

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：研究)

我國公債管理政策之改進研究

服務機關：財政部稅制委員會

出國人職稱：專員

姓名：施恬

出國地區：美國

出國期間：九十年五月十七日至八月十七日

報告日期：九十年十月二十三日

D8/c09004611

行政院及所屬各機關出國報告審核表

出國報告名稱：我國公債管理政策之改進研究	
出國計畫主辦機關名稱：行政院人事行政局	
出國人姓名/職稱/服務單位：施恬/專員/財政部稅制委員會	
出國計畫 主辦機關 查核意見	<input type="checkbox"/> 1.依限繳交出國報告 <input type="checkbox"/> 2.格式完整 <input type="checkbox"/> 3.內容充實完備 <input type="checkbox"/> 4.建議具參考價值 <input type="checkbox"/> 5.送本機關參考或研辦 <input type="checkbox"/> 6.送上級機關參考 <input type="checkbox"/> 7.退回補正，原因： <input type="checkbox"/> ①不符原核定出國計畫 <input type="checkbox"/> ②以外文撰寫或僅以所蒐集外文資料為內容 <input type="checkbox"/> ③內容空洞簡略 <input type="checkbox"/> ④未依行政院所屬各機關出國報告規格辦理 <input type="checkbox"/> ⑤未於資訊網登錄提要資料及傳送出國報告電子檔 <input type="checkbox"/> 8.其他處理意見：
層轉機關 審核意見	<input type="checkbox"/> 同意主辦機關審核意見 <input type="checkbox"/> 全部 <input type="checkbox"/> 部份 (填寫審核意見編號) <input type="checkbox"/> 退回補正，原因： <input type="checkbox"/> _____ (填寫審核意見編號) <input type="checkbox"/> 其他處理意見：

說明：

- 一、出國計畫主辦機關即層轉機關時，不需填寫「層轉機關審核意見」。
- 二、各機關各依需要自行增列審核項目內容，出國報告審核完畢本表請自行保存。
- 三、審核作業應於出國報告提出後二個月內完成。

系統識別號:C09004611

公 務 出 國 報 告 提 要

頁數: 68 含附件: 是

報告名稱:

我國公債管理政策之改進研究

主辦機關:

行政院人事行政局

聯絡人/電話:

/

出國人員:

施恬 財政部 稅制委員會 專員

出國類別: 研究

出國地區: 美國

出國期間: 民國 90 年 05 月 18 日 -民國 90 年 08 月 17 日

報告日期: 民國 90 年 10 月 23 日

分類號/目: D8/公共理財 D0/綜合(財政類)

關鍵詞: 公債,公債管理,公債發行上限

內容摘要: 此次奉派出國，研究美國政府對公債管理之相關經驗，茲根據研習成果，對我國之債務管理政策提出下列建議：一、明確債務管理目標未來我國應納入較明確具體之目標，如降低政府債務風險、借款成本極小化、提供民間長期性儲蓄工具，及配合貨幣政策運作等。二、進行績效評估我國可成立債務基金管理委員會，定期公布績效評估報告，以了解當前政府債務管理情況，作為未來改進之參考。三、揭露債務資訊政府可透過網站公布債務資料，如債務餘額占GDP比重、各項內債及外債之到期日、利息負擔、償還計畫等資料，以提供民眾及投資者了解相關資訊。四、強化債務基金運作中央債務基金之運作方式，除基金收支管理外，尚須加強操作型態，如進行買回、反拍賣及衍生性商品交易等，以降低債務成本。五、擴大債券市場之深度與廣度可運用衍生性金融商品進行債務管理，例如利率交換、換匯及外幣債務交換等，提供市場規避利率風險之管道，避免債券價格下跌損失。

本文電子檔已上傳至出國報告資訊網

公務出國報告審核表

出國報告名稱：我國公債管理政策之改進研究	
出國計畫主辦機關名稱：行政院人事行政局	
出國人姓名/職稱/服務單位：施恬/專員/財政部稅制委員會	
出國計畫主辦機關審核意見	<input type="checkbox"/> 1. 依限繳交出國報告 <input checked="" type="checkbox"/> 2. 格式完整 <input checked="" type="checkbox"/> 3. 內容充實完備 <input checked="" type="checkbox"/> 4. 建議具參考價值 <input type="checkbox"/> 5. 送本機關參考或研辦 <input type="checkbox"/> 6. 送上級機關參考 <input type="checkbox"/> 7. 退回補正，原因： <input type="checkbox"/> 不符原核定出國計畫 <input type="checkbox"/> 以外文撰寫或僅以所蒐集外文資料為內容 <input type="checkbox"/> 內容空洞簡略 <input type="checkbox"/> 未依行政院所屬各機關出國報告規格辦理 <input type="checkbox"/> 未於資訊網登錄提要資料及傳送出國報告電子檔 <input type="checkbox"/> 8. 其他處理意見：
層轉機關審核意見	<input type="checkbox"/> 同意主辦機關審核意見 <input type="checkbox"/> 全部 <input type="checkbox"/> 部分_____（填寫審核意見編號） <input type="checkbox"/> 退回補正，原因：_____（填寫審核意見編號） <input type="checkbox"/> 其他處理意見：

說明：

- 一、出國計畫主辦機關即層轉機關時，不需填寫「層轉機關審核意見」。
- 二、各機關可依需要自行增列審核項目內容，出國報告審核完畢本表請自行保存。
- 三、審核作業應於出國報告提出後二個月內完成。

行政院及所屬各機關出國報告提要

出國報告名稱：我國公債管理政策之改進研究

頁數：68 含附件：是 否

出國計畫主辦機關/聯絡人/電話

行政院人事行政局/呂先生/23979298 轉 523

出國人員姓名/服務機關/單位/職稱/電話

施恬/財政部/稅制委員會/專員/27642296 轉 228

出國類別：1 考察 2 進修 3 研究 4 實習 5 其他

出國期間：九十年五月十七日至八月十七日 出國地區：美國

報告日期：九十年十月二十三日

分類號/目：D 財政類/B8 公共理財

關鍵詞：公債、公債管理、公債發行上限

內容摘要：

此次奉派出國，研究美國政府對公債管理之相關經驗，茲根據研習成果，對我國之債務管理政策提出下列建議：

一、明確債務管理目標

未來我國應納入較明確具體之目標，如降低政府債務風險、借款成本極小化、提供民間長期性儲蓄工具，及配合貨幣政策運作等。

二、進行績效評估

我國可成立債務基金管理委員會，定期公布績效評估報告，以了解當前政府債務管理情況，作為未來改進之參考。

三、揭露債務資訊

政府可透過網站公布債務資料，如債務餘額占 GDP 比重、各項內債及外債之到期日、利息負擔、償還計畫等資料，以提供民眾及投資者了解相關資訊。

四、強化債務基金運作

中央債務基金之運作方式，除基金收支管理外，尚須加強操作型態，如進行買回、反拍賣及衍生性商品交易等，以降低債務成本。

五、擴大債券市場之深度與廣度

可運用衍生性金融商品進行債務管理，例如利率交換、換匯及外幣債務交換等，提供市場規避利率風險之管道，避免債券價格下跌損失。

本文電子檔已上傳至出國報告資訊網 (<http://report.gsn.gov.tw>)

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究目的	1
第二節 研究經過	2
第二章 研究心得	4
第一節 各國財政狀況之比較	4
第二節 各國舉債上限規定之比較	14
第三章 美國公債發行上限簡介	19
第一節 公債發行上限之立法沿革	19
第二節 一九九五至九六年美國對公債危機之處理	23
第三節 美國公債市場現況	28
第四章 我國公共債務法之探討	40
第一節 我國舉債現況	40
第二節 現行公共債務法之檢討	41
第五章 結論與建議	53
第一節 研究結論	53
第二節 對業務改進之建議事項	58
第六章 觀摩實習參訪過程心得	60
第一節 參訪行程與紀錄	60
第二節 研討會記錄	65
參考文獻	67
附錄	69
一、 A Overview of Treasury Debt Management	69
二、 Public Debt's Strategic Plan 1997 - 2001	84

第一章 緒論

第一節 研究目的

近十年來，我國因進行各項重大建設，而政府財政收入不足支應，導致公共債務未償餘額之快速累積。有鑒於政府財政逐漸惡化，司法院大法官會議釋字第三三四號解釋文中，特別對政府舉債限制提出重要原則，包括「舉債法律授權」及「舉債預算控制」，也就是在法律授權下，符合預算的監督程序才可舉債。立法院爰制定「公共債務法」並於八十五年一月七日經總統公布實施，作為規範各級政府公共債務之依據，企以追求健全財政目標。其後，復於八十七年五月十九日修正，增訂「各級政府舉債額度不得超過各該政府總預算及特別預算之百分之十五」，惟此比率訂定後，因民國八十八年精省，中央政府承受鉅額未償債務餘額，導致八十九會計年度債務依存度躍升為百分之十四點九六，相較於公共債務法第四條第四項所規定之上限（15%）而言，則顯有窘迫之感，而一般財政學者又多不贊同將該上限提高。我國雖於八十七年修法時，納入流量上限之規定，然條文中並未規定應納入計算之內涵，亦未明悉先進國家之共同作法，致使將用以償還舊債務所產生之新債務納入計算，同時為配合修正後之預算法第六條規定，行政院遂於「公共債務法」第四條條文修正草案中，重新釐清舉債定義，而毋須涉及該法定上限之提高。然此項修正案提出後，由於未能獲得朝野雙方之普遍認同，因而處於立法擱置狀態。但在甫召開完畢之經濟發展諮詢委員會議，此提案已獲得各委員之「多數意見」，期望能在最近之立法院會期儘快完成立法。

環顧世界主要國家，對於該國政府舉借之債務，大都授權

該國財政部長視情況決定，僅有少數國家，如美國、日本、德國，對於該國之公共債務訂定有債務比例。至於前述設有舉債上限之國家，尤其是美國，每逢該國面臨超過舉債上限時，總是透過修法程序將該上限逐步調高，迄今共計修正七十餘次。頗值關注的是美國在一九九五年至九六年間，也同樣面臨應否提高舉債上限之爭議，在經過財政部妥善的債務管理後，終於順利渡過困境。雖然，之後美國仍在一九九六年三月提高舉債限額，但近幾年來，在經濟成長與健全財政（sound finance）的預算政策下，使得財政狀況轉虧為盈，而龐大的財政盈餘更提供新任布希總統作為減稅、提前贖回公債與增加公共支出等政策之最佳財源。

對於美國自一九九四年迄今，其財政狀況的戲劇性轉變，公債政策操作得宜應為其關鍵。此外，美國政府公債也是無風險資產（risk-free asset）之最佳代表，不僅在國內債券市場交易量佔有最高比例^{註1}，更深獲外國政府^{註2}或私人投資人青睞。以西元二000年年底的資料為例，在美國投資的金融資產中，外國私人投資佔10%，外國政府持有之比例佔9%^{註3}。

本研究主要是透過實地參訪各機構與研閱相關文獻，深入了解美國政府之公債管理措施，冀望將美國經驗作為改善我國當前財政困境之典範，並根據研習心得對我國之公債管理政策，提出可行建議。

^{註1}：美國政府公債每日市場之交易量約2000億美元，為紐約證券交易所每日交易量之五倍。

^{註2}：即所謂的“a”是由外國之中央銀行及國際組織，透過紐約聯邦準備銀行所購買的美國政府證券。

^{註3}：參見“The International Implications of Paying Down the Debt”, International Economics Policy Briefs, May 2001, p.5。

第二節 研究經過

本研究可分為三階段，第一階段為在國內之籌備期間，除先就研究主題蒐集相關文獻外，並向適合之美國大學研究所提出入學申請。有鑑於當前公共管理之潮流為邁向「政府企業化」，應將政府視為一企業體，以提昇施政效能，又因債務管理在公私部門中，同屬財務調整之重要環節，職故選擇在美國各州中生活費較低廉，但緊鄰加拿大，往返華盛頓特區、紐約、芝加哥、波士頓等大城市均十分便利的汽車之城—底特律市近郊之羅倫斯科技大學（Lawrence Technology University），研習企業管理研究所（MBA）之暑期班課程，選讀財務管理（Financial Management）計三學分。

第二階段即是赴美就讀期間，由於本校暑期班自五月底開始至八月底結束，並分為二階段上課，故每學科之課程安排極為緊湊。儘管課業繁重，但也得以深刻體驗美式教育與企業管理碩士課程之特色，強調教授與學生或同學間之互動關係，口語表達與書面報告並重，迥異於國內傳統式單向教學，偏重紙筆測驗之教育模式，不僅收獲良多亦感觸頗深。

學校之暑期課程進入尾聲後，旋即整理行囊邁向第三階段的參訪行程，由於底特律距離各大都市均十分便利，職之參訪路徑首先安排麻州之波士頓，隨後為美國首府華盛頓特區，依序再拜訪紐約市，最後抵達美國西部大城洛杉磯市參加研討會，結束後即返抵國門。

第二章 研究心得

第一節 各國財政狀況之比較

由於公債發行目的在於彌補政府的財政赤字，因此，在探討公債發行上限之前，實有必要先瞭解政府的財政狀況，並分析財務結構之合理性，再對政府之舉債數額進行研究。

壹、我國政府之財政狀況

從民國六十年到八十年代，我國政府總體財政規模有逐漸擴張的趨勢，民國六十年代各級政府歲出佔 GNP 比重平均值為 23.1%（參見表一），七十年代平均值為 25.3%，八十一、八十二年度則高達 30% 以上，此現象恰好與公共支出理論中之華格納法則（Wagner）及皮寇克（Peacock）與魏茲曼（Wiseman）之移位效果（displacement effect）相呼應；八十三年度以後，因政府刻意控制財政支出，使得該比例逐漸下降^{註 4}。

表一 各級政府財政收支概況

年度 \ 項目	賦稅收入年增率 (1)	實質收入年增率 (2)	歲出年增率 (3)	歲出佔 GNP 比 (4)	賦稅收入佔歲出比 (5)	實質收入佔歲出比 (6)	赤字佔歲出比重 (7) = 100 - (6)
60 年代平均值	22.3	21.8	21.9	23.1	79.1	102.1	—
70 年代平均值	12.8	12.5	14.3	25.3	68.9	93.6	6.4
80 年度	-4.6	-3.9	16.2	27.5	58.7	82.3	17.7
81 年度	19.7	19.8	22.4	30.0	58.2	80.5	19.5
82 年度	8.0	12.6	12.4	30.6	56.0	80.6	19.4
83 年度	7.8	6.1	4.0	29.1	58.2	82.3	17.7
84 年度	9.3	3.8	4.6	28.0	61.3	81.6	18.4

^{註 4}：請參見張永河，「政府債務管理運用與經濟發展」，財稅研究第三十二卷第六期，八十九年十一月，頁七十三、八十一。

年度 \ 項目	賦稅收入年增率 (1)	實質收入年增率 (2)	歲出年增率 (3)	歲出佔 GNP 比 (4)	賦稅收入佔歲出比 (5)	實質收入佔歲出比 (6)	赤字佔歲出比重 (7) = 100 - (6)
85 年度	-2.8	2.9	-3.5	24.8	61.9	87.0	13.0
86 年度	6.1	6.3	1.9	23.3	64.6	90.7	9.3
87 年度	9.9	20.5	6.1	22.8	67.2	103.1	-3.1
88 年度	-3.0	-2.4	2.9	22.3	63.4	97.8	2.2
80-88 年度平均值	5.6	7.3	7.4	26.5	54.6	87.3	12.7

資料來源：財政統計年報，八十八年版，財政部統計處編印。

政府支出持續增加，而政府實質收入未能相對成長，致使財政出現赤字，且赤字規模有擴大現象。六十年代實質收入與歲出兩者之年增率相當，財政基礎應屬相當穩健，七十年代實質收入年增率已不及歲出年增率，但赤字佔歲出比重之平均值僅 6.4%，到了八十一、八十二年度則高達 19.5%，財政急速惡化，雖然自民國八十五年以後，在政府採行摺節開支的政策下，八十八年度赤字佔歲出之比重已降為 2.2%，但同年度債務餘額卻高達 2 兆 2,274 億元，佔當年度 GNP 之比重約 24.2%（參見表二）。

表二 各級政府財政赤字與債務餘額

年度 \ 項目	自有財源 (1)	歲出 (2)	財政餘絀 (3) = (1) - (2)	債務餘額 (4)	GNP (5)	財政餘絀佔 GNP% (6) = (3) / (5)	債務餘額佔 GNP% (7) = (4) / (5)
76	6,502	6,419	83	1,283	31,348	0.26	4.09
77	7,654	7,265	389	1,876	34,427	1.13	5.45
78	9,216	12,074	-2,858	5,538	38,019	-7.52	14.57
79	10,924	10,975	-51	5,666	42,273	-0.12	13.40
80	10,499	12,756	-2,257	7,496	46,359	-4.87	16.17

項目 年度	自有財 源 (1)	歲出 (2)	財政餘		GNP(5)	債務餘	
			總 (3) = (1) - (2)	債務餘 額 (4)		總佔 GNP% (6) = (3) / (5)	額佔 GNP% (7) = (4) / (5)
81	12,576	15,619	-3,043	10,289	51,999	-5.85	19.79
82	14,163	17,563	-3,400	13,082	57,435	-5.92	22.78
83	15,028	18,264	-3,236	18,011	62,824	-5.15	28.67
84	15,594	19,101	-3,507	18,411	68,235	-5.14	26.98
85	16,042	18,438	-2,396	22,426	74,317	-3.22	30.18
86	17,048	18,788	-1,740	24,146	80,572	-2.16	29.97
87	20,535	19,926	609	20,798	87,329	0.70	23.82
88	21,044	20,500	-456	22,274	91,958	-0.50	24.22

資料來源：財政統計年報，八十八年版，財政部統計處編印。

表三 中央政府債務餘額狀況表

年度	債務累計餘額							
	公債及借款餘額		公債餘額		借款餘額		歲出規模	
	金額	佔前三年 度平均 GNP 比率 (%)	金額	佔前三年 度平均 GNP 比率 (%)	金額	佔前三年 度平均 GNP 比率 (%)	金額	借款餘 額佔歲 出金額 之比率 (%)
81 年度	5,725	13.6	5,204	12.3	521	1.3	10,610	54.0
82 年度	8,049	17.2	7,062	15.1	987	2.1	11,267	71.4
83 年度	9,213	17.8	7,829	15.1	1,384	2.7	10,469	88.0
84 年度	11,152	19.6	9,528	16.7	1,624	2.9	11,362	98.2
85 年	12,381	20.0	10,364	16.7	2,017	3.3	11,241	110.1

年度	債務累計餘額							
	公債及借款餘額		公債餘額		借款餘額		歲出規模	
	金額	佔前三年 度平均 GNP 比率 (%)	金額	佔前三 年度平 均 GNP 比率 (%)	金額	佔前三 年度平 均 GNP 比率 (%)	金額	借款餘 額佔歲 出金額 之比率 (%)
86 年度	14,019	20.9	11,578	17.2	2,441	3.7	12,857	109.0
87 年度	13,891	19.1	11,066	15.2	2,825	3.9	11,438	121.4
88 年度	13,340	17.0	10,536	13.4	2,804	3.6	13,408	99.5

資料來源：財政統計年報，八十八年版，財政部統計處編印。

行政院主計處統計，中央政府於八十八會計年度承接省債八千餘億元後，債務餘額達 2 兆 2,351 億元，佔前三年度平均 GNP 之 28.4%。由表三可看出中央政府債務餘額佔歲出規模之比率由八十一年度之 54.0% 逐年上升，至八十八年度精省後達 99.5%。

貳、我國與 OECD 國家之比較

就政府支出佔 GDP 之比重而言，我國在一九八八年以前該比重大約維持在 22% 左右（參見表四），但至一九八九年躍升為 32%^{註 5}，目前維持在 26% 左右，而 OECD 國家之比重通常均比我國高。

^{註 5}：該年度我國因徵收公共設施保留地，而使政府支出大幅增加。

表四 各國支出佔 GDP 比重之比較

單位：%

年度	1988	1989	1990	1991	1999	2000
美國	32.9	32.8	33.6	34.2	30.1	29.4
日本	31.3	30.6	31.3	30.9	38.1	38.2
德國	44.9	43.5	43.8	46.0	47.6	43
法國	49.4	48.5	49.3	49.9	52.4	51.2
義大利	50.4	51.2	53.1	53.1	48.6	46.7
英國	40.6	39.8	41.8	43.4	39.7	38.4
加拿大	43.4	43.9	46.7	50.1	41.2	37.8
澳洲	33.1	31.9	33.6	34.7	32.4	31.4
奧地利	50.5	49.1	48.6	49.4	49.7	-
比利時	55.7	53.1	53.3	54.4	50.9	-
丹麥	56.6	56.7	56.0	56.9	54.5	-
芬蘭	43.0	41.0	44.5	52.8	47.0	44.8
希臘	44.6	46.3	51.0	48.0	49.3	43.7
愛爾蘭	43.0	36.9	37.8	39.0	30.0	27.7
荷蘭	51.3	48.9	49.4	49.5	43.8	41.5
挪威	49.5	49.1	49.7	50.6	46.1	40.6
葡萄牙	38.5	37.6	40.6	43.1	44.2	-
西班牙	37.2	38.9	39.7	40.7	38.5	-
瑞典	55.4	55.7	56.4	58.6	56.4	53.9
中華民國	21.5	32.4	27.7	29.6	25.9	-

資料來源：

(1) OECD Economic Outlook, Dec. 1999, 2000 Annex Table 28。

(2) 國民經濟動向統計季報，89年5月。

若從經常收入佔 GDP 之比重觀察（參見表五），一九九〇年及一九九一年 OECD 國家該項比率平均為 36.3% 及 36.5%，我國則為 24.5% 及 20.7%，一九九九年 OECD 國家平均數為 36.9%，而我國僅為 19.8%，顯示我國經常收入並不豐沛。

