

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文研究計畫書

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis Proposal

公共債務資訊透明度之研究：

以財政部網站為例

(口試本)

劉亦軒

Yi-Hsuan Liu

指導教授：蘇彩足 博士

Advisor: Tsai-Tsu Su, Ph.D.

中華民國 110 年 3 月

March, 2021

目錄

壹、緒論	1
一、研究動機與目的	1
二、文獻回顧	4
(一) 財政透明化概念	4
(二) 財政透明與公共課責之連結	5
(三) 財政透明化之實證研究文獻	7
(四) 小結	10
貳、研究設計	12
一、研究重點與範圍	12
(一) 財政部統計處-視覺化專區	13
(二) 財政部國庫署	17
(三) 財政部統計處-財政統計資料庫	20
二、研究方法	22
(一) 文獻分析法	22
(二) 半結構式訪談	22
參、公共債務資訊揭露法規及現況	27
一、預算法、決算法及地方制度法	27
(一) 法條規定	27
(二) 網站揭露情形	29
二、公共債務法及財政紀律法	31
(一) 法條規定	31
(二) 網站揭露情形	32
三、小結	33
參考文獻	35
附錄 1 「地方政府公共債務揭露注意事項」	39
附錄 2 地方政府網站債務資訊揭露情形一覽表	41

表目錄

表 1 預計訪談人員表	23
-------------------	----

圖目錄

圖 1 各級政府 1 年以上非自償性債務餘額佔 GDP 比率	15
圖 2 平均每人國債負擔	15
圖 3 焦點統計圖表	17
圖 4 「財政統計查詢」資料項目	21
圖 5 「地方財政查詢」資料項目	21

壹、緒論

一、研究動機與目的

財政是否健全，攸關國家施政及全民福祉。政府債務也是穩健財政的重要一環，若是政府債務無限度增加，不但會使財政窘困並影響國家經濟發展，也會增加下一代的償還負擔。公共債務若管理得當，在財政、經濟上具有穩定總體經濟、穩定赤字、租稅平滑等功能，能夠發揮調節國家財政、穩定社會金融、加速國家建設，以及促進經濟發展之功用（趙揚清等，2002），其重要性不言而喻。要能夠有效制衡政府不隨意增加債務，讓政府在舉債時能三思而行，其中一個重要的制衡力是「輿論」，即「人民的監督壓力」，而人民要能夠有能力監督，政府的資訊透明是很重要的一環。公共債務資訊之透明有助於民眾瞭解政府的財務運作與債務情形，並促使政府必須對公共債務的舉借負起責任（蘇彩足等，2008；周信佑，2009）。為了確保政府舉債的合理性及適法性，債務資訊必須透明化，外界才能夠握有足夠資訊來對政府進行監督及問責，使政府不敢隨意舉債，亦不敢恣意增加支出或減少收入，進而能夠增進政府財務運作的效能。

過去有不少文獻（趙揚清等，2002；徐仁輝，2005；蘇彩足、左正東、陳朝建，2009；蘇彩足、劉志宏、郭乃菱，2013）在研究財政透明相關議題時，主要是以專業角度來探討我國政府財政透明化程度，如參考國際標準來建構符合我國之透明化指標後，再來分析我國的透明化情況；或是詢問專家學者有關資訊透明化指標的專業意見。比較少以一般人民角度探討他們希望接收到的資訊內容、偏好的資訊呈現方式，以及這些資訊對他們而言是否「容易理解」；另外也較少著重於公共債務資訊的部分來探討揭露情形，因此這將是本研究之觀察重點。

另外，在傳統由政府治理中，政府提供資訊的管道為印刷品、廣播、電視等，如今網際網路與通信科技技術的進步與普及，已讓它逐漸被視為「政府透明化」的資訊公開途徑，社會開始期待政府能透過電子化的管道來提供多樣性的公共服務、提升服務的效能，並更進一步促進政府的資訊公開(Transparency International,

2003; 羅晉, 2008)。又近年教育普及使得公民意識崛起, 公共事務更是隨著社會變遷而日益繁雜, 政府原本提供的公共服務已漸漸不能滿足現代公民需求, 公民相較以往更重視自己「知的權利」, 群眾的聲音迫使政府的服務要能與時俱進。我國《政府資訊公開法》第 6 條明文規定:「與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊, 以主動公開為原則, 並應適時為之。」第 8 條亦明定政府資訊之主動公開, 可利用電信網路傳送或其他方式供公眾線上查詢。

有研究指出, 相較《政府資訊公開法》所條列的項目, 各機關主動公開的項目更多, 且能頻繁更新資訊; 又政府亦經常委託學術單位進行政府透明度的自評, 顯示政府機關對透明度的理解與認同程度頗高 (蘇彩足等, 2013), 但臺灣目前的實際情形卻顯示, 財政透明的加強並未改善政府的財政紀律, 也未提升民眾對政府的信賴度及滿意度 (郭乃菱, 2016)。雖然政府機關有積極地主動公開各項資訊, 但若是政府部門只是因為被要求, 而照本宣科地定期公開資訊, 不在乎該資訊的內涵是否容易被人民理解、呈現方式是否適宜, 亦不去理解社會大眾想法並適時修正公布之資訊方式、內容, 那麼不僅會讓人民對政府公布的資訊失去興趣, 而去聽信部分媒體斷章取義的誇大之詞, 進一步擴大對政府不信任感; 並也會因為人民不了解該資訊所代表的真正意義, 而無法達到監督政府施政並提升公共治理的目的。

我國各級政府機關均有架設入口網站供大眾查詢資訊, 公共債務資訊也不例外, 主管機關財政部及各地方政府均有在入口網公布公共債務相關資訊。財政部除了公布中央政府之債務資訊之外, 亦會彙整各地方政府之公共債務資訊, 並提供多種表格供大眾檢視; 另外還有適合一般民眾觀看之視覺化專區, 以及適合專家學者查詢資料之統計專區, 資訊相對豐富; 且財政部身為公共債務之主管機關, 應引領各地方政府更加透明, 於資訊揭露內涵及方式等多加著墨, 制定相關規範並作為表率。又曾有研究提出建議, 認為財政部除了須確認所有縣市財政資訊之正確性, 並在網頁上揭露各級政府的完整財政資訊之外, 也必須要製作容易理解

的圖表和文字說明，以協助民眾能夠解讀這些艱澀難懂的專業資訊，並能夠對各縣市政府進行比較；另外為了能滿足不同教育程度或不同年齡層的民眾需求，也建議各級政府應在網頁上提供不同版本的預算資訊和相關宣導(蘇彩足等, 2009)。此研究迄今已逾十年，故也欲一併檢視財政部網站目前的呈現情形是否有較以往改善。基於上述理由，本研究選擇以財政部網站為研究重點。

IMF 於訂頒的「健全財政透明度施行守則」(Code of Good Practices on Fiscal Transparency, 2007) 提到：「財政資訊應符合公認的資訊質量標準。」¹，且「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。」(蘇彩足等, 2009:7)，可知財政資訊的質量是透明度的標準之一，而核心要件是財政資訊必須具備「即時」、「正確」、「容易理解」三種特性。因本研究欲聚焦於公共債務資訊，故將上開之財政關鍵資訊定義為公共債務資訊，又政府的公共債務資訊對於一般人民來說似乎較為陌生，若是在沒有特別了解的情況下，人民直接查詢並參閱財政部網站內之相關資訊，是否能夠讓人一目瞭然，能夠不用花太多時間即可得到關鍵資訊，引起了本研究的興趣。因此，本研究便想要從人民的角來檢視財政部網站在公共債務相關資訊的揭露上，公布的資料是否即時，又是否使大眾容易查詢、容易理解吸收，即檢視這些資訊是否符合「即時」、「正確」及「容易理解」的定義。若人民認為政府公布的資料對其而言僅僅是「數據」，而非能夠了解的「資訊」，則無法促進政府與人民在政策上的溝通，也會加深人民對政府進行課責的困難度。期望本研究能夠釐清人民對於查閱現有政府公債資訊時的困境，並提出有效的改善建議。

¹ 《Code of Good Practices on Fiscal Transparency》第 4.1 項原文如下：“Fiscal data should meet accepted data quality standards.”。

二、文獻回顧

(一) 財政透明化概念

「政府財政透明化」，即政府應將其所擁有的訊息，包含政府政策計畫、財政資訊、公職人員財產狀況等資訊，有系統地提供給民眾知曉，而將不能公開的資訊這種例外情況盡量限縮 (Licdorp, Mosch, Crujisen & Haan, 2013)。所謂的「資訊」在民主社會及自由市場中極具重要性，我們所掌握的資訊越充足，越能使我們在市場中的決策更理性 (Florini, 2002)；而人民也必須要擁有「資訊」這項武器，才能夠去評估政府的施政績效、監督選舉結果，並進而對政府課責。

透明並不僅只是有利於公民參與，其實也有助於政府來有效提升公共政策的品質，以及提升政府決策的正當性 (Coglianese, 2009; Schillemans, Twist, and Vanhommerig, 2013)。因為民眾能夠藉由政府所提供的更完整的資訊，而更加瞭解政府所欲解決之問題，也能了解每個財政政策背後隱藏的政策目標，就可以更徹底地參與政府公共事務的決策過程、分享新的資訊、對政府研擬的方案提出質疑與意見，甚至預測政府將來的行為，而這個過程便有助於改善政府的決策品質，更能做出貼近民意的決策。另外，因為政府官員知道外界會有充分的資訊能夠監督他們的作為，他們就比較有可能依從良善治理的規範行為，如此便可以避免政府的濫權和犯錯，也因此能夠提高人民對政府的信任感與支持度 (莊文忠，2015)。

相關研究指出，政府之所以提供人民資訊，是希望藉由消除資訊的不平等，使政府運作能更符合民主政治與惠政原則、公共政策過程更透明、強化民眾對政策的接受度，並期待提升政府的廉能程度 (項靖，2001；陳美伶，2005)、增進政府的行政效率與品質 (蘇彩足、左正東，2008)，進而可能提升國家整體的競爭力 (項靖，2009)。國際透明組織 (Transparency International) 在評鑑歐洲 25 個國家 2012 年研究歐洲貪瀆風險中，「透明度」為評鑑指標之一 (周志榮，2013)；而國際管理學院 (International Institute for Management Development, IMD)、世界經

濟論壇 (World Economic Forum, WEF)、經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 等單位或組織同樣將政府政策或相關作為的「透明度」列為評估政府的評比指標，可見「透明」與政府廉能、國家競爭力具有一定之關聯性。第十九條組織 (Article 19, 1999) 提出之 9 項原則中亦提到，不佳的治理可能會導致行政效率不彰、資源浪費、貪腐等情況，唯有「資訊」讓人民可以有機會去影響這個社會及政府。因此，提升政府透明度可能重建民眾對政府的信任 (Moon, 2003)。除了政府部門以外，非政府部門

(Non-governmental organization, NGO) 或非營利部門 (Non-profit organization, NPO) 也會藉由透明化的機制維持自己的名聲，及促進社會的信任 (Florini, 1999)。

另一方面，透明化機制亦伴隨一些問題，例如過多的資訊公開會造成過度的政治化，並降低預算執行的彈性空間；或是資訊被有心人士利用來從事利己害他之行為 (Heald, 2003)；又或是財政透明的結果導致政治人物可能不肯輕易付出應有的承諾，因為他們不希望承受若無法兌現選舉支票時，必須面臨的嚴重後果 (Geraats, 2002)。另外，龐大的資料需要大量的時間去分類與整理，甚至有人認為保存機密的方式也可以透過大量資料轟炸而有混淆視聽之功用，因此透明化機制要能夠有效運作，其提供之資訊必須具備關鍵性、完整性、與可理解性，接收到資訊的人能夠藉由該資訊，擁有評估提供者作為之標準 (Florini, 1999)。然而整體而言，透明化機制仍是利大於弊的，因此各國也都朝著透明化的方向努力。

(二) 財政透明與公共課責之連結

澳大利亞維多利亞州的主計長 Wayne Cameron (2004: 59) 曾經說：「資訊的可接觸性是課責最重要的本質，幾乎所有課責運作的關鍵是即時與可得的資訊」。學者 Romzek 與 Dubnick 將課責定義為一種「關係」，認為「個人或是單位在被授權的行動中，有義務向授權者回答有關授權行動績效的問題」²。而透明化的

