

如何解讀債務比率的下跌？

陳國樑

政大財政系教授兼系主任／政大財稅研究中心主任

28 April '24

根據國債鐘揭露，105 年 5 月 20 日，蔡政府執政首日，中央政府長期（一年以上）債務未償餘額一 5 兆 3,988 億元，長短期債務餘額合共一 5 兆 6,431 億元；國人平均每人負擔債務一 24 萬元。政權移轉前夕，113 年 4 月 19 日，長期債務餘額創下歷史新高一 5 兆 9,638 億元，長短期債務餘額合共一 6 兆 3,228 億元；平均每人負擔債務一 27 萬元。八年來，長期債務增加一 5,650 億元，長短期債務餘額合共增加一 6,797 億元；平均每人負擔債務增加一 3 萬元。

在債務餘額屢創新高、數字每年攀升（除 107 至 108 年度間約略持平外）的情形下，同時間中央稅收也創下令人瞠目結舌的超徵數字一 1 兆 2,697 億元（105 至 112 年度；尚未計入中央特種基金超徵數）；兩者齊觀，意味著政府支出不斷地膨脹。不過總算沒有發生流動性問題、也不曾面對政府破產的危機，因此，整體財政表現，堪稱「馬馬虎虎」；但那「轟轟烈烈」的政績宣傳，直叫人三觀震撼。

總統與行政院講了又講的「財政績業」中，最被強調的莫過於債務控管—「債務比率」的下跌。根據《公共債務法》，中央政府「債務比率」（一年以上公共債務未償餘額預算數占前三年度 GDP 平均數比率）上限為 40.6%。此比率值自 105 年底之 33%，下降至 112 年底之 27.2%。於是，當各界撻伐「債務餘額不斷攀升」，執政者卻每每搬出「債務比率逐年下跌」當作回應；文宣與網頁上，「逐年下跌」四個字體放得斗大、色彩鮮艷搶眼，還搭配向下指引的箭頭作為裝飾。

究竟應如何解讀債務比率的下跌？

首先，債務比率為一比值；在分數之分子與分母同時增加的情形下，比率數值下跌，表示分母的增加大於分子的增加。因此，近八年來債務比率的下跌，表示 GDP 成長的幅度，大於政府累積債務的幅度，是國內全體勞動與資本等要素集體生產的成果，與政府債務控管何干？

事實是，近年來政府用錢已經「借無可借」；行政院一再以特別條例排除《公共債務法》流量債限—每年可舉借債務限制，方纔合法。若加計特別條例所排除之舉債，有連續四個會計年度（109 至 112 年度）預算所編列之舉債數，超過法定上限—總預算及特別預算歲出總額的 15%。實在很難理解，蔡政府從哪裏生成勇氣，自詡債務管理良善，沾沾自喜、洋洋自得？

其次，105 年度至今，縱使其間歷經新冠疫情的衝擊，台灣的經濟都還能維持 2% 至 3% 的穩定成長（對上年同期；year on year）；110 年更創下經濟成長率 6.62% 的佳績。在總體經濟局勢穩定發展下，一方面 GDP 的持續增加，使數值本來就大的債務比率分母變得更大；另一方面，由於稅收豐沛、毋須以擴張性財政政策刺激經濟，政府不必透過大規模舉債來因應推動政事所需之財源，限縮了債務比率分子的擴增。按此，債務比率數值的下跌，本為經濟景氣循環在擴張期間的必然現象。

在景氣擴張期間，政府應當致力於既有債務餘額的縮減；不僅可以發揮「灑水降溫」的景氣調節效果，也能收未雨綢繆之效；否則一旦總體經濟景氣反轉下跌，在現在看來「遙不可及、遠在天邊」的 40.6% 債限，一下子就會變成「咫尺之間、近在眼前」。怎能自滿於債務比率的下跌？

最後，近年來國內外皆有學術研究提出實證證據，以「債限」—絕對金額限制或占 GDP 比率上限—作為財政管理工具，不論是對財政或整體經濟表現，所能達成的改善效果有限。此一發現說明不宜以債限比率下跌，做為債務控管良善的指標。否則，2022 年底 G20 國家中，一般政府負債占當年度 GDP 之比率，以俄羅斯之 18.9% 為最低；按蔡政府邏輯，俄羅斯政府之債務控管，全球首屈一指。