

從歐美債務危機談我國稅制改革

陳錦稷

九月底央行理監事會議決議維持重貼現率不變，其決策的背後意味著景氣出現反轉，且改變自去年六月以來每季半碼的升息格局；經建會剛發佈的景氣對策信號，8月亮起近兩年來首見的黃藍燈，也就是說，景氣即將邁入衰退階段。高度依賴出口為我國經濟成長動能，但外銷訂單及出口的相關經濟數據卻已出現疲弱現象，背後原因自然是國際經濟局勢不佳，國際需求減緩。此外，國際經濟情勢更讓人有經濟冬天即將要來的感覺。八月初的美國債限危機爆發、緊接著是歐洲國家如希臘、愛爾蘭、葡萄牙等主權債務可能違約的消息，已造成全球金融體系的恐慌危機，並引發全球股市恐慌性的暴跌。加上今年初日本震災後產業生產斷鍊以及中國因通膨壓力加劇、經濟成長趨緩，導致停滯性膨脹風險升高等國際經濟困境，國際經濟恐有陷入二次衰退的風險。

回顧 2008 年全球金融海嘯時，各國政府無不祭出貨幣政策與財政政策來刺激景氣復甦。財政政策有逆風而立(lean against the wind)特性，在景氣低迷時除了失業救濟等法定社福支出項目將內生地(endogeneously)增加外，政策上亦常藉由擴大編列公共建設支出的擴張性財政政策來擴大內需，並刺激景氣復甦。但在財政手段幾乎用盡後，反而導致政府債台高築，甚至舉債空間用盡的副作用。若遭遇二次衰退衝擊或是其他臨時性政務需要時，我國財政政策可用空間已經不多，著實令人擔憂。

檢視明年(101 年)度中央政府總預算¹，加計特別預算編列之公共建設計畫經費為 2,098 億元，若再計入營業與非營業特種基金，則為 4,086 億元，較 100 年度相較減少約 1,108 億元。公共建設預算的縮減，起因於政府財政困難，法定義務支出增加之餘，政府政策性地選擇讓公務員加薪等經常門的支出擴張，無法相對有效地節制其他不必要支出與浪費，其自然會對公共建設在內的其他政府支出產生排擠效果，甚至導致財政政策逐漸失去反景氣循環的特性。

平均每年舉借 4,124 億元

馬政府執政三年多來，每年舉債預算高達 4 千餘億元，造成債務快速攀升，舉債瀕臨法定上限。在財政空間即將用罄的窘境下，面對全球景氣可能的衰退，我國政府的財政

¹ 101 年度中央政府總預算歲出 1 兆 9,390 億元，表面上雖較 100 年度 1 兆 7,884 億元增加 1,506 億元，但扣除由特別預算移回總預算編列的 696 億元、二代健保及中央代直轄市支付之新增保險費負擔、撥補保險短絀、軍教課稅後「課多少、補多少」相關稅收全數回到軍教人員身上、軍公教調薪...等法定支出事項，及榮民就養慰問金提高、直轄市勞健保欠費補助等(參閱附表：101 年度中央政府總預算增列項目摘要)，增幅僅 170 億，幅度十分有限。

空間是否足以應付，著實讓人擔心。攤開民國 101 年度中央政府總預算，債務舉借數高達 3,103 億元，與 100 年度 4,455 億元、99 年度 4,797 億元，及 98 年度 4,138 億元相較，債務舉借情形雖已稍緩和，但馬政府四年來編列之舉債數，平均每年仍高達 4,124 億元。分析近年來債務快速攀升原因，實與歲入歲出差短逐年增加有關，政府預算已實質上淪為結構性的赤字預算。

在歲入歲出之間嚴重失衡的情況下，為了平衡每年的預算必須高度依賴舉借債務，而依賴日深的結果，讓未償債務迅速累積。依 99 年度中央政府總決算審核報告之 99 年底 1 年以上債務餘額決算審定數為 4 兆 5,417 億餘元，扣除決算保留數後，未償還債務實際結欠數為 4 兆 4,735 萬餘元，若加計未滿 1 年債務餘額 2,400 億元，合計 4 兆 7,135 億餘元。依照 101 年度預算舉借數預估，民國 101 年底時政府一年以上債務將達 5 兆 1,377 億餘元，佔前 3 年度名目國民生產毛額平均數之 35.49%，且與民國 96 年底 1 年以上債務餘額之 3 兆 7,187 億餘元相較，增加債務超過 1 兆 4,190 億餘元。近年來國民生產毛額雖有所增加，但舉借債務占國民生產毛額之比例仍然濱臨公債法之 40% 舉借上限²，債務不可不謂沈重，預估明年將逼近公共債務法所規定之舉債上限，且面臨舉借無門困境。