² 原文如下：“(Accountability is) a relationship in which an individual or agency is held to answer for

目的在於評估政府的表現，進而向政府問責（蘇彩足等，2009）。政府身為代理人，應該要能完成人民的期待，確實執行任務，將有限的資源做有效的配置，若人民認為政府沒有達成任務，便以手中的選票來表達意見，這樣的過程便是最傳統的公共課責關係，選舉是最有利的課責工具。然而人民要能夠有效的對政府課責，前提是必須足夠了解政府的作為，也就是財政資訊必須要透明公開。而在民眾對於整個財政狀況有較為全面的了解後，其投票的考量便會涵蓋財政管理能力，要看「建設的錢從哪裡來？」，而不是單純只看「能夠得到多少福利？」。因此，執政者在有了選票的制裁壓力之後，才能更加嚴守財政紀律。

論及政府「透明化」之理論基礎，被不少文獻引用的是委託人代理人理論（principal-agent model）又稱為代理模型（agency model），用以解釋為何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（Besley, 2005; Besley & Brat, 2006）。民主國家的政府被視為是納稅人的代理人，因此擁有向人民課稅的權力，同時也負有編製預算和執行預算的責任；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（蘇彩足等，2009）。若人民對政府資訊透明的要求不高，執政者也未立法強迫資訊公開，那麼政府官員有機會利用資訊不對稱來從中牟利，刻意欺瞞大眾並損害公眾利益，行賄貪污等不法情事勢必層出不窮，資訊分配也因此扭曲，進而造成預算資訊配置和預算執行效率的低落（蘇彩足等，2009）。另外，為了討好選民，政府有可能會刻意低估成本及高估效益，形成人民的「財政幻覺」（fiscal illusion），造成公共支出不當擴張。因此，倘若民眾缺乏對財政資訊的了解，民眾與政府間的課責程度將大幅降低。

財政透明的功能除了能夠遏止貪污（Ellis & Fender, 2003; Santiso, 2006），還對加強財政紀律、減低政府負債、及創造永續財政環境皆有正面的助益（Alt &

performance that involves some delegation of authority to act.” (Shafritz, 1998: 6)。

Lassen, 2006; Alt et al., 2006)。因為消除了資訊不對稱的問題，讓政府的一舉一動攤在陽光下，使民眾有能力判斷政府施政的結果，而降低「逆向選擇」(adverse selection)的錯誤。另外，當政府的財政資訊公開時，一般民眾、媒體、金融市場便不用花費大量的資訊蒐集成本，能夠直接以較低的監督成本來評估政府的政策制定是否合宜、是否得確實達成政策目標，能夠以較省力的方式達到同樣的課責效果(Alt et al., 2006)。然而，雖然被課責者(政府)因為授權關係的存在，而有義務要回答授權者(人民)關於授權行動表現的問題，但是這種義務的設計，除了要包括資訊公開的法律義務，還必須包括資訊表達結構的「可理解性」

(Starling, 1986: 123)。意即若政府提供艱澀難懂的檔案文件及統計資料，一般人民難以瞭解其欲表達傳遞的訊息，則不是有效的透明，失去了透明的意義，政府必須將其轉化為人民易於了解的形式，才是真正的透明。因此，若要更具體的來解釋何謂財政透明化，「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」(蘇彩足等，2009:7)。

有關財政透明化的準則及內容，目前在國際間被最廣泛引用的主要為國際貨幣基金會(IMF)制定的「健全財政透明度施行守則」(Code of Good Practices on Fiscal Transparency)，以及OECD頒布的「OECD預算透明化最佳實務」(OECD Best Practices for Budget Transparency)。它們都表達出財政透明化不僅是政府財務資訊的揭露，該資訊的正確、真實、完整以及便於民眾理解，更是財政透明化的核心意義。另外，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(Allan & Parry, 2003)。

(三) 財政透明化之實證研究文獻

學術界對於財政透明的實證研究非常多元，大多以衡量透明度與其他因素(如：支出規模、政治景氣循環、赤字規模、文化、信用評等)之間的關係，或

是我國的財政透明程度的衡量與評估、我國與其他主要國家財政透明度的比較為主。相對的，以民眾為中心去探討財政透明的研究較少，以郭乃菱（2016）的研究為先導。此研究發現，主觀與客觀所顯現的財政透明化差異是很明顯的，且當民眾對財政透明的感受程度越高，就越會覺得政府的治理能力強，因此創造開放的政府，並揭露民眾易懂的資訊，將使民眾能夠理解政府作為，對政府的良善治理有正面的影響。

聚焦於我國財政資訊揭露方面之相關文獻，蘇彩足、左正東與陳朝建（2009）指出，許多地方政府在公布資訊時，只是形式上的業務，這些放在網頁上的預決算表格內容常是枯燥無趣的，甚至有些資訊品質不理想，有隱藏性債務或是地方虛列歲入等問題，造成民眾無閱讀意願，而願意閱讀資訊的民眾亦無法知道這些資訊所代表的真實含義，導致資訊揭露很難帶來公共課責的效果。郭乃菱（2011）的研究則指出，我國的財政資訊公開的數量和種類已具備國際的標準，達到形式上的財政透明，然而在實質上，政府公布的財政活動並不完全（如或有負債、預算外活動等訊息），也沒有提供「未來的財政狀況」給民眾檢視，使得財政資訊的可靠性不足；又財政資訊不具備一目了然的特性，可讀性不足，造成施政的答覆率不高；另外雖然有建立課責機制，但也流於形式化，只為了「建立機制」，而非為了「課責」。

在過去的文獻中，鮮少有研究公共債務資訊揭露的相關議題，其中趙揚清、黃振豐與蘇文樹（2002）有專門就公共債務的資訊揭露做研究，而該研究指出，公共債務相關資訊之揭露確實不足，原因主要係揭露之內容、項目及地點等規定不足所致。並提出為了強制規定公共債務相關資訊之揭露，政府應修訂公共債務法，或由中央主管機關另制定相關資訊揭露的準則、規則，並強化公共債務之衡量指標；另外也必須要擴增資訊揭露的範圍（包含以舉債籌措財源之公共建設計畫）、充實資訊揭露的內容（包含公共債務舉借情形、我國與其他主要國家之債務負擔比較情形、平均每人負擔累計未償債務餘額、平均每人負擔債務還本與付

息等)、普及資訊揭露的對象(包含不特定社會大眾)、加強資訊揭露的時地(例如各政府主要入口網站)等,提出多項建議。

另外吳琮璠(2001)的研究提到,長期負債之揭露應就長期負債的發行目的、資金用途、還本付息情形以及未來還本付息資金來源等相關資料做說明,並且應適度揭露或有負債與承諾事項,讓民眾能夠瞭解地方政府到底有多少負債必須清償。而蘇彩足、劉志宏與郭乃菱(2013)的研究中發現,隨著網際網路的發展,公共債務資訊的揭露已漸充分,各級政府均於每年度預算書、決算書中揭露,每個月的借款活動也都公布在財政統計月報或相關文件中,且主管機關財政部國庫署亦按公共債務法第9條規定³,設有網路專區定期揭露政府債務相關資訊;另外地方政府亦於2012年起陸續於各自之入口網更新地方公共債務負擔情形。但仍有可改進之處,如我國公共債務內涵複雜,不同類別的債務繁多,且列入公共債務法管控之債務內涵與國際會計規範不一致,增加民眾解讀債務資訊的難度;又如在政府債務、稅式支出、或有負債、金融資產等特定披露資訊之完整性、可讀性和可信度之部分,尚待持續提升。此研究亦指出行政院主計總處自2009年度起於中央政府總決算總說明中,揭露並未列入公共債務法債限規範的「政府潛藏負債」與「非政府潛藏負債」事項內容,並自2013年起更新了潛藏負債的估算數值。但根據2013年中央政府總預算說明所述,政府所謂的潛藏負債,「或因屬政府未來應負擔之法定給付義務,係以編列年度預算方式支應,或因屬未來社會安全給付事項,可藉由費率調整機制等挹注,故與公共債務法管制政府融資行為所舉借之債務不同」,可以了解我國的「潛藏負債」與一般國際上所說的隱藏負債(hidden debt)、或有負債(contingent liability)不盡相同,不利於一般大眾了解政府的施政環境與施政結果。

³ 公共債務法第9條規定:「公共債務主管機關應將下列事項:公共債務種類、未償餘額、還本付息等情形,按月編製報表,報其監督機關備查,並於會計年度終了後二個月內,刊載於政府公報或新聞紙。」

(四) 小結

近來國際逐漸重視財政透明化的要求，不論是 IMF、OECD 或 APEC，其所謂「財政透明」的內涵，不外乎是指「將政府的組織與結構、財政政策、帳目與對於未來的預測，向大眾開誠布公；無論是內部或外部的政府活動都必須公開，而且所公開的資訊必須是可信賴的、全面性的、及時易懂，並符合國際規範。」(蘇彩足等，2013:7)。政府應以民眾能取得的形式，提供政府施政資訊，並重視資訊的正確性、即時性與可讀性，進而縮減政府與民眾之間資訊不對稱問題，並且賦予民眾課責與監督政府的能力，降低政府不當作為的機會，以維護民主制度中雙方之信任價值，進而改善公共服務的品質與回應性，這也是政府透明化的目的。

過去研究財政透明化的文獻中，大多數沒有著重要公共債務部分來做探究，亦鮮少以民眾的角度來探討，因此本研究將以民眾的角度去分析財政部網站所公布的公共債務資訊是否符合財政透明的定義。另外，這些少數有關公共債務資訊揭露相關的研究迄今業已多年，故本研究欲整理這些研究中所提出的建議，參照現今政府與過往相比，是否已有改善，並是否符合相關法律的規範。又過去研究表示財政資訊品質的不理想、可讀性不足造成了民眾無閱讀意願，即使有閱讀意願也是霧裡看花。

按上述之實證研究指出，我國的公共債務資訊揭露有以下待改進之處，這些因素都增加了民眾解讀債務資訊的困難度：

1. 網頁上的預決算表格內容枯燥無趣 (蘇彩足等，2009)，且長期負債之揭露應做更為詳細的說明 (吳琮璠，2001)；
2. 應適度揭露或有負債與承諾事項 (吳琮璠，2001)；政府的或有負債、預算外活動等訊息公布並不完全，也沒有提供「未來的財政狀況」(郭乃菱，2011)；政府公布的潛藏負債內涵與國際會計規範定義之或有負債不一致，且或有負債等特定披露資訊之完整性、可讀性和可信度亦不足 (蘇彩足等，2013)；部

- 分資訊的品質不理想，有隱藏性債務等問題（蘇彩足等，2009）；
3. 財政資訊不具備一目瞭然的特性，可讀性不足（郭乃菱，2011）；
 4. 我國公共債務種類繁複，導致民眾解讀資訊更加困難（蘇彩足等，2013），且公共債務資訊揭露之法律規定、資訊內容、揭露對象及揭露地點等均不足（趙揚清等，2002）；

在科技發達的現代，資訊揭露應較過往便利且快速，則民眾在閱讀現在的政府網頁資訊時，是否仍會出現過去的問題？財政透明的目的是要增進民眾對政府的課責能力，政府機構不能只是公開複雜專業、通滿技術性的資料，還必須另外公開易於瞭解的資料，才是有意義的透明。因此本研究將以上述建議作為閱覽財政部網頁公共債務資訊時的重點核心，先檢視政府於網站揭露上的努力成果之後，再請一般民眾實際操作網頁並讀取公共債務資訊，了解這些資訊是否具備可讀性，並以訪談的方式詢問民眾在知曉資訊之後，是否對課責有所幫助。

貳、研究設計

一、研究重點與範圍

現在網路資源豐富，於搜尋引擎輸入關鍵字，瞬間便可出現各式各樣的資訊，包含了許多官方的及非官方的訊息。就公共債務資訊而言，搜尋結果包含法律條文、統計資料、新聞報導、百科、期刊文章等等各種不同類型。單看政府機關網站，也可分為財政部統計處、財政部國庫署、各地方政府入口網（共 22 個）、政府資料開放平台等不同管道，且各種管道所提供之資料類型也都不盡相同。因範圍太過廣泛，故本研究將聚焦於我國財政部及所屬之官方網站，逐一檢視其公布之公共債務資訊是否符合「即時」、「正確」、「容易理解」三種特性。因此，首先先說明本研究對這三種要件之定義，再介紹本研究欲聚焦之官方網站所公開的資訊範圍。

