

全面性的租稅改革勢在必行 —財政惡化且結構性赤字問題嚴重

●林向愷／中正大學國際經濟研究所研究員

●陳錦稷／中正大學國際經濟研究所博士生

壹、前言

1989年美國房地產開發商Seymour Durst自行花錢在紐約時代廣場附近的42街設立「國債鐘」(the National Debt Clock)，其設立主要目的無非是擔心政客過度揮霍而債留子孫，便以設立國債鐘方式揭露聯邦政府整體債務額度，及每個家庭平均(family share)為政府背負多少債務，希望分分秒秒提醒美國民眾。

而我國財政部也在2010年12月7日依照立法院財委會決議設置「國債鐘」，但設立的方式是在財政部大樓正門和側門的LED電子看板上，以跑馬燈方式秀出「截至99年11月底，中央政府一年以上債務未償餘額四兆三千二百一十八億元，短期債務未償餘額二千三百五十億元；平均每人負擔債務十九萬七千元。」等資訊。但不同於美國將數據直接展現在專用看板、並置於人來人往的鬧區，我國電子看板型態的國債鐘僅在特定時間秀出政府債務及全民平均負擔債務，無法分分秒秒顯示。再者，我國「國債鐘」所揭露之政府債務，並不包括地方政府債務、非營業基金自償性債務、勞、健保、軍公教退休金、社會保險保費補助款、道路徵收補償費等實質債務負擔。在野黨更針對財政部公布的數字提出反駁，並痛批財政部公布的國債鐘是說謊鐘，中央政府實際負債比財政部公布的負債多了將近五倍。

而我國真實財政狀況如何，可由國際信評機構接連對台灣財政表達擔憂，認為財政惡化已達可能對台幣信用狀況產生負面影響的程度可見端倪。惠譽信評機構於2010年9月底在台舉辦「2010亞洲主權暨金融研討會」時就認為，即使2010年台灣經濟成長數字亮麗，但由於財政持續惡化，加上不看好明年的經濟成長表現，其對台灣主權評等展望仍維持「負向」無法上修。

台灣偏弱的財政前景和經濟展望將持續壓抑台灣的主權評等，造成台灣企業發行公司債的成本升高，影響國際競爭力。惠譽國際認為「台灣的經濟成長前景相較其他亞太區國家偏

弱。以五年平均基礎而言，惠譽預期台灣在 2010 年到 2012 年間經濟成長率約為 3%——低於該機構對其他亞洲新興市場經濟體預估的 5%至 6%的平均水準。」其對台灣的主權評等更下了這樣的評語：「台灣偏弱的公共財政和租稅收入使政府債務增加，顯示政府在中期內的財政整頓具挑戰性。」惠譽並預期在 2010 年底台灣的整體政府債務對國內生產毛額（GDP）比將上升至 48%，且財政赤字對 GDP 比將自 2003 年至 2009 年的平均值 1.5%，在 2010 年至 2012 年間擴大至 4%。惠譽給予台灣的主權評等為「A+」，但已經連續兩年將評等展望打入「負向」，且有持續往下調降的壓力。在亞洲國家中，只有台灣與泰國的評等展望為負向。

此外監察院於 2010 年 10 月通過對行政院與財政部的糾正案。監察院認為，我國中央政府債務餘額雖未逾《公共債務法》上限，但數據顯示，政府債務餘額持續攀升、潛藏性負債龐大，財政赤字持續惡化，將對國家發展與國家安全形成潛藏的威脅。而監察院審計部提出的 98 年度中央政府總決算審核報告更直接指出馬政府支出擴張毫無節制，且不斷減稅討好選民，造成當年度歲入歲出差短數高達三千八百七十七億餘元，導致財政結構嚴重失衡，財政調度壓力趨緊，整體財政狀況已趨嚴峻。

檢視行政院所提出民國 100 年度中央政府總預算案中，歲出歲入差短數為一千五百九十億元，雖較今年度預算差短數一千六百七十億元略減少八十億元，若再加計全數以舉借支應的特別預算，100 年度中央政府總預算及特別預算赤字高達三千六百三十億元，占總預算及特別預算整體歲出規模的 18.21%。由於下年度預算中稅收高估達一千五百零四億元，故整體預算收支差短數將擴大為五千一百三十四億元，占整體預算歲出規模達 25.75%。100 年度財政赤字問題嚴重，中央政府支出四元當中即有一元必須依賴賒借支應。借多還少的情況下，債務當然快速累積。預計 100 年底未償還債務餘額將高達四兆九千六百一十八億餘元，逼近公債法 40% 的上限規定，預料 101 年度預算籌編將更為困難。

收支差短逐年擴大，透露出當前財政問題已十分嚴重，已非單純因景氣循環因素造成的財政赤字（Cyclical Deficit），更嚴重的財政問題是長期的收支結構失衡已漸形成結構性赤字（Structural Deficit）。對照於財政部屢次對外宣稱「中華民國財政是全世界最好的」等語，不但健全財政原則已遭破壞，更明顯違反預算法第 1 條第 3 項所規定：「預算之編製及執行應以財務管理為基礎，並遵守總體經濟均衡之原則。」

本文由 100 年度中央政府總預算談起，並分析財政狀況惡化幾項指標。除財政收支結構已嚴重失衡外，政府大量以特別預算、基金預算舉債支應，並排除自有財源債務不列入我國債限衡量基準中，不但與先進國家所用規範不同，甚至有刻意掩蓋財政惡化現況的可能，造成財政資訊特別是債務資訊不透明。此外年年減稅、排除公債法限制的特別預算過於浮濫、借多還少，並以債養債都是財政失衡的主要原因。本文呼籲國人應嚴肅正視赤字與財政失衡問題，馬政府更應以嚴正態度盡速謀求補救之道。

貳、檢視100年度中央政府總預算案

100 年度中央政府總預算案歲出編列一兆七千八百九十六億元，較 99 年度預算數一兆七千一百五十億元，增加七百四十六億元，成長 4.4%；歲入編列一兆六千三百零六億元，較 99 年度預算數一兆五千四百八十億元，增加八百二十六億元，成長約 5.3%。整體歲出歲入相抵差短一千五百九十億元，佔整體歲出比重達 8.88%。歲入歲出差短一千五百九十億元連同債務還本數六百六十億元，合計融資調度數為二千二百五十億元，必須以發行公債及賒借收入以為支應。

根據立法院預算中心評估報告，明年度中央政府總預算中稅收高估達一千五百零四億，還原高估歲入因素後包含特別預算在內整體預算收支差短數高達五千一百三十四億元，占整體預算歲出規模達 25.75%，預算赤字問題不可不調嚴重。而刻意高估稅課收入，以虛列歲入方式達預算形式上平衡之作法，已對財政健全產生嚴重傷害。

一、高估稅收，虛列歲入

100 年度中央政府歲入預算中，稅課收入編列一兆一千五百五十億七千萬元，較 99 年度預算一兆一千二百六十三億五千七百萬元增加二百八十七億一千三百萬元，成長 2.55%，也比 98 年度決算數一兆零五百一十五億六千四百七十四萬元增加一千零三十五億零五百二十六萬元，增加幅度達 9.84%。

然而財政部稅課收入的預估方法卻不盡翔實，稅課收入預算數與稅課收入實際數間有嚴重落差。此種估計方法係為達預算平衡，刻意高估稅收，並增加舉債空間。立法院預算評估報告即指出：「稅收預算編列並未依據計量經濟模型進行估測，無法準確預測，復因每年採用之估算方式不一，存有操縱空間，估計之信賴度亦難令人滿意。」、「稅課收入估測若未臻準確，將嚴重影響預算編列之正確性，進而對國家財政造成斷傷。」

根據立法院預算中心評估報告：財政部推估 100 年度所得稅之稅課收入時，以 96 年度及 97 年度二年平均實徵數為估算基礎，再進行加減估計。但 99 年度 1~7 月中央政府稅收實徵淨額只有六千四百五十二億元，預算達成率只有 57.28%，比 98 年度的 60.14%、97 年度的 63.93%、及 96 年度的 61.35% 為低；同期的綜合所得稅實徵淨額一千六百二十三億六千六百二十四萬元，預算達成率亦僅有 49.29%。98 年度稅課收入實徵數較預算數短收二千一百五十五億元，短收比率高達 17.01%，景氣因素之外，當年估算稅課收入過度高估也是原因。

二、稅收高估約一千五百零四億元

而立法院預算中心依據 99 年度 1~7 月稅收實徵情形及 96、97 及 98 年度 1~7 月平均稅收達成率，估算出 100 年度合理的稅課收入約在一兆零四十六億元，與預算數所編列一兆一千五百五十億元相較，稅收高估約達一千五百零四億元。主要稅目高估情形詳見下表 1。



