

—— 政大社科院30週年院慶「社會正義與永續發展」研討會 ——

主題一：發展正義

當前財政永續性之挑戰與解決之道

傅靖芳、石恩銘、伍大開、陳國樑*

2023.12.15

大綱

CONTANTS

01

財政永續性
的重要性

02

財政紀律隱憂
——特別預算

03

財政管理機制
與我國情形

04

債限機制
的改革

PART 01 財政永續性的重要性

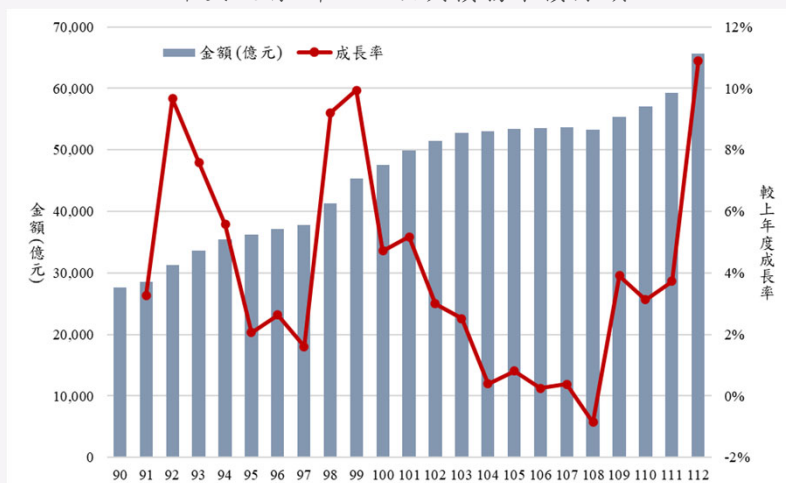


4



財政永續性的重要性

中央政府1年以上公共債務未償餘額



說明：90-111年為決算審定數，112年為預算數
資料來源：財政部國庫署



財政永續性的重要性



- 1 政府具足夠償債能力支應債務
- 2 舉債增加 vs. 財政賸餘
→預算跨期 (intertemporal) 平衡
- 3 我國63-111年財政狀況**未符合**永續性所需之統計特性 (傅靖芳, 2023), 財政情況有結構性問題, 財政紀律存在隱憂。

PART 02 財政紀律隱憂——特別預算





財政紀律隱憂—特別預算

預算法
§83

有左列情事之一時，行政院得於年度總預算外，提出特別預算：

- 一、國防緊急設施或戰爭。
- 二、國家經濟重大變故。
- 三、重大災變。
- 四、不定期或數年一次之重大政事。



財政紀律隱憂—特別預算

特別預算常態化—編列之「頻率」(frequency) 及「密集度」(intensity)

中央政府特別預算提出及執行數量統計

年度	提出 件數	執行 件數	年度	提出 件數	執行 件數	年度	提出 件數	執行 件數
85	-	2	95	2	3	105	-	1
86	2	4	96	-	3	106	1	2
87	1	4	97	-	3	107	-	2
88	-	4	98	3	5	108	-	2
89	-	3	99	-	4	109	2	3
90	1	3	100	-	4	110	-	3
91	1	2	101	-	2	111	1	4
92	1	3	102	-	1	112	1	4
93	1	4	103	1	1			
94	-	3	104	-	1	總計	18	

說明：提出件數係以該特別預算首次提出之首年計入；執行件數係以該年度須執行之特別預算數量統計。



財政紀律隱憂—特別預算

特別預算常態化—編列之「頻率」(frequency) 及「密集度」(intensity)

中央政府特別預算提出及執行情形

期間	提出				執行			
	總件數	每年平均件數	合計歲出預算規模(億元)	每年平均歲出預算規模(億元)	總件數	每年平均件數	合計歲出預算規模(億元)	每年平均歲出預算規模(億元)
85-88年	3	0.75	5,513	1,378	5	1.25	4,136	1,034
89-92年	3	0.75	1,816	454	6	1.5	1,877	469
93-96年	3	0.75	5,709	1,427	6	1.5	8,152	2,038
97-100年	3	0.75	7,014	1,754	6	1.5	9,024	2,256
101-104年	1	0.25	659	165	3	0.75	430	108
105-108年	1	0.25	7,697	1,924	2	0.5	2,651	663
109-112年	4	1	17,034	4,259	5	1.25	19,044	4,761
總計	18		45,442				45,314	

說明：提出係以該特別預算首次提出之首年計入，如特別預算以數期方式編列，該特別預算之全期預算由首期提出之首年計入；執行係以該年度須執行之特別預算統計。



財政紀律隱憂—特別預算

民國 40 年以後中央政府特別預算提出之類型及數量金額統計

類型	個數	數量占比	預算數(億元)	金額占比
國防緊急設施或戰爭(預§83 I)	10	18%	13,084	23%
國家經濟重大變故(預§83 II)	3	5%	906	2%
重大災變(預§83 III)	6	10%	11,163	19%
不定期或數年一次之重大政事(預§83 IV)	38	67%	31,843	56%
總計	57	100%	56,996	100%



財政紀律隱憂—特別預算

公共債務法第5條第7項

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15%。

預算法第23條

政府經常收支，應保持平衡，非因預算年度有異常情形，資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘不得充經常支出之用。但經常收支如有賸餘，得移充資本支出之財源。

