



公共債務法 102 年修正通過之 研析

公共債務法自 91 年修正迄今已 11 年，期間配合地方改制，行政院曾於 99 年提出修正草案，惟未能於第 7 屆立法委員任期內審議完成。本次經行政及立法部門多方溝通協調後，終於在 102 年 7 月 10 日完成修法，本文謹簡介近年修法歷程，使讀者更加了解修法內容及影響。

周文玲、傅淑貞（行政院主計總處公務預算處專門委員、專員）

壹、前言

公共債務法主要內容係管制政府融資舉債之相關規範，包括各級政府之舉債上限、每年度應編列之強制還本數及違反規定舉債時之處置機制等。本法係於 85 年 1 月制定，當時各級政府債務之規範散見各有關法律中，為整體規範各級政府舉債上限，穩固政府財政基礎，行政院參酌司法院大法官

會議釋字第 334 號解釋：「為維護國家財政之健全，國家全部舉債之上限，宜綜合考量以法律定之」之意旨，並照立法院朝野協商之附帶決議：「全國各級政府公共債務有關法案，行政院應於 83 年底前送請立法院審議」，研訂條文草案送請立法院審議後完成立法程序。嗣歷經數次修正，包括 87 年 6 月放寬高雄市舉債上限；91 年 2 月因應「臺灣省政府功

能業務與組織調整暫行條例」及「地方制度法」之制定，修正各級政府債限架構，並將營業基金、信託基金以外之特種基金非自償性債務納入公共債務範圍，及將未滿 1 年之債務納入規範。

本法自 91 年修正迄今已 11 年，因部分縣（市）合併或改制為直轄市，整體架構已不符行政區域現況及施政需要，在本法未修正通過前，依地方

制度法第 87 條之 3 規定，雖得暫時適用原直轄市、縣（市）之規定，惟係過渡措施，長久而言仍須修法因應，又部分縣（市）債務已超限或瀕臨債限，亦須妥慎處理。行政院曾於 99 年 1 月提出修正草案，惟遭外界批評大幅擴增地方債限，未能於第 7 屆立法委員任期內審議完成。本次於不擴增各級政府總體債限之前提下調整各級政府債限架構，經行政及立法部門多方溝通協調後，於 102 年 7 月 10 日完成修法。本文謹簡介近年修法歷程，使讀者更加了解修法內容及影響。

貳、行政院近年修正情形

一、99 年 1 月函送立法院審議版本

為兼顧改制之直轄市施政需求及處理已超限或瀕臨債限縣（市）之債務問題，各級政府每年度舉債上限（流量債限）維持原有規定不變（即當年度

歲出預算總額 15%），但 1 年以上債務未償餘額上限（存量債限），中央政府仍維持原有規定不變（即前 3 年度 GNP 平均數 40%），地方政府則劃一以歲出為債限計算基礎，不以 GNP 管制，直轄市為當年度歲出 250%、縣（市）為 70%、鄉（鎮、市）為 25%。

依此版本計算地方政府舉債空間將可增加約 8,000 億元，整體債限大幅提高，遭外界質疑短期內可能造成地方政府債務攀升，加速財政惡化情形，又地方政府債限改按歲出之固定比率為計算基礎，恐鼓勵地方政府膨脹歲出以增加舉債空間。立法院第 7 屆會期審查時，因未獲共識未能完成立法程序，改制之直轄市仍依地方制度法第 87 條之 3 規定，暫時適用原直轄市、縣（市）之規定。

二、101 年 11 月再函送立法院審議版本

（一）修法精神

在歐債危機下，各界

體認財政健全為經濟永續發展之基礎，落實財政紀律為當前重要課題，無法單靠修法提高債限解決債務及財政失衡問題，根本之道仍在加強開源節流。在目前全世界皆極為關注國家債限的情況下，如將債限提高，恐影響國際評等，提高政府發債及企業籌資成本，故不調整各級政府總體債限，主要配合地方政府改制，調整債限架構，並輔以各項健全債務管理措施。

（二）修法重點

1. 修改債限基礎，與國際接軌：本法制定時，考量 GNP 係以國民為歸屬標準，用以衡量國民債務負擔較為適切，並基於數據之穩定性，故採用前 3 年度 GNP 平均數。本次考量 IMF、OECD 等國際組織或歐盟之馬斯垂克條約等，均以當年赤字或累計債務餘額占當年 GDP 為觀察或規範財政狀況基礎，