表 1、100 年度中央政府稅課收入高估情形

單位：新台幣億元

| 稅目 | 原列預算數 | 估計合理稅收數 | 高估數 |
|---------|-----------|-----------|----------|
| 營利事業所得稅 | 2,624.78 | 2,039.45 | 585.33 |
| 綜合所得稅 | 3,471.92 | 2,611.83 | 860.09 |
| 貨物稅 | 1,366.21 | 1,346.91 | 19.30 |
| 證券交易稅 | 1,143.99 | 1,127.82 | 16.17 |
| 期貨交易稅 | 48.21 | 47.53 | 0.68 |
| 營業稅 | 1,611.97 | 1,589.19 | 22.78 |
| 遺產稅 | 79.40 | 79.40 | 0 |
| 贈與稅 | 19.85 | 19.85 | 0 |
| 菸酒稅 | 394.37 | 394.37 | 0 |
| 關稅 | 790.00 | 790.00 | 0 |
| 合計 | 11,550.70 | 10,046.35 | 1,504.35 |

※資料來源：100 年度中央政府總預算案整體評估報告，立法院預算中心。

三、實際收支差短達歲出之25.75%

100 年度歲出歲入差短一千五百九十億元，加計特別預算二千零四十億元，總預算及特別預算差短合計三千六百三十億元，再考慮稅收高估一千五百零四億之因素後，包括特別預算在內整體預算實際執行結果收支差短數可能高達五千一百三十四億元，占整體總預算及特別預算歲出規模之比重將高達 25.75%。

考慮稅收高估因素後，民國 100 年度經常門收支將由原本的賸餘數四百六十九億元，轉為產生差短一千零三十五億元，而產生違反《預算法》第 23 條「經常收支應保持平衡」的規定；且還原稅課收入高估數後，總預算及特別預算收支差短數五千一百三十四億元，加計法定債務還本六百六十億元，共需融資調度數為五千七百九十四億元，若全數以舉借債務支應，占歲出預算將高達 29.06%，早已超過《公共債務法》第 4 條之舉債額度上限 15%。足見為達形式上預算平衡，而高估稅課收入的結果，不但導致真實支出將較預算數膨脹、且真實財政缺口將更為擴大。財政資訊揭露的不完整甚至刻意的偏差，已對國家財政造成傷害。

參、長期財政惡化原因

100 年度預算收支差短嚴重，反映了財政連年急速惡化的病徵。而台灣長期財政惡化的程度可由以下幾個指標清楚看出。首先，未償還債務餘額占國內生產毛額（GDP）比率持續上升。其次，財政赤字占 GDP 比率居高不下，顯示政府無法有效控制支出。最後，稅收占 GDP 比率偏低，目前已降到 12.2%，原因在於政府這兩年大幅減稅，稅基嚴重流失。相較於其他主要國家，稅收占 GDP 比率多在 20% 以上，台灣的比率顯然偏低。而財政惡化的原因頗值得深入探討。

一、預算收支平衡式

依《預算法》第 6 條：「稱歲入者，謂一個會計年度之一切收入；但不包括債務之舉借及以前年度歲計賸餘之移用。稱歲出者，一個會計年度之一切支出；但不包括債務之償還。歲入、歲出之差短，以公債、賒借或以前年度歲計賸餘撥補之。」歲入、賒借收入以及移用以前年度歲計賸餘三者合計稱為預算收入；而包含債務付息支出的歲出與債務償還（或稱還本支出）則統稱為預算支出。《預算法》第 17 條第 1 項：「政府每一會計年度，各就其歲入與歲出、債務之舉借與以前歲計賸餘之移用及債務之償還全部所編之預算，為總預算。前項總預算歲入、歲出應以各單位預算之歲入、歲出總額及附屬單位預算歲入、歲出之應編入部分，彙整編成之。總預算、單位預算中，除屬於特種基金之預算外，均為普通基金預算。」

而《預算法》第 23 條¹雖規定政府經常收支應保持平衡，但我國預算法對總預算收支是否需維持平衡並無明文規定，依慣例政府各年度所提出的預算案中預算收入應等於預算支出，此即經濟學界稱的政府預算收支平衡式：

$$\text{歲入} + \text{賒借收入} + \text{移用以前年度歲計賸餘} = (\text{包含付息支出}) \text{歲出} + \text{還本支出}。$$

二、財政赤字三種面向

政府預算收支平衡並不表示政府歲出等於歲入，歲出與歲入差短金額稱為財政赤字。²由政府預算收支平衡式，財政赤字還有以下兩種定義：

$$\begin{aligned} \text{財政赤字} &= \text{賒借收入} - \text{還本支出} + \text{移用以前年度歲計賸餘} \\ &= \text{未償還債務餘額增加數} + \text{移用以前年度歲計賸餘} \end{aligned}$$

其中第一個定義係由政府為彌補歲出與歲入差短所採取的融通行為切入；第二個定義則由政府融通行為所導致未償還債務餘額變動的角度切入。由於《預算法》第 6 條允許政府移用以前年度歲計賸餘彌補歲出與歲入差短，故我國財政赤字不必然等於賒借收入扣除還本支出亦不等於未償還債務餘額增加數。（林向愷、賴惠子，2009）

由下表 2 可以發現中央政府總預算財政收支差短情形。除 87 年度預算仍有賸餘外，中央政府預算赤字比率自 88 年下半年及 89 年度起，隨著歲出之增加，財政收支差短逐年提高。不加稅的情況下，租稅負擔比重逐年降低，政府支出卻逐年增加，財政收支失衡已非景氣循環因素造成的循環性赤字（Cyclical Deficit），而有逐漸趨向長期的結構性赤字（Structural Deficit）問題。《預算法》第 1 條第 3 項規定：「預算之編製及執行應以財務管理為基礎，並遵守總體經濟均衡之原則。」但該健全財政原則遭到嚴重挑戰。

表2、歷年中央政府總預算財政收支差短趨勢

單位：新台幣億元；％

| 年度 | 收支差短 (1) | 歲出 (2) | 佔歲出比重 (3) = (1) / (2) | GDP (4) | 佔GDP比重 (5) = (1) / (4) |
|-----|-------------|-----------|--------------------------|------------|---------------------------|
| 87 | 1,684 | 10,831 | 15.55 | 89,721 | 1.88 |
| 88 | 647 | 11,640 | 5.56 | 94,732 | 0.68 |
| 89 | -1,993 | 22,301 | -8.94 | 100,320 | -1.99 |
| 90 | -1,425 | 15,597 | -9.14 | 99,303 | -1.44 |
| 91 | -2,473 | 15,519 | -15.94 | 104,116 | -2.38 |
| 92 | -2,972 | 16,181 | -18.37 | 106,962 | -2.78 |
| 93 | -1,966 | 15,647 | -12.56 | 113,652 | -1.73 |
| 94 | -1,024 | 15,669 | -6.54 | 117,402 | -0.87 |
| 95 | 165 | 15,298 | 1.08 | 122,434 | 0.13 |
| 96 | 834 | 15,520 | 5.37 | 129,105 | 0.65 |
| 97 | 232 | 16,176 | 1.43 | 126,202 | 0.18 |
| 98 | -1,611 | 17,148 | -9.39 | 124,772 | -1.29 |
| 99 | -1,670 | 17,150 | -9.74 | 135,228* | -1.23 |
| 100 | -1,590 | 17,896 | -8.88 | 140,322* | -1.13 |

※註解：預算資料取自主計處中央政府總預算資料。

1. 87年度至98年度為審定決算數，99年度為法定預算數，100年度為預算案數。
2. 僅列中央政府總預算，不含特別預算。
3. 100年度中央政府總預算及特別預算赤字合計達三千六百三十億元，佔GDP比重2.59%。

GDP資料來源：行政院主計處國民所得統計2010/11/18資料，*為主計處預測值。

而財政赤字逐年升高，對經濟復甦將產生幾個不利後果，首先，財政赤字升高將使得民間部門及政府未來借貸成本上升，影響到民間投資及民間消費意願，也增加政府利息負擔，讓台灣經濟無法順利復甦。其次，馬政府振興經濟或救失業率所推出的方案多屬短期救急計畫，缺乏長遠目標與願景，這些金額龐大的計畫若未能發揮應有的效果，勢必影響台灣景氣復甦時機與力道，可能造成中央政府未償還債務餘額佔GDP比重居高不下，財政政策將難以持續。民間部門一旦預期到未來政府將被迫削減政府支出或增稅以維持政府財政長期平衡，亦將影響民間投資與消費意願，使得經濟無法穩定成長。

Buchanan及Wagner兩位學者曾提出「財政幻覺」理論說明為何政治人物或政府部門偏好

透明度較低的預算。由於政府部門及政治人物與具有投票權公民所擁有的預算資訊不對稱，財政透明度愈低，具有投票權的公民會因資訊不足愈會低估政府支出的真實成本或高估政府支出的實際效益，所以政府為增加支出規模，常會降低財政透明度。其次，政府編製預算時，為尋求最多民眾的支持，往往會採取財政透明度較低的模糊策略。但財政透明度過低，勢將影響到國家主權的評等，導致民間部門與政府籌資成本上升。

財政赤字更是反映政府自我管理能力的指標。政府無法有效控制財政赤字，代表政府無力管理本身事務，也代表社會無力應付經濟挑戰，故政府控制財政赤字的決心對企業與消費者信心的影響至為重要。政府重建財政紀律，提升財政透明度，不僅能降低利率，更會提高民間部門的信心，促成更多的消費與投資，進而創造更多的工作機會。控制財政赤字對政治領導人而言是一項痛苦的決定，因為它涉及以必然的短期政治痛苦換取長期有可能但無法保證必然實現的經濟利益。美國前財政部長魯賓在其回憶錄一再推崇柯林頓總統，就是因為柯林頓堅信削減財政赤字才能重建民眾對政府信心並恢復美國經濟成長。為達成目標，他排除國會的壓力以及支持者的不滿，這也是九〇年代美國經歷二次戰後最長的景氣擴張期最重要的關鍵。

