

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書  
(出國類別：其他)

國庫署署長應日本交流協會邀請  
出席國庫管理等業務交流會議報告

服務機關：財政部國庫署

姓名職稱：凌署長忠嫻

鄭科員雅靜

派赴國家：日本東京、廣島

出國期間：102年1月20日至26日

報告日期：102年4月25日



## 摘要

財團法人日本交流協會邀請財政部國庫署凌署長忠嫻於 102 年 1 月 20 日至 1 月 26 日赴日與日本相關機關進行交流會議，並由鄭科員雅靜陪同。本次會議主題包含本署重要業務之菸酒管理、PFI 制度、國庫管理、公債管理、中央與地方財政夥伴關係及彩券管理等 6 大議題。

上述議題均為近年來我國財政漸趨困窘，債務不斷攀升，亟思突破之重要課題，尤其是如何引進 PFI 制度推動公共建設，減輕政府籌措龐大建設資金之壓力，提升政府財務效能，以及強化中央與地方財政夥伴關係；另日本債息負擔比例高居世界之冠，卻仍運作順暢，其國庫制度及公債管理頗值一探究竟。藉此交流會議，取法日本 PFI、菸酒、國庫、公債管理等實務經驗外，亦與日方分享及研討我國經驗，雙方經貿關係更為融洽。會議期間亦正值日本安倍政府為擺脫長久以來之通貨緊縮，重振國家經濟，積極採取擴大財政支出、寬鬆貨幣政策、以促進民間投資的成長之際，透過寶貴機會，讓我方可就近觀察日本國內財經動向。

本報告中針對日本在菸酒管理、PFI 制度、國庫管理、公債管理、中央與地方財政夥伴關係及彩券管理等方面之經驗及效果，提出足資借鏡與參考之處。



**國庫署署長應日本交流協會邀請  
出席國庫管理等業務交流會議報告目錄**

壹、前言 .....	1
一、交流會議目的 .....	1
二、交流會議過程 .....	2
貳、菸酒管理 .....	4
一、菸品管理.....	4
二、酒品管理.....	8
三、小結.....	14
參、PFI 制度.....	15
一、立法經過.....	15
二、組織推動.....	17
三、PFI 事業實施.....	19
四、典型 PFI 事業實施架構.....	20
五、2011 年 PFI 法修正前之案例分享.....	28
六、2011 年新修正 PFI，另增修 PFI 事業實施架構.....	32
七、小結.....	34
肆、國庫管理 .....	36
一、國庫管理職責 .....	36
二、國庫管理架構 .....	37
三、國庫現金管理 .....	40
四、小結.....	47

伍、公債管理 .....	48
一、國債管理職責 .....	48
二、國債分類.....	48
三、國債發行機制 .....	49
四、國債整理基金 .....	50
五、債務管理策略 .....	54
六、小結.....	59
陸、中央與地方財政夥伴關係 .....	60
一、中央與地方政府財政概況.....	60
二、中央政府與地方政府財政制度設計 .....	63
三、小結.....	69
柒、彩券管理 .....	70
一、發行彩券歷史背景與法律依據 .....	70
二、彩券發行制度介紹 .....	70
三、彩券之種類及發行概況 .....	73
四、經銷商資格限制規範.....	74
五、彩券財務規劃 .....	76
六、彩券盈餘之運用.....	76
七、小結.....	79
捌、心得與建議 .....	80
附錄 1.....	89
附錄 2.....	94

## 壹、前言

### 一、交流會議目的

財團法人日本交流協會邀請財政部國庫署凌署長忠嫻於 102 年 1 月 20 日至 1 月 26 日赴日與日本相關機關進行交流會議，並由鄭科員雅靜陪同。本次會議主題包含本署重要業務之菸酒管理、PFI 制度、國庫管理、公債管理、中央與地方財政夥伴關係及彩券管理等 6 大議題。

上述議題均為近年來我國財政漸趨困窘，債務不斷攀升，亟思突破之重要課題，尤其是如何引進 PFI 制度推動公共建設，減輕政府籌措龐大建設資金之壓力，提升政府財務效能，以及強化中央與地方財政夥伴關係；另日本債息負擔比例高居世界之冠，卻仍運作順暢，其國庫制度及公債管理頗值一探究竟。

藉此交流會議，取法日本 PFI、菸酒、國庫、公債管理等實務經驗外，亦與日方分享及研討我國經驗，雙方經貿關係更為融洽。會議期間亦正值日本安倍政府為擺脫長久以來之通貨緊縮，重振國家經濟，積極採取擴大財政支出、寬鬆貨幣政策、以促進民間投資之成長之際，透過寶貴機會，讓我方就近觀察日本國內財經動向。

## 二、交流會議過程

財團法人日本交流協會邀請財政部國庫署凌署長忠嫻赴日於 102 年 1 月 20 日至 1 月 26 日與日本相關機關<sup>1</sup>進行交流會議，並由財政部國庫署鄭科員雅靜陪同。本次會議主題包含菸酒管理、PFI 制度、國庫管理、公債管理、中央與地方財政夥伴關係及彩券管理計 6 大議題，議程如表 1.1。日方就我方事先就各主題所提之背景說明及問題（詳附錄 1）預為準備相關簡報，內容詳盡豐富，並進行雙向溝通，議程緊湊，甚具效率。

本報告內容，除前言與心得與建議外，各章節分別為依 6 大會議議題安排。報告之撰寫除依據交流會議內容外，另參考相關部會出國報告、學術期刊及相關網站資料。

---

<sup>1</sup> 日本係實施內閣制國家，除會計檢察院外，其行政機關為直接以內閣總理大臣（首相）為首的內閣府，和以各國務大臣為首的總務省、法務省、外務省、財務省、文部科學省、厚生勞動省、農林水產省、經濟產業省、國土交通省、環境省、防衛省、國家公安委員會等 1 府 12 省廳。內閣總理大臣相當於我國行政院院長；國務大臣則相當於我國部長。



表 1.1 交流會議議程

日期 (地點)	時間	議程	日方代表單位
1/20	啓程		
1/21 (東京)	10:00-12:00	彩券管理	日本宝くじ協会 瑞穂銀行
	14:00-17:00	PFI 制度	内閣府 PFI 推進室
1/22 (東京)	10:00-12:00	中央與地方財政夥伴關係	總務省自治稅務局
	14:00-17:00	菸酒管理	經濟產業省製造產業局
1/23 (東京)	10:00-12:00	公債管理	財務省 <sup>2</sup> 理財局國債企 畫課
	14:00-15:30	國庫管理	財務省理財局國庫課
	16:00-17:00	國庫管理	日本銀行
1/24 (東京)	10:00-12:00	菸酒管理	國稅廳酒稅課
	14:00-15:00	菸酒管理	財務省理財局たばこ 塩事業室 海關
	16:00-17:30	PFI 案例-羽田空港	國土交通省航空局首 都圈空港課
1/25 (廣島)	16:00-17:00	菸酒管理	酒類總合研究所
1/26	回程		

<sup>2</sup>財務省（日文：ざいむしょう；英文:Ministry of Finance）：2001 年由大藏省改制為財務省，主要負責國家預算、稅制、貨幣、國債等事宜，其組織相當於我國財政部。

## 貳、菸酒管理

### 一、菸品管理

#### (一) 背景

日本自 1904 年起實施菸類專賣制度，依據「日本專賣公社法」成立日本專賣公社，按「菸草專賣法」之規定，統籌辦理日本國內之菸類製造、銷售及外國菸類之進口及銷售。為加入 WTO，1984 年 8 月廢止「菸草專賣法」，制定「菸草事業法」，其規範管理範疇主要為菸類之定義、原料用國產菸葉之生產及收購、菸品之製造、銷售、警告標示及廣告等項目，並於 1985 年 4 月 1 日開始施行。

#### (二) 日本菸品管理概況

「菸草事業法」施行後，日本國內菸品之製造仍由日本煙草產業株式會社<sup>3</sup>所獨占，但批發及零售階段，則開放予經財務省登錄或許可之業者；外國菸品亦得由經財務省登錄之業者，自由進口。分別介紹如下：

##### 1. 獨占生產

「菸草事業法」第 8 條明定，菸品製造除「日本煙草產業株式會社」外，他人均不得為之。又根據「日本煙草產業株式會社法」之規定，日本政府應經常持有該公司已發行股份總數 1/2 以上股份，目前實際上該公司股份 50% 為日本政府所持有，「日本煙草產業株式會社」之業務受財務省監督，有關公司之營運管理等相關事項皆須送財務省核准。

購買供製造菸品所用之原料菸葉，亦由該公司負責，至於原料菸葉之生產，必須事先與其訂立收購契約之菸農始得從事。據平成 23 年統計數據顯

---

<sup>3</sup>日本煙草產業株式會社（即日本煙草股份有限公司，日語：日本たばこ産業株式会社，英語：Japan Tobacco Inc.），簡稱 JT。於 1985 年，日本專賣公社經過民營的過程之後正式成立為日本煙草產業株式會社。又於 1999 年以 80 億美元購買美國跨國菸草公司 R.J.Reynolds 之海外事業部，成立 JTI 日菸國際公司，總部設於瑞士日內瓦。簡言之，JTI 日菸國際公司係屬於日本煙草產業株式會社旗下之國際菸品事業部門，其所研發生產之菸品種類及數量目前為全球第三大。

示，日本國內菸草農戶 9,480 戶，生產量為 2.3 萬噸，進口菸葉 5.8 萬噸，供日本煙草產業株式會社生產 1,084 億包香菸，市占率約佔 54.9%。

## 2.外國菸品自由進口

依「菸草事業法」規定，經營外國菸品進口業者及經營菸品之批發業者，均應向財務省申請登錄。依平成 23 年統計數據顯示，進口商申請登記者計有 193 家，進口約 891 億包香菸，市場率佔 45.1.9%。

## 3.批發採登錄制、零售則採許可制

「菸草事業法」第 22 條規定，從事香菸零售販賣之業者，應向財務省申請零售許可；依平成 23 年統計數據顯示，零售店登記核可者計有 274,557 家。

## 4.零售價格採統一定價

- (1)「日本煙草產業株式會社」於新品牌之菸品上市前，應於該品牌出廠前按每一品牌之最高售價加計消費稅及菸稅訂出批發價格，報請財務省核准。
- (2)「日本煙草產業株式會社」或進口業者擬推出或進口新品牌菸品前，應於該品牌出廠或進口前分別就其產製或進口之菸品品牌訂定零售價格，報請財務省核准。

綜上，不論菸品之產製或銷售，均需向財務省申請及核發許可執照，且業者須就菸品之銷售情形記帳並申報；至菸品之售價，亦需經財務省許可。

值得一提，日本菸品執照核發與否與廠商規模無關，即使利用自動販賣機經營，亦須事先許可，並由各地理財局負責嚴密查緝不法行爲。另入境旅客隨身攜帶菸品應向海關申報，其免稅數量如表 2.1，倘惡意違反稅法規定申報者，不僅由海關沒入，按其超過免稅數量處以罰鍰外，另按刑罰案件處理，至惡意與否判斷標準由檢察官爲之。

表 2.1 日本入境旅客隨身攜帶免稅菸品數量

類別		免稅數量	超過免稅額之稅負
捲菸	日本產	200 根	11 丹/根
	外國產	200 根	
雪茄		50 根	15%

資料來源：日本海關

## 5.特別管制-警告標示及廣告

### (1)注意健康

「菸草事業法」第 39 條規定，「日本煙草產業株式會社」及進口外國菸品之業者，應於販賣前在菸品上標示財務省規定之應標示事項，例如促使消費者注意健康之字樣，批發及零售業者不得變更或塗銷此等標示。

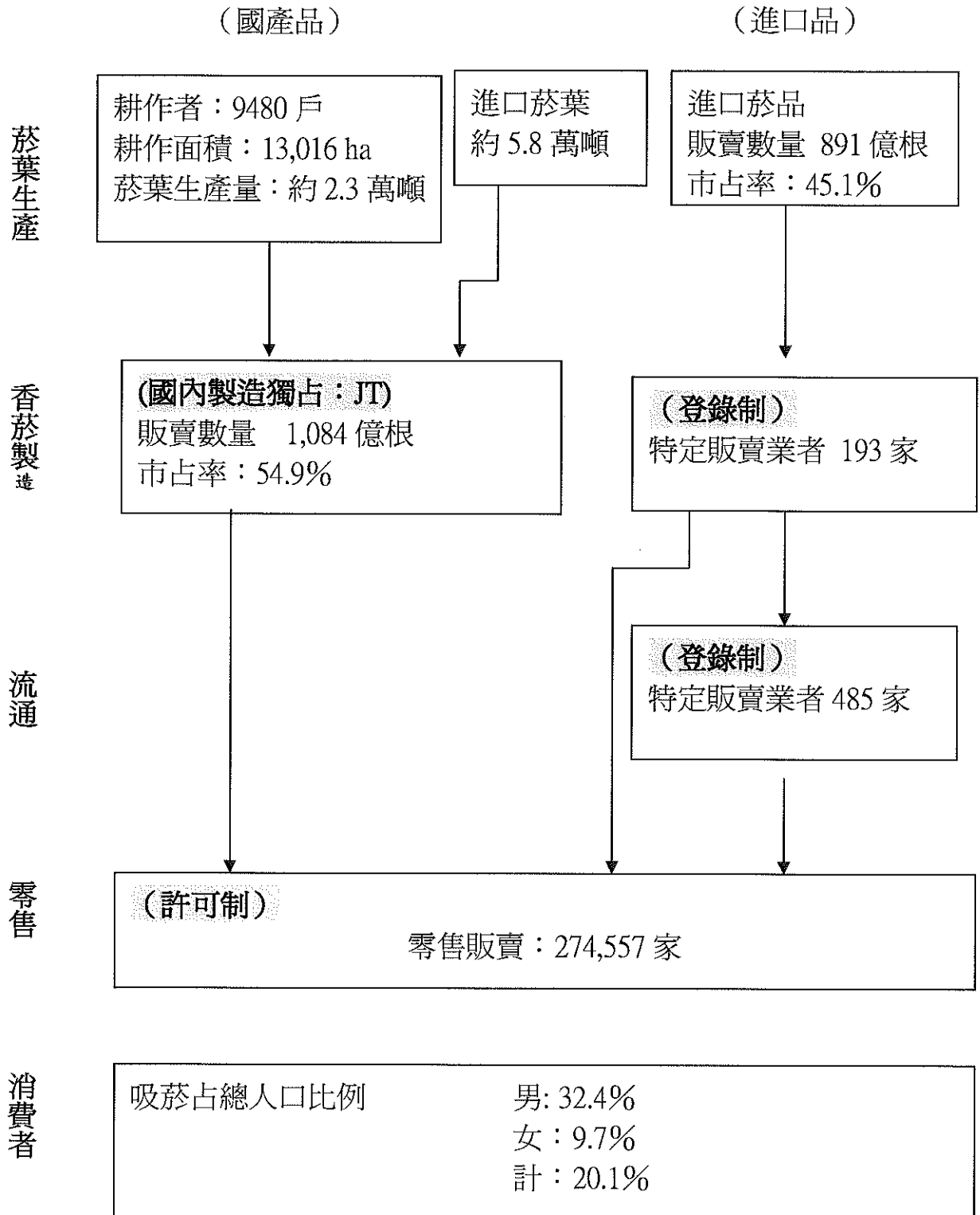
### (2)禁止未成年者吸菸

「菸草事業法」第 40 條規定，菸品之廣告應顧及防範未成年人抽菸以及抽菸對於健康之影響。必要時，財務省得事先徵詢菸葉審議委員會之意見，對刊登廣告之人予以適當之指示及警告，如刊登廣告之人不遵守規定，財務省即得公告該項事件，並撤銷該菸品廣告之刊登。

## 6.違反禁止規定後之處罰

「菸草事業法」規定私自製菸者，處 1 年以下有期徒刑或日圓 100 萬元以下之罰金；未經登錄而自行進口並販賣私菸者，處日圓 50 萬元以下罰金；未經登錄或許可，自行批發或零售私菸或未按財務省核准之零售價格販賣菸品者，則可處日圓 30 萬元以下罰金。

圖 2.1 日本菸草產業概觀及管理



## 二、酒品管理

### (一)背景

我國酒品管理之主管機關為財政部，但食品衛生之主管機關則是衛生署，酒品是否為食品迭有爭議，亦造成機關間之權責困擾。另我國目前對變性酒精之管理並未制定專法及設置專責機關，如何能有效避免變性酒精非法流供製酒原料，一直為本部重要管理課題之一。

反觀日本，對酒精事業管理相當縝密，酒品大致分為非飲用酒及飲用酒兩種，飲用酒不僅是酒品亦是食品。凡屬食品均需符合食品衛生法規定始能上市出售，故“酒”就有多種規範，詳表 2.2 及附錄 2。

表 2.2 日本酒精事業之主管機關

規範範圍	相關規定	主管機關
非飲用酒	酒精事業法	經濟產業省製造產業局
飲用酒稅課徵及促進飲用酒業事業發展	酒稅法	國稅廳酒稅課
飲用酒類安全性	食品衛生法	厚生省

至於非飲用酒及飲用酒製法、使用用途區別詳表 2.3。

表 2.3 酒精之區別及法規規範

種類	合成酒精	發酵酒精	
製法	工業用酒精及化學合成	進口原料酒精進行發酵，主要原料來自澱粉類	
使用用途	化學用 (化妝品、清潔用品、醫藥品)	食品用 (防腐劑、香料、醋、味噌等)	飲用酒
法律規範	アルコール事業法 (譯為酒精事業法 (核准制))	酒稅法 (許可制)	
主管機關	經濟產業省製造產業局	國稅廳酒稅課	

日本酒品之衛生由厚生省嚴格把關，於查核時，日本國稅廳另有專門技術人員負責酒類成分分析，倘涉及更複雜之部分（酒類高度分析與鑑定或出口酒品之輻射分析等），則轉交由財務省所轄之「獨立行政法人酒類綜合研究所」處理，兩者間互動如圖 2.2。

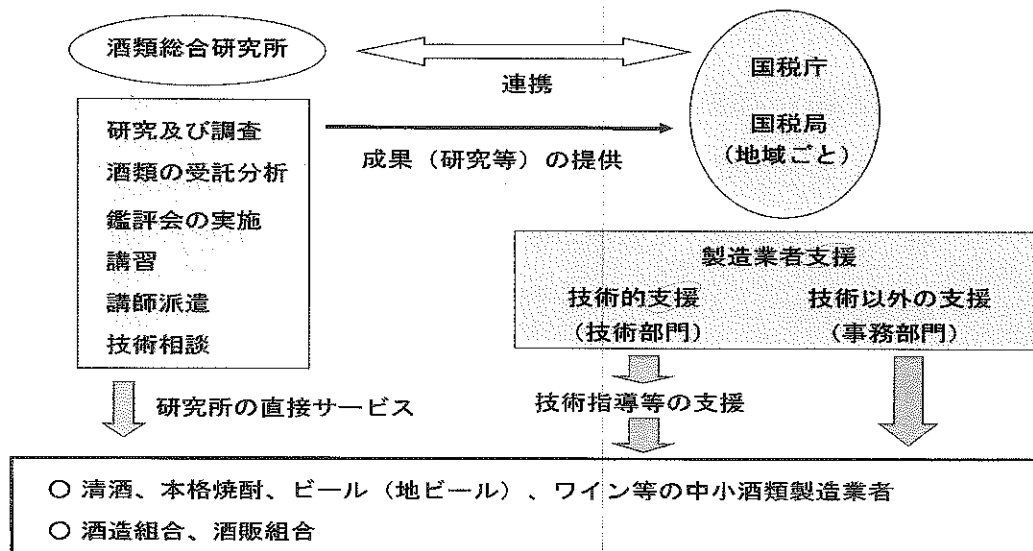


圖 2.2 酒類綜合研究所與國稅廳(局)之合作方式

## (二)非飲用酒精(即我國變性酒精)

日本變性酒精定義明確，其變性劑沸點高，倘欲排除添加物則連乙醇亦會隨之蒸餾，爰欲排除添加物之廠商須負擔相當大之加工成本，故日本甚少發生變性酒精非法流供製酒原料。且為積極管理酒精，酒精事業法第 1 條規定，禁止非法使用工業酒精原料至飲用酒類，並對 90 度工業酒精進行嚴格流通管理，其管理方式如下：

- 1.業者事先申請制：無論酒精製造事業者、進口業者、販賣業及使用者均需事先向經濟產業省製造產業局提出使用酒精之申請許可，並說明使用目的。
- 2.業者記載及報告義務：申請許可業者需將使用之酒精來源、流向及數量確實記載，且每年一次向經濟產業省製造產業局作定期書面報告，以供日後查核人員勾稽。

3.政府查核人員現場堪查：查核人員除每年書審外，每 5 年 1 次對許可業者作實地堪查。

### (三)飲用酒管理

關於酒類之定義、種類、製造許可、販賣許可申請之審核條件及許可效力之消滅等事項，於「酒稅法」中均有詳細規定。

1.酒類定義：「酒稅法」第 2 條規定，所謂酒類，係指酒精成分在 1 度以上之飲料；其分類有清酒、合成清酒、燒酒、料理酒、啤酒、水果酒、威士忌酒（含白蘭地酒）<sup>4</sup>、烈酒、淡酒及雜酒等 10 類，其區分目的主要在於適用稅率之不同<sup>5</sup>。

2.製造許可：「酒稅法」第 7 條規定第 1 項，欲從事酒類之製造者，應按擬製造酒類之種類向該種酒類製造廠所在地之國稅廳申請許可。且為利國家酒稅徵收，並考量一定規模之廠商較能確保產品品質，對消費者亦較有保障，故於同條第 2 項規定最低製造量（如表 2.4），倘未達前述最低製造量之製酒業者，在地國稅廳即可撤銷該業者之許可。

---

<sup>4</sup>日本對威士忌酒並未訂有須熟成之時間，倘日本產製酒因出口至他國，他國要求須威士忌酒之熟成時間證明，則由酒稅廳協助業者，以其提交之帳冊所登載儲存時間出具相關證明。雖各地國稅局、稅務署對業者實施實地檢查，但非專為鑑驗威士忌酒之熟成時間。

<sup>5</sup>按日本酒稅法規定，酒類是指含酒精 1 度以上 90 度以下之飲料（含酒精 90 度以上者，屬於酒精）。酒類課稅為從量稅，稅率則按不同類別、不同等級之酒類設定，並採取定額稅率。二次世界大戰前，日本酒稅稅收收入曾占日本國稅收入之第一位，戰後有所下降，但仍是國稅之主要來源之一。



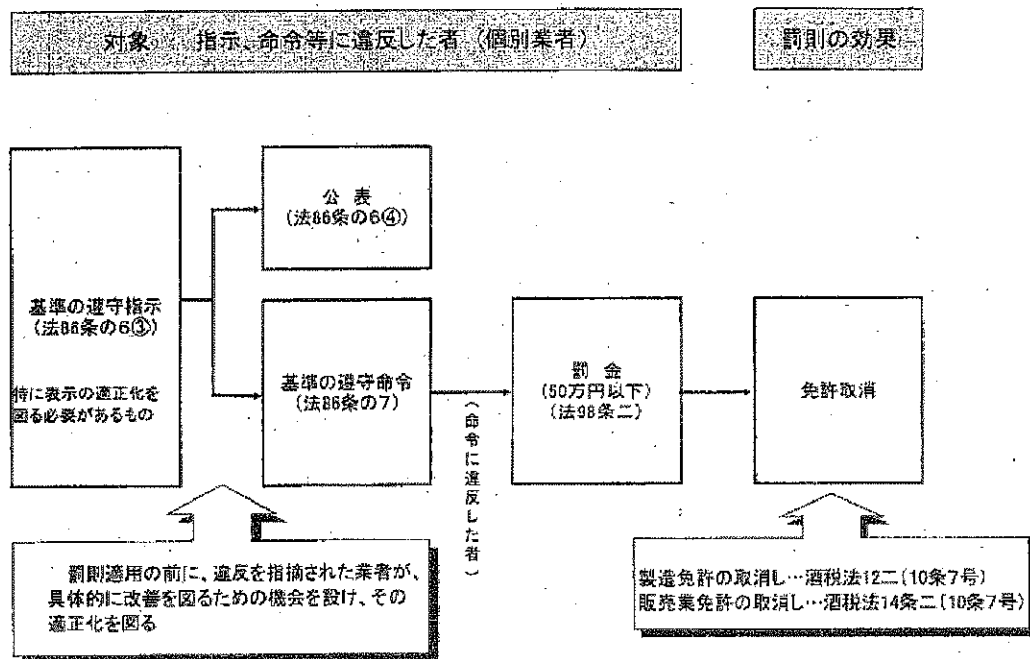
表 2.4 各製酒業者毎年最低製造量

酒品種類	最低製造量（公升）	酒品種類	最低製造量（公升）
清酒	60,000	水果酒	6,000
合成清酒	60,000	威士忌酒	6,000
甲類焼酒	60,000	烈酒	6,000
料理酒	10,000	淡酒	6,000
啤酒	60,000	雑酒	6,000

