

# 地方政府公共債務之舉措—— 兼論自償性公債制度之疑慮\*

汪柏辰\*\*

## 目錄

壹、前言 .....	3
貳、公共債務法及相關規定之闡述 .....	4
一、    債限與財政預警制度 .....	4
(一)    債限之相關規定 .....	4
(二)    財政預警制度及其效果 .....	5
二、    地方公債之監督機制 .....	8
(一)    論理上指導原則——健全財政主義 .....	8
(二)    制定法制度——地方制度法及公共債務法 .....	9
參、自償性公債之規制與影響 .....	10
一、    自償性公共債務之概念 .....	10
二、    自償性公債可能導致之問題 .....	12
(一)    缺乏民主統制？ .....	12
(二)    地方有財政破產之虞？ .....	13
三、    可能之立法論建議 .....	13
(一)    地方財政健全指數 .....	13
(二)    引進「財政規律」維持之實質內容 .....	15
(三)    應增強債限逾越之法律效果及納入自償性債務之評估程序 .....	15
肆、未竟之業——代結論 .....	16
參考文獻 .....	18

\*國立臺灣大學 112 學年度第 1 學期「財政法專題研究一」學期報告。

授課教師：林明鏞教授、陳衍任教授。口頭報告日期：11/21/2023。

\*\*國立臺灣大學法律學研究所一年級，學號：R12A21076。

## 圖表目次

圖一.....	7
圖二.....	7
圖三.....	11
表一.....	5
表二.....	14

## 壹、前言

每到競選期間，各候選人為搏得更多選民之支持，往往會提出許多公共政策或建設，但在施政過程中，錢為不可想像其不存在之物。對於財政支出係採量出為入之方式<sup>1</sup>，就公共行政即將支出之經費，政府應找尋其財源以便支應。據此，學理上有將財政收入分做實質性收入及非實質性收入者<sup>2</sup>，就稅收及事業收入等實質性收入無法支應政事支出時，則得以公債及借款等非實質性收入做為替補，惟此等非實質性收入並不屬於政府得以支配之收入範圍，對於其使用與舉借，均應審慎評估。

又地方政府之施政與人民更為貼近，故在具體建設及社會政策上，對地方選舉有著力者，更會提出許多嘉惠於民而要比前任做的更多更好的競選政見，但更多及更好的施政，也象徵更大量的支出，在地方財源已難以籌措之現況下<sup>3</sup>，地方政府之舉債亦是難以避免，惟地方公共債務之適法性監督，在本國法制上除了以債限作為方法外，似無其他有效之控管措施，以及足具影響之適當性監督。又自償性債務作為財政工具之興起，除了不受債限控制外，其不經預算審議之流程亦使整體預算書上的帳目不致失衡，而成為近年興起之舉債方式及財政健全之隱憂。

本文將梳理公共債務法及財政法上相關法規，並透過比較法上觀點，探討現行制度的管制優劣，再論及潛藏於帳目數字下的實質債務——自償性債務，藉以引出本文所欲探討之核心問題：債台高築的政治現況，現今究竟是否有實質上有效的管控方式？在現況不變的情形，對於未來會有何影響？

本文著重探討者為法制面上就公共債務、自償性債務之規制，以及自償性債務於地方政府有擴大適用之法律及事實上問題，最後將參照日本法制提出可能引入之立法論建議。據此，本文將不探討公共債務之分類<sup>4</sup>、各級政府總體債限、財政補貼及自籌財源制度、內外債之區分、內債作為財政工具之效用與地方政府向非營業特種基金或專戶資金之調度問題。

---

<sup>1</sup> 蔡茂寅（2008），〈財政法：第一講 財政法〉，《月旦法學教室》，70期，頁69。

<sup>2</sup> 蔡茂寅（2009），〈財政法：第二講 財政收入總論（上）〉，《月旦法學雜誌》，77期，頁62。

<sup>3</sup> 柯格鐘（2017），〈財政權限劃分與地方稅〉，《東吳公法論叢》，10卷，頁397。

<sup>4</sup> 可參考：黃源浩（2021），〈論公共債務之法律規制〉，葛克昌、蔡茂寅、陳清秀（主編），《財政法》，頁322-329，台北：新學林。

## 貳、公共債務法及相關規定之闡述

首先，本文將著眼於現行公共債務法及相關規定之解釋適用，與公共債務相關之法律包含公共債務法、財政紀律法、地方制度法及預算法等。

### 一、債限與財政預警制度

對於「舉債」是否合乎法律，以及在何種情況下應予以警示或限制，公債的累積係以比例做為計算及衡量之觀察點。

#### （一）債限之相關規定

##### 1. 長債與短債之區分

依照公共債務法第 5 條第 4 項之規定：「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，各不得超過百分之五十及百分之二十五。」此項所稱「一年以上公共債務」即為長期公共債務（下稱長債）。與之相對者為短期公共債務（下稱短債），規範於同法第 5 條第 10 項<sup>5</sup>所稱「未滿一年公共債務」。

##### 2. 舉債限制之規範體系

公共債務法中對舉債限制之規範分為流量債限及存量債限，流量債限係指每年度之舉債額度<sup>6</sup>，而存量債限則係指公共債務未償餘額預算數<sup>7</sup>。

現行法律將流量債限與存量債限混雜地編於公共債務法第 5 條中，據此，於開展後續之討論前，應先確定各該規範之架構。兩者共通之規範為計算基礎，多以各該年度總預算及特別預算歲出總額（下稱歲出總額）為衡量之基準。

對於流量債限而言，按公共債務法第 5 條第 7 項、第 8 項之規定，中央不得超過歲出總額百分之十五，而地方政府則以前二年度歲出總額百分之十五之平均數，再乘上前三年度自籌財源平均成長率之

