發佈：2009-07-10, 週五 22:19
點擊數：20621

編按：當政府向人民徵收稅款時，該如何在支出面上妥善運用稅收，實際上是立法院該監督的主要工作，然而，儘管在「公共債務法」對於政府舉債上線有明確規定，但在實際運作上，其約束力微乎其微，那麼到底追求所謂的財政健全，是否本身就是一個虛幻的目標？台灣的政府債務又有多嚴重？後果如何？本次我們刊出國立高雄第一科技大學科技法律研究所助理教授廖欽福，為我們分析台灣的國家債務問題。

壹、前言：債務國家的降臨

面對全球性金融風暴、股市下跌、經濟衰退的問題，世界各國紛紛提出政策與各種手段，加以運用；台灣也無法倖免這波的影響，經濟開始大幅衰退，股市不斷下跌，隨之而來的是，失業率提高、無薪假的氾濫、公司廠商的倒閉，人民開始縮衣節食，抑制消費，「明天會更壞」似乎是大家的不得不面對的共識。

面對這樣一個全球性的經濟問題，經濟復甦的燕子，何時才來？還是似乎來了又走？世界各國均想方設法欲加以解決這樣的困境，台灣新政府，馬總統與劉內閣從去年520開始執政之始至今將要滿一年，也一樣無法倖免這樣的嚴苛挑戰。鄰近的日本，為了刺激景氣，日本內閣在2009年4月27日，通過歷來最大規模的追加預算案，總額將近有14兆日圓。日本政府想要落實的刺激景氣方案，包括加強推廣節能家電、鼓勵購買環保車輛，以及支援企業週轉的資金。除了追加預算規模創下歷史新高，為了支應這筆預算，日本政府也追加發行10兆8千多億日圓的政府公債，使得2009年度新發行的公債總額、突破44兆，同樣是日本歷年以來的最高紀錄，而預計參眾兩院可望在5月份、通過這項追加預算案。其他如美國、中國也紛紛採取發行公債的方式，進行經濟的挽救與激勵。

諸多手段的採行，必然伴隨著財政的支出，在國家財政入不敷出的狀況下，公債的發行與債務的舉借，似乎是現在世界各國的宿命，從去年到今年初，台灣也運用了兩個具有高度爭議性的手段，試圖挽救經濟的頹勢，以「挽救經濟」之名，完成了兩個立法並實行，一是「振興經濟消費券發放特別條例」的立法，一是「振興經濟擴大公共建設投資特別條例」的立法，姑且不論其是否達到經濟上的成效，其卻均以舉債方式取得財源，並排除公共債務法的適用，形成了國家債務的擴大，國家的主要財政收入來源，從租稅與其他實質性的公課收入，轉向非實質性的公債賒借收入，從穩健的租稅國家，轉向債務國家的不歸路前進。

貳、 債務國家的興起與國家財政健全原則

「財政」為國家永續發展的重要機制之一，歷來台灣財政收支之運作，皆以保守而趨向穩健經營方式為之，然近年來卻逐漸邁向債務國家之路緩緩前進，特別是台灣財政赤字的狀況，已開始呈現出「揮霍經年規模逐見侷限，舉債度日時局亦發維艱」與「爭千秋耗盡前人基業攢聚，渡一時預支子孫資源養債」的窘境。

國家乃是以永久存在為目的，國政須以安定財源支持為後盾，永續經營與發展，建構國家財政藍圖。國家的財政健全的運作，應該有其延續性，不會因為政黨的更迭而影響，否則，在民主輪流執政的常軌模式下，A政黨在執政期間將國家的財源耗用殆盡，之後由B政黨來執政，面對國家財源枯竭下，自然無法繼續來為國家的營運。

「財政健全主義」為財政憲法與財政法上重要原則之一，認為國家之歲出不應以公債、賒借等收入支應，稱「財政健全主義」或「非募債主義」，其理由在於國家若輕易以賒借為財政上

Phoca PDF

依存，則將使財政成為「赤字體質」，引起物價暴漲，及其他經濟混亂現象，並造成後世子孫負擔。

關於國家發行公債，經由我國司法院大法官釋字第334號解釋中，已揭諸「為維護國家財政之健全，國家全部舉債之上限，宜綜合以法律定之」，大法官雖未強制課立法機關以立法的義務，但「健全財政主義」的考量已經躍然紙上，而可視為憲法層次之規範；所以在解釋上，「維護國家財政健全」與「財政健全主義」二者間可以劃上等號，我國憲法上雖無明文，但經由憲法解釋，已取得一定的憲法理論基礎。

