

我國結構性財政餘額估算報告

行政院主計總處

103.5.30

壹、前言

2008年金融風暴使各國的經濟狀況普遍惡化，影響政府財源收入，而各國政府為振興國內景氣，紛紛提出振興方案，大量的政府支出更衝擊政府的財政狀況。國際貨幣基金(IMF)及經濟合作發展組織(OECD)表示，各國在短期上應對經濟成長與就業給予支持，同時亦應聚焦於中期財政整頓，針對財政狀況進行必要的賦稅及退休年金等制度改革，以健全政府財政。結構性財政餘額為衡量政府財政狀況指標之一，有助於政府進一步了解國家當前財政現況，過去已為國際性組織採納推廣，近年來外界及立法委員亦關切此議題，期待由公部門估算我國結構性財政餘額，以提供參考。本總處爰會同財政部依循該部101年度委託國立政治大學羅光達教授辦理之「我國財政收支餘額的結構性分析」研究報告所提出之主要國際組織作法，並配合我國國情酌予修正調整後，辦理我國結構性財政餘額之估算。

貳、主要國際組織結構性財政餘額估算作法

依據上述財政部委託研究報告說明，一個國家所面對的財政問題可能受到三個因素影響：一、總體景氣循環所造成的結果；二、單獨事件所造成的一次性影響；三、制度面所存在的根本結

構性因素。為了使政府真正清楚了解所面對的財政困境，主要國際組織包括經濟合作開發組織(OECD)及歐盟國家(EU)等，均以剔除景氣循環因子及短期因子後之結構財政餘額，作為衡量財政狀況的指標。

結構性財政餘額為排除景氣循環因子及一次性事件後的政府收支餘額，探討政府財政之結構性餘額，首先需要針對景氣循環因子及短期因子進行估算，上述財政部委託研究報告整理主要國際組織估算景氣循環因子之作法，均以生產函數法或是直接以HP濾波器法(HP filter法)估計出潛在產出後，再以產出缺口或稅基缺口對稅收與支出之彈性來進行調整估計。另由於各國經濟發展背景不同，短期因子的認定方式眾多，故目前尚無一致性的估列準則。主要國際組織作法整理如下表：

	OECD 法	IMF 法	EU 法
潛在產出或潛在稅基的估計	主要是以生產函數法，並配合 HP filter 法加以估計	部分國家使用生產函數法，部分國家使用統計分解趨勢法(如 HP filter 法)加以估計	直接以 HP filter 法加以估計
收入面的調整項目	個人所得稅、公司所得稅、社會安全捐、間接稅	個人所得稅、公司所得稅、社會安全捐、間接稅、其他項目	個人所得稅、公司所得稅、社會安全捐、間接稅
支出面的調整項目	失業津貼支出	失業津貼支出	失業津貼支出
調整的方式	利用產出缺口，以及產出對稅收	利用產出缺口，以及產出對稅收	利用稅基缺口，以及稅基對稅收

	之彈性進行調整	之彈性進行調整	之彈性進行調整
短期因子的定義	實際淨資本移轉與潛在淨資本移轉的差額	並無明確之定義，僅原則性說明該事件是非重複性且對財政餘額的影響須夠大	並無明確之定義，但可歸納為： 1. 只有暫時性的影響(一年或一定年限) 2. 必須是非重複性發生 3. 必須對政府財政有一定程度(占 GDP 比重 0.1%)以上的影響

資料來源：羅光達「我國財政收支餘額的結構性分析」，財政部101年度委託研究計畫。

參、我國結構性財政餘額之估算

一、估算原則

現行主要國際組織辦理結構性財政餘額之計算與研究，主要係為了解各國財政收支剔除循環性與一次性因素影響後之趨勢變化，並據以觀察各國政府長期財政狀況是否穩定或惡化，故本案估算我國結構性財政餘額，將依循上述101年度財政部委託研究報告所採用之歐盟國家估算作法(簡稱EU法)，並配合我國國情與制度調整處理。

二、景氣循環因子之估算

(一) 在收入面，係將政府租稅分為個人所得稅、營利事業所得稅及其他稅收等3類，再利用HP filter法估算出潛在稅基，利用實際稅基與潛在稅基缺口差異及各稅收的實際稅基彈性進

