

日本政府債務現況與管理

黃明聖* 徐振文**

摘要：雖然日本政府債務餘額及比率高出甚多，但為博得國民對國債發行政策的支持，日本財務省由公共債務之揭露、債務結構控管與調整等，建構了完善的債務管理制度，堪稱世界各國中較為完整先進者之一。基於不同之目的，日本政府對「公共債務」有四種不同定義。第一、基於政府財政負擔觀點，公布「長期債務餘額」。第二、基於國庫整體融資活動觀點，公布「國債、政府短期證券、借款及保證債務餘額」。第三、參採商業會計原則觀點，公布「國家財務書表」。第四、基於國際比較基礎觀點，公布「一般政府金融性資產與負債」。臺灣對上述第一、第二種定義之公共債務已有揭露。基於財政透明化、國際比較基礎，臺灣宜儘速公布「中央政府合併資產負債表」、「一般政府金融性資產與負債」。

關鍵詞：日本債務餘額、債務管理、商業會計、一般政府金融性資產與負債

* 國立政治大學財政學系教授，社科院財稅研究中心主任

** 財政部國庫署稽核

The Debt Outstanding and Management for Japanese Government

Ming-Shenq Hwang* Cheng-Wen Hsu**

Abstract: The Japanese government is seeking support for its debt issuance policy, despite having one of the highest ratios of outstanding government debt to GDP in the world. Japan's Ministry of Finance has established a comprehensive debt management system, one of the most advanced systems in the world, that involves public debt disclosure, as well as the control and adjustment of debt structure. Accordingly, the Japanese government has disclosed four definitions for the public debt. The first is public disclosure of the "long term debt outstanding" from the perspective of fiscal management. The second is the "outstanding Japanese Government Bonds, financing bills, borrowings and government-guaranteed debt" from the perspective of financing government activities. The third is the "balance sheet of the Japanese government" from the perspective of corporate accounting method. The last is announcing the "financial assets and liabilities of the general government based on System of National Account (SNA)" from the perspective of the basis for cross-national comparisons. The government of Taiwan has disclosed public debt in the first and second definitions mentioned above; however, disclosure could be improved by announcing the "a consolidated balance sheet of the central government" and the "financial assets and liabilities of the general government", in order to promote financial transparency and provide a basis for cross-national comparisons.

Keywords: Japanese debt outstanding, debt management, commercial accounting, financial assets and liabilities of the general government

* Professor, Department of Public Finance, National Chengchi University, Taiwan

** Auditor, National Treasury Agency, Ministry of Finance, R.O.C

壹、緒論

日本政府在 1960 年起，逐漸放棄平衡預算原則，改採赤字預算。該國並在 1975 年開始發行支應經常經費之特例國債，致使其國債發行量及債務未償餘額比例遠高於世界各主要國家。估計至 2009 年底止，中央政府長期債務 621 兆日圓，地方政府長期債務 198 兆日圓，合計 819 兆日圓¹，占 GDP 比例高達 173%，造成政府沉重的財政負擔。

本文研究目的在探討日本政府如何管理其繁多之債務。雖然日本政府債務餘額及比率較世界各國高出許多，但為得到國民對國債發行政策的支持，日本財務省由公共債務之揭露、債務結構控管與調整等，建構了完善的債務管理制度，堪稱世界各國中較為完整先進者之一，對於我國而言，極具學習參考的價值。本文研究方法有二。第一為文獻探討：包含書籍、政府出版品、期刊、官方及國際組織網站資料之綜合介紹與整理。第二為制度分析：依據財政理論基礎，進行制度分析。

本文結構如下：除本節緒論外，第貳節引進日本公共債務四種定義與數額。針對財政負擔觀點之第一種定義債務，第參節探討日本政府債務管理政策與實施。接續第一種定義債務，第肆節研析日本內閣府 2010 年 6 月提出的財政營運戰略，而該戰略已成為日本現階段債務控管措施。至於第二、三、四種債務定義的債務餘額，亦在日本財務省及相關機關網站公布。最後，依據日本債務管理的經驗，在第伍節提出結論及建議。

貳、日本公共債務定義與數額

公共債務的統計，因各國債務舉借制度未必相同，採取單一標準與計算方式，似未能完整統計並衡量政府實際負擔。日本財務省採四種不同定義以計算公共債務餘額。在說明其計算方式之前，本文先說明日本中央政府國庫長短期資金調度架構與債務舉借預算制度再深入研析各項債務定義的內涵。

