

RDEC-TPG-098-005 (委託研究報告)

# 政府透明化之分析架構及評估

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國九十八年十二月



RDEC-TPG-098-005 (委託研究報告)

# 政府透明化之分析架構及評估

受委託單位：國立臺灣大學政治學系

研究主持人：蘇彩足 教授

協同主持人：左正東 副教授、陳朝建 助理教授

研究助理人：顏子傑、高縝黛、張文慧、郭俊廷

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國九十八年十二月



## 目次

目次	I
表次	III
提要	V
第一章 緒論	1
第一節 研究緣起與重要性	1
第二節 研究範圍與目的	2
第三節 研究途徑與方法	4
第二章 理論與文獻回顧	7
第一節 財政透明化理論與相關文獻	7
第二節 資訊透明化理論與相關文獻	11
第三節 政治透明化理論與相關文獻	16
第三章 財政透明化指標之建構及評估	21
第一節 財政透明化之指標建構	21
第二節 我國二十五縣市之財政透明化	25
第四章 資訊透明化指標之建構及評估	39
第一節 資訊透明化之指標建構	39
第二節 我國中央部會之資訊透明化	42
第五章 政治透明化指標之建構及評估	59
第一節 政治透明化之指標建構	59
第二節 我國政治透明化之評估	63

政府透明化之分析架構及評估

第六章 結論 .....	75
第一節 財政透明化之研究發現及政策建議 .....	75
第二節 資訊透明化之研究發現及政策建議 .....	77
第三節 政治透明化之研究發現及政策建議 .....	83
第四節 後續研究 .....	85
參考文獻 .....	87
附錄一：政府透明化之分析架構及評估深度訪談稿（臺北縣） ...	95
附錄二：政府透明化之分析架構及評估深度訪談稿（臺北市） ..	133
附錄三：政府透明化之分析架構及評估深度訪談稿（宜蘭縣） ..	175
附錄四之一：開放式問卷內容（以桃園縣為例） .....	215
附錄四之二：開放式問卷結果歸納（九~十二題） .....	219
附錄五：專家座談會名單暨會議記錄 .....	257
附錄六：政府透明化分析架構建立之研究（子計畫六）期末報告審查 回覆對照表 .....	307

## 表 次

表 3-1 財政透明化之評比指標 .....	22
表 3-2 財政透明化之評比（整體結果） .....	26
表 3-3 直轄市及縣市政府財政透明化之評估（各項指標得分情形） .....	28
表 3-4 直轄市及縣市政府財政透明化之評比結果 .....	36
表 4-1 資訊透明化之評比指標 .....	43
表 4-2 資訊透明化評比指標之排除適用機關 .....	45
表 4-3 行政機關網站評估結果（各項指標得分情形） .....	51
表 4-4 行政機關網站評估結果彙整 .....	53
表 4-5 政府資訊公開法執行成效調查結果 .....	55
表 5-1 我國與美國政治透明化之比較 .....	69
表 6-1 直轄市及縣市政府財政透明化之評比結果彙整 .....	76
表 6-2 資訊透明化兩年度政策建議之比較 .....	81

政府透明化之分析架構及評估

## 提要

雖然政府透明化的範疇甚廣，但可以財政透明化、政治透明化、和資訊透明化為三大支柱，分別代表官僚體系內部的透明、官僚體系外部的透明、以及實踐政府透明的手段。根據委託單位的規劃，本研究去年就中央政府財政透明化執行成效和資訊透明化法規建立進行評估和國際比較。本年度（2009）延續去年的研究成果，於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，於資訊透明化就中央各部會資訊透明化進行評估比較，於政治透明化則嘗試建立評估架構和法規層次的評估。經過研究發現，在財政透明化方面，25 個縣市之中有 6 個縣市表現為優，13 個縣市表現為可，6 個為待改進。在資訊透明化方面，有 23 個部會表現為優，12 個表現為可，6 個為待改進。在政治透明化方面，我國除了在政治獻金法部份，主管機關散於內政部及監察院，不利於相關法規之執行監督，以及在遊說法部份，因「旋轉門條款」未及於民意代表，其他皆已符合國際標準。據此，本研究建議，在財政透明化方面，未來應由中央主管機關主導，集中辦理提升縣市財政透明化各項相關業務。各縣市政府則應積極提升公民與非政府組織對其預算過程和預算資訊之瞭解。此外，於中長期則可考慮要求各縣市發佈選前財政報告。在資訊透明化方面，政府應盡速指定資訊揭露專責機關，貫徹資訊揭露獎懲機制，並釐清資訊揭露之限制範圍。於中長期則應明定專責機構的法律地位，加強資訊揭露限制範圍之法制化，並可考慮增訂資訊揭露之特別法。至於政治透明化，在政治獻金法部份，主管機關散於內政部及監察院，不利於相關法規之執行監督，以及在遊說法部份，應增列民意代表的旋轉門條款。

政府透明化之分析架構及評估

## 第一章 緒論

### 第一節 研究緣起與重要性

近幾年來，要求政府作為必須公開透明的國際趨勢方興未艾。此一要求，有其理論基礎。一般而言，政府作為的透明化對於一國的經濟發展與其資源分配的公平性有密切的關係（Oxelheim，2006）。OECD（2003）和 Erbas（2004）的研究都顯示，一國政府制定政策的過程和環境愈公開，其國際金融市場的表現愈佳，因而對經濟成長愈有助益。諾貝爾經濟學獎得主 Amartya Sen（1981）的研究亦發現，許多國家的飢荒現象並非完全導因於糧食生產不足，而與政府資訊未能透明公開所引起的分配不均有關。由此可知，政府透明化不僅可提升經濟資源的使用效率，促進經濟發展，亦能協助確保經濟發展的果實不為少數份子所獨享，實現公平正義。

不過，儘管此一政府透明化的要求，對於國家社會有益，但是對於政府官員來說，卻意味著政策形成和執行過程的干擾程度加深、不確定性提高，而且政府決策結果的課責壓力亦隨之大幅增加。因此，除非獎懲分明，配套完善，否則政府官員缺乏誘因主動執行透明化的各項措施。

許多國際組織和公民團體就在這種情勢下應運而起，他們制定各種政府透明化的具體規範，為政府組織的透明度進行評比，企圖以公民監督的力量來督促政府官員遵循透明化的要求；例如，國際貨幣基金會（IMF）公布的「健全財政透明度施行守則」、十九條組織（Article 19）推動的「資訊自由立法原則」、以及「美國國際開發總署」（USAID）出版的「金權政治手冊：新興民主國家強化透明化指南」等，皆是顯例。他們積極傳達政府透明化是公共課責的必要條件的觀念，讓民眾瞭解到在「委託代理人」情境下，人民有權利充分瞭解政府的行為，而且惟有透明的政府，才能降低民主赤字和信任赤字，經得起民眾長

期的考驗。

不僅國際組織和公民團體積極推動政府透明化，學術界亦未置身事外。1990 年代之後，政府透明化的相關研究如雨後春筍一般，累積快速。譬如 Hood and Heald (2006)、Florini (1999)、Fung et al. (2007) 等對於透明化的定義和內涵，皆有深入的剖析。但相對於這些豐富的理論探討，實證性的研究文獻則十分有限，特別是針對我國政府的實證性研究更是明顯不足。有鑒於此，本研究擬以國際規範為主要參照架構，針對我國的財政透明化、政府資訊公開和政治透明化等面向，進行檢視和評比，以瞭解我國政府透明化之表現，並提出可供參考之政策建議。

## 第二節 研究範圍與目的

根據 Florini (1999) 的定義，透明化是「機構提供可用以評估該機構表現之資訊」。據此，吾人可將政府透明化定義為「政府提供可作為民眾評估政府表現的資訊」，此一定義，亦指出透明化的目的在於評估政府的表現，進而向政府問責。至於政府透明化的實質內涵，雖然極其廣泛，但本研究採用 Kaufmann and Bellver (2005) 的建議，略為調整之後，以財政透明化<sup>1</sup>、資訊透明化和政治透明化三個子面向為範疇。換言之，政府透明化大致可以財政透明、政治透明和資訊透明為三個支柱，分別代表官僚體系內部的透明、官僚體系外部的透明、以及實踐政府透明的手段。

由於本研究係來自於行政院研考會之委託，根據委託單位的規劃，本研究於去年（2008 年）已完成我國中央政府<sup>2</sup>之財政透明化和資

---

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

<sup>2</sup>根據我國憲法，所謂中央政府應包含總統、行政、立法、司法、考試和監察等國家機關。不過，基於本研究的任務在於通過先驅性研究，以盡可能完善草擬之評估架構，奠定日後進行全面性評估比較的基礎。因此，本研究將評估之對象限於

訊透明化的國際比較（蘇彩足、左正東，2008），今年（2009）應將財政透明之探索觸角延伸至第一級地方自治團體，也就是北高兩直轄市和 23 個縣市政府的財政透明化，至於在資訊透明部分，今年應進行中央各部會之評比。此外，依規劃，本年度加入對於政治透明化評估的初步探索。故具體而言，本年度之研究擬針對這三個政治透明化的子面向，尋求下列各項課題的解答：

第一，我國北高兩個直轄市與 23 個縣市政府的財政透明度為何？若以國際規範為基準進行評比，這些地方政府的表現會得到什麼評價？針對評比結果，政府應該如何改進，才能提升地方財政透明化的程度？

第二，我國自 2005 年底頒布「政府資訊公開法」以來，中央各部會的執行成效為何？各部會是否落實主動公開政府資訊的精神，以達成便利民眾共享及公平利用政府資訊的目標？若仍有缺失，應如何改進？

第三，政治透明化的主要意涵為何？我國在政治透明化層面的表現與其他先進國家相比，有無突出之處或亟須改進之缺失？

綜上所述，本研究之研究目的有以下三點：

一、以國際規範為主要參照架構，建構我國政府透明度之評估指標並進行檢證。

二、瞭解與其他國家相較，我國財政資訊揭露、資訊透明化與政治透明制度之排名及優、缺點。同理，另以我國直轄市、縣市財政資訊揭露的實際情況，評比直轄市、縣市財政透明化的排名及優缺點。

三、歸納我國財政透明度、資訊透明度與政治透明度不足之處，並提出如何改善之政策建議。

### 第三節 研究途徑與方法

本研究所採取的評估途徑為建構客觀性指標，以此評估我國中央及地方政府之透明化現況，因此，本研究將以客觀上可供觀察之法令、規定和執行成果為評估對象。在指標的選擇上，首要的目標為與國際組織的相關指標接軌，同時也便於進行國際比較。因此，在建構指標時，係採取「文獻比較分析法」，通過蒐集相關文獻作為概念架構的參考來源與研究的理論基礎，並採用國際組織（如：IMF、OECD、TI 等）和其他國家中央政府的調查報告、OECD 預算資料庫或是 Center for Public Integrity、TI 等政治透明資料庫等資料來源，探討並建立適用於我國之政府透明化（即財政、政治與資訊透明化）的詳細指標。

實際評估過程中，本研究團隊先分成三個小組，先由蘇彩足教授、左正東副教授及陳朝建助理教授先各自負責一個小組，分別對財政透明、資訊透明和政治透明部分，進行指標之選擇和評估，然後再由整個研究團隊共同進行指標和評估結果的討論及驗證。另外，除直接蒐集和觀察各項政府機關網站所公佈的相關資料、出版品和調查報告之外，並藉助電子郵件詢問和電話查詢的方式，以確認指標評估結果的可信度。

再者，本研究採用深度訪談法，以瞭解地方政府財政透明化的程度暨確認地方財政透明化的評估指標。深度訪談之對象為臺北縣、臺北市與宜蘭縣政府之主計人員，訪談紀錄參見附錄一、附錄二及附錄三。

除了透過觀察網頁資訊、閱覽預決算報告書和深度訪談方式，來瞭解縣市政府的財政透明度之外，本研究同時採取問卷調查方式，進一步蒐集實務工作經驗豐富者的經驗和想法。具言之，本研究設計了一份開放式問卷，其中包含 12 題（參見附錄四之一），寄送給 49 位地方政府的財政處長和主計處長<sup>3</sup>，請其填答，結果回收 38 份（20 份主

---

<sup>3</sup> 問卷發放對象為北高兩個直轄市和 23 個縣市的財政處長和主計處長，合計應為 50 人。惟發放問卷時，臺北縣主計處長業已接受本研究團隊之深度訪談，故將其

計處長及 18 份財政處長之填答)。問卷調查結果除了歸納在本文表 3-3 之外，部份結果陳列於附錄四之二。

研究過程中，並舉行一次專家座談，邀請 9 位專家與會，其中包括 7 位特別關注政府資訊公開情形的民間團體代表、1 位法務部官員和一位行政院法規會官員，請與會者其對於資訊透明化評估指標本身和初步的評估結果，提供意見，以適度發揮同儕評論的功能。該次專家座談發言極為踴躍，發言紀錄請參見附錄五。

以下本文第二章將先扼要進行理論與文獻回顧，再在第三~五章中依序陳述財政透明化、資訊透明化和政治透明化之評比架構與評比結果，末章歸納各個政府透明化子面向的重要發現，並提出相關政策建議。

---

排除在問卷受訪人員之外，因此一共寄出 49 份問卷。

## 政府透明化之分析架構及評估

## 第二章 理論與文獻回顧

### 第一節 財政透明化理論與相關文獻

財政透明化意指：政府對民眾公開其組織架構、功能、財政政策意圖、公部門帳務以及財政估測趨勢（Kopits & Craig, 1998: 1; Justice et al, 2006: 303-304; 蔡鴻坤, 2007: 20）。更具體的來說，人民能從政府部門得到即時、正確與容易理解的財政關鍵資訊，即為財政透明化的重要精神。由於政策與預算是一體的兩面，所有的政策制定皆牽涉到政府預算資源的配置和預算的執行，因此政策的推動和執行結果，必然轉化成相關的財務訊息，因此財政透明化成為評估政策執行成效不可或缺的一環，財政透明也成為政府透明化潮流中的關鍵核心。

透明化與課責機制相輔相成，透明化要藉由課責機制的落實，才能產生真正的效益，同時課責機制若無透明化的輔助，則必然事倍功半，甚至永無實現之一日。不少文獻採用代理模型（agency model）來解釋何以財政透明化有利於促進預算資源運用之效能與財政課責機制的發揮（Person, Roland & Tabellini, 1997; Shi & Svensson, 2002; Besley, 2005; Besley & Brat, 2006）。根據這些文獻，在民主國家中，政府被視為是納稅人的代理人，政府因而擁有向人民課稅的權力，並負有編製預算和執行預算的任務；然而，委託與代理之間隱含著資訊不對稱與道德危機的風險，代理人較委託人掌握了更多的任務相關資訊，但委託人卻永遠無法確保代理人能否確實完成委託任務，類似的道德危機進而造成預算資訊配置和預算執行效率的低落。因此，惟有財政資訊的透明公開，才能使得人民與政府之間的資訊不對稱降低。Alt et al.（2006）指出，當財政資訊公開時，一般民眾、媒體、金融市場便能以此資訊，以較低的監督成本評估政府的政策制定是否合宜、是否得確實達成政策目標，而不必要花費大量的資訊蒐集成本，才能達到同樣的課責效果。

透明化和課責機制的存在，形成一股督促政府正視財政問題與政策成效的無形壓力。一般而言，政治人物爲了隱匿公共政策的實際成本，往往傾向於在有如黑箱作業的預算決策過程中作業，並且爲了討好選民，有刻意低估政策成本和高估政策效益的傾向，極易造成公共支出不當擴張，也造成預算資源配置效率的低落。欲有效的破除選民這種資訊不完整的「財政幻覺」(fiscal illusion)<sup>4</sup>，必然要以財政透明化爲前提，才能使行政與立法機關不再輕易的增加不符合成本效益的公共支出，將多餘的預算資源轉移到更爲合理的支出用途上。除了破除選民的財政幻覺、督促政府官員合理配置預算資源之外，陽光是最好的防腐劑，財政透明機制也能發揮降低政府官員和民意代表貪污誘因的良好效果。

財政透明化雖然有其效益，但也有它的成本。除了公開資訊而需要的人力和時間成本之外，Heald (2003) 認爲「過多」的資訊公開會造成過度的「政治化」(politicization)，並且降低預算執行的彈性空間；而且不懷好意的第三者可能透過這些公開的資訊，進行自私自利、傷害他人的行爲。Geraats (2002) 則指出，財政透明的結果，造成政治人物未能兌現選舉支票時，必須承受嚴重的後果，此一結果可能使得某些政治人物不肯輕易付出應有的承諾，此一影響未必對選民有利。

不過，整體而言，在民主社會中，財政透明化之利遠多於弊，有其不容忽視的重要性與必要性。那麼，財政透明化的具體內容究竟爲何？欲提升財政透明化有哪些甚爲關鍵的準則？目前國際間最廣被引用的主要有二：第一個是國際貨幣基金會 (IMF) 制定的「健全財政透明度施行守則」(Code of Good Practices on Fiscal Transparency) 與 OECD 頒布的「OECD 預算透明化最佳實務」(OECD Best Practices for Budget Transparency)。前者針對財政透明度的提升提出了整體性架構，包含四大方向：政府角色與職責的釐清 (Clarity of Roles and Responsibilities)、預算過程公開 (Open Budget Processes)、資訊公開取

---

<sup>4</sup>有關財政幻覺理論之介紹，可參考 Mueller (2003) 和 Niskanen (2004)。

得 (Public Availability of Information)、確保資料真實性 (Assurances of Integrity); 後者則就預算報告與相關文件 (Budget Reports)、特定揭露事項 (Specific Disclosures)、確認財政報告品質與完整性 (Integrity, Control and Accountability) 三個面向, 提出具體的透明化規範。不論是 IMF 或 OECD 的準則與規範, 它們都顯示出財政透明化不僅僅是政府財務資訊的公開, 政府所提供資訊的正確、真實、完整以及便於民眾理解, 更是財政透明化的核心意義, 健全的財政透明化必須包含上述所列範圍, 缺一不可。同時, 學者 (Allan & Parry, 2003) 也指出, 財政透明化的原則應適用於各級政府, 透過不同層級政府之間的透明度提升與相互合作, 才能更有效的達成相關政策目標。

IMF 與 OECD 提出的準則與指標廣泛的被應用於許多財政透明化的實證研究, 這些研究試圖更進一步分析財政透明度實際操作時的相關議題。Alt 與 Lassen (2006) 便曾利用 OECD 於 1999 年, 針對其會員國財政狀況發出的問卷, 以 19 個國家填答內容為基礎進行統計分析, 並於其文章中指出, 財政透明化的提升確實有助於國家債務的降低, 以實際經驗研究佐證理論預測。另一篇由 James E. Alt、David Dreyer Lassen 與 Shanna Rose 共同合作的文章中, 則以美國各州作為分析對象, 試圖釐清: 哪些因素利於財政透明化的推展? 促使財政透明度提升的誘因為何? 該研究指出, 政治系統與該政府過去的財政狀況會影響其財政透明化的推動, 若其政治與權力分配系統越能公平競爭、分配, 則財政透明化的程度越能有效提升 (Alt et al, 2006)。

而就我國財政透明度的經驗研究中, 學者們亦提出許多檢討以及未來改進方向的政策建議, 如馬嘉應 (2004)、蔡鴻坤 (2007)、趙揚清、蘇文樹 (2002)、蔡美娜 (2008)、與徐仁輝 (2005)。整體而言, 我國現今財政透明度仍存有諸多缺失尚待改善。首先, 重要的特定揭露事項中, 有部分項目不足且缺乏客觀性, 且在地方政府中特別嚴重。例如: 預算相關文件中缺乏具體的績效指標、或有負債與國家賠償未完整揭露、稅式支出編製不夠完整 (方清風, 2004); 地方政府狀況不佳則有: 長期負債與固定資產資訊未列入平衡表、總決算與年度會計報告合併編制、機關與基金個體財務資訊相混合等 (蔡美娜, 2008)。

又，即使法規已規範相關揭露事項與範圍，但由於執行機制未能確實發揮效果，或是政府人力不足而未有餘力編製該資訊，導致許多資訊事實上民眾仍無法取得（趙揚清、蘇文樹，2002；馬嘉應，2004：64），僅屬於機關間的內部資料，換言之，人民所取得的財政資訊完整性不足，對於真實財政系統與問題的瞭解有限，資訊的可用性下降，使得課責效果難以發揮；另一方面，就揭露的財政訊息而言，普遍品質不佳，例如，資訊內容充斥著專業用語，並未以一般民眾容易理解的方式呈現，增加了人民了解該訊息的障礙；又如，揭露的財政資訊多半未能明確說明該筆支出或收入使用與增減的考量因素，民眾無法藉由資訊的取得，理解相關政策意涵是否確實符合該政策目的（馬嘉應，2004：64－65）。

若更進一步將我國財政透明化現況分別與 IMF「健全財政透明度施行守則」(Code of Good Practices on Fiscal Transparency) 以及 OECD「OECD 預算透明化最佳實務」(OECD Best Practices for Budget Transparency) 指涉內涵相比較，則顯示出不同層面意涵的財政透明度不足。學者徐仁輝指出，若與 IMF「健全財政透明度施行守則」相比較，我國多數有明確法規規範，惟下列事項亟待改進（徐仁輝，2005：22）：（一）未盡落實法規：如預算外支出、採購、公務員任用與反貪、內部審核、資訊公布等。（二）部分規定已不符時代需求：如預算編製、會計制度、統計、審計等。（三）執行上趨於保守：如合併報表、稅式支出報告、收支預估、債務報告、政策申明與計畫目標等。（四）部分 IMF 守則規範事項，在臺灣尚無法規遵循或未受重視：如或有負債、預算外活動資訊、財政風險等。

而若綜合考量 OECD「OECD 預算透明化最佳實務」(OECD Best Practices for Budget Transparency)、IMF「健全財政透明度施行守則」(Code of Good Practices on Fiscal Transparency) 與新版政府財政統計手冊 (Government Financial Statistics Manual 2001) 作為比較基礎，蔡美娜於其研究中指出，我國財政透明度不佳的主要原因在於：政府部門界定模糊與支出規模揭露欠缺完整、公共債務法規定的政府債務統計內涵未盡符合國際定義、政府財政報告未能適度揭露潛在財政風險、

未能持續公布中程財政收支推估趨勢，以及預算書表和審計報告內容過於龐雜（蔡美娜，2008）。

然而，在過去關於我國財政透明度的相關文獻中，對於財政透明度的指涉內涵缺乏系統性的整體檢視，多半為籠統模糊的整體描述，亦未明確區分中央與地方政府的財政透明度狀況，即便有少數試圖區分中央與地方財政的研究文獻，亦未仔細的針對各個不同地方政府的財政透明度情況加以評估與比較，以釐清不同地方政府間的差異性。此外，過去的文獻討論中，對於財政透明度的眾多待改善項目，並未進一步深入分析其改善過程中所需支付的成本及後續可得效益兩者間的關係，進而提出有實質政策效果的財政透明度強化方案。因此，本研究將在上述所提的關注基礎上，藉由各地方財政透明度的相關指標，輔以問卷調查與深度訪談資料，針對我國現今地方財政透明度狀況進行檢視與評估，並提出具體的政策建議。

## 第二節 資訊透明化理論與相關文獻

對於政府資訊的需要，來自於人民對於對人民友善受人民監督之良善政府的長期渴望。這樣的渴望，固然非自民主政治時期才孕育而生，卻是因為民主運動的發展而給予其實現的機會。早在十八世紀，瑞典歷經二十年（1719 年－1738 年）的便帽派（caps party）和三十年（1739 年－1765 年）的禮帽派（hats party）輪替執政，當便帽派於 1765 年重新執政之後，為解決禮帽派執政時期的預算浮濫和財政收支不平衡，便帽派國會乃要求政府提交預算報告，並於 1766 年通過出版自由法（Freedom of the Press Act），明文規定所有非機密的政府檔案皆應公開，並且賦予一般人民查閱政府檔案的權利，這是世界上強制公開政府資訊的首例（簡錫堦，2008）。雖然出版自由法在公佈六年之後即暫停施行，但是 1810 年之後，該法又以不同形式出現，並成為瑞典憲法的四部基本法律之一。

在瑞典資訊自由法通過之後的兩百年，美國通過資訊自由法

(Freedom of Information Act)，這是世界上第二部要求公開政府資訊的法典，也是當今世界各國制定政府資訊公開法普遍參考的典範。有趣的是，該法雖由長期致力於消費者運動的民主黨籍眾議員摩斯（John Moss）所提出，其通過卻是 1960 年民主黨執政之後，在共和黨議員的支持之下，迫使執政的民主黨政府放棄否決的情境下，才終於獲得通過（Blanton, 2006）。目前，全世界有將近七十個國家通過政府資訊公開法或資訊自由法，國際組織如歐盟和世界銀行，也都相繼制定資訊公開的規範（Mendel, 2003: 57）。由此可見，政府資訊公開不但是人民的渴望，也是足以讓政府頭痛的制衡武器。無論個別政黨的偏好為何，一旦執政，對於公開政府資訊的要求，莫不既畏且懼。只是，在民主政治時代，個別政府或能一時延遲，卻無法長期拒絕政府資訊公開之施行。

既然，政府透明化的目標固然為大眾所肯定，但是其具體內涵究竟為何？應該如何實踐？以下分別說明之。

### 一、政府資訊透明的基本概念

所謂「政府資訊透明」，乃指政府有義務通過出版將特定資訊公諸於世，而公眾則享有取得政府機關所掌有資訊之權利。由於各國立法多以資訊自由法（Freedom of Information Act）規範政府資訊公開，因此，「政府資訊透明」又稱之為「資訊自由」。在法律保障資訊自由的國家，只要是政府所持有的資訊，除了特定的例外情況，人民都享有以法定程序取得的權利。其要旨則在於藉由舉證責任的移轉，以確保人民基於憲法所享有之基本權利，能落實於政府的日常施政。

當然，對於何為政府應該主動公佈的資訊，各國的法律規範和具體實踐，有很大的差異。根據第十九條組織（Article 19）法律部主任曼德（Toby Mendel）草擬，並獲得聯合國人權委員會（UN Commission on Human Rights）和美洲國家組織人權委員會（Inter-American Commission on Human Rights）共同接受的九項指導原則，政府應主動公開的資訊必須符合兩項準則，一是遵循最大揭露原則（Maximum Disclosure），另一則是政府應公佈關鍵資訊。首先，所有公部門所持

有之資訊原則上均應公開，所有在國家領土範圍內的人民，皆應該受惠於國家政府公開資訊的義務。此處所稱的「資訊」，乃指所有政府機關持有的紀錄，無論形式、來源、和紀錄製作的時間。揭露義務所涵蓋的政府機關，應著重於其服務類型而非其正式建制（formal designation）。因此，各層級和各部門的政府機關、地方政府、選舉產生的機構、基於法律設立的機構、國有和公營企業、非部會的機構（Quangos）、司法機關、以及承擔公共任務的私營企業，都應納入資訊公開的範疇。（Article 19, 1999：1-3）

其次，具體來說，政府機關應主動出版並廣為傳佈具有重要公共利益（significant public interest）的文件。所謂具有重要公共利益的資訊，包含下列五項（Article 19, 1999：3-4）：

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

然而，除了上述五項關鍵資訊之外，近來實務界開始注意服務流程的公開以及績效公開，認為此二者與政府效能之提升，具有莫大之助益。所謂「績效公開」（performance transparency），乃指將政府施政績效充分揭露，以創造足夠的壓力，讓政府致力於績效提升。績效公開除了公佈績效報告和績效評估，還需具備可比較性（comparability）、可接觸性（accessibility）、和獨立性（independence），以提高公開之績效的可理解性和明確程度（Danker et al., 2006: 11, 15-16）。至於「流程公開」（procedural transparency），則是指政府決策與執行過程的透明公開，以提升政府施政對於民眾的可預測程度（OECD, 2008），通過流程的透明，也可以減少貪污的機會（Moon, 2003: 4）。具體而言，流程公開可再細分為決策過程的公開和政策執行的公開，前者如政府機

關策略目標與政策框架的公開、和重要決策會議的會議紀錄公開（OECD, 2003: 5），後者則包括行政機關核發執照、許可、註冊、和其他行政手續（formalities）的規定。

## 二、資訊公開的實踐

儘管，資訊自由法的制定，已迫使各國政府正視人民取得政府資訊的權利。然而，要讓人民的權利付諸實現，還是有賴於政府採取適當的制度設計和積極的改革，以便行政體系對於資訊公開之下的行政程序運作更加嫻熟。對於資訊公開的實踐，十九組織提出三項主張，分別是政府機關應提供促進公眾取得政府資訊的程序（Processes to Facilitate Access）、資訊公開不應課予人民過高的成本、以及政府機構應積極落實開放政府的理念。首先，在程序設計上，對於民眾請求公開政府資訊的申請，必須迅速且公平處理，且對於任何拒絕案件，都應提供獨立審查的救濟途徑。對於請求資訊公開的決定，應明確界定三個階段的程序，此三階段分別為在資訊擁有機關內的決定、向獨立行政機關提起申訴、以及向法院提起訴訟。政府機關內部應建立開放且可以接近的內部系統，及指定負責處理人民申請資訊公開案件和監督資訊自由法執行的專責單位，以確保公眾取得政府資訊的權利。法律應規範處理人民申請資訊公開案件的時間限制，而且要求拒絕人民申請案件應提供具體的理由，且以書面表示（substantial written reasons）（Article 19, 1999: 7-8）。

其次，政府對於人民取得資訊的申請，不能課予過高的成本，以避免個人由於過高的成本限制而在請求資訊公開時受到阻礙。雖然絕大多數的國家都收取申請政府資訊的費用，但有些國家採取雙軌制，將申請費用分為固定費用和基於申請資料所衍生的搜尋和製作費用，其第二部分的費用可以因為申請案件的性質而有所變動，如針對個人資料、出於公共利益考量、或基於學術著作目的之申請案件，都可以減免資料搜尋和製作費用（Article 19, 1999: 8-9）。最後，除了程序和費用的規定之外，政府資訊公開的實踐，還有賴於全體公務人員的貫徹執行。在很多國家，特別是尚未制定或是剛制定資訊自由法的國家，公務員對此所抱持的遲疑態度，往往成為政府資訊公開的嚴重障礙。

提升公務員對於資訊公開執行成效的行動方案，可分為大眾教育和公務員文化的改變，究竟何者優先，仍需根據各國的狀況而定。在法律的層面，只需規範應有足夠的資源和行動投注於促進資訊自由法的落實（Article 19, 1999: 4-5）。

對於我國自 2005 年公佈施行政府資訊公開法以來的執行狀況，研究者發現，政府的推動措施分為主管機關（法務部）的法令宣導活動和相關法規的配合修訂，前者如舉辦講習、座談會、和編印宣導摺頁，後者則為對於不復適用之法規予以廢止、訂定資訊公開收費標準、修訂各機關受理申請政府資訊及卷宗須知、以及檢討相關法規（施惠芬，2007）。同時，行政院也刊行統合性公報，將公開對人民有利之事項主動對人民公開。儘管統合性公報有助於促進人民知的權利。不過，由於缺乏強制性規定，其效果仍然不足（陳美伶，2005）。事實上，由於在推動資訊公開政策上由各單位自行規劃，缺乏統籌規劃的專責單位，而地方政府則受限於人力及經費之限制無法強化推動資訊公開的政策，加上公務員專業法律知識不足及實務上公務人員在執行上對資訊公開與隱私權二者的「利益衡量」拿捏不易，以及首長的支持不足，都構成資訊公開法執行的嚴重障礙。在被動資訊公開的部份，各機關也同樣缺乏被動資訊公開的單一受理窗口與缺乏統一的准駁標準，反應在實際的執行成效上則是受理被動資訊公開之處理件數相當有限（陳宜和，2006）。

根據本研究去年度對於我國政府資訊公開所做的評估發現，我國資訊透明化的表現雖然在法規上已經具備良好的基礎，但是，在執行的層次仍有相當的改善空間。具體來說，我國中央政府資訊透明的重大缺失為對於拒絕公開政府資訊所提供的救濟程序所需時間過長、資訊公開的法定例外範圍不夠明確、以及對於資訊公開申請的拒絕未規定進行公共利益測試。而在執行面上，最重大也最關鍵的障礙，乃在於缺乏專責機關和監督機制（蘇彩足、左正東，2008）。由於沒有專責機構和監督機制，不但無法定期對於我國政府資訊公開的現狀予以檢視，以督促相關機關進行改善。而且也令政府資訊公開法成為沒有執行機關的法規，造成下級機關莫衷一是，沒有專責機構統籌規劃，也

無法形成單一的受理窗口和統一的准駁標準。這點不但呼應其他研究者的觀察，也勾勒出未來最緊要的改革方向。

### 第三節 政治透明化理論與相關文獻

在政府的研究上，無論是伊斯頓（David Easton）的系統論，或者是傳統的國家理論，基本上都將政治決定視為一種黑盒子：也就是說，即使在政府組織以外的成員或團體持續向政府投入支持或影響，政府決策的過程究竟如何做成，仍然難以為外界得知，是黑暗不明的。

西方格諺常說：陽光是最好的消毒劑（Sunshine is the best disinfectant.），而該句名言也可以說是政府透明，包括政治透明化（political transparency）的最佳寫照。日本《獨立行政法人產業研究所》的學者鶴光太郎（2003）認為政治透明（政治の透明性）係指：揭露決策者的政治動機與目的的揭露制度，包括政府資訊揭露、政治活動有效規制與媒體自由獨立。中國極為盛名的公共行政學者俞可平教授（2002）認為政治透明之所以對民主政治至關重要，是因為它是公民的政治知情權和監督權的基礎。如果沒有適度的政治資訊揭露，公民就無從知道政府的政策和行為的背景，更無從監督政府官員的行為。政治組織應該充分回應公民的需求，也應該受揭露監督並藉此負起政治課責（Bellver & Kaufmann, 2005）。

由前述可見，儘管學界對於政治透明之重要有高度共識，對於何謂政治透明的定義，甚至於具體的評估項目，各方的見解並未齊一。《美國國際開發總署》（U.S. Agency for International Development, USAID）出版的《金錢政治手冊》（2003）中提到，金錢是政治運作中潛在的風險（risk），因此研究偏重金錢在政治活動運作的面向，主張應揭露政黨與選舉候選人的金錢流向，因而偏重研究候選人與政黨競選的政治獻金，以及財產揭露；《國際透明組織》（Transparency International）同樣以政治系統中的金錢流向為研究主題，並更加重視政治獻金的會計制度建立。由於政黨與候選人需要大量的金錢，這些人必須透過收取會費、收受捐獻或使用個人的資金支應選舉開銷，《國際透明組織》擔

心執政者會透過國家資源溢注特定對象<sup>5</sup>。也就是說，如果從金錢在政治體系運作中的透明為基礎，在研究上就必須關注在收入、持有與支出這三方面。在收入方面，選舉中的候選人與政黨募集的資金——也就是政治獻金——是最重要的；在政府官員部份，則有針對公職人員所定立的貪污規範。至於在持有與支出的部份，則有賴公職人員財產的申報，以及政黨財產的會計申報制度。

而耶魯大學憲法學者 J. M. Balkin (1998) 則以媒體自由為中心，衍生三類的透明面向：

第一類是指政治訊息的來源具有透明度，也就是指大眾傳播媒體可以瞭解政府決策的形成過程，並充分獲得政府所蒐集而提供的具體資料。就此而言，其與資訊透明化的意涵相當，惟資訊透明化偏重在政府資訊揭露及人民有依法請求資訊揭露的權利，但政治透明化則更強調大眾傳播媒體對於政府的監督作用，可以揭露報導政府貪腐的行為，而不會任意受到執政者的鉗制，由此衍生的指標是媒體自由與出版自由。

第二類是指政治參與的透明度：也就是選民或利益團體能夠參與政治決策，從而可以藉由公平的方式與公職人員（尤其是民選公職人員）有所接觸，目的就是要禁止法定程式外之不當接觸或形成不公正裁決，以力求政治參與在決策透明度上的公平、揭露與公正。遊說活動很大程度影響了政府政策走向與法制規範，對於國家整體發展有相當程度的關鍵力量。遊說管制系統的概念與政府透明化、資訊揭露、防治貪腐以及有效課責的訴求密切相關（Chari, Murphy and Hogan, 2007: 422; Mayer, 2008: 3）

第三種類型的政治透明度是政府課責制度的建立：是指人民得以藉由法律制度或公眾輿論，懲罰或指責違法失職的公職人員；換言之，當公職人員違反了法律、法規命令甚或當他們的行為已對人民利益產

---

<sup>5</sup> 〈anti-corruption handbook〉, Transparency International, [http://www.transparency.org/policy\\_research/ach/political\\_system/party\\_political\\_and\\_campaign\\_financing\\_discussion](http://www.transparency.org/policy_research/ach/political_system/party_political_and_campaign_financing_discussion), 2009年10月19日查詢。

## 政府透明化之分析架構及評估

生不利益的影響時，已有所謂的究責制度存在。不過，經本研究團隊討論後，認為這部分的政府課責係以公職人員（政府官僚）違反第一類或第二類的政治透明後，應負之法律責任、行政責任甚或政治責任，並無法也不適合藉此成爲建構政治透明化或政治透明程度指標的參考依據。

由前述資料可知，政治透明的研究面向主要針對政治活動中的金錢與資產部份揭露；在揭露之外，公眾還需要仰賴政府主動揭露這類資訊、以及媒體的主動揭發形成的監督，從而對政治運作產稱監督與課責的效果，以符合民主制度的主權原則。

A. Bellver 與 D. Kaufmann（2005）兩位學者的看法兼有以上的觀點，他們提出更爲細膩的具體指標，共十項：

1. 揭露候選人、公職人員、政治人物與立法者等人的財產與收入資訊（還有額外收入）；
2. 揭露透過個人與企業捐贈選舉的政治獻金與支出資訊；
3. 揭露（毫無例外）國會表決資訊；
4. 有效執行利益衝突迴避法，讓商業、政治、立法與政府分離；
5. 揭露通緝在公共採購中行賄的企業；
6. 有效執行政府資訊揭露法，使人民得以容易獲取全部的政府資訊；
7. 財政與金融透明：揭露中央與地方的預算、資源汲取企業（The Extractive Industries Transparency Initiative, EITI）
8. 電子化採購：予以網路揭露與競爭；
9. 採用並執行遊說法；
10. 法官透明與揭露法官的資金與財產，以及全部的司法判決。

其中第 1、2、4、5、10 項即關注政治中的金錢與資產流向，與《美國國際開發總署》與《國際透明組織》的觀點相符；第 3、9 項，則與 Balkin 的政治參與不謀而合。而在第 6、7、8 項的指標部份，則與本研究團隊的財政透明（7）與資訊透明相應（6、8）。由於這份指標相較之下較爲全面完整，並與本研究方向相符，政治透明化評估指標自

應基於此指標，也就是政治運作中的金錢與資產流向，以及政治參與的透明，佐與我國相關制度與研究，進行修正與討論。

在金錢與資金的流向上，當屬政治獻金與公職人員財產申報的部份較受我國學界重視。1992 年內政部即委託臺灣大學政治學系辦理政治獻金的研究(許慶復, 1992), 除了界定政治獻金的範圍與規範對象, 並比較美國、英國、德國、日本四國在法制與實務面的發展, 以及我國相關規範。誠如莊國祥(2003)所評論, 該研究是我國首篇對於政治獻金規範較有系統深入的研究。莊教授更在此基礎之上, 進一步分析在時空變遷後的政治獻金法制化過程, 以及更新各國制度的發展。

在公職人員財產申報的部份, 過去二十年以來, 我國研究公職人員財產申報議題的專論並不常見於學術論文、期刊中, 截至 2008 年底為止, 僅有 5 篇碩博士論文、28 篇期刊文獻。其中, 李志強(2007)該文針對美國、香港、新加坡、日本及我國的陽光法案立法過程及相關內容, 包含政治獻金、遊說法及財產申報進行簡述介紹, 並提出我國目前法令規章不足需修訂新法和方向, 例如: 建立財產總歸法治化、財產來源不明罪(已於 2009 年 4 月 3 日通過)並需結合稅法和相關陽光法之修訂, 才能徹底針對公務人員防貪肅貪, 杜絕不法事件發生。其他研究者, 如劉獻評(2004)及翁源燦(2004)等分別藉由提出「公職人員財產申報法」之看法, 其認為我國制定的第一部陽光法案, 雖然只是眾多陽光法案中的一環而已, 然而它在當年的社會環境狀況下, 許多人對於「公職人員財產申報法」的施行寄予厚望, 認為只要能順利推動, 便足以遏止公職人員的貪汙行爲, 使政商分離, 達成政吏清廉的效果。三篇文章並分別針對美國、韓國、新加坡、中國及我國的財產申報制度進行初步比較, 並提出修法之方向及目標。

在政治參與的部份, 分別有國會表決資訊揭露與規範遊說行爲兩項。國內對於遊說的相關法制研究較偏重於實際團體在遊說過程的策略, 或者對特定機關遊說的影響, 或者對國外遊說法規的施行狀況, 對國內遊說法制較為缺乏, 僅有王俊凱(2004)對國內遊說法制定的過程, 以及美國遊說法制與實行進行比較。至於國會表決資訊的部份, 由於本研究僅針對行政部門的透明度, 為求聚焦, 將不予討論。

## 政府透明化之分析架構及評估

基於以上回顧，且有鑑於本研究團隊於《政府透明化分析架構建立之研究》的報告中，政府資訊揭露的部分已有相當不錯的研究成果可以參考，為計劃延續與使本項研究順利進行，本研究對於政治透明化的定義為：公共組織政治與決策活動透明化的過程，在政府資訊揭露的基礎上，評估我國在政治獻金、遊說行為與公職人員財產申報的法制與透明揭露程度<sup>6</sup>。

---

<sup>6</sup> 第 4 項與第 5 項關於利益衝突迴避法與企業行賄的部份，在美國的法制上是跟遊說與公職人員財產申報的相關法令一併研究。此外，國內輿論與研究著重在財產申報，利益衝突迴避的研究相對較少，且欠缺可供評估的資訊，所以不另外設定指標。

## 第三章 財政透明化指標之建構及評估

### 第一節 財政透明化之指標建構

政策作為與政府預算乃是一體之兩面，因此提及政策作為的公開透明時，首要對象就是財政收支與預算決策的透明化。為了協助各國邁向財政透明化的目標，IMF 於 1998 年時，先制定「健全財政透明度實行準則」(The Code of Good Practices on Fiscal Transparency)，再於 2001 年修正該準則，並公布落實準則條文的「財政透明度手冊」(Manual on Fiscal Transparency)，獲得各國政府的重視。2007 年時，IMF 又依據各國財政官員和學者專家的回饋意見，修正該準則與手冊的內容，使其更符合公部門的需求。基本上，IMF 所建立的財政透明化規範包括四個層面，內容十分完整，分別是：(一)釐清政府的職能與責任；(二)預算過程的公開化；(三)資訊的公開取得性；以及(四)確保資料之真實性；針對每個層面，IMF 都進一步提出具體的規範。

除了IMF的規範之外，另一項同樣受到國際矚目的財政透明化規範來自於OECD。OECD匯集了多個國家推行預算透明化的實際經驗，在2001年完成了「OECD預算透明化最佳實務」(OECD Best Practices for Budget Transparency)，提供給世界各國作為財政透明化的標竿典範，其內容包括：

第一、預算報告部分：針對預算案應涵蓋之範圍和應有之內容、預算案提出和審議之期程、以及如何編製預算事前報告、預算執行報告和財政長程報告等，提出具體的建議。

第二、特別揭露事項：規定各項預決算報告中應詳實揭露重要的經濟假設、稅式支出、政府負債與金融性資產、非金融性資產、員工

的退休金給付義務、政府之或有負債（contingent liabilities）<sup>7</sup>等。

第三，要確保各項財政報告的完整性、真實性與課責性。包括對於會計政策、內部控制和審計稽核的要求；並且主張社會大眾應有取得各項財政報告的管道；以及政府應積極協助民眾瞭解預算過程等規範。

本研究財政透明度的評估對象為我國臺北、高雄兩個直轄市、以及全國 23 個縣市政府，採用的評比指標源自於「OECD 預算透明化最佳實務」中之規範。本研究未採用 IMF 架構的原因在於它比 OECD 更為理想化和複雜，以我國地方政府目前的財政資訊及相關決策公開之實際狀況來看，OECD 的規範已是相當「高不可攀」，而且現有國內對於中央政府財政透明度之評比亦是以 OECD 規範為基準（蔡美娜，2008；蘇彩足、左正東，2008），中央政府和地方政府採用同一規範，未來後續研究或可進行中央和地方政府垂直府際間之比較。

具體而言，本研究係由「OECD 預算透明化最佳實務」中，選擇適用於我國地方政府財政透明化的規範，組成 38 項評估指標。這 38 項指標又可簡單的歸納為預算書內容、決算書內容、其他財政報告、以及預決算過程等四類，表列如下：

表 3-1 財政透明化之評比指標

一、預算書內容（共 13 項指標）	
1	應包括預算總說明
2	應包括財政收支簡明表
3	應包含三年或三年以上中程財政展望
4	前期所作財政收支估測有重大落差時，應作說明

<sup>7</sup> 或有負債取決於某些不一定會發生的事件，常見例證包括政府提供的保證貸款、保險計畫及對政府提出的合法索取要求等。預算法第 9 條所規定的「因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度內之支出者」即屬之。

5	支出應以總額法表達
6	應披露特種基金資訊
7	規費應分開說明
8	應提供機關別的支出資訊
9	應提供功能別的支出資訊
10	應提供經濟別的支出資訊
11	應披露財政收支估測時所隱含的經濟假設
12	應提供政府金融資產和負債資訊
13	應提供或有負債資訊
二、決算書內容（共12項指標）	
14	應披露預算執行結果與法定預算數的符合程度
15	應披露年度執行中對預算所做的任何調整
16	應列有非財務性的績效資訊
17	支出應以總額法表達
18	應披露特種基金資訊
19	規費應分開說明
20	應提供機關別的支出資訊
21	應提供功能別的支出資訊
22	應提供經濟別的支出資訊
23	應包含披露財產目錄
24	應披露政府投資目錄
25	應披露債款目錄
三、其他財政報告（共4項指標）	
26	會計月報應上網
27	半年結算報告應包含圖表及文字評估
28	半年結算報告應披露債務狀況
29	應編製並在網路上公布選前財政報告

#### 政府透明化之分析架構及評估

四、預、決算過程（共9項指標）	
30	應在期限內將97年度預算案送交議會
31	應在期限內將 98 年度預算案送交議會
32	議會應在期限內完成 97 年度預算案之審議
33	議會應在期限內完成 98 年度預算案之審議
34	決算書應於財政年度結束後六個月內提出
35	決算書應經過國家最高審計機關的稽核
36	決算書應由國家最高審計機關遵循一般公認的審計原則完成審核
37	決算審核報告應經過議會之審查
38	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。

由於我國政府採用主計一條鞭體系，各地方政府在編製預算、決算、會計月報和半年結算報告等財政報表時，均遵循行政院主計處統一頒布之預算科目及預算書表格式，並須依限定期將這些財政書表上繳至行政院主計處。因此，直轄市與各縣市政府所編製的各項財政報告的形式與內容大體相同。換言之，在行政院主計處的規範下，各地方政府所編製和繳交的財政資訊書表的格式和數量大同小異，除非深入探究所揭露的財政資訊的內容品質，否則表面上的財政透明度幾乎一致。

不過儘管相關預、決算書表之內容大體一致，但各個政府在網頁上所揭露的財政資訊的數量和項目就有極大的差別。而 OECD 的財政透明化規範極力主張，政府應透過電子網路，讓民眾可以方便的、免費的取得重要的財政資訊。因此，本研究在評比 25 縣市（含北、高兩市）的財政透明度時，主要是以政府網頁上所公布的總預算、總決算、會計月報和半年結算報告等財政資訊為對象，而觀察及評估網頁內容的時間始於 2009 年 6 月，截止日期為同年 9 月 13 日。除了觀察網頁內容之外，有些指標之評估資料（例如是否在期限內完成預算案之審

議等) 則透過問卷調查方式取得。

## 第二節 我國二十五縣市之財政透明化

我國地方政府財政困窘的情形，眾所皆知，本研究在進行深度訪談和問卷調查時，受訪者也都異口同聲的指出巧婦難為無米之炊的無奈。財政部最近公布的官方數據則顯示，截至 97 年底止，我國 23 個縣市政府所背負的一年以上非自償債務餘額占前三年國民生產毛額之比率，已衝破「公共債務法」所規範的 2% 的法定債務上限，而達到 2.27%，此一比例明白顯示地方債務難以管控的事實。地方政府入不敷出，負債累累，除了與中央地方財源劃分不當有關之外，地方政治人物未能善盡職責為納稅人把關也是主要原因之一<sup>8</sup>。因此，本研究評估我國縣市政府財政透明化的同時，十分期待能逐漸喚起民眾對於地方財政決策的關心和注意，俾使地方官員和政治人物承受合理的期待與應有的壓力，在財政努力上有所作為。

以上節表 3-1 所列各項指標為評估架構，表 3-2 統計我國地方政府(含北高兩直轄市與 23 個縣市)的財政資訊揭露和預決算過程符合透明化指標的縣市數目。在所觀察的各項指標當中，25 個地方政府都能在法定期限內預算案送交議會<sup>9</sup>；決算書也都依規定完成編製和審計稽核。在表現較不理想的指標部分，有 4 項指標無人得分，包括「預算書之內容前期所作財政收支估測有重大落差時，應作說明」、「應披露財政收支估測時所隱含的經濟假設」、「應提供或有負債資訊」與「應編製並在網路上公布選前財政報告」。此外，雖然地方政府在書面版本之決算書中，均依行政院主計處之規定，披露財產目錄、政府

<sup>8</sup> 宜蘭縣主計處長宋安濫先生即認為修改財政收支劃分法對於改善地方財政助益有限，縣市的合理整併和鄉鎮市長改為官派才是更為改進地方財政的根本方向。相關訪談請參見附錄三。

<sup>9</sup> 本研究在問卷調查中查詢各縣市是否依限提送總預算案、以及依限完成預算之審議時，蒐集了 97 年度和 98 年度預算案之資訊，故分開各以兩項指標處理之。

政府透明化之分析架構及評估

投資目錄和債款目錄，但是只有 2 個地方政府將這些資訊放上網頁，其他 23 個地方政府在這 3 項指標上並未得分。

表 3-2 財政透明化之評比（整體結果）

一、預算書內容（共 13 項指標）		符合指標之縣市個數	不符合指標之縣市個數
1	應包括預算總說明	5	20
2	應包括財政收支簡明表	22	3
3	應包含三年或三年以上中程財政展望	5	20
4	前期所作財政收支估測有重大落差時，應作說明	0	25
5	支出應以總額法表達	22	3
6	應披露特種基金資訊	15	10
7	規費應分開說明	22	3
8	應提供機關別的支出資訊	11	14
9	應提供功能別的支出資訊	21	4
10	應提供經濟別的支出資訊	20	5
11	應披露財政收支估測時所隱含的經濟假設	0	25
12	應提供政府金融資產和負債資訊	21	4
13	應提供或有負債資訊	0	25
二、決算書內容（共 12 項指標）			
14	應披露預算執行結果與法定預算數的符合程度	13	12
15	應披露年度執行中對預算所做的任何調整	15	10
16	應列有非財務性的績效資訊	1	24
17	支出應以總額法表達	11	14

第三章 財政透明化指標之建構及評估

18	應披露特種基金資訊	9	16
19	規費應分開說明	11	14
20	應提供機關別的支出資訊	4	21
21	應提供功能別的支出資訊	11	14
22	應提供經濟別的支出資訊	9	16
23	應包含披露財產目錄	2	23
24	應披露政府投資目錄	2	23
25	應披露債款目錄	2	23
三、其他財政報告（共4項指標）			
26	會計月報應上網	8	15
27	半年結算報告應包含圖表及文字評估	6	19
28	半年結算報告應披露債務狀況	3	22
29	應編製並在網路上公布選前財政報告	0	25
四、預、決算過程（共9項指標）			
30	應在期限內將97年度預算案送交議會	25	0
31	應在期限內將98年度預算案送交議會	25	0
32	議會應在期限內完成97年度預算案之審議	14	11
33	議會應在期限內完成98年度預算案之審議	18	7
34	決算書應於財政年度結束後六個月內提出	25	0
35	決算書應經過國家最高審計機關的稽核	25	0
36	決算書應由國家最高審計機關遵循一般公認的審計原則完成審核	25	0
37	決算審核報告應經過議會之審查	25	0
38	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	8	17

資料來源：本研究整理。

表 3-3 揭露各縣市在各個指標項目上的得分情形，表 3-4 則彙整

政府透明化之分析架構及評估

各縣市財政透明化之整體表現。總分 38 分中，有 6 個縣市獲得超過 25 分的成績，評比成績列為優等。也有 6 個縣市的表現相對不佳，分數未達 15 分，被列為「待改進」等級。整體而言，在這四大類別當中，「預決算過程」項目的表現最佳，平均成績達到 84%。表現最不理想的是「其他財政報告」項目，平均達成度只有 17%，主要是因為（一）我國法令規定上及慣例上均無編製選前財政報告之作法；（二）許多地方政府雖然依規定提供會計月報數據給中央，並於該機關之公告欄上張貼月報，但是並未在網頁上公告月報的內容；（三）某些地方政府未在網頁上放置半年結算報告，或是即使放置，也只有非常簡單的數據表格，未依 OECD 之規範，提供簡單的圖表分析、文字說明和債務資訊。

表 3-3 直轄市及縣市政府財政透明化之評估（各項指標得分情形）

指標 縣（市） 政府	預算書內容						
	(1) 預算書包 括總說明	(2) 預算書包 括簡明表	(3) 預算書包 含三年(含 新年度)或 三年以上 的中程財 政展望	(4) 預算書包 含財政收 支、前期 所做預測 有重大落 差時應作 說明	(5) 預算書支 出應以總 額法表達	(6) 預算書披 露特種基 金資訊	(7) 預算書規 費應分開 說明
臺北市政府	1	1	1	0	1	1	1
臺北縣政府	0	1	1	0	1	0	1
高雄縣政府	0	1	0	0	1	1	1
高雄市政府	1	1	1	0	1	1	1
桃園縣政府	1	1	0	0	1	0	1
花蓮縣政府	0	1	0	0	1	1	1
新竹縣政府	0	1	0	0	1	1	1