3.販賣許可：「酒税法」第9條規定，酒類販賣業、代理販賣業及販賣媒介業者，應按每一販賣地點（繼續經營販賣之場所）向當地國稅廳申請許可，並於取得許可後始得開始營業。

4.違法酒品之懲處方式

基於保全酒稅，對於酒類之製造及販賣均實施許可制度，而為維護此項制度規定，對於無許可製造酒類者，可處5年以下有期徒刑或日圓50萬元以下罰金；無許可販賣酒類者，則可處1年以下有期徒刑或日圓20萬元以下罰金。



(注) 法＝酒税の保全及び酒類業組合等に関する法律(昭和23年法律第7号)

圖 2.4 違法酒品之懲處方式

## 5.其他管理方式

酒品具癮性殊價財性質，如何兼顧廠商市場利益與社會責任不斷考驗著各國政府管理當局。日本透過政府管理制度、有力查緝及業者自律以處理這個棘手問題，例如：

(1)雖可在網路販售酒品，另採有效避免未成年人因而接觸酒品方式

依據「酒稅法」第9條規定，業者向當地國稅廳申請許可後，即可於網路上販售酒品，其有效防範未成年人購買酒品之機制如下：

### A.政府管理及查緝執行

(a)法令-「防止未成年人飲酒自主基準大綱」

\*業者標示義務：須於酒品容器、販賣場所、自動販賣機、網路、廣告等標示「禁止未成年飲酒」警語。

\*業者確認義務：須確認酒品消費者為滿20歲以上成年人，網路業者亦是如此，不能客戶一下訂單即販售，須請消費者填寫表格，註記其出生年月日並傳真其駕照加以確認。

(b)查緝執行：國稅廳負責檢查業者標示義務；至於業者確認義務主要係由日本警察（警視廳）負責查緝，並將查獲訊息通報給國稅廳。國稅廳視其違反情節加以論處。

### B.業者自律

1988年12月9日，由8個酒類公會成立之飲酒相關聯絡協調會，協議達成防止未成年人飲酒自主基準，應在酒類廣告加註禁止未成年飲酒之自律性規定。

## (2)酒類廣告及促銷注意事項

日本對酒類廣告及促銷並無管制，而由業者自律規範。日本酒類業者遵守由 8 個酒類公會成立「飲酒相關聯絡協調會」之「酒類廣告、宣傳及酒類容器表示之自主基準」，其主要規範有：

- A. 酒品容器標示<sup>6</sup>須提醒未成年人禁止飲用及提醒飲酒對健康影響，例如若於懷孕、哺乳期間飲酒對胎兒有影響或者飲酒過量有害健康等標語，且為避免酒類與清涼飲料之間誤認，須在酒品容器上明白標示（如圖 2.3，詳細規定請參附錄 2。）

### 1 350ml 未滿 (20 ポイント活字)

(1) 円形



(2) 楕円形



### 2 350ml 以上 (24 ポイント活字)

(1) 円形



(2) 楕円形

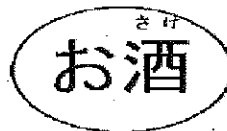


圖 2.3 酒精度小於 10% 者，其容器標示

<sup>6</sup>飲用酒不僅是酒亦是食品之一，在日本，食品需符合食品衛生法規定始能上市出售。爰食品衛生法明定食品標示內容為日文，故出口酒不適用標示法相關規定。

B. 詳細規定依不同廣告媒體及廣告大小，警語字體大小、顏色有所不同，以電視廣告為例，原則上早上 5 點到下午 6 點禁播酒類廣告，且不同酒類廣告播放時間，警語出現秒數亦有不同。(詳如表 2.5)

表 2.5 不同酒類廣告播放時間下警語出現秒數

廣告播放時間	警語出現秒數
15 秒以下	1.5 秒以上
15 秒至 30 秒	1.75 秒以上
超過 30 秒	2.0 秒以上

此外，業者亦依遵守「不當贈品類及不當標示法」規定所簽訂並經公平交易委員會認定之公平競爭規約，例如「酒類批發業提供贈品類公平競爭規約」、「酒類輸入販賣業提供贈品類公平競爭規約」及「酒類零售業酒類標示公平競爭規約」等自律規範。

### 三、小結

日本菸酒之主管機關包括財務省、經濟產業省、國稅廳及海關，對於菸酒之管理採高度管制，舉凡製造、進口、販售等，均採許可制度，菸品甚至由政府核定售價。我國之主管機關為財政部國庫署，與日本大相逕庭，且在管理面僅針對製造業及進口業取許可制，至於販售則無規範；此可能是導致私菸問題嚴重之原因之一。

## 參、PFI 制度

日本在歷經泡沫經濟後，於 90 年代出現嚴重之財政危機，如何減輕政府財政負擔，卻又能善盡政府職責並提升經濟景氣，日本內閣府向英國取經引進 PFI 制度。PFI 實施以來已有初步成效，403 件僅有 4 件失敗。鑒於成功經驗，後來面對國土交通省推估日本經濟泡沫前大量投資之公共建設，於 2037 年所須維護及更新費用將首次超過新設設施計畫投資總額，至 2060 年兩者差額甚至高達 30 兆日圓，日本中央及地方政府重新慎重考量未來新興建設投資之必要性及高度成長時期集中投資建設設施之維護更新必要性，於 2011 年再度修改 PFI 法，導入公共設施營運權概念以活化 PFI 基本架構，將以往偏重服務購入型 PFI 事業推廣至獨立設算型 PFI 事業，希冀 2010-2020 年間將 PFI 事業規模擴大 2 倍，民間提案之事業比例達到 75% 以上，以達到紓解公共建設財政財源壓力、民間機構可獲得更多投資機會並帶動產業發展，而民眾亦可享受更佳之公共建設之三贏目標。

### 一、立法經過

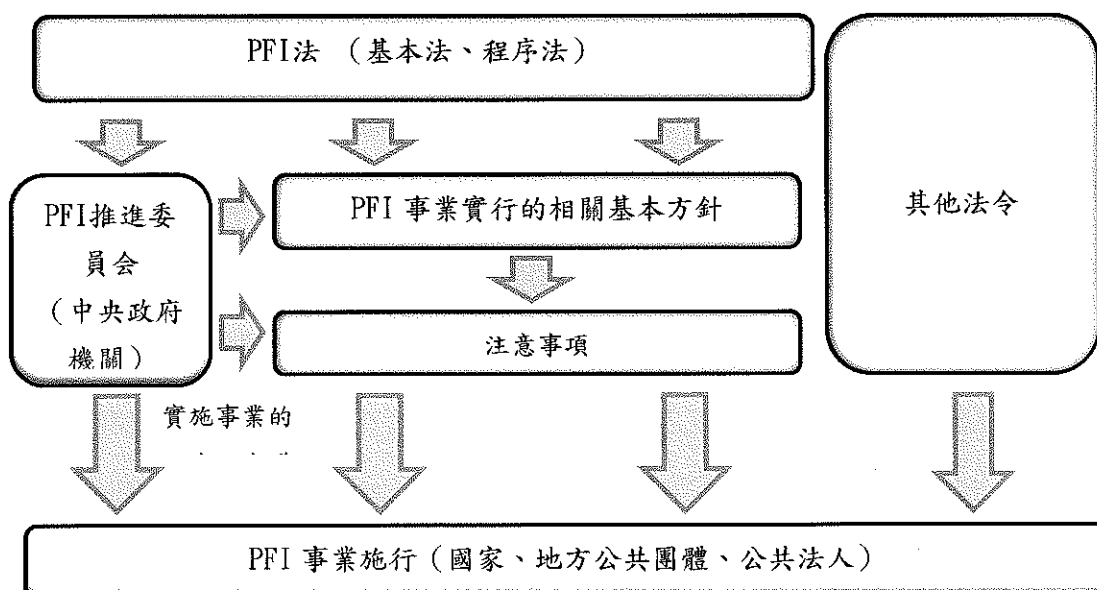
日本 PFI 制度始於 1996 年財政制度等審議會介紹英國 PFI 制度，作為日本財政重建之配套措施之一，次年 11 月底日本政府為提振經濟，提出「政府緊急經濟對策綱要」，其中即有善用 PFI 方式整備社會資本之建議。1999 年 7 月國會通過「關於促進以民間資金之活用進行公共建設等整備之法律」（簡稱 PFI 法），並陸續設置 PFI 推進室、關係省廳聯絡會議、PFI 推進委員會，財務省並配合年度編列預算時，要求地方政府及中央省廳必須提出至少一個 PFI 事業計畫，始能獲得較多之預算挹注，PFI 制度在日本開始有系統地運作。

除 PFI 法之外，為使 PFI 制度能順利推動，PFI 推進委員會不僅提供實務指南，亦提供 PFI 標準契約作為各級政府實施 PFI 事業時之參考。實務指南包括「PFI 事業實施流程相關事項」、「PFI 事業風險分擔相關事項」、「VFM 評

價相關事項」、「PFI 事業契約及相關契約注意事項」以及「執行監督相關事項」等 5 項。

隨後因日本內閣府希望在 2010-2020 年為止之 11 年間中，擴大 PFI 事業規模，至少達到日幣 10 兆元以上（大約為目前事業規模之 2 倍以上）目標，故於 2011 年 8 月進行修法，最主要之修正重點，主要有以下 5 點：

- 1.擴大可採用 PFI 之對象設施：出租用住宅、船舶、飛機、人工衛星等（第 2 條）。
- 2.導入可由民間事業提出提案之制度：可由民間事業計畫 PFI 事業後向政府提案（第 5 條之 2）。
- 3.導入公共設施等營運權：過去有關 PFI 設施之使用費用係由國家或地方公共團體進行決定，修法後，有關服務內容、設施之之使用費，可由民間事業決定（第 4 章）。
- 4.為了促進傳達技術知識，使 PFI 事業順利進行，可考量將公務員派遣到民間事業（第 18 條之 2）。
- 5.創設民間資金等活用事業促進會議（第 20 條之 2）。



資料來源：美原融，「PFI 模式成功的關鍵」，2011 年台日工程技術研討會

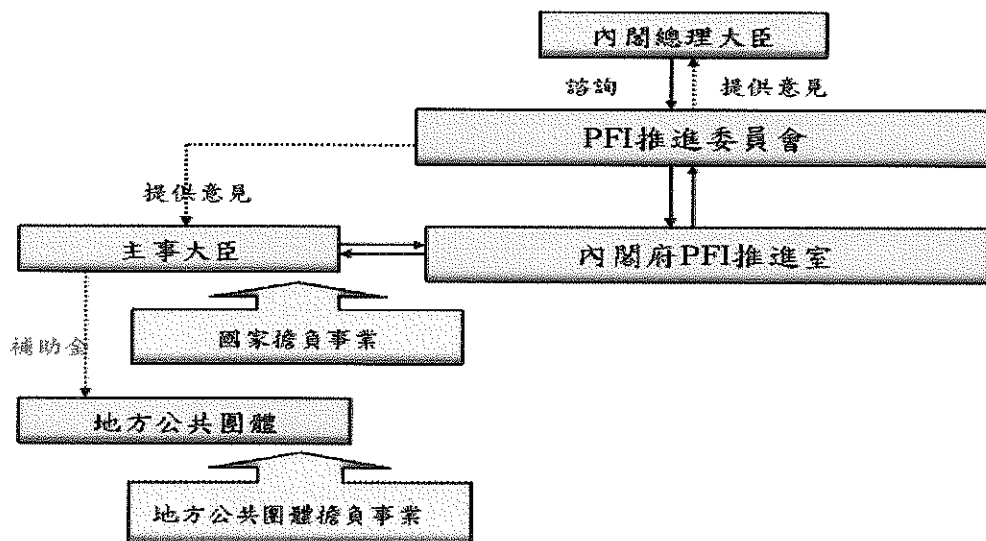
圖 3.1 PFI 推行架構

值得注意之是，由內閣總理公佈之 PFI 事業基本方針，係爲了 PFI 事業易於施行而提供給予中央政府作爲實施方針，就地方政府而言僅供參考。PFI 推進委員會所提供注意事項亦無法律上之實質約束力，各部會分就其所主管領域編製標準手冊並就實施方法進行調查及檢討；地方公共團體仿效中央政府機關作法、建立獨自之方針及指引。

## 二、組織推動

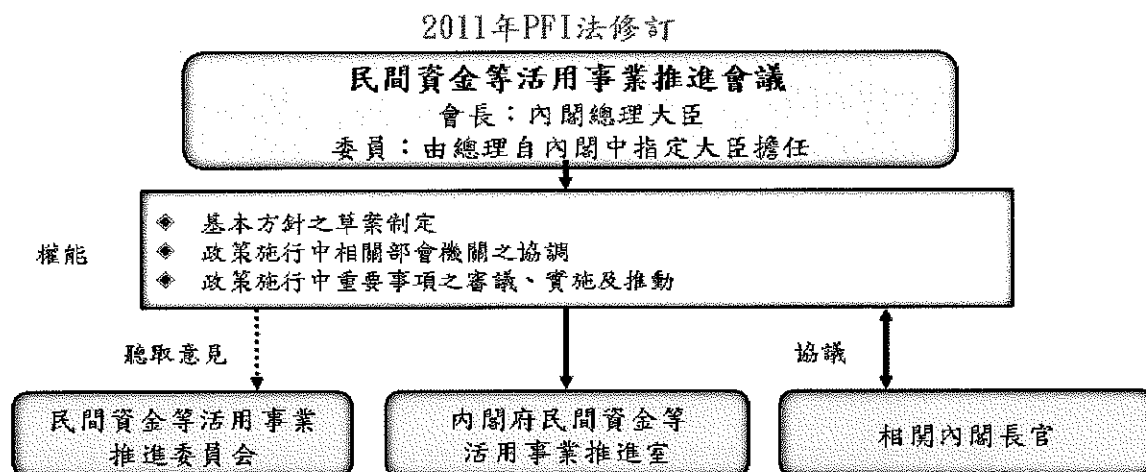
### (一) 中央政府層級

中央政府 PFI 制度之推動，主要爲內閣府 PFI 推進室與 PFI 推進委員會。前者爲內閣府之幕僚單位，主要負責企劃及制訂與促進 PFI 事業有關之政策法令、基本方針、以及總合協調各省廳推動 PFI 共通問題等事宜；後者係依 PFI 法第 21 條之規定設置，委員由內閣總理大臣任命學者、律師、民間業者等專家擔任。委員會主要負責 PFI 制度實施狀況之研究、調查與審議，必要時得向總理大臣或相關行政機關首長陳述意見，亦得要求相關行政機關首長、相關地方公共團體首長或相關團體提出資料、陳述意見、說明。2011 年修法中另創設民間資金等活用事業促進會議(修法前後之架構如圖 3.2、3.3)



資料來源：美原融，「PFI 模式成功的關鍵」，2011 年台日工程技術研討會

圖 3.2 2011 年修法前之中央政府推動層級



資料來源：美原融，「PFI 模式成功的關鍵」，2011 年台日工程技術研討會

圖 3.3 2011 年修法後之中央政府推動層級

## (二) 地方公共團體層級

日本辦理 PFI 事業之主要單位，以各級地方政府為主。從圖 3.4 及表 3.1 可知，事業主體為地方政府者約有 302 件，占全體 403 件之 75%；其中又以町、村、區等第三級政府辦理件數最多，占全體 403 件之 38.2%。都、道、府、縣等二級政府除辦理所管設施之 PFI 計畫，亦負責建立各自之推動體制及策劃制定基本方針、導引手冊等。

## (三) 民間團體及非營利組織

PFI 協會、財團法人地域總合整備財團等非官方組織，主要功能在於提供會員 PFI 相關資訊以及顧問、諮詢等服務，並做為會員之意見交流平台。政府單位不要求是類組織擔負起政府與民間溝通之任務，或為政府辯護 PFI 政策。



## 管理者等別事業数

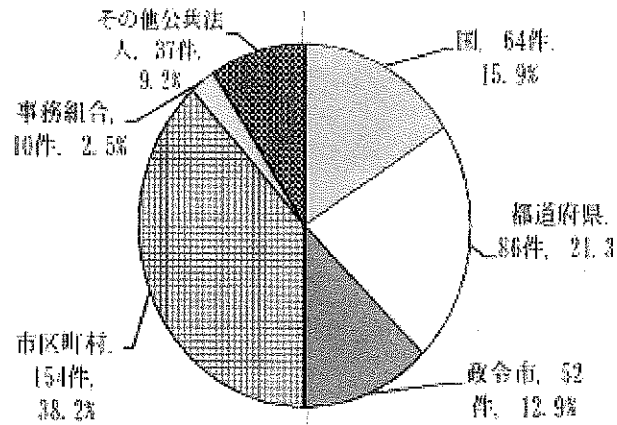


圖 3.4 PFI 事業分佈以主要管理者區分

### 三、PFI 事業實施

PFI 事業之進行，先由公共建設管理人（類似於我國之主辦機關）研擬實施方針<sup>7</sup>（類似我國之可行性評估及先期規劃），必要時亦可由民間業者提案，經受理檢討後再納入實施方針內容。

爾後再進行特定公共建設事業之選定公告，於選定公告中針對該項特定公共建設要採取 PFI 模式提出定性與定量之說明，其中定量之說明即為 VFM 之分析，說明採政府自辦時所需耗費之預算以及交由民間以 PFI 模式辦理所需之費用，以及預估可節省政府預算支出之比例。

此後進行招商作業，在招商文件中，政府針對建設整備、維持管理、營

<sup>7</sup>依日本 PFI 法第 5 條規定該實施方針應包含：

- (一) 依民間業者之提案所為特定事業之選定及其他有關選定特定事業之相關基本事項。
- (二) 民間業者之徵求及選定之相關基本事項。
- (三) 民間業者之責任明確化等，有關事業之適切性且確保確實執行之相關基本事項。
- (四) 公共建設營運權之相關基本事項。
- (五) 法制上及稅制上之措施以及財政上及金融上之支援之相關基本事項。
- (六) 其他實施特定事業之相關基本事項。

運部分提出詳細之要求水準，期使民間機構能確實達成主辦機關之需求，同時於投資契約中明訂主辦機關依業務要求水準書所規定之事項，定期就民間機構所提供之服務為水準測定與評價，如主辦機關認民間機構所為之維持管理、營運業務有不合於相關契約文件之要求時，得減少維持管理、營運相關之服務對價之金額。

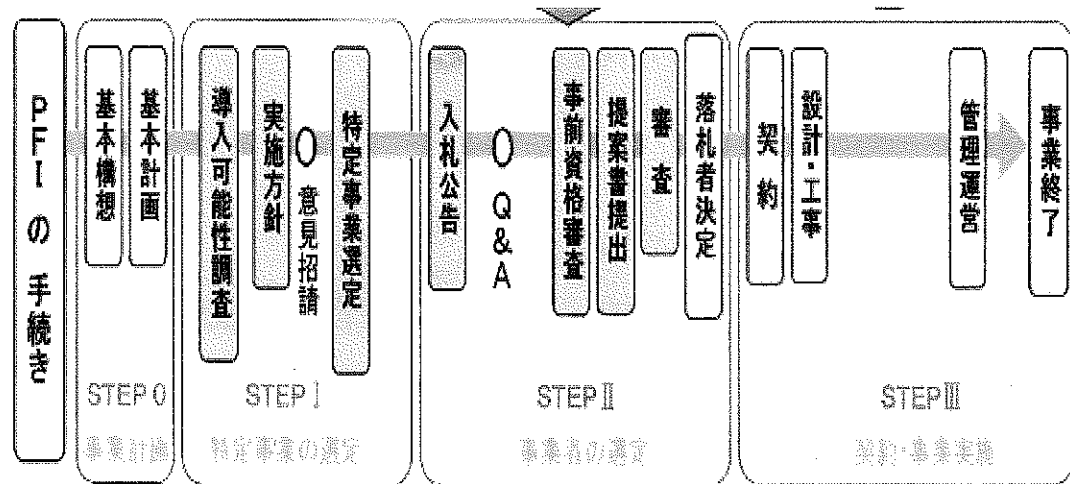


圖 3.5 PFI 事業實施程序

#### 四、典型 PFI 事業實施架構

如上所述，以 PFI 方式提供之財貨或服務是公共財，政府公共部門按照社會需求提出公共建設計畫，制定基本方針，並依據招標方案，優勝劣汰之原則來決定最後之 PFI 民間事業者，並與之簽訂契約。此過程中，涉及為民間事業者提供融資之金融機構、為民間事業者提供保險服務之保險機構及為政府公共部門提供諮詢服務等多個事業主體，典型 PFI 事業實施架構如圖 3.6。

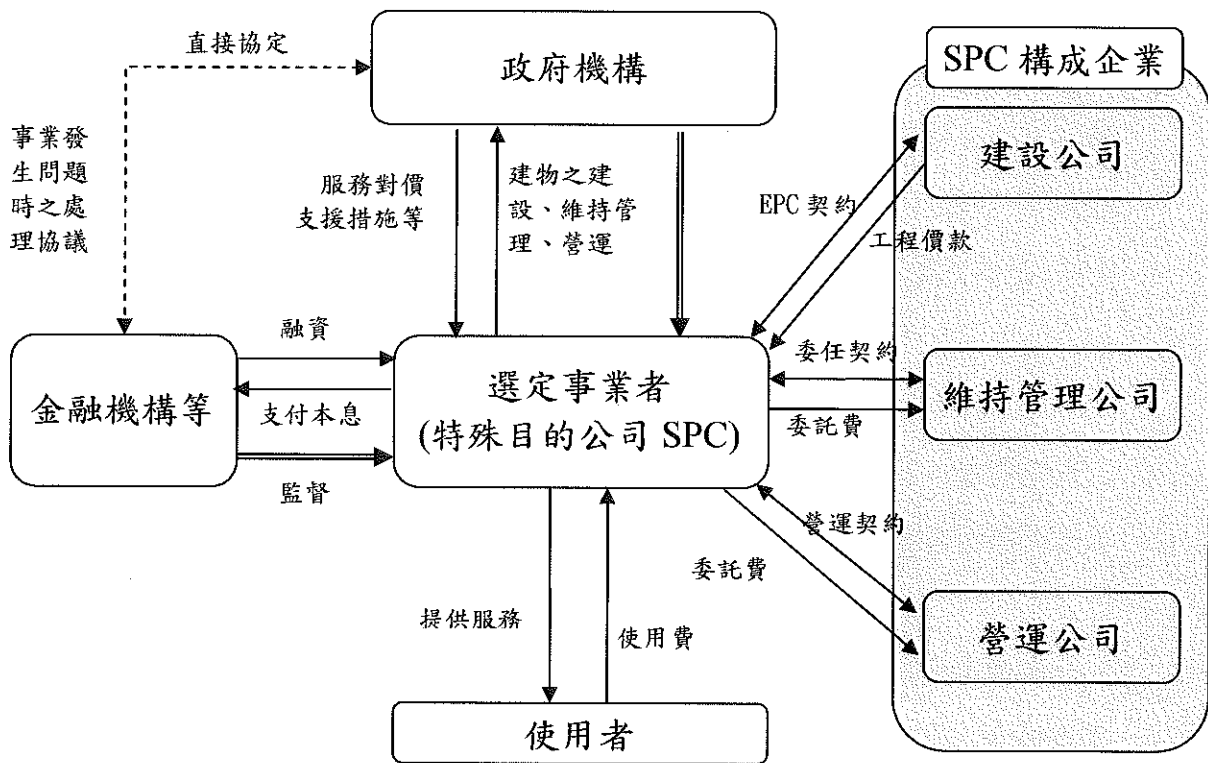


圖 3.6 PFI 運作架構

(一) 選出適合實施 PFI 之公共設施

1. 得適用 PFI 法辦理之公共建設項目

- (1) 道路、鐵路、港灣、機場、河川、公園、自來水設施、下水道、工業用水道等公共建設。
- (2) 政府官廳、宿舍等公用設施。
- (3) 租賃住宅及教育文化設施、廢棄物處理設施、醫療設施、社會福利設施、更生保護設施、停車場、地下街等公益性設施。
- (4) 通訊設施、供熱設施、新能源設施、資源回收設施(廢棄物處理設施除外)、觀光設施及研究設施。
- (5) 船舶、航空器等運輸設施及人工衛星(包含運行該等設施之必要設施)。
- (6) 依法規命令訂定準用前列各款設施之設施。

## 2. VFM 評價

在 PFI 制度下，公共建設計畫是否交由民間機構執行，其評估重點在於民間機構提供之服務，在品質或成本上能否較政府自行提供更具效益，亦即能否產生公帑節省價值（Value For Money, VFM）。簡而言之，公帑節省價值就是對公部門與私部門負擔下之事業週期成本費用作差額分析(概念圖如 3.7)，計算式如下：

$$\text{VFM} = \text{公部門執行之建設費用} + \sum \text{公部門負擔之營運管理費用} / (1+r)^n + \text{分險管理費} - \sum \text{採購服務所需支付費用} / (1+r)^n + \text{服務提昇} - \text{解約時公部門所需事業資產購置費用}$$