一、國庫長短期融資調度架構

日本中央政府預算包含一般會計和 21 個特別會計預算。如圖 1，財務省透過發行國債與借款來支應年度政府支出，並發行政府短期證券²來調節年度內資金的缺口。

¹ 此為日本四種不同定義公共債務下之第一種定義。資料來源詳見表 2。

² 政府短期證券，類似我國的國庫券。

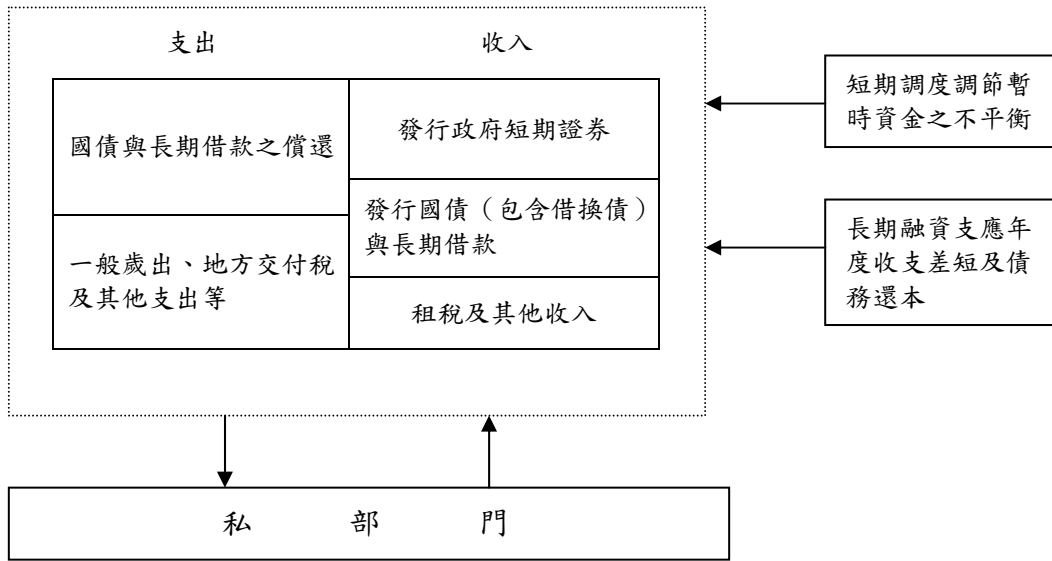


圖 1 國庫資金收支

資料來源：Financial Bureau, Ministry of Finance, Japan (2011), Debt Management Report 2010, p.33。

年度內國庫收入與支出可能產生短暫的不平衡，因此財務省理財局，每日透過調整國庫帳戶現金及發行政府短期證券來調節國庫收支（如圖 2）。為控管國庫資金，財務省每年度需預估財務調度資金需求，以規劃政府短期證券發行額度及期程。並將每期發行量控制在一定的水準，避免造成短期利率之波動，以維持金融市場穩定。

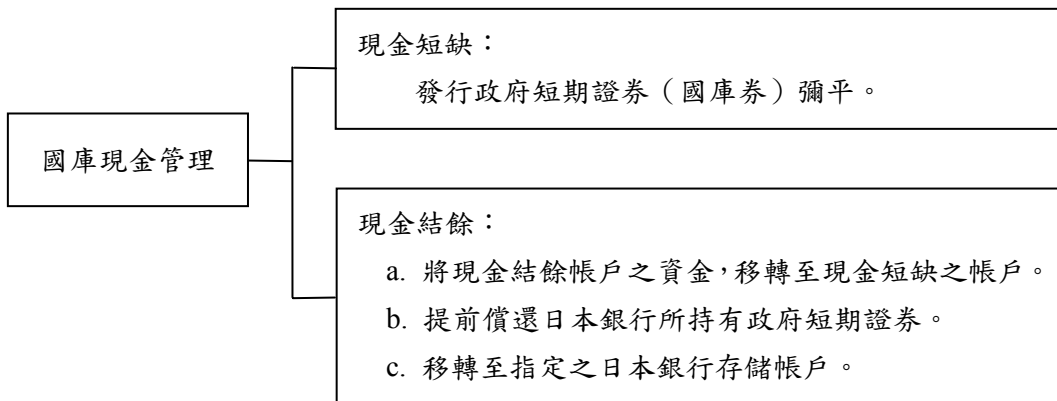


圖 2 國庫現金管理架構

資料來源：Financial Bureau, Ministry of Finance, Japan (2007), Debt Management Report 2006, p.7。

二、國債預算制度

如圖 3 所示，日本國債主要分為普通國債及財政投融资特別會計國債（財投債）二大類。普通國債主要由賦稅收入償還，財投債則由財政投融资特別會計收入償還。雖然發行及還本付息預算不同，但都具有國家債信保障，因此在債券市場上被視為相同的金融商品。

國債（JGB）	普通國債	新規財源債	建設國債
			特例國債
		借換債	
財政投融资資金特別會計國債（財投債）			

圖 3 日本國債法定類別

資料來源：Financial Bureau, Ministry of Finance, Japan (2007), Debt Management Report 2006, p.8。

（一）普通國債

包含新規財源債與借換債二種。

1. 新規財源債

新規財源債分為建設國債與特例國債二種。建設國債依據財政法第 4 條發行（亦稱為第 4 條債），用以支應公共事業費、資本建設資金的財源。特例國債又稱「赤字國債」，係為彌平財政收支之不足。財政法並未授權發行特例國債，因此在每次發行特例公債時，均經過國會通過特別法授權。至於每年度建設國債與特例國債總額亦由國會審議通過。

2. 借換債

借換債是國債整理基金為償還債務所發行。一般會計每年以「60 年償還規則」之定率撥入國債整理基金，仍不足償還債務者，則以發行借換債彌平。

（二）財政融資資金特別會計國債

日本財政投融资制度以發行財投債等方式籌措財源，透過直接融資、投資及政府保證等方式，提供政府公共建設財務支援。財政投融资基金，屬於資金運用特別會計。在政府整體資金融通體系中，具有調節政府機構間資金賸餘與不足的功能。同時發揮強化中長期資金運用、特種基金資金管理、地方財政輔導、政府機構債務

及融資服務等政策功能。財投債類似我國的自償性公債，併同一般國債發行，可降低發行利率（梁欽洲、徐振文、周詮富與田景仁，2009）。

(三)其他國債

除了普通國債和財投債外，其他國債額度較小，主要有下列二種：

1. 交付國債與出資國債等

包含為支應世界大戰遺族弔慰金之交付國債，及為補助國際貨幣基金與世界銀行等國際組織所發行之出資國債。

2. 日本國鐵清算事業團債券等繼承國債

政府承接日本國鐵、本州四國連絡橋公園等企業債務時，原有保證債務轉換成日本國債。

三、公共債務定義

日本財務省分別就「政府財政負擔」、「國庫整體融資活動」、「參採商業會計原則」、「國際比較基礎」等四種觀點，採取不同定義範圍統計公共債務，並向外界說明，詳見表 1。四個範圍分別為，「長期債務餘額」、「國債、政府短期證券、借款及保證債務餘額」、「國家財務書表」、「一般政府金融資產與負債」。

