

平衡財政促進經濟發展

邱正雄 / 大華證券董事長

壹、前言

財政是一國國力的基礎，財政體質的良窳為衡量國家基本面的重要指標，並且與國家的經濟發展休戚相關，互為循環。美國前任財政部長薩爾瑪斯（Summers）去年指出，健全總體政策須能促進新經濟（New Economics）的發展及堅守財政預算平衡的老價值觀，此為對老財政理論的所稱財政政策，須兼顧「效率」與「公平」兩目標的新詮釋。

新經濟成長所增加之稅收透過預算平衡，能支應研究發展及社會福利措施，並能減少政府舉債，空出資源，供民間投資，而能進一步促進經濟成長，達成良性之財政經濟循環。此一看法對我國亦能適用，但需要更多努力。今年經發會共識決議中，亦要求政府於五年內達成預算平衡，此為關係台灣未來持續穩健財政，促進良性循環的重要目標。惟本文所要指出的是，要達成此一目標，除了促進新經濟發展外，也要促進租稅的所得彈性至少等於一的目標，及政府力行開源節流方案，在未來五年達成預算平衡。

貳、我國過去財政的檢討

民國七十年代我國財政能夠穩健發展，主要係歸功於所得的快速成長，及租稅的

所得彈性大於1所致。就所得快速成長而言，民國69年至79年間平均每年經濟成長率為7.9%，而民國七十年代租稅的所得彈性為一點一五（見表一），因而能維持預算歲入佔歲出比例為100.21%（不含特別預算，見表二），維持財政平衡。

表一、我國歷年課稅收入的所得彈性

會計年度	課稅收入的所得彈性
70	0.82
71	0.55
72	0.08
73	1.04
74	0.32
75	0.12
76	0.96
77	2.37
78	2.22
79	2.34
80	-0.6
81	1.76
82	0.78
83	0.86
84	1.18
85	-0.28
86	0.74
87	1.24
88	-0.56
89	1.87

70年代平均	1.16
80年代平均	0.7

表二、中央政府歲出佔歲入比例（不含特別預算）

年度	中央政府歲入占歲出% (不含特別預算)
80	83.27
81	77.76
82	85.25
83	92.57
84	97.07
85	99.19
86	97.51
87	105.55
88	105.36
88下及89	91.24
90	85.19
91	83.83

70年代 平均值	100.21
80年代 平均值	94.8

民國79年至89年，每年平均經濟成長率為6.33%，但是租稅的所得彈性為0.75，以致政府收支失去平衡，80年至82年度歲入佔歲出比例在86%至77%之間。然此一比率自82年下半年以後到89年間，因為政府實行預算節約方案、行政革新等財政緊縮方案後，即提升至91%—105%的水準，整體而言民國八〇年代的歲入佔歲出比例平均為94.8%。其中，民國87及88年度，歲入佔歲出之比例分別為105.55%與105.36%，政府達成預算平衡，分別有1070及450億元之收支賸餘。

90年度以經濟成長率為6%、租稅所得彈性為一的基準來編列收入，其歲入佔歲

出比例降到86.19%，此外，91年度中央政府預算案中政府以明年經濟成長率為4.16%，所得彈性為一的基準來估算政府歲入，歲入佔歲出比例更降到83.83%。然今年實際經濟成長率將呈2.12%之負成長，與預算案經濟成長之估算標準相差8.12%，而今年一至十月稅收比去年同期減少6.1%，預算執行率不如預期。明年的稅課收入與今年的經濟景氣息息相關，因此在這種情況下，91年度實際的歲入佔歲出之比例將比83.83%的預估水準來得低，財政失衡狀況更加嚴重。

參、未來展望與建議

一、擴大國民所得大餅

促進我國經濟成長的主要因素可歸納成三點，一為增加資本存量，二為增加就業，三為技術創新。民國74年至89年間，平均經濟成長率為7.19%，增加資本存量對經濟成長率的貢獻度約為50%，其中在74至79年間，資本形成增加率為16.13%，如以十年期間來看，則79至89年增加率為64.76%，79至89年間平均每年增加率為6.476%（見表三）。而依世界銀行資料顯示，1960年代德國十年間資本存量增加率6.2%，日本在同期間為14.5%，1980年代德國十年間資本存量增加率2.3%，同期日本為5.3%。顯示我國資本存量增加率遠高於日本、德國經濟快速發展時期的資本存量增加率。

