

調 查 報 告

壹、案由：政府債務逐年攀升，財政部辦理公共債務業務，相關項目如債務發行成本、債務利率與市場利率比較、債務結構、債務管理績效等，是否訂有明確的績效衡量指標，供內、外部監督者之考核？實有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

案經函請財政部國庫署（下稱國庫署）、行政院主計總處（下稱主計總處）、行政院研究發展考核委員會（下稱研考會）及審計部說明，並於民國（下同）101年11月15日約詢財政部國庫署凌署長忠嫻暨相關人員，茲將調查意見臚陳如下：

一、近 10 年度中央政府債務未償餘額持續攀升，迭創歷史新高，已接近舉債上限，如依照國際貨幣基金組織（IMF）之定義，甚至已高於公共債務法規定之債限比率；每年國債付息支出均逾千億元，且債務到期結構過於集中，未來 5 年內有龐大償付壓力，且因瀕臨舉債上限，弱化政府之財務彈性，嚴重影響財政之穩健，行政院及財政部有必要及早妥善規劃短、中、長期債務的舉借，慎防本息支出遽增導致財政僵化：

（一）中央政府債務未償餘額屢創新高，償本付息壓力沈重、如依照國際貨幣基金組織（IMF）定義，甚至已高於公共債務法規定之債限比率：

1、據審計部 101 年度抽查財政部國庫署及中央政府債務基金財務收支發現：截至 100 年底止，中央政府 1 年以上債務餘額實際數 4 兆 6,365 億餘元，自 91 迄 100 年度，中央政府債務餘額連續 10 年創新高。依財政部國庫署網站揭露最新資訊

顯示：101年12月底，1年以上債務餘額實際數為4兆9,495億元，占行政院主計總處預估前3年名目GNP平均數之36.27%，已逼近公共債務法規定40%之舉債上限；若加計未滿1年債務餘額2,750億餘元，合計為5兆2,245億元，相較100年度增加3,090億元，顯示趨勢仍持續惡化，未見稍緩。

- 2、依照國際貨幣基金組織（IMF）定義，未償債務餘額尚包含普通基金及非營業特種基金自償性債務。查截至100年底止，中央政府非營業基金自償性債務，計有長期債務3,341億餘元、短期債務3,876億餘元，合計7,218億餘元，未列計於前述中央政府債務餘額數據。如依IMF定義統計，100年底中央政府債務餘額應為5兆7,694億餘元，占行政院主計總處101年2月22日公布GDP（13兆7,570億元）及前3年度GNP平均數之比率各為41.94%及43.41%，已高於公共債務法規定40%之債限比率。
- 3、近10年來每年度中央政府債務利息支出均逾千億元，以91及92年度1,519億餘元及1,444億餘元為高峰，其餘年度係介於1,093億餘元至1,266億餘元之間；如以占當年度總預算歲出總額比率觀察，由91年之9.79%降至100年度之6.41%，主要係近年度之利率水準在歷史低檔區，暨總預算歲出規模持續擴張等因所致。審計部100年度總決算報告預估101至110年到期之債務共計3兆3,566億元，其中105年度將達到還款高峰4,650億元，且101至105年應償付到期債務共計2兆2,467億元，占前述未償債務餘額之比率達48.46%，顯示未來5年內公共債務

到期應償付本金比重偏高，償付壓力極為龐大。

(二)受限於歲入規模及舉債上限，難以因應社會經濟現況需求，足額編列預算興辦公共建設或推展新興福利業務：

- 1、98 至 101 年度中央政府社會福利支出分別為 3,201 億餘元、3,274 億餘元、3,485 億餘元及 4,222 億餘元（101 年為預算數），其占各該年度歲出總額之比率各為 18.67%、19.79%、20.09%、21.78%，其金額及占歲出之比重均呈逐年遞增之趨勢。
- 2、100 至 102 年度中央政府重大公共建設計畫先期作業，經建會核列數分別為 2,574 億元、2,166 億元、1,750 億元，逐年遞減，據經建會 101 年 7 月 9 日公布「重大公共建設計畫 102-105 年中程歲出概算規劃情形」新聞稿，各部會所提公共建設計畫經費面臨供需失衡難題，102 至 105 年重大公共建設中程概算需求總額每年均超過 3 千億元，雖經各部會檢討調節需求，未來 4 年仍分別存在高達 761 億元、1,322 億元、994 億元及 867 億元之資金缺口，難以平衡。
- 3、政府財政缺口仰賴舉債支應更甚於往年，加以未來可再舉債空間有限，不僅難以因應國家重大變故所需，亦使政府舉債支應公共建設提振景氣之彈性減弱，且恐難以因應社會環境現況需求，推展各項新興福利業務，儼然成為施政隱憂。