表五 各國收入佔 GDP 比重之比較

單位：%

年度	1988	1989	1990	1991	1999
美國	29.3	29.5	29.3	29.2	31.0
日本	32.8	33.1	34.2	33.8	30.5
德國	42.8	43.6	41.8	43.1	46.0
法國	47.7	47.3	47.7	47.7	50.2
義大利	39.7	41.4	42.1	43.4	46.3
英國	41.2	40.8	40.3	40.6	40.3
加拿大	40.3	40.6	42.1	42.9	42.8
澳洲	32.7	31.9	32.3	30.9	33.1
奧地利	47.1	46.0	46.2	46.7	47.6
比利時	48.9	47.0	47.9	48.2	49.9
丹麥	58.1	57.0	55.0	54.5	57.4
芬蘭	47.1	47.1	49.9	51.8	50.0
希臘	33.0	31.9	34.9	26.5	47.7
愛爾蘭	38.7	35.2	35.0	36.2	33.4
荷蘭	46.2	43.6	43.7	46.3	43.2
挪威	52.1	51.0	52.3	50.7	51.0
葡萄牙	35.0	35.2	35.5	37.1	42.4
西班牙	33.9	35.3	35.6	36.5	37.2
瑞典	58.8	60.9	60.5	57.5	58.7
中華民國	20.9	22.6	24.5	20.7	19.8

資料來源：

(1) OECD Economic Outlook, Dec.1999, Annex Table 28。

(2) Taiwan Statistical Data Book, 2000。

在中央政府債務佔 GDP 比重之比較上，美國可算是全球金融市場中，債務憑證之最大發行國家。一九九〇年代間，歐盟國家與美國、日本之舉債數額合計佔所有 OECD 國家中央政府舉債數額的 90% 以上。就經濟情況與舉債數額之相對關係而言，一九九九年日本為 OECD 國家中，中央政府債務佔名目 GDP 比重最高的國家，高達 99% ^{註 6} (參見表六)。

^{註 6}：請參見 OECD In Washington ~March-April 2001 網站資料，

表六 OECD 國家中央政府債務佔名目 GDP 之比率

年度	1990	1999
美國	42.3	40
日本	49.4	99
德國	20.0	34.6
法國	28.6 ^{**}	48.6
義大利	95.4	108.6
英國	24.7	47.6
加拿大	43.5	47.4
芬蘭	10.3	55.9
愛爾蘭	88.1	45.4
墨西哥	46.4	25.2
荷蘭	58.3	51.3
挪威	22.8	21.9
葡萄牙	56.6	59.5
西班牙	35.5	48
瑞士	12.8	26.3
澳洲	6.5	13.7
匈牙利	60.7	57.8
韓國	7.7	14.8

^{**}為 1992 年資料。

資料來源：OECD Central Government Debt：

Statistical Yearbook 1980-1999. Jan. 2001。

從歷史資料觀察，一八七〇年代西方各國，其公共債務佔各該國國內生產毛額之比率約為 40% 到 100% 之間，其債務產生之主要原因為戰爭。到了第一次世界大戰期間，各國之公共債務再度急遽上升，1920 年各國之公共債務佔國內生產毛額之比率約為 60%。在一九二〇年至一九三七年之經濟大蕭條期間，各國之公共債務佔國內生產毛額之比率，平均較一九二〇

年高出 10 個百分點。第二次世界大戰後，到一九七 0 年代中期，各國的公共債務因預算賸餘、經濟快速成長和相對低的實質利率而下降，各國之公共債務佔國內生產毛額之比率約為 40 %。惟自此以後，該比率又再度上揚。

以七大工業國及紐西蘭之舉債情形而言（參見表七），義大利之債務佔該國名目 GDP 之比率，近幾年均超過 100%，其中以一九九四年達到 124% 為最高。近年來，在馬斯垂克條約要求下，該比率已逐漸降低，一九九八年降至 118%。美國政府債務佔 GDP 之比率亦逐年明顯降低，從一九九四年最高之 68.9% 降為一九九八年之 62.4%，且自一九九八年度起，政府收支已出現賸餘^{註 7}，估計二 00 一年美國預算盈餘佔 GDP 之比率可達 2.6%（參見表八）。

表七 七大工業國及紐西蘭債務佔名目 GDP 之比率

年度	1994	1995	1996	1997	1998
美國	68.9	68.3	67.7	65.4	62.4
日本	69.4	76.0	80.6	84.7	97.3
德國	49.2	59.1	61.9	62.8	63.3
法國	55.3	59.4	62.3	64.5	64.9
義大利	124.0	123.1	122.2	120.4	118.2
英國	53.7	58.9	58.5	58.9	56.4
加拿大	98.0	99.2	98.9	94.1	91.7
紐西蘭	74.0	75.5	73.8	68.4	65.0

資料來源：OECD Economic Outlook 66, Dec.1999。

^{註 7}：請參見「政府舉債上限應否提高」，經濟前瞻，2000 年 11 月 5 日，頁二十六~三十七。

表八 OECD 國家預算盈餘佔 GDP 之比率

年度	1990	2001
美國	-4.3	2.6
日本	2.9	-6.0
德國	-2.0	-1.7
法國	-2.1	-0.1
義大利	-11.0	-1.0
英國	-1.5	2.2
加拿大	-5.8	2.1
芬蘭	5.3	4.8
愛爾蘭	-2.8	6.5
荷蘭	-5.7	1.0
挪威	2.6	14.8
西班牙	-4.1	0.2
澳洲	-1.2	0.7
韓國	3.5	4.7
奧地利	-2.4	-0.7
希臘	-16.1	-0.4
比利時	-6.7	0.3
紐西蘭	-4.7	1.0
冰島	-3.3	2.4
丹麥	-1.0	2.9
瑞典	4.0	3.3

資料來源：OECD Economic Outlook No. 68, 2001。

參、亞太地區各國債務現況之比較

以表九資料顯示，亞太國家中，各國債務餘額佔歲出總額之比率，以新加坡之 446.6% 最高，泰國 24.2% 最低，美國、日本等先進國家亦分別達 223.0% 與 188.6%，已開發國家有半數高於 146%。若將我國定位為開發中之高所得國家，此類國家之中位數為 146.4%，故我國 131.0% 之比率並未偏高。

若就債務餘額佔 GDP 比率觀察，已開發國家之比率為 55.2 %，較開發中之高（32.9%）、中（26.9%）所得國家為高。我國之比率為 28.4%，尚屬較低水準。

表九 亞太各國中央政府債務餘額

國家	年度	債務餘額 (百萬美元)	內債 (%)	外債 (%)	佔當年政 府支出 (%)	佔當年 GDP (%)
美國	1997	3,784,200	68.2	31.8	223.0	46.7
澳洲	1997	153,237	63.0	37.0	81.2	21.5
日本	1993	1,970,134	100.0	—	188.6	44.7
新加坡	1997	71,449	100.0	—	446.6	74.2
馬來西亞	1996	35,646	88.3	11.7	163.6	35.9
泰國	1997	6,971	16.2	83.8	24.2	4.5
印尼	1996	53,904	0.1	99.9	163.4	23.9
韓國	1997	49,454	67.4	32.6	59.5	11.2
菲律賓	1997	33,027	55.5	44.5	289.0	55.7
中華民國					131.0%	28.4
已開發國 家中位數			79.0	21.0	146	55.2
開發中高 所得國家 中位數			71.8	28.2	146.4	32.9
開發中中 所得國家 中位數			26.9	73.1	141.2	26.9
開發中低 所得國家 中位數			24.6	75.4	372.9	85.3

資料來源：行政院主計處。

就我國之情況而言，雖然政府舉債數額佔 GDP 之比率近年

來快速上升，由一九八八年的 5% ，到二 000 年上升為 28.4%^{註 8}。但我國已透過公共債務法加以規範政府舉債上限，政府對於債務之控制已採取審慎態度。另一方面，政府舉借債務可能會增加後代子孫負擔之疑慮？事實上，依我國預算法第二十三條規定，舉債只能用於支應資本支出，不得用於支應屬經常支出之消費。故適度舉債來從事公共建設、刺激有效需求，不僅不會增加後代子孫的負擔，且可加速經濟成長、厚植成長基礎。

第二節 各國舉債上限規定之比較

政府以債務融通方式取得資金，作為公共建設之財源，自一九三 0 年代以來已獲肯定；但是政府支出的效率問題與財政赤字的擴大，是否危及立國之根本，晚近學者已群起疾呼，於是主張在法律條文中訂定政府債務上限指標。針對政府舉債上限之探討，E. Domer 教授曾指出，若所得以一個固定的指數百分比成長，則公共債務佔國民所得之比率，將收斂到政府每年舉借公共債務佔國民所得之比率除以國民所得每年成長率。由各國之成長經驗觀之，各國之所得大多以一個固定的指數百分比成長，因此公共債務佔國民所得之比率，長期間應可趨於穩定。A. Lerner 教授亦認為，公共債務之數量有其上限，即完成充分就業時之所得水準下的公共債務數量。所以，若資產的消費效果對政府資本係數之比，大於充分就業下的邊際儲蓄傾向，即可求得公共債務之自然極限^{註 9}。以美國為例，其舉債上限之法律依據，包括憲法之第一條第八項，第二自由法(Second

^{註 8}：同上註。

^{註 9}：同上註。

Liberty Act of 1917) 以及「公共債務法」(Public Debt Act of 1942)，其中第二自由法對政府債務餘額訂有上限，在此一限度內，政府可隨時發行債務以籌措資金，公共債務法則賦予美國財政部對舉債條件具有廣泛的裁量權。一九六七年，政府債務除永久性的上限外，又加上臨時的舉債額度。但自七十年代以來，政府債務的持續快速成長，國會又於 1983 年將政府債務的限制變為單一的永久限額，此一限額目前為 5 兆 9,500 億美元^{註 10}。

實際上，各國政府債務法定指標分類有很多種，可歸納為下列四個原則：

1. 定額上限原則：以一定總金額設限，如美國政府債務餘額上限。
2. 比例上限原則：以一定比例設限，如我國限定債務借款未償餘額，不得超過當年度中央政府總預算及特別預算歲出總額的百分之一百二十四。
3. 成長率上限原則：以一定成長率設限，如政府舉債金額成長率不得超過經濟成長率或不得超過某一百分比。
4. 複合式上限原則：將上述三種合併兩種或兩種以上共同使用。

世界主要國家對於該國政府舉借之債務，實際上大都授權該國財政部長視該國之情況，決定舉債額度，僅有少數國家對於該國之公共債務訂定有債務比例。至於有設定舉債上限的國家，似乎又經常在該國面臨超過舉債上限時，透過修法程序將

^{註 10}：張永河，「政府債務管理運用與經濟發展」，財稅研究第三十二卷第六期，八十九年十一月。

該上限逐步調高¹¹，故設定舉債上限的拘束力似乎並不顯著。

茲將各國對舉債上限之規定，及美國與我國歷次上限調整情形，列表比較如下：

表十 世界主要國家債務限制比較表

國別	上限	債務上限規定
美國		1983年起美國國會即訂定單一的永久性法定限額 (statutory limit)，惟該限額每隔幾年即調高，1997年8月5日訂定上限為5兆9,500億美元。
日本		1. 國債部分於預算總額內規定。 2. 地方債依地方財政法第五條規定。
英國		無額度限制，授權財政部決定。
法國		無額度限制，授權財政部決定。
德國		國債之發行限額於每年度之預算法內訂之。
韓國		於預算總則規定。
新加坡		無額度限制，原則上採特別預算方式辦理。
歐盟各會員國		須符合馬斯垂克條約之限制，其限制如下： 1. 政府財政赤字必須小於等於國內生產毛額的3%。 2. 政府債務餘額必須不超過國內生產毛額的60%。
中華民國		1. 政府在其總預算及特別預算內，所舉借之公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數的48%。 2. 各級政府每年舉債額度不得超過各該政府總預算及特別預算之15%。

資料來源：經濟前瞻，2000年11月5日，第27頁。

上表中，歐盟各會員國為落實馬斯垂克條約，每年三月須向歐盟委員會提報一年預算執行結果，五月底前，委員會即公布違反規定之名單，連同改進建議，送還會員國辦理。若會員國未依照建議改進，將被課以其GDP0.2%~0.5%之罰鍰，依其預算數字偏離3%之幅度而定。為達成財政門檻，歐盟各國大

¹¹：黃勤文，「公共債務法實施前後各級政府公共債務之比較」，財稅研究第三十一卷第五期，八十八年九月，頁五十九。

幅降低預算支出成長速度。歐盟各國預算支出占 GDP 平均比重由一九九三年 51.0% 高峰，逐年下降到一九九九年的 46.7%。同期間結構性預算赤字由 5.0% 降為 0.7%。債務餘額占 GDP 比重由 72.8% 降為 68.6%。整體而言，歐盟赤字及政府債務均獲得有效的縮減，馬斯垂克條約中同時對債務、赤字均設限，直接控制債務之來源，為其重要關鍵^{註 12}。

表十一 美國聯邦政府歷次債務舉借上限調整概況表

會計年度	調整次數
1951-55	2
1956-60	5
1961-65	8
1966-70	5
1971-75	10
1976-80	11
1981-85	12
1986-90	15
1991-98	3
總次數	72

資料來源：「公債上限與預算赤字之控制—中美經驗之比較」，理論與政策，蘇彩足，八十四年春季號，頁 119-129。

表十二 我國歷年債務上限之調整情形表

時間	限制	法規
64 年 5 月 31 日	不得超過中央政府總預算歲出總額 25%。	中央政府建設公債發行條例第二條。
76 年 5 月 29 日	同上	同上
80 年 7 月 29 日	將公債區分為非自償性及自償性兩類，其限額不得超過中央政府總預算及特別預算歲出總額	中央政府建設公債發行條例第二條。

^{註 12}：黃建興、黃舜卿，「經濟合作發展組織（OECD）債務管理政策之研究」，財稅研究第三十三卷第三期，九十年五月，頁九十二。

時間	限制	法規
	之 95% ，其中非自償性不得超過 65% ，自償性不得超過 30% 。	
83 年 4 月 20 日	將公債區分為非自償性及自償性兩類，其限額不得超過中央政府總預算及特別預算歲出總額之 113% ，其中非自償性不得超過 89% ，自償性不得超過 24% 。	中央政府建設公債發行條例第二條。
84 年 3 月 24 日	將公債區分為非自償性及自償性兩類，其限額不得超過中央政府總預算及特別預算歲出總額之 124% ，其中非自償性不得超過 100% ，自償性不得超過 24% 。	中央政府建設公債發行條例第二條。
85 年 1 月 17 日	各級政府在其總預算及特別預算內，所舉借之公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數的 48% 。	公共債務法第四條第一項
87 年 5 月 19 日	1. 政府在其總預算及特別預算內，所舉借之公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數的 48% 。 2. 各級政府每年舉債額度不得超過各該政府總預算及特別預算之 15% 。	公共債務法第四條第四項

資料來源：黃勤文，「公共債務法實施前後各級政府公共債務之比較」，

財稅研究第三十一卷第五期，八十八年九月，頁 60。

第三章 美國公債發行上限簡介

在探討美國公債發行上限之前，首先須釐清「國債」與「赤字」兩者之差異。「國債(national debt)」為聯邦政府淨舉債數額之累積數。每年的「赤字(deficit)」則是使現存負債增加的數額。當收入超過支出稱為盈餘(surplus)，作為負債的減項^{註13}。

目前，美國政府之每年舉債數額超過每年所申報的赤字，額外的舉債數額是來自聯邦政府許多的「信託基金」，尤其是社會安全信託基金，目前該基金的收入大於支出。

截至二〇〇一年為止，聯邦政府已連續三年產生預算盈餘，分析預算盈餘的構成因素，以及超額基金之降低，或改變聯邦債務結構等之關係均相當重要^{註14}。

第一節 公債發行上限之立法沿革

自從聯邦政府在一七八九年發行 7,800 萬元公債以來，國會就試圖以設定流通在外之國庫證券上限，以控制舉債數額。在一九四一年二月，國會首次對所有流通在外之國庫證券設定總數 650 億元之上限。其後在一九四一年二月到一九四六年六月間，上限數額接連調高數次，直到一九五四年八月才停留在 2,750 億元的限額。從此，國會也開始對於舉債數額訂定「暫時性的上限：2,750 億元」；再加上 60 億元，成為「永久性的上限：2,810 億元」。此後，國會也多次對於「暫時性的上限」與「永久性的上限」進行修法來加以調高。雖然大多數的債務

^{註13}： "Debt? Deficit? What are they? What's the difference", 網站資料
<http://www.afn.org/~concord/coalition/debtdef.htm>

^{註14}： 參見 2000 Financial Report of US Government。

是由民眾所持有，在一九九五年十月三十一日，約有四分之一或 1.325 兆元，係由聯邦信託基金所持有，包括：社會安全基金 (Social Security Fund)、公民服務基金 (Civil Service Fund)、政府安全投資基金 (Government Securities Investment Fund) 等¹⁵。

在一九八五年的九月三日十二月十一日之間，美國也曾經歷舉債上限危機，財政部當時所採取的措施與一九九五至一九九六年舉債上限危機之處理方法類似，例如：提前贖回由「社會安全基金」所持有的國庫證券，以便能夠再向一般民眾借得現金，來滿足支付基金支付利益的需求。同時，國庫也不再投資一些信託基金受益憑證。有了此次經驗後，國會在下一次舉債上限危機來臨前，便修法授權財政部長可使用「公民服務基金」及「G 基金」進行調度，以渡過舉債危機。

傳統以來，美國國會對於聯邦政府之舉債規模均設有上限，在限額內才允許財政部發行國庫證券。過去五十年來，國會藉著近六十次的修法，暫時性或永久性的提高舉債上限。在一九九三年八月十日，國會將舉債上限提高至 \$4.9 兆。此限額其實在一九九五年秋天便幾乎達到，但卻至次年三月國會才完成修法，將上限提高至 \$5.5 兆。在這段期間內，當時的財政部長宣佈停止發行債務，就成為所謂的一九九五至一九九六年舉債上限危機。財政部所採取的措施，是以提高基金來滿足聯邦的債務需求，而使舉債額度不超過上限。以下將依年序來討論這些措施之內容，同時，也分別從財政與法律觀點來分析這些措施之妥適性。

¹⁵ : Debt Ceiling: Analysis of Actions During the 1995-1996 Crisis, Chapter Report, 08/30/96, GAO/AIMD-96-130。

美國政府之債務，主要是由國庫證券所構成，包括如下：

1. 十三週、二十六週期國庫券：每週發行一次。
2. 五十二週期國庫券：每四週發行一次。
3. 二年期公債：每月底發行一次。
4. 五年期及十年期公債：每季各發行一次，分別在 2 月、5 月、8 月、11 月 15 日發行。
5. 三十年期公債：分別在 2 月、8 月及 11 月季中發行。
6. 通貨膨脹指數債券：每年四次，十年期於 1 月及 7 月 15 日發行；三十年期於 4 月 10 月 15 日發行。
7. 現金管理券：不定期發行，以應付國庫季節、突發性需求^{註 16}。

財政部藉著發行債券以籌措現金，來融通政府運作及投資信託資金受益憑證 (trust fund receipts)。一九九五年十月三十一日，約有 4.9 兆 (相當於 75%) 的公債是由一般民眾所持有的國庫證券，剩餘的債券是由信託投資基金所持有，總數約 1.3 兆，雖然這些債券均為政府債務之一部分，但在計算舉債上限時之處理卻各不相同。茲將當時各類信託投資基金之項目，詳列如下表：

表十三：持有國庫證券之信託基金 單位：十億元

基金名稱	金額
聯邦老年及遺屬保險信託基金\ a	\$445
公民退休及殘障服務信託基金 (簡稱公民服務基金)	348
聯邦醫院保險信託基金	128
國防部軍人退休基金 (簡稱軍人退休基金)	121

^{註 16}：參見張永河，「政府債務管理運用與經濟發展」，財稅研究第三十二卷第六期，八十九年十一月，頁七十五。

基金名稱	金額
失業信託基金	47
聯邦殘障保險信託基金 ^{※1}	35
銀行保險基金	22
政府安全投資基金（簡稱G基金）	21
受雇者生活保險基金	16
聯邦補償醫藥保險信託基金	14
國家服務生活保險基金	12
鐵路退休帳戶	12
機場及航空公司信託基金	11
公路信託基金	8
匯率安定基金 ^{※2}	3
其他政府信託基金	83
合計數	\$ 1,326

附註

※1：社會安全信託基金

※2：安定基金通常是指匯率安定基金

資料來源：本研究自行整理

美國舉債限額不斷向上調整，意味著政府預算赤字的持續擴張，而國會不願廢除形同具文的舉債上限，主要原因如下：

- （一）儘管成效不彰，國會議員認為公債上限的存在，多少仍可防止官僚浪費、預算編列浮濫的弊端，並提高公債政策之效率。
- （二）修訂公債法案時，藉由議會上之公開辯論，提供國會議員表達政治理念的機會。
- （三）藉由公債法案修訂之機會，同時通過若干具爭議性之不相干法案^{註17}。

^{註17}：參見蘇彩足，「公債上限與預算赤字之控制-中美經驗之比較」，理論與政策，八十四年春季號。

第二節 一九九五至一九九六年公債危機之處理

承前述，一旦舉債數額達到法定上限，財政部就無法再發行國庫證券，也不允許以一般的信託基金投資及贖回債券。因此，財政部可藉由不對信託基金受益憑證發行公債，或再投資於已到期的國庫證券，來避免超過舉債上限。同樣地，當政府以信託資金贖回國庫證券來支付受益或費用時，不僅可使國庫須列入舉債上限的債務降低，財政部還可以再向一般民眾舉借現金。此項措施原本在一九八五年債務上限危機時，並不能採用，事後經由國會賦予財政部長法律授權，可運用「公民服務基金」及「G 基金」來避免國庫超過舉債上限。以下則為財政部長所獲得之法律授權：

- (一) 贖回由「公民服務基金」所持有之證券：根據 5 U. S. C. 8348 (k) 規定，財政部長可以在公債到期日前贖回「公民服務基金」所持有之證券或其他投資，以避免超過舉債上限。同法還規定財政部長須先決定「停止發行債券之期間」。
- (二) 中止「公民服務基金」之投資：根據 5 U. S. C. 8348 (j) 規定，假如提高「公民服務基金」之投資，可能使公債數額超過上限，財政部長可停止「公民服務基金」之投資。
- (三) 中止「G 基金」之投資：根據 5 U. S. C. 8348 (g) 規定，假如提高「G 基金」之投資，可能使公債數額超過上限，財政部長可停止「G 基金」之投資。
- (四) 發行不須計入舉債限額之證券：根據一九九六年二月八日公共法 (Public Law) 104-103 規定，財政部可以在

