

「政府透明化之分析架構及評估」

政策說帖

九十八年十二月

一、前言

雖然政府透明化的定義及內涵有些模糊，但是毫無疑問的它是公共課責的必要條件，對於公共治理的品質有著關鍵性影響。此外，財政透明化、資訊透明化和政治透明化乃是政府透明化的三大支柱，這也是無庸置疑的。

第一個支柱－財政透明化－是指讓人民瞭解政府的各項財政安排，包括各級政府的功能劃分、財政政策目標、以及完整的預算帳目和績效資訊等。因此，財政透明度的提升，不僅有益於預算資源的配置和執行效率，更是落實公共課責的重要環節。唯有財政透明，才能讓選民、利益團體和各個政黨清楚觀察到政府預算政策的成因與執行成果。如果財政運作是在神秘的黑盒子中進行，民眾將無從解讀政府預算數字，也無法評估現有及未來的租稅負擔，更不可能客觀評估支出計畫的成本和效益。其結果將導致財政幻覺的產生、財政紀律的破壞，並造成政府課責無法落實的弊端。

第二個支柱－資訊透明化－乃指政府有義務透過出版的方式將特定資訊公諸於世，而公眾享有取得政府機關所掌有資訊之權利。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。其要旨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。如果決策過程、政策執行過程等資訊能夠公開透明，才可以減少貪污的機會並能提供人民救濟途徑。

第三個支柱－政治透明化－是指揭露決策者的政治動機與目的的揭露制度，包括政府資訊揭露、政治活動有效規制與媒體自由獨立。如果沒有適度的政治資訊揭露，公民就無從知道政府的政策和行為的背景，更無從監督政府官員的行為。如此一來，在政治部門的晉用與升遷上，人們也無從以相應的制度，例如選舉，對於有功或失職的民選人員予以課責。

二、財政透明化之評估及政策建議

政府透明度的提升，不是一朝一夕就可以完成的工作，需要耐心的播種及耕耘。我國在 1987 年解嚴後，陸續採行各項措施，以進行政治透明化之改革。在財政透明化部分，自 1997 年開始，中央政府年度總預算書公開上網，大幅降低了民眾取得最基礎財政資訊的成本。其次，1998 年預算法修正，進一步提高了財政透明度；該項預算法規定，中央及地方政府的年度預算書應包括稅式支出和轉移支付的估測、重大公共建設的成本效益分析資訊，並且修訂了歲入歲出的定義，使其更為符合國際通用的會計標準。這些改革措施，讓有興趣瞭解政府財政運作的民眾可以更為方便的取得資訊。

然而這些財政透明度的改善主要是集中在中央政府的層次，相較之下，我國地方政府的財政透明度仍然很低，需要投入更多關注和改革。因此，吾人以「OECD 預算透明化最佳作法」的規範為標準，評估及比較至 2009 年 9 月底時北高兩個直轄市和 23 個縣市的財政透明化表現。「OECD 預算透明化最佳作法」包括三大部分，第一部分列舉政府應該出版的預算報告及其核心內容，第二部分描述在財政報告中應該揭露的某些特定事項，第三部分則敘述如何確保各項財政報告的品質和可信度。

我國 25 個縣市政府財政透明度的評估結果顯示，有 6 個縣市表現為優，13 個縣市表現為可，其他 6 個為待改進。根據評估時之觀察及分析，我人提出以下

兩項立即可行的政策建議以及一項中長期建議。

第一，在財政透明化方面，未來應由中央主管機關主導，集中辦理提升縣市財政透明化各項相關業務。

根據「OECD 預算透明化最佳作法」之規定，各項財政資訊之準備需要成熟的技術專業和充裕的人力，然而一般而言，地方政府缺乏主動改善財政資訊品質之誘因，而且也普遍缺乏持續提升財政資訊品質的專業人力和經費。因此，應責成行政院主計處藉由主計一條鞭體系，集中辦理提升縣市財政透明化各項相關業務。除了集中在中央政府網頁上揭露 25 縣市的完整財政資訊之外，也應確認地方政府所提供財政資訊的真實性，並製作易懂的簡明圖表和文字說明，協助民眾有效解讀這些艱澀難懂的專業資訊，及進行縣市政府預算配置和預算執行績效的比較。

第二，各縣市政府則應積極提升公民與非政府組織對其預算過程和預算資訊之瞭解。

預算過程和相關財政資訊不僅龐大複雜，亦極為專業難懂，因此絕大多數民眾無法理解其意義，當然也就無法進行有效的監督並參與預算之決策，其結果是財政透明度和政府課責的失聯。為了引起民眾瞭解預算資訊和預算過程的興趣和意願，縣市政府必須有計畫的針對不同年齡或不同教育程度的民眾，在政府網頁上放置淺顯易懂的解說內容，才能達到讓民眾瞭解預算決策的目的。

