

編碼：RES-90-02(委託研究報告)

公共債務相關資訊揭露之研究

受委託單位：淡江大學

計畫主持人：趙揚清(淡江大學會計系副教授)

共同主持人：黃振豐(淡江大學會計系副教授)

研究助理：蘇文樹(淡江大學碩士生)

韋 珊(淡江大學碩士生)

行政院主計處編印

中華民國九十一年三月

摘要

我國政府財政收支失衡情形日益嚴重，在稅收無法有效挹注財源之情況下，僅得仰賴發行公債及借款融資，惟亦導致債務累積屢創新高，引起外界不斷提出質疑，政府以債養債結果，不但將使財政更加窘困，進而拖累經濟發展，而且債務未來償還勢將增加下一代負擔。然經濟合作發展組織（OECD）各會員國自 1970 年代起，即戮力於控制財政赤字及債務，並獲致相當成效；而國際貨幣基金（IMF）訂頒健全財政資訊之相關規範，加強政府財政資訊之透明化，及歐洲地區國家為降低政府財政赤字與債務水準，經由公正機關所為之監督與干預機制，均獲致良好成果，確值我國借鏡。是故，我國政府有必要審慎研議一套債務重要資訊之揭露制度，使外界瞭解債務增加之主因、債務增加究為建設性投資抑或消費性支出、債務還本付息所增加之財務負擔、債務累增對整體經濟影響等，促請政府強化債務之監控系統及舉債之相關規範，增進政府財務運作效能，並進而促進債券市場之良性發展。

本研究結果，顯示我國公共債務相關資訊之揭露確屬不足，有待政府再加強此方面資訊之揭露，至於造成公共債務相關資訊揭露不足的原因，主要係公共債務相關資訊揭露之強制規定，與現行有關揭露公共債務之內容、項目及地點等規定不足所致，故應朝加強資訊透明化之方向進行，並提出下列建議：(1)透過修訂公共債務法，或由中央主管機關另制定公共債務相關資訊揭露的準則、規則，以強制規定公共債務相關資訊之揭露；(2)擴增資訊揭露的範圍；(3)充實資訊揭露的內容；(4)普及資訊揭露的對象；(5)加強資訊揭露的時地；及(6)強化公共債務之衡量指標。另為確實落實預算法及財政收支劃分法，有關政府或立法機關制修定減少收入或增加支出措施及法規，應同時籌妥替代財源或經費之規定，建議在相關條文內容，增訂「違反上開規定時，相關制(修)定之措施及法規應屬無效。」之規定，又為健全地方政府財政，監督機關應依法確實對地方財政加以監督與干預。以上謹供有關單位作為未來業務改進之參考。

關鍵字：公共債務、相關資訊、揭露

目錄

第一章 緒論	1
--------	---

第一節	研究動機與目的	1
第二節	研究方法與架構	2
第二章	我國與國際間政府債務發展概況及相關規範	4
第一節	我國政府債務之法制沿革及相關規範	4
第二節	主要國家政府債務概況及相關規範	9
第三節	我國與主要國家政府債務管理及資訊揭露之比較	15
第四節	國際貨幣基金(IMF)健全財政資訊之相關規範	17
第五節	我國與歐洲地區國家政府財政赤字及債務管理監督機制之比較	28
第三章	我國政府財政收支變動情勢及債務遽增之剖析	38
第一節	政府財政收支概況	38
第二節	政府債務變動概況	44
第三節	債務遽增主要原因	45
第四章	研究設計	64
第一節	學者專家綜合意見	64
第二節	問卷設計與資料蒐集過程	65
第三節	問卷資料分析方法	67
第五章	實證調查與結果分析	68
第一節	公共債務相關資訊揭露之現況	68

第二節	公共債務相關資訊之揭露主要內容	71
第三節	公共債務之衡量指標	73
第四節	公共債務相關資訊之揭露範圍、對象、地點及時間	74
第五節	揭露公共債務相關資訊之可能效益	76
第六節	如何抑制公共債務之持續擴增	78
第七節	提高充分揭露公共債務之相關資訊	80
第六章	結論與建議	82
第一節	結論	82
第二節	建議	86
參考文獻		93
附錄 I	「公共債務相關資訊揭露之研究」座談會會議通知單及紀錄	96
附錄 II	「公共債務相關資訊揭露之研究」問卷資料	101
附錄 III	公共債務法(民國九十一年二月六日總統令修正公布)	106
附錄 IV	英國與日本之經濟及財政統計資料	109

附表目錄

表 2-1	我國政府債務之法制沿革及相關規範	33
表 2-2	主要國家政府債務概況及相關規範	34
表 2-3	我國與OECD 主要國家債務管理之比較	

	. . . . . 35
表 3-1 中央政府財政收支概況表· . . . . .	. . . . . 51
表 3-2 中央政府財政支出年增率變動趨勢表-政事別· . . . . .	. . . . . 52
表 3-3 中央政府財政支出結構變動表-政事別· . . . . .	. . . . . 53
表 3-4 中央政府賦稅收入概況表· . . . . .	. . . . . 54
表 3-5 中央政府財政收入年增率變動趨勢表-來源別· . . . . .	. . . . . 55
表 3-6 中央政府財政收入結構變動表-來源別· . . . . .	. . . . . 56
表 3-7 中央政府財政收支結構變動對照表· . . . . .	. . . . . 57
表 3-8 中央政府債務餘額概況表· . . . . .	. . . . . 58
表 3-9 各國中央政府實質收入占 GDP 比率· . . . . .	. . . . . 59
表 3-10 各國中央政府實質支出占 GDP 比率· . . . . .	. . . . . 59
表 3-11 各國中央政府實質收支餘絀占 GDP 比率· . . . . .	. . . . . 60
表 3-12 各國中央政府債務餘額占 GDP 比率· . . . . .	. . . . . 60
表 3-13 中央政府預算收支趨勢推估· . . . . .	. . . . . 61
表 3-14 中央政府人事費用概況表· . . . . .	. . . . . 62
表 3-15 各國政府人事費占政府支出比率·	

表 3-16 各國賦稅負擔率〈賦稅收入占 GDP 比率〉..... 63

表 4 問卷調查及回收概況..... 67

表 5-1-1 公共債務相關資訊揭露現況之綜合意見表..... 69

表 5-1-2 公共債務相關資訊揭露現況之分組意見表..... 69

表 5-1-3 公共債務相關資訊揭露不足主要原因之分組意見表..... 70

表 5-2-1 公共債務相關資訊之揭露主要內容之綜合意見表..... 72

表 5-2-2 公共債務相關資訊揭露主要內容之分組意見表..... 72

表 5-3-1 公共債務衡量指標之綜合意見表..... 73

表 5-3-2 公共債務衡量指標之分組意見表..... 73

表 5-4-1 公共債務相關資訊揭露範圍之綜合意見表..... 74

表 5-4-2 公共債務相關資訊揭露範圍之分組意見表..... 74

 表 5-4-3 揭露公共債務相關資訊的對象、地點、時間之分組意見表..... 76

表 5-5-1 揭露公共債務相關資訊的可能效益之綜合意見表..... 77

表 5-5-2 揭露公共債務相關資訊的可能效益之分組意見表..... 78

表 5-6-1 如何抑制公共債務的持續擴增之綜合意見表..... 79

表 5-6-2	如何抑制公共債務的持續擴增之分組意見表	80
表 5-7-1	提高政府機關充分揭露公共債務相關資訊之綜合意見表	81
表 5-7-2	提高政府機關充分揭露公共債務相關資訊之分組意見表	81
表 6-1	各級政府債務（一年以上公債、借款）概況表	90
表 6-2	各直轄市、縣市政府長期債務（一年以上公債、借款）概況表	91
表 6-3	各直轄市、縣市政府短期債務（未滿一年）概況表	92

附圖目錄

圖 2	「歐洲地區國家政府財政赤字及債務之監督與干預機制」	
流程圖		36

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

近年來，因政治情勢及經濟社會主客觀環境的變遷，民眾對政府施政需求益形殷切，加上各項重大經濟建設及社會福利措施次第興辦，導致政府財政支出大幅增加，在實質收入無法配合相應成長下，政府財政收支差距日漸擴大，致使政府仰賴舉債的依存度亦隨之增高。有鑑於此，政府除一再修訂「公共債務法」提高舉債相關上限，及將舉新債還舊債部分排除於舉債範圍，以增加舉債空間外，另為加強債務管理，特配合預算法之修訂，將債務之舉借與償還，排除在歲入與歲出之外，並設置「中央政府債務基金」，嗣經行政院於八十九年二月間核定「中央政府債務基金收支保管及運用辦法」，據以施行。

然值此政府財政拮据之際，外界不斷提出質疑，諸如憂心債務無限度增加，不但使財政窘困，進而拖累經濟發展，而且債務未來償還勢將增加下一代負擔。是故，政府須審慎研議一套債務重要資訊之揭露制度；換言之，經由債務資訊之透明化，使外界瞭解債務增加之主因、債務增加究為建設性投資抑或消費性支出、債務還本付息所增加之財務負擔、債務累增對整體經濟影響等，進而促請政府強化債務之監控系統及舉債之相關規範，增進政府財務運作效能；另一方面提醒民眾認知「財政的支出即是全民的負擔」，國會亦不可輕言增加支或減少收入，影響政府財政之健全性及經濟正常發展。此外，有鑑於政府債券在債券市場一向扮演極為重要角色，政府債券相關資訊之透明化，亦將有助於債券市場之正常運作與發展。因此，有關公共債務相關資訊揭露之議題，值得加以探究，惟目前我國對於公共債務資訊之公開透明化尚無相關研究，爰此，本研究主題為一探索性研究。

第二節 研究方法與架構

一、研究方法與限制

為使本研究能於有限的時間內順利完成，所使用之研究方法歸納如下：

- (一)文獻探討：藉由蒐集國內外期刊論文、報章雜誌、著作、政府統計資料、委託研究計畫報告及研討會等資料，加以探討回顧及比較，以瞭解政府所面臨之問題及其他主要國家有關公共債務之制度。
- (二)專家意見：藉由舉辦座談會方式，將與會財經學者專家之意見予以彙整，以作為蒐集資料方向及問卷設計內容之參據。
- (三)問卷調查：採問卷方式就與研究主題有關之行政立法等機關相關人員、學者專家及產業界等非政府機關人員之意見進行調查，以綜合產官學各方人士對各項問題之看法。
- (四)統計分析：將問卷所蒐集之資料加以整理，並採敘述統計方式進行資料分析，俾提供政府行政機關及立法機關作為未來改進業務之參考。

由於本研究為期僅五個月，在時間有限及公債之發行主要集中於中央政府之情形下，爰以中央政府為主要研究範圍；又因公共債務相關資訊的揭露係屬較專業性之研究主題，因此諮詢對象限縮於對政府財政有所瞭解或具有相關財經背景之人員，故問卷調查乃以與研究主題有關之行政立法等機關、學者專家及產業界等非政府機關人員為對象。

二、研究架構

本研究之內容架構分為六章，茲分述如下：

- (一)第一章為緒論，主要在說明研究之動機與目的，並簡要就研究範圍、研究方法及研究限制予以說明。
- (二)第二章為我國與國際間政府債務發展概況及相關規範，係就其他主要國家債務衡量指標與資訊揭露之經驗，國際貨幣基金(IMF)健全財政資訊之相關規範，以及我國與歐洲地區國家監督管理政府債

- 務之機制，作為文獻之回顧與參考。
- (三)第三章為政府財政收支變動情勢及債務遽增之剖析，本章與第二章同屬文獻探討範疇，係就中央政府財政收支概況與債務變動情勢加以整理及剖析，並提出近年來債務遽增之原因。
- (四)第四章為研究設計，著重在說明問卷設計架構、資料蒐集過程及問卷資料分析之方法。
- (五)第五章為實證調查與結果分析，乃依據第四章所說明之研究方法，將問卷調查所蒐集之資料加以彙整與分析說明，並進一步就行政立法機關、學者專家與產業界等非政府機關二組受查者，對特定問題之意見予以分析比較與說明。
- (六)第六章為結論與建議，主要係就本研究結果作一總結，雖然研究範圍以中央政府為主，但所提出建議應可適用於各級政府，包括：
1.資訊揭露；2.與會計報告之聯貫性；3.監督機制等三方面，以供政府行政機關及立法機關作為未來改進公共債務相關資訊揭露之參據。

第二章 我國與國際間政府債務發展概況及相關規範

國際間對於一國政府持續擴大的財政赤字及龐大的債務負擔，始終認為將成為經濟穩定發展路線的嚴重阻礙，而我國近年來政府債務急遽增加，所隱含潛在的財政危機，亦為社會各界所關切。因此，建立公共債務衡量指標規範，以作為財政危機警訊，並經由資訊揭露產生監督機制，實為刻不容緩的議題。本章除介紹我國政府債務之法制沿革與相關規範外，另針對經濟合作發展組織（OECD）的美、日、英、德等主要國家之債務管理情況，探討其債務衡量指標與資訊揭露之經驗與比較，並介紹國際貨幣基金(IMF)健全財政資訊之相關規範，以及歐洲地區國家監督管理政府債務之機制，以為我國公共債務政策的借鏡與經驗。

第一節 我國政府債務之法制沿革及相關規範

我國政府主要係以發行公債、借款等方式，彌補財政收支短差不足之窘境。政府自遷台後，發行公債之法制沿革及相關規範，約可分為三階段分別敘述於下，並彙整如表 2-1：

一、第一階段發行公債初期：

- (一)民國三十八年首次發行，肇因政府遷台後財政相當拮据，發行之公債為「民國三十八年度愛國公債」，惟因當時國民所得偏低，民眾購買意願不高。
- (二)民國四十八年，為培養國民購買公債意願，兼顧短期間內能募集低成本資金，而發行短期公債，分為甲、乙兩類，甲類採較高利率及免納所得稅優惠方式，以社會大眾為銷售對象，為期二年半；乙類則採較低利率募銷方式，以金融機構為銷售對象，期間僅十四個月。
- (三)民國五十一年取消乙類公債，改由社會大眾自行認購，因當時公債利率高於銀行存款利率，國民購買意願提高，政府得以募足所需財源，我國公債債信自此逐漸建立。
- (四)民國五十二年至六十三年度間，發行每一會計年度區分之年度公

債，因債息優厚，且有免納所得稅之優惠，故每期債票均能於短期內募足，顯示政府發行公債已有相當成效。惟因各年度公債期間不長、且利率高，致政府負擔沉重。因此，自民國五十五年起連續三年，發行「愛國公債」其期間較長為十二年期，且利率僅4%，遠較「年度公債」10%以上的債息為低，並採強制派募予公營行庫的方式來發行。

二、第二階段發行公債規範建制期：

公債發行雖因財政收支不足，為支應政府施政有其需要性，但站在穩健財政立場，對公債發行仍有規範之必要，我國相關規範機制之立法沿革如下：

(一)公債發行額度上限之規範：

在民國五十八年及以前年度，均以總預算案收支差短編列公債定額，送請立法院審議；惟自民國五十九年至六十三年止，中央政府為籌募建設基金，以各該年度中央政府總預算案收支差短數為準，擬訂各該年度公債發行條例草案，明定當年度預計發行之公債限額，併同年度總預算案送請立法院審議。因此，年度公債發行額度，係逐年配合總預算需求，明定於法律，據以實施。

(二)公債發行比例上限之規範：

有鑑於逐年修訂法律耗時費力，增加行政與立法部門的工作負荷，乃於民國六十四年五月三十一日制定公布「中央政府建設公債發行條例」，並規定公債發行總餘額不得超過當年度中央政府總預算歲出總額的25%；換言之，明定公債未償總額占歲出總額之上限規範，爾後政府發行公債不必逐年立法。而「中央政府建設公債發行條例」歷經多次修正，包括：

- 1.首次修正：民國七十七年度中央政府總預算案，因全力配合推動十四項重要建設，而擴增歲出規模，爰予修訂債限比例，並提高為40%。
- 2.第二次修正：民國八十年間，將公債區分為甲類及乙類兩種公債，前者支應非自償性之建設資金，後者則支應自償性之建設

資金，旨在適應未來持續加速辦理公共建設支出需要，故將債限比例，再次修正並提高至 95%，其中甲類公債不得超過 65%，乙類公債不得超過 30%。

- 3.第三次修正：於民國八十三年間，將「中央政府建設公債發行條例」更名為「中央政府建設公債及借款條例」，擴大舉債範圍，將借款涵蓋在內，仍分甲乙兩類，即甲類公債及甲類借款，指支應非自償之建設資金；乙類公債及乙類借款，指支應自償性之建設資金。另將特別預算納入規範，即修訂為債務未償餘額占當年度中央政府總預算及特別預算歲出總額之上限為 113%，其中甲類公債及甲類借款不得超過 89%，乙類公債及乙類借款不得超過 24%。
- 4.第四次修正：於民國八十四年為應預算收支短差持續擴大的需要，再次修正並提高債務未償餘額上限比例為 124%，其中甲類公債及甲類借款不得超過 100%，乙類公債及乙類借款不得超過 24%。

三、第三階段政府債務整體規範建制期：

(一)制定「公共債務法」：

配合八十五年元月十七日「公共債務法」制定公布，相關債限已於該法明定，故將「中央政府建設公債及借款條例」規範債限第二條刪除，並賦予直轄市政府亦有發行公債的權力。易言之，依現行公共債務法規定，各級政府舉債一體規範，並採存量與流量併行管制方式，分述如下：

- 1.存量控制，即以公共債務累計未償餘額為分子，另以 GNP 與歲出總額分別為分母，其規範嗣經配合台灣省虛級化而修正如下：
 - (1)就占 GNP 比例方面之規範：中央及各級地方政府在其總預算、及特別預算內，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的 48%，其中中央為 40%，台北市為 3.6%，高雄市為 1.8%，縣（市）為 2.0%，鄉（鎮、市）為 0.6%。

(2)就占歲出總額比例方面之規範：北高二直轄市、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，占各級政府總預算及特別預算總額之比例，分別不得超過 135%、18%及 25%。

2.流量控制：以當年度舉債金額為分子，而同期間總預算及特別預算歲出總額為分母設定規範，即各級政府總預算及特別預算內，每年度為彌補歲入、歲出差短所舉借之一年以上債務預算數，不得超過各該政府總預算及特別預算歲出總額的 15%。換言之，係針對年度預算赤字，或債務依存度作一規範，以抑制赤字擴增之意旨。

(二)近期修法重點：

有鑒於近年來政府債務快速累增，基於預算籌編與財務調度困難，及為消除外界對政府可能藉由將債務轉入債務基金中，以規避法令規範之疑慮，因此，再度提出公共債務法部分條文修正案，並於民國九十一年元月十六日三讀通過，同年二月六日公布施行，主要修正重點：

- (1)舉新還舊的債務不列入舉債額度範圍。
- (2)中央及地方政府所舉借之一年以上未償債務餘額，除包括總預算及特別預算的債務外，並擴增在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內的債務，惟上述債務範圍，不包括中央政府及各級地方政府所舉借之自償性公共債務；另將合計數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 48%，就分配結構重新調整。
- (3)縣(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，由原 18%提高為 45%。
- (4)國庫券短期週轉金的發行上限，由現行占當年度總預算及特別預算歲出總額的規範比例，中央政府提高為 15%，而各級地方政府為 30%。
- (5)政府在其總預算及特別預算每年須編列償還債務本金款項，九十一年度應以當年度「課稅收入」至少 4%編列，自九十二年

度起至少應以 5% 編列償還債務本金。

四、小結

(一) 公共債務內涵

我國對於公共債務之定義，主要規範於現行公共債務法第三條，係指中央及各地方政府為應公共事務支出所負擔之下列債務：

1. 中央公債、國庫券、國內外借款及保證債務。
2. 直轄市、縣(市)公債及國內外借款。
3. 鄉(鎮、市)國內外借款。

所稱借款指各級政府以契約形式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。

中央政府之債務，不包括中央銀行為調節、穩定金融所負擔之債務。又依同法第四條第三項規定，已將政府舉借之自償性公共債務，自上述舉債額度中排除，若其自償性財源喪失時，則再將所舉借之債務計入未償債務餘額中依法規範。

綜上可知，我國公共債務內涵，不包括債務基金舉新還舊債務及自償性公共債務。其中，1. 將「舉新債還舊債」排除於舉債額度之外：係參酌國際貨幣基金(IMF)編印之政府統計年報定義，政府財政收支不包括債權及債務之產生或消滅，爰舉債及還本不應視為歲入及歲出，此一國際體例亦與我國預算法第六條之規定，歲入不包括債務之舉借，歲出不包括債務之償還相符。2. 至我國將公共債務區分為自償性與非自償性二類，經查目前各主要國家的公共債務範圍相關規定，並無此一分類，雖自償性公共債務將有財源可作償債之用，並無財務壓力，惟政府公共建設計畫自償率之估算，常不易確實精準掌握，以致產生最終仍需國庫承擔債務之風險，且事前估算自償率恐因與實際執行結果有偏差時，易遭外界質疑與批評。因此，為顧及自償性債務之特性而予以例外處理，應更明確予以規定，以符合自償性公共建設計畫之

