




公共財務學

公共資源的來源、用途及管理

Public Finance

The Income、Expenditure and Management of Public Resources 韋伯韜 著



© 華泰文化
since 1974

港台

F810.2
20081

公共財務學

公共資源的來源、用途及管理

Public Finance

The Income、Expenditure and Management of Public Resources 韋伯韜 著



◎ 華泰文化 since 1974

視野無界·心智無限
Open your eyes Stretch your mind



華泰文化
HWA TAI PUBLISHING
since 1974

公共財務學 公共資源的來源、用途及管理

作者：韋伯韜

發行人：吳昭慧

責任編輯：湯琬伊

版面編輯：陳惠雯

封面設計：徐璽（封面圖片由聯合報系提供）

發行所：華泰文化事業股份有限公司

地址：台北市辛亥路三段 5 號

電話：(02)2377-3877

傳真：(02)2377-4393

網址：www.hwatai.com.tw

E-Mail：business@hwatai.com.tw

登記證：行政院新聞局局版北市業字第 282 號

出版：西元 2006 年 8 月 初版

ISBN：957-609-650-2

基本定價：壹拾柒元參角肆分

國家圖書館出版品預行編目資料

公共財務學：公共資源的來源、用途及管理

Public finance: income, expenditure and management of public resources / 韋伯韜著. -- 初版. --

臺北市：華泰，2006〔民 95〕

面： 公分

ISBN 957-609-650-2（平裝）

1.公共理財 2.財務管理

564

95009162

著作權所有 翻印必究

（本書若有缺頁、破損或裝訂錯誤，請寄回本公司更換。）

韋伯韜 教授

韋伯韜教授，原名端，現為淡江大學財務金融系所專任教授暨兩岸金融研究中心主任，行政院國家金融安定基金管理委員。韋教授於 1950 年出生於中國廣西省平南縣，曾於廣州、香港、臺中就讀中小學，畢業於新竹國立清華大學數學系，美國南卡羅萊納大學（University of South Carolina, USC）數學系碩士及博士，哈佛大學政府學院研究。

韋教授畢生致力於數字管理的研究、教學及應用。其博士論文探討大數法則之理論推廣問題，刊登於 *Annals of Probability*。學業完成後，自 1977 年服務於中山科學研究院，從事彈道散布之研究五年。復於中山大學 1980 年在高雄建校時成為創校教授，任教於企管系所，並為計算機中心主任。之後任職行政院主計處達十九年，先後於退輔會統計處、主計處第三局、臺北市政府主計處擔任主管，1993 年擔任副主計長，1996 至 2000 年擔任行政院主計長。期間前後並擔任臺北銀行、交通銀行常駐監察人，中央銀行監事會主席。對於中央及地方政府預算、會計及統計業務之制度及執行，多所建樹，有守有為。在主計長任內領導一萬五千位主計人員，致力平衡政府預算、防範財務弊端、修正預算法、推動綠色國民所得及健全普查制度，成績斐然。公職期間獲選國家保舉最優人員，獲頒行政院一等功績獎章、一等主計獎章，並獲美國南卡羅萊納大學 1997 年傑出校友殊榮。

韋教授公餘勤於教學及著述，曾於清華、交大、政大、中山、中原、文化等校授課，已指導研究生博士二名、碩士二十名，專業論文八十餘篇，專書則有《國際債券投資》、《統計金融學》、《知識解碼》、《數字管理》、《實用社會指標》、《實用百科年鑑》、《金華草木》等。韋教授目前主要講授及研究題材為公共財務、財務工程、隨機微積分、資產管理、財經政策、資料採礦及企業領導。

韋教授列名《國際專業名人錄》（*International Who's Who of Professionals*）等多項名人錄，曾任臺灣綜合研究院研究三所所長，現並為國家政策研究基金會財政金融組召集人、中山大學決策科學研究中心主任、國際統計學會（*International Statistical Institute, ISI*）會士、國家統計名詞編譯委員會主任委員、世界宗教博物館發展基金會董事、《卓越雜誌》總主筆、中華公共財務協會會長、中華資料採礦協會會長、中華政府採購協會會長、中華統計實務協會會長、臺北安和扶輪社 2005 至 2006 年社長、中央研究院統計科學研究所兼任研究員。2006 年秋季將轉任育達商業技術學院講座教授。

本書係本人從事公職之餘，多年研究及教學的心得。公共財務學，探討公共資源的來源、用途與管理，包括政府規模、財政學理、公共支出、公共收入、融資調度、政府資產負債與其運用、政府預算籌編審議與運用、中央與地方政府財政，以及公共資源的運用效率等，並顧及公共財、金融工程、租稅歸宿、超額負擔、稽徵費用及資料採礦等知識。