四、四種定義下的公共債務餘額

有關日本上述四種定義的公共債務餘額詳述如下：

(一)長期債務餘額

1. 定義：

長期債務餘額為中央及地方政府以租稅收入作為償債財源的長期債務，並未包含政府短期證券等短期債務³，最能反映政府未來財政負擔。至於長短期的分類標準，係以支應年度預算收支差短者為長期債務，支應國庫調度資金需求者為短期債務來區分，並非一年以上或以下來分類⁴。

³ 有關為國庫調度需求的政府短期證券，不計列在本項債務定義內的原因為政府每年度歲出及歲入預算，係於年度間陸續支付與實現。當歲出支付較歲入實現早時，會產生暫時的資金不平衡，需以發行政府短期證券調節。當歲入預算實現後，即可償還政府短期證券。其並非用以後年度租稅收入償還，故不會造成未來的財政負擔。

⁴ 如為支應年度預算收支差短所發行之 6 個月期國債，須計列在長期債務餘額內。

表 1 日本政府公共債務定義

統計資料範圍	說 明
1. 長期債務餘額 (政府財政負擔觀點)	1. 以政府未來財政負擔觀點計算。 2. 包含以租稅收入償還的中央及地方政府長期負債。至於政府短期證券與具自償性的財投債，不包含在內。
2. 國債、政府短期證券、借款及保證債務餘額 (國庫整體融資活動觀點)	1. 以完整呈現中央政府整體融資活動觀點計算。 2. 包含由國庫發行之普通債、財投債、政府短期證券、借款等，並同時表達政府保證債務。惟不包含地方政府債務。
3. 國家財務書表 (參採商業會計原則觀點)	1. 參採一般商業會計原則觀點計算。 2. 將政府視為單一會計個體，彙整統計政府一般會計及特別會計的資產與負債。以整體說明政府財務責任，進一步解釋政府財政狀況。
4. 一般政府金融性資產與負債 (國際比較基礎觀點)	1. 係依據國際對「一般政府」之分類標準觀點計算。 2. 依據聯合國國民經濟統計制度 (SNA)，統計「一般政府」的金融性資產與負債。

資料來源：Financial Bureau, Ministry of Finance, Japan (2011), Debt Management Report 2010, p.92。

2. 公布方式：

除在日本財務省於每年度預算「日本的財政關係資料」中一併公布外，其網站亦公布本項債務數據。

3. 債務餘額：

日本 2009 年度中央及地方政府長期債務餘額決算數為 819 兆日圓，占 GDP 的 173%，如表 2。

表 2 中央及地方政府長期債務餘額

單位：兆日圓

項目	1993 年度	1998 年度	2003 年度	2008 年度	2009 年度
中央政府	242	390	493	573	621
地方政府	91	163	198	197	198
合計	333	553	692	770	819
占 GDP	69%	110%	140%	157%	173%

計算截至 2010 年度底止，中央及地方政府長期債務餘額度 862 兆日圓，占 GDP181%。

資料來源：日本財務省，2011，日本の財政關係資料，頁 17。

(二) 中央政府國債、政府短期證券、借款及保證債務

1. 定義：

中央政府長短期融資工具，包含國債⁵、政府短期證券及借款。由於其發行與償還，牽動整體金融市場長短期資金的流動，為企業及個人進行投資決策時的重要參考依據。至政府保證債務與借款，可能成為政府未來給付義務，為充分揭露政府債務，亦一併公布。

2. 公布方式：

日本財務省於網站按季公布。

3. 債務餘額：

截至 2009 年度底止（即 2010 年 3 月底止），中央政府國債、政府短期證券、借款餘額為 882.9 兆日圓⁶，政府保證債務則為 46.6 兆日圓（如表 3）。

(三) 國家財務書表

1. 定義：

為能進一步揭露府財務責任，並解釋政府財政狀況，於 1998 年度開始編製國家財務報表，將政府視為單一會計個體，參採一般商業會計原則，彙整統計一般會計及特別會計的資產與負債。其負債不僅包含融資行為所舉借債務⁷，亦包含公共年金存託準備金、應付退職給付等。

⁵ 財投債雖不增加政府財政負擔，但併同一般國債發行，因此仍計列在本項債務定義內。

⁶ 由於統計地方政府債務較為耗時，為能即時揭露政府融資活動資訊，未加計地方政府債務。

⁷ 不包含政府本身持有的國債，例如財政投融资基金及國債整理基金等特別會計，具有餘裕資金時所購買持有的政府國債。

表 3 中央政府國債、政府短期證券、借款及保證債務

單位：億日圓		
區 分	2009 年度止	比 例
國 債	7,204,890	81.60%
普通國債	5,939,717	67.27%
長期國債（10 年以上）	3,731,545	42.26%
中期國債（2-5 年）	1,771,932	20.06%
短期國債（1 年或以下）	436,240	4.94%
財投債	1,222,253	13.84%
長期國債（10 年以上）	1,002,743	11.35%
中期國債（2-5 年）	219,510	2.48%
其他國債	42,921	4.86%
借 款	564,063	6.38%
長期（1 年以上）	210,921	2.38%
短期（1 年以下）	353,142	3.99%
政府短期證券（國庫券）	1,060,281	12.00%
合 計	8,829,235	100.00%
政府保證債務	465,960	

2009 年度結束於 2010 年 3 月底。

資料來源：日本財務省網站，網址 <http://www.mof.go.jp/english/gbb/e2206.htm>。

2. 公布方式：

財務省自 1998 年度起即編製國家財務書表，每年度報表於財務省網站公布。

3. 債務餘額：

表 4 顯示 1998 年度日本中央政府資產為 658.7 兆日圓，負債 791.3 兆日圓，負債與資產之差額為 132.6 兆日圓。表 5 則呈現 2009 年度日本中央政府資產為 647.0 兆日圓，負債 1,019.0 兆日圓，負債與資產之差額為 372.0 兆日圓。負債與資產之差額，即是商業會計之淨值。該兩年度淨值皆為負值，且數字增大，顯示財政態勢（fiscal stance）因年度預算赤字的累積而趨惡化。

