

我國財政狀況的回顧與展望

--兼論民進黨八年執政的財政努力

林 全（財團法人小英教育基金會執行長，財政部前部長）

陳錦稷（財團法人青平台基金會副執行長，雲林縣政府財政局前局長）

摘要

本文探討當前財政問題，分析收支失衡與債務累積龐大背後成因，並檢視民進黨八年執政時期的財政作為，與當前面對財政困境，最後則以檢討政府角色，建立能支援國家發展願景的財政制度，以夥伴關係來調整中央地方財政關係作為未來的財政願景。本文拋磚引玉，希望財政管理效能提升，重振國民對我國財政管理的信心外，本文更主張財政作為融通政府運作之功能應更有效地發揮，使政府角色能隨民主深化而更確立，國家財政在市場經濟中才能扮演積極角色，解決國民當前面對的經濟危機、社會危機與政治危機，保障國民基本人性尊嚴。

大綱

壹、財政概況的回顧

- 一、財政理念
- 二、收支失衡，債務累積龐大
- 三、失衡原因
 - (一) 財政收支的長期嚴重失衡
 - (二) 結構性赤字常年發生
 - (三) 租稅喪失完整性與主體性
 - (四) 特別預算浮濫擴編

貳、民進黨八年執政的財政努力

- 一、推動財政改革
- 二、民進黨八年執政期間的改革方案
 - (一) 小型工程補助款轉型為一般性補助款
 - (二) 中程預算制度
 - (三) 稅收漏洞：抑止捐地節稅措施，員工配股按市價課稅
 - (四) 稅式支出評估制度
 - (五) 最低稅負制

參、當前財政困境與馬政府財政作為

肆、未來財政展望

- 一、檢討政府角色，建立能支援國家發展願景的財政制度
- 二、中央地方財政關係的再調整
 - (一) 立法過程的地方政府參與
 - (二) 確立事權劃分，解決中央地方財政分配失衡
 - (三) 六都時代的地方財政再生策略

伍、結論

壹、財政概況的回顧

1990 年至今 20 餘年過去，財政赤字與未償債務問題一再浮現，不但成為立法院每年審議預算焦點，更隨著政黨政治競爭及兩次政黨輪替，成為國民普遍議論關切課題。歷經兩次政黨輪替執政，雖然兩黨對造成赤字之責任歸屬相互推諉，但兩黨對我國存在嚴重財政問題皆意見一致，而不論任何政黨執政，對解決財政問題態度也無二致，甚至對如何解決財政問題，在政策措施上也無太大差異。所謂「財政重整年」、「稅改行動年」、「XX 年達財政平衡」等政治口號輪流喊得漫天價響，「開源節流」、「零基預算」、「財政紀律」等各種手段均已用罄，但台灣卻仍然深陷財政危機泥沼。

一、財政政策理念

經濟成長衰退、貧富不均擴大、失業問題結構性惡化，這些台灣「悶經濟」當前面臨的課題，背後各有其長期的歷史成因。一方面因全球化衝擊、經濟結構又未能妥善調整所致，另一方面因威權體制轉型與黨國體制逐漸解構過程中，過度強調市場優越的經濟思維所致。強調市場優越的經濟思維成為 1980 年代以來的主流意識形態，並具體主導台灣與世界主要國家的經濟、財政政策思惟。所謂「第三條路」或「新中間路線」雖然伴隨再次政黨更替，但經濟與財政政策思潮仍然受該意思形態所左右。追求市場經濟的全球化，破除國家疆界的阻隔，去除「國民經濟」的主體性，這種泛市場化與全球化的經濟思潮，主宰島國台灣過去二、三十年來的經濟政策，卻造成台灣經濟面臨結構轉型的困難，甚至隨著中國崛起及其經濟實力擴張，更使台灣經濟更進一步失去主體性。萌芽初期的「國家意識」陷入中國「以經逼政促統」的泥沼，導致威權轉型中尚未成熟的民主政治，因國家認同的嚴重分歧而更顯孱弱。

伴隨著追求「小而美或小而能政府」之意識形態宰制下，政府角色與功能不僅受到嚴重的扭曲與漠視，甚至因財政困難而逐漸呈現失能狀態。無主體性的國民經濟有如漂流木一般，在全球化浪潮中逐漸遭到吞噬。不僅國家主權淪喪，國民尊嚴嚴重被輕視，經濟弱勢者更被棄置於全球化之市場經濟體系之外，任其自生自滅。政府對爛經濟的各種問題，仍然提不出有效解決之道，甚至因財政困難而大幅限制了決策空間，政府無法發揮應有功能。

本文回顧我國財政狀況、探討當前財政問題，檢討民進黨八年執政時期的財政作為，分析當前困境，並以檢討政府角色，建立能支援國家發展願景的財政制度，作為願景願景。

二、財政收支失衡，債務累積龐大

1992 年起，中央政府陸續編列預算數高達 5,100 餘億元的六年國建計劃、3,000 餘億元的高性能戰機採購、5,166 餘億元的眷村改建特別預算，及興辦社會保險與福利支出等社會安全制度，政府支出持續快速增加，但相對的公營事業民營化未能如期推展，售股收入有限，政府歲入未能隨支出而成長；加上中央政府因精省概括承受原台灣省政府債務，1999 年發生 921 大地震，2000 年首次政黨輪替後編列 921 震災災後重建特別預算，總額高達 1,000 億元；2003 年 SARS 防治及紓困特別預算、擴大公共建設特別預算、水患治理特別預算，乃至 2008 年政黨再次輪替後所編列的 857 億消費券特別預算、四年 5,000 億擴大公共建設特別預算，在財政收入有限下，持續以赤字預算挹注擴大公共建設支出，導致赤字占歲出之比重逐年提高。

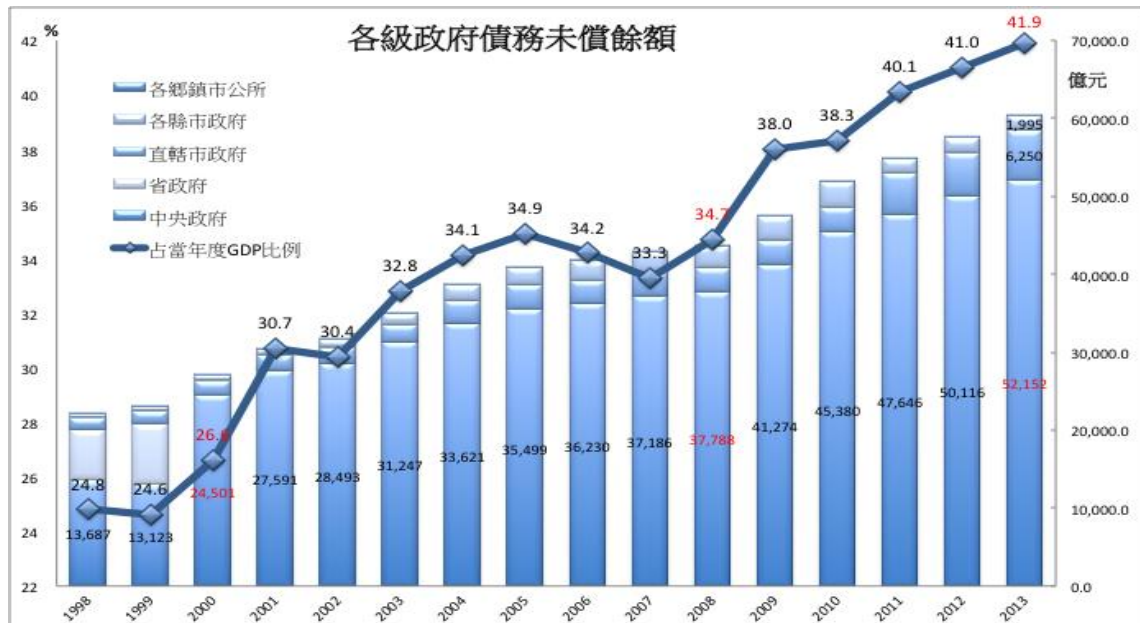
歲入面則因稅基不斷侵蝕導致稅收無法適足成長。兩稅合一、金融營業稅減徵、加入 W T O 關稅逐年調降、土地增值稅減半徵收等，多項減稅措施推動，稅基嚴重流失。在歲入來源嚴重不足，但支出規模仍不斷擴大之下，財政赤字擴大，只能加重依賴以債務舉借為融通財源，以彌補收支差短。其結果，債務未償餘額急遽增加，政府面臨財政收支惡化危機，財政狀況持續惡化。

檢視我國財政現況，各級政府近年來財政收支差短嚴重，債務快速累積。下圖一顯示，各級政府一年以上非自償性債務在近 10 年內之不斷攀升，由 2000 年底的 2.45 兆元，逐年上升至 2008 年底達 3.78 兆，再逐年上升至 2012 年底的 5.01 兆。佔 GDP 的比重也由 2000 年底的 26.6%，逐年上升至 2008 年底的 34.7%，再逐年上升至 2012 年底的 41%。各級政府債務佔 GDP 比重，雖然在 2005 年底開始下降，但 2008 年後急速竄升，債務增加幅度加快。

根據財政部國庫署最新資料顯示，截至 2013 年 5 年底止，中央及地方各級政府一年以上非自償性債務餘額實際數已高達 5 兆 8,040 億元，佔 3 年平均 GNP 的 40.93%，其中大部份債務來自中央政府，其一年以上非自償性債務餘額實際數已高達 5 兆 1,294 億元，佔 3 年平均 GNP 的 36.18%，瀕臨 40% 的舉債上限¹。與 2008 年底相較，中央政府一年以上非自償性的債務餘額為新臺幣 3 兆 7,791 億元(約佔三年平均 GNP 的 29.97%)，增幅之大前所未見。加上各項年金、退休金未來應負擔數、未提存責任準備、財務短絀或積欠 18% 優惠存款差額利息等，近 15 兆的潛藏負債，中央政府可謂債台高築。

¹ 公債法於 2013 年 6 月底修正，新版公債法調整中央及地方各級政府債限分配比率，由前三年度國民生產毛額 (GNP) 平均數之 48%，修正為前三年度國內生產毛額 (GDP) 平均數之 50%；其中，中央政府為 40.6%、直轄市為 7.65%，縣市為 1.63%，鄉鎮市為 0.12%。

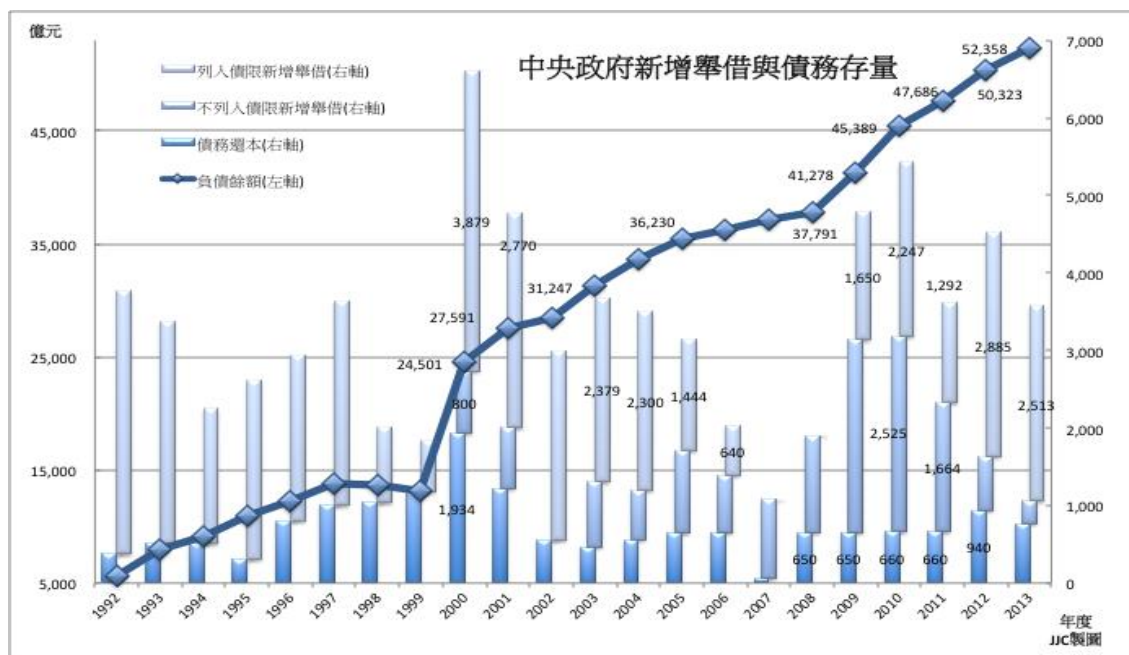
圖一：各級政府未償債務餘額與GDP佔比



資料來源：財政統年報，財政部國庫署及行政院主計處 GDP 資料，作者整理製圖。

- 說明：
1. 中央政府 2011 年(含)以前為決算審定數，2012 年為決算數，2013 年為預算數
 2. 地方政府 1993 年(含)以前為實際數，2004 年(含)至 2011 年為決算審定數，2012 年為決算數(鄉鎮市為實際數)。
 3. 直轄市政府 2010 年以前為臺北市、高雄市；配合新五都改制，2011 年後包含新北市、臺北市、臺中市、臺南市、高雄市。