(三)綜上，中央政府債務未償餘額持續攀升，已接近舉債上限，如依照國際貨幣基金組織（IMF）定義，甚至已高於公共債務法規定之債限比率。近 10 年度中央政府每年為公共債務付息均逾千億元，金額龐鉅且債務餘額持續累增，政府財政體質未見好轉

，財政缺口仰賴舉債支應更甚於往年，社會各界多有我國是否有步上希臘等國財政瀕臨破產之疑慮，加以未來 5 年公共債務到期應償付本金比重偏高、債務到期結構過於集中，有可能帶動市場利率的彈升，進而加重政府舉借新債的利息負擔，且因瀕臨舉債上限，弱化政府財務彈性，嚴重影響財政之穩健，行政院及財政部有必要及早妥善規劃短、中、長期債務的舉借，慎防本息支出遽增導致財政僵化。

二、總預算中所編列之債務還本支出不足以償還到期債務，均仰賴中央政府債務基金舉借新債，償還舊債，長期以來，行政院及財政部未擬訂具體有效減債措施，降低債務未償餘額，只靠借新還舊的方式展延債務，未提高還本金額，自難有效降低債務未償餘額，與設置債務基金之基本宗旨顯有不符：

(一)政府為加強債務管理，提高財務運用效能及增進償債能力，依據公共債務法第 10 條第 1 項規定，於 88 年下半年及 89 年度設立中央政府債務基金，辦理代總預算舉借新債償還到期或未到期債務之財務操作等；91 年度以來，政府均依上開規定以不低於稅課收入 5% 編列還本預算，併同中央政府債務基金籌措財源償還到期債務。查 91 至 100 年度到期債務自 2,513 億元逐步遞增至 6,790 億元，期間政府每年度編列雖高於上開公共債務法所定下限，惟還本預算最高金額僅 660 億元，其中 96 年度原編列 650 億元，更因經立法院審議刪減 590 億元，而改列 60 億元，遠低於當年度到期債務，其餘不足數則由中央政府債務基金舉借新債方式籌措還本財源。101 年度總預算債務還本編列雖提高至 940 億元（占當年度稅課收入預算數 1 兆 2,501 億元之 7.52%），

較 100 年度之 660 億元增加 280 億元，且為 91 年度以來編列還本預算最高金額，惟若據此推估，在不增加舉債之前提下，截至 100 年底止 1 年以上未償債務餘額實際數 4 兆 6,365 億餘元，仍需 50 年才能還清；且查 102 年度總預算案債務還本預算數復又減少至 770 億元，占當年度稅課收入預算數 1 兆 2,802 億元僅約 6.01%。長期以來政府均只靠借新還舊的方式展延債務，自難有效降低債務未償餘額，與設置債務基金之基本宗旨亦有不符。

(二)債務管理之首要目標在於滿足所有政務的需求，入不敷出時就需舉借，但又不能逾越舉債上限，惟目前又已瀕臨舉債上限，將來是否可能發生編不出預算之窘境？詢據國署署長表示：「編 102 年的預算已很困難，就算把 15% 都借滿還不能滿足短差」、「隨著所得的成長，可舉債的金額就一直在成長，…102 年可舉借的債限是以 99-101 年的 GNP 平均數計算，所以應該會增加。過去 30 年只有 2 年的 GNP 是負成長」等語，惟經濟環境變遷快速，類似金融海嘯肇致國民所得呈現負成長之可能性遠較以往為高，過往經驗及數據尚不足為樂觀之憑恃，且我國面臨之財政危機在於舉債數額持續攀高，未有稍緩，當務之急在於提出有效減債措施，降低債務未償餘額，多年來主政機關只求不逾舉債上限之合規性，年年借新償舊、捉襟見肘，不應視為常態而須積極謀求改進。