《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⁴。我國公共債務相關資訊之揭露主要規定於預算法、決算法、地方制度法、公共債務法及財政紀律法，若公共債務資訊的揭露時點符合上開法律之規定，本研究則認定其符合「即時」之標準。而「正確」除了指的是公布的資訊具有真實性之外，還包含是否有故意隱藏不公開的資訊。政府網站上有公布不少公共債務資訊，預算書或決算書中也有涵蓋公共債務相關資訊，本研究將參考過去的文獻研究所提出的問題，並實際逐一檢視網頁上所公開的資訊內容，判明政府是否有不真實、或是刻意不公開的資訊。比如是否有國際上主要國家會公布的資訊，我國卻沒有公布的情況，又或是有一些隱藏的負債未公開等問題，雖無法完全逐筆核對，但盡量將所蒐集到的文獻與現況來做比較。

第三點是「容易理解」方面，就一般社會大眾而言，對公共債務這個領域不熟悉者佔大多數，而網站所公布之公共債務資訊應是以一般大眾為對象，站在大

⁴ 政府資訊公開法第 2 條：「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。」

眾的角度為思考這些資訊是否容易吸收。人是有限理性的，接收到的資訊有一定的限制，因此應該要以最簡明易瞭的方式呈現資訊，讓人民能夠在短時間內理解政府所要表達的內容，從而達到真正的透明。故本研究將以訪談的方式，請受訪者先行閱覽網站之後，再訪談其心得及感受，藉此探究這些資訊對民眾而言是否是容易理解的。

再來便介紹我國財政部及所屬網站所公開的公共債務資訊內容，亦是本研究欲請受訪者檢視之範圍。我國公共債務資訊可分為中央政府公債資訊及地方政府公債資訊，其中中央政府公債資訊是由財政部國庫署負責管轄並設置專區發布相關資料，而地方政府公債資訊則由各地方政府自行於地方入口網上公布後，再由財政部國庫署統整彙總表並發布於國庫署網站，網站上亦有專區可連結至各地方政府網站做檢視。財政部統計處亦於財政統計資料庫設置了「財政統計查詢」及「地方財政查詢」兩個專區，前者提供「各級政府債務未償餘額」、「中央政府債務未償餘額」、「各級政府公共債務概況」及「中央政府債務舉借及償還」之歷年數據，後者則提供地方政府的「公共債務概況」及「1年以上非自償性債務餘額」之93年至108年資訊，並均可以按檢視者的需求勾選欲匯出之年份及債務資料後匯出，便利研究者分析資料；另外為了使大眾更瞭解政府公共債務資訊，設有視覺化專區，以圖表或動態等方式公布部分重要資訊。

以上三個網站若簡單以資訊的難易度來做劃分，則以財政部統計處的視覺化專區為最入門，資訊相對簡要且有圖表呈現；再來是財政部國庫署網站專區，提供各種不同已整理的公共債務表格資料；而財政部統計處的財政統計資料庫則是提供原始的統計資料，並設有匯出功能，適合專家學者做研究使用。分述如下：

（一）財政部統計處-視覺化專區

相較於複雜晦澀的資料，透過視覺呈現或是互動手法是一般大眾較能接受的資料呈現方式，也能加強人對於資料理解能力，因此視覺化也是近年來備受推崇的數據分析模式。以圖表的方式較易於理解數據，優秀的動態效果能統合視覺解

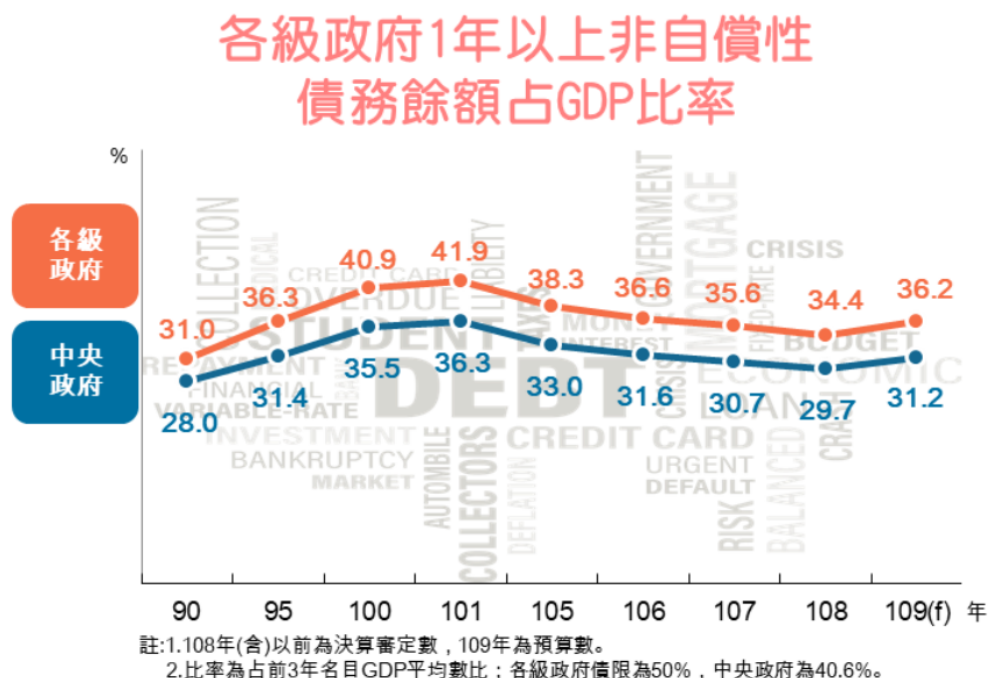
讀的需求，具有增加溝通效率的優點，也使人們更願意吸收理解資料。

財政部於首頁的「財政及貿易統計」專區設置「視覺化專區」(檢視網頁時間：109年10月22日，網址：<https://www.mof.gov.tw/htmlList/1542>)，財政部的視覺化專區又區分為「統計速寫」、「統計e學影片」、「互動式圖表」及「性別統計」等共4個專區，其中前3個專區，有提供部分公共債務資訊，分述如下：

1、統計速寫

本專區提供了財政、稅務、貿易等19項視覺化資料，其中有關於公共債務之訊息有兩項，分別為「債務餘額」及「債務負擔」。

(1) 債務餘額：即「各級政府1年以上非自償性債務餘額佔GDP比率」，將90年、95年、100年、105年至109年之資料製成圖表，並簡單說明百分比起伏變化，及歷年來均未超過公債法債限規定(如圖1)，惟並未說明起伏之原因。

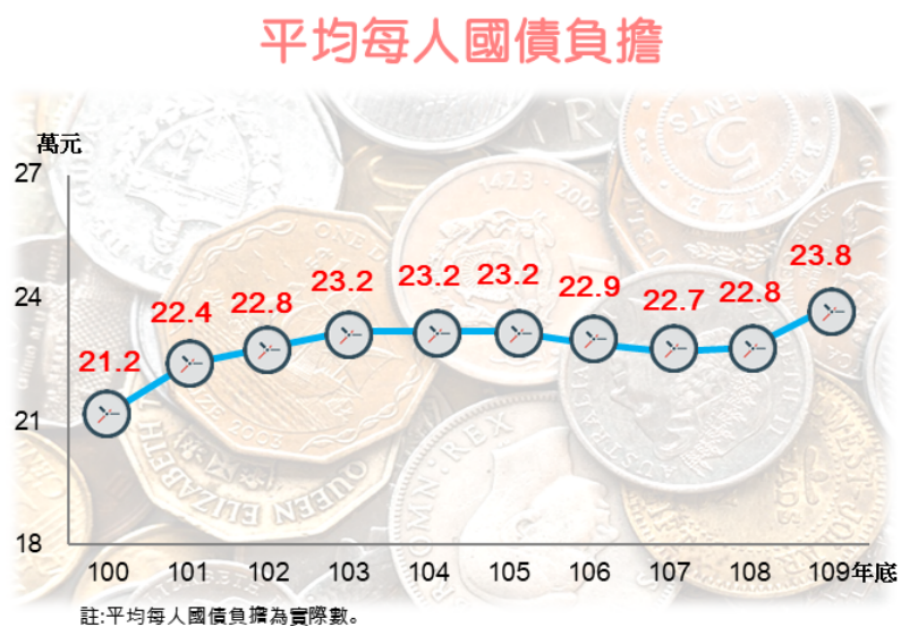


說明

各級政府1年以上非自償性債務餘額占GDP比率，於101年達歷史高點41.9%，後遞降至108年34.4%，109年略升為36.2%，中央政府為31.2%，惟均未超過公債法之債限規定，財政維持穩健。

圖 1 各級政府 1 年以上非自償性債務餘額佔 GDP 比率

(2) 債務負擔：即「平均每人國債負擔」，將 100 年至 109 年之歷年資料製成圖表，並簡單說明債務實際數之數額、109 年度平均每人債務較 108 年度增加（如圖 2），惟亦未提及增加之原因。



說明

109 年底中央政府 1 年以上債務餘額實際數為 5 兆 4,778 億元，短期債務 1,100 億元，共計 5 兆 5,878 億元，按年底人口折算，平均每人國債負擔 23.8 萬元，較 108 年底增加 1 萬元。

圖 2 平均每人國債負擔

2、統計 e 學影片

統計處製作了 5 分鐘 47 秒的「政府債務相關統計指標 (Statistical Indicators of Government Debt)」短片，向社會大眾宣導政府債台高築的不利影響，並普及公共債務相關知識。

影片提到我國債務統計的基本架構，依性質可分為普通基金債務和非營業基金債務，依時間長短可分為 1 年以上債務和未滿 1 年債務。1 年以上的債

務，依債務是否有特定財源、或有營運資金作為償債財源，分為自償性債務和非自償性債務，並指出 1 年以上非自償債務通常是各界關心的焦點。

另外在公布資料方面，提到了「國債鐘」、「我國一般政府負擔」及「潛藏債務」。我國是參考美國的作法，自 99 年底開始公佈「國債鐘」資料，含中央政府未償債務餘額及平均每人國債負擔。而「我國一般政府負擔」是為了跨國比較需要，故比照 IMF 的定義，自 103 年度起每天公布我國一般政府負債餘額，涵蓋範圍包含中央政府、地方政府、社會安全基金、部分政府控制的財團法人及行政法人等機構，亦涵蓋長期債務及短期債務，且不論其是否具有自償性。至於「潛藏債務」，是指包括勞工保險、公教人員保險給付、農民健康保險等各類保險的財務責任，主計總處每年於中央政府總決算總說明中揭露。但潛藏債務未必會成為債務，因有些可以透過將來編列年度預算方式支應，而有些未來的社會安全給付可以透過費率調整方式處理，因此和公債法管制的政府債務本質上並不相同。

影片最後提醒了因政府債務指標的發佈時間的不同，會有預算數、實際數、決算數、審定決算數之差異，在閱讀、應用和比較時，需要多加留心。

3、互動式圖表

本區可分為「焦點統計圖表」及「主題式統計圖表」，後者無公債相關資料，前者區分為三大區塊，分別是上方的跑馬燈區、左邊的圖表區，以及右邊的動態區（如圖 3）。另外並提供資料庫查詢、電子書、主題式統計圖表的連結，惟檢視時連結均錯誤，無法確認其資訊內容。

- (1)跑馬燈區：顯示到最新月份「每人國債」及「中央債務」之數字。
- (2)圖表區：長條折線圖顯示自 104 年至 109 年之「1 年以上非自償性債務及占前 3 年 GDP 平均比」，可以看出 1 年以上非自償性債務總數波動不大，而比率則是逐年遞減；文字說明中央政府債務數，並以直條圖表達 108 年及 109

年的「1年以上非自償性債務占前3年GDP平均比」與「未滿1年債務占歲出比」。

(3)動態區：以臺灣地圖方式動態表達「各縣市債務概況」，游標點擊欲檢視之縣市，便會出現該縣市之「債務合計」、「平均每人債務」、「占前3年GDP平均」、「1年以上債務占歲出」及「未滿1年債務占歲出」等資料。