「審核標準與評估機制」，透過中立之專業委員或小組把關，讓虛偽作假的自償性計畫無法逃避公共債務法之監督與限制(曾巨威，2002)，以免造成政府整體財務風險。

(二)債務法定指標

至政府債務之法定指標，一般約可歸納成下列四大類型(張永河，2000)：

- 1.定額上限：以債務的一定總金額設限，我國早期在「中央政府建設公債發行條例」中所定之年度公債發行額度規範。
- 2.比例上限：以債務的一定比例設限，如我國限定債務借款未償還餘額，不得超過當年度中央政府總預算及特別預算歲出總額之一定比例。
- 3.成長率上限：以債務的一定成長率設限，如政府舉債金額成長率不得超過經濟成長率，或某一設定百分比。
- 4.複合式上限：將上列三種，合併二種或二種以上共同適用。

政府以債務融通方式取得資金，供作公共建設之用，1930年代以來已獲得肯定；但財政赤字的擴增，是否危及財政穩健，甚至影響經濟發展，晚近學者已群起疾呼。於是，有主張在法律條文明定政府債務上限指標以為規範。然公共債務究應如何衡量？眾說紛紜。

第二節 主要國家政府債務概況及相關規範

儘管政府債務法定指標的方式有很多，其目的則是一致的。然國際間，亦無存在一共同指標，通常僅以流通在外的債務餘額多寡作為比較(朱澤民，2001)。OECD各國基本上以債務占GDP比例，做為衡量債務指標及比較的標準(孫克難，2001)。茲就美、日、英、德等主要國家政府債務概況及相關規範指標分述如下，並彙整如表2-2：

一、美國

美國擁有全世界最大的政府債券發行市場，債券發行量大，固然

是與其市場發達有關，而美國一向以發行公債來支應其財政收支短差，故政府連年巨額赤字才是關鍵所在。七十年代起，美國公債餘額如滾雪球般累計，至 1992 年債務餘額達最高峰。

美國賦予公債發行的法律依據，包括憲法之第一條第八項、「第二自由貸款法」(Second Liberty Act, 1917)、及「公共債務法」(Public Debt Act, 1942)，旨在防止政府無限發行公債造成財政之危機，「第二自由貸款法」特明定債務發行限額；然為應財政收支差短擴增與資金調度需要，其限度不斷的修正向上調高，實質上並未產生抑減政府發行公債之成效。

1970 年代美國聯邦政府財政赤字連年，至 1980 年止未償債務餘額為 7,098 億美元，占 GNP 的 26%，財政狀況尚可控制。然至 1980 年代初期，面臨景氣衰退的威脅，為振興經濟復甦，乃採取減稅與增加支出的擴張性財政政策，雖有助於改善景氣，卻付出財政赤字驟增的代價，至 1988 年債務未償餘額突破 2 兆美元，占 GDP 比例提升為 41.4%；聯邦政府於 1992 年赤字更創下 2,904 億美元的空前記錄，債務餘額則逼近 3 兆美元，占 GNP 的比例超過 5 成。有鑑於此，政府乃自 1993 年起，在大力推行「開源節流」之財政改革措施後，聯邦赤字銳減至 1997 年的 219 億美元，1998 年債務餘額占 GDP 比例亦相對降至 44.3%；此一高成長、低物價、低失業率之典範，被譽為「新經濟」。由上可見，美國國會雖於 1983 年起，制定單一永久性法定限額 (statutory limit) 作為債務上限規範，然面對支出規模膨脹，只得持續向上調高限額適應時需，實際上並無抑制發行公債之功效，主要仍賴政府推行開源節流的決心，以扭轉財政頹勢(韋端，2000)。

80 年代-2000 美國政府未償債務餘額占 GDP 之比例：

年	80 年代	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
%	46.1	55.4	58.9	61.7	63.4	64.2	64.5	65.0	65.9	67.5	69.8	73.1

資料來源：OECD, (Fiscal Policy Government Debt and Economic Performance)

由於近年美國財政出現盈餘，將會減少政府發債的規模，進而減少政府債務餘額，美國預算局亦預測，民間部門所持有公債餘額占

GDP 的比例，將由 1999 年的 40.9% 快速下降至 2009 年的 6.4%。因此，美國政府也將面臨如何發行足夠的較長期債券，以使債券市場維持適當債務期限結構的新挑戰(行政院經建會經研處，2001)。

二、日本

日本政府債券發行市場的規模為世界第二，僅次於美國。日本年度公債發行限額須先向國會提出，並經議決後，始依限額編入總預算內。換言之，日本公債發行以建設公債為原則，並明定於日本國財政法第四條第一項：「國家之歲出，應以公債或借入金以外之歲入為財源，但對於公共事業費、出資金及貸放款之財源，得於國會議決金額範圍內發行公債或借款為之。」另於昭和 50 年(1975 年)，制定有別於財政法第四條建設公債原則之特例公債法，當政府歲入財源不足時，除建設公債外，尚可發行彌補一般支出財源不足之公債，其發行限額亦於預算總則內規定，以確保財政收支差短必要財源之管道，亦可說建設公債與特例公債二法，均與政府支出預算有直接關聯性。

然日本在 1973 年底第一次石油危機發生後，經濟頓受重挫，財政赤字逐年上升，1982 年進行大規模財政改革，1987-1992 年財政赤字雖獲改善，但 1992-1995 年因擴張性財政政策，促使赤字再度攀高，政府債務迅速擴增，曾於 1997 年改採一連串財政緊縮措施，然面對刺激景氣方案及拯救金融體系法案所增加之公共支出，均需賴舉債支應，造成政府債務持續大量累積，至 1998 年政府債務餘額占 GDP 比例已高達 97.3%，在稅收吃緊，公共支出續增下，日本債務纏身；1999 年政府債務餘額將達 GDP 之 1.1 倍，而 IMF 更預測 2001 年政府債務餘額將達 GDP 之 1.4 倍。是故，日本為因應其財政持續惡化之局面，特例公債之發行幾呈常態，破壞了原先確保財政健全之原則。為掙脫經濟衰退困境，日本擬提出 15 兆日圓之振興經濟方案，雖尚未明朗，但十年期長期公債利率已攀升，若利率持續走高，將更增添政府財政及整體經濟危機之疑懼(韋端，2000)。

80 年代-2000 日本政府未償債務餘額占 GDP 之比例：

年	80 年代	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
---	-------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

%	66.35	69.8	68.2	67.3	68.3	70.3	72.6	74.8	77.0	79.4	82.0	84.9
---	-------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

資料來源：OECD, (Fiscal Policy Government Debt and Economic Performance)

三、歐盟國家

歐盟組織有鑑其會員國的財政問題，乃於 1991 年底制定馬斯垂克條約，明定加入歐盟的門檻，即其會員國在年度預算赤字占 GDP 的比例不得超過 3%，債務未償餘額占 GDP 的比例不得超過 60%。馬斯垂克條約此一規定，不但對債務設限，也對年度預算赤字設限，直接有效地抑制各會員國債務的擴增。

歐盟各國依馬斯垂克條約規定執行的結果，對政府赤字及債務確有所改善；繼歐元整合後，歐元地區債券市場亦朝向整合之路發展，歐盟各國的債券市場規模不一，其中以德國的債券市場規模為最大，整合結果勢必擴大市場規模，但也可能影響各國財政政策的自主性。因此，各國紛紛設法使其所發行之債券，成為歐盟的標竿，無疑地增加各國債券競爭性。目前，長期債券以德國為參考指標，短期性國庫券則以法國為指標。各國債券市場競爭性提高，一方面提高歐盟區域內市場流動性與效率性，另一方面也激發出提高各發行者協調 (co-ordination) 之議題，加速歐盟債券市場整合與擴大規模。茲選樣英、德兩國在馬斯垂克條約之外，對其債務自我約束之規範簡介如下：

(一)英國

英國公債起源於 17 世紀時之英法戰爭，英格蘭政府為籌措戰爭財源而發行。在 19 世紀兩次的世界大戰，英國政府為支出急遽增加的戰爭經費，大規模發行公債，因此英國公債發行餘額隨之暴漲。此外因戰後實施國營化政策，至公債發行量更加擴大；1970 年代因公共部門借款需求大量增加，公債發行再度激增。1980 年代後期，政府財政能力因經濟好轉，經常性之財政收入增加，以及民營化政策下出售國家財產及國營企業，而陸續償還舊債，因此債務餘額漸趨平緩。

1990-2000 英國政府未償債務餘額占 GDP 之比例：

年	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
---	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

%	35.0	35.1	41.1	47.8	49.8	52.0	52.6	50.8	48.4	46.0	42.4
---	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

資料來源：行政院經建會（我國財政現況，90.4.15）

另外，英國有關債務的規定，主要規定於國家借款法（the National Loan Act,1968）、國家儲蓄銀行法（the National Bank Act,1971）和國家債務法（the National Debt Act,1972），該國對於舉債額度並沒有特別規定。而英國政府為了平衡財政收支、償還已到期債務及干預匯率等目的，必須舉債籌措資金以為支應，其對每年所需舉債之額度稱為「公部門借款需求」（Public Sector Borrowing Requirement, PSBR）（行政院經建會財務處，1997）。

（二）德國

德國公債主要特色是多為無記名債券，且政府公債為德國債券市場之主流，對德國債券市場影響重大。德國基本法第 115 條第 1 項第 2 款將公共債務（聯邦政府借貸總額）限制不得超過預算案內所預估投資總數，而對於「投資」的概念則委由一般法律加以定義，故此方式與一般以具體數字嚴格限制公債上限的作法大不相同。是以，德國公債發行空間較具彈性（蕭文生，1999）。

1990-2000 德國政府未償債務餘額占 GDP 之比例：

年	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
%	43.5	41.8	42.8	46.2	50.8	60.4	62.0	63.7	65.7	68.1	71.3

資料來源：OECD, (Fiscal Policy Government Debt and Economic Performance)

四、小結

綜觀各國對政府舉債規範不一，但舉債原因皆源自政府財政收支赤字，財政赤字對於經濟成長、代際公平（即公債將財富由未來子孫移轉至現代消費）與政府財政基礎，皆有負面的影響。以經濟合作發展組織（OECD）為例，其各會員國 1970 年代起，財政赤字嚴重，政府債務餘額逐漸累積遽增，各國均十分重視債務管理政策，並設法縮減財政赤字。自 80 年代起，世界各國莫不戮力於控制於財政赤字，OECD 各國進行一連串財政緊縮政策，至 90 年代始產生相當成效（徐仁輝，2000）。其中，以美國及歐盟各國財政改革最具成效，赤字及債

務均有改善。反觀日本，赤字與債務仍無法改善。日本因債務餘額居高，必須持續改變債務管理技術，降低債務成本，其國債整理基金制度設計，即每年度由普通基金（其稱為一般會計）提撥債務餘額的一部分作為還本資金，到期時除已撥付的資金外，其餘由該基金發新債還舊債，換言之，每年皆按固定比例平均負擔還本資金，以避免還本負擔集中，造成預算排擠。近年來雖然日本政府為因應泡沫經濟大幅舉債，亦未完全按規定比例提撥還本資金，惟其制度設計的本意仍值得參考。美國因財政改善，債務餘額減少，然美國近三十年來每年度預算皆出現赤字（至 1998 年始有歲計賸餘），經常收入完全無法支應還債財源，故皆依賴債務基金發新債將債務延後，雖然通貨膨脹可能降低債務價值，但將債務負擔交與後代作法，仍應引以為戒。

而我國中央政府財政赤字占 GNP 的比例，以 82 年度占 4.8% 為高峰，此後逐年下降，於 87 年度與 88 年度財政收支已產生賸餘占 GNP 比例分別為 1.2%、0.5%，88 年下半年及 89 年度因赤字增加而回升，其比例約為 1.3%；此與美國、日本近年相較為低（詳表 3-11）。另以 88 年下半年及 89 年度中央政府債務餘額占當年度 GNP 比率而言，我國為 25.3%，亦較美、日、英、德等國均低，似顯示我國債務負擔較多數國家為輕（詳表 3-12），惟就債務擴增速度而言，以九十年及九十一年度所增的債務餘額為例，平均每年增加 2,500 億元以上，此與 78 至 88 年度十年間的平均每年增加債務 1,029 億元相較，前者速度為後者的 2.6 倍，致使九十一年度公債發行數占年度預算總額的比例，約接近公共債務法所訂 15% 的舉債上限。此說明我國債務快速成長，實與歐美國家財政逐年改善的情勢背道而馳，應引以為憂。

第三節 我國與主要國家政府債務管理及資訊揭露之比較

公債在財政、經濟上所具有之功能，除由財政學者予以肯定外，已逐漸獲得人們認同，咸認為只要運用得當，必能發揮調節國家財政，穩定社會金融，加速國家建設，促進經濟發展之功能。要讓公債發揮應有功能，最重要的是有效管理公債(高金展，1996)。

我國自 78 年度後，支出規模不斷膨脹，赤字持續擴張，債務大幅增加，財政負擔極為沈重致使債務餘額占 GNP 比例上升。代表「流量」的收支狀況因經濟不景氣而嚴重失衡，代表「存量」的資產負債狀況又因制度結構的改變而陷入窘境，中央政府的財政管理能力正面臨著前所未有的難題。近來，雖然 OECD 大部分國家的財政赤字均有顯著改善，但 OECD 大部分國家政府債務管理者也同樣面臨考驗。尤以歐盟各會員國刻正強化彼此間債務管理政策協調，以提高歐盟金融市場的廣度與效率，加速歐盟債券市場，整合並擴大規模。是以，OECD 國家債務管理政策經驗，均足供我國分析參考。

茲針對我國與 OECD 主要國家（含美、日、德、英）債務管理與資訊揭露之經驗比較說明如下：

一、債務主管機關

各國均以財政部為債務主管機關，此乃因政府舉債多係政府收入不足支應公共支出所需，因此，由財政部同時肩負財政政策與債務籌措之責，可充分掌握政府資源，並增進資源之有效運用。

二、債務經理機關

各國均以中央銀行為債務經理機關，中央銀行是國家最高金融機構，且為政府債務發行、交易、支付系統及清償等程序提供必要服務。同時，為維持中央銀行貨幣政策的獨立性，如美國、德國、英國，均嚴格並限制，甚至禁止中央銀行對政府財務進行融通，而日本雖有禁止中央銀行購買政府新發行債券之規定，但將到期再發行的政府債券排除在外。

三、政府債務管理的主要目標

我國公共債務法第一條開宗明義規定：「維護國家財政健全、支應國家發展需要。」為政策基本目標，就法條內容，僅界定於健全財政，並未賦予過多的目標。就債務管理目標方面，OECD 國家如美、日、德、英等，基本上是在一定風險範圍內下，就發行種類、方式及期間的協調作一選擇，而使成本達到極小化，以及使債務還本及付息支出負擔減至最輕。至於次要目標，則包括有：

- (1)確保政府債券持續被金融市場接受；
- (2)在考量成本及風險下，使債務管理更有效率；
- (3)配合政府資產運用，使相對負債結構更為合理化；
- (4)減少政府債務操作對市場的衝擊；
- (5)擴大政府債務工具的廣度及分配；
- (6)確保新發行債券的有效管理及操作；
- (7)維護政府證券在次級市場的有效運用；
- (8)維護政府債務存續期間一定平衡的結構；
- (9)提供促進金融市場運作的方法；
- (10)促進債券市場的整體發展；
- (11)提供民間部門一般性或長期性儲蓄的管道；
- (12)提供所得及民間部門財富較佳的分配；(行政院經建會經研處，2001)
- (13)使借款成本極小化；
- (14)於政府債務管理與貨幣政策間扮演重要的協調角色（Gunther Broker，1993）。

換言之，公債管理政策的目的，在於使政府利息負擔力求最輕、公債的發行與償還配合財政收支，作彈性且有效的操作、確立公債債信，及協調貨幣政策主管機關減輕對金融市場的衝擊（張永河，2000）。

四、相關資訊揭露

(一)我國

我國公共債務法有關公共債務相關資訊揭露之範圍及時點，主要係規定於第三條及第九條。其中，第三條規定公共債務包括：(1)中央公債、國庫券、國內外借款及保證債務；(2)直轄市、縣(市)公債及國內外借款；(3)鄉(鎮、市)國內外借款。所稱借款指各級政府以契約形式向國內外所借入之長期、短期及透支、展期款項。舉債額度，係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；又中央政府之債務，不包括中央銀行為調節、穩定金融所負擔之債務。

另第九條明訂：「公共債務主管機關應將公共債務種類、未償餘額、還本付息情形、以及其他相關事項，按月編表，報請其監督機關備查，並於會計年度終了後二個月內，刊載於政府公報或新聞紙。」目前中央及地方政府均依上開規定，分別刊載於財政部公報與網站、及縣市政府公報中，惟並未在新聞紙中刊登；又其內容亦為第九條規定之項目，至其他相關事項則以附註揭露方式揭露。

(二)國外

美國、日本及英國等國家，均要求提出債務管理績效評估報告，以助於充分瞭解整個債務發行成本、利率水準、期限結構、及操作方式；至於債務資訊公布之時效性、透明度，可提高法規之透明化，並維護投資者的權益（詳表 2-3）。

第四節 國際貨幣基金(IMF)健全財政資訊之相關規範

國際貨幣基金（IMF）鑑於國際金融風暴不但對各國經濟發展造成相當衝擊，並且引爆存在已久的財政赤字問題，認為財政透明是良好政府管理最重要的因素，因此，乃於 1998 年提出健全財政資訊之相關規範，並於 2001 年 3 月 23 日再酌作修正，包括討論財政政策的設計與結果時，須有完整的資訊以為參據，使政府更能掌握財政政策的執行成效，並增強政府

總體經濟政策的可信任度；就總體而言，財政健全更是達成經濟穩定與成長的重要因素。而除了要有良好的財政管理外；另一方面必須要強調的，即是增進政府效率與建立健全的財政結構。

2001年3月23日國際貨幣基金（IMF）公布，由行政委員會（the Executive Board）新修正1998年訂頒之「健全財政透明施行法規」（the Code of Good Practices on Fiscal Transparency），而此次修正所強調的是財政資訊的品質。主要的宗旨包括：釐清政府的角色與責任；提供政府活動的資訊予社會大眾；在預算的籌編、執行與報告方面必須以公開的方式進行；而財政資訊的品質必須是廣泛地被大眾接受的，同時具獨立、公正客觀的標準。不論在原則或實際執行上，該法規汲取IMF在各會員國的財政管理上經驗與知識，使得國家主管機關更容易監督其相關的經濟政策與金融市場。

各國因財政管理制度、文化、組織與法律環境不同，致使其在執行「健全財政透明施行法規」時，而有技術上與行政能力上的差異。雖每個國家實際的執行成效不盡相同，但多數國家在實行提升該國的財政透明度時，仍有相當顯著的成效。當會員國在面對財政管理的困難時，IMF也會提供相關的諮詢與協助。以下就2001年修正後的「健全財政透明施行法規」重點內容說明如下：

一、政府角色與責任的釐清

（一）政府部門必須明確區分與其餘公共部門及經濟體間的職責；而在公部門中政策與管理的角色，亦須釐清並公開揭露。包括：

1. 明確分類政府組織與功能；
2. 妥適界定各個不同層級政府、行政、立法及司法部門的責任；
3. 建立明確機制，以協調與管理預算與非預算範圍內的活動；
4. 在政府機關與非政府機關的公部門（例如中央銀行、公營金融機構等）間確定其相互關係；
5. 政府經由法規及投資涉及私部門利益時，均應以公開途徑與公正明確作為程序為之。

（二）在財政管理上，必須要有明確的法律依據與行政架構

1. 任何政府基金的執行或支出，應有預算法與行政法規明確的規範；
2. 賦稅、關稅、規費與附加捐之收取，須有明確的法律依據；而稅法、及其施行細則應以淺短易讀的方式規定，以利執行；
3. 對於公務人員的行為規範準則，須明確並予公開化。