(三)綜上，總預算中所編列之債務還本支出不足以償還到期債務，均仰賴中央政府債務基金舉借新債償還舊債，長期以來，行政院及財政部未擬訂具體有效減債措施，降低債務未償餘額，只靠借新還舊的方式展延債務，未提高還本金額，自難有效降低債務

未償餘額，與設置債務基金之基本宗旨顯有不符。

三、國庫署網站自 101 年 12 月起公布之中央政府債務資訊，雖含自償性債務未償餘額，但未適時檢討「自償性」之定義，且非營業特種基金之債務資訊有欠完整，若干資訊亦無相關附註或說明，外界仍難藉以了解國家債務之真實情況：

(一) 中央政府債務資訊公布情形：

- 1、中央政府除依據公共債務法第 9 條規定，於會計年度終了後 2 個月內，於政府公報或新聞紙公告公共債務種類、未償餘額、還本付息情形及其他相關事項，並於每年 6 月於國庫署網站公布上一年度中央政府及非營業基金債務資訊；惟我國政府債務餘額屢創新高，財政赤字惡化，加上潛藏性負債龐大，對國家發展與國家安全形成威脅，社會各界仍有債務資訊未即時充分揭露之批評，財政部爰依據立法院第 7 屆第 6 會期財政、經濟委員會第 1 次聯席會議之決議，仿效美國政府設置「國家債務鐘」(內容包括債務總額、每人平均負債、償還年限等)，自 99 年 12 月起，固定每月 7 日於財政部網站首頁暨該部正門及側門電子看板公布截至前一個月「最新國債訊息」，以供各界參閱，公布內容包含「中央政府 1 年以上債務未償餘額」、「中央政府短期債務未償餘額」及「平均每人負擔債務金額」等 3 項資訊，以式提醒政府部門及民眾注意我國債務狀況。
- 2、審計部抽查財政部國庫署及中央政府債務基金財務收支及決算，並於 101 年 9 月函報本院指出：財政部雖已採行於該部或國庫署網站設立最新國債訊息專區，及於財政部電子看板定期發布

債務相關資訊，暨協調地方政府按月公布各該政府債務資訊，惟查地方政府公布內容除「1年以上債務未償餘額」、「短期債務未償餘額」及「平均每人負擔債務金額」等資訊外，尚包括「自償性債務未償餘額（含非營業特種基金）」，至中央政府非營業基金之自償性債務，則未納入中央「最新國債訊息」公布內容，其資訊揭露之完整性間有不足。

(二)經查，中央政府非營業基金之自償性債務，原未納入中央「最新國債訊息」公布內容，其資訊揭露之完整性間有不足，審計部查核報告迭有指摘，財政部乃自101年12月起公布中央政府「自償性債務未償餘額(含非營業特種基金)」於該部國庫署網站之「各級政府公共債務統計表」。惟該資訊僅增列「自償性債務未償餘額」乙項，與公共債務法規範之「未償債務餘額」分開列示，單獨列於「債務合計數」之後，據國庫署說明「自償性債務未償餘額」含非營業特種基金，惟並未於附註說明「自償性債務未償餘額」主要項目有那些？對於非營業特種基金舉債情形亦未見概略之說明。又所謂「自償性」與IMF定義究有何差異？如依IMF定義，中央政府債務餘額是否高於公共債務法規定40%之債限比率？外界仍難藉由揭露之資訊解讀國家債務真實情況，效果實屬有限。

(三)綜上，國庫署網站自101年12月起公布之中央政府債務資訊，雖含自償性債務未償餘額，但未適時檢討「自償性」之定義，且非營業特種基金之債務資訊有欠完整，若干資訊亦無相關附註或說明，外界仍難藉以了解國家債務之真實情況。