第三章 財政透明化指標之建構及評估

新竹市政府	0	1	0	0	1	1	1
雲林縣政府	1	1	0	0	1	1	1
宜蘭縣政府	0	1	1	0	1	0	1
臺中市政府	1	1	0	0	1	1	1
基隆市政府	0	1	0	0	1	1	1
臺南市政府	0	1	0	0	1	1	1
南投縣政府	0	1	0	0	1	1	1
澎湖縣政府	0	1	1	0	1	1	1
彰化縣政府	0	1	0	0	1	1	1
嘉義縣政府	0	1	0	0	1	1	1
臺中縣政府	0	1	0	0	1	0	1
苗栗縣政府	0	1	0	0	1	0	1
臺東縣政府	0	0	0	0	0	0	0
屏東縣政府	0	1	0	0	1	0	1
連江縣政府	0	1	0	0	1	0	1
金門縣政府	0	1	0	0	1	1	1
嘉義市政府	0	0	0	0	0	0	0
臺南縣政府	0	0	0	0	0	0	0
預算書內容							
指標	(8) 預算書支出應採機關別的輔助資訊	(9) 預算書支出應提供功能別的輔助資訊	(10) 預算書支出應提供經濟別的輔助資訊	(11) 預算書應隱含經濟假設	(12) 預算書包含政府金融資產和負債的完整討論	(13) 預算書應提供或有負債資訊	
臺北市府	1	1	1	0	1	0	
臺北縣政府	1	1	1	0	1	0	
高雄縣政府	0	1	1	0	1	0	
高雄市政府	1	1	1	0	1	0	

政府透明化之分析架構及評估

桃園縣政府	1	1	1	0	1	0
花蓮縣政府	0	1	1	0	1	0
新竹縣政府	0	1	1	0	1	0
新竹市政府	0	1	1	0	1	0
雲林縣政府	1	1	1	0	1	0
宜蘭縣政府	0	1	1	0	1	0
臺中市政府	1	1	1	0	1	0
基隆市政府	1	1	1	0	1	0
臺南市政府	1	1	1	0	1	0
南投縣政府	1	1	1	0	1	0
澎湖縣政府	1	1	1	0	1	0
彰化縣政府	0	1	1	0	1	0
嘉義縣政府	0	1	1	0	1	0
臺中縣政府	1	1	1	0	0	0
苗栗縣政府	0	1	1	0	1	0
臺東縣政府	0	0	0	0	0	0
屏東縣政府	0	1	1	0	1	0
連江縣政府	0	1	0	0	0	0
金門縣政府	0	0	0	0	1	0
嘉義市政府	0	0	0	0	0	0
臺南縣政府	0	0	0	0	0	0

第三章 財政透明化指標之建構及評估

指標	決算書內容						
	(14) 決算書應 披露預算 執行結果 與法定預 算數的符 合程度	(15) 決算書應 披露年度 執行中對 預算所做 的任何 調整	(16) 決算書或 相關文件 應列有非 財務性績 效資訊	(17) 決算書支 出應以總 額法表達	(18) 決算書披 露特種基 金資訊	(19) 決算書規 費應分開 說明	(20) 決算書 支出應 採機關 別的輔 助資訊
臺北市政府	1	1	1	1	1	1	1
臺北縣政府	1	1	0	1	1	1	1
高雄縣政府	1	1	0	1	1	1	0
高雄市政府	1	0	0	1	1	1	1
桃園縣政府	1	1	0	1	0	1	1
花蓮縣政府	1	1	0	1	1	1	0
新竹縣政府	1	0	0	1	1	1	0
新竹市政府	1	1	0	1	1	1	0
雲林縣政府	1	1	0	1	1	1	0
宜蘭縣政府	1	1	0	1	0	1	0
臺中市政府	0	1	0	0	0	0	0
基隆市政府	0	1	0	0	0	0	0
臺南市政府	0	1	0	0	0	0	0
南投縣政府	0	0	0	0	0	0	0
澎湖縣政府	0	1	0	0	0	0	0
彰化縣政府	0	1	0	0	0	0	0
嘉義縣政府	1	1	0	0	0	0	0
臺中縣政府	0	1	0	0	0	0	0
苗栗縣政府	0	0	0	0	0	0	0
臺東縣政府	1	0	0	1	1	1	0

政府透明化之分析架構及評估

屏東縣政府	0	0	0	0	0	0	0
連江縣政府	0	0	0	0	0	0	0
金門縣政府	0	0	0	0	0	0	0
嘉義市政府	0	0	0	0	0	0	0
臺南縣政府	0	0	0	0	0	0	0
	決算書內容					月報	
指標 縣(市)政府	(21) 決算書支出應提供 功能別的 輔助資訊	(22) 決算書支出應提供 經濟別的 輔助資訊	(23) 決算書中 披露財產 目錄	(24) 決算書中 披露政府 投資目錄	(25) 決算書中 披露債款 目錄	(26) 月報上網	
臺北市政府	1	1	1	1	1	1	
臺北縣政府	1	1	1	1	1	1	
高雄縣政府	1	1	0	0	0	1	
高雄市政府	1	1	0	0	0	1	
桃園縣政府	1	1	0	0	0	0	
花蓮縣政府	1	1	0	0	0	1	
新竹縣政府	1	1	0	0	0	0	
新竹市政府	1	1	0	0	0	0	
雲林縣政府	1	0	0	0	0	0	
宜蘭縣政府	1	1	0	0	0	1	
臺中市政府	0	0	0	0	0	0	
基隆市政府	0	0	0	0	0	0	
臺南市政府	0	0	0	0	0	0	
南投縣政府	0	0	0	0	0	1	
澎湖縣政府	0	0	0	0	0	1	
彰化縣政府	0	0	0	0	0	0	
嘉義縣政府	0	0	0	0	0	0	
臺中縣政府	0	0	0	0	0	0	

第三章 財政透明化指標之建構及評估

苗栗縣政府	0	0	0	0	0	0	
臺東縣政府	1	0	0	0	0	0	
屏東縣政府	0	0	0	0	0	0	
連江縣政府	0	0	0	0	0	0	
金門縣政府	0	0	0	0	0	0	
嘉義市政府	0	0	0	0	0	0	
臺南縣政府	0	0	0	0	0	0	
	半年結算報告		選前報告	預算過程			
指標 縣(市)政府	(27) 半年結算 報告是否 有圖表、 簡單評估	(28) 半年結算 報告披露 債務狀況	(29) 選前報告	(30) 在期限內 <sup>10</sup> 將預算 案送交議 會 97 年	(31) 在期限內 將預算案 送交議會 98 年	(32) 在期限內 <sup>11</sup> 議會需 完成預算 案審議 97 年	(33) 在期限 內議會 需完成 預算案 審議 98 年
臺北市政府	1	1	0	1	1	0	0
臺北縣政府	0	0	0	1	1	0	1
高雄縣政府	1	1	0	1	1	1	1
高雄市政府	1	0	0	1	1	0	0
桃園縣政府	1	0	0	1	1	1	1
花蓮縣政府	1	1	0	1	1	0	1
新竹縣政府	0	0	0	1	1	1	1
新竹市政府	0	0	0	1	1	1	1
雲林縣政府	0	0	0	1	1	0	1
宜蘭縣政府	0	0	0	1	1	0	1
臺中市政府	0	0	0	1	1	1	1

<sup>10</sup>直轄市預算案會計年度前三個月送交議會、縣市政府會計年度前兩個月送交議會

<sup>11</sup>直轄市預算案議會須在會計年度開始前一個月完成審議、縣市政府預算案議會需於會計年度開始前 15 天完成審議

政府透明化之分析架構及評估

基隆市政府	0	0	0	1	1	1	1
臺南市政府	0	0	0	1	1	1	1
南投縣政府	0	0	0	1	1	1	1
澎湖縣政府	0	0	0	1	1	0	0
彰化縣政府	0	0	0	1	1	1	1
嘉義縣政府	0	0	0	1	1	1	0
臺中縣政府	0	0	0	1	1	1	1
苗栗縣政府	1	0	0	1	1	1	1
臺東縣政府	0	0	0	1	1	0	1
屏東縣政府	0	0	0	1	1	0	0
連江縣政府	0	0	0	1	1	1	1
金門縣政府	0	0	0	1	1	0	0
嘉義市政府	0	0	0	1	1	1	1
臺南縣政府	0	0	0	1	1	0	0
	決算過程		審計		公民監督		
指標	(34) 確認最終 財務責任 的決算書 應於財政 年度結束 後六個月 內提出	(35) 決算書應 經過國家 最高審計 機關稽核	(36) 決算書應 由國家最 高審計機 關遵循一 般公認的 審計原則 進行審計	(37) 最高審計 機關出具 的審計報 告應經過 議會審查	(38) 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	得分	名次
臺北市政府	1	1	1	1	1	32	1
臺北縣政府	1	1	1	1	0	27	2
高雄縣政府	1	1	1	1	1	26	3
高雄市政府	1	1	1	1	0	25	4
桃園縣政府	1	1	1	1	1	25	4
花蓮縣政府	1	1	1	1	1	25	4

### 第三章 財政透明化指標之建構及評估

新竹縣政府	1	1	1	1	1	22	7
新竹市政府	1	1	1	1	0	22	7
雲林縣政府	1	1	1	1	0	22	7
宜蘭縣政府	1	1	1	1	0	21	10
臺中市政府	1	1	1	1	1	19	11
基隆市政府	1	1	1	1	1	18	12
臺南市政府	1	1	1	1	1	18	12
南投縣政府	1	1	1	1	0	17	14
澎湖縣政府	1	1	1	1	0	17	14
彰化縣政府	1	1	1	1	0	16	16
嘉義縣政府	1	1	1	1	0	16	16
臺中縣政府	1	1	1	1	0	15	18
苗栗縣政府	1	1	1	1	0	15	18
臺東縣政府	1	1	1	1	0	12	20
屏東縣政府	1	1	1	1	0	12	20
連江縣政府	1	1	1	1	0	12	20
金門縣政府	1	1	1	1	0	11	23
嘉義市政府	1	1	1	1	0	8	24
臺南縣政府	1	1	1	1	0	6	25

資料來源：本研究整理。

表 3-4 直轄市及縣市政府財政透明化之評比結果

指標 縣(市) 政府	預算 書 內 容 (13分)	決 算 書 內 容 (12分)	其 他 財 政 報 告 (4分)	預 決 算 過 程 (9分)	總 分 (38分)	評 比 結 果
臺北市政府	10	12	3	7	32	優
臺北縣政府	8	11	1	7	27	優
高雄縣政府	7	7	3	9	26	優
高雄市政府	10	7	2	6	25	優
桃園縣政府	8	7	1	9	25	優
花蓮縣政府	7	7	3	8	25	優
新竹縣政府	7	6	0	9	22	可
新竹市政府	7	7	0	8	22	可
雲林縣政府	9	6	0	7	22	可
宜蘭縣政府	7	6	1	7	21	可
臺中市政府	9	1	0	9	19	可
基隆市政府	8	1	0	9	18	可
臺南市政府	8	1	0	9	18	可
南投縣政府	8	0	1	8	17	可
澎湖縣政府	9	1	1	6	17	可
彰化縣政府	7	1	0	8	16	可
嘉義縣政府	7	2	0	7	16	可
臺中縣政府	6	1	0	8	15	可
苗栗縣政府	6	0	1	8	15	可
臺東縣政府	0	5	0	7	12	待改進

屏東縣政府	6	0	0	6	12	待改進
連江縣政府	4	0	0	8	12	待改進
金門縣政府	5	0	0	6	11	待改進
嘉義市政府	0	0	0	8	8	待改進
臺南縣政府	0	0	0	6	6	待改進
<b>平均分數</b>	<b>6.5</b> (50%)	<b>3.6</b> (30%)	<b>0.7</b> (17%)	<b>7.6</b> (84%)	<b>18.4</b> (48%)	

資料來源：本研究整理。

本研究除了事先選定指標，藉以觀察地方政府網頁揭露之財政資訊和瞭解預、決算過程是否符合指標以外，並利用深度訪談（參見附錄一、二、三）和問卷調查（參見附錄四之一及附錄四之二）方式，進一步瞭解各縣市政府財政官員對於地方財政透明化的看法。以下扼要摘錄部分受訪者的意見：

第一，本研究發現，許多縣市政府常只是象徵性的將幾個簡要預、決算表格放在網頁上，內容失之貧瘠。若要求縣市政府將整本預、決算書及其他相關財政數據都加入網頁，提供更完整的資訊供民眾檢閱，財政官員普遍認為，此一要求不難做到，因為相關報表和資料已有現成的電子檔案，不須額外製作，直接掛上網頁即可。只是多位財政官員表示，一般民眾對於這些財政資訊的興趣不大，不論是紙本或是網路版本，真正願意接觸閱覽資訊的民眾少之又少，因為這些資訊大部分都是枯燥無味且難以理解的有字天書（參見附錄三、附錄四之二）。故除非具有一定專業背景的地方民眾願意上網檢視，資訊揭露無法如預期地帶來公共課責的效果。

第二，地方財政官員也坦言，不論是紙本型式或是網頁登載的財政收支相關資訊，其資訊品質並不理想，某些數據缺乏可信度（參見附錄三）。原因之一是在龐大的財政壓力下，地方政府不得不虛列歲入以降低預算赤字，或是虛增歲出規模以增加債務餘額上限和年度舉債空間<sup>12</sup>，另外也還有嚴重的隱藏性債務問題，導致讀者難以確切掌握

<sup>12</sup>根據公共債務法第四條之規定：「…縣（市）及鄉（鎮、市）所舉借之一年

## 政府透明化之分析架構及評估

地方財政資訊的真正內涵及其代表意義。因此，地方政府所公布的財政數據的可靠性令人質疑。多位財政官員認為，此一問題，必須以斧底抽薪的方式，修改財政收支劃分法，給予地方政府充裕的財政收入才能徹底解決（參見附錄四之二）<sup>13</sup>。

第三，儘管民眾對於現行枯燥難懂的財政資訊缺乏興趣，或是已揭露的財政資訊品質不佳，但是大部分的財政官員仍然主張透明化是一個值得持續努力的方向。他們建議，宜由中央主管機關主導，設計一套財政資訊揭露機制，包括哪些資訊應予公開，如何公開，以及如何讓資訊所代表的意涵能夠正確真實的表達，杜絕故意的隱藏和數據的扭曲操縱，並委請一個專業團隊提出各縣市政府財政資訊內容的分析說明和比較，民眾才能透過學習及瞭解，有效的監督地方財政資源之使用成效（參見附錄三、附錄四之二）。

---

以上公共債務未償餘額預算數，占各該政府總預算及特別預算歲出總額之比率，各不得超過 45%及 25%。……中央及各地方政府總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過各該政府總預算及特別預算歲出總額之 15%」。

<sup>13</sup>不過也有受訪官員持不同意見，他們表示在現行臺灣地方政治生態下，更多的財政收入代表更多的派系分配政治與公共支出浪費，因此修改財政收支劃分法無濟於事。真正的斧底抽薪之計包括鄉鎮市長官派、以及民意代表接受或關說政府機關補助款資訊之透明化（參見附錄三）。

## 第四章 資訊透明化指標之建構及評估

### 第一節 資訊透明化之指標建構

#### 一、資訊透明化之指標建構

如本文前言中所述，對於政府資訊透明化在全球的推動，許多國際政府間組織和非政府組織都給予相當的關注。我國政府資訊公開法（以下稱本法）自 2005 年 12 月 28 日公布施行以來，有關第 7 條第 1 項所列應主動公開之政府資訊，包括：（一）條約、對外關係文書、法律、緊急命令、中央法規標準法所定之命令、法規命令及地方自治法規；（二）政府機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準；（三）政府機關之組織、職掌、地址、電話、傳真、網址及電子郵件信箱帳號；（四）行政指導有關文書；（五）施政計畫、業務統計及研究報告；（六）預算及決算書；（七）請願之處理結果及訴願之決定；（八）書面之公共工程及採購契約；（九）支付或接受之補助；（十）合議制機關之會議紀錄等。然而各級機關對於公開方式並無一致性作法，導致資訊透明化程度不一，因此本研究將針對行政院所屬二級機關共四十一個部會進行評估，透過評估結果檢討政府資訊透明化之執行成效，以茲落實主動公開政府資訊之精神，便利民眾共享及公平利用政府資訊。

本研究所採取的資訊透明化評估架構，除了評估政府資訊公開法第 7 條第 1 項所列應主動公開之政府資訊，評斷法定公開義務的執行程度之外，並納入資訊透明的概念之中，愈來愈形重要的「流程公開」（procedural transparency）與「績效公開」（performance transparency）兩項評估項目，做為判斷政府資訊透明化之執行成效。以下說明評估指標內涵，及其所對應或參考的重要原則或國際指標。

(一) 指標項目及面向：

本指標共有 12 項評估項目，分別是政府資訊公開法第 7 條第 1 項所列應主動公開之「條約、對外關係文書、法律、緊急命令、中央法規標準法所定之命令、法規命令及地方自治法規」、「政府機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準」、「政府機關之組織、職掌、地址、電話、傳真、網址及電子郵件信箱帳號」、「行政指導有關文書」、「施政計畫、業務統計及研究報告」、「預算及決算書」、「請願之處理結果及訴願之決定」、「書面之公共工程及採購契約」、「支付或接受之補助」、「合議制機關之會議紀錄」；以及「服務流程」與「績效評估」。

在每一項之下分為三個面向，總分為 3 分，分別為有/無提供、是/否完整、是/否容易理解，各面向之評定標準如下：

1. 「有/無提供」：提供項目查詢，點選進去有提供者，視為有提供，反之視為無提供。
2. 「是/否完整」：政府資訊公開法規範 2006 年施行後之文件，自該年度後之文件均應呈現，因此本研究以 95 年度、96 年度、97 年度文件為其判斷標準。特別是要說明的績效評估項目，根據行政機關施政績效評估流程，98 年度評估 97 年度之部門績效，目前各部會績效評估仍在審查階段，多數部會績效評估尚待完成，因此績效評估文件以 95 年度和 96 年度文件為是否達到完整性之判斷標準。
3. 「是/否容易理解」：資料查詢的部份，是否點選該連結後，即顯示該筆資訊，不需使用者自行查詢。達到此一標準者，視為資料完整，反之視為不完整。

另外，指標項目評分以百分比方式呈現，為各項目得分總合除以可評項目之總分，再乘以百分之一百，即為該機關所得之評定分數，可以下列公式表達： $\text{總分} / (\text{可評項目} \times 3) \times 100\%$ 。至於可評項目，係依據受評機關業務類別和機關屬性來判斷。例如某部會非合議制機關，無需提供會議紀錄，則上述指標中之「合議制機關之會議紀錄」

即非可評項目。此時，該機關之可評項目為 11 項，其計算公式之分母即為  $11 \times 3$ 。

## （二）評估方式：

目前電腦和網路使用非常普及，再加上政府推動「電子化政府」已超過十年，各級機關均有專屬網站，甚至也有「我的 E 政府」網站，統整全國各機關網站，便利使用者查詢使用。儘管上網公告只是諸多資訊公開的途徑之一，但是，網路公告無疑是最便利、最普遍、最即時、也最有效率的資訊公開方式。因此本研究團隊以上述 12 項之評定項目，是否於機關網站提供相對應之政府資訊，作為是否滿足評估項目要求之標準。不過，政府資訊公開法並未規定資訊公開一定要以網路為之，部分行政機關可能會仍以其他形式公開機關資訊，因此本團隊係針對政府資訊公開法，民眾申請提供政府資訊之事項進行調查，並委託行政院研考會發函至各部會填寫政府資訊公開法執行成效調查表，以作為其他公告形式之評估依據。

## （三）相關對應原則與國內外參考指標：

在十九條組織（Article 19）所推動的「資訊自由立法原則」之中，有兩項重要的精神與資訊公開的範圍息息相關。第一是遵循最大揭露原則（Maximum Disclosure），其核心概念為假定公開，也就是認為若機關欲拒絕承擔資訊公開的責任，則有礙其正當性的建立。因此，法律的範圍必須極廣闊，每個人都應該受惠於這項權利，資訊、紀錄都應廣泛定義，所有正受到機關考慮的資訊，不管形式、創造的時間、誰創造，都應該列入公開的範圍。而且，所有的公部門組織都一體適用，沒有機關應該被排除在此項法律之外（Mendel, 2003a: 25-26）。其次是公部門有出版資訊的義務（Obligation to Publish），只要求公部門在民眾要求之下提供資料是絕對不夠的，還需要各機關主動公開，並透過適當的傳播管道。儘管，資訊的出版及其適當管道涉及一定之資源條件，但是新科技推陳出新讓政府資訊的出版與傳播更加容易，也意味著政府所承擔的出版義務日益增加（Mendel, 2003a: 26-27）。

我國政府資訊公開法第七條所列各項政府應主動公開的業務範

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

有鑑於此，本研究加入服務流程說明和機關績效評估之指標概念，其中「服務流程」係指是否公開一般性服務的相關程序，例如是否提供線上服務專區、為民服務專區，或線上表格下載、服務流程說明圖等資訊。至於「績效評估」，則以各部會每年向行政院提交之績效報告，以及行政院對於各部會繳交報告給予之評估意見及結果。

## 第二節 我國中央部會之資訊透明化

### 一、指標評估之操作說明：

為能適當評估我國中央政府資訊公開的執行成效，本節將根據前述指標項目及其評估方式，對 41 個部會局處的現況進行評估，以作為政府提升資訊公開的具體建議。然而，為瞭解前述評估指標項目及面向之合理性及適用性，本研究係針對評估項目之判斷標準及受評機關

之排除適用項目進行細部說明，茲將評估操作說明如下說明。

(一) 評估項目判斷標準：

本指標共有 12 項評估項目，分別是政府資訊公開法第 7 條第 1 項所列應主動公開之事項，以及愈來愈形重要的「流程公開」(procedural transparency) 與「績效公開」(performance transparency) 兩項評估項目，做為判斷政府資訊透明化之執行成效，以下說明評估項目之判斷標準，以做為資訊透明化之檢驗依據。

表 4-1 資訊透明化之評比指標

項次	應公開事項	判斷標準
1	法律、緊急命令、中央法規標準法所定之命令、法規命令及地方自治法規	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 提供法規資料庫查詢，或各單位分別建置法規者，在各面向上均給予分數</li> <li>➤ 然而，僅提供連結至全國法規資料庫之機關，在「內容」及「完整度」上給予分數，但在「理解性」上不予給分</li> </ul>
2	政府機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 法規資料庫提供解釋性規定及裁量基準查詢，在各面向上均給予分數</li> <li>➤ 然而，僅提供連結至行政院公報資訊網，在「內容」及「完整」上給予分數，但在「理解性」上不予給分</li> </ul>
3	政府機關之組織、職掌、地址、電話、傳真、網址及電子郵件信箱帳號	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 提供政府機關之組織、職掌、地址、電話、傳真、網址及電子郵件信箱帳號等資訊</li> </ul>

政府透明化之分析架構及評估

4	行政指導有關文書	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 依據行政程序法第 165 條之規定，係指由行政機關在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或不作為之行為</li> <li>➤ 公告之行政指導文書與內容不符者，在此項評估指標上均不給分</li> <li>➤ 除不適用之機關除外，在網站上公布該會目前並無行政指導相關文書者，如確認後仍認定有誤，在此項評估指標上均不給分</li> </ul>
5	施政計畫、業務統計及研究報告	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 政府資訊公開法規範民國 95 年施行後之文件，自該年度後之文件均應呈現，以 95 年度、96 年度、97 年度文件為其判斷標準</li> </ul>
6	預算及決算書	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 政府資訊公開法規範民國 95 年施行後之文件，自該年度後之文件均應呈現，以 95 年度、96 年度、97 年度文件為其判斷標準</li> <li>➤ 根據行政機關決算流程，98 年度評估 97 年度之部門績效，目前仍在審查階段，多數部會決算書尚待完成，因此決算書以 95、96 年度文件為是否達到完整性之判斷標準</li> </ul>
7	請願之處理結果及訴願之決定	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 請願之處理結果及訴願之決定查詢，資料必須均具備，尚屬完整</li> </ul>
8	書面之公共工程及採購契約	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 僅提供連結至政府電子採購網之機關，因無過往查詢，在「完整度」與「理解性」上，均不給分</li> <li>➤ 至行政室或各處室查閱之機關，在完整度上屬不完整</li> </ul>
9	支付或接受之補助	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 需提供歷年支付或接受之補助相關資訊</li> </ul>
10	合議制機關之會議紀	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 依據政府資訊公開法第 7 條之規定，合議制機</li> </ul>

#### 第四章 資訊透明化指標之建構及評估

	錄	<p>關之會議紀錄係指由依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，其所審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單</p> <p>➤ 需提供歷年合議制機關之會議紀錄</p>
11	服務流程說明	<p>➤ 針對內外部顧客，進行作業、服務流程說明(含流程圖)</p>
12	部門績效評估	<p>➤ 含年度之施政績效報告、年度行政院施政績效評估意見及結果</p> <p>➤ 根據行政機關施政績效評估流程，98 年度評估 97 年度之部門績效，目前各部會績效評估仍在審查階段，多數部會績效評估尚待完成，因此績效評估文件以 95、96 年度文件為是否達到完整性之判斷標準</p>

資料來源：本研究整理

#### (二) 評估項目之排除適用機關：

評估項目是否適用之標準，係依據受評機關業務類別和機關屬性來判斷，以下將針對評估項目不適用之受評機關，進行細部說明。

表 4-2 資訊透明化評比指標之排除適用機關

項次	應公開事項	不適用機關	原因
1	法律、緊急命令、中央法規標準法所定之命令、法規命令及地方自治法規	無	無
2	政府機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及	臺灣省政府、福建省政府、飛航安全委員會	<p>➤ 臺灣省政府、福建省政府雖為縣市之監督機關，但行政院如未命其監督縣</p>

政府透明化之分析架構及評估

	行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準		<p>市自治，其自不得訂定解釋性及裁量性基準（含作業性規定）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 飛航安全委員會並未有下級所屬機關，因此不適用解釋性規定及裁量基準</li> </ul>
3	政府機關之組織、職掌、地址、電話、傳真、網址及電子郵件信箱帳號	無	無
4	行政指導有關文書	<p>行政院、臺灣省政府、福建省政府、臺灣省諮議會、飛航安全委員會、研究發展考核委員會、人事行政局、經濟建設委員會、公共工程委員會</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 行政院為提供所屬機關行政指導有關文書，並不適用本項應公開資料</li> <li>➤ 臺灣省政府、福建省政府、臺灣省諮議會雖為縣市之監督機關，但行政院如未命其從事行政指導，其自不得從事行政指導</li> <li>➤ 飛航安全委員會因僅做飛安事故鑑定工作，並不對外從事行政指導，因此該會無需訂定行政指導之有關文書而無本項應公開資料</li> <li>➤ 研究發展考核委員、人事行政局、經濟建設委員會、公共工程委員會因未</li> </ul>

第四章 資訊透明化指標之建構及評估

			對人民從事特定業務，故無行政指導，因此不適用本項應公開資料
5	施政計畫、業務統計及研究報告	福建省政府(業務統計及研究報告)、臺灣省諮議會(業務統計及研究報告)、飛航安全委員會(施政計畫)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 福建省政府、臺灣省諮議會雖為縣市之監督機關，但行政院如未命其從事業務統計及研究報告，其自不得從事業務統計及研究報告</li> <li>➤ 飛航安全委員會因僅做飛安事故鑑定工作，因此該會無需提供施政計畫，而無本項應公開資料</li> </ul>
6	預算及決算書	無	無
7	請願之處理結果及訴願之決定	臺灣省政府(訴願)、福建省政府(訴願)、臺灣省諮議會(訴願)、飛航安全委員會、青年輔導委員會(訴願)、研究發展考核委員會(訴願)、原子能委員會(訴願)、蒙藏委員會(訴願)、國家通訊傳播委員會(訴願)、體育委員會(訴願)、國立故宮博物院(訴願)、主計處、經濟建設委員會、消費者保護委員會(訴願)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 臺灣省政府、福建省政府精省之後，依訴願法第四條各款規定並未訴願管轄機關，因此不適用訴願之決定公開</li> <li>➤ 飛航安全委員會因僅做飛安事故鑑定工作，因此該會無需提供請願之處理結果及訴願之決定，而無本項應公開資料</li> <li>➤ 青年輔導委員會、故宮不對外從事處分行為，亦無下級機關對外從事處分行為，因此不適用訴願之決定</li> </ul>

政府透明化之分析架構及評估

			<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 研究發展考核委員因未對人民從事特定業務，故無行政處分，因此不適用訴願之決定</li> <li>➢ 原子能委員會本身不做行政處分，其下級機關便不做行政處分，因此不適用訴願之決定</li> <li>➢ 蒙藏委員會、國家通訊傳播委員會、體育委員會需行政院命其從事訴願之決定，方可適用</li> <li>➢ 主計處、經濟建設委員會為行政院所屬幕僚機關，因此不適用請願之處理結果與訴願之決定</li> <li>➢ 消費者保護委會爭議案件，不適用訴願法之規定，而需另行依法調處</li> </ul>
8	書面之公共工程及採購契約	無	無
9	支付或接受之補助	行政院、臺灣省政府、臺灣省諮議會、飛航安全委員會、外交部、公平交易委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 行政院為提供所屬機關支付或接受補助，並不適用本項應公開資料</li> <li>➢ 臺灣省政府、臺灣省諮議會雖為縣市之監督機關，但行政院如未命其從事補助其自不得從事補助行為</li> </ul>

第四章 資訊透明化指標之建構及評估

			<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 飛航安全委員會因僅做飛安事故鑑定工作，因此該會並無支付或接受之補助應公開資料</li> <li>➤ 外交部依據行政程序法第3條之規定，有關外交行為支付或接受補助資訊，並不適用該法之程序規定</li> <li>➤ 公平交易委員會成立之宗旨在維護交易秩序與消費者利益，確保公平競爭，因此不得接受相關機關</li> </ul>
10	合議制機關之會議紀錄	<p>行政院、內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟部、交通部、蒙藏委員會、僑務委員會、主計處、人事行政局、新聞局、衛生署、環境保護署、國立故宮博物院、大陸委員會、經濟建設委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、青年輔導委員會、原子能委員會、國家科學委員會、農業委員會、研究發展考核委員會、文化建設</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 依據政府資訊公開法第7條之規定，合議制機關之會議紀錄係指由依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，其所審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單。因此依法行使合議制機關之會議紀錄之行政機關，僅有公平交易委員會、中央選舉委員會、消費者保護委員會、金融監督管理委員會、國家通訊傳播委員會、飛航安全委員會</li> </ul>

政府透明化之分析架構及評估

		委員會、勞工委員會、公共工程委員會、原住民族委員會、體育委員會、海岸巡防署、客家委員會、福建省政府、臺灣省政府、臺灣省諮議會	
11	服務流程說明	行政院、臺灣省政府、福建省政府、臺灣省諮議會、飛航安全委員會、研究發展考核委員會、人事行政局、經濟建設委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 服務流程說明，依據行政指導有關文書標準判斷</li> </ul>
12	部門績效評估	行政院、飛航安全委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 行政院所屬機關需每年向行政院提交績效報告，行政院並不適用其績效報告</li> <li>➤ 飛航安全委員會因僅做飛安事故鑑定工作，因此該會無需提供部門績效評估，而無本項應公開資料</li> </ul>

資料來源：本研究整理

## 二、中央政府各部會評估結果：

我國政府資訊公開的執行成效，主要是透過政府機關網站執行政府資訊公開政策之現況，根據政府資訊公開法，政府機關應主動公開資訊或應民眾申請而提供相關資訊。目前政府機關已普遍運用其機關網站遵行政府資訊主動公開之義務，並落實應民眾申請而提供資訊之相關業務。因此，本研究將針對機關網站之主動公開與民眾申請資訊

之被動公開事項，進行資訊透明化的現況評估，以提供政府提升資訊公開的具體建議。

#### (一) 主動公開之評比結果

本研究團隊根據前述十二項指標建構<sup>14</sup>，針對資訊公開之合理性與適用性，進行我國政府資訊透明化主動公開之執行成效。評估時間為 98 年 5 月至 6 月期間（本研究最後一次查核時間為 98 年 6 月 19 日），並將前述之評比結果分為「優」、「可」、和「待改進」。凡行政機關網站評估結果為 80 分以上者核給「優」、70—79 分以上者核給「可」、69 分以下者則核給「待改進」，茲將本研究的評估結果，按照前述的指標評分及說明如下。

表 4-3 行政機關網站評估結果（各項指標得分情形）

機關名稱	主動公開項目												評比
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
	條約、中央法規	函釋與裁量基準	組織執掌與連絡方式	行政指導文書	施政計畫、業務統計與研究報告	預算與決算	請願訴願	公共工程採購契約	支付或接受之補助	合議制會議紀錄	服務流程說明	部門績效評估	
行政院	3	3	3		3	3	1	1					優
內政部	3	3	3	0	3	3	2	2	3		3	2	優
外交部	3	3	3	0	2	3	0	3			3	2	可

<sup>14</sup>下表十二項指標項目為：

1.條約、對外關係文書、法律、緊急命令、中央法規標準法所定之命令、法規命令及地方自治法規、2.政府機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準、3.政府機關之組織、執掌、地址、電話、傳真、網址及電子郵件信箱帳號、4.行政指導有關文書、5.施政計畫、業務統計及研究報告、6.預算與決算書、7.請願之處理結果及訴願之決定、8.書面之公共工程及採購契約、9.支付或接受之補助、10.合議制機關之會議紀錄、11.服務流程說明、12.部門績效評估。

政府透明化之分析架構及評估

國防部	3	3	3	2	2	3	2	1	3	/	3	3	優
財政部	3	3	3	0	3	3	2	3	3	/	2	3	優
教育部	3	3	3	0	3	2	2	1	3	/	3	2	可
法務部	2	2	3	0	2	3	2	0	3	/	2	0	待改進
經濟部	2	2	3	3	3	3	2	3	3	/	3	2	優
交通部	2	2	3	0	2	3	2	2	2	/	3	3	優
蒙委會	3	2	3	0	2	2	0	2	3	/	3	3	待改進
僑委會	3	3	3	0	2	2	0	3	3	/	3	2	可
主計處	3	3	3	3	3	3	/	3	0	/	3	3	優
人事局	2	2	3	/	3	3	2	2	0	/	/	3	可
新聞局	3	3	3	0	3	3	2	3	3	/	3	2	優
衛生署	3	3	3	0	3	2	2	2	3	/	2	3	可
環保署	3	3	3	0	3	3	2	3	3	/	3	2	優
故宮	3	3	3	3	3	3	/	3	3	/	3	2	優
陸委會	3	3	3	1	3	3	2	2	3	/	0	3	可
經建會	3	3	3	/	3	3	/	1	3	/		3	優
退輔會	3	3	3	3	3	3	2	3	3	/	2	0	優
青輔會	0	3	3	0	3	0	0	3	3	/	3	3	待改進
原能會	3	3	3	0	3	3	0	3	2	/	3	2	可
國科會	3	3	3	2	2	3	2	3	3	/	3	2	優
農委會	3	3	3	0	2	3	2	2	3	/	3	3	優
研考會	3	3	3	/	3	3	0	3	3	/	/	3	優
文建會	2	2	3	0	3	3	2	3	3	/	3	3	優
勞委會	3	3	3	1	3	3	2	2	3	/	3	0	可
公平會	3	3	3	0	3	3	0	3	/	3	0	3	可
中選會	3	3	3	0	1	2	2	2	3	3	0	1	待改進
工程會	3	3	3	/	3	3	2	2	3	/	3	3	優
原委會	3	2	3	0	3	2	2	3	3	/	3	3	優
體委會	3	3	3	0	2	3	0	2	3	/	3	3	可

第四章 資訊透明化指標之建構及評估

海巡署	3	3	3	0	3	3	2	3	3	/	3	2	優
客委會	3	3	3	0	3	2	0	3	3	/	0	3	待改進
消保會	3	3	3	2	2	3	0	2	3	3	3	3	優
金管會	3	3	3	0	3	3	2	3	3	3	3	0	優
通傳會	3	3	3	0	3	1	2	3	3	3	3	3	優
飛安會	3	/	3	/	3	2	/	3	/	3	/	/	優
福建省府	0	/	3	/	3	1	0	3	0	/	/	3	待改進
臺灣省府	3	/	3	/	2	2	0	3	/	/	/	3	可
省諮議會	2	3	3	/	3	1	0	3	/	2	/	2	可

資料來源：本研究整理

研究結果發現，表現「優」的部會約占行政機關評比半數左右，其餘均為「可」及「待改進」的部會，顯見我國政府資訊公開法的落實，在推動上還有待加強之處。

表 4-4 行政機關網站評估結果彙整

評比結果	機關名稱
優	行政院、內政部、國防部、財政部、經濟部、交通部、主計處、新聞局、環保署、故宮、經建會、退輔會、國科會、農委會、研考會、文建會、工程會、原委會、海巡署、消保會、金管會、通傳會、飛安會（23/41）
可	外交部、教育部、僑委會、人事局、衛生署、陸委會、原能會、勞委會、公平會、體委會、臺灣省府、省諮議會（12/41）
待改進	法務部、蒙委會、青輔會、中選會、客委會、福建省府（6/41）

資料來源：本研究整理

在上述 12 項評估項目之中，以「行政指導文書」、「請願之處理結果及訴願之決定」、「書面之公共工程及採購契約」、「支付或接受之補助」、「合議制機關之會議紀錄」5 項各機關之執行成效差異最為顯著，因此，本研究針對此 5 項評估指標各擇數個代表機關，作為該評估指標之示範機關，以下分別說明之。

## 政府透明化之分析架構及評估

首先，行政指導文書依據行政程序法第 165 條之規定，係指由行政機關在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或不作為之行為。然而，除少數機關除外，大多數機關卻未提供該項主動公開資訊，或是公告之行政指導文書並非行政指導文書。在受評之四十一個機關之中，本研究認為故宮、主計處、經濟部、國防部、退輔會之行政指導文書公開相對完整。舉例來說，故宮建議民眾參觀資訊與路線，以及主計處在機關網站公開對地方政府預算與政府會計之指導，文書內容完整（地方自治團體亦為法人，亦屬人民得為行政指導之對象）。

其次，就請願處理結果及訴願決定之公開，請願之處理結果幾乎沒有機關能夠提供此項目，僅國防部和交通部有提供其請願結果，雖然在內容上亦屬不完整，但實可為其他行政機關之典範。舉例來說，交通部請願之處理結果，提供中華民國機車商業同業公會陳情機車新領牌照以身分證影本辦理，屬於此項目之規範；人事行政局在請願之處理結果上，雖未提供資訊，但在其訴願之決定資料上相當完整。

另外，關於書面之公共工程及採購契約，多數機關網站所採取資訊公開方式為連結至政府電子採購網，或至要求需要該項資訊之民眾赴各機關單位進行閱覽影印，對於民眾來說，實屬不便。唯故宮、國科會、和財政部在其機關網站上，能方便查詢歷年採購契約相關資訊，相較於其他機關顯著優異。舉例來說，故宮有關書面之公共工程及採購契約，便提供三種相關資訊，讓民眾申請查詢；主要為連結至政府電子採購網、和集中放置及管理公共工程及採購契約於機關網站上，以及建置契約書一覽表，讓民眾至採購科調閱影印。

至於支付或接受補助之評估項目，經建會在其機關網站上，依法公開歷年接受各單位之補助，可為其他機關之示範。而有關合議制機關之會議紀錄，則以消保會和金管會為資訊公開相對完整之行政機關，此二機關皆提供歷年合議制機關會議紀錄，資料相當齊備。依據政府資訊公開法第 7 條之規定，合議制機關之會議紀錄係指由依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，其所審議議案之案由、議程、

決議內容及出席會議成員名單。因此，依法需公開之合議制機關會議紀錄，僅有公平會、中選會、消保會、金管會、通傳會、和飛安會。然而，行政院、研考會、原委會、臺灣省諮議會，依據政府資訊公開法第 7 條之規定，並不需要提供合議制機關會議紀錄，卻仍提供該機關之會議紀錄，實可為其他機關之典範。

(二) 被動公開之執行成效：

為了解各部會政府資訊公開法執行成效，特別是民眾依政府資訊公開法第九條向各部會申請提供政府文件的歷年案件數、民眾向各部會申請提供政府文件遭拒絕的案件數、以及民眾向各部會申請案件，自申請至獲得回覆（含申覆）之平均時間（不含所屬機關）。本團隊於 2009 年 7 月間委託行政院研考會發函至各部會填寫政府資訊公開法執行成效調查表，作為被動公開之評估依據，以下為本研究目前回收之研究結果。

表 4-5 政府資訊公開法執行成效調查結果

機關名稱	填報單位	提供民眾申請		民眾申請件數		民眾拒絕件數		民眾獲得回覆時間	
		是	否	2005-2007年	2007-2009年	要件不符	拒絕申請		
行政院	第 7 組檔案科	✓		116	208	0	0	一個月內	
內政部	民政司	✓		3	4	0	0	一個月內	
外交部	檔案資訊處	✓		133	259	0	0	一個月內	
國防部	研考會	✓		1031	714	3	46	一個月內	
財政部	統計處、總務司	✓		0	12	0	1	三個月內	
教育部	總務司檔案科	✓		4,789	2,643	6	1,720	一個月內	
法務部	法律		✓	不適用					

政府透明化之分析架構及評估

	事務司							
經濟部	研究發展委員會	✓		168,765	107,081	0	11	一個月內
交通部	法規委員會	✓		104	102	4	0	一個月內
蒙委會	研考部門		✓	不適用				
僑委會	秘書室		✓	不適用				
主計處	秘書室	✓		0	1	0	0	一個月內
人事局	企劃處	✓		3	3	0	0	一個月內
新聞局	綜合計畫處	✓		2	69	1	1	一個月內
衛生署	秘書室	✓		9	2	3	0	一個月內
環保署	綜合計畫處	✓		15	22	3	1	一個月內
故宮	未填		✓	不適用				
陸委會	秘書室	✓		2	1	0	0	一個月內
經建會	N/A							
退輔會	秘書室	✓		8	2	0	0	一個月內
青輔會	秘書室 綜合科	✓		0	1	0	0	一個月內
原能會	法規會	✓		0	0	0	0	無申請案件
國科會	秘書室文書科	✓		853	0	0	0	一個月內
農委會	秘書室研考科	✓		2,120	1,174	0	0	一個月內
研考會	研究發展處	✓		0	0	0	0	無申請案件
文建會	秘書室文	✓		0	3	0	0	一個月內

第四章 資訊透明化指標之建構及評估

	書科							
勞委會	綜合 規劃處	✓		1	4	0	0	一個月內
公平會	法務處	✓		2	4	0	1	一個月內
中選會	行政室	✓		1	2	1	1	一個月內
工程會	法規 委員會		✓	不適用				
原委會	N/A							
體委會	綜合 計畫處	✓		17	4	1	0	一個月內
海巡署	企劃處		✓	不適用				
客委會	文書科		✓	不適用				
消保會	行政組	✓		0	0	0	0	無申請案件
金管會	秘書室	✓		0	0	0	0	無申請案件
通傳會	秘書室 檔案科		✓	不適用				
飛安會	N/A							
福建省府	第二組	✓		0	0	0	0	無申請案件
臺灣省府	秘書室	✓		8	10	1	0	一個月內
省諮議會	N/A							

資料來源：本研究整理

依據政府資訊公開法執行成效之調查結果發現，雖然行政機關皆提供民眾申請政府公開資訊，但半數以上之行政機關其受理民眾申請政府資訊之申請案件數僅為個位數，唯教育部、農業委員會、和經濟部之民眾申請政府公開資訊案件數，達到上千件之規模。此外，民眾自申請至獲得回覆（含申覆）之實際使用時間，除財政部回函表示平

### 政府透明化之分析架構及評估

均在三個月內回覆民眾申請，其他各機關均能在一個月內回覆民眾，在執行成果上相當令人滿意。

## 第五章 政治透明化指標之建構及評估

### 第一節 政治透明化之指標建構

有關政治透明化的概念，如同文獻回顧的基礎，係以政治獻金、遊說行為與公職人員財產申報法制為主。本研究在對應或參考國際指標之後，業另行建立我國政治透明化之評估指標。

首先，以《美國國際開發總署》(United States Agency for International Development, USAID)在2003年出版的《金權政治手冊：新興民主國家強化透明化指南》研究報告中，曾經就政治獻金透明化的評估建立指標<sup>15</sup>：

- 一、 政治獻金規範？「是」表示該國法律要求政黨或候選人收支帳目必須向主管機關申報並揭露。「否」則表示必須申報但不須揭露，或者不要求任何報告。
- 二、 政黨揭露政治獻金報告？「是」表示政黨收支帳戶必須向主管機關申報並且揭露。「申報」(submit)表示收支帳目必須申報但不需要揭露。
- 三、 揭露捐贈人名單？「是」表示政黨必須揭露捐贈者身份。有些地方只有超過一定金額的捐贈才要揭露。
- 四、 候選人揭露政治獻金報告？「是」表示候選人的收支帳目必須與該候選人所屬政黨分別申報。

本研究加以參考後修正為：

- (一) 政黨是否必須依法申報揭露政治獻金？如果「是」，則表示政

---

<sup>15</sup> 《Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies》，  
[http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/pnacr223.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacr223.pdf), p.65, 2009年3月4日查詢。

黨有義務向該國的主管機關提交收入與支出報告，可以獲得 1 分的評價。若尚屬「立法草案」階段，表示在這部分的程度並不高，僅以 0.5 分的評價。若連規範政黨申報義務的「立法草案」皆未規劃者，則給予 0 分的評價。

- (二) 捐贈人名單是否必須依法揭露？如果「是」，則表示捐贈額度超過一定金額以上的捐贈人，名單必須公布，從而使公眾得以瞭解政黨或候選人的資金來源，可以獲得 1 分的評價。若尚屬「立法草案」階段，表示在這部分的程度並不高，僅以 0.5 分的評價。若否，則表示其政治獻金的透明度在這部分的透明化程度並不高，而予以 0 分的評價。
- (三) 候選人是否必須依法申報揭露政治獻金？如果「是」，則表示候選人有義務向該國的主管機關提交收入與支出報告，可以獲得 1 分的評價；若有關候選人申報的規範，尚屬「立法草案」之階段者，表示其政治獻金的透明度在這部分的程度並不高，而予以 0.5 分的評價。若連規範候選人申報義務的「立法草案」皆未規劃者，則給予 0 分的評價。

其次，有關遊說透明化評估指標之建構部分，如依照「課責」組織（Accountability）的研究，遊說就是利益團體試圖改變或影響立法成員或是重要公職決策的政治行爲（2005）。此種政治行爲如何被監督，或是該如何建構相關的評估指標方面，英國的非營利組織「遊說透明聯盟」（The Alliance for Lobbying Transparency, ALT）則嘗試建立起所謂的遊說透明化的評估指標。ALT 提出，遊說透明化的重點在於<sup>16</sup>：

- 一、 遊說者必須強制揭露登記，且應將相關財務費用資訊予以揭露。
- 二、 對遊說者有強制性的倫理法規<sup>17</sup>（ethics rules）。

---

<sup>16</sup> ALT, "Open Up lobbying," says new campaign group ALT, [http://www.lobbyingtransparency.org/content/view/5/1/](http://www.lobbyingtransparency.org/content/view/full/5/1/), 2009 年 3 月 17 日查詢。

<sup>17</sup> 「儘管企業嘗試透過自律守則自我規範，一些遊說團體仍然使用有很多人覺得

三、 強化倫理法規中對政府與政治人物跟遊說者之間所謂「旋轉門」現象（revolving doors）的規範，以防止與決策者接觸的特權。

亦即，ALT 認為要確保英國的政治透明以及政治信任，英國還需要有遊說法的制定與執行，以規範遊說活動的資訊揭露。基此，有關遊說透明化的評估指標，本研究認為可以修改是：

- （一） 遊說者與被遊說的民選人員、官員和部長（elected members, officials and ministers）是否必須依法登記遊說者名單？如果「是」，則表示遊說者與被遊說的民選人員、官員和部長有義務向該國的主管機關申報，就可以獲得 1 分的評價。若僅規範遊說者或被遊說者其中一方，則給予 0.5 分的評價。若如無此類規範，就表示該國的遊說透明度在這項指標的實踐程度並不高，而予以 0 分的評價。
- （二） 遊說法的內容是否有規範「旋轉門現象」或訂定「冷卻期間」（cooling off period）？如果「有」，表示民選人員、官員和部長離職後必須過了一段期間才能擔任遊說者，以防止影響決策的遊說特權橫行，可以獲得 1 分的評價。如果該規範僅及於官員和部長、沒有規範到民選人員，則只有 0.5 分的評價。若完全沒有類似制度，就表示該國的遊說透明度在這項指標的實踐程度並不高，而予以 0 分的評價。
- （三） 遊說法的內容是否有具強制性的倫理規範？如果「是」，就表示該國遊說透明化的程度更高，就可以獲得 1 分的評價。若否，則予以 0 分的評價。

---

在英國民主制度下不能接受的戰術。進行遊說的規則應包括，例如禁止在職的官員或其親屬進行遊說以獲得好處。」參考 ALT's Goals，網址 <http://www.lobbyingtransparency.org/content/view/1/8/>，2009 年 10 月 20 日查詢。

其三，有關公職人員財產申報透明化的評估指標，「全球廉潔組織」（Global Integrity）曾建構一系列廉潔指標，其中關於規範行政部門利益衝突的部份<sup>18</sup>：

- 一、 法律要求國家元首及最高行政首長申報財產。
- 二、 法律要求部長級官員申報財產。
- 三、 法律對行政官員接受饋贈和招待有所規範。
- 四、 法律要求獨立稽核國家元首、最高行政首長及部長級以上官員申報的財產。
- 五、 法律對國家元首及最高行政首長離職後進入私部門有所限制。
- 六、 實務上能有效執行國家元首和政府首長卸任後轉任民間單位的規範。
- 七、 實務上能有效執行對行政官員接受饋贈和招待的規範。
- 八、 實務上能稽核部長級以上行政官員的財產申報。

上述全球廉潔組織所建構的評估指標，可概分為是否要求申報財產、申報對象之適用範圍、申報內容與獨立稽核、以及旋轉門條款。由於旋轉門條款則已於遊說法部分進行評估。因此，本研究對於公職人員財產申報的評估，將限於前述三項指標，茲說明如下：

- （一） 公職人員是否必須依法揭露申報財產？如果「是」，則表示公職人員必須依法申報財產，可以獲得 1 分的評價。倘若有關公職人員財產申報的規範，尚屬「立法草案」之階段者，表示其公職人員財產的透明度在這部分的程度不足夠，而予以 0.5 分的評價。若連規範的「立法草案」都沒有，則給予 0 分的評價。

---

<sup>18</sup> Global Integrity Index 2008，  
<http://www.globalintegrity.org/documents/GlobalIntegrityIndex2008.xls>，Indicators 29，  
2009 年 10 月 24 日查詢。

- (二) 公職人員財產申報規範的適用對象是否廣泛？如果「是」，則表示在一定官職等級以上公職人員必須申報其財產狀況，可以獲得 1 分的評價；反之，就表示其公職人員財產申報的透明度在這部分的透明化程度並不高，而予以 0 分的評價。
- (三) 公職人員財產申報是否具有獨立稽核機制？如果「是」，則表示對於公職人員所提交之財產申報，由獨立機構或獨立行使職務之官員進行稽核，從而確保公職人員財產申報的真實性，可以獲得 1 分的評價；反之，就表示其公職人員財產申報的透明度在這部分的透明化程度並不高，而予以 0 分的評價。

## 第二節 我國政治透明化之評估

### 一、我國政治獻金透明化之評估

有關我國政治獻金的規範歷程，是源於法務部於 1992 年 10 月 14 日赴立法院法制委員會報告時，許多立委針對金權政治氾濫、澄清吏治問題提出質詢，並要求除《公職人員財產申報法》外，尚應制定《政治獻金法》、《遊說法》等相關法律，以建立政治透明的完整體系。隨後幾年，內政部研議後採「收支揭露原則」、提出《政治獻金管理條例》草案，於 89 年報請行政院函送立法院審議，這是行政部門首次提出相關的法律草案。後受限於屆期不連續原則之故，《政治獻金管理條例草案》視同廢棄審議。

2002 年行政院函送立法院審議新版的《政治獻金管理條例草案》，與國民黨黨團版的《政治獻金法》草案、親民黨黨團的《政治獻金法》草案等併案審查。經立法院審議後，正式定名為《政治獻金法》，於 2004 年 3 月 31 日由總統公布施行。

但在歷經近年各項公職人員選舉實際操作結果，主管機關內政部認為部分規範仍有檢討改進空間，遂再以「合理規範捐贈及收受行為」及「強化揭露透明機制」為修正重點，增列監察院得委託直轄市、縣市選舉委員會辦理鄉鎮市級以下公職人員選舉擬參選人之政治獻金申報及專戶許可、明定得捐贈政治獻金之對象，並另增列政治獻金返還機制，放寬賸餘政治獻金支用年限由 2 年延長為 4 年，以及增列揭露查閱制度等。而該《政治獻金法》修正草案則於民國 97 年由總統公布施行至今。