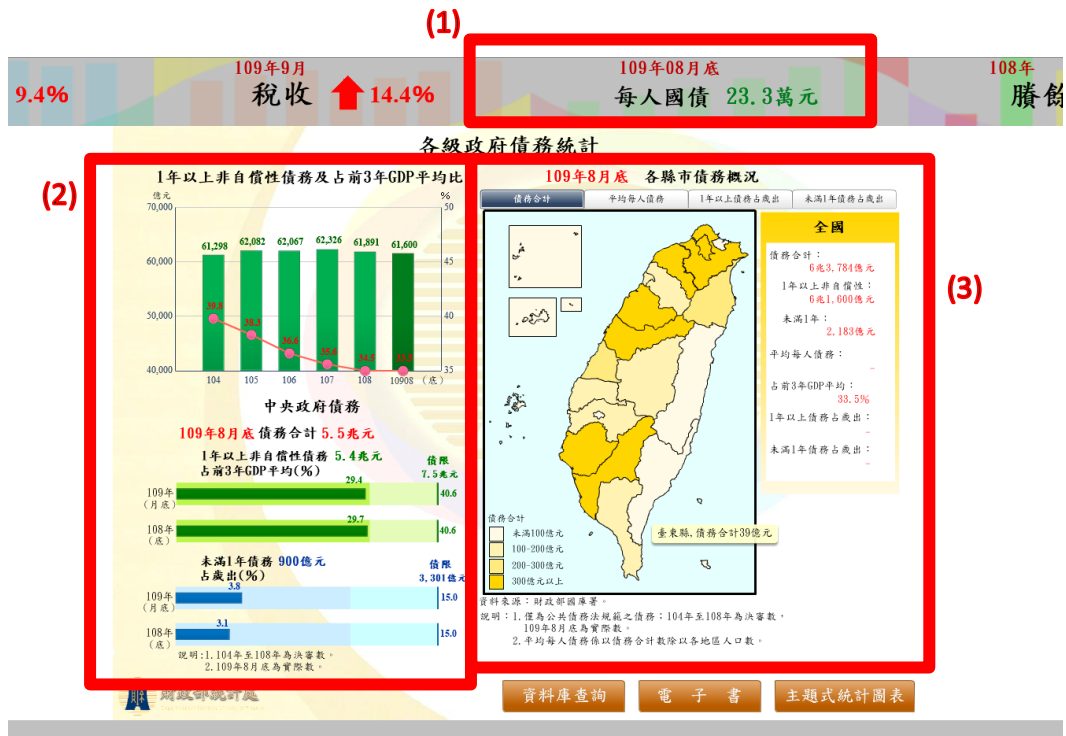


圖 3 焦點統計圖表

(二) 財政部國庫署

財政部國庫署為公共債務的主管機關，其在官網之「公共債務業務」⁵項下設有「中央政府債務」及「各級政府債務」專區，分述如下：

1、中央政府公債資訊

本專區共公布了 12 項資料（檢視網頁時間：109 年 10 月 9 日，網址：

⁵ 路徑為：財政部國庫署首頁 > 業務導覽 > 公共債務業務。

<https://www.nta.gov.tw/multiplehtml/1617>)，本研究按其性質整理，大致分類為「國債資訊」(5 項)、「中央政府債務基金」(2 項)、「公債及國庫券」(4 項)及「關鍵績效指標」(1 項)四大部分。

其中「中央政府債務基金」主要是要使大眾了解該基金之運作狀況及執行績效評估；「公債及國庫券」是提供公債及國庫券發行制度、標售概況、發行情形及相關銀行的資料；「關鍵績效指標」則是將 105 年至 109 年度之關鍵績效指標列出目標值及實際達成值。因本研究係探討一般公共債務資訊對大眾之可理解性，而非檢視我國政府債務的舉債及還本運作執行情形、公債及國庫券的發行細節、或是探究專業的關鍵績效指標之合理性，故此三類資料不列為本研究受訪人之檢視網站資訊。

因此中央政府公債資訊之檢視將著重於「國債資訊」的部分，即「最新國債訊息」、「中央政府公共債務概況表」、「中央政府各年度債務舉借概況」、「依據財政紀律法第 16 條規定公布事項」，以及「中央政府 1 年以上公共債務未償餘額占前 3 年度國內生產毛額平均數百分比」等共 5 項：

- (1) 最新國債訊息：公布截至上月底之「最新國債訊息」，以文字方式敘述「中央政府 1 年以上債務未償餘額」、「未滿 1 年債務未償餘額」、「平均每人負擔債務」之數字。
- (2) 中央政府公共債務概況表：統計截至上月底止之債務，區分為「國外債務-借款」、「國內債務」，國內又分為「1 年以上債務」(含「公債」、「中長期借款」)、「未滿 1 年債務」(含「國庫券」、「短期借款」)。
- (3) 中央政府各年度債務舉借概況：99 年度至 110 年度「當年度舉借債務預算數-列入債限」、「當年度舉借債務預算數-不列入債限」、「歲出預算數」及「當年度舉借債務數/歲出」之資料。
- (4) 依據財政紀律法第 16 條規定公布事項：即「中央政府向非營業特種基金或專戶資金調度情形表」，載明公庫向非營業特種基金或專戶資金之調度情

形。

- (5) 中央政府 1 年以上公共債務未償餘額占前 3 年度國內生產毛額平均數百分比：統計 84 年至 110 年的各年度資料，表格內含有「1 年以上公共債務未償餘額」、「國內生產毛額」、「前 3 年度國內生產毛額平均數」、「債務未償餘額/國內生產毛額」、「債務未償餘額/前 3 年度國內生產毛額平均數」資料供參。

2、各級政府公債資訊

本專區提供了 10 項資料（檢視網頁時間：109 年 10 月 22 日，網址：<https://www.nta.gov.tw/multiplehtml/1618>），其中有 3 項是關於地方建設基金的資訊，因無關於公共債務，在此先不列入討論。財政部國庫署每月彙整各地方政府公布之公債資料，製成「最新各級政府公共債務統計表」及「各級政府向所設各項基金調度周轉金額統計表」（對應上開 1.中央政府公債資訊(1)、(4)之資料），以利大眾比較各地方政府之差異，並於「最新地方政府債務鐘⁶」設置各地方政府公告網頁之超連結，便於大眾查看各地方政府之公告資訊。以前年度的部分則是公布在「93 年至 108 年各級政府公共債務概況表」專區，除了總表外還有細表，將債務餘額及債務比率資料分別列出，提供更為詳細的資料。

除了以上彙整資料以外，另外還有「直轄市政府依公共債務法規定之債限比率」、「行政院主計總處各級政府未來或有給付責任訊息」、「102 年至 107 年我國一般政府負債」等相關資料供參。其中「行政院主計總處各級政府未來或有給付責任訊息」直接跳轉網頁至 110 年度中央政府總預算案總說明，解釋未來或有給付責任因屬未來社會安全給付事項，可藉由費率調整機制等挹注，故與公共債務法管制政府融資行為所舉借之債務不同；而「102 年至 107

⁶ 本專區是公告地方政府債務鐘，至於國債鐘的部分是公布於「財政部國庫署首頁 > 公告訊息 > 最新消息 > 國債鐘資料」，公告中央政府債務未償餘額及平均每人負擔債務之資訊。

年我國一般政府負債」中解釋我國一般政府負債包含「中央政府」、「地方政府」、「社會安全基金」等負債項目，亦有說明「我國依國際組織標準(GFSM)計算一般政府負債比率與世界主要國家之比較」。

(三) 財政部統計處-財政統計資料庫

財政部於首頁的「財政及貿易統計」專區設置「統計資料庫」(檢視網頁時間：109年10月22日，網址：<https://www.mof.gov.tw/htmlList/100>)，並區分為「貿易統計查詢」、「財政統計查詢」、及「地方財政查詢」等3個專區，其中後2個專區，有提供政府公共債務的歷年原始資料，並可以按照各自的喜好或需求勾選匯出之資料，便利研究者分析資料。

1、財政統計查詢

在「政府債務」項下有「(1年以上非自償性)債務餘額」、「各級政府公共債務概況」(93年至108年度)及「中央政府債務舉借及償還」(94年至108年度)，其中「債務餘額」再分為「各級政府債務未償餘額」(85年至108年度)及「中央政府債務未償餘額」(84年至108年度)，故一共有4項統計資料(如圖4)，其中的各項統計指標均可按需求勾選。而所有資料之計算模式除了「統計值」外，還有「較上年同期增減率」、「較上期增減率」、「較上年同期增減數」、「較上期增減數」等共5個選項可做選擇。另外在「各級政府債務未償餘額」的部分，也可以自由勾選欲檢視之縣市政府，惟除了中央政府及六都之外，各縣市政府及各鄉鎮市公所為一統計值，未單獨列出個別資料。

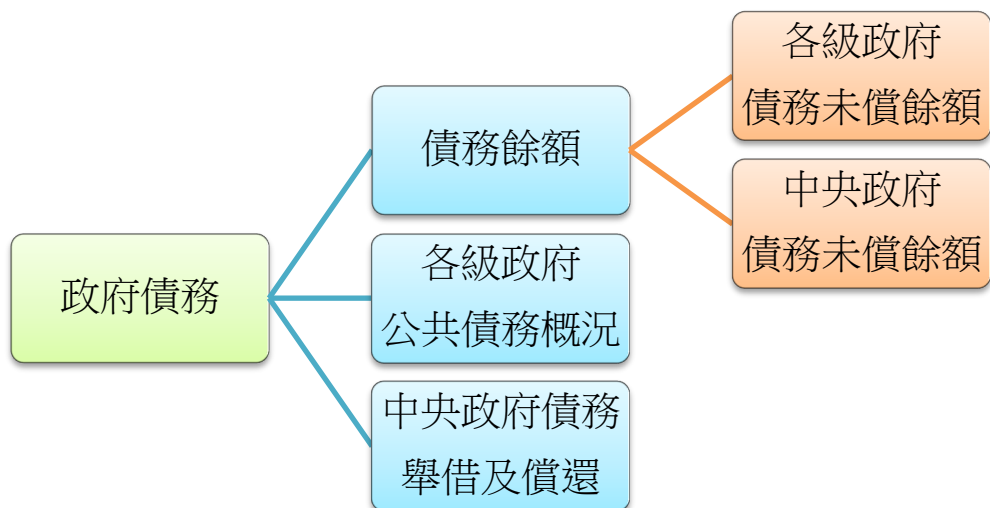


圖4 「財政統計查詢」資料項目

2、地方財政查詢

在「債務（總決算及特別決算）」項下有「公共債務概況」及「1年以上非自償性債務餘額」（均為93年至108年度），後者係專門將1年以上非自償性債務單獨統計，並再區分為「決審/決算數」以及「實際數」之資料（如圖5）。以上資料均可自由勾選欲檢視之地方縣市政府，且所有資料之計算模式除亦有同上開「財政統計查詢」之「統計值」、「較上年同期增減率」、「較上期增減率」、「較上年同期增減數」、「較上期增減數」等5個選項可做選擇。

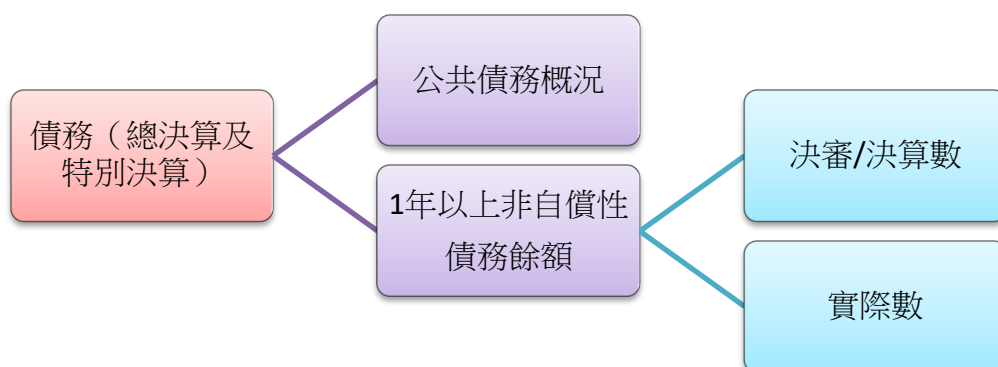


圖5 「地方財政查詢」資料項目

二、研究方法

本研究擬以文獻分析法、半結構式訪談法做為主要研究方法，先了解過去研究的成果，並參照目前政府主管機關網站的資訊公開情形，以此為基礎，再透過半結構式訪談法，訪談一般社會大眾，了解其對公共債務資訊在網站揭露上的想法及建議。