<sup>5</sup> 公共債務法第 5 條第 10 項：「中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）為調節庫款收支所舉借之未滿一年公共債務未償餘額，其未償還之餘額，中央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；各直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額百分之三十。」

<sup>6</sup> 周文玲、傅淑貞（2013），〈公共債務法 102 年修正之研析〉，《主計月刊》，第 695 期，頁 58。

<sup>7</sup> 周文玲、傅淑貞（2013），同註 7，頁 59；廖欽福（2013），〈2013 年新修正公共債務法評析〉，《當代財政》，第 35 期，頁 33；立法院全球資訊網-二、當前債務相關規範，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=45619&pid=220268>（最後瀏覽日：11/06/2023）

數額。

對於存量債限而言，其分為短債存量債限及長債存量債限，短債存量債限係以歲出總額為衡量基準，中央不得超過歲出總額百分之十五，地方政府則不得超出歲出總額百分之三十。長債存量債限則按名目生產毛額（GDP）做規制，由中央先占 40.6% 後，剩餘按公共債務法第 5 條第 1 項及第 2 項第 1 款分配予直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市），另就各縣市之歲出總額做上限管制，如表一所示：

表一，公共債務法之債限規範<sup>8</sup>。

規範客體	流量債限 (歲出總額)	存量債限		
		短期 (歲出總額)	長期 (GDP & 歲出總額)	
中央政府	15%	15%	40.6%	
地方政府	前 2 年度 15% 之平均 X 3 年內自籌財源 平均成長率	30%	直轄市	7.65%
			縣（市）	1.63% & 50%
			鄉（鎮、市）	0.12% & 25%

### 3. 長債比之概念

長期債務比率（下稱長債比）係指公共債務法第 5 條第 1 項中「1 年以上公共債務未償餘額占前 3 年度 GDP 平均數比率」，此計算方式係於 2013 年公共債務法修正所引進，其以 GDP 取代 GNP 作為計算基礎，得以更正確衡量國內經濟現況，並且透過三年平均以減緩單一年度 GDP 波動之影響，藉以維持債務管控之穩定<sup>9</sup>。

## （二）財政預警制度及其效果

### 1. 財政預警制度

依照公共債務法第 6 條，如政府已達存量債限之百分之九十，則應訂定債務改善計畫及時程表並送各級政府監督機關審查。此稱「財政預警制度」<sup>10</sup>，旨在落實財政自我負責，而由行政機關先行提出負債修正之方案，並進行改善措施。

<sup>8</sup> 資料來源：公共債務法第 5 條。本表由作者自行整理編製。

<sup>9</sup> 債務觀念-國家財政專區，

<https://www.mof.gov.tw/debt/multiplehtml/f65f4fbbfd8a42679251f9047be20528>（最後瀏覽日：11/15/2023）

<sup>10</sup> 廖欽福（2013），〈2013 年新修正公共債務法評析〉，《當代財政》，第 35 期，頁 35；公共債務法第 6 條修正理由。

## 2. 債務分級管理制度

財政部另訂有債務分級管理制度<sup>11</sup>，結合前述財政預警制度，以長債比高低作為分級，以債限 60%以下為輕度，以書面審核各政府公債概況表；以債限 60%~90%為中度，加審核債務變化與歷年舉債情形，並檢視是否有急遽增加之債務；以債限 90%~100%為強度，即啟動財政預警制度；債限 100%以上為超強度，除要求提報償債計畫外，按公共債務法第 9 條之規定，減少或緩撥統籌分配稅，及將行政首長移送懲戒。

## 3. 實行效果

前開制度看似嚴謹，惟對於公共債務之管控是否周延，仍有疑義。不論是財政預警制度或是債務分級管理制度，其旨在防止中央或地方（著重在輔導地方政府）過度舉債，但在法律制定上，現階段並無強制停止地方舉債或更改債務之方法，於瀕臨債限或違反限制或停止舉債之命令時，僅有移送懲戒之方式<sup>12</sup>。

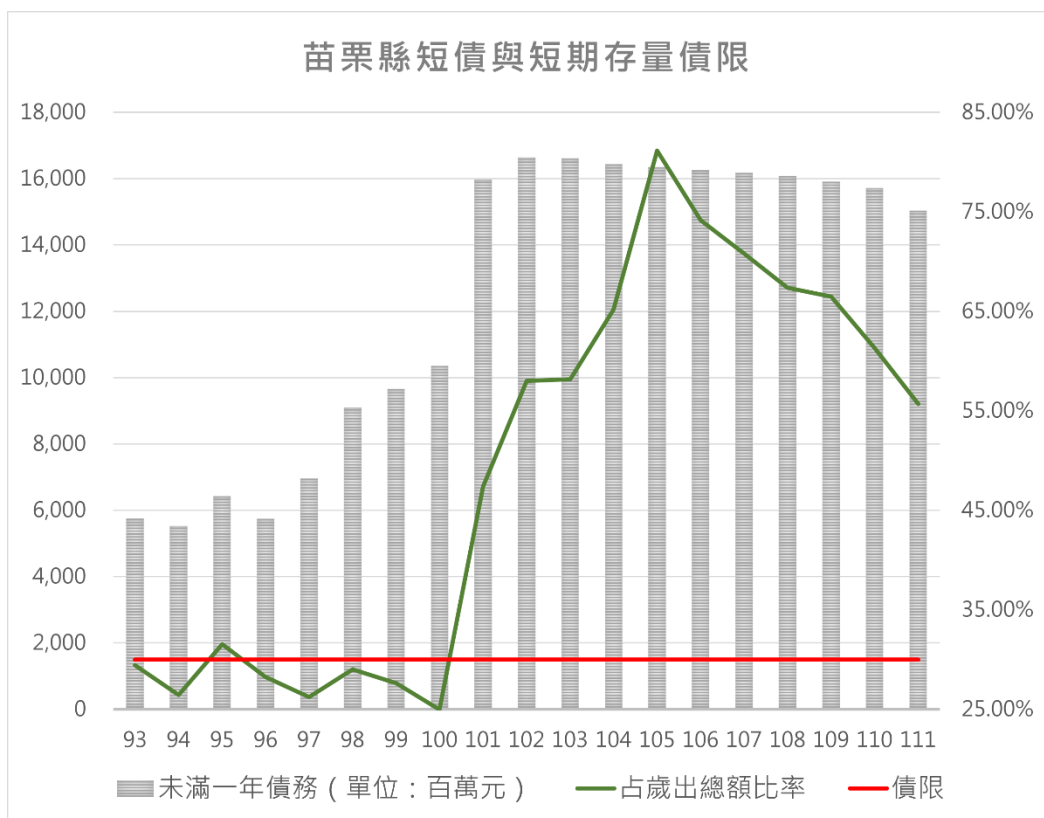
本文認為此種制度設計對於財政統制而言，產生偌大的危機。蓋地方首長移送懲戒，得否停職於學說及實務上均仍無定論，而申誠處分對地方首長亦如隔靴搔癢，大幅舉借公債完成政策目標以討好選民，即進入法律外所無法影響之政治領域。