相當於社會安全支出金額內，發行證券。原先本規定僅可適用到一九九六年三月十五日，之後延續到三月三十日。同時，一九九六年三月二十日國會修改公共法 104-115，自一九九六年三月三十日起，政府信託基金投資及再投資，免予計入舉債限額。

在一九九五至一九九六舉債上限危機期間，財政部於一九九五年十月三十一日所持有之信託基金總計 1.32 兆，十五項基金中之十二項基金，約 8,710 億佔全部基金比重 65%，仍由財政部循正常程序進行投資。另一方面，在法律授權下，財政部則按特別程序操作其餘三項基金－公民服務基金、G 基金與匯率安定基金，用於贖回或再投資證券，以維持舉債上限不超過一九九三年八月所訂定之 4.9 兆上限。

政策操作結果：

- (一)「公民服務基金」：財政部在需支付利益及信託基金費用前，贖回 460 億元的國庫證券；同時，中止原先投資在「公民服務基金」之 140 億元受益憑證。
- (二)財政部將「公民服務基金」原先持有的 860 億元國庫證券，轉換成由聯邦融通銀行 (Federal Financial Bank-FFB) 持有之非國庫證券。所謂的非國庫證券包括：郵政服務 (Postal Services) 及田納西河谷 (Tennessee Valley Authority) 所發行之證券。根據 39 U.S.C. 2005 (d) (3) 及 16 U.S.C. 2005 (d) (3) 規定，該兩類證券為聯邦信託基金之合法投資標的。FFB 由「公民服務基金」所取得之國庫證券，用以償還向國庫所舉借之債務，可允許國庫再向一般民眾籌措現金。

在計算各項投資組合 (portfolio) 的價值時，財政部須考慮以下四項因素：

1. 交換當時流通在外國庫證券之市場比率；
2. 利率變動之可能性；
3. 代理商提前償還債務之可能性；
4. 證券按面額贖回，而非按市場利率贖回所產生之溢價 (premium) ^{註 18}。

同時，財政部之估價結果，也獲得獨立的第三團體同意其價格之正確性，確保「公民服務基金」與 FFB 在公平的價值下進行證券交換。

(三) 財政部中止「G 基金」受益憑證及其他到期證券之投資與再投資。

(四) 在許多情況下，財政部中止由「匯率安定基金^{註 19}」所持有到期國庫證券之再投資。根據 31 U.S.C. 5302 規定，只有在超過「匯率安定基金」之數額時，財政部長才可選擇進行投資。

(五) 根據公共法 (Public Law) 104-115 規定，財政部可以發行某些證券，該證券可暫時不計入舉債限額。此項豁免權使得財政部在一九九六年三月增加 290 億元，以支付社會安全福利；同時，也自政府信託資金受益憑證及到期證券中，增加投資 582 億元。

註 18：債券之評價公式如下：

$$\text{債券價值} = C \times \left[\frac{1 - 1/(1+r)^t}{r} \right] + F/(1+r)^t$$

令

C = 每期支付之利息

r = 每期之收益率 (yield) 或殖利率

t = 期數

F = 債券面額

註 19：該基金之設立目的在於提供貨幣匯率之穩定制度。

雖然採取上述各項特別措施後，終於使得美國於一九九五至一九九六年發生舉債上限危機期間，政府新增加 1,389 億元之債務（內容詳如表十四所示），而舉債數額仍未超過上限，但所付出的代價則是導致某些政府信託基金，產生利息損失。最後，財政部分別根據 5 U.S.C. 8348 (j) 及 5 U.S.C. 8348 (g) 規定，彌補了「公民服務基金」9 億 9 千 5 百萬元、「G 基金」2 億 2 千 5 百萬元利息損失。而「匯率安定基金」之 120 萬元利息損失，因無特別法規定而未能彌補。有關財政部上述操作過程，之後在一九九六年八月二十二日經主計單位（GAO）表示贊同，故財政部之債務管理過程應屬合理。

表十四： 增加舉債數額之內容 單位：十億元

基金名稱	金額
公民服務基金	\$ 46.2
FFB 與公民服務基金之證券交換	8.6
支付 1996 年 3 月之社會安全福利	29.0
發行國庫證券投資政府信託基金受益憑證及再投資到期證券免計入舉債限額之部分	58.2
依正常程序在 1996 年 3 月 29 日前投資之利息彌補數	0.5
減：1996 年 3 月 29 日與 1995 年 11 月 15 日舉債上限下，流通在外債務之差異數	(3.6)
合計數	\$ 138.9

資料來源：本研究自行整理

表十五：舉債危機處理過程大事紀

日期	事件
1995 年 6 月 29 日	國會通過預算解決會議報告，要求舉債上限訂為 \$ 5.5 兆元，以融通政府到 1997 財政年度所需資金。
1995 年 7 月 17 日	財政部長向國會主席請求提高 1995 年 10

日期	事件
	月 31 日以前之舉債上限。
1995 年 9 月 18 日	財政部長向國會主席呼籲，舉債上限與預算解決案需分別處理。
1995 年 10 月 17 日	財政部長在 1995 年 10 月 23 日以前，將減少標售十三週期國庫券，同時也停止增加 a，以及州及地方政府持續發行之國庫證券，以確保舉債數額維持在 1996 年 10 月 31 日前之上限。
1995 年 11 月 1 日	財政部向八大行庫買回 \$ 240 億元的現金管理券。
1995 年 11 月 6-8 日	財政部延後標售三年、十年公債及五十二週期國庫券。
1995 年 11 月 10 日	國會通過法案在 12 月 12 日前提提高 620 億元之舉債上限，以取代 5 U.S.C. 8348 (j) 及 5 U.S.C. 8348 (g) 規定，授權財政部長以「公民服務基金」及「G 基金」進行債務管理的措施，但該法案隨後遭否決。
1995 年 11 月 15 日	財政部長宣布停止發行債務期間，然後財政部可於到期日前贖回由「公民服務基金」所持有之國庫證券，同時中止「G 基金」之再投資。結果，財政部向一般民眾籌募現金，用於支付 \$ 249 億元的到期利息。
1995 年 12 月 31 日	財政部無法在不超過舉債限額下，投資 \$ 140 億元的「公民服務基金」受益憑證。該受益憑證為半年付息一次的信託基金。
1996 年 1 月 22 日	財政部長通知國會，除非能在 1996 年 2 月 15 日以前提高舉債上限，否則財政部將採取 (1) 停止 39 億元安定基金之再投資 (2) 以特定的政府信託基金和 FFB 交換約 \$ 90 億元的國庫證券。同時，延長停止發行債務期間 2 個月，並提前贖回由「公民服務基金」持有之國庫證券 \$ 640 億元。
1996 年 2 月 8 日	國會授權財政部可以在 1996 年 3 月 1 日前，發行不計入舉債限額之證券，以確保得以支付社會安全支出。
1996 年 2 月 14 日	財政部長 (1) 授權停止安定基金對到期國

日期	事件
	庫券之再投資 (2) 以「公民服務基金」和 FFB 交換國庫證券 (3) 延長停止發行債務期間 2 個月，並提前贖回由「公民服務基金」持有之國庫證券 \$ 640 億元。
1996 年 2 月 23 日	財政部根據公共法 (Public Law) 104-103 規定，發行 290 億元，不計入舉債限額之證券。
1996 年 3 月 12 日	財政部根據修正後的公共法 (Public Law) 104-115 規定授權，在 1996 年 3 月 30 日前。以國庫證券投資信託基金受益憑證，不計入舉債限額。此外，再延長 104-103 規定，不計入舉債限額之期間到 1996 年 3 月 30 日。
1996 年 3 月 29 日	舉債限額調高至 \$ 5.5 兆元，財政部開始彌補對「公民服務基金」與「G 基金」所產生之損失。
1996 年 6 月 30 日	財政部完成對「公民服務基金」之損失彌補。

資料來源：本研究自行整理

第三節 美國公債市場現況

壹、七十一年以來聯邦政府債務之趨勢

自一九二九到二〇〇〇年的七十一年間，若依當時之貨幣價值未經調整之聯邦政府債務，從 \$ 160 億元增加到 \$ 5.67 兆元，共提高 354 倍。首先，在一九四〇年代初期，因第二次世界大戰而造成舉債數額攀升。其後的二十年均維持在 \$ 2,500 億元的低舉債水準；這段期間也同時是中間所得家庭，實質所得大幅提高的階段，多數家庭只有一位薪資所得者，對於提昇生活水準有著高度需求。從一九六〇年代晚期開始，舉債數額再度急遽上升，並在一九七〇年代初期加速成長；然而在舉債數額開始上升時，「家庭所得報告」顯示經物價指數調整後之

所得水準卻是停止增加，而男性全職工作者之實質所得下降²⁰。

自一九七〇年開始，債務持續直線上升，其主因為社會主義盛行，消費性之社會福利支出大幅增加。到了二〇〇〇年財政年度結束時，舉債數額已經超過\$5.67兆元，其中有半數是在一九九〇年代增加，除了有兩次加稅記錄而使收入提高外，當時並未發生任何戰爭（無論冷戰或熱戰）需要融通經費。

目前舉債數額依然沒有下降趨勢，根據財政部公債局二〇〇一年一月二日聯邦債務之報告顯示，舉債數額為\$5.728兆（\$5,728,739,508,558.96）；較二〇〇〇年財政年度結束時（二〇〇〇年九月二十九日\$5,674,178,209,886.86—創下舉債數額的新高記錄），增加540億元（\$5,728,739,508,558.96—\$5,674,178,209,886.86）。但若與一九九九年年底的\$5,656,270,901,615.43及一九九八年年底的\$5,526,193,008,897.62相比，舉債數額在兩年間增加了\$1,480億元（\$5,674,178,209,886.86—\$5,526,193,008,897.62），或是平均每人增加\$542元，四口之家便增加\$2,200元。

由以上數據可知，聯邦政府在一九九〇年代所新增加的舉債數額\$2.78兆元，遠超過一九九〇年以前全美國之舉債數額。

既然舉債數額一再增加，為何官方仍宣稱聯邦政府有預算盈餘呢？事實上，由上一節所介紹的財政部公債操作政策可知，按照「赤字—信託報告書」所示，政府之支出數額雖超過

²⁰ : Michael Hodges, "Grandfather Federal Government Debt Report", March 2001, http://www.mwhodges.home.att.net/debt_a.htm

收入，但可將赤字以所有的信託基金彌補，以致於舉債數額雖然增加，同時也能產生預算盈餘。

第二次世界大戰期間，美國平均每人舉債數額上升。戰後直到一九六〇年代中期，平均每人舉債數額才呈下降趨勢；這段期間內，美國的家庭經濟狀況有顯著改善，中間所得家庭之所得穩定增加。從一九六〇年代中期開始，舉債數額則呈相反方向變化，並且再度急遽上升，在二〇〇〇年財政年度之平均每人舉債數額為 \$ 20,606 元，四口之家為 \$ 82,400 元。

實際上，\$ 5.7 兆元僅是聯邦舉債數額之部分而非全部，倘若將臨時性債務 (contingent liabilities)、預算外舉債 (off-budget borrowing)、無基金之政府年金、社會安全及醫療照顧之臨時性債務納入，將使平均每人舉債數額增加三至四倍。

若從時間趨勢觀察，自一九四五到一九七〇年的二十五年中，由於經濟情勢良好，儘管發生第二次世界大戰及韓戰，使得平均每人舉債數額穩定增加 \$ 2,000 元，但仍有著強勁的經濟成長。然而，在不考慮通貨膨脹因素下，為何一九九七年平均每人舉債數額不是增加 \$ 2,000 元，而是增加十倍呢？而且，家庭所得在過去二十五年中還出現下降情形。換言之，為何今日之聯邦政府債務不是只有 \$ 5,000 億元，而是增加十倍的 \$ 5.7 兆元？顯然會對後代子孫產生不公平。

貳、聯邦債務佔國內生產毛額 (GDP) 之比重分析

一九二〇年代經濟擴張時期，公債佔 GDP 之比重為 16%。到了一九三〇年代初期，由於經濟衰退再加上進行社會計劃

(social program)，在二次世界大戰前，公債佔 GDP 之比重增加為 50%。二次世界大戰時（約一九四〇年），公債佔 GDP 之比重大幅躍升為 128%。戰後，公債佔 GDP 之比重迅速下降，十年內（約一九五六年）降低至戰前的水準 50%，並且訂下在一九六五年以前達成零負債目標。

然而，美國直到一九六四年仍舊持續維持在戰前的 50%，其原因為韓戰與越戰爆發，政府之社會安全支出成長速度超過經濟成長所致。但從此以後，國防支出所佔之比重就持續下降，因而進入另一個負債下降的階段，聯邦政府原本極有可能在一九九四年（一九六五年過後之二十五年）達到零負債。一九七〇年代之負債比率最低降至 34%，卻因為社會安全支出成長速度超過經濟成長的幅度，使負債比率回升至 70%，約為二十年前的兩倍。結果除了零熱戰或冷戰外，無人能夠理解為何新的零負債目標竟演變成預算赤字。

假如一九九八年之負債比率還能像一九七四年維持在 32%，也就是舉債數額是 \$2.7 兆元而非 \$5.7 兆元。試想：倘若今日之舉債數額仍低於 \$2.9 兆元，則負債數額至少可以減少到先前 51% 的水準。

參、戰後聯邦支出增加之關鍵因素

舊戰爭之債務在一九五六到一九六四年間逐漸被償還，因此國防支出並非目前債務形成之主因，而是支出成長的速度遠勝過經濟成長率的消費性社會福利支出所致。若將過去五十年聯邦政府支出區分為四個部分：國防、社會福利支出（為社會安全、醫療照顧、健康與福利所得等之合計數）、淨債務利息

及其他，以下將逐一分析其變化情形：

- (一) 國防支出呈下降趨勢，目前佔國民所得之 3.8%，甚至還低於一九七四年的水準，持續四十年以來的下降走勢。
- (二) 社會福利支出：為最主要的支出增加因素，其上升速度較國民所得成長率高出十四倍，因而完全抵銷國防支出下降後，減少支出之效果。
- (三) 利息支出：利息支出的上升比率為國民所得之 2%，利息支出可以因為債務之本金減少而降低，然而債務本金反而提高。同時，利息支出增加之原因可歸之於社會福利支出的上升。

肆、聯邦政府債務之利息—每小時增加 \$ 4,100 萬元

過去十二年來，聯邦政府的利息支出從一九八八年每年 2,140 億元，增加至二〇〇〇年 3,620 億元，增加率為 70% 或 1,480 億元。若改按平均每人利息負擔額計算，一九八八年每人每年 874 元，增加至二〇〇〇年 1,315 元，平均每年增加 500 元，或四口之家每年增加 \$ 2,000 元。

十二年間之利息總和為 4 兆元，相當於每人 \$ 15,297 元，或四口之家 \$ 61,188 元。這筆龐大的利息費用足夠支付整個聯邦政府兩年以上的運作經費；全國州及地方政府三年以上的運作經費；十年以上的社會安全支出，或二十年以上的醫療照顧支出。此外，過去十二年所累積的 4 兆元利息費用，相當於所有聯邦債務 \$ 5.7 兆元之中 70%，不僅高於一九九〇年代所累積之債務，更高於一九九〇年以前全國之總負債。

美國是當前世界上最大的債務國，相較於上一代是世界上最大的債權國，表示外國人握有美國的資產高於美國握有外國人的資產。

根據聯邦準備銀行的資料顯示，約有 1.3 兆元的負債，或佔 42% 的比例是支付給外國人而非美國公民之利息，並且自一九九二年起呈上升趨勢。平均每位美國公民支付 \$ 4,920 的債務給外國人。其中，27% 是支付給日本投資人（參見表十六）。

表十六：全國債務彙總表

債務型態	債務數額	平均每人舉債數額
政府部門債務：	\$ 5.7 兆元	\$ 21,000 元
1. 外國人持有之聯邦政府債務		\$ 1.3
2. 國內民眾持有		2.4
3. 信託基金持有		2.0
州及地方政府債務	\$ 1.3 兆元	\$ 5,000
未來無基金融通之社會安全臨時債務	\$ 10 兆元（估計數）	\$ 37,000
無基金融通之醫療照顧臨時債務	\$ 7 兆元（估計數）	\$ 26,000
無基金融通之受雇者年金及醫療照顧臨時債務（包括郵政服務）	\$?（未估計）	?
無基金融通州及地方政府之受雇者年金及醫療照顧臨時債務	\$?（未估計）	?
其他預算外聯邦政府舉債數額	\$?（未估計）	?
以上之政府債務合計數	\$ 24 兆元 + \$?	\$ 89,000 + \$?

資料來源：Michael Hodges, "Grandfather Federal Government Debt Report", March 2001。

伍、美國公債市場之未來發展

當前聯邦政府已達成計劃中持續的預算盈餘，故目前的焦點開始轉移到預算盈餘對聯邦債務之影響。在接連三年的預算

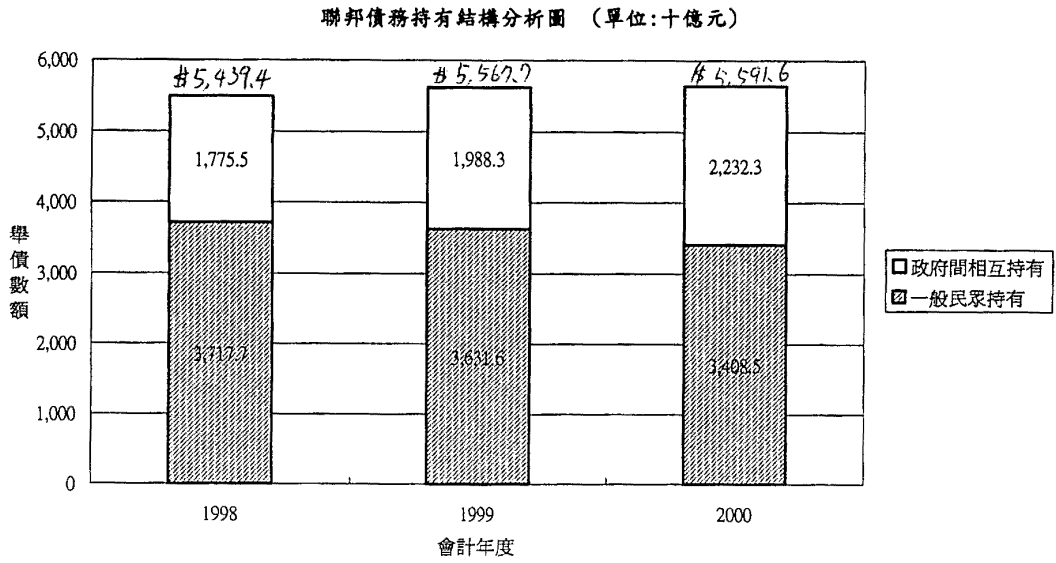
盈餘後，過多的資金已經降低或改變聯邦債務的構成內容。聯邦債務最重要的兩項構成要素為：由一般民眾持有及政府間相互持有。

一般民眾持有的身分包括個人、公司、州或地方政府，聯邦準備體系，外國政府及其他美國政府以外的個體。其所持有之證券通常為一年以下的短期國庫、一年以上到十年以下的國庫券、十年以上之國庫券、美國儲蓄債券、州及地方政府發行證券、國外發行證券及國內發行之證券等。

政府間相互持有的身分包括由政府信託基金持有之政府帳戶證券，包括基金及特別基金；聯邦融資銀行持有之政府信託基金證券；政府帳戶所持有之國庫證券及代理機構證券；法律規定政府信託基金（例如社會安全及醫療信託基金）必須投資於特定的財政債券。圖一為一九九八~至二〇〇〇年之三年間，聯邦債務之持有結構分析。圖二為根據聯邦政府資產負債表所繪製之聯邦舉債內容分類圖。

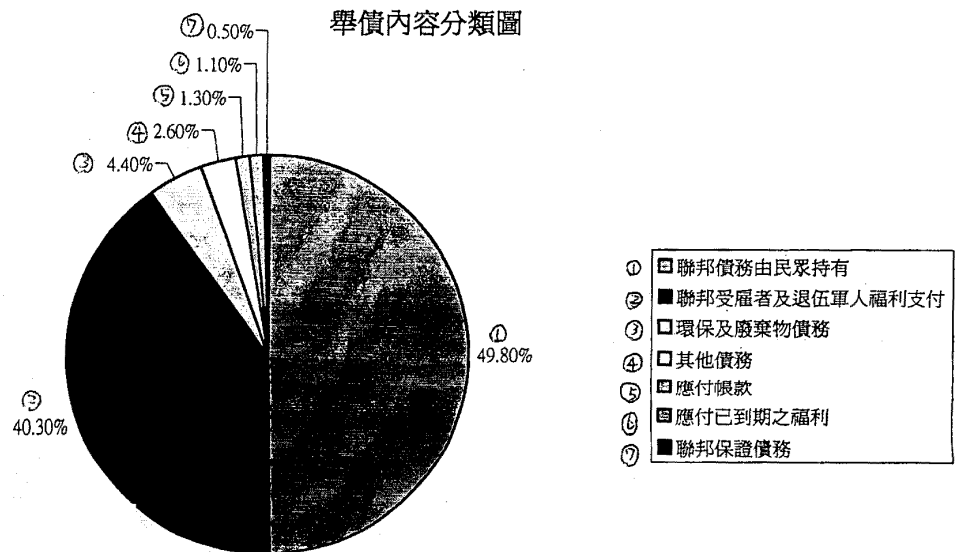
從圖一之數據顯示，三年間由一般民眾持有之聯邦債務已降低了 3,000 億元，然而同期間總負債卻上升了 1,522 億元，原因在於政府間相互持有的債務快速增加所致。

圖一：



資料來源：2000 Financial Report of U.S. Government

圖二：



資料來源：2000 Financial Report of U.S. Government

下列各項係對美國公債市場未來變化之探討
 一、減少美國國庫債券：美國人應該擔憂嗎？

在宣布支持政府的二〇〇一年減稅方案後，聯準會主席葛林斯班再度強調凱因斯學派通常較偏好減稅：採用反景氣循環的政策來刺激衰退的經濟。若以長期觀點而言，葛林斯班擔憂是否應將龐大的財政盈餘，用於減少非美國社會安全制度所持有之美國國庫債券。舊的國庫債券應被買回，且不再發行新債。聯邦管理及預算部門估計，二〇〇〇年六月由一般民眾所持有之債務—不包括美國政府帳戶，但包括由聯邦準備所持有之國庫債券，將於二〇一二年以前全部被贖回。在國庫債券的公開市場中，已經開始出現稀釋的現象，一年及三十年債券並未連續發行，因此未來的市場也將愈來愈缺乏流動性^{註 21}。

假如在所有的國庫債券被贖回後，國庫仍持續出現財政盈餘，美國政府包括聯邦準備制度，可能不得不選擇將稅收盈餘用來購買私部門發行的股票及債券。根據葛林斯班的建議，政府進行信用評等，或取得私人代理商之所有權，政府在國內資本市場所扮演的角色將較不具影響力。

然而，如果減稅的主要目的是刺激私人部門儲蓄，例如：個人退休儲蓄計畫、401K 計畫，藉以提高家計單位的淨財富。故從總體經濟的角度，若採取降低家計單位之負債，應較不具影響性。事實上，家計單位可能需要更多的國庫證券以增加儲蓄。

若由聯邦準備本身、商業銀行、保險公司及其外國分支機構等重要的金融機構，提供具有安全性、中立性的流動資產，最終還是會以現存的國庫證券作為投資標的。布希總統為了刺

^{註 21} : Ronald McKinnon, "Can the World Economy Afford U.S. Tax Cuts? The International Dollar Standard", A quarterly magazine of the IMF, June 2001, Volume 38, Number 2.