二、公開資訊的取得

(一)政府出版品須將政府過去、目前與未來的財政活動，予以充分揭露，所包括的項目如下：

1. 政府預算書、決算書與其他財政報告的出版，應包括中央政府預算與非預算範圍的活動，並將其合併財政狀況予以公開；
2. 每年的預算必須與前二個年度的決算，甚至與未來兩個年度整體預測的資料作比較；
3. 在預算書上必須敘明，中央政府或有債務、稅式支出、及準財政活動與重大事項；
4. 政府出版品應揭露有關中央政府資產與負債內涵的完整資訊；
5. 如果中央政府與次級政府間有重大事項，應將之併入中央政府相關資訊予以出版說明。

(二)承諾定期出版財政資訊

1. 該出版品應有法律上的約束效力；
2. 在新聞稿的發布中，亦須宣告有關財政的紀事錄。

三、預算籌編、執行與報告的公開

(一)預算書須對財政政策目標、總體經濟架構、預算的政策依據、及主要的財政風險加以說明，即：

1. 每年預算架構內，須指明財政政策目標的內涵以及財政負擔能力的評估；
2. 當已有平衡預算要求、或次級政府舉債限制等規範時，皆須詳加註明；
3. 每年的預算須在可理解且一致性定量分析的總體經濟架構下編製表達，並詳加指出其主要假設立場；

4. 當新的政策被執行時，須在預算書上詳加敘明；
5. 主要的財政風險應予辨明與測定，包括對經濟預測可能產生的變數、以及特定支出承諾（如財務結構的改變）所產生的不確定成本。

(二) 預算資訊揭露的方式，應有助大眾對政策的分析與政府責任的瞭解

1. 預算須提供總額（gross）的資料（data），包括收入、支出、融資財源；另外，在支出方面，亦須按經濟別、財務別、及政事別予以分類；
2. 須指明主要預算計畫預計達成的政策目標（例如提升攸關的社會經濟指標）；
3. 中央政府整體的財政情況，須達成衡量攸關政府財政結構指標（例如執行上的平衡指標、結構平衡指標、以及其他基本衡量指標）之綜合標準；
4. 另須將非政府機關的公部門單位（如中央銀行）之財政情況併予敘明。

(三) 明確敘明政府執行收支的監督機制

1. 應有一套綜合性的會計制度，以為政府支出紀錄的可靠準據；
2. 向所有利益團體的採購與指派擔任公職的相關規範，均應予以標準化與透明化；
3. 預算的執行必須建立於內部審計機制上，同時審計程序要公開透明；
4. 國家稅務行政體系必須避免政治力量的介入，並且定期提供成果報告。

(四) 定期地提供財政報告予立法機關、民意機關與社會大眾

1. 每半年或按季提供預算執行情況予立法機關；
2. 在財政年度結束前，提報決算資料予立法機關；
3. 每年提供預算主要計畫的目標成效結果報告。

四、具公正客觀、可被信賴的品質

(一) 財政數據須達到可接受的品質標準

1. 預算的數據資料，必須反映出政府近期收入與支出的趨勢、總體經濟的發展、與政策的執行；
2. 每年的預算與決算必須註明其會計基礎（採現金基礎或抑權責基礎），以及所採行的相關準則；
3. 所提供財政資料的品質是可以信賴的。

(二) 財政資訊須接受獨立機關的審查

1. 國家的審計機關，或其他獨立於行政體系的中立組織，必須定期審查政府會計並將之提報立法機關與社會大眾；
2. 聘請獨立公正的學者專家，針對當前的經濟條件下，推估未來財政、與經濟情勢；
3. 具中立性的國家統計局應對財政數據資料加以檢視。

另外，再就 IMF 所訂有關資訊揭露公報準則（Special Data Dissemination Standard）及美國、英國與日本等國具以制定中央政府債務資訊揭露之規範分別予以說明。首先，就資訊揭露公報準則內涵敘述如下：

一、資訊揭露之特色

- (一) 就數據資料而言：須重視資料所涵蓋範圍、發布期間、以及其即時性，此乃因廣泛的經濟、財政數據資料，係總體經濟與政策透明化的基本依據。
- (二) 就社會大眾對資料取得途徑方面：政府統計資料的揭露視為公共財之一種，必須以完整且公開的方式，呈現予社會大眾或市場參與者。
- (三) 具公正客觀之保證：政府公布的統計資料應為使用者所信賴，亦即國家統計局必須為專業且客觀的機關，而讓閱讀者可以信賴的重要因素，乃在資訊品質是否透明化。
- (四) 品質：公布資訊之項目、細項、與其他攸關的資料，均應維持一致基礎；換言之，統計單位所提供資料，須經得起交互檢視的考驗，並提供合理允當的保證。

二、財政統計之彙整說明

IMF 特殊資料揭露準則有關經濟及財政資料之規範，可從下列三項分別說明：

(一)資料所涵蓋範圍：著重在相關的總體經濟與政策，包括其架構具綜合性、資料的主要衡量方法、及其他攸關之資料經得起考核追蹤。

(二)資料的發布期間：包括按日、按週、按月等提供。

(三)即時性方面：應衡量資訊的揭露，與相關事件的時間落差。

三、有關政府機關或公部門的運作之資訊揭露

(一)在涵蓋範圍方面：包括收入、支出（包括利息支付情況）、以及國內外金融體系攸關之財務報告。

(二)資料發布期間：每年公布一次。

(三)即時性方面：落差至多二個月。

四、有關中央政府資訊之揭露

(一)涵蓋範圍：除中央政府債務相關資訊外，尚包括由中央政府為其他單位擔保之債務併予公佈、分析；且說明債務到期及還本付息的情形、貸款來源與公債持有者之分佈狀況。

(二)資料期間：每季公布一次。

(三)即時性方面：准許時間落差至多為一季。

至美國、日本與英國中央政府債務資訊揭露之規範，係根據 IMF 資訊揭露公報準則相關規範分別訂定，其財政資訊揭露之重點內容彙表比較如下：

一、數據資訊之範圍、發行期間、與即時性

項目	美 國	英 國	日 本
(一) 涵蓋範圍及會計列帳方式	<ol style="list-style-type: none"> 1. 包括預算書內與非預算書內的債務，以總額的方式、「十億美元」為貨幣單位，來表示聯邦政府流通在外的債務餘額。 2. 主要出版品計有二： (1) 美國公共債務月刊；(2) 財政月刊。 3. 財政年度採十月制，即十月一日至次年九月三十日止。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 中央政府債務金額是以「百萬英鎊」為貨幣單位，而一年內須償還者，稱之為短期債務。債務依內外債，而分別以英鎊與外幣二類計價。 2. 雖然由中央政府擔保的債務尚不及政府債務總額的 1%，但仍須揭露。 3. 財政年度採曆年制 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由於所發行的政府公債與借款，僅限於本國境內，因此，計價貨幣為「日圓」億元，來表示流通在外的債務總餘額。另中央政府擔保的債務，包括：(1) 對內發行之公債；(2) 以日圓及外國貨幣計價的外債。 2. 另揭露內容有： (1) 政府公債、國庫借款、融通調度。 (2) 政府公債依到期日，區分短期（1 年內）、中期（2-6 年）、長期（10 年以上）；國庫借款分為中期（2-5 年）與長期（10 年以上）；政府借款分為短期（1 年內）、長期（1 年以上）；而融通調度則為 60 天。 3. 由政府保證債務之相關資訊亦須敘明。
(二) 發行期間	按月	按月	按季
(三) 資訊即時性	<ol style="list-style-type: none"> 1. 美國公共債務月刊：每月的第四個工作天發行，准許時間落差 8 天。 2. 財政月刊：每月的第十四個工作天發行，准許時間落差 8 天。 	准許時間落差 6 週。	准許時間落差一季。

二、社會大眾取得資料之途徑方面

項 目	美 國	英 國	日 本
(一) 活動事 項紀錄	<p>1. 在 IMF 的網站上，提供美國政府未來一季的主要財政活動，以及未來一星期美國政府依據 SDDS 公報準則對政府債務資訊揭露之規範，提供更明確的數據資料。</p> <p>2. 另預算管理局 (OMB) 將以發行刊物方式，告知社會大眾；而在「主要經濟指標資訊揭露計畫表」中，將說明有關影響的效果。</p>	<p>政府每年九月出版當年度 11 月至未來一年十四個月的活動事項，及明確的資訊；其相關內容，亦公布在英格蘭銀行的網站上。</p>	<p>須在發布的新聞稿或大藏省網站上，公開政府未來一季相關紀事錄。此外，政府依據紀事錄，須將明確的數據，公布在 IMF 的網站上。</p>
(二) 在公布 資訊時 須一併 提供的 內容	<p>1. 政府出版品「美國公共債務月刊」、「財政月刊」，其主要內容將放置在財政部網站。</p> <p>2. 從 1999.2.19 起，美國財政部定期公布債券到期日之分析，而此部份未來將併入「美國公共債務月刊」一併出版。</p>	<p>英國將資訊公布在英格蘭銀行網站，以告知所有相關的機關團體。</p>	<p>在發行「中央政府公債」之刊物予相關團體時，須同時說明所有數據所規範的內容；且公布在主計部門的網站上。</p>

三、具公正客觀之保證

項 目	美 國	英 國	日 本
(一) 公布官方統計內容及項目時	<p>1. 「公債會計處理程序」(The Public Debt Accounting Program) 彰顯出「公共債務局」的主要執行任務，包括籌錢供中央政府運作、對公債發行的結果負責、並依據「公債會計管理與報告制度」(Public Debt and Reporting System, PDRS)作成會計記錄。</p> <p>2. 規範政府債務資訊必須揭露之法規有：Title 31, United States Code, 331、Title 31, United States Code Amendment No. 3130、3513。</p>	<p>1. 雖然中央政府公共債務的統計，不完全是遵照「英格蘭銀行統計施行法規」來執行；但在揭露相關資訊時，仍盡量遵守該法規之精神與原則。</p> <p>2. 該法規對除數據資料提供者的隱私相當尊重外，尚要求英格蘭銀行須將其統計資料公開予所有社會大眾。而中央政府債務資訊之公開，即是遵照此原則執行。</p>	<p>1. 1947年3月31日所頒布「財政法」(the Public Finance Law)，規範資訊揭露所須包含的項目與條件。</p> <p>2. 該法第28條規定，在國家審查新的財政年度預算時，向國會說明政府公債餘額與借款情況。</p> <p>3. 第46條規定，政府每年須發行有關政府國內債務的刊物，以說明新的財政年度所通過的預算計畫。</p> <p>4. 由大藏省負責中央政府債務資訊之出版。</p>
(二) 在資料公開前，政府內部應先檢視確認	除了資訊編輯的部門外，在發行部門出版前，並未將相關資訊予其他部門官員審查。	在出版之前，獨立於英格蘭銀行統計部門體系之外者，亦可取得相關資訊。包括(1)財政部長、銀行的首長與執行長；(2)HM Treasury、ONS、銀行體系等；(3)直接參與編輯、揭露資訊，與貨幣政策制定之相關人士。而必須要有銀行執行長的許可，才能讓上述這些人士，先行獲得銀行部門的數據資料。	除了大藏省與日本銀行(Bank of Japan)之官員外，在資訊尚未發布前，其他政府官員無法取得任何相關資料。
(三) 統計資料，要	只對簡單的編輯數據	無此規定。	資訊之揭露不會有部

有部門首長的評論與批示	資料表示意見，並不作任何評論。		門首長之評論。
(四) 主要方法的改變應予註解周知	<ol style="list-style-type: none"> 1. 當資訊公布時，就算是完成揭露。 2. 近幾年來，美國在資訊揭露方法上，並未有重要改變。未來如有方法上重大改變時，將在「美國公共債務月刊」上說明，並加以註解。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 當資訊首次公布時，並未有重大的錯誤，才算是完成揭露。而對於有重新修正之訊息，亦須加以註解敘明。 2. 對於資訊揭露方法的重大改變，將在其出版的刊物上一併說明。 	資訊首次公布時，即已完成揭露程序，不會再有任何修正。

四、品質

項 目	美 國	英 國	日 本
(一) 對於數	相關人士如有需要，皆可取得「公債會計	有關統計的方法，均揭露於英格蘭政府所發行	在「日本政府公債」(Japanese Government

據統計方法與資料來源之相關說明	與報告制度」(Public Debt and Reporting System, PDRS)之相關文件，亦可獲得相關方法的資訊。	的季報 (Quarterly Buletin)中。	Bond)、與「日本政府公債指南」(Guide to Japanese Government Bond)二本書中，詳加說明資料編輯的方法，例如定義、分類等。
(二) 對於統計上交互檢視之支持與保證的相關說明	<p>「美國公共債務月刊」之主要摘要： 表 I：分析流通在外政府債券，究由一般大眾與各級政府機關之持有情況。更進一步以持有機關別來分析，有價債券在市場上流通情況（國庫券、政府票券、公債、國庫通貨指數票券、政府通貨指數債券、聯邦融通銀行存單）與無市價債券的流通情況。</p> <p>表 II：分析流通在外之公共債務(扣除未受限制者)，加上中央政府之保證債務。</p> <p>表 III：分別說明有價債券與無市價債券之流通情形，包括：對債務的種類、發行、還本或可提前清償付息之情況。</p>	英格蘭政府每月所發行的「貨幣與財務統計」(Monetary and Financial Statistics)，揭露有關於債券被持有的情況。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由日本銀行 (the Band of Japan) 所發行的「財政經濟月刊」(Financial and Economic Monthly) 中，對中央政府債務之數據【除補貼公債 (subsidy bonds) 與年金公債 (contribution bonds) 外】，作相關的比較分析。 2. 在政府公債統計年報中，所揭露的資訊包括：(1) 中央政府之保證債務；(2) 每年政府公債到期之償還數，亦即流通在市場上之債務餘額；(3) 其他統計資訊。 3. 每季須在大藏省網站上公布前一季與前幾季的資料，包括：中央政府債務之政府公債、政府借款與融資調度、與對於不同種類流通在外之政府公債，分析其持有機構與未來到期情況。

第五節 我國與歐洲地區國家政府財政赤字及債務管理監督機制之比較

政府債務成長過快，大體上可歸納成三項主要影響。首先，由於國家

財政對公債依存度過高，在政府預算方面排擠其他施政經費，造成財政結構的僵化；其次，造成資本市場的資金排擠效果，原本在私部門的資金移轉至公部門，在資金供給不足的情況下，使得利率水準將上升，影響投資活動；第三，利率的上升除了會有通貨膨脹的壓力外，將因受還本付息壓力，迫使政府將減少支出，或增加租稅收入等緊縮性的財政政策，進而影響民間消費，減緩經濟成長。最後，整體影響的結果，將使國家財政更加拮据，終在「以債養債」的惡性循環下不可自拔。是故，公債的管理，影響國家整體的經濟發展，不可不慎。茲就我國及歐洲地區國家財政赤字及債務管理機制予以分別說明：

一、我國

我國政府自播遷來台後，為肆應建設需求及彌補財政收支不足，爰發行公債或以借款方式籌措財源，又民國五十八年度以前，政府並未就公債之發行額度予以設限，迨至民國五十九年度起為顧及政府財政之穩健，公債發行開始採取逐年配合總預算案收支差短數之規範機制，惟礙於每年均需耗費大量行政及立法之時間與人力，乃於國六十四年制定公布「中央政府建設公債發行條例」對公債發行總餘額加以規範，嗣後就政府債務予以整體規範，乃於民國八十五年元月十七日制定公布「公共債務法」，採取存量與流量併行管制；有鑒於近年來我國政府債務急劇擴增，預算籌編面臨困難，基於為符合國際體例與國家建設需求，乃於九十一年二月六日修正公布部條文修正案。依現行公共債務法規定，其監督與干預規範如下：

(一)監督機制：

1. 公共債務之監督機關：

(1)直轄市、縣(市)之公共債務，由行政院監督。

(2)鄉(鎮、市)之公共債務，由縣政府監督。

2. 中央主管機關報請行政院同意後，得派員查核直轄市、縣(市)公共債務；縣政府得派員查核鄉(鎮、市)公共債務。

(二)干預機制：

1. 直轄市、縣(市)政府有不能履行償債義務之虞時，中央主管機關得報請行政院予以限制或停止其舉債；鄉(鎮、市)公所有不

能履行償債義務之虞時，縣政府得予以限制或停止其舉債。

2. 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 48%；其分配如下：

(1) 中央為 40%。

(2) 直轄市為 5.4%，其中臺北市為 3.6%，高雄市為 1.8%。

(3) 縣(市)為 2%。

(4) 鄉(鎮、市)為百分之 0.6%。

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 45% 及 25%。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；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 15%。

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 15% 及 30%。

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

(三) 約束機制：

財政部、直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)有下列情形之一者，除財政部由監察院依法監督外，由各該監督機關命其於一定期限內改正或償還，逾期未改正或償還者，除減少或停止其補助款外，並將財政部長、各該直轄市長、縣(市)長、鄉(鎮、市)長移送懲戒：

1. 違反公共債務法第四條規定之分配額度，超額舉債者。

2. 違反前條限制或停止舉債之命令，仍予以舉債者。

二、歐洲地區

歐洲地區為有效支持歐洲中央銀行（the European Central Bank）的貨幣政策，於 1997 年簽訂施行「穩定和成長協定」（Stability and Growth Pact, 1997），此係為了降低財政赤字與控制歐洲各國的債務水準所制定監督與干預的機制。此一監督與干預的計畫，係是由歐洲委員會（the European Commission, EC）、經濟財政委員會（the Economic and Financial Committee, EFC）、與經濟財政事務協調會（the Council of Ministers of Economic and Financial Affairs, ECONFIN Council）三機構來負責執行。而歐洲中央銀行所扮演的角色，則為穩定方案最新的發展，以及針對歐洲地區國家預算執行的實際狀況提出分析。此一機制，主要有三個方向：（1）中長期的預警機制，稱「穩定方案」（Stability Programmes）；（2）為履行穩定方案的短期監督制度；（3）「過高財政赤字的約束程序」（Excessive Deficit Procedure, EDP），茲就其監督與干預機制之流程分述如下，並彙整如圖 2：

（一）預警機制

1. 穩定方案（Stability Programmes）每年須提出報告，其內容包括：
 - （1）根據「穩定和成長協定」的目標，要求各會員國政府提出中長期的預算發展方案，須達成平衡或有賸餘。
 - （2）各會員國針對該國境內情勢提出基本假設條件。
 - （3）提出攸關的預算政策與其他經濟政策。
 - （4）針對不同的假設條件變動評析所造成的影響。
 - （5）至少在未來三年內達到財務槓桿平衡的目標。
2. 歐洲委員會、與經濟財政委員會分別對上述穩定方案提出評估。
3. 經濟財政事務協調會（ECONFIN Council）在年報提出後二個月內，完成實地調查，包括：
 - （1）各會員國所提出的中長期財政目標與計劃，是否確有減緩嚴重財政赤字的功效。
 - （2）各會員國對該國的經濟預測是否合理。
 - （3）各會員國對該國的衡量方法是否妥適充足。

4.如果財政經濟事務協調會認為各國所提方案計畫的內容與目標尚待加強者，則須邀請各該會員國共同商議。

(二)為履行穩定方案所採行的短期監督機制

1.會員國每半年需向歐洲委員會提出預算資訊報告。

2.歐洲委員會、與經濟財政委員會就各會員國所提報告，檢查其是否有遵守預算原則。預算原則包括：

(1) 年度預算赤字占 GDP 的比例不得超過 3%，以及債務未償餘額占 GDP 的比例不得超過 60%；或者是否有逐年降低未償債務餘額所占的比例。

(2) 雖然年度預算赤字占 GDP 的比例超過 3%，但如屬暫時性計畫，且未償債務餘額所占比例已逐漸降低至 60%的標準值內，則其超過 3%赤字比例的報告，是被允許的。

3.歐洲委員會如認其赤字比例過高，則進入「過高財政赤字的約束程序 (EDP)」處理之。

(三)過高財政赤字的約束程序 (EDP)

1.如歐洲委員會 (EC)、與經濟財政委員會 (EFC) 認為某會員國有預算赤字過高的風險，則將交由經濟財政事務協調會 (ECONFIN Council) 處理。

2.由經濟財政事務協調會 (包括 11 個歐洲地區國家與 4 個非歐洲地區的國家組成，共計 87 票) 以投票決定預算赤字是否偏高。

3.如協調會認為該會員國政府赤字過高，將對該國提出建議與修正。如會員國未改善或履行協調會所提出之建議與修正，則協調會將對該國採取國際制裁加以約束。

四、小結

由上述債務預警之監督與干預機制，從 1998-99 年的施行情況，獲致成效如下：

(一)在預算赤字方面，不但各會員國的赤字逐年下降，且多數會員國幾達到協約所訂定的標準。有些國家甚出現預算盈餘，例如，芬

蘭、愛爾蘭、盧森堡等。

- (二)沒有一個會員國其年度預算赤字占 GDP 的比例超過 3%。因此，第三階段即因會員國預算赤字過高，而由經濟財政事務協調會提出建議與制裁之情事，並未發生過，故尚未有執行經驗與成效。
- (三)根據歐洲委員會 (EC) 的估計，除比利時與義大利二國，其政府債務未償餘額占 GDP 的比例超過 60% 的上限外，幾乎所有會員國的政府債務未償餘額都已明顯下降。