(一) 文獻分析法

近幾十年來，財政資訊透明度為各國逐漸重視之財政議題，為了深入瞭解公共債務資訊公開的重要性、財政透明化的概念、實證研究以及透明與課責之間的關聯性，本研究擬蒐集相關之學說著作、研討會論文集、期刊文章、政府機關委託研究報告、政府新聞稿、報章雜誌報導等資料，內容係以我國對於財政透明化相關之研究為主，作為本研究的研究基礎與佐證，並在這些研究基礎上檢視現有的揭露情況。另外為了瞭解我國法律對公共債務於網路公開之規範情形，本研究擬整理出我國有關資訊公開的法律，包含預算法、決算法、地方制度法、公共債務法及財政紀律法，並探討網站的實際揭露情形。以此方式了解，網站的公共債務資訊是否符合財政透明化中「即時」與「正確」的核心精神。

(二) 半結構式訪談

為了瞭解民眾從網路上接收公共債務資訊時的實際看法，本研究擬透過半結構式訪談法，訪談具有一定教育程度的民眾，從他們的思維、感受和經驗，了解其對公共債務資訊在網站揭露上的想法及建議，即欲了解網站資訊是否符合財政透明化中「容易理解」的核心精神。

本研究欲抽樣部分民眾，從網站中挑選出「財政部統計處－視覺化專區」、「財政部國庫署－公共債務專區」及「財政部統計處－財政統計資料庫」的部分資訊，請受訪者實際閱覽公共債務資訊，並訪談其於使用網站查閱公共

債務資訊時的感受。期望從人民的角度來檢視政府在公共債務相關資訊的揭露上，公布的資料是否使大眾容易查詢、容易理解。若人民認為政府公布的資料對其而言，資訊很難查詢、或內容太艱澀、表達太複雜等，政府無法以淺白文字對人民進行說明或註解，則會加深人民對政府進行課責的困難度。故期望本研究能夠釐清人民對於查閱現有政府公債資訊時的困境，檢驗現有政府網站公債資訊的可讀性，並提出有效的改善建議。

1、預計訪談對象

為了確保受訪者具備一定的網路搜尋能力及資訊理解能力，故將受訪者限制在受過大學教育的範圍，在此範圍內立意抽樣挑選部分個案作為受訪人。確定受訪人之後，請受訪人參閱「財政部統計處－視覺化專區」、「財政部國庫署－公共債務專區」及「財政部統計處－財政統計資料庫」網站至少十五分鐘，如受訪者願意繼續閱覽資料則不限時間，待其閱覽完畢後再就其查到的資料及查詢過程的心得進行訪談。

因人民之專業不盡相同，若曾接觸過財政相關領域者，對公共債務資訊的理解能力必然較高，故本研究將曾修習過財政相關學分的人員區分開來，大致分類為具財政知識及不具財政知識兩個群體；又因政府的公務人員於工作時會接觸較多的政府相關事務，較了解政府的行政流程、體系等，且對公務人員的文字表達方式也較熟悉，因此也將公務員與非公務員的受訪者區別開來。

故預計訪談人數表如下：

表 1 預計訪談人員表

	公務員	非公務員
具財政知識	4	4
不具財政知識	4	4

2、訪談內容設計

在訪談內容的部分，首先確認受訪者的資訊，即學歷、是否修習過財政相關課程、職業等，再釐清受訪者原本對公共債務的認知，以及是否曾關心過相關資訊，以判別受訪者本身對公共債務資訊的熟悉程度。接下來便是請受訪者檢視上述提到之網站，而為了使受訪人對研究目的及內容有所了解，故在操作網站之前會將訪談問題大致告知受訪者，以利其在檢視網站時不致毫無頭緒。在檢視完網站之後，即詢問受訪者相關問題，如各政府網站的哪種資訊表達方式的可讀性最高、最偏好哪種資訊類型、閱覽時是否碰到困難等，且為探究資訊透明是否真的能轉為有效的課責，亦會就相關問題一併詢問。

另外按公共債務法第 4 條⁷所定義的公共債務來看，僅包含「1 年以上公共債務未償餘額預算數」，且財政部統計處之統計資料庫，亦有單獨統計 1 年以上非自償性公共債務，另外在財政部的「統計 e 學影片」中亦表示，1 年以上非自償債務通常是各界關心的焦點，顯示 1 年以上債務未償餘額的重要性大於未滿 1 年債務未償餘額。故在訪談時將請民眾重點檢視有關 1 年以上債務之相關資訊。

整體而言，本研究會將問題區分成三大部分，第一部分是「受訪人資訊」的部分，包含個人訊息以及受訪人本身對公債資訊了解程度；第二部分是「網站揭露」，就網站的資料呈現方式、豐富程度、可讀性等面向，向受訪人做進一步的詢問；最後第三部分是「其他」，為了瞭解受訪人在理解了更多公債資訊之後，是否能使得課責機制較為發揮作用，本研究亦將詢問相關問題，並了解受訪人在整個受訪過程中的感想。

⁷ 公共債務法第 4 條：「本法所稱公共債務，指中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）為應公共事務支出所負擔之下列債務：一、中央公債、國庫券、國內外借款及保證債務。二、直轄市、縣（市）公債、庫券及國內外借款。三、鄉（鎮、市）國內外借款。本法所稱借款，指中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）向國內外所借入之長期、短期及透支、展期款項；所稱舉債額度，指彌補歲入歲出差短之舉債及債務基金舉新還舊以外之新增債務。各級政府舉借公共債務除法律別有規定外，應以調節資本支出為目的。第一項中央之債務，不包括中央銀行為調節、穩定金融所負擔之債務。」

訪談問題設計如下：

一、受訪人資訊：	
1	請問您的職業及教育程度為何？是否曾修習過財政相關課程？（若有，修習過哪些課程？）
2	有曾經從電視新聞、網路訊息之類的地方看到過公共債務相關的資訊嗎？有關心過相關資訊嗎？
<p>請您至「財政部統計處－視覺化專區」、「財政部國庫署－公共債務專區」及「財政部統計處－財政統計資料庫」三個網站參閱至少十五分鐘。</p> <p><u>視覺化專區-財政部全球資訊網 (mof.gov.tw)</u></p> <p><u>公共債務業務-財政部國庫署全球資訊網 (nta.gov.tw)</u></p> <p><u>統計資料庫-財政部全球資訊網 (mof.gov.tw)</u></p>	
二、網站揭露：	
1	這三個網站的資料類型都不大相同，您偏好哪一種？為什麼？
2	您本身喜歡看哪種方式呈現的資料？原始檔案、表格、視覺化圖表、影片，還是整理過的文字解說？或是其他？
3	「政府資訊公開」政府應扮演「主動」的角色，並要配合人民的需求提供相應的資訊。就您剛剛的經驗，您覺得這些政府網站發布的資訊對您而言是否一目了然？哪邊需要改進？閱讀資訊時碰到的困難或問題為何？
4	您覺得資訊夠完全嗎？覺得太簡單、太複雜，還是適當？
5	您剛才看了那麼多資料，有什麼收穫嗎？了解了什麼資訊、又有哪裡是不理解的？
6	如果提到公共債務，您會想要知道什麼樣子的資訊？是否有您想要知道的資訊，網站上卻未揭露？

三、其他	
1	在了解政府債務的一些資訊之後，您往後還會持續關心這項議題嗎？
2	日後要選舉之時，您在查閱候選人政見時，會留意公共債務這部分的資訊嗎？會影響您的投票行為嗎？如何影響？
3	若執政者發布一項新政策，內容是即將提供福利津貼（或大辦建設），那您會不會關心財源從何而來？若這些支出的財源是舉債而來，您會有什麼樣的看法呢？
4	假設有個地方政府的市長表示該市的公共債務在其執政期間大幅減輕，是其政績之一，請問您的看法？
5	是否有因政府公布資訊不完全而影響判斷的狀況？
6	有什麼其他建議意見或其他想法願意一同分享嗎？

參、公共債務資訊揭露法規及現況

本章節將逐一探討我國法律條文中，有哪些公共債務資訊是明文規定政府必須揭露的，且現在的揭露情形為何，是否符合本研究中對於「即時」及「正確」的定義。路易斯·布蘭代斯（Louis Brandeis）曾說：「陽光是最好的消毒劑，燈光是最有效的警察」⁸，重視公共債務的透明度及相關資訊揭露，可強化民意監督力量及樹立「財政紀律」，並符合民主政治的精神。

我國公共債務相關資訊之揭露主要規定於預算法、決算法、地方制度法、公共債務法及財政紀律法，說明如下：

一、預算法、決算法及地方制度法

（一）法條規定

預算法是規範政府收支運用與財務管理的法律，規定各項預算的籌劃、編造、審議、成立與執行。決算則是預算執行結果之終結報告。預算書是一本記載政府施政計畫的報告書，而預算可以想像成貼有價格標籤的一連串政策目的，那麼預算的執行便是政策執行的過程，決算則是交代政策執行的結果（Wildavsky, 1984）。我國政府預算及決算，均為每一會計年度辦理一次⁹，其編製項目、內容及期程等資訊分別規定於預算法及決算法，政府應將政府歲入與歲出、債務之舉借、以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還等資訊編入預算及決算¹⁰當中，也必須表達所需未來承諾之授權¹¹及其執行結果。

中央政府之提出期限亦在預算法及決算法中有明文規定。預算方面係依預算

⁸ 原文：“Sunlight is said to be the best of disinfectants, electric light the most efficient policeman.”

⁹ 預算法第 11 條：「政府預算，每一會計年度辦理一次。」；決算法第 2 條：「政府之決算，每一會計年度辦理一次，年度終了後二個月，為該會計年度之結束期間。」

¹⁰ 預算法第 13 條：「政府歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還，均應編入其預算。並得編列會計年度內可能支付之現金及所需未來承諾之授權。」；決算法第 4 條：「政府每一會計年度歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還，均應編入其決算。……當年度立法院為未來承諾之授權金額執行結果，應於決算內表達；因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度內之支出者，應於決算書中列表說明。」

¹¹ 預算法第 7 條：「稱未來承諾之授權者，謂立法機關授權行政機關，於預算當期會計年度，得為國庫負擔債務之法律行為，而承諾於未來會計年度支付經費。」

法第 46 條¹²規定，由行政院於會計年度開始 4 個月前提出立法院審議；而決算方面則是依照決算法第 21 及 26 條¹³規定，行政院於會計年度結束後 4 個月提出於監察院，經監察院轉行到審計部後，審計部於 3 個月內完成審核並提審核報告。

至於地方政府的部分則是規定於地方制度法，並明文規定公共債務是屬於地方的自治事項¹⁴。預算之編制期限是規定於第 40 條及第 40-1 條，其中第 40-1 條¹⁵是改制後直轄市之首年度總預算案期程規定，第 40 條¹⁶則是規定一般情況下之做法，即直轄市政府、縣（市）政府與鄉（鎮、市）公所應分別於會計年度開始 3 個月、2 個月前將預算案送達議會、鄉（鎮、市）民代表會，而議會、鄉（鎮、市）民代表會應於會計年度開始 1 個月前審議完成，並於會計年度開始 15 日前由直轄市政府、縣（市）政府與鄉（鎮、市）公所發布。而決算部分之編制期限規定於第 42 條，直轄市、縣（市）之決算期程如同中央政府，應於會計年度結束後 4 個月內提出於該管審計機關，審計機關應於決算送達後 3 個月內提出決算審核報告於議會。至於鄉（鎮、市）則應於會計年度結束後 6 個月內送達鄉（鎮、市）民代表會審議，並由鄉（鎮、市）公所公告。