實務上曾出現之案例為公務員懲戒委員會 106 年度鑑字第 13990 號公懲判決，前苗栗縣長劉政鴻因過度舉債而逾越債限，並惡意虛報帳目而使收支報表形成假象平衡，最終於其縣長卸任四年後才獲得申誠處分確認，惟苗栗縣之債務狀況則時至今日無法回復至正常債限範圍，如圖一及圖二所示：

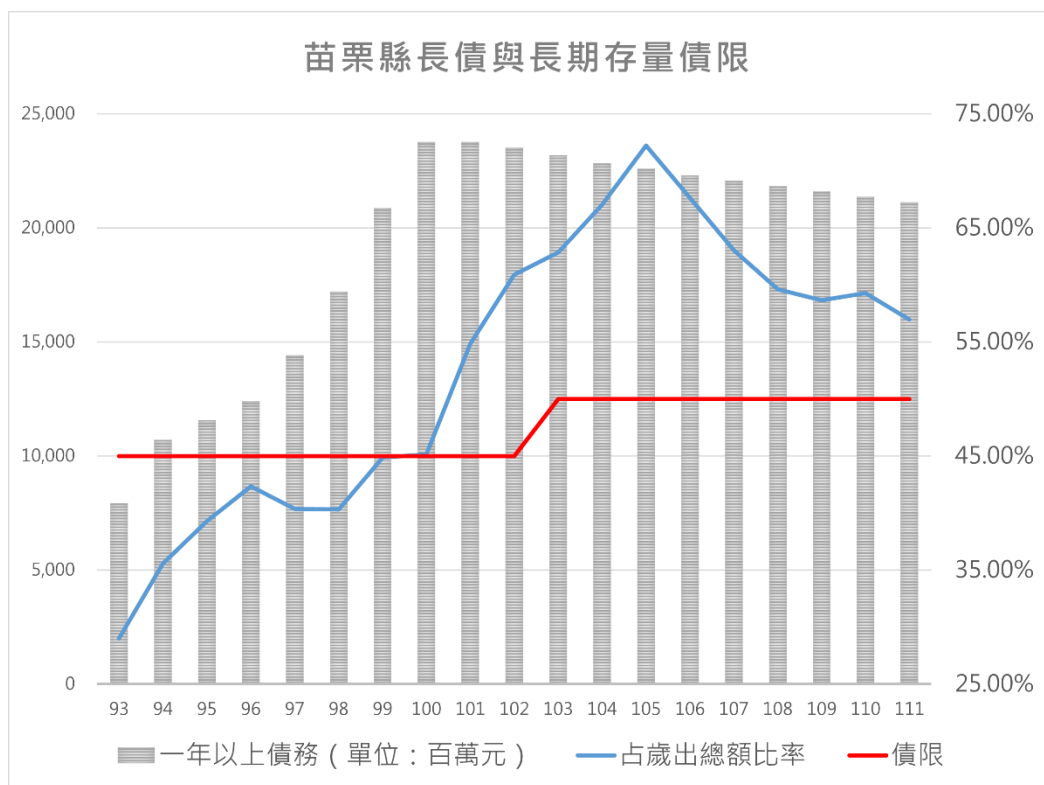
---

<sup>11</sup> 地方財政-國家財政專區，  
<https://www.mof.gov.tw/debt/multiplehtml/bded69dc28d84564ac984c37a1b3c556>（最後瀏覽日：11/15/2023）。

<sup>12</sup> 陳清秀（2019），〈公共債務之法學理論體系（下）〉，《植根雜誌》，35 卷 8 期，頁 288。



圖一，苗栗縣短債與短期存量債限<sup>13</sup>。



圖二，苗栗縣長債與長期存量債限<sup>14</sup>。

<sup>13</sup> <sup>14</sup> 資料來源：93 年至 111 年各級政府公共債務概況表(審定決算數)，  
<https://www.nta.gov.tw/singlehtml/67?cntId=e62e1bc790574b63966d06d991394aea> (最後瀏覽日：  
 11/15/2023)。本圖由作者自行繪製。