圖二：中央政府新增舉借與債務存量



資料來源：財政部國庫署及行政院主計處各年度預決算資料，作者整理製圖。

三、收支失衡原因

由圖十一及圖十二可以發現中央及地方各級政府淨歲入及淨歲出之間餘絀情形。除 1998 年度預算仍有賸餘外，中央政府預算赤字比率自 1999 年下半年及 2000 年度起，隨著歲出之增加，財政收支差短逐年提高。且近年來中央政府總預算案，歲入歲出差短逐年擴大達兩千億元以上，再加上債務償還，每一年度舉債近三千億元。收支差短逐年擴大，當前財政問題已十分嚴重。特別是民選政治下，加稅不易，稅賦負擔率逐年降低，政府支出卻逐年增加，財政收支失衡已非景氣循環因素造成的循環性赤字（Cyclical Deficit），因長期的收支結構失衡逐漸形成結構性赤字（Structural Deficit），財政健全原則遭到破壞。對照中央政府一年以上未償債務餘額已突破 5 兆大關，債務佔 GNP 比重已經逼近公債法的 40%法定舉債上限，舉債額度所剩無幾，未來幾年預算籌編將越形困難。

除了短期的景氣循環因素，造成稅收短徵、歲出擴張外，究竟是何原因導致我國政府債務負擔在短短的幾年內急速增加？根據蘇建榮、陳錦稷(2012)從長期觀察發現，大致有以下幾個原因：

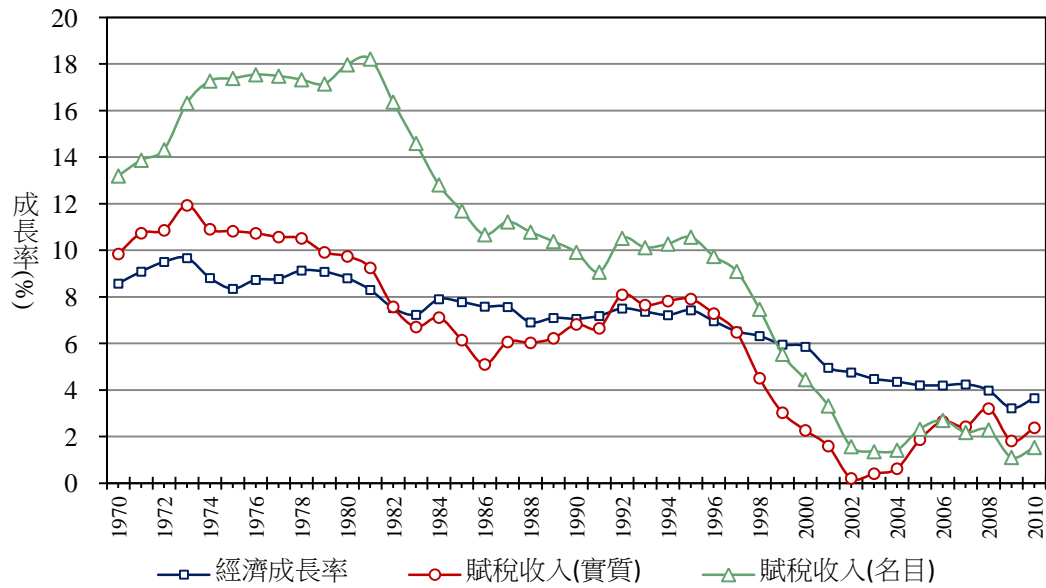
（一）財政收支的長期嚴重失衡

從賦稅收入與經濟成長的長期觀察，如圖四所示，1960 年代末期進行第一次賦稅改革以後，導致賦稅收入在 1970 年代呈現顯著成長趨勢，且遠高於經濟成長率，表示稅收極富所得彈性，也為國家取得豐厚的稅收。但自 1980 年代起，稅收成長率呈現長期下滑趨勢，長期經濟成長率雖也持續下滑，但長期減稅結果自 2000 年開始賦稅收入成長率開始低於經濟成長率，而使整體賦稅結構不具所得彈性。若再將賦稅收入的長期成長率與歲出成長率比較，由圖五可知，自 1980 年代初起，少數幾個年度之歲出成長率小於賦稅收入成長率外，其餘年度均是後者大於前者，以致稅收不足以支應支出所需，而造成赤字連年。(蘇建榮、陳錦稷，2012)

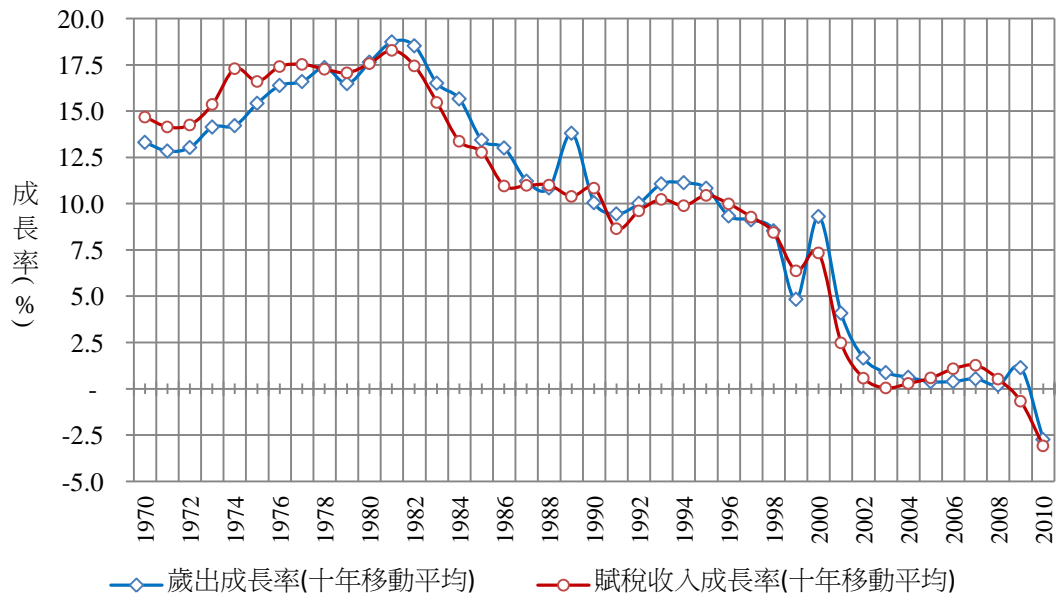
（二）長期結構性赤字常年發生

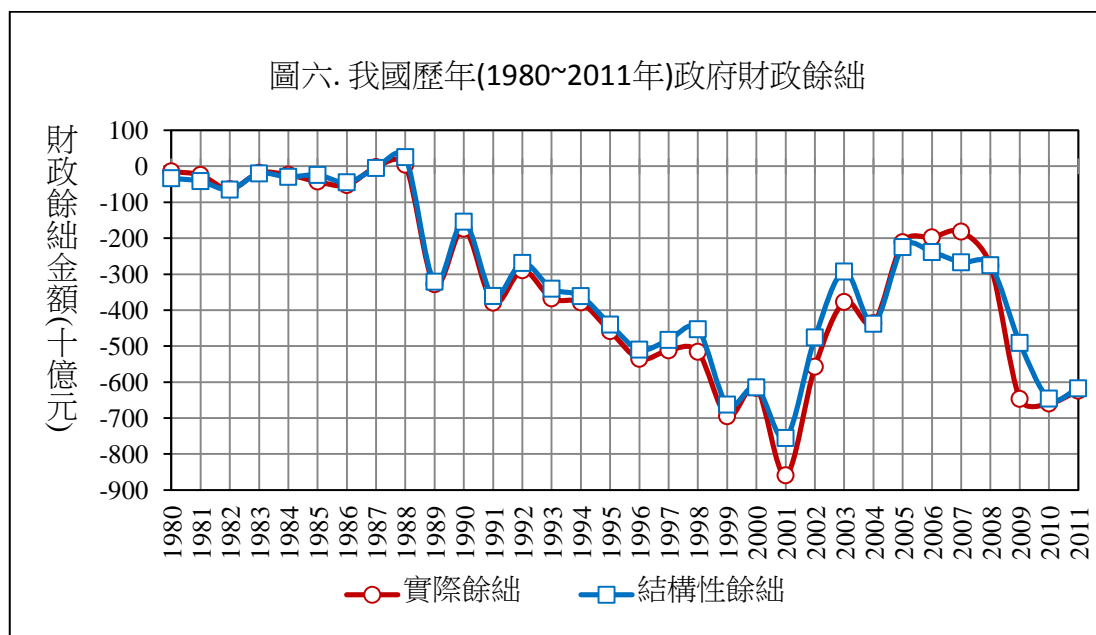
根據 IMF 在今(2012)年 4 月出版的世界經濟展望報告中顯示，我國自 1980 年起(1987 年度除外)，每年均有結構性赤字，如圖六及圖七所示。2011 年為新台幣 6,174 億元，佔潛在 GDP 比重的 4.21%。這表示我國財政體質羸弱，永續性堪慮，而稅制結構缺陷與稅收成長不足實為主因。誠如前述，長期稅收缺乏所得彈性，近 15 年(1999~2011)來長期的(十年移動平均)名目稅收成長率遠低於經濟長率；實質稅收的成長更自 1981 年起持續落後於經濟的成長。因此使得長期稅收成長不及歲出成長，自 1980 年起在大多數年度內，長期的(十年移動平均)稅收成長率皆較長期的歲出成長率為低。(蘇建榮、陳錦稷，2012)

圖四：歷年(1970~2010年)賦稅收入與經濟成長率(十年移動平均)

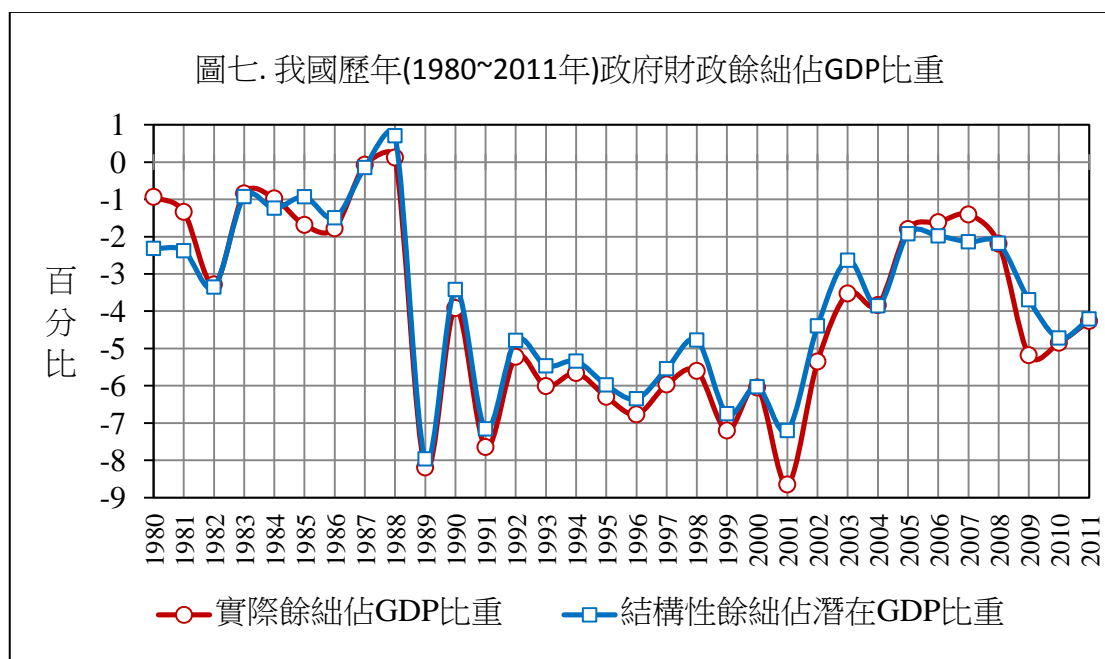


圖五：歷年(1970~2010年)歲出與賦稅收入成長趨勢





資料來源：IMF, *World Economic Outlook*, Sept. 2011



資料來源：IMF, *World Economic Outlook*, Sept. 2011

(三) 租稅喪失完整性與主體性

長期以來的租稅減免，導致稅基嚴重流失與稅制的結構性缺陷，租稅制度淪為經濟與產業發展政策的附庸，也喪失其在獲取適足財政收入以應國家永續發展上所須具備的完整性與主體性。自 1985 年迄今的主要稅制變革，如表一所示：