行調整，將各項實際稅收，分別乘以實質稅基缺口變動率、實質稅基彈性，即可計算出景氣循環因子之調整數，也就是受到景氣循環影響，造成各級政府實際稅收的增減數(以占GDP之%表示)，詳如附表一。另在支出面，目前主要國際組織均係針對失業津貼隨景氣變化情形進行調整，惟由於我國勞工失業給付主要係由政府就業保險基金依就業保險法規定辦理，各級政府原始財政收支中並未列入失業津貼給付支出，爰未就支出面作景氣循環因子之調整。

(二) 另經衡酌國民所得與稅基來源等資料內涵之特性，本案估算方式與101年度財政部委託研究報告作法略有差異，相關景氣循環因子估算變數設定差異說明如下表：

類別	稅目別	財政部委託研究報告	本案設定
稅基	個人所得稅	受僱員工薪資 ¹	受僱人員報酬
	營利事業所得稅	營業盈餘	營業盈餘
	其他稅目 ²	民間消費	民間消費
平減指數	個人所得稅	國內生產毛額平減指數	參考國內要素所得 相關資料計算求得
	營利事業所得稅		
	其他稅目 ²	消費者物價指數	民間消費平減指數
彈性	個人所得稅	1.284	1.340
	營利事業所得稅	1	1
	其他稅目 ²		

註：¹以「受僱員工薪資調查」之受僱員工人數×每人薪資估算。

²本案設定之其他稅目僅含營業稅等間接稅。

說明：1、本案所得稅之平減指數，係以行政院主計總處發布之國民所得統計資料自行計算而得，藉由扣除折舊及間接稅後之國內生產毛額，亦即要素所得(包含受僱員工報酬及營業盈餘)，將其名目值與實質值相除，即可得出平減指數。

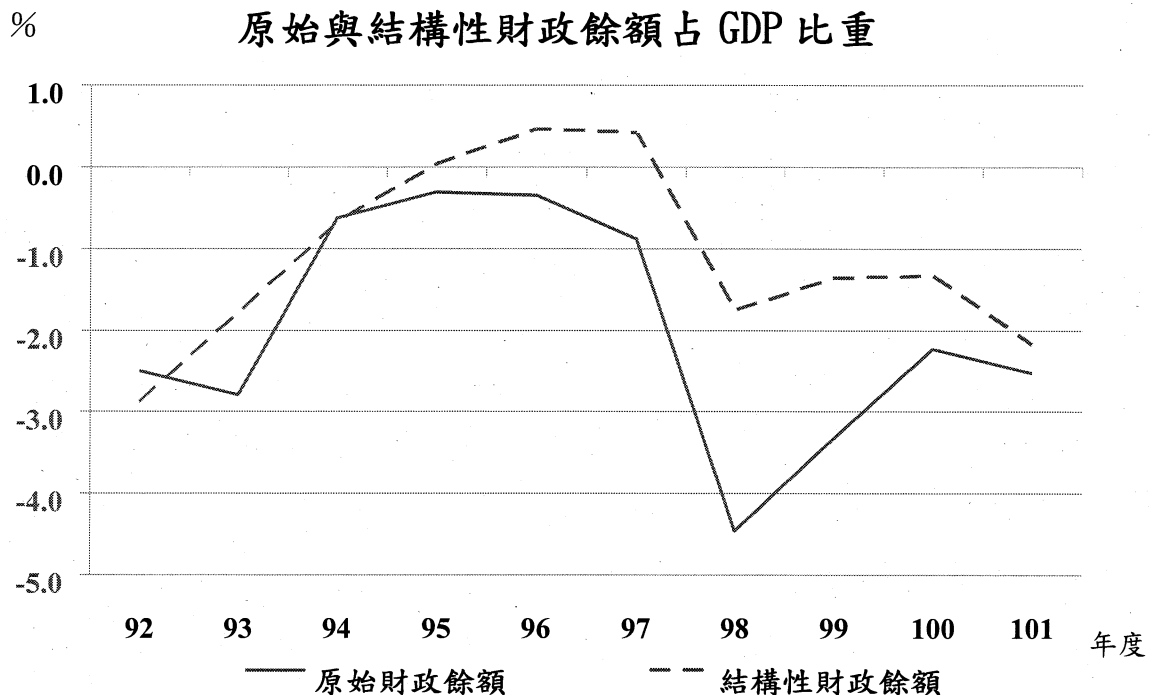
2、由於財產稅範圍廣，涵蓋房屋稅、地價稅、印花稅、契稅、遺贈稅、證交稅、期交稅等項目，較難比照所得稅或間接稅，找出其相對應之稅基，且考量財產稅占比僅達整體稅收1成，影響較小，故本案未將其列入。

