

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文



Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

財政規則之研究：新制度經濟學的觀點

The Study of Fiscal Rules

—A Perspective of New Institutional Economics

許雅玲

Ya-Ling Hsu

指導教授：蘇彩足 博士

Advisor : Tsai-Tsu Su, Ph.D.

中華民國 103 年 7 月

July, 2014





國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

財政規則之研究：新制度經濟學的觀點

The Study of Fiscal Rules—

A Perspective of New Institutional Economics

本論文係許雅玲君（學號：P00322005）在國立臺灣大學政治學系完成之碩士學位論文，於民國 103 年 7 月 22 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

蘇 彬 足

（簽名）

（指導教授）

李 顯 峰

方 勝 弘



謝辭



此時此刻，本篇論文即將劃下句點，當夜深人靜回首來時路，不虛此行之感油然而生。有幸進入臺大不僅一圓自己年少時的嚮往，來到政研所更是猶入寶山，讓自己的視野更加開闊。自 3 年前接獲錄取通知的喜悅，至重拾心情於每週六全心在政研所安排的 2 年紮實課程及堅強的師資陣容下，接受專精學術的薰陶，並與來自各界菁英的 EMPA 第 11 屆同窗共同學習切磋，獲益匪淺。

本篇論文得以在公務繁忙之餘順利完成，首先要感謝恩師蘇彩足教授的費心指導與鼓勵，從論文構思開始至研究方向確立、研究架構建立與研究理論應用等，適時就關鍵核心指點迷津始能構築適當的研究框架，後續對於論文內容則給予我偌大的闡述發展空間，惟往往又能以其財政領域的學術專業，畫龍點睛式的提出精闢指引，且在論文寫作期間也不時諄諄關心及鞭策進度，終能讓論文在時間相當緊迫之下，得以依預訂時程完成，實銘感五內。

再者，承蒙兩次口試審查委員本校經濟系李顯峰博士及世新大學方凱弘博士給予相當程度的肯定與鼓舞，兩位老師於百忙之中對本篇論文提出的指導及許多寶貴的經驗，有助於提升本篇論文的寫作表達與思考層次，最後定稿即是融入他們的智慧而讓內容更加豐富嚴謹。於此，深感由衷謝意。

另外要特別向初為人母貼心的欣蕾助教致謝，在她細心的支援下，讓我們在學習路程上可以無後顧之憂，也謝謝辰元助教協助安排口試相關事宜。同學玟容、鴻儼、明珠、令珊、佑樺等及碧蘭學姐對我論文撰寫上的砥礪，同事靜怡、莉容、美蓮在論文資料方面的協助處理，國興處長在工作上的包容讓我有餘力完成論文，主計長及副主計長的提攜使我有機會進修，摯友正華的扶持與關懷，給予精神上極大的慰藉。最後，要感謝我的父母及家人在這段時間的體諒與支持，讓我專心致力於論文的撰擬與研究。

本篇論文雖不盡完美，但能在兼顧工作的情況下完成，又讓自己大量閱讀國外文獻，對於個人算是一項莫大的挑戰，希冀能為關注財政問題者提供一點貢獻。

許雅玲 謹誌 2014 年 8 月 13 日



國立臺灣大學 102 學年度第 2 學期碩士學位論文摘要



論文題目：財政規則之研究：新制度經濟學的觀點 論文頁數：230

所組別：政治 系(所)政府與公共事務 組 (學號：p00322005)

研究生：許雅玲 指導教授：蘇彩足 博士

關鍵字：財政規則、新制度經濟學、公共債務、債務剎車、平衡預算、財政永續

論文摘要內容：

2008 年全球金融海嘯過後餘波震盪，各國財政風險升高，歐美債務危機一度讓全球經濟復甦蒙上陰影。國際機構已呼籲各國應正視財政問題，尤其人口老化將導致沉重的財政負擔，及早啟動中期財政調整計畫，方能確保財政永續。

財政規則在國際間普獲採行，是極受各國重視的預算管理工具，實證認為設計良好的財政規則，有助於矯正赤字及債務偏差。歷經全球金融海嘯衝擊，各國政府及國際機構已致力檢討並強化財政規則，使其對經濟或政治環境更有適應性，IMF 將新財政規則泛稱為「第二代財政規則」。反觀我國中央政府同樣面臨新階段財政困難，各界對公共債務法、預算法等規範之財政規則亦迭有質疑，其適切性實值探究。

本文依循新制度經濟學的研究途徑，並透過跨國比較法、文獻分析法、次級資料法等 3 種研究方法，對中央政府財政規則進行整體性觀察與探索後，獲致：1. 國際間使用財政規則情形益趨普遍，財政規則經適當設計能克服兩難問題，並以複合型財政規則為佳；2. 年度預算平衡流於僵化，不切實際，概念已轉變為強調循環週期均衡；3. 財政規則因全球金融風暴備受考驗，各國發展新規則重建信心，但第二代財政規則較為複雜，執行與監督更具挑戰性；4. 我國近年常以個別法律排除財政規則之適用，法制面未臻完備，易生規避訾議；5. 公共債務法之債限規定係為融資管制目的，非為界定政府債務之涵蓋範圍，各國財政規則設計與內涵因國情及個別管理需要而異等 5 項研究發現，並據以提出 3 項政策建議，藉由國際改革趨向汲取經驗，作為我國中央政府財政規則設計與執行之參考。



ABSTRACT

The Study of Fiscal Rules : A Perspective of New Institutional Economics

by

YA-LING HSU

JULY 2014



ADVISOR(S): TSAI-TSU SU, Ph. D.

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR : GOVERNMENT AND PUBLIC AFFAIRS

DEGREE: MASTER OF ARTS

KEY WORD: fiscal rules、New Institutional Economics、public debts、debt brake、
balanced budget、fiscal sustainability

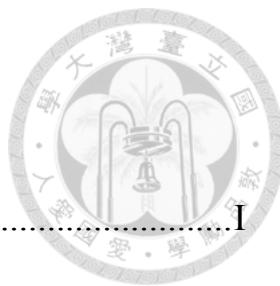
The aftermath of 2008 financial crisis is still remaining, and the European and American debt crisis has overshadowed the global economic recovery. International organizations have called on all countries to face fiscal problems. Especially the population aging will lead to the heavy fiscal burden. To ensure the fiscal sustainability, the medium-term fiscal adjustment plan should be initiated as early as possible.

The fiscal rules have been broadly adopted internationally as important budget management tools. There is fair evidence to support that well designed fiscal rules could be helpful to correct the deficit and debt bias. After the global financial tsunami, governments all over the world and international organizations have committed to review and strengthen the fiscal rules, to improve their adaptation capacity to economic or political environment. The new fiscal rules are called the next-generation fiscal rules by IMF. In our country, the central government is also confronting the new stage of fiscal difficulty. People do have certain doubt about the appropriateness of fiscal rules stipulated by the Public Debt Act and the Budget Act.

This thesis adopted the new institutional economics approach, through the

Cross-Country Comparison, literature review and secondary research, to conduct the comprehensive observation and exploration of the central government fiscal rules. The results of this thesis are as the following. 1. The use of fiscal rules is getting common globally. The proper design of fiscal rules could solve the trade-off. And the multiple fiscal rules are better. 2. The balanced budget rules often leads to rigidity. It's more practical to aim on cyclically balance. 3. The fiscal rules have faced serious tests during current global financial crisis. Worldwide countries developing new rules to restore confidence, but the next generation rules tend to be more complex, creating challenges for implementation and supervision. 4. In recent years, the government has released constraint of fiscal rules through respective laws. The defect of the legal system arouses controversy of circumventing rules. 5. The purpose of the debt limit of the Public Act is to impose constraints on fund raising but to define the scope of government debt. The design and characteristics of fiscal rules varies depending on conditions of countries and their respective management needs. This thesis provides policy recommendations for the design and implementation of fiscal rules by adopting the international experience of fiscal rule reform.

目 次



口試委員會審定書	I
謝辭	III
中文摘要	V
英文摘要	VII
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 研究方法與研究範圍	6
第三節 文獻探討	8
第四節 研究架構與章節安排	27
第二章 財政規則之類型與設計	29
第一節 財政規則類型分析	29
第二節 財政規則之設計原則	36
第三節 財政規則的發展趨勢	44
第三章 主要國家財政規則及新趨向	57
第一節 主要國家財政規則概況	57
第二節 新財政規則之特色與挑戰	85
第四章 我國中央政府財政規則現況	95
第一節 我國中央政府財政情勢	95



第二節 我國中央政府財政規則制定沿革	105
第三節 我國中央政府財政規則之議論	117
第四節 我國中央政府財政規則與國際比較	138
第五章 結論	145
第一節 研究發現	145
第二節 政策建議	152
第三節 未來研究展望	156
參考文獻	159
附錄一 全球財政規則概況一覽表（2013 年）	173
附錄二 國家範圍（按經濟發展程度分）	200
附錄三 「公共債務管理委員會組織規程」及「公共債務管理委員會審議規則」	202
附錄四 各類歲入、歲出預算經常、資本門劃分標準	208
附錄五 行政部門外對財政規則之評述概要	210
附錄六 特別立法排除公共債務法舉債上限情形	219
附錄七 其他法律排除預算法第 23 條規定情形	227

表圖目次



圖 1-1 OECD 國家財政赤字及債務	2
圖 1-2 研究流程	28
圖 2-1 國際財政規則概況（按經濟發展程度區分）	46
圖 2-2 2013 年各國使用財政規則數量情形	47
圖 2-3 2013 年各國使用財政規則之類型概況	47
圖 2-4 2013 年各國使用複合的財政規則情形	48
圖 2-5 2013 年不同經濟發展區使用財政規則類型之比率	49
圖 2-6 2013 年國家財政規則的法規基礎（按類型及經濟發展程度分）	51
圖 2-7 財政規則類型的彈性變化	52
圖 2-8 財政規則附隨之配套機制	55
圖 3-1 英國政府債務淨額占 GDP 比率	63
圖 3-2 德國聯邦政府投資支出毛額與淨借款	66
圖 3-3 歐元區及歐盟財政赤字占 GDP 比率	82
圖 3-4 歐元區及歐盟政府債務餘額占 GDP 比率	83
圖 4-1 精省前中央政府財政收支差短概況	97
圖 4-2 精省前中央政府債務餘額概況	97
圖 4-3 精省後中央政府財政收支差短概況	101

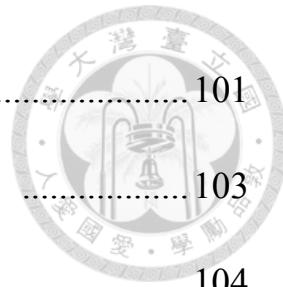


圖 4-4 精省後中央政府債務餘額概況	101
圖 4-5 我國賦稅負擔率概況（賦稅收入占 GDP 比率）.....	103
圖 4-6 我國中央政府歲出規模占 GDP 比率	104
圖 4-7 精省後中央政府累計歲計賸餘概況	104
表 2-1 財政規則與主要目標的關聯程度	32
表 2-2 不同財政規則類型之影響分析	33
表 2-3 經濟有效性評估結果	34
表 2-4 透明簡單課責性評估結果	35
表 2-5 財政規則設計原則及考量因素	40
表 2-6 財政規則的法規基礎	50
表 2-7 財政規則具憲法基礎之國家	50
表 2-8 財政規則具有除外條款之情形	52
表 3-1 英國重要財政指標	62
表 3-2 德國重要財政指標	68
表 3-3 美國聯邦政府債務上限調整次數	70
表 3-4 美國聯邦政府重要財政指標	75
表 3-5 美國聯邦政府支出結構	76
表 3-6 馬斯垂克條約與穩定及成長公約之制度規範比較	79

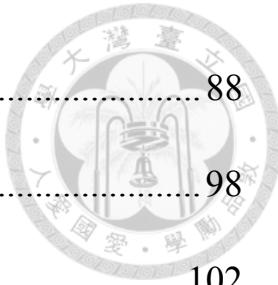


表 3-7 新財政規則使用情形（2010 年之後）	88
表 4-1 精省前中央政府經常收支賸餘情形	98
表 4-2 精省後中央政府經常收支賸餘情形	102
表 4-3 公債條例有關債務上限規定之修正情形	107
表 4-4 公共債務法有關債務比率之修正情形	112
表 4-5 中央政府總預算歲入及賦稅收入預、決算數比較表	121
表 4-6 近年以特別立法排除公共債務法舉債上限之原因	133





第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

2007 年美國次級房貸問題浮上檯面，2008 年中加速發酵，繼之引爆全球性金融海嘯，並由金融危機演變成經濟危機。為避免全球經濟步入大蕭條，各國政府傾全力救市，在各國步調一致推動景氣刺激方案下，全球經濟雖得以擺脫更嚴重的衰退，但危機過後卻伴隨財政惡化的後遺症，各國政府支出與赤字擴大，累積債務也明顯攀升。以經濟合作發展組織（OECD）國家為例，平均財政赤字從危機前之 2007 年占 GDP 1.6% 至 2009 年及 2010 年分別上升為 GDP 8.5% 及 8.0%，成長近 5 倍，雖然隨著全球經濟逐步復甦，2013 年財政赤字將降至 4.8%，惟仍未能回復危機前水準；累積公共債務 2010 年占 GDP 97.8%，較 2007 年 73.5% 增加 24.3 個百分點，2011 年債務比率已超逾 100%，並呈持續擴增之勢（圖 1-1）。其中歐元區係在 2010 年初全球金融海嘯的威脅逐漸消散之際，驟然由希臘掀起主權債信危機（sovereign credit crisis）的骨牌效應（蘇彩足，2013：57），蔓延至經濟體質虛弱的愛爾蘭、葡萄牙、西班牙及義大利等國，¹頓時讓全球經濟再度蒙上一層陰影。而美國聯邦債務規模屢創新高並觸及舉債上限，朝野兩黨為避免落入「財政懸崖」（Fiscal Cliff）爭執不下，²使得提高債務上限問題升級成為對峙焦點，2013 年度伊始更因政治僵局導致聯邦政府關門。根據美國國會預算局（CBO）於 2012 年底

¹ 歐洲主權債信危機係從 2009 年 12 月開始浮上檯面，最初由國際信評機構惠譽（Fitch Rating）於 2009 年 12 月 8 日將希臘主權債信評等由 A- 下調至 BBB+，展望為負面。標準普爾（Standard & Poor's）與穆迪（Moody's）隨後亦分別調降希臘主權債信評，導致希臘政府主權債務違約率飆高。與希臘相似，歐元區內同樣存在主權債務龐大問題者，尚有葡萄牙、愛爾蘭、義大利、西班牙等四國，被合稱為歐豬（PIIGS）五國（郎偉芳；2011：469）。

² 受到舉債上限規定的鉗制，美國聯邦政府多項減稅法案將到期，在沒有替代方案作為緩衝下，國會依法必須啟動全面削減預算赤字機制，造成民眾稅負大幅增加及政府支出急遽減少。結果將使聯邦政府 2013 年度預算赤字驟降，由繪製在曲線圖的形狀來看，猶如急轉直下的懸崖峭壁，聯準會主席柏南克於 2012 年提出財政懸崖（Fiscal Cliff）一詞形容之，受到廣泛運用（葉華容等，2013：11；蘇彩足，2013：60）。



的估計，財政懸崖一旦發生，2013 年度經濟成長率將減少約 0.5 個百分點，除拖累經濟復甦，更將導致失業率進一步上升（葉華容等，2013：11）。

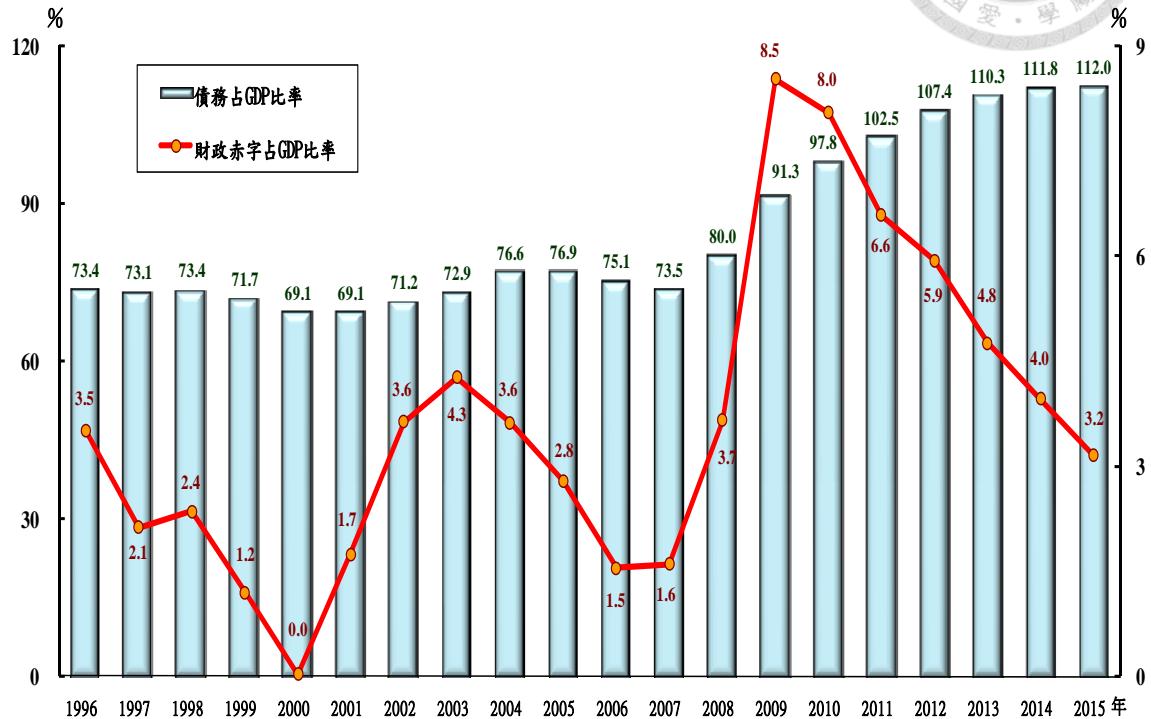


圖 1-1 OECD 國家財政赤字及債務

資料來源：本研究依據 OECD Economic Outlook, No. 94, 2013, Annex Tables 27 及 Tables 32 之資料繪製。

由上可知，全球金融海嘯過後遺留可觀的公共債務，所造成的餘波震盪成為影響全球經濟走勢的重要風險因子。畢竟債務居高不下仍會抑制潛在經濟成長動能，並限制未來採取相關政策的選擇空間，使市場暴露在新的風險衝擊。2011 年 8 月國際貨幣基金（IMF）總裁 Christine Lagarde 於英國金融時報撰文指出，2008 年不確定性來自脆弱的金融機構體質，但當前情勢有所不同，係來自於對主權國家財政問題的疑慮，先進經濟體必須透過可信的中期整頓計畫恢復財政的可持續性。³IMF 已呼籲各國應正視人口老化導致退休金及醫療照護之沉重負擔，其財務成本可能較金融海嘯高出 10 倍（吳怡靜，2009），恐使為救經濟而大量舉債的各國再陷入預算破產的慢性危機。因此無法僅期待以未來經濟成長來解決問題，應

³ 經濟日報，2011，「經濟還有救！從短、中期下手」，8 月 17 日，第 5 版。



儘早規劃一個可信賴的中長期財政調整計畫，清晰地說明計畫內容及欲實現的最終目標，以增加民眾信心，並有效切實執行，俾能確保財政永續性（fiscal sustainability），維繫政府長期的償債能力。

依 IMF 2012 年 4 月發布的「財政監測報告（fiscal monitor）」所陳，越來越多國家正在制定財政規則，儘管這些規則無法替代具體的長期調整計畫，但財政規則能樹立信心，並有助於對財政政策建立政治共識。尤其是在民主社會中，為避免政黨競爭激烈造成政府失靈現象，以白紙黑字的規範來落實財政紀律，有助於財政健全及經濟穩定發展（黃耀輝，2002：2）。Kumar et al. (2009) 認為財政的過程基本上受到政治體制、公民意見及領導人的影響，財政規則扮演一個輔助及重要的角色，係以支持可信賴的財政紀律為目標的制度設計。雖然財政規則在過去 20 年是最廣泛被採行的預算改革，但遇到空前巨大的經濟衰退，許多國家採取大膽無條件的增加支出與削減收入的政策，以致產生極大的財政失衡，遠超過其財政規則容許的水準，約有 1/4 採用財政規則的國家修正財政規則或將財政規則中止暫擋，顯示財政規則已經被全球金融危機破壞，其主要的缺點是過度僵化，造成無法運作及有效執行。各國政府與國際機構已經開始策劃新的財政規則，對政府財政行為和財政結果雖然依舊賦予數字性限制，但相異之處在於讓財政規則所定之目標，對經濟或政治環境更有適應性。IMF 將新財政規則泛稱為「第二代財政規則」（next-generation fiscal rules），強調反景氣循環特色，以結構性餘額（structural balances）為設定目標或建立調和經濟情勢反轉的機制（Schick, 2010:3-5）。⁴第二代財政規則整體而言較第一代更複雜，除因應經濟週期的彈性外，對偏離目標矯正的拘束力較強，因此，第二代財政規則的執行與監控更具挑戰性（IMF, 2012）。

場景拉回國內，在金融海嘯期間，高度依賴出口的我國亦無法置身事外，98

⁴ 政府財政赤字產生原因包括景氣循環、短期事件及制度結構等因素，結構性餘額係將景氣循環及短期事件之影響自原始財政餘額中扣除，以反映政府財政真實狀況。



年全年經濟負成長 1.9%，為半世紀以來第二次負成長，衰退幅度更甚於前次。為減緩對經濟成長的衝擊，政府與世界各國步調一致，採行擴張性財政政策以提振景氣，導致中央政府預算赤字擴大及債務餘額激增。隨經濟穩定復甦，政府雖致力舒緩金融海嘯期間所累增之政府債務壓力，預算赤字已由 98 年度高峰 4,392 億元，連續 4 年下降至 102 年度 1,312 億元，惟債務仍不斷堆砌，已逼近公共債務法規範上限。依 102 年 7 月 10 日甫修正通過之公共債務法規定，存量債限下修至前 3 年度 GDP 平均數 40.6%，以 102 年度為例，中央政府債務存量上限減少 867 億元，預計至 103 年底止，債務餘額占前 3 年度 GDP 平均數將達 38.1%，與上限僅差距 2.5 個百分點，約 3,500 億元，105 年度恐怕面臨與美國舉債上限觸頂的相同問題。媒體直指中央政府累積債務屢創新高，債務上升速度之快，令人心驚，以「債務滾雪球，債留子孫」、「台版『財政懸崖』危機恐將上演」來突顯我國財政已有潰堤之憂。⁵

我國 70 年代、80 年代及 90 年代之賦稅負擔率分別為 17.2%、15.8% 及 12.6%，而中央政府歲出占 GDP 之平均比率則分別為 14.4%、15.7% 及 14.5%。70 年代財政穩健，80 年代財政收支失衡主因在於歲出過於膨脹，然至 90 年代歲出規模已穩定控制，並降至 70 年代之水準，顯示我國當前財政問題之主要關鍵在於賦稅負擔率偏低，導致歲入財源不足，102 年度賦稅負擔率為 12.6%，遠低於 OECD 國家平均 26.1%。⁶再者，依法律義務支出逐年攀升，占歲出比率將近 7 成，造成歲出結構極為僵化，不利各項施政安排。103 年度為免緊縮財政減損經濟復甦動能，採行歲出適度擴增之政策，中央政府總預算案增編釋股收入，並首次研議以洽三大基金等特定人承接售出持股之方式執行，即刻引起外界批評政府迫使三大基金違規買單，釋股模式荒謬，足見預算編列左支右綴，已走到山窮水盡的地步，非使出便宜行事的絕招無法過關，透露政府財政崩壞的警訊（林文義，2013）。依修正後

⁵ 中國時報，2013，「台版『財政懸崖』即將上演」，12 月 14 日，社論。

⁶ 係 2012 年 OECD 各國不含社會安全捐之賦稅收入占 GDP 比率（資料來源：OECD Revenue Statistics, 2013）。



之公共債務法規定，舉債達存量債限 90%時，應訂定債務改善計畫及時程表，目前中央政府債務存量占存量債限之 93.8%，已達須訂定債務改善計畫及時程表之門檻，預期 104 年度中央政府總預算案籌編將較 103 年度更加嚴峻。

雖然我國現行沒有主權債務危機的疑慮，在國際上政府債務規模相對仍小，提高債務上限只是時間的問題，現階段提高債務上限不會對經濟造成不利影響（莊朝榮，2014a：12-13）。惟財政健全為確保經濟穩定發展的利基，可讓政府在未來不確定及複雜環境下，保有更靈活的政策運用空間（蔡玉時，2010：208），且唯有穩健的財政，才能維持政府施政於不墜。2014 年世界經濟論壇（World Economics Forum, 簡稱 WEF）年會 1 月 22 日至 25 日於瑞士達沃斯（Davos）舉行，其中特別發布「2014 年全球風險報告」臚列 2014 年必須留意的 10 大風險，排行榜首的是財政危機，除了先進國家依然存有財政危機的風險外，新興國家也蘊含一定的危機風險。⁷因此，在全球金融海嘯遠颺之後，政府財政風險確實是一個不能輕忽的問題，實須審慎因應並未雨綢繆加以防範。

國內雖有學者認為舉債上限是荒謬的（王連常福，2011），但多數仍支持應給予適度及合理規範。基於歐盟上世紀所簽訂的馬斯垂克條約（Treaty of Maastricht），於實際操作時發現連財政績優生德國也無法遵守，朱雲鵬（2013）提出目前公共債務法對於政府舉債上限的規定是「火上加油、雪中送冰」之見解，因為景氣好時，可舉債規模增加，景氣不好時舉債反而受限，建議台灣舉債上限參考歐盟後來改以「經濟成長假設後的 GDP 趨勢值」作為計算基礎，而不是用實際的 GDP。另外，英國在全球金融危機之後，於 2008 年底中止黃金規則（golden rule）及永續投資規則（sustainable investment rule），使得危機之前原本對財政規則有效約束財政行為的信任度式微，財政規則無法預防財政收支餘額惡化，以致經濟衰退時亦未能有充分的緩衝（IMF, 2010:53）。我國預算法第 23 條規定經常收支應保持平衡，與黃金規則相似，當可藉此時機檢閱先進國家的經驗及國際改革

⁷ 工商時報，2014，「解讀年度全球風險報告」，1 月 24 日，社論。

趨向，重新審視我國財政規則設計的適切性。

金融海嘯過後，中央政府財政壓力與日俱增，債務上限的警鐘已響，且近在咫尺，值此新階段財政困難之際，維護財政紀律確有其必要性與迫切性，而國際間已啟動財政整頓的行動計畫，並開始省思策劃新的財政規則。雖然財政規則不是萬靈丹，但實證認為設計良好的規則有助於增進財政結果 (Bernanke, 2010)，他山之石可以攻錯，適正提供一個極佳的基礎，本研究擬以之作為我國財政規則精進的參考依據。茲歸納主要研究重點如下：

- 一、不同類型之財政規則比較及其影響、財政規則設計所需考量之因素為何？
- 二、主要國家財政規則運用概況、全球金融海嘯過後國際間對財政規則之檢討與強化，包括第二代財政規則 (the next-generation fiscal rules) 及 EU 之財政公約 (fiscal pact) 之探討。⁸
- 三、我國中央政府財政規則（包括經常收支平衡、融資及債務上限）之制定沿革及爭議焦點之議論，與國際相較情況如何？
- 四、對照國際間的財政規則經驗並配合我國政經環境，中央政府現行財政規則尚有哪些值得改進之處？應如何改進？

第二節 研究方法與研究範圍

壹、研究方法

一、跨國比較法

⁸ 2012 年 3 月 2 日歐盟 25 國（除英國及捷克以外）於布魯塞爾正式簽署「經濟暨貨幣聯盟穩定、協調與治理條約」(The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union)，其中有關財政事務部分稱之為財政公約。旨在實施簽署國的政府預算必須遵守預算平衡原則，要項包括各國將財政紀律入憲，並由歐洲法院查核；規範各國預算赤字必須低於國內生產毛額 (GDP) 的 3%，年度結構性赤字不得超過 GDP 的 0.5%，違者將予懲處（李貴英，2012；洪東煒，2012）。



數字性財政規則必須依政策目標設定，並符合一個國家的政治文化，缺乏單一樣式，且隨一個國家的發展程度而異，各國間不盡相同（Schick, 2010:2；Wyplosz, 2012:10；Debrun et al., 2008:301）。但在全球化拉近各國距離及增強各國經濟連動趨勢下，個別國家財政優劣有時已不再是單純的內政問題，而是有聚焦效果的國際議題，因此亦可謂各國財政休戚與共，一國的制度仍須相當程度配合國際潮流與國際接軌，各國實施經驗或國際組織所提諸多關於財政規則的建設意見，仍足以提供參考。本研究將歸納梳理國際組織（如 IMF、OECD、EU）在財政規則方面之研究與建議及主要國家的作法，並與我國中央政府現行財政規則作比較，擷取值得參考之處，以為未來改進。

二、文獻分析法

本研究蒐集國內、外與財政規則有關的期刊文章、書籍、碩博士論文、研討會論文、政府機關研究報告、官方資料及報章雜誌報導等文件，作為相關推論的基礎與佐證。國外方面的文獻主要係利用網路搜尋系統，並著重在後金融海嘯期間對財政規則檢驗與評析的研究，俾能掌握國際最新脈絡動態。國內資料方面，基於筆者長期服務於主計單位，故能利用曾參與預算工作之實務機會進行觀察，且除立法院法律資料庫之外，並可蒐集我國財政規則形成過程之第一手資料，以利本研究探討問題及瞭解相關知識。

三、次級資料研究法

國際組織 IMF 及 EU 均以問卷調查方式收集各國數字性財政規則情形並建立資料庫，IMF 的資料庫包括 87 個會員國自 1985 年至 2013 年 8 月底採用數字性的國家財政規則（national fiscal rules）與超國家財政規則（supranational fiscal rules）趨勢、個數及主要特性，如法律依據、範圍、除外條款、執行程序及循環調整的規定等；EU 的資料庫則包括 EU 會員國

自 1990 年至 2011 年之各級政府數字性財政規則。本研究將以 IMF 資料庫為主，EU 資料庫為輔，對各國財政規則發展實況進行概括瞭解，並提供相關驗證分析之佐證。



貳、研究範圍

由於中央政府所擔負的責任義務與預算結構均不同於地方政府，且具有穩定總體經濟的功能，其在租稅平滑（tax smoothing）及凱因斯反景氣循環政策的重要性遠大於地方政府，財政規則對地方政府可能有效的結果，未必能運用於中央政府。因而本研究考量中央與地方政府預算決策模式及影響財政狀況之因素仍有差異，將以中央政府為研究對象，探討我國現行數字性財政規則之特性及形成的政經背景，是否有達成控制政府財政赤字與債務的效果，並與世界主要國家的財政規則設計與實施經驗相互觀照，尤其是歷經全球金融海嘯衝擊後國際間對財政規則的革新或檢討，俾供我國未來改善財政之借鑒。

第三節 文獻探討

Poterba (1996) 認為財政規則代表對政治行為者的重要約束，主要目的係為約束或消除財政政策實施的「赤字偏差」（deficit bias）。Kopits (2001) 解釋財政規則源自於對政治家或政府的不信任，係對政策框架去政治化（depoliticize）的可能手段。Kumar et al. (2009)、Debrun et al. (2008)、Schuknecht (2004) 及 Ter-Minassian (2007) 等研究指出財政規則用以限制決策者的行為，有助於矯正赤字或債務偏差，是維護財政紀律的一種方法，以財政規則作為控制民主國家的支出與赤字偏差之方法，其吸引力在於規則基礎架構（rules-based framework）相當簡單，以致能夠很容易操作及向民眾傳達並受監督。

Kopits 與 Symansky (1998) 提供一個目前普遍被採用的財政規則操作定義，意即以一個簡單數字性目標限制預算總額 (budgetary aggregates)，對財政政策形成永久的拘束。因而可將所謂「數字性財政規則」(numerical fiscal rules) 泛指對歲入、歲出、預算餘額 (赤字) 或政府債務設定目標值的限制，且該限制係固定一段期間。⁹過去 20 餘年，「數字性的財政規則」一直是個很受重視的預算管理工具，且在金融海嘯過後，更被認為是一項可以由上而下、有效防止公共支出不當膨脹的管控手段 (蘇彩足，2011：7)。

財政規則有時被廣義使用，包括預算編製、審議、執行等過程所需遵守的規則 (rules) 及管制 (regulations)，基本上分為三種：一是訂定預算的數字目標，二是與預算編製與審議有關的程序規則，三是有關預算透明化的程序規則 (Alesina & Perotti, 1999:14-15)。國外文獻長期以來對於財政規則已建立相當豐沛的觀察與研究，國內文獻在預算程序及預算透明方面亦多有著墨，但以數字性財政規則為研究主體的中文文獻，相較於國外仍屬有限、單薄，主要又以公共債務法 (陳櫻琴，1998；黃世鑫，2000；徐仁輝，2000；林思廷，2012)、預算平衡 (張四明，1999；黃耀輝，2002；陳淑貞，2003；蘇育萱，2003；吳偉寧，2005)、歐盟財政規則 (李顯峰，2004；黃建興，2004；陳揆明，2012) 等特定主題為觀察中心，未具全觀性。職是之故，本研究將聚焦於數字性財政規則的整體性探索並與國際作比較，俾期豐富國內對於財政規則領域研究不足之處，此即為本研究貢獻之所在。

數字性財政規則係對財政指標設定目標值，屬重要的新興財政治理 (fiscal governance) 工具之一，用以作為預算編製與執行的制度基礎 (Debrun et al., 2008:300)。此類限制政府債務與赤字的財政約束之必要性與有效性，各有其擁護者及懷疑者，也反映出政治經濟學的文獻中呈現兩種相互對立的觀點。首先是所謂的「制度無關論 (Institutional Irrelevance View)」，以西方正統經濟學為核心，從

⁹ 若依此定義，中期預算架構 (Medium Term Budgetary Frameworks, MTBF) 中定期修正的財政目標即非屬數字性的財政規則；隨收隨付 (Pay-as-you-go) 規則規定任何增加赤字的支出或收入措施必須以赤字中立 (deficit-neutral) 的方法予以補償，基於未對預算總額設定數字性限制，因此被視為程序規則。



新古典理論（Neo-classical economics）到凱因斯主義（Keynesian economics）的兩大主流學派，在西方經濟學界已立足上百年；對照制度無關論的「新制度經濟學（New Institutional Economics）」，係在 1970、80 年代以來新自由主義潮流下新生的一門理論，¹⁰並成為挑戰制度無關論的重要新興研究領域（周德宇，2002：14；王躍生；2000：2-5）。茲就本研究所蒐集有關財政規則研究之文獻，分按制度無關論及新制度論，歸納其理論基礎與實證分析如下：

壹、制度無關論（Institutional Irrelevance View）

一、理論基礎

數字性財政規則因數字是固定的標準，所設定之臨界點並無科學根據，其理論基礎何在及其有效性在經濟學者中仍受到強烈的質疑，部分經濟學者甚至認為財政規則不可行、無效且無用。懷疑論者不只對數字性規則確實激勵政府產生較少偏差政策的能力提出疑問外，並對其是否增進財政紀律有所議論，即便答案是肯定的，也會以犧牲總體經濟穩定為代價（Schuknecht, 2004:14；Debrun, 2008:300；黃耀輝，2002：8；黃世鑫，2009；王連常福，2013）。蓋因傳統的經濟學關注經濟活動中的物質技術關係，忽視物質關係背後之人與人的關係，未將用來規範人類活動的規則納入研究範圍（王躍生；2000：2-5）。依經濟學正宗的新古典理論所持理性假設，包括狹義的自利、完全的資訊及定義明確的偏好順序等，認為自利的個人可以廉價的取得完全的資訊，並透過理性運用最有效率的方法來達到滿足自身的需求，對於制度所產生的限制認為可以被忽視，因為它不直接影響經濟表現（張嘉仁，2009：55；North，1999：90）。

總體經濟理論對於財政規則所欲限制之公債與赤字的觀點存在歧異，

¹⁰ 新自由主義（Neoliberalism）是一種經濟自由主義的復甦形式，自從 1970 年代以來在國際的經濟政策上扮演重要的角色，其反對國家對於國內經濟的干預，強調自由市場的機制，主張減少對於商業行為和財產權的管制。

凱因斯學派與新古典學派對此看法頗不一致 (Mathieu & Sterdyniak, 2012:2-7；李顯峰，2004：5)。新古典學派的觀點主張發生財政赤字以發行公債融通支出，依受益與負擔對應之原則，一般認為將產生代際間不公平，且政府在資本市場與民間貸款者競逐資金的結果，將使利率上升，進而排擠民間投資，因公部門投資效率不及民間部門，以致政府債務及赤字將不利於資本累積及未來經濟成長，故政府應保持預算平衡 (Mathieu & Sterdyniak, 2012:2-7；徐仁輝，2001：31；李允傑等，2007：362)。若在課徵租稅扭曲成本極小化下追求最適跨期租稅結構，依 Barro (1979)、Lucas & Stocky (1983) 主張的租稅平滑理論，預算賸餘或赤字為跨期間的租稅權宜措施，係用來減少租稅的扭曲效果，使稅率維持在一個固定水準，而當未預期支出出現時產生預算赤字，其目的在追求長期社會福利的極大化。任何限制赤字及強迫分配賸餘的立法或規範，可能使稅率處於波動狀態，並非最適的選擇 (周德宇，2002：14；李顯峰，2004：6；葉嘉楠，2005：99；李允傑等，2007：367)。

凱因斯學派認為預算應該要以達成總體經濟目標為主要的任務，預算平衡與否不是最重要，因為平衡預算政策的乘數效果較小，亦即租稅的排擠效果較公債為大。當短期有效需求不足及非充分就業下，價格、工資具下調的僵固性，藉由擴張性財政政策擴大有效需求，以發行公債融通財政赤字，透過乘數效果將可提高國民所得及就業水準。因此，基於功能預算的概念，政府預算最重要的是達成充分就業與價格穩定，赤字不必然對經濟有害，不應該要求政府每年的預算平衡 (李顯峰，2004：5；葉嘉楠，2005：99；徐仁輝，2001：30；張嘉仁，2009：57)。財政規則反對者依此觀點認為，適當的財政政策應依恃就業狀況、物價及利率而定，並非憑藉事前訂定之公債或赤字標準，公債及赤字增加是必需的，財政規則如無法符合總體經濟穩定目的，將有礙財政政策功能的發揮 (Mathieu & Sterdyniak, 2012:7)。



至於制度無關論或財政規則懷疑論者認為政府為達成目標值，可能會有刻意窗飾或助長以作帳技倆修改會計常規、變更政府收支列帳時間、調整收支科目分類等「創造性會計」(creative accounting) 或一次性 (one-off) 手段、預算外 (off-budget) 操作方式規避財政規則，尤其在鉅額赤字和債務的環境下，這種誘惑可能性愈大，結果反而適得其反 (Kumar et al., 2009:15；Kopits, 2001:7；黃耀輝，2002：8)。依 Molnar (2012) 綜合 Koen 與 van den Noord (2005) 及 Milesi-Ferretti (2000) 之研究指出，當遵守規則有助於增加對政府的信任度或被發覺的風險低 (如財政透明度低) 或社會成本低 (如選民對政府的創造性會計習以為常) 時，愈有可能發生創造性會計；當忽略財政目標的社會成本高或被發現的可能性高時，創造性會計愈不可能。

綜觀而論，從總體經濟理論驗證公債融通或預算赤字對總體經濟影響的研究文獻相當豐富，惟其結論並非一致 (李顯峰，2004：7)，由新古典學派與凱因斯學派之間的論點殊異對比可證。但兩者對於財政規則的看法趨近，新古典學派認為財政規則會限制租稅平滑的功能而增加成本，凱因斯學派提出財政規則恐有阻礙反景氣循環政策之虞。

二、實證分析

依 Bayoumi 及 Eichengreen (1994) 對美國州政府財政規則的模擬結果，限制債務及赤字的財政約束將降低州預算對景氣循環的回應能力達 40%，因此弱化州預算所提供的財政穩定功能，且大幅削減財政穩定因子 (fiscal stabilizers)，¹¹ 將造成產出變動明顯增加。故財政約束的必要性有待商榷。

Mathieu 與 Sterdyniak (2012) 以新古典及凱因斯理論為架構並以歐盟國家財政規則與穩定及成長公約 (Stability and Growth Pact, SGP) 實際執行

¹¹ 即所謂的自動穩定因子 (automatic stabilizers)，係指政府支出及稅收水準自動隨景氣而變動，從而對經濟產生穩定效果。如在經濟景氣衰退時，政府各項失業救濟或社會福利支出自動增加，稅收則自動減少 (吳佩璇，2010：41；徐仁輝：2001：19)。

情形推演，提出財政危機之前與危機期間財政規則沒有作用的結論，否定財政危機過後必須遵守財政規則的倡議。認為歐盟的新財政協定 (new fiscal pact) 計畫存在使財政政策全面停頓及防礙經濟穩定的風險，當前最緊要的不是盲目削減赤字及加強政府財政紀律，重點在於經濟發展，必須以政府赤字來支援生產動能。

Debrun (2007) 研究歐盟 15 個國家之數字性財政規則，經以工具變數方法 (Instrumental variable) 進行實證分析結果，財政規則對原始餘額 (primary balance) 的影響同時產生偏差，¹²因為有紀律的政府更有可能採取嚴格的制度，因此未發現規則對財政結果有任何顯著的效果。Murray 及 Giles (2009) 觀察 1997 至 2007 年已開發國家經濟成長率與債務比率關係發現，很難找到證據證明任何特定的財政制度有助於預算健全或解釋財政結果，通常累積債務減少是出現在經濟強勁成長的時期。

OECD (2007) 研究指出，雖然財政規則的採行通常伴隨財政結果的改善，並可使政府更負責，但因果的方向並不清楚，通常政府愈負責，愈可能制定規則。Moore 及 Redburn (2011) 認為須謹慎看待財政規則可提升財政紀律及有助於財政重整的思維，因為有財政規則的國家一般而言較有財政責任 (fiscal responsibility)，幾乎都是對財政緊縮規範有政治共識及政治制度賦予政府強力維護財政紀律的國家 (如議會制國家)，這些國家具備健全的制度及較高的政府透明度，其財政管理機制即可成為經濟更快速復甦的助力。

Kennedy et al. (2001) 以工業國家財政規則的經驗為焦點，評估財政規則於 1990 年代財政重整所扮演的角色，提出財政規則如適當設計，對於財政緊縮是有用的工具，然而經過檢驗 1990 年代中期各國的財政重整結果，有財政規則及無財政規則的國家之結構性餘額顯示，對於財政重整成功的

¹² 原始餘額係指扣除債務付息之後的收支餘額，此餘額若為負數，表示政府收入無法承擔債務利息的支付，更遑論債務還本。

國家，財政規則其實是不需要的。



貳、新制度論（New Institutional View）

一、理論基礎

新制度經濟學研究人們在經濟活動中的行為方式與行為規則及這種行為規則的經濟影響，新制度主義相較傳統經濟學更接近於經濟現實（王躍生；2000：5-9）。新制度經濟學仍保留著新古典經濟學之理性選擇（rational-choice）的傳統，但探討的是有限的理性（bounded rationality）、昂貴的資訊成本、不確定性以及更複雜的人性動機（Ferris & Tang, 1993），其假設人們願意遵守制度的約束，在制度的約束下追求個人效用的最大化，因為制度可以降低不確定性、風險與交易成本並建立相互的預期行為，有利於目標的實現（Coase, 1988；North, 1990；Miller, 1992）。

新制度經濟學在剖析預算結果與預算制度二者的關聯性研究領域上已有相當的貢獻（蘇彩足，2000：471），其研究途徑可歸納為「交易與資訊成本的研究」及「集體行動理論（Collective action theory）」，其中「交易成本與資訊成本的研究」主要包含三種不同但相關的理論，其一為交易成本理論（Transaction cost theory），其二為財產權理論（Property rights theory），其三為代理人理論（Agency theory）（徐仁輝，2001：9）。上述新制度經濟學的研究雖是各自發展，但彼此有某種程度的關聯，事實上，新制度經濟學許多議題皆是結合這些研究途徑進行探討。茲進一步分述如下：

（一）交易成本理論

新制度經濟學者堅持交易要花費成本的觀念，交易成本的產生與交易過程息息相關。所謂交易成本係指一個體系運行的經常性成本與基本



制度架構的建立、維護或改變的成本，包括搜尋與資訊成本、談判與決策成本、監控與執行成本在內（顏愛靜等，2009：22-38）。依 Williamson（1985）對於交易成本決定因素的研究指出，不確定性愈高及潛在的交易對手愈多，交易成本愈大，有限理性、機會主義（opportunism）傾向及資訊阻塞等問題亦會造成交易成本升高。¹³為降低交易成本，人們在彼此交易活動中必須進行合作，遵守某些規則與慣例，這些規則與慣例就是制度，故交易成本理論假設制度是為了降低交易成本而設計（王躍生；2000：20-25；徐仁輝，1999：27）。

許多政治經濟文獻研究結果證明財政政策在民主社會有赤字及債務偏差（deficit and debt bias），顯示赤字及債務偏差乃大多數民主體制固有的特質（Wyplosz，2011：24）。若要控制預算赤字，制度設計應以內化預算參與者的成本為目標，預算決策權力愈集中，愈易將成本內化，當預算資源配置及協調的交易成本降低，將有助於預算赤字的控制（蘇彩足，2000：486）。Fatas 等多位學者指出制度經濟學文獻已經發現很多降低投機行為誘因的方法，最明顯的是以財政規則約束政策制定者及投機行為（Schuknecht，2004：13）。Schuknecht（2004）認為歐盟財政規則屬性介於無法律強制（no law enforcement）與硬法（hard law）之間，具有軟法（soft law）的特性。¹⁴尤其在國際關係的系絡中，國際社會因不具有如國內社會的政府組織與架構，致資訊及遊說成本較國內社會為高，軟法可以進行二次調控，以提高透明度及創造一個行使國際

¹³ 依 Williamson 的用語，機會主義係指「狡黠的追求自利（Selfinterest seeking with guile）」，將導致交易參與者的互不信任，機會主義的出現，部分係因互動過程中的不確定性及參與者的有限理性所致；資訊阻塞係指交易的一方較對方擁有較完整的資訊，此種資訊分配不對稱情況，須花費大量成本去克服，因而阻礙交易的進行（徐仁輝，1999：28-29）。

¹⁴ 軟法係相對於硬法而言，是指那些不能運用國家強制力保證實施的法律規範（維基百科）。意即國家間對於特定事務與問題的處理已形成具有相當程度共識之規範設定與認識，在形式上不是條約的文件，而且也尚未發展成為國際習慣法，但是在國際社會卻能產生一定的規範作用，國家之間也經常仰賴或是依據這些不具有拘束力的標準、原則與準則等，作為說明、詮釋國際法規範與條約規範意義的證據與論理基礎的文件。因此，軟法可稱為具有規範意義但是尚未實證化的應然法（lex ferenda）（鄧衍森，2010：45）。

同儕壓力的論壇，勝於無法律狀態。在軟法的環境下，規則雖然無可避免經常面臨被改變，但至少能獲得一些契約順從（contract compliance）及內化外溢（internalization of spillovers），因而能降低政治的交易成本。

（二）財產權理論

在資源稀少的世界，經濟體系中的財產權體制能對個人之間占有與使用物品加以管制，界定出個人使用稀有資源的地位（position）（顏愛靜等，2009：24-38）。新制度經濟學大師 Coase 強調，外部效果的產生，很多時候是因產權制度不健全，產權界定不清（王躍生，2000：41）。財產權的存在，能將外部性內化（internalizing externalities），降低人們的衝突，並有利於合作，這皆是因為交易成本減少的結果。公共財具有共同資源（common resources）的性質，財產權屬於大眾所有，無法排他使用且搭便車（free-rider）問題格外嚴重，¹⁵此類財產權的分派又常是利益團體競租（rent seeking）的結果，¹⁶尤須明確制定限制進入共同資源使用權限的法規，並建立執行法規的制度架構（徐仁輝，1995；蘇彩足，2000：485-486；顏愛靜等，2009：24-25）。

政府預算如同共同資源，由於所有政治行為者所追求的並不是自我觀念中的公共利益，而是個人政治利益的極大化，預算過程的參與者包括官僚、利益團體與民意代表等，都假設為利己而且是效用極大化者，因此，行政官僚、利益團體或其他關係人莫不競相追逐此一共同資源，容易導致預算規模的擴張與預算赤字（徐仁輝，2001：27；蔡美娜：2008：6；張嘉仁，2009：56）。為控制預算赤字與預算規模成長，可給予各機關「財產權」或制定如歲出預算額度及支出上限之財政規範（徐仁輝，2001：11）。

¹⁵ 如果一個財貨具有非排他性（無法利用收費或其他方式排斥他人使用），消費者就有潛在的誘因不願意去付費，因為不付費也可以消費，因此將此種行為稱為搭便車（free-rider）。當出現搭便車的情形，市場機能便無法充分發揮，財貨供給便會產生問題（徐仁輝，2002：42）。

¹⁶ 依 Tullock 對競租（rent seeking）的定義，係指資源的使用為一些人獲得租金，而這租金的來源是一些會產生負的社會價值的活動（徐仁輝等譯，2005：55）。



(三) 代理人理論

代理人理論係源自於經濟生活中普遍的代理關係，由於委託人無法直接觀察得知代理人的努力水準和其取得的獨特訊息，因而產生隱藏資訊（hidden information）與隱藏行為（hidden action）的資訊不對稱與監控不完全問題，並引出逆向選擇（adverse selection）與道德危機（moral hazard）兩種現象。¹⁷前者屬訂約前的不對稱資訊，即資訊優勢的一方，會嘗試進行訂約前的投機行為；後者則為訂約後的不對稱資訊，即資訊優勢的一方於訂約後從事的投機行為。

預算是由民意機關授權行政官僚使用預算資源的法定文書，如同兩者之間簽訂的委託契約（徐仁輝，2001：63）。民意機關扮演委託人或資助者角色，答應在特定條件下，提供預算資金給行政機關，行政官僚必須利用這些預算提供特定服務或公共財，完成在預算契約內所交付的責任（Niskanen, 1991）。在民主制度下，選民是委託人，官僚與從政者（politician）為代理人，代表人民治理國家（陳寶瑞，2008：146）。

由於政府天生短視（short-sightedness），易於忽略預算失衡的長期後果，或因政府預期未來可能被政治競爭者取代，或現任政府存有創造高赤字以束縛（tie the hands）繼任者權力的動機（Debrun et al., 2008:302）。黃世鑫（1994）認為民主政治下，行政首長與民意代表受任期限制而有「五日京兆」的短視決策模式，會腐蝕其財政責任並惡化財政。Rogoff（1990）及 Działo（2012）亦有類同的詮釋，認為短視來自於關心選舉的潛在預期，導致忽視長期的需求，政府也會在選前利用財政政策作為擴張性目的，適時提高支出或減稅來增加連任機會，此謂為「投機主義的循環」（opportunistic cycles）。當政黨有利益衝突，政客會

¹⁷ 逆向選擇係指代理人握有分配決策資訊的權力，使得委託人受其隱藏資訊的控制，作出對自己不利但對代理人有利的決策；道德危機係指代理人藉由隱藏行為與策略性的資訊傳達（strategic signaling）化解來自於委託人的監控作為，以致作出與委託代理契約相違背的行為（陳敦源，2002：84）。

利用預算赤字作為策略工具，以預防或避免權力被不同政黨接收，讓繼任者政策受到限制或困難。因為政客與官僚係基於自利追求，所做的決策僅想取悅討好選民，往往不是與總體經濟直接相關，加上政客與官僚對於執行的活動有完全的資訊，選民對於政客與官僚的活動沒有充分資訊，結果使得財政政策變成次佳，進而導致預算赤字擴大或資源錯誤配置（Działo, 2012：68；陳寶瑞，2008：142）。

基上，在預算委託關係中，即存在代理人與委託人利益或目的不一致的代理人問題（徐仁輝，2001：127-128），Niskanen 亦認為政治過程的官僚行為可用預算極大化（budget maximization）加以解釋，¹⁸他視官僚行為係在資訊不對稱下的一個委託代理人（principal-agent）問題（Drazen, 2002：7）。由於資訊分配不均與投機行為皆會升高交易成本，因此，代理人理論指出契約的重要性，適當的契約不但可幫助委託人監督代理人的行為，更可進一步的讓兩者的利益結合（顏愛靜等，2009：26-29，徐仁輝，2001：10）。

代理人理論屬於契約理論的一種，主要在處理當事人彼此之間對於契約的資訊不對稱，至於針對契約當事人與第三者（如法院）之間的資訊不對稱或不完全預見的交易成本則發展出自動執行契約理論（self-enforcing agreement theory）或內隱契約理論（implicit contract theory），¹⁹以及不完整契約理論（incomplete contract theory）。該等契約之主要目標在克服訂約後的投機行為，其肇因於法院或第三者在面臨履行契約義務的舉證困難或不完全預見的偶發事件無法精確計算並訂立於契約中。藉由可信承諾（credible commitment）與自動執行承諾

¹⁸ Niskanen (1971) 提出「官僚極大化預算」模型，將官僚界定為擁有獨立預算之機關中的資深公職人員，認為他們會為滿足個人的效用函數而極力膨脹預算規模，並假設官僚機構與出資者（議會）構成的公共財供需關係具有雙邊獨占（bilateral monopoly）的特質，官僚在整個預算過程中處於較有利的地位，出資者則處於被動的角色，其理由主要源自於代理人問題（蔡美娜，2008：7）。

¹⁹ 在某些文獻中，自動執行契約的同義詞亦可用內隱契約一詞表示（顏愛靜等；2009，27）。



(self-enforcing commitment)能處理此類問題，並在制度適當的設計下，使不履行的利益小於履行，導致人們堅信誠實比不誠實能獲得更好的報酬。²⁰換言之，制度安排的不完整是必然，制度安排應有足夠的彈性與開放度，使其能以最低成本及快速地適應新的約束條件，並對代理人的政治承諾能力產生信任。除新制度主義者外，總體經濟學者亦逐漸對可信承諾問題感到興趣（顏愛靜等，2009：26-41）。2004 年獲得諾貝爾經濟學獎的 Kydland 和 Prescott 兩位教授提出的「時間不一致（time inconsistency）」概念，認為就整個社會而言，法則型（rules）政策往往較權衡型（discretion）政策為佳。然事實上，政府在制定、執行這些法則型政策時仍缺乏約束政府「信守承諾」的機制，以致產生事前信誓旦旦，事後政策軟化的不一致現象。所以這些法則型政策雖為最適卻又不可行，遂有必要透過制度的設計將不可行的原因予以排除。²¹