¹² 預算法第 46 條：「中央政府總預算案與附屬單位預算及其綜計表，經行政院會議決定後，交由中央主計機關彙編，由行政院於會計年度開始四個月前提出立法院審議，並附送施政計畫。」

¹³ 決算法第 21、26 條：「中央主計機關應就各單位決算，及國庫年度出納終結報告，參照總會計紀錄，編成總決算書，並將各附屬單位決算包括營業及非營業者，彙案編成綜計表，加具說明，隨同總決算，一併呈行政院，提經行政院會議通過，於會計年度結束後四個月內，提出於監察院。各級機關決算之編送程序及期限，由行政院定之。」「審計長於中央政府總決算送達後三個月內完成其審核，編造最終審定數額表，並提出審核報告於立法院。」

¹⁴ 地方制度法第 18 條至第 20 條規定地方自治事項包含財務收支及管理、稅捐、公共債務、財產之經營及處分等 4 項財政事項。

¹⁵ 地方制度法第 40-1 條第 1 項：「改制後之首年度直轄市總預算案，應由改制後之直轄市政府於該年度一月三十一日之前送達改制後之直轄市議會，該直轄市議會應於送達後二個月內審議完成，並由該直轄市政府於審議完成日起十五日內發布之，不受前條第一項規定之限制。」

¹⁶ 地方制度法第 40 條第 1 項：「直轄市總預算案，直轄市政府應於會計年度開始三個月前送達直轄市議會；縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案，縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所應於會計年度開始二個月前送達縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會。直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會應於會計年度開始一個月內審議完成，並於會計年度開始十五日前由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所發布之。」

(二) 網站揭露情形

中央政府各機關單位及各地方政府均有在其入口網站上公布預算及決算資料，而行政院主計總處亦有公布總預算、總決算之資訊，並設有專區來彙整上開各機關單位及各地方政府提供資料之網址資訊，可以進一步連結至各單位的網頁，獲得個別機關的單位預算資訊，便利各方人士參閱。

在預算方面，行政院主計總處（網址：<https://www.dgbas.gov.tw/np.asp?ctNode=41>）除了按期提供政府各類預算（中央政府總預算及附屬單位預算、特別預算、縣市總預算）之外，還有公布中央政府總預算第二預備金動支數額表、解釋彙編、預算編審程序等資訊。在決算部分，行政院主計總處（網址：<https://www.dgbas.gov.tw/np.asp?ctNode=264>）也有按期公布各類決算（中央政府總決算、附屬單位決算、特別決算）資訊，另外亦有公布編製要點，並設有連結至審計部網站，可以參閱審計部之審核報告，且審計部亦會定期公布政府的預算執行查核情形，以及重要審計案件查核資訊，提供民眾相關財政資料以監督政府作為。

有研究指出，政府機關網站依法公開及更新預、決算資訊的程度頗高，但相較之下民眾對此類財政課責資訊的需求與使用率偏低，原因可能是財政資訊通常較難以理解，而侷限了公開資訊需求面的驅動力。因此政府應另以簡明易懂的方式說明機關業務執行情況與成效，才能強化民眾對政府機關執行情形的掌握（羅晉，2011）。

我國各級政府均會在預算書、決算書當中揭露公共債務相關資訊，且自 2009 年起，行政院主計總處於中央政府總決算的說明中，揭露未列入公共債務法債限規範之「政府潛藏負債事項」¹⁷，係屬政府未來應負擔之法定給付義務，或因屬未來社會安全給付事項。而自 2011 年起除了揭露「政府潛藏負債事項」之外，

¹⁷ 2009 年中央政府總決算之「政府潛藏負債事項」：1.未來 30 年需由政府編列預算支應之舊制（84 年 7 月 1 日實施公務人員退休撫卹新制）軍公教人員退休金、2.退撫基金新制未提撥之退休金、3.勞工保險(普通事故老年、失能及遺屬年金給付)過去服務應計給付現值、4.政府應負擔公教人員保險（88 年 5 月 30 日以前）之給付義務現值、5.農保虧損待撥付款、6.全國尚未取得之既成道路徵收補償（市區道路部分）、7.各級政府積欠全民健康保險、8.勞工保險、9.就業保險等保險費分擔款及退休公教人員優惠存款差額利息。

還揭露了「非政府潛藏負債事項」¹⁸，並將原列入政府潛藏負債事項之「全國尚未取得之既成道路徵收補償（市區道路部分）」改列入非政府潛藏負債事項。按總決算之說明¹⁹可知，這些政府潛藏債務事項中，僅部分屬國際會計規範（蘇彩足等，2013）。而自 2016 年度起，主計總處將「政府潛藏負債事項」字樣改成「未來或有給付責任事項」，然查其事項項目，分別為舊制軍公教人員退休金、公務人員退休撫卹基金、勞工保險、公教人員保險給付、國民年金保險、軍人保險、農民健康保險、地方政府等積欠健保等保險費補助款暨退休公教人員優惠存款差額利息等 8 項，與上開研究報告內容一致²⁰，顯示迄今仍與國際會計規範的「或有負債」內涵不盡相同，亦與公共債務法管制政府融資行為所舉借之債務不同。另外，在長期負債之揭露的部分，有文獻曾提出應就長期負債的發行目的、資金用途、還本付息情形以及未來還本付息資金來源等相關資料做說明（吳琮璠，2001），以及提供政府的預算外活動資訊及讓民眾能了解國家未來財政狀況的相關訊息（郭乃菱，2011）。經檢視 2019 年度之中央政府總決算，於總說明中有說明長期負債的項目及金額，然其他部分並未做更細部的解釋；至於預算外活動資訊及國家未來財政狀況之資訊，網路上仍查詢未果。

¹⁸ 非政府潛藏負債事項，即全國尚未取得之既成道路徵收補償(市區道路部分)、及全國尚未取得之公共設施保留地徵收補償，2013 年新增行政院公營事業民營化基金支應公營事業移轉民營未來所需支出給付精算現值資訊。

¹⁹ 2009 年中央政府度總決算：「該等事項負擔，或因屬政府未來應負擔之法定給付義務，係以編列年度預算方式支應，或因屬未來社會安全給付事項，可藉由費率調整機制等挹注，故與公共債務法管制政府融資行為所舉借之債務不同。」（總說明甲 19）

²⁰ 依據 2013 年中央政府總決算說明，所謂的潛藏負債包括下列各項：1.舊制軍公教人員退休金未來應負擔數、2.退撫基金新制未提撥之退休金、3.勞工保險（普通事故老年、失能及死亡給付）未提存責任準備、4.公教人員保險給付（1999 年 5 月底前）未來應負擔數、5.國民年金未提存準備、6.軍人保險未提存保險責任準備、7.農民健康保險未來保險給付精算現值、8.各級政府積欠健保、9.勞保及就保等保險費補助款暨退休公教人員優惠存款差額利息。（蘇彩足、劉志宏與郭乃菱，2013：48）

二、公共債務法及財政紀律法

(一) 法條規定

公共債務的定義規定於公共債務法第 4 條，依據該定義，我國政府公共債務包括中央及各地方政府在其總預算、特別預算，以及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之 1 年以上公共債務未償餘額預算數，且不包含公營事業負債及社會保險給付義務。

公共債務相關資訊揭露之範圍亦於法條中明定。公共債務法第 10 條第 1 項、第 4 項²¹及財政紀律法第 15 條第 1 項²²規定，財政部應依法按月編製公共債務報表並公布於政府網站、依國際組織標準彙編各級政府公共債務之相關資訊後刊載於政府公報並於政府網站公開，且各該政府的總決算中亦必須揭露公共債務之相關資訊。財政部於 104 年函發各地方政府，須依「地方政府公共債務揭露注意事項」（附錄 1）發布公共債務訊息，明文規定每月 10 日須於該地方政府入口網站首頁右上方之「最新債務訊息」專區，公告前一個月之公共債務資訊，其內容應含括「1 年以上債務未償餘額」、「短期債務未償餘額」、「平均每人負擔債務金額」、及「自償性債務未償餘額（含非營業特種基金）」等 4 項資訊。又為了避免有部分地方政府規避法律規定，讓公庫長期透過特種基金的方式向銀行進行借款，因此財政紀律法第 16 條規定，各級政府應按季於網站上公布相關資訊，即向特種基金調度周轉金額、期間及該基金之會計報表。另外公共債務法第 6 條²³規定，若各級政府所舉借之 1 年以上公共債務未償餘額預算數達到規定債限的 90% 時，

²¹ 公共債務法第 10 條第 1、4 項：「公共債務主管機關應按月編製公共債務報表，報其監督機關備查，並於各該政府總決算中揭露公共債務之相關資訊；其應揭露之事項，由財政部訂定並公告之。」、「財政部應彙編中央、直轄市、縣市及鄉鎮市公共債務之相關資訊，刊載於政府公報，並應將依國際組織標準之債務資訊及上開資訊於政府網站公開。」

²² 財政紀律法第 15 條第 1 項：「公共債務主管機關應按月編製公共債務報表，按月公布於政府網站。」

²³ 公共債務法第 6 條規定：「中央、各直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）所舉借之 1 年以上公共債務未償餘額預算數，分別達前條第 1 項、第 3 項、第 4 項規定債限之百分之九十時，應訂定債務改善計畫及時程表，中央送立法院審查，各直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）經公共債務管理委員會審議通過後，送監督機關審查。」

應定債務改善計畫及時程表，並依財政紀律法第 15 條第 2 項²⁴規定，按月公布其執行情形。

另外值得一提的是，我國將公共債務區分為自償性與非自償性公共債務，此為我國獨有之計算方式。外國的做法是將所有的債務都算進來，而我國因為排除掉自償性債務，因此債務相對外國是低估的。且自償性債務除了指「有未來營運所得資金作為償債財源」之債務外，「經指撥特定財源」之債務也算在內，在定義上似乎有模糊空間。

綜上，我國公共債務法及財政紀律法明文規定，各級政府應按月於政府網站公告公共債務資訊、按季公開向特種基金調度周轉金額、期間及該基金之會計報表，並於總決算中揭露公共債務之相關資訊；主管機關財政部亦應公開依國際組織標準之債務資訊，並彙編含中央及地方所有縣市之公共債務相關資訊供大眾檢閱。至於債務改善計畫及償債計畫，則是指政府之 1 年以上公共債務未償餘額預算數達規定債限之 90% 時始需提報，並非各級政府例行性公布之資料。

（二）網站揭露情形

上述應公開之資料，各級政府均有依法揭露，但仍有些許不同。財政部國庫署每月彙整各級政府公布之公債資料後製成表格²⁵，以利大眾比較各地方政府之差異，並於「最新地方政府債務鐘」設置各地方政府公告網頁之超連結，便於大眾查跳轉檢視各地方政府之公告資訊。經檢視地方政府的網頁（檢視時間：109 年 10 月 10 日）發現，各地方政府均有依「地方政府公共債務揭露注意事項」按時發布公共債務訊息，且大多縣市政府（除了臺北市、桃園市、臺中市、金門縣及連江縣）均有一併於專區提供 105 年迄今之數據，臺北市則是另外於「DATA TAIPEI」提供該資料。另外臺北市還設有「債務專區」說明歷年債務未償餘額實

²⁴ 財政紀律法第 15 條第 2 項：「公共債務主管機關應按月編製公共債務報表，按月公布於政府網站。各級政府依公共債務法第六條及第九條規定訂定之債務改善計畫及償債計畫，應於核定後公布之，並按月公布執行情形。」

²⁵ 每月彙整各級政府資訊後，製成「最新各級政府公共債務統計表」及「各級政府向所設各項基金調度周轉金額統計表」。

際數變動狀況、還債財源、債務結構及還債項目，以及公共債務相關說明之懶人包，提供相對豐富之公共債務資訊。而中央政府部分，相較於地方政府，國庫署在「最新國債訊息」中並沒有提供中央政府債務的「自償性債務未償餘額」之資料（檢視網頁時間：109年10月22日）。而在「依國際組織標準之債務資訊」的部分，財政部國庫署亦製作「我國依國際組織標準(GFSM)計算一般政府負債比率與世界主要國家之比較」表格²⁶，並解釋我國與其他主要國家之債務負擔比較情形。至於依財政紀律法第16條規定應公開之事項，所有縣市政府均於網站專區提供「向非營業特種基金或專戶資金調度情形表」（檢視網頁時間：109年10月10日），但部分有調度情形之縣市政府（雲林縣、臺東縣、新竹市），並未一併提供（或僅提供部分）調度基金之會計報表連結。