## 二、地方公債之監督機制

接續前文，本節將持續探討地方公共債務之監督機制，主要以法理與制定法二層面著手切入，並探求監督機制之法律體系。

### （一）論理上指導原則—健全財政主義

#### 1. 健全財政主義之概念

健全財政主義作為財政法上實體要求<sup>15</sup>，其旨在政府之財政收支狀況應均衡，並且應以實質性收入作為支出財源。依據司法院釋字第334號解釋<sup>16</sup>，舉債上限訂入法律，應考量國家財政之健全，是故後制定之公共債務法第1條即為：「為維護國家財政健全，支應國家發展需要，規範中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）公共債務，特制定本法。」即納入上述觀點，惟健全財政主義之內涵仍未被充實，本文認為可引概念相似之法理，相輔相成，構成國家舉債注意財政健全之上位概念。

與健全財政關係最切者，即屬赤字公債禁止原則，此始於日本法之制度，規範於日本財政法第4條第1項本文<sup>17</sup>，為防止政府非因擴大建設支出，而禁止為填補財政赤字而發行之公債<sup>18</sup>。此原則在舉債層面與健全財政主義相關者，則為收支平衡之觀點，政府可以因應施政，但不得為擴大消費而舉債。

蓋舉債建設所投入之資金會作為資產回收，而舉債於經常門消費則將造成無法回收之財務漏洞，亦不符收支平衡之理念，預算法第23條前段所定：「公債...不得充經常支出之用。」亦為同意旨。

#### 2. 健全財政主義於地方公債之實踐

健全財政主義之實踐，現階段於國家財政之層面居多<sup>19</sup>，如預算法第23條（收支平衡原則）及第27條前段（預算外增債禁止）。

釋憲實務關注地方財政者，多著重於地方財政自主權，如司法院

<sup>15</sup> 蔡茂寅（2008），同註1，頁68-69。

<sup>16</sup> 司法院釋字第334號解釋：「惟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，併予指明。」

<sup>17</sup> 財政法第4條第1項：「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる。」但書規定又稱「建設公債原則」，可參見陳清秀（2019），〈公共債務之法學理論體系（中）〉，《植根雜誌》，35卷7期，頁249。

<sup>18</sup> 藤谷武史（2011），〈財政制度をめぐる法律学と経済学の交錯—法律学の立場から—〉，《財務省財務総合政策研究所「フィナンシャル・レビュー」》，通卷第103号，頁19-21。

<sup>19</sup> 蔡茂寅，同註1，頁69-70。



釋字第 550 號解釋<sup>20</sup>，即點出財政自主權屬地方自治核心，惟對此種財政自主僅限於核心保障，且對中央介入地方自治之審查採密度較低之審查標準<sup>21</sup>，雖可能造成財政自主的限制，但本文認為此為健全財政主義進入地方政府之機會。

現行法制並無「地方政府預算法」之制定，據此，地方政府之財政自我監督，僅適用預算法第 96 條第 2 項準用預算法之規定，在地方運作與中央政府本質上並不完全相容之情形下，準用預算法規定達成財政監督，並不是最佳手段。透過中央政府對地方政府之監督手段，或為實踐地方財政健全的一時之選。

## （二）制定法制度—地方制度法及公共債務法

在地方制度法中，對地方公債有所直接規範者為第 68 條，惟本條僅係收支平衡之規定，得否作為授權規範，仍有疑義，且該條規範過於簡陋，故仍應與其他條文及公共債務法綜合適用。

按地方制度法第 18 條第 2 款第 3 目及第 19 條第 2 款第 3 目作為地方發行公債之權限規範，而行政實務上，可參照財政部台財庫字第 0910031503 號，其要求地方政府以自治法規（條例）作為發行公債之程序規範。

惟本文認為此見解或有侵害地方發行公債權利，依據地方制度法第 26 條第 4 項，未訂有罰則之自治條例應送行政院或中央主管機關備查，雖此種備查屬於事後監督之性質<sup>22</sup>，實務上仍有以「不予備查」使自治條例無法生效之情形<sup>23</sup>，而實質上發生類似核定之效果。地方公債之發行權限雖劃歸於地方政府，但在現行行政實務下，最終審核權之歸屬仍在中央，地方政府實質上並不享有完整的控制權限。

除了地方制度法就地方公債發行程序之監督外，公共債務法則就地方公債之發行規模進行限制，此部分如前章節所述。地方制度法及公共債務法共同構成對地方政府舉債之法律限制，雖然偶有超出債限不符規定之情形，但由於長短債之綜合規模占全國債務之比例不大，且透過財

<sup>20</sup> 司法院釋字第 550 號解釋：「地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用...關於中央與地方辦理事項之財政責任分配，憲法並無明文。」

<sup>21</sup> 陳愛娥（2021），〈地方財政—憲法基礎、規範架構與主要問題〉，葛克昌、蔡茂寅、陳清秀（等編），《財政法》，頁 567-568，台北：新學林。

