

RDEC-TPG-097-004（委託研究報告）

政府透明化分析架構建立之研究

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國九十七年十二月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-TPG-097-004（委託研究報告）

政府透明化分析架構建立之研究

受委託單位：國立臺灣大學

執行單位：行政院研考會委辦台灣公共治理研究中心

研究主持人：蘇彩足

協同主持人：左正東

研究助理：楊佳穎、莊沛穎

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國九十七年十二月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

目 次

| | |
|----------------------------|-----|
| 目 次 | 1 |
| 表 次 | III |
| 圖 次 | V |
| 提 要 | VII |
| 第一章 緒論 | 1 |
| 第一節 緣起 | 1 |
| 第二節 研究目的 | 2 |
| 第三節 研究方法 | 4 |
| 第二章 理論與文獻回顧 | 5 |
| 第一節 透明化概念之緣起 | 5 |
| 第二節 財政透明化理論與相關文獻 | 9 |
| 第三節 資訊透明化理論與相關文獻 | 12 |
| 第三章 財政透明化指標之建構 | 19 |
| 第一節 指標建構之選擇說明 | 19 |
| 第二節 我國中央政府財政透明化現況評估 | 21 |
| 第三節 財政透明度之國際比較 | 39 |
| 第四章 資訊透明化指標之建構 | 45 |
| 第一節 指標建構之選擇說明 | 45 |
| 第二節 我國中央政府資訊透明化的初步評估 | 53 |

政府透明化分析架構建立之研究

| | |
|---|-----|
| 第三節 政府資訊透明化之國際比較 | 60 |
| 第五章 結論 | 65 |
| 第一節 財政透明化評估結果及政策建議 | 65 |
| 第二節 資訊透明化評估結果及政策建議 | 69 |
| 第三節 未來研究方向 | 72 |
| 參考文獻 | 75 |
| 附錄一：政府透明化指標評估學者專家座談會（子計畫四） 第一場次與會名單暨會議紀錄 | 一-1 |
| 附錄二：政府透明化指標評估學者專家座談會（子計畫四） 第二場次與會名單暨會議紀錄 | 二-1 |
| 附錄三：OECD預算透明化最佳實務 | 三-1 |
| 附錄四：各國遵循OECD財政透明化最佳實務情形 | 四-1 |
| 附錄五：政府透明化分析架構建立之研究(子計畫四)_期末報告 審查回覆對照表 | 五-1 |

表 次

| | | |
|----|-------------------------------|-----|
| 表一 | 中央政府遵循「OECD預算透明化最佳實務」情形 | .21 |
| 表二 | 中央政府財政透明化之國際比較 | .42 |
| 表三 | 台灣與OECD國家政府政府資訊透明化之比較 | .61 |
| 表四 | 台灣與東亞其他國家政府資訊透明化之比較 | .62 |
| 表五 | 台灣與APEC其他國家政府資訊透明化之比較 | .63 |

政府透明化分析架構建立之研究

圖 次

| | |
|--------------------|----|
| 圖一 各國財政透明度排名 | 44 |
|--------------------|----|

政府透明化分析架構建立之研究

提 要

所謂政府透明化，係指基於民主政體的基本要求，人民作為主權擁有者，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。而人民知悉政府作為的權利。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，也必須通過政府主動公開其運作之必要資訊。雖然政府透明化的範疇甚廣，但可以財政透明、政治透明、和資訊透明為三個支柱，分別代表官僚體系內部的透明、官僚體系外部的透明、以及實踐政府透明的手段。由於本研究為行政院研考會委託執行，根據委託單位的規劃，本研究於本年應著重於財政透明和資訊透明，並嘗試用此兩個面向的指標，以我國中央政府為對象進行先驅性評估。

根據本年度的評估結果，在財政透明化方面，本研究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。因此，未來如何急起直追，是政府需要努力思索的課題。只是，預算資訊數量和品質的提升、以及財政資訊公開取得性的強化，固然有其正面效益，但亦牽涉到龐大的人力與時間成本；且各國政治經濟環境各有差異，未深思熟慮下的盲目跟從，可能造成未得其利、先受其害的負面效果。故建議政府依輕重緩急，逐步推展各項財政透明化的相關措施，無須刻意追求在短期內的排名躍升。

另外，在資訊透明化方面，本研究認為我國的資訊透明程度，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。而改善的可能性，除了來自行政機關改善其執行資訊公開的既定模式之外，法規的修訂也有助於提升我國政府資訊透明的程度。從策略擬定的角度來說，屬於執行模式改善的部份，應歸屬於立即可行之政策建議，而屬於法規修訂的部份，則應為中長期之政策建議。最後，本研究也提出未來的研究方向，包括加入更多客觀評估指標和政治透明化指標，每年更新評估，改善評比方法，以及延伸到縣市政

政府透明化分析架構建立之研究

府的評估。通過上述四個方向的持續研究，應可建立適於國際比較又貼近我國實際需要的評估架構，並充分達成運用評估督促政府提升其透明程度之目標。

第一章 緒論

第一節 緣起

從民主理論來看，人民是主權的擁有者，人民委託國家機關執行其意志決定，其執行自然應該受到監督，而監督能否落實，則端視身為主權者、委託者與監督者的人民，能否充份知悉政府作為。但是，對於政府官員來說，政府資訊的揭露卻意味著決策過程的不確定性增加，和對於決策結果的負責程度增加，而這兩者皆與官僚體系追求自主運作的慣性有所違背。要改變官僚體系的運作邏輯，讓政府的運作服從與民主政治的邏輯，當代法治國家的作法是以基本權利的形式，確認人民對於國家公開其所擁有之資訊的請求權，也就是我們所稱的「知的權利」（葉俊榮，1996：9）。更廣義的說，「知的權利」會形諸於公眾享有取得政府機關所掌有資訊之權利，以及政府通過出版將特定資訊公諸於世之義務。由於各國立法的慣例，許多國家以「資訊自由法」（Freedom of Information Act）規範。目前，全世界有將近70個國家通過政府資訊公開法或資訊自由法，國際組織如歐盟和世界銀行，也都相繼制定資訊公開的規範（Mendel, 2003b:57）。

然而，若政府不主動提供資訊，僅是被動的等待人民提出政府資訊公開的請求，則以政府各項業務之複雜程度，一般人恐怕很難掌握政府業務範圍和可供查詢的業務內容，從而讓知的權利只能停留在空中樓閣，難以發揮擴大民眾監督和促進民主參與的效果。因此，除了在程序上賦予人民請求政府公開資訊的權利之外，還應對於重要的政府業務範圍，課以政府主動公開之責任。在政府包羅萬象的業務範圍之中，當以財政預算與政治運作兩方面的資訊透明特別重要。根據Kopits(2000)的定義，「財政透明」(fiscal transparency)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(Kopits, 2000: 2)。財政透明的重要性在於財政涉及公共資源的配置，是從政府內部達成國家任務的基礎。而且，預算財政的相關資

訊是一般社會大眾與金融機構評估政府目前及未來財務狀況最重要的張本，與金融市場乃至於整個經濟體是否有效運轉息息相關。至於「政治透明」(political transparency)，則是對於公民要求開放辯論和確保政治系統負責性的回應(Bellver & Kaufmann, 2005: 3)。如果說，財政透明所訴求的，是從官僚體系內部達成國家任務、對於經濟市場有效運轉極為重要的資訊，向大眾公開，政治透明則是從官僚體系外部界定國家任務、對於政治市場有效運轉極為重要的資訊，向大眾公開。

作為廣泛適用於政府各方面運作的概念，「透明化」與1990年代全球接連發生金融風暴和債務危機，導致國際間對金融機構、公營企業、乃至於政府財政之間存在的界線混淆與缺乏資訊失真深感憂心，而希望能將政府運作的情況至於普遍的公眾監督之下(關綺鴻，2002：9)。有鑒於一連串危機帶來的對於透明化的迫切期待，不少國際組織致力於相關規範的推動，並將政府透明化視為各國經濟競爭力的重要條件之一，這些國際組織遂成為政府透明化運動在全球快速擴散的重要推手，其中尤以國際貨幣基金會和世界銀行可為代表(Florini, 1999: 23-25)。因此，本研究參考經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development，簡稱OECD)、國際貨幣基金(International Monetary Fund，簡稱IMF)、International Financial Institutions(IFI)、公共廉潔中心(Center for Public Integrity)、十九條組織(Article 19)等國際政府間或非政府組織所訂定之規範，以及歐美主要國家的經驗，建立適用於我國亦兼能與其他國家評比的客觀性評估指標的評估指標，作為提供我國政府檢視與改進的分析架構。

第二節 研究目的

當然，政府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，但是，從部分民間團體對於我國政府資訊公開的檢視來看，各種政府資訊公開的廣度和深度仍顯不足(台灣動物社會研究會，2007)。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2004年通過施行「政治獻金法」，繼

而於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，唯有透過評估指標的建立，檢視個別面向政府透明化的發展，才能客觀驗證我國政府透明化的實踐成效。

誠如前述，雖然政府透明化的範疇甚廣，但可以財政透明¹、政治透明、和資訊透明為三個支柱，分別代表官僚體系內部的透明、官僚體系外部的透明、以及實踐政府透明的手段。由於本研究係根據行政院研考會委託，根據委託單位的規劃，本研究於本年應著重於財政透明和資訊透明，並嘗試用此兩個面向的指標，以我國中央政府為對象進行先驅性評估，以作為日後政治透明的指標建構和跨縣市與多年期比較的基礎。根據我國憲法，所謂中央政府應包含行政、立法、司法、考試、和監察等五院。不過，基於本研究的任務在於通過先驅性研究，以盡可能完善草擬之評估架構，奠定日後進行全面性評估比較的基礎。因此，本研究將評估之對象限於五院之中作為國家行政權力代表的行政院。

具體言之，本研究的目的為如下三項：

一、以國際規範為主要參照架構，檢驗我國中央政府財政與資訊透明化的程度。

二、瞭解與其他國家相較，我國財政資訊揭露與資訊透明制度之排名及優缺點。

三、歸納我國財政透明度與資訊透明度不足之處，並提出如何改善之政策建議。

¹ 嚴格而言，財政透明化(fiscal transparency)和預算透明化(budgetary transparency)二詞之內涵未必完全相同，然而現有文獻及研究皆未區分二者。因此，本研究亦將二者視為相同概念予以運用。

第三節 研究方法

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，則是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。此外，本研究也藉助專家座談，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。以下將本研究所採取的研究方法概述如下：

一、指標建立：

本研究在指標選擇上係採取「文獻比較分析法」，通過蒐集相關文獻作為概念架構的參考來源與研究的理論基礎，並採用國際組織(如：IMF、OECD等)和其他國家中央政府的調查報告、OECD預算資料庫等為資料來源，探討並建立適用於我國之政府透明化的詳細指標。

二、指標評估：

本研究在選定客觀性指標之後，進入評估程序時，除了直接蒐集和觀察各項政府機關網站所公佈的相關資料、出版品和調查報告之外，並藉助面對面的專家座談、以及電子郵件詢問和電話查詢的方式，以確認指標評估結果的可信度。

三、專家座談：

本研究於本年9月2日舉辦兩場專家座談會，邀請到16位熟悉相關理論與實務經驗的專家學者，針對本研究所提出之「財政透明度」、「資訊透明度」的評估指標，與本研究對我國中央政府財政透明和資訊透明之初步評估，提供同儕評論。同時，亦逐條檢視每項評估指標是否具有可行性，以及初估資料的信度與效度進行檢討。專家座談的相關建議，均已納入本研究的指標建立和評估結果，學者專家座談之書面紀錄，請見附錄一及附錄二。

第二章 理論與文獻回顧

第一節 透明化概念之緣起

儘管，透明化已是一般人耳熟能詳的詞彙，不過，在政府治理過程其所指為何，仍因其適用之治理領域而有所不同。簡單的說，透明化可以定義為「政府運作完全對公眾開放」(Safire, 1998; Florini, 1999: 6)，而在金融和經濟領域，透明化則是指「將既有狀況、決定、和行動之資訊讓民眾可以接取、觀察、和瞭解的過程」(Working Group, 1998; Floini, 1999: 6)，而在國家安全和武器管制的領域，透明化則是指系統性地提供在正式或非正式國際安排下的特定軍事活動之資訊 (United Nations Expert Group, 1991; Florini, 1999: 6)。從其目的而言，透明化總是和課責性(accountability)息息相關，透明化之要求，是為了民眾、市場、和政府可以有責者對其政策與執行負起責任。換句話說，透明化可以定義為機構揭露與其績效評估相關之資訊 (Florini, 1999: 5)。另外，世界銀行的專家Tara Vishwanath和Daniel Kaufmann則將透明化定義為「及時和可靠之經濟、社會、與政治訊息的增加流通」而缺乏透明則可描述為「特定人撤回對於資訊的開放、錯誤表達訊息、或是無法確保資訊提供的足夠的相關程度和品質」(Vishwanath & Kaufmann, 1999: 3)。

當然，透明化的要求並非產生於歷史的真空之中，對其概念之理解自然必須回到其特定的歷史條件之下，方得以窺其全貌。事實上，要求政府公開其內部資訊的歷史，自十八世紀以降就成為政府改革的重要議題。二十世紀初期，隨著國際金融市場的急速擴張，對於公司內部訊息的揭露，成為保護小股東權益的重要工具，透過民間組織的努力，公司訊息的揭露不但成為企業經營的規範，更於二十世紀三十年代獲得國家立法肯認，並設置常態性機構（Securities and Exchange Commission, SEC）監督其執行成效(Florini, 2002: 16 - 17)。二十世紀

九十年代，隨著全球化浪潮鋪天蓋地而來，對於透明化的期待，跨越不同的議題領域，包括銀行、審計、會計標準，財政政策，乃至於環境保護、毒品管制、貪腐控制、發展協助、以及私營企業的經營環境和勞動規範，都出現要求更高透明度的呼聲(Florini, 1999: 1)。其中，來自對金融危機的檢討，認為危機的源頭歸咎於缺乏透明度，以至於讓企業與銀行對於彼此真實價值的相互保證和內部所掩蓋的績效不佳，導致不斷出現的金融危機，更關乎各國市場經濟能否持續發展(Vishwanath & Kaufmann, 1999: 2)。因此，金融界要求提高透明度的呼籲，遂將透明化成為各國政府是否提供「良善治理」(good governance)的重要標竿。

另外，值得特別說明的是，因應以透明化為核心的良善治理風潮，國際組織也積極推動內部組織改革，這可以國際貨幣基金會(International Monetary Fund, IMF)和世界銀行(World Bank)為代表。在成立的頭三十年，IMF和World bank都是極度強調保密的機構，只有提供成員國政府所需的資訊，和一般大眾之間則沒有太多的資訊交流。一九八〇年代初期，來自縮減貧窮、環境保護、和結構調整三個領域的非政府組織對World Bank施壓，要求World Bank協助它們的發展計畫。這些非政府組織認為，如果World Bank能夠更開放更透明，將更能夠促成新的發展模式的成功實踐。透明化對於World Bank有效發揮職責，的確具有關鍵性的功能。因為，在發展援助計劃過程，往往著重於借貸對象和捐助城市的政治考量，而較少關切其計劃品質。近來，IMF也開始面對同樣的要求，必須提供IMF本身計畫、政策、決策制定過程、和計畫所帶來實質影響的相關資訊 (Florini, 1999: 23-25)。

一、透明化的目的與範圍

一般而言，透明化被期待能增進市場和企業的效能和公平、以及促進各國政府和國際組織的課責性和合法性，而這樣的想法會受到普遍的回應，則與全球化息息相關。不少學者點明，各國政府之所以紛紛加緊透明化的改革，乃是受到全球化之下各國經濟相互連動的影響。當全球越來越緊密地連為一體，許多國家會受到以往被視為其他國家的事務所影響，若其他國家政治、財政、經濟等相關制度隱晦不

明，一旦出現不穩定的因素，必然快速擴散到其他國家，從而對於本國造成巨大的衝擊。著名的例子如英國，由於受到歐盟經濟及貨幣整合對其總體經濟和市場運轉的影響，近來積極致力於政府各種資訊及政策的公開化(Florini, 1999: 2；Heald, 2003: 723-725)。

換句話說，透明化的最終目的是要在劇烈變動的全球經濟體環境之中，降低公共政策的經濟交易成本，讓政府得以延續其民主性和正當性，並且讓市場及大眾可以接觸政府內部運作的實際過程，特別是其所涉及的成本與利潤，讓公部門和私部門之間運作更為順暢 (Heald, 2003: 723-725)。從市場經濟的角度來說，透明化的目標應該包括公司和政府。近來，一些國際組織企圖發展適用於全球的資訊揭露標準，如果能夠成功，那麼投資者便可比較跨國的公司，讓市場力量鼓勵較為透明化的公司懲罰較不透明的公司。同時，透明化也可發揮遏止腐敗、打擊洗錢、和促進資產在各個公司與各個國家之間的分配效率，從而提升全球經濟整合的合法性 (Florini, 1999: 22)。而透明化的另一個目標，則是矯正政府職責持續擴大之後所衍生的課責性問題。一方面，公民社會的力量日益增強，要求更多更新的社會服務，而這些社會服務只有政府才能提供，無形中造成政府服務不得不持續擴大的壓力。另一方面，隨著政府規模和任務的擴大，政府的施政績效卻未能相應地和節節升高的社會期待相符合。因此，透明化成為確保政府課責的關鍵性措施 (Premchand, 2001: 3-4)。

二、透明化的限制

然而，要有效達成透明化的目標，必須具備完整的規範及相應的配套措施，特別是如何克服準備資訊過程之中所衍生的交易成本，以及如何提高政府機構主動分享資訊的誘因，都是不容忽視的問題。學者Joseph Stiglitz (1999)、George Kopits (2000)、和David Heald (2003)具體點出透明化所帶來的問題，這些因素構成擴大政府透明化的限制，茲詳細說明如下。

(一) 透明化所帶來非預期的後續效應：

公開不利的事實很可能產生攪亂市場的穩定與秩序，引發超過

預期的恐慌。一個極佳的比喻是，在擁擠的戲院中忽然大喊失火(crying “fire” in a crowd theatre)，其結果造成群眾相互踐踏，反而造成更大的損害 (Stiglitz, 1999: 19-20)。

(二) 透明化便利利益團體的施壓：

政府透明化可能讓掠奪性利益團體(predatory interest group)有對政府進行施壓(遊說)的機會，從而有害於一般的大眾福祉 (Heald, 2003: 23)。

(三) 透明化應納入交易成本與機會成本的考量：

良善治理的交易成本過高，必須將有限的公共開支和財政能力所隱含的機會成本，一併納入考慮 (Heald, 2003: 23)。

(四) 透明化影響經濟政策的時機選擇：

資訊透明化可能腐蝕特定政策的預期效果，特別是在貨幣政策和財政政策，提早公開政策調整可能引發受到政策影響群體的先期反應，從而讓政府的匯率利率調整或是財政補助，無法發揮其應有的效果(Kopits, 2000: 5-6)。

(五) 透明化的權力意涵：

國際組織如IMF、World Bank所制定的透明化規範，其實是反映已開發國家單方面的期待，將已開發國家本身都未必能有效執行的規則，要求開發中國家貫徹執行，未必符合開發中國家的特殊需要(Heald, 2003: 743)。

雖然政府透明化有助促成政府運作和市場經濟的長期穩定發展，但是，透明化所帶來的效率及效能，與透明化對於政府決策成本與政策執行效果所造成的負擔，誠如硬幣的一體兩面，必須平衡地加以考量。正如學者Heald(2003)所點出，政府透明化不應該是一味要求公開所有資訊，當透明化的程度超過了最適均衡點，反而會讓運作過程投入太多不確定性，從而降低透明化所應帶來的效率及效能。與此相關的是，多數學者和實務經驗均反映出「需不需要透明化」的抉擇，和資訊公開的時機，以及資訊公開的範圍與深度有很大關係(Kopits, 2000: 5,10；Heald, 2003: 729-731)。因此，如何拿捏「資訊公開」的時

間點、公開內容是否具有公開的價值、以及與過度公開的危險之間的權衡，應該是政府需不需要透明化的重要關鍵。

第二節 財政透明化理論與相關文獻

簡單的說，財政透明化的目的在於讓市場能因為掌握相關的資訊而順暢運作，讓社會大眾得以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，同時，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基本財政體系(Heald, 2003)。不過，財政透明化的意義不只在於維持一個穩定的財政體系，它更是落實政府課責的必要機制。誠如學者George Kopits所稱，政府運作的透明化，可分為三個面向：分別是(一)要求政府公開政府財政政策的意圖及預測(intentions and forecast)，(二)要求提供有關政府運作詳細的資料和訊息(data and information)，以及(三)要求政府建立廣泛的行為規範；而這三方面透明化的要求，都與財政透明化息息相關。因此，可以說財政透明化其實是政府透明化的最重要的核心，也是我們建立良善政府(good government)的根本關鍵之所在(Kopits, 2000: 2)。

一、財政透明與政府課責

承續先前的探討，因為財政透明化是建立良善政府的關鍵，它也就是樹立政府課責性的基石。在此一強化政府課責性的過程中，公民社會組織扮演極為重要的角色，而公民社會的增強有賴於政府的透明化、公民社會對於政府的信任、以及有效的課責機制，其中前者乃為後二者之基礎，而其實踐則以財政制度的完善為關鍵；故政府不但應該根據國際財政社群的規範，公開包含收入、支出、赤字/賸餘規模、以及各級政府財政安排的報告，並且必須促進制定財政政策過程的參與及分權程度(Premchand, 2001)。此外，財政透明化也被認為可以帶來財政紀律的穩定成長，可以減少財政幻覺(fiscal illusion)，也具有避免貪污腐敗的良好效果(Bastida & Benito, 2007; Hameed, 2005)。

由另一個角度觀之，財政透明對於政府資源配置效率性及公平性

的改善，乃是建立在透明化所帶來的新行為模式。因為，在缺乏足夠的透明要求之下，政治人物往往傾向於運用模糊策略來完成預算決策，並藉此隱藏預算及財政政策的實際成本。一旦需要將政府預算決策和財政政策公諸民眾檢驗，則必將重新塑造行政部門、立法部門、政黨和利益團體之間的誘因結構和互動方式，從而可大幅降低不負責任的財政政策。只是，財政透明化的訊息公開，與「參與協商式」(collegial)的協商會談模式仍然有所不同；後者雖具有民主精神，但是無法快速處理財政失序，對於控制預算赤字也較無成效(蘇彩足，2000：487；Alesina & Perotti, 1999；蔡美娜，2008)。另外，學者也發現，財政透明度與政府支出變化呈現弔詭的關係；一方面，財政愈透明，選民愈能評估執政者的施政績效，也愈願意承擔較高的稅捐，從而帶來政府支出規模的擴大(Alt, Lassen & Skilling, 2002)。另一方面，財政愈透明，選民愈能夠察覺政府的債務負擔，而政府則愈不敢於輕易擴大赤字和公共債務(Alt & Lassen, 2003)。

二、財政透明的準則

根據IMF「健全財政透明度施行守則」(Code of Good Practices on Fiscal Transparency)，財政透明化可以分為「責任與角色的釐清」(Clarity of Roles and Responsibilities)、「公開預算程序」(Open Budget Processes)、「資訊的公開取得性」(Public Availability of Information)、「資料完整性保證」(Assurances of Integrity)(IMF, 2007)。其中，資料完整性保證(data assurance)以及與公開預算程序有關之中程預算(medium-term budgeting)、預算執行報告(budget execution reporting)和財政風險之揭露(fiscal risk disclosure)，乃是順應世界潮流應該加強之部分(Hameed, 2005)。而且，財政透明化的要求也不限於中央政府的預算過程，因為政府的財政目標絕非僅限於中央政府，而是仰賴所有不同層級政府協力達成。所以，透明化的原則也應該適用於政府間的關係及次級政府間的實踐，並增進不同層級政府間的合作，以有效傳遞服務及達到財政目標(Allan & Parry, 2003)。鑒於以上的認識，本節將介紹現有文獻對於我國財政透明化所作的觀察，以作為之後本研究選擇評估指標的基礎。

當前研究文獻對於我國財政透明化所作的觀察，主要係針對政府財政和會計報告的資訊揭露程度，探究其對於財政透明化的貢獻與不足。研究者發現，我國政府會計報告的績效資訊明顯不足，由於未能提供充分之施政產出和成果資訊，以致於無法通過政府報告評估政策施行效能。而且，政府財政報告科目繁多，而且缺乏其他必要之財政資訊如隱藏性負債和政府財務報表，影響政府報告的可理解性和有用性(馬嘉應，2000；賴森本，2004；蔡美娜，2008)。財政報告揭露資訊不足，在地方政府特別嚴重，尤其是將年度會計報告和總決算合併編製以及基金個體與單位機關財務資訊相互混合，再加上固定資產與長期負債皆獨立於平衡表之外，造成評估政府財務狀況的困難(吳琮璠，2001；蔡美娜，2008)。透過對於政府報告使用者的問卷調查，研究者發現，我國財政和會計報告所呈現的不足，其實是反映報告製作者的偏好而未能顧及使用者的需要。這點不但可見於報告中著重於政府會計運作問題，而忽視財務資訊和績效評估之提供，也可以看出特種基金財務資訊揭露缺乏主動性和其所揭露之財務資訊品質不佳(林嬋娟、鄭添原，1999；游日興，2003；蔡美娜，2008)。

整體而言，用IMF「健全財政透明度施行守則」(Code of Good Practices on Fiscal Transparency)來檢視我國的財政透明化，學者徐仁輝(2005: 22)發現，IMF守則的規範事項，多數在我國已有法規可資遵循，惟仍有下列四類事項亟待改善：

一、未盡落實法規：如預算外支出、採購、公務員任用與反貪、內部審核、資訊公布等。

二、部分規定已不符時代需求：如預算編製、會計制度、統計、審計等。

三、執行上趨於保守：如合併報表、稅式支出報告、收支預估、債務報告、政策申明與計畫目標等。

四、部分IMF守則規範事項，在台灣尚無法規遵循或未受重視：如或有負債、預算外活動資訊、財政風險等。

另外，蔡美娜(2008)則是參照OECD預算透明化最佳實務(Best

Practices for Budget Transparency)、IMF健全財政透明度實行準則(the Code of Good Practices on Fiscal Transparency)及新版政府財政統計手冊(Government Financial Statistics Manual 2001),比較我國與OECD國家的財政資訊透明度。據此發現,我國財政透明度在列入評比的39個國家中落居第23,而其主要原因乃是政府部門界定模糊和支出規模揭露欠缺完整;公共債務法規定的政府債務統計內涵未盡符合國際定義;政府財政報告未能適度揭露潛在財政風險;未能持續公布中程財政收支推估趨勢;以及預算書表和審計報告內容過於龐雜。

第三節 資訊透明化理論與相關文獻

簡單的說,所謂「政府資訊透明」,乃指公眾享有取得政府機關所掌有資訊之權利,以及政府通過出版將特定資訊公諸於世之義務。由於各國立法的慣例,許多國家以資訊自由法(Freedom of Information Act)規範,因此,「政府資訊透明」又可稱之為「資訊自由」。目前,全世界有將近七十個國家通過政府資訊公開法或資訊自由法,國際組織如歐盟和世界銀行,也都相繼制定資訊公開的規範(Mendel, 2003a: 57)。當然,資訊自由的範疇很廣,在法律保障資訊自由的國家,只要是政府所持有的資訊,除了特定的例外情況,人民都享有以法定程序取得的權利。不過,究竟何類資訊屬於政府負有義務應主動加以公開者,雖於各國資訊自由法律規範之間,仍有一定程度的差異,但是,其要旨仍在於藉由舉證責任的移轉,以確保人民基於憲法所享有之基本權利,能落實於政府的日常施政。

有關資訊公開的內容,向由各國法律規定而無一定之規範。惟近來實務界開始注意服務流程的公開以及績效公開,認為此二者與政府效能之提升,具有莫大之助益。所謂「績效公開」(performance transparency),乃指將政府施政績效充分揭露,以創造足夠的壓力,讓政府致力於績效提升。有關績效公開的提倡,麥肯錫公司於2006年對美國政府生產力所作的報告,發揮極為重要的角色。在這份報告中,