表 4 1998 年度國家財務書表 (截至 1999 年 3 月 31 日止)

單位：兆日圓

資產項目		負債項目	
現金、存款	33.24	應付帳款	12.25
有價證券	106.52	郵政儲金	252.58
應收帳款與收入	22.31	政府短期證券	24.61
借貸金	267.81	國債	187.56
其他憑證	19.19	借款	3.69
存貨	1.01	保管金	2.78
有形資產	170.44	保險準備金	112.81
無形資產	0.03	公共年金存託準備金	153.00
投資	39.45	信託基金局存款	7.09
備抵呆帳	-1.77	退休準備金等	28.89
預付款項及費用	0.43	預收收入	0.59
		政府債券溢價與折價	0.42
		其他負債	5.02
		負債合計	791.29
		資產負債差額	-132.56
資產合計	658.72	負債及資產負債差額	658.72

資料來源：Financial Bureau, Ministry of Finance, Japan (2000), The Japanese Government Balance Sheet, p.1。

(四)一般政府金融性資產與負債

1. 定義：

日本內閣府經濟社會總合研究所，依據聯合國國民經濟會計制度⁸ (System of National Account, 簡稱 SNA) 的標準，將日本中央政府及地方政府所有機構，包含普通基金、特種基金、特殊法人、認可法人與獨立行政法人等，依據其性質歸類為「一般政府」、「公營事業」、「民間產業」與「非營利組織」等部門，詳見表 6。其中歸類為「一般政府」機構的債務，始計算入本項定義債務。因此「一般政府」並非僅指各級政府，尚包含特殊法人等四種法人中具有政府性質者。

⁸ 國民經濟統計制度為聯合國所制定計算國家經濟狀況的標準，其中包含國家資產、負債的存量數據與生產、消費、投資等年度流量數據資料。聯合國要求其會員國採用本項標準，因此許多國家均以此作為國際比較基準。詳見 United Nations (2008)。

表 5 2009 年度國家財務書表（截至 2010 年 3 月 31 日止）

單位：兆日圓

資產項目		負債項目	
現金、存款	18.8	政府短期證券	96.8
有價證券	91.7	國債	720.6
應收帳款	14.1	借款	21.9
借貸金 (loans)	155.0	預託金	8.8
		(money in custody)	
運用寄託金 (money in Trust)	121.4	公共年金存託準備金	130.4
貸款折讓	(2.6)	應付退職給付	12.4
有形固定資產	184.5	其他負債	28.1
國有資產	36.6	負債合計	1,019.0
公共用資產	144.9		
物品	3.0		
無形固定資產	0.3		
投資	58.2		
其他	5.3	資產負債差額	-372.0
資產合計	647.0	負債及資產負債差額	647.0

資料來源：日本財務省，2011，國の財務書類，頁 3。

2. 公布方式：

由內閣府經濟社會總合研究所統計，並於其網站上公布。日本財務省依據該項資料，作為國際債務比較之標準。

3. 債務餘額：

依據上述分類，歸類為「一般政府」機構者，如中央政府、地方政府普通基金與國債整理基金等，始計列為一般政府債務；至於歸類為「公營事業」、「民間產業」、「非營利組織」者，如財政投融资基金、國有林野事業基金與日本電信電話株式會社等機構的債務，則不計列。日本內閣府經濟社會總合研究所，按年度統計「一般政府」金融資產負債表，作為國際比較標準（表 7）。截至 2009 年度止，日本一般政府金融性資產為 515.7 兆日圓，金融性負債 1,024.2 兆日圓，金融性淨負債 508.5 兆日圓。

表 6 國民經濟統計制度政府機關之分類表

機關	一般政府	公營事業	民間產業	非營利組織
中央政府一般會計	普通基金	公務員住宅貸款		
中央政府特別會計	國債整理基金、外國為替特別基金(外匯特別基金)、年金基金等 10 個特別會計	財政投融資基金、國有林野事業基金等 11 個特別會計		
地方政府一般會計、公營事業會計、公社	學校、保健衛生、下水道事業、國民健康保險事業、港務局等	醫院、工業水道、交通、電氣事業、造林業等		
特殊法人	日本環境安全事業株式會社等	政策金融公庫、東日本高速道路株式會社等	日本電信電話株式會社、日本放送協會等	放送大學學園等
認可法人	日本下水道事業團、地方公務員災害補償基金等	日本銀行	預金保險機構、農水產業協同組合儲金保險機構等	年金基金其它部分、公務員共濟組合其他部分
獨立行政府人	國立文書館、國立美術館等	郵政儲金、簡易生命保險管理機構、造幣局等	勞動省退職金共濟機構、海洋研究開發機構等	日本萬國博覽會紀念機構
地方獨立行政法人	公立大學法人、大阪市立工業研究所等	北松中央病院、那霸市立病院等		

資料來源：日本內閣府經濟社會總合研究所網站，網址
<http://www.esri.cao.go.jp/sna/h20-kaku/bunrui.pdf>。

表 7 2009 年度「一般政府」金融性資產負債表 (SNA 基準)

單位：10 億日圓

項目	金融性資產	金融性負債
1. 現金與存款	79,638.7	0
2. 借款/貸款	62,644.3	176,025.3
3. 債券	121,340.4	795,810.7
4. 股權及其他憑證	108,623.3	26,924.6
5. 其他金融性資產與負債	143,497.1	25,380.6
總計	515,743.8	1,024,179.9
金融性資產負債差額		-508,436.1