財政赤字變化中的一部分是作為對經濟週期波動的反應而自動地產生的。例如，當經濟陷入衰退時，收入減少了，因此人們支付的個人所得稅也相應地減少了，在實行超額累進所得稅的國家這種情況更容易發生。公司的利潤減少了，因此公司所得稅也減少了。同時，在經濟陷入衰退時，政府支出傾向於增加，失業保障支出和政府救濟都增加。即使決定稅收和政府支出的法律沒有任何變動，財政赤字也會增加。

另一方面，如果決定稅收和支出的某些法律改變了，例如立法機關決定提高某種稅率或決定增加某項政府支出，情況就有所不同。即使經濟始終處於潛在的產出水平，這些措施也會增加財政赤字。

財政政策（至少在短期內）既改變結構性赤字又改變週期性赤字，財政措施在增加（減少）結構性赤字的同時可能減少（增加）週期性赤字。絕大多數經濟學家認為，改變結構性赤字的淨作用是按同一方向改變現實的財政赤字（薩繆爾森，1992）。在經濟衰退期，擴張性財政政策在增加結構性赤字的同時減少了週期性赤字，但結構性赤字的增加額將超過週期性赤字的增加額，淨效果是增加了現實的赤字。因此，即使在經濟衰退時期，擴張性財政政策（增加結構性赤字、減少週期性赤字）也會增加現實的赤字，這也就進一步增加了國債餘額的絕對規模。

通常赤字增加，很容易導致通貨膨脹。那麼在通貨膨脹情況下，借款人會增發債券（通貨膨脹情況下借款人借錢是有力的）<而貸出資金者會把資金更多進行事務投資而減少債券購買。此外，如果考慮「李嘉圖等價效益」（Ricardian Equivalence Theorem），則政府近期發債最終都要依靠未來的增加稅收來償還。

當人們意識到這點，也就意識到今天購買國債未必能獲得收益（因為在未來政府有可能通過提高稅率來償還國債），那麼人們就不會購買國債。因此，一方面是國債供給增加；另一方面是債券需求的不變、甚至下降，都會導致債券價格下降。我們知道債券價格與利率是成反比，因此，此時利率就會上升，所以連續來看赤字會導致利率上升。

三、財政長期失衡原因

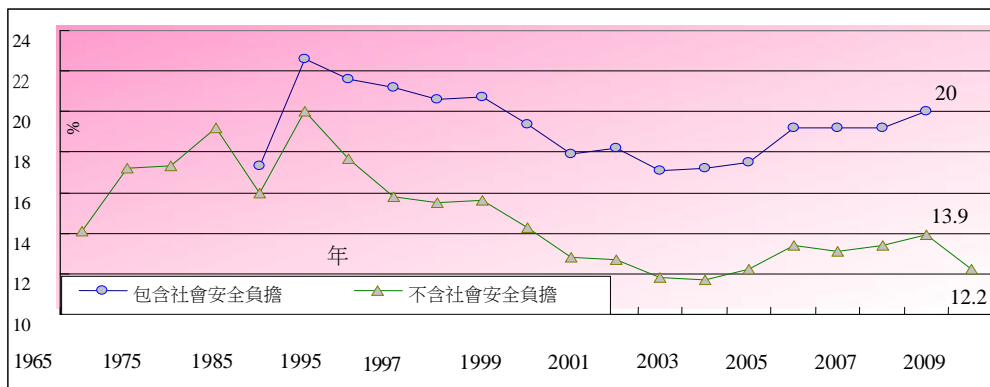
財政失衡主要原因分析如下：

（一）年年減稅

98 年度租稅負擔率（賦稅收入占 GDP 比率）僅為 12.2%，相較高峰時期 79 年度的 20%，減少了將近八個百分點。近二十年來我國賦稅收入不但未隨經濟同步成長，賦稅收入比率反而下滑（請見圖 1）。且與鄰近國家或者經濟發展階段相近國家相較，我國租稅負擔率仍屬偏低：日本 18.0%、南韓 21.0%，亦屬偏低。馬政府上台後，又藉稅制改革之名，進行多項減稅（請見表 3），將對未來課稅收入之成長產生嚴重衝擊。

近幾年政府收入不足以支應政務所需支出，財政收支差短日趨嚴重，100 年度中央政府總預算案歲入歲出相抵差短為一千五百九十億元，尚需仰賴融資財源弭平收支差短。稅收占 GDP 比率偏低，目前已降到 12% 以下，原因在於政府這兩年大幅減稅，政府稅收減少。相較於其他主要國家，稅收占 GDP 比率多在 20% 以上，台灣的比率顯然偏低。

而年年減稅的結果也惡化財政狀況。蓋賦稅課徵最重要目的為國家獲取充裕且穩定之財政收入，以支應政務所需；然由於政府長期以來施政上常藉由各項租稅減免措施，作為達成經濟或社會等目標之政策工具，導致目前我國租稅減免相關法規已逾一百種。97 年度至 100 年度減稅措施與稅收損失如下表。若加計健保、勞保等社會安全負擔（social security contribution）後，台灣的租稅負擔率 2008 年將達到 20%。



資料來源：中華民國財政統計年報99年7月出版。

圖1、中華民國賦稅負擔率

表 3、97 至 100 年度施行各項減稅措施一覽表

單位：新台幣億元

| 序號 | 減稅措施 | 97 年度 | 98 年度 | 99 年度 | 100 年度 |
|-----|--|---------------|---------------|---------------|-----------------|
| 1 | 修正促進產業升級條例第 9 條之 2 | - | 65.63 | 65.62 | 131.25 |
| 2 | 修正所得稅法第 5 條之 1、第 17 條、第 126 條 | - | 216 | - | - |
| 3 | 營利事業所得稅稅率調降 | - | - | - | 1,151 |
| 4 | 修正所得稅部分條文，將短期票券及證券化商品之利息所得等，個人按 10% 分離課稅，營利事業一律採合併課稅 | - | - | 3.65 | - |
| 5 | 綜合所得稅稅率調降 | - | - | - | 248 |
| 6 | 修正遺產及贈與稅法部分條文 | - | 64 | - | - |
| 7 | 機動調整貨物稅條例第 10 條 | 96 | - | - | - |
| 8 | 增訂貨物稅條例第 12 條之 1 | - | 87.14 | - | - |
| 9 | 增訂貨物稅條例第 12 條之 2 | - | 8.82 | 15.12 | 15.12 |
| 10 | 修正期貨交易稅第 2 條 | 7 | 29 | - | - |
| 11 | 修正增值型營業稅第 9 條 | 2.5 | - | - | - |
| 12 | 增訂增值型營業稅第 9 條之 1 | 31.5 | 42 | 10.5 | - |
| 13 | 修正菸酒稅第 8 條（料理酒稅調降） | 0.51 | - | - | - |
| 14 | 修正菸酒稅第 8 條（蒸餾酒改按酒精度課稅） | - | 7 | - | - |
| 15 | 修正土地稅法第 31 條、第 34 條 | - | - | 26 | - |
| 合 計 | | 137.51 | 519.59 | 120.89 | 1,545.37 |

※註：1. 資料來源，中央政府總決算審核報告及立法院預算評估報告資料。

2. 財政部冀以促進產業升級條例落日增加稅收一千四百八十三億元為財源，分配用於：營利事業所得稅稅收影響一千一百五十一億元、綜合所得稅稅收影響二百四十八億元、綜合所得稅扣除額調整自 97 年 1 月 1 日施行，稅收影響二百一十六億元、保留研究發展投資抵減租稅獎勵，稅收影響一百億元，估計該稅制改革之整體稅收減少二百三十二億元。

（二）公債之流量及存量規範不足

我國中央政府歷年舉債尚未逾越公債法上限及流量、存量管制，但監察院報告中特別引述國家安全報告指出，我國債務定義與先進國家對公共債務的定義有極大落差。政府公共債務除包括我國《公共債務法》所規範的債務外，尚應包含未滿一年融通債務、普通基金及非營業基金一年以上的自償性債務。

之所以有這樣的落差，在於我國現行公債法對政府發債額度採取流量與存量併行管制，債務之定義為「中央及各地方政府為應公共事務支出所負擔之中央公債、國庫券、國內外借款及保證債務……」，並設有流量管制及存量管制。《公共債務法》³對政府財務操作工具的限制如下：

1. 流量管制：各級政府每年度舉債額度，不得超過各該政府總預算及特別預算歲出總額之15%。

2. 存量管制：一年以上公共債務中央及各地方政府所舉借一年以上公共債務「未償餘額預算數」，合計不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額（Gross National Product，簡稱GNP）平均數48%。其分配中央為40%、其餘各地方政府合計為8%。而該定義之「未償餘額預算數」，不包括各級政府所舉借之自償性公共債務。
3. 未滿一年公共債務之管制：中央及各地方政府為調節庫款收支所舉借未滿一年公共債務未償還之餘額，各不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額15%及30%。