麥肯錫公司強調績效公開除了應該發布年度績效報告書和公開個別政府計畫的績效評估，還需具備可比較性(comparability)、可接觸性(accessibility)、和獨立性(independence)，以提高公開之績效的可理解性和明確程度(Danker et al., 2006: 11, 15-16)。至於「流程公開」(procedural transparency)，則是指政府決策與執行過程的透明公開，以提升政府施政對於民眾的可預測程度(OECD, 2008)，並減少貪污的可能性(Moon, 2003: 4)。因此，流程公開也可分為決策過程的公開和政策執行的公開，前者如政府機關策略目標與政策框架的公開、重要決策會議的會議紀錄公開、以及合議制機關投票紀錄的公開(OECD, 2003: 5)。後者則可包括行政機關核發執照、許可、註冊、和其他行政手續(formalities)。

以下，本節介紹政府資訊公開的歷史演進和政府資訊公開的基本原則。

一、政府資訊公開的歷史

要求政府公開資訊的時間，遠早於我們現在所談的政府透明化。要求政府公開資訊的規範始自於一七六六年的瑞典。(簡錫堦，2008)當時，在歷經二十年(1719-1738)的便帽派(caps party)和三十年(1739-1765)的禮帽派(hats party)輪替執政之後，便帽派於一七六五年重新執政。便帽派²上台之後，致力於解決禮帽派執政時期帶來的預算浮濫和財政收支不平衡，並糾正禮帽派政府時代的不當執法案件。為此，便帽派國會要求政府提交預算報告，並於一七六六年通過出版自由法(Freedom of the Press Act)，明文規定所有非機密的政府檔案皆應公開，並且賦予一般人民查閱政府檔案的權利，這是世界上強制政府資訊公開的首例(簡錫堦，2008)。值得一提的是，十八世紀被稱之為瑞典的自由時代(Age of Liberty)，當時瑞典經歷長達半世紀的議會政治實驗，也積極促進公民權利的保障。而且，此時瑞典與芬蘭合為

²關於便帽派的歷史，參考維基百科，
[http://en.wikipedia.org/wiki/Caps_\(party\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Caps_(party))

一國，一七六六年的出版自由法正是由芬蘭出身的教士，是國會議員兼政治思想家的賽德紐斯(Anders Cydenius)提議制定。賽德紐斯被認為是北歐模式的思想先驅之一 (Atkisson, 2008)，而出版自由法雖然在公佈六年之後即暫停施行，但是一八一〇年之後，又以不同形式出現，並成為瑞典憲法的四部基本法律之一。³

當然，今日我們耳熟能詳的政府資訊公開法，是以一九六六年美國通過的資訊自由法(Freedom of Information Act)為範本。美國資訊自由法是當時由加州地區選出的民主黨籍眾議員摩斯(John Moss)所提出。摩斯本身長期致力於消費者運動，其自一九五五年起即展開資訊自由立法聽證，並且自民主黨執政之後逐漸獲得共和黨的支持，包括當時剛剛進入國會的倫斯斐(Donald Rumsfeld)。雖然，行政部門曾以該法案違憲力圖阻擋資訊自由法的立法，但是，參眾兩院的一致通過以及媒體的推波助瀾，終於讓詹森總統放棄否決，該法案得以順利通過(Blanton, 2006)。儘管美國資訊自由法在瑞典出版自由法通過之後二百年才問世，但是其法案內容及日後的修訂，卻成為其它國家制定資訊公開法的主要參考對象。

二、政府資訊公開的準則

有關政府資訊公開的基本原則，可以第十九條組織(Article 19)的九項指導原則為代表。這九項指導原則是該組織法律部主任曼德(Toby Mendel)草擬，並且獲得聯合國人權委員會(UN Commission on Human Rights)和美洲國家組織人權委員會(Inter-American Commission on Human Rights)接受為言論自由的準則。這九項指導原則所受到的肯定，也可由聯合國教科文組織分別於二〇〇三年和二〇〇八年出版的兩版資訊自由立法調查報告(Freedom of Information: A Comparative Legal Survey)看出。該份報告的撰寫人就是曼德，而報告之中則將這九項指導原則列為資訊自由法制的原則(Features of

³ 瑞典出版自由法最近的一次修訂是一九九一年，現在的法律名稱為「表達自由基本法」(Fundamental Law on Freedom of Expression)。

FOIA Regime)。在這九項指導原則之中，最重要而根本的莫過於前面的六項，無論就政府資訊公開的方式與內容，還是救濟途徑以及費用收取，皆有具體的規範，提供各國立法極重要的參考。至於第七項強調所有會議皆應對於公眾開放，在各國實務並不多見。第八項要求修改與資訊自由衝突的法律，第九項要求保護揭露醜聞或弊案的個人資訊，雖然十分重要，但從立法的層次來說，並不至於構成主要的原則性架構 (Article 19, 1999：9-11)。因此，本節集中於介紹第十九條組織的前六項原則。

(一) 資訊公開應遵循最大揭露原則(Maximum Disclosure)：

最大揭露原則乃建立於所有公部門所持有之資訊均應公開的假設，這是資訊自由的基本邏輯，此一邏輯應該納入憲法之中，以確認取得公部門資訊為人民之基本權利。基於此一邏輯，所有在國家領土範圍內的人民，皆應該受惠於國家政府公開資訊的義務，而人民要求政府公開資訊也無需說明其對於該資訊具有特殊的利益(specific interest)。相反的，政府拒絕人民要求公開資訊的請求時，具有舉證說明之責任。至於此處所稱的「資訊」，乃指所有政府機關持有的紀錄，無論形式、來源、和紀錄製作的時間。而且，資訊公開的規定應一併適用於被列入機密(classified)的文件，只要被要求公開的機密文件通過相同的測試過程，即應予以公開。另外，揭露義務所涵蓋的政府機關，應著重於其服務類型而非其正式建制(formal designation)。因此，各層級和各部門的政府機關、地方政府、選舉產生的機構、基於法律設立的機構、國有和公營企業、非部會的機構(Quangos)、司法機關、以及承擔公共任務的私營企業。另外，持有可能減少公共利益損害之資訊的私營企業，也應納入資訊公開的範疇(Article 19, 1999：1-3)。

(二) 政府機構應主動公開關鍵資訊(Obligation to Publish)：

若法律只要求政府機關根據民眾請求提供資料仍然不夠，還應該要求政府機構主動出版並廣為傳佈具有重要公共利益(significant public interest)的文件。究竟哪些資訊屬

於具有重要公共利益，因各機關屬性不同而異。資訊自由法僅需明定政府主動公開資訊的義務，以及需要公開的資訊類別。屬於應公開的資訊範疇，最起碼應包含下列五項：(Article 19, 1999：3-4)

- 1、 有關政府機構如何運作的資訊，包括成本目標、審計帳目、標準、成就以及服務遞送場所；
- 2、 有關公眾可能採取的申請、申訴、或其他行動之訊息；
- 3、 有關公眾可以提供意見參與重大政策或立法議案的綱領；
- 4、 政府機關所擁有資訊的類型及其形式；
- 5、 任何影響公眾的政策決定，其內容及塑造該決定的背景資料。

(三) 政府機構應積極促進政府開放(Promotion of Open Government)：

在很多國家，特別是尚未制定或是剛制定資訊自由法的國家，當地公務員對此所抱持的遲疑態度，往往成為政府資訊公開的嚴重障礙。因此，推動公務員接受資訊公開的行動，構成資訊自由體制的重要元素。要採取什麼行動推廣資訊自由法，可簡單分為大眾教育和公務員文化的改變，但仍需根據各國的狀況而定。在法律的層面，只需規範應有足夠的資源和行動投注於促進資訊自由法的落實(Article 19, 1999: 4-5)。

(四) 資訊公開的例外範圍應該受到限制(Limited Scope of Exceptions)：

有關政府資訊公開的例外範圍，應該清楚而且盡量限縮。對於公眾請求取得政府資訊，政府機關只有在進行嚴格的公共利益測試(public interest test)之後，才能予以拒絕。所謂公共利益測試，乃指權衡資訊公開所造成的損害與帶來的公共利益，具體來說，可以分為三個步驟。第一是要拒絕公開的訊息應該與法律所要追求的目標相關，第二是該資訊之公開對於法律所要追求的目標造成重大損害(substantial harm)，第三則是該損害

大於公開資訊所帶來的公共利益(Article 19, 1999: 5-6)。

(五) 政府機關應提供促進公眾取得政府資訊的程序(Processes to Facilitate Access)：

對於民眾請求公開政府資訊的申請，必須迅速且公平處理，且對於任何拒絕案件，都應提供獨立審查的救濟途徑。對於請求資訊公開的決定，應明確界定三個階段的程序，此三階段分別為在資訊擁有機關內的決定、向獨立行政機關提起申訴、以及向法院提起訴訟。政府機關內部應建立開放且可以接近的內部系統，及指定負責處理人民申請資訊公開案件和監督資訊自由法執行的專責單位，以確保公眾取得政府資訊的權利。法律應規範處理人民申請資訊公開案件的時間限制，而且要求拒絕人民申請案件應提供具體的理由，且以書面表示(substantial written reasons) (Article 19, 1999: 7-8)。

(六) 資訊公開的成本原則(costs)：

個人不應由於過高的成本限制而在請求資訊公開時受到阻礙。收費在資訊自由法上一直都是個具爭議性的問題。各國現已廣泛接納，認為收費不該過高以致於嚇阻了民眾的請求。但事實上，絕大多數的國家都允許收取申請政府資訊的費用。在實務上，有些國家對於資訊公開申請案件收費採取雙軌制，包括申請案件的固定費用和基於申請資料所衍生的搜尋和製作費用。其中，第二部分的費用也可能以因為申請案件的性質而有所變動，如針對個人資料、出於公共利益考量、或基於學術著作目的之申請案件，都可以減免資料搜尋和製作費用。有些國家則對於基於商業目的之申請案件課予高額申請費用(Article 19, 1999: 8-9)。

政府透明化分析架構建立之研究

第三章 財政透明化指標之建構

第一節 指標建構之選擇說明

1980年代政府再造運動風起雲湧之際，預算制度的改革成為其中不可或缺的一環。當時紐西蘭、澳洲等國致力於推動財政透明化，但其他大部分國家則將預算改革的重心放在法制鬆綁和建立誘因的機制設計上，對於財政透明化的措施相對較不重視。一直到1990年代之後，國際間相繼發生多次金融風暴和財政危機，直接或間接影響到國際間的財政穩定與經濟發展，各國才開始注意到財政透明化的關鍵地位。

IMF率先於1998年公布「健全財政透明度實行準則：宣言與原則」(The Code of Good Practices on Fiscal Transparency: Declaration and Principles)，並於2001年修正該準則及公布解釋準則條文的「財政透明度手冊」(Manual on Fiscal Transparency)。至2007年時，IMF又大幅修正該準則和手冊內容。基本上，IMF所建立的這一套強化政府財務透明度的整體性架構包括四大層面，分別為：

- (一)釐清政府的職能與責任；
- (二)預算過程的公開化；
- (三)資訊的公開取得性；
- (四)確保資料之真實性；針對每個層面，都進一步提出具體的規範。

與IMF的透明化準則同樣受到國際矚目的是2001年制定的「OECD預算透明化最佳實務」(OECD Best Practices for Budget Transparency)。OECD是在1999年的年度會議中，匯集各會員國執行預算透明化的經驗及想法，以其作為依據，在2001年撰寫完成「預算透明化最佳實務」。該最佳實務分別就(一)預算報告及文件(二)特別揭露事項、以及(三)確認財政報告品質與完整性三大面向，提出如何增進財政透明度的具體規範。

不論是IMF的準則及手冊或是OECD的最佳實務，其目的皆在於透過資訊擴散與觀摩學習的途徑，逐步提升各國財政透明化的水準。雖然這兩個國際組織的要求並無強制力，然而在其大聲的呼籲與積極的推動下，似乎已逐漸展現一些成效，各國政府愈來愈重視財政透明化的議題。吾人自然也希望我國政府能夠搭上這一班改革的列車，儘量遵循財政透明化的國際趨勢和借鏡相關的國際經驗，全面省視及改善臺灣財政資訊的數量、品質及其公開取得性，以建構一個民主課責的優良環境。

至於應該以IMF還是OECD的規範架構作為評估我國財政透明度的依據呢？平心而論，這兩個國際組織所研擬的規範手冊雖不全然一致，但二者都相當完整及嚴謹；不過，「OECD預算透明化最佳實務」相對較為簡潔扼要，而且因為本研究擬進行國際比較，必須仰賴OECD「預算實務與程序資料庫」(Budget Practices and Procedures Database)裡的各國問卷資料，因此若能採取「OECD預算透明化最佳實務」作為比較評估的基礎，其評估指標和問卷資料的一致性應該更高，更為適合。這是本研究最後決定採取「OECD預算透明化最佳實務」規範作為檢驗我國財政透明度及進行國際比較依據的主要原因。

「OECD預算透明化最佳實務」的內容包括三大部份，扼要概述其大方向如下（本文附錄三為OECD預算透明化最佳實務之逐條譯文）：

（一）預算報告部分：

針對預算案應涵蓋之範圍和應有之內容、預算案提出和審議之期程、以及如何編製預算事前報告、預算執行報告和財政長程報告等，提出具體的建議。

（二）特別揭露事項：

規定各項預決算報告中應詳實揭露重要的經濟假設、稅式

支出、政府負債與金融性資產、非金融性資產、員工的退休金給付義務、政府之或有負債（contingent liabilities）⁴等。

（三）要確保各項財政報告的完整性、真實性與課責性：

包括對於會計政策、內部控制和審計稽核的要求；並且主張社會大眾應有取得各項財政報告的管道；以及政府應積極協助民眾瞭解預算過程等規範。

第二節 我國中央政府財政透明化現況評估

以上述「OECD預算透明化最佳實務」為評估架構，來檢視我國目前可以公開取得的各項財政報告和相關的財政法規之後，可以發現我國的財政透明度與OECD的最佳實務標竿仍有相當大的差距，表一逐條予以說明。

表一 中央政府遵循「OECD預算透明化最佳實務」情形

| 「預算透明化最佳實務」規範 | | 我國中央政府遵循情形 |
|--------------------------|---|--|
| 1. 預算報告 (Budget Reports) | | |
| 1.1 預算書 (The Budget) | | |
| a | 預算書應涵蓋政府所有收支，以利評估不同政策方案之間的替代關係。此處「政府」之內涵包括政府所有非商業 | 1.我國中央政府預算書及相關報告披露總預算、非營業基金及營業基金之收支，但大部分政府出資控制之財團法人之收支則未包含在內。截至95年6月為止，政府編列預算捐助成立之財團法人共152個，其中48 |

⁴ 或有負債取決於某些不一定會發生的事件，常見例證包括政府提供的保證貸款、保險計畫及對政府提出的合法索取要求等。預算法第9條所規定的「因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度內之支出者」即屬之。

| | | |
|---|---|---|
| | <p>性活動，如政府出資控制之財團法人、基金會、社會安全基金與非營業型特種基金等，公營事業不包含在內。</p> | <p>個完全由政府出資（如二二八事件紀念基金會、中央廣播電台等），124家為政府出資50%以上，但只有中華經濟研究院等8個財團法人將預算提交立法院。</p> <p>2.民國97年5月立法院通過修正預算法第41條，增列第4項：「政府捐助基金累計超過百分之五十之財團法人及日本撤退臺灣接收其所遺留財產而成立之財團法人，每年應由各該主管機關將其年度預算書，送立法院審議」。</p> |
| b | <p>預算案最遲應在會計年度開始前三個月送交議會，議會須在會計年度開始前完成審議。</p> | <p>1.憲法第59條、預算法第46條與51條之規定符合OECD之規範。</p> <p>憲法第59條：「行政院於會計年度開始<u>三個月前</u>，應將下年度預算案提出於立法院。」</p> <p>預算法第46條：「中央政府總預算案與附屬單位預算及其綜計表，經行政院會議決定後，交由中央主計機關彙編，由行政院於會計年度開始<u>四個月前</u>提出立法院審議，並附送施政計畫。」</p> <p>預算法第51條：「總預算案應於會計年度開始一個月前由立法院議決，並於會計年度開始十五日前由總統公布之」。</p> <p>2.但實際運作時，若為分立政府，常有未能及審議完成之情形。以過去幾年為例，90-95年度均在新年度的元月間完成審議，96年度甚至於遲到6月15日才完成三讀，97年度則回歸正常，於12月20日完成</p> |

| | | |
|---|--|---|
| | | 審議。 |
| c | 預算書(或相關文件)應包括每一項收支計畫的詳細評論。 | 各單位預算書均包含「歲出計畫提要及分支計畫概況表」，提供各項計畫之扼要說明。 |
| d | 在可行範圍內，支出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。 | 92年度起預算書內包含各單位年度施政計畫之衡量指標。 |
| e | 預算須具備中程觀點，提供三年(含新年度)或三年以上的中程財政展望。財政收支與前期所做預測有重大落差時，應作說明。 | 1. 行政院主計處雖自84年度起即開始辦理預算收支中程推估，以掌握未來三年財政收支之發展趨勢，90年2月時亦發布「中央政府中程計畫預算編製辦法」，自91年度起，每年據以制訂中程(四年為期)國家建設計畫及中程資源分配方針，但其收支中程推估結果並未列入預算書。 2. 預算書明列前兩年度之預決算資料，但無預算實績與估測之差異數據及原因說明。 |
| f | 每項計畫均須比對過去一年的實際和預估收支，並更新當年度的估測。非財務績效資料也應提供類似的比對資訊。 | 預算書並未比對過去一年的實際和預估收支，亦未更新當年度的估測。 |
| g | 為求資訊之完備，擁有永久授權的收入或支出，其收支資訊仍應與預算中之歲出歲入並 | 法制上，我國並無永久授權制度。此一規範不適用。 |

| | | |
|---|----------------------------------|--|
| | 列。 | |
| h | 支出應以總額法表達，指定用途的專款收入和規費應分開說明。 | <p>符合要求，說明如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.我國支出以總額法表達。 2.基本上，我國指定用途之專款收入係以特別收入基金處理之。預算法第4條規定：「...有特定收入來源而供特殊用途者，為特別收入基金」。 3.規費收入已劃為單項預算科目。（中央歲入來源別預算之科目名稱包括稅課收入、罰款及賠償收入、規費收入、財產收入、營業盈餘及事業收入、捐獻及贈與收入、以及其他收入七大款。） |
| i | 支出應採機關別的分類方式，並提供功能別和經濟別支出的輔助性資訊。 | <p>依據預算法第37條與10條之規定，支出按機關別方式編列，也採用經常門和資本門的經濟別分類方式。</p> <p>預算法37條：「各機關單位預算，歲入應按來源別科目編製之，歲出應按政事別、計畫或業務別與用途別科目編製之...」。</p> <p>預算法第10條：「歲入、歲出預算，按其收支性質分為經常門、資本門」。</p> |
| j | 應遵循 2.1（見後）的規定，來完成預算報告中所隱含的經濟假設。 | <p>1.行政院主計處定期辦理「全國總資源供需估測作業」，每年11月估測之結果除供行政院作為制定年度施政方針參考之外，次年8月會再依據編定之預算案資料及其他國內外最新財經情勢，進行經濟預測，表達整體經濟未來展望，併同預算案作為立法院審議時之參考資料。</p> |

| | | |
|-------------------------------|---|---|
| | | 2.但各項經濟假設並未進行財政敏感度分析。 |
| k | 應遵循 2.2（見後）的規定，在預算書中附加稅式支出的資料。 | 自90年度起，中央總預算已納入「稅式支出報告」，但僅限於所得稅之稅式支出，未涵蓋所有重大稅目，與OECD最佳作法規範不盡相符。 |
| l | 遵循 2.3～2.6（見後）的要求，預算報告中應包含對政府金融資產和負債、非金融資產、雇員年金給付義務以及或有負債的完整討論。 | （見2.3~2.6之討論） |
| 1.2 預算先期報告（Pre-Budget Report） | | |
| a | 預算先期報告可促進對預算總額和其與經濟互動關係的辯論，此一報告至遲應於預算案公布前一個月提出。 | 我國未編製預算先期報告。 |
| b | 預算先期報告應明確闡述政府的經濟與財政政策的長程目標，提供新年度和未來兩年的財經政策走向，及指出歲入、歲出、預算赤字及公共債務的規模。 | 我國未編製預算先期報告。 |
| c | 先期報告中所隱含的經濟假設應按照 2.1（見後）的規定來完成。 | 我國未編製預算先期報告。 |

| 1.3 月報 (Monthly Reports) | | |
|--------------------------|---|--|
| a | 應於月份終了四週內發布預算執行進度的月報。 | <p>1.財政部編製之「財政統計月報」通常在月份終了後1-2個月後公布，例如，97年度8月之財政月報數據於97年10月8日公告於財政部網站。該月報記載財政收支結存及預算執行百分比，唯僅包括總預算和特別預算之收支，非營業基金並未納入。</p> <p>2.行政院主計處定期（按季）發布預算執行季報，但未按月發布預算執行進度月報。惟依據會計法第82條之規定：「...各機關會計月報，應由會計人員按月向該機關公告之」，目前少數中央機關之網頁可查得該機關之會計月報，行政院主計處則在其網頁上公告針對各機關進行考核之「會計月報評等紀錄表」。</p> |
| b | 月報應顯示每個月份的收支額度及截至報告日的累計收支總數，並比較過去同期的收支狀況。 | 各機關之會計月報和財政統計月報均顯示各月份之收支額度及截至報告日的累計收支總數，其中財政統計月報並比較過去同期的收支狀況。 |
| c | 除了數據資訊之外，月報應提供簡要的評估。若實際數據和預估數據有重大落差時，應提出說明。 | <p>1.財政統計月報中有「提要分析」一節。</p> <p>2.會計月報中要求預算執行率未達80%或超過120%者，須提出說明。</p> |
| d | 支出應採機關別的分類方式，並提供功能別和經濟別支出的輔助性資 | 財政統計月報之支出分類包括政事別、公庫別、經資別，缺乏機關別的預算執行資訊。 |

| | | |
|-----------------------------------|--|---|
| | 訊。 | |
| e | 月報或相關文件應披露政府的賒借活動。 | 財政統計月報僅披露「中央政府在台發行之公債」，未包括其他賒借活動，地方政府之賒借亦不包括在內。 |
| 1.4 年中報告 (Mid-Year Report) | | |
| a | 年中報告內容應包括半年來的預算執行情形，並更新該年度和未來兩年的收支預測。年中報告應在上半個財政年度結束後的六週內提出。 | 1.我國中央政府之「半年結算報告」敘述半年來的預算執行情形，但並未更新該年度和未來兩年的收支預測。 2.根據「97年度中央政府總預算半年結算報告編製要點」規定，行政院主計處應在八月底前將半年結算報告函送審計部，比OCED要求之「六週內提出」的規定稍微寬鬆一些。 |
| b | 年中報告應重新檢視預算書中所隱含的經濟假設，並披露所有因經濟假設改變對預算所造成的影響。 | 半年結算報告中未揭露所隱含的經濟假設。 |
| c | 年中報告應包含政府金融資產和負債、非金融資產、雇員年金給付義務以及或有負債的完整討論。 | 左列事項均未在半年結算報告中揭露。 |
| d | 任何有可能對預算產生實質影響的政府決策或變化因素，都應該在年中報告中予以披露。 | 半年結算報告未提及可能影響預算的政府決策或變化因素。 |

| 1.5 年末報告 (Year-End Report) | | |
|----------------------------|--|--|
| a-1 | 確認最終財務責任的年末報告應於財政年度結束後六個月內提出。 | 決算即為最重要的年末報告，依據憲法第60條之規定，行政院於會計年度結束後四個月內，應提出決算於監察院。 |
| a-2 | 年末報告應經過國家最高審計機關的稽核。 | 依據憲法第105條之規定，審計長應於行政院提出決算後三個月內，依法完成其審核，並提出審核報告於立法院。故年末報告須經我國最高審計機關之稽核。 |
| b | 年末報告應披露預算執行結果與法定預算數的符合程度，亦應披露年度執行中對預算所做的任何調整。年末報告的呈現格式應與預算書一致。 | 決算書之呈現格式與預算書格式一致，亦披露預算執行結果與法定預算數的符合程度、及以追加減預算等收支調整資訊。 |
| c | 年末報告或相關文件應列有非財務性績效資訊，包括各項績效目標與實際達成情形。 | 決算包括「政府施政計畫實施概況」一節，擇要略述施政成效。 |
| d | 年末報告應提供與上年度政府收支比較的資訊。對於非財務性的績效資料，也應提供類似的比較資訊。 | 決算書未提供與上年度政府收支比較之資訊。 |
| e | 支出應以總額法表達，指定用途的專款收入和規費應分開說明。 | 符合規範（參見1.1.h 之說明） |
| f | 支出應採機關別的分類 | 符合規範（參見1.1.i 之說明） |

| | | |
|--------------------------------------|---|--------------------------------------|
| | 方式，並提供功能別和經濟別支出的輔助性資訊。 | |
| g | 遵循 2.3~2.6（見後）的要求，年末報告中應包含對政府金融資產和負債、非金融資產、雇員年金給付義務以及或有負債的完整討論。 | （見 2.3~2.6之討論） |
| 1.6 選前報告（Pre-Election Report） | | |
| a b | 選前報告之目的在於說明大選前國家財政狀況，提供選民參考，並促進政策議題之討論。 選前報告發佈與否，取決於一國憲法的規定與選舉慣例。選舉前報告最好在選舉前兩周內發佈。 | 未編製選前報告。 |
| c | 選前報告所披露的資訊，應與年中報告大致相同。 | 未編製選前報告。 |
| d | 應特別注意確保選前報告的真實性，其編製應符合3.2(見下)的規範。 | 未編製選前報告。 |
| 1.7 長程報告(Long-Term Report) | | |
| a | 長程報告評估當前政策的長期可持續性。長程 | 雖有中程計畫預算編製辦法，但並未編製長程財政報告。總預算書原列有「中央政 |

政府透明化分析架構建立之研究

| | | |
|----------------------------------|--|--|
| | 報告至少每五年應發佈一次，或當政府收支計畫發生重大變化時即行發佈。 | 府中程收支推估表」或「中央政府預算收支趨勢推估」，但自92年度起刪除。 |
| b | 長程報告應評估未來(10~40年)人口統計變動對於預算所產生的潛在影響。 | 未編製長程報告。 |
| c | 長程報告應明白闡述隱含於所有推估預測下的關鍵性假設及各種假設狀況。 | 未編製長程報告。 |
| 2. 特定揭露事項 (Specific Disclosures) | | |
| 2.1 經濟假設 (Economic Assumptions) | | |
| a, b | 預算中所使用的經濟假設若偏離不實，將構成重大財政風險。 應明確闡述所有重要的經濟假設，包括GDP變化、GDP之組成、就業率和失業率、通貨膨脹和利率等預測。 | 中央政府總預算書總說明「經濟發展情勢之檢討與展望」一節中，披露部分變數之經濟估測，如總體經濟、對外貿易、儲蓄與投資、物價變動等。 |
| c | 應執行重要經濟假設對預算的影響的敏感度分析。 | 我國預算編製時，並未進行經濟假設之財政敏感度分析。 |
| 2.2 稅式支出 (Tax Expenditures) | | |
| a | 稅式支出是對特定活動 | 1. 預算法第29條：「行政院應試行編製國 |

| | | |
|---|--|---|
| b | <p>提供稅收優惠所造成的稅收損失。</p> <p>重大稅式支出的估算應列為預算書的補充資訊，並儘可能將達成特定功能的稅式支出與其直接支出並列討論，以供預算決策之參考。</p> | <p>富統計、綠色國民所得帳及關於稅式支出、移轉性支付之報告。」90年度時，中央總預算首次將「所得稅稅式支出報告」納入。</p> <p>2. 97年度中央政府總預算中共含91項稅式支出項目，但僅限於「所得稅」稅式支出，未涵蓋所有重大稅目，與左列要求不盡相符。</p> |
| 2.3 金融負債與金融資產 (Financial Liabilities and Financial Assets) | | |
| a | <p>所有的金融負債和資產都應該在預算書、年中報告和年末報告中披露。每個月的借款活動應公布在月報或相關文件內。</p> | <p>1. 金融負債與資產在決算中披露比較完整，但在預算和年中報告極不完整。</p> <p>2. 借款活動資訊並未每月發布。</p> |
| b | <p>借貸應根據債務的貨幣單位、到期日，固定利率或浮動利率、以及是否可提前償還等項目，予以分類。</p> | <p>決算書中之借款目錄記錄債務之貨幣單位、到期日，但未述明是固定或浮動利率，亦未加註能否提前償還。亦未依這些變項進行分類。</p> |
| c | <p>金融資產應根據現金、可流通的有價證券、對企業的投資和對其他經濟實體提供的貸款等主要型態，予以分類。對企業的投資應單獨陳列。對其他經濟實體提供的貸款應分類列示，以反映貸款的種類，而</p> | <p>1. 決算包含「政府投資目錄」與「財產目錄」(含有價證券)，至於預算、月報和半年結算報告則無金融資產訊息。</p> <p>2. 金融性資產目前係按面值計值，而非市價。</p> |