自民國90年起中央政府所提特別預算

排除相關法規限制數量統計

項目	有	無	總計
排除每年舉債額度限制	14	1	15
排除舉債不得充經常支出規定	12	3	15



財政紀律隱憂—特別預算

中央政府各年度舉債比例一覽表

年度	債務舉借預算數 (億元)			歲出預算數 (億元)			依公債法所 定計算之 舉債比例 (A/C)	整體舉債 比例 (B/D)
	列入債限 (A)	不列入 債限 (B)	合計 (B)	列入債限 計算(C)	不列入債 限計算 (D)	合計 (D)		
99	2,288	2,646	4,934	17,149	2,646	19,795	13.34%	24.93%
100	2,053	2,033	4,086	17,884	2,033	19,917	11.48%	20.52%
101	2,885	218	3,103	19,386	218	19,604	14.88%	15.83%
102	2,513	85	2,598	19,076	85	19,161	13.17%	13.56%
103	2,731	33	2,764	19,162	33	19,195	14.25%	14.40%
104	2,240	93	2,333	19,346	93	19,439	11.58%	12.00%
105	2,265	100	2,365	19,759	100	19,859	11.46%	11.91%
106	2,065	161	2,226	19,740	161	19,901	10.46%	11.19%
107	1,267	1,014	2,281	19,669	1,014	20,683	6.44%	11.03%
108	889	1,048	1,937	19,980	1,048	21,028	4.45%	9.21%
109	555	4,098	4,653	20,776	4,448	25,224	2.67%	18.45%
110	1,674	4,351	6,025	21,359	4,401	25,760	7.84%	23.39%
111	439	4,196	4,635	22,511	4,246	26,757	1.95%	17.32%
112	2,699	2,126	4,825	29,659	2,126	31,785	9.10%	15.18%

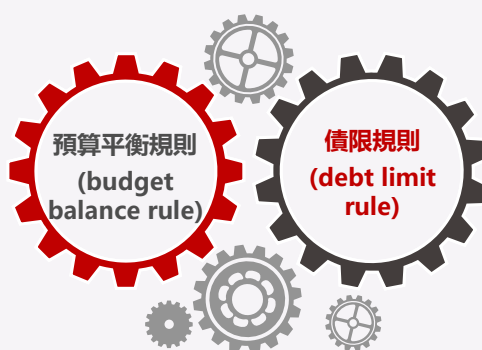
說明：112年列入債限之債務舉借預算數，包含疫後強化經濟與社會韌性及全民共享經濟成果特別預算967.69億元。
資料來源：財政部國庫署

PART 03 債務管理機制與我國情形



債務管理機制與我國情形

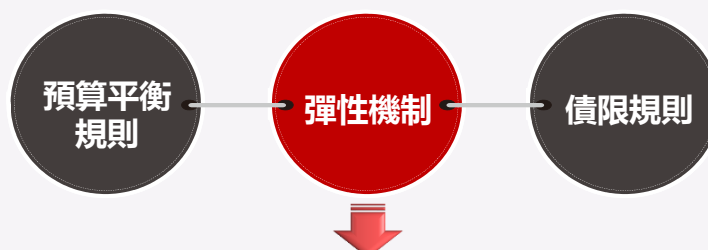
- 維持財政收支平衡或設定赤字上限。
- 以 (主要) 收支餘絀占 GDP 比例為上限指標。如歐盟《穩定暨成長公約》(Stability and Growth Pact; SGP) 規範每年預算赤字不得超過 GDP 的 3%。



- 建立債限門檻，限制累積的債務總存量。
- 以未償債務餘額累積數占 GDP 比例作為門檻。如：歐盟 SGP 限制未償債務餘額累積數不得超過 GDP 的 60%。



債務管理機制與我國情形



■允許在特殊情況下，有額外的舉債空間作為財源籌措之手段。

■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。（石恩銘與陳國樑, 2023; European Commission, 2016）



債務管理機制與我國情形

《公共債務法》

第 5 條第 1 項

- 中央所舉借之 1 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總處發布之前 3 年度名目 GDP 平均數之 40.6%。
- 性質上屬債限規則。

第 5 條第 7 項

- 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 15%。
- 性質「類似」預算平衡規則。

- 1 未考量經濟局勢變化對政府財政影響，當舉債已達流量限制，僅能透過特別立法方式增編特別預算。
- 2 以預算年度舉債額度占總歲出之比例作為債務流量的限制，易產生透過浮編歲出與歲入預算，擴大每年可舉債額度。

PART 04 債限機制的改革



債限機制的改革

向量誤差修正模型 (vector error correction model; VECM)

- 建立政府淨融資與GDP的長期共整合關係式，估計二者之間影響係數 (傅靖芳,2023)
- 資料期間：民國63 – 111年
- 選用變數：政府淨融資 (fr)、名目GDP (ngdp)、政府支出 (ye)、收支餘絀(bal),
其中：政府淨融資 = 政府舉債數額 + 移用以前年度歲計賸餘 - 債務償還數額
- 關係式：

$$fr = -0.0249ngdp + 0.0799ye - 0.7654bal + 2,674.492e - 35,338.86$$

-2%

+8%



債限機制的改革

以111年度為例

說明	金額 (億元)
預測GDP(名目) [A]	225,190
實際GDP(名目) [B]	226,798
實際GDP比預測GDP多(少) [C=B-A]	1,608
換算係數 [D]	× -0.0249
增加(減少) 淨舉債 [E=C*D]	-40.04

實際GDP較預期增加1,608億元，故淨舉債應減少40.04億元。



債限機制的改革

調整《公共債務法》第五條第七項的債務管理規範，將每年可舉債數與景氣循環作連結

景氣衰退時得舉債超過15%法定門檻；繁榮時則須小於15%，並規劃減少赤字、保留賸餘

建立適當債限彈性機制，解決目前債務管理規範僵化，造成特別預算常態化現象



以GDP變動數的2%為額度，作為調整政府當年度淨融資數額，以達反景氣循環之功能

簡報結束

—— 敬請指教 ——