（四）集體行動理論

集體行動理論的基礎在於「以個人的動機來解釋集體的結果」，換言之，該理論試圖解釋一群自利的個人在從事對集體有益的行動時，成功或失敗的機會。集體行動理論與公共或共用財有關，其假設自利的個人在參與集體行動時，可能會發覺不參與公共財的提供，或隱藏自己對這些財貨偏好的評價較為有利。這種想搭便車的誘因，會造成公共財的

²⁰ 制度經濟學者指出契約環境在缺乏獨立法庭下，會有「事後投機（ex-post opportunism）」的誘因，換言之，代理人不想遵守契約且投機取巧希望將成本移轉給其他政黨。制度經濟學文獻已發現許多降低投機行為誘因的方法，最明顯的是以財政規則約束政策制定者。其中自動執行（self-enforceable）契約某種程度上係為在沒有適當公正（non-partisan）的法庭（或執法者）下解決制度契約的問題。建立自動執行契約的方法包括：(1) 委任途徑（delegation approach）：授權財政部或首相扮演嚴明紀律的角色，給予支出部門預算額度，將來自囚徒困境賽局（prisoners' dilemma games）的可能外溢內部化；(2) 契約途徑（contract approach）：制定支出部門間對於預算規模與融資需求的事前協議約定及程序；(3) 設置獨立機構或財政協調會（fiscal councils）：負責監督及評估財政政策決定的特定項目（如預算編製所需的經濟預測、政策的預算影響評估），強化財政透明及課責性，構成監督財政結果及規則順從的外部壓力（Schuknecht, 2004；Debrun, 2008）。

²¹ 林向愷，2004，〈2004 年 10 月 20 日中時專欄〉，<http://kslintw.wordpress.com/2009/05/27/%E4%B8%AD%E6%99%82%E5%B0%88%E6%AC%84%E3%80%80041020/>。造訪日期：2013/12/01。

提供不足與集體結果的無效率，集體行動理論即在研究集體行動與搭便車問題的解決。因公共財的使用具某種程度的擁擠，個人與各利益團體共同耗竭資源的使用結果，所謂的共同資源問題或「共同資源之悲劇」(common resources tragedy)自難以避免(徐仁輝, 1995; 蘇彩足, 2000: 486)。

基於共同資源問題的特性，經常被決策者用來作為政治上的酬庸，將財政紀律置之不理，除非漠視財政紀律規定的政治成本高過讓政府債務增加的政治利益，否則政府會選擇增加債務 (Wyplosz, 2012:23)。Działo (2012)認為政客間偏好互異之利益衝突會引起過度的財政赤字，當這些衝突存在政黨之間，政客們即會利用預算赤字作為他們的策略工具，以達到或至少阻止對於有不同財政政策偏好的政黨取得權力，這也是根源於共同資源問題。而將債務負擔轉移給未來的政府及支出超出稅收水準以上，被視為是共同資源問題的兩種表徵，導致公共支出受益人（或享有稅收好處者）忽略他們加諸於其他納稅人的外部性。民主代議政治制度之下，利益團體的力量創造了導致赤字偏差的外部因素，其從政府的預算決策過程中攫取資源 (money grab) 乃一種期內外部性 (intra-temporal externality)；預算過程中涉及當前支出財源如何籌措的決定時，未來世代不可能發聲，其利益沒有適切被納入考量，因此將稅收推遲給未來世代則是一種跨期外部性 (inter-temporal externality)。除非選民是完全均質，並關心他們的後裔，但正因為他們關心的是自己，所以共同資源問題是民主體制不可避免的 (Wyplosz, 2012:5; Hedbávný et al., 2005:3；張嘉仁，2009：59)。

Buchanan 和 Wagner (1977) 亦指出隱藏在民主政治下有一種極易造成政府支出過度擴張的「政治偏差」(political bias)，這種支出擴張的「政治偏差」係因在民主政治體制下，政客為了選舉競爭，提出各種迎合選民的政策，由於一般選民的理性無知與特定利益團體的活躍，讓



全體納稅人共同分擔少數人受益之公共財成本，因此這些政策具有「利益集中，成本分散」（concentrated interests and diffused costs）的特性，結果是眾不敵寡，團結的少數人（利益團體）順利達成圖利自己的目標，因而為他們提供一個不斷遊說更多支出的動機（Wyplosz, 2011:20；蘇彩足，1996a：117；徐仁輝，1999：23）。共同資源問題也可用以解釋國會每個成員經權衡他們的成本由所有選民分擔而產生取悅選區選民的動機，自然會有贊成政府增加支出及減少收入提案的傾向（Wyplosz, 2011:21）。

財政紀律匱乏是許多已開發國家的特色，這種現象的根源在於共同資源問題，事實上公共支出的受益者不能完全將納稅人所需負擔的成本內化，因而造成民選的政府延遲稅收徵集或削減支出（Wyplosz, 2012:1）。Debrun and Kumar (2007) 認為共同資源問題的發生係因特殊利益團體或選區全體選民未將他們的競爭需求對整體預算之影響內化。透過將外部性內化的方式能達成直接控制共同資源影響的目標，因此，如果能將各項支出計畫的成本內化為利益享用者的私人成本，私人及利益團體則會考量成本效益，選擇較小的支出規模，甚至於在預算過程的每一階段，從預算編製、審議、執行乃至財務報導均對外部公開，將有利於預算赤字的縮減與控制（Wyplosz, 2011:21；蘇彩足，2000：486）。Wyplosz (2012) 提出三種可能消弭共同資源問題所產生誘因的改善方式，包括：(1) 授權給代理人；(2) 具有約束力的數字性規則；(3) 更好的預算過程。

二、實證分析

過去眾多實證分析支持財政規則確實對預算運作結果產生重要影響，茲就本文蒐集的文獻側重之研究角度歸納分述如下：

(一) 財政規則對預算結果的影響

財政規則能否有效控制預算赤字或降低債務，在實證研究方面，早期最頻繁被採用的樣本以美國各州為主，乃因在美國幾乎所有州政府均須遵守某種形式的平衡預算規定，統計數據較充分，不僅各州間執行財政規則之嚴格程度存有差異，且有若干執行財政規則前後的時間數列資料可供對照，具備變數可解析的特點 (Moore & Redburn, 2011:4；李顯峰，2001：5；周德宇，2002：17)。

Alesian 及 Bayoumi (1996) 以美國州政府平衡預算規則的經驗得出結論，平衡預算規則可有效增進財政紀律，財政規則愈嚴格，平均預算賸餘愈大，且預算餘額的循環性變動較低。Krol (1997) 針對預算規則影響美國州政府規模及成長的實證探討指出，預算規則影響政治人物的稅收與支出行為，平衡預算規則能達成減少州政府支出、稅收及債務的預期效果。Poterba (1994, 1996) 與 Inman (1996) 所作實證研究亦發現，防止赤字 (anti-deficit) 規則，特別是連結對政府債務融通的限制，對降低赤字最有成效。

Krol (2007) 重新探討以驗證美國州政府財政、政治制度與州政府租稅、支出及債務的關係。結果顯示適當設計財政及政治制度對控制州政府支出成長是有效的，有憲法權力的租稅及支出限制 (Tax and Expenditure Limitations, TELs) 較以立法方式制定支出限制更為成功，²² 平衡預算規則禁止赤字於後續年度繼續存在，優於允許赤字繼續存在的規則，且財政規則能降低州政府的公債借貸成本。

基於許多實證文獻明確發現財政規則與改善預算餘額間具有相關性，Krogstrup 及 Wälti (2008) 乃以瑞士州政府資料觀察財政規則與預算赤字的實證關係，並加入選民對財政政策的偏好作為控制變數，檢驗這種相關性是否受到該項變數的驅動，結果顯示，即使忽略選民偏好，

²² TELs 為限制州政府收入或支出成長的規則，大部分 TELs 限制支出增加不超過州的個人所得成長或州的人口加通膨成長。以法令規定的 TELs 較脆弱且容易由立法機關修正或撤銷。

財政規則對預算餘額仍然有明顯的影響。

第一份具有約束力的超國家財政規則 (supranational fiscal rules) 是 1992 年歐洲貨幣聯盟 (European Monetary Union, EMU) 訂定之馬斯垂克條約 (Treaty of Maastricht)，以赤字占 GDP 比率 3% 及債務比率 60% 為改善財政目標，歐盟復於 1997 年簽訂穩定及成長公約 (SGP)，以追求預算平衡或有盈餘 (close to balance or in surplus) 為目標 (Marneffe, 2012:19；黃建興，2004：165)。基於歐盟訂有上述二項財政規則，適正提供一個極佳的實證研究場域，因此以歐盟或歐元區作為財政規則研究對象的文獻已日漸興盛。

Marneffe (2011) 為了分析財政規則對財政政策的影響，以 16 個歐元區國家 1995-2008 年資料進行 panel regressions (稱為縱橫迴歸)，²³ 評估財政規則指數 (Fiscal Rule Index, FRI) 對財政餘額、政府收入及支出等的影響。²⁴ 結果發現，財政規則在多數情況下對財政餘額有顯著的影響，顯示財政規則已經有減少赤字的效果，一個國家的財政規則愈強，一段時間之後會產生愈低的赤字；財政規則對政府支出有負向影響的趨勢，惟對政府收入則無顯著效果；財政規則愈強愈能增進結構性財政餘額；財政規則指數對循環性赤字似乎沒有影響；產出缺口 (output gap) 擴大會增加財政刺激 (fiscal impulse)，²⁵ 意味權衡性財政政策

²³ panel regressions 係屬新興計量經濟學，包含橫斷面及時間序列數據的迴歸分析，每個橫斷面同時具有時間序列的觀測值，可以研究多個不同經濟體動態行為之差異，以獲得較單純橫斷面或時間序列分析更豐富的實證結論 (橫斷面數據旨在歸納不同經濟行為者是否具有相似的行為關聯性，以模型參數估計顯現相關性；時間序列數據係為分析同一經濟行為者不同時間的資料，以展現研究對象的動態行為)。

²⁴ 為瞭解制度性特色的影響，以增進財政規則有效執行，歐洲委員會 (European Commission) 經濟及財政事務部門 (the Directorate-General for Economic and Financial Affairs, DG ECFIN) 分別於 2006 及 2008 年調查，詢問 EU 會員國各國的財政規則特性所獲得的直接資訊，以及規則的範圍、法令基礎、監督與執行機制及實施經驗。並據以建立財政規則強度指數。依據每個規則的強度指數，綜合時間變化，對每一個會員國建立財政規則指數 (Fiscal Rule Index, FRI)，FRI 係加總各別會員國所有有效的財政規則強度指數計算而得，並就各級政府使用的各別規則予以加權 (Marneffe, 2011:22)。

²⁵ 產出缺口係指潛在產出 (potential output) 與實際產出 (actual output) 間的差距；財政刺激係用來衡量財政政策效果是否加重或減輕總需求壓力，以判斷各國在一段時間內財政政策的擴張程度 (朱麗雯，2012：13)。

(discretionary fiscal policy) 的順景氣循環偏差 (pro-cyclical bias);²⁶ 財政規則指數愈高，會稍微減少財政刺激；財政規則指數愈高，基本財政餘額缺口 (the primary fiscal balance gap) 會降低。

Debrun et al. (2008) 使用 1990-2006 年 25 個歐盟國家財政規則資料，並採行綜合指數進行數字性財政規則與財政行為的相關性分析，發現財政規則對預算餘額具有正面及統計上顯著的影響，財政規則的有效性獲得驗證，且財政規則的財政指標目標值係決定規則有效性的重要因子。Debrun 及 Kumar (2007a) 以歐盟 15 個國家 1990-2004 年的縱橫資料 (panel-data) 進行檢測，亦肯定財政規則對原始預算餘額 (the primary budget balance) 的有效性影響，但此實證結果並非勢不可擋，主要係因規則在作橫向比較時，其內涵差異很大，且未將政治及制度背景因素納入觀察。

von Hagen (2006) 重新探討日本與歐盟的財政規則，比較 1980 年代與 1990 年代至 2003 年的財政政策結果，發現日本財政規則在 1980 年代間有一些效果，但泡沫經濟結束後這些效果已然消失。歐盟在 1990 年代間，財政規則的效果各國互異，部分國家財政結果呈現明顯改善，部分則無，財政規則對大國的財政政策僅具些微的約束，且自 EMU 開始，歐盟財政規則的紀律效果即不復見。該研究認為預算制度對財政結果及財政紀律有重要的影響，並建議財政規則必須納入廣泛的預算制度脈絡中考量。

(二) 財政規則與財政重整 (fiscal consolidation) 的關係

Guichard et al. (2007) 對 OECD 國家 1970 年代後期以來的財政重整的實證研究指出，各國財政重整成功與否，與其負債及赤字大小、稅

²⁶ 權衡性財政政策係指經由稅收、支出或兩者同時做大幅變動，以達成總體經濟的穩定目標。順景氣循環偏差係指財政政策在經濟成長與衰退期間沒有區別，當經濟過熱需要節制時與經濟停滯需要刺激時，政府均承受相同赤字。這種順景氣循環偏差在資產泡沫期間，當收入擴增而政府卻核准減稅及增加支出時特別危險，亦會有反效果，即一旦泡沫破滅，政府必須被迫依預先設定的限制而採緊縮行動，其所增加的社會痛苦及風險遠勝於對經濟的傷害 (Schick, 2010:8)。



收及支出結構等攸關，如有財政規則，財政重整的成效明顯較大。依 European Commission (2007) 對歐盟國家的實證分析，愈強愈廣泛的財政規則愈可能有成功的財政重整。

Kumar et al. (2009) 以 OECD、G-20 及歐盟等 45 個國家 1980 年以後財政重整與債務大幅減少的經驗為基礎分析結果，²⁷ 在許多大規模的財政調整案例中，財政規則扮演支援的角色。其中有財政規則的國家長期會有較大幅度的公共債務比率下降，同時，亦較無規則的國家提前採取緊縮的財政政策。IMF (2010) 研究觀察超過 20 個先進經濟體的成功財政重整發現，²⁸ 財政規則雖然不是必要及充分條件，但財政規則的有效性對財政重整的支持具有正相關。

Molnar (2012) 以計量經濟方法對 1960 至 2009 年間 OECD 國家的財政重整進行分析，探究財政規則在財政重整的角色，結果顯示，財政規則不會影響財政重整的規模及強度。但國家有支出或預算餘額規則或兩者組合更有助於穩定債務，然而因果方向很難確立，蓋因政府愈能承諾債務穩定，則愈可能採行財政規則或愈廣泛的財政規則。

(三) 財政規則對支出結構的影響

政策制定者及研究者均察覺到採用財政規則雖有益於預算紀律，但仍可能產生成本。首先，財政規則的約束理想上應考量成本效益，選擇的稅率應該是讓賦稅超額負擔最小化，支出刪減應該集中在最低（或邊際）社會福利項目。然而實際上政治經濟的考量往往扮演決定政府支出項目刪減的重要角色，政府會選擇次佳（非最適）的公共投資水準，從長期經濟成長觀點而言是有害的，移轉支出也會受到不相稱的刪減以達到預算規則的約束。不平衡刪減對弱勢團體的補助，可能造成與社會偏

²⁷ G-20 包括阿根廷、澳洲、巴西、加拿大、中國大陸、法國、德國、印度、印尼、義大利、日本、墨西哥、俄國、沙烏地阿拉伯、南非、南韓、土耳其、英國、美國及歐盟等 20 個經濟體。其代表全球約 90% 的 GDP、80% 的世界貿易及 2/3 的世界人口。

²⁸ 成功的財政重整定義為：「使得債務持續降低，且未伴隨大幅的產出緊縮或高失業。」

好相悖的不平等 (Dahan, 2010: 3-4)。

基於實證文獻對於財政規則的成本面幾乎忽略有關政府支出結構非預期變動所產生的成本，Dahan (2010) 運用 22 個 OECD 國家自 1960 年至 2006 年資料檢驗財政規則對預算赤字與一般政府支出及其中三個構成項目，包括政府消費、社會移轉及政府投資的效果，研究目的係為探索數字性的財政規則對已開發國家之一般政府支出結構的影響。經由檢視財政規則對於減少預算赤字及政府支出規模的成效，再檢驗採取財政規則前後，公共投資及社會移轉相對於政府消費支出之比率變動是否存有明顯差異。結果發現財政規則在減少政府支出及預算赤字上是成功的，同時也明顯影響政府支出結構（社會移轉占政府消費比率降低），但社會移轉占政府消費比率降低並未發生在社會權 (social rights) 或社會安全網 (social safety net) 受法律保障的國家。另該研究尚未獲致財政規則對公共投資具有顯著的影響。

(四) 財政規則對總體經濟的影響

Alesian 及 Bayoumi (1996) 運用美國州政府為樣本的實證顯示，以平衡預算規則嚴格控制赤字，雖會降低預算彈性，但其所增加的預算僵化並不影響產出的變動，以致財政規則在加劇產出變動方面並無成本發生。依作者解釋原因係財政政策的穩定功能在州的層級不是非常重要，故會降低對產出變動的影響，再者，財政約束不僅防礙反景氣政策，也限制政治動機及赤字偏差政策可能產生的不穩定效果。

Fatas 及 Mihov (2006) 以美國 48 州資料研究預算規則如何影響財政政策結果，結果發現嚴格的預算限制導致政策變動較小（即較少採取權衡性財政政策），財政約束會降低財政政策對產出衝擊的回應力，並減少政府支出持續的波動。因此顯示財政規則不致造成經濟波動增強。



參、小結

總結而言，傳統經濟理論強調功能財政的觀念，透過政府財政收支計畫的調整，填補國民經濟活動緊縮的缺口或抑制膨脹的缺口，發揮經濟穩定與均衡發展的效果（黃世鑫，1990：22）。因而認為財政規則會引致順景氣循環的財政政策，在經濟過熱需要節制時與經濟停滯需刺激時，無法適時調和景氣循環變動。惟在 2008 年全球金融海嘯肆虐之後，歐美國家財政急遽惡化，並受鉅債所困，在國際經濟情勢穩定之際，財政永續已然成為重要的財政課題。財政永續是指財政赤字不能永續存在，應避免國家債臺高築，控制債務以為下一次財經危機預留財政空間（洪東煌，2011：74-75）。

過去許多新制度學派研究者均發現或支持財政約束對縮減債務及赤字是可欲的，至於財政規則有誘發創造性會計的疑慮，只要財政規則的數字目標一致，超越黨派、政治因素，就不是制定數字目標的錯，問題還是在於主其事者並未遵照規定所致（黃耀輝，2002）。Drazen (2002) 亦指出創造性會計的使用可能肇因於財政規則設計不良，致立法者或政府意識到不符合財政目標的成本，其可透過財政規則的適當設計加以克服，並設置適當的監督及執行機制。因此，本文擬依循新制度經濟學的研究途徑對於財政規則的運用及必要性進行演繹，並提出我國中央政府財政規則設計與執行之改進建議。

第四節 研究架構與章節安排

為達本研究之目的，本研究之研究流程如圖 1-2。至於研究架構與內容分為五章，茲分述如下：

- 一、第一章緒論，旨在陳述本研究之動機及目的以釐清問題意識，透過檢閱及分析國內外相關文獻與理論，確立研究途徑及研究範圍，並建構整體研究框架以及對章節的安排。
- 二、第二章財政規則之類型與設計，以國外文獻研究資料為基礎，梳理數字性財

政規則之類型比較、發展趨勢、財政規則設計的考量要素與遵循原則。

三、第三章主要國家財政規則與新趨向，除概觀主要國家財政規則運用情形外，並側重全球金融海嘯過後國際間對財政規則的檢討與強化及新財政規則之研析。

四、第四章我國中央政府財政規則現況，首先分析我國中央政府財政狀況及面臨問題，再探討預算法規定之經常收支平衡、公共債務法規定之流量及存量債務上限等財政規則的制定背景與演進歷程，以及國內對上述財政規則之議論，並剖析我國中央政府財政規則與國際相較之異同。

五、第五章結論，依據研究結果對我國中央政府財政規則提出精進可行之政策建議。

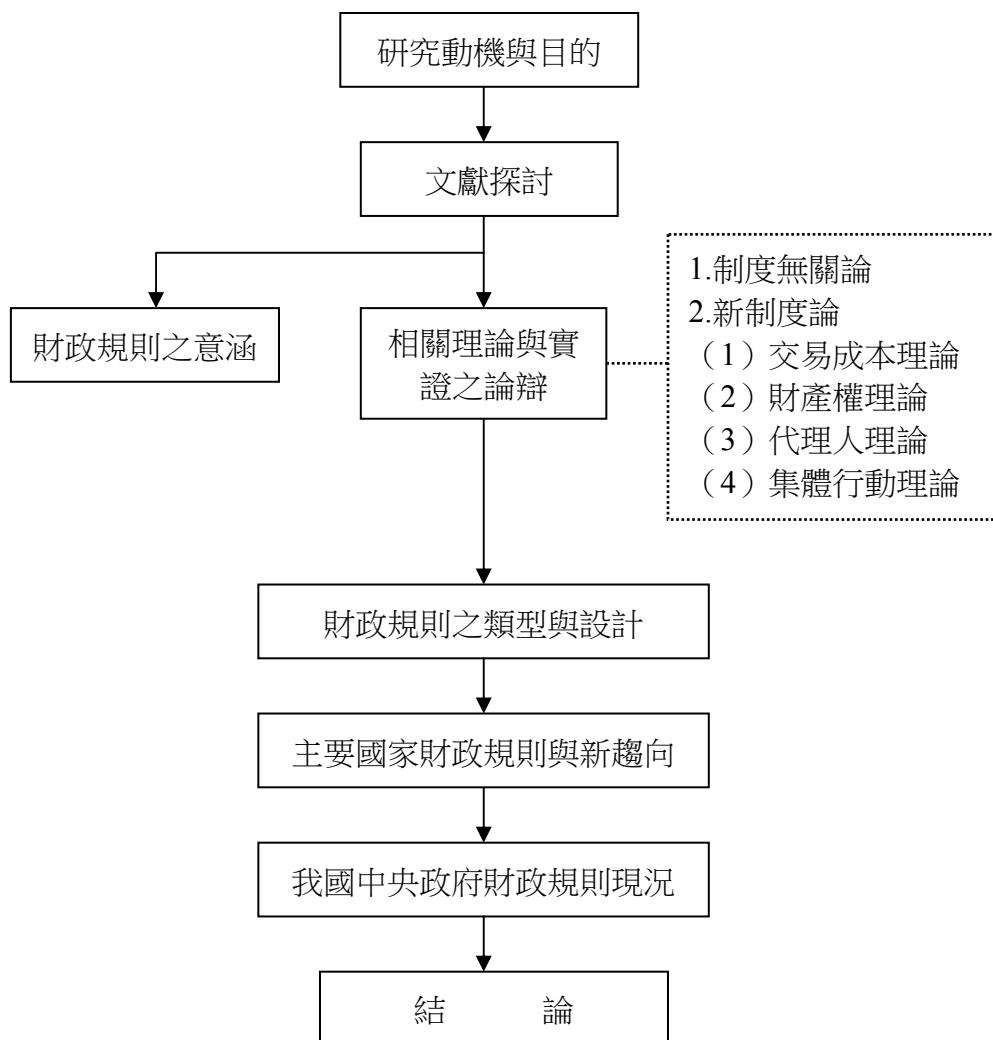


圖 1-2 研究流程

第二章 財政規則之類型與設計



本章由新制度經濟學的思考觀點為出發點，從國外文獻研究中梳理財政規則的類型及不同類型財政規則的影響，並分析財政規則設計的考量要素，再自國際貨幣基金（IMF）2013年調查會員國數字性財政規則所建立之資料庫，概觀各國使用財政規則情況與歷史演變。全章共分三小節，第一節對財政規則類型進行分析，第二節綜整提出財政規則設計的遵循原則，第三節觀察各國使用財政規則概況與發展趨勢。

第一節 財政規則類型分析

壹、財政規則之類型

數字性財政規則依其設定之財政總額目標（fiscal aggregate targeted）而有不同，缺乏單一樣式，且隨一個國家的發展程度而異，其形式於各國間不盡相同，但須符合一個國家的政治文化（Schick, 2010:2；Wyplosz, 2012:10；Debrun et al., 2008:301）。Kumar et al. (2009) 將財政規則區分為預算餘額規則（budget balance rules）、債務規則（debt rules）、支出規則（expenditure rules）及收入規則（revenue rules）四大類，基於上述分類方式在財政規則研究領域被廣為運用，本文乃依循該分類並展開後續分析。茲就四大類型之財政規則概述如下：

一、預算餘額規則主要係為限制債務比率的變動，旨在維持代際間公平，依其制約目標及內涵差異可再細分不同的形式，包括：

（一）總餘額（overall balance）規則：總餘額係指政府收入與支出之差額，若為負數，稱之為赤字；若為正數，則稱為賸餘，因此，赤字規則（deficit



rules) 係包含於總餘額規則。

(二) 原始餘額 (primary balance) 規則：原始餘額係指扣除債務付息之後的收支餘額。基於利息支出為以前年度發行的國債所決定，與當前政府財政政策無關，原始餘額乃反映當前政府自主性下之財政餘額。

(三) 結構性或循環調整後餘額 (structural or cyclically adjusted balance) 規則：原始財政餘額係受景氣循環、短期事件與長期財政政策及制度面等因素的綜合影響，惟因景氣循環或短期事件所造成之影響會隨景氣回升或事件結束而消除，政策及制度面之影響則會累積。結構性餘額係剔除景氣循環及短期事件後之政府收支餘額，能真實反映財政狀況及結構性問題 (羅光達, 2012: 8)。

(四) 週期間餘額 (balance over the cycle) 規則：係設定景氣循環期間平均之預算餘額目標。

(五) 平衡預算規則 (balanced budget rule) 規則：屬預算餘額規則的特別類型，係長期以來最廣為應用的財政規則 (Dziak, 2012:69)。

(六) 黃金規則 (golden rule) 屬預算餘額規則的修正，係以總餘額扣除資本支出為目標，即允許赤字支應投資支出，其理由為經常與資本支出性質及影響不同，資本支出對長期經濟成長有貢獻，可以促進世代間適當的財富分配，公平的區分代際之間公共投資的負擔與受益。故只要平衡經常支出，公共債務則用以支應投資支出，因而弱化與總債務的關係。

二、債務規則：係對公共債務占 GDP 比率設定一個明確的限制或目標，主要目的係為維持財政紀律，此類型的規則，顧名思義，在確保債務收斂的目標上最有效，惟屬收支決策的產物，致無法直接被控制。

三、支出規則：通常以絕對數額、成長率或占 GDP 比率對總額、原始 (primary) 或經常性支出設定永久的限制。大多數是有關總支出的限制，最普遍係訂定政府支出成長率，支出規則也關心特定支出類型，經常對不同預算支出課以



長期限制的形式 (Dzięło, 2012:70)。因為未限制收入面，故此類規則不能直接與債務可持續性的目標連結，惟仍可帶動必要的財政重整，與藉由債務或預算餘額規則達到永續性的目的一致。

四、收入規則：在各國使用不普遍，係對收入設定上限或下限並以提高收入徵課或避免超額稅負為目標，此類規則無法直接與公共債務的控制連結，因為沒有限制支出。

貳、財政規則類型之評析

不同財政規則對預算結果或穩定經濟功能的影響程度有別，且財政規則之特性因設定之目標、運用管理與透明度而異 (Debrun et al., 2008 ; Schaechter et al., 2012)。茲就不同類型之財政規則評析 (詳表 2-1 及表 2-2) 如下：

一、預算餘額規則：以總餘額規則而言，能直接因應當期的赤字偏差 (deficit bias)，並降低政府過度承擔的能力，惟易有順景氣循環政策 (pro-cyclical policy) 情形，即當經濟擴張時增加公共支出，衰退時則減少，也會強制刪減投資，危及未來經濟成長 (Miriyyagalla et al., 2010:9)。惟如設定週期間預算餘額或結構性餘額，則會有反景氣循環效果，具有經濟穩定功能。總餘額、週期間預算餘額或結構性餘額規則均有助於確保債務占 GDP 比率收斂至一定的水準。

二、債務規則：直接與累積債務負擔相關，有效確保債務收斂，且當債務水準高於目標值，設定債務累積限制的財政規則有助於抑制赤字偏差。當債務瀕臨設定上限，債務規則會引起順景氣循環的反應，即當經濟衰退須舉債債務，債務規則規範的上限制止政府借款；在經濟擴張時，債務上限隨之提高而不須借款，顯示債務規則本質上無能力因應景氣波動及經濟衝擊。又當債務遠低於上限時，並無法提供對財政政策的適當指導。

三、支出規則：控制政府規模係支出規則及收入上限的一個主要功能。支出

規則與收入規則一樣，一般都有附帶的目的，即抑制特定支出項目成長以重新均衡預算結構內涵，避免過度賦稅負擔。由於支出規則與其他變數獨立，即與未來經濟狀況預測或赤字無關，故相對容易被民眾瞭解及受監督，且在賦稅負擔已高之下，支出上限也較具有說服力，然而支出規則會給投機的政客較大的操作空間，他們可以透過暫時調整或更改支出生效時間的方式，讓支出控制在限額內，因此，支出規則的前提是行政部門必須明確規範支出含括之範圍。

四、收入規則：對赤字偏差影響有限，其優點在於擴張時期，政府同時想增加收入及支出時，能夠限制順景氣循環，並可指定財源專款專用支應特定部門以保護重點支出 (Miriyagalla et al., 2010:9 ; Kumar et al., 2009:5-6 ; Debrun et al., 2008:301)。

表 2-1 財政規則與主要目標的關聯程度

財政規則類型	目 標		
	債務永續 (Debt sustainability)	經濟穩定 (Economic stabilization)	政府規模 (Government size)
1.總餘額規則	++	-	0
2.原始餘額規則	+	-	0
3.循環調整後餘額規則	++	++	0
4.週期間餘額規則	++	+++	0
5.債務規則	+++	-	-
6.支出規則	+	++	++
7.收入規則			
(1) 收入上限	-	-	++
(2) 收入下限	+	+	-

說明：正號”+”代表關聯性強；負號”-”代表關聯性弱；”0”代表尚可。

資料來源：Kumar et al. (2009 : 6)。

表 2-2 不同財政規則類型之影響分析

類型	正面	負面
債務規則	<ul style="list-style-type: none"> ● 直接連結債務永續。 ● 容易傳達及監督。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 短期沒有明確的政策指導，因為政策對債務比率的影響不是立即的。 ● 沒有經濟穩定特性(可能有順景氣循環)。 ● 可以經由暫時手段以符合規則。 ● 受政府控制之外的因素(如利率及匯率)影響。
預算餘額 (泛指總 餘額) 規 則	<ul style="list-style-type: none"> ● 明確的政策指導。 ● 緊密連結債務永續。 ● 容易傳達及監督。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 沒有經濟穩定特性(可能有順景氣循環)。 ● 受政府控制之外的因素(如大幅經濟衰退)影響。
結構性預 算餘額規 則	<ul style="list-style-type: none"> ● 相對明確的政策指導。 ● 緊密連結債務永續。 ● 經濟穩定功能。 ● 允許其他一次性及短期因素。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 對景氣循環校正很複雜，特別是國家經歷結構性變動。 ● 必須預先定義一次性及短期因素以免隨意使用。 ● 因複雜致難以傳達及監督。
支出規則	<ul style="list-style-type: none"> ● 提供明確的政策指導。 ● 考慮到經濟穩定。 ● 控制政府規模。 ● 相對容易傳達及監督。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 因未限制收入面，無法直接連結債務永續。 ● 為符合上限，改變支出分類使其不在財政規則範圍內，可能導致支出分配的錯置。
收入規則	<ul style="list-style-type: none"> ● 控制政府規模。 ● 能增進收入政策及管理。 ● 能預防順景氣循環支出。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 因未限制支出面，無法直接連結債務永續。 ● 沒有經濟穩定特性。

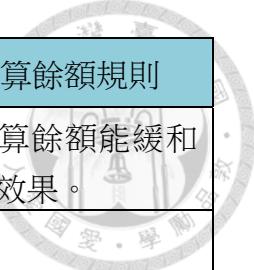
資料來源：Schaechter et al. (2012:8)。

Miriyagalla et al. (2010) 使用經濟有效性 (economic effectiveness) 與透明簡單課責性 (transparency, simplicity and accountability) 兩項標準，每一個

標準給予 4 個等級分數，從 0 (poor) 到 3 (high)，用以評估債務、支出及預算餘額規則。其中經濟有效性標準包括財政永續性 (fiscal sustainability)、反景氣循環穩定性 (countercyclical stabilization)、回應衝擊的彈性 (flexibility in responding to shocks) 及因應赤字偏差的能力 (capacity to address deficit bias)；透明簡單課責性標準包括目標定義明確 (clarity of target definitions)、創造性會計的弱點 (vulnerability to creative accounting)、執行簡單 (simplicity of implementation)、民眾可近性 (accessibility for the public) 及政府可控制 (government controllability)。其評估結果詳如表 2-3 及表 2-4。

表 2-3 經濟有效性評估結果

	債務規則	支出規則	預算餘額規則
財政永續性	(3) 債務規則直接與累積債務負擔相關，有效確保收斂至債務目標。	(1) 因為不包括債務還本，在降低債務的效果較小，且無法防止收入增加。	(3) a.支出項目含債務還本：有助於抑制債務成長。 (2) b.支出項目不含債務還本：在降低債務上較無效果。
反景氣循環穩定性	(0) 債務規則本質上係順景氣循環：當經濟衰退須舉債債務，債務規則規範的上限制止政府借款；在經濟擴張時債務上限隨之提高而不須借款。	(2) 依據預測經濟情勢就支出上限進行循環調整，支出規則能設計成反景氣循環。	(0) a.總餘額：因為總餘額規則與 GDP 表現緊密關聯，故為順景氣循環。 (3) b.結構性餘額：如果規則設定週期間預算餘額或結構性餘額，則會有反景氣循環效果。
回應衝擊的彈性	(0) 本質上無能力回應經濟衝擊及景氣狀	(0) 本質上無能力回應經濟衝擊及景氣狀	(2) 透過實施收入及支出穩定機制，結構



	債務規則	支出規則	預算餘額規則
	況（儘管有除外條款）。	況（儘管有除外條款）。	性預算餘額能緩和衝擊效果。
因應赤字偏差的能力	(2) 當債務水準高於目標值，設定債務累積限制的規則能抑制赤字偏差。	(1) 不是直接回應赤字偏差。	(3) 預算餘額規則直接回應赤字偏差，其效果端視規則目標與設計的積極度。

說明：() 內數字 0 代表不足 (poor)；1 代表部分 (partial)；2 代表適中 (moderate)；3 代表高 (high)。

資料來源：Miriyagalla et al. (2010 : 21)。

表 2-4 透明簡單課責性評估結果

	債務規則	支出規則	預算餘額規則
定義明確	(2) 提供政府達成一個清楚透明的目標，但因最適債務比率的實證經驗不確定，致債務目標設定流於武斷，容易受到挑戰。	(3) 定義大體上清楚。	(2) 支出範圍的定義往往較狹隘，投資與非預期支出常不受規則限制，假如非預期支出顯著，規則將較無效果。
創造性會計的弱點	(2) 不容易規避。	(1) 有預算外操作的弱點。	(0) 將支出項目排除於預算餘額計算的範圍，有創造性會計的弱點。
執行簡單	(2) 行政部門可以使用任何手段降低債務水準，不受限制且執行簡單。	(3) 支出規則直接連結預算程序，因為該規則可能詳細敘述個別計畫範圍，將面臨有關目標應如何設定的許多質疑，一旦目標設	(1) a.總餘額：總預算餘額簡單易執行。 (0) b.結構性餘額：結構性或循環調整後預算餘額，會發生景氣週期及產出缺口



	債務規則	支出規則	預算餘額規則
		定，則能簡單執行。	測定的問題。
民眾可近性	(2) 目標透明且簡單，民眾容易扮演監督的角色。	(3) 支出上限民眾容易瞭解及監督，然而必須行政部門明確規範支出含括範圍。	(2) a.總餘額：總預算餘額的觀念容易被外行人瞭解。 (0) b.結構性餘額：結構性或循環調整後預算餘額，循環週期的決定很難讓人瞭解。
政府可控制	(0) 因為可能受許多外部因素影響，故結果很難控制。	(2) 雖然經濟衝擊可能阻礙部分原訂計畫，但支出大部分可控制。	(1) 收入因為有順景氣循環的傾向，故較支出不易控制。

說明：() 內數字 0 代表不足 (poor)；1 代表部分 (partial)；2 代表適中 (moderate)；3 代表高 (high)。

資料來源：Miriyagalla et al. (2010 : 22)。

第二節 財政規則之設計原則

為數眾多的文獻指出，財政規則的運用本質上會面臨諸多取捨 (trade-offs)，難以雙全兼顧的問題，惟藉由財政規則的適當設計仍能克服兩難困境。首先，預算餘額規則會讓財政紀律目的與景氣循環週期間採取適當財政政策之立場產生衝突，尤其是經濟衰退時要求財政緊縮的風險，惟除外條款可以減緩兩個目的間可能的不一致。其次是在低赤字與適足的政府投資之間，選擇支出項目排除於財政規則範圍是最普遍的因應方式。最後，為使官方達到低赤字，財政規則實務上會有增加對一次性手段、預算外操作及創造性會計的依賴作為代價，且經由財政巧妙手法規避財政規則亦危及財政透明。然而可透過強化統計機構及建立適當的課

責及監督機制，輔助發現偏差，並啟動執行相應的制裁 (Debrun et al., 2008:301-302)。

財政規則不能保證改善預算結果，易言之，並非有財政規則的國家都可達到較低赤字及債務，畢竟財政規則係由立法機關制定，亦能被相同的立法機關廢止或規避。但實證認為設計良好的財政規則有助於設定及達成財政重整目標，並使債務穩定，因為提供一個明確的激勵動機以資遵循，財政紀律會特別穩固 (OECD, 2002；Bernanke, 2010)。

壹、財政規則以複合型為佳

鑑於財政規則總是兼有利弊，例如赤字規則以結構性為基礎具有彈性，敏感於經濟波動，但卻複雜不透明，債務規則是簡單透明，但對經濟波動不敏感，且會導致財政政策的順景氣循環 (Dzięcio, 2012)。許多實證分析發現，使用一組財政規則的國家較依賴單一財政規則的國家更能成功支援財政重整，因為財政政策具多元面向，對財政政策的壓力會隨時間改變，單一財政規則不可能在所有時間皆是理想的，為達到財政永續，由不同類型之財政規則組成的複合型財政規則最佳，複合型財政規則的加乘效果優於個別財政規則 (Miryagalla et al. 2010；Sutherland, 2012)。Schick (2003) 指出，只有約束單一的財政總量會扭曲預算的行為，假如赤字是總量目標，政府會設法賣資產、延遲支出或依賴一次性收入以符合財政規則的制約。由歐盟的經驗顯示，必須同時對赤字與債務設限，才能有效控制債務 (黃建興、黃舜卿, 2001：99)。

貳、財政規則設計之關鍵要素

除採用複合型財政規則之外，近年來許多專家學者研究提出財政規則之設計原則或考量因素，可用以作為一般衡量財政規則的準則或設計財政規則

的指導方針（詳如表 2-5）。茲經歸納專家學者研究結果，就財政規則設計所需具備的關鍵要素分述如下：

一、定義明確：應明確定義財政規則的指標內涵、限制的範圍，排除之特定項目或除外條款亦應具體指明，以避免含糊不清，肇致執行缺乏效率，無法達到預期成果。

二、簡明易懂：財政規則無法取代政治意圖，民眾對財政規則的瞭解與支持乃為關鍵，財政規則若清楚簡易，可以減少政治市場的交易成本，在政治上較易獲得支持，且能增進民眾及市場監督，否則一旦民眾監督成本過高及對權衡裁量範圍的爭論，將逐漸損害財政規則的可行性與信任度（Schuknecht, 2004）。Schuknecht (2004) 認為簡明的財政規則在政治程序薄弱時特別重要，例如歐盟 3%的赤字上限比率即相當簡單，無須作調整，因為回應民眾監督的期待，簡單清楚確有需要。

三、透明：維持財政規則持續的必要條件係會計、預測及制度安排必須透明，清楚評估財政情勢及相關經濟狀況似乎是財政規則可執行及可信性的要件，故透明是財政規則成功的關鍵。此外，提升透明度亦可減緩財政規則可信度與彈性之間的兩難問題，並有利於民眾理解及外部監督，

四、目標適當：財政規則所採用的數字性指標應與所欲達成之政策目標有適當穩定的連結，並訂定合適足以彰顯政策目標之達成值，讓指標具可管理且能提供財政政策清楚的操作指導。依 Debrun et al. (2008) 分析財政規則的有效性發現，財政規則的財政指標目標值在決定財政規則的有效性相當重要。

五、適度彈性：部分國家財政規則訂定明確僵固的數字性目標，惟當實際未符目標時，決策者會運用會計手法虛飾，形成明顯的扭曲，顯示財政規則設計不良反而事與願違。為使財政政策能實現其穩定經濟的功能與角



色或處理偶發特殊事件，財政規則不應過於嚴格，應保持適度的彈性，俾利充分回應經濟或政治環境震盪及其他意外的衝擊（如天然災害）。因而財政規則必須包含例外條款以適應超出政府所能控制的外在衝擊。例如財政規則以景氣循環期間為基礎，允許自動穩定機制（automatic stabilisers）以回應景氣循環變動及處理例外情況，在經濟好轉時能避免順景氣循環的寬濫，且能防止使用過度樂觀的經濟預測；或針對不同預算項目排除於財政規則涵蓋範圍，最常見的是將公共投資單獨處理或簡單排除於財政規則之限制。

六、強制執行及監督機制：課責、監督和執行機制的設計是保證財政規則發揮適當功能的重要特色。有效的財政規則意味兩種機制，一為事先訂定可靠及健全的制裁機制，當偏離預期的狀況被察覺即啟動該機制，可以補充強制執行機制；一為積極的監督機制以發現偏差，當偏離財政規則目標時，能有一個清楚的矯正機制，包含明訂矯正措施、提高偏離的成本及明確的強制執行程序（Dothan, 2009）。

財政規則設計除考量上述關鍵要素之外，Schick (2010) 認為財政規則無法單獨運作，如缺乏制度的支撐，會變成空泛的宣示，但財政制度以一年為期容易有調整支出至未來年度的規避情形，或透過其他一次性策略於短期增加收入或減少支出，將財政規則建置於中程預算架構較單獨的財政規則具有較高的有效性。歐盟執委會（European Commission, 2010）看法一致，建議將財政規則鑲嵌在中程預算架構，成為綜合財政策略的一部分，不僅較能適應經濟與國家特殊環境，並能將經濟穩定目的納入考量，以降低潛在的順景氣循環偏差。反之，預算架構如沒有財政規則亦可能使政府提早作出承諾而增添財政支出擴增的壓力，故仍須有政治承諾及有紀律的預算程序始能維持制度的有效進行。

表 2-5 財政規則設計原則及考量因素

專家學者	設計原則或及考量因素
Kopits 與 Symansky (1998)	<ul style="list-style-type: none"> ● 一個有效的財政規則具有 8 個衡量標準： <ul style="list-style-type: none"> 一、明確定義 (well defined)：應明確定義限制的指標、制度的範圍及特定的除外條款，以避免含糊不清及無效率的執行。 二、透明 (transparent)：維持財政規則持久的必要條件係會計、預測及制度安排必須透明。 三、適當 (adequate)：應適當具體指定近似的目標。 四、簡易性 (simplicity)：必須具有簡單特徵，以增進對立法機關與民眾的呼籲。 五、彈性 (flexibility)：必須具有彈性以適應超出政府所能控制的外在衝擊。 六、執行 (enforceability)：有確保執行之相關規定。 七、一致 (consistency)：與總體經濟政策一致。 八、有效率 (efficient)：大部分的財政規則無法長期持續，配合結構改革可確保未來繼續遵守財政規則。
OECD (2002)	<ul style="list-style-type: none"> ● 有效的財政規則須考量下列 5 個項目審慎設計及推動： <ul style="list-style-type: none"> 一、目標值：訂定合適的目標值，如債務餘額、赤字或支出。直接以債務水準為目標原則是為財政永續及代際間公平考量；預算餘額及支出的目標可以讓民眾易於了解；債務及赤字目標共同的缺點是在經濟反轉時會透過較高稅收來滿足；預算餘額附帶支出規範的聯合目標是個選項，當債務水準較低時較有餘裕建立，設定流量及存量的限制有助於減少只為在形式上符合規定標準的動機。 二、期間：衡量財政赤字或盈餘，是以單一年度或景氣循環期間為計算基礎。以單一年度為基礎，能反映實際餘額 (actual balance)，有強化可信度的優點，然有被過度使用除外條款或創造性會計逐漸破壞的跡

專家學者	設計原則或及考量因素
	<p>象。以景氣循環期間為基礎，允許自動穩定機制（automatic stabilisers）以回應景氣循環變動及處理例外情況，同時在經濟好轉時避免順景氣循環的寬濶，且能防止使用過度樂觀的經濟預測。</p> <p>三、排除於目標值之支出項目：公共投資使未來世代受益，從世代公平觀點似乎偏好以經常性財政餘額為指標（所謂的黃金規則），這種規則有助於抵銷過去在許多國家所觀察到不利於公共投資的偏差，惟在會計慣例中對經常與資本支出的區別有些武斷（例如經常教育及健康支出某種程度上可被視為人力資本的投資），進而影響到目標值計算之正確性。</p> <p>四、彈性條款：財政規則的特性與強度各國互異，但目標均是強化對權衡性干預的緊縮。但財政規則不應過於嚴格，應保持適度的彈性，讓財政政策能實現其穩定的功能與角色或處理特殊事件。</p> <p>五、提升透明度：減緩可信度與彈性之間取捨（trade-off）的方法是增加透明度，設定數字性財政規則但不須立法且規定允許更彈性使用權衡性政策，有助於財政規則的執行。</p>
Fatás (2005)	<ul style="list-style-type: none"> ● 財政政策規則設計應遵循的指導方針包括： 一、目標透明。 二、彈性與紀律目標的取捨：強調必須將簡單財政規則轉化成具有“靈活（smart）”性質，包括定義經景氣循環調整後的預算目標，以及處理不同性質的預算項目，其中公共投資尤應單獨處理或簡單排除於限制。 三、易於執行：財政規則有效必須易於執行，太僵化缺乏足夠彈性將有執行障礙。
Kumar et al. (2009)	<ul style="list-style-type: none"> ● 有效的財政規則具有 3 個要件： 一、數字指標與最終目標要有明確穩定的連結，且可管理

專家學者	設計原則或及考量因素
	<p>並能提供財政政策清楚的操作指導，亦須透明易於監督。</p> <p>二、充分彈性回應經濟震盪的財政規則，至少不會惡化反景氣的影響。依據國家狀況，可能必須彈性處理產出、通貨膨脹、利率與匯率波動，以及其他意外的衝擊（如天然災害），重要的是要能區辨暫時性及永久性的影響。</p> <p>三、當偏離目標有一個清楚的制度機制以採取矯正措施，包含明訂過去一段時間的偏離矯正，提高偏離的成本及明確的強制執行程序。</p>
European Commission(2010)	<ul style="list-style-type: none"> ● 有效財政規則的關鍵要素： <p>一、法規基礎：財政規則背後有堅固法律規定為基礎，代表政府附帶的財政重整相當重要，為了增進可信性，法規應明確訂定矯正財政規則的條件。也要具體指明監督機制與事前訂定違反規定時的強制執行程序。</p> <p>二、具多年期特性：財政規則鑲嵌在中程預算架構成為綜合財政策略的一部分，較能適應經濟與國家特殊環境，且能將經濟穩定因素納入考量，降低潛在的順景氣循環偏差。</p> <p>三、會計制度：現金基礎的資料更容易利用。</p> <p>四、監督：有效的監督依賴兩個要件，第一，為了以有效的方法監督遵守財政規則情形，必須利用更新及可靠的資料；第二，獨立監督機構更能導致預算趨勢的必要調整。</p> <p>五、強制執行機制：矯正及強制執行機制的設計是保證財政規則發揮適當功能的重要特色，矯正執行的方法應該由非政黨機構擔任，在法律上賦予必需的權限，監督與強制執行可以由相同的獨立機構辦理。</p> <p>六、制裁：當未遵守財政規則時，事先訂定的制裁可以補</p>

專家學者	設計原則或及考量因素
	<p>充強制執行機制。</p> <p>七、除外條款：定義明確的除外條款係構成良好財政規則的關鍵特色。</p>
Dzięcio (2012)	<ul style="list-style-type: none"> ● 有效財政規則應有下列特性： <p>一、財政規則應適當定義，包括一個特定的財政指標、明確的定義等。</p> <p>二、財政規則應具有簡單及透明的特性。</p> <p>三、財政規則應有彈性。</p> <p>四、財政規則應與其目標相適應。</p> <p>五、應確保財政規則的執行條件。</p> <p>六、財政規則應該被輿論支持。</p>

總體而言，財政規則除需要有極大的政治支持外，設計精巧能讓會計及預算技倆難有施展空間，健全的監督機制、設計良好的強制執行機制及未遵循的制裁亦屬重要配套。當國家經濟陷入泥沼，設計不足的財政規則正好會出現順景氣循環效果，除外條款以因應國家災難或戰爭，或嚴重的經濟衰退或金融危機最常見，必須謹慎設計以免遭濫用。Moore & Redburn (2011) 指出，在美國偏好使用緊急支出而放棄正常預算程序，並已成為超越支出限制或其他預算限制的一個受歡迎方法。顯見無論選擇什麼規則，皆須依照協商共識並順應環境變化予以適當設計，財政規則若未適當設計，其赤字偏差與順景氣循環在經濟情勢好的時候，將如同經濟不佳時一樣，破壞財政紀律。

鑑於每一個國家的政治制度及國家經濟存有差異，相同類型的財政規則自不能適合於每一個國家，且財政規則的設計亦無法同時符合所有可能的要求，如達到低融資成本、避免赤字偏差、世代不公平、平穩景氣循環、刺激政府投資 (Murray & Wilkes, 2009:2)。因此，一國能否成功建立財政紀律，除須配合實施背景、經濟成長時機、法制力等外，主要關鍵在於財政規則的規範內容適宜性、罰則執行力，

以及因應景氣變動的調整機制，始能發揮預期效益（OECD, 2002）。再者，制定財政規則雖可提供民眾一個重要的標識，對於各界憂心長期財政永續問題，財政規則亦可聚焦或讓政治支持將財政責任制度化，但最重要的有效性仍與如何執行關係密切（OECD, 2002:130；Bernanke, 2010；Schaechter et al., 2012:25）。為提高財政決策者遵行財政規則之意願，財政規則設計必須賦予適當之執行誘因及配套機制。Robert Inman (1996) 曾作如下的詮釋：

“Just as we cannot be sure that announcing a low-calorie diet for a person suffering from obesity will lead that person to eat less, there is no guarantee that governments will be able to control their deficit excesses by simply being told to borrow less. A balanced budget rule must create the appropriate incentives for those making fiscal choices to adhere to the regulation.”