政府透明化分析架構建立之研究

| | | |
|---|--|--|
| | 且每一類貸款拖欠未償還的歷史資訊也應儘可能及時披露。金融性資產應該按市價計值。 | |
| d | 債務管理工具如遠期合約和換匯交易等，也應予以披露。 | 付諸闕如。 |
| e | 在預算中，應執行利率和匯率變動對於融資成本影響的敏感度分析。 | 未執行敏感度分析。 |
| 2.4. 非金融資產 (Non-Financial Assets) | | |
| a | 非金融資產 -- 包括不動產和設備，應予以披露。 | 決算書中包含固定資產目錄。 |
| b | 非金融資產須按照權責發生制認列，其折舊方法和攤提時間表皆應充分披露。 | 普通基金之固定資產以取得成本入帳，未提列折舊。特種基金雖計提折舊，但其折舊方法和攤提時間表並未充分披露。 |
| c | 未採權責發生制者，應實行資產登記制度，並在預算書、年中報告和年末報告中歸納資產登記系統中的資產目錄。 | 決算書中披露財產目錄、政府投資目錄及債款目錄，但預算和年中報告則無相關資訊。 |
| 2.5 雇員年金給付義務 (Employee Pension Obligations) | | |
| a | 應在預算書、年中報告和年末報告中披露雇員年金給付義務資訊，其為雇員在過去服務中所 | 預算書附錄中收錄公務人員退休撫卹基金之收支餘絀表、餘絀撥補表、與現金流量表三項表格資訊，但並未揭露軍公教人員在過去服務中所累積的應得給付和政府已 |

| | | |
|--|--|--|
| | 累積的應得給付和政府已提撥數二者間的差異。 | 提撥數二者間之差異。。 |
| b | 估算年金給付義務時，應披露主要的精算假設條件。雇員年金計畫名下的資產應依市價計值。 | 未揭露軍公教人員年金給付義務資訊。 |
| 2.6 或有負債 (Contingent Liabilities) | | |
| a | 或有負債取決於某些不一定會發生的事件，常見例證包括政府提供的保證貸款、保險計畫及對政府提出的合法索取要求等。 | 1. 預算法第9條：「因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度內之支出者，應於預算書中列表說明；其對國庫有重大影響者，並應向立法院報告。」 |
| b | 重要的或有負債應在預算書、年中報告和年度財務報告中予以披露。 | 2. 89年度起預算及決算中增編「因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度支出明細表」，但半年結算報告並未包含或有負債。 3. 自90年度起迄今，每年中央所編列的或有負債金額均為3,259億元，係保證在台灣高鐵工程品管嚴重違失、經營不善等重大情節時，得強制收買。這很明顯是不完整的估算，其他或有負債如公務人員退撫基金所潛藏的未來支付缺口、公勞農保虧損之填補、以及多個非營業基金內所提供的各種保證貸款等，皆為或有負債之範疇，但決算書中均略而不談。 |
| c | 在可行範圍內，應披露或有負債的總額及種 | 預決算所附之「因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度支出明細表」，並未記 |

| | | |
|--|---|---|
| | 類，並儘可能公開各類或有負債拖欠的歷史資訊。或有負債無法量化時，則應明列描述之。 | 載或有負債之種類及拖欠之歷史資訊。 |
| 3. 真實性、控制與課責 (Integrity, Control and Accountability) | | |
| 3.1. 會計政策 (Accounting Policies) | | |
| a | 所有報告都應附帶闡述相關會計政策的概要說明。應闡明的事項包括所使用的會計基礎（如現金制或權責發生制）、以及任何偏離一般公認會計規範的做法。 | 預決算報告未明確說明所使用之會計政策。 |
| b | 財政報告皆應採用一致的會計政策。 | 雖然我國會計法17條第2項規定：「凡性質相同或類似之機關或基金，其會計制度應為一致之規定。政府會計基礎，除公庫出納會計外，應採用權責發生制。」此外，預算法第72條規定：「已發生而尚未清償之債務或契約責任部分，經核准者，得轉入下年度列為以前年度應付款或保留數準備」。故基本上，我國收入面採權責發生基礎，支出面則採用「修正權責發生基礎」（此為政府會計準則公報第二號所訂名稱），亦即權責發生基礎加上預算保留數之規定。 |
| c | 若必須改變會計政策，則應說明變更的性質和原因；並在可行範圍 | 會計政策變更所造成的歷史數列銜接的困難，必須更加注意改進。例如立法院預算中心在「94年度中央政府總預算案整體評 |

| | | |
|---|--|---|
| | 內，調整前期資料，使新舊資料能在相同基礎下進行比較。 | 估報告」中指出，一級用途別科目「人事費」項下之「兼職酬勞金」在90年度改列入「業務費」科目，同時將人事費中的「退休退職慰問金」改列為「獎補助及損失」科目；93年度又將「退休退職慰問金」改回「人事費」科目中，使得使用者無法在一致性基礎下進行比較。 |
| 3.2. 制度和責任 (Systems and Responsibility) | | |
| a | 應建立一套包括內部審核機制的動態財務控制系統，以確保各項報告內容的真實性。 | <p>1.會計法95條：「各機關實施內部審核，應由會計人員執行之」以及民國89年12月制定的「內部審核處理準則」，二者是會計人員執行內部審核的重要依據。</p> <p>2.為求強化內部審核機制，行政院主計處日前已於會計法修正草案中，將第四章內部審核納入內部控制精神，改為「第三章內部控制及審核」，修正後條文第49條為「各機關為提昇施政效能、法令遵循及提供可靠完整財務資訊，應建立並維持有效之內部控制制度，且應由機關長官督促所屬人員設計及執行。其實施準則，由行政院定之。」此修正案將報行政院及立法院審議。</p> |
| b | 每份報告皆應附有財政部長和負責編製預算的高層官員的負責聲明。財政部長要確認所有可能對財政產生影響的政府決策都已包括在報告中，高層官員則須保證 | 預算書、半年結算報告與決算均無類似之聲明。 |

| | | |
|---|---------------------------------------|--|
| | 財政部已運用其最佳專業判斷來編製報告。 | |
| 3.3. 審計 (Audit) | | |
| a | 年終報告應由國家最高審計機關遵循一般公認的審計原則進行審計。 | 依據憲法第105條規定，審計長應於行政院提出決算後三個月內，依法完成其審核，並提出審核報告於立法院。故我國符合年終報告應由國家最高審計機關進行審計之要求。 |
| b | 最高審計機關出具的審計報告應經過議會的審查。 | 依據決算法28條規定，立法院應於審核報告送達後一年內完成其審議，如未完成，視同審議通過。符合左列規範。 |
| 3.4. 公眾和議會監督 (Public and Parliamentary Scrutiny) | | |
| a | 議會應有機會和資源以有效地檢視它認為應該接受檢視的財政報告。 | <p>1.我國立法院有議決預算案和審查決算審核報告之職責，亦有權檢視經費支用之考核報告（按預算法第61條規定：「各機關執行歲出分配預算，應按月或分期實施計畫之完成進度與經費支用之實際狀況逐級考核之，並由中央主計機關將重要事項考核報告送立法院備查」）。</p> <p>2.立法院預算中心和審計部是協助立法院檢視財政報告的最重要資源，不過二者皆有人力不足，以致於未能充分發揮影響力的問題。</p> |
| b | 所有在「最佳做法」中提及的財政報告都應公開，民眾應可免費在國際網路上讀取。 | 已定期發布之預、決算和半年結算報告、財政統計月報等，皆能免費自網路下載讀取。其他如先期報告、月報、長程報告、選前報告等，則未編製。 |

| | | |
|---|-----------------------------|---|
| c | 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。 | 行政院主計處與立法院等相關預算決策單位的網頁上，可以找到預算編製、審議、執行和決算過程的法規條文，但是缺乏對於整體預算過程清楚明白的系統性說明。亦未見其他任何提升公民和非政府組織瞭解預算過程的作法。 |
|---|-----------------------------|---|

資料來源：本研究自行整理

此處歸納表一所提之我國中央政府財政透明化的幾項重大缺失：

(一) OECD規範要求預算書應涵蓋政府所有收支。此處「政府」之內涵包括政府的所有非商業性活動，故除了一般公務預算之外，政府出資控制之財團法人、社會安全基金與非營業型特種基金等活動皆含括在內。但實際上，我國中央政府預算書及相關財政報告雖披露總預算、非營業基金及營業基金之收支，但大部分政府出資控制的財團法人收支並未包含在預算書內。⁵我國中央政府捐助成立的財團法人數目眾多，所使用的預算資源亦十分龐大，未經清查，難以窺得全貌。根據一份立法院的內部數據顯示，截至96年度為止，中央政府編列預算捐助成立的財團法人共計123家，捐助金額達1,065億元，累計政府捐助基金金額占期末基金餘額比率幾近八成（79.82%）。

(二) 預算書中應提供三年(含新年度)或三年以上的中程財政展望。我國行政院主計處雖自84年度起即開始辦理預算收支中程推

⁵ 除了官設財團法人之預算資料未披露之外，有些學者專家指出，我國具有社會安全基金性質之財政收支亦未納入財政收支統計，與規範要求不符。因我國勞工保險、公教人員保險、軍人保險、農民健康保險及全民健康保險等各項社會保險，皆具有強制性，是政府以公權力達到行政目的之行政行為，對於資產與負債擁有完整處分權，符合GFSM 2001的社會安全基金定義，故應視為特殊型態的政府單位，其收入與給付須列入政府財政收支統計。但目前我國卻將這些社會安全支出列於個別營業基金及信託基金之中，僅有各級政府以雇主身分負擔的社會保險費、以及由政府分擔的社會保險費補助款才包括在政府總歲出（即一般基金）之中。（參見徐偉初、朱澤民，2006）。其實，是否應將社會安全基金之收支全數納入政府普通基金之中，有其爭議。由財政透明化之角度觀之，只要將社會安全基金之財政收支資訊於總預算書中客觀披露，即可符合透明化之基本要求。

估，以期掌握未來三年財政收支的發展趨勢；且於90年2月時發布「中央政府中程計畫預算編製辦法」，據以制訂四年為期的中程國家建設計畫及中程資源分配方針；但其收支中程推估結果並未列入預算書中，與OECD規範不符。

- (三) 我國未編製「預算先期報告」(pre-budget report)。預算先期報告可以促進民眾對政府預算規模和其與經濟互動關係的辯論，根據OECD的建議，該項報告至遲應於預算案公布前一個月提出。
- (四) OECD最佳實務建議，政府應在選前兩週發布「選前報告」。其目的在於說明大選前國家的財政狀況，提供選民參考，並可促進政策議題之討論。我國從未編製此項報告。
- (五) OECD要求至少每五年發佈一次長程財政報告。以評估當前政策的長期可持續性，或是在政府收支計畫發生重大變化時即行發布亦可。我國目前中央僅有「中程計畫預算編製辦法」，而無長程財政推估或長程財政報告。而且自92年度起，還將原先列在總預算書內的以四年為期的「中央政府預算收支趨勢推估表」予以刪除。⁶
- (六) 儘管中央政府已逐步開始披露各項OECD要求納入財政報告的特定資訊。包括重要經濟假設、金融負債和資產、不動產和設備等非金融性資產、政府投資目錄、財產目錄、軍公教人員年金給付義務資訊、或有負債…等，不過其披露形式和完整度皆與最佳實務的理想有極大的落差，尚待更積極的落實及改進。
- (七) 最後，OECD建議，財政部門應主動促進公民和非政府組織對於政府預算過程的瞭解，而非被動的等待民眾的查詢而已。目

⁶ 由於92年度起，依法支出的預算比重高達七成，陳水扁總統又宣示四年內不加稅，加以中央年度舉債空間已達上限，故行政院主計處不再於預算案中提供中程財政收支推估資料。參見蔡美娜(2008：86)。

前我國行政院主計處、立法院和審計部等相關預算決策單位的網頁上，可以找到預算編製、審議、執行和決算過程的法規條文，但是缺乏對於整體預算過程清楚明白的系統性說明；而且相關的財政報告內容大都流於龐雜難懂，論者冠以「有字天書」之譏，造成極大的閱讀障礙。

總之，相對於威權時代政府預決算資訊處於機密封閉的黑盒子時期，在現代的民主社會中，我國中央財政資訊的透明度已有極大的突破及進展。但若相較於日益嚴密完整的財政透明化的主要國際規範，我國中央財政資訊的數量、品質與公開性顯然仍有不足之處。

第三節 財政透明度之國際比較

前一節已初步評估我國中央政府的財政透明度，惟站在研究立場或實務貢獻的考量上，僅評估自己國家的情況，難以徹底瞭解本國在國際上的定位，也無法有效達到激勵本國朝向更良善治理的目標。基於此，本節進一步進行財政透明度的跨國比較。

納入本研究國際評比的對象是填答OECD「預算實務與程序調查」(OECD Budget Practices and Procedures Survey)問卷的38個國家。⁷包括OECD 30個會員國及巴西、阿根廷、智利、哥斯大黎加、秘魯、委內瑞拉、以色列、斯洛維尼亞等8個非會員國。此一調查在OECD組織的主導和World Bank的協助下，於2003年即曾執行一次，2007年進行第二次修正問卷的調查。第二次調查的問卷是由各國預算官員在該年1至4月間上網填答，再於5月底的OECD高層預算官員年度工作會議時，確認各問卷填答資料的正確性，並於當天夏天時再次進行確認。最後結果在2007年11月時正式公布於OECD網站。

⁷ OECD「預算實務與程序調查」資料庫之網址為
<http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>

爲了選取適當的評量指標，本研究先檢視OECD「預算實務與程序調查」問卷的所有題目，再由其中篩選出與「OECD財政透明化最佳實務」規範一致之問項，作爲國際比較之評量指標。最後總計篩選出19項指標（參見表二），原則上符合每一問項特徵者，即給予1分，否則不予計分。總分愈高者，代表其財政透明度愈高。因爲納入比較的38個國家已答覆這19道問項，故本研究不需另行蒐集其資料，只須檢視臺灣的財政法令規章和實際作法是否符合這19道問項之特徵即可。

基本上，這19道指標屬於客觀性的評估指標，答案爲「是」或「否」，並未涉及太多主觀性的質性評估。研究團隊在完成初步評估之後，舉行一場學者專家座談，邀請來自於學界、審計部、行政院主計處與立法院預算中心的學者專家共八人，就整個評估架構和評估結果提出詳細討論，再參酌其意見進行修正，才完成本研究之國際評估結果。評估結果顯示，在19項財政透明度的評量指標中，我國中央政府只符合11項，其他8項不及格。表二列出19項指標的內容，前11項是我國遵循的項目，後面8項爲我國表現不及格的項目。表二並逐一計算符合各項指標的國家數目。令人最失望的是在我國表現不及格的8個項目之中，有2個項目的遵循國家數目都在30個以上，我國是極少數未能遵守規範的國家之一，即第15項每半年應修正財政收支估測的要求、與第17項應定期發布長程財政估測的問項。這兩項皆與財政估測有關，顯示我國在財政估測風險的掌控上，相對較不重視。不過，遵循第2項、第4項與第6項的國家並未過半，我國是少數大致符合這3項規範要求的國家，這則是應給予政府肯定之處。⁸

⁸ 第2項指標要求中央預算書必須涵蓋各級政府的收支，雖然我國中央政府總預算書中並沒有各級政府詳盡的收支計畫內容，但確實提供了各級政府財政收支的總額數據，對於財政收支之整體性有所助益。第4項指標要求預算書納入稅式支出資料，雖然我國中央總預算目前所提供的稅式支出報告內容僅限於所得稅之稅式支出，未涵蓋所有重大稅目，與OECD最佳作法之理想尚有落差，但本調查無法一一評估各國制度落實之程度，僅能就其是否提供資訊予以評分，我國目前作法雖不完美，但已符合得分之基本標準。第6項指標要求預算書中儘量納入非財務性績效資訊，此與上述稅式支出變項相同，我國提供的非財務性績效之資訊品質未必

圖一依據評估總分之高低，陳示各國財政透明度之排名。評估指標共19項，每題1分，總分爲19分。分數最高的是斯洛伐克（Slovak Republic），獲得17分，美國和荷蘭並列第二，獲得16分。美國和荷蘭一向在預算制度和財政資訊的改革上，不遺餘力，故在評比中獲得高分，自不意外。但斯洛伐克的政府預算制度和其運作少有人予以注意，此次在評比中拔得頭籌，不得不令人刮目相看。根據IMF(2002)報告顯示，斯洛伐克自2000年起，即開始依循「IMF財政透明度手冊」之指示，逐項改進其不符合規範之處，今日看來，其努力顯然已收得具體的成效。

在國際評比中敬陪末座的3個國家都只得到9分，分別是墨西哥、秘魯和以色列。我國得到11分，低於總平均值12.3，在全部受評的39個國家中，與英國、義大利、西班牙、盧森堡、丹麥等5個國家並列第23名，表現並不十分理想。本研究將在末節中，針對我國中央政府未能取得分數的評估項目上，提出相對應的政策建議。

在提出政策建議之前，吾人必須提醒讀者，圖一雖然勾勒出各國中央財政透明度之排名，但「OECD財政透明化最佳實務」的規範其實多達60餘項，但因在OECD資料庫中找到屬於客觀性質的對應問項只有19項，因此此一國際評比的指標架構相當簡略，並非建立在完整的評比架構上。其次，儘管這19項指標基本上是屬於客觀性質的指標，但各國問卷填答人員在選擇「是」或「否」的答案時，由於其專業能力或對問題意涵認知之差異，若干問項仍有可能受到填答人員主觀判斷之影響，進而降低答案的可比較性及評比結果之正確性。⁹因此，圖一只能描繪這39個國家遵循財政透明規範的大致樣貌，吾人不應過度重視排名先後，更重要的是從中找出各國領先或落後之關鍵因素，以

良好，但在作法上已達到公開這些績效資訊的要求，民眾可以進一步給予監督及批評。

⁹ 例如，第11項指標爲「預算書內容包括所有預算外支出和非營業基金」，若填答人員對於預算外支出（off budget expenditures）之解讀不同，便可能降低評比結果之準確度。

作為克服改進我國財政透明度弱點之參考。

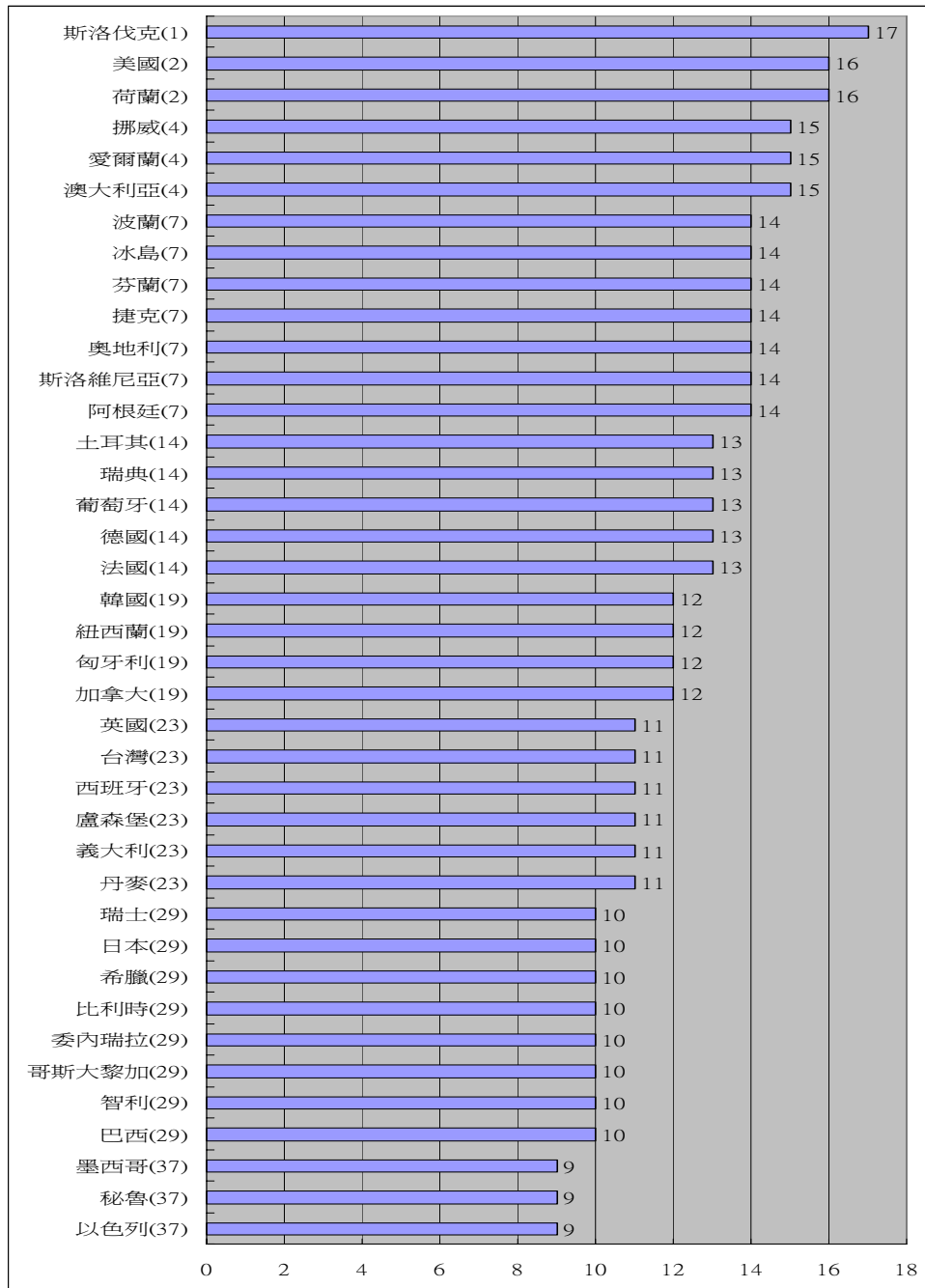
表二 中央政府財政透明化之國際比較

| 評 估 指 標 | | 遵循 國家 個數 | 未遵循 國家 個數 |
|---------------|------------------------------------|----------------|-----------------|
| 一、我國中央政府遵循項目 | | | |
| 1 | 預算案最遲於會計年度開始前三個月送交議會。 | 27 | 12 |
| 2 | 中央政府提交立法部門的預算書涵蓋各級政府的收支。 | 13 | 26 |
| 3 | 預算書包括機關別的支出分類方式。 | 31 | 8 |
| 4 | 預算書揭露主要的總體經濟假設。 | 37 | 2 |
| 5 | 預算書包含稅式支出資料。 | 19 | 20 |
| 6 | 預算書包含或有負債資料。 | 23 | 16 |
| 7 | 在可行範圍內，支出計畫儘量提供包括績效目標在內的非財務性績效的資訊。 | 19 | 20 |
| 8 | 每個月份的財政收支額度及截至報告日的累計收支總數按月發布。 | 25 | 12 |
| 9 | 政府各部會建立內部審核機制，以確保財政資訊的真實性。 | 37 | 2 |
| 10 | 決算經過國家最高審計機關的稽核。 | 38 | 1 |
| 11 | 審計機關審查預算執行之結果對外公開。 | 35 | 4 |
| 二、我國中央政府未遵循項目 | | | |

| | | | |
|----|---|----|----|
| 12 | 預算書包括政府所從事的所有非商業性活動的收入和支出（包括所有預算外支出和非營業基金）。 | 23 | 16 |
| 13 | 預算文件包括經濟假設的財政敏感度分析。 | 17 | 22 |
| 14 | 預算所使用的經濟預測的建構方法對外公開。 | 12 | 27 |
| 15 | 財政收支估測至少每半年修正一次。 | 30 | 9 |
| 16 | 預算書提供三年(含新年度)或三年以上的中程財政展望。 | 21 | 18 |
| 17 | 至少每五年發佈一次長程財政估測，或收支計畫發生重大變化時即發佈長程財政估測。 | 31 | 8 |
| 18 | 長程財政估測包括未來人口變動對於預算所產生的潛在影響的評估。 | 16 | 23 |
| 19 | 提交給議會的預算文件或財政統計包括以權責發生制編製的財務資訊。 | 22 | 17 |

資料來源：本研究整理。

政府透明化分析架構建立之研究



圖一 各國財政透明度排名

資料來源：本研究整理

第四章 資訊透明化指標之建構

第一節 指標建構之選擇說明

對於政府資訊透明化在全球的推動，許多國際政府間組織和非政府組織都給予相當的關注，其中尤以第十九條組織(Article 19)最為著名。第十九條組織(1999)曾對此提出九項指導原則，希望引領各國的資訊公開法制建立。而將各國的實踐成果納入比較，則以公共廉潔中心(Center for Public Integrity)所做的全球廉潔報告(Global Integrity Report)最為完整。公共廉潔中心為美國知名電視談話節目六十分鐘(60 Minutes)的前製作人Charles Lewis於1989年建立的，該中心自2002年展開對於25國廉潔指標的評估，並於2004年公布第一份評估報告。其後，該中心持續擴大受評估國家的範圍，並於2006年和2007年分別公布第二次及第三次的全球廉潔報告。¹⁰該項報告對於各國資訊透明化的評估包括兩個方面，一個是資訊公開法制的建立，一個是資訊公開法制的有效執行。第一個部份有三個問題，第二個部份有五個問題，前者以「是」或「否」的方式回答，「是」代表100分，「否」代表0分。後者則是用五級配分方式，依其所需費用或時間的合理性，分別給予100、75、50、25、或0分。除了全球廉潔報告之外，由銀行資訊中心(Bank Information Center)和資訊自由組織(Freedominfo.org)共同推出的「國際金融機構透明化資源」(IFI Transparency Resource)，也整合不少於公共機構資訊透明化相關的指標，提供政府資訊透明化評估指標的極佳參考。¹¹

¹⁰ Global Integrity報告的網址：<http://www.globalintegrity.org/aboutus/story.cfm>

¹¹ 由Bank Information Center與Freedominfo.org, 所提供的IFI Transparency Resource其報告網址為：<http://www.ifitransparencyresource.org/en/index.aspx>

本研究所採取的資訊透明化評估架構，即以全球廉潔報告之中類別一的「公民社會、公眾資訊、與媒體」(civil society, public information, and media)之下的第三次類別「公眾取得政府資訊」(public access to information)為基礎，結合第十九條組織的九項指導原則，同時納入資訊透明的概念之中，愈來愈形重要的「流程公開」(procedural transparency)與「績效公開」(performance transparency)，以及參考「國際金融機構透明化資源」之中「揭露政策和程序保障」(Disclosure Policies and Process Guarantees)主題的相關指標。據此，本研究所採取的評估架構分為四部分，第一、第二部分對應全球廉潔報告之中「公眾取得政府資訊」次類別下的兩項問題，「公民是否具取得資訊的權利」和「取得資訊的權利是否有效」，為求項目名稱的簡潔，本研究將這兩部分命名為「資訊公開的法制化」和「資訊公開法制的執行程度」。第三部分是「資訊公開的適切與完整性」，評估法定公開義務的執行程度，以及「流程公開」與「績效公開」的整備程度。第四部分是「資訊公開例外條件的合理性」，則是評估限制資訊公開的條件是否合理。以下將分別說明各部份的評估指標內涵，及其所對應或參考的重要原則或國際指標。

一、資訊公開的法制化

(一) 指標內涵及其評估方式：

本指標共分為三項，每項若答案為「是」或「否」，「是」給予100分，「否」給予0分。

- 1、 政府資訊公開法的頒定(規定政府之主動與被動公開義務)
- 2、 立法賦予申請公開資訊被拒絕時的訴請法院裁決的權利
- 3、 是否有制度化管道提供人民申請政府資訊

(二) 指標概念：

政府資訊公開是當代社會對於政府的根本訴求，也是民主政治發展的關鍵。今日由於福利國家或給付行政思想之興起，政府功能急速擴張，其所需掌理之事務日益龐雜，範圍觸及人民生活的各個角落，並因此蒐集及儲存大量資訊。相對於政府