三、短期因子之估算

短期收入部分，係就各年度總決算(含追加)中「財產售價」(96年度以前含「營業盈餘及事業收入」之「股票買賣差價」數額)與「投資收回」科目及各期特別決算予以調整。另中央政府年度總決算中各項歲入來源經費，如具一次性及非重複發生性質，且其金額達100億元以上者，經個案評估認定後納入調整。短期支出部分，係就各年度總決算(含追加)中「增加投資」科目及各期特別決算予以調整。另中央政府年度總決算中各項政事支出之特定計畫經費，如具一次性及非重複發生性質，且其金額達100億元以上者，經個案評估認定後納入估算。短期收入扣除短期支出即得短期因子之調整數(以占GDP之%表示)，詳如附表二。

四、估算結果分析

- (一) 本案針對92年度至101年度我國原始財政餘額進行調整後發現，扣除景氣循環因子之影響後，部分年度政府財政確有受景氣衝擊而產生短絀狀況，如再進一步將短期因子之影響予以排除後，多數年度政府財政仍是入不敷出的狀況。換言之，從近年財政收支變化趨勢觀察，我國財政赤字之結構性問題仍持續發生，結構性餘額估算結果詳如附表三。



(二) 觀察我國70年代、80年代及90年代之賦稅負擔率分別為17.2%、15.8%及12.6%，而中央政府歲出占GDP之平均比率則分別為14.4%、15.7%及14.5%，賦稅收入狀況與歲出規模產生逐年失衡狀況。70年代政府財政收支尚稱穩健，但80年代以後，財政收支差短逐漸擴大，其主要原因應在於歲出過度膨脹所致，而至90年代，政府歲出規模已穩定控制，並降至70年代之水準，惟賦稅負擔率卻因近年來實施多項減稅措施而逐年下降，致無法充分支應政府各項政務支出所需，顯示目前我國財政失衡問題之主要關鍵在於賦稅收入偏低。

肆、結語

為因應當前財政問題，行政院刻正積極推動「財政健全方案」，全面檢討各級政府之財政收支，其中配合提出之所得稅法、

加值型及非加值型營業稅法修正草案，業經立法院於103年5月16日三讀通過，將有助於改善我國財政結構性赤字問題。財政改革作為非一蹴可幾，行政院已逐步進行財政收支之制度性調整，將持續強化中央與地方政府之財政紀律，俾確保各級政府財政健全及永續發展。

景氣循環因子估算結果

單位：百萬元；占GDP%

	92年度		93年度		94年度		95年度		96年度		97年度		98年度		99年度		100年度		101年度	
	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
景氣循環因子調整數	-21,674	-0.20	-1,300	-0.01	2,691	0.02	14,094	0.12	35,122	0.27	-8,159	-0.06	-57,109	-0.46	10,566	0.08	33,516	0.24	15,347	0.11
個人所得稅	-16,759		-12,629		-7,094		7,554		8,780		21,086		-22,285		-2,676		18,558		15,878	
營利事業所得稅	-1,456		2,031		-1,835		37		20,090		-18,900		-19,244		19,210		13,340		-925	
營業稅等間接稅	-3,460		9,298		11,621		6,504		6,252		-10,345		-15,579		-5,968		1,618		393	

歲入面景氣循環因子的估算，採歐盟國家估算方法(簡稱EU法)，以個人所得稅(含綜合所得稅及土地增值稅)、營利事業所得稅、營業稅等間接稅3類稅收，視為受景氣循環影響項目，依序估算實質稅基缺口、實質稅基彈性，以計算出景氣循環因子。

1. 估算實質稅基缺口

前述個人所得稅(含綜合所得稅及土地增值稅)、營利事業所得稅、營業稅等間接稅3類受景氣循環影響項目，分別以國民所得統計中之營業盈餘、受僱人員報酬、民間消費作為稅基，並利用平減指數調整，去除物價波動因素，計算出實質實際稅基，再藉由HP filter時間序列方法($\lambda=100$)，將其隨機趨勢平滑化，估算出實質潛在稅基。實質實際稅基與實質潛在稅基之差額，即為實質稅基缺口。

