

震災重建與財政重建

——科學或政治？

■黃世鑫／中興大學財政學系系主任兼所長

財政問題不是科學問題，也不是理性問題，而是政治問題，更是認知和意識形態的問題。當前我國的財政到底有沒有問題？可以確定的是，如果決策者依然仍如現任者之無知與不負責任，則財政的脫序與失控，將成為必然！

一、有問題？還是沒問題？

九二一震災前，於審議88年度下半年以及89年度中央政府總預算案之際，朝野對當前政府的財政赤字問題即曾引發爭議；爭議焦點在於行政院所編製送立法院審議之總預算案中，舉債額度已佔總預算的14.96%，臨界公共債務法所規定的15%之上限；因此，在野政黨之立法委員對此提出嚴厲的抨擊，並質疑執行當局將部份的公債或借款「隱藏」於特種基金，以規避公共債務法之規範，並掩飾當前政府的財政危機。89預算年度的中央政府總預算案，不含債務還本的歲出總額高達兩兆兩千五百五十八億元，歲入總額（不含債務舉借）一兆九千四百二十六億元；差短三千一百三十二億元。特別預算不含債務還本（四百六十七億元）的歲出總額一千四百八十四億元，歲入總額一千九百四十六億元，賸餘四百六十二億元。總預算案含債務償還一千九百三十四億元之差短數為五千零六十六億元，其中舉債數三千九百

五十億元，移用以前年度歲計賸餘一千一百一十六億元；未償還債務餘額兩兆三千億。

在89預算年度的中央政府總預算案送到立法院之前，行政院幕僚單位，主計處和經建會就為當前的財政「狀況」，產生歧見，兩處、會的正、副首長（韋端主計長 v.s. 李高朝副主任委員）並因而引發情緒性的「政治對話」。

首先，經建會根據其所完成的「當前財政問題研究報告」，得到的結論是：台灣的財政問題最主要是從80年度以來財政赤字遽增，增加速度之快，在國際間少有；這種財政赤字在幾年之間陡然增加的情況，顯示政府財政面臨失控的危機。

對於經建會的此種「論斷」，主計處迅速回應，並「駁斥」有關政府財政「危機」的說法；主計處堅持，政府雖面臨新階段財政困難，但都屬短期性質，不致有長期危機情事發生，民國81年後即可逐年改善。主計處強調，政府追求的是景氣循環的財政平衡，而非單年的平衡，未來

逐漸推動組織再造，促進民間參與公共工程（BOT），政府財政負擔將逐步減輕。不只是如此，主計處並特別強調：依預算法第六條及IMF所編財政統計均不含債務還本而言，預算歲入歲出差短三千一百三十二億元（含特別預算為二千六百七十億元），占當年度GNP百分之二點一（含特別預算為百分之一點八），低於歐盟馬斯垂克條約所定的百分之三範圍。同時，對中央政府債台高築，依主計處的解釋，承受省府債務八千一百九十三億元，是政府債務餘額激增因素之一。

為此，又引發了主計處與「前省府團隊」之口角，並激化執政黨內部準總統候選人彼此間的代理人戰爭；原本只是單純的中央政府總預算案的編制與審議，已經瀰漫者公元兩千年之總統大選的煙硝味；政府預算之「政治性格」，充分表露無遺¹。

除此之外，由於中央統籌稅款之分配、中央與高雄市政府對彩券發行權、以及國民年金實施後是否應提高營業稅等之爭議，在在均足以讓民眾感受到，由中央到地方政府均應有存在著財政「問題」的疑慮。

不過，九二一的百年震災後，所有的這些疑慮，亦被震得煙消雲散；政府不但透過緊急命令法准許發行公債八百億，不受公共債務法的限制，同時，在面對龐大的賑災與復原重建經費之支出，儘管「民間」人士與學者，相當有共識的提出應該加稅以籌措重建財源之議，行政院院長與財政部長卻仍自信滿滿，信誓旦旦：震災重建財源沒問題，「今年」不加稅！

我國當前的財政狀況到底有沒有問題？又財政有沒有問題，到底要如何「看」？

而且除了中央政府以外，似乎每一個縣（市）政府，亦均叫窮；部份縣（市）政府，甚至連行政官員的薪資都發不出來，有賴中央予以「紓困」。尤其是，在大地震發生前是如此，大地震發生後，似乎財政狀況反而好轉！如果連中央政府的主管財、經、主計官員，對我國當前的財政狀況之認知，均存在相當大的歧見，對同一套統計數字，卻有不同的解讀；那麼，問題的癥結，恐怕不是我國當前的財政狀況到底是財政困難還是財政危機，而是在這樣的一個決策團隊之引領下，即使沒有財政危機，卻可能製造其他更嚴重的危機。

二、科學！或政治！

我國當前的財政狀況究竟是如何？政府的財政官員習慣上以很「精準」的數字及比率，作為說明；並藉以強調其「科學性」與「客觀性」。但是，如果對財政、預算理論稍有涉獵，應該很清楚，單憑政府預算統計數字之分析，並無法得到明確具體的結論；即使是做國際比較，亦然，甚者，反而誤導！

正如Perkins（1997，P.1）所言：

“But the budget deficit is itself merely the result of the different forms of government outlays and revenue. It therefore makes no sense to talk of reducing the budget deficit without discussing also the particular combinations of measures, on the outlay or revenue side (or both), by which that change is to be brought about. Only by stating what changes either or both sides of the budget are being advocated can any useful policy discussion take place; for all the various possible combinations of changes in different government outlays and receipts are

likely to have different effects on any or all of the fundamental objectives of macroeconomic policy.”