機關，一般民眾所擁有的資訊相當有限，若缺乏有效的公開機制，不但無法建立民眾對於政府機關的信任，更有害於憲法所保障人民知的自由之充分實踐。有鑑於此，美國於1966年率先制定「資訊自由法」(Freedom of Information Act)，其精神即在於明確賦予個人索取公部門及其他政府機構所握有資料之權利，無論這些資料被稱為檔案、紀錄、文件或資訊。

政府為保障人民知的權利，本於「資訊共享」及「施政公開」之理念，應制定政府資訊公開法，明定人民公平利用政府依職權所作成或取得資訊之權利，除能增進一般民眾對公共事務之了解、信賴及監督外，更能有助於促進民主參政。然而，僅有法律之頒布仍嫌不足，還需其法律明確授權人民申請政府未主動公開之資訊的權利，以及當此一申請受到拒絕時，人民擁有適當的救濟程序，特別是能夠訴請法院裁決人民之申請案件應否准許。

(三) 相關對應原則與國內外參考指標：

政府資訊公開的法制化，可以說是政府資訊透明的首要原則。誠如世銀削減貧窮和經濟管理部的經理Roumseen Islam所稱，資訊自由法決定公民或私人團體獲取公部門所擁有資訊的形式，是界定人民享有取得政府資訊權利的基礎，象徵對於資訊流通限制的減少(Islam, 2003: 11-12)。在有關政府透明度的評估指標之中，全球廉潔報告(Global Integrity Report)每年對於各國政府廉潔程度的評估之中，有三項與此相關，分別是「在法律上，公民是否享有取得資訊的權利」、「在法律上，公民是否有權查閱訊息和基本的政府記錄」、以及「在法律上，若接近政府的途徑被拒絕，人民是否享有提出上訴的權利」(Global Integrity, 2007)。

二、資訊公開法制的執行程度

(一) 指標內涵及其評估方式：

本指標共分為三項，每項若答案為「是」或「否」，並依照其所需時間和費用的合理程度，給予100、75、50、25、0五

種分數。

- 1、 民眾申請政府資訊，是否於合理時間內獲得回覆
- 2、 政府資訊申請使用的費用是否合理
- 3、 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
- 4、 對於申請政府資訊被拒絕所進行的救濟程序，其所需費用是否合理
- 5、 對於民眾申請政府資訊的拒絕，是否給予理由

（二）指標概念：

承接上述的評估指標，要有效實踐法律所賦予人民提出申請要求政府公開其資訊的權利，除了資訊目錄、申請程序、以及救濟程序的形式開放之外，其申請程序亦應滿足過程簡便、結果順利、以及收費合理的實質開放要件。在程序簡便的要求上，政府資訊申請使用程序應儘可能建立多種申請途徑，特別是線上申請途徑，提供線上的表單下載，並視所申請資訊的重要程度，盡可能簡化人民所需提示之其他相關證明文件。其次，在政府資訊申請使用的是否容易成功的指標上，則是要求無法定理由下，資訊公開之申請應給予許可。而整體的申請案件成功率，則可視為申請使用是否容易成功的最重要標準。至於收費，一向是資訊自由法上具爭議性的問題。各國已普遍接受，認為收費不該過高以致於嚇阻民眾的請求。但事實上，所有的法律都允許適當費用之收取。至於何謂適當，只要是提供資訊所涉及之必要成本，如文件搜尋、文件複製與重製、檢討是否為例外要求、以及提供過程，都可列為其實際成本。作為資訊公開的評估指標，其所需評估者乃為受評機關是否提供費用之計算方式，以及該計算方式是否超過上述之必要成本。至於收費標準，鑒於各機關公開或提供之資訊種類繁多，未盡相同，故授權由各政府機關定之，以應實際狀況所需，而非評估政府資訊公開時所需探討之對象。

(三) 相關對應原則及國內外參考指標：

在十九條組織(Article 19)所推動的「資訊自由立法原則」之中，有二項重要的精神與申請取得政府資訊的成功率及費用合理性息息相關。首先是第五項「促進資訊取得的過程設計」原則(Process to Facilitate Access)，強調對於取得政府資訊的申請必須迅速且公平的處理，對於任何被拒絕的案件，都應允許其接受獨立審查。法律應制訂明確的時間表，對於民眾提出的要求做出回應。對於民眾要求的回應，應採取的形式為發出書面通知，並說明其所應負擔的費用。若同意取得政府資訊的申請，應允許民眾說明他們所想要的提供形式，而且是可行且實際的。上述各項資訊提供及其方式的請求，應給予上訴的機會。其次是第六項成本原則，主張個人不應該因為成本過高而在申請政府資訊時受到阻礙(Mendel, 2003a: 31-33)。對此，公共廉潔中心(Center for Public Integrity)和「國際金融機構透明化資源」(IFI Transparency Resource)曾分別提出相應的評估指標。對於申請取得政府資訊的成功率，公共廉潔中心(2007)提出的指標為「取得資訊的權利實際上是否有效」。而對於費用合理性，「國際金融機構透明化資源」提出的指標則為「申請政府資訊的收費是否適當」。必須加以說明的是，關於收費合理性的指標，「國際金融機構透明化資源」的評估重點在於對於受到影響的個人，金融機構的運作文件應免費提供。如要將該指標轉換為評估一般政府機構的資訊提供收費，則重點應在於不應加收作業成本以外的費用(Bank Information Center & freedominfo.org, 2005: 28)。

三、資訊公開的適切與完整

(一) 指標內涵及其評估狀況：

本指標共分為三項，每項若答案為「是」或「否」。

- 1、 是否充分執行法定之主動公開規定
- 2、 是否提供服務流程的說明

3、 是否提供部門績效評估

(二) 指標概念：

目前電腦和網路使用非常普及，再加上政府推動「電子化政府」已超過十年，各級機關均有專屬網站，甚至也有「我的E政府」網站，統整全台各政府機關網站，便利使用者查詢使用。儘管上網公告只是諸多資訊公開的途徑之一，但是，網路公告無疑是最便利、最普遍、最即時、也最有效率的資訊公開方式。根據我國政府資訊公開法第七條第4~10款，政府資訊應主動公開的項目包含：「行政指導文書」是否有公開上網、「施政計畫」是否有公開上網、「業務統計」是否有公開上網、「研究報告」是否有公開上網、「預算與決算」是否有公開上網、「請願訴願」是否有公開上網、「公共工程採購契約」是否有公開上網、「支付或接受之補助」是否有公開上網、「合議制會議紀錄」是否有公開上網，共九項。然而，上述各項，僅限於靜態資料的陳列，若要有助於人民對於政府各項服務的了解，以及對於政府施政的課責，還需加入「服務流程」的說明，以及「部門績效評估」的公開。

(三) 相關對應原則與國內外參考指標：

在十九條組織(Article 19)所推動的「資訊自由立法原則」之中，有三項重要的精神與資訊公開的範圍息息相關。第一是遵循最大揭露原則(Maximum Disclosure)，其核心概念為假定公開，也就是認為若機關欲拒絕承擔資訊公開的責任，則有礙其正當性的建立。因此，法律的範圍必須極廣闊，每個人都應該受惠於這項權利，資訊、紀錄都應廣泛定義，所有正受到機關考慮的資訊，不管形式、創造的時間、誰創造，都應該列入公開的範圍。而且，所有的公部門組織都一體適用，沒有機關應該被排除在此項法律之外(Mendel, 2003a: 25-26)。其次是公部門有出版資訊的義務(Obligation to Publish)，只要求公部門在民眾要求之下提供資料是絕對不夠的，還需要各機關主動公開，並透過適當的傳播管道。儘管，資訊的出版及其適當管道涉及

一定之資源條件，但是新科技推陳出新讓府資訊的出版與傳播更加容易，也意味著政府所承擔的出版義務日益增加(Mendel, 2003a: 26-27)。另外，則是第七項原則，要求公部門會議應該向公眾公開(Mendel, 2003a: 34)。

對於政府資訊公開是否已達完整之境界，國外尚無具體的指標可供參考。倒是我國在通過政府資訊公開法後，積極推動政府資訊公開的民間組織曾於2007年就行政院所屬各機關進行評估，而其所用的評估指標，就是政府資訊公開法第七條所列的各項政府應主動公開的業務範圍(台灣動物社會研究會，2007)。儘管，直接用法律規定作為公開完整性的標準，簡單明確，但是，由於各國法規所規定的公開項目不盡相同，要便於國際比較，本研究僅以「是否充分執行法定之主動公開規定」，作為評估指標。

另外，所謂「流程公開」(procedural transparency)，乃指政府決策與執行過程的透明公開，以提升政府施政對於民眾的可預測程度，並減少貪污的可能性(Jae Moon, 2003: 4)。因此，流程公開也可分為決策過程的公開和政策執行的公開，前者如政府機關策略目標與政策框架的公開、重要決策會議的會議紀錄公開、以及合議制機關投票紀錄的公開(OECD, 2003: 5)。後者則可包括行政機關核發執照、許可、註冊、和其他行政手續(formalities)。至於「績效公開」(performance transparency)，則是指將政府施政績效充分揭露，以創造足夠的壓力，讓政府致力於績效提升。有關績效公開的提倡，麥肯錫公司於2006年對美國政府生產力所作的報告，發揮極為重要的角色。在這份報告中，麥肯錫公司強調績效公開除了應該發布年度績效報告書和公開個別政府計畫的績效評估，還需具備可比較性(comparability)、可接觸性(accessibility)、和獨立性(independence)，以提高公開之績效的可理解性和明確程度(Danker et al., 2006:11, 15-16)。

四、資訊公開例外條件的合理性

(一) 指標內涵及其評估方式：

本指標共分為五項，每項若答案為「是」或「否」。

- 1、 資訊公開的法定例外範圍，是否明確與有限
- 2、 對於資訊公開申請的決定，是否要求通過公共利益測試

(二) 指標概念及評估方式：

所有的資訊自由法都有其不適用的範圍，不適用的理由不外乎國家安全、個人隱私、商業機密、法律執行、公共秩序、和政府內部決策。大部分的法律要求在封鎖資訊之前，必須要說明資訊公開會帶來的損害，而對於損害的測試則因被保護的資訊種類而異。一般而言，隱私、保護內部決策及國家安全都是最高級的被保護資訊。此外，有些國家的資訊自由法案則規定，要封鎖資訊必須進行「公共利益測試」，以求封鎖資訊及資訊公開兩者公共利益之間的平衡。具體來說，要評估資訊揭露政策的合理性，首先必須受評估機關公開其不適用資訊公開法之業務資料範圍，其次是檢視資訊公開的不適用範圍是否明確與適當。對於第二項所稱「不適用範圍是否適當」，若該機關已聲明為符合法律執行或公共秩序之需要，實無從判斷其是否適當。因此，要進行此項評估唯有根據該機關所公布之不適用範圍是否具體，以及該機關是否具有明確的公共利益分析模式。此外，資訊之公開如有損害第三人之權益或當事人之隱私，也應提供適當之救濟程序，尤其重要的是，行政機關應聲明其對資訊公開所採取的隱私權政策，一方面可以增強民眾對於提供政府個人資訊時的信心，一方面也可以作為民眾權益受到侵害時權利主張的基礎，從而減少民眾與政府之間的衝突。

(三) 相關對應原則及國內外指標：

在十九條組織(Article 19)所推動的「資訊自由立法原則」之中，有一項原則對於資訊揭露政策合理性具有引導作用，也就是該組織對於資訊自由立法所標舉的第四項原則，「例外範

圍的有限性」(Limited Scope of Exceptions)。該原則強調應清楚地不適用資訊公開的例外範圍，並應接受嚴格的「損害」與「公共利益」的測試。從範圍的界定來看，十九條組織認為應以法律明定的合法目的、資訊公開造成致重大損害、以及資訊公開所造成的損害大於公共利益三個條件為限。從程序上來看，則是應該將拒絕資訊公開的理由，其舉證責任課予拒絕公開的主管官署(Mendel, 2003a: 28-29)。在「國際金融機構透明化資源」(IFI Transparency Resource)的指標之中，有兩項對於評估資訊揭露政策合理性具有參考價值，分別是對於揭露政策和揭露例外的規範。在揭露政策上，「國際金融機構透明化資源」要求「機構必須有揭露資訊的政策，且該政策必須透過公告週知，經過適當的公眾討論，讓公眾可以充分知道而了解」。在揭露例外的規範上，「國際金融機構透明化資源」則要求「機構應該闡明揭露與不揭露的明確標準，並盡可能限縮不揭露的例外狀況」(Bank Information Center & freedominfo.org, 2005: 27-28)。

第二節 我國中央政府資訊透明化的初步評估

為能適當評估我國政府資訊公開的執行成效，以和國際相關評估指標接軌，並提供政府提升資訊公開的具體建議，本節將根據前述的分析架構，提出我國資訊透明化的初步評估。同時，為便於和公共廉潔中心的全球廉潔報告進行比較，本研究也將與該報告對應之評估項目（第一、二項）給予評分。根據此一評估，我國政府資訊透明化的在「資訊公開的法制化」項之評分為100分，在「資訊公開法的執行有效程度」項目之評分為85分，兩項合計為93分。茲將本研究的評估結果，按照前述的指標順序說明於下。

一、資訊公開的法制化

（一）政府資訊公開法的制定

政府透明化分析架構建立之研究

- 1、 評估結果：是（100）
- 2、 說明：我國於2005年通過政府資訊公開法，規定政府之主動公開與被動公開義務，該法於12月28日公佈施行。

（二）立法賦予申請公開資訊被拒絕時的訴請法院裁決的權利

- 1、 評估結果：是（100）
- 2、 說明：我國政府資訊公開法第二十條規定，申請人對於政府機關就其申請提供、更正或補充政府資訊所為之決定不服者，得依法提起行政救濟。根據行政訴訟法第四條，人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。因此，我國之政府資訊公開法，已賦予政府資訊申請人於被拒絕時，訴請法院裁決的權利。

（三）是否有制度化管道提供人民申請政府資訊

- 1、 評估結果：是（100）
- 2、 說明：我國各級行政機關均設置機關網站，並於機關網站開闢政府資訊公開專區，陳列主動公開之政府資訊。不過，我國政府資訊公開法並未規定負責處理資訊公開的專責機構，亦未規範人民申請政府資訊的程序。在實務上，行政院並無統一窗口辦理政府資訊公開相關業務，而是轉交各所屬單位各自處理。但通常各單位皆會將資訊作建檔，交由檔案科管理，因此「檔案科」可算是實際上的統一窗口，但是各機關之檔案科均非直接對人民服務之機關，一般人自無從由此申請政府資訊。另外，在沒有法律依據或相關之政策規範之下，各單位檔案科既無任何義務，更缺乏足夠之權威辦理資訊公開。就申請過程而論，若是人民要申請相關資訊，也可以進入行政院的官方網

站，在首頁找到「資訊與服務」，點選「檔案服務」，再點選「服務導覽」。但是，此項服務僅限於提供存放於行政院院本部檔案之申請閱覽、抄錄或複製等應用服務，而非政府資訊公開法所規定之一般性政府資訊。

二、資訊公開法制的執行程度

（一）民眾申請政府資訊，是否於合理時間內獲得回覆

- 1、 評估結果：是（100）
- 2、 說明：依據政府資訊公開法第十二條「政府機關應於受理申請提供政府資訊之日起十五日內，為准駁之決定；必要時，得予延長，延長之期間不得逾十五日。」因此，所有的相關單位皆必須遵守，無一例外。而法令內所言「必要時」的可能狀況如：資料不全、參考法令的搜尋與整理需要花較多時間。另外，檔案法第十九條則規定，「各機關對於第十七條申請案件之准駁，應自受理之日起三十日內，以書面通知申請人。其駁回申請者，並應敘明理由。」根據全球廉潔報告的評估方法，凡屬於時間性的問題，短於一個月者為滿分(100)，短於三個月者為75分，短於六個月者為50分，短於十二個月者為25分，超過十二個月者為0分。因此，按照法律規定，本項指標我國的評估分數應為100分。

（二）政府資訊申請使用的費用是否合理

- 1、 評估結果：是（100）
- 2、 說明：政府資訊公開法第六章(附則)第二十二條「政府機關依本法公開或提供政府資訊時，得按申請政府資訊之用途，向申請人收取費用；申請政府資訊供學術研究或公益用途者，其費用得予以減免。前項費用，包括政府資訊之檢索、審查、複製及重製所需之成本；其收費標準，由各政府機關定之。」且依據法務部編印之《政府資訊公開法

-問答暨解釋彙編》第113頁對於此項條文之說明：「依使用者付費原則，並考量費用負擔，宜依取用目的之不同而採取不同之計價標準，爰明定政府機關依本法規定公開或提供政府資訊時，得按申請政府資訊之用途，向申請人收取費用；且對於申請政府資訊供學術研究或公益用途者，得予減免費用，俾茲鼓勵。針對依取用目的不同部分，由於可能目的有學術用途、法律用途、史證稽考等，因此並無一固定的、普遍的判定標準，而是依據各項實際情況來作判斷。而在一般民眾的部份，一般都適用『規費法』與『檔案閱覽抄錄複製收費標準』。」

另外，申請應用行政院檔案則是依據「檔案閱覽抄錄複製收費標準」之規定收取費用。根據檔案管理局90年12月12日（90）檔秘字第0002054之7號令發布、93年6月16日 檔應字第09300046581號令修正之「檔案閱覽抄錄複製收費標準」，閱覽、抄錄機關檔案，每二小時收取新臺幣二十元；不足二小時，以二小時計費。閱覽、抄錄國家檔案，免收費。複製檔案，依所附檔案複製收費標準表收費，如另需提供郵寄服務者，其郵遞費以實支數額計算，每次並加收處理費新臺幣五十元。根據該辦法所附「檔案複製收費標準表」，影印或列印政府檔案收費標準為B4（含）尺寸以下每張2元、A3尺寸每張3張，紙張複製輸出如為彩色複印，以黑白複製收費標準5倍計價。凡此，皆與坊間一般影印列印收費標準一致。考察其它國家之評估結果，日本的收費標準為每一件申請案收申請費三百日元，影印費用另計，評估分數為75。以色列的收費標準為每一件申請案件收費美金三十到五十元，評估分數為75。法國不收申請費用，只收取有限的影印費用，評估分數為100。而美國則是收取微不足道的費用，甚至，如果申請人能夠證明無力承擔，也可以免除其費用。由於我國申請政府資訊並未收取申請費用，索取政府資訊所收之閱覽費用每二小時二十元，也可稱之為微不足道。因此，應可給予100分的評分。

（三）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

- 1、 評估結果：是（25）
- 2、 說明：政府資訊公開法第二十條規定，「申請人對於政府機關就其申請提供、更正或補充政府資訊所爲之決定不服者，得依法提起行政救濟」。行政訴訟法第四條則規定，「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認爲損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不爲決定，或延長訴願決定期間逾二個月不爲決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟」。而訴願法第八十五條則規定，「訴願之決定，自收受訴願書之次日起，應於三個月內爲之；必要時，得予延長，並通知訴願人及參加人。延長以一次爲限，最長不得逾二個月。」因此，自接獲行政機關表示拒絕提供政府資訊至可提起行政訴訟，最長可達五個月。對於提起行政訴訟之後，到行政法院判決之日，法務部於民國九十二年所作的統計，自收案至結案速度平均爲141.99日。換句話說，自可提起救濟時起至行政訴訟判決，需耗時十月之久。按照前述評估方式，本項指標應給予25分。

（四）對於申請政府資訊被拒絕所進行的救濟程序，其所需費用是否合理

- 1、 評估結果：是（100）
- 2、 說明：按我國法制，訴願雖無需繳交訴願費用，但是行政訴訟卻需要繳交訴訟費用。行政訴訟法第九十八條第一項規定，「訴訟費用指裁判費及其他進行訴訟之必要費用，由敗訴之當事人負擔。但爲第一百九十八條之判決時，由被告負擔。」該條第二項則規定，「起訴，按件徵收裁判費新臺幣四千元。」因此，提起救濟者負有繳交四千元訴訟費用之風險。至於該費用是否合理，參考其它國家的評估結果，法國規定，在行政程序內之救濟程序免費，向法院提起訴訟之費用，如申請人獲得勝訴則由行政機關負

擔，評估分數為100分。在日本和美國，評估結果認為向法院提起訴訟有時或經常是十分昂貴的，而評估者則分別給予這兩個國家75分和50分。由於我國的情況與法國十分相近，因此給予100分。

(五) 對於民眾申請政府資訊的拒絕，是否給予理由

- 1、 評估結果：是 (100)
- 2、 說明：政府資訊公開法第十二條規定，「政府機關全部或部分駁回提供、更正或補充政府資訊之申請時，應以書面記明理由通知申請人。」檔案法第十九條則規定，「各機關對於第十七條申請案件之准駁，應自受理之日起三十日內，以書面通知申請人。其駁回申請者，並應敘明理由。」因此，政府拒絕民眾申請政府資訊，依法應給予理由。本項應評定為100分。

三、資訊公開的適切與完整

(一) 是否充分執行法定之主動公開規定

- 1、 評估結果：是 (70 %)
- 2、 說明：本研究團隊於本年九月檢視行政院網站，核對政府資訊公開法第七條所定十項法定公開義務是否刊登於網站。根據本團隊檢視結果，除「行政指導文書」、「支付或接受之補助」、「合議制會議紀錄」三項，其他皆依政府資訊公開法規定公開。而其未公開部分所列理由分別為：「行政指導文書」－行政院相關行政指導文書統一由各部會依據執掌發佈。「支付或接受之補助」－行政院院本部並無任何補助金之預算科目，故無「支付或接受補助金」資訊公開內容。「合議制會議紀錄」－行政院院本部並非合議制機關，故無「合議制機關」資訊公開內容。綜合而論，七成之法定主動公開項目已完成公開，其未公開之三項也已具明理由。

(二) 是否提供服務流程的說明

- 1、 評估結果：是
- 2、 說明：行政院直接向民眾所提供之服務項目有限，目前行政院網站有專設的「資訊與服務」分頁，該分頁下之「訴願服務」則於「訴願作業實務」項下提供「訴願作業流程」之PDF版說明。

(三) 是否提供部門績效評估

- 1、 評估結果：是
- 2、 說明：績效評估係每年由行政院研考會會同相關機關進行評核，其結果或報告書除由各機關單位各自公開，亦統一公開於行政院研考會網站。

四、資訊公開例外的合理性

(一) 資訊公開的法定例外範圍，是否明確與有限

- 1、 評估結果：否
- 2、 說明：政府資訊公開法第十八條第一項規定，「經依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者」。此項規定僅以法律或法規民另規定應秘密事項或限制、禁止公開者即可不予公開，既無須符合特定目的，且依法規命令即可為之，實難稱符合明確有限原則。

(二) 對於資訊公開申請的決定，是否要求通過公共利益測試

- 1、 評估結果：否
- 2、 說明：我國政府資訊公開法並未明文規定，行政機關拒絕公開政府資訊的決定，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。因此，本項評估應為「否」。

第三節 政府資訊透明化之國際比較

在2004年到2007年之間，曾經列入全球廉潔報告的國家共有七十八個，其中列入2007年報告的國家有五十五個（Global Integrity, 2007a）。這五十五個國家的選擇是根據平衡性、預算限度、和具有適當之專家三項標準。其中，平衡性包含了地理上的平衡性，也兼顧各國不同的政治發展程度。在這個五十五個國家之中，來自非洲的有十二個、東亞四個、太平洋三個、歐洲十三個、拉丁美洲六個、中東與北非四個、南亞與中亞十一個、以及北美二個。以政治發展程度而論，有十九個為自由之家所列的自由國家、二十六個為半自由國家、十個為不自由國家。既然，全球廉潔報告並未將所有國家列入調查範圍，以下本研究所進行的國際比較，限定於特定範疇內的國家，其列入全球廉潔報告者與台灣之比較(Global Integrity, 2007b: 2-3)。

一、經濟合作發展組織國家(OECD)

在經濟合作發展組織的三十個成員國和五個候選國之中，有十四個國家列入全球廉潔報告。其中有二個國家（澳洲和葡萄牙）調查時間為2004年，當時所採取的評估方法和2007年所採取的評估方法有所不同，其所得之評估分數未必能和2007年其他國家所得到之評估分數等量齊觀。另外兩個國家（德國和英國），其2007年的調查結果尚未公佈。因此，上述四個國家的調查結果將不列入本節的比較範圍。另外，以色列的資料是2006年所做的調查，不過，因為2006年與2007年的調查採用同一套指標，兩年的資料仍然具有可比較型。在這十二個國家之中，評分最高的是義大利的93分，其次是法國的90分，再來是土耳其的88分。評分最低則是俄羅斯的53分，再來是美國和加拿大的78分。如前所述，我國的評分為93分，與最高分的義大利同分。茲將我國與OECD列入評比國家之比較表詳列如下：

表三 台灣與OECD國家政府政府資訊透明化之比較

| | 公民是否具取得 資訊的權利 | 取得資訊的權利是 否有效 | 公眾取得政府資 訊之指標 |
|------|------------------|-----------------|-----------------|
| 台灣 | 100 | 85 | 93 |
| 義大利 | 100 | 85 | 93 |
| 法國 | 100 | 80 | 90 |
| 土耳其 | 100 | 75 | 88 |
| 以色列* | 100 | 70 | 85 |
| 日本 | 100 | 70 | 85 |
| 墨西哥 | 100 | 65 | 83 |
| 西班牙 | 100 | 65 | 83 |
| 加拿大 | 100 | 55 | 78 |
| 美國 | 100 | 55 | 78 |
| 俄羅斯 | 67 | 45 | 56 |

資料來源：Global Integrity Report；本研究整理

二、東亞與東南亞國家

在東亞與東南亞國家之中，有八個國家列入全球廉潔報告。其中柬埔寨的資料是2006年的調查，並且尚未公佈。同樣的，印尼與越南的資料也是2006年所做的調查，但已經公布可供查考。在這七個國家之中，評分最高的為日本和泰國的85分，其次是東帝汶的73分。我國的評分為93分，較日本與泰國的分數更高。茲將我國與東亞及東南亞列入評比國家之比較表詳列如下：

表四 台灣與東亞其他國家政府資訊透明化之比較

| | 公民是否具取得資訊的權利 | 取得資訊的權利是否有效 | 公眾取得政府資訊之指標 |
|------|--------------|-------------|-------------|
| 台灣 | 100 | 85 | 93 |
| 日本 | 100 | 70 | 85 |
| 泰國 | 100 | 70 | 85 |
| 東帝汶 | 100 | 45 | 73 |
| 中國大陸 | 100 | 40 | 70 |
| 菲律賓 | 67 | 40 | 53 |
| 印尼* | 33 | 45 | 39 |
| 越南* | 0 | 10 | 5 |

資料來源：Global Integrity Report；本研究整理

三、亞太經濟合作組織國家

在亞太經濟合作組織二十一個成員國之中，有十三個國家列入全球廉潔報告。其中澳洲的調查時間為2004年，無法列入比較。印尼與越南的資料是2006年做的調查，一併列入比較。在這十二個國家之中，評分最高的為日本和泰國的85分，其次是墨西哥的83分。我國的評分為93分，較日本與泰國的分數更高。茲將我國與亞太經合組織列入評比國家之比較表詳列如下：

表五 台灣與APEC其他國家政府資訊透明化之比較

| | 公民是否具取得 資訊的權利 | 取得資訊的權 利是否有效 | 公眾取得政府 資訊之指標 |
|---------|------------------|-----------------|-----------------|
| 台灣 | 100 | 85 | 93 |
| 日本 | 100 | 70 | 85 |
| 泰國 | 100 | 70 | 85 |
| 墨西哥 | 100 | 65 | 83 |
| 加拿大 | 100 | 55 | 78 |
| 美國 | 100 | 55 | 78 |
| 中國大陸 | 100 | 40 | 70 |
| 祕魯 | 100 | 15 | 58 |
| 巴布亞紐幾內亞 | 67 | 50 | 58 |
| 俄羅斯 | 67 | 45 | 56 |
| 菲律賓 | 67 | 40 | 53 |
| 印尼* | 33 | 45 | 39 |
| 越南* | 0 | 10 | 5 |