表一. 我國自 1985 年以來的主要稅制變革

年度	1985 年以來主要的稅制變革
1998	實施營利事業所得稅與個人綜合所得稅的「兩稅合一」。 未分配盈餘加徵 10%
1999	金融業營業稅稅率由 5%降為 2%
2000	制定企業併購法、金融機構合併法及促進民間參與公共建設法；促產條例第二個實施階段，租稅減免恢復產業別的獎勵，並漸次擴增範圍
2001	通過「金融六法」；包括金融控股公司法、金融重建基金設置條例、票券金融管理法、營業稅法修正案、保險法修正案、以及存保條例修正案
2002	土地增值稅減半（為期二年）
2004	土地增值稅減半延長一年
2005	土增稅稅率由 40%、50%、60%降為 20%、30%、40%；制定所得基本稅額條例，課徵最低稅負
2007	制定生技新藥產業發展條例(內含投資抵減、技術股緩課)。
2008	汽車貨物稅暫時性減徵
2009	遺贈稅改採單一稅率 10%；公司債及金融債券之證交稅停徵 7 年
2010	營所得稅稅率降為 17%；綜所稅最低三課稅級距邊際稅率分別由 6%、13%及 21%調降為 5%、12%及 20%；制訂產創條例取代促產條例；分離課稅之短期票券利息所得扣繳稅率稅率由 20%降為 10%
2011	制定特種貨物及勞務稅條例，課徵奢侈稅；實施船舶淨噸位稅

此在在顯示長期租稅減免使租稅的完整性與主體性喪失殆盡，導致國民租稅負擔率持續下降、所得分配惡化、稅收成長遲滯不前，而危及整體國家永續發展的根基。而不斷減稅的結果，造成我國賦稅負擔率（賦稅收入占 GDP 比率）偏低（圖八）。賦稅負擔率自 1990 年達到歷史新高(20.04%)後，便一路震盪走低，直到 2003 年達到 11.71%，為歷史新低。2004 年開始反轉上升，迄 2008 年達到 13.9% 後，於 2009 年因全球性金融海嘯影響，再度下滑為 12.3%；2010 年則因結構性減稅使此比率下滑至 11.9%而達到新低點。2012 年度賦稅負擔率為 12.8%，相較高峰時期 1990 年度的 20%，減少將近 8 個百分點，與鄰近國家或經濟發展階段相近國家相較，如日本的 18.0%及南韓的 21.0%，明顯偏低。而國民租稅負擔率遠低於政府歲出占 GDP 的比率，財政赤字持續存在，且有擴大趨勢。(蘇建榮、陳錦稷，2012)

租稅應是臺灣長期以來國家財政上最主要收入來源，但就最近二、三十年來的財政狀況演變觀察，在追求經濟成長的壟斷性思維下，臺灣的稅制設計已產生畸型的發展。長期以來為追求經成長，實施租稅減免措施，造成稅基嚴重侵蝕，現行稅制無法使稅收隨經濟成長有效地適足增加，也難以因應與日俱增的國家職能擴張所需的財政支出，導致財政赤字連年。租稅制度喪失完整性與主體性，是我國政府財政收支失衡原因。

圖八：中華民國賦稅負擔率(租稅佔 GDP 比重)



資料來源：財政統計年報，作者整理製圖。

表二：各國賦稅負擔率－賦稅收入占GDP之比率

單位：％

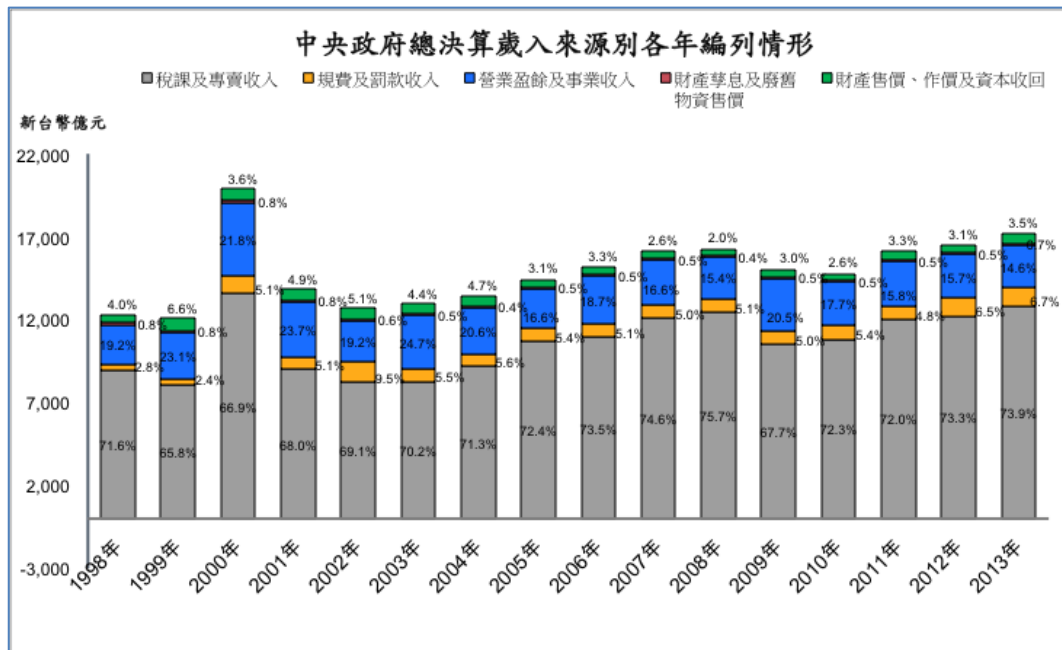
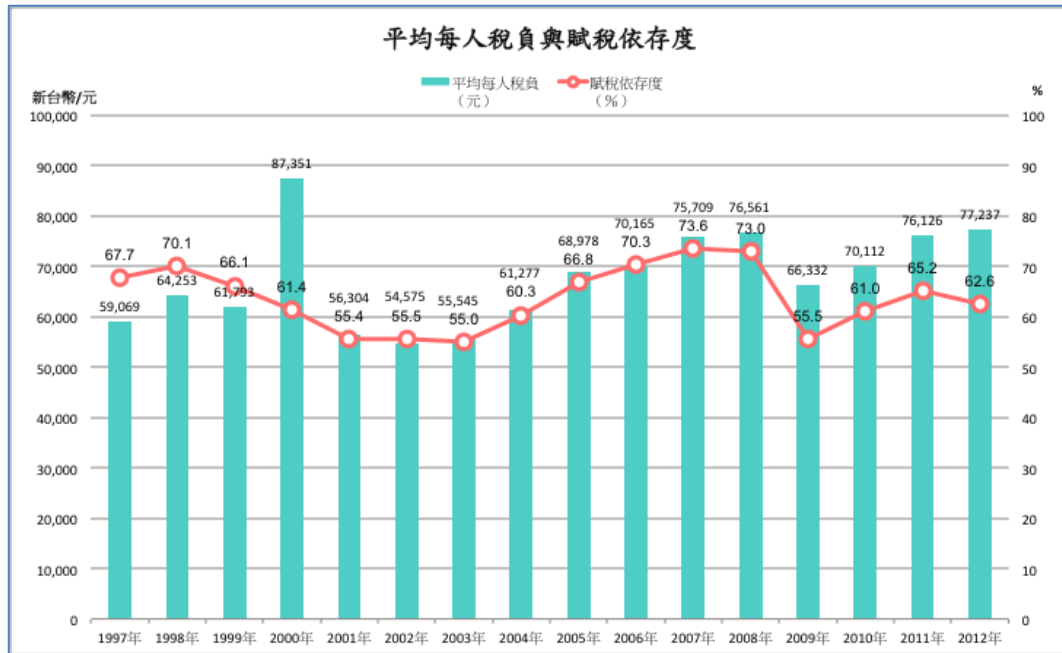
年度別	中華民國		美國		日本		德國		法國		英國		加拿大		韓國		新加坡
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A
86年	15.5	20.6	21.8	28.7	17.6	26.8	21.3	36.2	26.4	44.5	28.0	34.0	31.8	36.7	17.4	20.3	16.6
87年	15.6	20.7	22.2	29.1	17.1	26.4	21.7	36.5	28.3	44.3	29.3	35.3	31.6	36.7	17.0	20.3	15.6
88年	14.3	19.4	22.3	29.1	16.6	25.9	22.7	37.3	28.9	45.2	29.6	35.7	31.5	36.4	17.2	20.7	15.0
89年	12.8	17.9	22.6	29.5	17.3	26.6	22.8	37.5	28.4	44.4	30.2	36.4	30.8	35.6	18.8	22.6	15.5
90年	12.7	18.1	21.5	28.4	17.0	26.8	21.9	36.3	28.1	44.1	30.0	36.2	30.2	35.2	18.8	23.0	16.0
91年	11.8	17.1	19.2	26.0	15.9	25.8	21.3	35.6	27.4	43.5	28.9	34.8	28.4	33.6	18.8	23.2	13.2
92年	11.7	17.1	18.7	25.5	15.5	25.3	21.3	35.8	27.0	43.3	28.1	34.4	28.3	33.5	19.3	24.0	12.4
93年	12.2	17.4	19.0	25.7	16.2	26.1	20.8	35.0	27.4	43.6	28.3	34.9	28.3	33.3	18.4	23.3	11.9
94年	13.4	19.1	20.5	27.1	17.2	27.3	21.0	35.0	27.8	44.1	28.8	35.4	28.2	33.2	18.9	24.0	12.1
95年	13.1	19.2	21.3	27.9	17.8	28.1	22.0	35.7	28.0	44.4	29.6	36.3	28.5	33.4	19.7	25.0	12.4
96年	13.4	19.2	21.4	27.9	18.1	28.5	22.9	36.1	27.5	43.7	29.2	35.8	28.3	33.1	21.0	26.5	13.5
97年	13.9	20.0	19.7	26.3	17.4	28.5	23.1	36.5	27.3	43.5	29.0	35.8	27.6	32.3	20.7	26.5	13.9
98年	12.3	18.7	17.7	24.2	15.9	27.0	22.9	37.3	25.8	42.5	27.4	34.2	27.1	32.1	19.7	25.5	12.8
99年	12.0	18.5	18.5	24.8	16.3	27.6	22.0	36.1	26.3	42.9	28.2	34.9	26.3	31.0	19.3	25.1	12.9
100年	12.9	...	19.4	25.1	...	...	22.8	37.1	27.5	44.2	28.8	35.5	26.2	31.0	19.8	25.9	13.8
101年	12.8	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	14.1

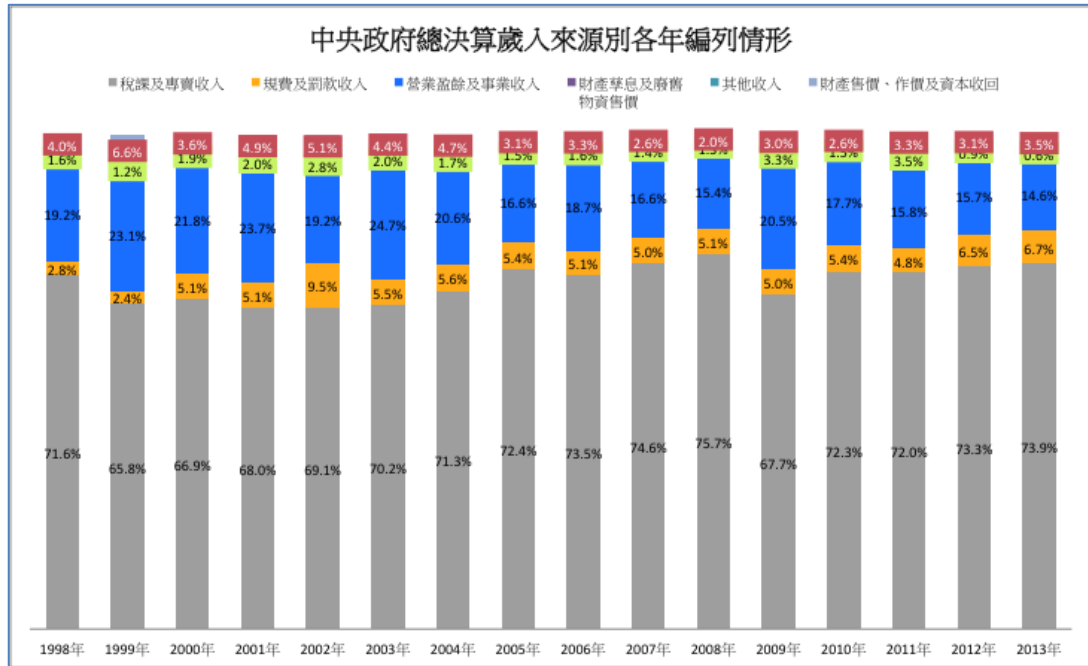
資料來源：1.我國：行政院主計總處；新加坡：‘Economic Survey of Singapore 2012’。

2.其他各國資料節錄自 OECD‘Revenue Statistics’〔2012年版〕。

說明：1.GDP 為行政院主計總處 102 年 5 月發布。

2.本表中欄位 A：不含社會安全捐；B：含社會安全捐。





(四)特別預算浮濫擴編

由於財政赤字不斷擴大，且舉債已漸瀕臨舉債上限，政府大量改以特別預算編列以規避債限，同時帳面上掩蓋財政赤字實質惡化的財政困境。特別預算的編列（見附表三）不但幾乎已經變成經常性且常態性辦理的項目，徹底破壞預算制度的紀律規範。再者，特別預算的編列幾乎皆以舉債方式為主要經費來源，並透過特別條例來排除公債法舉債上限規範，卻完全無法指出未來將以何種財源為償債還款來源，不但讓公債法規範形同具文，更讓過度舉債，增加後代甚至當代年輕人的負擔，毫無世代正義可言。(蘇建榮、陳錦稷，2012)

