

《回應》

我國財政措施縱橫觀

◎ 顏慶章

近年財政收支狀況

我國的財政收支，一向本著穩健原則，妥善運用自有財源，推動各項政務。中央政府於八十年代以前，由於堅守「量入為出」的穩健預算政策，而且實質收入大致足供支出所需，公債發行相當有限。惟隨著經濟的快速成長，社會的多元化發展，與政治環境和國會結構的劇烈變遷，為了因應當前及未來經濟社會的需要，政府的職能相對擴張，特別是在社會安全制度的建立，環境保護與污染防治等方面。因此，公共支出與財政需求的繼續成長乃可預期。近年來，在支出增加，而實質收入受景氣變化及各項賦稅減免措施等影響，

(表一) 中央政府近年度總預算收支分析表 (不含特別預算) 單位：億元

年度	歲出 (不含債務還本)		實質收入		餘絀 (5) = (3) - (1)	赤字比重% (6) = (5)/(1)	餘絀佔 GDP比% (7)
	金額 (1)	成長% (2)	金額 (3)	成長率% (4)			
71	3070.20	-	2879.40	-	-190.80	6.20	-1.00
72	3165.76	3.11	2932.84	1.86	-232.92	7.40	-1.20
73	3084.94	-2.55	3106.89	5.93	21.95	-	0.10
74	3426.87	11.08	3439.87	10.72	13.00	-	0.10
75	3971.70	15.90	3750.55	9.03	-221.15	5.80	-0.80
76	4070.66	2.49	4110.36	9.59	39.70	-	0.10
77	4533.75	11.38	4802.28	16.83	268.53	-	0.80
78	5272.72	16.30	5622.25	17.07	349.53	-	0.90
79	6373.03	20.87	7070.70	25.76	697.67	-	1.70
80	7591.69	19.10	6549.79	-7.40	-1041.90	13.70	-2.30
81	9076.31	19.60	7057.99	7.80	-2018.32	22.20	-4.00
82	9847.99	8.50	8342.18	18.20	-1505.81	15.30	-2.70
83	9728.33	-1.20	9005.31	7.90	-723.02	7.40	-1.20
84	9657.20	-0.70	9374.17	4.10	-283.03	2.90	-0.40
85	10048.93	4.10	9967.57	6.30	-81.36	0.80	-0.10
86	10513.73	4.60	10252.24	2.90	-261.66	2.50	-0.30
87	10831.07	3.00	12515.24	22.10	1684.17	-	2.00
(不含統籌)	10145.80		11829.97				
88	11641.76	7.50	12282.03	-1.90	640.27	-	0.70
(不含統籌)		14.70		3.80	-		
88年下半年 及89年度	22347.69		19798.48		-2549.21	11.40	-1.70

註：(一) 八十七年度以前為審定決算數，八十八年度為院編決算數，八十八年下半年及八十九年度為預算數。

(二) 「統籌分配稅」八十八年度起不納入總預算編列，八十八年度「歲出」及「實質收入」之成長率係分別按八十七年度含及不含統籌分配稅之基礎列計。

(三) GDP資料由行政院主計處八十八年八月二十日提供。

無法隨支出同步成長的情形下，不得不仰賴融資財源，以彌平收支差短。為有效改善財政狀況，中央政府除審慎籌編預算外，並積極採取各項開源節流措施，初步已使中央政府總預算收支差絀占歲出的赤字比重，自八十一年度的二十二·二%的高峰，逐步減縮至八十六年度的二·五%，更進一步於八十七年度轉為出現一六八四億元之賸餘，提前三年達成總預算收支平衡的零赤字目標（詳表一）。

惟八十八年下半年及八十九年度中央政府總預算因值償債高峰期，且配合省政府組織精簡承受台灣省政府債務，加上各項社會福利支出需求殷切，以及「財政收支劃分法」修正施行後，由中央釋出部分財源以適度提高地方自有財源等因素，八十八年下半年及八十九年度中央政府總預算，歲入歲出差絀占歲出的赤字比重約十一·四%，雖低於八十一年度二十二·二%赤字高峰，惟可顯見政府已面臨新階段的財政困難。

中央政府債務現況及當年度債務舉借上限規定

目前世界各國對政府債務負擔狀況之評比，通常係從存量及流量兩方面為之。所謂存量，係以政府債務未償餘額佔GDP之比例觀察。我國中央政府於八十七年十二月因承受

八千餘億元之省未償債務後，債務未償餘額增為二一六四三億元，致使該比例由十四·六九%躍升為二十四·四%，惟相對於其他國家之未償餘額占GDP比例，如日本為七十六·二%、新加坡為七十四·二%、美國為四十六·七%、德國為三十九%，又歐聯一九九二年馬斯垂克條約要求各會員國此一比例不得超過六十%。顯示目前我國之債務存量比，應屬相當穩健，即使稍作提高，估計每增加一%可增加八七二餘億元，設若增加至三十%，則債務規模尚可承受空間約有四千八百餘億元之譜。