資料來源：Global Integrity Report；本研究整理

政府透明化分析架構建立之研究

第五章 結論

以下扼要歸納本研究之主要發現及政策建議，第一節敘述財政透明化部分，第二節討論資訊透明化部分，第三節則敘述未來研究方向。

第一節 財政透明化評估結果及政策建議

本研究在評估財政透明度時，分成兩個階段。第一階段先以「OECD預算透明化最佳實務（最佳實務）」作為評估架構，逐項檢視我國中央政府落實財政透明化的實際成果，研究發現主要的缺陷包括未能將政府所有非商業活動納入預算書內、預算先期報告和選前報告付之闕如、未公布中程和長程財政收支推估、未揭露退休金給付義務等潛在財政風險、稅式支出和或有負債等特別揭露事項之資訊品質不佳、以及未採取積極作為來協助民眾瞭解預算過程等。

第二階段則由2007年的OECD「政府預算實務與程序調查」問卷題目中，篩選出19項與「最佳實務」規範一致的評量指標，建構出一項滿分為19分的財政透明度指數，以此作為比較39個國家財政透明度的評估基準。而國際評比的結果，我國獲得11分，低於平均值12.3分。

綜合兩個階段的評估結果可知，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。因此，未來如何急起直追，是政府需要努力思索的課題。只是，預算資訊數量和品質的提升、以及財政資訊公開取得性的強化，固然有其正面效益，但亦牽涉到龐大的人力與時間成本；且各國政治經濟環境各有差異，未深思熟慮下的盲目跟從，可能造成未得其利、先得其害的負面效果。故建議政府依輕重緩急，逐步推展各項財政透明化的相關措施，無須刻意追求在短期內的排名躍升。以下即依輕重緩急，提出數項立即可行的短期建議與應漸進改善的中長期建議，以便相關機關擬定適當之執行策略。在此要特別說明的是以下多

項政策建議，雖納入「立即可行」之範疇，但要獲得良好的政策成效，並非一蹴可成，而須政府在採行之後，有耐心的持續推動及逐步改善，否則恐怕將淪為形式主義，成效不彰。

一、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」。我國社會自威權解構之後，中央財政資訊公開的情形有大幅的進展，值得肯定，不過各項財政報告的內容龐雜難懂，預決算數據與財政統計之資料也常有未能協調一致的情形，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，使各項歲入歲出數據能有客觀一致的比較基準，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，以有效降低民眾吸收相關資訊的交易成本。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。（主辦機關：行政院主計處、監察院審計部；協辦機關：行政院各部會）

（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。例如，中央總預算中的稅式支出未涵蓋所有重大稅目，僅限於所得稅之稅式支出；或有負債亦僅估算高鐵經營不善時政府應強制購買之保證；又如普通基金之固定資產僅以取得成本入帳，並未提列折舊。易言之，尚有諸多有礙財政透明化之缺失，有待逐項予以改進。（主辦機關：財政部、行政院主計處；協辦機關：行政

院各部會)

(三) 預算書應納入中程財政收支估測。

依據「中央政府中程計畫預算編製辦法」，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，以適當增加改善估測準確度之壓力。(主辦機關：行政院主計處、財政部；協辦機關：行政院各部會)

(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。由於這些資訊之蒐集與更新，並不特別困難，因此建議政府於短期內予以充實改進。(主辦機關：行政院主計處、財政部；協辦機關：行政院各部會)

(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闡述相關會計政策的概要說明，應闡明的事項包括所使用的會計基礎（如現金制或權責發生制）以及任何偏離一般公認會計規範的做法。我國早期政府會計資訊揭露體系停滯不前，有不少不符國際會計作業之慣例。不過，行政院主計處已於民國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。(主辦機關：行政院主計處)

二、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。此類批評，即使在先進國家亦不能倖免，畢竟公部門之績效評估作業有其先天上的限制，尤其非財務性的績效指標之設立和評估，難度更高，絕非一蹴可即之事。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。(主辦機關：行政院主計處、研考會；協辦機關：行政院各部會)

(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。(主辦機關：行政院主計處；協辦機關：經建會、財政部)

(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互動關係之辯論，增進民眾瞭解及參與國家預算決策之機會。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。（主辦機關：行政院主計處、財政部；協辦機關：行政院各部會）

第二節 資訊透明化評估結果及政策建議

本研究在評估資訊透明化時，分為兩個部份。第一個部份對應全球廉潔報告的「公眾取得政府資訊」指標群，再細分為「資訊公開的法制化」和「資訊公開法制的執行程度」兩個分項。在這兩個分項，我國的評比分數為100分和85分，兩項加總之後所得的「公眾取得政府資訊」評分為93分，位於所有列入全球廉潔報告之OECD國家（12）、東亞與東南亞國家（7）、和APEC國家（12）之首。

第二個部份為尚未進入國際評比的項目，有「資訊公開的適切與完整」和「資訊公開例外條件的合理性」兩個部份。在這兩部份，我國在「是否提供部門績效評估」一次項和「資訊揭露政策的合理性」之下的兩個次項，皆未能獲得正面的評估。綜合這兩個部份的評估，本研究認為我國的資訊透明程度，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。而改善的可能性，除

了來自行政機關改善其執行資訊公開的既定模式之外，法規的修訂也有助於提升我國政府資訊透明的程度。從策略擬定的角度來說，屬於執行模式改善的部份，應歸屬於立即可行之政策建議，而屬於法規修訂的部份，則應為中長期之政策建議。以下，將按照立即可行之政策建議和中長期之政策建議分別闡述。

一、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，缺乏專責機關以致於缺乏監督單位負責督促各單位確實執行，就是當時「行政資訊公開辦法」所面臨的重大障礙(陳宜和，2006：91-92)。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。因此，要制定各機關執行政府資訊公開的統一標準，提供民眾於申請政府資訊時的明確管道，乃至於對所有相關實質和程序問題的後續改善，都有賴於適當之專責機關。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，以研考會資訊管理處最為合適，未來組織再造之後，也可規劃為直接隸屬於行政院院本部，以強化監督和協調層級。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，或是改善訴願程序解決民眾需要的能力，提高民眾對於訴願程序結果的滿意度，都有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，也可能因此讓法律所規定之限制公開理由，可能流於恣意與濫用。因此，要提升行政機關對於資訊公開決定的可預測性，落實人民知的權利，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，若是能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，也會有助於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基礎。

二、中長程建議事項

本文認為，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。在修法方面的建議，應將上述建議需要在法規上配合的部份，修改相關法律。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，若從行政效率和成本節約考量，應優先考慮指定專責機關。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其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，應仿照美國法制，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，讓公共利益分析成為行政機關決定准否提供政府資訊的法律要件。另外，也應該修訂政府資訊公開法第十八條第一項，將原本只要求「經依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者」，加入更為明確的目的性，以便於規範行政機關或其他部門對於資訊公開的限制，提升限制公開的合理性。（主辦機關：法務部；協辦機關：研考會）

第三節 未來研究方向

綜合前述，本研究之發現也可延伸為未來的研究方向，茲簡述如下：

一、增加客觀評估指標，並加入政治透明化指標

儘管本研究已嘗試儘可能容納最多的客觀指標，但是，為便利於進行跨國比較，本研究仍以既有的國際指標作為優先考慮。雖然，既有的國際指標有助迅速獲得跨國比較的結果。但是，指標的內涵未必充分考量社會政治發展程度於先進國家差異甚大的國家其實際情況。尤其是，要督促相關機關提升財政和資訊透明化程度，評比的指標也應該充分反映我國法律對於透明化的特殊規範，以便於敦促政府改善執行績效。另外，誠如前述，政府透明化的三個支柱－財政透明、政治透明、和資訊透明－分別代表官僚體系內部的透明、官僚體系外部的透明、以及實踐政府透明的手段。因此，本研究未來應加入政治透明化的評估指標，以完善政府透明化的評估面向。

二、每年更新評估，追蹤我國進步情況

建立透明化的分析架構，其價值不在於一次性的評估，而在於長期追蹤比較，從而了解指標之下我國透明化程度是否有所提升。此外，多年期追蹤和跨國比較還可發現其他國家政府透明度的變化，通過了解透明化程度提升或降低國家的具體情況，也可作為我國改善學習的對象或警惕避免的案例。

三、改善評比方法，提高可信度

受到研究規劃時間的限制，本研究於今年財政和資訊透明化部份的評比皆採用直接蒐集和觀察各項政府機關網站所公佈的相關資料、出版品和調查報告，以及電子郵件詢問和電話查詢的方式。當然，如果能夠加強調查過程相互檢証的機制，將會有效提升評比的可信度。因此，未來應再擴大參與調查的調查員人數，並根據本計劃的研究結果，給予調查員一定程度的訓練，以加強調查過程的相互檢証。另外，在同儕評論的階段，應更加強資訊使用者的參與，讓同儕評論能更有效的扮演促進透明化指標和使用者需求的貼近程度。

四、延伸到縣市政府的評估，反映人民直接感受

本計畫彙整的財政和資訊透明化評估架構，未來應延伸到進行各縣市政府的評估。該各縣市政府負責財政編列與資訊公開的單位，可能與中央政府不同，自然有可能在不同的誘因和督促體系之下，對於財政公開和資訊公開的規範，採取不同的回應方式。而且，地方政府為對於民眾提供公共服務的第一線，其財政預算和行政流程是否有效公開，直接關乎人民對於政府服務品質的感受。因此，對於財政與資訊透明的評估架構，應延伸到進行各縣市政府的評估。當然評估架構會有若干不同，難度也會增加，但非常重要。

政府透明化分析架構建立之研究

參考文獻

中文文獻

台灣動物社會研究會，2007，〈「民可使由之，不可使知之？體檢『政府資訊公開嗎？』」看台灣民主程度〉，全民監督政府資訊公開網站。網址：

http://blog.roodo.com/freedom_infor/archives/4319177.html

吳琮璠，2001，《建立地方政府財務資訊充分揭露制度可行性研究》，行政院經濟建設委員會委託研究。

林嬋娟、鄭添原，1999，〈政府財務報導與會計資訊有用性研究〉，《主計月報》，524：61-72。

徐仁輝，2005，〈台灣財政透明度的研究〉，《財稅研究》，37（4）：15-23。

徐偉初、朱澤民，2006，《建構國際化與整體化財政統計之研究—依據

國際貨幣基金（IMF）2001年版政府財政統計手冊》，財政部委託研究。
馬嘉應，2004，〈剖析政府會計報告透明度問題〉，《主計月報》，581：63-66。

陳宜和，2006，〈我國實施行政資訊公開之成效評估研究〉，《研考雙月刊》，30(3)：86-98。

游日興，2003，《我國特種基金財務資訊揭露現況之研究》，台東：東

華大學公共行政研究所碩士在職專班碩士論文。

葉俊榮，1996，《政府資訊公開制度之研究》，台北：行政院研考會。

蔡美娜，2008，《中央政府財政資訊透明度之研究》，台北：國立臺

灣大學政治學系碩士論文。

賴森本，2004，〈從先進國家趨勢談我國政府會計資訊揭露之改進方向〉，《主計月報》，581：77-86。

關綺鴻，2002，《財政透明度研究》，廈門：廈門大學財政學博士論文。

簡錫堉，2008，〈以社會運動建設陽光政府〉，《台灣透明組織電子報》，網址：

<http://www.peace.org.tw/Content.asp?Board=Command&ID=744>

蘇彩足，2000，〈政府預算研究之省思：何去何從？〉，《政治學報》，31：471-494。

蘇彩足，2002，〈論地方財政之透明化〉，《中國地方自治》，635：25-31。

英文文獻

Alesina, Alberto & Roberto Perotti. 1999. "Budget Deficits and Budget Institutions," In *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, James M. Poterba & Jurgen von Hagen eds. Chicago: The University of Chicago Press.

Allan, W. & T. Parry. 2003. "Fiscal transparency in EU accession countries: Progress and future challenges." IMF Working Paper.

Alt, James E., David Dreyer Lassen & David Skilling. 2002. "Fiscal Transparency, Gubernatorial Popularity, and the Scale of Government: Evidence from the States," *State Politics and Policy Quarterly*, 2: 230-250.

Alt, James E. & David Dreyer Lassen. 2003. "The political economy of institutions and corruption in American States", *Journal of*

- Theoretical Politics*, 15(3):341–365.
- Article 19.1999.The Public’s Right To Know: Principles on Freedom of Information Legislation. London: Article 19.
- AtKisson, Alan. 2008, September 11. “Anders Chydenius and the Freedom of Information,” World changing Magazine, website: <http://www.worldchanging.com/archives/008559.html>
- Bank Information Center & freedominfo.org. 2005. IFI Transparency Resource: Indicator Definitions and Recommended Transparency Standards, IFI Transparency Resources, Edition 1.0: 1-37.
- Bank Information Center & Freedominfo.org, IFI Transparency Resource, <http://www.ifitransparencyresource.org/en/index.aspx>
- Bastida, Francisco & Bernardino Benito. 2007. “Central government budget practices and transparency: an international comparison” *Public Administration* 85(3):667-716.
- Bellver, Ana & Daniel Kaufmann. 2005. “Transparenting Transparency’ Initial Empirics and Policy Applications” Presentation at the Pre-Conference on Institutional Change for Growth and Poverty Reduction in Low-Income Countries, July 6-7, Washington, DC: International Monetary Fund.
- Blanton, Thomas. 2006, July 4. “Freedom of Information at 40,” National Security Archive Electronic Briefing Book No. 194, website: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB194/index.htm>
- Danker, Tony, Thomas Dohrmann, Nancy Killefer & Lenny Mendonca. 2006, July. “How can American government meet its productivity challenge?” McKinsey & Company. Website: http://www.mckinsey.com/aboutus/mckinseynews/americangovt_pro dchallenge.asp.
- Florini, Ann M..1999. “Does the Invisible Hand Need a Transparent

- Glove? The Politics of Transparency” Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, April 28-30, Washington, D.C.
- Florini, Ann M. 2002. ”Increasing Transparency in Government”
International Journal of World Peace 19(3):3-37.
- Global Integrity . 2007a. “Global Integrity Report.” website:
<http://report.globalintegrity.org/>.
- Global Integrity .2007b “The Global Integrity Report: 2007:
Methodology White Paper.” Washington DC: Global Integrity.
Website:<http://www.globalintegrity.org/aboutus/story.cfm>
- Hameed, Farhan. 2005. “Fiscal Transparency and Economic Outcomes”
IMF Working Paper.
- Heald, David. 2003. “Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and
UK Practice.” *Public Administration* 81(4):723–759. IMF , 2002.
Slovak Republic: Report on the Observance of Standards and
Codes – Fiscal Transparency Module. IMF Country Report No. 02/189.
IMF, 2007. “Revised Code of Good Practices on Fiscal
Transparency.” website:
<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf>
- Islam, Roumeen. 2003. ”Do More Transparent Governments Govern
Better?.”World Bank Policy Research Working Paper No.3077.
Washington, D.C: World Bank.
- Kopits, George. 2000. “Transparency in Government Operations,” paper
prepared for the Conference on Transparency and Development in
Latin America and the Caribbean, May, Legal Department & the
State and Civil Society Division of the Sustainable Development
Department, Inter-American Development Bank.
- Mendel, Toby. 2003a. “Freedom of Information: A Comparative Legal

- Survey.”United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, Regional Bureau for Communication and Information. Paris:UNESCO.
- Mendel, Toby. 2003b. “Freedom of Information Legislation: Process, Concerns, and Standards.” *Global Corruption Report*, Berlin: Transparency International.
- Moon, M. 2003. “Can IT Help Government to Restore Public Trust?: Declining Public Trust and Potential Prospects of IT in the Public Sector,” Paper presented at 36th Annual Hawaii International Conference on System Sciences. Big Island, Hawaii.
website:<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.4.2836>
- OECD.2003. A Framework for Investment Policy Transparency, Paris: OECD.
- OECD, 2007. “Budget Practices and Procedures Survey.” website: <http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>
- OECD. 2008. “Transparency and Predictability for Investment Policies Addressing National Security Concerns: A Survey of Practices”, website: <http://www.oecd.org/dataoecd/2/20/40700254.pdf>
- Safire, William. 1998. “On Language; Transparency, Totally.” *The New YorkTimes*, Jan 4, p. 4.
- United Nations Experts Group. 1991. “Report to the Secretary General, UN Document A/46/301”. Study on Ways and Means of Promoting Transparency in International Transfers of Conventional Arms. New York: United Nations.
- Vishwanath, Tara & Daniel Kaufmann. 1999. “Toward Transparency in Finance and Governance” The World Bank Paper. Website: <http://www.worldchanging.com/archives/008559.html>

政府透明化分析架構建立之研究

Working Group. 1998. Report of the Working Group on Transparency
and Accountability. Washington, DC: International Monetary Fund.

附錄一：政府透明化指標評估學者專家座談會 (子計畫四)

第一場次與會名單暨會議紀錄

時間：2008年09月02日（星期二）第一場次(10：00-12：00)

主持人：臺灣大學政治系蘇彩足 教授

出席者：臺灣大學政治系左正東 助理教授

與會者(按姓名筆劃排列)：

| | |
|-----|---------------------|
| 李顯峰 | 臺灣大學經濟系副教授 |
| 林順裕 | 行政院主計處第一局專門委員 |
| 徐仁輝 | 世新大學行政管理學系教授兼管理學院院長 |
| 郭昱瑩 | 世新大學行政管理學系副教授兼系主任 |
| 許庭禎 | 行政院主計處會計管理中心委員 |
| 張四明 | 臺北大學公共行政暨政策學系主任 |
| 張萬全 | 立法院預算中心顧問兼主任 |
| 蔡美娜 | 國安會簡任研究員 |
| 賴森本 | 審計官 |

列席者：

行政院研究發展考核委員會 林芳如 科長
台灣公共治理研究中心執行長 陳秋政 執行長
台灣公共治理研究中心 謝清全 專員
楊佳穎研究助理
莊沛穎研究助理

蘇彩足主任：

「政府透明化指標評估」是本次研考會的委託案之一，目的在於從三個面向去研究政府透明化，包括財政透明化、資訊透明化及政治透明化。

上午這場特針對財政透明化作討論，並邀請到幾位對該議題十分熟悉的專家學者一同參與討論，在此先謝謝大家。

而各位手上有兩份資料，首先請大家看簡要版，此以OECD Best Practices for Budget Transparency作為規範架構，建議各個國家提升預算透明化該如何為之，因此簡要版採對照翻譯呈現，並從完整版及OECD給各國的預算問卷題目中，抽離出可找到相對應答案者。該取捨理由在於研考會需要我們做國際評比，因而有此處理原則，產生簡要版的24個指標；另一份完整版則以OECD比照我國做法逐條檢視呈現。

所以待會想請大家從簡要版部分切入，特別是右邊一欄的說明，看看我們研究團隊主觀的看法上是否合宜或有任何疏失之處？請大家盡量給予我們建議及指正。現在請大家自由發言，謝謝。

郭昱瑩主任：

由於我個人對該主題並不是非常熟悉，所以在此若提出的問題有欠周全或錯誤之處，請各位包涵。

首先就簡要版部分提出幾點淺見，第一是剛剛蘇老師有提及本研究的目的，但有一個是我比較不清楚的地方，即OECD有一份預算文件，我好奇的是該問卷乃對「誰」而發？由誰來回答？再來各項指標部份，目前評分方式採有無明文規定作為給分標準，而我個人想說是不是改為以下處理方式：即有明文規定者，給予1分，但若有明文規定，實際上又有確實作為，我們再給予1分；又或是沒有明文規定，但有實際做法的，我們也給予1分，只是在說明當中，我們再特別闡述。

蘇彩足主任：

抱歉，我想先對此作點回應。首先OECD的調查，是寄給每個國

家負責編預算的官員，我猜想是主計處之類的單位。

其次是針對評分方式，為何我會說只要它有試圖去做，做得好與壞暫不管它，這是為了作國際評比，因為我們看國際評比的問卷，只要它有規定就給予1分，但每個國家的真實情況，我們沒有辦法確切地掌握是否有真的做到？因此，要特別針對規定與實際狀況做處理，有一定難度。當然，郭老師的建議很好，所以我們會在期末報告撰寫中，詳細說明每個國家的法律規定與實際狀況，但是在作「評比」的時候，我們會考量評比上的可行性，而考量有規定及實際做到者，都會給予1分。

郭昱瑩主任：

謝謝回應。另外在第3頁的第11項，此有一項「穩定基金」，我個人比較好奇的是否為所謂的「四大基金」？而第16項有提到要做三年以上的中程財政展望，那此項會不會與第4項「至少每五年要發布一次財政估測」同指一件事？

蘇彩足主任：

它所講的穩定基金，應該不是我們所謂的四大基金，應該是物價穩定、經濟穩定之類的，基本上我們這種基金，會在第五年用一些特定算法揭露。不過我在此必須先更正的是，我在第11項中提及的「Public private paternership(ppp)」，後來還發現在其他法規中也有要求要呈報，因此關於那部份我會再做修正。現在請張顧問發言，謝謝。

張萬全顧問：

照道理應該是主計處要先發言，不過我先就我的意見來談。關於這份指標，可以分為三部分：OECD國際標準、立法規定及實際情形。不過資料說明的右欄，乃將法律規定及實務混合處理，唯法律有規定但實務沒有達成的實有太多例子可提。

那我先來講幾個問題：首先是法律規定實務有無做到？根據我的經驗，預算都須經主計處，但是作假帳的情況卻不少，同時資訊的公

開性不夠，像是預算書中有規定資本支出，但最後公開版本卻沒有提及，另外也可能中華經濟研究院與主計處算出來的結果不同，這就涉及假補助真補助，很多裡面是經常性支出卻算在投資支出的帳上。

另外實務上常見的，審計部審核各單位的帳，其實採抽查方式，每年600個單位中只查約400個，所以未必符合真實狀況。

蘇彩足主任：

我想先請教一件事。因為我有看過預算中心做的報告，裡面有指出法規規定及有沒有做到，但我想請問的是為什麼該資料卻只提供給立委參考？為何不公開提供給大家做參考及監督？

張萬全顧問：

因為預算中心是偽幕僚機關...。

蘇彩足主任：

但也是拿國家納稅人的錢啊。

張萬全顧問：

我知道，我有希望能公開讓全民了解。可是....

徐仁輝院長：

可以放在網頁上嘛！讓民眾方便查詢啊！

李顯峰副教授：

沒錯，像美國國會都放在網頁上。

張萬全顧問：

另外像立法院決議時，我們希望主計處能夠系統化分析，但至今主計處就算有做，每每立法院向其要時都會受到拒絕，理由是一個委員要一個單機版就要8萬元，學者專家怎麼可能拿的到？然而，根據《會計法》及《資訊公開法》的規定：政府會計資訊不論動態靜態(像日報、月報等)，都應由立法機關(代表人民)知悉，現在卻要一個單機版8萬元，所以資訊有沒有真正公開？其實也值得深思。所以這部分只好由

預算中心自行來做，但也就僅供立法委員參考而已。

蘇彩足主任：

當然，若要說有規定但沒有做到部分，我想可以舉的例子太多了。那接下來先請主計處的兩位專門委員針對我們的資料，檢視相關法規規範並提供我們闕漏之處的指正。

林順裕專門委員：

這裡面第3頁，針對ppp我做些補充說明。在我們的編製時程作業當中，大約從97年度開始，有要求針對ppp部分做詳細說明；另有關軍事支出，關於這部分我比較好奇的是通常用機密預算處理(後面一頁有提到)，可是前面又有提及....

蘇彩足主任：

這是涉及要不要揭露的問題。而我在看OECD Survey時，其中有提到一項military spending，當然在每個國家的預算書中，都有相關的支出，那這邊既然特別去問，我想多少也指機密部分，但這是我的猜想，可能還需要跟OECD做求證，只是就算是機密預算也可透過事後解密公開，或許是此意吧。

張萬全顧問：

不過國防機密若有必要，是可以延長10年。

蘇彩足主任：

這部分我想無所謂。但再說明一下，目前這一題和其他國家比對時有困難，所以還需要再看更多資料。

林順裕專門委員：

另外是第4頁的第17項，這裡所謂的長程財政估測對未來預算產生的影響，這部分就實務上我們有些中長期計畫，譬如說十年期計畫，除了是以十年作為規劃，也對未來的相關做預測，作為未來財務需求的參考，所以我們雖然不見得有做長程財政估測，卻可從個別計畫中找到參考。

蘇彩足主任：

這主要在判斷是否有跟著預算書一起發布？我這裡的定義是廣義的預算文件。譬如說目前我們看美國的，它常不在預算書中，卻會在一些相關papers中找到，但我國早期有，現在卻沒有了。

林順裕專門委員：

那在目前總預算書中，也有相關說明。

蘇彩足主任：

那是「展望」吧？！作為施政目標罷了。

李顯峰副教授：

不過必須有總體經濟預算數字放在裡面，才能夠做預測，所以應該還是算有。

蘇彩足主任：

是這樣嗎？我記得以前做過相關研究，早期預算書中會有相關的預測內容，但現在看到的只有對未來經濟預測的展望，李老師認為是預測，然而我並不清楚是否採用相同或類似的方法來推估？而在總供需估測模型中雖有，不過卻不是在預算文件裡面。當然我會再去確認，只是我一直覺得現在沒有了。

李顯峰副教授：

需要有一些基本的假設條件才能做預測....

