

減稅、舉債與政府財政

蘇建榮 / 台北大學財政學系教授

政府面對財政的拮据，舉債往往是最先想到的對策，而國內廠商面對經濟景氣的低迷，為了強化企業競爭力，自然會要求政府減稅。雖然舉債與減稅政策，都是政府提振經濟的手段，但是濫用上述兩項政策，卻容易導致政府債務的快速累積，惡性循環下，容易引發不可預知的後果。如何維繫經濟發展，卻不致造成政府財政的負擔，則是政府必須面對的一個高難度工作。

「大體上，國家生命的永續性，比較其他個別經濟為長久，。因此，國家財政應與其他一般經濟不同，不僅要考慮現在，而且要籌畫將來，以建立國家的百年大計。」（張則堯，〈財政學原理〉，77年增訂版，頁12。）

“While operations of the public household involve money flows of receipts and expenditure, the basic problems are not issues of finance. (...). Rather, they are problems of resource allocation, the distribution of income, full employment, and price-level stability and growth. (...).”

There is no simple set of principles, no uniform rule of normative behavior that may be applied to the conduct of public economy.”

（Musgrave, R.A., *The Theory of Public Finance*, 1959, pp 3-5.）

“The origin of the State lies in association for purposes of defence and to meet common fiscal needs. These two factors endow the State with its distinct status as an association in law. Hence it

is the most serious deficiency of our whole body of social science that we lack a theory of financial sociology and that the problems of public finance remain without sociological foundation. Only sociology can show how social conditions determine public needs and the manner of their satisfaction by more direct or more indirect means, and how ultimately the pattern and evolution of society determine the shaping of interrelations between public expenditure and public revenue.”

（Goldscheid, R., “A Sociological Approach to Problems of Public Finance,” in Musgrave, R.A. and A.T. Peacock (ed.), *Classics in the Theory of Public Finance*, 1958, p. 202.）

壹、前言

在邁入二十一世紀之初，台灣的經濟正面臨二十多年來前所未有的衰退期，往年平均5%左右的經濟成長率明顯下滑，甚而成為負成長。影響所及，自民國89年下

半年起，全國賦稅收入逐漸呈現負成長，在公共支出規模未能立即相對減縮的情況下，預算赤字與公債發行額乃明顯攀升，國家財政狀況因此遭遇前所未有的嚴峻挑戰。面臨此一財政與經濟窘困，政府乃試圖透過擴張性財政政策的推動，以擴大內需的方式提振低迷的經濟景氣。一方面除採取減徵金融業營業稅與土地增值稅，並研議調降貨物稅外，另一方面也擬以公債收入做為融通減稅與增加公共支出的財源。姑且不論其效果如何，就當前的財政狀況而言，政府減稅同時又大幅增加公共支出，已不可避免使舉債成為擴張性財政政策的唯一融通財源。然而，在現行公共債務法的規定下，舉債額度與未償債務餘額也界臨法定比例上限，使擴張性財政政策的融通財源捉襟見肘。為此，政府乃研擬修訂公共債務法，提高法定比例上限，並將當年舉債額度之定義修正為彌補歲入、歲出差短所舉債者，即不包含為舉新債還舊債的部分。同時，並打算修正預算法，准許公債收入可以用之於經常門支出，使得增加發行的公債收入，可以填補支出缺口。

不可諱言，租稅與舉債是現代化國家用以融通公共支出的兩大主要財源。其中，租稅除了是政府最為主要的財政收入外，更是政府用以維持經濟穩定與進行所得重分配的重要政策工具。舉債則是政府在公共支出擴張或經濟衰退時，用以彌補賦稅收入短絀的重要融通工具。雖然在財政理論與實證上對於透過減稅與舉債方式所施行的擴張性財政政策之經濟效果迭有爭議，¹但減稅與舉債的時機，以及其對國家財政制度的穩健性與永續性之影響，更不容忽視。本引言報告除前言外，第二節

說明現行的政府財政狀況，第三節則檢討當前政府之減稅與舉債措施，第四節針對政府舉債與減稅措施提出三大問題為結語。

貳、現況說明

為瞭解政府之減稅與舉債措施對政府財政的影響，需對當前政府的財政狀況有所說明。首先，就當前我國各級政府的財政狀況而言，表一顯示，最近十年來我國各級政府的財政狀況呈現逐年惡化的趨勢，尤其自民國88年度起各級政府淨收支的賸餘，明顯下降，並轉而為入不敷出。究其原因，主要是收入面受經濟不景氣影響而成長遲緩，支出規模則逐年攀升所致。中央政府的財政收支狀況，在精省以後的變化尤為明顯。而在地方政府方面，縣市政府的財政收支一直以來皆處於入不敷出的情況，收入的短絀完全依賴賒借收入與上級政府的補助，其財政自主性的強度可想而知；精省以後，省市政府僅含北、高兩市政府，因其主要財源為以營業稅為依據的統籌分配稅款及土地增值稅稅收，近三年來受經濟不景氣的影響，也明顯產生赤字。