貳、民進黨八年執政的財政努力

回顧 2000 年首次政黨輪替前，當時赤字占歲出之比重及中央政府債務餘額。當年因配合預算年度改為歷年制，一次編列一年半預算，即民國 88 年下半年及 89 年度總預算，以 18 個月總數計算，當年度歲出規模為 2 兆 5,387 億元，赤字占歲出比重達 7.81%，該會計年度新增債務 3,879 億元(不含不列入債限舉借 800 億元)，當年度止中央政府一年以上債務未償餘額達 2 兆 4,501.38 億元。(表三)

在第一次政黨輪替之後，2000 年度決算之中央政府一年以上債務未償餘額為 2 兆 4,501 億餘元，2008 年度底增為 3 兆 7,791 億餘元。第二次政黨輪替之後，2009

年度之決算為 4 兆 1,278 億餘元，按預算數 2013 年底債務將累積達 5 兆 2,358 億元。1993 年至 2000 年之間，國民黨八年執政期間合計新增債務達 1 兆 7,990 億元，平均每年增加 2,249 億元；2001 年至 2008 年之間，民進黨八年執政期間合計新增債務達 1 兆 8,320 億元，平均每年增加 2,290 億元，大致上與 2000 年之前國民黨執政期間相當；2009 年至 2013 年之間，國民黨五年執政期間合計新增債務達 1 兆 8,247 億元，平均每年增加 3,649 億元，債務累積速度之快，前所未見。

表三：中央政府各年度債務舉借概況

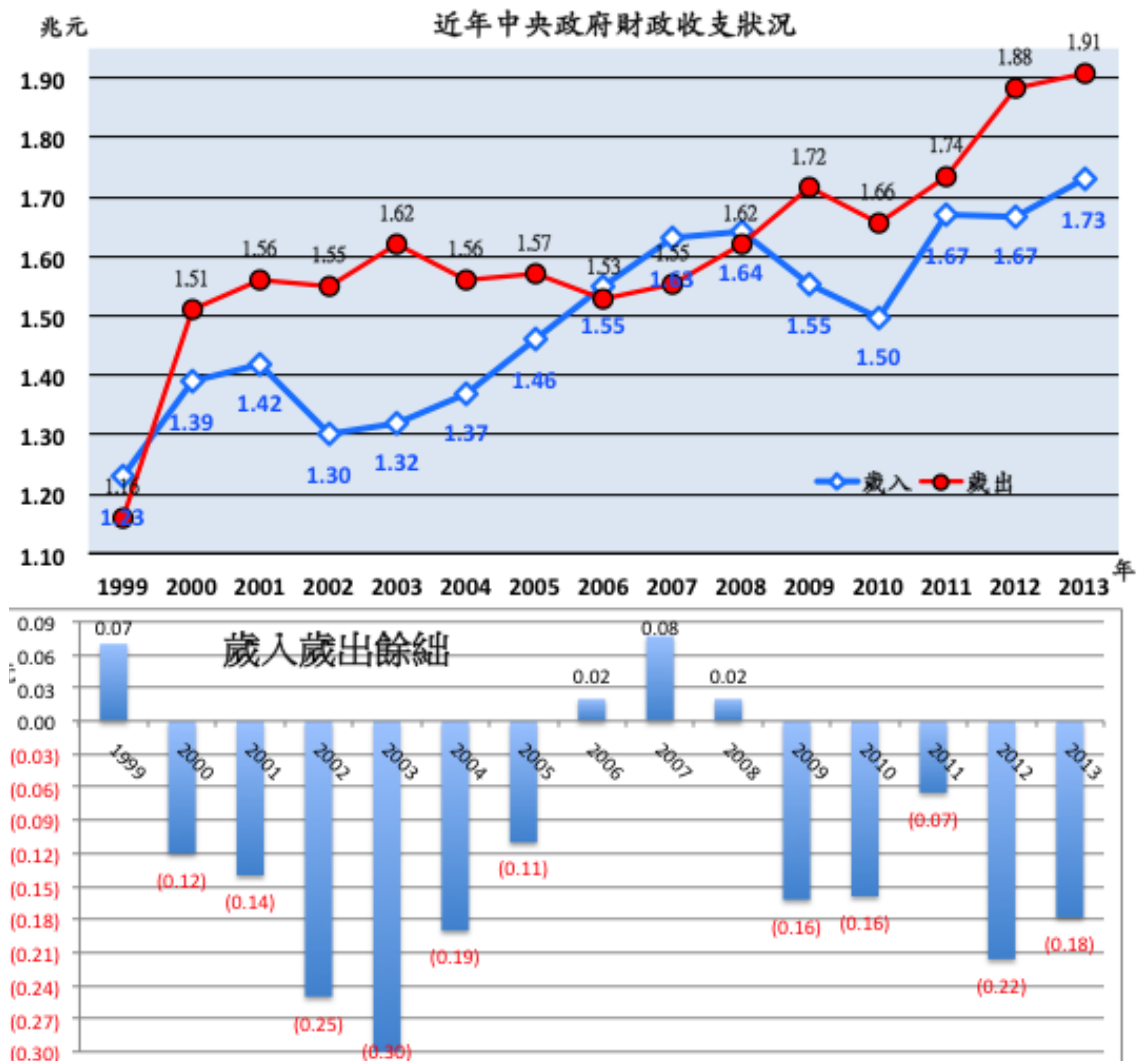
單位：新臺幣百萬元；%

年度	當年度舉借債務數			新增債務	平均每年 新增債務	支(歲)出 (91 年度起 改歲出)	當年度舉 借債務數/ 支(歲)出
	列入債限	不列入 債限	合計				
82	284,779		284,779	8 年 1,799,026	224,878	1,179,165	24.15%
83	174,078		174,078			1,098,333	15.85%
84	230,407		230,407			1,155,113	19.95%
85	214,202		214,202			1,204,279	17.79%
86	263,919		263,919			1,359,867	19.41%
87	97,355		97,355			1,243,179	7.83%
88	66,366		66,366			1,371,354	4.84%
88 下及 89	387,920	80,000	467,920			2,538,700	15.28%
90	277,000	78,075	355,075	8 年 1,831,955	228,994	1,709,755	16.20%
91	245,000	0	245,000			1,578,560	15.52%
92	237,900	83,900	321,800			1,635,646	14.54%
93	230,000	63,500	293,500			1,627,619	14.13%
94	144,400	107,009	251,409			1,627,654	8.87%
95	64,025	74,000	138,025			1,593,296	4.02%
96	0	101,681	101,681			1,628,351	0.00%
97	0	125,465	125,465			1,711,717	0.00%
98	165,000	248,671	413,671	5 年 1,824,729	364,946	1,809,667	9.12%
99	224,700	252,458	477,158			1,714,956	13.10%
100	129,220	166,423	295,643			1,788,422	7.23%
101	288,500	69,239	357,739			1,938,637	14.88%
102	251,308	29,210	280,518			1,907,567	13.17%

註：1.本表當年度舉借債務數中 100 年度(含)以前為審定決算數，101 年度為初估決算數，102 年度為預算數。

2.本表當年度舉借債務數及其占支(歲)出之計算，不含債務基金為償還舊債而新舉借部分。

圖九：中央政府財政收支狀況與收支餘絀



資料來源：行政院主計總處預決算資料，作者整理製圖。

註：1.本表歲入、歲出及餘絀數中，2011 年度(含)以前為審定決算數，2012 年度為初估決算數，2013 年度為預算數。

債務快速累積與財政收支失衡嚴重有關，一方面支出無法有效縮減，另一方面收入也無法適足地成長，甚至萎縮。收支失衡的短期因素，如景氣循環因素，因經濟處於衰退期，稅收因經濟情勢不佳而減少，但社會福利等移轉性支出 (transfer payment) 卻反而因經濟情勢不佳而增加，例如失業津貼因失業率提高而增加，造成所謂的循環性赤字 (Cyclical Deficit)；而若屬長期的收支結構失衡，將逐漸形成結構性赤字 (Structural Deficit)，財政健全原則將遭到破壞。

一、推動財政改革

2000 年至 2008 年民進黨八年執政期間，歷經 2001 年全球網路泡沫危機，當年經濟成長率甚至創下-1.65%的嚴重衰退，稅收隨景氣不佳而出現嚴重短收的結果，2002 年與 2003 年出現近年來最大的財政收支差短。

2001 年政府召開經濟發展會議，財經組提出希望在 5 到 10 年內能達預算收支平衡的共識。雖然當時論者認為政府財政收入成長有限，且潛在支出壓力龐大，並不看好能達成目標。但歷經 2003 年 4 月推動「財政改革方案」，以 2011 年前達成財政收支平衡為目標，推動相關財政努力，包括：妥善調整稅制結構，追求稅收穩定與適足、租稅公平與效率；充裕財政收入、加強公有財產管理、落實使用者付費精神；控制支出成長、提升支出效率、健全支出結構等；並針對稅課收入、非稅課收入及支出等面向分列短、中、長期改革措施，以達成財政收支平衡為目標。

中央政府財政收支（不含特別項算），由 2003 年短絀 2,972 億元，至 2006 及 2007 年賸餘 166 億元及 680 億元；加計特別預算，差短由 3,147 億元，縮小至 775 億元及 303 億元。顯然稅改效益逐步浮現，財政改革措施已具初步成效，加上經濟景氣持續穩定復甦，2004 至 2007 年度全國稅課收入連續 4 年出現超徵，分別較該年度預算數超徵 486 億元、1,877 億元、1,295 億元及 1,191 億元；另中央政府總決算部分，2006 年度達成零赤字後，2007 年度達收支平衡，財政赤字逐漸獲得有效控制。

相關改革措施，在制度上建立運作機制，納入各機關經常辦理事項，如落實編製稅式支出報告、訂定稅式支出評估作業應注意事項，以避免過當之租稅減免，確保政府歲入；合理規範員工認股權課稅制度；訂定移轉定價查核準則及遏止捐地節稅措施；加強公有財產之清理及有效經營管理；合理規劃公債發行；推動並強化中程計畫預算作業制度等。另有關「財政改革方案」支出面的辦理成效如下：

1. 推動實施歲出額度制及中程計畫預算制度，執政後期歲出規模得以控制在 1.6 兆元上下，2008 年度中央政府總預算歲出占國民生產毛額比率 12.4%，較前 5 年度平均 13.3%為低。
2. 持續採取強力緊縮措施，每年撙節經常性支出達 700 億元，騰出之額度用以支應科技發展、教育及社會福利等重點施政所需。
3. 擴大地方補助款規模，協助縣市改善財政收支(2008 年度總預算案對各縣市一般性補助款編列 1,286 億元，較 2000 年度 361 億元，大幅增加 925

億元)。同時建立透明化分配制度，並加強預算執行績效考核，以提升整體資源使用效率。又為加強與人民福祉有關之重點施政項目，提升國民教育及民眾生活品質，爰於上開補助款中，增列弱勢家庭兒少緊急生活扶助、特殊境遇婦女與家暴性侵害防治、老舊危險校舍整建及水利等補助經費，規定縣市政府應專款專用於各該特定施政計畫。

4. 強化債務控管，2005-2007 年債務餘額占前 3 年度 GNP 平均數分別為 32.48%、32.00%及 31.63%，顯示債務已獲有效控制。另截至 2008 年底止，中央政府債務未償餘額預算數為 3 兆 8,598 億元，占前 3 年度 GNP 平均數為 31.37%，亦符合「公共債務法」債限規定。