第三，應審慎考慮未來是否要求各縣市發佈選前財政報告。（主辦機關：行政院主計處；協辦機關：各縣市政府、行政院研究發展考核委員會）

未來在中長程的規劃上，可考慮發佈選前財政報告。目前某些縣市首長在選舉年大肆舉債，極力擴張公共支出以討好選民，或是不擬連任的行政首長在任內

耗盡該縣市的全部舉債空間，債臺高築，導致新上任的行政首長面對巧婦難為無米之炊的艱難困境，無力實現競選諾言。因此，現有執政團隊的財政成績和新執政團隊可能面對的財政環境，都是一個理性的地方選民在選前應該擁有的重要資訊。而且，公布選前財政報告也可將我國地方選舉的焦點慢慢導向「選舉支票」和「財源」二者的連結上，而非單方向的只注意到選舉支票撒錢效果，而忽略了錢由何處來的財政責任。不過如此一來，選前財政報告對於選舉將產生重大的影響力；因此，如何編製一份客觀公正、具有公信力的選前財政報告將是一項極大挑戰，也需要較長時間進行規劃及人力培訓，無須操之過急。

二、資訊透明化之評估及政策建議

在資訊透明化方面，本研究評估我國中央政府機關於政府資訊公開法第 7 條第 1 項所列「主動公開」事項、「流程公開」、「績效公開」以及第 9 條所列「被動公開」事項的執行成效。就前三者而言，本研究將行政院及所屬四十一個部會評估結果分別列為「優」、「可」、和「待改進」。研究結果發現，評估結果為「優」的部會有二十三個，評估結果為「可」的部會有十二個，「待改進」的則有六個。針對「被動公開」部分，本項調查發現，雖然行政機關皆受理民眾申請政府公開資訊，但半數以上之行政機關其歷年受理民眾申請政府資訊之申請案件數僅為個位數，唯國防部、教育部、農委會、和經濟部之歷年民眾申請政府公開資訊案件數，達到上千件之規模。綜合上述兩部份的評估，本研究認為我國的政府資訊透明化，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，本研究團隊認為，改善的可能性除了來自改善政府機關執行資訊公開的組織流程之外，法規的修訂也有助於提升我國政府資訊透明程度。

第一，指定專責機關負責資訊透明化事務。在政府資訊公開法尚未施行前，各行政機關缺乏專責人員負責，造成行政資訊公開立法與實行上面臨的諸多困難。如今，政府資訊公開法頒布施行已經四年，仍然沒有解決專責機關及相關職

掌的問題。然而，美國、瑞典、丹麥等國皆設置資訊公開之專責機關，定期檢討政府資訊公開之執行成效，對於樹立民眾對政府資訊公開之信心有很大的幫助。

為讓民眾於申請政府資訊時能有更明確的申辦程序，乃至於對所有相關實質和程序問題的監督與改善，實應透過專責機關來負責綜合協調各單位的資訊公開業務。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，另設專責機關負責資訊公開。以行政效率和成本節約的角度，短期間或無須另立專責機關。若為指定之專責機關，應儘可能兼顧其水平與垂直之整合能力，以實現行政體系全面而徹底的資訊公開。依據各國之經驗，此專責機構負責統籌規劃、協調和管理各部會之資訊公開，並每年檢討各部會政府資訊公開的執行成效，及職司對於公務人員政府資訊公開法認知的訓練，以增進政府資訊公開法執行上的落實成效。

第二，建立資訊公開獎懲機制。由於政府資訊公開法第 23 條規定「公務員執行職務違反本法規定者，應按其情節輕重，依法予以懲戒或懲處」。因此，根據現行法規，各機關本應具有足夠之權限對於執行優良或執行不佳之公務人員給予獎勵或懲戒。然而，我國目前尚未有行政機關因為公務人員執行資訊公開成效優良或執行不佳給予獎勵或懲戒，導致各機關在政府資訊公開之被動公開方面成效不佳。要在短期內改善政府資訊公開之執行成效，行政院可要求各部會定期提出獎懲名單，於指定專責機構後，也可將各部會之獎懲情況列為年度檢討事項，以提升各機關辦理資訊公開業務的積極性。

第三，政府資訊公開限制範圍之釐清。政府資訊公開之限制，依政府資訊公開法第 18 條之規定，可依其性質分為：（一）國家機密與依法應保密事項；（二）執法資訊；（三）其他公務機密；（四）私密資訊。然而，其中條文之第一項第三、七、九款所稱「對公益有必要者」、及「對政府機關施行監督、管理、取締等業務施行目的造成困難或妨害者」，在各行政機關於解釋法律時，造成法律適用之

