

RDEC-TPG-101-003（委託研究報告）

財政透明與公共課責之研究

**行政院研究發展考核委員會
中華民國 101 年 12 月**

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

壹、研究緣起

隨著 2008 年美國金融風暴以及近期歐債危機的衝擊，各國對於財政紀律的要求較之以往更加殷切，財政透明也成為各國推動財政改革的首要政策目標。學理上有許多文獻強調財政透明有助於健全投資環境與市場體制，更是政府良善治理及公共課責的基礎。在財政透明的環境之下，政府的財政決策方可與民間企業、跨國企業進行充分的對話，有助於投資者對於資本市場的了解，加強區域經濟的整合。然更重要的是，財政透明確保了民眾知的權利，消除政府與民眾之間的資訊不對稱，有助於民主參與和政府課責目標的落實。

「亞太經濟合作組織」(Asia Pacific Economic Cooperation；簡稱 APEC) 於 2002 年首長會議中，公布「一般透明化原則」(General Transparency Principles)，宣示透明化是達到經貿自由與貿易便捷的基本條件，並強調財政透明能助於各國財政穩定；復於 2007 年與 2011 年的部長會議中，領袖們積極鼓勵 APEC 會員經濟體致力發展透明治理，以加強民眾對政府的信賴，並落實課責政府、達成財政永續的目標。

為了具體回應 APEC 領袖致力發展透明治理的呼籲，APEC 經濟委員會 (Economic Committee；簡稱 EC) 於 2012 年在莫斯科舉行的第一次年度會議 (EC1) 中，決議 2013 年度之「APEC 經濟政策報告」(APEC Economic Policy Report；簡稱 AEPR) 將以「提升財政透明與公共課責」為主題，俾能有系統的蒐集歸納 APEC 會員國近年來在提升財政透明與公共課責上的各項具體作為，並檢視其所遭遇到的各種挑戰，以思考未來繼續努力落實財政透明的方向。本研究團隊在委託單位行政院研考會的指導下，遵循 APEC 經濟委員會歷年來撰寫 AEPR 之慣例，將 2013 年 AEPR 的內容規劃為三部分。第一部分介紹財政透明與公共課責的基本觀念，並回顧過去 APEC 提升財政透明與公共課責之歷程與主要發展趨勢，由我國負責撰寫。第二部分為對財政透明與公共課責構成要素的深入探討，規劃由 2013 年主辦國（印尼）負

責撰寫。第三部分為 APEC 會員國的「個別經濟報告」(Individual Economic Reports；簡稱 IER)，整理各會員國在財政透明與公共課責範疇上的基本體制和具體作為，由我國負責統籌及整理。

貳、研究方法及過程

本研究以撰寫 AEPR 草稿、探討財政透明與公共課責之意涵與關聯並做出有效政策建議為目標，採用文獻分析與專家座談的方式進行研究。

一、文獻分析

本研究透過文獻蒐集及歸納分析，完成上述研究目的。所分析之文獻包括學術期刊文章、跨國組織之研究、以及政府出版之研究及實務報告。

當前出版的研究報告與期刊指出，財政透明化除了能有效促進財政紀律——協助控制預算赤字、降低政府的負債，亦有助於遏止貪污，創造健全的財政環境 (Ellis & Fender, 2003; Santiso, 2006; Tanzi, 1998)。相反地，財政透明度不足，則可能造成政府過度的支出、無效的公共服務、錯置的公共資源，最終導致政府課責程度降低 (Schaeffer, 2005; World Bank, 2005)。此類規範性文獻，提供了檢視財政透明與公共課責之視角，也助於本研究團隊擬定 2013 年之 IER 模板。

二、專家座談

文獻雖然提供財政透明與公共課責的分析架構，但缺乏對於二者該如何連結的具體討論。欲更進一步的回答如何落實公共課責的問題，仍需藉助實務者的經驗。本研究於 2012 年 11 月 6 日，針對本研究的主題舉辦學者專家座談會，會中邀請熟悉相關理論與具有豐富實務經驗的專家學者共八人，一同討論上述問題。本研究團隊以 IER 之模板做為座談提綱之骨架，邀請專家學者自由發表意見，並藉由問答過程釐清許多財政透明及公共課責之實務情形、及所面臨的挑戰。根據專家學者表達之意見，以及過去文獻的探索，本研究得以回答所設定之

研究問題。

參、研究發現

本研究發現，我國政府在最近幾年來針對財政透明化之努力有目共睹，並有可觀的進步，但與國際規範相較，仍有許多待改進之空間，茲分成以下三個部份來陳述。

一、預算程序之公開透明

(一) 依預算法規定，中央政府總預算案應於會計年度開始四個月前送交立法機關審議，立法機關應於年度開始前一個月議決，然近幾年來屢有預算審議之延宕情事發生，對財政透明有不佳的影響。

(二) 我國總預算之經濟假設係建立於「全國總資源供需估測模型」基礎上，該模型之估測結果一年發布三次，並依環境之變動，機動調整之。然目前尚未公布財政敏感度分析的結果，外人難以瞭解該估測模型所囊括的經濟假設與未來四年的財政收支估測間的真正關係。

二、財政資訊之公開可得

(一) 許多財政報告皆可公開取得，包括免費在網際網路上讀取、下載。

(二) 我國預算書之財政支出採取機關別的分類方式，並提供功能別和經濟別支出的輔助性資訊。

(三) 我國各級政府公共債務均於預算書、決算書中揭露，每個月的借款活動也都公布在財政統計月報或相關文件中。惟因列入公共債務法管控之債務內涵與國際會計規範不一致，增加解讀債務資訊的難度。