期待讀者在融會貫通這些公共財務知識後，能心領神會的清楚明白政府財政的營運情形，以及財政部、主計處與審計部等財經機關的功能、政策與作為。

財政學架構在經濟學的基礎之上，因此本書涵蓋基本的經濟學概念，如供給與需求、效率與效益，延伸出來與經濟學課題就是福利經濟學與外部性。福利經濟學是要藉由在滿足大眾需求的情況下，社會達到最大的效率分配，表示政府應積極地朝向這個目標邁進。外部性的課題上，如同福利經濟學一般，政府的角色是創造一個有效率的市場，不論在生產上或供給上，都能夠藉由公權力創造出雙贏的局面。另外也介紹成本效益分析，說明不論是政府或者是個人，如何藉由支出與收入來計算本身的現金流量，以及如何將資金與資源作最有效的運用。有了這些理論的架構後，透過本人以過來人的經驗，解說目前政府的財政預算的編製、執行與相關問題的剖析，讓讀者得以將理論與實務經驗相結合，並作最有效的理解與運用。

許多在地方政府財政單位從事財務管理工作的公務人員，平時將焦點放在地方財政問題上，對於中央政府收支預算及債務狀況並不清楚，僅從許多中央召開之會議聽到中央官員喊窮聲中，約略猜測中央財政「可能」不佳，由於缺乏具體的分析比較數據，甚至懷疑中央故意「裝窮」，以逃避補助地方之責任。本書的內容，將有助深刻瞭解目前中央存在的嚴重預算問題與財政危機，以及財政危機造成的經濟衝擊。

歸納這些公共財務問題，除受經濟不景氣影響外，主要應係肇因於財政紀律不彰。從中央到地方，各級政府討好選民的戲碼不斷上演，不論減免稅費或擴大社會福利，中央固然發放老人津貼、提高老農津貼，各縣市幾乎也不落人後發放重陽敬老禮金等，鄉鎮市亦拼命比照辦理。例如美濃鎮公所早已寅吃卯糧，連續數年向縣政府預借縣統籌分配款支應員工薪水，竟然也年年發重陽敬老禮金，各級政府比賽花錢、造成資源重複浪費，焉能不債台高築。此外，政府債務急速攀升，不思積極開源節流償債，反而修法降低每年還本數，將巨額債務遞延後代子孫。政府積欠的

債務十二餘兆元，依目前還本速度，要二百四十年後才能還清；而各縣市累積未償債務餘額瀕臨舉債上限，只知要求修法放寬債限，縣市長移交前夕更大量舉債發包工程，接任者幾無現金在庫，亦無舉債空間。鄉鎮市則因預期鄉鎮長官派政策可能實施，紛紛將任期內應償還之債務契約展延至下任，此類「死道友，嘍死貧道」的不負責任情況，普遍不為人民所悉。

展望未來，只要激烈選戰與資訊不對稱的情況繼續存在，財政紀律敗壞只會愈演愈烈。但是選舉乃民主政治常態，倘為財政紀律而廢棄選舉制度是絕無可能的，可行的方法唯有打破資訊不對稱一途。本人主張政府應編出人人看得懂的預算書，應是打破資訊不對稱、迫使政府收支資訊公開化透明、遏止財政與預算繼續惡化、重整政府財政紀律的良方。此舉不僅讓人民明白其所繳納賦稅的去處，而且讓全民扮演直接監督政府妥善分配資源的角色，更讓地方政府充分瞭解中央財政真實狀況。若地方只是喊窮，企圖仍循爭取中央補助的老路，來解決其財政困境，終將徒勞無功，為人民所質疑；相反地，應當認真思考如何運用最近新訂定的規費法及地方稅法通則，開闢財源，從事財政努力。

地方稅法通則完成立法後，大部分縣市首長傾向不課徵地方稅，仍打算以舉債作為弭平收支差短主要財源，顯然中央不加稅的選舉策略多少對地方產生影響。至於欲徵收地方稅之縣市則侷限於溫泉稅、寵物稅、攤販稅等稅目，未曾深入考慮稅收之效率問題。上述稅種之稅收有限，但稽徵技術複雜，稽徵費用極為可觀，屆時可能得不償失。以往政府鮮少以課稅效率思考稽徵費用問題，只知應稅捐單位提高稅收之需求，增加其稽徵經費預算，本書的主張讓讀者有不同的思考方向。

有關公共財、私有財的區辨是極佳的訓練。以目前政府的財政狀況，審慎辨別二者差異，將政府所提供屬於私有財產範疇之財貨與勞務，交由私部門提供，可避免政府功能與支出大幅膨脹，俾政府力量專注用於解決市場失靈問題上，必使政府功能更能發揮，有限資源可作更佳配置。尤其地方公共財具有地區特性，受益者是當地居民，性質上很接近私有財，更應明辨其間之差異。以往地方政府施政計畫，鮮少以公共財與私有財分際觀點切入，導致施政缺乏效率。例如高雄縣政府花費數億元在公園用地興建勞工育樂中心附設旅館，該旅館自啟用以來大部分空間處於閒置狀態，此種情況其他縣市均不乏其例。各縣市亦經常發生為偏遠的某一住戶或少數住戶興築道路、排水溝、路燈等，造成資源極大的浪費，若能拿捏公共財與私有財分際，每一筆錢都小心謹慎，將大大提升節流效果。