混淆。因各行政機關完全沒有個案及判例可判斷是否可予以提供政府資訊，導致於行政機關於決定是否公開政府資訊時無所適從，容易產生各行政機關依據自行的見解判斷是否公開資訊，可能因各自解釋不同，使得法律所規定之限制公開理由，流於行政機關之恣意與濫用，變相擴大限制公開之範圍。因此，建議行政機關能增訂政府資訊公開之施行細則或作成統一見解的解釋性行政規則，建立一套明確的判斷標準，以便規範行政機關對於是否同意公開相關資訊公開的決定，提升限制公開的合理性。

就中長程而言，改善政府資訊透明還是要通過法規修訂。詳言之，法規修訂除了增訂專責機構的法律地位和政府資訊公開限制範圍之外，也應考慮增訂資訊公開之特別法，針對不同行政領域規範其政府資訊公開的範圍及方式。（主辦機關：法務部；協辦機關：行政院研究發展考核委員會）目前政府資訊公開法第 2 條規定：「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」換言之，政府資訊公開法定位為普通法，若其他法律另有規定者，則依其規定外，否則仍適用本法。雖然，現行法規已對部份機關之資訊公開給予特別規範，如政府採購法、政治獻金法、以及國民年金法，但是，對於公民社會團體高度需求的環境資訊和醫療資訊，我國目前仍未有專門法規，要求相關部會提供較政府資訊公開法更完整也更符合實際需要的相關資訊。因此，除政府資訊公開法外，在個別行政領域，可制訂相應之政府資訊公開特別法，或透過增修現行法規之資訊公開條款，以降低人民取得政府資訊的門檻，充分實踐政府資訊公開保障人民「知的權利」之精神。

三、政治透明化之評估及政策建議

有關政治透明化的概念，係以政治獻金、遊說行為與公職人員財產申報法制為主，並依照各自對應的國際研究，建構相應的評估項目。在政治獻金的部份，引用美國國際開發總署《金權政治手冊》的指標，觀察政黨與候選人申報政治獻

金的法律義務，以及捐贈人名單是否揭露。在遊說活動部份，則引用英國遊說透明聯盟的看法，觀察遊說者與被遊說者的法律登記義務、旋轉門條款以及強制性的倫理規範。最後，在公職人員財產申報的部份，則引用全球廉潔組織的指標，修正為觀察公職人員的法律申報義務、適用對象範圍與獨立稽核機制。

經過本研究評估，我國政治透明化除了在政治獻金法部份，主管機關散於內政部及監察院，不利於相關法規之執行監督，以及在遊說法部份，因「旋轉門條款」未及於民意代表。其他各項評估指標部份，我國法律規範已與先進國家並駕齊驅。不過，我國對於政治透明法規之執行現況仍然有許多努力的空間。例如，以政治獻金透明為例，美國聯邦選舉候選人或政黨的捐款人名單可以直接在網站上查詢，而我國則需要向監察院以書面申請並親自到場閱覽，甚至申請書上需要載明申請用途；這些限制增加了公民查詢的成本，也對於有意瞭解政治透明法規所欲揭露之資訊者，帶來不必要的困擾，而使我國的政治透明化仍有改進強化的空間。具體建議如下：

就立即可行之作為，應當先簡化民眾閱覽候選人或其所屬政黨之捐款人名單的流程，並擴大網站可供查詢之候選人或其所屬政黨之捐款人名單。

其次，針對政治透明之中、長程規劃：第一、政治獻金透明，應統一主管機關。目前多數國家政治獻金的申報義務之主管機關均為各級選舉委員會（如聯邦選委員會或中央選舉委員會），但我國《政治獻金法》則規定監察院為受理申報機關，與早期由各級選舉委員會受理申報已經不同。同時，《政治獻金法》的法律解釋主管機關為內政部，但受理政治獻金申報之機關則移為監察院，遇到申報政治獻金的爭議案件，各機關之間難免互推責任，而監察院也曾因空轉年餘讓政治獻金的查核無法進行，造成政治獻金法的執行困難。相反的，其他國家有關政治獻金的法律解釋，和與受理政治獻金申報，均以選務辦理機關統一辦理。未來，我國仍應修法將主管法律解釋和受理申報統一由單一機關辦理。

第二、遊說法應增列民意代表之旋轉門條款。其次，由於目前我國《遊說法》並無規範離職後民意代表的「旋轉門條款」，從而也未將該「旋轉門條款」的「冷卻期間」(cooling off period)明確規定，造成離職後民意代表仍有任意穿梭公部門之可能（尤其是其原來服務之立法機關和受其監督之行政機關）。基此，未來我國應整合《公職人員利益衝突迴避法》和《公務員服務法》的法律規定，將各級民意代表的「旋轉門條款」一併納入《遊說法》。