整體而言，就我國政治透明化之發展與現況，如依前揭政治獻金透明化之評估指標予以評估：

- (一) 政黨是否必須依法申報揭露政治獻金？就我國《政治獻金法》第 21 條規定，政黨與政治團體的政治獻金會計書須依法申報，監察院在受理政治獻金會計報告書申報截止後的 3 個月內，應彙整列冊，刊登政府公報或新聞紙，並揭露於電腦網路<sup>19</sup>。2004 年 4 月以後，各項公職擬參選人或政黨與政治團體的政治獻金收支使用情形，我國成年人民均可以另依《政治獻金查閱辦法》至監察院公職人員財產申報處申請查閱<sup>20</sup>。因此可獲得 1 分的評價<sup>21</sup>。
- (二) 捐贈人名單是否必須依法揭露？依《政治獻金法》第 15 條規定，政黨、政治團體及擬參選人收受政治獻金者，應查證是否符合該法之規定，應已能涵蓋對政黨（含政治團體）或政治人物的捐贈人名單<sup>22</sup>。不僅如此，為了方便查詢政治

<sup>19</sup> 儘管政治獻金法第 21 條第四項要求政治獻金會計報告揭露在電腦網路，經實際查訪監察院網址政治獻金查閱專區，只看到相關查閱辦法，而未見會計報告書，網址：[http://www.cy.gov.tw/collection\\_download1.asp](http://www.cy.gov.tw/collection_download1.asp)。

<sup>20</sup> 政黨與政治團體的財務會計報告，則可以在內政部民政司網站的政黨及政治團體財務申報部份查詢，<http://www.moi.gov.tw/dca/03caucus.aspx>。

<sup>21</sup> 2003 年當時我國《政治獻金法》仍屬草案階段，僅有《公職人員選舉罷免法》部分規範，所以 USAID 僅給予臺灣 1 分的評價。參照前述《金錢政治手冊》p.62-65。

<sup>22</sup> 另所謂「匿名捐贈」係指捐贈者未具名或未明確書寫相關身分資料，致無從確

獻金的來源，自 2009 年 2 月下旬起，有關 2004 年 3 月 31 日以後，各項公職擬參選人或政黨與政治團體的政治獻金收支（也就是競選經費收支）之使用情形，我國人民均可以依《政治獻金會計報告書查閱辦法》至監察院公職人員財產申報處申請查閱。基此，亦可給予 1 分的評價。

- (三) 候選人是否必須依法申報揭露政治獻金？依《政治獻金法》第 20 條與 21 條規定，擬參選人必須製作收支帳簿與政治獻金會計報告書，於投票日後三個月內向監察院申報；若收受金額達一千萬元，尚須委託會計師簽核。第 21 條規定，監察院在受理政治獻金會計報告書申報截止後的 3 個月內，應彙整列冊，刊登政府公報或新聞紙，並揭露於電腦網路<sup>23</sup>。2004 年 4 月以後，各項公職擬參選人或政黨與政治團體的政治獻金收支使用情形，我國成年人民均可以另依《政治獻金查閱辦法》至監察院公職人員財產申報處申請查閱<sup>24</sup>。本項評估指標，可給予 1 分的評價。

## 二、我國遊說透明化之評估

另針對遊說法的制定與執行來說，該法在民國 96 年 8 月 8 日由總統公布，冀將遊說行為經由登記、財務申報及資訊揭露，藉以達到資訊揭露及過程透明的目的。臺灣《遊說法》遊說者的定義和美國、加

---

認捐贈者身分之捐贈。此類捐贈因有違政治獻金收支揭露化與透明化的立法目的，原則上是不可以收受的，所以各國都訂有一定金額之上限。以臺灣為例，《政治獻金法》第 14 條允許收受新臺幣 1 萬元以下之匿名捐贈。但為避免個人或團體以匿名捐贈方式，規避該法之規範，復於同法第 15 條第 2 項規定，政黨、政治團體或擬參選人收受匿名政治獻金的總額，不得超過該次申報政治獻金收入總額的十分之一。

<sup>23</sup> 儘管政治獻金法第 21 條第四項要求政治獻金會計報告揭露在電腦網路，經實際查訪監察院網址政治獻金查閱專區，只看到相關查閱辦法，而未見會計報告書，網址：[http://www.cy.gov.tw/collection\\_download1.asp](http://www.cy.gov.tw/collection_download1.asp)

<sup>24</sup> 政黨與政治團體的財務會計報告，則可以在內政部民政司網站的政黨及政治團體財務申報部份查詢，<http://www.moi.gov.tw/dca/03caucus.aspx>。

拿大相同，係指私人、企業或團體；但我國被遊說者限於正副總統、各級民意代表、民選地方行政首長及其副首長，以及《政務人員退職撫卹條例》第 2 條第 1 項所定之人員<sup>25</sup>，並不包括國會助理，此與美國、加拿大的規定有明顯的不同（陳朝建，2008）。在此，如以遊說透明化之評估指標，予以檢驗的話，我國的評估情形為：

- (一) 遊說者與被遊說的民選人員、官員和部長 (elected members, officials and ministers) 是否必須依法登記揭露遊說者名單？《遊說法》第 13 條規定，遊說者必須於遊說前向被遊說者所屬機關申請登記；第 16 條規定，被遊說者應於接受遊說後七日內，將遊說者、時間、地點與遊說內容向所屬機關登記。所以，遊說者與被遊說民選人員、官員和部長都有申報登記遊說行為的義務。《遊說法》第 18 條規定前述登記資料（包括遊說者與被遊說者登記的資料）應列冊保管，並按季公開於電信網路或政府公報或其他出版品。第 19 條業規定，相關遊說之登記及財務收支報表簿冊，任何人得申請閱覽、抄寫、複印或攝影之<sup>26</sup>。若未申報或登載不實，依第 22 條將遭到二十萬元以上到一百萬元以下的罰鍰。因此，就此項指標而言，臺灣可以獲得 1 分的評價。
- (二) 遊說法的內容是否有規範「旋轉門現象」或訂定「冷卻期間」(cooling off period)？《遊說法》第 10 條規定，公職人員脫離職務後三年內不得為其本人或代表其所屬法人、團體向其離職前五年內曾服務機關進行遊說，亦不得委託其他遊說者為之，即為旋轉門條款與冷卻期間。若違反該

---

<sup>25</sup> 《政務人員退職撫卹條例》第 2 條第 1 項：包括依憲法規定由總統任命之人員及特任、特派的人員；依憲法規定由總統提名，經立法院同意任命的人員；依憲法規定由行政院院長提請總統任命的人員；其他依法律規定之中央或地方政府比照簡任第 12 職等以上職務的人員。

<sup>26</sup> 遊說登記及財務收支報表簿冊閱覽實施及收費辦法，可參考內政部遊說資訊專區，<http://www.moi.gov.tw/lobby/>

條款，將依第 21 條處五十萬元以上、二百五十萬元以下之罰鍰。不過，由於該項規定排除民意代表，也就是民意代表並不受此旋轉門條款限制、仍有透過特權關係遊說的可能，所以此項指標臺灣僅能得到 0.5 分的評價。

- (三) 遊說法的內容是否有具強制性的倫理規範？第 12 條規定，民意代表不得就其本人或關係人經營或投資總額達百分之十以上之事業進行遊說。違反上述規定者，將依第 21 條處以五十萬元以上、二百五十萬元以下罰鍰。因此就此項指標而言，臺灣足以獲得 1 分的評價<sup>27</sup>。

### 三、我國公職人員財產申報透明化之評估

實際上，我國最早要求《公職人員財產申報法》之立法草案版本，係前立法委員趙少康與數位學者共同研擬之《公職人員財產申報法》草案。該草案於 1989 年 4 月 23 日完成內容（陳秀慧，2005：21）；其中，立法過程歷經行政院人事行政局由反對改為支持的立場，且前總統李登輝就職總統之後亦主動公布個人財產，加諸前立法委員林正杰、法務部以及大專教師協會等紛紛提出不同版本後，終於在 1993 年 6 月 15 日於立法院三讀通過《公職人員財產申報法》。爾後，該法第 7 條等條文歷經數次修正，同時 2006 年法務部亦針對全文再進行大幅度修正，近期該法修正公布日為 2008 年 1 月 9 日<sup>28</sup>。

如依公職人員財產申報透明化之評估指標加以評價的話，我國的得分情形為：

- (一) 公職人員是否必須依法揭露申報財產？《公職人員財產申

<sup>27</sup> 至於官員和部長的倫理規範，則見《公職人員利益衝突迴避法》第 8 條，其處罰規定則見第 14 條。

<sup>28</sup> 值得注意的是，為加強《公職人員財產申報法》的功效，監察院廉政委員會於 2009 年 3 月起揭露知名政治人物財務狀況而嚴格執行公職人員財產申報的透明化，例如揭露接受民眾查閱公職十職等以上主管的財務狀況，從而也再度次引發陽光法案的相關討論，包含《政治獻金法》是否比照《公職人員財產申報法》修法？是否另外規範財產不明來源罪？……等相關討論。

報法》第 2 條規定公職人員應申報財產；第 3 條明定就職三個月內完成申報，並每年定期申報一次。第 6 條則規定，受理申報機關（構）於收受申報二個月內，應將申報資料審核，彙整列冊，供人查閱。正副總統、立法委員及各正副院長、縣市首長除應依前項辦理外，應定期刊登政府公報並上網公告<sup>29</sup>。所以在本項評估指標，可給予 1 分。

- (二) 公職人員財產申報規範的適用對象是否廣泛？《公職人員財產申報法》第 2 條規定，總統、中央各部會與地方首長、鄉鎮市長、司法與政風人員、特定業務之主管（稅務、環保等）以及代表政府或公股出任私法人之董事及監察人，均在適用範圍；職務代理超過三個月者亦包括在內。除此之外，正副總統與縣市首長候選人也在範圍之內。該條文第四項甚至規定，若公務員之生活消費顯然超過其薪資收入者，其所屬之政風單位亦可報請要求該公務員申報財產。因此，本團隊認為我國在此項指標上，足以獲得 1 分的評價。
- (三) 公職人員財產申報是否具有獨立稽核機制？《公職人員財產申報法》第 4 條規定，現職公職人員之財產申報由監察院、各級機關政風單位、或無政風單位之指定單位為受理申報機關；其第 11 條規定，受理機關即為查核機關，另於同法第十四條規定，監察院與法務部有權就違反申報義務者課予罰鍰。由於監察院和法務部皆為不受其受理申報者管轄、獨立行使職權之機關，所以臺灣在這方面的表現，足以獲得 1 分的評價。

---

<sup>29</sup> 查詢相關資料可至監察院財產申報專刊查詢系統，<http://gsweb.cy.gov.tw/cgi-bin/cy/gswweb.cgi?o=dcy>。惟研究團隊發現，該網頁無法從監察院網站首頁查找到，必須透過搜尋網站的協助。

## 四、我國與美國政治透明程度之綜合比較

本研究界定之政治透明化評估，分別為政治獻金、遊說與公職人員財產申報三個面向。然而因為各國政治發展與立法的程序不同、對這三個面向的規範程度不一，往往無法兼有三者。其中，美國在這三者方面的規定較為完備，在各國比較上也較有指標性的意義，因此以我國在這三方面規範的狀況，與美國作一綜合的相互比較。下表依照本研究先前建構的指標，分別檢視我國和美國政治透明化的狀況：

表 5-1 我國與美國政治透明化之比較

指標	我國	美國
1. 政治獻金透明化之比較		
法律	政治獻金法	聯邦選舉競選法 (Federal Election Campaign Act)
政黨是否必須依法申報揭露政治獻金？	1 分 政黨、政治團體應於每年度結束後 5 個月內，向受理申報機關申報監察院在受理政治獻金會計報告書申報截止後的 3 個月內，應彙整列冊，刊登政府公報或新聞紙，並揭露於電腦網路	1 分 全國性政黨必須每月向聯邦選舉委員會報告收支狀況，地區性政黨則可以每季報告 <sup>30</sup> 人民可以向聯邦競選委員會查閱，並可委員會的網站上查詢 <sup>31</sup>
捐贈人名單是否必須依法揭露？	1 分 政黨、政治團體及擬參選人收受政治獻金，應查證是否符合規定，形同對政黨（含政治團體）或政治人物的捐贈人名單將會被公布	1 分 硬錢 (hard money) 的部份，全部收支都必須呈報給聯邦競選委員會。軟錢 (soft money) 的部份，「中央黨部非聯邦帳戶、地方黨部、個人及協會超過二千萬美元須呈報至聯邦競

<sup>30</sup> 參見美國聯邦選舉委員會，Quick Answers to Party Questions，[http://www.fec.gov/ans/answers\\_party.shtml](http://www.fec.gov/ans/answers_party.shtml)，2009 年 10 月 20 日。

<sup>31</sup> 參見美國聯邦選舉委員會網站 Reporting Dates，[http://www.fec.gov/info/report\\_dates.shtml](http://www.fec.gov/info/report_dates.shtml)，2009 年 10 月 20 日。

政府透明化之分析架構及評估

		選委員會，其他的則呈報至各州（吳重禮、黃綺君，2001）
候選人是否必須依法申報揭露政治獻金？	1 分 擬參選人必須製作收支帳簿與政治獻金會計報告書，於投票日後三個月內向監察院申報；若收受金額達一十萬元，尚須委託會計師簽核。監察院在受理政治獻金會計報告書申報截止後的 3 個月內，應彙整列冊，刊登政府公報或新聞紙，並揭露於電腦網路	1 分 「對於所有捐款五十美元以上者必須註明姓名、地址及捐獻日期；二百美元以上必須作詳細報告，由司帳人員簽字負責，並提出收支報告。至於申報期間，分選舉年、非選舉年而有不同規定，在國會議員方面，其所設立之主要競選委員會，選舉年必須提出選前報告（投票日前十二天）、選後報告（投票日後三十天）及季報告（每季結束後十五日內）；非選舉年則每半年申報一次（每年七月底及翌年一月底）」（莊國祥，2003） 人民可以向聯邦競選委員會查閱，並可委員會的網站上查詢 <sup>32</sup>
2. 遊說透明化之比較		
法律	遊說法	遊說揭露法（Lobbying Disclosure Act）
遊說者與被遊說的民選人	1 分 遊說者與被遊說者均有向主管機關登記申報並揭露的義務	0.5 分 對於遊說者有嚴格的相關登記規範，並申報遊說活動 <sup>33</sup> 。被遊說者的申報義務則仍在立法階段 <sup>34</sup>

<sup>32</sup> 參見美國聯邦選舉委員會網站 Reporting Dates，[http://www.fec.gov/info/report\\_dates.shtml](http://www.fec.gov/info/report_dates.shtml)，2009 年 10 月 20 日。

<sup>33</sup> 參見 LDA Guidance，<http://www.senate.gov/legislative/resources/pdf/S1guidance.pdf>，2009 年 10 月 24 日查詢。

<sup>34</sup> Jeffrey H. Birnbaum, 2007, Lobbying Bill Sparks Populist Uprising -- on Both Sides, The Washington Post, [http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/03/05/AR2007030501370\\_pf](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/03/05/AR2007030501370_pf)

<p>員、官員和部長是否必須依法登記遊說者名單？</p>		
<p>遊說法的內容是否有規範「旋轉門現象」或訂定「冷卻期間」？</p>	<p>0.5 分</p> <p>公職人員脫離職務後三年內不得為其本人或代表其所屬法人、團體向其離職前五年內曾服務機關進行遊說，亦不得委託其他遊說者，但排除民意代表之適用</p>	<p>1 分</p> <p>聯邦政府公職人員（含國會議員、法官）不論其職務高低，離職後的工作均受到相當限制，限制方式並非禁止其離職後不得從事任何工作，而是禁止其從事特定活動，特別是指「遊說活動」。離職國會議員在一年內，不得就國會職權事項，企圖與現職國會議員或各機關公務人員接觸並影響其決定。國會所屬機關之離職公務人員在一年內，不得就國會職權事項，企圖與原服務機關之公務人員接觸並影響其決定（陳淑森、歐建志，2005：p.29、30）</p>
<p>遊說法的內容是否有具強制性的倫理規範？</p>	<p>1 分</p> <p>定有相關倫理規範，以及強制性的罰則</p>	<p>1 分</p> <p>美國刑事法律規定，禁止任何現職公務人員為其公務活動接受他人給予的工資、餽贈或其他額外收入，違者處兩年以下有期徒刑，得併處一萬美元以下之罰金（陳淑森、歐建志，2005：p.28）</p>

[.html](#)。該法案的立法進度，<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d110:H.R.984:>。

政府透明化之分析架構及評估

3. 公職人員財產申報透明化之比較		
法律？	公職人員財產申報法	政府倫理法 (The Ethics in Government Act)
公職人員是否必須依法揭露申報財產？	1 分 公職人員應在到職三個月內申報揭露。受理機關於二個月內彙整列冊供人查閱	1 分 可以，但行政部門經總統核定，認為若公布有危及國家安全之情治人員資料不在此限（陳淑森、歐建志，2005：p.26、27）
公職人員財產申報規範的適用對象是否廣泛？	1 分 一、總統、副總統 二、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長 三、政務人員 四、有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問 五、各級政府機關之首長、副首長及職務列簡任第十職等以上之幕僚長、主管；公營事業總、分支機構之首長、副首長及相當簡任第十職等以上之主管；代表政府或公股出任私法人之董事及監察人 六、各級公立學校之校長、副校長；其設有附屬機構者，該機構之首長、副首長 七、軍事單位上校編階以上之各級主官、副主官及主管 八、依公職人員選舉罷免法選舉產生之鄉（鎮、市）級以上政府機關首長	1 分 凡是由總統政治任命或其候選人、民選人員、相當一般俸級第十六職等以上高階公務員、高階軍職人員、法官、郵政人員及處理機密或制定政策之政府雇員、政府倫理局局長及各機關「倫理辦公室」行政倫理官等均須申報。另申報人配偶或「未成年子女（指未滿 21 歲、未婚並與其共同生活的子女和繼子女）」之財產亦需申報。申報人需就本人財產來源，提出充分且完整的申報說明（陳淑森、歐建志，2005：p.26、27）

	<p>九、各級民意機關民意代表</p> <p>十、法官、檢察官、行政執行官、軍法官</p> <p>十一、政風及軍事監察主管人員</p> <p>十二、司法警察、稅務、關務、地政、會計、審計、建築管理、工商登記、都市計畫、金融監督暨管理、公產管理、金融授信、商品檢驗、商標、專利、公路監理、環保稽查、採購業務等之主管人員；其範圍由法務部會商各該中央主管機關定之；其屬國防及軍事單位之人員，由國防部定之</p> <p>十三、其他職務性質特殊，經主管府、院核定有申報財產必要之人員</p> <p>前項各款公職人員，其職務係代理者，亦應申報財產。但代理未滿三個月者，毋庸申報</p> <p>總統、副總統及縣（市）級以上公職之候選人應準用本法之規定，於申請候選人登記時申報財產</p> <p>前三項以外之公職人員，經調查有證據顯示其生活與消費顯超過其薪資收入者，該公職人員所屬機關或其上級機關之政風單位，得經中央政風主管機關（構）之核可後，指定其申報財產</p>	
<p>公職人員財產申報是</p>	<p>1 分</p> <p>監察院、法務部政風司</p>	<p>1 分</p> <p>政府倫理局與倫理辦公室（陳淑森、歐建志，2005：p.27、28）</p>

### 政府透明化之分析架構及評估

否具有 獨立稽 核機 制？		
------------------------	--	--

資料來源：本研究整理

整體而言，在上開三大面向十個項目的比較中，我們發現美國聯邦政府的政治透明化部份在各個項目幾乎為滿分，但是我國在遊說法的部份，除了遊說者有申報義務以外，被遊說者亦有申報義務，較之美國該規範仍在草案階段，更為進步；但是我國在「旋轉門條款」部份則未及於民意代表之規定，而得到 0.5 分的評價。除此之外，本文也指出我國目前政治透明化的評估指標，仍然有努力的空間。例如，以政治獻金透明化的部份，美國聯邦選舉候選人或政黨的捐獻名單可以直接在網站上查詢到，而我國則需要向監察院以書面申請並親自到場閱覽，甚至申請書上需要載明申請用途；這些限制似乎增加了公民查詢這些資訊的成本，而使我國的政治透明化仍有改進強化的空間。

## 第六章 結論

政府透明化係指基於民主政體的基本要求，人民作為主權擁有者，應該享有充分知悉政府作為之權利，以便有效監督政府和形成多數民意。但是，對於政府官員來說，政府資訊的揭露卻意味著決策過程的不確定性增加，和對於決策結果的負責程度增加，而這兩者皆與官僚體系追求自主運作的慣性有所違背。要改變官僚體系的運作邏輯，讓政府的運作服從與民主政治的邏輯，當代法治國家的作法是以基本權利的形式，確認人民對於國家公開其所擁有之資訊的請求權，也就是我們所稱的「知的權利」(葉俊榮，1996：9)。我國政府在保障人民「知的權利」上的表現如何？有何可以改善之處？本章將分別就財政透明化、資訊透明化和政治透明化三個面向，簡要歸納本研究之重要發現，並提出短、中長期之政策建議。

### 第一節 財政透明化之研究發現及政策建議

本研究發現，在主計一條鞭體系下，我國 25 縣市採行一致性的預、決算編製作業，因此縣市政府所編製的書面財政報表所揭露的資訊內容和數量相當一致。但各縣市在網頁上所公布的財政資訊內容則差異頗大。若以網頁上公布的預算書內容、決算書內容、其他財政報告(檢視至 2009 年 9 月 13 日為止)和預決算過程的透明化程度來看，各縣市的財政透明化表現可分為優、可和待改進三個等級，表列如下：

表 6-1 直轄市及縣市政府財政透明化之評比結果彙整

評比結果	地方政府
優	臺北市、臺北縣、高雄縣、高雄市、桃園縣、花蓮縣
可	新竹縣、新竹市、雲林縣、宜蘭縣、臺中市、基隆市、臺南市、南投縣、澎湖縣、彰化縣、嘉義縣、臺中縣、苗栗縣
待改進	臺東縣、屏東縣、連江縣、金門縣、嘉義市、臺南縣

資料來源：本研究整理

研究同時發現，縣市政府之財政收支普遍陷入窘境，欲振乏力，以致於在編製總預算時，高估歲入是常有之事；甚至於要儘量擴張總歲出規模，以提高地方政府的舉債空間。龐大的財政壓力也導致歲入歲出和債務數據有嚴重的失真現象。本研究團隊認為，欲解決這些因財政壓力而導致的財政資訊品質不佳的弊端，並非修改財政收支劃分法和提高中央給予地方的補助經費即可解決；相反地，那其實是個倒果為因的駝鳥作法。因為地方財政困窘固然是個不爭的事實，但是許多擁有預算配置權力的地方政治人物未將有限的預算經費花在刀口上，更是不容忽視的惡性沈痾。如果我人不能由根源做起，設計一套更好的財政資訊揭露制度，藉由資訊透明化的壓力，讓地方政治人物負起應有的責任，則無論地方財政寬裕與否，其所公布的財政資訊將不會正確表達預算配置的真实情形和執行成效，財政透明化和民主課責的理想也就永遠無法達成。

有鑑於此，本研究團隊認為政府在提升地方財政透明化方面，可以努力的政策方向包括以下數項：

#### 一、立即可行之建議：

第一，由中央主管機關主導，集中辦理提升縣市財政透明化各項相關業務。（主辦機關：主計處；協辦機關：審計部）

一般而言，地方政府缺乏主動改善財政資訊品質之誘因，而且也普遍缺乏持續提升財政資訊品質的專業人力和經費。故本研究建議由

中央主管機關主導，集中辦理提升縣市財政透明化各項相關業務。除了集中在中央網頁上揭露 25 縣市的完整財政資訊之外，也須確認地方政府所提供的財政資訊的真實性，並製作易懂的簡明圖表和文字說明，協助民眾有效解讀這些艱澀難懂的專業資訊，及進行縣市政府預算配置和預算執行績效的比較。基本上，行政院主計處和審計部對於這些能夠有效提升地方財政透明度的工作責無旁貸。

第二，中央政府和直轄市、縣市政府應積極提升公民與非政府組織對於預算過程和預算資訊之瞭解，例如在網頁上提供不同版本的預算資訊和相關宣導，以滿足不同教育程度或不同年齡層的民眾的需求。（主辦機關：行政院主計處；協辦機關：各縣市政府）

## 二、中長期建議：

未來在中長程的規劃上，似可考慮發佈選前財政報告。目前某些縣市首長在選舉年大肆舉債，極力擴張公共支出以討好選民，或是不擬連任的行政首長在任內耗盡該縣市的全部舉債空間，債臺高築，導致新上任的行政首長面對巧婦難為無米之炊的艱難困境，無力實現競選諾言。因此，現有執政團隊的財政成績和新執政團隊可能面對的財政環境，都是一個理性的地方選民在選前應該擁有的重要資訊。而且，公布選前財政報告也可以將我國地方選舉的焦點慢慢導向「選舉支票」和「財源」二者的連結上，而非單方向的只注意到選舉支票的撒錢效果，而忽略了錢由何處來的財政責任。不過如此一來，選前財政報告對於選舉將產生重大的影響力；因此，如何編製一份客觀公正、具有公信力的選前財政報告將是一項極大的挑戰，也需要較長的時間進行規劃及人力培訓，故本研究將其列為中長期之政策建議。（主辦機關：行政院主計處；協辦機關：各縣市政府、行政院研究發展考核委員會）

## 第二節 資訊透明化之研究發現及政策建議

本研究在評估我國中央政府機關資訊公開的執行成效時，主要針對政府機關網站，進行政府資訊公開的現況評估，將政府資訊公開法

第 7 條第 1 項所列應主動公開之十項要件，以及愈來愈形重要的「流程公開」(procedural transparency) 與「績效公開」(performance transparency)，做為判斷政府資訊公開之執行成效。據此，本研究將行政院及所屬四十個部會評估結果分別列為「優」、「可」、和「待改進」。研究結果發現，評估結果為「優」的部會有二十三個，評估結果為「可」的部會有十二個，「待改進」的則有六個。

另外，本研究也調查中央政府各機關受理民眾申請政府資訊，即依據政府資訊公開法第九條進行被動公開之執行成效，具體的調查內容包括各部會接受民眾申請提供政府資訊的歷年案件數、民眾向各部會申請提供政府資訊遭拒絕的案件數、以及民眾申請案件自申請至獲得回覆之平均時間。根據本項調查發現，雖然行政機關皆受理民眾申請政府公開資訊，但半數以上之行政機關其歷年受理民眾申請政府資訊之申請案件數僅為個位數，唯國防部、教育部、農委會、和經濟部之歷年民眾申請政府公開資訊案件數，達到上千件之規模。綜合上述兩部份的評估，本研究認為我國的政府資訊透明化，雖然在法規上已經具備良好的基礎，但是，在執行的層次仍有相當的改善空間。根據研究團隊對於評估結果的檢討、專家座談會所提供的寶貴意見，以及參考去年研究團隊所提出的建議，本研究團隊認為，改善的可能性除了來自改善政府機關執行資訊公開的組織流程之外，法規的修訂也有助於提升我國政府資訊透明程度。以下即依組織流程改善和法規修訂，提出數項立即可行的短期建議與應漸進改善的中長期建議，以供政府機關擬定適當之執行策略。

## 一、立即可行之建議

第一、指定專責機關。在政府資訊公開法尚未施行之前，各行政機關缺乏專責人員進行監督負責，以致於各單位缺乏督促政策之確實執行，也就是當時「行政資訊公開辦法」所面臨的重大障礙(陳宜和，2006：91-92)。如今，政府資訊公開法頒布施行已經四年，仍然沒有解決專責機關及相關職掌的問題。然而，美國、瑞典、丹麥等國皆設置資訊公開之專責機關，定期檢討政府資訊公開之執行成效，對於樹

立民眾對政府資訊公開之信心有很大的幫助。

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

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

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

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

## 二、中長程之建議

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

## 三、政策建議比較檢討

整體而言，我國政府資訊公開法在其法規上已具備良好的基礎，但是，在執行成效上面仍有許多需要加強之處。依據本研究去年度政策建議部分進行檢視，發現在「專責機關」、「政府資訊公開限制」上，

仍未進行法規修正之執行。因此，本年度仍提出相同建議，以便主管部會追蹤改進。另外，研究團隊也根據本年度研究發現和專家建議，提出貫徹獎懲機制和增修資訊公開特別法作為未來努力方向。以下將去年與本年度政策建議進行比較分析和執行成效說明。

表 6-2 資訊透明化兩年度政策建議之比較

去年（97 年度）	本年（98 年度）	執行成效
指定專責機關	指定專責機關	去年度提出專責機關之政策建議之後，由於目前政府仍未指定或修法規定資訊公開之專責機關，因此本年度仍提出相同建議，有待於政府通過行政命令或修法解決。
加速救濟程序流程	貫徹獎懲機制	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 依據政府資訊公開法執行成效調查結果發現，各部會受理申請民眾案件回覆時間，除財政部回函表示平均在三個月內回覆民眾申請，其他各機關均能在一個月內回覆民眾，可看出政府處理民眾申請案件速度，已大幅改善。</li> <li>2. 本年度建議如需短期內改善政府資訊公開之執行成效，行政院可要求各部會定期提出獎懲名單，於指定專責機構後，也可將各部會之獎懲情況列為年度檢討事項，以提升公務人員辦理資訊公開業務的積極性。</li> </ol>

政府透明化之分析架構及評估

<p>拒絕公開政府資訊的決定，應加入公共利益測試</p>	<p>政府資訊公開限制範圍之釐清</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 我國行政機關拒絕政府資訊公開的決定，由於缺乏條文規範不夠明確，容易造成法律解釋的混淆，因此去年度建議加入公共利益測試，期望能提高行政機關資訊公開決定時的可預測性，並落實人民知的權利。</li> <li>2. 本年度再次針對政府資訊公開限制提出建議，其中條文之第一項第三、七、九款所稱「對公益有必要者」、及「對政府機關施行監督、管理、取締等業務施行目的造成困難或妨害者」，在各行政機關於解釋法律時，容易流於濫用和恣意。因此，建議行政機關能增訂政府資訊公開之施行細則或作成統一見解的解釋性行政規則，建立一套明確的判斷標準，以便規範行政機關對於是否同意公開相關資訊公開的決定，提升限制公開的合理性。</li> </ol>
	<p>政府資訊公開之特別法</p>	<p>除了增訂專責機構的法律地位和對於政府資訊公開限制範圍之外，也應考慮增訂資訊公開之特別法，針對不同行政領域</p>

		<p>規範其政府資訊公開的範圍及方式。因此，除資訊公開法外，在個別行政領域，可制訂相應之政府資訊公開特別法，或透過增修現有法規之資訊公開條款，以降低人民取得政府資訊的門檻，充分實踐政府資訊公開保障人民「知的權利」之精神。</p>
--	--	--

資料來源：本研究整理

### 第三節 政治透明化之研究發現及政策建議

本研究所界定之政治透明化的評估面向，分別為政治獻金透明化、遊說透明化與公職人員財產申報透明化三個面向。經過本研究評估，我國政治透明化除了在政治獻金法部份，主管機關散於內政部及監察院，不利於相關法規之執行監督，以及在遊說法部份，因「旋轉門條款」未及於民意代表。其他各項評估指標部份，我國法律規範已與先進國家並駕齊驅。不過，我國對於政治透明法規之執行現況仍然有許多努力的空間。例如，以政治獻金透明為例，美國聯邦選舉候選人或政黨的捐款人名單可以直接在網站上查詢，而我國則需要向監察院以書面申請並親自到場閱覽，甚至申請書上需要載明申請用途；這些限制增加了公民查詢的成本，也對於有意瞭解政治透明法規所欲揭露之資訊者，帶來不必要的困擾，而使我國的政治透明化仍有改進強化的空間。具體建議如下：

#### 一、立即可行之建議

簡化民眾閱覽候選人或其所屬政黨之捐款人名單的流程，並擴大網站可供查詢之候選人或其所屬政黨之捐款人名單。

## 二、中長期之建議

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

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

## 第四節 後續研究

民主和威權體制的重大差異之一是政府作為的透明化程度迥然有別。在一個民主開放的社會中，人民是頭家，是主權的擁有者，自然享有充分知悉政府作為的權利，藉以形成多數民意，並有效的監督政府。相反地，在威權體制下，政府的決策過程像是一只難窺究竟的黑盒子，人民只能被動的接受政府散播的各種資訊，因此對於官員的決策過程和決策內容往往是一知半解，自難以據之要求官員為其決策後果負起應有之責任。

我國在威權解構後已有二十餘年，很明顯地，雖然在推動政府透明化的成效上，我國仍有許多缺失，亟待改進，但由本研究針對財政透明度、資訊透明度和政治透明度所進行的實證研究結果中可知，我國在政府透明化的作為上，已有一定的成效成果。不過，政府透明化是個程度的問題，為了降低民主赤字和課責赤字，政府必須盡量公開各項政策作為的相關資訊，但是有時候為了國家安全，政府若干作為仍有隱而不宣的正當性；而且，透明化固然有其社會效益，但是資訊的蒐集和提供也涉及人力和時間成本。因此，同時考量知的權利和國家安全、資訊提供之成本和效益，最適的政府透明化程度究竟為何？這將是個值得進一步探索的學術課題。

此外，雖然政府透明化是公共課責的必要條件，但是政府透明化並非公共課責的充分條件。如何強化政府透明化和公共課責之間的因果關係，則是另一項值得我人努力思考的議題。

## 政府透明化之分析架構及評估

## 參考文獻

### 一、中文文獻

- 方清風，2004，〈從OECD制定的預算透明化實務談我國之改進方向〉，《今日會計》：10-18。
- 王俊凱，2004，《我國遊說法制化之探究》，臺北：國立中山大學政治學研究所。
- 俞可平，2002，《中國公民社會的興起與治理》。北京：人民出版社。
- 李志強，2007，〈陽光法案－以我國公職人員財產申報法為例〉，《通識研究集刊，1》1：193-216。
- 施惠芬，2007，〈政府資訊公開法之法制實務〉，《研考雙月刊》，31（3）：16-30。
- 徐仁輝，2005，〈臺灣財政透明度的研究〉，《財稅研究》，37（4）：15-23。
- 許慶復，1991，〈我國政治獻金問題之研究〉，臺北：內政部委託研究。
- 莊國祥，2004年，《我國政治獻金法制規範之研究》，臺北：銘傳大學公共管理與社區發展研究所在職專班碩士論文。
- 馬嘉應，2004，〈剖析政府會計報告透明度問題〉，《主計月刊》，581：63-66。
- 翁源燦，2004，〈從韓國公職人員財產申報制度檢視中共財產申報制度之問題〉，《展望與探索月刊》，2（3）：73-85。
- 陳宜和，2006，〈我國實施行政資訊公開之成效評估研究〉，《研考雙月刊》，30（3）：86-98。
- 陳美伶，2005，〈現行政府資訊公開法制及其落實〉，《研考雙月刊》，29（3）：20-29。

## 政府透明化之分析架構及評估

- 陳淑森、歐建志，2005，〈美國檢核長及政府倫理局制度考察報告〉，行政院及所屬各機關出國報告－法務部。
- 陳朝建，2008，〈遊說法適用的十道難題〉，《月旦法學雜誌》163：113-120。
- 陳秀慧，2005，《公職人員財產申報法制之研究》，臺北：國立政治大學行政管理所碩士論文。
- 趙揚清、蘇文樹，2002，〈論公共債務相關資訊之揭露－建立債務資訊揭露制度期使政府資訊公開透明化〉，《主計月刊》，560：6-17。
- 蔡美娜，2008，《中央政府財政資訊透明度之研究》，臺北：國立臺灣大學政治學系碩士論文。
- 蔡鴻坤，2007，〈正視財政透明度的內涵與實質影響〉，《主計月刊》，616：20-23。
- 劉獻評，2004，《我國公職人員財產申報制度之研究》，臺中：私立東海大學公共事務碩士學程碩士論文。
- 簡錫堉，2008，〈以社會運動建設陽光政府〉，網址：  
<http://www.peace.org.tw/Content.asp?Board=Command&ID=744>。
- 蘇彩足、左正東，2008，〈政府透明化分析架構建立之研究〉，臺北：行政院研究發展考核委員會委託臺灣公共治理研究中心委託研究期末報告。
- 鶴光太郎，2003，〈政府の透明性（三）〉，《Economic Review》15：1-9，網址：<http://www.rieti.go.jp/users/economics-review/015.html>。

## 二、英文文獻

AccountAbility, 2005. Towards Responsible Lobbying: Leadership and public policy. Available at: <http://www.accountability21.net/publications.aspx?id=4082>

- Allan, W., and T. Parry. 2003. "Fiscal transparency in EU accession countries: Progress and future challenges." IMF Working Paper.
- Alt, James E., David Dreyer Lassen, and Shanna Rose. 2006. "The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the U.S. States," IMF Staff Papers, 53: 30-57.
- Alt, James E., and David Dreyer Lassen. 2006. "Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries," European Economic Review, 50-6: 1403-1439.
- ALT, "Open Up lobbying," says new campaign group ALT, Website: <http://www.lobbyingtransparency.org/content/view/5/1/>
- Article 19. 1999. The Public's Right To Know: Principles on Freedom of Information Legislation. London: Article 19.
- Besley, Timothy. 2005. Principled Agents? The Political Economy of Good Government. Oxford: Oxford University Press
- Besley, Timothy and Andrea Prat. 2006. "Handcuffs for the Grabbing Hand: Media Capture and Government Accountability." American Economic Review, 96-2: 720-736.
- Bellver, A. and D. Kaufmann. 2005. "Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications." p.40, paper presented at the IMF conference on transparency and integrity, held on July 6th-7th, 2005. Website: <http://ssrn.com/abstract=808664> , 2009年3月10日查詢。
- Balkin, J. M.,1998. How Mass Media Simulate Political Transparency. Yale University. Website: <http://www.yale.edu/lawweb/jbalkin/articles/media01.htm> , 2009年3月10日查詢。
- Blanton, Thomas. 2006. "Freedom of Information at 40," National Security Archive Electronic Briefing Book No. 194. Website:

<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB194/index.htm>

Chari, R., G. Murphy., and J. Hogan, 2007. “Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union.” *The Political Quarterly* 78 ( 3 ) : 422-438.

Danker, Tony, Thomas Dohrmann, Nancy Killefer, and Lenny Mendonca. 2006. “How Can American Government Meet Its Productivity Challenge?” McKinsey & Company. Available at: [http://www.mckinsey.com/aboutus/mckinseynews/americangovt\\_prodchallenge.asp](http://www.mckinsey.com/aboutus/mckinseynews/americangovt_prodchallenge.asp).

Erbaş, S.N. 2004. “Ambiguity, Transparency and Institutional Strength.” IMF Working Paper, WP/04/115.

Florini, Ann M. 1999. “Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency.” Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, April 28-30, Washington, D.C.

Fung, Archon, Mary Graham, and David Weil, 2007. *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. New York: Cambridge University Press.

Heald, David. 2003. “Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice.” *Public Administration* 81 ( 4 ) , 723-759.

Hood, Christopher, and David Heald, eds. 2006. *Transparency: The Key to Better Governance*. New York: Oxford University Press.

IMF, 2007. “Code of Good Practices on Fiscal Transparency ( 2007 ) ,” Available at: <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>

Jeffrey H. Birnbaum, 2007, *Lobbying Bill Sparks Populist Uprising -- on Both Sides*, *The Washington Post*, Website: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/03/05/>

AR2007030501370\_pf.html

- Justice, Jonathan B., James Melitski and Daniel L. Smith. 2006. "E-Government as an Instrument of Fiscal Accountability and Responsiveness," *The American Review of Public Administration*, 36-3: 301-322.
- Geraats, Petra. 2002. "Central Bank Transparency." *Economic Journal* 112, F532-F565.
- Global Integrity, Global Integrity Index 2008. available at:  
<http://www.globalintegrity.org/documents/GlobalIntegrityIndex2008.xls>
- Kaufmann, Daniel, and Ana Bellver, 2005. "Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications," MPRA Paper 8188, University Library of Munich, Germany
- Kopits, George & Jon Craig. 1998. "Transparency in Government Operations," *IMF Occasional Papers*, 158.
- Mayer, L. H. 2008. "What is this Lobbying that we are so Worried about?" *Notre Dame Law School Legal Studies Research Paper Series*, No.07-42.
- Mendel, Toby. 2003. "Freedom of Information: A Comparative Legal Survey." *United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, Regional Bureau for Communication and Information*. Paris:UNESCO.
- Moon, M. 2003. "Can IT Help Government to Restore Public Trust? Declining Public Trust and Potential Prospects of IT in the Public Sector." Paper presented at 36th Annual Hawaii International Conference on System Sciences. Big Island, Hawaii. Website:  
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.4.2836>
- Mueller, Dennis C. 2003. *Public Choice III*. Cambridge University Press.

- Niskanen, William. 2002. "Starve the Beast' Does Not Work." CATO Policy Report, March/April 2004.
- OECD. 2001. "OECD Best Practices for Budget Transparency." Available at : [www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf)
- OECD, 2002. "OECD Best Practices for Budget Transparency," Available at: [www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf)
- OECD. 2003. Public Sector Transparency and International Investment Policy, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs.
- OECD. 2003. A Framework for Investment Policy Transparency. Paris: OECD.
- OECD. 2008. "Transparency and Predictability for Investment Policies Addressing National Security Concerns: A Survey of Practices." Available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/2/20/40700254.pdf>
- Office of Democracy and Governance. 2003. Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies. Technical Publication Series, Washington D.C.. Available at: [http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/pnacr223.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacr223.pdf).
- Oxelheim, Lars, ed. 2006. Corporate and Institutional Transparency for Economic Growth in Europe. Amsterdam: Elsevier.
- Persson, Torsten, Gerard Roland and Guido Tabellini. 1997. "Separation of Powers and Political Accountability." Quarterly Journal of Economics 112, 1163-1202.
- Sen, Amartya. 1981. Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation . Oxford University Press.
- Senate Office of Public Records, 2009. LDA Guidance, Available at: <http://www.senate.gov/legislative/resources/pdf/S1guidance.pdf>

參考文獻

Shi, Min and Jakob Svensson. 2002. “Conditional Political Budget Cycles.” Manuscript, IIES, Stockholm, October.

Transparency International, 2004. Anti-corruption Handbook, Website:  
[http://www.transparency.org/policy\\_research/ach/introduction](http://www.transparency.org/policy_research/ach/introduction)

## 政府透明化之分析架構及評估

附錄一：政府透明化之分析架構及評估深度訪談稿（臺北縣）

第一場次訪談記錄

時間：2009年5月18日（星期一）10：00－12：00

主持人：臺灣大學政治系蘇彩足教授

受訪者：臺北縣政府主計林祐賢處長

列席者：臺北縣政府主計處廖素娟科長、高綸黨研究助理

**問：請問臺北縣政府97年度與98年度總預算案送交議會日期為何？議會完成審議之確切日期為何？過去是否有未能如期完成審議情形？若有，原因為何？**

97年度總預算案提交議會日期：96年9月29日，97年度總預算案完成審議日期：96年12月21日。98年度總預算案送交議會日期：97年9月1日，完成審議日期：97年12月12日。95年度預算案曾發生未能於12月31日審查完畢，主要原因除收支差短過大（歲入刪減23億元），尚含政權輪替府會關係與部份議員因素。

**林祐賢處長：**

依規定，縣轄市應九月底前送，直轄市亦同，均可準時送。據我了解，九十七年度和九十八年度都在年底前如期通過。九十七年是十二月二十一日，九十八年是十二月十二日。九十七年送審的時間是九十六年的九月二十九日，九十八年度的預算則是在九十七年度的九月一日。基本上都在期限內處理完畢。至於九十五年度部份並沒有在年底之前通過。主要大概是政治因素，當時剛好政黨輪替，加上前任編製，收入支出差的比較大，議會有些意見，有些議員也有個人看法。

**蘇彩足教授：**

沒有過不會影響到正常運作吧？反正法定預算還是繼續執行。

**林祐賢處長：**

不會。臺北縣的政治生態，我來到這邊半年來多一點，是還不錯、算理性的。

**蘇彩足教授：**

早期大概在尤清縣長的時候，是不是有比較熱烈的情況？我注意到當時預算審查完後被砍掉的比例還蠻高的。那時比較不穩定，現在應該都比較好一點。

**林祐賢處長：**

以前大概七十幾年的時候我曾在鄉鎮公所服務。我在那服務一年多（一年六七個月）結果我兩次預算都沒有準時通過，當時是七月制。

**蘇彩足教授：**

我曾經聽地方民代說，以前鄉鎮市預算案來不及通過時，就把時鐘弄停，讓時間凍結？

**林祐賢處長：**

那是臺北市曾經出現過，常常是每一年，十一點五十九分鐘就停了。所以我們就熬夜到隔天中午。

*問：請問臺北縣政府之預算編製，是否納入中程財政估測或中程財政規劃機制（如：提供三年或三年以上的財政展望）？若有，民眾能否取得相關資訊（如：網路公布、至機關查閱或其他方式）？*

林祐賢處長：之前好像沒有做。

廖素娟科長：我們其實有做。

林祐賢處長：後來沒有公佈？

廖素娟科長：可能每次研考會主委換人，所以每一次會更新一次。

蘇彩足教授：行政院研考會？

廖素娟科長：

不是，我們自己的研考單位。我們的預算書上不是都有中程資本支出嗎？那屬於繼續性的經費。其實每個地方政府都有中程資本支出計畫的這部份。只是會排優先次序，有些會納入預算，有些就看計畫的必要性。

林祐賢處長：

我做些說明。我在院主計處或在交通部的時候.....院主計處有推動中程預算制度，他會把未歲入的部份推估的比較粗略。中程預算支出的部份大概是今年的配額乘以百分之十是編製上限，這是個參考值，大概會這樣處理。這是中央的中程預算支出的概念，一種額度制。我到這邊來的時候，因為臺北縣剛升格，有些東西激烈變化中（人事、組織等）。說實在，使用中程預算制度是有點困難的，因為變化太大。首先，因為量入為出，根本不知道未來會有多少財源，尤其是中央的補助稅收那塊。再來是統籌分配款也不曉得究竟如何分配。

**蘇彩足教授：**

那是剛升格才有這個困難，如果升格之前，統籌分配稅款應該大致可以估測得出來。

**林祐賢處長：**

是穩定，不過那時候狀況我不清楚（未調至臺北縣主計處）。

**廖素娟科長：**那時候是固定的。

**林祐賢處長：**

由於涉及到適用公債法的規定，我們的舉債空間還是有限。如果說將來正式升為直轄市後，我想我們的預算幅度會大規模擴大。因為臺北縣和臺北市之間，除了財源這塊還有些爭議外，其他的部份，不論是組織編制等等，跟臺北市一模一樣，只是規模還沒有擴編那麼大。臺北縣和臺北市一河之隔，但他們的基礎建設落差滿大的。將來升格為直轄市後，整個建設可能就會大幅度的改變，這勢必要趕上。你如果原來的基礎是一樣的，永遠趕不上。所以一定要外加很多的東西，包括軟硬體。所以我現在九十九年的預算大概會這樣做：把所有的上位計畫全部列寫出來，包括未來五年十年的東西一次寫出來。再來，預算要編進來都沒有關係。接下來，總經費是多少？計畫期程到什麼時候？到九八年編列了多少？這部分的計畫區分成已經核定的，再細分已經動工的、已經招標的、已經在規劃設計的、未核定的有哪些東西。這樣一來我以預估我未來三年五年的預算規模是怎麼樣子的。

**蘇彩足教授：**這樣還蠻有系統的，也是很不錯。

**林祐賢處長：**我在交通部就是這樣進行。

**蘇彩足教授：**而且未來的、還沒有核定的計畫中也可以排優先順序。

林祐賢處長：對，我在交通部三四年的時間，是這樣處理的。

蘇彩足教授：

我猜想目前中程規劃的部份，連中央也做得不太好，所以不敢奢望縣市能做得很好。

林祐賢處長：其實應該有相關的。（暫離）

蘇彩足教授：

可能內部拿來做參考，但是沒有公佈吧？因為對它沒有信心。

廖素娟科長：對，我們都變成自己裡面的資料，都沒有公佈。

蘇彩足教授：

因為國際規範都是要求公佈，所以我們就在檢視離國際規範還有多少差距。

廖素娟科長：我想還是很遠。

蘇彩足教授：很遠，太難了。

廖素娟科長：

對，我想還是有一段路。因為畢竟地方政府各自的財政還是不太細密。

蘇彩足教授：

另一個問題是我們的政黨輪替。只要一輪替後，都改變了。這個問題比國外嚴重，先進國家的政策持續性比較好。

**廖素娟科長：**

我們研考會會替換。只要縣長換，那個地方就換。然後整個施政又重新開始、重新規劃，有些又重新排序。

**蘇彩足教授：**

研考會一定的，他負責的就是確認首長的施政計畫，當時的競選政見。

**廖素娟科長：**對，就縣長的政見是怎樣，就照那個部份去做。

**林祐賢處長：**

（回來）我請他們弄一下（資訊上網）。我是覺得這樣子比較有系統。不管怎麼樣，未來接的人也知道我原來規劃是哪一些，做到哪一些程度。這樣整個資源的配置上，也許你我配置不一樣，但是起碼知道願景是什麼。應該是基於現有基礎上來處理，你不能南轅北轍，這很糟糕。

**蘇彩足教授：**

這部分我覺得中央和地方有點差別。中央雖然政黨輪替，但是各部會的權力還是很大。所以部會規劃好的東西，有時候老實說，也不會更動太多。縣的部份，我覺得縣長會干預的程度可能較大。所以換個縣長，我認為變動程度一定比中央大。

**林祐賢處長：**

對。就臺北縣的部份，長期來看，我不知道基隆該不該考量進來，我不敢講，北北是要併的（臺北市、臺北縣）。因為臺北是飽和，那整個大都會其實，第一個，不敢說面積要多大，但是人口數一定要大

的多，起碼五百萬、六百萬。臺北市和臺北縣分開看都不足，兩個併起來就可以。用雙子星或其他方式處理我都沒有意見，只是資源要共享，不要重複浪費。這邊就有很多問題。比如說，沒有併的時候，淡水的問題就無法解決。因為從淡水要過來，臺北縣唯一能自己處理的就是淡江大橋，其他都要經過臺北市。你說原來的芝投公路—三芝到北投—經過陽明山國家公園那塊，土地徵收臺北縣都可以，臺北市有問題，因為到北投的時候還有交通。所以芝投公路就胎死腹中。第二個就是淡水河北側。其實我在交通部的時候，錢中央都已經編列了，編列了七年。至於淡水河北側有沒有環保的問題？我覺得環保人士是過了。因為我在交通部，就專業的立場而言，淡水那個地方是慢慢在陸化，紅樹林則是往河的地方走。現在不是做快速道路，是用平面道路，一米就夠了，大概二到三米，其實影響不大。可是問題就來了，這個地方是個環保問題。第二個問題，它的出口，一個是拉到大度路這邊，一個是拉到承德路那個地方，兩個要怎麼處理。不管從哪個出口，都會影響到臺北市跟這個地方的交通網，他也有意見。後來怎麼處理不知道，我離開的時候還沒處理好，還是有意見。為什麼？會衝擊到他的交通。但是問題就來了，淡水未來的發展一定會比現在大很多。因為臺北縣的餅也慢慢有限，我看八里和淡水是一個很大的空間。其他的空間、靠山的空間不大。所以將來的新莊、五股、泰山，那個地方有空間，包括社子島的部份，交通不解決怎麼可能發展的起來。所以如果把臺北市當一個商業政治的中心，那個地方當作休閒娛樂的中心，因為那邊有港、郵輪，這樣地方才會發展起來，我是就淡水區來講。那麼怎麼可以不合作？（臺北市、臺北縣）我覺得不通。

**蘇彩足教授：**應該會啦！長期會，不然國際上沒有辦法競爭。

**林祐賢處長：**

我自己在臺北市當過，那邊狀況我也瞭解，但是不這樣真的不行。我再提個案例，翡翠水庫是佔用臺北縣的地，可是臺北縣的縣民一半

以上用不到。通不通？絕對不通。將來一定是併在一起。至於將來的動線，臺北縣市整個來講，南北的部份大概一高、三高，再來是國道的部份。還有沒有其他的系統要去考慮？臺北市要不要配合？如果不是這樣，瑞芳基隆那邊如何處理？你不能老是講那邊沒有路。如果橫線的部份，現在都用軌道。軌道都以臺北市當放射中心，所以整個養分都挹注到臺北市。那臺北縣這邊怎麼辦？比如說三鶯以後可能營造成文化園區，但是你給他什麼？將來一定是互利。因為將來的商業政治中心，基本上還是在臺北市。臺北縣有些東西也是疏遠。（拿資料）給你們參考一下，我們那時處理大概是這樣。軌道、公路大概分，總共是多少、軌道類動工的是什麼，我們就分下來。發包的是什麼、未核定的是多少。這樣子你可以調動。有些工程會完工、有些會進來，我看我的財源有多大。

**蘇彩足教授：**

我一直有一個疑問，比如現在要振興經濟的時候，我們要趕快執行一些火車頭的計畫，來帶動就業。那麼這些未動工的計畫和已經計畫好的政策，這個時候難道不能提出來嗎？

**林祐賢處長：**可以啊！你就可以往上提。

**蘇彩足教授：**

可是我總覺得過去幾年在做振興經濟政策的時候，經建會好像都沒有事先預備好的計畫，常常臨時拼湊。

**林祐賢處長：**

去年就有了。有些東西就往前提了。比如說，像是萬大樹林線，他現在就先提出來。其實交通建設的錢每個計畫都好幾百億。所以如果財源夠，他是可以往前提出。甚至於說，你可以考慮有些東西是不

是可以民間來做。

**蘇彩足教授：**

我常覺得，政府要大家趕快隨便丟一些計畫，事先計劃好的反而不拿出來執行。

**林祐賢處長：**事先規劃好的都很難立竿見影。

**蘇彩足教授：**可是只要一發包就能帶動就業了不是嗎？

**林祐賢處長：**這個我就不清楚了。

**蘇彩足教授：**

我上次到某個地方政府的時候，他們跟我說，工程發包了，可是廠商不肯動工，因為還在等原物料降價。所以地方政府建議，希望讓上級叫廠商立刻執行，不可以案子標到後卻不執行。

**林祐賢處長：**

有，他約簽訂了之後，發包日期就定了。一個月或多久之內一定要動工，他是有的。

**蘇彩足教授：**

對阿，我也認為應該有執行進度要追，但是地方政府態度跟我抱怨碰到這樣的狀況。

**林祐賢處長：**

是這樣，規劃好後還要徵收，一個大的工程徵收佔了很大的錢。像是做了很久的特號道路，有關土地徵收就佔了三分之一以上。遇到

地主抗爭又有問題。大的工程要立竿見影很難，小工程像是鋪馬路、蓋水溝，馬上就可以執行，可是乘數效果沒有那麼好。

**問：請問臺北縣政府如何估測新年度之財政收入？估測時所隱含的經濟假設（如：GDP 變化、經濟成長率、就業率、失業率、通貨膨脹、利率等預測值）從何而來？**

估測本府財政收入狀況，係用實證分析法，蒐集本縣從民國86年至97年間歲入及相關變數之時間序列資料。然後再利用下列方式：

1. 複迴歸及計量模型最小平方法：係考慮不同相關變數及部份權重之影響。
2. 二次指數平滑法：係以各年度資料實際觀察值預測分析。
3. 另設算模型內均加入本縣資料所求得之調整後經濟成長率為變數，並分三層分別設定模型加以估算分析，最後再代入總歲入模型算出總歲入。
4. 相關變數之資料來源分別來自行政院主計處、經濟部、經建會、勞委會及臺北縣政府主計處各局處之相關統計資料。

**廖素娟科長：**今年有用模型，以前沒有。

**蘇彩足教授：**所以你們有個迴歸模型？

**廖素娟科長：**對。待會再來印給你。

**蘇彩足教授：**

謝謝。既然有迴歸模型，裡面就有很多經濟假設。這些假設從哪裡取得，主計處的嗎？

**廖素娟科長：**有的是主計處，然後我會再修正，加上臺北縣一些變數。

**蘇彩足教授：**人為判斷？

**廖素娟科長：**沒有，我自己做一個模型。

**蘇彩足教授：**

這個很有趣。我做過一個比較，發現有時候依據自己的經驗，進行主觀估測的歲入估測反而比較準確。

**廖素娟科長：**

以前是都用經驗法則。因為臺北縣屬於地方，有些中央有些國內外的經濟假設臺北縣需要再修正。

**蘇彩足教授：**將來有沒有可能將模型或經濟假設公開？

**林祐賢處長：**

這個我在三局五科服務過，我知道。他的經濟預測把一些模型、數據進來後，他會調整。完成後，有些主觀的東西會進來。所以會提到國民所得供需。那一些有很多的專家學者會有不同看法，比如經濟成長率，主計處、經濟會做的，是否官方的一定準？還要參考臺灣經濟研究院、中華經濟研究院，或者是說國外的相關數據。再來，有些像是經建會或學者的部份，尤其對產業界的指標，會有不同的看法。弄進來後，會重新再調整。

**蘇彩足教授：**對，可是當確定之後，那個數值要不要公佈出來？

**林祐賢處長：**我個人是覺得可以公佈。

**蘇彩足教授：**中央是還沒公佈。

**林祐賢處長：**只要沒有涉及到個人隱私的，有什麼不能公開的。

蘇彩足教授：所以將來可以考慮考慮。

林祐賢處長：

像是我們的東西，財政局如果根據我們的歲入，拿出來用有什麼關係。告訴人家也要說服議員，是怎麼算出來的。

蘇彩足教授：

所以你們現在估測出來的數據，財政局不一定會採用。那這個協商的過程是怎麼樣？以前我問財政部和主計處，他們說反正就是電話來電話去的協商。

林祐賢處長：

還在談，也是類似的情況。財政局比較保守，因為他有責任。

*問：請問臺北縣政府是否出版預算執行月報？月報的主要內容為何？若有，民眾能否取得相關資訊（如：網路公布、至機關查閱或其他途徑）？*

林祐賢處長：我們也有。可是那看不出什麼東西。

蘇彩足教授：只是個執行進度嗎？

林祐賢處長：

是。我們平常這邊是有各局處包括各個計畫的、尤其重大支出這部分，我們按月都有進度報告，只是沒有公開。議員會問。我看到你們這個問題的時候，我都會覺得為什麼不能公開，除非你自己有什麼亂七八糟的東西。

蘇彩足教授：中央是有公開...