2. 估算實質稅基彈性

由於稅基缺口為實際與潛在稅基之差異，亦可解釋為稅基受景氣循環之影響程度，但為進一步求出景氣循環對稅收之影響，需再估算各項實質稅基之彈性，亦即實質稅基增加1單位，稅收相對增加之幅度。其中營利事業所得稅、營業稅及其他稅目，因屬固定稅率，其稅基與稅收將成等比率變化，故假設其實質稅基彈性為1；而綜合所得稅因屬累進稅率，尚需另外估計，本案以綜合所得稅稅基與綜合所得稅資料，利用迴歸估計出綜合所得稅實質稅基彈性為1.34。

3. 計算景氣循環因子

將各項實際稅收(個人所得稅、營利事業所得稅、營業稅等間接稅)，分別乘以步驟1、步驟2之實質稅基缺口變動率、實質稅基彈性，即可計算出景氣循環因子，也就是受到景氣循環影響，造成各級政府實際稅收的增減金額。

計算說明

附表二

短期因子估算結果

單位：百萬元；占GDP%

	92年度		93年度		94年度		95年度		96年度		97年度		98年度		99年度		100年度		101年度	
	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%
短期因子調整數	62,398	0.58	-113,287	1.00	3,852	0.03	-55,437	0.45	-137,895	1.07	-154,779	1.23	-279,911	-2.24	-276,320	-2.04	-157,335	-1.15	-65,329	-0.46
短期收入	219,060		93,940		233,109		124,548		69,714		68,740		124,974		67,784		137,346		103,950	
(一) 總決算(含追加)	167,053		50,361		175,182		83,707		50,548		41,063		92,171		43,452		117,433		77,451	
1. 「財產售價」科目	106,170	-	47,106	-	145,614	-	74,836	-	43,299	-	38,553	-	48,093	-	33,486	-	26,765	-	23,811	-
2. 「投資收回」科目	60,883	-	3,255	-	29,568	-	8,871	-	7,249	-	2,510	-	9,876	-	9,966	-	31,475	-	10,153	-
3. 個案評估項目	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	34,202	-	-	-	59,193	-	43,487	-
(二) 特別決算	52,008	-	43,580	-	57,927	-	40,841	-	19,166	-	27,677	-	32,803	-	24,332	-	19,913	-	26,499	-
短期支出	156,662	-	207,228	-	229,258	-	179,985	-	207,609	-	223,519	-	404,885	-	344,104	-	294,681	-	169,279	-
(一) 總決算(含追加)	56,606	-	98,608	-	109,624	-	68,168	-	61,150	-	45,098	-	68,422	-	74,678	-	94,718	-	92,054	-
1. 「增加投資」科目	56,606	-	98,608	-	109,624	-	68,168	-	61,150	-	45,098	-	53,085	-	74,678	-	94,718	-	92,054	-
2. 個案評估項目	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15,338	-	-	-	-	-	-	-
(二) 特別決算	100,056	-	108,619	-	119,633	-	111,816	-	146,459	-	178,422	-	336,463	-	269,426	-	199,963	-	77,225	-

1. 短期因子認定原則：

短期因子為短期收入扣除短期支出後之餘額，各主要國際組織對於短期因子之認定與估算並無一致性準則，相關文獻亦無一致性看法，惟基本上均認為其考量因素必須以一次性及非重複發生事件，且在一定期間內會結束，並對財政餘額影響重大之經費為原則。

2. 短期收入調整內容：

係就各年度總決算(含追加)中「財產售價」(96年度以前含「營業盈餘及事業收入」之「股票買賣差價」數額)與「投資收回」科目及各期特別決算予以調整。另中央政府年度總決算中各項歲入來源經費，如具一次性及非重複發生性質，且其金額達100億元以上者，經個案評估認定後納入調整。

3. 短期支出調整內容：

係就各年度總決算(含追加)中「增加投資」科目及各期特別決算予以調整。另中央政府年度總決算中各項政事支出之特定計畫經費，如具一次性及非重複發生性質，且其金額達100億元以上者，經個案評估認定後納入估算。

4. 本表決算實現數係指各年度之決算數扣除保留數並加計以前年度保留實現數。

計算說明

附表二(續)

短期因子估算結果(明細表)

