

RDEC-TPG-100-002（委託研究報告）

**APEC 經濟體財政透明化程度
之比較**

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）

RDEC-TPG-100-002（委託研究報告）

APEC 經濟體財政透明化程度 之比較

受委託單位：台灣公共治理研究中心

研究主持人：蘇彩足

協同主持人：郭乃菱、劉志宏

研究助理：陳冠穎、洪若婷、洪尉淳

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）

目次

目次.....	I
表次.....	V
圖次.....	VII
提要.....	XI
第一章 緒論.....	1
第一節 研究緣起與目的.....	1
第二節 研究方法與資料.....	3
第三節 文獻探討.....	5
第二章 財政透明化理論與分析架構.....	11
第一節 理論與國際規範.....	11
第二節 分析架構.....	16
第三章 高所得 APEC 經濟體（OECD 成員）財政透明度概況.....	23
第一節 澳大利亞.....	25
第二節 加拿大.....	32
第三節 日本.....	38
第四節 韓國.....	44
第五節 紐西蘭.....	51
第六節 美國.....	57
第四章 高所得 APEC 經濟體（非 OECD 成員）財政透明度概況.....	65
第一節 汶萊.....	65
第二節 香港.....	70

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

第三節 新加坡	75
第四節 中華台北	80
第五章 中高所得 APEC 經濟體財政透明度概況	87
第一節 智利	87
第二節 馬來西亞	94
第三節 墨西哥	100
第四節 秘魯	108
第五節 俄羅斯	115
第六章 中低所得 APEC 經濟體財政透明度概況	123
第一節 中國	123
第二節 印尼	129
第三節 巴布亞紐幾內亞	135
第四節 菲律賓	140
第五節 泰國	149
第六節 越南	155
第七章 跨國比較結果	163
第一節 高遵循度之財政透明化指標	164
第二節 低遵循度之財政透明化指標	166
第三節 APEC 經濟體之相互評比	185
第八章 結論	189
第一節 主要研究發現	189
第二節 政策建議	195
參考文獻	201
附錄 2-1：OECD 預算透明化最佳實務詳細內容	213
附錄 7-1A：高所得 APEC 經濟體（OECD 會員）之財政透明 度表現—澳大利亞、加拿大、日本	219

附錄 7-1B：高所得 APEC 經濟體（OECD 會員）之財政透明度表現—紐西蘭、韓國、美國	235
附錄 7-2：高所得 APEC 經濟體（非 OECD 會員）之財政透明度表現—汶萊、香港、新加坡、中華台北	251
附錄 7-3：中高所得經濟體之財政透明度表現—智利、馬來西亞、墨西哥、秘魯、俄羅斯	269
附錄 7-4A：中低所得經濟體之財政透明度表現—中國、印尼、巴布亞紐幾內亞	291
附錄 7-4B：中低所得經濟體之財政透明度表現—菲律賓、泰國、越南	307
附錄 8：期中報告審查意見回覆表	323
附錄 9：期末報告審查意見回覆表	327

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

表 次

表 2-1：OECD 預算透明化最佳實務	19
表 3-1：APEC 成員之分類	23
表 7-1：各經濟體財政透明化執行狀況	169
表 7-2：各經濟體符合財政透明指標之項目個數	186
表 7-3：各組遵循財政透明指標項目個數之平均值	187

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

圖 次

圖 3-1：澳大利亞歲入佔 GDP 之比例	25
圖 3-2：澳大利亞歲出佔 GDP 之比例	26
圖 3-3：澳大利亞預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例	27
圖 3-4：澳大利亞公共債務佔 GDP 之比例	28
圖 3-5：加拿大歲入佔 GDP 之比例	32
圖 3-6：加拿大歲出佔 GDP 之比例	33
圖 3-7：加拿大預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例	34
圖 3-8：加拿大公共債務佔 GDP 之比例	35
圖 3-9：日本歲入佔 GDP 之比例	38
圖 3-10：日本歲出佔 GDP 之比例	39
圖 3-11：日本預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例	40
圖 3-12：日本公共債務佔 GDP 之比例	41
圖 3-13：韓國歲入佔 GDP 之比例	44
圖 3-14：韓國歲出佔 GDP 之比例	45
圖 3-15：韓國預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例	46
圖 3-16：韓國公共債務佔 GDP 之比例	47
圖 3-17：紐西蘭歲入佔 GDP 之比例	51
圖 3-18：紐西蘭歲出佔 GDP 之比例	52
圖 3-19：紐西蘭預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例	53
圖 3-20：紐西蘭公共債務佔 GDP 之比例	54
圖 3-21：美國歲入佔 GDP 之比例	57

圖 3-22：美國歲出佔 GDP 之比例	58
圖 3-23：美國預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例	59
圖 3-24：美國公共債務佔 GDP 之比例.....	60
圖 4-1：汶萊歲入佔 GDP 之比例	65
圖 4-2：汶萊歲出佔 GDP 之比例	66
圖 4-3：汶萊預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例	67
圖 4-4：香港歲入佔 GDP 之比例	70
圖 4-5：香港歲出佔 GDP 之比例	71
圖 4-6：香港預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例	72
圖 4-7：香港公共債務佔 GDP 之比例	73
圖 4-8：新加坡歲入佔 GDP 之比例	75
圖 4-9：新加坡歲出佔 GDP 之比例	76
圖 4-10：新加坡預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例.....	77
圖 4-11：新加坡公共債務佔 GDP 之比例	78
圖 4-12：中華台北歲入佔 GDP 之比例.....	80
圖 4-13：中華台北歲出佔 GDP 之比例.....	81
圖 4-14：中華台北預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例	82
圖 4-15：中華台北公共債務佔 GDP 之比例	83
圖 5-1：智利歲入佔 GDP 之比例	87
圖 5-2：智利歲出佔 GDP 之比例	88
圖 5-3：智利預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例	89
圖 5-4：智利公共債務佔 GDP 之比例	90
圖 5-5：馬來西亞歲入佔 GDP 之比例	94

圖 5-6：馬來西亞歲出佔 GDP 之比例	95
圖 5-7：馬來西亞預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例	96
圖 5-8：馬來西亞公共債務佔 GDP 之比例	97
圖 5-9：墨西哥歲入佔 GDP 之比例	100
圖 5-10：墨西哥歲出佔 GDP 之比例	101
圖 5-11：墨西哥預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例	102
圖 5-12：墨西哥公共債務佔 GDP 之比例	103
圖 5-13：秘魯歲入佔 GDP 之比例	108
圖 5-14：秘魯歲出佔 GDP 之比例	109
圖 5-15：秘魯預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例	110
圖 5-16：秘魯公共債務佔 GDP 之比例	111
圖 5-17：俄羅斯歲入佔 GDP 之比例	115
圖 5-18：俄羅斯歲出佔 GDP 之比例	116
圖 5-19：俄羅斯預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例	117
圖 5-20：俄羅斯公共債務佔 GDP 之比例	118
圖 6-1：中國歲入佔 GDP 之比例	123
圖 6-2：中國歲出佔 GDP 之比例	124
圖 6-3：中國預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例	125
圖 6-4：中國公共債務佔 GDP 之比例	126
圖 6-5：印尼歲入佔 GDP 之比例	129
圖 6-6：印尼歲出佔 GDP 之比例	130
圖 6-7：印尼預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例	131
圖 6-8：印尼公共債務佔 GDP 之比例	132

圖 6-9：巴布亞紐幾內亞歲入佔 GDP 之比例	135
圖 6-10：巴布亞紐幾內亞歲出佔 GDP 之比例	136
圖 6-11：巴布亞紐幾內亞預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例	137
圖 6-12：菲律賓歲入佔 GDP 之比例	140
圖 6-13：菲律賓歲出佔 GDP 之比例	141
圖 6-14：菲律賓預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例	142
圖 6-15：菲律賓公共債務佔 GDP 之比例	143
圖 6-16：泰國歲入佔 GDP 之比例	149
圖 6-17：泰國歲出佔 GDP 之比例	150
圖 6-18：泰國預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例	151
圖 6-19：泰國公共債務佔 GDP 之比例	152
圖 6-20：越南歲入佔 GDP 之比例	155
圖 6-21：越南歲出佔 GDP 之比例	156
圖 6-22：越南預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例	157
圖 6-23：越南公共債務佔 GDP 之比例	158

提 要

美國的政治學大師維達夫斯基（Aaron Wildavsky）曾定義公共預算為「將政策目標貼上價格標籤」，因為政府的預算實質上為政府施政的計畫書，財政透明便可視為施政透明最核心的目標之一。根據委託單位的規劃，於財政透明的研究方面，本研究第一年（2008年）對中央政府財政透明化執行成效建立進行評估和國際比較；第二年（2009年）更進一步將財政透明化就直轄市、縣市政府的財政透明化進行評估比較。本年度（2011年）則承接前兩年的研究成果，探究APEC經濟體的財政透明狀況，並進行跨國的比較。本研究在國際財政透明(OECD預算透明最佳實務)的架構下，以文獻分析、二手資料分析及公開資料搜尋的方法，對各經濟體的財政透明程度進行分析。

本研究發現，追求財政透明固然是當前世界各國的主流改革方向，但因政治與經濟發展的進程不同，各 APEC 經濟體在財政透明的改革內容及階段也相異。經濟體中財政透明化程度較低的國家方才著手制定資訊透明的相關法規，或者正在研擬財政的中程架構，然表現較為優異的美國、澳大利亞、加拿大、韓國，在近幾年亦然不斷進行財政透明的改革，這些國家主要的改革方向包括法律及制度的再加強，以及公開與財政永續性相關的資訊，以收全民監督之效。其次，APEC 經濟體普遍能遵守的 OECD 財政透明原則，主要集中在預算書的格式與內容，及內控和審計原則；然相對而言，其他財政報告如年中、年末報告、長程報告、預算先期報告和選前報告的公開透明則較為忽略；而較為細節及專業的財政資訊，如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，亦多所忽略。最後，本研究根據現階段的方法與資料，無法證明國民的所得水準高低與財政透明度之間有絕對的正比的關係--財政透明表現最優的美國、澳洲、紐西蘭為高所得的經濟體，而財政透明化程度較不理想的中國和越南，則屬中低所得經濟體，但日本、汶萊、新加坡這三個高所得經濟體的財政透明表現卻差強人意。

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

見賢思齊，為了達到美、澳、紐等先進國家的高度財政透明表現，本研究團隊做出幾點政策建議。

立即可行的建議包括：

- 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)；
- 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）；
- 三、建立親民的資訊，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)
- 四、提升已公開的財政資訊之品質，與國際規範接軌（主辦機關：行政院主計處、財政部、審計部）。

中長程的政策建議包括：

- 一、評估規劃出版長程報告、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)；
- 二、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）；
- 三、成立財務資訊公開的便民平台，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）。

第一章 緒論

第一節 研究緣起與目的

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。

此處所謂的財政透明係指「將政府的組織與結構、財政政策、帳目及對於未來的預測向大眾開誠布公；無論是內部或外部的政府活動都必須公開，而且所公開的資訊必須是可信賴的、全面性的、及時易懂並符合國際規範。如此，選民與金融市場才能正確無誤的評估政府的財政狀況及政府施政的真實成本與效益，這裡的成本與效益也包括了現在與未來所可能引起的社經變化」（Kopits & Craig, 1998:2）。由此可知，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、創造清明的財政環境（Ellis & Fender, 2003; Santiso, 2006; Tanzi, 1998）。換言之，倘若政府的財政決策缺乏公開透明的機制，政府官員便有誘因藉其所掌握的資訊優勢，刻意欺瞞民眾，違背委託者的意願以圖利自己；此種作為，不僅敗壞公務人員士氣及專業倫理，同時也導致某些競租者藉由賄賂或其他不當途徑享受過多的預算資源，而犧牲了弱勢團體及一般社會大眾的公共利益。因此，惟有藉由將一切財政資訊攤在陽光下的方式，才能將分贓式的、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的根本目的，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，創造一個永續治理的財政環境(Alesina & Perotti, 1996; Alt & Lassen, 2006; Alt, Lassen, & Rose, 2006; Marcel & Tokman, 2002; Poterba & von-Hagen, 1999; Rogoff, 1990; Shi & Svensson, 2002; Stein, Talvi, & Grisanti, 1998; Von-Hagen & Harden, 1995)。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。

在強化財政透明的潮流下，現今最常為各國政府所引用的財政透明化標準，包括「國際貨幣基金組織」(International Monetary Fund, 以下簡稱 IMF) 於 1999 年首次公布、2007 年大幅度修正的「健全財政透明度施行準則」(The Code of Good Practices on Fiscal Transparency)，此一準則認為健全的財政透明有四大原則：「政府職責的釐清」、「預算過程的公開」、「公開資料的可得」及「資料真實性的確保」。另一項同樣受到重視的財政透明規範則為「經濟合作發展組織」(Organization for Economic Cooperation and Development, 以下簡稱 OECD) 於 2001 年發佈的「OECD 預算透明化最佳實務」(OECD Best Practices for Budget Transparency)，該份文件提供「預算報告及文件」、「特別揭露之事項」及「確認財政報告品質與完整性」三面向的具體規範 (蘇彩足、左正東，2008)。

除此之外，「亞太經濟合作組織」(Asia Pacific Economic Cooperation, 以下簡稱 APEC) 也於 2002 年的首長會議中公布了「一般透明原則」(the General Transparency Principles)，其中便強調財政透明對財政穩定上的助益；而 APEC 在 2007 年於澳大利亞召開的第十四屆財政部長會議中，更進一步將促進透明化列為推動 APEC 經濟體財政永續性的重要原則之一 (APEC fiscal sustainability

principles)，鼓勵 APEC 經濟體以 IMF 等國際組織所發佈的財政透明化標準，來檢視自身的財政透明程度（江啟臣，2008:102-103）。

我國政府近幾年來對於公共治理品質之提升，可謂是不遺餘力；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。

承上所言，本研究由以下幾個角度切入，回答三個研究課題：

一、以國際規範為架構，APEC 各經濟體的財政透明整體表現程度如何？

二、與其他 APEC 經濟體相較，個別經濟體在財政透明度上有何異同及特色？

三、APEC 經濟體之間，如何透過經驗分享等合作機制，增進財政透明化的程度？

第二節 研究方法與資料

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

文獻分析為研究工作中不可或缺的基礎工作，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。

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

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。

APEC 共有 21 個成員，包括澳大利亞、汶萊、加拿大、智利、中國、中國香港、印尼、日本、韓國、墨西哥、馬來西亞、紐西蘭、巴布亞新幾內亞、秘魯、菲律賓、俄羅斯、新加坡、中華臺北、泰國、美國和越南。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。因此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（蘇彩足、左正東，2008），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。這 45 項評估指標的內涵與評估結果，記載於本文第七章。

第三節 文獻探討

政府的施政需透過預算的過程才能落實，因此，施政成果皆可轉化為財務資訊，而檢視政府的財務訊息，也就等於是在檢視政府的施政績效。由此可知，「財政透明」可視為政府施政透明的基礎與核心。

財政透明最狹隘的定義為揭露國家的當前財政狀況（如年度預算書），不過，其實財政透明還包括對政府過去與未來、及預算內與預算外所有相關的財政資訊之公開，這些公開的訊息必須是可信、全面、

及時、易懂，且符合國際規範的（Kopits & Craig, 1998：2）。也因此財政透明概念的政策意涵，是在藉由政府財政活動的公開，供社會大眾及執政者了解財政政策背後所隱含的意圖，除能預測政府將來的財政行為，更能「預見」未來財政狀況的健全程度（Alt, Lassen, & Rose, 2006; Shend & Bennett, 2004），進而促成督促政府改進施政成效的力量。當前的理論及實證文獻亦指出財政透明的追求能加強政府的財政紀律，降低赤字發生的可能，遏止貪污腐敗，以達課責機制的落實（Ellis & Fender, 2003; Hemming & Kell, 2001; Koppell, 2005; Premchand, 2001; Santiso, 2006; Tanzi, 1998; 蘇彩足，2002）。由以上文獻可知，財政透明實為政府追求良善治理的重要工具。¹

財政透明的文獻多以代理人理論（agency theory）來探討透明度在施政課責中的重要性。²在傳統的委託-代理人（principal-agent）的架構下，民主國家中的人民為委託者、政府為代理人，人民透過納稅以建立與政府之間的契約關係，並委託政府代為處理政事。然而，擁有資訊優勢的政府（代理人）卻可能產生逆向選擇（adverse selection）與道德風險（moral hazard）的危機（Jensen, 1983）。舉例來說，政治經濟學中的立法者模型與官僚模型，皆認為政府部門有預算極大化的傾向（Larkey, Stolp, & Winer, 1981）。然在「資源有限、慾望無窮」的環境中，掩蓋財政狀況以擴張預算規模，追求連任或權位極大化，便成為這些代理人的替代目標。當這些個人目標取代了原先接受委託時的要求時，一般人民（委託者）卻因為缺乏足夠資訊，而無法矯正或處罰代理人，這樣的資訊不對稱（asymmetrical information）便可能造成政府支出無謂的擴張及資源分配的無效率，最終導致政府課責程度的整體降低（Schaeffer, 2005; World Bank, 2005）。有鑒於此，便有學者主張，政府訊息揭露的程度（意即透明化程度）與政府的政治課

¹ 然必須注意的是，財政透明也存在著成本與風險，舉例來說，蘇彩足，左正東與陳朝建（2009）整理 Heald（2003）及 Geraats（2002）之文獻指出，政府公開資訊除了耗時費力之外，也可能使得預算的執行僵化而無彈性、公開資訊遭投機者濫用，此外，還可能使政策規劃者趨於保守、膽怯。不過就整體而言，財政資訊的公開對整體國家而言仍舊是利多於弊。

² 此類文獻眾多，如 Besley（2006）、Persson, Roland & Tabellini（1997）、Shi & Svensson（2002）等。許多文獻雖非專以財政透明度為討論重點，然正如前所述，財政透明度不僅為施政透明度之前提，亦為其核心。

責度具有正相關的關係 (Besley, 2006)，唯有藉由訊息揭露誘因機制的設計，代理人與委託人的目標才會趨於一致。

傳統財政學則認為政府介入市場機制的理由之一是為了在市場發生資訊不對稱的失靈情形時，政府可以提供取得資訊的管道，協助缺乏資訊者降低其交易的成本；同樣地，當資訊不對稱發生於政府與民間的契約關係中時，政府也必須主動公開相關的訊息，協助人民降低搜尋資訊的成本，以利於監督公共政策的規劃和施行，落實公共課責的機制 (Besley, 2006)。

因為財政透明的重要性不容忽視，加以 1990 年代發生全球性金融危機，促使學者專家更加重視財政透明的概念和機制，因此近 20 年來財政透明的相關研究相當蓬勃。在這些研究中，多半集中於討論財政透明於國家財政的影響，如 Alesina, Hausmann, Hommes & Stein (1999) 分析南美洲國家的預算制度與財政表現後指出，財政透明程度越高的國家，預算赤字發生的規模越小；Milesi-Ferretti (2004) 以經濟模型推論出財政透明化程度越高，政府就越無法以會計帳的伎倆 (creative accounting) 掩蓋真實的財政樣貌；Ellis & Fender (2003) 也以經濟模型模擬出財政透明度能有效減低政府的貪污、增進財政健全的結論。

另一方面，1990 年代後期以來，出現大量的各國財政透明評估報告，許多國家以國際性的財政透明標準檢視其財政資訊公開的程度。如本章第一節所述，在眾多規範中，IMF 提供的「財政透明最佳施行準則」(Code of Good Practices on Fiscal Transparency) 與 OECD 提出的「OECD 預算透明化最佳實務」(OECD Best Practices for Budget Transparency) 被視為規範最為完整、應用最廣的財政透明指標。³ 這些文獻提供廣大的資料，有助於後繼的實證分析。舉例而言，Alt & Lassen 便以 OECD 的預算過程公開問卷結果，對 19 個國家的財政透明與政府舉債之關聯及財政透明與政治景氣循環的關聯進行分析，結

³ 其他相關財政透明的指標還包括世界海關組織 (World Customs Organization, WCO) 的「阿魯沙宣言」(Arusha Declaration)、國際預算促進會 (International Budget Partnership) 的「預算公開指標」(Open Budget Index)，及美國等八大工業國訂定的「採礦業透明化倡議」(Extractive Industries Transparency Initiative, EITI)。相關規範的簡介請參見 IMF (2007: 10)。

果顯示財政透明能與政府舉債呈現負相關 (Alt & Lassen, 2003)，而低度財政透明化的國家容易在選前出現擴張性財政政策、在選後實行緊縮性財政政策 (Alt & Lassen, 2006)。

我國相關於財政透明的文獻，早期集中在描述性的探討，試圖分析當代財政透明不足之處，並提出改善建議，包括預算文件與績效指標沒有連結；民眾取得詳細財政資訊頗為困難；公開的財政、預算報告及債務資訊過於簡化、專業難懂；法規制度與實際執行間有落差；預算背後的政策目的缺乏完善闡述等 (方清風, 2004; 馬嘉應, 2004; 趙揚清、黃振豐, 2002; 賴森本, 2004)。近幾年來，逐漸有學者將國際的財政透明觀念引進國內，如盧貞秀、鄭博文 (2008) 及徐仁輝 (2005) 藉由解釋 IMF 的「施行準則」的內涵，指出我國政府在財政透明度上不足及需要改進的方向。蘇彩足 & 左正東 (2008) 以 OECD 的「最佳實務」針對中央政府財政透明化，由法制與執行雙面進行全面性的評估，並選出 19 項客觀之「OECD 預算實務與程序調查」(OECD Budget Practice and Procedures Survey) 問題，將我國與 OECD 的 38 個國家進行排序比較，結果顯示我國的財政透明度在 39 國當中仍顯不足，得分甚至低於總體平均分數。

蘇彩足、左正東 (2008) 一文是我國首次對對中央政府的財政透明度進行整體、詳細地評估，因其採用 OECD 的最佳實務做為分析架構，使得此評估結果能與其他國家進行跨國的分數評比。另外，蘇彩足、左正東與陳朝建 (2009) 一文則以我國地方政府 (直轄市和縣市政府) 為對象，進行財政透明度的評比，實證結果發現接受評比的 25 個地方政府之中，有 6 個政府表現為優，13 個表現為可，6 個為亟待改進；整體而言，我國地方政府在網頁上揭露的財政資訊不僅數量不足，品質亦有極大的改進空間。

總之，觀察我國與他國之財政透明實施的落差或排名固然重要，但能深入了解其他國家在財政透明度上的努力或缺失，更能提供我人改進的目標和警惕。特別是我國與 APEC 其他成員互動頻繁，若能知此知彼，必有助於彼此間的深入交流和互惠。而現有文獻中，缺乏對於 APEC 經濟體的財政透明度的系統性分析，因此，本研究將由 APEC

各經濟體的預算制度和歲入歲出規模開始，進一步探討其資訊公開情形和資訊品質之確保機制等等，最後透過綜合性的歸納、排比和分析，提出增進財政透明的具體政策建議。

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

第二章 財政透明化理論與分析架構

本研究旨在對 APEC 各經濟體的財政透明表現進行系統性的分析，為了使跨經濟體間的評估能建立在共同的比較基礎上，本研究採用國際間財政透明規範作為分析的架構，如前述主要是以 OECD 於 2001 年所發布之「預算透明化最佳實務為基礎」，如此也能符合 Kopits & Craig (1998) 對財政透明資訊品質的要求。⁴以下將依序說明財政透明化的相關理論與評估標準，以及國際間與各國預算透明化相關交流平台之介紹，並且說明本研究所採取之分析架構。

第一節 理論與國際規範

財政透明的觀念最早於 1980 年代，由澳大利亞、紐西蘭等國所推動的政府在造運動中提出，然直至 1990 年代國際金融風暴與各國面臨財政危機，為維持各國間財政穩定，此觀念才受到普遍的重視（蘇彩足 & 左正東，2008）。

一、IMF

最早提出財政透明客觀標準的為 IMF，其於 1998 年公布「健全財政透明度施行準則：宣言與原則」(The Code of Good Practices on Fiscal Transparency : Declaration and Principles，以下簡稱「施行準則」)，其目的在於促進各國重視自身財政透明程度的評估，並訂定改善的明確方針。許多國家自發性的以這套準則檢視政府的財政透明化程度，並將此「財政透明標準觀察報告」(ROSCs for Fiscal Transparency) 回傳至 IMF 以獲得改進的建議。雖然 IMF 對其會員國是否進行評估及提供「觀察報告」並不強制，但當會員國完成評估並繳交報告，即視為該國做出改善財政透明的承諾 (IMF, 2007)。

⁴ 如前所述，Kopits & Craig (1998) 指出，政府所公開的資訊必須要是易懂的、全面的、即時的、可信的，且符國際規範的。

為了使「施行準則」的使用簡單易行，IMF 也在同年度公布了「財政透明操作手冊」（Manual on Fiscal Transparency）。順應時代的變遷，IMF 的「施行準則」於 2001 年與 2007 年兩度進行修改，並出版相對應的「操作手冊」。根據 2007 年公布的「操作手冊」，IMF 認為每個國家皆能透過這套施行準則，達到 Hameed（2005）、Glennerster & Shin（2003）及 Gaston & Wei（2002）所稱的財政透明環境（IMF, 2007：8），亦即：第一，所公布的財政資訊應達一定的品質以協助制訂經濟發展政策，並盡可能在財政危機發生前，對可能的風險給予警示，以提早制定相對應的政策；第二，對人民而言，財政透明足以使政府對其財政政策負責；最後，各國的財政透明對國際資本市場也有助益。

大致上而言，IMF 之「施行準則」所規範的財政透明包含四個具體的指標：政府之職能與責任的釐清、預算過程的公開、公開資訊的可得，及資料真實性的確保，其內涵與基本要求為：

（一）政府之職能與責任的釐清

政府組織架構與功的能釐清包括行政、立法、司法部門於財務活動的角色；各級政府所應負擔的責任；政府和公營事業間的財務關係；以及政府涉入私部門財務活動的性質等，政府應提供闡明各級政府組織與職責的表格給大眾、解釋準財政活動的目的，以及各級政府的歲入與歲出責任必須清楚的劃分；對於政府的財務管理，應建立公開與清楚的法律和行政架構。

（二）預算過程的公開

所謂的過程包括預算的籌備、執行與監督皆需公開。在籌備上，關於預算週期、中程預算架構、新興歲入及歲出計畫的估測等都應該要對大眾公開。此外，政府須提供與政策目標一致的的多年財政架構，而此架構必須立基於合理的多年經濟假設之下。預算的執行、監督與執行報告也必須清楚地公開，範圍包含政府會計政策、欠款估測、預算年中報告、追加（減）預算，及決算審核報告。

（三）公開資訊的可得

政府所有的財政活動與相關聯的政策目標皆能成為公開可得資訊，並且這些資訊的呈現必須是全面性的，同時必須包含對過去、現在和未來可能的財政活動及風險的描述，例如中央政府的年度預算及預算外的活動、地方政府的財政地位，以及公營事業的財政狀況等；而這些資訊必須提供一般民眾的閱讀導覽，資料的呈現必須要能清楚地對大眾作解釋、使用的財政指標需要公開、預算計畫的目標也需闡明，同時按照既定的時間表發布。這些都有助於民眾進行政策分析、促進財政課責。

（四）資料真實性的確保

關於政府所公布的財政資訊的品質必須達到一定的標準，而各國也必須建立一套能確保立法機關與一般民眾接收到真實資料的機制，包括會計政策必須符合一般會計準則；預算執行的結果與審議通過的預算數一致，並且與提出預算案時的估測數進行比對；若無法符合 IMF 所公布的 SDDS（Special Data Dissemination Standard），則至少需參考「一般資訊發布系統」(General Data Dissemination System, GDDS)。而政府的財政活動除了經過內部審查等檢查程序之外，相關財政資訊還必須接受獨立於行政體系之外的審計體系的審查。

二、OECD

IMF的「施行準則」促使更多的國際組織致力於財政透明的推廣；而另一項同樣對財政透明化十分重要的指標，為OECD於2001年公布的「OECD預算透明化最佳實務」。OECD於1999年的年會中，匯集各國執行預算透明化的經驗發展而成此「最佳實務」（蘇彩足、左正東，2008）。OECD的「最佳實務」對於預算過程的每一階段政府應公開那些資訊，及這些資訊應包含哪些內容，皆有詳細地明列。其主要規範的大方向有三：

（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、以及如何編製預算前報告書、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、政府之或有負債等。

（三）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。

上述三個方向的具體規範詳細內容將在本章第二節中予以說明。

三、國際間財政透明化資訊交流之平台

各國在財政透明化的努力除了可以依循 IMF 與 OECD 分別提出之相關規範外，國際間有許多非政府組織，對於各國財政透明化之進行與發展程度定期進行評估或是提供相關交流之平台，以做為各國相關政策未來制定與發展的標的，如國際預算夥伴（International Budget Partnership, 以下簡稱 IBP）、國際最高審計機關組織（International Organization of Supreme Audit Institutions, 以下簡稱 INTOSAI）、國際會計師聯合會（International Federation of Accountants, 以下簡稱 IFAC）、採掘業透明度倡議組織（Extractive Industries Transparency Initiative, 以下簡稱 EITI）、國際透明組織（Transparency International, 以下簡稱 TI）、世界銀行集團（World Bank Group, 以下簡稱 WBG）、美國的公眾清廉中心（The Center for Public Integrity, 以下簡稱 CPI）、亞洲開發銀行（Asia Development Bank, 以下簡稱 ADB）、牛津政經分析顧問公司（Oxford Analytica, 以下簡稱 OA）等，以下將分別概要說明：

國際預算夥伴（IBP）共有超過 100 個會員國，為一國際非營利組織，致力於提升各國預算系統與預算政策，以改進貧窮、增強國家的治理能力。組織目標為促進政府預算更為透明、開放更多參與、更具回應性，並打擊貪腐現象。IBP 並提供技術與支援，透過交流資訊和

經驗，並與相關組織合作，以達致目標。而 IBP 針對財政透明化與課責，會定期出版 Open Budget Survey 報告，提供世界各國在此議題上的經驗分享。

國際最高審計機關組織（INTOSAI）致力於政府審計功能的提倡與分享經驗、資訊交流，為一獨立的非政府組織。其提供制度性的架構，以讓政府的最高審計機構發展並交流資訊，改善世界各國政府的審計功能，並增強其專業能力。而 INTOSAI 亦致力於財政透明化與政府審計工作的改革，並設有 Project on Transparency and Accountability，實際從事研究與經驗分享。

國際會計師聯合會（IFAC）亦為一國際性組織，致力於統一會計和審計的標準，並促進世界各國會計的專業能力，幫助發展、資訊交流與互相學習等，該組織的會員是來自世界各國的會計師職業團體，與 APEC 國家有關的包含了香港會計師公會、美國會計師公會、澳大利亞國家會計師公會等。IFAC 會決定國際會計師大會的主辦國，促進地區機構發展和資訊分享，並參考和吸收各方提出的意見，為改進業務提供諮詢服務。IFAC 在發展審計與公部門財政報告上的標準、提倡財政報告的透明度，與提供最佳實務的指引等方面有許多貢獻。

「採掘業透明度倡議組織」（EITI）是一個國際性非營利組織，每兩年會舉行一次國際會議，由相關國家、公司與公民社會組織共同參與。目前屬於 APEC 會員國，亦為 EITI 的成員有印尼與秘魯。EITI 在財政透明的倡導與經驗分享方面，亦致力於提升財政透明度，認為大眾對政府收入與支出的瞭解，可以幫助公共辯論的進行，促進永續發展上適合的選擇。EITI 重視政府或相關公司在資源汲取業上的財政透明度，並需要增強公共財政管理與課責。

世界透明組織（TI）則是一個全球性的民間社會組織，主要的目的為反貪腐，因而在督促財政透明化上有重要貢獻。該組織企圖結合公民社會、民間企業與政府機關組成的強大聯盟，藉由國際社會的集體力量，激發帶動各國民間社會的反貪腐能量。

世界銀行集團（WBG）身為聯合國的專責機構之一，致力於幫助

世界上的邊陲國家發展社會及經濟環境。其由國際復興開發銀行（IBRD）、國際開發協會（IDA）、國際金融中心（IFC）、多邊投資擔保機構（MIGA）所組成。任務為向發展中國家提供低息貸款、無息信貸和贈款。其網站上對於國家各個方面的透明度、投資透明化、反貪腐等議題有豐富的資料，並於促進經驗分享上有重要貢獻。

美國的公眾清廉中心（CPI）為一非營利組織，致力於出版與公眾議題相關、具有責信的調查報告，並揭露貪腐，以讓公私部門朝向廉正、真實的方向發展，且對社會公益負責。該機構提供美國與世界性的透明且可理解的報告，主要目標即為產出原始的調查報告，讓機關的力量更為透明且具備課責，主要的面向包括了財政批露。其中，iWatch News 為該中心的線上出版資料，屬於調查性與課責性報告。而該組織亦會定期出版與財政和政府透明度的相關資訊，供大眾檢閱。

亞洲開發銀行（ADB）則是亞洲與太平洋地區主要的發展財政來源之一，最主要的任務為提供專案及創造經濟發展。其投資的項目包含國家基礎設施、醫療服務、金融及公共管理系統等，亦提供貸款、補助金及科技協助。ADB 鼓勵國家政府揭露收入資源訊息，以提升各個國家的財政透明度及打擊貪腐，並鼓勵會員國積極採取 EITI 的相關原則。

最後，牛津政經分析顧問公司（OA）身為英國知名的預測分析機構，受 IMF 等委託組織做過許多關於各國國家財政透明度的報告，亦評估了多國的財政透明度情況，提供各國政府在財政透明度上可供學習的資訊。

第二節 分析架構

承續國內學者先前之研究（蘇彩足、左正東，2008；蘇彩足等，2009），本研究所採用的分析架構，同樣是以前述「OECD預算最佳化實務」之規範為基礎。OECD預算最佳化實務的規範三大面向包含：

預算報告及文件的規範、針對特別揭露事項的規範，以及對確認財政報告品質與完整性的規範。詳細內容歸納如下：

一、預算報告與文件的規範（Budget Reports）

在預算報告的部分，OECD 指出國家預算文件必須包括以下幾項：

- （一）預算書（Budget Reports）：規定預算涵蓋的內容範圍應包括政府的所有收支並且詳細加以說明，還應包含對特定財政資訊的討論；同時必須具備中程觀點，不僅應描述未來年度的可能狀況，還必須與過去所做之預測與實際狀況進行比較；另外也規定了內容（尤其是支出部分）的格式，並指出送交議會與議會審議的適當時間。
- （二）預算先期報告（Pre-Budget Report）：記載政府經濟與財政政策的未來目標與走向，並且鼓勵外界對於預算以及預算與經濟的互動進行辯論。
- （三）月報（Monthly Reports）：以每一個月分為基礎，定期公布該月與到當時為止的收支總額並與過去進行比較，同時揭露政府的賒借活動。
- （四）年中報告（Mid-Year Report）：等於做為預算書的半年回顧，除該半年的預算執行情況外還應對當年與未來的預測進行修正，應包含之內容與預算書相近，並應該說明導致收支狀況與政府決策變化的因素為何。
- （五）年末報告（Year-End Report）：作為確認最終財務責任的報告，內容除包含當年度實際收支狀況並揭露相關特殊資訊等結果之外，更應該評估與當初批准之預算的符合程度、進行比較、並披露政府所做的任何調整。
- （六）選前報告（Pre-Election Report）：為該經濟體在進行大選前的政府財政狀況之報告，可做為選民參考與辯論用，內容與年中報告大約相同。不過時間沒有限制，而是依各國選舉時程而定。
- （七）長程報告（Long-Term Report）：時間為五年發布一次，評估當

前政策的長期性或未來可能之變動，同時說明各種可能的經濟假設。

二、特定資訊的披露（Specific Disclosures）

OECD 建議各國披露的特定財政資訊包括經濟假設（Economic Assumptions）、稅式支出（Tax Expenditures）、金融負債與金融資產（Financial Liabilities and Financial Assets）、非金融資產（Employee Pension Obligations）、雇員退休金給付義務與或有負債（Contingent Liabilities）等。

- （一）經濟假設：包括所有重要的經濟假設，例如 GDP 之變化、組成、就業率與失業率等預測，必須揭露接受檢驗以防止假設過於偏離而可能產生重大財政風險。
- （二）稅式支出：對特定活動提供優惠所產生的稅收損失估算應被納入預算書內，以利政府決策的參考。
- （三）金融負債與金融資產：規定金融的負債與資產應該在預算書、年中與年末報告中揭露，並且要求進行分類並且詳細列出說明。政府的債務管理工具例如遠期合約與匯率交易等也包含在內而必須公開。
- （四）非金融資產：即政府的不動產與設備，都必須依應計制方法進行估價與計算折舊後公開，或是經過資產登記後將這些登記資料公開。
- （五）雇員退休金給付義務：將雇員退休金給付義務的相關資訊，包括雇員的應得利益與政府已提撥之部分，同時也應該公開計算這些利益所使用的假設。
- （六）或有負債：或有負債所指的是可能影響預算之未來不確定是否發生之事件其所產生的債務，這些債務都應該在預算書、年中與年末報告公開，並以量化後的總額或條列並敘述的方式揭露。

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

此一部分主要目的在要求政府設立一套能夠對於預算的編列與預算通過後的執行進行政府內與政府外之控管，此大項包含了會計政策（Accounting Policies）、制度與責任（Systems and Responsibility）、審計（Audit）以及公眾和議會監督（Public and Parliamentary）等。

- （一）會計政策：附帶於報告的會計政策概要說明，包括準備預算報告的相關會計基礎，同時要求財政報告使用同一會計政策，如有更改也必須提出說明。
- （二）制度與責任：要求政府應建立內部控制系統，並且將負有財政報告編制責任的首長說明加以具文。
- （三）審計：由最高審計機關對年末報告進行審計，並經議會審查。
- （四）公眾和議會監督：議會有機會審查財政報告，人民也能以特定方式（例如網際網路）取得這些公開的報告，政府也有責任提升人民對預算過程的了解。

OECD「最佳實務」之規範如下表：⁵

表 2-1：OECD 預算透明化最佳實務

1 預算報告	
1.1 預算書	
1.1.1	全面性的涵蓋政府所有收支
1.1.2	三個月內送審計
1.1.3	收支計畫應詳細說明
1.1.4	支出計畫提供非財務性績效
1.1.5	須具備中程觀點
1.1.6	計畫與非財務績效須過去一年比較
1.1.7	永久授權收支應與歲出歲入並列
1.1.8	支出以總額呈現，區別專款收入和規費
1.1.9	支出採機關分類，提供輔助性資訊

⁵ 此表格為內容整理後之簡化版，各項規範之詳細文字詳見附錄 2-1。

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

1.1.10	經濟假設應按 2.1 的規定
1.1.11	含稅式支出討論
1.1.12	含完整政府金融與債務資訊
1.2 預算先期報告	
1.2.1	在預算案公布前一個月提出
1.2.2	闡述政府財政長程目標與債務
1.2.3	經濟假設應按照 2.1 的規定
1.3 財政月報	
1.3.1	月份結束四週內公布執行進度
1.3.2	顯示月份收支及比較去年情況
1.3.3	提供簡要的評估
1.3.4	支出應採機關別的分類方式
1.3.5	披露政府賒借活動。
1.4 年中報告	
1.4.1	更新收支預測，在上半財政年度後六週內提出
1.4.2	重新檢視預算隱含經濟假設
1.4.3	完整討論政府金融資訊與債務
1.4.4	可能影響預算的決策變化因素
1.5 年末報告	
1.5.1	應經國家最高審計機關稽核並於財政年度後半年提出
1.5.2	披露決算預算的符合程度
1.5.3	列有非財務性績效資訊
1.5.4	提供政府與上年度收支比較之資訊及非財務績效
1.5.5	支出以總額呈現，區別專款收入和規費
1.5.6	支出採機關分類，提供輔助性資訊
1.5.7	含完整政府金融與債務資訊
1.6 選前報告	
1.6.1	在說明大選前政府財政狀況
1.6.2	在選舉前兩週內發佈

1.6.3	披露資訊應與年中報告相似
1.6.4	注意確保此類報告的真實性
1.7 長程報告	
1.7.1	評估政策持續性，每五年發佈一次
1.7.2	評估未來人口變動的潛在影響
1.7.3	闡述預測下的關鍵假設及狀況
2 特定揭露事項	
2.1 經濟假設	
2.1.1	闡述重要經濟假設
2.1.2	執行經濟假設的敏感度分析
2.2 稅式支出	
2.2.1	為稅收優惠所造成的稅收損失估算。重大稅式支出估算應列為補充資訊
2.3 金融負債與金融資產	
2.3.1	披露所有金融負債和資產
2.3.2	借貸分類
2.3.3	金融資產應分類
2.3.4	債務管理工具的披露
2.3.5	執行利率和匯率變動的敏感度分析
2.4 非金融資產	
2.4.1	披露不動產和設備資訊
2.4.2	按照應計制原則對資產估價、採適當折舊時間表。並披露估價與折舊方法
2.4.3	若未採應計制則應實行資產登記制度
2.5 僱員年金給付義務	
2.5.1	披露雇員退休金給付義務資訊
2.5.2	披露養老金給付義務的保險精算假設
2.6 或有負債	
2.6.1	披露重要的或有負債

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

2.6.2	披露或有負債的總額並分類
3 真實性、控制與課責	
3.1 會計政策	
3.1.1	會計政策的概要說明
3.1.2	財政報告皆採用同一會計政策
3.1.3	說明會計政策變更的性質和原因
3.2 制度與責任	
3.2.1	建立動態財務控制系統
3.2.2	附有財政部長和高層官員的責任說明
3.3 審計	
3.3.1	年終報告由國家最高審計機關審計
3.3.2	審計報告經過議會審查
3.4 公眾和議會監督	
3.4.1	議會擁有機會和資源進行審查
3.4.2	財政報告的公開發佈
3.4.3	提升公民對預算過程之瞭解

資料來源：OECD（2001）

第三章 高所得 APEC 經濟體（OECD 成員）財政透明度概況⁶

以下本文依序在本章及第四、五、六章介紹 APEC 各經濟體之財政透明度概況。本文採用世界銀行（World Bank）之分類（如表 3-1），將 APEC 成員依其經濟實力分為四組，分別是 OECD 成員高所得組、非 OECD 成員（Non-OECD）高所得組、OECD 成員中高所得組、與 OECD 成員中低所得組。本章先介紹屬於 OECD 成員高所得組的日本、韓國、澳洲、紐西蘭、加拿大與美國等六個 APEC 經濟體。

表 3-1：APEC 成員之分類

分類	APEC 經濟體
高所得經濟體 （OECD 會員）	澳大利亞、加拿大、日本、韓國、紐西蘭、美國
高所得經濟體 （非 OECD 會員）	汶萊、香港、新加坡、中華台北
中高所得經濟體	智利、馬來西亞、墨西哥、秘魯、俄羅斯
中低所得經濟體	中國、印尼、巴布亞紐幾內亞、菲律賓、泰國、越南

資料來源：World Bank List of Economies（2011）

易言之，本報告第三、四、五、六章將透過次級資料與相關文獻

⁶ 本章所使用之資料，在各經濟體財政概況中有關歲入、歲出、赤字與債務部分主要整理自國際貨幣基金（IMF）“The World Economic Outlook（WEO）database”資料庫之各國資料（2010）；各經濟體財政透明度概況中有關各機構針對不同國家進行之評估，主要引自 eStandard Forum 所作之財政標準報告（Financial standards report）（2010）；特殊資訊與真實性、控制與課責審計之部分主要引自 Oxford Analytica 對不同國家所作之財政透明化報告（Fiscal transparency report）（2010；轉引自 Calpers, 2010）。前述各項引用之各國資料中若有缺漏而以其他方式補足之部分將另行附註。

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

的蒐集、探討與分析對於 APEC 二十一個經濟體個別的財政與財政透明度闡述其概況；財政概況的部分包括歲入、歲出、赤字與債務各占 GDP 之比例等數據，依據 OECD 網站所提供之資料整理成圖表，其中數據之年度各經濟體略有不同；這些資訊皆為一國基本財政資訊，是項財政概況的公開與否可以作為各經濟體財政資訊公開執行狀況的參考。另外在對 APEC 中二十一個經濟體在財政透明度上表現的檢視上，主要是對各經濟體的預算體制、相關法規及預算實務上的透明度狀況進行分析。

如前所述，本研究分析依據 OECD 的「預算最佳化實務」分為四大面向，並以此作為內容編排的標準：首先會針對各經濟體的政經概況作一簡述，並且由法制規範檢視各經濟體關於財政活動上，政府職能與角色是否有明確的劃分與協調，此外，影響財政透明度之重要的財政改革或法令修改亦會提出討論；其次，由法令及實務經驗上，分析各經濟體在預算的籌編、審議、執行到決算的審計過程是否公開透明，尤其在決算籌編的過程中可能涉及施政目標的闡述、財政估測工具的選擇，或者中長程計畫的擬定，這些決策過程是否為民眾所知亦是關心的焦點；第三面向則關係到民眾接收訊息的難易程度與公開的訊息是否完整，此面向可解釋為最直覺的財政透明意涵；最後則聚焦在財政資訊的品質，包括財務資料在公布前是否有內審的機制以確保其信度，而各經濟體在財政體制的安排上，是否有獨立於行政權外的監督機構進行財務的外部審計。

第一節 澳大利亞

一、澳大利亞之財政概況

（一）歲入佔 GDP 之比例

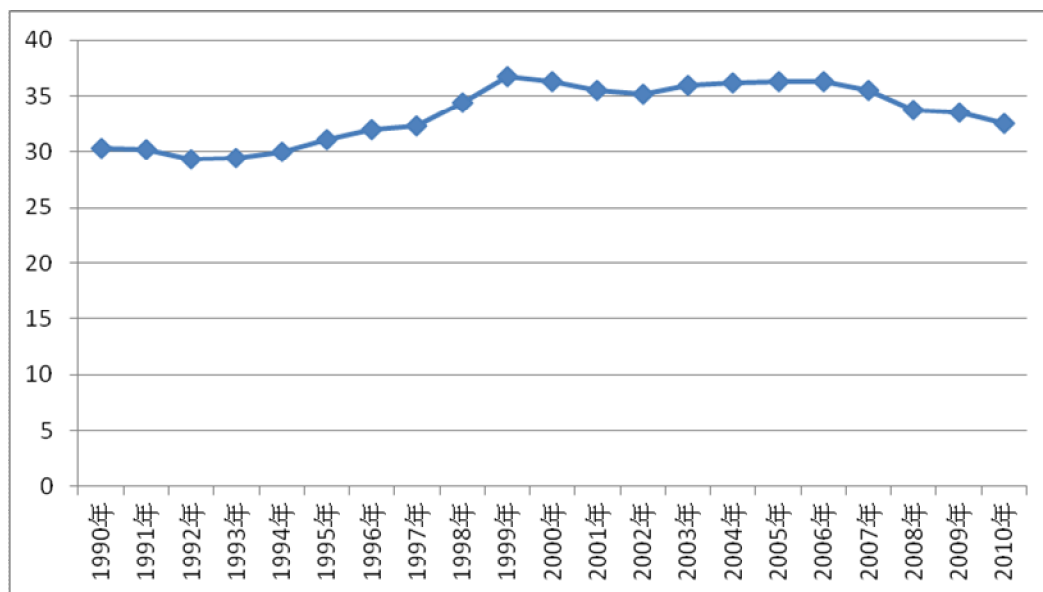


圖 3-1：澳大利亞歲入佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

澳大利亞的國家歲入值與 GDP 之比例一直保持得相當穩定，約在 30%~35% 之間，從圖示可見自 1995 年突破 30%，更在 1995 年超過 35%；最高值為 1999 年 36.7%，最低值為 1992 年的 29.3%。以每十年為一基準來看，1990 年至 2000 年平均值為 32%，而 2001 年至 2010 年平均值為 35.1%。

(二) 歲出佔 GDP 之比例

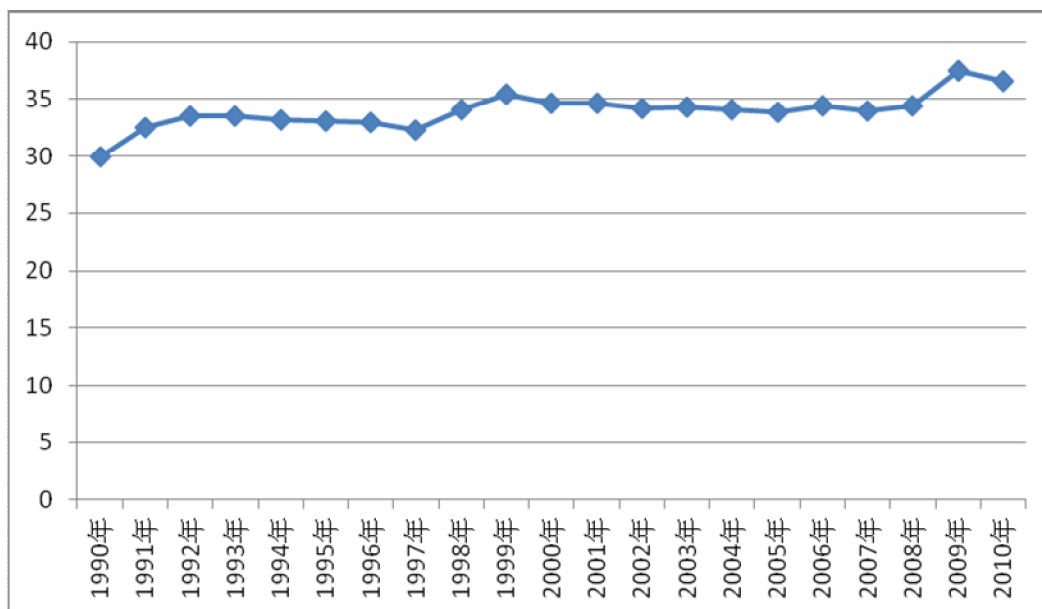


圖 3-2：澳大利亞歲出佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

澳大利亞的國家歲出值占 GDP 比例也相當穩定，在 2000 年以前約在 30%~35%，在 2000 年後皆在 35%左右；最高值為 2009 年的 37.4%，最低值為 1990 年 29.97%。而 1990 年至 2000 年平均值為 33.2%，2001 年至 2010 年平均值則為 34.9%。

（三）預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

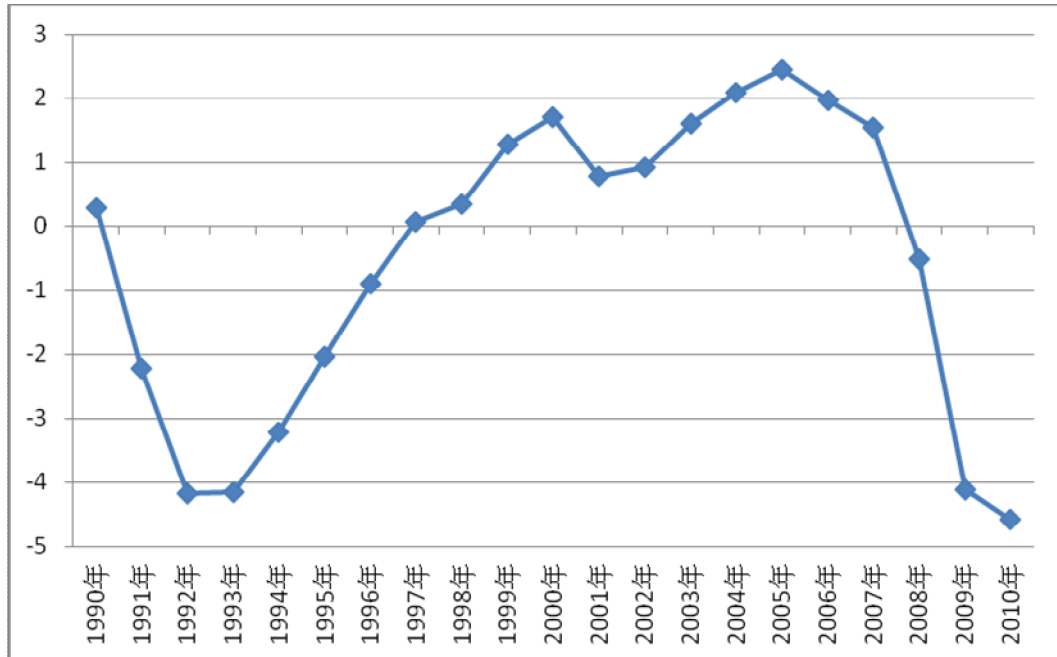


圖 3-3：澳大利亞預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

澳大利亞預算賸餘或赤字佔 GDP 的比例呈現三個時期，1990~1997 年為負值，並且在 1992~1994 超過-3%；1994 年之後到 2008 年都為正值，落在 0~2%；但是在 2009 年後又有低於 0 之趨勢；最高值為 2006 年 1.9%，最低值 2010 年的-4.5%。以每十年之平均值來看，1990 年至 2000 年平均值約為-1.2%，2001 年至 2010 年平均值為 0.2%。

(四) 公共債務佔 GDP 之比例

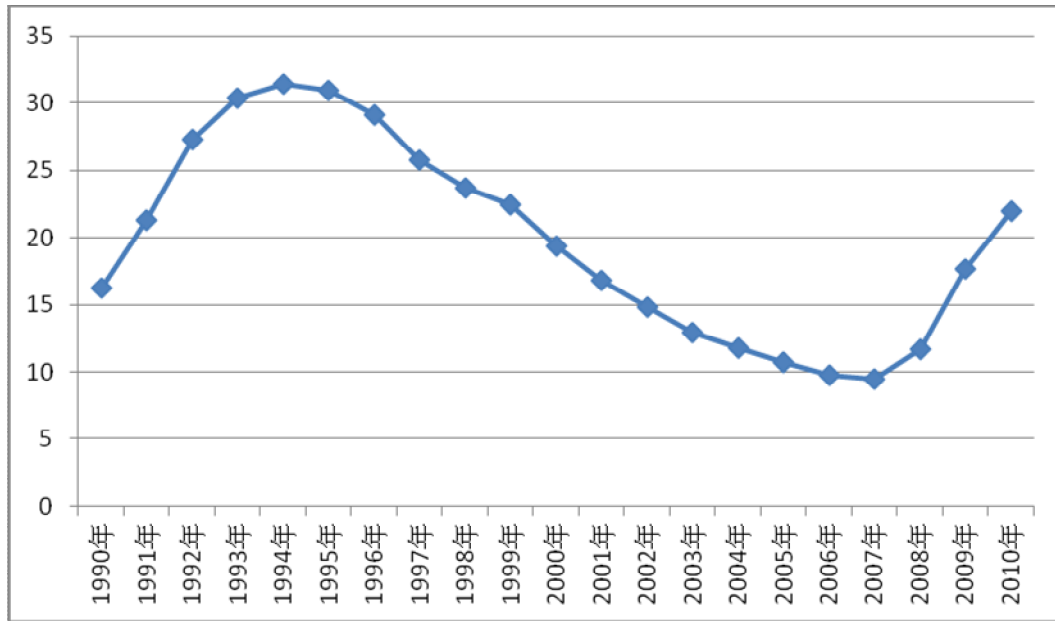


圖 3-4：澳大利亞公共債務佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

澳大利亞國家債務佔 GDP 之比例與前述赤字佔 GDP 比例的趨勢接近，在 1990~1994 年呈現爬升的趨勢，但是隨後即開始下降到 2007 年的 9.5% 左右，爾後再逐漸上升，2010 年又再度超過 20%；最高值為 1994 年 31.4%，最低值 2007 年的 9.5%。1990 年至 2000 年平均值為 25.3%；2001 年至 2010 年平均約為 13.8%。

二、澳大利亞之財政透明度概況

澳大利亞屬於內閣制國家，採行政、立法與司法三權分立，現任英國女王為澳大利亞國家元首，而總督代表女王行使權力，並有權解散國會。澳大利亞的國會（Parliament）為兩院制，分別為上議院（The Senate）和下議院（House of Representatives），下議院多數黨組成聯邦內閣，黨魁為聯邦總理。國家預算主要是由財政與解除管制部（The

Department of Finance and Deregulation) 負責預算的支出面，國庫 (The Treasury) 負責預算的收入面，內閣幕僚部門則負責提供支出與收入面的意見。國會在預算過程中扮演的角色有限，僅能就每年總支出 20% 的部分進行審議 (總支出 80% 的部分在特別法案中獲得授權)，然而，仍需對法案已授權之部分有所監督 (行政院主計處，2009)。另外，澳大利亞國家審計署 (Australian National Audit Office) 負責審計功能，並支援審計長 (Auditor-General)。

澳大利亞的會計年度採七月制 (每年七月一日至下一年度的六月三十日)，自 1998 年為因應世界金融危機而所作之預算改革以來 (Tune, 2010)，採行以四年為一期的中程預算推估制度，並採取由上而下的方式進行規劃。由於是由政府事先規劃未來四年的預算政策，因此能夠在相當程度上控制未來的支出。在預算過程方面，而預算案在提交國會之前，主要經歷幾個階段 (Australia Government, 2011)：

(一) 從十一月至隔年一月期間，國庫首長 (The Treasurer) 發布新聞稿邀請相關人士或團體提出預算先期意見；

(二) 十一月與十二月時，預算先期支出審核委員會 (Pre-budget Expenditure Review Committee) 考量部長的新提案與機關在預算的預期壓力，預算的優先順序在此階段建構起來。

(三) 到了二月時，為了替新的政策方案尋求資金，各個機關準備部門的預算提案 (Portfolio Budget Submissions)。

(四) 在三月時，支出審核委員會 (Expenditure Review Committee) 主要負責發展預算，其決定哪個機關的提案能夠獲得資金、獲得多少。

(五) 四月時，支出審核委員會的決定被批准，而預算內閣 (Budget Cabinet) 將其提交國會。

在預算報告的表現上，澳大利亞國庫於 1999 年所作的自我評估報告中指出，該國的預算準備過程整體上是「公開且透明的」，然而其亦指出澳大利亞的公開報告並未遵循 IMF 關於預算平衡資料的相關建議。澳大利亞採用中程的預算架構，而「預算誠實法案」 (Charter of

Budget Honesty Act) 則確保了政府會公開出版每年的財政策略報告，內容包含長期的財政目標、對於策略性預算重點的說明、財政政策的評估等。另外，預算誠實法案亦要求各個層級的政府必須提供相關的策略說明，包括長期目標與短期目標的操作內容、作為預算基礎的策略重點，甚至政策產出結果的測量方法。預算誠實法案亦要求年度經濟和財政展望報告 (Economic and Financial Outlook) 須包含財政估算、敏感性分析等。而澳大利亞的公開預算資訊具備一定高度的水準，提供給人民豐富的資訊。IMF在2004年的國際貨幣基金組織第四條磋商 (Article IV Consultation) 報告中，給予澳大利亞政府的財政透明度的總體評語為：「一個透明且有效率的財政政策架構，基本上大致符合IMF所建立的最佳指導原則」。

澳大利亞政府在1998年的預算誠實法案對於財政透明度的政策目標達成是居功厥偉的。這一法案列出了一系列的健全財政管理原則，並要求澳大利亞政府必須在經濟成長的時期，能夠維持預算賸餘。而澳大利亞政府也成功地在2000年初期達成了此目標，並大大地增加了政府的財政淨值（相對於GDP的比例），並進一步地在2005~06年之間，減少了政府的負債。即使經過了金融海嘯期間所推出的經濟刺激方案，目前的財政策略仍然符合「預算誠實法案」的要求。當前的中長期財政策略是建立在以下三大基礎之上：追求預算賸餘、改善中長期的政府財政淨值、以及保持稅收水準佔GDP的比例在24.6%之水準之下（此水準為2007~08年之間的水準）。雖然近年政府有赤字出現，但是仍然在可控制之範圍內，並預計在2015~16年的時候回復到預算賸餘之目標；另外，政府負債預計在2013~14年達到高峰，會佔GDP的14%左右。但是此一水準，在很多先進國家當中仍然屬於低水位之水準。根據IMF的觀察，澳大利亞政府對於經濟和財政統計資料之出版也是適切且很容易進行監控的。而澳大利亞政府簽訂遵守IMF之特殊資訊發布準則 (Special Data Dissemination Standard, 以下簡稱SDDS)，其財經統計資料之公佈，大體上符合全面性、及時性、以及定期性之原則。而OECD也認為澳大利亞可稱為OECD國家之表率，不只在於其深化的財政結構性改革，而且其財政與貨幣政策之架構也符

合透明度、課責性之要求。2005 的公共資訊注意事項 (Public Information Notice, PIN, 為附錄於 IMF 的年度報告書之中的文件), 澳大利亞政府在過去的廿年之間, 進行了大規模的結構性改革, 並且強化了財政政策架構。事實上 IMF 認為, 在 2008 年的金融海嘯期間澳大利亞政府能夠安然渡過, 要歸功於其健全的財政管理以及強化的財政部位。因為低政府負債、加上透明的中長期財政架構, 使得澳大利亞政府可以很快地推出經濟刺激方案來拯救國內的經濟、並進一步地強化國內信心。

澳大利亞在財政透明化已有相當成效, 其對於財政透明化的努力亦表現在特定資訊的主動公開上, 例如政府會提供對於未來四年支出之內容與稅收的預估資訊, 並公開未來一年的經濟預測、與相關的經濟假設。政府對於公開出版的會計資訊之詳盡程度的增加, 亦使得澳大利亞的透明度與課責增強。澳大利亞財政部亦會在會計年度結束之時, 出版對於總體經濟預測與實際結果的報告。另外, 澳大利亞政府經過長期的改革後, 不僅改善債務情況, 並於 2006 年成立未來基金 (future fund) 以應付將來該國公務員退休的支出。而未來基金的相關運作資訊與年度報告, 亦公開於未來基金的網站 (Australia Government Future Fund, 2011)。

在真實性、控制與課責的部分, 澳大利亞統計局 (Australian Bureau of Statistics, ABS) 負責促進數據資料與相關資料的真實性。而 1997 年的審計法 (Auditor-General Act) 設立了審計長公署 (Office of Auditor-General) 與國家審計署 (The Australian National Audit Office), 負責處理聯邦機關、國營企業, 或由政府所控管的公司之財政與績效審計, 審計報告則須交付國會, 該法案並確保了審計長公署的獨立性。另外, 澳大利亞對於審計品質的控制亦具備相當成效。國庫的報告則指出, 一年兩次政府官方總體經濟預測等公開報告, 讓民眾可以詳細檢視並進行比較, 而上議院亦會定期開會檢核相關的預測報告。

第二節 加拿大

一、加拿大之財政概況

（一）歲入佔 GDP 之比例

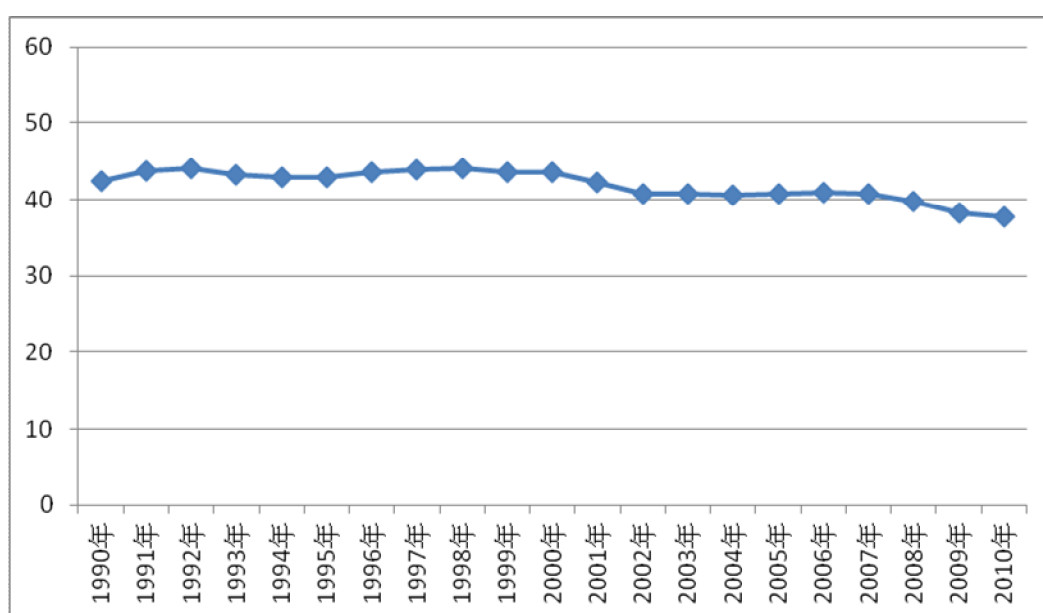


圖 3-5：加拿大歲入佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

加拿大國家歲入值佔 GDP 的比率在 20 年之間也是十分平穩的，約在 40% 上下，但在 2008 年之後不超過 40%；最高值為 1992 年 44%，最低值為 2010 年的 38%。從每十年之平均值來看，1990 年至 2000 年平均值約為 43.5%；2000 年至 2010 年平均值則略降至 40.2%。

