

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

中文計畫名稱：邁向永續發展的國家財政

英文計畫名稱：Moving Towards Sustainable Development: State Finance

計畫編號：NSC88-2621-z-002-005

執行期限：87年8月1日至88年8月31日

主持人：蔡茂寅副教授

執行機構：台灣大學法律學院

## 一、中文摘要

近代國家至現代國家的發展，即為「夜警國家」到「社會福利國家」的轉變，從而隨著國家任務擴張，造成「行政國家」的崛起，使得國家的管制作用與福利給付躍升為行政行為的主角。而伴隨著國家行政任務的擴張，同時意味著財政支出之增加，往昔財政作用附屬於行政行為之觀念，亦漸漸遭受崩蝕瓦解，財政之考量，反而成為施行行政行為之前提，故此，財政作用之逆轉性格於此彰顯，甚至從過去之技術性轉而具有權力性。

就收入面而言，隨著公債發行的蓬勃發展，漸次背離「租稅國家」的軌道，使國家長期背負財政赤字的情況下，針對公債問題提供一適切之解決之道，已成了燃眉之急。是故，本報告認為應建構以下四原則，以因應目前的弊病：1.建設公債原則。2.公債上限原則。3.公債期限限制原則。4.債務基金設置原則。

## 二、英文摘要

Modern states have transformed from Watchdog to Welfare States. Along with expansion of state duties, there emerged the so-called “Administrative States,” exercising increasing regulatory powers and providing comprehensive social welfare programs. In order to achieve such ends, modern states seem to have no choice but expand their financial expenditure. Nowadays, state finance is no longer merely a subordinate to the administrative powers. Instead, it has become a requisite for implementation of executive power. In this light, state finance, *per se*, is more regulatory than technical, in nature.

In terms of state incomes, quite a lot of states are facing a financial crisis of huge budget deficits, partly owing to issuance of public bonds. It is therefore imperative for states to solve this problem. This Project proposes the following four principles to counter this crisis: (1) public bonds for construction; (2) ceiling on the total amount of public bonds; (3) term limits on public bonds; and (4) funds for repayment of public bonds.

### 三、計畫緣由與目的

過去我國財政收支之運作，皆以保守而趨向穩健的經營方式為之，財政問題似乎未受到應有的重視。然而，台灣近年來卻朝債務國家之路緩緩行進，財政赤字已成為國家財政的最大敵人。考其原因，乃在於政府的財政支出規模不斷擴張，但收入有限的情況下，具有隱蔽性格的公債發行與賒借等舉債方式，成為彌補財政赤字立即而有效的手段，在公債還本付息壓力下，進而落入飲鴆止渴之以債養債的惡性循環。誠如德國公法學者 Isensee 所言「初由『財政危機』轉為『經濟危機』，終陷入『憲法危機』的困境」，敲響了「租稅國危機」的警鐘，對於國家邁向永續發展之途也無疑是一嚴重的阻礙。

是故，為期國家財政之健全，進而有效維持長久之管理營運，針對我國的公債問題，提供適切之解決之道，實為刻不容緩之事。因此，本報告將會「制度論」與「技術論」並重，以求本標兼治，期能收效於一時，並奠定長治久安之根基。

### 四、結果與討論

德國公法學者 Forsthoff 在其名著「社會法制國之概念與本質」中提及，「所謂現代法治國家成為社會（福利）國家，主要係以租稅國家之型態表現其功能」，而租稅國危機便是由於公債發行失控所致；惟在邁向福利國家之際，不僅財政負擔出現問題，更重要的是個人自由逐漸喪失中，而步

向奴隸之路。

對於如何促進財政健全，如能達成預算之強制平衡，自為上策，然在我國如果要採此方式，或許可由政府當作口號或毫無拘束力的政策目標加以宣示，即令將其實定法化，亦可能只是成為一訓示規定罷了！