第三節 財政規則的發展趨勢

壹、財政規則發展概況

IMF 認為財政發展基本上受到政治體制、公民意見及領導人的影響，財政規則則扮演一個補充及重要的角色，在很多國家，當開始凝聚財政健全共識及政治協商制度化之後，財政規則會逐漸被採行（Kumar et al., 2009）。

溯源財政規則的發展，早在十九世紀中葉，某些聯邦制國家的次級政府自主性的採取黃金規則，如美國多數州自 19 世紀中葉及瑞士大部分的州從 1920 年代擔負起維護經常預算平衡的義務。由於當時尚乏中央政府財政援助的先例，因此，他們實際上的目的係為獲取資本支出的市場融資。二戰結束後，德國、義大利、日本、荷蘭等工業國家在貨幣改革之後，將中央或一般政府層級的平衡預算規則整併納入其穩定計畫，大部分屬於黃金規則的類型，其他限制或禁止從特定國內資源（主要是中央銀行）對預算赤字融資之

規則，在 1960 年代亦被一些開發中國家採用（Kopits, 2001:4-5）。

1970 及 1980 年代過度的公共債務累積，促使愈來愈多國家的政策受到數字性限制，包括美國 1985 年「平衡預算與緊急赤字控制法案」(Balance Budget and Emergency Deficit Control Act；通稱為 Gramm-Rudman-Hollings Act，葛蘭姆法案) 與 1990 年預算執行法 (Budget Enforcement Act)、加拿大 1991 年聯邦支出控制法 (Federal Spending Control Act)，及 1990 年代後期許多拉丁美洲國家。然而歐盟成員國的超國家財政規則(supranational fiscal rules)，如 1992 年馬斯垂克條約及 1997 年穩定及成長公約係源自對個別國家的約束，已經有越來越多歐盟成員國以其國家財政規則 (national fiscal rules) 補足歐盟的框架 (Kumar et al., 2009:7)。

依據 IMF 建立的資料庫觀察 87 個會員國自 1985 年至 2013 年 8 月底的財政規則（各國 2013 年財政規則概況整理於附錄一），1985 年僅 6 個國家（澳洲、德國、日本、印尼、馬來西亞及新加坡）在中央政府有財政規則，²⁹ 日本及德國的財政規則可分別溯源自 1947 年及 1969 年。近 20 年來使用國家或超國家財政規則者，由截至 2013 年 8 月止，增加為 83 個（阿根廷、加拿大、冰島、印度 4 個國家不再使用財政規則），包括 29 個先進經濟體 (Advanced economies)、30 個新興市場 (Emerging markets) 及 24 個低所得國家 (Low-income countries)（圖 2-1，有關國家經濟發展程度分類範圍整理於附錄二）。各國使用的財政規則情形，隨著時間的推移，已經從單一規則轉變為與債務永續緊密連結的複合財政規則，每個國家平均的財政規則數增加，由 1990 年平均 1.4 個數字性財政規則，至 2013 年已增為近 2.2 個(圖 2-2)。Schick (2010) 指出財政規則的盛行源自於許多因素，也受一個國家的發展影響。先進經濟體傾向於關注提高賦稅負擔及支出水準，以及來自於老年人口對財政的壓力，某些也易受到財政永續趨勢的影響，並相信堅固的預算紀律能增

²⁹ 美國「平衡預算與緊急赤字控制法案」係於 1985 年末通過，自 1986 年生效，IMF 資料庫將其認列為 1986 年。

進長期展望；新興市場已成為最熱衷採取財政規則者，大部分因為相信堅固的財政框架能讓投資者及企業家對政府管理財政的能力產生信心，事實上某些新興國家已經因低利率及長期債務而受惠；低所得國家亦開始信奉財政規則，有時是來自於國際金融機構的壓力，有時是因為自我體悟到寬鬆的財政政策已阻礙經濟發展。

再就使用財政規則類型進一步分析，以 2013 年為例，67 個國家有預算餘額規則，約占全體樣本國家的 77%；66 個國家有債務規則，約占 75.9%，與預算餘額規則比率相當；26 個國家有支出規則，約占 29.9%；收入規則僅 5 個國家使用，主要係因收入規則無法確保財政永續，故運用情形最有限（圖 2-3）。

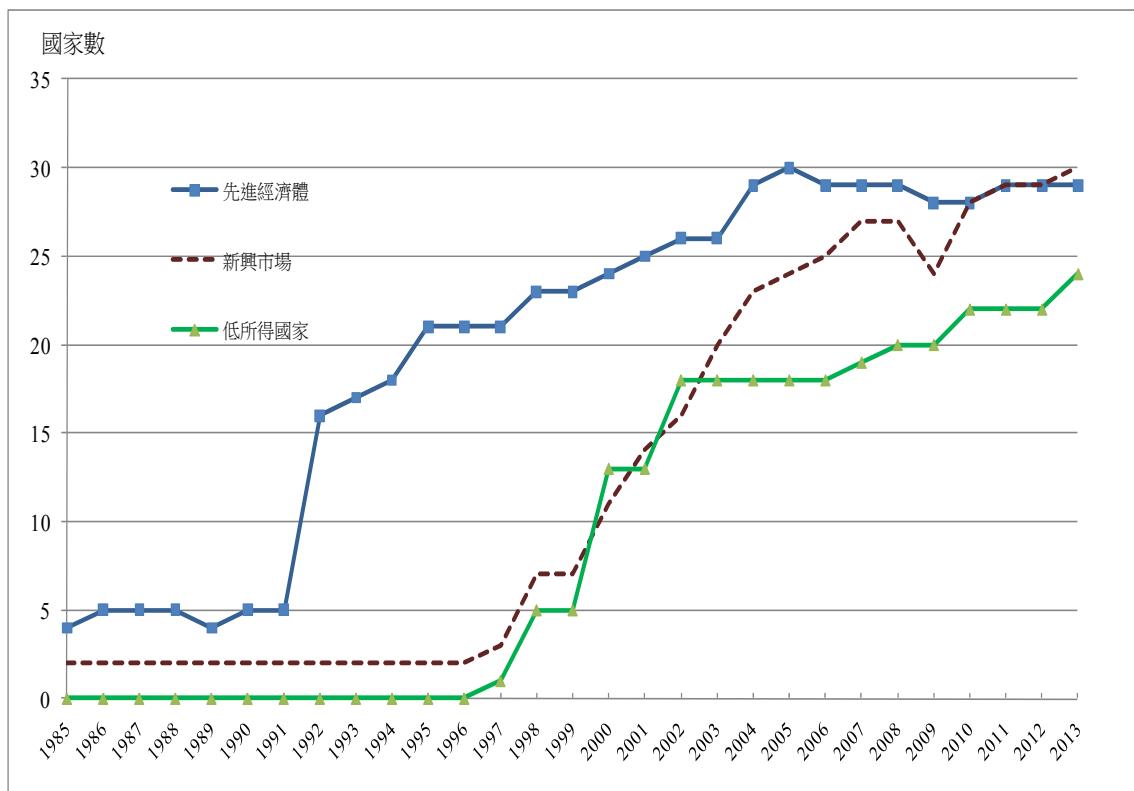


圖 2-1 國際財政規則概況（按經濟發展程度區分）

資料來源：本研究參考 Kumar et al. (2009:8) 及 Schaechter et al. (2012:11) 並自 IMF Fiscal Rules Dataset 整理繪製。

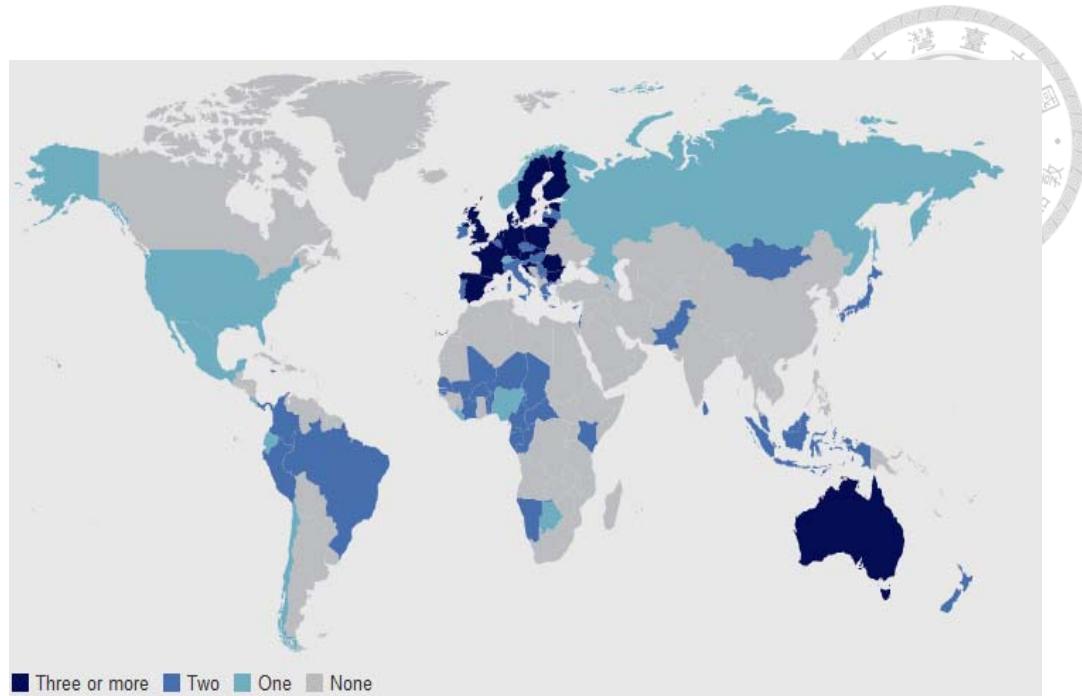


圖 2-2 2013 年各國使用財政規則數量情形

資料來源：IMF Fiscal Rules Dataset

(<http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>。造訪日期：2014/03/30)

國家數

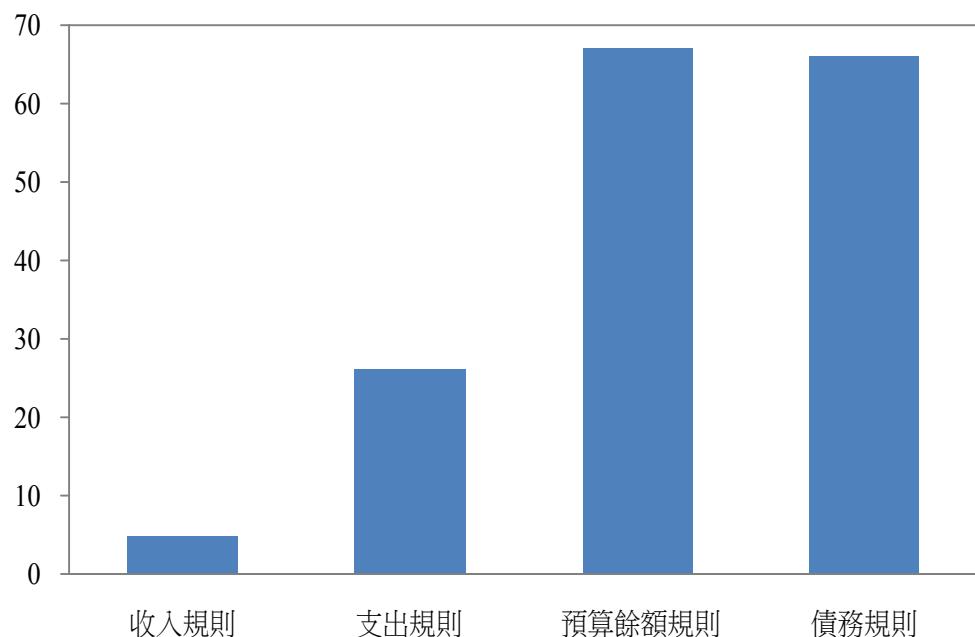


圖 2-3 2013 年各國使用財政規則之類型概況

資料來源：本研究參考 Kumar et al. (2009:9) 及 Schaechter et al. (2012:15)
並自 IMF Fiscal Rules Dataset 整理繪製。

目前各國使用預算餘額規則與債務規則的情形最多，並且經常採複合方式組成，除反映出政府偏好與財政永續緊密連結的財政規則外，亦與許多新興市場使用這兩種類型的財政規則特別普遍有關。先進經濟體中約有 9 成均使用預算餘額規則，使用債務規則者約占 7 成；低所得國家中則以使用債務規則最普遍，比率高達 91.7%。至於使用支出規則呈現增加趨勢，1999 年只有 7 個國家設有支出規則（約占當時有財政規則國家之 1/5），而 2013 年已上升為 26 個國家，顯示近年削減政府規模也逐漸成為重要標的，其中先進經濟體及新興市場將近 1/3 的國家有支出規則，22 個有財政規則的低所得國家中，僅有蒙古有支出規則。而支出規則往往與預算餘額規則或債務規則結合，以利與債務永續目標有更強的連結 (Schaechter et al., 2012:15) (圖 2-4 及圖 2-5)。

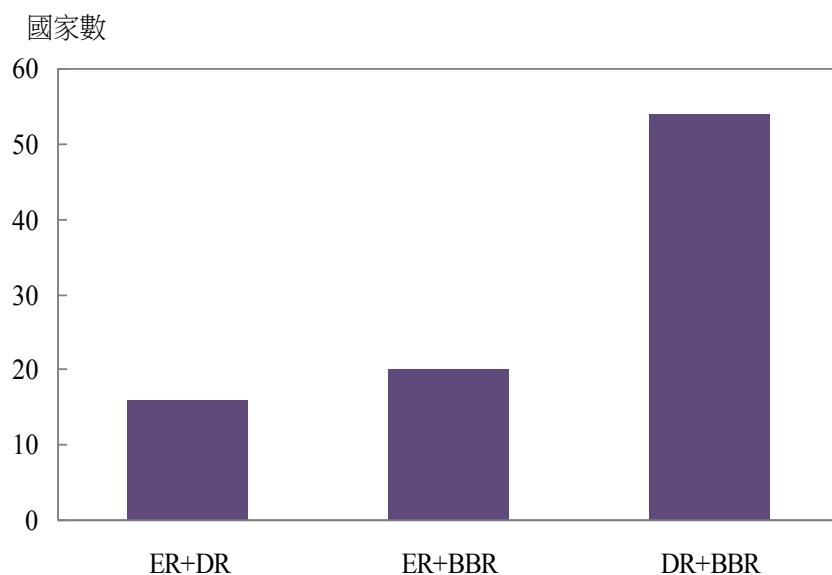


圖 2-4 2013 年各國使用複合的財政規則情形

資料來源：本研究參考 Schaechter et al. (2012:16) 並自 IMF Fiscal Rules Dataset 整理繪製。

說明：ER 係支出規則 (expenditure rules)、DR 係債務規則 (debt rules)、BBR 係預算餘額規則 (budget balance rules)。

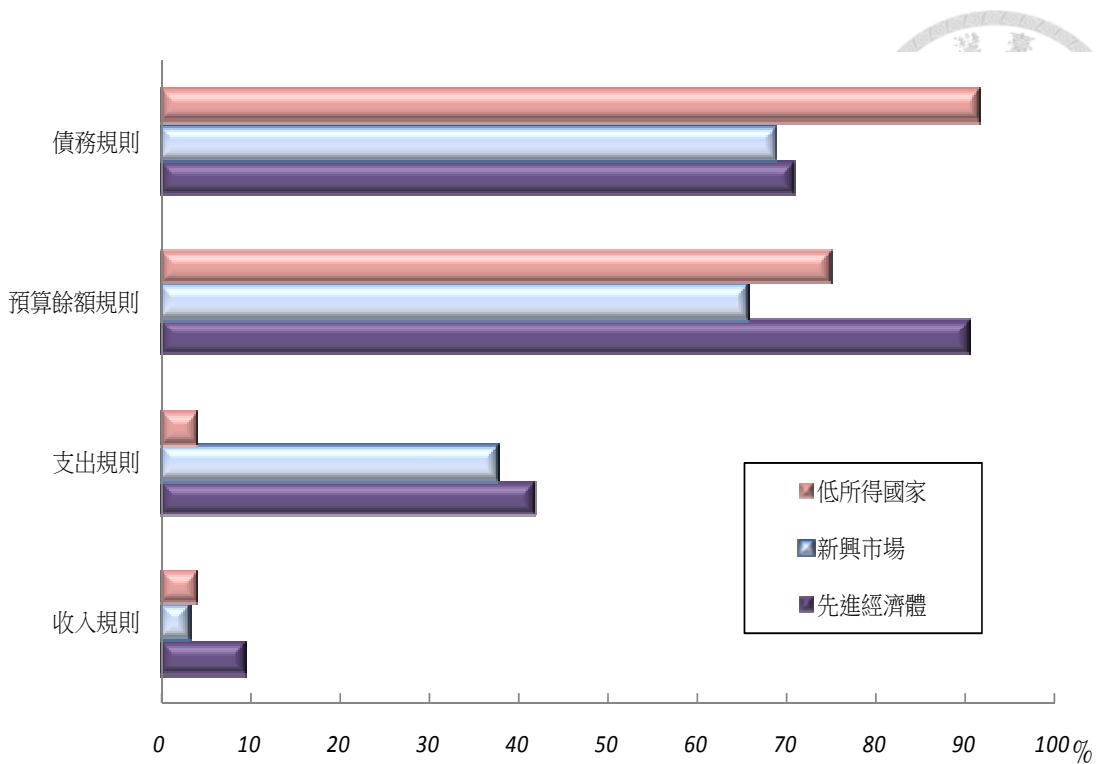


圖 2-5 2013 年不同經濟發展區使用財政規則類型之比率

資料來源：本研究參考 Schaechter et al. (2012:16) 並自 IMF Fiscal Rules Dataset 整理繪製。

貳、財政規則之法規基礎

分析財政規則具備的法規基礎，可以發現其係依財政規則的類型與國家發展程度而有不同。大部分國家的（不含超國家財政規則）支出規則、預算餘額規則及債務規則制定於法令規範中，約占 68.5%，多數的預算餘額規則及債務規則係依據國際條約設定的超國家財政規則（表 2-6）。

有關國家的財政規則，其法規基礎在先進經濟體、新興市場及低所得國家之間有別（圖 2-6），新興市場及低所得國家的支出規則較先進經濟體更常透過法令規範建置（預算餘額規則及債務規則相對於先進經濟體亦呈相同情形），或因其中程規劃能力較有限，故採相對較簡單的法定支出規則形式（如支出成長率不超過 GDP 成長），而先進經濟體的支出規則通常更緊密整合至中程支出架構（Medium-Term Expenditure Frameworks），其財政規則的法規基

礎差異較大。此外，只有少數國家財政規則訂定於憲法中，大多為自 2000 年以後開始施行（表 2-7）。財政規則若鑲嵌於較高法律位階，理論上應較難被改變，即使政黨更迭也難以修正（Schaechter et al., 2012:17）。



表 2-6 財政規則的法規基礎

	財政規則類型				合計
	收入	支出	預算 餘額	債務	
政治承諾 (Political Commitment)	1	3	3	3	10
聯合協議 (Coalition Agreement)	1	4	3	4	12
法令 (Statutory)	2	18	26	17	63
憲法 (Constitutional)	1	1	3	2	7
國際條約 (International Treaty)	-	-	42	48	90
合 計	5	26	77	74	-

資料來源：本研究參考 Schaechter et al. (2012:17) 並自 IMF Fiscal Rules Dataset 整理。

說明：國際條約全屬超國家財政規則。

表 2-7 財政規則具憲法基礎之國家

國家	財政規則類型	起始年
法國	收入規則	2006 年
德國	預算餘額規則	2009 年
波蘭	債務規則	1999 年
新加坡	支出規則	1991 年
	預算餘額規則	1995 年
斯洛伐克	債務規則	2012 年
瑞士	預算餘額規則	2003 年

資料來源：本研究參考 Schaechter et al. (2012:17) 並自 IMF Fiscal Rules Dataset 整理。

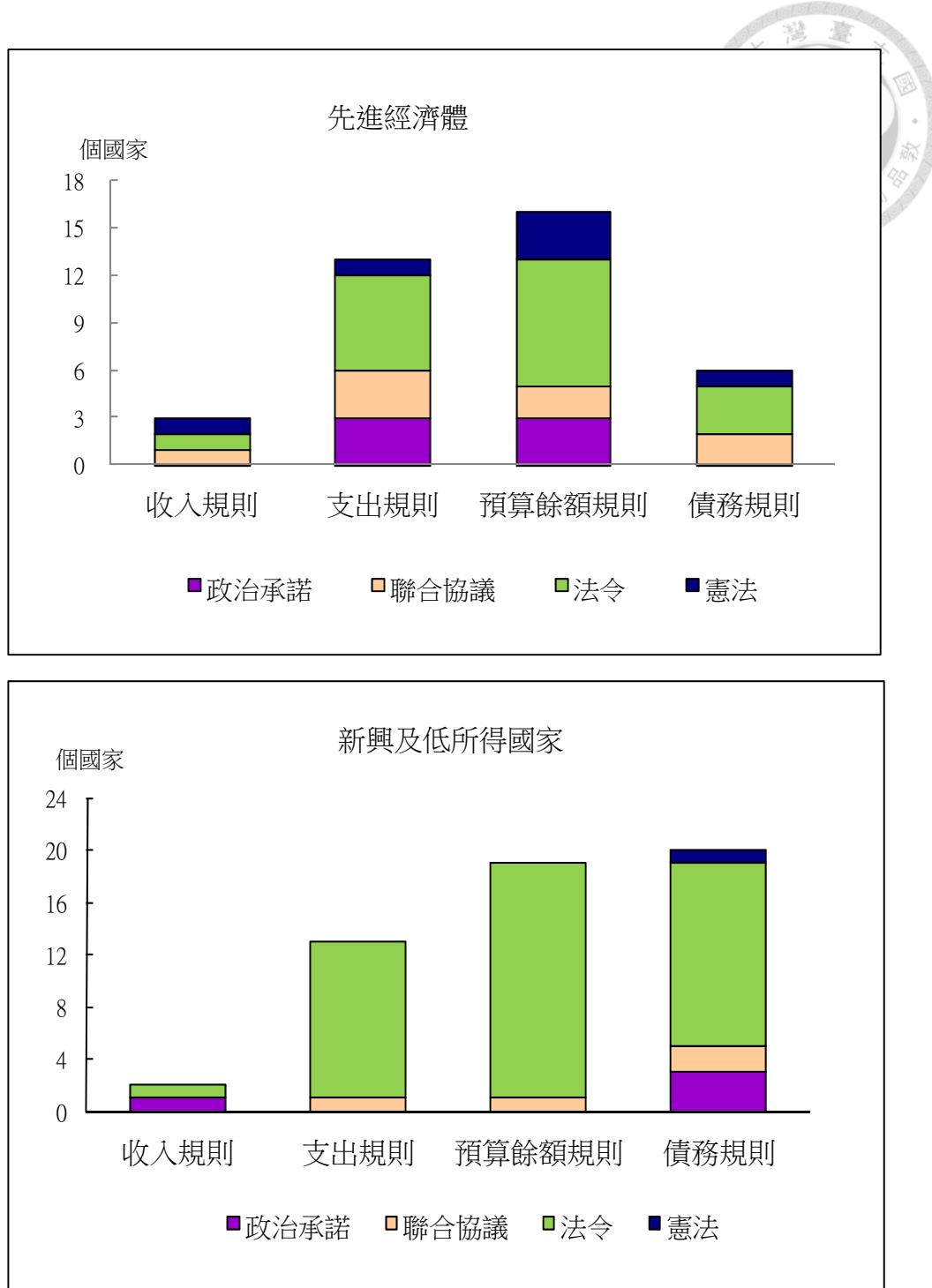


圖 2-6 2013 年國家財政規則的法規基礎（按類型及經濟發展程度分）

資料來源：本研究參考 Schaechter et al. (2012:18) 並自 IMF Fiscal Rules Dataset 整理繪製。

參、財政規則之彈性與配套機制

就財政規則的彈性變化觀察（不含超國家財政規則），有些國家將部分收

入或支出項目排除於財政規則目標的財政總額變數之外，最常被排除項目為資本支出，其僅允許以融資財源支應投資的財政規則，稱為「黃金規則」，少數國家則有排除利息支出及易受景氣循環影響支出之情形。2013 年有 17 個國家將部分收入或支出項目排除於財政規則之外，約占有財政規則國家的 31.5%，較 1999 年之 45.8% 與 2007 年全球金融海嘯前之 39.1% 為低。預算餘額規則以景氣循環調整餘額與結構性餘額為目標者，1999 年約有 29.4% 的國家使用，2007 年增加為 32.4%，2013 年再上升至 37.5%（圖 2-7），其中先進經濟體使用的國家比率達 56.3%，顯示其較強調彈性，新興市場比率 29.4%，低所得國家僅 16.7%。

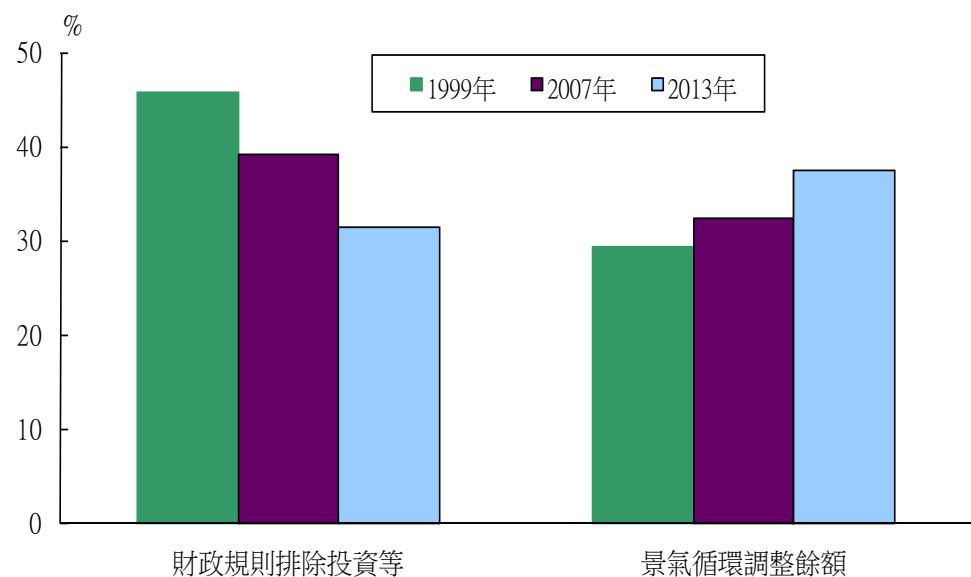


圖 2-7 財政規則類型的彈性變化

資料來源：本研究自 IMF Fiscal Rules Dataset 整理繪製。

另外，除外條款能提供財政規則在處理罕見情事的彈性，以 2000 年以後各國具有除外條款的財政規則分析，啟動的情況則有所不同。各國普遍皆允許在景氣衰退或明顯成長下滑時短暫的偏離財政規則，其次為發生天然災害

時，斯洛伐克除經濟衰退及天然災害外，尚將銀行體系財政援助計畫列為除外條件，較特別的是羅馬尼亞在政權變動時，若新政府宣布的政策綱領與中期預算架構（Medium-Term Budgetary Framework, MTBF）不一致，財政部籌劃修正中期預算架構，亦屬除外條款之一。至政府控制外之其他情事，例如瑞士的會計方法改變、德國的特別緊急狀況、西班牙因中期財政計畫產生之預算赤字、牙買加基於國家安全及緊急狀況、模里西斯在緊急狀況及大規模公共投資計畫、斯洛伐克的國際保證計畫、秘魯由行政部門要求國會宣布的緊急狀況等（表 2-8）。

表 2-8 財政規則具有除外條款之情形

國家及起始年	天然災害	經濟衰退	銀行體系財政援助計畫	政權變動	預算範圍變動	政府控制外之其他情事
巴西（2000）	○	○	—	—	—	—
哥倫比亞（2011）	—	○	—	—	—	○
德國（2010）	○	○	—	—	—	○
牙買加（2010）	○	○	—	—	—	○
模里西斯（2008）	○	○	—	—	—	○
墨西哥（2006）	—	○	—	—	—	—
巴拿馬（2008）	○	○	—	—	—	○
秘魯（2000）	○	○	—	—	—	○
羅馬尼亞（2010）	—	○	—	○	○	○
斯洛伐克（2012）	○	○	○	—	—	○
西班牙（2002）	○	○	—	—	—	○
瑞士（2003）	○	○	—	—	—	○
歐盟會員國 / 歐元區（2005）	—	○	—	—	—	—

資料來源：Schaechter et al. (2012:21)。

再就除外條款之啟動事由探究，除部分對於經濟衰退有清楚定義（如巴西的實質 GDP 成長超過 4 季低於 1% 及巴拿馬的實質 GDP 成長不及 1%）外，大多數情況是過於廣泛不夠具體明確，依過去的經驗已出現不少解釋空間的案例。例如德國 2010 年開始允許偏離目標的”總體經濟均衡的干擾（a disturbance of the macroeconomic equilibrium）”，經常被用來合理化超額赤字。然而進一步察覺，許多國家在確認除外條款的程序上較為完備，例如巴西必須經由國會同意、西班牙需要國會過半數同意、瑞士則須國會超過 3/5 以上投票決定、秘魯係由行政部門要求國會宣布、羅馬尼亞由國會同意並遵照財政委員會（Fiscal Council）之意見。

Kumar et al. (2009) 認為財政規則的有效執行與監督通常必須有一些支援安排及良好的體制能力，財政責任法（fiscal responsibility laws, FRLs）詳細說明政府與議會對總體財政管理的共同責任，基本上訂有程序及透明的規定，部分包含數字性財政規則在內。財政規則附有財政責任法者，2013 年有 22 個國家，約占有財政規則國家的 42.3%，較 2007 年之 15 個及 16% 與 1999 年之 4 個及 34.1% 為高，近 10 餘年來在新興市場特別普遍，1999 年尚無國家之財政規則附有財政責任法，至 2013 年已增加為 14 個。

愈來愈多的先進經濟體及部分新興市場運用獨立機構更進一步增進其財政規則的可信性，獨立的財政委員會（Fiscal Councils）被授權進行特定的處罰及監督財政政策執行與影響，財政委員會或獨立機構也能提供重要的預算估測與方法，如計算潛在 GDP 及提出參考商品物價（Schaechter et al., 2012:24）。預算的獨立預測不是一個普遍的特性，有獨立機構辦理預算估測者，2013 年僅有智利、盧森堡、荷蘭、新加坡及英國等 5 個國家，先進經濟體中有 19%，新興市場有 4.6%。由獨立機構監督執行財政規則的國家，2013 年有 10 個，約占 17.5%，較 1999 年及 2007 年均僅有 3 個增加 7 個（圖 2-8）。部分國家的財政委員會係於全球金融海嘯過後設立，如愛爾蘭、葡萄牙、羅

馬尼亞、塞爾維亞及英國等。

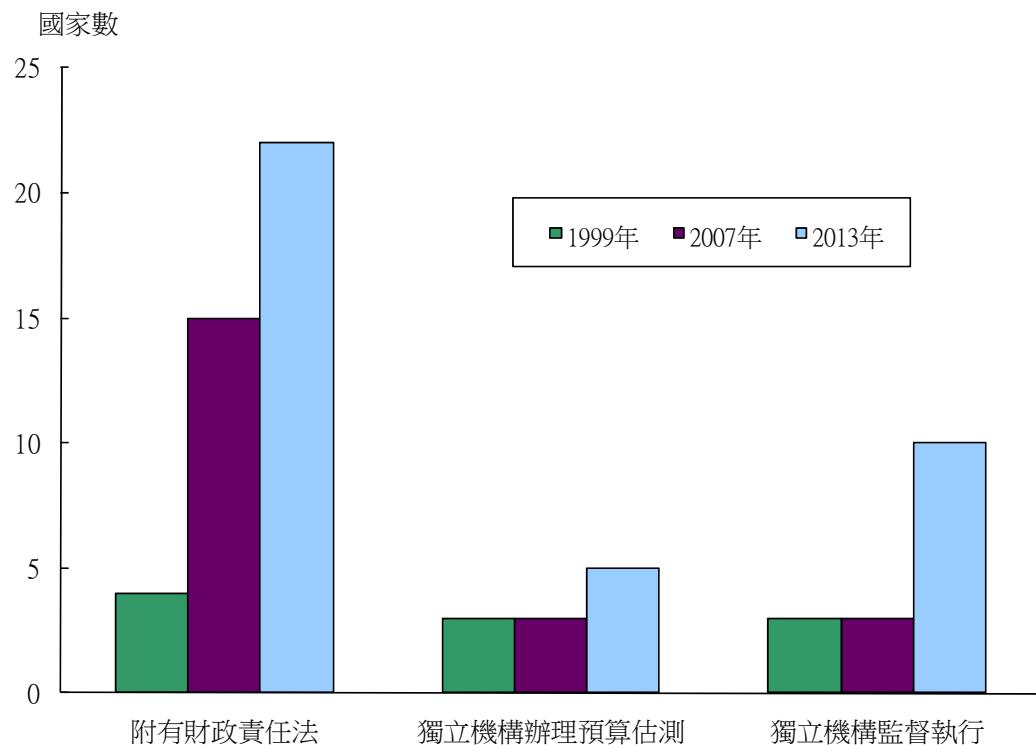


圖 2-8 財政規則附隨之配套機制

資料來源：本研究自 IMF Fiscal Rules Dataset 整理繪製。





第三章 主要國家財政規則及新趨向

為健全財政與預算管理，各國多訂有相關的財政規則，經由第二章廣泛分析各國使用財政規則的發展趨勢結果，其規範條件與規範內容不盡相同，法規基礎互有差異，嚴守財政紀律之程度自然有別。承續第二章的討論，本章將再就選樣國家的財政規則運用及實踐情形作細緻探討，並關注全球金融風暴過後對於財政規則的檢討與強化，最後綜合剖析國際間新財政規則的共同趨向及其面臨的挑戰。

第一節 主要國家財政規則概況

2008年全球金融海嘯以前，英國利用全球化的浪潮乘勢而起，從1980年代的政府再造到1990年代的財政預算制度改革，讓英國政府的效率提升，經濟長期維持一片榮景，進而增加國家整體競爭力，並成為很多國家仿效學習的對象（劉志宏，2012：36）。德國政府財政相對於其他歐元區國家穩健，全球金融海嘯過後更成為歐盟的領頭羊，主導新財政規則通過。美國為全球最大經濟體，並為2008年全球金融海嘯的引爆點，在全球化的催化下，造成星火燎原的金融與經濟危機，美國聯邦政府債務破表及瀕臨違約的警報頻生，一度威脅全球景氣復甦。歐盟整合過程特別重視1970年代中期以後持續的預算赤字與累積之鉅額債務，以及對經濟發展與成長的負面效應，因此訂有每年預算赤字及公共債務上限的進入門檻，全球金融海嘯及歐債危機之後，多數會員國均面臨債臺高築、經濟衰退及競爭力下滑等問題，歐盟已積極檢討，亟思補強財政規則。基於上述考量，本節再以英國、德國、美國及歐盟列為選樣標的進行觀察，焦點並置於全球金融海嘯前後之財政情勢變化與財政規則改革趨勢。

壹、英國

一、財政規則相關制約與實施情況



在歐盟會員國中，英國一向是屬於財政情勢相對穩健的國家，回顧英國近代史，除二次大戰期間因擴增軍備，政府債務占 GDP 比率曾達 250% 之高峰外，英國財政多能維持穩定（方耀，2011：9）。英國有關債務之相關規範，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）與國家債務法（The National Debt Act, 1972），但未訂定舉債額度（林思廷，2012：42）。

1970 年以前，公共部門歲出占 GDP 比率大約在 40% 左右，1974 年開始實施社會年金法，以致 1975-76 財政年度的歲出占 GDP 比率將近 5 成，在缺乏經常性財源挹注下，經常收支開始出現赤字，缺口並仰賴舉債支應，債務餘額占 GDP 比率上升至 53.8%（方清風，2004：34）。1979 年柴契爾（Margaret Thatcher）夫人上台後開始進行一連串的政府改革，在財政措施方面，於 1982 年訂定財務管理方案（Financial Management Initiative, FMI），改善中央政府資源分配、管理與控制，又為具體控制歲出預算擴張，於 1980 至 1984 年間裁減經費 4%，並規定 1984 年以後公共支出成長不得超過經濟成長率，使得歲出占 GDP 比率由 1980-81 財政年度的 47.3%，至 1988-89 財政年度降為 39.4%（方清風，2004：34），經常收支轉為賸餘，係自 1974 年以來首次出現；1990-91 財政年度債務餘額占 GDP 比率則降至 26% 的低點（如表 3-1 及圖 3-1）。

1992 年英國政府採取「由上而下」（top-down）的預算編列方式，迥異於以往的預算作業流程，期能控制政府支出規模；1993 年提出「單一預算」（Unified Budget）的改革，目的係藉由支出法案與收入法案併送國會，可讓政府更精確掌握收支之平衡（劉志宏，2012：36）。惟該期間因原油價格下跌，北海原油收入減少，致經常收支呈現大幅赤字，債務餘額占 GDP 比率又逐步攀升，1996-97 財政年度達 42.1%，為全球金融海嘯發生前之最高水準。進入 1990 年代末期，在財政規則的思潮席捲世界各主要國家之際，英國政府也搭上這班改革列車（劉志宏，2012：36-37）。



1997 年英國大選後，工黨接下保守黨執政，為抑制債務持續累積，旋即提出財政穩定規章（Code for Fiscal Stability）以穩定財政狀況，財政大臣（Chancellor of the Exchequer）布朗（Gordon Brown）亦於 1998 年 6 月據此規章公布財經策略報告（Economic and Fiscal Strategy Report, EFSR，屬於預算文書之一），揭示極負盛名的黃金規則及永續投資規則，對舉債用途與額度上限作出極為明確的規範（方清風，2004：37）。1997 年工黨贏得大選所提出之財政穩定規章，主要係受到學術界提倡的財政永續性（fiscal sustainability）觀念之影響，並進而衍生出對總體財政規範之措施。茲就其規範內容分述如下：

（一）黃金規則

黃金規則係指在一個景氣循環週期間，經常部門預算應保持平衡或賸餘，公共部門舉債債務僅能用以融通投資，不得支應經常支出，意即政府赤字規模應低於公共投資支出，政府經常支出僅能以經常收入支應。

（二）永續投資規則

永續投資規則是指在景氣循環週期間，公共部門債務淨額占 GDP 比率應維持在 40% 之謹慎穩定水準內。

上述兩大財政規則並未訂有罰則，至於公共部門的範圍包括中央政府、地方政府、社會安全基金及公營事業，且涵蓋一個景氣循環週期而非單一年度，債務淨額則係將債務總額扣除存款等流動性資產，即政府債權與債務相抵後之淨額。

檢視兩大財政規則於 1997 至 2007 年期間的實踐情形，經常收支餘額占 GDP 比率平均為 0.07%，符合黃金規則，公共部門債務淨額占 GDP 比率平均為 34.8%，亦符合永續投資規則，1998 至 2001 年間並轉呈賸餘，占 GDP 比率平均為 1.4%。Kell (2001) 發表之研究報告稱許兩大財政規則具有定義明確、相關數據透明、執行過程兼顧堅持與彈性等完美的特性。然



而，2002 年起，英國為提振經濟而實施公共支出擴大計畫，致預算由賸餘轉為赤字，對兩大規則形成嚴峻考驗（方清風，2004：43）。2002 至 2006 年度財政赤字占 GDP 比率平均為 3%。另外在採行黃金規則之後，資本支出占 GDP 比率明顯增加（IMF, 2010：53），違反黃金規則的風險亦在週期的後半時期急劇升高，2002 年度起經常收支轉呈短绌，2002 至 2007 年度經常收支短绌占 GDP 比率平均為 1%。

黃金規則雖然提供較大的預算彈性因應產出衝擊，然而假如黃金規則促進資本支出快速成長，其中可能包含將更多支出項目歸類為資本支出的誘因所致，恐導致過度寬鬆的財政政策，逐漸損害財政永續。此外，監督黃金規則的實施成果，必須有明確的景氣循環週期，惟景氣循環週期係決定於使用之方法與國民會計帳資料的穩定性。實務上，景氣循環週期涉及某種程度的判斷，故而有所爭議。蓋因任何循環週期高峰與低谷之長度及水準必須直到循環週期結束始能獲悉，因此黃金規則的執行成效僅能於事後才能被完全檢驗。

二、全球金融風暴後之財政狀況與發展

由於英國位居全球第六大經濟體，且其金融業產出比重較高，受到外部金融市場變化的衝擊效果相對更大。2008 年英國飽受金融海嘯肆虐，經濟成長陷入停滯，連續 16 年的經濟成長榮景就此結束，並面臨本世紀最大的衰退，失業率上揚，社會安全支出擴增，加上民眾工資減少、消費銳減，企業利潤下滑，房市及金融業受創嚴重，其中尤以金融業對經濟成長及政府稅收之影響最鉅。英國為拯救搖搖欲墜的金融業，提振市場信心，以恢復銀行信用管道功能，採取大規模紓困方案及干預措施，導致財政狀況持續惡化，財政赤字已為全歐洲最嚴重，顯示金融危機已經對其財政造成嚴重破壞（方耀，2012：4；黃彥斌，2010：12；Murray & Giles, 2009:1）。

2008 年度起財政赤字占 GDP 比率大幅增加，2008 年度由 2007 年度之

2.62%劇增為 6.89%，2009 年度達 10.98%高峰；政府債務餘額亦迅速飆升，2008 年度公共部門債務淨額占 GDP 比率為 44.6%，超出永續投資規則之標準，截至 2013 年度（2014 年 3 月底）止，若扣除金融紓困措施支出，債務淨額為 1 兆 2,687 億英鎊，占 GDP 比率為 75.8%，較 2007 年度倍增，均為 60 年以來之歷史新高（如表 3-1 及圖 3-1）。

英國債務擴張代表工黨經濟政策的失敗，因為該黨承諾要採行嚴格的財政規則讓財政政策有秩序（Murray & Giles, 2009:1）。由於兩大財政規則無法在迅猛的危機中防止英國預算情勢明顯惡化，致經濟進入衰退時缺乏充足的緩衝，政府債務快速攀升，最終將使政府違反財政規則，顯示兩大規則不能對財政政策管理提供足夠且具實用價值的指導，2008 年 11 月英國政府考量財政情況惡化，中止兩大財政規則，宣布一旦經濟復甦將重建政府財政（Mathieu & Sterdyniak, 2012:12；IMF, 2010:53）。

為建立新財政紀律並將財政政策目標制定於法律，2010 年 2 月實施財政責任法（Fiscal Responsibility Act 2010），該法規定公共部門財政赤字 4 年內由 2009 年度水準減半，赤字占 GDP 比率每年減少，公共部門債務淨額占 GDP 比率自 2015 年度起開始下降，惟財政責任法已於 2011 年 3 月廢止。英國同時於 2010 年 5 月成立了獨立的預算責任辦公室（Office for Budget Responsibility, OBR），該辦公室獨立於各部會首長之外，專責檢查及報告政府財政的永續性，具有 4 項任務：編製及發布官方的經濟及財政預測數據；界定政府財政目標的發展方向；評價政府財政的長期持續性；詳細檢查預算措施的國庫支出費用（Moore & Redburn, 2011:11）。

雖然英國相關財政指標大幅弱化，政府債台高築問題嚴重，但與 PIIGS 國家所面臨的處境並不相同，主因英國政府外債比率較低，且未加入歐元區，保有獨立的匯率與貨幣政策的權力，加上過去在財政管理上有良好紀錄，其解決主權債務的彈性與改善經濟體質的能力，相對較歐元區國家為佳，並無主權債務危機之虞（方耀，2012：6；郎偉芳，2011：476）。

表 3-1 英國重要財政指標

單位：%

財政年度	經常收支餘額 占 GDP 比率	財政赤字 占 GDP 比率	政府債務淨額 占 GDP 比率
1974/75	-0.91	6.53	52.0
1975/76	-1.43	6.98	53.8
1976/77	-1.05	5.48	52.3
1977/78	-1.29	4.25	49.1
1978/79	-2.51	5.01	47.2
1979/80	-1.81	4.08	44.0
1980/81	-2.94	4.82	46.1
1981/82	-1.27	2.28	46.1
1982/83	-1.42	2.97	44.8
1983/84	-1.92	3.75	45.1
1984/85	-2.07	3.65	45.1
1985/86	-1.19	2.37	43.2
1986/87	-1.35	2.04	40.9
1987/88	-0.41	1.00	36.6
1988/89	1.64	-1.28	30.4
1989/90	1.42	-0.19	27.5
1990/91	0.34	1.01	26.0
1991/92	-1.92	3.69	27.2
1992/93	-5.51	7.34	31.4
1993/94	-6.16	7.55	36.5
1994/95	-4.67	6.04	40.1
1995/96	-3.24	4.57	41.9
1996/97	-2.68	3.35	42.1
1997/98	-0.05	0.74	40.9
1998/99	1.20	-0.45	38.6
1999/00	2.27	-1.56	35.7

財政年度	經常收支餘額 占 GDP 比率	財政赤字 占 GDP 比率	政府債務淨額 占 GDP 比率
2000/01	2.32	-3.92	30.9
2001/02	1.13	0.21	30.4
2002/03	-1.06	2.53	31.4
2003/04	-1.46	3.00	32.9
2004/05	-1.60	3.46	34.3
2005/06	-1.03	3.01	35.4
2006/07	-0.49	2.54	36.0
2007/08	-0.45	2.62	36.8
2008/09	-3.52	6.89	44.6
2009/10	-7.60	10.98	56.4
2010/11	-6.69	9.27	65.9
2011/12	-5.75	7.63	71.2
2012/13	-5.45	5.15	74.2
2013/14	-4.33	5.86	75.8

說明：本表係公共部門資料，且不含暫時性的金融紓困措施支出。

資料來源：Office for National Statistics, UK。

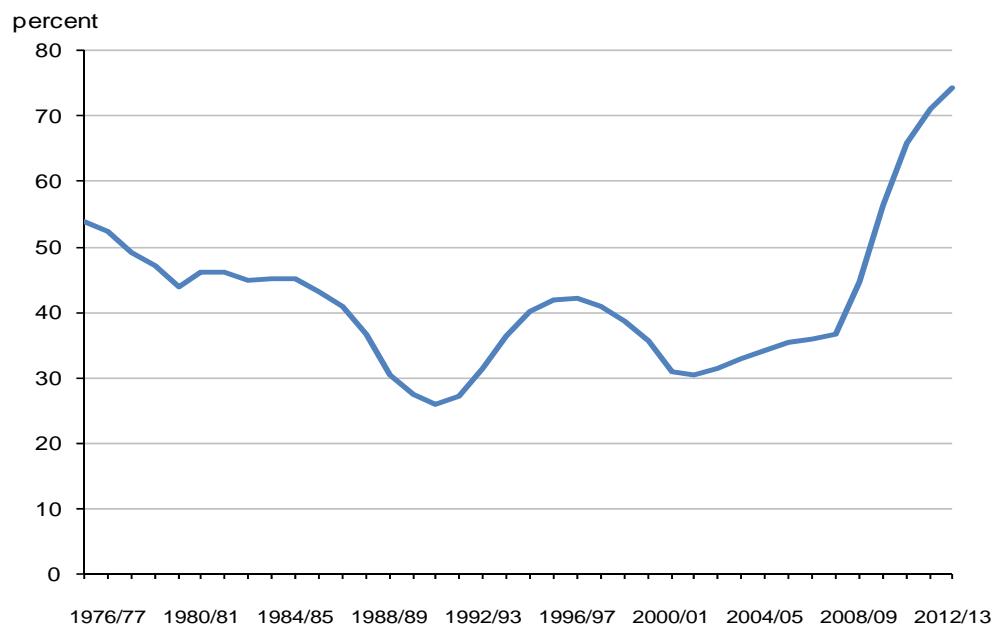


圖 3-1 英國政府債務淨額占 GDP 比率

資料來源：Office for National Statistics, UK。

貳、德國

一、財政規則相關制約與實施情況



德國預算中凱因斯理論的色彩相當濃厚，全球金融海嘯前德國的預算規則是在 1960 年代末，適值凱因斯財政政策全盛時期制定實施。依據德國憲法第 110 條規定，聯邦預算案必須保持平衡；第 115 條規定，預算案的淨借款不超過公共投資數額，換言之，債務未償餘額不得超過政府總投資支出，但發生干擾總體經濟均衡的情況則不受此限，然而要宣布進入經濟失衡困境，必須獲得聯邦及各邦組成的聯合委員會同意，該委員會負責協調各級政府之間借貸的流通情形；第 109 條第 2 項規定，聯邦及各邦提出的預算必須將總體經濟均衡納入考量（Baumann et al., 2008:37；蘇彩足，2000：87）。德國為歐盟主要會員國，除依循歐盟規範外，於 2000 年修正「財政穩定方案（Stability Program）」，訂定財政平衡目標與時程，預計於 2004 年達成預算平衡，並逐年縮減政府支出規模及債務餘額，以降低國民租稅負擔，並於 2002 年實施「國內穩定協定（Domestic Stability Pact）」，首度將財政紀律延伸適用於地方政府，除組成「財政規劃委員會（Financial Planning Council）」，負責督導、規範各級政府支出，以配合預算額度，要求中央政府及各邦聯政府財政符合歐盟的穩定及成長公約（SGP）規定外，其所採用的修正型黃金規則（modified type of golden rule），以維持政府赤字規模低於政府投資支出，但其係以公共投資毛額為控制要素，與英國、澳洲、紐西蘭使用的黃金規則以公共投資淨額為標的不同，另外，德國的黃金規則必須每年觀察預算的限制，英國則是依循中期財政規劃，且為確保財政永續，英國尚有永續投資規則，規定公共債務應低於 GDP 的 40%（Baumann et al., 2008:40；陳淑貞，2003：45-46）。

1981-82 年時德國各級政府預算赤字超過 GDP 的 3%，政府乃進行財政重整，並遵行兩項規則，一為政府支出成長不得超過名目 GNP 之成長幅度，



二為任何額外的政府支出與租稅減免造成之歲入減少，均不能增加舉債收入挹注。兩項規則實施結果，成效卓著，1983 年以後至東、西德統一之前，政府預算赤字逐年遞減，並於 1989 年轉虧為盈（蘇彩足，2000：100）。

1990 年 10 月東、西德統一，德國為籌措統一後重建所需的龐大資金，曾為期一年提高所得稅稅率，惟因支出劇增，1990 年財政收支再由盈轉虧。1994 至 2000 年間受惠於全球景氣持續繁榮，德國經濟維持中度成長，稅收增加，財政赤字占 GDP 比率自 1995 年的 3.3% 逐年降至 1999 年的 1.6%，2000 年並轉為賸餘。1990 年代德國政府對縮減支出的成效有限，財政收支的改善主要歸因於稅收增加。2001 年受全球景氣重挫影響，經濟成長明顯趨緩，財政收支再度呈現赤字，並連續 5 年超出穩定及成長公約（SGP）規定的赤字上限 GDP 3%，2006 年克服長期經濟停滯，2007 年出現兩德統一後首次財政賸餘。德國面對經濟低迷困局時，為嚴守財政規則，致力達成預算平衡的原定目標，以免增加政府財政負擔，因此難以採行擴張性財政政策，相對降低因應景氣變動的財政政策靈活性（Baumann et al., 2008:37；陳淑貞，2003：44-49）。

德國預算規則的主要問題之一為在景氣循環週期間所作出的反應不對稱，即在總體經濟均衡受到干擾時，淨借款不受限，惟一旦經濟好轉呈現正成長，並沒有責任降低淨借款。再者，除外條款（如干擾總體經濟均衡）不夠明確，因此在應用該規則前經常難以決定總體經濟均衡是否已經被干擾。一般來說，除外規定相對較易面臨政治或經濟壓力，以“總體經濟均衡（macroeconomic equilibrium）”及“世代共同負擔（intergenerational burden sharing）”為幌子而增加結構性債務。德國聯邦政府自 1970 年起幾乎有一半年度淨借款超過投資毛額（如圖 3-2），且亦未觀察出投資與黃金規則的明確相關性。一般政府債務餘額占 GDP 比率顯著增加，由 1970 年的 17.5% 升高至 2007 年 65.6%，且自 1997 年開始已超逾穩定及成長公約（SGP）規定的 GDP 60% 上限。由上顯示，聯邦憲法的預算規則無法防止

債務累積，增添政府處理能力的局限（Baumann et al., 2008:37-39）。

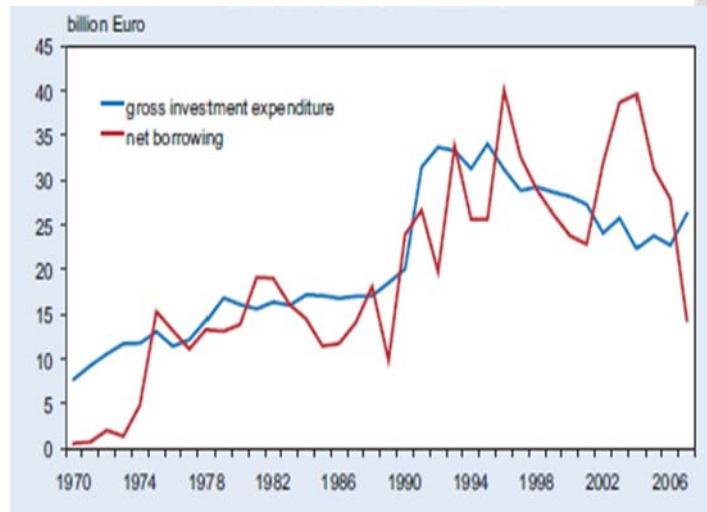


圖 3-2 德國聯邦政府投資支出毛額與淨借款

資料來源：Baumann et al. (2008 : 38)。

二、全球金融風暴後之財政狀況與發展

德國 2001 年經濟成長僅 1.5%，失業率卻高達 10.5%，被經濟學人 (The Economist) 嘲笑為「歐洲病夫」，全球金融海嘯發生前，政府債務餘額占 GDP 比率甚至較愛爾蘭、葡萄牙及英國等還高，然而金融海嘯及歐債危機過後，德國經濟不僅獨步歐洲，體質相對穩健，一躍成為歐洲的政經領袖，歐盟的財政貨幣政策以它為馬首是瞻，只要它搖頭，拒絕金援鄰國，全球股市立刻重挫。³⁰美國信評機構標準普爾於 2012 年 1 月 14 日一次下調歐盟 9 個成員國之信用評級，歐盟成員先後被調降主權信用評級，經濟大國中僅剩德國仍列為「AAA」，成為歐盟中唯一維持最優等級國家，究其原因除德國擁有大幅的貿易順差外，量入為出的財政運作模式亦屬重要。德國總理梅克爾曾表示，歐債危機突顯德國有必要看緊預算，協助確保歐元穩定，德國不可繼續賺少用多，「只許賺多少，花多少」。³¹德國政府財政赤字占 GDP 比率係七大工業國家中最低，2011 年已下降至 0.8%，低於歐盟的穩定

³⁰ 商業周刊，2011，「德國奇蹟」，第 1222 期：96-97。

³¹ 天下雜誌，2012，「為何德國可以成為唯一，未被調降信評的歐盟大國？」，1 月 19 日，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5029704>。造訪日期：2014/04/10。

及成長公約 (SGP) 規定上限 3%，2012 年及 2013 年更轉為賸餘。

鑑於德國政府債務占 GDP 比率 2011 年已達 85.8%，較 2007 年之 65.6% 攀升近 20 個百分點，加上未來人口老化相關成本增加顯著，因此必須有中期的財政重整。德國於 2009 年實施「債務控制措施」，在基本法 (Grundgesetz，即憲法) 第 109 條第 3 項加入「債務剎車」(schuldenbremse，英譯 “debt brake”) 之平衡預算規定，³²即聯邦及各邦政府不得再舉借新債，例外情形是受到景氣衰退階段發生的財政赤字得藉長期累積的財政賸餘來平衡。只允許聯邦政府的結構性預算赤字 (structural budget deficits) 2016 年起不得高於 GDP 的 0.35%，並自 2011 年開始實施。但各邦政府不適用，故不得舉債。德國各邦政府在憲法中明文管控債務累積，除非遭遇景氣系統風險或重大自然天災（如洪水氾濫等），但規定在一段合理期間內須清償債務。德國擬定的財政重整策略，截至 2014 年的規模達 800 億歐元（占 GDP 比率 3.2%），2/3 的策略在支出面的刪減，最大項目為社會安全及失業給付的減少，收入面德國政府宣布一些新稅目，包括能源燃料稅及銀行課稅，經執行後，預計 2014 年聯邦政府預算赤字占 GDP 比率將減少 1%（李顯峰，2013: 77；OECD, 2012:9；Mathieu & Sterdyniak, 2012:16）。新財政規則包含天然災害或其他不可預見情事的除外條款，必須有國會 2/3 多數同意方能修正（Pierro, 2011:44）。

德國的「債務剎車」係由結構性要素 (structural component) 、循環週期要素 (cyclical component) 及除外條款 (exception clause) 等 3 個重要成分組成 (Truger & Will, 2012:3)，與傳統的債務規則相較，傳統的債務規則較為僵化，不論社會經濟狀況，一律要求年度預算赤字或債務餘額不得超過原定目標值。因而在經濟不景氣時，政府不但無法採行擴張性財政政策刺激景氣，甚或需要縮減支出或增稅，才能符合財政規則的要求，對於

³² 債務剎車是結構性餘額規則，將支出限制在結構性收入的數額，每年聯邦政府的支出上限，係依景氣循環週期的收入及經濟狀況的函數來計算。

疲弱不振的經濟無異是雪上加霜。反之，「債務剎車」的規定較具有彈性，其所監控的對象為「結構性的預算赤字」，而非一般年度預算帳面上的赤字。因此，政府保有自由運用財政工具來對抗不景氣的彈性(蘇彩足，2011：8)。

表 3-2 德國重要財政指標

單位：%

年度	政府支出 占 GDP 比率	財政赤字 占 GDP 比率	政府債務 占 GDP 比率
1992	45.0	2.5	41.8
1993	46.2	3.1	47.4
1994	45.9	2.4	47.9
1995	46.3	3.3	57.1
1996	49.0	3.3	58.8
1997	48.2	2.7	60.4
1998	48.0	2.3	62.3
1999	48.3	1.6	61.8
2000	45.1	-1.1	60.8
2001	47.5	3.1	60.1
2002	47.9	3.8	62.5
2003	48.4	4.1	65.9
2004	47.2	3.8	69.3
2005	47.0	3.3	71.8
2006	45.3	1.7	69.8
2007	43.5	-0.2	65.6
2008	44.1	0.1	69.9
2009	48.3	3.1	77.5
2010	48.0	4.2	86.3
2011	45.2	0.8	85.8
2012	44.7	-0.1	88.3
2013	44.5	-0.1	86.1