<sup>22</sup> 張永明（2010），〈財政收支劃分下地方稅收之探討〉，氏著，《國家租稅權之界限》，頁 44-45，台北：翰蘆。

<sup>23</sup> 張藏文（2018），〈地方稅立法與解釋權限之研究——以監理效益為探討核心〉，《國立中正大學法學集刊》，58 期，頁 80-81。

政預警制度及管理措施之配合，中央政府得以及時介入，並透過債務改善計畫及償債計畫，使地方舉債不致失控。

### 叁、自償性公債之規制與影響

接著，本文將承繼前述之規範，開展對地方政府舉借自償性公債之合理性探討。

#### 一、自償性公共債務之概念

##### 1. 地方政府使用自償性公債之增長

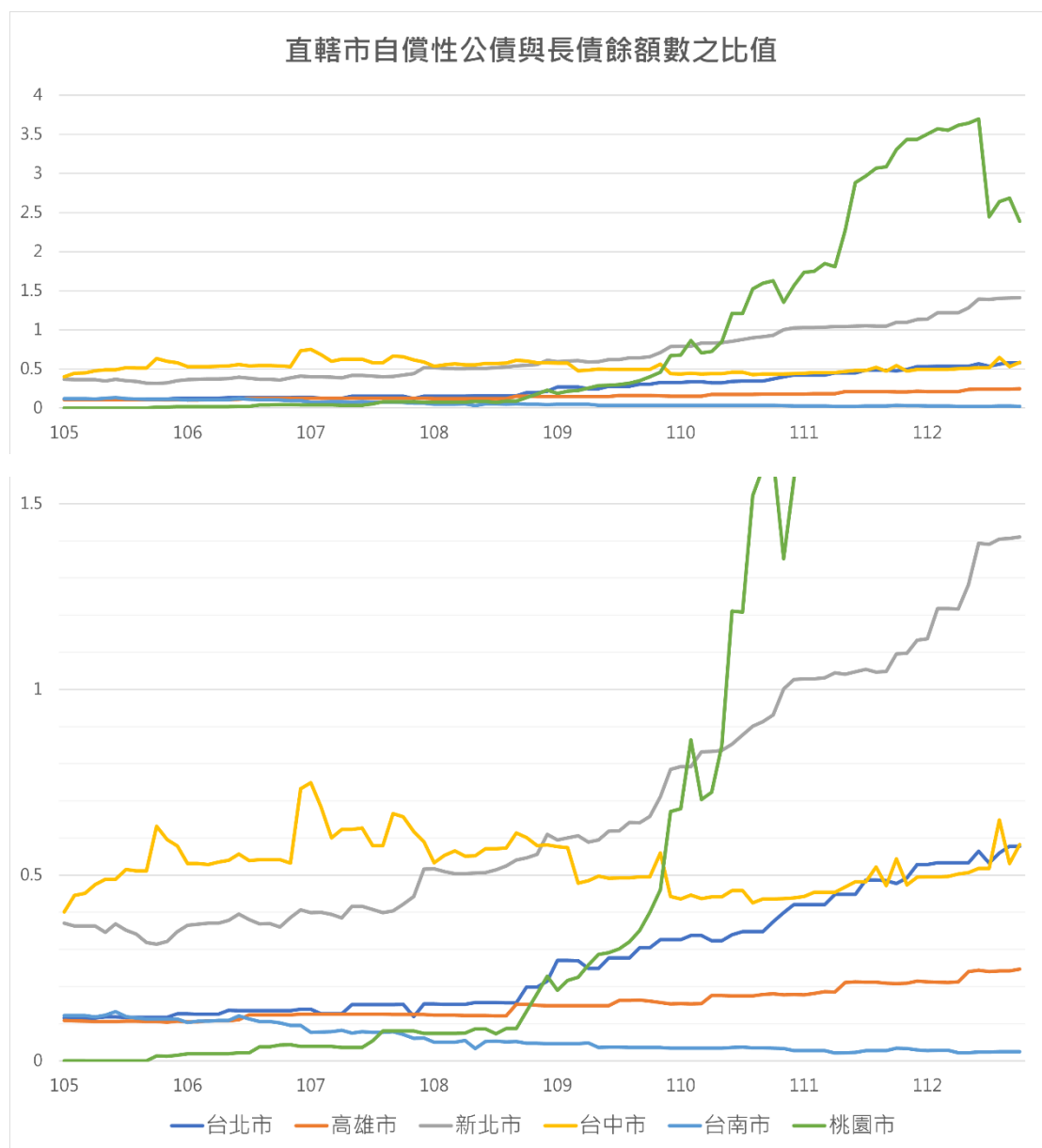
自償性公共債務，按照公共債務法第 5 條第 6 項之規定，其定義為「以未來營運所得資金或經指撥特定財源作為償債財源之債務」，易言之，係預期未來得自行產生定期還債財源之建設，因此在立法體系上，原則上按公共債務法第 5 條第 5 項排除在債限規定之外，惟自償性公債本質上仍應屬於債務，此觀同項但書：「但具自償性財源喪失時，所舉借之債務應計入。」在自償性債務失去其財源籌措性後，則應回歸適用長債或短債之規定。有論者認就前述之立法體系，自償性應作為公債舉借兼顧財務穩健及永續發展之不成文要件，而對於非自償性公債則設有較多限制，係寓於自償性債務優先之理念<sup>24</sup>。

據此，縱然已瀕臨債限之政府，仍可持續進行自償性公共債務之舉借，且其利率較銀行借款低、可控的還債年限及名目上不會增加負債比率等特色，使得地方政府利用自償性公共債務以增加建設支出之情形有上升的趨勢。

本文以自償性債務與長債餘額數之比值做為衡量基準，如數字越大則代表自償性債務的規模占政府全部債務之比例越高，以直轄市為例，除臺南市外，其餘五都皆有上升之趨勢，如圖三所示：

---

<sup>24</sup> 黃源浩（2021），同註 4，頁 339。



圖三，直轄市自償性公債與長債餘額數之比值<sup>25</sup>。

自償性公債作為地方政府可資使用之財政工具，其規模不容小覷，惟其不納入債限計算之特色，致使公民監督上較少且較難著墨於此處，亦使減債之真實與否，成為了政治語言的算計之處<sup>26</sup>。

<sup>25</sup> 資料來源：最新地方政府債務鐘-財政部國庫署全球資訊網，  
[https://www.nta.gov.tw/singlehtml/1618?cntId=nta\\_10408\\_1618](https://www.nta.gov.tw/singlehtml/1618?cntId=nta_10408_1618)（最後瀏覽日：11/15/2023）。本圖由作者自行繪製。