評價方式有二，其一為同樣之支出成本，可獲得質佳量多之服務；其二係以較少之成本提供同樣水準之服務。原則上 VFM 大於 0% 即有採行之可行性，惟仍依個案不同，決定是否採行。

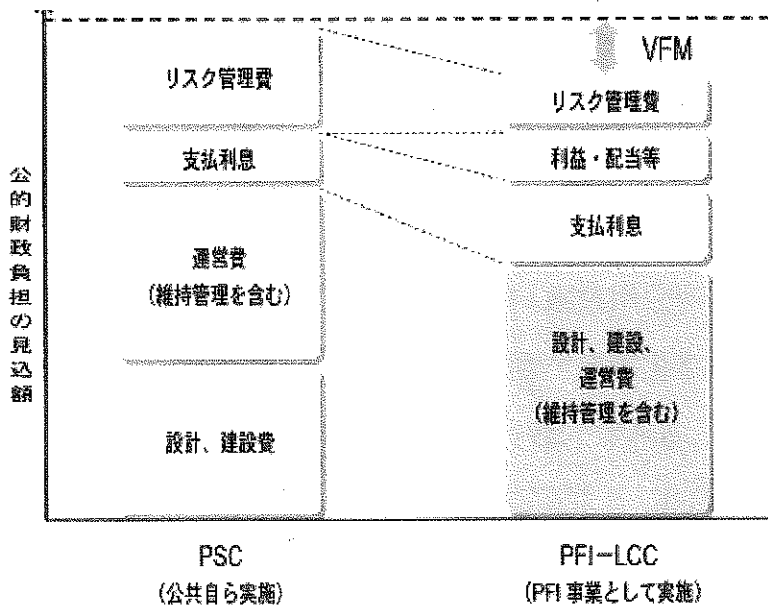


圖 3.7 VFM 概念圖

### 3.實施情況

按公共建設項目區分，較高者依序為「教育與文化」、「健康與環境」、「政府官廳、宿舍」、「造鎮」等設施，詳表 3.1。

表 3.1 日本 PFI 事業類別(累計至 2011 年 7 月)

類別	事業主體			合計
	中央	地方	其他	
教育與文化設施	1	98	34	133
生活與福祉設施	0	18	0	18
健康與環境設施	0	72	2	74
產業設施	0	13	0	13
造鎮	7	39	0	46
國民安全設施	7	14	0	21
政府官廳、宿舍	44	10	1	55
其他	5	38	0	43
合計	64	302	37	403

資料來源：日本內閣府 PFI 推進室

#### (二)以特殊目的公司(special purpose company)參與及執行 PFI 事業

為確保 PFI 事業不受其本身以外風險之影響，日本政府在訂定個別 PFI 事業實施方針時，通常要求民間企業團隊籌組專案公司（特殊目的公司）執行該 PFI 事業，並作為主體，根據建設完成後所有權轉移形態之不同，分為 BTO 模式（Build-Transfer-Operate）、BOT 模式（Build -Operate-Transfer）、BOO 模式（Build-Own-Operate）及 RO 模式（Rehabilitate-Operate）等。

## 施設の所有形態による 類型別事業数

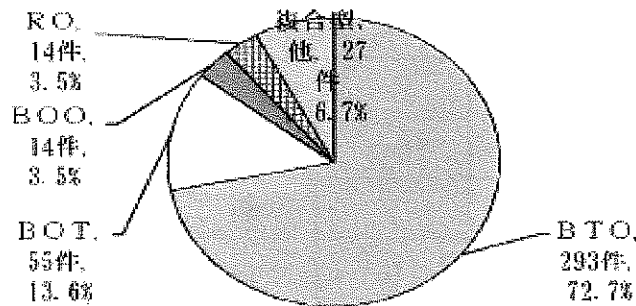


圖 3.8 PFI 事業形式

1. BTO：PFI 事業自己進行建設融資，在實施建設完成後立即將公共設施之所有權移轉予公共部門，民間部門通過設施之使用收費，對公共設施進行維護、管理及營運，直到公共設施使用功能終了為止。
2. BOT：PFI 事業自己進行建設融資，完成後擁有所有權，在公共設施事業期間進行維護、管理和營運，到事業期結束時再將公共設施移轉予公共部門。
3. BOO：PFI 事業自己進行建設融資，完成後持續擁有並進行管理營運，與 BOT 區別在於事業期結束時，公共設施不予移轉公共部門，由 PFI 事業持續擁有或拆除。
4. RO：由政府委託 PFI 事業，或由 PFI 事業向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。

依據日本內閣府 PFI 推進室之統計，4 種模式中，以 BTO 與 BOT 模式為大宗，分別占 73%、14%，如圖 3.8。從經營效率角度考量，BOT 本為較佳之管理模式，因其所有權在移轉予政府前為建設營運者所有，促使業者更有動力進行合理化建設與管理，發揮建設管理者優良技術能力及豐富管理經驗，但因 BOT 所有權轉移予公共部門時點較 BTO 為晚，故業者即需負擔擁有所

有權期間之固定資產稅、都市計畫稅等。故 2011 年 PFI 進行修法時，PFI 事業在滿足一定必要條件（服務購入型且以 BOT 模式管理等時），可減輕標準稅額二分之一。

### **(三)金融機構(含公營金融機構)自主判斷是否同意融資**

建設所需之融資原則上由業者自行與金融機構洽商合作，惟選定事業中若具高度公共性質之項目，國家可依據 PFI 第 13 條，在預算範圍內，無息貸款予選定業者；且此項無息貸款亦得利用株式會社日本政策投資銀行或沖繩振興開發金融公庫及其他政府體系金融機關等之審查功能或貸款功能。至公營金融機構是否參與融資，係由該金融機構自主判斷。

另金融機構與政府簽訂之直接協定，內容主要為特殊目的公司實施 PFI 事業發生問題或可能遭遇困難時，政府與金融機構對於 PFI 事業及資產如何處理、行使契約解除權、金融機構行使介入權等方面之約定。

### **(四)政府及金融機構共同監督 PFI 事業執行狀況**

對於 PFI 事業執行狀況之監督，除了特殊目的公司內部之自主監督外，尚須受到政府及金融機構之監督，政府監督之重點在於確保選定事業者依約定履行提供公共設施或公共服務，金融機構之監督重點則在於特殊目的公司之財務狀況以及 PFI 事業有無存續之價值。

### (五)PFI 事業之收入來源

日本之 PFI 事業依民間機構之收入來源區分，可分為「服務購入型」事業、「獨立計算盈虧型」以及「混合型」三類，如圖 3.9。

- A. 「服務購入型」：民間業者就其所提供之公共服務，向政府請求支付相關對價金額，這種方式最能實現 PFI 之基本理念，廣泛用於醫院、監獄、道路建設等領域。
- B. 「獨立計算盈虧型」：民間業者自行調度資金並負責設施之設計、興建、維護及營運等，透過使用者付費方式回收事業資金。
- C. 「混合型」：民間業者可向使用者收費，及獲得政府所給付之服務對價

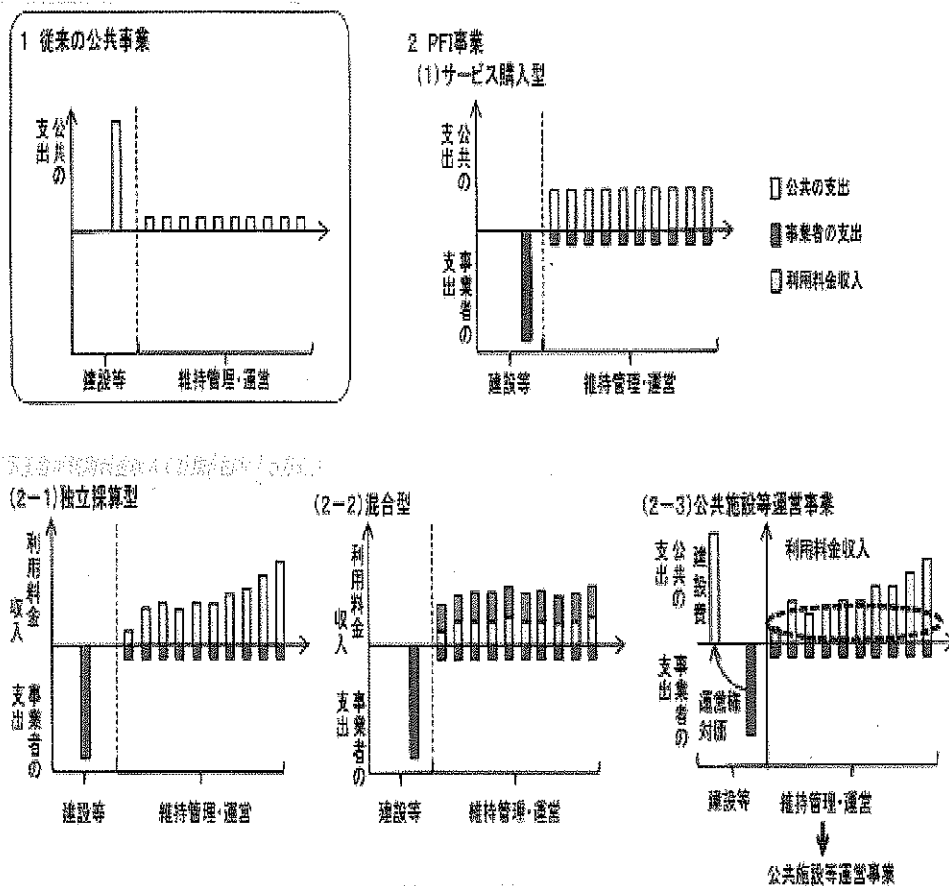


圖 3.9 PFI 事業之收入來源類型



截至 2011 年 6 月 30 日止，日本 PFI 計畫累計執行數 403 件、金額 3.9 兆日圓，其中，以「服務購入型」為主，約占總計畫數 73%，「混合型」及「獨立計算盈虧型」則分別為 22%及 5%，如圖 3.10。

## 事業費の回収方法による 類型別事業数

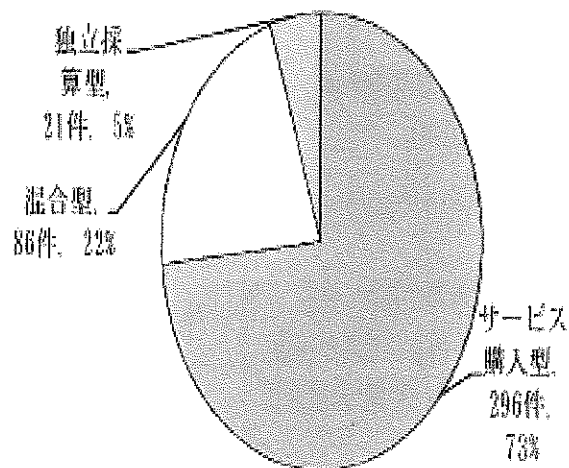


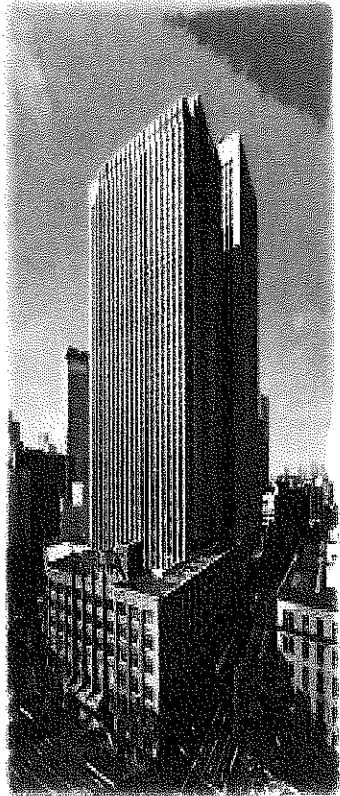
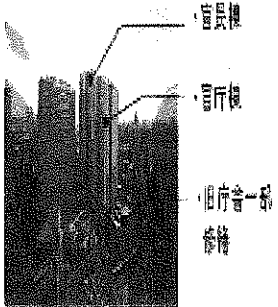
圖 3.10 PFI 事業之收入來源類型比例

## 五、2011 年 PFI 法修正前之案例分享


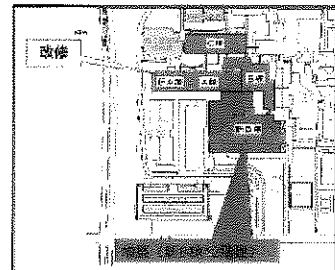
2011 年 PFI 法修正前，日本 PFI 制度大量運用在純粹公共財屬性較高之公益性設施，例如體育館、圖書館、老人福祉設施、醫院、辦公廳舍等；最近較為矚目之大型案件為「日本東京羽田機場再擴張計畫」。

### (一)案例介紹

#### 1. 霞が関7号合同廳舎 PFI 事業（東京都官廳街之再開發事業）

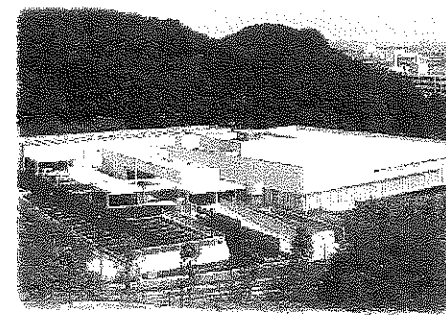
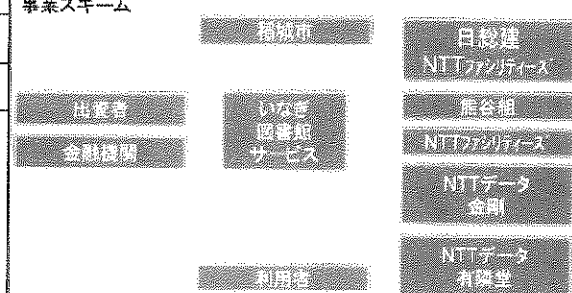
発注者	国土交通省、文部科学省、会計検査院、銀行	施設概観
施設概要	事務庁舎 官庁棟と官民棟の2棟 約254,000㎡(民間権利床含む) (国 約190,000㎡)	 
事業内容	中央合同庁舎7号館の設計、建設、維持管理・運營業務及び民間収益施設の設計、建設、維持管理・運營業務	
事業期間	19年(PFIの附帯事業約30年)	
VFM	約100億円の縮減効果 (特定事業選定時)	
契約金額	約921億円(税込)	
実施方針公表	平成14年6月10日	
特長	再開発手法や民間収益施設の整備により、国有地の有効活用や官民一体の街づくりが可能となった。	

## 2. 国立筑波大学附属病院再開発

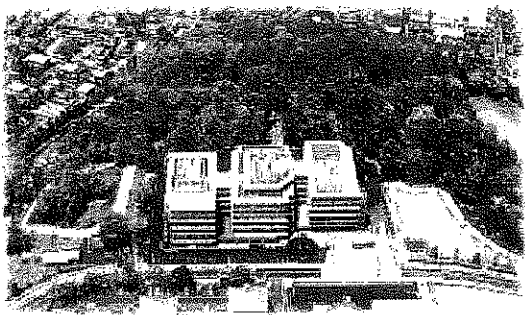
発注者	国立大学法人筑波大学	<b>施設概観</b>  
施設概要	病院施設及び病院関連施設 新築及び増築: 45,747㎡ 既存棟改修: 28,765㎡	
事業内容	病院施設及び病院関連施設について、施設整備を行い、統括マネジメント業務、開設準備・移行支援業務、病院運営支援業務、施設維持管理業務、利便施設運営業務を行う。	
事業期間	23年	
VFM	5.1% (特定事業選定時)	
契約金額	約1,186億円(税込)	
実施方針公表	平成19年2月23日	
PFI手法導入の背景	<ul style="list-style-type: none"> <li>施設整備費補助金や運営交付金が減少するなか、民間資金を活用することにより経費の支出を平準化することが可能。</li> <li>リスクを想定して責任分担を明確にすることにより、問題発生時における適切かつ迅速な対応が可能。</li> </ul>	

資料: 国立大学法人筑波大学HP

## 3. 稲城市立中央図書館

発注者	稲城市	<b>施設概観</b>  <b>事業スキーム</b> 
施設概要	図書館、体験学習施設 図書館: 3,485㎡ 体験学習施設: 1,141㎡	
事業内容	施設及び車両入出庫管理装置の設計・建設、維持管理業務、図書館の運営業務	
事業期間	22年 ※図書館情報システムに関する業務は10年	
VFM	約18.5% (民間事業者選定時)	
契約金額	約41億円(税込)	
実施方針公表	平成15年7月31日	
特長	<ul style="list-style-type: none"> <li>民間事業者の提案により、年間345日の長期閉館、事前に登録すれば閉館時でも貸出圖書の受け取りが可能となる貸出しロッカーの設置などが実現し、利用者の利便性の向上に寄与している。</li> <li>貸出冊数の増加にあわせて運営に係るサービス購入料が増加する仕組み</li> </ul>	

#### 4. 江古田の森保健福祉施設の整備・運営事業

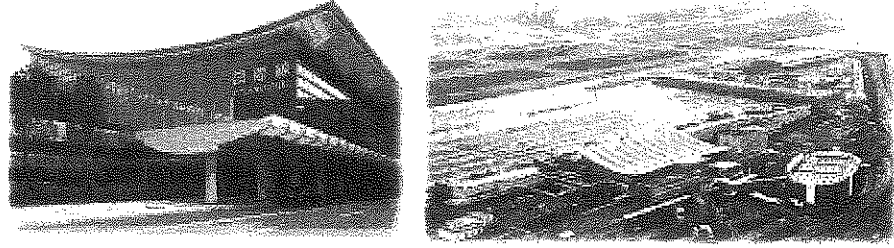
発注者	東京都中野区	施設概観 
施設概要	福祉施設 18,262㎡	
事業内容	高齢者施設及び障がい者施設の設計、建設、維持管理修繕及び運営業務	
事業期間	53年	
VFM	29%(特定事業選定時)	
契約金額	- (独立採算型)	
実施方針公表	平成15年5月12日	
特長	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域の医療機関や居宅介護事業者と連携し、「地域リハビリテーション体制」を構築</li> <li>・区の施設要件に追加してPFI事業者によるケアハウス、訪問介護の実施</li> </ul>	

#### 5. 衆議院新議員会館・参議院新議員会館整備等事業

	衆議院新議員会館整備等事業	参議院新議員会館整備等事業
発注者	国土交通省、衆議院	国土交通省、参議院
施設概要	議員会館 209,205㎡	議員会館 95,937㎡
事業内容	衆議院新議員会館の建築物、仮庁舎及び仮設駐車場の整備、本施設及び仮設駐車場の維持管理・運営	参議院新議員会館の建築物、仮庁舎及び仮設駐車場の整備、本施設及び仮設駐車場の維持管理・運営
事業期間	15年	15年
VFM	約4.15%(特定事業選定時)	約4.02%(特定事業選定時)
契約金額	1106.8億円(入札価格)	583.6億円(入札価格)
実施方針公表	平成16年12月1日	平成16年12月1日
特長	独立採算による福利厚生施設の運営	
施設概観		

## 6. 日本東京羽田機場再擴張計畫

羽田機場過去原為日本國內航線進出東京之重要起降機場，於 2002 年內閣府在「經濟財政營運及結構改革基本方針」決議再擴建羽田機場，以謀求國際線定期航班起降，爰國土交通省於 2005 年 4 月公布本案之實施方針。建設總金額約 8,900 億日圓，分為國際線起降跑道<sup>8</sup>與國際線旅客大樓、國際線貨物大樓以及停機坪事業 3 個 PFI 事業等四大部分。3 個 PFI 事業總金額約 2,000 億日圓，而其之內容及型態如下所列：

	旅客ターミナルビル等 整備・運営事業	貨物ターミナル 整備・運営事業	エプロン等整備事業
発注者	国土交通省	国土交通省	国土交通省
施設概要	旅客ターミナルビル等	貨物ターミナル	エプロン等
事業内容	旅客ターミナルビル等の設計、 施工監理、維持管理及び運営	貨物ターミナルの設計、施工監 理、維持管理及び運営	エプロン等の設計・施工及び維 持管理
事業期間	30年	30年	30年
VFM	—	—	約2%(特定事業選定時)
契約金額	—(独立採算型)	—(独立採算型)	520億円(税込)
実施方針公表	平成17年4月15日	平成17年4月15日	平成17年4月15日
特長	コンシェルジュによるシームレ スなサービスの提供	携帯端末PHSを活用したトラッ ク誘導システムを採用	棧橋床板の超高強度繊維補強 コンクリートを採用
施設概観			

<sup>8</sup>國際線起降跑道，係屬傳統公共建設範圍，故由政府負責出資，本案建設總金額為 6,900 億日圓，有 2 成資金來自地方公共團體提供無息融資，其餘由中央政府透過一般會計（類似我國總預算）及財政投融资資金（Fiscal Investment and Loan Program，FILP）以 3：5 之比例支應。

## (二)失敗案例

日本實施 PFI 制度至今僅有 4 件失敗案例：福岡海水浴（タラソ福岡）、名古屋義大利村（名古屋港イタリア村）、近江八幡市總醫院（滋賀縣近江八幡市）及港灣貨櫃集散中心，其失敗主要係因：

- 1.內部因素：計畫規劃不當、事業收益性不足及業者經營能力問題等。
- 2.外部因素：民間金融機構清算、政治因素等。

## 六、2011 年新修正 PFI，另增修 PFI 事業實施架構

2011 年 8 月 PFI 法最主要修正為「導入公共設施等營運權」，鑒於 PFI 事業推動類型主要為服務購買型，如何將獨立設算型加以普及，為日本現階段推動擴張性財政政策以推動公共建設刺激景氣之首要課題。

「導入公共設施等營運權」係將現有之政府設施委託民間企業營運，並由民間企業收取費用獲利之新創設「公共設施等營運權」，此項營運權被視為可登記可移轉之「準物權」。

政府除可將營運權委由民間經營提供公共服務外，並獲取權利金之收入。由於業者並未擁有該設施之所有權，故無須負擔財產稅，且可透過營運獲利，惟其須負擔處理營運發生事故之責任，並提供安定之服務。

另民間企業可將營運權作為擔保向金融機構融資，使得資金調度更具彈性；且對金融機關而言，因獲得公共設施營運權之抵押，降低融資擔保風險。

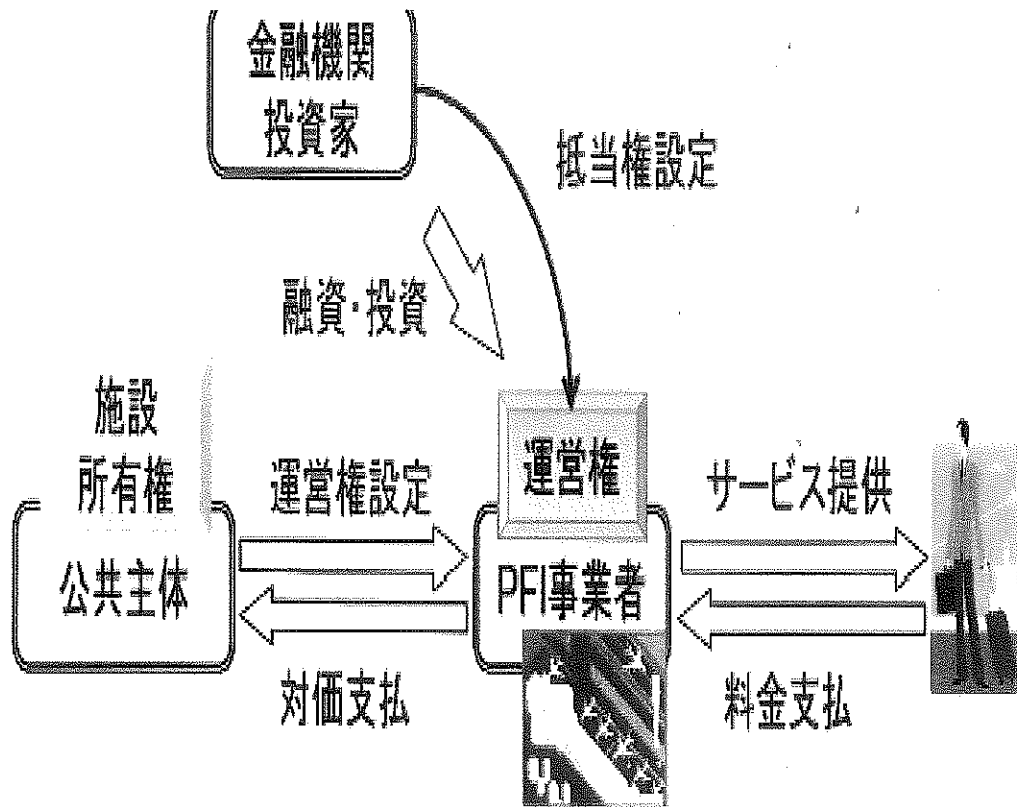


圖 3.11 增修 PFI 事業實施架構

國土交通省日前活用 PFI 公共設施營運權委託民間經營手法，將原負債 1.3 兆日圓之關西空港與伊丹空港合併設立控股公司，且將其營運權設定由民間經營，以營運權設定之所得償還原有之債務，使原需政府編列預算補貼經營之關西機場成功轉型，並強化其競爭力及收益力。未來國土交通省打算進一步將日本全國 27 個機場全導入此種模式，其具體時程：