林祐賢處長：中央是月報而已，我們這邊也有。

蘇彩足教授：月報有公開嗎？

廖素娟科長：月報我們沒有放在網路上公開。

林祐賢處長：院裡面也沒有吧？

蘇彩足教授：

中央有，我去查過，會計月報資料放在主計處網頁裡，可是很簡單。

林祐賢處長：那沒有用。他有一份每個月報院會的。

蘇彩足教授：對，有時候開會時會報執行不力的前三名單位。

林祐賢處長：

那個部份，不見得是主計處報告，有些時候是公共工程委員會報告，那個才有意義。那個部份他們會報告、每個月會檢討每個案子的執行進度，跟我們這邊一樣。只是說我們這邊.....請五科那邊公開出來好了。

廖素娟科長：這要公開嗎？

林祐賢處長：公開沒有關係。

廖素娟科長：公開到什麼程度？

林祐賢處長：整個月報公開沒有關係。

廖素娟科長：好。月報就沒有這些明細了。

**林祐賢處長：**

對，會沒有。明細的部份屬於研考會權責，我們再跟他們談一下。我是覺得也可以讓外部的機制監督。先總的好了，總會計的月報。將來我們再考慮按照機關別分。其實公佈總的沒有什麼用。

**廖素娟科長：**對，其實看不出什麼所以然。

**林祐賢處長：**要讓外部可以監督。因為內部監督有時候會有些盲點。

**蘇彩足教授：**有時候外部力量也不足，加上媒體有時很不理性。

**廖素娟科長：**對，現在就怕放出去有很多媒體會做文章。

**林祐賢處長：**

我覺得如果大家都一樣，就是一樣的。如果有的公開有的不公開，那應該是做對事的人得到鼓勵。

**廖素娟科長：**

所以問卷後面有的題目，我覺得應該要考量公開到什麼程度。

**蘇彩足教授：**

這應該是個良性競爭才對。如果不公開，人家就會開始質疑。

**林祐賢處長：**我的看法跟蘇老師一樣。

**廖素娟科長：**

因為有些媒體真的很不合理報導。他就專挑你一點小的不好，擴張的很大。

蘇彩足教授：

有時候不分青紅皂白，所以我覺得也應該教育媒體、反擊回去。

廖素娟科長：可是他們也是爲了他們的工作著想。

蘇彩足教授：我瞭解，但媒體真是個大問題。

*問：請問臺北縣政府是否編製預算執行之年中報告？若有，民眾能否取得相關資訊（如：網路公布、至機關查閱或其他方式）？*

林祐賢處長：有。

蘇彩足教授：

我們初步檢視的結果，北高兩市做得不錯，其他地方政府就落後一大截。現在臺北縣如果要升格到直轄市的層級，那應該要做到跟北高兩市一樣。

林祐賢處長：北高兩市並沒有放半年決算書。

蘇彩足教授：

對，那個也沒有。但我的意思是說，其他的、目前初步看起來，他們是最好。

林祐賢處長：

我的看法是，放。我在警政署的時候，他們說會計月報不能公告。我在警政署的門口公佈欄公佈。

廖素娟科長：確實是沒有規定不能公告。

林祐賢處長：那沒有道理。你公告又如何？

蘇彩足教授：

國際規範是都要公告。所以我們目前就以這個標準來檢視。

林祐賢處長：我都覺得 OK，有問題我負責。

*問：請問臺北縣政府是否皆能準時於會計年度結束後四個月內完成決算之編製和提報？總決算的編製程序和期程為何？*

林祐賢處長：

到時候再給一份 SOP 流程。我們這邊正常來講是在四月底以前送審計單位。我們今年三月底四月初就做好了，我是要求他們要快一點。我本來是要求三月出來。提前給人家又有什麼關係？在決算過程中，我是覺得還好。

蘇彩足教授：

你們在內部檢視的時候，有沒有很多剔除、追繳？

林祐賢處長：

原來在執行時就已經有按月處理。到了年度結算的時候，一個比較重要的部份是保留。就預算來講，一個是行政部門、一個是立法部門。我提出的預算是要經過立法部門同意後才能執行。我的預算都已經通過了，至於這些事情要做不做、或什麼時候做，其實是行政權。如果這個案子要做，可是因為來不及做，或是工程因為用地問題。那如果沒有辦理保留，有契約才能辦理保留、沒契約要專案保留。如果真一定要做，不讓他保留，明年還是要編列預算。這其實有點重複、沒有意義。以前在臺北市當副處長沒有處理好，現在我是這樣：保留

從寬，因為這是行政裁量權，不需要議會。那審計單位可以談，不是你說什麼就一定不行。那是行政裁量權，除非是財務效能的問題，那可以談的，可不是誰講的一定對，要看背景。所以我的想法大概是這樣。可是因為預算干預就進來了。比方說一個機關可以執行的一年預算能量，如果長期除非人員增加，不然或是一次性的剔除，執行能量滿穩定的。你保留多了，當然給你的預算就少了。如果比如說，你機關一年執行量六十億，今年保留二十億，我可能不是二十億全部扣掉，我可能給四十五或五十億，我這個十億就可拿出來做我想做的東西。不然的話，一直保留沒有意義。所以應該優先執行你保留的東西。

**蘇彩足教授：**

對，這蠻好的。老實說，保留的經費也不能超過五年，超過五年要重新檢討。五年內優先，我很同意。

**林祐賢處長：**

所以他每次說保留還要簽到.....法是這樣子沒錯。所以一些不是很重要的...像是教育局，有合約保留的部份，就交給你們負責，我不再去、因為這浪費太多時間，不用再次審查。有問題的話你本來就該負責。他們好像佔到便宜，可我其實後面會扣回來。所以那個部份已經減少一些行政作業。今年還沒有完全，你報過來的時候我清冊過了，我整個備查給你。

**蘇彩足教授：** 這個觀念很好。

**林祐賢處長：**

可是你專案、沒有合約要保留的，拿出來談，談這塊就好了。基本上這塊，我們在縣長會議，他們的不同意我都同意。反正有些機關自己還不太願意，都趕快給你，除非那個計畫取消了，不然就給你。

那你九十七年都還沒做完，九十八年爲什麼要編列預算？九十八年的預算就拿出來給別人用。

**蘇彩足教授：**這樣他們就不會亂保留，很好。

**林祐賢處長：**

這樣處理下來大概要兩到三年的時間，這樣子大家才會核實。預算不是搶到了先贏，是把錢花在刀口上。不然你搶了多的，他搶了少的，你要用的用不到，他需要用沒辦法用，這樣不通。因爲現在預算公部門跟私部門不太一樣，私部門是老闆講了算，公部門因爲錢來自老百姓，需要機關取得其他部門的授權，所以有層層的限制，例如機關跟機關之間的經費不能互相用。當然還是有些彈性，但還是不足以像是民間機關那樣的有效率。所以這部份，大概三年，整個預算編制這個機關會比較核實。因爲編列多了也沒有用，不需要編列多。

**蘇彩足教授：**

我發現現在有些公務機關是不想要錢，因爲執行不完，跟以前不一樣，以前會去搶資源。

**林祐賢處長：**不會，交通部都要搶。

**廖素娟科長：**我們裡面的機關也都是有搶，因爲單位還是想做事。

**林祐賢處長：**

我的直覺反應是積極作爲的程度不足。因爲有些東西你要用方法。

**問：**請問臺北縣政府是否定期公布預算赤字、債務餘額等負債和資產相關資訊？若有，民眾如何取得這些資訊（如：網路公布、至機關查閱或其他方式）？

**林祐賢處長：**我們在決算就有了。

**蘇彩足教授：**只有包含在年度決算中嗎？平時呢？

**廖素娟科長：**

平常的情況沒有。他們是把相關資料鋪在財政部上面，每個月定期會給財政部彙整。

**林祐賢處長：**我們弄一個月報。叫財政局弄一個月報。

**廖素娟科長：**財政局我已經跟他們講過了。

**林祐賢處長：**你弄一個我們公務統計報表給他們按月送，這樣就得了。

**廖素娟科長：**

那個有，公佈在我們的網，但是沒有債務餘額的部份。而且他的定義，他們是跟我們說不明確，每個縣市不一樣。

**蘇彩足教授：**這就是問題。主計處是一條鞭，應該給統一的定義才對。

**林祐賢處長：**

財政部也一樣。因為公債法上限。他在編列的時候，比如有些市府收入還沒有賣，有些部份還是保留下來。像是以前三商銀的時候，賣到單價一千塊。那現在還保留下來，那算在歲入裡頭，但是還沒收到，怎麼辦？要去融資或調度。

**蘇彩足教授：**舉新還舊...

**林祐賢處長：**

那還不算舉新還舊。一個月只有半個月這個樣子。這部份有些時候是很難把他明確表達出來。

**蘇彩足教授：**

其實中央每三個月公佈一次。但我以前看到的好像是它會把縣市的債務加總在一起，沒有給各個縣市的個別資訊。現在特別法都排除一些債務，不列入 15%的舉債額度裡去規範，不過會把數據分開列。所以還算透明。這樣我們自己可以去還原真正的總債務數據。

**林祐賢處長：**

還原的部份要看。比如說一年的或半年的。半個月或一個月大概沒有辦法。

**蘇彩足教授：**

會分一年以下的短期債務有多少，一年以上的債務有多少。

**林祐賢處長：**那另外一個，還有從其他的基金去調度的。

**蘇彩足教授：**

有，但是應該都要弄成淨債務，政府的基金彼此借來借去的債款應該都要剔除。

**廖素娟科長：**財政局才說中央定義很不明確，沒有辦法。

林祐賢處長：

因為基金的部份，尤其是非營業基金的這塊，基本上是獨立的個體，不算在公債法的上限裡面。

蘇彩足教授：

債務流量不算非營業基金，但是債務總量是將非營業基金列入計算的，原本不算，後來修改後就把非營業基金也列入管控了。

廖素娟科長：百分之十五的部份嗎？

蘇彩足教授：

非營業基金不受 15%舉債上限的限制。縣市政府的債務總額的限制是不得超過總預算的 45%，以前聽周縣長抱怨過，他剛上任的時候臺北縣的舉債餘額就差不多達到上限了，沒有什麼舉債空間。現在有慢慢改善嗎？

廖素娟科長：沒有，我們其實還增加一些。

蘇彩足教授：那怎麼做事呢？

林祐賢處長：在現有的基礎去做，所以差很多。

蘇彩足教授：所以這些資訊，慢慢還是會公開。

*問：請問目前臺北市政府有那些公設財團法人？（此處所謂公設財團法人，係指預算法第 41 條所稱「政府捐助基金累計超過 50%之財團法人及日本撤退臺灣接收其所遺留財產而成立之財團法人」）*

廖素娟科長：我們目前沒有，完全沒有。

**蘇彩足教授：**真的？都是中央才設嗎？臺北市有吧？

**林祐賢處長：**

臺北市.....文化基金會。我們這邊的文化基金會是民間的。我們剛剛談到，有些是剛成立的時候我們臺北縣的資金比例有超過百分之五十，可是也許剛成立的時候是，但是後來民間的資金進來就稀釋掉了。

**蘇彩足教授：**

現在立法院正在討論這個累計基金超過百分之五十應該怎麼定義，是以當初登記法人的時候的資金來看，還是現有資金。

**林祐賢處長：**那吵翻天了。

**蘇彩足教授：**對，大考中心就是一個例子。

**林祐賢處長：**

那時候我在交通部，有兩個單位一直吵，一個是圓山飯店，我們都說不該，因為當時只有五十萬，那現在兩億多了，那根本不算什麼，可是董監事都是交通部派的。

**蘇彩足教授：**所以應該看有沒有實質影響力。

**林祐賢處長：**第二個就是航發會。

**蘇彩足教授：**對，層峰下個命令，航發會就不得不去支援高鐵。

**林祐賢處長：**

其實就現有法規，是不應該進來的。所以那時候二局他發了個文

說不用，大家都傻眼了。

**蘇彩足教授：**那臺北縣百分之五十以下的有嗎？

**廖素娟科長：**好像都沒有。

**林祐賢處長：**

我看應該是有。第一個工業策進會算不算？第二個，文化基金會算不算？其他的部份，比如說，圓夢計畫裡面的社會局的一些清寒獎學金，算不算？我們去查一下。

**廖素娟科長：**我有去問過社會局，可能再查一下。

**林祐賢處長：**

還有剛提到的，到底怎麼計算。目前是以現在的超過百分之五十，那是二局發出的公文。

**蘇彩足教授：**

審計部有把中央的每個財團法人都寫出來，它中央部分查得很清楚，未來可能就要去查地方政府的了。

**林祐賢處長：**

所以我說，交通部就都看那兩個單位（圓山飯店、航發會）。這兩個一排除，你要其他的做什麼？其他的沒什麼好談的。

**問：**請問貴處在編製及彙整臺北縣政府總預算、總決算的過程中，最常碰到的困難或問題為何？有可能改善這些問題嗎？

**林祐賢處長：**

目前就縣的部分，大家都沒有中程預算額度的概念，有名無實。如果先佔了便宜，基礎比別人高，以後就不公平了。所以我是先砍到歸零，然後再來慢慢往上加。另外就是跟交通部一樣，你的百分之九十一一定有，另外百分之十一樣跟大家、各個單位競爭。所以在這百分之九十五裡面，要怎麼用我基本上沒有意見。但是該編進去、一定要做的，一定要編進去。不能說一定要做的拿去跟別人競爭、其他的先把他放到裡面。我的看法是，你取巧沒有關係，我把你砍掉、讓你自己去擠，所以不是佔到了百分之十五、二十，而是吃虧了。我就把你砍掉，根本連競爭的機會都沒有，因為你是取巧。如果讓你取巧，守規矩的就吃虧了，這不通。

**蘇彩足教授：**所以你們那種比較大的計畫都還是要送研考會？

**林祐賢處長：**對，研考會。

**蘇彩足教授：**管經建的也是？

**林祐賢處長：**

對，都研考。在中央的話是有兩個，這邊都研考會。目前大概的方式是，如果提出來的額度很大，我們就會很辛苦，因為很多虛空間在裡面。所以將來額度那個部份可能會比較徹底的去推動，然後預算和保留的部份結合。

**蘇彩足教授：**所以現在沒有一開始給個額度？

**林祐賢處長：**沒有。

蘇彩足教授：完全是由下而上提出來的？

林祐賢處長：對，所以現在就是很辛苦。

廖素娟科長：基礎功夫要作到。

林祐賢處長：

對，所以大概要花兩三年的時間把基礎打好。像現在我們教育局地方教育發展基金要成立，成立有個好處是財務效能應該會比較好。但是也可能比較不好。

蘇彩足教授：臺北市已成立了幾年，應該可以檢視效果好或不好。

林祐賢處長：我瞭解的不是很好。

蘇彩足教授：我也聽到有些問題...

林祐賢處長：

我在那邊我知道。現在主要是教育部在推，要給一些誘因，例如給兩千萬、三千萬，多給你們一些錢。但是那個概念到底對還是不對，應該要放在比較上位來思考。例如大學院校除非把他行政法人化，不然校務基金其實有限。因為這是我們游前主計長的德政。但是到了中小學你還要弄這個校務基金，我問你：錢從哪裡來？幾乎百分之九十九是公務預算，有什麼意義？你再搞了另外一個帳，裡面就會很多問題。如果進行得很好，當然在機制面因為可以把錢留下來，不應該浪費。但是實際上，剛好？所以才跟教育局長講，我不是不清楚，你去年四百一十四億，包括人事費，我今年給你三百六，你要再來，我慢慢給你。我一定是這樣子。因為你很多，像是教育部可以爭取來的，像是營養午餐的部份，我們本來編了錢，你去中央爭取來了，你再交織就滾到校務基金去了。就縣庫的理論，這不通，如果每個口袋都是

個別的，這個口袋就不能拿到這邊用，在財務運用上就會出問題。最好是，我的口袋一個。所以我常常跟他們講，我行政部門我一定編列越簡單越好，最好是立法院立法部門列了張空白支票，隨便我填。立法部門則一定是要求編列越詳細越好。這中間就要取得個平衡。就我們的立場，一定是編列得越來越粗，不可能越來越細。

**蘇彩足教授：**非營業基金的部份有在管控嗎？

**林祐賢處長：**

這塊很容易失控。其實我來到這邊（臺北縣主計處）還沒有去關注。

**廖素娟科長：**其實有。

**蘇彩足教授：**總額有超過公務預算嗎？

**林祐賢處長：**

沒有。這邊有兩個，一個就是平地人基金，比較大的，另一個就是停車場基金。可是這兩個基金，平地人基金我看起來是還好，停車場基金是比較浮濫。

**蘇彩足教授：**

中央這幾年有慢慢在改進。多年以前有次我在演講的時候，底下都是縣議員，那時候這還叫做「非營業循環基金」，我問議員們怎麼審議，元老議員跟我說他們不知道這個東西，沒聽過！

**廖素娟科長：**

他們不會審，是最近一兩年才會。以前那個地方就唸過算了。

林祐賢處長：因為他是合併在總預算裡面處理。

蘇彩足教授：臺北縣完全沒有營業基金喔？

廖素娟科長：沒有營業基金。

林祐賢處長：

在交通部的時候，非營業基金很大。比如說，他有幾個滿大的，一個就是國道基金。他一年的支出將近三百億，所謂經常支出，大概一百多億。第二個，民航作業基金。民航局局本身的人事經費等等，大概一點多億，其他的部份都在非營業基金，包括機場等。再來就是觀光作業基金，將近三十億。再來一個，高鐵基金，有一部分自償、有部份非自償，現在比較少一點，不然的話全盛時期也是很大。還有一個：信託基金的金額都很大，加起來超過公務預算的規模。

蘇彩足教授：對，中央的特種基金大約四兆元呢。

林祐賢處長：

那我們這邊大概是這兩個比較大，其他都很小。其實像是公益彩券基金。

廖素娟科長：但是那是算公務的，一個單位的預算。

林祐賢處長：

這還有談的空間。但是我的看法是，如果純粹是作業基金，那應該編到公務預算這塊，只是當時取巧。我覺得有些作業基金應該檢討，比如說，以交通部來講，觀光作業基金為什麼公務一個、基金一個？他機場的服務費，不是都一樣嗎？當時是爲了方便，好用。你說機場不是一樣嗎？如果不是公司化，爲什麼桃園機場和松山機場不進來？

## 政府透明化之分析架構及評估

這邊五百多億、這邊一兩億，怎麼會通？這些錢不都該是稅收的部份嗎？機場服務費這邊本來都應該繳到國庫的。只是把這應該繳國庫的不繳，拿去給你編列這個項目，不太通。這邊有個狀況是，民意代表有時會漏掉這一塊，所以監督相對比較少。

**蘇彩足教授：**

不過有時候是有意的忽略，這樣我去向基金要錢也比較容易。這是以前聽民意代表說的。

**林祐賢處長：**

所以那一塊有時候有些弊端。比如說，機場那塊，其他的監督就監督不到了。

**蘇彩足教授：**

所以或許臺北縣的也許不多，非營業基金還是有往上編列，只是比較簡略？

**廖素娟科長：**

對，比較粗略。可是我們也有要求繳庫。集管基金還有沒有繳？以前我在做的時候，每年都繳三四億進來。

**林祐賢處長：**

因為是由下而上、沒有額度制，所以浪費的行政作業比較多。我是想兩三年後應該會比較好，因為有個比較透明的遊戲規則。到時候就有餘力去增加些新的東西，不然錢都用完了。我在交通部最明顯的是，那時候公共建設的部份是一千兩百四十幾億。到九七年度的時候，大概七百九十億，差多少？東西沒有少做。當然有些結束了，但是也

有新增。所以包括一些軌道的部份，該進來的全部進來。所以這個機制，我是覺得還不錯。

蘇彩足教授：應該做個個案研究。

*問：請問貴處在提升臺北縣政府財政資訊品質的相關作為上，有何障礙？未來發展方向為何？*

蘇彩足教授：

我們拿來使用的時候，會不會不知道數據的確切定義？拿來跟其他縣市比較的時候，會不會其實是拿橘子來和蘋果比？比較基礎根本不同？

林祐賢處長：有可能。我覺得將來的會計系統和決算系統應該統一。

蘇彩足教授：我以爲是統一的，原來沒有啊？

林祐賢處長：沒有，各搞各個。

廖素娟科長：中央自己那塊，我們自己這塊。

蘇彩足教授：我以爲是一條鞭，中央當然要告訴地方怎麼做啊...

林祐賢處長：

沒有。我在臺北市當科長的時候，就在臺北市自己建立一個會計系統，四個項目。我那時候很堅決，認爲應該要比照院裡面使用的系統。但是院裡面也不爭氣，當時沒有很成熟。所以爲了這件事情，跟長官鬧得不愉快。不過我基本看法是，應該一樣。地方有地方的特性，比方說我這邊有停管基金，你那邊沒有，但是我加一個子系統進去，在一樣的平臺裡面，就可以了。其實作業基金的概念不是一樣嗎？只

是科目不同，沒什麼了不起。只有這個整套一樣，從預算會計到決算，各機關的觀點才會一樣。不然我覺得很難。

**蘇彩足教授：**

這方面我聽起來有點迷糊，會計的東西不應該都是一樣嗎？

**廖素娟科長：**會計的定義是都一樣的，只是執行要如何執行。

**蘇彩足教授：**

那到底是哪裡不一樣？我的意思是與資訊品質有關嗎？比如說何謂經濟發展支出，其實大家的歸類是不一樣的嗎？

**廖素娟科長：**

高雄市是跟我們不一樣的。像是消防警察支出，放到一般這個類別。所以我們在引用時就要很小心。

**林祐賢處長：**那個中央有定義。

**廖素娟科長：**但是他說他是直轄市，可以自己定義。

**蘇彩足教授：**有這種事？

**林祐賢處長：**大的定義應該是一樣的，只是有時執行要講清楚。

**廖素娟科長：**應該有些流程。

**蘇彩足教授：**有些是故意的隱藏嗎？明明知道，故意不把它加進來。

**林祐賢處長：**會。

蘇彩足教授：

我覺得在財政狀況較差的地方，這種做帳的技倆會出現。因為地方預算一定要編得平衡才行。

林祐賢處長：因為歲入根本不足，所以帳在編列的時候一定比較亂。

廖素娟科長：

光看預算的地方，各縣市怎麼比都不對。因為很多方面都是虛列的。

蘇彩足教授：那決算會不會比較好？

廖素娟科長：決算比較好。可是決算有些東西無法取得資料。

蘇彩足教授：比如？

廖素娟科長：因為決算一般不會公佈。審計部公佈的沒有那麼細緻。

林祐賢處長：

還是有，只是各縣市的比較粗略。我剛剛的講法是，將來如果院裡面是一致的，我從院裡面可以自動產生，我就可以調你的明細。

蘇彩足教授：整個是一致的，那比較方便。

林祐賢處長：

他整個資料上來，比方說二級用途表定義到三級用途表，有些東西不需要跟各縣市要了。我輸入時就可以抓出所要的資訊。

蘇彩足教授：但是地方會不會拒絕這樣的作為？

**林祐賢處長：**

將來不應該拒絕，因為沒有拒絕的道理，本來就該是一致的。不然我行文來問你，你還不是要給我。與其行政作業，倒不如直接從那邊抓。

**蘇彩足教授：**會不會出現兩把帳？

**林祐賢處長：**不會。

**廖素娟科長：**

不過，有些地方不一樣。像是教育支出，有些退休撫卹是放在這裡。

**林祐賢處長：**那將來應該定義一樣。

**廖素娟科長：**但是因為他們來調查的時候，他們在另外寫一欄。

**林祐賢處長：**那個將來重要的定義要一致。

**蘇彩足教授：**對，否則拿到地方資料都不知道怎麼比較。

**林祐賢處長：**

對，所以問卷後面提到的本縣編製過程中困難的地方，我們同仁有提到：指標定義要一致、計算基礎要統一、透明化提升。

**廖素娟科長：**對，主要是統一的話就好。

**蘇彩足教授：**

要求地方政府花這麼多時間公開這些資訊有沒有意義啊？

**林祐賢處長：**

我覺得有意義。因為整個公部門內部和外部因素、內部和外部監督。內部監督當然有些機制應該怎麼做，包括內控、稽核等等，都有，還有其他機關稽核，但是畢竟還是有盲點。比方說工程，我去弄工程我看不懂預算。如果你的訊息公開，總會有專業的人看得懂。外部機制有時候可以彌補內部機制的不足。另外一個可以提高民眾的信任感，大家才會有參與感。舉例來說，做馬路，我們不都是有公告牌，某個時間到某個時間，但我覺得這還不足。我覺得應該可以說，你這個地方規格是什麼。那總會有些專業的人來幫你看。也許十二個人競標你一個人得標了，但是你的東西應該經得起別人的考驗。

**蘇彩足教授：**沒有得標的人就天天來找碴，這是個監督。

**林祐賢處長：**

那如果你的東西沒有問題，那有什麼關係？什麼時候完工、什麼營造廠、負責人這些資訊這能夠告訴我什麼？你只能告訴他工期而已。如果這條路是我的，我們這個社區的，我應該知道你幫我作到什麼品質，不是嗎？我來看，有人空閒就來看。

**蘇彩足教授：**這好像不難做。

**林祐賢處長：**

我換一個地方，我一個小塊的地方就可以了，有興趣的人自己去翻。因為正常來講，你應該是公開的。現在不是合約、決標的內容要公開嗎？那這個為什麼不可以？讓在地的民眾有參與感。像我們這邊，鋪馬路絕大部分是地區的，像是鄉公所、縣政府，這地方本來就該公開。

問：請問貴處在執行臺北縣政府財政資訊公開的相關措施時，有無困難？您認為我國地方政府（指直轄市及縣市政府）能夠真正落實財政資訊透明化的要求嗎？可能的障礙有那些？我國地方政府財政資訊公開的結果，能否真正實現預期的效益？有無容易被忽視的成本或副作用？您認為我國地方政府有繼續強化財政資訊公開的必要嗎？如果要進行我國地方政府財政透明度之評比，應注意那些事項，才能提升評比作業之可信度？

蘇彩足教授：

效益我們都很清楚，但是把這些資訊公開會不會花很多時間和人力？應該不會？因為資訊本來就有，只是沒有上網公開而已？

廖素娟科長：對。

林祐賢處長：我是覺得應該不會。

蘇彩足教授：我很怕別人說你又來給我們增加一堆麻煩。

林祐賢處長：

因為會計月報不是本來就在編製嗎？本來就有檔案不是嗎？不是也要報院主計處嗎？那放在網站又有什麼關係。

蘇彩足教授：現在有的時候狀況是放在網站上，但忘了更新。

林祐賢處長：那是網站管理的問題。

蘇彩足教授：

我們今天學到很多，臺北縣是個重要的大縣。我們還會找個資源相對不足的縣市，去瞭解他們的想法。

林祐賢處長：可以去看宜蘭。

蘇彩足教授：

我是覺得財政透明化提升，會逼地方負起責任。不過有時候人家會說學者愛唱高調，不懂地方的困難和委屈。

林祐賢處長：

如果僵化不修，地方政府永遠沒有翻身的一天。這個部份其實就公部門來講，歲入永遠是不夠的，因為要做的事情很多。中央政府不可能將來去研究，我們都美其名地方財政可以自主、可以徵一些稅，有沒有可能規劃些事情，讓人家來做可不可以？BOT 在臺灣都變污名，在國外其實是個好的，只要遊戲規則定好，不要摻雜些因素在裡頭，透明化。比如說污水下水道，那是很費工夫時間的。政府在做的時候，效率永遠比不上民間。

蘇彩足教授：因為要展現民主程序，必然比較沒有效率。

林祐賢處長：

那我只要把遊戲規則定好，要 BOT 一定要讓民間有利可圖，有合理利潤，我要再增加額外利潤，那就要用管理或技術的部份去賺錢。合理的利潤給你，剩下的部份讓你們自由競爭。我用污水下水道來當例子，如果可以說在水費明定用水多少加多少錢，全部是你的利潤。BOT 就去，民間去做。這個我們花好幾千億！

蘇彩足教授：臺北縣覆蓋率大概多少？應該很高吧。

廖素娟科長：我們如果不是全部供私人的，是百分之八十幾。

**林祐賢處長：**

這個部份如果是公部門來做，將來還要管理營運，那真的沒完沒了。如果是私部門來做，效率很快。相關的，像是河川整治，自然而然就改善很多。

**蘇彩足教授：**公務人員怕做BOT，怕被人說你利益輸送。

**林祐賢處長：**

怕很多啦！像我在交通部的時候，高捷、高鐵，這兩個是把我們打得要死不活的，還有 ETC。那我的看法是，有疑慮沒有關係，我就把公告期程拉長，比如三個月拉成一年，大家來談、把意見都談完了再修。因為正常來講，政策的形成之前一定要很縝密的。太倉促其實容易出問題，後面就要收拾。我是覺得有什麼困難。

**蘇彩足教授：**可能是因為想要立竿見影，趕快把事情做出來。

**林祐賢處長：**

所以在施政過程中，我應該把我所有東西、在做還沒做的先排，然後是可以調整的，不然要政黨輪替做什麼？在分配上本來就沒有對或不對的。

**蘇彩足教授：**

在財劃法修正後，你覺得地方財源還是不夠，還是需要BOT？

**林祐賢處長：**

我是覺得不夠，一定要民間參與，也不一定要 BOT，例如開放企業認養也 OK，當成企業回饋。

蘇彩足教授：

不過這也要對臺灣企業很有信心。當然這是大環境的問題。

林祐賢處長：我們的水平到了個時候，應該對臺灣有點信心。

蘇彩足教授：如果遊戲規則很清楚，大家應該就會跟著走。

林祐賢處長：

那政府部門應該是訂個比較好的遊戲規則，在透明了之後，訂個比較透明的監督機制。如果夠透明，其實應該很多可以辯論的。到最後真理真的是越辯越明。媒體也不能說完全不好，有些也是比較有好的媒體。唯恐天下不亂的很多，但總是有好的媒體會得到鼓勵。我都覺得做對事情的應該得到鼓勵。有些人，都是急功近利，後面可能會花很多時間幫你處理善後，光彩你都拿走了，沒有看到後面不公平。所以我常講，一個好的領導者，我用八塊錢可以作到十塊錢或十五塊錢的效率，而不是我用二十塊錢可以做到十五塊錢的效率。這樣子看起來我十五塊做的比你十二塊好，這樣是不對的。

-----散 會-----

政府透明化之分析架構及評估

附錄二：政府透明化之分析架構及評估深度訪談稿（臺北市）

第二場次訪談記錄

時間：2009 年 5 月 18 日（星期一）15：30 – 17：00

主持人：臺灣大學政治系蘇彩足教授

受訪者：臺北市政府主計處鄭瑞成副處長

列席者：主計處人員 2 位、顏子傑研究助理、高綸黛研究助理、郭俊廷研究助理

**問：請問臺北市政府 97 年度與 98 年度總預算案送交議會日期為何？議會完成審議之確切日期為何？過去是否有未能如期完成審議情形？若有，原因為何？**

因受市議會政黨席次改變，85 年度本市地方總預算案首次未能於法定期限內完成審議，歷經本府與市議會議訂補救辦法、地方制度法制定公布相關規定及本府函頒補充規定等以因應預算案未能如期完成審議之情形。（書面回覆）

**鄭瑞成副處長：**

我們依照地方制度法與預算法，臺北市預算一定要在年度預算開始前三個月，也就是九月底送。但是後來我們配合中央預算法的規定在八月底之前，議員也要求比照中央，所以我們就比地方制度法規定提前一個月送。所以像 97 年度總預算我們是在 96 年 8 月 28 號送過去的，98 年度的我們是在 97 年的 8 月 26 號—又稍微提早兩天—送過去的。所以我們大概都會依照預算法和地方制度法規定期間送審。至於議會審查完畢的部份，在民國 85 年度前是多數政府、執政黨佔多數，

所以我們大概都能在 11 月底前、頂多 12 月初就審議完成。後來 85 年後市議會的政黨席次變更，國民黨並未過半數，所以從那一年開始就整個延後了，大概都要到次年一月才通過。以 97 年來說，是 97 年 1 月 2 號審議通過；98 年度是在 98 年 1 月 1 號審議通過。

**蘇彩足教授：**

我常跟議員們講，臺北市議員蠻辛苦的，跟中央的立委不能比。立委對中央官員很兇悍，臺北市官員相對於中央而言，還蠻強勢的。原來我的印象是錯誤的？

**鄭瑞成副處長：**

對。像我以前在中央，行政部門比較強勢。我十年前來臺北市，就發現行政權比立法權是稍微矮一點，議會滿強勢的。再加上 85 年之後整個國民黨並未過半、三強鼎立，就沒有那麼順。

**蘇彩足教授：**

我還以為民進黨在質詢時是很委屈的，馬市長和郝市長在議會好像都很兇悍。不過我知道立委在中央的強勢質詢其實只是形式，真正的權力還是行政權獨大。

**問：請問臺北市政府之預算編製，是否納入中程財政估測或中程財政規劃機制（如：提供三年或三年以上的財政展望）？若有，民眾能否取得相關資訊（如：網路公布、至機關查閱或其他方式）？**

本府於籌編年度總預算案時，係由財政局提出未來 4 個年度的歲入概況，至於歲出一般以經常門不成長，資本門穩定成長之原則估列，因上開財政展望並未公布於網路，故民眾無法參閱。（書面回覆）

**鄭瑞成副處長：**

事實上財政局有在做，因為主計處要做中程計劃推估。不過他中程推估確實沒有像中央那樣細膩。他大概是依照過去稅收的情形，再加上中央預估的經濟成長率，以及國外的趨勢大概去推估四年的狀況。

**蘇彩足教授：**

所以比較是按照過去經驗來推估。主計處這邊或是各局處就照這樣的歲入規模，也去做未來四年的中程計劃嗎？

**鄭瑞成副處長：**

有、都有。但是我們的歲出的中程規劃確實沒有中央這麼細膩，大概像是未來四年經常門不成長、資本門成長百分之五等等。

**蘇彩足教授：**各局處有做嗎？

**鄭瑞成副處長：**就是整體的部份。

**蘇彩足教授：**

好早以前周韻彩剛上來當研考會主委、中央做中程計劃預算的時候，就希望各局處編預算的時候至少展望四年。所以是沒有繼續推嗎？

**鄭瑞成副處長：**

是有的，只是沒有像中央這麼細膩。像是我們都會跟各機關講，未來你們經常門是零成長的，資本門是以成長百分之五為原則。

**蘇彩足教授：**

但是各局處沒有去編自己的計畫嗎？像是可能要做什麼事，未來

四年有哪幾項大的支出計畫。

**鄭瑞成副處長：**沒有每個計畫，只有重要計畫。

**主計處人員（補充說明）：**

一些重大的公共建設會編有連續性的預算，像這部份就會做四個年度的預算。但是一般屬於經常門的部份，就不會在這邊編列。這一方面也是受限於臺北市經費仰賴中央統籌分配稅約一百多億元掌握在中央，無法直接每個局處編列。

**蘇彩足教授：**這個中程支出或跨年度計畫在臺北市都是研考會審嗎？

**鄭瑞成副處長：**沒有，目前都是我們財政局和主計處。

**蘇彩足教授：**每個縣市不太一樣嗎？臺北縣說他們是送到研考會。

**主計處人員（補充說明）：**

臺北市是各個局處把重大計畫包括目前的進度與未來需要的資金，還會有一個公共工程建設的複評作業。這個複評作業一開始當然是由研考會主導，各機關將計畫發到研考會讓他們初步審核。有時候他們也會到工程和縣長那邊去看。之後再把這個案子提到都計畫與預算審查、我們財政局和主計處審查。

**蘇彩足教授：**

那這個資料有公開嗎？就中程的這些，不管是財政局做的，或者是各個單位自己做的、主計處的這個。

**鄭瑞成副處長：**我們倒是沒有公開，沒有放到網路。

**蘇彩足教授：**就只是內部的參考資訊？

鄭瑞成副處長：對。

*問：請問臺北市政府如何估測新年度之財政收入？估測時所隱含的經濟假設（如：GDP 變化、經濟成長率、就業率、失業率、通貨膨脹、利率等預測值）從何而來？*

本市財政收入之預估係由財政局依近年稅課收入消長情形與稅外收入徵收情形並參酌國際經濟情勢與國內經濟成長率之預測加以估列，並未就 GDP 變化等經濟指標作預測。（書面回覆）

蘇彩足教授：

所以這邊估測新年度的財政收入就像是您講的，比較依賴主觀經驗來判斷，所以不太可能有什麼經濟假設？

鄭瑞成副處長：

我們是依照財政局的報告，財政局有做估計。他們是根據過去的稅收情形和稅收外的情形，再加上一些稅收外的實際情形，還有中央估計的經濟成長情形，以及一些國外的情形。主計處便依照估計情形，跟各機關講經常門不成長、資本門成長百分之五的原則來估計。這只是個原則。實際上各機關照這個原則去報概算的時候，我們還是會給概算額度。這也許會推翻我們原來的原則，這都不一定，只是個參考，所以可能沒有像中央那樣細膩。弄好後各機關便開始編列概算，這裡頭就有些中長程計畫，這就如剛才所說的送研考會審查，審查之後會給我們一個建議的數字，我們便依照這個數字核定。這個時候就是沒有很直接的關係。

蘇彩足教授：

比如說財政局預估財政收入新的會計年度有一千五百億，可是主計處說一千五百億不夠用，那你們會請他們調高成一千六百億嗎？這

中間的協商過程是怎麼樣子的？

**鄭瑞成副處長：**

以 99 年度爲例，財政局以保守立場推估一千四百億。就我個人來說，就會覺得這個數字太過於保守。我也曾跟以前的石前處長、現在也跟陳處長報告，這個估計太保守，我們是否加點意見回去？他說基於財主和諧，我們犯不著跟他們計較，以後看著辦。所以原則上我們先依照財政局推估核給各機關的額度來審，如果真的是審不下來，或者各機關堅持這是市長交代的、一定要這些錢，到時候我們主計處就會和財政局向市長面報。到時候看市長怎麼樣處理，可能再叫財政局估計歲入。所以財政局增加歲入或者增加借錢大部分都是在最後的時候。原則上一開始的時候，基於財主和諧，都會尊重財政局的估計，我們再來核定。

**蘇彩足教授：**

在中央，一開始行政院主計處就向財政部施壓。因爲那時對財政部而言，歲入管理是他們比較不重要的業務，比較重要的是金融政策，所以財政部沒有那麼強勢，會盡量讓。所以這邊是這樣一個作法，反正能夠 work 就好了。

**鄭瑞成副處長：**

當時行政院主計處在預算方面，他會比財政部強勢，理由是因爲行政院主計處有一個第三局，可以做總資源供需估測。那是一個模型，有很多數據，非常有說服力。所以每次在跟行政院長做簡報的時候，我們第三局一開始就做總資源供需估測。有些學經濟的政務委員也會贊成，認爲財政部確實估計太少了。所以原則上就會依照第三局的總資源供需估測去定整個歲出規模。

**蘇彩足教授：**

我們今天早上得到一個訊息，臺北縣主計處今年也去弄了那個公式。他們自己先估計，也希望未來財政局能夠接受他們那樣一套公式。這蠻有趣的。不過當然要一段時間之後，才能看出那套公式到底準或是不準。

**鄭瑞成副處長：**

臺北縣的部份我不太曉得，但是十年前我和石處長來的時候，我們當時想引進中央這種模式。可是我們三科和四科的統計同仁告訴我們實際上有困難。再加上我們沒辦法知道整個臺北市的總資源供需估測，因為當時是以全國估計，無法知道臺北市的部份，就像可以算出國民所得，卻無法算出臺北市的市民所得。所以沒辦法推估。

**蘇彩足教授：**

為甚麼沒辦法？是因為中央不肯給資料嗎？他既然有所有人的資料，那當然把臺北市民抽離出來就有了阿。

**鄭瑞成副處長：**

我當時也是這個想法，中央也是各縣市彙整得出的，但是他們就是沒有辦法，沒有屬於臺北市的資料。就好像我們上次在做綠色國民所得，環境資源綜合帳。我們也想知道臺北市環境清淨的部份。行政院環保署或主計處都說「對不起，我沒有臺北市的資料。」甚至他有時候說臺北市的樣本數不夠，以那個少的樣本數去推估臺北市有問題，行政院主計處比較保守，他認為這樣有危險，跟我們說「你們這樣以後會被挑戰。」

**蘇彩足教授：**

另外一個我以前在美國經驗做過估測歲入，就是看不同單位估測和我自己估測的歲入哪個準。我用的是非常簡單的模型，不需要知道這一大堆不同的變數，只需要知道要估測的那一個變數的歷史數據就可估測了，結果我估測的沒有比他們不準耶！所以老實說，要估計的準確，並不一定需要像總供需估測模型擁有數百個變數那樣的複雜。有不同的變數，當然可以做出不同的政策建議，但是純粹只需要估測歲入數值的話，只要用簡單的時間序列模型估計就可以了。很多地方政府人員也說，用經驗判斷最準，很多公務員做很久了，他的經驗判斷就很準。

**鄭瑞成副處長：**

但就是因為沒有模型，所以我們就沒有辦法去說服或跟財政局 argue。再加上財主和諧，所以我們就先尊重財政局的推估數，依照各機關的概算額度去審查。若真的審查不下去，只能兩個局處手牽著手去面見市長，最後由市長裁定。若市長裁定就是要這個樣子，那財政局就只能決定加什麼收入或稅，不然就是借錢。

**蘇彩足教授：**

我以前做過地方歲入估測的研究，比較各縣市歲入估計的準確度，還把總歲入分類為財產收入、補助收入…等等，有的類別特別容易估，有的比較困難。稅課收入算是容易估的。

**鄭瑞成副處長：**

我們兩位科員負責決算和預算。事實上每次我們的預算歲入都會超收。

**蘇彩足教授：**一定的，完全符合政治誘因。

**鄭瑞成副處長：**

所以每次我們都要拿歲入超收的錢去問，我們長官就說基於財主和諧不要刺激財政局。

**蘇彩足教授：**不過超收的比例有減少嗎？

**鄭瑞成副處長：**最近一兩年比較減少。

**主計處人員（補充說明）：**

主要是因為去年經濟狀況，不過這方面是因為臺北市財政局估測的比較保守，不會太誇張。

**蘇彩足教授：**

臺北市財政比較好，所以可以估測得比較保守。縣市因為很窮，如果不估測得樂觀一些，預算會編不出來，尤其有些窮的縣市會這樣。所以有兩套不同的邏輯。也滿有趣的。

**鄭瑞成副處長：**

事實上我們主計處也會樂觀其成。我們也不希望整個歲入規模太大，太大整個債務也會跟著增加。基於財政穩健，我們也順著財政局少一點。不然錢沒有說太多的。所以我們有時候藉著財政局，把錢盡量壓下來。

**蘇彩足教授：**節食理論，盤子裡的食物放少一點，就只能少吃一點。

**鄭瑞成副處長：**

對，就像我們以前工務局，一百五十億的工程建設跟一百億，照樣還是一樣。你不跟他說，他就是要一百五十億。那為什麼他要一百

五十億？因為現在政府機關有一個奇怪的陋規，做工的就是有工程管理費。所以有些做工的就希望做工越多，工程管理費越多。

**蘇彩足教授：**我還不知道工程管理費這個東西耶！

**鄭瑞成副處長：**

多的工程管理費就可以買車、請些約僱人員、可以做很多很多事，甚至出國。

**蘇彩足教授：**工程管理費是百分之多少？

**主計處人員（補充說明）：**

工程管理費是一個 range。比方說，五百萬以下是這個工程的百分之三點五，那五百萬到五千萬可能是百分之三，類似所得稅累推那樣的概念，是根據施工費這樣算出來的。那說實在工程管理費比較好用，尤其裡面有一項是工程效率獎金。

**蘇彩足教授：**

我發現這裡有個問題，我們以前的觀念是資本門的支出多花，因為之後會回饋到生產力，而經常門要少花。可是我現在覺得資本門支出未免太多了一點，有些設備或建設有點浮濫，反而經常門很摳不讓你動。我們每次都去爭取經常門的支出，我們不需要那麼多電腦之流的資本支出啊！

**主計處人員（補充說明）：**

市議會給我們的建議也通常是資本門的比例不夠。但是他基本上有個很大的限制是，像經常門人事費佔了百分之三十，一般公務機關也至少佔了五成，所以經常門本來就多，所以看起來成長的少。資本

支出本來就少，如果每年都給一個比例成長，看起來就很多。

**問：請問臺北市政府是否出版預算執行月報？月報的主要內容為何？若有，民眾能否取得相關資訊（如：網路公布、至機關查閱或其他途徑）？**

本處均按月將本市地方總預算歲入歲出預算每月之執行狀況公告於本處網站，其內容包含「臺北市地方總預算歲入歲出預算執行狀況表」、「臺北市地方總預算歲入預算執行狀況總表」、「臺北市地方總預算各主管機關歲出執行狀況表」及「臺北市政府各機關接受中央各部會補助款執行情形表」，民眾可逕自本處網站取得相關資訊。（書面回覆）

**鄭瑞成副處長：**

我們各機關一定會做會計月報。像我們雅文股長，每個月都要提一次市政會，需要各機關的資訊，所以會要求各機關填寫每個月的執行情形表。

**蘇彩足教授：**但是這個執行情形表的資料有多確實？

**主計處人員（補充說明）：**

原則上差異不會很大，他們帳上的資料我們會拿來和財政局核對，如果有差異機關一定會去查明。所以不是只有會計帳上才有。像是一般商業會計，公司的帳和銀行的帳去互相勾稽。這是兩個帳所勾稽出來的數字，原則上差異不會很大。經過彙整市府整個月的所有帳之後，我們會再做一次勾稽，從整個市府的角度去做核對。所以這樣 double check 之後，他的可信度應該是算滿高的。

**蘇彩足教授：**預算執行有和當初提報的分配預算去做核對嗎？

**主計處人員（補充說明）：**

會。我們會就他實際預算執行的情形和當初通過預算分配的狀況比較。如果像歲入超收或短收、歲出執行率有沒有達成，我們都會定期去追蹤。甚至像如果他資本門沒有達到八成，我們會請他說明為何落後，然後在市政會議的時候一併提，讓所有長官知道。

**蘇彩足教授：**

早期我去看分配預算的資料，發現沒有一個機關願意讓你做研究。因為等於是看預算執行的成效，各機關都不喜歡。後來好不容易找到一個單位肯提供分配預算的資料，他還要求匿名。那是很多年前的事了，現在在預算執行上的管控應該好一些。但我還是覺得多少有些會計技巧在其中，雖然可能空間不大。是不是這個樣子？

**鄭瑞成副處長：**

老師你放心，這資料現在已經上網了。各機關的歲入歲出的執行情形，有預算數、分配數與執行數都有。那如果網路上的資料老師覺得不夠細，我們應該可以提供，因為最近議員也會跟我們要。

**蘇彩足教授：**你們給的資料好像和中央差不多吧？月報的部份。

**鄭瑞成副處長：**我們也是參考中央來弄格式表。

**問：***請問臺北市政府是否編製預算執行之年中報告？若有，民眾能否取得相關資訊（如：網路公布、至機關查閱或其他方式）？*

本處每年均編有本市地方總預算及附屬單位預算半年結算報告（即年中報告），至網路公告部分，本處預計於 98 年 9 月將 98 年度年中報告公告於本處網站，目前民眾若有需求，可至本處查閱或來函索取相關數據。（書面回覆）

蘇彩足教授：有年中報告嗎？

鄭瑞成副處長：

有，半年決算報告，我們也會有，不過沒有上網。因為半年決算報告要送審計單位，最後由他們主導。

蘇彩足教授：他們審查完會給你們意見嗎？

鄭瑞成副處長：會。

蘇彩足教授：那我們應該請審計部公告阿。

鄭瑞成副處長：沒關係，如果老師需要，我們可以提供。

蘇彩足教授：

我們倒是沒有需要。我現在是拿國際財政透明化的規範—當然有些很理想性—來比較哪些我們中央有在做、地方有在做。我們發現他有要求公開年中報告。

鄭瑞成副處長：

我們地方的半年決算報告也是照中央的格式編列，這沒問題，只是我們沒有上網公告。至於原因不可考了，我只是猜想可能因為要送審計部審定，所以我們沒有。

蘇彩足教授：覺得要審定之後才能公開。

鄭瑞成副處長：

對。就像我們決算也是要審計部審定。所以就算送到審計部，決算也還是沒有公開。

主計處人員（補充說明）：年度的決算有。

鄭瑞成副處長：最終的審定才有嘛？

主計處人員（補充說明）：

沒有，決算的時候就會上網。只是審計部審計之後，會另外放。

蘇彩足教授：那好像是資訊公開區一定要放的東西。

鄭瑞成副處長：

那半年決算我們目前是沒有。沒關係，我們再來研究，跟我們長官報告一下。如果需要，我們也可以上網。

蘇彩足教授：其實去看的人是不多啦！

主計處人員（補充說明）：

不過因為每個月的執行狀況都會上去，像是到了六月我們也會累計到六月的狀況。

蘇彩足教授：

是沒錯，但國際規範會要求。而且因為一般人去看也看不懂，國際規範甚至於立下超高標準，要求政府解釋分析一下，說明為什麼執行會有什麼樣的落差。但是這樣做要多花人力，所以要先評估一下值不值得做這樣的要求。