論述》預算·決算



- 故修改為前 3 年度 GDP 平均數。
2. 各級政府總債限不變，調整架構：
 - (1) 各級政府存量債限，由前 3 年度 GNP 平均數 48%，換算調整為前 3 年度 GDP 平均數 50%。
 - (2) 改制之直轄市及準用直轄市規定之縣劃歸直轄市，調整各級政府債限架構：中央 41.2%、直轄市 7.25%、縣（市）1.43%、鄉（鎮、市）0.12%。
 3. 直轄市個別存量債限兼顧經濟規模及財政能力：直轄市債限 7.25%，先按修法前實際舉債數分配，其餘尚可舉借數，依各直轄市主張之有利指標分配後，再以自籌財源占歲入比率之前 3 年度平均數為權數分配。
 4. 地方政府流量債限增訂財政努力因素：直轄市、縣

（市）、鄉（鎮、市）每年度舉債上限依前 3 年度自籌財源決算數之成長率管制。

5. 增訂各項健全債務管理機制：
 - (1) 地方債務預警機制：地方政府達個別存量債限 90%，應訂定債務改善計畫及時程表，送監督機關備查。
 - (2) 強制還本機制：縣（市）及鄉（鎮、市）應按上年度未償債務餘額至少 1.6% 編列（中央及直轄市依原有規定，按稅課收入 5% 編列），各級政府並得視歲入執行狀況增加年度還本數。
 - (3) 充分揭露債務資訊：各級政府公共債務主管機關應於總決算充分揭露債務資訊等。

參、立法院審議情形

一、行政院版本主要係依以往實際執行情形調降臺北市

債限挹注其他直轄市，未放寬縣（市）債限，引發若干爭議。如臺北市反映，直轄市債限 7.25% 先按實際舉債數分配，餘額再按指標分配，因該市尚有以前年度舉債保留數、特別預算已分配尚未舉借數等，雖尚未實際舉借而未來仍有舉借需求，此種分配方式將造成該市債限不敷；另嘉義等 7 縣（市）訴求，僅放寬直轄市債限、未放寬縣（市）債限，將拉大兩者之發展差距，要求中央釋出債限 GDP1.2% 挹注縣（市）。

二、本法修正草案經 101 年 12 月立法院財政委員會召開 2 次會議審查，嗣於 102 年 6 月 27 日朝野黨團協商後完成三讀，總統於 102 年 7 月 10 日公布，將自 103 年 1 月 1 日起施行。立法院主要係修正各級政府債限（下頁附表），其審查結果與行政院版本差

附表 公共債務法修正後各級政府債限

| 項 目 | 總 債 限 | 個別債限 |
|--|--|--|
| 一、1 年以上債務未償餘額上限（存量債限） （一）各級政府合計 （二）中央政府 （三）地方政府 1. 直轄市 2. 縣（市） 3. 鄉（鎮、市） | 前 3 年度 GDP 平均數 50% 前 3 年度 GDP 平均數 40.6% 前 3 年度 GDP 平均數 7.65% 前 3 年度 GDP 平均數 1.63% 前 3 年度 GDP 平均數 0.12% | 下列項目合計數： (1) 101.12.31 未償餘額預算數 (2) 依占前 3 年度 GDP 平均數之比率分配：臺北市 0.62%、高雄市 0.15%、新北市 0.15%、臺中市 0.1%、臺南市 0.1%、桃園縣 0.1% (3) 其餘按各直轄市前 3 年度自籌財源占歲入比率之平均權數分配 歲出 50% 歲出 25% |
| 二、未滿 1 年債務未償餘額上限（存量債限） （一）中央政府 （二）地方政府 | | 歲出 15% 歲出 30% |
| 三、每年度舉債額度（流量債限） （一）中央政府 （二）地方政府 （三）99.12.25 後改制直轄市於本修正施行 5 年內 | | 歲出 15% 下列項目合計數： (1) 前 2 年度歲出 15% 之平均數 (2) 前款平均數乘以前 3 年度自籌財源平均成長率之數額 歲出 20% |
| 四、強制還本數 （一）中央政府 （二）地方政府 1. 直轄市 2. 縣（市）及鄉（鎮、市） | | 當年度稅課收入 5% 當年度稅課收入 5% 上年度未償餘額預算數 1% |

資料來源：作者整理。

論述》預算·決算



異摘述如下：

(一) 債限規範

1. 各級政府總債限仍為前 3 年度 GDP 平均數 50%，惟中央釋出 GDP 0.6%，其中 0.4% 挹注臺北市、0.2% 挹注縣（市），調整為中央 40.6%、直轄市 7.65%、縣（市）1.63%、鄉（鎮、市）0.12%。
2. 直轄市債限 7.65% 之分配，由先按實際舉債數分配，改為先按舉債預算數分配。
3. 縣（市）個別債限由歲出 45%，調增為 50%。
4. 99 年 12 月 25 日後改制之直轄市，每年度舉債上限於本法施行 5 年內，由歲出 15%，放寬為 20%。
5. 地方政府每年度強制還本數，由應按上年債務餘額至少 1.6% 編列，改為 1%。