激儲蓄而減稅，對於葛林斯班想降低政府在私部門金融市場的影響力，可透過不再增加現有的赤字帳戶來解決。

相對地，假如減稅的程度超過增加美國私部門儲蓄誘因的程度，美國國庫證券在全球市場的供給將會增加。其代價為提高美國經常帳的赤字，而對家計單位目前並不穩定的財政狀況卻毫無助益，並將增加外國投資人持有流通在外國庫證券之比重。

二〇〇〇年外國投資人持有約42%的美國國庫證券，而且是由官方機構如中央銀行或財政部持有。某些國家擁有龐大的外匯準備，例如：日本官方準備數額超過\$3,000億元，中國大陸為\$1,500億元，香港1,000億元，韓國1,000億元，台灣1,000億元。由於大部分的外匯準備是美元資產，所以須持有相當高比率的國庫證券。

由於美國國庫債券被視為是全世界資本市場最具代表性的無風險資產，美國政府發行美元，也同樣創造自己的負債，無論是由國內或國外投資人所持有。目前，在全世界皆以美元為標準貨幣單位的情況下，尚無法用其他國家所創造之國際貨幣來取代美元的地位。

無疑地，以美國國庫券作為資產的吸引力，在過去二十年來對其他國家貢獻良多。但現存具有如此安全準備的資產，又能確保國際購買力，且對其他國家也同樣便利的投資工具，實在付之闕如。由於國際間普遍以美元作為收付工具，要找尋其他具有相同流通性來取代美元作為國際準備資產，勢必十分困難，但並非不可能。在缺乏美國國庫債券的情況下，外國中央銀行及財政部習慣上仍保有美元資產，因而須選擇私人部門之

債券或股票—或國外發行以美元為計價單位的債權憑證，只是可能會存在較高的信用風險。因為，對於官方準備而言，信用風險將是嚴重的問題。無論如何，在美國國庫券愈來愈不足的趨勢下，未來外國政府將與美國政府一樣，逐漸轉移投資到美國私人公司！

假如政府付清債務，因而降低市場利率，將可鼓勵企業投資，促進經濟成長。對於政府的預算及後代子孫均有利。同時，也可使政府免於支付千億元的利息費用，節省資金用在出生於嬰兒潮之人口的老年社會福利及醫療保險支出，並免於大幅加稅。

二、減少公債是否可能對經濟不利

一旦將公債數額降到零，雖可彰顯國家財政的體質良好，但對投資人卻未必有利。因為，儲蓄債券（美國人最鍾愛的投資工具）的消失，對於 5,500 萬儲蓄債券投資人而言，他們將尋找其他的替代工具來存放資金。而外國投資人自從發生金融風暴後，便相當依賴美國政府證券，倘若未來美國公債消失，外國投資人可能須以其他較缺乏安全性的投資標的，例如：美國大型公司發行的公司債，甚至日本或歐州的政府債券等，加以替代^{註 22}。

有人認為如果美元投資減少了，也將降低美元價值，因而導致高度通貨膨脹，提高利率並使美國經濟衰退。相反地，假如美國成功的償還債務，並使其維持在零水準，就等於是放棄管理全球經濟的最佳武器。所以，雖然償還債務並無不當，但若將舉債數額降到零，也許會再面臨其他新的問題。

^{註 22} : John Cochran, "Debt Reduction: Good or Bad , Age-Old Debate of Paying off the National Debt", abcNEWS.com。

三、未來之債務管理政策

面對債務餘額減少，美國也將其債務管理政策調整如下^{註 23}：

- (一) 設法維持政策債務於某一最低水準 (minimum level)，以維持債券市場應有之流動性。
- (二) 減少長期債券發行量 (發行次數固定) 以及短期債券發行次數 (發行量固定)。
- (三) 發展兩種新的債券操作方式，以維持指標債券的規模及流動性：
 1. 放寬增額發行 (reopen)^{註 24} 的規定，於一年內可增額發行，不受原始發行債券價格貼限 (original issue discount, OID)^{註 25} 的規定。
 2. 允許預先購回未到期的政府債券。

^{註 23}：同註十二，頁九十六。

^{註 24}：係以某一期次之發行條件增加發行額度，擴大單一期次公債之發行量及流通性。

^{註 25}：原規定財政部只能於原始發行債券價格未低於某一水準時，才能採行增額發行。

第四章 我國公共債務法之探討

第一節 我國舉債現況

目前世界各國對政府債務負擔狀況之評比，通常從存量及流量兩方面為之。所謂存量，係以政府債務未償餘額占 GDP 之比例觀察。我國中央政府於八十七年十二月因承受八千餘億元之省未償債務後，至八十九年度止債務未償餘額增為 23,975 億元，使得該比例由 14.69% 躍升為 24.3%，惟相對於其他國家八十六年度之未償餘額占 GDP 之比例，如日本為 70.8%、新加坡為 74.5%、美國為 45.6%、德國為 38.8%、英國為 49.9%。顯示目前我國之債務存量比應屬相當穩健，即使稍作提高，估計每增加 1% 可增加 986 餘億元，設若增加至 30%，則債務規模尚可承受空間約有 5,620 億元。

次就流量角度觀察，即每會計年度預計發行公債及舉債借款項金額佔支出總額之比重（所謂債務依存度）。以中央政府歷年債務依存度觀之，最惡化者係八十一年度及八十二年度間之 31.02% 及 24.2%，此乃當時為六年國建之推動大量舉債所致。其後逐年下降，於八十七年度已降至 8.7%，至八十八年度時更降為 5.23%，使中央政府財政愈趨健全。惟精省後，因承受鉅額未償債務餘額結果，八十九會計年度債務依存度又提升為 14.96%，已接近公共債務法第四條第四項所規定之上限（15%）。惟相較於世界主要國家八十六年度公債依存度，如日本 23.5%、新加坡 16.7%、法國 16.3%、德國 14.4%，顯示目前我國債務餘依存度尚在合理範圍之內。

我國中央政府債務狀況，如就存量角度觀察，無論就國際面比較或公共債務法第四條第一項所規定之上限（41.4%），

可謂相當穩健。惟如就流量角度衡酌，於國際面比較雖堪稱適中，但自公共債務法第四條第四項所規定之上限（15%）而言，則顯有窘迫之感，而一般財政學者又多不贊同將該上限提高，故如何解決現階段之公債危機，實為當前亟待解決之問題。

第二節 現行公共債務法之檢討

我國公共債務法第四條條文即為規範各級政府舉債上限之主要規定。當八十九年度編制預算時，即已達到百分之十四點九六，接近舉借百分之十五的上限。其後，又因發生九二一大地震，總統頒布緊急命令，在不受預算法及公共債務法的限制下，再度舉債八〇〇億以籌措災後重建財源，但也使當年度之舉債比率高達百分之十七點五。行政院有鑑於現行公共債務法對公共債務之定義及舉借額度之限制未臻明確，致使舉債額度缺乏彈性，政府預算無法真實表達其財政狀況，而不能發揮預算應有之理財功能。為此，基於財政需要並參酌立法院之決議，行政院遂提出公共債務法修正草案，希望藉此使公共債務法之規定更加合理，並使得各級政府之舉債空間能適度擴大²⁶。

此次公共債務法修正草案中之重點，包括保證債務之移出、債務長短期之劃分、自償性債務之規範、當年債務舉借之定義及流量與存量管制制度的改變。

以第四條條文草案中各項規範之變更，增加舉債空間之方法可歸類為兩部分，一為債務定義、種類與分類之技巧，一為

²⁶：請參見宋棋超，『公共債務政策改革之探討－平議行政院版「公共債務法草案第四條條文」』，財稅研究第三十三卷第二期，九十年三月，頁一四〇～一四三。

舉債額度限制之制度變革；以下將就此二部份加以解析：

壹、債務定義、種類與分類之技巧

現行法條對於所謂「公共債務」之定義並不明確，也因而造成預算內容未盡合理，其中特種基金之債務未包括於公共債務中，尤其有待修正。為此，修訂草案中，將公共債務定義作若干調整，例如保證債務之移出、特種基金之移入、自償性債務之規範、債務長短期之劃分（以一年時間做標準）、當年債務舉借之定義等，藉以擴大各級政府舉債空間，茲分析如下：

一、保證債務之移出

公共債務之定義規範於本法第三條，其中第一項第一款定義公共債務之範圍原包括中央公債、國庫券、國內借款及保證債務，修正草案將「保證債務」刪除，此將對本（第四條）條文公共債務餘額預算數有所影響。

所謂「保證債務」，從會計的角度來看，保證債務不一定會發生，然若不將其列入公共債務之範圍，似有爭議。簡言之，如果政府有很多保證債務的話，不發生則已，一旦發生，其所造成的衝擊就很大；若將政府公共債務除去保證債務，則保證債務將可成為政府舉債的變相工具，例如透過公共建設計畫委託BOT案，當一般公司在發行債務時，由政府提供保證、扮演直接發行公債的功能。目前中央政府並沒有保證債務，但未來有可能發生保證債務的是台灣高鐵，由於高鐵約有三千億元的保證債務，一旦台灣高鐵發生財務狀況，將由政府承擔此項債務。

故從理論上和實務上來說，保證債務未必真有債務發生，因為一定是另外一方真正的債主有十足的擔保品或償債能

力，政府才願意出面擔保。但因具備或有負債的特性，似乎不能單純的用民間部門保證債務概念，僅以附加說明或附表的方式來加以解決。即使要刪除保證債務的規定，不將其放入舉債範圍中，仍建議保證債務應另行規範，並作適當的制約。

又目前各級政府非營業循環基金中之國宅基金及輔助公教人員購置住宅基金，主要是為民眾及公教人員辦理融資轉貸款，而非各級政府的借款，這一類負債之未償還餘額仍然相當龐大，因主要為融資轉貸，並非各級政府之借款。性質上更類似政府之保證債務，若本次修正要刪除保證債務的規定，將其不放入舉債的範圍，則前述非營業循環基金中類似之基金似宜一併適用。

二、債務長短期之劃分

依現行條文之規定將所有的舉借債務，無論是為期一年以上或是以下者都在同一比例限制的範圍內，另於國庫券及短期借款條例第二條規定：「為調節國庫收支而發行之國庫券及洽借之短期借款，其未償還之總餘額，不得超過當年度中央政府總預算歲出總額百分之十。」而修正條文係將一年以上或是一年以下者分開規範，也就是一年以上仍維持百分之四十八的比例上限，一年以下者則依修正條文第六項「中央及各地方政府為調節庫款收支所舉借之未滿一年公共債務，其未償還之餘額，各不得超過其當年度總預算歲出總額百分之三十。」規定辦理，並將國庫券及短期借款條例第二條刪除，將使舉債空間增加。

將債務區分為一年以上和一年以下，確實符合財務管理或是會計學上之分類。我國過去並未對一年以下財務調度加以限

制，而是混合在每年舉債百分之十五的限制內（流量）及公債未償餘額百分之四十八的比例上限（存量），並對為調節國庫收支而發行之國庫券及洽借之短期借款以公債未償餘額百分之十的比例限制；此次將一年以下中央及各地方政府為調節庫款收支所舉借公債未償餘額按百分之三十來作管制，事實上範圍寬鬆許多，對於各級政府財務調度幫助甚大。惟若政府以借短用長方式一直循環舉債，則一年舉債空間將達總預算歲出總額百分之四十五，若伴隨總預算成長，債務累積餘額將快速增加，故未滿一年的公共債務，其未償還之餘額放寬至百分之三十，增加百分之二十空間是否得宜，似宜斟酌。

另檢視該條文，將一年以上所有相關的債務都放在規範當中（排除保證債務），但是在一年以上、一年以下所規範的內容顯然又有些差別。其中一年以下的部分只針對中央、各地方政府本身調解庫款的部分做規範，而對於特種基金卻沒有任何規定。換言之，在特種基金的部分，一年以下舉債之公債未償餘額的部分是不受規範的，但是在一年以上的部分，將特種基金中排除營業基金與信託基金外之所有基金放在一年以上未償餘額的規範當中。倘若如此，在規範特種基金舉借部分的控制上，恐怕會不嚴謹。似乎宜針對中央、各地方政府本身調解庫款以外之短期借款，納入規範。

三、自償性債務之規範

行政院依立法院決議訂頒之「建立自償性公共建設預算制度推動方案」及各地方政府建議，將具自償性之公共債務排除於規範範圍；為此本條文第三、四項特規範有關自償性之公共

債務被排除之規定。

關於自償性債務，在本條修正條文中，排除自償性公共建設計畫部分，其適用範圍以自償率達百分之二十以上，或是自償部分之投資金額達新台幣十億元以上，此條文修正後，事實上已經開放不少舉債空間。

學理上，公共債務本身的發生，其中政府有一部份投資的來源是自償性的；換言之，該項投資有其自行償還的能力，則此部分債務排除於公共債務餘額，似乎合理。惟若從政府施政面來看，自從政府有自償性與非自償性的債務概念以來，由於近年來財政拮据，致使多項公共投資的計畫一開始規劃時就如此區分，然而其進行之變化與結果卻是非常難以預料。亦即是，某項計畫通常是規劃百分之四十的自償性，惟最後演變的結果經常較預定比率減少很多；故若公共投資計畫僅是單純的以佔百分之二十的自償性比例來做規劃，即將自償性的債務部分排除在外，則很容易造成政府在一開始時即用此種不確定的財務規劃與預測。

實務上，中央政府「交通建設基金」中多項重大建設及地方政府區段徵收多屬於自償性的建設，若納入公共債務中，在中央政府公債餘額尚有空間足敷容納，而地方政府幾乎無足夠公債餘額空間，致各項地方有關都市計畫之重劃、區段徵收等將面臨財源不足而停辦。

為免除自償性與非自償性比例計算的不確定性或其中的爭議，對於將自償性的概念放進本條條文國庫券及短期借款條例第二條中似乎妥適。惟重要的是，若原來預定自償性比例，後來卻無法達到時，應加以追究責任。換言之，政府將原自償

性公共建設排除於舉債比例內，然而若最後的結果沒有按照自償的狀況達成時，顯然需要一些補救或是處分、處罰的配套措施，而對於自償性部分的自我裁量空間有所約束。

四、當年債務舉借之定義

依據修正後之預算法第六條規定，歲入已不包括債務的舉借，歲出也不包括債務的償還。因此，當年度債務舉借之控制，應僅限於「因歲入與歲出之差短」所造成之政府債務新增部分，而不宜包括為還本所舉借之債務。若參採國際貨幣基金（IMF）編印之政府統計年報定義，政府財政收支不包括債務的產生或消滅，因此舉債不列為歲入，還本亦不視為歲出。

若依預算法及先進國家共同之計算公式，公共債務法第四條第一項之內涵究竟如何？當年度用以償還舊債務（包括公債及借款）所產生之新債務（包括公債及借款），係不納入該公式（包括分子與分母）予以計算。亦即就流量角度控制財政之赤字規模，當然僅對政府債務之淨增加部分具有意義。我國於八十七年六月修正公共債務法時納入流量上限之規定，條文中未規定應納入計算之內涵，亦未明悉先進國家之共同作法，致使將用以償還舊債務所產生之新債務納入計算。茲舉例說明如下：

設本會計年度因擬發行公債 3,880 億元及舉債 52 億元，以致佔總歲出規模 26,280 億元之 14.96%，而接近法定 15% 之上限。但新舉借債務中因有 1,934 億元係用以償還舊債務，本年度債務淨增加金額，實際上係 1,998 億元（3,880 億元－1,934 億元＋舉債 52 億元），則依先進國家之共同計算方法，

應以 1,998 億元佔 24,346 億元 (26,280 億元 - 1,934 億元) 之比例 (8.21%)，作為本會計年度之債務依存度。從而此一比例與公共債務法規定之上限 15%，仍存有相當大之差距。

由上述說明可知，目前僅須重新釐清公共債務法第四條第一項之定義，而毋須提高法定上限，即可化解財政危機。

故從預算法的修正角度觀之，不再把還債的部分計算為歲出，是一種回歸正常的作法，等於實質上增加了政府歲出的空間，也就是擴大政府的支出規模，並連帶增加了政府舉債的空間，惟當今各級政府財政非常拮据下，尚應考量如何增加歲入及節流而非僅擴增舉債的空間^{註 27}。

(二) 舉債額度限制之制度變革：

由於每個政府的歲出、歲入不盡相同，因此各級政府舉債空間分別從存量與流量來管制；現行公共債務法所規劃之流量（當年度舉債）管制部分，特色在於它只是以歲出部分的標的來作限制，亦即各級政府都不能超過總預算及特別預算歲出總額百分之十五的比例。

另在存量（亦即公共債務餘額）限制當中，係以兩個指標來加以限制，一為佔 GNP 的比例，另一則是佔政府歲出的比例，顯然規範得比較複雜。現行法對於存量的限制，中央和地方政府債務最大空間為 GNP 的百分之四十八，另還要按照各級政府的歲出予以一定比例的限制；而如此的存量限制，既針對 GNP 又針對歲出予以一定比例的管制，顯然會對政府未來因為舉債關係而造成政府規模的障礙，故宜對此檢討改進。惟現階段應先作部分修正，就是把存量管制以歲出為比例的部分

^{註 27}：請參見聯合報社論，公共債務法：不宜擴大舉債空間，二版，八十九年六月十九日。

作某種程度的調整，亦即將省及直轄市部分的存量管制刪除。現行條文中省及台北市、高雄市存量管制分別是百分之一百八十、一百三十五和一百三十五等三種狀況，其中因精省因素，省之存量限制百分之一百八十予以刪除，乃為符合現況，惟將台北市、高雄市的存量管制規定刪除，卻仍保留縣市及鄉鎮的存量佔歲出的限制【縣（市）及鄉（鎮、市）所舉借之一年以上公共債務償餘額預算數，占各該政府總預算及特別預算歲出總額之比率，各不得超過百分之四十五及百分之二十五。】，一般縣（市）及鄉（鎮、市）會再增加一道限制，係因為台北市以及高雄市已經區分出百分之三點六以及百分之一點八的存量限額，但是各縣（市）部分，設有共百分之二的存量限制，卻未對二十二個縣市做出個別的比例分配規定，所以須再針對各個縣市訂出一道管制，即未償債餘額不能超過該縣（市）總預算的百分之四十五。另外，因為台灣地區有三、四百個鄉（鎮、市），因此又單獨訂一道管制，限制各地區之未償債餘額不能超過當年度預算數的百分之二十五。換言之，此兩道管制應屬合理。至於台北市以及高雄市已經有最高限額的限制，所以無須再做第二道管制。^{註 28}惟此一設計造成制度不協調、不一致，似可考量縣（市）及鄉（鎮、市）直接佔 G N P 百分比，不宜再以預算歲出做另一道管制^{註 29}。

某些學者認為對公債訂定比例限制，以及對長短期之債務餘額或流量定出比例關係並不合理。同時，更主張如果國家債務是一個必要的債務，公債管理者應研究如何以最低的成本來管理債務，亦即如果正常的利率結構是短期利率比較低長期利

^{註 28}：立法院公報，第八十九卷，第四十二期（下），委員會紀錄，頁二〇〇。

^{註 29}：同上註，頁一九六。

率比較高的話，為降低成本，借短支長應屬合理，因此不宜設定各種長短期債務的比例關係^{註 30}。另有學者建議：指標性的限制雖有必要，但對於未償餘額佔總預算的比例，或舉債額度對總預算的比例應該加以簡化，以免失去彈性。例如可以只維持未償餘額佔總支出或 G N P 的比例，而把舉債額度和特別預算或總預算的比例加以刪減。政府的財務不會因預算失控而讓整個財務負擔無限地擴大，假如訂有指標且對財務內容也明確規劃後，建議取消舉債額度佔總預算的比例，否則將會降低縣市政府、直轄市政府、中央政府在整個財務調度時的靈活性^{註 31}。

肆、公共債務法草案第四條條文修正之省思

觀察中央政府近年來所編列之舉債預算，足以顯示政府財政惡化的狀況；又，司法院釋字第三三四號解釋文中，曾對政府舉債限額提出重要原則，包括「舉債法律授權」及「舉債預算控制」，也就是在法律授權下，符合預算的監督程序下才可舉債。立法院爰於八十四年制定「公共債務法」作為規範各級政府公共債務之依據，企以追求健全財政目標；惟該法制定以來，政府舉債仍遭受質疑不得不一再修法，其中第四條條文均為修訂要角，顯見其重要性，今僅就其如此頻繁修定是否合宜加以探討分析如下：

