

RDEC-TPG-100-002 (委託研究報告)

**APEC 經濟體財政透明化程度
之比較**

成果說帖

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 100 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

在民主憲政的發展及全球化的腳步下，為了達成善治（good governance）的理想，各國莫不積極推行政府資訊公開與施政透明的各項措施。特別是1990年代亞洲與墨西哥等地的金融危機發生後，更凝聚為一股重視公私部門財政透明的力量，許多跨國組織因而紛紛致力於推動財政透明化的落實。財政透明化的核心在於藉由財政資訊的公開和財政品質的控制，加強財政監督的效力，以落實政府的課責機制。

由消極面來看，落實財政透明有助於遏止貪污，意即能藉由將財政資訊攤在陽光下，達到全民監督的施政環境，將分贓式的、不誠實的、刻意隱瞞的黑箱作業模式徹底去除。進一步由積極面來看，各國政府推動財政透明化根本目的，在於促成預算資源的合理化配置，善用有限的預算資源來滿足社會大眾的需求，以達成善治的理想。其背後的邏輯在於政府預算和施政計畫是一體的兩面，惟有政府歲入歲出和公共債務的規模、結構與內涵透明公開，為人民所瞭解、為人民所監督，才能促成預算資源配置的公共對話和理性思辨，摒除民眾不切實際的過多期待，從而制定符合社會國家利益的財政政策；也惟有如此，才能有效的控制預算赤字、降低政府的負債，創造永續治理的財政環境。目前各國政府多背負著沉重的債務負擔，但又面對著愈來愈多的公共支出需求，如何藉由財政透明化的手段，平衡各方需求、遏止財政惡化的趨勢，已成為各國民眾的迫切期待。

我國政府近幾年來對於公共治理品質之提升，可謂不遺餘力；並且對於強化國際交流、與國際接軌，也有十分積極的作為和良好的表現。是以針對APEC 提升財政透明度來強化財政永續性的呼籲，身為 APEC 成員之一的我國，自然是樂於響應、積極配合。因此，在行政院研究考核委員會的委託下，本研究團隊以 OECD 國際財政透明規範為基本架構，評估比較 APEC 各經濟體的財政透明程度及特色，以回應 APEC 第十四屆財政部長會議之呼籲。並期藉由跨國比較之結果，作為 APEC 各經濟體未來交流討論及相互學習財政透明之基礎，以為促進各國財政紀律、創造健全的財政環境略盡棉薄之力。

貳、研究方法及過程

本研究主要倚賴兩項研究方法，即文獻分析法與指標評估法，分述如下：

一、文獻分析

本研究蒐集的文獻主要有兩大類，第一大類為財政透明化的理論性文獻，包括深入討論財政透明化內涵的各項學術期刊論文和書籍。第二大類則是 APEC 各個經濟體的財政制度介紹或財政透明面向的評估文獻與數據資料，包括國際組織所出版的關於個別 APEC 經濟體的各項財政報告，例如 IMF 每年出版的各國之「國際貨幣基金組織第四條磋商報告」(Article IV Consultation Reports) 中便含有許多與財政透明相關的資料可供使用；此外，有 4 個國際組織的資料庫和評估報告，為本研究所不可或缺的資訊來源。

(一) OECD 之「預算實務與程序調查」資料庫：該資料庫於 2008 年進行一次更新，內含 9 個 APEC 經濟體的預算制度和數據的調查資料。

(二) IMF 之「財政透明度標準與規範觀察報告」(Reports on the Observance of Standards and Codes for Fiscal Transparency ，以下簡稱 ROSCs for Fiscal Transparency)：此為各個國家根據 IMF 所公布之「健全財政透明度施行準則」所進行的財政透明度自我分析報告，從 2000-2010 年期間，共計有 14 個 APEC 經濟體完成該項評估報告。

(三) Oxford Analytica (牛津政經分析顧問公司，以下簡稱 OA) 之「財政透明度報告」(Reports on Fiscal Transparency)：OA 於 2006 年以 IMF 之「健全財政透明度施行準則」對許多國家進行財政透明度的評估，其中包括 11 個 APEC 經濟體。

