

論財政紀律彈性機制之設計

本篇文章主要是從財政紀律的觀點，說明我國政府當前財源籌措可能面臨的困境，並進一步解釋稅收超徵在現行體制下，可能扮演一種額外的彈性機制與緩衝，避免政府財源不足。然而，稅收超徵有影響我國財政紀律健全的疑慮，就完善財政紀律規劃而言，應考量更為妥善的彈性機制設計。因此，文末介紹歐洲的財政紀律彈性機制，可作為未來臺灣制度研擬的參考。

石恩銘、陳國樑（實踐大學會計學系專任講師、國立政治大學財政學系教授）

壹、前言

所謂「財政紀律」在狹義上，係指約束政府支出擴張、降低歲入歲出差額以及有效管理公共債務等相關法律，例如：我國的《預算法》、《公共債務法》與《財政紀律法》皆是政府履行財政紀律責任的重要依據。就政府職能而言，財政紀律不僅限於法條的明文規範，其目的更是為了敦促政府履行經濟學理上的二大職責：第一，維持市場資源配置效率，當市場機制運作良好時，政府

不應過度干涉。而當市場出現不效率時，則政府應適度介入修正；第二，進行適當的所得重分配，避免貧富不均引起社會不安。因此，財政紀律對國家治理而言相當重要，為政府履行效率面與公平面職能之重要基礎。

然而，近年來我國財政紀律出現是否能夠切實進行有效數字管理（digital management）的討論；其中又以「稅收超徵」問題最為各界所關注。所謂「稅收超徵」是指財政部於當年度實際收到的課稅收入高於原本

總預算編列的預算數，其性質應屬於一種估計誤差，須進一步釐清誤差出現的原因，方能改善稅收預估的準確性。然換一角度論之，稅收超徵也可能是在「財政保守」原則下，適度減少稅收預測，以作為財政管理在制度外的彈性機制與緩衝，避免因經濟局勢出現巨幅變動，而對預算的執行造成過大的影響。

進而言之，稅收超徵是在實際執行預算所得出的稅收差額，所以不會包含在前一年度的預算內；但就稅收超徵之運

用，根據財政部新聞稿（111年9月29日，財政部國庫署新聞稿），「均用於減少舉債、增加還本及累計至歲計賸餘，可供作未來財源」，就此而言，恐造成行政機關錯誤誘因，透過低估歲入預算數來「創造」超徵。從財政管理審慎原則而論，並無可厚非，然而，此舉可能造成預算編列時，低估可以使用之財源，而影響未來的施政計畫，致使政府資源無法有效利用，反而有害政府職能、背離建立財政紀律之初衷。

有鑑於此，稅收超徵所造成的財政疑慮，恐危及整體財政制度之健全；為求財政穩健，應思考在體制內建立彈性機制，使政府在面臨緊急危難或經濟衰退時，可有足夠財源籌措空間，以為歲入不足之因應。在本文後續的內容中，會進一步論述臺灣現行預算制度以及財政紀律所面臨之困境，並以此為命題，並提出可能的彈性機制架構作為政府未來的改革方向。

本文內容共計分為五節：第一節為前言，說明財政紀律

的意涵以及超徵對我國財政的影響；第二節為臺灣預算制度介紹與名詞定義，介紹臺灣預算編列制度，並說明歲入歲出差短的處理方式；第三節為臺灣財政紀律欠缺彈性之問題，說明我國政府在財源籌措上面臨二大困境，須要透過建立制度內的彈性機制方能有效解決；第四節為借鏡歐盟財政紀律彈性之設計，構思臺灣未來可能的彈性機制改革方向；第五節為結論與政策建議，提供政府具體財政紀律改革建言。

貳、臺灣預算制度介紹與名詞定義

臺灣中央政府之預算編列主要依據《預算法》為之，行政院應於年度開始九個月前，參考中央主計、財政、經濟建設以及其他主管機關所提供之經濟與行政資料，擬定下年度之施政方針（預算法 § 30）。之後由中央主計機關遵照該方針擬定預算編製辦法，並交由行政院核定，各部會依照核定後之辦法（預算法 § 30），擬定其所主管範圍內之施政計畫

及事業計畫與歲入、歲出概算呈送行政院（預算法 § 31），經行政院院會通過後作成總預算案，於會計年度開始四個月前送交立法院進行總預算審查，審查通過後交由總統公布實施。以下為我國 112 年總預算案概圖，涵蓋歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還全部所編之預算（預算法 § 17）。