公債法此一規範下，中央政府歷年舉債形式上尚未逾越公債法所定之上限、流量管制及存量管制之情形。截至 99 年 6 月底止，各級政府債務未償餘額實際數為四萬八千四百五十二億元，占前三年 GNP 平均數 37.09%，其中中央為四萬二千六百三十二億元，比率为 32.64%，地方為五千八百二十億元，比率为 4.46%，均在法定債限內。

（三）資訊不透明

近年來政府大量編列特別預算，全數以舉債為支應財源，並排除公債法舉債規範。依《公共債務法》第 4 條第 1 項規定，中央政府在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數之 40%。但財政部在計算公共債務的存量債限與流量債限時，將「一年期以上自償性公債及借款餘額」、「國庫券發行餘額」及「短期借款餘額」排除於「未償債務餘額」外，以致無法反映政府的實際債務負擔，也有違國際貨幣基金（IMF）所公布之政府債務統計之國際規範。

1. 稅入估計未盡翔實

稅課收入高估與估計方法不盡翔實有關。財政部編列稅收預算時，往往僅根據前幾個會計年度的實際徵起數，再參考稅制變動因素，及過去實際稅收起徵經驗，以簡略加減方式進行估計。這樣的估計方法，不但粗糙，無法準確估計，且因財政部每年自行任意選用估算方式，導致極大的人為操縱空間，稅收估計難以令人信賴。

例如 99 年度營利事業所得稅預算編列數，財政部是以 98 年度結算申報自繳稅額推估 99 年度結算申報自繳稅額，再考慮 99 年度未分配盈餘的自繳稅額、99 年暫繳稅額及各月份估計可徵起數做增減變動；但是 100 年度卻以 96 年度及 97 年度全國營利事業所得稅稅課收入二年平均實徵數為估算基礎。另 99 年度綜合所得稅預算編列數，財政部係以 97 年度實徵數及 98 年度估計可徵起數之二年平均數為估算基礎，100 年度卻以 96 年度及 97 年度綜合所得稅稅課收入二年平均實徵數為估算基礎。

高估稅課收入背後的原因，在於政府為符合債務上限規範，又同時面臨無調整彈性的經常支出時，只有被迫取消部分公共建設的支出或虛增政府收入。舉例說，當國內外主要經濟研究機構、英國《經濟學人》雜誌以及 IMF 已先後將 2009 年台灣經濟成長率預測值調為負值時，行政院主計處仍以 5.08% 經濟成長率為基礎編製本年度總預算。由於 2009 年第一季實際經濟成長率與主計處編列預算的假設條件差距過大，是中央政府去年度稅收預算達成率創歷史新低的主要原因。且如果預算年度中景氣仍無法好轉，中央政府更將面臨《公債法》短期墊借上限規範所產生現金調度的困境。

2. 特別預算編製浮濫

財政赤字不斷擴大，且舉債已漸瀕臨舉債上限，政府大量改以特別預算編列，以規避債限，同時帳面上掩蓋財政赤字實質惡化的財政困境。特別預算的編列不但幾乎已經變成經常性且常態性辦理的項目，徹底破壞預算制度的財政紀律規範。再者特別預算的編列幾乎皆以舉債方式為主要經費來源，並透過特別條例來排除公債法舉債上限規範，卻完全無法指出未來將以何種財源為償債還款來源，不但讓公債法規範形同具文，更讓過度舉債，增加後代甚至當代年輕人的負擔，毫無世代正義可言。

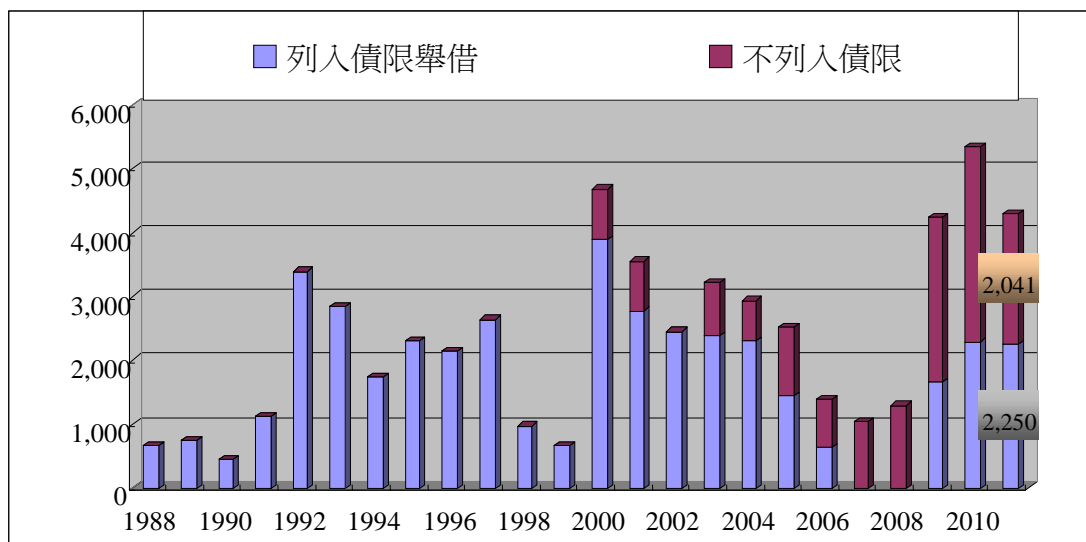
例如，100 年度中央政府總預算案，整體歲出歲入相抵差短一千五百九十億元，佔整體歲出比重達 8.88%，該差短數雖較上年度差短數一千六百七十億元減少近八十億元，但加計特別預算後，整體 100 年度中央政府總預算及特別預算赤字合計達三千六百三十億元，佔總預算及特別預算整體歲出規模已高達 18.21%，佔當年度主計處預估之 GDP 比重亦達 2.63%。

由表 4 可知，100 年度中央政府總預算案中特別預算包括莫拉克颱風災後重建特別預算舉債二百一十七億元、中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算案舉債一千五百九十七億元、易淹水地區水患治理計畫第三期特別預算舉債一百七十三億元、石門水庫及其集水區整治計畫第二期特別預算案舉債五十三億元。

表4、100年度中央政府總預算之舉債項目

| 舉債項目 | 舉債金額 |
|-----------------------|--------|
| 中央政府總預算案 | 2,250億 |
| 特別預算 | |
| 中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算案 | 1,597億 |
| 莫拉克颱風災後重建特別預算 | 217億 |
| 易淹水地區水患治理計畫第三期特別預算 | 173億 |
| 石門水庫及其集水區整治計畫第二期特別預算案 | 53億 |
| 共 計 | 4,290億 |

明年度中央政府總預算案之舉債數額二千二百五十億元，加計特別預算舉債二千零四十億元，總計明年要新增舉債四千二百九十億元。圖 2 所列各年度舉借數額中，不列入債限之數額近年來大幅攀升，不列入債限之舉債發生原因即中央政府根據特別條例而編列之特別預算幾乎全數以舉債為支應財源所造成的結果。可見我國財政上近年來除了總預算之舉借債務外，特別預算債務之舉借金額更是龐大。



資料來源：財政部國庫署。

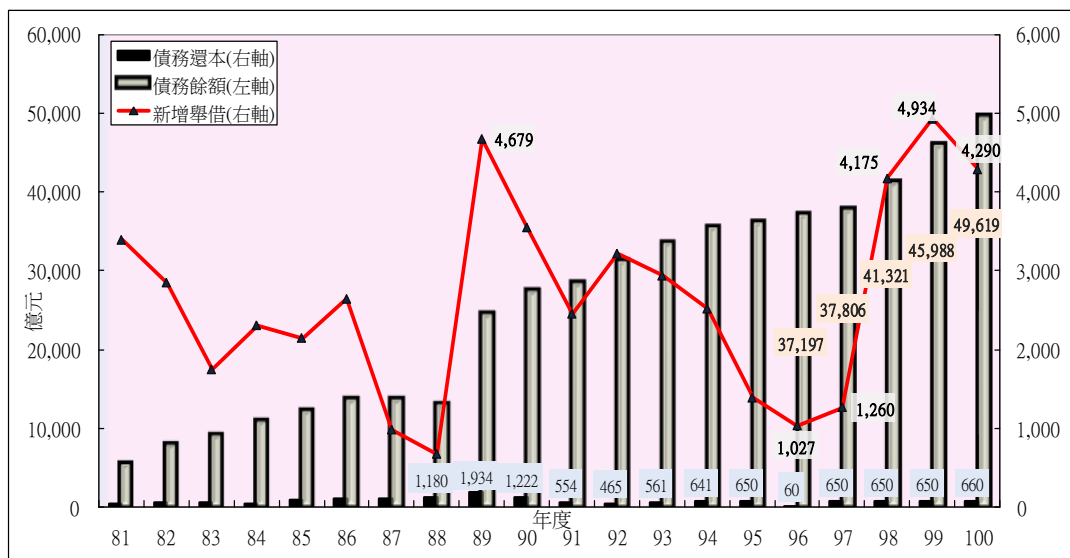
圖 2、各年度債務舉借情形

依據《預算法》第 83 條規定：「有左列情事之一時，行政院得於年度總預算外，提出特別預算：一、國防緊急設施或戰爭。二、國家經濟重大變故。三、重大災變。四、不定期或數年一次之重大政事。」亦即特別預算案之提出有其特殊性與嚴謹性，除非國家為因應特殊緊急之重大事故，如國防緊急設施或戰爭、國家經濟重大變故、重大災變等，行政院始得於年度總預算外另提出特別預算。特別預算之提出必須審慎。