（一）修訂公共債務法之必要性

政府舉債之目的是希望能某種程度解決於現在或未來所面對政府財政窘困之問題。在固定的支出成長之下，若節流成效不能夠很彰顯，或者是加稅空間有疑慮情況下，舉債應有適

註 30：同上註，頁一九四。

註 31：同上註，頁一八八。

度的考量空間。

惟若試圖以公共債務法解決國內債務，並非真正解決問題之方式，其根本解決方法是要如何擴大稅基，調整地方與中央財政收支劃分的問題及如何有效支配現有資源。除了可採取在技術上修正公共債務法以延緩國家債務的成長外，更應從根本解決國家實質債務的成長。

(二) 政府舉債限額已多次修訂：

八十四年度中央政府總預算案，行政院原編製中央政府之債務餘額，截至八十四年度止未償債務餘額為一兆三千七百零七億元（未扣除八十四年六月十五日公布之第二期工程特別預算追減預算八·二七億元），占當年度中央政府總預算及特別預算歲出總額百分之一〇八·五，顯已超過當時中央政府建設公債發行條例規定之上限九五%。為此，行政院將八十四年度「中央政府總預算案」及「中央政府建設公債及借款條例第二條條文修正草案」，併案送請立法院審議，希望將債務餘額上限由現行九五%，提高為一二〇%，期使八十四年度總預算順利通過。後經行政立法朝野協商，本於依法審議之原則及兼顧現實與理想，乃先審議中央政府建設公債及借款條例，再審議八十四年度中央政府總預算案，以免破壞法治及憲政五權分立制度。

翌年，行政院所編製之民國八十五年度中央政府總預算案、中央政府興建重大交通建設計畫第二期特別預算追加（減）預算案及中央政府興建重大交通建設計畫第三期工程特別預算歲出總額為一兆二、六一一億六、九〇六萬三千元，其中甲類公債及借款未償總額餘額為一兆四八〇億元，占當年度歲出

總額百分之九五·五一，顯已超過當時「中央政府建設公債及借款條例」第二條第一款所定：「甲類公債及甲類借款之未償總餘額，不得超過百分之八十九之規定」，惟行政院解釋，由於公共債務法草案尚未完成立法，因而仍採八十四年度模式，先將中央政府建設公債及借款條例之債務上限提高至一二四％解決之^{註 32}。

其後立法院制定「公共債務法」並於八十五年一月七日經總統公佈實施，惟立法部門認為中央政府當年度舉債部分，公共債務法並未予以規範，遂於八十七年五月十九日修正，明定「各級政府舉債額度不得超過各該政府總預算及特別預算之百分之十五」，此一比率訂定後，八十八年下半年及八十九年度中央政府總預算案依行政院計算為百分之十四點九六（此比率之認定爭議性相當大），為求適法，行政院再度提正公共債務法修正草案送立法院審議。

（三）中央宜重視地方政府財源短缺事實：

目前許多縣市自有財源缺乏，完全仰賴上級的補助，此次公共債務法草案雖能夠提高舉債額度，對許多縣市而言，未嘗不是措籌財源的方法，惟提高舉債額度雖然是一種美意，卻不能解決根本的問題，宜先滿足地方財政的基本需求。

若以南投縣政府之財政狀況為例：南投縣從民國七十九年至今，全部自有財源加上中央補助款，尚不足以發放人事費，然而不僅資本支出如重大建設需要貸款，甚至連經常支出的辦

^{註 32}：鄧陽僖撰，八十八年下半年及八十九年度中央政府總預算案整體評估報告（上），頁三十四~三十五。

公費都要透過舉債，或先行移用其他專案補助款才能支應，因此南投縣政府一直處於財政短絀狀態。即使如此，截至目前為止南投縣政府之舉債額度，均未超過公共債務法的規範。究其原因，並非地方政府財政狀況良好，而是該縣財政困難比其他縣市更為惡化，甚至無法負擔利息費用。因為龐大的利息負擔，會導致政府債務還本的支出大於建設經費，產生財政僵固性，因此，南投縣政府一直在公共債務法所規定的範圍內舉債^{註 33}。

綜上所述，若要讓縣市不致陷入以債養債、惡性循環的財政夢魘，基本上中央必須滿足各縣市的基本需求，而主計處也須務實編列基本財政需求項目，才能實際解決問題。

^{註 33}：同註 19，頁一九一。

第五章 結論與建議

第一節 研究結論

各國政府為改善財政，多採取各種開源與節流之方式，節流雖較能獲得普遍認同，包括政府採取「組織瘦身 (down-sizing)」或進行「政府再造 (re-organization)」，以增進行政效率。但若要立竿見影迅速發揮成效，開源則為較實際之作法，其中「舉債」又較「課稅」最為便利。然為防止政府無限制的舉債，我國自民國八十五年開始實施「公共債務法」，不僅可為政府制訂財政紀律，也得以藉此規範各級政府之舉債行為，促使各級政府積極尋求改善財政之道，以達成健全財政，並兼顧後代子孫之福利。

現行我國公共債務法第四條對於舉債上限之規定有二：

(一) 存量限制

政府在其總預算及特別預算內，所舉借之公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數的 48%。

(二) 流量限制

各級政府每年舉債額度不得超過各該政府總預算及特別預算之 15%。

上述之流量限制是我國於八十七年六月修正公共債務法時新納入之規定，惟當時條文中並未規定應納入計算之內涵，亦未明悉先進國家之共同作法，致使將用以償還舊債務所產生之新債務納入計算。

依據修正後之預算法第六條規定，歲入已不包括債務的舉借，歲出也不包括債務的償還。因此，當年度債務舉借之控制，

應僅限於「因歲入與歲出之差短」所造成之政府債務新增部分，而不宜包括為還本所舉借之債務。若參採國際貨幣基金（IMF）編印之政府統計年報定義，政府財政收支不包括債務的產生或消滅，因此舉債不列為歲入，還本亦不視為歲出。

根據各國舉債資料發現，目前我國政府未償債務餘額佔國內生產毛額之比率尚在 30% 以下，與歐、美、日等國大都在 50% 以上比較，尚屬負債較低國家。且近十年來，我國政府舉債數額雖快速增加，但實質經濟成長率仍可維持成長，且物價平穩，足見政府舉債對整體經濟具有正面意義。此外，自發生九二一十年大地震後，三年內需投入二千億元以上之經費，進行各項重建工作。依據「九二一震災重建暫行條例」，該項經費將以編列特別預算方式，藉由發行公債籌措資金，並且不受公共債務法第四條所規定之上限拘束，故為加速災區重建，適度提高舉債額度確有其必要^{註 34}。

若依預算法及先進國家共同之計算公式，當年度用以償還舊債務（包括公債及借款）所產生之新債務（包括公債及借款），係不納入該公式（包括分子與分母）予以計算。亦即就流量角度控制財政之赤字規模，當然僅對政府債務之淨增加部分具有意義。故從預算法的修正角度觀之，不再把還債的部分計算為歲出，是一種回歸正常的作法，等於實質上增加了政府歲出的空間。因此，只要對公共債務法第四條第一項重新定義，無須提高法定上限，即可增加政府舉債的空間。此項修正案在甫召開完畢之「經濟發展諮詢委員會議」，已獲得各委員之「多數意見」，期望能在最近之立法院會期內，儘快完成立

^{註 34}：請參見「政府舉債上限應否提高」，經濟前瞻，2000 年 11 月 5 日，頁二十六~三十七。

法。

依據學者研究，公共債務未償餘額占 GNP 的比率會受到經濟成長率、政府支出占 GNP 的比率、政府收入占 GNP 的比率及政府債務還本占 GNP 的比率等因素影響。長期下，若欲維持公共債務未償餘額占 GNP 的比率穩定，則必需政府支出占 GNP 的比率小於政府收入占 GNP 的比率^{註 35}。因此，政府欲有效控制政府債務，宜從管理政府財政收支著手，並且加強債務管理，強化債務基金制度，方為正本清源之道。茲將債務管理與債務基金制度分析如下：

壹、債務管理之目的

我國過去之債務管理目標主要是以「維護國家財政之健全，支應國家發展需要」，作為重視舉債上限及設立償債基金之策略。然而，當公債未償餘額逐漸增加時，意味著未來償還公債本息的負擔也會隨之加重，為避免因為支付龐大利息費用而排擠其他政府支出，政府在舉債的同時，應規劃如何使政府利息負擔極小化。一般而言，目前各國公債管理政策之主要目標即為追求發行成本之最小化，以使債務還本及付息支出負擔減至最輕。至於，債務管理之次要目標如下^{註 36}：

- (一) 確保政府債券被金融市場接受；
- (二) 在考慮成本及風險下，使債務管理具有效率；
- (三) 配合政府資產，使負債結構合理化；
- (四) 減少政府債務操作對市場的衝擊；
- (五) 擴大政府債務工具之廣度與分配；

^{註 35}：請參見黃勤文，「公共債務法實施前後各級政府公共債務之比較」，財稅研究第三十一卷第五期，八十八年九月，頁六十七。

^{註 36}：同註十二，頁八十九、一〇〇。

- (六) 確保新發行債券的有效管理及操作；
- (七) 確保政府債券在次級市場的有效運作；
- (八) 政府債務存續期間達到一個平衡的結構；
- (九) 提供促進金融市場運作的方法；
- (十) 提供整體債券市場發展的方法；
- (十一) 促進民間部門的儲蓄；
- (十二) 提供所得及私人財富較佳的分配。

貳、債務管理原則

債務管理之基本原則如下：

(一) 由國內市場籌資

經由國內資本市場籌措資金，可規避匯率波動、流通性不佳等風險，並可利用政府之最高債信地位來降低籌資成本。

(二) 維持國內債券市場之正常運作

為期政府得持續以低成本發行債券，首需健全國內債券市場，使其具備以下特性：

1. 流通性：債券交易量大，買賣價差低。
2. 透明度：政府債券發行政策公開化，減少市場猜測與投機性交易。
3. 效率性：買賣順暢，交易成本低。

(三) 以定期及預告方式發行債券

政府債券按照預訂的時程表發行，不受其他政經因素或利率變動，以方便投資人之財務規劃。

(四) 穩定債務支出

由於短期債券發行利率變動大，為穩定政府債務支出，宜多發行利率變動小之中長期債券。

參、債務基金之運作

公債的發行與償還配合財政狀況作彈性操作、確立公債債信，以及協調貨幣政策減輕對金融市場之衝擊等，全賴「債務基金」之設置，否則政府無法於市場利率趨跌之際，有足夠資金收回高利率公債，錯失降低債務成本減輕國庫負擔之機會。在市場利率攀升時，缺乏支援市場準備，難以適應公債持有人爭相拋售求現之金融困局，政府債信將因而受到質疑。由此可見，債務基金的設置對於活絡債券次級市場，以及配合中央銀行貨幣政策之操作等，皆有助益。

對於債務基金的功能可分述如下^{註 31}：

- (一) 對未來一段時間（如一年）內即將償還之到期公債本息作規劃與準備；
- (二) 多餘資金可在市場購回較老舊或已不具流通性的公債；
- (三) 為定期不定額的發行制度提供資金之暫時聚集處；
- (四) 活絡市場交易，同時調節市場交易。

至於債務管理基金之財源，各國規定互異，日本是將公營事業民營化出售股票所得，歸為國債整理基金來源；我國新預算法規定，為了配合債務基金之運作，未來所有債務償還皆編於債務基金，作為債務管理基金之財源。

有關債務基金之操作，法國債務管理基金可用於買回債券、進行衍生性商品交易、反拍賣等各種靈活操作，以降低債務成本；我國債務基金之操作方式，主要為到期清償或提前贖回，中央政府債務基金僅作小規模的發新債還舊債事宜，並未承擔中央政府所有債務，亦未建立與普通基金的資金流通制

^{註 31}：請參見張永河，「政府債務管理運用與經濟發展」，財稅研究第三十二卷第六期，八十九年十一月，頁七十。

度，故應強化其功能。

第二節 對業務改進之建議事項

此次職奉派出國，研究美國政府對公債管理之相關經驗，茲根據研習成果，對我國之債務管理政策提出下列建議：

一、明確債務管理目標

目前我國公共債務法所訂之政策目標，僅界定於健全財政，並未賦予過多之目標，未來我國應納入較明確具體之目標，如降低政府債務風險、借款成本極小化、提供民間長期性儲蓄工具，及配合貨幣政策運作等。

二、進行績效評估

對於債務管理的成果，美、英等國均公布績效評估報告，以充分了解整體債務發行成本、利率水準、期限結構、操作方式。我國可成立債務基金管理委員會，定期公布績效評估報告，以了解當前政府債務管理情況，作為未來改進之參考。

三、揭露債務資訊

政府可透過網站公布債務資料，如債務餘額占 GDP 比重、各項內債及外債之到期日、利息負擔、償還計畫等資料，以提供民眾及投資者了解相關資訊。

四、強化債務基金運作

中央債務基金之運作方式，除基金收支管理外，尚須加強操作型態，如進行買回、反拍賣及衍生性商品交易等，以降低債務成本。

五、擴大債券市場之深度與廣度

有鑑於債券為利率商品，利率走勢攸關債券價格之變動，

隨著債券市場規模之擴大，可運用衍生性金融商品進行債務管理，例如利率交換、換匯及外幣債務交換等，提供市場規避利率風險之管道，避免債券價格下跌損失。

第六章 觀摩實習參訪過程心得

第一節 參訪行程與紀錄

日期：八月一日

行程：離開底特律，前往波士頓

日期：八月二日

行程：前往哈佛大學甘迺迪政府學院及前往 NBER 蒐集資料

參訪紀錄

本次參訪行程主要是透過現正於哈佛大學進行研究之台灣大學經濟系劉錦添教授協助，此行主要目的在取得 NBER 出版與公債研究相關之 Working Paper 共三篇，分別為以前各年度於 NBER 召開研討會之工作報告，包括 Working Paper 5533 Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States-Henning Bohn Robert P. Inman; Working Paper 5838 Do Balanced Budget Rules Work? U.S. Experience and Possible Lessons for the EMU-Robert P. Inman; Working Paper 6311 Managing the Public Debt in Fiscal Stabilizations: The Evidence-Alessandro Missale、Francesco Giazzi、Pierpaolo Benigno。另外也參訪哈佛大學甘迺迪政府學院圖書館，了解該學院近年來之重要研究文獻。

日期：八月三日

行程：離開波士頓，返回底特律

拜訪波士頓 大學法學院，同時選購相關參考書籍，俾供回國研閱。

日期：八月五日

行程：離開底特律，前往華盛頓特區

日期：八月六日

行程：拜訪世界銀行（World Bank）、國際貨幣基金會（International Monetary Fund）及財政部公債局金融市場處（Office of Market Finance）

參訪紀錄

拜會美國財政部，並由公債局金融市場處主任（Director）Paul. F. Malvey 介紹美國公債市場概況，重點如下：美國財政部公債局對於公債管理的目標有三項：

- （一）追求穩健的現金管理
- （二）為納稅義務人達成最低融資成本
- （三）促進資本市場的效率

公債管理的原則如下：

- （一）維持國庫證券的無風險狀態
- （二）維持一致性與可預測性
- （三）確保市場的流動性
- （四）維持到期結構的平衡
- （五）統一融資方式

美國財政部舉債需求的決定條件：

- （一）到期發行的數量
- （二）預算赤字與剩餘
- （三）現金餘額的變化

表一：公債之主要類型
截至 2000 年 8 月 31 日為止 （單位：10 億美元）

項目	持有人	數額
1.	私人持有	
	市場型：	
	國庫券	\$ 460.1
	票券	1,415.1
	債券	547.7

	通貨膨脹指數型證券	108.0
	小計	2,530.9
	非市場型：	
	外國政府持有	25.4
	州及地方政府持有	154.4
	美國儲蓄證券	177.7
	其他非市場型證券	71.4
	小計	428.9
	私人持有合計數	2,959.8
2.	聯邦準備銀行持有	
	市場型	510.2
	大眾持有總計	3,470.0
3.	美國政府帳戶持有數	
	市場型：	0.5
	非市場型：	2,207.4
	小計	2,207.9
總計		\$ 5,677.8

資料來源：美國財政部公債局

表二：國庫證券主要之外國持有人

國家	2000年5月31日			1999年12月31日			1998年12月31日		
	十億元	佔總外國政府持有數之比重	佔總私人持有數之比重	十億元	佔總外國政府持有數之比重	佔總私人持有數之比重	十億元	佔總外國政府持有數之比重	佔總私人持有數之比重
日本	\$337.4	26.8%	11.1%	\$320.0	25.2%	9.9%	\$276.1	21.6%	8.5%
英國	234.6	18.6%	7.7%	242.9	19.1%	7.5%	264.0	20.6%	8.2%
德國	93.7	7.4%	3.1%	96.8	7.6%	3.0%	95.1	7.4%	2.9%
中國大陸	60.4	4.8%	2.0%	51.8	4.1%	1.6%	46.4	3.6%	1.4%
OPEC	48.3	3.8%	1.6%	43.5	3.4%	1.3%	42.9	3.4%	1.3%
香港	44.8	3.6%	1.5%	46.7	3.7%	1.4%	44.2	3.5%	1.4%
墨西哥	32.6	2.6%	1.1%	34.0	2.7%	1.1%	37.4	2.9%	1.2%
新加坡	28.5	2.3%	0.9%	30.7	2.4%	0.9%	43.1	3.4%	1.3%
台灣	27.9	2.2%	0.9%	29.3	2.3%	0.9%	31.3	2.4%	1.0%
比利時	24.6	2.0%	0.8%	28.0	2.2%	0.9%	31.5	2.5%	1.0%
西班牙	22.2	1.8%	0.7%	22.2	1.7%	0.7%	41.2	3.2%	1.3%
法國	22.0	1.7%	0.7%	31.0	2.4%	1.0%	30.0	2.3%	0.9%
瑞士	20.3	1.6%	0.7%	26.3	2.1%	0.8%	33.7	2.6%	1.0%

加拿大	20.0	1.6%	0.7%	18.5	1.5%	0.6%	12.4	1.0%	0.4%
荷屬安地列斯	13.9	1.1%	0.5%	11.8	0.9%	0.4%	21.7	1.7%	0.7%
其他	229.6	18.2%	7.6%	235.3	18.5%	7.3%	227.7	17.8%	7.0%
估計外國總數	\$ 1260.8	100.0%	41.6%	\$ 1268.8	100.0%	39.2%	\$ 1278.7	100.0%	39.5%

資料來源：美國財政部公債局

日期：八月八日

行程：離開華盛頓特區，前往紐約

日期：八月九日

行程：前往聯邦準備銀行（Federal Reserve Bank）紐約分行拜會

參訪紀錄

職向聯邦準備銀行紐約分行經濟學家 Jonathan McCarthy 請益公債相關問題，簡述如下：

問題一：

請問美國在一九九五至一九九六年間，還處於舉債數額接近法定上限的公債危機，為何近兩年來卻能使財政狀況好轉，並出現預算盈餘，其間的改善，是否來自於貴國良好的公債管理政策？

答：

美國近年來財政狀況的顯著改善，主要是歸因於經濟情勢好轉，同時，柯林頓政府採行「健全財政」政策，使得公共收入大於公共支出，因而出現財政狀況轉虧為盈，並提供布希政府進行減稅的良好環境，公債管理政策僅扮演輔助性的角色。

問題二：

在美國公民及全球投資人心中，美國政府公債被視為最佳

的無風險資產 (risk-free asset)，甚至許多美國公民自出生便持有儲蓄債券。在近幾年美國財政狀況的大幅改善下，同時也使政府債券的發行數額逐漸減少，請問是否會因而影響投資人的投資組合(portfolio)？

答：

全球投資人目前的確面臨著良好投資標的-美國政府公債，逐漸減少而困擾，但未來投資人應該會將投資標的改由其他經營良好的美國大公司股票、歐洲國家政府債券來替代。

問題三：

就美國政府公債的持有結構分析，外國投資人，包括外國政府及外國私人投資機構，持有美國公債的比重逐漸上升，目前最大外國政府持有國為日本，甚至台灣也以美國公債作為外匯存底的持有資產，請問是否會因為外國投資人持有比重過高，而使美國公債管理政策或債券市場容易受到操縱？

答：

美國的公債管理政策，向來以市場機能自由運作為主要方針，所以公債投資人的身分為何？並不會對公債市場的發展有所影響，反而可以因為有外國投資人購買美元資產而維持美元的強勢地位。

問題四：

與美國公債市場相比較，台灣人民對政府所發行的公債似乎缺乏興趣，請問美國對於促銷政府公債有無特殊方式可供台灣參考？

答：

美國政府所發行的公債種類十分多樣化，無論期間長短、

償還方式等各不相同，藉以吸引各種投資人的青睞。以儲蓄債券來說，由於提供免稅優惠，所以頗受民眾歡迎；至於指數型債券，則是在通貨膨脹時期，可使投資人免於因物價上漲而減少實質利息收益。事實上，美國公債局也在官方網站上提供許多公債銷售資料，以方便投資人了解相關資訊。

日期：八月十二日

行程：離開紐約，前往洛杉磯

第二節 研討會記錄

日期：八月十三日至十七日

行程：參加稅務查核研討會 (Tax Auditing Seminar)

地點：洛杉磯

研討會記錄：

有鑒於解決當前國內財政困境之途徑，除開源與節流外，別無良策。開源又可分提高自有財源與外來資金兩類，從健全財政的立場而言，舉債遠不如提高稅收來得穩健；若依李嘉圖之「等質定理」分析，今日之舉債無異是明日之加稅。因此，在本次研究過程中，除學習美國如何渡過舉債危機的經驗外，更重要的是如何在不修改稅法，不變更稅率與稅基的前提下，卻能提高租稅收入-加強稅務查核技術，防杜納稅義務人之租稅詐欺 (Tax Fraud) 行為，實為不二法門，因而決定在參訪活動中安排參加稅務行政研討會。