本書讓讀者對國家財政與預算有更透澈的瞭解，也增加財政分析與預算審議能

力。若能要求擁有資源配置權力的民選首長及民意代表，必須在就任時，修習公共財政與預算課程，提高民選公職人員財政與預算知識，亦必能緩和政府財政繼續惡化。

目前政府財政狀況已是極壞。政府背負著龐大的債務，其負擔及償還的金額不僅僵化預算結構，更將影響後代子孫的福祉。所以在編列預算時，務必當用則用，當省則省，不能流於形式。本書也提到所得分配的問題，進一步探究為什麼所得分配差距會擴大，這與人口老化、產業結構改變、經濟持續不景氣有關，而所得的變化也反映目前經濟的狀況，及國家整體競爭力的表現。

在課稅問題上，本書結合理論及實務，說明什麼是稅的法定歸宿及經濟歸宿。亦將各國稅目與賦稅徵課成本作一比較，發現很多稅目稅制已不符時宜，徒增擾民，收入甚至不符成本，亟需有大開大闢的變革。也介紹資料採礦（data mining）此一技術對政府的幫助，原來可以替政府找出逃稅傾向，可以集中向此一類稅源追討。資料採礦就是在龐大的資料庫中找出有價值的隱藏事件，並且加以分析。可將其運用在政府財務上，將政府辦理的財務資訊及會計事務作業流程作出剖析。

關於預算實務探討部分，從人事費、財產設備及政府不經濟支出方向，探討是否有節省預算的空間，其實刪減調整改進空間很大。以一個主計老兵捫心自問，政府預算從中央到地方還有很多部分值得探討，有感於民意代表的專業不足及無心審查，常讓行政部門年度預算內浮編不實且偷渡成功，常此以來積非成是。政治人物也不覺有什麼大不了，不思財政狀況，無限擴張支出，才會造成中央、各縣市及鄉鎮市財政急速惡化。其實只要服務於公共部門，都知道政府預算的不盡實在，無奈政治首長急功好利，明知很多建設是浪費且不符效益，但未能如何。研讀本書，人民應知如何監督，不讓公共財務的領域，繼續荒涼。

關於政府經濟支出，美國貿易代表署（United States Trade Representative, USTR）所公布 2001 年外國貿易障礙報告中，首次將「貪污腐化」列為臺灣的貿易障礙。依據國際透明組織所公布之國家施政清廉度報告，與瑞士洛桑國際管理學院（International Institute for Management Development, IMD）所發表的國家競爭力報告，兩者在前二十名中的排名不謀而合，其重複之比例竟高達十八個國家，可知清廉度愈高之國家，其國家競爭力必愈強，同時國民年平均所得亦愈高。可知我們切須掃除貪瀆，以維護國際名聲與競爭力。

本人書生論政，以文報國，對當前財政及經濟的困境，提出看法與解決方向，但這一切還是要看政黨是否負責任，是否對財政預算真正重視。

有人說，長序是愚蠢的，不知不覺，就做了這件蠢事，頗有自吹自擂之嫌，敬請方家海涵。普魯斯特（Marcel Proust, 1871~1922）在他的著作《追憶似水年華》（*In Search of Lost Time*）中，論斷藝術家 John Ruskin：「儘管他的作品再好，為他浪費太多時間，最後必然落到愚蠢、瘋狂、壓抑、錯誤、荒謬的地步。」話說回來，莊子在《秋水》記載，河伯問：「然則吾大天地而小毫末，可乎？」北海若答：「否。夫物，量無窮，時無止，分無常，始終無故。是故大知觀於遠近，故小而不寡，大而不多。」

我還要道出對長年來在公共財務領域研究夥伴的誠摯感謝：蔡憲唐教授、劉三錡教授、謝邦昌教授、鄭光甫教授、林共進教授、黃耀輝教授、曾巨威教授、徐仁輝教授、黃國鐘教授，以及陳信宏、傅懷慧、吳俊德、呂宗翰、林佑賢、辜炳珍、劉文寶、鄧哲偉、顏仲佑諸君子。我感激長年好友吳發行人根茂對本書的支持、愛護與耐心。感謝劉維琪校長安排我自 2000 年起在中山大學教授公共財務學。當然，家人的長期支持，最是功成不居，備稿所耗時間，都應該是屬於家人的，這書是送給女兒小明大學榮譽畢業的禮物。

能夠及時做些自覺有意義的事情，至感珍惜。達賴喇嘛不就說過：「明天與意外，永遠不知道哪一個先到。」

韋伯韜

淡江大學財務金融系

2006 年 6 月 2 日

曾經在主計機關服務的人，所接觸的是國家整體資源的來源和用途，工作的要求是公正、依法、合情合理，工作的內容是推動施政，並且開源節流，工作的對象是中央各機關以及地方政府。要在極有限的資源中，滿足各機關、政府所需，是高難度的任務。各種興革，如預算的平衡、歲入的開源、歲出的節流、法規的增修、書表的整理等，有時候可以做多點，有時候較難推動；有些改革可以加快，有些就必須很審慎。如何選擇，是每一代主政者的職責。