單位：百萬元；占GDP%																					
	92年度		93年度		94年度		95年度		96年度		97年度		98年度		99年度		100年度		101年度		
	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	
短期因子調整數	62,398	0.58	-	113,287	-	1.00	3,852	0.03	-	55,437	-	0.45	-	137,895	-	1.07	-	154,779	-	1.23	-
短期收入	219,060			93,940			233,109			69,714			68,740			124,974			137,346		
(一) 總決算(含追加)	167,053			50,361			175,182			50,548			41,063			92,171			117,433		
1. 「財產售價」科目	106,170			47,106			145,614			43,299			38,553			48,093			26,765		
2. 「投資收回」科目	60,883			3,255			29,568			7,249			2,510			9,876			31,475		
3. 個案評估項目	-			-			-			-			-			34,202			59,193		
(1)國防部拉法葉案賠償金																					
(2)台糖減資繳庫																					
(3)國安基金繳庫																			39,000		
(4)交通部桃園機場公司收支併列																			20,193		
(5)國安基金以台糖股票繳庫																34,202					
(二) 特別決算	52,008			43,580			57,927			19,166			27,677			32,803			19,913		
1. 國軍老舊眷村改建(86-94)	11,862			25,231			32,111			3,056			8,051			13,410			1,240		
2. SARS防治及紓困(92-93)	3,500			82			-			-			-			-			-		
3. 臺灣省加速取得共設保留地(第2期)	2,160			1,083			-			-			-			-			-		
4. 擴大公共建設投資計畫(93、94、95、96、97)	-			-			-			0			12			99			112		
5. 水患治理計畫(第2期97-99)	-			-			-			-			16			39			-		

短期因子估算結果(明細表)

		92年度		93年度		94年度		95年度		96年度		97年度		98年度		99年度		100年度		101年度	
		決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%
單位：百萬元；占GDP%																					
6. 水患治理計畫(第3期100-102)		-		-		-		-		-		-		-		-		55		155	
7. 莫拉克颱風災後重建(98、99、100、101)		-		-		-		-		-		-		0		109		64		20	
8. 振興經濟消費券發放														5							
9. 臺北市各項特別預算		32,773		14,086		24,594		16,199		15,363		18,308		17,369		15,818		16,882		13,059	
10. 新北市各項特別預算		-		-		-		-		0		-		-		-		-		-	
11. 臺中市各項特別預算		0		-		450		51		350		910		1,559		4,471		630		301	
12. 原臺中縣各項特別預算		3		16		80		101		1		5		-		0		-		-	
13. 高雄市各項特別預算		55		117		56		70		132		265		215		252		446		131	
14. 原高雄縣各項特別預算		1,016		-		-		-		-		-		-		-		-		-	
15. 桃園縣各項特別預算		-		-		12		3		-		-		62		-		-		-	
16. 雲林縣各項特別預算		3		1		0		13		0		0		0		0		0		37	
17. 嘉義市各項特別預算		41		-		-		-		-		-		-		-		-		-	
18. 嘉義縣各項特別預算		460		2,824		520		256		265		109		45		419		485		94	
19. 臺東縣各項特別預算		133		140		104		-		-		-		-		-		-		-	
短期支出		156,662		207,228		229,258		179,985		207,609		223,519		404,885		344,104		294,681		169,279	
(一) 總決算(含追加)		56,606		98,608		109,624		68,168		61,150		45,098		68,422		74,678		94,718		92,054	
1. 「增加投資」科目		56,606		98,608		109,624		68,168		61,150		45,098		53,085		74,678		94,718		92,054	

短期因子估算結果(明細表)