本研討會是由加州「稅務行政中心 (Institute of Tax Administration)」所舉辦，與會研討人員分別來自韓國、斯里蘭卡、坦尚尼亞、貝里斯及台灣各地區之稅務工作人員。在

一週的研討期間，共討論兩項主題，前二天為「企業內部稅務審計」，後三天為「稅務查核之抽樣與統計」。

「企業內部稅務審計」議題之指導員 (Instructor) 為該稅務行政中心主任 James. Hom)，主要在介紹美國「內地稅務服務中心 (IRS)」之稅務查核流程，同時藉由查核企業內部控制制度是否嚴密，可作為企業稅務申報內容是否正確之判斷基礎。對於國內稅務查核人員而言，除查核納稅義務人所申報及提供的書面資料外，到企業內部進行實地查核以及了解企業各項會計處理流程，更是不容忽視，尤其對於新興企業而言，更加重要。

至於第二階段之研討議題「稅務查核之抽樣與統計」也是在國內稅務查核作業中未曾討論過，但卻相當重要的領域。本次研討會中，任職於美國內地稅服務中心之指導員 James. White 首先透過統計學理論之講述，建立學員對於平均數、中位數、眾數及標準差之基本認識。其次講授抽樣理論，分析母體與樣本之關係，並透過信賴區間、信賴水準等概念，分別以公式計算或查表決定應抽取之樣本數。隨後，再以樣本數之誤差百分比及樣本數值之誤差百分比，分析樣本之誤差程度。最後介紹中央極限定理，討論在常態分配下，標準差、樣本數及信賴區間之相互關係。指導員除透過理論的講授外，同時搭配許多相關之問題，由學員實地演練，模擬如何從企業所申報之銷售稅發票資料決定樣本，並過濾不適當之樣本資料，使得稽徵機關對企業銷售額或所得額之查核更加合理，對國內營業稅及所得稅之查審作業之改進，助益良多。

參考文獻

中文部份

- (一) 宋棋超，『公共債務政策改革之探討—平議行政院版「公共債務法草案第四條條文」』，財稅研究第三十三卷第二期，九十年三月。
- (二) 黃勤文，「公共債務法實施前後各級政府公共債務之比較」，財稅研究第三十一卷第五期，八十八年九月。
- (三) 黃勤文、黃舜卿，「OECD 債務管理政策之研究」，財稅研究第三十三卷第三期，九十年五月。
- (四) 徐仁輝，「省虛級化後縣市理財之策略」，財稅研究第三十卷第二期，八十七年三月。
- (五) 張永河，「政府債務管理運用與經濟發展」，財稅研究第三十二卷第六期，八十九年十一月。
- (六) 蘇彩足，「公債上限與預算赤字之控制—中美經驗之比較」，理論與政策，八十四年春季號。
- (七) 「政府舉債上限應否提高」，經濟前瞻，2000年11月5日。

英文部份

- (一) Francis X. Cavanagh, "The Truth about the National Debt - Five Myths and on Reality", Harvard Business School Press, 1996.
- (二) Ishrat Husain and Ishac Diwan, "Dealing with the Debt Crisis", a World Bank Symposium, 1989.
- (三) John Cochran, "Debt Reduction: Good or Bad , Age-Old Debate of Paying off the National Debt", abcNEWS.com
- (四) Michael Hodges, "Grandfather Federal Government Debt Report", March 2001, http://www.mwhodges.home.att.net/debt_a.htm
- (五) Ronald McKinnon, "Can the World Economy Afford U. S. Tax Cuts? The International Dollar Standard", A quarterly magazine of the IMF, June 2001, Volume 38, Number 2.
- (六) "Debt? Deficit? What are they? What's the difference",
<http://www.afn.org/~concord/coalition/debtdef.htm>
- (七) 2000 Financial Report of US Government
- (八) OECD In Washington ~March-April 2001 網站資料，
<http://www.oecdwash.org/CONTACT/contactus.htm>
- (九) Debt Ceiling: Analysis of Actions During the 1995-1996 Crisis, Chapter Report, 08/30/96, GAO/AIMD-96-130。
- (十) Business: The Economy US to buy back national debt , 網站資料
http://news.bbc.co.uk/hi/english/business/the_economy/newsid_411000/411973.stm

附錄



An Overview of Treasury Debt Management
October 2000

Debt Management Goals

- **Ensure Sound Cash Management**
- **Achieve Lowest Cost of Financing for the Taxpayer**
- **Promote Efficient Capital Markets**

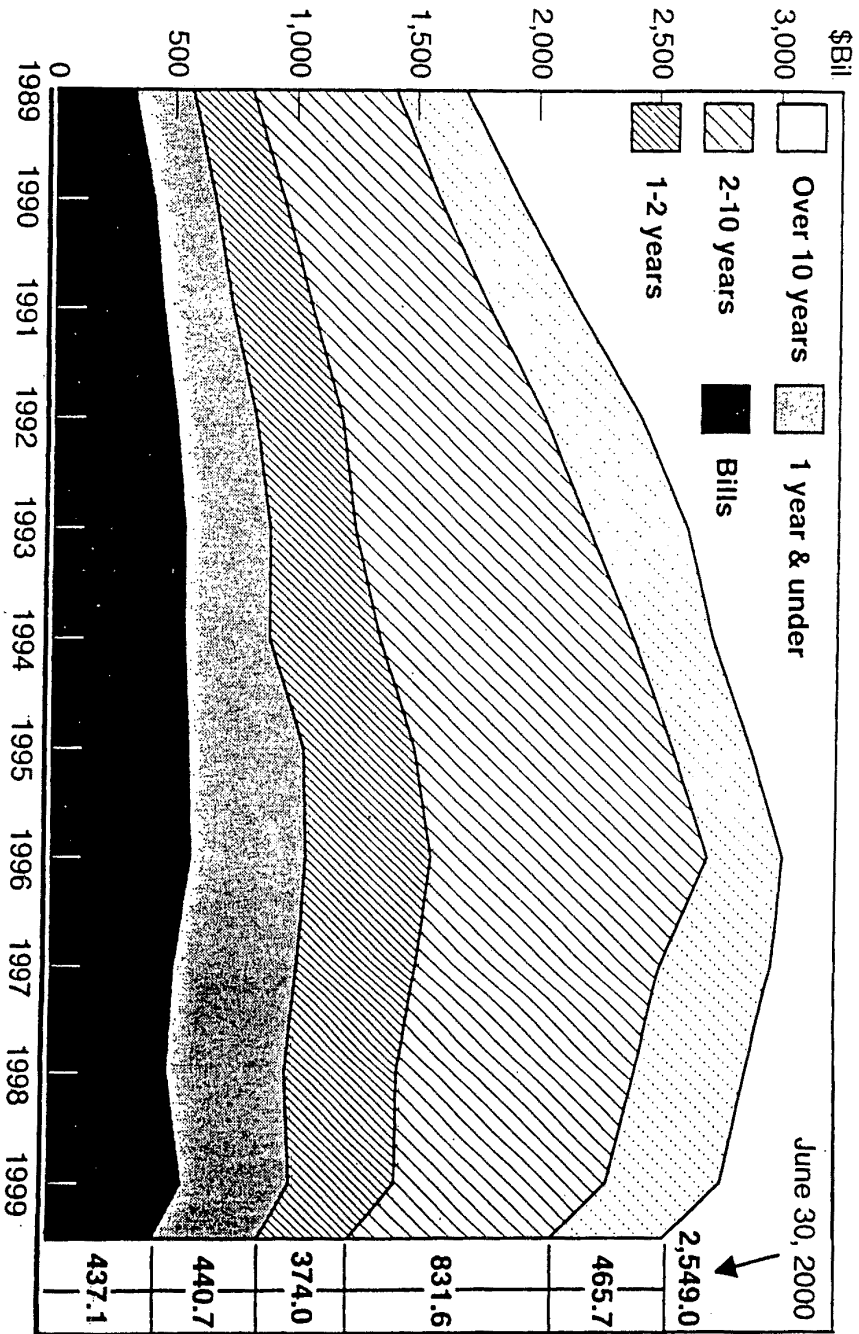
Debt Management Principles

- **Maintain the "Risk Free" Status of Treasury Securities**
- **Maintain Consistency and Predictability**
- **Ensure Market Liquidity**
- **Maintain a Balanced Maturity Structure**
- **Unitary Financing**

Determinants of U.S. Treasury Borrowing Needs

- **Volume of Maturing Issues**
- **Budget Deficit/Surplus**
- **Changes in Cash Balance**

PRIVATE HOLDINGS OF TREASURY MARKETABLE DEBT BY MATURITY



Department of the Treasury
Office of Market Finance

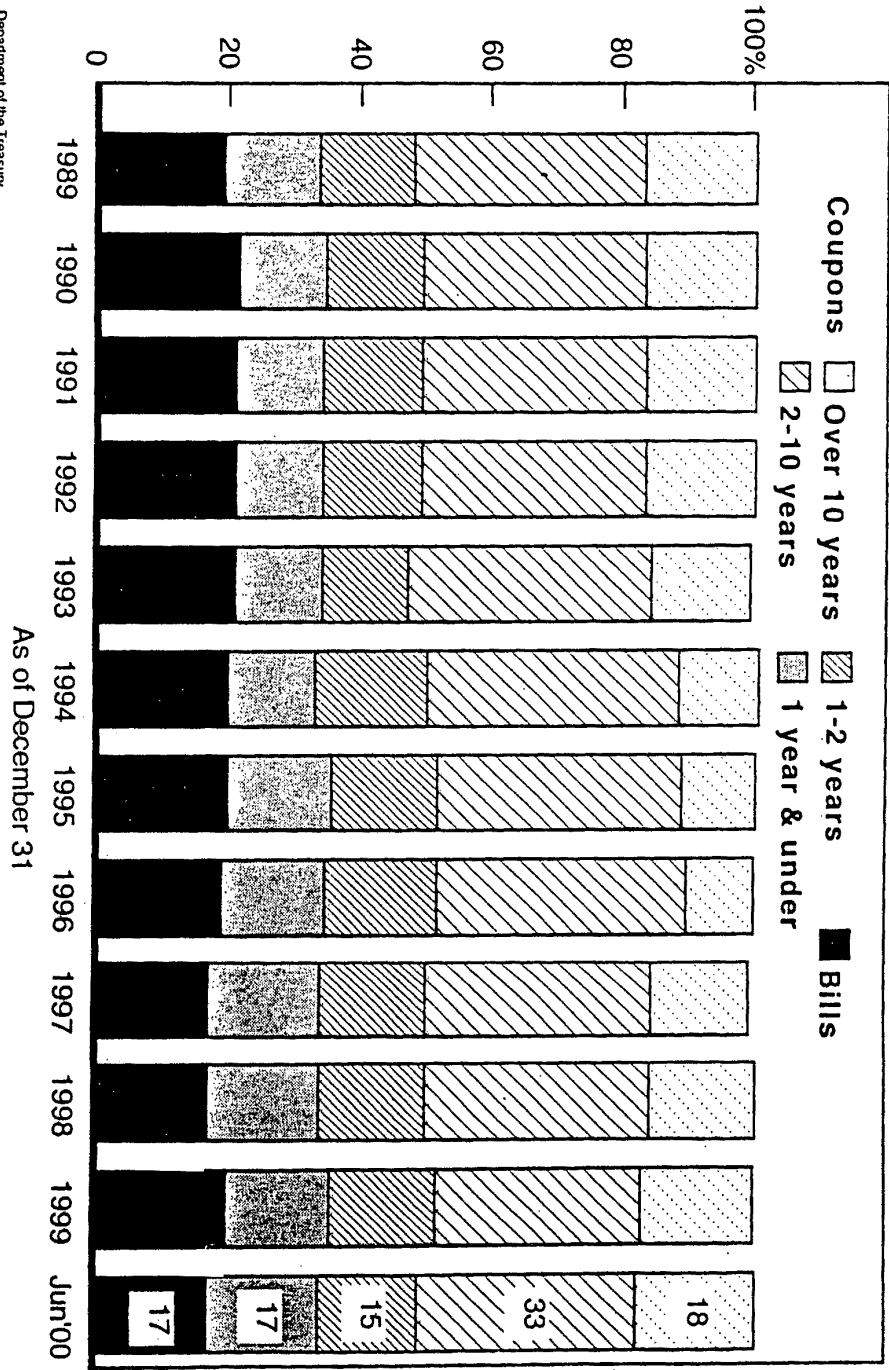
Note: Figures may not add to total due to rounding.

As of December 31

July 31, 2000-19

PRIVATE HOLDINGS OF TREASURY MARKETABLE DEBT

Percent Distribution By Maturity



Department of the Treasury
Office of Market Finance

As of December 31

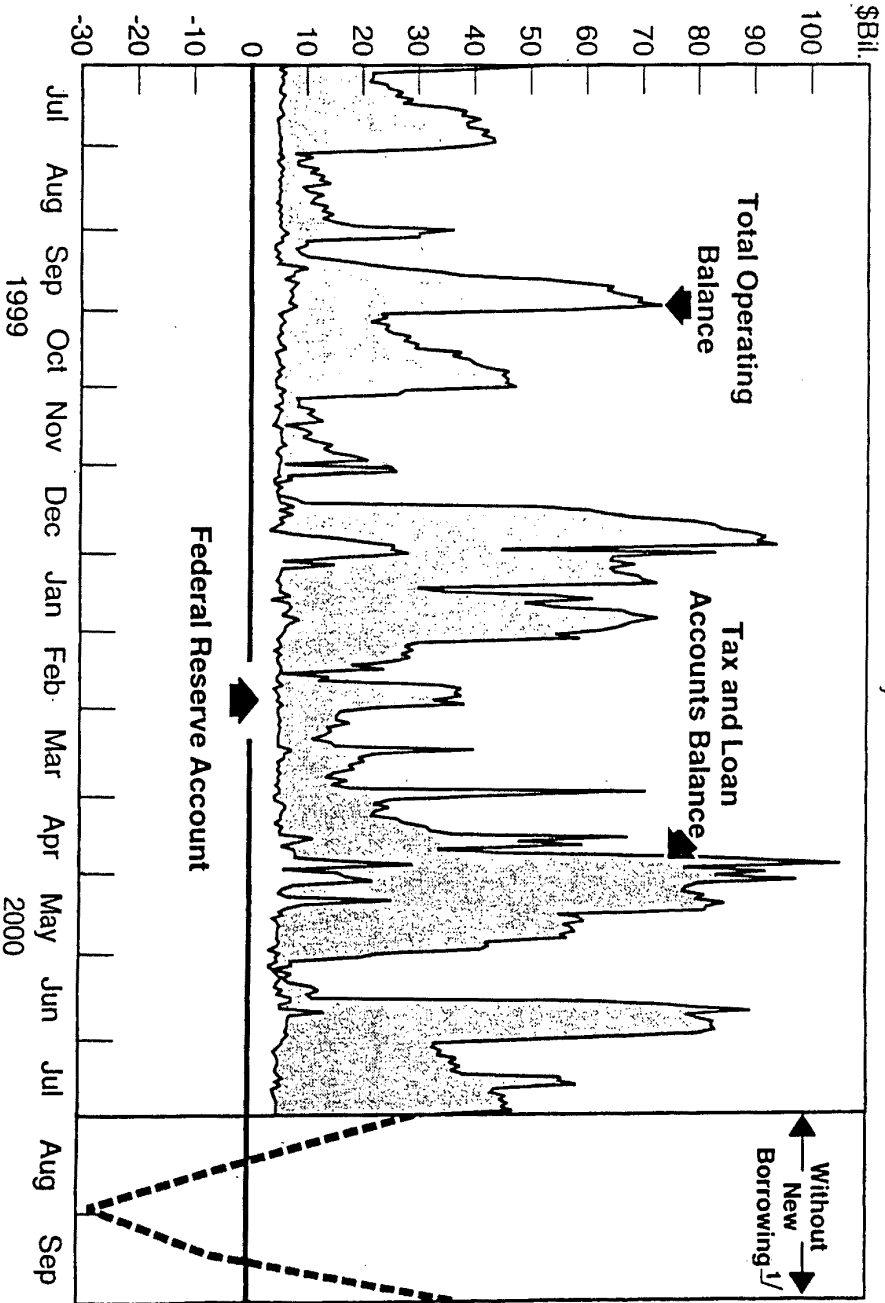
July 31, 2000-20

Treasury Cash Balances

- **Federal Reserve**
 - **Transactions Balances**
 - **Target Stable Amounts**
- **Treasury Tax and Loan Accounts**
 - **Investment Balances**
 - **Minimize Effects on Bank Reserves**

TREASURY OPERATING CASH BALANCE

Daily

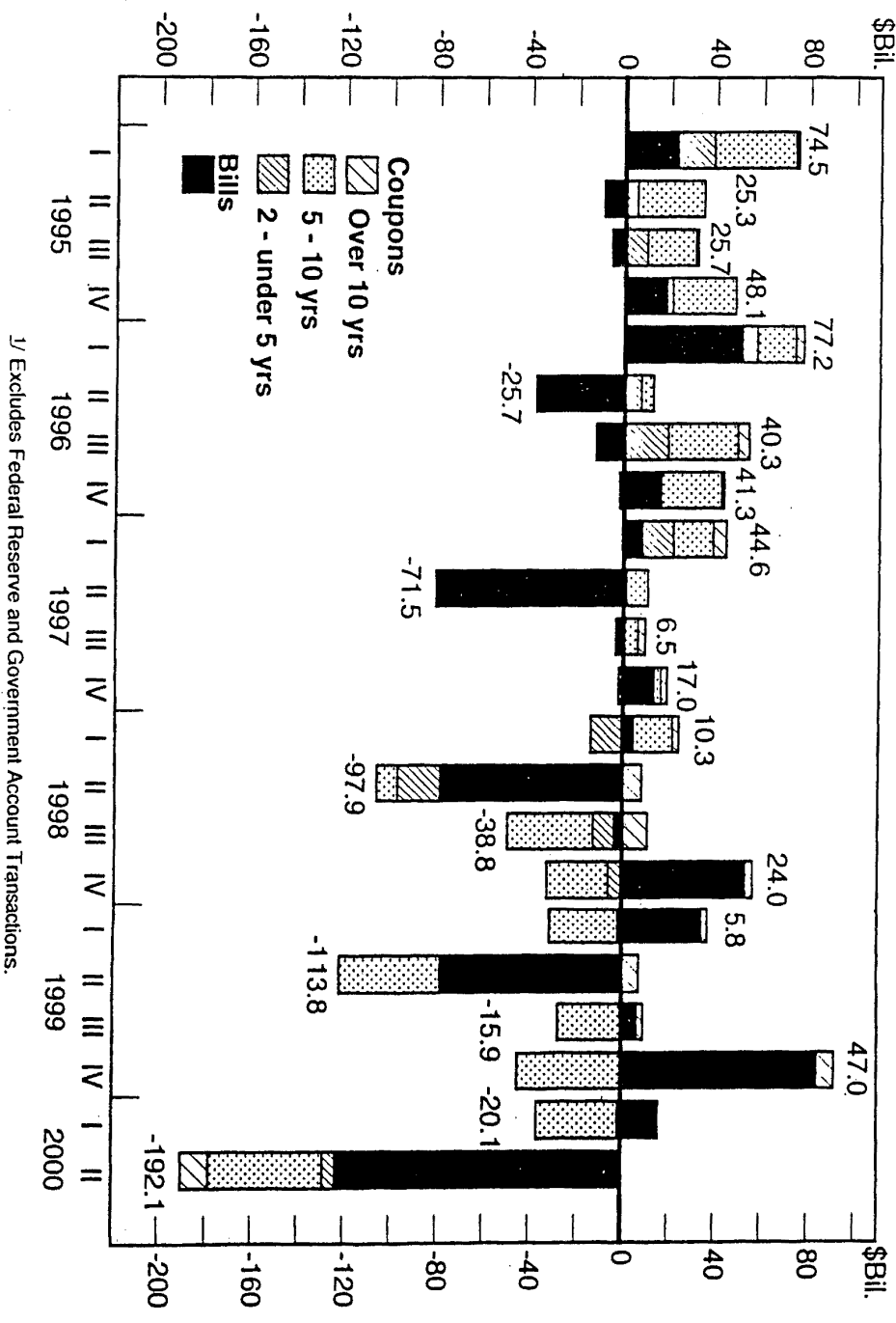


1/ Data points are semi-monthly.

