

借了錢可以不算 政府行 你我不行

陳國樑

政大財政系教授暨系主任／政大財稅研究中心主任

01 Sep. '24

財政為庶政之母。唯有穩固政府財源，才能確保民眾福祉與社會穩定；唯有良善財政管理，才能增進人民財富並促進經濟繁榮發展；唯有財政永續經營，才能永保國家與社稷安康。然不論是在財源、管理或永續的面向，健全財政必須結構於財政紀律之基礎。

財政紀律，不是政治人物的宣傳口號、編了多少還債預算或選擇性揭露的美麗數據；財政紀律，首重對於政府支出成長與規模擴張之節制，尤其最不應該透過恣意舉債來極大化公部門預算，不僅排擠私部門消費與投資，甚至大剌剌地進行跨代際掠奪、債留子孫。

因此，《公共債務法》、《預算法》、《財政收支劃分法》以及《財政紀律法》等法律，都對於政府舉債，設有諸多限制。其中最重要之一，莫過於強制設定政府債務的天花板，也就是所謂的「債限」。

我國目前之債限規定，政府在其預算內，所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過前三年度名目國內生產毛額平均數之 50%；此一債限的規定，存在不少的缺漏。

首先，所謂公共債務，指政府為應公共事務支出所負擔之公債、庫券、國內外借款及保證債務；前三者定義明確，但保證債務則沒有明確的定義。根據最新決算，截至 112 年底，政府僅有兩筆、合共 22.5 億元之保證債務；按此，政客口沫橫飛的「政府保證」，除這兩筆外，都是空頭支票。例如，「政府不倒、勞保絕不倒」；既然保證，就應該認列勞保 10 數兆元的潛藏負債。

此外，為何只有中央政府保證負債計入？各級地方政府經營事業，例如，捷運系統，豈無實質具保證性質之債務？

第二，我國公共債務統計主要採「現金基礎」，此與國際規範不同。為更準確地反映政府的財務狀況和債務負擔，國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）於 2014 年所發布之《政府財務統計手冊》（Government Finance Statistics Manual, GFSM）中，建議政府債務應採用「權責基礎」，在債務發生時即予辨認、記錄及報導，而非在現金實際支付時。

一般而言，以權責基礎計算之負債大於現金基礎負債，因此，我國政府公共債務統計有低估的疑慮。

第三，不滿一年（短期）債務未償餘額數，不納入債限規範。一般而言，政府短期債務舉借，主要目的在於庫款收入與支出時間並不一致，會產生資金調度需要，屬「調節」性質，並非為籌措公共建設財源或彌補結構性之歲入歲出差短，故所形成的資金缺口，不需納入債務未償餘額限制。

但短期債務排除於債限的計算，還是可能產生弊端。債務發行主體，可以在短期債務到期後，一再續借短期債務，以舉新還舊、以債養債的操作方式，偷天換日地將長債變成短債，化長為短、以短支長，來規避債限。

第四，我國公共債務未償餘額預算數，不包括「自償性公共債務」。所謂自償性公共債務，係指經中央及地方公共債務管理委員會審議評估通過所舉借之債務，可以計畫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者。

姑且不論自償與否之判定，係經由特別委員會審議評估所可能衍生的弊病，也不細究過往自償性負債，每每有財源喪失或未達預計目標的情形，世界各主要國家，都沒有自償性公共債務的分類，我國特有的自償性公共債務，並將其排除於債限之計算作法，是國際間政府會審制度的異類。

政府舉借之債務，不論是經由公開發行或其他方式，既然已經實際發生，舉債就是舉債，竟又以具自償性為由，排除債限計算，這難道不是掩耳盜鈴、自欺欺人？個人就學或企業投資等私人債務舉債，難道可以具自償性為由，而不受限？所以，借了錢可以不算，政府行，你我老百姓可絕對不行。

落實財政紀律，可以從修正公共債務定義、政府借了錢就要計入債限開始。