我國公共債務法公共債務法第1條規定「為維護國家財政之健全，支應國家發展需要，規範中央及各地方政府公共債務，特制定本法；本法未規定者，適用其他有關法律之規定」，乃是因應財政健全主義要求下，立法之產物。

參、 國家財政健全之實踐手段與面對困境

面對債務國家的來臨，國家舉債的失控，在金融危機、經濟寒冬之際，世界各國似乎都以大幅舉債方式，來挽救經濟，赤字財政的手段，誰約不宜？誰敢阻擋？特別是在國家以經濟建設為手段，擴大內需，挽救失業；特別是國家經由給付的手段，餵養嗷嗷待哺無數陷入困境的民眾！但是，若是放任國家無限的舉債，毫無限制，失控的財政，氾濫的公債，將吞噬國家。在現代租稅國家，公債的發行，似乎是一個不可避免的不歸路，其往往成為租稅國家的導火線，即使具有若干的隱蔽性格，但在赤字公債暴漲的今日，也難以避免受到國民的關懷與重視，國家不得不對於日益擴張的公債，進行限制。

財政健全乃成為財政的營運的重要基本原則，為達成此目的，則遵守以下事項：一、保持收支均衡：一、謀求當年度預算與決算上收支的平衡；二、貫徹長期性、計畫性的財政營運。三、為達成財政適正構造化，努力確保其彈性。四、確實把握歲入狀況，並以歲出執行之為指標嚴正實行資金的管理；第二、謀求行政水準的提昇，進行自主性的財政營運；第三、實施有效率且公正的財政運作；第四、努力達成財政秩序的適正化。

因此，財政健全的要求，當然是以財政平衡為目標，達到「零公債」、「零負債」的理想狀態，此為第一選擇。然而，此情況恐怕在現實上很難達成，特別在台灣，幾乎不可能，無論是行政或立法，均似乎無尋求的可能；所以，公債與賒借等公共債務的負債行為，已經是不可逃避的宿命，則尋求公債的抑制手段，建立原則而嚴格規範則是第二選擇，以下分別論述之：

一、「強制平衡預算」？一個不可能的任務！

雖然在公債大量發行的今日，公債否定論的倡議，或許就現實而言，只有「學問上的趣味」，但是，現實面上的「實然」，並不代表法律面上的「應然」。

過去的經驗，美國歷經1974年的國會預算與截流控制法、1985年的平衡預算及緊急赤字控制法、1990年的預算執行法，到後來提出的「平衡預算」憲法修正案及「擇項否決權」等之提出，均告失敗收場。因此，若要強制平衡預算，可能只有行政機關在編制與執行預算，極度的自我克制，盡量削減其支出，或有可能。

二、「建設公債原則」，不要債留子孫，留下「建設」？

Phoca PDF

依據中央政府建設公債及借款條例第1條第1項，中央政府為支應重大建設，籌集建設資金，依本條例之規定，發行中央政府建設公債或洽借一年以上之借款，限定公債發行，應為「支應重大建設，籌集建設資金」之用。

比較法上，如日本財政法第4條第1項：「國家之歲出，應以公債或借入金以外之歲入為財源，但對於公共事業費、出資金及貸放款之財源，得於國會議決金額範圍內發行公債或借款為之」，宣示國家的財政收入應該以租稅（不以舉債）來源為主，明白的表現出財政健全主義，但是例外承認「公共事業費」、「出資金」及「貸放款」三者的支出，不在此限，基於考量後世子孫的利益考量與為了國家資產性的長期投資，而允許為投資性的支出而非消費性的支出，也就是界定在「建設公債」而非「赤字公債」（為消費性支出的一般財源）的層面，一般日本財政法上，稱之為「建設公債原則」或「赤字公債禁止主義」。

其理由在於，在憲法上平等原則檢驗下，公債的發行，涉及代際負擔移轉與「垂直的不公平」問題，故以此原則加以解消。不過，實際運用上可利用技術面進行部分規避，本原則往往不經意將淪為「一種數字遊戲」或「高明的化妝術」，被譏為建設公債的虛偽性格。在今日的台灣，只要建設，就不會債留子孫，但是，吾人應該深思者乃，留下的是怎樣的建設？例如核電廠的設置，是正面的建設嗎？蚊子館的建設，是子孫需要的建設嗎？