Department of the Treasury
Office of Market Finance

July 31, 2000-4

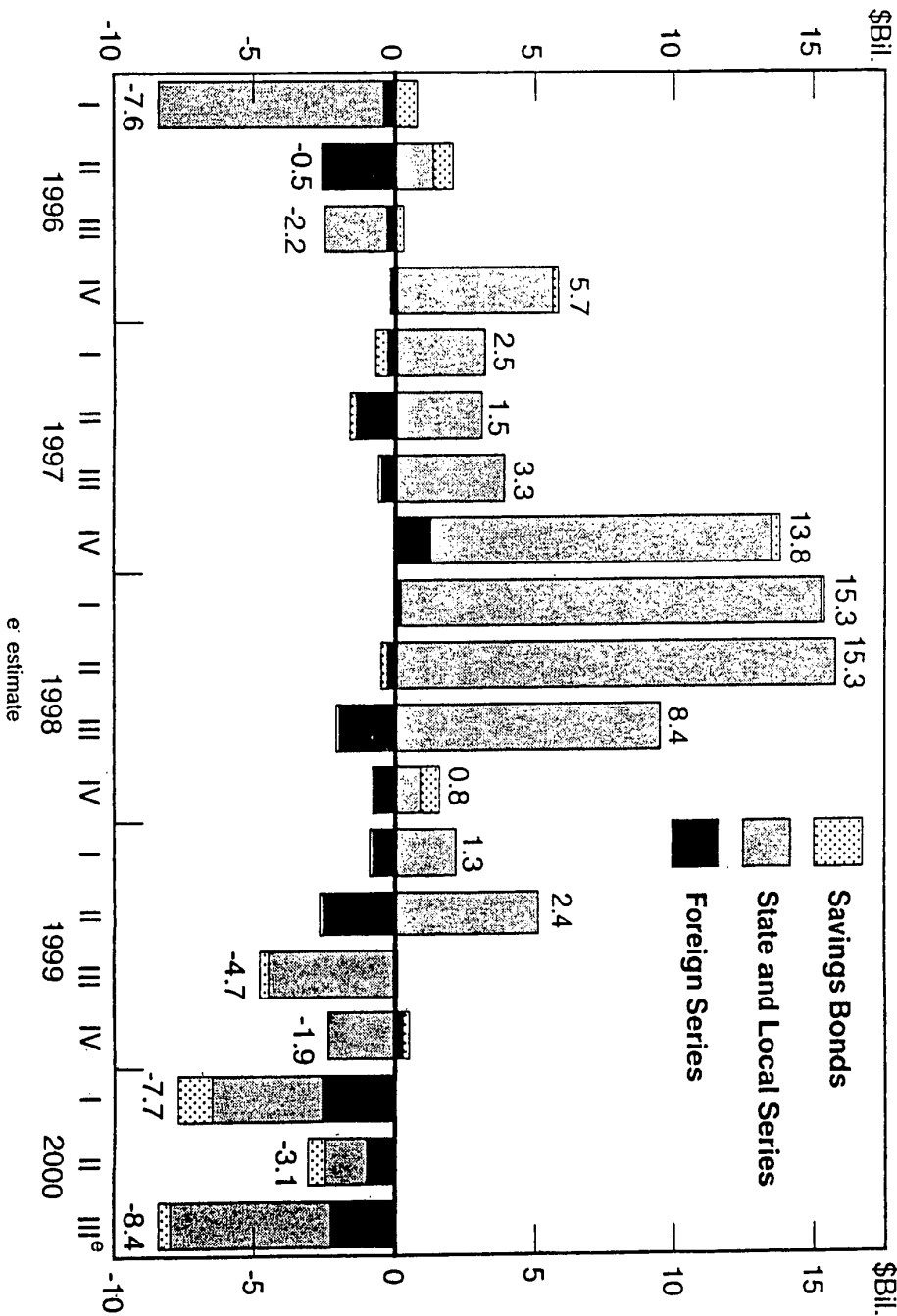
TREASURY NET MARKET BORROWING ^{1/}



Department of the Treasury
Office of Market Finance

^{1/} Excludes Federal Reserve and Government Account Transactions.

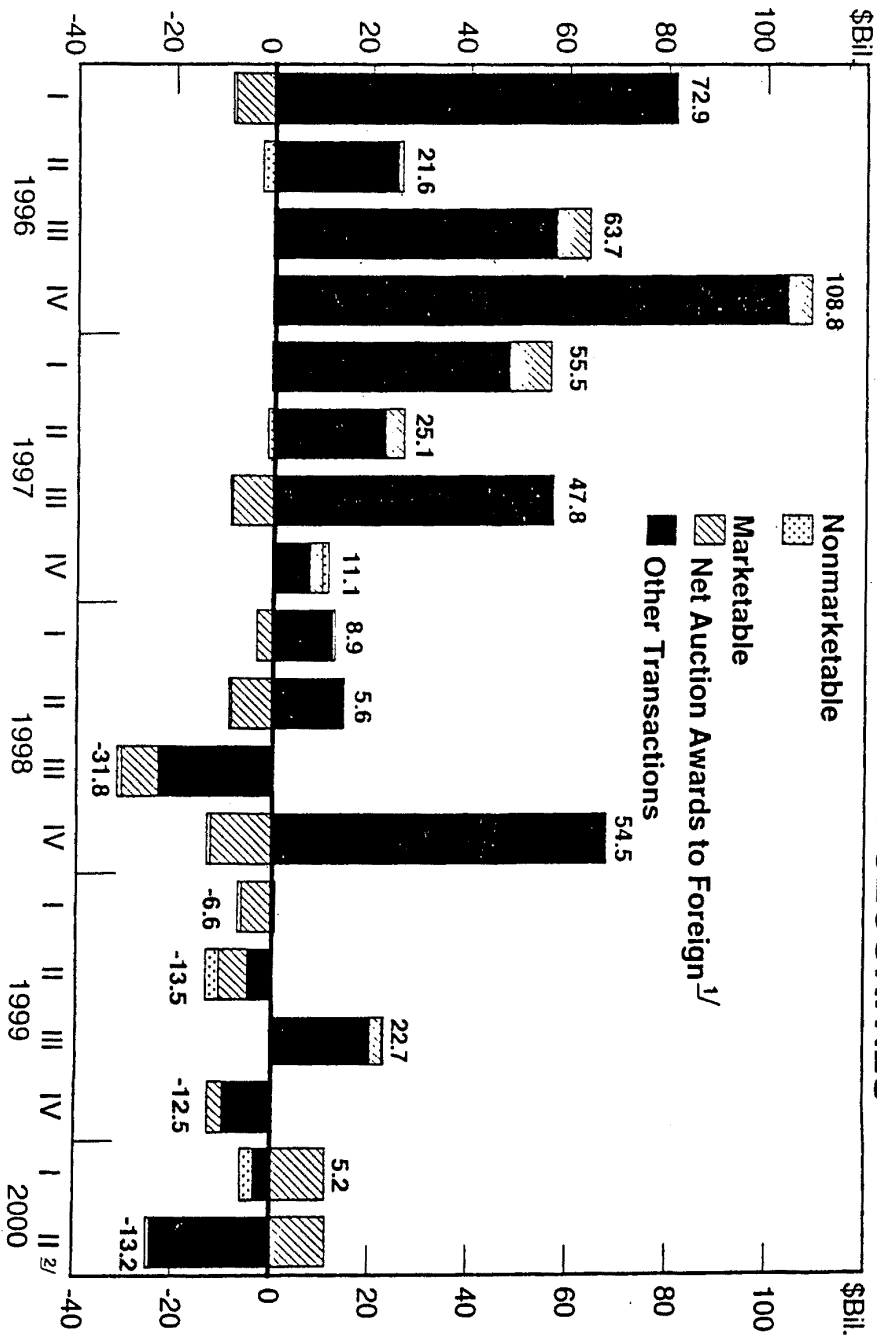
TREASURY NET BORROWING FROM NONMARKETABLE ISSUES



Department of the Treasury
Office of Market Finance

July 31, 2000-9

QUARTERLY CHANGES IN FOREIGN AND INTERNATIONAL HOLDINGS OF PUBLIC DEBT SECURITIES



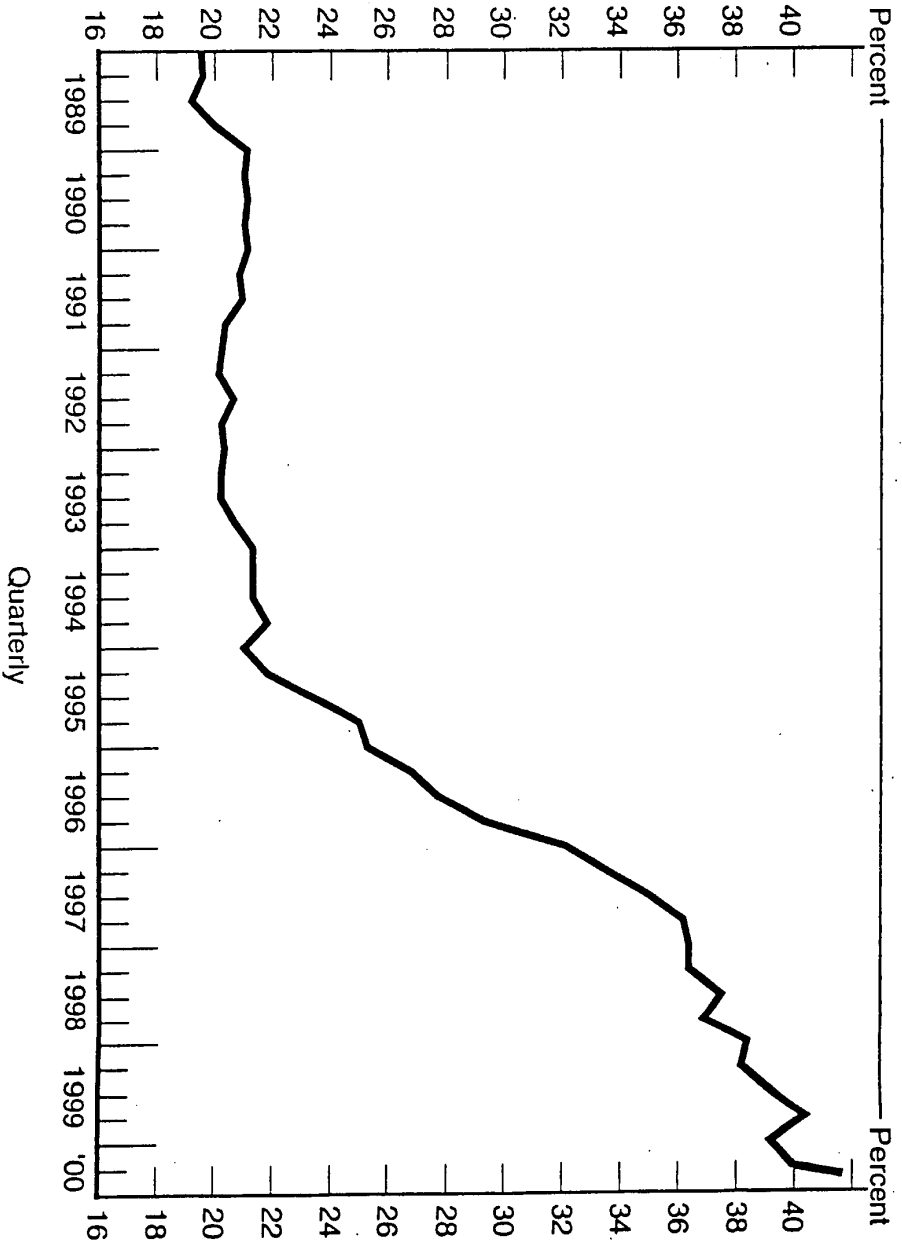
^{1/} Noncompetitive awards to foreign official accounts held in custody at the Federal Reserve in excess of foreign custody account holdings of maturing securities. Foreign add-ons prohibited from October 18, 1995 to March 29, 1996 to avoid exceeding the debt limit.

^{2/} Data through May 31, 2000.

Department of the Treasury
Office of Market Finance

July 31, 2000-12

FOREIGN HOLDINGS AS A PERCENT OF TOTAL PRIVATELY HELD PUBLIC DEBT



Department of the Treasury
Office of Market Finance

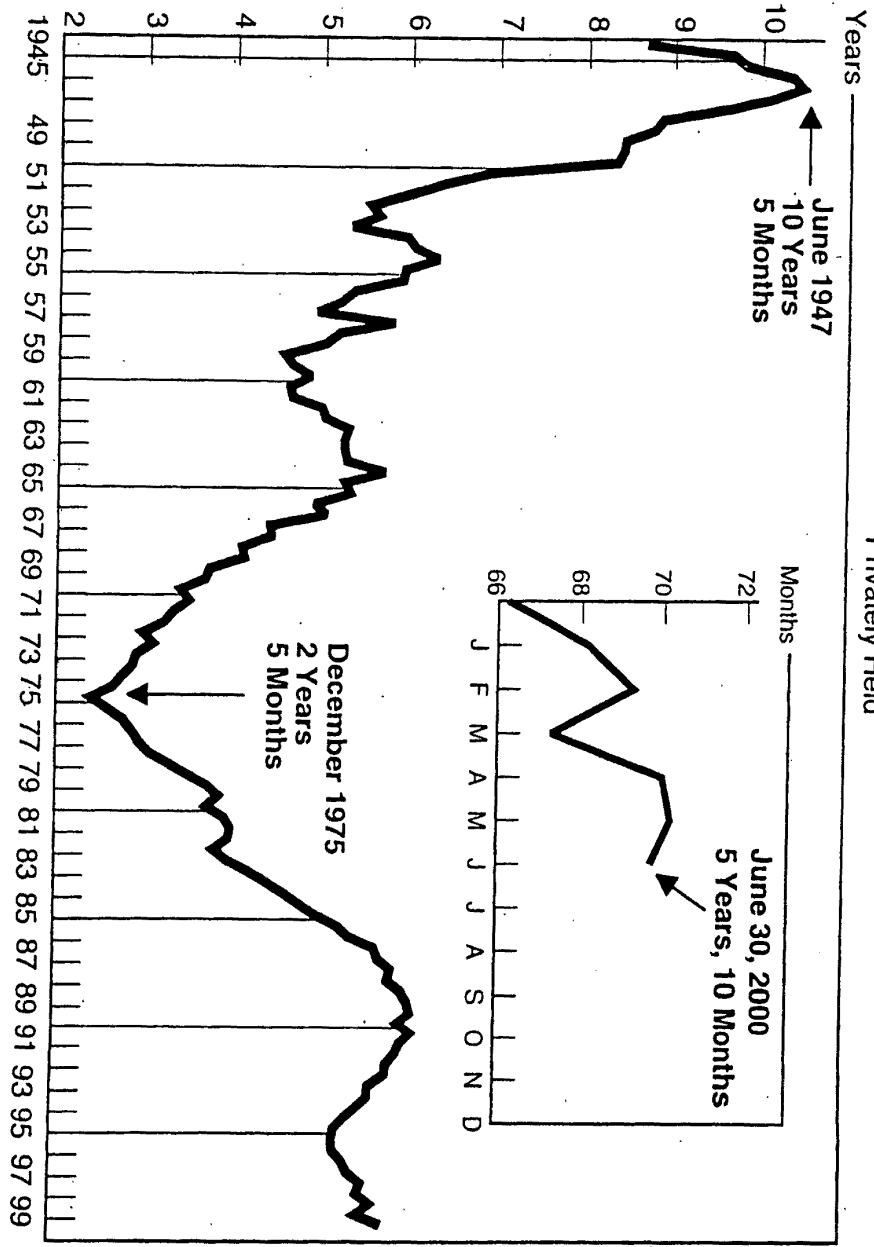
July 31, 2000-13

MAJOR FOREIGN HOLDERS OF TREASURY SECURITIES

Country	May 31, 2000		December 31, 1999		December 31, 1998	
	\$ Billions	As a % of Total Foreign	\$ Billions	As a % of Total Foreign	\$ Billions	As a % of Total Foreign
Japan	\$337.4	26.8%	\$320.0	25.2%	\$276.1	21.6%
United Kingdom	234.6	18.6%	242.9	19.1%	264.0	20.6%
Germany	93.7	7.4%	96.8	7.6%	95.1	7.4%
Mainland China	60.4	4.8%	51.8	4.1%	46.4	3.6%
OPEC	48.3	3.8%	43.5	3.4%	42.9	3.4%
Hong Kong	44.8	3.6%	46.7	3.7%	44.2	3.5%
Mexico ¹	32.6	2.6%	34.0	2.7%	37.4	2.9%
Singapore	28.5	2.3%	30.7	2.4%	43.1	3.4%
Taiwan	27.9	2.2%	29.3	2.3%	31.3	2.4%
Belgium-Luxembourg	24.6	2.0%	28.0	2.2%	31.5	2.5%
Spain	22.2	1.8%	22.2	1.7%	41.2	3.2%
France	22.0	1.7%	31.0	2.4%	30.0	2.3%
Switzerland	20.3	1.6%	26.3	2.1%	33.7	2.6%
Canada	20.0	1.6%	18.5	1.5%	12.4	1.0%
Netherlands Antilles	13.9	1.1%	11.8	0.9%	21.7	1.7%
Other	229.6	18.2%	235.3	18.5%	227.7	17.8%
Estimated						
Foreign Total	\$1,260.8	100.0%	\$1,268.8	100.0%	\$1,278.7	100.0%
						39.5%

Source: Treasury Foreign Portfolio Investment Survey benchmark as of end-year 1994 and monthly data collected under the Treasury International Capital reporting system.

AVERAGE LENGTH OF THE MARKETABLE DEBT Privately Held



^{1/} Excludes inflation-indexed securities; including IIS the average length was 6 years and 1 month, as of June 30, 2000.

Department of the Treasury
Office of Market Finance

July 31, 2000-21

Public Debt By Major Category ^{1/}

As of August 31, 2000
(Face Value in Billions of Dollars)

I. Privately held	
Marketable:	
Bills	460.1
Notes	1415.1
Bonds	547.7
Inflation-indexed securities	108.0
Subtotal	2530.9
Nonmarketable:	
Foreign Government Series	25.4
State and Local Government Series	154.4
U. S. Savings Securities	177.7
Other Nonmarketables ^{2/}	71.4
Subtotal	428.9
Total Privately Held	2959.8
II. Held by the Federal Reserve Banks	
Marketable	510.2
Total Publicly Held	3470.0
III. Held by U. S. Government Accounts	
Marketable	0.5
Nonmarketable ^{3/}	2207.4
Subtotal	2207.9
Total	5677.8

1/ Not debt subject to limit. DSL is at current accrual value, which reduces stated debt by about \$68 billion and excludes \$15 billion of FFB debt, which is included in this table.

2/ Includes special issues of nonmarketables held by Refcorp and Thrift Savings Fund.

3/ Includes \$15 billion issued by the FFB.

Department of Treasury
Office of Market Finance
Sept. 14, 2000



Public Debt's Strategic Plan 1997 -2001



Public Debt's Strategic Direction

- [Heritage](#)
- [Mission](#)
- [Authority](#)
- [Program Goals](#)
- [Strategies](#)
- [Assumptions](#)
- [Achieving Our Goal](#)
- [Importance of Program Goals to Annual Planning](#)
- [Key External Factors for Public Debt Operations](#)
- [Our Use of Program Evaluations](#)
- [Long-Range Planning](#)
- [Consolidation of Operations](#)
- [Savings Bond Marketing](#)
- [Savings Bond Cost-Effectiveness](#)
- [Customer Surveys](#)
- [Federal Reserve Savings Bond Consolidation](#)
- [Government Securities Act Effectiveness](#)

Program Directions

- [Introduction](#)
- [Commercial Book-Entry Securities Direction](#)
- [Direct-Access Securities Direction](#)
- [Savings Securities Direction](#)
- [Government Securities Market Regulation Direction](#)
- [Special Purpose Securities Direction](#)
- [Public Debt Accounting Direction](#)

Our Approach to Management

- [The Fundamentals](#)
- [How We Plan](#)
- [The Federal Reserve Connection](#)
- [Our Commitment to Customer Service](#)
- [Managing Information Technology](#)
- [Our Employees Are the Key](#)

[Click for text links](#)

Public Debt's Strategic Direction

Heritage

"The United States debt, foreign and domestic, was the price of liberty. The faith of America has been repeatedly pledged for it ... Among ourselves, the most

enlightened friends of good government are those whose expectations of prompt payment are the highest. To justify and preserve their confidence; to promote the increasing respectability of the American name; to answer the calls of justice; to restore landed property to its due value; to furnish new resources, both to agriculture and commerce; to cement more closely the Union of the States; to add to their security against foreign attack; to establish public order on the basis of an upright and liberal policy; these are the great and invaluable ends to be secured by a proper and adequate provision, at the present period, for the support of public credit."

Alexander Hamilton, 1790
First Report on the Public Credit

Mission

The mission of Public Debt is to borrow the money needed to operate the Federal Government and to account for the resulting debt.

Authority

Article I, Section 8 of the Constitution empowers the Congress to borrow money on the credit of the United States. This authority has been delegated to the Secretary of the Treasury. As an organizational entity within the Fiscal Service, the Bureau of the Public Debt is authorized to conduct such borrowing for the Federal Government.

Program Goals

- Borrow what is necessary to meet the monetary needs of the Government.
- Minimize the cost of borrowing to the Federal Government.
- Provide for participation by a wide range of investors in Treasury debt financing.
- Protect investors in government securities.
- Provide quality customer service to investors in Treasury securities.
- Provide accurate and timely public debt accounting information.

Strategies

To accomplish these goals, Public Debt will:

- Make and receive as many of our payments electronically as possible.
- Provide our investors the option of purchasing securities electronically. Provide our customers with electronic access to their securities account information.
- Accomplish our internal administrative transactions electronically.
- Simplify the regulations and procedures that our customers must follow to conduct business with us.
- Minimize the impact of high workload volumes on our operations and customer service.
- Implement applications using smaller, decentralized computers, whenever feasible.

- Provide increased information on the terms, conditions, and risks of Treasury securities to our customers and the securities market.

Assumptions

This strategic plan and our program directions for the next five years are based on two fundamental assumptions:

- Despite reductions in the Federal budget deficit, the Government's borrowing requirement will remain large because of the need to refinance maturing securities as well as the need to raise additional cash.
- The statutory debt ceiling, which limits the amount of debt that the Federal Government is permitted to issue, will be raised as needed or eliminated.

Achieving Our Goals

The Bureau of the Public Debt is responsible for achieving the goals in this strategic plan. We will accomplish the goals through the combined efforts of Public Debt employees, Federal Reserve Banks, savings bond issuing and paying agents, and savings bond program volunteers.

Public Debt's responsibilities are accomplished through six program areas:

- Commercial Book-Entry Securities
- Direct-Access Securities
- Savings Securities
- Government Securities Market Regulation
- Special Purpose Securities
- Public Debt Accounting

A description and strategic direction for each of these programs is provided in Program Directions.

As part of reaching our goals, we will effectively regulate the primary and secondary Treasury securities markets, ensure that reliable systems and processes are in place for purchasing and transferring Treasury securities, annually auction and issue \$2 trillion of marketable securities, issue and redeem more than 100 million savings bonds each year, maintain more than \$380 billion in securities accounts directly for investors, and provide timely and accurate information on the debt of the Federal Government.

Federal Reserve Banks, acting as Treasury's fiscal agents, provide critical systems that support our programs, perform a wide range of customer service functions for us, and are essential to our mission accomplishment. We also direct and rely on financial institutions and other organizations which provide indispensable front-line transaction services to purchasers of savings bonds at more than 40,000 locations. Our savings bond marketing efforts are leveraged substantially by the considerable support we receive from thousands of organizations that voluntarily support the savings bond program.

We rely extensively on computer processing and telecommunication systems to

accomplish our functions and program goals. Our data processing environment is comprised of a mainframe computer, minicomputer configurations, and personal computers that are networked throughout Public Debt and linked to networks and computer systems within the Federal Reserve. We operate automated securities processing and financial accounting systems that service and maintain customer accounts, authorize billions of dollars in customer payments, and process accounting transactions to record and report on the public debt of the United States.