(四) International Budget Partnership (國際預算促進會，以下簡稱 IBP) 出版之「預算公開調查」(Open Budget Survey)：非營利組織 IBP 於每年出版的「預算公開調查」中，對於許多國家的政府預算內容進行了預算資料公開的質與量的分析，資料最新的年度為 2010 年，其中有 14 個 APEC 經濟體列入 IBP 的調查對象。

綜合上述四個資料庫的內容，可以發現 21 個 APEC 經濟體的預算制度及財政資訊公開情形，或多或少都有描述。只是這些資料庫的資訊來源不一，

涵蓋的財政變項不一致，而且有的是客觀的描述性資料，有的則是主觀的自我評估，不僅變數之定義稍嫌混亂，涵蓋面亦不一致。因此，本研究將建立統一的評估架構，釐清變數之定義，再輔以各國政府網頁上的最新資訊、及相關文獻，以完成一項較為客觀及完整的 APEC 經濟體財政透明度之研究。

在蒐集第二大類的文獻與資料時，除了倚賴上述國際組織和資料庫為主要來源之外，一些學者的研究報告中亦含有大量 APEC 個別經濟體的財政透明資訊，如台灣公共治理研究中心於 2008 年完成之報告「政府透明化分析架構建立之研究」，便對台灣中央政府之財政透明度有諸多研究與分析，另外，Blondal (2006) 所著之「*Budgeting in Singapore*」一文對於新加坡預算體系詳細介紹，此類文獻為本研究不可忽視之重要資料來源。

二、指標評估

延續以前學者之研究（蘇彩足、左正東，2008；蘇彩足等，2009），本研究擬自 OECD 預算透明化最佳實務中挑選出若干評估指標，作為評估 APEC 各成員財政透明度之基本架構。OECD 預算透明化最佳實務提供如何編製完整的財政報告、以及應如何公開並確認報告品質的具體規範，可以轉化成多項可操作的財政透明度指標。本研究在 21 個 APEC 成員相關資料全部蒐集完畢之後，視研究變項和資料之完整度，一共選擇了 45 項可供比對之評估指標，進行跨國之評比。

各經濟體於各指標的遵循結果分別標示為：完全遵循、部分遵循、未遵循、以及無資料。遵循狀況為「完全遵循」、「部份遵循」或「未遵循」的判定，主要是以問卷的內容分析，若有較為模糊難以確定的部份，則參考該經濟體公開的預決算等資料及法令，並在註腳中予以說明分類的依據。有些 APEC 經濟體未參與 OECD 和 IBP 的問卷調查，抑或只有兩問卷中的一份，本研究亦蒐尋公開文獻等相關資料予以補足，如仍無法尋找到相關資訊，則將其納入「無資料」的類別。中華台北的資料則以本研究第一年（2008 年）的調查結果為主，調整以自 2008 年至今的更新資訊或法規。

參、重要發現

根據上述之研究方法與過程，獲得以下幾項重要的發現：

一、在所檢視的 45 項財政透明指標中，超過一半以上 APEC 經濟體都能做到「完全遵循」的財政透明指標一共有 10 項，這些指標主要是在規範預算書的格式與內容、內控和審計原則部分。

二、除了年度預算書的格式和內容較受重視之外，APEC 經濟體對於其他財政報告的公開透明相對較為忽略，包括年中報告、年末報告、長程報告、預算先期報告和選前報告等的資料相對貧瘠，相當不齊全。除此之外，對於財政報告中應提供的比較細節性的專業資訊，包括：經濟預測之敏感度分析、金融負債和資產、非金融資產、僱員年金給付義務、以及或有負債等，也都有為數不少的經濟體未能遵循。

三、以 45 項財政透明度指標為評比之基準，將經濟體的表現分為「完全遵循」、「部分遵循」、「未遵循」和「無資料」四個等級，則達到「完全遵循」項目最多的前三名國家包括美國、澳大利亞和紐西蘭，加拿大和韓國並列第四，這 5 個 APEC 經濟體同時也都屬於高所得的 OECD 會員國。至於我國在這「完全遵循」的評比中，名列 21 個經濟體中的第六名，是高所得非 OECD 會員國中表現最好的國家。

四、「未遵循」項目較多的前三個國家為越南、中國與馬來西亞；其中越南和中國為中低所得組，馬來西亞為中高所得組。同時有些國家在許多指標上缺乏資料以資評估，尤以汶萊、新加坡與日本「無資料」的項數最多。