綜上所述，為了降低財政赤字與債務水準所制定的監督與干預機制，執行結果已有相當顯著的成效，此亦因許多國家決心致力於財政改革，進而改善財政結構，相對地亦提昇其競爭優勢。

反觀我國現行公共債務法，雖明定有債務之監督、干預甚至約束機制，然由當前地方財政困境及債務累累的各種蹟象來看，顯然問題出在監督與干預機制的執行面仍有待落實並加強，另外對於地方財政赤字的控制方面，並無積極性的規範，因此亦有必要學習歐洲地區國家的經驗，建立對地方財政赤字之監督與干預機制。

表 2-1 我國政府債務之法制沿革及相關規範

階段及期間	主要內容
(一)發行公債初期 (民國 38 年至 58 年)	1. 民國 38 年首次發行。
	2. 民國 48 年發行甲、乙兩類短期公債。
	3. 民國 51 年取消乙類公債，由社會大眾自行認購。
	4. 民國 52 至 62 年配合預算發行年度公債。
(二)公債規範建制期 (民國 59 年至 84 年)	1. 民國 59 至 63 年間規範公債發行額度上限，55 年起連續三年發行愛國公債。
	2. 民國 64 年制定之「中央政府建設公債發行條例」，明定 25%發行比例上限。(1)77 年修訂提高至 40%；(2) 80 年修訂提高至 95%，並將公債分為甲、乙兩類；(3) 83 年更名為「中央政府建設公債及借款條例」，並修訂提高為 113%；(4) 民國 84 年修訂提高為 124%。
(三)政府債務整體規範建制期 (民國 85 年迄今)	1. 民國 85 年 1 月 17 日制定公布「公共債務法」，同時刪除「中央政府建設公債發行條例」第二條有關債限之規定，改採存量及流量控制。
	2. 民國 91 年 2 月 6 日修正公布，修法重點包括：舉新還舊的債務不列入舉債額度範圍；中央及地方政府未償債務餘額，擴增在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內的債務；政府預算每年須以稅課收入特定百分比，專款編列償還債務本金等項。

資料來源：財政部國庫署及歷年公共債務法制(修)定資料彙整而得。

表 2-2 主要國家政府債務概況及相關規範

國 別	法 令 依 據	主 要 規 範 內 容
(一)美國	1. 憲法 2. 第二自由貸款法 3. 公共債務法	明定發行限額。
(二)日本	1. 國家財政法 2. 特例公債法	除建設公債外，尚可發行特例公債，彌補一般支出財源之不足。
(三)歐盟	馬斯垂克條約	年度預算赤字占 GDP 比例 $\leq 3\%$ ；債務未償餘額占 GDP 比例 $\leq 60\%$ 。
1. 英國	1. 國家借款法 2. 國家儲蓄銀行法 3. 國家債務法	舉債額度並無特別規定。
2. 德國	基本法	公共債務限制不得超過預算案內所預估之投資總數。

資料來源：BIS(1999), Blommestein/Thunholm(1997), Broker(1993), Deutsche Bundesbank (1997), Ferre Carracedo/Dattels(1997), Droszner(1998), and OECD，行政院經濟建設委員會「經濟研究」(2001,第 1 期)，及財政部國庫署編印之「世界主要國家之公共債務制度」等資料彙整而得。

表 2-3 我國與 OECD 主要國家債務管理之比較

國別	政府債務 主管機關	政府債務 經理機關	政府債務管 理主要目標	相關資訊揭露
中華民國	財政部	中央銀行	維護國家財政健全、支應國家發展需要	主管機關應將公共債務的種類、未償餘額、還本付息情形、及其他相關事項，按月編表，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。
美國	財政部	聯邦準備體系	提供政府融通管道、成本極小化對市場干擾降至最低、維持平衡的債務到期結構	會計年度結束，提出績效評估報告(含發行成本、利率水準、期限結構、操作方式)，並應出版於官方公報。
日本	財政部	日本銀行	使長期債務的發行成本極小化(強調政府信譽與流動性)	1.公債發行或借款之限額及其償還之計畫，均需向國會提出。 2.有績效評估，但是沒有正式報告。
德國	政府	中央銀行	提供政府融通、成本極小化	無機構間協調的機制；發行公債需經中央銀行核准；亦無正式績效報告。
英國	財政部	英格蘭銀行	成本極小化、考慮風險因素，以及對市場干擾程度降至最低	1.每一財政年度將事先設定好債務發行政策，以債務管理報告形式公布發行 2.事後公布績效評估報告，包括發行成本、利率水準、期限結構、操作方式。

資料來源：同表 2-2。

第三章 我國政府財政收支變動情勢及債務遽增之剖析

第一節 政府財政收支概況

我國過去一向採取穩健保守的財政政策，在「量入為出」的原則下，政府為彌補財政收支差短所發行之公債有限；惟近年來隨著社會環境變遷、經濟日趨繁榮及國內政治民主化，民眾對政府的要求日益殷切，而政府為肆應民意及加速經濟發展，因此不斷擴增支出，諸如民國七十八年度以來，政府執行徵收公共設施保留地、推動六年國建、重大交通建設、收回戰士授田證及開辦多項社會福利措施等重大經社政策，然在實質收入無法相應配合成長下，致使政府財政赤字持續擴大，端賴發行公債及賒借方式籌措財源支應，再加以近幾年國內外經濟景氣持續低迷，造成政府財政雪上加霜，累計未償債務餘額乃急遽升高，我國正逐漸邁向高度債務負擔國家之林。由於公債之發行主要集中於中央政府，相關資料較為完整，爰以中央政府為主要研究範圍。

中央政府近十年來財政收支及公共債務累積之變化幅度頗為可觀，以下首先自財政支出面，就政府歲出占 GNP 比率等，探討政府支出活動對整體經濟活動影響；再從財政收入面，以賦稅依存度、國民賦稅負擔等，分析政府財源籌措困難的原因；最後，由財政收支變化及其差短赤字情形(韋端，1999)等方面，突顯當前政府財政困境。

一、政府支出方面

(一)政府歲出占 GNP 比率

七十年代以前中央政府財政狀況尚稱穩健，七十年代後期，適逢全球經濟景氣低迷，國內投資意願不振，經採擴張性財政政策，加速推動重大建設及陸續開辦各項福利措施，以帶動國內需求結果，支出規模日益膨脹，中央政府七十八年度歲出占 GNP 比率為 14.2%，惟八十一及八十二年度所占比率約為 20%，有鑒稅收未能同步成長，為免債務還本付息僵化政府支出結構及排擠民間投資消費，自八十二年度起嚴格控制歲出規模，並透過預算作業制度及執

行面之改革，至八十七年度提前達成收支平衡，並產生賸餘 1,070 億元，此一比率亦降至 13.2%，惟八十八年下半年及八十九年度依「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」須納編台灣省政府預算，以及因新修正財政收支劃分法由中央移撥部分財源挹注地方政府，與稅收無法有效成長等因素，使此比率又自八十八年下半年及八十九年度之 16.3%，回升至九十年年度之 18%，顯示中央政府財政面臨困境(表 3-1)。

(二)政府支出年增率情形

中央政府七十年代後期，因推動多項重大建設及陸續開辦各項福利措施，支出金額急速膨脹，七十九至八十一年度歲出年增率均超過 20%，惟自八十二年度起採取緊縮支出之財政改革，歲出年增率已有減緩趨勢，八十三、八十五及八十七年度更產生零或負成長，九十年年度年增率為 9.4%，九十一年度更為負成長 7.8%，顯示中央政府在歲入財源不足的情況下，已採取抑制歲出規模方式予以因應(表 3-1)。如就中央政府各項支出年增率觀之，七十年代平均年增率為 13.2%，八十年代平均年增率為 9.83%，顯示支出年增率有下降趨勢，其中以國防支出及教育支出年增率趨緩情形最為顯著，分別自七十年代平均之 11% 及 23.2%，降至九十年年度之 3.9% 及 5.8%；另外因社會福利政策大力推動及收支差距快速擴增，致使社會福利支出、債務還本付息支出年增率則居高不下，其中又以債務付息支出年增率為最，八十年代平均年增率為 45.1%，約為七十年代年增率 23.5% 之二倍，可見政府鉅額之累計債務，除未來債務還本外，鉅額的利息支出亦將使政府財政負擔更加沉重(表 3-2)。

(三)政府支出結構變化

中央政府近年為應民眾需求及社會多元化發展，須配合施政目標與重點將資源予以有效分配，因此支出結構已產生明顯變化，由各政事別科目占支出總額觀之，其中變化較大者為：(1)國防支出：七十年代占支出總額平均為 36.3%，惟隨著政府與兩岸關係的變化及施政重心的移轉，八十年年度以後比率降至 30% 以下，且有逐年遞減

的情形，至九十及九十一年度僅為 13.6%；(2)教育科學文化支出：以往由於受憲法保障，八十年度以後均維持在 15%左右，雖該支出限額已於民國八十八年修憲時予以取消，惟為維護教育健全發展之需要，提升教育經費運用績效，隨後於八十九年定訂教育經費編列與管理辦法，並規定各級政府教育經費預算合計應不低於該年度預算籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值之 21.5%，故支出比率並未受顯著影響；(3)經濟發展支出：亦為近年來下降幅度較大之支出，已由七十年代平均之 19.4%降至九十一年度之 15.7%；(4)屬社會安全支出之社會福利支出、社區發展及環境保護支出與退休撫卹支出等政事支出科目，因政治民主化發展，國民自我意識抬頭及生活水平提高，民眾需求日漸提高，政府為肆應高漲之民意及民意代表為兌現選舉之承諾，因此不斷增加社會安全支出，其中增加幅度又以社會福利支出為最，已由八十三年度之 8.9%上升至九十年度之 16.8%，短短數年已增加近 2 倍；(5)債務支出(包括還本付息)：則因八十年代初期為籌措建設資金所發行之公債多為五、七年期，目前正值還本付息高峰，其中債務還本占支出總額由七十年代平均之 3%增為九十年度之 8.7%，已成長近 3 倍，債務付息占支出總額亦由七十年代平均之 1.2%，提高至九十年度之 8.9%，九十年度更高達 10%，成長近 9 倍，近幾年債務支出已躍升為中央政府各項支出的前幾名，對其他政事支出造成嚴重排擠效果(表 3-3)。

二、政府收入方面

(一)政府收入年增率情形

中央政府賦稅收入自七十八年度以來雖有所成長，惟因近年來政府採取多項租稅減免措施及受經濟成長滯緩稅收不足等因素影響，賦稅收入年增率自七十八年度之 24.5%，降至八十九年度之 17.6%，九十年度則為負成長 4.9%，與七十八年度相較差距頗大(表 3-4)。

茲再就政府財政收入來源別觀之，中央政府七十年代各項收入平均年增率為 12.7%，其中實質收入平均年增率為 12.6%，融資財源平均年增率為 28.9%，至八十年代各項收入平均年增率降為 9.7%，其

中實質收入平均年增率降為 7.3%，融資財源平均年增率卻驟增為 1,903%。如進一步分析可知，中央政府實質收入平均年增率自七十年代之 12.6%，降至八十年代之 7.3%，主要係因占政府收入大宗之稅課收入平均年增率由七十年代之 13.9%，降至八十年代之 5.6%所致；又中央政府融資財源平均年增率自七十年代之 28.9%，驟增至八十年代之 1,903%，主要係因八十年代初期中央政府推動六年國建等多項重大建設經費均以公債及賒借方式籌應所致(表 3-5)。

(二)賦稅依存度

賦稅依存度係賦稅收入占政府支出比率，中央政府七十年代以前政府賦稅依存度，平均超過 70%，七十年代後期，為促進經濟持續發展，公共支出大幅擴增，在收入無法同步成長情形下，首次面臨財政困難，惟透過節流與調度之作法，在未加重人民賦稅負擔情形下予以紓解，故此一比率持續下降，再加以八十七年度起為符合租稅公平原則實施兩稅合一，八十八年度將金融營業稅稅率自 5%調降為 2%，大幅降低國民稅負，至八十八年下半年及八十九年度已降為 57.1%，九十年更進一步降至 50.8%，為歷年新低，此一穩定財源大幅減少的現象，而使財政缺口難以彌平(表 3-4)。

(三)國民賦稅負擔率

國民賦稅負擔率係政府賦稅收入占國民生產毛額(以下簡稱 GNP)之比率，六十年代平均為 18.2%，逐漸降低，至八十八年下半年及八十九年度此一比率已降為 13.3%，為歷年新低，九十年略為上升，但亦僅為 13.6%(表 3-4)。如與較其他先進國家比較，1997 年美國、日本、德國、法國分別為 22.9%、17.9%、22.8%、25.6%遠較我國之 15.7%高，顯示我國平均國民租稅負擔尚不若先進國家沉重，惟因稅政、稅制未臻健全，導致稅基流失，受薪階級成為政府財政之主要負擔者，造成租稅負擔未盡公平合理的現象(表 3-16)。

(四)政府收入結構變化

七十年代以前中央政府所需財源主要係仰賴稅課收入予以挹

注，來自融資性之財源甚少，如就其財政收入結構變化觀之：(1)稅課收入：七十年代占收入總額平均為 60.9%，惟自七十年代後期以來政府為提振經濟景氣、實現租稅公平原則、或民意代表為利益團體抬轎及兌現選舉承諾，爰實施多項租稅減免措施，故此一比率逐年下滑，至九十年度已降為 51%，為歷年來之新低，(2)至營業盈餘及事業收入與獨占及專賣收入：七十年代占收入總額分別為 16.9% 及 6.5%，雖中央政府近年來在極力提高營利及非營利事業之繳庫盈餘與公賣利益，並持續推動公營事業民營化，然對政府財源挹注之成果並不顯著，以八十八年下半年及八十九年度來看，此一比率分別為 17.7% 及 3.1%，(3)屬融資財源之公債及賒借：七十年代占收入總額比率平均為 5.5%，惟自八十年初推動六年國建等重大公共建設計畫，所需財源均依賴發行建設公債及借款融資，因此八十年度公債及賒借所占比率躍升為 12.4%，成長幅度達 2 倍多，至八十三年度止所占比率均超過 10%，尤其八十一年度更成長至 25.3%，自此政府債務負擔居高不下，為改善此一情形，自八十二年度起實施中央政府預算執行節約措施，八十四年度推行歲出額度制改採「由上而下」之預算籌編原則，俾有效管控政府支出規模，並於八十六年宣示中央政府預算將於九十年度達成收支平衡等多項財政改善措施，使融資財源所占比重下降至八十七年度之 3.8%，惟近幾年我國遭受亞太金融風暴、九二一震災、風災雨災、經濟景氣低迷及稅源流失等影響，造成稅收不足，公債及賒借收入所占比率在八十八年下半年及八十九年度再度回升至 18.7%，九十及九十一年度亦均超過 10%，顯示政府仰賴融資財源有加深趨勢（表 3-6）。

三、財政收支差短分析

(一)政府實質收支情形

七十年代中央政府實質收入占收入總額比率，除七十七年度外均超過 90%，惟自八十年度以後此一比率有下滑趨勢，至九十及九十一年度更低於 80%，分別為 78.6% 及 78.1%，表示政府實質收入不敷支應施政所需經費之情況日益嚴重，亦即對融資性財源之仰賴逐年

升高；又中央政府實質支出占支出總額比率，七十年代多在 95% 以上，惟八十年代以後有逐年下降情形，且多在 95% 以下，可見近年來政府之債務還本支出漸趨增加，對各項政事支出產生排擠效果(表 3-7)。若再就各國中央政府實質收入及實質支出占 GNP 比率而言，我國八十八年下半年及八十九年度分別為 15.1% 及 16.3%，除日本低於我國外，其他先進國家如美國、德國、英國、法國、南韓及新加坡等均高於我國，又我國與各國實質收入占 GNP 比率之差距，尚較實質支出占 GNP 比率之差距大，再次說明我國國民稅負較其他國家為輕 (表 3-9、3-10)，

(二)政府收支差短占歲出及 GNP 比率

中央政府八十年度以前實質收入多足以支應實質支出，且實質收入年增率亦多高於實質支出年增率，財政收支發生差短情形不多見，惟八十年度中央政府財政收支差短呈跳躍式變化，由七十九年度之賸餘 215 億轉為差短 1,652 億元占歲出 19.9%，八十二及八十三年度差短數占歲出比率均達 20% 以上，八十三年度更高達 31.9%，由於八十二年政府積極進行各項財政改善措施，於八十七年度初見成效，財政由赤字翻轉為賸餘 1,070 億元，然僅維持二年，隨後因受亞太金融風暴、九二一震災、稅源流失與經濟景氣持續低迷等因素影響，政府一方面為提振經濟景氣及進行救災工作，擴增公共支出，另一方面稅課收入徵課不足，導致財政收支差短再度擴大，九十及九十一年度差短分別達到 3,425 億元及 2,586 億元，數額之鉅為八十年度以來所罕見，政府財政收支正面臨重大壓力(表 3-1)。

中央政府財政赤字占 GNP 比率，最近十年來以八十一年之 6.5% 為最高，八十五年度之 1.7% 為最低，八十七及八十八年度轉為賸餘，惟八十八年下半年及八十九年度起又再度轉為赤字，如就國際間其他國家中央政府而言，除日本、法國財政狀況則較我國為差外，美國、英國、南韓、新加坡及香港財政狀況尚優於我國 (表 3-11)。

第二節 政府債務變動概況

中央政府七十九年度以前財政收支尚能保持平衡，且有賸餘，惟其後為徵收公共設施保留地及推動多項重大建設均以發行公債籌措財源，以致使財政赤字急速攀升，債務累積呈倍數成長，由於八十年度以前中央政府實質收入尚敷實質支出，因此收支能保持平衡，惟八十年度起政府大刀闊斧進行各項建設，舉債的結果重下日後拖累政府財政收支之因。爰此，八十年度實為中央政府財政收支及債務負擔之分界，以下僅就中央政府債務依存度、累計債務餘額年增率與其占歲出及 GNP 比率分析之：

一、債務依存度

債務依存度係公債及賒借占支出總額之比率，中央政府七十九年度為 6.2%，八十年度則升高至 12.7%，至八十一年度更高達 31.4%，短短二年內已成長數倍，八十二年度亦達 24.8%，而往後政府所實施之節約及緊縮性財政政策，使比率降至八十七年度的最低點 8.7%，於八十八年下半年及八十九年度因精省政策，中央政府承受省府債務致此一比率又達到 18.2%，九十年為籌應九二一震災復建工程及多項社會福利措施等之財源，而採取舉債方式融資致比率再度往上升至 19.4%，且九十一年度亦是居高不下，顯示政府對公債及賒借收等融資來源之依賴日益加深(表 3-1)。

二、累計債務餘額年增率與其占歲出及占 GNP 比率

(一) 累計債務餘額年增率及其占歲出比率

中央政府七十九年度累計債務餘額 2,012 億元，占歲出 29.2%，然八十年度以後財政開始產生赤字，八十一年度中央政府財政赤字更高達 3,379 億元，債務年增率高達 113%，累計債務餘額為 5,684 億元，占歲出 53.6%，較七十九年度累計數高出 2 倍餘，且自此以後債務累計情形年年均創新高，八十七年度始轉為遞減，惟八十八年下半年及八十九年度因承受省府債務 8,193 億元，累計債務再創新高達 2 兆 4,804 億元，占歲出 139.1%，九十一年度更累計至 2 兆 9,336 億元，占歲出 178.5%，為七十九年度之 14 餘倍，債務累積之速度令人訝異，政府財政惡化將導致以債養債之惡性循環(表 3-8)。

(二) 累計債務餘額占 GNP 比率

中央政府累計債務餘額占 GNP 比率，自七十八年度以來逐年提高，其中又以八十一年度之成長幅度最大，由八十年度之 5.8% 升為 10.9%，八十七及八十八年度雖有所減緩，然所占比率仍是居高不下，九十及九十一年度隨累計債務餘額迭創新高，占 GNP 比率亦高達 28% 及 28.2%，雖累計債務餘額占前三年平均 GNP 比率 30.3% 尚未達公共債務法規定之 40% 上限，然政府財政惡化已是不爭的事實(表 3-8)。