- 1.2013 年：具體檢討個別機場委託民間營運之可能性。
- 2.2014-2018 年：將委託民間營運可能性較高者，進行業務委託。
- 3.2019-2020 年：剩餘機場完成委託經營。

## 七、小結

觀察日本 PFI 成功關鍵因素：

(一) 雖由英國導入 PFI 制度，但配合國情作適度調整。

(二) 實施 PFI 之建設過程中，秉持 3 大原則。

1. 公平性原則：以 PFI 方式推動公共事業建設目的在於有效利用民間資金、技術和經營能力，以提高公共財之供給效率。因此秉持公平競爭，有效發揮競爭機制優勝劣汰之作用。
2. 透明性原則：從 PFI 草案之制定到正式方針之形成以至於 PFI 事業之選定，全部過程均保持高度透明，做到資訊公開化、即時化，俾能按照社會需求提供高質量之公共建設。
3. 效率性原則：尊重民間企業在公共設施之設計、建設和管理上之自主性和創造性，才能降低成本、提高公共財之供給效率，實現 VFM 之最大化。

(三) 建立標準制度（指引、契約書標準等）並適度修正及推廣。

1. 將實務程序及思維以簡單明瞭方式解說。
2. 民間及政府經驗不足之領域，如有案件提出，應於事前慎重檢討並依據市場需求做策略調整。
3. 透過網際網路公開全部案件之資訊及合約訊息，除確保公平性及透明化外，亦普及相關知識及經驗、建立共有機制及施行經驗。

(四) 其他

1. 財政金融方面

- (1) 對所選定之事業，必要時，提供無償或低於市場行情之國有財產及地方公有財產或無息貸款等。



(2) 對民間金融機構，必要時，日本政府對於民間金融機構參與 PFI 事業之融資，可透過公營金融機構評估後提供保證。

2. 地方政府方面，基本上中央政府對於各級地方政府，或二級地方政府對所轄之三級地方政府辦理 PFI 事業，並未提供額外之補助金或交付金，但設專門之指導機構強力支援公部門體系內經驗不足之鄉鎮市等政府機關，針對此一新思維給予公務人員意識改革，並以公務員為對象不時舉辦相關研討會及教育訓練。

## 肆、國庫管理

所謂國庫者，係為中央政府經管現金、票據、證券及其他財物之機關。良好內控設計，應將財物保管與記帳之職能分開。因此世界先進國家之國庫現金、票據、證券之出納、保管、移轉及財產之契據等之保管事務，除法律另有規定外，皆指定「銀行代理」，此類銀行，即屬「代理公庫」，又可稱為「代庫機構」。以下就日本國庫管理制度予以介紹。

### 一、國庫管理職責

我國國庫主管機關依國庫法第 2 條規定為財政部；國庫代理機關依同法第 3 條規定為中央銀行。中央銀行所收納之現金及到期票據、證券，均用存款方式處理之。雙方之權利義務，除受法令特定之限制外，則以契約定之並且須經行政院之核准<sup>9</sup>。此項國庫契約，係屬設定、變更或消滅之公法上法律關係之契約，故為「行政契約」。<sup>10</sup>

日本國庫主管機關為財務省，另依據「日本銀行法」第 35 條規定<sup>11</sup>，直接指定日本銀行(日本政府之中央銀行)為國庫代理銀行。

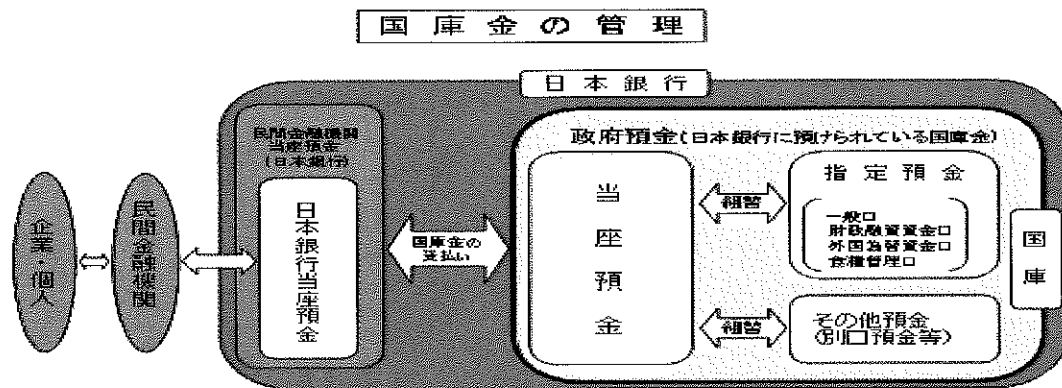


圖 4.1 日本國庫系統

<sup>9</sup>參照我國國庫法第 9 條規定。

<sup>10</sup>參照行政程序法第 135 條規定。

<sup>11</sup>參照日本銀行法第 35 條規定，日本銀行は、我が国の中央銀行として、法令で定めるところにより、国庫金を取り扱わなければならない。

## 二、國庫管理架構

日本凡國家所有或保管之財產或財產性權利，均計入國庫<sup>12</sup>。而其財產類型有現金、有價證券、債權、物品、國有財產等各種形式。

### (一) 國庫制度

#### 1. 集中支付

所謂集中支付，係指所有國庫收支均透過國庫單一帳戶，各種形式之國庫金均透過日本銀行收支，日本銀行是現金之最終出納機關；唯一例外為各官廳在限額範圍內可保留小額度現金。國庫金之會計處理，各省廳之預算執行、決算和會計處理均分別獨立進行，雙方之帳務要進行核對，以保證國家決算之正確性。

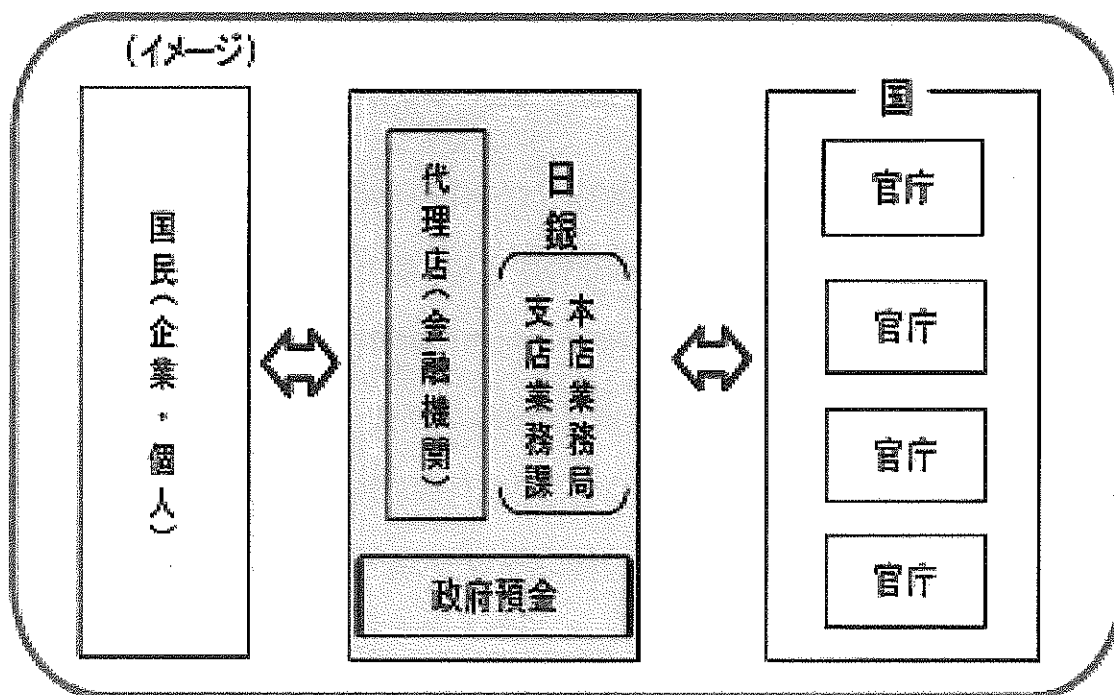


圖 4.2 日本國庫實施集中支付原則概念圖

<sup>12</sup>日本中央和地方實行不同之國庫管理體制，中央實行委託國庫制，即中央政府委託日本銀行（中央銀行）代理國庫業務；地方實行銀行制，即地方政府通過其財務省在商業銀行開立帳戶，將地方財政預算資金作為一般存款存入商業銀行進行管理。

## 2.存款制度

所謂存款制度，係指國庫之管理責任者是財務大臣，國庫金之出納事務原則上由日本銀行經辦，以日本銀行為支付人，通過開具支票，辦理國庫資金支付。

### (二) 國庫金與國庫金業務

#### 1.國庫金

國庫金，是指國家（中央政府，不包括地方政府）所有之國庫現金和有價證券，可以分為收入金、支出金及其他。「收入金」是國家納入預算並收入國庫之國庫金，包括稅收、國民養老金保險費、厚生養老金保險費、勞動保險費、電波利用費等。「支出金」是國家支付之國庫金，包括公共事業費、失業給付金、養老金、國庫公務員工資、差旅費等。

#### 2.國庫金業務

國庫金業務，是指日本銀行收付國民與國家之間資金之事務，其包括出納業務、資金管理業務和國庫管理業務 3 個方面。

- (1) 資金管理業務，係指將資金收付作為政府存款收付進行會計管理之業務。
- (2) 出納業務，係指收付國民與國家之間資金之業務。
- (3) 國庫管理業務，係指將資金之收付按照政府機關和會計管理要求進行分類整理、統計並記錄到帳簿，與政府機關進行核對、確認之業務。

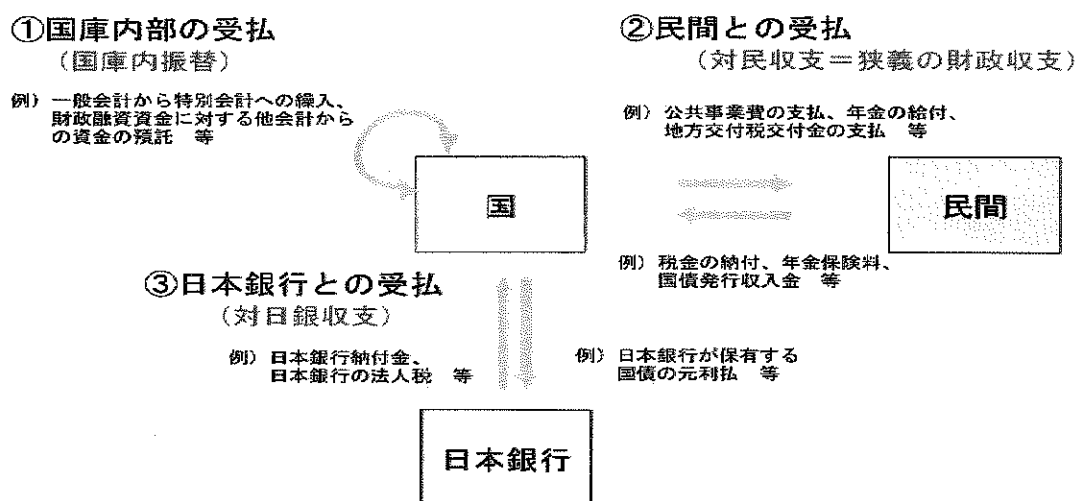


圖 4.3 日本銀行國庫金業務

### (三) 國庫資金收支作業

- 1.日本國庫庫款辦理機構可分為決定收入及支出之命令機關，及實際現金收納支付之出納機關。命令機關各按收入與支出系統分別設歲入徵收官、支出官 2 種；出納機關則為日本銀行及各機關之出納官吏及出納員。
- 2.歲入款等國庫收入收納方式，主要由各機關歲入徵收官及國稅收納命令官依法簽開告知書通知繳納。繳納者再持向日本銀行等代庫銀行或郵局繳款。
- 3.至歲出預算之執行，當預算一經國會批准，各省廳即根據預算額度擬定「支付計畫表」，提交財務省。財務省在考量國庫庫款、歲入及金融狀況暨經費支出狀況等，以及有無符合內閣核定之支付計畫方針後，核定其支付計畫，並將核定結果通知各省廳及日本銀行。

各省廳支出官依據支付計畫表，於政府債務發生時，簽發政府支票給債權人，債權人(收款人)將收取之支票向日本銀行代理銀行出示。代理銀行就事項確認無誤後，即按支票所示金額辦理支付。此外，向日本銀行總行匯報<sup>13</sup>，並進行會計處理，結算國庫單一帳戶餘額。

<sup>13</sup>日本銀行於 2000 年 3 月發表了國庫金業務電子化方針，與政府機關、金融機構合作，共同推進國庫金業務之電子化專案。

### 三、國庫現金管理

現金管理可以定義為「能以最具成本效益之方式(cost-effective way)訂定策略及相關措施，以管理政府間暨政府與其他部門間之短期現金流量與餘額，俾利在正確時點與正確地方之情形下，國庫有正確之現金。」。

一個好的政府現金管理甚為重要，規劃政府預測未來現金流入和流出之能力，將可更有效地管理其現金需求。提高政府現金流量之可預測性，使中央銀行和政府本身可以規劃和協調貨幣政策操作和籌措現金活動。同時，政府可以發展借貸工具，以彌補預計流入和流出之時間差距。伴隨著借貸和預先規劃現金需求之能力，降低政府減少閒置現金餘額及違約風險，且可維持現金平順化，另減少政府現金餘額之易變性，可使中央銀行貨幣政策操作更為靈活，亦即可降低短期利率之易變性與貨幣市場之不確定性。<sup>14</sup>

換言之，國庫現金管理之目標是使政府財政管理活動之現金餘額最小化，現金收益最大化，並與貨幣政策目標一致。日本在集中支付原則之基礎上，對國庫現金進行統籌管理，近年來更採取了一系列強化國庫金效率管理措施。

#### (一) 國庫金收支調整

##### 1. 國庫收支時間差和國庫金之有效運用

國庫金收支作為政府財政活動，在各省廳和各會計中，每天都有各種各樣之國庫金收入和支付，儘管整個年度國庫收支為平衡，但在短期間內國庫收入和國庫支出之間仍有時間差，當發生現金不足或現金剩餘時，即需對國庫收支進行調整，以有效地運用國庫金。

##### 2. 國庫收支預測

財務省以國庫收支事務連線系統提供之收支預測資料、實績資料和日本

---

<sup>14</sup>參照財政部 101 年度研究報告「增進國庫資金調度效能及建置估測模型之研究」頁 10。

銀行之資金周轉預測報告等為基礎，分別進行長期預測、週期預測和實績預測，進行資金籌措或資金運用。

- (1) 透過國庫收支事務連線系統，各省廳會計每個月提供未來 3 個月及每週要提供未來 3 周之各會計收支預測報告。系統自動彙總前揭收支預測資料和實績資料後，再提供給財務省理財局研析判斷。
- (2) 日本銀行向財務省理財局提供資金周轉預測報告，此資金週轉預測報告係透過歷史資料（例如國庫金因為每月發行國債而增加；每年 2、4、6、8、10 月因發放年金而減少）及相關經濟指標作分析判斷，該報告不僅作為協助有效資金籌措之收支預測基礎，亦是調節金融市場之判斷條件。

### 3.國庫收支之調整

當財務省預測現金不足或有餘裕時，即對國庫收支進行調整，這些調整均為臨時性調整，包括對收支偏差之調整和國庫內之調整，對整個財政年度之收支並無影響。

#### (1) 收支偏差之調整（季節性調整）

由於財政收入與財政支出之時間差，國庫金存在季節性之收支偏差。當現金不足時，可以發行政府短期證券或臨時借款，若發生無法預期之需求時，可直接由日本銀行認購政府短期證券；當有現金餘裕時，可以將餘裕現金轉換為國內指定存款，使資金有效運用，或者提前償還日本銀行認購之政府短期證券。

#### (2) 國庫內之調整（會計間之調整）

財務省會根據各會計資金之周轉情況，將資金在各會計間進行調整。當現金不足時，則可在國庫內認購政府短期債券，例如由國債整理基金、財政投融资資金認購；當現金餘裕時，則可把國庫餘裕資金無息轉用於特別會計等。

○ 一時的に現金不足が生じた場合

(払)	(受)
地方交付税	一時的に現金不足が発生
年金定時払	税 収
一般歳出等	税外収入
国債償還	国債発行

一時的に現金不足が生じた場合

- ・ 財務省証券の発行
- ・ 国庫余裕金の繰替使用の償還 ← 予期せざる需要を生じた場合
- ・ FBの日銀引受

○ 一時的に現金余剰が生じた場合

(払)	(受)
地方交付税	一時的に現金余剰が発生
年金定時払	税 収
一般歳出等	税外収入
国債償還	国債発行

一時的に現金余剰が生じた場合

- ・ 国内指定預金への組替え
- ・ 特別会計等への国庫余裕金の繰替使用 (外為特会への無利子貸付)
- ・ 日銀保有FBの繰上償還

圖 4.4 日本國庫收支偏差之調整

【調整の手法】

【調整の概念】

- ① 国庫内の調整(会計間の調整)
- 特別会計等への国庫余裕金の繰替使用(無利子)
  - 政府短期証券の国庫内引受(国債整理基金、財政融資資金)
- ② 国庫收支の受払時期の調整(季節的調整)
- (1) 資金が不足する場合
- 財務省証券(FB)の発行
  - 一時借入金の実施
  - (予期せざる需要が生じた場合等) 財務省証券の日銀引受
- (2) 資金に余裕がある場合
- 指定預金への組替(=有利子)
  - 日銀保有FBの繰上償還

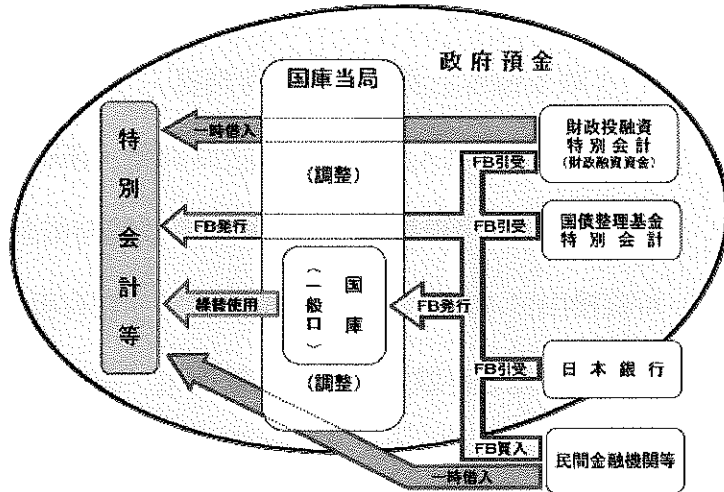


圖 4.5 日本國庫内之調整



#### 4.國庫金管理計畫

國庫金之收入和支付在國庫和民間之間通過日本銀行，形成了大量資金往來，同時也會對金融市場產生影響。日本國庫在日本銀行之政府活期存款中留存 1500 億日元作為支付準備金，政府活期存款為沒有利息之存款帳戶。

對超過 1500 億日元之部分，首先通過國庫餘裕資金之轉用，彌補資金不足之會計缺口，在各會計間進行資金融通，以減少發行政府短期證券；仍有結餘時，則將最終結餘資金存為國內指定存款（有利息），實現資金之保值增值。

表 4.1 日本國庫餘額

區 分	17年度末	18年度末	19年度末	20年度末	21年度末	22年度末	23年度末
當 座 預 金	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500
別 口 預 金	2,992	2,593	3,014	3,179	3,953	4,589	4,202
指 定 預 金	61,228	51,244	30,571	19,094	24,760	17,491	12,649
うち一般口	31,871	21,196	9,026	8,099	16,983	7,260	2,204
うち外國為替資金口	12	66	1,455	635	53	269	1,884
うち食糧管理口	167	169	527	108	273	113	569
うち財政融資資金口	29,177	29,215	19,562	10,251	7,450	9,848	7,990
小額紙幣引換準備預金	0	0	0	0	0	0	0
計	65,720	55,337	35,085	23,773	30,213	23,581	18,351

## (二) 國庫金效率管理

近幾年，日本政府又陸續採取以下提升國庫金使用效率之措施：

### 1. 調整國庫金之收入日與支付日

日本稅收之收入日與財政支出之交付日均有明確日期，有法定日期者，亦有各相關行政機構確定日期者。為減少財政收支偏差，日本將國庫金之收入日與支付日進行統一調整：

- (1) 普通交付稅之交付日為租稅和年金保險費之收入日。
- (2) 個別投資人國債及 2 年期國債之發行日為年金支付日。
- (3) 要求各行政機構，對未作法定規定支付日之歲出為租稅和年金保險費之收入日。

政策實施前，租稅和保險費收入日與普通交付稅之支付日不一致，時間落差下產生國庫餘裕資金；政策調整後，租稅和保險費收入日與普通交付稅之支付日為同一天，則收入與支付在金額上實際相抵消，降低國庫餘裕資金餘額，減輕國家資金調度負擔，如圖 4.6 所示。

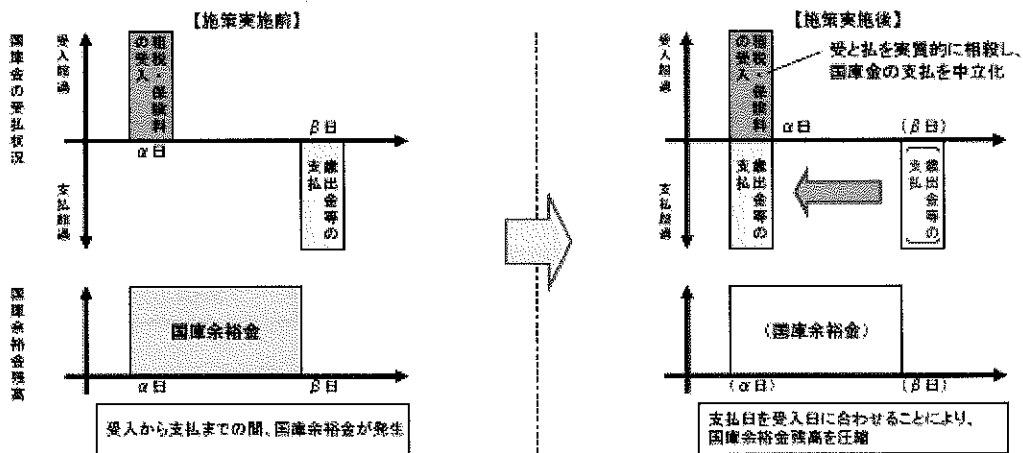


圖 4.6 統一調整國庫金之收入日與支付日

## 2. 轉用國庫餘裕資金與發行 2 個月期政府短期證券並用

爲儘量減少政府短期證券之發行量與發行期數，日本通過結合短期內轉用國庫餘裕資金（向現金不足之特別會計等融通無利息資金）與發行 2 個月期政府短期證券，減少 3 個月期政府短期證券之發行額，同時，降低國庫餘裕資金餘額，政策實施前後概念如圖 4.7 所示。

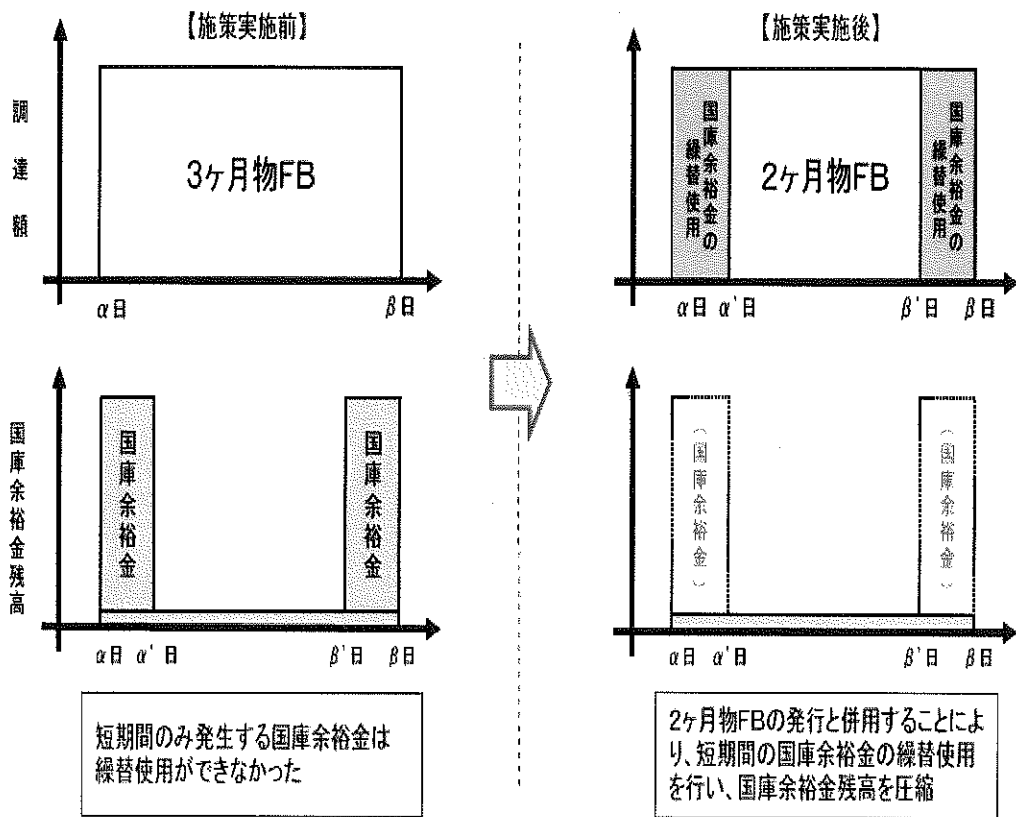


圖 4.7 轉用國庫餘裕資金與發行 2 個月期政府短期證券並用

### 3. 跨年度國庫餘裕資金之轉用

一般國庫餘裕資金不能跨年度轉用。惟日本於 2007 年 4 月 1 日修正特別會計，允許外匯資金及財政投融资資金跨年度之國庫餘裕資金可進行轉用，以降低國庫餘裕資金餘額，政策實施前後概念如圖 4.8 所示。

