



我國結構性財政餘額現況探討

結構性財政餘額已為國際間普遍採用衡量政府財政狀況指標之一，為實證我國政府結構性財政收支之趨勢變化，據以觀察國家長期財政狀況是否穩定或惡化，中央政府依循主要國際組織作法，首度辦理我國結構性財政餘額估算。本文將就我國結構性財政餘額估算作業之辦理內涵及估算結果分析予以說明。

黃耀生、詹娛珺（行政院主計總處公務預算處研究委員、視察）

壹、前言

2008 年金融風暴使各國的經濟狀況普遍惡化，影響政府財源收入，而各國政府為振興國內景氣，紛紛提出振興方案，大量的公共支出更衝擊政府的財政狀況。我國面對這波金融風暴衝擊，為促進國內消費，維持國內經濟成長，亦提出多項振興經濟措施，無可避免會對政府財政現況造成一定

衝擊。由於政府收支常會隨著景氣循環或短期事件而波動，原始財政餘額顯然無法準確透析一國財政結構之實況，故目前許多國際組織（包括 IMF、OECD 及 EU 等），均已透過適當的估算與調整，將一次性短期因子與景氣循環因子從原始財政收支餘額中扣除，計算政府結構性財政收支餘額，並以其作為衡量財政狀況之指標。

近年來，中央政府持續面臨賦稅負擔偏低、歲入財源不足與歲出結構僵化及債務負擔沉重之財政困境，為實證我國政府財政收支剔除景氣循環與一次性因素影響後之趨勢變化，據以觀察國家長期財政狀況是否穩定或惡化，行政院主計總處爰於 103 年 5 月間會同財政部，參採歐盟國家估算作法及國內學者研究報告，並配合我國國情與制度調整後，首

度辦理我國結構性財政餘額之估算。本文將就我國結構性財政餘額估算作業之辦理內涵及估算結果分析予以說明，並提出檢討建議，期能作為未來政府財政政策之規劃參考。

貳、主要國際組織結構性財政餘額之估算

財政部 101 年度委託國立政治大學羅教授光達辦理之「我國財政收支餘額的結構性分析」研究計畫說明，一個國家所面對的財政問題可能受到三個因素影響：一、總體景氣循環所造成的結果；二、單獨事件所造成的一次性影響；三、制度面所存在的根本結構性因素。為使政府真正了解所面臨之財政困境，主要國際組織包括經濟合作暨發展組織（OECD）及歐盟國家（EU）等，均以剔除景氣循環因子及短期因子後之結構財政餘額，作為衡量財政狀況的指標。

結構性財政餘額係指排除

景氣循環因子及一次性事件後的政府收支餘額。探討政府財政之結構性餘額，首先需要針對景氣循環因子及短期因子進行估算，前述主要國際組織估算景氣循環因子之作法，係以生產函數法或 HP 濾波器法（HP filter 法）先估計出潛在產出後，再以產出缺口或稅基缺口對稅收與支出之彈性來進行調整估算。另由於各國經濟發展背景及社會制度有所不同，短期因子的認定方式眾多，故目前國際間對於一次性事件之估列方式，尚無一致性準則。其中歐盟國家（EU）就短期因子之處理，係以只有暫時性影響且非重複發生事件，並對政府財政有一定程度影響（至少占當年度 GDP 比重達 0.1% 以上）為原則。

參、我國結構性財政餘額之估算

一、估算原則

我國辦理結構性財政餘額

估算，係依循前述財政部委託研究計畫所述之歐盟國家估算作法（簡稱 EU 法），並配合我國國情與制度調整處理。為完整了解政府整體財政收支結構全貌，主要國際組織係以一般政府（general government，即包含中央與地方政府）為結構性財政餘額估算資料之統計基準，爰我國亦比照以各級政府為估算範圍。另考量一國財政收入、支出之變動趨勢，應就中長期資料加以觀察，較能了解其實際變化狀況，爰估算作業期間係以 10 年為期，針對 92 至 101 年間各級政府中長期財政資料予以觀察。又因政府決算報告資料較貼近財政收支執行實況，爰估算數據均依決算數辦理，其資料來源則為財政部定期出版之財政統計年報所列各級政府歲入、歲出淨額（即各級政府總決算與特別決算歲入、歲出總額，扣除各級政府間補助及協助等重複列計收支部分）等相關統計資訊。