當前國家財政赤字嚴重，負債過高，資源運用績效不彰，歲入、歲出，以及地方財政，都有甚多可以興革改善的地方。許多問題固然非一日之寒，惟如人民多加瞭解，予以足夠的重視，我們的財政會更健全，經濟因而獲益，國力得以提升，人民福祉更有保障。這是本書的緣起和價值所在。

主計功能，再接再勵

我於 1996 至 2000 年擔任第十三任行政院主計長，這是我二十年主計老兵生涯中的最後一項職務。之前曾任第三局局長（第六任，1986 至 1992 年），長期負責國家統計工作；臺北市政府主計處處長（第七任，1992 至 1993 年），負責地方政府全盤主計業務；以及行政院輔導會統計長（第一任，1981 至 1983 年），負責一個部會的統計業務。交代這些經歷，是要說明主計長一職，依據組織、預算、會計、統計等七十餘年歷史的法律，掌理全國預算、會計、統計、普查、計算機業務，職司資源分配、財務監督、數字管理、資訊處理等興利除弊工作，性質全面、實際且敏感，所以具有高度專業性及政治性，兩者缺一不可。

政治性是因為政治人物要說選民愛聽的話，承諾選民他所想要的東西。常常心知肚明自己無法實現這些承諾，有時還根本不打算去履行這些承諾；但是，如果一開始就很誠實地告訴選民，他所要求的事根本做不到的種種原因，那麼就會被選民唾棄。而專業性表現於：精確明瞭問題的所在，以及所求不遂的癥結因素。主計長可能是整個政治體系中，惟一須扮演黑臉，勇於說「不」，擋人財路的烏鴉角色，因為資源總是不足的。不然，又該由誰來扮演呢？

行政院主計處是有七十多年歷史的老機關。歷任主計長都對制度的傳統和創新，盡最大的努力。主計制度由於獨特的歷史背景和長年的經驗累積，才有這套由法律、命令、組織、人力構建成功的一條鞭主計制度，具有超然、獨立、聯綜的業

務特質，並非他國類似制度可以輕易移植，當然也不能期望其他國家採行，因為他國沒有這些歷史背景。

我國主計制度迄今的健全和成效，有目共睹。從中央、縣市到鄉鎮，全國一萬五千位主計人員，全數受有專業教育及經過國家考銓，表現得是審慎小心、守法自律、忍辱負重，而且奉命惟謹。

歲月悠悠，滄海桑田。其不變的，極少見到主計人員爭功諉過、貪贓枉法。誤蹈法網者並非沒有，存心同流合污者，確屬少之又少，對於這些污點，主計界也從不護短。主計人員之所以能夠氣節高尚、守正不阿，與其獨立系統的行政保障有密切的關聯。各級政府、各機關的主計人員依法由上級主計機關派任，惟受所在機關長官的指揮。就因有制度保障，所以政府財務人員最感無奈的孤立無援、收支漫無章法、被迫同流合污的可能性降到最低，卒能成為國庫及公帑的守護者。

多年來，政府的財務弊端，僅侷限於貪贓納賄、官商勾結，利用行政裁量權上下其手；至於吃空缺、作假帳、公然將公帑納入私囊者，已絕無僅有，此即主計制度的防弊功能所致。明理的行政首長對主計主管的派任，都持尊重的態度。前監察院長王作榮先生在職之時，即曾因主計人事向本人表示絕對尊重制度，他說：「機關首長要指定主計人員，是什麼意思？是什麼居心？」

建設臺灣五十七年以來，國家財用雖不充裕，但我們卻以全世界最少的政府預算，得到經濟奇蹟、民主政治、福利社會的建設成果，國家統計業務也受評為名列前茅的國度。各級政府支出占 GDP 比率，數十年來恆在 17%至 33%之間，目前為 22.3%，其中中央政府為 15.6%，較諸其他國家，少 10%至 30%，不能不說是預算編審及會計、審計人員的共同成就。而五十年來平均經濟成長率 8.1%，更高居世界第一。從成本效益的總評判來說，主計制度可以說是看不見、強有力，而且極為儉約的手，推動國家進步。

遠自 1927 年，為了整飭吏治，杜絕貪污，早有改善財政管理之議。先由財政部試辦會計獨立制度，期能以超然立場執行財務監督。惟試辦結果，因無法指揮其他部會的會計人員，而不見成效。1928 年立法院為健全政府財政，鑒於財政部施行會計獨立失敗之經驗，乃主張將預算、會計、統計三種功能歸屬一超然機關。經過許多財政專家學者充分討論後，最後傾向參酌美國制度，預算權歸屬於最高行政首長之精神，依我國國情新設一超然主計機關，直屬於國民政府，主計長直接向國民政府主席負責，以監督所屬各院、部之財務運作。當時直屬主席的官員，只有文官長、參軍長及主計長三人。