職是之故，本報告提出財政健全應具備之抑制公債四原則，以為財政健全手段論的建構：

- 1.建設公債原則：將發行公債所獲取的資金來源限定在建設公債之用。
- 2.公債上限法定原則：司法院大法官釋字第三三四號解釋曾明示「國家整體之舉債上限，宜以法律定之」，惟所謂「公債」是否包括財政收支劃分法第三十四條第一項之「一年以上的賒借」，為探討的重點所在。
- 3.公債期限限制原則：避免國家陷入以債養債的惡性循環，不僅危及國家行政機能的運著作，亦同時造成世代間的不平等。
- 4.債務基金設置原則：依據新修正的預算法第四條規定，債務基金為「依法定或約定之條件，籌措財源供償還債本之用者」。其優點在於(1)提高政府的債信。(2)支付公債本息的收入，可預先存入銀行以獲取孳息。(3)其資金可用以調節金融。

### 五、計畫成果自評

本報告藉由事實面的觀察與分

析，輔以制度論上的探求，並兼及技術論上的建構，以期我國財政之健全，並使得國家營運邁向永續發展之途。惟財政法學所涉及之層面甚廣，故只針對目前台灣所面臨的最大困境，即「債務國家」的危機予以分析檢討，並且是以「強制平衡預算」及「公債之控制與抑制」二方面切入，以期對細部問題的法令規範及實務運作為進一步的釐清，也同時點出今後無人應努力的方向。

## 六、參考資料

1. 蔡吉源「財政赤字之成因及改進之道」，財稅研究第 27 卷 6 期，84 年。
2. 葛克昌「租稅國危機及其憲法課題」，收錄氏著『國家學與國家法』，月旦出版社，85 年初版。
3. 葛克昌「地方財政法基本課題」，月旦法學第 1 期，84 年。
4. 蔡茂寅「財政作用之權力性與公共性-兼論建立財政法學之必要性」，臺大法學論叢第 25 卷 4 期，85 年。
5. 蔡茂寅「公債之法律問題，兼論從『租稅國家』到『債務國家』的巨變」，律師通訊第 207 期，85 年。
6. 蔡茂寅「論公債之憲法課題」，收錄『李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集-現代國家與憲法』，月旦出版社，86 年。
7. 蔡茂寅「政府間補助的法律問題」，全國律師，三月號，86 年。
8. 鄧陽信「政府財政惡化之探討」，立法院院聞第 24 卷 1 期，85 年。
9. 林華德 李顯峰 徐仁輝『財務行政』，國立空中大學，86 年。
10. 莊義雄『財務行政』，三民書局，86 年。陳櫻琴「從『公共債務法』論國家舉債之限制」，德明商專學報第 13 期，87 年。
11. 廖欽福『憲法公債概念及基本原則之研究』，中原大學財經法律研究所碩士論文，88 年。
12. 安澤喜一郎『預算制度 憲法學的研究』，成文堂，1974 年。
13. 石原信雄 矢野浩一郎等『地方財政制度』，第一法規出版社出版，1982 年。
14. 雄川一郎 鹽野宏 園部逸夫編『現代行政法大系 10 - 財政』，有斐閣，1984 年。
15. 兵藤廣治『財政會計法』，

, 1984 年。

16. 小林直樹 北野弘久 『現代  
財政法 基本問題』, 岩波書店,  
1987 年。

17. 日本財政法學會編 『財政公  
共性』, 學陽書房, 1990 年。

18. 楨重博 『財政法原論』 弘文  
堂, 1991 年。

19. 矢野浩一郎 『地方稅財政制  
度』, 學陽書房, 1992 年。

20. 小村武 『予算 財政法』, 新  
日本法規出版株式會社, 1992  
年。

21. 和田八束 野呂昭朗 『現代  
地方財政』, 有斐閣, 1995  
年。

22. 甲斐素直 『財政法規 憲法  
原理』, 八千代出版社, 1996  
年。