（二）歲出佔 GDP 之比例

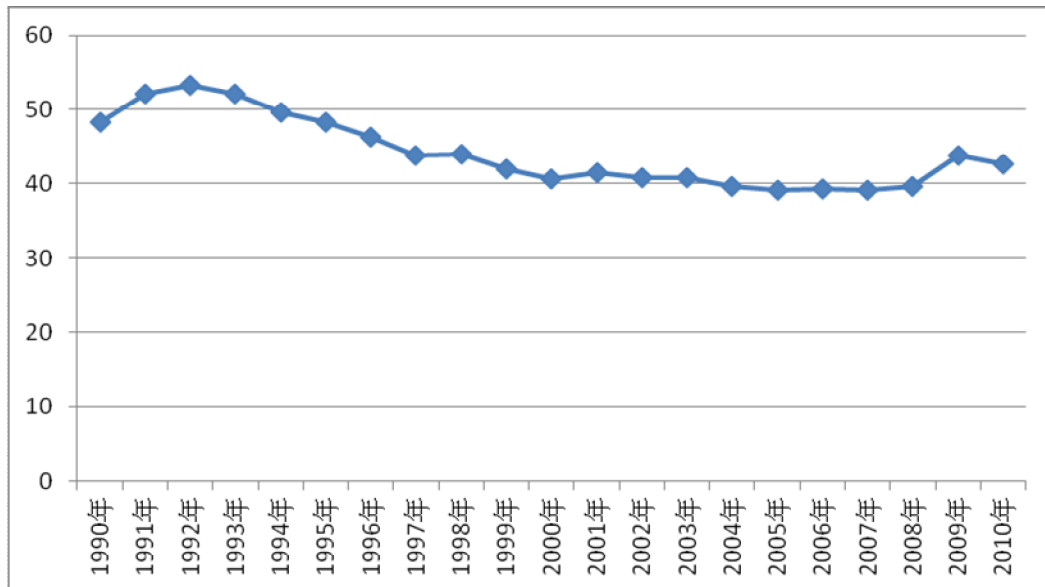


圖 3-6：加拿大歲出佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

加拿大的國家歲出值佔 GDP 比例在 90 年代初期還維持在 50% 左右，之後緩步下降，自 2000 年起多在 40% 左右。但在 2009 年、2010 年又稍微上升超過 40%；最高值為 1991 年的 52.1%，最低值為 2007 年 39.2%。進一步從平均值來看 1990 年至 2000 年平均值約為 47.3%；2000 年至 2010 年平均值則約為 40.7%。

(三) 預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

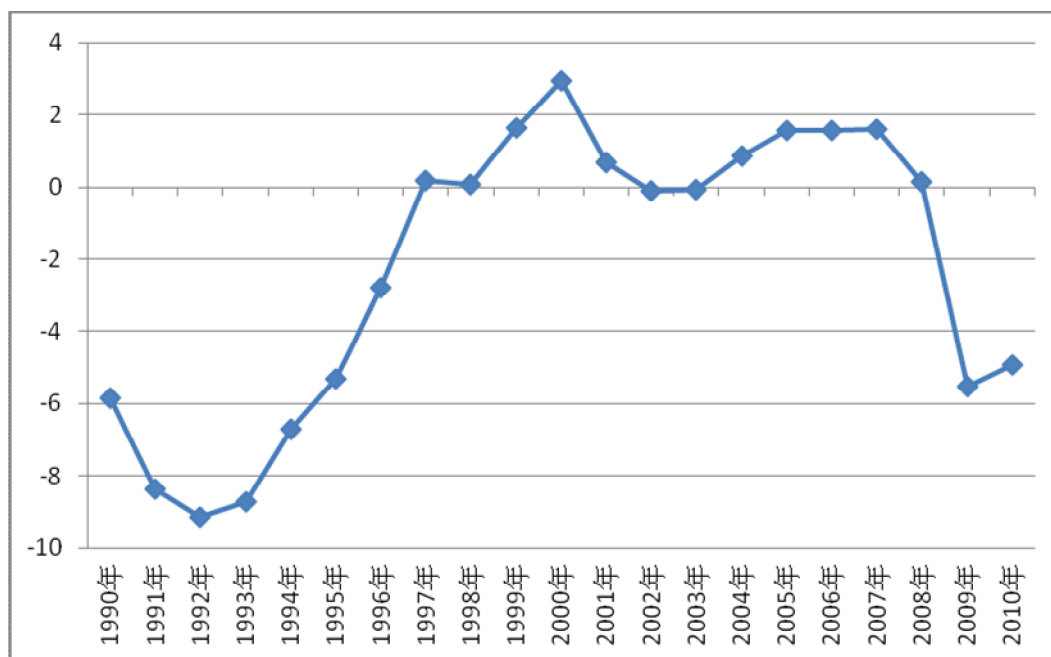


圖 3-7：加拿大預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

加拿大的國家預算賸餘或赤字在 1997 年之前皆為負值，最低曾達到 1992 年的-9%，但之後便逐漸上升，在 1997 年之後皆為正值。儘管如此，2007 年後又再次開始下降，並在 2009 年之後小於 0 來到-5.5%；最高值為 2000 年 2.9%，最低值 1992 年的-9.1%。1990 年至 2000 年平均值約為-3.8%；2000 年至 2010 年平均值則約為-0.4%。

（四）公共債務佔 GDP 之比例

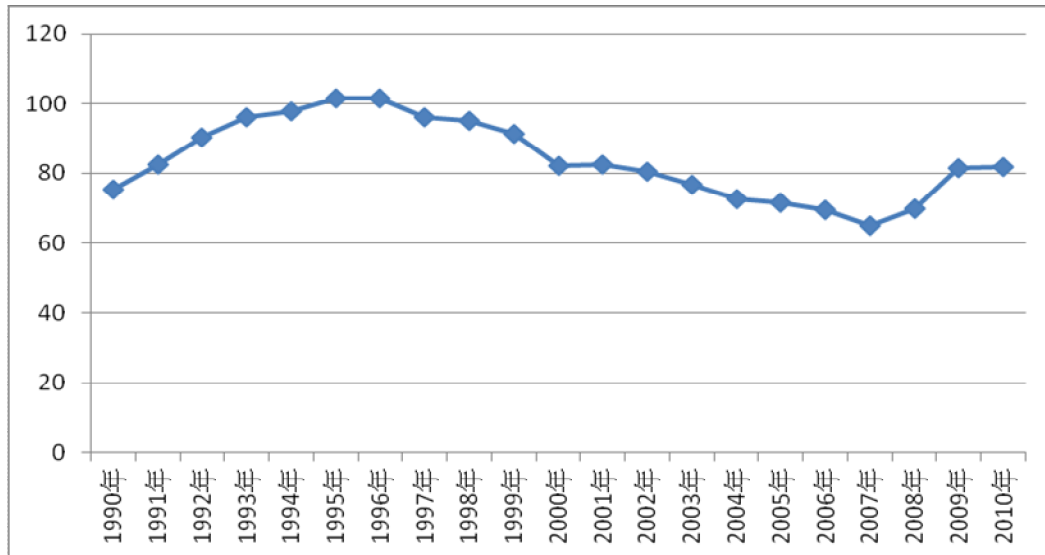


圖 3-8：加拿大公共債務佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

加拿大國家債務與 GDP 之比例一直處於相當高的比例，在 2002 年前多超過 80%，甚至超過 100%；2002 之後便低於 80% 的水準，但在 2009、2010 又再次回到 80%。；最高值為 1996 年 101.7%，最低值為 2007 年的 66.5%。1990 年至 2000 年平均值約為 91.8%；2000 年至 2010 年平均值則降至 75.2%。

二、加拿大之財政透明度概況

加拿大為聯邦制、議會內閣制的君主立憲制國，元首由英國君主兼任，目前是女王伊莉莎白二世。加拿大國會為兩院制，包括「加拿大君主」、上議院和下議院（Canadian Senate）；「加拿大君主」是國會和行政機構的一部分，上議院有 105 位議員，下議院的議員有 308 位議員。下議院是加拿大國會權力的主要核心，上議院不會推翻下議院的決議，而加拿大君主的權力則象徵意義大於實質意義。加拿大的聯

邦政府預算主要由財政部 (Department of Finance)、樞密院 (Privy Council Office)、國庫委員會 (Treasury Board) 負責。財政部負責整體經濟事務與財政政策架構的規劃；國庫委員會為獨立的內閣機構，由一名主席和包含財政部長在內的五位部長組成，主要負責財政支出管理，包括協助財政部編制部門預算，按預算進度下達財政資金撥付計劃，監督部門預算的執行；樞密院為重要的諮商機構，負責管理內閣議程，溝通內閣決定 (Blöndal, 2001; McCormack, 2007)。加拿大的財政年度為四月制，而在財政管理上的三權分立原則為憲法所確保：行政機關提出預算於議會並負責預算的執行；立法機關除了審議預算與歲入外，亦成立委員會及隸屬於立法機關的審計長 (Auditor General) 以負責監督預算過程；司法機關獨立於行政體系之外，負責審理非法的財務活動事項。

加拿大的政府財政活動的範疇 (包括公私部門財政活動的分野)、各級政府的職責與各機關的權限，皆受明確的法制架構所規範。2002 年的 ROSC (Reports on the Observance of Standards and Codes) 指出，加拿大政府不從事預算外 (extra-budget or off-budget) 財政活動。另一方面，除了政府的收入與支出之外，公營的財務管理機構「加拿大商業發展銀行 (Business Development Bank of Canada, BDBC)」的營收狀況也一併列入政府的財政報告之中。政府歲入部分，每一項稅收都有法源依據，並由專責的政府機構負責管理。聯邦政府擁有最自由的開徵稅或其他歲入的權限，省政府僅能徵收直接稅，地方政府開發稅源的範圍則規範於各省的法令中，因此各地方政府的徵稅權力有很大的不同。預算報告與資訊公開的部分 2002 年 ROSC 指出加拿大無論在預算籌備、執行及決算階段的資訊，都相當公開與完整，包括財政績效資訊及財政政策目的都能輕易的在政府的網站取得公開的資訊，如財政部每月發佈的「財政監督報告」(Fiscal Monitor) 便提供政府負債和賸餘的資訊。加拿大的財政文件清楚闡釋其會計政策，其政府會計遵守一般會計準則 (Generally Accepted Accounting Principles, GAAP)，亦符合 OECD 的「預算透明化最佳實務」的要求。此外，對各機關特定支出計畫的監測報告 (包括「內部審核報告」及「政策評

估報告」) 皆須送至立院並向大眾公開，各部門也需公布前一年的「部門績效報告」(**Departmental Performance Reports**)，省政府也必須提供預算執行與計畫績效的季報；不過，聯邦政府的各機構與部門則未被要求公布計畫績效的執行報告 (**within-year reports**)。除了上述，IMF 於 2002 年的 ROSC 中還建議加國需改善的項目包括：1. 加拿大的預算籌編過程雖參考總體經濟的估測模型，不過缺乏對財政風險的分析，亦無中長程的財政政策持續可能評估；2. 預算報告的附錄附有加拿大過去的財政平衡表，但缺乏對預算平衡的前瞻性敘述與計算。

加拿大政府依法需公布的預算或財政報告非常多。根據預算法，各部門需制定並在財政部的網站公布其三年期業務計劃 (**Blöndal, 2001**)，每年秋天也依據新的政經估測，更新其「經濟和財政更新」(**Economic and Fiscal Update**)。主要預算 (**Main Estimates**) 在提出預算案不久後需向國會提出，內容包含特定政府部門的詳細預算計畫；每年春天加拿大政府也會公布稅式支出的預測和估計報告，政府也須發布或有負債的報告書。預算執行終了時，財政部發佈決算報告 (**Annual Financial Report**)，明列政府收支績效。除此之外，財政部也對外發佈政府每月和每年的預算、稅收政策與相關財政規定，這些資料得以衡量財政政策在經濟績效的影響。實際上，財政部公布每年「債務管理報告」(**the Annual Debt Management Report**) 詳述從前一年度的債務運作狀況，並對下個財政年度的債務管理策略提出解釋。以上所公布的資料皆符合 IMF 的 SDDS (**Special Data Dissemination Standard**)。最後，政府運作報告 (**general government operations data**) 需依照既定的日期準時發布於加拿大統計局 (**Statistics Canada**) 網站或其出版刊物“**The Daily**”。

關於財政資料的品質，根據加拿大的 2002 年 ROSC，加拿大所提供的財政資料甚至比 SDDS 所訂之的規範還要高。此外，無論是聯邦或省，獨立於行政體下之外的審計人員可對其預算執行的成果進行外部審計，並將做成的審計報告送至立法機關，決算審計報告亦會公布於審計長的網站上。上述於預算匯編過程中佔重要地位的總體經濟模型和經濟計畫，皆需受外部專業人士的檢視；財政部亦使用計量模型

做成內部檢視報告，此資料也為公開於網站的資料。最後，加拿大統計局的獨立地位亦受統計法（Statistics Act）保障，其獨立性不受國會與行政機關干擾，統計法並規定統計局必須公開客觀的統計資料。

第三節 日本

一、日本之財政概況

（一）歲入佔 GDP 之比例

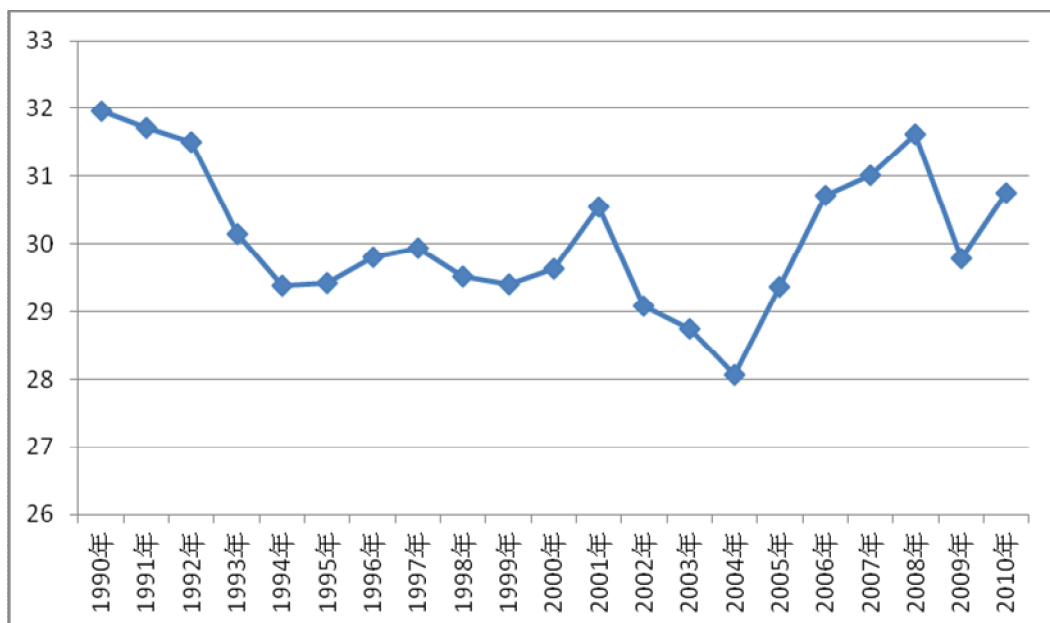


圖 3-9：日本歲入佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

日本的歲入佔 GDP 比例從 1991 年開始呈現下降趨勢，2000 年稍微上升後，從 2001 年開始再度呈現下降趨勢，直到 2004 年又開始攀升，到 2008 年已接近於 1990 年的規模，接著再度下降；最高值為 1991 年 31.7%，最低值為 2004 年的 28.1%。1991 年至 2000 年的平均約為 30.2%；2001 年至 2010 年的平均值也十分接近，約為 30%。

（二）歲出佔 GDP 之比例

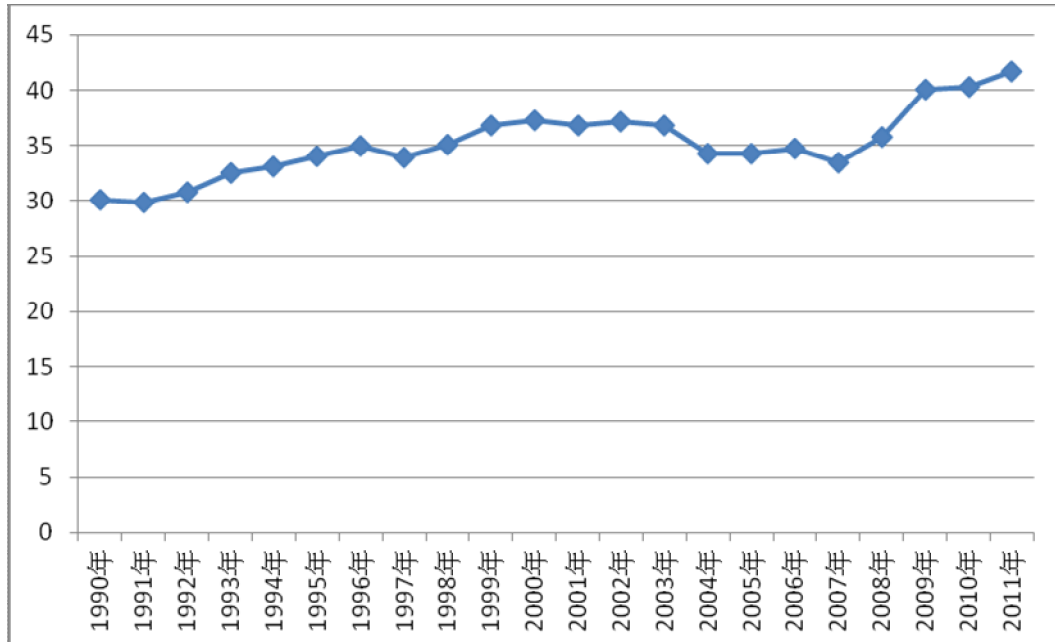


圖 3-10：日本歲出佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

日本的歲出佔 GDP 比例從 1990 年開始呈現穩定增加的趨勢，2007 年的時候略為下降，之後大體上再度呈現增加趨勢，2010 年已攀升至近年最高；最高值為 2010 年的 41.6%，最低值為 1991 年 29.9%。從平均值來看，1990 年至 2000 年的平均約為 33.5%；2001 年至 2010 年的平均則為 36.3%。

(三) 預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

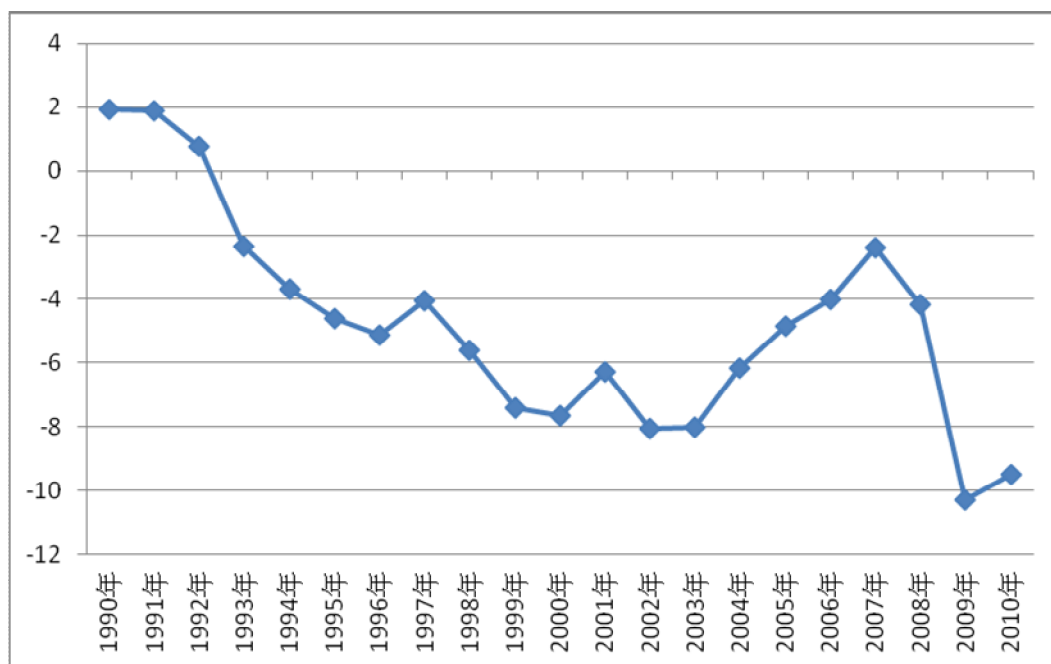


圖 3-11：日本預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

日本的預算賸餘或赤字佔 GDP 比例從 1993 年往後呈現快速增加的趨勢，雖然從 2004 年開始情況好轉，且 2007 年預算赤字佔 GDP 為-2.389%，但 2008 年開始赤字又大幅增加，2009 年時已達到近年最低點；最高值為 1990 年-1.9%，最低值 2009 年的-10.3%。1991 年至 2000 年的平均值約為-3.3%；2001 年至 2010 年的平均值則為-6.4%。

（四）公共債務佔 GDP 之比例

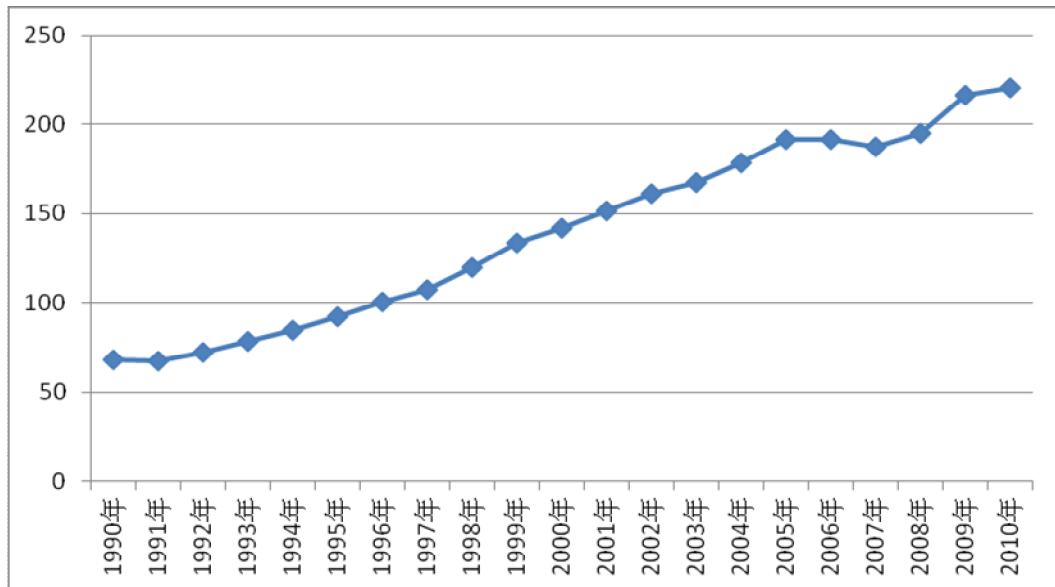


圖 3-12：日本公共債務佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

日本的公共債務佔 GDP 比例呈現穩定增加的趨勢，除了 2006 與 2007 年左右增加趨勢較緩之外，目前為止還是呈現持續增加的情況；最高值為 2010 年 220.3%，最低值 1991 年的 67.5%。1991 年至 2000 年的平均值約為 97%；2001 年至 2010 年的平均值則為 186%。

二、日本之財政透明度概況

日本為內閣制國家，實行行政、立法與司法三權分立的政治體制，國會（The National Diet of Japan）為國家最高的權力機構，採行兩院制，分別為參議院（House of Councillors）與眾議院（House of Representatives）。日本的預算採四月制，預算的籌編與執行皆仰賴內閣。而日本所稱的預算案內容包括一般規定、收入和支出預算、持續性費用（多年開支）、上年度歲計剩餘核准的留用金額及契約授權。日本國會雖然主要在審議普通基金（General Account）的預算，每年仍

對三十九項特種基金（Special Accounts）預算、財政投融资計畫，以及九個公營財政機構的預算進行審議。根據2001年的ROSC，日本憲法明確劃分公部門與私部門的界線、政府的責任，也確認了行政、立法、及司法三部門在財政活動上各自的角色與責任。而其預算與財政管理的架構也有明確的法律規範，最重要的法源為「公共財務法」（Public Finance Law）與「公共帳目法」（Public Account Law）。無論政府的預算案、政府中介的融資計畫或者政府支持的財政機構，其預算皆須受國會的審議，符合預算法令的規定。政府徵稅有相對應的稅法做為法源依據，其他行政程序也都有法律具體的規範。

不過，IMF認為日本的公部門財政活動與民間財政活動之關係沒有清楚的劃分。首先，公營的財務管理機構，如日本銀行（Bank of Japan）時常參與政府的主要財政活動；而「財政投融资計畫」（Fiscal Investment and Loan Program, FILP）常被用於籌措政府投資計畫與優先支出項目的資金，宛如日本的第二本政府預算。日本於2004年公布ROSC的追蹤報告，在此份報告中指出現今日本已能明確劃分政府的投資中介角色，而FILP的所有財政活動也在法令規範下必須發布。

在日本，廣泛的預算文件除了指年度預算報告之外，還包括所有由政府出資的機構與計劃的預算。年度預算主要分為普通基金與特種基金的預算，而其他的預算還包括公營的財務機構的預算案，以上這些預算案及相關的文件，如債務總表、政府持有債券報告，皆須送至國會審議，並於審議完成後向大眾公開、提供大眾媒體摘要後的表格。IMF 觀察指出，普通基金與特種基金的預算報告提供非常詳細的資料，包含逐項陳列與總體陳述的歲入歲出資訊；另外，日本政府並向國會提交中程財政報告（三年）；而全國統計資訊也在法令規定下，每年發布上一年度的國家統計資訊。日本的預算過程頗為公開，內閣每年皆會公布國家的經濟狀況與基本的財政政策方向，財長在向國會報告財政政策時，也需一併報告所使用的總體經濟假設。此外，在預算案做成之前，外界的專家學者也有機會參與並提供意見，此舉被 IMF 視為能增加預算公開的程度。情報公開法（Freedom of Information Law）的通過代表了財政透明的一大進展，並反映了日本的公眾信念，

亦即人民擁有權利知道政府所從事的財政活動資訊。另外，公共財務法亦規定國家預算與相關資訊在國會審議通過後，必須盡快讓民眾可以公開取得這些資料，法律亦規定須有預算執行的季報。雖然在 2001 年的 ROSC 中認為日本的財政透明實施大致符合 IMF 的「施行準則」及 OECD 的「最佳實務」，但在 ROSC 的報告中並沒有針對「施行準則」的每項細則進行檢討，而是做蓋括性的描述。另一方面，Alt 與 Lassen (2006) 將日本的財政透明度列為 19 個 OECD 高發展國家中的低透明化代表。其實自 2002 年以來，日本便致力於財政透明化程度的提高，不過其複雜的財政管理體制及政府與事業單位之間的關係，皆對財政透明度有所危害。

特定資訊的揭露上，日本的「公共財務法」明定每個政府部門皆須提出包含普通基金與特種基金的整合預算資料；此法亦規定預算執行結果的季報及與國庫收支的月報皆需提出於國會審議。雖然日本在預算過程公開的表現上多符合「施行準則」的規範，IMF 認為仍有改進的空間：1. 追加預算過多，使得整體財政樣貌不易整合評估。日本於 2004 年的 ROSC 中回應此項缺失，並說明自 2003 財政年度開始，已致力於減少提出追加預算，然至目前尚未證實其成效；2. IMF 也建議日本政府開放其編製預算時所使用的總體經濟模型以供外部的專家檢視。於 2004 年的 ROSC 中，日本政府表示已於 2002 年起，正式發布政府所使用的中程總體經濟模型及財務估測訊息，並計劃日後公開實際的數字訊息，然此項努力至今亦未獲 IMF 證實。3. 根據 2001 及 2004 的 ROSCs，目前日本所公布的財政估測訊息尚未包括稅式支出、或有負債，及政府的準財政活動資訊，而這些資訊可以檢視政府隱藏的負債，實屬重要。最後，在資料含蓋範圍、及時性，及定期性的表現上，日本的財政資訊符合甚至超過許多 SDDS 的規定，不過 IMF 認為某些特定資訊的提供未遵守及時性及定期性的準則，仍需改善。

日本的憲法給予審計部 (Board of Audit) 絕對獨立行使審計權的權力，且憲法亦規定政府的決算報告必經審計部的審核方能視為預算週期的終了，行政機關必須遵守審計部門糾正的事項。審計部每年十一月將其審計結果送至行政機構及立法機構，媒體亦會獲得一份審計

的摘要報告。可以說日本的法制架構十分保護獨立審計的功能。日本的法制規定決算報告必須與預算案及日本銀行公布的國庫基金會計報告規格一致，以供比較檢視。此外，負責發布全國經濟會計與全國財政統計的機構是分開的，這樣的架構更確保財政資料的完整與真實性。最後，IMF 亦肯定日本在初期預算中所使用的歲入及歲出估測品質，然也建議日本往後需提供長程的財政政策估測。

第四節 韓國

一、韓國之財政概況

（一）歲入佔 GDP 之比例

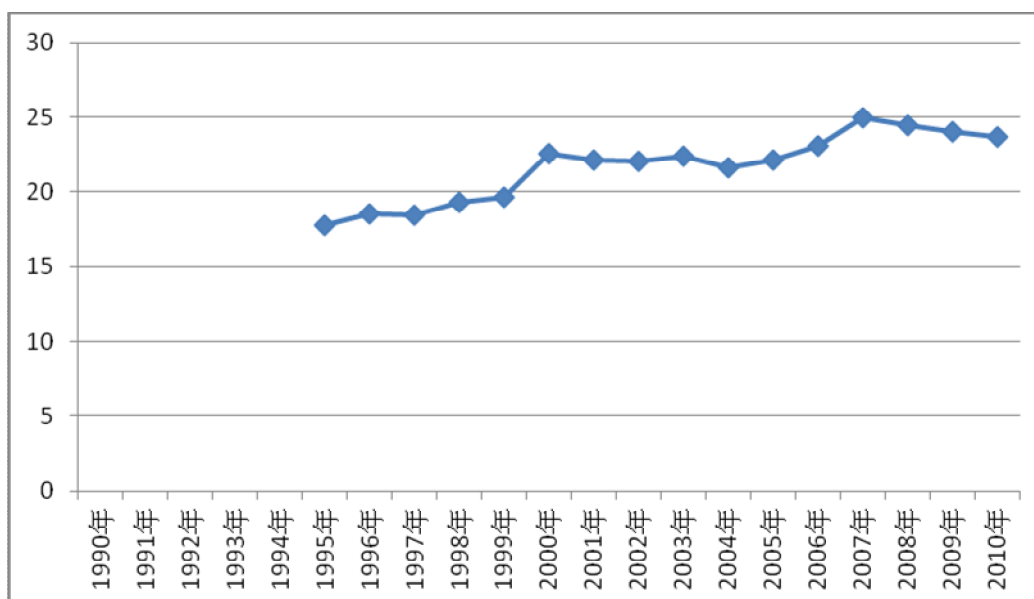


圖 3-13：韓國歲入佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

韓國的歲入資料自 1995 年開始，其佔 GDP 之比例呈現增加趨勢，從 2000 年開始，大致維持在 22 至 23 個百分點，攀升到 2007 年後近幾年呈現下降趨勢；最高值為 2007 年 25%，最低值為 1995 年的

17.8%。1995 年至 2000 年的平均約為 19.4%；2001 年至 2010 年的平均值則約為 23%。

（二）歲出佔 GDP 之比例

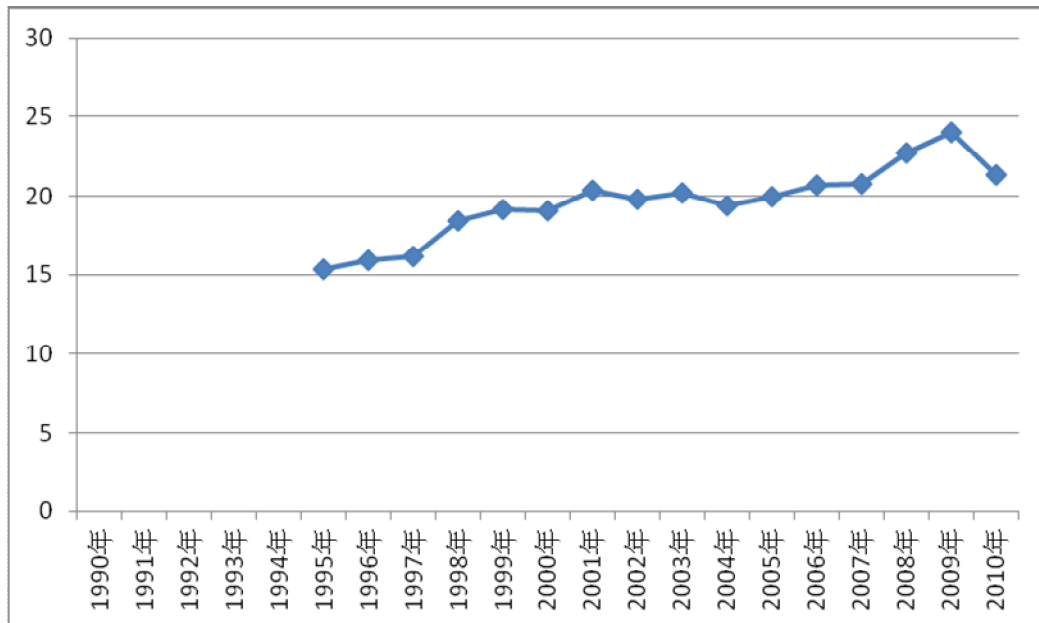


圖 3-14：韓國歲出佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

韓國的歲出佔 GDP 的比例除了 1997 到 1998 上升了 2 個百分點的幅度較大之外，1999 年到 2007 年呈現穩定的狀態，只有小幅的波動。2007 年開始則有比較大幅的增加，2009 年又再度下降；最高值為 2009 年的 24%，最低值為 1995 年 15.3%。1995 年至 2000 年的平均值約為 17.3%；2001 年至 2010 年的平均值則約為 20.9%。

(三) 預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

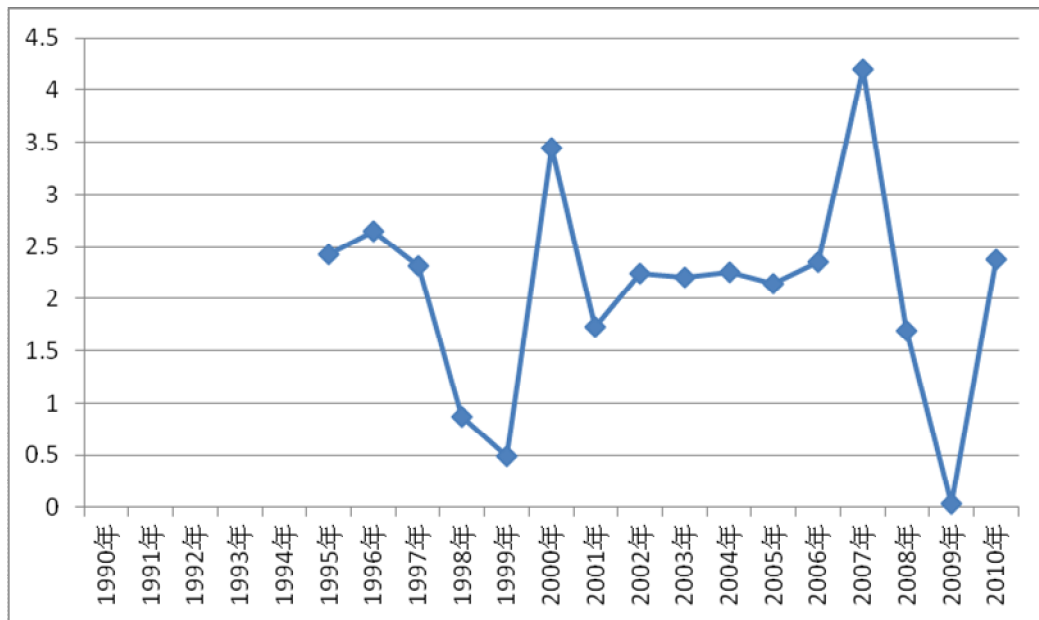


圖 3-15：韓國預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

韓國的預算賸餘或赤字從 1995 年以來皆為盈餘狀態。佔 GDP 比例從 1997 年到 2000 年呈現大幅下降又大幅上升的趨勢，變化的幅度在 2~3 個百分點。於 2002 年至 2006 年則為較穩定的狀態，直到 2007 年攀升到最高點之後呈現快速減少的趨勢，2009 年到達最低後才再增加；最高值為 2007 年 4.2%，最低值 2009 年的約 0.04%。1995 年至 2000 年的平均約為 2%；而 2001 年至 2010 年的平均則略升為約 2.1%。

（四）公共債務佔 GDP 之比例

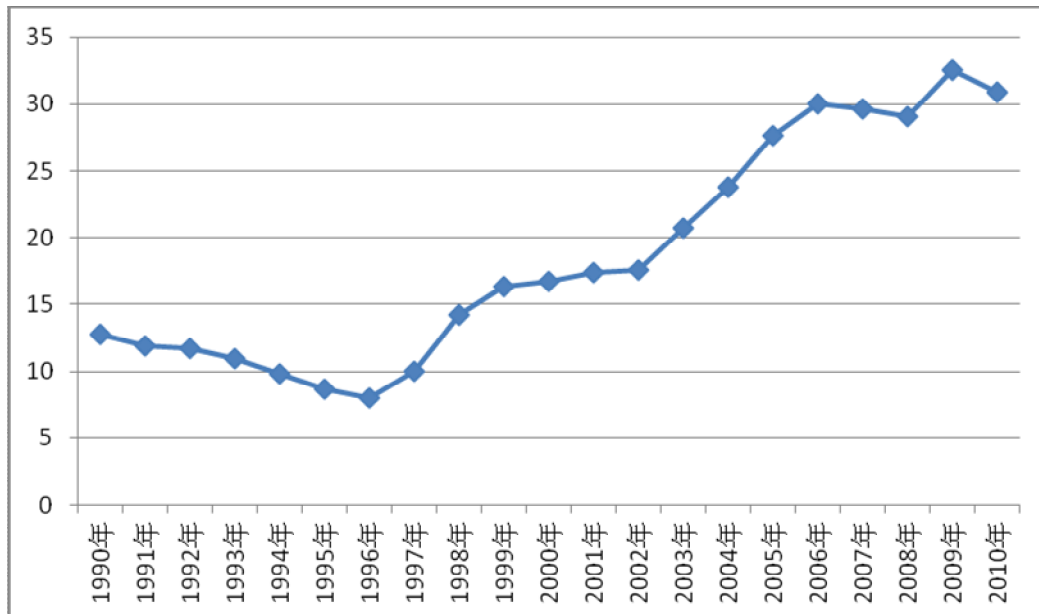


圖 3-16：韓國公共債務佔 GDP 之比例

韓國的公共債務佔 GDP 比例在 1990 年到 1996 年以每年約 1 個百分比下降，之後呈現大幅度上升的趨勢，1999 年達到 16.3%，3 年左右維持小幅增加。2002 年後又有大幅度增加，直到 2006 年已達到 30.1%，2009 年又攀升到最高；最高值為 2009 年 32.6%，最低值 1996 年的 8%。從平均值來看 1991 年至 2000 年的平均約為 11.9%，2001 年至 2010 年平均則為 25.9%。

二、韓國之財政透明度概況

韓國屬於總統制國家，憲法中明定其行政、立法、司法三權分立的架構，國會屬於一院制，政府在預算制定過程中，所參與的單位包括政府的預算當局、國會、各預算支出機關、省級和地方政府與審計調查委員會（Board of Audit and Inspection, BAI）。韓國的財政年度為曆年制，預算分為「一般預算」(general account)及「特別預算」(special account)。一般預算為國家的一般收入與支出，收入以國家稅收為主，

支出則含括政府主要的活動與功能（國防、教育、社會福利），而國營事業單位的預算也包含在一般預算之中。2006 年韓國的國會通過「國家財政管理法」（National Fiscal Management Act, NFMA），內容包括國家財政管理計畫（National Fiscal Management Plan, NFMP）及國家債務管理計畫（National Debt Management Plan, NDMP）。此法案提高了韓國的財政透明化程度，為其財政運作建立法律的架構。另外，韓國也針對 NFMP 進行改革，在改革中包括使用中程財政計畫（五年一期）作為預算籌編的指導原則，也明訂預算案需在財政年度開始的 90 天前提交至國會審議，以提高國會審議的效能。此外，「稅捐稽徵法」（National Tax Collection Act, NTCA）為政府課稅法源依據，因此課稅的決定亦須經過國會的審核通過。

在預算過程方面，預算案的準備約從會計年度開始前一年之一月到五月間，二月底左右各預算支出機關提交單位概算計畫，此時韓國計畫預算部（Ministry of Planning and Budget, MPB）會依這些計畫擬定完整概算，並同時制訂政府支出的上限與財務劃分的基本方針，在三月底製成相關預算指導原則行文至各預算支出單位，其中包括由企劃財政部（Ministry of Strategy and Finance, MOSF）的稅務與關稅辦公室（Tax and Customs Office）所作之收入預估，及與財政經濟部經濟政策局（Economy Policy Bureau）諮詢後所制定之經濟假設分析等。各預算支出機關依據此指導原則編製預算，並於五月底交回給計畫與預算部。根據這些預算，MPB 於六至八月初間，完成預算草案的彙編，並與預算支出單位進行協商討論，經由內閣與總統的認可授權，在十月時即提交至國會審議。韓國在政府之職能與責任的釐清上，大致符合 IMF 的「施行準則」規範，不過為了因應 90 年代後期的金融危機，韓國主管財務與預算規劃的機關歷經數次重整與合併，可能使得某些機關得定位較為模糊，降低財政透明的程度；此外，OA 建議韓國應降低稅制結構的複雜性，並應公布與地方增稅權相關的額外資訊。

2008 年的 OBS 調查報告結果指出，韓國的重要預算文件大致完整（包括預算前報告書、年度預算案、公民預算、法定預算、預算執行報告、年中報告、決算報告、決算審核報告），在 85 個調查國家中其

完整性排名第 11。值得稱許的是，韓國的預算文件中闡述了政府整體財政目標及各計畫優先順序的說明資訊，並且公布績效資訊。2005 年起至今，有超過三分之一的預算計畫使用計畫評估分級工具 (Program Assessment Rating Tool, PART)。此外，在 NFPM 的規範下中程計畫每年皆會更新，而相關的預算文件，在法定預算做成後，也以韓文和英文形式於預算部門的網站上發布。不過，韓國決算報告的內容無預算內容來得完整，年中報告未送至立法機關審查，而影響對當年收支、借貸的追蹤，IBP 還建議韓國應發佈對決算審核報告建議事項的追蹤更新。

根據 OECD 最新出爐的經濟調查 (Economic Survey) (OECD, 2010a)，韓國在 2010 年四月通過 NFMA 的修正案，除了將支出分為命令式支出與裁量式支出，對中程財政計畫的透明度大幅的提升。首先，中程計畫在送至議會的大會討論前，必須先送至相關的委員會審查。此外，中程計畫背後的經濟假設分析與解釋必須依法公布細節，例如此計畫對未來收入的影響分析。而當追加預算或年中修正預算案的內容會影響中程財務計畫時，行政單位必須將影響中程計畫的報告連同追加預算或預算修正案送至國會備查。最後，為了加強對中程計畫的監督，行政機關每年皆須將前一年度發布的中程財務計畫、國家債務管理計畫、政府保證債務計畫 (Government Guaranteed Liability Management Plan)，及中長程的政府基金管理計畫之評估報告送至國會審議。

在特定資訊揭露的部分，韓國在預算相關文件中除了包含總體經濟預算外，也揭載了其所使用的重要經濟假設；長程的經濟預測雖然並不包含在 NFMP 或中期支出架構 (Mid-Term Expenditure Framework, MTEF) 中，但是前者每一年都會進行修訂以更新或是回顧每五年為一周期的經濟情況。而為了建立預算共識，最終的總體經濟假設是由 MPB 的財政計畫辦公室，以各公部門與準公部門研究單位所作的總體經濟預算為基礎進行處理。此外，韓國雖提供中程財政計畫報告，然報告中缺少財政風險的評估，然 2006 年的 OA 評估報告中指出，韓國政府已將此列為財政改革的目標之一，以求改進其財政透明程度。另

外，在政府雇員退休金給付上，政府管理與家庭事務部認知到高齡化的情形，且針對退休金制度進行改革。在 NFMP 中，包含了對於國家退休金系統之持續性的研究，這也是未來韓國或有負債的主要來源。韓國在憲法中設立了一個獨立且有影響力的審計調查委員會負責外部審計，並將審計的結果報告與總統和國會，每個政府機關也都設有內部審計檢查單位。就法規面而言，韓國的法令規定財政資訊必須對民眾公開公開，如國家財政管理法的「預算會計法」(Budget and Accounts Act) 規定 MOSF 須公布預算執行的月報、編制年度 NDMP，NDMP 須於財政年度開始前 90 日提交國會審議；2007 年，地方政府財政的公共資訊系統也建置完成，中央和地方政府同時都要提供格式一致的財政資料。韓國遵守 IMF 的 SDDS，在韓國統計局 (Statistics Korea or KOSTAT) 網站公開 SDDS 要求的財政資訊。「統計法」(Statistical Act) 的實施在於增加統計資料地可信程度、保障統計系統的運作效率，韓國統計局負責編制及公布整合其統計資訊。雖然韓國的財政資訊公開程度與內容已陸續達成 SDDS 的要求，當前仍有文獻對於韓國政府公布的或有負債資訊的真實度，持存疑的態度，如 Lee, Rhee, & Sung (2006) 一文便提出其質疑。

第五節 紐西蘭

一、紐西蘭之財政概況

（一）歲入佔 GDP 之比例

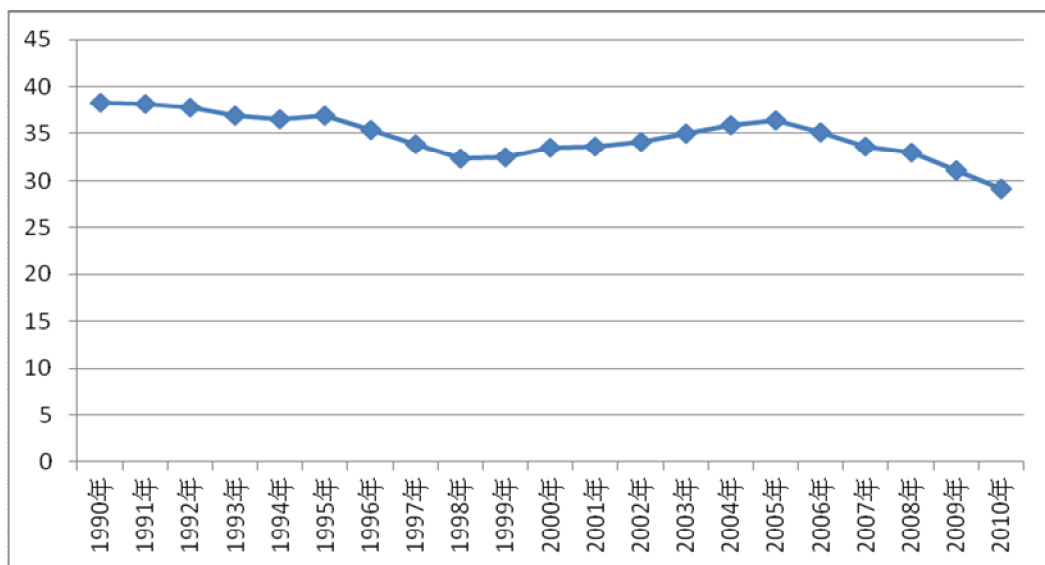


圖 3-17：紐西蘭歲入佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

紐西蘭的歲入佔 GDP 比例在近 20 年大致為下降趨勢，其中從 1998 年到 2005 年從 32.4%穩定增加到 36.4%之後，再度開始下降，到 2010 年已降到 30%以下；最高值為 1990 年 38.3%，最低值為 2010 年的 29.2%。1991 年至 2000 年的平均為約 35.7%，而 2001 年至 2010 年的平均則略降至 33.7%。

(二) 歲出佔 GDP 之比例

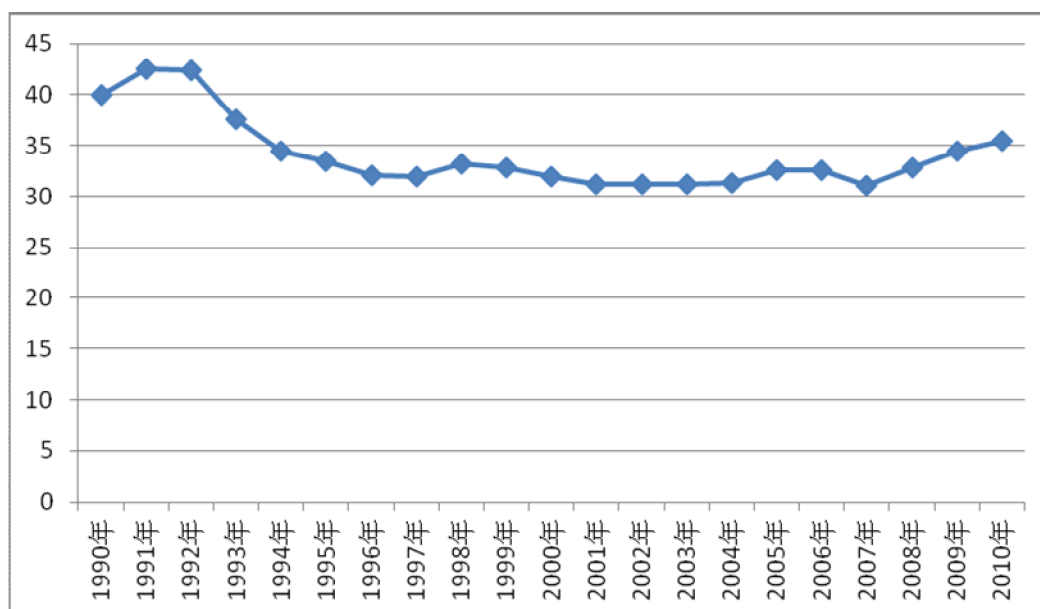


圖 3-18：紐西蘭歲出佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

紐西蘭的歲出佔 GDP 的比例從 1991 年的 42.5% 開始有比較大幅的下降，至 1996 年的 32% 後呈現平穩狀態，變化多在 30%~35% 之間。直至 2007 年後開始有較明顯的增加，2010 年到 35.5%；最高值為 1991 年的 42.5%，最低值為 2007 年 31.1%。從平均值來看 1991 年至 2000 年的平均值約為 35.6%；2001 年至 2010 年的平均則為 32.4%。

（三）預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

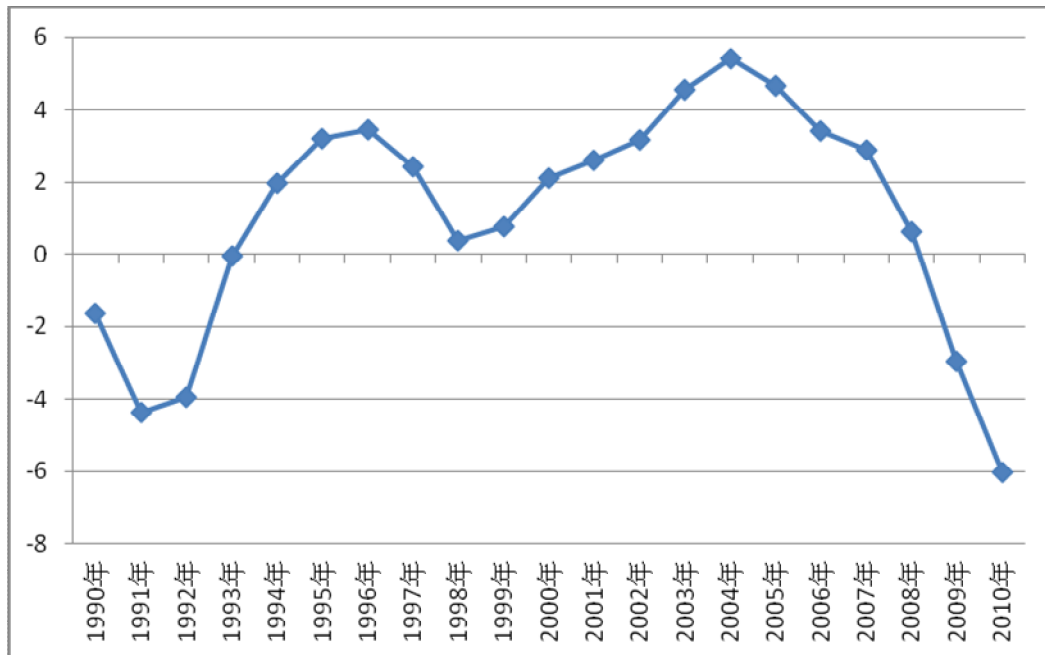


圖 3-19：紐西蘭預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

紐西蘭的預算賸餘或赤字佔 GDP 比例從 1993 年後轉虧為盈，1996 年時達到 3.5% 的高點後開始下降，至 1998 年才再度上升；到 2004 年的 5.4% 之後一路下降至 2010 年的最低點；最高值為 2004 年 5.4%，最低值為 2010 年的 -6%。從平均值來看 1991 年至 2000 年在由虧轉盈的情形下平均約為 0.4%，2001 年至 2010 年的平均則是在前 8 年有盈餘的狀況下達到 1.8%。

(四) 公共債務佔 GDP 之比例

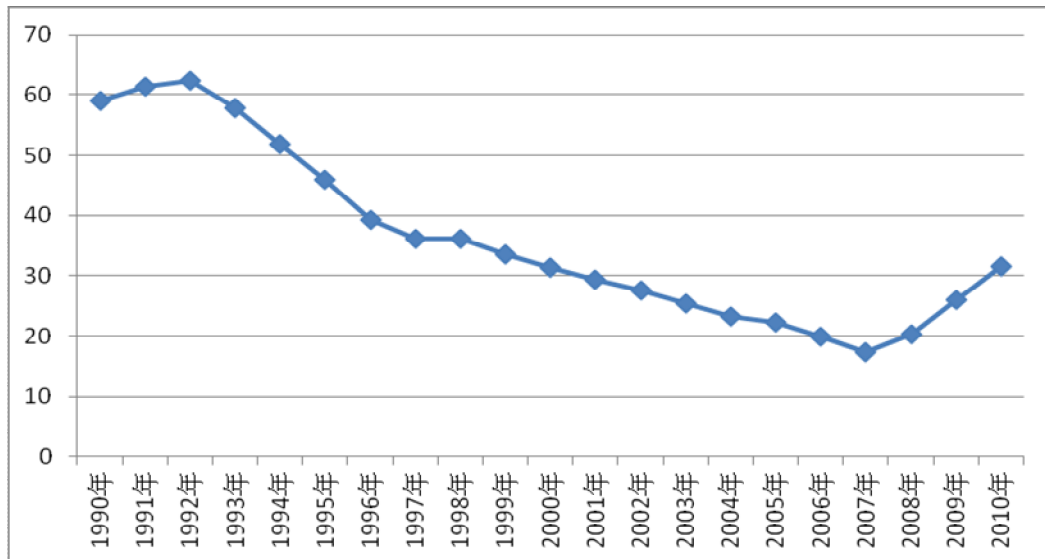


圖 3-20：紐西蘭公共債務佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

紐西蘭的債務總額佔 GDP 的比例從 1992 年後，以每年約 5~7 個百分點大幅下降。1996 年後下降幅度趨緩，直到 2007 年達到最低點後再呈現上升的趨勢，幅度約為 13 個百分點；最高值為 1992 年 62.4%，最低值 2007 年的 17.4%。1991 年至 2000 年的平均約為 46.8%，2001 年至 2010 年的平均值則為 24.3%。

二、紐西蘭之財政透明度概況

紐西蘭為君主立憲制的民主國家，無成文憲法，採行政、立法、司法三權分立制。紐西蘭「國家元首」為英國女王伊麗莎白二世，總督代表英國女王主持政府。其議會實行眾議院（House of Representatives）一院制，採用單一選區兩票制與聯立制，各政黨依其政黨得票比例分配席位。與預算過程相關關的部門包含財政部、眾議院、財政及支出委員會等，紐西蘭的會計年度採七月制，其預算過程

階段分為行政階段、議會階段及執行階段。

紐西蘭是一個具高度的財政透明化之代表國家。1994 年的財政責任法案 (Fiscal Responsibility Act) 涵蓋了廣泛的透明化政策及報告，大眾可以在政府網站上取得相關的資訊。2001 年 IMF 認為紐西蘭法律已經符合其標準，並能夠清楚的區分出政府管理者的角色與責任。2005 年的公共財政指導法案 (Guide to the Public Finance Act) 明列了國家預算過程。而國際透明組織 (Transparency International) 特別說明了，紐西蘭的「官方資訊法」(Official Information Act)、1989 年的「財政法」(Public Finance Act)、1993 年的「財政報告法」(Financial Reporting Act)、1994 年的「財政責任法」(Fiscal Responsibility Act)，都相當程度地幫助紐西蘭的財政透明度之達成。其中學者 Richard Hemming 與 Michael Kell (2001) 的研究報告中也指出，1994 年的財政責任法大大地提高了紐國的財政透明度，並且激勵了澳大利亞、英國兩個國家效法跟進，使得這三個國家都能夠在立法程序有了明確的財政透明之政策聚焦。財政責任法規定預算的相關報告要對國會及民眾公開，其亦規定在預算準備其需要預算政策說明 (Budget Policy Statement)，其中包含預算的短期目標及長期目標，而預算政策說明需要在財政年度結束前的第三季公布。而 IMF 的報告也指出了，紐西蘭已經建立了一個自由浮動的匯率機制、釘住通膨的貨幣政策，以及中長期的財政政策之架構；而不論是在財政政策、貨幣政策上都具備高度的透明度。2005 年一月，「財政責任法」納入「財政法」當中。

在 OBS 的八項觀察預算文件中，OBS 提出了紐國的財政透明度有待加強的部份在於年末報告、和審計報告 (Auditor's Report) 兩項。其年末報告缺乏了一些重大的細節、而其審計報告則是應該提供定期的追蹤報告，並應提供政策執行建議較妥當。另外，學者 Alt & Lassen 在以十九個 OECD 國家為對象的研究報告中，他們透過十二個診斷指標來觀察每一個國家的財政透明度表現，在滿分十二分的評鑑排名當中，紐國得了十一分，比美國的九分、英國的八分、和澳大利亞的六分，都來得要好。另外 2008 年的 OBS 報告也認為紐西蘭的預算公開程度已達 86%，算是全面性的公開程度。

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

在特定資訊揭露的部分，紐西蘭在網路上即可下載年度預算書，預算書的內容包含經濟假設（Economic Assumption）稅式支出（Tax Expenditure）、經濟預期（Economic Forecasts）、前一個年度的金融負債與金融資產（Financial Liabilities and Financial Asset）及政府的特定財政風險，包含或有負債（Contingent Liabilities）的資訊。紐西蘭雖然沒有簽訂遵守 SDDS，但是其資訊的公開大體上符合 SDDS 的要求，以上所述特定的財政資訊，內容也都大致符合 OECD 及 IMF 的標準。

在審計與課責部分，紐西蘭獲得高度的透明度評價。2003 年 TI 的報告指出，紐西蘭的審計長公署（Auditor General）依照 IMF 的財政透明化指標判定，具有高度的獨立性，2008 年 OBS 的報告亦特別點出紐西蘭的審計長公署（Auditor General）具有良好的獨立性。其職責為：評估績效、訂定有中程策略營運計畫、年度計畫及年度報告。年度計畫的內容為籌編年度內預計達成之工作成果、工作產出及組織管理目標等；而年度報告則針對其活動結果、組織管理績效及財務管理績效進行評估。紐西蘭審計署以審計與確信服務、國會服務以及績效審計與諮詢（inquiry）為其主要的工作任務，並希望藉之達成該署整體成果與五項中介成果針對審計與確信服務、國會服務、以及績效審計與查詢等三大服務類別進行績效評估（蘇彩足，2009：67）。

第六節 美國

一、美國之財政概況⁷

（一）歲入佔 GDP 之比例

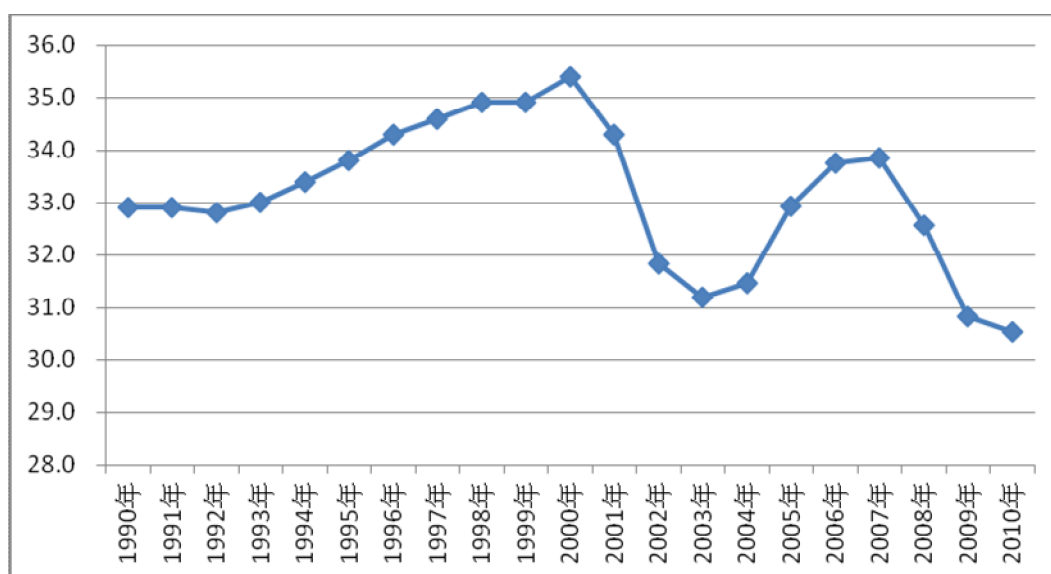


圖 3-21：美國歲入佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）、OECD（2010b）

美國政府歲入佔 GDP 比例資料為自 2001 年起，比例範圍約在 30%~35% 之間，起伏平緩，大致上呈現先遞減、再遞增，最後又遞減的趨勢。最高峰在 2001 年的 34.3%，最低峰在 2010 年的 30.3%。1990 年至 2000 年之平均值為 33.9%，2001 年至 2010 年的平均值為 32.2%。

⁷ 本節美國的財政相關資料因 IMF 僅有 2001 年至 2010 年之資料，1990~2000 年之數據因 OECD（2010）之統計數據相近，因而以此予以補足；他國短缺數據之部分因 IMF 與 OECD 統計數字部分差異較大故不採用。

(二) 歲出佔 GDP 之比例

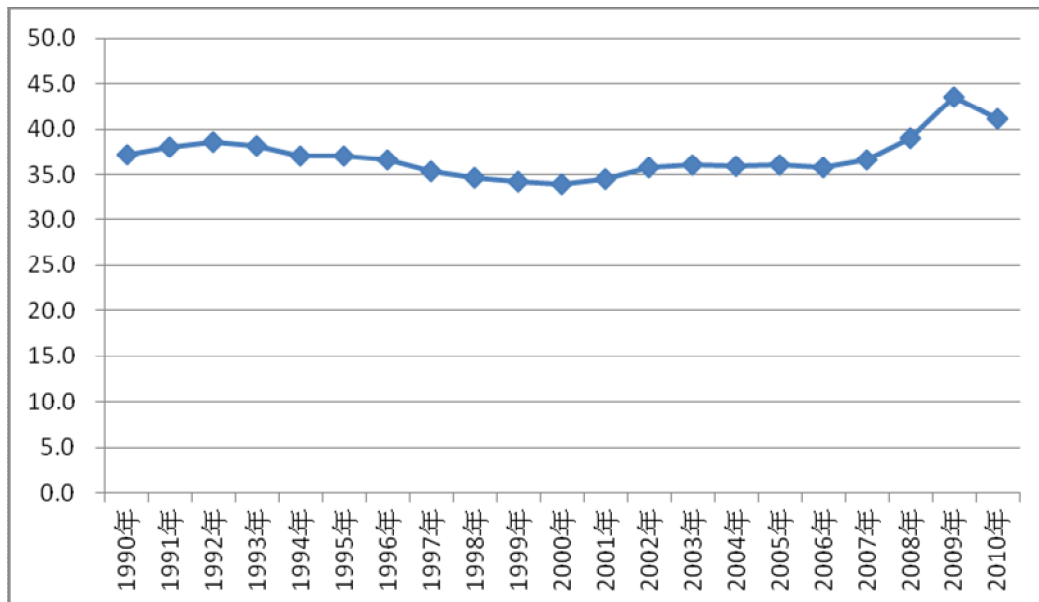


圖 3-22：美國歲出佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

美國的歲出佔 GDP 之比例範圍約在 35%~44%之間，大致上呈現逐年上升的趨勢，其中最高峰為 2009 年的 43.3%，最低峰為 1999 年的 34.2%。1990 年至 2000 年之平均值為 36.4%，2001 年至 2010 年的平均值為 37.4%。

