

政府債務統計釋疑

政府債務知多少？軍公教勞農健保退休金及虧損、公營事業負債等，政府債務應該全都包嗎？金融重建基金、公營事業民營化基金及工業區開發管理基金負債，政府債務沒有算嗎？本文提出國際貨幣基金2001年版政府財政統計手冊政府負債統計相關內容，給大家參考。

◎ 吳佩璇（行政院主計處第三局專員）

壹、前言

猶如企業財務資訊攸關公司之營運及未來發展，政府財政收支與負債狀況揭露一國財政是否健全，向為各界所關切，不僅為洛桑國際管理學院（IMD）及世界經濟論壇（WEF）列為衡量國家競爭力之共同指標，亦為國際評等公司進行國家主權評等之重要參考依據。

政府債務餘額到底有多少？媒體經常質疑政府有龐大的隱藏性債務，立法院預算中

心也指稱政府債務應加計軍公教勞農保退休金及虧損、金融重建基金（RTC）、公營事業民營化基金及工業區開發管理基金負債等林林總總的項目，惟外界對社會安全給付義務、或有負債及政府未來法定支出等是否屬於負債統計範圍尚有疑義，因此，本文先敘明國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）對政府負債統計之相關規範，並就國內負債統計較有爭議部分加以說明，以釐清政府負債規模之疑慮。

貳、IMF2001年政府財政統計手冊（簡稱GFSM2001）相關規範

由於各國政經體制互異，IMF為規範各國提供可比較性的統計資料，以評估財政政策對總體經濟之影響，遂制定政府財政統計手冊（Government Finance Statistics Manual, GFSM），作為各國遵循之標準。該手冊於1986年公布，復於2001年引進商業會計概念進行改版，規範內容包括

政府財政統計範圍、收支科目及分類定義等，期能提高政府財政資訊的透明度及完整性。

以收支統計為例，最新版手冊重新定義政府收支，使政府淨值（net worth）增加之交易才列為收益（revenue），使政府淨值減少者列為費用（expense）；因此政府售地或釋股等交易一方面增加現金資產，另一方面則減少土地或股權資產，故政府淨值並未變動，故不列為收益；同理，固定投資等支出亦不計入費用。以下僅就GFSM2001與政府債務統計有關部分概述如下：

一、以交易發生時點為記錄基礎

政府部門的經濟行為以及影響政府部門經濟狀況的其他事件都是政府財政統計記錄的範圍，而在什麼時點記錄則牽涉到不同記錄基礎的選擇。現金收付制（cash basis）是在收到或撥付現金時記錄，權責

制（accrual basis）則是在經濟價值被創造、移轉、交換或消滅時即加以記錄，亦即商品所有權已移轉或服務已提供，就應記錄，而不管是否有收付現金。基於權責制之記錄時間與資源實際流動的時間相符，且為其他總體經濟統計體系（國民經濟會計帳、國際收支帳、貨幣與金融統計帳）所採用，GFSM2001由1986年舊版現金收付記錄基礎改權責制。

就債權而言，GFSM2001特予明文規定以給付請求權成立及無條件債權成立的時點來認定。此點與承諾制（commitments basis）於承諾交易或承諾未來可能支出時即加以記錄不同，也就是說，當政府承諾未來特定條件成立始予給付之支出時，並不是權責制應記錄的時點。

二、社會安全給付義務不視為負債

社會安全計畫係指由政府

單位施行、控制及提供資金，且涵蓋社會全體或其大部分的社會保險計畫。社會安全給付為政府整體經濟政策的一部分，可能隨政策走向而改變，退休給付的最終支付水準存在不確定性，因此在GFSM2001體系中沒有與社會安全計畫相關的負債，政府未來支付社會安全給付的承諾（obligations for social security benefits，如養老金及醫療保健）不作為負債處理，對社會安全計畫（social security scheme）的繳款視為移轉收入（收益），給付視為移轉支出（費用）。惟未來應付社會安全受益現值，應列為備忘項目。