次就流量角度觀察，即每會計年度預計發行公債及舉借款項金額佔歲出總額之比重（所謂債務依存度）。以中央政府歷年債務依存度觀之，最嚴重者係八十一年度及八十二年度間之三十一·三八%及二十四·二%，此乃當時為六年國建之推動大量舉債所致。其後逐年下降，於八十七年度已降至七·七八%，至八十八年度時更降為四·六五%，使中央政府財政愈趨健全。惟精省後因承受鉅額未償債務餘額結果，本會計年度債務依存度又提升為十四·九六%，已接近公共債務法第四條第四項所規定之上限（十五%）。惟相較於日本二十%、英國十一·八%、法國十六%、德國十二·三%，上述歐聯馬斯垂克條約此部分係限制不得超過GDP之三成。顯示目前我國債務依存度尚在合理範圍之內。

綜上所述，我國中央政府債務狀況，如就存量角度觀察，無論自國際面比較或公共債

務法第四條第一項規定之上限（四十一·四%），均可謂相當穩健。惟如就流量角度衡酌，於國際面比較雖堪稱適中，但自公共債務法第四條第四項規定之上限（十五%）言，則顯有窘迫之感，而一般財政學者又多不贊同該上限之提高。此係當前亟待解決之問題，或更正確之說法應是，僅須重新釐清定義，而毋須涉及該法定上限之提高。

換言之，問題之所在係計算公共債務法第四條第四項之內涵究該為何？按依先進國家共同之計算公式，當年度用以償還舊債務（包括公債及借款）所產生之新債務（包括公債及借款），係不納入該公式（包括分子與分母）予以計算。亦即就流量角度控制財政之赤字規模，當然僅對政府債務之淨增加部分具有意義。我國甫於八十七年六月修正公共債務法時納入流量上限之規定，條文中未規定應納入計算之內涵，施行伊始亦未明悉先進國家之共同作法，致使將用以償還舊債務所產生之新債務納入計算。例如本會計年度因擬發行公債三八八〇億元及舉借五二億元，以致佔總歲出規模二六二八〇億元之十四·九六%，而逼近法定十五%之上限。但發行新公債中因有一九三四億元係用以償還舊公債，本年度債務淨增加金額，實際上係二八八〇億元減去一九三四億元後加上舉借五十二億元之金額，亦即為一九九八億元，則依先進國家之共同計算方法，應以一九九八億元佔二四三四六億元（二六二八〇億元減去一九三四億元）之比例（八·一一%），作為本會計年度之

債務依存度。從而此一比例與上述公共債務法規定十五%之上限，仍存有相當大之間距。惟此項計算方法之調整，宜以修正上述公共債務法第四條第四項規定方式處理，俾期符合法律秩序之要求。

財政穩健措施

惟世界各國債務係長期逐漸累積，非似我國債務係在近五年內快速增加，為免日後沉重還本付息壓力，導致財政支出僵化現象，甚至排擠正常政務支出，未來政府將積極朝加強稽徵、健全稅制、增裕地方財源提高財政自主、妥善管理公有財產、加速推動公營事業民營化、落實使用者、污染者付費等開源方面著手；各機關亦將就擷節經常支出、強化重大設計畫財源評估、有效運用社會資源、鼓勵民間參與投資等節流措施努力，期能縮短財政收支差距，抑制赤字持續擴張。而謀進一步之財政改善，有關債務管理方面，政府當切實遵照「公共債務法」所規範之債務限額，審慎規劃每年度舉債數額，及其還本付息年期之結構配置，選擇於市場最有利時機發行公債，以適度控制支出規模與債務餘額之成長，並分散還本付息，減輕政府財政負擔。此外，亦審酌國民經濟負擔能力，配合不同投

資需求，發行各種年期的公債，以分散還本壓力並改善債務結構。

另避免因法規之制定或修正減少政府收入，或增加額外支出負，致影響政府財政健全運作，應確實依「預算法」及「財政收支劃分法」規定，對於各項減少收入、增加支出法案之研擬，應同時籌妥替代財源或相對收入來源，以建立增加經費或減少收入與財源同步考量之觀念，追求長期收支平衡的穩健財政。