五、跨國比較結果透露出經濟發展與財政透明度兩者之間存在著模糊的正面相關性。基本上，財政透明化表現相對落後的經濟體多集中在中低所得的國家群組當中，如越南和中國；而財政透明化表現較為領先的經濟體則集中在高所得的 OECD 國家當中，如美國、澳大利亞、紐西蘭和加拿大。然而，並非所有經濟發展程度高的經濟體都呈現財政透明公開的行為，以汶萊、日本和新加坡三個高所得的經濟體為例，其「完全遵循」的項目偏少，且「無資料」個數偏多，而「無資料」也意味著財政資料的可得性不高，某種意義上來說，也是財政不透明的表現。

六、每個經濟體政治與經濟發展的週期不同，對應其政經背景，財政透明的改革內容或是階段也各有所異。因此，有些國家起步較遲，現在才在計劃制定較為完善的財政透明化或資訊公開的法規，例如越南就正在擬定一部新的預算法案，預計於 2013 年通過實施，以期增進財政資料的獨立性；也有些國家則致力於研擬制定較為完善的中程財政架構，例如菲律賓仍在尋求較為穩定的中程財政計畫步驟與規範；部分國家，如美國、澳大利亞、和加拿大，都是財政透明表現領先的 APEC 經濟體，但其改革的腳步卻不曾停歇。

總之，觀察 APEC 會員在財政透明化上的努力，可以發現當前主要的改革重心在於強化法制架構和財政永續性，包括對政府當前與未來的債務資訊、中程或長程的財務規劃的檢視等，期望藉由財政透明來增加財政課責程度，以促進財政健全。而財政資訊電子化的觀念也已經在過去財政透明度表現較不佳的經濟體中獲得重視，包括菲律賓及墨西哥，皆致力於建立親民的、便民的一站式（one-stop）搜索網頁，這與美國各州所推行的財政透明 2.0 網站計畫十分相似，亦值得我們參考與學習。

肆、主要建議意見

透過本研究，發現我國的財政透明程度在 APEC 之 21 個經濟體中，表現屬於良好的一群，但仍有改進的空間，具體政策建議如下（整理為表 1）。

一、完整揭露官設財團法人之財務資訊。（主辦機關：行政院主計處；協辦機關：行政院各部會）

我國的預算書中只有部分官設財團法人的收支資訊，並未完整收納所有財團法人的預算資料，使得政府實際收入和支出狀態難以一窺全貌。因為官設財團法人之主要收入大部分來自納稅人，為建立明確的財政課責關係，應將此類活動列入政府的主要預算文件中，然考量其業務性質與一般政府活動不同，建議可列為附表，連同年度預算書一同送至立院審議並向民眾公開。

二、強化內部財務控制機制，並公開內部控制資料。（主辦機關：行政院主計處；協辦機關：行政院各部會）

我國自今年（民國 100 年）起，亦全面推動行政機關內部控制，並組成

「行政院內部控制督導小組」，加強內部控制的落實。新制之推行，最忌操之過急或淪為形式主義，故政府應務實注意此一機制的推動與發展，以期與國際規範順利接軌。至於具體的落實方法，除了配合行政院內部控制督導小組的督促、並加強人員教育訓練之外，或許也可參考加拿大的做法，例如對於政府特定支出活動的內部控制資料，送立法院備查並予以公開。

三、過於艱澀專業的財政資訊應加註簡易說明，以降低民眾吸收資訊之交易成本。（主辦機關：行政院主計處、財政部、審計部）

研究發現，我國已公開的部分資訊，呈現方式過於簡陋或者缺乏引導，民眾不易了解其中內容，因而無法達成藉透明化鼓勵民眾關心公共事務、以及落實財政課責的真實目的。例如，許多行政機關公開會計月報，然而此屬技術性的報表，一般沒有會計背景的民眾，在缺乏解釋的情況下，不易從中得知政府單位的財政情形；故建議將公開的資訊加註簡易了解的文字，以收財政透明的實質成效。