“I am fond of asking audiences how they feel about debt. Is it good or bad? A majority of hands indicates that debt is bad. Then I ask, ‘how many of you borrowed to buy a house? Or how many of your parents did?’ A sizable majority of hands rises in the affirmative. ‘How many of you think that was bad?’ No hands are raised and I follow up, ‘Then you are not so sure that debt is generally bad!’”²

換言之，「財政赤字」只是一個「剩餘項」，不論是絕對數或相對數，並不具備任何的實質內涵；因此，不論是作時間面的歷史比較或空間面的國際比較，也得不到具有實質意義的資訊。不只是如此，與其相對應的「公債」之舉借，也無好、壞，或對、錯可言³。

財政問題不是科學問題，也不是理性問題，而是政治問題，更是認知和意識形態的問題⁴。一方面，對財政赤字，包括公債問題之認知，往往視同一般家庭債務；不僅所知有限，而且經常是錯誤的。另一方面，財政狀況的詮釋，也囿於意識形態⁵，特別是政治人物，在面對不同的政策議題，或面臨選舉時刻，會有截然不同的解讀。

三、無知！與不負責任！

當前我國的財政到底有沒有問題？經過前文的表述，可知並無人知道；不過，可以確定的是，如果決策者依然仍如現任者之無知與不負責任，則財政的脫序與失控，將成為必然！

例如根據88年11月12日媒體的報導⁶：

九二一震災使得政府稅收減少、支出增加，財政惡化情形雪上加霜。據行政院主計處預估，明年政府的財政赤字將達二一三五億台幣，為82會計年度（二七四四億）以來最高紀錄，預估要到94會計年度才會達到收支平衡，轉為五百一十億元的盈餘。韋端解釋，這是震災的影響不如景氣對財政的影響大。我國在明年又出現財政赤字，主要還是因為去年經濟不景氣影響稅收大幅減少所致。主計處說，預料明年以後景氣好轉帶動稅收增加，財政狀況自然就會有明顯的改善。

由這段報導，充分顯露現任決策者將一切歸諸「景氣循環」的無知！所謂景氣循環的財政平衡，其實自60年代開始，公共選擇理論的學者已大加撻伐，並認為其破壞了傳統平衡預算的倫理，而成為民主國家赤字形成的罪魁禍首。換言之，財政赤字問題發生的主因之一，係因傳統的「平衡預算原則」之倫理，被凱恩斯學派所主張「赤字預算」（deficit budgeting）所取代；同時，在現代的民主政治制度運作之下，財政政策的運用亦是「不對稱的」：

“But contemporary political institutions - ...- do not operate in this symmetrical manner. While there is little political resistance to *budget deficits*, there is substantial resistance to *budget surpluses*. Hence, fiscal policy will tend to be *applied asymmetrically*: deficits will be created frequently but surpluses will materialize only rarely.....*These political biases toward budget deficits.....*”(Buchanan and Wagner, 1978, pp.4-5)

因此，對一個正邁向民主政治發展的国家而言，如果相信所謂景氣循環的財政平衡，那將是製造預算赤字的開始！

另外，同日的報導⁷又指出：總統大選正式開打，行政院積極為連、蕭營造勝選環境，黨政部門聯手操作，各部會受命匯集利多政策，於選前分批推出，拉抬國民黨聲勢，確保政權。

所謂「利多政策」，幾乎無一不衝擊到政府預算⁸；例如國民年金是否如期在明年推出⁹，嘉義興建八輕，五千億的國家安定基金，通過民代支給條例，為雲林縣紓困，老年漁民可領取老農津貼，趕工蓋大學，市話不漲價，健保薪資維持現狀等；此外，證交稅採彈性稅率，亦是項莊舞劍，意在沛公！

因此，在野立委對此紛紛提出抨擊；「無黨籍立委蔡中涵諷刺說，國民黨所謂『說清楚、講明白、票就來』其實是『開支票、發紅包、票就來』」；「民進黨立委葉宜津也說，連戰的鐵票就是『銀票』」；「新黨立委賴士葆表示，行政院釋出四大利多，讓村里長增加薪資，是政策買票與公然違法」。記者的評論則明指：「執政黨殷勤加菜 誰來買單？」，「瘦身不成還增肥 難脫綁樁嫌」¹⁰。