蘇彩足教授：

是沒錯，或許有做，但重點更在於有沒有揭露！包括預估未來的GDP是多少等等，都應該要很清楚呈現。所以也許我們會建議要在預算書中有清楚說明各種稅入及支出等。另一個重點在於指標是規定要在廣義的預算文件中，若散見在其他非預算文件中，也不算符合。接下來請許專委。

許庭禎專門委員：

蘇教授、各位與會先進大家好。剛剛林專門委員是針對有關預算編列部分做說明，而我則針對有關預算執行和決算，就實務上經驗跟各位報告。

在第2頁第5項的評估指標，提到「每個月份的財政收支額度及截至報告日的累計收支總數應按月發布」，而在說明的部分也提到依照《會計法》規定，有按月跟機關公告，在此項有得到分數。不過我想要補充一下，依《政府資訊公開法》我們必須要主動公開預決算，現已按規定在各個網站上公告預決算資料；另外，《預算法》第61條亦規定要按月或按期公開預算執行報告，所以目前我們採按季編送執行狀況送立法院備查。

再來從評估指標來看，針對第6項「預算的非財務性績效目標」，不曉得是不是定在預決算書中才算？還是說相關的文件中公開均可？目前我們依照《決算法》規定：在每年四月底前要編列決算書送交監察院。只是針對績效目標部分，之前我們也詢問過研考會有無辦法提供我們施政績效資料，唯作業時程兩者無法配合，所以無法納入決算書中做完整揭露，只是施政績效的考核，可以參照研考會提供的完整說明。另外也不清楚是否可以將這些相關資料納入評估？或許考慮面向可以更加完整。

再來是第5頁第20項的部分，目前依《會計法》有提到會計基礎的設計，但因考量到實務狀況，所以產生如同資料上的說明，但其實主計處很早就發現該問題，所以早在90年左右就有共同規劃審議委員會去研訂相關公報，像是3號、9號的準則公報，其中針對會計基礎特別規定哪一類基金適用怎樣的會計基礎；甚至在第5號的準則公報中，有談到政府會計部分，編製總會計報告，以權責劃分方式做表達，因此這個部分其實我們都有在努力。

另外在第21項的說明，我認為不論月報、季報等等，都是在表達預算執行的結果，並非做財務估測，所以我認為跟評估標的不甚吻合。並且財政部方面也有相關的資料更新，可以提供老師參考。

在第22項的說明是依《會計法》第95條做處理，不過我們內部現

在的處理上除了依循《會計法》，還有按照內部專屬的《內部審核處理準則》，針對機制建立有詳細規範。還有訂定《支出標準審核手冊》等，都有完整的審核機制。其他部會也有內部的SOP審核規範，都是我們在做。

綜合上述，現在要討論的是雖然規範的都很完整，但如何落實卻更重要。以上是我的補充，謝謝。

蘇彩足主任：

謝謝許專委，那我想就先做簡單的回應。第一個是現在每個月都有會計月報，然而我在很多機關都沒找到，這我在完整版中有說明部分機關有公開，但也有未公開的機關，所以我想請教的是主計處都沒有將相關資料彙整？尤其針對整個中央政府每個月執行結果，都不見主計處有完整的揭露，必須到財政月報中才能看到一部分。

許庭禎專門委員：

我們現行做法是按季，並未按月。

蘇彩足主任：

對，不過根據OECD的規範就沒有那麼完整了。另外關於第6項「非財務性績效」部分，研考會那邊有算，不過OECD要求的是年末的公開。另外我覺得研考會的績效報告跟預算有些脫鉤，尤其是那些績效標準並非針對預算所訂定，所以我們會傾向不把它列為預算文件中有非財務性績效指標。

第21項「財務估測每半年修正一次」，剛剛您提到半年結算報告是針對執行結果，不過OECD一樣要求在半年結算報告中應該更新財政估測，至於財政部有沒有做？我想內部可能都有，問題是不公開，也因此我們會覺得沒有做到。

蔡美娜研究員：

蘇老師及各位先進好。我對於這個案子有些簡單的意見。第一是我們既然是做評估，就應該做跨國比較，那評估的時點可能需要點出，

但目前資料上並未看出。第二點是我以前也看過OECD的問卷，有時候會覺得在望文生義，對於問卷的內容不見得清楚確定本意，且每個人對於名詞的見解不一，例如長程、中程評估，所以建議老師可以將定義補足說明。

對於簡要版部分，第11項的評分方式說到我國得到0.71分，但對照其他指標採0或1分方式，顯為例外，因此想建議的是如果容許第11項的給分例外，為何不將其他指標的給分方式更加精緻化，譬如說我國的「稅式支出」是僅限於所得稅有揭露，而僅能算部份做到，因此若我們給它1分，也許精緻性值得再考慮，尤其是部份給予0分的指標，以我國現況來看似乎過於武斷。當然，這可能有於國際評比的限制，加上指標評分常常比較主觀，所以建議老師在最後研究結果中可把這部分的限制提出說明。

而第5頁第20項部分，提到「權責基礎制」給予1分，根據台大劉順仁教授以前的報告指出，我國並不能叫「權責基礎制」，尤其是在支出面上比較傾向「現金基礎」加上「契約保留」的處理，甚至我可以確定的是我國會計基礎根本沒有按照權責基礎制在處理，所以這邊給予1分我會有點小小意見。

在完整版第1頁第1題說明部分提到，中央銀行、勞健保應該屬於政府的範疇，但對於中央銀行可能不能把它當作政府的範疇，因為我查過相關定義，根據聯合國、IMF等相關定義，並不打中央銀行當成政府機關，而是放在公營事業中，並把中央銀行、公營事業跟政府合起來稱為「公共部門」，所以我會認為「中央銀行」幾個字剔除較佳。

另外是在第13頁最後一題，財政部門應積極提升公民對預決算的了解，評了▼，說明中提及報告內容都過於龐雜難懂等等，有故意隱藏或扭曲預算資訊的傾向。雖不能否認我過去與主計處的淵源，但不會左右我的立場，我個人的觀感是無法同意財政部門並沒有在這方面做努力，事實上是有的，譬如說財政統計月報中會將名詞做些清楚的定義，甚至網站上也會盡量提供齊全的資訊，與早期相比非同日而語，且有時還開研討會，所以不能抹煞它的用心，也該給予一些鼓勵，即

便目前仍未做的很好。

再來還有預算書上公佈經濟預測數字的問題(簡要版第4頁第18項)，事實上總預算有公佈總體經濟的假設，如經濟成長率、物價上漲率等，唯公佈僅為此六大項，和其他國家所公佈，如美國還有公佈失業率等，因此每個國家公佈的精細度不一，我們或許不用要求太多，我認為也有做到所規範項目，只不過現在還缺乏將預測模型對外公佈，但是若有人需要，政府還是可以提供。以上就做此說明。謝謝。

蘇彩足主任：

謝謝。針對OECD survey，確實有對各個名詞做定義，所以比較能說明報告內容。

至於第11題，為何分數不是1分？現在補充說明。該題題目是下列14項「預算外支出」有無揭露？因此我認為在分數比重的考量下，也不宜當作14個題目來評分，但是這個題目我們還未討論出合理的處理方式，因為我們助理在整理各國資料時發現該題的缺答率很高，所以最後也許會考慮將幾題拿出來做討論，將再思考如何處理。

至於權責基礎制，劉教授的文章我也拜讀過。不過我認為台灣至少在法規部分已有規定，表示正在朝這方面邁進，只是能不能根據實務狀況給予partial credit，若這樣處理，就無法跟國際做比較了，所以這是一個問題。另外則是像有沒有在提升公民認識的部分，我主觀且可能含bias地認為，對於主計處這幾年故意隱藏債務規模方面非常感冒，我覺得過去還比較清楚透明，所以會認為主計處並未努力讓我們更加了解，所以給了▼，當然這或許是我的考慮不甚週延所致，忽略主計處某種程度的努力。謝謝。

蔡美娜研究員：

老師，我再補充一下。事實上公共債務，現在絕大部分都是財政部國庫署來揭露，所以它那邊很清楚，而政府機關不會A機關弄了，B機關也來弄，所以可能要注意一下是哪個單位負責。

蘇彩足主任：

我知道，但我幾乎每幾個月都會去追蹤一次，卻告知我是內部資料，我必須致電財政部索取，然而以前在預算書中都有或有清楚的陳述，譬如過去要看機關別預算書只要上網點選即可看到個別單位的預算書，現在卻都不見了，必須要到該部會網站才可能看到，已經不夠便民。

張四明教授：

我想就從三個面向上切入這個問題。首先是題目的界定，我個人認為本研究比較偏向預算面向，那原因可能在於架構上從OECD Best Practices for Budget Transparency下手，導致整個指標設計也傾向預算。但是我對於題目原本的預期是比較著重在財政面向，且一般認知對於財政面向會廣於預算面向。所以題目該定為「政府財政透明度」？還是「政府預算透明度」？我們可以再來思考。

第二個部分是我在看簡要版及完整版時，兩者有些不太一致的問題，包含規範面與實務面的差異，這些都是會受到挑剔的部分，但是如果評分定義上是根據有法規規定即可得分的概念的話，那完整版也應該有一樣的評分定義，然而這兩份卻有些許矛盾處，譬如第9題和完整版第1頁第1題間的差異，又或是完整版第2頁的b項，現在「未能及時在會計年度開始前完成審議之情形」在政黨輪替後已經是另種「常態」，當然這和本研究無關就不再深入討論，但是這只能算部分做到，對照簡要版的第一題給予1分，顯然有些可以討論的地方。

因此第三個問題是如果簡要版為0或1分的給分方式，但為何完整版會是三個terms？給我的感覺是簡要版與完整版的處理系統有所出入，有討論的空間。所以還是誠如蘇老師前述，因為需要遷就國際評比，才必須做簡要版的給分方式？

因此我的建議一是朝完整版的方向走，採用3(有法規，實務上也做得很好)、2(部分做到)、1(只有規定沒有達成)、0(無法規也未做到)的給分方式，作為整體考量與區隔；又或第二種為了遷就OECD的國際評比資料，那就須定義只要有規範就給分，至於實際上狀況便不再討論，並把我們所認知到實務狀況，採質性的方式處理，也許在總積分

上可以說明評分的意義代表是什麼，減少讀者的挑剔。

蘇彩足主任：

謝謝張老師。首先回應第一個問題，是財政透明化還是預算透明化的設定？我最初在做研究時，也有一樣困惑，才找了很多國外文獻參考，發現IMF或許多國際組織在定義使用上都是完全混用的，並未有清楚界定財政透明化的範圍較廣，因此在這樣的基礎下，採用一般國際組織使用的名稱。

第二個問題則須先說明，未來我們的期末報告不會以現在這樣的表格呈現，這僅為本次座談會使用方便。同時我會從委託單位的角度來思考，本研究案比較需要提供的是實質的政策建議，找出哪些地方應規範而無規範或有規範卻缺乏執行之處，因此我們會花較多的精神在質化(qualitative)描述，後面才附帶國際比較提供參考而已。所以期末報告不會有兩個不同評分系統的表格，而只會有一個。只是現在應考量的是OECD Survey的資料並非表示每一題只能給0或1分，它其實有少數幾題有給半分的情形，但是我們受限於人力與時間關係，無法花費大量精力一一研究30個國家的真實狀況，只能信任該資料庫所提供的回答。當然儘管作量化研究有一定的研究風險，但我們會盡量去避免，只是回歸到研究報告的目的，我們希望能提供具體的政策建議，至於國際評比或許不是核心。以上說明我們研究小組的立場。

徐仁輝院長：

所以您剛剛提到有給半分的狀況是如何？

蘇彩足主任：

有些題目的問法並非有或沒有，而是採三種或更多答案選項，因此計算後會有介於0~1分的狀況。

徐仁輝院長：

從指標來看，幾乎以有沒有法律規定作為給分標準，然而有無規定固然成為給分依據，但有種狀況是沒有規定，但實際上已有部分或全部做到的狀況，又該如何處理？

蘇彩足主任：

基本上OECD問卷有部分題目並不易判斷，像是有的題目問有沒有做？這種帶有實務意涵的問題可以解決前面討論的狀況。而現在針對我國情形的給分方式是有規定當然會給分，有規定沒做到我們也是給分，不過針對無規定卻有做到的情況，我怕個人判斷上有誤或疏漏之處，而須請教各位。

至於針對其他38個國家，我們無法判斷如此細部的狀況，只能從制度學派的角度切入，從法規上有無規範做來評比，至於做的好或不好，那是另外一回事了。

賴森本審計官：

其實剛剛張教授說得很好啊，因為實務上就像是光譜，不會都分散在兩端。尤其是看不見的那塊比看見的那塊更大，就我國來說，也不是權責化治理啊。

蘇彩足主任：

這倒也不能整個怪台灣的狀況，其實其他國家亦是如此。李教授有什麼意見嗎？

李顯峰副教授：

針對國際比較部分，外國各有很多制度、規範和定義，因此我贊同張教授的意見，把定義在論述更完整清楚一點，同時在評比上，因為有分數上的差異，建議還是稍有光譜性質會比較合理，尤其是這種評比類似國家競爭力比較一樣，可作為督促本國進步的參考。有時國家間的評比，像IMD(國家競爭力評比)的評分方式，有時差0.001分排名就差好幾名，所以過去我國尚未做時，還曾經邀請IMD院長來座談時就提到：評比的用意是督促自己進步，因為國家間評比有時候不見得太有意義，尤其是各國間的認知差異不小…。當然出發點是很好，只是不要太過度著重在比較上。

賴森本審計官：

我的看法是針對指標的keyword，很多名詞翻譯都未統一化，像是應計制和權責基礎制，很容易混淆。

蘇彩足主任：

那官方的版本是什麼翻譯？

李顯峰副教授：

好像是「權責劃分制」。

蘇彩足主任：

我想建立指標並不容易，被評單位總覺得很容易成為攻擊箭靶。不過我們要做的是盡量將實際狀況論述清楚，並將法律規定為何？實務又是如何都解釋清楚，再看看外國的狀況做參考。

賴森本審計官：

簡要版第1頁第1題的說明部分，雖依規定為12月即該提預算書到立院，不過像96年就拖到6月才給，因此給予1分我並不認同。另外第5項對照完整版第4頁1.3各項，顯示有部分狀況並未達到，因此在簡要版給予1分，我也不甚認同。第3頁第8項，實際狀況並未完全做到，因此也值得討論。

蘇彩足主任：

現在是有規定就得1分。另外像是提出的第一點，如果論實務狀況，美國也幾乎沒有按照其規定在會計年度前三個月提交預算書。所以如果按照實務狀況討論，我想每個國家的狀況都很難定義了。

賴森本審計官：

謝謝回應。另外還有第3頁第9項所提及政府出資項目，也缺乏行政法人這塊。

蘇彩足主任：

那我可以趁此機會請教一下官方捐助的「社團法人」有幾個？

賴森本審計官：

我們比較了解的是「財團法人」，社團法人部分不甚清楚。我們只有完整的財團法人統計資料。

蘇彩足主任：

那我們可不可以交給審計部這個工作？

賴森本審計官：

我認為這個題目的重點在於監督跟預算，現在常透過第三條管道去成立外圍組織，像是蘇老師提的社團法人等，然而其實不應該只有監督預算而已，因為budget跟money和power有關，所以即便不是政府出錢，但給予權力和董事長官派等，也可能產生課責問題。

但是還有個問題是，監督的程度常呈現鐘擺，不監督會產生問題，過度監督也是會產生問題，像美國沙賓法案(Sarbanes-Oxley Act)一樣。因此監督、課責必須保持相當彈性，但達到防弊目的就好。

蘇彩足主任：

謝謝。那再深入請教大家，這邊列出的項目中，有沒有大家覺得也很重要卻未提及之處？

賴森本審計官：

所以現在必然是針對OECD做國際比較？

蘇彩足主任：

如果說暫撇國際比較不談，是可以做到向各位所提的。當然若做國際比較，就容易受限各種因素。

賴森本審計官：

因為我看裡面提及的都比較重視國去我們所認知的東西，但是這幾年也漸漸重視風險管理、內部控制等議題，指標中似乎未有提到。所以如果要增加的話，也應該考量這幾個地方去加強。

蘇彩足主任：

報告審計官，這是我們治理中心另一個研究案的內容，並未在本

研究案中。

李顯峰副教授：

剛剛賴審計官正好提及，我也順帶一問。目前國際上有另外一套IMF的架構，剛開始以為您的完整版分為三大類是要配合這架構，不過範圍有比OECD再廣泛一點，更提到風險、governance等問題，因此我好奇的是蘇主任怎麼沒有先提提那套架構？

蘇彩足主任：

其實最早有打算將兩份東西combine在一起並找出重點的東西。但後為遷就其他國的Data(那是OECD所做的)，才做此考量。不過我想IMF與OECD兩者的概念相通，唯一最大的不同是對於政府角色、職能、中央地方政府等的定義，不過此為另一子計畫的研究內容，本計畫並非著重於此。

李顯峰副教授：

不過IMF其中財政一項有提到資訊透明度問題，當然對我們國家來說這是有困難的。

蘇彩足主任：

由於明年我們要把該計畫拿去做縣市政府的評比，我想這部分會更精彩。

賴森本審計官：

蘇老師，針對第5頁第21項，我對「內部審核」的翻法有點建議，有關「internal-audit」是指法律上的審核，而會計方面則是做內部的「稽核」，我想可以注意一下。還有完整版第13頁3.3部分，重點在於是否有審議，而不在於審議過程為何。

蘇彩足主任：

請教一下，立法院一定要審查通過嗎？

賴森本審計官：

當然。若不審查，則一年後就通過了。不過我覺得應該在3.3b將憲法第105條也一並並列。

張四明教授：

有關剛剛討論的部分，我好奇的是決算法第28條的設計，只解決了政治衝突，卻未必合理，對立法院來說未必有督促效果。

張萬全顧問：

這問題當然有其立法的歷史淵源，但是後來涉及立法院每次審核，需要行政部門提供相關資料時，通常無法拿到確切資料或拿到的資料根本與事實不相符，因此前面提及資訊公開的問題，事實上是很多資訊都沒有公開。

蘇彩足主任：

謝謝各位提供這麼多意見。接下來請治理中心長官，研考會林科長為我們說幾句話。

林芳如科長：

針對剛剛蘇老師提到研考會要做國際評比這塊，我們研考會的用意在於國際評比是種趨勢，也有助於我們了解我國現在整個處境中落於什麼位置。不過由於台灣的各種狀況，所以要做國際評比確實有其困難性。

但除了國際評比，我們也希望能review我國的現況，因此剛剛許多與會先進提到可否不要採用0或1的零和概念，而是採用range呈現，我認為除了是制度面的規範外，了解實際情況對我們也是十分重要，可以作為學習及改善的空間。綜合兩大方向，我想如果直接以國際評比切入台灣，也許進程上有點跳躍。但若能更著墨於國內的建議與改善，應該會更具意義。

另外針對主計處長官的回應，我相信很多部門都有逐步在做，只是涉及相關資訊是否公開及取得的難易程度、是否夠friendly。而本計畫正是強調「透明化(Transparency)」，所以若是有做，卻無法讓大家

廣為知道，我想就失去了透明化的真諦了。

蘇彩足主任：

我想我能夠理解委託單位這邊的想法，當然也謝謝在座各位提供的寶貴意見，我也會一並參考並改進。至於針對張顧問、審計官這邊所提到的目前未有做到或做的不好的實際情況，也將會在期末報告中提及，用以說明實際狀況，更希望能夠提出善意的改進意見。

許庭禎專門委員：

最後我想提的是主計處方面有做但未能讓大眾知道的，是我們該未來努力的方向，這點非常感謝。不過，看這份資料的部分內容，似乎與現在實際狀況有落差，我也希望透過今天座談會，向各位報告一下，並希望未來的報告能夠也提及以在改善的部分，不要都是批評。

蘇彩足主任：

我想真的若要討論細節部分，恐非一日會議即可說完。當然學者的目的會在於提出一套我們研究後認為合理的規範，如果沒有，我們仍然會朝著國際，像是IMF或OECD的標準來篩選出適合的規範建議。

今天真的很感謝大家參與本會，會後若有任何的想法，會再致電或私下請教大家。謝謝。

-----散 會-----

附錄二：政府透明化指標評估學者專家座談會 (子計畫四)

第二場次與會名單暨會議紀錄

時間：2008年09月02日（星期二）第二場次(14：00-16：00)

主持人：臺灣大學政治系左正東 助理教授

出席者：臺灣大學政治系蘇彩足 教授

與會者(按姓名筆劃排列)：

何全德 行政院研究發展考核委員會資訊管理處 處長

何宗勳 公民監督國會聯盟執行長

洪貞玲 國立臺灣大學新聞所助理教授

施能傑 國立政治大學公共行政學系教授

陳美伶 前行政院副秘書長

黃朝盟 國立台北大學公共行政暨政策學系教授

趙培因 國家檔案局檔案資訊組組長

列席者：

行政院研究發展考核委員會 吳怡銘專員

台灣公共治理研究中心 陳秋政 執行長

台灣公共治理研究中心 謝清全 專員

楊佳穎研究助理

莊沛穎研究助理

左正東教授：

先跟大家做個介紹，那我就從我的左手邊開始，第一位是行政院前副秘書長，陳美伶。那如果副座不介意的話，我之後就以副座相稱，大家會比較方便些。接著是研考會資訊管理處處長，何全德。那右手邊的這一位是台大新聞所的洪貞玲，洪老師。再來是施主委，現在是政大公行系教授，也是這個案子最初構想的源頭。

再來是公民監督國會聯盟執行長，何宗勳。再來是國家檔案局檔案資訊組的組長，趙培因趙組長。那現在剛好到的這位是台北大學黃朝盟黃教授。那我想就開始今天的主題，大家應該都先看過這份政府資訊透明度的指標評估。今天最主要就是針對這份指標有沒有不周延的地方，哪些地方需要修正，以及評估結果有沒有是與實際有出入的，還有一些列出但是無法單從網站上看出來的，需要其他評估方法，也希望借重諸位的意見或方法，看如何從外部來做一些評估，以便未來成為國際的透明指標。我們不拘形式，那就看在座哪位願意先提供一些意見，那我們就直接開始吧！

陳美伶前副秘書長：

可以先請問施能傑主委，原來計畫構想上，是希望達到什麼目的？是否因為有感於現在的規定有所不足？

施能傑教授：

原來的目的當然是政府資訊公開法通過之後，希望對執行狀況的一個評估。當然更想知道實際上，更全面了解台灣整個政府在落實資訊透明這一部份的程度。若從源頭來講，原本法令通過後有一些法定需要公開的部份，但不僅限於這部份，還能夠了解整個行政部門看待此法令的作為，法定應該屬於最低的要求。也希望透過這個方式，能更了解台灣民眾接觸政府資訊是否方便。

我先講更有趣的是，也許講完我責任就了了。上個月，簡錫堦打電話給我，他們現在有一個社會運動。其實當初在推政府資訊公開法時，是跟動物協會是有關的。他們當初用一些遊說，跟行政院一起推

過；推過之後，他們現在也努力去執行，因為很多都是跟環保團體有關。因為環保團體，特別在台南，現在有好幾個訴訟案。在這過程，他們就討論認為中央政府基本上還搞得清楚政府資訊公開法到底是什麼，但一到地方政府，就不懂，開始一堆問題。很多東西，尤其你如果是做社會或環保運動，很多都是在地方政府。所以他們現在又在想要如何在既有基礎上，如何再用遊說去修法，一方面還要繼續push行政院。而我要加入他們一起做社會運動。很有趣，剛好現在也有這一群人要開始做這個，不過他們是從社會運動的角度來談，剛好洪教授也在這。我當初並沒有參與所以不是很了解，但他們說，當初新聞媒體對於資訊公開法並不感興趣，雖然對他們來說應該是最重要的，但他們認為是陰謀論。台灣的新聞媒體不希望有政府資訊公開法，因為政府資訊公開法通過後，對新聞媒體是不利的，因為資訊壟斷權不再。就從事社會運動的人的角度認為現在所有民眾的資訊來源是媒體。

那如果我們今天要討論這個指標，可能要從user的角度，將user的角度反映在評估指標裡面。我看了一下，覺得在user感受這部份，現在好像比較少放進來。對user來說，現在有政府資訊公開法很好，但在檔案實際使用上，麻煩很大，這部份可能不是法令的問題，而應該是有了法以後，進入到friendly、open，還有行政部門的心態。這些要如何在指標裡面被突顯，比較好。例如，並沒有一個標準的form，僅有幾個不同機關自己設計出不同的表格，當作申請之用。所以可能如果這套東西要有用的話，這個角度進來的指標是應該要有的。

左正東教授：

其實在我們的指標第伍、陸項，在第七頁，第五項談到是否公開政府所擁有的資訊面，我們認為應該是要有一個容易了解的目錄；第五項的第二次項，講的是是否公告申請使用政府資訊的程序；第三次項是申請被拒絕時的救濟程序。那再來是第六項，也談到資訊申請使用程序是否便利。這些都是剛施主委提到有關申請程序，但當然我們也還沒有進一步推到要有個form。但最起碼，如果有個form，我們就會知道。

洪貞玲教授：

我是否可以問一個問題，後面有針對行政院評估的結果，那這個評估是如何進行？好像沒有看到相關的說明。

左正東教授：

這個部份，我們全部都是透過網站，在網站上面一項一項去檢索。那因為我們是一個嘗試性的評估，所以只有針對行政院的院本部。那這個評估裡面的確有一些問題，比如說大家看到第14頁的第陸項的第一次項，有些它有，但不全面。向在行政院院本部它有主動公開的資訊，要找還算便利，但若在被動公開的部份，就並不是很便利。那這個部分我們就會打一個三角形。當然還有一些問題是我們不是很有把握，有些項目從網站上看不到。當然因為現在這個組織計畫下子計畫五是針對民眾的survey，所以我們會把我們碰到的問題留到子計畫五去處理。那我們這個部分完全是去做一個客觀的指標，看看我們到底能夠看到哪些東西；所以我知道這其實是會有盲點。同時我也認為說，如果未來真的要成為一個國際性的指標，那必然要評估其他國家，是不是應該也從他們的網站上，其他外部政府資訊公開的資料來評估。當然我想這個部份也要再請教各外的意見，看有沒有其他的方法來做。

洪貞玲教授：

對，我會問這個問題其實牽涉到剛剛施教授所說，如果從使用者的部份其實無法從網站上去做評估，所以說像你的指標說是否便利，或者申請使用是否容易，你就無法去評估它，我自己看的時候確實會有一些疑問。另外我也在想說，如果只看網站的資訊，當然現在最容易直接透過網站來找，而且台灣的電子化政府在全球評比也算做的非常非常好，資訊也很多。可是如果回到資訊公開法，政府資訊公開的管道非常多，那我只是好奇，當初為什麼會就只鎖定在搜尋網站上的公開資訊。因為你希望我們也能針對法令去做檢討，但這個部份就不那麼吻合政府資訊公開法裡面所提供的各種管道。

左正東教授：

我想這個部份也值得去觀察，當然因為我們在做初步評估的時候，的確還沒有去檢視行政其他的出版品；但現在如果你去看政府資訊公開法裡面的管道，其中有一項就是以電腦的方式去公開。那我會認為如果你在網站上找不到，但在政府出版品可以找得到的，應該不會是太大的資訊，最起碼就類別來說應該是這樣。但我不敢說是細部的資訊。所以從法的要求，以及使用的便利性來講，我會認為網站上的範疇應該是最廣的。當然就這個部份還是要請教一下各位的意見。

施能傑教授：

我基本上也同意啦，網路上的類別應該是最完整的，但是內容未必是最完整的。比如說預算方面，該有的種類都有，但就不是原始的預算書。因為預算書很厚，每個單位就挑認為最重要的部份告訴你大概是怎樣。但以台灣來講，如果要做這樣一個東西，看起來用網路作為觀察上最重要的揭露管道，應為合理。目前看起來應為較好的方案，因為其他管道對一般民眾來講，可能更不方便。

何全德處長：

我先發言，第一個，從我的經驗裡面，放在網路上的資料永遠比沒有放在網路上的資料來得少，這大家應該都有共識。之所以會利用網路，剛幾位老師都有談到是最便利，那其實有一個很重要的因素。我們在座的陳副祕書長，其實對我們政府資訊公開法是個重要的里程碑，他加速了立法外，法令通過後，除了我們研考會主委，葉前主委、施主委非常把它當一回事；但各部會首長都不太重視。所以民間團體就開始檢驗，就去想怎樣是最快的速度去按照政府資訊公開法第七條把那些項目公開。在某次重要會議，陳副祕書長在的時候，就把各部會的人找來，最起碼法律公佈的這幾項要求各部會在最短得時間內，把它放在網路上。所以那時候第七條一到十項，依法應該公開的項目，就要求各部會在一定時間內，都要放在各部會網站首頁。所以用電子的方式，那時候副祕書長的構想是認為，這是一個最小的要求，你總是要跨進去一步，所以有歷史性的因素。那在院裡面開會時，很多機

關的資料除了電子的方式，還能採實體，比如說放在研考會檔案室。所以我想現在如果從研究方法論來看，那的確電子的方式對研究者來講是最快最方便最有效率，但我認為可能還不夠。在深度、內容各方面，沒有公開的比公開的還要來得多。在副秘書長發言前，我先幫她暖身，而且剛好這個戰役我參與過。

陳美伶前副秘書長：

我的想法是，政府競爭力的強弱和政府資訊公開與否是有絕對相關。那我們推政府資訊公開法其實大概從民國八十六年就開始起草這個法案，在立法院經過三屆才好不容易推過。早在行政程序法也就是民國九十年的時候，就已經試著要把行政資訊的部份試圖公開，但那時候當然法治不夠完備，另外就是只包含行政機關，當然還是有限。所以到了民國九十四年這個法令通過後，我認為有這個一個法令，讓大家有遵循的依據，應該是政府資訊朝向更透明的里程碑。

但這個法主要的精神，重點是在原則上要公開，包含主動和被動。但例外則必須有法定的因素，才不能夠提供。但是因為台灣民主發展的過程因素使然，以及在行政官僚體系，基本上對於政府資訊的釋出，較為害怕和擔心；所以這個法並沒有改變公務員的心態。換句話說，以我自己的經驗，每個人收到請求資訊的提供，都會先想我有什麼理由可以拒絕，而不是說我要去找不給的理由，如果找不到我就必定要給。所以這個法通過後，並無使整個政府部門動起來，去重視。這是第一個問題。第二個，當時立法過程很久，所以主動公開採列舉項目，這是比較不好的立法體例。既然你要主動公開，那就應該公開越多越好；可是採用列舉，變成除了10項外，其餘我能因裁量來決定是否公開。可是同樣也變成你來申請，我才要公開，我的裁量空間就變的非常非常大。回過頭來去看主動公開的部份，其實會發現它的內容很貧乏，因為像法令，本來就該公開，所以這中間是不是增加了其他政府資訊釋出的空間，事實上還是有落差。所以我覺得現有法制不足的，就是這一塊，列舉的部份是不夠的。再來，主動公開的項目這麼少，因為當時立法時，台灣整個電子化的程度還不是那麼普遍，所以主動公開方式採選擇性的；可以採網站、開記者會、公告等等。所以機關

基於方便或偷懶，就選擇最簡單的方法來公開，但最在意的只有環保團體。那環保團體就希望說，最少可以放在網站上，讓大家能夠下載。

當時要求部會盡量把資料全面性地上網，就受到很大壓力。所以那時候會議結論是，要求那10項全部都要主動公開。那補助金的部份，好像幾乎都沒有公開。那我今天有帶當時我們決議後，各部會是否有按照結論把應該要主動公開的項目都公開，作一個檢驗，這是一張簡單的資料，給左老師參考。

