

# 正視財政透明度的內涵與實質 影響

鑒於政府施政應向人民負責，國家財政狀況亦有必要讓全民了解。雖然政府對提升財政透明度已展現甚高心力，績效斐然，惟現今IMF揭櫫《財政透明度準則》已為國際趨勢，我國若能參採並加以落實，對提高國家形象以及增進人民福祉將具有正面積極的意義。

◎ 蔡鴻坤 (行政院主計處第三局局長)

## 壹、前言

在全球化趨勢下，任何一個國家政府收入或支出政策的改變，均會透過市場連鎖反應，影響到世界每一個角落。政府詳實公開財政資訊將有利於市場參與者理性判斷，進而提升經濟效率；反之，則容易造成決策錯誤，使得市場過度反應，甚至引發區域或全球金融危機。有鑒於此，IMF於1998年頒布《財政透明度完善作法的準則—宣言與原則》提

供各國政府遵循，俾達到預算籌編過程公開透明、以及財政資訊充分揭露的基本要求。此一準則公布後，引起廣泛迴響，IMF隨後於2001年對該準則內容略作修正，同時公布《財政透明度手冊》。自此，財政透明度躍居為檢視財政狀況的先決條件。

鑒於財政透明度成為國內、外關注的焦點，本文說明財政透明度的內涵與實質影響。

## 貳、財政透明度的精髓

財政透明度的根本定義是政府應向人民清楚交待其組織架構與職能、財政政策的意圖、公共部門帳、以及財政估測趨勢。為此，《財政透明度準則》訂定四大原則，分述如下：

### 一、角色與責任的釐清

為了劃分職能與確立責任歸屬，政府部門的範圍、所應扮演的角色、以及相互間關係必須清楚釐清。所謂政府部門，應依據《國民經濟會計帳》定義：為所有執行政府機能的

單位，包括各級政府及其附屬機構、政府附屬之非市場性生產單位、政府出資控制之非營利機構、以及社會安全基金等。另外，若干由中央銀行、公營行庫或事業承擔的準財政業務，如各種貸款補貼或優惠、信用額度、進口保證金、匯率擔保、以及壓低或提高正常售價、從事與本業不相干的社會服務等，亦應歸入政府職能之範疇。

## 二、資訊公開取得

政府應承諾定期公布財政資訊與預告發布時間，任意變更發布內容或時間的作法應受到制止，以免貶損政府信譽。

### (一) 年度預算資料

內容應涵蓋所有預算內與預算外的業務，並以合併報表的形式陳示。故舉凡為提供醫療、教育、或其他服務、以及執行管制或準司法功能而設立的獨立法律個體，其一切支出或收入，均應納入中央政府年度預算資料表達。另為便於經濟分析，各類預（決）算書表

或年度中執行報告應提供能與財政統計（GFS）帳表產生關連對照的數據。

### (二) 年度前、後二年的實績與估測

為能彰顯財政狀況的全貌，除了年度預算資料外，尚應同時陳示過去二年的執行實績與差異，以及未來二年的財政估測趨勢。

### (三) 或有負債、稅式支出及準財政項目

由於產生或有負債的事件一旦發生將對財政造成嚴重衝擊，有關或有負債的完整情況應於預算文件中妥適說明以提供預警。

其次，鑒於租稅減免與增加支出對財政負擔的效果相同，因此，稅式支出的情況亦有必要於預算文件中清楚說明。

至於準財政業務的施行，雖是基於達成特定政策目的，如激勵產業發展、所得重分配等，惟因未經正常預算程序，而多以行政命令頒行，為適切評估其對執行單位之損益及政府財政造成的衝擊，準財政項

目應予充分揭露。

### (四) 資產與負債

除了流量資訊外，存量資訊亦極為重要，最完善的作法是在年度預算資料中納入政府部門的資產負債表。若非金融資產的價值估算不易，最低限度應保有數量清單。至於金融資產的價值則必須要公布，且按類別提供；凡有增、減科目，應做附註說明。

負債的內涵為廣義，如支付公務員退休金的未來債務亦包含在內。

### (五) 各級政府門之合併報表

地方政府的財政資訊應比照中央政府相同標準建立，最後則需編製各級政府部門的合併報表。

## 三、超然預算籌編、執行與報導

此部分係以預算編製為核心，對相關作業設定規範，分成以下四點說明：

### (一) 敘明財政政策目標、總體經濟架構、政策內容與潛在風險

年度預算應敘明所欲達成的政策目標，並就財政的可承受性進行分析。可承受性的指標一般採用簡單法則，如債務餘額占 GDP 比率的變化趨勢。若是還有融資上限或平衡預算的法律規定，亦應載明。

在展開預算籌編時，應搭配總體經濟分析架構，俾了解財政政策對經濟的衝擊，並於編定的預算中揭露總體經濟分析之基本假設。若還能提供中程預算估測趨勢，對提升財政透明度更具助益；惟未來可能面臨的不確定性或風險，亦應採數量化方式適度說明。