1931年國民政府主計處組織法完成立法，我國主計機關正式成立，超然主計制度於焉建立。自此，國庫出納業務歸財政部，財務監督業務則歸主計處。1948年配合憲政之實施，改組為主計部，隸屬於行政院，惟首長仍稱主計長，持續維持一條鞭制度。嗣後因應精簡，1949年改名為行政院主計處。

觀諸英國與日本等內閣制國家，其財政及預算業務集中由財政部負責，傳統即由財政部協調中央各部會預算業務，因此財政與主計組織歸併為一個機關統籌辦理，在理論上可減少聯繫時間及人力。惟在總統制國家如美國等，主計權則直屬總統，如美國設預算管理局（Office of Management and Budget, OMB）職司之，以遂行最高行政首長之財務權。我國之政治制度，行憲前由國民政府主席負最高政治責任，所以主計權歸屬之。行憲後，行政院院長係最高行政首長，故主計權歸屬之。如今演變下來，政治體制係以總統所屬黨派與立法院過半數之黨派是否相同來決定，若相同則偏向總統制，若不同則偏向內閣制。另行政院院長依憲法為我國最高行政首長，如政治制度偏向內閣制，則主計權應隸屬於行政院院長，如偏向總統制，則主計權應隸屬於總統。惟無論如何，主計既係國家重大之資源分配及統計考核權，並非普通、局部之行政權，自應直屬最高行政首長無疑。由於我國政治狀況特殊，政治制度係依據選舉之結果而定，目前之獨立主計制度，恰能彈性因應不斷變化的政治情勢及隨之更易的政治體制。

依據預算法第四十五條規定，行政院主計處負責彙編中央政府總預算案之歲出預算與核實整理歲入預算，效力達到行政院所屬，以及行政院以外之各機關；此由主計法令皆冠以「各機關」字樣，表示其效力及於各級政府之所有機關可看出，非如其他行政院所屬機關，所發布法令之效力僅及其法令所冠之「行政院所屬各機關」。同法規定財政部負責擬編稅課、罰款及財產等收入，在擬編過程中須與主計處研商，因此主計處之地位屬於超然之審核單位。我國政府財務的處理分為財務行政、公庫出納、主計與審計四大聯綜系統，各自獨立行使職權並有相互制衡（check and balance）的功能，其中即以超然地位的主計為核心。此機制我國已運行七十五年，制度完備。

超然財務，監控之鑰

就預算的角度而言，預算為分配國家整體資源的主要工具，涉及政府各部門可用資源之多寡，因此預算權應直接隸屬最高行政首長，亦即行政院院長。主計長具有院長首席財務幕僚性質，協調跨部會之預算分配，有利預算案之順利編製。主計

獨立於財政，預算編列方向不易偏向「量入為出」的考量，不致過度重視短期預算平衡，能多方提供長期財政支出以及追求整體經濟循環之財政平衡，配合整體長程施政需要。

預算是資源分配計畫，關係著有限資源能否合理有效運用。政府各類政事支出所占預算的比率，代表當時國家對各該政事重視之程度，必須視國家不同的發展階段妥適分配資源，並利用預算政策以加速經濟發展。為了達到上述目的，必須不斷地改進預算作業制度。我國的預算作業制度，從早期簡單的傳統預算制度，歷經多年不斷地改進，融合先進的設計計畫預算及零基預算制度，在國家發展的過程中，適度發揮控制財政收支、促進經濟發展的功能。

就財務管理的角度而言，將管帳（主計處）之會計與管錢（財政部）之出納的職責分由不同機關負責，是良好內部控制的最基本原則，不論在政府或企業均應如此。主計處除預算與決算之歲計業務外，亦負責政府會計業務與機關內部控制。而審計單位在已修正之審計法及甫施行之政府採購法規定下，已退出事前審計，如今會計人員內部審核職責更為加重。

會計管理是內部控制的核心環節，缺乏健全的會計管理，內部控制必然瓦解。目前政府的會計法令及各類會計制度齊備，各機關會計事務處理均有適宜的法令、制度作為依據，並藉由超然獨立之會計人員負責內部審核工作，有效監督政府財務，會計管理功能已適度發揮，各級政府機關內部控制機制均尚能有效運作，雖不能說已達完全弊絕風清的地步，但較諸建制之前普遍貪瀆的現象，已有極大的改善及明顯成效。

此乃就現行我國主計制度優缺點進行檢討分析。至於政府再造後，我國主計制度之定位究應如何，以期在政府改造後，繼續發揮其應有功能，則須比較世界主要國家主計制度及未來發展趨勢，配合行政院組織再造工作，研析我國主計制度應如何定位及如何強化其功能。此外尚須研究主計制度重新定位後，對我國政府、各級主計機關及主計人員之影響，作為政策研擬之參據。

