

歲計賸餘是財政幻覺

陳國樑

政大財政系教授暨系主任／政大財稅研究中心主任

26 April '25

行政院會於上周通過總規模四一〇〇億元之《因應國際情勢強化經濟社會及國土安全韌性特別條例草案》。其中，除去九三〇億元的「出口供應鏈支持方案」專款用於對應美國川普政府對台對等關稅外，其餘三一七〇億元，許多源自本屆立法院先前刪減的預算項目，因此，草案亦或可稱為《被刪減預算復活特別條例草案》。

條例內容乏善可陳，並不值一哂；又，既然是先前刪減的預算，要同一屆立法院打臉自己、重新通過「舊酒新瓶」的提案，只怕是天方夜譚。但讓人細思極恐的是，決策者對於財政數據的不知與不解。

賴清德總統與卓榮泰院長共同表示，特別條例以「歲計賸餘」作為財源，並非舉債，所以並不會「債留子孫」。很顯然，兩位國家領導人渾然不知，所謂的「歲計賸餘」，只不過是預算與決算作業中用以平衡收支的「會計科目」，並非政府在行庫中的帳戶基金；決算出現的「歲計賸餘」，並不表示國庫真的有相對應、用剩的現金。

以這次行政院大力宣傳的一一三年度中央政府總決算為例，由於稅收大幅超徵，導致歲入顯著大於歲出。在扣除債務還本後，所產生的「歲計賸餘」為一六四一億元。根據行政院的解釋，這是政府「嚴守財政」、「開源節流」以及「與國人共同努力的經濟發展成果」，可作為未來特別條例的財源。但其實這是非常嚴重的誤解。

首先，賸餘的數字極易受到操弄。課稅收入為歲入的主要組成；預算編製時，只消低估課稅收入，歲出就無法過度的擴張。由於低估，實際執行預算時，所實現的課稅收入金額，自然會大於預算數，如此一來，決算時即會出現歲入大於歲出的賸餘情形；隨著課稅收入低估的幅度愈大，賸餘的金額也就愈大。

因此，這種經由低估課稅收入所「製造」出來的賸餘，與政府宣稱的「開源節流」毫無關聯，反倒是財政紀律失靈，「敗壞財政」。更為關鍵的是，中央政府的總決算賸餘，並不能直接反映整體國家財政狀況。

事實上，在上周行政院會中，同時也通過了《中央政府前瞻基礎建設計畫第四期特別決算》。根據該決算，歲入歲出短絀金額為二〇六七億元，全數以「舉借債務」彌平，所產生「歲計短絀」為二〇六七億元，此一金額遠超過中央政府總決

算的「歲計賸餘」！

因此，不過是將中央政府總決算與前瞻第四期決算這兩本帳「一起算」，馬上可以弄懂的是，雖然總決算有「歲計賸餘」，但如果將其拿來彌補前瞻計畫的財政缺口，仍有不足。所以，總決算的「歲計賸餘」，說穿了不過是打腫臉充胖子，其實是在前瞻計畫特別預算的大規模舉債下，所「硬撐」出來的場面。

更有甚者，除前瞻第四期特別預算外，一一三年度尚有疫後特別條例、海空戰力提升以及新式戰機採購三件執行中的特別預算，由於期間仍未結束，尚不須進行決算。若按預算數推算，這三件特別預算會產生的「歲計短絀」，恐將高達六六九一億元！

雖然礙於篇幅，無法更深入討論，但已經清楚呈現的是，所謂的「歲計賸餘」，不僅容易受操弄，且其本質不過是「會計科目」的數字，並不表示政府真的有多出來的錢可供支配。

遺憾的是，總統與閣揆並非財政專業背景，在行政官僚刻意包裝總決算中美觀的賸餘數字，並淡化特別決算中大規模舉債的操作下，往往會為「財政幻覺」所惑，誤判國家整體財政情況，進而做出嚴重錯誤的決策。