預算是政府施政計畫的具體表達，預算法制的目的在於規範行政機關的財政紀律。依預算法等相關規定，預算編列以每一會計年度辦理一次為原則，使國家政務推動與財政運作能確保合理性、穩健性。然發生法定事項或特殊緊急事項等情況時，制度上能有提出追加預算或特別預算以為因應的例外規定。但近年來中央政府密集性、持續性的提出特別預算案，實有扭曲年度預算的可能，破壞預算制度的規範精神。

(四) 借多還少，負債越滾越大

如下圖3所示，包括總預算及特別預算，近年來每年新增舉借超過四千億元，99年度新增舉借更直逼五千億元大關，但每年還本預算僅達六百五十億元，借多還少的情況下，累積債務當然迅速攀升。2007年底累積債務為三兆七千一百九十七億元，而2008年度預算新增舉借一千二百六十億元，但還本數僅達六百五十億元，2008年底累積債務攀升為三兆七千八百零六億元。而2009年底累積債務為四兆一千三百二十一億元，而2010年度新增債務預算達四千九百三十四億元，但還本數僅達六百五十億元，財政部資料顯示預估2010年底累積債務將快速攀升為四兆五千九百八十八億元。2011年度新增債務舉借亦達四千二百九十億元，預料當年底累積債務將達四兆九千六百一十九億元。借多還少是負債越滾越大的最主要原因。



資料來源：財政部國庫署。

圖 3、借多還少，債務累積

依《公共債務法》第10條⁴第1項規定：「中央政府……得設立債務基金籌措財源，辦理償還到期債務、提前償還一部或全部之債務及轉換高利率債務為低利率債務等財務運作之相關業務。」而針對每年所編列之還本款項，同條第6項規定：「第2項第1款之還本款項，91年度應以當年度稅課收入至少4%編列，92年度起應以至少5%編列。……」故中央政府至少應按當年度稅課收入5%編列債務還本預算，而100年度中央政府總預算案編列債務還本六百六十億元，占同年度稅課收入預算數一兆一千五百五十億七千萬之5.71%，尚符合公債法之規定。

但公債法之強制還本規定，畢竟只是債務還本之最低規範，政府應有財政自我負責精神，不能以此自滿。99 年底中央政府債務未償餘額預估達四兆五千九百八十八億元，依 99 年度還本預算六百五十億元計算，需 70.75 年，亦即依此還款速度，當民國 170 年時，中央政府有可能全部清償債務完畢。但民國 170 年時能清償債務的假設前提是，不能再有新增舉借債務，但事實上 2011 年度舉借四千二百九十億元，還本僅六百六十億元，同樣地繼續借多還少的結果，債務完全沒有清償完畢的可能。

（五）以債養債

除了前述中央政府「借多還少」，新增舉借遠大於年度還本金額外，中央政府每年預算皆「以債養債」，用新增舉借為債務還本的財源，更是債務持續快速累積的根本性問題。導致《公共債務法》雖然規定，至少必須按當年度稅課收入5%之數額編列強制還本預算，但債務還本財源卻又依賴舉債支應。「以債養債」的結果不但實質上不符合《公共債務法》強制債務還本的規定，更嚴重的結果是，無法實質減輕政府債務負擔。

例如100年度中央政府總預算案總說明中「參、總預算案籌編經過及主要內容」「四、融資財源」中：「100年度歲入與歲出相抵，差短一千五百九十億元，……，另債務還本編列六百六十億元，……。以上歲入歲出差短及債務還本合共尚須融資調度數為二千二百五十億元，全數以舉借債務支應，……」可見中央政府債務還本的財源竟然是全數以舉債來支應。年年以債養債的結果，使整體債務負擔持續加重，債務只有持續增加，完全沒有減少的可能。

《預算法》第 6 條⁵規定，歲入不包括債務之舉借，歲出不包括債務之償還，且歲入、歲出之差短，以公債、賒借或以前年度歲計賸餘撥補之。中央政府歲出及債務還本之財源，包括歲入、舉債、移用以前年度歲計賸餘等。立法院預算中心將各年度決算所列之以前年度歲計賸餘數移用數、歲入歲出賸餘超逾收支賸餘之數作為當年度之實際債務還本數，來分析實際債務還本情形。考慮債務還本數為舉債支應之因素，假設以前年度歲計賸餘數移用數、歲入歲出賸餘超逾收支賸餘之數為優先還債之財源，將債務還本數扣除該兩項之金額後，認定為遞延之債務還本數，即當年度「以債養債」之金額。依立法院預算評估報告之推算，89 年度至 98 年度舉債支應之債務還本數累計高達五千零三十九億元，占同期債務舉借數一兆九千三百六十四億元之比率為 26.02%（詳見表 5）。可見 89 年度至 98 年度新增舉借中，26.02% 為依賴舉債支應之債務還本，「以債養債」的情形甚為嚴重。

表5、89年度至98年度舉債支應之債務還本數推算表 單位：新台幣億元

| 年度 | 債務還本數 | 移用以前年度歲計賸餘數 | 歲入歲出賸餘還本數 | 遞延債務還本數 | 新增債務舉借數 |
|----|--------------|--------------|------------|--------------|---------------|
| 89 | 1,934 | 0 | - | 1,934 | 4,661 |
| 90 | 1,222 | 0 | - | 1,222 | 2,758 |
| 91 | 555 | 583 | - | -28 | 2,445 |
| 92 | 465 | 429 | - | 36 | 3,008 |
| 93 | 561 | 0 | - | 561 | 2,535 |
| 94 | 641 | 0 | - | 641 | 1,673 |
| 95 | 650 | 0 | 11 | 639 | 639 |
| 96 | 60 | 0 | 60 | 0 | 0 |
| 97 | 650 | 418 | 232 | 0 | 0 |
| 98 | 650 | 616 | - | 34 | 1,645 |
| 合計 | 7,388 | 2,046 | 303 | 5,039 | 19,364 |

資料來源：立法院 100 年度中央政府總預算案整體評估報告。

※註：1. 依各年度總決算及其參考資料、附冊整理。

2. 本表之債務還本數係指中央政府總預算編列數，不包括債務基金舉新還舊之數。

3. 歲入歲出賸餘數用以還債之數，係以歲入歲出賸餘超逾收支賸餘之數據以推估。

4. 因債務還本數係舉債支應，故假設以前年度歲計賸餘數移用數、歲入歲出賸餘超逾收支賸餘之數為優先還債財源，爰以債務還本數扣除上二項數據為遞延之債務還本數。

四、瀕臨舉債上限：未償還債務餘額占GDP比率近40%

近年來中央政府累計債務未償餘額急速增加，由 91 年度決算二兆九千九百六十六億餘元，97 年度決算增為三兆七千八百四十八億餘元，98 年度決算為四兆一千三百二十一億餘元，100 年度預算所需舉債數高達四千二百九十億元（包括總預算二千二百五十億元及特別預算二千零四十億元），預計累計債務未償餘額將達四兆九千六百一十八億元，屢創歷史新高，債務攀升情形不但未見緩和，甚至漸有失控的可能。

《公共債務法》雖為債務管理訂下各種規範，政府近年來卻往往藉特別條例的立法，將特別預算向外舉借金額排除於《公債法》上限規範之外，讓債務規範的效果大打折扣，甚至讓公債法形同虛設。近來，政府為因應重大事件及擴大公共建設規模，以特別預算方式編列預算，導致帳面的財政數字看不出政府實際的財政狀況，財政透明度降低。

舉例而言，98 會計年度中央總預算原本就編列一千六百五十億元向外舉借額度，符合舉債上限規範，唯若再加上發行消費券特別預算八百五十七億元，以及振興經濟擴大公共建設特別預算一千四百九十一億元等支出，本年度中央政府舉債金額將超過四千三百億元，為史上最高且舉債金額超過舉債上限。

而 100 年度總預算及特別預算合計舉借債務高達四千二百九十億元，年度舉債僅次於 99 年度之四千九百三十四億元，並且也已經逾越了公債法之流量債限規範（公債法規年度舉債額度，不得超過總預算及特別預算歲出總額之 15%，當年度總預算一萬七千八百九十六億元，特別預算二千零四十億元，兩者之 15% 為二千九百九十億元）。流量債限無法約束政府舉債的結果，債務存量快速攀升，預估至 100 年度止，中央政府累計債務未償餘額為四兆九千六百一十八億元，佔前三年度名目國民生產毛額平均數之 37.5%。且 100 年度止之累計債務未償餘額預計為四兆九千六百一十八億元，較 98 年度決算之四兆一千三百二十一億元增加八千二百九十七億元，平均每年增加四千一百四十八億五千萬元，反映出財政收支差短的結構性赤字外，15% 之舉債流量限制已幾乎形同具文。

