

強化債務管理

公共建設所需金額龐大，建設效益擴及後代。故在經濟不景氣時期，實質收入不足支應政府支出時，需以舉借債務支應。因此發行公債或賒借，已成為各國政府支應建設支出、促進經濟發展之財政政策工具。惟以舉債支應建設，將增加債務還本付息支出，因此如何建構完整的債務管理制度，以支援經濟發展及兼顧財政穩健，已成為世界各國維持財政健全之重要課題。

◎ 林達聰（財政部國庫署組長）

壹、前言

公共建設所需金額龐大，建設效益擴及後代。故在經濟不景氣時期，實質收入不足支應政府支出時，需以舉借債務支應。因此發行公債或賒借，已成為各國政府支應建設支出、促進經濟發展之財政政策工具。而在景氣復甦經濟繁榮時期，除要增加債務還本金額，俾減少累計債務未償餘額，以達成長期財政收支平衡

之目標外，並應視財政情況，增加對國家建設及經濟發展之投資。

惟以舉債支應建設，將增加債務還本付息支出，因此如何建構完整的債務管理制度，以支援經濟發展及兼顧財政穩健，已成為世界各國維持財政健全之重要課題。財政部業已研擬「中長期財政健全方案」陳報行政院核定，內含「財務管理」、「稅務管理」、「財產管理」三項核心業務及十大改

進策略，其中強化債務管理即為十大策略之一，爰就該策略詳以說明。

貳、債務定義與控管

我國所稱債務，依照公共債務法第4條規定，係指政府於總預算、特別預算與特種基金所舉借1年以上、不具自償性之負債。其中中央政府總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過總預算及特別預

算歲出總額之15%；另債務未償餘額預算數，不得超過前3年名目GNP平均數之40%。我國債限管制與國際比較，更為嚴謹，政府財政相對穩健。另依照預算法第6條及第23條規定，歲入歲出之差短，得以公債、賒借撥補之，惟不得充經常支出。

其定義與國際貨幣基金(IMF)制定「2001年政府財政統計手冊」所稱，政府公共債務係以給付請求權成立及無條件債權成立的時間認定相當。至於未來社會安全給付，在特定條件發生時，對政府的債權才正式成立，在財政統計報告揭露上以「備註」表達，未納入債務統計，自不予納入債限管制。

上開IMF債務定義廣為許多國際組織，如經濟合作暨發展組織(OECD)、歐洲聯盟(EU)等，制訂為財政統計報告編算標準、實行準則或最佳

實務，以供會員國遵循。

參、潛藏負債係屬潛在之財務責任

近來各界依據國際貨幣基金(IMF)所制定「2001年政府財政統計手冊」(以下簡稱GFS手冊)所規範政府財政報導為目的之負債定義範圍，與我國公共債務法規定管制政府對外融資，所產生應定期還本、付息並受債限管制之債務定義範圍混為一談，澄清如下：

一、GFS手冊與公共債務法規範目的不同

GFS手冊之制定，係為使各國財政報導能全面涵蓋政府的經濟活動，並增進各國財政資料的透明度與比較性，爰採權責發生制之會計基礎，定義政府負債。至我國公共債務法之制定，則係為就政府對外發行公債、國庫券及借款等融資

行為進行管制。因此，GFS手冊強調財務報導基礎，公共債務法則著重政府融資債務管制，兩者在本質及功能上即存有相當的歧異。

二、行政院主計處對潛藏負債之處理

(一) 行政院主計處業於「98年度中央政府總決算書」說明中央政府潛藏負債，依其說明各項政府潛藏負債，例如：未來30年需由政府編列預算支應之舊制軍公教退休金、退撫基金新制未提撥之退休金、勞工保險(普通事故老年、失能及遺屬年金給付)未提存之責任準備、政府應負擔公教人員保險(88年5月30日以前)之給付義務現值、各級政府積欠全民健康保險、勞工保險、就業保險等保險

費分擔款及退休公教人員優惠存款差額利息等，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，尚不宜混為一談。是以，潛藏負債應由各基金之目的事業主管機關本於權責規劃合理財務方案執行，俾免其成為政府確定負債。

(二) 該處為建構符合國際化政府財務報導，業組成專案研究小組，陸續制定頒布一系列政府會計處理與報導公報，責成各級政府遵循辦理。該處並已就「估計負債、或有負債等之認列與財務報導」公報，組成研