國際間各國中央政府累計債務餘額占 GNP 比率情形，若與我國九十一年度最高之 28.2% 相較，除南韓及泰國低於我國外，其他國家如日本 104.8%、美國 34.2%、英國 49.8% 及德國 38.6% 均較我國高，惟我國自七十八年度以來債務累積之速度卻非其他國家可與比擬，政府應引為警訊(表 3-12)。

行政院主計處自八十四年度起辦理中央政府預算收支中程推估，在九十一年度中央政府總預算案基礎上，推估九十二至九十四年度之財政收入，並據以規範各年度支出規模，九十四年度收支差短縮減為 1,215 億元，惟累計債務餘額九十四年度則增至 3 兆 3,752 億元，占 GNP 比率高達 30.5%，此顯見中央政府未來債務還本及債務付息支出的劇增，將是財政的沉重負擔，排擠其他政事支出，並造成歲出結構僵硬化(表 3-13)。

第三節 債務遽增主要原因

七十年代後期由於全球經濟景氣低迷，政府為提振國內產業賡續發展，爰加速推動各項重大建設，支出規模日益擴增，惟近年來由於國內經濟成長速度減緩，政府稅收增加不如往昔，再加以實施獎勵投資及促進產業升級等各項租稅優惠措施，導致政府國民賦稅負擔率逐年下降，致使政府財政漸趨困窘，多需仰賴舉債以籌應財源，債務因此快速累積，我國已逐漸邁向高度債務國家之林，而其重要分水嶺始

自七十八年度台灣省政府為執行「加速都市計畫公共設施保留地取得」等計畫所舉借之債務。

以中央政府而言，自八十年度起推動六年國建開始，至八十八年下半年及八十九年度因精省而承受省府債務止，累計債務餘額已由八十年度之 2,669 億元，增加為八十八年下半年及八十九年度之 2 兆 4,804 億元，短短十年間中央政府債務成長高達 9.29 倍，九十一年度累計債務餘額為 2 兆 9,336 億元；又依中央政府預算收支中程推估結果，九十四年度之累積債務餘額將持續增加至 3 兆 3,752 億元，顯示政府財政收支已面臨嚴重壓力。長期的財政赤字，終將導致鉅額債務累積，茲就除經濟景氣因素外造成政府債務遽增之主因歸納如下：

一、公共支出持續擴增

由於人口增加，都市計畫範圍擴大，政府徵收公共設施用地有其時間限制，爰七十八年起編列預算加以徵收，致使各級政府財政收支赤字高達 2,857 億元，公債發行首次超過 1,000 億元，再加上金融機構融資賒借 3,131 億元。因此七十八年度整體債務餘額由七十七年度之 2,089 億元增加到 5,851 億元。公共設施保留地的徵收大約至八十三年才完成，合共支出 7,714 億元，占地方政府七十八至八十三年度債務收入 19,829 億元之 38.9%（蔡吉源，1995），另於七十八二月年制定之「第一屆資深中央民意代表自願退職條例」及七十九年四月「戰士授田憑據處理條例」，使八十年度政府經常支出名目增加 23.3%（經建會，1993）。此外中央政府於八十年起推動六年國建計畫總經費 8.2 兆元，因財源籌措及規劃未盡妥善，雖經檢討後減為 6 兆餘元，惟已加深政府財政負擔。

近來我國由於政治民主化發展，民眾需求與日俱增，因此政府在社會安全方面之支出亦不斷提高，且由於國內經濟景氣持續低迷，政府為提振景氣因此實施擴大內需方案等，在自有財源有限而以舉債方式籌措經費的結果，債務累積自然迭創新高。

二、賦稅收入不足支應

政府稅收常受經濟景氣低迷及減免稅措施等因素影響，而經濟景

氣與經濟成長率息息相關，近年來我國經濟狀況漸趨成熟，經濟成長率亦隨之逐年降低，由以往二位數之成長率降至八十九年之 5.9%，九十年更轉為負成長，國民失業率同樣受經濟景氣影響，據統計資料顯示我國九十年第二季國民失業率為 4.2%，目前則已突破 5%，經濟景氣不佳及國民失業率高漲的結果，造成政府稅收減少，實質收入逐年下降。

租稅減免措施使稅基遭受侵蝕流失，導致政府稅收不足，由於六十年代前半期政府收支歷年尚有賸餘，因此自六十六年度起逐漸廢止部分稅目或降低稅率，其中包括六十六年度起廢止鹽稅、六十八年度起廢止筵席稅、七十六年度起廢止屠宰稅及全面停徵田賦、七十四及七十五年度調降營利事業所得稅各 5%、八十四年度提高遺產及贈與稅之免稅額(蔡吉源，1995)、八十七年度起為符合租稅公平原則實施兩稅合一、八十八年度將金融營業稅稅率自 5% 調降為 2%，未來將調降為零且為刺激經濟景氣九十一年度起土地增值稅減半徵收二年，以上均係造成政府稅源流失主因。我國六十年代賦稅收入年增率平均值達 22.3%，尚高於歲出年增率 21.9%，七十年代則降為 12.8% 對 14.3%，八十年代更降為 6.2% 對 8.8%(張秀蓮，1998)，且國民賦稅負擔率亦逐年降低，七十九年度為 20.1%，惟至八十八年下半年及八十九年度已降低至 13.3%，較美國 22.9%、日本 17.9%、德國 22.8%、英國 27.7%、法國 25.6%、南韓 17.8% 為低，顯見我國國民賦稅負擔過低，政府稅課收入不足因應支出，導致財政赤字擴大(表 3-16)。

三、缺乏中長期整體財務規劃機制

以往政府各機關所提出之重大計畫及中長程計畫，多著重於下一年度預算的爭取，未考量政府中長程整體施政效能與政府財政負擔能力，因此造成計畫需求過度擴張，由於八十四年度以前政府預算籌編係採「由下而上」方式辦理，且各機關未落實零基預算精神，對計畫之編列常寬列預算，以備上級機關刪減，造成支出浮濫，且每年度預算審編過程亦造成各機關人力、物力浪費與相關之作業成本。

如中央政府編列第一期及第二期工程特別預算，辦理西部濱海快速公路工程、西部走廊東西向快速公路、台北都會區大眾捷運系統、第二高速公路後續建設、中山高速公路東湖五股段高架拓寬工程與高速鐵路等六項重大交通建設計畫，執行期間為八十一至八十四年度，總經費達 4,273 億元，然截至八十三年十一月底止，累計支付數僅 1,073 億元，占預算數 25%，究其原因除工程進度效率不彰外，主要在於預算編列不實，故於八十五年度辦理追減 1,020 億元(韋端、許璋瑤、鹿篤瑾、蔡鴻坤，1998)。

四、人事經費居高不下

人事費用一直以來占政府支出高度比率，七十八年度中央政府人事費用為 1,730 億元，每年均呈增加趨勢，至九十年度已達 4,422 億元，為七十八年度之 2.5 倍。如由收入方面檢視，七十八年度中央政府人事費用占經常收入及歲入比率分別為 31.7% 及 30.8%，至九十年度此一比率仍分別維持為 33.4% 及 31.7%，顯示政府經常收入及歲入超過三成用於支付人事費用，另外支出方面，七十八年度中央政府人事費用占經常支出及歲出比率分別為 43.1% 及 32.8%，雖自八十四年度以來政府採取精簡員額等行政革新措施，人事費用年增率確有減緩，惟近年來新機關仍陸續成立，員額亦不斷膨脹，加以精省效益尚未完全顯現，九十年度人事費占經常支出比率仍達 33.7%，顯見人事費用長久以來均為政府財政龐大負擔(表 3-14)。如與國際間各國人事費用占政府支出比率作一比較，我國八十年代平均比率為 35%，較美國 23.6%、日本 21.3%、新加坡 22.4%、德國 21% 及英國 19.1% 高出甚多，顯示我國人事費用負擔過於沉重致加劇政府財政惡化(表 3-15)。以上尚未將公教人員退休撫卹支出等潛在負擔加計在內，可見政府在組織與員額再造工作方面，應加速推行。

五、社會福利需求有增無減

隨國內社會、經濟、政治及人口結構轉變，民眾對社會福利的需求日益殷切，政府為照顧及保障弱勢團體基本生活於是開辦多項社會福利措施，另外部分政治人物為兌現於選舉期間為討好選民所開之社

會福利支票，造成社會福利支出不斷擴增，惟在不增加民眾賦稅負擔之原則下，所需經費只得以債務融資，造成政府債務負擔進一步提升。

我國自七十八年起，辦理農民健康保險、公務人員父母疾病保險及台灣省各級民意代表、村里鄰長健康保險，至八十四年底開辦之全民健康保險，將勞、農保及眷屬等一併納入醫療照顧的保障，此外在社會救助方面，八十四年擴大中低收入戶老人生活津貼計畫之發放對象，並且提高生活補助費及津貼金額，同年五月制定老年農民福利津貼暫行條例，凡符合資格者每月發放 3 千元，八十七年將排除不得領取之富農及已領取其他社會保險老年給付者亦納入，使適用對象進一步擴大，造成各級政府八十四年度社會福利支出首度超過 2,000 億元，占總歲出 20%，其後各年度歲出比重逐年上升，最近十年度平均每年社會福利支出達 2,555 億元，較前十年度平均每年 439 億元增加 4 倍以上(賴清祺，1999)。近年來各級政府社會福利支出持續增加，且對所辦各項保險措施多未能建立社會保險財務責任制度，導致虧損日益擴大，均需養賴國庫填補，社會福利支出因此快速膨脹，以中央政府為例，社會福利支出占歲出比率亦由八十三年度之 8.9%，增加至九十年度之 16.8% 成長近 2 倍，由於社會福利支出具有易放難收性質，且適用對象除政府政策性修正外，將因人口老年化等自然因素而擴大，以老農津貼為例，八十四年受益人數為 31 萬 5 千人，八十九年為 63 萬 6 千人已成長超過 2 倍，另外台閩地區社會保險人數亦由八十二年之 1,224 萬人，成長至九十年六月之 2,154 萬人，且未來政府所籌辦實施之國民年金制度若未就財源等問題妥為規劃，終將拖垮政府財政。

除以上所述外，國內部分財經學者如孫克難、陳菁瑤及蔡吉源等人，咸認為民主與選擇權亦係影響之主因：公共選擇論者所謂「財政幻覺」，乃指一般社會大眾對於政府收支內容缺乏瞭解，亦即此一方面資訊不充足，致存有「白吃午餐」心理，對政府提供的各項免費服務有過度需求現象(孫克難，1992)。一般政府機關常基於本位主義，不斷爭取預算額度的提高，投機政客為了再當選之政治利益，利用選

民的財政幻覺，提供過大之公共支出水準以討好選民，造成政府部門支出的過度膨脹及預算赤字的擴大，再者利益團體的競租行為，利用遊說與民意代表互相勾結，在多數決的投票規則下，亦增加議會通過政府支出法案，此種預算赤字與民主政治交互運作結果，導致政府預算膨脹。我國當前財政赤字問題，根據公共選擇理論，政治的民主化亦是主因，民國七十六年解嚴以後，我國民主政治才真正步上軌道，加上財政幻覺與利益團體遊說，開使造成政府支出擴大，在議會通過許多重大公共投資及減免稅收議案下，財政收支逐漸入不敷出，最後導致赤字擴大及財政惡化(陳菁瑤，1998)。

以往我國民意代表有分配建設經費之陋規，並控制地方建設經費，工程難能落實，此外官商勾結黑道圍標及追加預算等也是赤字發生的原因，如高速公路十八標案立委貪瀆、台北市捷運設計不當且施工品質不良、四汴頭工程弊案及八里污水處理廠弊案等，都是近年來極為浪費公帑而為人詬病的問題，除以上建設計畫執行貪瀆以外，很多建設在規劃過程中，也發生嚴重的錯誤浪費有限的財源，而衍生赤字(蔡吉源，1999)。

第四章 研究設計

本研究為有效將產官學各方專業人士對我國公共債務相關資訊揭露之意見加以整合，德爾菲法應為一適當之研究方法；惟該法在研究者取得選定之專業人士同意參與研究後，尚須經一連串的反復問答，過程較為繁複甚費時日。而本研究因受時間限制(自九十年九月二十一日提報計畫至九十一年二月二十日提出最終報告，為期僅五個月)，爰無法完全採取德爾菲法，僅能參酌其精神進行本次研究。本研究之調查程序分為二階段，第一階段為邀請國內財經學者專家召開「公共債務相關資訊揭露之研究」座談會，以期藉此座談會彙整與會財經學者專家之意見及蒐集資料方向，第二階段係就問題癥結，參酌相關文獻及專家意見設計問卷內容，並進行問卷調查。

第一節 學者專家綜合意見

本研究第一階段著重於綜合專家學者意見，以作為第二階段問卷之設計與進行，第一階段為九十年十月二十五日召開先期之「公共債務相關資訊揭露之研究」座談會，基於為使座談會參與會者均具相同的財經背景且對研究主題有相當程度的瞭解，爰以目前國內各大院校及財經研究機構之財經學者專家為邀請對象。

座談會進行之程序，係由各與會之專家學者分別針對下列四項主要議題，發表個人意見或心得：

- 一、公共債務衡量指標(主要國家)為何？目前我國對公共債務資訊揭露之現行相關規定是否足夠？
- 二、公共債務應揭露之內容、方式(形式)、時點及對象為何？
- 三、公共債務(含債務基金)之揭露對國家整體財政及債券市場有何影響？
- 四、如何賦與政府辦理中長程公共建設計畫致增加整體債務負擔之責任？

上開議題旨在瞭解主要國家以何種指標衡量公共債務，及目前我國對公共債務資訊揭露之現況與公共債務應揭露之內容、方式(形式)、時點、對

象，因此，將之提出討論，另外為徵詢學者專家針對公共債務(含債務基金)之揭露對國家整體財政與債券市場影響，以及政府機關辦理中長程公共建設計畫造成整體債務負擔增加時，應負擔何種責任之看法，爰亦將其作為討論議題。經與會專家學者充分討論後，並將意見彙整(詳見附錄 I)，供作設計問卷之參據。

第二節 問卷設計與資料蒐集過程

一、問卷設計

問卷內容之設計主要架構，在擬議政府債務相關資訊之揭露，並提供政府監控債務之參考。又為利各受調查對象瞭解本研究主題，爰於問卷前附之邀請函，就相關背景說明略以：鑒於近年來，我國因政治及經濟環境丕變，民眾對政府施政需求日益殷切，加上各項重大公共建設及社會福利之興辦，造成政府財政支出大幅擴增；惟在實質收入無法相應配合成長下，致使政府對債務之依存度(公債及賒借占支出總額之比率)日益加深。又公共債務法第九條規定，公共債務主管機關應將公共債務之種類、未償餘額、還本付息情形及其他相關事項，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；至其揭露範圍僅限於同法第三條規定所稱之公共債務，包括：(1)中央公債、國庫券、國內外借款及保證債務，(2)北高二市及縣市公債及國內外借款，(3)鄉鎮市國內外借款。有鑒於政府鉅額的債務負擔，不僅影響本身財政之穩健，亦可能進一步拖累經濟正常發展，且未來債務償還勢將造成後代子孫負擔，影響層面深遠，惟目前政府對公共債務相關資訊之揭露，似嫌不足。

基於以上所述，問卷設計主要架構內容，首先以現行公共債務法對公共債務相關資訊揭露之規定情形為調查主題；其次就公共債務之衡量指標、公共債務揭露之範圍、對象、時間地點加以調查；再其次為公共債務相關資訊揭露的可能效益，又為瞭解各界對如何抑制公共債務持續

擴增之看法，爰亦將其納為問卷項目之一；最後，並請其就如何充分揭露公共債務相關資訊表示意見。

本研究問卷內容架構分複選題型 4 題及量表題型 9 題，合計 13 題(57 問項)，其中複選題型包括：(1)公共債務相關資訊之揭露不足的主要原因；(2)揭露公共債務相關資訊的對象；(3)公共債務相關資訊之揭露的地點；以及(4)公共債務相關資訊的揭露時點，各受查者得就問題的看法複選之。至量表題型，則包括：(1)公共債務相關資訊只限於公共債務法第九條所規定的事項，如公共債務種類、未償債務餘額、還本付息情形及其他相關事項；(2)我國政府不重視公共債務驟增問題；(3)我國公共債務相關資訊的揭露非常不足；(4)公共債務相關資訊之揭露主要內容；(5)公共債務之衡量指標，除占 GNP 比重等財務性指標外，尚可包括其他非財務性指標；(6)公共債務相關資訊之揭露範圍，除公共債務法第三條所稱之公共債務外，尚應涵蓋何種類別；(7)揭露公共債務相關資訊的可能效益；(8)除揭露公共債務相關資訊外，如何抑制公共債務持續擴增；以及(9)為提高政府機關充分揭露公共債務之相關資訊，各受查者分別按問題敘述表示同意或不同意，並以 1~5 之五個態度量表，按照同意程度自 1 至 5 中選擇一個數字，即如非常同意該問題敘述者選「1」、非常不同意時選「5」，至於無其他意見者選「3」、同意或不同意則分別選「2」或「4」。

二、問卷資料蒐集

為綜合產官學各方意見，並考量相關問題多屬政府財政專業性問題，因此，問卷調查乃以與研究主題有關之行政立法等機關相關人員，以及學者專家與產業界等非政府機構人員為對象，茲分述如下：

(一)與研究主題有關之行政立法等機關相關人員：此類調查對象係以與公債業務較為相關之公務及立法機關為對象，其中公務機關係以行政院主計處、財政部國庫署及中央銀行國庫局科長以上層級之人員為對象，至立法機關則以立法院財政委員會之立法委員為調查對象。

(二)學者專家與產業界等非政府機關人員：此類調查對象包括：(1)國立

台灣大學、政治大學、台灣科技大學、台北大學、私立銘傳大學等財經學系之教授、副教授，及中華經濟研究院、中央經濟研究院等之學者專家，(2)受中央銀行委託參與公債之標售、配售或代售之中央公債交易商，總計七十七個單位。

第二階段在問卷設計完成並經討論定案後，分別於九十年十二月三日及四日寄送受調查對象，茲就問卷寄發及回收情形彙整概述如下(請詳表 4)：

表 4 問卷調查及回收概況

問卷對象	寄發份數	回收份數	回收率
1. 與研究主題有關之行政立法等機關相關人員	77	34	44%
2. 學者專家與產業界等非政府機關人員	117	28	24%
總計	194	62	32%

第三節 問卷資料分析方法

為確實就問卷所蒐集之資料，加以整理、分析及解釋，並獲至最終結論，本研究係採 SPSS 統計套裝軟體協助相關資料處理工作，首先就各問題之敘述統計量數說明並採 T 檢定進行顯著性分析；其次再就行政立法等機關及學者專家與產業界等非政府機關受查者對特定問題之意見，亦採 T 檢定進行交差比較分析，以瞭解其對相同問題看法是否一致；最後，就分析結果提出適當建議，期能有助於健全政府財政及活絡債券市場。

第五章 實證調查與結果分析

本研究調查之重點，經參酌先期召開之座談會資料後，將範圍界定於公共債務法對公共債務相關資訊揭露之規定情形、公共債務之衡量指標、資訊之揭露範圍、對象、時間、地點、可能產生之效益，及抑制公共債務持續擴增與充分揭露公共債務相關資訊的方法等項目，並以問卷方式彙整為 13 項問題，其中部分須進一步瞭解的問題，則再細分為多項問項，問卷於回收整理後即進行資料之分析，本章依問卷題目歸納為七節，以敘述統計方式就所蒐集的資料進行綜合分析，並探討行政立法等機構相關人員與學者專家、產業界等非政府機構人員對特定問題看法之異同處。

第一節 公共債務相關資訊揭露之現況

我國公共債務相關資訊揭露情形依表 5-1-1 觀之，就人數而言，受查者對於公共債務相關資訊是否只限於公共債務法第九條所規定的事項，如公共債務種類、未償餘額、還本付息情形及其他相關事項之意見並不一致，雖其程度稍偏向公共債務相關資訊應不只限於公共債務法第九條所規定的事項，但並不顯著；至於我國政府對公共債務驟增問題之態度，受查者意見亦相當分歧，在程度上稍同意不重視，然亦不顯著；另外，不論自同意人數或程度觀之，多數受查者顯著同意我國公共債務相關資訊的揭露非常不足。

次就表 5-1-2 可看出，行政立法機關與非政府機關二組之受查者對於公共債務相關資訊是否只限於公共債務法第九條所規定的事項之看法，亦無顯著性差異，惟對於我國政府不重視公共債務驟增問題之看法，則具有顯著差異，行政立法機關受查者不同意此一敘述，然非政府機關受查者則多表贊同；另外，二組受查者對於我國公共債務相關資訊的揭露非常不足之意見，亦具顯著性差異，雖二組受查者均同意此一敘述，然非政府機關受查者較行政立法機關受查者之同意程度為高。