修憲原委，經費失控

我在主計長任內，為了改善財政環境，從修憲、修正預算法和所得稅法到許多主計財務相關法令制度，算是變革較大的。但總有不足之處，留待後任接續努力。預算書的改革就是這些未竟之功的一環。

修憲自是大工程。憲法原第一百六十四條規定中央、省、縣政府教育、科學及

文化支出，分別不得低於預算總額的 15%、25%及 35%。本條文的背景，自是立憲之初有意藉此充實教科文的經費。然而，神通不敵業力，錢財是最實際的，沒有就是沒有：1950 年總預算，13 億元的預算總額，國防支出占 92%，教科文只有臺灣大學的 8 百萬元，占 0.6%，遑論 15%。嗣後到 1980 年代末期，國防預算比率已降至 36%，而中央教科文比率尚不及 10%，因此有每年減少國防 1%，轉為加入於教科文中之議。

為了尋找依據，憲法這個條文就成為令箭。軍政長官自然不願背負違憲這個罪名，經費於是大舉移向教育，造成東華、中正等大學的奢豪設施和經費失控。偏遠地方縣份，學生稀少，卻須長期維持龐大比率，其不合理處自明。因為有固定經費比率的憲法保障，教育官員、校長、老師，無須為錢傷神，只有主計人員知道，這是新興錢坑，中華民國主計史因而記載：「憲法第一百六十四條規定，對於國家資源之全面長期合理分配，扭曲殊甚，影響嚴重。」修憲之議，早在 1990 年代初期，就透過中國主計協進社遞向修憲小組了。

如果只有主計人員的意見，要想修憲成功，那是蚍蜉撼樹。恰好元老政治家劉裕猷先生擔任國大代表，此公聲稱其一生有兩大職志：一是鄉鎮長官派，另一就是修除憲法第一百六十四條。有他的主持，主計處提供數字，始在 1998 年三讀定案，劉先生獲頒一等主計獎章。當時主計處風雨欲來，因為教育團體食髓知味，仍嫌經費不足，比率已是 15%，還要求進一步調高。向監察院檢舉行政院院長及主計長對教育經費灌水，檢舉函有言「連教育部長辦公室的馬桶都算作教育經費，笑死人了」，而且對於軍事教育，其他部會的教育支出，也都不予承認，使得行之多年的預算分類和結構，備受挑戰。監察院的糾正案即將公布，一面倒傾向同意檢舉人的說法，要糾彈這兩位首長。如此則經費往教科文傾斜的程度更甚。修憲後，由於經費比率改由法律規定，位階與預算案相同，就可以每年的預算案來定比率，合理性大為提高。教育人員使用經費，更為審慎和透明，中央教科文比率也一直在 17%以上，浮濫情形已較少見。營養午餐的補助，挪用數萬元買校長室的電視也被曝光檢討，就是師生及全民監督的功效。

對於這樣的改革，時機成熟，就可以多做。大幅修正預算法，使會計年度由七月制改為曆年制，編製中長期預算、綠色國民所得、國富調查、稅式支出，成立債務基金，也是水到渠成，奮力一搏就作成了。所得稅法第八十九條及第一百一十一條規定各機關之稅額扣繳義務人是「主辦會計人員」。這一規定，害慘許多主計主管，包括最近中山科學院的會計處處長被罰 23 億元。其不合理處，在於一筆稅額的扣

繳，是由人事主管提供資料，總務主管負責繳錢，會計主管只是當中作帳的一環，其中還在機關政策在內。然而，國稅局只看稅沒收到，就罰主計主管，自然冤屈橫生。條文修為「責應扣繳單位主管」，由機關首長指定。這也是加快作成的。

其餘如特種基金管理，資源運用效率，都在設法努力。老實講，各機關的沉重本位，使得溝通耗時耗力，預算改革艱難重重，總要壓力夠大，才能改一點，這是國家進步不夠快速的因素。

書表改革，當務之急

每年到了預算季節，數百冊政府預算書出爐。大家都想取得它、看懂它，但絕大部分的人都很失望。負有審議職責者，或者無處下手，或者瞎子摸象，很難交出好成績。全國主計人員有能力編出人人看得懂的預算書，關鍵在於時機成熟與否。如今，臺灣已經進步到要求政府預算更簡化、透明和易懂的程度。

各級政府的年度預算，收支規模龐大。負責監督、審查預算的立法委員、議員和代表，當然要看得懂預算，才能把關審查是否浮編不實；企業家想看懂預算，才能知道政府想投資在什麼地方，那裡就有商機可尋；全國人民也想看懂預算，想瞭解自己辛辛苦苦地納稅，到底錢用到哪裡？為什麼政府都在喊窮？為什麼想要的服務，政府不能提供？