說明：本表係一般政府之資料。

資料來源：OECD Economic Outlook, No. 94, 2013。



一、財政規則相關制約與實施情況

在控制債務方面，美國立國之初，國會每年都要商議和授權財政部舉債額度，1917 年為因應美國介入第一次世界大戰，國會制定「第二自由貸款法案（The Second Liberty Loan Act）」，財政部在不超過法定公債上限有權自行舉債，一旦債務上限不敷應用，須由國會通過特別法令提高上限，再由總統簽字確認。基本上，政府債務的成長速度不超過國家經濟的成長速度，仍是美國政府所遵循的重要財政原則，亦為政府維持法定公債上限的主要目的。1941 年 2 月國會首次對所有流通在外之公債設定總數 650 億美元的上限，其後數度調高。1954 年 8 月國會訂有暫時性的舉債上限（2,750 億美元），加上 60 億美元成為永久性的上限（2,810 億美元），之後國會多次對暫時性及永久性的上限進行修法調高。自 1983 年起，美國國會制定單一永久性法定限額（Statutory Limit）4.9 兆美元，作為債務上限之規範，惟該公債額度的法定上限仍頻繁修訂（謝學如，2012：330；賈穎笛，2005：6；施恬，2002：140；劉維玲，2001：26；蘇彩足，1996b：61）。自 1941 年迄今，美國提高債限的次數多達 82 次（如表 3-3）。

美國公債額度不斷調高，意謂政府預算赤字持續擴增，僅能持續向上調高債限以因應時需，顯示法定公債上限流於形式，規範缺乏應有的拘束力。雖然美國財政部曾建議國會廢除形同具文的公債上限規定，但國會考量公債上限的存在仍能防止官僚浪費及預算編列浮濫的弊病，且藉由修訂公債上限的過程，可突顯財政惡化的嚴重性，喚起民眾關注，不失為監督行政部門的有效途徑。不過，仍無可避免有心人士利用公債法案修訂，夾帶某些富爭議性法案通過，導致擴增支出，反而不利削減預算赤字目標的達成（蘇彩足，1996b：62-63）。

表 3-3 美國聯邦政府債務上限調整次數



會計年度	調整次數
1941-1950	5
1951-1955	1
1956-1960	5
1961-1965	8
1966-1970	5
1971-1975	7
1976-1980	10
1981-1985	12
1986-1990	10
1991-1995	2
1996-2000	2
2001-2005	3
2006-2010	7
2011-2014	5
合計	82

資料來源：參考蘇彩足（2000：59）並依美國預算管理局（OMB）

網站之 2015 年度預算案 Historical Tables （Table 7.3）
整理。

1980 年代美國聯邦政府財政惡化情形嚴重，為控制預算赤字，1985 年的「平衡預算及緊急赤字控制法（Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act）」（又稱 Gramm-Rudman-Hollings Act，「葛蘭姆法」），明定未來 5 個年度聯邦政府預算赤字及逐年遞減目標，至 1991 年度時達到零赤字的目標。另訂有「自動削減機制（sequestration）」的條款，一旦預算



赤字超過上限水準，國會與白宮無法達成削減支出之協議，以使預算赤字降至限額內，則由總統下令統一按等比例縮減各政事別支出。「葛蘭姆法」如同公債上限，預算赤字限額的規定一再修正，致預算平衡的期限延宕，且「自動削減機制」條款存在巨大的漏洞（loopholes），老人年金等「應享權益支出（entitlement spending）」在既有法律保護之下，豁免於自動削減的範圍，終至整個法案不具任何拘束力，對預算赤字的控制成效不大，因此註定失敗的命運（陳淑貞，2003：29；張四明，1999：197-198；蘇彩足，1996b：64-65）。

1990 年美國國會通過「預算執行法（Budget Enforcement Act, BEA）」，強調由上而下的控制（top-down control）及訂定公共支出上限（spending caps）等雙管齊下方式來減少預算赤字。該法案將聯邦支出分為「自由裁量支出（discretionary spending）」與「應享權益支出（entitlement spending）」，³³「自由裁量支出（discretionary spending）」之下再分為國防（defense）、國際事務（international affairs）及國內開支（domestic）三類支出，分別訂有嚴格的上限，任一類支出項目剩餘係用以彌補預算赤字，不得調移供其他支出項目運用，且年度預算審議結果，若有任何類別支出超過預定上限，即啟動自動削減機制，將超出上限數額，在其他指定項目的支出計畫中作等比例刪減，故總支出及預算赤字（或賸餘）不受影響。至「應享權益支出」則應遵守「相對財源（pay-as-you-go, PAYGO）」的原則，對於新增的計畫經費，必須以減少既有的計畫經費或以增稅籌措財源予以支應，某些減稅項目的實施，亦須以開徵其他新租稅或籌妥替代財源。雖然「相對財源」原則立意良好，但只適用於新立法所增加之公共支出或授予之租稅優惠，無法干預受既有法律保護的應享權益支出繼續增加，因而可能抵銷由刪減支出所帶來的平衡預算效果。換言之，預算執行法有助於減緩政府債

³³ 應享權益支出主要係指社會福利支出，例如老人年金、老人醫療保險、窮人醫療保險（Medicaid）與失業救濟金等皆屬之。

務累積的速度，但仍無法真正解決預算赤字擴增的問題（蘇彩足，2011：8-9；張四明，1999：198-199；蘇彩足，1996b：65-66）。

預算執行法的支出上限及相對財源規定適用於 1991 至 1995 年度，1993 年「綜合預算調節法案」（Omnibus Budget Reconciliation Act, OBRA93），將 1990 年預算執行法的約束效力延長至 1998 年，並規劃 5 年內削減財政赤字 4,960 億美元，1997 年「平衡預算法案」（the Balanced Budget Act, BBA）則再延續設定 2002 年預算收支平衡目標。1990 年代後期，美國新經濟蓬勃發展，政府稅收大幅成長，加上落實執行預算法規與制度中的支出控制，柯林頓總統時代才得以脫離預算赤字，聯邦政府財政赤字逐漸縮小，1998 年出現 30 年來首次的預算收支賸餘（如表 3-4），提前 4 年達成預算收支平衡的目標。但行政、立法與民眾之間當初為了制定預算執行法與平衡預算法案均有過激烈的爭論與妥協，一旦掙脫預算赤字之威脅後，人民與政客的短視心態再度顯現，開始討論如何突破支出限制，因此，很多規定因 1990 年代晚期的預算賸餘而開始被擱置（Moore & Redburn, 2011:9；陳淑貞，2003：30；蘇彩足，2000：37）。再者，以上法案係以平衡預算為目標，其達成控制支出的主要方式是按「自由裁量支出」與「應享權益支出」分別設定支出上限及自動削減機制加以抑制，並以「相對財源」規則控制新提出的「應享權益支出」項目，但舊有的「應享權益支出」卻隨物價指數不斷調高及請領人數持續增加，導致包含強制性支出（mandatory spending）與利息支出之「不可控制性支出（uncontrollable）」所占比重逐漸上升（蘇彩足，1996b：75-76），由 1991 年度之 59.7% 增加至 1998 年度之 66.6%，「自由裁量支出」之比重則由 40.3% 下降至 33.4%（表 3-5）。

在美國最常見的財政規則是平衡預算，幾乎所有州政府皆須遵守某種形式的平衡預算規定，但聯邦政府則沒有明確規範，而是藉由一系列的預算控制制度改革及修訂預算相關法規，以達成降低預算赤字的目標（Moore & Redburn, 2011:4）。有鑑於這些改革成效有限，而有主張依公共選擇學者



倡議的制度設計，將預算平衡的條款納入憲法，設定一種永久性的憲法層次規範，期透過國家根本大法的最高強制力，強化預算決策者的責任。全美納稅人聯盟（National Taxpayers Union）於 1975 年首度發起平衡預算憲法修正案並積極推動，希望在國家憲法上明文規定，除非有特殊情況，聯邦政府的財政收支必須保持平衡，不得有預算赤字情形。美國國會曾在 1986、1994 與 1995 年就平衡預算修憲案票決，並已獲得 1/3 的眾議員支持，但在參議院僅以一票之差未達絕對多數而功敗垂成。³⁴平衡預算修憲案最後雖然未達成，惟因此引起相當熱烈的討論與回響。支持者與反對者各有論據，前者基於法律規範的力量不足，認為唯有透過憲法層次的約束，始能抑制國會及政客採取有效行動來控制預算赤字；後者則以經濟不確定、戰爭和緊急事件不可測，憲法的預算限制會防礙政府回應經濟問題或其他危機的能力，且難以預防人為的規避，主張平衡預算的憲法規範不可行（張四明，1999：200-201；蘇彩足，1996a:113-114）。

二、全球金融風暴後之財政狀況與發展

在過去 30 餘年間，美國聯邦政府只有在 1998 至 2001 年度處於財政賸餘，其他時期均入不敷出（如表 3-4）。小布希（George W. G）政府時期推動減稅政策，更讓稅收雪上加霜。受 2008 年全球金融海嘯衝擊，景氣衰退造成稅收減少，加上振興經濟方案使政府支出增加，致美國聯邦政府財政赤字驟增，赤字占 GDP 比率由 2007 年度的 1.1% 升至 2008 年度的 3.1%，2009 年度更高達 9.8%，為二次大戰以來空前水準，2010 年度以後因景氣復甦及多項振興經濟措施屆期，赤字占 GDP 比率由 8% 逐年下降（表 3-4）。

美國國債規模隨長期財政赤字而累積上升，2008 年度將近 10 兆美元，2009 年度續攀升至 11.9 兆美元，占 GDP 比率亦由 2007 年度之 62.5% 攀升

³⁴ 美國憲法修正途徑有二，一為國會參眾兩院的議員各以 2/3 的投票支持，再交由 3/4 以上的州複決通過，二為 2/3 以上的州投票要求召開修憲大會。

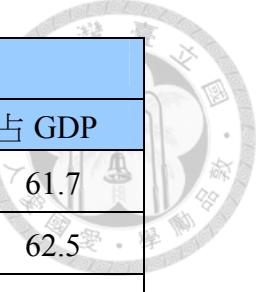
至 2009 年度之 82.4%。2009 年 12 月美國總統 Obama 簽署國會通過的一項提升美國國債上限的法案，將美國政府債務上限提高至 12.4 兆美元，嗣後舉債規模仍持續攀升，國會於 2010 年 2 月通過 14.29 兆美元的法定舉債上限，2010 年度債務達 13.6 兆美元，占 GDP 比率 91.5%。2011 年 5 月又觸及債限，美國國會民主黨與共和黨對是否加稅、削減支出、提高債務上限問題存有嚴重矛盾而引發激烈爭辯，並陷入談判僵局，最後終於在 8 月由美國總統 Obama 簽署國會通過的「預算控制法（Budget Control Act）」，規範在國會設立減赤聯合委員會（the Joint Select Committee on Deficit Reduction），該委員會應就減赤內容達成共識，如未能達成 1.2 兆美元減赤內容，則從 2013 至 2021 年啟動自動削減（the sequestration）程序，即須自動削減公共支出 1.2 兆美元，所需自動削減之公共支出平均分散於國防及非國防支出，對低所得者及老人之救助方案則多不適用，醫療保健支出削減上限為 2%，且只用於削減支付提供服務者之經費，而不及於對受益者之補助（財政部，2013：95-96）。債務上限則提高至 16.7 兆美元，暫時避免出現債務違約，2012 年度債務規模擴增至 16.1 兆美元，占 GDP 比率 99.7%（如表 3-4）（葉華容等，2013：8）。

美國可能出現的舉債危機雖在債務上限提高至 16.7 兆美元後平和落幕，但入不敷出的情形仍然持續，16.7 兆美元的舉債上限於 2013 年 5 月再度觸及，美國財政部使用非常措施挪出財政空間，在規定的舉債範圍內持續借貸，使其能撐至 10 月 17 日。但 2013 會計年度的最後一天，由於兩黨持續惡鬥未能通過應急預算案，聯邦政府部門在 10 月 1 日跨入 2014 新會計年度開始後暫停運作，且迫在眉睫的舉債額度將於 10 月 17 日達到上限，所幸 10 月 16 日國會終於達成初步共識，提高舉債上限至 2014 年 2 月 7 日（葉華容等，2013：10-11）。截至 2013 年度，美國聯邦政府債務 16.7 兆美元，占 GDP 比率則已超逾 100%，達到 100.6%（如表 3-4），意謂美國國債餘額超過一年的國內生產毛額。

表 3-4 美國聯邦政府重要財政指標

單位：百萬美元；%

會計年度	政府支出 占 GDP	收支餘绌 占 GDP	政府債務	
				占 GDP
1980	21.1	-2.6	909,041	32.5
1981	21.6	-2.5	994,828	31.7
1982	22.5	-3.9	1,137,315	34.3
1983	22.8	-5.9	1,371,660	38.7
1984	21.5	-4.7	1,564,586	39.6
1985	22.2	-5.0	1,817,423	42.6
1986	21.8	-4.9	2,120,501	46.7
1987	21.0	-3.1	2,345,956	49.1
1988	20.6	-3.0	2,601,104	50.5
1989	20.5	-2.7	2,867,800	51.5
1990	21.2	-3.7	3,206,290	54.2
1991	21.7	-4.4	3,598,178	58.9
1992	21.5	-4.5	4,001,787	62.2
1993	20.7	-3.8	4,351,044	64.0
1994	20.3	-2.8	4,643,307	64.5
1995	20.0	-2.2	4,920,586	64.9
1996	19.6	-1.3	5,181,465	64.9
1997	18.9	-0.3	5,369,206	63.3
1998	18.5	0.8	5,478,189	61.2
1999	17.9	1.3	5,605,523	58.9
2000	17.6	2.3	5,628,700	55.4
2001	17.6	1.2	5,769,881	54.6
2002	18.5	-1.5	6,198,401	57.0
2003	19.1	-3.3	6,760,014	59.6
2004	19.0	-3.4	7,354,657	60.8
2005	19.2	-2.5	7,905,300	61.3



會計年度	政府支出 占 GDP	收支餘绌 占 GDP	政府債務	
			占 GDP	
2006	19.4	-1.8	8,451,350	61.7
2007	19.0	-1.1	8,950,744	62.5
2008	20.2	-3.1	9,986,082	67.7
2009	24.4	-9.8	11,875,851	82.4
2010	23.4	-8.8	13,528,807	91.5
2011	23.4	-8.4	14,764,222	96.0
2012	22.0	-6.8	16,050,921	99.7
2013	20.8	-4.1	16,719,434	100.6

資料來源：美國 2015 年度預算案之 Historical Tables (Tables 1.2 & Table 7.1) 。

表 3-5 美國聯邦政府支出結構

單位：%

會計年度	自由裁量支出		不可控制性支出		
	國防	非國防	強制支出	利息支出	
1962	67.5	49.2	18.3	32.5	26.1
1970	61.5	41.9	19.6	38.5	7.4
1980	46.8	22.8	24.0	53.2	44.4
1985	43.9	26.7	17.2	56.1	13.7
1990	40.0	24.0	16.0	60.0	45.3
1991	40.3	24.1	16.1	59.7	45.0
1992	38.6	21.9	16.7	61.4	46.9
1993	38.3	20.7	17.5	61.7	47.6
1994	37.0	19.3	17.7	63.0	49.1
1995	35.9	18.0	17.9	64.1	48.7
1996	34.1	17.0	17.1	65.9	50.4
1997	34.2	17.0	17.2	65.8	50.6
1998	33.4	16.4	17.1	66.6	52.0
1999	33.6	16.2	17.4	66.4	52.9
					13.5

會計年度	自由裁量支出		不可控制性支出		
	國防	非國防	強制支出	利息支出	
2000	34.4	16.5	17.9	65.6	53.2
2001	34.8	16.4	18.4	65.2	54.1
2002	36.5	17.4	19.1	63.5	55.0
2003	38.2	18.7	19.4	61.8	54.7
2004	39.0	19.8	19.2	61.0	54.0
2005	39.2	20.0	19.2	60.8	53.4
2006	38.3	19.6	18.7	61.7	53.2
2007	38.2	20.1	18.1	61.8	53.1
2008	38.1	20.5	17.5	61.9	53.5
2009	35.2	18.7	16.5	64.8	59.5
2010	39.0	19.9	19.0	61.0	55.4
2011	37.4	19.4	18.0	62.6	56.2
2012	36.4	19.0	17.4	63.6	57.4
2013	34.8	18.1	16.7	65.2	58.8
					6.4

資料來源：美國 2015 年度預算案之 Historical Tables (Table 8.3) 。

肆、歐盟

一、財政規則相關制約與實施情況

歐盟認為改善政府財政是歐洲地區經濟穩定及歐元安定的重要基礎，在歐盟進行經濟與貨幣整合過程中，1992 年簽訂的馬斯垂克條約（正式名稱為「歐盟條約（Treaty on European Union）」）具有關鍵地位，明定各會員國加入歐盟的門檻，在財政方面要求預算赤字占 GDP 比率不得超過 3%，超過者必須持續降低，朝 3% 標準值接近，或者證明其逾限僅屬暫時及例外（temporary and exceptional）；債務餘額占 GDP 不得超過 60%，高於此標準者須大幅降低並以令人滿意的速度向 60% 邁進（韋端等，1998：26）。

為進一步強化會員國財政健全，歐盟復於 1997 年簽訂穩定及成長公約，其

目的係為加強各會員國間財政政策之協調，澈底落實馬斯垂克條約對超額赤字與大量舉債之約束，期能更明確有效地監督會員國在加盟後之財政政策，以追求中期財政平衡或有盈餘目標，並維護歐元的穩定（黃建興，2004：169；李顯峰，2004：5）。

穩定及成長公約的監督機制包括兩股力量，一為多邊財政監督程序，稱為預防性工具（preventive arm），其目的在追求並確保財政政策之永續，各國須在歐盟之穩定與撙節計畫（Stability and Convergence Programmes）中提出其中程預算目標（Medium-Term budgetary Objective, MTO），敘明如何達成中期財政目標，以便建立安全空間（safety margin），避免在景氣大幅衰退時所產生超額赤字危及財政穩定，並由歐盟每半年舉行之多邊財政監督會議（multilateral fiscal surveillance under the European Semester）加以評估與協調。二為超額赤字程序啟動條件，稱為矯正性工具（corrective arm）或規勸性工具（dissuasive arm），若會員國財政赤字超過 GDP 之 3% 或債務餘額超過 GDP 之 60%，將啟動超額赤字程序（excessive deficit procedure, EDP），包括對於歐元區成員國罰款及於超額赤字消除前可能暫緩融資（陳果廷，2013：96；Schuknecht, 2004:11）。SGP 適用於所有歐盟會員國，但僅歐元區成員國會進入懲處程序（陳揆明，2012：89）。

穩定及成長公約保留若干彈性，當會員國面臨其無法掌控之突發事件或經濟大幅衰退，可認定為暫時及例外情況，允許各級政府年度預算赤字占 GDP 比率高於 3%，惟其對衰退之定義相當嚴苛，係指當年 GDP 下降 2% 以上，或年成長率介於 0.75% 至 2% 之間，會員國可以提出完整說明。在執行與處罰措施方面，會員國每年 3 月須向歐盟執委會（European Commission）提報前一年預算執行結果，5 月底前執委會即公布違反規定之名單，並提出建議書（recommendation），該建議書將送歐盟部長理事會（the Council）評估後發出建議書給會員國要求改善，若會員國未依照建議改進，將依其偏離預算赤字上限之幅度，被課以其 GDP 0.2% 至 0.5% 之罰鍰（李顯峰，

2004：13；黃建興，2004：168；韋端等，1998：27）。

綜上，馬斯垂克條約僅設定赤字、債務上限，且亦僅具備預警功能的超額赤字程序，並無規定如何矯正會員國超額赤字的程序，而係由 SGP 補其不足（馬斯垂克條約與穩定及成長公約之制度規範比較詳表 3-5）。因此，在加入貨幣同盟前，會員國必須符合馬斯垂克條約之聚合標準（convergence criteria）始能取得歐元區成員資格，在加入貨幣同盟後，超額赤字程序即可對歐元區成員處以罰鍰（陳揆明，2012：88）。

表 3-6 馬斯垂克條約與穩定及成長公約之制度規範比較

	馬斯垂克條約	穩定及成長公約
財政規則	<ol style="list-style-type: none">會員國各級政府年度預算赤字不得高於 GDP 之 3%，累積債務餘額不得高於 GDP 之 60%。允許例外情形下年度預算赤字高於 GDP 之 3%上限，但須該特殊原因消失後能迅速回復接近赤字上限規定。若累積債務餘額高於 GDP 之 60%，須有降低調整的規劃案。	<ol style="list-style-type: none">在中程期間會員國各級政府年度預算接近平衡或有盈餘，確保不違反 GDP 之 3%上限規定。若 GDP 年降低率超過 2%，或年成長率低於 2%，但至少高於 0.75%，或突發性因素（如突然經濟衰退、偏離潛在總產出）仍然存在時，則允許各級政府年度預算赤字高於 GDP 之 3%。
執行機制	<ol style="list-style-type: none">理事會與歐盟執委會監督。理事會裁決預算赤字是否高於 GDP 之 3%上限，包含建議矯正赤字措施。若會員國未採取措施矯正赤字，則公布理事會的建議改善措施。若會員國仍未依理事會的建議改善措施採取措施矯正赤字，理事會可加以宣告，並且訂定要求採取適當財政調整	<ol style="list-style-type: none">理事會與歐盟執委會依據各會員國之穩定方案進行監督。理事會依據歐盟執委會的報告，裁決預算赤字是否高於 GDP 之 3%上限，並且提出矯正赤字的建議措施。若貨幣同盟（EMU）會員國至被要求採取改善財政措施的期限後，仍未採行積極有效措施改善，理事會得決議採取處罰措施。

	馬斯垂克條約	穩定及成長公約
	措施的期限。理事會得採取下列一項或多項處罰措施：須公布發行債券，要求歐洲投資銀行（EIB）重新評估對該會員國的貸款計畫，要求無利息之處罰性存款，或處以罰金。	4.處罰措施包括：要求違反的會員國政府保留 GDP 的 2%加超出 3%以上差額赤字的 10%不支付利息之處罰性存款，其後每一年只對變動的項目支付利息；最高無利息之處罰性存款為 GDP 的 0.5%；若違反 3%赤字上限而被罰以存款後連續 2 年超額赤字仍存在，該筆存款即轉為罰款。

資料來源：李顯峰（2004：14）。

「馬斯垂克條約」與「穩定及成長公約」實施以來，對歐元區國家的財政情勢確有發揮若干約束的功能。在 1990 中期之後，大部分的歐盟會員國為符合馬斯垂克條約的經濟聚合標準，致力於健全財政，預算赤字占 GDP 比率 1995 年達 7.2%，至 2000 年轉為賸餘 0.6%，歐元區國家則由 1995 年之 7.5%下降至 2000 年之 0.1%（詳圖 3-3），顯示預算赤字經循序調整已有效縮減，但幾乎所有會員國均難以同時達到馬斯垂克條約所訂之預算赤字與政府債務標準（張淑滿，2004：7）。依據 Hughes-Hallet et al. (2004) 調查政府預算赤字占 GDP 比率高於 3%的國家，結果顯示，引用 SGP 之後，確實降低違反 GDP 3%之預算赤字上限的可能性；惟 2000 年之後，違反 3%預算赤字上限的情況再度上升，主要係因加入歐元區的審核已通過，各國的態度轉趨放鬆所致。

穩定及成長公約的理想性雖高，但在貨幣同盟中採取單一貨幣政策及分權性的財政政策，造成 2000 年以後面臨全球景氣衰退，不僅在經濟政策上的操作受到掣肘，並出現許多國家無法遵守規範的情況（李顯峰，2004：13）。2002 年底及 2003 年初，德國及法國財政赤字相繼超過上限，但在義大利及葡萄牙支持下，德、法在理事會成功阻擋歐盟執委員懲罰。理事

會隨後於 2005 年 3 月召開修改 SGP 協商會議，會中決議政府預算評估期，由原來每年改為每 4 年，違反赤字規定會員國有 5 年時間達成預算平衡；同時教育、研發、國防及歐洲團結援助等預算，不計入政府支出項目（李綱信，2011：237）。觀察 2001-2008 年歐元區全體預算赤字占 GDP 比率，除 2003 年 3.1% 高於 3% 之上限外，其餘均未超出門檻值（如圖 3-3），至於政府債務比率則均高於上限門檻值 60%（如圖 3-4）。除此之外，部分國家為能在形式上符合規範，甚或有以創造性會計逕行調整會計科目或內容，希臘即為明顯的例子，曾被歐盟統計局指控粉飾太平，預算數字造假，因而留下日後債務危機的種子（彭德明、方耀，2009）。

二、全球金融風暴後之財政狀況與發展

2008 年全球金融海嘯衝擊各國財政，歐元區及歐盟預算赤字比率急遽擴增，並面臨債務緊張情勢。2009 年底國際信用評等機構調降希臘政府信用評級，為歐元區債務危機揭開序幕，繼之呈現骨牌效應擴散蔓延，成為影響全球景氣復甦的不確定因素（卓惠真，2011：62）。2008 年歐元區整體預算赤字僅占 GDP 的 2.1%，歐盟亦僅占 2.4%，惟全球金融風暴後，2009 年歐元區整體及歐盟預算赤字分別暴增為 GDP 6.3% 及 6.8% 之高峰（如圖 3-3），而在政府債務占 GDP 比率方面，歐元區及歐盟分別由 2008 年之 70.1% 及 62.2%，攀升至 2009 年之 79.9% 及 74.5%（如圖 3-4）。隨著經濟復甦形勢好轉，歐元區和歐盟的財政赤字雖有改善，但政府債務占 G D P 的比率仍高，總體債務狀況尚處於危險水準。2012 年歐元區的財政赤字及債務占 GDP 比率分別為 3.7% 及 92.7%，歐盟的財政赤字及債務占 GDP 比率分別為 3.9% 和 86.9%，2013 年歐元區及歐盟的財政赤字占 GDP 比率持續下降至 3.0% 及 3.3%，惟其政府債務占 GDP 比率則上升至 95% 及 89%（如圖 3-3 及圖 3-4）。各主要國家 2013 年財政赤字下降速度已較 2012 年減緩，而債務餘額除德國外，其餘皆持續攀升。

政府債務持續攀升正反映出經濟復甦疲弱與債務危機所帶來的高昂代價，政府為穩定經濟仍須仰賴舉債。馬斯垂克條約與穩定及成長公約所訂定的財政赤字和債務比率目標分別為 3% 及 60%，主要係認為該水準有助於抵禦危機並實現財政永續性，但不少歐盟及歐元區成員國多年來均未能達到目標值，最終導致債務危機爆發，付出慘痛代價。目前大多數歐盟國家的赤字改善水準與債務危機逐漸改善的形勢趨於一致，對歐元地位造成威脅的債務危機逐漸解除。但是這些國家的債務水準仍然位處於歷史新高，公共債務飆升的問題需要時間來緩解，因此，未來數年不少國家尚須實行精簡的預算與經濟結構改革。³⁵

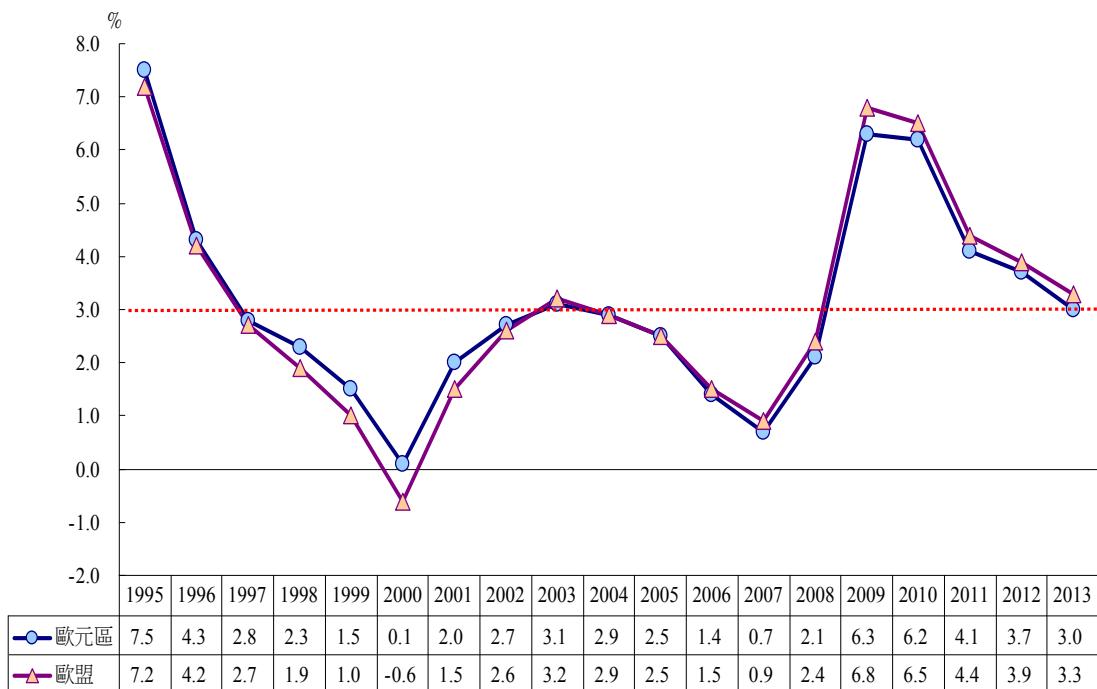


圖 3-3 歐元區及歐盟財政赤字占 GDP 比率³⁶

資料來源：本研究自 European Commission, Spring 2014 之資料繪製。

³⁵ 國際經濟情勢雙週報，2014，5 月 8 日，第 1804 期：48-49。

³⁶ 表列資料之歐元區國家包括比利時 (Belgium)、德國 (Germany)、愛沙尼亞 (Estonia)、愛爾蘭 (Ireland)、希臘 (Greece)、西班牙 (Spain)、法國 (France)、義大利 (Italy)、賽普路斯 (Cyprus)、拉脫維亞 (Latvia)、盧森堡 (Luxembourg)、馬爾他 (Malta)、荷蘭 (Netherlands)、奧地利 (Austria)、葡萄牙 (Portugal)、斯洛維尼亞 (Slovenia)、斯洛伐克 (Slovakia) 及芬蘭 (Finland)；歐盟國家包括丹麥 (Denmark)、英國 (United Kingdom)、瑞典 (Sweden)、立陶宛 (Lithuania)、波蘭 (Poland)、捷克 (Czech Republic)、匈牙利 (Hungary)、羅馬尼亞 (Romania)、保加利亞 (Bulgaria) 及歐元區國家。

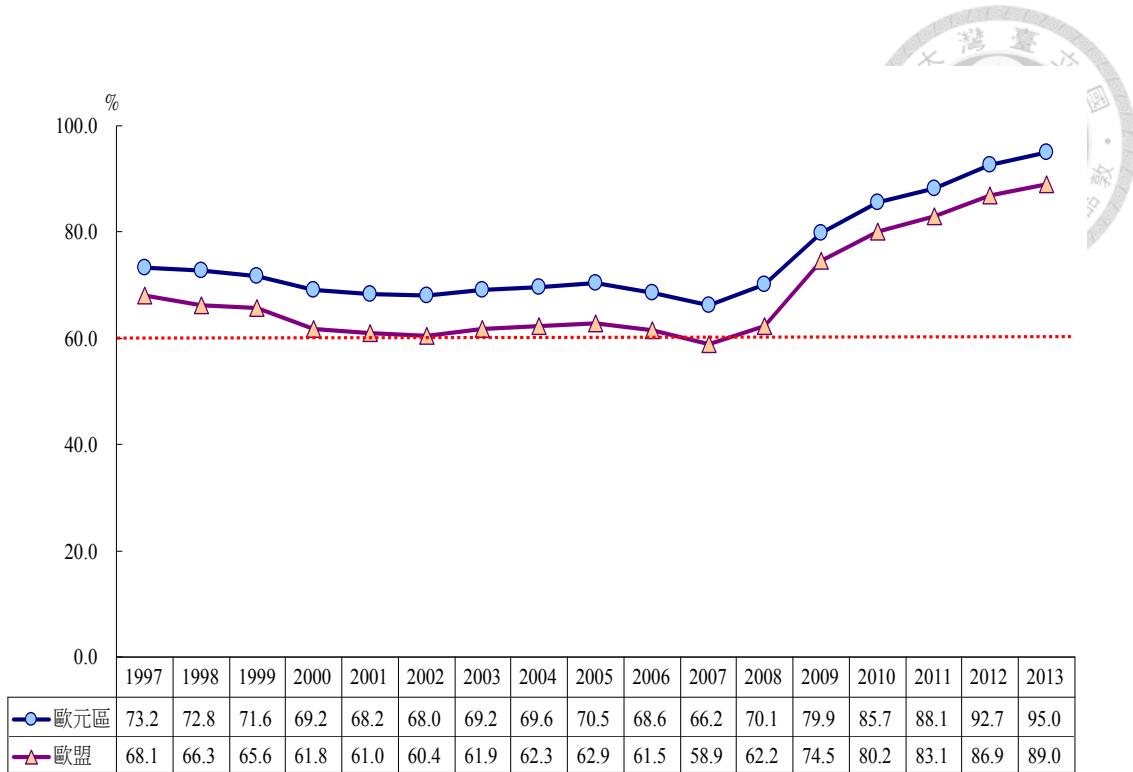


圖 3-4. 歐元區及歐盟政府債務餘額占 GDP 比率

資料來源：本研究自 European Commission, Spring 2014 之資料繪製。

歐債危機爆發的根本原因，主要係歐元區制度設計的矛盾與缺陷，然各國未遵守穩定及成長公約之規定，加上歐盟執委會缺乏執行能力，各國難以維持財政紀律，以致種下歐債危機惡化的禍因（劉雨芬，2013：11）。針對歐債危機突顯的歐盟國家經濟治理的重大缺失，歐盟執委會於 2010 年向歐洲國會提出強化經濟治理的六項包裹法案（Six Pack），³⁷並於 2011 年 12 月 13 日生效，包括 5 項法規及 1 項指令，其中 2 項係引進總體經濟過度失衡的防止及改正程序，4 項為強化歐盟國家財政紀律及預算架構的財政監理（曾令寧、婁天威，2012：18），主要係對 SGP 預防性工具與矯正性工具之改革。在預防階段，若忽視規則的國家須繳納 GDP 0.2%加計利息之存款。在矯正階段，會員國違反時啟動超額赤字程序（EDP），繳納 GDP 0.2%無息存款；若未遵從，課以 GDP 0.2%之固

³⁷ 六項包裹法案包括：1.有效執行歐元區的預算監控；2.歐元區總體經濟過度失衡改正的執行措施；3.加強預算部位的監視與經濟政策的協調及監視；4.總體經濟失衡之預防及改正；5.加速及澄清超額赤字程序之實施；6.會員國預算架構之要求（曾令寧、婁天威，2012：18-19）。

定罰鍰；若持續不遵守，則課以 GDP 0.2% 加上違反目標差距的 1/10 之變動罰鍰（李顯峰，2013：76；Barnes et al., 2012:7）。



2011 年德國總理梅克爾（Angela Merkel）與前法國總統沙克吉（Nicholas Sarkozy）聯合提出修改歐盟條約，以嚴格執行歐元區的財政紀律（李顯峰，2013：72）。2012 年 3 月 2 日召開的歐盟高峰會中，25 個歐盟國家（除英國及捷克以外）領袖正式簽署「穩定、調和與治理條約（Treaty on Stability, Coordination and Governance, TSCG）」，其中有關財政事務的規定部分稱為財政公約（Fiscal Pact），³⁸ 要求會員國政府赤字必須「平衡或有盈餘」（balanced or in surplus），且每年度均須遵守平衡性預算的黃金規則（Golden Rule on balanced budget），亦即政府的年度結構性赤字（扣除景氣循環因素調整及暫時性天災等一次性支出後之赤字）占 GDP 比率不超過 0.5%，若超過此一限制，各國政府有責任削減該國赤字，且必須在歐盟設定的期限內完成。若債務餘額占 GDP 比率低於 60% 以下，同時政府財政長期處於穩定狀態，則容許結構性赤字占 GDP 比率提高至 1%（李貴英，2013：64；李顯峰，2013：76-78）。

財政公約允許締約國在例外情況（exceptional circumstances）下偏離上述財政指標，而所謂的例外情況係指對一國發生「控制之外的不尋常事件」（an unusual event outside the control），並對「整體政府財政狀況發生重大影響」（which has a major impact on the financial position of the general government）或處於「嚴重經濟衰退時期」（periods of severe economic downturn）。各國於財政公約生效（2013 年 1 月 1 日）後，得援引例外情況條款，且最好於財政公約生效 1 年內，將平衡性預算的黃金規則轉化為憲法，但該要求並非義務，若有足以確保其遵守新財政規

³⁸ 該約在不同文獻中有不同簡稱，基於英國相關的討論較早，論者常以「財政公約」（Fiscal (com) pact）名之，本研究因而採此一用語。

則的內國法規亦可被接受。當政府債務占 GDP 比率超過 60%，應逐年以平均 1/20 之速度降低債務，會員國若違反依此所訂之國內法時，歐洲法院得處罰 GDP 的 0.1%，罰款繳入歐洲穩定機制（ESM）；³⁹非歐元區會員國違反時，罰款則繳入歐盟預算中（李貴英，2013：64-65）。

第二節 新財政規則之特色與挑戰

Schick (2003) 認為，所有的預算規則本質可能是脆弱且明顯會被會計伎倆破壞，因此政府很難長期維持有紀律的財政，各國遲早必須面臨財政規則的重振。由上一節選列英國、德國、美國與歐盟為例觀察驗證，英國的黃金規則與永續投資規則曾被專家研究稱許，但仍無法抵擋金融風暴惡化財政狀況，最終於2008年11月宣告中止；德國憲法規定聯邦預算案的淨借款不超過公共投資數額，惟自1970年起幾乎有一半年度淨借款超過投資毛額，顯示聯邦憲法的預算規則無法防止債務累積；美國聯邦政府過去數十年訂定之財政規則，經常於經濟或政治陷入困境時改變，債務上限並不斷向上提高，甚至深陷「財政懸崖」的危境；歐盟的馬斯垂克條約與穩定及成長公約實施初期，為通過歐元區的審核，確有一定的約束成效，惟隨後各國態度轉趨放鬆，加上2000年以後面臨全球經濟衰退，已出現許多國家無法遵守的情況，尤其是債務比率平均皆超過60%之上限值，並形成歐債危機爆發的引信，因而遇到金融風暴更顯得不堪一擊。

另由美國平衡預算修憲案的爭議或年度預算平衡的經驗啟示，不論在一般法規層次或提升至憲法層次予以規範，年度預算平衡實際可行性皆不高，強制要求年度預算平衡在民主社會如同不可能的任務。因為政府收支經常受到許多不確定

³⁹ 歐洲穩定機制（ESM）係根據國際法所設立之國際組織，位於盧森堡，作為歐元區永久性防火牆，以提供發生財政困難的歐元區會員國援助方案，借貸額度高達 5,000 億歐元。此一機制之間世取代了臨時紓困機制，亦即歐洲金融穩定基金（EFSF）與歐洲金融穩定機制（EFSM）。目前所有歐元區會員國的新援助計畫均由 ESM 處理，而 EFSF 與 EFSM 則繼續處理先前批准的愛爾蘭、葡萄牙與希臘的紓困貸款事宜（李貴英，2013：66）。

因素（例如經濟不確定性、戰爭與緊急等不可預測事件）衝擊，更重要的是政客缺乏誠意與勇氣抗拒利益團體要求增加公共支出的壓力，致使年度預算平衡恐流於僵化且容易被逾越，或淪為訓示規定，甚有鼓勵政治人物遂行玩弄預算技倆的遊戲（張四明，1999：201；蘇彩足，1996：122-123）。若政府必須維持各年度財政平衡，則須提高稅率或削減公共支出，將使財政政策喪失穩定經濟的功能。而過分強調短期財政平衡而提高債務規範上限，恐迫使政府為因應預算體制僵化而刻意降低財政透明度，導致財政政策彈性不足（林向愷、賴惠子，2008：39）。再者，為符合年度預算平衡目標而控制支出，但無法干預受既有法律保護的應享權益支出繼續增加，以致不可控制性支出（uncontrollable）比重上升，支出結構愈加僵化。

2008年全球金融海嘯期間，許多國家受到產出劇烈衝擊而採取反景氣循環刺激手段，且規模遠超過承平時期所能及，以致有偏離財政規則所定目標之情形，且僅有極少數國家的財政規則有除外條款，因此約有1/4採用財政規則的國家，將其財政規則中止暫擱或修正（如調整放寬原有上限或重新定義以提供經濟高度不確定時的部分彈性），足見全球金融海嘯已讓財政規則備受考驗。

雖然經濟危機已逐漸遠颺，但許多國家出現財政赤字及公共債務急劇上升的後遺症，復因人口老化趨勢將升高未來政府的支出壓力，更加突顯財政永續的重要。財政永續是指政府財政赤字不能永續存在，且不可以債養債，將政府債務餘額控制在可支撐的範圍內，當前對財政政策的主要挑戰為發展可信任的策略以強化政府財政，讓政府財政回復到一個健全的基礎，俾利於維持政府償債能力的長期展望（Kumar et al., 2009:3；Schaechter et al., 2012:25）。

金融海嘯過後，亞太經濟合作會議（APEC）於2009年12月舉辦之研討會中，提出財政永續必須建立在兩項基本原則，一為公共債務占GDP比率不能太高，二為控制債務以為下一次財經危機預留財政空間（洪東煒，2011：75）。一國政府的最適債務規模為何，學理上並無定論。OECD則建議政府債務比率長期要達到50%

的安全目標水準，建立安全債務水準的目的在於當遭遇經濟不景氣時，可以避免政府債務比率超過70%至80%。⁴⁰

財政規則係以維繫財政可信度與紀律為目標的制度性途徑 (Kumar et al., 2009:3) , Schick (2010) 認為財政規則在後金融危機的財政重整中扮演重要的角色，採取新財政規則或重新設定目標將可重建信心並對匡正財政失衡作出可信的承諾。以下分別就新財政規則具備的特色與面臨的挑戰進一步申論：

壹、新財政規則的特色

近來許多國家經濟已經復甦並致力於強化財政規則 (如表 3-7) ，最廣為討論的是歐盟的財政公約 (Fiscal Compact) 及六項包裹法案 (Six Pack) 。部分歐盟會員國開始進行改革，葡萄牙於 2011 年 5 月採行新預算架構法，訂定結構性預算餘額不能低於 SGP 的中期目標；西班牙 2011 年 9 月通過憲法修正案，2012 年訂定相應的基本法，將各級政府結構性赤字及債務餘額控制在歐盟所訂範圍，並自 2020 年強制施行；奧地利通過聯邦預算法修正，規定自 2017 年起聯邦的結構性赤字不得超過 GDP 之 0.35%；義大利 2012 年 4 月核准憲法修正，在結構性的條件下採用平衡預算原則，其執行細節於 2013 年 2 月底通過之授權法律中予以明確規範。至於歐盟以外的國家為穩固中期財政框架及確保財政永續，亦已著手改進既有的財政規則或引進新財政規則，如哥倫比亞採行結構性餘額規則，以 GDP 的 1%為赤字限制，於 2022 年生效；塞爾維亞採用平衡預算規則，矯正過去赤字的傾向及允許部分自動穩定機制的運作 (Schaechter et al., 2012:26-27) 。IMF 則將新財政規則泛稱為「第二代財政規則」 (next-generation fiscal rules) 。

⁴⁰ 莊朝榮，2014b，「政府債務與跨世代平衡問題之探討」，台灣經濟研究院，http://wwwtier.org.tw/spc_frontend/spc6100.aspx。造訪日期：2014/06/03。

表 3-7 新財政規則使用情形（2010 年之後）

國家	新財政規則概述
奧地利	國會於 2011 年 12 月 7 日通過聯邦政府預算法修正，規定自 2017 年起聯邦（包含社會保險）的結構性赤字不得超過 GDP 之 0.35%。修正案概念上近似德國的債務剎車，但未納入憲法，操作細節則另於個別法律及規定中加以規範。
哥倫比亞	中央政府結構性預算餘額規則於 2011 年 6 月經國會同意，以 2014 年結構性赤字降至 GDP 2.3% 為目標，並自 2022 年生效，結構性赤字上限為 GDP 1%。
厄瓜多爾	2010 年中止原有之預算餘額及債務規則，改採新支出規則並自 2011 年生效，規定經常性支出不得超過包含石油收入之永久性收入，舉債及石油收入僅能支應公共投資。
以色列	2010 年推行債務占 GDP 比率 60% 之規則，支出規則並配合調整以達成上述目標。
日本	財政管理策略（Fiscal Management Strategy）自 2010 年採用相對財源（pay-as-you-go）規則。
波蘭	自 2011 年起，新支出規則限制中央政府自由裁量支出及新興支出增加不超過消費者物價指數變動之 1%。
葡萄牙	2011 年 5 月新預算架構法核准訂定新財政規則，規定一般政府結構性預算餘額不能低於 SGP 的中期目標，並於偏離目標時要求進行多年期計畫的矯正，新財政規則將於 2015 年生效。
羅馬尼亞	自 2010 年起，3 年的一般政府支出成長不超過預計的名目 GDP，直到預算餘額產生賸餘，惟人事支出僅受 2 年約束。
塞爾維亞	2010 年 10 月於預算法納入財政課責規定，包括數字性財政規則及財政委員會，其中預算餘額規則用以矯正過去赤字偏差並允許部分自動穩定機制運作，債務規則規定一般政府債務上限為 GDP 之 45%。
斯洛伐克	2011 年 12 月憲法通過自 2012 年 3 月 1 日生效，政府債務上限為 GDP 之 60%，當債務比率達 50% 時啟動自動調整機制，並要求設立財政委員會監督及評估財政績效。
西班牙	2011 年憲法修正及 2012 年相關基本法規定各級政府結構性赤字必須維持在歐盟規範限額內，並訂定每一層級政府的債

國家	新財政規則概述
	務上限，新財政規則自 2020 年強制施行，本次修正同時也制定各級政府支出上限及支出成長限制。
英國	2010 年新的循環調整後預算餘額規則，以 5 年滾動預測期間之前達成循環調整後經常收支平衡為目標，新的債務規則目標為 2015/16 財政年度前公共部門債務淨額占 GDP 比率下降。

資料來源：International Monetary Fund (2012: 28)。

回顧第一代財政規則可概分為兩個面向，其一是普遍偏好約束的方式，以遏止當政者破壞財政紀律的不負責任行為，歐盟的穩定及成長公約 (SGP) 即屬之；其二是採行”課責”途徑，提高廢弛財政紀律的政治成本，因為財政規則一旦經政府決定，即具有強烈的政治承諾，賦予當政者誘因使其對政策負責始能產生良好的預算結果，紐西蘭的財政責任法 (Fiscal Responsibility Act) 即屬之，其要求政府宣示財政目標並對偏離目標情形予以解釋 (Schick, 2005:3-4)。Schick (2010) 指出，第二代財政規則明確的結合永續目的且更具彈性以適應經濟衝擊。經綜合第二代財政規則之主要特色如下：

一、敏感於經濟狀況：大多數的第一代財政規則為固定目標值，不隨經濟情勢變動而調整，且會導致經濟榮景時擴張支出，但景氣衰退時緊縮需求的順景氣循環。而許多新財政規則設定循環調整期間的預算目標，例如結構性規則以循環週期間達成平衡及債務占 GDP 比率穩定為目標、以結構性賸餘為目標以降低未來的債務負擔，有些會對過去偏離目標自動矯正以避免債務的制輪效果 (ratcheting up effects)，⁴¹例如瑞士及德國的債務剎車 (Schick, 2010)。這些具有反景氣循環精神的第二代財政規則，正反映出對金融危機引發財政惡化後遺症及經濟瀰漫不確定性之省思

⁴¹ 制輪效果係指公共支出如同私人消費行為，存在「由儉入奢易，由奢入儉難」的習性。在景氣繁榮時，沿著固定的趨勢增加，但景氣蕭條時，則不循以往趨勢減少，使政府支出下降數額小於景氣繁榮時政府支出的增加額，因此造成公共支出規模偏高的效果。

(IMF, 2012:26)。



二、涵蓋中期或更長的期間：許多第一代財政規則僅以單一年度為範圍，惟因易有將支出調整至未來年度，或透過其他一次性策略於短期增加收入或減少支出等規避之情事，且有增強順景氣循環偏差之虞，並無益於增進長期財政展望。因而財政規則必須輔以良好的中程支出架構（Medium-Term Expenditure Framework, MTEF），方能隨時瞭解財政規則的可行性及所面對的風險，並適時調整未來3至5年的預算政策（Schick, 2010；蘇彩足，2009：10）。

三、依不同支出類型作區分：財政規則通常影響權衡性支出勝過強制性計畫，當受到削減支出壓力時，政府會權宜的凍結支出、全面性刪減，或減少公部門薪資，但不會改變養老金及其他福利津貼。財政壓力往往對公共投資有負面效果，投資支出被當成財政平衡之輪，即計畫開始於財源充裕時，但預算緊絀時則予以終止或減緩，結果可能造成投資量能不足。部分國家採用黃金規則，規定平衡預算但排除投資支出（Schick, 2010）。

四、需要更嚴密的執行機制：財政規則必須有保證遵守的程序與制裁，經由監督遵循規則情形及課予制裁，能威嚇違反財政規則的情事發生。但也要視政治承諾而定，倘缺乏政治承諾，執行仍會有困難。重要的執行程序包括：確保預算與財政規則約束一致、監督預算結果、適時採取矯正措施、對隱藏交易或財政衝擊的技倆提供預防措施。另財政目標若有法律背書，亦可強化執行及保證預算遵守財政規則之限制（Schick, 2010）。

IMF（2010）則認為下列問題應納入考量：

（一）債務剎車：因權衡性政策或預測錯誤可能造成偏離目標，結構性餘額規則包含自動矯正機制，任何事後赤字偏離目標將被記錄於虛擬帳戶，當帳上累積金額超過預先設定數額，矯正機制就會啟動，瑞士及德國的財政規則即含此種機制。

（二）除外條款：為提供適當彈性處理異常的衝擊，如天災或大規模金融部門資產重估等，除外條款考慮將與偶發狀況直接有關之支出排除於財政規則之外，為確保財政規則的完整不被破壞，必須有清楚的指導方針，除外條款不能濫用，只能於真正的例外情況使用，例如經過議會絕對多數贊成為行使除外條款的要件。

（三）強制執行：財政規則必須包括有效執行與課責機制，違反財政規則的成本可以從正式制裁至違背公開承諾的不利聲譽影響，公開揭露遵守財政規則情況及對偏離目標予以解釋，亦能鞏固信譽。

各國間的財政規則設計特色雖仍有不同，但在某些領域已開始聚合，大部分的財政規則均有一個最低的法規基礎，歐盟的財政公約則要求會員國將財政規則納入各國憲法或其他永久性法律，最近幾年採用或改變財政規則的國家已經更明確定義除外條款的啟動點（trigger point），而自動矯正機制及制裁雖尚不普遍，但前者是在財政公約下採行之財政規則另一個必要特色（Schaechter et al., 2012:38）。

貳、新財政規則的挑戰

由於第二代財政規則更為複雜，增添其實施的新挑戰。一方面，各國使用的財政規則數量增加，許多國家甚至包含國家及超國家層級的不同財政規則，在政策設計的初期階段，必須考慮到不同財政規則之間的交互作用，另一方面，因財政規則的多樣性提供政府規避它們的機會，複雜的財政規則又是不透明的來源，所以財政規則複雜程度愈高，讓執行愈加困難。使用適應於景氣循環週期的預算餘額規則，雖然明確考量到財政政策的穩定目的，但因景氣循環無法預測，在設計上，結構性餘額衡量困難，特別是估計產出缺口，另外當經濟穩定時，若政治上傾向於增加支出而未將經濟成長的部分盈餘儲存，財政規則將受到批評考驗；在政策傳達上，因景氣循環的正確性是



藝術勝過於科學，不易為多數民眾理解；在監督上，更難察覺遵守財政規則的情形，故開啟了操縱之門。從信任與可信度的觀點，若未能於傳達與監督機制有相當的配套，將會減損預期效果（IMF, 2012:26；Schaechter et al., 2012:38；Wyplosz, 2012:10；Wyplosz, 2011:23）。以下再綜整對獨立財政委員會、歐盟財政公約及德國債務剎車之相關評論及猶待克服的疑慮：

一、獨立財政委員會

有些國家開始設立獨立財政委員會（fiscal councils），如英國之預算責任辦公室（OBR），該機構可作為財政規則的代理人，如同官方的監視者（watchdog），處理財政規則程序或提供獨立的估測、分析及建議，並可喚起民眾注意預算可能產生誤解的資訊，增加選民對於特定政策結果的察覺，幫助他們做出滿意的選擇（Schaechter et al., 2012:28）。Sutherland et al. (2012) 認為財政委員會的設置如同財政規則，可以簡單表達對財政重整的政治承諾，並能提供充分的可信性以監督更複雜的財政規則。由於財政規則過於僵化，決策者會尋找漏洞試圖規避、忽視或改變財政規則，以致有時間不一致問題，加入除外條款雖可改善，但不可能有效。對於景氣循環的情況、非經常性的金融混亂及一次性的事件，財政規則不可能完全簡單及制式，因而無可避免被責難，如財政委員會的獨立機構，當它們的預算估測適正且詳確計算結果，以及被賦予一個正式且透明的顧問角色時，似乎對於降低赤字偏差最有效（Wyplosz, 2011:23-24）。

然而歐盟執委會對於財政委員會的效用則持不同看法，依其調查研究指出，很難證明財政委員會的存在對財政紀律有任何明顯效果，並以美國的例子強化對獨立財政委員會效力的質疑，國會預算局（CBO）成立於 1974 年，目的係為提供中立客觀的經濟展望報告、未來 10 年收支規模、未來預算案成本的估計，工作雖然極富價值，但在預防美國財政狀況大幅變動並無影響。畢竟財政政策是政治議題，如何課稅、支出及融資無法單純從技

術的計算推論（Murray & Giles, 2009:1-4）。



二、歐盟財政公約

歐盟財政公約所制定的新財政規則，雖然在門檻指標與法律拘束力方面均較穩定及成長公約（SGP）更為具體嚴明，惟外界對財政公約的褒貶不一。依英國國會「歐洲審議委員會（European Scrutiny Committee）」發表之報告指出，英國官方與部分學者對財政公約的評估並不樂觀，普遍認為財政公約無法解決歐元區的危機，蓋因財政問題並非歐元區面臨困難的最重要因素，在歐元區邊緣國家競爭力與歐元區經濟成長的根源問題未解決之前，財政公約的目標將不可能實現。再就財政公約具體運作而言，學者們預期當民眾與經濟情勢迫使會員國政府背離預算平衡政策時，各國政府將難以抵擋龐大的國內壓力（European Scrutiny Committee, 2012:24-26）。至於新財政規則的核心係要求結構性平衡預算，但計算結構性餘額的方法有一些缺點，包括一國的景氣循環之界定不易，亦難以準確評估，且執行時亦須自由裁量，因此結構性餘額在認定上不無疑義（Barnes et al., 2012:2）。故歐盟財政公約在整體方面，除須有超國家層級致力推動及外在壓力促進方能有效改革外，其核心問題仍然在於執行面，各國能否執行令其痛苦的措施，並重建信心，乃是歐盟面臨的一大挑戰（李貴英，2012:7）。