表 5-1-1 公共債務相關資訊揭露現況之綜合意見表

問 題	平均數	標準差	同意人數	不同意人數	無意見人數	T 檢定	
						t 值	p 值
問題 1. 公共債務相關資訊只限於公共債務法第九條所規定的事項，如公共債務種類、未償餘額、還本付息情形及其他相關事項。	3.12	1.03	24	30	6	0.88	0.382
問題 2. 我國政府不重視公共債務驟增問題。	2.79	1.23	30	26	6	-1.34	0.184
問題 3. 我國公共債務相關資訊的揭露非常不足。	2.21	0.91	50	9	3	-6.86	*** 0

註：1. 本表將非常同意及同意歸納為同意、非常不同意及不同意歸納為不同意，並按同意程度分最高為 1(非常同意)、最低為 5(非常不同意)、中間值為 3(無意見)。
2. 採 T 檢定受查者之同意程度是否顯著異於中間值 3(***)代表顯著水準 $P < 0.01$ 、**代表 $P < 0.05$ 、*代表 $P < 0.1$ 。

表 5-1-2 公共債務相關資訊揭露現況之分組意見表

問 項	行政立法機構		非政府機構		T 檢定	
	平均數	標準差	平均數	標準差	t 值	p 值
問題 1. 公共債務相關資訊只限於公共債務法第九條所規定的事項，如公共債務種類、未償餘額、還本付息情形及其他相關事項。	2.97	1.03	3.31	1.01	-1.27	0.210
問題 2. 我國政府不重視公共債務驟增問題。	3.18	1.24	2.32	1.06	2.88	*** 0.005
問題 3. 我國公共債務相關資訊的揭露非常不足。	2.47	1.05	1.89	0.57	2.76	*** 0.008

註：採 T 檢定行政立法機關與政府機關二組受查者意見之顯著性(***)代表顯著水準 $P < 0.01$ 、**代表 $P < 0.05$ 、*代表 $P < 0.1$ 。

有關公共債務相關資訊揭露不足的主要原因，由表 5-1-3 顯示，超過

56%之受查者認為，係公共債務相關資訊揭露之強制規定與現行有關揭露公共債務之內容、項目及地點等規定不足所造成；至政府部門為避免受社會大眾監督或攻訐及社會大眾不重視等二項因素，較不為受查者認同係造成資訊揭露不足之主因；而少數受查者認為似無揭露不足之情事或係因官員怕負責任等情事。

若進一步分就行政立法機關及非政府機關二組之受查者意見觀之，行政立法機關受查者認為公共債務相關資訊揭露不足的原因，排序第一為現行有關揭露公共債務之內容、項目及地點等規定不足，其次為公共債務相關資訊揭露之強制規定不足，最後為政府部門為避免受社會大眾監督或攻訐；至非政府機關人員則認為，排序第一為公共債務相關資訊揭露之強制規定不足，其次為現行有關揭露公共債務之內容、項目及地點等規定不足，最後才是社會大眾不重視，二組受查者意見排序完全不同，惟在相對比重上，均偏向第一及第二選項。

表 5-1-3 公共債務相關資訊揭露不足主要原因之分組意見表

問題 4. 公共債務相關資訊之揭露不足的主要原因：	個數	百分比(%)		
		總計	行政立法機構	非政府機構
(1)公共債務相關資訊揭露之強制規定不足	41	66.1	27.4	38.7
(2)現行有關揭露公共債務之內容、項目及地點等規定不足	35	56.5	33.9	22.6
(3)政府部門為避免受社會大眾監督或攻訐	23	37.1	16.1	21.0
(4)社會大眾不重視	25	40.3	22.6	17.7
(5)其他	4	6.5	6.5	0.0
樣本數	62	-	-	-

第二節 公共債務相關資訊之揭露主要內容

表 5-2-1 顯示受查者對公共債務相關資訊之揭露之主要內容，就人數而論，以公共債務舉借情形為首選、其次分別為當年度公共債務發行量、政府累計未償債務餘額及占 GNP 比重、政府赤字及其占政府支出與 GNP 比重、當年度公共債務還本與付息情形、我國政府債務負擔與其他主要國家比較情形、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金額，上述各項雖少數受查者表示不同意，惟絕大多數受查者仍顯著同意應列為揭露之主要內容。另外亦有少數受查者認為政府減少公共債務之對策、舉新債還舊之情形、預估未來三年公共債務還本付息及累計債務餘額、或有負債等項目均應予揭露。

表 5-2-2 顯示行政立法機關與非政府機關二組之受查者對公共債務相關資訊之揭露主要內容看法相當一致，並無顯著性差異，對於揭露內容均同意應包括公共債務舉借情形、當年度公共債務發行量、政府赤字及其占政府支出與 GNP 比重、政府累計未償債務餘額及占 GNP 比重、當年度公共債務還本與付息情形、我國政府債務負擔與其他主要國家比較情形，至平均每人負擔累計未償債務餘額及平均每人負擔債務還本與付息金額之同意度雖不若上開各項，惟基本上仍表示支持態度。

表 5-2-1 公共債務相關資訊揭露主要內容之綜合意見表

問題 5. 公共債務相關資訊之揭露主要內容：	平均數	標準差	同意人數	不同意人數	無意見人數	T 檢定	
						t 值	p 值
(1)公共債務舉借情形	1.40	0.59	61	1	0	-21.47	*** 0
(2)當年度公共債務發行量	1.46	0.67	60	1	0	-17.89	*** 0
(3)當年度公共債務還本與付息情形	1.72	0.85	53	3	4	-11.38	*** 0
(4)政府赤字及其占政府支出與 GNP 比重	1.57	0.81	57	3	0	-13.70	*** 0
(5)政府累計未償債務餘額及占 GNP 比重	1.55	0.81	57	3	0	-13.84	*** 0
(6)平均每人負擔債務還本與付息金額	2.11	1.16	41	7	6	-5.63	*** 0
(7)平均每人負擔累計未償債務餘額	2.11	1.15	42	7	7	-5.79	*** 0
(8)我國政府債務負擔與其他主要國家比較情形	1.79	0.73	51	5	4	-12.42	*** 0

註：見表 5-1-1 附註。

表 5-2-2 我國公共債務相關資訊揭露主要內容之分組意見表

問題 5. 公共債務相關資訊之揭露主要內容：	行政立法機構		非政府機構		T 檢定	
	平均數	標準差	平均數	標準差	t 值	p 值
(1)公共債務舉借情形	1.42	0.50	1.39	0.69	0.13	0.901
(2)當年度公共債務發行量	1.44	0.50	1.48	0.85	-0.23	0.818
(3)當年度公共債務還本與付息情形	1.72	1.02	1.73	0.60	-0.05	0.958
(4)政府赤字及其占政府支出與 GNP 比重	1.64	0.90	1.48	0.70	0.73	0.466
(5)政府累計未償債務餘額及占 GNP 比重	1.62	0.89	1.46	0.71	0.74	0.465
(6)平均每人負擔債務還本與付息金額	2.07	1.20	2.17	1.13	-0.31	0.756
(7)平均每人負擔累計未償債務餘額	2.03	1.16	2.22	1.17	-0.59	0.556
(8)我國政府債務負擔與其他主要國家比較情形	1.72	0.81	1.88	0.61	-0.79	0.434

註：見表 5-1-2 附註。

第三節 公共債務之衡量指標

現行公共債務之衡量指標多著重於占 GNP、政府支出總額及歲出等財務性指標，至非財務性指標方面目前尚無此類之衡量指標，然就表 5-3-1 觀之，絕大多數之受查者均顯著同意公共債務之衡量指標，尚可包括其他非財務性之指標，例如對經濟或政府財政之影響、造成債務累積之原因等。

另由表 5-3-2 顯示，行政立法機關與非政府機關二組之受查者對於公共債務之非財務性衡量指標看法，並無顯著性差異，均持高度肯定意見；惟行政立法機關之受查者同意度，略高於非政府機構之受查者。

表 5-3-1 公共債務衡量指標之綜合意見表

問題 6. 公共債務之衡量指標，除占 GNP 比重等財務性指標外，尚可包括其他非財務性指標	平均數	標準差	同意人數	不同意人數	無意見人數	T 檢定	
						t 值	p 值
(1)造成債務累積之原因	1.64	0.66	55	3	3	-15.70	*** 0
(2)對經濟或政府財政之影響	1.59	0.67	57	1	3	-16.49	*** 0

註：見表 5-1-1 附註。

表 5-3-2 公共債務衡量指標之分組意見表

問題 6. 公共債務之衡量指標，除占 GNP 比重等財務性指標外，尚可包括其他非財務性指標	行政立法機構		非政府機構		T 檢定	
	平均數	標準差	平均數	標準差	t 值	p 值
(1)造成債務累積之原因	1.61	0.70	1.70	0.62	-0.49	0.624
(2)對經濟或政府財政之影響	1.52	0.57	1.68	0.77	-0.95	0.345

註：見表 5-1-2 附註。

第四節 公共債務相關資訊之揭露範圍、對象、地點及時間

表 5-4-1 顯示多數受查者均顯著同意公共債務相關資訊之揭露範圍，除公共債務法第三條所稱之公共債務外，尚應涵蓋之項目，依序為：(1)非營業特種基金之舉債情形，(2)以舉債籌應財源之中長程公共建設計畫，(3)排除適用公共債務法限制之政府舉債部分及政府債務基金之運作情形等項。

至於行政立法機關與非政府機關二組之受查者，對於公共債務相關資訊之揭露範圍看法一致，無顯著性差異，詳如表 5-4-2。

表 5-4-1 公共債務相關資訊揭露範圍之綜合意見表

問題 7. 公共債務相關資訊之揭露範圍，除公共債務法第三條所稱之公共債務外，尚應涵蓋何種類別	平均數	標準差	同意人數	不同意人數	無意見人數	T 檢定	
						t 值	p 值
(1)非營業特種基金之舉債情形	1.50	0.69	50	4	3	-15.89	*** 0
(2)排除適用公共債務法限制之政府舉債部分	1.67	0.81	45	2	5	-11.82	*** 0
(3)以舉債籌應財源之中長程公共建設計畫	1.67	0.79	50	3	2	-12.39	*** 0
(4)政府債務基金之運作情形	1.68	0.79	45	1	4	-11.76	*** 0

註：見表 5-1-1 附註。

表 5-4-2 公共債務相關資訊揭露範圍之分組意見表

問題 7. 公共債務相關資訊之揭露範圍，除公共債務法第三條所稱之公共債務外，尚應涵蓋何種類別	行政立法機構		非政府機構		T 檢定	
	平均數	標準差	平均數	標準差	t 值	p 值
(1)非營業特種基金之舉債情形	1.52	0.74	1.48	0.65	0.19	0.846
(2)排除適用公共債務法限制之政府舉債部分	1.77	0.82	1.58	0.81	0.85	0.397
(3)以舉債籌應財源之中長程公共建設計畫	1.77	0.92	1.54	0.59	1.08	0.286
(4)政府債務基金之運作情形	1.78	0.89	1.57	0.66	0.94	0.351

註：見表 5-1-2 附註。

就 5-4-3 觀之，公共債務相關資訊揭露的對象，91.9%之受查者認為係政府監督機關，77.4%認為係不特定社會大眾，另有超過 60%之受查者認為

參與債券交易市場之公司或機構亦為其揭露對象，僅少數受查者表示其對象，尚可包括立法院預算局、國內外媒體及研究機構；公共債務相關資訊之揭露的地點，依次為政府公報或新聞紙、除政府主管機關網站外，應於各重要入口網站公布、政府預算書，另有 50%之受查者認為應於相關財經雜誌揭露，至在電視或電台等媒體上則低於 50%，又少數受查者認為可於所得稅單上及政府決算書上揭露；有關公共債務相關資訊的揭露時點，受查者選擇按季公布最多，其次為按年公布與按月公布，亦外有 11.9%之受查者認為應不定期公布，例如有重大變動或重大訊息時，應予公布。

又以行政立法機關及非政府機關二組之受查者意見分析，在公共債務相關資訊揭露的對象方面，二組受查者均認為以政府監督機關為首要對象，惟次要者則有不同看法，即分別為不特定社會大眾及參與債券交易市場之公司或機構，其餘選項排序則與綜合意見相同；至公共債務相關資訊之揭露的地點方面，二組受查者均選擇以政府公報或新聞紙為第一，第二及第三則分別選除政府主管機關網站外，應於各重要入口網站公布及政府預算書，行政立法機關受查者認為第四個公布地點為在電視或電台等媒體上，而非政府機構受查者則選在相關財經雜誌揭露；另有關公共債務相關資訊的揭露時點方面，行政立法機關及非政府機關受查者之看法完全相反，行政立法機關受查者選擇依次為按年、按季、按月公布，非政府機關受查者選擇依次為按月、按季、按年公布，惟二組受查者選擇不定期公布之人數均較少。此可能是前者考量行政成本及便利性，後者因有即時需求所致。

表 5-4-3 揭露公共債務相關資訊的對象、地點、時間之分組意見表

問	項	個數	百分比(%)
---	---	----	--------

		總計	行政立法 機構	非政府機 構
問題 8. 揭露公共債務相關資訊的對象：				
(1)政府監督機關	57	91.9	51.6	40.3
(2)不特定社會大眾	48	77.5	45.2	32.3
(3)參與債券交易市場之公司或機構	41	66.2	32.3	33.9
(4)其他	4	6.4	3.2	3.2
問題 9. 公共債務相關資訊之揭露的地點：				
(1)政府預算書	47	75.8	43.5	32.3
(2)政府公報或新聞紙	53	85.5	48.4	37.1
(3)除政府主管機關網站外，應於各 重要入口網站公布	47	75.8	40.3	35.5
(4)相關財經雜誌	32	51.6	21.0	30.6
(5)電視或電台等媒體上	29	46.8	25.8	21.0
(6)其他	3	4.8	3.2	1.6
問題 10. 公共債務相關資訊的揭露時點：				
(1)按年公布	25	40.4	33.9	6.5
(2)按季公布	33	53.3	32.3	21.0
(3)按月公布	22	35.5	12.9	22.6
(4)不定期	6	9.6	4.8	4.8
樣本數	62	-	-	-

第五節 揭露公共債務相關資訊的可能效益

公共債務相關資訊的可能效益，依表 5-5-1 所示，受查者同意「擴大監督層面，減緩政府債務累積速度，並進一步健全財政」為最多，其次分別為「減輕民眾的財政幻覺(對政府的公共支出過度需求)」、「民眾可掌握更多公共債務相關資訊，有助活絡債券市場」，至於「有助政府實施擴大稅基、

調高稅率增闢稅目之政策，且可減少民眾或民意代表的反對」乙項，雖同意人數相對較少然仍有 39 位，超過受查人數二分之一以上，反對者為 4 人，有 11 位無其他意見，故整體而言，受查者多認同上述各種可能效益，且同意程度極高，均具顯著性。另外，亦有受查者表示目前公共債務相關資訊已揭露，惟未能有效抑制公共債務持續擴增之情形，可見改善政府債務狀況，並非在於揭露相關資訊充足與否之問題。

表 5-5-2 顯示行政立法機關及非政府機關二組之受查者對於揭露公共債務相關資訊的可能效益，基本上均持相同意見，惟非政府機關之受查者對於可使民眾掌握更多公共債務相關資訊，有助活絡債券市場之選項，與行政立法機關受查者之看法，有程度上之顯著差異，由上可知非政府機關之受查者更贊同此一可能效益。

表 5-5-1 揭露公共債務相關資訊的可能效益之綜合意見表

問題 11. 揭露公共債務相關資訊的可能效益：	平均數	標準差	同意人數	不同意人數	無意見人數	T 檢定	
						t 值	p 值
(1)擴大監督層面，減緩政府債務累積速度，並進一步健全財政	1.51	0.73	55	1	2	-15.44	*** 0
(2)減輕民眾的財政幻覺(對政府的公共支出過度需求)	1.68	0.77	48	2	4	-12.50	*** 0
(3)有助政府實施擴大稅基、調高稅率增闢稅目之政策，且可減少民眾或民意代表的反對	1.96	0.95	39	4	11	-8.01	*** 0
(4)民眾可掌握更多公共債務相關資訊，有助活絡債券市場	1.91	0.93	43	5	9	-8.71	*** 0

註：見表 5-1-1 附註。

表 5-5-2 揭露公共債務相關資訊的可能效益之分組意見表

問題 11. 揭露公共債務相關資訊的	行政立法機構	非政府機構	T 檢定
--------------------	--------	-------	------

可能效益：	平均數	標準差	平均數	標準差	t 值	p 值
(1)擴大監督層面，減緩政府債務累積速度，並進一步健全財政	1.53	0.62	1.50	0.86	0.16	0.870
(2)減輕民眾的財政幻覺(對政府的公共支出過度需求)	1.68	0.79	1.70	0.76	-0.09	0.933
(3)有助政府實施擴大稅基、調高稅率增闢稅目之政策，且可減少民眾或民意代表的反對	2.03	1.00	1.88	0.90	0.60	0.548
(4)民眾可掌握更多公共債務相關資訊，有助活絡債券市場	2.14	1.03	1.65	0.75	1.98	0.053

註：見表 5-1-2 附註。

第六節 如何抑制公共債務持續擴增

表 5-6-1 所示受查者對於如何抑制公共債務持續擴增，在人數及同意程度上，均以「依照預算法及財政收支劃分法規定，政府或立法機關制修定有關減少收入或增加支出之措施及法規，應同時籌妥替代財源或經費提升政府施政效能」為首選，至於「提升政府施政效能」、「檢討債務基金之運作，提升債務管理功能」、「政府推動中程計畫預算制度」、「政府組織再造，縮減政府規模」、「政府預算作業採歲出額度制，並落實零基預算精神等措施」、「抑減政府公共支出」、「降低政府人事費支出」、「擴大稅基或調高稅率增闢財源」亦為多數人所同意，另「減少社會福利支出」雖同意人數減少，且反對人數略有增加之趨勢，惟同意人數及程度仍顯著偏高。又少數受查者提出可採取獎勵民間參與興建公共建設、部分業務移轉民營或委託民間經營、統一政府機關薪給制度及抑減政府支出浮濫與獎勵節約等措施，以抑制公共債務持續擴增。

至於行政立法機關及非政府機關二組之受查者，對於如何抑制公共債務持續擴增之看法，大體上一致，並無顯著差異，詳見表 5-6-2。

表 5-6-1 如何抑制公共債務持續擴增之綜合意見表

問題 12. 除揭露公共債務相關資訊外，如何抑制公共債務持續擴增	平均數	標準差	同意人數	不同意人數	無意見人數	T 檢定	
						t 值	p 值
(1)提升政府施政效能	1.71	0.69	47	6	7	-13.80	*** 0
(2)政府組織再造，縮減政府規模	1.79	0.84	43	2	8	-10.46	*** 0
(3)政府預算作業採歲出額度制，並落實零基預算精神	1.90	0.80	38	1	10	-9.68	*** 0
(4)政府推動中程計畫預算制度	1.96	0.71	40	1	8	-10.32	*** 0
(5)抑減政府公共支出	1.98	0.94	38	4	10	-7.83	*** 0
(6)降低政府人事費支出	1.89	0.84	35	1	11	-9.03	*** 0
(7)減少社會福利支出	2.30	1.01	26	6	14	-4.68	*** 0
(8)擴大稅基或調高稅率增闢財源	2.10	1.04	32	4	15	-6.17	*** 0
(9)檢討債務基金之運作，提升債務管理功能	1.82	0.77	41	1	8	-10.78	*** 0
(10)依照預算法及財政收支劃分法規定，政府或立法機關制修定有關減少收入或增加支出之措施及法規，應同時籌妥替代財源或經費	1.56	0.66	50	0	5	-16.14	*** 0

註：見表 5-1-1 附註。

表 5-6-2 如何抑制公共債務持續擴增之分組意見表

問題 12. 除揭露公共債務相關資訊	行政立法機構	非政府機構	T 檢定
--------------------	--------	-------	------