可惜的是，主計處網站上所公布的總預算案說明，僅有總說明以及歲出機關別和政事別、歲入來源別預算表。其中「中央政府總預算案總說明及主要附表」，說明有八十八頁，含表才一百五十二頁，想要囊括政府所有單位的預算說明是不可能的，僅能看出政府想要宣導的事項罷了。人民的滿腹狐疑，其實得不到答案。其餘預算說明及各機關單位及附屬單位的數百冊預算書，從四、五十頁到上千頁不等，既未上網，也不發行，若非審查預算的權責機關，根本拿不到資料來窺探一斑。廠商找商機，卻大到機場港口，小到青菜蘿蔔，要「夠力」才看得見寫著這些項目的預算書。

雖說主計處的一本帳是清清楚楚的。但預算書中無數數字，總是令人質疑有浮編不實之嫌，啟人疑慮。財政赤字、債台高築、財政紀律（審議、執行、監督）的真相如何？歲入因稅課直落、政府搶錢、資產閒置、理財虧損等，所造成資源短缺情形又如何？歲出的人事沉重、福利補貼、請客送禮、考察出國、捐助委辦、經營虧損、租金、營建、設備等，經費是否運用不當或明顯浮濫，以致未能得到最大財務效益？造成這些疑慮，原因之一是主計處的人力配置大有頭重腳輕之嫌，從中央到縣市鄉鎮公所，主計人員有一萬五千人，但負責彙整審議全國預算的主計處第一

局，只有六十人，全國公營事業預算的第二局只有三十人。人少事繁，工作不易做好，這固然是主計要以身作則、刻薄自己，但各界對於主計人員的支持不足，也是事實。

財政失衡，國力倒退

自 1991 年以來，政府逐漸步向財政赤字的陷阱。其間雖一度遠離，曾於 1998 年、1999 年達到決算平衡，累積大量歲計賸餘。但最近幾年來，政府更加速步向這個陷阱。目前各級政府的實質財政赤字每年多達 4 千餘億元，未償債務已累積到 3 兆元以上，為國內生產毛額的 1/3。這個負債比與一般已開發國家相比，雖不是最高的，但它增加的速度太快，且已持續加速三年，財政失衡狀況已然浮現。

2003 年度歲出編列 1 兆 5,724 億元，較 2002 年度減 184 億元或負 1.2%；歲入編列 1 兆 3,343 億元，較上年度增 341 億元或 2.6%。歲出歲入差短 2,381 億元，加計到期債務還本 496 億元，將以發行公債 2,350 億元，及移用以前年度歲計賸餘 496 億元予以弭平。累積之債務餘額達 3 兆 125 億元，首度突破 3 兆大關，占 GNP 的 29.9%，成為高債務國度，財政惡化程度仍未見底。要維持龐大的負債有其條件，即經濟須保持相當高的成長，以及政局的安定，社會上無動盪不安的局面。如果不具備這些條件，即使 30% 的負債比，也會造成國家危機。臺灣財政赤字的根本原因，在於財政收入短缺與財政支出不當。稅課收入是政府主要的歲入來源，然近幾年來由於國內經濟成長速度減緩，且政府屢屢為刺激景氣而祭出減稅政策，致使我國賦稅收入逐年減少。國民賦稅負擔率（賦稅收入占 GNP 比率）由 1990 年度的高峰 20.1% 降至 2003 年的 12.8%，創歷史新低記錄，遠比工業國家平均的 27.7% 要低很多，亦比鄰近國家南韓 19.5%、新加坡 16.2% 及菲律賓 18.0% 還低。賦稅依存度（賦稅收入占各級政府支出比率）由 1990 年度的 77.2% 劇降至 2003 年度的 57.5%，其中中央政府更由 88.3% 降至 59.1%，明顯偏低，可見政府支出以稅收來支應的比率日漸下降，而依賴其他收入及債務的比率漸高。收入已不斷減少，支出又膨脹難縮，2003 年度各級政府支出占 GNP 的比率為 22.3%，僅占 GNP 的 12.8% 的賦稅顯然難以支撐。入不敷出的窘境日益嚴重。

由於經濟成長率在 2001 年度為負 2.18%，比較基礎偏低，2006 年度景氣狀況在數字上較為好看，年成長 4.5%。在全球景氣回穩之際，臺灣金融痛苦指數再度上升，失業率居高不下，消費者信心指數也下滑，復以金融壞帳嚴重、世界貿易組織（WTO）競爭效應，以及民間財富縮水，在在顯示經濟體質疲弱。無論學理或實務，

此時都催促政府立即透過擴張預算，來提振景氣。惜因歲入不振，歲出只好連年負成長，成為國力倒退的推手。

2000年瑞士洛桑國際管理學院發表的國際競爭力排名，臺灣從第十八名降為第二十四名。在各項評比項目中，優良者固所在多有，而拉低我國競爭力的罪魁禍首，居於末端的落後項目，就屬政府效率大項中之中央政府債務上升率（第四十八名，係用2000年度資料，因納編精省之8,139億元債務所致）、資本及財產稅占GDP比率（第四十六名）；經濟表現大項中之經濟成長率（第四十六名）、每人所得成長率（第四十五名）；企業效率大項中之生產力增加率（第四十二名）；基礎建設大項中之每人耕地面積（第四十四名）、自產能源比率（第四十四名）等。