近年來中央政府為支應政務支出舉債日益增加，雖然每年均編列債務還本預算，但一來舉債金額遠遠超過公債法規定之強制還本金額，二來還款來源亦以舉新還舊方式舉債支應，導致累積債務餘額逐年攀升，居高不下。審計部所出具 99 年度決算審核報告中即指出：「債務還本預算不足以償還到期債務，允宜研酌提高還本額度及有效抑制債務之成長。」我國中央政府債務(一年以上非自償性)債務餘額，自 76 年度之 882 億餘元，舉債及還本後債務餘額淨增加，以 98 年度及 99 年度增加幅度最大，增幅達 9.23% 及 10.02%，雖然本年度較上年度增幅僅 4.4%，但本年度未償債務餘額仍將創下新高。

債務付息沈重 對政務推動造成排擠

近來老農津貼加碼一千元成為國會朝野攻防焦點，其中財政困難預算難以籌措所需 84 億元預算，是行政院遲疑的一大關鍵。相對 97 年度債務付息 1,170 億餘元，101 年度債務付息預算增加為 1,295 億餘元，分別占當年度歲出總額之 5.5% 及 7.5%。若非政府債務快速攀高，導致債務付息金額增加 125 億元，老農津貼恐怕早就加碼一千五百元。

債務餘額攀高，債務付息支出逐年增加，101 年度付息預算占歲出總額 7.5%。代表一百元中的支出中有 7.5 元必須用於支付債務利息，當然對其他財政支出產生排擠效果。隨

²依據公共債務法第 4 條規定：「中央及各地方政府在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之一年以上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之百分之四十八；其分配如下：一、中央為百分之四十。...」

著累積債務未償餘額增加，且未來經濟情勢改變，利率將隨景氣復甦而向上攀升，債務付息支出將逐年增加，將更嚴重的排擠年度預算，有礙政府政務之推行。

財政困難導致政府施政的困境

除了中央政府債務高漲，導致債務付息排擠政務預算外，財政困難更影響政府的施政。馬英九 2008 年競選總統時提出的幾項政見，多數需經由編列預算或成立基金預算始能執行，但四年來卻未見各年度總預算中編列相關兌現競選政見所需經費，競選政見當然年年跳票。除了競選時未經適當評估，為獲得選票而輕率承諾外，背後原因當然與近年來政府支出毫無節制，導致財政極度困難有極大的關係。

具體政策跳票例子如：馬英九承諾當選總統後政府將投入 2.65 兆做愛台十二項建設、成立 1000 億元「地方財政重建基金」、「四年內將文化觀光預算提高至總預算 4%」、「『高屏溪整治特別條例』，專款治理高屏溪水患與汙染問題」、「維持政府研發經費每年 10% 的成長」、「額度 100 億元，由政府直接投資具有潛力的青年創業計畫」、「為協助婦女每年提撥 10 億元微型創業基金」、「設置 20 億元『中央及地方設置「勞工權益基金」』」、「國防預算不低於國內生產毛額 3%」等。

財政困境背後是稅制的結構性問題

而財政困境背後，更深的結構性問題是，長期以來經濟成長掛帥思維下，為追求經濟成長與國際競爭力，長期依賴租稅減免措施為工具，不僅導致連年財政結構性赤字，國民租稅負擔率更一再降低至去年僅有 11.9%，幾為世界最低。租稅制度不但失去其財政主體性，更使得賦稅淪為經濟成長附庸，財政失衡的結果，造成財政收入嚴重不足，不僅無法支持政府發揮應有正常職能，更因稅制缺乏縮減貧富差距效果而使所得分配不均問題持續擴大。

結論

展望明年，若國際經濟局勢未能有強而有力的復甦，加以政府明年度公共投資規模縮減，民間投資及內需消費等皆因對經濟前景的悲觀導致信心危機而無法提升之下，經濟成長表現恐將嚴重受限。政客為了拼選舉，不斷標榜去年經濟成長率高達 10% 之餘，卻無法在財政政策與政府預算編列上，為明年的經濟未雨綢繆的設想，絕非選民所樂見，亦非民主政治之福。