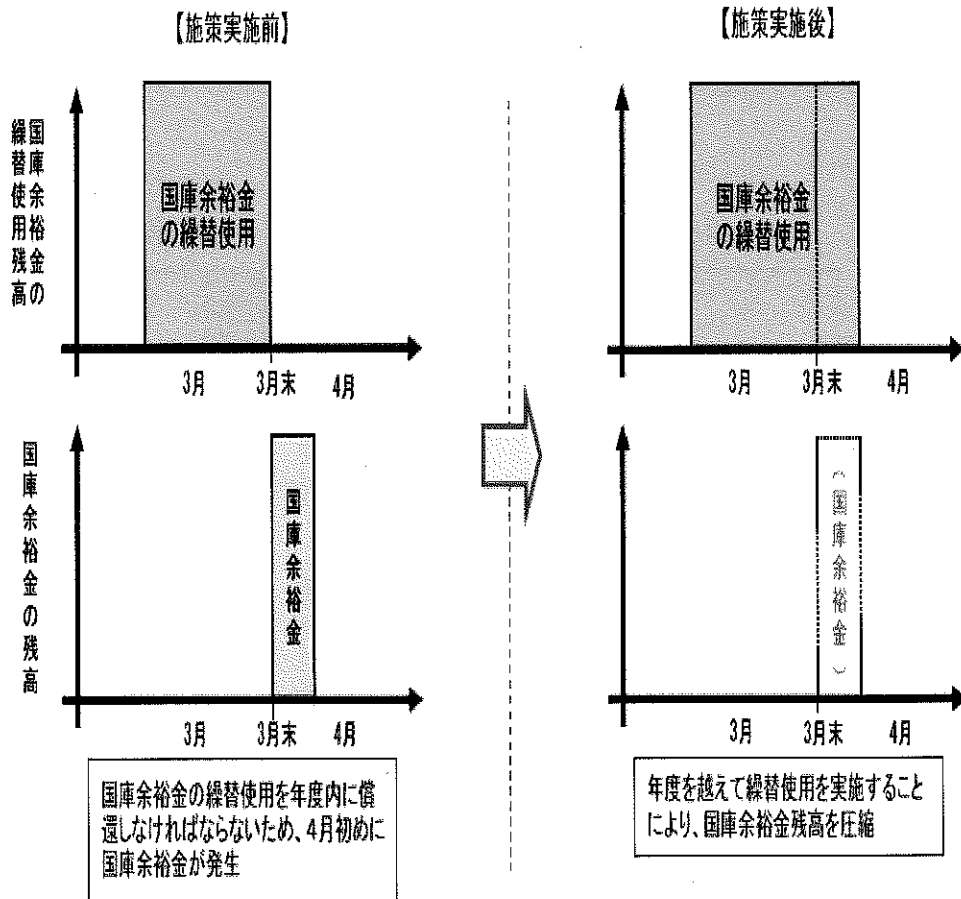


圖 4.8 跨年度國庫餘裕資金之轉用

#### 四、小結

日本中央政府預算包含一般會計和特別會計預算，並由財務省透過設在日本銀行之國庫帳戶統籌管理。財務省透過發行公債與借款來支應政府支出，並發行政府短期證券來調節資金缺口。

財務省依據法律規定，直接指定日本銀行為國庫代理銀行，故國庫金管理業務為日本銀行組織任務之一，無須再付代庫費用。

為資金運用效率，財務省理財局以國庫收支事務連線系統提供之收支預測資料、實績資料和日本銀行之資金周轉預測報告等為基礎，分別進行長期預測和週期預測，進行資金籌措或資金運用，並每日透過調整國庫帳戶現金及發行政府短期證券來調節國庫收支。為控管國庫資金，每期政府短期證券發行量係於發行前決定，不需提前公布。

此外，日本為提升國庫金之使用效率，所採調整國庫金之收入與支付之相互配合，視國庫金餘裕情形與發行短期證券搭配使用及跨年度餘裕資金之轉用等措施，均可有效降低國庫之閒置資金，提升國庫資金之使用效率，頗值參考。

## 伍、公債管理

### 一、國債管理職責

日本國債管理主要由財務省理財局負責。在國債發行上，財務省與日本銀行密切配合，財務省決定國債發行數量、發行時間和發行條件等，日本銀行為代理機構，代表財務省進行國債拍賣和債務償還。國債次級市場由財務省與金融監督廳共同負責監督管理，交易行為受《公司法》、《證券交易法》和《附擔保公司債券信託法》等法律規範。

### 二、國債分類

目前日本國債依發行法令主要區分為普通國債（general bonds）、財政投融资資金特別國債（Fiscal Investment and Loan Program Bonds-FILP bonds）；依公債之償還年限則區分為超長期國債、長期國債、中期國債及短期國債。

表 5.1 日本國債分類

國債(JGB)	普通國債	新規財源債 <sup>15</sup>	建設國債
			特例國債
		借換債 <sup>16</sup>	
財政投融资資金特別國債（簡稱 FILP bonds）			

<sup>15</sup> 「新規財源債」分為「建設國債」與「特例國債」二種，說明如下：

- (1) 建設國債：係指依據財政法第 4 條發行，用以支應公共事業費、資本建設資金及貸付金之財源。
- (2) 特例國債：又稱「赤字國債」，係為彌平財政收支之不足。財政法並未授權發行特例國債，因此在每次發行特例公債時均須由國會通過特別法授權，每年度建設國債與特例國債總額均需由國會審議通過，其發行收入列入一般會計預算收入。

<sup>16</sup> 「借換債」是國債整理基金為償還債務所發行。一般會計每年以 60 年償還規則之定率撥入國債整理基金，不足償還債務者則以發行借換債彌平。

### 三、國債發行機制

國債不規則發行，不僅影響到政府融資成本，且影響到貨幣市場資金混亂。為紓解國債到期還本集中狀況造成再融資成本大幅提高，及確保政府融資之平滑化及穩定化(smooth & stable)，並建構參與層面廣泛流動性良好之債券市場，日本爰建立國債發行機制，確保未來政府可隨時自債券市場籌集資金。

為讓政府管理當局即時瞭解債券市場動態，傳達重要財經政策，及讓市場投資人對於債券需求變動、及新公債商品潛在需求之建議管道，財務省透過以下對話溝通機制，定期與市場主要參與者討論政府融資工具及債市發展。

#### (一) 國債市場特別參與者座談會

每年召開一次投資機構會談，討論次一年度國債發行計畫及相關議題提供政府參考，並事先公布國債發行計畫及標售期程，除可降低市場不確定性外，並使投資者能將政府公債預先納入其投資計畫，擴大市場參與者。

#### (二) 政府債務管理顧問會議

由學者及業界專家組成，其討論重點在於建立政府中長期債務管理政策。

#### (三) 國債投資者座談會

##### 1. 國債投資者及銷售管道座談會

邀集日本國債之主要投資者及銷售管道<sup>17</sup>包含金融機構、保險業者、學者會談，直接交換意見。

---

<sup>17</sup>個別投資人成為公債持有者之一部分，可以讓市場更加穩定。因此在 2003 年 6 月，財務省特別宣佈為個別投資人設計國債商品，並在 2006 年 1 月開始發行 5 年期固定利率國債給個別投資人。目前個別投資人擁有之國債所佔比例甚低，而較偏好穩定且長期持有。與一般國債相同採登錄行式發行，每季發行(1 月、4 月、7 月、10 月之 15 日)並調整利率(12 月、3 月、6 月、9 月之 15 日)1 次，個別投資人可在證券公司、銀行、郵局等金融機構購買。由於無法在市場交易，因此附有提前償還及提前償還之懲罰條款，投資人臨時有資金需求時得以要求政府提前償還，俾增加資金運用之彈性。

## 2.日本國債海外說明會

由於國債發行量增加，為使外國之主要投資機構瞭解日本國債發行與經濟狀況，於 2005 年 1 月起陸續於紐約、倫敦、香港、新加坡、阿姆斯特丹、巴黎等地舉行海外發行國債說明會。

## 四、國債整理基金

日本國債之償還依照「國債整理基金特別會計法」規定，均由「國債整理基金特別會計」<sup>18</sup>辦理，如圖 5.1。

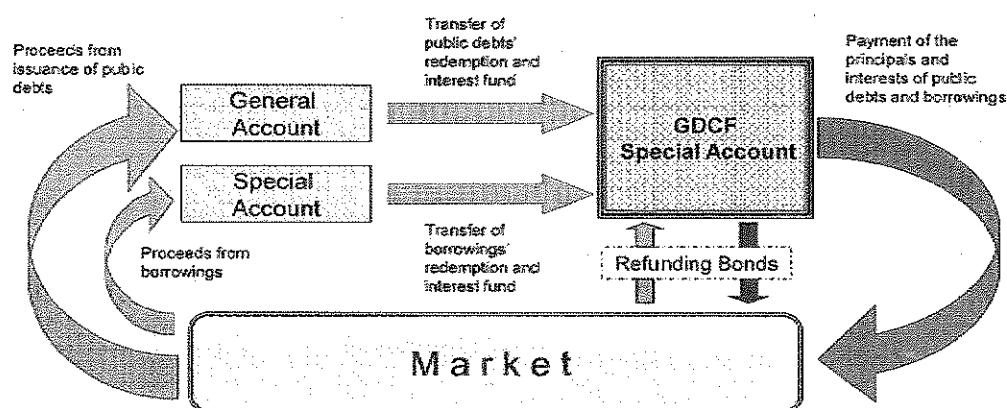


圖 5.1 日本國債整理基金

### (一)基本設計架構-「60 年償還原則」

國債償還方式主要依靠一般會計（即普通基金）撥入或由國債整理基金特別會計發行公債之收入來維持，亦即在每一公債到期時、有規則地視國債整理基金之資金狀況，一部分以現金償還，一部分以更換債券（不含特例公債發行部分）償還，最終以 60 年為限，故稱「60 年償還原則」，如圖 5.2。設定為 60 年，係假定國債支應之公共事務效益年限為 60 年，基於受益公平原則及維護代際間公平，每一年度納稅人應負擔 1/60 債務還本，即每年度應由

<sup>18</sup> 1906 年日本為償還日俄戰爭戰債，訂定「國債整理基金特別會計法」，設置國債整理基金。惟現行國債整理基金制度架構於 1966 年始確定，當時為確立國債償還財源，及得到國民理解與信賴，於財政制度審議會報告中，提出定率撥入及借換債之構想，並於 1968 年修訂「國債整理基金特別會計法」。(李賢源，2002 年)



現金償還債務未償餘額 1.66%，其餘不足償還到期債務部分，則發行借換債予以彌平。

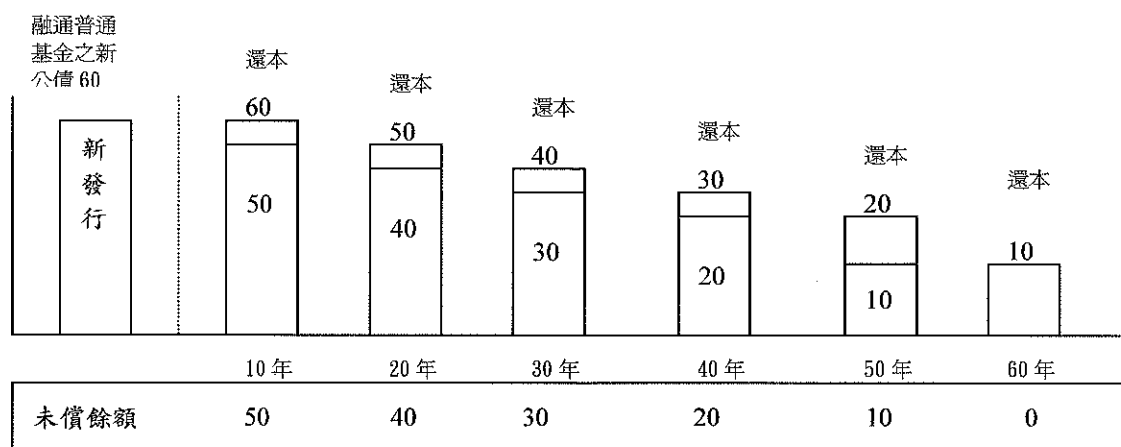


圖 5.2 60 年償還原則

## (二) 償債財源（國債整理基金財源）

基金財源包括：

### 1. 一般會計（即普通基金）撥入

主要透過 3 種方式<sup>19</sup>將財務資源撥入國債整理基金償還債務：

#### (1) 定率撥入(前一年度年初債務未償餘額之 1.6%)

依據國債整理基金特別會計法第 2 條規定，按前一年度年初國債未償餘額之 1.6%，由一般會計撥入債務基金(目前每年約編列 10 兆日圓)。惟該國債餘額，不包含財務券、借款、臨時墊借等債務。<sup>20</sup>

<sup>19</sup> 一般會計撥入國債整理基金方式，尚有另一種稱之「租稅減免國債特別撥入」，其設計背景係 1994 年至 1996 年間，為因應租稅改革致稅收減少，發行國債。一般債務償還期限為 60 年，特別融資差短國債之償還期限，配合租稅減免產生效益年限訂為 20 年。在 1998 年到 2017 年 20 年間，每年按租稅減免特別融資差短國債餘額之 1/30 撥入國債整理基金。前項撥入，加計前項國債餘額之定率撥入，在 20 年之效益年限內，可完全清償。

<sup>20</sup> 在會議中提問是否曾發生未依前一年度年初債務未償餘額之 1.6% 定率撥入「國債整理基金」之情形及公務員是否因此背負違法責任？財務省理財局回覆：過去的確曾發生過。身為政府財政政策執行者，理當嚴格遵守財政紀律，避免此事發生，因

## (2) 每年視其財政狀況編列預算撥入

為確保債務還本平滑化，依據國債整理基金特別會計法第 2 條之 3 規定，一般會計可視需要，撥入資金至國債整理基金，每年大約有 1 兆日圓。

## (3) 歲計賸餘撥入

依據國債整理基金特別會計法第 6 條規定，當一般會計產生賸餘時，在賸餘產生之 2 年內應將 1/2 之賸餘撥入基金償還債務，2010 年大約 0.8 兆日圓。

## 2.發行可轉換債

在特別會計法之規定中，發行可轉換債作為流通在外之國債還本付息財源，稱為「借款轉期債」，其特性為：

- (1) 不須經國會審議即可發行，或預先發行未來年度之借款轉期債。
- (2) 該轉期債與個別到期國債未有一對一之對應關係。
- (3) 國債到期時，持有人得選擇現金償還或換發新國債。

## 3.運用收入

為確保每年度能平穩地發行與償還鉅額國債，借換債發行時點與還本期程並不一致。借換債發行所得資金於償還債務之前，可留置於國債整理基金運用，或存儲於財政投融资基金（簡稱 FILP）孳息。該運用收入與孳息，並成為國債整理基金之資金來源。

## 4.釋股收入及股利

日本政府認為國營企業為全民所有，將部分釋股收入作為償債財源，可宣示政府健全財政之決心，並使人民支持民營化政策。故 1985 年起，由財務省理財局國有財產企劃課規劃辦理釋股作業，將日本電信電話株式會社 (NTT)2/3 之釋股收入，日本香菸產業株式會社(JT)1/2 之釋股收入等移轉至國債整理基金作為償債財源，並於 2005 年 9 月出售完畢，日本電信電話株式會

---

此會作出那樣決定，其實是一個相當痛苦抉擇。那時因應國家財政困難，國會通過特別法例外排除定率撥入規定，爰公務員無須負起相關責任。不過，也請大家放心，日本近 10 年來都未再發生那種情形。

社(NTT)2/3 之釋股收入與日本香菸產業株式會社(JT)1/2 之釋股收入收入分別為 14.5 兆日圓及 1.1 日圓。

### 5.菸酒特別稅收入

為增加償債財源，部分菸酒特別稅直接撥入國債整理基金。

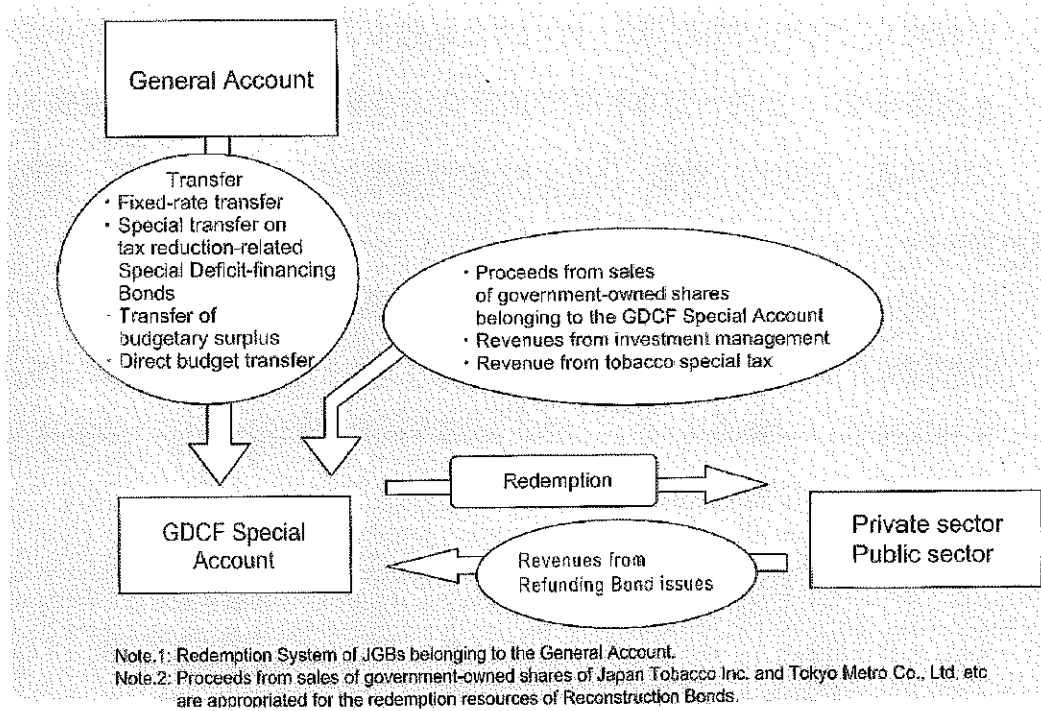


圖 5.3 國債整理基金財源

## 五、債務管理策略

就十年債券殖利率觀察，日本相較英、美、德國而言，其債券殖利率反而隨著舉債增加而提高（從 2003 年之 0.43% 上升 2012 年之 0.82%），這可能受到全球經濟之影響有關。日本這幾年來雖財經表現不夠亮麗，但相對於歐債嚴峻及美國財政懸崖問題，反而讓外國投資者安心，使得國際資金流向日本債券市場<sup>21</sup>。此外，日本相信外國投資方多樣化有利債市穩定發展，故從 2005 年起，在紐約、倫敦、大陸等各國積極舉行海外國債說明會，推銷其債券。

至 2012 年，外國持有日本債券比率高達 9.1%，為歷年來新高，其中以亞洲國家持有比例急遽上升，從 2005 年之 7.5% 上升至 2011 年之 28.1%，2010 年外國持有以中國最高，約占 18%。另國內投資者以銀行最高，保險業次之；外國投資者持有短債之比例亦持續上升。

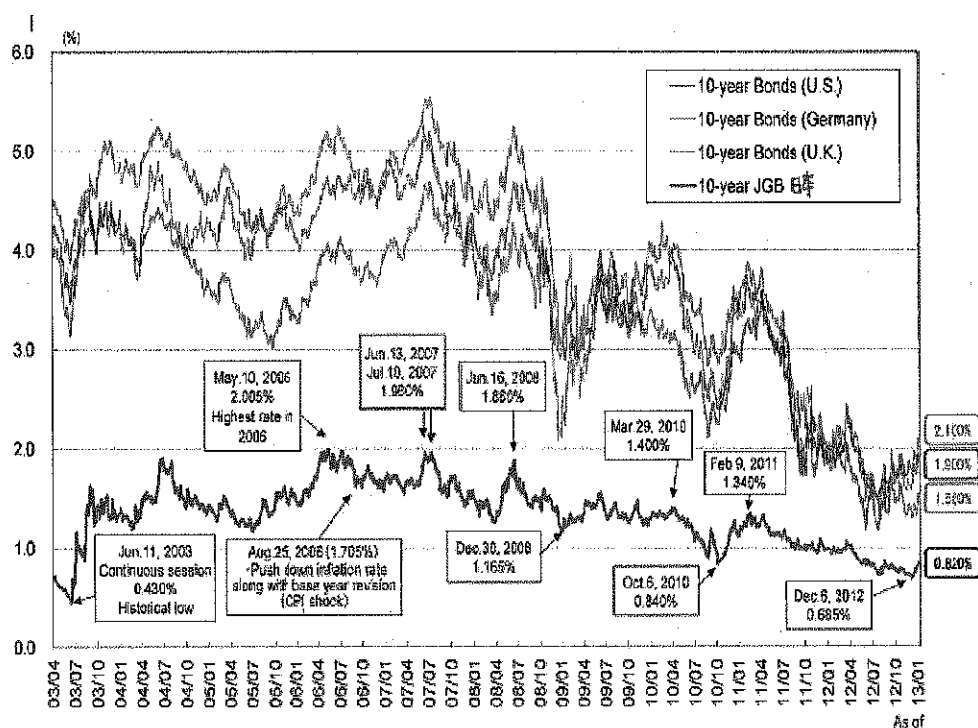


圖 5.4 日本債市概況

<sup>21</sup> 會議中提問，這幾年政府舉債大幅增加，是否擔心引發物價上漲，利率上揚？日本財務省回覆：這幾年日本經濟狀況很特別，這幾年舉債增加，但物價本應上揚卻發生緊縮，在這種狀況下，相信日本經濟似已停止衰退，將重返溫和復甦。

從圖 5.5 觀察，日本債券次級市場或期貨市場交易成交量除 2009 年深受金融海嘯影響外，這幾年來國債發行量增加，市場成交量亦是逐漸擴大。再加上政府當局目前採取金融放寬政策，未來在市場資金充裕下，國債市場仍維持活躍，諸多銀行之獲利主要來自國債交易。