<sup>26</sup> 別相信選舉支票！你以為地方政府負債減少了，其實還有更多債務藏在這裡...-風傳媒，  
<https://www.storm.mg/article/471970?page=3>（最後瀏覽日：11/15/2023）

## 2. 自償性公債之審議

按公共債務法第 5 條第 5 項，自償性公債應經公共債務管理委員會之審議，次按公共債務管理委員會組織規程第 3 條第 1 項之規定，委員之派出係由縣市政府遴選聘任。其係基於財政自我負責，而以內部審議作為舉借自償性公債之程序。

本文原則上認同此種模式，蓋自償性公債旨在支持得以營運收益作為償還債務之建設，在合理之範圍內對地方自治及建設為有利之發展。惟自償性公共債務在制度上最有疑慮者，便是其被排除於債限認定之外，自不受規模上限之束縛，對於財政收入有限之地方政府，無異為增加建設之良藥。

在理性選擇理論（public choice theory）的觀點下，地方政府並不會因為無財源而放棄建設，而係透過舉債而完成政策目標，而法制則為影響執政者決策之關鍵要素。

## 二、自償性公債可能導致之問題

本文將承繼前述地方公債之監督機制，探討地方借舉自償性公債所欠缺之制衡，而可能發生的問題。

### （一）缺乏民主統制？

自償性公債本質上仍為公共債務<sup>27</sup>，除了排除債限之控制外，應受其他公共債務之限制規範所囿。健全財政主義在自償性公債之舉措上理應優先考量，依照公共債務管理委員會審議規則第 3 條，僅就舉借方式、償債財源及規劃為審議，在提出之際即無透過整體債務舉借狀況評估該自償性公債之舉借是否合宜，僅就其是否符合自償性之合法性監督，本文認為尚難謂符合健全財政主義之要求。

退步言之，自償性公債於審議通過後即會編入地方政府總預算案中，而其依據預算法第 4 條第 1 項第 2 款及第 86 條後段，作為非營業特種基金，而編入附屬單位預算。

惟就特種基金審查之密度，遠低於機關單位預算<sup>28</sup>，使得在預算審議時，自償性公債之收支除了在總預算中與其他債務舉借放入不同編類

<sup>27</sup> 陳清秀（2019），同註 12，頁 284。

<sup>28</sup> 廖婉汝（2006），《我國非營業特種基金監督機制之研究》，頁 112-114，國立政治大學經營管理碩士學程碩士論文。

而無法整體觀察外<sup>29</sup>，更使議會審議在自償性公債之審議上無法發揮適當之功效。

蓋地方政府預算之審議與中央政府已有差別，而地方政府還債能力亦受其財政收入來源有限而應受更嚴格之檢視，現行制度下係已形成民主統制之壓抑。

## （二）地方有財政破產之虞？

自償性公債雖有以自主財源還款之特色，但其自償率終究為對未來收入狀況之預估，縱使在政治經濟情況穩定下，對該自償率可有一定之期待，但如有遇評估失靈、配套政策錯誤或政經情況不穩定之情況下，即可能失去其財源籌措性，進而使其轉換成一般的長債或短債。

據此，如果地方政府之自償性公債過大，而不幸發生財源籌措性同時或大量減失時，地方政府即有可能因無法償還債務而面臨破產之情形。惟國內法制現今並無對地方政府破產之防治、處理及承接等事宜訂定相關法令。

## 三、可能之立法論建議

由於有限之地方自治，地方政府之償債能力及財政狀況並未落實完整的財政劃分<sup>30</sup>，據此，本文主張應因應地方自治而訂立地方政府預算法，以框架規範及指導原則授權予地方議會審議通過各地之預算審議條例，其中，可考慮列入以下國內學者或比較法上之制度，藉以管控地方債務之舉措，尤其是著重在現今闕無妥當規範之地方「自償性公債」之籌措。

### （一）地方財政健全指數

現行公共債務法對公債限制係以國內生產毛額及歲出總額作為管控，但此制度僅可得知地方之債務結構，而無法透過真實財務情形，藉以評估地方政府償債能力。據此，有論者以地方財政健全指數，作為衡量地方政府財政能力真實情形之指標<sup>31</sup>，以四大項十七小項指標輔以不同權重，計算出之數值，對地方財政情形有較好之控制，如表二所示：

<sup>29</sup> 由於自償性公共債務屬非營業特種基金，應編入預算法第 16 條第 4 款之總預算歲入歲出別之附屬單位預算或第 5 款之附屬單位預算之分預算，而前述之長債及短債則應編入第 16 條第 1 款及第 17 條所稱之總預算債務之舉措內。

<sup>30</sup> 柯格鐘（2017），同註 3，頁 380-382。

<sup>31</sup> 林恭正（2018），〈地方財政狀況評估介紹〉，《主計月刊》，745 期，頁 50-53。

表二，地方財政健全指數衡量指標<sup>32</sup>。

財 政 健 全 指 數	大項	小項
	現金償付能力 (4/10)	基金餘額比率 (4/10)
		流動性比率 (3/10)
		普通與特別收入基金餘絀變動率 (2/10)
		普通基金短期債務變動率 (1/10)
	預算支應能力 (3/10)	財政穩定指標 (3/10)
		退休撫卹支出占歲出比重 (2/10)
		人事支出占歲出比重 (2/10)
		稅課收入 (不含統籌) 占歲出比重 (2/10)
		非稅課收入占歲出比重 (1/10)
	長債償還能力 (2/10)	利息保障倍數 (4/9)
		淨資產比率 (3/9)
		長期償付能力 (1/9)
		人均長期負債 (1/9)
	永續服務能力 (1/10)	教科文服務水準償付能力 (1/4)
		警政服務水準償付能力 (1/4)
		社會福利水準償付能力 (1/4)
		一般政務服務水準償付能力 (1/4)