四、財政部國庫署尚未建立債務基金之績效指標，不利內

部及外部監督者評估其運作績效，亦未設計債務管理之內部控制機制，內部及外部監督者僅能就其是否合規加以檢視，實有不足：

- (一)立法院審查 100 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決議，要求財政部針對債務發行成本、債務利率與市場利率比較、債務結構、債務管理績效進行研究評估，並將評估報告上網案，財政部業依決議擬具「中央政府債務管理績效評估報告」，並自 100 年 9 月刊載於該部網站首頁「民眾關切議題」中，使債務資訊公開透明，俾利各界查閱。
- (二)中央政府債務基金各項業務及內部控制之監督，係由財政部依債務基金收支保管及運用辦法相關規定，辦理該基金收支、保管及運用之審議，以及運用執行情形之考核。為逐級強化行政院及其所屬各機關之內部控制機制，行政院於 100 年 2 月函頒「健全內部控制實施方案」，依該方案第肆點之二之(四)規定，財政部應督導所屬落實執行內部控制及內部稽核工作。行政院復於 101 年 5 月函頒「辦理健全內部控制實施方案 101 年度重點工作」，除於推動初期要求各機關賡續檢討強化內部控制作業外，各機關應依「內部控制制度設計原則」所定之內容及步驟並參考相關範例，於 101 年底前完成第 1 版內部控制制度，但配合行政院組織調整者，得延至組織調整生效後 1 年內完成。目前財政部國庫署因配合財政部組織調整訂於 102 年 1 月正式實施，致尚未循序提報該部備查。
- (三)經查：
 - 1、據研考會說明，有關機關施政績效評估係以部會整體為評估對象，由各部會聚焦機關施政重點，

訂定「關鍵策略目標」及「關鍵績效指標」，以作為年度績效評估之準據。惟最近 5 個年度(96-100 年)，財政部無中央政府債務基金辦理公共債務業務之績效指標，僅於 96、97 年度訂定與債務相關之「關鍵策略目標」為「國內債務透明度」、「國外債務透明度」及「債務預警建制」等 3 項衡量指標，98 年度「關鍵策略目標」為「強化財務管理，穩健財政基礎」及「直轄市、縣市債務督導」，99 年及 100 年則未訂定任何「關鍵策略目標」。至其考核，因衡量指標多為合法性及合規性之規範，目標值達成率，除 96 年度「債務預警建制」乙項為 80%，96-98 年度之其餘項目，目標值達成率皆為 100%。

- 2、詢據國庫署凌署長表示：「財政部並沒有訂定績效指標，調整債務結構是為到期時間的管理…似不能當作績效指標」、「強制還本的執行率及要節省多少的利息支出（利息最低）都是目標」、「促進債市的發展、透過市場交易可以產生殖利率曲線…也是指標」等，顯示國庫署尚未為建立債務管理及債務基金之績效指標，設計完整之內部控制制度。
- 3、國庫署於本院約詢後，研商並綜整可做為債務基金績效指標項目，並區分指標性質為可控制、不可控制、法律規範等 3 大類，項目則包括：「強制還本執行率」、「如期償還中央政府到期債務」、「財務操作節省利息支出」、「中央政府債務存量不得超過公共債務法債限規定」、「推動公債定期適量發行制度」等 5 項。

(四)綜上，財政部國庫署尚未建立債務基金之績效指標，不利內部及外部監督者評估其運作績效，亦未設

計債務管理之內部控制機制，內部及外部監督者僅能就其是否合規加以檢視，實有不足。

調查委員：黃武次、馬秀如、楊美鈴

中 華 民 國 102 年 3 月 19 日

表目錄

- 表一-1、中央政府債務基金之收支：91-101.10.31 止
- 表一-2、中央政府債務基金之舉新償舊：88 下-102 年
- 表二-1、中央政府一年以上債務之結構
- 表二-3、中央政府債務之舉債及累增情形
- 表二-4、中央政府之債務餘額-審定數：100.12.31
- 表二-5、各級政府之潛藏負債：至 101.7.31 止-估計數
- 表三-1、中央政府國債利息及占歲出之比率：91-101 年
- 表三-2、中央政府公共債務統計表之表達：101.12.31