（三）預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

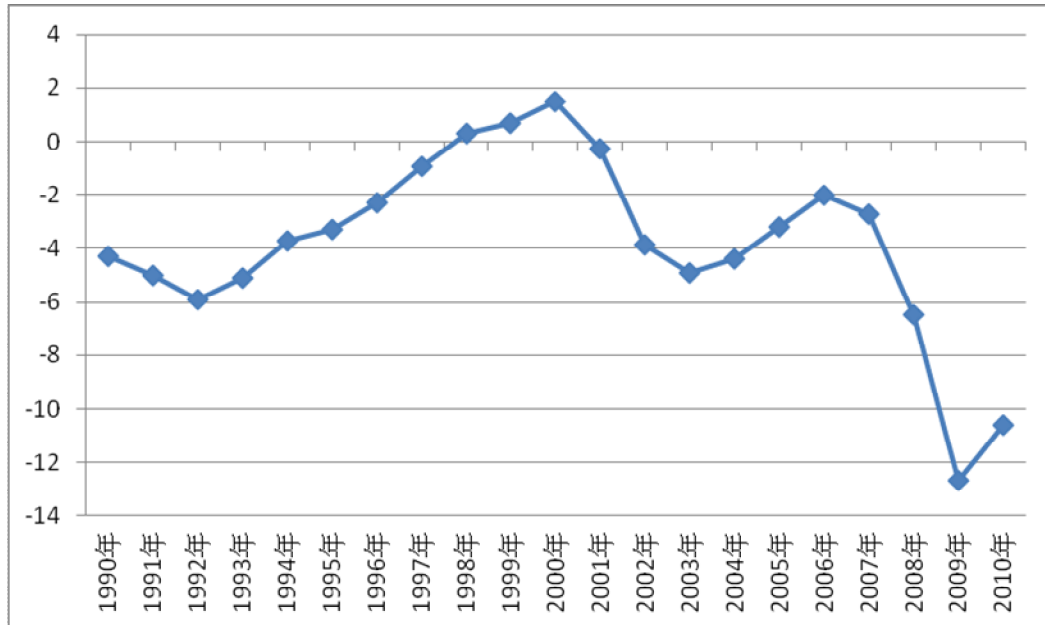


圖 3-23：美國預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

美國的預算賸餘或赤字佔 GDP 比例的範圍約在-13%~2%之間之間，呈現先遞減再遞增，而後又逐年遞減的趨勢。高峰為 2001 年 -0.27%，最低峰為 2009 年的-12.9%，而 1990 年至 2000 年之平均值為 -1.6%，2001 年至 2010 年的平均值為-5.2%。

(四) 公共債務佔 GDP 之比例

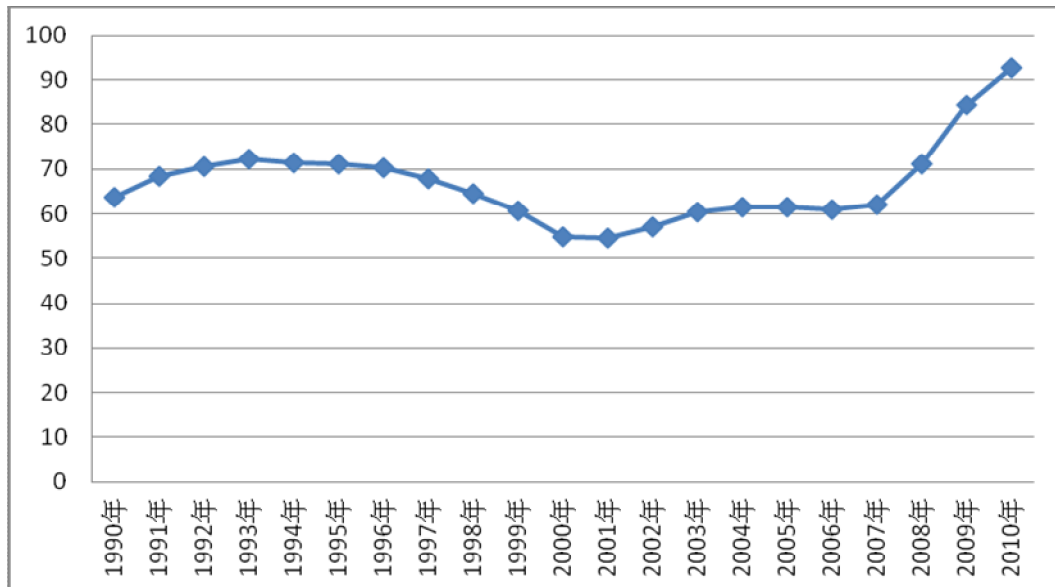


圖 3-24：美國公共債務佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

美國的公共債務佔 GDP 之比例範圍約在 52%~91%之間，呈現先遞增再遞減，而後又逐年上升的趨勢。高峰為 2010 年 92.7%，最低峰為 2001 年的 54.7%。從平均值來看，1990 年至 2000 年的平均為 68.1%，2001 年至 2010 年的平均為 65.6%。

二、美國之財政透明度概況

美國為總統制國家，採行政、立法與司法三權分立，國會採兩院制—參議院（Senate）及眾議院（House of Representatives）。美國的憲法清楚界定了行政、立法與司法部門在角色與責任上的架構，建立了互相制衡的制度。收入與支出法案皆須由國會審議核准，方才移送總統簽署，然總統也可行使否決權。憲法清楚界定不同層級政府的財政責任，例如：州政府的獨立地位即為憲法所保障，因此聯邦政府無權審核州政府的預算（不過，州政府仍然經常受到聯邦府際移轉政策的

影響)。規範預算過程相關的法案主要有：(一)「預算暨會計法」(Budget and Accounting Act)建構了預算書的重點，並規定預算草案必須在二月初送交國會。(二)「國會預算與截留控制法」(Congressional Budget and Impoundment Control Act)規定了國會預算審核的相關事項。其它相關法案尚有「預算執行法案」(Budget Enforcement Act)和「政府績效與成果法」(Government Performance and Results Act)等。其中，政府績效與成果法更規定必須要有政策方案績效的相關資訊。預算管理局 (Office of Management and Budget, OMB) 為行政預算的主要負責單位，負責協助總統關於預算編制的工作，並與各聯邦機構溝通總統的施政方針。財政部 (Treasury Department) 負責聯邦預算收入的編制，並給予各機關收入之相關建議。

美國的會計年度採十月制，預算週期大致如下：(一)總統於會計年度開始前20個月便著手擬訂施政方針，OMB負責將總統的施政方針與各聯邦機構溝通，以便於訂定其施政計畫；(二)財政部大約同時亦著手編制財政年度的收入計畫；(三)各個聯邦機構向OMB遞交單位概算，OMB將各部門的預算計畫彙編為預算草案，約在會計年度開始前一年之11-12月完成，並將其提交給總統。(四)總統根據預算管理局提供之資料，與財政部及美國總統經濟顧問委員會 (Council of Economic Advisers, CEA) 等提供的意見、經濟預測，和去年的預算執行情況後，制定出預算基本框架。(五)預算管理局根據預算基本框架，與各部門商議，制訂出具體的支出計畫。(六)法律明定總統須在二月的第一個星期一以前，將預算案送交國會，而相關資料也同時公開於OMB的網站上。(七)國會在2月和3月間開始進行相關的審議工作。(八)國會通過預算決議案後提交總統，經總統簽署生效。雖然美國之新的會計年度於十月一日開始，但過去常有預算無法及時審議完成之情事，此部分顯然與財政透明的要求不符。

美國的財政透明度表現，根據美國的ROSC，符合IMF的財政透明規範，並且在許多項目的表現都立下了高標準。預算書幾乎包含了聯邦政府所有財政活動的資訊，不過有些國防活動的詳細資訊並未提供。此外，國會在預算撥款的過程當中也具備高度的公開性，各撥款

委員會也常舉行公聽會。ROSC指出，雖然州政府的預算文件之範圍與分析品質是非常優良的，並且可讓全民大眾取得，但聯邦政府的預算相對複雜，亦威脅美國的財政透明度。主要的癥結在於財政政策的長期規劃較缺乏透明度，而這是因為政府的規模龐大、預算過程牽涉的機關又太過複雜所導致，不過美國亦為此進行改革的努力，具體例子為在2003年落日的「預算強制法」(Budget Enforcement Act)使美國政府擔心長期預算計劃的推行恐受阻，不過2007年眾議院通過6號決議(也就是PAYGO—新增一項強制支出必須刪減另一項強制支出，而減少一項收入來源則必須新增一項收入)，可補強預算強制法落日後長程計畫推動不易的缺失。其次，在稅收政策以及戰爭等不確定性之下，透明度自然難以提升。稅收政策方面，2008年的金融海嘯為美國的財政帶來挑戰，美國政府為此提出了高達七千八百七十億美元的經濟刺激方案，其中有高達29%的比例都是跟減稅有關的政策，因此，該經濟刺激方案已經引起了未來的通膨隱憂、以及債務不斷攀升之危險。雪上加霜的是，美國現行長期的財政永續性存在著人口結構改變所帶來的風險，尤其是當戰後嬰兒潮進入了退休年齡之時，所可能帶來的健保支出、退休福利支出將可預間相當的龐大，因此，未來的應享權益支出將會是美國財政的巨大挑戰。在現有的基礎上增加稅收制度的穩定性、透明度，以即早為未來的財政最準備為現今的當務之急。最後，ROSC也建議美國重新思考稅式支出報告的法定基礎。

不過總體而言，根據OBS的觀察，美國的預算公開程度相當的全面性，行政預算案、法定預算案(預算撥款案)、年中報告、年末報告，及審計報告皆為政府主動公開的資訊，惟仍缺乏預算前報告及公民預算。美國是簽訂SDDS的IMF會員國，相關數據資料的公佈都符合及時性、全面性、以及定期性之要求，利於隨時監控。預算中亦提供了風險敏感分析的相關資訊，而且美國政府對於或有負債與長期性的負債以較往常有更多的重視。IMF亦肯定了美國政府所提出未來十年的預測計劃，相當程度地提升其財政透明度。然而，IMF認為這些預測建立在過度樂觀的基礎之上，有再仔細分析的必要。

在相關的特殊資訊揭露上，總體經濟假設公開於預算書與相關文

件中，並有細節的討論。總統所提出的預算的假設，主要根基於OMB所提供的經濟假設模型之上，然至今不少研究指出，OMB的經濟模型顯得過分樂觀，相較之下，國會預算處 (Congressional Budget Office, CBO) 的經濟假設則較為保守。事實上，OMB與CBO在建立經濟估測模型時，雖然是有共同的經濟與財政資訊，但過程是彼此獨立的，各自的估測模型亦公開，提供民眾與專家檢視，增加透明度。此外，聯邦政府的債務與政府金融資產的資訊也是公開的財政資訊，除了包含在總統提出的預算書之外，亦會在預算與經濟展望報告 (Budget and Economic Outlook) 中公開，且紕漏的程度甚為詳細。不過，根據ROSC的報告，美國在預算文件中，並沒有針對或有負債完整的逐條記載，前所述，美國的財政永續性因應享權益支出擴張的關係受大莫大的挑戰，或有負債的記載與分析應極盡詳盡之能事。

而在預算內容的真實性、控制性與課責方面，IMF於2003年ROSC的報告中，指出美國的預算資訊是可信賴的，此種對於預算預測的可靠性來自於詳細的檢查與監督。法律要求收入與支出的預測必須與實際的預算績效表現做比較，而比較的結果也公開於民眾檢視。美國並沒有成立正式的國家統計機關，對於財政資訊的責任主要落在預算管理局與財政部，而這些資料必須受到會計準則和審計系統的控制。經濟分析局 (Bureau of Economic Analysis) 匯編國家會計帳戶 (National accounts) 與政府財政統計報告 (Government Finance Statistics)，這些報告也受會計總署 (Government Accountability Office, GAO) 之監督。GAO最高負責人為審計長 (Comptroller-General) 任期十五年，受到國會監督。大部分的行政機關裡，則由監察長 (inspector general) 實行內部審計，並向國會報告。美國人民可獲得的政府預算詳細資訊非常豐富，並擁有機會參與預算過程。

三、美國近年之財政透明化努力

美國財政透明化成績一向領先世界各國，居於領頭羊地位。特別是歐巴馬 (Barack H. Obama) 總統上任後，便致力於推動「透明政府」 (open government)，並努力促成了2011年國際官方組織「政府公開夥伴」 (Open Government Partnership, 以下簡稱 OGP) 的成立。

OGP 目前為一開放申請的官方組織，入會門檻是欲入會國必須承諾將為四個方向努力，包括財政透明、民眾接觸與使用資訊的權利、公開民選官與高級文官之所得資訊，及加強公民參與；此外，欲入會的國家還須同意遵守五項 OGP 共同期望。目前為止，共有 46 個國家提出申請，8 個國家完成申請程序。OGP 會員國的義務為每年遞交關於政府透明的檢視報告，並承諾將對透明度進行改革，將來這些報告與會談資料皆會公開於 OGP 的網站。因為此組織可視協力推動各國政府透明化的組織，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。

不只是聯邦政府積極推動財政透明化，由美國各州發起的「預算透明 2.0」（Budget Transparency 2.0）亦是成效斐然，令人矚目。蘇彩足（2011）研究顯示，美國至少已有 29 州以法令規定，政府必須設置網頁平台，讓民眾得以快速查尋預算資訊。「預算透明 2.0」網站具備三項特徵：

第一，提供完整廣博的（comprehensive）詳細資訊。政府建置的預算網站必須包括完整的歲入歲出資訊，政府採購契約、補助支出和稅式支出等資料的詳盡內容亦應包含在內。

第二，提供一站式（one-stop）的蒐尋服務。應將所有的預算資訊整合在同一個預算網站上，以免民眾在四處分散的網站上盲目蒐尋，耗費時間。

第三，應提供按鍵檢索（one-click searchable）的功能。傳統網站所提供的預算資訊內容龐雜，往往只有少數民眾有能力理解。「預算透明 2.0」要求網頁設計必須讓一般民眾可依據關鍵詞、或支出的受益對象、目的、支用機關和年度等，輕鬆地進行資料的排序整理或分析比較。

第四章 高所得 APEC 經濟體 （非 OECD 成員）財政透明度概況

本章介紹 APEC 經濟體中被歸納為非 OECD 會員國的高所得國家的財政透明度情形，此組會員體包括汶萊、香港、新加坡及我國等四個成員。

第一節 汶萊

一、汶萊之財政概況

（一）歲入佔 GDP 之比例

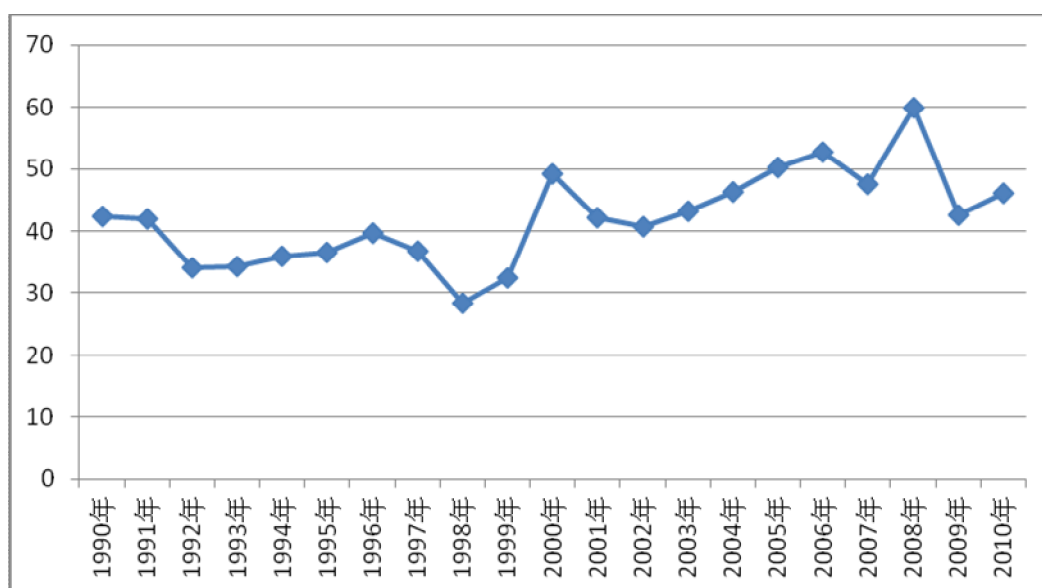


圖 4-1：汶萊歲入佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

汶萊國家歲入值占 GDP 比例自在 1992 年起自 1999 年皆低於 40%，但自 2000 年後都高於 40%，2008 年甚至達到近 60% 的水準，

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

但近兩年又回到 40%~50% 左右。最高值為 2008 年的 59.9%，最低值 1998 年的 28.3%。在平均值的部分，1990 年至 2000 年平均值為 37.4%；2001 年至 2010 年平均值則約為 47.1%。

(二) 歲出佔 GDP 之比例

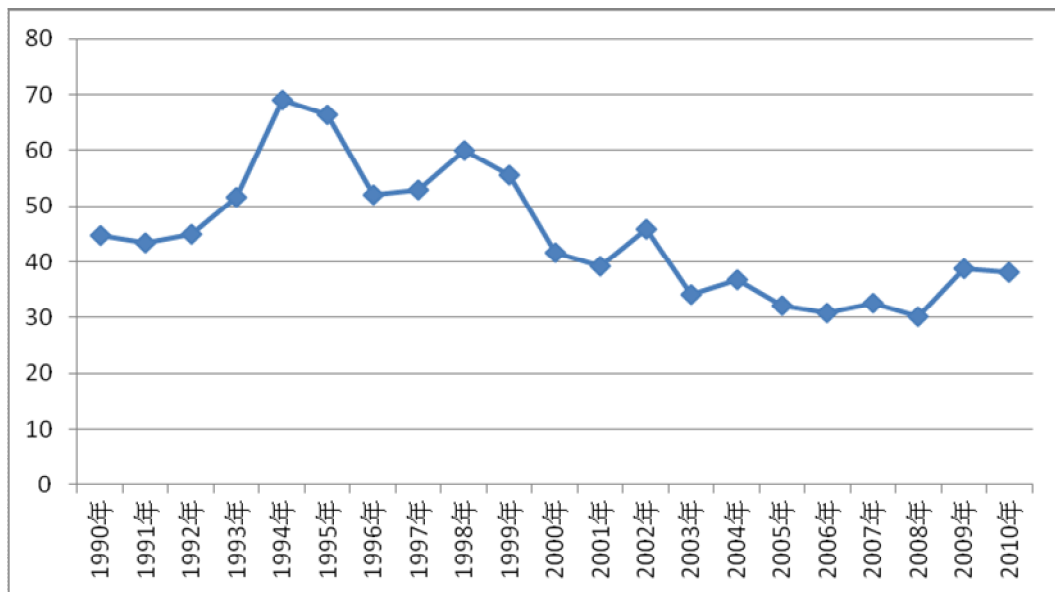


圖 4-2：汶萊歲出佔 GDP 之比例

汶萊的國家歲出值占 GDP 比例從自 1990 年起總體而言呈現逐漸下降的趨勢，90 年代皆在 40% 以上，1994 年甚至接近 70%；到了 2000 年之後除 2002 年約為 46% 左右外大多降到 40% 以下。最高值為 1994 年的 69%，最低值為 2008 年 30.1%。在 1990 年至 2000 年的平均值為 52.9%；2001 年至 2010 年平均值則下降到 35.9%。

（三）預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

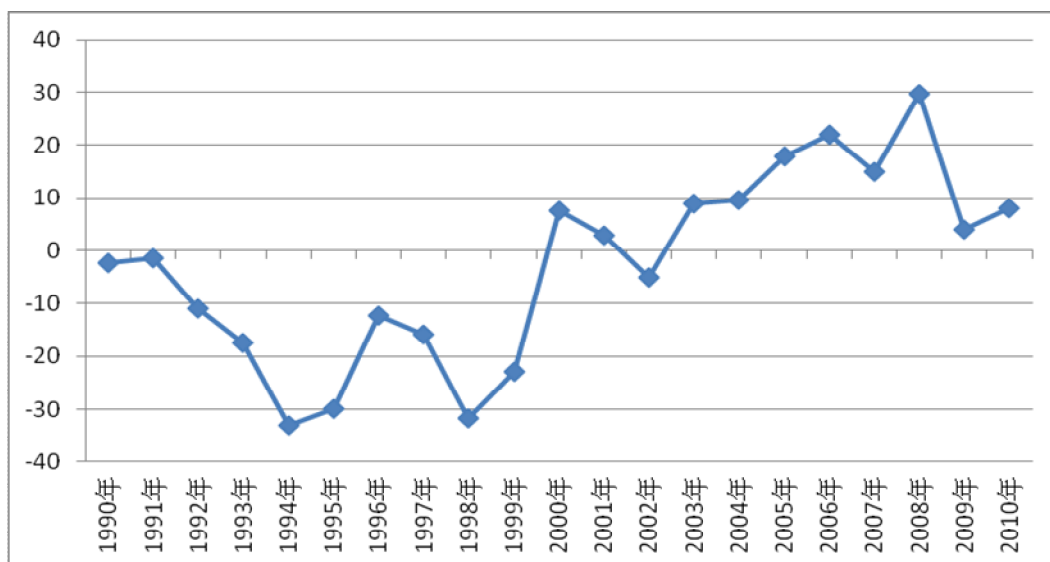


圖 4-3：汶萊預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

汶萊預算賸餘或赤字佔 GDP 的比例呈現兩個階段，在 2000 年前每一年的貸出與借貸比皆為負值，最低曾達到-33%；但是在 2000 年之後除 2002 年為-5.2%之外，其於年度的比例皆為正值，到 2008 年甚至接近 30%；最高值為 2008 年 29.7%，最低值 1994 年的-33.1%。從平均值來看，1990 年至 2000 年平均值約為-15.5%，但 2000 年至 2010 年平均值翻轉至約 11.3%。

二、汶萊之財政透明度概況

汶萊在憲政體制上屬於君主立憲制的國家，國家的最高統治者為世襲制的蘇丹 (Sultan)，同時擔任總理、國防部長與財政部長等職位，且直接對於國家主要的宗教、繼承、利益關係與內閣部長委員會之政策有絕對的影響力；而汶萊的國會「立法議會」(Legislative Council) 掌管法律案之提出與通過、預算控制、政府施政之監督等。在汶萊的

預算系統中，包含兩種預算——每一年度的預算與以五年為一周期的「國家發展計畫預算」(the Five Year National Development Plan Budget)。每一年度的預算中在製作下一年度的預算時，財政部以漸增預算(incremental budget)為原則，分配各部門在當年度的預算的支出上限。每一年的支出可分為三部分：單位人員的薪資、每年固定的花費以及特殊支出的花費。收入則依據當年度的收入狀況以及考量任何在未來可能出現的新收入來源變化等進行估測。汶萊設置五年期國家發展計畫預算，其包含了國家的長期政策方向與經濟社會目標，主要是由汶萊的「國家發展委員會」(the National Development Committee)所規劃，由蘇丹指定該委員會的委員，而經濟計劃小組(Economic Planning Unit)作為該委員會的秘書處，將依照年度的目標要求年度的撥款以作為發展用途(Asian Organization of Supreme Audit Institutions, 1992)。

在預算的計畫步驟上(Government of Brunei Darussalam, 2011)，汶萊的預算年度是從每年的四月一日起至次年三月三十一日，財政年度的初始時財政部會先授權各機關首長其單位進行財政收支的相關計畫，由個別部門針對目前的執行狀況先做回顧、並對下一年的工作目標與未來計畫等進行估算狀況後提出需求，並保證這些預算計畫將會符合當前的國家發展計畫進行(Government of Brunei Darussalam, 2011)。接著汶萊財政部在六、七月時會提出針對下一年度支出預算之估算進行準備的公告，該公告將包括預算政策、預算準備的過程、提交各部門預算計畫的期限以及預算能夠增加的最高上限等，七、八月將由內閣部長開會討論這份預算策略與上限，通過後即在八、九月時發布預算公告，其中包含年度預算上限，各部門須在此期限內繳交其預算支出預測的相關計畫，九月時將針對這些各部門的預算計畫進行分析並給予建議。十月至十二月的時間則是會在國家預算委員會與各部門常務次長(Permanent Secretaries)針對這些預算計畫進行辯論與談判，談判的結果即形成最終預算，將在當年度十二月與下一年的一月中再交由內閣部長舉行會議以討論並且通過提交至立法議會，二、三月時再由立法議會通過最終預算並形成供給法案(Supply Act)，這

項供給法案將在獲得汶萊蘇丹的批准後獲得其法律地位而必須執行。

有關預算的審計上，汶萊政府中設立了審計長（the Auditor General），審計長的人員由汶萊蘇丹依據汶萊憲法第 66 章之規定所指定，憲法同時也保證了審計長的獨立性與職位的穩定。依據憲法以及審計法的規定，汶萊審計長的權利包括以下幾點（Asian Organization of Supreme Audit Institutions, 1992）：

（一）可以依照其職務的需求向任何人對其所調查的事務要求提出解釋或相關的資訊；

（二）不用支付任何費用，可以要求任何一個公部門機關提出相關的書籍、文件或記錄進行內外部審查；

（三）有權獲得任何的紀錄、書本、收據、文件、現金、郵票、債券等或其他的財產物品以進行審計，除非該項物品被規定在有關排除機密取得的法律中而可豁免。

（四）可以授權任何公務員代表他以進行調查、檢查或審計，並向其進行報告；同時也可以向司法部長（the Attorney-General）獲得任何法律上的建議。

而審計長的職務中所必須查明的包含以下幾點：

（一）是否採取所有的合理預防措施以保護公款或其它屬於其審計範圍的金錢；

（二）是否屬於其審計範圍的金錢之發行與付款都依據適當的授權且付款都在適當的支付範圍以及有足夠的收據來證明這些付款；

（三）是否其所審計的項目都能夠符合憲法及縣政財政過程規範或其他相關的程文法中與金錢或財產項目之規定。

汶萊的審計單位由審計長所率領分成好幾個小組，不同小組會依照不同的部門分類進行審計，通常對於收支與稅務的審計是由四名審計人員組成一小組，如遇其他特殊非一般項目的審計、例如以系統為基礎的審計（system based audit）等、會再另外加入相關領域的專業

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

人員或是資深審計人員共同進行。審計報告在每一次審計完後都會產生，並提交給被審單位與資深審計人員，再經由審計小組的領導成員與被審單位討論後才會進行發布，最後審計報告會再提交到相關權責單位，包括國庫、財政部與首相辦公室，同時依照汶萊的法律，如有重大發現則會再計入審計長的年度報告並交給汶萊蘇丹。

第二節 香港

一、香港之財政概況

（一）歲入佔 GDP 之比例

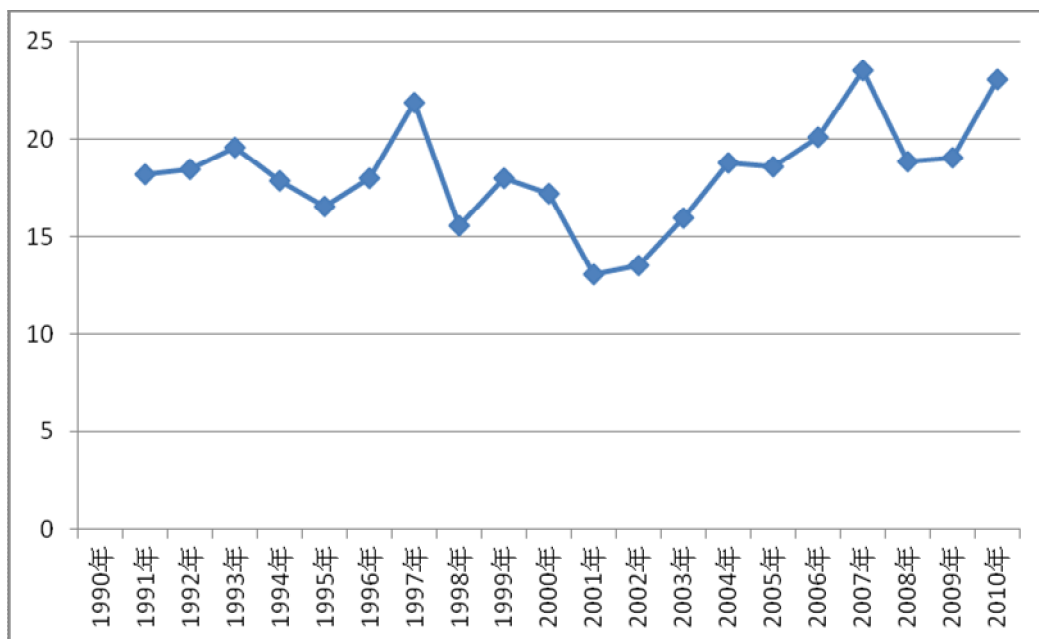


圖 4-4：香港歲入佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

香港的歲入值占 GDP 比例資料自 1991 開始，仍呈現相對的穩定，約落在 15~20%之間，僅在 1997、2007 年超過 20%、2001、2002 年低於 15%而約為 13%；最高值為 2007 年 23.5%，最低值為 2001 年的

13.1%。從平均值來看 1990 年至 2000 年平均值約為 18.1%；2000 年至 2010 年平均值約為 18.5%。

（二）歲出佔 GDP 之比例

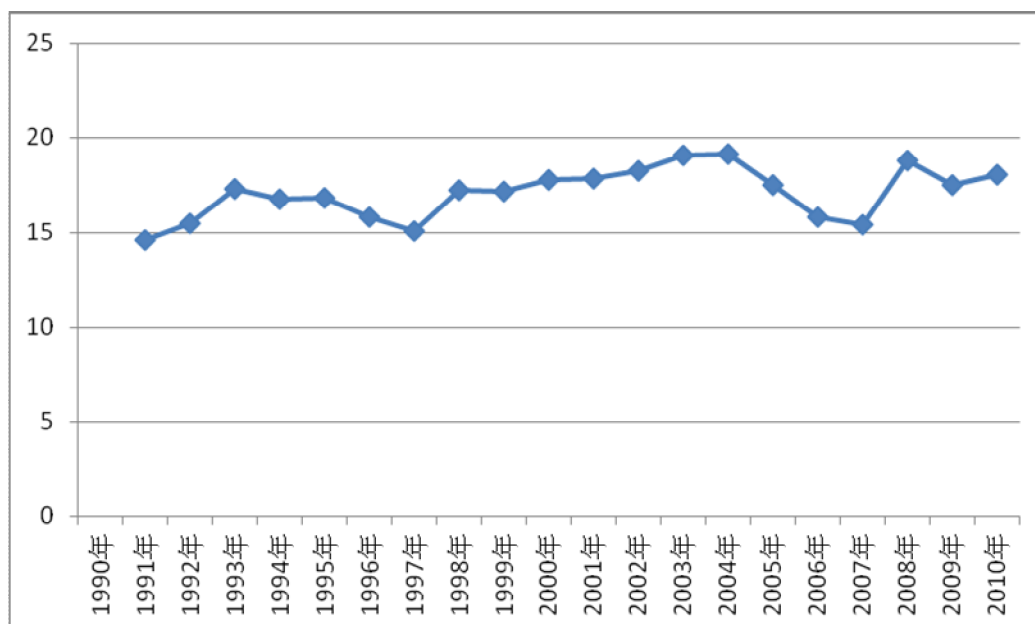


圖 4-5：香港歲出佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

香港的歲出佔 GDP 比例更顯得穩定，皆落在 15%~20%；最高值為 2004 年的 19.1%，最低值為 1991 年 14.6%。1991 年至 2000 年平均值為 16.4%；2000 年至 2010 年平均值則稍微上升至 17.7%。

(三) 預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

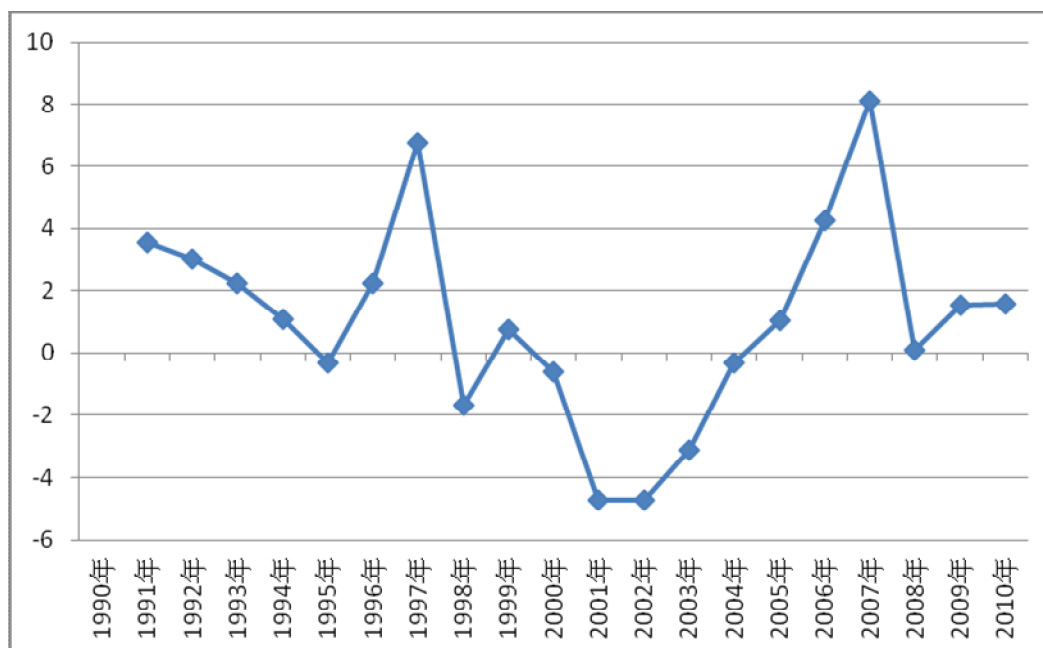


圖 4-6：香港預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

香港的預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例波動較大，在 1990~1996 年、1996 年~2006 年、2006 年之後三個階段都呈現 U 字型的起伏。其中在 2000~2004 年更是皆低於 0%，而在 2001、2002 年低於-4%；最高值為 2007 年 8.1%，最低值 2001 年的-4.72%。平均值上 1990 年至 2000 年平均值約為 1.7%，2000 年至 2010 年平均值則為 0.4%。

（四）公共債務佔 GDP 之比例

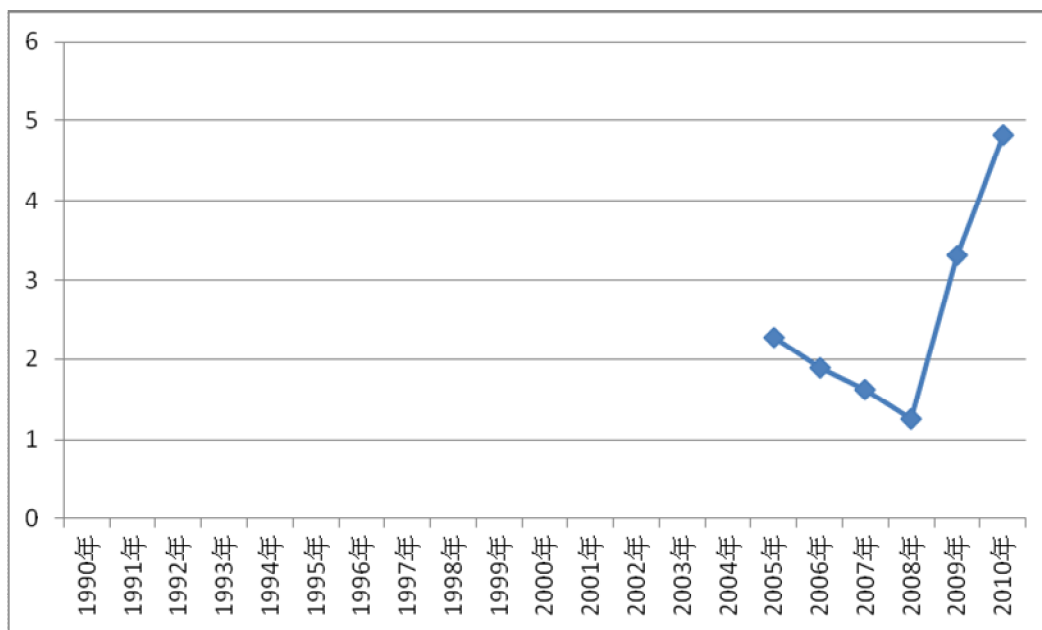


圖 4-7：香港公共債務佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

香港的債務與 GDP 比資料較少，僅有 2005 年至 2010 年之資料，2005 年之後呈現逐年下降的趨勢，但 2009 年與 2004 年再度成長，比前幾年都來得高，最高值為 2010 年的 4.8%，落至 2008 年的 1.3%，而 2005 年至 2010 年平均值則為 2.5%。

二、香港財政透明度概況

香港中華人民共和國的兩個特別行政區之一，享有高度的自治權，立法機構為香港立法會。財政主要是由財經事務及庫務局（Financial Services and the Treasury Bureau, FSTB）、香港審計署（Audit Commission）、香港立法會及財政司負責。1990 年的基本法、1997 年的公共財政法、1997 年的審計法、以及 1997 年的內陸收入法確立其財政基本架構。香港的預算採行四月制，財政年度開始前由財

政司司長在香港立法會宣讀並付諸表決，交由行政長官簽署、送交中央人民政府備案。

ROSC 指出香港的預算相關機關在角色與責任的分際上已有明確的法律架構，FSTB 是香港主要預算管理當局，負責向公眾及媒體發布預算資訊，在 FSTB 的網站上，人民可以自由下載月、季、年的預算相關報告，年度報告及年度審計報告必須要在預算執行結束後的七個月內公布。FSTB 網站亦公布政府收入管理政策、政策執行情況、公共收入及支出控制、立法及行政機關所關注的財政議題、確保政策執行報告等。根據 ROSC，香港政府的預算編列、預算執行和執行過程也是透明公開的，香港的民眾可以參與預算的過程，預算案送交至財政司的過程對全體人民公開，而立法會討論預算時，公眾及各個團體也有參與的空間。除此之外，相關的財政資訊也很容易為民眾索取得；自 2004 年開始，香港遵循 SDDS 之相關規定，年度的政府統計資料是同時按照現金會計和權責會計來加以編列的。而外債部份也是按照規定來加以編列，不過僅限於年度資料，相關月報、季報等定期更新沒有外債的資訊。

雖然整體預算過程和預算文件符合 OECD 或 IMF 的規範，在特別資訊的揭露上仍顯不足。香港政府的或有負債、稅式支出、金融負債與金融資產、非金融資產項目並沒有列於預算書之上，不過預算書中包含了公務員退休儲備基金詳情。預算書(香港特別行政區政府,2011)中雖有提到經濟假設，但並未對經濟假設的方法進行詳細說明。

在審計及課責面部分，香港在其在基本法的規定之下成立了獨立的審計署 (Audit Commission)，其主要的功能是確保公共資源的有效使用，其職掌為替政府的帳目核數，其可查閱政府部門的紀錄、要求任何公職人員解釋帳目，提供任何署長認為必需的資料。審計署必須在會計年度結束的六個月內將年終財政報告送交到立法局審議。香港審計署每年向香港立法會呈交三份報告書，內容包含香港特別行政區的帳目及其審計結果，並由立法會進行審核 (香港特別行政區政府審計署, 2011)。

第三節 新加坡

一、新加坡之財政概況

（一）歲入佔 GDP 之比例

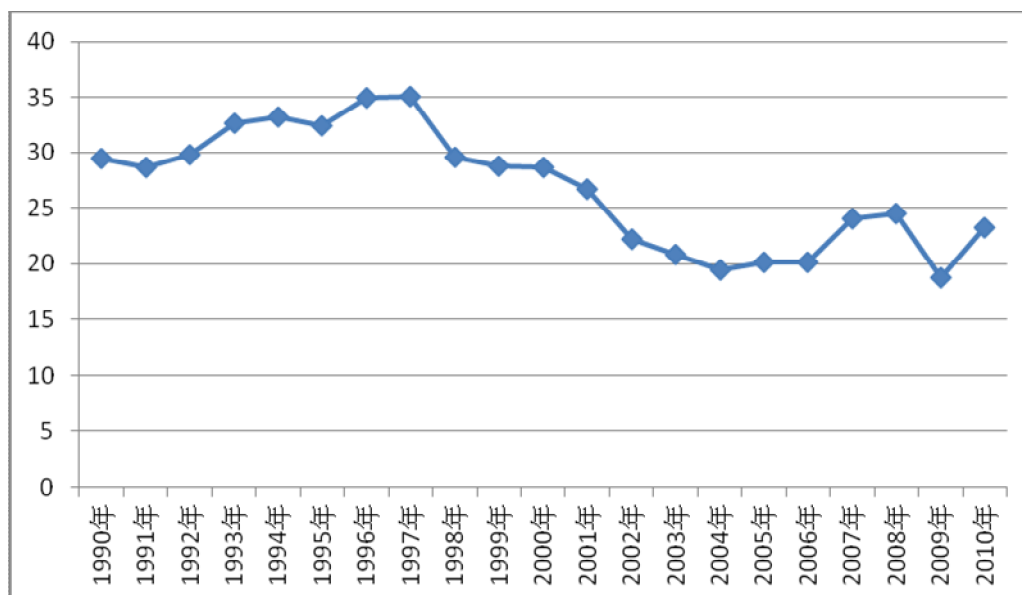


圖 4-8：新加坡歲入佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

新加坡的歲入佔 GDP 之比例大約在 15%~35%之間，自 1992 年 29.8%開始逐年向上攀升，至 1997 年達到最高峰後逐年遞減，至 2004 年達到 19.4%後又略有回升；但在 2009 年為近年最低點，2010 年又回升到 23.2%；最高值為 1997 年 35.1%，最低值為 2009 年的 18.9%。從平均值來看，1990 年至 2000 年的平均約為 31.2%，2001 年至 2010 年的平均則為 22%。

(二) 歲出佔 GDP 之比例

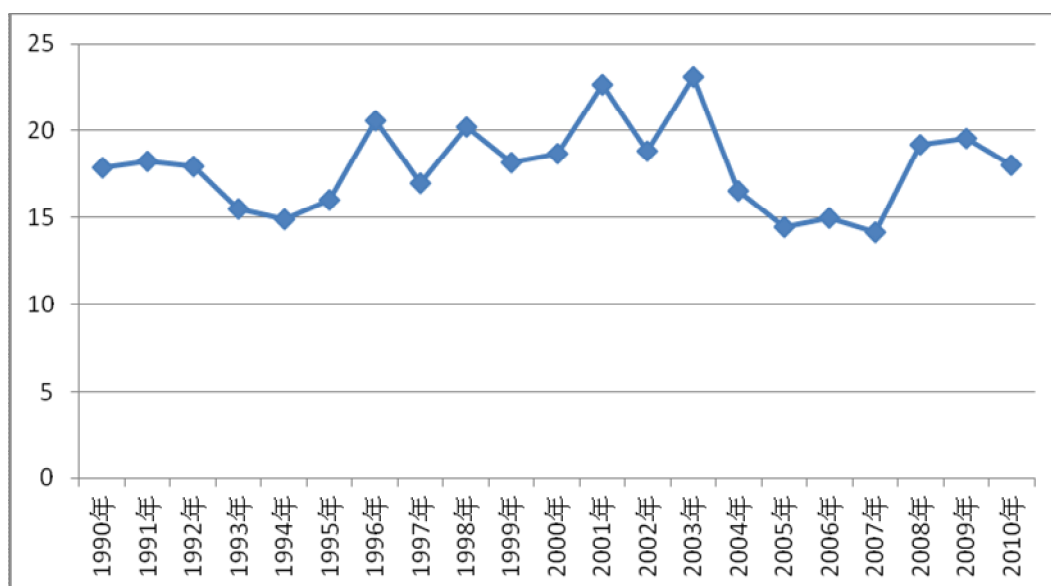


圖 4-9：新加坡歲出佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

新加坡的歲出佔 GDP 之比例大約在 15%~23%之間，呈現來回擺盪的局面。90 年代中 1994 年為略低的 14.9%，之後至 2002 年間有三次震盪，2001 年達到最高峰後逐漸下降，至 2007 年達到谷底；之後又略有攀升，到 2010 年維持在 18%；最高值為 2003 年的 23.1%，最低值為 2007 年 14.2%。1990 年至 2000 年的平均約為 17.7%，2001 年至 2010 年的平均則略升為 18.1%。

（三）預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

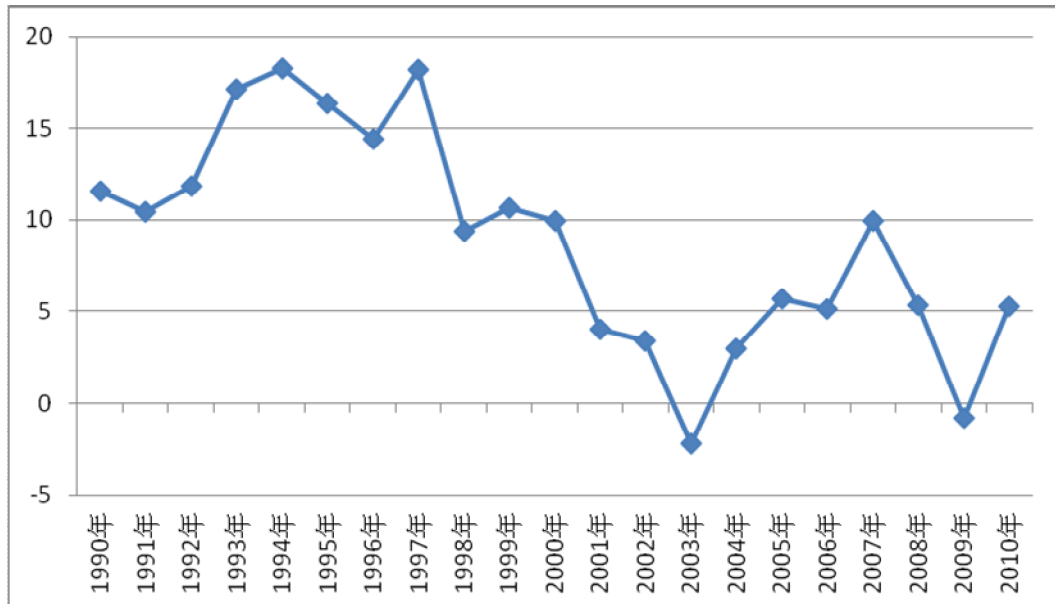


圖 4-10：新加坡預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

新加坡的預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例範圍約在-1%~19%之間，1994 年達到最高之後經過兩次劇烈起伏，至 2003 年達到近二十年最低且小於 0%後再回升，至 2007 年達到 10%，但 2009 年再次低於 0%，2010 年才略為回升；最高值為 1994 年的 18.3%，最低值 2003 年的-2.2%。從平均值來看 1990 年至 2000 年的平均約為 13.5%，2001 年至 2010 年的平均則為 3.9%。

(四) 公共債務佔 GDP 之比例

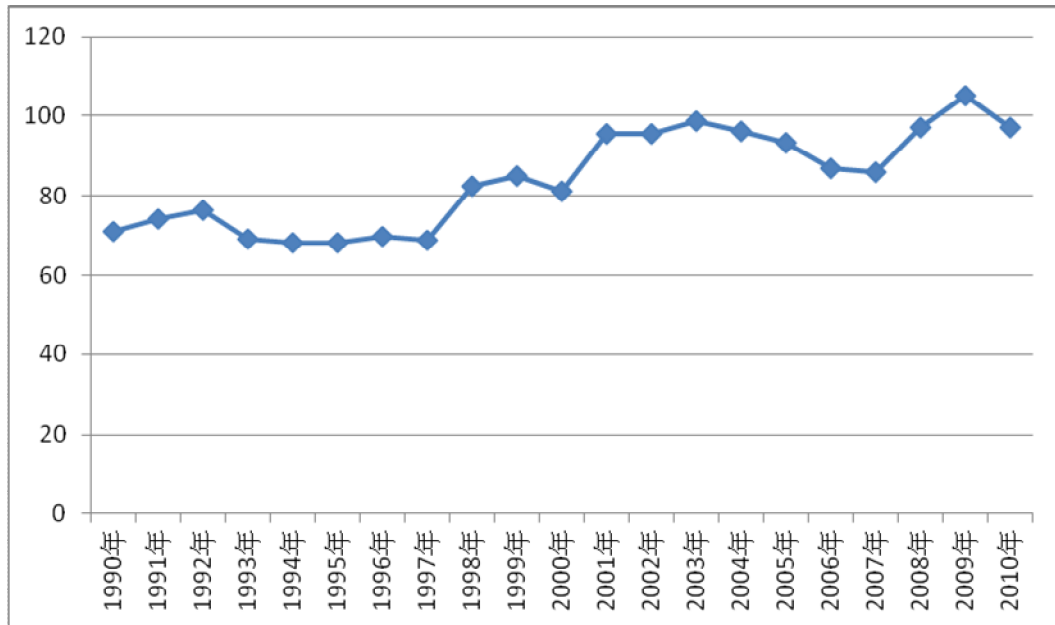


圖 4-11：新加坡公共債務佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

新加坡的公共債務佔 GDP 之比例範圍約在 68%~105%之間，成逐年上升的趨勢，最高峰為 2009 年的 105%，最低值則是 1995 年的 68.1%。1990 年至 2000 年的平均約為 74%，2001 年至 2010 年的平均則上升至約為 95.1%。

二、新加坡之財政透明度概況

新加坡屬於議會內閣制國家，國會為一院制，且為行政、立法、司法三權分立之機制；國會作為預算的審議機關，依照預算年度通常在當年二月初的時候才會拿到預算案；總統任期六年，與國會形成財政預算的雙重監督角色，在新加坡憲法中將財政責任是為總統的首要責任。新加坡會計年度為四月制，在預算制定過程中的工作分配分別受到新加坡憲法（the Constitution of Singapore）、財務進程法案（the

Financial Procedure Act）、1990 年財政規章（Financial Regulations of 1990）、開發貸款法（the Development Loan Act）、開發基金法（the Development Fund Act）以及政府證券法（the Government Securities Act）。在新加坡的預算執行中，總共包括了二十五個單位預算（heads），包括了十五個部會、八個國家單位、一個公共債務、及一個財政移轉。

而新加坡政府的預算過程從傳統的由下而上，逐漸地轉變由上而下。也就是在支出上限給予嚴格的規範，但是對於支出內容上則給予最大的自由裁量權，其過程可分為五個階段（Singapore Budget 2011, 2010）：

- （一）在新財政年度開始前財政部擬定預算計畫由政府批准；
- （二）預算計畫案獲得政府批准認可後提交國會；
- （三）國會對過去預算支出情形與未來財政年度預算案辯論提問；
- （四）若國會認可新預算案，會通過「供給法案」（Supply Bill）並交由總統同意；
- （五）總統同意後就形成正式法案，規範未來一年政府財政支出。

新加坡的審計署（Auditor-General's Office，簡稱 AGO）是一個獨立的機關，負責決算審計工作，向國會負責。每年的審計報告是由審計署向國會提出，並由公共會計委員會（Public Accounts Committee）來加以審查；依照新加坡的憲法，審計署有權對於各公家機關與其轄下部門進行審計並製成報告；另外依據新加坡的審計法（the Audit Act），新加坡政府依據財務進程法所製成的財政報告，都必須要交由審計單位進行審計並記載於審計報告上，審計署官員必須依照審計法的規定執行其職責，包括檢視政府的財務運用是否遵循各項財政法案之精神、是否在適當的授權下進行有效運用或是否過度浪費、對於有關公部門帳戶、公款與公營商店單位的所有事務提出意見等。而在審計報告的部分，對於每一財政年所進行的審計報告，依審計法第 8 章規定，將會在每年三月完成並且提交總統。不過審計報告內容並非記

錄所有的審計過程，而僅在有重大的發現或是審計結果時才會記載在報告上。

第四節 中華台北

一、中華台北之財政概況

(一) 歲入佔 GDP 之比例

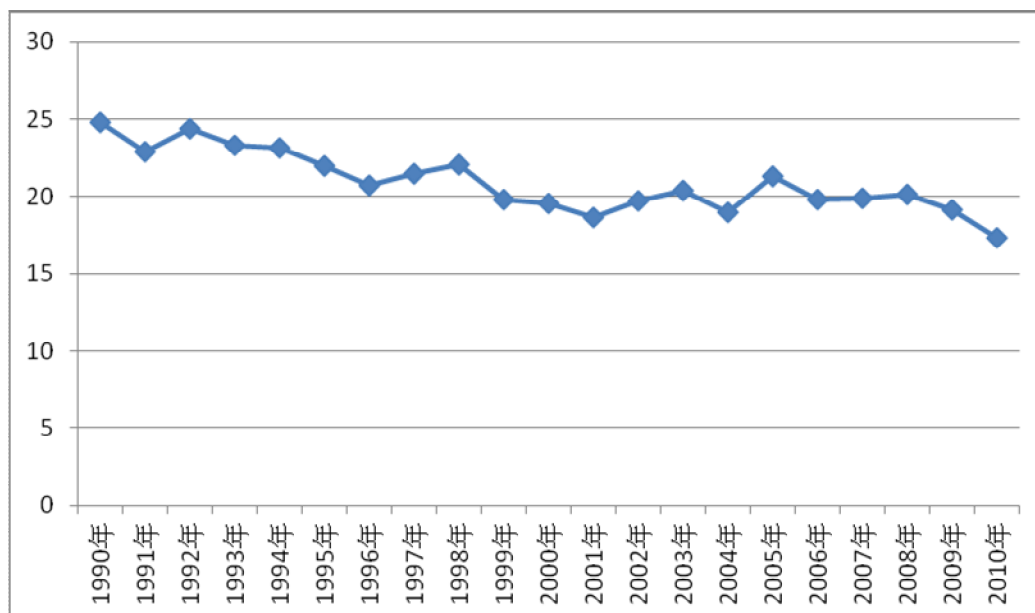


圖 4-12：中華台北歲入佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

近 20 年來，中華台北(以下亦稱我國)之政府歲入佔 GDP 之比例約在 17%~25%間，呈現逐年遞減的趨勢。其中最高峰為 1990 年的 24.7%，谷底為 2010 年 17.3%。從平均值來看 1990 年至 2000 年的平均約為 22.2%，2001 年至 2010 年的平均則為 19.5%。

（二）歲出佔 GDP 之比例

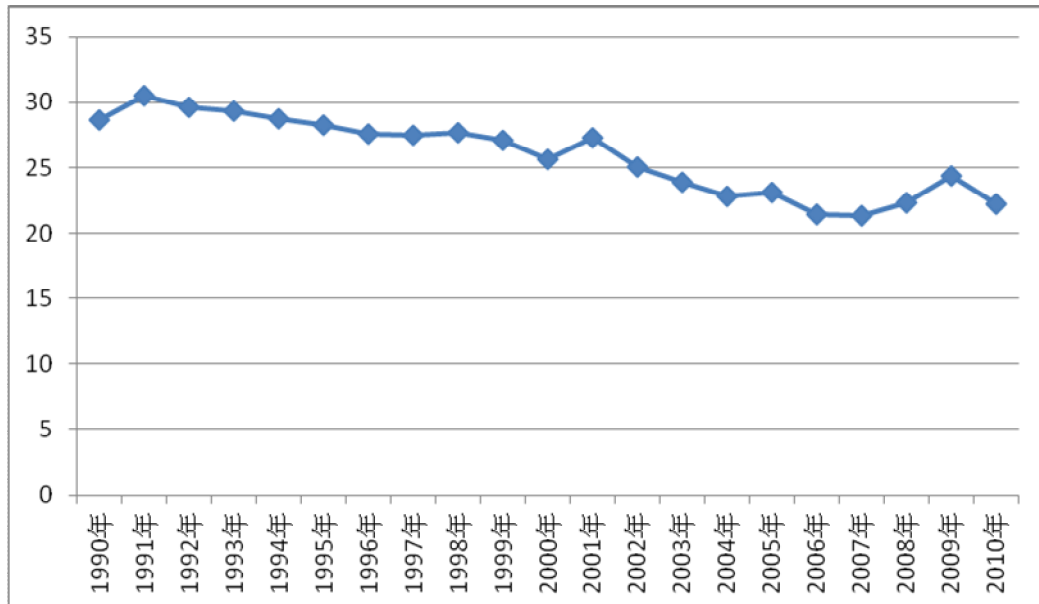


圖 4-13：中華台北歲出佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

近 20 年來，我國歲出佔 GDP 之比例範圍約在 21%~31%之間，大致呈現逐年遞減趨勢，其中最高峰為 1991 年的 30.5%，最低峰為 2007 年的 21.3%。平均值方面，1990 年至 2000 年的平均約為 28.2%，2001 年至 2010 年的平均則為 23.4%。

(三) 預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

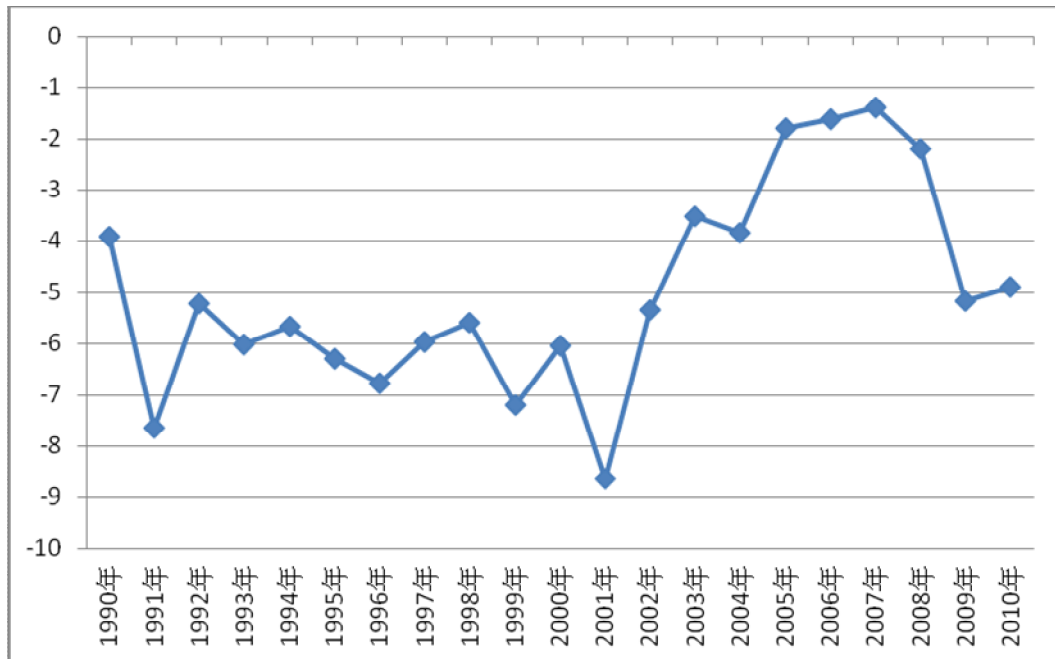


圖 4-14：中華台北預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

我國政府的預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例範圍約在-9%~-1%之間，呈現來回擺盪後逐年遞增的趨勢。其中最高峰為 2007 年-1.4%，最低峰為 2001 年-8.7%。1990 年至 2000 年的平均約為-6%，2001 年至 2010 年的平均則約為-3.8%。

（四）公共債務佔 GDP 之比例

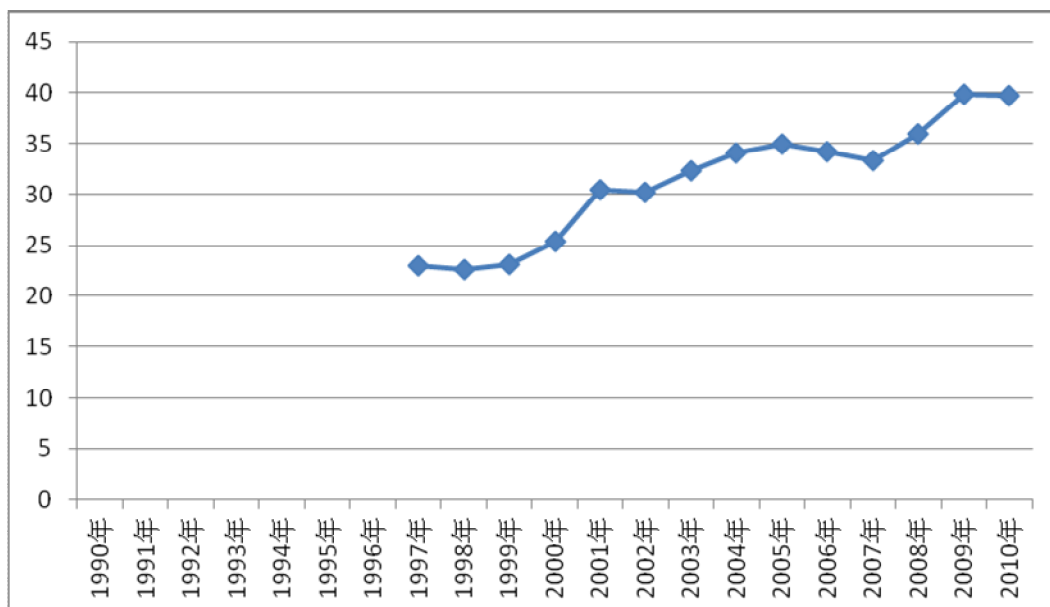


圖 4-15：中華台北公共債務佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

我國政府債務佔 GDP 之比例資料從 1997 年開始，範圍約在 22%~40%之間，大致上呈現逐年遞增的趨勢，其中高峰為 2009 年的 39.9%，最低峰為 1998 年 22.6%。從平均值來看 1997 年至 2000 年的平均約為 23.5%，2001 年至 2010 年的平均則為 34.5%。

二、中華台北之財政透明度概況

我國為五權分立的體制，國會為一院制的立法院，財務系統採聯縱組織，由主計系統、財務行政系統、審計系統和公庫系統連結而成，彼此協助又制衡。在預算的過程中，由主計處負責預算的籌編業務，其功能類似美國的預算管理局(Office of Management and Budget)；財政部負責收入的計畫與估測；審計部在憲法保障下能獨立行使行政機關財務報告的審計工作；央行則管理現金的收納。

我國的預算採曆年制，依據「中央政府年度總預算案編審程序表」之規定，預算過程大致始於會計年度前兩年的九月，行政院須先核定未來四年中程歲出概算額度。再於次年一月至四月之間，先由行政院擬定施政方針，行政院主計處則依此施政方針，訂定預算籌編原則，並呈報行政院預算審核會議（以下簡稱審核會議）核定，將此原則行文至中央各部會與直轄市、縣（市）政府之主管機關，以編列各單位概算。主計處在收到中央各部會之單位概算後，召集相關單位進行概算審查會議，再依審議結果擬訂中央政府各機關歲入與歲出額度、補助地方政府數額與融資性收支等相關事項安排；同時財政部亦對於各主管機關所送之歲入部分進行檢討，並將結果提報審核會議審議過後再分別函知各機關；各機關依其分配的歲出額度編擬單位預算。主計處在收到各機關之單位預算後，根據各類歲入、歲出預算，連同融資性收支之安排及其對司法院主管概算之加注意見，彙整中央政府總預算案，經行政院會議確定後，將預算案與施政計畫同時提交至立法院審議，依法律規定立法院需在每年十一月底審議完畢，並將此法定預算案交由總統簽署，並於每年十二月十五日發布。

我國雖非 IMF 的會員國，但預算報告大致能有效履行 IMF 特別資訊公開標準（SDDS），其內容包括：預先發布財政資料公開日期、財政資料中的數據資料大部分皆依照 SDDS 之標準發布。預算文件包括新的政策目標、各部會的完整性資料、以及相關的經濟假設與預測，同時主計處與經建會一同合作設立每年的財政目標，並清楚載明於預算文件中，亦定期公布於主計處網站上。主計處提供了大部份的中央政府與各級政府的預算、財政及統計資料，財政部也提供了完整的月度資料統計，包括財經指標、公庫收支及公債更新、賦稅更新等資料。不過，OA 認為我國中央政府總預算案並沒有提供完整的財政風險評估，而一些特別基金（如「農業穩定基金」、「核廢處理基金」），雖然由財政部每季公布更新的資料，且該基金亦送交立法院審議，但所公佈的財政資訊不如一般預算資料完整。另外，相較於預算案與決算案，行政機關的半年結算報告內容的完整性也比預決算報告相差甚多。

我國中央政府財政特殊資訊的揭露項目雖不算多，但屬中規中

矩，只是某些內容有待加強。首先，有關財政預測與經濟假設的部分，係委託由主計長所領導組成的二十五人委員會所完成，這二十五人包括來自中央銀行、財政部、經濟部與中研院等單位的專家，另外也會邀請其他獨立的專家加入委員會，對於預算事務、經濟發展趨勢、與相關的經濟議題進行研討，這些獨立的學者在檢視預算、會計與數據資料等方面扮演十分重要的角色。不過目前主計處所採行的總體經濟假設公式，並不公開於民眾或專家學者檢視，也未進行經濟敏感度的分析。其次，行政院於 2003 年七月通過訂定「稅式支出評估作業應注意事項」，法案的修改若涉及超過五千萬元之租稅減免，應經審慎評估程序，始可採行；且根據預算法的規定，總預算書中必須包括稅式支出的報告。然而，目前我國稅式支出的報告集中於所得稅的免稅額、扣除額之分析，缺乏針對其他稅別的稅式支出的資料。其三，我國在預算相關文件中較少有關財政穩定度的資訊，而財政狀況的穩定度已經成為近年來大家所關注的焦點。最後，我國有關國債的定義較國際標準為狹窄，因此有低估債務的可能，特別是在或有負債部門，舉凡退休基金的負債、醫療照護費用、政府借給民間的貸款等，都未納入或有負債的分析中。OA 更進一步指出，我國的非營利政府基金目前是處於負債的狀況，但依照目前對負債的定義，非營基金並未納入其中。

大體言之，OA 認為我國中央政府大體遵守預算資訊及預算過程應予公開的原則，但是未來台灣面臨最大的風險是來自於全民健保與退休基金的負債所帶來的「或有負債」的風險。過去幾年來，我國中央政府負債不斷升高，OA 認為我國政府應檢視債務統計是否完全符合國際標準，是否有低估整體負債的風險。易言之，OA 建議我國政府對於財政永續性必須特別注意。