依國際規範標準計算，我國未償還債務餘額占 GDP 比率早已超過 40% 的上限，惠譽信評更預期 2010 年底台灣整體政府債務（包括中央政府及地方政府）對國內生產毛額（GDP）比例將上升至 48%。國際標準與台灣算法的差異在於台灣將自償性計畫的舉借排除在公債法上限計算之外以及一年期以下借款與一年期以上債務分開來規範。中央政府債務舉借及償還各年度情形請見表 6。

表 6、中央政府債務舉借及償還

單位：新台幣億元

| 年度 | 債務還本 (總預算) | 債務餘額 | 稅課及 專賣收入 | 債務還本/ 稅課收入% | 債務舉借數 (總預算及特別預算) | |
|----|---------------|--------|-------------|----------------|---------------------|-------|
| | | | | | 列入債限 | 不列入債限 |
| 81 | 376 | 5,651 | 5,418 | 6.94 | 3,392 | - |
| 82 | 526 | 7,971 | 5,975 | 8.80 | 2,848 | - |
| 83 | 514 | 9,137 | 6,576 | 7.82 | 1,741 | - |
| 84 | 310 | 11,007 | 7,456 | 4.16 | 2,304 | - |
| 85 | 802 | 12,239 | 7,425 | 10.80 | 2,142 | - |
| 86 | 1,004 | 13,813 | 7,869 | 12.76 | 2,640 | - |
| 87 | 1,039 | 13,687 | 8,961 | 11.59 | 974 | - |
| 88 | 1,180 | 13,122 | 8,088 | 14.59 | 664 | - |
| 89 | 1,934 | 24,501 | 13,580 | 14.24 | 3,879 | 800 |

| 年度 | 債務還本 (總預算) | 債務餘額 | 稅課及 專賣收入 | 債務還本/ 稅課收入% | 債務舉借數 (總預算及特別預算) | |
|-----|---------------|--------|-------------|----------------|---------------------|-------|
| | | | | | 列入債限 | 不列入債限 |
| 90 | 1,222 | 27,591 | 8,990 | 13.59 | 2,770 | 781 |
| 91 | 554 | 28,493 | 8,204 | 6.75 | 2,450 | - |
| 92 | 465 | 31,247 | 8,286 | 5.61 | 2,379 | 839 |
| 93 | 561 | 33,621 | 9,166 | 6.12 | 2,300 | 635 |
| 94 | 641 | 35,500 | 10,677 | 6.00 | 1,444 | 1,071 |
| 95 | 650 | 36,230 | 10,943 | 5.94 | 640 | 740 |
| 96 | 60 | 37,197 | 12,087 | 0.50 | 0 | 1,027 |
| 97 | 650 | 37,806 | 12,429 | 5.23 | 0 | 1,260 |
| 98 | 650 | 41,321 | 10,516 | 6.18 | 1,650 | 2,525 |
| 99 | 650 | 45,988 | 11,264 | 5.77 | 2,288 | 2,646 |
| 100 | 660 | 49,619 | 11,551 | 5.71 | 2,250 | 2,040 |

資料來源：98年度財政統計年報及100年度中央政府總預算案。

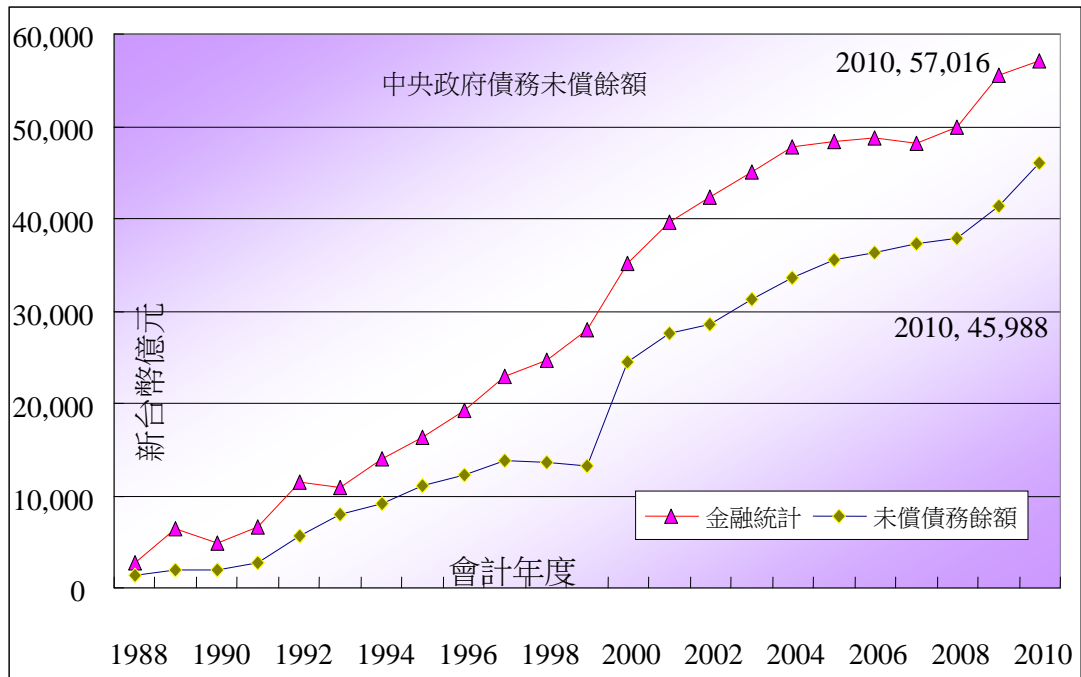
五、估計政府真實債務

在政府大量以特別預算等方式規避公債法規範，債務舉借規範已形同具文的情況下，政府所揭露之債務資訊已無法反映真實。為估計政府真實債務資訊，依中央銀行金融統計月報中政府公債發行餘額、國庫券發行餘額、及政府向金融機構之借款（即金融機構對政府放款）資料估計政府實際負債情形，以還原特別預算、自償性債務及一年期以下借款等導致政府實質債務低估之因素。

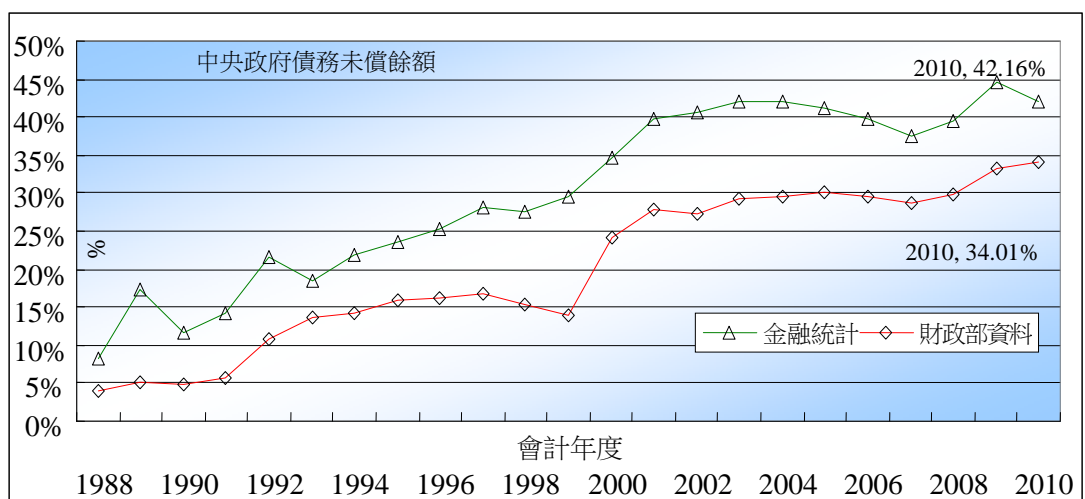
估計結果如下圖 4，可發現中央政府截至 2010 年 9 月底止實質負債餘額為五兆七千零一十六億元，占當年度國內生產毛額（GDP）之比重為 42.16%。其中 GDP 資料為主計處資料，2010 年度 GDP 數據略嫌高估，導致實質負債占 GDP 比率略顯低估。但政府真實負債狀況顯然比財政部揭露之數據高了許多。



實質餘額



占 GDP 比例



資料來源：央行金融統計月報、財政部國庫署。

圖4、中央政府債務未償餘額及占GDP之比率

肆、結論：全面性財政改革刻不容緩

美國2010會計年度⁶的預算赤字，預估將高達空前的四兆四千七百億美元。聯邦準備理事會（Fed）主席柏南克（Ben Bernanke）2010年10月時提出警告⁷，認為持續的人口老化（aging population）與健康照護支出的持續成長（continuing rise in health-care costs）將導致財政陷入難以維持（unsustainable path）的狀況，如果國會和白宮不能在未來幾年內，控制巨額的聯邦財政赤字，美國經濟可能將受到損害。柏南克分析稅收短徵與擴張性財政支出，惡化預算赤字。而利率將隨著政府負債而攀高，造成人們購屋、購車，企業採購設備或擴大營運時，必須承擔更高的利率。而消費與投資支出不確定性，將妨礙資本形成並導致經濟成長持續放緩。柏南克認為，美國經濟復甦仍脆弱，政府加稅或刪減支出空間確實有限，但如無法有效控制財政赤字，長期而言將危害經濟。未來有賴國會與行政部門嚴肅正視此一問題，並共同建立縮減支出的有效財政規則。