究小組，有關潛藏負債之處理，宜由該處主政並適時對外釐清。

肆、我國目前政府債務及資產累積情形

政府債務係數十年來以舉債提供建設所需之財源，建設臺灣長期累積之結果。97年5月馬政府執政時，未償債務餘額實際數為3兆6,644億元。就任1年多以來，適逢全球金融風暴，為振興經濟景氣，仿效各國採行減稅及諸多擴大支出等措施，截至99年8月底止債務淨增加6,274億元，未償債務餘額實際數為4兆2,918億元，占前3年名目GNP比率為32.86%，仍在法定債限範圍內。故就整體而言，財政狀況雖呈困窘，但尚在掌控之中。

惟看政府債務時，應就政府債務及資產併同觀察，不要

忘了也要看國家資產；如同看企業財務狀況，應就企業資產及企業負債併同觀察。依行政院編99年度中央政府總預算案說明，政府部門96年底有29.7兆的淨資產，重估價值為31.1兆元，資產遠大於負債，而且還幾乎沒有外債。與國際比較，債務尚低於日本185.5% (2009)、美國54.3% (2008)、法國72.2% (2008)、德國42.8% (2008) 及新加坡102.6% (2008) 等國家。

伍、管理目標

為強化債務管理，該方案訂定二大目標，俾利落實執行：

一、在公共債務法規範下，舉借債務支應政府建設資金之需求。在此一目標之下，會帶動民間投資，促進經濟發展。

二、強化債務管理與財務運作

措施，降低政府中長期舉債成本。換言之，其目的在提升財務效率，以減輕財政負擔。

陸、實施策略

為避免因舉債支應建設，造成債務還本付息排擠其他政事支出，應建構完整的債務管理制度，以支援經濟發展，並兼顧財政穩健，宜採行實施策略如次：

一、財務調度靈活化

配合國庫資金調度需求額度及期程，靈活運用公債、國庫券、及短中長期借款等不同形式之融資工具，充分支應國庫長期融資與短期調度需求，俾利一般政務與公共建設之推動。98年度計發行13期公債，金額合計4,700億元，及發行18期國庫券，金額合計4,350億元。另本年度1月及4月發

行30年期公債，金額合計600億元，適時導引社會中長期餘裕資金投入政府公共建設。由於發行前積極行銷，經密切拜會壽險公司、產險公會及壽險公會，市場反應良好，得標利率僅2.294%及2.23%，票面利率為2.25%，降低長期債息負擔。

二、舉債資金成本極小化

為達成舉債資金成本最小化之目標，需強化債務管理與財務運作措施。財政部公債採標售制度定期適量發行及舉辦借款採比價制度，以支應國家發展需要，並維護財政健全。98年度提前償付未到期借款，合計節省債息支出3.03億元。

三、債務結構合理化

審慎選擇債務到期落點，除發行公債及國庫券籌措資金外，同時舉借短、中、長期不

同年期債務，使債務還本平滑化，平衡代際負擔。並視市場利率狀況，透過債務基金實施公債買回等財務運作，以調整債務結構，降低債息負擔。

四、債務工具多元化

發行不同年期、種類之公債，例如：原始公債、增額公債，一般公債、分割公債，短期公債、中長期公債等；國庫券部分，則包括91天期、182天期、273天期、364天期及不定期國庫券，以吸引不同需求之投資人購買政府債券，擴大債券市場參與層面。

五、債務管理資訊化

建置債務管理資訊系統，對內加強債務管理，對外定期公布公債及國庫券暨各級政府債務綜計表於國庫署網站，完整揭露政府債務資訊，暨遵循公共債務法情形。以使國內外投資人充分瞭解政府債務資

訊，俾提供投資人投資管道，並強化公共債務監督與管理。目前業已公告93至98年度各級政府公共債務資訊。

六、辦理強化債務管理行銷活動

每期公債之發行資訊，財政部均於報紙、電台、電視、網路刊登發行公告；標售結果並發布新聞稿。針對各界對於政府債務關切議題，例如：「舉債建設，增益國家資產，造福子孫」、「政府財政尚稱穩健，財務效益持續增加」、「積極落實『強化債務管理』方案」、「公共債務法修正，每年舉借債限並未調高」、「公共債務法修正草案完成初審，強化財政管理」、「報載『新版公債法，魔鬼的誘惑』，與事實不符」及「地方債限仍受嚴格管制，不可能也不會破表」等，財政部均適時發布新聞稿，澄清報載相關報導，並接受媒體專訪，積極宣導正確觀念，以