(四) 我國政府金融資產均於年度預算書、決算書中定期揭露。由於政府會計制度未與國際財務報導準則（IFRS）接軌，目前係

由各公務機關依取得成本認列有價證券的價值。

(五) 稅式支出自 2005 年起於預算書中表達，然其完整度有待逐步提升。

(六) 政府雇員退休撫卹義務相關資訊於銓敘部網站上有詳細的揭露，並在非營業特種基金的預、決算報告中刊載總表。

(七) 或有負債的揭露未臻完整，僅公開部分項目。

(八) 政府施行施政績效評估制度多年，各部會均訂有績效指標，作為施政及改善執行缺失之參考。然此一績效資訊回饋至概算與預算編列、及供預算審議參考之成效有限。

三、財政資訊之可信度與課責性

(一) 我國財政資訊所依據的會計制度係參考美國州級地方政府的會計架構而來，未能與公認的公部門會計規範（如 IPSAS）完全接軌。目前係以此為目標，循序漸進地進行改革。

(二) 內部控制為目前行政院積極推動的施政項目，惟其仍屬內部作業流程，多數資訊並沒有公開。

(三) 審計部獨立行使審計權，除了合法性的財務審計之外，亦注重效能性的績效審計；不僅衡平財政資訊落差，且因審計結果對行政機關具有相當程度的強制力，有助於課責之落實。

(四) 審計長提出決算審核報告於立法院時，依法必須答覆質詢並提供資料，原編造決算之機關僅於必要時才列席備詢；此一作法，極易產生課責對象錯誤的情形。

肆、主要建議意見

針對以上之研究發現，本研究認為，財政透明與課責的強化工作，難以立竿見影，需要持續不間斷的長期努力。以下研究團隊彙整各章節之分析成果，作出政策建議（請見表一）：

一、立即可行之建議事項

- (一) 以「OECD 政府預算透明化最佳實務」為參考依據，持續提升政府債務、稅式支出、或有負債、金融資產等特定披露資訊之完整性和可信度；特別是艱澀專業的財政資訊應加註簡易說明，以增進資訊之可讀性。（主辦機關：財政部、行政院主計總處、審計部；協辦機關：行政院各部會）
- (二) 「行政院內部控制督導小組」除應持續有系統地檢視各部會內部控制及內部稽核作業執行情形外，亦應規劃加強相關人員之教育訓練，以提升內控機制之能量；並應公開政府特定支出活動的內部控制資料，以接受社會大眾之監督和檢驗。（主辦機關：行政院內部控制督導小組、行政院主計總處；協辦機關：行政院各部會）
- (三) 除繼續提升支出計畫績效資訊之品質之外，政府宜先強化將績效資訊回饋至預算執行階段的連結，以後再逐步擴展至強化績效資訊與預算編製、審議階段之連結。（主辦機關：行政院主計總處、行政院研考會；協辦機關：行政院各部會）
- (四) 應規劃一套適宜我國社會採行的「預算透明 2.0」實施架構和推動辦法，逐步建構一個資訊完整、友善易用、一站式的預算資訊網站。（主辦機關：行政院主計總處、行政院研考會）

二、中長程建議事項

- (一) 宜強化預算編製過程的經濟假設之財政敏感度分析，並待技術成熟穩定後，將敏感度分析結果增列於年度預算書中。（主辦

機關：行政院主計總處；協辦機關：行政院經建會、財政部）

- (二) 應以「國際公部門會計準則」(IPSAS)為目標，逐步辦理政府會計共同規範之改革，並進行相關人員之培訓，以備正式實施時之無縫接軌。(主辦機關：行政院主計總處)
- (三) 評估適時出版客觀公正、具有公信力的「選前財政報告」的可行性、及其對於降低選民財政幻覺和強化財政課責之效益。
(主辦機關：行政院主計總處、財政部)
- (四) 宜檢討決算審核過程之課責機制，特別是決算法第 27 條有關審計長應提交決算審核報告、出席立院並答覆質詢之規定與實際運作情況，以強化行政部門應有之預算執行責任，並避免課責對象錯誤之情形。(主辦機關：審計部；協辦機關：行政院主計總處)

表 1 政策建議摘要表

時程	政策建議	主辦機關	協辦機關
立即可行	持續提升特定披露資訊之完整性和可信度；艱澀專業的財政資訊加註簡易說明	財政部、行政院主計總處、審計部	行政院各部會
	提升內控機制之能量，公開政府特定支出活動的內部控制資料	行政院內部控制督導小組、行政院主計總處	行政院各部會
	強化將績效資訊回饋至預算執行階段的連結	政院主計總處、行政院研考會	行政院各部會
	規劃一套適宜我國社會採行的「預算透明 2.0」實施架構和推動辦法	行政院主計總處、行政院研考會	
中長	強化預算編製過程的經濟假設之財政敏感度分析，並待技術成	行政院主計總處	行政院經建會

程	熟穩定後，增列於年度預算書中		財政部
	以「國際公部門會計準則」 (IPSAS) 為目標，逐步規劃正式實施時能無縫接軌	行政院主計總處	
	評估適時出版「選前財政報告」	行政院主計總處、財政部	
	檢討決算審核過程之課責機制，強化行政部門應有之預算執行責任	審計部	行政院 主計總處

資料來源：本研究整理。