三、「公債上限法定原則」，「公共債務法」之「舉債上限」的虛幻或毀滅！

依據司法院大法官釋字第334號解釋中揭諸「為維護國家財政之健全，國家全部舉債之上限，宜綜合以法律定之」，故立法院制定公共債務法，舉債上限乃公債法的靈魂所在，此乃抑制國家舉債無限擴張的守門者。

（一）何謂「公共債務」

依據公共債務法第3條第1項：「本法所稱公共債務，指中央及各地方政府為應公共事務支出所負擔之下列債務：一、中央公債、國庫券、國內外借款及保證債務。二、直轄市、縣 (市) 公債及國內外借款。三、鄉 (鎮、市) 國內外借款」，是以公債包括了國債與地方債二者，前者包括了中央公債、國庫券、國內外借款及保證債務等四者；後者則因地方自治的層級，有直轄市、縣 (市) 公債及國內外借款與鄉 (鎮、市) 國內外借款。而關於借款，依據公共債務法第3條第2項：「本法所稱借款，指各級政府以契約形式向國內外所借入之長期、短期及透支、展期款項；所稱舉債額度，指彌補歲入歲出差短之舉債及債務基金舉新還舊以外之新增債務」，但是，依據公共債務法第3條第3項：「第一項中央政府之債務，不包括中央銀行為調節、穩定金融所負擔之債務」，則加以排除。

（二）舉債上限

1. 公共債務未償餘額預算數之占國民生產毛額平均數比例上限

公共債務法第4條第1項：「中央及各地方政府在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數之百分之四十八；其分配如下：一、中央為百分之四十。二、直轄市為百分之五·四，其中臺北市為百分之三·六，高雄市為百分之一·八。三、縣 (市) 為百分之二。四、鄉 (鎮、市) 為百分之○·六」。

2. 未償餘額預算數，占各該政府總預算及特別預算歲出總額之比率上限

Phoca PDF

公共債務法第4條第2項：「縣 (市) 及鄉 (鎮、市) 所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，占各該政府總預算及特別預算歲出總額之比率，各不得超過百分之四十五及百分之二十五」。

3.自償性公共債務之排除

公共債務法第4條第3項：「前二項所稱公共債務未償餘額預算數，不包括中央及各地方政府所舉借之自償性公共債務。但具自償性財源喪失時，所舉借之債務應計入」。

4. 自償性公共債務之定義

公共債務法第4條第4項：「前項所稱之自償性公共債務，係指以未來營運所得資金或經指撥特定財源作為償債財源之債務」。

5.年度舉債額度之上限

（1）總預算及特別預算之舉借債務公共債務法第4條第5項：「中央及各地方政府總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過各該政府總預算及特別預算歲出總額之百分之十五」。

（2）調節庫款收支所舉借之未滿一年公共債務公共債務法第4條第6項：「中央及各地方政府為調節庫款收支所舉借之未滿一年公共債務，其未償還之餘額，各不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額百分之十五及百分之三十」。 6. 超過債限者回復前不得再行舉借公共債務法第4條第7項：「中央及各地方政府所舉借之公共債務，如有超過本條所規定之債限者，於回復符合債限前，不得再行舉借」。

（三）特別法的排除適用，公共債務法舉債上限的名存實亡！

隨著國家財政狀況的惡化，國家大量舉債以支應支出的時代來臨，財政收支失衡的速度與日遽增，透過公共債務法就國家的舉債額度上限進行限制，但是，公共債務法乃屬於法律的層次，往往立法機關利用立法權的形成自由，一則調高公共債務法的舉債上限額度，抑或透過特別法的方式，直接以立法方式排除公共債務法的規範，在實際的運用上，歷歷在目，令人怵目驚心：

1. 九二一地震經由發佈緊急命令排除
]

民國88年9月25日總統緊急命令（921震災）：「查臺灣地區於民國88年9月21日遭遇前所未有強烈地震，其中臺中縣、南投縣全縣受創甚深，臺北市、臺北縣、苗栗縣、臺中市、彰化縣、雲林縣及其他縣市亦有重大之災區及災戶，民眾生命、身體及財產蒙受重大損失，影響民生至鉅，災害救助、災民安置及災後重建，刻不容緩。爰經行政院會議之決議，依中華民國憲法增修條文第二條第三項規定，發布緊急命令如下：一 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，並在新臺幣八百億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。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」。