資料來源：日本內閣府經濟社會總合研究網站，網址
http://www.esri.cao.go.jp/en/sna/h20-kaku/20ss68_en.xls。

五、日本與 OECD 各國債務比較

經濟合作暨發展組織 (OECD)，係依據聯合國 SNA 標準，統計其會員國的金融性資產與負債資料，並定期在其所出版之經濟展望 (*OECD Economic Outlook*) 中公布。由於該項基礎與聯合國 SNA 規範一致，因此日本財務省以該項數據作為各國債務比較之標準，並於網站中公布。

有關 OECD 2011 年 5 月出版之 (*OECD Economic Outlook No.89*) 公布主要國家「一般政府金融性毛負債」比例，如表 8。

表 8 主要國家一般政府金融性毛負債占 GDP 比例 (%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
日本	175.3	172.1	167.0	174.1	194.1	199.7	212.7
美國	61.4	60.8	62.0	71.0	84.3	93.6	101.1
英國	46.4	46.1	47.4	57.0	72.4	82.4	88.5
法國	75.7	70.9	72.3	77.8	89.2	94.1	97.3
德國	71.2	69.3	65.3	69.3	76.4	87.0	87.3
韓國	24.6	27.7	27.9	29.6	32.5	33.9	33.3

資料來源：OECD 網站資料，網址
http://www.oecd.org/document/61/0,3343,en_2649_34573_2483901_1_1_1_1,00.html。

由表 8 顯示，日本政府毛負債占 GDP 比例，自 2005 年即高達 175.3%，遠高於世界各主要國家。財務省近年雖致力於財政改革，使 2007 年比例降至 167.0%。惟

2008 年起受金融海嘯影響，增加債務舉借及公共支出以刺激經濟景氣，致使債務比例復又遽升，估計 2011 年將高達 212.7%。

即使就一般政府金融性資產，扣除金融性負債後，所計算出的「一般政府金融性淨負債」比例（詳見表 9），估計日本 2011 年為 127.8%，亦為各國中最高者。

表 9 主要國家一般政府金融性淨負債占 GDP 比例 (%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
日本	84.6	84.3	81.5	96.5	110.0	116.3	127.8
美國	42.5	41.7	42.6	48.2	59.8	67.3	74.8
英國	27.1	27.5	28.5	33.0	44.0	56.3	62.4
法國	43.2	37.2	34.8	42.7	49.3	56.6	60.2
德國	49.3	47.4	42.2	43.9	47.9	50.1	50.2
韓國	-35.6	-37.0	-40.4	-37.9	-38.4	-37.3	-38.1

資料來源：OECD 網站資料，網址

http://www.oecd.org/document/61/0,3343,en_2649_34573_2483901_1_1_1_1,00.html。

參、日本債務管理政策與實施

雖然日本有四種債務定義，但日本財務省係就第一種定義之債務，即以政府財政負擔觀點之長期債務餘額，執行其債務管理政策。政府債務舉借與償還，不僅影響財政收支，亦影響企業及家計部門之經濟決策。因此對外方面，日本財務省透過與民間的對話機制，以瞭解業界的需要，作為債務管理政策之參考。對內而言，債務管理政策，則建立國債整理基金，以定率撥入償還債務的減債制度，控管債務餘額。近年來，財務省亦透過國債整理基金，積極實施國債買回計畫，以調整債務結構，強化債務管理效能。

一、債務管理目標

日本財務省參採國際貨幣基金與世界銀行 2003 年出版的《公共債務管理指導方針》(International Monetary Fund and The World Bank, 2003)，於債務管理年報中揭示日本政府債務管理目標如下：

(一)確保政府融資的平穩 (smooth and stable)

政府必須確保未來可隨時由市場籌措資金滿足財政需求，避免融通不足之風險。

(二)中長期舉債成本最小化

為降低財政負擔，應使舉債成本最小化。惟降低舉債成本係著眼於「中長期」而非「短期」成本。加以，Tobin (1963)指出債務管理的目標為舉債成本極小化。Barro (1999)亦提出債務管理目標為以租稅平滑 (tax smoothing) 之方法，極小化租稅之超額負擔 (excess burden)。

二、政府與民間對話溝通機制

日本財務省每年舉辦 5 項會議，討論政府債務管理與公債發行政策。

(一)政府債務管理顧問會議

於 2004 年 11 月設立，一年召開四次，由學者及業界專家組成，討論重點在於建立政府中長期債務管理政策。

(二)國債市場特別參與者座談會

每年召開一次投資機構會談，討論次一年度國債發行計畫及相關議題提供政府參考。

(三)國債投資者座談會

2002 年 4 月起每年舉辦四次，邀集日本國債之主要投資者包含銀行、保險業者及學者會談，直接交換意見。

(四)國債主要零售商會議

2008 年起每年舉辦一次會議，邀集國債主要零售商討論銷售個別投資人國債等相關議題。

(五)日本國債海外說明會

2005 年 1 月起陸續於紐約、倫敦、香港、新加坡、阿姆斯特丹、巴黎、法蘭克福、芝加哥、華盛頓、波士頓、舊金山與洛杉磯舉行海外國債說明會。

三、國債整理基金制度 (減債制度)

日本政府於 1906 年為償還日俄戰爭戰債，訂定「國債整理基金特別會計法」，設置國債整理基金。惟完整的減債制度，係於 1966 年提出定率撥入及借換債的構想，並於 1968 年修訂「國債整理基金特別會計法」，確定現行國債整理基金制度架構 (李賢源，2002)。

(一)運作原理 (60 年償還規則)

國債整理基金藉由 60 年償還規則，規範政府每年度債務償還之義務。假定國債支應的公共事務效益年限為 60 年，因此每一年度納稅人按受益公平原則，應負擔 1/60 債務還本數。圖 4 所示，假設新發行 10 年期國債 60 億元，每年撥入 1/60 現金（即 1 億元）至國債整理基金，10 年後國債到期時已撥入 10 億元現金，不足數 50 億元則以發行借換債 50 億元舉新還舊。以此類推，60 年後債務將可全數由現金償還完畢。