在憲法的架構中，我國審計部門隸屬監察院之下，為獨立於行政及立法權之外的超然機構。審計權的行使範圍包括中央與地方政府所屬之機關、基金與公營事業、受公款補助之私人團體和公設財團法人、以及相關人員等。為求其獨立性，憲法規定審計長的任命由總統提名經立法院同意後任命，並有固定任期。而決算審核報告之提出是依照

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

憲法的規定，於行政院提出決算後三個月內，依法完成其審核，再提出審核報告於立法院，並公開於審計部網站上。除了中央政府的決算審核報告、半年結算報告的審核報告、直轄市與縣市政府的財務審核報告、鄉鎮市財務審核報告之外，自今年八月起，有關中央政府總預算、特別預算及採購案件的監督報告，亦成為審計部之主動公開資訊。

第五章 中高所得 APEC 經濟體財政透明度概況

本章介紹 APEC 經濟體中被歸類為 OECD 成員的「中高所得」國家的財政透明度情形，此組會員體包括智利、馬來西亞、墨西哥、秘魯及俄羅斯等五個 APEC 成員。

第一節 智利

一、智利之財政概況

（一）歲入佔 GDP 之比例

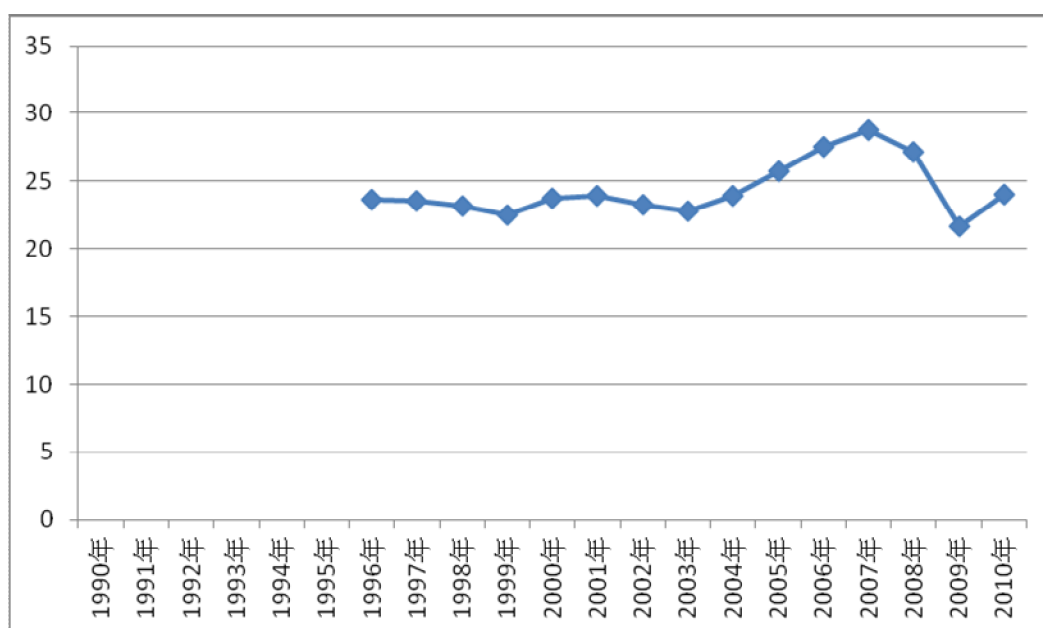


圖 5-1：智利歲入佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

智利的資料從 1996 年開始，其國家歲入值與 GDP 之之比例差不多都在 25% 左右，僅在 2006 至 2008 年超過 25%，但仍不及 30%；2009、

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

2010 年再度回到小於 25% 之水準；最高值為 2006 年 27.6%，最低值為 2009 年的 21.7%。從平均值來看，1996 至 2000 年平均值為 23.3%，2001 至 2010 年平均值則約為 24.9%。

（二）歲出佔 GDP 之比例

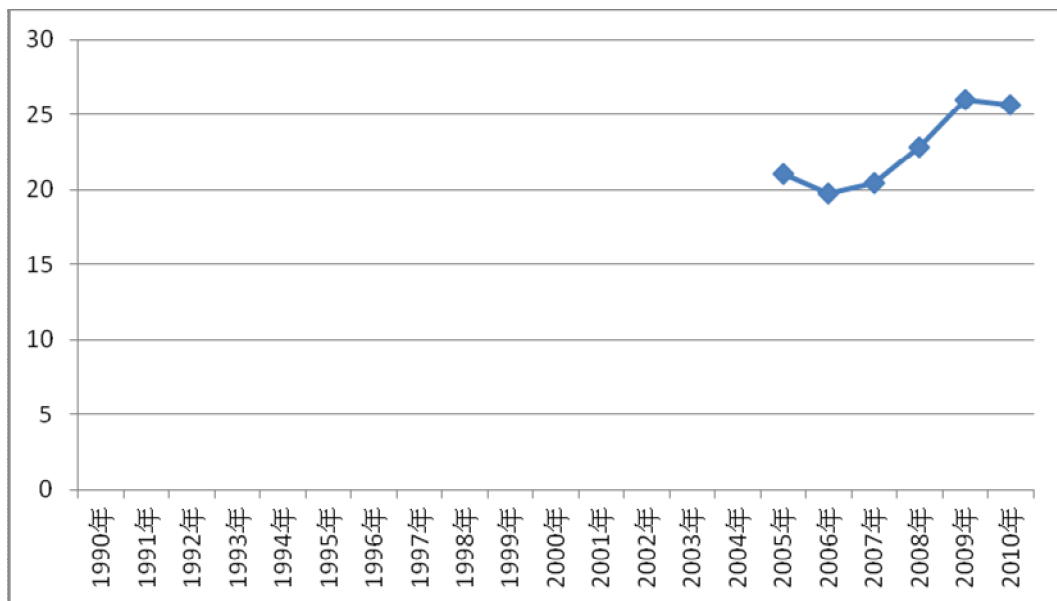


圖 5-2：智利歲出佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

智利的歲出值佔經濟體 GDP 比例的資料較少，僅有 2005 年至 2010 年等 6 年而已，而這 6 年的歲出值佔經濟體 GDP 比例皆約落在 20%~25% 的比例之間；最高值為 2009 年的 26%，最低值為 2006 年 19.7%。而從平均值來看，2005 年至 2010 年平均值約為 22.6%。

(三) 預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

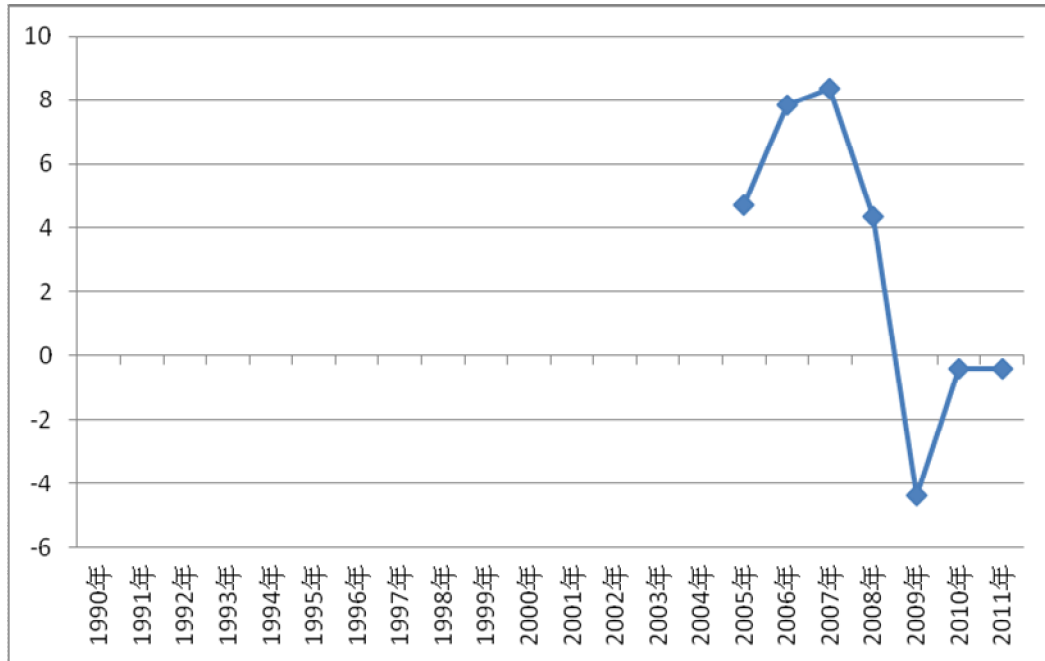


圖 5-3：智利預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

智利的國家預算賸餘或赤字佔 GDP 比例之資料也較少，但在這 6 年之中可看到 2005~2008 年大於 0，但在 2009 年開始落於負值；最高值為 2007 年 8.4%，最低值 2009 年的-4.4%。而 2005 年至 2010 年的平均值約為 3.2%。

(四) 公共債務佔 GDP 之比例

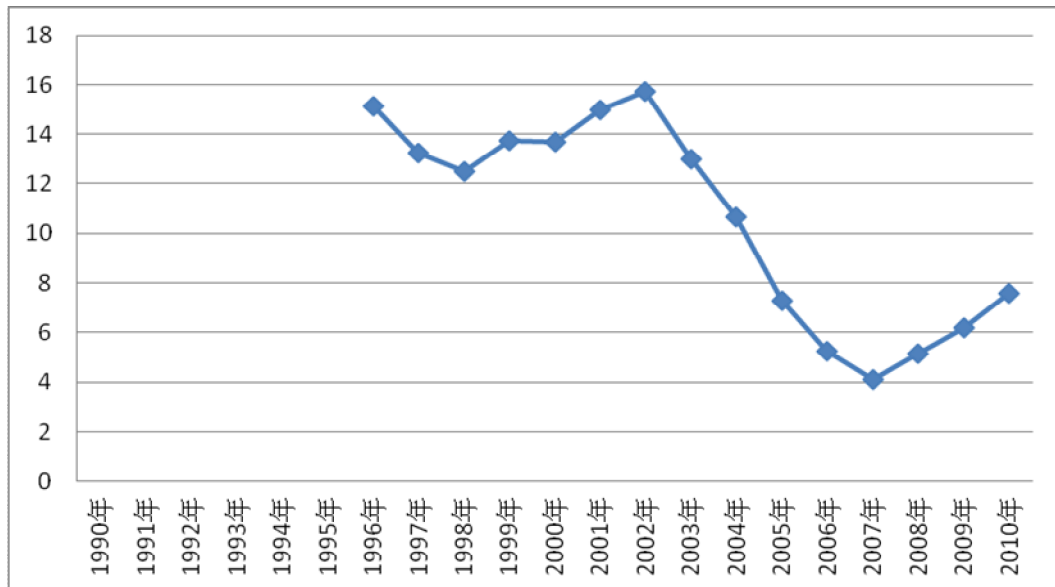


圖 5-4：智利公共債務佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

智利國家債務與 GDP 之比例在 2002 年前皆約在 12%~16%之間，但在 2002 後便逐年下降，在 2007 年達到最低點，約 4%；此後又緩步上升，到 2010 年時已回到 8%的水準；最高值為 2002 年 15.7%，最低值 2007 年的 4.1%。在 1996 年至 1999 年平均值約為 13.7%，2000 年至 2010 年平均值則約為 9%。

二、智利之財政透明度概況

智利為總統制共和國，採行政、立法與司法三權分立。國會（Parliament）為兩院制，分為參議院（Senate）與眾議院（Chamber of Deputies）。智利的憲法與財政責任法（Fiscal Responsibility Law）可做為各政府機關間的關係與角色釐清的依據，組織法令法（Organic Decree-Law）亦提供了智利預算的管理架構，對於組織法令法的修正也增強了透明度。當代智利的預算制度來自於 1980 年的憲法與 1975

年的國家財務行政法案 (State Financial Administration Act)，國家預算包含了中央政府所有的行政機關部門、立法與司法部門。預算過程主要由財政部預算處 (Budget Directorate of the Ministry of Finance)、中央銀行 (Central Bank of Chile)、國家統計局 (National Statistics Institute)、國家審計署 (Office of the Comptroller General of the Republic)、國庫 (Treasury) 等相互協調合作。

智利的會計年度採行曆年制 (每年一月一日至十二月三十一日)，預算過程明確規定於法律中，遵循著憲法、國家財務行政法 (Law of financial Administration of the State) 和國家行政基準法 (the law of the General Basis of the Administration of the State) 所建立的架構。智利的國會在預算過程中的權力較為受限，法律明定國會不得為修改收入的預估、增加支出或重新分配各政策方案的資源的決議，也不得提出可能增加赤字或花費的修正案，然而，國會可以拒絕簽署行政部門提出的預算案。智利的財政部預算處負責起草預算，而預算執行、會計與審計為國家審計署的責任。根據智利財政部公布之資訊，智利的預算過程可分為八個階段：

(一) 在四月時，政府官員、外部專家與國會成員開始進行分析，並發展出下年度的預算。在同一時間，財政部評估前一年預算的計畫方案的成效，與執行機關的績效，這些資訊會被用來界定最初的預算架構；

(二) 一旦決定了優先順序，不同的政府機構開始設計並提交他們的計畫。這些提案必須要競逐資金；

(三) 至少在九月三十日前，財政部須統整出預算草案，經總統簽署後送交國會；

(四) 在十月初，國會開始審議預算案。為了進行此項工作，國會議員組成一個特別的預算委員會 (Special Joint Budget Committee)。此委員會分成五個次委員會，每個次委員會各自審查不同政府部門的預算案；

(五) 任何的議案改變要經由委員會的表決；

（六）在審議期間，國會可能會透過修正案或表決，以影響或修改原始的草案。然而，國會僅擁有刪減項目支出的權力；

（七）國會在十一月三時前審議通過預算案，經總統簽署後成為正式的法案；

（八）次年的一月一日，此預算案生效，開始執行。

智利的財政統計年報（Public Finance Statistics, PFS）提供了智利財政政策目標、中期政策目標與往後三年的計畫。財政統計年報也包括對財政規則改變的說明、未來三年可能的預算重分配等資訊。而支出計畫必須要包括目標的說明、預期結果與其它相關資訊，預算根據的假設也是公開的。預算處將預算案提交給國會的預算委員會，同時附帶總體經濟預測等文件，不過中央銀行也會向國會提交一份關於通貨膨脹與總體經濟預測的報告。OA 認為預算處的預算書原則之一即為實施結構性預算平衡與中期財政計畫，其中結構性預算的平衡增加了智利的透明度與課責度。在 2003 年與 2005 年 IMF 財政透明度的報告中則指出智利具有高度的財政透明度。OA 更進一步指出智利具備遵循國際標準的財政透明架構和健全的財政系統。除此之外，智利在結構性預算平衡的規則發揮財政穩定功能，其績效導向評估的健全發展也受到國際組織的注意和重視。智利政府也吸納政府機關外專家的意見，並鼓勵財政的公開辯論。自 2006 年智利通過財政責任法後，財政透明化更為加強，財政責任法並規定政府須公開說明財政原則。當政府在發展中期預測時，其與獨立的專家會密切接觸，並公布他們的顧問名冊與諮詢會議的內容。

預算處與國家審計署共同執行預算績效的評估，此即智利的「國家財政管理資訊系統」（State Information System of Financial Management），預算主計處會定期在系統內公布預算執行的相關資訊（但並不對外公開），而公部門所有機關的績效會被評估，評估報告則提交給國會，並對外公開。OA 認為智利的預算過程具有一定的效率，且人民能夠取得全面與及時的財政報告，尤其年度公共財政報告（Public Finance Report）包含了廣泛的財政資訊。智利在年度預算案

內的相關報告中，提供了前幾年的財政活動情形、往後三年的財政計畫、結構性盈餘目標、計畫方案的假設與原則、總體經濟情形等。雖然 2005 年的修憲確認人民有取得政府財政資訊的權力，但配套的程序性法規尚未完善。在預算執行上的月報、季報、半年的報告與年度報告的部分，是由預算處定期發布且公開在其網站，報告內還提供比較的資訊，例如前幾年的績效達成情況。國庫財政資產報告（*Treasury Financial Assets Report*）提供了公共投資的財政觀點與參與資本市場的資源分配的詳細資訊。不過，OA 也在其報告中指出，智利在國營企業的財政透明度上尚嫌不足。

而在特定資訊的揭露上，智利政府在每年的預算書中，其背後的經濟假設亦列為公開資訊。私部門與公民社會的專家會被邀請參與討論總體經濟規劃使用的變項。公共財政報告中包含了金融負債、公債、或有負債與稅式支出的資訊。智利的公共債務報告（*Public Debt Report*）由預算處出版，並提供資訊給中央銀行、中央政府與國營企業。財政責任法則要求預算處每年需對或有負債與財政風險進行報告。財政責任法的通過，促成了智利退休儲蓄基金的成立（*Pension Reserve Fund*），該基金的設立可改善智利在政府退休金的債務，並為未來增加的退休金提供儲蓄，而該基金在資訊披露方面，由財政部定期編制基金營運報告，並向國會與特別預算委員會進行報告（房連泉，2008：51-55）。

財政資訊的真實性、控制與課責方面，智利依據 IMF 於 2001 年出版的政府財政統計（2001 edition of the *Government Financial Systems Manual*, GFSM 2001）規範所進行的變革仍然持續，並在消除機關之間財政資料的方法、涵蓋範圍、預測資訊等不一致的狀況上有長足的改進，也增強了智利財政資訊的正確性。在監督方面，智利所有層級政府的財政管理活動會受到獨立的國家審計署監督，國家審計署在制度上與行政上具有獨立性。國家審計署長由總統任命，經上議院同意。審計署也發展了審計與內部控制系統，每年提交財政管理報告（*Financial Management Report*）予國會和總統，並在網站上公布，不過，OA 亦指出國家審計署的能力必須要進一步加強並現代化。在

IMF 2009 年的國際貨幣基金組織第四條磋商報告中則指出智利的財政結構盈餘法 (structural surplus rule) 增強了財政透明度與可預測性。

第二節 馬來西亞

一、馬來西亞之財政概況

(一) 歲入佔 GDP 之比例

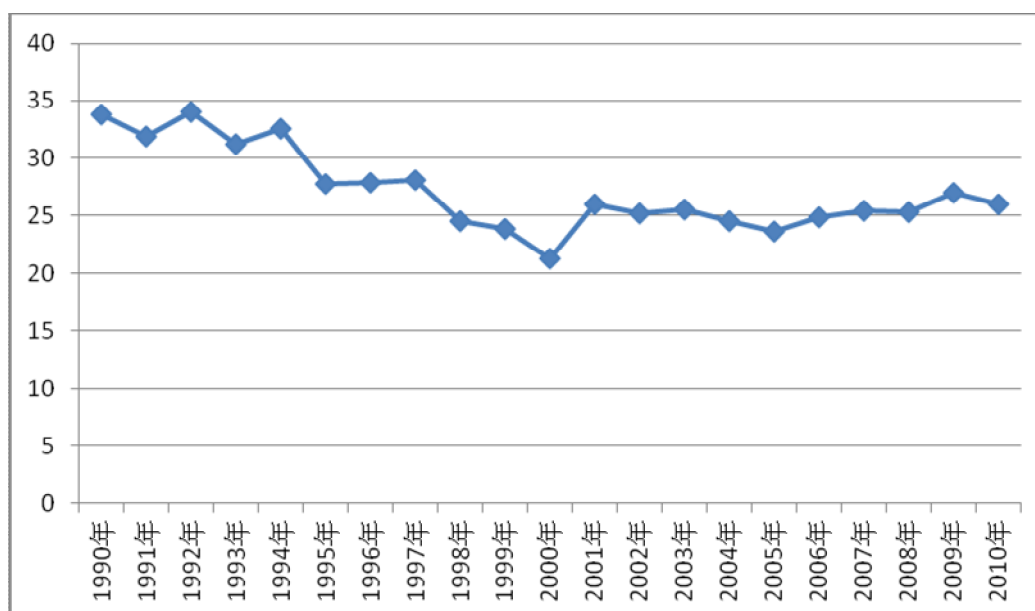


圖 5-5：馬來西亞歲入佔 GDP 之比例

資料來源：IMF (2010)

馬來西亞的歲入佔 GDP 比例在近 20 年整體呈現下降趨勢，在 2000 年時達到低點，2001 年則開始回升，之後再度呈現穩定的小幅變化；最高值為 1992 年 34%，最低值為 2000 年的 21.3%。而平均值上 1991 年至 2000 年的平均值約為 28.3%；2001 年至 2010 年的平均值則為 25.3%。

(二) 歲出佔 GDP 之比例

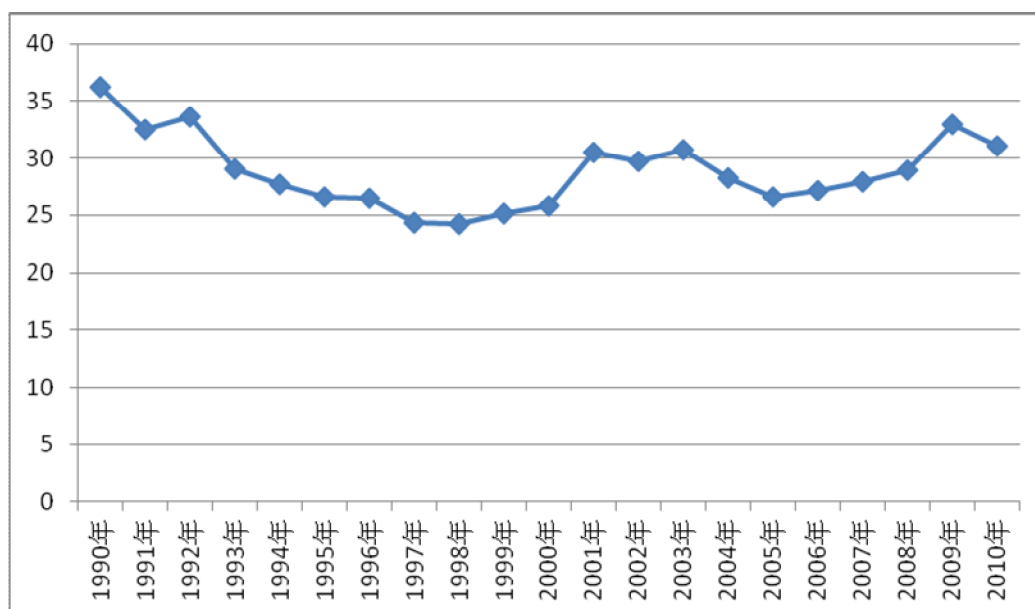


圖 5-6：馬來西亞歲出佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

馬來西亞的歲出佔 GDP 比例從 1990 到 1998 年呈現下降趨勢，之後開始攀升，2003 年時再次攀升到 30% 之上，之後的 4~5 年則回復到 27% 左右，直到 2009 年再度攀升；最高值為 1990 年的 32.5%，最低值為 1998 年 24.3%。從平均值來看 1991 年至 2000 年的平均值約為 27.6%；2001 年至 2010 年的平均值則為 29.3%。

(三) 預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

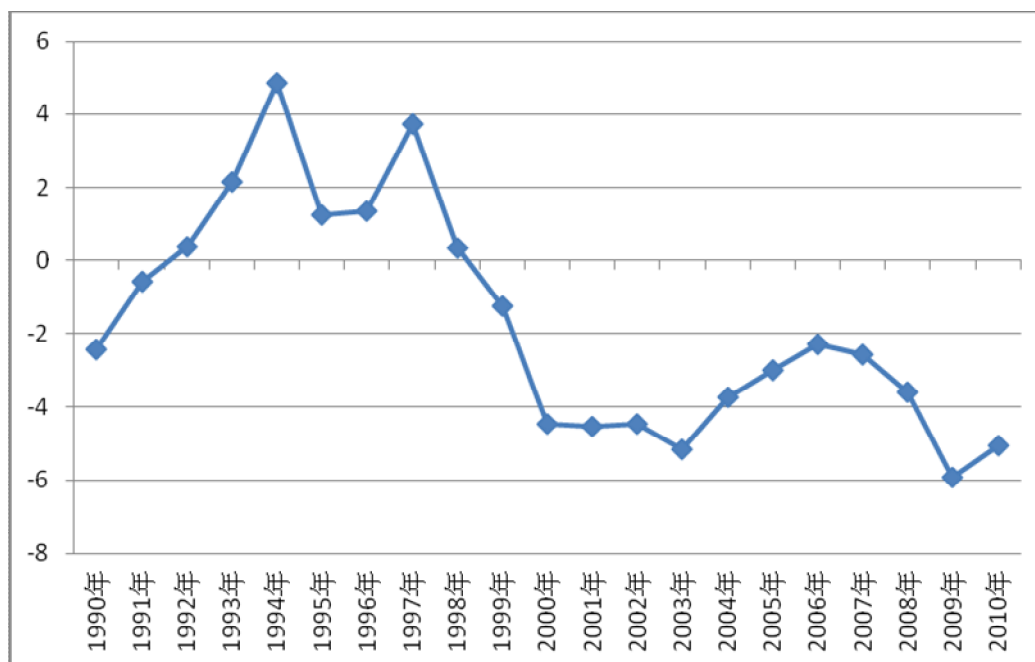


圖 5-7：馬來西亞預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

馬來西亞的預算賸餘或赤字佔 GDP 比例在 1992 年開始有一段盈餘時期，然而從 1998 年之後由盈轉虧。在 2003 年達到-5.1%之後小幅回升，但在 2009 年又達到-5.5%；最高值為 1994 年 4.9%，最低值 2009 年的-5.5%。1991 年至 2000 年的平均值 0.8%；2001 年~2010 年的平均值則降為-3.9%。

(四) 公共債務佔 GDP 之比例

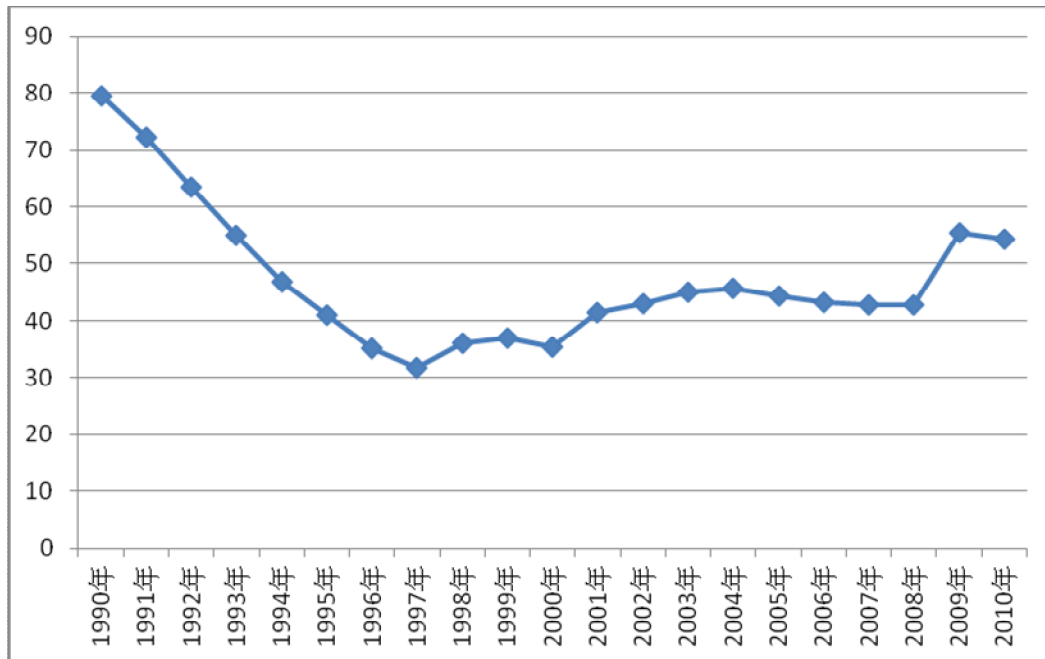


圖 5-8：馬來西亞公共債務佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

馬來西亞的公債佔 GDP 比例從 1990 年到 1997 年呈現大幅下降，從 79.5% 下降到 31.7%，之後則在約 10 年期間增加到 42% 左右，然而 2009 年攀升到 55.4% 的高峰；最高值為 1990 年 79.5%，最低值 1997 年的 31.8%。1991 年至 2000 年平均值為 45.3%，2001 年至 2010 年的平均則略升為 45.9%。

二、馬來西亞之財政透明度概況

馬來西亞為內閣制國家，採行行政、立法與司法三權分立制度，國會（Parliament of Malaysia）採兩院制，由上議院（Senate）和下議院（House of Representatives）所組成。預算過程的主要參與機關包含馬來西亞國家銀行（Central Bank of Malaysia）、統計局（Department of

Statistics)、財政部 (Ministry of Finance)、國家審計部 (National Audit Department)、馬來西亞國會等。馬來西亞憲法在條文中明確地區分政府部門與私部門，對聯邦政府與州政府也清楚地劃分各自的立法與行政權。財政程序法 (Financial Procedures Act)、開發基金法 (Development Fund Act) 與其它相關法規管理預算的編制、執行與報告。財政部負有協調與管理預算活動和預算外活動的責任，在財政部內的預算活動是由預算司 (Budget Management Division) 負責，其檢查並分析所有政府部門的預算收支計畫，以確保在進行年度預算的準備時，能夠合理有效地編製預算收入，並使預算資金能夠得到合理的分配使用，進而達成國家的政策目標。總體經濟機構間計畫小組 (Macroeconomic Inter-Agency Planning Group) 為一跨部門委員會，定期開會協調財政政策回應相關事宜。

馬來西亞的會計年度採曆年制，每年一月份時，財政部 (Ministry of Finance) 會將下一年度預算概算表交給各部門，各預算執行部門要在三月底前將其報送財政部，四至七月份由財政部對各部門的概算情況進行審查後，八月份向財政部長報告，十到十二月份國會開會討論並通過下一年度的預算，接著由財政部向大眾公佈。國會是審核聯邦政府財政預算的最高機構，預算委員會以十八天的時間以討論預算草案的細節，此段時間內不允許有增加預算的修正案。待細節討論完畢後，預算委員會向國會報告，之後該預算案即在下院審議通過。下院通過後，預算案呈交給上議院，上議院通過後則呈交國家元首簽署。預算案經國會批准與國家元首簽署後，形成具有法律效力的法案。財政部根據支出法案的規定按預算程式對各部門進行撥款，並對部門的支出進行控制和監督。政府各部門是管理和實施財政支出的執行機構，任何支出活動都必須遵循財政法規和財政部長的指示。審計部門 (National Audit Department) 的任務則是檢查支出中出現的問題，一旦發現錯誤時，部門的財務官員必須做書面的答覆。

馬來西亞屬於較早遵循IMF的SDDS之國家，並在SDDS對於資料的全面性、定期性與即時性上符合、甚至超越了SDDS之標準。而OA也指出馬來西亞將數個財政相關報告公布於多個政府機關的網站上，

例如中央銀行的網站提供及時與充份涵蓋的資訊，並公布金融數據月報等資訊；國庫每季更新最新資訊；而財政部亦在網站上公布年度經濟報告。馬來西亞亦建立了國家廉正指標（National Integrity Index），設立反貪污局協會（Anti-Corruption Agency Academy），此亦增強了對透明度之要求。另外，馬來西亞憲法規定所有的稅收需基於聯邦的稅收法律與規定，由國內稅收局（Inland Revenue Board）執行，這些法律與規定的資訊極容易被大眾取得與理解。關於稅收系統的資訊會公布在經濟報告裡，並且可從網站上取得。馬來西亞的三個關鍵性出版報告包括願景2020（Vision 2020）、遠景計畫（Outline Perspective Plan）與一個五年期的計畫，上述報告闡明了馬來西亞的財政目標。

預算過程的公開上，財政部長進行每年的年度預算演說（the budget speech），簡要地檢視總體經濟績效，並預期新的政策發展與下個年度的總體經濟假設，而經濟報告中則有針對國內的挑戰與國際經濟風險的資訊。在預算制定過程的最後，國庫會出版年度方案與績效預算預測書（Program and Performance Budget Estimates Book），並提交國會，而後向民眾公開。IMF 在 2010 年的第四條磋商報告中則指出，馬來西亞的預算雖然包含了對於財政風險之評估，但 IMF 亦建議馬來西亞政府改善此部分資訊，讓其更為詳盡，並成為預算書的正式部分。

特定資訊的揭露中，馬來西亞的財政部長於年度預算演說時，在回顧總體經濟表現、提出新政策的要點，與政府支出的分配等資訊之外，並會強調即將來臨的會計年度之總體經濟假設，而經濟報告（Economic Report）裡也會提供總體經濟假設資訊。雖然預算演說並未對或有負債作評論，不過，其與相關資訊會公開在聯邦政府公共帳目報告（Public Accounts Statement）中的帳目報告備忘錄（Memorandum Accounts Statement）裡。在預算書裡所提供的相關資訊，例如政府各個政策目標所可能提高或有負債之說明，與政策預期獲得的好處等，皆能促進財政透明度的提升。

最後，馬來西亞的財政程序法與公司法（Companies Act）皆要求馬來西亞政府必須確保中央政府與其他政府資料的真實性，而馬來西

亞的財政資訊亦符合 IMF 的 SDDS 標準。馬來西亞有兩個外部審計機構，分別是國家審計部（National Audit Department）與國會公共帳目委員會（Public Accounts Committee）。前者的任務為確保中央、州與地方政府遵守相關審計原則，而後者審核審計總長的報告（Auditor-General's report），另外，對於任何超支行為和錯誤撥款亦有權進行調查。憲法與審計法皆明確保障審計長的獨立地位。而財政部監控預算績效，並與審計、會計長和公共帳目委員會互動合作。

第三節 墨西哥

一、墨西哥之財政概況

（一）歲入佔 GDP 之比例

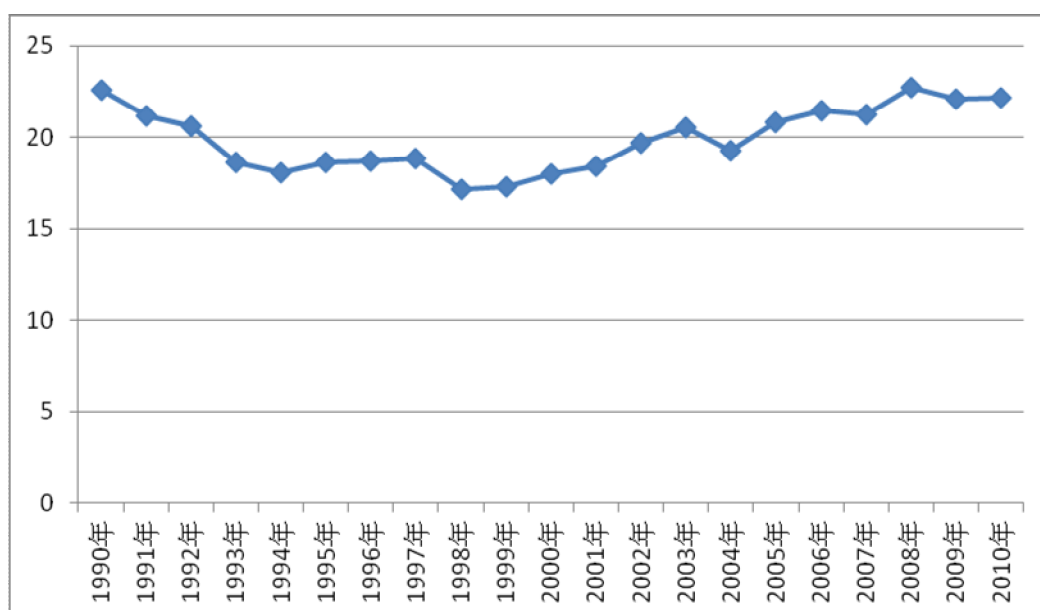


圖 5-9：墨西哥歲入佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

墨西哥的歲入佔 GDP 比例在近 20 年大致上為穩定波動的狀態，

除了 1998 年下降到 17.2% 之外，2004 年後又再度回到 20% 左右以上的情況；最高值為 1990 年 22.6%，最低值為 1998 年的 17.2%。在平均值中 1991 年至 2000 年的平均約為 19.1%；2001 年至 2010 年平均則約為 21% 左右。

（二）歲出佔 GDP 之比例

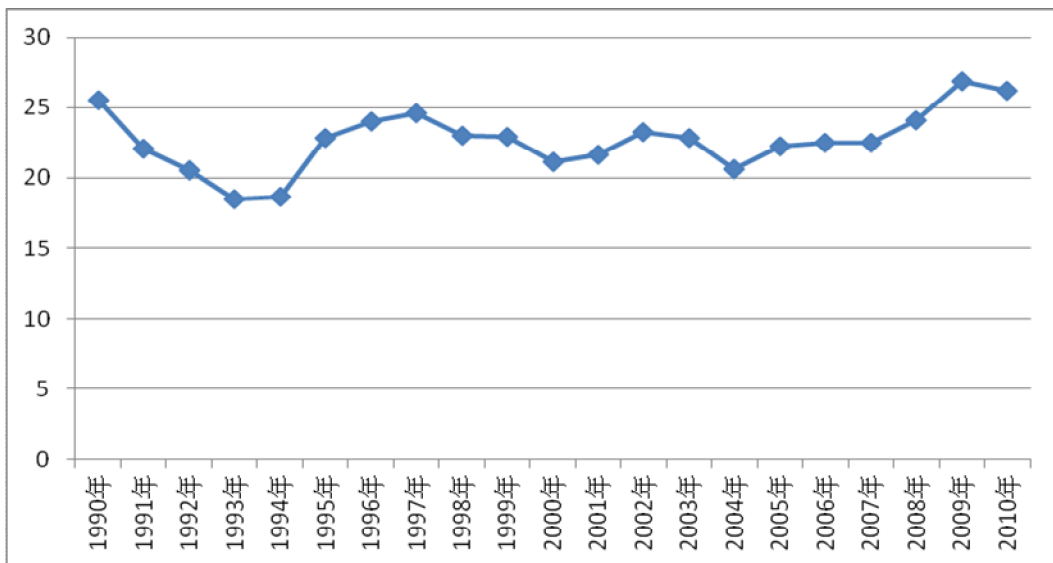


圖 5-10：墨西哥歲出佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

墨西哥的歲出佔 GDP 比例從 1990 年到 1993 年下降約 5 個百分點，之後攀升到 1997 年的 24.5% 後再次開始下降；2004 年後開始逐漸攀升，到 2009 年時達到最高點；最高值為 2009 年的 26.9%，最低值為 1993 年 18.5%。從平均值來看 1990 年至 2000 年的平均值約為 22.2%，2001 年至 2010 年的平均則為 23.3%。

(三) 預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

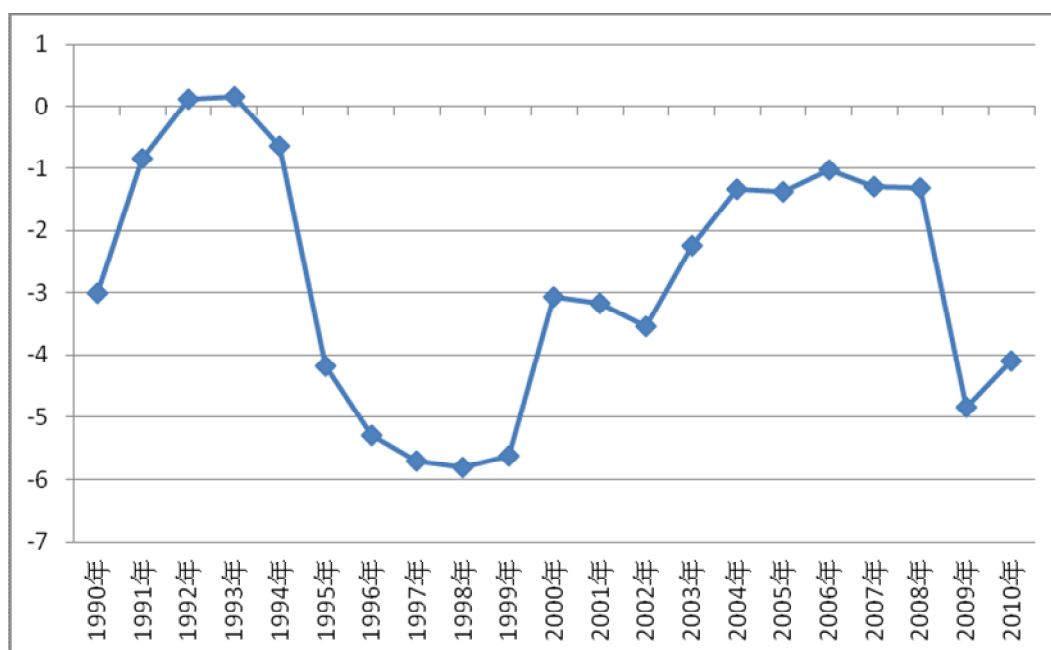


圖 5-11：墨西哥預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

墨西哥的預算賸餘或赤字佔 GDP 比例從 1993 年開始大幅增加，到 1998 年到達-5.8%。於 2000 年回復至約-3%，2006 年更回復至-1%。但在 2009 年再度增加為-4.8%，去年 2010 年則是回復約一個百分點；最高值為 1993 年 0.15%，最低值 1998 年的-5.8%。1991 年至 2000 年的平均值約為-3%，2001 年至 2010 年的平均則約為-2.4%。

(四) 公共債務佔 GDP 之比例

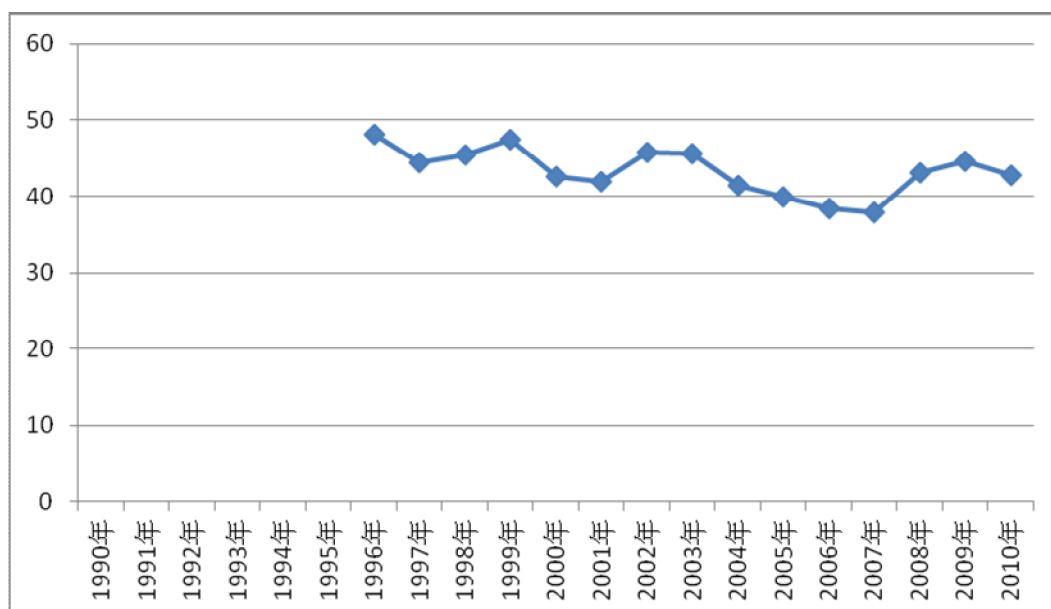


圖 5-12：墨西哥公共債務佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

墨西哥的債務總額佔 GDP 比例資料從 1996 年起開始，在近 15 年呈現緩慢減少的趨勢，但仍多在 40%~50% 之間，僅在 2005~2007 年間低於 40%。而下降趨勢從 2007 年後轉為增加，到 2010 年的 42.7% 大概增加的 5 個百分點左右；最高值為 1996 年 48.1%，最低值 2007 年的 37.8%。在平均值上 1996 年至 2000 年的平均為 45.6%，而 2001 年至 2010 年的平均則約為 42.1%。

二、墨西哥之財政透明度概況

墨西哥屬於總統制國家，憲法中採取三權分立：行政、立法與司法。在一些經濟與財政領域，總統也通過頒布行政命令的方式來立法，但必須受到國會的監督，而墨西哥的國會分成參議院與眾議院。墨西哥的國家預算主要由財政部負責、由國會討論通過後再由聯邦最高審

計署進行事後審查。墨西哥國家預算過程的執行中，國會擁有監督與平衡總統權力的真正力量，參議院在預算過程中的角色只包括審查通過政府的收入，眾議院則有討論與通過政府支出的權利。墨西哥的預算採曆年制，一個預算循環前後共需四年的時間：第一年由參議院及眾議院討論並通過收入法及聯邦預算，在九月前財政部提交預算計畫的草案給眾議院進行討論與通過，十一月為眾議院通過聯邦預算的最後期限。第二年的一月一日為新的財政年度開始，財政部在六月三十日前應提交一份有關預算支出的初步報告，同時在預算進行花費的同時由公共行政部（*Secretaría de la Función Pública*, 即 *The Ministry of Public Administration*）進行審計過程；第三年與第四年由眾議院透過聯邦最高審計署（*The Auditoría Superior de la Federación, ASF*）進行預算的事後審查，在第三年的六月財政部將提交公共預算（*Cuenta Pública*）給眾議院、十一月聯邦最高審計署將做出其對公共預算的「先期報告」；第四年的三月底聯邦最高審計署也將做出其對公共預算的「最終報告」。

墨國於 2006 年三月通過的「聯邦預算與財政責任法」，最主要目的是增進對於政府支出的公共監督，其提供國會更為深入的參與預算過程，同時其他法律也要求政府更為公開採購過程，使民眾對於能夠取得財政管理資訊的程度增加，也增加了公共服務的透明度。另外，這項法律也對於沒有花費的分配預算與多餘的收入進行管理，減少了行政部門過去對這些經費的廣泛自由裁量權。同時法律規定應減少「預算計畫中」與「實際收入和支出」兩者間差距的規模。法律更規定墨西哥使用一套為期多年的預算計畫架構做為每一年預算規畫的背景，取代過去一開始即發行一個單一中程財政計畫的做法。透過批准這項聯邦法律，讓墨西哥政府在預算過程中對其所扮演的角色和責任更為清楚。

聯邦公共資訊取得機構（*Federal Institute for Public Information Access, IFAI*）的角色較過去更為擴張，這是在 2002 年依據聯邦透明化與公共資訊取得法通過後所成立的。這部法律也更改了報告的發行實務，包括時間與對象。過去報告是由財政與政府信貸秘書處一年發

布一次。目前對於什麼時候應該向國會公開進行報告哪些資訊已經建立了一套時程，因此 OA 認為這些改革代表了墨西哥在財政透明度上相當大的改善。根據 2008 年 OBS 報告，墨西哥公開的預算文件包括預算前報告書、行政部門預算草案、年度報告、年中報告、年末報告、審計報告、及已制定之預算等。不過除了年度預算書之外，其餘的預算文件皆過於簡陋，無法使民眾充分了解預算與財政政策的內容。例如，墨西哥的民眾很難藉由年中報告去追蹤政府的支出、借貸與收入的來源狀況，年末報告的資訊也顯示出少於三分之一的淨政府支出（net-spending）會受到審計部門審查。

而在預算過程公開的評估中，OBS 報告指出公民能夠獲得政府的相關資訊的權利是有明確的規範給予保護，公民諮商先於政府計畫案的制程有助於開放，同時公民參與立法機構有關預算之公聽會的可能性增加也是很有幫助的。但 OBS 指出公民很難獲得對於政府因應審計結果所採取之步驟的相關資訊，聯邦審議機構並沒有與公民大眾聯繫的制度化手段，且該機構對於選擇審計目標的行動自由多少也受到限制。更有甚者，該機構雖提供有關中央政府預算和財政活動的部分資訊給公民大眾，但這些有限的資訊使得公民大眾很難要求政府對於如何管理人民的錢財負起責任。另外公民組織也關注政府支出的「事後監督」，對於聯邦政府或其預算所挹注的組織進行事後審議，嚴重的情況將可以使官員因錯誤而下台；另外媒體的角色也很重要，報紙的消息會擴散到廣播、電視新聞等而使人民更能接收相關訊息。由此看來，公民社會團體與媒體對於政府的效率創造出一個雖然還不是很強、但卻很重要的關注環境，公部門也開始認知到這些挑戰，並且開始採取改善財政效率與增進課責的措施（Pardinas, 2009）。

在特定揭露事項部分，大部分非金融國有企業都會將與其財務有關之說明與損益表公開在其網站上，銀行與債券委員會（Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 即 Secretariat of Banks and Securities Commission, CNBV）也會將這些訊息公布給公共財政機構。另外許多公共信託的資訊皆揭露在國家經濟狀況、公共財務與公共債務等相關報告上而逐漸能為民眾所知；墨西哥財政與公共信用部（Secretaría de

Hacienda y Crédito Público, 即 Secretariat of Finance and Public Credit, SHCP) 也會對於每一財政年度的財務流動製作經濟政策指導方針 (Criterios Generales de Política Económica, 即 Economic Policy Guidelines, CGPE) 報告, 但 OA (2005) 指出這項報告依據退休金系統而對於現今或有負債所作的計算是很容易受到例如減稅稅率、GDP 及人口成長比率等數據所影響而可能產生誤導; 同時對於包含軍人、公立大學與政府雇員之退休金的或有負債如何影響財政穩定也沒有一個廣泛的研究或報告。總體來說 CGPE 報告包含了對於公部門負債的持續性進行了中程分析, 國家公共財政會議 (the National Convention on Public Finances, CNH) 的公共債務委員會也進行了跨部門的或有負債分析, 包括依據公部門的分類與政府層級之差異而有不同的退休金制度。

聯邦最高審計署是墨西哥的最高審計機關, 2000 年一月起開始運作, 歷經一連串的改革後, 聯邦最高審計署的自主性與政治獨立性都大為增加, 但這種對透明化有正向幫助的改革與對於其他預算課責作為上所做的改進, 並沒有擴及到次國家政府的層級中。不僅如此, 在預算過程的審議上可能會出現最高審計機構與國家政府間的衝突, 墨西哥憲法第七十九條給與聯邦最高審計署權力執行從上 (聯邦政府) 而下 (地方政府) 的觀察, 並給與聯邦政府權力以對於自治的次國家政府進行監督, 但是在條文中卻有衝突的空間。第 2 條中法律決定所有次國家層級政府隸屬於聯邦最高審計署的監督下, 四十九條載明地方政府的審計署可對政府進行事後的審計, 但實際上其根本沒有足夠的自主性或能力來進行有效的監督和審計, 造成政府與審計機關間的對立。

近幾年, 墨國政府大力促成電子化政府(e-government), 並以此做為提升施政透明的主要工具。首先, 根據墨國提交給「政府公開夥伴」(OGP)的政府公開行動計畫(Action Plan)⁸顯示, 為了增強民眾對政府

⁸ 請見 <http://www.opengovpartnership.org/countries/mexico>

的監督，墨國 2006 年建置了「公民網站」(Citizen Website)⁹這一搜尋網站，民眾只需要鍵入關鍵字，便能根據網站的設計過濾資訊，目前該網站已完成第一階段的計畫，未來還有兩階段的改革尚待進行。此外，關於政府採購的辦理也更增透明度--重新強化墨國的電子採購招標系統(CompraNet)，並且為了改善預算的效率，由過去的行政控制採購機制，改為策略導向的採購機制。

最後，為了加強預算資料的獨立及可信度，墨國政府在政府公開行動計畫中也承諾將再近期進行兩方面的努力。首先，墨國將貫徹全國一致的會計政策，以使得財政資料展現有統一的基礎。其次，墨國將建立一套全國稽查系統(National Examination System)，此計畫將率先於州及都會推行，他們可藉由「國家稽查及政府控制協會」(National Association of Examination Bodies and Government Control)加入全國機查系統，以改善過去為人詬病的次級政府審計過程。

⁹ 墨國公民網站的網址為 <http://www.gob.mx/>

第四節 秘魯

一、秘魯之財政概況

（一）歲入佔 GDP 之比例

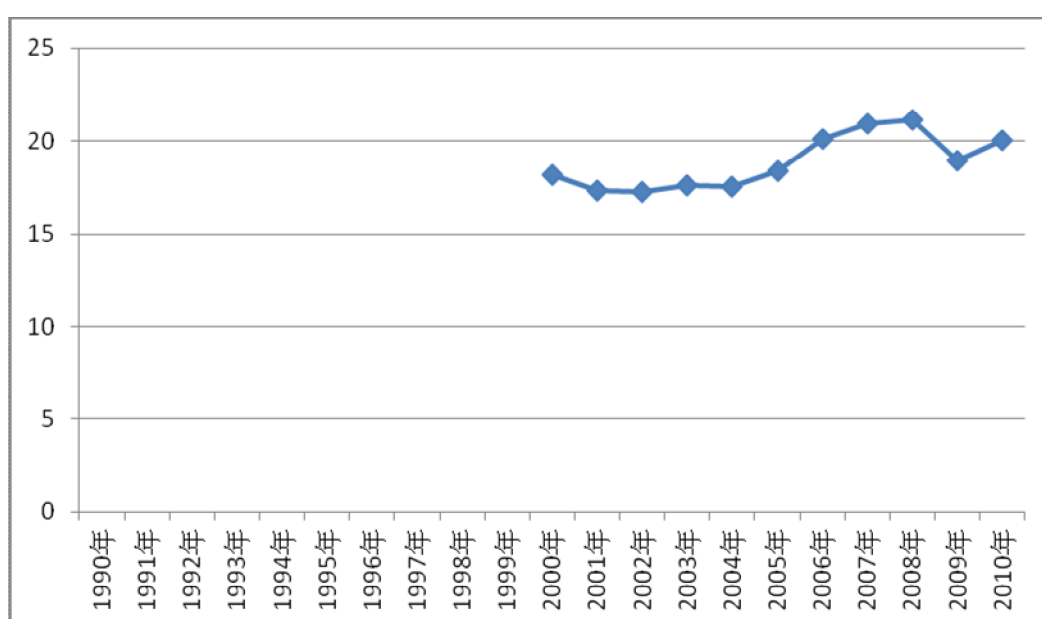


圖 5-13：秘魯歲入佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

秘魯的歲入佔 GDP 比例僅有近 10 年的資料，但呈現穩定而沒有太大變動的狀態。2006 年開始攀升至 20% 以上，至 2008 年後又開始下降，於 2009 年下修至 19%；最高值為 2008 年 21%，最低值為 2002 年的 17.3%，而在 2001 年至 2010 年的 10 年平均值約為 18.8%。

(二) 歲出佔 GDP 之比例

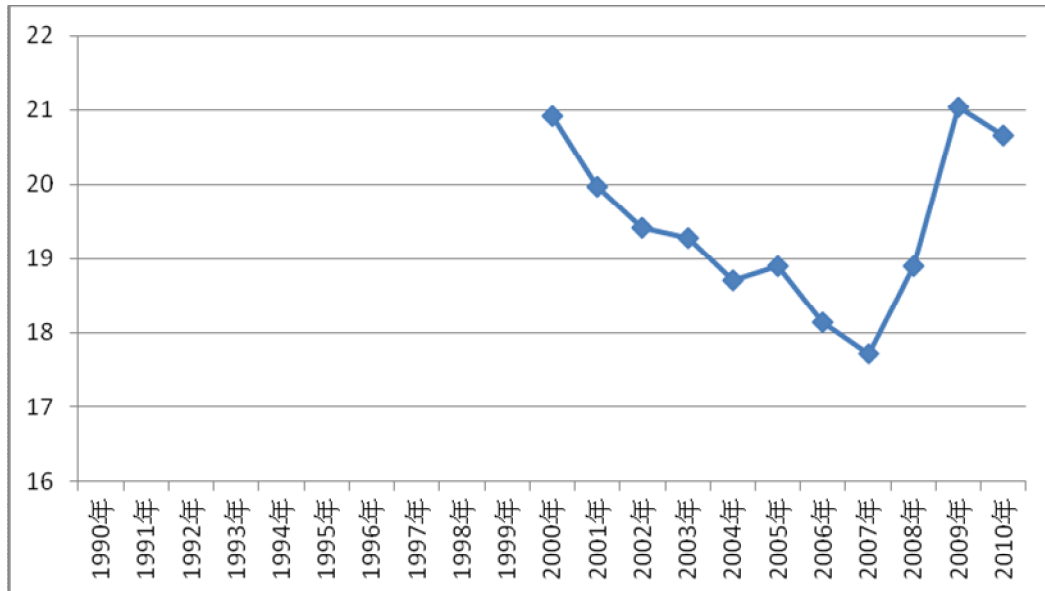


圖 5-14：秘魯歲出佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

秘魯的歲出佔 GDP 比例從 2000 年至 2007 年呈現下降趨勢，且在 2007 年時達到近十年的最低點，之後在兩年間有較快速的增加，至 2009 年達到近十年的最高點；最高值為 2009 年的 21.03%，最低值為 2007 年 17.7%。2001 年至 2010 年的平均值約為 19.4%。

(三) 預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

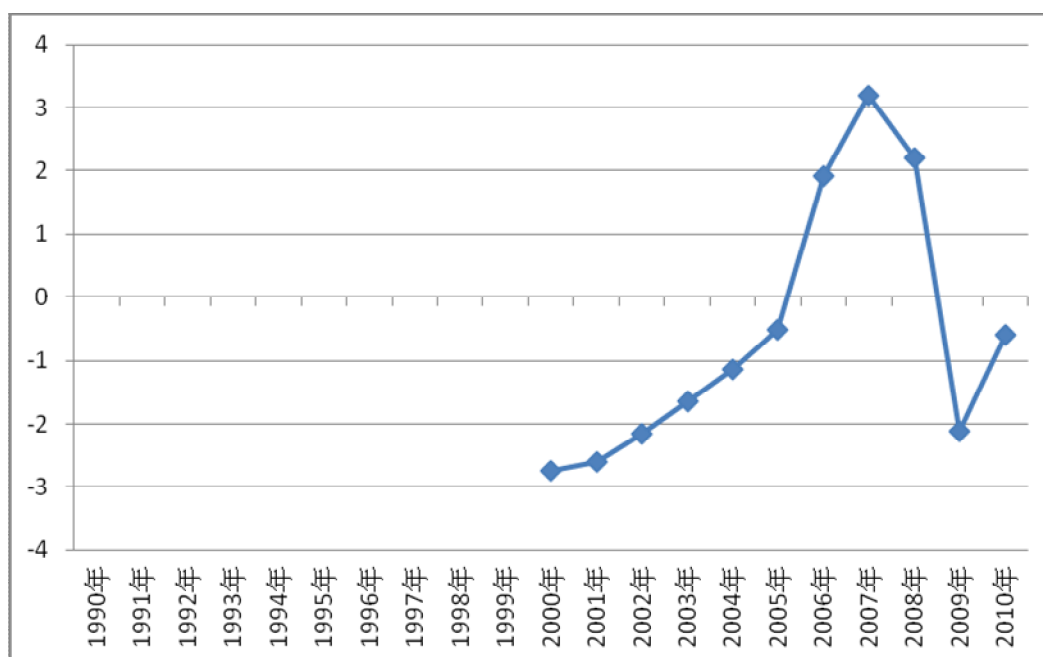


圖 5-15：秘魯預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

秘魯的預算賸餘或赤字佔 GDP 比例從 2000 年到 2005 年緩慢轉好，2006 年起開始轉虧為盈，2007 年時達到近十年最高點。後從 2009 年又大幅下降轉盈為虧，並在該年達到-2.1%，2010 年則有減少之趨勢；最高值為 2007 年 3.2%，最低值 2000 年的-2.7%。2001 年至 2010 年的平均為-0.6%。

(四) 公共債務佔 GDP 之比例

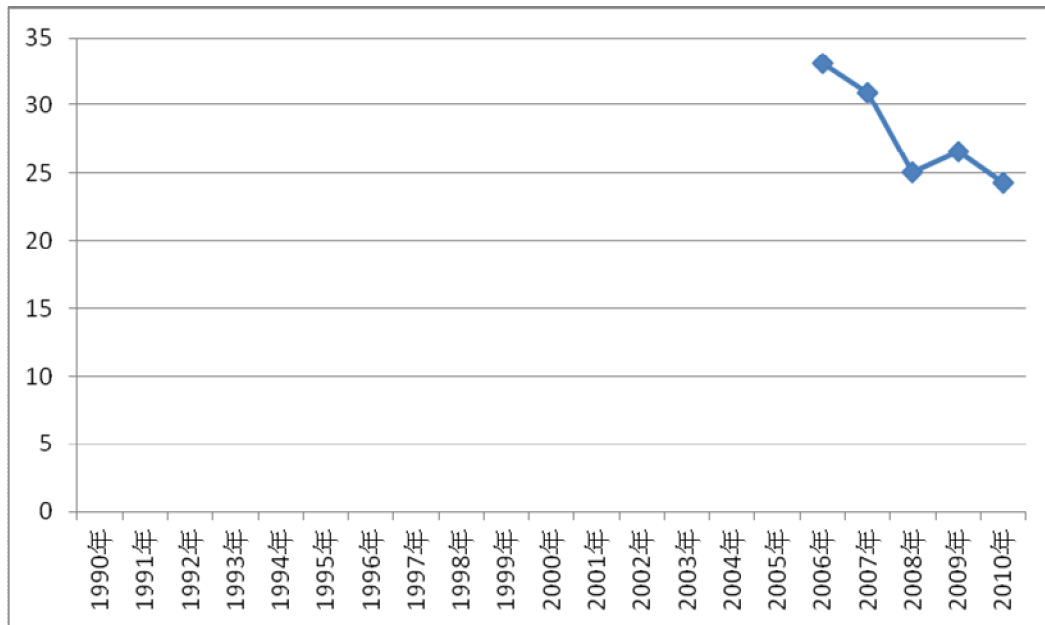


圖 5-16：秘魯公共債務佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

秘魯的公債總額資料較少而僅有近 5 年的資料，從 2006 年最高點的 33.1%開始呈現下降趨勢，2007 到 2008 年的下降幅度達到 5 點多個百分點。2008 到 2009 則呈現增加狀態，約成長 2 個百分點，之後再度下降至 2010 年的 25.4%。2006 年至 2010 年這五年的平均值約為 28%。

二、秘魯之財政透明度概況

秘魯目前採取的是總統制，總統同時是國家元首和行政首長；另外還有總理一職是由總統直接委任，同時會參考總理的意見任命內閣成員。秘魯國會實行一院制，法案可由行政或立法機構提出，經國會通過及總統公布後成為正式的法律。在秘魯的預算過程中，主要參與者為國家公共預算理事會（National Directorate for Public Budget,

DNPP)、國會及國家審計處 (Zavallos, 2009) :

(一) 計畫：DNPP 負責估算財政收入並分配給每個公部門一定比例；各政府機構負責更新和了解機構目標以做為機構預算準備的基本內容，並根據這些目標訂定出優先順序。各政府機構的不同部門在這個過程中提供技術上協助；最後在各機構中成立一個有關計畫和規劃的委員會。

(二) 規劃：此階段中每個政府機構必須定義其預算的架構，再考量機構目標後建立優先順序，並且分配支出、撥出能夠使用的金錢數目及財政來源。這個資訊會被送到 DNPP 以在依據每年公部門預算法所製成的草案中獲得強化。

(三) 批准：每年八月的最後一天，行政部門必須要送交草案到議會，該草案必須是依「公部門預算法」和「債務與財政平衡法」所擬定。行政部門包括部長會議主席、經濟與財政部 (Ministry of Economy and Finance) 之部長，與其他重要的內閣成員將有需要為其預算而在國會進行辯護，時間約需三個月而直到十一月三十日。但在國會不通過的項目中，行政部門可以透過立法命令來執行預算。

(四) 執行：在預算的執行中，每個政府機構須如先前許可的方式執行預算，DNPP 負責在這個階段的總體管理，其主要是透過各級政府特定的預算執行規範，而這個規範將是在財政年度的一開始就會公布。

(五) 評估與審議：對於公共預算的審議是由 DNPP 負責建立每個政府機構的指導方針以傳送預算執行的相關資訊。而議會必須對此作評估，特別是透過預算和總體帳目委員會及秘魯審議機構「Contraloria」來接收這些有關的評估文件。

在 2006 年的 OBS 報告中，學者 Tamiko Hasegawa 將秘魯評比為「穩定的」表現。秘魯所公開的預算文件包括預算前報告書、行政部門預算草案、年度報告、年中報告、年末報告、審計報告。秘魯的 2004 年 ROSC 報告中，其對財政透明的努力雖獲得 IMF 的肯定，如增進預算規劃、引入中期預算架構及財政運作之外部審議的高度自主性，但