那再來，我認為當初這個法的問題點，也就是你現在指標要評估的難處在於這個法沒有一個主管機關。到目前為止，研考會主動跳出來要弄，因為沒有專責機關，所以無法評估資訊公開當中被動公開的部份，也就是人民來申請，一年有多少申請案件？提供資訊類別是哪些？人民關心的到底是哪些資訊？這些資料是完全沒有的，但我覺得這是非常重要的。當時立法的考量在於由於政府在精簡，所以不敢設立一個這樣的專責機關。那我當時是嘗試說，希望法務部既然為法令擬定機關，應該把相關的配套，包含費用收取、申請格式等作一般性地規範適用。

那我看了委託單位的指標，我覺得大致上都很好。但有一個政府目前恐怕還無法做到，就是收費的部份。當資訊太多就變成一堆廢物，當你無法把資料做有效整理運用或是很快搜集到時，其實就很多廢物不知道該去哪找。但這個部份，恐怕各機關的預算都是不足的。第二個比較大的問題是，我們有兩個法令的衝突，就是檔案法和政府資訊公開法。因為在檔案法裡，檔案也要公開，但檔案法規定公開的那一塊，要件和政府資訊公開不同。所以這界線沒有弄清楚時，包含在機關內的權責單位是不同的，依據也不同。所以公民適用上有很大的困難。以上兩個是我認為未來指標在面臨評估上，短期內無法解決的問題。

最後要談的是台灣的政治狀態。我所碰到的政府資訊公開落實的最大困難點在於立法委員來要資料的依據是什麼？如果是因為立法院議事需要，立委是否可以單獨跟行政機關要求提供資料？如果從立法

院相關法規來看，可以用委員會的名義來要，但個人質詢時是否可以？還是說個人來要的時候就等於是政府資訊公開法的適用？這部份現在狀況是非常模糊的。那我自己針對這部份是有一些疑問的，我也覺得在執行上造成行政部門的困難。

左正東教授：

我想談到立法院，那是不是請我們的何執行長來發言。

何宗勳執行長：

因為我之前在環保聯盟待過，所以剛剛前面提的幾個案子，我想台南是因為有幾個案子，像是東山垃圾掩埋場；這牽涉到中央政府其實在政府資訊公開作的不錯時，到地方卻無法落實。我剛剛看指標可能沒有評估到地方，縣市會因為素養有所不同。

我的看法是說，回應施老師的申訴管道。我們自己也面臨到你到中央政府要資料，要以權力作為基礎，例如委員，或是民間團體曝光度要夠高，或是職等，或是公文。但回到政府資訊公開法來看，公民並沒有這些權力，而且也不會寫公文，那要如何得到這些資料？但我覺得這也造成承辦人員相當大的困擾，就如同陳前副祕書長所說的。所以我覺得申訴管道沒有一個統一的標準，有中央沒有地方。第二個是收費，我覺得要討論。現在數位相機那麼發達，是不是可以直接帶數位相機去拍？外縣市的人來，真的方便嗎？起頭點並不平衡。

在學習的部份，我覺得應該要讓民眾可以學習說要如何使用，至少要有教學。像政府的兒童網站就還不錯。但像香港就做的很好，介紹詳細，從user角度來講做的很好。

那在申訴方面，我傾向有一個統一的部門來做，不要動不動就打電話，避免各部會秘書窮於去回應。由民間來發聲，不要讓立委享有很多特權。

還有在研究報告的部份，政府明明很多研究報告就很好，為何人民拿不到？那為什麼我們都繳稅了，還要付費？資訊越透明，對政府越是一種保護。你越透明，依法辦理，其實對公務人員反而是種保障。

左正東教授：

那就檔案法和資訊公開法的部份，是不是請趙組長發言，謝謝！

趙培因組長：

剛剛聽前副秘書長講，其實檔案法和政府資訊公開法沒有絕對必然的衝突，而是有重疊的。兩個法都有提到要資訊公開和相關申請應用，政府資訊公開法是強調要盡量公開，而檔案法是強調要強化，包含檔案要如何去管理等。那政府資訊公開法和檔案法最大的狀況我自己也覺得是在有沒有主管機關影響很大。因為政府機關長期官僚體制多年，它並不會突然創造什麼，都是上級說，你給我一個公文，也許大家都會照辦。那照辦的結果如果出事，那就是上級那紙公文為憑。那政府資訊公開法沒有一個主管機關，沒有監督機制，而只叫大家要公開時，我的公開與否沒有人知道，內容是否更新，回饋機制也都沒有。所以整個監督管理這塊，和政府資訊公開法的落實有很大的關連性。那剛剛也提到搜尋引擎，這當然也有方便的地方。確實，如果有一個單一入口，各機關的政府資訊公開如果都能夠透過這個搜尋引擎一次找到；但是相對也有一個最大缺點，就是找到的東西太多。

那在隱私權爭議的部份，以檔案法來講，我們以公開為原則，所以基本上我們認為檔案目錄的公開應該沒有太大的問題。但是資訊本身分散，隱私權的問題小；但當資訊集中，就會把資料串出來，就會把隱私權的問題暴露出來。暴露出來後，就造成了一些問題報章雜誌也就開始報導，所以檔案局裡就將一些資料陸續開始關閉。那在檔案歸檔的部份，流程是有的，各機關只要檔案局下令，該給的就會給。只是有些該遮掩的東西沒遮掩，就產生困擾，所以檔案局就開始補救；當然，公開的東西就開始縮減。這是政府不透明嗎？我覺得不盡然，應該是權衡的兩面。當太公開會侵害的某些其他人的利益，所以取中間點很重要，所以政府機關要推動資訊公開對承辦人員來講也有顧慮，我公開了這項資訊，我有沒有問題，我會不會上法院。人都要先自保，如果公開能夠在提供者和收受者中間找平衡點，我相信政府機關絕對不會不公開。

那剛剛講到確實檔案目錄開放都是原始資料，對使用者來講要花工夫去整理，但是使用者其實都希望是整理好的資料，就像要給立委那樣。但以機關來講，不太可能，機關沒有這樣的人力去做這樣的事情。所以到底政府機關資訊公開對民眾的價值在哪，可能要去評估。如果要從user角度來談，可能就不只包含資訊透明，還包含資訊的再利用，包含服務，服務到底應該到什麼程度。再來就是，是不是對不同的使用者要有不同的指標？

施能傑教授：

我的感覺，可能也包含剛剛大家談的，評估的東西可能還要再思考是不是要用這麼制式化的方式。剛剛培因講的我是同意，某種角度來講政府資訊公開有所謂主動和被動，而general public要的大都是主動公開的部份，只有特定團體才會是被動公開。當你涉及到政府被動公開要如何評估的時候，可能跟主動公開是不太一樣的。被動的意思可能是說，我都有權利來要，可是要用什麼樣的理由來拒絕你，那是另外一套評估的程序。我覺得被動的部份，一定都是蠻特定的，比如說環保團體對特定個案有一個需要，或是研究的人有一特定需要。意思是說，對政府來講，當你面對被動公開的時候，資訊取得的成本本身不是只有由行政部門本身來攤，而是要求資訊的人也可能需要做功課完後，再明白告訴政府，我要什麼，那你政府有沒有。如果你不給我，我就保留，採救濟程序。但其實一般民眾不會想到這些。所以我會建議，評估的東西如果是主動公開的部份，那些是我們認為需要的，必須的。那加值的部份，不應該是政府該討論的，因為每個人要加值的部分都不一樣。所以我覺得如果用user的角度去做評估可能會有兩大類，往這方面走。

那在主管機關的部份，好像大家都覺得一個法令一個要有一個主管機關，其實這各有優缺點，像消保法也沒有主管機關。如果這個法要設一個主管機關的話，現在台灣很大的一個問題是，在某些國家的中央政府會有一個類似的部，叫做general management，或是public administration，但台灣並沒有這個東西。不過這個東西到底適不適合研討會老實說我還是有問號。如果真的要有一個主管機關，好像還是

適合法務部，因為現在陽光法案都是歸這個。但回過頭來，是不是一定要有一個主管機關，還是說讓行政院指定…

陳美伶前副祕書長：

我的意思是說，不一定要有一個主管機關在法令裡面，但要有一個機關在負責執行。

施能傑教授：

我現在雖然離開研考會，但我一直覺得放在研考會到底適不適合，我真的沒有那麼大的把握。但是我相信放在研考會相對於放在法務部來講，在初期推動的時候，我認為應該真的是會好一點。但是這個法也還剛在推動，所以我會建議左老師，一開始在訂定目標的時候，還是不要把標準拉的太高。因為不管怎樣都還在推動，因為地方政府在執行這個法令上和中央政府真的差距非常非常地大。也要想到說，如果這個指標要用到地方政府未來的評估的狀況。試著把評估的東西弄的不要那麼複雜，基礎講清楚比較重要，讓這個評估結果對於改善來講是有幫助的。

黃朝盟教授：

這是一個政府透明化的研究案，那麼剛剛其實前幾位老師和組長都有提到，透明化和其他的資訊主動公開的確是應該要分開。那我看這份研究的第一個想法是，這個和研考會好幾次要做的全面性評估都很像，例如政府無障礙網站、政府績效評估…。很容易找到指標，但當你想要全面控管的時候，每個機關的狀況都不同。再來理論上，我們應該要對何謂政府透明化或是何謂政府資訊公開的理想狀況有一個標準。從我過去參加一些評比的經驗來看，比較好的方式是，有一個明訂的基本標準，此外，可用評比獎項或獎勵方式，表揚做的最好的來取代全面性評估或標準化評估，較沒有強制性。所以我其實蠻同意施主委說的，可以把指標分為對內、對外，強制或是服務性…。那如果這是一個資訊透明的原則，很多其實也會和公務人員的素養有關係。所以我覺得未來的透明化要求可能有兩個方向，一個要求透明化、公務人員素養、法律明訂的是否做到。另外一方面可能要求服務的創

意和便利性，走向服務獎勵性質。

左正東教授：

大家剛剛提了很多意見，那我想就我所看到的作一下回應與補充。剛剛講到主管機關，其實是很頭痛的事情，因為在國際評比上，主管機關是非常關注的議題，偏偏我們的主管機關是比較混淆的。當沒有主管機關的時候，政府資訊公開裡面的內容該要如何去詮釋，就很麻煩；像行政指導，什麼叫行政指導，像訴願。

因為主管機關不明確，對於法令的理解也不太一樣，所以再各機關的配合上也是一個很大的問題。這應該是要解決的問題。

另外一個問題我覺得也很困擾是隱私權的問題，這剛主管機關也有關係。其實這不單單是在申請時，在要不要釋放資訊的時候也應該考量到這個問題。那我觀察我們政府機關，大部分都沒有說明他們的隱私權政策。

還有剛剛講到說到底哪裡可以找到政府資訊，這是現在我很困擾的一個事情。比如說現在我要申請政府資訊，要有怎樣的程序，如果在網路上看不到，我會到政府的檔案室去看嗎？我想應該就兩個，一個是去政府網路上看政府有沒有公告，另一個方法就是打電話。但我想打電話似乎不太算是一種公告。

黃朝盟教授：

我意見正好相反，如果他已經公開了，我認為既然打電話去要的到，應該也算是種公開。

施能傑教授：

我基本上還是認為，接受申請以後，你的處理方式如何去做評估？一個是不用申請，直接上網，這個東西到底提供什麼。所以可能分兩類會比較好處理。

陳前副祕書長：

原本在政府資訊公開法的草案裡面，主動公開項目裡面還有一個

是各機關必須按月把它的資訊目錄主動公開。但是這項後來在立法院協商的時候拿掉，拿掉的理由是法務部認為這會增加大家的工作負擔。另外就是當時推給檔案局，因為都是檔案，檔案都有編號和目錄，所以政府就不用再弄。這個部份就是會變成被動申請的時候，你根本不知道它有什麼資訊，這是一個問題。那剛剛黃老師提到的是，本來應該要主動公開的項目，其實你也可以申請公開，你還是可以用被動公開的方式去取得。但是這個流程，現在各機關確實沒有一個SOP。

再來我想提一下剛剛提到的隱私權問題。我一直覺得隱私權的概念到底是什麼，本身有爭論。如果這個人過世了，他的名字資料曝光，這還叫做隱私權嗎？隱私權要無限上綱到這種程度嗎？

黃朝盟教授：

我剛剛也想問，為什麼都是公共的事務會跑出個隱私權？

施能傑教授：

這個在財務金融的部份比較可能出現，比較麻煩。

陳前副祕書長：

但那就又是另外一個討論範疇了。如果這個人過世了，他的名字資料曝光，這還叫做隱私權嗎？隱私權要無限上綱到這種程度嗎？

所以我們政府資訊公開法裡面有說，如果資料涉及第三人時，你要去問他的意見。

那我們自己院本部的同仁在處理時，都會先查這個案子，第一個有沒有涉及國家機密的部份或者公務機密，那如果有個人資料部份，可以把它貼起來。那剛剛何執行長提到資訊方便性，如果從政府資訊公開法的角度，依照法令的權利，我可以要求閱覽，但我不一定要親自來，我就請你複製給我寄給我，但是使用者付費。所以方便性上，我倒不覺得會因為機關的所在位置而有所差別，這個還是整個工務部門在執行法令上的態度問題。

何宗勳執行長：

那這個如果出現民眾受挫，或是組織受挫時，並沒有申訴的管道。

陳前副祕書長：

有啊，其實這是一個憲法上保障的權利，為什麼我們不希望用電話，因為電話沒有紀錄。你還是要有一個書面去申請，那書面格是怎樣是另外一回事，當它不准你就是一個行政處分，你就可以去打訴願、行政訴訟。

何宗勳執行長：

那格式民眾拿得到嗎？我記得是沒有…

陳前副祕書長：

他一定要給你一個書面，不能口頭上說我沒有這個資料，你不能來申請。

何宗勳執行長：

這個法都很完善，我覺得就是執行力的問題。

趙培因組長：

回應剛剛隱私權的問題。有一個例子是，有一個人他是公務員，那我們工務人員調職都有一個人事令，那上面都會寫自己的名字，這個資訊因為都是公文所以都有。結果後來這個人犯罪，可是他犯不犯罪我們怎麼知道。但用名字去查就發現，某年某月法院有發文，有一個某某人的移送書，然後隔沒多久，這個人有一份人事派令。隔了很長一段時間，他在小學有任用資料出來，結果網路上拿他的名字去查，整串全部出來。出來後，當事人就很生氣，覺得自己的事情被曝光，所以他要求要把他的東西拿下來。可是以檔案的立場，本來就是以公開為原則。

洪貞玲教授：

不過我覺得回到評估指標，我還是有疑惑。如果是網路資訊為

主，我覺得這樣的一個標題其實範圍非常廣，如果你要做的是整個政府資訊透明度的話，那可能牽涉到第一個，對政府資訊透明度本身應該要有一些範疇。可是如果是政府資訊完整性的部份，你用的其實又是依據政府資訊公開法，這樣會有一些問題。

另外一個是說，這個東西如果要作一個國際的指標的話，問題會非常大。因為各國的資訊公開法所訂定的項目都不同，我覺得很難用這套東西同時去檢驗。到時候不管是要做政府各不同機關部門間的網路評估，或是國際間作對比，我覺得可能都要先限定在政府的網路資訊公開的評估指標，不然會在整個範圍釐清上產生很大的困擾。這是一個建議。

然後，也談一下我的經驗好了，因為剛剛也講到很多從使用者的角度來看。我是媒改社的成員，如果從社運團體的角度來看，我覺得政府資訊公開法雖然法律在但還是有很多問題，像剛剛副祕書長有講到。如果從使用者的角度來看，像研究報告，我們會希望政府的研究報告，像對產業的研究調查，其實是外界無法或很難得知的資訊，但我們其實很少能夠透過網站上去看到。另外是針對合議制會議紀錄，我們前兩年比較多心力是花在NCC上面，相對來講我覺得這也是個政治文化。今天有個民間團體在監督這個主管機關的時候，他們會比較謹慎的去做資訊公開，憑良心講，NCC資訊其實比很多政府其他單位都要公開多了。可是我們還是覺得依照我們的目的來講，很多資訊還是無法掌握得到，就如我剛剛說的那一點。合議制紀錄它給的是討論的事項和決議，但我們會更想知道為什麼。因為今天是合議制的機關，台灣合議制機關很大的問題是，沒有人負責任，我不知道這個過程中哪些人持贊成或反對意見，或是說贊成意見是否站得住腳。所以其實我倒覺得最原始資料很重要，篩選我們反而可以自己來。若沒有原始資料，根本無從判斷也無法進行加工。

另外講到網路資訊公開的管道，在法律上沒有提到可能也是因為現在科技的因素，例如會議是不是能夠及時上網或是用同步轉播的方式。這應該會符合很多監督團體的需求。那我不知道這個是不是能夠納入你的指標，那這也是在法律上用各別列舉會產生相當大的問題。

以上提供一些我監督的經驗。

何全德處長：

基本上我也認同，有一個人在監督機關的時候，他會更加開放。所以從這個案子基本上應該鼓勵公務人員接受監督，讓國家社會更進步。第二個，老師剛剛談到的已經不只是資訊公開，還有公共參與的問題。在整個政策制定過程中，政府到底提供怎樣的管道，不是只有一些精英可以提供意見。第三個我非常認同台灣既然作為全球前20名政府資訊公開國家，表示我們應該有能力比其他國家更進步。所以這必須要融合到整個過去的政治文化。所以應該可以從60分、70分做起，來檢驗，所以用網路對研究者來講是最快最有經濟效益的方法。

左正東教授：

其實剛剛洪老師提到一個問題，如果我們要做國際評比，我們要怎樣去做跨國評比？針對目前政府資訊公開法的九項，加上服務流程和績效評估，很多項目其實無法做國際上的一一對照。我有去看美國的政府資訊公開法，他是分成服務流程要說明，人民申請服務的程序，另外就是決策過程，但並沒有像我們這麼細。所以今天來也想請教大家。

何全德處長：

我認為老師現階段可以先不要做，先把國內的部份整理出來，先把國內框架整理出來。

施能傑教授：

如果我現在還在當主委的話，這是我的意見，其實這分報告一開始先想是要review台灣，先建立幾個要素，來看台灣現況，看有沒有進步。現在畢竟還剛在走，就馬上用國際的角度去思考這個東西，因為每個國家差異性其實相當大，所以我比較具體的建議是還是先以台灣為主體，用本次設計的指標去檢視台灣現在到底執行的狀況為何。譬如說主動公開的部份，本次指標除了列出法條規定的10項還加了其他兩項，我的想法是，我們在評估各個機關至少就法定應該要公開的

部份，可以看basic有沒有做到，接著是extra做了什麼？那在extra的部份其實現在這份指標已經加了兩個，一個是服務流程，一個是績效評估。這裡面你們自己去評估有沒有一些重要決定的理由，過程的理由，大家想看到的不只是結論而已。例如說：法定裡面還可以去細分不同狀況。同樣是研究報告，有的就只有放摘要、目錄，有的有全文…，可以看說是不是所有用政府機關的錢去做成的研究報告都有放在網路上。往質的方面去做。

至於在被動公開比較要注意的是，如果民眾來申請，那機關是否有一SOP程序，像多久要回覆民眾？或者同一件事情要重複處理很多次？這則是方便性的問題。至於救濟程序，我們法律已有規定，就不是問題。

所以從這些角度來想，可能更清楚對台灣的需要先做第一步，先做review，了解我們的問題出在哪。另外就是不要只想到「部」這個層級，因為我們絕大部分的事情都出現在部所屬的機關內。所以其實回歸到原本問題，國際的部份，建議左老師，其實可以不用在第一階段就處理。可以跟國際接軌，但一開始先以台灣角度為主，畢竟在這部分我們並沒有做過完整的review。陳秘書長要求大家做的，畢竟只是行政院自己很快做出的報告，並非專業性的評估。

左正東教授：

那事實上，像去年96年時，(台灣動物社會協會)做了一個評估，就是根據此10項。

施能傑教授：

不過它比較簡單，可能深度還不太夠。我建議老師，針對剛剛洪老師所說，我們就深入各個部會，好好評估。例如說像金管會，可以針對一兩個case。

何宗勳執行長：

用幾個研究生，用公民的身分，測試看看。

施能傑教授：

這是研究方法的設計。但千萬保護提出建議的當事人，不要洩漏名字。用公民的身分，用神秘客的方法，看是否能夠要得到資料。

何宗勳執行長：

其實我們在機構裡面(公督盟)就試過，秘書、副秘書長、理事長、立委拿到的就絕對不一樣。態度也不一樣、時效也不一樣，立委最快。誠如上面所說，一天內送到辦公室，因為像國會聯絡人可以參加立法院座談…

施能傑教授：

但是要找case的時候，我還是建議你集中在行政部門的資訊公開。

何全德處長：

還有剛剛施主委建議的，部會所屬的機關。

施能傑教授：

我知道洪老師所關注的，但我覺得所有在國外討論獨立機關的legitimacy是建立在透明，它遠比一般部會的透明要求還要來得高；而大部分的部會其實被要求透明的程度不會那麼高。如果你要變成獨立機關，就必須非常資訊透明；我覺得也可以有一個category，專門針對這些機關用更嚴格的標準，我的理論基礎基本上是這個樣子的。

左正東教授：

我覺得其實在作的時候會碰到另外一個問題，在我們的指標裡的第三項，資訊公開的正確及時，尤其是正確。及時是另外一個問題，及時能夠檢索現在，但無法檢索以前；當然有些東西是不是及時，它現在告訴你未必表示這個時間是不夠及時的，除非你對這個業務有足夠的了解。正確性是另外一個問題，比如像我現在也在看NCC的資訊公開，它們因為牽涉到像那個普及服務的問題。那普及服務的話，其他的業者要分攤這個費用，通常都會要求說，你這個主管機關，你要能夠給我主要的服務提供給中華電信，而且他構想是，你(主管機關)只是提供這個資料我看不懂，它說的這個成本的計算、線路的鋪設等，

這個他們(業者)沒有辦法了解阿，那主管機關他有公開，他都有公告；但對他們(業者)來說，即使你有公告，即使再進一步詳細，還是看不懂。

施能傑教授：

對，不過我覺得你(左教授)丟出來的問題，已經不是正確不正確的問題了。我倒是同意在評估的時候，可能不要太過於去談正確，因為你必須假定這是政府公開的一個資訊，他如果作假的話，他會有政治責任甚至有的會有法律責任，所以沒有道理，他刻意去公開一個不正確的資訊。他可能是不及時或是簡化，因此也許重點不需要一定放在正確不正確，可能在及時方面我覺得是需要的。不管怎樣，有些資訊還是要經常update。Anyway正確這件事情，我覺得還是假定是政府的文件。

何全德處長：

基本上政府資訊的正確性因為要受到大家的考驗而且必須承擔法律責任，過程其實應該是相當嚴謹的程序，基本上是不敢造假的。

黃朝盟教授：

不過指標留下來的話是有道理的，未來人家就會當它是一回事。

施能傑教授：

對啦，當然正確conceptually 是應該拉，只是說你真的要去操作，外面的人要怎樣去判斷它是非常困難的一件事情。

左正東教授：

就像前面談到的一樣，深度怎麼樣叫做足夠，正確怎麼樣叫做正確…

黃朝盟教授：

現在你要作user的調查嘛，有可能你可以問用過的人，從user的角度，看他們覺得支不支持。

施能傑教授：

不過倒是有另外一個議題，這裡面最後你們有一個指標是談人員的訓練，這個部份當然是一個角度，但反而應該是在講說一個內部組織，怎麼處理資訊公開的SOP，這個東西我不曉得台灣是不是沒有。這是個serious的問題，到底什麼東西應該po上去，公開不公開，至少我的理解是，這種事情應該不會到機關首長去決定。因為有些資訊本身應不應該公開就涉及到政治的後果，所以一個組織裡面要怎樣有一套SOP去處理什麼東西該上去什麼東西不上去，應該是要有一個機制。那個機制不一定是首長決定，但至少應該要有。而這樣的機制也涉及如果有人來要資訊，一方面也是內部的窗口，也同樣是外部的窗口。要不然拿起電話就開始問各個處室到底好不好，我也不知道，這是一直讓我覺得不舒服的地方。

何宗勳執行長：

資訊是否正確我覺得有一點問題，比如說現在的一些開發案需要環評，可是環評根據環保團體這幾年來蒐集的資料，環評要召開公聽會跟聽證會的資料，很多都是造假的。那你公開之後，除非環保團體很不關注這個案子，要不然會引起事件之外，通常造假有時候你也無法判斷到底是真的還是假的。那這是就環評這一個部份。那以立法委員來講，公報現在是逐字刊登；但一些三字經和粗俗的談話，公報也有可能處理掉，所以這只有你全程錄音才有可能。所以資料正確方面，除了刊登出來，應該關注一些敏感性議題的內容，像環評，是不是真正按照當時開會的內容做刊登，還是說結論和內容不符。

趙培因組長：

其實政府資訊的正確性，真的不需要太去考量，因為公告出來，一定有所謂的正確性。但是不是真實性，這就是另外一回事。資訊公開送出的公文，是否經過撮合才產生，真實性是值得討論，但真實性要怎樣驗證，是很困難的。

何宗勳執行長：

除非你抓一個case，不然很麻煩。而且每個當事人所講的話，你很難去佐證會議紀錄的結果。

何全德處長：

我舉一個例子，像比方說立法院要求我們要對電子化政府的效益做分析，那我一定會計算投資說我投資10億，但研考會算出來一年可以幫政府省一百億，那計算方法還有相關資料，一定不能造假，因為有一個推估的程序。可是我這樣講150億，合不合理？

左正東教授：

所以做為一指標，正確性和真實性是不太能做的。

何全德處長：

我覺得剛剛施老師所講的，應該有規定而不是只有程序。現在指標很重要，跟Why，指標裡面也有談到程序，那程序比較簡單；如果機關有SOP，表示機關首長也比較重視。就像我們研考會主委自己要求，自己來盯來看，其實我覺得這是可以從行政院來開始。那在定義指標，應該要有引導性，指標總是走在前端，那評估出來的結果，就可以讓我們慢慢往前走。所以應該有一潛在性前瞻性的指標，去測試看看。這個法條是最基本的，我們應該可以再往前看看。

左正東教授：

那個所謂單一窗口，應該所謂是超過專職機關的概念，還是要有一套作業流程。

何全德處長：

我相信大部分的機關都沒有，可能只有少數有。

何宗勳執行長：

那像現在台北市政府推的選民服務，最早是台南市蘇南成時代就有；我覺得中央政府也可以有這樣的概念。不要再讓各部會的業務人員承受第一線的壓力，建立一個服務窗口，這個點子是可以嘗試的。

何全德處長：

因為地方政府基本上首長是民選的，所以相對來講，中央部會屬於政策和法規的單位。

何宗勳執行長：

但我覺得窗口統一，避免業務人員天天接案子…

何全德處長：

不過這屬於另外一個議題，是服務單一窗口。

左正東教授：

今天聽到這麼多大家的意見，尤其是這個案子構想的創始人施老師，以及當初推動資訊公開法的陳副座對我們的意見，相當有幫助。也許在會議之後，希望有機會還能再跟各位請教，尤其執行長對我們政府電子化的運作有很深厚的了解。

再次感謝大家！

-----散 會-----

附錄三：OECD預算透明化最佳實務

OECD Best Practices for Budget Transparency (2001)

1. 預算報告 (Budget Reports)
 - 1.1. 預算書 The Budget
 - 1.1.1 預算應全面性的涵蓋政府所有收支。(註：此處所指「政府」，其內涵包括政府的所有非商業性活動(如政府出資之財團法人、基金會和非營業型特種基金等)，公營事業不包括在內。)
 - 1.1.2 預算案最遲應在會計年度開始前三個月送交議會，議會須在會計年度開始前完成審議。
 - 1.1.3 預算(或相關文件)應包括每一項收支計畫的詳細說明。
 - 1.1.4 支出計畫應在可行範圍內，提供包括績效指標在內的非財務性績效的資訊。
 - 1.1.5 預算須具備中程觀點，描述新年度之後的兩年或兩年以上的收支發展狀況。預算案收支應與前期所做預測大致相符，有重大差異時，應作說明。
 - 1.1.6 每項計畫均須比較過去一年的實際和預估收支，並更新對於當年度的估測。非財務績效資料也應提供類似的比較資訊。
 - 1.1.7 為求資訊之完備，擁有永久授權的收入或支出，其收支資訊仍應與預算中之歲出歲入並列。
 - 1.1.8 支出應以總額呈現之，且指定用途的專款收入和規費應分開清楚說明。
 - 1.1.9 支出應採機關別的分類方式，並提供功能別和經濟別支出的輔助性資訊。