(二) 債務預警機制

增訂中央政府舉債達債限 90% 時，應訂定債務改善計畫及時程表送立法院審查，未經立法院同意，新增

債務不得超過前 1 年度舉債額度；各直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）未經其監督機關同意者，亦同。

(三) 設立公共債務管理委員會
各級政府之自償性債務需經該委員會審議評估通過；地方政府之債務改善計畫及時程表需經該委員會審議通過後，送監督機關審查。

三、本法修正後，各級政府債限均有改變，又為強化債務管理，提升監督管理成效，增訂各項債務管控措施，其影響分析如下：

(一) 為使各級政府瀕臨個別債限時，能本於財政自我負責精神，即時採取校正措施，爰增訂債務預警機制。以中央為例，102 年度債務未償餘額 5 兆 2,151 億元，占修法後債限 93.4%，已超出 90% 之門檻，須立即研提債務改善計畫，在未經立法院同意前，每年度舉債數額不得超過 102 年度之 2,598

億元。

(二) 為應改制之直轄市施政需要及處理已超限或瀕臨債限縣（市）之債務問題，爰放寬臺北市以外之直轄市及縣（市）之個別存量債限，並減少中央政府之存量債限。目前瀕臨債限或超限較少之縣（市）於修法後雖暫可舒緩，惟未來年度如 GDP 無法大幅成長，或各級政府無法大幅開源節流，近年內仍將面臨債限不足問題。又中央政府存量債限由現行前 3 年度 GNP 平均數 40% 修正為前 3 年度 GDP 平均數 40.6%，以 102 年度為例，預計將減少 867 億元，預算籌編將更形艱辛。

(三) 自償性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，依規定可不計入債限計算，為免其成

為政府債務管理隱憂，設立公共債務管理委員會，引進外部專業人士評估，未來須經該管理委員會審議評估通過後，方可不納入債限計算。

肆、未來檢討修正建議

本次考量當前國內外財經情勢，整體債限不調高，秉持「落實財政紀律、債限合理化、還本制度化、資訊透明化」等原則進行修法，謹提出下列意見作為未來檢討修正參考：

一、控制債務規模

未來年度仍須勵行各項開源節流措施，審慎因應財政困境，避免修法提高債限解決債務問題，亦不宜再制定特別條例排除本法舉債規定之限制，以免債務快速累積，增加利息負擔排擠其他經常支出，導致政府財政惡性循環，影響國家競爭力。

二、歲出規模不宜作為舉債上限之計算基礎

修法後直轄市存量債限及地方政府流量債限之訂定，業將自籌財源占歲入比率、自籌財源決算數成長率納為指標，已納入財政努力因素，惟縣（市）、鄉（鎮、市）個別存量債限仍以歲出為管制基礎。地方政府舉債上限按歲出之固定比率為計算基礎，仍存有外界質疑鼓勵膨脹歲出以增加舉債空間之疑慮，實不利財政健全管理，前有監察院糾正某縣之實例可資驗證。以歲入為管制基礎，較能促使地方政府努力開拓財源，有助地方財政健全發展，故建議仍宜以前 3 年度歲入決算平均數為管制基礎。

三、債限計算基礎之內涵宜予釐清

縣（市）、鄉（鎮、市）個別存量債限及各級政府流量債限之計算，均係不超過各該政府當年度歲出總額之特定比率。惟查現行計算存量債限時，歲出總額係包含以前年度保留數，與計算流量債限，歲出總

額並未含以前年度保留數之基礎不同。建議未來於條文內敘明，以資明確。

伍、結語

鑑於近期歐債危機下，全世界皆極為關注國家債限，如將債限提高，恐影響國家信用評等，提高政府發債及廠商對外籌資舉借成本，將不利經濟發展與成長，故本次修法未調高各級政府總債限，僅調整各級政府債限架構，並輔以各項健全債務管理措施，以落實本法「維護國家財政健全，支應國家發展需要」之制定意旨。財政健全為經濟永續發展之基礎，讓政府在面對不確定及複雜環境時，能保有更靈活的政策運用空間，未來仍須各級政府勵行各項開源節流措施，以有效控制債務，落實財政紀律，確保國家財政穩健。

參考文獻

1. 立法院第 8 屆第 2 會期財政委員會第 15 次全體委員會議公共債務法修正草案報告，財政部。❖