三、政府為其員工設立之退休保險未必記錄為政府之資產或負債

政府為員工辦理之退休保險可能委由保險公司經營、或設獨立的機構辦理。依相關規

範，上述單位屬民營或公營金融公司，不屬政府部門，相關之資產、負債均不須列計於政府部門。惟若雖固定提撥準備但未設立獨立機構辦理，或未提存準備，則政府應將承諾給付之現值列為負債，列於保險技術準備金（insurance technical reserves）科目下。

四、或有負債僅須列為備忘項目

或有（contingent）資產或負債不視為金融資產及負債，且為應付將來的負債（不論為確定負債還是或有負債）或支出所提撥之準備金，亦不作為金融資產或負債處理。惟或有契約（contingent contract）代表潛藏資產或負債，可能對未來的政策及經濟產生影響，例如政府對第三方的支付擔保即為或有負債，但因未來支付的現值取決於違約可能性及違約時間，在特定條件發生時，對政府的債權才有效，因此僅列為備忘項目，不計入

負債。

五、承擔或有負債將造成負債增加

承上所述，政府對第三方的支付擔保為或有負債，而當特定契約條件成立，債權人要求政府履行擔保時，政府即負有承擔該債務（debt assumption）的責任，此時該筆債務即成為政府的負債。但債務承擔也可能伴隨資產項目的增加，因為當政府承擔一項債務時，可能也同時獲得原債務人的有效債權，則政府金融資產也會增加，如果新增金融資產價值等於所承擔的債務，則政府承擔債務的行為並不會影響政府的淨值；或當原債務人為營運中的公營企業時，政府承擔其債務相當於政府對該公司擁有的權益增加，則政府負債及股票與其他股權同步增加，政府淨值亦不變。所以，或有負債揭露的金額意味著政府淨值可能變動的上限，若伴隨承接資產項目，則淨值減幅將降

低。

六、資產負債表為債務統計之依據

GFISM2001架構下之資產負債表用於完整呈現政府當年底之資產負債狀況，其中政府負債（liability）包括貨幣及存款、非股票證券、借款、保險技術準備金、金融衍生工具及其他應付帳款；除性質較特殊之金融衍生工具外，其他幾種金融負債均具有債務人未來須向債權人支付利息及本金的特性，合稱為債務（debt），所以除一年期以上非自償性公債及賒借外，自償性公債及賒借、短期票券及融通與其他負債等也都包括在內。

參、各國負債揭露情形

自GFISM2001公布以來，各國均著手依新規範編布政府財政統計，惟多數國家受限於制度與資料尚未能配合辦理，依IMF最新（2006年）政府財

政統計年報，145個經濟體中仍約有100個採現金基礎。

GFSM2001雖然將社會安全給付義務及或有負債均列為備忘項目，但按IMF2006年GFS年報，145個經濟體中尚無任何經濟體提供社會安全給付義務（obligations for social security benefits）資料；或有負債部分，僅有香港將經精算評價後之年金負債視為或有負債，其餘國家均未揭露（表1）。而保險技術準備金負債，則僅有紐西蘭、瑞典及冰島等少數國家提供。

肆、我國負債揭露情形

我國公共債務的主管機關為財政部國庫署。由於自償性債務係有特定財源用以償債者，不屬公共債務法第4條第1、2項對公共債務上限之規定範圍，而未滿1年之債務係為調節庫款收支所舉借者，因此過去國庫署僅公布1年以上非自償性債務餘額。

但為回應外界期盼提高財政透明度之需求，國庫署自95年12月起已定期於網站公布各級政府及非營業基金自償、非自償、未滿1年之債務餘額，並以附註揭露保證債務資訊。95年各級政府債務餘額5兆1,468億元，占GDP43.3%，其中1年以上非自償性債務4兆1,932億元，自償性債務5,564億元，未滿1年之債務3,972億元，另有保證債務55億元（表2）。媒體及立法院預算中心指稱「政府潛藏性負債」中涵蓋之金融重建基金、公營事業民營化基金及工業區開發管理基金負債，其實均已包含在中央非營業基金的債務餘額中。

除國庫署公布之負債外，外界常以「隱藏性負債」質疑政府債務餘額統計低估。其實所謂的「隱藏性負債」，有些確屬政府負債內涵惟尚無精確估計數，有些則是未來可能之支出，但未必會成為負債，有些是備忘項目之或有負債。就政府永續運作的觀點而言，這