而英國2010~11年度預算歲入五千四百八十億元，歲出六千九百七十億元，財政赤字高達歲出之21.37%。歐盟執委會2010年初便針對英國財政提出警告，認為2010年英國財政赤字將達GDP的12%，債務累積速度超過希臘的9%與愛爾蘭的11.7%，為全歐盟第一。而英國保守黨（Conservatives）與自由民主黨（Liberal Democrats）所共同組成的新政府今年5月上台後，將削減財政赤字列為經濟政策核心，並於10月下旬提出公共開支評估計畫（Spending Review），預計未來五年將通過規模達一千一百三十億英鎊的財政緊縮計畫，包括削減八百三十億支出，以降低目前高達一千五百五十億英鎊的預算赤字。

可見歐洲諸國因財政問題惡化而被戲稱為歐豬五國（PIIGS）後，包括美國、英國在內各國無不嚴肅正視財政嚴重惡化之警訊，並透過國會與行政部門共同努力縮減支出，找出有效重建財政秩序方法。

反觀我國財政部卻對財政惡化狀況略而不提，甚至一面規避真實債務狀況的揭露，一面提出財政狀況仍佳、「中華民國財政是世界最好的」這樣不符實際的話語。財政部「吹口哨壯膽」之餘持續以特別預算名義大幅舉借債務，並以排除自償性債務不列入我國債限衡量基準的作法，來規避公債法舉債規範。我財政資訊揭露不但與先進國家所用規範不同，甚至有刻意掩蓋財政惡化現況的可能。

當惠譽信評對台灣財政表示擔憂，並認為財政惡化已經到了可能對台灣本國貨幣信用狀況造成負面影響的程度。即使台灣今年經濟成長數字亮麗，但財政持續惡化，加上明年經濟成長無以為繼，惠譽將今年台灣的主權評等展望維持「負向」，連續兩年將評等展望打入「負向」，表示評等有持續往下調降壓力。監察院更提出糾正案，認為我國中央政府債務餘額雖未逾《公共債務法》之限制，但政府債務餘額持續攀升、且潛藏性負債龐大，財政赤字持續惡化，對國家發展與國家安全形成威脅。審計部提出的98年度總決算審核報告中，亦指出中央政府歲出規模擴張毫無節制且一味減稅討好選民，造成歲入歲出差短數高達三千八百



七十七億餘元，加上賦稅改革進展有限下，政府財政結構已經嚴重失衡。

行政院長吳敦義面對這些財政警訊卻一味歸因於全球金融海嘯、景氣循環等因素，對改善財政的作為卻毫無主張。例如在 100 年度中央政府總預算審查質詢時，吳敦義在立法院備詢時一度語出驚人，認為監察院針對財政惡化的糾正是「仙人打鼓有時錯」。而被問到政府債台高築，舉債若超過公債法規範上限時，吳敦義卻認為屆時政府只有兩個選擇，一是放棄建設，二是請立院放寬「舉債上限」。除了行政院長雙手一攤表示只好修法提高債限，或是政府要放棄建設之外，卻毫不見中央政府對於財政結構失衡問題，提出解決方法。

英、美、歐洲各國政府提出之削減計畫，降低浪費，縮減財政赤字的財政健全方案值得借鏡，特別是我國政府在赤字逐年攀升，舉債迭創新高之餘，在明年度總預算中編列大額出國旅費外，更因馬英九自甘當中國啦啦隊，政府部門大幅傾中，而大幅擴編「至大陸地區旅費」。各中央部會100年度所編列之大陸旅費金額高達一億二千一百二十萬，超過98年決算數五千五百八十萬元的兩倍；甚至文建會、陸委會、內政部、法務部等中央部會，所編列之大陸旅費數額遠超過赴國外旅費金額，不但有違財政上遵節支出之原則，更因中國不承認台灣作為一個主權獨立國家的國際地位，財政科目上不以出國旅費編列，改以「至大陸地區旅費」名目編列，這樣的作法形同自我矮化國格。

財政結構失衡，債務龐大等財政問題，政府並非全然無計可施，主政者是否本於財政自我負責精神、是否嚴格遵守財政紀律才是問題的關鍵。而將真實公共債務在內的財政資訊揭露，將是勇於面對真實財政問題的第一步。其次，為避免政府錯誤的財政政策拖累台灣經濟，台灣更應該立即對財政收支結構失衡問題全面提出對策，進行中長期提出全面性租稅改革，而短期內未完成此項改革前，應凍結政府預算支出過度成長擴張的現況；再者，政府應對各種非營業循環基金進行財務檢查，將不具自償性或不必要的計畫一一重新檢討，讓政府財務資訊更透明。只有政府採取這些財政調整措施，民間才會相信政府有自我管理的決心，信心恢復後，民間消費與投資意願才會回升。唯有穩健的政府財政，才有台灣經濟的永續未來。

在財政惡化問題已到不可不謂嚴重的程度。國人應嚴肅正視赤字與財政失衡問題，政府當局更應以嚴正態度盡速謀求補救之道。除了行政首長雙手一攤表示莫可奈何之外，政府對於財政結構失衡問題，實應更積極提出解決方案。

表7、58~100會計年度期間中央政府特別預算

單位：千元

| 特別預算名稱（起訖會計年度） | 歲出預算數 | 融通性收入預算數 | |
|------------------------------------|--------------|--------------|------------|
| | | 除借 | 移用以前年度歲計贖餘 |
| 償還國家行局借墊款特別決算（61） | 2,082,374 | | 2,082,374 |
| 國防整備特別預算（62） | 2,000,000 | | 2,000,000 |
| 加速農村建設重要措施特別預算（61-64） | 2,000,000 | | 2,000,000 |
| 糧食平準基金特別預算（64） | 3,000,000 | | 3,000,000 |
| 南北高速公路第一期工程特別預算（含追加預算）（60-66） | 8,731,770 | 2,800,000 | 5,241,770 |
| 南北高速公路第二期工程特別預算（含第一、二次追加預算）（63-68） | 23,001,820 | 12,940,000 | 5,035,820 |
| 南北高速公路第三期工程特別預算（65-67） | 9,471,500 | 6,060,000 | 3,411,500 |
| 南北高速公路第四期工程特別預算（65-68） | 7,685,000 | 5,300,000 | 653,000 |
| 加強國防整備特別預算（69） | 25,000,000 | | 22,500,000 |
| 北部區域第二高速公路第一期工程特別預算（76-78） | 32,081,555 | 32,081,555 | |
| 省屬三商銀部分股權劃分移轉省有特別預算（79） | 4,456,265 | | |
| 北部區域第二高速公路第二期工程特別預算（79-81） | 144,671,629 | 117,139,629 | 6,532,000 |
| 戰士授田憑據處理補償金特別預算（80-81） | 88,000,000 | | 88,000,000 |
| 興建重大交通建設計畫第一期工程特別預算（81-82） | 173,283,811 | 157,759,791 | |
| 興建重大交通建設計畫第二期工程特別預算（83-84） | 170,396,059 | 170,396,059 | |
| 採購高性能戰機特別預算（82-90） | 300,710,000 | 300,710,000 | |
| 興建重大交通建設計畫第三期工程特別預算（85-86） | 166,449,275 | 166,449,275 | |
| 國軍老舊眷村改建特別預算（86-94） | 516,619,073 | | |
| 口蹄疫危機處理特別預算（86-88） | 10,486,625 | | 10,486,625 |
| 九二一震災災後重建特別預算（含第一&二期）（90） | 100,000,000 | 100,000,000 | |
| 基隆河整治計畫特別預算（91-94） | 31,615,730 | 31,615,730 | |
| 嚴重呼吸道症候群防治及紓困特別預算（92-93） | 50,000,000 | 43,000,000 | 3,500,000 |
| 擴大公共建設投資計畫特別預算（93-97） | 429,900,000 | 381,900,000 | - |
| 中央政府易淹水地區水患治理計畫第一期特別預算（95-96） | 30,965,000 | 30,965,000 | - |
| 中央政府易淹水地區水患治理計畫第二期特別預算（97-99） | 44,500,000 | 44,500,000 | - |
| 中央政府易淹水地區水患治理計畫第三期特別預算（100-102） | 40,535,000* | 40,535,000* | - |
| 中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第一期特別預算（95-97） | 13,970,000 | 13,970,000 | - |
| 中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第二期特別預算（98-100） | 11,030,000 | 11,030,000 | - |
| 中央政府振興經濟消費券發放特別預算（97） | 85,702,382 | 85,702,382 | - |
| 中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算（98） | 149,162,506 | 149,162,506 | - |
| 中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算（99） | 191,094,210 | 191,094,210 | - |
| 中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算（100） | 159,743,284* | 159,743,284* | - |
| 中央政府莫拉克颱風災後重建特別預算（98-101） | 116,508,241 | 116,508,241 | - |