釐清外界不必要的誤解。

其中有關外界質疑調整地方債限理由及債務占歲出比率不合理問題，前者係因五縣市合併及改制，其業務增加，並肩負帶動區域均衡發展責任，債限管制自應給予一致及合理規範，以為因應。後者係因直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）政府存量債限以前3年度GNP平均數之5.4%、2%、0.6%，及歲出總額比率雙重管制，GNP如何分配至改制後5個直轄市及1個準直轄市、16個縣（市）以及319個鄉（鎮、市）為避免因不同規定有公平性問題，因此將現行占前3年度GNP平均數比率及歲出比率雙重管制，改為單一管制，均換算為歲出比率，直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）分別為25%、70%及25%。劃一標準也一舉解決縣（市）GNP 2%及鄉（鎮、市）GNP 0.6%，實務上有難以合理分配至23個縣（市）及319個鄉（鎮、市）

問題。

除此之外，另不定期舉行座談會，以深入研討相關問題，提供制定政策之參考：

（一）99年度政府債券發行相關事宜座談會

為強化債務管理，使政府公債及國庫券之發行，滿足國庫資金需求、健全債券市場發展暨建立政府與公債市場參與者對話溝通機制，財政部於每年12月間邀集中央銀行等相關單位及中央公債交易商舉辦座談會，針對債券市場重要議題，舉行座談會。去（98）年業於12月3日召開座談會，會中討論事項已作為擬定99年度公債及國庫券發行計畫之參考。

（二）政府理財研討會

為使社會大眾明白財政部對債務管理之重視及未來發展方向，依據財政部國庫署「99年度債務管理具體推動計畫」，已於本（99）年6月29日，邀集產官學界、專業團體及

財經媒體，由李部長述德親自主持，假財政部財稅人員訓練所召開「政府理財研討會」。會中部長與學者對話字字珠璣，腦力激盪，成效良好。

七、年度總預算及特別預算之籌編策略

(一) 年度預算籌編及控管

為健全財政，秉持開源節流精神，減少不經濟支出，年度總預算及特別預算規模，財政部建議行政院主計處必須控制在歲入推估數加計未達法定債限之預警債限36%（即法定存量上限40%之90%）之賸餘可融資數（以1年以上中央債務未償餘額占前3年度名目GNP平均數之36%為債務存量上限）為限，且中央政府總預算每年度舉債額度，不得超過歲出總額之15%。

(二) 增加編列強制還本額度

每年度由總預算撥入債務基金之強制還本數不低於當年度稅課收入5%，以有效控管

政府債務餘額。並得視歲入執行狀況，於其當年度預算原編列債務之償還數外，增加還本數額。

(三) 預算資源配置順序

各機關年度計畫應以總統府或行政院所推動重要政策優先編列，而各機關重大公共建設計畫推動之資金來源順序如下：

- 1.具有自償性，可由民間辦理者，責由主管機關，改由民間興辦。
- 2.民間無法興辦者，檢討納入各部會所管基金辦理。
- 3.需由年度預算額度支應者，應檢討排列優先順序；除強化其自籌財源之規畫外，並採長期財務分擔方式，以紓解公務預算之壓力。年度預算無法容納者，應提出財務策略減輕財政負擔，或以後年度辦理。
- 4.除緊急或特殊需要，儘量減少以編列特別預算辦

理。

(四) 強化公共建設財務規劃

中長程財政健全方案十大策略中之「強化公共建設財務規劃」，係透過以下方式，俾統籌全國可用財力資源，加速公共建設之推動，以減輕政府財政負擔，並達成促進國家經濟之發展：

- 1.覈實工程預算編列，妥善財務規劃，以撙節不經濟支出。
- 2.創造提高計畫自償率，以鼓勵民間參與，減緩政府籌措財源壓力。
- 3.創新財源籌措方式，以增裕庫收。
- 4.強化社會中長期資金運用功能，加速公共建設之推動。