對比過去文獻所提之建議，公共債務法為了符合時空環境變化及國際潮流趨勢，於102年7月修正，並也制定了相關資訊揭露的注意事項。從實務上來看，確實有擴增揭露的範圍，在公共債務舉借情形、每人平均負擔債務、我國與其他主要國家之債務負擔比較情形等資訊如上述說明，均有於網站中公布；而在普及資訊揭露的對象及加強資訊揭露的時地這兩部分，各級政府也均設置了入口網，來向不特定的社會大眾公開資料，增加了資料取得的便利性。惟經檢視，公共債務的種類依然繁複，且在強化公共債務之衡量指標、及舉債籌措財源之公共建設計畫方面，較不易查詢到相關資料。

三、小結

按上開法條，我國各級政府需於每一會計年度辦理政府預算及決算，其中含有債務之舉借及償還等公共債務資訊，且除了紙本檔案外，亦均於各地方政府入口網、行政院主計總處網站、審計部網站等政府網站中揭露相關資訊。另外各級政府須按月於網站中公告公共債務相關資訊，並按季公布向特種基金調度周轉金額、期間及該基金之會計報表；財政部須公開依國際組織標準之債務資訊、按月

²⁶ 路徑：財政部國庫署首頁 > 業務導覽 > 公共債務業務 > 各級政府專區 > 102年至107年我國一般政府負債。

編製公共債務報表及彙編中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）公共債務之相關資訊；至於債務改善計畫及償債計畫之執行情形，是政府之 1 年以上公共債務未償餘額預算數達規定債限之 90%時始需提報，雖規定若發生此情況時需要每月公布，但並未明訂須於網站上揭露。

本研究實際於各級政府網頁查訪後，發現部分地方政府網站雖有依法將資訊公告於網頁，然卻未去考量資料檢閱的方便性及完整性，如未於債務資訊專區提供歷年數據、未提供調度基金之會計報表超連結、資料檔案沒有檔案名稱，甚至是資料完全打不開等情形（彙整如附錄 2），顯示仍有改進之處。而在財政部國庫署的部分，資訊相對完整且豐富，但在「最新國債訊息」中，卻未提供「自償性債務未償餘額」之相關資訊，建議無論是否有數據資料都應做備註說明，以免民眾產生政府刻意不公開資訊之誤解。

公共債務法於 102 年 7 月修正、財政紀律法於 108 年 4 月 10 日頒布後，都提升了公共債務資訊揭露的強制性，經檢視各機關網頁均有依法公告應公開之公共債務資訊。對比過去的研究，現今因網際網路發達，已達到了將資訊揭露於各政府入口網站，並將資訊揭露的對象普及於不特定社會大眾的目標。惟仍有待改善之處：公共債務的種類依然繁複、潛藏負債內涵仍與國際會計規範不一致、或有負債及預算外活動資訊等特定披露之資訊亦不足，且在強化公共債務之衡量指標、舉債籌措財源之公共建設計畫、及讓民眾能了解國家未來財政狀況的相關訊息方面，較不易查詢到相關資料。

按本研究對透明的定義來看，「即時」為符合法律所規定的時點揭露，「正確」係政府公開之資訊為真實，且沒有故意隱藏的資訊。以上結果顯示我國公共債務資訊之揭露均符合「即時」的意涵，另外在「正確」方面，潛藏負債內涵與國際規範之或有負債內涵不一，雖不代表資料不真實，但會使資料不易比較，也容易使人誤解；而上述提到的部分資訊揭露不足，雖非政府刻意隱藏，但顯示在這方面仍有進步空間。

參考文獻

- Allan, W., and T. Parry. (2003). "Fiscal transparency in EU accession countries: Progress and future challenges." IMF Working Paper.
- Alt, J. E. & Lassen, D. D. (2006). "Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries." *European Economic Review*, 50(6): 1403-1439.
- 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.
- 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
- Besly, Timothy and Andrea Prat. (2006). "Handcuffs for the Grabbing Hand: Media Capture and Government Accountability." *American Economic Review*. 96(2): 720-736.
- Coglianesi, C. (2009). "The Transparency President? The Obama Administration and Open Government." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 22(4): 529 – 544.
- Ellis, C. J., & J. Fender. (2003). "Corruption and Transparency in a Growth Model. " *Economics Working Paper* No. 2003-13, Eugene: University of Oregon.
- Florini, A. 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.
- Florini, A. M. (2002). "Increasing Transparency in Government. " *International Journal of World Peace*, 19(3), 3-37.
- Geraats, Petra. (2002). "Central Bank Transparency. " *Economic Journal*. 112, F532-F565.

- Heald, David. (2003). "Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice." *Public Administration*, 81(4): 723-759.
- Licdorp, F., Mosch, R, Crujisen, C., & Haan, J. (2013). "Transparency of Banking Supervisors." *IMF Economic Review*, 61(2): 310-335.
- Moon, M. J. (2003). "Can IT Help Government to Restore Public Trust? : Declining Public Trust and Potential Prospects of IT in the Public Sector." Proceedings of the 36th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS'03).
- Santiso, C. (2006). "Improving Fiscal Governance and Curbing Corruption: How Relevant are Autonomous Audit Agencies?" *International Public Management Review*, 7(2): 97-108.
- Schillemans, T., M. Van Twist, and I. Vanhommerig.(2013). "Innovations in Accountability: Learning Through Interactive, Dynamic, and Citizen-Initiated Forms of Accountability." *Public Performance & Management Review*, 36(3): 407- 435.
- Shafritz, J. M. (Ed.) (1998). *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Boulder, CO: Westview Press.
- Starling, G. (1986). *Managing the Public Sector* (3rd Ed.). Chicago: Dorsey Press.
- Transparency International (2003) . "Global Corruption Report". Website:
<https://www.transparency.org/en/publications/global-corruption-report-2003-access-to-information#>
- Wildavsky, A. B. (1984). *The politics of the budgetary process*, Boston: Little, Brown.
- 吳琮璠（2001），《建立地方政府財務資訊充分揭露制度可行性研究》，行政院經濟建設委員會財務處委託研究報告（編號：GRB：PG9012-0068）。臺北市：行政院經濟建設委員會財務處。
- 周志榮（2013），〈實踐行政透明措施 打造乾淨廉能政府〉，《公共治理季刊》，1(1)，121-129。

- 周信佑（2009），《政府債務創新高，我國主權評等面臨調降》，國政研究報告，
<http://www.npf.org.tw/post/2/6516>。造訪日期：2020/10/05。
- 徐仁輝（2005），〈台灣財政透明度的研究〉，《財稅研究》，37(4)，15-23。
- 莊文忠（2015），〈公民導向的績效衡量與課責模式-以透明治理與開放政府為基礎〉，《國土公共治理季刊》，3(3)，7-19。
- 郭乃菱（2011），《財政透明化評析面向之建立與實證-我國中央政府之個案研究》，
行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告（編號：NSC100-2410-H0
04-004-MY2）。臺北市：行政院國家科學委員會。
- 郭乃菱（2016），《財政透明度——一個以民為中心的觀點》，科技部補助專題研
究計畫成果報告（編號：MOST 102-2410-H-002-115-MY2）。臺北市：科技
部。
- 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。
- 項靖（2001），〈公務人員好政府資訊公開制座的見解之探究〉，《法政學報》，
12，1-52。
- 項靖（2008），《電子治理關係之調適》，行政院研考會委託研究報告（編號：
09640D002503）。臺北市：行政院研究發展考核委員會。
- 項靖（2009），《透明化電子治理：以網站落實政府資訊公開》，行政院研考會
委託研究報告（編號：0972461343）。臺北市：行政院研究發展考核委員會。
- 趙揚清等（2002），《公共債務相關資訊揭露之研究》，行政院主計處委託研究報
告（編碼：RES-90-02）。臺北市：行政院主計處。
- 羅晉（2008），〈邁向電子化民主新階段？政府網站民化指標建立與評估調查〉，
《東吳政治學報》，26(1)，143-198。
- 羅晉（2011），《政府網站資訊公開的委託代理分析》，國立政治大學公共行政研
究所博士論文。

蘇彩足、左正東（2008），《政府透明化分析架構建立之研究》，行政院研究發展考核委員會委託研究報告（編號：RDEC-TPG-097-004）。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

蘇彩足、左正東、陳朝建（2009），《政府透明化分析架構及評估》，行政院研究發展考核委員會委託研究報告（編號：RDEC-TPG-098-005）。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

蘇彩足、劉志宏、郭乃菱（2013），《財政透明與公共課責之研究》，行政院研究發展考核委員會委託研究報告（編號：RDEC-TPG-101-003）。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

附錄 1 「地方政府公共債務揭露注意事項」

地方政府公共債務揭露注意事項

- 一、依據：立法院第 7 屆第 8 會期審查 101 年度中央政府總預算案決議辦理。
- 二、目的：強化債務資訊揭露，落實全民監督。
- 三、適用對象：直轄市及縣(市)政府。
- 四、公告時間：固定每月 10 日公告前一個月債務資訊。
- 五、公告地點：各直轄市或縣(市)政府網站首頁右上方設置之「最新債務訊息」專區。
- 六、公告內容（不含鄉鎮市公所債務）：
 - 1.1年以上債務未償餘額。
 - 2.短期債務未償餘額。
 - 3.平均每人負擔債務金額。
 - 4.自償性債務未償餘額（含非營業特種基金）。
- 七、公告內容說明：
 - 1.「1年以上債務未償餘額」及「短期債務未償餘額」：即直轄市或縣(市)政府上月之「1年以上債務未償餘額」及「未滿1年債務未償餘額」之實際數。以上二項指標以「億元」為單位。
 - 2.「平均每人負擔債務金額」：
 - (1)分子：即直轄市或縣(市)政府上月之「1年以上債務未償餘額」及「短期債務未償餘額」，兩者實際數之合計數。
 - (2)分母：以內政部統計處「內政統計月報」公布之上上

月直轄市或縣(市)政府轄區內現住人口數為計算基礎。
(3)本項指標以「萬元」為單位，四捨五入計算至小數點以下第1位。

3.「自償性債務未償餘額(含非營業特種基金)」：係公共債務法第4條第4項所稱之「自償性公共債務」，即指以未來營運所得資金或經指撥特定財源作為償債財源之債務。本項指標以「億元」為單位。

4.範例：

截至○○年○○月底止，本府公共債務情形如下：
一、1年以上債務未償餘額為○○億元。
二、短期債務未償餘額為○○億元。
三、平均每人負擔債務○○.○萬元。
四、自償性債務未償餘額(含非營業特種基金)為○○億元。

八、實施日期：自 101 年 7 月起開始實施。

附錄 2 地方政府網站債務資訊揭露情形一覽表

檢視日期：109 年 10 月 10 日

縣市	1 年以上債務未償餘額、短期債務未償餘額、平均每人負擔債務金額、自償性債務未償餘額（含非營業特種基金）	債務改善計畫及償債計畫之執行情形	公布向特種基金調度周轉金額、期間及該基金之會計報表。
臺北市	<p>1.公布於：首頁 > 最新債務訊息。</p> <p>2.有備註：除 1 月債務資訊調整於出納事務整理期限結束次日(遇例假日順延)前公告外，每月 10 日公告前一個月之債務資訊；向非營業特種基金或專戶資金調度情形表按季更新。</p> <p>3.另有債務專區：歷年債務未償餘額實際數變動狀況、還債財源、懶人包。</p> <p>4.105 年起的資料放在「Data Taipei」。</p>	網站未公布。	<p>1.公布於：首頁 > 最新債務訊息。</p> <p>2.向非營業特種基金或專戶資金調度情形表：有向非營業特種基金或專戶資金調度情形，期間 109 年 5 月 4 日至 110 年 4 月 2 日，金額 430 億，備註有寫原因。另有連結至該基金之會計報表。</p>
新北市	<p>1.公布於：首頁 > 主題服務區 > 資產、負債及預算 > 資產及負債概況。</p> <p>2.附有自 105 年 1 月迄今之統計表。</p>	網站未公布。	<p>1.公布於： 首頁 > 主題服務區 > 資產、負債及預算 > 資產及負債概況。</p> <p>2.向非營業特種基金或專戶資金調度情形表：無向非營業特種基金或專戶資金調度情形。</p>
桃園市	<p>1.公布於：首頁 > 業務資訊 > 施政成果 > 本府最新債務訊息。</p> <p>2.有備註：每月 10 日公告前 1 個月之債務資訊。</p> <p>3.提供該月國庫署之「各級政府公共債務統計表」，以及增加「人口數」、「平均每人負債金額」、「排名」等欄位的該表資訊。</p>	網站未公布。	<p>1.公布於：首頁 > 業務資訊 > 施政成果 > 本府最新債務訊息。</p> <p>2.向非營業特種基金或專戶資金調度情形表：無向非營業特種基金或專戶資金調度情形。</p>
臺中市	<p>1.公布於：首頁 > 公告訊息 > 最新市債訊息。</p> <p>2.有備註：每月 10 日公告前 1 個月之債務資訊。</p>	網站未公布。	<p>1.公布於：首頁 > 公告訊息 > 最新市債訊息。</p> <p>2.向非營業特種基金或專戶資金調度情形表：無向非營業特種基金或專戶資金調度情形。</p>