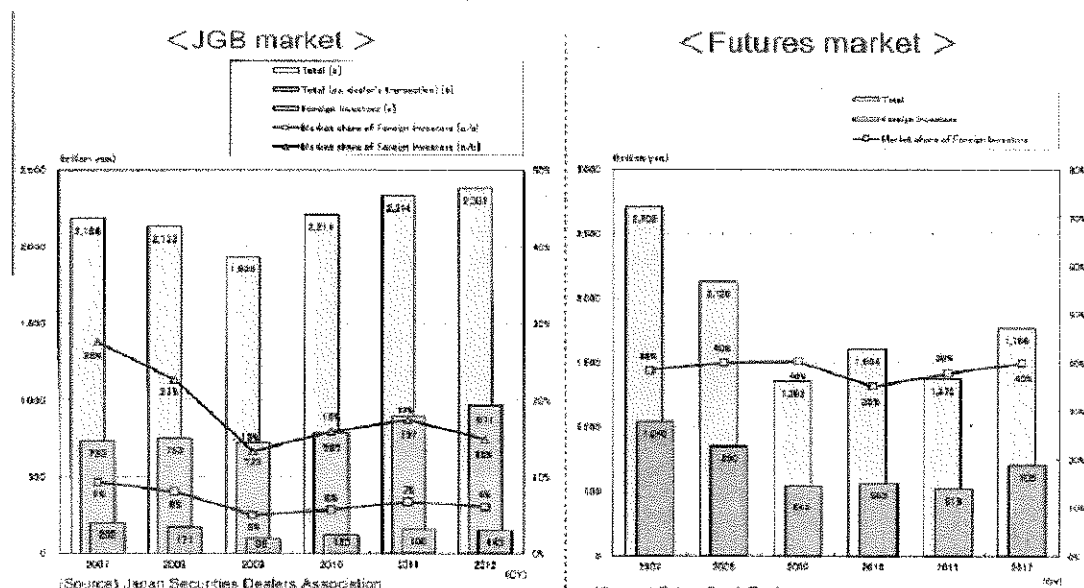


圖 5.5 日本債券次級市場或期貨市場交易成交量

為促進並維持政府融資之穩定性，並改善市場流動性，日本建立國債市場參與者制度並採取以下策略，如圖 5.6 所示。

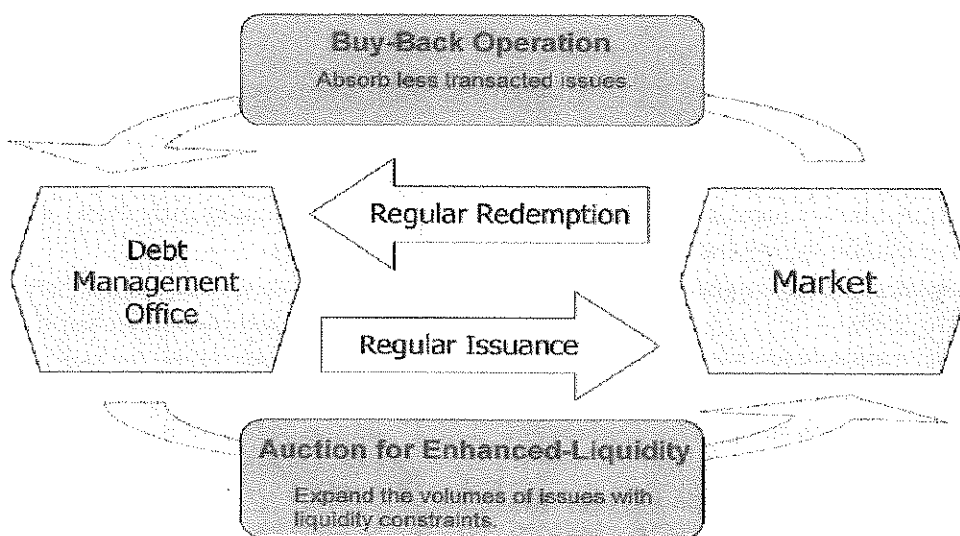


圖 5.6 日本促進債市流動性策略圖

## (一)建立國債市場參與者制度

### 1.制度介紹

2004年10月參酌先進國家公債主要交易商制度，實施「日本國債市場參與者制度」，其與銀行包銷代理制區別如表 5.2。

表 5.2 日本國債市場參與者制度與銀行包銷代理制區別

	Syndicate Underwriting	JGB Market Special Participants
Method	Offering, Underwriting	Public offering, Price-competitive auction
Responsibility	Responsibility for underwriting the remaining bonds	Bidding responsibility, Purchasing responsibility
Target	The 10-Year fixed-rate coupon-bearing bonds	All JGBs
Member	1,027 companies (As of Dec 2005)	24 companies (As of Jan 2013)

所謂「日本國債市場參與者制度」者，係指由財務省與市場特別參與者合作，賦予參與者特別權利與義務(如表 5.3)，讓其參與國債市場管理政策之規劃與運作，特別是招標資訊、招標金額、時間、期限進行溝通，而財務省藉由與市場參與者密切聯絡，掌握每天債市動向。目前計有 24 個國債市場特別參與者(如表 5.4)，扮演債市關鍵角色，其中日本國內與國外金融機構各占一半。

表 5.3 日本國債市場參與者權利及義務

> Privileges	> Responsibilities
(1) Participation in regular meetings	(1) Bidding obligation (min. 3% in every auction)
(2) Participation in buy-back auctions	(2) Successful bids target (target min. 1%* in per quarter in each category)
(3) Stripping and reconstruction operations of STRIPS	* 0.5% for short-term instruments
(4) Participation in Non-Price Competitive Auction	(3) Improving and maintaining liquidity in the secondary market
(5) Participation in Auction for Enhanced-Liquidity	(4) Information sharing
(6) Preferred participation in interest rate swap transactions	

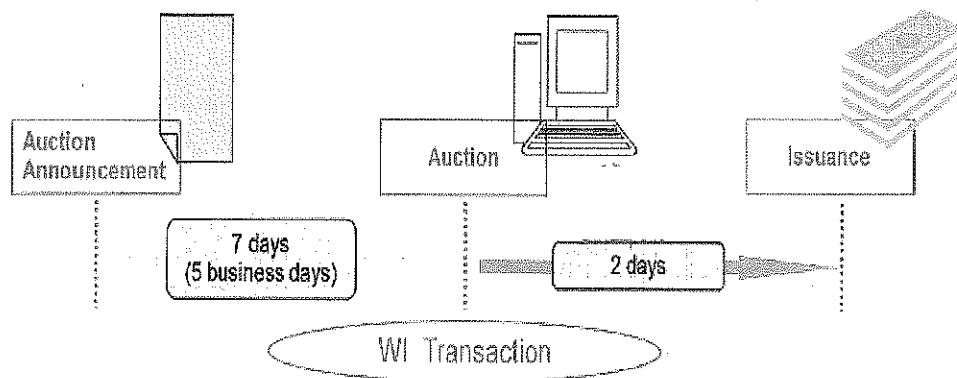
表 5.4 日本國債市場參與者名單

Barclays Capital Japan Limited	Mizuho Securities Co., Ltd
BNP PARIBAS Securities (Japan) Limited, Tokyo Branch	Morgan Stanley MUFG Securities Co., Ltd
Citigroup Global Markets Japan Inc.	Nomura Securities Co., Ltd.
Credit Agricole Securities Asia B.V.	Okasan Securities Co., Ltd.
Credit Suisse Securities (Japan) Limited	SMBC Nikko Securities Inc.
Daiwa Securities Co., Ltd.	Societe Generale Securities (North Pacific) Limited, Tokyo Branch
Deutsche Securities Inc.	Sumitomo Mitsui Banking Corporation
Goldman Sachs Japan Co., Ltd	The Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ, Ltd.
JPMorgan Securities Japan Co., Ltd.	Tokai Tokyo Securities Co., Ltd.
Merrill Lynch Japan Co., Ltd	UBS Securities Japan Co., Ltd.
Mitsubishi UFJ Morgan Stanley Securities Co., Ltd.	RBS Securities Japan Ltd.
Mizuho Bank, Ltd.	
Mizuho Corporate Bank, Ltd	

(24 companies)

2.發行前交易(when issue)

發行前交易直至 2004 年才開放，藉由電子化交易平臺建立，從招標到發行大約為 9 天。



21

圖 5.7 日本發行前交易概念圖

## (二)國債買回計畫

國債買回與提前償還，係於國債未到期前償還之二種方式。惟提前償還係於國債到期前按面值償還，具有強制性之性質，將影響債券市場正常發展；至買回則在國債持有人自由意願下，按市場價格買回。

目前財務省主要基於 2 個動機將國債買回，一是平穩利率，二是應市場要求買回物價指數連動國債<sup>22</sup>。從圖 5.7 可看出 2006-2008 年買回種類以長期債券主要大宗，2008-2010 年則以物價指數連動國債為主。前者主要係因長期債券到期金額集中(光是 2008 年 10 年期國債到期數高達 41 兆日圓)，為避免屆時再融資成本大幅提高，財務省自 2003 年 2 月起開始實施國債買回。後者則因金融危機暴跌，市場要求買回。此外，為建立利率曲線亦有買回。

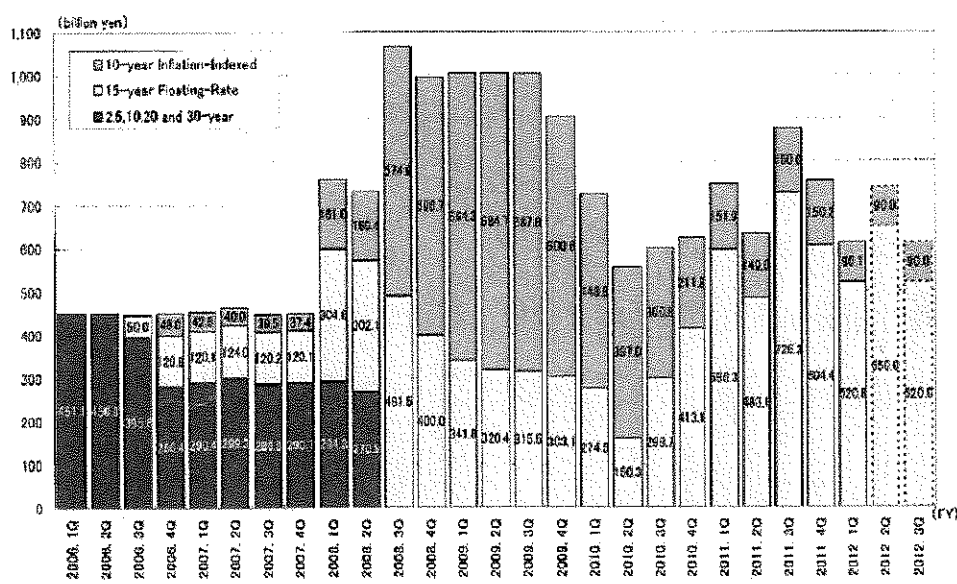


圖 5.8 日本國債買回概況

<sup>22</sup> 「物價指數連動國債」，又稱「抗通膨債券 (TIPS, Treasury Inflation Protected Securities)」係指債券之還本付息金額依物價上漲率調整，有別於定額還本付息債券，是一種創新之債券商品。在物價變動較大地區，此類債券較一般債券更吸引投資人。最早是以色列在 1955 年發行，而日本於 2004 年 4 月引進。

此類債券通常半年付息一次，面額則根據物價上漲率同時調整。雖然票面利率固定，但因為面額隨通貨膨脹率調整，因此實際所獲得的利息也隨通膨率而變化，可以達到因通膨抵銷利息之效果。



### (三)促進次級市場流動性標售制度

2006 年 4 月起將對於流動性不足之國債額外增額發行，其標之主要為到期年 12-15 年之 20 年期公債，每月金額約 1 兆日圓，預計發行額及數量在標售日下午 5 點公告。

## 六、小結

日本債務龐大，除內債外，近年來更積極於海外行銷其國債債券，外債持有比例持續增加中。雖然日本債務比例為全球最高，然其並未產生如歐債之危機，且漸受外國投資人青睞，國內債市活躍，甚至是銀行獲利之主要來源，顯有其獨特之處，揆其要者，大約可歸納如下：

- (一) 規則性發行機制，確保政府融資之平滑及穩定，並利債市之發展。
- (二) 透過國債整理基金操作，發行與還本時點可以彈性調整，以利國庫資金有效運用。
- (三) 預為因應債務到期過於集中情形，提早於債務到期前 5 年即實施國債買回機制。
- (四) 每年定率償還，並按未償債務餘額 1.6%指撥償債財源，除國庫撥入外，另有民營化釋股收入之二分之一及菸酒特別稅收入等。
- (五) 提供國債市場參與者之特別權利及義務，例如利率交換交易之優惠利率等，以促進債市活絡。

## 陸、中央與地方財政夥伴關係

觀察近幾年各國地方治理趨勢，中央與地方已逐漸由上下關係轉為夥伴關係，中央釋出更多權限，減少對地方政府之控制，使地方政府擁有更多自治權。就權責相符觀點而言，要落實地方自治與地方財政自主，其收入與支出比重應相當。

對任何一個國家來說，中央和地方財政關係為「集權」或「均權」或「分權」均無定論，日本亦復如此。從明治時期始，朝野各界即有爭論，爰其著眼於不同政經環境調整中央和地方關係，且日本於本世紀之初復大刀闊斧地推動地方分權改革，中央與地方之府際關係(Intergovernmental Relations)及其合作模式亦隨之產生劇變，此種轉變對於我國更顯得格外深具啓示，尤其在地方改制升格及要求財政重新劃分之際，更具參考價值。以下就日本中央與地方財政關係介紹之。

## 一、中央與地方政府財政概況

### (一)地方政府架構

日本政府分為三級政府，中央政府、都道府縣和市町村。目前有 47 個都道府縣，1719 個市町村。近年來，日本持續推動市町村合併，市之數量逐漸遞增，町村之數量逐步減少<sup>23</sup>。

---

<sup>23</sup>在 2003 年日本內閣府所提出「三位一體改革」，所謂「三位一體改革」者，係指日本內閣府設立之經濟財政諮問會議為推動地方分權改革，亦即「國庫補助負擔金」（地方補助金）、「地方交付稅」（中央統籌分配款）、「稅源移讓」（國稅本位之調整）等三位一體之中央與地方財務改革。其具體內容為減少中央之「國庫補助負擔金」和「地方交付稅」之同時，必須進行將國稅稅目改成地方稅稅目的「稅源移讓」，實施部份所得稅改為「個人住民稅」，以「所得讓與稅」方式，增加地方財源。但由於此種依照人口和所得多寡來分配財源方式，使部份農業及偏遠地區之小規模或貧窮地方自治體產生嚴重財務問題，而頗有爭議。因此，「三位一體改革」的基本方針中，註明必須推動「市町村合併」。

## (二)地方政府歲出規模

如圖 6.1 所示，2010 年日本國內生產毛額（GDP）479 兆 2,046 億日圓，按其經濟單位結構比觀察，家計部門占 61.3%、政府部門占 24.4%、企業部門占 13.4%、國外出口占 0.9%。政府部門當中，地方政府占 GDP 之 11.7%，中央政府約為 4.6%，地方政府之組成比例係為中央政府之 2.5 倍，不僅如此，其經濟規模僅次家計部門、企業部門，而排列第 3 名。

圖 6.1 國內總生產（支出側）と地方財政

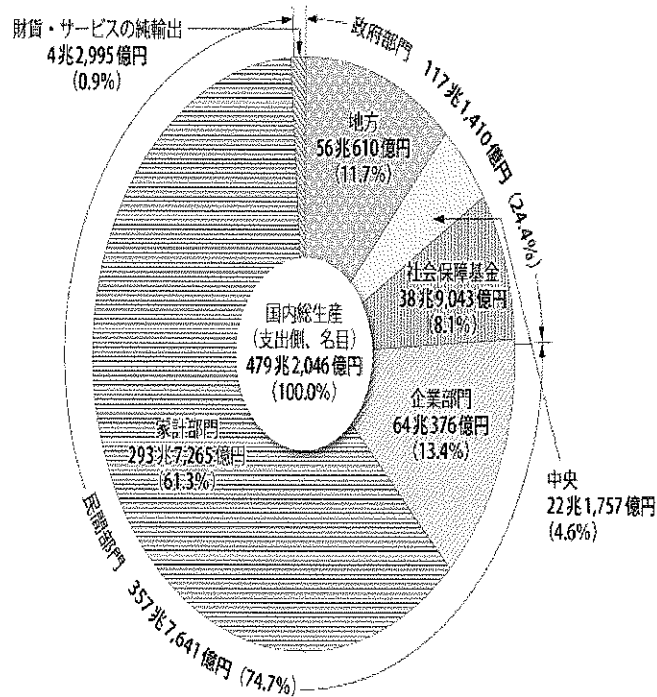


圖 6.1 2010 年日本國內生產毛額各經濟單位比例圖

另從圖 6.2 得知，公部門支出約為 117 兆日圓，其中地方政府最終消費支出與資本支出合計數約占 47.8%。

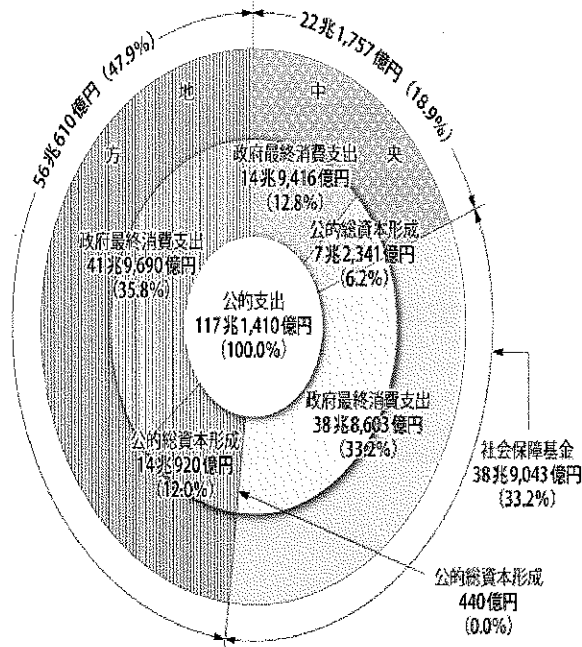


圖 6.2 地方政府最終消費支出與資本支出合計數占歲出規模比例

### (三)中央與地方政府財源分配

1.2010 年全國稅收 77.4 兆日圓，其中國稅 42.3 兆日圓、地方稅 35.1 兆日圓，兩者比例約為 55：45。

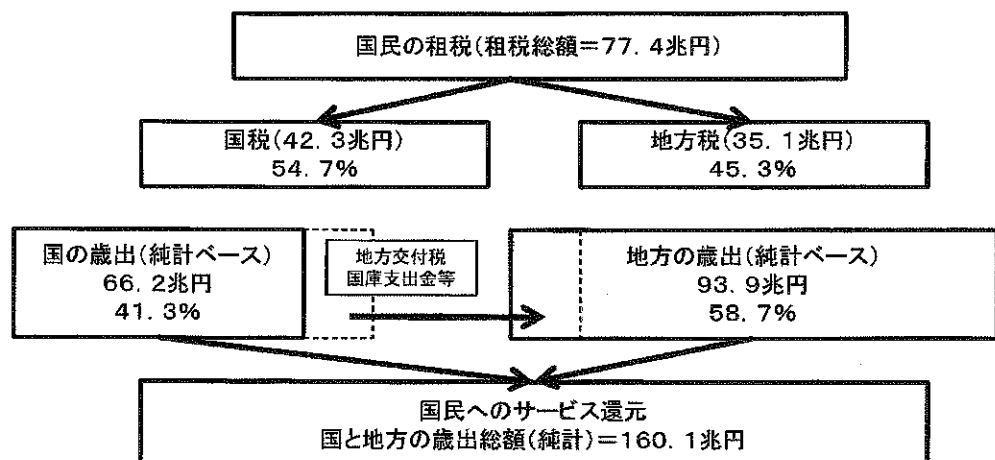


圖 6.3 中央與地方政府稅收及歲出分配

2.2010 年全國歲出規模約為 160.1 兆日圓，考量中央分配予地方政府之地方交付稅、國庫支出金等，中央政府歲出規模約 66.2 兆日圓、地方政府約為 58.7 兆日圓，兩者比例約為 41：59。

## 二、中央政府與地方政府財政制度設計

### (一) 日本政府間支出責任劃分

日本中央政府與地方政府之間職權分工較為明確，界限清晰，並由法律之途徑明定。地方政府須負責「法定受託事務」及「自治事務」。

1. 法定受託事務：根據 1999 年修正之地方自治法第 2 條第 9 項之規定，又可分 2 種：
  - (1) 依法律或基於法律之政令，都道府縣、市町村或特別區處理之事務，屬於中央原應擔當之事務，惟考慮國家特別確保事務處理之適正性必要，而以法律或基於法令規定，由都道府縣、市町村或特別區辦理。
  - (2) 依法律或基於法律之政令，市町村或特別區所處理之事務中，屬於都道府縣原應擔當之事務，惟考慮都道府縣特別確保事務處理之適正性之必要，而以法律或基於法令規定，由市町村或特別區辦理。
2. 法定自治事務：除法定受託事務以外事務，為都道府縣、市町村區域內之事務。

簡單來說，凡是與地方利益密切相關之事務，均交給地方政府辦理；而影響全國和其他地區利益之事務劃歸中央；影響面較大，需在地方辦理，或地方無力單獨完成之事務，則作為中央對地方之委辦事務。在此基礎上，中央政府與地方政府之職能範圍，如表 6.1 所示。

表 6.1 日本政府間支出責任劃分

	資本支出	教育	福利衛生	其他
中央	高速公路 國道（指定區間） 一級河流（指定區間）	大學 資助私立大學	社會保險 醫師執照等 醫藥品等許可證	外交 國防 貨幣
都道府縣	國道（其他）、 都縣道、一級河流 （指定區間）、 二級河流、港灣 、公營住宅、決定 都市計劃	高中 特殊學校 中小學教員工 資與人事 資助私立學校 （幼-高）	生活保護（町村）、 兒童福利、老人福利 保健、醫院	警察、 職業培訓
市町村	城市計劃事業、市 町村道、準用河 川、港灣、公營住 宅、下水道	中小學校 幼兒園	生活保護（市） 老人福利保健、兒童 福利、國民健康保 險、下水道、垃圾處 理、保健院	消防、戶籍、 居民基本生活

雖然日本中央和都道府縣、市町村間之事務有明確劃分，但中央對地方「法定受託事務」及「自治事務」，都進行適當干預與監督；前者僅受適法性監督（合法性監督），後者則可受專業性監督（適當性監督或合目的性監督）。一般而言，國家對於地方法定自治事務干預不會採用代替執行等方式進行。

## (二) 日本政府間財政轉移支付制度

日本地方政府歲入項目主要有地方稅、地方交付稅、國庫支出金等。地方稅由地方政府自行徵收，屬自主財源，主要稅目為住民稅、財產稅等；地方交付稅、國庫支出金補助金則是來自中央政府之補助，以 2010 年為例，比重如表 6.2 所示。

表 6.2 地方政府歲入項目比例

地方税	地方譲与税 地方特例交付金 地方交付税	国庫支出金	地方債	その他
343,163 (35.2%)	196,460 (20.1%)	142,346 (14.6%)	129,695 (13.3%)	163,452 (16.8%)

← 地方歳入 97兆5,115億円 →

(注) 国庫支出金には、国有提供施設等所在市町村助成交付金を含み、交通安全対策特別交付金は除く。

由於日本地方政府在人口規模、財源、自然環境、經濟環境等不同而導致財源存在差異，為實現憲法規定國民享有平等之生存權、受教育權等權利，以及地方政府承擔著比中央政府更多公共事務，日本中央政府透過財政轉移支付等手段予以調節並保障地方政府財源。

日本中央財政對地方政府之轉移支付管道主要有 3 種，即地方交付稅、國庫支出金和地方讓與稅。

#### 1.地方交付稅

為了使各地區財源保持均等，保證經濟落後地區地方政府之財政營運，以提供均等之行政服務，中央轉移一定比例之稅收予地方。該交付稅屬於一般財源，用途完全由地方政府決定，中央政府不得對其進行限制或附加任何條件。

地方交付稅由五大國稅中提撥，所得稅及酒稅 32%，法人稅 34%，菸稅 25%，消費稅（國稅部分）29.5%。地方交付稅另有普通交付稅和特別交付稅之分。

### (1)普通交付稅

根據「基準財政需求」與「基準財政收入」之差額轉移給地方政府之經費。普通交付稅金額為地方交付稅之主體部分，約占全部交付稅額之 94%<sup>24</sup>，於每年之 4、6、9、11 月份，共分 4 次支付。計算公式為：普通交付稅=財源不足額=(基準財政需求額－基準財政收入額)

「基準財政需求額」係指地方政府依據合理且恰當之水準自主計算出為執行事務、事業所需經費金額，等於提供標準公共服務所需金額。計算公式為：基準財政需要額=法定單位之數值×單位費用×修正係數。其中，法定單位之數值與所需之公共服務成正比，如人口、面積、公路長度等；單位費用是所需公共服務每一測定單位之費用；修正係數則是根據不同地區、環境等，對單位費用之調整（如積雪地區費用會變多）。

「基準財政收入額」係指用來合理測定地方政府稅源大小之指標。計算公式為：基準財政收入額=(計入率×標準地方稅收入)+地方讓與稅等。其中，計入率為 0.75，取 0.75 主要考慮係透過扣除一部分數額以保持地方之稅源培育意識。

### (2)特別交付稅

「基準財政需求」中未能考慮之特殊財政需求（如：自然災害等），而轉移給地方公共團體之經費。

特別交付稅約為全部交付稅之 6%，於每年之 12 月中旬先行撥付總額之 1/3，再於次年 3 月支付剩餘之 2/3。

---

<sup>24</sup>未來將逐漸上調普通交付稅比例，調降特別交付稅比列，預計在 2014 年為 95%：5%；2015 年為 96%：4%。



## 2.國庫支出金

所稱「國庫支出金」者，係指有特別用途所交付之財政轉移資金。其設立目的：

- (1)確保重要行政服務在全國範圍內保持一定水準，例如義務教育、生活救濟等。
- (2)獎勵特定事務或事業，例如為實現中央之政策和計畫，讓地方在配合執行上給予之經費獎勵。
- (3)補貼特殊財政支出，例如災後重建事業。
- (4)執行中央代理事務，如出於效率和便利原則，中央給予地方代辦諸如選舉、國民審查法官<sup>25</sup>等中央事務所需之經費。