財政收入不能與經濟成長同比率增加，而財政支出又在政府龐大組織架構、諸多法律義務規範以及財政紀律不彰情形下，難以大幅減少。這種入不敷出情況之產生，與我們不健全的選舉風氣密切相關。在臺灣，幾乎每年都有大規模選舉，候選人為了勝選，在選舉政見上，不是用減稅、免稅的口號來討好部分業者和特定族群，就是用增加社會福利支出作餌，討好弱勢團體及老年選民，而我們選民中，大多數是在「有奶便是娘」的觀念下，推波助瀾，形成年年財政短絀，年年須增發公債的後果。

更重要的是，我們的稅負愈來愈不公平。薪資階層的人稅負較重，食利階層的人稅負較輕，因為前者每一筆收入都有憑證，支出卻不能扣抵，而後者可利用偷樑換柱方式，不必照實報稅，或用洗錢或五鬼搬運方式無紀錄可查，支出又可報帳為成本或費用。傳統產業或艱苦產業的稅負較重，高科技產業的稅負較輕，因為前者須付營業稅、營利事業所得稅、地價稅，後者因位於科學園區，受優惠待遇，不必付這麼多的稅；高中及大學教師的所得稅較重，軍人及國中、小學教員則無所得稅負擔。安分守己的人稅負較重，偷機取巧的人稅負較輕，前者不會逃稅、漏稅，而後者既會逃稅避稅、也會漏稅。這些不公平的稅負不但侵蝕稅基，使賦稅收入無法增加，課徵費用居高不下，而且也是造成所得分配更加不均的主要原因。

臺灣的政治生態環境也令人擔憂。過去，我們多次的財政研討會，多次的財政改革，其效果並不顯著。2001年8月召開經濟發展諮詢委員會，工商界代表對五項稅目要求減稅、免稅之舉不盡合理，可是執政當局考慮到選舉，不願拂逆企業的要求。譬如證交稅3%，對一般民眾不是沉重的負擔；金融業的營業稅已降為2%，對金融業也不是沉重的負擔，部分業者要求免除，執政當局就順從民意去推動；軍人及國中、小學教員的待遇與高中、大學教師相比，並不偏低，儘管大多數教師表示

願意繳所得稅，但還是未能立法成功。

近年來，我們成立很多非營業基金，譬如勞退保基金、郵政儲金和公教人員退撫基金的四大基金，2000年復成立的國家金融安定基金，以及成立當初，規劃數額達1兆5百億元的金融重建基金等。這些基金如運用不當，有所虧損，最後都要由納稅人來承擔。而且前五種基金，曾用來穩定股市，合計投入股市約5,900億元，結果因股市低迷，近年來毫無起色，都被套牢。

至於金融重建基金，籌措與運用都有很大的風險，運用更須有一套有效的配合措施。像政府拯救的中興銀行，在兩年之內由60億元負債變成9百億元負債。3千億元的重建基金是否能產生預期效果，誰也無信心。這些基金運用的損失，必對政府財政困難推波助瀾。此外，在立院的多項錢坑法案，包括軍購案、既成道路徵收補償處理條例草案、公教人員退休金其他現金給與補發條例草案、敬老福利津貼暫行條例等，總經費高達4兆餘元也是國庫不可承受的沉重負擔。

政府搶錢，與民爭財

由於稅收不斷滑落，政府不得不開源。最近許多政府搶錢的爭議，如2004年度交通罰鍰預算案編列129億元，比上年度增加50多億，成長幅度達81%，其他鐵路、航空、水運等交通收入卻不成長，顯得本末倒置，也無視於目前因為沒錢繳罰款，寧願扣駕照者，2003年已有五十萬件，2004年達到六十萬件。本意在警惕駕駛人的罰款制度，不幸變成填補赤字的搖錢樹。2005年通過的最低稅負法案，海外及股市所得列入稅基，恐將造成新一波的資金外流。擬議中的政策，還有保險給付超過定額者課稅、抽單身稅、鄉縣道路收過路費、取締交通違規委託民間經營、高速公路電子收費（ETC）等。

另一實例，是警政署取締駕駛人交通違規行為之照相逕行舉發（偷拍）。民眾檢舉違反交通警察勤務手冊「稽查取締不得以隱密方式實施」之規定，如同非法取財於民。立委因而主張依行政訴訟程序，要求行政院全數退還該筆非法取得之罰鍰予被裁罰人，往後並確實執行不得隱密取締之規定。這真印證古人所說：「事非宜，毋輕諾，苟輕諾，進退錯。」像這種找錢法，到頭來就是進退都錯。

保險黑洞，冰山一角

2002年9月1日健保局宣布健保費率和門診自負額的「雙漲」，更加深民眾「政府搶錢」的印象。目前國內經濟不景氣、失業率居高不下，已有三十多萬人連每個月