三、德國債務剎車

德國的債務剎車普獲支持，歐盟財政公約要求歐元區 17 國應將德式的債務剎車（German-style “debt brake”）納入各國的憲法中以重建其金融市場的可信性，但即使是在德國國內，對於債務剎車的實施一直存在爭議。部分經濟學家提出反對，甚至警告歐洲若仿效將成為災難。德國經濟學家 Peter Bofinger 認為債務剎車有兩個缺點，一為破壞黃金規則，二為壓抑經濟復

甦。⁴²Truger & Will (2012) 從財政政策及總體經濟觀點分析德國債務剎車被質疑的理由，如財政規則不夠簡單且不透明，結構性赤字的計算複雜，又與其技術設計及使用的循環調整方法高度相關，容易引起政治上的操縱；對於聯邦政府 0.35% 之結構性赤字占 GDP 比率及完全禁止各邦政府擁有所謂結構性赤字所設定的人為上限行為，從經濟意義來說，完全是任意主觀，只會傷害經濟成長及影響投資。因此德國債務剎車很難成為其他國家的典範。

⁴² The Economist, 2011, 「Germany's debt brake: Tie your hands, please - Is Germany's fiscal straitjacket an example for others?」, 12 月 10 日。



第四章 我國中央政府財政規則現況

本章係以我國中央政府為討論主軸，先從中央政府不同時期的財政情勢脈絡加以觀察，俾便勾勒出相關財政規則之發展背景梗概，以及當前中央政府面臨之財政問題，其次探討預算法規定之經常收支平衡、公共債務法之債務上限規範與政治承諾之平衡預算等不同財政規則之制定經過與演進歷程，再蒐整分析國內對上述財政規則之評論，最後剖析我國中央政府財政規則與國際經驗相較的異同，作為我國財政規則檢討精進之借鏡參考基礎。

第一節 我國中央政府財政情勢

我國中央政府財政大致以 78 年度為重要分水嶺，在此之前，財政政策相當保守，採「量入為出」原則，只求財務上的平衡而非政策導向，財政收支尚有賸餘。自 39 年度政府播遷來台後編製首次預算至 78 年度為止，中央政府總預算收支有 25 個年度出現赤字，15 個年度呈現賸餘，故 40 年間累積債務餘額僅 1,910 億元，占國民生產毛額（GNP）5.0%（韋端等，1999：17）。隨著國內社會、經濟結構的轉變與政治持續民主化，民眾對政府施政的需求日益殷切，政府為順應時勢滿足人民需要，支出規模因而擴張，加上實施多項減稅措施，致歲入無法隨同經濟成長，收支差短逐漸擴大。以下將綜觀 80 年代以後之中央政府財政情勢變化及其當前所面臨之財政困境。

壹、精省前（80 至 88 年度）

自 70 年代後期起，陸續辦理公共設施保留地徵收、收回戰士授田憑證、推動六年國建、採購高性能戰機、加速執行重大交通建設特別預算及擴增社

會福利等重大政務，⁴³導致歲出規模膨脹、赤字擴張及債務攀升，財政迅即惡化。81 年度中央政府歲出規模及收支差短分別為 10,579 億元及 3,359 億元，其占 GDP 比率高達 20.2% 及 6.4%，較 70 年代平均的 14.4% 及 0.2%，擴增 5.8 個百分點及 6.2 個百分點。中央政府債務餘額於 79 至 81 年度間驟增 3,800 餘億元，較 39 至 78 年度為止的 40 個年度累積債務餘額數 1,910 億元呈倍數上升。

中央政府自 82 年度開始實施緊縮支出的財政改革方案後，成效漸顯，支出膨脹趨勢獲得扭轉，78 至 82 年度歲出總額（含特別預算）平均成長率高達 19.3%，83 至 88 年度已降為 2.6%，占 GDP 比率並由 81 年度最高之 20.2% 降至 88 年度 13.3%，收支差短由紅翻黑，80 至 86 年度連續 7 年之赤字，至 87 及 88 年度已分別轉呈賸餘 1,193 億元及 537 億元，為 79 年度以來首度回復零赤字佳境（圖 4-1）。影響所及，債務餘額獲適度控制，87 年度出現自 74 年度以來首度不增反減（圖 4-2），累計歲計賸餘並由 82 年度 783 億元，至 87 年度擴增為 2,096 億元，使得中央政府在東亞金融風暴日益擴散之關鍵時刻，可在不舉債的情況下適時採行擴大內需政策，發揮提振景氣之利，並避免與民間競逐資源之弊（韋端，1998：39-40）。至於經常收支賸餘情形，歷年來中央政府總預算及總決算之經常收支均能維持賸餘狀態，80 年代總決算經常收支賸餘平均約 1,500 億元，其中 87 年度達 3,039 億元，為精省前中央政府最高水準（表 4-1）。

⁴³ 79-88 年度中央政府編列預算補助台灣省各縣市徵收公共設施保留地經費為 1,554 億元（79-82 年度為 664 億元，83-88 年度為 890 億元）；而 81-88 年度則編列補助省市闢建徵收之公共設施保留地經費計 501 億元。戰土授田憑證特別預算於 80 及 81 年度合計編列 762 億元。80 年起開始推動之六年國建原核列 8.2 兆元，82 年 7 月經重新檢討，規模縮減為 6.0 兆元。重大交通建設特別預算，如北二高二期計畫（79-81 年度）編列 1,447 億元，重大交通建設一期（81-82 年度）、二期（83-84 年度）、三期（85-86 年度）分別編列 1,733 億元、1,704 億元、1,664 億元。國防方面，78-88 年度飛彈及拉法葉戰艦採購預算 2,029 億元；82-89 年度戰機採購總經費達 3,007 億元。

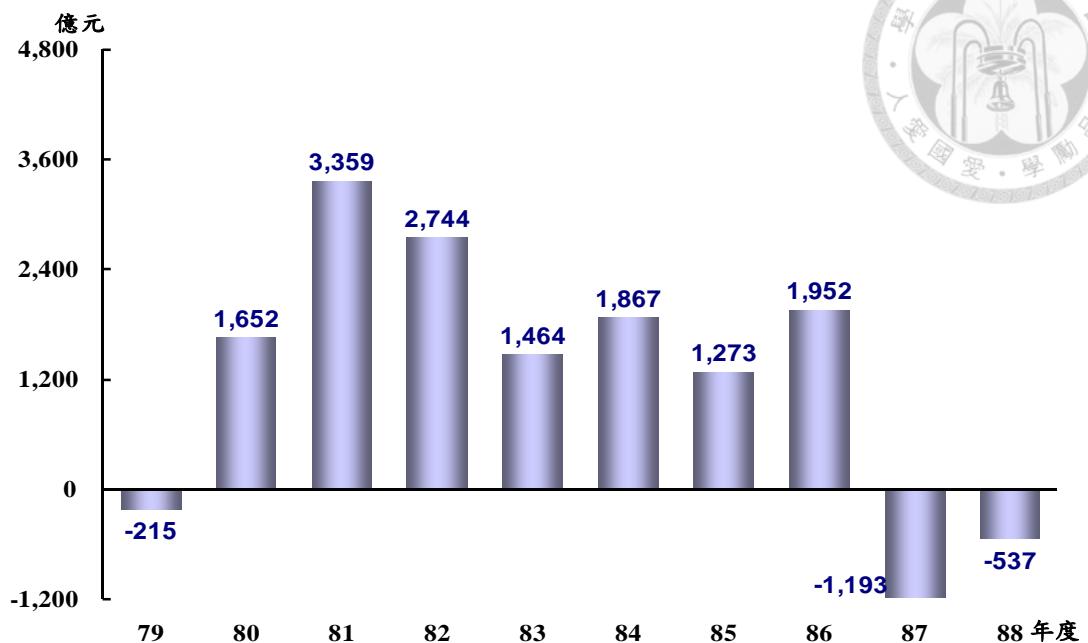


圖 4-1 精省前中央政府財政收支差額概況

說明：各年度均為決算審定數。

資料來源：行政院主計總處。

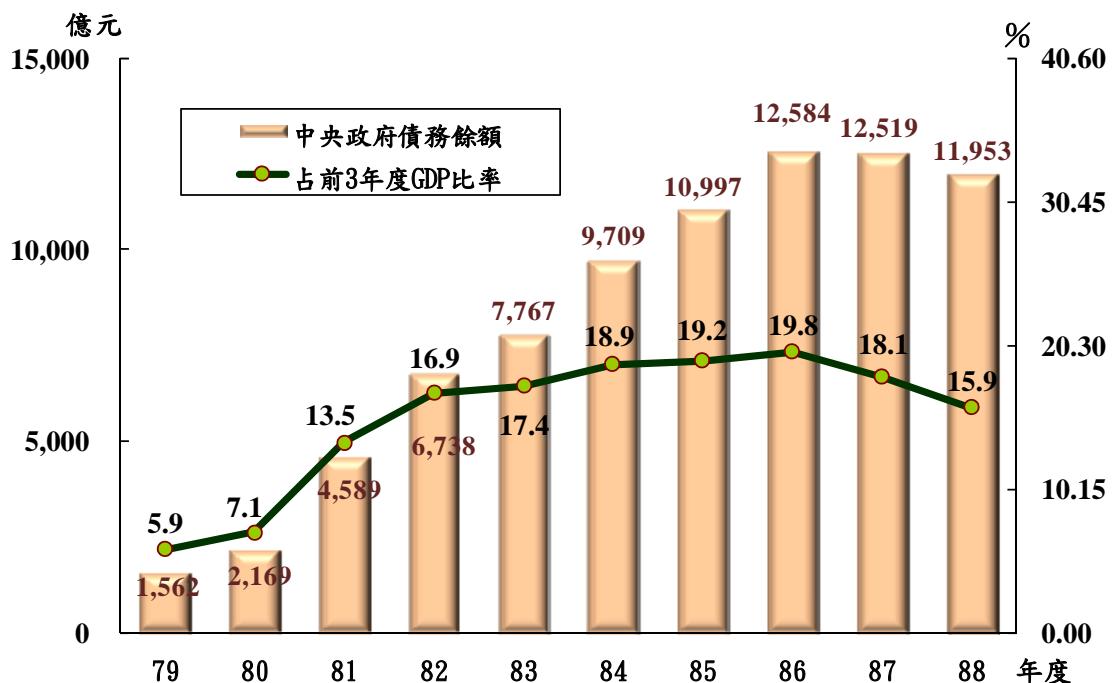


圖 4-2 精省前中央政府債務餘額概況

說明：各年度均為決算審定數。

資料來源：行政院主計總處。

表 4-1 精省前中央政府經常收支賸餘情形

單位：億元

年度	經常收入		經常支出		經常收支賸餘	
	預算數	決算數	預算數	決算數	預算數	決算數
79	5,656	6,882	4,874	4,776	782	2,106
80	6,455	6,146	5,708	5,495	746	652
81	6,976	6,836	6,584	6,246	393	590
82	7,780	7,988	7,306	6,931	474	1,057
83	8,371	8,664	7,392	7,042	979	1,622
84	8,465	9,134	7,662	7,388	803	1,746
85	9,422	9,628	8,462	8,083	960	1,545
86	10,178	10,030	9,155	8,765	1,022	1,265
87	10,882	12,009	9,302	8,970	1,580	3,039
88	11,159	11,472	9,504	9,158	1,656	2,314

說明：表列預算數為法定預算數；表列決算數為決算審定數。

貳、精省後（89 至 103 年度）

一、全球金融風暴前（89 至 97 年度）

民國 80 年代初期，經採取諸多緊縮措施，中央政府支出規模漸獲抑制，收支差額逐年縮減，債務累積速度因而舒緩。惟 88 年下半年及 89 年度起，中央政府因配合臺灣省政府功能業務與組織之調整，納編臺灣省政府預算並承接其債務，債務餘額因而擴增為 2.3 兆元，復以中央與地方權責重新劃分，擴增地方政府權限，為落實錢、權同時下放之政策，修正財政收支劃分法由中央釋出部分財源，加上九二一震災重建經費需求浩繁及多項政務持續推動，中央政府財政再度陷入窘境。

在歲入方面，因 87 年實施兩稅合一、88 年調降金融業營業稅率、諸多



租稅優惠獎勵投資及促進產業升級減稅效應等陸續顯現，90 年代初期稅收持續萎縮，中央政府稅收由 89 年度 9,480 億元降至 92 年度 8,286 億元，可用財源明顯受到侷限，導致收支差短自 88 年下半年及 89 年度 1,823 億元逐年擴增，92 年度達全球金融風暴前之 3,147 億元高峰（圖 4-3）。

為兼顧政府施政需要與財政穩健，行政院於 92 年核定實施財政改革方案，並陸續推動中程計畫預算制度等改革措施，強力緊縮經常性經費，杜絕各項不經濟支出，歲出規模均控制在 1.6 兆元上下，歲出總額占 GDP 比率則由 90 年度 16.8% 降為 96 年度 12.7%。歲入方面，因 93 年度捐地節稅管道經防堵後，每年稅收約可回流 500 億元，加上景氣復甦及最低稅負制的實施，稅課收入逐步回升，96 年度首度突破 1.2 兆元。影響所及，95 及 96 年度總預算連續產生賸餘為 166 億元及 834 億元，若連同特別預算收支差短，則 96 年度整體財政赤字降至 97 億元，已接近平衡的狀態。95 至 97 年度債務餘額雖然仍持續增加，但增加速度趨緩，致占前 3 年度 GDP 比率轉呈下降。

在經常收支賸餘方面，88 年下半年及 89 年度因配合精省納編原台灣省政府預算，致總預算經常收支賸餘由 88 年度之 1,656 億元減為 285 億元，91 年度再降至 97 億元之最低點。96 年度總預算經常收支賸餘 1,011 億元，年度結束辦理決算後則增為 3,128 億元（表 4-2）。

二、全球金融風暴後（98 至 103 年度）

97 年下半年爆發金融海嘯重創全球景氣，多數國家經濟嚴重衰退，高度依賴出口的我國自無法置身事外，98 年全年經濟負成長 1.93%，為半世紀以來第二次負成長，衰退幅度更甚於前次，致全國賦稅收入較 97 年度大幅減少 2,302 億元，幅減達 13.1%，減少金額及幅度均創下歷史紀錄。為減緩全球金融海嘯的衝擊，政府與世界各國步調一致，除採取寬鬆貨幣政策



外，在財政激勵措施方面，陸續推動多項擴大公共支出與減稅方案，以提振國內需求。99 年我國經濟快速復甦，經濟成長率轉為大幅成長 10.88%，創下民國 76 年以來 24 年間的新高，充分發揮強韌的特性，順利走出全球金融海嘯陰霾的谷底，惟亦與各國同樣出現財政赤字及政府債務急遽攀升的難題與財政弱化的現象。中央政府歲入歲出差短（含特別預算）自 97 年度起隨之擴增，98 年度整體收支差短達 4,392 億元，為歷年來新高，占 GDP 比率達 3.5%，99 年度亦超過 4,000 億元（圖 4-3）；累積債務餘額呈急遽攀升，98 年度超逾 4 兆元，占前 3 年度 GDP 比率為 32.8%，101 年度超過 5 兆元，占前 3 年度 GDP 比率上升至 37.8%（圖 4-4）。

中央政府於全球金融海嘯過後，已致力控制歲出規模，歲入歲出差短由 98 年度高峰 4,392 億元，連續 4 年下降為 102 年度 1,312 億元，占 GDP 比率為 0.9%，使得 102 年度債務餘額占前 3 年度 GDP 比率降至 37.5%。103 年度為賡續提供國內經濟穩定成長動能，採適度擴增公共建設計畫支出之政策，致歲入歲出差短增為 2,093 億元，雖較 102 年度增加 781 億元，惟已較 98 年度高峰大幅減少 2,299 億元。預估至 103 年度止，累計債務未償餘額為 5.38 兆元，占前三年度平均 GDP 之比率 38.1%，較 102 年度之 37.5%，增加 0.6 個百分點，雖較前 5 個年度每年平均增加 1.4 個百分點為低，惟與公共債務法修正後之上限 40.6%，僅差距 2.5 個百分點，約 3,500 億元，舉債空間有限。

在經常收支賸餘方面，98 年度因稅收短徵高達 2,155 億元，以致經常收支賸餘由總預算之 1,549 億元，於年度結束辦理總決算時大幅降為 992 億元，99 年度起總預算之經常收支賸餘均低於 1,000 億元，103 年度更僅有 159 億元（表 4-2）。由於近年來中央政府經常收支賸餘有逐漸減少趨勢，遠不敷支應資本支出不足之財源，必須仰賴以債務舉借方式挹注，造成債務未償餘額持續攀升。

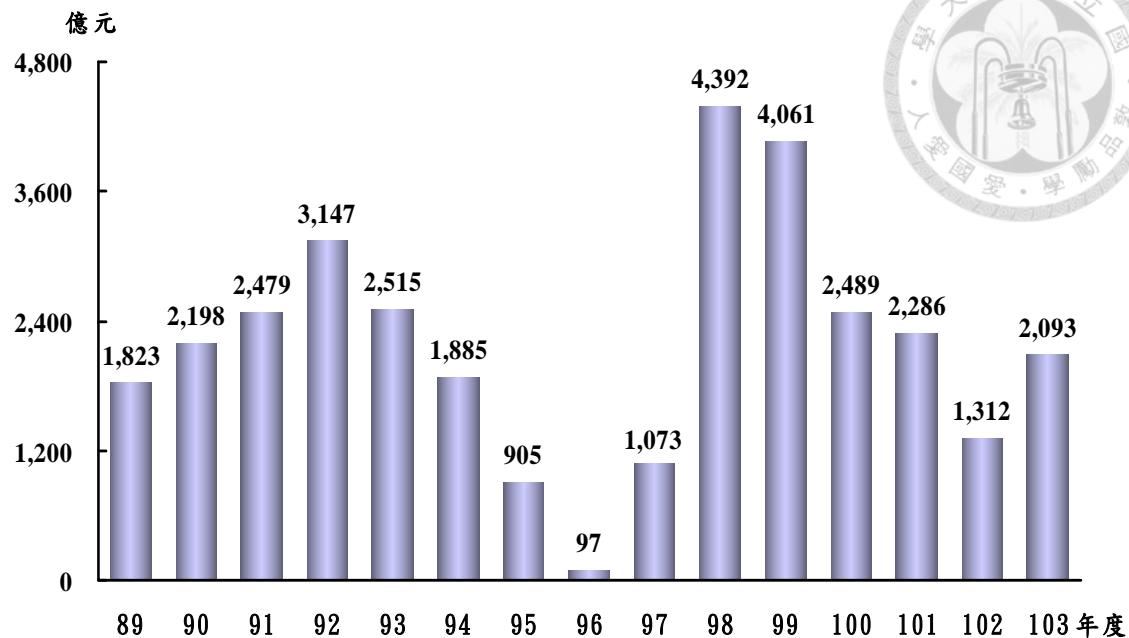


圖 4-3 精省後中央政府財政收支差短概況

說明：103 年度為法定預算數；102 年度為院編決算數；其餘為決算審定數。

資料來源：行政院主計總處。

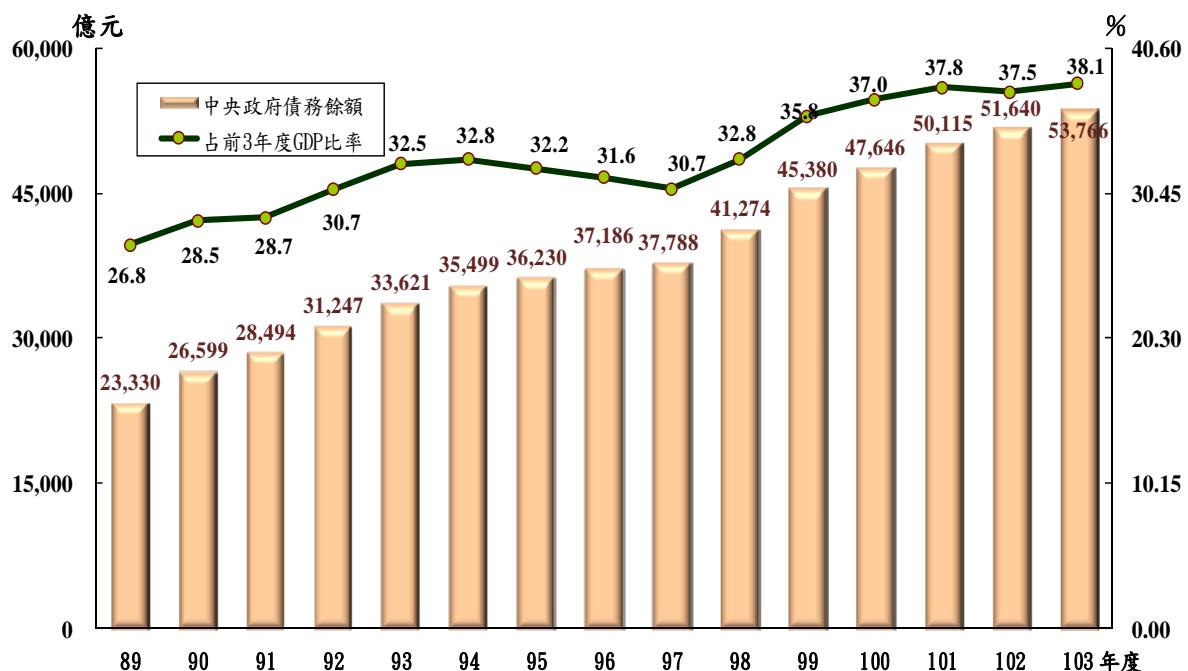


圖 4-4 精省後中央政府債務餘額概況

說明：103 年度為法定預算數；102 年度為院編決算數；其餘為決算審定數。

資料來源：行政院主計總處。

表 4-2 精省後中央政府經常收支賸餘情形

單位：億元

年度	經常收入		經常支出		經常收支賸餘	
	預算數	決算數	預算數	決算數	預算數	決算數
88 下及 89	19,045	19,581	18,759	17,955	285	1,626
90	13,233	13,473	13,120	12,367	113	1,106
91	12,296	12,380	12,199	11,834	97	546
92	12,865	12,622	12,622	12,305	243	317
93	12,907	13,034	12,680	12,357	228	677
94	12,895	14,195	12,710	12,323	185	1,872
95	13,420	14,958	12,896	12,515	524	2,443
96	14,500	15,923	13,489	12,794	1,011	3,129
97	15,825	16,079	14,279	13,500	1,546	2,579
98	16,318	15,070	14,769	14,078	1,549	992
99	14,909	14,589	14,578	14,094	331	495
100	15,743	16,156	15,204	14,696	539	1,460
101	16,440	16,173	16,134	15,637	306	536
102	16,720	16,911	15,985	15,485	735	1,426
103	16,303	-	16,144	-	159	1,626

說明：預算數均為法定預算數；88 年下半年及 89 年度至 101 年度決算數為決算審定數、102 年度決算數為行政院編決算數。

綜觀當前中央政府財政情勢，除上述債務餘額逼近公共債務法規定上限外，我國歲入財源長期嚴重不足，近年賦稅負擔率雖已由 92 年度 11.7% 之歷史低點回升至 97 年度 13.9%，惟仍遠低於 79 年度之 20.1%，相較於 OECD 國家平均近 26.1% 亦屬偏低水準。98 年度受景氣衰退及多項減免稅措施影響，賦稅負擔率降為 12.3%，99 年度再降至 12.0%（圖 4-5）。由於部分減稅措施係屬長期性（如配合促進產業升級條例落日，提高各項所得稅扣除額；調降遺產及贈與稅率為 10% 並調高免稅額等），未來減稅措施將持續發酵，賦稅負擔率如無法隨景氣回升而逐步提高，政府施政財源恐更形捉襟見肘。



圖 4-5 我國賦稅負擔率概況（賦稅收入占 GDP 比率）

資料來源：行政院主計總處。

再者，為舒緩金融海嘯期間所累積之債務壓力，政府致力控制歲出規模，雖將總預算及特別預算歲出總額控制在 2 兆元上下，占 GDP 比率由 99 年度 14% 逐年下降至 103 年度之 12.7%，惟其中人事費、債務付息、社會保險及福利津貼等依法律義務支出卻逐年攀升，占總預算歲出之比率由 97 年度之 65%，增至 103 年度之 70%。隨著民主持續深化，民眾對政府施政的需求日益殷切，政府新興施政將有增無減，且隨著人口老化相關之強制性支出將逐漸增加，在整體政經環境及財政情勢均未改變下，未來歲出規模無法大幅成長，故歲出結構恐更形僵化，各項新興施政僅能於有限資源內調整，施政安排愈加困難。

至於累計歲計賸餘，依 101 年度中央政府總決算審定，以前年度累積賸餘僅餘 37 億元，再加上 102 年度註銷以前年度保留數等淨增加累計賸餘 7 億餘元，計餘 44 億元，惟其中多數為未完成釋股或不易變現之保留數與待納庫款，並無實質現金存在，顯示歷年歲計賸餘已耗用殆盡，難以移用



作為彌平收支差短之財源。



圖 4-6 我國中央政府歲出規模占 GDP 比率

說明：103 年度為法定預算數；102 年度為院編決算數；其餘為決算審定數。

資料來源：行政院主計總處。

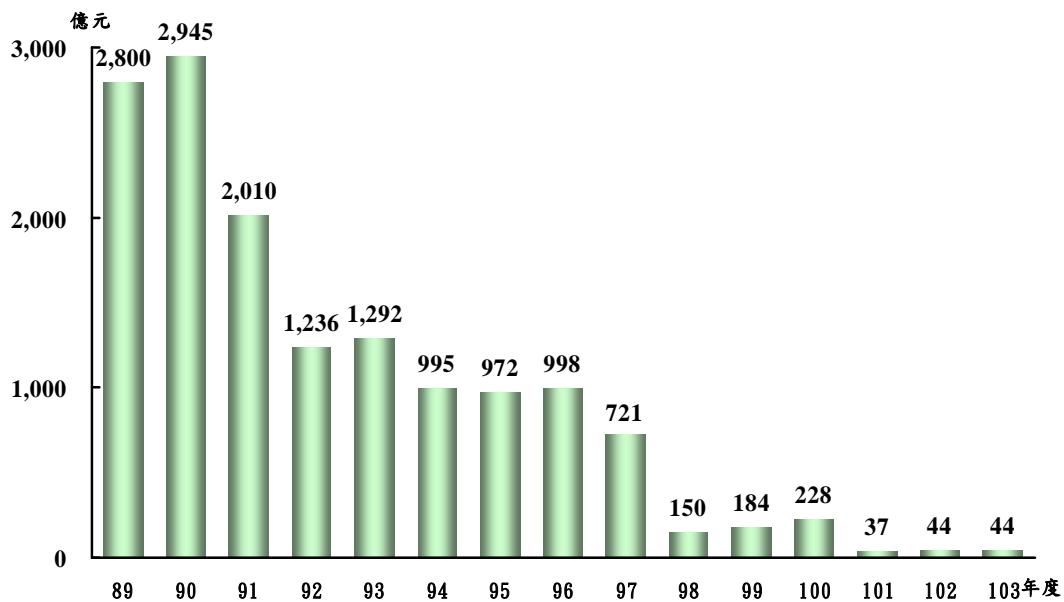


圖 4-7 精省後中央政府累計歲計賸餘概況

說明：103 年度為法定預算數；102 年度為院編決算數；其餘為決算審定數。

資料來源：行政院主計總處。



第二節 我國中央政府財政規則制定沿革

依據第二章所提，Kopits與Symansky對財政規則之定義，係指對於固定一段期間內，對歲入、歲出、預算餘額（赤字）或政府債務設定目標值的限制。復依Kumar et al. (2009) 對財政規則的類型區分，包括預算餘額規則、債務規則、支出規則及收入規則。我國中央政府的財政規則除了各界熟知的公共債務法對於公共債務未償餘額及每年度舉債額度所訂之上限規範屬債務規則外，預算法第23條有關政府經常收支應保持平衡之規定與85年連戰時任行政院長所宣示之90年度達到總預算收支平衡目標，以及92年行政院核定之財政改革方案以2011年達成財政平衡為目標，亦可視為預算餘額規則的型態之一。茲就其形成經過與演變分述如下：

壹、債務上限規定

一、公債發行上限之法制建制階段

（一）公債發行額度上限之規範

民國 58 年以前，係以總預算案收支差短編列定額公債，送請立法院審議後據以執行；59 至 63 年係以各該年度中央政府總預算案收支差短數為度，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，連同總預算案經立法院審議，因此公債發行額度係逐年明定於法律（趙揚清，2002：5）。

（二）公債發行比例上限之規範

由於逐年修訂法律耗時費力，不符行政效率，乃於 64 年 5 月 31 日制定公布「中央政府建設公債發行條例（簡稱公債條例）」，對公債發行訂定上限規範。其中第 2 條規定「本公債之發行總餘額，不得超過當年度中央政府總預算歲出總額百分之二十五。發行數額，由行政院依當年



度中央政府總預算及特別預算法定預算所列數額，核定發行。」爾後政府發行公債毋須再逐年立法。其後公債條例有關公債發行比例上限之規範經過 5 次修正（如表 4-3），包括：

1. 第 1 次修正：76 年間編製 77 年度中央政府總預算案時，為全力配合推動十四項重要建設，歲出規模擴增，因而將公債發行總餘額上限比例修訂提高為 40%。
2. 第 2 次修正：80 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。對於公債發行總餘額上限比例再修正，並將特別預算納入規範，即修訂為公債之發行總餘額，不得超過當年度中央政府總預算及特別預算歲出總額的 95%，其中甲類公債之未償總餘額不得超過 65%；乙類公債之未償總餘額不得超過 30%。
3. 第 3 次修正：83 年 4 月將「中央政府建設公債發行條例」修正名稱為「中央政府建設公債及借款條例」，係因司法院大法官於 83 年 1 月 14 日作成釋字第 334 號解釋，指出政府向銀行賒借一年以上之借款，亦屬廣義之公共債務，故宜將借款納入法律規範。本次公債條例修正後，借款涵蓋在舉債範圍內，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。另新增「中央政府為應特殊需要，依預算法第 75 條之規定，⁴⁴ 經行政院送請立法院決議通過之特別預算所列之借款，得以甲類借款支應」之規定。至公債及借款之未償總餘額修正為不得超過當年度中央政府總預算及特別預算歲出總額之 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%。且公債及借款之

⁴⁴ 當時預算法第 75 條規定：「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、緊急重大工程。五、不定期或數年一次之重大政事。」87 年預算法修正刪除第 4 款「緊急重大工程」，成為現行條文第 83 條。



未償總餘額在 84 會計年度內不得再行提高。

4. 第 4 次修正：84 年間，為因應預算收支短差持續擴大，再次修正提高公債及借款之未償總餘額上限比例為 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%，並刪除「公債及借款之未償總餘額在 84 會計年度內不得再行提高」之規定。
5. 第 5 次修正：85 年配合公共債務法第 4 條業已規範各級政府舉債之上限，故有關中央政府債務限額，自應適用該法，因此將第 2 條有關公債及借款之未償總餘額上限比例規範刪除。

表 4-3 公債條例有關債務上限規定之修正情形

時間	規定內容
民國 64 年 制定	公債未償餘額不得超過當年度中央政府總預算歲出總額 25%。
民國 76 年 第 1 次修正	公債未償餘額不得超過當年度中央政府總預算歲出總額 40%。
民國 80 年 第 2 次修正	公債未償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 95%，其中甲類不得超過 65%，乙類不得超過 30%。
民國 83 年 第 3 次修正	公債及借款未償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 113%，其中甲類不得超過 89%，乙類不得超過 24%。
民國 84 年 第 4 次修正	公債及借款未償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 124%，其中甲類不得超過 100%，乙類不得超過 24%。
民國 85 年 第 5 次修正	配合公共債務法制定，刪除有關公債及借款未償餘額上限比例之規定。

資料來源：本研究自行整理。



二、整體債務規範之法制建制階段

(一) 制定公共債務法（有關債務比率之修正沿革詳表 4-4）

82 年 3 月由經建會邀集相關機關及學者專家成立「公債發行專案研究小組」，深入研究公債發行對國內總體經濟之影響，並預估未來中央政府財政收支結構及公債之負擔能力。經過三個月密集研討模擬後完成報告，該小組以兼顧財政穩健、經濟成長、物價穩定及實際執行能力為原則，預估在政府消費成長 3% 及政府固定投資成長 10% 的假設下，政府負債占當年度 GNP 可控制在 40% 以下。據此對於未來中央政府可容忍債務限度之模擬結果，則成為往後制定公共債務法之主要參考依據（韋端等，1998：31）。

民國 83 年，行政部門與立法部門為了公債條例與財政收支劃分法之國家債務規定不一致問題，而引發公債上限的爭議。嗣經司法院大法官會議作成釋字第 334 號解釋，認為廣義之公債，係指包括政府賒借在內之一切公共債務，惟為維護國家財政之健全，國家全部舉債之上限，宜綜合考量以法律定之。其理由如下：

賒借與發行公債均屬政府之公共債務，其為政府財政之工具實質上並無差異，中央政府一年以上之賒借，雖係依財政收支劃分法第 34 條第 1 項之規定，編列預算送由立法院審議，完成法定程序後，向銀行等機構借貸，但賒借最高數額既不適用中央政府建設公債發行條例上限之規定，又無其他法律之限制，將使中央政府建設公債發行條例上限之規定，形同具文。一年以上之賒借僅以編列年度預算方式，接受立法機關之審議，難免有捨發行公債以規避法律限制之情形。為維護國家財政之健全，國家全部舉債之上限，宜綜合考量以法律定之。

行政院經參酌上述司法院大法官會議釋字第 334 號解釋之意旨，並遵照立法院 84 年 4 月審查「中央政府建設公債發行條例」名稱及部分條文修正案時，經朝野協商作成之附帶決議：「全國各級政府公共債務有關法案，行政院應於 83 年底前送請立法院審議」，研訂公共債務法條文草案送請立法院審議。行政院版本明定各級政府債務占當年度 GNP」不得超過 40%，中央政府分配 24%。⁴⁵而在立法院於 84 年 12 月 19 日進行二讀程序過程中，許添財委員基於以當年度預估 GNP 可因政府欲提高舉債而故意高估，將使制定債務上限之意義嚴重打折，提出修正動議改為「占前三年度 GNP 之平均」，除數據基礎確定外，3 年平均亦可補景氣波動之憾。經依協商結論照許添財委員所提修正動議通過後，於當日由立法院完成三讀。惟嗣後廖福本等 35 位委員考量就當時各級政府債務餘額核計認為已無法執行，依立法院議事規則提出復議，將「40%」提高為「48%」，其中中央政府上限為 28.8%，最後於 84 年 12 月 29 日經過表決修正通過，⁴⁶85 年 1 月 17 日由總統公布。

（二）公共債務法修正情形

1. 第 1 次修正：87 年公共債務法修正納入對債務流量的控制，規定各級政府每年度為彌補歲入、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與特別預算歲出總額的 15%。換言之，蘊含對年度收支差短或債務依存度予以規範，以抑制赤字擴增之意旨。惟該條文並未規定應納入計算之內容，亦未明悉先進國家之共同作法，以致將用以償還舊債務所產生之新債務納入計算（施恬，2002：153-154）。

2. 第 2 次修正：

⁴⁵ 鑑於政府償債能力，主要仰賴自有財源支應，故各級政府債務限額之分配，參酌 78 至 82 年度各級政府自有財源結構比、以及推估至 86 年度止債務未償餘額結構比等因素，分別規定各級政府債務未償餘額占國民生產毛額之比例如下：中央為 24%、省為 10.5%、直轄市為 4%（其中台北市為 3%、高雄市為 1%）、縣（市）為 1%、鄉（鎮、市）為 0.5%（立法院公報，1995）。

⁴⁶ 立法院公報（1995），「立法院院會紀錄」，12 月 19 日，84（63）：101-104 及 12 月 29 日，85（2）：12-23。

為配合精省及預算法第 6 條對歲出定義之修正，行政院於 89 年提出公共債務法修正草案，其中第 4 條條文修正重點及理由如下：

- (1) 重新釐清當年度舉債額度係為彌補歲入、歲出差短所舉借者（即不包括還本所舉借之部分），並維持債務流量上限為各該政府總預算與特別預算歲出總額之 15%。
- (2) 考量各級政府債務狀況、國民所得成長、未來施政需要等因素，債務未償餘額預算數上限仍維持占前三年度名目 GNP 平均數之 48%，惟中央政府分配部分則調整為 40%。
- (3) 依照 88 年 4 月 1 日立法院第四屆第一會期財政、預算及決算兩委員會第 3 次聯席會議有關「中央政府過去皆將非營業基金之舉借及負債餘額排除在公共債務之外，實不合理，故要求自 88 年 7 月 1 日起，政府機關應研究將各項非營業基金區分為『自償性』及『非自償性』兩大類，未具自償性之非營業基金之舉債及負債餘額應計入公共負債範圍之內」之決議，將除營業基金及信託基金以外之特種基金的不具自償性的債務納入規範。

此外，於立法院審查期間，立法委員主張年度強制還本撥入率不宜僅由行政命令規範，經行政、立法兩院黨政協商後，認為應由年度稅課收入中提撥一定比率作為債務還本之用，故增訂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，91 年度應以當年度稅課收入至少 4% 編列，自 92 年度起至少應以 5% 編列償還債務本金之規定。本次公共債務法修正草案經立法院於 91 年 1 月 16 日三讀通過。

3. 第 3 次修正：

99 年底部分縣（市）合併或改制為直轄市，公共債務法整體架構已不符行政區域現況及施政需要，在公共債務法未修正通過前，依地方制度法第 87 條之 3 規定，係暫時適用原直轄市、縣（市）之規定，

惟仍屬過渡措施，仍須透過修法以為因應。行政院雖曾於 99 年 1 月提出修正草案，惟遭外界批評大幅擴增地方債限，未能於立法院第 7 屆會期內完成審議。101 年 11 月再次將公共債務法修正草案函送立法院審議，本次修法除考量 IMF、OECD 等國際組織或歐盟之馬斯垂克條約等，均以當年赤字或累計債務餘額占當年 GDP 為觀察或規範財政狀況，為能與國際接軌，修改債限計算基礎為前 3 年度 GDP 平均數外，僅配合地方政府改制及在各級政府總債限不變下換算調整債限架構，各級政府債務存量上限由前 3 年度 GNP 平均數 48%，換算調整為前 3 年度 GDP 平均數 50%，其中中央 41.2%、直轄市 7.25%、縣(市)1.43%、鄉(鎮、市) 0.12%。另增訂各項健全債務管理機制，包括地方政府達個別存量債限 90%，應訂定債務改善計畫及時程表，送監督機關備查；縣(市)及鄉(鎮、市)應按上年度未償債務餘額至少 1.6%編列(中央及直轄市依原有規定係按稅課收入 5%編列)，各級政府並得視歲入執行狀況增加年度還本數。⁴⁷

嗣經立法院於 102 年 6 月 27 日完成三讀程序，總統於 102 年 7 月 10 日公布，審查結果，各級政府總債限仍維持行政院版本為前 3 年度 GDP 平均數 50%，惟中央釋出 GDP 之 0.6%，其中 0.4%挹注台北市、0.2%挹注縣(市)，調整後中央為 40.6%、直轄市 7.65%、縣(市)1.63%、鄉(鎮、市) 0.12%；地方政府每年度強制還本數，由應按上年債務餘額至少 1.6%編列，改為 1%；增訂中央政府舉債達債限 90%時，應訂定債務改善計畫及時程表送立法院審查，未經立法院同意，新增債務不得超過前 1 年度舉債額度；各級政府之自償性債務需經公共債務管理委員會審議評估通過；地方政府之債務改善計畫及時程表需經公共債務管理委員會審議通過後，送監督機關審查。

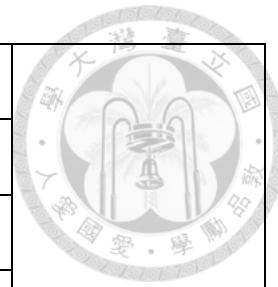
⁴⁷ 101 年 12 月 13 日立法院第 8 屆第會期財政委員會第 15 次全體委員會議公共債務法修正草案報告，財政部。

本次修正後，除各級政府債務上限均有改變外，為強化債務管理，提升監督管理成效，增訂各項債務管控措施。其中有關增訂債務預警機制，以中央政府為例，103 年度債務未償餘額 5 兆 3,767 億元，占修法後債限 93.8%，已超出 90% 之門檻，須立即研提債務改善計畫，在未經立法院同意前，每年度舉債數額不得超過 102 年度之 2,598 億元。依 103 年度中央政府總預算案審查總報告所通過決議，中央政府債務比率已超逾上限比率之 9 成，財政部應依公共債務法第 6 條之規定，儘速訂定債務改善計畫及時程表送立法院財政委員會審查。財政部嗣於 103 年 3 月 17 日將「中央政府債務改善計畫」函送立法院，並於 5 月 29 日至立法院財政委員會報告。

至於設立公共債務管理委員會，係基於公共債務法規範之債務存量上限不包括自償性公共債務，但自償性財源如喪失，所舉借之債務仍應計入，縱使考量自償性公共債務之特性而予以例外處理，亦應明確規範審核與評估機制，藉由外部中立之專家或學者把關，以遏阻虛偽作假的自償性計畫逃避公共債務法之監督與限制，有效確立其自償率。故未來自償性公共債務須經該公共債務管理委員會審議評估通過後，方可不納入債限計算，以免成為政府債務管理隱憂（「公共債務管理委員會組織規程」及「公共債務管理委員會審議規則」業於 103 年 4 月 15 日發布施行，詳附錄三）。

表 4-4 公共債務法有關債務比率之修正情形

85 年制定公布版			
政府別	存量		流量
	前三年度名目 GNP%	總預算及特別預 算歲出%	總預算及特別 預算歲出%
各級政府	48%	-	未設限



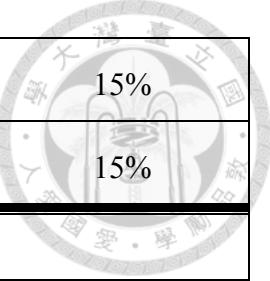
中央	28.8%	-
省	12.6%	180%
臺北市	3.6%	135%
高雄市	1.2%	75%
縣（市）	1.2%	18%
鄉（鎮、市）	0.6%	25%

87 年修正公布版

政府別	存量		流量
	前三年度名目 GNP%	總預算及特別預 算歲出%	總預算及特別 預算歲出%
各級政府	48%	-	-
中央	28.8%	-	15%
省	12.6%	180%	15%
臺北市	3.6%	135%	15%
高雄市	1.2%	135%	15%
縣（市）	1.2%	18%	15%
鄉（鎮、市）	0.6%	25%	15%

91 年修正公布版

政府別	存量		流量
	前三年度名目 GNP%	總預算及特別預 算歲出%	總預算及特別 預算歲出%
各級政府	48%	-	-
中央	40%	-	15%
臺北市	3.6%	-	15%
高雄市	1.8%	-	15%



縣（市）	2%	45%	15%
鄉（鎮、市）	0.6%	25%	15%
102 年修正公布版			
政府別	存量		流量
	前三年度名目 GDP%	總預算及特別預 算歲出%	總預算及特別 預算歲出%
各級政府	50%	-	-
中央	40.6%	-	15%
直轄市	7.65%	(註 1)	(註 2)
縣（市）	1.63%	50%	15%
鄉（鎮、市）	0.12%	25%	15%

註 1：各直轄市所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，扣除其於 101 年 12 月 31 日未償餘額預算數後之數額，占前三年度名目 GDP 平均數之比率，不得超過下列 2 項之合計數：

- (1) 台北市 0.62%、高雄市 0.15%、新北市 0.15%、臺中市 0.10%、臺南市 0.10%、桃園縣 0.10%。
- (2) 按各直轄市前三年度自籌財源占其歲入比率之平均數為權數所計算之分配比率。

註 2：各直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過其下列二者合計之數額：

- (1) 前 2 年度總預算及特別預算歲出總額 15% 之平均數。
- (2) 前項平均數乘以其前 3 年度自籌財源決算數平均成長率之數額。

註 3：99 年 12 月 25 日後合併或改制之直轄市於本法 102 年 6 月 27 日修正施行 5 年內，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 20%，不受前項規定之限制。

資料來源：本研究自行整理。

貳、預算法之經常收支平衡規定

我國預算法於 21 年 9 月公布，並開始確立預算制度，自建制以來均採用單一預算，但於 26 年修正之預算法中引進複式預算之作業觀念與技術，⁴⁸將

⁴⁸ 1927 年瑞典之林達爾 (E. Lindahle) 為彌補傳統單式預算無法判斷預算收支在實質上是否平衡，



歲入歲出按性質分為經常門與特殊門，特殊門於 37 年預算法修正時改為臨時門，60 年修法再將經常門臨時門的規定，改採經常門與資本門二類，且為加強預算的經濟性功能及配合國家經濟建設的實際需要，明定「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。」此即為現行預算法第 23 條之規定，其特色乃在維持一元預算體系下，納入複式預算制度之精神（陳春榮，2003）。

政府經常收支平衡之目的，係為避免政府支出未考慮可獲得之經常收入情形而過度膨脹，蓋因一般認為經常支出係各機關為支應一般行政所需之費用，如購置貨品、勞務與支付利息、補助及其他移轉支出，而資本支出具乘數效果能創造財富。如以出售財產、股票之收入或舉借債務等財源供作一般性及其他經常支出之用，勢必加深負債，並使政府財源日益枯竭。基於財政健全基本原則，資本收入及融資性財源（含發行公債、賒借及移用以前年度歲計賸餘）不能充經常支出之用。經常收支如有賸餘自可支應資本支出不足之財源，經常收支賸餘減少，等同用以增加各項投資及推動公共建設之財源減少，勢將影響經濟發展。因此，預算法第 23 條規定彰顯了我國對政府財政穩健的基本堅持，而經常收支賸餘情況更是觀察政府財政良窳的一項重要指標。

我國預算法第 23 條雖規定經常收支應保持平衡，但對於「預算年度有異常情形」之例外狀況則有除外考量，因而規定預算年度有異常情形時，資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘得充經常支出之用，然而何謂「預算年度有異常情形」，預算法並無明確定義。至於經常收支與資本收支的涵蓋範圍，依預算法第 10 條規定，歲入除減少資產及收回投資為資本收入應屬資

及積極地運用預算來促進經濟發展，調整經濟景氣循環之目標，爰從長期平衡預算之功能財政觀念出發，提出複式預算制度（Multiple budget system）。主張將政府預算劃分為經常預算與資本預算，其中經常支出原則以政府經常收入支應，仍須固守傳統之收支平衡原則，資本支出則主要以公債收入籌措，俟經濟恢復繁榮後，以經常收支之賸餘償還。



本門外，均為經常收入，應列經常門；歲出除增置或擴充、改良資產及增加投資為資本支出，應屬資本門外，均為經常支出，應列經常門。行政院主計總處鑒於聯合國在 1958 年出版之「政府收支之經濟與職能分類手冊」，所提出政府收支分類系統之經濟與職能分類，已成為世界各國通用之國際分類，其劃分原則基本上與預算法第 10 條規定一致，又為利各機關於實際編列預算時之依循，乃於 78 年間完成研訂「各類歲入、歲出預算經常、資本門之具體劃分標準」。依該劃分標準之劃分原則為：一、經、資門分類基本上按預算法第 10 條規定辦理，惟依本法尚未能明確分辨者，則按會計、經濟原理或其他有關規定予以判定。二、為期簡化，無論歲入、歲出分類均以資本門所應包括範圍逐項列舉，資本門以外之各項收支則概括列為經常門（「各類歲入、歲出預算經常、資本門劃分標準」詳附錄四）。

參、平衡預算之政策目標

85 年行政院長連戰宣示 90 年度達到總預算收支平衡目標，以及 92 年行政院核定之財政改革方案以 2011 年達成財政平衡為目標，均符合平衡預算規則，雖未有法規基礎，僅屬政治承諾，但仍具有政策指引作用。

一、85 年間宣示 90 年度為預算收支平衡年

鑒於 80 年代初期中央政府累積債務遽增，加上當時正推動各項建設與福利，為兼顧財政健全及經濟安定，82 年 3 月成立「公債發行專案研究小組」，83 年度起參照上述公債小組之建議，在不增加民眾賦稅負擔情形下，進行以撙節支出為主之財政改革。83 及 84 年度總預算歲出規模雖有縮減，但在重大政務仍順利運行下，政府效能並未降低，同時經濟成長率亦可維持 6% 以上的中度成長，因此給予政府莫大信心（韋端等，1998：31-32）。

為彰顯政府改善財政之決心，86 年度總預算案即以「民國 90 年度達到總預算收支平衡」為推估未來中央政府財政收支之目標，85 年 4 月間行政



院連戰前院長於立法院審議 86 年度中央政府總預算案質詢中進一步公開宣示並承諾，90 年度中央政府總預算收支將達成平衡，並成為邁入 21 世紀財政改革的最高指導原則（韋端等，1998：31-32）。嗣於 87 及 88 年度之「中央暨地方各級政府年度預算收支方針」中均訂有政府預算收支差額應予逐年縮減，並期於 90 年度達到收支平衡為目標。

二、92 年間核定 2011 年以前達成財政收支平衡目標

自 89 年下半年起受美國資訊科技產業投資泡沫崩潰及 911 恐怖攻擊事件衝擊，國際景氣反轉速度超出預期，90 年全球經濟低迷不振，我國外貿嚴重受創，加上國內股市隨國際股市下修而表現不佳，內需成長明顯趨緩，民間消費意願保守，民間投資停滯不前，影響所及，90 年全年國內經濟成長率為負成長 1.65%。為能凝聚朝野及社會各界共識，共謀經濟發展對策，90 年 8 月間召開「經濟發展諮詢委員會（簡稱經發會）」，會中達成 322 項共識，其中有關財政改革之主要決議包括規劃政府財政平衡與時程，行政院並遵照經發會決議，於 90 年 9 月成立財政改革委員會，針對稅課收入、非稅課收入及支出等面向，從整體、宏觀角度積極檢討。歷經 1 年餘之研議討論後，財政部參酌委員會共識結論部分，研議完成「財政改革方案」，訂定每 1 至 2 年提高國民賦稅負擔率 1%，並以 2011 年（民國 100 年）達成財政平衡為目標，經行政院於 92 年 4 月核定實施（孫克難，2003：1-2）。

第三節 我國中央政府財政規則之議論

國內對於上節所列我國中央政府財政規則之實踐情形有諸多討論，本節經蒐整近年立法院、監察院、審計部及相關研究文獻之評述（詳附錄五），從中歸納爭議焦點，再依筆者長期參與中央政府預算編審工作之經驗，將行政部門的相關解析予以對照呈現，俾能對問題核心提供一個更客觀清晰的思辨與討論空間，最後

並綜合提出本文見解。

壹、各界對爭議焦點之議論



一、以特別立法排除規範

(一) 行政部門外之評述

依據審計部 95 年度中央政府總決算審核報告所提，近年來中央政府為解決特別預算財源籌措問題，以特別立法方式排除適用公共債務法每年度舉債額度之流量管制規範，並依據相關條例，辦理追加預算、或編列特別預算，幾成施政常態，規避債限管制機制，嚴重影響政府財政穩健。如辦理公共服務擴大就業及擴大公共建設暨農產品受進口損害救助而分別追加預算，辦理兩期 921 震災災後重建、基隆河整體治理計畫（前期計畫）、嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困、擴大公共建設投資計畫、易淹水地區水患治理計畫第一期、石門水庫及其集水區整治計畫第一期等特別預算，總計上述排除適用公共債務法有關每年度舉債額度限制之債務舉借預算，高達 4,988 億餘元。

立法院預算中心於 100 年度中央政府總預算案評估報告指出，91 至 100 年度經由立法排除公共債務法每年度舉債額度限制之特別預算，其債務舉借數為 2 兆 8,184 億元，其中列入債限為 1 兆 5,401 億元，未列入債限為 1 兆 2,783 億元，未列入債限之比率幾達 45.35%，已嚴重破壞債信管制機制，影響財政健全。另有以其他法律排除預算法第 23 條不得以舉債支應經常支出之規定，例如莫拉克颱風災後重建特別條例第 6 條規定，所需經費來源，得以舉借債務方式辦理，不受公共債務法第 4 條第 5 項有關每年度舉債額度之限制，所編製特別預算不受預算法第 23 條不得充經常支出規定之限制。

由於特別預算之編列均以舉債為主要經費來源，年年提出排除舉債



流量之限制，公債法規範形同具文，有違財政紀律，且不利預算赤字之控管，加以排除債限，更讓過度舉債增加後代甚或當代年輕人的負擔，除有債留後代及世代正義之疑慮外，亦表露政府即興式、只顧眼前不顧後果的施政態度（趙福民，2005；蘇建榮、陳錦稷，2012；林向愷、陳錦稷，2010；立法院預算中心，2012）。

依據監察院 99 年對於「我國中央政府負債餘額及各項潛在債務對我國財政結構之衝擊乙案」之調查報告所述：

公債法對於各級政府公共債務，係以存量及流量併行管制，其中「每年度舉債額度」之流量管制，係就債務依存度予以規範，惟近年來政府為解決財源籌措問題，透過立法程序以排除公共債務法流量管制之限制，幾成施政常態，自 90 年迄今，政府依據相關條例編列特別預算以排除公債法之限制，計有 12 項，總計歷年排除公共債務法中對於每年度舉債額度限制之「債務之舉借」預算，高達約 11,245 億餘元，破壞債限管制機制，影響財政之健全。

為避免預算赤字持續攀升及落實政治責任，立法院預算中心（2010）建議參照以往政府提出重大建設特別預算，雖以舉債方式先行籌措經費，惟對債務還本付息有預為規劃償債財源之前例（例如民國 70 年間興建臺灣北部區域第二高速公路特別預算，其建設公債發行條例第 6 條規定：「本公債之各期還本付息，以第二高速公路之工程受益費全數、汽車燃料使用費、服務費為財源，扣除管理維護費用，均列入預算，預期撥交經理銀行儲存備付。」），對債務還本付息預為規劃償債財源。張啟楷（2010）則建議在預算法或公共債務法中明訂，特別預算必須先籌妥自有財源，不得以舉債支應。

（二）行政部門之解析

特別預算之編列多為支應公共建設，其效益擴及後代，如僅以年度



預算經常收支的賸餘來支應，將使公共投資規模受限，尤其在不景氣時期，以舉債作為加速建設財源，提供經濟成長的動能，帶動投資意願，促進就業，為各國普遍採取之擴張性財政政策。然而在政府財政狀況未有大幅改善下，所需財源如須排除公共債務法舉債額度及預算法資本收入不得充經常支出之限制，均另行訂定特別條例送請立法院審議通過後，據以辦理。且舉借之債務，雖排除公共債務法債務流量，即當年度舉債上限 15%之限制，惟仍須計入政府未償債務餘額受債務存量上限之規範。