四、應逐步提升已公開的財政資訊之品質。（主辦機關：行政院主計處、財政部、審計部）

OECD 預算透明準則中建議應揭露的某些特殊財政資訊，如重大稅式支出、或有負債、金融與非金融資產與負債資訊、雇員年金給付義務、與非財務績效資訊等，我國在預決算或其他相關書表中皆有揭露，只是其完整度不足，且資訊品質有欠理想。例如，稅式支出目前僅公布所得稅的稅式支出；或有負債的範圍狹隘，只揭露台灣高鐵經營不善時應予購回的或有負債；部分非財務性的施政績效評估資訊則疏於更新；此外，在雇員年金給付的資訊方面，目前我國預決算文件中雖公布退撫基金收支報表，然對於詳細的僱員年金給付資訊並未多做說明，惟根據 OECD 規範，僱員年金的資訊還須包括僱員在過去服務中所累積的應得給付和政府已提撥數二者間的差異、和未來年金給付的估算等，因為年金的給付即為政府的未來承諾，若無法一窺其全貌，恐影響財政的永續性。諸如此類之資訊確有檢討其公開的品質之需要。

五、評估並規劃出版長程報告、預算先期報告和選前報告的必要性及適當時機。（主辦機關：行政院主計處、財政部）

依據 OECD 的預算透明準則之建議，我國目前還缺乏的財政報表主要是

包括長程報告、預算先期報告和選前報告三項。本研究建議政府應審慎評估和規劃採行這三項報告的必要性和合適的時間點，才能極大化增加新財政報表的效益。

(一) 長程報告（包括對政策與財政永續性的評估）。目前我國的預算雖依「行政院所屬各機關中長程計畫編審要點」之規定，必須具備長程架構，但實際上並未常態性的發布長程報告，更遑論定期更新。長程報告的發布攸關政府整體財政狀況的評估，並可做為調整現行政策的重要資訊，尤其現今「不可控制的支出」（uncontrollable spending）佔總支出比例越來越高，財政的永續性也應被詳細的討論。

(二) 預算先期報告。預算先期報告應在行政院向立法院正式提出年度總預算案之前向大眾披露，除了可試探民意方向、增加民眾參與預算過程的機會之外，也可在預算案進入立院審議前，讓各政黨之間先有溝通的管道，減少在國會內的衝突，並增加預算審議的效率。惟我國以前不曾思考過預算先期報告的意義和必要性，故須從長計議，討論製作和發布預算先期報告的可能影響和成本效益，才能讓預算先期報告的效益達到最大。

(三) 選前報告。選前報告能建立健全的政治課責關係、釐清財務責任，並能作為有效的資訊以供選民參考。在民主國家中，預算景氣循環的發生時有所聞，特別是我國選舉期間濫開選舉支票的情形，也一直無法有效的獲得控制。若能建立良好的選前報告制度，或可減少此類因選舉而造成支出不當擴張的現象。

六、爭取加入 IBP 的「預算公開調查」，與美國主導的「政府公開夥伴（OGP）」，以強化和他國經驗分享、交流合作的網絡機制。（主辦機關：行政院主計處）

與其他國家的評比與經驗學習，對於財政透明改革而言，具有莫大的實質意義。因此，建議我國應積極參加財政透明相關的跨國組織活動，抑或長期蒐集此類國際組織公布的相關報告，以了解當前各國所重視的財政透明原則，並與國際接軌。建議加入「國際預算夥伴」（IBP）之 OBS 調查，不僅有助於對本國預算公開情形做跨時的動態比較，也能追蹤各國的 OBS，一探其預算公開改革的過程。此外，亦建議加入由美國主導的「政府公開夥伴」

(OGP)。OGP是個協力推動各國政府透明化的國際組織。我國應爭取入會機會，未來方可有更多與他國經驗交流的機會。現階段也應訂閱 OGP 不定期發布的資訊，掌握此組織的主要活動。

七、規劃推動「預算透明 2.0」網站之建置。（主辦機關：行政院主計處；協辦機關：行政院研考會）

美國各州積極推動的「預算透明 2.0」(Budget Transparency 2.0)網站方案，利用現代資訊科技，架設友善易用的網頁平台，提供一站式 (one-stop) 的預算資料搜尋服務，讓地方民眾能輕鬆獲得完整的預算資訊。且根據美國各州政府的評估，建構「預算透明 2.0」網站所需經費不多，但效益顯著，特別是在節省公帑與提升民眾參與公共事務的興趣上，產生事半功倍的效果。是以本研究建議我國參考美國各州現行作法，截長補短綜合考量，設計一套適宜我國社會的「預算透明 2.0」的實施架構和推動辦法。