亦發現許多值得改進的空間。首先，秘魯的財政立法有時含糊不清且缺乏可預測性、在政府與大部分公部門之間的機能運作沒有明確指明、內部與外部的審計都受到不充分的來源所影響、以及在不同層級的政府之間沒有清楚的支出責任與收入來源之分派（assignment）。Carranza 與其他人在 2007 年美洲開發銀行報告中認為國會應該透過對經濟與財政部的管控，以在預算過程中扮演更活躍的角色，讓經濟與財政部能夠公布其是否達到了目標。目前秘魯已經在國家公部門上施行了許多與透明化有關的財政規範，根據該國經濟與財政部 2008 年的報告，可看出包括了 2003 年所通過之財政課責與透明度法第 27.958 號的第四部分。這些法律規範包括：1.每一年非金融公部門的財政赤字不應該超過 GDP 的 1%；2.中央政府的支出實際成長率不應該大於 3%；3.非金融公部門的債務在數量上不得增加到高過財政赤字，經過匯率變動的調整，新債務的認可，公部門的存款與債務。2002 年國會通過了「透明化與資訊取得法」使得公民社會能夠透過政府機構資訊的公開來監控國家預算的執行程度。這項法律要求政府機關要在網站上加入必要的資訊，包括機構的預算、公共投資計畫、機構成員的資訊、採購資訊、政府表現的指標等，特別是經濟與財政部有義務提供政府的收入、支出、財務、投資計畫與政府表現的指標。而由於這個法律的出現，所有政府機構必須要有網站，特別是經濟與財政部建立了與透明化有關的網頁，人民可以監控政府財政資訊、採購等。透明化法同時也要求每個政府機構要指定一個網頁管理者和指名一個官員要對網站資訊的更新與提供負起明確的責任。到目前為止，這些資訊的範圍包含國家和地方層次，有些地方政府也已經提供相關的資訊，雖然還不是很普及，但至少其已經開始在運作，且社會正監控著政府履行這個承諾。

在特殊資訊的公開上，2005 年六月國家公債系統法（the General Law on the National System of Public Indebtedness）通過，其規範了中央政府每一年的債務與信託基金每一年的上限與相關規則，以及源自於特別許可（concessions）與政府—民間合夥關係（Public Private Partnership programs, PPP programs）的或有負債。而在秘魯公共資訊

透明與取得法（Law on Transparency and Access to Public Information, LTAIP）第二十二章中要求所有的政府單位每一季都必須公開預算、公共投資計畫與該計畫的執行程度、工作人員的相關資訊與公共管理估算指標等項目報告。第二十三章則要求經濟財政部必須發布公部門合併資產負債表（the consolidated public sector balance）的相關資訊，包括公部門財政單位與其他每年預算外的金融實體，發行時間是在每個預算年度結束前的九十天。LTAIP 也規定其每一季發布公共債務與財政穩定的相關消息、或有負債，以及過去兩年在提供有關退休心負債與其他或有負債相關資訊之行動上所做的努力。秘魯政府也致力於促進對於與政府民間合夥相關的公部門債務進行完整報告。另外，經濟財政部中的公共審計辦公室（Public Credit Office）提供了或有擔保（contingent guarantees）的申請，雖然其並不對外公開；同時在該法律中限制了政府每一年可以為政府民間合夥所提供的擔保程度。更進一步來看，秘魯政府為了在或有負債之報告中獲得更大進步，在其退休金制度上做了許多努力，例如 2004 年十二月秘魯政府同意開始改革有關軍警人員的退休金制度。

秘魯的財政報告須經過審計，而中央銀行與 MEF 透過公部門財政管理整合系統（the Integrated System of Financial Administration of the Public Sector, SIAF-SP）檢視財政資訊以達內部的一致（consistency）。這些包含每年預算在內的資訊都是有關複數年總體經濟框架（Marco Macroeconomic Multianual, MMM）部分，根據秘魯當地非政府組織 Ciudadanos al Dia（CAD）的報告，在 2007 年拉丁美洲預算透明指標報告（the Latin American Index of Budgetary Transparency, IBT）的評分中秘魯所提供為預算準備所做之總體經濟預測相關資訊獲得了滿分一百中的六十九分。雖然如此，CAD 報告也指出只有 11% 的專家與分析師認為秘魯每年的預算是依據長期的政策規畫所進行的。不僅如此，年度預算並沒有明確指出適用什麼會計標準；更進一步來看，IMF 報告指出雖然在許多報告中所提供的資訊呈現內部的一致，但是在預算、會計與銀行業務數據的統一上有問題，在預算與會計資訊上是手動而非自動的調和。根據 IMF 的 SDDS 網站，在其財政數據上使用方

法有所更動都是在這些資訊被公開的時後才宣布。內部控制是由不同的控制機關，而審計官辦公室(Office of the Comptroller General, CGR)則是作為外部審計機關。雖然如此，OA 認為 CGR 缺乏資源，「對其在審計與控制公共支出時是否能保持獨立、以及在 CGR 對公部門的行為所提出的建議有所懷疑」，且也因此其所檢驗的結果是有點危險的，Carranza et al (2007) 報告也發現 CGR 無法展現嚴格的控制。

第五節 俄羅斯

一、俄羅斯之財政概況

(一) 歲入佔 GDP 之比例

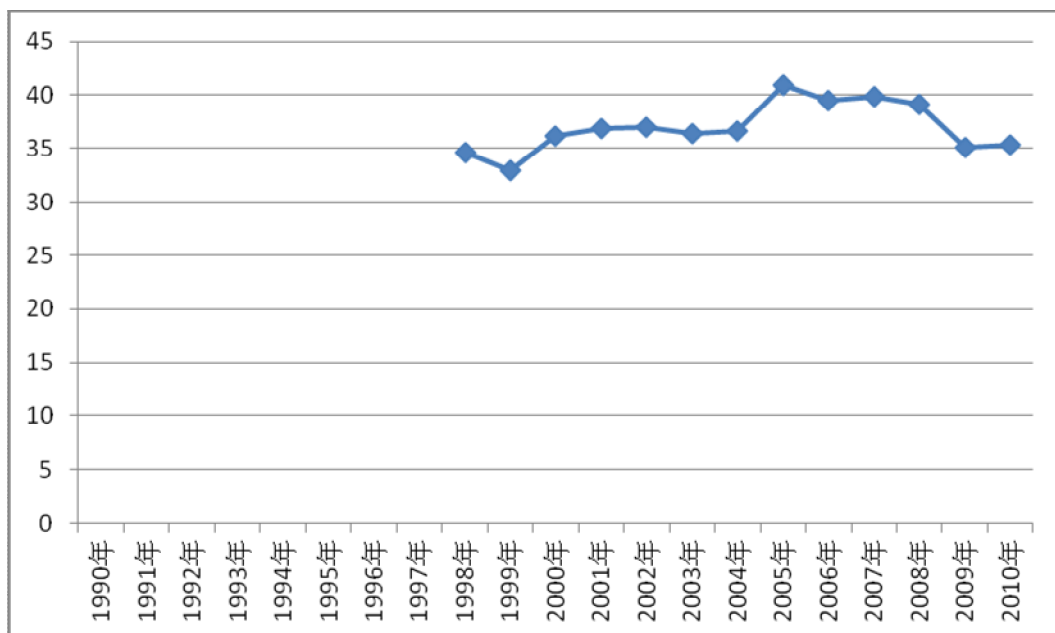


圖 5-17：俄羅斯歲入佔 GDP 之比例

資料來源：IMF (2010)

俄羅斯的數據從 1998 年開始，其歲入所佔 GDP 的比例範圍約在 33%~41%之間。自 1998 年到 2010 年前，都維持在 30%~40%之間。；

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

最高值為 2005 年的 41%，最低值為 1999 年的 32.9%。2000 年之前的平均為 34.5%，2001 年至 2010 年的平均則為 37.7%。

(二) 歲出佔 GDP 之比例

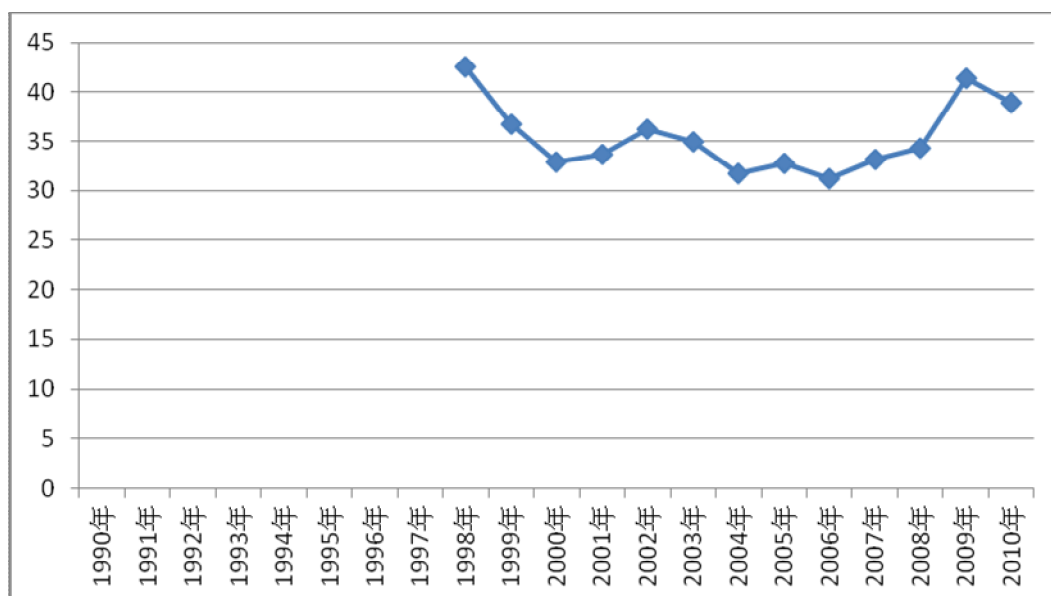


圖 5-18：俄羅斯歲出佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

俄羅斯的歲出佔 GDP 之比例範圍約在 30%~44%間，自 1998 年開始逐年遞減，至 2000 年後逐漸回升，之後便都在 30%~35%左右，2010 年停留在 38.9%；最高值為 1998 年的 42.5%，最低值為 2006 年 31.1%。2000 年之前的平均為 37.3%，2001 年至 2010 年的平均則為 34.8%。

(三) 預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

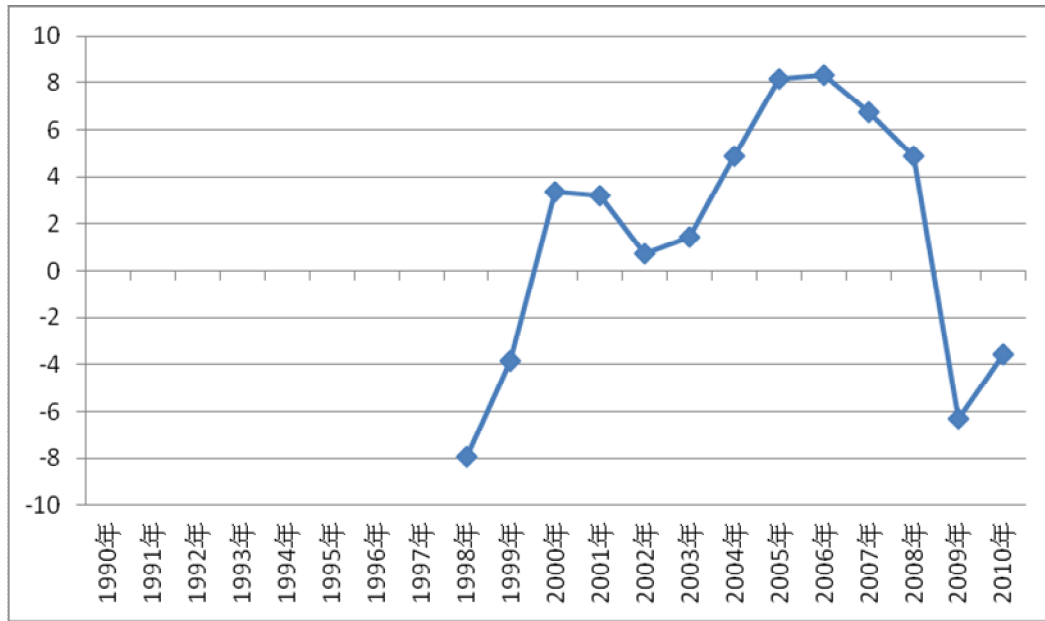


圖 5-19：俄羅斯預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

俄羅斯的預算賸餘或赤字佔 GDP 的比例範圍橫跨-8%~8%。1998年、1999年仍為負值，但至2000年時即向上攀升，之後雖略為下降，但2002年再逐漸上升，至2006年達到高峰；2008年至2009年有劇烈的下降到-6.3%，2010年僅回升至-3.6%；最高值為2006年8.3%，最低值1998年的-7.95%。從平均值來看2000年前的因2000年的盈餘而把平均拉至約為-2.8%，2001年至2010年的平均因多年的盈餘而有2.8%的水準。

(四) 公共債務佔 GDP 之比例

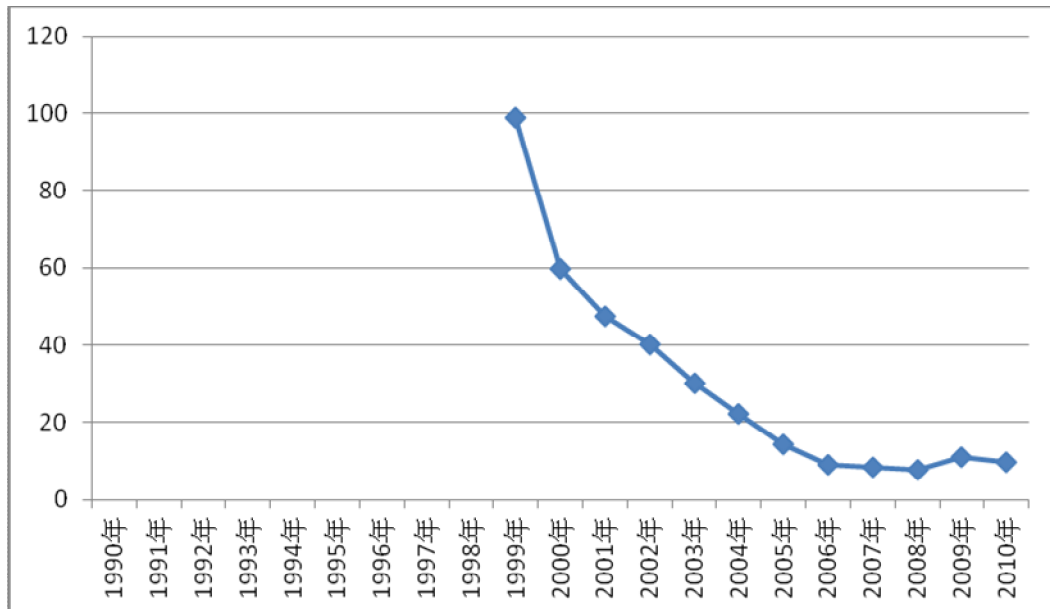


圖 5-20：俄羅斯公共債務佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

俄羅斯的公共債務佔 GDP 之比例範圍變化幅度較大，約在 10%~100%之間，呈現大幅遞減趨勢，由 1999 年逐年下降，至 2008 年達到谷底後略有回升，至 2010 年停在 9.9%；最高值為 1999 年 98.98%，最低值 2008 年的 7.9%。從平均值來看，1999 年至 2010 年的平均值約為 30%。

二、俄羅斯之財政透明度概況

俄羅斯屬於半總統制國家，立法、司法與行政三權分立制衡運作。國家元首為總統，具備高度權力且有權任命總理。俄羅斯的立法機關是俄羅斯聯邦會議（Federal Assembly of Russia），由兩院組成，分別是國家杜馬（State Duma）與聯邦委員會（Federal Council）。參與預算過程的機關主要包含財政部（Ministry of Finance of the Russian

Federation, MoF)、聯邦國庫(Federal Treasury)、經濟發展部(Ministry of Economic Development, MED)、中央銀行(Central Bank of Russia, CBR)、杜馬、聯邦國家統計委員會(Federal State Statistics Service, FSSS)等。俄羅斯並無正式明確定義國家機關的範圍，因此在預算活動上有些模糊之處。雖然俄羅斯設立了聯邦國庫，但財政活動尚未整合。而俄羅斯擁有的國營企業數量仍然很多，但其會計與成果卻很少有公開的報告。俄羅斯的預算活動規定在預算法(Budget Code)，其將大部分財政責任交給財政部，而國庫管理預算的執行。中央銀行在法律上具獨立地位，但在法律規定的某些情況下，提供政府財政援助是禁止的。俄羅斯的經濟發展與貿易部的總體經濟預測司(Macroeconomic Forecast Department of the Ministry of Economic Development and Trade)負責發展總體經濟預測與監控國家的經濟狀況，其提出的報告可作為預算編制時的參考，並隨時更新最新預測。而其提出的經濟假設必須經過中央銀行同意與預算委員會(Budget Commission)的認可。預算委員會是由財政部長、經濟發展與貿易部長、產業與能源部長(Minister of Industry and Energy)、國防部長(Minister of Defence)、教育部長(Minister of Education)、健康照顧與社會發展部長(Minister of Health Care and Social Development)和杜馬預算委員會的主席所組成。預算委員會的工作包含審核次年預算的總體經濟假設、聯邦預算的草案、關於稅收或關稅法規的修正提案、關於公債政策的提案等。俄羅斯的會計年度採行曆年制，該國的預算過程開始於「預算行程草案」(Draft Budget Schedule)，即財政部設定預算提交，與預算委員會和政府協商之會議時間表的詳細指引。而預算行程草案必須要經過其他幾個部門的同意，根據相關法規，俄羅斯的預算過程主要為下列幾個階段：

(一) 二至三月：稅收和關稅政策的制定，與預算委員會的批准。

(二) 四至五月：總體經濟預測，決定適用的總體經濟假設，預算委員會與政府批准預算政策的基本方向。

(三) 六至八月：各部門向財政部和經濟發展與貿易部提交其提案，內容須包括現行支出、資本支出等資訊。預算委員會與政府核准，

設定新支出目標並與相關部會協商，而財政部須擬訂三年預算計畫。

（四）八月二十六日：政府將預算草案送交杜馬。進入預算審議過程後，根據憲法的規定，政府必須將預算案交給杜馬審議。而俄羅斯的預算法明白地宣示開放的原則，指示政府要公開預算案與預算執行報告，並且讓每個層級的議會能夠得到這些資訊。另外，預算法也列舉出一系列必須與預算案一同提交的文件資料，包括：對於預算與財政政策的說明、赤字預算的來源、對於聯邦計畫方案的執行報告等。根據憲法與預算法，國會有權修改政府提交的預算案，然而，歲入或赤字部分的修改，與因而造成整個支出上的修改則需要政府的同意。

俄羅斯於 2005 年開始遵循 IMF 的 SDDS，並符合 SDDS 在即時性、全面性與定期性上的要求。俄羅斯的預算法要求核准的預算與預算執行報告必需要公開出版，當預算案送交國會時，必須附上一系列的相關文件，但預算法並未要求國營企業或政府持有股份之公司的財務報告的揭露。俄羅斯總理、財政部長、經濟部長與預算委員會共同準備預算案，設定政府的財政目標。除了年度預算之外，還有中期與長期的社會經濟發展計畫，而俄羅斯政府也進行績效導向的預算改革。OA 認為政府在預算中並沒有提供正式的財政風險評估，而俄羅斯的主要風險來自於經濟高度依賴石油與瓦斯收入。OA 認為俄羅斯聯邦政府的經濟管理角色已經歷新的與更完善的界定，除了關鍵部門持續保持影響力之外，政府開始揭露國有企業的資訊，而俄羅斯政府也致力於減少石油和瓦斯在財政活動上對經濟體的影響力。針對俄羅斯的潛在財政風險，也就是過度依賴石油與瓦斯的收入，俄羅斯亦設立了石油平準基金（Oil Stabilization Fund）。該基金之後分割成兩個主權財富基金，分別為國家福利基金（National Welfare Fund）和儲備基金（Reserve Fund），俄羅斯的主權財富基金被認為具備良好的透明度。

根據 OBS 的調查報告，俄羅斯公開的資訊並不多，使人民難以對政府課責其財務責任，且尚不足以讓人民了解政府如何管理公共財政，公民參與仍不足。由於俄羅斯沒有期中報告（mid-year review），使得追蹤收入、支出等相關資料更為困難。有限的管道與資訊讓人民難以充分理解政府的預算活動。然而俄羅斯在財政透明度上確實有一

些穩定的進步，對於管理財政政策也進行了相關的改革，核心之一即是引入績效導向的預算，與中期策略計劃的引入，而月報與季報也公布在財政部網站上，其中包含了財政政策目標的清楚闡明與監控機制，而 OA 也觀察到俄羅斯在內部控制與審計程序方面有大幅的改善。然而 OA 也曾指出俄羅斯的國防、執法與國家安全部門的預算並不透明，某些資訊如國防資料經常只公布總額。

IMF 在 2009 年的報告則指出俄羅斯在資訊方面的即時性與品質尚有待加強，監控與債務報告並不統一，支出的分類並未完全與國際分類標準一致。雖然政府財政數據資料的涵蓋範圍與品質已有改善，但有關支出的資訊還是有改進空間。而從 2006 年開始，預算書被要求須包含一個三年期的中程財政計畫，並包含預算的總體經濟假設，與對於未來經濟發展的假設。這些報告由財政部彙整，並考量經濟發展部、中央銀行、IMF 與相關外部研究機構的意見和報告。然而，OA 亦指出俄羅斯在特定資訊的揭露方面，例如或有負債、準財政活動、稅式支出等資訊仍然不足，對於政府資產亦無系統性的公開報告。

俄羅斯的政府部門並沒有統一的內部審計系統，法定要求部會設立內部審計單位，也沒有專業的人力資源。然而，基於對內部控制責任的要求，有些機關會設立內部審計單位。在外部審計方面，俄羅斯的首要審計機關為俄羅斯聯邦審計院（Accounts Chamber of the Russian Federation, ACH），負責在杜馬核准預算前先評估國家預算案，並監控聯邦預算的執行。俄羅斯聯邦審計院負責外部審計工作，其基礎是憲法所賦予的。其中合議制集團（Collegium）是管理核心，負責擬定審計方法、控制與檢查運作情況、彙編報告交給聯邦委員會與杜馬。根據法律，聯邦審計院的任務包括：控制預算的及時執行、確定國家基金與財產的支出的效能與適合性、評估並調整聯邦預算草案支出與收入的細項、監控聯邦預算的指標、定期告知兩院預算執行進度等。另外，聯邦審計院有廣泛的調查權，並有權監督國有財產的使用。其有權可以得到國庫完整的資料，且必須向立法機關定時提交預算執行的季報。聯邦審計院引入績效審計，並將所有除了國家機密

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

的審計報告公布在網站上。然而 OA 認為聯邦審計院資源不足，難以完全監督政府財政系統。

第六章 中低所得 APEC 經濟體財政透明度概況

本章介紹 APEC 經濟體中被歸類為 OECD 成員中之「中低所得」的國家的財政透明度情形，此組會員體包括中國、印尼、巴布亞紐幾內亞、菲律賓、泰國及越南等六個成員。

第一節 中國

一、中國之財政概況

（一）歲入佔 GDP 之比例

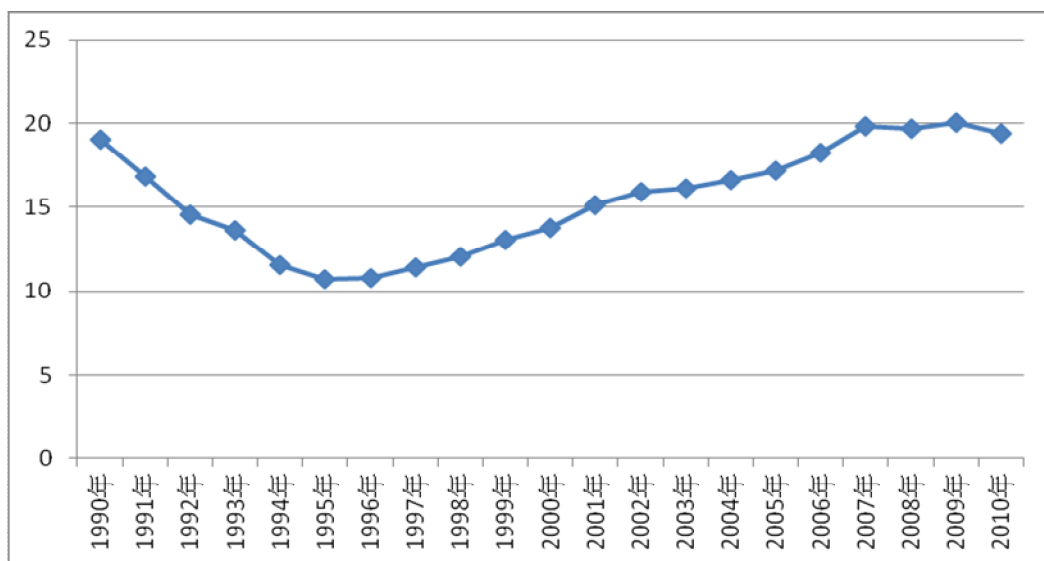


圖 6-1：中國歲入佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

中國的國家歲入值佔 GDP 比例略為 U 字型，1990 年之後緩步下降，到 1995 年時為最低點的 10%，之後開始逐年上升，並且在 2007 年之後開始維持在 20% 左右；最高值為 2009 年 20%，最低值為 1995

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

年的 10.7%。從平均值來看，1990 年至 2000 年平均值約為 13.4%，2000 年至 2010 年平均值則約為 17.8%。

（二）歲出佔 GDP 之比例

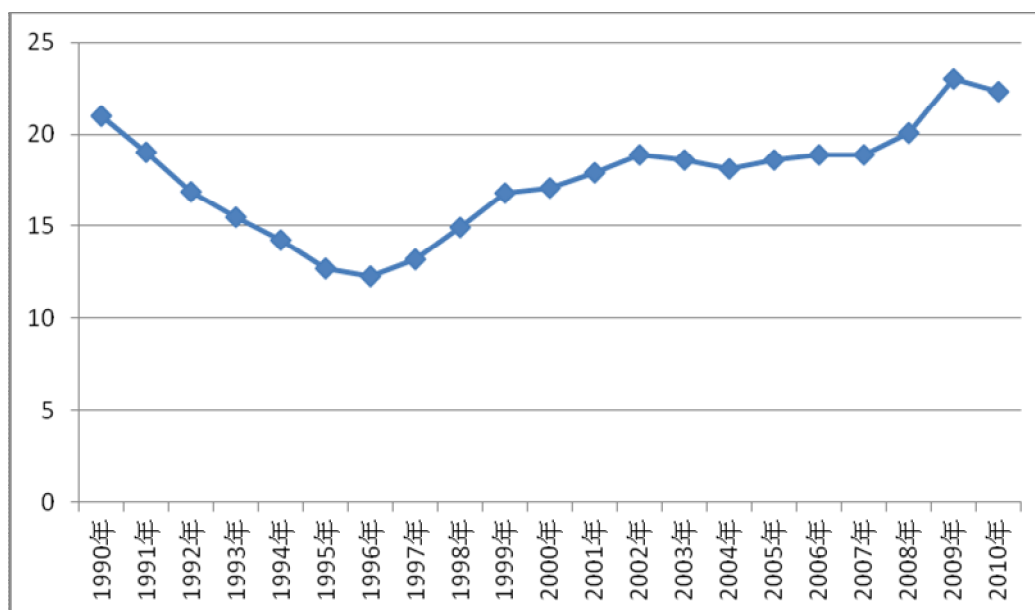


圖 6-2：中國歲出佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

中國國家歲出值佔 GDP 的比例曲線與歲入值佔 GDP 的比例相像，自 1990 年的超過 20% 後便下降至 1997 年的最低點約為 13%，此後又開始上升約到 18% 左右，而 2008 年起再度突破 20%；最高值為 2009 年的 23%，最低值為 1996 年 12.3%。1990 年至 2000 年平均值約為 15.8%，2000 年至 2010 年平均值則為 19.5%。

(三) 預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

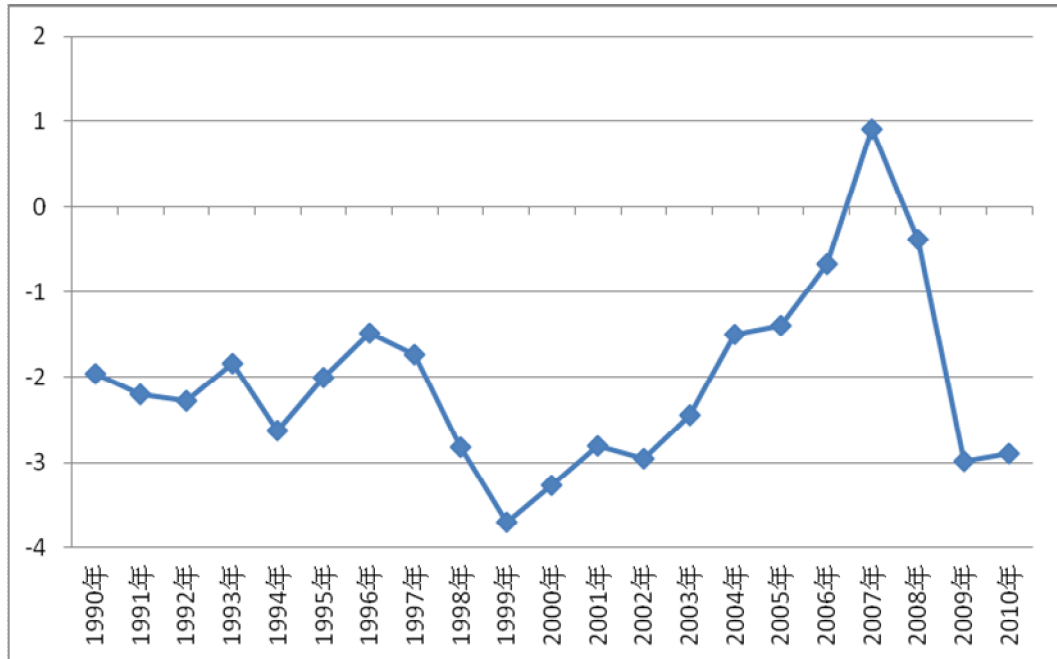


圖 6-3：中國預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

中國的預算賸餘或赤字佔 GDP 比例之數據一直以來都處於負值的狀態，落在-2%、-3%左右，在 1999 更是低至-3.7%。但是在此之後便逐年上升，更在 2007 年一舉達到 1%。儘管如此，此後又再次顯現出借貸比例增加、且在 2009 年又回到-3%之水準；最高值為 2007 年 0.9%，最低值 1999 年的-3.7%。從平均值來看 1990 年至 2000 年平均值約為-2.4%，2000 年至 2010 年平均值則為-1.7%。

(四) 公共債務佔 GDP 之比例

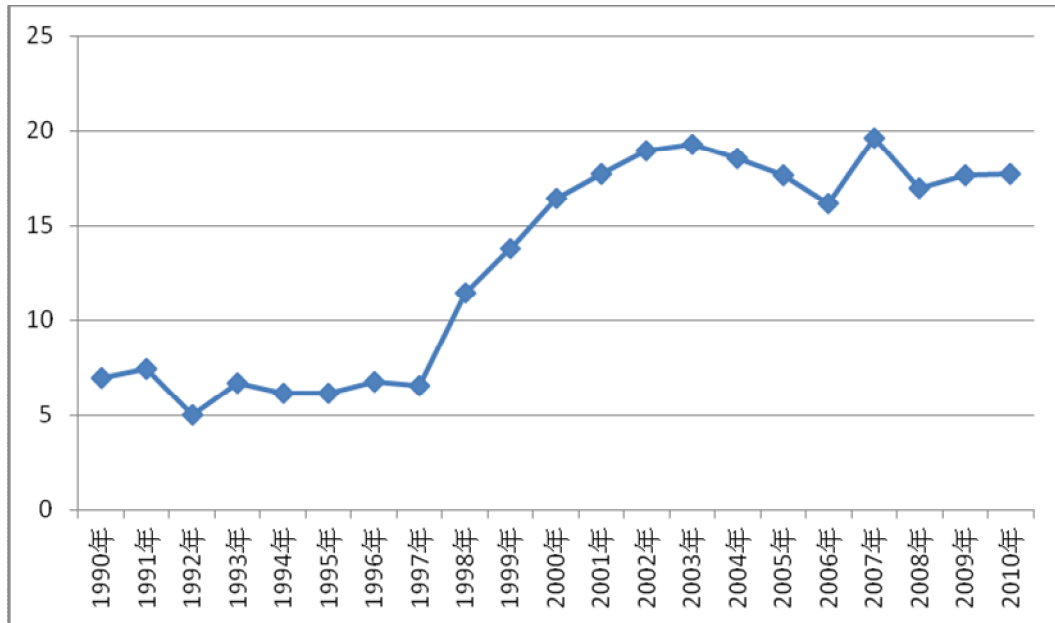


圖 6-4：中國公共債務佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

中國債務與 GDP 之比例在 1997 年前約為 6%~7% 左右，但自 1997 年之後便逐步上升到達近 20% 的水準，近十年從未低於 15%；最高值為 2007 年 19.5%，最低值 1992 年的 5%。1990 年至 2000 年平均值約為 8.5%，2000 年至 2010 年平均值則上升至 18.3% 左右。

二、中國之財政透明度概況

中國屬於單一制的共和政體國家，其國家最高領導人為國家主席，目前中國的執政黨為中國共產黨，中國憲法採立法、行政及司法三權分立制。國家主席由全國人民代表大會選舉產生，每屆任期五年，連續任職不得超過兩屆。1979 年，中國正式恢復預算編制，並向全國人民代表大會提交國家預算報告和決算報告，由人民代表大會審議批准之後予以執行並對外公開；到了 1995 年的《中華人民共和國預算

法》，原本是由全國人民大會統一審批國家所有預算報告，修法改為由全國人大和地方各級人大分別審批中央政府和地方各級政府的預算，財政透明度提升。至 2000 年，中國開始推行部門預算，部門預算是政府透明度的一個里程碑，部門預算更能反應每一個職能部門掌握預算資金的情況，中國的政府預算也從只按單位和支出類別設置的籠統預算資金，轉變為由一般預算、基金預算、債務預算三部分組成。

中國採行曆年制，中國的預算法規定國務院在每年的十一月十日應指示下一年度的預算草案開始編制，而中央各部門在下一個月就要將預算報給財政部審核。目前主要的預算參與機關為國家發展及改革委員會和財政部，負責制定財政政策目標，國家發展及改革委員會也負責制定中國預算的總體經濟的架構、預測及編列國家五年的投資計劃；全國人民代表大會則是負責預算的審議；中國人民國家審計機構負責預算的審計。

根據 OA 對中國財政透明度的調查，許多法律都將中國政府與私部門嚴格區分，但是實際上的運作與法律上的規定存在落差。在公開預算過程方面，人民沒有辦法清楚明白國家財政政策的目標。中國在預算方面傾向於公開預算結論，故人民對於政府的預算參與及討論方面的空間很小，而且年末報告（Year-End Report）無細節揭露，審計的報告涵蓋面也有不足。雖然中國於 2006 年後，對資訊公開部分有作一些改善，如支出按機關別排列，並在 2007 年也開始籌備新的預算法，2008 年起開始實施《中華人民共和國政府資訊公開條例》，規定縣級以上各級人民政府及其部門應當在各自職責範圍內確定主動公開的政府資訊的具體內容，並重點公開包括財政預算、決算報告在內的政府資訊。但直到 2009 年仍不能得知實際上的運作情形。中國於 2002 年四月加入了 IMF 的資料公佈通用系統（The General Data Dissemination System, GDDS），並承諾逐步按 GDDS 的要求，披露財政資訊及建立規範合理的政府財政統計體系，確保財政統計資料的品質、完整性便於公眾獲取，但在財政資訊提供的品質、涵蓋面、時效性等方面仍有不足。在公開資訊的完整性方面，中國並沒有確實遵守規範，其過程依舊充滿了過度政治的色彩，國家統計事務處在缺少

足夠的資源的情況下，依然致力於提升中國在 IMF 組織的資料公佈通用系統中的成果，但直到 2009 年仍無法清楚看出國家統計事務處的改革成果。

在特別資訊揭露部分，中國在債務資訊的公開方面尚有待加強。OA 的報告指出中國的預算文件中缺乏許多 OECD 建議的特別資訊事項，如或有負債、稅式支出及雇員年金給付義務。不過他所公布的財政年終報告（Financial Outlook and Annual Report）則包含金融資產（Financial Assets）的訊息。

在預算執行與監測方面，中國的現金流向控制是透過財政單一帳戶（treasury single account, TSA）執行的，不同的預算單位不可以使用分開的帳戶，這在透明度方面是值得肯定的。但是中國的預算執行及監測上依然存在著許多問題，如預算資料不能準確的列出國家的收入及支出。而在審計的獨立性方面，中國人民國家審計機構的審計長由國家主席指派，並且同時擔任國家議會的一員，審計獨立於行政體系之外；值得一提的是，行政機關的年末報告並不需經過審計，而審計機構則自 1999 年開始，在前一年度結束後六個月內提出獨立的審計報告並交由國民大會審議，於此同時，行政部門亦提出其預算執行的年末報告，兩報告幾乎於同時提出。

第二節 印尼

一、印尼之財政概況

(一) 歲入佔 GDP 之比例

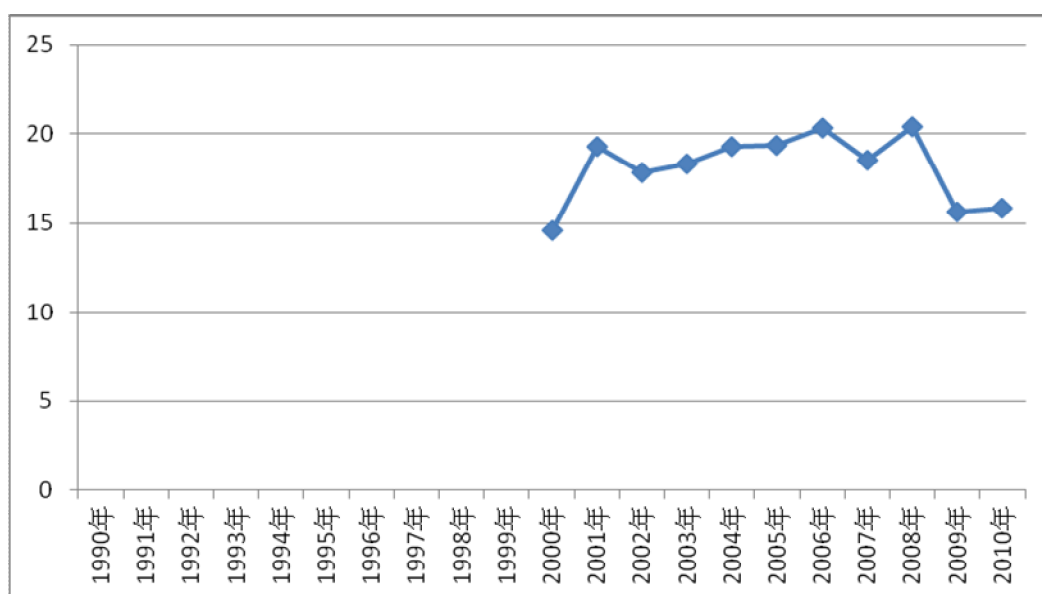


圖 6-5：印尼歲入佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

印尼的國家歲入值還算穩定，約在 15%至 20%上下，最高值為 2008 年 20.4%，最低值為 2000 年的 14.6%，其餘約為 18%與 20%之間，近兩年又有些為下降至 15%；從平均值來看，2000 年至 2010 年平均值約為 18.1%。

(二) 歲出佔 GDP 之比例

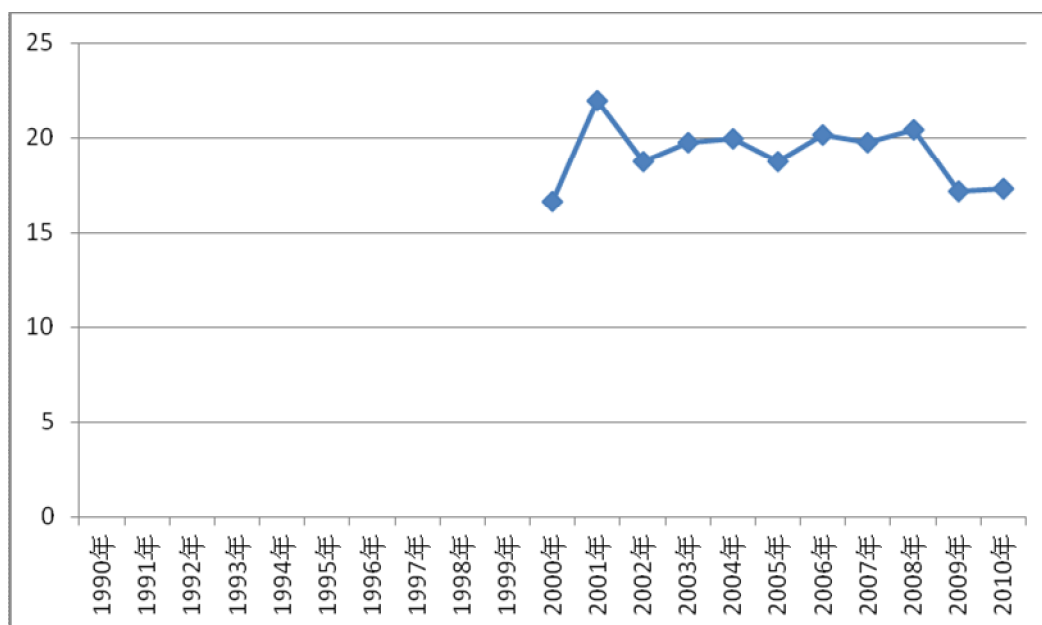


圖 6-6：印尼歲出佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

而印尼的國家歲出值與 GDP 的比例與歲入值佔 GDP 的比例曲線差不多，也還算平穩，比例多在 20% 左右；最高值為 2001 年的 22%，最低值為 2000 年 16.6%。2000 年至 2010 年的平均值為 19.1%。

(三) 預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

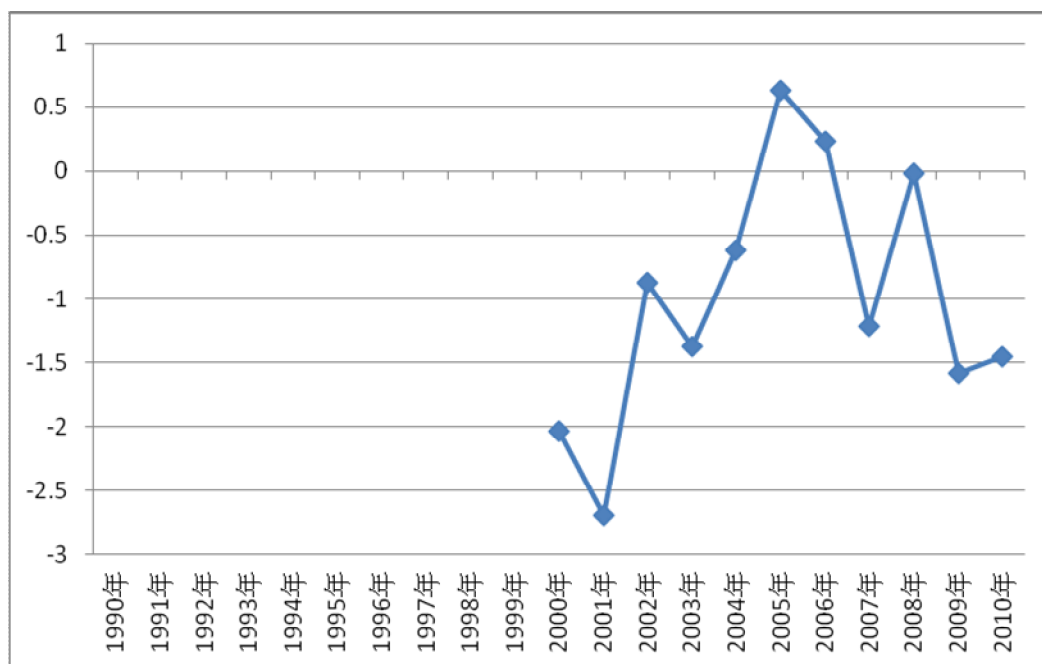


圖 6-7：印尼預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

印尼的預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例大多小於 0，僅有在 2005 年與 2006 年為正值；在 2001 年到達最低點，但之後便逐年升高，甚至在 2005、2006 年突破 0%，之後皆約落在-1.5%~0%之間。最高值為 2005 年 0.6%，最低值 2001 年的-2.7%，而 2000 年至 2010 年平均值約為-1%。

(四) 公共債務佔 GDP 之比例

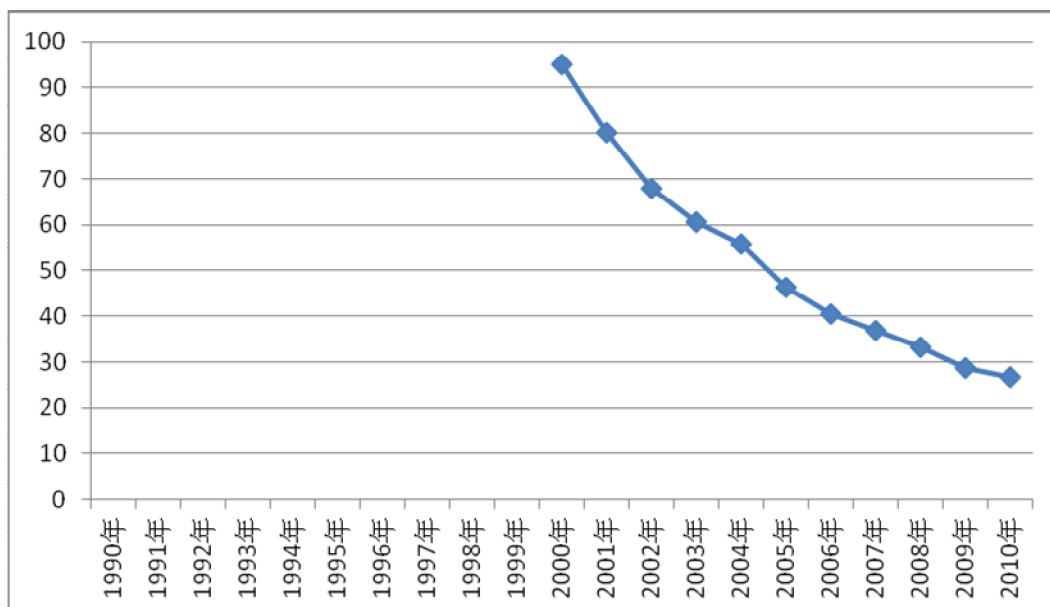


圖 6-8：印尼公共債務佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

印尼的債務佔 GDP 比例很明顯呈現逐漸下降趨勢，2000 甚至接近 100%，之後便逐年下降到目前為止的 30%左右；最高值為 2000 年的 95.1%，最低值 2010 年的 26.7%；而從平均值來看 2000 年至 2010 年平均值約為 52%。

二、印尼之財政透明度概況

印尼為總統制的國家，採行政立法司法三權分立制。印尼現在的執政黨為民主黨，國會分為人民協商會議（Majelis Permusyawaratan Rakyat, 即 the People's Consultative Assembly, MPR）及人民代表會議（Dewan Perwakilan Rakyat, 即 the People's Representative Council, DPR）兩院，握有最高權力的政府機構為人民協商會議，其具有制定、修改頒布憲法、制定一般法律、制定國家總方針、總統副總統選舉權、

總統表現監督權、彈劾或罷免總統等權力。印尼的財政年度採四月制，主要參與預算過程的機關為財政部（Departemen Keuangan）、內政部、國家發展計畫機關（National Development Planning Agency）、人民協商會議。財政法授權財政部管理中央政府的財政政策及年度預算的編列，行政部門負責年度預算的執行，並將預算成交給人民協商會議，預算由總統及人民協商會議通過後才能執行。

印尼在 2003 年到 2004 年時做了相當大的財政改革，國家財務法於 2003 年通過、財政法也於 2004 年通過，其中 2004 年的改革更堪稱為印尼史上最成功的財政改革。接著，印尼制定了一套法律規範及行政架構來實現財政透明的目標，其中，「國家審計法」對其財政透明化產生了正面的效應。其實 OA 在 2006 年出版的報告中，對印尼遵守公開預算過程原則已給予肯定，且印尼政府在 2006 年時又再次通過了十九項與財政透明有關的法案。不過，這僅限於法制層面的努力，至 2006 年時，印尼尚未全面實施國家財務法及財政法，許多的政府部門首長無視於財務法的規定，仍設有秘密的帳戶，這也是得 IMF 的報告仍認為印尼政府在財政透明度的部分有待努力，由其應加強其財政的資訊完整度及獨立性、加強預算的揭露內容，透過授權來提升中央及地區層級的透明度，並進一步將政府的活動全盤納入預算書內。

然而，比較 2006 年與 2008 年的 OBS 調查結果，印尼的預算公開分數進步了十三分，這是近年來印尼在財政透明上努力的成果。事實上，印尼在 2008 年的四月通過了相關法律，保障公民獲得政府資訊的權利，此乃一大進步。而根據 2011 年印尼遞交至「政府公開夥伴」(OGP)的促進政府公開行動計畫(Action Plan)¹⁰顯示，過去這幾年，印尼政府致力於公開關於教育及醫療健康的預算資料，使民眾掌握更多過去猶如黑盒子般的政府財政運作資訊。雖然在公民參與預算的部分尚嫌不足，不過印尼總統宣示將自 2011 年起，由公民一同參與紓貧計劃的設計，也考慮編製公民預算。另一方面，現今印尼在預算前報告、執行預算計畫、制定預算、年中報告、年末報告及審計報告的品直皆有長

¹⁰ 詳細計畫內容請見 <http://www.opengovpartnership.org/countries/indonesia>

足的進步，也遵照 OBS 訂定的標準進行改革。因此 IBP 對於印尼的財政透明度發展前景樂觀。然而在年末決算報告的部分，缺乏一些重要性的資訊，涵蓋面向稍有不足。

在特定揭露事項部分，印尼的透明程度有所進步，在網路上已經可以直接獲得總體經濟假設的資訊。其政府債務及財政資產皆附在年度預算報告書當中，財政資產包含了中央銀行報告、政府借貸、政府債務及利息等資訊。政府員工的退休金部分雖然有做一定程度的公開，但仍缺乏系統化。此外，ROSC 報告中仍指出，印尼對於政府預算外的行動（off-budget activities）及原油收入的資訊揭露應再加強。

而在資訊完整度及獨立性部分，印尼的資訊完整度及獨立性保證原則在法律上已確立，法律同時也確立審計機關的獨立性（於 2006 年通過國家審計法之後），不過對於執行結果，IMF 仍持保留的態度。ROSC 也指出印尼的預算機構及反貪腐機構具備獨立性，但還是建議這些機構可以再加強功能，舉例來說，除了國家預算法及審計法外，目前尚無其他的外部系統可以獨立的檢視預算計畫。印尼在 1996 年時簽訂了 IMF 的 SDDS，並於 2000 年達到其標準，2009 年完成所有的項目。SDDS 的網站揭露了印尼許多財政相關資料、資料發布的日程及國家重要部會的網址，ROSC 認為印尼的總體經濟統計數字是正確且有效的。

第三節 巴布亞紐幾內亞

一、巴布亞紐幾內亞之財政概況

（一）歲入佔 GDP 之比例

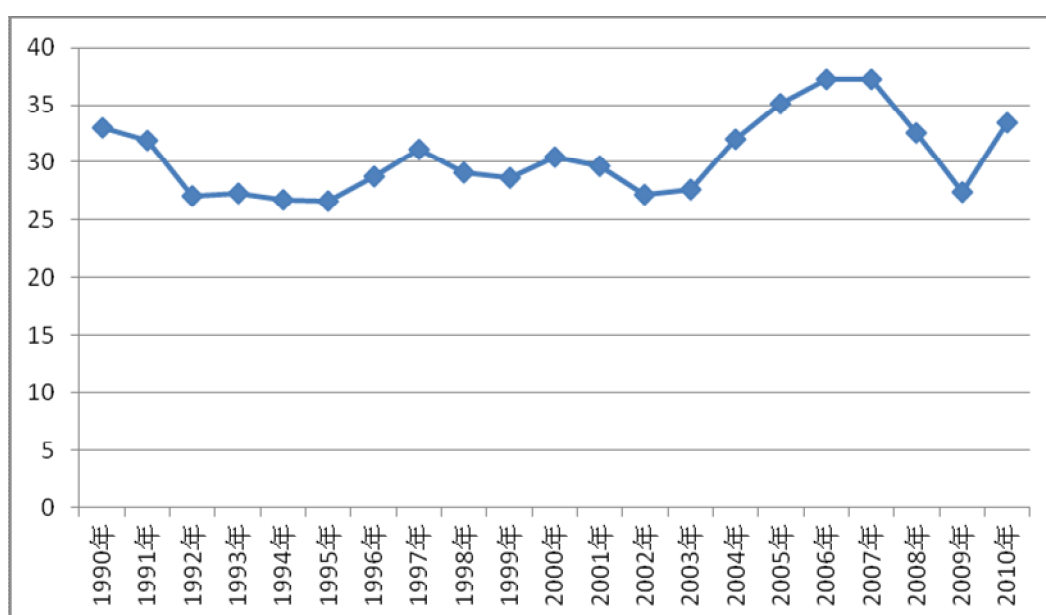


圖 6-9：巴布亞紐幾內亞歲入佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

巴布亞紐幾內亞的歲入佔 GDP 比例於 1990 到 1992 下降 4 個百分點，之後十年左右的波動較小。直到 2003 年又開始上升；2007 年起達到最高點後多在 30% 以上，僅在 2009 年滑落至 27.4%。最高值為 2007 年 37.2%，最低值為 1995 年的 26.7%。從平均值來看，1991 年至 2000 年的平均為 29.1%，2001 年至 2010 年的平均值則為 32%。

(二) 歲出佔 GDP 之比例

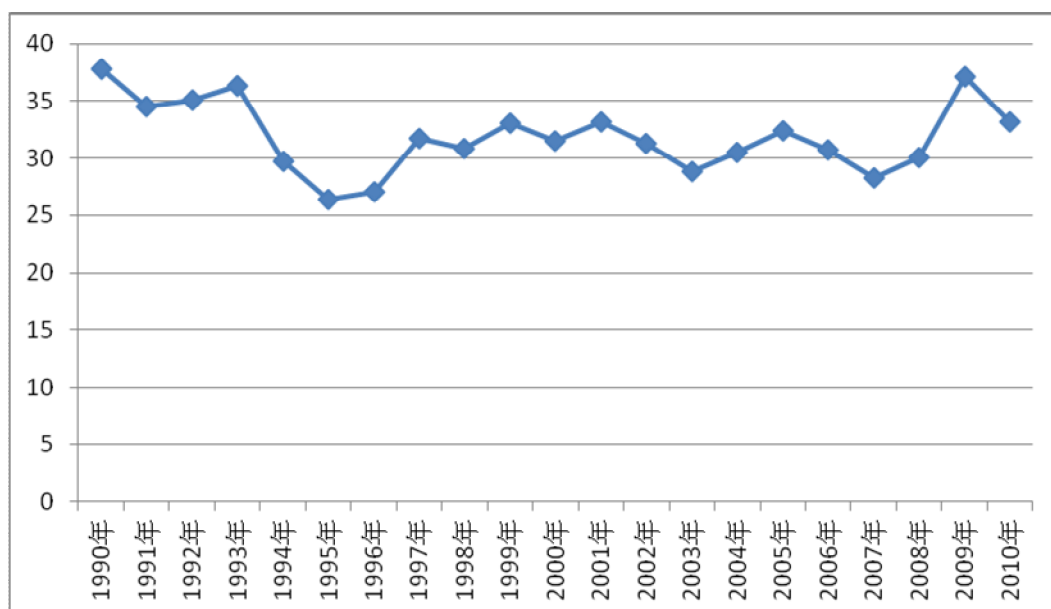


圖 6-10：巴布亞紐幾內亞歲出佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

巴布亞紐幾內亞的歲出佔 GDP 比例自 1993 年至 1995 年大幅下降了 10 個百分點左右，之後到 2007 年的 12 年間呈現以 2~3 個百分比上下波動的现象，而 2009 年再攀升到 37.1%後，2010 年再度回復至 33.1%；最高值為 1990 年的 37.8%，最低值為 1995 年 26.3%。在平均值方面，1991 年至 2000 年的平均約為 32.2%，2001 年至 2010 年的平均則為 31.6%。

(三) 預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

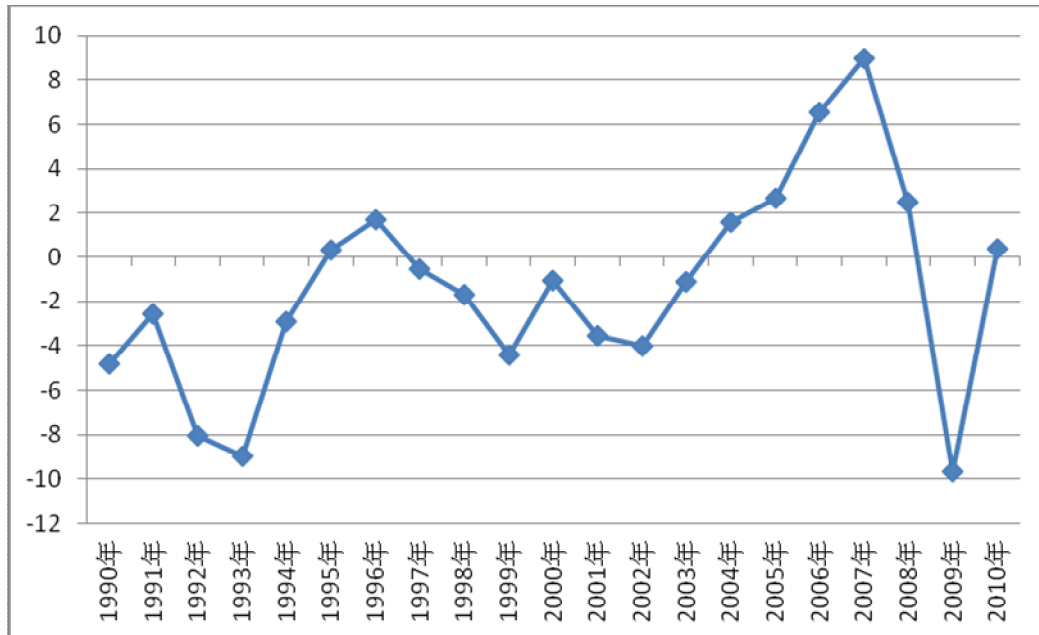


圖 6-11：巴布亞紐幾內亞預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

巴布亞紐幾內亞的預算賸餘或赤字佔 GDP 比例在 2000 年之前以 1993 年的時候最嚴重，之後雖漸漸好轉，但也僅在 1995 與 1996 兩年為盈餘狀態。1997 年再度轉盈為虧，並且有大幅波動。直到 2004 年才又翻轉，並在 2007 年達到最高峰。而接著到 2009 年的兩年間變化幅度較大，並在 2009 年達到最低點；最高值為 2007 年 9%，最低值 2009 年的-9.6%。1991 年至 2000 年的平均值約為-3%，2001 年至 2010 年的平均值則為 0.4%。

(四) 公共債務佔 GDP 之比例

此部分 IMF 未有資料。

二、巴布亞紐幾內亞之財政透明度概況

巴布亞紐幾內亞是大英國協成員國中實行議會內閣制的國家，英

國女王為國家元首，女王根據總理提名任命總督為其代表。立法機構為一院制的國民議會（National Parliament），享有立法權。在巴布亞紐幾內亞的預算過程中，國庫部（Department of Treasury）扮演最重要角色，負責收集相關資訊，進行分析和預測工作，提出預算策略並編制預算。財政部（Department of Finance）則負責政府會計與內部審計功能等。另外，國家計劃與控制部（Department of National Planning and Monitoring）負責發展並管理開發預算（development project），並提供相關建議。

巴布亞紐幾內亞的會計年度採曆年制。國庫部從各機關收集資訊，包括對即將來臨的會計年度所需要的現金流量（cash flow）的預估。二月時國庫部進行第一次經濟預測分析，以確定下個預算年度可得的資金，接著提出預算策略，並考量是否為赤字預算。當上述工作完成後，整體的預算上限被設定，並分配額度給各個機關。在發展機關的預算上限時，國庫部會考慮去年撥款的資金層級、全國執行會（National Executive Council, NEC）的決定、選舉的影響、預算緊縮，與公務人員對薪俸的協商等。一旦機關的上限設定完畢，國庫部會提出預算策略報告（the Budget Strategy Paper）給預算委員會（Ministerial Budget Committee, MBC）審查，審查通過後將此報告送交給中央機關統籌委員會（Central Agencies Coordinating Committee, CACC）審查，最後則交給全國執行會做最後的審議，接著進行下列流程：（一）根據預算上限公告（Budget Ceilings Circular），各機關開始準備其預算申請，將預算提交財政部的期限是八月十一日。一旦預算提交結束，將經由國庫部預算司（Budgets Division）載入方案預算系統（Program Budgeting System, PBS）。預算人員對此進行評估，以準備一份概要簡報給預算委員會在九月初審查，財政部則將它們的意見告知預算篩選委員會（Budget Screening Committee, BSC）。（二）預算篩選委員會在九月開始準備會議，並審查各個提交預算，於十月初向中央機關統籌委員會報告結果。全國執行會在十月中旬審查預算，並告知計畫與預測委員會（Parliamentary Plans and Estimates Committee）。當所有的決定都完成後，財政部就會準備預算書與撥款法案，法案通過後

必須由總理簽署。在十二月時，財政部會要求全部的機關呈交它們在下個年度的工作計畫與現金支出，讓財政部可逐月評估經費的要求。當上述工作匯編完成、且得到授權後，從一月一日開始便可執行預算（Government of Papua New Guinea, 2008）。

預算資訊的公開上，國庫部網站上提供上一年度的決算報告（Final Budget Outcome）與該年度的預算資訊。雖然預算書中包含了預算策略、公債、經濟表現、發展策略等資訊，網站上亦公開以機關別分類方式的支出資訊，對於支出的方案亦有相關的說明，但公布的時機較晚，內容也非明確詳細。決算報告裡提供了政府財政活動的相關資訊，和國家債務資訊等，並與前一會計年度做比較，亦有以總額呈現的支出和各部門的預算執行相關資訊。不過，以2010年的決算報告為例，Matthew Morris（2010）認為政府對於2010年的預算執行結果，並沒有太多的分析資料，例如缺乏實際支出與預計支出之比較。在巴布亞紐幾內亞的年中經濟與財政報告（Mid-Year Economic and Fiscal Outlook, MYEFO）中，包含了政府收入、支出與公債等資訊，對於通貨膨脹、就業率等資訊皆有提供，而世界性經濟蕭條對於該國的影響，在年中經濟與財政報告中也有相關討論，然大部份的分析報告專注於下個年度的支出計畫，資料不夠詳盡，難以了解資金如何轉變為服務與產出的結果（Morris, 2010）。

在巴布亞紐幾內亞的預算書中有對於經濟假設的相關資訊，如經濟成長率與該國相關政策方案所可能導致的經濟刺激，並提出通貨膨脹提高的可能性。尤其在預算書內的經濟報告（Economic Outlook）中，包含了針對國際經濟情況與國內經濟情況所做的分析。其中，國內部分亦強調巴布亞紐幾內亞的液化天然氣開發計畫（PNG LNG project），為該國的一項大型投資計畫，其對於國內經濟的影響。而預算書內包含了對於近幾年GDP變化之說明，並提到近幾年世界性的經濟蕭條對於巴布亞紐幾內亞的經濟並無太大的打擊。另外，在未來的開發預算與策略方面，預算書中亦提及政府欲減少負債，與對於或有負債的相關考量。針對公債部分，國庫部在網站會更新負債策略報告（Debt Strategy），不過，預算書也提到，或有負債的增加，與金

融負債和金融資產的協調管理缺乏，皆為巴布亞紐幾內亞在財政上的風險之一。

巴布亞紐幾內亞設有審計長辦公室（Auditor-General's Office），審計長具備獨立性，進行巴國預算審計工作，每個會計年度內至少要向國會報告一次，審計長亦需監控國家的經費與財產使用，審計長辦公室負責支援審計長執行憲法和審計法（Audit Act）所賦予審計長的審計功能與任務，審計長提出的年度報告公開於審計長辦公室網站。

（Auditor-General's Office of Papua New Guinea, 2008）另外，審計的任務亦包含評估控制結構與財政資訊產出的完整性、正確性與真實性。

第四節 菲律賓

一、菲律賓之財政概況

（一）歲入佔 GDP 之比例

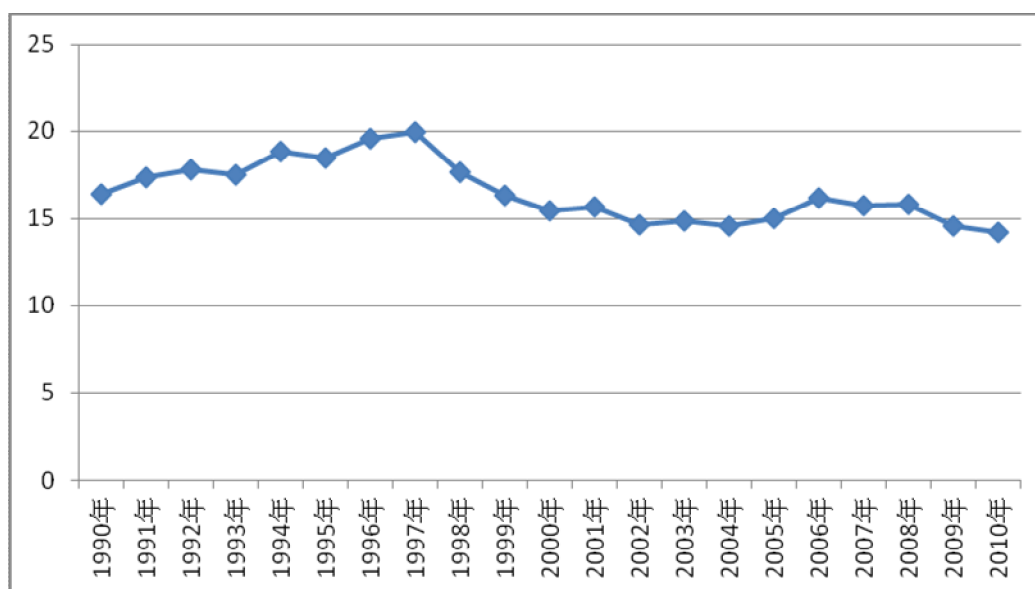


圖 6-12：菲律賓歲入佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

菲律賓的歲入佔 GDP 之比例的比率範圍約在 15%~20% 左右。從 1990 年 16.4% 逐漸向上攀升，至 1997 年達到最高峰後逐年向下遞減，至 2002 年達到低於 15% 以下後，未有劇烈起伏；最高值為 1997 年 19.9%，最低值為 2010 年的 14.2%。1990 年至 2000 年的平均為 17.8%，2001 年至 2010 年的平均則為 15.1%。