二、意圖掩飾美化帳面

韋端、陳妍蒨（2002）、吳偉寧（2005）、立法院預算中心（2006）均指出，行政部門歷年來為達年度預算平衡及避免違反預算法第 23 條之規範，或將部分經常支出隱藏、或虛列或高估經常收入，或經常門與資本門科目之間乾坤挪移，將原屬經常支出改列資本支出、原屬資本門之收入改列經常門等方式美化帳面，造成經資門分類不當，並使經常收支賸餘失卻意義，嚴重破壞預算制度，預算法第 23 條規定形同虛設。茲就質疑要項及行政部門之解析分別列述如下：

（一）高估歲入

1.行政部門外之評述

中央政府 96 年度總預算案審議期間，立法院預算中心以 91 至 95 年度之實際經濟成長率為例認為，除 93 年度因受到全球景氣復甦，及 92 年度第 2 季嚴重急性呼吸道症候群（SARS）比較基期過低影響而向上修正經濟成長率，暨 95 年度因對大陸出口大幅成長出現鉅額順差而略微上修經濟成長率外，其餘各年度實際經濟成長率均較預估數為低，顯示以往行政院對於經濟成長率之估測，向來樂

觀。因此行政部門藉由經濟成長率高估與過度樂觀，96 年度高估稅課收入 293 億元，造成歲入預算編列不實，窗飾經常收支實質短绌之現象。

2.行政部門之解析

歲入預算係行政院綜合考量國內外經濟情勢、各項可能收入與相關影響因素編列，係屬預估性質，並非行政機關執行歲入預算之上限。由於總預算案從籌編至審議通過執行，前後約在 1 年以上，此期間國內外主客觀情勢迭有變化，均可能影響歲入實收情形，致產生超、短收現象。如依 90 至 102 年度歲入之預、決算數比較，其中 8 個年度計超收 5,312 億元，其餘 5 個年度計短收 2,748 億元，超收與短收互抵後，共超收 2,564 億元，平均每年度約超收 197 億元(如表 4-5)。故以過去經驗觀之，行政院對歲入之估列向來審慎保守。

表 4-5 中央政府總預算歲入預、決算數比較表

單位：億元

年度	歲入		
	預算數	決算數	超(短)收
90	13,946	14,172	226
91	13,002	13,047	45
92	13,616	13,209	(407)
93	13,495	13,682	187
94	13,336	14,645	1,309
95	13,846	15,464	1,618
96	14,887	16,354	1,467
97	16,203	16,409	206
98	16,732	15,537	(1,195)
99	15,480	14,974	(506)
100	16,458	16,713	255

年度	歲入		
	預算數	決算數	超(短)收
101	17,294	16,683	(611)
102	17,333	17,304	(29)
合計	195,628	198,193	2,565

(二) 虛列歲計賸餘

1. 行政部門外之評述

立法院預算中心（2011）表示，99年底釋股預算保留數為2,196億2,163萬7千元，係經濟部及財政部於87年度至98年度所編列之中油、台電、漢翔、臺灣菸酒、中再保等公司之釋股預算未執行數。由於中央政府釋股收入預算執行成效不佳，將預算未執行部分予以保留認列為收入，決算若因此出現賸餘，再將此項決算賸餘，轉為歲計賸餘，並列為下年度融資財源，但實際上並無現金收入，造成以前年度歲計賸餘形同虛列。

林向愷、陳錦稷（2010）認為，87年度中央政府為達到財政平衡，曾編列1,068億元釋股收入，年度結束時，其中545億元未執行部分辦理保留列為收入，導致該年度決算出現賸餘，但此項賸餘並無任何對應的實際現金收入。吳偉寧（2005）亦指出，87年度中央政府決算收支雖有賸餘，但仍發行公債499億元，同時將釋股案未執行收入以「歲入應收款」方式處理，始予以達成財政平衡。

2. 行政部門之解析

鑑於釋股作業從規劃、價格評定至實際出售等，除程序繁瑣外，時間亦相當冗長，又立法院於審查預算時復作成相關決議，如中油、台電公司釋股預算須俟石油管理法、電業法修正通過及專案報告民營化計畫書獲同意後，始得執行，更使釋股作業期程延長，相關預

算無法於當年度內執行完畢，而基於「一事不二議」之議事原則，行政院自不宜將已完成議定而尚未完成釋股之預算予以註銷，於次年度再次編列釋股收入預算後據以執行。

考量國營事業民營化為行政院既定政策，民眾也有相當之認知與期待，且其釋股有關前置作業已由各執行機關積極辦理，並研擬相關法案之新訂或修正，既有實質推動之事實，故依我國會計法規定，政府會計係採權責發生基礎，並參酌會計學理權責發生之認列條件，釋股收入預算之執行，雖尚未實際收得現金，但在已實質投入相關作業及成本，且依既定政策推動必然完成釋股作業之原則下，認定其屬已發生權責而同意保留轉入以前年度應收款，應無違反預算法第 72 條「會計年度結束後，各機關已發生尚未收得之收入，應即轉為以前年度應收款…」之規定。

釋股收入既已列入歲入收入數並轉列以前年度歲計餘绌，依預算法第 6 條第 3 項「歲入、歲出之差短，以公債、賒借或以前年度歲計賸餘撥補之」規定，行政院於辦理以後年度中央政府總預算案時，自可將其作為融資調度之財源，且依權責發生之會計認列原則，並無虛列歲計賸餘之問題。

（三）將資本收入改列經常收入

1.行政部門外之評述

立法院預算中心（2004）及吳偉寧（2005）批評行政部門利用行政規則分類，將具資本性質收入改歸類為經常收入，例如 94 年度總預算案編列釋股之買賣差價收入為 363 億元，本質為資本門，屬收回投資之一部分，將屬於處分財產收入歸類為經常門，既不符合其經濟實質，亦不符經資門分類原則，造成經資門分類不正確，且窗飾財務實質，使相關財政數據有失真之虞，應悉數按預算法第 10

條有關減少資產列為資本門之規定辦理。

2.行政部門之解析

釋股收入係指政府出售國營事業股票之總出售價款，其內容包括原有投資之收回及因投資增值而產生之價差利益兩部分，依「各類歲入、歲出預算經常、資本門劃分標準」，將前者以「投資收回」科目列帳，歸屬於資本門；並將後者以「投資收益」科目列帳，歸屬於經常門，應屬妥適，並符合企業之一般公認會計原則（民間企業出售有價證券之利益之會計處理方式係全數列為當年度收益）。

以往年度釋股收入超過面額部分，雖列於經常門收入，惟依公營事業移轉民營條例第 15 條「公營事業移轉民營，政府所得資金，得部分撥入特種基金外，其餘均應繳庫，並應作為資本支出之財源」之規定，須全數作為資本支出之財源，故總預算經常收支賸餘均超出該項收入，符合上述條例規定。

由於立法院審議總預算時多次提出要求將釋股收入超過面額部分改列資本門，行政部門考量公營事業移轉民營條例已規定釋股收入須全數用於資本支出財源，經重新檢視預算科目，96 年度改列為資本門「財產售價—有價證券售價」。故自 96 年度起，釋股收入全數編列為資本門收入，足見並無人為操縱或影響經常收支平衡之情形。

(四) 將經常支出改列資本支出

1.行政部門外之評述

(1) 依據立法院預算中心對 95 年度中央政府總預算案之總體評估報告」，總預算案內編列之資本支出有爭議部分包括：國庫填補已完成民營化之中興紙業及台汽公司虧損 38 億元，非屬投資性質，應列入經常支出，以及各機關編列增撥非營業基金 650 億

元中，用於填補中央公務人員購置住宅貸款基金等短绌 44 億元，或補助特別收入基金辦理經常性業務，如外籍配偶照顧輔導基金辦理社會救助計 460 億元，均未能產生預期效益，不符合投資定義，應改列經常支出。立法院審查 95 年度中央政府總預算案並通過決議如下：

95 年度中央政府總預算案，經查中央各機關及所屬把經常性業務費用或補助，以撥給特種基金的方式，作假帳變成「投資」的項目，嚴重破壞預算制度，爰要求各部門以「投資」為用途別編列撥補予各特種基金的預算，應依法按經常門、資本門劃分標準編列，不應全數以「投資」科目編列，嚴重違反預算法規定，中央各機關及所屬於下年度應依法改正。將經常性業務費用或補助以撥給特種基金的方式，作假帳變成「投資」的項目，嚴重破壞預算制度，各機關以「投資」科目撥補各特種基金之預算，應依法按經常門、資本門劃分標準編列，不應全數以「投資」科目編列。

(2) 立法院審查 96 年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分之通案決議如下：

行政院主計處（現為行政院主計總處，以下同）雖於中央政府總預算編製作業手冊中有關「各類歲入、歲出預算經常、資本門劃分標準」明確條列經、資門之分類，且在國民所得統計帳中宣示，我國係依聯合國 93SNA 之整體架構，研訂中華民國國民經濟會計制度，惟行政院主計處為使我國經常收支帳符合預算法第 23 條規定，將彌補各機關主管的非營業基金虧損數以「投資」科目入帳，造成經常收入大於經常支出之假象，有違國際先進國家通用定義及

國內相關法規規定，造成我國各項統計資料無法與世界先進國家相比較，應檢討改進。以「投資」科目彌補基金虧損，造成經資門分類不當，意圖掩飾政府儲蓄負值而經常收支帳卻為正值之悖離現象，因此，要求行政院各部門自97年度以「投資」為用途別編列撥補予各特種基金的預算，應依法按經常門、資本門劃分標準編列，不應全數以「投資」科目編列，但離島建設基金及行政院國家科學技術發展基金暫時除外。

(3) 立法院預算中心（2006）指出，96 年度部分機關單位預算案編列其他資本支出科目，而實質上係屬經常性支出，計列 175 億元，包括：對財團法人中小企業信用保證基金捐助 50 億元等，係採現金捐助方式，供其作業務上經常性支出；對外之捐助經費相對我國而言，係國內資源（如：外匯）流出，對國內國民生產毛額並無助益；對地方政府稅款短少或收支差短之補助實屬經常性支出；國防部所屬對眷村重建原住戶購宅補助、公路總局對公路客運業者車輛限齡汰換購置新車部分補貼等，以上支出結果政府均不具所有權，亦不增加國有財產價值，不符預算法第 10 條有關資本支出之定義。

2.行政部門之解析

(1) 以「投資」科目撥補特種基金

由於總預算普通基金與特種基金分屬不同個體，在基金個體考量下，政府為達成特種基金設置目的及永續經營，由總預算以「投資」科目編列增撥基金預算，如同投資者對民間企業之投資，屬資本性支出，支出歸類應屬明確；且投資後特種基金編列之相關支出，其所創造之經濟利益除有形之獲利外，尚應包含社會無形效益，故只要能達成政府設置基金之政事目

的，該項資金應可靈活運用，無論用於資本支出或經常支出，均屬妥適。至用於填補虧損者，則係比照營業基金，採先辦理減資而後再增資之方式，以強化經營體質，其虧損的填補並非一般損失概念，故並無違法與不當之情形（范黛明，2006：42）。

行政院基於立法院審查總預算案作成決議要求檢討改進，為表示對立法院之尊重，乃於 95 年間就各特種基金之性質及其支用目的通盤審視後獲致結論。對於總預算挹注資金於填補虧損者，若僅單純清償國營事業清理期間之累積債務，並未產生預期效益者，可視為一般性損失，列入經常支出。部分特別收入基金，考量其資金用途，多屬補助經常性業務支出，無涉於改善基金財務結構或永續經營，則改依經資門劃分標準編列相關預算。

（2）部分獎補助費以資本支出列帳

經常門及資本門係以其支出最終目的為劃分依據，其中如補助地方政府有關稅款短少之情形，因已另編列對地方政府之基本收支差短補助，故該項補助原則上均可以用以支應相關建設，惟為期嚴謹，已按地方政府總預算之平均資本支出比率攤算，應無不妥；又如捐助辦理相關信用保證之財團法人，應屬對其資本之充裕以擴大其貸放信用額度，列為資本門，符合經常、資本門劃分標準；部分獎補助費以資本支出列帳，以該等支出與政府自行購置資產對國家經濟之影響係屬一致，均會增加國內固定資本形成，尚符預算法第 10 條「歲入除減少資產及收回投資為資本收入，歲出除增置或擴充、改良資產及增加投資為資本支出外，均為經常收支」之規定。

三、規範範圍欠周或定義不明確



(一) 預算法第 23 條所謂年度異常情形未有定義

1. 行政部門外之評述

依據 92 年國民黨立法院黨團擬具「財政紀律法草案」之立法說明，預算法第 23 條規定：「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。」乃我國預算制度中具指標意義之財政紀律規範，但所謂年度異常情形部分語焉不詳，易成為行政部門自作主張，擅將資本收入、舉債收入充作經常支出之用，有必要對異常情形作正面表列。

2. 行政部門之解析

92 年間中國國民黨立法院黨團所提出「財政紀律法草案」，其中第 4 條規定「各級政府經常門之歲出及歲入，應保持平衡（第一項）。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（第二項）。但有重大天災、癟疫或戰爭之異常情形，經立法院同意者，不在此限（第三項）。」行政院當時主張預算法第 23 條、第 83 條規定及憲法第 43 條均有相關規範，認為無重複規範必要。

另主計月報社出版之「預算法研析與實務」係從主計實務工作者之觀點進行預算法各條文研析，其中對於第 23 條所謂「預算年度有異常情形」之解釋，乃參酌憲法第 43 條：「國家遇有天然災害、癟疫，或國家財政經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統於立法院休會期間，得經行政院會議之決議，依緊急命令法，發布緊急命令，為必要之處置。但須於發布命令後一個月內提交立法院追認。如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。」與預算法第 71 條：「預算之執行，遇國家發生特殊事故而有裁減經費之必要時，得經行政院會議之決議，呈請總統以令裁減之。」第 81 條：「法定歲入有特



別短收之情勢，不能依第七十一條規定辦理時，應由中央財政主管機關籌劃抵補，並由行政院提出追加、追減預算調整之。」第 83 條「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。」等規定意旨，以及近年來實務上排除預算法第 23 條規定所據以編製之特別預算歸納，認為應指國家發生重大天然災害、為因應國防緊急設施或戰爭、國家財政及經濟上有重大變故、發生瘟疫及重大災變等特殊事故，必須調整經常支出與資本支出以移緩濟急，或歲入因此產生特別短收情事，致經常收入無法支應經常支出之情形。

（二）自償性公共債務認定標準未明確規範

1.行政部門外之評述

吳偉寧（2005）認為自償性公共債務認定標準未明確規範，仍有界定上之模糊空間，立法院預算中心（2011）亦指出，公共債務法雖於第 4 條第 3 項將自償性債務排除於未償債務餘額及債限比率之計算範圍，惟行政院逕以「自償性公共建設預算制度實施方案」規定，自償率達 20% 或自償部分之投資金額達 10 億元以上所舉借之債務，即納入自償性債務範圍內，排除於債限比率計算，缺乏中立的審核標準與評估機制，不僅不符國際規範，又為政府開一擴大舉債空間；自償率計算內含許多假設變數，不僅難以精確，且易有人為操縱之嫌，存有不少主觀裁量的空間，以致產生規避空間。

2.行政部門之解析

自償性公共建設預算制度實施方案所稱自償性公共建設計畫為：「計畫於完成後，可於營運期間向使用者收取相當代價，以供全部或部分償付其原投資成本之公共建設計畫」，係將公共建設計畫之



財源籌措加以區分，按計畫完成後是否得以全數回收投入成本與否，分為完全自償或部分自償二類。上開部分自償之計畫，屬無法自償部分係由國庫撥款，其餘自償部分，各基金得以借款方式取得建設所需資金，未來以營運收入為還款財源，列為自償性債務。該方案係為推動公共建設而訂，與公共債務法規範債務餘額限制，目的不同，不宜混為一談。至如有發生舉債，仍當適用公共債務法規定，自無規避不當舉債情形。

（三）潛藏負債未列入公共債務範圍

1.行政部門外之評述

依立法院預算中心「101 年度中央政府總預算案之整體評估報告」之意見，公共債務法規範債務揭露範圍有限，高達近 13 兆元之潛藏負債未列入公共債務範圍內，不利政府債務規模之控管。審計部於 95 及 96 年度中央政府總決算審核報告所提意見，我國公共債務法 85 年制定公布實施迄今已逾十載，各界對於該法條文內容，屢有規範欠周，或未與國際接軌之批評；且公共債務未償餘額之計列方式，未盡契合國際間對政府債務之定義與規範，無法真實允適表達政府債務負擔實況，應積極通盤檢討研修。至各界所關注未納計政府債務餘額部分，亦宜研酌對外妥作說明或揭露，以釋眾疑。

2.行政部門之解析

由於公共債務之統計，係國際間用以評估政府運作情形的量化指標，故計算上一向謹守明確的規範，以利國際間比較基礎之一致性。依據國際貨幣基金（IMF）制定「2001 年政府財政統計手冊」定義，債權係以給付請求權成立及無條件債權成立之時點來認定，政府未來社會安全給付的承諾（如養老金及醫療保健）不作為負債處理，惟未來應付社會安全受益現值，應列為備忘項目；或有負債

因未來支付的現值取決於違約可能性與違約時間，在特定條件發生時，對政府的債權才有效，亦不計入政府債務，⁴⁹僅列為備忘項目（memorandum item），於財務報表附註揭露，此即外界所稱之潛藏債務。⁵⁰因此，依 IMF 規範，政府債務不包括公營事業負債、未來社會安全給付義務等在內；政府保證及或有負債亦不計入政府債務。IMF 會員國對於該手冊遵循程度不盡一致，且各國因國情需要，對於政府債務實質內容與金額計算方式未盡相同。

行政院鑑於未列入公共債務法債限規範之政府潛藏負債與非政府潛藏負債事項，深受各界關注，中央政府自 98 年度總決算及 99 年度總預算於總說明中揭露各界關切未列入公共債務法債限規範之政府潛藏負債與非政府潛藏負債事項。截至 102 年 7 月底止預估中央政府未來負擔舊制軍公教人員退休金、公保、軍保、農保、勞保、國民年金保險及公務人員退撫基金等支出約為 10 兆 8,415 億元。⁵¹上述潛藏負債等事項，或因屬政府未來應負擔之法定給付義務，係以編列年度預算方式支應，或因屬未來社會安全給付事項，可藉由費率調整機制等挹注，與公共債務法管制政府融資行為所舉借之債務不同，故依公共債務法規定及 IMF 定義，不列入中央政府債務計算，各國均同。⁵²

⁴⁹ 依 IMF 2001 年版政府財政統計（GFSM2001）規範，未來社會安全給付義務不視為負債（GFSM2001 第 7.145 段：No liability is recognized in the GFS system for government promises to pay social security benefits in the future, such as retirement pensions and health care.）；政府對第三方支付擔保等或有負債亦不納入債務統計（GFSM2001 第 7.17 段：Contingent assets or liabilities are not treated as financial assets and liabilities.）。

⁵⁰ 行政院主計總處 97 年 1 月 11 日新聞稿「主計處針對工商時報社論『國家統計豈容雙重標準』之澄清說明」，http://www.dgbas.gov.tw/lp.asp?CtNode=5624&CtUnit=1818&BaseDSD=29&xq_xCat=03&nowPage=3&pageSize=25&mp=1。造訪日期：2014/05/10。

⁵¹ 103 年度中央政府總預算案總說明，第 35-36 頁。

⁵² 行政院主計總處 100 年 5 月 18 日新聞稿「澄清 100.5.18 自由時報所載政府潛藏負債問題」，http://www.dgbas.gov.tw/lp.asp?CtNode=5624&CtUnit=1818&BaseDSD=29&xq_xCat=24&nowPage=2&pageSize=25&mp=1。造訪日期：2014/05/10。



四、預算平衡目標的宣示形式重於實質

張四明（1999）指稱，90 年度零赤字的宣示所代表的形式意義，經常高過於實質的管制功能，這項政策宣示可能帶來不良副作用，追求零赤字為目標的緊縮型預算，缺乏應有的開創性與回應性。其次，零赤字目標也可能誘導預算參與者，使用各種預算技倆來掩飾財政赤字的真相。例如在加速公營事業民營化的名義之下，以大量出售官股的一時收入挹注國庫；藉由處理國有財產充裕年度收入；直接減少對地方政府的補助，或者將財政負擔不當轉嫁給地方政府。

貳、本文綜合見解

一、以個別法律排除財政規則之適用問題

我國中央政府自 2000 年起以特別立法排除公共債務法之債務上限規定者（詳附錄六），按其原因分析，包括九二一震災、SARS、莫拉克颱風等緊急重大災變；基隆河整體治理、易淹水地區水患治理、石門水庫及其集水區整治等重大政事；擴大公共建設投資計畫、振興經濟消費券及振興經濟擴大公共建設等經濟變故（詳表 4-6）。至其他法律排除預算法第 23 條規定（詳附錄七），資本收入不得充經常支出之用者，除上述原因外，另有因修法（包括土地稅法、平均地權條例、遺產及贈與稅法）造成地方政府稅收之實質損失，由中央政府補足之數額，不受預算法第 23 條有關公債收入不得充經常支出之用的限制。

職是之故，我國公共債務法並無除外條款之規定，而是另訂特別條例為例外處理，預算法雖有除外規定，但「年度有異常」之用語，未臻明確，實務上亦是先透過特別立法予以排除特殊狀況之適用。行政部門則認為以個別法律排除財政規則適用，因程序上均事先經由立法院審議通過，除外條件不

致過於寬鬆，且具有政治共識。對照第二章對各國財政規則之除外原因分析，以經濟衰退與天然災害居多，僅少數國家對經濟衰退有清楚的認定標準外，多數仍屬寬泛，不夠具體，部分國家則有經國會同意之程序，我國的情況相去不遠。

表 4-6 近年以特別立法排除公共債務法舉債上限之原因分析

預算名稱	特別條例名稱
一、緊急重大災變	
中央政府九二一震災災後重建特別預算、88年下半年及 89 年度追加預算	總統緊急命令、九二一震災重建暫行條例
中央政府嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算	嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困暫行條例
中央政府莫拉克颱風災後重建特別預算	莫拉克颱風災後重建特別條例
二、重大政事	
中央政府基隆河整體治理計畫(前期計畫)特別預算	基隆河流域整治特別條例
中央政府易淹水地區水患治理計畫第 1-3 期特別預算	水患治理特別條例
中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第 1、2 期特別預算	石門水庫及其集水區整治特別條例
中央政府流域綜合治理計畫第 1 期特別預算	流域綜合治理特別條例
三、經濟變故	
中央政府 92 年度追加預算	公共服務擴大就業暫行條例、擴大公共建設振興經濟暫行條例
中央政府 93-97 年度擴大公共建設投資計畫特別預算	擴大公共建設投資特別條例
中央政府振興經濟消費券特別預算	振興經濟消費券發放特別條例
中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算	振興經濟擴大公共建設特別條例、曾文南化烏山頭水庫治理及穩定南部地區供水特別條例

資料來源：本研究自行整理。

雖然我國排除公共債務法規定債務流量上限之當年度舉債額度，均計入政府債務未償餘額，並受公共債務法之債務存量上限規範，但金融海嘯過後，我國中央政府債務未償餘額攀升，103 年度占前 3 年度名目 GDP 之比率為 38.1%，已逼近 40.6% 之債務上限，財政情勢愈趨嚴峻。至預算法第 23 條規定當預算年度有異常情形，資本收入得以支應經常支出之用，所謂異常情形屬不確定法律概念，確留有行政部門判斷之餘地，致生解釋上的疑義，且多數國家皆然。雖然除外條款之訂定難以明晰俱足，但為降低外界的質疑或對行政部門規避財政規則之想像空間，正本清源仍宜於公共債務法及預算法中明確規範排除情事之啟動條件或程序，俾能強化及完備法律規制。

二、經資門預算劃分問題

依據國際貨幣基金（IMF）之規定，列為資本支出之項目，包括：（一）固定資產之取得，指使用期限超過一年，而且超過一定價值且用於生產性之耐久資產，但屬於軍事用途者除外；（二）存貨購買，包括購買戰略性及緊急性存貨，政府之市場統制機構購買之財物及國家特別重要的穀物或其他商品；（三）土地和無形資產的購買，包括購買土地、森林、內陸水資源、地下礦產等；（四）資本移轉，包括彌補公營事業歷年累積虧損及企業不能控制的異常損失。

我國有關歲入、歲出預算經資門之劃分除依預算法第 10 條：「歲入除減少資產及收回投資為資本收入，歲出除增置或擴充、改良資產及增加投資為資本支出外，均為經常收支」之規定辦理外，針對過去執行上之問題，並參酌經濟、會計學理以及上項國際貨幣基金、世界相關國家之做法，於籌編 78 年度中央政府總預算案時，研訂「各類歲入、歲出預算經常、資本門劃分標準」，我國資本支出之範圍並未超出 IMF 之規定。例如，依經濟及會計學理，有關「營業基金以賸餘轉作增資支出」，雖不影響當年度之國民總生產量，



惟仍屬資產之取得；「補助地方政府用於資本性之支出」及「委託研究、補助捐贈私人團體用於資本性之支出」，雖未能取得產權，惟支用結果仍能導致實質資產之形成，故均列為資本門。

我國預算法第 23 條規定經常收支平衡，資本收入、公債及賒借收入不得支應經常支出之用，與黃金規則類似。國外對於黃金規則之研究有不同的評價，Fatás (2005) 指出經常與資本支出性質及影響不同，黃金規則將兩者區分，提供政府對財政政策態度的清楚圖像。Schick (2010) 認為財政規則對權衡性支出項目影響較大，因為當政府違反赤字或支出限制，最簡單的回應可能是削減權衡性支出，其中對公共投資有最不利的影響，如果採用黃金規則可避免公共投資減少。惟對於黃金規則的論辯主要為如何定義投資，因為並非所有資本支出都必然具有生產性，政府投資轉讓予民間部門或移轉給其他國家記錄為投資，這兩種情況並未增加政府的淨財富，而其他項目如 R&D 或教育支出，雖被歸屬於消費支出，但有投資性質，故嚴格定義經常與投資支出很重要，以免妄用資本支出 (Działo, 2012:69; Kumar et al., 2009:30; Baumann et al., 2008:40)。IMF (2010) 指出黃金規則經常被批評所提供的監督、透明度及財政政策課責不足，因此，排除資本支出必須要考量重新分類支出項目的創造性會計、降低透明度及弱化與永續性連結的風險 (Kumar et al., 2009:30)。

由以上國外專家學者之研究反觀我國情況，自不難理解立法院預算中心對於經資門劃分所提出之質疑，基於我國經資門之劃分原則自 78 年度參採國際規範及會計、經濟學理訂定施行以來，均一貫採行，深具比較性而有資訊價值。其間曾於 90 年考量資訊軟體之開發與使用係為發揮資訊設備之效能，且世界趨勢已將其相關費用悉數資本化，因而將購買與研發資訊相關軟體之支出，依會計與經濟學理就該等具有未來效益部分之應用系統開發及套裝軟體改版升級等支出歸屬於資本門，如無未來效益者仍可歸屬於經常支

出。故在國際上尚無重大變革之際，目前經資門劃分允宜維持現況。

三、年度預算平衡問題

我國中央政府曾於 87 及 88 年度提前達成 90 年度總預算收支平衡的政策宣示目標，但嗣後因配合精省，承接原台灣省政府業務與債務，以及發生 921 震災，88 年下半年及 89 年度起再度產生赤字；92 年核定實施的財政改革方案，以 2011 年達成財政收支平衡為目標，95 及 96 年度總預算連續 2 年產生賸餘，顯示仍具有政策指引作用，惟 97 年下半年因美國次級房貸危機蔓延並引爆全球金融海嘯，導致赤字持續擴增，98 及 99 年度均超過 4,000 億元，債務累積已逾 5 兆元。換言之，年度預算平衡所代表的形式意義，遠大於實質的管制功能，成就一時的預算平衡目標，不如維持更長期的財政平衡（張四明，1999：211）。

歐盟穩定及成長公約係以追求中期財政平衡或有盈餘為目標，以確保財政政策的永續，各會員國必須訂定其中程預算目標（Medium-Term budgetary Objective, MTO），建立安全空間，避免景氣大幅衰退時所產生之超額赤字危及財政穩定。全球金融海嘯過後，長期平衡之「財政永續」概念，再度引發學界及各國政府高度關注（蔡馨芳，2013：45）。財政永續性就是財政在長期能維持一個穩定的狀態，使其在未來最終的某個時點上具有償付能力（solvency），不會留下任何的淨負債。即便有財政赤字，但只要在長期是國家財政可以承受的範圍之內，政府財政政策仍然符合永續性（李允傑等，2009：14-15）。

Shick (2003) 曾示警，多數財政崩潰的種子係散播於榮景時（“the seeds of most fiscal collapses are sown during good times”），認為新財政規則必須考慮到景氣循環。因為在景氣熱絡時鞏固財政，預留財政緩衝區，當經濟衰退時，愈有餘裕以反景氣循環政策應對。因此，財政規則設計必須考量不同時

期的經濟條件，財政平衡可放寬至一個景氣循環週期內達成，容許於經濟蕭條時有較高的赤字與債務，經濟復甦後則以預算賸餘平衡先前的財政赤字（李允傑等，2009：65）。國內以每年度或某年度達成預算平衡為目標的傳統觀念，在全球金融風暴之後，或可考量以新思維將焦點轉向維持長期的財政永續。

四、政府債務規範之範圍問題

國內各界除對於以特別立法排除公共債務法之債務流量上限迭有質疑外，公共債務法所規範之債務範圍過窄，未能與國際接軌亦屢受外界詬病。惟因我國公共債務法主要目的在於管制政府融資行為所舉借之債務，避免各級政府過度舉債，產生財政危機，非對政府債務之範圍作定義，既係以融資管制為目的，當與國家真正的債務有別。聯合國國際最高審計機關組織（International Organisation of Supreme Audit Institutions, INTOSAI）曾指出，各國因債務融資與管理需要，對政府債務定義及規範因時、地及不同環境而有不同。⁵³事實上，各國政府對舉借債務之管制，因國情需要並不相同。

目前財政部除依公共債務法之規定，公布該法所界定之政府債務外，另於其所編製財政統計中再依 IMF 國際標準定義，編製我國公共債務相關資料，按期公布於財政部國庫署網站，包含各級政府與非營業基金、總預算與特別預算、1 年以上及短期債務、自償性與非自償性債務餘額，資訊充分揭露，全無隱藏。至於潛藏負債不列入政府債務範圍，僅於財務報表附註揭露之作法，與國際相同。以政府永續經營的觀點而言，潛藏負債項目固然可能影響未來經濟決策及財政狀況而應持續監測與關注，惟國際上係以政府債務之量化指標評估政府運作情形，故仍應謹守明確的涵蓋範圍，不宜將或有支出與負債混為一談（吳佩璇，2008：40）。

⁵³ 財政部國庫署，2012，「政府債務最適化」，<http://www.mof.gov.tw/public/Attachment/2571125314.pdf>。造訪日期：2014/05/30。



我國目前舊制軍公教人員退休金、公保、勞保、農保、國民年金、公務人員退撫基金等潛藏債務，至少是目前公共債務法所規範之政府債務的 2 倍以上。在快速人口老化趨勢下，潛藏債務將持續累積增加，升高財政永續性的風險。IMF 研究報告指出，全球金融風暴後，更突顯政府債務揭露的重要性，讓政府債務資訊透明化，不僅有利於民眾監督，並有助於政府進行中期財政規劃。

第四節 我國中央政府財政規則與國際比較

壹、財政規則的類型比較

由國際貨幣基金（IMF）所建立之財政規則資料庫分析 2013 年各國使用財政規則情形，以預算餘額規則與債務規則最多，且普遍採複合方式。我國中央政府財政規則中，公共債務法規定之債務未償餘額占前 3 年度名目 GDP 平均數 40.6% 之存量上限及每年度舉債額度占總預算與特別預算歲出總額 15% 之流量上限屬於債務規則，預算法第 23 條規定政府經常收支應保持平衡與 85 年政策宣示之 90 年度達到總預算收支平衡目標，以及 92 年行政院核定財政改革方案之 2011 年達成財政平衡目標，均屬預算餘額規則，故與國際間多數國家使用財政規則情形相同。

黃金規則（golden rule）係指經常門預算應保持平衡或賸餘，允許赤字支應投資支出，即赤字規模不超過投資支出，屬於預算餘額規則的修正型。我國預算法第 23 條規定，政府經常收支應保持平衡，資本收入不得作為經常支出之用，類同黃金規則。惟與國際間使用黃金規則最具代表性的英國相較，兩者差異之處包括：（一）涵蓋期間不同，英國係指一個景氣循環週期間，我國為每一會計年度；（二）適用範圍不同，英國以公共部門為範圍，包含中央



政府、地方政府、社會安全基金及公營事業，我國僅適用於中央及地方政府公務預算；（三）赤字控制要素不同，英國以公共投資淨額（不含折舊）為標的，我國為投資支出毛額。

國際上對於政府債務的管制有採「定率」或「定額」方式，歐盟係以「定率」方式規範會員國各級政府每年度預算赤字上限為 GDP 3%，各級政府債務餘額占 GDP 比率為 60%，美國聯邦政府則以「定額」方式明定債務上限值。我國政府債務控管採「定率」方式，與歐盟相當。再者，各國因債務融資與管理需要，對政府債務定義及規範範圍因時、因地及不同環境而異。IMF 制定之「2001 年政府財政統計手冊」雖對政府債務有一致規範，惟會員國對於該手冊遵循程度不盡相同，各國因國情需要，對於政府債務實質內容與金額計算方式仍有所差異。

貳、財政規則的法規基礎比較

各國財政規則多數制定於法令規範中，少數國家財政規則訂定於憲法中或來自政治承諾或聯合協議。財政規則具備的法規基礎，依財政規則類型與國家發展程度而異。新興市場及低所得國家的財政規則偏向建置於法令規範中，由於其中程規劃能力較為有限，故多採相對簡單的法定支出規則形式（如支出成長率不超過 GDP 成長），而先進經濟體的支出規則通常緊密整合至中程支出架構，且其財政規則的法規基礎較為多元，不似新興市場及低所得國家集中以法令規範。各國間的財政規則設計雖有不同，但在某些領域已開始聚合，大部分的財政規則均有一個最低的法規基礎。Schick (2010) 認為財政目標若有法律背書，可強化執行機制及確保財政規則之遵守。

我國中央政府財政規則中，屬於法律位階的有公共債務法之債務上限及預算法之經常收支平衡規定，至於 90 年度達到總預算收支平衡僅屬政治承諾，2011 年達成財政平衡雖係行政院核定財政改革方案之總體目標，但與法



令規範之拘束力仍然有別，較近似於政治承諾性質。

參、財政規則的彈性機制比較

有些國家的財政規則目標係將部分收入或支出項目排除於財政總額變數之外，最常見的是黃金規則，係以收支總餘額扣除資本支出為目標，僅允許以融資財源支應投資，少數國家則有排除利息支出及易受景氣循環影響支出之情形。全球金融海嘯過後，先進經濟體較強調彈性，預算餘額規則以景氣循環調整餘額與結構性餘額為目標之比例明顯較新興市場國家或低所得國家為高。2000 年以後，國際間財政規則訂有除外條款允許暫時偏離財政規則目標者有漸增趨勢，各國財政規則之除外原因，以經濟景氣明顯衰退與天然災害等偶發情況居多，惟僅有少數國家有明確的認定標準，部分國家則有須經國會同意之程序。

歐盟於穩定及成長公約已納入允許例外情況的彈性機制，當會員國面臨其無法掌控之突發事件或經濟大幅衰退，可認定為暫時及例外情況，允許各級政府年度預算赤字占 GDP 比率高於 3%，其對衰退之定義係指當年 GDP 下降 2%以上，或年成長率介於 0.75%至 2%之間，會員國可以提出完整說明。全球金融海嘯過後，財政公約以結構性赤字為管制目標，惟允許在例外情況得暫時偏離該目標。所謂的例外情況係指對一國發生「控制之外的不尋常事件」，並對「整體政府財政狀況發生重大影響」或處於「嚴重經濟衰退時期」。

德國聯邦政府於 1969 至 2010 年使用黃金規則，淨借款除在總體經濟均衡受到干擾時之外，不得超過投資水準，但除外條款所謂「總體經濟均衡的干擾」不夠明確，實際應用時經常難以決定總體經濟均衡是否已經被干擾。一般而言，除外規定相對較易面臨政治或經濟壓力，以“總體經濟均衡 (macroeconomic equilibrium)” 及“世代共同負擔 (intergenerational burden sharing)” 為幌子而增加結構性債務。至於各邦政府在憲法中明文管控債務

累積，除非遭遇景氣系統風險或重大自然天災（如洪水氾濫等），但必須在一段合理期間內清償債務。

我國中央政府財政規則中，預算法第 23 條規定經常收支應保持平衡，融資財源僅能支應資本支出，近似於黃金規則，並規定當預算年度有異常情形發生，資本收入得以支應經常支出之用，惟對於何謂異常情形未有定義，公共債務法之舉債上限則無規定除外條款。近年時有以特別立法方式排除預算法第 23 條或公共債務法之債務流量上限規定。依過去實際排除預算法第 23 條規定或公共債務法舉債上限之原因分析，以緊急重大災變及經濟變故為主，且個別法律均經立法院審議通過，與國外情形相去不遠。然而我國除外原因包括基隆河整體治理、易淹水地區水患治理、石門水庫及其集水區整治等重大政事，其性質與緊急重大災變及經濟變故係屬不可預期或政府控制之外的情況尚有不同，作為排除債限之例外考量似值商榷。

肆、財政規則的配套機制比較

為進一步提升財政規則之可信性，國際間愈來愈多國家運用獨立機構（例如財政委員會，Fiscal Councils）負責監督財政規則執行及進行違反規定的處罰，獨立機構也能提供重要的預算估測與方法，惟授權由獨立機構辦理預算估測之情形尚不普遍。例如美國於 1974 年成立國會預算局（CBO），負責提供中立客觀的經濟展望報告、未來 10 年預算收支規模估計等，英國則於 2010 年成立獨立的預算責任辦公室（OBR），專責檢視政府財政的永續性，並編布官方的經濟及財政預測數據等。

我國公共債務法經 102 年修正，其中為有效確立自償性計畫，引進外部專業人士提供中立客觀的評估，增訂自償性債務須經公共債務管理委員會審議評估通過，始能不納入公共債務存量上限計算。依 103 年 4 月發布之公共債務管理委員會組織規程規定，中央公共債務管理委員會會議事範圍，主要包

括自償性公共債務之審議及評估與自償性財源喪失之認定。我國增設公共債務管理委員會係為提升監督成效，但辦理事項涵蓋範圍及監督功能，與國際間部分專家學者倡議的獨立財政委員會所具備功能尚屬有別。



伍、財政規則的實踐情形比較

美國聯邦政府為容納巨額預算赤字，不斷修正提高法定公債上限，自 1941 年迄今，債限調整的次數多達 82 次，顯示債務上限缺乏拘束力，成效不彰；1985 年的「平衡預算及緊急赤字控制法」中訂有 1991 年達成預算平衡，惟如同公債上限，預算平衡的期限一再延宕，最終係以「政治上難以接受」而宣告失敗。歐盟馬斯垂克條約與穩定及成長公約訂定財政赤字和債務餘額比率目標分別為 3% 及 60%，惟許多歐盟及歐元區成員國多年來均未能達到目標值，甚或成為引爆歐債危機的根源。英國曾被研究稱許的黃金規則與永續投資規則，仍不免被質疑利用會計技倆與妄用黃金規則標準，加上不敵全球金融海嘯的衝擊，未能防止英國財政惡化頹勢，以致財政赤字劇增及債務迅速累積，明顯違反兩大財政規則，因此，兩大財政規則最終仍難逃中止的命運。

對照我國中央政府財政規則實施情形，早期的「中央政府建設公債發行條例」常於即將觸及公債發行上限規範甚或已超過規定時，試圖調高提出修正，以避免總預算案違法，自民國 64 年至 84 年共調整 4 次，與美國聯邦政府債限頻繁修正情形相似。90 年度總預算平衡或 2011 年財政平衡目標之設定，雖僅屬政治承諾，惟由以往執行結果觀之，仍具政策引導功能，中央政府預算收支均朝平衡目標趨近。預算法第 23 條有關經常收支平衡之規定，自民國 60 年施行以來均能遵行，係我國預算體制中維持財政健全的重要特色。

近年來最受外界訾議的莫過於透過特別立法方式，將公共債務法之債務流量限制及預算法第 23 條之經常收支平衡與資本收入、融資性財源不得充經常支出之用等規定予以排除。立法院、監察院等監督機關均認為上述排除制



約方式，肇致財政規則形同具文，有違財政紀律，立法院對於經常門與資本門科目亦指摘有分類標準不當或有作假帳規避財政規則之嫌。行政部門則解釋排除公共債務法規定債務流量上限之當年度舉債額度，均計入政府債務未償餘額，並受公共債務法之債務存量上限規範，且執行結果，尚未見超出債限之情形。

持平而論，歷經全球金融海嘯的肆虐之後，我國中央政府之債務存量比率（債務未償餘額占前 3 年度名目 GDP 平均數之比率）雖未如部分歐美國家出現違約破表的景況，惟預計 103 年底將達 38.1%，中央政府的財政處境艱困，猶如立於債務的懸崖之上，隨時都有逾越債務警戒線的可能，在當前朝野政黨意識型態明顯對立及缺乏互信基礎下，屆時是否如同美國上演的預算僵局戲碼，讓政府運作陷入危機，殊值吾人深思。



第五章 結論



第一節 研究發現

長久以來，學界對於政府預算扮演財政政策工具的角色爭議不休（蘇彩足，2000：183），政府預算規模大小與經濟成長之間的關係，一直是財政學與總體經濟學探究的課題，雖然預算之總體經濟穩定功能在理論層次與實證結果仍然紛歧，尚無定論。然而隨著民主深化，政府在市場經濟中扮演積極的角色，每逢經濟不景氣時，仍有賴政府採行擴張性財政政策，發揮提振內需及創造就業等調節總體經濟功能。再者，民主代議政治蘊含一種公共支出過度擴張的「政治偏差」（political bias），對於預算赤字成長具有推波助瀾的效果，因而赤字及債務偏差（deficit and debt bias）乃大多數民主體制固有的特質。

Poterba (1996) 等新制度學派認為財政規則代表對政治行為者的重要約束，主要目的在約束或消除財政政策實施的「赤字偏差」，係以維繫財政可信度與財政紀律為目標的制度性途徑。財政規則已成為重要的新興財政治理工具之一，尤其歷經2008年全球金融海嘯衝擊，各國政府傾全力救市結果，產生財政惡化的後遺症，財政隱憂漸次浮現，若干國家甚或出現債務危機。政治經濟學對於財政規則之必要性與有效性有兩種相互對立的觀點，雖然財政規則不是萬靈丹，但在國際間普獲採行，本文乃融入新制度經濟學的論證觀點，對國際間財政規則實施經驗與發展趨勢，以及金融海嘯過後的檢討與新思維，進行整體性觀察與探索，並以國內中央政府為對象，全面檢驗我國財政規則實況與不足之處，俾能知己知彼，汲取值得參考精進之國際經驗。以下總結歸納本文研究獲致的重要發現：

壹、國際間使用財政規則情形益趨普遍，財政規則經適當設計

能克服兩難問題，並以複合型財政規則為佳。

Kumar et al. (2009) 以增進財政永續為目的，將財政規則區分為預算餘額規則、債務規則、支出規則及收入規則等 4 種主要類型，不同財政規則對預算結果或穩定經濟功能的影響則有不同程度。依 Debrun et al. (2008) 分析，財政規則運用時存在取捨 (trade-offs) 問題，首先為預算餘額規則會讓財政紀律目的與景氣循環週期間採取適當財政政策之立場產生衝突，其次是發生在低赤字與適足的政府投資之間，最後為低赤字實務上會以增加對創造性會計之依賴作為代價，惟透過財政規則的適當設計或採複合型的財政規則的組合能加以克服。

依據 Miriyagalla et al. (2010) 研究，為達到財政永續，複合型財政規則的加乘效果優於個別規則。Sutherland (2012) 也認為財政政策是多元，且會隨時間改變，故單一財政規則不可能在所有時間皆是理想的，依過去的實證發現，使用一組財政規則的國家較依賴單一財政規則的國家更能成功支援財政重整。Schick (2003) 指出，只有約束單一的財政總量會扭曲預算的行為，假如赤字是總量目標，政府會設法賣資產、延遲支出或依賴一次性收入以符合財政規則的制約。由歐盟的經驗顯示，必須同時對赤字與債務設限，較能有效控制債務。再從 IMF 建立的資料庫觀察各國使用的財政規則情形知悉，已從單一規則轉變為與債務永續緊密連結的複合規則，2013 年每個國家平均財政規則數增加為 2.2 個，其中以預算餘額規則與債務規則的使用最多。

歐盟於馬斯垂克條約規範加入歐洲共同聯盟會員國的財政門檻，在債務流量方面，要求會員國預算赤字占 GDP 比率不得超過 3%，在債務存量方面，政府債務未償餘額占 GDP 比率不得超過 60%。我國中央政府同樣採複合型財政規則，其中公共債務法與歐盟類似，兼具債務流量及存量規範，即當年度

舉債不得超過總預算及特別預算歲出總額之 15%，以及各級政府公共債務未償餘額不得超過前 3 年度名目 GDP 平均數之 50 %，中央政府分配 40.6%。至於預算法第 23 條有關經常收支應保持平衡之規定，亦與黃金規則類同。

貳、年度預算平衡流於僵化，不切實際，概念已轉變為強調循環週期均衡。

平衡預算是一種動態循環的過程，我國中央政府曾於 87 及 88 年度提前達成 90 年度總預算收支平衡目標，但嗣因精省承接原台灣省政府業務與債務，以及發生 921 震災，88 年下半年及 89 年度起再度產生赤字；92 年的財政改革方案，訂定 2011 年達成財政收支平衡之目標，雖有政策指引作用，95 及 96 年度總預算連續 2 年產生賸餘，惟 97 年下半年因美國次級房貸危機蔓延並引爆全球金融海嘯，導致赤字持續擴增。換言之，年度預算平衡目標所代表的形式意義，經常遠大於實質的管制功能，成就一時的預算平衡目標，遠不如維持更長期的財政收支平衡來得重要（張四明，1999：211）。

再從美國平衡預算修憲案爭議的相關研究與討論可知，平衡預算的憲法限制，在預算實務上相當難以執行，因為許多不確定因素（例如經濟不確定性、戰爭與緊急等不可預測事件）經常會衝擊政府的歲入及歲出，更重要的是政客缺乏誠意與勇氣抗拒利益團體要求增加公共支出的壓力，致使預算平衡的目標落空。憲法的平衡預算規範如同法律限制，恐流於僵化且容易被逾越，或淪為訓示規定，甚有鼓勵政治人物遂行玩弄預算技倆的遊戲，嚴重戕害國家根本大法的尊崇性，政治代價過高。故不論在一般法規層次或提升至憲法層次予以規範，年度平衡預算實際可行性皆不高（張四明，1999：201；蘇彩足，1996：122-123）。若政府必須維持各年度財政平衡，則必須提高稅率或削減公共支出，將使財政政策喪失穩定經濟的功能。若過分強調短期財政平衡而提高債務規範上限，恐迫使政府為因應預算體制僵化而刻意降低財政

透明度，導致財政政策彈性不足（林向愷、賴惠子，2008：39）。

由於第一代財政規則大多為固定目標值，並以單一年度為範圍，不會隨經濟情勢變動而調整，且易有調整支出納列年度，或運用一次性增加短期收入或減少支出等方式規避，恐無益於長期財政穩健。第二代財政規則強調適應經濟衝擊的彈性，許多新財政規則設定循環調整期間的預算目標，例如結構性規則以循環週期間達成平衡及債務占 GDP 比率穩定為目標、或以結構性賸餘為目標以降低未來的債務負擔。歐盟財政公約所制定之平衡預算規則，係要求締約國預算必須「平衡或有盈餘」，對於債務占 GDP 比率超過 60% 的國家，預算赤字所須符合之中期目標為結構性赤字不超過 GDP 的 0.5%，對於債務占 GDP 比率低於 60% 的國家，其結構性赤字得提高至不超過 1.0%。由此可見，政府預算實務上有逐漸捨棄追求靜態、絕對平衡的趨勢，轉而關注於一定期間內預算的動態均衡。

參、財政規則因全球金融風暴備受考驗，各國發展新規則重建信心，但第二代財政規則較為複雜，執行與監督更具挑戰性。

「馬斯垂克條約」與「穩定及成長公約」實施以來，對歐元區國家的財政情勢確有發揮若干約束的功能。惟 2000 年之後，面臨全球景氣衰退，不僅在經濟政策上的操作受到掣肘，並出現許多國家無法遵守的情況，違反預算赤字上限的情況再度上升。依據 Hughes-Hallet et al. (2004) 研究指出，其原因主要係加入歐元區的審核已通過，各國的態度轉趨放鬆所致。Schick (2003) 認為，所有的預算規則本質可能是脆弱且明顯會被會計伎倆破壞，因此政府很難長期維持有紀律的財政，各國遲早必須面臨財政規則的重振。美國聯邦政府過去數十年訂定之財政規則，經常於經濟或政治陷入困境時而改變。2008



年全球金融海嘯期間，許多國家產出受到劇烈衝擊而採取規模空前的反景氣循環刺激手段，以致財政狀況迅即惡化，明顯偏離財政規則所定目標。以歐盟為例，以往財政規則雖有一定的成效，但遇到世紀的金融危機仍顯得不堪一擊。英國政府則於 2008 年 11 月將曾被專家研究稱許的黃金規則與永續投資規則予以中止，乃因上述兩大財政規則無法有效遏阻財政惡化。

隨著經濟逐漸復甦，許多國家致力於強化財政規則，各國間的財政規則設計特色雖有不同，但在某些領域已開始聚合。如大部分的財政規則均有一個最低的法規基礎，歐盟的財政公約甚至要求會員國將財政規則納入各國憲法或其他永久性法律，財政規則若有法律背書，有助於強化執行及約束力。第二代財政規則主要特色包括：敏感於經濟狀況、涵蓋中期或更長的期間、按不同支出類型作區分、需要更嚴密的執行機制。由於第二代財政規則更為複雜，增添其執行的困難度。以結構性預算餘額規則而言，在設計上，結構性餘額衡量困難，特別是估計產出缺口；在政策傳達上，不易為多數民眾理解；在監督上，更難察覺財政規則的遵守情形。有研究認為設立獨立的財政委員會或能扮演客觀可信的監督角色，惟亦有論者以美國國會預算局為例，對其效力提出質疑。

肆、我國近年常以個別法律排除財政規則之適用，法制面未臻完備，易生規避訾議。

2000 年以後，國際間財政規則訂有除外條款的國家有漸增趨勢，即在面臨無法掌控之突發事件或嚴重經濟衰退時，得以暫時偏離財政規則目標。除外條款之啟動事由以經濟衰退與天然災害居多，僅少數國家對經濟衰退有具體的認定標準，如歐盟於穩定及成長公約認定經濟大幅衰退之定義係指當年 GDP 下降 2% 以上，或年成長率介於 0.75% 至 2% 之間，會員國可以提出完整說明，可暫時允許各級政府年度預算赤字占 GDP 比率高於 3%；巴西為實質

GDP 成長超過 4 季低於 1% 及巴拿馬為實質 GDP 成長不及 1%)，除此之外，多數國家仍屬寬泛，無法明確定義。顯示不可預見之偶發情況或政府控制之外之非尋常事件乃無可避免，惟事前充分周全明訂除外條款實屬不易，部分國家對於除外條款之認定或啟動則有經由國會同意之程序。

我國中央政府的財政規則主要規範於公共債務法及預算法中，僅預算法第 23 條規定，當預算年度有異常情形，資本收入得以支應經常支出之用，惟對於何謂異常情形並未定義。基於異常情形屬不確定法律概念，確留有行政部門判斷之餘地，致易生解釋上的疑義。至於公共債務法之債務上限規定並無除外條款。近年常有以個別法律排除上述財政規則之適用，以致外界迭有質疑以特別立法方式規避，未能切實遵守財政規則，形同虛設。

雖然我國公共債務法規定排除債務流量上限之當年度舉債額度，均計入政府債務未償餘額，並受公共債務法之債務存量上限規範，但金融海嘯過後，我國中央政府債務未償餘額攀升，103 年度占前 3 年度名目 GDP 之比率為 38.1%，已逼近 40.6% 之債務上限，財政情勢確已相當嚴峻。至於預算法第 23 條規定之預算年度有異常情形，主計實務工作者從憲法、預算法相關條文意旨及近年來排除預算法第 23 條規定所據以編製之特別預算歸納推導，認為應指國家發生重大天然災害、為因應國防緊急設施或戰爭、國家財政及經濟上有重大變故、發生禍疫及重大災變等特殊事故，必須調整經常支出與資本支出以移緩濟急，或歲入因此產生特別短收情事，致經常收入無法支應經常支出之情形。以上推論雖尚稱合理，惟仍非屬官方正式的解釋，顯示我國財政規則之法制面仍未臻完備。

依我國過去實際排除預算法第 23 條規定或公共債務法舉債上限之原因分析，以緊急重大災變及經濟變故為主，且個別法律均事先經立法院審議通過，具有政治共識，尚不致過於寬鬆，與國外情形相去不遠。惟我國除外原因包括基隆河整體治理、易淹水地區水患治理、石門水庫及其集水區整治等重大



政事，其性質與緊急重大災變及經濟變故係屬不可預期或政府控制之外的情況尚有不同，作為排除債限之例外考量似值商榷。

伍、公共債務法之債限規定係為融資管制目的，非為界定政府債務之涵蓋範圍，各國財政規則設計與內涵因國情及個別管理需要而異。

國內各界除對於以特別立法排除公共債務法之債務流量上限迭有質疑外，公共債務法所規範之債務範圍過窄，未能與國際接軌亦屢受外界詬病。惟因我國公共債務法主要目的在於管制政府融資行為所舉借之債務，避免各級政府過度舉債，產生財政危機，非對政府債務之範圍作定義，既係以融資管制為目的，當與國家真正的債務有別。事實上，各國因債務融資與管理需要，對政府債務定義及規範因時、因地及不同環境而有不同。

目前財政部除依公共債務法規定，除公布該法所界定之政府債務外，於財政統計中再依 IMF 國際標準定義，編製我國公共債務相關資料，按期公布於財政部國庫署網站，包含各級政府與非營業基金、總預算與特別預算、1 年以上及短期債務、自償性與非自償性債務餘額，資訊充分揭露，全無隱藏。至於潛藏負債不列入政府債務範圍，僅於財務報表附註揭露之作法，與國際相同。再者，我國潛藏負債不列入政府債務範圍，僅於財務報表附註揭露之作法，與國際相同。