的確，九二一震災對財政的衝擊，無論如何的大，終必將過去；但決策者的無知與不負責任，卻非短期可以善了！

四、財政危機？政治危機？社會危機？

當前的我國財政狀況到底有沒有問題？到底只是新階段性的財政困難？還是已達到財政危機的程度？九二一震災是否使財政狀況更惡化？其實並沒有人知道；只是，以我國朝野各界對政府預算赤字的無知，即使危機已經降臨，我們仍將茫然不知；我們將永遠無法做到如德國財政學者

Kirsch等人在1982年就曾經明確指出的：

「多年來，我們對於危機的解讀，總是緊跟在危機之後疲於奔命；最初，我們認為只是循環性危機；其後發現，可能是結構性危機；然後才逐漸開竅並認識到：原來是社會危機。我們至少應該嘗試，而且也應該做得到，在危機發生前，就能解讀危機：我們堅信，此刻我們已處於社會危機；同時，其危機的核心，在於人類在經濟社會中的認同危機。」¹¹

不僅如此，以我國之跛腳的民主政治體制與失衡的政、經與社會結構，即使不是危機，也會招徠危機；則Max Weber（1981，S.251）的這段話，更值得深思：

「比較廣義的危機，例如：長期的失業，饑荒，產品滯銷，政治事端等，從以前到現在都存在，而且也都摧毀整個的經濟生活，但是其間有一個差異；例如，如果在中國或日本發生農民饑荒，而其原因，他們認為係因神、靈不眷顧，導致風不調、雨不順，則其將會寄望（託）於宗教。但是，如果他們認為人為的社會體制（Gesellschaftsordnung）係罪魁禍首，則他們必然會嘗試去將之改變；若沒有這種危機，理性的社會主義制度永不會誕生（rationaler Sozialismus wäre ohne die Krisen niemals entstanden.）」。

【註釋】

- 1.參考：黃世鑫（1999b）。
- 2.Robert Eisner, Deficits and Us and Our Grandchildren, in: James M. Rock (ed.) (1991), Debt and the Twin Deficits Problem, Mountain View, CA: Mayfield Publishing Company, P. 81.(引自：Perkins, 1997, p.2)。

3. 參考Shaviro(1997), Ch. One。
 4. “All economic theory suffers from a degree of distortion caused by the ‘vision’ and ‘ideology’ of the investigating economists” Carroll (1998), p.33。
 5. The *businessman* is traditionally the *fiscal conservative* and *defender of the balanced budget*. In the 1930s, in the early days of the New Deal, the utterances of business organizations and business leaders were thick with complaints about the Administration's failure to balance the budget. What they really cared about was *keeping down taxes*, especially on business, and *fending off government regulation*. (Stein, 1978, p. 49)。
斜體字是作者為強化內容所附加。
 6. 中國時報第6版。
 7. 中國時報第4版。
 8. 參考：黃世鑫(1999a)。
 9. 根據11月25日工商時報(第二版)報導：「至於他是否傾向如期在89年底前開辦，江炳坤說，歷經九二一大地震後，現在政府財政很困難，這是必須慎重考慮的問題，一切由院長決定。」
 10. 聯合報，11月19日，第4版。
 11. Kirsch, G. u. K. Mackscheidt, Ph. Herder-Dorneich u. W. Dettling, (1982), S. 7。
- 【參考文獻】
1. 黃世鑫(1999a)，政府預算對現代國家的重要性，國策專刊：預算與政策(一)，頁3-4。
 2. 黃世鑫(1999b)，財政困難v.s.財政危機？解讀景氣循環的財政平衡，政策月刊，46期，頁18-21。
 3. Buchanan, J.M., and R.E. Wagner(1978), Contemporary Democracy and the Prospect for Fiscal Control: Initial Thoughts About and Final Reactions to the Conference, in: J.M. Buchanan and R.E. Wagner(eds.), Fiscal Responsibility in Constitutional Democracy, Boston/Dordrecht/Lancaster: Kluwer, Ch. 1.
 4. Carroll, Michael C. (1998), A Future of Capitalism: The Economic Vision of Robert Heilbroner, Basingstoke and London: Macmillan Press.
 5. Kirsch, G. u. K. Mackscheidt, Ph. Herder-Dorneich u. W. Dettling, (1982), Jenseits von Markt und Macht: Eine Ordnung für den Menschen, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
 6. Perkins, J.O.N. (1997), Budget Deficits and Macroeconomic Policy, Basingstoke, London: Macmillan Press LTD.
 7. Shaviro, Daniel (1997), Do Deficits Matter? Chicago and London: The University of Chicago Press.
 8. Stein, Herbert (1978), The Decline of the Budget-Balancing Doctrine of How the Good Guys Finally Lost, in: J.M. Buchanan and R.E. Wagner (eds.), Fiscal Responsibility in Constitutional Democracy, Boston/ Dordrecht/ Lancaster: Kluwer, ch. 3.
 9. Weber, Max (1981), Wirtschaftsgeschichte: Abriß der universalen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 4. unveränderte Aufl., Berlin: Duncker & Humblot. ©