下頁圖 1 中左側為歲入預算數，係指一個會計年度之一切收入，包含：稅課收入、非稅課收入和營業盈餘及事業收入，但不計入債務之舉借及以前年度歲計賸餘之移用；而右側之歲出預算數則為一個會計年度之一切支出，共涵蓋五種類別：社會福利支出、教育科學文化支出、國防支出、經濟發展支出、一般政務支出以及其他政務支出等，但不包含債務償還。當歲入小於歲出時，代表出現歲入歲出差短，政府須按照預算法第六條之規範，以公債、賒借或以前年度歲計賸餘撥補之。換言之，我國目前主要是透過舉債、賒借和移

論述》專論 · 評述

用以前年度會計賸餘，以彌補歲入歲出的差短，唯目前二種方式在執行上皆欠缺彈性。

政府恐因此面臨財源不足之窘境。

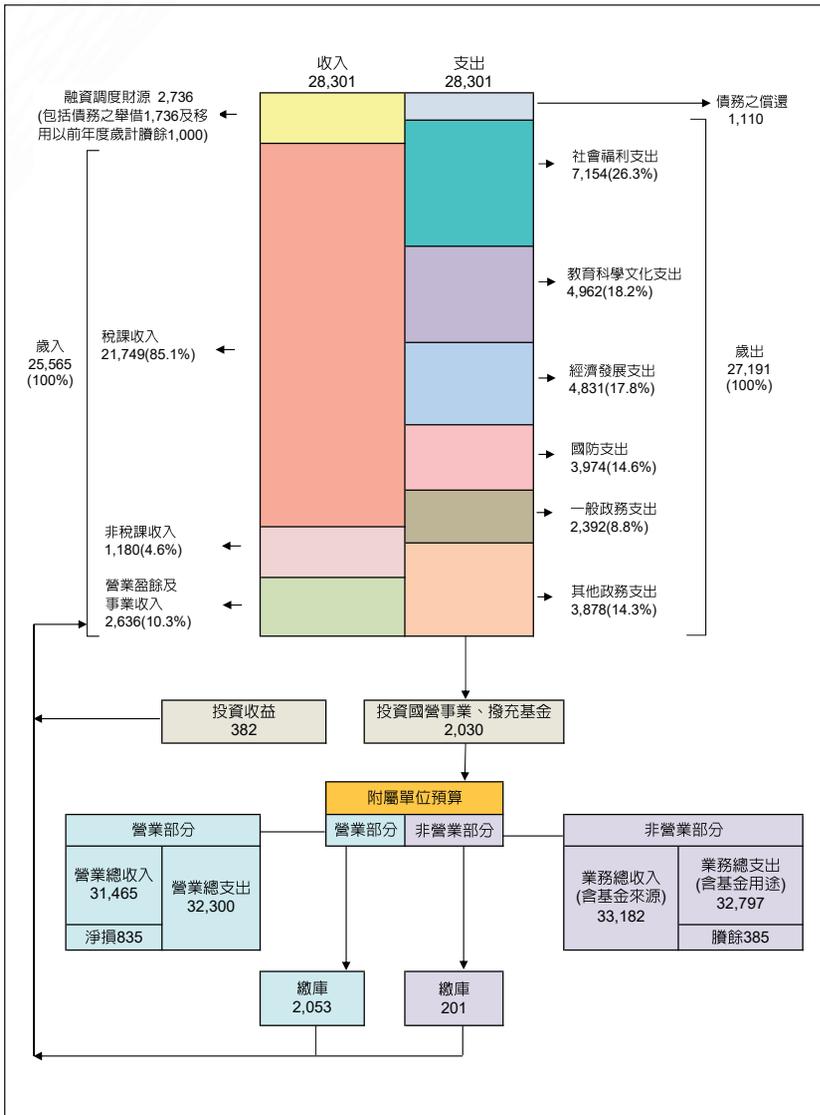
參、臺灣財政紀律欠缺彈性之問題

首先，政府每年舉債額度已瀕臨上限。自民國 109 年開始，為因應國防安全需求以及新冠肺炎危機，政府以舉債的方式，籌措《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》以及《新式戰機採購特別條例》等特別預算法案所需的大部分財源，使中央政府 1 年以上公共債務未償餘額快速增加（下頁圖 2）。另外，部分年度的總預算及特別預算舉債數額，已超過公共債務法第五條第七項之規定：「中央總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過其總預算及特別預算歲出總額之百分之 15%」。在無任何彈性制度設計下，政府將因法律限制而無法再以舉債來籌措施政所需之財源。