鄭瑞成副處長：

我想老師這個建議很好，研究後我想看能不能上網。但是目前半年決算報告是這樣子，如果議員或民眾 Email 跟我們要，我們都會提

供，只是說沒有上網。

**蘇彩足教授：**議員對這個有興趣喔？

**鄭瑞成副處長：**有不少議員要過。我們會朝上網的方式處理。

**問：**請問臺北市政府是否皆能準時於會計年度結束後四個月內完成決算之編製和提報？總決算的編製程序和期程為何？

本市每年均依決算法及地方制度法規定，於會計年度結束後四個月內彙編本市地方總決算，提報市政會議通過後，函送審計部臺北市審計處審核。（書面回覆）

**鄭瑞成副處長：**

沒問題。依照決算法規定，像臺北市政府決算，應該在六月三十號之前就應該編完送審計機關。那我們臺北市都提早兩個月，在四月底的時候。我們這麼做也是有和審計部門溝通。審計部希望提前送，審核的時間多一些，再加上我們也沒有什麼困難。

**蘇彩足教授：**你說法規定在六月底，是什麼法？

**鄭瑞成副處長：**

決算法和地方制度法。

**蘇彩足教授：**

就你所知的，其他縣市會有問題嗎？還是這很簡單，大家都能遵守？

**鄭瑞成副處長：**

我想二級政府也就是直轄市、縣市應該沒問題，鄉鎮縣轄市就不敢講。

**蘇彩足教授：**

鄉鎮縣轄市我們根本連看都不敢看，那裡連資訊的正確度都可能有問題。

**問：請問臺北市政府是否定期公布預算赤字、債務餘額等負債和資產相關資訊？若有，民眾如何取得這些資訊（如：網路公布、至機關查閱或其他方式）？**

本府係於每年度之本市地方總預算案總說明中對於融資性收支之安排（移用以前年度歲計賸餘及賒借與舉債）及債務餘額等加以揭露，民眾可至本處網站查閱相關資料。（書面回覆）

**鄭瑞成副處長：**

我們預算書只要送到議會，我們就會公佈，三讀市長發佈後我們也會在上網。

**蘇彩足教授：**這「定期」就只有年度嗎？月報裡頭有這些數據嗎？

**主計處人員（補充說明）：**

每個月的執行狀況裡面有這一項。可是只限於每個月那個計畫的融資調度和執行狀況。但是整個債務餘額的話，我知道財政局是有公告，每個月定期公告整個實際債務狀況。

**蘇彩足教授：**

這我們要再去瞭解。每年我要找債務餘額資料的時候還蠻痛苦

的。我知道有公布數據，但是不容易找到，常藏在不同的地方，常在變，有時好找，有時不好找。而且有時定義或是表格的名稱會小改。財政部每三個月會把全國的整理一次，可是縣市的債務總額常只找到加總的數據，看不出個別縣市的債務。這部份在預算的會計月報可能會有資料，另外在各縣市財政局網頁或許有的有。

**主計處人員（補充說明）：**

因為我上次有去查過債務餘額，發現他每個月都會公告這個債務餘額。

**蘇彩足教授：**

你們債務餘額的定義是什麼？會不會有可能你們大家不一樣呢？

**鄭瑞成副處長：**

老師這意見真是一針見血。很多人不是很曉得，我也坦白跟老師報告。債務有三個數字，分別是實際餘額、決算餘額跟預算餘額。那債務餘額的實際數字就是截至某年某月某日，以政府實際向外借錢的部份，扣掉還錢的部份，就是餘額。預算數的話，假設我們現在九十八年度，我們會以九十七年度的實際餘額，加上決算預計還要再借的，再加上九十八年度預計要借的，加起來這叫做預算餘額。那決算餘額是以九十七年決算數預計還要再借的部份，所以有三個部份。

**蘇彩足教授：**

那你們會不會公佈的很清楚？就是說，債務其實是有分普通基金的債務、非營業基金的債務和營業基金的債務。你們有這樣去區分嗎？或是說，中央年度舉借債務不能超過總預算的百分之十五，現在已經超過上限，所以他常用特別法排除舉債上限的限制。臺北市有這種情形嗎？

**鄭瑞成副處長：**

因為公共債務法規定的債務餘額就是指總預算的，普通基金的那一塊。至於特種基金或營業基金的部份，因為都不算採購餘額。所以財政局公佈的應該是普通基金的債務餘額。

**主計處人員（補充說明）：**還有非營業特種基金的。營業基金的部份不算。

**蘇彩足教授：**

那麼「自償性」和「非自償性」的債務怎麼算？公債法有所謂「具有自償性的債務不算」。

**鄭瑞成副處長：**

自償性我們是指營業基金和作業基金。然後特別預算也有自償性和非自償性，比如臺北市的捷運。扣掉這些之後，我們正式的像是特別收入基金，還有普通基金我們總預算借的錢，我們把他歸為非自償性。

**蘇彩足教授：**

你們這樣的算法是全國一致的，還是臺北市自己這樣算？

**鄭瑞成副處長：**

應該是全國一致的作法，但是會有認知的問題。目前臺北市和中央應該是把營業基金和作業基金的錢把他劃歸為自償性。特別預算的部份，有些報交通部的我們也劃歸為自償性。其他的全部是非自償性。至於其他縣市政府會不會照這樣劃分，我不敢講。也許有些地方政府會把特種基金全部當作自償性。

**蘇彩足教授：**

那這就是財政資訊品質的問題了。理論上中央是一條鞭，會計的科目和定義應該都一致才對。

**鄭瑞成副處長：**

對，只是認知劃分的問題。我們可以跟老師說，臺北市和中央是一致的。

**蘇彩足教授：**你們用的會計資訊系統是一樣的嗎？好像是不一樣的。

**鄭瑞成副處長：**

對，中央有中央的系統，那我們臺北市前鎮子有開發，那之間有些問題，所以還在試辦。

**蘇彩足教授：**

爲甚麼不所有縣市政府都用同一套？就可以彼此抓一抓，中央一下子就可以 access 到各縣市。當然這樣好像又太集權了一點。

**鄭瑞成副處長：**

這就要回歸到二三十年前。當時中央定的會計制度，地方可能沒有照中央一致的原則。會計法是規定每個地方的會計原則由每個地方政府自行決定。所以沒有中央設計全國統一適用。我曾問當初的先進先賢爲什麼，他們說每個政府有地域性。

**蘇彩足教授：**會計哪有什麼地域性，應該用國際會計標準啊！

**鄭瑞成副處長：**

## 政府透明化之分析架構及評估

有一些他的地域性或特殊需求，所以中央就沒有硬性規定。所以當時臺北市的會計制度和中央大同小異。

**蘇彩足教授：**小異可能是什麼？

**鄭瑞成副處長：**

譬如說有些業務上我們的會計科目就和中央不一樣。

**蘇彩足教授：**

我聽說有些地方會把退撫的支出放到教育支出去，現在還會這樣嗎？

**鄭瑞成副處長：**

沒有，現在已經統一了。所以政事別的歸類已經統一了。

**蘇彩足教授：**

可是臺北縣政府就說看到某個縣政府沒有按照統一各科歸類。還是規定上有統一，但是認知上有問題？

**鄭瑞成副處長：**

對，認知的問題。所以目前我們的公跟教都當作退休政府支出。

**蘇彩足教授：**目前縣市政府認知的款項科目都一樣嗎？

**鄭瑞成副處長：**

預算科目嗎？不一樣。各級政府的預算科目也不一樣，會計科目也不一樣。剛講的是會計科目，當時定的會計制度只定中央的，只有

希望相同性質的照中央。但是當時並沒有完全照中央，因此我來到臺北市的時候才發現，怎麼會計制度和中央不一樣，所以才說要開發一套。

**蘇彩足教授：**

我在看其他縣市政府的預算赤字時，不太能夠相信。因為裡面很多是虛列的歲入，比方說補助款。當然我應該看決算，但是決算還是有可能被動手腳吧？雖然比較少一些。

**鄭瑞成副處長：**

會有。因為會計有時候會做應收代收入，最後可能收不到而被註銷。支出也是一樣，可能會借支出代應付。

**蘇彩足教授：**

鄉鎮和縣市到底哪個財政狀況比較好？為甚麼我們看到鄉鎮財政赤字比縣市少很多？這與一般人認知不一樣。這是因為鄉鎮做很多手腳嗎？雖然我們這個計畫不觸及鄉鎮，但是我一直很好奇鄉鎮到底怎麼一回事。

**主計處人員（補充說明）：**

看他收入那部份上級補助收入佔了多少。因為一般鄉鎮是沒有什麼收入。因為縣本身負擔了許多鄉鎮市，所以可能總的方面有個別差別。

**蘇彩足教授：**所以鄉鎮就是靠縣市補助，或中央直接補助。

主計處人員（補充說明）：

像今年通過的振興經濟特別預算，事實上立法院有做個決議，中央可以跳過縣，直接分配給鄉鎮市。

蘇彩足教授：統籌分配款都可以，當然可以啊！

**問：請問目前臺北市政府有那些公設財團法人？（此處所謂公設財團法人，係指預算法第 41 條所稱「政府捐助基金累計超過 50% 之財團法人及日本撤退臺灣接收其所遺留財產而成立之財團法人」）**

本府捐助基金累計超過 50% 之財團法人計有 3 個，分別為財團法人臺北市客家文化基金會（100%）、財團法人 2009 年聽障奧林匹克運動會基金會（80%）及財團法人臺北市文化基金會（50%）。（書面回覆）

鄭瑞成副處長：如果捐助超過百分之五十的目前有三個。

蘇彩足教授：所謂捐助，你們是看當初立案時期的資產，還是現況？

鄭瑞成副處長：應該是現況，因為當時立法院通過的時候規定是現況。

蘇彩足教授：

好像有爭議唷！如大考中心的例子，當初成立時，政府捐助的資金超過百分之五十，但現在百分比根本很小，可是教育部還是要管他，仍說他是官設財團法人，要接受監督。

鄭瑞成副處長：因為他有一部分補助款。

蘇彩足教授：每年？沒有了吧。

鄭瑞成副處長：還是有。

**蘇彩足教授：**

所以，哪三個基金會是捐助超過現有資金 50%的？

**鄭瑞成副處長：**

一個是聽障奧運的，聽障奧林匹克運動基金會。另外一個是臺北市客家基金會，還有一個是臺北市文化基金會。所以目前這三個算是我們有佔百分之五十以上。

**蘇彩足教授：**客家文化基金會是由誰來負責？

**鄭瑞成副處長：**客委會。

**主計處人員（補充說明）：**

早期的時候有補助款給他們，不過現在都沒有補助了。只是因為早期都只有臺北市給他們，所以現在臺北市佔的比例還是有超過百分之五十。

**蘇彩足教授：**議員會要求監督這三個基金會嗎？

**鄭瑞成副處長：**

之前預算法決算法還沒有加這條之前，少數幾個議員因為有人陳情才會要求，一般審查預算的時候沒有。後來預算法決算法通過這條文後，我們從去年開始，也就是送九十八年度預算的時候，我們也有送過去了。

**蘇彩足教授：**所以有列在總預算書裡？

**主計處人員（補充說明）：**不是，是個別由主管機關函送。

**蘇彩足教授：**

你們沒有打算將他們放在總預算書裡嗎？不宜嗎？這其實是我一個指導的學生的論文議題。國際規範認為這也算是政府的活動，既然超過百分之五十，就像國營事業一樣，所以他的預算也要送到議會審議，不過倒是不用在總預算書裡，只是要讓市民知道他的支出全貌，知道有這樣的基金會。

**鄭瑞成副處長：**

老師這個建議在九十九年度總預算說明中增加。這個我們會在跟主管來談。

**蘇彩足教授：**沒關係，至少你們議會有要求去看，那就跟中央同步。

**鄭瑞成副處長：**

這三家財團法人有送了，也經過市政會議通過之後用府函送到市議會。所以市議會目前收到的就是這五套書：總預算、綜計表、另外就是三家的預算書。

**主計處人員（補充說明）：**這三家是市議會要審議的。

**蘇彩足教授：**

不過有時候又審得太過了，連他們的錢都砍來砍去的，這我是聽中央的啦！覺得有點離譜。

**鄭瑞成副處長：**

那我們就是依照老師的建議，看在總預算書的總說明部份說明，還有另外這三家財團法人。

蘇彩足教授：中央可是有一、兩百家啦！

*問：請問貴處在編製及彙整臺北市政府總預算、總決算的過程中，最常碰到的困難或問題為何？有可能改善這些問題嗎？*

1. 機關超額度編列歲出概算，而透過審查歲出預算保留情形及資本支出預算執行考核等，可適度解決此一問題。(書面回覆)
2. 會計之財產帳與總務之財產目錄未臻一致。目前解決方法係自92年度起，本市地方總決算之財產總目錄原則係依財政局財產統計數據編製而成。(書面回覆)

鄭瑞成副處長：

就總預算來說，誠如剛我們講的，我們核給各機關的概算額度，有時候各機關會覺得不夠，編的概算就會超額度編列。我們要刪除他也會有些看法，最後弄到市長那邊去。當然這是少數。比較困擾是每個機關都不照他的額度編列概算，以至於我們同仁都要加班，找理由刪減他的概算。

蘇彩足教授：很難刪除吧！要每個計畫都去看。

鄭瑞成副處長：

對。再加上有些屬於公共工程的中程計劃，以往我們會照研考會的意見列入，但有時候研考會的著眼點並非財政，會全部同意照列，送到我這邊來的時候就會很困擾。我們有一陣子曾經刪減，結果研考會在會場上說主計處都不尊重他們的意見。

蘇彩足教授：雖然同意照列，但是可以請他們排優先順序啊！

**主計處人員（補充說明）：**

研考會是由各個主辦人依照重大公共工程計畫去審核。他們審核完後、我們在開工作會報的時候，他們就會把複評結果拿過來給我們看，也就是研考會內部並沒有整體看。以各個承辦人來看都覺得很重要。

**蘇彩足教授：**其實他們很多應該沒能力審查啦！只是一個形式。

**鄭瑞成副處長：**

所以我們主計處認為可行的就照列，有時候認為太寬的時候就試著減，但多半都減不下來。

**蘇彩足教授：**

你們應該建議研考會自己統整一下，評估個優先順序。你們這邊就不用這麼辛苦。

**鄭瑞成副處長：**

我們也想試著來處理。事實上有時候在編列概算額度的時候，我們也有規定要排優先順序。有些機關有排，有些沒排，但是有排幾乎都是排第一優先。我們想說至少我們留個截止線。但是他們有時候就很有技巧的把市長要求的放在截止線後面。就是會有這個困難，各個機關超額度編列又有各自的堅持。這是預算部份。至於決算部份，大部分都照會計報告編列，不太有問題。但是就是財產帳比較困擾。財產帳因為由財政局負責，但是我們會計人員提出的財產帳和他們的不太 match。

**主計處人員（補充說明）：**

我們會計制度會分為普會計、單位會計和分會計。但是財政局並未依此分類。當然他會分公務用和非公務用，但是在財政局裡面都會混在一起。之前當初原本是說會計帳……可是財政局那邊的帳是混在一起的。

**鄭瑞成副處長：**

目前財產帳是由總務單位列財產。之後一方面會照財政局的格式登打，另外會弄一張財產的增減表送我們這邊會計登財產帳。最後我們的決算就透過會計這邊送過來。但是我們送過來五科彙整後會跟財政局彙整，這時候就會發生不一致。理由剛剛股長所講。簡單和老師解釋一下，我這總務單位送到財政系統後若有修正糾正，總務沒有告訴會計，造成落差。第二個落差是總務人員在財政局和會計組兩邊的表有疏忽漏掉。大概有這種情形出現，造成最後總得對不起來。

**蘇彩足教授：**

預算書裡面的計畫說明會被議員抱怨太草率，那麼主計處要管這個嗎？

**鄭瑞成副處長：**

臺北市應該不會有這種情形，編的很細。最主要是中央，中央當初以前也是編很細。但因為審計部會依據預算來審核，預算越細，將來年度執行中有所變更，審計人員就會把他剔除修正。這樣行政院主計處覺得很困擾，因此預算就編得簡單扼要一點，使預算執行更有彈性。臺北市一直以來都很嚴謹，甚至要買什麼都寫得很清楚。譬如買電腦螢幕幾吋都寫出來，但在中央都只是寫購買電腦設備。後來我們臺北市在馬市長上任以後，也帶了一些中央的人過來。因此我們市府

的這些長官也覺得爲甚麼不照中央寫得籠統一點。所以最近這幾年，我們也有一點默認，各機關預算不要編得太細太明。

**蘇彩足教授：**

我覺得這是好事，做什麼事情要講清楚，但是買什麼東西越不清楚越好，要預留彈性。

**鄭瑞成副處長：**

對，所以這幾年我們臺北市有些改變。不過也很不幸地，送到議會的時候議員就不高興會要求。說實在臺北市議員的權力滿大的。有時候逼得有些機關的同仁又回到過去細的。就看有些機關首長願不願意扛起來。

**蘇彩足教授：**

碰到這種情形就應該請議員來上課，學習一下正確的預算審查觀念，就是預算書中要說清楚要做的成果，但是執行過程不必講得太具體太細。

**鄭瑞成副處長：**

甚至有時候議員覺得寫得太籠統，甚至罷審退回，要求預算書弄細一點，所以有時候會有補充。

**蘇彩足教授：**

我不反對有補充說明，但是補充說明不應該有拘束力，只是讓議員們知道，但不是不能改變的，執行的時候要有彈性。可是這是議員們最有效的權力，他不會願意自動放棄。

**鄭瑞成副處長：**

所以我們有時候，與其預算書寫的那樣，頂多我們用補充的，這樣反正審計人員不曉得。但是有時候我們同仁覺得何必做兩次。確實有這種困擾。主計處我們也不敢做，怕被議員叫去罵。

**蘇彩足教授：**

從納稅人的角度來說，我們比較想看到決算很清楚具體。至於預算的部份，不要求那麼清楚。所以議員只要監督決算執行的方面是不是花在刀口上，預算部分就可以給比較大的彈性。

**鄭瑞成副處長：**

我有時候上課的時候，都會告訴同仁預算編得中性一點、科目簡併、盡量籠統。有一年議員就問預算為甚麼編那麼粗，他就說是主計處的副處長指導我們的。就把我叫去議員辦公室罵一頓。後來我也坦白跟議員解釋，有時候市長指示或議員要求是否能夠支援，那預算如果寫太細就沒辦法支援，動用第二預備金，這筆錢又不多。我們總是希望各機關預算能夠調整容納。如果寫太細，審計處又刁我們。絕對沒有要欺瞞議員。講了老半天，議員還是覺得不能寫那麼籠統，幾句話就是一千萬兩千萬，怎麼可以。

**蘇彩足教授：**中央幾百億都有了。

**鄭瑞成副處長：**

對啊！中央真的是這樣。所以會有這樣實務和理論之間的衝突。

**問：請問貴處在提升臺北市政府財政資訊品質的相關作為上，有何障礙？未來發展方向為何？**

1. 依會計法第 29 條規定，固定項目未列入平衡表的表達方式，使機關所擁有的資源無法適當表達出來，影響政府的管理效率。為符合世界潮流趨勢，行政院主計處業已訂頒「中央政府普通基金普通公務會計制度」，並開發政府歲計會計資訊管理系統（GBA），以達成與國際接軌、符合現代化政府會計理論、增進報表有用性及提升政府效率等目標，未來將俟上開 GBA 系統開發完成後，本府即全面配合推動實施。（書面回覆）
2. 目前本市地方總預算暨附屬單位預算及綜計表、各機關之預算書均係以印製紙本之方式依規定時間送請臺北市議會審議。為響應節能減碳政策及提高市議會審議預算之效率與正確性，本處刻正繼續配合議會要求推動審議無紙化，期能使預算之編製與審議在系統上得以接軌。（書面回覆）

**鄭瑞成副處長：**

確實剛老師已經有提到，有些需要一致的作法沒有規範得很清楚，再加上有時候中央也沒有硬性規定，地方便會自我解釋，結果沒有按照一致的基礎去編列，也就無法比較。

**蘇彩足教授：**

從財政單位、主計單位或審計單位得來的決算資料有時會兜不攏，為甚麼？

**鄭瑞成副處長：**

以臺北市為例，有可能是上年度的預算辦保留到明年執行，有時候表達上就會不清楚。

**蘇彩足教授：**所以就是定義的問題。

**鄭瑞成副處長：**

對。另外一種情形是中央會有對臺北市的補助款。有些會覺得代收代付就可以了。

**蘇彩足教授：**

補助款當然要進入地方的補助收入，為甚麼可以代收代付？如果是委辦經費的話...

**鄭瑞成副處長：**

委辦經費一定是代收代付，現在是補助經費。有些中央機關對臺北市的補助就看交情、臺北市不用辦追加預算、直接方便代收代付就可以了。有些中央機關說不行，一定要編列追加預算。一方面增加歲入，也增加歲出。可能就因為有些要求不一樣，造成數據不一樣。

**蘇彩足教授：**對，整理收集數據時，有時很痛苦，常不一致。

**鄭瑞成副處長：**

另外可能是表達的數字，像 12 月底過後會有的預估數。

**蘇彩足教授：**但若是預估，它通常會註明是預估數。

**鄭瑞成副處長：**另外一個就是決算數，還有所謂的七月底的審定數。

**蘇彩足教授：**

這基本上應該是同一個數字，主計、財政和審計單位應該都是同一個數字，只要是同一個時期，總有一個是源頭。哪一個才是呢？支

出的話是主計？

**鄭瑞成副處長：**

對，支出是主計，收入是財政。但是有時候是用 12 月底的粗估數，或四月底的決算數，或審定數。因為審定數有時會踢除，歲入會增加。所以會不一樣。另外還有一種情況是科目調整。

**蘇彩足教授：**

如果有定義變更，主計單位在調整定義的時候，能否順便回頭去一起調整之前的數據呢？

**主計處人員（補充說明）：**

通常我們是這樣。比方說我們有個科目調整，以 98 年度來說，上年度是 97 年度，會在下面註明已經調整，但是更之前就沒有了。

**蘇彩足教授：**

像在美國就會調整，他們每年都有印製預算歷史年報，會把所有的變數的數據都依最新的定義，把所有的歷史數據都調整到符合最新的定義。我一直覺得行政院主計處要做這個事情。

**主計處人員（補充說明）：**

錢在中央系統進來到納庫之間會有個時間差，造成各單位認定歲入上不一。但時間過了後便會一致。

**鄭瑞成副處長：**

會計有時會有現金計數，我們比較強調應計計數。另外我們還有個 1/1~1/15 的整理期，也就是 98 年的歲入預算在這之間收到，會被

列入 98 年度收入。也許財政單位會認為是 99 年。還有一個是債務存款。也許稅捐處認為收到這個錢就已經繳庫了，但實際上國庫還沒收到這筆錢。作帳上可能就是個落差。不過老師剛提到的問題，爲了配合國際潮流，弄了一套會計制度。若弄好了，全國一致，大概可以解決這問題。

**蘇彩足教授：**

不過中央那邊我問過，好像沒有這麼簡單。因爲要推廣還要教育。

**鄭瑞成副處長：**

就像稅捐處國稅局他們認定的方式就不太一樣，而且聽說有很多阻力。

**問：請問貴處在執行臺北市政府財政資訊公開的相關措施時，有無困難？**

目前本處已將近年以來本市地方總預算案暨附屬單位預算案及綜計表，連同法定預算（含審議意見）情形置於本處網站供民眾參閱，故執行財政資訊公開尚無困難。（書面回覆）

**主計處人員（補充說明）：**

就我們預算編制面，事實上每年度預算案八月送到議會的時候就會同步在網站上公佈他的總說明等等，統統在上面。預算審議過後成了法定預算，我們整編好後也會把之前的更新爲法定預算。追加預算一樣會有追加預算案，也都會在網路上更新。也就是市民在我們網路上就能查到 98 年的。

**蘇彩足教授：**目前最舊的資料是哪年？

主計處人員（補充說明）：八、九年前。

蘇彩足教授：

我知道臺北市和高雄市是做得比較好的。對了，你們有試著去估算稅式支出（即租稅減免帶來的歲入損失）嗎？不過地方政府的租稅減免應該不多，或許讓中央政府去做就可以了。

主計處人員（補充說明）：

一些所謂的地方稅，像是房屋稅、地價稅，這個是有。但是像所得稅或營業稅都是中央的。

蘇彩足教授：對，地方大部分是財產稅，有什麼減免嗎？

主計處人員（補充說明）：

其實我們都是配合中央。像是中央有土地增值稅有減免徵收，本來兩年期滿，但是後來又延長。這部份也不是地方，而是中央來作。

蘇彩足教授：

是中央沒錯，但那是地方的稅收耶！重要來源之一。中央定如何，對地方會造成損失，你們會去估測這部份嗎？

主計處人員（補充說明）：有，財政局有在估計。

蘇彩足教授：

估測完有上網嗎？預算法不是有規定要估算稅式支出嗎？

**鄭瑞成副處長：**

有，預算法有稅式支出、移轉性支付、國民所得等等，都有。我當時來的時候，也剛好是預算法通過的第二年。預算法就是我跟石處長弄起來的，所以當時石處長要我問問看。我曾問過財政局和稅捐稽徵處，他們認為稅式支出是比較困難。

**蘇彩足教授：**

其實中央都做不到了！可是那很重要，既然敢減稅，就應該告訴大家會有多大的損失。你們是會估測，但不公告？

**主計處人員（補充說明）：**

其實自從前朝政府做了很多措施，財政局一直有在估計這些稅收損失，像是臺北縣升格為準直轄市，使統籌分配減少，我們也是有彙整在向中央申請補助的報裡。就像老師說的，不能中央作這政策，要地方政府買單。我們是有把這資訊反應給中央。

**蘇彩足教授：**

可是沒有想在預算書裡揭露嗎？中央這麼多年來，預算書裡的稅式支出資訊很不完整。我覺得這部份很難，但是預算法有規定要揭露。另外像綠色國民所得的衡量，我覺得估測了，我也不相信它的估測，因為這太難估測。所以去公開這些估測的資訊，效益不大。

**問：您認為我國地方政府（指直轄市及縣市政府）能夠真正落實財政資訊透明化的要求嗎？可能的障礙有那些？**

1. 地方財政資訊之透明涉及中央補助金額之多寡，故各地方政府基於本位主義考量不見得願意落實財政資訊公開。（書面回覆）
2. 目前我國地方政府正積極進行會計表報電腦化，俟其完全電腦

化後，技術上落實財政資訊透明化之要求較為可行。另在強化電腦作業之餘，應注意相關資料應採相同基礎編製。(書面回覆)

**問：我國地方政府財政資訊公開的結果，能否真正實現預期的效益？有無容易被忽視的成本或副作用？您認為我國地方政府有繼續強化財政資訊公開的必要嗎？**

1. 因地方政府財政資訊尚未完全公開，故無法評估其效益。若地方政府財政資訊完全公開，因民意機關更可完全監督，故地方政府在預算之籌編將更形限縮，惟基於中央及地方政府本為一體，為建立穩健之財政秩序及增加地方政府財政資訊有用性，強化財政資訊之公開仍有其必要。(書面回覆)
2. 政府會計因有固定項目分開原則之規定，致容易忽視有關財產成本之表達。(書面回覆)

**問：如果要進行我國地方政府財政透明度之評比，應注意那些事項，才能提升評比作業之可信度？**

(一) 應注意評比指標內涵包括財政資訊揭露範圍及內容品質與民眾取得政府財政資訊是否無障礙等，另亦應注意上述各項權重分配的合理性。上開財政資訊揭露範圍應包括：(書面回覆)

1. 預算報告部分：預算案應涵蓋之範圍和應有之內容、預算案提出和審議之期程、以及如何編製預算事前報告、預算執行報告和財政長程報告等。(書面回覆)
2. 特別揭露事項：各項預決算報告中有無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。(書面回覆)
3. 各項財政報告的完整性、真實性與課責性。(書面回覆)

(二) 對於未償債務餘額之計算，各地方政府均應依公共債務法之規定作一致之表達，亦即比較基礎應一致。(書面回覆)

(三) 對於財政資訊是否定期公開。(書面回覆)

**主計處人員(補充說明):**

比較的基準要一致，比方說剛剛提到債務餘額的計算，我們和高雄市的算法就不太一樣。如果因為基準不同造成民眾的誤解，像是臺北市看起來債務餘額就比較高。

**蘇彩足教授:**對，我們應該要求公開的品質，要對的資訊。

**主計處人員(補充說明):**

我們從一般民眾在意的財政是否有揭露，是否方便取得。而這些項目要評比，是否需要適當的分配權重，這也是很難客觀呈現的部份。至於揭露的項目內容，或有些需要特別揭露的事項，比較基礎是否一樣。

**鄭瑞成副處長:**

最主要是中央補助地方時候會有一套公式。地方為了爭取中央的統籌分配款，資訊有些會隱瞞。臺北市中央不太會補助，頂多捷運，所以我們不太有這個問題。其他縣市為了爭取補助，資訊會有些落差。所以要地方透明，比較困難。若真要做，中央政府就要定一套遊戲規則，項目格式都一致標準，至少有一定的程度，不要像現在都沒有規範。

**蘇彩足教授:**

行政院主計處應該會要求各縣市提出報表。那這些報表都有些一

定的格式和定義，對吧？

**鄭瑞成副處長：**不一定，可能地方解釋的不一樣。

**蘇彩足教授：**

地方送來的跟我要的不太一樣，若那中央在彙整的時候難道不會很痛苦嗎？

**鄭瑞成副處長：**

我相信中央也沒有能力去分辨吧！幾乎都沒有透明化，都是地方內部自己的資料，除非中央來查。但是否查的出來，也是個問題。

**蘇彩足教授：**

現在如果要向中央要錢，可能有兩種策略，一種是表現得越窮越好，另一種是要配合款，所以就要虛列歲入。這兩個策略剛好彼此抵銷，不曉得會有什麼結果？

**鄭瑞成副處長：**配合款的話，頂多就是動支預備金。

**蘇彩足教授：**

有些是虛列歲入，因為實在是沒有配合款。其他應該是裝得越窮越好不是嗎？

**鄭瑞成副處長：**對。

**蘇彩足教授：**所以真正沒有這麼窮是嗎？

**鄭瑞成副處長：**

這我就知道了。這最主要就是沒有透明化，所以中央沒有地方的實際數據，地方報什麼中央就接受。

**蘇彩足教授：**你要他公開，誰來驗證他公開的資訊是真的呢？

**鄭瑞成副處長：**

後面要有個審計。審計就會去驗證。這時候就要求審計對各地方政府的數據，是否就是整個報告的數據。再加上會計也是一條鞭，應該不至於亂來啦！所以制度沒問題，但是中央並沒有去規範地方公佈什麼。另外若要公佈，這些項目格式如何，應該有套標準化的規則。否則就是各自解讀。所以每次中央在問警察人員的加班費，臺北市常有示威遊行，那他們加班費當然比其他縣市政府比較多啊！可是我們有時候就是很難講，就都不放進去。

**蘇彩足教授：**

所以，我們在看各級政府的歲入歲出資料時，好像是在把橘子和蘋果相加在一起。

**鄭瑞成副處長：**總之需要中央規定地方要公開什麼。

**蘇彩足教授：**

但問題就是公開有用嗎？還是公開了也沒人看，乾脆別浪費時間。

**鄭瑞成副處長：**

我覺得可以，因為現在網路很方便。但是中央要規範哪些項目，並且要標準化。大家解讀上不會各自表態。

**蘇彩足教授：**公開的話就是要比較，比較便需要相同的基礎。

**鄭瑞成副處長：**對，所以定義要清楚。

**蘇彩足教授：**

我們原來是想資訊公開之後，讓當地選民瞭解政府支出的流向和成效。但顯然您和臺北縣官員，都擔心資訊公開之後，會被拿去評比。

**顏子傑研究助理：**

我和琳黛之前在幫老師蒐集資料時，我們有先看過二十三個縣市。其中指標之一是民眾能不能看懂這個資料。但是我們發現主計這邊公佈的資料，可能研究人員能夠閱讀，可是民眾能夠透過這種公佈瞭解嗎？因為我們認為民眾能瞭解應該是很重要的指標。例如大部分縣市政府都提供簡明的預算表，可是一般民眾根本看不懂。

**主計處人員（補充說明）：**

這部份應該比較偏向實際執行的結果。這有賴預算的執行才知道。不過決算報告中，我們都有把資源分配數字做一個比較。

**蘇彩足教授：**

我能不能做個建議 -- 外國很多網站有兒童版，所以主計處如果有個兒童網站，可以協助小朋友瞭解預算資訊。年度預算書出來以後，就製作個漂亮的圖表給小朋友看看這預算大餅怎麼分，加上簡單淺顯的字句說明。小學生在做作業的時候，說不定就會可以上網站去查詢、學習。

**顏子傑研究助理：**

不只是兒童，一般民眾在參閱表格時，通常也看不懂。

**主計處人員（補充說明）：**

民間商業會計的字句比較淺顯一些，一般民眾可能比較能理解。但是當初我接觸政府會計的時候，就發現許多字句比較難懂，也許可以瞭解字面，但是更深入就不瞭解。所以這些年來在做報表的時候就會懷疑，這些資料出去民眾是否能看得懂。最近中央基於這個立場，也有在朝這個部份，讓民眾可以看到報表就理解政府執行結果。當然還是有一定程度的專業。

**鄭瑞成副處長：**

新的會計制度有，就是跟國際接軌。有時候我們同仁編好這些都是現成的電腦檔，議會通過後就直接上網。沒有錯，我們應該稍微把他趣味化、淺顯易懂。但是同仁也忙啦！

**蘇彩足教授：**

我們可以辦一個競賽，請大專生幫忙把這些無聊的資訊彙整分析給小學生看，有人幫你們做，又能行銷。

**鄭瑞成副處長：**

我們贊成啦！只是需要時間來做。我之前在行政院主計處一科科長的時候，我們有弄一個水管圖，支出是多少收入是多少，後來還放在 7-11。不過後來經費沒有就沒了。

**鄭瑞成副處長：**

我也很想做這塊，可是他們太忙了。我們預算弄完後，接下來就要弄一些很 detail 的部份，每天都要加班到九十點。

**蘇彩足教授：**

可以先做的反而是別的。每年預算可能要做每年的，但這是有個教育意義。

**顏子傑研究助理：**

像是報告裡面多半是數據，但是大家比較想要看到圖片。所以像是臺北市有圓餅圖。

**鄭瑞成副處長：**

如果要這種比較簡單的，我們有個統計畫臺北，臺北市政府主計處統計專區，那裡面還有個動畫在介紹的。但我承認那沒有那麼 detail。

**蘇彩足教授：**事實上臺北市做了不少事情，很辛苦，也很感謝。

-----散 會-----

附錄三：政府透明化之分析架構及評估深度訪談稿（宜蘭縣）

第三場次訪談記錄

時間：2009年9月17日（星期四）10：00－12：00

主持人：臺灣大學政治系蘇彩足教授

受訪者：宜蘭縣政府主計處宋安濫處長、宜蘭縣政府財政處陳麗玲代理處長

列席者：銘傳大學公共事務學系暨研究所方凱弘助理教授、顏子傑研究助理、高縝黛研究助理、郭俊廷研究助理

**蘇彩足教授：**

請問宜蘭縣主計處與財政處通常如何進行分工與協調？

**陳麗玲代理處長：**

依照業務職掌，財政處主管歲入。主計處主管歲出，並彙編預算。

**蘇彩足教授：**

我對中央較瞭解，對地方較陌生。在中央這方面，財政部先預估新年度歲入有多少，然後告知主計處。主計處那邊會再與財政部協調，例如看看是不是歲入估計得太保守了並要求增加，雙方來來往往以電話或會議協調。不曉得宜蘭縣的情況如何？

**陳麗玲代理處長：**

本縣之歲入，由財政處審核。主計處均依本處審核意見。

**蘇彩足教授：**

那如果財政處告知主計處新年度有一千億的收入，但主計處卻發現需要一千兩百億支出的時候，要怎麼處理？

**陳麗玲代理處長：**

是指整體狀況，還是以九十九年度預算籌編來說明？

**蘇彩足教授：**

就講案例吧！我只是想大概瞭解一下，可能用什麼方式處理。

**陳麗玲代理處長：**

由於本縣目前財政狀況為結構性失衡，且累計缺口龐大，預算無法平衡。早期本縣財政狀況沒有很嚴重的時候，歲入歲出差短不大，則歲入方面或許財政處再檢討調整一些，概算就可以平衡。但自從精省後，省府把一些支出面下放到地方，可是相對財源規劃未盡配合，行政院主計處當初在做財劃法修正案的時候，原來預估跟後來實際上地方可以分到的稅源其實是不成比例的。所以精省後，對地方、應該不只宜蘭縣，全省其他縣市都一樣，整個歲入歲出產生結構性的問題，再者，中央立法無法落實財劃法地38條之1規定及社福利支出倍數成長等等因素，致差額已經越滾越大。以本縣來講，我們每一年都在思考歲入出應如何彌平，也提出各種方案及措施，歲入增加之幅度遠不及歲出面，結構性失衡非常嚴重。復依照現在的選舉文化，要增加歲入、透過地方可用的籌措手段，比方說規費的調整、特別稅課等等，其實是非常難的一件事情。

**蘇彩足教授：**

那用舉債呢？

陳麗玲代理處長：

唯一方式就是舉債。

蘇彩足教授：

尚未超過舉債上限嗎？

陳麗玲代理處長：

這是一個非常嚴重的問題。以宜蘭縣而言，舉債的情形其實應該已經超過公共債務法的限制。

蘇彩足教授：

嗯，很多地方都是這樣。

陳麗玲代理處長：

中央無法正視地方舉債逾公共債務法規定之情形。九十五年度本縣舉債逾公共債務法規定之上限，中央即予行政處分扣撥補助款。未免遭中央扣撥補助款影響行政運作，最後只得採擴大編列歲出規模方式因應。

蘇彩足教授：

真的嗎？

陳麗玲代理處長：

中央扣補助款。

蘇彩足教授：

我還以為這都只是講講，並沒有真正執行。

**陳麗玲代理處長：**

九十五年本縣被扣了中央補助款三百多萬。一直到今年七月，這筆款項才撥下。因為本縣違反公共債務法時，中央要求提償債計畫。償債計畫裡面有提到一筆九十四年的歲入、未實現歲入十億。那筆歲入涉及都市計畫及非都計畫之變更、以及國防部相關議題，需要時間。一直到今年才完成後，國防部把十億餘元款項撥入縣庫後，中央才把這筆錢還給我們。如果地方政府有能力償債，就不會有超限的情形。事實上今天的財政問題並不是地方的問題而已，應該是各個層級都有問題、都要負擔責任。

**蘇彩足教授：**

嗯，就是您說的結構性失衡。

**陳麗玲代理處長：**

就宜蘭縣來說，並沒有潛藏性債務。不像有些縣市其實是有潛藏性債務。比如說，像是屏東優存的部份，仍積欠臺銀利息。

**蘇彩足教授：**

他們的預算書裡不顯示相關訊息嗎？

**陳麗玲代理處長：**

依照現在預算書決算書是看不出來。但審計報告應該會提到這一部分。但在正式的預決算資料裡面，其實是不包含這些資訊。所以說這是潛在性的債務。另外還有些縣市積欠健保費，我們完全沒有。因為宜蘭縣從很早就有這些支出負擔時，就認為這些是法定、契約要給的，

所以都是優先編列支出。所以我們負債都是很單純，並沒有隱含其他債務。但是話說回來，因為九十五年財政部對我們祭出行政處分，我們當時認為財政結構失衡，中央要負很大比例責任，因為修法時並沒有考量地方的財政負擔。中央也沒有辦法落實財劃法三十八條之一，這也是我們財政不好的原因之一。九十五年這個案例，其實中央無力幫我們解決財政問題，可是在書面資料上，又不能不處理。在這種情形之下，九六、九七和九八年我們就只好擴大規模，來符合公共債務法的規定。因為公共債務法規定的舉債有兩個條件，當年新增舉債不能夠超過總預算百分之十五；累積未償的部份，長債不能超過百分之四十五，短債不能超過當年度預算的百分之三十。這些條件都要符合的情形之下，我們怎樣才能符合？就只好針對歲出調整，因為債限的計算基礎在歲出，所以用歲出預算規模來計算可舉債額度。

**蘇彩足教授：**

歲出擴張，讓分母變大。

**陳麗玲代理處長：**

是。

**蘇彩足教授：**

那麼議會態度如何？這樣的預算書提出之後，議員會要求把歲入提高嗎？包括接受虛列歲入嗎？

**陳麗玲代理處長：**

無奈接受事實，這幾年府會大概都是這樣。縣議會都會請縣府重視這個議題：缺口這麼大、要想辦法改善...，最後預算象徵性刪除一部分歲出後，還是會通過。

**蘇彩足教授：**

請問編列歲入時，歲入規模的估測是依照經驗法則嗎？

**陳麗玲代理處長：**

我先談法令。法令規定，估算是參考前三年的平均數，還有當年度實收數，因為籌編大概是八九月的時候、上半年的歲入都出來了。所以根據以往經驗，除了前三年平均數外，當年度上半年收入，也會是一個很重要的考量。以我們這樣一個農業縣來說，歲入的科目和項目是非常單純穩定的，所以依照法令這樣的方式來估計，不會差太多。

**蘇彩足教授：**

可是土增稅可以差距很大啊！

**陳麗玲代理處長：**

土增稅及其他稅課收入，是中央核定。本縣照核定數額去編列。

**蘇彩足教授：**

真的嗎？地方不是自己去估測的？

**陳麗玲代理處長：**

沒有。這幾年自從中央改變補助的方式（以前都只有中央統籌分配款，後來他多了一個一般性補助），有了一般性補助款後，因為設算公式的關係，中央把這一塊稅課收入納進來整個考量。所以在核給地方的時候，就已經估好了。

**蘇彩足教授：**

我以前做過一個研究，調查縣市怎麼去估測稅入，幾乎每個縣市都說人爲判斷法最準，因爲大部分是底冊稅。那個時候中央沒有幫忙估測。不過這樣做也有一些道理，中央自己要先有一個基本數字。

**陳麗玲代理處長：**

中央核定數，就是編列依據。

**蘇彩足教授：**

但若中央核得不準呢？

**陳麗玲代理處長：**

有幾個數字是會有差異的，比如說您剛才說的土增稅。土增稅因爲去年景氣突然變化得很快而與實際有落差。

**蘇彩足教授：**

財產收入部份中央怎麼幫地方估測？

**陳麗玲代理處長：**

財產收入由本縣自行估測。

**蘇彩足教授：**

我們瞭解，不少地方政府的財產收入都浮編，不然預算會編不出來。

**陳麗玲代理處長：**

這部分本縣跟其他縣市在預算編列的時候不太一樣。因爲我們缺

## 政府透明化之分析架構及評估

口很大，不可能再去東藏西藏。過去早期缺口不是很大的時候，確實可以試著隱藏，例如規費多編列一點。這些都是過去的情況，目前由於缺口太大，這些方式都已經沒有用了。所以本縣自有財源之歲入未有浮編情形。

**蘇彩足教授：**

那麼經濟預測對你們而言，也不太重要，是嗎？

**陳麗玲代理處長：**

以我們縣市而言，問卷裡面提的經濟預測只是一個參考值。最重要的因素是剛才講的這幾個：前三年的平均數和當年籌編的實收數，還會考量一點整個景氣未來趨勢，以選擇比較保守或比較樂觀的方向估測。另外還有縣長的一些政策、議會過去一些建議，但這都是個案性的。

**蘇彩足教授：**

拉回財政透明化的主題，中央覺得透明化很重要，地方呢？人民根本不在意嗎？

**陳麗玲代理處長：**

我認為應該很重要。

**蘇彩足教授：**

在地方誰會重視這些預算資訊呢？

**陳麗玲代理處長：**

現在是因為沒有這個機制。如果有這個機制，很難講。因為現在

資訊越來越普及，與早期民風封閉相比，其實是很不一樣的。所以我認為，你這個是假設性的問題，因為現在都沒有公佈管道，事實上，民眾前來索取的情況是有限的。將來若是中央法律規定，和公益彩券一樣一定要在縣政府的全球資訊網有一個窗口公佈，那大家可能就會很習慣去看。

**宋安濫處長：**

請教老師財政透明的具體作法和目的為何？

**蘇彩足教授：**

我們去年的研究計畫是把OECD的規範（滿理想性的規範）拿來做基準，檢視中央政府做到多少，再和其他國家比較。今年我們選擇OECD規範中適合縣市政府的部分，進行檢視。我們了解，縣市政府離OECD規範的要求很遠很遠，所以要努力達到那個規範是個比較長程的規劃。我們只是想先看看，哪些規定容易做，效益大，但成本較低，是不是可以先執行。大概是這樣的研究目的。

**宋安濫處長：**

這一次問卷調查，其中有一題問：你覺得修財劃法對財政有沒有幫助？我的答案是沒有太大幫助。應該先解決政治問題（縣市的整併及行政層級的簡化）再談財劃法的修正，另就財政透明而言，如果縣市政府無法與強勢的民意機關有效溝通，推動財政透明勢必困難，因此，制度的規範應由上而下，中央與地方共同議定雙方的責任與義務，依法辦事或能有效推展。另外，剛剛提到的研修財劃法，短期而言，當然有其效應，但是如果不能併同政治面問題一起解決，在總體財政大餅無法變大的情形下，只是延緩縣市財政的死亡而已。

**蘇彩足教授：**

縣市長有任期，反正只要任期屆滿前不要出事就好。

**宋安濫處長：**

所以我覺得您所提的透明度，也許從長遠來看是想要達到有效監督。但問題是，你要監督誰？是政務人員嗎？怎麼監督？有效嗎？政治是面對人性的工作、是利益分配的工作，而人性自然有具自私貪婪庸俗的一面，悲觀的說，面對擁有強大民意基礎的首長（不論是總統或縣市鄉、鎮長），企圖以財政透明化達到有效監督，或許是件困難的事，但樂觀一點，如果透過簡明易懂的制度設計，達到吸引民眾及媒體關注的效果，進而形成壓力，也是不壞的結果。話題拉回來，談到財政問題，如果不思考行政效率，或許失之偏頗，以我的體驗，院轄市的行政效率應該是高過一般縣市，因為「區」是一個有效的執行單位，記得初到宜蘭服務的時候，沿著臺九線公路（交通部公路總局負責維護，路標清楚醒目）開車去仁山植物園，雖然按圖索驥，但是在羅東鎮的外環道路上，卻花了很多時間，才找到精純路和義成路的指標（分由羅東鎮及冬山鄉管轄，路標較小亦欠清晰），除了感嘆自己的老人癡呆以外，亦對行政層級複雜的後遺症印象深刻，所以我的感受是，改善財政不單是財政技術問題，也是政治問題。

**蘇彩足教授：**

先廢鄉鎮市長選舉，改為官派。

**宋安濫處長：**

同意。讓它整併成有效率的執行單位，也可以節省溝通協調、選舉等行政成本。近十幾年來，國內主要的政黨對這個議題亦曾熱切討論，或許迫於政治現實，均無實質進展，未來如果縣市逐步走向直轄市化或可自然解決。此外，本次問卷中提到縣市推估歲出規模的問題，我認為以目前縣市的主、客觀條件，不可能參照中央以經濟模型推估。

**蘇彩足教授：**

我們也覺得沒有必要啊！根據我自己以前的研究，人爲的判斷有時比模型判斷還要準確。我自己很重視成本效益，如果花了一堆錢和人力做事，但效益才一點點，那就不要做。我未必贊成地方要用很複雜的模型。

**宋安濫處長：**

剛剛談到有關地方稅的問題，我跟財政處的意見有點不太一樣，目前縣市稅務局的行政層級與財政處平行，與直轄市稅務機關隸屬於財政部門管轄有所不同；查稅是一項吃力不討好的工作，期望稅務單位（人員）自訂高標不畏艱難奮勇查稅，似非實際，所以，完全依賴歷史的實徵數字推估稅課收入，可能過於保守，未來似可參考相關統計資料，例如樓地板面積、餐飲旅宿業營收等資料，做爲稅課推估參考，給稅務機關適度課徵績效壓力。另外，在歲出方面，主計處籌編九十九年度預算時，針對業務維持費部份，花了兩個多月時間，與各單位逐項檢討，還是壓縮了一成的額度，所以，不論歲入、歲出以及在資源的整合方面，縣府多少還有一些努力空間，當然，絕不可能解決財政的基本問題。

**蘇彩足教授：**

地方政府沒有查稅的績效獎金嗎？

**宋安濫處長：**

據了解以前是財政部統編，但是後來被立法院刪除了。

**陳麗玲代理處長：**

本縣預算面沒有看到。

**蘇彩足教授：**

主計處制定各種預算編製辦法，所以地方政府的預算書都符合規定，刊載很多數據資訊。我比較擔心的是裡面資料的品質問題。

**宋安濫處長：**

一般人未必有興趣，也可能不甚理解其內涵，如果透明化的具體作為就是預、決算的上網，現在就可以做了。

**蘇彩足教授：**

這有兩個層面。第一個層面是書面部分，像是預、決算書，當然大部分的人都看不懂，但是只要少數人有誘因去看，就產生一些效果。譬如說我就會去看。以前沒有網路的年代，美國聯邦政府預算書一印出來，第一天就有很多人排隊去買，我也搶著去閱讀。我看得懂臺灣的預算書，但是有時我不太知道能不能信任那個數據，有沒有東藏西藏？

第二個層面是公開上網的資訊。像剛剛處長講的，電子檔上網很容易。但現在很多縣市政府網上的資訊都不齊全，只有非常基礎的表格，相關人員應該是想著：幹麼浪費時間編製完整的資訊，又不會有人看。但是國外的某些國家網站，有兒童版、國中生版、高中生版，隨著不同年齡，有不同難易的說明；也就是希望藉由教育，讓大家一起來監督預算。

**宋安濫處長：**

也許這是一定要走的路，因為人民有知的權利，而且如果因此形成有效的監督力量，對政府也是有益的，但是有些數字，囿於債限等因素，恐怕未必精確，使用的時候應該小心。

**蘇彩足教授：**

宜蘭縣有開徵附加稅或臨時稅嗎？

**宋安濫處長：**

如果行政與立法部門不能有效溝通，恐怕不容易通過加稅條款。中央不也是如此？

**蘇彩足教授：**

沒有觀光稅嗎？有影響的是外來觀光客，並不影響選票啊？

**宋安濫處長：**

有想過這個問題昨天才在討論，例如：停車費用差別待遇，宜蘭縣民免費或者少收一點，大型遊覽車多收一些，一方面尚符合使用者付費原則，也可能增加收入。

**蘇彩足教授：**

不少地方都是針對外來的遊客徵稅，不無小補。但是對當地選民絕對不開徵，一開徵會被罵翻。

**宋安濫處長：**

其實是態度啦！本縣財政赤字兩百多億，這邊收個兩百多萬累個半死還被罵得臭頭。兩百萬能填補那兩百四十億的缺口嗎？做久了會有挫折感。現在宜蘭縣的公務人員最大的福利是，財政處每月一號仍按時撥薪水，沒有少一毛錢，其他福利都沒有。今年年初我抱著享受生活，學習基層政治的心態來宜蘭服務，自然的環境、純樸的民風、美味的小吃，常會讓我驚豔感動，但有些地方也會讓我訝異，超過以

往的經驗法則；所以，從某些角度來看，城鄉差距是嚴重的。

**蘇彩足教授：**

非常嚴重。我昨天聽到一個學生抱怨，他們的棒球隊想向某縣市政府租借棒球場來練習，但承辦人員推三阻四，後來甚至明白說，可以週一~五來借，但不要週末來，他週末不想來上班。所以基層公務人員沒有替政府創造收入的誘因。

**宋安濫處長：**

中央與地方的職責雖有所不同，但是職缺的差距似乎過大，以主計處為例，科員（辦事員）12人，工作經驗皆不足三年，且多係外地人，致租屋、交通等費用較高，屆滿三年都會請調回鄉或升遷管道較大的單位服務，所以每年總有1/4~1/3的人員流動，對經驗的傳承及工作的品質均有嚴重影響，因此，八職等的科長責任繁重，也常常找不到人願意承擔，所以爲了降低城鄉差距，中央與地方職缺的調整、人員的交流，實在刻不容緩。其實願意回鄉服務的同仁，常常以照顧家庭爲首要目標，對升遷的企圖心相對較小，而且近年來社會日趨開放，媒體監督及政黨的競爭均愈加嚴厲，主管們常有壓力大，尊嚴差的感慨，在這些主、客觀條件下，要維持團隊的工作士氣並不容易。另外府會間的溝通運作、政策辯論是否順遂，亦常影響工作態度，我不曉得其他縣市的情況是否亦是如此。

**蘇彩足教授：**

大部分是沒有，只有臺北市比較好一點而已。

**宋安濫處長：**

臺北市問政空間相對比較寬闊。我覺得地方真的是有他的爲難，以宜蘭縣來講，現在一個小時到臺北，算是大臺北的生活圈，而且正

面臨改變轉型的關鍵時刻，有人開始通車赴臺北上班，但未來將是雙向的交流，也許在交流的新環境下，透過腦力激盪，新的施政創意就會產生，對本縣發展應有助益。至於前面所提到的工作環境，年輕的承辦人員雖然辛苦且經驗不足，但是都很敬業，工作滿三年後，我們都會尊重他們對未來的選擇，只是難爲了主管，要不停的訓練新人。

**蘇彩足教授：**

我有點訝異，我到一些縣市參訪，發現地方公務人員比起中央跟臺北縣市，業務相對是輕鬆滿多的。所以顯然是個錯誤的認知囉！

**宋安濫處長：**

現在媒體監督、政黨競爭及人民期待都愈趨強勢，不論中央或地方公務部的壓力都很繁重辛苦，當然也許仍有例外的情形。

**陳麗玲代理處長：**

本縣輕鬆的單位數不出來，所以我們縣政府流動率非常高，都留不住人，有一些業務銜接上就會有問題。

**宋安濫處長：**

老師前面所提的假日租借棒球場案例，也許承辦人認爲假日應該留給家人，況且來加班縱使會增加縣庫收入，但如果自己也無加班費可領，自然欠缺工作誘因，所以就內部管理而言，宜設法增加工作誘因並培養工作熱誠，當然亦需要外部監督。