縣市	1年以上債務未償餘額、短期債務未償餘額、平均每人負擔債務金額、自償性債務未償餘額（含非營業特種基金）	債務改善計畫及償債計畫之執行情形	公布向特種基金調度周轉金額、期間及該基金之會計報表。
臺南市	1.公布於：首頁 > 組織 > 財政稅務局 > 臺南市最新債務訊息。 2.附有自 105 年 1 月迄今之統計表。 3.另有連結到「Data Tainan」，提供 105 年 1 月迄今之統計表。	網站未公布。	1.公布於：首頁 > 組織 > 財政稅務局 > 臺南市最新債務訊息。 2.向非營業特種基金或專戶資金調度情形表：無向非營業特種基金或專戶資金調度情形。
高雄市	1.公布於：首頁 > 高雄市政府最新債務訊息專區。 2.有列「債務增加說明」。 3.附有自 105 年 1 月迄今之統計表。	網站未公布。	1.公布於：首頁 > 高雄市政府最新債務訊息專區。 2.向非營業特種基金或專戶資金調度情形表：無向非營業特種基金或專戶資金調度情形。
宜蘭縣	1.公布於：首頁 > 縣政資訊 > 縣府其他資訊。 2.附有自 105 年 1 月迄今之統計表。	1.公布於：首頁 > 縣政資訊 > 縣府其他資訊。 2.「宜蘭縣政府償債計畫期程表」、「宜蘭縣政府 109 年度各月份償債進度表」。	1.公布於：首頁 > 縣政資訊 > 縣府其他資訊。 2.向非營業特種基金或專戶資金調度情形表：無向非營業特種基金或專戶資金調度情形。
新竹縣	1.公布於：首頁 > 便民服務 > 最新債務訊息→新竹縣政府(連結至開放資料專區)(文字說明放在「資料集描述」)。 2.附有自 105 年 1 月迄今之統計表。	1.公布於：首頁 > 便民服務 > 最新債務訊息→新竹縣政府(連結至開放資料專區)。 2.「新竹縣政府 108 年度各月份債務改善進度表」、「新竹縣政府債務改善期程表」(兩張表內容一樣)	1.公布於：首頁 > 便民服務 > 最新債務訊息→新竹縣政府(連結至開放資料專區) 2.向非營業特種基金或專戶資金調度情形表：有向 7 個非營業特種基金或專戶資金調度情形，載有期間及金額，備註原因「視縣庫資金狀況適時償還」。另有連結至該基金之會計報表。

縣市	1 年以上債務未償餘額、短期債務未償餘額、平均每人負擔債務金額、自償性債務未償餘額（含非營業特種基金）	債務改善計畫及償債計畫之執行情形	公布向特種基金調度周轉金額、期間及該基金之會計報表。
苗栗縣	1.公布於：首頁 > 縣政資訊 > 最新債務訊息 > 苗栗縣政府債務資訊。(109 年 1 月迄今) 2.附有自 105 年 1 月迄今之統計表。	1.公布於：首頁 > 縣政資訊 > 最新債務訊息 > 苗栗縣政府債務資訊。 2.「苗栗縣政府 109 年度各月份償債進度表」、「苗栗縣政府公共債務償債計畫期程表」。	1.公布於：首頁 > 縣政資訊 > 最新債務訊息 > 苗栗縣政府債務資訊。 2.向非營業特種基金或專戶資金調度情形表：有向 14 個非營業特種基金或專戶資金調度情形，載有期間及金額，備註原因「視縣庫財政狀況及專戶需求適時歸墊」。另有連結至該基金之會計報表。
彰化縣	1.公布於：首頁 > 業務專區 > 彰化縣最新債務訊息 > 彰化縣最新債務訊息。 2.有備註：每月 10 日公告前 1 個月之債務資訊。 3.附有自 105 年 1 月迄今之統計表。(每年一個 EXCEL 檔案)	網站未公布。	1.公布於：首頁 > 業務專區 > 彰化縣最新債務訊息 > 彰化縣最新債務訊息。 2.向非營業特種基金或專戶資金調度情形表：無向非營業特種基金或專戶資金調度情形。
南投縣	1.公布於：首頁 > 最新債務訊息。 2.附件檔案無檔名。 3.附有自 105 年 1 月迄今之統計表。	1.公布於：首頁 > 最新債務訊息。 2.「南投縣政府債務改善期程表」(108 年)。	1.公布於：首頁 > 最新債務訊息。 2.向非營業特種基金或專戶資金調度情形表：無向非營業特種基金或專戶資金調度情形。
雲林縣	1.公布於：首頁 > 最新債務訊息。 2.附有自 104 年 10 月迄今之 CSV 檔案。	網站未公布。	1.公布於：首頁 > 最新債務訊息。 2.向非營業特種基金或專戶資金調度情形表：有向 4 個非營業特種基金或專戶資金調度情形，載有期間及金額，備註原因「不影響專戶正常運作原則，若專戶遇有資金需要或視縣庫資金充裕情形，縣庫隨時辦理歸墊。」未附有連結至該基金之會計報表。 3.有備註：「公布時點：自 108 年 7 月起，按季於 1 月、4 月、7 月、10 月之 10 日前填報並分別公布截至上年度 12 月底、本年度 3 月底、本年度 6 月底、本年度 9 月底調度資訊。」

縣市	1 年以上債務未償餘額、短期債務未償餘額、平均每人負擔債務金額、自償性債務未償餘額（含非營業特種基金）	債務改善計畫及償債計畫之執行情形	公布向特種基金調度周轉金額、期間及該基金之會計報表。
嘉義縣	1.公布於：首頁 > 資訊公開專區 > 常用資訊。 2.附有自 105 年 1 月迄今之統計表。	網站未公布。	1.公布於：首頁 > 資訊公開專區 > 常用資訊。 2.向非營業特種基金或專戶資金調度情形表：有向 2 個非營業特種基金或專戶資金調度情形，載有期間及金額，備註原因「基金需用款項時立即歸墊。」另有連結至該基金之會計報表。
屏東縣	1.公布於：首頁 > 資訊公開 > 最新債務訊息。 2.附有自 105 年 1 月迄今之統計表。	網站未公布。	1.公布於：首頁 > 資訊公開 > 最新債務訊息。 2.向非營業特種基金或專戶資金調度情形表：無向非營業特種基金或專戶資金調度情形。
花蓮縣	1.公布於：首頁 > 最新債務訊息專區 > 財政處。 2.附有自 105 年 1 月迄今之統計表。 3.有備註：除 1 月份債務資訊調整於出納事務整理期限結束次日(遇例假日順延)前公告外，每月 10 日公告前 1 個月之債務訊息；向非營業特種基金或專戶資金調度情形表按季更新。	網站未公布。	1.公布於：首頁 > 最新債務訊息專區 > 財政處。 2.向非營業特種基金或專戶資金調度情形表：公庫無向非營業特種基金或專戶資金調度情形，惟「花蓮縣住宅基金專戶」有向其它 4 個專戶調借，填在備註。另有連結至該基金之會計報表。
臺東縣	1.公布於：首頁 > 資訊發送 > 資訊公開專區。 2.附有自 109 年 1 月迄今之統計表，並分頁整理所有鄉鎮的資料。(另有 105 年起各年度之統計表)	網站未公布。	1.公布於：首頁 > 資訊發送 > 資訊公開專區。 2.向非營業特種基金或專戶資金調度情形表：有向 3 個非營業特種基金或專戶資金調度情形，載有期間及金額，備註原因「本府將視該專戶資金需求，隨時償還」。僅有「平均地權基金」部分月份之會計報表，其餘均未附有連結至會計報表。
澎湖縣	1.公布於：首頁 > 首頁區塊 > 最新債務訊息。 2.附有自 104 年 9 月迄今分年度之統計表檔案。	網站未公布。	1.公布於：首頁 > 首頁區塊 > 最新債務訊息。 2.向非營業特種基金或專戶資金調度情形表：無向非營業特種基金或專戶資金調度情形。

縣市	1年以上債務未償餘額、短期債務未償餘額、平均每人負擔債務金額、自償性債務未償餘額（含非營業特種基金）	債務改善計畫及償債計畫之執行情形	公布向特種基金調度周轉金額、期間及該基金之會計報表。
金門縣	1.公布於：首頁 > 政府資訊公開 > 業務統計 > 金門縣最新債務訊息。	網站未公布。	1.公布於：首頁 > 政府資訊公開 > 業務統計 > 金門縣最新債務訊息。 2.向非營業特種基金或專戶資金調度情形表：無向非營業特種基金或專戶資金調度情形。
連江縣	1.公布於：首頁 > 債務訊息專區 > 最新債務訊息。 2.附檔打不開。	1.公布於：首頁 > 債務訊息專區 > 最新債務訊息。 2.附檔打不開。	1.公布於：首頁 > 債務訊息專區 > 最新債務訊息。 2.附檔打不開。
基隆市	1.公布於：首頁 > 主題服務。 2.附有自 105 年 1 月迄今之統計表(按年分頁)。	網站未公布。	1.公布於：首頁 > 主題服務。 2.向非營業特種基金或專戶資金調度情形表：無向非營業特種基金或專戶資金調度情形。
新竹市	1.公布於：首頁 > 訊息公告 > 最新債務訊息專區。 2.附有自 105 年 1 月迄今之統計表。 3.有備註：每月 10 日公告前 1 個月之債務資訊。	網站未公布。	1.公布於：首頁 > 訊息公告 > 最新債務訊息專區。 2.向非營業特種基金或專戶資金調度情形表：有向 2 個非營業特種基金或專戶資金調度情形，載有期間及金額，備註原因「市庫資金調度」。未附有連結至該基金之會計報表。
嘉義市	1.公布於：首頁 > 債務訊息。 2.附有自 105 年 1 月迄今之統計表。 3.有備註：除 1 月債務資訊調整於出納事務整理期限結束次日(遇例假日順延)前公告外，每月 10 日公告前一個月之債務資訊；向非營業特種基金或專戶資金調度情形表按季更新。	網站未公布。	1.公布於：首頁 > 債務訊息。 2.向非營業特種基金或專戶資金調度情形表：無向非營業特種基金或專戶資金調度情形。

註 1：財政紀律法第 15 條：「公共債務主管機關應按月編製公共債務報表，按月公布於政府網站。各級政府依公共債務法第 6 條及第 9 條規定訂定之債務改善計畫及償債計畫，應於核定後公布之，並按月公布執行情形。」、財政紀律法第 16 條：「各級政府應按季於網站公布向特種基金調度周轉金額、期間及該特種基金之會計報表。」、公共債務法第 6 條規定：「中央、各直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）所舉借之 1 年以上公共債務未償餘額預算數，分別達前條第 1 項、第 3 項、第 4 項規定債限之百分之九十時，應訂定債務改善計畫及時程表，中央送立法院審查，各直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）經公共債務管理委員會審議通過後，送監督機關審查。」

註 2：資料來源：作者自行整理自各地方政府網頁。