八、行政及立法部門應確實遵守財政紀律法規

為健全財政，避免債務累積，除遵守公共債務法相關規

定外，行政及立法部門應確實落實遵守預算法第91條：「立法委員所提法律案大幅增加歲出或減少歲入者，應先徵詢行政院之意見，指明彌補資金之來源；必要時，並應同時提案修正其他法律。」財政收支劃分法第38條之1：「各級政府、立法機關制（訂）定或修正法律或自治法規，有減少收入者，應同時籌妥替代財源；需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源。」及「稅式支出評估作業應注意事項」之相關規定。

柒、推動方式及分工

為具體落實債務管理，該方案制定五項策略，並加以分工及落實執行，以收最大成效，其具體工作內容及推辦機關如下：

一、審慎核編收支預算：有關預算之籌劃與編擬，經常

收支應依據預算法第23條之規定，保持平衡。非因預算年度有異常情形，公債與除借收入，不得充經常支出之用。

二、控管長短期債限規定：確實遵照公共債務法所規定之長短期債務限額，審慎規劃每年度之舉債數額，不得超過歲出總額15%。至1年以上債務未償餘額預算數，不得超過前3年度GNP平均數之40%。

三、增加強制還本額度：除依公共債務法規定，有關每年度由總預算撥入中央政府債務基金之強制還本數，不低於當年度稅課收入5%外；另通盤檢視各該年度政府整體財政收支情形，適時增加總預算撥入中央政府債務基金之強制還本數。

四、強化中央政府債務基金運作效能：在不增加政府原有債務餘額前提下，積極

辦理舉借新債償還舊債，以使每年債務還本平滑化，平衡代際負擔，並視市場利率狀況，辦理轉換高利率債務為低利率債務之財務運作，以節省債息負擔。

五、管理潛藏債務：依IMF權責制之定義，政府公共債務係以給付請求權成立及無條件債權成立的時間認定，因此軍公教退休金負債、勞農公保虧損填補及既成道路徵收補償、第三方支付擔保及或有負債，因尚未發生而不納入債務統計。我國政府債務統計之編製方法、涵蓋範圍及內容均參酌國際標準，予以充分揭露資訊，全無隱藏。惟潛藏債務係屬潛在之財務責任，其因應措施應在檢討如何開源節流，合理調整費率、提升業務效能等，不應與還本付息之政府債務混為一談。

六、具體工作內容及推辦機關如下：

債務管理策略	推動方式	執行機關
(一) 審慎覈編收支預算	經常收支保持平衡。	行政院主計處
(二) 控管長短期債務餘額	1. 每年度舉債額度不得超過歲出總額15%。 2. 1年以上債務未償餘額不得超過前3年度GNP平均數之40%。	行政院主計處 財政部
(三) 依法編列強制還本額度	1. 強制還本數不低於當年度稅課收入5%。 2. 通盤檢視各該年度政府整體財政收支情形，適時增加總預算撥入中央政府債務基金之強制還本數。	行政院主計處
(四) 強化中央政府債務基金效能	1. 辦理舉新還舊財務運作，調整債務結構。 2. 視市場利率狀況，適時辦理轉換高利率債務為低利率債務。	財政部
(五) 管理潛藏債務	各項社會保險制度，應定期（每3至5年）精算，適時委託專家學者研議改進方案，使財務透明健全，相關費率調整應儘可能反應真實費率，避免當代提撥不足，形成過大潛藏責任，以落實不同世代間之公平。	各類社會保險之主管機關

七、執行績效：98年度於國庫有餘裕資金時，適時辦理提前償還短中長期借款，共計節省債息支出約3.03億元。

捌、結語

公共建設效益及於後代，故以舉債提供加速建設之財源，帶動民間投資，促進經濟發展，並期以財政支援建設，以建設培養財政，發揮「造福國民」之效果。惟為兼顧政府財政之健全，政府當切實遵照公共債務法所規範之債務限額，審慎規劃每年度舉債數額，以適度控制支出規模與債務餘額之成長，並強化債務基金財務運作，俾降低政府中長期舉債成本，減輕政府財政負擔。

為求財政穩健、減緩債務之累積，財政部刻朝積極開拓財源，減少不經濟支出，以確保政府財政穩健及政務順利推動，業研提已報院核定之「中長程財政健全方案」，預期在98年至105年約有一兆元的財務效益。財政部將協同各部會秉「分工合作、循序推動」原則確實執行，以期達成「財政健全」之願景。❖