

RDEC-RES-096-015（委託研究報告）

政府透明化分析架構建立之研究 政策說帖

行政院研究發展考核委員會編印
中華民國 97 年 12 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

壹、研究緣起

所謂政府透明化，係指基於民主政體下主權在民的原則，一般公民應該享有充分知悉政府作為之權利，以便有效監督政府和形成多數民意。而此一權利，除了展現為要求國家公開其所擁有之資訊的請求權，也必須通過政府定期公開其運作之必要資訊。政府透明化的範疇甚廣，其中尤以財政透明格外重要。所謂財政透明化，乃指將政府結構、功能、財政政策的意圖、公部門的帳戶、以及相關預測，均向公眾公開。蓋財政為庶政之母，財政透明化關乎官僚體系內部運作是否足夠透明，也是樹立政府課責性的基礎。此外，財政透明化可以讓市場能因為掌握相關的資訊而順暢運作，讓社會大眾瞭解政府財務狀況及各種財政活動的真正成本和實際利潤。也因為向市場和社會大眾公開必要的財政資訊，政府能夠維持一個穩定的財政體系。

當然，財政和資訊透明化的過程絕非一蹴可及。即令我國自 1987 年解嚴以來，已逐步完成各項民主改革。在政府透明化方面，我國過去在實踐上有每年發行預算書、公開財政等相關文件的慣例，更於 2005 年通過施行「政府資訊公開法」，不但正面肯定人民知的權利，也宣示建立透明政府的堅定決心。只不過，和行政機關相較，大多數人民仍然存在「資訊不對稱」的觀感。要瞭解我國政府透明化的現況，尚需透過合理設計且能進行國際比較的評估指標，分別檢視財政與資訊透明化的實踐成效。同時，應依此評估提出具體的改進建議，以進一步提升政府透明程度，以重建公民和政府之間的信賴關係。

貳、研究方法及過程

本研究所採取的評估途徑為建構客觀性指標，以此評估我國中央政府之透明化現況，因此，本研究將以客觀上可供觀察之法令、規定、和執行成效為評估對象。在指標的選擇上，首要的目標為與國際組織的相關指標接軌，且其指標的運用便於進行國際比較。在評估的過程中，以兩人為一組對於同一套指標進行兩次評估，以便指標評估的相互驗證，同時藉助專家座談，對於評估指標本身和初步的評估結果，提供意見，以適度發揮同儕評論的功能。

參、重要發現

在財政透明化方面，OECD 於 2001 年制定的「預算透明化最佳實務」，提供評估我國中央政府財政透明化的合適基準。OECD 的評估指標可細分為預算報告、特別揭露事項、和確保各項財政報告的完整性、真實性與課責性三個部份。根據評估發現，我國財政透明化的表現不僅與 OECD 規範性的理想標準有段差距，與 OECD 觀察的 38 個國家相比，成績亦落後甚多。具體來說，我國中央政

府財政透明化的重大缺失有預算書未涵蓋所有收支、預算書未提供三年或三年以上的中程財政展望、未編製「預算先期報告」、未提供「選前報告」、以及缺乏每五年發佈一次的長程財政報告。

在資訊透明化方面，公共廉潔中心於 2006-2007 年所公布的全球廉潔報告和第十九條組織對於資訊自由法提出的重要原則，則提供評估我國中央政府資訊透明化的基準。前者可再分為「資訊公開的法制化」和「資訊公開法制的執行程度」，而後者則分為「資訊公開的適切與完整性」和「資訊公開例外條件的合理性」。根據評估發現，我國資訊透明化的表現雖然在法規上已經具備良好的基礎，但是，在執行的層次仍有相當的改善空間。具體來說，我國中央政府資訊透明的重大缺失為對於拒絕公開政府資訊所提供的救濟程序所需時間過長、資訊公開的法定例外範圍不夠明確、以及對於資訊公開申請的拒絕未規定進行公共利益測試。