2. 因嚴重急性呼吸道症候群排除

嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困暫行條例第16條：「中央政府為支應嚴重急性呼吸道症

Phoca PDF

候群防治及紓困所需經費，在總額新臺幣五百億元內，於本條例公布日起三十日內，循特別預算程序辦理；其中七十億元為自籌財源 (先行籌措三十五億元) ，其餘四百三十億元得以舉借債務支應，不受公共債務法第四條第五項與預算法第二十三條、第六十二條及第六十三條規定之限制」。

3.因水患治水以特別條例排除

（1）水患治理特別條例第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臺幣一千一百六十億元，以特別預算方式編列，得分期辦理預算籌編及審議；其預算編製不受財政收支劃分法第三十條、第三十七條補助地方事項及經費負擔規定之限制；其經費使用得在各該機關原列預算範圍內調整支應，不受預算法第六十二條及第六十三條規定之限制」；第2項：「前項所需經費來源，其中新臺幣五百八十億元，得以舉借債務或出售政府所持有事業股份方式辦理，不受公共債務法第四條第五項有關每年度舉債額度之限制。其餘新臺幣五百八十億元經費，由擴大公共建設投資特別條例特別預算編列支應，其編製程序、支用方法、年限，依本條例辦理，不受擴大公共建設投資特別條例之限制」；第3項：「第一項特別預算中，為落實流域整體治理及綜合治水原則，解決水患所需之雨水下水道、水土保持及農田排水經費，其經費上限為新臺幣三百六十億元」；第4項：「前項用於治山防洪之經費，不得低於新臺幣一百六十億元」。

（2）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二百五十億元，以特別預算方式編列」；第2項：「前項預算編製，不受預算法第二十三條不得充經常支出使用之限制」；第3項：「第一項經費來源，其中新臺幣一百三十億元，得以舉借債務或出售政府所持有事業股份方式辦理，不受公共債務法第四條第五項有關每年度舉債額度之限制。其餘新臺幣一百二十億元經費，由擴大公共建設投資特別條例特別預算編列支應，其編製程序、支用方法、年限，依本條例辦理，不受擴大公共建設投資特別條例之限制」。

（3）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」。

4.農業發展目的排除

農業發展條例第52條第1項：「貿易主管機關對於限制進口之農產品於核准進口之前，應徵得中央主管機關之同意。財政主管機關應於實施農產品關稅配額前，就配額之種類、數量、分配方式及分配期間，先行會商中央主管機關後公告之」；第2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會商對策，並應設置救助基金新臺幣一千億元，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3項：「前項基金之來源，除由政府分三年編列預算補足，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」。

5.國家金融安定的目的之排除

國家金融安定基金設置及管理條例第4條第3項：「本基金依第一項規定辦理時，其借款不受公共債務法之限制」。

6.經濟發展的目的擴大公共建設之排除

Phoca PDF

（1）擴大公共建設振興經濟暫行條例（已廢止）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五百八十四億元，循追加預算程序辦理；其預算編製不受預算法第二十三條不得充經常支出及財政收支劃分法第三十條、第三十七條補助地方事項及經費負擔規定之限制」；第2項：「前項所需經費資金來源，其中新臺幣三百三十四億元得以舉借債務，不受公共債務法第四條第五項有關每年度舉債額度之限制」。

（2）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五千億元，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二十三條不得充經常支出及財政收支劃分法第三十條、第三十七條補助地方事項及經費負擔規定之限制。本條例施行前已核定且執行經費超過百分之三十之重大公共建設計畫繼續經費，不得依本條例提出特別預算」；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，不受公共債務法第四條第五項有關每年度舉債額度之限制」。

（3）振興經濟消費券發放特別條例第4條第1項：「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二十三條不得充經常支出之限制」；第4條第2項：「前項所需經費來源，得以舉借債務方式辦理，不受公共債務法第四條第五項有關每年度舉債額度之限制」。

（4）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五千億元，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二十三條不得充經常支出及財政收支劃分法第三十條、第三十七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七十六條代行程序及經費負擔之限制」；2項：「前項所需經費來源，得以舉借債務方式辦理，不受公共債務法第四條第五項有關每年度舉債額度之限制；第3項：「為因應失業，杜絕失學潮，教育部得依本條例擬訂就學安定計畫，不適用第四條第二項之規定」。