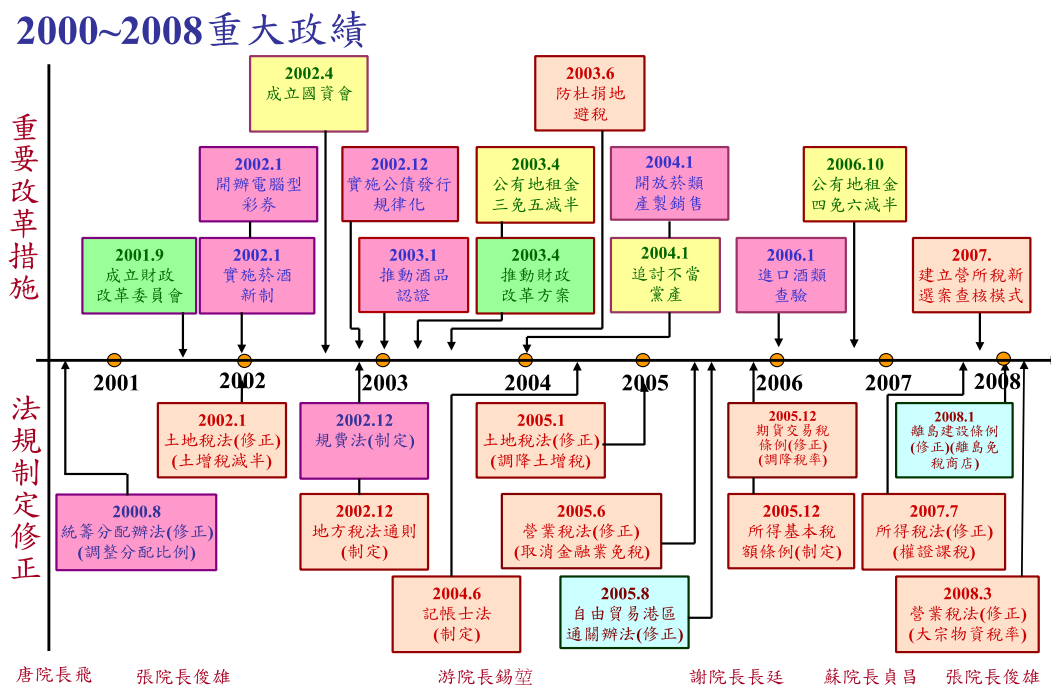
二、民進黨八年執政期間的改革方案

民進黨八年執政期間，財政相關改革措施陸續推動，相關時程如圖十。包括修正公共債務法；修正「財政收支劃分法」以充裕地方財源；落實地方自治，提高地方財政自主權，制定「地方稅法通則」；健全公債發行制度；健全移轉訂價查核制度；建立並落實稅式支出評估決策機制；建立所得最低稅負制度；規範境外外國機構投資人適用最低稅負制課稅之規定；規範個人捐地列報綜合所得稅列舉扣除之規定；取消金融業免徵營業稅規定；查處稅務不法案件，維護優良稅務風紀；配合「信託法」施行，增訂信託課稅相關規定；實施土地增值稅減半徵收；調降重型機車使用牌照稅；修正「土地稅法」第 33 條，調降土地增值稅率級距為 40%、30%、20%；根據物價指數上漲幅度，調整遺產及贈與稅之免稅額、扣除額及課稅級距金額；機動調整進口大宗物資營業稅；修訂「稅務違章案件減免處罰標準」；推動金融機構多元化轉帳繳納稅款作業；制定「記帳士法」，建立專業記帳及報稅代理制度；提供民眾兌領統一發票中獎獎金之便捷機制；分割債券課稅規定；根據物價指數上漲幅度，調整所得稅之課稅級距金額、免稅額、扣除額；推動便利商店便捷繳稅機制；電子申報繳稅整體資訊作業；協助各縣市政府提升納稅服務品質；發行公益彩券，照顧弱勢族群；實施菸酒新制，廢除菸酒專賣；實施「酒品認證制度」及進口酒類查驗制度；修正「菸酒稅法」，提高菸品健康福利捐金額；機動調降進口貨品之關稅稅率，調節國內物資供需；放寬物流中心貨物通關規定，創造業者經營商機；放寬自由貿易港區貨物通關規定，營造業者經營商機；取消國際機場免稅商店購物須簽名要求，並放寬維修規定；統一國家資產經營管理，提升運用效率；協助企業降低投資成本，對於投入政府選定重點發展產業承租公有土地之業者，給予租金「三免五減半」之優惠；建立國營事業改制或民營化資產檢討機制；增加多種國有房地租金及使用補償金繳款途徑；簡化

申請承租國有非公用不動產應檢附文件；為協助承租人重建家園，國有出租基(房)地因天然災害致地上房屋毀損免收租金；提升國有財產利用或處分收益；清查原台灣省有土地，協助占用人租購，並建立正確產籍資料；協助企業降低投資成本，對於地方政府選定之發展產業申租公有土地業者，給予租金「四免六減半」之優惠；落實執行反傾銷制度，維護國內產業公平競爭環境；修正「娛樂稅法」第 2 條，免徵保齡球館及撞球場娛樂稅；規範有價證券借貸制度相關課稅規定；解決爭議多年認購(售)權證損益課稅問題等。

舉其要者如下：

圖十：財政改革重大政績



註：本圖僅納入已實施或已完成之重大政績。

2

(一)小型工程補助款轉型為一般性補助款

將小型工程補助款制度化，以設法讓政府將錢用在刀口上。過去小型工程補助款一直與選舉的地方動員有關，甚至直接被視為地方樁腳的財源。中央給地方的小型工程補助款，最後變成地方樁腳的禁臠，容易變成有限財政資源的浪費。民進黨執政時期將總共約 600 億的小型工程補助款停發，不再編列相關預算。將相關財源加上由統籌分配稅款提撥部分，合計編列 900 億的「一般性補助款」，讓

地方政府自行運用。分配方式則按照各地方政府轄區的人口、土地面積、財政收入等指標客觀計算。各地方政府先計算基本財政需求，與基本財政收入之間的財政收支差短，依據公式優先補足地方政府的收支差短數。依據公式分配後，地方政府不能再要小型工程補助款，如此地方政府將對有限財政資源會有節約的誘因。此一方式符合地方政府財政自主的意願，一來中央補助由 600 億增加為 900 億，二來經費用途由地方政府自行決定。

但反對的力量在自於立法院，過去「小型工程補助款」是立委綁樁之用，被立委做為動員地方樁腳的財源。最後反對無效，加以立法院對預算只能刪不能做增加支出之議，小型工程補助款轉化為一般補助款時，立委也無法刪除該預算。

按照公式計算的一般補助款，既透明且有效，建立地方政府「再要也不會更多、不要也不會更少」，以及要把錢用在刀口上的觀念。如此一來，地方政府就會把精力用於擰節支出、提升效率。不過，其間的改革進行，也並非全無困難。主要的困難在於，地方基本收入與基本支出的拿捏並不容易。儘管如此，這就是一個自治機制的建立，也是健全財政的第一步。

將小型工程補助款改為一般補助款，固然提高了地方政府的節約與效率，然而，卻也使得民進黨籍的民意代表失去在政治上掌握及維持地方政治的能力與工具。就政治而言，可能不是高明的策略，但是為了政府整體財政效率的改善，民進黨寧願犧牲增加自己政治實力的機會也要改革的決心，確實值得肯定。（張炎憲、鄭麗君，2013）

（二）中程預算制度

民進黨在 2001 年執政之初，即推動「中程預算制度」，其作法是給各部會一固定的預算額度，各部會在該預算額度內，權衡應如何節約有限財政資源，並規劃應該要做多少事。該政策不但建立起政府各部門的成本觀念，也有效提高政府支出效率。有能力者，能以固定資源做更多事，沒辦法者也必須節約支出。中程預算制度讓各部會能一次規劃未來四年的預算額度，往後若要增加計畫，僅能在中程預算額度內自行調整辦理。該制度促使各部會思考，整併、減少浪費，達到計畫必須與預算結合的目標。

中程預算制度有效減少財政支出的浪費。2000 年政府的預算規模是 1 兆 5,000 多億，各部會最初提出的概算需求是 2 兆 2,000 億，當中的差距，代表必須刪減 7,000 億；而 2002 年政府的預算規模仍是 1 兆 5,000 多億，但概算已減少為 1 兆 8,000 億；到了 2007 年，概算需求與預算額度已僅剩 1,000 多億之差。

中程預算制度的另一項貢獻在於，同時削減了許多不合理的給錢標準。例如 2001～2003 年，各部會的加班費與業務費年年降低¹。雖然面對困難，但各部會預算照編。與國民黨執政時期相比，三年下來每年節省了 500 億。此一節省的經費適度有效地挹注了各項社會福利支出的缺口。

從支出的撙節效果來看，中程預算制度的確達到了一定的效果。然而，從國家整體角度而言，各部會的計畫與公共投資，應有統一、長期的規劃，在有限的預算額度下作綜合考量，依照優先順序循序推動，而非由各部會各行其是。這是中程預算制度的未竟之功。（張炎憲、鄭麗君，2013）

（三）稅收漏洞：抑止捐地節稅措施，員工配股按市價課稅

稅制存在幾項漏洞，若能有效「補漏洞」將能有效增加政府收入。改革的做法第一是取消捐地節稅。以往只要按公告現值的 10%，即可買到既成道路土地來抵 40% 的所得稅。此一財稅漏洞來自 1999 年通過的「公共設施保留地的土地增值稅交易免稅」，在此一制度下，一、兩年間稅收損失高達約 200 億。此一漏損必須儘速解決，在緩衝期於 2003 年底結束後，2004 年起取消捐地節稅。即使漏洞填補，2003 年度捐地節稅已造成政府稅收損失約 500 億。而 2004 年取消之後，要到 2005 年時才申報，所以取消捐地節稅的效益，在 2005 年之後才真正顯現。這也說明稅收改革的困難：要看到成效，至少要一年以上。2005 年政府稅收大幅提升，取消捐地節稅至少就貢獻了 500 億。第二是員工配股權課稅。企業主張員工配股應按面額課稅，明顯將價值低估，有違稅負公平。財政部明確宣示，員工配股改依市價課稅，不可按照面額課稅。這些「補破網」的做法，無需提高稅率，但卻能實質增加稅收。（張炎憲、鄭麗君，2013）

（四）稅式支出評估制度

對部會而言，減稅是最容易討好民意、獲取支持的策略，但惡果卻是增加政府的財政負擔。事實上，減稅代表政府該收的稅沒收，應視為是一種公共支出。如果能讓稅收減免視為公共支出，則減稅對各部會而言，如同有了成本，能避免租稅減免過當，也讓減稅能有成本效益的評估。既然預算支出都應經過評估，因此減稅也必須比照辦理。稅式支出方案要求部會提出減稅法案時，皆必須先評估減稅的規模，只要稅收損失超過 5,000 萬以上，都必須進一步進行成本效益分析。如果部會的減稅方案，連基本的稅式支出評估、成本效益分析都不願意做，就代表這些方案並不值得進行。稅式支出方案實施的結果，提高了部會提出減稅方案

¹ 三年中每年加班費與業務費皆各打八折。

的成本，有效抑制各部會浮濫的減稅措施，避免減稅法案的浮濫。（張炎憲、鄭麗君，2013）

（五）最低稅負制

最低稅負制是在常規稅制外，對於過度享有租稅優惠而達到完全免稅或只繳交相當低的稅負者，課徵一定最低稅負的補充稅制，實施對象包括個人及公司。最低稅負制對一般納稅人、一般受薪階級、中低所得者，及中小企業皆不受影響，僅有享受過高租稅減免，而稅負負擔過低的高所得個人與企業會受到影響。

最低稅負制的目的不完全在於提高稅率，因為它並沒有提高所得稅的邊際稅率。最低稅負制促使一些得到太多租稅獎勵，卻繳太少稅的富人能夠多繳一點稅。由於最低稅負制的課稅對象，其所得稅率已經甚低，因此即使提高部分稅負後的稅率，也還是較一般人低。因此，對於已經得到很多租稅獎勵的人來說，最低稅負制對經濟的影響其實並不大。課稅最大的壞處在於會影響經濟誘因，使得經濟大餅變小；而最低稅負制並不會造成此一問題。

最低稅負制的目的也不全然在於增加稅收，而是改善租稅的公平性，減少部分租稅逃漏的誘因。若沒有最低稅負制，富人可能面臨最高 40% 的邊際稅率，造成很強的逃漏稅誘因，甚至遊說立法減免租稅的誘因也很強。事實上，最低稅負制減少了很多富人逃稅的管道。

當然，最低稅負制也可使稅收增加，每年至少有一、兩百億。數目雖然不大，卻至少抵銷掉遺產稅降到 10% 所造成的稅收損失。最低稅負制的另外一個好處，在於可使所得稅稅收增加。因為逃漏稅誘因減少，減免稅誘因自然減少，稅收即會增加。

最低稅負制能夠成功的關鍵有以下幾點。第一，理念獲得社會支持。最低稅負制很簡單的概念在於：「即使富人所做的事應該受到獎勵，但多少總該繳點稅」，而且是綜合所得稅超過 600 萬以上的人才需要繳納，600 萬以下者皆無需繳納。第二，最低稅負制把大部分人排除在外。國民黨時期的財政改革（如土地徵值稅須按市價課稅）失敗，並非理念錯誤，而是因為把大多數人都置於改革對象中，便會引起恐慌。最低稅負制將門檻訂在 600 萬的道理即在於此：絕大部份的人不會認為自己一年可賺到 600 萬，而可賺到 600 萬的富人就很難有反對的正當性。第三，與被改革對象之間的溝通。要能讓企業界有台階下，讓企業界不反對、能接受，是最基本的成功條件。第四，在野黨立法委員的支持。在正當性的原則下，將推動最低稅負制的功勞與國民黨立委分享，因而也爭取到許多國民黨立委的協助。

最低稅負制可說是我國二十年來唯一一次的成功加稅。在我國長期面對財政收支赤字的情況下，雖然仍面對租稅結構不健全的困境，卻不失為是一項成功改革的政策。

長期而言，我國仍面對健全租稅結構的嚴肅課題，最低稅負制應該只是一個過渡性與階段性的政策。此一政策雖然達到提升租稅公平性及增加稅收的目的，但執行的過程中卻也不免造成擾民與資金外流的現象。在租稅制度上，應該思考建立更好的稅制來解決我國長期租稅不公與稅收不足的問題。可惜國民黨重新執政至今，不但賦改會徹底失敗，更未曾努力根本性地解決上述問題；其後來雖然推動了課徵奢侈稅、復徵證所稅等立法措施，但卻被稅改團體和學界批評為，奢侈稅造成稅制疊床架屋，證所稅復徵內容更是充滿對既得利益者妥協的色彩，最後徒增不確定因素干擾市場運作，資本利得相關租稅改革政策就後只能原地打轉，毫無建樹。（張炎憲、鄭麗君，2013）