## (二) 以有利於政策分析的形式呈現

預算數字應區分收入、支出與融資財源；其中支出除按行政管理的目的分類外，應提供按經濟性分類的科目，俾能夠產生與 GFS 相容的財政統計資料。除此之外，提供按照聯合國頒行的職能別分類資料，亦屬必要。

## (三) 辦理及監督預算執行應制定標準程序

為掌控預算執行，應訂定周全之會計制度，並確實遵守辦理，同時應加強內部控制與審計的機制。政府採購招標應依公平公開程序辦理。

## (四) 定期向立法機關提出報告

預算執行的過程與結果、以及決算審定數等，應定期向立法機關提出報告。

## 四、確保資料完整無瑕

### (一) 資料品質須合乎標準

不論收入或支出，應反映政策走向與經濟情勢。此外，預（決）算資料應能夠被用於轉換財政統計的報表格式。最後為避免資料不一致情況發生，預（決）算資料應與其他類統計比較，例如政府的融資債務就應與金融統計的結果相符；財政統計與國民經濟會計帳的資料亦應融合。

### (二) 建立獨立客觀的審查機制

審計機關對預算執行結果應有獨立行使審查的權利，審查報告並應適時提送立法部門及公諸大眾。有關財政及經濟估測亦應邀請專家學者參與，

就估測方法及基本假設進行審查。此外，在體制上也要賦與國家統計局應有的獨立性，如此才能確保統計資料的品質與信度。

## 參、提升財政透明度應有的作為

比較我國現行政府財政表達與《財政透明度準則》之差異，仍存在若干值得商榷之處，若能謀求改進，將可進一步提升財政透明度。茲就主要項目說明如下：

### (一) 界定廣義政府部門

按《財政透明度準則》，只要是執行政府機能，均應納入政府部門範圍。準此，除了公務單位外，大部分的非營業型特種基金及政府捐助成立的財團法人均合乎此項定義，故於表達整體政府財政狀況時，不該排除在外。

此外，我國現行社會保障計畫依不同受益對象與給付類型計有：全民健保、勞保、農保、公保、軍人保險、公務人

員退撫基金及勞退基金等，這些計畫均由政府介入主導，且最後虧損亦多由政府編列預算彌補。依準則規定，宜檢討納入政府財政統計範疇。

## （二）編製合併報表

依預算法規定，政府預算係按基金別編列，據此，現行我國政府財政表達多以個體觀點或基金型態為之。此方式有助於內部控制與績效考核評估，但卻無法用於說明整體政府部門的財政狀況。

從財政政策的效果觀點而言，普通基金與特種基金肩負的角色難分軒輊。為利評估財政政策對總體經濟的衝擊，以及全盤掌握政府財政狀況，亟須編製合併報表，包括收支表以及資產負債表。

## （三）採用國際標準定義指標

由於財政統計的目的專為經濟分析，其所使用的報告標準與預（決）算法之會計或財務標準不盡相同，致若干內涵迥異。當後者用於表達政府財政狀況時，須先轉換為國際定義，否則將無法與其他統計資

料融合，例如決算之歲入及歲出應剔除本年度保留數，另加以前年度保留執行數，始為財政統計之收入與支出。

另有關政府債務表達，依據公共債務法為不包括自償性公共債務；惟依 GFS 規範，是指列於政府資產負債表上的所有負債。兩相比較，國際標準較我國依公共債務法界定的範圍更廣。

## （四）提供英譯財政資料

為利國外機構查詢我國政府財政資料，預算（案）與決算相關書表、以及歷年財政統計資料宜備妥英譯版本，置於專屬網站，依 IMF 制定之統計資料發布特別標準（SDDS）提供。

## 肆、提升財政透明度的效益

提升財政透明度為解決財政問題的最關鍵步驟，只有政府財政透明完整，才容易獲得改善財政的社會共識。

其次，提升財政透明度與吸引國際資金投資國內息息相

關。政府若能展現提升財政透明度的決心，並以相同標準督促企業財務透明化，從投資者角度而言，此項作法代表國內法治制度健全，公司治理步上軌道，如此，將可吸引國際投資資金，發揮近悅遠來的功效。

此外，提升財政透明度及改善財政攸關企業籌資成本。由於各信用評等公司對企業之信用評等係採與國家主權展望評等連動方式，一般而言，前者的評等多低於後者，因此，若政府信評因財政問題而調降，將會拖累國內企業，影響所及，不論民間企業或國營事業之舉借資金成本勢必上升。

## 伍、結語

鑒於政府施政應向人民負責，國家財政狀況亦有必要讓全民了解。雖然政府對提升財政透明度已展現甚高心力，績效斐然，惟現今 IMF 揭櫫之《財政透明度準則》已為國際趨勢，我國若能參採並加以落實，對提高國家形象以及增進人民福祉將具有正面積極的意義。❖