（四）公債總額上限，由法律保留層次進行「入憲化」？

有無可能對於將公債總額上限，由公共債務法提昇到憲法層次，有認為「國家常態之債務與常態投資應維持均衡，國家債務之上限應由立法機關決定而非憲法硬性規定」；亦有認為「健全財政主義為財政制度最重要的實體規範，實定憲法卻對之保持沈默，僅由大法官依解釋方式補充，在規範上似有未恰之處。蓋國家既需永續存在、發展，則財政的健全當然必須特予留意，甚至可以考量在憲法上規定強制平衡預算」；有認為「我國目前舉債上限，雖如大法官解釋之要求以法律定之，不過，惟謀為謀求財政健全目的的實現，似應考慮舉債上限之規範層級及方式」，是否強制納入，求取財政健全目的之實現，容有思考的餘地。

四、「債務基金設置原則」，有計畫還錢

面對公共債務餘額不斷擴大，有計畫的償還債務，亦是借錢還錢的重要要求，基此，公共債務法則有債務基金的設置。

（一）設立債務基金之目

的公共債務法第10條第1項：「中央政府及直轄市政府為加強債務管理、提高財務運用效能，得設立債務基金籌措財源，辦理償還到期債務、提前償還一部或全部之債務及轉換高利率債

Phoca PDF

務為低利率債務等財務運作之相關業務」。

（二）債務基金資金之來源

公共債務法第10條第2項：「前項債務基金資金來源如下：一、政府在其總預算及特別預算每年所編列之還本款項。二、收回逾法定期限不再兌付債券之本息」。三、債務基金之孳息及運用收入。四、其他有關收入」。

（三）調借資金之配合運用

公共債務法第10條第3項：「債務基金為應債務還本或轉換需要，得在不增加原有債務之前提下，以發行公債、向金融機構舉借、向各特種基金專戶調借資金之方式，籌措資金配合運用」。

（四）債務基金資金用途

公共債務法第10條第4項：「第一項債務基金資金用途如下：一、償還政府未償債務本金。二、償付前項籌措資金之本金、利息及相關手續費。三、管理及總務支出。四、其他有關支出」。

（五）債務基金之支付

公共債務法第10條第5項：「債務基金得辦理總預算及特別預算所編債務利息及相關手續費之支付」。

（六）還本款項預算編列之最低要求

公共債務法第10條第6項前段：「第二項第一款之還本款項，九十一年度應以當年度稅課收入至少百分之四編列，九十二年度起應以至少百分之五編列。

（七）債務基金收支保管及運用辦法

公共債務法第10條第6項前段：「中央政府債務基金收支保管及運用辦法，由中央主管機關洽商中央銀行擬訂，報請行政院核定」。

五、「公債期限限制原則」，借錢不能借太久

我國的公債發行期限，目前不無限制，也就是國家對於公債償還的「期限」法律並無任何的限制，面對公債的發行期限，有逐年將期限延伸的趨勢，若自國家永續財政發展的健全性觀察，放任國家發行長期的公債，而無一定上限的限制，則勢必模糊長期公債與無期公債的區分，公債償還期限的延長，將是一個不可忽略的指標。

肆、結語：債務國家的深淵

行政部門的肆無忌憚地擴張支出的名目，舉著振興經濟與挽救事業的大旗，所向披靡；加上立法部分也打著立法裁量的名號，助紂為虐，債務國家的降臨，已是事實，財政的惡化傷口

Phoca PDF

，不斷化瘡流膿。

德國公法學者Isensee所說「初由『財政危機』轉為『經濟危機』，終陷入『憲法危機』的困境」的警語，敲響了「租稅國危機」的警鐘，台灣過去穩健經營下之健全財政時代，亦經死亡宣告而劃下句點。

截至2009年3月底，依據中央銀行統計數字，國家公債未償還餘額為36,795.29 億元；調節國庫券發行未償還餘額為2,618.16億元，面對以上怵目驚心的數字與狀況，國家舉債上限的守門者，公共債務法不斷在「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」的特別法侵蝕下，舉債上限的財政健全基石，已經搖搖欲墜。

台灣，你要如何面對未來？一個墮入債務國家深不見底深淵，似乎看不見一絲的光明。

作者廖欽福為立高雄第一科技大學科技法律研究所助理教授
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫之立場）

Phoca PDF