國庫支出金若從制度上進行劃分，可以分為補助金、負擔金、交付金、補償金、資助金、委託金等。從交付依據進行劃分，可以分為法律補助和預算補助。國庫支出金之用途，地方公共團體基本沒有自由裁量權。

## 3.地方讓與稅

建立地方讓與稅制度目的，主要是為了充實地方修建公路、港口、機場等基礎設施之財源，但囿於課徵便利性等技術上原因及消除稅源地區偏差，故將本來屬於地方之稅源作為國稅收入國庫後，再返還地方政府。

地方讓與稅目前占地方政府財政歲入計畫比例不高，規模不大，每年僅約2.2兆億日圓，其共有5種：

- (1)地方道路稅全額。
- (2)石油天然氣稅 1/2。
- (3)航空燃料稅 2/13。

---

<sup>25</sup>所謂的「國民審查法官制度」者，為強化司法裁判品質並進而保障人民權益，由司法體系外部機制以對於法官工作進行監督，擴大參與評鑑法官之成員範圍，由全體公民（即年滿二十歲具有投票權利之人民）參與相關法官素質、操守與敬業精神之評審工作，俾以決定特定法官是否適任審判之神聖職責。（參閱林超駿，2004年，網址 [http://www.jrf.org.tw/newjrf/rte/myform\\_detail.asp?id=1267](http://www.jrf.org.tw/newjrf/rte/myform_detail.asp?id=1267)）

(4)機動車輛稅 1/4。

(5)特別噸位稅全額。

日本透過財政轉移支付制度，除保障地方政府提供公共物品和服務之財政需求外，亦保證所有國民都享有均等之行政服務和平等接受教育之權利，使全國各地之基礎設施、教育、社會福利和保障等均保持一致水準，促使社會經濟和諧穩定發展。

合理劃分各級政府事權與財權是政府間轉移支付制度運行之重要依據。日本各級政府事權與財權由法律明定，而健全之法律是規範財政轉移支付制度之有力保障。從相應之法律對其進行規範和約束，處處體現日本法制化精神：

1.1947年，日本政府根據憲法頒佈了「財政法」，作為財政之基本法。第1條規定，國家預算及其他財政收支基本事項以本法規定為依據，此後隨著經濟發展共修改達10餘次。

2.1948年，頒行了「地方財政法」，主要規定地方政府之財政工作並作為中央與地方政府間財政關係之基本原則。

3.1950年，日本根據「夏普勸告」<sup>26</sup>制訂了「地方財政平衡交付金法」，作為

---

<sup>26</sup>二戰後，「夏普使節團」（團長為美國哥倫比亞大學 Carl S. Shoup 教授）受戰後佔領日本的聯合國盟軍總司令部的經濟科學局的委託，於1949年5月起約半年間，針對有關日本稅制的問題進行徹底的調查。之後，使節團發表了夏普勸告（日本稅制報告書）。為了將「夏普勸告」中提出的改革思想具體化為可操作的方案，爰於1949年12月設立了地方行政調查委員會，並於次年12月提出了「行政事務再分配的勸告」，即「神戶勸告」。夏普勸告不僅指導戰後日本各級政府間公共事務的重新劃分，且至今仍是日本中央與地方政府間劃分事權、協調行政事務關係所遵循的基本原則。其主要有3點原則：

- (1)行政責任明確化：將一切社會公共事務在各級政府間進行儘量明確的區分，以確定各級政府的職責範圍。
- (2)效率原則：對每一項具體的公共事務，考量其規模、能力及財源等各面向因素後，由最適合之政府層級負擔。
- (3)下一級地方政府優先的原則：為了維護地方自治和民眾的利益，在安排所有的公共事務時，都應首先考慮交給最能反映民意的最低一級政府辦理。爰市町村政府能夠執行的公共事務，就不交給都道府縣政府或中央政府執行。都道府縣政府能夠執行的事務，就不由中央政府來執行，中央政府只執行那些地方政府無法執行

中央對各地方政府之財政需求和財政收入進行測量，並就財政需求超過財政收入部分進行補貼，該補貼作為「地方財政平衡交付金」，列中央政府預算。

4.1954年，制定「地方交付稅法」，對地方交付稅計算方式、分配依據、地方交付稅之財政平衡效果等諸多事項詳為規定。

### 三、小結

地方政府在人口規模、財源、自然環境、經濟環境等不同而導致財源存在差異，為實現憲法規定之國民享有平等之生存權、受教育權等權利，爰合理劃分各級政府之事權與財權，對任何一個國家來說，對任何一個國家來說，均為相當棘手問題。

我國現行之財政收支劃分架構與日本制度頗為相似，即透過中央統籌分配稅款、特別統籌稅款及補助金之方式，依地方政府財政基本需求額進行財政移轉並調劑盈虛；其中最值得注意的是日本對於基準財政需要額之計算方式鉅細靡遺，且逐年調整修正，令人蔚為觀止。與我國差異處在於統籌稅款財源及規模之大小，另地方讓與稅則為我國所無。

日本對各級政府的事權與財權通過法律明確規定，我國目前刻正提出財劃法修正案，地方政府對於中央統籌款分配補助比例時有爭論，日本作法顯得格外深具啓示。

## 柒、彩券管理

### 一、發行彩券歷史背景與法律依據

在日本，彩券發行最早可追溯江戶時代（約西元 1624 年間）之富籤。所謂富籤者，即寺廟授予信徒之護身符。那時，寺廟先將載有信徒姓名木牌置放於箱櫃中，再由和尚以錐刺取出姓名木牌後，授予被選中者護身符，其後因與金錢結合，具有賭博色彩，在德川幕府時代遭禁止（約西元 1692 年）。

儘管如此，在日本人心中，彩券仍視為一種護身符之概念，且認為購買彩券並非賭博行為。其後，為了籌措第二次世界大戰之軍備資金，1945 年 7 月首次發行面額 10 日圓、頭獎 10 萬日圓之「勝利彩券」，同年 8 月 15 日，彩券尚未開獎，日本就宣佈無條件投降，而成為了「戰敗彩券」。同年 10 月，日本發行「政府第一回寶籤（即彩券）」，正式揭開彩券發行序幕。

戰後，日本為吸收通貨膨脹後市場之剩餘資金及振興成為廢墟之處，允許都道府縣各自發行彩券，1946 年 11 月發行之「福井縣復興彩券」為地方自治體發行之第一支彩券。

1948 年正式制定「附彩金票券法」，作為發行彩券之依據，另於刑法第 187 條明定禁止私人發售彩券。1954 年，中央政府不再發行彩券，只由地方自治體個別或聯合發行彩券。

此後，日本彩券發行目的轉為協助地方政府財政需要，目前彩券收益業成為地方政府推動公共建設、推展教育、醫療、社福設施之重要財源之一。

### 二、彩券發行制度介紹

#### (一)主管機關

由於彩券發行目的由解決戰後通貨膨脹問題轉變為協助地方財政需要，因此主管機關也由大藏省（相當於我國財政部）轉為總務省（相當於我國內政部），其對於彩券之管理著重於市場秩序之維護，決定發行量、發行期

間及發行區域之區隔等，並制定法規及彩券營運方針以供發行主體及受委託金融機構遵循。

## (二) 發行主體

發行主體發行彩券需經地方議會同意，再經總務省許可後辦理之。目前發行主體主要為日本 47 個都道府縣及依據地方自治法第 252 條之 19 或依據地方財政法第 32 條因戰爭、災害致有財政需求之特定都市。雖然各發行主體得單獨發行，惟因單獨發行之行政區域及規模過小，獎金條件亦較差，逐漸發展為「區域聯合發行模式」。

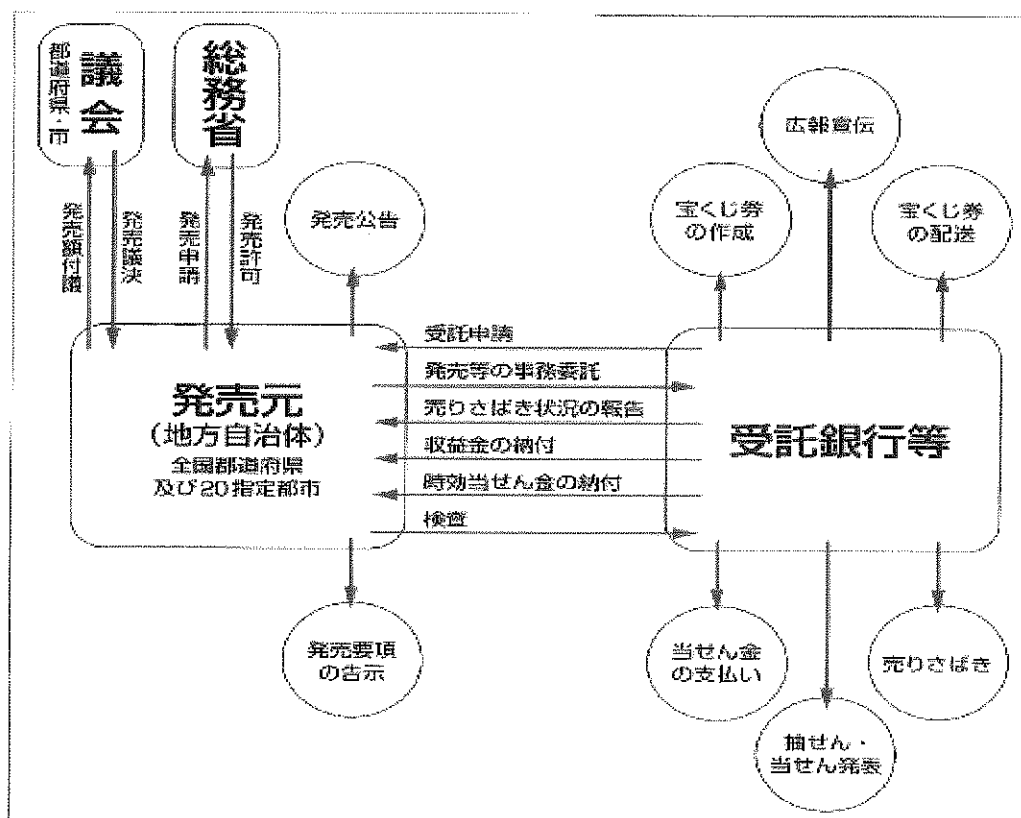


圖 7.1 日本彩券發行制度架構圖

### (三) 受託銀行

#### 1. 瑞穗銀行自 1974 年以來成爲唯一之受託金融機構

雖然地方自治團體（發行主體）每季一次詢問各金融機構有無意願發行彩券，但可能因爲發行彩券須有特殊網路系統建置，目前除瑞穗銀行有能力及意願發行外，皆無其他金融機構願意辦理日本所有地區之彩券，而成爲唯一受託之金融機構。

#### 2. 受託業務

由發行主體委託之銀行負責彩券業務實際之運作，且委託之金融機構在獲得都道府縣首長或特定市市長之認同時，可將受託之彩券業務部分再委託予其他機構，且首長需對再委託訂定相關必要之標準，並公布之。其業務臚列如下：

- (1) 彩券之製作、銷售及其他銷售事宜。
  - (2) 開獎及宣佈獎號。
  - (3) 中獎獎金、獎品之支付或支付等事務委託其處理。
  - (4) 銷售報告、交付盈餘及逾期未領獎金。
- (四) 其他相關機構－日本彩券協會。

日本彩券協會於 1964 年成立，隸屬於總務省，爲一社團法人，會員由授權發行之都道府縣及指定都市所組成。該協會雖隸屬於總務省，但其運作財源來自每年彩券收益金，比例約占 0.5% 左右，總務省無需撥列預算。

彩券協會任務主要爲宣傳彩券而非監督彩券發行，業務臚列如下：

1. 透過支援公共事務或贊助公益團體宣傳彩券。
2. 聯繫區域發行主體、受託機構。
3. 研究及調查彩券。
4. 舉辦國際會議與世界彩券協會及會員聯絡等。

### 三、彩券之種類及發行概況

依照發行主體區分，彩券種類可分為 6 種(詳表 7.1)：全國自治彩券（巨無霸彩券、通常彩券、數字對獎之「NUMBERS」彩券）、東京都彩券、關東、中部和東北彩券、近畿彩券、西日本彩券及地區醫療等振興自治彩券<sup>27</sup>。每張價格各有不同，最少為 1 百日圓，最高為 5 百日圓。倘以彩券類型區則可分為傳統型<sup>28</sup>、立即型<sup>29</sup>及電腦型<sup>30</sup>。2012 年各類彩券發行概況詳見下表 7.2。

表 7.1 2012 年日本 6 種彩券發行日一覽表

種 類		發售日	抽せん日	発売期間	備 考	
全国自治	ジャンボ	5月・7月・11月(予定)	6月・8月・12月(予定)	19～26日	—	
	通常	特定日なし	特定日なし	14～19日	年度間16回	
	数字 選択式	毎日	ナンバーズ	月曜日～金曜日の毎日	毎日	年末年始を除き 原則毎日発売
			ミニロト	火曜日		
ロト6			月曜日・木曜日			
東京都	水曜日	水曜日	12～20日	発売日の曜日・抽せん日・ 発売期間は原則です。 また、必ずしも、毎週発売 されるとは限りません。		
関東・中部・東北自治						
近畿						
西日本	水曜日	木曜日	7～21日			
地域医療等振興自治 (愛称…レインボーくじ)						

<sup>27</sup>日本戦後彩券頭獎是 10 萬日圓，其後獎金不斷提高，1968 年頭獎最高金額增至 1 千萬日圓，1978 年 2 千萬日圓，1980 年 3 千萬日圓，1985 年 5 千萬日圓，1996 年發行之「阪神大地震復興彩券」則誕生頭獎 1 億日圓之獎券。高額彩金吸引買氣，1980 年前後開始發行三種巨無霸（夢彩券、夏季彩券和年底彩券）之頭獎在 1999 年都增至 2 億日圓，創彩券獎金新高紀錄。才發行數年之巨無霸（綠彩券和秋季彩券）最高獎金 1 億 5 千萬日圓，若有前後連號彩票，則各增 2 千 5 百萬日圓而可達 2 億日圓。這些彩券每張售價 3 百日圓。除 5 種巨無霸彩券每年各發行 1 次總計 5 次外，通常彩券每年發行 9 次，包括「NUMBERS」彩券之數目選擇式彩券每日發行，頭獎若未開出，累積獎金可高達 4 億日圓。地方彩券則未必每週發行。

<sup>28</sup>傳統型：類似我國之傳統型彩券，係直接在彩券上印有號碼之被動式對獎彩券，其中以 Jumbo(譯為巨無霸)最受歡迎，巨無霸彩券每年發行一次，由於中獎金額高、獎項多，且大多在人們獎金發放手頭寬裕之季節發售，故成為日本人最熱衷搶購之彩券，目前有夢彩券、夏季彩券、年終彩券、綠色彩券和秋季彩券。

<sup>29</sup>立即型(刮刮樂)：即我國立即型彩券，係於彩券上券面覆蓋特殊覆蓋層，刮除後即知有無中獎。

<sup>30</sup>電腦型：類似我國之樂透彩，透過 on-line 系統由消費者選擇數字，故僅部分有店面之經銷據點或銀行販售。其可再細分數字型(類似我國三星彩、四星彩)、迷你樂透(31 選 5)、樂透 6(43 選 6)。上述彩券目前僅有樂透 6 設有獎金可累積至下一期之制度。

表 7.2 2012 年日本 6 種彩券發行概況表

ブロック別 宝くじ名称	発 売 元		平成 24 年度発売計画額		平成 23 年度発売計画額		前年度計画比増加額	
			回数	金額 (百万円)	回数	金額 (百万円)	回数	金額 (百万円)
全 国 自 治	全国都道 府県及び 全指定都市	ジャンボ (フリーム10(TEN)) (2000万サマー)	5 (1) (1)	396,000 (12,000) (27,000)	4 (-) (1)	381,000 (-) (24,000)	1 (1) (0)	15,000 (12,000) (3,000)
		通 常 (オータム) (グリーン)	16 (1) (1)	130,500 (39,000) (51,000)	12 (1) (1)	142,800 (39,000) (66,000)	4 (0) (0)	▲12,300 (0) (▲15,000)
		数 字 選 択 式	ナンバーズ	512	85,900	520	99,320	▲ 8
	ミニロト		61	32,300	51	42,483	0	▲10,183
	ロト 6		102	261,000	109	253,098	▲ 7	7,902
	東 京 都	東 京 都	35	11,850	31	12,650	4	▲ 800
関東・中部・ 東北自治	1 道 22 県 11 市	35	40,800	36	46,300	▲ 1	▲ 5,500	
近 畿	2 府 4 県 4 市	35	14,200	36	16,700	▲ 1	▲ 2,500	
西 日 本	17 県 5 市	35	18,200	36	20,800	▲ 1	▲ 2,600	
地域医療等 振興自治	栃 木 県	5	10,500	5	10,500	0	0	
東日本大震災 復興宝くじ	9 県 2 市	-	-	1	30,000	▲ 1	▲ 30,000	
東日本大震災 復興東京宝くじ	1 都 9 県 2 市	-	-	5	2,500	▲ 5	▲ 2,500	
口蹄疫復興 宝くじ	4 県	-	-	1	5,000	▲ 1	▲ 5,000	
合 計			831	1,001,250	847	1,063,151	▲ 16	▲ 61,901

#### 四、經銷商資格限制規範

日本彩券不若我國具有強烈之公益色彩，不僅受託銀行可透過其分行銷售彩券外亦可經由其他管道銷售，爰對經銷商遴選資格並無特別規範，也不考量社會福利因素。

經銷商之遴選，首先由地方自治團體公告遴選條件，有意願販售者可隨時向委託金融機構(即瑞穗銀行)申請登記，經瑞穗銀行書面審查或實地勘查後，訂立契約，但地方政府三個月一次做最終確認是否核准；至於銷售地點通常亦由瑞穗銀行初審後，再由地方政府做最終確認後是否核准。

瑞穗銀行審核重點在於經銷商之銷售能力及其是否能按時將銷售彩券獲



得收益金繳回受託金融機構。例如：考量經銷商社會性或經濟性信用、初級投資能力決定其為單獨或是連鎖經營；至銷售地點方面，考量當地人口及經銷商現況，避免設點後惡性競爭。截至 2012 年 3 月 31 日經銷管道如下表 7.3。

表 7.3 各銷售管道銷售彩券狀況表

單位：銷售點

	金融機構			攤位	百貨公司	香菸專賣店	其他	總計
	銀行	ATM	郵局					
東京都	208	567	7	525	67	9	157	1,540
關東	430	2,202	797	1,800	485	494	1,199	7,407
中部								
東北								
近畿	147	767	124	690	101	77	329	2,235
西日本	306	1,413	761	822	318	303	4,968	4421
合計	1,091	4,949	1,689	3,837	917	883	2,183	15,603

除上述管道，消費者可透過網路、手機購買彩券，而一般銷售時並未特別檢查銷售對象是否成年，故難免有質疑是否違反彩券不可賣給未成年者之禁止規定，然日方表示因日本人天性守法，再加上銷售通路之資格之一為於瑞穗銀行開戶者，另日本洗錢防制法管制相當嚴格且開設帳戶有年齡確認，故銷售時無額外檢查機制。

## 五、彩券財務規劃

我國彩券獎金支出佔發行額 6 成左右，然日本彩券獎金支出在彩券法第 5 條明文規定，彩券中獎獎金抑或獎品價格總額不得超過銷售總額之五成且中獎獎金最高或是獎品價格不得超過彩券金額之 20 萬倍。

至收益用途比例方面，根據 2012 年日本彩券年報指出，46.3% 為獎金支出、41.1% 為地方政府盈餘收入、4.9% 為印刷、行銷彩券、廣告及開獎費用、7.7% 為銷售彩券及支付獎金之佣金。

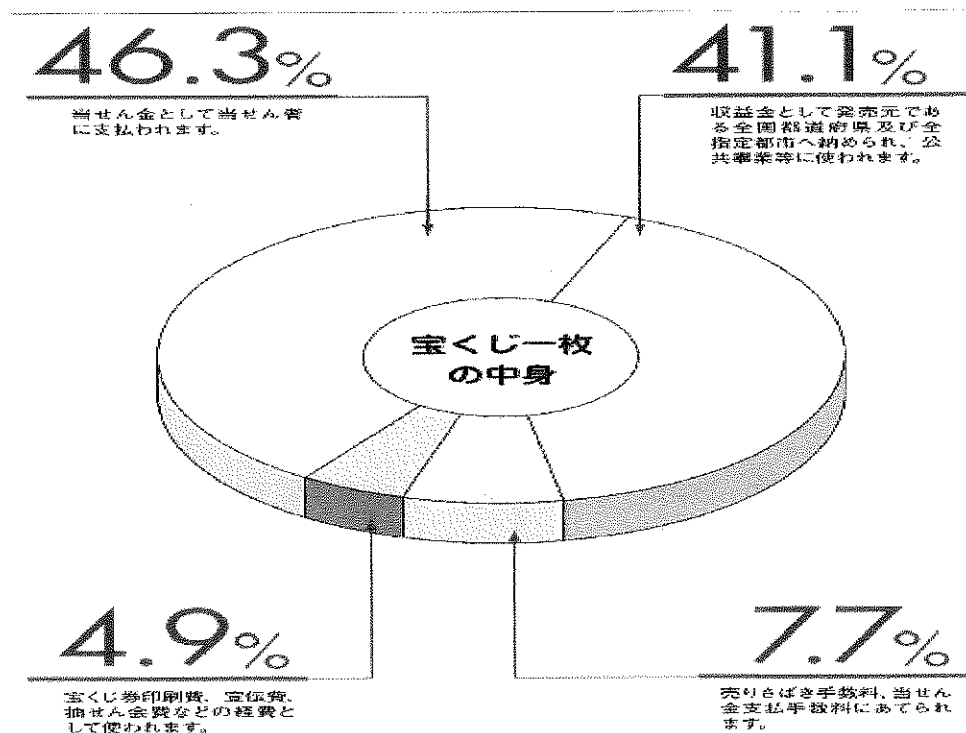


圖 7.2 日本彩券收益用途比例圖

## 六、彩券盈餘之運用

地方自治團體須於每年 3 月 10 日前向總務省提出彩券盈餘運用計畫。依照日本彩券營運方針規定，其收益原則上不得低於發行總額之 39%。經銷商銷售彩券獲得之收益金，目前均由瑞穗銀行另設專戶統一管理，並於發售一個月內，按照各地之銷售狀況解繳發行彩券之地方自治團體，詳表 7.4。至區

域聯合發行模式下之各地方自治團體彩券盈餘分配，瑞穗銀行則按照總務省核准後發行計畫比例分配。其分配比例並無固定統一公式，原則大部分仍依循各地銷售狀況，由於日本彩券發行歷史悠久，分配比例係沿襲過去，瑞穗銀行僅依規定辦理，未曾有分配爭議。

彩券盈餘之運用主要用於擴大地方公共建設、改善公共住宅、福利設施、道路及橋樑及文化活動計畫等，詳見表 7.5。

表 7.4 各地彩券銷售狀況及解繳至地方自治團體情形

(單位：百万円)

発 売 元	販 売 実 績 額		売上納付金 (収益金)	発 売 元	販 売 実 績 額		売上納付金 (収益金)
	1人当たり 購入額 (円)	1人当たり 購入額 (円)			1人当たり 購入額 (円)		
北海道	20,424		8,289	滋賀県	8,887	6,389	3,602
札幌市	14,662	6,380	5,896	京都府	10,870		4,397
青森県	10,672	7,645	4,370	京都市	9,045	7,819	3,639
岩手県	17,410	13,043	8,675	大阪府	37,946		15,329
宮城県	17,596		8,755	大阪市	36,727	9,210	14,753
仙台市	11,033	12,346	5,262	堺市	5,287		2,128
秋田県	7,438	6,777	3,011	兵庫県	20,186	6,497	8,187
山形県	6,006	5,139	2,429	神戸市	16,068		6,476
福島県	22,282	10,943	10,642	奈良県	8,138	5,785	3,304
茨城県	23,194	7,801	9,535	和歌山県	8,163	7,959	3,313
栃木県	14,179	7,104	5,792	鳥取県	4,219	7,125	1,708
群馬県	14,779	7,395	5,977	島根県	4,665	6,495	1,895
埼玉県	34,894		14,152	岡山県	8,812		3,567
さいたま市	8,983	6,144	3,631	岡山市	3,846	6,545	1,548
千葉県	34,415		14,031	広島県	12,089		4,890
千葉市	7,518	6,805	3,059	広島市	9,463	7,555	3,799
神奈川県	21,858		8,866	山口県	11,238	7,722	4,544
横浜市	24,678		9,949	徳島県	6,640	8,392	2,698
川崎市	9,424	6,668	3,803	香川県	6,590	6,526	2,667
相模原市	3,433		1,388	愛媛県	10,806	7,451	4,361
新潟県	10,543		4,300	高知県	7,285	9,506	2,948
新潟市	3,942	6,089	1,586	福岡県	15,403		6,238
富山県	8,144	7,452	3,289	北九州市	10,389	7,402	4,172
石川県	8,768	7,557	3,543	福岡市	11,542		4,635
福井県	6,117	7,585	2,476	佐賀県	6,644	7,762	2,684
山梨県	6,967	8,096	2,823	長崎県	9,457	6,563	3,830
長野県	14,417	6,693	5,859	熊本県	13,465	7,364	5,505
岐阜県	14,368	6,919	5,826	大分県	8,884	7,392	3,639
静岡県	18,891		7,637	宮崎県	8,230	7,170	4,103
静岡市	5,396	7,893	2,174	鹿児島県	12,341	7,200	5,178
浜松市	5,396		2,174	沖縄県	13,029	9,217	5,261
愛知県	33,141		13,386	小 計	997,477	7,858	409,843
名古屋市	26,887	8,277	10,780	地域医療等 振興自治室くじ		6,927	2,845
三重県	13,568	7,356	5,494	計	1,004,404		412,689
東京都	139,685	11,031	55,953			7,913	