以我國預算法第 23 條之經常收支平衡規定為例，雖類似於黃金規則，但與英國在涵蓋期間、適用範圍及赤字控制要素仍有差異，德國以往所採用的修正型黃金規則，以公共投資毛額為控制因素，與英國、澳洲、紐西蘭使用的黃金規則係以公共投資淨額為標的亦有所不同。再以金融海嘯過後最廣為討論的歐盟財政公約而言，其要求會員國政府每年度均須遵守之平衡性預算

的黃金規則 (Golden Rule on balanced budget)，係指每年度結構性赤字占 GDP 比率不超過 0.5%，若有超過限制，各國政府必須在歐盟設定的期限內削減該國赤字，且最好於財政條約生效（2013 年 1 月 1 日）後 1 年內，將平衡性預算的黃金規則轉化為憲法，若有足以確保其遵守新財政規則的內國法規亦可被接受。事實上，歐盟會員國間之新財政規則即因國情及實際需要而存有差異，如奧地利於 2011 年 12 月 7 日通過聯邦政府預算法修正，規定自 2017 年起聯邦（包含社會保險）的結構性赤字不得超過 GDP 之 0.35%，但未納入憲法；西班牙 2011 年 9 月通過憲法修正案，2012 年訂定相關基本法，規定各級政府結構性赤字必須維持在歐盟規範限額內；義大利於 2012 年 4 月核准憲法修正，採用結構性平衡預算原則。

另我國將自償性公共債務排除於債務存量上限規範，與其他國家有別，以往國內對於自償性公共債務亦有批評認定標準未臻明確，缺乏中立的審核標準與評估機制，易有人為操縱空間，以致產生規避情事。惟依 103 年修正之公共債務法規定，自償性公共債務須經該公共債務管理委員會審議評估通過後，方可不納入債限計算，期藉由外部中立之專家或學者把關，以遏阻虛偽作假的自償性計畫逃避公共債務法之監督與限制。

第二節 政策建議

壹、反映對金融海嘯的省思，財政規則設計宜結合永續目標與彈性適應經濟情勢變化。

政府預算具有共同資源的特性，赤字及債務偏差乃民主體制的固有特質，強制要求年度預算平衡在民主社會如同不可能的任務。2008 年全球金融海嘯期間，各國採行反景氣循環的擴張性財政政策，其代價是各國財政失衡

情形嚴重，並影響國家長期財政穩定。許多國家債務水準偏高，甚或出現破產及債務違約，陷入財政困難與經濟衰退的兩難困境。預算赤字及債務餘額持續攀升，不僅是我國當前的事實，亦為國際間普遍的現象。因此，長期平衡之「財政永續」概念，再度引發學界及各國政府高度關注（蔡馨芳，2013：45）。

財政永續性就是財政在長期能維持一個穩定的狀態，使其在未來最終的某個時點上具有償付能力（solvency），不會留下任何的淨負債。即便有財政赤字，但只要在長期是國家財政可以承受的範圍之內，政府財政政策仍然符合永續性（李允傑等，2009：14-15）。金融海嘯過後，亞太經濟合作會議（APEC）於 2009 年 12 月舉辦之研討會中，提出財政永續必須建立在兩項基本原則，一為公共債務占 GDP 比率不能太高，二為控制債務以為下一次財經危機預留財政空間（洪東煒，2011：75）。一國政府的最適債務規模為何，學理上並無定論，OECD 則建議政府債務比率長期要達到 50% 的安全目標水準，當遭遇經濟不景氣時，方能避免政府債務比率超過 70% 至 80%。⁵⁴

國人長久以來存有年度預算平衡的傳統觀念，過去以某年度達成預算平衡目標之政治承諾，實施結果雖具政策引導效果，但財政改善情形無法延續，無助於長期財政健全。本文建議參酌第二代財政規則所強調的結合永續目與彈性適應經濟情勢變動，將焦點轉向維持長期的財政永續。Shick（2003）曾示警，多數財政崩潰的種子係散播於榮景時（“the seeds of most fiscal collapses are sown during good times”），認為新財政規則必須考慮到景氣循環。因為在景氣熱絡時鞏固財政，預留財政緩衝區，當經濟衰退時，愈有餘裕以反景氣循環政策應對。因此，財政規則設計必須考量不同時期的經濟條件，財政平衡可放寬至一個景氣循環週期內達成，即經濟蕭條時允許較高的赤字與債

⁵⁴ 莊朝榮，2014b，「政府債務與跨世代平衡問題之探討」，台灣經濟研究院，http://wwwtier.org.tw/spc_frontend/spc6100.aspx。造訪日期：2014/06/03。

務，並以經濟復甦產生之預算賸餘平衡先前的財政赤字，惟因較為複雜，實際執行仍有諸多挑戰。

結構性餘額係 OECD 及 EU 等國際組織廣為採用之財政指標，在我國尚處於學界研究階段，未有官方正式之估算作業，且民眾不容易理解，恐生質疑。未來我國倘若研議參採運用，允宜審慎妥善規劃，除操作技術問題外，猶須配套提升透明度，俾利外部監督及降低對創造性會計之疑慮，以達到預期效果。

貳、財政規則不能保證支出結構，結構性改革勢在必行。

預算品質對於財政政策而言仍然是一個挑戰，因為財政規則係就財政總額設定目標，無法保證支出項目的組成，由於應享權益支出可能自動根據人口及經濟情勢而變動，不需要一個明確的預算決策，一旦應享權益支出增加，將對其他類型支出產生刪減的壓力。Schick (2003) 認為，假如政府領導人決定以削減應享權益支出來執行財政規則，它們就會有效，如果政府不能或不願意挑戰應享權益支出，財政規則就不會產生很大的差別。由美國的實施經驗可知，即便應享權益支出須遵守「相對財源 (PAYGO)」原則，但無法干預受既有法律保護的應享權益支出繼續增加，以致舊有的應享權益支出隨物價上漲不斷調高及請領人數持續增加，不可控制性支出 (uncontrollable) 比重上升，支出結構益形僵化。

我國存有賦稅負擔率長期偏低的結構問題，金融海嘯期間，中央政府為振興經濟採行擴張性財政政策的結果，導致累積債務未償餘額激增，公共債務法規定之債務存量上限近在咫尺。然而依法律義務支出逐年攀升，占歲出比率將近 7 成，支出結構已有僵化現象，加上我國人口老化嚴峻情勢不亞於歐美各國，對各種年金制度、健保及規劃辦理之長照保險等財務勢必造成衝



擊。因此，雖然國內經濟已呈現穩定復甦，但未來的財政挑戰將接踵而至，進行必要的結構性改革，以抑制應享權益支出的增加益顯重要。

參、強化財政規則的約束力，提高可信度，除外條款須有清楚的指導方針，以免寬濫，並回歸於公共債務法及預算法中明確規範除外條款之啟動條件或程序。

財政規則能提供預算政策一個規範基準，但設計及內涵將影響財政規則的效果，通常訂定財政規則的限制比率或範圍時，欲取得兩者間的平衡與協調並不容易。惟財政規則一旦訂定，自然有其被遵行的嚴肅性，若常以特別立法方式，於個別法律中予以排除適用，恐弱化財政規則的約束力。

基於制度係由人設計，不論是第一代或第二代財政規則，是否能發揮制度設計之成效，拘束力強弱為重要關鍵。因此，除了選擇一個合理可行的目標值之外，執行者之遵行意願及規範明確性亦為重要影響因素。我國中央政府曾訂定 90 年度總預算平衡及 2011 年財政平衡之目標，其僅屬政治承諾，依執行結果顯示，仍具有引導預算收支朝平衡目標趨近之功能，其主要乃繫於執政當局的政治意願及信守政策承諾的決心。為賦予財政規則更強的約束力，並增進可信度，對照國際間的發展趨勢，本文建議財政規則仍宜有法律為基礎，至於歐盟財政公約倡議或德國債務剎車等將財政規則制定於憲法中，則有過度僵化之虞。

由全球金融海嘯的經驗獲得啟示，第二代財政規則特別強調彈性與靈活，以適應經濟環境循環波動。IMF 建議，面臨天災或大規模金融部門資產重估等異常的衝擊，可考量以除外條款將與偶發狀況直接有關之支出排除於財政規則，惟為確保財政規則的完整性不被破壞，必須有清楚的指導方針，除外條款不能濫用，只能於真正的例外情況使用。

我國預算法第 23 條及公共債務法均屬法律位階，尚稱妥適，預算法第 23 條有關經常收支平衡之規定，自民國 60 年施行以來均能遵行，即便有排除適用之情事，影響仍屬有限。至於公共債務法規定之債務舉借上限，近年來中央政府排除適用之情形較受關注，主因政府債務未償餘額逐年攀升，即將觸及累積債務規範之上限，由於例外情況係另訂個別法律加以排除適用，恐破壞財政規則的完整性，不利財政管理效能。雖然排除財政規則適用之法律均經立法院同意獲致共識，惟為健全法制，正本清源仍應回歸於公共債務法及預算法中明確規範排除條款之啟動條件或程序，儘量減少模糊認定或政治運作空間，以降低外界的質疑或對行政部門規避之想像空間。

又因當前我國中央政府債務餘額已逼近上限，面臨超逾公共債務法規定上限之風險升高，未來倘若修法，除聚焦討論債務規模管制目標值之外，為強化財政規則之約束力，有效控制赤字及債務，提高信任與可信度，允宜納入更嚴密的執行機制，或可參考國際經驗，制定相關監督課責與懲處機制，並於偏離目標時，適時採取矯正措施，俾使財政管理制度更臻健全。

第三節 未來研究展望

本文係以新制度經濟學的理論為分析架構主軸，逐一指認財政規則的設計原則、國際財政規則發展與趨勢、我國中央政府財政規則現況、金融海嘯過後對財政規則的新思維與制度安排，但囿於時間有限，僅能進行全面概觀的探索及比較，並拋磚引玉提出對財政規則檢討與建議的方向及想法，未能進一步就其比較的內涵微觀或對財政規則設計及操作細節有具體描繪，尤其是第二代財政規則甫於施行初期，欲論斷其成效為之過早，後續研究者可在本文已構築的基礎上再深入探索及加以驗證分析，繼續充實政府財政或預算制度領域的研究。

基於中央與地方政府所擔負的責任義務與預算結構迥異，本文研究重點僅置於中央政府。惟88年地方制度法制定之後，縣市政府職權擴增，99年12月25日起縣市合併或改制直轄市，我國地方自治已正式進入6都15縣的全新階段，103年底桃園縣復將升格為直轄市，勢必牽動中央與地方的角色與功能重新定位，以及相關財政資源的分配。由於地方財源不足現象由來已久，普遍仰賴中央政府挹注，近年來部分縣市財政運作上屢發生困窘無以為繼，債務超限情事亦備受關注。故有關地方政府適用哪些財政規則最能避免財政嚴重惡化及因應非預期的事件，是否由中央政府規定，或與地方政府協商後確定，是否具備同儕壓力或懲罰機制等，皆能作為後續研究者拓展的面向。



參考文獻



壹、中文部分

- 王連常福，2011，〈荒謬的舉債上限〉，《台灣經濟研究月刊》，34（10）：13-17。
- 王連常福，2013，〈專家傳真－廢除舉債上限如何？〉，《工商時報》，1/17。
- 王躍生，2000，《新制度主義》，台北：揚智文化事業股份有限公司。
- 方清風，2003，《中央政府非營業基金制度之研究之改進方向》，台北：國立台北大學公共行政暨政策研究所碩士論文。
- 方清風，2004，〈英國的財政紀律與預算政策〉，《財稅研究》，36（5）：33-44。
- 方清風，2006，〈初探世界銀行所做的「各國政府預算實務調查（上）〉，《今日會計》，103：44-58。
- 方耀，2011，〈金融危機後的英國財政問題〉，《國際金融參考資料》，61：1-17。
- 中國國民黨立法院黨團，2003，〈財政紀律法草案〉，《立法院第五屆第四會期第七次會議議案關係文書》。
- 主計月報社編，2011，《預算法研析與實務》，台北：中國主計協進社。
- 立法院院會紀錄，1995，《立法院公報》，84（63）：101-104，12/19。
- 立法院院會紀錄，1995，《立法院公報》，85（2）：12-23，12/29。
- 立法院，2006，《中華民國 95 年度中央政府總預算案審查總報告（修正本）》。
- 立法院，2007，《中華民國 96 年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分案審查總報告（修正本）》。
- 立法院，2008，《中華民國 97 年度中央政府總預算案審查總報告（修正本）》。
- 立法院預算中心，2004，《94 年度中央政府總預算案整體評估報告》。
- 立法院預算中心，2005，《95 年度中央政府總預算案整體評估報告》。
- 立法院預算中心，2006，《96 年度中央政府總預算案整體評估報告》。
- 立法院預算中心，2010，《100 年度中央政府總預算案整體評估報告》。



- 立法院預算中心，2011，《101 年度中央政府總預算案整體評估報告》。
- 朱雲鵬，2013，〈名家觀點/搶救 GDP 快下四帖藥方〉，《經濟日報》，10/22。
- 朱麗雯，2012，《公共債務永續對貨幣政策之意涵》，台北：公務出國報告。
- 李允傑、李顯峰、劉志宏，2009，《建置我國財政管理指標之研究》，台北：財政部國庫署委託研究計畫。
- 李允傑、孫克難、李顯峰、林博文，2007，《政府財務與預算》，台北：五南圖書出版股份有限公司。
- 李貴英，2012，〈歐盟財政條約「平衡預算」規則（balanced budget rule）：脫離歐債危機的良方？〉，「歐盟財政改革與歐債危機」，2012 年第 5 次臺灣歐盟論壇（6 月 29 日），台北：臺灣歐盟中心。
- 李貴英，2013，〈歐盟主權債務危機與因應〉，《公共治理季刊》，1 (4)：61-71。
- 李綱信，2011，〈歐洲主權債信危機之分析〉，《經濟研究》，11：231-258。
- 李顯峰，2001，〈財政分權與財政紀律〉，《財稅研究》，33 (5)：1-19。
- 李顯峰，2004，〈歐盟財政穩定暨成長公約之問題與改革〉，《財稅研究》，36 (5)：4-18。
- 李顯峰，2013，〈歐盟財政風險與治理策略〉，《公共治理季刊》，1 (4)：72-83。
- 宋棋超，2001，〈公共債務政策改革之探討－平議行政院版本「公共債務法草案第四條條文」〉，《財稅研究》，33 (2)：138-147。
- 林文義，2013，〈國庫喊窮 政府基金被迫違規買公股〉，《財訊雙週刊》，9/12：56-60。
- 林向愷、陳錦稷，〈全面性的租稅改革勢在必行－財政惡化且結構性赤字問題嚴重〉，《新世紀智庫論壇》，52：72-96。
- 林向愷、賴惠子，2008，《台灣中央政府財政長期平衡之研究：1968-2004》，
http://econ.ccu.edu.tw/academic/master_paper/090413seminar.pdf，造訪日期：
2014/05/15。
- 林思廷，2012，《我國公共債務法之研究》，台北：國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文。



- 卓惠真，2011，〈餘火未熄的歐元區債務危機〉，《經濟前瞻》，134：62-66。
- 吳怡靜譯，2009，〈工業國如何搶救國債危機〉，《天下雜誌》，424：172-173。
- 吳偉寧，2005，《財政規範與平衡預算之研究－以臺灣控制預算赤字的經驗為例》，台北：國立臺北大學公共行政暨政策研究所碩士論文。
- 吳佩璇，2010，〈金融海嘯後之財政挑戰〉，《主計月刊》，653：39-46。
- 周德宇，2002，〈預算語言與預算制度的改革－一些政治經濟學的觀點〉，「預算平衡與中程計畫預算研討會論文集」（3月15日），台北：行政院主計處、世新大學行政管理學系。
- 洪東煒，2011，〈財政永續與方向〉，《當代財政》，12：74-79。
- 洪東煒，2012，〈歐盟新財政協定之省思〉，《當代財政》，14：26-27。
- 施恬，2002，〈美國公債市場發展對我國之啟示〉，《財稅研究》，34（1）：138-153。
- 范黛明，2006，〈總預算以「投資」科目編列撥補特種基金預算之檢討〉，《主計月刊》，611：41-44。
- 郎偉芳，2011，〈後金融危機財政赤字暴增與財政穩定政策探討〉，《綜合規劃研究98及99年》，台北：行政院經濟建設委員會，頁467-488。
- 孫克難，2003，《五至十年內達成財政收支平衡方案之研究》，行政院財政改革委員會委託研究。
- 徐仁輝，1999a，〈制度變遷與美國預算改革〉，《東吳大學經濟商學學報》，24：89-113。
- 徐仁輝，1999b，《當代預算改革的制度性研究》，台北：智勝文化事業有限公司。
- 徐仁輝，2000，〈財政赤字與公共債務法〉，《主計月刊》，537：59-66。
- 徐仁輝，2001，《預算赤字與預算改革》，台北：智勝文化事業有限公司。
- 徐仁輝，2002，《公共財務管理》。台北：智勝文化事業有限公司。
- 徐仁輝、陳敦源、黃光雄譯，2005。政府失靈：公共選擇的初探，台北：智勝文化事業有限公司。譯自 Gordon Tullock, Arthur Seldon and Gordon L. Brady. 2000. Government: Whose Obedient Servant? A Primer in Public Choice.



徐仁輝、郭昱瑩、周濟、張淑華主編，2009，《金融海嘯與公共政策》。台北：智勝文化事業有限公司。

財政部，2013，〈美國近期財政收支措施簡要分析〉，《當代財政》，28：94-97。
韋端、許璋瑤、鹿篤瑾、蔡鴻坤，1998，〈財政改善之十年政策形成執行成果及未來展望〉，「財政平衡與經濟發展研討會論文集」（87年11月13日），台北：中華經濟研究院。

韋端、陳妍蒨，2002，〈預算制度之殤〉，《國家政策論壇》，2(6)。

陳揆明，2012，《歐洲經濟治理下財政監督機制之研究》，淡江大學歐洲研究所歐洲聯盟研究組碩士論文。

陳果廷，2013，〈歐債危機後歐盟財政改革發展趨勢與挑戰〉，《當代財政》，30：94-99。

陳春榮，2003，《我國實施中程計畫預算制度之研究》，台北：國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文。

陳敦源，2002，《民主與官僚：新制度論的觀點》，台北：韋伯文化。

陳淑貞，2003，《財政紀律與財政平衡—國際比較分析》，台灣經濟論衡，1(5): 27-80。

陳櫻琴，1998，〈從「公共債務法」論國家舉債之限制〉，《德明學報》，13：125-139。

張四明，1999，〈美日政府預算改革的省思：以平衡預算赤字為觀察中心〉，《法商學報》，35: 187-216。

張信一、陳莉惠，2006，〈我國經資門預算劃分之探討〉，《主計月刊》，603：29-34。

張啟楷，2010，《我國特別預算制度之政經分析，1949-2008》，台北：國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文。

張淑滿，2004，〈歐盟的財政政策發展與未來趨勢〉，《國際經濟情勢週報》，1553：5-14。

張嘉仁，2009，〈新古典經濟學觀點下之國家財政赤字〉，《政策研究學報》，9: 42-82。

彭德明、方耀，2000，〈歐洲主權債務危機與歐元區的未來〉，《國際金融參考資料》，60：1-26。



曾令寧、婁天威，2012，〈淺析歐盟強化經濟治理與總體經濟失衡指標〉，《臺灣經濟金融月刊》，48(6)：18-29。

黃彥斌，2000，《英國提振經濟措施對於財政狀況的影響》，台北：公務出國報告。

黃世鑫，1990，《民主政治與國家預算》，台北：聯經出版公司。

黃世鑫，1994，〈預算赤字為財政之 AIDS：診斷和示警〉，《國家政策雙週刊》，58：1-3。

黃世鑫，2000，〈築堤與疏浚論公共債務法與財政赤字〉，《月旦法學雜誌》，167：146-154。

黃世鑫，2009，〈由 2008 年的政治與金融大海嘯談財政大海嘯〉，《新社會政策雙月刊》，6：31-37。

黃建興、黃舜卿，2001，〈國際合作發展組織（OECD）債務管理政策之研究〉，《財稅研究》，33(3)：88-102。

黃建興，2003，〈歐盟財政改革及對我國的啟示〉，《經濟研究》，3。

黃建興，2004，〈歐盟財政法則之運用與啟示〉，《經濟研究》，5：165-184。

黃耀輝，2002，〈財政紀律與財政平衡〉，「預算平衡與中程計畫預算研討會論文集」（3 月 15 日），台北：行政院主計總處、世新大學行政管理學系。

莊朝榮，2014a，《「悶」經濟下政府財政的困境》，《台灣經濟研究月刊》，37(1)：12-13。

莊朝榮，2014b，〈政府債務與跨世代平衡問題之探討〉，台灣經濟研究院，
http://www.tier.org.tw/spc_frontend/spc6100.aspx。造訪日期：2014/06/03。

賈穎笛，2005，《政府公債與債券市場發展之研究》，台北：公務出國報告。

趙揚清，2002，《公共債務相關資訊揭露之研究》，台北：行政院主計總處委託研究報告。

趙福民，2005，〈從中央政府總預算案探討民進黨執政之施政目標〉，《政治學學報》，4：257-294。

鄧衍森，2010，〈國際人權規範另一個來源—軟法〉，《2010TAHR 報春季號：兩公約專輯》，台北：台灣人權促進會，頁 44-45。

葉華容、詹淑櫻、蔡依恬，2013，〈美國舉債上限危機與長期財政赤字之關聯〉，《國際經濟情勢週報》，1792：5-13。

葉嘉楠，2005，〈政治制度對我國財政赤字的影響〉，《中華人文社會學報》，2：84-110。

劉維玲，2001，《政府財務規劃與平衡預算之研究》，行政院主計總處出國考察報告。

監察院，2010，《黃委員武次、馬委員秀如自動調查：我國中央政府負債餘額及各項潛在債務對我國財政結構之衝擊乙案之調查報告》，099 財調 0116。

審計部，2007，《民國 95 年度中央政府總決算審核報告（含附屬單位決算及綜計表）》。

審計部，2008，《民國 96 年度中央政府總決算審核報告（含附屬單位決算及綜計表）》。

蔡玉時，2010，〈金融風暴對主要國家財政影響及政策意涵對我國的啟示〉，《經濟研究》，10：195-222。

蔡美娜，2008，《中央政府財政資訊透明度之研究》，台北：國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文。

蔡馨芳，2013，〈臺灣財政永續性之研究：政府角色的反思〉，《公共行政學報》，44：41-72。

謝學如，2012，〈美日財政問題之探討〉，《經濟研究》，12：327-339。

顏愛靜、郭冠宏、劉篠、黃名義、王本壯、楊國柱、陳柏廷、陳錫鎮、廖仲仁譯，2009，《制度與經濟理論》，台北：五南圖書出版股份有限公司。譯自 Eirik G. F. & R. Rudolf. 2005. Institutions & Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics.

羅光達，2012，《我國財政收支餘額的結構性分析（期末報告）》，財政部 101 年度委託研究計畫。

蘇育萱，2003，《我國未來十年財政收支平衡重要性與可行性之研究》，台北：國

立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。

蘇彩足，1996a，〈平衡預算能消弭美國聯邦預算赤字嗎〉，《財稅研究》，28（1）：113-125。

蘇彩足，1996b，《政府預算之研究》，台北：華泰書局。

蘇彩足，1999，〈民主化對於政府預算決策的衝擊與因應之道〉，《理論與政策》，51：47-63。

蘇彩足，2000，〈政府預算之研究：何去何從？〉，《政治學報》，31：471-494。

蘇彩足，2000，《世界主要國家預算制度及其運作情形之研究》，行政院主計總處委託研究計畫。

蘇彩足，2011，〈後金融海嘯時代政府預算管理之國際趨勢〉，《主計月刊》，670：6-11。

蘇彩足，2013，〈我國公共治理之挑戰與因應〉，《公共治理季刊》，1（1）：52-60。

蘇建榮、陳錦稷，2012，〈國際間主權債務危機對我國政府財政的啟示〉，「台灣國家經濟發展研討會論文」（5月27日），台北：群策會等。

貳、西文部分

Alesina, Alberto and Bayoumi Tamim. 1996. "The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from US States." NBER Working Paper 5614:1-11.

Auerbach, Alan J. 2012. "Budget Rules and Fiscal Policy: Ten Lessons from Theory and Evidence." Presented at a Conference on Government Debt in Democracies: Causes, Effects, and Limits, November 30-December 1. Berlin.

Barnes, S., D. Davidsson and Ł. Rawdanowicz. 2012. "Europe's New Fiscal Rules.", OECD Economics Department Working Papers 972:1-30.

Baumann, elke, E. DÖNNEBRINK and C. Kastrop. 2008. "A Concept for a new Budget Rule for Germany." CESifo Forum 2/2008:37-45.

Bayoumi, T. and B. Eichengreen. 1994, "Restraining Yourself: Fiscal Rules and



Stabilization.” IMF Working Paper 94/82:1-18.

Bernanke, Ben, S. 2010. “Fiscal Sustainability and Fiscal Rules” Remarks at the Annual Meeting of the Rhode Island Public Expenditure Council. Providence, Rhode Island: October 4.

Bilbiie, O. Florin and David. Stasavage. 2005. “Incomplete Fiscal Rules with Imperfect Enforcement.” Nuffield College Economic Working Paper Ref 2005-W12.

Buchanan, J. M. and R. E. Wagner. 1977. Democracy in Deficit: The Political Legacy of Keynes. New York: Academic Press.

Chowdhury, Anis. 2012. “Fiscal Rules – Help or Hindrance?” in <http://www.voxeu.org/debates/commentaries/fiscal-rules-help-or-hindrance>. Latest update 13 May 2013.

Coase, R. H. 1988. The Firm, The Market, and The Law. Chicago: The University of Chicago Press. 轉引自徐仁輝，1999，《當代預算改革的制度性研究》。

Dahan, M. and M. Strawczynski. 2010. “Fiscal Rules and Composition Bias in OECD Countries.” Cesifo Working Paper 3088:1-38.

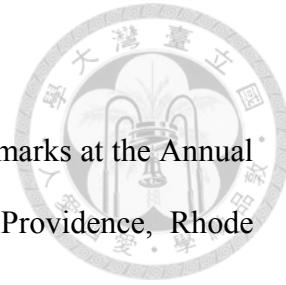
Debrun, X., L. Moulin, A. Turrini, J. Ayuso-i-Casals and S. Kumar. 2008. “Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union,” Economic Policy, 299-362.

Debrun, X. and M. S. Kumar. 2007a. “Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens?” Fiscal Policy: Current Issues and Challenges: 479-512.

Debrun, X. and M. S. Kumar. 2007b. “The Discipline-Enhancing Role of Fiscal Institutions: Theory and Empirical Evidence,” IMF Working Paper 07/171.

Debrun, X. 2007. “Tying Hands Is Not Commitment: Can Fiscal Rules and Institutions Really Enhance Fiscal Discipline?” Breugel Working Paper 2007/01.

Dothan, Michael and Fred Thompson. 2009.” A Better Budget Rule.” Journal of Policy Analysis and Management 28(3):463-478.





- Drazen, Allan. 2002. "Fiscal Rules from a Political Economy Perspective." Presented at the IMF-World Bank Conference on Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies, February 14-16, Oaxaca, Mexico.
- Działo, Joanna. 2012. "Fiscal Rules and Effective Fiscal Policy." *Comparative Economic Research: Central and Eastern Europe*, 15(2): 65-78.
- European Commission. 2007. "Public Finance Report in EMU—2007, Part IV: Lesson From Successful Fiscal Consolidations." *European Economy* 3/2007.
- European Scrutiny Committee, 2012. "Treaty on Stability, Coordination and Governance: impact on the eurozone and the rule of law: Sixty-second Report of Session 2010-12." London: The Stationery Office Limited.
- Fatas, Antonio. 2005. "Is there a Case for Sophisticated Balanced-Budget Rules?" *OECD Economics Department Working Papers* 466:1-21.
- Fatas, Antonio and Ilian Mihov. 2006. "The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules in the US States." *Journal of Public Economics* 90:101-117.
- Ferris, J. and Tang., S. 1993. "The New Institutionalism and Public Administration: An Overview." *Journal of Public Administration: Research and Theory*, 3(1):4-10.
- GAO. 1993. "Balanced Budget Requirements—State Experiences and Implications for the Federal Government." United States General Accounting Office.
- Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel and C. André. 2007. "What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences." *OECD Economics Departments Working Paper* 553.
- Groneck, Max. 2010, "A golden rule of public finance or a fixed deficit regime? Growth and welfare effects of budget rules." *Economic Modelling* 27:523-534.
- Hedbávný Petr, Ondřej Schneider, and Jan Zápal. 2005. "A Fiscal Rule that has Teeth : A Suggestion for a 'Fiscal Sustainability Council' underpinned by the Financial Markets." *CESifo Working Paper Series* 1499:1-24.

Hughes-Hallet, A., J. Lewis, and J. Von Hagen. 2004. "Fiscal Policy in Europe, 1991-2003: An Evidence-Based Analysis." CEPR, London. 轉引自張淑滿，2004，〈歐盟的財政政策發展與未來趨勢〉，《國際經濟情勢週報》，1553：8-9。

International Monetary Fund. 2010. "United Kingdom: Selected Issues Paper." Country IMF Report 10/337: 50-73.

International Monetary Fund. 2012. "Fiscal Monitor: Balancing Fiscal Policy Risks" World Economic and Financial Surveys.

Inman, Robert. 1996. "Do Balanced Budget Rules Work? U.S. Experience and Possible Lessons for EMU." NBER Working Paper 5838.

Kennedy, S., J. Robbins, and F. Delorme. 2001. "The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance." Presented at the Fiscal Rules Conference, February 1, Canada, 237-266.

Kinda, Tidiane et al. 2013. "Fiscal Rules at a Glance." International Monetary Fund.

Koen, V. and P. van den Noord. 2005. "Fiscal Gimmickry in Europe: One-off Measures and Creative Accounting." OECD Economic Department Working Paper 417.

Kopits, George. and S. Symansky. 1998. "Fiscal Policy Rules." IMF Occasional Paper 162:1-36.

Kopits, George. 2001. "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornaments?" IMF Working Paper WP/01/145.

Krogstrup, S. and S. Wälti. 2008. "Do Fiscal Rules cause Budgetary Outcomes." Public Choice 136(1-2):123-138.

Krol, Robert. 2007. "The Role of Fiscal and Political Institution in Limiting the Size of State Government." Cato Journal 27(3):431-445.

Krol, Robert. 1997. "A Survey of the Impact of Budget Rules on State Taxation, Spending, and Debt." Cato Journal 16(3):295-307.

Kumar, Manmohan et al. 2009. "Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable



- Public Finances.” Prepared by the Fiscal Affairs Department of International Monetary Fund.
- Marneffe, W., B. van Aarle, W. van der Wielen and L. Vereeck. 2011. “The Impact of Fiscal Rules on Public Finances in the Euro Area.” CESifo DICE Report:18-25.
- Mathieu, Catherine and Henri Sterdyniak, 2012. “Do We Need Fiscal Rules?” Document de travail. OFCE 8:1-24.
- Milesi-Ferretti, Gian Maria. 2000. “Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting.” IMF Working Paper 00/172: 1-25.
- Miller, G. J. 1992. Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy. Cambridge: Cambridge University Press. 轉引自徐仁輝，1999，《當代預算改革的制度性研究》。
- Miriyagalla, Danura et al. 2010. “Fiscal Rules to Reduce U.S. Federal Debt: Lessons from Chile, Brazil, Germany, Sweden, Switzerland,” Washington, D.C.: National Academy of Sciences and National Academy of Public Administration, November.
- Molnar, M. 2012. “Fiscal Consolidation: Part 5. What Factors Determine the Success of Consolidation Effects?” OECD Economics Department Working Papers 936:1-28, OECD Publishing.
- Moore, Demian and Steve Redburn. 2011. “Resisting the Sirens: Fiscal Rules and Their Uses.” Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association. Seattle. Washington, September 3.
- Murray, A. and W. Giles. 2009. “Fiscal Rules OK?” Presented at the liberal think tank of CentreForum held in London, January 2009.
- Niskanen, W. A. 1991. “A Reflection on Bureaucracy and Representative Government.” In Budgetint-Maximizing Bureaucrat, eds. Blais, A. & Dion, S., Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. 轉引自徐仁輝，2001，《預算赤字與預算改革》。
- North, D. 1990. Institutions, Institutional Change and Economic Performance.

Cambridge: Cambridge University Press. 轉引自徐仁輝，1999，《當代預算改革的制度性研究》。

OECD. 2002. "Fiscal sustainability: The contribution of fiscal rules." *OECD Economic Outlook* 72: 117-136.

OECD. 2007. "Fiscal Consolidation: Lessons from Past Experience." *OECD Economic Outlook* 81:29-52.

OECD. 2012. *OECD Economic Surveys Germany*. the Economic and Development Review Committee (EDRC) of the OECD.

Pierro, Vito Mosè. 2011. "National Fiscal Rules : A New Paradigm of Fiscal Discipline in EMU." The College of Europe Natolin Campus.

Poterba, James. 1994. "State Responses to Fiscal Crises : The Effects of Budgetary Institutions and Politics." *Journal of Political Economy* 102: 799-821.

Poterba, James. 1996. "Do Budget Rules Work?" NBER Working Paper 5550.

Rogoff, K. 1990. "Equilibrium Political Budget Cycles". *American Economic Review* 80(1):21-36.

Schaechterer, Andrea al. al. 2012. "Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the Next-Generation Rules. A New Dataset" IMF Working Paper 187.

Schick, Allen. 2003. "The Role of Fiscal Rules in Budgeting." *OECD Journal on Budgeting* 3(3):7-34.

Schick, Allen. 2005. "Can the U.S. Government Live Within Its Means? Lessons From Abroad." The Brookings Institution, Policy Brief 141:1-8.

Schick, Allen. 2010. "Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks." *OECD Journal on Budgeting* 2010/2:1-17.

Schuknecht, Ludger. 2004. "EU Fiscal Rules Issues and Lessons from Political Economy ." European Central Bank, Working Paper series, 421:1-36.

Sutherland, D., P. Hoeller and R. Merila, 2012. "Fiscal consolidation: how much, how

- fast and by what means?” OECD Economic Policy Papers 01:1-31.
- Ter-Minassian, Teresa. 2007. “Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?” OECD Journal on Budgeting 6(3):1-13.
- Truger, Achim and Henner Will. 2012. “The German ‘debt brake’ – a shining example for European fiscal policy?” Institute for International Political Economy Berlin. Working Paper 15.
- von Hagen, Jürgen. 2006. “Fiscal Rules and Fiscal Performance in the EU and Japan.” Governance and The Efficiency of Economic System, GESY. Discussion Paper 147.
- Williamson, O. 1985. The Economic Institutions of Capitalism: Firm, Markets, Relational Contracting. New York: Free Press. 轉引自徐仁輝，1999，《當代預算改革的制度性研究》。
- Wyplosz, Charles. 2011. “Fiscal Discipline : Rules rather Institutions.” National Institute Economic Review, 217:19-30.
- Wyplosz ,Charles. 2012. “Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences.” NBER Working Paper, 17884: 1-27.





附錄一 全球財政規則概況一覽表 (2013年)

國家別	國家財政規則							超國家財政規則	說明
	財政規則類型 (起始日)	法規基礎	適用範圍	獨立機構提供預算估測	獨立機構監督執行	明確排除條款	強制執行程序		
安提瓜和巴布達 Antigua and Barbuda	—	—	—	—	—	—	—	ECCU (1998)	
阿根廷 Argentina	BBR(2000) ER(2000)	法令 法令	GG GG	× ×	○ ○	× ×	○ ○	—	<p>◎財政規則 1999年訂定於財政責任法 (Fiscal Responsibility Law, FRL)，惟自 2009 年已中止。</p> <p>◎BBR：基本社會與基礎建設、國際金融機構融資計畫以外之收支應平衡。</p> <p>◎ER：原始支出成長不超過名目 GDP 或在名目 GDP 負成長期間至少維持不變。</p>
亞美尼亞	DR(2008)	政治	CG	×	×	×	×	—	公共債務在

國家別	國家財政規則							超國家財政規則	說明
	財政規則類型 (起始日)	法規基礎	適用範圍	獨立機構提供預算估測	獨立機構監督執行	明確排除條款	強制執行程序		
Armenia		承諾							規定年度不超過 GDP 60%，如公共債務占前一年 GDP 比率超過 50%，次年之赤字應低於前三年度平均 GDP 之 3%。
澳洲 Australia	ER(2009) RR(1998) BBR(1998) DR(1998)	法令 法令 法令 法令	CG CG CG CG	× × × ×	× × × ×	× × × ×	× × × ×	—	◎ER：當經濟回復成長時，為使預算產生賸餘，限制支出實際成長 2%，當預算有賸餘且經濟仍然成長，在賸餘占 GDP 比率達 1% 前，每年支出成長上限為 2%。 ◎ BBR 、 RR 、 DR：1998 年財政政策架構正式成為預算誠實法之憲章 (Charter of Budget Honesty)

國家別	國家財政規則							超國家財政規則	說明
	財政規則類型 (起始日)	法規基礎	適用範圍	獨立機構提供預算估測	獨立機構監督執行	明確排除條款	強制執行程序		
									Act)，規定財政策略以健全財政管理原則及促進公眾對財政政策及績效之監督為基礎。財政策略的關鍵包括達成中期平均預算賸餘、稅收占GDP比率不超過2007-2008年水準等。中期策略不須預算於經濟循環期間每年維持賸餘。
奧地利 Austria	BBR(1999)	法令	GG	×	×	×	○	EU (1995)	國會於2011年7月通過聯邦預算法修正，規定聯自2017年起邦政府(不含社會保險)結構性赤字不超過GDP之0.35%，新財政歸則架構仔觀念上近似於德國的

國家別	國家財政規則							超國家財政規則	說明
	財政規則類型 (起始日)	法規基礎	適用範圍	獨立機構提供預算估測	獨立機構監督執行	明確排除條款	強制執行程序		
									債務剎車規則。
比利時 Belgium	ER(1993) RR(1992)	聯合協議 聯合協議	CG CG	○ ○	× ×	× ×	○ ○	EU (1992)	◎ER：中央政支出實質成長不超過0。 ◎RR：收入成長應與GDP成長一致。 ◎2012年1月簽署”財政公約”，政府承諾2014年在憲法或永久性法律中採用結構性餘額規則及自動矯正機制。
貝南 Benin	—	—	—	—	—	—	—	WAEMU (2000)	
波札那 Botswana	ER(2003)	法令	CG	×	×	×	×	—	支出占GDP比率上限為40%。
巴西 Brazil	DR(2000) ER(2000)	法令 法令	GG GG	× ×	× ×	○ ○	○ ○	—	◎聯邦政府人事費支出限制為經常收入淨額之50%，無永久性收入增加或支出刪減，不能有永久性支出授權。

國家別	國家財政規則							超國家財政規則	說明
	財政規則類型 (起始日)	法規基礎	適用範圍	獨立機構提供預算估測	獨立機構監督執行	明確排除條款	強制執行程序		
									◎除外條款包括異常的經濟狀況及天然災害，但須經國會同意。
保加利亞 Bulgaria	BBR(2005) ER(2006) DR(2003)	法令 法令 法令	GG GG GG	× × ×	× × ×	× × ×	× × ○	EU (2007)	◎BBR：自2012年起赤字不超過 GDP 之 2%，為符合歐盟財政公約，財政法(Public Finance Law) 將自 2014 年採用結構性預算餘額規則，一般政府結構性赤字不超過 GDP 之 0.5%。 ◎ER：上限為支出占 GDP 比率 40%。 ◎DR：如債務占 GDP 比率超過 60%，一般政府未償債務餘額不得超過上一年度水準。

國家別	國家財政規則							超國家財政規則	說明
	財政規則類型 (起始日)	法規基礎	適用範圍	獨立機構提供預算估測	獨立機構監督執行	明確排除條款	強制執行程序		
布吉那法索 Burkina Faso	—	—	—	—	—	—	—	WAEM (2000)	
喀麥隆 Cameroon	—	—	—	—	—	—	—	CAEMC (2002)	
加拿大 Canada	BBR(1998)	政治承諾	CG	○	○	×	×	—	1998年償債計畫設定至少達平衡預算之政策，2006年目標修正為債務刪減30億加幣。
	DR(1998)	政治承諾	CG	○	○	×	×		
	ER(1998)	政治承諾	CG	○	○	×	×		
維德角 Cape Verde	BBR(1998) DR(1998)	法令 政治承諾	CG CG	× ×	× ×	× ×	× ×	—	◎BBR：上限為國內借款占GDP之3%。 ◎DR：上限為GDP之60%。
中非 Central African Republic	—	—	—	—	—	—	—	CAEMC (2002)	
查德 Chad	—	—	—	—	—	—	—	CAEMC (2002)	
智利 Chile	BBR(2001)	政治承諾 (2001) 法令 (2006)	CG	○	×	×	×	—	2001至2007年以結構性餘額占GDP之1%為目標，2008年修正為GDP之0.5%，2009年目標為結構性預算平衡，2010年起調整為結構性赤字於

國家別	國家財政規則							超國家財政規則	說明
	財政規則類型 (起始日)	法規基礎	適用範圍	獨立機構提供預算估測	獨立機構監督執行	明確排除條款	強制執行程序		
									2014年收斂至GDP之1%。
哥倫比亞 Colombia	BBR(2011) ER(2000)	法令 法令	CG CG	× ×	× ×	○ ×	× ×	—	◎ BBR：國會於2011年6月通過中央政府結構性餘額規則，設定2014年將結構性赤字降至GDP之2.3%，2022年赤字上限為1%。 ◎ 除外條款：威脅國家總體經濟穩定之特殊情事，允許財政規則暫時中止，但必須經由其財政委員會(CONFIS)同。
剛果 Congo	—	—	—	—	—	—	—	CAEMC (2002)	
哥斯大黎加 Costa Rica	BBR(2001)	法令	CG	×	×	×	×	—	係採黃金規則，舉債僅能支應投資支出毛額。
象牙海岸 Cote	—	—	—	—	—	—	—	WAEMU (2000)	

國家別	國家財政規則							超國家財政規則	說明
	財政規則類型 (起始日)	法規基礎	適用範圍	獨立機構提供預算估測	獨立機構監督執行	明確排除條款	強制執行程序		
d'Ivoire									
克羅埃西亞 Croatia	ER(2012)	聯合協議	GG	×	○	×	×	EU (2013)	◎ER：暫時性規則要求一般政府支出每年刪減GDP 1%，直到原始餘額為0。 ◎BBR：達成預算餘額為0之後，永久性規則限制一般政府循環調整之原始餘額降至0或有賸餘。 ◎DR：預算基本法中包括債務規則，具體指定中央政府債務占GDP比率於2008年得超過前一年。
	BBR(2012)	聯合協議	GG	×	○	×	×		
	DR(2009)	聯合協議	GG	×	○	×	×		
塞普勒斯 Cyprus	—	—	—	—	—	—	—	EU (2004)	
捷克 Czech Republic	—	—	—	—	—	—	—	EU (2004)	
丹麥 Denmark	ER(2009) RR(2001)	政治承諾 政治	GG GG	×	×	×	×	EU (1992)	◎ER：公共消費占循環調整後

國家別	國家財政規則							超國家財政規則	說明
	財政規則類型 (起始日)	法規基礎	適用範圍	獨立機構提供預算估測	獨立機構監督執行	明確排除條款	強制執行程序		
	BBR(1992)	承諾政治承諾	GG	×	×	×	×		GDP 於 2015 年應降至 26.5%。 ◎RR：直接稅及間接稅不得增加，除非因環境因素或履行丹麥的 EU 義務時，可提高稅率，額外的收入則用以降低其他稅收。 ◎BBR：規定結構性餘額占 GDP 的中期目標，未事先定義除外條款，但目標已多次修正，2011 年之收斂計畫訂定 2015 年結構性赤字減少 1/2。
多米尼克 Dominica	—	—	—	—	—	—	—	ECCU (1998)	
厄瓜多爾 Ecuador	ER(2010) BBR(2003) DR(2003)	法令 法令 法令	GG CG GG	× × ×	× × ×	× × ×	× ○ ○	—	◎ER：永久性支出不能高於永久性收

國家別	國家財政規則							超國家財政規則	說明
	財政規則類型 (起始日)	法規基礎	適用範圍	獨立機構提供預算估測	獨立機構監督執行	明確排除條款	強制執行程序		
									入，惟若政府認為有需要，非永久性收入可用以支應永久性支出。 ◎BBR：扣除石油輸出收入後之財政赤字占GDP比率，每年減少0.2%，直到達成平衡預算。 ◎DR：公共債務不超過GDP之40%。
赤道幾內亞 Equatorial Guinea	—	—	—	—	—	—	—	CAEMC (2002)	
愛沙尼亞 Estonia	BBR(1993)	聯合協議	GG	×	×	×	○	EU (2004)	一般政府預算應平衡，最近開始發展將循環性因素納入考量。
芬蘭 Finland	DR(2011) ER(2003) BBR(1999)	聯合協議 聯合協議 聯合協議	CG CG CG	×	×	×	×	EU (1999)	◎ DR：自2011年起，政治承諾於2015年議會期間結束達成債務占GDP比率實質

國家別	國家財政規則							超國家財政規則	說明
	財政規則類型 (起始日)	法規基礎	適用範圍	獨立機構提供預算估測	獨立機構監督執行	明確排除條款	強制執行程序		
									減少。 ◎ER：設定每年政府支出的限制。 ◎ BBR：2007至2011年以潛在GDP 1%之結構性盈餘為目標。
法國 France	RR(2006) ER(1998)	憲法法令 (2011)	CG及社會安全	× × ×	○ ○ ○	× × ×	× × ×	EU (1992)	◎RR：中央政府及社會安全事先限制超出預期稅收之配置。 ◎ER：以支出實際增加為目標。
加彭 Gabon	—	—	—	—	—	—	—	CAEMC (2002)	
德國 Germany	BBR(2011) ER(1982)	憲法 政治 承諾	CG CG	× ×	× ×	○ ×	○ ×	EU (1992)	◎BBR：中央政府於1969至2010年使用黃金規則，淨借款除在總體經濟均衡受到干擾時之外，不得超過投資水準；新結構性盈額規則於

國家別	國家財政規則							超國家財政規則	說明
	財政規則類型 (起始日)	法規基礎	適用範圍	獨立機構提供預算估測	獨立機構監督執行	明確排除條款	強制執行程序		
									2009年6月制定憲法，並自2011年開始施行。規定聯邦政府結構性赤字不超過GDP之0.35%。◎ER：支出成長不能超過收入，2008年以前支出成長上限平均每年1%。
希臘 Greece	—	—	—	—	—	—	—	EU (1992)	
格瑞納達 Grenada	—	—	—	—	—	—	—	ECCU (1998)	
幾內亞比紹 (共和國) Guinea Bissau	—	—	—	—	—	—	—	WAEMU (2000)	
香港 Hong Kong SAR	BBR(2002)	政治承諾	GG	×	×	×	×	—	長期政府必須達到經常營運賸餘，作為支應資本支出之部分財源。
匈牙利 Hungary	ER(2010) BBR(2010)	法令 法令	GG GG	× ×	○ ○	× ×	× ×	EU (2004)	◎2008年11月通過原始預算餘額規則及實際債務規則，

國家別	國家財政規則							超國家財政規則	說明
	財政規則類型 (起始日)	法規基礎	適用範圍	獨立機構提供預算估測	獨立機構監督執行	明確排除條款	強制執行程序		
									預計 2012 年生效的法律，在 2010 及 2011 年 呃過渡期，BBR 及 ER 要求降低預算赤字及限制支出成長。 ◎財政委員會 2009 開始設立，監督 BBR 的執行。
冰島 Iceland	ER(2004)	政治承諾	CG	×	×	×	×	—	對實際支出成長設限，公共消費及移轉不超過 2% 及 2.5%。
印度 India	BBR(2004)	法令	CG	×	×	×	×	—	經常性原始餘額目標係 2008 年降低財政赤字至 GDP 之 3%，但因金融危機，已於 2009 中止。
印尼 Indonesia	DR(2004) BBR(1967)	聯合協議 聯合協議	GG GG	×	×	×	×	—	◎DR：中央及地方政府合計債務不超過 GDP 之 60%。 ◎BBR：中央及地方

國家別	國家財政規則							超國家財政規則	說明
	財政規則類型 (起始日)	法規基礎	適用範圍	獨立機構提供預算估測	獨立機構監督執行	明確排除條款	強制執行程序		
									併計的預算赤字不超過 3%。
愛爾蘭 Ireland	—	—	—	—	—	—	—	EU (1992)	
以色列 Israel	ER(2005) BBR(1992)	法令 法令	CG CG	× ×	× ×	× ×	× ×	—	◎ER：限制中央政府財政支出的實質成長率。 ◎BBR：預算赤字上限 2007 至 2009 年為 GDP 之 1%，2009 年及 2010 年 6% 及 5.5%。
義大利 Italy	—	—	—	—	—	—	—	EU (1992)	
牙買加 Jamaica	BBR(2010) DR(2010)	法令 法令	CG CG	× ×	× ×	○ ○	○ ○	—	◎ BBR：2016 年 3 月 31 日財政餘額降為 0。 ◎DR：2016 年 3 月 31 日總債務減少 100%。
日本 Japan	ER(2010) BBR(1998)	政治承諾 法令	CG CG	× ×	× ×	× ×	× ×	—	◎ER：2010 年生效的財政管理策略包括總支出限制，即一般會計支出扣除債

國家別	國家財政規則							超國家財政規則	說明
	財政規則類型 (起始日)	法規基礎	適用範圍	獨立機構提供預算估測	獨立機構監督執行	明確排除條款	強制執行程序		
									務還本及利息後，不得超過前一年。 ◎ BBR：1947年財政法（Public Finance Law）包括黃金規則，規定經常支出不得超過國內收入；1997年通過財政結構改革法（Fiscal Structure Reform Act），具體指明必須降低一般政府赤字不超過GDP之3%。
肯亞 Kenya	DR(1997) RR(1997)	政治承諾 政治承諾	CG CG	× ×	× ×	× ×	× ×	—	◎DR：總名目債務低於GDP之45%。 ◎RR：維持收入占GDP 21-22%。
科索沃 Kosovo	BBR(2013) DR(2010) ER(2006)	法令 法令 政治	GG GG GG	× × ×	× × ×	○ × ×	○ × ×	—	◎BBR：總赤字上限為GDP

國家別	國家財政規則							超國家財政規則	說明
	財政規則類型 (起始日)	法規基礎	適用範圍	獨立機構提供預算估測	獨立機構監督執行	明確排除條款	強制執行程序		
	承諾								之 2%，資本支出排除上限規範。 ◎DR：債務限制為 GDP 之 40%。 ◎ER：每年經常支出成長不超過 0.5%。
拉脫維亞 Latvia	—	—	—	—	—	—	—	EU (2004)	
賴比瑞亞 Liberia	DR(2009)	法令	GG	×	×	×	×	—	2009 年財政管理法引進債務上限規則，限制債務不超過 GDP 之 60%，並規定借款僅能支應資本支出。
立陶宛 Lithuania	ER(2008) RR(2008) DR(1997)	法令 法令 法令	GG GG CG	×	×	×	○	EU (2004)	◎ER：如一般政府過去 5 年平均有預算赤字，每年支出成長不得超過過去 5 年收入平均成長率之 0.5%。 ◎RR：以額外收入降低一般政府預算赤字。

國家別	國家財政規則							超國家財政規則	說明
	財政規則類型 (起始日)	法規基礎	適用範圍	獨立機構提供預算估測	獨立機構監督執行	明確排除條款	強制執行程序		
									◎DR：限制一般政府淨借款。
盧森堡 Luxembourg	DR(2004) ER(1990)	聯合協議 聯合協議	GG CG	○ ○	× ×	× ×	× ×	EU (1992)	◎DR：1990年至2003年間，中央政府債務維持在低水準，新增債務得支應鐵路基礎建設，係介於債務規則與黃金規則之混合；2004年起一般政府債務維持在低於SGP限制之固定水準。 ◎ER：公共支出成長與中程經濟成長預期相適應。
馬來西亞 Malaysia	BBR(1959) DR(1959)	法令 法令	CG CG	× ×	× ×	× ×	× ×	—	◎BBR：使用黃金規則。 ◎DR：聯邦政府國內債務上限為GDP之55%。
馬爾地夫 Maldives	BBR(2013) DR(2013)	法令 法令	CG CG	× ×	× ×	○ ○	× ×	—	◎BBR：2016年底原始餘額

國家別	國家財政規則							超國家財政規則	說明
	財政規則類型 (起始日)	法規基礎	適用範圍	獨立機構提供預算估測	獨立機構監督執行	明確排除條款	強制執行程序		
									產生賸餘，總預算赤字不超過GDP之3.5%。除外條款包括天然災害及經濟衰退，天然災害定義為15%人口天然災害遭受困苦，且具有急迫性；經濟衰退定義模糊，但幾乎涵蓋經濟成長持續下滑，通貨膨脹及失業上升，以及國家縱容金融部門的危機。 ◎DR：2016年債務占GDP比率下降至60%。
馬利 Mali	—	—	—	—	—	—	—	WAEMU (2000)	
馬爾他 Malta	—	—	—	—	—	—	—	EU (2004)	
模里西斯 Mauritius	DR(2008)	法令	GG	×	×	○	○	—	財政規則定義於2008

國家別	國家財政規則							超國家財政規則	說明
	財政規則類型 (起始日)	法規基礎	適用範圍	獨立機構提供預算估測	獨立機構監督執行	明確排除條款	強制執行程序		
									年公共債務管理法，法定上限為2017年達GDP之60%，2018年降至50%。
墨西哥 Mexico	BBR(2006)	法令	CG	×	×	○	○	—	在財政責任法中訂有現金基礎的平衡預算。2010至2012年曾使用過除外條款（因產出負成長的缺口，造成非石油收入低於預期）。
蒙古 Mongolia	BBR(2013) ER(2013)	法令 法令	CG CG	×	×	○ ○	○ ○	—	◎ ER：自2013年起，支出成長不超過扣除礦物生產之GDP成長。 ◎ BBR：結構性赤字不超過GDP之2%。
那米比亞 Namibia	ER(2010) DR(2001)	聯合協議 聯合協議	CG CG	×	×	×	×	—	◎ ER：公共支出水準低於GDP之30%。 ◎ DR：每年公共債務占GDP比率為