再者，民國74年至89年間我國就業人口對經濟成長率的貢獻度約為25%，在74至79年間就業人口增加率為9.09%，如以十年期間來看，則79至89年增加率為16.14%，平均每年增加率為1.614%（見表三）。此外，在74至79年間同期間技術創

新對於經濟成長率的貢獻度約為25%，如以十年期間來看79至89年間增加率為41.87%，平均每年增加率為4.187%（見表三），甚為快速。技術創新中，除了來自積極培養國內人才及引進海外留學生回國創業、研發外，主要還有來自於進口機器設備增加所連帶引發的國內技術創新。

未來在加入WTO後，如何進一步促進投資，促進資本存量增加，增加就業，引進技術創新，達到合理的經濟成長率，以擴張國民所得大餅，為對未來政府財政健全的一大考驗。

表三、資本、就業人口及技術創新成長率

	資本存量 增加率	就業人口 增加率	技術創新
74年-79年	16.13 %	9.09%	6.46 %
79年-89年	64.76 %	16.14 %	41.87 %
79-89年間 平均每年 增加率	6.476 %	1.614 %	4.187 %

二、政府力行開源節流方案

如未來經濟不能達到過去高成長水準，則政府須確實控制支出，增加收入，實行開源節流政策。開源方面，宜公平調整稅基和加強租稅稽徵績效，積極推動公營事業民營化，民營化不僅可以解除政府加諸於公營事業上法令之束縛，提升事業經營效率，同時也可以增加政府收入。惟過去所編民營化預算尚未執行者達六千餘億元，政府允宜提高預算執行達成率。再者，政府亦應加速處分閒置的國有財產，提高國有財產使用效率，並擴增財產及其他收入；節流方面，如何儘速落實政府組織再造或公共建設盡量委託民間辦理，並

避免無效率及不經濟支出，亦為政府當前重要的挑戰。

三、全盤檢討稅制，提高租稅所得彈性至一以上

稅制改革勢在必行，首先應全盤檢討稅制及相關法令，宜朝向將租稅的所得彈性提高為一的目標努力。再者，目前我國個人綜合所得稅制是採取屬地主義，只對個人境內所得課稅，個人境外所得則免稅，這種規定在加入WTO之後，長期而言會對國內金融業產生重大衝擊。為免加入WTO之後，因國內外賦稅差異，國外金融產品過度吸收我國資金，影響國內金融機構競爭力，政府必須檢討此稅制。另外，在降低土地增值稅方面，宜長期減半，應不以經發會所建議之兩年為限，俾能在經濟循環蕭條期間維持土地交易流通性，支應投資及消費需求，促進資源利用。

四、檢討修訂財政收支劃分法，健全地方財政

目前地方政府財政已捉襟見肘者多，政府除利用已通過的「地方稅法通則」，督促地方政府發展為招商大縣（市），並嚴格執行「規費法」外，宜儘速檢討修訂財政收支劃分法，對招商有成之縣市多分配稅款，以鼓勵地方財政自主。

五、健全財政紀律

對於各級政府和立法機關增加支出和減少收入的措施，應依預算法規定嚴格要求提出相對替代的財源，以健全政府財政紀律。

六、促進金融自由化與紀律化

我國經濟發展的特質之一，在於資本市場及銀行能提供充分資金分別支應高科技

產業及其他企業之發展。

目前金融機構合併法及金融控股公司法之施行當有助未來金融業之競爭力，而能協助促進經濟發展，惟加入WTO之後，金融主管宜將重點放在核心風險管理上，而避開對枝節的管制。所謂核心風險管理是指資訊透明化、資本健全性兩方面而言，以維護金融紀律。

另外，政府應鼓勵台商資金回流。台商到大陸投資，在大陸不少廠商能獲得減稅免稅的優惠，惟按我國現行課稅規定，台商大陸子公司分配盈餘，獲利匯回台灣者，須於台灣補繳納與我國境內營所稅差額，此部分政府應考慮台商匯回海外投資

股利時，給予適當的租稅減免，以鼓勵台商匯回資金，促進金融自由化。

肆、結論

依近十餘年來經濟學理性預期理論學派的想法，財政政策是否促進經濟成長以及公共投資是否有效，取決於企業家及消費者對經濟前景之預期。因此如何消除造成當前投資與消費者的不確定性因素至為重要，此外，穩健的財政平衡為促進預算與經濟成長兩者良性循環關係的基礎，此點值得我們去追求。