以 110 年的預算案為例，下頁表 1 呈現：在 110 年度政府總預算的部分，尚需融資調度 2,015 億元，其中有 1,915 億元為舉債債務、100 億元為移

圖 1 112 年中央政府總預算案概況

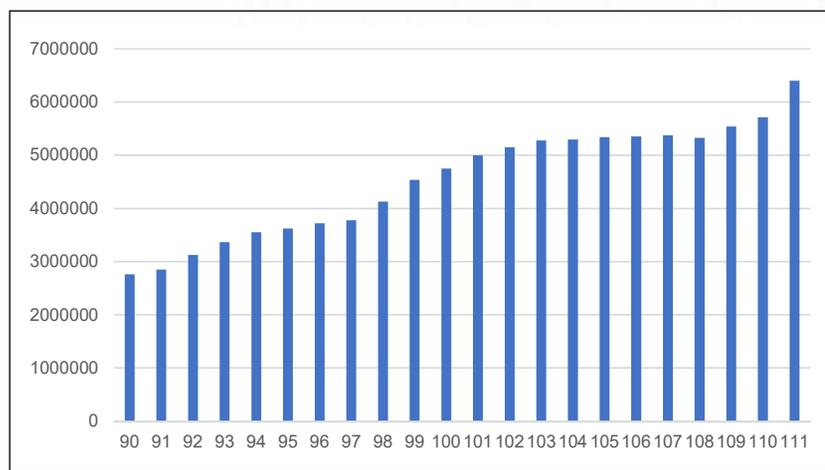
單位：新臺幣億元



註：1. 歲出 27,191 億元 - 歲入 25,565 億元 = 歲入歲出差短 1,626 億元。
 2. 歲入歲出差短 1,626 億元 + 債務之償還 1,110 億元 = 尚須融資調度數 2,736 億元。
 3. 總預算案規模 (支出) 28,301 億元 = 歲出 27,191 億元 + 債務之償還 1,110 億元。
 4. 總預算案規模 (收入) 28,301 億元 = 歲入 25,565 億元 + 尚須融資調度數 2,736 億元。
 資料來源：行政院主計總處。

用以前年度歲計賸餘；特別預算之歲出則有 2,681 億元為舉債支應、250 億元為移用以前年度歲計賸餘，共計 110 年度政府須舉債 4,596 億元（1,915 億元 + 2,681 億元），但其中 1,200 億元屬於因應新冠肺炎疫情的紓困與振興之特別預算，在《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》第 11 條之規範下，不受公共債務法第五條第七項之約束，因此，在計算總預算及特別預算舉借債務數占總預算及特別預算歲出總額比例時，分子與分母皆須排除 1,200 億元。在分子部分為 3,396 億元（1,915 億元 + 2,681 億元 - 1,200 億元）；分母則是將 110 年度的總歲出金額 21,615 億元，加上 110 年前瞻基礎建設所需支出 1,241 億元以及購買新式戰機所需支出 290 億元，合計為 23,146 億元，將分子分母相除後得出 14.7%。¹ 然而，若將 1,200 億元重新加回分子、分母後計算，會發現該比例上升至 18.88%，已經超過公共債務法第五條第七項之門檻，若此時政府須要

圖 2 中央政府 1 年以上公共債務未償餘額



資料來源：財政部國庫署。

表 1 110 年度我國總預算與特別預算概況

單位：新臺幣億元

項目	110 年度總預算
歲入	20,450
歲出	21,615
歲入歲出差短	1,165
債務還本	850
須融資調度數	2,015
舉借債務	1,915
移用以前年度歲計賸餘	100
項目	110 年度特別預算
歲出	2,931
舉債支應	2,681
移用以前年度歲計賸餘	250
總預算及特別預算歲出	24,546
總預算及特別預算歲入歲出差短	4,096
總預算及特別預算舉借債務數	4,596
總預算及特別預算舉借債務數占總預算及特別預算歲出總額比例	14.7%

註：1.1,241 億元為前瞻基礎建設於 110 年須由舉債支應的特別預算支出。

2.290 億元為新式戰機購買於 110 年須由舉債支應的特別預算支出。

資料來源：作者自行整理。

論述》專論 · 評述



額外追加預算，則已無法透過舉債為之。110 年預算案凸顯出我國債限規則過於剛硬的缺點，政府在國家遭遇重大危機時，沒有適當的彈性機制來放寬舉債限制，作為臨時財源籌措的手段。