Our operations are funded by an annual appropriation for Administering the Public Debt and permanent-indefinite appropriations for Federal Reserve Bank services and Interest on the Public Debt.

While most Public Debt employees are in two locations, Parkersburg, West Virginia and Washington, DC, we have savings bond marketing personnel located in field offices throughout the country.

Importance of Program Goals to Annual Planning

Public Debt's goals are fundamental, nondiscretionary, and essential to the efficient conduct of government operations. The goals are the basis for our program structure, our organization, and for the specific objectives that we include in our annual performance plan.

Key External Factors for Public Debt Operations

The primary external factors that affect Public Debt's operations and our ability to accomplish our goals are general interest rate levels, events occurring in the financial markets, and the statutory limit on the amount of debt that the Federal Government can incur.

The level of interest rates and changes in rates can affect our programs, especially the Public Debt and Federal Reserve workload in our Direct-Access Program. Our experience has shown that increases in interest rates generally result in increased consumer awareness of investment alternatives and then an increase in investments held with Treasury in our TREASURY DIRECT system. The converse, however, is not true. As interest rates fall, the level of investment in TREASURY DIRECT tends to hold fairly constant.

Financial market events that cause investors concern about the safety of their savings and investments can also affect Public Debt programs. Both our Direct-Access and Savings Securities programs are attractive to investors because their investments are held directly with Treasury. In periods of market uncertainty or following publicity about financial institution soundness, our workload can increase dramatically as investors seek not only quality instruments, such as Treasury securities, but become more selective in choosing their custodians or holding systems.

With one exception, we are permitted to borrow what is necessary to operate the Federal Government. The exception is the statutory debt limit which specifies a maximum amount for the public debt. Periodically, the limit must be increased by Congress to permit necessary borrowing and the continued funding of government

operations. If this increase does not occur timely, our financing operations can be substantially disrupted.

Our Use of Program Evaluations

A number of ongoing and one-time program evaluations have influenced the directions and objectives in this strategic plan. The more significant evaluations are briefly described.

Long-Range Planning . The most important ongoing program evaluation in use by Public Debt is our long-range planning process. This process, in use since 1980, consists of both a formal annual planning effort and the continuous examination of program performance and direction throughout the year. The key to the effectiveness of this evaluation program is that it is performed personally by top Public Debt managers who operate as part of a collaborative and participative planning team. Public Debt has a focused mission and is small enough that all significant program directions and objectives can be effectively integrated into a single, understandable plan for the future that establishes priorities and program expectations for the entire organization.

Consolidation of Operations . The evaluation that has most directly influenced our employees and organization in recent years is the examination of Public Debt programs that led to our decision to consolidate most of our operations in Parkersburg, West Virginia. This evaluation, conducted by senior Public Debt management, was a direct result of our strategic planning process. At the time of the decision, we had a staff of 800 in Washington and 1,100 in Parkersburg. The consolidation was implemented over several years and was completed in 1996. As a result of this planning initiative, we were able to reduce the workforce required to accomplish the transferred functions by 300 positions and save more than \$15 million annually.

Savings Bond Marketing . In 1994, we evaluated savings bond marketing to determine how we could continue an effective marketing program using fewer resources. This study followed a decision by the Secretary of the Treasury to merge the Savings Bonds Division (previously a separate entity within the Department) into Public Debt. This strategic plan reflects the study conclusions that significant resource reductions can be achieved while continuing to maintain an effective savings bond program.

Savings Bond Cost -Effectiveness . Public Debt is responsible for all of the costs associated with the U.S. Savings Bond Program. The benefits from the program exist primarily because Treasury can borrow through the program at lower cost than through the sale of marketable securities. The most recent evaluation of the program's cost-effectiveness shows that Treasury saves about \$70 million for every billion dollars of savings bonds sold. To maintain a cost-effective program, it is important that Public Debt continue to keep administrative costs as low as possible. Our strategic and annual planning is influenced by this objective.

Customer Surveys . We serve more than 60 million customers through our Savings Securities and Direct-Access programs. We use formal and informal customer feedback to help us plan for the future, determine the services we should provide,

and set priorities for our operations. In 1992 and 1995, we conducted formal surveys of our TREASURY DIRECT customers. These surveys provided us with useful information about the demographics of these direct-access purchasers, the quality of our service, and their interest in new services. We were pleased with the positive response we received from our customers in the 1995 survey. For example, 94 percent of walk-in customers were well satisfied with the quality of service they received.

More than 11 million people purchase savings bonds from financial institutions each year. We surveyed these purchasers in 1995 to assess their expectations and level of satisfaction with our service. Even though we have recently implemented several changes to reduce the cost of our savings bond delivery system, customers were very satisfied with their bond purchase experience and more than 95 percent will likely buy again and recommend bonds to others.

Federal Reserve Savings Bond Consolidation . In July 1992, we completed a study of the savings bond processing performed for Public Debt by the Federal Reserve Banks. The purpose of the study was to define a savings bond processing environment for the future and to recommend the optimum number and location of Reserve Bank sites where savings bond functions should be performed. The study recommended that savings bond operations be consolidated from 16 locations to five regional processing sites and that bond printing be done at only two of these locations. The consolidation was phased in and was completed in the Fall of 1995, six months ahead of schedule.

Government Securities Act Effectiveness . Public Debt has responsibility for the ongoing administration and maintenance of the regulations issued pursuant to the Government Securities Act of 1986 (GSA). In 1990, the Treasury, together with the Securities and Exchange Commission and the Board of Governors of the Federal Reserve System, conducted a Congressionally-mandated study of the effectiveness of the GSA regulations. The results of this study, and an independent review by the General Accounting Office, concluded that the implementation of the GSA regulations met the objectives established by Congress and improved and strengthened investor safety in the market. As a result of our effective and balanced regulation of the government securities market, the Treasury's rulemaking authority was made permanent in 1993. Another joint agency evaluation of the effectiveness of the GSA regulations is scheduled for completion by March 1998.

[Return to Table of Contents](#)

Program Directions

Introduction

This section describes the future directions and areas of emphasis for our six securities and accounting programs.

Commercial Book-Entry Securities Direction

This program includes all Public Debt, Federal Reserve Bank (FRB), and private sector activities related to the original sale of marketable Treasury securities. This

includes publishing and interpreting regulations covering the sales, conducting sales through auctions, and issuing the awarded securities to successful bidders. In addition, the program includes regulating, servicing, and accounting for marketable Treasury securities held in the commercial book-entry system.

The successful accomplishment of our borrowing responsibilities depends on comprehensive auction rules and an efficient and reliable process for selling Treasury securities. In support of these responsibilities, we will continue to strive for flawless auction performance. We will keep the regulations current and complete, monitor compliance, render timely interpretations, and take actions to ensure that auction rules are enforced.

Over the next several years, we will enhance the Treasury Automated Auction Processing System (TAAPS) so that it will calculate auction results, prepare press releases, automate confirmation notices to successful submitters, and deliver awarded securities. In addition, we will encourage all auction participants to submit bids by computer and we will consolidate processing of tenders from institutional investors into three Federal Reserve sites. These enhancements will fulfill Treasury's goal of fully automating the announcement, auction, and issuance of securities.

Public Debt will continue to work closely with and support the Federal Reserve in implementing a centralized account maintenance and securities transfer system. Public Debt will also ensure that the commercial book-entry securities system continues to satisfy Treasury's financing requirements and that the new system strengthens our ability to quickly and efficiently introduce new instruments and make system changes and enhancements.

Another program priority is to clarify the rights and obligations of market participants. We will ensure that sufficient information is available to allow investors to understand the commercial book-entry structure and the regulatory approach adopted by Treasury that governs the holding and transferring of securities in this system. We will publish the regulations and information necessary to accomplish these objectives.

We will continue to strengthen our direct working relationships with the financial community, market participants, and industry representatives. This will improve our ability to assess the impact of Treasury and Federal Reserve proposals and decisions on the securities market and Treasury's financing programs.

Direct-Access Securities Direction

This program encompasses Public Debt, FRB, and private sector activities related to establishing and maintaining book-entry accounts of marketable Treasury securities in TREASURY DIRECT. It also includes servicing and redeeming definitive marketable Treasury notes and bonds. TREASURY DIRECT provides an alternative to the commercial book-entry system for investors who wish to hold bills, notes, and bonds directly with Treasury.

The direct-access investment option is valuable to investors and to the Federal Government. TREASURY DIRECT, an automated book-entry system for Treasury

bill, note, and bond accounts, will continue to be Public Debt's primary system for providing efficient direct-access securities services. The system will be maintained and enhanced to provide high-quality and secure services which are responsive to the needs of investors and system users. We will continue to take advantage of opportunities to promote the availability and features of TREASURY DIRECT. In addition, we will provide our customers with the opportunity to make investments, access account information, and directly process transactions using home computers or other electronic means.

We continue to pursue vigorously the elimination of marketable registered and bearer securities by 2000. To achieve this goal, we will actively publicize the advantages of book entry, respond to investors' transaction requests by issuing book-entry securities, and provide a new option to permit the conversion of principal components of stripped definitive securities to book entry. We will also implement regulatory, procedural, and financial incentives to accelerate the conversion of definitive securities to book entry.

Savings Securities Direction

This program includes all Public Debt, FRB, and agent activities involved in marketing, issuing, servicing, and redeeming savings bonds. Savings bonds finance a sizable amount of the public debt and play a unique and important role in Treasury's debt financing. The program provides more than 50 million people with a safe, convenient savings mechanism and routinely saves the Federal Government hundreds of millions of dollars a year in borrowing costs.

Our vision for the savings bond program is focused on the Series EE security. We plan to examine the features of this bond and advocate a new series of bonds that will ensure continued attractiveness to investors and cost-effectiveness for Treasury. Our plan for the Series HH program is to continue to offer the securities as an exchange option for holders of EE/E bonds.

We will continue to evaluate savings bond work currently processed by Public Debt to determine where the work can best be performed. Where appropriate, we will delegate additional authority to Federal Reserve Banks to process a greater variety of cases and transactions involving larger dollar amounts. We do not, however, have a goal of shifting work to the Federal Reserve unless there are meaningful cost or customer service reasons to do so.

Where cost-effective, we will encourage corporate customers and financial institutions to provide automated input for the issuance of payroll and over-the-counter bonds. We will actively evaluate data processing and data communications options that offer opportunities for cost reduction.

Public Debt will continue to rely heavily on its network of financial institutions and other agents to sell and redeem bonds and provide important front-line customer service to investors. We will, however, work to expand our distribution system. We will provide our savings bond customers with the opportunity to obtain information, purchase securities, and conduct transactions electronically. We will also take advantage of changes in the financial services industry to potentially sell bonds through financial services providers and other nontraditional outlets.

To achieve the full benefits of consolidation, electronic reporting, and full truncation, and to substantially update our processing technology, Public Debt will move toward a new operational environment, one which includes a redesigned computer system for processing Series EE/E Savings Bonds. This new system will change the way savings bond work is done in virtually every component of the Savings Bond Operations Office and the way in which Federal Reserve offices interact with us. A major result of this effort will be the establishment, for the first time in the history of the program, of fully automated savings bond issue records. We envision, for example, eliminating the microfilming of issue records as full registration data is captured and retained in machine-processible form using optical disk technology.

Public Debt is dedicated to providing excellent service to our savings bond customers. To improve service and increase customer satisfaction, we will streamline processes, increase our use of automation, remove procedural and regulatory impediments, and provide employees with the tools, training, and authority to better serve customers. These changes will allow us to make dramatic customer service improvements such that we will ultimately be able to respond to at least 90 percent of customer service transactions within four weeks of receipt.

Savings bonds are a unique investment that benefits substantially from a focused promotional effort. We plan to continue to market savings bonds using a dedicated staff of Public Debt employees. We believe, however, that some efficiencies are possible that will allow us to reduce and more effectively target the efforts of our marketing employees. As we make these changes, it is important that we maintain a strong volunteer network, increase public awareness, and continue to promote thrift. By FY 1999, we will have reduced FTE levels applied to marketing by almost 30 percent from FY 1993 levels and reduced budget authority accordingly.

Government Securities Market Regulation Direction

This program implements Treasury's regulatory authority over the government securities market. This market is essential for Treasury to finance the public debt and for the Federal Reserve System to execute domestic monetary policy. This program provides balanced regulation while maintaining the integrity, liquidity, and efficiency of this market and protecting investors in government securities.

Public Debt is committed to ensuring that the investor protection, market liquidity, and market efficiency goals of the Government Securities Act are met. We believe that this can be accomplished most effectively if the Department and Public Debt have a significant, ongoing role in market regulation.

We will look for and take advantage of opportunities to simplify the regulatory structure and reduce the burden placed on market participants without jeopardizing investor protection. We will continue to expand and strengthen our working relationships with Departmental officials, other regulators, market participants, and industry groups so that we can quickly identify and effectively respond to changing market practices.

Further, we will work closely with other regulatory organizations to ensure that

their sales practice rules are effective in promoting customer protection, are consistent for all classes of broker-dealers, and do not adversely affect the efficiency of the government securities market.

Special Purpose Securities Direction

This program offers securities services to certain investors having special financing needs. Such investors include state and local governments, foreign governments, Federal agencies, and government-sponsored corporate agencies. Securities transaction and account maintenance services are provided for both Treasury and non-Treasury securities by Public Debt and the Federal Reserve Banks.

Public Debt's Special Purpose Securities Program consists of a wide variety of instruments with unique legal and operational requirements which are diverse and occasionally politically sensitive.

A primary area of attention in this program will be State and Local Government securities. We will develop and operate a new automated State and Local system to strengthen processing controls, improve management information, and increase operational flexibility. We will also actively support the Department as modifications to the SLG program are considered and we will make the operational, regulatory, and systems changes that are required to effectively implement any modifications.

Public Debt Accounting Direction

This program accounts for and reports on the public debt of the United States and the related interest cost. Specifically, the program provides accounting controls for the funds received through the sale of securities to finance government operations, for the funds disbursed for interest and redemption payments, and for the principal amount of securities outstanding.

Accounting for the public debt and related interest cost is a fundamental mission responsibility. Our Public Debt Accounting and Reporting System provides us with strong accounting controls and up-to-date accounting methods and complies with prevailing accounting standards. We will ensure that PARS remains an effective and well-controlled system, identify opportunities for an even more tightly controlled accounting environment, and continue to improve operating efficiency.

We will publish annual audited financial statements on the public debt and related interest cost.

We are uniquely positioned to assume a proactive, leadership role in the area of public debt accounting. Our goal is to become the primary source of direction and guidance on debt accounting, reporting, and analysis for the Treasury and the Federal Government. We specifically intend to examine and validate our current accounting practices and to augment our capacity to identify appropriate accounting and reporting alternatives. We also plan to improve our ability to perform comprehensive analyses and evaluations of public debt accounting issues.

In the interest of more realistic reporting of public debt information and to establish

more reasonable long-term recordkeeping and claims requirements, we will pursue opportunities to reduce the public debt outstanding by the amount of matured, unredeemed securities that are not likely to ever be paid and to establish a maximum period of time that security records would be maintained and claims honored.

Return to [Table of Contents](#)

Our Approach to Management

The Fundamentals

Public Debt's mission, to borrow the money needed to operate the Federal Government, is essential and nondiscretionary. Providing quality performance and service is critical to the successful accomplishment of that mission.

We will foster an atmosphere of quality awareness that encourages all employees not to accept things as they are but to look for ways to improve accuracy, timeliness, and customer service. We also expect employees to look for ways to cut costs and improve productivity. Such efficiencies are important to Public Debt and must be actively pursued. However, our ability to accomplish our primary program responsibilities will not be sacrificed in our pursuit of savings.

Integrity is an important element of government service and is particularly important to Public Debt because of the financial nature of our mission and the confidentiality of our investor information. Public Debt highly values integrity in its employees and expects each employee to meet the highest standards of ethical conduct.

How We Plan

Public Debt is managed informally and with the expectation that communication throughout the organization will be open, informal, and candid; that delegations of authority will be made to the lowest practicable levels; and that efforts will be made to reach consensus in decision-making and in establishing program direction.

We will ensure that this informal and candid approach to doing business extends to our general relationship and individual dealings with the National Treasury Employees Union. We recognize that working in partnership with NTEU is important to the efficient accomplishment of our mission. We will involve NTEU in the identification of problems and implementation of solutions to better enable us to accomplish our long-term initiatives and achieve our performance goals. Public Debt managers are expected to deal with NTEU openly and without undue formality, to involve NTEU early in matters of mutual interest, and to actively promote a climate of shared information, mutual trust, and cooperation.

We expect our managers to understand their operations and systems and how they relate to our overall mission. We expect their understanding to be sufficient to allow them to have a constant and accurate sense of the "health" of their operations, to be able to effectively explain their operations to others, and to personally provide direction and leadership for their programs.

Public Debt uses strategic planning as a structured and consistent way of setting directions and establishing priorities. Our planning forms the basis for subsequent management decisions and is a test for new initiatives, since a very important criterion is the degree to which a new idea supports the plan. Public Debt's planning team, which is comprised of senior program officials, develops the strategic and annual performance plans as part of an ongoing planning and program evaluation process. Public Debt managers are expected to use this plan in the overall direction of their day-to-day activities and to contribute to the accomplishment of our objectives whether or not they have direct responsibilities for accomplishing specific action plans.

The Federal Reserve Connection

The Federal Reserve, as our fiscal agent, is a necessary and integral element in the accomplishment of our mission. Public Debt will continue to make effective use of the Federal Reserve's capabilities in accomplishing our responsibilities to individual and institutional investors in Treasury securities.

While our relationship with Federal Reserve Banks is technically one of principal and agent, it is in practice a dynamic, accommodating arrangement based on communication, trust, and common goals. This long-standing relationship, together with the Federal Reserve System's association with financial institutions and its unique set of responsibilities for open market operations, combine to provide the Federal Government with continuous market contact and significant operational flexibility in administering the public debt.

We will maintain an active, executive linkage with the Federal Reserve Board of Governors, Product Offices, Advisory Groups, Fiscal Agency Officers, and others as appropriate to assist us in deciding policy issues, providing program direction, resolving problems, and discussing new ideas. We will continue to involve the Federal Reserve at an early stage on significant issues of mutual concern and expect the Federal Reserve to reciprocate.

Through our oversight program, we will provide the Federal Reserve Banks with standards for quality and expectations for performance, determine appropriate reporting requirements and monitor results achieved, costs, and productivity. In doing so, we will recognize the value of the collaborative relationship, respect the individual responsibilities of the Banks and preserve their flexibility in managing ongoing, day-to-day operations. We will continue to furnish the Federal Reserve Banks with effective and useful feedback concerning operational performance and the quality of securities and debt accounting data provided to us.

Public Debt is responsible for the work that Banks perform on our behalf and, therefore, is accountable for the costs they incur. Accordingly, we intend to strengthen our ability to validate the accuracy and allocation of Federal Reserve costs. We support the principle of reimbursing the Federal Reserve Banks for all costs of activities conducted as fiscal agents. We will reimburse the Banks to the extent authorized and we will report to Congress the full costs incurred of administering the public debt, including Federal Reserve services.

Public Debt decisions regarding the work that we request the Banks to do will continue to be based on our assessment of where work can best be performed. We are committed to having the work done where it can be done most effectively and will try to achieve a balance between efficiency and customer service. As we evaluate our systems and continue to examine our programs, we will consider whether to have services provided by all or only some Federal Reserve offices. Our intent is to direct Banks to perform work for us only when such work is, in our view, clearly appropriate for a fiscal agent.

Our Commitment to Customer Service

Public Debt has a wide variety of customers. We provide service to individual investors in savings bonds and TREASURY DIRECT as well as large institutional investors in marketable securities. Other customers include regulated brokers and dealers in government securities, state and local governments, and a diverse array of market participants and others who rely on our public debt accounting information. We are committed to determining the priorities and expectations of our customers and providing them with the best service possible.

We recognize the importance of our customers to the success of our programs and the accomplishment of our mission. We will, therefore, communicate directly with our customers to identify their expectations and to assess their satisfaction with our performance. Customer service standards have been established for our TREASURY DIRECT customers and over-the-counter savings bond purchasers and a customer survey program has been implemented.

Public Debt will continue to strive to achieve the proper balance between the range of services provided to our customers and the costs of providing those services. Where necessary, in attempting to achieve this balance, we will choose to limit the variety of services offered rather than reduce the quality of service provided.

Managing Information Technology

Public Debt will promote a service-oriented data processing program which is an integral part of our operations and management. Efficient accomplishment of mission requirements should drive our use of technology. To that end, we intend to keep abreast of technological developments, and use new technology as appropriate to accomplish our goals.

Public Debt will continue to operate a computer center in Parkersburg, West Virginia, along with a network of smaller computers distributed throughout Public Debt offices. We will also maintain a data processing environment which remains compatible with the Federal Reserve System's environment and which is directly connected to the Federal Reserve communications network. We will take advantage of opportunities to use this compatibility and communications connection to optimize the exchange of data, to facilitate the sharing of information, and to permit employees in both the Federal Reserve and Public Debt to interact with shared applications in either organization. To accomplish these goals efficiently, we will remain aware of Federal Reserve data processing and information management plans.

The information that Public Debt maintains is a valuable resource and, in many cases, sensitive. Protecting this resource is critical. Therefore, we will continue to take necessary security measures to safeguard our data, protect its confidentiality, and ensure the continued availability of information and processing facilities.

Our Employees Are the Key

The talent, expertise, and dedication of our employees make them Public Debt's most valuable asset. We have high expectations of all our employees and recognize the value of their contributions. We will be sensitive to employee concerns and expectations and manage in a manner that will support recruitment and enhance retention, productivity, and morale. Our employees will be treated with openness and respect; trained to handle the great variety of functions we perform; authorized to meet the needs of our customers; and rewarded for initiating innovative methods to improve service or reduce costs. We will keep employees fully informed and work closely with them to accomplish our program and performance goals and to meet the challenges outlined in this plan.

Return to [Table of Contents](#)

Updated May 20, 1999