資料來源：《中華民國主計史》及各特別預算書。

附註：*100年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算及中央政府易淹水地區水患治理計畫第三期特別預算為預算案數額。

表 8、89~100 會計年度期間排除適用《公債法》上限規定的中央政府預算

| 項目 | 執行年度 | 經費總金額(億元) | 舉借金額(億元) | 不納入公債法限制之舉借金額(億元) | 法源 |
|------------------------|---------|-----------|-----------|-------------------|---|
| 九二一震災緊急命令 | 89 | 800 | 800 | 800 | 1999年9月25日總統緊急命令 |
| 九二一重建特別預算 | 90 | 1,000 | 1,000 | 1,000 | 九二一震災重建暫行條例(2001年10月17日修正) 第69條：90年度災區復建所需經費新台幣一千億元，應循特別預算程序辦理，不受《預算法》及《公共債務法》之限制。 |
| 基隆河整體治理計畫(前期計畫)特別預算 | 91-94 | 316.1573 | 316.1573 | 316.1573 | 基隆河整治特別條例(2001年10月31日公布) 第5條：為有效整治基隆河，改善排水防洪系統，其所需經費應循特別預算辦理，並得發行公債，不受《公共債務法》每年舉債上限之限制。 |
| 農產品受進口損害救助基金 | 92-94 | 1,000 | 1,000 | 1,000 | 農業發展條例(2003年2月7日公布) 政府分三年編列預算列之。 |
| 公共服務擴大就業及擴大公共計畫 | 92 | 584 | 423.46 | 334 | 擴大公共建設振興經濟暫行條例(2003年5月2日公布) (循追加預算程序辦理) |
| 嚴重呼吸道症候群防治及紓困特別預算 | 92-93 | 500 | 430 | 430 | 嚴重呼吸道症候群防治及紓困暫行條例(2003年5月2日公布) 第16條：中央政府為支應嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困所需經費，在總額新台幣五百億元內……循特別預算程序辦理……餘四百三十億元得以舉借債務支應，不受《公共債務法》第4條第5項與《預算法》第23條、第62條及第63條規定之限制。 |
| 擴大公共建設投資計畫特別預算 | 93 | 365.233 | 215.233 | 215.233 | 擴大公共建設投資特別條例(2004年6月公布) 第5條：中央政府依本條例支應擴大公共建設投資計畫所需經費上限為新台幣五千億元，以特別預算方式編列……前項所需經費來源，得以舉借債務或出售政府所持有事業股份方式辦理，不受《公共債務法》第4條第5項有關每年度舉債額度之限制……。 |
| | 94 | 904.98 | 754.98 | 754.98 | |
| | 95 | 969.943 | 789.943 | 789.943 | |
| | 96 | 758.863 | 758.863 | 758.863 | |
| | 97 | 1,299.981 | 1,299.981 | 1,299.981 | |
| 中央政府易淹水地區水患治理計畫第一期特別預算 | 95-96 | 309.65 | 309.65 | 580 | 水患治理特別條例 第4條：中央政府依本條例支應解決易淹水地區水患治理計畫所需經費上限為新台幣一千一百六十億元，以特別預算方式編列……前項所需經費來源，其中新台幣五百八十億元，得以舉借債務或出售政府所持有事業股份方式辦理，不受《公共債務法》第4條第5項有關每年度舉債額度之限制……。 |
| 中央政府易淹水地區水患治理計畫第二期特別預算 | 97-99 | 445 | 445 | | |
| 中央政府易淹水地區水患治理計畫第三期特別預算 | 100-102 | 405.35* | 405.35* | | |

| 項目 | 執行年度 | 經費總金額 (億元) | 舉借金額 (億元) | 不納入公債法 限制之舉借金額 (億元) | 法源 |
|--------------------------|--------|---------------|--------------|---------------------------|--|
| 中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第一期特別預算 | 95-97 | 139.7 | 139.7 | 130 | 石門水庫及其集水區整治特別條例 第 4 條：中央政府依本條例支應前條所需經費上限為新台幣二百五十億元，以特別預算方式編列……第 1 項經費來源，其中新台幣一百三十億元，得以舉借債務或出售政府所持有事業股份方式辦理，不受《公共債務法》第 4 條第 5 項有關每年度舉債額度之限制……。 |
| 中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第二期特別預算 | 98-100 | 110.3 | 110.3 | | |
| 中央政府振興經濟消費券發放特別預算 | 97 | 856.53 | 856.53 | 856.53 | 振興經濟消費券發放特別條例 第 4 條：中央政府依本條例辦理發放消費券所需經費以特別預算方式編列，……前項所需經費來源，得以舉借債務方式辦理，不受《公共債務法》第 4 條第 5 項有關每年度舉債額度之限制。 |
| 中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算 | 98 | 1,491.62506 | 1,491.62506 | 1,491.62506 | 振興經濟擴大公共建設特別條例 第 5 條：本條例所需經費上限為新台幣五千億元，以特別預算方式編列，……前項所需經費來源，得以舉借債務方式辦理，不受《公共債務法》第 4 條第 5 項有關每年度舉債額度之限制。……。 |
| | 99 | 1,910.9421 | 1,910.9421 | 1,910.9421 | |
| | 100 | 1,597.43284* | 1,597.43284* | 1,597.43284* | |

資料來源：行政院主計處各特別預算資料，<<http://www.dgbas.gov.tw/np.asp?ctNode=1800&mp=1>>。

※註：1. 資料來源：係億元以下數字採四捨五入計算。

2. 100 年度中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算及中央政府易淹水地區水患治理計畫第三期特別預算係預算案數。

【註釋】

1. 《預算法》第 23 條：「政府經常收支，應保持平衡，非因預算年度有異常情形，資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘不得充經常支出之用。但經常收支如有賸餘，得移充資本支出之財源。」
2. 不少文獻及教科書將政府歲出與歲入差短稱為預算赤字。為避免預算收入及支出與政府歲出及歲入（或將預算收支平衡與政府歲出與歲入差短）混淆，本文將政府歲出與歲入差短稱為財政赤字。
3. 《公共債務法》第 4 條：中央及各地方政府在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數之百分之四十八；其分配如下：

一、中央為百分之四十。

二、直轄市為百分之五·四，其中臺北市為百分之三·六，高雄市為百分之一·八。

三、縣（市）為百分之二。

四、鄉（鎮、市）為百分之〇·六。

縣（市）及鄉（鎮、市）所舉借之一年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，各不得超過百分之四十五及百分之二十五。

前二項所稱公共債務未償餘額預算數，不包括中央及各地方政府所舉借之自償性公共債務。但具自償性財源喪失時，所舉借之債務應計入。

前項所稱之自償性公共債務，係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。

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百分之十五。

中央及各地方政府為調節庫款收支所舉借之未滿一年公共債務，其未償還之餘額，各不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額百分之十五及百分之三十。

中央及各地方政府所舉借之公共債務，如有超過本條所規定之債限者，於回復符合債限前，不得再行舉借。

4. 《公共債務法》第 10 條：

中央政府及直轄市政府為加強債務管理、提高財務運用效能，得設立債務基金籌措財源，辦理償還到期債務、提前償還一部或全部之債務及轉換高利率債務為低利率債務等財務運作之相關業務。

前項債務基金資金來源如下：

一、政府在其總預算及特別預算每年所編列之還本款項。

二、收回逾法定期限不再兌付債券之本息。

三、債務基金之孳息及運用收入。

四、其他有關收入。

債務基金為應債務還本或轉換需要，得在不增加原有債務之前提下，以發行公債、向金融機構舉借、向各特種基金專戶調借資金之方式，籌措資金配合運用。

第 1 項債務基金資金用途如下：

一、償還政府未償債務本金。

二、償付前項籌措資金之本金、利息及相關手續費。

三、管理及總務支出。

四、其他有關支出。

債務基金得辦理總預算及特別預算所編債務利息及相關手續費之支付。

第 2 項第 1 款之還本款項，91 年度應以當年度稅課收入至少百分之四編列，92 年度起應以至少百分之五編列。中央政府債務基金收支保管及運用辦法，由中央主管機關洽商中央銀行擬訂，報請行政院核定。

5. 《預算法》第6條規定：「稱歲入者，謂一個會計年度之一切收入。但不包括債務之舉借及以前年度歲計賸餘之移用。稱歲出者，謂一個會計年度之一切支出。但不包括債務之償還。歲入、歲出之差短，以公債、賒借或以前年度歲計賸餘撥補之。」
6. 美國會計年度與歷年制不同，會計年度終止於9月30日，10月1日則開始次一個會計年度。
7. “Bernanke Issues Stern New Warning On US Budget Gap,” *Wall Street Journal*, October 4, 2010, <<http://online.wsj.com/article/BT-CO-20101004-713594.html>>.

【參考資料】

1. 立法院，〈100年度中央政府總預算案整體評估報告〉。
2. 林向愷、賴惠子，〈預算體制與政府跨期財政行為：台灣的實證研究〉，《經濟論文》，第37卷第2期，2009年。
3. 陳錦稷，〈檢視一百年度中央政府總預算案〉，《新台灣國策智庫》，<http://www.braintrust.tw/article1.php?article_id=522>，拜訪日期2010, Nov. 27。◆