第二，以 109 年度總預算及特別預算編列及執行情形為例（表 2）總預算歲入 2 兆 1,070 億元，歲出 2 兆 775 億元，歲入歲出賸餘 295 億元，扣除債務還本 850 億元後，須舉債 555 億元彌平；實際執行結果，歲入決算 2 兆 1,697 億元，歲出決算 2 兆 394 億元，歲入歲出賸餘 1,303 億元，扣除債務還本 850 億元後，歲計賸餘 453 億元，舉借債務 555 億元不須執行。特別預算歲入無編列數，歲出 4,148 億元，歲入歲出差短 4,148 億元，須舉債 4,098 億元及移用以前年度歲計賸餘 50 億元彌平；實際執行結果，歲入決算無列數，歲出決算 4,065 億元，歲入歲出差短 4,065 億元，須舉債 4,015 億元及移用以前年度歲計賸餘 50 億元彌平。

因總預算及特別預算分開

運作，總預算產生之歲入歲出賸餘 1,303 億元無法挪用至特別預算使用，僅能用於減少舉債、增加債務還本，以及累計至歲計賸餘供作未來財源。惟年度進行中，國庫資金因歲入超預算數執行，致有餘裕時，可先供特別預算資金調度，以延後舉債，減輕債息負擔，至特別預算辦理決算時，仍須舉債彌平歲入歲出差短，以維持其收支平衡。一旦如此，在特別預算尚未實際舉借債務或辦理決算前，歲計賸餘未必有相對應的現金存放於國庫。

我國政府若遭遇財政歲入減少，在總預算已經審定之下，無法再透過舉債籌措財源，此時，唯一解決預算困境之道，唯有按《預算法》第 81 條之

規定進行追加減預算。然而，若當年度舉債已超過 15% 之限制，追加預算，同樣面臨財源無法籌措問題；追減預算，則可能導致政府部分施政必須停擺。在此一無法舉債亦無法變更預算之「雙重困境」下，若實際發生短徵情形時，原預算編列基於保守原則對於稅收的低估，猶如提供額外的彈性機制，成為解套方法。若財政歲入減少的情形並未實際發生，即形成稅收超徵。

所謂的超徵是指實際稅收高於預算稅收，其出現因素主要有二：第一是實際經濟成長超乎原本的景氣預測，國民所得的增加帶動實際稅收成長，為景氣循環下的正常收入波動；第二則是稅收預估失準，包括

表 2 109 年度中央政府總預算及特別預算編列及執行情形

項目	歲入 (1)	歲出 (2)	歲入歲出 餘絀 (3) = (1) - (2)	債務 還本 (4)	舉債 (5)	移用以前 年度歲計 賸餘 (6)	歲計賸餘 = (3) - (4) + (5) + (6)
總預算	21,070	20,775	295	850	555	-	-
總決算	21,697	20,394	1,303	850	-	-	453
特別預算	-	4,148	-4,148	-	4,098	50	-
特別決算	-	4,065	-4,065	-	4,015	50	-

資料來源：行政院主計總處。

基於財政保守原則下之低估。圖3顯示自民國98年起至110年為止，各級政府稅收實際數與預算之間的差額，其中僅有4年為短估，剩餘9年皆為超徵（尤其是110年超徵金額更高達4,327億元）。為了釐清超徵背後之原因，陳國樑等（2020）對我國稅收預測進行研究，發現我國政府現行稅收預估方式不具備準確趨勢，且不論是透過跨國比較或迴歸模型等其他方法進行預估，所得出之結果皆優於政府現行的做法。此研究果顯示我國近年來的稅收超徵問題，並非單純的景氣循環所致。

然而，如同前言所述，稅

收超徵造成有效財政數字管理之疑慮，以其作為彈性機制，恐有害財政健全。因此，就完善財政紀律規劃而言，應保留適當的舉債彈性，允許在特殊情況下，行政機關可有額外的舉債空間作為財源籌措之手段。