外，如何抑制公共債務持續 擴增	平均數	標準差	平均數	標準差	t 值	p 值
(1)提升政府施政效能	1.86	0.59	1.53	0.76	1.73	0.090
(2)政府組織再造，縮減政府規模	1.86	0.88	1.71	0.81	0.66	0.513
(3)政府預算作業採歲出額度制，並 落實零基預算精神	1.93	0.83	1.86	0.77	0.27	0.789
(4)政府推動中程計畫預算制度	1.96	0.77	1.95	0.64	0.03	0.981
(5)抑減政府公共支出	1.90	0.96	2.10	0.92	-0.72	0.474
(6)降低政府人事費支出	2.00	0.87	1.77	0.81	0.92	0.360
(7)減少社會福利支出	2.28	1.06	2.33	0.97	-0.18	0.860
(8)擴大稅基或調高稅率增闢財源	2.04	1.07	2.17	1.03	-0.47	0.643
(9)檢討債務基金之運作，提升債務 管理功能	1.88	0.82	1.75	0.74	0.61	0.545
(10)依照預算法及財政收支劃分法 規定，政府或立法機關制修定 有關減少收入或增加支出之措 施及法規，應同時籌妥替代財 源或經費	1.52	0.68	1.63	0.65	-0.60	0.549

註：見表 5-1-2 附註。

第七節 提高充分揭露公共債務之相關資訊

依表 5-7-1 顯示，多數受查者對於「透過修訂公共債務法」，或「由中央主管機關另制定公共債務相關資訊揭露的準則、規則」，以提高政府機關充分揭露公共債務之相關資訊，均顯著表示支持，此即說明為充分揭露公共債務相關資訊，仍須回歸法制面，促使政府機關更周全且詳實的公布相關資訊。

再就行政立法機關及非政府機關二組受查者之分組意見統計表觀之，對於「透過修訂公共債務法」，以提高政府機關充分揭露公共債務之相關資訊，亦均表示高度支持，至在「由中央主管機關另制定公共債務相關資訊揭露的準則、規則」之選項上，二組受查者雖均表示認同，惟在程度上卻有顯著差異，顯然非政府機關受查者較行政立法機關受查者更認同此一選項，詳如表 5-7-2。

表 5-7-1 提高政府機關充分揭露公共債務相關資訊之綜合意見表

問題 13. 為提高政府機關充分揭露公共債務之相關資訊：	平均數	標準差	同意人數	不同意人數	無意見人數	T 檢定	
						t 值	p 值
(1)應修訂公共債務法	1.65	0.72	46	1	4	-13.49	*** 0
(2)由中央主管機關另制定公共債務相關資訊揭露的準則或規則	1.60	0.85	47	2	3	-11.96	*** 0

註：見表 5-1-1 附註。

表 5-7-2 提高政府機關充分揭露公共債務之相關資訊之分組意見表

問題 13. 為提高政府機關充分揭露公共債務之相關資訊：	行政立法機構		非政府機構		T 檢定	
	平均數	標準差	平均數	標準差	t 值	p 值
(1)應修訂公共債務法	1.72	0.75	1.55	0.67	0.88	0.383
(2)由中央主管機關另制定公共債務相關資訊揭露的準則或規則	1.85	1.01	1.35	0.56	2.21	** 0.03

註：見表 5-1-2 附註。

第六章 結論與建議

第一節 結論

近年來，我國政府財政支出大幅增加，惟在實質收入無法相對配合成長下，財政赤字持續擴增，因此，對於公債及借款仰賴日益加深，尤其近幾年政府舉債更以驚人之速度大幅成長，導致累積龐大之未償債務餘額，故未來政府將面臨極為沉重之債務還本付息壓力，不僅對本身財政健全產生影響，並可能拖累經濟發展，且造成後代子孫負擔。若就世界其他主要國家經驗觀之，各國對政府舉債規範不一，但舉債原因皆源自政府財政收支差短，財政赤字對於經濟成長、代際公平（即公債將財富由未來子孫移轉至現代消費）與政府財政基礎，皆有負面的影響；然經濟合作發展組織（OECD）各會員國自 1970 年代起，即戮力控制財政赤字及政府債務，並獲致相當成效，其中又以美國及歐盟各國財政改革最為顯著，反觀我國近年債務快速累增，與歐美國家財政逐年改善的情勢背道而馳，應引以為警惕。

而國際貨幣基金（IMF）有鑒於國際金融風暴所造成經濟衝擊，乃強調財政透明是良好政府管理最重要的因素，並於 1998 年訂頒「健全財政透明施行法規」（the Code of Good Practices on Fiscal Transparency），嗣於 2001 年 3 月 23 日修正，再次強調財政資訊的品質，主要的宗旨包括：(1)釐清政府的角色與責任；(2)提供政府活動的資訊予社會大眾；(3)在預算的籌編、執行與報告方面必須以公開的方式進行；(4)而財政資訊的品質必須是廣泛地被大眾接受的，同時具獨立、公正客觀的標準。使政府更能掌握財政政策的執行成效，並增強政府總體經濟政策的可信任度，雖然各國因財政管理制度、文化、組織、法律環境不同及技術與行政能力上的差異，致使其在執行「健全財政透明施行法規」時，執行成效不盡相同，但多數國家在實行提升該國的財政透明度時，仍有相當顯著的成效。另觀歐洲地區國家為降低政府財政赤字與債務水準，所制定的監督與干預機制，透過歐洲中央銀行（the European Central Bank）的貨幣政策，於 1997 年簽訂施行「穩定和成長協定」（Stability and Growth Pact,1997），亦得到良好成效，此機制主要之三個方向：(1)中長期的預警機制；(2)為履行穩定方案的短期監督制度；(3)過高財政赤字的約束程序（Excessive Deficit

Procedure,EDP),均係透過歐洲委會(EC)、經濟財政委員會(EFC)及經濟財政事務協調會(ECONFIN Council),藉由評估或調查各會員國所提報之財政及預算等資料方式,加以監督約束。上述不論是公開政府財政資訊,抑或經由公正機關所為之監督機制等運作模式,確值我國借鏡。因此,實有必要將公共債務相關資訊透過適當之機制,予以詳實揭露。

另外,近年來地方政府仰賴中央程度有增無減,而輕忽本身所應肩負之「開源節流」責任,以致財政問題層出不窮,為社會各界所關注。地方政府從預算編列,不當擴增支出規模,再以高估收入或舉債方式彌平差短,至實際執行時,又不重視施政需求的優先次序,遇有入不敷出時,則向行庫透支短期融通,或向中央借支因應,規避公共債務法相關規範,無形中擴增財政赤字,帶來財政潛在危機;尤其民選地方首長較乏永續經營地方的使命感與責任心,在任期已屆或無法連任的情況下,常有不負責任的作為,將龐大的債務留給下一任承擔,進而影響地方未來的發展。因此,如何健全地方政府預算制度及財政監督體系,亦為刻不容緩的重要課題(趙揚清,2002)。

本研究係參酌相關文獻及專家學者意見後採問卷方式,調查產官學各界對於公共債務相關資訊揭露之看法,結果顯示受查者對於「公共債務相關資訊是否侷限於公共債務法第九條所規定的事項」之意見較為分歧,然程度上稍偏向不同意只限於第九條所規定的事項,惟並無顯著性;行政立法機關與非政府機關二組受查者對於「我國政府不重視公共債務驟增問題」之看法完全相反,行政立法機關受查者不同意此一敘述,然非政府機關受查者則表示贊同,可見外界對於政府面對債務資訊揭露之態度仍持有相當疑慮,因此當詢及「我國公共債務相關資訊的揭露非常不足」時,受查者均表認同,其中非政府機關受查者之同意程度又較行政立法機關受查者為高,顯示公共債務相關資訊確實不夠透明化,有待改進。至於「造成公共債務相關資訊揭露不足的主要原因」,多數受查者認為係因公共債務相關資訊揭露之強制規定與現行有關揭露公共債務之內容、項目及地點等規定不足所致,故應朝加強資訊透明化之方向進行。

有關「公共債務相關資訊之揭露之主要內容」，多數受查者則認為應包括：(1)公共債務舉借情形；(2)當年度公共債務發行量；(3)政府赤字及其占政府支出與 GNP 比重；(4)政府累計未償債務餘額及占 GNP 比重，(5)當年度公共債務還本與付息情形；(6)我國政府債務負擔與其他主要國家比較情形；(7)平均每人負擔累計未償債務餘額；以及(8)平均每人負擔債務還本與付息金額。另外，亦有少數受查者主張：政府減少公共債務之對策、舉新債還舊之情形、預估未來三年公共債務還本付息及累計債務餘額、或有負債等項目，亦應予揭露。上述內容除部分項目未予揭露外，財政部公報、財政統計年報及財政部網站已有所公布，惟公報中所揭露之項目僅為公債法第九條所定之項目，且中央政府預、決算中並未加公布。

又「公共債務相關資訊之揭露範圍」，除現行公共債務法第三條所稱之公共債務外，多數受查者認為尚應涵蓋：(1)非營業特種基金之舉債情形；(2)以舉債籌應財源之中長程公共建設計畫；(3)排除適用公共債務法限制之政府舉債部分；(4)政府債務基金之運作情形等項。又立法院於九十一年一月十六日已三讀通過之公共債務法部分修正條文，其中業將非營業基金扣除自償部分之負債，納入政府負債總額內規範，故此類債務資訊將可更為透明化。而「公共債務相關資訊揭露的對象」，多數受查者同意政府監督機關、不特定社會大眾及參與債券交易市場之公司或機構均為其揭露對象，且少數受查者提出其對象尚應包括立法院預算局、國內外媒體及研究機構；又「公共債務相關資訊之揭露的地點」，超過五成之受查者同意政府公報或新聞紙、除政府主管機關網站外，尚應於各重要入口網站公布、政府預算書及相關財經雜誌揭露均為適當地點；另有關「公共債務相關資訊的揭露時點」，受查者選擇應按季公布最多，惟非政府機關受查者較偏好按月公布，部分受查者亦認為當有重大變更或重大訊息時，應加以公布。

有關「公共債務之衡量指標」，多數受查者極為贊同尚可將其他非財務性之指標，如造成債務累積原因、對經濟或政府財政的影響等項目納入，非僅侷限於占 GNP、政府支出總額及歲出之比率等財務性指標，惟應如何妥適表達與衡量，則尚待行政機關進一步研議。

多數受查者認為「公共債務相關資訊透明化所產生的可能效益」，包括：(1)可擴大監督層面，減緩政府債務累積速度，並進一步健全財政；(2)減輕民眾對政府的公共支出過度需求的財政幻覺；(3)民眾可掌握更多公共債務相關資訊，有助活絡債券市場；(4)有助政府實施擴大稅基、調高稅率增闢稅目之政策，且可減少民眾或民意代表的反對。又上開可能效益中，非政府機關受查者較行政立法機關受查者更為支持民眾掌握更多公共債務相關資訊，有助活絡債券市場之選項，顯示學術及產業界對於揭露公共債務相關資訊可促進債券市場良性發展，均抱持相當高的期待。

對於「如何抑制公共債務持續擴增問題」，不論就受查者人數或同意程度，第一選擇均為「依照預算法及財政收支劃分法規定，政府或立法機關制修定有關減少收入或增加支出之措施及法規，應同時籌妥替代財源或經費提升政府施政效能。」可見多數受查者均認為政府或立法機關制(修)訂有關減少收入或增加支出之措施及法規時，未依法確實覓妥替代財源，此乃造成公共債務持續擴增主因之一；惟上開因素，事實上已在預算法及財政收支劃分法中已有明文規範，爰如何促使政府或立法機關在法制面予以落實執行，甚或有其必要強化法律規範。其次，多數受查者主張提升政府施政效能、檢討債務基金之運作，提升債務管理功能、政府推動中程計畫預算制度、政府組織再造，縮減政府規模、政府預算作業採歲出額度制，並落實零基預算精神等措施、抑減政府公共支出、降低政府人事費支出及擴大稅基或調高稅率增闢財源等方法，亦有助於抑制公共債務之持續擴增；另有少數受查者提出可採取獎勵民間參與興建公共建設、部分業務移轉民營或委託民間經營、統一政府機關薪給制度及獎勵節約等措施，以抑制公共債務持續擴增。依本研究統計結果觀之，受查者對於如何抑制公共債務持續擴增之看法，較著重於組織、制度及執行方面的改善。

又多數受查者贊同透過修訂公共債務法、或由中央主管機關另制定公共債務相關資訊揭露的準則、規則，以提高政府機關充分揭露公共債務之相關資訊，顯然政府應回歸法制面訂定一債務重要資訊揭露制度，強制公共債務相關資訊之揭露，以加強債務之監控系統，增進政府財務運作效能減緩債務之累積，並促進債券市場之運作及發展；惟法制面之強制規定，係

屬他律，終仍需政府與立法機構財政自律之配合，避免虛列無法執行之收入、浮濫支出，及修定有關減少收入或增加支出之措施及法規，以達成揭露公共債務相關資訊之目的。

第二節 建議

政府資訊公開透明化已是世界各主要國家共同的趨勢，我國政府為順應此一潮流，近期正由法務部著手修訂「政府資訊公開法」草案，顯示政府已向資訊透明化的方向邁進，而本研究目的正符合此項政策目標。惟依研究結果顯示，多數受查者均認為我國公共債務相關資訊之揭露仍屬不足，爰政府實有必要再加強揭露債務相關訊息，以達成政府資訊公開透明化目標，符合民眾之期待，進而健全政府財政，及促進債券市場之發展，僅就研究結果提出以下幾點建議，以供參考：

- 一、強化制度面：透過修訂公共債務法，或由中央主管機關另制定公共債務相關資訊揭露的準則、規則，強制規定公共債務相關資訊之揭露。
- 二、擴增資訊揭露的範圍：資訊揭露尚可涵蓋：(1)以舉債籌應財源之中長期公共建設計畫；(2)排除適用公共債務法限制之政府舉債部分；以及(3)政府債務基金之運作情形。
- 三、充實資訊揭露的內容：1. 政府公報中除依現行公共債務揭露之內容外，可再將：(1)公共債務舉借情形；(2)我國政府債務負擔與其他主要國家比較情形；(3)平均每人負擔累計未償債務餘額；以及(4)平均每人負擔債務還本與付息金額，納入揭露內容。2. 加強中央政府預決算書中對於公共債務相關資訊之揭露，考量國內實際狀況，建議可在預決算書中採附註揭露或附錄總說明之方式，將表 6-1、表 6-2 及表 6-3 加以表達(特別是三張報表間勾稽及併同剖析，有助於防杜各級政府藉短期債務替代長期債務，以規避公共債務法之規範)；若時間及行政經費允許下，亦可將第二點之揭露範圍及政府抑減公共債務之對策、舉新債還舊之情形、或有負債等項目考量納入。
- 四、普及資訊揭露的對象：揭露的對象，除政府監督機關外，尚應普及於不特定社會大眾及參與債券交易市場之公司或機構。另外，為有助研究

單位需求、立法機關制定法律及債務相關宣導等，亦可將立法院預算局、國內外媒體及研究機構，予以納入。

五、加強資訊揭露的時地：揭露時點，除現行按年公布之規定外，對於公債實際執行情形可採按季公布，至遇有重大變更情事或重大訊息時，則應隨時加以公布；而揭露地點則可考量：(1)採按季揭露部分：除可於政府公報、新聞紙及相關統計季報中加以揭露外，若經費許時可考量在各主要入口網站及相關財經雜誌中公布；(2)採按年揭露部分：除目前在政府公報及相關統計年報中已有之揭露外，應於新聞紙及政府預決算書中加以公布，同時在經費許可情況下，可考量在各主要入口網站及相關財經雜誌中公布。

六、強化公共債務之衡量指標：除一般財務性指標外，尚可研議將造成政府債務增加之原因、對經濟或政府財政影響等非財務性之指標納入，以彰顯行政或立法機關間之責任，並有助社會大眾之瞭解。此外，為落實預算法及財政收支劃分法有關：「政府或立法機關制修定減少收入或增加支出措施及法規，應同時籌妥替代財源或經費」之規定，建議在相關條文內容，增訂「違反上開規定時，相關制(修)定之措施及法規應屬無效」。另為有效抑制公共債務持續擴增，可參照本研究結果，辦理各項開源節流之相關措施。

至國際貨幣基金（IMF）為使各國財政臻於健全與經濟穩定成長，所公布之「健全財政透明施行法規」（the Code of Good Practices on Fiscal Transparency），強調財政資訊之透明及品質，就相關經濟及財政資料觀之，均以絕對數據方式予以公布（附錄IV英國、日本之經濟及財政統計資料），將政府活動資訊提供予社會大眾，由於所有數據均為絕對數並無相對（比率）數據，且依資料使用者需求自行引用，此舉可免除採相對數據表達時，所可能引發數據內涵與核算上之爭議，此種作法在我國經濟及財政資料揭露方面亦可參採。

而近年來各級地方政府財政問題儼然成為中央政府的燙手山芋，因此，強化對地方財政完整之監督與干預機制，實已課不容緩，擬議自下列方向著手建制：

- 一、賦予上級政府財政或主計機關對下級政府預算編列及執行是否核實，應負起監督之責，尤其在執行面的查核，遠較事後審計更為重要，如遇地方政府有財政危機時，上級政府有權派員接管。
- 二、地方民選首長經選舉後確定不再連任，或由不同黨派接任者，在未卸任前，預算支出之執行，除人事費等經常性支出外，應予凍結或限制經費支用，以免徒增新任首長施政困擾。
- 三、地方財政單位主管應比照主計系統，由中央統一指派調任，以強化其獨立性及財務之內部監控。
- 四、我國現行公共債務法雖已建立對地方政府債務之監督與干預機制，惟在財政赤字之改善及約束方面，尚未建立積極管理機制；反觀歐洲地區國家為降低政府財政赤字，所制定的監督與干預機制已獲得相當成效，因此其運作模式與程序(請詳圖 2)可供我國參採。茲據以研擬可行方式建議如下，以供參酌：
 - (一)由行政院秘書處、財政部、主計處、經建會、研考會、人事行政局等單位成立審議小組，並由小組制訂赤字風險標準(歐洲地區國家為 GDP3%)，及相關審議項目、程序與獎懲方式。
 - (二)由各縣市政府定期(歐洲地區國家為每半年)向審議小組提報預算及相關執行資料。
 - (三)若所提報資料經審查後，顯示超額赤字已達風險標準，則請各該縣市政府提出中長期財政改善方案，須達成平衡或有賸餘。再由審議小組就其所提改善方案是否允當合理加以審查，審查時可邀集各該縣市政府與會，最後提出對改善方案之修正建議並予定案，列入追縱考核。
 - (四)若各該縣市政府未能在規定期限內達成所提出之財政改善方案，則除就相關人員予以懲處外，並納入「中央對台灣省各縣(市)政府計畫及預算考核要點」之考核項目與獎懲。

本研究雖考量公債之發行主要集中於中央政府，相關資料較為完整，故以中央政府為主要研究範圍，惟最終就相關文獻、問卷資料及參酌其他主要國家之經驗，彙整所作的結論與建議仍可適用於各級政府。因此，本

研究除期使我國政府對於公共債務相關資訊之揭露得以更完善，使民眾更加瞭解政府機關財務運作狀況外，最後，亦期待各級政府財政更臻健全，債券市場益加活絡。

表 6-1 各級政府債務（一年以上公債、借款）概況表

年 月底止

製表日期：

單位：億元；%

年度	政府別	當年度 舉借數	債務累計未償餘 額	當年度舉借 / 支 出總額 (%)	未償餘額 / 歲出 總額 (%)	未償餘額 / 前三年度 GNP 平均數	
						預算數或實際數	法定比例
年度 預算數	總計						
	中央政府						
	地方政府						
	台北市政府						
	高雄市政府						
	縣市政府						
	台灣省轄屬						
	福建省轄屬						
	鄉鎮市公所						
	台灣省轄屬						
	福建省轄屬						
年 月底 實際數	總計						
	中央政府						
	地方政府						
	台北市政府						
	高雄市政府						
	縣市政府						
	台灣省轄屬						
	福建省轄屬						
	鄉鎮市公所						
	台灣省轄屬						
	福建省轄屬						

表 6-2 各直轄市、縣市政府長期債務（一年以上公債、借款）概況表
年 月底止

製表日期：

單位：億元；%

政府別	當年度舉借數		債務累計未償餘額		當年度債務 / 支出總額 (%)		未償餘額 / 歲出總額 (%)		未償餘額 / 前三年度 GNP 平均數 (%)		
	預算數	實際數	預算數	實際數	預算數	實際數	預算數	實際數	預算數	實際數	法定數
總計											
各直轄市政府小計											
台北市											
高雄市											
各縣市政府小計											
台灣省各縣市											
台北縣											
宜蘭縣											
桃園縣											
新竹縣											
苗栗縣											
台中縣											
彰化縣											
南投縣											
雲林縣											
嘉義縣											
台南縣											
高雄縣											
屏東縣											
台東縣											
花蓮縣											
澎湖縣											
基隆市											
新竹市											
台中市											
嘉義市											
台南市											
福建省各縣市											
金門縣											
連江縣											