參、當前財政困境與馬政府財政作為

與首次政黨輪替後民進黨執政初期遭逢 2001 年全球網路泡沫危機類似，2008 年再次出現政黨輪替，國民黨重新獲得執政後，也經歷 2008 年全球金融海嘯與經濟嚴重衰退，連帶影響我國出口連續衰退，經濟成長表現欠佳。2009 年經濟成長率創下 -1.81 % 的嚴重衰退，稅收亦隨著景氣不佳而出現短徵，加上行政院為刺激景氣復甦，推出各項擴大財政支出的振興經濟方案，財政收支再度出現赤字。

因景氣因素而出現收支失衡屬於短期現象，而政府以擴張性財政政策刺激景氣復甦，亦有其政策正當性，但政府必須犧牲短期的財政赤字，以換得經濟復甦後，收入逐步平衡以彌平財政缺口。但在短期因素之外，因租稅減免導致稅基嚴重流失，造成稅制的結構性缺陷等其他長期結構性因素，造成財政收支失衡，結構性赤字常年發生，則財政體制逐漸弱化下，國家財政所付出之代價，及所承受的風險將相對提高。

政府近年來大幅依賴舉債以支應財政赤字，累積未償債務餘額佔 GDP 之比率不斷攀升，逐漸瀕臨公債法 40% 之舉債上限，財政情況快速惡化。財政弱化造成政府在遭遇經濟衰退時，無多餘財政空間採取權衡性財政政策，以擴張性預算來刺激經濟，政府收入亦無法隨景氣復甦而自動彌平財政缺口。政府無擴張性財政政策空間，無法扮演的景氣不佳時逆風而立角色。另一方面，因支出結構僵化，法定義務支出縮減不易，加以全球化等因素造成貧富差距擴大，社會福利政策吃

重，財政支出無法有效縮減，政府財政規模欲小不易，政府亦無法有效縮減財政規模擔任古典學派所主張維護市場運作的消極角色。財政政策失去應有功能。

2013 年度中央政府總預算案即嚐到財政惡化，財政政策無法運作的苦果。回顧去年總預算的匡列期間，我國對外出口年成長率連續出現 5 個月的負成長，領先指標的外銷出口訂單在五大主要市場也全都呈現衰退，各大機構經濟成長率持續下修。一向依賴出口為經濟成長動力來源的台灣，面臨歐債危機、中國成長趨緩的外需不足因素，本應透過政府加強公共建設，來提升內需成長動能，但政府財政困難，公共建設預算支出動能不足，當然無法發揮刺激景氣效果，在經濟不景氣時採取擴張性財政政策的反景氣循環特性，因政府財政困難而受限。

2013 年度中央政府總預算，不僅無法產生對抗不景氣的反景氣循環特性，也不是強化投資的公共建設預算，卻也不是以縮減財政赤字的財政平衡型預算。這部四不像的預算，最後被批評為「無感預算」。

展望 2014 年度中央政府總預算，行政院長江宜樺雖然曾於五月初宣誓採取擴張性預算，希望透過加強公共建設、投資科技預算，刺激國內建設、投資與消費。掌管重大公共建設預算的經建會也希望能朝擴張公共建設預算政策方向，增加公共建設預算規模以振興經濟，但政府財政吃緊，支出結構無法有效調整，討好選民的預算支出浮濫，如 2011 年拉抬總統大選的軍公教加薪，每年增加預算支出高達兩百餘億，在教育、社福等法定義務支出經費無法刪減下，重大公共建設預算自然受到排擠。

2014 年度總預算案持續呈現入不敷出，依賴舉債度日的窘態，一方面所得稅、證交稅等稅課收入都較 2013 年短收，另一方面公共建設預算勉強較 2013 年微增，達 1,925 億元。但事實上歲入歲出之間差短擴大達 2,099 億元，連同債務還本 640 億元，合計必須舉債 2,739 億元，舉債佔歲出比重達 14.1%，逼近公債法 15% 的流量債限，預計明年底累積未償債務餘額將達 GDP 的 38.6%，逼近公債法修正後的 40.6% 債務存量上限。甚至歲入歲出差短擴大背後，還包括歲入面是以編列公營事業釋股 500 億元的方式，勉強增加收入。顯示財政政策已無擴張空間，財政惡化苦果徹底浮現。

財政結構失衡，債務龐大等財政問題，政府並非全然無計可施，主政者是否本於財政自我負責精神、是否嚴格遵守財政紀律才是問題的關鍵。其次，為避免政府錯誤的財政政策拖累台灣經濟，台灣更應該立即對財政收支結構失衡問題全面提出對策，進行中長期提出全面性租稅改革，而短期內未完成此項改革前，應凍結政府預算支出過度成長擴張的現況；再者，政府應對各種非營業循環基金進

行財務檢查，將不具自償性或不必要的計畫一一重新檢討，讓政府財務資訊更透明。只有政府採取這些財政調整措施，民間才會相信政府有自我管理的決心，信心恢復後，民間消費與投資意願才會回升。唯有穩健的政府財政，才有台灣經濟的永續未來。(林向愷、陳錦稷，2010)

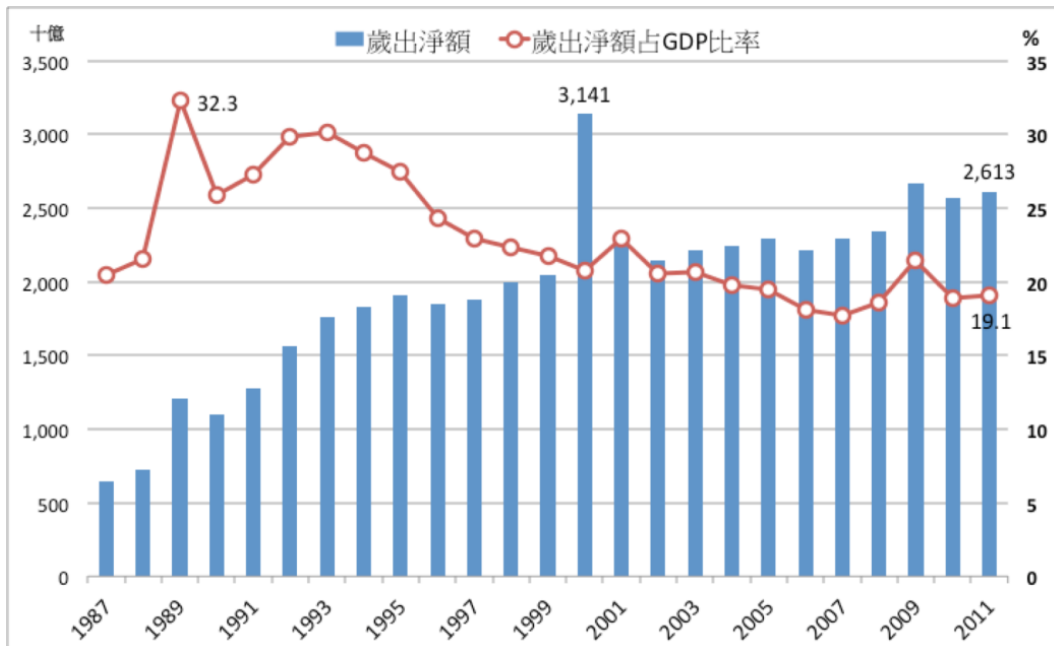
肆、未來展望

一、檢討政府角色，建立能支援國家發展願景的財政制度

國民黨批評在民進黨執政期間，公共支出對 GDP 的貢獻是負成長，但是公共支出仰賴健全的財政體質，而國民黨不但留下龐大的公共債務，也留下了一個不健全的財政體制。民進黨八年執政期間，在政府財政收入有限的情況下，透過每年約一千億鼓勵民間興建（BOT）的替代方案，借重民間資金從事公共建設，降低對政府支出的依賴。若加計民間參與公共建設的 BOT 支出，整體公共支出對 GDP 之貢獻仍呈現正成長。

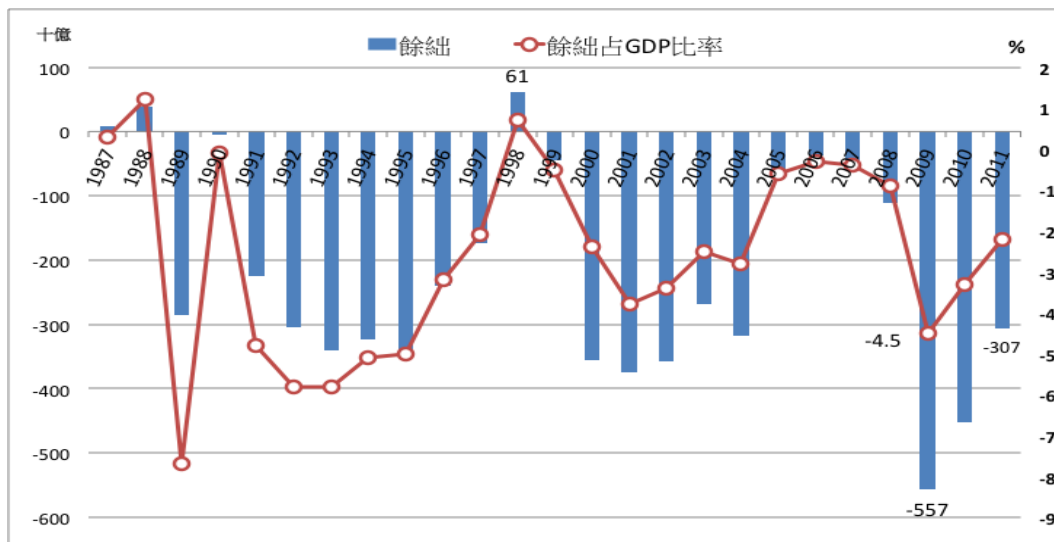
由圖十一顯示，我國各級政府歲出淨額佔 GDP 比重，由 1989 會計年度的 32.3%逐年下滑，2000 年以來穩定維持於 19%-20%之間，低則如 2007 年僅 17.7%，高則如 2001 年為 22.9%。與歐盟國家之 40%以上，北歐之 41-51%，日本 38.5%及美國的 29.3%，我國政府規模偏低。我國賦稅負擔率(賦稅收入占 GDP 比重)亦偏低，去年僅為 12.8%，被比喻為全世界最低。如加計健保、勞保、農保、公保，乃至煙捐等，雖非以稅收名義收取，亦非向財政部繳納，但既是立法強制繳納，實質上與租稅無異，金額達 4000 億元的社會安全負擔，則賦稅負擔率提高為 19%弱。將社會安全負擔全數計入政府支出，以還原政府規模，將大幅提高政府規模達 28%，略低於美國政府規模。

圖十一：各級政府歲出淨額佔G D P比重自 1990 年初持續下降



資料來源：財政統計資料庫，財政部

圖十二：各級政府歲出歲入餘絀及占G D P比重



資料來源：財政統計資料庫，財政部

政府規模大小與經濟成長表現之間，一直是財政學與總體經濟探究的課題，雖然理論層次與實證結果仍然紛歧，尚無定論。然而當經濟成長相對較差時，仍有賴政府擴大支出規模以創造內需刺激經濟，但當財政問題浮現，預算籌編出現困難，歲入來源不足，甚至經常收入都出現困窘時，只能仰賴債務舉借來彌補收支差短情形。而經年累月入不敷出的結果，卻又面臨債務存量逼近公債法舉債上限，面臨無舉債空間可用的困境。政府目前提出的解決方法，不外是被迫縮減政府支出，或是必須提出公債法修正案，要求國會修法提高舉債上限。

前者，因預算困難，債務存量又達公債法舉債上限，而被迫縮減政府支出，而形成前述四不像的「無感預算」。後者則有可能出現如同美國財政懸崖的國會僵局。美國民主、共和兩黨於 2011 年 8 月協商提高債務上限，但必須在 2012 年底之前達成縮減赤字的協議，否則自動減赤機制將於 2013 年初自動啟動，在未來 10 年內削減聯邦政府開支合計 1.2 兆美元。加上前總統 Bush 執政時推出的減稅計畫及 Obama 簽署的個人所得稅減免等經濟刺激政策，都在 2012 年底到期而終止。美國財政將面臨一波劇烈緊縮風暴，當時預估將影響美國名目 GDP 的 3.7%。而被美國聯邦準備(Federal Reserve System)理事會主席伯南克(Ben Bernanke)形容是財政懸崖(Fiscal cliff)，增加市場對不確定性危機的恐慌。

歷經威權轉型，財政支出的效率應該被重新檢討。特別是首次政黨輪替後，國家財政收支長期不平衡且赤字逐年擴大的情況下，民進黨八年執政期間採取量入為出方式，致力於以更有效率、撙節支出來從事各項公共建設，當然是必要且正確的作法。