（二）歲出佔 GDP 之比例

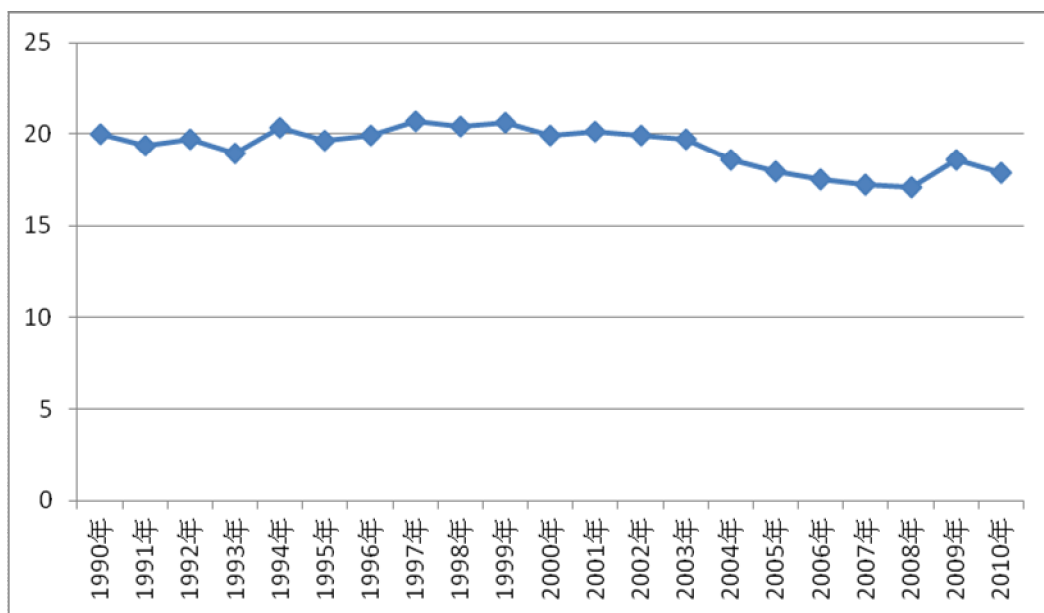


圖 6-13：菲律賓歲出佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

菲律賓的歲出佔 GDP 之比例二十年來未有劇烈的變動，範圍維持在 17%~21% 之間。其中由 2001 年的 20.1% 逐年遞減，至 2008 年達到最低點，2009、2010 年略有回升；最高值為 1997 年的 20.7%，最低值為 2008 年 17.1%。1990 年至 2000 年的平均為 20%，2001 年至 2010 年的平均則下降至約 18.5%。

(三) 預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

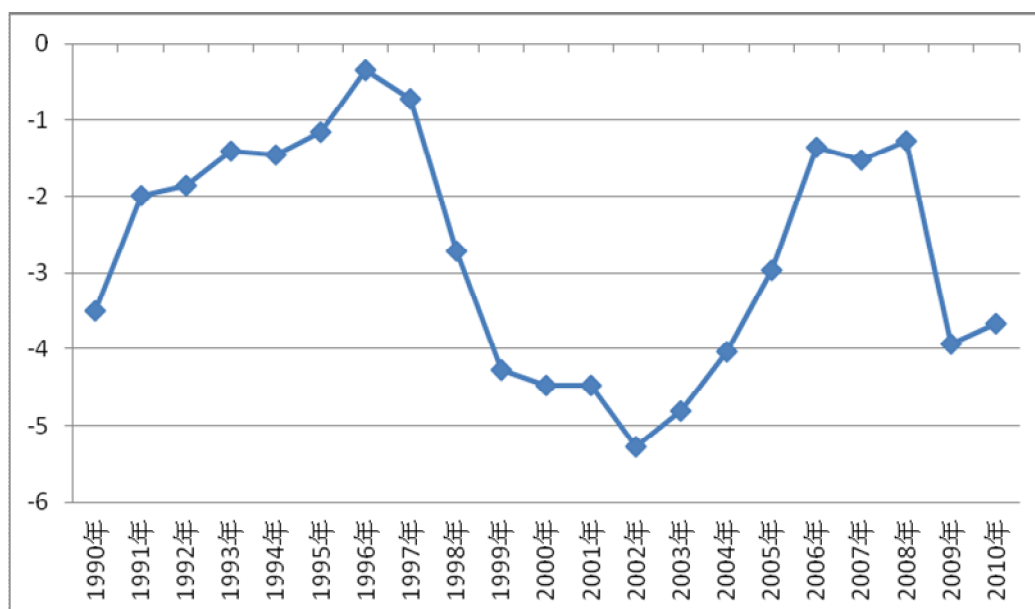


圖 6-14：菲律賓預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

菲律賓的預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例二十年來範圍約在 -5.5%~-0.5%之間。由 1990 年的-3.5%逐年攀升，至 1996 年到最高峰，之後的七年劇烈向下遞減，2002 年才又逐年回升，2009 年後再度惡化；最高值為 1996 年-0.4%，最低值 2002 年的-5.3%。而 1990 年至 2000 年的平均為-2.2%，2001 年至 2010 年的平均則為-3.3%。

(四) 公共債務佔 GDP 之比例

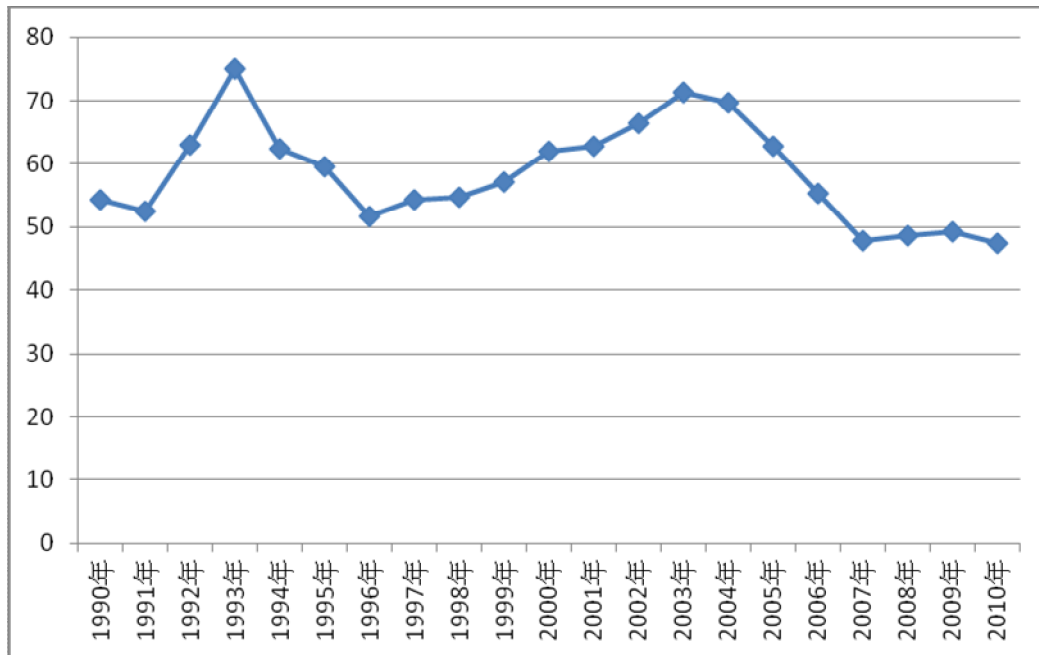


圖 6-15：菲律賓公共債務佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

菲律賓的公共債務佔 GDP 的比率二十年來的範圍約在 40%到 80% 間，1993 年達到最高峰 74.9%，而後逐年遞減，至 1996 年後又逐年上升，至 2003 年達到 71.385%的次高峰後，又逐年遞減，至 2010 年時達到最低峰 47.3%。1990 年至 2000 年的平均為 58.8%，2001 年至 2010 年的平均則約為 58.2%。

二、菲律賓之財政透明度概況

菲律賓屬於總統制的國家，行政、立法、司法三權分立；總統與副總統是由直接民選產生，總統同時為國家元首、行政首長及三軍統帥，也因此行政權屬於總統。立法部門屬於兩院制國會，設有參議院與眾議院，參議院議員二十四席，眾議院則為兩百五十席。司法部門

中則是包含最高法院和依法設立之上訴法院、地方法院、廉政法院及回教法院等。在菲律賓的預算過程中，以其預算與管理部（**Department of Budget and Management, DBM**）為主要角色。菲律賓每年的預算作業過程如下（徐岱源、李培源，2010；DBM, 2010）：

（一）三、四月，由各部門考量並預測經濟情況與收入後，擬訂中程支出架構及其他有關預算草案之文件。

（二）約五月時由預算管理部向政府機構發出準備預算通告，並指出未來經濟與財政目標的方向，及行政部門預算案的上限。

（三）此時各行政機構對於過去的預算進行評估、提出未來支出提案，並參與技術性預算會議。

（四）於六月時由預算管理部內部、及其與政府部門將做多次討論，預算管理部會評估各部門預算並建議支出之額度，並在七月核定最後各部門支出額度。

（五）各部門再對於支出額度提出申訴後，預算管理部會將完成的草案提交總統及預算協調委員會，經裁定並於總統發表國情咨文後作最後認可，整個預算案將在七月底左右整個完成。

（六）八月初預算案送眾議院審議，並在八至九月眾議院撥款委員會逐項審查該預算案；十月初眾議院修訂、刪除後並通過該預算案。

（七）十二月初參議院修訂後通過該預算案並組成兩院議事委員會，以協調參、眾兩院之版本，並表決通過經協調後之預算案。

（八）最後於十二月底經總統簽署後公告成為法定預算，總統亦可否決特殊個別項目之撥款。

而 IMF 在 2004 年的財政 ROSC 報告中，指出菲律賓在政府採購實務、會計、現金管理、內部審計與收入預測上皆有所改進，但數據品質、準時度與涵蓋範圍上仍需要加強。從菲律賓的「國際貨幣基金組織第四條磋商」來看，在接下來幾年的發布中，很明顯的看出其預算報告仍建立在「義務性的基準」上，如赤字的報告以現金會計為基礎，使得預算和結果很難進行比較。不過，2010 年 IMF 報告的數據

附件中指出，菲律賓引進了有關帳目的一套新的、標準化的計畫，並且實施了其電子化的「新政府會計系統」，這套系統「促進了所有層級政府之財政部門在年度財政評估報告的編輯」。

雖然自 1996 年起菲律賓便簽訂遵守 SDDS，然 IMF 認為，從財政諮詢監督的層面而言，菲律賓公布的數據資料雖屬充分，仍有一些缺點。OA 指出，菲國在國有資產私人化上的透明度仍然欠缺，且只有被認為是投資者才能夠獲得這些國有資產的重要資訊。菲律賓嘗試進行改革，包括在 2006 年總統提出之憲法修正案中希望能夠透過由單一國會制度取代現有國會兩院制的方式以打破行政立法僵局（但根據美國國務院 2010 年四月所做之背景報告，國會仍維持兩院制）。儘管還是有些阻礙，OA 指出菲律賓仍持續進行為求透明化的幾項措施，特別是在政府採購過程及監控國有企業之表現的兩方面上。從過去的歷史而言，國有企業的補貼通常都是在預算之外進行處理，但是現在越來越能在一般預算中看到這些補貼內容的出現。在財政激勵架構（fiscal incentive framework）上，「如何進行更有效率的改革」在國會中產生激烈的辯論，包括對於稅法的簡化等。根據 OA 的報告，隨後通過的財政透明化法案「將限制租稅法案通過的數目」，且「結束國營企業所造成之政府自動保證的義務」。菲律賓公開的預算文件包括行政部門預算草案、年度報告、年中報告、年末報告、審計報告及已制定之預算等。根據 OBS 的報告，預算計畫書提供了一些詳盡的資訊，也將預算的稅收和支出計畫公開給公民大眾，但人民要追蹤支出、借貸與收入並不容易；而年度報告與年中報告缺乏特定重要的訊息，應該增進其中所包含的資訊量才有助於課責；年末報告對於何者是先前預算計畫中所預計的部分、及其和實際花費與獲得之收入之間有何不同並沒有提供適當的解釋。

在菲律賓的特定資訊揭露中，每一年的預算案都是經由「中程菲律賓發展計畫（Medium Term Philippine Development Plan, MTPDP）」在政府設定之廣泛總體經濟架構所提出，而其對未來幾年所使用之總體經濟假設皆被包含在財政支出與資源預算（Budget of Expenditures and Sources of Financing, BESF）之內，但預算所使用的計量模型並不

主動公開。同時，菲律賓政府會製作對於社會安全系統的精算與回顧，以建立儲備金的使用及對於退休金給付與給付進行調整的需求，以確保系統能夠長時間進行償付。另外，政府基金可以讓個別部門在預算估算上使用，包括部會首長、政府部門與公營企業，但都必須向 DBM 提出申請。這些估算建立了一套準則，規定了提交計畫的花費上限、現在所能運用的花費、資本花費、收入來源與或有負債。這些估算將會提交到國會作為預算案中國家支出計畫（National Expenditure Programme, NEP）與財政支出與來源預算（Budget of Expenditure and Sources of Financing, BESF）的一部分。政府單位與企業必須將或有負債的流動納入其年度預算估算中，並且定期向財政部次長（the secretary of finance）報告其所簽訂之政府擔保契約的情況。公部門綜合財務狀況表（The Consolidated Public Sector Financial Position, CPSFP）包含了所有準財政行為（quasi-fiscal operations）與預算外或有負債（extra-budgetary contingent liabilities）；而預算支出與財政來源報告也載明了債務積累與奠基於國家政府之假定的或有負債。雖然決定與銀行存款的保證方案、公務人員退休金方案的未提存負債（unfunded liabilities），關於 BOT（Build-Operate-Transfer）合約風險的保證、以及擴大對政府所擁有（或控制）之企業（Government Owned and/or Controlled Corporations, 以下簡稱 GOCC）與政府財政機構的貸款保證等幾項與財政行為有關的契約精確程度等都是十分困難的工作，但財政部希望能掌握所有有關或有負債的財政來源以包含在其對預算估算的工作中。菲律賓簽署了 SDDS，並且達到了其必須定期、涵蓋特定範圍與準時發布報告的要求，中央政府運作的相關資料皆透過前述提及之 CPSFP 這項綜合的標準所呈現，區分收入、支出、損益平衡與財政部門，而支出的分類又可分成經濟類、功能類與行政類；在債務的資訊上則包括所有國家政府部門的負債，並由債務的期限、債務持有人在國內或國外定居、以及債務發行者（例如發行政府擔保的政府機構與 GOCC）等三種分類方式進行區分；而在財政資訊上一方面透過公部門進行統一發布，另一方面也依照國內與外部財政來源的區分，由中央政府與主要政府所有企業分別發布。CPSFP 提供了菲律賓政府公部門財政活動的最正確資訊，同時也因為包含許多政府在

資產平衡項目中的或有負債資訊而使其更為可信。

2006 的 OA 報告中指出，菲律賓國家統計合作委員會（National Statistical Coordination Board, NSCB）、國家經濟與發展局（National Economic and Development Authority, NEDA）、與預算財政部已經在過去時常出現較為樂觀的收入預測上有所努力改進，同時 DOF 也依照 2001 年版政府財政統計手冊進行政府財政數字的編輯與完善。審計委員會（Commission on Audit, 以下簡稱 CoA）成立了一個特別工作小組來改善各政府單位在統計數字上的調合狀況。OA 發現菲律賓政府與其轄下的各單位部門以及 GOCC 都是受 CoA 所審計監督的，依據行政法規（Administrative Code）的規定其擁有權限在必要時使用額外的方法以找出不合適的內部控制。憲法第四章給予 CoA 最終權威以決定採取何種方法與標準進行審計工作。該章更進一步指出 CoA 的主席與委員是由總統指名、任期 7 年。根據 OA 的報告，CoA 委員的七年任期與總統六年任期的不同步情形可以給與 CoA 委員一定程度的獨立性。更進一步來看，CoA 現在採取流動的審計單位以減少審計人員與其所負責計畫可能建立起來的關係並保持客觀性。除此之外，OA 的報告也指出 CoA 採取了一種「參與式審計計畫」，與公眾組織合作以促進政府審計過程的透明度。另外，憲法中規定 CoA 應該每年都向行政單位與立法單位提出一份有關政府運作與財政狀況的年度報告，OA 發現這項每年度報告中包含了某些執行狀況不如預期的資訊。在 CoA 報告出爐後的兩個月內，政府各級單位與 GOCC 如有不足的應該立即採取改正行動，並且回報其所採取的措施或是處理問題的過程。

在審計的部分，菲律賓確實製作了年度審計報告，但是文件中並沒有對於其審計建議如何執行提供任何資訊；除此之外，最高審計機構的獨立性還可以再加強。不過除了政府部門之外，公民大眾也可參與預算過程。事實上菲律賓已是東亞國家中幾個具有「參與式預算」的國家，其有完善的法律架構來保證施政的透明度，包括預算決策過程。1987 年的菲律賓憲法使國家公開所有交易狀況，包括跟公眾權利有關的事務，並提供人民有權接觸公共資訊。1991 年的地方政府讓這項憲法權力更為拓展，透過讓非政府組織的代表加入來保證地方政府

資源的分配與計畫和政策的執行能夠依照人民的需求來做。雖然這項做法並沒有包括地方社會在地方預算過程的參與，但也確實要求地方政府將這些資訊公開在容易取得的平台。更有甚者，沒有一個有關「資訊取得」的立法產生，不過菲律賓的憲法與公民法案（**Constitution and Republic Act**）第六七一三號確實提供了公民大眾對於資訊取得的權利。而 OBS 亦指出國會並沒有舉辦有關預算的公聽會以讓民眾能夠參與等等的缺失。

為了促進財政透明、公開，菲國政府在 2010 年八月起推行地方政府的資訊公開，要求各地方政府必須發布關於資金使用及施政計畫實行的報告，並於今年(2011)的國家預算案(National Budget)中正式規定中央各部會需將他們的預算、財政及績效指標的資訊公開於網站上以供民眾檢閱。而為了強化預算過程的公開及民眾參與，菲國的預算當局負責發布人民預算(People's Budget)，以摘要的表格向人民簡述國家預算的架構。此外，根據菲國遞交政府公開夥伴(OGP)的政府公開行動計畫(Action Plan)¹¹，該國六個中央部會與三間國營事業於今年(2011 年)首度試行參與式預算，在籌編 2012 年的單位預算中，加入公民社會(CSOs)諮商的過程。電子化政府的推行也是菲國重要的財政透明改革政策，除了強化於 2000 年就建置的電子採購系統(PhilGEPS)的招標功能、開放更多廠商註冊之外，菲國的預算當局於 2011 年的六月提出電子透明與客則倡議(Electronic Transparency and Accountability Initiative)並根據此倡議建立一套公佈預算的資訊系統(eTAILS)以利即時公開法定預算的數額。

有感於現有的審計系統不夠獨立與完善，菲國在政府公開行動計畫中承諾將於 2011 年年底完成國家基礎建設的社會審計(social audit)的制度—由國家審計委員會、行政部門及公民社會三方所組成的「A 夥伴」(A Partnership)共同稽查，並於 2012 年實施。同時為了強化內部控制機制，菲國也承諾將在 2011 年年底前全面頒布菲律賓政府內部控制手冊(Philippine Government Internal Audit Manual, PGIAM)，並

¹¹ <http://www.opengovpartnership.org/countries/philippines>

對九個重要的政府部門再發布內部控制指導原則(National Guidelines on Internal Control System, NGICS)。菲國政府現正在建置類似美國財政透明 2.0 的網站，名為 Budget ng Bayan，以做為與民眾分享政府預算資訊的平台。這個網站將於 2012 年 3 月首度推行，並在該年 12 月完成全面推行。最後，為了強化財政管理的效率，菲國計畫於 2016 年完成建立財政管理資訊系統(Government Integrated Financial Management Information System, GIFMIS)，以公開政府的財政監督資訊。

第五節 泰國

一、泰國之財政概況

(一) 歲入佔 GDP 之比例

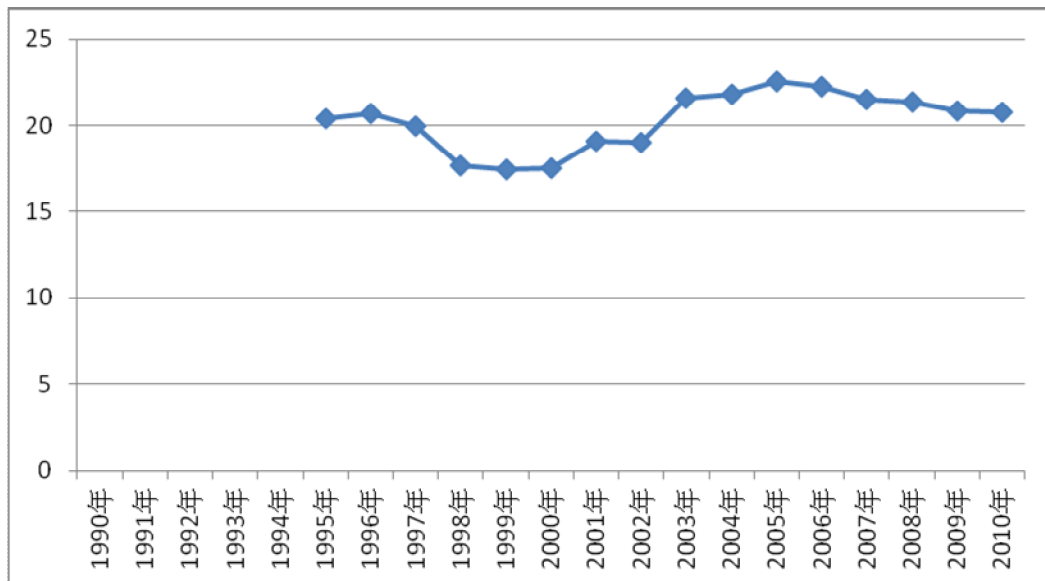


圖 6-16：泰國歲入佔 GDP 之比例

資料來源：IMF (2010)

泰國的歲入佔 GDP 之比例資料從 1995 年開始，其比例範圍約在

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

17%~23%之間，大致上呈現逐年遞增的趨勢，其中 1997 年至 2002 年略為下降。最高峰為 2005 年 22.6%，最低峰為 1999 年 17.5%。而平均值來看，1995 年至 2000 年的平均約為 19%，2001 年至 2010 年的平均則約為 20.1%。

（二）歲出佔 GDP 之比例

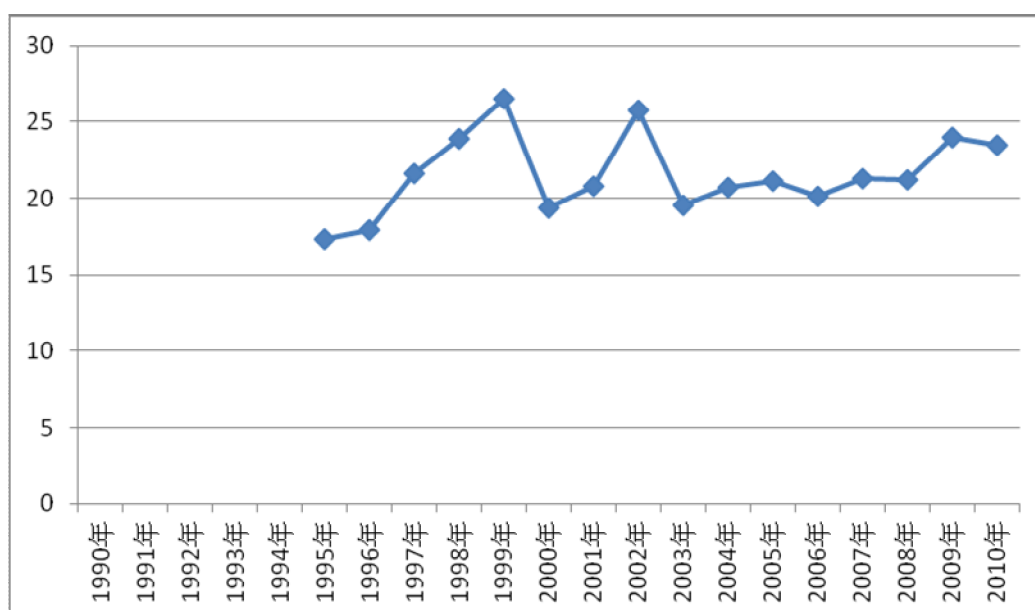


圖 6-17：泰國歲出佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

泰國的歲入佔 GDP 之比例的比例範圍約在 17%到 26%之間，大致上呈現逐年遞增的趨勢，其中 1996 年至 2003 年之間有兩次起伏較大的擺盪。最高峰出現在 1999 年 26.5%，最低峰為 1995 年的 17.3%。1995 年至 2000 年的平均值為 21.1%，2001 年至 2010 年的平均則約為 21.9%。

(三) 預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

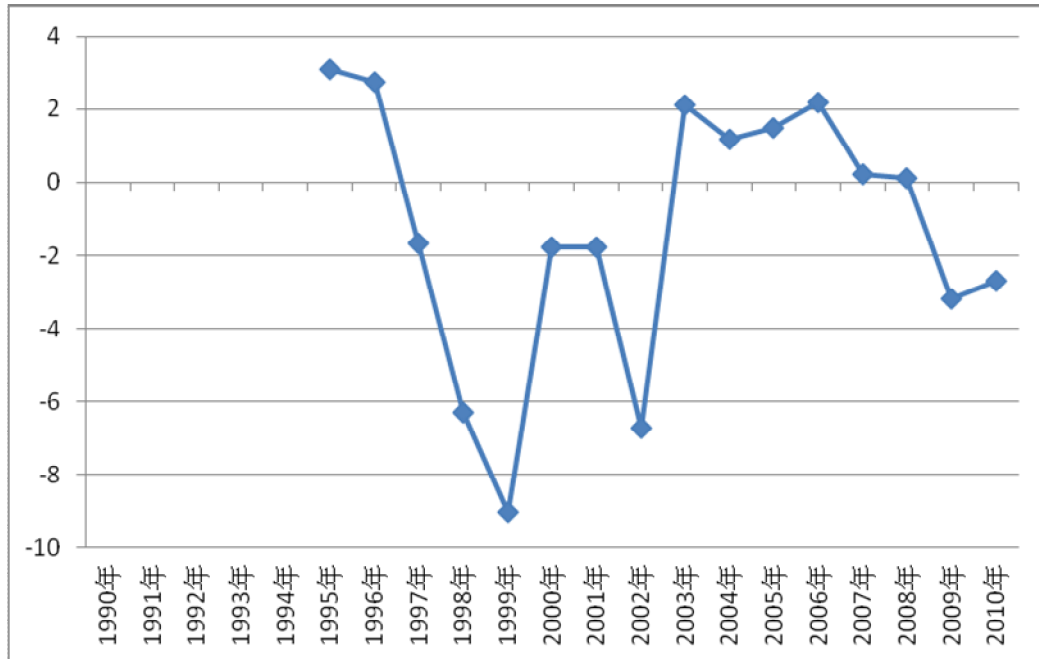


圖 6-18：泰國預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

泰國的預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例範圍約在-9%~3%之間之間，呈現來回擺盪的趨勢，其中最高峰為 1995 年的 3.1%，最低峰為 1999 年的-9%。1995 年至 2000 年的平均約為-2.2%，2001 年至 2010 年的平均則為-0.7%。

(四) 公共債務佔 GDP 之比例

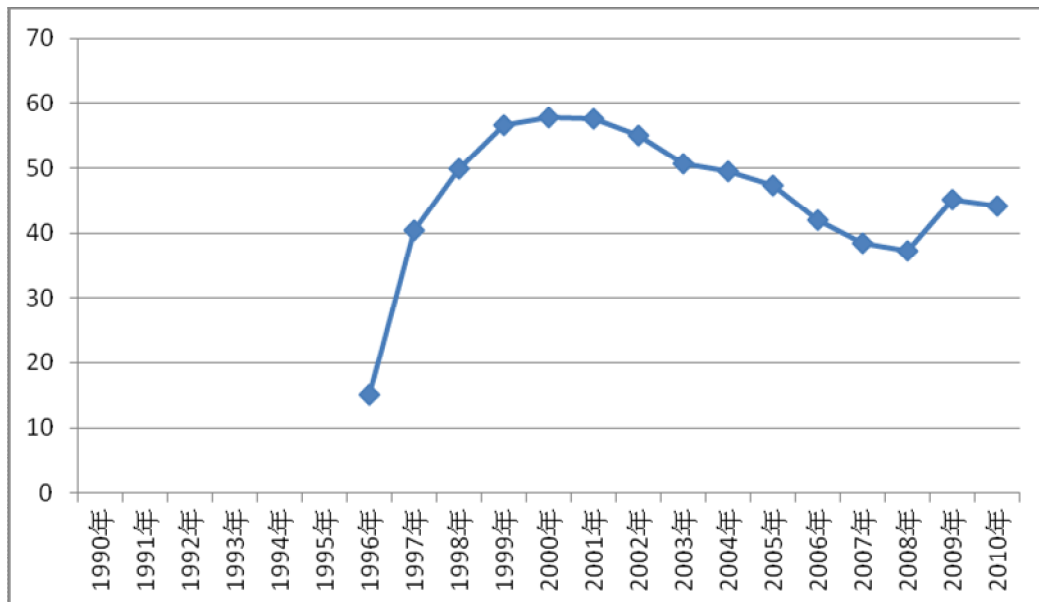


圖 6-19：泰國公共債務佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

泰國的公共債務佔 GDP 之比例範圍約在 15%~58%之間，呈現從 1996 年大幅爬升至超過 40%、先遞增後遞減的趨勢，其中最高峰為 2000 年的 57.8%，最低峰為 1996 年的 15.2%。從平均值來看，1996 年至 2000 年的平均約為 44%，2001 年至 2010 年的平均則上升為 46.7%。

二、泰國之財政透明度概況

泰國為一個君主立憲內閣制國家，採行政、立法、司法三權分立制。實際掌權者為首相，一般由眾議院聯合政府（多數黨派領袖）出任，再請國王指定。議會由參議院（Senate）及眾議院（the House of Representatives）兩院組成。泰國主要參與預算制定的機關有泰國銀行，負責規劃貨幣政策和維持貨幣的穩定；財政部負責蒐級政府的收

入及管理總體經濟的政策；國家經濟和社會發展委員會（National Economic and Social Development Board, NESDB），除了負責中央計劃的機關，還掌管年度及五年計畫的評估，另外尚須負責協調、監督及評估執行的成果；預算事務處（the Bureau of the Budget, BOB）則負責規劃年度預算及監督部門預算的籌畫，還握有對部門預算規畫的同意權。泰國的預算在 BOB 的領導下，將以上這四個機關形成一個緊密的會議，一旦預算被內閣同意後，預算事務處就可以同意經費的發放，並同時監督結果。泰國會計年度為十月制，由十月一日至隔年九月三十日，預算過程包含了（一）編制（二）規畫（三）辯論與同意（四）執行（五）監督（六）評估等這六個階段（Bjoern, 2009: 162-173）。

在預算書方面，OA 在 2006 年的報告指出泰國表現不錯，惟有些地方仍有待加強，泰國的年度預算架構缺乏特殊財政計畫的細節資訊揭露。在政府的變革上，預算事務處發展出了中程的預算支出架構（Medium Term Expenditure Framework），以四年為期，於 2005 年開始適用。財政政策辦公室（the Fiscal Policy Office, FPO）類似政府的智庫，負責政策的運作及政策推薦。OA 認為泰國的預算課責及監督不夠明確透明、財政報告不理想及缺乏固定性的預算傳遞系統及年中報告。OA 的報告亦指出泰國遵守了「資訊公開的原則」。公開的資料在時效方面有待加強，泰國會在網路上公開預算資訊，公開的項目包含預算平衡、收入細節、支出及政府公債。1997 年亞洲金融風暴使泰國面臨財政危機，故泰國開始發展財政透明制度，尤其在資訊揭露的部分。但 OA 指出泰國中央政府的資訊公開雖然有達到一定的標準，但地方財政的資訊揭露明顯不足，尤其在時效方面落差很大。泰國在公開資料的完整性方面在法律上已有確切的規定，泰國的國家統計辦公室（National Statistical Office of Thailand, NSO）負責蒐集有關的資訊。在 2006 年 IMF 的 ROSC 調查中，提到泰國政府在 1996 年八月簽訂遵守 IMF 的 SDDS，之後泰國政府有確實遵守這個規範，這份調查也指出泰國政府擁有一個有效的總體經濟學統計系統，並對其政策決策有很大的幫助。

泰國在 2006 年至 2009 年之內政治上屢遭變動，但依然致力於財

政透明度的發展。在 2006 年 9 月時泰國發生了一次軍事政變，之後由國家安全會議（Council of National Security, CNS）掌權，這個機關掌權後對泰國的政治並未造成太大的影響，但經由 OA 的調查發現，國家安全會議使泰國政府更加堅定的邁向財政透明化、公平正義、經濟及效率的目標。泰國政府在 2006 年九月針對財政透明度制定了幾項法案，法案包含泰國銀行法案（Bank of Thailand Act）、貨幣法案（Currency Act）、財政制度法案（Financial Institutions Act）、存款保險機關法案（Deposit Insurance Agency Bill），而這些法案須要透過全國立法議會（National Legislative Assembly, NLA）通過制定，其也於 2007 年 9 月正式的通過了這幾項法案；之後國家立法議會即改制為國家議會（National Assembly）。2008 年三月時泰國銀行法案與財政制度法案開始實施，而另外兩個法案仍等候施行，根據 OA 的調查，這些法案應該可以幫助泰國政府更加符合 IMF 的財政透明規範。在財政的角色及責任的明確界定方面，2006 年 OA 對泰國做了透明化的評價，根據 1997 年的泰國憲法規定，認為泰國在法律制定上遵守了「確認角色及責任」的原則。泰國政府的憲法明確制訂出了行政、立法及司法在財政上的角色，對不同的政府部門也有明確的分工。泰國 1997 年的憲法於 2006 年已遭新的軍事政府廢止，新憲法於 2007 年上路。儘管新的憲法在財政政策上有重大的變革，但基本的層面並未變動，政府各個部門在財政上的角色依然透明且清晰。

在特定揭露事項部份，泰國預算事務處發展了中程的預算支出架構（Medium Term Expenditure Framework），以四年為一期，經濟假設（Economic Assumption）為其重要的參考依據，在泰國的網站上國民可以得到國家預算平衡、詳細的收入、支出及債務的資訊。雖然在 1997 年經濟危機之後，IMF 致力於幫助泰國財政邁向透明化，但稅式支出（Tax Expenditure）、或有負債（Contingent Liabilities）及以季為單位的財政活動仍未全面公開。

在審計的方面，泰國的審計機構獨立性在法律上已確立，自 2007 年的憲法實施後，國家審計委員會（State Audit Commission）和審計長公署（Auditor General）在執行國家審計業務時已具備了獨立及中

立的精神，及審計人員經參議員推薦並由國王指定。1979 年的國家審計法案（State Audit Act）確立了審計長公署（Auditor General）的責任，泰國的預算審計報告由審計長公署（Auditor General）及主計長公署部門（Comptroller General's Department）出版，並公布於網站上。泰國人民基本上並無法參與預算的制定，亦無法參與審計及課責的過程（Bjoern，2009：162-173）。

第六節 越南

一、越南之財政概況

（一）歲入佔 GDP 之比例

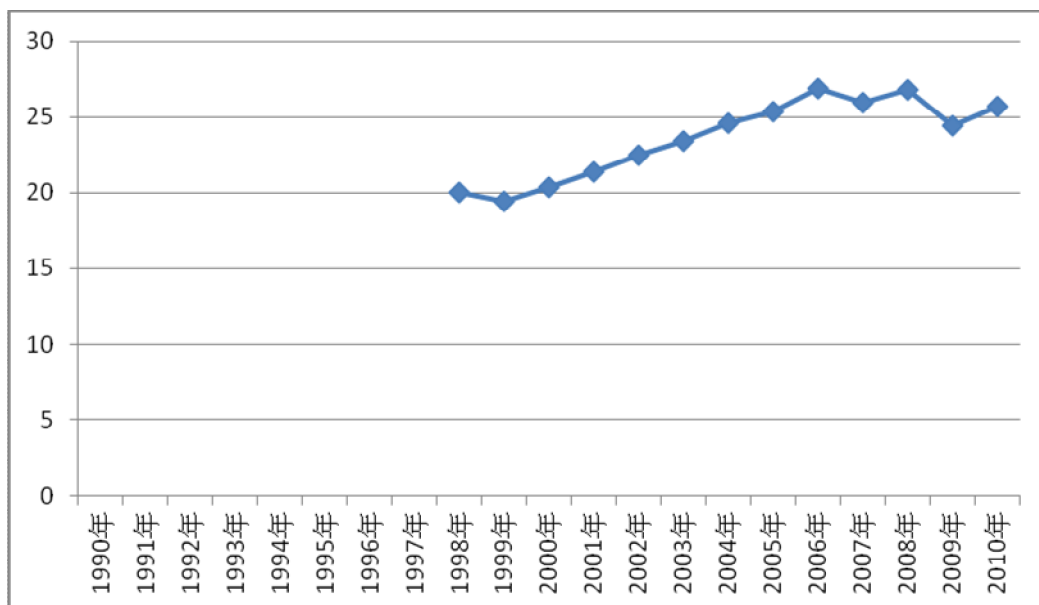


圖 6-20：越南歲入佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

越南的歲入佔 GDP 之比例資料從 1998 年起，比例範圍約在 19%~27%之間，大致上呈現逐年遞增的趨勢，其中最高峰為 2006 年

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

26.9%，最低峰為 1999 年 19.4%。1998 年至 2000 年三年的平均約為 19.7%，2001 年至 2010 年的平均則約為 24.2%。

(二) 歲出佔 GDP 之比例

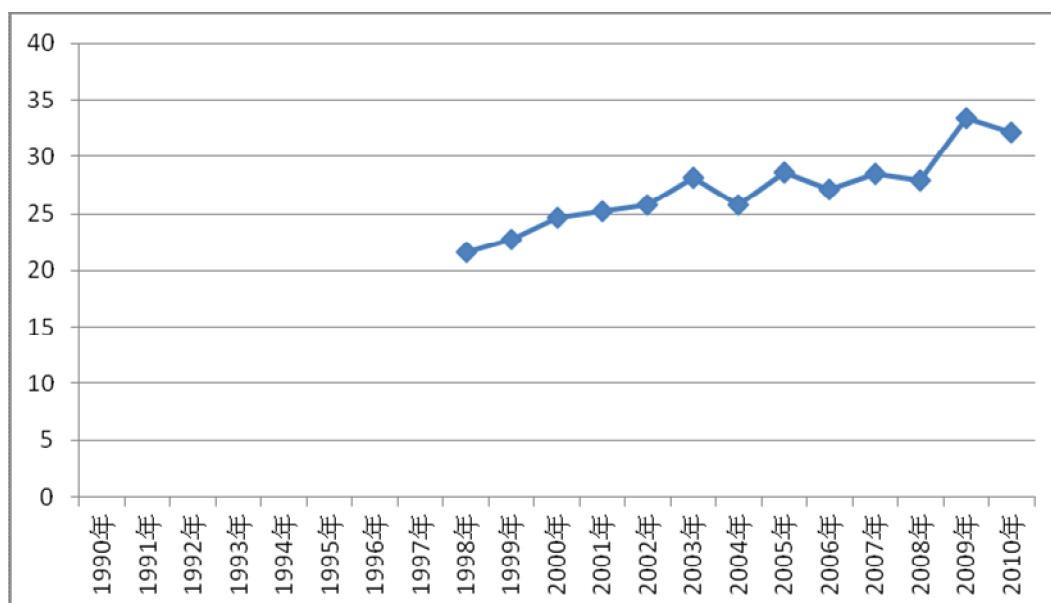


圖 6-21：越南歲出佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

越南的歲出佔 GDP 之比例範圍約在 21%~34%之間，呈現逐年遞增的趨勢，其中最高峰為 2009 年 33.4%，最低峰為 1998 年 21.6%。1998 年至 2000 年的平均約為 23%，2001 年至 2010 年的平均則約為 28.3%。

(三) 預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

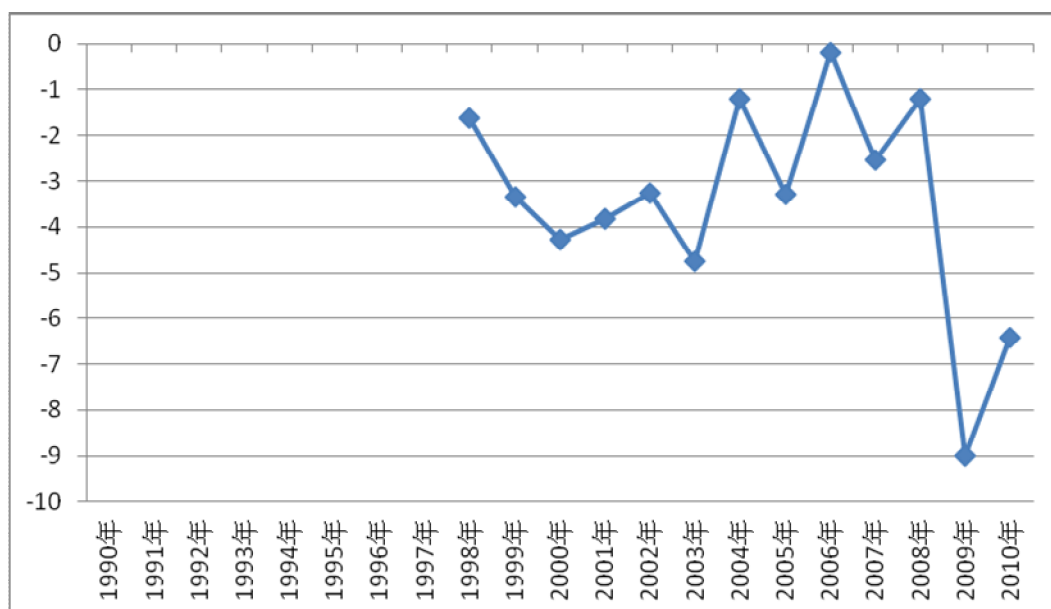


圖 6-22：越南預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

越南的預算賸餘或赤字佔 GDP 之比例比例範圍約在-9%~0%之間，呈現上下擺盪的趨勢，2008 年至 2009 年劇烈下降。其中最高峰為 2006 年-0.2%，最低峰為 2009 年-9%。1998 年至 2000 年的平均為-3.1%，2001 年至 2010 年的平均則為-3.7%。

(四) 公共債務佔 GDP 之比例

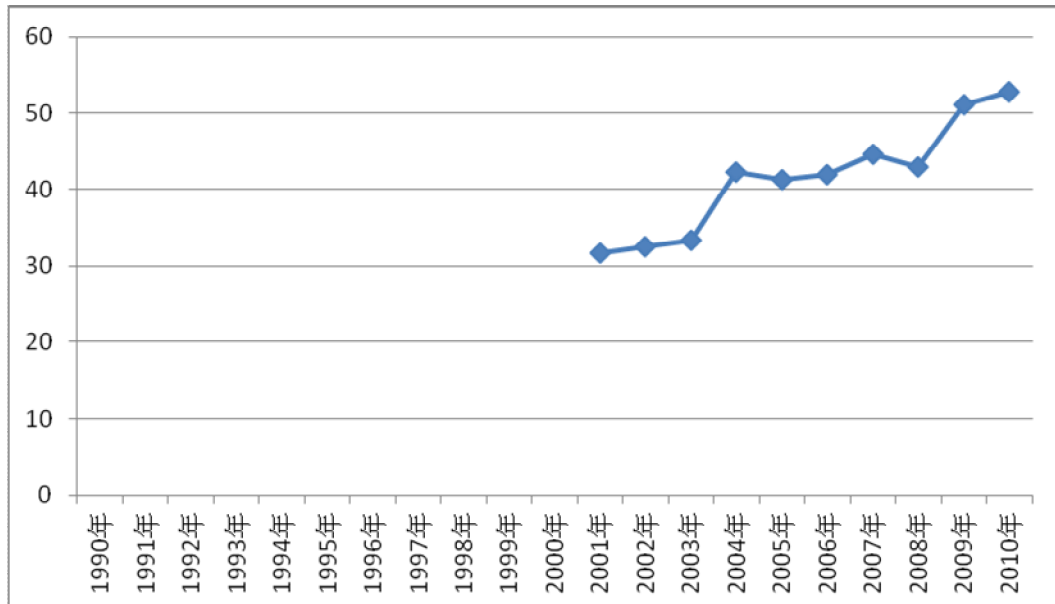


圖 6-23：越南公共債務佔 GDP 之比例

資料來源：IMF（2010）

越南的公共債務佔 GDP 之比例資料較少，從 2001 年起，範圍約在 31%~52%之間，呈現逐年遞增的趨勢，其中最高峰為 2010 年 52.8%，最低峰為 2001 年 31.7%，而 2001 年至 2010 年的平均為 41.4%。

二、越南之財政透明度概況

越南為一黨專制的共和國，採行政、立法、司法三權分立制，政治上由越南共產黨執政，越南共產黨是國內唯一的合法政黨，對立法、行政、司法權都有直接的掌控。越南預算過程的主要參與機關包含財政部、投資計畫部(Ministry of Planning and Invest)、國民大會(National Assembly)及首相，其採一年制會計制度。

越南的國家預算法於 1996 年開始制定，此法案使越南的預算有明顯的進步，並同時促進了政府的生產力，讓整個預算更有時效性及分

析性。在 1999 年時，IMF 指出越南並沒有遵守財政政策透明化的最低標準，認為越南必須要對財政透明政策有所改善，但也同時肯定了越南有邁向財政透明度的改革決心。到了 2000 年，聯合國開發基金會積極介入越南政治，並且希望改變越南的國家管理方式，使其能改採民主原則來作為國家管理及運作方式，進而提高行政部門的課責性、透明公開性和民眾參與的基本概念。近幾年來越南開始致力於財政透明的改善，越南於 2002 及 2003 年間年通過了新的國家預算的法案，此法案較 1996 年的國家預算法有更進一步的規範。而到了 2007 年，IMF 的報告指出新的預算管理法果然對增進財政透明度有正面的貢獻，使各個政府部門有一個統一的預算規範，越南政府也持續致力於公開國家的年度預算、公有層面的預算、執行預算分類系統、開始實施審計制度、準備忠誠的支出架構、引入財政管理系統以及製作財政報告書。在財政角色及責任的明確界定的方面，在 2003 年 IMF 的調查發現越南的預算權力是相當分散的，財政部負責一般的預算，而計畫投資部則負責資本性預算，首相及行政部門則負責執行預算。2005 年 IMF 調查出越南有進行改革的計畫，改革計畫包含減少貧困、成長策略、十年社會及經濟發展計畫。IMF 提供越南許多的改革建議，世界銀行也被視為帶領越南政法改革的動力。2010 IMF 報告中顯示新的國家預算法案正在籌備，2013 年有機會開始實施並對越南產生正面的影響，並確立政府各級的財政責任。儘管如此，越南在 2010 的 OBS 僅達到 14%，這代表政府的透明度仍顯不足，但比起前幾年而言是有進步的。其 2006 年的 OBS 僅達到 3%；2008 年為 10%。越南持續進行著財政透明化的工作，其中的一個重要動機為越南需要減少國家財政計畫的不確定性。根據 IMF 建議越南需要快點公開政府的支出及借貸計畫，如此一來總體經濟的市場也才會穩定，越南也必須要建立一個財政管理制度。而有一個相關的新法案預計會從 2013 年的一月開始實施，內容包含採用中程的預算計畫及引進績效預算制度；這個法案也可以進一步確認各個政府層級的預算責任。越南運用現金為基礎的編列方法，編列政府財政資料，在資料正確性及財政審計獨立的保證原則下表現不足，期待 2013 年實施的新法來改善。而越南在網路上揭露相關的國家預算訊息是不足的，因此世界銀行與越南合作，以改善

其資訊公開程度，在財政部網站中公布了月、季、年度的政府運作資訊，但這些資訊就代表了所有層級的政府，預算之外的訊息都沒有公開，國營企業及預算之外的基金亦不在公開之列。總而言之，越南在公開預算過程的面向上是屬於資訊不足的，財政預算不公開影響了人民對政府課責的權利，對公共財產的管理也有不良的影響。

在審計方面，越南的最高審計機關（The State Audit of Vietnam, SAV）是由國家議會所成立的財政控管單位，是獨立運作且受法律所約束。其主要工作為對於使用國家預算、基金與財產等單位進行審計，包括決定其年度審計計畫並製成報告，並在正式開始審計前提交國民議會與政府；設計審計工作進行，並對國家預算的估計、與決定中央預算分配與國家重要計畫的施行方法、批准國家預算的決算等項目上與經濟委員會、財政與預算委員會與其他國民議會中的單位、及政府相關部門共同考量並回顧後向國民議會提供意見；同時其必須向國民議會、國民議會常設委員會，報告其年度審計的結果以及其審計建議的執行狀況，將其審計報告提交至國民議會中的民族委員會（the Council of Nationalities）與其他委員會、國家元首、政府、首相，並且提供其審計結果給財政部、被審計之地區的地方人民議會以及他由法律所規定必須上繳的單位，再依據國家審計法第五十八、五十九條及其他相關法律之規定撰寫並發布其審計報告的公布。審計報告可分類成四部分：個別單位審計報告、國家預算財政審計報告、年度審計報告、特別審計報告等，這些審計報告主要是交由國民議會用以考量與決定國家預算計畫、國家預算在中央層級的分配、國家層級重要計畫所獲得的國家預算分配、國家預算最終結果的認可通過，以及國家預算執行程度、國家貨幣與財政政策、國民議會對國家預算、國家計畫、社會經濟發展計畫以及其他重要資金花費等等相關決議的監督功能；在地方上，地方人民議會用以考量決定並監管地方層級上的國家預算計畫使用，並且認可通過地方政府預算最終結果。而受審計之單位必須依據 SAV 所有建議與結論以改正其在財政結算報告與任何其不合相關法律之部分。它們同時必須使用合適的方法以改正那些 SAV 所指出與建議之其運作上的缺失。在審計的時程上，個別單位的審計

報告應在完成審計工作後的四十五天由審計總長審核後由 SAV 向相關的被審計單位所提出；在特殊狀況下實現可以延長但不可超過六十天；並且必須在報告完成後的三十天內公開。而國家預算最終結果審計報告與年度審計報告應該由 SAV 向國民議會、國民議會常設委員會、民族委員會與所有國民議會下的委員會在財政年度結束後的十六個月內提出，這些報告同時也必須交給總統、政府與首相；而年度審計報告與審計結論與建議之執行的報告應在國民議會通過國家預算最終結果當日之後的三十天內公開。最後，這些報告在 SAV 製作之後以下列形式公開：招開記者會、在公報與媒體上公開，或是在 SAV 的網站與其他公開的管道上發布。目前經過長久的財政改革後，越南開始在 2006 年公布了年終的審計報告，而 2010 年後已公布年中及年度的審計報告，顯現出其在審計工作上的努力。

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

第七章 跨國比較結果

為了選取適當的財政透明化的觀察指標，本研究檢視了兩個主要國際組織所進行的財政透明化問卷調查的資料--OECD 的「預算實務與程序調查」和 IBP 的「預算公開調查」的問卷內容，¹²藉以進行 APEC 二十一個會員經濟體的財政透明化之檢驗。本研究以這兩個問卷資料庫的問題為基礎，由其中篩選出與 OECD「財政透明化最佳實務」規範一致之問題，來作為國際比較之評鑑。根據此一原則所篩選出來的比較指標共有四十五項（如表 7-1）。

在表 7-1 當中，本研究依據 OECD 和 IBP 的問卷結果，判斷每一個經濟體的預算制度設計和運作情形是否遵循財政透明度指標，而將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來加以分析，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。原則上而言，標示為「完全遵循」之項目表示該經濟體之實際預算過程完全符合 OECD「財政透明化最佳實務」的規範；標示為「部分遵循」之項目則表示該經濟體僅遵守最佳實務規範中的一部分，但未完全遵循；而標示為「未遵循」的項目則表示該經濟體之實際預算過程與最佳實務所描述的規範完全不符，或者該經濟體未提供最佳實務中列為應具備的財政資訊。例如：最佳實務 1.1.2 之內容為「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」，若根據 OECD 或 IBP 問卷結果可知該經濟體之預算案於會計年度開始前三個月以前便將預算案送交議會審議，且議會亦於

¹² OECD 之「預算實務與程序調查」問卷係由各國預算官員自行填答有關預算制度和預算實務的相關問題，直接在 OECD 網頁上予以公開。IBP 的 Open Budget Survey 程序比較複雜，先由一位 IBP 研究人員針對某個國家的預算公開情形進行研究，並負責填答該國之問卷，費時約五個月；然後 IBP 要進行審查，包括與填答該份問卷的研究員進行討論及查證客觀資料；最後是由兩位客觀中立的匿名專家進行審查，才會公開該份問卷。

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

會計年度開始前完成預算之審議，則該經濟體於此項規範標示為「完全遵循」。若該經濟體之預算案於會計年度開始前即完成審議但預算審議的時間短於三個月，或者雖然預算審議時間超過三個月，但預算案通常未能在快計年度開始前完成審議，則該經濟體於該項規範便列為「部分遵循」。最後，若該經濟體之預算審議時間短於三個月，且預算案通常未能再會計年度開始前完成審議，則該經濟體於該項指標標示為「未遵循」。此外，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。

依照上述評估方式完成表 7-1 之後，本研究接著整理 APEC 各經濟體遵循比例較高的指標項目與遵循比例較低的指標項目，分別在本章第一節及第二節中予以說明。第三節則進行跨國比較，指出二十一個 APEC 經濟體當中，財政透明表現較佳的經濟體、以及財政透明表現較不理想的經濟體，並粗略檢視財政透明表現與該國國民所得之關係。

為節省內文篇幅，本章僅歸納高遵循度和低遵循度之指標，並概要比較評估經濟體的整體財政透明化表現。至於 APEC 各經濟體在每一項指標上的具體作法和表現為何，請參照附錄 7-1A、附錄 7-1B、附錄 7-2、附錄 7-3、附錄 7-4A 與附錄 7-4B。

第一節 高遵循度之財政透明化指標

本節所謂之「高遵循度」財政透明化指標，係指有超過一半以上（即達 11 個）的 APEC 經濟體能「完全遵循」的透明度指標。彙整表 7-1 內容可知，若以 OECD「預算實務與程序調查」和 IBP「預算公開調查」的問卷內容為基礎來進行判斷，則在本研究所檢視的 45 項財政透明度指標中，超過一半以上 APEC 經濟體都能完全遵循的財政透明

度指標共計 10 項。以下逐一說明之。

首先，就整體的預算書而言，大部份的 APEC 經濟體都能夠達成「預算書應涵蓋政府所有收支，包含了預算支出收入計畫、預算外支出、以及各種預算基金」（項目 1.1.1）之內容。不過仍然有些經濟體的預算書內並未披露完整的政府收支項目。

「預算案應在會計年度開始前三個月送交議會，且議會須在會計年度開始前完成審議」（項目 1.1.2）則是大部份的國家都能完全遵循的項目，而某些經濟體遲至會計年度開始前一至兩個月左右才送達議會，雖然可能未違反該經濟體之預算相關法令或內部規範，但因仍未達到 OECD 所認定的財政透明規範，這些經濟體被列入「部份遵循」的類別中。

「預算書應包括每一項收支計劃的詳細評論」（項目 1.1.3）也是大部份的 APEC 經濟體都能夠完全遵循的指標。然而回顧項目 1.1.1，部分經濟體雖能在每項列出的收支計畫皆有詳細的評論，預算書中卻可能未包含所有政府的活動。

關於「在可行範圍內，支出計畫應提供包括績效目標在內的非財務性績效的資訊」（項目 1.1.4），有 15 個 APEC 經濟體都提供了包括績效目標、績效衡量、評估報告，以及標竿指標等非財務性績效的資訊，未能做到的經濟體為少數。自 1940 年代績效預算興起以來，政府的績效亦成為評估政府施政品質的重要資訊，經過數十年來不斷的演進，各國政府也開始注意到非量化的績效指標，15 個經濟體在提出預算計畫的同時尚能注意到非財務的績效資訊，也是政府課責程度增進的一種表現。

在「支出應以總額法表達」（項目 1.1.8）的項目中，大部份的經濟體都能夠遵循。而與其相關的「支出應採機關別分類方式，輔以功能別和經濟別之分類」（項目 1.1.9）亦能為多數經濟體所遵循。在此指標的類別選擇上，只能以機關別的方式來進行支出的分類，未提供功能別和經濟別的歲入歲出資料之經濟體則列為「部份遵循」國家。

「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

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

項報告內容的真實性」(項目 3.2.1)之評估標準，則是經濟體內若有 80%至 100%的政府部會均設有內部控制單位，則得列入「完全遵循」之分類；未滿 80%的政府部會具有內部審計單位者，則評為「部份遵循」。有過半的經濟體 80%以上的政府部會均設有專責內部控制的單位，也顯示各國政府加強財政透明的決心。

另外，所有 APEC 經濟體的年終報告都能夠「遵循一般公認的審計原則進行審計」(項目 3.3.1)，並且大部份的經濟體(18 個經濟體)將「審計報告送交議會審查」(項目 3.3.2)。汶萊、新加坡、和智利等經濟體則將審計報告送交給最高行政首長，未經議會審查。

最後，「所有的財政報告都應公開，民眾可免費在網路上取得」(項目 3.4.2)的財政透明度指標，也是大部份的經濟體均能夠遵循的項目。有少數的經濟體，至今尚無財政透明或資訊透明的法律，或者雖有相關法源，但實際上的執行卻是非常困難。

綜合而言，APEC 的經濟體比較容易遵循的財政透明度指標集中在預算書的格式與內容、以及內控與審計原則部分。至於預算先期報告、財政月報、年中報告、年末報告、選前報告、長程報告、各種應揭露事項(含經濟假設、稅式支出、資產及負債、年金給付義務、或有負債等)與會計政策規範部分，則都還無法達到有半數以上的 APEC 經濟體完全遵循的程度。

第二節 低遵循度之財政透明化指標

本節所謂之「低遵循度」之財政透明化指標，係指有達到一半以上 APEC 經濟體(即達 11 個以上)被判為「未遵循」的財政透明度指標。彙整表 7-1 資料可知，在 45 項指標之中，「低遵循度」的財政透明度指標共計四項。以下逐一說明之。

首先，遵循度最低的指標首推「非金融資產—包括不動產和設備，應予以披露」的要求(項目 2.4.1)。財政報告中闡述政府的金融資產不難遵循，但關於不動產等非關現金流存資訊，若不包括「無資料」

的汶萊和日本，仍有多達 13 個經濟體未能達到應在財政報表中公開此訊息。依照現金會計制度，不動產與設備在購入時屬於政府的資本支出，但若依權責會計制度，此一現金的支出在當年可對列為等價的非金融資產，不會單獨列為支出；可列為收入或支出的則是這些不動產的增值或設備分年攤提的折舊。然而，無論各經濟體的財政報告依據的會計基礎為何，在財政報告中列出非金融資產的經濟體仍為少數，這使得政府的部分財政狀況得以隱藏，增加一窺究竟的難度。

其次，未能符合「應至少每五年發布一次長程報告，以評估當前政策的長期可持續性」的建議（項目 1.7.1）的經濟體有 11 個，也是一項較難達成的規範性指標。長程報告雖然隱含許多經濟與政策的不確定性，卻是調整現行收支政策的重要指標，面對未來可能的赤字情形得以及早做規劃與準備。更甚者，在支出常受選舉影響的民主國家，發佈長程財政報告可視為能增加政治課責度的機制，並能有效抑制候選人濫開對國家長期經濟有害的選舉支票，也能避免選民因資訊不對稱而無法選擇最好的候選人。不過，目前為止仍有過半數的經濟體或因技術、或因政經背景的關係，尚未有長程財政報告的架構，或者只有偶發性的公布長程財政報告。

另一項同樣有 11 個經濟體「未遵循」的指標是「應執行重要經濟假設對預算的影響之敏感度分析」（項目 2.1.3）。事實上，根據所檢視的資料顯示，也只有紐西蘭、美國和印尼能夠完全遵循此一項目的要求，澳大利亞、加拿大與墨西哥和韓國則為「部分遵循」。由於預算的籌備最遲也多半在會計年度開始前 12 個月以前啟動，在經濟變遷異常快速的當今，要如何能準確的估計一年以後的收支狀況，是各國預算當局所面臨的最大難題。尤其許多 APEC 會員經濟體的支出結構中很大一部分是命令式的支出（mandatory spending），而此類支出仰賴的是法定的計算公式，經濟假設便對支出的估測有著絕對關鍵的影響。舉例來說，樂觀的估測易得到收入多、支出少的結果，反之則為收入縮減、支出（尤其是社會福利相關支出）大為增加。因此，經濟的假設牽動著預算的平衡，不同經濟假設所帶來的政策組合（policy package）也會不同，民眾應有權了解在不同的經濟假設下，預算的結構會有什

麼樣的改變。然可惜的是，絕大多數的經濟體未對預算進行經濟敏感度的分析，使得預算較易於產生目的性的偏差(bias)，也嚴重影響預算資料的正確與客觀性。

最後一項有半數以上 APEC 經濟體未遵循的指標是「應披露僱員年金給付義務」(項目 2.5.1)，即使未計入日本、汶萊和新加坡等 3 個無資料的經濟體，仍有 11 個經濟體在這項指標上的表現被評為「未遵循」。如前所述，許多國家正面臨高居不下的命令式支出，雇員的年金給付亦為其中之一，且應不難想像為一龐大的未來債務；然而，目前能做到完全遵循的經濟體只有澳大利亞、加拿大和紐西蘭，顯示許多國家的負債資訊並不完全。

除了上述四項「低遵循度」指標之外，還有下列 4 項指標的遵循度也不高，未遵循的 APEC 經濟體個數達到 8 個或 9 個。第一，有 9 個 APEC 經濟體未提供年中財政報告，遑論在該份年中報告裡說明「...半年來的預算執行情形，並更新該年度的和未來兩年的收支預測」(項目 1.4.1)。某些經濟體（如我國）雖然定期出版財政半年報告，也在報告中敘述半年來的預算執行進度，但未如 OECD 所建議的更新該年度和未來兩年的財政收支預測，故被評入「部分遵循」的等級。其次，或有負債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，其重要性與日俱增，故或有負債資訊的公開是近年來各國國際組織強調的重點。但本研究顯示，至少有 9 個 APEC 經濟體（汶萊為無資料，不列入計算）未能在預算書、年中報告和年度財務報告中披露或有負債的資訊（項目 2.6.1）。再者，雖然過半的經濟體在提出支出報告時亦提出非財務性的績效資訊，但在年末報告中則有 8 個經濟體沒有提供「非財務性績效資訊（包括績效目標和實際達成情形）」（項目 1.5.3），使得施政績效難以課責。最後，有 8 個經濟體未能遵循「金融負債和金融資產都應在預算書、年中報告和年末報告中披露。每個月的借款活動應公佈在月報或相關文件內」(項目 2.3.1)的指標。某些經濟體雖然會在相關財政文件中記載這些資訊，惟不對外公佈，這些經濟體則仍然歸類為「未遵循」。

整體而言，除了年度預算書之外，APEC 經濟體對於其他財政報

告的公開透明較不重視，包括年中報告、年末報告、長程報告等。除此之外，對於財政報告中應提供之較為細節性的資訊，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，也有為數不少的經濟體未能遵循。

檢視表 7-1 可以發現，出現較多「未遵循」的 APEC 經濟體大部份集中在「中高所得」和「中低所得」兩大群組中。此一現象似乎說明了有些財政透明化的制度設計和運作，需要比較先進的管理技術和豐厚的人力資源才得以完成，而這些條件在經濟條件相對脆弱的經濟體當中，可能是付之闕如的，因而導致這些經濟體未能遵循財政透明化的要求。有關財政透明化指標遵循度和經濟體之國民所得的關係，將在下一節中進一步探索之。

由於人力和時間的限制，在本研究的十個月研究期程中，無法藉由現有國際資料庫或已發表的論文文獻順利取得所有經濟體的每一項指標資訊，因此表 7-1 中被列為「無資料」的項目不在少數。例如「預算先期報告」(項目 1.2)、財政月報(項目 1.3)、年中報告(項目 1.4)、稅式支出(項目 2.2)以及「議會應有機會和資源以有效地檢視財政報告」(項目 3.4.1)等指標，都有相當多的經濟體屬於「無資料」的類別。