表 6-3 各直轄市、縣市政府短期債務（未滿一年）概況表
年 月底止

製表日期：
單位：億元；%

政府別	當年度借支					未償債務餘額		未償債務餘額 / 支出 總額 (%)		向中央政府借支情形		備註
	預算數	實際數			預算數	實際數	預算數	實際數	當年度借 支	未償餘額		
		向銀行借支	向基金借支	其他								
總計												公共債務法第四條規定，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之 15% 及 30%。
中央政府												
各直轄市政府小計												
台北市												
高雄市												
各縣市政府小計												
台灣省各縣市												
台北縣												
宜蘭縣												
桃園縣												
新竹縣												
苗栗縣												
台中縣												
彰化縣												
南投縣												
雲林縣												
嘉義縣												
台南縣												
高雄縣												
屏東縣												
台東縣												
花蓮縣												
澎湖縣												
基隆市												
新竹市												
台中市												
嘉義市												
台南市												
福建省各縣市												
金門縣												
連江縣												

參考文獻

中文部分

朱心怡，健全債務基金制度之研究，國立政治大學財政研究所碩士論文，民 89 年。

江昭儀，中央財政赤字的成因與未來趨勢，國家政策動態分析，民 85 年。

行政院，中華民國九十一年度中央政府總預算案總說明。

行政院主計處，統計手冊，民 90 年 9 月出刊。

行政院經建會人力規劃處，歐洲年金改革成效評比，民 90 年。

行政院經建會經濟研究處，OECD 債務管理政策之最新發展，民 90 年。

行政院經建會財務處，我國公共債務之現況與國際比較，民 86 年。

宋祺超，公共債務政策改革之探討，財稅研究，第 33 卷第 2 期，民 90 年。

韋端，我國當前政府財政問題與預算對策，政策月刊，第 46 期，民 88 年。

韋端，從美日債務消長看我國預算政策，主計月報，第 530 期，民 89 年。

韋端、許章瑤、鹿篤瑾、蔡鴻坤，財政改善之十年政策形成執行成果及外來展望，財政平衡與經濟發展研討會，民 87 年。

孫克難，財政平衡與財政改革的理論基礎，中華經濟研究院，民 88 年。

孫克難，財政赤字與公共選擇理論，經濟前瞻，第 28 號，民 81 年。

徐仁輝，中央政府償債方式之檢討與改進，行政院經建會，民 84 年。

徐仁輝，財政赤字與公共債務法，主計月報，第 537 期，民 89 年。

徐仁輝，公共財務管理，初版，智勝文化，民 87 年。

徐仁輝，預算赤字與預算改革，初版，智勝文化，民 90 年。

財政部國庫署，公共債務法規彙編，民 84 年。

財政部國庫署，世界主要國家之公共債務制度，民 87 年 10 月。

財政部統計處，財政部統計年報，民 88 年。

高金展，政府公共債務發行與管理之探討，審計季刊，17 卷 1 期，民 85 年。

曾巨威，公債法修正應掌握正確的觀念與作法，工商時報社論，民 91 年。

張永河，政府債務管理運用與經濟發展，財稅研究，32 卷 6 期，民 89 年。

張育珍，債務基金之淺見，今日會計，第 81、82 期，民 90 年。

許崇源，我國非營利組織責任及透明度提升之研究-德爾菲法之應用，民 90 年。

陳菁瑤，我國政府預算赤字政經因素之初探，民 87 年。

黃建興、黃舜興，我國政府債務管理政策之研究，經濟研究，第 1 期，民 90 年。

蔡吉源，財政赤字之成因及改進之道，財稅研究，27 卷 6 期，民 84 年。

蔡吉源，財政赤字與財政改革，民 88 年。

蕭文生，自法律觀點論公共債務，民 88 年。

賴仁中，政府資訊公開增納特種基金公營事業機構，中國時報，民 91 年。

賴清祺，近十年來台灣財政的問題、特質及改進內涵，中華經濟研究院，民 88 年。

蘇彩足，公債上限與預算赤字之控制-中美經驗之比較，理論與政策，9 卷 2 期，民 84 年。

廖欽福，憲法公債概念及基本原則之研究，中原大學 財經法律學系碩士，民 87 年。

趙楊清，為「地方政府預算法」催生，中央日報，民 91 年。

網路資源：

<http://knight.fcu.edu.tw> 各國財政發展趨勢與改革方向。

<http://210.69.7.199/qa/300000000s4622000027.htm> 立法委員書面質詢「公共債務法」修正案。

英文部分

OECD, Government Securities and Debt Management in the 1990s, 1993。

Mylonas, P., Schich, S., Thorgeirsson, T., and Wehinger, G., "New Issues In public Debt Management : Government Surpluses In Several OECD Countries, The Common Currency In Europe And Rapidly Rising Debt." In Japan Economics Department Working Papers , No. 239, April, 2000。

Chouraqui, J. C., Jones, B., and Montador, R. B., "Public Debts in a Merdiam-term Context and Its Implication for Fiscal Policy.", OECD Department Of Economics And Statistics, Working Papers , May, No. 30, 1986。

"Fiscal Monitoring in the Euro-Area" CESIFO Forum, pp42-43, feb, 2000。

"Code of Good Practices on Fiscal Transparency", International Monetary Fund(IMF), Mar. 23, 2001。

"Specifications of Fiscal Sector statistics", Dissemination standard Bulletin Board(DSBB), IMF。

"Summary of the Special Dissemination Standard(SDDS)", DSBB, IMF。

"United States : Central Government Debt", the SDDS, DSBB, IMF, SPT. 18, 2001。

"United Kingdom : Central Government Debt", the SDDS, DSBB, IMF, Dec. 18, 2001。

"Japan : Central Government Debt", the SDDS, DSBB, IMF, Jan. 11, 2002。

I
錄
淡江大學會計學系

開會通知單

受文者：

速別：

發文日期：

發文字號：

附件：詳座談會議程（請攜帶與會，俾利討論）

開會事由：「公共債務相關資訊揭露之研究」座談會

開會時間：九十年十月二十五日（星期四）十八點三十分

開會地點：淡江大學城區部第三二八會議室（台北市金華街一九九巷五號 三樓）

主持人：趙揚清副教授

出席者：朱澤民教授、李顯峰教授、徐仁輝教授、徐偉初教授、黃明聖教授、黃世鑫教授、黃耀輝副研究

員、曾巨威教授、孫克難教授、蔡吉源教授

列席者：黃振豐副教授

副本：

備註：本次座談會備有簡餐

「公共債務相關資訊揭露之研究」座談會議程

一、議題：

- (一) 公共債務衡量指標(主要國家)為何? 目前我國對公共債務資訊揭露之現行相關規定是否足夠?
- (二) 公共債務應揭露之內容、方式(形式)、時點及對象為何?
- (三) 公共債務(含債務基金)之揭露對國家整體財政及債券市場有何影響?
- (四) 如何賦與政府辦理中長程公共建設計畫致增加整體債務負擔之責任?
- (五) 其他

二、臨時動議

「公共債務相關資訊揭露之研究」座談會會議紀錄

壹、時間：中華民國九十年十月二十五日下午十八時三十分

記錄：蘇文樹 韋珊

貳、地點：淡江大學城區部第三二八會議室

參、主持人：趙揚清副教授

肆、協同主持人：黃振豐副教授

伍、出席專家學者：

陸、會議結論：

一、我國近年來政府債務急遽增加，隱含潛在的財政危機，不僅排擠民間投資，亦將影響國家整體經濟的發展。鑑此，宜促請政府建立一套公共債務重要資訊之揭露及財政預警制度，藉由債務資訊透明化，使外界瞭解並產生

監督機制。

二、國際間並不存在一衡量債務的共同指標，通常僅以流通在外的債務餘額多寡作為比較的基準。以 OECD 為例，各會員國基本上即以債務占 GDP 相對規模比較之。至於歐盟則制定馬斯垂克條約，明訂財政金融紀律標準，即要求各會員加入歐盟的門檻，其年度預算赤字占 GDP 比例不得超過三%，債務未償餘額占 GDP 比例，則不得超過六十%。整體而言，此一設限，有效地抑制各會員國債務的擴增，尤其是愛爾蘭、希臘、義大利等國家財政確有改善。

三、從政府經常性與資本性支出觀之，舉債只適合供資本性支出之用，此乃因資本性支出效益將及於後代，甚至跨越好幾代；至於經常性支出，依預算法規定，應以經常性收入支應，而不得以舉債方式籌措財源。換言之，政府支出除應受預算法的規範，舉債財源不得充作經常性支出之用外，即使公共建設投資計畫，亦須經過成本效益分析，再作債務適當的安排。

四、我國依現行公共債務法之規定，中央及各地政府的舉債，均分別從存量、流量二方面來管制，前者衡量指標為公共債務餘額占 GNP 比例及占歲出總額比例，後者流量則以年度舉債金額占歲出總額比例規範之。惟從財務管理及政策監督的角度，目前債務指標大多「量」化，係屬於財務性指標，未來可考慮「質」化性的指標，例如從債務產生原因、狀況、影響分析等。

五、債務相關資訊之揭露十分重要，經由透明化有助於讓社會大眾瞭解：（一）政府舉債是否違法？（二）對債務造成何種影響？譬如其絕對金額成長率、占 GDP 比例等，與法定上限目標間尚餘多大空間，甚至可比較國際間變動的情形；（三）對國家整體財政與債券市場之影響；（四）政府因辦理中長期公共建設計畫，因而增加整體債務之責任歸屬等。

六、凱因斯學派認為財政赤字，有助於刺激有效需求；惟政府透過舉債籌措資金，而非增加租稅，讓人產生「財政幻覺」。究其造成「財政幻覺」之主要原因，在於資訊不足，人民認為政府提供之各項免費服務，進而有過度需求的現象；換言之，舉債未直接影響人民的負擔，故而產生「財政幻覺」，自認享受公共財所負擔的租稅價格，較其享受公共財的獲益程度低，造成公共財需求的增加。因此，債務衡量指標之揭露，當可消除或減少資訊不足所產生的「財政幻覺」。

七、揭露債務資訊之公布時點，分為定期與不定期，不定期係在針對涉及財政狀況有明顯的變動情事發生時，應主動對全國大眾公布之。

八、債務累積到某一程度，在債券市場上產生排擠作用，亦推動利率上揚，且牽涉國家債券信用及風險。因此，目前國際信用評等機構，對各國債信均予納入評比，當一國財政狀況或金融狀況很差時，風險貼水（Risk Premium）會升高，如果對外舉債，同樣會影響國內債券市場。綜上可知，當債務累積出現嚴重警訊時，風險貼水會急遽升高，對整體金融市場亦將會造成很大的影響。

「公共債務相關資訊揭露之研究」問卷

敬啟者：

您好！這是行政院主計處委託之學術研究問卷，非常感謝您在百忙之中能夠抽空提供我們寶貴的意見。

本研究旨在擬議政府債務相關資訊之揭露，並提供政府監控債務之參考。近年來，我國因政治及經濟環境丕變，民眾對政府施政需求日益殷切，加上各項重大公共建設及社會福利之興辦，造成政府財政支出大幅擴增；惟在實質收入無法相應配合成長下，致使政府對債務之依存度(公債及賒借占支出總額之比率)日益加深，例如，中央政府七十九年度之債務依存度為6.2%，至九十年度已成長為19.4%，累計債務餘額亦由七十九年度之2,012億元，急遽增加為九十年度之2兆7,777億元，短短十年間債務已呈數倍成長。

公共債務法第九條規定，公共債務主管機關應將公共債務之種類、未償餘額、還本付息情形及其他相關事項，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；至其揭露範圍僅限於同法第三條規定所稱之公共債務，包括：1.中央公債、國庫券、國內外借款及保證債務，2.北高二市及縣市公債及國內外借款，3.鄉鎮市國內外借款。基於政府鉅額的債務負擔，不僅影響本身財政之穩健，亦可能進一步拖累經濟正常發展，且未來債務償還勢將造成後代子孫負擔，影響層面深遠，惟目前政府對公共債務相關資訊之揭露似嫌不足，爰進行本次研究。

本問卷採無記名方式，而您所填寫的資料，純粹僅提供本研究用，不對外公布，請依照您的主張及個人意見填寫，若您有其他意見亦歡迎提供，並請於十二月十日前擲回，謝謝！

敬祝您

健康平安、萬事如意

淡江大學會計研究所

計畫主持人：趙揚清 副教授

協同主持人：黃振豐 副教授

研究助理：蘇文樹、韋 珊 敬上

聯絡電話：蘇文樹 02-33567391

韋 珊 02-27287930

中華民國九十年十二月四日

一、有關您對本研究問題的主張或意見請於各選項中勾選 ，部分有標示可複選者，表示可選擇一項以上，若有其他意見亦請您填寫。

問題 1. 公共債務相關資訊只限於公共債務法第九條所規定的事項，如公共債務種類、未償餘額、還本付息情形及其他相關事項。

1. 非常同意 2. 同意 3. 無意見 4. 不同意 5. 非常不同意

1. 2. 3. 4. 5.

問題 2. 我國政府不重視公共債務驟增問題。

1. 非常同意 2. 同意 3. 無意見 4. 不同意 5. 非常不同意

1. 2. 3. 4. 5.

問題 3. 我國公共債務相關資訊的揭露非常不足。

1. 非常同意 2. 同意 3. 無意見 4. 不同意 5. 非常不同意

1. 2. 3. 4. 5.

問題 4. 公共債務相關資訊之揭露不足的主要原因 (可複選)。

公共債務相關資訊揭露之強制規定不足

現行有關揭露公共債務之內容、項目及地點等規定不足

政府部門為避免受社會大眾監督或攻訐

社會大眾不重視

其他 _____

問題 5. 公共債務相關資訊之揭露主要內容 (可複選，並按重要性由 1-5 勾選)。

1. 非常同意 2. 同意 3. 無意見 4. 不同意 5. 非常不同意

1. 公共債務舉借情形 1. 2. 3. 4. 5.

2. 當年度公共債務發行量 1. 2. 3. 4. 5.

3. 當年度公共債務還本與付息情形 1. 2. 3. 4. 5.

4. 政府赤字及其占政府支出與 GNP 比重 1. 2. 3. 4. 5.

5. 政府累計未償債務餘額及占 GNP 比重 1. 2. 3. 4. 5.

6. 平均每人負擔債務還本與付息金額 1. 2. 3. 4. 5.

7. 平均每人負擔累計未償債務餘額 1. 2. 3. 4. 5.

8. 我國政府債務負擔與其他主要國家比較情形 1. 2. 3. 4. 5.

9. 其他 _____

問題 6. 公共債務之衡量指標，除占 GNP 比重等財務性指標外，尚可包括其他非財務性指標

(可複選，並按重要性由 1-5 勾選)。

- | | | | | | |
|----------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 1. 造成債務累積之原因 | 1. <input type="checkbox"/> | 2. <input type="checkbox"/> | 3. <input type="checkbox"/> | 4. <input type="checkbox"/> | 5. <input type="checkbox"/> |
| 2. 對經濟或政府財政之影響 | 1. <input type="checkbox"/> | 2. <input type="checkbox"/> | 3. <input type="checkbox"/> | 4. <input type="checkbox"/> | 5. <input type="checkbox"/> |
| 3. 其他_____ | | | | | |

問題 7. 公共債務相關資訊之揭露範圍，除公共債務法第三條所稱之公共債務外，尚應涵蓋

何種類別(可複選，並按重要性由 1-5 勾選)。

- | | | | | | |
|-----------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 1. 非營業特種基金之舉債情形 | 1. <input type="checkbox"/> | 2. <input type="checkbox"/> | 3. <input type="checkbox"/> | 4. <input type="checkbox"/> | 5. <input type="checkbox"/> |
| 2. 排除適用公共債務法限制之政府舉債部分 | 1. <input type="checkbox"/> | 2. <input type="checkbox"/> | 3. <input type="checkbox"/> | 4. <input type="checkbox"/> | 5. <input type="checkbox"/> |
| 3. 以舉債籌應財源之中長程公共建設計畫 | 1. <input type="checkbox"/> | 2. <input type="checkbox"/> | 3. <input type="checkbox"/> | 4. <input type="checkbox"/> | 5. <input type="checkbox"/> |
| 4. 政府債務基金之運作情形 | 1. <input type="checkbox"/> | 2. <input type="checkbox"/> | 3. <input type="checkbox"/> | 4. <input type="checkbox"/> | 5. <input type="checkbox"/> |
| 5. 其他_____ | | | | | |

問題 8. 揭露公共債務相關資訊的對象(可複選)。

- 政府監督機關
- 不特定社會大眾
- 參與債券交易市場之公司或機構
- 其他_____

問題 9. 公共債務相關資訊之揭露的地點(可複選)。

- 政府預算書
- 政府公報或新聞紙
- 除政府主管機關網站外，應於各重要入口網站公布
- 相關財經雜誌
- 電視或電台等媒體上
- 其他_____

問題 13. 為提高政府機關充分揭露公共債務之相

關資訊(可複選，並按重要性由 1-5 勾選) 1. 非常同意 2. 同意 3. 無意見 4. 不同意 5. 非常不同意

- | | | | | | |
|-----------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 1. 應修訂公共債務法 | 1. <input type="checkbox"/> | 2. <input type="checkbox"/> | 3. <input type="checkbox"/> | 4. <input type="checkbox"/> | 5. <input type="checkbox"/> |
| 2. 由中央主管機關另制定公共債務相關
資訊揭露的準則或規則 | 1. <input type="checkbox"/> | 2. <input type="checkbox"/> | 3. <input type="checkbox"/> | 4. <input type="checkbox"/> | 5. <input type="checkbox"/> |

二、除上述問卷問題外，如有其他建議或意見，尚請提供：

三、填表人基本資料

1. 性別：男 女
2. 職業：立法委員(或助理)公 教 產業人士其他_____
3. 年齡：29 歲以下 30-39 歲 40-49 歲 50-59 歲 60 歲以上
4. 教育程度：高中職以下 專科 大學 研究所以上
5. 工作年資：5 年以下 6-10 年 10-15 年 15-20 年 20 年以上

問卷到此結束，請詳細檢查是否每一頁都已填答，並請於九十年十二月十日前寄回，您可將廣告回信反面對摺裝訂後郵寄，或以傳真方式寄回【Fax：(02)26209738 周依倩助教代收】，謝謝您的協助！

公共債務法

中華民國八十五年一月十七日 總統華總字第八五〇〇〇一四〇〇〇號令公布全文十二條

中華民國八十七年六月十日 總統華總(一)義字第八七〇〇一一二九五〇號令修正第四條

中華民國九十一年二月六日 總統華總一義字第〇九一〇〇〇二三六二〇號令修正公布第一條、第二條、第三條、第四條、第五條、第六條、第七條、第八條、第十條、第十一條及第十二條

第 1 條 為維護國家財政之健全，支應國家發展需要，規範中央及各地方政府公共債務，特制定本法；本法未規定者，適用其他有關法律之規定。

第 2 條 公共債務之主管機關：在中央為財政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府；在鄉(鎮、市)為鄉(鎮、市)公所。

第 3 條 本法所稱公共債務，指中央及各地方政府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)公債及國內外借款。

三、鄉(鎮、市)國內外借款。

本法所稱借款指各級政府以契約形式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。

第一項中央政府之債務，不包括中央銀行為調節、穩定金融所負擔之債務。

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。

第 5 條 公共債務之監督機關如下：

一、直轄市、縣(市)之公共債務，由行政院監督。

二、鄉(鎮、市)之公共債務，由縣政府監督。

第 6 條 中央主管機關報請行政院同意後，得派員查核直轄市、縣(市)公共債務。

縣政府得派員查核鄉(鎮、市)公共債務。

第 7 條 直轄市、縣(市)政府有不能履行償債義務之虞時，中央主管機關得報請行政院予以限制或停止其舉債。

鄉(鎮、市)公所有不能履行償債義務之虞時，縣政府得予以限制或停止其舉債。

第 8 條 財政部、直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)有下列情形之一者，除財政部由監察院依法監督外，由各該監督機關命其於一定期限內改正或償還，逾期未改正或償還者，除減少或停止其補助款外，並將財政部長、各該直轄市長、縣(市)長、鄉(鎮、市)長移送懲戒：

一、違反第四條規定之分配額度，超額舉債者。

二、違反前條限制或停止舉債之命令，仍予以舉債者。

第 9 條 公共債務主管機關應將下列事項，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：

一、公共債務種類。

二、公共債務未償餘額。

三、公共債務還本付息情形。

四、其他相關事項。

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。

第一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。

第二項第一款之還本款項，九十一年度應以當年度稅課收入至少百分之四編列，九十二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。

第 11 條 本法修正公布施行日，各級政府公共債務未償餘額超過本法規定之限額者，應於三年內改正。

第 12 條 本法自修正公布日施行。