**蘇彩足教授：**

勞役不均，能幹負責的公務人員，主管就會不斷交事情給你做，各個單位都有這種情形。這就是整個人事制度、地方制度法、政治的

問題。

**宋安濫處長：**

也許這是最根本的問題，但公部門的組織彈性永遠會小於私部門。

**蘇彩足教授：**

可是政治的問題很難改。但也不是說不會改，而是很慢，應該還是有機會。但除了政治，財政部分還是可以做點事情吧！我很關心財政透明化的部份推動時會不會成本大於效益？可不可能把預算資訊寫得淺顯易懂再上網？但會不會又太費時，會不會沒人看？最後仍然得倚賴政治來解決問題，那就沒有意義了，監督力還是不會出來。

**宋安濫處長：**

從國家長遠發展來看，這件事應該做，但如何做？做到什麼程度？不能期望一步到位。另外，可能影響資料正確性的相關法規亦應檢討修正，譬如公債法的舉債上限規定，否則積極壓縮歲出減少差短，就是自找麻煩。

**蘇彩足教授：**

舉債空間就變小了。

**宋安濫處長：**

在現行的公債法規範下，只要連續幾年大幅投資舉債，即使事後緊縮歲出，軋平收支，就可能逾越公債法舉債上限，就主計處立場而言，如何精實計畫預算並有效的執行，是最重要的核心工作，但是碰到上述情形，反而會自找麻煩，招致糾正，所以公債法也許到了該修正的時候，其實，中央的財政狀況也非常惡劣，資源的分配同樣必須

面對政治現實，只是老百姓要想想，天天有補助，事事給福利，錢是從哪來？都是從自己的口袋掏出來的。

**蘇彩足教授：**

這是人性。

**宋安濫處長：**

公共政策違背人性就不易成功，所以我覺得你這個題目要考慮人性的問題。

**蘇彩足教授：**

研考會一直覺得透過資訊公開的方式，總是可以慢慢讓大家關心這個議題，產生一些監督的力量。

**宋安濫處長：**

地方政府是執行單位，除了配合中央政策外，本身自有資源有限，施政重點多以民眾直接利益為先，施政規模相對較細微，目前許多政府機關已將簡要的預決算資料上網，統計年報亦有刊載，看起來已具有基本的象徵意義，嗣後如欲更進一步推動有幾點建議：（1）以決算資料為主，避免預算數字產生誤導。（2）確定資訊公開的項目、架構、範圍，中央先行試辦，運作穩定後，地方據以辦理。（3）各縣市最關心的補助款似可列為重點，但不知是否具學術價值？

**蘇彩足教授：**

補助款的研究其實是很有價值，只是我們連要取得那個數據都不是很容易。中央主計處的資料不是那麼完整。

**宋安濫處長：**

一時之間可能不易有完整的統計資料。

**蘇彩足教授：**

其實以前林全主計長就職時，對這塊有努力過，但是目前仍不理想。

**宋安濫處長：**

八、九年前，行政院主計處將各部會部份計畫型補助款預算納入一般性補助款，形成統籌分配稅款、一般性補助款及計畫型補助款三大區塊，試圖藉著相對透明的資源分配，建立中央與地方的夥伴關係及提升地方自我負責的能力，但目前看起來，似乎仍有努力空間。掌握資源分配權，是最有效的統治利器，任何政黨都不會輕言放棄，林全老師是一位理想主義者。

**蘇彩足教授：**

可是一般補助款從中央分配下去的部份，至少是很透明的。計畫型的補助款比較不透明，對不對？

**宋安濫處長：**

沒錯。

**蘇彩足教授：**

只是一般補助款到地方執行的時候，又一塌糊塗了。

**宋安濫處長：**

還好啦！一般性補助款有很大的比例指定支用項目及金額，屬性介於統籌款及計畫型補助款中間，地方自主空間有限，但縣市確實仍有努力空間。

**蘇彩足教授：**

所以我愈來愈覺得臺灣可以多一點中央集權，很多國家中央政府的影響力和權力都在增加。中央集權，但是地方還是可有很多事情可以自主。就像臺北市的行政區，官派區長，彼此競爭得很厲害，效率很高。

**宋安濫處長：**

一般人常直覺的認為「縣」可以代表所有鄉鎮，但在地方自治的環境下，縣的規劃、整合及執行能力確實不如直轄市。另外，從財政面來看，鄉鎮的財政狀況普遍較縣為佳。

**蘇彩足教授：**

目前確實是鄉鎮負債比縣市少。原因為何？

**宋安濫處長：**

我不認為鄉鎮的理財能力比縣市好，形成這樣的結果，政治因素可能居多，鄉鎮長是縣長重要的政治或施政夥伴，自然會釋出資源，甚至中央亦常常越過縣市，直接補助鄉鎮，左右逢源的結果，日子常比縣市好過，但是這樣的作法是不是真有效率？值得探討。其實如果推動政府資訊（財政）透明化的目的，是要博得競爭力評估排名的上升，是不是也應該考慮整併縣市，且通通院轄市化，扮演「省」的角色，另整合鄉鎮成為第一線的執行機關，使中央（大政策制定考核者）－縣市（細部政策規劃、執行、整合者）－鄉鎮（執行者）的角色更加明確，或許不論資源運用、效率提升的成果會更好，這與您前面所

說的「中央多一點集權」及提升競爭力，應互為表裏，並不衝突。

**蘇彩足教授：**

我同意，兩個不衝突。面子上是要讓臺灣的競爭力排名提升。至於那樣的東西有沒有效果，其實我也懷疑。

**宋安濫處長：**

國家面子很重要，但追求裡子卡實在，目前基層或民間社團的補助款分配與運用常滋生困擾，不論額度的分配、用途的限制、支用的方式等，都不易形成共識，精準拿捏分寸。

**蘇彩足教授：**

講到補助款，我有個學生想探討政府給民間財團法人的補助款的問題，其中牽涉到立委、議員索取補助款的部分。雖然他本身是審計人員，但是仍然不是很容易拿到這些補助款的資料。但是類似的論文是有用的。他寫完論文以後，有些記者會拿去報導，就可能產生監督力量。

**宋安濫處長：**

也許會達到一定程度的平衡效果。

**蘇彩足教授：**

我知道您是從中央調派過來，所以看地方財政問題，角度可能和久待地方的人員不太一樣。

**宋安濫處長：**

我是覺得地方充滿了無力感。

**陳麗玲代理處長：**

這個我們早在精省之前就有發現。

**宋安濫處長：**

民國九十年初到中央機關服務，感覺上，部分單位及工作人員，似乎不能完全適應精省後的角色與工作壓力，畢竟監督考核這種動嘴的角色比較幸福。

**蘇彩足教授：**

現在慢慢比較好了嗎？

**宋安濫處長：**

非好不可。另外八十九、九十年似乎似乎是縣市財政缺口的轉折點，債務餘額有上升趨勢，是否係精省後，中央沒有完全承接原來省府「統籌補助」的缺口，才造成縣市財政更加惡化？值得探究。

**蘇彩足教授：**

可是如果各級政府加起來，從全國人民角度來看，精省對全國人民沒有差別，只是分配不一樣。

**宋安濫處長：**

如果前述的現象確實為真，就表示現在各縣市部分債務以往是省府承擔。

**陳麗玲代理處長：**

我要補充。剛才有提到幾個問題，本縣鄉鎮市為什麼財政狀況比

縣好。因為本府財政單位對鄉鎮財政的督導是很重視。我們的作法跟早期省政府對我們縣政府的監督有點像。中央就是因為不一樣，所以在資源、立法上會有一些脫勾。我要深入講，為甚麼對鄉鎮的財政監督其實還是很嚴謹。因為我們在核定分配款時，是通盤考量。將鄉鎮市之中央統籌款及補助款通盤考量。這其實是穩定性的，不會說因為景氣的時候突然很多、不景氣時候少很多。本縣統籌是保留百分之五，其他部分都分配出去。分配數額核定後，不管當年度稅收短收或超收只要在一個比例之內，我們照核定數撥付。所以鄉鎮市財源是很穩定的，財政狀況比較好。

**宋安濫處長：**

縣府要居間承擔。

**陳麗玲代理處長：**

曾有少數鄉鎮市在年度進行中向本府反映，其必要支出本預算編列不足且追加預算籌編尚乏財源者，我們甚至把他整本預算書拿出來，看其預算如何編列的，然後今年度執行狀況怎麼樣，我們是整本預算書都拿來分析，不是只有嘴巴關心。逐條分析後，跟他講要怎麼用、怎麼解決。這真的很不得已。我們到目前都還沒有因為鄉鎮很困難，而需縣統籌再外予以考量。

**蘇彩足教授：**

中央對縣沒有辦法這樣做。

**宋安濫處長：**

財政處是希望中央對縣可以這樣做。不可以因為稅收不足，就把我的統籌稅款砍掉。

**陳麗玲代理處長：**

以前省府時代，其實是比較穩定。

**蘇彩足教授：**

那個時候是因為經濟比較好吧，是嗎？

**陳麗玲代理處長：**

最主要是精省後，一些本來是省負擔的支出，像是最大塊的警政、消防，都是他們負擔，不是縣市負擔，舉這塊就好了，差很多。另外還有個補充，剛剛講到稅課收入的估列，因為中央在一般性補助這塊，他估測的裡面除了土增稅這一塊，還有一塊是幾乎每年開會所有縣市都會攻擊，他其實估測跟實際上的數字不一樣，然後抗議也是無效，就是牌照稅。牌照稅是地方很重要的一塊稅收，以我們縣來說也是一樣。可是行政院主計處都估測得比較高，拿出來數字都比較高。我們所有縣市幾乎都會反應，可是他會說我們這是有數據的，依照公式推估，可是實際上執行的時候還是有差。

**蘇彩足教授：**

每年數據拿出來看一下，就知道誰講的對。

**陳麗玲代理處長：**

我們的縣市在開會的時候，是拿實際數據給他看，但是他還是這樣子帶過。並沒有因為我們縣市的反應，去修正他的數字。

**宋安濫處長：**

財政部應該是依據車籍地（監理處）資料分配。

**陳麗玲代理處長：**

對。

**宋安濫處長：**

如果基本財政支出估算合理，一般性補助款視相關稅課績效調整，長期而言或許穩定，只是當地方努力課稅超徵，卻沒有得到實質獎勵，似違背當初制度設計的原意。本縣目前對策略性產業，訂有「財產稅的減免」，未來如果要求企業將車籍均設於宜蘭，增加了相關稅收，卻不能得到「一般性補助款」增撥的獎勵，會不會影響地方財政努力的動力？

**蘇彩足教授：**

但是不可能排除，因為補助款的用意就是要彌補財政缺口。你的收入高，我當然會少給補助。

**宋安濫處長：**

也許一般性補助款制度及相關考核規範，似可考慮研修，但亦可參考本府財政處對鄉鎮統籌款的運作模式。

**蘇彩足教授：**

請問一下各縣市編的會計月報和半年結算報告，是不是都長得大同小異？

**宋安濫處長：**

精省後已整合。

**陳麗玲代理處長：**

應該是要一樣。

**宋安濫處長：**

精省以前，中央、直轄市及縣市確有不同之處。

**蘇彩足教授：**

中央跟地方現在表格還是不太一樣，可是地方的是不是各縣市都一樣？

**宋安濫處長：**

應該是大同小異吧！

**蘇彩足教授：**

有沒有縣市正式出版書面刊物，比方說定期出版財政月報？還是都只把會計表格提交到中央而已？

**宋安濫處長：**

據我所知，各縣市並未定期出版財政月報。

**蘇彩足教授：**

半年結算報告呢？會不會印整本給議會？

**宋安濫處長：**

沒有。

**陳麗玲代理處長：**

沒有，我們主計處這邊只有月報、半年報。他送的是相關行政機關，也不是對外發行。我收到的資訊是這樣。

**宋安濫處長：**

會計作業系統，行政院主計處已經整合推動，系統操作穩定後，本縣再考慮全面更新。另外，中央、直轄市及縣市組織結構不同，預算架構及科目的運用，自然無法完全一致，所以統計資料的運用，有時需要調整。

**蘇彩足教授：**

可是主計處明明有個統計單位呀！

**宋安濫處長：**

統計單位不可能全盤了解業務，除非政府體制朝向老師的期望「更多一點中央集權」，或許可以加速整合。

**蘇彩足教授：**

我向主計處問過，是否有全國縣市的整套預算書或一個資料庫？

**宋安濫處長：**

應該有吧！但是中央補助地方的經費多需透列預算，容易發生重複計算的情形。

**蘇彩足教授：**

理論上財政部有做一些數據整理，會把重複計算的去除，產生淨額。

宋安濫處長：

可能無法非常精準。

蘇彩足教授：

有時看同樣一份數據，五年前發表的數據和五年後發表的數字不太一樣，真的很頭痛。

宋安濫處長：

有些官方統計數字，確有可能事後修正。

方凱弘教授：

我之前做另外一個研究的時候，我要找到各個政府稅收細目的時候，在臺灣好像只能去中興新村，那邊才有全國統計的紀錄，不然好像沒有辦法從各個縣市政府找到，比方說稅課收入裡面哪些是牌照稅，這個好像沒有。各個縣市上好像都只有稅課收入，然後其他就是沒有。

蘇彩足教授：

現在每個縣市詳細程度不一定。

方凱弘教授：

對。

宋安濫處長：

預決算資料都有詳列，可能只是沒有上網。

**陳麗玲代理處長：**

財政處除了依法要公佈的部份，而且還是用報紙刊登，只有公共債務法規定的這部份。

**宋安濫處長：**

只要統一規定上網的科目層級就可以解決。

**方凱弘教授：**

對。

**蘇彩足教授：**

現在能不能用索取光碟的方式，或者是賣光碟給需要的民眾？

**宋安濫處長：**

常會有研究生寫信來索取資料，我們會提供網址。

**方凱弘教授：**

我去年剛好有個學生是鄉鎮財政課長，他寫那個也是類似那個。他更驚訝，他以財政課長的身份，想要找到319個鄉鎮的統籌稅款，包括中央統籌、縣統籌，他這兩塊要把他加起來，他加不起來，只好放棄。中央統籌大概都是公佈的，但是縣統籌各個縣的處理方式不太一樣。有些願意提供，有些縣政府要你去每個鄉鎮問。

**宋安濫處長：**

這可能就是這篇論文要努力的地方，哈哈。

**蘇彩足教授：**

剛剛說到，宜蘭縣統籌稅款部分會留百分之五，其實有些地方是留到百分之十，都不太一樣，這就不是法令規定的。

**陳麗玲代理處長：**

像是縣統籌，宜蘭縣統籌稅款部分會留百分之五，其餘均核給鄉鎮。核定時只給個別鄉鎮市之數據，未給其他鄉鎮市之數據。

**方凱弘教授：**

所以各鄉鎮也不知道他們自己拿到的，跟其他人拿到比較起來是怎麼樣。

**陳麗玲代理處長：**

對，如果他們要比較，自己去跟其他鄉鎮要。

**方凱弘教授：**

那從縣府的立場，這個要強制公佈嗎？還是現狀可能會比較好一點？

**陳麗玲代理處長：**

其實我們目前縣統籌怎麼分配，於統籌分配稅辦法已經明確規定了。一百塊的縣統籌，九十五都已經分配給大家，而且是按照公式，其實是沒什麼爭議。

**宋安濫處長：**

其實我覺得未來可能會被要求公佈的。因為人民有知的權利而且

## 政府透明化之分析架構及評估

透明化是催生合理化的重要手段。但管理總是有例外，那5%就是例外管理。

**蘇彩足教授：**

這個其實合理。

**宋安濫處長：**

但是公佈確實可能引起話題。

**陳麗玲代理處長：**

一般鄉鎮其實跟我們縣市一樣，不管你公不公平，他關心的是我有沒有比上年度少。如果少，就籌編年度上認為有問題，就會反映。如果是多，或者持平，通常不會有意見。

**蘇彩足教授：**

因為他看不到別的縣市的，所以只能跟自己比。如果看到鄰居比我拿的多，他肯定也要吵的。

**宋安濫處長：**

社會越開放，政府資訊一定會越透明，自然會形成壓力，監督資源的分配合理化。但是不論資源分配或爭取，永遠不會只有「公式」沒有「例外」，就像「法治」與「人治」一定併存，只是「比例」和「實力」的問題而已。

**蘇彩足教授：**

現在的預算書雖然有很多數據，但很難讀，應該多增加一些數據的解讀跟分析說明。我覺得公務人員不習慣用圖表讓外行人也能夠很

容易清楚瞭解複雜的東西。即使中央也一樣，寫很多很長的文字，其實換個報表，一目了然，但他就是要用好幾段八股的文字來交代，缺乏分析，包括和以前年度收支的對比，或者解釋今年收支的落差的原因。這種解釋的資訊才比較有意義。

**宋安濫處長：**

基本上對立法院的報告通常會有簡單的比較。因為我們自己也會關心，為什麼會這樣？合理不合理？那些是週期性的因素等。

**蘇彩足教授：**

那是對立法院的報告，地方政府呢？預算書的內容部分呢？書內可以加入適當的說明，讓大家容易解讀嗎？目前有沒有在做這樣的努力，或者大家認為有沒有必要？現在好像都是把去年的預算書檔案抓出來，數據換一下，文字說明部分差異不大。

**陳麗玲代理處長：**

但是那一塊應該是要回歸到資訊公開要公開什麼樣的東西。如果是針對那本預算書，我覺得意義不大。因為那主要是編列給縣議會的議員審查。一般民眾要來索取.....好像沒有。他沒有來索取。

**蘇彩足教授：**

因為他看不懂啊！

**陳麗玲代理處長：**

但是我倒是覺得，與其讓民眾索取這種東西一整本，倒不如就重點的一些數據充分揭露，我認為會比較好。

**蘇彩足教授：**

美國政府有做一些色彩繽紛的小冊子。不過那樣要求，會不會很辛苦？

**陳麗玲代理處長：**

以我們宜蘭縣來講，資訊化的程度非常高。這也是造成財政處成本很大的因素。因為資訊化程度很高，回歸剛才那個問題，在相關的網站上揭露資訊會很不錯。當然初期如果用冊子來呈現，應該也是ok，就只是數字抓一抓而已。因為資訊化高的關係，我認為不會造成同仁很大的負擔。如果資訊化程度不是很高，當然就很辛苦。而且同仁很習慣很多東西都是用電腦製作，速度是非常快的。以前我說一個笑話，縣政府在還沒資訊化之前，簽呈有分A4的跟B4的。我們以前科長又很要求嚴，如果有錯的話就要重驕。因為財產問題都很複雜，那不是一張B4而已，上面還要貼好幾張。一件公文重驕十次，工作量加大。現在隨便你要怎麼改都沒關係。所以我認為老師你說的那個問題不是太大，應該擷取重要的資訊還是最重要。除此之外，最好是連其他縣市的資訊也要一併顯示，民眾才會知道自己的縣是怎麼樣，相關的比較是怎樣，才知道狀況是好還是不好。

**蘇彩足教授：**

是不是可以請中央統一做？

**陳麗玲代理處長：**

對，我認為是這樣。因為那個數據是要有比較性才有意義。

**蘇彩足教授：**

除了跟別人比較，另外還要和自己的過去比較。

**宋安濫處長：**

另外，政府部門資源分配者的財務（政）責任，如何評估？如何監督？似乎亦應研究。否則，決定花錢的政務人員離職了，只監督不具決策權的事務官，顯不合理。

**蘇彩足教授：**

我今天最大的收穫，就是要建議我們應先監督立法機關。

**宋安濫處長：**

監督資源分配的決策者，也同樣重要。當然，民選的政務人員好不容易競選成功，不可能因為財政問題，而不積極施政，對選民無法交代，也影響自己的政治前途。如何尋求平衡點方為合理？實在不易評估。所以推動資訊透明化不宜只重提升國家對外排名，似乎亦宜重視對內的監督效果。

**方凱弘教授：**

像是議員的，我覺得還滿容易揭露。但是首長的這個就很不明確，怎麼揭露？

**宋安濫處長：**

資源分配是首長權力，除非幕僚誤導，否則決策者當然應該負起政治責任。

**蘇彩足教授：**

對，他的意思就是政務人員要負責。

**宋安濫處長：**

## 政府透明化之分析架構及評估

對，政務人員當然要承擔。但是政治責任實在很抽象，有時候，下臺反而是解脫。

### **蘇彩足教授：**

我們去年在做中央財政透明化的時候，比較重視與國際各國中央政府的評比。今年延續做地方財政透明，沒有和他國地方政府比較的壓力，就想真正去瞭解地方的問題，看看透明化對於監督有沒有用。

### **宋安濫處長：**

其實中央和地方很多事情本質是一樣的，只是包裝和規模不一樣。立法院和部分縣市沒有所謂的基層建設款，但實質上對很多基層建設補助有很大的影響力。

### **陳麗玲代理處長：**

另外有一點特別說明。資訊透明化地方要能執行，當然要法律化、規定什麼要公佈，這種法制化才有用。另外還有一點，因為時代變得很快速，所要公佈的資訊，以刊登報紙方式呈現，可是沒有人看。這個方式應該改掉，放在網站。

### **蘇彩足教授：**

地方的附屬單位預算基金，每個縣市政府都有吧？宜蘭大概有多少個？

### **宋安濫處長：**

附屬單位預算主要是教育發展基金，另外還有七十幾個財團法人教育基金會，金額不大。

蘇彩足教授：

你們的附屬單位預算規模不是很大？

宋安濫處長：

八十幾億。

蘇彩足教授：

那確實很少。

宋安濫處長：

我們的歲出規模不大。

蘇彩足教授：

那比例還是少啊！中央政府的附屬單位預算快四兆，它的年度總預算才不到兩兆。

宋安濫處長：

要看是什麼類型的附屬單位預算，本縣以校務基金為主，相對單純。營業基金、作業基金或是政府部分出資的財團法人，比較複雜，甚至淪為白手套，那可能才要多關心一點。

蘇彩足教授：

白手套，對。但即使是營業基金，也有好多好多的問題。

宋安濫處長：

中油臺電雖然規模很大，仍有一定的運作機制（公司法等），但是與政府投資有關的子公司、孫公司等恐怕就不易監督。

**蘇彩足教授：**

以前的年代，部會首長卸職之後，就是要去那裡領高薪，現在退職高官就不一定有這種退路了。

**宋安濫處長：**

社會輿論的壓力愈來愈大，尤其在大環境不佳的時候。

**宋安濫處長：**

本縣還有一個現象，很多同仁沒有擔任主管的意願，以主辦會計而言，就有很多缺額乏人問津。

**蘇彩足教授：**

主管加給提高有用嗎？

**宋安濫處長：**

提高很多倍，也許會有效果，但是，不可能嘛！其實，回鄉服務就近照顧家庭應是首要考量，另外既然仕途發展空間有限，又要面對強烈的外部壓力，何苦擔任主管。中央與地方組織結構和職等差距應該要持續檢討調整。其實，如果以總額控制的概念來看，將中央一定數量的較高職等釋出地方，國家總員額及總支出均未改變，卻可適度調整結構，一則可以提振地方士氣，增加任事誘因，或亦可以強化人員交流。

**蘇彩足教授：**

對，中央太多參事、研究委員...

**宋安濫處長：**

縣市科長層級是重要的中堅幹部，責任繁重但只有八職等，再往上發展的空間，極為有限。如果要強化堅實基層的政策執行力，並兼顧財政負擔及人才下鄉等問題，前面所提的想法，或真的可行，就看中央有沒有決心？

**蘇彩足教授：**

當初總員額法草案中沒有這個東西。

**宋安濫處長：**

目前實施一條鞭人事制度軍事體系，類似用這樣的概念運作，但一般文職機關，只能區域化、地方化的各自運作。

**蘇彩足教授：**

這個建議雖然很好，但是施行起來障礙很大。

**宋安濫處長：**

也許中央多一點集權，少一點本位，就可以做了。

**蘇彩足教授：**

障礙真的很大。如果只是要求增加地方公務人員的職等，中央會贊同，因為沒有影響到他們自己的利益，但是人事支出大增，財政壓力太大。可是你要把中央的高職的職缺轉移到地方，中央的反對力量會很大。

**陳麗玲代理處長：**

如果有機會，建議中央，財政的問題，應儘速推動鄉鎮虛級化。

**宋安濫處長：**

對縣市的執行力和財政改善，應有助益。

**陳麗玲代理處長：**

因為對整個地方財政的結構才有助益。

**蘇彩足教授：**

我覺得錢的浪費在鄉鎮是很明顯的。

**陳麗玲代理處長：**

例如鄉鎮市，設有村里幹事、里長、還有代表，還有鄰長。

**宋安濫處長：**

臺灣的政治競爭愈來愈激烈，各類選舉活動頻繁，付出很大的社會成本，也許適度的簡化自治層級和選舉，不論在政治面、效率面或財政面都會有較佳的效果。

**蘇彩足教授：**

可是還是有人認為，在臺灣鄉鎮是落實地方自治很重要的一環。我完全不相信。

**陳麗玲代理處長：**

因為鄉鎮的業務很單純，是一個執行單位，所以應該要虛級化。

-----散 會-----

政府透明化之分析架構及評估

附錄四之一：開放式問卷內容（以桃園縣為例）

一、（一）桃園縣政府 97 年度與 98 年度總預算案送交議會日期為何？議會完成審議之確切日期為何？

97 年度總預算案

提交議會日期：\_\_\_年\_\_\_月\_\_\_日，

完成審議日期：\_\_\_年\_\_\_月\_\_\_日。

98 年度總預算案

提交議會日期：\_\_\_年\_\_\_月\_\_\_日，

完成審議日期：\_\_\_年\_\_\_月\_\_\_日。

（二）過去五年是否有未能如期完成審議情形？若有，原因為何？

無；

有，原因：\_\_\_\_\_

二、（一）桃園縣政府之預算編製，是否納入中程財政估測或中程財政規劃機制（如：提供三年或三年以上的財政展望）？

是；

否。

(二) 若政府有中程財政估測或規劃機制，民眾能否取得相關資訊？

- 無法取得；
- 可上網查閱，網址：\_\_\_\_\_
- 可至機關查閱，機關地址：\_\_\_\_\_
- 其他取得資訊方式，請說明：\_\_\_\_\_

三、(一) 桃園縣政府如何估測新年度之財政收入？

- 依賴人為判斷；
- 使用統計估測模型；
- 結合人為判斷和統計估測模型；
- 其他，請說明：\_\_\_\_\_

(二) 估測財政收入時所隱含的經濟假設（如：GDP 變化、經濟成長率、就業率、失業率、通貨膨脹、利率等預測值）從何而來？請說明。

四、(一) 桃園縣政府是否出版預算執行月報？

- 有，其主要內容包括：\_\_\_\_\_
- 無；

(二) 若定期出版，民眾能否及如何取得此一月報？

- 無法取得；
- 可上網查閱，網址：\_\_\_\_\_
- 可至機關查閱，機關地址：\_\_\_\_\_
- 其他取得資訊方式，請說明\_\_\_\_\_

五、(一) 桃園縣政府是否出版預算執行之年中（半年期）報告？

- 有，其主要內容包括：\_\_\_\_\_
- 無；

(二)若定期出版半年期報告，民眾如何取得此一報告？

- 無法取得；
- 可上網查閱，網址：\_\_\_\_\_
- 可至機關查閱，機關地址：\_\_\_\_\_
- 其他取得資訊方式，請說明\_\_\_\_\_

六、桃園縣政府過去五年是否皆能準時於會計年度結束後四個月內完成決算之編製和提報？

- 是；
- 否，未能準時提報之原因：\_\_\_\_\_

七、桃園縣政府是否定期公布預算赤字、債務餘額等負債和資產相關資訊？

- 是；
- 否。

若定期公布，民眾如何取得這些資訊？

- 無法取得；
- 可上網查閱，網址：\_\_\_\_\_
- 可至機關查閱，機關地址：\_\_\_\_\_
- 其他取得資訊方式，請說明\_\_\_\_\_

八、(一) 目前桃園縣政府有那些公設財團法人？(此處所謂公設財團法人，係指預算法第 41 條所稱「政府捐助基金累計超過 50%之財團法人及日本撤退臺灣接收其所遺留財產而成立之財團法人」)

- 無；
- 有，包括：\_\_\_\_\_

(二) 若有公設財團法人，其預算書是否提交議會？

- 是；
- 否。

九、請問貴單位在編製及彙整桃園縣政府總預算、總決算的過程中，最常碰到的困難或問題為何？如何才能改善這些問題？

- 十、 您認為我國地方政府（直轄市及縣市政府）應該強化財政資訊透明度嗎？有何效益或執行成本嗎？
- 十一、 您認為我國地方政府（直轄市及縣市政府）能夠真正落實財政資訊透明化的要求嗎？主要的障礙有那些？
- 十二、 若欲進行我國縣市政府財政透明度之評比，應注意那些事項，才能提升評比作業之可信度？

附錄四之二：開放式問卷結果歸納（九～十二題）<sup>35</sup>

受訪人員：臺北市政府主計處陳高燦處長、桃園縣政府主計處李元貴處長、新竹縣政府主計處楊美麗處長、苗栗縣政府主計處黃碧玉處長、臺中縣政府主計處林振利處長、臺中市政府主計處蔣建中處長、南投縣政府主計處鄭春福處長、彰化縣政府主計處謝秀琴處長、雲林縣政府主計處阮鼎元科長、嘉義市政府主計處黃福永處長、臺南縣政府主計處方益處長、高雄縣政府主計處張素惠處長、高雄市政府主計處呂麗美處長、屏東縣政府主計處楊高贊處長、宜蘭縣主計處政府宋安濫處長、花蓮縣政府主計處洪文煌處長、澎湖縣政府主計室許金珍主任、金門縣政府主計室李秀荷主任、連江縣政府主計處劉羽茵處長、基隆市政府財政處石明庭處長、臺北市政府財政局邱大展局長、桃園縣政府財政處歐美環處長、新竹縣政府財政處梁淑惠處長、新竹市政府財政處李世珍處長、苗栗縣政府財政處徐榮隆處長、臺中市政府財政處林顯傾處長、南投縣政府財政處何麗容處長、雲林縣政府財政處張永靖副處長、嘉義縣政府財政局簡世明局長、嘉義市政府財政處林瑞彥處長、高雄縣政府財政處簡振澄處長、高雄市政府財政局雷仲達處長、屏東縣政府財政處陳宗珍處長、臺東縣政府財政處陳金虎處長、澎湖縣政府財政局盧春田處長、金門縣政府財政局黃景舜處長、連江縣政府財政局陳孔官代理局長。

說明：為確保本問卷調查之匿名性，以下使用之「受訪者編號」係以隨機方式指定之，與上述受訪人員順序無關。

---

<sup>35</sup> 問卷一～七題之內容已歸納在第三章表 3-3，本附錄不再登載。第八題有關財團法人之問題，並未直接使用在本研究中，亦不予贅述。

**第九題：請問貴單位在編製及彙整縣政府總預算、總決算的過程中，最常碰到的困難或問題為何？如何才能改善這些問題？**

**受訪者 01：**

- (一) 總決算：人工作業造成重複性的輸入數額及修改檔案公式表格畫面，會計資訊系統化，作全面性連結。
- (二) 總預算：地方目標有限，各單位提出之需求龐大。建議中央增加對地方補助款。

**受訪者 02**

一、總預算

- (一) 精省後中央業務下放至地方，各縣市政府收支規模均擴大，惟中央對地方政府之補助款設算不足，造成各縣市政府（金門縣政府除外）均發生收入不敷支出的現象，產生了財政缺口之問題。
- (二) 改善方式：中央儘速修改「財政收支劃分法草案」並完成立法程序，以增裕地方財源。

二、總預算

- (一) 人工作業造成重複性的輸入數額及修改檔案公式表格畫面。
- (二) 改善方式：會計資訊系統化，做全面性連結。

**受訪者 03**

- (一) 彙編每年總預算案時，常遇機關超出本府核定額度編列歲出概算，造成概算審查上耗時費力之困擾，且預算執行後，又須透過審查各機關歲出預算保留及考核其資本支出預算執行情形等，反複建議各機關依執行能力檢討編列年度預算。

- (二) 每年編造總決算時常遇會計之財產帳與總務之財產目錄未臻一致。目前解決方法係與財政局財產總目錄核對並加編差額解釋表，較為耗時。
- (三) 總決算平衡表中依會計法第 29 條規定，無需對政府財物及固定負債予以表達，而係另於財產目錄、長期資產與長期負債帳項表達，與營業及非營業基金將其列入平衡表之處理方式不同，易使資訊使用者產生誤解。故於總決算另編綜合資產負債表，以顯示普通基金及各特種基金帳列全部資產負債之綜合性概要狀況。

#### 受訪者 04

- (一) 機關超出本府核列額度編列歲出概算，可透過審查之機制解決。
- (二) 會計之財產帳與總務之財產目錄不一致。自 92 年度起，本市地方總決算之財產總目錄依本局財產統計數據編製，故已解決。
- (三) 對於政府財務及固定負債之表達，總決算平衡表與各特種基金平衡表不同，易使資訊使用者產生誤解。已於總決算另編綜合資產負債表，以顯示普通基金及特種基金全部資產及負債狀況。

#### 受訪者 05

- (一) 總預算編制碰到的困難係財源不足。解決之道：修改財政收支劃分法、升格為直轄市。

#### 受訪者 06

- (一) 年度經費需求龐大，地方財源嚴重不足；刪減非屬急需、必要之支出，樂觀估計歲入財源，並藉賒借收入以弭平預算。

## 政府透明化之分析架構及評估

- (二) 受經濟景氣不如預期影響，或中央政府補助計畫變更，致年度結束收入不敷支出所需，決算出現絀數在所難免。

### 改善之道（收入面、支出面）：

- (一) 受經濟景氣不如預期影響，或中央政府補助計畫變更，致年度結束收入不敷支出所需，決算出現絀數在所難免。
- (二) 修改財政收支劃分法，以增加地方財源。
- (三) 中央不再釋放租稅減免措施，避免地方財源減少。
- (四) 中央對地方之非計畫型補助不應限定其支用範圍，應使地方財政充分自主。
- (五) 考量如何減輕地方政府在教育、警政、消防支出之負擔。
- (六) 社會福利政策應有適度之規範與節制，並應兼顧公平原則。

### **受訪者 07**

- (一) 歲入不是支應歲出（以 97 年度總決算計本縣自有財源比率為 42%）。
- (二) 中央計畫型補助文號金額不能急時核定。
- (三) 非法訂項目的福利支出應重新檢討並嚴格控管，須報請行政院核准才可實施。

### **受訪者 08**

#### 一、 困難或問題略舉如下：

- (一) 歲入不是支應歲出（以 97 年度總決算計本縣自有財源比率為 42%）。
- (二) 賦稅負擔率逐年降低。
- (三) 收支差短縮減不易，開源不易，支出之緊縮或節流亦有其限。
- (四) 預算結構日趨僵化：人事費、債務付息、社會福利與其他法

律及所必須編列之支出，連同基本維持行政費占歲出總額85%以上。

- (五) 經常收支面臨嚴重失衡。
- (六) 債務餘額持續攀高。
- (七) 收入不易成長，為維持經常收支平衡，預算均採緊縮原則編列，加上法律及義務性支出排擠，致各機關業務推展均造成相當之衝擊。

## 二、改善途徑略舉如下：

- (一) 鬆綁相關法規，創造開源空間，並尋求其他經費來源。
- (二) 對各類非公務預算，提升各機關學校財務經營管理觀念。
- (三) 嚴格要求各單位中長程重大計畫之規劃，應考量歲出概算額度之容納能力。
- (四) 採用零基預算精神及精實編列預算。
- (五) 對中央規定地方負擔之原有法律及義務性支出項目，詳加檢討必要性，要求修法全額補助。
- (六) 加強引進民間充沛資源共同推動各項公共建設。
- (七) 於籌編年度預算時先逐項檢討法律與義務性支出，務期核實編實列，並加強檢討各單位以前年度計畫執行績效，對績效欠佳，有賸餘及保留款者酌減部分額度，使預算編列能切合施政重點及容納必須之新增政事支出。

## 受訪者 09

- (一) 依規定中央補助計畫須於每年八月底前核定並，通知縣市政府編入次年度預算，惟少部分中央補助計畫於九月方核定，影響編製時程。
- (二) 於年度計畫及預算審核會議前單位提出需求欠完整，審核會議後仍提出需求，影響總預算案額度之掌控。
- (三) 改善問題：請各單位向中央相關主管部會查詢初步核定額

度，俾利納編。請各單位主管儘早瞭解需求及實際執行能力。

### 受訪者 10

- (一) 總預算部分：依預算法規定，政府年度總預算支出總數應等於收入總數，惟本縣自有財源嚴重短絀，尚不足以支應全部人事費，雖經中央核定一般性補助款，惟仍與為維持縣政基本運作所需經費有所差距，致編製平衡預算為本縣編製總預算時所遭遇之最大困難。其改善方法除冀望中央能儘速修正財政收支劃分法以合理分配收入外，本府應加強辦理各項開源節流措施。
- (二) 總決算部分：總決算彙編過程困難如下：1.財政困難、遲延付款、採購作業延宕等，保留作業量額外增加。2.學校兼任主計人員會計業務不熟悉，經常發生帳務錯誤情形。3.總決算資訊系統開發未完備。其改善方法：1.除請中央積極重視財劃法修訂外，並責由業務單位落實零基預算與中程計畫預算作業制度審慎編列預算；以及採購作業事先充分規劃與評估，期以增加執行效率，避免保留情事一再發生。2.目前透過專任會計人員輔導兼任主計人員，以提升內部審核處理能力，降低帳務錯誤情形。3.利用 Excel 試算表功能，輔助現行公務預算系統不足；另期行政院主計處電子中心配合新會計制度推動開發新版 GBA 系統能有效解決。

### 受訪者 11

- (一) 總預算部分：最常碰到的困難：因為地方財政狀況不佳，籌措預算時受限於財源有限，無法推出更多對市民有益之計畫。
- (二) 改善方式：修改財政收支劃分法中有關稅收分配重中央、輕地方之「財政垂直不公平」以及重直轄市、輕縣（市）之「財政水平不公平」。
- (三) 總決算部分：最常碰到的困難：總決算不僅表達預算執行情形，亦納入年度總會計之會計報告，其包括了總預算收支執行

概況、公庫收支實況及資產、負債與餘絀實況，於編製及彙整總決算過程中，彙整各單位決算歲入歲出預算執行情形不難，困難在於彙整各單位會計為總會計之平衡表時，因單位會計科目與總會計科目不同，另自預算法修正後單位預算僅編列歲入與歲出，至債務之舉借收入與償本支出係直接編入總預算，故編製及彙整年度總會計報告時，尚須考量融資調度之執行情形及以前年度累計餘絀在公共債務法規定之債限比率下，決定融資調度的保留數，以完整表達本市整體財務狀況，如何決定融資調度保留額度，以維財政穩健，並忠實表達臺中市之資產負債情形，係編製及彙整總決算的過程中，最常碰到的困難或問題。

- (四) 改善方式：將決算單純化，僅做預算執行情形之表達，將有關總會計之部分另外處理，如預計 99 年推動之中央普通基金普通公務會計制度，將總會計年度報表獨立在總決算之外，將使預決算之執行情形更臻明朗，俾供使用者便於閱讀。

### 受訪者 12

- (一) 經常收入不足支應經常支出。
- (二) 應盡速修訂財政收支劃分法

### 受訪者 13

- (一) 經常收入不足支應經常支出。
- (二) 總預算最大困境是財源不足，南投縣以 98 年度為例，縣稅收入 24 億九千餘萬元，規費及罰鍰收入 4 億五千多萬元，而人事費為 118 億三千餘萬元，自有財源僅為人事費之 24.5%，自 79 年度起已近 20 年赤字。
- (三) 改善之道：請中央盡速完成財劃法修正案，讓貧瘠地方政府有足夠財源維持基本政務支出。
- (四) 總決算編製困難為資料彙整校對需費時耗力，縣府除府內單位

外，尚有附屬機關、學校等兩百多單位之歲出入執行預算，記帳單位如有失誤，整體對帳極為辛苦。

(五) 改善之道：加強人員訓練及工作校對或電腦系統建置。

#### **受訪者 14**

(一) 總預算：(1) 財源短絀，未能滿足業務單位之需求。(2) 審議時間冗長。(3) 預算資訊系統短路。

(二) 總決算：公務預算系統未能完美配合：(1) 使用簡會系統之會計資料，必須再以人工鍵入，無法以檔案方式匯入，浪費同仁時間又耗時。(2) 行政院主計處規定需編製之表格，部分無法以電腦直接產生，須以人工編製，且部分產生之表報，因系統程式執行不穩定，往往會有錯誤發生。(3) 表格之增刪修改，往往未能於事前配合修正，須俟產生資料後才陸續修改，徒增工作量。

(三) (1) 中央、地方於景氣回升，稅收充裕，財源增加暨業務單位編列預算能確實，方可改善。(2) 有關新的公務預算系統，中央能儘速規劃完成，以提供各縣市快速、便捷、正確的處理主計業務。

#### **受訪者 15**

(一) 總預算編制遭遇的困難：1.中央補助款（含中央統籌分配款）已定型且無成長之空間。2.自主財源（不含中央統籌分配款）占總預算比例約二成多。3.中央補助制度結構僵化，歲出預算之配置欠缺彈性，最低應編列數（含基本需求、中央補助計畫、債務付息及法定社福支出字籌經費等）已佔歲出九成。4.因自主財源不足，由縣庫自籌依縣政需求辦理之計畫經費極為有限。5.每年總預算收支缺口約 40 億元，必須以出售土地、編列爭取中央補助及向金融機構賒借才能勉強平衡。

(二) 改善方法：1.修正財政收支劃分法，增加對地方裁員之分配，

將錢與權下放地方。2.中央補助制度應適度調整，對於補助款之運用給地方政府較大施政自主空間。

### 受訪者 16

- (一) 預編時收支無法平衡且缺口頗大，必須設法找尋非實質可得收入之財源彌平（例如預列中央補助收入、土地售價等）。原因在於失衡的財政結構，地方自主財源不足支應法定支出，收入遠不敷支出，徹底解決之道是修改財政收支劃分法，淨增加中央統籌分配稅款大餅至少 2000 億元，並增加縣市政府實質分配。

### 受訪者 17

一、預算編製碰到的困難如下：

- (一) 各機關單位編製年度預算時，尙未能有效落實零基預算精神，大致仍依以前年度預算為編列基準，未能重新審視其業務活動，決定其優先順序，就下年度預算為最適當的安排，亦就是未能將有限的資源為最妥適的配置。
- (二) 各機關單位對於計畫之研擬大多僅著重於下年度預算之爭取，無長期預算規劃，因此欠缺如何達成整體施政計畫目標。
- (三) 在財政日益拮据的情況下，如無法有效開源節流，將使財政赤字遽增，加速財政嚴重惡化，使得未來籌編預算更加困難。

二、建議改善措施如下：

- (四) 妥適分配有限資源，協助推動施政建設，依市政建設之輕重緩急，將有限財源作最經濟有效之分配運用。
- (五) 健全財政預算編製作業，落實零基預算精神，審視當前經濟變動情勢，估測未來年度收支規模，努力開源節流，積極推動計

畫預算作業制度，並落實零基預算精神，衡量各機關單位計畫之優先順序及輕重緩急，核實編列年度總預算。

### **受訪者 18**

#### 一、困難或問題：

- (一) 自有財源不足，自徵稅課收入不敷支應基本人事費及法定支出。
- (二) 財源不足，重大建設計畫須爭取中央補助。
- (三) 因應民意機關審議模式，各機關單位編製預算無法落實零基預算精神。
- (四) 各項歲入無法隨同歲出規模相對成長，致預算收支差短日益擴大。
- (五) 各單位編製預算著重於當年度預算之編列，欠缺長期規劃。
- (六) 因民意機關等因素，各項規費收入未能依使用者付費、成本原則確實檢討。

#### 二、建議：

- (一) 檢討包括財劃法及現行中央對地方補助制度。
- (二) 加強開源節流措施，嚴密控管收支差短。
- (三) 妥善分配有限資源，依輕重緩急排定優先執行次序。

### **受訪者 19**

- (一) 總預算：現階段各縣市政府普遍財務困窘，於歲入面不僅因經濟逐漸蕭條影響稅收、中央訂定各項不甚公平之減（免）稅條款，在在嚴重影響地方歲入；而歲出面無論於政治面原因或中央立法制度面，使得社會福利措施相關經費日趨加重地方政府財政負擔，入不敷出，財政缺口日益擴大。

- (二) 要解決地方政府財政狀況，中央於訂定各項減（免）稅措施前應妥為尋找替代財源；而立法增加地方之歲出時，亦應考慮相關配套措施尋找經費來源，或所負擔經費由中央全額溢注，並應修正財政收支劃分法，增加地方政府自有財源，才能根本解決地方財政問題。
- (三) 目前編製及彙整總決算，除電腦系統部分功能不完備外，需輔以人工處理外，並無太大問題。

#### 受訪者 20

- (一) 最大的問題是自有財源不足，要依賴中央的補助，而補助款又不是以支應地方財政需求，致年年差短，需倚賴舉債挹注，而債限是有限度的。改善方法是修正財政收支劃分法，及地方積極開源節流。

#### 受訪者 21

- (一) 有限資金無法滿足執政者與業務單位需求：預算編列前透過先期計畫審查機制，包含資訊系統購置、出國計畫審查、公務車購置及其他業務計畫等，衡量施政優先順序予以編列。
- (二) 中央補助計畫函文未及於編列期間函知或年度進行中有其他緊急施政需求：僅能透過動支第二預備金、墊付程序動支。
- (三) 府內各業務單位多無專業（或固定）辦理預算編列及保留作業之人員：多數業務執行單位並無預算概念，加上預算編列及保留作業之人員常異動頻繁，產生漏編、漏未保留情事，係以透過教育訓練及說明會降低發生可能性。
- (四) 各業務單位為保全其匡列預算額度，反造成執行率不佳：為保全匡列預算額度，反而形成預算超編、執行率不佳及加重保留作業情形，將以各單位執行率及保留情形一併作為預算編列審議考量指標因應。

## 受訪者 22

### 一、碰到困難或問題：

- (一) 預算編列內容偶有表達錯誤或揭露不全。
- (二) 中央計畫型補助核定時間無法配合本市總預算籌編，致需於年度中辦理墊付。
- (三) 部分社會福利、教育等支出因配合中央立法或政策，致支出逐年增加，財政負擔沉重。
- (四) 中央立法之各類保險規定地方政府必須比率負擔，政策制定時未考量地方政府財政能力。
- (五) 受限於財源，致有部分法定支出無法編列預算如公教人員優惠存款貼補息、勞健保費等。
- (六) 決算資料錯誤，需花費時間、人力除錯。
- (七) 部分機關保留數額無法有效改善抑減，降低財務效能。

### 二、改善方法：

- (一) 加強各機關承辦人員教育訓練。
- (二) 各機關應積極與中央各部會聯繫，請依「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」儘早確定補助計畫內容及金額，俾順利籌編總預算。
- (三) 各機關應確遵守中程計畫預算制度及歲出額度制，妥適規劃配置有限資源，發揮財務效能。
- (四) 對中央立法強制地方政府比率負擔經費之政策，應考量地方政府財政能力，並適當補助，修訂財政收支劃分法等不合理之法規。
- (五) 嚴謹審核施政計畫效益與可行性，依計畫期程分年核列預算，以妥適配置資源，提高預算執行率。

### 受訪者 23

- (一) 本縣為農業縣，自有財源不足，在編制總預算時常造成收支不平衡情況，增加編制難度。
- (二) 建議中央增加專款補助，並修訂財政收支劃分法，以充裕縣庫減輕負擔。

### 受訪者 24

- (一) 屏東縣政府編制預算時，碰到的困難就是財源不足。中央核定的一般性補助款無法滿足基本需求。
- (二) 財政收支劃分法應盡速完成修法充裕地方財源，才能改善問題。

### 受訪者 25

- (一) 本縣為農業縣，稅源不足。大部分財源均仰賴中央的支援，故實質歲入均無法滿足實質歲出，均需仰賴舉債，才能滿足基本歲出需求。
- (二) 通常地方政府多已修改財政收支劃分法增加統籌款為訴求，但是在財政大餅並未擴增的情況下，除非中央願意承租更大的債務比例，否則只是資源與責任義務的重分配而已。
- (三) 單純的財政手段實不是以解決縣市的財政危機，似應以政治優先，財政為輔的順序，漸次解決我國現存困境。A.廢鄉鎮，以縣市為核心。強化縣市規劃及執行力。B.整併縣市，提升國家競爭力。C.重新檢討地方自治的空間與可行性：在土地幅員狹小，軍公教人員一條鞭及政策法治一致化的情況下，地方自治除選舉以外，似無太大空間，徒具虛名而已。

## 受訪者 26

### 一、總預算部分：

- (一) 財政資訊化不足，有悖配合電子化政府施政原則，增加人力及時間成本。
- (二) 縣庫機關專戶規模逐漸擴大，增加管理上困難度，易導致庫款分散閒置。
- (三) 施政多元化，肩負經理地方政府龐大收支與艱困財政調度壓力重擔。
- (四) 與各單位（機關）橫向聯繫不易，極易造成誤會。
- (五) 歲入財源開闢不易，無法滿足施政需求。

### 二、總決算部分：

- (一) 降低短絀情形不易，無法兼顧收支平衡原則及零基預算精神。
- (二) 相關單位及機關補助款未能積極執行，致原核定補助款未能實施。
- (三) 經費多所保留下年度執行，影響本府施政效能。
- (四) 計畫執行未確實按照工作項目執行或未能與中央溝通協調，造成由縣庫透支款支應，徒增財政支出負擔。
- (五) 列管計畫不易落實執行，各單位（機關）未能排除不利風險因素，影響決算。

## 受訪者 27

- (一) 總決算的彙編過程尚無困難或其他問題，除審計單位需向議會作報告，其中若議員有所質詢或不滿，亦須答覆及溝通，使決算審查能順利通過。
- (二) 總預算的彙編、審議過程中，除面對各機關單位永不滿足的需求，必須初審作好把關工作，以免浪費不必要的財源，並避免

預算額度過度膨脹，使政府有限的資源能充分有效的利用。此階段主計部門必須扮黑臉，錙銖必較，看緊政府荷包，很讓人討厭。而在總預算案彙編完成，送議會審議，才是真正挑戰的開始，除了要讓議員檢驗預算編列的內容、項目，是否符合他們的期待？還得看府會關係是良好？議員的要求是能辦到？期間必須陪同縣長或副縣長或主任秘書、府會總聯絡人及相關局室主管等，不斷與議員溝通、協商，倍極辛勞；至於因議員間派系問題而延宕議事進行，卻不是我們所能左右的，只希望預算能早日通過。

- (三) 要改善上述問題，首先府會間一定要加強溝通，保持良好關係，這當然不是一件容易的事，因為還得看兩位領導者是否願坦誠相待；其次是議員是否有強烈的使命感，願意摒除派系之見或利益，真正為民意發聲，為預算把關；再者預算編列一定要將有限財源作最適的安排，不浪費不循私，經得起檢驗，並在政府有限的的能力內儘量符合社會的期待。

### 受訪者 28

- (一) 單位首長無計畫及財務觀念，且受個人任期影響，無法規劃中、長程計畫，僅以依賴中央政府專案補助為主。
- (二) 地方自主財源不足，而形成先確定預算後，始有施政計畫之現象。
- (三) 人為因素影響預算審核機制；首長因民選之選票壓力，無法建立制度化審核機制，造成審核不公之情事。
- (四) 未能貫徹人事精簡，約僱人員比例偏高等，致人事費用居高不下，成為地方財政之負擔，亦影響預算結構。
- (五) 歲入無法「開源」，歲出「量入為出」，導致預算僵化。
- (六) 議會未能盡監督之責，行政部門純僥倖心態，影響預算審核作業。

改善之方式：

- (一) 透過教育訓練方式，加強單位首長財務及計畫觀念（可列入升遷評分項目之參考）。
- (二) 建立中長程計畫制度，計畫由上一級單位（逐級）列管，作為單位年度施政計畫及預算編列依據。
- (三) 審計機關對總決算不經濟支出部分應於明確表列，以為預算編列之參考。
- (四) 規劃整體之組織精簡，檢討薪資結構。
- (五) 跳脫政治因素，檢討行政監督責任。
- (六) 檢討福利政策，避免不公，確實照顧弱勢民眾。
- (七) 中央、地方權責明確釐清，部分業務應透過資源整合，減少不經濟支出。

## 受訪者 29

一、 難題：

- (一) 本縣行政下轄四鄉五島，島嶼星散、居住人口尚不足萬人，資源貧瘠，全縣稅課收入、其他營業盈餘及事業收入、規費及罰款及財產、其他收入均有限，自有財源僅佔 10%-15%，其他多項公共建設、大眾運輸、社會福利均賴中央政府全額補貼挹注，歲入財源嚴重不足。
- (二) 各機關有計畫始有預算之觀念未落實。
- (三) 中程整體施政重點未顧及財政負擔能力，造成計畫需求過度擴張。
- (四) 各機關積極爭取資源，忽略執行績效。
- (五) 歲出預算結構僵化，依法律實務支出及人事費、社會福利及公共建設預算居高不下。
- (六) 各單位概算超編。

二、改善：

- (一) 徹底實施歲出額度控制及落實零基預算精神。
- (二) 參考施政計畫及縣長政見，核實計畫編列，釐清經費計算基礎。
- (三) 控制支出規模，加強公有財產管理，落實使用者付費精神。
- (四) 經常性支出採行「量入為出」精神，力行樽節消耗性、經常性經費檢討不經濟的支出。

**第十題：您認為我國地方政府（直轄市及縣市政府）應該強化財政資訊透明度嗎？有何效益或執行成本嗎？**

**受訪者 01：**

- (一) 不需要，財政資訊已公佈。

**受訪者 02**

- (一) 財政乃庶政之母，為建立穩健之財政秩序及增加地方政府財政資訊有用性，強化財政資訊之公開有其必要。
- (二) 地方政府財政資訊如能完全公開，除有利於民意機關監督外，也能讓民眾了解其納稅支用情況。
- (三) 強化財政資訊透明度固然有賴財政資訊化之建置與推展，但對地方政府而言亦屬不小之經費負擔。