論述》預算·決算

二、景氣循環因子之估算

「景氣循環因子」之估

算，必須確認運用的統計方法及對不同的租稅進行景氣因子調整。在收入面，係將政府租

稅分為個人所得稅、營利事業所得稅及其他稅收等三類，再利用 HP 濾波器法估算出潛在稅基，利用實際稅基與潛在稅基缺口差異及各稅收的實際稅基彈性進行調整，將各項實際稅收，分別乘以實質稅基缺口變動率、實質稅基彈性，即可計算出景氣循環因子之調整數，也就是受到景氣循環影響而造成各級政府實際稅收的增減數。另在支出面，目前主要國際組織均係針對失業津貼隨景氣變化情形進行調整，惟由於我國勞工失業給付主要係由政府就業保險基金依就業保險法規定辦理，各級政府原始財政收支中並未列入失業津貼給付支出，爰未就支出面作景氣循環因子之調整。

經衡酌我國國民所得與稅基來源等資料內涵之特性後，用以估算景氣循環因子相關變數之設定說明整理如表 1。

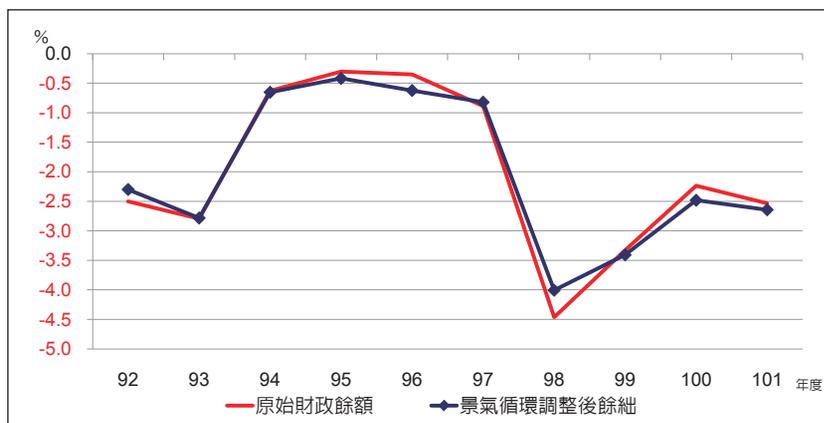
另將原始財政收支餘額扣除上述景氣循環因子後，取得景氣循環調整後收支餘額

表 1 景氣循環因子變數設定說明

類別	稅目別	估算變數設定
稅基	個人所得稅	受僱人員報酬
	營利事業所得稅	營業盈餘
	其他稅目	民間消費
平減指數	個人所得稅	參考國內要素所得 相關資料計算求得
	營利事業所得稅	
	其他稅目	民間消費平減指數
彈性	個人所得稅	1.340
	營利事業所得稅	1
	其他稅目	

說明：1. 表內所得稅之平減指數，係以行政院主計總處發布之國民所得統計資料自行計算而得，藉由扣除折舊及間接稅後之國內生產毛額，亦即要素所得（包含受僱員工報酬及營業盈餘），將其名目值與實質值相除，即可得出平減指數。
2. 由於財產稅範圍廣，涵蓋房屋稅、地價稅、印花稅、契稅、遺贈稅、證交稅、期交稅等項目，較難比照所得稅或間接稅，找出其相對應之稅基，且考量財產稅僅占整體稅收 1 成，影響較小，故未將其列入。
資料來源：財政部。

圖 1 原始與景氣循環調整後餘額占 GDP 比重



資料來源：財政部及行政院主計總處相關調查資料整理。

之計算結果如上頁圖 1，由變化趨勢觀察，我國財政收支受景氣循環影響之幅度並不是十分顯著。

三、短期因子之估算

「短期因子」之估算，必須先確認短期事件之認定範圍，再以短期收入扣除短期支出後之餘額進行財政收支之調整。在短期收入部分，係就各年度總決算（含追加）中「財產售價」（96 年度以前含「營業盈餘及事業收入」之「股票買賣差價」數額）與「投資收回」科目及各期特別決算予以

調整。另中央政府年度總決算中各項歲入來源，如具一次性及非重複發生性質，且其金額達 100 億元以上者，經個案評估認定後納入調整。而短期支出部分，係就各年度總決算（含追加）中「增加投資」科目及各期特別決算予以調整。另中央政府年度總決算中各項政事支出之特定計畫經費，如具一次性及非重複發生性質，且其金額達 100 億元以上者，經個案評估認定後納入估算。短期收入扣除短期支出即得短期因子之調整數，整體估算結果如表 2。