		92年度		93年度		94年度		95年度		96年度		97年度		98年度		99年度		100年度		101年度	
		決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%
2.個案評估項目		-		-		-		-		-		-		15,338		-		-		-	
工作所得補助方案														15,338							
(二) 特別決算		100,056		108,619		119,633		111,816		146,459		178,422		336,463		269,426		199,963		77,225	
1.興建臺灣北部區域第二高速公路		3,522		-		-		-		-		-		-		-		-		-	
2.興建重大交通建設		5,883		1,873		413		-		-		-		-		-		-		-	
3.口蹄疫危機處理		1		-		-		-		-		-		-		-		-		-	
4.台北都會區大眾捷運系統(第3期)		2,148		-		-		-		-		-		-		-		-		-	
5.臺灣省加速取得共設保留地(第2期)		7		3		-		-		-		-		-		-		-		-	
6.九二一震災後重建		16,532		10,639		7,797		2,041		-		-		-		-		-		-	
7.國軍老舊眷村改建(86-94)		10,093		16,794		18,088		11,611		10,358		6,005		10,169		1,239		80		841	
8.SARS防治及絆因(92-93)		14,507		8,231		8		2		-		-		-		-		-		-	
9.基隆河整體治理計畫前期計畫(91-94)		6,482		10,147		10,248		2,149		537		217		81		4		-		-	
10.擴大公共建設投資計畫(93、94、95、96、97)		-		34,468		54,996		59,128		83,127		123,748		63,044		6,777		2,135		1,968	
12.水患治理計畫(第1期95-96)		-		-		-		1,820		11,328		-		1,195		65		85		-	
13.水患治理計畫(第2期97-99)		-		-		-		-		-		2,981		12,948		20,194		5,539		625	
14.水患治理計畫(第3期100-102)		-		-		-		-		-		-		-		-		7,706		9,622	
15.石門水庫整治計畫(第1期95-97)		-		-		-		1,306		2,828		8,518		3,218		655		191		209	

單位：百萬元；占GDP%

短期因子估算結果(明細表)

	92年度		93年度		94年度		95年度		96年度		97年度		98年度		99年度		100年度		101年度	
	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%	決算 實現數	%
16. 石門水庫整治計畫(第2期98-101)	-		-		-		-		-		-		217		1,240		2,561		716	
17. 振興經濟消費券發放(98)	-		-		-		-		-		-		84,714		-		-		-	
18. 莫拉克颱風災後重建(98-101)	-		-		-		-		-		-		8,363		40,679		25,199		13,907	
19. 臺北市各項特別預算	38,824		25,265		26,302		32,025		37,069		31,028		30,987		26,974		24,514		17,260	
20. 新北市各項特別預算	850		522		-		692		570		3,339		-		-		-		-	
21. 臺中市各項特別預算	89		-		16		77		360		782		990		3,066		2,024		630	
22. 高雄市各項特別預算	31		6		15		11		3		26		62		241		550		746	
23. 原高雄縣各項特別預算	1		0		-		-		-		-		-		-		-		-	
24. 雲林縣各項特別預算	9		16		-		-		-		-		-		-		-		32	
25. 苗栗縣各項特別預算	-		-		126		-		-		-		-		-		-		-	
26. 彰化縣各項特別預算	-		-		0		107		-		-		-		-		-		-	
27. 基隆市各項特別預算	-		6		57		0		0		0		-		0		-		5	
28. 嘉義市各項特別預算	253		219		158		24		0		2		1		-		38		0	
29. 嘉義縣各項特別預算	286		280		889		672		279		1,776		3,674		350		91		299	
30. 臺東縣各項特別預算	3		23		351		154		-		-		-		-		-		-	
31. 金門縣各項特別預算	41		-		-		-		-		-		-		-		-		-	
32. 其他鄉鎮市	494		126		169		0		-		-		-		-		-		-	

單位：百萬元；占GDP%

我國結構性財政餘額估算結果

單位：占GDP%

	92年度	93年度	94年度	95年度	96年度	97年度	98年度	99年度	100年度	101年度
原始財政餘額	-2.50	-2.79	-0.63	-0.30	-0.35	-0.89	-4.46	-3.33	-2.24	-2.53
景氣循環因子調整數	-0.20	-0.01	0.02	0.12	0.27	-0.06	-0.46	0.08	0.24	0.11
景氣調整後財政餘額	-2.30	-2.78	-0.65	-0.42	-0.62	-0.82	-4.01	-3.41	-2.48	-2.64
短期因子調整數	0.58	-1.00	0.03	-0.45	-1.07	-1.23	-2.24	-2.04	-1.15	-0.46
結構性財政餘額	-2.88	-1.79	-0.69	0.03	0.44	0.40	-1.76	-1.37	-1.33	-2.18

註：1. 結構性財政餘額係指將政府原始財政餘額，透過適當的估算與調整，扣除景氣循環及短期因子影響後之收支餘額。

2. 估算作業係參酌財政部101年度「我國財政收支餘額的結構性分析」委託研究計畫之作法，採用主要國際組織(EU)之估計方式並依我國國情調整運用。