(注) 都道府県別1人当たりの購入額は総務省自治行政局市町村課「住民基本台帳に基づく人口・人口動態及び世帯数」(平成23年3月31日現在)によります。東日本大震災復興室くじ・口岸復興室くじ・東日本大震災復興東京都室くじを含む。

表 7.5 各地方政府彩券盈餘運用状況

発売元	公共事業名	発売元	公共事業名
北海道	交通安全施設整備事業	東京都	子育て推進文付金事業
札幌市	小・中学校整備事業	滋賀県	道路維持補修事業
青森県	道路施設改良事業	京都府	道路施設改良事業
岩手県	市町村振興事業	京都市	少子化対策支援事業
宮城県	乳幼児医療対策事業	大阪府	産工業振興事業
仙台市	道路施設改良事業	大阪市	教育施設整備事業
秋田県	県単道路補修事業	堺市	民間経済活性化助成事業(高齢化少子化対策事業)
山形県	道路橋りょう施設改良事業	兵庫県	情報管理推進事業
福島県	道路橋りょう維持事業	神戸市	道路整備事業・公園整備事業
茨城県	芸術文化振興事業	奈良県	観光振興対策事業
栃木県	後期高齢者医療制度推進事業	和歌山県	道路改良事業
群馬県	福祉医療対策事業	鳥取県	道路維持修繕事業
埼玉県	太陽光発電普及拡大事業	鳥取県	道路橋りょう維持修繕事業
さいたま市	高齢化少子化対策事業	岡山県	県単公共土木事業
千葉県	博物館・美術館管理運営事業	岡山市	地域文化振興事業
千葉市	乳幼児医療費助成事業	広島県	県立学校施設設備整備事業
神奈川県	社会福祉施設整備補助事業	広島市	学校施設整備事業
横浜市	教育施設整備事業	山口県	県立学校施設整備事業
川崎市	芸術文化振興事業	徳島県	二十一世紀創造基金積立金事業
相模原市	建設事業	香川県	市町母子保健推進事業
新潟県	道路橋りょう維持事業	愛媛県	乳幼児医療給付・道路維持管理事業
新潟市	市民芸術文化会館事業	高知県	道路橋りょう事業
富山県	環境保全・創生事業	福岡県	高齢化少子化対策事業
石川県	道路修繕事業	北九州市	学校整備事業
福井県	少子化対策事業	徳島市	文教施設整備事業
山梨県	県単道道路整備事業	佐賀県	少子対策事業
長野県	産業立地促進事業	長崎県	県立高等学校等整備事業
岐阜県	乳幼児医療費負担金助成事業	熊本県	高齢化少子化対策事業
静岡県	災害対策事業(大規模地震対策等緊急支援事業)	熊本市	企業立地(誘致)促進事業
静岡市	芸術文化振興事業	大分県	道路環境整備事業
浜松市	建設対策事業	宮崎県	県単道路維持事業
愛知県	交通安全施設整備事業	鹿児島県	活動火山周辺地域防災対策事業
名古屋市	東山動物園の運営等事業	沖縄県	公共離島空港整備事業
三重県	道路・橋りょう・河川事業		

(注)上記のうち20市を除く発売元には公共事業への使途目的のほかに市町村振興補助金が含まれています。

## 七、小結

日本彩券發行不具公益性質，由地方政府單獨或聯合發行，全國由瑞穗銀行擔任發行機構，彩券協會負責宣傳、聯繫及研究等業務，銷售管道包括金融機構、百貨公司、香菸專賣店及攤位等。其盈餘之運用主要挹注地方財源，故收益不得低於銷售總額之 39%，獎金支出亦低於我國之 60%，與我國制度迥異。

## 捌、心得與建議

### 心得

此次交流會議議題廣泛多元，業務橫跨財務省（理財局、國稅廳及海關）、中央銀行、總務省、經濟產業省、國土交通省、內閣府 PFI 推進室等。日方就本部事前提出之問題預為準備充分之簡報及相關資料，使會議進行順暢並具效率，充分體認日本政府之效率與周延。

此次交流，適逢安倍政府提出振興景氣政策，力圖扭轉日本沉寂已久之景氣，亦大刀闊斧進行稅制及貨幣政策之改革，尤以貨幣政策無不引發東亞各國之高度警戒與關注。日本力圖振作解決財政問題之決心，姑不論其未來成效如何，仍令人為之敬佩。

### 建議

以下就菸酒管理、PFI 機制、國庫管理、公債管理、中央與地方財政夥伴關係及彩券管理等領域，提出一些值得省思之觀點。

#### 一、菸酒管理

##### （一）建立系統化管控變性酒精流向

我國目前對變性酒精之管理並未若日本制定專法及設置專責機關，僅依據菸酒管理法訂定「未變性酒精管理辦法」，酒精添加變性劑使其變性者，其變性方法應符合「酒精變性劑標準表」規定，不符前項規定者，視為未變性酒精。目前甫修正未變性酒精管理辦法，對於可添加之變性劑由源頭控管，期降低變性酒精非法流供製酒原料之誘因。必要時可進一步規定業者須將使用之酒精數量及流向確實記載，須每年一次作定期書面報告，供日後查核人員勾稽，並定期現場勘查。

由於未變性酒精非屬酒類，尚非本部主管範疇，然若流作製酒，卻又回歸本部主管，故其流向仍宜追蹤，未來將透過開發系統平臺，使地方主管機關與中央主管機關更有效管理現行酒販賣業者將前月填送之「未變性酒精產製進口進銷存量月報表」及「未變性酒精銷售明細表」，精準掌握其進銷流向，便於日後勾稽。

## (二)研議菸品銷售許可制

日本菸品零售採取「申請許可制」(甚至菸品設置設統一零售價)，使得零售業者擁有類似寡占市場之合理利潤，若要販賣低成本之走私香菸，則需冒有撤照之風險與勇氣，使零售業者不願意鋌而走險販賣走私菸品。爰在銷售端就能使業者先行過濾可疑之不法菸品，減少不肖集團銷贓之管道，不但保障消費者權利，亦可保障稅收。

我國目前對於菸品批發零售商採取自由放任制度，可在專賣店、便利商店、檳榔攤夜市、跳蚤市場隨處購買到，由於銷售管道暢通，直接導致不肖集團有恃無恐，以少量合法進口、大量非法走私。查緝困難度甚高，菸稅逐年下降。若欲杜絕，日本對於從事菸酒批發零售業者，採取「申請許可制」之管理方法甚具功效，頗具參採價值。

## 二、PFI 制度

日本運用 PFI 制度導引民間資源投入公共建設，雖已獲得不錯效益，甚至預計於 2010-2020 年間，將 PFI 事業規模擴大 2 倍。惟日本國內對於 PFI 未能落實契約平等精神、籌資困難等亦多所不滿，對於 VFM 評估結果之可信度性與可實現性，各界看法歧異<sup>31</sup>。

PFI 制度無法將國家財政困窘情況於一夕之間解決，除了獨立設算型 PFI 作業事業外，政府部門皆須支付對價服務費用予民間業者，財務概念類似分期付款，此種財務平準化對於政府財務(特別是資金周轉上)確有紓解壓力。

我國與日本一樣面臨財政壓力，亟思突破。日本 PFI 辦理經驗殊值參考。

### (一) PFI 事業規模與期間設定

日本 PFI 法幾乎將公共設施項目予以納入，特許期間可達 30 年，但實際實施對象偏重在學校校舍、醫療、廢棄物處理、政府官廳宿舍等公益性設施或公用設施，觀察其事業費規模集中 10-15 億日圓及 50-100 億日圓，特許期間為 17~20 年。主要係因事業費用過低、期間過短，經濟規模過小，廠商投入意願不高；若金額過高，期間過長，則廠商風險過高。

我國目前亦積極推動 PFI 事業，並選定長期照護為示範案件，未來若擴

---

<sup>31</sup> 詳見網址：[http://www.data-max.co.jp/2009/10/pfi\\_3.html](http://www.data-max.co.jp/2009/10/pfi_3.html)。

及其他事業領域，可參考日本經驗，選定以事業費、期間、經濟規模適中為考量因素。例如自民間提案型手法思考公有資產之活化利用，發展文創產業或養老服務，以解決各地目前「蚊子館」<sup>32</sup>問題，未來視市場階段性逐漸發展。

## (二) 專家培養

專業人才培養是推動 PFI 成功與否關鍵，因此人才培育及從實施經驗中累積專業知識，對順利推動 PFI 制度相當重要。爰需加強公部門職員之教育訓練及意識改革。

## (三) 多重手法之組合

就成功案例中，可看出多重手法組合之重要性<sup>33</sup>，依 PFI 規定把操作簡單部分混搭，建構獨特之事業計畫，將政府業務流程簡單化、合理化、再構築，並以此為前提，就委託民間之施行架構從新思考。此外，積極利用「連擔建築物設計制度」<sup>34</sup>，將剩餘容積移轉到相鄰之民有地或用以交換等值資產、定期借地權、土地信託等手法之活用，可整合各種公共設施之機能。

## (四) 善用媒體與民溝通

在資源短缺、政府資金有限，而民眾需求增加之情況下，引進民間力量已經是一種「必須」而非「選擇」，不過從高鐵、台北巨蛋到 ETC 等大小建設，糾紛不斷之前車之鑑，如今又在引進一個陌生制度-PFI，更需積極與民眾溝通了解，避免將一個制度扭曲成替某特定利益者解套或財團掛勾之負面評價，也讓從事公職者更勇於任事。

## 三、國庫管理

---

<sup>32</sup> 蚊子館之成因，主要係其規劃階段，多處於台灣經濟亮眼、飛快成長時期，由於政府預算較為充裕，因此對於地方建設需求多半可以如數支應，但在地方發展、人口移轉等大趨勢不如預期狀況之下，許多工程使用率極差，甚至無力維持而導致設施頹廢。少部分則因為時代背景改變，如隨著國軍歷次裁減員額，許多舊有之國軍單位設施和軍事營區都不再使用。(黃心華，拆不勝拆的蚊子館) - 國家政策研究基金會，網址: <http://www.npf.org.tw/post/1/9883>)

<sup>33</sup> 美原融，「PFI 模式成功的關鍵」，台日工程技術研討會，2011 年 11 月 22 日。

<sup>34</sup> 「連擔建築物設計制度」，屬於日本容積移轉運用之一，其主要乃將個別之基地於一定要件下將其整合視為單一基地，於此個別基地得存有既存建物並將此既存建物視為單一基地上所建築而加以規劃。如此一來使得原本僅適用一般基準規定之建物，獲得更高之容積，盡而作更高的建築利用。抑且藉此創造更為集中的開放空間，以促進既存建物之有效利用。(張瑞雲，我國容積移轉法制之研究－兼與日本容積移轉制度之比較，2006 年未出版之碩士論文)



如何強化財務管理提升資訊透明度及降低政府資金成本，是各國財政當局所面臨之財政問題。我國財政狀況益趨嚴峻，現金管理益顯重要；另現行之集中支付制度雖已甚完善，惟因受限於組織體系（預算分配及執行分別由行政院主計總處、財政部、中央銀行各司其職），致仍有精進空間，如何強化三方合作，提升財務效能為努力方向。

#### （一）財政收入日與支付日之調整

我國目前各機關之支用需求，部分有法定日期，部分有確定日期，然法定支付日期並未考量財政收入時點，例如健保法定支出依法需於 1 月支付，惟 1 月適逢年終獎金發放及協助地方政府調度，資金需求高，收入卻處淡季，導致需大幅舉借支應。面臨財政嚴峻時刻，當可全面檢討財政支付日與收入日之配合調整，以降低國庫資金成本。

#### （二）強化與中央銀行合作

中央銀行與財政部在國庫制度上所扮演之角色，可以法律明定，亦可由契約約定，日本採前者且代理國庫不另收取費用，我國雖於國庫法明定中央銀行為代理機關，惟雙方另以契約約定國庫準備金及計息規定。採前者之優勢為兩者配合度高，國庫資金調度由中央銀行充分配合，然易使評等機構質疑央行貨幣政策獨立性及國家維持財政紀律之決心；後者在政府財政狀況不佳時，可能使政府資金成本提高，且運作不具效率。

在日本，國庫金管理業務為日本銀行組織任務之一，故無須再付代庫費用。我國中央銀行經辦國庫事務費用係以國庫存款基本存量抵付，目前基本存量金額為 380 億元。日本國庫準備金額為 1,500 億日圓，約為台幣 450 億元，以我國目前經濟規模及稅收約為日本之十分一情況而言，目前基本存量金額實屬偏高，估計為 45 億元為合理；蓋基本存量意味著政府資金使用成本，在成本不透明之情況下，低利計息反成政府無形中對銀行補貼。未來除加強與央行之協調合作外，另可取法日本，積極性現金管理，包括短期金融工具利用，涵蓋資產及負債面，例如當國庫存款帳戶有餘裕資金時，不限存放於中央銀行而可機動辦理定期存款，以獲取較高之利息收入。

### (三)精進財務資訊管理系統 (FMIS)，並強化現金管理

所謂「工欲善其事，必先利其器」，在日本，係透過「國庫收支事務連線系統」，各省廳會計每個月提供未來 3 個月及每週要提供未來 3 周之各會計之收支預測報告。系統自動彙總前揭收支預測資料和實績資料後，再提供給財務省研析判斷。有利國庫現金調度，避免舉借數過高，導致國庫利息負擔增加或臨時需求導致國庫現金不足。

另我國現行國庫制度涉及行政院主計總處、中央銀行及財政部，各司其職，各自開發系統，彼此並未連結。各國為增進財務透明度及其運作效率，對 FMIS 之推動甚為積極，我國因尚未整合，與各國評比屬 C 級，甚具努力空間，未來致力於整合現行行政院行政院主計總處、中央銀行及財政部國庫署各自所屬業務系統，一方面即時、正確、完整掌握國庫狀況，以利有效分配財政資源，並及早預知可能問題，規劃各項財政管理與因應措施，有效降低財政風險，另一方面整合政府財務資料，自動產製並透過網站公開相關財政狀況，以增進各界對公共事務之參與、提高財政透明度及政府會計責任。此涉跨部會財務系統整合，甚具挑戰性。

## 四、公債管理

1960 年起由於經濟不景氣，日本政府逐漸放棄平衡預算原則，改採赤字預算，其國債發行量及債務未償餘額比例遠高於世界各主要國家。為了得到國民對國債發行政策之支持及更有效靈活政府現金管理，日本建構了完善之債務管理及靈活之國庫管理制度，殊值我國借鏡。

### (一)指撥償債財源

我國債務負擔比例雖然在債限範圍內，惟未來數年將可預見償債高峰期，然政府收支逐年仍有差短，若無新增財源，則償還債務之可能性甚微。減債之道不外有新增財源，日本以民營化收入、菸酒特別稅收入為其財源之一，我國未來若有新稅開徵或加稅計畫，可考慮提撥若干比例為償債來源，例如最近擬議之菸稅提高或立委擬提案之提高金融營業稅稅率等均不失為可

靠財源，並平衡代際負擔。

## （二）預為籌劃公債買回

目前公債買回機制之效果未見發揮，除因政府財政收支短差外，目前償債基金之還本或轉換，需在不增加原有債務之前提下為之，導致買回機制在國庫無餘裕資金情況下毫無彈性空間。未來應可思考在「年度內總債務不增加之情況下彈性運用」，以調節未來債務之落點。

## （三）研議創新金融工具可能性

我國國庫券之發行如公債，需預為公告，導致彈性較為欠缺，日本國庫券若因國庫調度需求無須事先公告標售，未來可研議發行現金管理券，使現金需求高峰來臨之前或臨時緊急需求，靈活地進行預防性融資。現金管理券招標通知通常於上午 9 點 45 分發布，緊急時於下午 4 點發布，並於次日進行招標及清算。

## （四）公債管理人才培訓與養成

公債管理事涉制度之建立及人才之養成，我國債務基金受限於不得為增加債務之舉借，財源亦僅於國庫撥補，無餘裕資金可供操作，可使用工具有限，致操作欠靈活，制度面有待突破。若制度面能有所突破，人才之培訓及養成亦需預為規劃。以便時機成熟時，能有充足之人員，且精準之判斷，進而與世界主要國家並駕齊驅。

## （五）強化中央公債主要交易商制度

日本國債市場特別參與者具有投標、購買、次級市場、及提供訊息等義務，與參加財務省主辦之非競標、利率交換、國債買回、促進市場流動性標售等權利，權利義務具體且對等。我國中央公債主要交易商，僅具有參與會議、交易手續費較低之權利，及提供訊息對指標債券報價義務，其權利義務並不具體，尚無法達成扮演次級市場之關鍵活絡市場交易目標。未來可賦予中央公債主要交易商更具體且對等權利與義務，以發揮其功能。

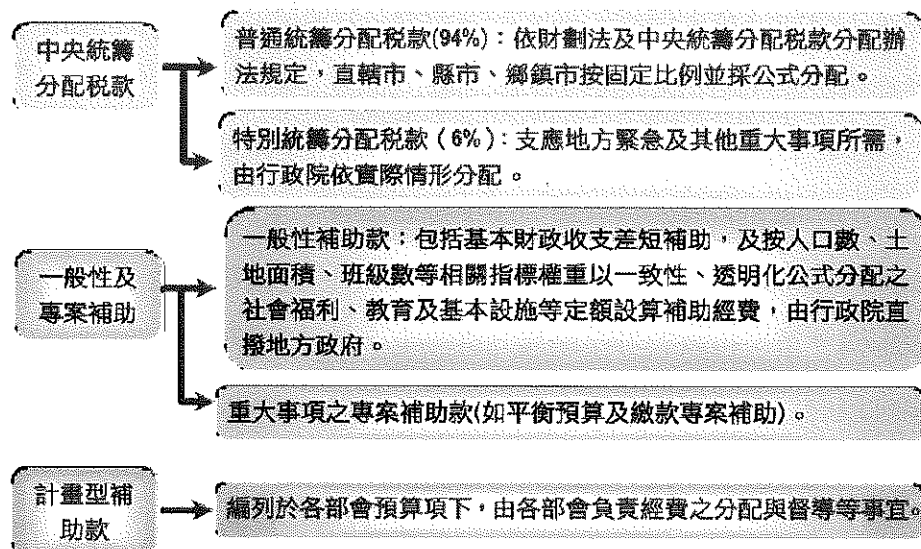
## 五、中央與地方財政夥伴關係

日本財政轉移支付制度堪稱世界上最完美、最精確之收支均衡型轉移支付制度，其特點之一就是支付數額計算之標準化、公式化，即通過分析財政能力指數、財政需求指數等因素，引入嚴謹公式，計算出對地方政府之轉移支付數額。我國財畫法草案刻於立法院審查中，未來相關事權與財權之劃分、中央統籌分配稅款公式等因立委提案於本法納入，致版本為數眾多，方向分歧，導致推動之困難度甚高。若能協商先行通過行政院版，於授權訂定之相關子法規中，參照日本制度之精神另為規定，對於地方政府之財政方有助益。解決地方財政惡化問題，沒有終南捷徑，正本清源之道必須是中央與地方攜手合作，因中央政府已經不再是過去滿手資源之「富爸爸」，地方財政困局已非依循過往爭錢模式即足以解套，被動仰賴分配之思維必須改變。

日本總務省（原自治省）既作為地方之代表反映地方之利益要求，又代表中央統轄、控制地方政府，成為中央與地方之聯繫紐帶。同時管理地方自治事權、用人權及財權，例如：

- （一）自治行政局：掌管地方自治制度、地方公務員制度及選舉制度。
- （二）自治財政局：負責調整地方交付稅制度、地方債制度等地方自治體財政來源。
- （三）自治稅務局負責地方稅制之籌劃及規劃。

反觀於我國依其業務性質放置在不同部會下，自治權屬內政部權責，涉及地方政府收入來源之財權，本部負責統籌分配稅款，一般性及專案補助款則由行政院主計總處負責，詳圖 8.1。日本統一事權、財權，並明定中央與地方之權責區分準則之作法，較符合事實及地方需要，頗值思考。



資料來源：李國興，精進補助制度，2011 年

圖 8.1 中央挹注地方各項財源分析圖

## 六、彩券管理

日本彩券發行目的由籌措第二次世界大戰之戰爭資金及解決戰後通貨膨脹，轉為協助地方政府財政需要，目前彩券收益業成為地方政府推動公共建設、推展教育、醫療、社福設施之重要財源之一。日本彩券協會調查指出，2011 年度彩券銷售總額達 1 兆 804 億日圓，46.3% 是歸中獎者，41.1% 作為收益金回饋地方自治體從事公共建設，其餘 12.6% 則用在委託有關銀行發行彩券之經費、手續費和宣傳費。

而發行彩券超過半世紀之歷史，歷史悠久而已深入落實於民間，國民樂而不狂。日本彩券市場趨於成熟，在年關等節日及高額獎金彩券推出時雖出現購買熱潮，但以娛樂平常心來購買彩券者居多，趨之若驚現象少見。這可能除在日本人心中，彩券視為一種護身符之概念，且認為購買彩券並非賭博行為外，也歸功於國家管理制度與日本彩券協會行銷。鑑此，可提供我國發行彩券發行參考。

### (一) 強化民眾對彩券公益品牌形象

日本發行彩券超過半世紀歷史，國民樂而不狂，這可能因日本之賭博娛樂花樣多，從柏青哥、賽馬、賽艇、賽自行車、賽車等林林種種等市場分散

結果，其次因彩券前身爲護身符，人們並不認爲購買彩券爲賭博行爲，再加上發行主體成立專責機構「日本彩券協會」以負責宣傳彩券，且每年約提撥彩券銷售總額 3% 作爲其經費來源有關。

公益彩券形象有助於脫離我國過去因發行愛國獎券引來賭博負面評價外，無形中擴大彩券消費客層，增加民眾購買，讓民眾視購買彩券爲功德也爲娛樂休閒(兌獎樂趣使彩券可做生日禮物、尾牙禮物或做顧客贈品)，淡化民眾中獎執著，也讓彩券市場邁向成熟化。公益彩券形象牽涉之層面廣泛，從中央政府之立法與地方政府之推廣、以至發行機構之執行、技術合作廠商之行銷、經銷商之服務，乃至於彩券盈餘如何用於公益活動及廣告等。日本設有專責機構推廣，我國則係由財政部透過發行機構進行公益彩券形象之建立，未來可採取持續運用回饋金樹立彩券公益形象，受補助單位執行計畫時應揭露經費來源，讓社會大眾能就個別計畫連結公益彩券。

## (二) 加強對經銷商之輔導與管理

相較日本將彩券銷售視爲單純商業行爲，我國發行彩券除創造彩券盈餘供國民年金、健保安全準備及社會福利之用外，尙提供弱勢族群就業機會，故如何兼顧並取得平衡是現行面臨之課題。另如何強化對經銷商之輔導及管理，避免造成市場壟斷，以落實對弱勢族群之照顧及符合公益本旨，則爲未來需強化之方向。

## (三) 彩券盈餘用途之探討

日本彩券中獎獎金支出僅占 46.3%，彩券發行經費占 12.6%，其不論是彩券獎金支出或發行經費相較我國之 60%、15% 皆爲低。至地方政府獲取部分，日本彩券盈餘用途主要爲地方公共建設之財源，我國<sup>35</sup>用途則均爲社福支出；鑑於地方財源不足，社福支出卻不斷攀升且常有浮濫之虞，未來是否調整獎金支出、費用比例及盈餘用途，尙有檢討空間。

---

<sup>35</sup>根據我國公益彩券發行現行規定，我國公益彩券獎金支出率上限爲 75%，管銷費用爲 15%，其餘盈餘分配方式爲：國民年金 45%、全民健康保險 5%、地方政府社會福利 50%。目前地方政府所獲配金額約占彩券發行額 13%。