四、估算結果分析

針對 92 年度至 101 年度我國原始財政餘額進行調整後發現，扣除景氣循環因子之影響後，部分年度政府財政確有受景氣衝擊而產生短絀狀況，但並不顯著，如再進一步將短期因子之影響予以排除後，多數年度政府財政仍是入不敷出的狀況。換言之，從近年財政收支變化趨勢觀察，我國財政赤字之結構性問題確實持續發生。估算結果之趨勢變化如下頁圖 2。

觀察我國 70 年代、80 年

表 2 我國結構性財政餘額估算結果

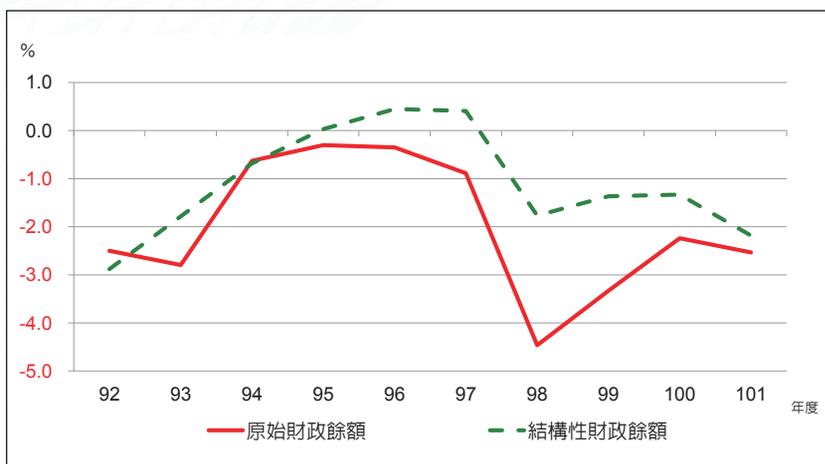
單位：占 GDP%

	92 年度	93 年度	94 年度	95 年度	96 年度	97 年度	98 年度	99 年度	100 年度	101 年度
原始財政餘額	-2.50	-2.79	-0.63	-0.30	-0.35	-0.89	-4.46	-3.33	-2.24	-2.53
景氣循環因子調整數	-0.20	-0.01	0.02	0.12	0.27	-0.06	-0.46	0.08	0.24	0.11
景氣調整後餘額	-2.30	-2.78	-0.65	-0.42	-0.62	-0.82	-4.01	-3.41	-2.48	-2.64
短期因子調整數	0.58	-1.00	0.03	-0.45	-1.07	-1.23	-2.24	-2.04	-1.15	-0.46
結構性財政餘額	-2.88	-1.79	-0.69	0.03	0.44	0.40	-1.76	-1.37	-1.33	-2.18

資料來源：財政部及行政院主計總處相關調查資料整理。

論述》預算·決算

圖 2 原始與結構性財政餘額占 GDP 比重



資料來源：財政部及行政院主計總處相關調查資料整理。

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%，賦稅收入狀況與歲出規模產生逐年失衡狀況。70 年代政府財政收支尚稱穩健，但 80 年代以後，財政收支差短逐漸擴大，其主要原因應在於歲出過度膨脹所致，而至 90 年代，政府歲出規模已穩定控制，並降至 70 年代之水準，惟賦稅負擔率卻因近年來實施多項減稅措施而逐年下降，致無法充分支應政府各項政務支出所需，顯示目前我國財政失衡問

題之主要關鍵在於賦稅收入偏低。而行政院為改善我國財政之結構性問題，刻正積極研議推動各項財政健全方案因應，期能從收支結構之制度面逐步進行調整，以確保財政永續發展。

肆、結語

政府收支通常受到景氣循環、短期事件及政策制度面等之綜合影響，往往導致各界誤以為景氣回升財政狀況即會好轉，進而忽視稅基流失等長期財政惡化狀況。由於結構性財政餘額已為國際性組織採納推

廣且應用，過去國內學界雖對此一議題多有研究論述，但仍仍有實務上的操作限制。我國首度由政府部門參酌各方資料辦理估算，除可強化議題重要性外，並可從不同角度體認國家財政之結構性問題，提出正確策略因應。而透過實證政府收支之結構性問題，可進一步導正各界對財政政策觀念上的謬誤，促使政府審慎處理國家財政之結構性問題。

參考文獻

1. 羅光達（2012），「我國財政收支餘額的結構性分析」，財政部 101 年度委託研究計畫。
2. 財政部 103 年 4 月 30 日台財庫字第 10303657710 號函檢送之「景氣循環因子估算結果」及「短期因子估算結果」相關資料。
3. 財政部統計資訊網，財政統計年報，<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=70067&ctNode=2731&mp=1>。❖