\*計算方式：按小項各項詳細內容計算之成果為所屬大項之得分，再依各大項之比例計算出財政健全指數。

本文亦贊同此種方式，並認為應可以之計算地方政府之舉債能力並作為界限。其理由為地方財政健全指數之計算基準，不以全國一致之GDP作為計算基礎，採用多元面向之方式，除了著重經濟上收支平衡外，更關注到社會支出之收支平衡，對於一地方政府之償債能力、人民生活品質及擴大建設之適合性均可兼為衡量。

<sup>32</sup> 資料來源：林恭正 (2018)，同註 31，頁 53-55。本表由作者自行整理編製。

## （二）引進「財政規律」維持之實質內容

比較法上，有所謂財政規律之要求，其可被理解為「健全財政之維持或實踐」，而以憲法或法律具體實踐財政健全化的要求，主要朝向三面項以實踐之，包含資源分配、所得重分配與經濟安定化<sup>33</sup>。就經濟安定化之要求，其防止財政破綻之產生，亦即政府無能力償還債務而致債務不履行之情形。

地方財政需求有靜態面及動態面，靜態面係指依管理人口及轄區面積所必須之金額，動態面則指因地方團體之事業（建設）所產生之支出<sup>34</sup>。財政規律所應把持者應為動態面需求，而防止過度舉債而導致財政破綻。據此，有論者提出地方起債限制比率之計算如下：

$$\frac{A-(B+C+E)}{D-(C+E)}$$

A：公債費（不包括轉貸債和提前償還部分）；

B：用於支付公債費的特定財源；

C：在普通交付稅的計算中，作為災害復原費而被列入標準財政需求額的公債費；

D：三年平均標準財政規模；

E：在普通交付稅的計算中，透過事業費補正而被列入標準財政需求額的公債費。

於本國之制度下，公債費即為整體長債、短債及自償性債務之總和；普通交付稅則相當於統籌分配稅；用於支付公債費的特定財源即為自償性公共建設之收入；標準財政規模則為地方稅與移轉稅之總和<sup>35</sup>，即稅捐收入。本論點相當於前述之財政預警制度，但此計算方式納入統籌分配稅之差距，而非逕以債務佔歲出總額作為舉債之界限，更得以考慮地方差距而予以調整。

## （三）應增強債限逾越之法律效果及納入自償性債務之評估程序

現今債限逾越所生之效果薄弱，如地方政府決定無視公共債務法之相關規定，所舉借之債務仍持續有效，僅有緩撥或取消移轉稅補助或地

<sup>33</sup> 財政の三つの機能 | 時事用語事典 | 情報・知識&オピニオン imidas - イミダス，  
<https://imidas.jp/genre/detail/A-104-0064.html>（最後瀏覽日：11/16/2023）

<sup>34</sup> 中野英夫（2002），〈地方債制度と財政規律—地方債の交付税措置を通じた地方債許可制度の歪み—〉，《フィナンシャル・レビュー》，61号，頁149-150。

<sup>35</sup> 総務省 | 令和3年版 地方財政白書 | 用語の説明，

[https://www.soumu.go.jp/menu\\_seisaku/hakusyo/chihou/r03data/2021data/yougo.html](https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/r03data/2021data/yougo.html)（最後瀏覽日：11/16/2023）。

方首長之懲戒效果，對於地方財政健全仍造成不可逆之損害。

蓋債限踰越發行公債之行為可賦予其無效之效力，本文認為應重新研擬對踰越債限之公債發行行為效果進行規定，並結合國家賠償法，由國家對無效發行行為之相對人為賠償後，再轉向主責該決策之公務員求償。

另外債限之評估於自償性公債之審議中並無考量，本文亦認公共債務管理委員會審議規則應將地方政府已舉借之債務作為自償性債務審議之評估項目，其理由在於自償性公債並不像灰姑娘的魔法般，時間一到便會自己消失，地方政府仍需要透過逐年的檢討及評估，搭配建設政策方得清償。如地方政府本身並無長遠之考量，並且無考慮自身所應償還之其餘債務規模，則債務之累贅將會蓋過一時建設之發展，而成為未來持續前進之絆腳石。

## 肆、未竟之業——代結論

公共債務作為一財政工具，其得作為擴大建設支出，並且強化當代發展之利器，惟水可載舟亦可覆舟，不當使用之公共債務則有停滯社會發展，甚至直接造成人民福祉之減損。

以日本北海道夕張市為例<sup>36</sup>，自 2006 年聲請破產後，其當地之公共設施停擺、公務員裁員及減薪、社會支出亦無所支應，而時至今日，該市仍有 83.7 億日圓之債務未償<sup>37</sup>。由此可見，公共債務之負面影響，是可能會反噬人民的，甚至亦有代際正義之問題。

惟人民自身的近視短利，以及政治家為投其所好而濫開之選舉支票，都在一步步對地方及國家之財政健全造成威脅。在多年的努力下，財政法領域有公共債務法作為公債發行之守護者，以及近年訂定之財政紀律法，重申要求政府遵循財政紀律之意志，但公共債務法處在法律位階，又可以特別法之方式排除其適用，追本溯源，財政憲法之訴求刻不容緩<sup>38</sup>。