表 7-1：各經濟體財政透明化執行狀況

財政透明化項目	完全遵循	部分遵循	未遵循	無資料
1.1 預算書				
1.1.1 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	巴布亞紐幾內亞、菲律賓、泰國、越南、香港、新加坡、墨西	中國、印尼、台灣、	俄羅斯、智利、馬來西亞、秘魯	汶萊

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

有非商業性活動，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。	哥、澳大利亞、加拿大、日本、紐西蘭、韓國、美國			
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。 ¹³	印尼、菲律賓、泰國、越南、智利、馬來西亞、墨西哥、秘魯、俄羅斯、韓國、台灣	中國、巴布亞紐幾內亞、新加坡、澳大利亞、加拿大、日本、美國	紐西蘭、汶萊、香港、	
1.1.3 預算書(或相關文件)應包括每一項收支計畫的詳細評論。	印尼、菲律賓、泰國、新加坡、台灣、智利、秘魯、俄羅斯、澳大利亞、加拿大、紐西蘭、韓國、美國	中國、巴布亞紐幾內亞、越南、香港、墨西哥	馬來西亞	汶萊、日本
1.1.4 在可行範圍內，支出計畫應儘量提供包括績效目	菲律賓、香港、智利、墨西哥、秘	馬來西亞、泰國、越南、	中國	汶萊、新加坡

¹³ 須在三個月（或以上）前送到議會，才得以列入完全遵循的經濟體。

標在內的非財務性績效的資訊。	魯、俄羅斯、澳大利亞、加拿大、日本、紐西蘭、韓國、美國、台灣、印尼、巴布亞紐幾內亞			
1.1.5 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。 ¹⁴	俄羅斯、紐西蘭、韓國、美國、澳大利亞、香港、印尼、巴布亞紐幾內亞、新加坡	菲律賓、泰國、台灣、智利、墨西哥、秘魯、加拿大	中國、越南、馬來西亞、日本	汶萊
1.1.6 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。	泰國、新加坡、智利、澳大利亞、加拿大、紐西蘭、韓國、美國	巴布亞紐幾內亞、馬來西亞、墨西哥、秘魯、香港	中國、印尼、菲律賓、越南、俄羅斯、台灣、	日本、汶萊
1.1.7 為求資訊之完備，擁有永久授權的支出，其收支	澳大利亞、美國、秘魯、巴布	加拿大、紐西蘭、韓國、智利、	香港、菲律賓、俄羅斯	日本、汶萊、台灣、新加坡、馬

¹⁴ 須具備財政政策的中長期架構、且收入、支出計劃均作出三年以上的估測，才得以列入完全作到。

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

資訊仍應與預算中之歲出歲入並列。	亞紐幾內亞	墨西哥、印尼、泰國、越南		來西亞、中國
1.1.8 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。 ¹⁵	印尼、巴布亞紐幾內亞、泰國、新加坡、台灣、智利、墨西哥、秘魯、俄羅斯、澳大利亞、加拿大、香港、日本、紐西蘭、韓國、美國		中國、菲律賓、越南、馬來西亞	汶萊
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。 ¹⁶	印尼、巴布亞紐幾內亞、菲律賓、泰國、智利、馬來西亞、墨西哥、秘魯、俄羅斯、紐西蘭、韓國、美國、澳大利	中國、香港、新加坡、台灣	越南	加拿大、汶萊

¹⁵ 本項目的選項結果，只呈現出「有」與「無」的差別。

¹⁶ 須採用機關別、並提供功能別、經濟別之資訊才得以列入完全遵循；若只有按照機關別分類則是列入部份遵循。

	亞、日本			
1.2 預算先期報告				
1.2.1 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。 ¹⁷	印尼、巴布亞紐幾內亞、墨西哥、俄羅斯、加拿大、紐西蘭、韓國	智利、秘魯	中國、菲律賓、泰國、越南、馬來西亞、美國	澳大利亞、日本、汶萊、香港、新加坡、台灣
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，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。 ¹⁸	加拿大、紐西蘭、韓國、印尼、巴布亞紐幾內亞	墨西哥、俄羅斯	美國、智利、秘魯	澳大利亞、日本、汶萊、香港、新加坡、台灣、馬來西亞、中國、菲律賓、泰國、越南
1.3 財政月報				
1.3.1 月報應於月份終了四週內發布預算執行進度的月報。 ¹⁹	美國、紐西蘭、墨西哥、秘魯、俄羅斯、中國、菲律賓、泰國、台灣	澳大利亞、加拿大、香港、智利、印尼	新加坡、巴布亞紐幾內亞、越南、日本、韓國、馬來西亞	汶萊、

¹⁷ 有預算先期報告、但未公開，列入部份遵循。

¹⁸ 有闡述政府的經濟與財政政策、但細節被保留者，列入部份遵循。

¹⁹ 有月報且於一個月內公佈的，列入完全遵循；有月報但沒有公開的，列入部份遵循。

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

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。	加拿大、紐西蘭、美國、墨西哥、秘魯、俄羅斯、越南、台灣	香港、馬來西亞、中國、菲律賓、泰國	韓國、智利	澳大利亞、日本、汶萊、新加坡、印尼、巴布亞紐幾內亞
1.3.3 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。	加拿大、紐西蘭、美國、墨西哥、秘魯、中國、菲律賓、泰國	馬來西亞、俄羅斯、台灣	韓國、智利、越南	澳大利亞、日本、汶萊、香港、新加坡、印尼、巴布亞紐幾內亞
1.3.4 月報或相關文件應披露政府的賒借活動。 ²⁰	加拿大、紐西蘭、美國、香港、秘魯	中國、菲律賓、馬來西亞、墨西哥、俄羅斯、台灣	韓國、智利、泰國、越南	澳大利亞、日本、汶萊、新加坡、印尼、巴布亞紐幾內亞
1.4 年中報告				
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。	印尼、巴布亞紐幾內亞、澳大利亞、紐西蘭、美國	台灣、智利、秘魯	中國、菲律賓、泰國、越南、香港、馬來西亞、墨西哥、俄羅斯、韓國	加拿大、日本、汶萊、新加坡、
1.4.2 年中報告應	印尼、巴布	秘魯	香港、台	加拿大、日

²⁰月報有披露政府的借貸活動、但有些細節被保留的，列入部份遵循。

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。	亞紐幾內亞、智利、澳大利亞、紐西蘭、美國		灣、韓國	本、汶萊、新加坡、馬來西亞、墨西哥、俄羅斯、中國、泰國、越南、菲律賓
1.4.3 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。	澳大利亞、美國、		韓國、巴布亞紐幾內亞、泰國、台灣	加拿大、日本、紐西蘭、汶萊、香港、新加坡、智利、馬來西亞、墨西哥、秘魯、俄羅斯、中國、印尼、菲律賓、越南、
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。	巴布亞紐幾內亞、澳大利亞、美國		台灣、韓國	加拿大、日本、紐西蘭、汶萊、香港、新加坡、智利、馬來西亞、墨西哥、秘魯、俄羅斯、中國、印尼、

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

				菲律賓、泰國、越南
1.5 年末報告				
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。 ²¹	澳大利亞、紐西蘭、韓國、美國、智利、中國、台灣	加拿大、日本、馬來西亞、墨西哥、秘魯、俄羅斯、印尼、巴布亞紐幾內亞、菲律賓、泰國、越南、香港、新加坡		汶萊
1.5.2 年末報告應經過國家最高審計機關的稽核。	台灣、智利、秘魯、澳大利亞、加拿大、日本、紐西蘭、韓國、美國	越南、印尼、巴布亞紐幾內亞	中國、香港、菲律賓、泰國、馬來西亞、俄羅斯、墨西哥	汶萊、新加坡、
1.5.3 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	俄羅斯、澳大利亞、韓國、美國、台灣、	中國、巴布亞紐幾內亞、菲律賓、香港、新加坡、智利、墨西哥、秘魯、	泰國、越南、馬來西亞	加拿大、日本、印尼、汶萊

²¹ 未能夠在六個月內提出者，列入部份遵循。

式應與預算書一致。		紐西蘭		
1.5.4 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。	澳大利亞、加拿大、日本、紐西蘭、韓國、美國、台灣	智利、墨西哥、秘魯、俄羅斯、	香港、新加坡、馬來西亞、中國、菲律賓、泰國、巴布亞紐幾內亞、越南	汶萊、印尼、
1.5.5 年末報告應提供與上年度政府收支比較的資訊。	澳大利亞、加拿大、紐西蘭、韓國、美國、新加坡、巴布亞紐幾內亞、菲律賓		日本、香港、台灣、中國	汶萊、智利、馬來西亞、墨西哥、秘魯、俄羅斯、印尼、泰國、越南。
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。	美國、巴布亞紐幾內亞、台灣	澳大利亞、日本、新加坡		加拿大、紐西蘭、韓國、汶萊、香港、智利、馬來西亞、墨西哥、秘魯、俄羅斯、中國、印尼、菲律賓、泰國、越南
1.6 選前報告				

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

1.6.1 應發布選前報告 ²²	澳大利亞			其餘 APEC 經濟體
1.7 長程報告				
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，或當政府收支計畫發生重大變化時即行發佈。	澳大利亞、紐西蘭、美國、巴布亞紐幾內亞、泰國、越南	韓國、香港、俄羅斯 ²³	加拿大、日本、汶萊 ²⁴ 、新加坡、台灣、智利、墨西哥、秘魯、中國、印尼、菲律賓	馬來西亞
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。	美國			其餘 APEC 經濟體
1.7.3 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。	美國			其餘 APEC 經濟體
2.1 經濟假設				
2.1.1 應明確闡述所有重要的經濟假設，包括 GDP 變化、GDP 之組成、	紐西蘭、韓國、美國、台灣、智利、俄羅	澳大利亞、加拿大、墨西哥、秘魯、	香港、馬來西亞、中國、越南、日本	汶萊、新加坡、

²² 目前已知只有澳大利亞有提供選前報告，其餘 APEC 經濟體皆無。

²³ 本項目如果為不定期發佈的話，列入部份遵循。

²⁴ 有五年為一期的國家發展計劃。

就業率和失業率、通貨膨脹和利率等預測。 ²⁵	斯、印尼、巴布亞紐幾內亞、	菲律賓、泰國		
2.1.2 應執行重要經濟假設對預算的影響的敏感度分析。 ²⁶	紐西蘭、美國、印尼	澳大利亞、加拿大、墨西哥、韓國	日本、香港、台灣、智利、馬來西亞、秘魯、俄羅斯、中國、巴布亞紐幾內亞、菲律賓、越南 ²⁷	汶萊、新加坡、泰國、
2.2 稅式支出				
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。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。 ²⁸	澳大利亞、美國、日本、紐西蘭、韓國		加拿大、台灣、香港	智利、秘魯、馬來西亞、墨西哥、俄羅斯、中國、印尼、巴布亞紐幾內亞、泰國、越南、菲律賓、汶萊、新加坡
2.3 金融負債與金融資產				

²⁵ 有保留細節者，列入部份遵循；不對外公開者，則列入未遵循。

²⁶ 只有特定項目進行敏感度分析，列入部份遵循。

²⁷ OECD 和 OBI 的問卷結果不一致，以 OBI 為主。

²⁸ 有列入預算案卻缺乏重要細節者，列入部份遵循。

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

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。 ²⁹	澳大利亞、加拿大、紐西蘭、智利	美國、韓國、台灣、香港、秘魯、巴布亞紐幾內亞	中國、印尼、泰國、馬來西亞、墨西哥、俄羅斯、菲律賓、越南	日本、汶萊、新加坡
2.3.2 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。	美國、秘魯	紐西蘭、台灣、智利、馬來西亞、墨西哥、俄羅斯、中國、菲律賓、越南	韓國、香港、加拿大、印尼、巴布亞紐幾內亞、泰國	澳大利亞、日本、汶萊、新加坡、
2.4 非金融資產				
2.4.1 非金融資產 -- 包括不動產和設備，應予以披露。 ³⁰	澳大利亞、加拿大、紐西蘭、台灣	美國、韓國	香港、新加坡、智利、馬來西亞、墨西哥、秘魯、俄羅斯、中國、印尼、巴布亞紐幾內亞、菲律賓、泰國、越南	日本、汶萊

²⁹ 重要資訊有所保留者，列入部份遵循；重要資訊不公佈者，列入未遵循。

³⁰ 有公佈但缺乏重要資訊者，列入部份遵循。

2.5 僱員年金給付義務				
2.5.1 應在預算書、年中報告和年末報告中披露僱員年金給付義務資訊，其為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。 ³¹	澳大利亞、加拿大、紐西蘭	美國、印尼、巴布亞紐幾內亞、菲律賓	韓國、台灣、香港、智利、馬來西亞、墨西哥、秘魯、俄羅斯、中國、泰國、越南	日本、汶萊、新加坡、
2.6 或有負債				
2.6.1 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。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。	澳大利亞、加拿大、紐西蘭、美國、香港、台灣、智利、	馬來西亞、俄羅斯、巴布亞紐幾內亞、泰國	日本、韓國、新加坡、墨西哥、秘魯、中國、印尼、菲律賓、越南	汶萊、
2.6.2 在可行範圍內，應披露或有負債的總額及種類，並儘可能公開各類或有負債拖欠的歷史資訊。或有負債	澳大利亞			其餘 APEC 經濟體

³¹ 此項目以 OBI 問卷為主、輔以 OECD 的問卷。

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

無法量化時，則應 明列描述之。				
3.1 會計政策				
3.1.1 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。	澳大利 亞、美國	日本	加拿大、紐 西蘭、韓 國、台灣	汶萊、香 港、新加 坡、智利、 馬來西 亞、墨西 哥、秘魯、 俄羅斯、中 國、印尼、 巴布亞紐 幾內亞、菲 律賓、泰 國、越南
3.1.2 財政報告皆 應採用一致的會計 政策。	澳大利 亞、美國、 香港、台 灣、智利、 墨西哥、巴 布亞紐幾 內亞、菲律 賓、泰國、 越南		加拿大、日 本、紐西 蘭、韓國、 印尼、秘 魯、俄羅斯	馬來西 亞、汶萊、 新加坡、 中國、
3.2 制度與責任				
3.2.1 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	澳大利 亞、加拿 大、日 本、韓國、	紐西蘭、香 港、馬來西 亞、俄羅 斯、中國、		汶萊、新加 坡

告內容的真實性。 32	美國、台灣、智利、墨西哥、秘魯、印尼、泰國、越南	巴布亞紐幾內亞、菲律賓		
3.3 審計				
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。	APEC 經濟體			
3.3.2 最高審計機關出具的審計報告應經過議會的審查。	澳大利亞、加拿大、日本、紐西蘭、韓國、美國、台灣、香港、馬來西亞、墨西哥、秘魯、俄羅斯、中國、巴布亞紐幾內亞、菲律賓、泰國、越南、印尼		汶萊、新加坡、智利	
3.4 公眾和議會監督				
3.4.1 議會應有機	汶萊、新加			澳大利

³² 80%-100%的部會有內部審計單位，才列入完全遵循。

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

會和資源以有效地檢視它認為應該接受檢視的財政報告。	坡、台灣			亞、加拿大、日本、紐西蘭、韓國、美國、智利、馬來西亞、墨西哥、秘魯、俄羅斯、中國、印尼、巴布亞紐幾內亞、菲律賓、泰國、越南
3.4.2 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。	澳大利亞、加拿大、日本、紐西蘭、韓國、美國、香港、新加坡、台灣、智利、墨西哥、秘魯、俄羅斯、	汶萊	馬來西亞、中國、印尼、巴布亞紐幾內亞、菲律賓、泰國、越南 ³³	

資料來源：本研究整理

³³ 中國、印尼、巴布亞紐幾內亞、菲律賓、泰國、越南此六國人民依法有權利取得政府財政資料，但實際上卻是很困難。

第三節 APEC 經濟體之相互評比

如前述，本研究將 APEC 成員分成四個群組，分別是（一）高所得之 OECD 會員國：包括美國、澳大利亞、紐西蘭、加拿大、日本與韓國六個經濟體；（二）高所得之非 OECD 會員國：包括汶萊、香港、新加坡與我國；（三）中高所得組：包括馬來西亞、俄羅斯、墨西哥、智利和秘魯等五個經濟體；以及（四）中低所得組：包括中國、印尼、菲律賓、泰國、越南和巴布亞紐幾內亞。表 7-2 紀錄這四組經濟體的財政透明化表現。

表 7-2 顯示，在本研究所選取的 45 項財政透明化評鑑指標當中，能夠完成最多「完全遵循」項目的經濟體，依序為美國、澳大利亞與紐西蘭。其中美國一共完成 36 項指標，達到 80%的比例。澳大利亞符合 31 項，紐西蘭則有 30 項，二者都有接近七成的比例。值得一提的是財政透明化表現領先的這三個 APEC 經濟體，都屬於高所得的 OECD 會員國群組。表 7-3 亦顯示，若以「完全遵循」的指標個數為評比基準，則高所得的 OECD 會員國群組（含美、澳、紐、加、日、韓）的平均值為 25 項，遠遠超過其他三個所得群組的平均值，其中高所得非 OECD 會員國的平均值僅有 10 項，中高所得組則為 13 項，而中低所得組的「完全遵循」項目的平均數為 12 項。

值得注意的是儘管高所得的 OECD 會員國表現出色，但是另一組高所得組（非 OECD 會員國）卻在「完全遵循」項目中，落後於中高所得組和中低所得組。觀察表 7-1 中「高所得非 OECD 會員國」的表現，可以發現只有我國的「完全遵循」項目達到二十項，超越全體 APEC 會員國之平均值 15 項（見表 7-3），其他香港、新加坡和汶萊的完全遵循項目分別只有 10 項、9 項和 2 項，皆低於全體平均值。除了完全遵循的項目較少之外，新加坡與汶萊顯示無資料可供查閱的情形也較多，新加坡共計 25 項規範無法獲得資料以驗正，汶萊無資料以驗證規範遵循度的項目更高達 39 項。這個結果除了可歸因於這兩會員經濟體極少參與此類財政透明的自評或他評調查，增加資料蒐集的困難度，另一方面，由此兩會員經濟體之政府公開網頁亦無法查得相關資料以

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

供分析，公開資料的不足也顯示其透明程度偏低。由此組在財政透明的展現程度可知，經濟體國民所得之高低，並非影響該國是否能夠「完全遵循」財政透明化規範的唯一因素。

表 7-2：各經濟體符合財政透明指標之項目個數

經濟體	完全遵循 項目個數	部分遵循 項目個數	未遵循 項目個數	無資料 項目個數
(一) 高所得且為 OECD 會員國				
澳大利亞	31*	5	0	9
加拿大	21	7	5	12
日本	11	4	8	22***
韓國	21	5	13	6
紐西蘭	30*	4	3	8
美國	36*	4	2	3
(二) 高所得但非 OECD 會員國				
汶萊	2	1	3	39***
香港	10	10	13	12
新加坡	9	5	6	25***
中華台北	20	8	10	7
(三) 中高所得組				
智利	16	8	10	11
馬來西亞	4	9	16**	16
墨西哥	14	12	7	12
秘魯	16	10	8	11
俄羅斯	14	9	10	12
(四) 中低所得組				
中國	5	9	17**	14
印尼	15	6	8	16
巴布亞紐幾	18	10	7	10

內亞				
菲律賓	11	9	13	12
泰國	13	7	12	13
越南	8	6	18**	13

資料來源：本研究整理

說明：*為「完全遵循」項目最多的前三個經濟體。**為「未遵循」項目最多的前三個經濟體。***為「無資料」項目最多的三個經濟體。

表 7-3：各組遵循財政透明指標項目個數之平均值

	完全遵循 項目個數	部分遵循 項目個數	未遵循 項目個數	無資料 項目個數
高所得 OECD 國家組	25	5	5	10
高所得 非 OECD 國家組	10	6	8	21
中高所得組	13	10	10	12
中低所得組	12	8	13	13
全體 APEC 經濟體	15	7	9	13

資料來源：本研究整理

說明：此平均值為四捨五入至整數的結果。

另一方面，若以「未遵循」的項目多寡來進行財政透明度的評比，則在本研究所選取的四十五項評鑑指標當中，「未遵循」項目最多的 3 個經濟體依序為越南、中國和馬來西亞。其中越南和中國都屬於「中低所得組」，馬來西亞則為「中高所得組」。表 7-3 所計算的各組平均值則呈現一項明顯的趨勢：在「未遵循」的類別中，高所得 OECD 會員國的平均值為 5 項，高所得非 OECD 會員國平均值增加到 8 項，中高所得組上升為 10 項，而中低所得組更達到 13 項的平均值。此一數據分布顯示，經濟體的所得愈低，其「未遵循」的財政透明度指標個數愈多。此一發現，表示若以「未遵循」項目數做為財政透明度之判

斷依據，則似乎隱含著國民所得和財政透明化表現之間的正相關。

然而，如前所述，本文在檢視「完全遵循」項目數時，卻無法明確印證「國民所得愈高、財政透明度愈高」正向關係的存在。具體言之，在兩組高所得群組中，一組是同時為 OECD 會員國的 6 個 APEC 經濟體（即澳、紐、加、美、韓、日），其中日本財政透明化表現並不理想；另一組是非 OECD 會員的高所得經濟體（包括汶萊、香港、新加坡和我國），但除了我國財政透明表現在平均值之上，汶萊、香港和新加坡的表現不盡理想。特別是汶萊、新加坡和日本的「無資料」項數高居所有經濟體中前三名，分別有 39 項、25 項和 22 項的指標無法在國際資料庫中找到資料來判斷其遵循情形；此一資料貧瘠的現象，除了影響本研究評比之準確度之外，也可解讀為這三個經濟體的財政資訊在國際舞台上的公開程度相對較低。

總結而言，本章的跨國比較顯示，APEC 經濟體在預算書基本內容的製作上，大體上都能夠符合 OECD 所提出的最佳實務之要求。然而在預算先期報告、選前報告、年中報告及長程報告上，需要比較高深的預算管理技巧之項目，卻是有待加強的。另外，我們也觀察到經濟發展程度與財政透明化程度兩者之間存在著模糊的相關性。例如，財政透明化表現相對落後的經濟體大致是集中在中低所得的國家群組當中，如越南和中國；而財政透明化表現比較優良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；但並非所有經濟發展程度高的經濟體，都一定展現財政透明公開的行為，如汶萊、日本和新加坡。何以經濟發展高，但卻未能在財政透明化的推動上也有良好的成效，是個值得我人進一步深入研究的議題。

第八章 結論

第一節 主要研究發現

現行世界各國所採行之財政或預算透明化的規範，以 IMF 與 OECD 所公布的準則最為流行。IMF 的「健全財政透明度施行準則：宣言與原則」為最早施行之標準，主要著重在政府之職能與責任的釐清、預算過程的公開、公開資訊的可得、資料真實性的確保這四個面向，並針對各面向設計出應當遵循的細則。而 OECD 所提出的「最佳實務」則對於預算過程的每一階段政府應公開那些資訊，及這些資訊應包含哪些內容皆詳細明列。本文選擇較為簡潔扼要並著重在預算面向上的 OECD「最佳實務」規範，以評估 APEC 各經濟體財政公開的程度。此一跨國比較，除了能藉以瞭解我國財政透明度與他國相較下的優劣，也能從中習得他國經驗，做為未來改革的參考。

本研究先由各國基本財政概況資訊是否公開入手，包括各國政府的歲入、歲出、公共債務與國家赤字等。本研究的參考資料仰賴幾個國際組織的調查和評估報告內容，再以 OECD 的預算透明規範做為評比架構，進行跨國分析。所使用的調查報告包括國際預算夥伴（IBP）針對預算公開所做的「預算公開指標調查」（OBS）、牛津政經分析顧問公司（OA）於 2004 至 2009 年根據 IMF 財政透明架構所製作之調查與評估報告、OECD 在 2006 與 2007 年對各國進行的預算程序調查，以及各國以 IMF 的財政透明架構進行的自我觀察評估報告（ROSC），最後並輔以各國官方文獻、近期公開的預算與財政資料、相關預算法規，對各國財政透明化程度進行觀察。

一、跨國評比結果

本研究以 OECD 的預算透明規範做為評比架構時，一共篩選出 45 項可供 APEC 經濟體進行評比的財政透明化指標，各經濟體於各規範

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

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。

主要的評比結論摘要如下：

（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。這 10 項指標臚列如下：

1. 「預算書應涵蓋政府所有收支，包含了預算支出收入計畫、預算外支出、以及各種預算基金」；
2. 「預算案應在會計年度開始前三個月送交議會，且議會須在會計年度開始前完成審議」；
3. 「預算書應包括每一項收支計畫的詳細評論」；
4. 「支出計畫應提供包括績效目標在內的非財務性績效的資訊」
5. 「支出應以總額法表達」；
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」；
7. 「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」；
8. 「年終報告都能夠遵循一般公認的審計原則進行審計」；
9. 「將審計報告送交議會審查」；

10. 「所有的財政報告都應公開，民眾可免費在網路上取得」。

（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而在所檢視的 45 項財政透明指標中，超過一半以上 APEC 經濟體被評為「未遵循」的財政透明指標有以下四項：

1. 「應至少每五年發布一次長程報告，以評估當前政策的長期可持續性」；
2. 「應執行重要經濟假設對預算的影響的敏感度分析」；
3. 「非金融資產—包括不動產和設備，應予以披露」；
4. 「應披露僱員年金給付義務」。

（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，這五個 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，其中尤以汶萊、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。

二、他山之石

在追求良善治理的理念下，政府施政的公開、透明化，已成為當代改革的主流之一。本文第三、四、五、六章描述各個 APEC 經濟體的財政透明化概況，研究發現，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，在 APEC 經濟體中，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。

舉例而言，在 APEC 經濟體中，財政透明度表現名列前茅的美國政府即不斷推陳出新，企圖利用資訊科技，有效降低民眾獲得預算資訊的成本，藉以提升公民參與公共事務的興趣。由各州主動發起的「預算透明 2.0」（Budget Transparency 2.0）即十分值得我人學習。「預算透明 2.0」以法令規定政府必須設置網頁平台，讓民眾得以快速查尋預算資訊；同時「預算透明 2.0」網站必須：（一）提供完整的歲入歲出資訊，政府採購契約、補助支出和稅式支出等資料；（二）提供一站式（one-stop）的蒐尋服務，將所有的預算資訊整合在同一個預算網站上，以降低民眾在不同網站間來回搜尋的時間；（三）須提供按鍵檢索（one-click searchable）的功能，讓一般民眾可依據關鍵詞、或支出目的、支用機關和受益對象等，輕鬆進行資料的分析比較。

再如澳大利亞政府，先於 1998 年通過「預算誠實法」(Charter of Budget Honesty Act 1998)，要求政府必須公開其財政策略報告，以達到全民監督財政結果之功效，這使得澳國政府所公開的特別揭露資訊完善許多。尤其值得一提的是，有關未來公職人員年金的給付義務也在近幾年獲得重視。澳國政府於 2006 年根據「未來基金法案」(Future Fund Act 2006)成立未來基金(Future Fund)，除了基金的年報之外，包括投資策略及投資盈虧也定期公布於未來基金的網站上。

另一表現優異的 APEC 經濟體加拿大，則規定政府依法每年秋天必須提交「經濟和財政更新報告」(Economic and Fiscal Update)，每年春天(加國的財政年度為四月制)公布完整的稅式支出與或有負債報告。另外，加拿大各機關特定支出計畫的監測報告(包括「內部審核報告」及「政策評估報告」)皆送國會審議，並向大眾公開。其對債務資訊的公開亦十分值得重視，由財政部公布的「年度債務管理報告」(Annual Debt Management Report)詳述一整年的政府債務資訊，亦對下個財政年度的債務管理策略提出解釋。

韓國雖還稱不上財政透明化的模範生，但也屬於 APEC 經濟體中財政透明化表現在平均值以上的國家，且其改革相當積極。韓國在 2006 年通過「國家財政管理法」(NFMA)，啟動國家財政管理計畫(NFMP)及國家債務管理計畫(NDMP)，使得韓國的財政計畫依法需具備中程(五年)的架構。2010 年四月，韓國政府通過 NFMA 的修正案後，中程財務計畫的透明度有長足的進步。具體的改革方案包括：中程計畫必須先送至議會相關的委員會分別審查後，方送入大會討論；中程計畫背後之經濟假設的分析與解釋，必須依法公布細節；當追加預算或年中修正預算案的內容影響中程財務計畫時，行政單位必須撰寫影響報告，並連同追加預算或預算修正案送至國會備查；最重要的是，為了加強對中程計畫的監督，行政機關每年皆須將前一年度發布的中程財務計畫、NDMP、政府保證債務計畫，及中長程的政府基金管理計畫的評估報告送至議會審議。

另外，部分財政透明度尚不如我國的經濟體也有許多值得學習的改革。如墨西哥政府在 2006 年建置了「公民網站」(Citizen Website)

³⁴這一搜尋網站，民眾只需要鍵入關鍵字，便能根據網站的設計過濾資訊，目前該網站已完成第一階段的計畫，未來還有兩階段的改革尚待進行。

有類似做法的還有菲律賓。菲國政府現正在建置類似美國財政透明 2.0 的網站，名為「Budget ng Bayan」，以做為與民眾分享政府預算資訊的平台。這個網站將於 2012 年 3 月首度推行，並在該年 12 月完成全面推行。最後，為了強化財政管理的效率，菲國計畫於 2016 年完成建立財政管理資訊系統（Government Integrated Financial Management Information System, GIFMIS），以公開政府的財政監督資訊。此外，為了強化預算過程的公開及民眾參與，菲國的預算當局發布在年度預算之外還發布「人民預算」（People's Budget），以摘要的表格向人民簡述國家預算的架構。另一方面，該國六個中央部會與三間國營事業於今年（2011 年）首度試行參與式預算，在籌編預算的過程中，加入公民社會（CSOs）諮商。此外，菲國在政府公開行動計畫中承諾將於 2011 年年底完成國家基礎建設的社會審計（social audit）的制度—由國家審計委員會、行政部門及公民社會三方所組成的「A 夥伴」（A Partnership）共同稽查，並於 2012 年實施。同時，為了強化內部控制機制，菲國將在 2011 年年底前全面頒布菲律賓政府內部控制手冊（Philippine Government Internal Audit Manual, PGIAM），並對九個重要的政府部門再發布內部控制指導原則（National Guidelines on Internal Control System, NGICS）。

同樣注重公民參與預算過程的還有印尼，印尼總統宣示將自 2011 年起，由公民一同參與紓貧計劃的設計，也考慮編製公民預算（Citizen Budget）。

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

³⁴ 墨國公民網站的網址為 <http://www.gob.mx/>

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。

第二節 政策建議

如前所述，本研究團隊期望透過此次 APEC 各經濟體的財政透明度比較，了解國際社會上財政透明改革的主要作法，並瞭解我國財政透明政策實行成效，並學習他國經驗以為借鏡。基本上，研究結果顯示，我國這些年致力於財政透明化的努力，已有一定的成效，在 21 個 APEC 經濟體中屬於表現良好的前段班，並且是高所得非 OECD 會員國群組中的領先國。然而，我國仍有許多未符合 OECD 或 IMF 財政透明規範的作法，亟須改進。見賢思齊，為了達到美、澳、紐等先進國家的高度財政透明表現，如何強化我們的財政資訊以增進財政課責，是當前我國民眾所應重視的改革課題。基於此，本研究團隊做出以下短程（立即可行）、中長程兩階段的政策建議：

一、立即可行之建議

雖然我國在 APEC 的 21 個經濟體中，財政透明的表現屬於前段班，然在某些「高遵循度的財政透明化」中，目前作法仍未盡完善。本文建議應針對這些指標，立即進行檢討與改進。具體建議和說明如下：

（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）

大部分的經濟體能遵循「預算書應涵蓋政府所有收支，包含了預算支出收入計畫、預算外支出、以及各種預算基金」，但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

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

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）

APEC 經濟體中，有半數以上國家達到八成以上的政府部門都設有內部控制機制，以進行內部審核。我國亦早即已建構內部控制機制，以期健全財務秩序。例如，行政院主計處於民國 89 年發布「健全財務秩序與強化內部控制實施方案」，要求各機關確實落實內控機制；復於民國 97 年 9 月訂定「加強財務控管及落實會計審核方案」，再度重申各機關應合規支用預算，以利財務責任之解除。至去年（民國 99 年）12 月 31 日時，行政院又通過「行政院內部控制督導小組設置要點」，責成內控督導小組負責健全內部控制實施方案與內部控制制度設計原則等相關事項之審議。

由此可見，內部控制制度雖早已存在，但其落實並非易事，若不持續努力推動並輔以配套措施，難以完全發揮防弊與興利之預期功能。故本文建議，政府應重視並務實檢討我國內控機制的推動與發展。具體之落實方法，除了配合本年度（民國 100 年）「行政院內部控制督導小組」的成立，有系統的檢視各部會內部控制及內部稽核作業執行情形之外，亦應加強相關人員之教育訓練，提升內控機制之能量；此外，可參考加拿大的做法，將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，以接受外部之監督及檢驗。

（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）

我國雖符合「所有財政報告都應公開，民眾可免費在網路上取得」之 OECD 規範，然部分資訊的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，然對於詳細的雇員年金給付資訊並未多做說明，惟根據 OECD 規範，雇員年金的資訊還須包括雇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。誠然這些特別揭露資訊的整理和改善不僅耗時費力，也需要相當的專業知能。但既已將其列入我國政府預決算書或其他評估報告內，成為民眾公開可得的基本資訊，即應持續以負責的態度、有計畫地逐步提升這些財政資訊的品質，以免日後影響民眾對於官方財政資訊之信心。

二、中長程建議事項

財政透明度的提升，是一件長久的改革工程，除了上述立即可行的短程建議之外，本研究團隊另行提出三項比較需要時間去規劃、執行的中長程建議，以供參考：

（一）評估規劃出版長程報告、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：

1、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。長程報告主要目的在於闡述政府超過六年以上的施政計畫，除了明確訂定支出計畫的目的、施行策略、欲收成效之外，亦須根據計畫列出的成本尋求相對應的資金來源，以即早做規劃。因此，此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。

2、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。

3、選前報告。目前 APEC 經濟體多未發布選前報告，然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。

（二）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。而有關此類資訊交換的平台，除前所述之 IMF 與 OECD 訂定之相關財政透明規範，IMF 網站中並隨時更新會員國之財政透明觀察報告（ROSC）。此外，於此報告中重要參考資料之「預算公開調查」（Open Budget Survey, OBS），亦提供重要的資訊。

OBS 是由一非政府的跨國組織「國際預算夥伴」（International Budget Project, IBP）每年所進行的調查，根據各國主要公開的預算文件，評估其預算公開的程度。OBS 問卷有多達將近一百五十道預算公開的問題，由 IBP 委託調查人員對該國預算文件進行分析，並將分析結果送至該國預算主管單位等候回覆意見，若發生意見相左的情況，兩方皆須提出解釋，並參考專家學者（多半是參與問卷設計之 IBP 聘請的學者）的意見，最後由 IBP 內部分析人員圈選答案，對每道問題皆有完整的資訊與參考資料指引。可惜的是我國目前未參與任何 IBP 的活動，IBP 亦未派員對台灣進行 OBS 調查，然而，因為 IBP 每年皆更新超過 80 個國家的預算公開資料，若能參與 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，美國自從歐巴馬（Barack H. Obama）總統上任後，便致力推動「透明政府」，此努力促成了 2011 年成立的國際官方組織「政府公開夥伴」（Open Government Partnership, OGP）。OGP 目前為一開放申請的官方組織，入會門檻是欲入會國必須承諾將為四個方向進行努力，包括財政透明、民眾接觸與使用資訊的權利、公開政務官與高級文官的所得資訊、以及加強公民參與；此外，欲入會的國家還須同意遵守五項 OGP 共同期望。目前為止，共有 46 個國家提出申請，8 個國家完成申請程序。OGP 會員國的義務為每年遞交關於政府透明的檢視報告，並承諾將對透明度進行改革，將來這些報告與會談資料皆會公開於 OGP 的網站。總而言之，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。

（三）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。

參考文獻

一、中文部分

- 中國預算網，2011，〈中央總預算〉，中國預算網網頁，
<http://www.budgetofChina.com/news.asp?param=301>，檢索日期：
2011/8/23。
- 中華人民共和國財政部，2011a，〈中華人民共和國預算法〉，中國預算
網網頁，<http://www.budgetofChina.com/detail.asp?param=160>，
檢索日期：2011/8/23。
- 中華人民共和國財政部，2011b，〈全國財政收支情況〉，中國預算網網
頁，
<http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/redianzhuanli/quanguocaizhengshouzhiquingkuang/>，檢索日期：2011/8/23。
- 中華人民共和國財政部，2011c，〈關於 2010 年中央決算的報告〉，中
國預算網網頁，
<http://www.budgetofChina.com/detail.asp?param=1459>，檢索日
期：2011/8/9。
- 中華稅網，
<http://www.chinesetax.cn/tax/guowaiNAshuishiwu/yazhou/malaixiya/200502/37461.html>，檢索日期：2011/4/19。
- 日本財務省，2009，〈平成 21 年度決算〉，
[http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/account/fy2009/in
dex.htm](http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/account/fy2009/index.htm)，檢索日期：2011/8/20。
- 日本會計檢察院，2011，<http://www.jbaudit.go.jp/>，檢索日期：
2011/8/21。
- 行政院主計處，2009，〈出席 2009 OECD 亞洲資深官員會議報告〉，行
政院主計處研究報告《出國報告》網頁，
<http://www.dgbas.gov.tw/lp.asp?CtNode=2007&CtUnit=697&Bas>

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

eDSD=29&nowPage=2&pagesize=25&mp=1，檢索日期：
2011/04/18。

行政院主計處，2010，〈中華民國一百零一年度中央政府總預算編製辦法〉，

<http://www.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas01/101/101hb/menu.htm/>，檢索日期：2011/07/25。

行政院主計處，2011a，〈100 年度中央政府總預算案〉，中華民國行政院主計處網頁，

<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=27978&CtNode=5529&mp=1>，檢索日期：2011/8/23。

行政院主計處，2011b，〈內部控制相關規定〉，中華民國行政院主計處網頁，

<http://www.dgbas.gov.tw/lp.asp?ctNode=5568&CtUnit=1775&BaseDSD=7>，檢索日期：2011/08/26。

李永隆、顧長永，2006，〈越南政治體制改革研究〉，

www2.nsysu.edu.tw/cseas/paper0520/paper6.doc，檢索日期：
2011/4/15。

周慶行、李旭斌，2007，〈我國地方政府的財政透明與行政成本控制〉，《四川行政學院學報》，2007（3）：10-12。

武彥民、陳晨，2009，〈關於加強公共財政建設提升財政透明度的研究〉，《山東經濟》，2009（1）：72-79。

房連泉，2008，〈建立國家主權養老基金—來自智利的經驗啟示〉，《拉丁美洲研究》，30（5）：51-55。

香港特別行政區政府，2011，〈二〇一一至一二年度政府財政預算案〉，香港特別行政區政府網頁，

<http://www.budget.gov.hk/2011/chi/estimates.html>，檢索日期：
2011/8/23。

香港特別行政區庫務局，2011a，〈二〇〇九至一〇年度政府帳目（按現金收付制編製）〉，香港特別行政區庫務局網頁，

http://www.try.gov.hk/cinternet/charch_annu_statend10.html#p，檢

- 索日期：2011/8/23。
- 香港特別行政區庫務局，2011b，〈新聞公報刊出的每月財務狀況〉，香港特別行政區庫務局網頁，
http://www.try.gov.hk/cinternet/chpubl_acco_monfinancial.html，
檢索日期：2011/8/23。
- 香港特別行政區政府審計署，2011，〈公開資料〉，
<http://www.budget.gov.hk/2011/chi/estimates.html>，檢索日期：
2011/07/30。
- 徐岱源、李培源，2010，《第7屆OECD亞洲資深預算官員會議出國報告》，行政院主計處網站，
<http://www.dgbas.gov.tw/public/Data/0721054571.pdf>，檢索日期：2011/4/19。
- 郭振雄、何怡澄，2009，〈中國各地方政府自願在網路揭露財務資訊之比較研究〉，《中國大陸研究》，52（1）：29-58。
- 陳姣姣，2010，〈政府預算透明性探討——從政府預算民主性角度〉，《知識經濟》，2010（5）：172。
- 智利財政部網站，
<http://www.minhda.cl/english/documents/the-budget.html>，檢索日期：2011/4/20。
- 菲律賓預算管理部網站，<http://www.dbm.gov.ph/>，檢索日期：2011/4/20
- 劉笑霞，2007，〈論我國政府財務報告制度的構建——基於財政透明度的考察〉，《當代財經》，2007（2）：20-28。
- 關綺鴻，2002，《財政透明度研究》，廈門：廈門大學財政學博士論文。
- 蘇彩足，2009，〈審計機關策略管理與績效評估機制〉，
<http://www.audit.gov.tw/Public/Doc/415/201001071605120126pP1.pdf>：65-89，檢索日期：2011/7/30。
- 蘇彩足，2011，〈後金融海嘯時代政府預算管理之國際趨勢〉，《主計月刊》，670：6-11。
- 蘇彩足、左正東，2008，《政府透明化分析架構建立之研究》，台北：行政院研考會委託研究計畫報告。

- 蘇彩足、左正東、陳朝建，2009，《政府透明化之分析架構及評估》，台北：行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
- 蘭曉強、謝勝男，2010，〈預算信息公開是提高財政透明度的重要途徑〉，《當代經濟管理》，32（1）：89-92。

二、英文部分

- Abdul Aziz, T. 1998. "Malaysia: Living with Perceptions The Importance of Transparency." Transparency international . Website: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN013112.pdf> , Latest Update: 25 Jul 2011
- Agung Rai, IG. 2008. "The Role of Indonesia's Supreme Audit Institution (SAI) in Improving Good National Governance and Control". Paper presented for Accounting at the Top 2008 Conference, June6, Darwin, Australia.
- Ahmad, R. & Weiser, E. T. 2006. Fostering public participation in budget making : Case studies from Indonesia, the Marshall Islands and Pakistan. Manila: Asian Development Bank Press.
- Alt, J. E., D. D. Lassen, & S. Rose. 2006. "The causes of fiscal transparency: evidence from the U.S. states." IMF Staff Papers 53 (Special Issue) : 30-57.
- Alt, J. E., & D. D. Lassen. 2006. Transparency, Political Polarization, and Political Budget Cycles in OECD Countries. American Journal of Political Science, 50 (3) , 530-550.
- Asian Organization of Supreme Audit Institutions(ASOSAI). 1992. "Chapter 8 Malaysia." in http://www.asosai.org/asosai_old/R_P_financial_accountability/chapter_8_malaysia.htm . Latest Update: 01 August 2011.
- Asian Organization of Supreme Audit Institutions(ASOSAI). 1992. "Chapter 12 Brunei Darussalam - Introduction on Budgeting and Accounting" in

- http://www.asosai.org/asosai_old/R_P_financial_accountability/chapter_12_brunei_darulsalam.htm . Latest Update: 01 August 2011.
- Auditor-General's Office of Papua New Guinea. 2008.
<http://www.ago.gov.pg/index.html>. Latest Update: 20 July 2011.
- Australian Government. 2011a. "2011-12 Commonwealth Budget." in
<http://www.budget.gov.au/>. Latest Updated: 28 Sep 2011
- Australia Government. 2011b. "2011-12 Commonwealth Budget - Budget FAQ."in
<http://www.budget.gov.au/2011-12/content/faq.htm>. Latest update: 30 April 2011.
- Australian Government. 2011c. "Mid-Year Economic and Fiscal Outlook." in
<http://www.budget.gov.au/2011-12/content/myefo/html/index.htm> /. Latest Updated: 18 June 2011.
- Australian Government. 2011d. "Final Budget Outcome." in
<http://www.budget.gov.au/2011-12/content/fbo/html/index.htm/>. Latest Updated: 14 June 2011.
- Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade. 2005. "MALAYSIA : An Economy Transformed."in
http://www.dfat.gov.au/publications/malaysia_an_economy_transformed/index.html
- Australia Government Future Fund. 2011. "Annual Report."in
http://www.futurefund.gov.au/annual_reports , Latest update 30 July 2011.
- Bjoern D. 2009. "Transparency and Accountability in Thailand's Budget Process" In How to Improve Governance. A New Framework for Analysis and Action, de Ferranti et al. Washington D.C.: Brookings Institutions Press, 162-173.
- Boorman, J. & A. R. Hume .2003. "Life with the IMF: Indonesia's

Choices for the Future.” Paper presented at the 15th Congress of the Indonesian Economists Association, July 15, Malang ,Indonesia.

Calpers. 2011. in <http://www.calpers.ca.gov/>. Latest update: 25 July 2011.

Claudia, D. V. & M, Eduardo. 2001.”The Budget Process in Peru: Is a Participative Budget too Risky?”, Website:
http://www.internationalbudget.org/pdf/Budget_process_peru.pdf.

Congressional Budget Office, Congress of the United States. 2011a. "CBO's 2011 Long-Term Budget Outlook." in
http://www.cbo.gov/ftpdocs/122xx/doc12212/06-21-Long-Term_Budget_Outlook.pdf. Latest Updated: 15 June 2010.

Congressional Budget Office, Congress of the United States. 2011b. "Monthly Budget Review - Fiscal Year 2011." in
http://www.cbo.gov/ftpdocs/123xx/doc12337/2011_07_MBR.pdf. Latest Updated: 5 August 2011

Congressional Budget Office, Congress of the United States. 2011c. "The Budget and Economic Outlook: An Update." in
<http://www.cbo.gov/ftpdocs/117xx/doc11705/08-18-Update.pdf>. Latest Updated: 8 August 2010.

Department of Budget and Management of Philippines. 2010. "Budget in Brief 2010." in
<http://www.dbm.gov.ph/index.php?pid=9&xid=1309&id=1310> . Latest Update: 26 August 2011.

Department of Budget and Management of Philippines. 2011. "DBCC Matters." in <http://www.dbm.gov.ph/index.php?pid=459> . Latest updated: 26 August 2011.

Department of Treasury, Papua New Guinea. 2011. "2010 Final Budget Outcome (FBO) Report." in
http://www.treasury.gov.pg/html/National_budget/files/2011/budg

- et_documents/Related%20Budget%20Documents/2010.Final.budget.outcome.pdf . Latest Update: 01 August 2011.
- Department of Treasury, Papua New Guinea. 2011. "Mid Year Economic And Fiscal Outlook Report 2011." in
http://www.treasury.gov.pg/html/National_budget/files/2011/budget_documents/Related%20Budget%20Documents/2011.jul31.myefo.report.pdf . Latest Update: 01 August 2011.
- Department of Treasury, Papua New Guinea. 2011. "Publications." in
<http://www.treasury.gov.pg/html/publications/publications.html> . Latest Update: 18 August 2011.
- eStandard Forum. 2010. " Financial Standards Report." in
<http://www.estandardsforum.org/>. Latest update 25 July 2011.
- Gaston, G. R., & S.J.Wei. 2002. Transparency and International Investor Behavior. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Glennerster, R., & Y. Shin. 2003. In Transparency Good for You and Can the IMF Help? Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Government of Brunei Darussalam, Ministry of Finance. 2011. "Budget Cycle" in
<http://www.mof.gov.bn/English/Expenditure/BudgetCycle/Pages/default.aspx/>. Latest Update: 30 August 2011.
- Government of Canada. 2010. "Budget 2010 - Leading the Way on Jobs and Growth." in
<http://www.budget.gc.ca/2010/pdf/budget-planbudgetaire-eng.pdf/>. Latest Updated: 04 March 2010.
- Government of Canada. 2011. "Budget 2011" in
<http://www.budget.gc.ca/march-mars-2011/plan/Budget2011-eng.pdf> Latest Updated: 22 March 2011.
- Government of Papua New Guinea, Department of Treasury, Budgets Division. 2008. "PNG Budget Manual."in
http://www.treasury.gov.pg/html/National_budget/files/2008/budg

- et_documents/Budget%20Manual.pdf. Latest Update: 25 June 2008.
- Guerrero, J. P. & H. Hofbauer. 2001. "Index of Budget Transparency in Five Latin American Countries: Argentina, Brazil, Chile, Mexico, and Peru", International Budget Project.
- Hameed, F. 2005. Fiscal Transparency and Economic Outcomes. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Hemming R. & M. Kell. 2001. "Promoting Fiscal Responsibility: Transparency, Rules and Independent Fiscal Authorities" Paper presented at the Bank of Italy workshop, February 1-3, Perugia, Italy.
- IMF. 2007. Manual on Fiscal Transparency. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- IMF. 2010. "World Economic Outlook Database October 2010." in <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/index.aspx>. Latest update 18 April 2011.
- Kohan, D. 2003. "Public Policy for Achieving Transparency and Good Governance: The Experience of Chile." Paper presented at Global Forum on International Investment, November 17-18, Johannesburg, South Africa.
- Kraan, D., D. Bergvall, I. Hawkesworth, V. Kostyleva & M. Witt. 2008. "Budgeting in Russia." OECD Journal on Budgeting. 8 (2): 1-58.
- Kopits, G. & J. Craig. 1998. Transparency in Government Operations. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Ling Lan. 2004. "Enhancing E-Democracy via Fiscal Transparency: A Discussion Based on China's Experience." In Frontiers of Public Administration, Proceedings of the Second Sino-U.S. International Conference: Public Administration in the Changing World, edited by Marc Holzer, Mengzhong Zhang and Keyong Dong. New York and Washington, DC: The United Nations Public Administration

- Network and the American Society for Public Administration.
- Marcel, M. & M. Tokman. 2002. "Building a Consensus for Fiscal Reform: The Chilean Case." OECD Journal on Budgeting 2 (3) :35-55.
- Ministry of Finance, Brunei Darussalam Government. 2011. "the Budget Circle." in <http://www.mof.gov.bn/English/Expenditure/BudgetCycle/Pages/default.aspx/>. Latest update 30 August 2011.
- Ministry of Finance, Japan. 2011. "FY2011 Budget" in <http://www.mof.go.jp/english/budget/budget/index.html>. Latest Updated: 22 Aprile 2011.
- Ministry of Finance, Malaysia. 2010. "Budget 2011." in http://www.treasury.gov.my/index.php?option=com_content&view=article&id=1711%3Abajet-2011&catid=87%3Acatbajet-tahunan&Itemid=195&lang=en/. Latest update: 18 October 2010.
- Ministry of Foreign Affairs, Malaysia. 2011. "Internal Audit." in <http://www.kln.gov.my/web/guest/division-ms-Internal-audit/>. Latest update 29 Sep 2011.
- Ministry of Strategy and Finance, Korean Government. 2011. "Korea's year-end fiscal data for 2010." in <http://english.mosf.go.kr/publ/fview.do?bcd=PF001&gb=PF014/>. Latest Updated: 7 July 2011.
- Morris, M. 2010. "What happened to PNG's budget transparency?" in <http://devpolicy.org/png-budget-transparency/>. Lastest Updated: 22 November 2010.
- OECD. 2010a. "OECD Statistics." in <http://stats.oecd.org/index.aspx?> Latest Update: 01 September 2011.
- OECD. 2010b. OECD Economic Surveys: Korea 2010. OECD Publishing.
- Open Government Partnership. 2011. "Open Government Partnership Participation." in

- <http://www.opengovpartnership.org/ogp-participation> . Latest Update: 1 Oct 2011.
- Oxford Analytica. 2005. "Thailand Fiscal Report." in <http://www.calpers.ca.gov/eip-docs/investments/assets/equities/international/permissible/thailand-fiscal-report.pdf> . Latest Update: 30 July 2006.
- Pardinas, J. 2009. "Transparency and Accountability in Peru's Budget Process" In How to Improve Governance. A New Framework for Analysis and Action, de Ferranti et al. Washington D.C.: Brookings Institutions Press, 149-161.
- Ragonjan, N. S. 2010. "To Increase Transparency, Make Local Budgets Public in the Philippines." Website: <http://asiafoundation.org/in-asia/2010/11/03/to-increase-transparency-make-local-budgets-public-in-the-philippines/>
- Santiso, C. 2005. "Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process". Paper prepared for the XVII Regional Seminar on Fiscal Policy of the United Nations Economic Commission for Latin America, January 24-27, Santiago de Chile.
- Singapore Budget 2011. 2010. "About The Singapore Government Budget." in http://www.singaporebudget.gov.sg/budget_2011/about_budget.html. Latest Update: 01 December 2010.
- The Department of Finance, Canada. 2010. "Annual Financial Report of the Government of Canada Fiscal Year 2009–2010." in <http://www.fin.gc.ca/afr-rfa/2010/report-rapport-eng.asp/>. Latest Updated: 06 October 2010.
- The Department of Finance, Canada. 2011. "The Fiscal Monitor" in <http://www.fin.gc.ca/pub/fm-rf-index-eng.asp/>. Latest Updated: 02

June 2011.

- The Department of Finance and Deregulation, Australian Government. 2011. "Annual Financial Reporting." in <http://www.finance.gov.au/financial-reporting-and-accounting-policy/annual-and-monthly-reporting-processes/annual-financial-reporting.htm/>. Latest Updated: 17 August 2011.
- The Parliament of Canada. 2006a. "Pre-Budget Consultations" in http://www.parl.gc.ca/About/House/compendium/web-content/c_d_prebudgetconsultations-e.htm/. Latest Updated: 09 March 2006.
- The Parliament of Canada. 2006b. "Reports of the Auditor General." in http://www.parl.gc.ca/About/House/compendium/web-content/c_d_reportsauditorgeneral-e.htm/. Latest Updated: 23 March 2006.
- The Treasury, New Zealand. 2010. "Annual Report of the Treasury for the Year Ended 30 June 2010." in <http://www.treasury.govt.nz/publications/abouttreasury/annualreport/09-10/>. Latest Updated: 14 October 2010.
- The Treasury, New Zealand. 2011. "Month End Financial Statements" in <http://www.treasury.govt.nz/government/financialstatements/monthend/>. Latest Updated: 6 July 2011.
- The Treasury & The Department of Finance and Deregulation, Australian Government. 2010. "Pre-election economic and fiscal outlook 2010." in http://www.treasury.gov.au/documents/1858/PDF/PEFO_2010.pdf/. Latest Updated: 15 July 2010.
- Tune, D. 2010. "Budget Reform Implications of the Fiscal Situation: Developments in Australia." Paper presented at the 31st annual meeting of OECD Senior Budget Officials, June 3-4, Athens, Greece.
- World Bank. 2000. "Indonesia Public Spending in a Time of Change Report." in

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

http://tw.search.yahoo.com/search;_ylt=A8tUwYJe5X5Nm2wAUDBr1gt.?ei=UTF-8&fr=yfp&p=Indonesia+Public+spending+a+time+of+Change.

World Bank. 2001. Special Focus: Public Financial Accountability in East Asia, Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2011. “World Bank list of economies.” in <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/CLASS.XLS>. Latest Update: 18 July 2011.

Zavallos, C. 2009. “Transparency and Accountability in Peru’s Budget Process” In How to Improve Governance. A New Framework for Analysis and Action, de Ferranti et al. Washington D.C.: Brookings Institutions Press, 142-148.

附錄 2-1：OECD 預算透明化最佳實務詳細內容

1.預算報告（Budget Reports）	
1.1 預算書（The Budget）	
1.1.1	預算應包含政府所有收支。此處「政府」其內涵包括政府所有非商業性活動，如政府出資之財團法人、基金會與非營業型特種基金等，但公營事業不包含在內。
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評論。
1.1.4	支出計畫應在可行範圍內提供包括績效目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以上之中程財政展望。同時財政收支與前期所做預測應大致相符，若有重大落差則應作說明。
1.1.6	每項計畫均須比對過去一年的實際和預估收支，並更新其對該年度之預測。非財務績效資料也應提供類似的比對資訊。
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	支出應以總額方式呈現，指定用途的專款收入和規費應分開說明。
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。
1.1.10	預算報告中所隱含的經濟假設應依2.1（見後）的規定加以完成。
1.1.11	應遵循2.2（見後）的規定，在預算書中包含對稅式支出的討論。
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

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

	融資產和負債、非金融資產、雇員退休金給付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預算總額與其和經濟間之互動關係進行辯論。此一報告最晚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經濟與財政政策之長程目標、新年度和未來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依2.1（見後）的規定加以完成。
1.3 月報（Monthly Reports）	
1.3.1	每一月份結束後的四週內應發布預算執行進度的月報。
1.3.2	月報應顯示每月份收支額度及截至報告日的累計收支總數，並比較過去同期之收支狀況。
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	支出應採機關別分類，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 年中報告（Mid-Year Report）	
1.4.1	年中報告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。年中報告應在上半年財政年度結束後六週內提出。
1.4.2	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。
1.4.3	年中報告應包含政府金融資產和負債、非金融資產、雇員退休金給付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

附錄 2-1：OECD 預算透明化最佳實務詳細內容

	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預算原先批准之預算數兩者符合程度，亦應披露年度執行中對初始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。
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	支出應採總額表示，指定用途的專款收入和規費應分開說明。
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）要求，年末報告中應含對政府金融資產和負債、非金融資產、雇員退休金給付義務及或有負債的完整討論。
1.6 選前報告（Pre-Election Report）	
1.6.1	選前報告旨在於說明大選前國家財政一般狀況，提供選民參考與議題辯論之用。
1.6.2	選前報告發佈與否取決於一國憲法的規定與選舉慣例。選前報告最好在選舉前兩周內發佈。
1.6.3	選前報告所披露的資訊，應與年中報告大致相同。
1.6.4	應特別注意確保選前報告真實性，其編製應符合3.2（見下）規範。
1.7 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。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。

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

1.7.2	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	應明白闡述隱含於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。
2.1.2	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。重大稅式支出估算應列為預算書補充資訊，並盡可能將特定功能別之稅式支出的討論納入一般性支出的討論，以利預算決策參考。
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、到期日，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類別予以分類。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。
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融資成本影響的敏感度分析。
2.4. 非金融資產（Non-Financial Assets）	

附錄 2-1：OECD 預算透明化最佳實務詳細內容

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與編製預算，因此對這類資產應進行估價並選擇適當的折舊時間表。資產估價與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提撥數二者間的差異。
2.5.2	估算退休金給付義務時，應披露重要的保險精算假設條件。雇員退休金計畫名下的資產應依市價計值。
2.6 或有負債（Contingent Liabilities）	
2.6.1	或有負債取決於某些不一定會發生的事件的債務，常見例證包括政府提供的貸款擔保、保險計畫及對政府提出的合法索取要求等。重要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。
2.6.2	若在可行範圍中，則應披露或有負債的總額並予以分類，同時盡可能披露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。
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（如現金制或應計制）、以及任何偏離一般公認會計規範的做法。
3.1.2	財政報告皆應採用一致的會計政策。
3.1.3	若須改變會計政策，則應說明變更的性質和原因；並在可行範圍內據此調整前期資料，使新舊資料能在相同基礎下進行

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

	比較。
3.2. 制度和責任 (Systems and Responsibility)	
3.2.1	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。
3.2.2	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，高層官員則須保證財政部已運用其最佳專業判斷來編製報告。
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的審查。
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以有效地檢視它認為應該接受檢視的財政報告。
3.4.2	所有在『最佳做法』中提及的財政報告都應公開，包括民眾應可免費在網際網路上讀取。
3.4.3	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。

資料來源：本研究整理

附錄 7-1A：高所得 APEC 經濟體（OECD 會員）之 財政透明度表現—澳大利亞、加拿大、日 本

	澳大利亞	加拿大	日本
1.1 預算書			
1.1.1 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。	包含所有的預算支出收入計劃、預算外支出、以及各種預算基金	包含所有的預算支出收入計劃、預算外支出、以及各種預算基金	包含所有的預算支出收入計劃、預算外支出、以及各種預算基金
1.1.2 預算案最遲應在會計年度開	部分遵循：內閣須在會計年度兩個月前送交議	未遵循：內閣在年度開始前一個月將預算書送至	部分遵循：內閣在年度開始前兩個月將預算書送

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

始前三個月送交議會，議會須在會計年度開始前完成審議。	會，議會於會計年度開始前一個月內通過	議會，議會於會計年度開始後三個月通過預算	至議會，議會於會計年度開始前通過預算
1.1.3 預算書(或相關文件)應包括每一項收支計畫的詳細評論。	有提供每一個收支計畫的詳細評論	有提供每一個收支計畫的詳細評論	NA ³⁵
1.1.4 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。	包括了績效目標、績效衡量、評估報告、以及標竿指標等非財務性績效的資訊	包括績效目標、績效衡量、評估報告、績效標竿這些非財務性績效的資訊	包括績效目標、績效衡量、評估報告這些非財務性績效的資訊
1.1.5 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。	財政政策為中程觀點，收入支出也具備中程架構	財政政策具備中程觀點，但收入與支出皆無中程規劃與闡述	不具備中程架構
1.1.6 每項計畫均須比	每一項收入與支出計畫均與過去	每項支出計畫均與過去一年的收	NA

³⁵ NA 表示此項無資料，以下各附錄中無資料者皆以此表示。

附錄 7-1A：高所得 APEC 經濟體（OECD 會員）財政透明度表現
—澳大利亞、加拿大、日本

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。	一年的收支作比較	支作比較，亦提供下一年度預測	
1.1.7 為求資訊之完備，擁有永久授權的支出，其收支資訊仍應與預算中之歲出歲入並列。	有	有，但有些部分未區分已授權之預算及新興計畫	無
1.1.8 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。	支出有以總額法表達	多年度有	支出有以總額法表達
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	支出有採機關別分類方式，並提供功能別的資訊	NA	有採功能別的分類方式

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

助性資訊。			
1.2 預算先期報告			
1.2.1 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。	NA	預算先期報告在預算年度開始前的四個月提出	NA
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，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。	NA	預算先期報告有明確闡述政府的經濟與財政政策	NA
1.3 財政月報			
1.3.1 月報應於月份終	有月報，時程未知	有月報，時程未知	只有季報

附錄 7-1A：高所得 APEC 經濟體（OECD 會員）財政透明度表現
—澳大利亞、加拿大、日本

了四週內發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。	NA	月報有顯示累積收支總數及其與過去同期或原先估測的比較	NA
1.3.3 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。	NA	月報有採機關別、功能別、以及經濟別的分類方式	NA
1.3.4 月報或相關文件應披露政府的賒借活動。	NA	月報有披露政府所有借貸活動	NA
1.4 年中報告			
1.4.1 年中報告內容應包括半年來	年中報告有說明預算執行情形、更新收入與支出	NA	NA

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

的預算執行情形，並更新該年度和未來兩年的收支預測。	估測，並更新未來兩年的收支估測		
1.4.2 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。	年中報告有檢視經濟假設改變後所造成的影響	NA	NA
1.4.3 年中報告應包含政府金融資產和負債、非金融資產、非金融資產、雇員年金給付義務以及或有負債的完整討論。	年中報告有討論政府金融資產和負債、非金融資產、年金給付義務，以及或有負債的討論	NA	NA
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	年中報告有討論政府在財政與經濟政策上的相關決策，對於預算可能造成的影響	NA	NA

附錄 7-1A：高所得 APEC 經濟體（OECD 會員）財政透明度表現
—澳大利亞、加拿大、日本

因素，都應該在年中報告中予以披露。			
1.5 年末報告			
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。	在財政年度結束四個月內提出	在財政年度結束八個月內提出	在財政年度結束八個月內提出、並由大眾所取得
1.5.2 年末報告應經過國家最高審計機關的稽核。	會由審計機關稽核	會由審計機關稽核	會由審計機關稽核
1.5.3 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	年末報告披露預算執行結果與法定預算數的符合程度，亦批露年度執行中對預算所作的相關調整	NA	NA

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

一致。			
1.5.4 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。	各別部會自行公布	有一份政府總體績效報告，個別部會也自行出版，並且有專門的網頁做為此資訊的平台	各別部會自行出版
1.5.5 年末報告應提供與上年度政府收支比較的資訊。	年末報告有提供與上年度政府收支比較的資訊	有與上年度預算比較	有上年度政府收支比較的資訊
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。	支出有提供功能別的資訊	NA	僅採機關別
1.6 選前報告			
1.6.1 應發布選前報告	選前報告說明大選前國家財政狀況供選民參考	NA	NA
1.7 長程報告			
1.7.1 長程報告評估當前政策的長	每五年發佈31-40年的長程報告	並沒有準備長期的財政預測報告	並沒有準備長期的財政預測報告

附錄 7-1A：高所得 APEC 經濟體（OECD 會員）財政透明度表現
—澳大利亞、加拿大、日本

期可持續性。長程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。			
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。	NA	NA	NA
1.7.3 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。	NA	NA	NA
2.1 經濟假設			
2.1.1 應明確闡述所有重要的經濟	由中央的預算主管機關來進行經濟假設之資料準	預算書當中的經濟假設是由民間部門所製作的，	預算書當中的經濟假設是由總理辦公室來製作，

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

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。	備，政府當中也無獨立的經濟假設評論；而所作的經濟假設並不對外公開	政府當中並無獨立的經濟假設評論；公開估測方法	政府當中並無獨立的經濟假設評論；不公開
2.1.2 應執行重要經濟假設對預算的影響的敏感度分析。	有的，但是只有特定的項目	有的，但是只有特定的項目 (RGDP、GDP、利率等)	沒有
2.2 稅式支出			
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。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	稅式支出的項目都包含在預算案當中、並須由議會授權	減稅政策須通過議會授權，但稅式支出資訊未列在預算文件中	減稅政策須通過議會授權，稅式支出資訊亦列於預算書中