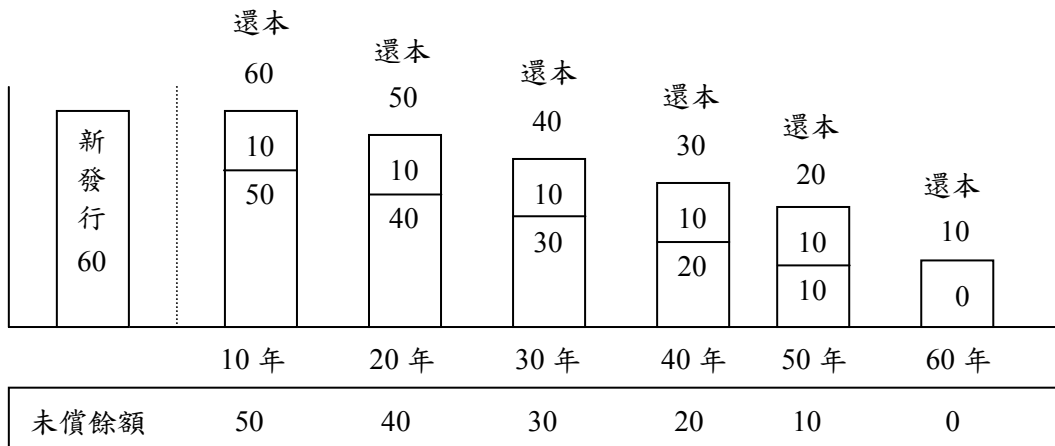


圖 4 日本 60 年償還規則

(二)資金來源

資金來源共分為以下六種。

1. 一般會計撥入

一般會計主要透過三種方式將財務資源撥入國債整理基金償還債務。

(1)定率撥入（前一年度年初債務未償餘額之 1.6%）：

以前一年度年初國債未償餘額之 1.6%，由一般會計撥入債務基金。

(2)預算賸餘撥入：

當一般會計產生賸餘時，在賸餘產生之二年內應將 1/2 之賸餘撥入基金以償還債務。

(3)預算撥入：

為確保債務還本平滑化，一般會計可視需要，移撥資金到國債整理基金。

2. 發行借換債

一般會計撥入不足償還到期債務時，由國債整理基金發行借換債舉新還舊。

3. 釋股收入及股利

1985年起日本電信電話株式會社（NTT）之 2/3 釋股收入、日本香菸產業株式會社（JT）之 1/2 釋股收入、與 1988 年部分帝都高速交通銀行團釋股收入，移轉至國債整理基金作為償債財源。

4. 運用收入

借換債發行所得資金於償還債務之前，可留置於國債整理基金運用，或存儲於財政投融資基金孳息。該收入之運用與孳息，亦成為國債整理基金之資金來源。

5. 債務費用

每年度債務付息及相關管理費用，由普通基金撥入國債整理基金償付。

6. 菸酒特別稅收入

為增加償債財源，部分菸酒特別稅直接撥入國債整理基金。

(三)投資與運用

國債整理基金資金的投資與運用，主要為購買政府短期證券及國債，如表 10 所示。

表 10 日本國債整理基金投資狀況表

	單位：兆日圓			
	2005 年度末	2006 年度末	2007 年度末	2008 年度末
政府短期證券	26.6	26.6	24.3	13.2
國債回購	4.3	4.3	3.4	2.8
合計	32.7	30.8	27.7	16.0

資料來源：Financial Bureau, Ministry of Finance, Japan (2010) Debt Management Report 2009, p.105

四、國債買回計畫

國債買回與提前償還，係於國債未到期前將其償還的二種方式。惟提前償還係於國債到期前按面值償還，具有強制性之性質，將影響債券市場正常發展。至提前買回則在國債持有人自由意願下，按市場價格買回。

(一)國債買回之實施效益為可達成以下政策目標：

1. 提升國債次級市場流動性。
2. 調整國債發行額。
3. 國債還本平滑化。
4. 債務到期結構合理化。
5. 國債整理基金餘裕資金之運用。

(二)國債買回計畫實施之買回方式：

包含買回財政投融资基金債務、市場買回、買回日本銀行持有國債 3 種。2008 年共計買回 8.9 兆日圓國債，包含財政投融资基金債務 3.4 兆日圓、市場買回 3.6 兆日圓、提前買回日本銀行持有國債 1.9 兆日圓，如表 11。

表 11 歷年日本國債買回實施成果表

	單位：億日圓				
	2005	2006	2007	2008	2009(預定)
市場買回	7,491	17,967	13,630	35,554	40,000
財政融資資金	10,000	55,000	—	33,923	—
日本銀行	10,000	55,000	—	19,600	—
合計	37,491	127,967	13,600	89,077	4,000

資料來源：Financial Bureau, Ministry of Finance, Japan (2010), Debt Management Report 2009, p.98。

肆、日本財政營運戰略

由於泡沫經濟的崩解，刺激景氣政策失效，過去年名目經濟成長率為負值。因此造成財政狀況惡化，過去 20 年政府債務餘額約增加 470 兆日圓。日本內閣會議在 2010 年 6 月 22 日通過財政營運戰略，決定採取對策對抗公共財務風險與危機。透過實施新的財政管理政策、新經濟成長策略與重建社會安全體系，縮減財政赤字，減緩債務累積。日本財政營運戰略是針對本文第一種債務定義為控管目標，因為該定義是以政府財政負擔觀點而言。

一、財政營運基本原則

有關日本戰略將依據下列財政營運基本原則實施。

(一)財源確保原則 (pay-as-you-go rule)