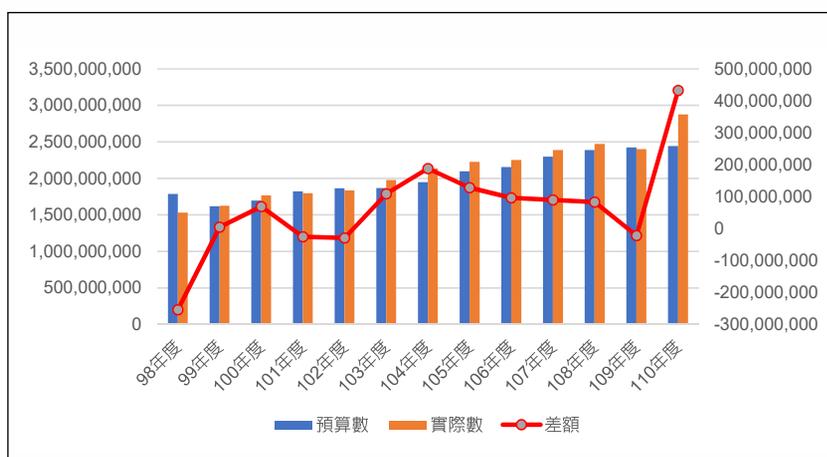
此一機制之設計，我國可以參考歐盟的「債務調整制度」（又稱「調整路徑」，adjustment path），將政府赤字與景氣循環作連結。此制度猶如建置「預算自動穩定因子」，允許政府在景氣衰退時無須減少赤字，甚至可以增加舉債來籌措所需之財源；但在繁榮時，則必須減少更多的赤字，為未

來財政預算留下歲入歲出賸餘。以下介紹歐盟的債務調整制度，供未來我國建構財政紀律彈性機制之參考。

肆、借鏡歐盟財政紀律彈性之設計

歐盟的財政紀律制度主要奠基於1997年開始實施的「穩定及成長公約」（Stability and Growth Pact，以下簡稱SGP），該公約要求成員國整體國家預算赤字占GDP的比例不得超過3%、未償債務餘額累積數占GDP則不得超過60%。^{2、3}另外，在歐債危機後，歐盟成員國於2012年聯合簽署「歐洲財政協定」（European Fiscal Compact），要求簽約國除須符合SGP的規範外，應將「保持結構性赤字占GDP比例低於0.5%」作為中期財政目標（medium-term budgetary objectives，以下簡稱MTOs），規劃自身每年須逐步減少結構性赤字（structural deficit），以確保財政穩定。⁴然而，考量到景氣循環波動容易影響各國的財政狀況，致使部分成員國無法順利達成

圖3 我國98年至110年度之超徵概況



資料來源：財政統計。

論述》專論 · 評述

MTOs，因此，歐盟在建立債務調整規範時，允許成員國按照自身經濟情況，適度調整每年應減少的結構性赤字，避免政府陷於財源窘迫之困境。

表 3 是歐盟所規範的債務調整制度列表，景氣循環狀況位於縱軸，依據產出缺口（output gap）大小分成六種情境，產出缺口為正值代表景氣繁榮，負值則代表景氣衰退；而國家類型位於橫軸，按照一國未償債務餘額累積數占 GDP 比例是否超過 60% 來分類。⁵ 由該表可知，歐盟在設計彈性機制時有二項主要原則：其一，政府每年度應減少的結構性赤字額度取決於當前的經濟情況，當國家面臨的衰退期越嚴重時，政府需要減少的結構性赤字會越少，最低可以降低至零，讓政府可以保有一定的財源籌措彈性（flexibility），但隨著景氣恢復至繁榮，政府必須提高赤字減少的幅度，為未來保留更多財源；其二，未償債務餘額占 GDP 比例超過 60% 的國家應減少更多的結構性赤字，避免成員國結構性赤字過度擴張，違反 SGP 的債限

規範。

簡而言之，歐盟之財政彈性機制，為一反景氣循環的預算編列規則，強調政府應在繁榮期進行儲蓄（saving），以因應未來所需；同時，讓成員國在衰退時仍可保有一定的財政彈性，避免陷入財源不足的困境。相較之下，我國公共債務法第五條第七項的舉債限制顯得過於剛硬，欠缺因應景氣變化之彈性。

伍、結論與政策建議

近年來由於因應肺炎疫情及維護國家安全等，政府必須於預算案編製時，經由債務舉借，以籌措施政所需之財源。然而，若政府在法令限制下已無舉債空間，以前年度歲計賸餘之移用成為解決方式之一，因該賸餘部分來自稅收超徵，惟低估稅收會扭曲預算編列，且有規避立法監督之嫌。有鑑於此，我國應在預算編列制度中，建立債限彈性機制；對此，本文有三點建議供未來制度改革參考。