表一-1、中央政府債務基金之收支：91-101.12.31 止

單位：億元

年度	還本資金來源		去路：還本債務		節省利息
	總預算撥入(1)	舉借新債(2)	到期(3)	未到期(4)	
88下、 89	NA ^b	300.00 ^b	300.00 ^{ab}	-	-
90	NA ^c	1,000.00 ^c	1,000.00 ^{ac}	-	-
91	554.55	3,749.72	2,513.36	1,790.91	48.53
92	465.00	3,375.00	2,146.55	1,693.45	45.77
93	561.00	5,720.00	4,083.64	2,197.36	40.17
94	640.73	3,420.00	3,459.34	601.39	9.61
95	650.00	4,600.00	3,982.57	1,267.43	13.21
96	60.00	4,563.00	3,673.01	950.00	4.85
97	650.00	4,782.37	4,932.37	500.00	2.56
98	650.00	4,500.00	5,130.20	19.80	1.35
99	660.00	5,804.00	5,744.04	720.00	1.80
100	660.00	6,730.00	6,790.00	600.00	1.99
101	940.00	6,277.00	6,517.00	700.00	6.23
合計	6,491.28	53,194.09	48,805.08	10,880.34	176.07

資料來源：財政部國庫署

說明：

- 1.本表還本資金之來源有2，即總預算撥入及舉借新債，還本之情況(去路)亦有2，即償還到期債務及未到期債務；即(1)+(2)=(3)+(4)
- 2.本表到期欄(3)資金之去路，請詳表一-2
 - a.自91年度起，債務基金始提前償還未到期債務
 - b.88下及89年度償還到期債務2,233.82億元，除由債務基金舉新債舊300億外，另由總預算編列1,933.82億元
 - c.90年度償還到期債務2,222.37億元，除由債務基金舉新債舊1,000億外，另由總預算撥入強制還本1,222.37億元。

表一-2、中央政府債務基金之舉新償舊：88下-102年

年度	當年度到期債務(1)(本應償還者)						償還 未到 期債 務(2)	基金舉借 新債數額 (3)=(1)+(2)	
	中央政 府概 承受 台灣 省政 府借 款	採購 高 性能 戰 機 賒 借	中央 政府 建 設 公 債	糧食 平 準 基 金	外 債	其他 借 款 ^a			合 計 ^b
88下、 89	300						300	0	300
90	1,000						1,000	0	1,000
91	1,338	121	500	0	0		1,959	1,791	3,750
92	882	98	690	11	0		1,682	1,693	3,375
93	535	249	2,400	0	0	339	3,523	2,197	5,720
94	190	249	1,598	0	0	782	2,819	601	3,420
95	137	0	2,150	0	0	1,045	3,333	1,267	4,600
96	36	0	2,212	0	0	1,365	3,613	950	4,563
97	52	0	2,100	0	0	2,130	4,282	500	4,782
98	18	0	2,499	0	0	1,964	4,481	20	4,500
99	14	0	2,400	0	0	2,670	5,084	720	5,804
100	0	0	2,830	0	0	3,300	6,130	600	6,730
101	0	0	3,400	0	0	2,177	5,577	700	6,277
102	0	0	3,200	0	0	2,950	6,150	700	6,850

資料來源：財政部國庫署。

說明：100年度以前為決算數，101及102年度為預算數。

a：如擴大公共建設投資計畫賒借、基隆河整體治理計畫借款等。

b：此數字由表一-1中，(3)-(1)而得。

表二-1、中央政府一年以上債務之結構

(101年10月31日)

單位：億元；%

債務種類	期間	金額	比率
公債	2年以下	700	1
	超過2年~5年	7,350	15
	超過5年~10年	15,250	31
	超過10年~20年	17,848	37
	超過20年	3,850	8
	小計		44,998
中長期借 款	2年以下	3,187	7
	超過2年~3年	560	1
	小計	3,747	8
合計		48,745	100