當實施增加支出或減少收入政策時，必須相對有穩定持續的財源增加或支出減少，確保政府財務穩定。

(二)財政赤字縮減原則

每年度持續改善財政狀況，以達成財政平衡的流量目標。

(三)結構性支出穩定財源原則

政府結構性的支出，必須具有安全穩定的資金來源。

(四)支出審查原則

對一般會計及特別會計預算均嚴格審查，避免支出浪費。

(五)地方政府財務穩定原則

中央政府與地方政府相互合作達成財政穩健目標，中央政府不得將財政負擔轉移予地方政府。

二、中期財政框架 (medium-term fiscal framework)

訂定 2011 年開始三年期中期財政框架，藉由收入面與支出面的努力，以抑制國債發行額。

(一)應抑制國債發行額度

2011 年國債發行量儘量不超過 2010 年的發行量 (約 44 兆日圓)，並於以後年度持續降低發行量。

(二)在收入面

應儘速決定個人所得稅、公司稅、消費稅、資產稅改革方案細節，籌措達成財政健全目標之財源。

(三)支出面則分為以下五點：

1. 一般會計支出總額 (不含債務還本與付息) 不超過前一年度。
2. 地方政府一般補助收入總額，將維持與 2010 年度相同水準。
3. 當有永久性的稅收增加時，才可增加相對額度的永久支出，以抑制國債發行額度。

4. 各部會首長均應依據中期財政框架限額編製預算。
5. 每年度以滾動式的方式，修訂未來 3 年的中期財政框架，並於次一個會計年度開始執行。

三、財政健全化目標

透過上述財政營運原則的落實，希望未來十年間，能同時在流量與存量指標，達成健全化目標，詳見表 12。

表 12 財政健全化目標

收支（流量）目標	債務（存量）目標
一、中央與地方政府財政平衡	
1. 最遲在 2015 年財政赤字占 GDP 比率較 2010 年減半。	2021 年後，中央與地方政府債務餘額占 GDP 比率穩定下降。
2. 最遲在 2020 年達成財政賸餘。	
二、2021 年後持續努力鞏固財政。	

資料來源：日本國家戰略室網站資料，網址 <http://www.npu.go.jp/policy/policy01/index.html#g>。

日本財務省每年度將查核並公布目標的達成度，如發生重大經濟危機時，使原有目標無法達成時，可做適當調整。

伍、結論與建議

經由上述各節對日本債務現況與債務管理措施的探討，提出本文結論與建議。

一、結論

從日本政府債務管理制度分析，具有下述特點。

(一)發行特例債導致債務餘額偏高

日本自 1975 年即發行特例國債支應經常支出，放鬆公債發行規範導致財政狀況惡化，債務餘額高於世界各國。

(二)完整揭露債務餘額

日本政府相關機關，分別從財政負擔、國庫整體融資活動、採商業會計原則及國際比較基礎等四種不同定義，計算債務餘額，彙整說明如表 13。此種方式，可避免民眾因不同債務定義之混淆，對政府財政狀況產生誤解與不安，值得我國借鏡。

表 13 四種公共債務定義彙整表

定 義	組成項目	說 明	2009 年度截止日 債務餘額
1. 長期債務餘額	不含自償 不含短期 含地方政府 (198 兆日圓)	範圍最小，相當於 台灣公共債務法存 量債限之債務。	819 兆日圓
2. 國債、政府短期 證券、借款及保 證債務餘額	含自償（財投債等 122 兆日圓） 含短期（國庫券等 138 兆日圓） 不含地方政府	範圍較大。 我國財政部國庫署 已公布。	883 兆日圓
3. 國家財務書表	財務報表（商業會 計、權責） 權責債，但扣除政 府持有的國債 不含地方政府	理論上，涵蓋範圍 最大。 採權責基礎。	1,019 兆日圓 (中央政府)
4. 一般政府金融 性資產與負債	一般政府金融性資 產與負債 主要是非自償	按 SNA，利於國際 比較。	1,024 兆日圓 (一般政府)

(三)明確規範執行還本義務

一般會計每年度依據「60 年償還規則」，定率撥入債務未償餘額 1.6% 至國債整理基金償還債務。各年度納稅義務人依據「受益原則」償還債務，符合代際負擔公平原則。且財政赤字擴增，財政債務餘額上揚時，年度還本金額隨之提高；當預算收支賸餘時，仍須按債務未償餘額 1.6% 定率撥入償還債務，可達成實質減債之效果。

(四)積極從事債務管理措施

由於債務餘額不斷攀升，為降低國庫融資成本並維持財政自主性，更加凸顯強化債務管理效能之重要性。日本財務省以召開各項會議，建立政府與民間對債務管理議題溝通管道，並積極實施國債買回計畫等債務管理財務運作，值得我國參考學習。

(五)推動財政營運戰略

近期日本內閣通過推動之財政營運戰略，訂定財源確保、財政赤字縮減等五項財政營運基本原則，透過中期財政框架，以抑制國債發行額度與收支面努力，並預計在 2020 年達成財政賸餘，並使債務餘額占 GDP 比率穩定下降。本項戰略明確訂定控管財政赤字與債務餘額的目標與期程，若能順利實施，亦可作為我國學習的對象。

二、建議

經上述研析並參照我國現況與制度，提出建議，以供參考。

(一)完整揭露不同定義的公共債務

1. 我國公共債務揭露現況

目前我國各界對於政府債務計算方式的看法，差異頗大，並對於政府相關機關多有批評。惟在參考採用日本四種不同定義的公共債務部分，我國目前已公布其中二種定義債務如下：

(1)各級政府一年以上非自償債務未償餘額預算數

依據我國公共債務法第 4 條之規定，各級政府一年以上非自償性公共債務未償餘額，不得超過前三年度 GNP 平均數之 48%。由於該項債務定義，最能反映政府財政負擔，因此做為債務存量控管之計算標準，尚為妥適。