表 3 歐盟成員國按景氣循環每年度應減少之結構性赤字額度

單位：%

景氣情況判斷條件		需減少的結構性赤字占 GDP 比例	
		未償債務餘額占 GDP 比例低於 60% 的國家	未償債務餘額占 GDP 比例高於 60% 的國家
非預期的衰退期 (exceptionally bad times)	output gap < -4	不需要減少的結構性赤字	
嚴重衰退期 (very bad times)	-4 ≤ output gap < -3	0	0.25
衰退期 (bad times)	-3 ≤ output gap < -1.5	0.25	0.5
正常期 (normal times)	-1.5 ≤ output gap ≤ -1.5	0.5	>0.5
繁榮期 (good times)	output gap ≥ -1.5	0.75	≥1

說明：表中所提之「需減少的結構性赤字占 GDP 比例」在歐盟的規範中並非一個單一數字，可以再依據實質經濟成長率是否超過充分就業下的經濟成長率作進一步劃分。然而，考慮該內容可能過於複雜，所以僅呈現當國家實質經濟成長率超過充分就業下的經濟成長率時，政府需減少的結構性赤字數額。

資料來源：Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2016.

一、參考歐盟的做法，建立新的債限彈性機制

建議參考歐盟的做法，以現行《公共債務法》之流量債限 15% 為基準，允許政府在衰退期可以舉債超過該門檻，讓政府有較大的預算彈性；但在繁榮期應將 15% 的門檻限縮，要求政府必須減少未償債務餘額、或進行政府儲蓄，以備未來不時之需。

二、超徵金額應直接撥入償債基金

建議應修正《預算法》與《財政紀律法》，明訂當年度實際徵得之超徵金額應歸入償債基金，當政府發生舉債額度不足或嚴重財政赤字時，優先從該基金填補預算缺口。此一改革方向，不僅強化財政穩健，亦可消彌超徵稅收使用「不受限制」的質疑。

三、應建立租稅收入估計標準流程

現行稅收預測失準，應建立稅收預估經濟模型與估計標準作業流程，以期降低錯誤

誘因對於稅收預測數的影響。

註釋

1. 前瞻基礎建設與新式戰機購買皆是多年期特別預算，前者以四年作為預算執行年限；後者則以七年為預算執行年限，二案原定之總預算金額分別為 8,800 億以及 2,500 億。在 110 年時，前瞻基礎建設以舉債方式支付 1,241 億元、新式戰機購買以舉債方式支付 290 億元。
2. 在 2012 年時，除了英國與捷克外，其他歐盟成員國皆已簽署「歐洲財政協定」(European Fiscal Compact)。該協定要求簽署國家，除須符合 SGP 所規範的規範外，須保持結構性赤字占 GDP 比例低於 0.5%，唯當成員國未償債務餘額累積數占 GDP 比例顯著低於 60% 且政府財政長期可持續風險低，則結構性赤字最多可達到 1%。
3. SGP 分別對成員國財政的赤字流量與債務存量作出限制，前者在國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) 的財政法則 (fiscal rule) 分類中屬於預算平衡規則 (budgetary balance rule)；後者則屬於債限規則 (debt limit rule)，二種規則對總體經濟的影響分析可以參考石恩銘 (2022)；而對於政府財政

的改善效果則可詳見於石恩銘與陳國樑 (2022)。

4. 結構性赤字係指在充分就業下的政府赤字。
5. 所謂產出缺口一般是指實際產出與潛在產出 (potential GDP) 之間的差額除以潛在產出。

參考文獻

1. 石恩銘、陳國樑 (2022)，財政管理機制之效果分析，中華財政學會 2022 年會員大會暨學術研討會論文，臺北。
2. 石恩銘 (2022)，財政管理法則對總體經濟與國家財政之影響：DSGE 模型與實證迴歸分析，國立政治大學財政系博士學位論文。
3. 財政部國庫署 (2022)，台灣民眾黨立法院黨團今 (9/29) 記者會質疑有關中央政府債務及國民每人負債之說明，財政部新聞稿，<https://www.nta.gov.tw/singlehtml/238?cntId=0e81bb7d77dc4b85b845e2de174b0e1a>。
4. 陳國樑、楊佩烜、黃勢璋 (2020)，臺灣稅收預測表現之探討，人文及社會科學集刊，32 期，271-319 頁。
5. European Commission (2016), Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2016 edition, Institutional Paper, No. 21. ❖