資料來源：財政部國庫署

表二-3、中央政府債務之舉債及累增情形

單位：億元、%

年 底	1 年以上債務					未滿 1 年 債務(2)	合計 (3)=(1)+(2)	增加	
	舉借 ^a	償還	餘額(1)	GNP	占 GNP%			金額	%
91	2,462	554	28,317	96,257	29.42%	1,995	30,312		
92	2,801	465	30,653	98,348	31.17%	2,300	32,953	2,641	8.71
93	3,198	561	33,290	99,302	33.52%	2,401	35,691	2,738	8.31
94	2,304	640	34,954	107,435	32.54%	1,570	36,524	833	2.33
95	1,250	650	35,554	110,771	32.10%	1,100	36,654	130	0.36
96	650	60	36,144	118,041	30.62%	650	36,794	140	0.38
97	1,198	650	36,692	123,144	29.80%	1,318	38,010	1,216	3.30
98	4,520	650	40,562	129,371	31.35%	2,400	42,962	4,952	13.03
99	4,833	660	44,735	130,229	34.35%	2,400	47,135	4,173	9.71
100	2,290	660	46,365	132,912	34.88%	2,790	49,155	2,020	4.29

資料來源：整理自財政部國庫署提供資料

註：

a.本表舉借數，係該年度實際舉借數，得來自當年度預算(總預算及特別預算)或以前年度預算保留數(於各該年度舉借數者)，但不包括舉新還舊之數

b.GNP：指前3年度GNP平均數

表二-4、中央政府之債務餘額-審定數：100.12.31

單位：億元

項目	基金債務餘額						總計
	普通基金			非營業特種基金			
	1 年以上		未滿 1 年	1 年以上		未滿 1 年	
	自償	非自償		自償	非自償		
1.按公共債務法規定計算之債務餘額 (占 GNP 之比率)	—	47,685	—	—	—	—	47,685 ^a (35.88%)
2.參考 IMF 定義，債務餘額再加計：							
(1) 1 年以下國庫券及短期借款	—	—	2,790	—	—	—	2,790
(2) 非營業特種基金舉借債務(自 償，包括長、短期債務)	—	—	—	3,341	—	3,876	7,218
合計(占 GDP 之比率)	—	47,685	2,790	3,341	—	3,876	57,694 (41.94%)

資料來源：審計部。

說明：本表 GNP 指前 3 年度 GNP 平均數

a.本表數據為審定數，原列決算數 47,690 億餘元，經審計部修正，減列保留數 5.02 億元

表二-5、各級政府之潛藏負債：至 101.7.31 止-估計數

單位：億元

項目	中央政府	地方政府	合計
1.軍公教人員退休金舊制(84.7.1 以前)未來應負擔數	28,850	31,592	60,442
2.退撫基金新制未提撥之退休金	19,125	—	19,125
3.勞工保險(普通事故老年、失能及死亡給付)未提存責任準備	63,131	—	63,131
4.公教人員保險給付(88.5.30 以前)未來應負擔數	1,602	—	1,602
5.國民年金未提存準備	1,357	—	1,357
6.軍人保險未提存準備(保險責任準備)	275	—	275
7.農民健康保險未來保險給付(精算現值)	1,499	—	1,499
8.各級政府積欠健保、勞保及就保等保險費補助款暨退休公教人員優惠存款差額利息	37	1,584	1,621
合計	115,876	33,176	149,052

資料來源：審計部

表三-1、中央政府國債利息及占歲出之比率：91-101 年

單位：億元；%

年度	國債付息	占歲出比率
91	1,519	9.62
92	1,444	8.72
93	1,266	7.70
94	1,175	7.03
95	1,248	7.63
96	1,236	7.51
97	1,170	6.69
98	1,162	5.83
99	1,094	5.74
100	1,113	5.76
101	1,295	6.61

資料來源：財政部國庫署。

註：100 年度以前為決算數，101 年為預算數。

表三-2、中央政府公共債務統計表之表達：101.12.31

單位：億元；%

1 年以上非自償債務				未滿一年債務		債務合計	自償性債務
預算數		實際數		實際數		實際數	實際數
金額	比率 ^a	金額	比率 ^a	金額	比率 ^a	金額	金額
50,531	37.03	49,495	36.27	2,750	14.03	52,245	3,638

資料來源：財政部國庫署網站 102.1.18 公開資訊「各級政府公共債務統計表」，本表僅摘錄中央政府之部分。

說明：

a：中央政府一年以上公共債務餘額，不得超過前 3 年度 GNP 平均數之 40%；未滿一年公共債務未償餘額占歲出總額(總預算及特別預算)之比率，不得超過 15%。前 3 年度 GNP 平均數為 136,465.14 億元(行政院主計總處 101.11.23 公布)