(2)各級政府債務負擔表

財政部國庫署網站業公布「各級政府債務負擔表」⁹，已完整公布中央政府、直轄市、縣市、鄉鎮市各級政府，普通基金與非營業基金之自償性與非自償性的長短期債務，業能充分揭露各級政府整體融資活動。

2. 研議編製其他二種定義債務報表

至於其他二種公共債務定義，相關機關可參採先進國家體例研議編製，以充分揭露政府債務並與國際定義接軌。說明如下：

(1)「中央政府合併資產負債表」

國際貨幣基金 (IMF) 於 2001 年 7 月出版以權責發生基礎記錄經濟事項的《政府財政統計手冊》(International Monetary Fund, 2001)，該手冊中詳細說明政府財政統計體系的涵蓋範圍及各項金融性資產與負債、非金融性資產與負債、收入、費用

⁹ 請參見網址：<http://www.nta.gov.tw/files/98.pdf>。

之定義及職能分類，日本政府所編製的「國家財務書表」與該項定義接近。鑑此，黃明聖（2000）即建議政府財政應同時著重資產管理與負債控制，趙揚清（2002）亦呼籲強化我國公共債務相關資訊之揭露，吳文弘（2005）則就政府會計之觀點提出相同看法。另黃明聖與謝淑津（2006）依據 IMF《政府財政統計手冊》之定義，編製 2004 年度臺灣中央政府資產負債表，得到淨值 7,500 多億元之結果。惟該文只編製完成單一年度，而無法將存量與流量相互勾稽，年年持續編製（黃明聖與謝淑津，2006）。行政院主計處於「99 年度中央政府總決算」以附註揭露公布我國中央政府未來負擔之支出（即政府潛藏負債事項）約為 9 兆 9,671 億元（地方政府為 3 兆 520 億元，合計 13 兆 191 億元）。尚無法瞭解我國中央政府資產與負債之全貌。故建議我國相關機關，應可依據該統計手冊的規定，逐步編製合併普通基金及非營業基金之「中央政府合併資產負債表」，同時揭露資產與負債，從各年度淨值及變化可瞭解國家財政態勢（fiscal stance），以提高財政透明度，強化政府資產及負債之管理效能¹⁰。

(2) 「一般政府金融性資產負債表」

我國行政院主計處目前僅依據 SNA 標準統計生產、消費、投資等年度流量數據，惟尚未統計國家資產與負債的存量數據資料。為能充分揭露政府財務狀況，並與國際定義接軌。行政院主計處似可研議依據 SNA 的標準，對我國普通基金及特種基金進行分類，統計歸類於一般政府機構的金融性資產與負債，編製「一般政府金融性資產負債表」，並計算「一般政府金融性毛負債」與「一般政府金融性淨負債」比率，與 OECD 國家採相同標準計算債務，作為國際比較標準，以完整揭露我國政府債務，避免各界混淆與誤解。

(二)維持長期財政平衡，控管債務餘額成長

減緩債務累積，必須從縮減財政赤字著手。惟財政政策須配合總體經濟環境，因應景氣循環，採行擴張或緊縮的政策。因此短期內並無法要求各年度政府預算，均達成收支賸餘，而應著重維持長期的財政平衡。

日本政府在 2008 年下半年起，為因應金融海嘯導致全球性之景氣衰退，採取各項刺激經濟景氣措施，致預算支出膨脹，債務餘額增加。在 2010 年下半年景氣逐漸復甦之際，即參採各先進國家在後金融海嘯時期，所採取的財政改善措施，推動財政營運戰略。在兼顧經濟成長與社會安全體系鞏固下，採行三年期的中期財政框架，透過嚴格支出審查等措施，控管政府支出成長。期在 2020 年達成財政賸餘，2021 年以後債務餘額比率穩定下降的長期目標。

¹⁰ 惟該報表編製實施，可能具有下列問題：

- (1) 中央與地方政府是否具備足夠人力，每年編製 IMF 版相關報表。
- (2) 年度流量報表與資產負債之存量報表是否能做到全面勾稽，技術上仍待克服。
- (3) 同時顯示資產、負債及淨值，政治人物可能以淨值為正財力仍可負擔為由，而要求增加政府支出。

雖然各界對財政健全期待殷切，多希望在短期內即可縮減赤字，降低債務餘額。惟日本政府因長期財政赤字，債務累積情形嚴重，復又需兼顧經濟發展與社會安全。因此財政改革無法追求速效，須訂定實際可行的目標，漸進務實地追求長期財政平衡。本文提出日本經驗及作法頗值得我國參考。

參考文獻

- 李賢源，2002，提昇中央政府債務基金之管理績效，行政院財政改革委員會委託研究報告。
- 吳文弘，2005，政府會計與非營利會計，第二版，台北：五南圖書公司。
- 黃明聖，2000，九二一地震後政府財政的資產管理與負債控制，公共經濟學研討會論文，台北：中央研究院經濟研究所。
- 黃明聖與謝淑津，2006，台灣中央政府的資產負債表—資產管理及負債控制，台北：雙葉書廊有限公司。
- 梁欽洲、徐振文、周詮富與田景仁，2009，日本財政投融资基金之研究，98年度台日技術合作計畫出國考察報告。
- 趙揚清，2002，公共債務相關資訊揭露之研究，行政院主計處委託研究計畫。
- Barro, R. 1999. Notes on optimal debt management. *Journal of Applied Economics* 2: 281-289.
- International Monetary Fund. 2001. *Government Finance Statistics Manual*. Washington D. C.
- International Monetary Fund and The World Bank. 2003. *Guidelines for Public Debt Management*. New York.
- Organization for Economic Cooperation and Development. 2011. *Economic Outlook No.89*. Paris.
- Tobin, J. 1963. An essay on principles of debt management. In *Fiscal and Debt Management Policies*, 143-218. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- United Nations. 2008. *System of National Account 2008*. New York.