肆、主要建議意見

基於以上分析，提出短程及中、長程政策建議，說明如下：

一、改善財政透明化立即可行之建議

（一）應編製政府預算導讀手冊與簡明版之預決算報告書。

OECD最佳實務的最後一項建議是「財政部門應積極提升公民與非政府組織對於預算過程的瞭解」。由於各項財政報告的內容龐雜難懂，造成一般民眾嚴重的閱讀障礙。反觀財政透明度名列前茅的美國，不僅定期出版簡明版的預算分析小冊，定期調整及梳理歷史資訊，作為客觀的比較基準。此外，美國政府亦主動在相關政府網站上，針對不同年齡和教育程度的民眾，設計出深淺難易有別的預算過程及預算政策的解說內容。此類不只是被動公開資訊，也主動吸引民眾前來瞭解預算資訊的心態與作法，十分值得我國學習。

（二）應持續改善稅式支出、或有負債及其他特定披露事項之資訊數量與品質。

OECD最佳實務針對稅式支出、或有負債、雇員年金給付義務、金融負債和資產、非金融資產等特定披露事項的內容和披露形式，都提供了具體完整的規範。現今我國政府在預決算書等相關文件中，或多或少都已納入這些特定披露事項的資訊，只是資訊的完整性與可信賴度未臻理想，有待逐項予以改進。

（三）預算書應納入中程財政收支估測。

按照目前的作法，各部會應逐年辦理以四個會計年度為期程之中程預算收支推估。此一作業執行至今，因時間架構延續至未來數年，不確定性高，估測作業不易，一般而言，成效未如預期。但多年以來，最常為人所垢病的政府失靈包括政策短視-政府缺乏中長期的宏觀規劃。因此，政府應在既有基礎上，持續改善中程計畫預算作業，以其推衍所得的中程財政框架，作為規劃及追蹤、調整中長期政策的依據。並且應將該中程財政收支估測結果納入年度預算書中，公開接受檢驗。

(四) 應每半年修正財政收支估測，並將其列入半年結算報告之中。

依據OECD最佳實務的作法，半年結算報告應包括半年來的預算執行情形，更新該年度的收支預測，並披露任何有可能對預算產生實質影響的政府決策或變化因素。然而我國中央政府的「半年結算報告」僅扼要敘述半年來的政府預算執行情形，其他資訊付諸闕如，建議政府於短期內予以充實改進。

(五) 應持續辦理政府會計共同規範之制定，並備妥正式採行時之配套措施。

OECD最佳實務建議，財政報告應儘量採用一致的會計政策，而且所有的財政報告都應附帶相關會計政策的簡要說明，應闡明的事項包括所使用的會計基礎以及任何偏離一般公認會計規範的做法。行政院主計處於民國91年6月正式成立政府會計共同規範審議委員會，積極檢討修訂相關會計法規，將訂頒及執行政府會計共同規範公報列為中長期之施政重點，並擬分階段試行權責會計制度，以有效增進政府會計資訊之正確性與時效性。不過，因政府會計政策的更動並非易事，尤其是權責會計制的採行更是龐大複雜，故建議應在擬妥完善配套措施之後，方能正式推行。

二、改善財政透明化中長程建議事項

(一) 應努力提升支出計畫中非財務性績效資訊之品質。

OECD最佳實務要求，在可行範圍內，預算計畫應儘量提供包括績效目標在內的非財務性績效的資訊，而且應在各項財政報告中，比對其預估和實際績效之落差，並提供解釋。儘管我國在民國92年度起，已開始編列預算計畫的各項衡量指標，其中包括非財務性的績效指標，但不論是指標之選擇，或是績效評估之方式，均遭受許多批評。畢竟公部門之績效評估作業有其先天上的限制，故吾人必須耐心學習，才能逐步改善非財務性績效資訊之品質。

(二) 預算書應增列經濟假設之財政敏感度分析。

行政院主計處每年固定進行全國總資源供需估測作業，亦定期公布重要的經濟假設，但卻未執行經濟假設之財政敏感度分析，無怪乎外界屢屢質疑官方財政收支之估測數據偏頗不實。惟總資源供需估測結果與各項政策因素及政府財政收支等互為因果，故其敏感度分析之複雜度較高，政治性亦強。建議先開始試行經濟假設之敏感度分析，待技術成熟穩定之後，再披露於預算書內。

(三) 研擬定期提出預算先期報告（pre-budget report）、選前財政報告和長程財政報告之作法。

我國目前並無預算先期報告之制度，預算先期報告通常在預算案公布幾個月前提出，以促進民眾對於預算總額、重大支出計畫和其與總體經濟之互動關係。我國亦未編製選前財政報告。選前報告之目的在於說明大選前國家之財政狀況，提供選民作為投票之參考；而根據OECD之建議，選前報告宜於大選前兩周發佈。至於長程財政報告則須評估當前支出計畫的長期持續性，至少每五年發布一次，或不定期的在政府收支計畫發生重大變化時發佈；長程報告同時必須該考量國內人口統計變動對於各項財政收支的影響。目前定期發布預算先期報告和選前