然後，台灣目前正面臨包括中國崛起在內的全球化高度衝擊，經濟結構本身又未能妥善調整，導致經濟成長衰退、貧富不均擴大、失業問題結構性惡化等，「悶經濟」的病徵浮現。探討當前財政問題，除了在「財政管理」層次應思考導致債務負擔增加背後所隱含的財政收支結構長期失衡的因素之外，在「國家財政層次」政府應扮演何種功能？需要多大的預算規模？政府財政是否能支應政府發揮功能所需，更是財政問題的核心。

面對與日俱增的債務負擔，「財政管理」層次要解決的核心問題不在於如何清償債務，而是應深入釐清與解決鉅額財政赤字背後的結構性因素，否則未來將無時無刻面對債務問題，甚至因財政管理問題，演變為「國家財政問題」，造成政府無法發揮應有功能，使財政危機演變成為政治危機與社會危機。

而探討政府規模大小，必須先探討政府所應扮演角色。在市場經濟制度下，就經濟資源的運用而言，無論是歲出或歲入，政府之主要功能均在於「重分配」。

因此，政府究竟應扮演多重的角色，或應運用多少的經濟資源，決定因素在於市場所決定的所得和財富之分配是否合理。市場所決定的所得和財富之分配愈合理，則政府的「重分配」功能之必要性也愈低。反之，如果所得和財富之分配差距愈大，則政府的「重分配」功能之必要性也愈高。

未來的國家財政除了仍然極有可能面臨威權轉型、民主制度尚未深化，國會仍然出現意識形態對立或朝野對峙的政治僵局。但國家財政更大的挑戰在於如何重新定位政府應該扮演的角色，如何建立支援國家發展願景的國家財政制度，以因應全球化與中國快速崛起過程中，政府如何扮演照顧弱勢部門的公共責任，財政如何融通所需，如何強化政府負擔此一責任的能量，是當前思考財政問題時必須深入思考的核心課題。

二、中央地方財政關係的再調整

林全（1999）指出「由過去二十餘年來各級政府支出水準觀察，雖然中央支出有相對削減，地方支出有相對擴張的現象；但這種中央與地方財政角色趨於平衡的趨勢，只是一種假象。因為同一期間，地方政府自有財政收入並未配合增加，隨著地方支出擴張，地方收入依賴統籌分配稅與補助款的程度也日益加深。這種變化趨勢顯然並不合理。」

（一）立法過程的地方政府參與

而過去有關中央與地方財政關係的爭議，主要在於所謂的「中央請客，地方買單」，根據大法官 550 號解釋精神，行政主管機關草擬牽涉地方政府財政負擔之法律時，應與地方政府協商，讓地方政府充分參與。根據現行立法體制，所謂法律係指立法院三讀通過，總統公佈者，因此，無論是權限劃分、租稅課征或減稅，實務上均是根據中央政府制定的法律，在立法決策過程，各地方政府只有被「諮詢」的機會，並無參與立法決策之機會。

除了北、高兩直轄市可以列席行政院會外，針對台北市政府為健保費補助聲請釋憲案，司法院大法官會議所為之 550 號解釋文已明確指出：「法律之實施須由地方負擔經費者，如本案所涉全民健康保險法第二十七條第一款第一、二目及第二、三、五款關於保險費補助比例之規定，於制定過程中應予地方政府充分之參與。行政主管機關草擬此類法律，應與地方政府協商，以避免有片面決策可能造成之不合理情形，並就法案實施所需財源事前妥為規劃；立法機關於修訂相關法律時，應予地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會。」因此，除非明確宣示我國係屬「單一國制」，否則未來中央與地方的爭議，應非僅限於稅源之劃分，台北市政府為健保費補助聲請釋憲即為一例。（新台灣國策智庫，2011）

(二)確立事權劃分，解決中央地方財政分配失衡

理論上，政府組織可屬完全中央集權或地方分權型態。然實際上，絕大多數國家政府組織則屬中央與地方政府混合而成的多層級政府型態，並隨外在社會經濟條件的變化而改變。多層級政府主要係為調和中央集權與地方分權所形成的均權型態，以滿足不同區域人民的需求。惟多層級政府功能充分發揮的前提在於政府間權限劃分與協調機制需與時俱進。若權限劃分不當或缺乏適當協調機制，導致中央與地方政府事權重疊或權限劃分不清，不僅多層級政府功能難以發揮，更將升高不同層級政府間的爭議。(林向愷，2012)

傳統政治學上常有單一國家與聯邦國家之分，但在現代社會多樣化與在地化，以及草根式及審議式民主的潮流下，純粹的單一國完全聽令中央集中再分配資源的國家已幾乎不復見。中央與地方政府的關係，已由所謂的「競爭型的聯邦制度」(competitive federalism)轉變為「相互協調型的聯邦制度」(co-ordinate federalism)，再演化為「互相合作型的聯邦制度」(co-operate federalism)。中央與地方財政權的劃分，由如蛋糕「上下分層」(layer cake)轉變為如大理石(marble)之「垂直分層」。(黃世鑫，2003)

首先，在權限劃分方面，權限之劃分無法根據「事權之性質」、或依個別事項做橫斷面的劃分，而應就同一事權，劃分為決策立法、監督、與執行等不同任務，並就決策立法、監督、與執行權，分別確定各級政府之「權責」；通常決策立法與監督權責屬於中央，而執行權責屬地方。係將每一事項分為，而分別由各級政府「通力合作、共同完成」。

其次，與此相關的，在於財源面，稅源之分配，「收入共分(revenue sharing)」佔相當重要比例；同時，調節性的財源(包括統籌分配與補助款)亦扮演相當重要的角色；至於其是否應為指定用途，則各界有不同的聲音，從理論的理想境界出發者，主張解決一般財源不足，應依賴一般補助款，而非指定用途補助款。因此，減少指定用途補助款，增加一般補助，應為未來改進我國補助制度的重要政策方向。但實際從事運動的教育團體與社福團體均要求仍維持指定用途，這其間分歧的主要來源，就是與各地方政府是否能確實執行政策有關。因此，此一爭議之化解，需視未來各級方政府對各個別事權之實際執行水準，是否能夠達到「全國標準化」而定。

除此之外，現行財劃制度下統籌分配稅款如何分配的爭議，已充分暴露出地方政府彼此間之缺乏協調機制，而需由中央政府介入；如此勢將使各級政府間之關係，更為複雜。因此，如何建立地方政府間之協調機制，以處理專屬地方政府間之事務，亦屬刻不容緩。(新台灣國策智庫，2011)

中央與地方政府間財政權分配制度，其目標在於透過政府間財政收支合理劃分，維持全國一致性與區域間經濟平衡發展，讓政府所提供的財貨與服務能夠滿足不同地區人民的需求，並避免不同區域的人民所享受福利過度懸殊。而中央與地方政府間權限劃分又決定財政權分配型態；而此所衍生的地方財政問題亦是多層級政府架構下最難以解決的問題。(林向愷，2012)

我國中央與地方政府權限劃分於憲法中有明文規定；但中央與地方財政權如何分配則缺乏明確規範。戒嚴時期，中央與地方政府間政治關係並不明確，府際關係亦未有清楚定位，中央與地方權限劃分以及財政權分配，不僅缺乏適當依據，往往只能從事作局部性調整與枝節性的處理。財政權分配制度中，最核心的架構應屬中央統籌分配稅。中央統籌分配稅的功能在於「劫富濟貧」，讓各級政府為達成其所肩負為人民服務的責任所產生的財政需求，得到最低限度的滿足。因此，有關中央與地方財政權分配制度，主要著眼於如何解決區域失衡問題以及提高資源的配置效率。(林向愷，2012)

我國地方財政的研究，向來著重財政自主程度的研究，並以此作為調整中央與地方政府財政權分配的依據。然而，我國當前地方財政問題係根源於中央與地方政府權限劃分不夠明確，根據現行法律規定，我國政府組織兼含聯邦分權制與中央集權制；一方面憲法賦予省、縣政府某種程度的自治權，但憲法又賦予中央對省、縣政府極大的控制權。因此，黃世鑫等（2003）就認為：「在此種組織架構下，導致各級政府間的權限劃分不清，地方自治權限無法明確界定。此時，地方財政是否自主就無意義。」此外，為了因應外在社會與經濟條件的變化，維持中央與地方政府財政權均衡分配，如何建立不同層級政府間爭議解決以及財政權調整機制，才是解決地方財政問題關鍵所在。(林向愷，2012)

五都選後，若再考量桃園縣即將升格為直轄市，在六直轄市架構下，除不同層級政府間權限重新劃分有其急迫性外，建立一套較合理的財政權劃分制度，讓各級政府的功能夠充分發揮。並建立一套溝通與爭端解決的協商機制有其必要性；如此才能讓各級政府的權責能適時、適當的調整，以因應經濟社會結構快速變遷的需要。(林向愷，2012)

(三)六都時代的地方財政再生策略

2009 年地方制度法修正，行政院核定臺北縣升格改制為直轄市，臺中縣與臺中市、臺南縣與臺南市、高雄縣與高雄市合併改制為直轄市；桃園縣也將於 2014 年底升格改制為直轄市，臺灣地方政府體制進入六都的新時代。六都面積版圖占全臺灣面積三分之一弱，轄內公民占全臺灣人口的 68%，六都的地方新局牽動臺灣

整體資源分配與區域發展，特別是六都時代的財政資源分配，更是六都架構能否落實地方治理的最重要關鍵。

新北、台中、高雄等直轄市核定升格改制已四年有餘，但升格最相關的財政收支劃分法修正案，雖然行政院每一會期皆列為重大優先審議法案，但幾年過去，立法院換屆，改制後首任市長任期也將屆，至今財劃法法案仍無法獲得立法院審議完成修法。無怪乎已升格直轄市有「假升格」之歎。財政部雖然一再宣傳新版財劃法淨增財源達 438 億元，並一再強調各縣市分配「只增不減」，地方政府絕不會吃虧，但立院財委會最近一次審議財劃法修正案時，歷經九個小時卻仍無法完成初審，財政部長甚至一度表示「財劃法比證所稅案還複雜」。

行政院版財劃法修正案無法回應財政資源分配不公問題，其分配機制無法有效調劑各級政府間垂直與水平財政失衡情形，是遲遲無法順利修法的主因。雖然按照院版修法後地方政府整體財源增加 438 億元，但其中高達 413 億元由六大直轄市所瓜分。排擠效應造成未升格縣市新增財源大幅減少，加劇「富六都、窮十六縣」現象，水平失衡更加嚴重，財政分配更趨於兩極化，全然違背財劃制度調劑財政盈虛，縮小城鄉財政差距的立法精神。

五都升格財政需求擴張，財劃、公債修法延宕多時，中央以調整統籌款分配比例、修改補助辦法、設定平衡與繳款專案補助等過渡性權宜措施，協助地方政府改善財政問題的用心值得肯定。但五都升格改制，中央權限下放直轄市，卻無法相對下放足夠財源，中央與地方間財政分配的垂直失衡，讓新直轄市徒有升格之名卻毫無升格實益，只好消極以對甚至揚言拒絕承接中央下放事務。

中央政府本身收支差短嚴重失衡，債務快速累積，已無足夠財政資源能下放供六都升格所需，這是地方政府有升格之名，卻無升格之實的根本原因。中央政府面臨的財政現實下，無法籌足夠五都升格所需財源，改以放寬舉債限制方式，緩和地方政府財政壓力，卻讓新升格直轄市政府更加依賴舉債為財源，可謂飲鴆止渴的做法。另一方面，地方政府財政上普遍面臨的赤字預算常態化、自有財源不足，及支出結構僵化等，迫切待處理的地方財政課題，行政院財劃法草案欠缺解決問題的期待可能。公債法的修正，放寬舉債限制，讓地方政府更加依賴舉債之餘，卻無法讓地方財政再現活力，融通地方政府施政所需。

再者，公債法修正後，雖然總債限不變，但各級政府債限重新分配²後，因直轄市與縣市舉債限制放寬，整體政府債務將進一步攀升，地方政府繼續舉債度日的結果，債務負擔沉重，未來將更難以翻身。原先以新升格改制直轄市目前無債限規範可用做為公債法修正的理由，但公債法修法過程，卻隨著地方政府債務存量限制放寬，縣(市)及鄉(鎮、市)所舉借一年以上公共債務未償餘額放寬為總預算及特別預算歲出總額之 48%，甚至新升格改制之直轄市政府更可加速舉借，每年舉債流量限制由預算數 15%，放寬為 20%；以台中市為例，其財政局初估五年為限，每年可新增 185 億元債務，扣除現有 550 億元債務，仍有 600 億元舉債空間。

公債法修法後仍然無法解決地方財政問題，地方財政的收支結構仍然失衡，持續入不敷出，只好繼續依賴融資財源，繼續舉債度日。放寬升格直轄市舉債額度的做法，加深舉借債務作為融通財源的依賴，徒留債留子孫的世代爭議。而所謂強制還本的紀律規範，又恐淪為以債養債的惡性循環。

中央政府應更積極思考設置「地方財政再生基金」，由再生基金概括承受各直轄市及縣市政府債務，並搭配財政紀律措施規範，每年由中央及地方政府共同依稅課收入之一定比例編列強制還本預算。唯有真正落實還本，使再生基金確實俱有自償性，才能讓地方財政重生，才來真正處理地方政府債務累積龐大問題，也才能重現財政的活力。