**受訪者 03**

- (一) 地方政府資訊公開依「政府資訊公開法」規定，分為主動公開、限制公開、不予提供，故財政資訊只要符合上開法令規定，予以透明化，除讓民眾更了解政府財政狀況外，更有助於陽光財政與廉能政府之推動，及各級地方政府業務推動之參考。
- (二) 目前本局已將部分財政數據公開於本局網站供民眾查閱。

#### 受訪者 04

- (一) 強化地方政府財政資訊透明度，固然有助於社會大眾了解政府的財務狀況，但若就國際評比來看，以地方政府之財政資訊部分已含在中央政府內，將有重複核計且規模偏小之嫌。
- (二) 以目前地方政府預算之籌編，均依中央政府所訂原則處理，財源不足時除了以借款、變賣財產因應，再圖增加之空間並不大，增列經濟假設敏感度分析或中長程收支估測，已無絕對必要，惟將須投入更多之人力與財力，又與中央之作爲是否重複或衝突不可不慎。

#### 受訪者 05

- (一) 以人民知的權利而言，似應強化財政資訊透明度，然以政治層面影響而言，似不宜強化透明度。
- (二) 效益爲增進人民所知，不太需要另外成本支出，但其影響層面與後續政治運作則不易掌握。

#### 受訪者 06

- (一) 可釐清政府職能與責任。
- (二) 預算過程的公開化，讓全民共同意識財政狀況。
- (三) 資訊公開化，讓全民共同監督避免資源被濫用。
- (四) 降低資訊不全之道德危機之發生。

#### 受訪者 07

- (一) 地方政府預決算資料經審計機關審定後，依規定公布預決算金額、年度赤字與債務餘額等相關資訊，已達財政資訊透明度。

#### 受訪者 08

- (一) 財政資訊透明化能增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，故地方政府應強化財政資訊透明度，如以地方政府現有資訊予以公開，應不致增加額外之執行成本。

#### 受訪者 09

- (一) 人民為國家的主人，理應有權力瞭解政府各項財政資訊。
- (二) 所有資訊的提供必然有其效益與執行成本，以地方政府強化政府財政資訊透明度來說，預期效益如下：1.使民眾能夠更清楚瞭解政府的財政狀況，進而能夠判斷政府各項施政之適當性與必要性。2.提供政策決策者更多資訊進行判斷，以做出對整體政府最有利之決策。執行成本如下：增加政府財政資訊之提供勢必需要增加人力以及其他業務必要支出以辦理新增之各項業務。

#### 受訪者 10

- (一) 應該強化財政資訊透明度。
- (二) 效益：可強化公民意識，讓人民了解政府如何運用資源。
- (三) 成本：運用現有網站成本尚不致有大幅增加。
- (四) 困難處：1.一般民眾看到政府公布之財政資訊，其實多數並不了解。資訊透明化宜深入探究公布的程序或公布的内容。2.宜進一步推動公布内容在民眾可理解之情況，或鼓勵專業團隊深入分析，提出分析比較，讓民眾有機會了解。

#### 受訪者 11

- (一) 強化財政資訊透明度，可讓財務效能提升，資源更合理分配、妥善運用，可達全民監督政府之機制，我認為財政資訊應透明，但執行上有困難。
- (二) 因財政資訊透明，需按月公告開支情形，含補助各機關民間之

## 政府透明化之分析架構及評估

情形，政府不能循私，否則將被抨擊。施政重點有可能與民眾認知有差距，徒增困擾，屆時在施政上可能會有障礙，如對甲全額補助，對乙定額補助，對丙酌列補助...等等，與民眾想法不同，而有爭議。若財政資訊不透明，有些機關虛列補助收入，致提高歲出預算規模，提高舉債額度，致債臺高築。

### **受訪者 12**

- (一) 應該。
- (二) 效益：1.中央政府將錢與權下放地方，可透過強化地方政府財政資訊透明化藉以考核監督地方首長施政績效、自我財政努力及自我財政負責之程度。2.透過財政資訊透明化，使社會大眾能容易且迅速獲得及時完整正確資訊，全民監督政府施政，將使執政者不敢貪贓枉法，政治清廉度可提高。3.全民監督政府施政，政府施政將更貼近民眾，資源配置將更有效率 4.地方首長可藉以展現施政成果及績效。
- (三) 執行成本：訂定、修正周延、具體可行之相關財物法規命令，同時必須提高機關執行財務人員素質。

### **受訪者 13**

- (一) 應該。透過地方政府強化財政資訊透明度，可使中央考核地方財政自我努力及施政績效，將權與錢合理下放地方。另外可使社會大眾了解施政資訊的透明度、迅速性與完整性，提高對施政者的監督，使施政品質提高，展現資源最佳配置及績效。必須加強人員素質及相關法令的配合。

### **受訪者 14**

- (一) 為促進財政健全及讓民眾有知的權益，強化財政資訊透明度有其必要性。

(二) 在現有之制度下其效益將極為有限，因目前所能提供之財政資訊除艱澀難懂外，其涵蓋內容也未盡完備。

#### 受訪者 15

(一) 建議中央政府於各直轄市及縣市政府每年彙編統計要覽時，對應公開部分及項目作一致性規範，並要求刊登於其政府網站，如此成本最低，亦可於一致基礎作比較。

#### 受訪者 16

(一) 財政資訊透明的程度相關法規中已有明訂，我覺得不需要再強化，且會計執行月報、決算報表都會送審計機關審定，再於議會中報告。

#### 受訪者 17

在民主社會，人民是主權擁有者，有知的權力。政府受人民委託執行公共事務，自應受到監督，故政府應適度公開財政資訊。至其具體效益或執行成本為：

- (一) 效益：1、解決代議制度下人民與政府間之資訊落差，促進全民政府。2、透過民意監督能更有效配置資源，提升資源運用效益。3、防杜貪腐、降低從政者利用資訊不對稱從事自利活動。4、有效抑制政府支出擴張，控制及限縮債務膨脹。
- (二) 執行成本：1、公務人力再教育「資訊公開」的價值與意義之成本。2、建立資訊公開制度之監督與管理成本。3、向人民宣導資訊公開範圍、項目等所需之宣導成本。

#### 受訪者 18

(一) 無意見。

## 政府透明化之分析架構及評估

- (二) 建議將地方政府財政狀況列為各縣市首長施政評比之重要指標。

### **受訪者 19**

- (一) 不論中央或地方都應該強化財政資訊透明化。
- (二) 人民有知的權利，如果有良好的制度設計，或能形成壓力（不論行政體系或議會），有效制衡。
- (三) 有利執行成本：有限，視制度規範程度而定。無形執行成本：視政治環境、政治決心、政治能力而定。

### **受訪者 20**

應該加強財政資訊透明度，其效益如下：

- (一) 靈活公庫調度，提高集中支付績效。
- (二) 多元監督，增加財政績效。
- (三) 掌握各單位（機關）歲出入資料，以備公庫統收統支調度需要。
- (四) 達成最短時間查詢或支用作業，提高行政效率。
- (五) 降低人力困窘成本，有效達成財務控管機制。

### **受訪者 21**

- (一) 作為一個負責任的政府，的確應該強化其財政資訊之透明度，讓民眾了解公共部門的經濟活動，使社會公意反映到公共決策過程，對預算執行之監督得以落實，對施政績效良窳有評斷之依據，不僅保障人民知的權利，也具體實踐以民為主的目標；並使社會大眾明白政府執政是否用心？人民的納稅錢是否運用得當？有無看緊人民的荷包？是否有效管理運用及經營？有無循私、浪費或無效率？對財源之爭取是否積極努力？能使百姓明瞭政府之一切施政作為，才能得到支持。同時也使人民

認知租稅負擔與公共支出之間存在一體兩面的關係，以減輕對公共勞務的過度需求，對政府支出形成節制，而創造雙贏的局面。

- (二) 財政資訊越透明，當然需投注更多之成本，包括人力物力，時間金錢，軟硬體設備等，但在一個民主進步的社會，確是必要而應該之投資，也是一個正確的施政方向。

### 受訪者 22

- (一) 應該強化財政資訊透明度。
- (二) 藉由財政資訊透明化，讓民眾瞭解政府財政狀況及施政作為。
- (三) 政府部分可以透過網路處理，使用資料之收費方式需釐定（執行成本）。

### 受訪者 23

- (一) 是的，透過資訊透明化之過程，讓社會大眾及民意機關充分瞭解政府積極調整財務策略，加強財務收支及提升財務績效之成果。
- (二) 從民主理論來看，人民是主權的擁有者，人民委託國家機關執行其意志決定，其執行自然應該受到監督。若政府不主動提供資訊，僅是被動的等待人民提出政府資訊公開的請求，則以政府各項業務之複雜程度，一般人民恐怕很難掌握政府業務範圍和可供查詢的業務內容，從而侵犯人民知的權利使人民無從判斷政府施政的內容、成本與效益，導致政府預算悖離人民真正的需求及公共利益，難以發揮廣大民眾監督和促進民主參與的效果。
- (三) 因此，在程序上賦予人民請求政府公開資訊的權利，課以政府主動公開之責任，政府的財政資訊透明化可說是民主政治的基本程序。資訊透明化的提升必須付出代價與執行成本，資料提供系統的建構或人員的確保、未來預測資訊的提供或資料的蒐

集、開發等均須付出時間與人力。

#### **受訪者 24**

- (一) 地方財政穩健攸關政府的永續經營，財政資訊透明度的強化可以討論。
- (二) 依現行制度來看，提供財政資訊效益極為有限，在於此非多數民眾關心，且數據內涵較艱澀難懂，但容易遭有心人刻意引用、誤用，引發朝野論戰。公開資訊執行成本甚低但後續社會成本不低。

**第十一題：您認為我國地方政府（直轄市及縣市政府）能夠真正落實財政資訊透明化的要求嗎？主要的障礙有那些？**

#### **受訪者 01：**

- (一) 可以。無障礙。

#### **受訪者 02**

- (一) 可以。
- (二) 惟若配合中央及相關法令新修正辦理，市府須新增人力需求或經費者，將依財政收支劃分法第 38 條之一規定建請中央籌措財源補助本府。

#### **受訪者 03**

- (一) 各地方政府財政狀況豐吝不一，且為爭取中央補助款重要參考依據，故基於權益考量各地方政府不見得願意落實財政資訊公開。

#### 受訪者 04

- (一) 雖然政府資訊公開法對於政府資訊公開範圍已有規範，惟對應公開之財政資訊部分，第 7 條第一項第 5、6、7 款作規範，其餘資訊除非民眾主動申請，將增加審核行政成本，雖得向民眾收取費用，惟對政府財政透明化之推動將是一個阻礙因素。

#### 受訪者 05

- (一) 我國政府目前會計制度是有偏差，依會計報表資料公布資訊自然會有偏差。
- (二) 目前各縣市政府編列預算，為達平衡，或以高估稅課收入、補助收入，出售財產及賒借因應，並不一致，甚至有以不平衡（赤字）預算逕送議會；為求較高的借款額度，不惜增編歲出預算；為求歲入出決算差額，於是增（減）列歲入（出）應收（應付）款，作法莫衷一是，實難據為評比。
- (三) 隱藏性負債難以確切掌握與表達。

#### 受訪者 06

- (一) 希望能。
- (二) 主要障礙為財政現況的惡化情形不宜對民眾披露，以免影響政府運作，加之政黨政治選舉議題之操作，亦為落實資訊透明化之障礙。

#### 受訪者 07

- (一) 財政資訊各類報表（含預算報表）尚未法制化、定期定型化。
- (二) 由於預算過程冗長，預算內容繁雜，預決算報告書實難表達全貌，縱使公開，一般民眾亦難瞭解。
- (三) 資訊公開的法定例外範圍不明確及合理。

### **受訪者 08**

- (一) 如定期公布正確之預算赤字、債務餘額等負債和資產相關資訊，即已真正落實財政資訊透明化的要求。惟甲政府債務資料，乙政府將很難取得該政府債務資料。

### **受訪者 09**

- (一) 依據「政府資訊公開法」第 7 條，政府應主動公開預算及決算書，施政計畫、業務統計及研究報告，支付或接受之補助等，惟應公開的內容為何，似無明確之規範，故各地方政府公開的程度不盡相同，如中央能訂定更明確之規定，應能落實財政資訊透明化。
- (二) 財政資訊透明化主要的障礙為相關的經濟假設、或有負債等資訊地方政府可能無法提供。

### **受訪者 10**

- (一) 若能明確訂定何謂財政資訊透明化？如何落實？應提供何種財政資訊？臺中市應能夠落實財政資訊透明化的要求。
- (二) 主要障礙：1.人力及財力上之限制。2.目前尚無法明確瞭解應提供何種財政資訊才能達到所謂的落實財政資訊透明化的要求。

### **受訪者 11**

- (一) 公布的程序正義應該可以部分做到。
- (二) 公布的内容是否一般民眾能了解才是主要障礙。
- (三) 宜請中央主管機關或審計機關或中央委由專業團隊分析公布。

### **受訪者 12**

- (一) 我國要落實財政資訊透明化，有困難。
- (二) 因機關首長係民選，有選票壓力，他需落實選舉政見，而且對縣政之重點，每個人之想法不同，所以對機關之補助未能完全符合大家之期待。何況一個年度有 12 個月也不算短，原先需執行之計畫可能改變，若財政透明化，對機關業務之執行有礙手礙腳之感覺。

### 受訪者 13

- (一) 應可落實。
- (二) 障礙：1.相關法規命令欠缺周延，致無標準作業程序可循。2.機關執行財務工作人員欠缺應有之素養及向機關首長拒絕無效益或不經濟支出之道德勇氣。3.欠缺使機關首長落實執行財政資訊透明化之誘因（例如獎懲規定）。4.機關首長對於下級政府補助款之分配，可能因政黨或政治立場不同而未能做有效配置，則盼其透明化將更困難。

### 受訪者 14

- (一) 大部分可落實。主要障礙是相關法規有欠周延（目前只有公共債務法等有資訊透明化之規定）；另外是首長拒絕公布對下級機關的補助款分配資訊，理由是政黨或政治立場的不同所作的資源分配。

### 受訪者 15

- (一) 有困難。
- (二) 因目前所提供之財政資訊其涵蓋內容未盡完備，如需真正落實勢必籌編更具完整之資訊，礙於有限之財力、人力，恐將難於達成。

**受訪者 16**

- (一) 方政府目前就是遵循中央的規定來公布相關財政資訊。

**受訪者 17**

- (一) 透過中央政府一致規範地方政府應行公布財政資訊之項目及時間，即可解決地方財政透明化之問題。

**受訪者 18**

- (一) 財政資訊透明化：法令已經明訂，議會亦會要求，審計機關審查亦會提報告於議會說明，應沒有障礙。

**受訪者 19**

- (一) 財政資訊透明化原則上由預算編製、立法、執行、最後決算的整個過程，皆須公諸於社會大眾，並使其編製得易瞭解，透明化則是以資訊公開為主，而資訊公開應以（網路課責）的方式展現，而不能只停留於政府機關公報或新聞指的刊載，因為對人民而言，人民知的權利之行使可以透過更多元的管道以取得政府的各項資訊，才符合現代資訊社會之需求。
- (二) 另更為深入則要求所有政府收支項目。

**受訪者 20**

財政透明係政府履行保障人民對財政預算之參與權、表達權和監督權，其具體作為應方便民眾經由公開途徑取得財政資訊。除須建構獨立客觀的外部審核機制外，尚須努力排除以下障礙：

- (一) 總預算自籌編至地方民意機關審議通過，約需 1 年以上期程，預算執行期間鑒於環境變遷等因素，財政透明化不易藉總預算

書覈實揭露。

- (二) 目前各級地方政府財政狀況不一，對資訊公開人力再教育成本及建構觀念，短期內尚難要求各地方政府完全落實。
- (三) 經費支出倘涉及利益分配問題，遽然公開揭露，易引起誤解及政治敏感議題。
- (四) 政府財政資訊龐雜繁瑣，基於成本效益之考量，難以鉅細靡遺交待經費用途。宜訂定相關規範分階段逐步實施。

#### 受訪者 21

- (一) 地方政府以現行政治生態，行政組織，難以全面真正落實財政資訊透明化。

#### 受訪者 22

- (一) 要推動立法規定財政資訊透明化。

#### 受訪者 23

- (一) 困難，或需先行立法，務實的制度設計及經由第三者執行較可能落實執行。
- (二) 評比項目對從政人員及行政體系均會形成壓力，當然產生障礙。

#### 受訪者 24

不易落實，主要障礙如下：

- (一) 要推動立法規定財政資訊透明化。
- (二) 「財政紀律法」於立法院遲未能通過。
- (三) 財政資訊之定義不易界定。
- (四) 即便立法通過，「隱藏債務」仍無法避免。

## 政府透明化之分析架構及評估

- (五) 公部門的超額利潤永遠趕不上債務餘額之出現速度。
- (六) 經常門決算數居高不下，無法與資本門拉平，致財政資訊不易有良好的社會觀感。

### **受訪者 25**

- (一) 民主時代，不管是中央或地方政府，都必須面對民意的要求及檢驗，因此財政資訊透明化之真正落實應是未來必然之趨勢。
- (二) 主要障礙如主政者對民意之認同度、民意代表之民主素養及理性程度、公務人員對民主制度之了解及執行之熱忱、以及百姓之民主素養成熟度等。

### **受訪者 26**

- (一) 是否落實財政資訊透明化，在於主事者心態，及監督單位如地方議會功能無法發揮等因素。
- (二) 無明確之共同指標、財務資訊公開制度及相關法規等。

### **受訪者 27**

- (一) 倘若我國要落實財政資訊透明化的要求必須在規定的時間內公布全面財政資訊（含預算、計畫目標與債務等）並且在預算編製、審議、執行、決算與審計階段所有資訊的揭露皆有所規範。對於資訊的難易程度，更是衡量財政透明化的指標。
- (二) 障礙：1.人民對於地方政府財務資訊之取得並不容易。2.應由中央政府統一規定地方政府財務資訊揭露的相關法令與資料系統的開發建構。3.大部分縣市地方政府主計室（處）在「長期資產」意見的表達上，皆傾向於維持原況；「長期負債」則應依一般公認會計原則來處理與揭露，以表達地方政府的實際債務狀況與隔代公平性。4.地方議會、主計與審計單位的財政監督功能未發揮，導致地方財政透明化的不足。

**第十二題：若欲進行我國縣市政府財政透明度之評比，應注意那些事項，才能提升評比作業之可信度？**

**受訪者 01**

- (一) 要推動立法規定財政資訊透明化。
- (二) 指標之建立要周延及定義要明確。
- (三) 指標之評估要客觀及具有檢證性。

**受訪者 02**

- (一) 評比指標定義應明確，內涵要清楚，同時應訂定賞罰機制。上開財政資訊揭露範圍應包括：1.預算書表部分：總預算應涵蓋之範圍和應有之書表全部內容。2.決算書表部分：總決算應涵蓋之範圍和應有之書表全部內容。
- (二) 對於未償債務餘額之計算，各地方政府均應依公共債務法之規定作一致之表達，亦即比較基礎應一致。
- (三) 對於財政資訊應訂定統一公開日期，相同資訊應採相同基礎編製。

**受訪者 03**

- (一) 所謂財政透明化之標準為何，應明確規範，否則在各級地方政府公開之財政資訊不一下，無法作評比。

**受訪者 04**

- (一) 要推動立法規定財政資訊透明化。
- (二) 各地方政府編列預決算標準要能一致。
- (三) 財政資訊之內容，除預決算數之表達，尚應包括資產（動產、不動產）、負債（含隱藏性負債）。
- (四) 財政的各項負擔乃因應地方建設之所需，故對於各項評比成果

及整體效益也要能完整表達，才不致以偏概全，如此評比才有意義。

#### **受訪者 05**

- (一) 指標項目的代表性其第一個需注意事項。
- (二) 所謂透明度尚應包含社會民眾未來對財政貢獻的能力，以及政府償債的能力，與償債計畫的可行性評估。
- (三) 由於評比之指標項目尚未確立，建議應以多變量分析將各縣市之社會、經濟各項指標配合預、決算項目比例等推估縣市型態差異與財政型態之關連。

#### **受訪者 06**

- (一) 預算報告部分：針對預算案應涵蓋之範圍和應有之內容、預算案提出和審議之期程，以及如何編製預算事前報告、預算執行報告和財政長程報告等，提出具體的說明或建議。
- (二) 特別揭露事項：規定各項預決算報告中應詳實揭露的重要經濟假設、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、政府知或有負債等。
- (三) 要確保各項財政報告的完整性、真實性與課責性：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取得各項財政報告的管道；以及政府應積極協助民眾了解預算過程等規範。

#### **受訪者 07**

- (一) 縣市政府財政資料其實可由行政院主計處、財政部及審計部審查報告取得，如能整合後透過網路給予適當揭露，應可提升縣市政府財政透明度，倒不一定要進行評比才能提升可信度，且縣市政府年度決算，送審計機關審定後，其財務資料應已相當

正確。

### 受訪者 08

- (一) 欲進行我國縣市政府財政透明度之評比前，建請先公布評比內容及計分方式，並由公正第三人以公開方式評比，以提升評比作業之可信度。

### 受訪者 09

為提升評比作業之可信度，應注意下列事項：

- (一) 評比需由獨立且公正之單位進行。
- (二) 評比之各項指標必須明確並為各縣（市）政府接受。
- (三) 各縣（市）政府若對評比結果有疑問時，能有管道進行複查。
- (四) 評比之結果能夠透過公開管道取得。

### 受訪者 10

- (一) 目前縣市財政透明度已有之成果大致都是全國一致的作業。
- (二) 宜由中央委由專業團隊，針對各項財政資訊如何公布，以何種型態讓資訊所代表的意涵真實表達，研究出一套作法才予以評比。

### 受訪者 11

- (一) 若進行財政透明度之評比，除定期公告外，並需事先成立財政透明審議委員會，透過委員會會中充分之討論，並提出報告，亦需送民意機關、審計機關參考。還有應客觀的訂出評比項目及其權重，並事先行文受評比之機關知悉，讓評比機關提出看法，經委員會討論後再訂出評比辦法，較能取得可信度。

**受訪者 12**

- (一) 同一評比項目，應消除因縣市財政能力及經濟活動不同而產生之差異。
- (二) 評分標準應避免過多人為判斷因素。
- (三) 負責評比人員應對縣市政府施政環境及財政狀況有深入了解。

**受訪者 13**

- (一) 應建立先期稽核機制審核所提供之財政資訊是否有確實遵循相關規定辦理並予以充分揭露，以提升評比可信度。

**受訪者 14**

- (一) 資料數據的準確性。

**受訪者 15**

- (一) 目前地方政府預決算書，經議會審議及審計機構審定，已具有相當正確性及可比較性，但是未編入預算之潛藏負債，如積欠臺銀之退休人員優惠存款補貼利息及積欠應負擔之健保費等，應妥適規劃表達方式，才能透明化地方政府真正財政狀況。

**受訪者 16**

- (一) 可透由法令編列並公告的報表取得資訊，尤其是審計單位審定後之資料。

**受訪者 17**

- (一) 評比機關本身應有一定可信程度。
- (二) 考評計畫應公布評比項目及各項給分標準，須有客觀性評估指

標，而進入評估程序時，須審慎嚴謹，以確認該指標評估結果的可信度。

- (三) 評比時應將「預算過程的公開化」、「資訊的公開取得性」、「確保資料之真實性」等情形列入評比指標範圍。

### 受訪者 18

進行評比宜訂定明確的財政統計指標項目，考量因素建議如下：

- (一) 時效性：政府預算編製、執行報告限期公告。
- (二) 真實性：若有隱藏性債務、或有負債情事，財政資料應忠實揭露表達。
- (三) 正確性：財政資訊須經內部人員複核，並與外部獨立審核機關之數據核對，以確認翔實無誤。
- (四) 便利性：建構財政資訊共同平臺，增加公開管道。

### 受訪者 19

- (一) 評比項目應儘量採可量化資料，較為客觀。
- (二) 評比基準應採一致性標準，以求公平。

### 受訪者 20

- (一) 不知財政透明度之定義為何？不好表示意見。

### 受訪者 21

- (一) 評比項目的內涵制定是否能達到充分揭露，責任清楚的目的，評比效率及分佈時機應迅速嚴謹，並充分抗拒政治影響。
- (二) 評比雖具「真實性」與「學術性」，惟公佈週知普羅大眾，建議應以淺易、人性化方式表達，降低可能之政治操作。

## 受訪者 22

- (一) 確保政府各項財政報告之完整性、真實性與課責性等三個部份。如政府債務之真實反映、有無利用非營業基金隱藏支出規模等。
- (二) 財政的中長期展望：有無合理的財政估測，以配合政府施政計畫。
- (三) 財政透明化之測試：如民眾對政府財政資訊了解程度等。

## 受訪者 23

- (一) 強化議會監督功能，部分資料由議會及審計機關公佈（訂定相關辦法）。
- (二) 檢討委外民間監督之可行性，由民間團體負責資訊公開工作。
- (三) 建立共用網路平臺。

## 受訪者 24

注意事項如下：

- (一) 法令完備，不要出現「黑洞」情形。
- (二) 評比基準要客觀公平，機制要透明化。
- (三) 鼓勵自我評比，避免各縣市相互排列比較。
- (四) 預算編列要覈實，不宜只看數據。
- (五) 律定支出與歲入項目要規範完備減少爭議。
- (六) 力求規避財政問題挾雜政治層面議題。
- (七) 免稅條款應有所事先評估與建立體認共識，避免財政缺口擴大。

## 受訪者 25

- (一) 修訂現行政府資訊公開法。

- (二) 各縣市政府應編定一般簡明財務資訊手冊或報告放置於縣內網站。
- (三) 財政部應建立全國財政公庫支付系統，增加財政資訊公開管道。
- (四) 明定預算書應列入披露之資訊數量與品質。
- (五) 審計機關審查結果是否公開。
- (六) 評比作業規範宜考量縣市地理、人口資源、負債等因素。

政府透明化之分析架構及評估

## 附錄五：專家座談會名單暨會議記錄

時間：2009年8月25日（星期二）14：00－16：30

主持人：臺灣大學政治系左正東副教授

出席者：公民監督國會聯盟何宗勳執行長、法務部法律事務司李世德科長、臺灣動物社會研究會林岱瑾專員、財團法人民間司法改革基金會林峰正執行長、行政院法規會施心馨科長、伊甸社會福利基金會高珮瑾特助、醫改會醫療公開黃經祥研究員、伊甸社會福利基金會潘若琳專員、臺灣促進和正文教基金會簡錫塔執行長（以上依姓名筆畫排序）

列席者：陳朝建助理教授、顏子傑研究助理、高綸黛研究助理、張文慧研究助理、郭俊廷研究助理

討論大綱：

- 一、我國政府機關依「政府資訊公開法」所實施的主動資訊公開，是否充足？是否有專責單位或專責人員負責執行？在民眾搜尋過程有何窒礙難行之處？
- 二、我國政府機關依「政府資訊公開法」所實施的被動資訊公開，民眾是否了解如何申請？是否有專責單位或專責人員負責受理？在民眾申辦過程有何窒礙難行之處？
- 三、根據本研究評估結果，對於政府資訊公開在法規和執行上，未來應如何修正和改進？

左正東教授：

這個計劃案在提報的時候，研究團隊一再被提醒民間團體其實是真正能夠反應政府資訊公開的成效。不單單只是把他公開在網路上，而是能使真正的使用者感受，這才是最重要的。今年其實有分兩個部

份，我們另外有一個研究計畫，他們專門發問卷針對公民的調查，民眾對於政府資訊公開使用的情況。另一方面，政府資訊公開是我們這個計畫主要負責的部分，我們的方式除了客觀檢驗之外，也邀請積極參與和關切的民間團體或專家，來參加我們今天的座談，針對我們的評估報告給我們一些建議。就是到底目前手中的這份評估報告，各位覺得跟你們團體或個人的經驗，有什麼出入的地方。因為有些特別的團體比較常接觸某些政府部門，那是不是能夠反應在這個部門裡，我們這份報告所給予的評分？我想這是我們今天最期待大家所給我們的建議。（以下為人員介紹）

我簡單的說明一下議程大綱。我大概列了三個主要問題：一個是政府機關依據政府資訊公開法所實施的主動資訊公開是否充足？是否有專責人員負責執行？民眾的搜尋是否有窒礙難行的地方？這個是主動公開。第二個是關於被動公開，民眾是不是瞭解、是不是有專人處理、民眾的申辦是不是有什麼窒礙難行？最後則是有沒有什麼建議。今天我們給各位的報告是主要針對主動公開的部份，另外一部分就是我們發到各機關的部份，那是屬於被動公開的。但是那個問卷回答出來的品質，大家也可以看得出來，各機關回答的數字參差不齊。所以我想我們可以先把重點放在主動公開。如果有時間，我們再被動公開的部份，請各位再提一些各位親身的經驗。我想我們今天有兩位科長，我們是不是再把最後留給他們。我們先從民間團體的一些經驗開始，是不是有哪一位願意先開始？如果沒有的話，我們先從何執行長開始好了。

**何宗勳執行長：**

我剛剛有稍微看了一下。不過因為我的對象都是立法院，但是因為我過去是環保聯盟的關係，我剛剛看了一下主動公開的部份，尤其是報告最後面的部份，第十三頁，這邊的敘述應該是各部會主動提供。但是我看了你們指標的部份，基本上我看了幾個網站，大部分都有依

照這些來進行。我個人會比較關注的是，我手邊剛好有帶一份案例來講，我就隨機舉例。就比如說，這是環保署的網站。我會比較關注因為最近我們有一些公害訴訟、有些相關團體都有做一些調查，包括污染的廠商或相關的機關。但是環保署調查的結果，他就會說根據資訊公開法第十八條第一項第四款，他是不能公佈的。可是我也發現到，臺灣現在非常重視民眾知的權利。這個當然扣住我們的資訊公開法，我今天談的可能比較是涉及修法有關的。可是我們也從老師你們的報告中，發現政府有積極和消極的公開。這樣的時候，比方說環保團體比較關注的，我這個附件一、二、三、四、五、六，幾乎都是跟資訊公開法有關。那就變成是說，公民根本就對於他們自身權利沒有辦法掌握的時候，這個資訊公開法反而變成政府在做某些調查的時候一個保障的東西，那這個時候該怎麼辦？這是一個舉例。那包含環評會議，在資訊公開法裡面，我也找不到他可以公開相關的內容。記者是可以旁聽，可是那個看不到。這是第一點。

第二個是立法院可不可以接受資訊公開法約束？因為我為了評鑑立委，我們所蒐集的資料都是跟立法院有關，可是立法院可以揭露的訊息很有限。比如說，以法制局跟預算中心做了很多研究，包括我們資訊公開法裡面，研究報告是需要公開的。可是立法院又沒有辦法接受這個約束。這個我可能要請教這兩位官員，這方面要怎麼解決。我先做這個破題。

**左正東教授：**

我們接下來是不是依序請伊甸基金會的兩位。因為我想伊甸基金會在社福事務上參與非常多、貢獻也非常大，就您的經驗，政府社福資訊有沒有哪些在公開上不夠的、或者您覺得碰到一些困難？就一個使用者的角度。

**潘若琳專員：**

我大概從使用者的觀點來看，政府現在在網站上有設置一個資訊公開的專區，那裡面大概就像是教授報告中列的那些項目。但是政府部門因為組織分工，所以很多資訊是在很多不同的政府單位或內部單位裡面。我舉個例子，以業務統計的資訊來講，我們想要瞭解一個公部門的統計數字解釋，可能打電話去，常常還要轉接來轉接去，顯示資訊公開專區沒有一個專責的人或窗口，所以回應到教授的問題一，就有沒有一個專責的人或者是專責的單位負責。在某些業務上是沒有的，可是像是在其他資訊上，他是有專責的人來負責的，所以其實不全然就是一定都有或都沒有。另外就像是預決算的資料，他大概公佈的是比較簡要的數據。我們想要知道更細節或更即時的東西，是沒有辦法的。我們內部組織的主管在應用這些資訊的時候會覺得，大部分還是比較熟悉那個業務的人才會知道那個資訊到哪裡找。但是對於一般大眾來講，他們可能沒有辦法那麼容易去找到他要的訊息。

**何宗勳執行長：**

再補充一點。因為剛剛十三頁的部份，老師有提到經建會針對經建會所補助各級機關民間團體的補助他有公佈細目，這個就是屬於一定要公開還是屬於比較積極的部份？因為這個跟我們民間團體……比方說哪個國會議員，到底他所屬的基金會或所屬的組織跟各部會怎麼關說？這種對我們的分析很有幫助。

**左正東教授：**

也許我們等一下再來一起討論。

**高珮瑾特助：**

我繼續講。我們在政策分析時常有資訊取得的問題。剛剛潘若琳專員也有提到，行政機關草擬、照規定提出，到逕付二讀、三讀是很快的。民間團體對於進入一個議題，門檻往往比政府還要來得高，因

為政府施政範圍太廣大了，民間團體只能用一些組織跨領域的方式結合，所以我們常常需要跟時間賽跑。如果我們能夠想辦法，在政策進入立法院之前就開始準備的話，在立院討論的時候我們就可以同時推出對照的版本，讓立法院參考。但是實務上是困難的，因為行政院國會聯絡組有一個內規，當行政院沒有通過草案的時候，是不對外公開的，這個東西其實妨礙了很多正常討論。我們想說，有很多法案是有政治爭議的，但是我們關心的是社會福利的法案，比如說長期照顧的計畫，這其實沒有什麼藍綠爭議的問題，因為是每個民眾都會有這個需求。可是那個其實在研究的過程沒有釋出資料給民間團體，這會造成……這個東西甚至還不需要經過立法院，就是行政院會議通過就是過了。所以要到過了之後，很多一般人民才知道這是只處理四十歲以後的人。這樣子一個法規的通過，其實牽涉到很多人民的權益，可是在資訊公開的過程中，卻是連民間團體都沒有辦有一個正常的管道。所以很多時候我們只能透過些私人的管道，比如說因為我們長期關心特定的議題，跟承辦的業務單位有相當程度的信任默契，在這種情況之下大家才能夠先拿到部份資訊，而不用擔心我給你太多資料會被作為政治性的操作。另外是主動公開這邊有項目提到合議制機關的會議記錄。但是我們這邊也出現，相當多的部會因為他不屬於合議制機關。所以即使他是一個委員會常態性的會議，是沒有辦法瞭解當中討論的狀況。最明顯的一個例子是健保的費協會。健保的費用協定委員會其實就是一個各方資源交易的平臺。那我最近看到的一個例子是國民年金的監理委員會。國民年金基金的監理委員會他一開始是只願意公佈那次會議的結論，因此你是看不到不同團體或業務單位、甚至是財務專家學者，到底各自表達了什麼立場。可是在這個會議裡面，其實是會決定基金統籌的方向。這都沒有公諸於世，很多民間委員就在裡面爭取，業務單位也是一直擋。那他們最常用的方法，就是政府資訊公開法沒有規定我們要公佈到那麼細，為甚麼我們要做？這對於我們一般對這個法精神的理解是不一樣的。這個法的精神應該是法律規定你沒有不能公開的部份。那你既然監理委員會有作成會議紀錄的要求，你就應該要公開。何況是很多要求公開的，其實是固定的，比如說每

個月的投保人數那些報表。那些東西其實沒有什麼敏感度，而且都是事後的。可是往往行政機關會對於這些東西公開後，會帶來什麼樣的影響有很多的想像，他們就是先擋了再說。回來講發言紀錄的問題，後來他們終於願意做委員發言的摘要。可是他們在做摘要的時候，卻又刻意拿掉了主席裁示，也拿掉了業務單位的報告。所以整個看起來就好像是委員在自言自語，他沒有辦法還原會議討論的過程。我想之前很多民間團體在爭取立法院審議過程要用線上隨選視訊的方式，其實也是這樣子的進程。本來只能看到書面的結果，到現在可以看到影像的過程。那這些其實都有同樣的脈絡。

另外還有個部份，在資訊公開法之外，其實有很多相關法律規定在那個特定事項上，政府需要公開哪些資料。好比說我自己在分析二十五縣市的公益彩券運用情況的時候，就發現很奇怪的情形。其實我們公益彩券發行條例裡面有規定，縣市政府每三個月要填具他運用情形的季報表，這些都是同一回事。然後他們填完之後，都要繳回業務單位，也就是財政部國庫局，讓他們去查核，比如說撥款的數字，從中央銀行發出跟實際收到的數字。可是後來卻發現一個很大的漏洞，就是我這季報表交出去的時候，我最晚的修改期限是什麼時候。所以常常會發現很多縣市政府在年底，發現自己的執行率不如預期，就會在來年之前.....就是他會做兩年前報表的變革。我們是覺得，這個報表實際上已經是政府的公文書，縣市政府不能爲了上級機關來考核或向社會大眾交代方便，就去修改細項。這是需要一個合理的修改期限，過了之後就不可以修改。

另外一個部份，政府資訊主動公開的第一個項目是預算跟決算書。因爲我長期做預算分析，他有一個很大的問題就是，如果我們不依靠紙本，我們要在網路上看預算跟決算書的資料，他預算往往只有最大的預算案的部份。我只能看到社會福利政府支出的項目，就是負責機關別的項目。可是我點進去看之後，比如說內政部社會司，他底下也許有十個業務計畫，那個業務計畫是各自做哪些事情、每個業務

計畫裡面人事費編列多少、業務費編列多少，這個完全都看不到。這些只能依靠拿到紙本的預算書才有那麼詳細的資料。但是更不要提現在中央政府預算在說明欄寫的越來越像是天書。他是刻意處理過，讓民間團體沒有辦法一下子弄懂那到底是在做什麼。像是我在做國會助理看預算書的時候，我們還需要跟主管機關調資料，才能夠比對預算書哪一個到底是什麼。常常也會發現他們自己沒辦法勾稽的狀況，因為業務單位他往往會有一個科在做預算，但是其他科並不知道預算弄在什麼地方。我想確實提出的一個狀況，我們這幾年都講節能減碳，也確實從立法院預算審議的過程中，看到很多紙張的浪費。比如說他很多會議記錄的初稿，那個一印就是兩百多本，但是初稿其實大家核對過後就丟掉了，這其實很浪費。後來這部份後來大家就有個共識要電子化。那去年臺北市政府有一件事，就是通知各議員辦公室，不再提供紙本的預算書，而是統一放到議會的圖書館，你如果要看自己去看。但是他有個問題，我們說無紙化，是我們電子化已經普及而且詳細。可是臺北市政府他的預算資料電子化比中央政府是更糟糕的。所以他用一個節能減碳，阻礙了大家親近這個資料。這是我覺得執行的狀況常看到的一些問題。

另外一個我要特別提出來講的，在這份研究裡面有一部分是績效公開。我記得我剛開始看預算書的時候，在進入業務計畫之前幾頁他會有一個所謂這個部會自己設定的一項進度計畫。那個東西我每次看都覺得是沒有意義的，因為他很大一部份是量化的呈現。還有一個就是，我們常常看到的是，他用某個執行率，95%，作為他設定的門檻。可是你看到前幾個年度他都做到 98，今年他預算案上來還是設定 95。所以這個東西已經成爲一個形式，沒有辦法藉由他自己設定的指標評估他是不是真的有這樣的績效。大概是分享到這邊。

左正東教授：

那我們是不是接著請動物社會研究會。

**林岱瑾專員：**

我覺得剛伊甸提到的部份也是我們常遇到的問題。他們很容易會用資訊公開法第十八條第三款說這是一個內部文件，因此拒絕。我們還遇過一個問題，像是去年大貓熊輸入案，後來就是決定由臺北市立動物園引進。但是審查的過程，委員是誰，怎麼審查，這都沒有公開。所以我們就跟農委會索取會議記錄，結果農委會也是說這是內部文件不公開，所以這個案子我們也在訴願、訴願也被駁回，正在訴訟。我覺得這種內部文件，我們有找到一份資料是說，在立法院審查的時候，前法務部長施茂林有提到說，如果那個方向成爲既定政策之後，那些資料就應該公開而不只是內部文件。很多時候很多資料其實都在政府的主管機關手上，我們會跟他要資料，但是他又不希望我們知道太多，這實在是很奇怪的地方。這使得我們必須花很多時間去訴願、行政訴訟，才可以得到我們要的資料。是不是有一個機制能夠匯整這些資料，目的當然是希望我們國家的行政更公開。第二個，我們現在是討論主動公開的部份，這些主動公開是很基本的。我們也曾經和一些民間團體做了一份行政院各部會主動公開資訊的調查報告。

後來行政院副秘書長何美玥也有召開一個內部會議，決定要如何執行資訊公開的部份。當然我們也希望政府有更多的資訊能夠公開，像是健保、環境、農業等各方面，讓民眾參與決定我們國家很多政策，但是我們無法事先得到這些資料，要討論什麼。所以其實我們內部也討論，政府應該有個資訊官的設立，做爲內部同仁資訊公開法與對外資訊的被動諮詢。另外還有一個，教授這個評鑑應該更廣及到地方政府，那裡是更不公開、更無人監督的。最後我想要問一個問題，像這樣各部會資訊公開，是否可以做爲機關績效評估？也可以鼓勵這些機關做資訊公開。

**左正東教授：**

我們接下來是不是再請醫改會的黃小姐。

黃經祥研究員：

我覺得大家還滿有共識的，對於合議機關或委員會這部份。因為其實公督盟也有發起過一些連署，醫改會其實曾經在健保會協會也發起一個很大的連署，甚至發動民間團體到監察院陳情。那健保會的部份，其實是有社會共識的，因為大家都對健保費有所不滿。所以後來推廣得很成功，就算他一直不承認他是個可以獨立行使決策的機關，但是他現在已經會提供會議發言摘要。可是我想跟各位分享這個過程。

一開始他們不斷地說他們不是依法獨立行使職權的決策性機關。但他們其實是個合議制的、有決策性的委員會，這是全民健保法上有寫的，只是全民健保法上面有說，如果這個委員會沒有在一個時間內達成共識，那衛生署長可以做最後的決定，只是有這個但書而已。可是其實我們都會發現，這不僅是費協會，其實很多委員會都是行政機關首長他在責任分擔的委員會。因為他可能不想承擔那個政治責任，所以他找了個委員會，找了學者專家來、民間團體來開會。但是他其實是一個黑機關的結構，因為你根本不知道他的議程、不知道他開會的時間、不知道他是怎麼形成這個決議的、你不知道主席裁示的過程到底是經過哪些角力。然後最後，民眾看到的也許只是、像是現在政府資訊公開法上面寫的，沒錯，他有案由、有議程、有決議的內容和出席的成員，但是我並不知道裡面的誰，他要對他的引言做什麼責任。因為這些專家委員，我在費協會裡面觀察的感想是，他們常常是橡皮圖章，因為他們被政府無端叫去。那如果真的發生大事情，可能被揭露或踢爆之後，他就會說「喔！原來那一百五十億藥價差原來是被怎麼分配的」。當這件事情在媒體披露後，委員他們才會說「喔！在那個委員會裡面，我有盡量反對。可是後來變成那個決議並不是我想要的。」可是這些學者專家、民間團體，他的確在裡面他出席了會議，那他就是背書了。我們其實常覺得這是民間團體很不堪的一部分。

另外還有，我覺得在費協會最挫折的，是政府官員對於資訊公開

的意識。因為我們要求公開會議記錄的過程中，還有政府官員、甚至還有那些委員……，我們先談委員會的委員好了。因為在裡面他其實不懂那個很專業的部份，在裡面開會便常常被政府機關牽著鼻子走，因為任何資訊都是政府機關給的，以政府機關的角度說優缺點是什麼。可是這些民間團體的代表沒有一個機制，也許可以透過公開議程，跟社會大眾說，這是要討論的議程，我是你們的民間代表，有什麼意見告訴我，我幫你們在這個委員會裡面提出。但其實並不是這樣。委員他只是接到議程，他可能甚至沒有那個時間去開會。那我知道很多民間團體董監事幾個月才開會一次，他根本沒有那個時間跟他們那個會的董監事開會。這樣就算了，我連基層民眾的意見都聽不到。我聽到的只是衛生署和健保局告訴我，今天這個議案希望怎麼樣進行，所以我就去那邊當了橡皮圖章。那最後決議，他也會覺得怎麼會這樣。我覺得這到後來變成了一個共犯結構。就因為這個共犯結構，當他們會議在討論要不要公開的時候，就會覺得不好吧！就像剛剛說的，他們會對公開有很多的想像。這其實不僅僅是專家委員或民間團體代表有這些疑慮，其實對於那些不想公開的人……，其實我也覺得很神奇，我聽到的部份，我們政府機關的主席或者委員，在裡面甚至說，我們今天這個委員會，來討論這個會議記錄要不要公開。可是其實想也知道，這樣子曾經做過荒謬決定的委員會，對於過去的會議記錄當然是想說不要公開的好，不想要讓人家知道我其實沒有說過什麼話或其實是違背民眾的。在裡面甚至有提到，我們這樣子一個會議這麼專業，那如果有一個網球公會的會員，因為他也是一個社團法人，如果他來要這個會議記錄，我們要給他嗎？我們當然不給，給他幹麼？他跟醫界又沒有關係。可是我覺得他們沒有那個意識，所有公民，不論他是什麼會，他其實只要是個法人、甚至只是一個小小的民眾，他其實都可以來索取。但是他們不管，他們覺得我們是個專業的會議，我們在這裡面所有的協商，外面的人如果想要知道，必須要經過我們的同意。甚至在那個討論的過程中，還有政府官員說，拜託各位行行好，不要讓政府資訊公開再前進一步了。因為如果公開，很多外面的人一定會給我們額外的關切，這樣我們的政策制定會很麻煩。我會覺得這個政

府官員並不知道政府資訊公開的意義是什麼。而且甚至是，我們還曾經在裡面聽過、我覺得最扯的是，他說政府資訊公開只有規定依法獨立的決策性機關、合議制的，才需要公開。所以我們這個委員會如果決議要公開了，我們就違法，所以大家不能作成那樣的決議。就是我覺得他完全不知道政府資訊公開法的立法精神是什麼。甚至這個政府資訊公開法，是最低的標準。就是任何委員會，如果民間團體或專家學者覺得這個會議其實是攸關民眾的，我當然就要求公開，為甚麼還會受限於政府資訊公開法，不能公開？因為政府資訊公開法裡面其實有規定，民眾如果有需要，可以被動申請。雖然說依法決定的合議制機關才要主動公開，但是我自己願意主動公開，當然就公開啊！所以我覺得政府機關反而成了絆腳石，因為不希望民間的意見進來。這是我覺得還滿不好的一部份。

另外我想要提到的，依照政府資訊公開法申請到的資訊的品質。例如我剛剛提到，他就算公開了會議記錄，但是他是一年之後才公開，或者是兩三個月之後才公開。那這樣的決議對民間團體而言，是木已成舟了，公開有什麼用？民眾如果要再抗議或再遊行，其實都已經是沒有辦法的了。一個是他公佈有沒有即時，一個是讓民眾知道什麼時候要開這樣子的會議，也就是公佈議程和時間，讓民眾有機會在那個會議、讓所有委員都可以知道開會時我的意見是什麼。還有預算和決算書，其實醫改會在不久之前才有一項二十五縣市的衛生施政評估，其中有一項就是我們對於他的衛生預算做一些評比。但是大家可能不知道，我們從去年年底的時候，就用公文往返去跟各縣市的衛生局要這個預決算書。但是一直要到今年記者會的前一天，我們還要不斷的打電話去確認。因為各地方政府、甚至中央主管機關要求的預算決算書格式其實有好幾種。就是他那個報表依政事別、依什麼別，他其實有 25-1、25-2 什麼什麼的。甚至各縣市機關，他的分類可能都不一樣。那我們用公文，來來回回其實是非常耗時的。如果有的衛生局不給我們，我們還要在那邊請願訴願訴訟。其實在這個比對的過程中，對民間團體而言是非常難的。所以那個品質到底是什麼，或者是會議記錄

公開、公開的內容是什麼，這是我們要再去看的。

**左正東教授：**

那我們接著是不是請簡執行長。

**簡錫堃執行長：**

政府資訊公開是臺灣目前民主發展非常重要的一環。接下來民主深化進程就是政府資訊的透明化。按照聯合國反貪腐公約，特別強調政府資訊透明的重要性，人民才能夠享有資訊權、參與政治和監督政府。以防貪、肅貪並建立公民與政府信任機制。過去國民黨執政時，因循秘密政府的習性，認為保密越多、越安全。這違背了民主政治基本的原理。由民間推動立法，直到 2005 年才通過政府資訊公開法。由法務部所擬定草案，但是法務部也不敢負責，沒有訂定主責機關。因為沒有主責機關，所以也沒有施行細則。雖明定主動公開為原則，但是如何主動公開、如何監督，甚至沒有規定年度的執行報告。中國大陸雖非民主國家，但其政府信息公開條例，明訂各省政府揭露程度，每年三月底公佈工作年度報告，很多知識份子就以此要求政府公開資訊。我覺得政府根本避重就輕，不去碰核心問題。我參加了兩三場的會議，但是都沒有觸動到上訴核心。以這次的研究報告，比較重視形式。究竟公部門有沒有確實提供、是否完整及有否達到可理解。另，主動揭露夠不夠？有沒有完整？因研究單位沒有公權力，又不是什麼資訊官或資訊局。如果法務部願意當主管機關，就較有公權力。民間研究單位針對公部門提供信息不足，很難判斷與辨識。例如評比很多優和可，都不用改善，那還得了？現在很多部會都是優和可，誤導很多單位，以為資訊公開已達民間社會的滿意了，豈不讓形式所誤。

瑞典從 1766 年訂定出版自由法開始，資訊透明已變成一個文化。政府對於限制公開採正面表列，不像我們有太多模糊空間，法律所訂第十八條限制公開，就讓部門有很多地方可發揮。瑞典他們就做得很

好，連預算都有通俗版。我們的預決算法，哪有通俗版？立法委員甚至都看不懂，何況是一般民眾。我們的預決算究竟正不正確、國家的債務究竟是不是這樣？能不能夠告訴我，繳了 40%稅的人能不能公開？在我們資訊公開法中，這叫做隱私權，在瑞典則是公開，繳稅完全是公開的。因為繳稅是公民的義務也是光榮的，所以任何人都可以看他人的繳稅資訊。就像企業執行長，美國也開始要求他們的財產揭露、防止私肥。政府資訊揭露，建立政府的誠信，讓人民享有資訊的使用，才能夠監督政府，不然民主是很難落實的。

關於採購，我們現在只有公開合約，那是不夠的，公開合約根本沒有用。採購招標的時候，招標的內容應全部上網。還有評比的過程，為甚麼他得標、別人不能得標？是否有利益輸送？不然為甚麼不能公開？我認為資訊的完整性，必須公開到這種階段。

環評的揭露，甚麼不敢公開？因為官員說，這是隱私權。即連監測企業廢水排放，土壤檢測後的結果都不公開，為甚麼不能公開？甚至民眾提出申請資訊，都要不到。為甚麼潮寮事件，他們說有做檢測，但堅持不公開，到底什麼時候檢測，什麼時候進入到工廠檢查，統統不讓你知道。這樣的政府怎麼讓人信任？這樣的環評誰會相信？勞動檢查也是一樣，甚至被檢舉之後，他還不敢去檢查。例如，高捷的外勞暴動，這個很嚴重的國際與社會事件，應立即進入檢查，還要公開在網路上，取得人民取得信任，展現執行的公正。勞保基金跟勞退基金的操盤更應如此，我們擔憂的是有沒有套利、有沒有跟特定對象對作，我要求政府公開運用四大基金的歷史資料，而不是今天買什麼股今天公開。三大法人上午買什麼股票下午就公開，而四大基金卻不行；理由是第十八條第一項第七款，屬業務上的機密、會影響競爭地位。哪有那回事！每季公開有何影響？這是與公益有關，錢都是來自於勞工，是勞工、軍公教未來退休保障的錢，到底有沒有買到雷曼、博達、泰電股票，這些下市的公司為何去買它？我們很懷疑。不公開的話，對政府根本不予置信。這到底有什麼秘密可言？我們覺得非常奇怪。

財產申報為何不能上網？監管的監察院真正能夠查核的不到五分之一。既然你要求這些高階的公務人員必須財產申報，簡任級以下的財產申報隸屬法務部主管，其目的在於揭露與監管，那為什麼不可以上網？而要公務人員秘密去查？公職的財產申報本來就是要公開、公開就是要上網，人民才可能監督。不要浪費時間去抽查，只要公開，很多民間團體都很專業，就可以代表民間的力量去監督。那不是減少政府的人力浪費及提振效率嗎？

法律既沒有主管機關、沒有罰則。但各國都訂有罰則，只靠個人提出行政訴訟，即使贏了，也沒有什麼處罰。這是法律很難落實的原因。個人認為，法務部當主管機關是最適合的，但是法務部一直推託，他不敢擔當。也不敢在行政層級設置一個資訊局或資訊官，跟紐西蘭一樣。有些國家的主責機關，像美國設在最高法院，瑞典在監察使，丹麥則是國王。他們都是用最高的層級來當主管機關。而且很多國家主管機關都必須提出每年的執行報告，各單位資料都往那邊送、彙整。彙整之後，他們不但在法律修法、諮詢，甚至訓練公務人員，讓他們知道資訊公開法的重要性。還有職掌檢討，法務部現在好像要讓檔案局來做。檔案局不是管理資訊公開法的啦！檔案局是對於國家歷史檔案、機密檔案的管理，按照機密法什麼時候可以解密。檔案局只是依資訊公開法的被監督對象，不能把他提升為主管機關，這是個人的淺見。我認為最重要的當然是我們公民社會不關心這個議題。公民社會很擔心標籤，很容易被認為挺藍或挺綠，讓人很挫折。故此，我們成立透明政府行動聯盟，把資訊透明作為理想國家的想像。