政府透明化分析架構建立之研究

- 1.1.1 預算報告中所隱含的經濟假設應按照 2.1（見後）的規定來完成。
- 1.1.11 應遵循 2.2（見後）的規定，在預算書中包含稅式支出的討論。
- 1.1.12 遵循 2.3～2.6（見後）的要求，預算報告中應包含對政府金融資產和負債、非金融資產、雇員退休金義務以及或有負債的完整討論。
- 1.2. 預算先期報告 (Pre-Budget Report)
 - 1.2.1 預算先期報告用以鼓勵對於預算總額和其與經濟間互動關係的辯論。此一報告至遲應在預算案公布前一個月提出。
 - 1.2.2 預算先期報告應明確闡述政府的經濟與財政政策的長程目標、新年度後兩年的財經政策走向，並指出歲入、歲出、預算赤字及公共債務的規模。
 - 1.2.3 先期報告中所隱含的經濟假設應按照 2.1（見後）的規定來完成。
- 1.3.0 月報
 - 1.3.1 每個月份結束後的四週內，應公布預算執行進度的月報。
 - 1.3.2 月報應顯示每個月份的收支額度及截至報告日的累計收支總數，並比較過去同期的收支狀況。
 - 1.3.3 除了數據資訊之外，月報應提供簡要的評估。若實際數據和預估數據有重大落差時，應提出說明。
 - 1.3.4 支出應採機關別的分類方式，並提供功能別和經濟別支出的輔助性資訊。
 - 1.3.5 月報或相關文件應披露政府的賒借活動。
- 1.4.0 年中報告 (Mid-Year Report)
 - 1.4.1. 年中報告內容應包括半年來的預算執行情形，並更新該年度和未來兩年的收支預測。年中報告應在上半個財政年度結束後的

六週內提出。

- 1.4.2. 應重新檢視預算書中所隱含的經濟假設，並披露所有因經濟假設改變對預算所造成的影響。
- 1.4.3. 年中報告應包含對政府金融資產和負債、非金融資產、公務退休金義務以及或有負債的完整討論。
- 1.4.4. 任何有可能對預算產生實質影響的政府決策或變化因素，都應該在年中報告中予以披露。
- 1.5 年末報告 (Year-End Report)
 - 1.5.1. 確認最終財務責任的年末報告應於財政年度結束後六個月內提出。年末報告應經過國家最高審計機關的稽核。
 - 1.5.2. 年末報告應披露預算執行結果與議會原先批准的預算數的符合程度。亦應個別披露年度執行中對於初始預算所做的任何調整。年末報告的呈現格式應與預算格式保持一致。
 - 1.5.3. 年末報告或相關文件應列有非財務性績效資訊，包括各項績效目標與實際達成情形。
 - 1.5.4. 年末報告應提供與上年度政府收支比較的資訊。對於非財務性的績效資料，也應提供類似的比較資訊。
 - 1.5.5. 支出應以總額呈現之，且指定用途的專款收入和規費應分開清楚說明。
 - 1.5.6. 支出應採機關別的分類方式，並提供功能別和經濟別支出的輔助性資訊。
 - 1.5.7. 遵循 2.3～2.6 (見後)的要求，年末報告中應包含對政府金融資產和負債、非金融資產、雇員退休金義務以及或有負債的完整討論。
- 1.6. 選前報告 (Pre-Election Report)
 - 1.6.1 選前報告旨在說明大選前政府財政的一般狀況，提供選民參考

及辯論之用。

- 1.6.2 這類報告發佈與否取決於一國憲法的規定以及選舉慣例。選舉前報告最好在選舉前兩周內發佈。
- 1.6.3 選前報告所披露資訊應與年中報告大致相同。
- 1.6.4 應特別注意確保此類報告的真實性，其編制應符合3.2(見下)的要求。
- 1.7.0 長程報告 (Long-Term Report)
 - 1.7.1 長程報告評估當前政策的長期可持續性。長程報告至少每五年應發佈一次，或當收支計畫發生重大變化時即行發佈。
 - 1.7.2 長程報告應評估未來(10~40年)人口統計變動對於預算所產生的潛在影響。
 - 1.7.3 應明白闡述隱含在所有推估預測下的關鍵性假設及各種假設狀況。
- 2. 特定資訊披露 (Specific Disclosures)
 - 2.1. 經濟假設 (Economic Assumptions)
 - 2.1.1 預算中所使用的經濟假設的偏離不確實，為重大財政風險之來源。
 - 2.1.2 應明確闡述所有重要的經濟假設，包括GDP變化、GDP之組成、就業率和失業率、通貨膨脹和利率等預測。
 - 2.1.3 應執行重要經濟假設對預算的影響的敏感度分析。
 - 2.2. 稅式支出 (Tax Expenditures)
 - 2.2.1 稅式支出是對特定活動提供稅收優惠所造成的稅收損失的估算成本。
 - 2.2.2 重大稅式支出之估算應列為預算書的補充資訊，並儘可能將特定功能別的稅式支出的討論納入一般性支出的討論中，以利預算決策之參考。

- 2.3. 金融負債與金融資產 (Financial Liabilities and Financial Assets)
 - 2.3.1 所有的金融負債和資產都應該在預算書、年中報告和年末報告中披露。每個月的借款活動應公布在月報或相關文件內。
 - 2.3.2 借貸應根據債務的貨幣單位、到期期限，固定利率或浮動利率、以及是否可隨時償還等項目，予以分類。
 - 2.3.3 金融資產應根據其主要類別進行分類，包括現金、可流通的有價證券、對企業的投資和對其他經濟實體提供的貸款的類別。對企業的投資應單獨陳列。對其他經濟實體提供的貸款應分類列示，以反映貸款的種類，而且每一類貸款拖欠不償還的歷史資訊也應儘可能及時披露。金融性資產應該按市場價值計值。
 - 2.3.4 債務管理工具如遠期合約和換匯交易等，也應予以披露。
 - 2.3.5 在預算中，應執行利率和匯率變動對於融資成本影響的敏感度分析。
- 2.4. 非金融資產 (Non-Financial Assets)
 - 2.4.1 非金融資產 -- 包括不動產和設備，應予以披露。
 - 2.4.2 非金融資產應按照完全的應計制原則進行核算和編製預算，因此對這類資產應進行估價，並選擇適當的折舊時間表。資產估價和計提折舊方法應充分披露。
 - 2.4.3 若未採行完全的應計制，則應實行資產登記制度，並在預算書、年中報告和年末報告中歸納資產登記系統中的資產資料。
- 2.5. 雇員退休金給付義務 (Employee Pension Obligations)
 - 2.5.1 應在預算書、年中報告和年末報告中披露雇員退休金給付義務資訊，其為雇員在過去服務中所累積的應得利益和政府對這些利益已做提撥二者間的差異。
 - 2.5.2 計算養老金給付義務時，所使用的重要保險精算假設應予以披露。雇員養老金計畫名下的資產應依照市場價值予以計價。

2.6 或有負債 (Contingent Liabilities)

2.6.1 或有負債是指那些對於預算的影響取決於未來可能發生、也可能不發生的事件的債務，常見例證包括政府提供的貸款擔保、政府保險計畫及對政府提出的合法索取要求等。

2.6.2 重要的或有負債應在預算書、年中報告和年度財務報告中予以披露。

2.6.3 若可行，即應披露或有負債的總額，並依據其主要特徵予以分類；並儘可能披露各類或有負債拖欠的歷史資訊。若或有負債無法量化，則應予以明列，並描述之。

3 真實性、控制與課責 (Integrity, Control and Accountability)

3.1 會計政策 (Accounting Policies)

3.1.1 所有的報告都應附帶一份闡述相關會計政策的概要說明。應闡明的事項包括在準備報告時所使用的會計基礎（如現金制或應計制）、以及任何偏離一般公認會計規範的做法。

3.1.2 所有財政報告都應該採用同一種會計政策。

3.1.3 如果必須要改變會計政策，則應說明變更的性質和原因；並在可行的範圍內，據以調整以前公布的舊資料，俾使新舊資料間具有可比性。

3.2 制度和責任 (Systems and Responsibility)

3.2.1 應建立一套包括內部審核在內的動態財務控制系統，以確保各類報告內所含資訊的真實性。

3.2.2 每份報告都應附有財政部長和高層官員對報告編製的責任說明。財政部長要確認所有可能對財政產生影響的政府決策都已包括在報告中。高層官員則要確認在報告編製過程中，財政部門已盡力發揮其專業判斷力。

3.3 審計 (Audit)

- 3.3.1 年終報告應由國家最高審計機關遵循一般公認的審計原則進行審計。
- 3.3.2 最高審計機關出具的審計報告應經過議會之審查。
- 3.4 公眾和議會監督 (Public and Parliamentary Scrutiny)
 - 3.4.1 議會應有機會和資源，對於它認為有必要接受檢查的財政報告採行有效的審查。
 - 3.4.2 所有在『最佳做法』中提及的財政報告都應公開發佈，包括可以免費自網際網路上取得。
 - 3.4.3 財政部門應積極提升個別公民和非政府組織對於預算過程的瞭解。

政府透明化分析架構建立之研究

附錄四：各國遵循OECD財政透明化最佳實務情形

| 評 估 指 標 | | 斯 洛 伐 克 | 美 國 | 荷 蘭 | 挪 威 | 愛 爾 蘭 | 澳 大 利 亞 | 波 蘭 |
|---------|--------------------------|------------------|--------|--------|--------|-------------|------------|--------|
| 1 | 預算案最遲於會計年度開始前三個月送交議會。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 2 | 中央政府提交立法部門的預算書涵蓋各級政府的收支。 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 3 | 預算書包括機關別的支出分類方式。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 4 | 預算書揭露主要的總體經濟假設。 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 5 | 預算書包含稅式支出資料。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 6 | 預算書包含或有負債資料。 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 7 | 在可行範圍內，支出計畫儘量提供包括績效目標 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 |

政府透明化分析架構建立之研究

| | | | | | | | | |
|----|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 在內的非財務性績效的資訊。 | | | | | | | |
| 8 | 每個月份的財政收支額度及截至報告日的累計收支總數按月發布。 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 9 | 政府各部會建立內部審核機制，以確保財政資訊的真實性。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| 10 | 決算經過國家最高審計機關的稽核。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| 11 | 審計機關審查預算執行之結果對外公開。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| 12 | 預算書包括政府所從事的所有非商業性活動的收入和支出（包括所有預算外支出和非營業基金）。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 13 | 預算文件包括經濟假設的財政敏感度分析。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 14 | 預算所使用的經 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |

附錄四

| | | | | | | | | |
|----|--|----|----|----|----|----|----|----|
| | 濟預測的建構方法對外公開。 | | | | | | | |
| 15 | 財政收支估測至少每半年修正一次。 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| 16 | 預算書提供三年(含新年度)或三年以上的中程財政展望。 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 17 | 至少每五年發佈一次長程財政估測，或收支計畫發生重大變化時即發佈長程財政估測。 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 18 | 長程財政估測包括未來人口變動對於預算所產生的潛在影響的評估。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 19 | 提交給議會的預算文件或財政統計包括以權責發生制編製的財務資訊。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | 總分 | 17 | 16 | 16 | 15 | 15 | 15 | 14 |

政府透明化分析架構建立之研究

(續上頁)

| 評 估 指 標 | | 冰 島 | 芬 蘭 | 捷 克 | 奧 地 利 | 斯 洛 維 尼 亞 | 阿 根 廷 | 土 耳 其 |
|---------|------------------------------------|--------|--------|--------|-------------|-----------------------|-------------|-------------|
| 1 | 預算案最遲於會計年度開始前三個月送交議會。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 2 | 中央政府提交立法部門的預算書涵蓋各級政府的收支。 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 3 | 預算書包括機關別的支出分類方式。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| 4 | 預算書揭露主要的總體經濟假設。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 5 | 預算書包含稅式支出資料。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 6 | 預算書包含或有負債資料。 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| 7 | 在可行範圍內，支出計畫儘量提供包括績效目標在內的非財務性績效的資訊。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| 8 | 每個月份的財政 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 |

附錄四

| | | | | | | | | |
|----|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 收支額度及截至報告日的累計收支總數按月發布。 | | | | | | | |
| 9 | 政府各部會建立內部審核機制，以確保財政資訊的真實性。 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| 10 | 決算經過國家最高審計機關的稽核。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 11 | 審計機關審查預算執行之結果對外公開。 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| 12 | 預算書包括政府所從事的所有非商業性活動的收入和支出（包括所有預算外支出和非營業基金）。 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 13 | 預算文件包括經濟假設的財政敏感度分析。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| 14 | 預算所使用的經濟預測的建構方法對外公開。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 15 | 財政收支估測至 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |

政府透明化分析架構建立之研究

| | | | | | | | | |
|----|--|----|----|----|----|----|----|----|
| | 少每半年修正一次。 | | | | | | | |
| 16 | 預算書提供三年(含新年度)或三年以上的中程財政展望。 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| 17 | 至少每五年發佈一次長程財政估測，或收支計畫發生重大變化時即發佈長程財政估測。 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 18 | 長程財政估測包括未來人口變動對於預算所產生的潛在影響的評估。 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 19 | 提交給議會的預算文件或財政統計包括以權責發生制編製的財務資訊。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | 總分 | 14 | 14 | 14 | 14 | 14 | 14 | 13 |

(續上頁)

| 評 估 指 標 | | 瑞典 | 葡萄牙 | 德國 | 法國 | 韓國 | 紐西蘭 | 匈牙利 |
|---------|------------------------------------|----|-----|----|----|----|-----|-----|
| 1 | 預算案最遲於會計年度開始前三個月送交議會。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| 2 | 中央政府提交立法部門的預算書涵蓋各級政府的收支。 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 3 | 預算書包括機關別的支出分類方式。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 4 | 預算書揭露主要的總體經濟假設。 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| 5 | 預算書包含稅式支出資料。 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 6 | 預算書包含或有負債資料。 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| 7 | 在可行範圍內，支出計畫儘量提供包括績效目標在內的非財務性績效的資訊。 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 8 | 每個月份的財政 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |

政府透明化分析架構建立之研究

| | | | | | | | | |
|----|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 收支額度及截至報告日的累計收支總數按月發布。 | | | | | | | |
| 9 | 政府各部會建立內部審核機制，以確保財政資訊的真實性。 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| 10 | 決算經過國家最高審計機關的稽核。 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 11 | 審計機關審查預算執行之結果對外公開。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| 12 | 預算書包括政府所從事的所有非商業性活動的收入和支出（包括所有預算外支出和非營業基金）。 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 13 | 預算文件包括經濟假設的財政敏感度分析。 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 14 | 預算所使用的經濟預測的建構方法對外公開。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 15 | 財政收支估測至 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 |

附錄四

| | | | | | | | | |
|----|--|----|----|----|----|----|----|----|
| | 少每半年修正一次。 | | | | | | | |
| 16 | 預算書提供三年(含新年度)或三年以上的中程財政展望。 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| 17 | 至少每五年發佈一次長程財政估測，或收支計畫發生重大變化時即發佈長程財政估測。 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| 18 | 長程財政估測包括未來人口變動對於預算所產生的潛在影響的評估。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 19 | 提交給議會的預算文件或財政統計包括以權責發生制編製的財務資訊。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | 總分 | 13 | 13 | 13 | 13 | 12 | 12 | 12 |

政府透明化分析架構建立之研究

(續上頁)

| 評 估 指 標 | | 加 拿 大 | 英 國 | 台 灣 | 西 班 牙 | 盧 森 堡 | 義 大 利 | 丹 麥 |
|---------|------------------------------------|-------------|--------|--------|-------------|-------------|-------------|--------|
| 1 | 預算案最遲於會計年度開始前三個月送交議會。 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 2 | 中央政府提交立法部門的預算書涵蓋各級政府的收支。 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| 3 | 預算書包括機關別的支出分類方式。 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 4 | 預算書揭露主要的總體經濟假設。 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| 5 | 預算書包含稅式支出資料。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 6 | 預算書包含或有負債資料。 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 7 | 在可行範圍內，支出計畫儘量提供包括績效目標在內的非財務性績效的資訊。 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 8 | 每個月份的財政 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |

附錄四

| | | | | | | | | |
|----|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 收支額度及截至報告日的累計收支總數按月發布。 | | | | | | | |
| 9 | 政府各部會建立內部審核機制，以確保財政資訊的真實性。 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 10 | 決算經過國家最高審計機關的稽核。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 11 | 審計機關審查預算執行之結果對外公開。 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 12 | 預算書包括政府所從事的所有非商業性活動的收入和支出（包括所有預算外支出和非營業基金）。 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| 13 | 預算文件包括經濟假設的財政敏感度分析。 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 14 | 預算所使用的經濟預測的建構方法對外公開。 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 15 | 財政收支估測至 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 |

政府透明化分析架構建立之研究

| | | | | | | | | |
|----|--|----|----|----|----|----|----|----|
| | 少每半年修正一次。 | | | | | | | |
| 16 | 預算書提供三年(含新年度)或三年以上的中程財政展望。 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| 17 | 至少每五年發佈一次長程財政估測，或收支計畫發生重大變化時即發佈長程財政估測。 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 18 | 長程財政估測包括未來人口變動對於預算所產生的潛在影響的評估。 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 19 | 提交給議會的預算文件或財政統計包括以權責發生制編製的財務資訊。 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | 總分 | 12 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 |

(續上頁)

| 評 估 指 標 | | 瑞 士 | 日 本 | 希 臘 | 比 利 時 | 委 內 瑞 拉 | 哥 斯 大 黎 加 | 智 利 |
|---------|------------------------------------|--------|--------|--------|-------------|------------------|-----------------------|--------|
| 1 | 預算案最遲於會計年度開始前三個月送交議會。 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 2 | 中央政府提交立法部門的預算書涵蓋各級政府的收支。 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| 3 | 預算書包括機關別的支出分類方式。 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| 4 | 預算書揭露主要的總體經濟假設。 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 5 | 預算書包含稅式支出資料。 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 6 | 預算書包含或有負債資料。 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| 7 | 在可行範圍內，支出計畫儘量提供包括績效目標在內的非財務性績效的資訊。 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| 8 | 每個月份的財政 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |

政府透明化分析架構建立之研究

| | | | | | | | | |
|----|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 收支額度及截至報告日的累計收支總數按月發布。 | | | | | | | |
| 9 | 政府各部會建立內部審核機制，以確保財政資訊的真實性。 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 10 | 決算經過國家最高審計機關的稽核。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 11 | 審計機關審查預算執行之結果對外公開。 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 12 | 預算書包括政府所從事的所有非商業性活動的收入和支出（包括所有預算外支出和非營業基金）。 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 13 | 預算文件包括經濟假設的財政敏感度分析。 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 14 | 預算所使用的經濟預測的建構方法對外公開。 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 15 | 財政收支估測至 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |

附錄四

| | | | | | | | | |
|----|--|----|----|----|----|----|----|----|
| | 少每半年修正一次。 | | | | | | | |
| 16 | 預算書提供三年(含新年度)或三年以上的中程財政展望。 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| 17 | 至少每五年發佈一次長程財政估測，或收支計畫發生重大變化時即發佈長程財政估測。 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 18 | 長程財政估測包括未來人口變動對於預算所產生的潛在影響的評估。 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 19 | 提交給議會的預算文件或財政統計包括以權責發生制編製的財務資訊。 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | 總分 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 |

政府透明化分析架構建立之研究

(續上頁)

| 評 估 指 標 | | 巴 西 | 墨 西 哥 | 秘 魯 | 以 色 列 |
|---------|------------------------------------|--------|-------------|--------|-------------|
| 1 | 預算案最遲於會計年度開始前三個月送交議會。 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| 2 | 中央政府提交立法部門的預算書涵蓋各級政府的收支。 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 3 | 預算書包括機關別的支出分類方式。 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| 4 | 預算書揭露主要的總體經濟假設。 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| 5 | 預算書包含稅式支出資料。 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 6 | 預算書包含或有負債資料。 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 7 | 在可行範圍內，支出計畫儘量提供包括績效目標在內的非財務性績效的資訊。 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 8 | 每個月份的財政 | 0 | 0 | 1 | 1 |

附錄四

| | | | | | |
|----|---|---|---|---|---|
| | 收支額度及截至報告日的累計收支總數按月發布。 | | | | |
| 9 | 政府各部會建立內部審核機制，以確保財政資訊的真實性。 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| 10 | 決算經過國家最高審計機關的稽核。 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| 11 | 審計機關審查預算執行之結果對外公開。 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 12 | 預算書包括政府所從事的所有非商業性活動的收入和支出（包括所有預算外支出和非營業基金）。 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 13 | 預算文件包括經濟假設的財政敏感度分析。 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 14 | 預算所使用的經濟預測的建構方法對外公開。 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 15 | 財政收支估測至 | 0 | 0 | 0 | 0 |

政府透明化分析架構建立之研究

| | | | | | |
|----|--|----|---|---|---|
| | 少每半年修正一次。 | | | | |
| 16 | 預算書提供三年(含新年度)或三年以上的中程財政展望。 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| 17 | 至少每五年發佈一次長程財政估測，或收支計畫發生重大變化時即發佈長程財政估測。 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 18 | 長程財政估測包括未來人口變動對於預算所產生的潛在影響的評估。 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 19 | 提交給議會的預算文件或財政統計包括以權責發生制編製的財務資訊。 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| | 總分 | 10 | 9 | 9 | 9 |

資料來源：本研究整理

附錄五：政府透明化分析架構建立之研究(子計畫四)

期末報告審查回覆對照表

| 建議修正事項 | 修正情形 |
|--|---|
| <p>1. 本研究所提成立資訊公開專責機關之建議，似有違組織改造的趨勢，所以建議可另設資訊公開專責機構1節，俾利提出更為實質的建議；另拒絕公開資訊之決定，應要加入公共利益測試之建議，內容也較為模糊且不易實際執行。爰此，上開事項建議研究團隊再行評估。</p> | <p>為加強資訊公開法的監督執行，設置資訊公開專責機構確有必要。惟為順應組織改造的趨勢，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，以強化監督層級，已補充於第五章第二節之立即可行建議部份。</p> <p>另外，公共利益測試係指對於資訊公開之限制，必須符合法律所明定的合法目的、資訊公開造成重大損害、以及資訊公開所造成的損害大於公共利益三項條件，詳見第四章第一節第四項的說明。</p> |
| <p>2. 請研究團隊先確認研究目的為建構指標或進行調查？並對指標的信度、效度進行分析。俾使研究內容與本研究訂主題能達到一致性。</p> | <p>本研究為加強指標衡量的信度，委請學者專家透過座談會的方式，對於各項指標的衡量結果進行檢討，以減少由研究團隊自行評估所可能產生信度不足的問題。另外，由於本研究所進行的透明化評估為規範性評估，只要受評估對象滿足指標所描述的規範，即是達到該指標所界定的透明化，而無需考量指標是</p> |

| | |
|---|---|
| | 否有效衡量透明化的效度問題。 |
| 3.請研究團隊對於本研究主軸：財政、資訊與政治透明等三大面向予以明確定義。另資訊透明的範圍是否包含了財政透明與政治透明？政治透明的意義為何？均應予以探討。 | 詳見第一章第一節第二段的說明。 |
| 4.請研究團隊就資訊公開法制化之執行程度的給分標準予以補述說明，俾利掌握本研究方法脈絡。 | 詳見第四章第一節一、二項和第二節一、二項的說明。 |
| 5.報告格式與文字編排請研究團隊再進行調整以符合體例。 | 已依規定調整編排體例及格式。 |
| 6.本研究指標評估係直接蒐集和觀察各政府機關網站，但並無指標去檢測主動公開的資訊是否充分、可信及更新之速度。建議研究團隊應增列相關指標。 | 有關主動公開的資訊是否充分、可信及及時更新，由於本年度時間為先驅性評估，以建立基本評估架構為優先，將考慮納入下一年度評估項目。 |
| 7.本研究所提理論論述甚多，惟對各機關執行情形等相關資料則較為欠缺，另民眾接近資訊的便利性亦未有相關評估。建議研究團隊可加以補充。 | 有關各機關執行情形和民眾接近資訊的便利性，由於本年度時間為先驅性評估，以建立基本評估架構為優先，將考慮納入下一年度評估項目。 |

| | |
|---|-----------------|
| <p>又本報告所提中央政府資訊透明化初步評估結論，僅依「政府資訊公開法」的「有」或「無」為評量基準，欠缺執行實際情形的資訊（例如有多少人申請取閱、多少件駁回，原因理由是否充份、救濟成功率為何？進行行政訴訟的案件有多少？主動公開之資訊內容是否充分且隨時更新等）。這些部分未作評量，就評定我國資訊透明的分數為最高的93分，欠缺說明力。</p> | |
| <p>8.有關1.1a預算書應涵蓋政府所有支出(含財團法人)，我國中央政府遵循情形1節，查現行預算法已有明定，每年應由各財團法人之主管機關將其年度預算書送立法院審議，各主管機關自當依預算法規定辦理，尙無疑義，故建請刪除「是否能落實執行，有待觀察」等文字。</p> | <p>已依建議刪除之。</p> |
| <p>9.有關2.1經濟假設，我國各項財政報告均未具體披露預算使用之經濟假設1節，查中</p> | <p>已依建議修正之。</p> |

| | |
|--|---|
| 央政府總預算編列之相關經濟估測，如總體經濟、對外貿易、儲蓄與投資、物價變動等，均已於預算書總說明「經濟發展情勢之檢討與展望」予以分析說明，故建議配合修正本項說明。 | |
| 10. 其他對3.2a制度和責任與立即可行之建議部分之發言重點，詳見所附書面意見。 | 已參酌其建議，調整政策建議之實施期程。 |
| 11. 在資訊透明化部分，「是」與「否」二分法的評分方式似難以顧及個別特殊狀況的差異性，恐將忽略「有立法規範，實務亦有做到」、「有立法規範，實務上僅部份做到」、「無立法規範，實務上卻有做到」及「無立法規範，實務亦無做到」間差別，建請考慮改採較能反應真實狀況的評分方式之可行性。 | 「有立法規範，實務亦有做到」、「有立法規範，實務上僅部份做到」、「無立法規範，實務上卻有做到」及「無立法規範，實務亦無做到」雖非國際通用之評估方式，對於檢索我國各機關執行現況，有極大助益。將於下年度評估時一併納入。 |
| 12. 指標選擇與建立上似仍偏重在法令、執行與內容完整性方面，而忽略了納入使用政府資訊是否便利及人性化的「使用者觀點」，建請在這方面斟酌補強。 | 由於本研究著重於客觀指標之評估，而主觀指標則由另一子計畫(子計畫五)負責評估，因此，使用者觀點之研究將與子計畫五協調後，納入下年度評估。 |
| 13. 本研究分別就財政透明 | 已遵照修改，詳見第五章第二節第二 |

| | |
|---|------------------------------|
| <p>及資訊透明之評估結果，提出立即可行與中長期建議事項。惟中長期建議部分的內容略顯不夠具體，建請研究團隊補強之。</p> <p>又各政策建議請盡可能再提出實質且可操作之具體內容，以及我國現況與實務的論述。如指出那些地方應規範而無規範或有規範在執行面上卻有缺失，以提升政策建議的參考價值</p> | <p>項。</p> |
| <p>14.有關初稿頁56（三）是否提供部門績效評估之說明內容，建議修正如下：「績效評估係每年由行政院研考會會同相關機關進行評核，其結果或報告書除由各機關單位各自公開，亦統一公開於行政院研考會網站。」</p> | <p>已遵照修改，詳見第四章第二節第三項（三）。</p> |
| <p>15. 另建請研究團隊就各建議事項註明主、協辦機關，俾後續納入中英文政策說帖。</p> | <p>已遵照修改，詳見第五章第二節。</p> |
| <p>16. 附錄一及二僅列入專家座談會之出席名單，建請補足會議紀錄及各與會人員</p> | <p>已依建議補列發言紀錄。</p> |

| | |
|-------------------------|--|
| 發言重點，並就專家意見之參採納入情形提出說明。 | |
|-------------------------|--|