歐洲主權債務危機後，西班牙發生地方政府債務風暴，中國亦因地方融資平台累積高達十餘兆人民幣債務等問題，遭國際信評機構惠譽調降中國主權債信評等，穆迪雖然確認中國主權信用評等不變，但也將前景展望由「穩定」下調為「負面」，若情況無法改善，未來可能調降評等。可見各國地方政府的財政問題受到高度關注。

我國各級政府債務累積龐大問題，畢竟只是財政病況之表徵，背後各級政府間垂直與水平財政分配的失衡，與財政量能的不足，實應更深入探討財政赤字擴大背後的結構性原因。要解決地方財政問題，行政院版財劃草案必須改弦更張，真正回應迫切需要改革的財政課題，才有機會凝聚各界共識，順利完成修法。此外，設立財政再生基金，並輔以財政紀律規範，創造可行機制，強化財政管理效能，更是放寬舉債限制之外，處理地方政府債務真正可行的政策方向。

² 公債法修正後，債限計算基礎由三年平均國民生產毛額（GNP）的 48%，改為三年平均國內生產毛額（GDP）的 50%，大致上不增加舉債額度不，但各級政府債限重新分配為中央政府 40.6%，直轄市 7.65%，縣（市）1.63%，鄉（鎮、市）0.12%之後，因直轄市與縣市舉債限制放寬，整體政府債務將進一步攀升，地方政府繼續舉債度日的結果，未來將更難以翻身。

伍、結論

本文認為財政問題在於財政結構的失衡，而失衡原因來自於長期以來減稅作為經濟成長工具，忽略國家發展過程中所需的稅收適足性問題，以致社會隨經濟之發展而增加對政府職能需求時，財政上無法有足夠的財源加以支應。而支出面更因財政紀律的法規的約束流於形式，使歲出預算的浮編(由其是特別預算)情形層出不窮。以致收入成長不及支出成長，結構性失衡實存在已久，債務逐年累積。

而更核心的財政問題，卻也是較少受到公開關注與討論的問題，在於政府財政資源的錯置、財政預算的僵固，與其所造成分配面的不公，才是現今我國財政問題的根本所在。一方面在面對預算赤字逐年擴大同時，政府卻持續對高所得者的遺產及贈與稅減稅、對軍公教加薪、每年編列高達七、八百億預算補貼 18%優惠存款、補助台北市花博巨額花費、發放八百億的消費券且全數財源來自舉借、浮編公共工程預算、追加預算。這些不當的政府支出，讓財政的困窘之外，又受到國民對財政支出的公平性質疑。

另一方面，社會對政府的若干財政需求，如增加老農津貼、補助弱勢者健保費、補助貧困學童營養午餐、補助貧弱者學費、提供國民享有平等的教育機會的支出、補助高等教育以維持低學費下的社會階級流動機會、解決失業者經濟困境的支出、提供年長者經濟安全或是為其他符合社會公益目的而增加政府支出，政府部門卻常以預算困難為由，遲遲無法付諸實施。

當前我國財政問題的根本核心，在於政府透過對國民課稅和舉借大量債務，掌握年度預算高達一兆九千億的巨額經濟資源，卻不僅沒有解決國民所面對的經濟、社會乃至國家主權淪喪等危機，反而因稅制的不公製造貧富差距更加的擴大，因財政的困境使經濟弱勢者的生存權持續受到威脅，相對剝奪感當然更為加深，讓國民的尊嚴受到極大傷害。(新台灣國策智庫(2011))

財政的願景必須以檢討政府角色出發，才能找出能支援國家發展願景的財政制度。特別是台灣當前正面臨中國崛起與全球化的高度衝擊，成長衰退、貧富不均擴大、失業問題結構性惡化等。未來的國家財政除了仍然極有可能面臨威權轉型、民主制度尚未深化，國會仍然出現意識形態對立或朝野對峙的政治僵局。但國家財政更大的挑戰在於如何重新定位政府應該扮演的角色，如何建立支援國家發展願景的國家財政制度；以因應全球化與中國快速崛起過程中，政府如何扮演照顧弱勢部門的公共責任，財政如何融通所需，如何強化政府負擔此一責任的能量。

亦即當前財政問題，除了在「財政管理」層次應思考導致債務負擔增加背後所隱含的財政收支結構長期失衡的因素之外，在「國家財政層次」政府應扮演何種功能？需要多大的預算規模？政府財政是否能支應政府發揮功能所需，更是必須深入思考的財政課題。

而六都的新時代來臨，面積版圖與轄內公民數，接佔全臺灣舉足輕重地位，六都的地方新局牽動臺灣整體資源分配與區域發展，特別是六都時代的財政資源分配，更是六都架構能否落實地方治理的最重要關鍵。在立法過程中確立地方政府的參與，並以夥伴關係的確立來解決中央地方財政分配的垂直失衡，更是中央地方財政的解決之道。

本文探討當前財政問題，檢視民進黨八年執政時期的財政作為，分析當前困境，並以檢討政府角色，建立能支援國家發展願景的財政制度，以及確立夥伴關係來調整中央地方財政關係作為未來的財政願景。本文拋磚引玉，希望財政管理效能提升，重振國民對我國財政的信心，讓財政融通政府運作的功能得以有效發揮，使政府的角色能隨民主深化而確立，國家財政在市場經濟中扮演積極角色，解決國民當前面對的經濟危機、社會危機與政治危機，保障國民基本人性尊嚴。

附表一：中央政府各年度債務舉借概況

單位：新臺幣百萬元；%

年度	當年度舉借債務數			支(歲)出 (91 年度起改歲出)	當年度舉借債務數/支(歲)出
	列入債限	不列入債限	合計		
82	284,779			1,179,165	24.15%
83	174,078			1,098,333	15.85%
84	230,407			1,155,113	19.95%
85	214,202			1,204,279	17.79%
86	263,919			1,359,867	19.41%
87	97,355			1,243,179	7.83%
88	66,366			1,371,354	4.84%
88 下及 89	387,920	80,000	467,920	2,538,700	15.28%
90	277,000	78,075	355,075	1,709,755	16.20%
91	245,000	0		1,578,560	15.52%
92	237,900	83,900	321,800	1,635,646	14.54%
93	230,000	63,500	293,500	1,627,619	14.13%
94	144,400	107,009	251,409	1,627,654	8.87%
95	64,025	74,000	138,025	1,593,296	4.02%
96	0	101,681	101,681	1,628,351	0.00%
97	0	125,465	125,465	1,711,717	0.00%
98	165,000	248,671	413,671	1,809,667	9.12%
99	224,700	252,458	477,158	1,714,956	13.10%
100	129,220	166,423	295,643	1,788,422	7.23%
101	288,500	69,239	357,739	1,938,637	14.88%
102	251,308	29,210	280,518	1,907,567	13.17%

註 1：本表當年度舉借債務數中 100 年度(含)以前為審定決算數，101 年度為初估決算數，102 年度為預算數。

註 2：本表當年度舉借債務數及其占支(歲)出之計算，不含債務基金為償還舊債而新舉借部分。

註 3：製表日期：102.4.9

附表二：中央政府一年以上債務未償餘額占國內生產毛額百分比

單位：新臺幣百萬元；%

年 度	債務未償餘額	國內生產毛額	債務未償餘額 / 國內生產毛額
82	797,108	5,830,252	13.67%
83	913,686	6,374,295	14.33%
84	1,100,743	6,949,558	15.84%
85	1,223,895	7,600,922	16.10%
86	1,381,310	8,192,944	16.86%
87	1,368,674	8,939,196	15.31%
88	1,312,256	9,454,090	13.88%
88 下及 89	2,450,138	10,187,394	24.05%
90	2,759,121	9,930,387	27.78%
91	2,849,272	10,411,639	27.37%
92	3,124,741	10,696,257	29.21%
93	3,362,141	11,365,292	29.58%
94	3,549,926	11,740,279	30.24%
95	3,622,951	12,243,471	29.59%
96	3,718,632	12,910,511	28.80%
97	3,779,097	12,620,150	29.94%
98	4,127,768	12,481,093	33.07%
99	4,538,922	13,552,099	33.49%
100	4,768,565	13,674,346	34.87%
101	5,032,304	14,036,874	35.85%
102	5,235,822	14,472,132	36.18%

註 1：本表不包含外債。

註 2：100 年度(含)以前為審定決算數，101 年度為初估決算數，102 年度為預算數。

註 3：國內生產毛額資料來源：行政院主計總處。

註 4：製表日期：102.4.9

附表三 58-100 會計年度期間中央政府特別預算

單位：千元

特別預算名稱（起訖會計年度）	歲出預算數	融通性收入預算數		歲入
		債務之舉借	移用歲計賸餘	
償還國家行局借墊款特別決算（61）	2,082,374		2,082,374	
國防整備特別預算（62）	2,000,000		2,000,000	
加速農村建設重要措施特別預算（61-64）	2,000,000		2,000,000	
糧食平準基金特別預算（64）	3,000,000		3,000,000	
南北高速公路第一期工程特別預算（含追加預算）（60-66）	8,731,770	2,800,000	5,241,770	
南北高速公路第二期工程特別預算（含第一、二次追加預算）（63-68）	23,001,820	12,940,000	5,035,820	
南北高速公路第三期工程特別預算（65-67）	9,471,500	6,060,000	3,411,500	
南北高速公路第四期工程特別預算（65-68）	7,685,000	5,300,000	653,000	
加強國防整備特別預算（69）	25,000,000		22,500,000	
北部區域第二高速公路第一期工程特別預算（76-78）	32,081,555	32,081,555		
省屬三商銀部分股權劃分移轉省有特別預算（79）	4,456,265			
北部區域第二高速公路第二期工程特別預算（79-81）	144,671,629	117,139,629	6,532,000	
戰士授田憑據處理補償金特別預算（80-81）	88,000,000		88,000,000	
興建重大交通建設計畫第一期工程特別預算（81-82）	173,283,811	157,759,791		
興建重大交通建設計畫第二期工程特別預算（83-84）	170,396,059	170,396,059		
採購高性能戰機特別預算（82-90）	300,710,000	300,710,000		
興建重大交通建設計畫第三期工程特別預算（85-86）	166,449,275	166,449,275		
國軍老舊眷村改建特別預算（86-94）	516,619,073			
口蹄疫危機處理特別預算（86-88）	10,486,625		10,486,625	
921 震災災後重建特別預算（含第 1&2 期）（90）	100,000,000	100,000,000	-	
基隆河整治計畫特別預算（91-94）	31,615,730	31,615,730	-	
嚴重呼吸道症候群防治及紓困特別預算（92-93）	50,000,000	43,000,000	3,500,000	3,500,000
擴大公共建設投資計畫特別預算（93-97）	429,900,000	381,900,000	-	48,000,000
中央政府易淹水地區水患治理計畫第 1 期特別預算（95-96）	30,965,000	30,965,000	-	
中央政府易淹水地區水患治理計畫第 2 期特別預算（97-99）	44,500,000	44,500,000	-	
中央政府易淹水地區水患治理計畫第 3 期特別預算（100-102）	40,455,000	40,455,000	-	
中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第 1 期特別預算（95-97）	13,970,000	10,358,620	3,611,380	
中央政府石門水庫及其集水區整治計畫第 2 期特別預算（98-100）	11,030,000	11,030,000	-	
中央政府振興經濟消費券發放特別預算（97）	85,653,022	85,653,022	-	-
中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算（98）	149,162,506	149,162,506	-	-
中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算（99）	191,094,210	191,094,210	-	-
中央政府振興經濟擴大公共建設特別預算（100）	158,943,284	158,943,284	-	-
中央政府莫拉克颱風災後重建特別預算（98-101）	116,508,241	116,479,521	-	28,720

資料來源：《中華民國主計史》及各特別預算書。

參考資料

- 林全（1999），〈健全中央與地方財政關係〉，收錄於于宗先、孫克難主編《財政平衡與財政改革—台灣經驗的評價》，中華經濟研究院，頁 357-399。
- 林向愷（2012），〈五都選後中央與地方財政關係社區展望〉，社區發展雜誌。
- 林向愷、陳錦稷（2010），〈全面性的租稅改革勢在必行—財政惡化且結構性赤字問題嚴重〉，新世紀智庫論壇，第 52 期。
- 張炎憲、鄭麗君（2013），《執政的九堂課 2000---2008 民進黨政策總檢討》，財團法人青平台基金會。
- 陳錦稷（2012），〈分配失衡：地方財政問題核心〉，想想論壇
<http://www.thinkingtaiwan.com/public/articles/view/251>。
- 黃世鑫等（2003），《2010 年社會發展策略：財政與經濟研究報告》，行政院研考會編印。
- 新台灣國策智庫（2011）。《台灣國家願景-我們的主張 國家財政篇》，新台灣國策智庫。
- 蘇建榮、陳錦稷（2012 年 5 月），〈國際間主權債務危機對我國政府財政的啟示〉，「台灣國家經濟發展研討會論文」，群策會(李登輝基金會)。