提到最大揭露原則，統統不及格，是有很嚴重的問題。我覺得這個報告必須嚴格一點，對政府要求高一點，而且要傾聽民間的聲音。像王毓正教授向環保署，一年就申請七、八件，大多被駁回。個人向勞委會申請兩件都被駁回，報告裡卻說沒有人申請，表上是零。為甚麼他駁回的，都不算他的帳？還有彭滄雯教授，她申請有關性騷擾的被檢查企業資料，公部門為甚麼不能公開？應該讓民間好好監督，到

底是如何被處理的。她做研究報告，都拿不到，更別提一般民眾了。這些讓民間覺得政府資訊公開只是立法罷了，但是要他實行就盡量抵擋，以為方便行事。如果是這個心態，國家不會進步。知識份子也應該對這個資訊公開，用更高的標準對待。在這裡提供上述經驗和建言給研究單位，謝謝。

**左正東教授：**

謝謝簡執行長，真是暮鼓晨鐘，給我們很多的提醒。我們是不是請司改會林執行長。

**林峰正執行長：**

政府資訊公開應該至少要做到即時跟充分的要求。但是這個原則要怎麼落實就很困難，剛聽了很多意見就知道，不然就很慢，或者要的沒有、不要的塞給你一大堆、浪費紙。至於說要怎麼去解決這個問題，我覺得這本來就是人民跟政府對抗的一個過程。你要用什麼方法，讓他願意將手上的東西公開給你。到底是經常去訴願、要他給你，所以像是簡執行長就是一直訴願、去衝撞，一直去挑戰他。當然修法也是一條路，你看現在這些主動公開項目，寫了這麼多原則性規定。但是你說要寫得更細緻，再怎麼樣加到大家都 ok，這也是極大的工程。法律總是沒有完美的，這都可以再去努力。但是我這裡有個比較具體的建議，剛剛簡執行長也有提到，二十三條有提到，違反本法應該懲戒或懲處。我不知道這個研究報告有沒有可能再加上一個項目，就是行文給這些機關，這個法已經通過四年了，你們有沒有懲戒或懲處的案例，能不能都提供來？我看也許沒有。我想這個資訊就是要揭露，你那個二十三條寫在那邊是假的。要提醒這些政府機關，該處罰或者剛才講的、在訴願或行政訴訟後，那些主張不要提供的主管官員是不是應該處罰？不然你訓練再多的專職人員，也只是造成更多的人來跟你辯論。有什麼幫助？然後因為他瞭解的更多，那個辯論的層次恐怕跟你辯論的更久。也就是懲處的部份應該拿出來，但是這部份問題又

是沒有主管機關。所以各機關要處理懲處案，如果不清楚的話，又不知道跟誰請示。如果法務部退縮、根本不願意提供意見，我覺得這個懲處大概都很困難。

那如果懲處也都不行的話，獎勵可不可以？今年年初我去參加研考會幫行政院辦的行政院服務品質獎，我評審的時候看到參賽的機關都很踴躍，參賽的機關都非常重視，大家對得獎這件事也非常期待。那我覺得透過政府的評比，你用這個方式，處罰要要求他，那獎勵也要要求他。誰主動公開做得非常好的，拿出來評比頒獎，很多公務員都很喜歡這一套的。所以獎勵跟懲罰，雙管齊下，看也許會有什麼作用。

另外我要講的，也許不是那麼相干的，我們要他公開、怎樣公開不夠。但是我們司改會遇到的卻是他們亂公開，就是違反偵查不公開。這裡面包括了海巡署、警政署，這都是行政院的單位，都有司法警察的角色。他爲了要展示他的績效，他就非常主動的公開。比如說他把他蒐證的錄影帶、辦案的過程，在沒有審判以前交給媒體、開記者會、然後在媒體上播。我們對這是非常深惡痛絕的，尤其對律師來講，今天真的還沒有審判過程，有問題的個案內容不斷的被公開。像這個，恐怕跟這個事情是兩面的。有趣的是，像這樣的事情可以在第十八條看到，第二款公開後會有礙犯罪之偵查、追訴、執行，或足以妨礙刑事被告公正之裁判。有這一款，可是大家爲了宣揚他的績效的時候，這一款就不見了。我們也曾經想過，我們除了去告發以後，我們去找海巡署，他們很緊張，認爲我們要提告。讓我想到另一個行政上的作用，拿這條來跟海巡署檢舉，或者跟行政院檢舉，要求他們懲處，也是一個方法。換言之，反正處罰跟獎勵，是不是應該從這邊思考？不然的話，期待立法的部份要改進，我們知道立法常常都是在最後面的。那人民跟政府的挑戰總是綿綿無絕期。那這份報告，如果可以給他們一點刺激，尤其是懲處的部份，我覺得這個部份是否可以再多做一點。

**何宗勳執行長：**

我能不能再多補充一點，因為剛剛那個簡執行長講到資訊公開法落實的部分。那我想這幾年一直在停滯不前，其實最重要原因是政府部門怕事的心態，或者是說他擔心公開之後怕被劃違紀。那這個在跟我們去年推動立法院隨選視訊系統 VOD 的情況類似。因為國民黨的委員都反對通過 VOD，原因他說他是個服務群的立委，他不是以問政取勝，他是以服務取勝。所以擔心他資訊公開之後，他的談話表現會被公眾給嘻笑，或者說他的臺風不好。因為民間團體之後不斷地去要求，王院長也成立了電視轉播委員會，最後因為 7 個委員裡面，到最後剩林益世，因為高金素梅也表態了，你就一個一個去談，林益世也覺得他背後的壓力就是那一些樁腳型的委員。可是當時的國民黨黃義交委員就很積極。他就說其實公開法反而讓委員有機會在那麼短的時間表現讓公眾看的到，反而對他是正面、加分的，因此是一個正面激勵的結果。所以從第三會期之後可以看到很多問政的實況。當然，我們民間團體很不滿意的是，臺上問政臺下看不到，因為臺下沒人。也就是說，電視轉播明年才會有，因為要編大概 2、3 億的預算。可是我覺得在公開之後我們也給那些國會議員表揚，就是比較正面的。所以我在想，如果今天這份報告會對政府產生一些建言的話，我們應該從教育政府部門來說。其實資訊公開是保護官員最好的武器，那麼同時林峰正執行長剛好有談到，我們可以改用激勵的方式，像我們這種評比前三名的，他們都很喜歡。那當然最後三名的，他們會告我們，但至少我覺得這種部分是帶動功能，而至於簡執行長，因為他退了幾年，我是沒有想那麼多，因為我到公督盟之後發現到資訊透明化真的很重要，這個資訊公開不但要積極的去推，還要公民積極的參與。所以我想這部分未來可以跟執行長好好來做，這是我的補充。

**高珮瑾特助：**

這邊的話我覺得有幾個概念，就是有時候我們在做法規跟政策鑑

定的時候，要求公開公正，其實往往都是政府現成的。我們不會要他爲了我們量身打造一個新的格式。因爲我覺得這個東西是監督團體的責任，並不是公務人員需要幫我們準備好開記者會所需要的素材。可是當他一個現成的東西，他可能在內部會議進行討論，可能在監理委員會提出來，但是這些內部文件不能公開，因爲他不能放在網路上，讓我們特定的多數人知道，這個中間的原因就會變得千奇百怪。那我們要問一個問題，像我們資訊公開法，到底一個 case 要做到什麼程度，機關裏面有沒有一個單位來做這個解釋，或者說判定的問題。好比說其實我們有很多，所謂的諮詢系統的委員會，他其實最基本的一定就是委員名單、每次的開會資料會議記錄等等。可是我們其實光看社會福利類的東西，有些是直接公告到網站上，那聘誰、聘請誰到什麼時候，他代表什麼團體、他是專家席次、還是學者席次？我們記得清清楚楚。可是像上禮拜，在一般的特殊狀況，像是在內政部底下的國民年金監理會，假使他完全都不願意公開委員名單，因爲他說這是業務機密，如果公開的話，這些委員所說的話會受到相當大的影響。可是我們一樣看內政部底下，比如說我們剛看到身心障礙者的委員會，或是老人的委員會，那些委員的名單就可以直接被公告在網站上。所以我不知道這樣的標準到底是什麼？還是現在執行的狀況是主要業務單位他自己講得出藉口，他就可以 control。

那還有另外一個部份是，很多時候我們在做監督的時候，他會要做跨資料庫的比對。我再舉所謂國民年金勞保的例子，我們在實務上來說，爲什麼現在國民年金保險，應該要投保的人數，跟現在實際有繳保費的差距那麼大，是因爲我們勞保有職業工會，有開這一個門，所以我們知道國民年金的投保跟勞保之間，這兩個工會同時是連動的。由於這個業務都是勞保局在做執行，但是我們經由委員會上面要求他們這個部份，要求他們做這個東西比對的時候，好像就變成兩個單位。因爲變成這個東西，我們必須要，要求那個單位同意，我們才可以做跨資料部的資料比對。但是他們明明只是一個勞保局而已，就只是看他們願不願意而以。那還有一個就是，我們回到今天的研究報

告，我有一個小建議就是，在第五頁就是評分標準的部份，我們翻到第四頁這邊，第一項次是法律緊急命令，第二項次是統一解釋法令，還有行使裁量權而訂頒之解釋性規定及裁量基準，這個部份我們研究團隊設定的指標是說，若他有自己建置的話，那麼分數比較高，如果他只是連結到全國法規資料庫，或是他的第二項次的東西，是連結到行政院公報資訊網的話，我們給他的分數就比較低。

可是我從一個使用者的立場，其實我們現在社會福利對人的服務都在講單一窗口，資訊的取得最好是整合性的。像是立法院國會圖書館的網站也是這樣，剛開始只公告放一個、法律案放一個、然後發言紀錄放一個，就會變得很麻煩。所以最後就乾脆做一個整合的資料庫，讓你可以跨資料庫去做查詢。這個技術上其實都有辦法做。我自己使用的經驗是覺得，與其是想要了解一個法令，我還要先弄清楚這到底是法務部主管還是研考會主管，還不如進入全國法規資料庫只要 key 那個關鍵字。這對於一般民眾來說，這樣的使用門檻其實更低。所以我只要記得那個關鍵字就能查到我要的資料。可是全國法規資料庫他有一個很大的問題是，他沒有地方政府的自治法規，只有放中央政府的東西。當然我覺得，這是私下法務部在負責的，因為他們的經費預算並沒有責任 cover 到地方政府那一塊。可是當我們看到，要付費的專業法律資料庫像法源，他就可以做到。我在法源上面可以查到地方的自治法規，這一個部份我覺得未來能不能在技術上做改善，或讓人民更方便，你只要上一個網站，你就可以得到所有的資料，無論你是中央政府，甚至是縣市政府，只需要配合中央統一通過的法令以及自治法就可以。我的建議就是，是不是我們在做相關的研究計劃，可以來鼓勵這個方向，然後不要說鼓勵大家都各自設，這樣我們一般民眾會更沒辦法。像我們這種當國會助理都要花很多時間去熟悉，到底什麼資料藏在什麼部會、什麼網站，不然這對一般民眾來說真的門檻很高。

何宗勳執行長：

我補充一下那個立法院，他本來也是亂記，這邊一點那邊一點。是因為後來我們在評比的過程當中，不斷的去找他們秘書處的麻煩，立法委員就很生氣，說他的表現根本不公平，我們都看不到。所以他們立法院就花了一筆錢，把你剛剛講的去把他給整理。所以現在立法委員也有電子報、問政專區，應該有的通通都有。也就是說變成有一些壓力，其實反而會讓國會、議會資料彙整更加的進步。

**簡錫堦執行長：**

提到政府的預算執行不夠清楚，不能因為時間過了就不了了之。例如：國務機要費除了機密的之外，應公開上網，事實上國務機要費，用於機密的非常的少，可以放心。至於特別費，不應認為馬英九沒事了，就不用再公開了，應通通公開！全部上網公開，以後才不會再引起政治風暴。關於首長國外考察營私，不以為鄭麗貞事件過了就沒事了，應全部公開。所有的首長到國外去考察，看到什麼、要寫報告，跟你的施政有什麼樣影響，施政參考，都要具體的，不能亂來。芬蘭跟瑞典，公務車不能亂用、他們用 GPS 追蹤，為什麼跑這路線？跟你公務有無相關？像這種對政府的高標準要求，才能讓臺灣的防杜貪污或對公務人員遊說，不復在陰暗的角落進行。現在，大原則都有，但我們想要知道的資訊，卻都拿不到。

**何宗勳執行長：**

剛剛你提到的這些國務機要費，這個在現在的法令下可以嗎？還是要再修法？

**簡錫堦執行長：**

是可以啦!除機密之外，都可以開放啊！

**何宗勳執行長：**

所以說現在是缺少執行細則，或者說主管機關嗎？

**簡錫堉執行長：**

馬總統要做，就做模範給大家看！那你做了以後，也要求所有的首長特別費通通公開。瑞典的官員跟比爾蓋茲吃中飯，下午比爾蓋茲回到飯店一看，「哇！吃什麼菜，內容通通有，很詳細的菜單與價錢」。「他們並沒要求公開得那麼詳細，但是這樣做，我省得麻煩！」他們官員說。

**何宗勳執行長：**

那是不是只有瑞典，沒有其他國家...

**簡錫堉執行長：**

要緊的是，要不要做，有什麼標準？美國現在也開始著手了。臺灣已經造成風暴，順著這個風暴，馬英九面對資訊公開，就是要思考如何解決問題。

**何宗勳執行長：**

可是現在沒有主管機關講這些都做不到啊！

**左正東教授：**

所以我想何執行長講得剛好，今天剛好來了兩位行政院跟法務部科長，我們是不是先請這兩位科長先給我們一些建議，或者說一些背景讓大家多了解。那我們是不是先從行政院施科長開始。

**施心馨科長：**

各位先進大家好，院法規會扮演的角色大概就是，把當大家抱怨

的時候，我們可以提供一些法治上的意見。那因為這個案子其實雖然法裡面沒有訂主管機關，不過因為這案子是法務部草擬，所以法務部也做了很多相關的解釋。法務部其實我也有聽說，他們正在做一些研究要去規劃、修正，所以政府機關其實也並不是說，這個法通過以後，這樣子就沒有事了。所以我這邊還要提的就是，其實剛剛聽了很多先進的意見，我覺得這確實可以提供政府未來在思考這法案的修正上做一些參考。

**何宗勳執行長：**

這法還會再修法嗎？

**施心馨科長：**

嗯！據我了解，法務部是有在研議要修正。我剛剛聽了很多機關的意見，其實發現最大的詬病，大概就是在公開的範圍，跟到底哪些東西要公開，哪些東西要限制公開。剛剛各位有提到公開的範圍，這邊我要說的是，其實在政府資訊公開法，法律上的位階上是普通法，他這裡規範的事項都是所有機關可以一體適用的，如果特別法有規定要強制公開的事項，就不會以政府資訊公開法為規範涉及到什麼，所以我不公開。另外在限制公開的部分，其實我們這個 18 條的規定，也基於一個很好的利益。因為一方面希望能夠顧及到資訊人的權益，一方面也希望兼顧私人利益與公共利益。因為這有兩方的利益在裡面，要如何規範這兩方的利益很完整，其實是蠻困難的。這個東西將來可能還是要透過執行的結果，來看哪些地方可以改善，或是哪些方面看看怎麼樣修正。另外就是說，剛剛與會先進也有提到說，希望法案在行政院院會通過之前，就可以有參與的機會。其實院裡面會把法案公告的，當然都是院會通過的，我們對於各部會法案報院之前，我們都已經有規定各機關能夠與相關的利益團體進行溝通。因此在法案報院的時候，我們也都會去要求機關有沒有進行這樣的程序來說明。所以其實這個是執行層面的問題，我想未來在法案審議的時候，我們可能

會加強這個東西到底有沒有經過相關的機構團體來表示意見取得共識。

**黃經祥研究員：**

不好意思！就我的經驗，機關在尋找相關利益團體進行溝通的時候，主要還是找對自己有益處的團體。

**何宗勳執行長：**

可是像環保署，我的經驗是他們會都找，我想這應該涉及到各部會。

**施心馨科長：**

對！這可能涉及到各部會。

**高珮瑾特助：**

現在的情況是因為各部會確實在草案擬定的過程中，只提供給他想要的同等對象，也就是說，部會也只是做足形式。就我們了解，法案送到行政院後，會交由不同的政務委員再做審查，那個時候才是重點，因為這個可能會涉到跨部會的一致。可是其他的相關單位若反對，整個法案就卡住了。但就政務委員這部分而言，反而會變成完全沒有參與管道，除非政務委員私下想要找民間專家學者提供意見。還有我認為政府機關已經很忙，資訊的形式並不是很重要，所以有沒有為此特定開會，然後公告讓大家知道或是先公開其實不是重點。我覺得只要資訊放上去，我們關心的自然就會去注意，大家要的不是資料有沒有拿到，我們的期待是比較接近這種狀況。

**施心馨科長：**

## 政府透明化之分析架構及評估

草案事先公告方面，因為草案原則上應該經院會通過後，才是所謂院版的草案。所以在部會擬案之間，其實沒有規定一定要有公告這個機制，只是說有要求找涉及相關利益的機關團體、個人來徵詢意見。

**何宗勳執行長：**

可是以環保署而言，假使你關心這個議題，你就直接跟部會告知，以後他們有關的會議，需要知會我或通知我。以這點而言，環保署是會的，但我不曉得其他部會有沒有這樣的方式。

**高珮瑾特助：**

對，但是我要補充。我知道環保署有這種方式來處理，可是這會造成一個很誇張的情況。因為那時候環保團體一直盯環保署，結果變成環保署連一個小小的法規修正也要發給全院兩百多個單位，其實這是非常浪費的行為。因為大家都去盯這些形式性的東西，所以行政機關也給你一些行政機制的東西。可是這些其實沒有解決問題，對一些重要的案子來說，訊息還是不透明。

**何宗勳執行長：**

可是你剛講的，其實任何會議都會。

**高珮瑾特助：**

這我們也會做，可是有些環節是無法處理的。

**何宗勳執行長：**

你現在可能是指你那邊提到很細的部份...也就是說，你們是否也算是遊說團體。若是這樣可能就會跟遊說法有關。像我們最近被國會議員告，因為我們要求透明，但是他認為我們是遊說團體，所以這個

部份變成需要解釋。有沒有可能我們在遊說前要求簽承諾書？因為現在來說，當牽涉到遊說...例如上一次發起的那個活動，公督盟沒簽是因為我們考量到是自己所建立的，那這些有遊說意涵的問題就會被爆。

**高珮瑾特助：**

可是你們不是特定利益...

**施心馨科長：**

因為其他如果涉及到政治法規的解釋，需要尊重法務部的意見。

**李世德科長：**

教授、左教授，在座各位大家好。感謝大家發言過程中一直提到法務部。剛剛大家都講得非常精彩。依據我們目前在會議過程中常見問題，我們將他分成兩個部份，一是針對修正研究的內容，第二個部份就從剛剛大家討論到的議題和三點建議來說。首先回應大家所提的問題。

第一個部份，假使各領域大家都有意見，如果把很多很細的東西放到法裡面，放到政府機關裡，其實修法前也拿不到任何好處。然而，這問題怎麼解決，其實國外有找到解決方式，在歐洲，除了政府資訊公開法的普通法外，另外還有專門法的部分，其中最容易提出來的就是所謂的環境資訊，尤其在歐洲他們特別注重環境資訊，這部分應該比一般的政府資訊揭露的更多。所以以歐洲的作法而言，環境資訊有兩部分，一是環境資訊，另一個是環境資訊自由法。德國也是用此模式。但德國蠻有趣的是，環境資訊自由法比政府資訊公開法先制定，早在二十幾年就制定了。所以可以看的出來，未來這部分的作法似乎會開始走向分論，而非只有單純理論，一個普通總論的政府機關法。就如剛剛我所討論到的過程裡面，有提到醫療、環境、社會福利、政

府採購和風險上等等，假如說這個領域已經大到有必要另外制訂一個專門的政府資訊公開條例或辦法，例如環境保護，那麼最好就是以專門法的型式制訂。假如有些還不需要如此複雜，可能就在現行相關的法律基礎上。以醫療為例，可以在醫療法裡面加上某些醫療資訊，並對應主動公開。而在我所觀察的歐洲環境資訊自由法裡，規定是很強勢的，某些部份就是一定要公開，所以我覺得這是很先進的部分。從檢視整個政府資訊公開法研發的過程而言，第一個正式較完整的政府資訊公開法架構，是美國 1966 年的立法，而最早的立法起源是從北歐開始，例如簡執行長先前去瑞典觀察的部分。瑞典在 1766 年便開始制定資訊公開法，所以他們已經開始習慣這樣的文化。但是後來的國家為什麼開始去立政府資訊公開法，實際原因其實是迫於國際壓力，比如說爲了加入 WTO。中國大陸由於要加入 WTO，必須訂定資訊透明的辦法，因爲入會的要求之一，所以又訂了一個。在 2007 年開始正式執行，稱爲「政府訊息公開條例」。這樣的過程中可以看到，各國的文化民俗會左右這部法到底要怎麼落實和實踐。我覺得應該要開始以專門法的方式去推動，解決目前各個領域所面臨到的問題。不管是醫療、勞動檢查、環境、政府採購...應該在政府採購法裡面專門去制訂，或者說乾脆就照單全收，環境資訊要再另立。第二部份，剛剛各位先進都有提到，有些機關官員他跟你講「我們不屬於合議制機關，所以我們的會議紀錄變成通通不公開」。這是一個錯誤的認知，我知道已經有些單位用這種方式向民眾解釋，但是我們認爲這是不對的。因爲在政府資訊公開法第七條曾解釋了應主動公開的相關疑問。列出來的這十款項目，假如不屬於第十八條限制公開的範圍，原則上我們都要主動公開，這是沒有錯的。但是並沒有反推成：只要不是這十款，通通都不公開。因爲政府資訊公開法第六條原本就有解釋，凡涉及人民權益，你就應該主動公開，第七條的規定，你本來就要這麼做。另外一點，就算你沒有主動公開，人民來申請提供你也要受理。至於說根據第十八條去拒絕那是一回事，但是一定要去受理。你不可以跟人民說，這個不屬於第七條一到十款，所以我們通通不公開，這是一個錯誤的認知。所以只要我們有官員膽敢用這種態度對待人民，欺騙人民，歡

迎你們錄音起來向政風單位檢舉，這是誤導民眾。

**陳朝建教授：**

科長我有個問題。我們檢索法務部網站時，以行政指導資訊為例，法務部的資訊公開專區提到：本部從來沒有行政指導有關文書，所以不適用。那我們會覺得不可思議啊！法務部難道沒有對特定的人作過獎勵建議嗎？

**李世德科長：**

這部份等下後面回到報告的時候會再討論。回到剛剛所提部份，假設有人用這種方式去解釋，我們會覺得這是不對的，你至少要接受人民的被動。有些會議記錄他會用第十八條第一項第三款去說，這個東西不能公開。假使你要用這個方式去拒絕是另一件事，至少要完全按照規矩來，不可以用欺騙人民的方式告知這些通通都不公開。第三個部份針對專責機關，例如施科長所提，我們本部已經有檢討並注意這些問題。之前剛好政府組織再造有進行一些行政組織的調整，好像稱作「行政組織作業調整」。

**何宗勳執行長：**

組織調整作業原則。

**李世德科長：**

組織調整作業原則。八月十五號之前有請各部會都要去提：你覺得在目前階段你的組織業務職掌，還有你自己本身的組織是否要做什麼調整？我們這部分目前已經有提出一些規劃。我們第一個規劃的部分：能不能在行政院設二級或者是獨立機關？我們自己本身在進行討論時，正想說這層級太高了，所以請我們行文報給行政院，請行政院那邊考量。因為我們現在正在遷移，把這些東西報告給行政院，行政

院他們應該給一點回應，換句話說，我們法務部已經有要做這些比較具體的，這需要跨出蠻大一步的，而行政院要不要在政策上面去支持，這就要看行政院對我們的表態。那第二個層次是指專責機關的問題，我們當是希望我們是專責機關，但是有沒有另外一種可能是，把它分給現在已經有在做的機關，因為在專責機關這種制度之前，研考會有完全的政府資訊保管。未來新的組織機關有個部分叫做國家發展委員會，是研考會跟經建會整合，然後轉型再變成大的機關。這個機關裡面有一項業務，未來會稱作「政府資訊管理」。所以我們才知道他們有把我們納入。因為現在至少有兩件事情可以注意，研考會和法務部這部份，我們接下來會跟研考會做更多聯繫。至於專責機關要怎麼設，我們會看看行政院有什麼回應。但我們現在又想到另一件事，在專責機關還沒有出現前，我們本部想要修政府資訊公開法，要求各機關能不能先設專責單位，還有統計工作。因為目前統計工作的部分，檔案法裡面有歸檔的政府機構，那邊有做很簡單的圖形對檔應用，我們覺得不夠，所以我們現在本部檢討規劃中。這部份我覺得應該可以先設專責人員以解決大家所提到的：到底是誰要辦理？是政府機構還是其他？另外一點就是各機關的配合度，各機關已處理的數據意義各方面都不同，所以你們做出來的東西可能自己會覺得有點擔心，到底誰才是客觀的？

**何宗勳執行長：**

對不起我想打個岔。我們無法再修一個子法，不能在母法下面直接設嗎？行政院訂一個辦法，讓各機關就設一個專責機構就好，不能這樣嗎？

**李世德科長：**

不行！不行！你是說？

**何宗勳執行長：**

其實這樣也無妨啦！現在已經有資訊公開法，但現在沒有施行細則，那施行細則主要訂一個政府各機關得設專職人員職掌負責，這樣就可以了。

**李世德科長：**

沒有，因為施行細則依目前法制作業，已經太過於腐爛，大家都認為訂施行細則是空白授權。

**何宗勳執行長：**

空白授權。

**李世德科長：**

這部份作法，其實為一般解釋性的東西。

**何宗勳執行長：**

我看這樣一修可能又要 2、3 年喔！

**李世德科長：**

喔！這部份沒那問題，因為檔案法已有規定，銜接剛剛提及檔案法做為修法，有關於政府那邊有一項「檔案應用」，以後檔案應用全部回歸政府資訊。我們希望配合其修正後，我們這邊也順勢加一個規定：我們需要的是專職人員的預算。很多問題都是關於這部分，這需要很多機關配合，因為這個法並非只有行政院適用，考試院、監察院、立法院都是。

**何宗勳執行長：**

所以最快明年初才會送立法院。

**李世德科長：**

對。但我們現在單獨先就這條來改善。因為其實政府資訊公開法要修來蓋過普通法。

**何宗勳執行長：**

單獨修那個小節。

**李世德科長：**

對。我們就以普通法來看這部法，他還有很多東西需要去改進，包含所謂第十八條這些限制，我們有請學者研究，大概十月份會完成，包含十八條做修正這件事，那這些工作，我們假如希望他全部都等到這部大法完整修後才去推動，那會等更久。所以我們內部有個共識：要求各機關設專責人員去做這項工作。

**何宗勳執行長：**

這比較簡單。

**李世德科長：**

對！這當然比較簡單。各機關就可以用檔案法現有的規則，予以擴充。

**何宗勳執行長：**

那如果明年的 5、6 月份通過法案，假設這麼快過了，那預算也跟不進去嘛～要到後年了。

**李世德科長：**

我們現在希望有個依據，不然還是停頓在那邊，大家就會說：你又沒有法律規定，希望我們之後一定要去設專職人員，所以我們現在就比照檔案法的規定。檔案法裡面他其實還是有規定。

**何宗勳執行長：**

所以在這兩年當中，他還是空窗的時候，還是沒有辦法適用現在大家所面臨的問題，目前還是沒有真正的罰則，只能作檢舉而已。

**李世德科長：**

所以現在我才說這涉及到各個專業領域。

**何宗勳執行長：**

對。

**李世德科長：**

涉及專業領域的部份我覺得應該要準備推動專門法。

**何宗勳執行長：**

準備推動？

**李世德科長：**

準備推動。環境自由，環境資訊這部分我要推動專門法。我覺得那才有辦法根本解決大家面臨的問題。

**何宗勳執行長：**

如果大家有意願就是，下個會期...大概就是明年這個時間點。

**高珮瑾特助：**

我相當同意剛剛科長所提觀點。法無法十全十美，我們也不可能把所有實際問題都要求放在法裡面規範。因為這只是讓法更僵固，更加故步自封。我覺得我剛分享的部分，很多其實是業務單位他們看待這個法的心態問題，也就是科長所提：他們為自己方便而去做錯誤的解釋。我覺得這是我們民間團體要再繼續努力監督的。其實我知道很多法律的問題不是出在執行層面，不是說我們的法訂的到底有多慢，就是公督盟這邊分享的遊說法例子。他的整個概念是好的，就是陽光法案要如何透明。可是現在遊說法執行的問題是，很多民意代表、政府官員他們不想透明，因為沒有人可以 24 小時跟著他知道他做了什麼事。可是我們民間團體去拜會時，只要找到有跟遊說法相關的東西，就可以擋我們，所以我們真的覺得是執行問題...。

**何宗勳執行長：**

那個遊說法，我們現在是以「陳情」的方式處理，不過陳情就跟遊說法無關。

**高珮瑾特助：**

我說我們是陳情啊！可是他立法院認為我們屬於遊說。我覺得你們的例子根本就不是遊說，可是他就用遊說擋你們，我講的就是這個狀況。

**何宗勳執行長：**

我們試過了，因為他不簽名嘛！

**高珮瑾特助：**

這會增加你們很多行政程序，但你們做的事情根本不屬於遊說。

左正東教授：

看起來公督盟跟伊甸應該有很多心得，我們可以私底下再談。我想李科長這邊是否針對我們研究成果給一些建議？

李世德科長：

現在要進入第二階段的討論。第二部份方面，我想要了解一下，現在研究案進度是不是跟我們現在所填的問卷分析資料有關？

左正東教授：

幾乎！因為事實上我們 9 月到 10 月交結案報告的時候，我們會到所有機關網站再做最後一次的瀏覽，包括因為現在另外還有些機關資料還沒有繳回，所以我們還會再去催收，我們對這些催收回來的結果，也會再做分析跟檢討。所以當然這個階段如果有任何的建議都非常歡迎的。

李世德科長：

那大家先翻開到第三頁，這邊有提到：二、評估方式，評估方式第一段倒數的第三行：政府資訊公開法並未規定資訊公開一定要以網路為之，部分行政機關可能會仍以其他形式公開機關資訊，因此本團隊係針對政府資訊公開法，民眾申請提供政府資訊之事項進行調查，發函至各部會填寫政府資訊公開法執行成效調查表，以作為其他公告形式之評估依據。目前在後面所看到的這部分：其他公告形式之評估依據，好像在後面沒看到喔？

左正東教授：

我簡單做一下說明。因為我們其實在各部會的發文中，最主要是被動公開的部分。所謂其他的公告形式，我們各部會都會有一些他們

部會的官方文書，有一些部會他會放在圖書館室，有一些是很零星的文件。但是事實上我們曾針對 3、4 個部會做過調查。像我們私底下有去做一個考察，完全沒有通知他們，把自己當作一個民眾去了解。一般而言，我們沒有辦法要求一個完整檔案的說明，比如像政府資訊公開法這個事項，你們用什麼樣的文書形式來呈現。不過我們考察過的 3、4 個部會，大概考察過中選會、公平會、內政部...，沒有一個部會裡頭的一個人能夠很清楚去說明：若我們所要了解政府資訊公開法要求的那十項內容，應該要用怎麼樣的文書處理。我們當然希望在這問卷調查裡頭，你們能夠可以主動的告訴我們一些更多的訊息。但是我們不能期待能有更多的探討，但我們如果有時間，希望能夠去把這部份的訊息好好調查。

**李世德科長：**

好吧！因為這部份我沒有看到相關解釋，所以我先做初步的了解。那第二個部份就是到第四頁，目前我們這個表一列所出來的判斷標準，其實會漏掉一個很大的區塊，就是現行普通法的政府資訊公開法，他是可以一到十八條來作區別，包含所謂的應主動公開。所以這邊在概念上，不是列在第七條所看到一到十款，通通是要拿出來。這以前曾經有發生過一個部份：臺東航空站。他們也是一樣要做應主動公開的時候，他們想說要做噪音防治業務，要發補助金給鄰近的一些住的居民。他們認為這是補助（支付跟接受補助是應主動公開，在我們這邊這麼規定的）所以他們就把整份名單通通放在網路上面。因為他們把整份名單詳細資訊公佈在網頁上，被媒體發現後報出來。那份名單詳細到姓名，身分證字號，地址、連絡電話甚至大哥大通通都知道。這是因為一個老里長退休了，然後上網搜尋，用 google 關鍵字搜尋，第一個字就鍵入自己名字，就跑出來那份資料。那件事情還被自由時報報導出來。那天報紙見報時，他們政風單位就很緊張啊！「因為這份不是按照政府資訊公開法去做主動公開嗎？怎麼會有錯！」我說你們沒有注意到，政府資訊公開一開始第七條就寫說，除十八條之

規定應禁止主動公開。所以這邊就有一種狀況，就是說他可能不公開，有可能是整份不公開。這部份的話，我們會去希望要求各機關針對應主動公開項目，這一整份不公開的話，那必須說明原因，假如說那一部份的確是基於十八條這樣的一個條例。比如說軍事情報局，你去上他們網站他一定最多是無。他可能認為說這是機密，或是他根據第十八條檢視，雖然整份是應主動公開的項目，但是他不公開。這部分變成評估判斷標準的時候，你會看到一種現象，可能他所出現的就是研究報告他寫無，但是你就會說這不合格啊！因為你標準只有這些，沒有呈現你都沒有寫呈現，沒有你會覺得不可能！每一個都寫無不可能嘛！但是有些機關或許真的有這種狀況，認為他們有簽約，而這些東西可能涉及機密，在每份報告出來之後他們覺得不公開較適合。若是有這樣的因素，那這份我們所看到的評估判斷標準就會受到影響。所以哪些部會機關是因為十八條的疑慮，所以不公開，這部分可能要再思考。然後第三個，在第五頁行政指導有關文書，這邊提到：除不適用之機關除外，在網站上公布該會目前並無行政指導相關文書者，如確認後仍認定有誤，在此項評估指標上均不給分。這個標準在其他的項目，比如說研究報告在第 5 行也有可能出現這標準。但是這要去確認一下，若是依照第十八條規定，那這邊給不給分的標準又會被影響。所以這部份可能也是一樣再確認：所謂他說的「無」，究竟是什麼原因而產生？這部分還是要能解釋。

**陳朝建教授：**

我們看到的「無」，都是上面的這些本部的無，都沒有任何理由說明，他沒有說明任何他跟第十八條的關聯性。

**李世德科長：**

我們本部當時那邊所寫的是「部本部」，我知道其他所屬的機關一定都有部本部。但是因為部本部比較少直接對人民，頂多是發發新聞稿，然後新聞稿最多就是說明事項，比較少去勸請人民應該要怎麼做。

所以很抱歉，之後本部還會再說明為什麼沒有對人民指導，這點我們回去會再做說明。

**陳朝建教授：**

然後我再舉個例子。你說合議制機關的會議記錄應該要公開，這個合議制機關定義最後是被法務部解釋的必須依法，那是因為那時候的立法元素還是可以找得到。可是從人民的角度來看，合議制機關就必須要公開，結果我們上網找的時候，第一個看到的是行政院，行政院第一個主張：本部非合議制機關，可是憲法規定他是合議制機關，只是實際上是首長制機關。行政院設行政院會議，本身是一個類似機關，你看所有的憲法教科書也一定說形式上是合議制機關，實質上是首長制機關。那我們唯一可以解釋說他可不公開，是因為他不是由獨立的委員所組成的，這點就講得通。那相反的，我們在找一些部會的時候很有趣，明明已經不是所謂的獨立制，就是合議制機關。他說我因為是合議制機關我就公開。那這樣對他們 NGO 團體來講就很混餽啦！可以不需要公開的或得不公開的反而都拼命公開，這些更需要公開的，甚至依照公義原則，有必要公開的我們都找不到。那個理由會讓我們在搜尋網站時有點無所適從。

**李世德科長：**

因為這邊會從兩個標準思考，最常講的就是宣導，第二個就是統計。統計為什麼在這邊非常重要？因為當他在歸類時，要弄清楚到底是什麼意思。也只有這個時候要去弄清楚自己屬於什麼機關。之前發生一件有趣的事。發鈔票的中央印製廠之前在最早的時候，他就提到：他們到底是不是合法適用？因為他的組織很奇怪，在中央銀行下面，我們認為應該還是屬於中央或地方設的機構，符合我們第四條所講的政府機關合議。所以到底是不是？自己要先確認，不然的話他們都認為自己是，在網路上面開始去進行所謂的政府資訊公開。由於他們的組織型態是公司總經理制，他們認為比較類似國營事業。若是國營事

業就不適用政府資訊公開法，所以我們認為，因為沒有釐清，所以大家還是會搞不清楚如何歸類、要放在那個定位。所以這一點就是由這兩個標準來幫大家釐清我們這邊該做的事情。不過這個問題當然還是屬於個案的類別。

**陳朝建教授：**

就通案而言，我們還遇到一個剛剛這些代表們所提到的問題：請願、申請、遊說彼此間無法釐清。明明有很多請願案，可是我們檢視四十一個部會後，包括行政院四十二個行政機關，我們發現請願的處理結果，確實有公開大概只有交通部做到，但他表示本部只有四件請願的處理結果。然後各部會通通表示：本部無，我們查到的資料是很奇怪的。

**何宗勳執行長：**

因為他變成是用陳情的這個流程...

**陳朝建教授：**

這明明是競合。從行政程序處理法來看當然屬於陳情，可是你回到請願法來看還是屬於請願。更何況如果真的提供文書，絕對屬於請願嘛！可是我們檢閱的結果通通是：本會無。

**何宗勳執行長：**

剛剛你提到遊說，那現在遊說有包含在資訊公開法裡面嗎？

**陳朝建教授：**

遊說有遊說的強制揭露，那是特別法的公開。

**何宗勳執行長：**

現在官方網站有公開哪些機關接受遊說嗎？

**高珮瑾特助：**

有。立法院網站有一個專區。

**何宗勳執行長：**

喔！立法院。那各部會呢？

**陳朝建教授：**

各部會其實都有遊說專區。

**高珮瑾特助：**

我們那時後有檢閱過財政部、經建會都有設專區。只是更新的速度很差，我常打電話去問說，網站怎沒有更新。

**陳朝建教授：**

因為你們是想影響某個法案的內容，想要加一個法條，按遊說法的規定你們這個訴求會被納入遊說法中。

**左正東教授：**

等一下可以再說明嗎？

**陳朝建教授：**

然後想順道請教一下，因為我們有很多透明化的主管機關在監察院，舉例來說：財產公開。整個主管機關、執行機關的部分是監察院。那有沒有辦法把政府資訊公開法，交由監察院負責。符合剛剛簡執行長所講的監察使的設計。

**簡錫堦執行長：**

資訊公開法本來就屬於行政層級。建議未來執行成果的監督，必須每年提供報告給監察院。舉例來說，國外的聯邦法院也是如此，需要交出每年所做的執行報告，這樣監察院發現有行政疏失時，會有個戒律。不過，如果以監察院做為主管機關，監察院一定會推諉他僅擁有監察權，若還要處理行政執行業務的話有困難。

**何宗勳執行長：**

那立法院也是屬於資訊公開法規範圍嗎？

**陳朝建教授：**

是。

**何宗勳執行長：**

那誰管立法院？

**陳朝建教授：**

人民。

**何宗勳執行長：**

我是說，你提到之後要通過一個修法，那應該由誰監督立法院？他是否有落實資訊公開？

**李世德科長：**

這是整個國家體制問題。

**何宗勳執行長：**

包括監察院自己也要公開。

**李世德科長：**

獨立機關也要自己公開。好，有一點緊接著在這邊所看到的，就是後續在第四款，第五款到第十款後面有列的這些，這裡面應該要再檢視一下當初排除的原因，比如說這邊提到飛安會：飛航安全委員會並未有下級所屬機關，因此不適用解釋性規定及裁量基準。但其實飛安會另外有一個飛安事故調查法，有所謂的處罰跟罰責，所以當然不排除自己會制訂一個裁量基準。那可能不宜認定這樣就可排除，因為裁量並不是只有給下級，可能由其他機關來做。又比如說第五：施政計畫、業務統計及研究報告，講到福建省政府、臺灣省諮議會雖為縣市之監督機關，但行政院如未命其從事業務統計及研究報告，其自不得從事業務統計及研究報告。有那麼嚴格嗎？他們先前都沒有做嗎？

**陳朝建教授：**

不是真的不能做，而是，如果行政院沒有命令他做那個施政計畫，這就不屬於他的業務範圍，但理論上他還是能做。

**李世德科長：**

但是我們還是把他排除了。

**陳朝建教授：**

因為我們知道實際的情形，他沒有受行政院之命，沒有下命給他的通通不能做。導致理論上我們是可以評估，但實際上我們卻沒有辦法用這個指標去評估，因為若我們真的用這個指標去評估，他的分數大概就是零。

李世德科長：

所以這個指標有給當初那個機關確認？

陳朝建教授：

沒有作全面確認。

左正東教授：

因為我們沒有相對機關去確認，但是有根據組織機關的組織法，以及實體業務的操作來做一個處理。

陳朝建教授：

實體業務的操作。

李世德科長：

那給個建議，如果你們有需要的時候，再給各個機關自己檢視確認一下，這部份搞不好是誤會了他的意思。在最後要過關之前，再做一次檢查，大概就是這樣子。

左正東教授：

好！謝謝。

陳朝建教授：

## 政府透明化之分析架構及評估

那我們也蠻好奇的就是，以法務部的分數來講，在我們這份評估報告反而是不高的...。

**李世德科長：**

對啊！我們也知道！謝謝喔！這樣我們還有蠻多進步的空間。但不能寫特優，特優就不用做事了。

**陳朝建教授：**

好。

**李世德科長：**

因為我們瞭解到這只是結論的呈現，看不到這些資料是幾年幾月幾日去檢閱了哪個網站，導致有這樣的結果。

**陳朝建教授：**

原則是今年 6 月 19 號以前。

**左正東教授：**

今年 5 月到 6 月之間。

**陳朝建教授：**

今年 5 月到 6 月之間，6 月 19 號以前所檢閱。那當我們完成後，會不會發生一些部會自己改進？我們發現還是有，網站資料是隨時更新的。

**李世德科長：**

那部門績效評估的部分是？

**陳朝建教授：**

部門績效評估在研考會找得到，但法務部網站找不到。研考會要求各機關都要提供績效報告，績效的評估、評核報告，我們在各機關網站中確實找不到。

**左正東教授：**

然後這些績效評估還要送到行政院作績效報告，這報告還會送到院本部。

**李世德科長：**

這邊給各位一點建議。可以在東西最後送出去之前，我們請研考會再給各機關檢視一下的機會，然後做相關說明，如果有部會有疑義，讓他們再做最後一次的說明跟檢討。

**陳朝建教授：**

這也是我們檢閱上的困難處之一。當我們再給一次檢視機會時，他可能隔天晚上通通修改完畢。那麼依照既有標準所有機關都是 90 分，我們最大麻煩就是這種情況。

**李世德科長：**

喔！當然不是說再修改。我的意思是，以你們所謂的歷史資料紀錄為準，註解這些結果是因為幾月幾號以前檢視網站而得到零分。另外，你們是不是可以給這些機關機會，或讓他們解釋當時為什麼那個地方我沒有處理，這也有可能是被駭客入侵以至於內容被刪掉的情形。

**何宗勳執行長：**

類似我們評鑑立委時，缺席最多次的我會發公文給他，請他解釋為什麼會缺席這麼多次。

**李世德科長：**

對，讓他有解釋的機會。

**何宗勳執行長：**

只是給他們說明原由的機會。這樣法務部就可以解釋為什麼他們有待改進。

**左正東教授：**

事實上，法務部在我們評估結果中成績不是很好，而且還蠻低的。今天我們剛好有請法務部的長官來此，剛好也是有一個機會，或者法務部可以直接給我們一些進一步的說明。

**李世德科長：**

我想請問在座各位，十四頁為什麼寫我們只有單位？

**左正東教授：**

十四頁哪裡？

**李世德科長：**

法務部法律事業司，因為我們有給回函啊！

**左正東教授：**

法務部回函表示沒有統計。

李世德科長：

但這邊「提供民眾申請」此項為「否」。

左正東教授：

否？

李世德科長：

這個不對吧？

左正東教授：

這部分我覺得是我們文字處理上的疏失。

李世德科長：

你說我們沒有統計的意思是指？

左正東教授：

這是我們文字處理上的疏失，應該為「是否提供民眾申請途徑」。而法務部的回函是說沒有，法務部沒有統計，所以通通都不適用。

李世德科長：

這件事上次我有向大家解釋。因為檔案法所提供的資料，和政府資訊公開法所提供的資料並不相同，所以這可能會變成，有些單位他們所提供給你們的數據，其實不是政府資訊公開法所要提供的。有些部會機關會誤解你們意思，給你們的東西，其實只是檔案法的東西而

已。我們是比較老實點，跟你表示整體的是沒有，但是檔案法的東西的話，我們是有，所有可能在政府資訊公開法上的結果，我們不適用。

**左正東教授：**

說不定您剛講的就是，你們是沒有適用於政府資訊公開法，只有適用於檔案法的申請案件。

**李世德科長：**

那這樣的話可能會造成有人在填報時，他直接把有檔案的都填進去。

**左正東教授：**

是。當然我也想在這邊跟大家作說明。事實上據我所知，還有別的團隊對這個案子進行研究，當然這部分別的團隊的可能比我們好，因為他們可以在我們的基礎上修改，所以我們這邊有交代不清楚的部分，他可以再跟我們的統計數字再做一個比對，那就會更加的清楚。事實上有好幾個法規去管理這資訊，並不只有檔案法跟資訊公開法，所以要在這邊有一個非常正確的統計那是非常複雜的。

**何宗勳執行長：**

我很好奇，教育部他們一千七百二十件都被駁回。他們這麼嚴格？拒絕民眾申請這麼嚴格？

**左正東教授：**

因為我們不知道被駁回的，他們是怎樣類型，所以之後如果有機會可以去了解。今天我們本來預計是到四點鐘，結果大家討論非常熱烈，已經超過半個小時了，我想，在最後結束前各位代表還有沒有什

麼要補充的？

**林岱瑾專員：**

我想延續剛才的問題，就是爲什麼教育部、經濟部跟農委會，他們數據特別突出？大家都申請書樣調查，爲什麼結果不同？是因爲關心他們的民眾比較清楚政府部門流程？還是有其他的原因？能否後續報告能夠針對經濟部或農委會提供完整說明，以作爲其他部會參考？

**左正東教授：**

的確是有一些數據特別突出的單位，這是值得我們再進一步調查與了解。我不敢保證我們能不能在研究案結束前，能列出一個他們完整的說明，不過我們做研究會盡力去了解。包括剛才簡執行長還有動物社會研究會都有提供我們一些案例，簡執行長還提供了我們起訴的訴狀。那麼我想額外請求，若是在座有這樣子的經驗，不管是提行政訴訟，例如剛剛動物社會研究會關於大熊貓，或是您個別事件有去跟政府申請資料而遭到口頭拒絕，或是書面上的，我都希望您能提供給我們。

**簡錫堦執行長：**

另外建議，主動公開這部分。其實法律就是以主動公開爲原則，所以相關公共執行應該主動公開。目前，很多資訊都屬於限制公開，必須申請才能取得。例如在勞動檢查、或是關於財政方面。例如 2005 年財政部公開臺灣排名所得高的前 40 名，其中有 8 個人一毛錢都不用繳稅，17 個人就只繳 1% 的稅。那些不繳稅的，爲什麼不能公開？這些都可做爲稅改的參考，相關單位可據以研究。他是用什麼名目免稅而不用繳稅，這些資訊可讓學術單位、公民團體及政府各單位運用。參訪瑞典，各項訊息他們都很公開，稅收究竟多少？政府有沒有浪費？納稅人的權利有沒有被重視？臺灣剛起步，應該更用心於此。例如網

## 政府透明化之分析架構及評估

路的使用，可用網路公開，在瑞典網路上幾乎可看到所有的資訊。此外，限制公開的部份他們除了那七點，以正面表列，雖近兩百個項目，但光是國防的部份就非常細的列出（當然國防軍事的調動這部分不能公開），具體的七大項目外都要公開。臺灣則只是一個大原則的規範，所以四大基金都不公開的，只要是對他不利的，或是在操盤上的不利。公部門通常慣以所謂第十八條條款的限制公開，在這上面擴大引用與限制。原本應該要揭露政府資訊的，因為行政部門應用十八條條款的陋習，反而本末倒置，徒具其文。

左正東教授：

謝謝。

黃經祥研究員：

各位大家好！我覺得很有趣的是 NPO 在申請政府資訊公開時，其實也遇到一樣的狀況。當我們使用問卷去要資訊的時候，也是問他們說，你們有沒有公開？有多少人來跟你們申請？由於，NPO 或是民眾索取資訊時，政府實際給我們的資訊上，在每個部門的基礎其實有可能會不一樣。醫改會很常開記者會做一些評比，例如衛生署的評比，或是各縣市衛生局，而我們最常碰到的事情就是雞同鴨講。我要 A，結果基隆市給我 B，然後臺北市給我 C。那其實我要的是 A，我發文給你們，你們要給我，中間其實是亂七八糟的過程，甚至有些縣市說，這涉及到第十八條規定，所以我們不能給你們。那我們因為又要寫訴願、訴訟，這對我們來說，甚至對 NPO 來說，這些都是很大的行政成本，對政府機關來說也是。那我覺得，有沒有一個更好的方法可以再更快速的溝通，或者是到底民眾要的是什麼？因為我常常要的就是一個申請書，但是那申請書沒辦法用文字說清楚，我要的明細，細項是什麼，我要這個的目的是什麼，就變成當你寫不清楚的時候，中間所花費的時間、效率成本，以及花費民眾、NPO、甚至花費政府機關更多的時間。

何宗勳執行長：

我在想，是不是我們也不曉得政府到底有哪些東西可以申請？

黃經祥研究員：

對。

何宗勳執行長：

所以我們在下一個標題的時候，有時候字句比如說寫錯，他就說沒有這個東西。

左正東教授：

所以我想這一方面也是值得討論，未來行政部門是不是有一個行政資訊目錄，大家會更加的清楚。當然專責機關是目前迫切的需求，好！今天非常感謝大家在這麼炎熱的天氣還來給我們各位指導，謝謝各位！

-----散 會-----

政府透明化之分析架構及評估

附錄六：政府透明化分析架構建立之研究（子計畫六）期末  
報告審查回覆對照表

建議修正事項	修正情形
<p>一、本研究在資訊透明化與政治透明化方面的分析，涉及相當多的比較法學文獻，建議補充關於比較法制的參考資料，並且針對其內容做比較分析。</p>	<p>本研究係以『建構指標』之方式，於確認可行的指標後，進行我國資訊透明化和政治透明化與其他國家之評比。惟本研究已儘可能臚列相關國際組織及學界研究成果於內文或列於參考文獻中，請一併參閱。</p>
<p>二、本研究依據各種資料蒐集方式，輔以後續資料分析之設計，包含財政文書及網站評估採用內容分析法、深度訪談及專家座談等質化資料分析方法，資料來源及分析方式豐富，惟於財政透明部分，問卷調查及深度訪談資料，僅見於附錄，尚未於本文有系統的引用與闡述。</p>	<p>本文主要研究方法為用客觀指標就我國透明化執行狀況進行評估，審查意見所稱問卷調查及深度訪談資料，已在本文適當處納入。</p>
<p>三、本研究資料蒐集方式豐富，各項調查及訪談方式應可提供豐富之研究發現與結論，</p>	<p>本文所蒐集各項資料，皆已於全文適當處引用，並以此發展政策建議，煩請參閱本文第三、四、五章</p>

<p>建議就目前所蒐集之資料，進一步彙整後分析，統整於第三、四、五章中予以引用，從而歸納本研究主要發現，以及強化政策建議的論述，將能本研究之成果更為豐富。</p>	
<p>四、本研究於第六章提出研究發現及建議，惟僅有財政透明部分明確區分「立即可行建議」與「中長期建議」，建議資訊透明及政治透明部分一併統一架構。另本研究附錄中各項質化資料以受訪者全名，而非以代號呈現，基於研究倫理之考量，建議訪談內容之整理，先行取得受訪者同意。</p>	<p>1.關於「立即可行建議」與「中長期建議」等建議修改已依建議修正之，詳見第六章第二節與第三節。 2.質化調查以受訪者全名呈現部份，已事先徵得同意。</p>
<p>五、有關於資訊透明研究建議部分，資料蒐集方式包含內容分析（41 個中央部會網站）、問卷調查及專家座談等方式，惟於資料蒐集結果主</p>	<p>已依建議修改之，詳見第78頁。</p>

<p>要為 41 部會網站評估及被動公開之數據，與目前研究建議所提「指定專責機關」、「建立資訊公開獎懲機制」及「政府資訊公開限制範圍限縮」等研究建議，欠缺強而有力之連結，推測應為篇幅限制所致，建請研究團隊說明資訊公開面向研究建議之依據，於後續期末報告修訂本予以補充。</p>	
<p>六、資訊透明研究建議「指定專責機關」一項，現行政府資訊公開相關法制作業及法規釋義主責機關應為法務部，在組織改造部分，若有建立主責機關之實務需求，應由法務部本於權責提出未來組織設計規劃，因此本項建議所提之主辦機關應為法務部，建請研究團隊再行斟酌修正。</p>	<p>已依建議修正之，詳參見79與80頁。</p>
<p>七、文字語意尚明確，格式大致</p>	<p>已依建議修正之。</p>

政府透明化之分析架構及評估

<p>符合本會作業規定。惟文中 仍有漏字、錯字，仍請研究 團隊謹慎檢視後修正。</p>	
---	--