附錄 7-1A：高所得 APEC 經濟體（OECD 會員）財政透明度表現
—澳大利亞、加拿大、日本

參考。			
2.3 金融負債與金融資產			
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。	金融負債和資產的資訊在預算書、年中報告與年末報告中有披露	所有政府持有的金融資產都在預算書當中披露	NA
2.3.2 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。	NA	陳列不清楚	NA
2.4 非金融資產			
2.4.1 非金融資產 -- 包括不動產和設備，應予以披露。	非金融資產的資訊在預算書中有披露	所有政府持有的非金融資產都在預算書中披露	NA

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

2.5 僱員年金給付義務			
2.5.1 應在預算書、年中報告和年末報告中披露僱員年金給付義務資訊，其為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。	年金給付義務包含在預算案中，並須由議會授權	年金給付義務包含在預算案中，並須由議會授權	NA
2.6 或有負債			
2.6.1 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。重要的或有負債應在預算書、年中報告	或有負債包括：保證貸款、以及法律訴訟之費用；都已包含在預算書當中	或有負債包括：保證貸款、法律訴訟之費用以及環境惡化，都已包含在預算書當中；都已包含在預算書當中	政府並沒有定義或有負債

附錄 7-1A：高所得 APEC 經濟體（OECD 會員）財政透明度表現
—澳大利亞、加拿大、日本

和年度財務報告中予以披露。			
2.6.2 在可行範圍內，應披露或有負債的總額及種類，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。	在預算書中有將或有負債分為可量化或有負債與非量化的或有負債分別說明	NA	NA
3.1 會計政策			
3.1.1 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	預算書中有會計政策的相關說明	無說明	雖有會計基礎的相關說明，但不夠完備

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

或權責發生制)、以及任何偏離一般公認會計規範的做法。			
3.1.2 財政報告皆應採用一致的會計政策。	預算與決算案同採權責會計	預算案採權責會計、決算案採現金會計不一致	預算案採現金會計、決算案採權責會計不一致
3.2 制度與責任			
3.2.1 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。	有的,81%-100%的部會都有內部的審計單位	有的,81%-100%的部會都有內部的審計單位	有的,81%-100%的部會都有內部的審計單位
3.3 審計			
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。	年終報告的審計須在會計年度結束三個月內提出,並向民眾公開	年終報告的審計必須在會計年度結束的九個月內提出並公開	年終報告的審計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	最高審計機關的報告是向議會提	最高審計機關的報告是向議會提	最高審計機關的報告是向內閣和

附錄 7-1A：高所得 APEC 經濟體（OECD 會員）財政透明度表現
—澳大利亞、加拿大、日本

具的審計報告應經過議會的審查。	出的	出的 Q68	議會提出的 Q68
3.4 公眾和議會監督			
3.4.1 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。	NA	NA	NA
3.4.2 所有在「最佳做法」中提及的財政報告都應公開，民眾應可免費在網際網路上讀取。	公民依法有權利去取得政府的預算資訊	公民依法有權利去取得政府的預算資訊	公民依法有權利去取得政府的預算資訊

資料來源：Australian Government (2011a, 2011c, 2011d)；Government of Canada (2010, 2011)；Ministry of Finance, Japan (2011)；The Parliament of Canada (2006a, 2006b)；The Department of Finance, Canada (2010, 2011)；日本財務省 (2009)；The Treasury & the Department of finance and deregulation, Australian Government (2010)；The Department of Finance and Deregulation, Australian Government (2011)。

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

附錄 7-1B：高所得 APEC 經濟體（OECD 會員）之財政透明度表現—紐西蘭、韓國、美國

	紐西蘭	韓國	美國
1.1 預算書			
1.1.1 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。	包含所有的預算支出收入計劃、預算外支出、以及各種預算基金	包含所有的預算支出收入計劃、預算外支出、以及各種預算基金	包含所有的預算支出收入計劃、預算外支出、以及各種預算基金
1.1.2 預算案 最遲應在會計年度開始前三個月	未遵循：內閣在年度開始前兩個月將預算案送至議會，議會於年	完全遵循：內閣在年度開始前三個月將預算案送至議會，議會於	部分遵循：預算案於年度開始前七個月送至議會審議，議會審議

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

送交議會，議會須在會計年度開始前完成審議。	度開始後兩個月後方通過預算案	年度開始前一個月通過之	通過無固定時間表，視每筆預算計畫通過時間而定
1.1.3 預算書(或相關文件)應包括每一項收支計畫的詳細評論。	提供每一個收支計畫的詳細評論	提供每一個收支計畫的詳細評論	提供每一個收支計畫的詳細評論
1.1.4 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。	有績效目標、績效衡量與評估報告這些非財務性績效的資訊，非財務性績效資料大部份有效地衡量了支出計畫的績效	績效目標、績效衡量與評估報告這些非財務性績效的資訊，對支出計畫的衡量非常有效	績效目標、績效衡量、評估報告、績效標竿，甚至舉辦專家座談這些非財務性績效資訊或多或少協助衡量支出計畫績效
1.1.5 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。	財政政策、收入支出計畫皆具備中程架構收支皆做總體及個別計畫的三年以上估測	財政政策、收入支出計畫皆具備中程架構三年以上的收支估測皆呈現於預算中，惟個別支出未盡然做到分類表示、而收入則劃分稅收和非稅課收入	財政政策、收入支出計畫皆具備中程架構三年以上的收支估測皆呈現於預算中，惟個別支出未盡然做到分類表示、而收入則劃分稅收和非稅課收入
1.1.6 每項	每一項支出計畫	每一項支出計畫	每一項支出計畫

附錄 7-1B：高所得 APEC 經濟體（OECD 會員）財政透明度表現
—紐西蘭、韓國、美國

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。	均與過去一年的收支作比較	均與過去一年的收支作比較	均與過去一年的收支作比較
1.1.7 為求資訊之完備，擁有永久授權的支出，其收支資訊仍應與預算中之歲出歲入並列。	有，但有些未明白區分	有，但有些未明白區分	有
1.1.8 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。	多年度總額支出呈現在預算書中	多年度有	多年度有
1.1.9 支出應採機關別的分類方式，並提供功能別和經濟	符合	符合，不過經濟別的分類與國際適用標準不同	符合

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

別支出的輔助性資訊。			
1.2 預算先期報告			
1.2.1 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。	預算先期報告在預算年度開始前四個月提出	預算先期報告在預算年度開始前四個月提出	無先期報告
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，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。	預算先期報告有明確闡述政府的經濟與財政政策但是否完全符合規範則無具體資料判斷	預算先期報告有明確闡述政府的經濟與財政政策但是否完全符合規範則無具體資料判斷	無先期報告
1.3 財政月報			
1.3.1 月報	有月報，在月份	僅有每年兩次預	有月報，在月份

附錄 7-1B：高所得 APEC 經濟體（OECD 會員）財政透明度表現
—紐西蘭、韓國、美國

應於月份終了四週內發布預算執行進度的月報。	終了後一到兩個月內提出	算執行報告	終了後一個月發布
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。	月報有顯示累積收支總數及其與過去同期或原先估測的比較	無預算執行的月報	月報有顯示累積收支總數及其與過去同期或原先估測的比較
1.3.3 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。	月報有採機關別、功能別、以及經濟別分類方式	無預算執行的月報	月報有採機關別、功能別、以及經濟別分類方式
1.3.4 月報 或相關文件應披露政府的賒借活動。	月報有披露政府所有借貸活動	無月報	月報中的賒借活動紕漏完整
1.4 年中報告			
1.4.1 年中 報告內容應	年中報告有披露半年支出報告、	無年中報告	年中報告披露半年度收支報告、

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

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。	並更新收入估測但發布時程未知		並更新收入估測但發布時程未知
1.4.2 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。	年中報告有檢視經濟假設改變後的所造成的影響	無年中報告	年中報告有檢視經濟假設改變後的所造成的影響
1.4.3 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。	NA	無年中報告	年中報告有討論政府金融資產
1.4.4 任何有可能對預算產生實質影響的政府	NA	無年中報告	年中報告有討論政府在政策上的相關決策，對預算可能造成的影

附錄 7-1B：高所得 APEC 經濟體（OECD 會員）財政透明度表現
—紐西蘭、韓國、美國

決策或變化因素，都應該在年中報告中予以披露。			響
1.5 年末報告			
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。	財政年度結束三個月內提出 ³⁶	財政年度結束六個月內提出	財政年度結束三個月內提出
1.5.2 年末報告應經過國家最高審計機關的稽核。	會由審計機關稽核 ³⁷	會由審計機關稽核	會由審計機關稽核
1.5.3 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	年末報告有針對收入與支出披露其執行結果，但是有些細節被保留	年末報告對實際收支與預算數中的差別有所解釋	年末報告披露預算執行結果與法定預算數的符合程度，亦披露年度執行中對預算所做的任何調整

³⁶ OECD2007 與 OBI2009 問卷結果不同，根據兩問卷選項設計採用 OECD 問卷結果。

³⁷ 同註 31。

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

整。年末報告的呈現格式應與預算書一致。			
1.5.4 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。	年末報告有針對非財務性資料變化及績效指標的變化進行披露，但是有些細節保留	年末報告有針對非財務性資料變化進行完整、細節的披露；不過對績效指標未達成的部分未完整紕漏，一些重要細節並未公布	年末報告有針對非財務性資料、績效指標等原先計畫不同之部分進行披露，但是有些細節保留
1.5.5 年末報告應提供與上年度政府收支比較的資訊。	有與上年度預算比較	有與上年度預算比較	有與上年度的比較資訊
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。	NA	NA	符合
1.6 選前報告			
1.6.1 應發布選前報告	NA	NA	NA
1.7 長程報告			
1.7.1 長程	每四年發布	不定期發布	每年皆發布

附錄 7-1B：高所得 APEC 經濟體（OECD 會員）財政透明度表現
—紐西蘭、韓國、美國

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，或當政府收支計畫發生重大變化時即行發佈。	31-40 年的長程報告	21-30 年長程報告	71-80 年的長程報告
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。	NA	NA	長程報告討論人口結構變動對預算產生的影響
1.7.3 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。	NA	NA	長程報告有提供估測的相關假設
2.1 經濟假設			
2.1.1 應明	大量的預算資料	大量的預算資料	大量的預算資料

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

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。	之經濟假設（包括：通膨率、GDP成長率、失業率、以及利率）都呈現在預算書當中 ³⁸	之經濟假設（包括：通膨率、GDP成長率、失業率、以及利率）都呈現在預算書當中 ³⁹	之經濟假設（包括：通膨率、GDP成長率、失業率、以及利率）都呈現在預算書當中 ⁴⁰
2.1.2 應執行重要經濟假設對預算的影響的敏感度分析。	完整的公開，不同的經濟假設所造成的影響都已經列入	雖然有進行經濟敏感性分析（為做經濟假設所用），但資訊不公開	完整地公開；不同的經濟假設所造成的影響都已經列入
2.2 稅式支出			
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。重大稅式支出的估算應列為預算書的補充資訊，並儘可	減稅政策須通過議會授權，稅式支出資訊亦列於預算書中 ⁴¹	減稅政策無須議會授權，而稅式支出列在預算文件中 ⁴²	減稅政策需議會授權，稅式支出資訊包含在預算文件中

³⁸ OECD2007 與 OBI2009 問卷結果不同，根據兩問卷選項設計採用 OBI 問卷的結果。

³⁹ 同註 33。

⁴⁰ 同註 33。

⁴¹ OECD2007 與 OBI2009 問卷結果不同，依實地觀察其最新預算書判斷是否符合。

⁴² OECD2007 與 OBI2009 問卷結果不同，依 OBI「附註」判斷最新年度預算書是否符合。

附錄 7-1B：高所得 APEC 經濟體（OECD 會員）財政透明度表現
—紐西蘭、韓國、美國

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。			
2.3 金融負債與金融資產			
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。	所有政府持有的金融資產都在預算書當中披露每月公布借款活動	某些金融資產在預算書中，但重要資訊未公布；年中不公布政府借款活動	某些金融資產，但一些重要資訊未公布；年中的借款活動完整公開
2.3.2 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。	規範中某些資訊公開，但缺乏細節討論	不清楚	詳細的陳列

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

2.4 非金融資產			
2.4.1 非金融資產 -- 包括不動產和設備，應予以披露。	所有政府持有的非金融資產都在預算書當中披露	非金融資產資訊為重點性的公布	某些非金融資產資訊雖有公布，但缺乏一些重要的資訊
2.5 僱員年金給付義務			
2.5.1 應在 預算書、年中報告和年末報告中披露僱員年金給付義務資訊，其為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。	年金給付義務包含在預算案中，並須由議會授權	無	對重要未來給付義務有公布，但某些細節則省略 43
2.6 或有負債			
2.6.1 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	或有負債認定為政府保證債務、法律訴訟代墊款及其他政府的保證事項；都已經包含在預算書當中	未定義；無或有負債資訊	某些或有負債訊息公開，但缺乏一些重要的資訊

⁴³ 同註 33。

附錄 7-1B：高所得 APEC 經濟體（OECD 會員）財政透明度表現
—紐西蘭、韓國、美國

款、保險計畫及對政府提出的合法索取要求等。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。			
2.6.2 在可行範圍內，應披露或有負債的總額及種類，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。	NA	NA	NA
3.1 會計政策			
3.1.1 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	無說明	無說明	預算書中有會計政策的相關說明

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

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。			
3.1.2 財政報告皆應採用一致的會計政策。	預算案採權責會計、決算案採現金會計不一致	預算案採現金會計，決算案採權責會計不一致	皆採修政權責基礎
3.2 制度與責任			
3.2.1 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。	僅有 0-20%的部會有內部審計單位	81%-100%的部會都有內部的審計單位	81%-100%的部會都有內部的審計單位
3.3 審計			
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。	年終報告的審計必須在會計年度結束六個月內提出、並向民眾公開	年終報告的審計必須在會計年度結束六個月內提出、並向民眾公開	年終報告的審計必須在會計年度結束六個月內提出、並向民眾公開

附錄 7-1B：高所得 APEC 經濟體（OECD 會員）財政透明度表現
—紐西蘭、韓國、美國

3.3.2 最高審計機關出具的審計報告應經過議會的審查。	向議會報告議會有成立委員會來進行審計報告的審查	向議會報告大部分的審計報告皆經議會委員會的審查	向議會報告，所有審計報告接經議會委員會審查
3.4 公眾和議會監督			
3.4.1 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。	NA	NA	NA
3.4.2 所有在「最佳做法」中提及的財政報告都應公開，民眾應可免費在網際網路上讀取。	公民依法有權利去取得政府的預算資訊	公民依法有權利去取得政府的預算資訊	公民依法有權利去取得政府的預算資訊，但實際執行上，並非所有政府資訊（包括預算）都是可得的

資料來源：Congressional Budget Office, Congress of the United States (2011a, 2011b, 2011c)；Ministry of Strategy and Finance, Korean Government (2011)；The Treasury, New Zealand (2010, 2011)

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

附錄 7-2：高所得 APEC 經濟體（非 OECD 會員）財政透明度表現
—汶萊、香港、新加坡、中華台北

附錄 7-2：高所得 APEC 經濟體（非 OECD 會員）之 財政透明度表現—汶萊、香港、新加坡、中 華台北

	汶萊	香港	新加坡	台灣
1.1 預算書				
1.1.1 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。	NA	包含了所有 的預算支出 收入計劃、 預算外支 出、及各種 預算基金。	有	未包含所有 的收支（大 部分政府出 資控制之財 團法人之收 支則未包含 在內）
1.1.2 預算 案最遲應在 會計年度開	未遵循：預 算案將於會 計年度兩個	未遵循：須 在會計年度 一個月前送	部分遵循： 會計年度開 始前 2 個月	遵循 ⁴⁴

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

始前三個月送交議會，議會須在會計年度開始前完成審議。	月前左右送至議會，通過後再送交蘇丹由其同意後實行	交議會、並在一個月後通過。	左右提交至國會，並由議會在會計年度前通過。	
1.1.3 預算書(或相關文件)應包括每一項收支計畫的詳細評論。	NA	只有簡易的評論。	Budget Statement 中對於國家的相關目標計畫及預算如何配合皆有進行說明，並對當年預算狀況進行估計。	有
1.1.4 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。	NA	包括了績效目標、績效衡量及其他	NA	92年度起預算書內包含各單位年度施政計畫之衡量指標
1.1.5 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	NA	財政政策為中程觀點，收支具備中程架構	財政政策內已包含中長程國家政策與相關預算計畫	部分遵循：具中程觀點（四年），然無預算實績與估測差異數據及原因

附錄 7-2：高所得 APEC 經濟體（非 OECD 會員）財政透明度表現
—汶萊、香港、新加坡、中華台北

政展望。				說明
1.1.6 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。	NA	僅與去年的實際收支做比較	有，會製作前一年財政年度的回顧並在該文件中對於前年的預估與前年實際運作狀況進行數據比較。	無
1.1.7 為求資訊之完備，擁有永久授權的支出，其收支資訊仍應與預算中之歲出歲入並列。	NA	沒有	NA	NA
1.1.8 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。	NA	不清楚	有	有
1.1.9 支出應採機關別的分類方	NA	支出有按照機關分類	支出按照機關分類	支出案機關別分類

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

式，並提供功能別和經濟別支出的輔助性資訊。				
1.2 預算先期報告				
1.2.1 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。	NA	NA	NA	NA
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，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。	NA	NA	NA	NA

附錄 7-2：高所得 APEC 經濟體（非 OECD 會員）財政透明度表現
—汶萊、香港、新加坡、中華台北

1.3 財政月報				
1.3.1 月報 應於月份終了四週內發布預算執行進度的月報。	NA	有月報	沒有月報	符合。財政部編製財政統計月報、主計處發表預算執行月報。
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。	NA	只有累積收支總數，沒有比較過去同期狀況	NA	完全遵循
1.3.3 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。	NA	NA	NA	缺乏機關別的分類
1.3.4 月報 或相關文件應披露政府的賒借活動。	NA	有披露政府的債務	NA	部分：月報中僅紕漏公債發行狀況，無其他賒借活動資訊

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

1.4 年中報告				
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。	NA	沒有年中報告，只有月、季、年報告	NA	部分：有年中報告，但並未更新該年度和未來兩年的收支預測，且法制上規範圍八週內非六週內
1.4.2 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。	NA	沒有年中報告	NA	未提到經濟假設
1.4.3 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。	NA	NA	NA	對於非金融資產、雇員年金給付義務與或有負債沒有討論

附錄 7-2：高所得 APEC 經濟體（非 OECD 會員）財政透明度表現
—汶萊、香港、新加坡、中華台北

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。	NA	NA	NA	無
1.5 年末報告				
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。	NA	在財政年度結束 8 個月內提出	有針對前一年度進行回顧的報告並列表出所有支出與收入的狀況，包括前兩年的實際數據、前一年的預估與前一年調整後的數據。	於會計年度結束後四個月內向監察院提出
1.5.2 年末報告應經過國家最高審計機關的稽核。	NA	法律保障報告經過稽核	NA	行政院提出決算後三個月內將由審計長提出審計報告
1.5.3 年末報告應披露	NA	有預算與實際數額比	有調整後的資料	遵循

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

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。		較，沒有調整的資料，格式類似預算書。		
1.5.4 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。	NA	沒有	沒有非財務性資料	符合：略述施政成效
1.5.5 年末報告應提供與上年度政府收支比較的資訊。	NA	沒有比較	透過數據表列呈現與上年度的數據比較，但沒有非財務性資料及其比較	沒有比較
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			非採機關別方式	遵循

附錄 7-2：高所得 APEC 經濟體（非 OECD 會員）財政透明度表現
—汶萊、香港、新加坡、中華台北

助性資訊。				
1.6 選前報告				
1.6.1 應發布選前報告	沒有	NA	沒有	沒有
1.7 長程報告				
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，或當政府收支計畫發生重大變化時即行發佈。	沒有，但有五年一期的國家發展計畫	部分遵循： On an ad hoc basis	無	未遵循：雖有長程規劃的法治，但未編製長程報告
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。	NA	NA	NA	NA
1.7.3 長程報告應明白闡述隱含於所有推估預	NA	NA	NA	NA

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

測下的關鍵性假設及各種假設狀況。				
2.1 經濟假設				
2.1.1 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。	NA	由其他機關來進行經濟假設之資料準備（財政司, The Financial Secretary's Office），政府當中也無獨立的經濟假設評論。但未闡述公開。	NA	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。
2.1.2 應執行重要經濟假設對預算的影響的敏感度分析。	NA	沒有	NA	無
2.2 稅式支出				
2.2.1 稅式支出是對特定活動提供稅收優惠所	NA	未列出稅式支出	未列出稅式支出	僅限於「所得稅」稅式支出，未涵蓋所有重大

附錄 7-2：高所得 APEC 經濟體（非 OECD 會員）財政透明度表現
—汶萊、香港、新加坡、中華台北

造成的稅收損失。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。				稅目
2.3 金融負債與金融資產				
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。	NA	有政府債務的公開，包含政府債項、政府債券級借貸基金等	NA	部分：在決算中披露比較完整，但在預算和年中報告極不完整。借款活動無揭漏於任何月報中
2.3.2 借貸應根據債務的貨幣單位、到期日，	NA	債務沒有分類	NA	部分符合：左列資訊部分提供，但無分類

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

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。				
2.4 非金融資產				
2.4.1 非金融資產 -- 包括不動產和設備，應予以披露。	NA	沒有	沒有	有，固定資產目錄中
2.5 僱員年金給付義務				
2.5.1 應在預算書、年中報告和年末報告中披露僱員年金給付義務資訊，其為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。	NA	沒有	NA	未遵循：雖然預算書中有退撫基金收支報表。
2.6 或有負債				

附錄 7-2：高所得 APEC 經濟體（非 OECD 會員）財政透明度表現
—汶萊、香港、新加坡、中華台北

2.6.1 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。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。	NA	已經包含在預算書當中。	未有列出或有負債	或有負債的使用定義與國際標準不同。但包含在預算書當中。
2.6.2 在可行範圍內，應披露或有負債的總額及種類，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。	NA	NA	NA	無

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

3.1 會計政策				
3.1.1 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。	NA	NA	NA	無
3.1.2 財政報告皆應採用一致的會計政策。	NA	預算案採現金會計 決算案同採現金會計和權責會計	NA	收入面採權責發生基礎，支出面則採用「修正權責發生基礎」
3.2 制度與責任				
3.2.1 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	NA	21-40%%的部會都有內部的審計單位。	NA	從2011年始建立政府內部控制機制

附錄 7-2：高所得 APEC 經濟體（非 OECD 會員）財政透明度表現
—汶萊、香港、新加坡、中華台北

的真實性。				
3.3 審計				
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。	審計長會依據憲法以及審計法的規定進行預算執行的審計	審計署必須在會計年度結束的六個月內將年終財政報告送到立法局審議。香港審計署每年向香港立法會呈交三份報告書，內容包含香港特別行政區的帳目及其審計結果，並由立法會進行審核。	審計工作上主要是由審計署（Auditor-General's Office，簡稱AGO）來進行。審計署是一個獨立的機關、並向國會負責。每年的審計報告是由審計署向國會提出，並由公共會計委員會（Public Accounts Committee）來加以審查；依照新加坡的憲法，審計署有權對於各公家機關與其轄下部門	依照憲法之規定，審計長應於行政院提出決算後 3 個月內，依法完成其審核，並提出審核報告於立法院。

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

			進行審計並製成報告；另外依據新加坡的審計法（the Audit Act），新加坡政府依據財務進程法所製成的財政報告，都必須要交由審計單位進行審計並記載於審計報告上	
3.3.2 最高審計機關出具的審計報告應經過議會的審查。	無，直接交給汶萊蘇丹	向其他（香港行政長官,The Chief Executive of HKSAR）提出的，最高審計機關的報告最後都可以公開，並由人民取得	無，但對於每一財政年所進行的審計報告，依序審計法第8章之規定，將會在每年三月完成並且提交總統。	是
3.4 公眾和議會監督				

附錄 7-2：高所得 APEC 經濟體（非 OECD 會員）財政透明度表現
—汶萊、香港、新加坡、中華台北

3.4.1 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。	有	NA	有，財政過程中有一階段即為國會對過去預算支出情形與未來財政年度預算案進行辯論	遵循：法制規範皆備，不過實際影響力較小
3.4.2 所有在「最佳做法」中提及的財政報告都應公開，民眾應可免費在網際網路上讀取。	並非所有資訊都公開	人民可以在香港庫務局的網站獲得資料	每個預算年度都有一網站，網站內包含與預算計畫相關之文件可供瀏覽。	人民可在行政院主計處網站或得資料

資料來源：Ministry of Finance, Brunei Darussalam Government (2011)；香港特別行政區政府 (2011)；香港特別行政區庫務局 (2011a, 2011b)；行政院主計處 (2011a, 2011b)

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

附錄 7-3：中高所得經濟體之財政透明度表現—智利、 馬來西亞、墨西哥、秘魯、俄羅斯

	智利	馬來西亞	墨西哥	秘魯	俄羅斯
1.1 預算書					
1.1.1 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	未遵循	未遵循	有包含了所有的預算支出收入計劃、預算外支出、以及各種預算基金	未遵循	未遵循

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

營事業不包含在內。					
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。	須在會計年度 3 個月前送交議會、並在 2 個月前通過	內閣須在會計年度開始三個月前送交議會，會計年度開始前完成審議	須在會計年度 3 個月前送交議會、並在 1 個月前通過	須在會計年度 5 個月前送交議會、並在 4 個月前通過	內閣須在會計年度 3 個月前送交議會、並在一個月前通過
1.1.3 預算書（或相關文件）應包括每一項收支計畫的詳細評論。	有提供每一個收支計劃的詳細評論	未遵循：只提供 departmental totals	部分遵循：有提供部門總額（departmental totals）的預算和某些額外細節如次級部門的總額或主要計畫	有提供每一個收支計劃的詳細評論	有提供每一個收支計劃的詳細評論
1.1.4 在可行範圍	包括了績效目標、	不到 2/3 的支出有	包括了績效目標、	包括了評估報告	包括了績效目標、

附錄 7-3：中高所得 APEC 經濟體財政透明度表現
—智利、馬來西亞、墨西哥、秘魯、俄羅斯

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。	績效衡量、評估報告（如計畫、部門效率或成本效益檢視）以及標竿指標等非財務性績效資訊	非財務性績效的資料的提供	績效衡量、評估報告（如計畫、部門效率或成本效益檢視）以及標竿指標等非財務性績效資訊	（如計畫、部門效率或成本效益檢視）以及標竿指標等非財務性績效的資訊	績效衡量、評估報告等非財務性績效的資訊
1.1.5 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。	部分：財政政策為中程觀點，但收支未全都具備中程架構	無	部分：財政政策為中程觀點，但收支僅部分具備中程架構 ⁴⁵	部分：財政政策為中程觀點，收入具備中程架構，但某些支出計畫倍排除於中程架構之外 ⁴⁶	財政政策為中程觀點具備中程架構，收支皆做總體及個別計畫的三年以上估測
1.1.6 每項計畫均須比對過去一年的實際和預估收支，並更新當	每一項支出計畫均與過去一年的收支作比較	至少 2/3 的支出與去年做比較	少於 2/3 的支出計畫與過去一年的收支作比較	少於 2/3 的支出計畫與過去一年的收支作比較	無

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

年度的估測。非財務績效資料也應提供類似的比對資訊。					
1.1.7 為求資訊之完備，擁有永久授權的支出，其收支資訊仍應與預算中之歲出歲入並列。	部分：非所有永久授權的項目皆與預算之歲入歲出並列	NA	部分：非所有永久授權的項目皆與預算之歲入歲出並列	有	無
1.1.8 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。	多年度的總額支出有呈現在預算書中	無	多年度的總額支出有呈現在預算書中	多年度的總額支出有呈現在預算書中	有
1.1.9 支出應採機關別的分類方式，	所有支出均採機關別、功能別、以及	所有支出均採機關別，有一些亦採功	所有支出均採機關別、功能別、以及	所有支出均採機關別、功能別、以及	所有支出均採機關別，亦有採功能

附錄 7-3：中高所得 APEC 經濟體財政透明度表現
—智利、馬來西亞、墨西哥、秘魯、俄羅斯

並提供功能別和經濟別支出的輔助性資訊。	經濟別的輔助資訊	能別與經濟別	經濟別的輔助資訊	經濟別的輔助資訊	別，雖與國際標準不同，另外還有一些支出（非全部）是採經濟別
1.2 預算先期報告					
1.2.1 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。	沒有公開預算先期報告	並無預算先期報告的提出	預算先期報告在預算年度開始前四個月提出	沒有公開預算先期報告	預算先期報告在預算年度開始前四個月提出
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	沒有闡述或公開預算先期報告	NA	有闡述重要的財政與總體經濟架構，但某些細節被保留	沒有闡述或公開預算先期報告	預算先期報告闡述政府的經濟與財政政策，但細節被保留

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

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。					
1.3 財政月報					
1.3.1 月報應於月份終了四週內發布預算執行進度的月報。	部分遵循：有月報，但諮詢不足，主要年中報告為季報，在月份終了後一到兩個月內提出（以下關於月報問題以季報內容回答） ⁴⁷	未遵循：有月報，在月份終了二個月後提出，但月報為行政機關內部使用而不公布	遵循：有月報，在月份終了後一個月內提出 ⁴⁸	遵循：有月報，在月份終了後一到兩個月內提出	遵循：有月報，在月份終了後一個月內提出
1.3.2 月報應顯示	季報沒有比較支	月報有顯示累積收	月報有顯示累積收	月報有顯示累積收	月報有顯示全部的

附錄 7-3：中高所得 APEC 經濟體財政透明度表現
—智利、馬來西亞、墨西哥、秘魯、俄羅斯

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。	出，或沒有公布，但是全部收入來源有做比較	支總數及其與過去同期或原先估測的比較，但比較的支出不到 2/3、比較的收入大於 2/3	支總數及其與過去同期或原先估測的比較	支總數及其與過去同期或原先估測的比較	累積收支總數及其與過去同期或原先估測的比較
1.3.3 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。	季報有採機關別、功能別、以及經濟別的分類方式	所有支出均採機關別，有一些亦採功能別與經濟別	月報有採機關別、功能別、以及經濟別的分類方式	月報有採機關別、功能別、以及經濟別的分類方式	所有支出均採機關別，亦有採功能別，惟與國際標準不同，另外還有一些支出（非全部）是採經濟別
1.3.4 月報或相關文件應披露政府的賒借活動。	季報有披露政府所有的借貸活動，但是某些細節被保留	部分：賒借活動為每季出版，但有些細節被保留	月報有披露政府所有的借貸活動，但是某些細節被保留	月報有披露政府所有的借貸活動	月報有披露政府借貸活動，但有些細節被保留
1.4 年中報告					

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

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。	半年報告有披露半年來的收支報告、並更新收支估測但是未提供為何支出估計改變的某些細節	無半年報告	無半年報告	半年報告有披露半年來的收支報告、並更新收支估測但是未提供為何收支估計改變的重要細節	無半年報告
1.4.2 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。	年中報告有檢視經濟假設改變後的所造成的影響	NA	NA	年中報告有檢視經濟假設改變後的所造成的影響，但缺乏某些細節	NA
1.4.3 年中報告應包含政府金融資產和負債、非金融資	NA	NA	NA	NA	NA

附錄 7-3：中高所得 APEC 經濟體財政透明度表現
—智利、馬來西亞、墨西哥、秘魯、俄羅斯

產、雇員 年金給付 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。	NA	NA	NA	NA	NA
1.5 年末報告					
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。	在財政年 度結束六 個月內或 更早提出 年末報告	在財政年 度結束六 到十二個 月內提出	在財政年 度結束十 二到二十 四個月內 提出年末 報告 ⁴⁹	在六到十 二個月內 提出年末 報告 ⁵⁰	在財政年 度結束六 到十二個 月內提出 ⁵¹
1.5.2 年 末報告應 經過國家	年末報告 的全部資 料須經過	年末報告 不經審計	年末報告 不經審計 ⁵²	年末報告 的全部資 料須經過	年末報告 不經審計 ⁵³

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

最高審計機關的稽核。	審計單位查核過			審計單位查核過	
1.5.3 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。	年末報告針對收支進行披露，但是缺乏重要細節	年末報告皆無對收支部分進行披露	年末報告針對收支進行披露，但是缺乏重要細節	年末報告中支出部分晚整紕漏，但收入有部分細節未呈現	年末報告有針對支出、收入部分進行廣泛批露
1.5.4 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	部分達成：績效目標與實際情形的比較未提供，但非財務性資訊有完整的呈現其	年末報告皆無針對非財務性資料變化與績效結果進行披露	部分達成：針對非財務性資料與績效資訊雖有目標與實際達成情形的比較，但缺	部分達成：針對非財務性資料與績效資訊雖有目標與實際達成情形的比較，但缺	部分達成：績效指標與實際達成情形做完整紕漏，但非財務資訊紕漏不完全

附錄 7-3：中高所得 APEC 經濟體財政透明度表現
—智利、馬來西亞、墨西哥、秘魯、俄羅斯

成情形。	預估與實際執行的結果比較 年末報告沒有針對績效指標變化進行披露		乏重要細節討論	乏重要細節討論 ⁵⁴	
1.5.5 年末報告應提供與上年度政府收支比較的資訊。	NA	NA	NA	NA	NA
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。	NA	NA	NA	NA	NA
1.6 選前報告					
1.6.1 應發布選前報告	NA	NA	NA	NA	NA
1.7 長程報告					
1.7.1 長	沒有	NA	沒有長期	沒有長期	偶爾發佈

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

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，或當政府收支計畫發生重大變化時即行發佈。			財政預測	財政預測	11-20 年的報告
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。	NA	NA	NA	NA	NA
1.7.3 長程報告應明白闡述隱含於所有推估預	NA	NA	NA	NA	NA

附錄 7-3：中高所得 APEC 經濟體財政透明度表現
—智利、馬來西亞、墨西哥、秘魯、俄羅斯

測下的關鍵性假設及各種假設狀況。					
2.1 經濟假設					
2.1.1 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。	大量的預算資料之經濟假設（包括：通膨率、GDP 成長率、失業率、以及利率）都呈現在預算書當中	不對外公開	體經濟預測的討論和大部分重要經濟假設有明確闡述，但保留某些細節 ⁵⁵	總體經濟預測的討論和大部分重要經濟假設有明確闡述，但保留某些細節	公開，大量預算資料之經濟假設（包括通膨率、GDP 成長率、失業率、以及利率）都呈現在預算書當中 ⁵⁶
2.1.2 應執行重要經濟假設對預算的影響的敏感度分析。	沒有包括敏感度分析	無	有的，但是只有特定的項目 ⁵⁷	沒有 ⁵⁸	沒有 ⁵⁹
2.2 稅式支出					
2.2.1 稅式支出是對特定活	全部的稅式支出的資訊及其	有些稅式支出有呈現在預算	稅式支出項目都包含在預算	某些稅式支出有呈現在預算	有些稅式支出有呈現在預算

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

動提供稅收優惠所造成的稅收損失。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。	詳細討論都有呈現在預算書當中 ⁶⁰	書當中，但缺乏重要細節	案當中，但是缺乏重要細節，另減稅政策不須由議會授權	書當中，但是缺乏重要細節減稅政策須由議會授權	書當中，但缺乏重要細節不需由議會授權
2.3 金融負債與金融資產					
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	所有政府持有的金融資產都在預算書當中披露，包括資產清單、目的討論和市	金融負債和資產不對外公開借款活動每月公布	政府持有的金融資產沒有在預算書當中披露每月公布借款活動	政府持有的金融資產某些資訊在預算書當中披露，但是缺乏重要細節；每月公布借	金融負債和資產不對外公開借款活動每月公布

附錄 7-3：中高所得 APEC 經濟體財政透明度表現
—智利、馬來西亞、墨西哥、秘魯、俄羅斯

個月的借款活動應公布在月報或相關文件內。	場價值估計每月公布借款活動			款活動	
2.3.2 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。	重要額外資訊公開但某些細節被保留	重要資訊公開，但缺乏細節討論	重要額外資訊公開但某些細節被保留	大量資訊關於政府借貸組成都被公開	重要資訊公開，但缺乏細節討論
2.4 非金融資產					
2.4.1 非金融資產 -- 包括不動產和設備，應予以披露。	非金融資產沒有在預算書當中披露	非金融資產沒有在預算書當中披露	非金融資產沒有在預算書當中披露	非金融資產沒有在預算書當中披露	非金融資產沒有在預算書當中披露
2.5 僱員年金給付義務					
2.5.1 應在預算書、年中報告和年	沒有 ⁶¹	沒有	沒有 ⁶²	沒有 ⁶³	沒有

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

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累積的應得給付和政府已提撥數二者間的差異。					
2.6 或有負債					
2.6.1 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。重要	或有負債定義為：保證貸款、其他保證等，已披露在預算書中	有關政府有負債及資訊在預算書當中披露，但有些細節被保留	沒有在預算書當中披露 ⁶⁴	沒有在預算書當中披露 ⁶⁵	有關政府有負債及資訊在預算書當中披露，但有些細節被保留 ⁶⁶

附錄 7-3：中高所得 APEC 經濟體財政透明度表現
—智利、馬來西亞、墨西哥、秘魯、俄羅斯

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。					
2.6.2 在可行範圍內，應披露或有負債的總額及種類，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。	NA	NA	NA	NA	NA
3.1 會計政策					
3.1.1 所有報告都應附帶闡述相關會計政策的	NA	NA	NA	NA	NA

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

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。					
3.1.2 財政報告皆應採用一致的會計政策。	預算與決算案同採權責會計	NA	預算與決算案同採現金會計	預算案使用混合的會計制度，決算案採權責會計基礎	預算採現金會計，決算採權責會計
3.2 制度與責任					
3.2.1 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	有的，81%-100%的部會都有內部的審計單位	有些部會有內部審計單位 ⁶⁷	有的，81%-100%的部會都有內部的審計單位	有的，81%-100%的部會都有內部的審計單位	沒有法定要求部會設立內部審計單位，然而，基於對內部控制責任的

附錄 7-3：中高所得 APEC 經濟體財政透明度表現
—智利、馬來西亞、墨西哥、秘魯、俄羅斯

告內容的真實性。					要求，有些機關有設立內部審計單位
3.3 審計					
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。	年終報告的審計必須在會計年度結束六個月內提出、並向民眾公開	年終報告的審計必須在會計年度結束六到十二個月內提出	年終報告的審計必須在會計年度結束 12 到 24 個月內提出、並向民眾公開	年終報告的審計必須在會計年度結束 6 到 12 個月內提出、並向民眾公開	年終報告的審計必須在會計年度結束六到十二個月內提出
3.3.2 最高審計機關出具的審計報告應經過議會的審查。	最高審計機關的報告是向總統（The President）提出審計報告大部分可以公開但有些例外，如軍事審計 審計報告不被審查	所有審計報告皆經過審議	最高審計機關的報告是向議會、議會的財政或預算委員會及專門做審計審查的議會委員會提出的最高審計機關的報告是最後都可以公開	最高審計機關的報告是向議會、專門做審計審查的議會委員會及有關的議會委員會（如健康、教育等）來提出，不過並非所有審計報告	最高審計機關的報告向議會、財政預算委員會提出最高審計機關的報告大部分可公開由人民來取得，但有例外

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

				都經議會 委員會審 查	
3.4 公眾和議會監督					
3.4.1 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。	NA	NA	NA	NA	NA
3.4.2 所有在「最佳做法」中提及的財政報告都應公開，民眾應可免費在網際網路上讀取。	公民依法有權利去取得政府的預算資訊	法律中無規定公民有取得政府預算資訊的權力	公民依法有權利去取得政府的預算資訊	公民依法有權利去取得政府的預算資訊	公民依法有權利去取得政府的預算資訊，在實際上也是可能的

資料來源：Ministry of Finance, Malaysia (2010)；Asian Organization of Supreme Audit Institutions (ASOSAI) (1992)

附錄 7-3：中高所得 APEC 經濟體財政透明度表現
—智利、馬來西亞、墨西哥、秘魯、俄羅斯

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

附錄 7-4A：中低所得經濟體之財政透明度表現—中國、印尼、巴布亞紐幾內亞

	中國	印尼	巴布亞紐幾內亞
1.1 預算書			
1.1.1 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。	不包含所有預算支出收入計劃、預算外支出、以及各種預算基金	不包含所有預算支出收入計劃、預算外支出、以及各種預算基金	包含所有的預算支出收入計劃、預算外支出、以及各種預算基金
1.1.2 預算案最遲應在會計年度開始前三個月	內閣在會計年度六星期前送交議會	議會至少在會計年度開始前的三個月收到預算案 68	議會在會計年度開始前六個星期內才收到預算案

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

送交議會，議會須在會計年度開始前完成審議。			
1.1.3 預算書(或相關文件)應包括每一項收支計畫的詳細評論。	每一收支計畫的評論較不詳細或並未公之於眾	有提供每一個收支計畫的詳細評論	所通過預算提供的資訊收支資訊是蓋括性的，並遺漏許多細節
1.1.4 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。	並未呈現非財務性績效的資料	有；包括了績效衡量等非財務性績效的資訊	有；包括了績效目標、績效衡量、評估報告以及標竿指標等非財務性績效的資訊
1.1.5 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。	收支皆無	遵循：財政政策為中程觀點，收支皆做總體的三年以上估測，但都沒有做個別計畫的三年以上估測	遵循：財政政策為中程觀點，收支皆做總體的三年以上估測，不過只有某些個別計畫進行中程收支估計
1.1.6 每項計畫均須比對過去一年的實際和預	無	沒有與過去一年的收支作比較	至少 2/3 但非全部的支出計畫與過去一年的收支作比較

附錄 7-4A：中低所得 APEC 經濟體財政透明度表現

一中國、印尼、巴布亞紐幾內亞

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。			
1.1.7 為求資訊之完備，擁有永久授權的支出，其收支資訊仍應與預算中之歲出歲入並列。	NA	是，不過某些永久授權支出未與其他支出分列清楚	是
1.1.8 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。	無	多年度的總額支出有呈現在預算書中	多年度的總額支出有呈現在預算書中
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。	所有支出未採機關別，但有採功能別及經濟別，惟與國際標準不同	所有支出均採機關別、功能別、以及經濟別的輔助資訊	所有支出均採機關別、功能別、以及經濟別的輔助資訊，但是功能別和經濟別與國際標準不同
1.2 預算先期報告			

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

1.2.1 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。	並無預算先期報 告的提出	預算先期報告在 預算年度開始前 四個月提出	預算先期報告在 預算年度開始前 四個月提出
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，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。	NA	預算先期報告有 明確闡述政府的 經濟與財政政策	預算先期報告有 明確闡述政府的 經濟與財政政策
1.3 財政月報			
1.3.1 月報 應於月份終 了四週內發 布預算執行	月報在月份終了 後一個月內提出	月報不公開（所 以以下關於月報 問題皆無資料可 循），半年報告	無定期發布的年 間報告

附錄 7-4A：中低所得 APEC 經濟體財政透明度表現
 一中國、印尼、巴布亞紐幾內亞

進度的月報。		公開，但格式上不似預算執行報告	
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。	月報有顯示累積收支總數及其與過去同期或原先估測的比較，但比較的支出不到 2/3	NA	NA
1.3.3 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。	所有支出未採機關別，但有採功能別及經濟別，惟與國際標準不同	NA	NA
1.3.4 月報或相關文件應披露政府的賒借活動。	月報有披露政府的借貸活動，但有些細節被保留	NA	NA
1.4 年中報告			
1.4.1 年中報告內容應包括半年來的預算執行	無半年報告	年中報告有披露半年來的收支報告、並更新收支估測	年中報告有披露半年來的收支報告、並更新收支估測

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

情形，並更新該年度和未來兩年的收支預測。			
1.4.2 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。	NA	年中報告有檢視經濟假設改變後的所造成的影響	年中報告有檢視經濟假設改變後的所造成的影響
1.4.3 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。	NA	NA	無
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	NA	NA	年中報告對於政府的相關決策與行動對預算造成的影響有討論

附錄 7-4A：中低所得 APEC 經濟體財政透明度表現
 一中國、印尼、巴布亞紐幾內亞

在年中報告中予以披露。			
1.5 年末報告			
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。	在財政年度結束六個月內或更早提出年末報告	在財政年度結束六個月內或更早提出年末報告，但不對民眾公開 ⁶⁹	同時未能於財政年度結束 24 個月內完成，或沒有公開 ⁷⁰
1.5.2 年末報告應經過國家最高審計機關的稽核。	無經過稽核	約有 2/3 的收支在年末時經由國家最高審計機關的稽核	雖有審計機關負責稽核年末報告，其對政府發布的年末報告並無影響
1.5.3 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。	報告中對收支的分析不完整	年末報告沒有公開（NA）	收入部分紕漏完全，支出則不完整

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

1.5.4 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。	年末報告皆無針對非財務性資料變化與績效指標變化進行披露	NA	年末報告中不包含績效報告 ⁷¹
1.5.5 年末報告應提供與上年度政府收支比較的資訊。	沒有與上年度進行比較	NA	年末報告有提供與上年度政府收支比較的資訊
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。	NA	NA	有提供功能別的輔助性資訊
1.6 選前報告			
1.6.1 應發布選前報告	NA	NA	NA
1.7 長程報告			
1.7.1 長程報告評估當前政策的長期可持續性。長程報告	沒有長期財政預測	沒有長期財政預測	每年發佈達 10 年的長程報告計畫與控制部（Department of National

附錄 7-4A：中低所得 APEC 經濟體財政透明度表現
 一中國、印尼、巴布亞紐幾內亞

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。			Planning and Monitoring)有發佈五年期的中程發展計畫與 20 年期發展策略計畫
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。	NA	NA	NA
1.7.3 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。	NA	NA	NA
2.1 經濟假設			
2.1.1 應明確闡述所有重要的經濟假設，包括 GDP 變化、	不對外公開	大量的預算資料之經濟假設（包括：通膨率、GDP 成長率、失業率、以及利率）	大量的預算資料之經濟假設（包括：通膨率、GDP 成長率、失業率、以及利率）

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

GDP之組成、就業率和失業率、通貨膨脹和利率等預測。		都呈現在預算書當中 ⁷²	都呈現在預算書當中
2.1.2 應執行重要經濟假設對預算的影響的敏感度分析。	無	有的，包含全面性分析；不同的經濟假設所造成的影響都已經列入	沒有；不同的經濟假設所造成的影響某些資訊有呈現，但是缺乏重要細節
2.2 稅式支出			
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。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。	不公布稅式支出	某些稅式支出的資訊有呈現，但是缺乏重要細節，減稅政策不須議會授權 ⁷³	某些稅式支出的資訊有呈現，但是缺乏重要細節
2.3 金融負債與金融資產			

附錄 7-4A：中低所得 APEC 經濟體財政透明度表現

一中國、印尼、巴布亞紐幾內亞

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。	金融負債和資產不對外公開；每月公布借款活動	金融負債和資產不對外公開；每月亦不公布借款活動	政府持有的金融資產的重要資訊在預算書當中披露，但是保留某些細節；沒有公布每月借款活動
2.3.2 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。	重要資訊公開，但缺乏細節討論	無	無
2.4 非金融資產			
2.4.1 非金融資產 -- 包括不動產和設備，應予以披露。	無	無	無
2.5 僱員年金給付義務			
2.5.1 應在	不公開此資訊	僱員年金給付義	僱員年金給付義

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

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累積的應得給付和政府已提撥數二者間的差異。		務在預算書當中披露某些資訊，但是缺乏重要細節	務在預算書當中披露某些資訊，但是缺乏重要細節
2.6 或有負債			
2.6.1 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。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	不對外公開	沒有披露或有負債的資訊 ⁷⁴	有關政府或有負債在預算書當中披露某些資訊，但是缺乏重要細節 ⁷⁵

附錄 7-4A：中低所得 APEC 經濟體財政透明度表現
 一中國、印尼、巴布亞紐幾內亞

披露。			
2.6.2 在可行範圍內，應披露或有負債的總額及種類，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。	NA	NA	NA
3.1 會計政策			
3.1.1 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。	NA	NA	NA
3.1.2 財政	NA	沒有	預算與決算案同

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

報告皆應採用一致的會計政策。			採現金會計和權責會計
3.2 制度與責任			
3.2.1 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。	有內部審計的法律規範	有的，81%-100%的部會都有內部的審計單位	有的，61%-80%的部會都有內部的審計單位
3.3 審計			
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。	年終報告的審計必須在會計年度結束六個月內提出、並向民眾公開	年終報告的審計必須在會計年度結束六個月內提出、並向民眾公開	年終報告的審計未能於會計年度結束 24 個月完成，或沒有向民眾公開
3.3.2 最高審計機關出具的審計報告應經過議會的審查。	所有報告皆經過審議	最高審計機關的報告是向總統提出的，議會亦成立委員會來進行某些審計報告的審查；不過審計報告一般不公開	議會有成立委員會來進行某些審計報告的審查；不過大部分審計報告不公開
3.4 公眾和議會監督			
3.4.1 議會	NA	NA	NA

附錄 7-4A：中低所得 APEC 經濟體財政透明度表現
 一中國、印尼、巴布亞紐幾內亞

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。			
3.4.2 所有在「最佳做法」中提及的財政報告都應公開，民眾應可免費在網際網路上讀取。	公民依法有權利去取得政府的預算資訊，但在實際上卻往往是不可能取得的	公民依法有權利去取得政府的預算資訊，但是實務上經常或總是不可能取得	公民依法有權利去取得政府的預算資訊，但是實務上經常或總是不可能取得

資料來源：中國預算網（2011）；中華人民共和國財政部（2011a、2011b、2011c）；
 Department of Treasury, Papua New Guinea（2011a, 2011b, 2011c）

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

附錄 7-4B：中低所得經濟體之財政透明度表現—菲律賓、泰國、越南

	菲律賓	泰國	越南
1.1 預算書			
1.1.1 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。	包含了所有的預算支出收入計劃、預算外支出、以及各種預算基金。	包含了所有的預算支出收入計劃、預算外支出、以及各種預算基金。	包括了：財政政策目標、總體經濟假設、預算優先順序、以及完整的預算支出收入計劃。
1.1.2 預算案最遲應在會計年度開始前三個月	內閣須在會計年度開始至少三個月前送交議會。議會需在收到的	內閣須在會計年度四個月前送交議會、並在個一月前通過。 ⁷⁷	內閣最遲在會計年度開始前六週將預算案送至議會。 ⁷⁸

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

送交議會，議會須在會計年度開始前完成審議。	五個月內通過。 76		
1.1.3 預算書(或相關文件)應包括每一項收支計畫的詳細評論。	有提供每一個收支計畫的詳細評論	有提供每一個收支計畫的詳細評論	有提供，但並非完整項目。
1.1.4 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。	包括了績效目標、績效衡量、評估報告等非財務性績效的資訊。	包括了評估報告，至少 2/3 的支出有非財務性績效的資料的提供	包括了績效目標、績效衡量、評估報告等非財務性績效的資訊。但無非財務性資料的提供。
1.1.5 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。	財政政策為中程觀點，但收支估測皆無中程架構	財政政策為中程觀點，支出具備中程架構，收入則無。	非中程觀點，不具備中程架構。
1.1.6 每項計畫均須比對過去一年的實際和預	無	每一項支出計畫均與過去一年的收支作比較。	無

附錄 7-4B：中低所得經濟體之財政透明度表現—菲律賓、泰國、越南

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。			
1.1.7 為求資訊之完備，擁有永久授權的支出，其收支資訊仍應與預算中之歲出歲入並列。	永久授權與一般支出未分裂	是，不過某些永久授權支出未與其他支出分列清楚。	是，不過某些永久授權支出未與其他支出分列清楚。
1.1.8 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。	無	多年度的總額支出有呈現在預算書中	無
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。	所有支出均採機關別，功能別、以及經濟別也有，惟與國際標準不同。	所有支出均採機關別、功能別、以及經濟別的輔助資訊。	均不採機關別、功能別、以及經濟別
1.2 預算先期報告			

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

1.2.1 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。	並無預算先期報 告的提出。	並無預算先期報 告的提出。	並無預算先期報 告的提出。
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，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。	NA	NA	NA
1.3 財政月報			
1.3.1 月報 應於月份終 了四週內發 布預算執行	月報在月份終了 後一個月內提 出。	月報，在月份終 了後一個月內提 出。（OBS） ⁷⁹	有季報，在終了 後一個月內提 出。 ⁸⁰

附錄 7-4B：中低所得經濟體之財政透明度表現—菲律賓、泰國、越南

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。	月報有顯示全部的支出總數與過去的同期或原先估側的比較，但收入部分只比較至少 2/3。	月報有顯示累積收支總數及其與過去同期或原先估測的比較，但比較的支出、收入均不到 2/3、	季報中顯示累積收支總數及其與過去同期或原先估測的比較
1.3.3 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。	所有支出均採機關別，功能別、以及經濟別也有，惟與國際標準不同。	所有支出均採機關別、功能別、以及經濟別的輔助資訊。	季報中亦不符合規範。
1.3.4 月報或相關文件應披露政府的賒借活動。	月報有披露政府的借貸活動，但有些細節被保留	月報無披露。	季報有披露政府的借貸活動，但有些細節被保留。
1.4 年中報告			
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	皆無。	無半年報告。	無半年報告。

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

該年度和未來兩年的收支預測。			
1.4.2 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。	NA	NA	NA
1.4.3 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。	NA	無	NA
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	NA	NA	NA

附錄 7-4B：中低所得經濟體之財政透明度表現—菲律賓、泰國、越南

中予以披露。			
1.5 年末報告			
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。	在財政年度結束六到十二個月內（一般而言在財政年度結束後第七個月）提出	在財政年度結束十二到二十四個月內提出（OBS） ⁸¹	在財政年度結束十二到二十四個月內提出。
1.5.2 年末報告應經過國家最高審計機關的稽核。	無經過稽核	無經過稽核（OBS）	不到 2/3 的報告經過稽核
1.5.3 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。	報告中對收支分析不完整。	年末報告皆無對收支部分進行披露。	年末報告皆無對收支部分進行披露。
1.5.4 年末	左列資訊無呈現	年末報告皆無針	年末報告中不包

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

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。	在年末報告中。	對非財務性資料變化與績效指標與達成情形進行披露。	含績效報告。 ⁸²
1.5.5 年末報告應提供與上年度政府收支比較的資訊。	有與前一年度進行比較	NA	NA
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。	NA	NA	NA
1.6 選前報告			
1.6.1 應發布選前報告	NA	NA	NA
1.7 長程報告			
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	並沒有準備長期的財政預測報告。	每一年發佈 0-10 年的報告。	每五年發佈。（幾年報告未知。）

附錄 7-4B：中低所得經濟體之財政透明度表現—菲律賓、泰國、越南

應發佈一次，或當政府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。	NA	NA	NA
1.7.3 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。	NA	NA	NA
2.1 經濟假設			
2.1.1 應明確闡述所有重要的經濟假設，包括GDP變化、GDP之組	公開，但有些細節被保留。	公開，但缺乏重要細節。	不公開。 ⁸³

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

成、就業率和失業率、通貨膨脹和利率等預測。			
2.1.2 應執行重要經濟假設對預算的影響的敏感度分析。	無。	NA	有的，但是只有特定的項目。 (OECD) 無(OBS)
2.2 稅式支出			
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。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。	有些稅式支出有呈現在預算書當中，但缺乏重要細節。減稅政策須由議會授權。	不公布稅式支出，減稅政策不經議會授權。	稅式支出無呈現在預算書當中、減稅政策須經議會授權
2.3 金融負債與金融資產			
2.3.1 所有	金融負債和資產	金融負債和資產	金融負債和資產

附錄 7-4B：中低所得經濟體之財政透明度表現—菲律賓、泰國、越南

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。	不對外公開；每月公布借款活動。	不對外公開；每月亦不公布借款活動。	不對外公開；每季公布借款活動。
2.3.2 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。	重要資訊公開，但缺乏細節討論。	無。	重要資訊公開，但缺乏細節討論。
2.4 非金融資產			
2.4.1 非金融資產 -- 包括不動產和設備，應予以披露。	無。	無。	無。
2.5 僱員年金給付義務			
2.5.1 應在預算書、年中	有披露僱員年金給付義務，但缺	不公開此資訊。	不公開此資訊。

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

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累積的應得給付和政府已提撥數二者間的差異。	乏重要細節。 ⁸⁴		
2.6 或有負債			
2.6.1 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。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。	不對外公開。	有關政府有負債及資訊在預算書當中披露，但缺乏重要細節。	不公開。 ⁸⁵

附錄 7-4B：中低所得經濟體之財政透明度表現—菲律賓、泰國、越南

2.6.2 在可行範圍內，應披露或有負債的總額及種類，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。	NA	NA	NA
3.1 會計政策			
3.1.1 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。	NA	NA	NA
3.1.2 財政報告皆應採	預算與決算案同採權責會計	預算與決算均採現金會計	預算與決算均採現金會計

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

用一致的會計政策。			
3.2 制度與責任			
3.2.1 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。	有的，0%-20%的部會都有內部的審計單位。	有的，81%-100%的部會都有內部的審計單位。	有的，81%-100%的部會都有內部的審計單位。
3.3 審計			
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。	年終報告的審計必須在會計年度結束六到十二個月內提出。	年終報告的審計必須在會計年度結束十二到二十四個月內提出。	年終報告的審計必須在會計年度結束十二到二十四個月內提出。
3.3.2 最高審計機關出具的審計報告應經過議會的審查。	最高審計機關的報告向總統、議會、財政預算委員會提出，只有部分報告經議會審查；審計報告是公開的。	最高審計機關向首相、內閣、法院、議會提出報告，大部分報告經議會審議；除了某些特殊審計報告，一般報告民眾皆可取得。	最高審計機關的報告向議會、財政預算委員會提出並審議；審計報告全公開。
3.4 公眾和議會監督			
3.4.1 議會	NA	NA	NA

附錄 7-4B：中低所得經濟體之財政透明度表現—菲律賓、泰國、越南

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。			
3.4.2 所有在「最佳做法」中提及的財政報告都應公開，民眾應可免費在網際網路上讀取。	公民依法有權利去取得政府的預算資訊，但在實際上卻往往是不可能取得的。	公民依法有權利去取得政府的預算資訊，但有時還是會無法取得。	公民依法有權利去取得政府的預算資訊，但在實際上卻往往是不可能取得的。

資料來源：Department of Budget and Management of Philippines (2010, 2011)；
Oxford Analytica (2005)

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

附錄 8：期中報告審查意見回覆表

研考會期中審查意見	研究團隊之回覆
一、本研究旨在透過國際規範架構評比 APEC 經濟體財政透明化程度，目前已透過 IMF「健全財政透明度實行準則」及 OECD「預算透明化最佳實務」等建立評估標準，期中報告業已針對第一項研究課題研擬初步資料。未來應能進一步在前述評估標準的基礎之上，完成第二項課題。惟期中報告尚未針對第三項研究課題提出方法說明，建議研究團隊未來應掌握研究時程，於後續研究持續補充說明，以期達成研究目的。	遵循期中審查意見，研究方法已於期末報告第一章第二節與第二章進行說明。
二、就文獻分析而言，目前研究團隊根據二手資料文獻分析方法，於第三章就 APEC 各經濟體財政背景提出整理說明，基本上能符合本項研究課題的需求。 eStandard Forum 採用 12 項核心標準（指標）衡量各國財政制度健全性（sound financial systems），和 IMF 規範標準相較，與其中第三項標準（code of good practices on transparency in fiscal policy）較為相關。惟本報告目前	（一）期末報告已將原第三章依世界銀行對各經濟體之分類拆成三、四、五、六章，各章節中各國財政與透明度概況介紹已做梳理，先對各經濟體財政概況以歲入、歲出、預算賸餘與赤字、債務等佔該經濟體 GDP 之比例以圖表方式呈現；透明度概況則以 OECD 預算透明最佳化實務之架構分別從各國政經概況、預算報告公布情況、特殊資訊揭露、審計與公民參與四部分進行說明。

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

<p>整理方式，各經濟體的介紹篇幅不一，結構也未盡一致。建議於期末報告將第三章以更為結構化之方式說明，即每個經濟體都根據 IMF 的架構或指標，逐項說明之。此外，有關未來第二項課題，我國於 eStandard Forum 所做的 summary rating 中被列為 very low 等級，未來是否將該表放入研究報告，請團隊衡酌考量。</p>	
<p>三、就資料蒐集進度而言，目前業以各經濟體為單位，蒐集財務透明相關背景資料，惟建議未來可加強各經濟體政經因素分析，適時補充各經濟體財政收支狀況、預決算及審計資料等。此外，由於第三章的多數資料是整理自 e Standard Forum 的報告文件，惟僅在報告第 17 頁提供註 6，建議衡酌適當的表達方式，以符合寫作倫理格式。</p>	<p>（一）遵循期中審查意見，研究方法已於期末報告第三、四、五、六章中各經濟體財政與透明度概況進行說明。</p> <p>（二）遵循期中審查意見，參考資料使用之附註已在第三章中修改。</p>
<p>四、由於本研究的方法是以二手資料可得角度，建立「財政透明化」的衡量指標，較偏重於財政管理專家觀點，因此對於「納稅人觀點」較少著墨，建議在期末報告或能適當地納入納稅人觀點加以討論，應可增加跨國比較分析所產生的民主課責性價值。</p>	<p>（一）審查報告中所提之「納稅人觀點」，此部分資料取得不易且研究議題較專業、民眾不易參與，但是研究計畫成員仍注意是否有相關文獻提及一般民眾觀感或人民參與情形，並將其納入報告中。</p> <p>（二）跨國比較分析部分遵循期</p>

附錄 8：期中報告審查意見回覆表

	中審查意見，於第七章「跨國比較分析」中專章說明。
五、字語意尚稱明確，格式大致符合本會作業規定。惟文中仍有漏（冗）字、錯字，仍請研究團隊謹慎檢視校修。	遵循期中審查意見做文章校正。
六、期末報告本文前請提列中英文摘要，以充分呈現研究之成果與政策建議。	遵循期中審查意見做文章校正。
七、有關具體建議事項應區分為立即可行建議與中長程建議，並註明相對應之主、協辦機關納入期末報告定稿。	遵循期中審查意見，於第八章第二節政策建議中區分各項建議意見。另與建議對應之主、協辦機關也已依審查意見納入。

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

附錄 9：期末報告審查意見回覆表

研考會期末審查意見	研究團隊之回覆
一、本研究透過 OECD「預算透明化最佳實務」45 項標準，評估亞太經合會（APEC）21 個會員經濟體財政透明化程度，並進一步綜合分析討論，整體而言，研究內容符合預期目標。惟就目前研究成果及結論，僅於研究結論略提美國、澳大利亞、加拿大及韓國表現優異之處，似較難回應研究課題三，建議團隊可酌予補充其他經濟體標竿作法或可行的合作機制。	已將其他財政透明程度雖非表現優異，但近年來已有所努力之會員體的改革做法略述於第八章第一節第二項「他山之石」之中。並補充該經濟體改革內容之細節於第五、第六章。
二、就研究內容而言，研究團隊根據二手資料說明 APEC 各經濟體財政背景，並且針對各經濟體財政透明化程度進行綜合比較與分析，內容大致詳盡。第七章「跨國比較結果」依「完全遵循」、「部分遵循」、「未遵循」及「無資料」判定各指標評比結果，惟未說明各判定等級之間差異，建議可就各判定等級定義及實際操作進行補充說明，以提升報告結果明確程度。	已將補充說明的部分加強於第七章開頭部分及第八章第一節之中。
三、有關研究結論第七章第三節	遵循期末審查意見，將資料不足

APEC 經濟體財政透明化程度之比較

<p>各經濟體互相評比之結果，受限於部分經濟體資料可得性極低，因此出現非 OECD 成員之高所得經濟體在「完全遵循」表現落後於中高所得組及中低所得組之結論，建議團隊列為結論之前提，增加報告可信度。</p>	<p>所代表的意義於第七章第三節及第八章第一節中做補充說明，可得資料偏低某種程度亦反映其透明度不足之缺失。</p>
<p>四、就研究建議可行性而言，立即可行建議（二）所提強化內部財務控制機制，其主責機關似非為行政院內部控制監督小組，經查我國財務內控主責機關似應為主計處及審計部，目前相關規定為「加強財務控管及落實會計審核方案」及「健全財務秩序與強化內部控制實施方案」，建請團隊就目前所提建議審酌及再行確認。另有關中長程建議事項部分，建議將本會自第（二）點所列之協辦機關移除；第（三）點所列似非為本會主政業務，請研究團隊將本會改為協辦機關。</p>	<p>1. 已將立即可行建議（二）部分之主責機關改為行政院主計處，行政院各部會列為協辦機關。至於審計部為外控機關，不負責行政院之內控機制。</p> <p>2. 中長程建議（二）(三)項皆已遵循期末審查意見，予以修正。</p>
<p>五、字語意尚稱明確，格式大致符合本會作業規定，惟第三至六章部分本文標號請調整至次頁頁首，以增加整體版面美觀。另請刪除第三頁第 8 行及 13 行「擬」字及第 15 頁「擬」字；186 頁結論（一）第 10 點「民勁」應為「民</p>	<p>遵循期末審查意見做文章校正。</p>

附錄 9：期末報告審查意見回覆表

眾」；「不儘理想」應為「不盡理想」，請再予確認。	
--------------------------	--