民主是附期限的正當權力來源，在位者欲做出超越期限之決策，則應有相應嚴格密度之法制予以限制，方得實現民主國及法治國之思想。本文著墨在公

---

<sup>36</sup> 陳朝建（2011），政府財政與預算：地方財政惡化與地方財政重建（二），載於：<https://www.lawtw.com/archives/394487>（最後瀏覽日：11/16/2023）。

<sup>37</sup> 借金時計／北海道夕張市ホームページ，<https://www.city.yubari.lg.jp/syakintokei/index.html>（最後瀏覽日：11/16/2023）

<sup>38</sup> 葛克昌（1991），〈租稅國危機及其憲法課題—財稅改革之法律基礎〉，《國立臺灣大學法學論叢》，20 卷 2 期，頁 142。



共債務中較少提及之地方公債及自償性債務，惟力有未逮，真正影響國家財政健全甚鉅者，是為國債舉借及財政分權化的未了公案，希冀留待來日再行探討。

## 參考文獻

### 一、中文部分

#### (一) 專書

1. 葛克昌、蔡茂寅、陳清秀（主編）（2021）。《財政法》，台北：新學林。
2. 張永明（2010）。《國家租稅權之界限》，台北：翰蘆。

#### (二) 專書篇章

1. 陳愛娥（2021）。〈地方財政—憲法基礎、規範架構與主要問題〉，葛克昌、蔡茂寅、陳清秀（等編），《財政法》，頁 563-585，台北：新學林。
2. 黃源浩（2021）。〈論公共債務之法律規制〉，葛克昌、蔡茂寅、陳清秀（主編），《財政法》，頁 319-341，台北：新學林。

#### (三) 期刊論文

1. 林恭正（2018），〈地方財政狀況評估介紹〉，《主計月刊》，745 期，頁 50-55。
2. 周文玲、傅淑貞（2013），〈公共債務法 102 年修正之研析〉，《主計月刊》，第 695 期，頁 56-61。
3. 柯格鐘（2017），〈財政權限劃分與地方稅〉，《東吳公法論叢》，10 卷，頁 363-431。
4. 張藏文（2018），〈地方稅立法與解釋權限之研究——以監理效益為探討核心〉，《國立中正大學法學集刊》，58 期，頁 51-142。
5. 陳清秀（2019），〈公共債務之法學理論體系（中）〉，《植根雜誌》，35 卷 7 期，頁 241-261。
6. 陳清秀（2019），〈公共債務之法學理論體系（下）〉，《植根雜誌》，35 卷 8 期，頁 281-289。
7. 葛克昌（1991），〈租稅國危機及其憲法課題—財稅改革之法律基礎〉，《國立臺灣大學法學論叢》，20 卷 2 期，頁 115-144。
8. 蔡茂寅（2008），〈財政法：第一講 財政法〉，《月旦法學教室》，70 期，頁 60-72。
9. 蔡茂寅（2009），〈財政法：第二講 財政收入總論（上）〉，《月旦法學雜誌》，77 期，頁 59-66。
10. 廖欽福（2013），〈2013 年新修正公共債務法評析〉，《當代財政》，第 35 期，頁 27-41。

#### (四) 學位論文

1. 廖婉汝（2006），《我國非營業特種基金監督機制之研究》，國立政治大學經營管理碩士學程碩士論文（未出版），台北。

## （五）網路文獻

1. 陳朝建（2011）。政府財政與預算：地方財政惡化與地方財政重建（二），載於：<https://www.lawtw.com/archives/394487>（最後瀏覽日：11/16/2023）。

## （六）電子資源

1. 93 年至 111 年各級政府公共債務概況表(審定決算數)，  
<https://www.nta.gov.tw/singlehtml/67?cntId=e62e1bc790574b63966d06d991394aea>（最後瀏覽日：11/15/2023）。
2. 立法院全球資訊網-二、當前債務相關規範，  
<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=45619&pid=220268>（最後瀏覽日：11/06/2023）
3. 地方財政-國家財政專區，  
<https://www.mof.gov.tw/debt/multiplehtml/bded69dc28d84564ac984c37a1b3c556>（最後瀏覽日：11/15/2023）。
4. 債務觀念-國家財政專區，  
<https://www.mof.gov.tw/debt/multiplehtml/f65f4fbbfd8a42679251f9047be20528>（最後瀏覽日：11/15/2023）
5. 最新地方政府債務鐘-財政部國庫署全球資訊網，  
[https://www.nta.gov.tw/singlehtml/1618?cntId=nta\\_10408\\_1618](https://www.nta.gov.tw/singlehtml/1618?cntId=nta_10408_1618)（最後瀏覽日：11/15/2023）。

## 二、日文部分

### （一）期刊論文

1. 中野英夫（2002），〈地方債制度と財政規律—地方債の交付税措置を通じた地方債許可制度の歪み—〉，《フィナンシャル・レビュー》，61 号，頁 146-161。
2. 藤谷武史（2011），〈財政制度をめぐる法律学と経済学の交錯—法律学の立場から—〉，《財務省財務総合政策研究所「フィナンシャル・レビュー」》，通巻第 103 号，頁 3-24。

### （二）電子資源

1. 財政の三つの機能 | 時事用語事典 | 情報・知識&オピニオン imidas - イミダス，<https://imidas.jp/genre/detail/A-104-0064.html>（最後瀏覽日：11/16/2023）
2. 総務省 | 令和 3 年版 地方財政白書 | 用語の説明，  
[https://www.soumu.go.jp/menu\\_seisaku/hakusyo/chihou/r03data/2021data/yougo.html](https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/r03data/2021data/yougo.html)（最後瀏覽日：11/16/2023）
3. 借金時計／北海道夕張市ホームページ，  
<https://www.city.yubari.lg.jp/syakintokei/index.html>（最後瀏覽日：11/16/2023）