財政報告的國家並非很多，但是發布長程財政報告的國家有日益增多之趨勢，例如本研究評估的39個國家之中，已建立長程報告機制的國家多達31國。惟長程財政報告之編製為知易行難之事，必須有足夠的專業人力，才能完成具有一定水準的長程報告，故建議以漸進方式，妥為規劃，再逐步試行推廣。

三、改善資訊透明化立即可行之建議

（一）建立資訊公開之專責機關（主辦機關：研考會；協辦機關：行政院、法務部）

在政府資訊公開法尚未施行之前，缺乏專責機關和監督機制，就是當時「行政資訊公開辦法」面臨的重大障礙。如今，政府資訊公開法已經頒布施行將近三年，仍然沒有解決專責機關的問題。建立專責機關的方式，可以通過指定的方式，將現有的行政機關指定為專責機關。也可以通過修法的方式，另設專門機關負責資訊公開。以行政效率和成本節約的角度，可以指定現有機構擔任專責機構。綜觀現有機構，以研考會資訊服務處最為合適，未來組織再造之後，也可規劃為直接隸屬於行政院院本部，以強化監督協調。另外，未來職司資訊公開的專責機構，應該每年公部資訊公開報告，以定期檢討資訊公開法執行成效，並督促各機關適時改進。

（二）加速救濟程序流程（主辦機關：法務部；協辦機關：各部會）

在對應全球廉潔報告「公眾取得政府資訊」指標群的評估之中，我國評分最低的項目為「對於申請政府資訊被拒絕所進行的救濟程序，是否於合理時間內完成」。之所以如此，係因依照我國法律，開始行政訴訟之前必須先通過訴願程序，而訴願程序可延宕至五個月之久。在不更改行政訴訟法的前提之下，要加速人民申請政府資訊救濟程序的流程，唯一的方法是縮短訴願的時間。若能通過訂定行政命令或行政指導的方式，加快處理政府資訊申請案訴願程序的處理速度，或是提升訴願品質，以助於縮短整個救濟程序所需耗費的時間，從而提高我國政府資訊對於民眾的開放程度。

（三）拒絕公開政府資訊的決定，應加入公共利益測試（主辦機關：法務部；協辦機關：各部會）

對於行政機關拒絕公開政府資訊的決定，我國法制與實踐並未規定應採取如何之標準。由於缺乏明文之標準，不但會讓行政機關於決定時無所適從，或流於恣意與濫用。因此，要提升行政機關對於資訊公開決定的可預測性，實應將公共利益測試(public interest test)納入行政機關處理人民申請公開政府資訊的必要程序。在作法上，可以通過行政命令或行政指導的途徑，規定行政機關在決定資訊公開申請案件時必須進行「基於法定目標」、「公開造成對法定目標的實質損害」、以及「損害大於公開所滿足之公共利益」等三項要件之分析。此外，頒布整個行政體系或是個別行政部門的公共利益測試範例，也提供第一線公務員審核申請個案時，納入公共利益測試作為衡量准否的參考依據。

四、改善資訊透明化中長程建議事項

改善政府資訊透明度的中長程建議，主要在於修改當前的法規。首先，政府資訊公開法第一章總則部分應明訂資訊公開法專責機關。誠如前述，設置專責機關乃提升資訊透明的當務之急，但此一專責機關要具備足夠權威，仍應通過修法方式，明定由「行政院指定之專責機關」負責資訊公開法之執行監督，並要求此一專責機關定期考核報告政府資訊公開之執行成效。其次，第四章政府資訊公開之限制部分，應加入一項規定行政機關在決定資訊公開申請案件時必須進行『基於法定目標』、『公開造成對法定目標的實質損害』、以及『損害大於公開所滿足之公共利益』等三項要件之分析。另外，也應該修訂政府資訊公開法第十八條第一項，規定政府資訊公開之限制或禁止，列舉明確的目的清單，以便於防止行政機關對於資訊公開限制的恣意和濫用。（主辦機關：法務部；協辦機關：研考會）