些項目固然可能影響未來的經濟決策及財政狀況，而應予以持續監測及關注，惟就政府債務統計作為國際上用以評估政府運作情形的量化指標而言，仍應謹守明確的計算範圍，而不應將或有支出與負債混為一談。謹以近來較受爭議的項目說明如下。

一、社會安全給付義務 僅須以備忘項目揭露

我國自民國39年開辦勞工保險，爾後陸續開辦軍人保險、公務人員保險、私校教職員保險、農民保險、全民健康保險及就業保險。社會保險制度的精神是藉由風險分攤以保障國民生活，費用應由受益者及使用者共同負擔，並力求財務自給自足。惟由於長久以來投保薪資偏低、實收費率低於精算費率、加保身分別認定寬鬆等歷史性因素，造成部分社會保險運作呈現虧損或老年給付準備不足的情形。

表 1 主要國家債務統計

	美國 (2005)		英國 (2005)		新加坡 (2004)	南韓 (2005)	日本 (2004)	德國 (2005)		香港 (2004)
	中央 十億美元	各級 十億美元	中央 十億英鎊	各級 十億英鎊	十億美元	中央 十億韓圓	各級 十億日圓	中央 十億歐元	各級 十億歐元	十億港元
舉債淨額	363	...	43	47	17	-3,710	50,466	44	71	38
國內	216	...	43	47	17	-927	...	38	64	26
國外	147	...	0	0	-	-2,783	...	6	6	12
按工具分										
貨幣及存款	1	...	6	6	-	-	...	0	0	-
非股票證券	307	...	37	37	17	-	...	49	70	26
借款	-	...	2	6	-	-3,710	...	-5	0	-
股票及其他權益	-	...	-	-	...	-	...	-	-	-
保險責任準備金	38	...	-	-	-	-	...	-	-	-
金融衍生工具	-	...	-	-	-	-	...	-	-	-
其他應付款	18	...	-1	-1	...	...	...	0	0	12
負債	5,857	8,195	...	675	198	...	886,144	993	1,591	406
國內	3,819	6,157	...	673	198	...	...	974	1,573	393
國外	2,038	2,038	...	2	-	...	...	19	19	12
按工具分										
貨幣及存款	...	...	...	88	...	...	...	6	6	-
非股票證券	...	...	...	442	...	...	...	913	1,127	26
借款	...	...	...	88	...	...	...	71	455	-
股票及其他權益	...	...	...	-	...	...	...	-	-	-
保險技術準備金	...	...	...	-	...	...	...	-	-	-
金融衍生工具	...	...	...	-	...	...	...	-	-	-
其他應付款	...	...	...	57	...	...	...	4	4	380
備忘項目										
拖欠	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
社會福利給付義務	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
或有負債	...	...	...	...	...	...	...	...	...	24
保證債務(按市價)	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

資料來源：IMF "Government Finance Statistics Yearbook, 2006"

說明：南韓無各級政府資料，日本無中央政府資料。"..."表示無資料，"- "表示數字為0或不及半單位。

政府辦理之社會保險可概分為涵蓋社會全體或大部分民眾，以及僅針對其員工。如前所述，全民健保、勞工退休金

等屬社會安全計畫性質者，對未來應支付之估計給付現值僅須列為備忘項目，不視為負債；新制公務人員退休金計畫

屬對政府員工退休金之給予安排，由公務人員退休撫卹基金辦理，依手冊規範，該基金歸屬公營金融機構，資產、負債

表 2 我國各級政府債務餘額

單位：億元

	93年底			94年底			95年底		
	各級政府			各級政府			各級政府		
	中央	地方		中央	地方		中央	地方	
債務餘額(=(1)+(2))	49,695	42,245	7,450	51,430	43,710	7,720	51,468	43,670	7,798
1年以上非自償債務餘額總計(=(3)+(4))	38,813	33,650	5,163	41,047	35,537	5,510	41,932	36,295	5,636
普通基金(1)	42,495	36,201	6,295	43,963	37,257	6,707	44,477	37,545	6,932
1年以上									
自償	205	150	55	225	150	75	227	150	77
非自償(3)	38,724	33,650	5,074	40,942	35,537	5,406	41,839	36,295	5,544
未滿1年	3,566	2,401	1,165	2,796	1,570	1,226	2,411	1,100	1,311
非營業基金(2)	7,200	6,044	1,155	7,466	6,453	1,014	6,991	6,124	866
1年以上									
自償	5,721	4,909	812	6,020	5,268	752	5,337	4,662	675
非自償(4)	89	0	89	105	0	105	93	0	93
未滿1年	1,390	1,136	254	1,342	1,185	157	1,561	1,462	99