國家別	國家財政規則							超國家財政規則	說明
	財政規則類型 (起始日)	法規基礎	適用範圍	獨立機構提供預算估測	獨立機構監督執行	明確排除條款	強制執行程序		
									25-30%。
荷蘭 Netherlands	ER(1994)	聯合協議	GG	○	×	×	○	EU (1992)	<p>◎ER：實際支出上限係由總支出及部門支出所決定。</p> <p>◎RR：選舉期間開始，對要求的稅基與稅率進行聯合協議。</p> <p>◎中央規劃局(Central Planning Bureau)提供獨立的總體經濟預測。</p>
	RR(1994)	聯合協議	GG	○	×	×	○		
紐西蘭 New Zealand	BBR(1994) ER(1994)	法令	GG	×	×	×	×	—	<p>◎BBR：每年經常營運必須賸餘，直到債務符合儉約水準。</p> <p>◎DR：降低債務至儉約水準。</p>
奈及利亞 Niger	—	—	—	—	—	—	—	WAEMU (2000)	
尼日 Nigeria	BBR(2007)	法令	CG	×	×	×	×	—	每年總赤字上限為GDP之3%。
挪威 Norway	BBR(2001)	政治承諾	CG	×	×	×	×	—	扣除石油收入的赤字應

國家別	國家財政規則							超國家財政規則	說明
	財政規則類型 (起始日)	法規基礎	適用範圍	獨立機構提供預算估測	獨立機構監督執行	明確排除條款	強制執行程序		
									與政府養老基金之長期實質報酬相同。
巴基斯坦 Pakistan	BBR(2005) DR(2005)	法令 法令	CG CG	× ×	× ×	○ ○	× ×	—	◎ BBR：2008年達成平衡預算，之後則有賸餘。 ◎DR：2013年債務占GDP比率降至60%，每年至少減少2.5%。
巴拿馬 Panama	BBR(2012) DR(2009)	法令 法令	GG GG	× ×	× ×	○ ○	× ×	—	新財政責任法設定財政規則，限制非金融公共部門之赤字為GDP之1%，2015年公共債務為GDP之40%。除外條款包括天然災害、國家緊急狀況、經濟衰退。
秘魯 Peru	BBR(2000) ER(2000)	法令 法令	CG CG	× ×	× ×	○ ○	○ ×	—	◎ BBR：非金融公共部門之赤字上限，2000年及2003年為GDP之2%，2001年及2004年

國家別	國家財政規則							超國家財政規則	說明
	財政規則類型 (起始日)	法規基礎	適用範圍	獨立機構提供預算估測	獨立機構監督執行	明確排除條款	強制執行程序		
									為 1.5% , 2002 年及 2005 年起為 1%。 ◎ER：經常 支出實質成 長不超過 2% (2000-200 2 年) 、 3% (2003-200 8 年) 、 4% (2009 年 起) 。
波蘭 Poland	ER(2011) BBR(2006) DR(1999)	法令 政治 承諾 憲法	CG CG GG	× × ×	× × ×	× × ×	× × ○	EU (2004)	◎ER：中央 政府權衡性 支出及所有新 興支出不超 過 CPI 上 漲率的 1 個百分 點。 ◎BBR：中 央政府預 算赤字 4 年以 30 億波幣為 基準。 ◎DR：債務 上 限為 GDP 之 60% ，制 定於憲法 及財政 法。後者 包括當債 務比率達 50% 、 55% 及 60% 時

國家別	國家財政規則							超國家財政規則	說明
	財政規則類型 (起始日)	法規基礎	適用範圍	獨立機構提供預算估測	獨立機構監督執行	明確排除條款	強制執行程序		
									啟動矯正措施。
葡萄牙 Portugal	—	—	—	—	—	—	—	EU (1992)	
羅馬尼亞 Romania	ER(2010)	法令	GG	×	○	○	○	EU (2007)	在預算產生賸餘前，一般政府總支出成長不超過預估未來3年名目GDP。
俄羅斯 Russia	BBR(2007) ER(2013)	法令 法令	GG CG	× ×	× ○	× ○	○ ○	—	◎BBR：長期石油以外之赤字目標為GDP之4.7%，惟受金融海嘯影響，2009年4月中止，2012年正式廢止該財政規則。 ◎ER：國會於2012年12中通過以石油價格為基礎之財政規則，設定支出上限。
塞內加爾 Senegal	—	—	—	—	—	—	—	WAEMU (2000)	
塞爾維亞 Serbia	BBR(2011) DR(2011)	法令 法令	GG GG	× ×	○ ○	× ×	× ×	—	一般政府債務扣除賠償義務後不得超過GDP

國家別	國家財政規則							超國家財政規則	說明
	財政規則類型 (起始日)	法規基礎	適用範圍	獨立機構提供預算估測	獨立機構監督執行	明確排除條款	強制執行程序		
									之 45%。
新加坡 Singapore	BBR(2013) ER(2013)	憲法 憲法	CG CG	○ ○	× ×	○ ×	○ ○	—	◎BBR：預算平衡。 ◎ER：支出不超過投資淨額回收或新加坡貨幣機構持有準備之50%。
斯洛伐克 Slovak Republic	DR(2012)	憲法	GG	×	○	○	○	EU (2004)	2011 年 12 月通過憲法法案修正，自 2012 年 3 月生效。公共債務上限為 GDP 之 60%M
斯洛維尼亞 共和國 Slovenia	DR(2000)	聯合協議	GG	○	×	×	×	EU (2004)	一般政府及非金融機構之債務占 GDP 比率不超過 40%。
西班牙 Spain	ER(2011) BBR(2006)	法令 法令	CG GG	× ×	× ×	× ○	× ×	EU (1992)	中央及地方政府名目支出成長不應超過西班牙名目中程 GDP 成長。排除利息及對失業津貼之非權衡性支出。
斯里蘭卡 Sri Lanka	BBR(2003) DR(2003)	法令 法令	CG CG	× ×	× ×	× ×	× ×	—	◎BBR：赤字目標以跨年期間為範圍。 ◎ER：債務上限在跨

國家別	國家財政規則							超國家財政規則	說明
	財政規則類型 (起始日)	法規基礎	適用範圍	獨立機構提供預算估測	獨立機構監督執行	明確排除條款	強制執行程序		
									年期間下降。
聖克里斯多福及尼維斯 St. Kitts and Nevis	—	—	—	—	—	—	—	ECCU (1998)	
聖露西亞 St. Lucia	—	—	—	—	—	—	—	ECCU (1998)	
聖文森及格瑞那丁 St. Vincent and the Grenadines	—	—	—	—	—	—	—	ECCU (1998)	
瑞典 Sweden	BBR(2000) ER(1997)	法令 法令	GG CG	× ×	○ ○	× ×	× ×	EU (1995)	◎BBR：以循環週期間一般政府預算賸餘為目標，2000-2007年賸餘目標為GDP之2%，2007年起為GDP之1%。 ◎ER：中央政府名目支出上限設定三年期間，並排除利息支出。
瑞士 Switzerland	BBR(2003)	憲法	CG	×	×	○	○	—	結構性預算必須平衡。
Togo 多哥	—	—	—	—	—	—	—	WAEMU (2000)	

國家別	國家財政規則							超國家財政規則	說明
	財政規則類型 (起始日)	法規基礎	適用範圍	獨立機構提供預算估測	獨立機構監督執行	明確排除條款	強制執行程序		
英國 United Kingdom	BBR(2010) DR(2010)	法令 法令	公共部門	○ ○	○ ○	× ×	× ×	ER (1992)	◎ BBR：以 5 年滾動預測期間達成循環調整後經常收支平衡為目標。 ◎ DR：2015/16 年度達成公共部門債務淨額占 GDP 比率下降。
美國 United States	ER(2011) BBR(1986)	法令 法令	CG CG	× ×	○ ○	× ×	○ ○	—	◎ ER：2011 年 8 月，國會制定自由裁量支出上限，未來 10 年可撙節 9,000 億美元。 ◎ BBR：1985 年底通過葛蘭姆法 (Gramm-Rudmann-Hollings bill)，訂定每年赤字目標並於 1991 年達成預算平衡，平衡預算目標於 1987

國家別	國家財政規則							超國家 財政 規則	說明
	財政規則 類型 (起始日)	法規 基礎	適用 範圍	獨立 機構 提供 預算 估測	獨立 機構 監督 執行	明確 排除 條款	強制 執行 程序		
									年延長至 1993 年。

資料來源：Kinda, Tidiane et al. (2013)。

說明：1.財政規則類型縮寫 BBR 係指預算餘額規則(budget balance rule)、DR 為債務規則(debt rule)、ER 為支出規則 (expenditure rule)、RR 為收入規則 (revenue rule)。
 2.適用範圍縮寫 CG 係指中央政府(central government)、GG 為一般政府(general government)。
 3.超國家財政規則縮寫 ECCU 係指 Eastern Caribbean Currency Union 、EU 為 European Union 、WAEMU 為 West African Economic and Monetary Union 、CAEMC 為 Central African Economic and Monetary Community 。



附錄二 國家範圍（按經濟發展程度分）

先進經濟體		新興市場		低所得國家	
澳洲	Australia	安提瓜和 巴布達	Antigua and Barbuda	亞美尼亞	Armenia
奧地利	Austria	阿根廷	Argentina	貝南	Benin
比利時	Belgium	波札那	Botswana	布吉那法 索	Burkina Faso
加拿大	Canada	巴西	Brazil	喀麥隆	Cameroon
塞普勒斯	Cyprus	保加利亞	Bulgaria	維德角	Cape Verde
捷克	Czech Republic	智利	Chile	中非	Central African Republic
丹麥	Denmark	哥倫比亞	Colombia	查德	Chad
愛沙尼亞	Estonia	哥斯大黎 加	Costa Rica	剛果	Congo
芬蘭	Finland	克羅埃西 亞	Croatia	象牙海岸	Cote d'Ivoire
法國	France	厄瓜多爾	Ecuador	多米尼克	Dominica
德國	Germany	赤道幾內 亞	Equatorial Guinea	加彭	Gabon
希臘	Greece	匈牙利	Hungary	格瑞納達	Grenada
香港	Hong Kong SAR	印度	India	幾內亞比 紹(共和國)	Guinea Bissau
冰島	Iceland	印尼	Indonesia	肯亞	Kenya
愛爾蘭	Ireland	牙買加	Jamaica	科索沃	Kosovo
以色列	Israel	拉脫維亞	Latvia	賴比瑞亞	Liberia
義大利	Italy	立陶宛	Lithuania	馬爾地夫	Maldives
日本	Japan	馬來西亞	Malaysia	馬利	Mali

先進經濟體	新興市場	低所得國家
盧森堡 Luxembourg	馬爾他 Malta	蒙古 Mongolia
荷蘭 Netherlands	模里西斯 Mauritius	奈及利亞 Niger
紐西蘭 New Zealand	墨西哥 Mexico	尼日 Nigeria
挪威 Norway	那米比亞 Namibia	塞內加爾 Senegal
葡萄牙 Portugal	巴基斯坦 Pakistan	聖文森及 格瑞那丁 and the Grenadines
新加坡 Singapore	巴拿馬 Panama	多哥 Togo
斯洛伐克 Slovak Republic	秘魯 Peru	
斯洛維尼亞共和國 Slovenia	波蘭 Poland	
西班牙 Spain	羅馬尼亞 Romania	
瑞典 Sweden	俄羅斯 Russia	
瑞士 Switzerland	塞爾維亞 Serbia	
英國 United Kingdom	斯里蘭卡 Sri Lanka	
美國 United States	聖克里斯多福及尼維斯 St. Kitts and Nevis	
	聖露西亞 St. Lucia	

資料來源：自 IMF Fiscal Rules Dataset 整理。

附錄三 「公共債務管理委員會組織規程」 及「公共債務管理委員會審議規則」



壹、公共債務管理委員會組織規程

- 第 1 條 本規程依公共債務法（以下簡稱本法）第五條第十二項規定訂定之。
- 第 2 條 中央、直轄市及縣（市）公共債務主管機關應分別依本規程之規定設公共債務管理委員會（以下簡稱中央公債管理會、地方公債管理會）。
- 鄉（鎮、市）公共債務審議事項，由其自治監督之縣公債管理會辦理。
- 第 3 條 中央公債管理會置委員十三人至十五人，地方公債管理會置委員七人至十一人，其組成如下：
- 一、中央：置主任委員一人，由財政部部長兼任或派員兼任，其餘委員由財政部就有關機關人員及具財務、金融、會計、經濟或工程等相關專長之學者、專家遴選聘兼。
- 二、直轄市：置主任委員一人，由市長兼任或派員兼任，其餘委員由市政府就有關機關人員及具財務、金融、會計、經濟或工程等相關專長之學者、專家遴選聘兼。
- 三、縣（市）：置主任委員一人，由縣（市）長兼任或派員兼任，其餘委員由縣（市）政府就有關機關人員及具財務、金融、會計、經濟或工程等相關專長之學者、專家遴選聘兼。
- 前項管理會委員中學者、專家人數不得少於二分之一。
- 第一項管理會委員任期為三年，期滿得續聘之。
- 第 4 條 中央及地方公債管理會每年至少召開一次會議，由主任委員召集之；如無討論事項得免召開。



前項會議由主任委員擔任主席；主任委員未能出席時，由其指定委員一人代理之。

第一項會議，由機關代表擔任之委員不克出席時，得指定代理人出席；學者專家委員應親自出席，不得代理。

第 5 條 中央及地方公債管理會會議應有全體委員過半數之出席始得開會，出席委員過半數之同意始得決議。出席委員中之學者、專家人數應至少二人。前項管理會開會時得邀請有關機關派員列席說明。列席人員無表決權。

第 6 條 中央公債管理會議事範圍如下：

一、自償性公共債務之審議及評估。

二、自償性財源喪失之認定。

三、其他有關自償性公共債務審議、評估及對主任委員之申請迴避事項。

地方公債管理會議事範圍如下：

一、屬地方之前項各款事項。

二、債務改善計畫及時程表之審議。

三、與前二款有關之事項。

第 7 條 中央及地方公債管理會委員及兼任人員為無給職。

中央及地方公債管理會所需經費，分別由財政部、直轄市、縣（市）政府財政局（處）編列年度預算辦理。

第 8 條 中央及地方公債管理會分別置執行秘書一人，工作人員若干人，由財政部及直轄市、縣（市）政府財政局（處）派員兼任。

前項執行秘書綜理公債管理會事務，並指揮、監督所屬職員辦事。

第 9 條 本規程自發布日施行。

貳、公共債務管理委員會審議規則

第 1 條 本規則依公共債務法（以下簡稱本法）第五條第十二項規定訂定之。

第 2 條 中央及各地方政府自中華民國一百零三年一月一日起，每年於總預算案編列自償性公共債務（以下簡稱自償性債務）之舉借，應由計畫主辦機關編製自償性債務舉借及償還計畫案，於四月三十日前提報公共債務管理委員會審議；營業基金及信託基金以外之特種基金於附屬單位預算案編列自償性債務之舉借，應由基金管理機關辦理。

前項自償性債務之舉借屬應報行政院核定之新興計畫、修正延續性之中長程個案計畫或公共工程計畫者，於行政院核定後二周內，由計畫主辦機關或基金管理機關將核定函影本、計畫書與自償性債務舉借及償還計畫案提報公共債務管理委員會審議；屬應由機關首長核定之中長程個案計畫或公共工程計畫，於機關首長核定後二周內，由計畫主辦機關或基金管理機關檢附上開文件，提報公共債務管理委員會審議。

前項新興計畫、中長程個案計畫或公共工程計畫尚未經行政院核定，配合預算編製作業需先行編列自償性債務預算者，應檢附計畫書與自償性債務舉借及償還計畫案於四月三十日前提報公共債務管理委員會審議，並於各該計畫經行政院核定後始得舉借。

中央及各地方政府自償性債務舉借及償還計畫案經公共債務管理委員會審議通過後，納編入總預算案及營業基金及信託基金以外之特種基金附屬單位預算案舉借之一年以上公共債務，始可列為自償性債務。

追加（減）預算案及特別預算案編列自償性債務之舉借，計畫主辦機關或基金管理機關應配合預算案籌編時程，編製自償性債務舉借及償還計畫案提報公共債務管理委員會審議，並準用前項規定。

第 3 條 中央及各地方政府計畫主辦機關或基金管理機關編製之自償性債務舉借及償還計畫案，應檢具下列文件：

一、自償性債務之舉借：包含各年度融資方式、舉借期程、年期、金額、利率及資金用途等。



二、自償性債務之償債財源：包含營運所得資金或指撥特定償債財源之項目、收入期程及金額等。

三、自償性債務之償還規劃：包含各年度償債項目、償債期程、金額及償債財源等，並應就該償債計畫可行性自行評估，敘明評估方法及認定原因。

四、其他佐證資料。

第 4 條 中央及各地方政府自償性債務舉借及償還計畫案經公共債務管理委員會審議通過後，其自償性債務分年舉借者，各年度編列之自償性債務舉借累計數與公共債務管理委員會審議通過計畫相符或低於原計畫者，計畫主辦機關或基金管理機關免再編製自償性債務舉借及償還計畫案送公共債務管理委員會審議。

經公共債務管理委員會審議通過之自償性債務舉借及償還計畫案，其計畫主辦機關或基金管理機關，應注意經濟變動因素，逐年檢討其對自償性債務償債財源之影響。

計畫主辦機關或基金管理機關經檢討其自償性債務有喪失自償性償債財源之虞時，應檢送修正計畫提報公共債務管理委員會審議。

第 5 條 各地方政府所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數達本法第五條第三項或第四項規定債限之百分之九十時，應訂定債務改善計畫及時程表，並檢具下列文件提報公共債務管理委員會審議：

一、財政收支現況分析。

二、債務達債限之百分之九十原因分析。

三、開源措施之具體項目、期程及金額。

四、節流措施之具體項目、期程及金額。

五、債務改善期程：改善至低於債限百分之九十之各年度償還數、估算債務餘額及債務比率（含預算數及實際數）。



前項債務改善計畫及時程表，應於三年內改善債務至低於本法第五條第三項、第四項規定債限之百分之九十。但有特殊原因無法於三年內達成，經向公共債務管理委員會詳細說明原因並經審議通過者，不在此限。各地方政府於債務改善至低於前項債限百分之九十前，每年度應提債務改善計畫執行情形送公共債務管理委員會審議。

第 6 條 公共債務管理委員會工作人員得依據該會指定項目，就討論事項擬具初審意見，載明下列事項供審議之參考：

一、自償性債務舉借之審議及評估

- (一) 議案名稱。
- (二) 自償性債務之舉借評估。
- (三) 自償性債務之償債財源評估及理由。
- (四) 自償性債務之償還規劃可行性評估與其方法及理由。

二、自償性財源喪失之認定

- (一) 議案名稱。
- (二) 自償性財源喪失之項目、金額、評估與認定之方法及理由。

三、債務改善計畫及時程表之審議

- (一) 議案名稱。
- (二) 開源措施之項目、金額、評估與認定之方法及理由。
- (三) 節流措施之項目、金額、評估與認定之方法及理由。
- (四) 債務改善時程表妥適性之認定及理由。

四、其他有關自償性債務審議及評估之事項

- (一) 議案名稱。
- (二) 適時載明審議與評估之項目、金額、評估與認定之方法及理由。

第 7 條 公共債務管理委員會會議紀錄，應記載下列事項：

一、會議次別。



- 二、會議時間。
- 三、會議地點。
- 四、主席姓名。
- 五、出席、請假及缺席委員姓名。
- 六、列席人員姓名。
- 七、記錄人員姓名。
- 八、報告事項之案由及決定。
- 九、討論事項之案由及決議。
- 十、臨時動議之案由及決議。
- 十一、其他應行記載之事項。

第 8 條 公共債務管理委員會委員審議公共債務案件涉及本人、配偶、三等親以內血親或姻親，或同財共居親屬之利益時，應行迴避。

公共債務管理委員會委員之申請迴避，由主任委員決定；對主任委員之申請迴避，由該會委員會議決議。

第 9 條 本規則自發布日施行。



附錄四 各類歲入、歲出預算經常、資本門劃分標準

一、劃分原則

- (一) 經、資門分類，基本上按預算法第 10 條規定辦理，惟依預算法尚未能明確分辨者，則按會計、經濟原理或其他有關規定予以訂定。
- (二) 為期簡化，無論歲入歲出分類均以資本門所應包括範圍逐項列舉，至資本門以外之各項收支則概括列為經常門。

二、劃分標準

(一) 歲入方面

1. 歲入資本門

- (1) 土地及其他財產處分之收入。
- (2) 國營事業資本收回及非營業基金收回或投資資本收回之收入。

2. 歲入經常門：凡不屬於以上資本收入之歲入均屬之。

(二) 歲出方面

1. 歲出資本門

- (1) 用於購置土地(地上物補償、拆遷及整地等費用)及房屋之支出。
- (2) 用於營建工程之支出(含規劃設計費、工程管理費及電梯空調等附屬設備費)。
- (3) 用於購置耐用年限 2 年以上且金額 1 萬元以上之機械及設備(含電腦軟體設備費)、交通及運輸設備(含車輛所需之各項配備及貨物稅)及其他項設備之支出。

- (4) 各級學校圖書館及教學機關為典藏用之圖書報章雜誌等購置支出與其他機關購置圖書設備之支出。



- (5) 分期付款購置及取得產權之資本租賃方式之電腦設備等支出。
- (6) 用於購置技術發明專利權或使用權、版權等之支出。
- (7) 為取得資本資產所必須一次性支付之各項附加費用支出。(註：附加費用如為獲得及使用資產前所必須付出之成本，應併入該資產列為資本門，惟如屬分期繳納之汽車燃料使用費、牌照稅等，則應列為經常門。)
- (8) 用於國內外民間企業之投資支出。
- (9) 用於對營業基金、非營業特種基金及其他投資國庫撥款增加資本(本金)之支出。
- (10) 營業基金以盈餘轉作增資之支出。
- (11) 補助地方政府用於資本性之支出。
- (12) 委託研究、補助捐贈私人團體用於資本性之支出(不含對外國之捐助、捐贈或贈與)。
- (13) 國防支出中用於下列事項支出：
- 甲、土地購置。
- 乙、醫院、學校、眷舍等非用於軍事設施之營建工程。
- 丙、非用於製造軍用武器、彈藥之廠、庫等營建工程。
- 丁、購置耐用年限 2 年以上且金額 1 萬元以上之儀器設備(不含軍事武器與戰備支援裝備)。
- (14) 其他資本支出：用於道路、橋梁、溝渠等公共工程(含規劃設計費、工程管理費、附屬設施及專責興建各該公共工程機關之人事費用等)之支出，或依其他法律規定應列為資本支出者。
- (15) 取得資本資產後，於使用期間所發生能延長資產耐用年限、提升服務能量及效率之增添、改良、重置及大修等支出。

2.歲出經常門：凡不屬於以上資本支出之各類歲出均屬之。



附錄五 行政部門外對財政規則之評述 概要

評述者	內容概要
張四明 (1999)	◎90 年度零赤字宣示的形式意義高於實質的管制功能：本項政策宣示可能帶來不良副作用，追求零赤字為目標的緊縮型預算，可能缺乏應有的開創性與回應性。其次，零赤字目標也可能誘導預算參與者，使用各種預算技倆來掩飾財政赤字的真相。例如在加速公營事業民營化的名義之下，以大量出售官股的一時收入來挹注國庫；藉由處理國有財產來充裕年度的收入；還有直接減少對地方政府的補助，或者將財政負擔不當轉嫁給地方政府。
韋端、陳妍蒨 (2002)	◎掩飾經常收支科目，美化經常收支帳面：藉經常門與資本門科目之間移花接木的方式，掩藏真實的經常收支狀況，包括將資本收入列入經常收入者，如國營事業釋股收入為資本利得，不得支應經常支出，但卻將其列為經常收入；將經常支出列為資本支出者，如撥補國安基金虧損屬當期損失，應列經常支出，卻列為資本支出。政府在有短缺之虞時，只要乾坤挪移，置換經常資本科目即可美化經常帳，將使經常收支賸餘失卻意義，並使預算法第 23 條形同虛設。
中國國民黨 立法院黨團 (2003)	◎預算法第 23 條規定非因預算年度有異常情形，語焉不詳：預算法第 23 條乃我國預算制度中具指標意義之財政紀律規範，但所謂年度異常情形部分語焉不詳，易成為行政部門自作主張，擅將資本收入、舉債收入充作經常支出之用，有必要對異常情形作正面表列。
方清風	◎自償性不容易精確估算，缺乏中立的審核標準與評估機制：自償

評述者	內容概要
(2003)	<p>性估算內含許多假設變數，若精算失誤，未必能夠十足自償，仍須由國庫承擔最後風險，行政院依「自償性公共建設預算制度實施方案」，以自償率 20%以上或自償部分之投資金額超過 10 億元作為判定原則，缺乏中立的審核標準與評估機制，存有不少主觀裁量的空間。因自償性之財源一般仰賴來未公共建設的營運收入，後者又取決於「票價」之訂定，其訂價通常係政策性決定，顯見公共建設是否具有自償性，當中不乏人為操縱成分，不確定性相當高。</p>
立法院預算中心(2004)	<p>◎未將資本利得列為資本門，窗飾財務實質，有牴觸預算法之虞：資本門之「收回投資」僅包括國營事業資本收回及非營業基金收回或投資資本收回之收入，卻未將資本利得列入資本門，既不符合其經濟實質，亦不符經資門分類原則，造成經資門分類不正確，影響財政收支狀況之真實表達與財政政策之判斷，有違反預算法第 10 條第 1 項規定之虞。</p>
吳偉寧 (2005)	<p>◎非營業基金成為政府隱藏債務及操縱報表之工具：將原本應編列單位預算之特種基金改列為附屬單位預算，不僅造成中央政府預算規模較預法定義為小，並依此來低估或隱藏政務經費及公共債務。</p> <p>◎以特別立法規避財政規範：制定特別法排除預算法第 23 條及公共債務法之限制。</p> <p>◎為達年度預算平衡及避免違反預算法第 23 條之規範，藉由虛列或高估歲入加以掩飾：87 年度決算收支雖有賸餘，但仍發行公債 499 億元，同時將釋股案未執行收入以「歲入應收款」方式處理，始予以達成，該釋股保留轉入當年度「歲計賸餘」，並列為下年度融資財源，形同虛列；行政部門藉由經濟成長率高估與過度樂觀，來擴充該年度稅課收入。</p>

評述者	內容概要
	<p>◎經資門收支科目乾坤挪移，美化經常帳，易生浪費：行政部門利用行政規則分類，將具資本性質收入之股票買賣差價歸類為經常收入，將屬「經常支出」之補助非營業基金業務收入，改列增加基金之「資本支出」，以降低經常支出。</p> <p>◎自償性公共債務認定模糊：自償性標準未明確規範，仍有界定上之模糊空間，使得規避空間油然而生。</p> <p>◎調高公共債務法規定之債務上限，以免總預算案違法：以往中央政府總預算所編列之公債及借款發行總額已超過規定或瀕臨法定上限時，就試圖調高或修改。</p> <p>◎預算平衡目標與政治宣示淪為口號：不切實際，即便有法律規範都未能達成效果，何況只是口頭宣示。</p>
立法院預算中心(2005)	<p>◎股票買賣差價 315 億餘元列為資本門有牴觸預算法之虞：揆諸預算法第 10 條第 1 項規定，歲入、歲出預算，按其收支性質分為經常門、資本門；另第 2 項規定，歲入，除減少資產及收回投資為資本收入應屬資本門外，均為經常收入，應列經常門。就文義觀之，所稱「收回投資」，應不限於其投資之成本或面值，而應包括「股票賣出較面值或買入價高出之部分」，以及「股票賣出較面值或買入價不足之部分」，亦即包括原投資成本及處分損益在內之「售價」，其理甚明。準此，對於系爭點「歲入資本門」之定義，依預算法之規定，應係指資本收入，亦即減少資產及收回投資。</p> <p>◎95 年度各部會對各非營業基金之「增資」列為資本支出，實質上係屬經常性支出，計 474 億 1,745 萬 5 千元：95 年度國庫撥補國營事業虧損 38 億餘元，係填補已完成民營化之中興紙業公司 11 億元及台汽公司 27 億餘元等民營化前累積虧損，乃屬損失，應列為經常支出，卻列為「設備及投資」，核與一般公認會計原</p>

評述者	內容概要
	<p>則及行政院主計處所訂用途別科目定義「凡購買資本性財產及取得權利所支付之費用屬之」不符外，亦與預算法第 10 條「歲出，除增置或擴充、改良資產及增加投資為資本支出，應屬資本門外，均為經常支出，應列經常門」之規定未合。95 年度增加非營業基金之基金本金，復折減基金本金以填補短絀，合計 38 億餘元，包括國庫增撥工業區開發管理基金 23 億餘元、中央公務人員購置住宅貸款基金 8 億餘元、高速鐵路相關建設基金 3 億餘元、新市鎮開發基金 2 億元等，亦與前述規定未合。「增資」作為經常性支出，實為利息補貼，如中央公務人員購置住宅貸款基金、營建建設基金及醫療發展基金；另中華發展基金、外籍配偶照顧輔導基金、國家科學技術發展基金、農業特別收入基金及全民健康保險紓困基金等 5 個基金，將一般經常性支出列為資本支出（如：利息補貼、撥補保二總隊駐區經費研究補助、一般經常性業務補助），不符預算法第 10 條第 3 項規定，有虛增資本支出之嫌。</p>
趙福民 (2005)	<p>◎近年非常態性的特別預算常態化，成為規避公共債務法舉債上限及逃避預算法規範的工具：特別預算都沒有財源，政府以特別法排除公債法、預算法之適用，導致財政紀律不彰及財政惡化的後果，要全民乃至下一代子孫承擔，表露目前政府即興式、只顧眼前不顧後果的施政態度，嚴重破壞預算原理。</p>
立法院主決 議 (2006)	<p>◎將經常性業務費用或補助以撥給特種基金的方式，作假帳變成「投資」的項目，嚴重破壞預算制度：95 年度中央政府總預算案，經查中央各機關及所屬把經常性業務費用或補助，以撥給特種基金的方式，作假帳變成「投資」的項目，嚴重破壞預算制度，爰要求各部門以「投資」為用途別編列撥補予各特種基金的預算，應依法按經常門、資本門劃分標準編列，不應全數以「投資」</p>

評述者	內容概要
	<p>科目編列，嚴重違反預算法規定，中央各機關及所屬於下年度應依法改正。將經常性業務費用或補助以撥給特種基金的方式，作假帳變成「投資」的項目，嚴重破壞預算制度，各機關以「投資」科目撥補各特種基金之預算，應依法按經常門、資本門劃分標準編列，不應全數以「投資」科目編列。</p>
立法院預算中心(2006)	<p>◎96 年度中央政府總預算案經常收支實質短绌，未研究改善，反藉種種方式意圖違法掩飾，有違專業客觀：包括高估稅課收入 293 億元；補助國家科學技術發展基金作為推動全國整體科技發展等支出、中央公務人員購置住宅貸款基金相關利息及手續費、營建建設基金彌補虧損、經濟作業基金彌補工業區開發管理基金短绌等計 355 億元，並無再生產利益，不具投資性質，卻以「資本支出」列帳；財政部補助地方政府統籌分配稅款及土地增值稅款短少、中小企業處對中小企業信用保證基金捐助、國防部所屬補助眷村重建原眷戶購宅經費等高達 175 億元，均未增加國有財產價值，係屬經常性支出，卻列為「其它資本支出」科目。</p>
立法院主決議（2007）	<p>◎以「投資」科目彌補基金虧損，造成經資門分類不當，意圖掩飾政府儲蓄負值而經常收支帳卻為正值之悖離現象：為使我國經常收支帳符合預算法第 23 條規定，將彌補各機關主管的非營業基金虧損數以『投資』科目入帳，造成經常收入大於經常支出之假象，有違國際先進國家通用定義及國內相關法規規定，造成我國各項統計資料無法與世界先進國家相比較，應檢討改進。以『投資』科目彌補基金虧損，造成經資門分類不當，意圖掩飾政府儲蓄負值而經常收支帳卻為正值之悖離現象，因此，要求行政院各部門自 97 年度以『投資』為用途別編列撥補予各特種基金的預算，應依法按經常門、資本門劃分標準編列，不應全數以『投資』科目編列。</p>

評述者	內容概要
審計部 (2007)	<p>◎多項債務舉借排除適用公共債務法之債限額度：近年來政府為解決財源籌措問題，除於總預算編列「債務之舉借」預算外，另以立法方式排除適用公共債務法每年度舉債額度之債限規定，並依據相關條例，辦理追加預算、或編列特別預算，幾成施政常態，如：辦理公共服務擴大就業及擴大公共建設、暨農產品受進口損害救助而分別追加預算，辦理兩期 921 震災災後重建、基隆河整體治理計畫（前期計畫）、嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困、擴大公共建設投資計畫、易淹水地區水患治理計畫第一期、石門水庫及其集水區整治計畫第一期等特別預算，總計上述排除適用公共債務法有關每年度舉債額度限制之債務舉借預算，高達 4,988 億餘元，規避債限管制機制，嚴重影響政府財政穩健。</p> <p>◎公共債務未償餘額之內涵與國際定義未盡契合：政府財政部門常以我國公共債務比率與先進國家相較，解說政府債務尚在可容忍範圍，惟我國公共債務未償餘額之計列方式，未盡契合國際間對政府債務之定義與規範，且無法真實允適表達政府債務負擔實況。</p>
立法院主決議 (2008)	◎檢討修正不合宜之資本支出項目：行政院主計總處職司中央政府總預算案之籌編，負有控制財政支出之責，為避免舉借債務支應不具未來效益、可回收性之支出，以有效改善中央政府財政狀況，因此要求行政院主計總處檢討修正不合宜之資本支出項目，對於資本支出應採嚴格限縮。
審計部 (2008)	◎公共債務之揭露未符國際標準，亟待由法制面研謀改善：公共債務法 85 年制定公布實施迄今已逾十載，各界對於該法條文內容，屢有規範欠周，或未與國際接軌之批評，應積極通盤檢討研修，並完整揭露政府債務，以增進政府債務資訊之公開透明，並與國際接軌，提高我國國際債信；至各界所關注未納計政府債務

評述者	內容概要
	餘額部分，亦宜研酌對外妥作說明或揭露，以釋眾疑。
林向愷、賴惠子(2008)	◎以前年度歲計賸餘金額虛增，重複使用歲入預算亦讓財政赤字無法反映政府財政負荷的真實狀態：近年來中央政府釋股收入預算執行成效不佳，未實現部分既未產生任何交易，亦無權責發生，但仍將預算未執行部分予以保留認列為收入；決算若因而出現賸餘，則中央政府再將此項決算賸餘，轉為歲計賸餘。以後年度編製預算時又可移用這些以前年度歲計賸餘做為該年度編製歲出所需的財源。87 年度中央政府為達到財政平衡曾編列 1,068 億元釋股收入，年度結束時，其中 545 億元未執行部分辦理保留列為收入，導致該年度決算出現賸餘，但此項賸餘並無任何對應的實際現金收入。
林向愷、陳錦稷(2010)	◎透過特別條例來排除公債法舉債上限規範，公債法規範形同具文：近年來往往藉特別條例的立法，將特別預算向外舉借金額排除於公債法上限規範之外，讓債務規範效果大打折扣，甚至讓公債法形同虛設。
張啟楷(2010)	◎特別預算最嚴重問題是規避公債法舉債上限和預算法不得以舉債為經常門支出：應在預算法或公債法中明訂，今後特別預算的提出必須先籌備自有財源，不得舉債支應，避免國庫赤字持續攀升，也可促使主政者正視自有財源的籌措，落實政治責任。
監察院(2010)	◎近年來政府為解決財源籌措問題，透過立法程序以排除公共債務法流量管制之限制，幾成施政常態，破壞債限管制機制，影響財政之健全。
立法院預算中心(2010)	◎排除舉借債務流量限制之比率達 45%，舉債限制形同具文：近年來政府為解決財源籌措問題，立法排除公共債務法每年度舉債額度之限制，幾成常態，諸如：基隆河整體治理計畫（前期計畫）特別預算、SARS 防治及紓困特別預算、擴大公共建設投資計畫

評述者	內容概要
	<p>特別預算、易淹水地區水患治理計畫第 1 期及第 2 期特別預算、石門水庫及其集水區整治計畫第 1 期及第 2 期特別預算、振興經濟消費券發放特別預算與振興經濟擴大公共建設特別預算等。以 91 至 100 年度為例，債務舉借數為 2 兆 8,184 億元，其中列入債限為 1 兆 5,401 億元，未列入債限為 1 兆 2,783 億元，未列入債限之比率幾達 45.35%，已嚴重破壞債信管制機制，影響財政健全。</p> <p>◎近年來特別預算之編列均以舉債為主要經費來源且排除債限，卻未指撥特定財源償債，引發債留後代疑慮：以往政府提出重大建設特別預算，雖仍以舉債方式先行籌措經費，惟對債務還本付息有預為規劃償債財源前例。</p>
立法院預算中心(2011)	<p>◎未償債務餘額及債限比率計算範圍，較公共債務之定義範圍限縮許多，顯無法有效縮減政府舉債規模：長、短期借款或債務或保證債務均為公共債務，但計算政府未償債務餘額及債限比率時，則將營業基金與信託基金、具有自償性債務及為調節庫款收支所舉借之未滿一年之公共債務排除在債限計算範圍內。</p> <p>◎虛列歲計賸餘：99 年底釋股預算保留數為 2,196 億 2,163 萬 7 千元，係經濟部及財政部於 87 年度至 98 年度所編列之中油、台電、漢翔、臺灣菸酒、中再保等公司之釋股預算未執行數。由於中央政府釋股收入預算執行成效不佳，將預算未執行部分予以保留認列為收入，決算若因此出現賸餘，再將此項決算賸餘，轉為歲計賸餘，並列為下年度融資財源，但實際上並無現金收入，造成以前年度歲計賸餘形同虛列。</p> <p>◎年年提出排除舉債流量之限制，有違財政紀律，且不利預算赤字之控管：為規避當年度舉債額度不得超過總預算及特別預算歲出總額 15% 之限制，均於特別立法條例中，明文規定排除公共債</p>

評述者	內容概要
	<p>務法對於舉債流量之限制，不僅破壞公共債務法之精神，亦使政府財政紀律盪然無存。</p> <p>◎以行政規則規範非營業基金之自償性債務，顯非妥適：行政院逕以行政規則訂定自償性債務係自償率達 20%或自償部分之投資金額達 10 億元以上所舉借之債務，即納入自償性債務範圍內，排除於債限比率計算，不僅不符國際規範，又為政府開一擴大舉債空間，且亦有違行政規則不得牴觸法律之規定。</p> <p>◎潛藏負債未列入公共債務範圍內，不利政府債務規模之控管：倘將各界關切未列入公共債務法債限規範之政府潛藏負債金額納入計算，整體國債早已逾越公共債務法之舉債上限，顯見政府財政惡化情勢實遠較帳上表面數字嚴峻。</p>
蘇建榮、陳錦稷(2012)	<p>◎特別預算排除公債法舉債上限規範：特別預算編列幾乎皆以舉債方式為主要經費來源，並透過特別條例來排除公債法舉債上限規範，卻完全無法指出未來將以何種財源為償債還款來源，不但讓公債法規範形同具文，更讓過度舉債增加後代甚至當代年輕人的負擔，毫無世代正義可言。</p>

資料來源：本研究自行整理。



附錄六 特別立法排除公共債務法舉債 上限情形

單位：億元

預算 名稱	起迄 年度	歲出 預算數	舉債預算數		法源依據	
			舉債預算數	排除 債限	法律 名稱	條文內容
一、特別預算						
中央政府九二 一震災災後重 建特別預算	90	728	728	728	九二一 震災重 建暫行 條例	第 69 條第 2 項：中 華民國 90 年度災區 復建所需經費新臺 幣 1,000 億元，應循 特別預算程序辦 理，不受預算法及 公共債務法之限 制。
中央政府九二 一震災災後重 建第二期特別 預算	90	272	272	272		
中央政府基隆 河整體治理計 畫（前期計畫） 特別預算	91-94	316	316	316	基隆河 流域整 治特別 條例	第 5 條：為有效整 治基隆河，改善排 水防洪系統，其所 需經費應循特別預 算辦理，並得發行 公債，不受公共債 務法每年舉債上 限之限制。
中央政府嚴重 急性呼吸道症 候群防治及紓 困特別預算	92.3.1～ 93	500	430	430	嚴重急 性呼吸 道症候 群防治 及紓困 暫行條 例	第 16 條第 1 項：中 央政府為支應嚴重 急性呼吸道症候群 防治及紓困所需經 費，在總額新臺幣 500 億元內，於本條 例公布日起 30 日 內，循特別預算程 式辦理；其中 70 億

預算 名稱	起迄 年度	歲出 預算數	舉債預算數		法源依據	
			排除 債限	法律 名稱	條文內容	
					元為自籌財源（先行籌措 35 億元），其餘 430 億元得以舉借債務支應，不受公共債務法第 4 條第 5 項與預算法之限制。	
中央政府易淹水地區水患治理計畫第1期特別預算	95-96	310	310			第 4 條：(第 1 項) 中央政府依本條例支應解決易淹水地區水患治理計畫所需經費上限為新台幣 1,160 億元，以特別預算方式編列，得分期辦理預算籌編及審議；…(第 2 項) 前項所需經費來源，其中新台幣 580 億元，得以舉借債務或出售政府所持有事業股份方式辦理，不受公共債務法第 4 條第 5 項有關每年度舉債額度之限制。其餘新臺幣 580 億元經費，由擴大公共建設投資特別條例特別預算編列支應，…。
中央政府易淹水地區水患治理計畫第2期特別預算	97-99	445	445			
中央政府易淹水地區水患治理計畫第3期特別預算	100-102	405	405	580 水患治理特別條例		
中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第1期特別預算	95-97	140	104	130 石門水庫及其集水區整治特別條例	第 4 條：(第 1 項) 中央政府依本條例支應前條所需經費上限為新台幣 250 億元，以特別預算	
中央政府石門	98-100	110	110			

預算 名稱	起迄 年度	歲出 預算數	舉債預算數		法源依據	
			排除 債限	法律 名稱	條文內容	
水庫及其集水 區整治計畫第 2 期特別預算						方式編列。(第 3 項) 第 1 項經費來源， 其中新台幣 130 億 元，得以舉借債務 或出售政府所持有 事業股份方式辦 理，不受公共債務 法第 4 條第 5 項有 關每年度舉債額度 之限制。其餘新臺 幣 120 億元經費， 由擴大公共建設投 資特別條例特別預 算編列支應，...。
中央政府 93 年 度擴大公共建 設投資計畫特 別預算	93	365	215	215	擴大公 共建 設投 資特 別條例	第 5 條：(第 1 項) 中央政府依本條例 支應擴大公共建設 投資計畫所需經費 上 限 為 新 台 幣 5,000 億元，以特別 預算方式編列...。 (第 2 項) 前項所 需經費來源，得以 舉借債務或出售政 府所持有事業股份 方式辦理，不受公 共債務法第 4 條第 5 項有關每年度舉 債額度之限制。
中央政府 94 年 度擴大公共建 設投資計畫特 別預算	94	905	755	755		
中央政府 95 年 度擴大公共建 設投資計畫特 別預算	95	970	790	790		
中央政府 96 年 度擴大公共建 設投資計畫特 別預算	96	759	759	759		
中央政府 97 年 度擴大公共建 設投資計畫特 別預算	97	1,300	1,300	1,300		
中央政府振興	98	857	857	857	振興經	第 4 條：(第 1 項)

預算 名稱	起迄 年度	歲出 預算數	舉債預算數		法源依據	
			排除 債限	法律 名稱	條文內容	
經濟消費券發放特別預算				濟消費券發放特別條例	中央政府依本條例辦理發放消費券所需經費以特別預算方式編列…。(第2項)前項所需經費來源，得以舉借債務方式辦理，不受公共債務法第4條第5項有關每年度舉債額度之限制。	
中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算	98	1,492	1,492	1,492	第5條：(第1項)本條例所需經費上限為新台幣5,000億元，以特別預算方式編列，…。(第2項)前項所需經費來源，得以舉借債務方式辦理，不受公共債務法第4條第5項有關每年度舉債額度之限制。	
中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算	99	1,911	1,911	1,911	第5條第1項：中央政府辦理本條例各項計畫所需經費以新臺幣540億元為原則，依下列原則辦理：(第1款)由振興經濟擴大公共建設特別預算編列新臺幣285億元，其中265億元撥充水資源作業基金，支應經濟部水利署辦理本條例各項計畫所需，其餘	
中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算	100	1,589	1,589	1,589	曾文南化烏山頭水庫治理及穩定南部地區供水特別條例	第5條第1項：中央政府辦理本條例各項計畫所需經費以新臺幣540億元為原則，依下列原則辦理：(第1款)由振興經濟擴大公共建設特別預算編列新臺幣285億元，其中265億元撥充水資源作業基金，支應經濟部水利署辦理本條例各項計畫所需，其餘

預算 名稱	起迄 年度	歲出 預算數	舉債預算數		法源依據	
			排除 債限	法律 名稱	條文內容	
						20 億元支應行政院農業委員會辦理集水區保育計畫，前述二項均不受振興經濟擴大公共建設特別條例支用方法、年限規定之限制及水利法第 89 條之 1 用途規定之限制。
中央政府莫拉克颱風災後重建特別預算	98-101	1,165	1,165	1,165	莫拉克颱風災後重建特別條例	第 6 條第 1 項第 2 款：新臺幣 1,200 億元限額內，以特別預算方式編列；所需經費來源，得以舉債債務方式辦理，不受公共債務法第 4 條第 5 項有關每年度舉債額度之限制。
二、追加預算						
因應921震災依緊急命令追加預算	88年下半年及 89	800	800	800	民國 88 年 9 月 25 日總統緊急命令(九二一震災)	第 1 點：中央政府為籌措災區重建之財源，應縮減暫可緩支之經費，對各級政府預算得為必要之變更，調節收支移緩救急，並在新臺幣 800 億元限額內發行公債或借款，由行政院依救災、重建計畫統籌支用，並得由中央各機關逕行執行，必要時得先行支付

預算 名稱	起迄 年度	歲出 預算數	舉債預算數		法源依據	
			排除 債限	法律 名稱	條文內容	
公共服務擴大就業及擴大公共建設追加預算	92	584	423	334	擴大公共建設振興經濟暫行條例	其一部分款項。前項措施不受預算法及公共債務法之限制，但仍應於事後補辦預算。
						第 69 條第 1 項：緊急命令規定在新臺幣 800 億元限額內發行公債或借款及其支用，得繼續適用至中華民國 89 年 12 月 31 日，不受預算法及公共債務法之限制。但仍應補辦手續。
農產品受進口損害救助基金	92-94	1,000		735	農業發展條例	第 5 條：(第 1 項)中央政府依本條例支應擴大公共建設計畫所需經費上限為新臺幣 584 億元，循追加預算程序辦理。…。(第 2 項)前項所需經費資金來源，其中新臺幣 334 億元得以舉借債務，不受公共債務法第 4 條第 5 項有關每年度舉債額度之限制。
						第 52 條：(第 3 項)農產品或其加工品因進口對國內農業有損害之虞或損害時，中央主管機關應與中央有關機關

預算 名稱	起迄 年度	歲出 預算數	舉債預算數		法源依據	
			排除 債限	法律 名稱	條文內容	
						會商對策，並應設置救助基金新臺幣1,000 億元，對有損害之虞或損害者，採取調整產業或防範措施或予以補助、救濟；農產品受進口損害救助辦法及農產品受進口損害救助基金之收支、保管及運用辦法，由行政院定之。(第4項)前項基金之來源，除由政府分3年編列預算補足，不受公共債務法之限制外，並得包括出售政府核准限制進口及關稅配額輸入農產品或其加工品之盈餘或出售其進口權利之所得。
三、其他						
國家金融安定基金			2,000	國家金融安定基金設置及管理條例	第4條：(第1項第1款)本基金可運用資金之總額為新臺幣5,000 億元，其來源如下：以國庫所持有之公營事業股票為擔保，向金融機構借款；借款最高額度新台幣2,000 億元。…。(第3項)本基金依第1	

預算 名稱	起迄 年度	歲出 預算數	舉債預算數		法源依據	
				排除 債限	法律 名稱	條文內容
						項規定辦理時，其 借款不受公共債務 法之限制。

資料來源：本研究自行整理。



附錄七 其他法律排除預算法第 23 條規定情形

預算名稱	法律名稱	條文內容
一、特別預算		
中央政府九二一震災災後重建特別預算、中央政府九二一震災災後重建第二期特別預算	九二一震災重建暫行條例	第 69 條第 2 項：中華民國 90 年度災區復建所需經費新臺幣 1,000 億元，應循特別預算程序辦理，不受預算法及公共債務法之限制。
中央政府嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算	嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困暫行條例	第 16 條第 1 項：中央政府為支應嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困所需經費，在總額新臺幣 500 億元內，於本條例公布日起 30 日內，循特別預算程序辦理；其中 70 億元為自籌財源（先行籌措 35 億元），其餘 430 億元得以舉借債務支應，不受公共債務法第 4 條第 5 項與預算法第 23 條、第 62 條及第 63 條規定之限制。
中央政府石門水庫及其集水區整治特別計畫第 1、2 期特別預算	石門水庫及其集水區整治特別條例	第 4 條：（第 1 項）中央政府依本條例支應前條所需經費上限為新臺幣 250 億元，以特別預算方式編列。（第 2 項）前項預算編製，不受預算法第 23 條不得充經常支出使用之限制。
中央政府 93—97 年度擴大公共建設投資計畫特別預算	擴大公共建設投資特別條例	第 5 條第 1 項：中央政府依本條例支應擴大公共建設投資計畫所需經費上限為新臺幣 5,000 億元，以特別預算方式編列，並依總預算籌編及審議方式分年辦理；其預算編製不受預算法第 23 條不得充經常支出及財政收支劃分法第 30 條、第 37 條補助地方事項及經費負擔規定之限制。
中央政府振興經濟消費券發放特別預算	振興經濟消費券發放特別條例	第 4 條第 1 項：中央政府依本條例辦理發放消費券所需經費以特別預算方式編列，預算編製不受預算法第 23 條不得充經常支出之限制。

預算名稱	法律名稱	條文內容
中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算	振興經濟擴大公共建設特別條例	第 5 條第 1 項：本條例所需經費上限為新臺幣 5,000 億元，以特別預算方式編列，並依總預算籌編及審議方式分年辦理；其預算編製不受預算法第 23 條不得充經常支出及財政收支劃分法第 30 條、第 37 條補助地方事項及經費負擔規定之限制，及不受地方制度法第 76 條代行程序及經費負擔之限制。
	曾文南化烏山頭水庫治理及穩定南部地區供水特別條例	第 5 條第 1 項第 3 款：其餘所需經費由各中央執行機關及臺灣自來水股份有限公司原預算支應，不敷時由總預算、相關基金或特別預算範圍內，本移緩濟急原則 優先支應，不受預算法第 23 條、第 62 條及第 63 條規定之限制。
中央政府莫拉克颱風災後重建特別預算	莫拉克颱風災後重建特別條例	第 6 條第 2 項：依前項第二款所編製特別預算不受預算法第 23 條不得充經常支出與財政收支劃分法第 30 條、第 37 條補助地方事項及經費負擔規定之限制，亦不受地方制度法第 76 條代行處理程序及經費負擔規定之限制。
二、追加預算		
92 年度追加預算	公共服務擴大就業暫行條例	第 13 條：（第 1 項）本條例所需經費，循追加預算程序辦理。（第 2 項）前項經費以新臺幣 200 億元為限；其運用不受預算法第 23 條所定經資門支出之限制。
	擴大公共建設振興經濟暫行條例	第 5 條第 1 項：中央政府依本條例支應擴大公共建設計畫所需經費上限為新臺幣 584 億元，循追加預算程序辦理；其預算編製不受預算法第 23 條不得充經常支出及財政收支劃分法第 30 條、第 37 條補助地方事項及經費負擔規定之限制。
88 年下半及 89 追加預算	民國 88 年 9 月 25 日總統緊急命令（九二一震災）	第 1 點：（第 1 項）中央政府為籌措災區重建之財源，應縮減暫可緩支之經費，對各級政府預算得為必要之變更，調節收支移緩救急，並在新臺幣 800 億元限額內發行公債或借款，由行政院依救災、重建計畫統籌支用，並得由中央各機關逕行執行，必要時得先行支付其一部分款項。（第 2 項）前項措施不受預算法及公

預算名稱	法律名稱	條文內容
		共債務法之限制，但仍應於事後補辦預算。
	九二一震災重建暫行條例	第 69 條第 1 項：緊急命令規定在新臺幣 800 億元限額內發行公債或借款及其支用，得繼續適用至中華民國 89 年 12 月 31 日，不受預算法及公共債務法之限制。但仍應補辦手續。
三、其他		
	國家金融安定基金設置及管理條例	第 13 條第 1 項：本基金不受預算法有關規定之限制。但應於會計年度結束後依決算法辦理決算。
	土地稅法	<p>第 33 條：（第 1 項）土地增值稅之稅率，依下列規定…。（第 2 項）因修正前項稅率造成直轄市政府及縣（市）政府稅收之實質損失，於財政收支劃分法修正擴大中央統籌分配稅款規模之規定施行前，由中央政府補足之，並不受預算法第 23 條有關公債收入不得充經常支出之用之限制。</p> <p>第 34 條：（第 4 項）土地所有權人，依第一項規定稅率繳納土地增值稅者，以一次為限。（第 5 項）土地所有權人適用前項規定後，再出售其自用住宅用地，符合下列各款規定者，不受前項一次之限制…。（第 6 項）因增訂前項規定造成直轄市政府及縣（市）政府稅收之實質損失，於財政收支劃分法修正擴大中央統籌分配稅款規模之規定施行前，由中央政府補足之，並不受預算法第 23 條有關公債收入不得充經常支出之用之限制。</p>
	平均地權條例	第 40 條：（第 1 項）土地增值稅之稅率，依下列規定…。（第 2 項）因修正前項稅率造成直轄市政府及縣（市）政府稅收之實質損失，於財政收支劃分法修正擴大中央統籌分配稅款規模之規定施行前，由中央政府補足之，並不受預算法第 23 條有關公債收入不得充經常支出之用之限制。
	學校法人及其所屬私立學校教職員退	第 8 條第 12 項：教職員在退撫儲金建立前任職年資之退休、資遣及撫卹金，由原私校退撫基

預算名稱	法律名稱	條文內容
	休撫卹離職資遣條例	金支給，如有不足之數，得由學校主管機關編列預算或在年度預算範圍內分年調整支應。不受預算法第 23 條、第 62 條及第 63 條規定之限制。
	遺產及贈與稅法	第 58-1 條第 1 項：本法中華民國 98 年 1 月 12 日修正之條文施行後，造成依財政收支劃分法規定應受分配之地方政府每年度之稅收實質損失，於修正現行財政收支劃分法擴大中央統籌分配稅款規模之規定施行前，由中央政府補足之，並不受預算法第 23 條有關公債收入不得充經常支出之用之限制。
	國際合作發展基金會設置條例	第 4 條：本基金會創立基金以經濟部主管之海外經濟合作發展基金裁撤後之決算淨值逕行捐贈設置之；該基金全部資產、負債及其相關債權債務由本基金會一併承受，不受預算法第 23 條之限制。

資料來源：本研究自行整理。