資料來源：財政部國庫署。

說明：1.本表為各級政府為應公共事務支出所舉借之債務，包括公債、國庫券、國內外借款。

2.保證債務：中央政府非營業基金38.66億元，地方政府16.01億元。

均不屬政府部門；至於軍保退休給付及舊制軍公教人員退休金等與政府收支不易釐析部分，則須估算承諾給付現值列為負債。

雖然國內大部分社會保險負債不屬政府債務，但由於社會保險虧損時，政府可能給予撥補，其營運情形自然應予以

關注。中央政府撥補公教人員保險88年修法前之虧損及潛藏負債，88年度迄95年度累計1,954億元；農保自79年開辦迄95年度止累計虧損1,136億元，國庫撥補1,124億元；這些撥補金額長久以來均屬於政府經常性支出之一部分，按預算法第23條，政府經常收支應

保持平衡，公債與賒借收入不得充經常支出之用，既然此支出非以舉債為財源，自然也未造成負債增加。

社會保險負債的揭露對掌握政府未來的財政風險確有助益，但若將社會保險的虧損及或有負債直接視為政府部門負債，不僅過度膨脹未來風險，

也造成我國與其他國家比較基礎不一致，亦屬不當。

二、私有既成道路徵收補償未必造成債務餘額增加

對於具有公共用途的私有既成道路，依大法官釋字四〇〇號解釋，所有權人對土地並無自由使用收益權，形成因公益而犧牲其財產上之利益，「應依法律之規定辦理徵收給予補償，各級政府如因經費困難，不能對上述道路全面徵收補償，有關機關亦應訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法補償」。政府對於私有既成道路徵收之問題，除採以容積移轉、市地重劃等地政手段處理外，中央並辦理「中央補助直轄市及縣（市）政府取得既成道路試辦計畫」，自93至95年度每年編列經費15億元、96年度編列5億元，補助地方政府辦理公開競標收購私有既成道路，其財源係由中央以年度經常收支賸餘編列專款支應，地

方政府僅負擔少許之行政費用，在逐年辦理下，實務上並未造成政府債務負擔之增加。

伍、結論

近年在政府部門擲節支出、稅收超徵下，我國財政狀況逐年改善，中央政府總預算及特別預算赤字由92年3,147億元遞降至95年之775億元，占GDP比率由3.0%降至0.7%，已連續3年下降。影響所及，舉債數亦逐年降低，95年度中央政府總預算原規劃舉借債務2,390億元，實際舉借僅639億元，且較95年債務還本數650億元為低，為自89年度以來首度償還數超過舉債數的一年；併計特別預算，95年度中央政府舉債1,544億元，較92年減逾5成。96年中央政府稅收較95年成長9.9%，舉債金額較95年減少58%，可見政府致力改善財政狀況，已有效控制債務餘額的增加。

目前政府的支出內涵中，諸如舊制公教人員退休金、農公保虧損及潛藏負債撥補等，均是過去制度造成的義務性支出，儘管公教人員退休金及保險制度已分別於84年及88年修正，限縮政府補助的範圍，但對財政改善的功能還得假以時日才能顯現。

目前國庫署公布之各級政府及非營業基金自償、非自償、未滿1年之債務餘額資訊，除保險技術準備金負債項目外，已符合國際規範。社會福利給付義務若能於附註處揭露，將更有助於提高政府未來財政風險之透明度，惟此資訊涉及費率、給付條件、加保身分薪資等諸多變動因素，恐也是除了香港以外，各國未能提供IMF的原因之一吧！而我國保險技術準備金負債及社會福利給付義務涵蓋項目及估算方式存有討論空間，國內各主管機關容或有不同見解，仍待整合。❖