其次，就歷年來我國國民之租稅負擔觀察，由表二可知，最近十年內的國民租稅負擔也呈現逐年下降的趨勢。民國八〇年代前半，賦稅收入佔國民所得的百分比大致維持在17%至19%之間，85年以後開始明顯下降，至89年降為14.32%。此與世界其他主要國家平均國民租稅負擔在20%至35%之間比較，明顯偏低。這也隱含，若以國民的租稅負擔觀之，除非政府支出相對減少，否則政府減稅的空間極其有限。若政府支出不能相對減少，減稅措施也勢在必行，則唯一的財源融通只有增加舉債一途。

參、減稅與舉債的省思

誠如前述，減稅與舉債融通公共支出的增加是現代化國家之政府用以刺激經濟景氣最常採行的擴張性財政政策。我國政府在面對當前的經濟衰退時，也不可免地採取相同的措施。一方面，立法免徵金融營業稅與土地增值稅減半徵收兩年，並擬調降貨物稅稅率；二方面，修訂公共債務法，調高法定舉債比率上限及舉新還舊不列入當年度舉債額度，以為擴大內需方案的財源籌措解套，並擬修正預算法，准許公債收入可以用之於經常門支出，使得增加發行的公債收入，可以填補支出缺口。雖然，減稅與舉債的經濟效果在理論與實證多所爭議，但就目前政府已採行或擬採行的措施而言，有幾點值得省思：

一、減稅內容未必有利於國內整體經濟的短期穩定與長期發展

長期以來，屬於小型開放經濟體系的台灣經濟，其成長的主要動力在於出口的擴張，經濟成長率往往隨出口擴張的速率而變化，這種趨勢至今依舊。而這一波的經濟衰退，出口貿易的萎縮是導因之一。出口貿易的萎縮，一方面是國際經濟景氣短期下滑，二方面是國內產業結構長期調整遲滯，使貿易財之國際競爭力相對下降所致。

雖然，出口的萎縮可由國內需求的擴張所取代，但以目前政府已採行的減稅措施而言，並不足以有效提振國內需求，也不能刺激出口，更無法誘導國內產業結構的順利調整。就免徵金融營業稅而言，其目的在打消金融業的呆帳，降低其逾放比例，使體質脆弱的國內金融業得以暫時獲得舒緩，若加以中央銀行幾次的調降利

率，形勢上雖有利於降低金融業的成本，進而帶動信用的擴張。但在當前經濟低迷的情況下，金融業面對債權的不確定性相對增加，使其信用的擴張裹足不前，對有效需求的提振自然有限。同時，由於金融業屬非貿易部門，對於減稅的結果，除非能因而增加對出口產業的信用擴張或降低資金成本，否則對增加國內就業機會與出口擴張的助益不大。

另就減徵土地增值稅而言，其目的在刺激低迷多時的國內房地產市場，進而帶動國內有效需求的增加。但因土地增值稅減徵的受益者在賣方（例如，原先取得建地成本較低的建商或財團）而非買方，若減徵的結果，賣方未能將所受的減稅利益與買方分享，亦即減稅利益的資本化，使房價下跌，則對房地產市場的提振效果實屬有限。其對國內需求擴張效果如此，更遑論對出口擴張與產業結構調整的作用。

二、減稅利益欠缺普遍性，不僅不符公平原則，亦增加社會風險

從目前免徵金融營業稅或減徵土地增值稅的措施，以及民國87年開始實施的兩稅合一制度觀察，顯而易見，台灣近年來的租稅減免措施最直接與主要的受益者是資本主。雖說對資本減稅有利於固定資本投資，進而增加就業機會，但此在理論與實證上仍是未解之謎。因此，若減稅的結果無法促進投資增加就業機會，則相對於勞動者而言，這種單方面對資本主的減稅利益，將直接使所得分配更為不均。長此以往，對社會結構的穩定將造成不利的影響，使社會風險增加，進而迫使政府必需增加維持社會穩定的支出（如社會福利與社會保險支出），形成重大的財政負擔。

此外，就以美國最近所通過的減稅方案為例，其主要的減稅內容為個人所得稅。它是以既有的政府盈餘為基礎，以增加租稅公平性與維持稅制的累進程度為原則，對全面性的調降個人所得稅稅負，其中最大的受益者是中低所得者，而非高所得者。相對於國內現行的減稅措施對社會正義的破壞，實難與之比擬。

三、以地方政府收入的主要財源為減稅內容，降低地方財政的自主性

營業稅與土地增值稅是當前我國地方政府最主要的兩大收入來源。雖然，中央政府在免徵營業稅與減徵土地增值稅的同時，願意舉債或另籌相對財源以補助地方政府所造成的稅收損失。但這不僅使地方的財政自主性更加降低，也危及中央政府的財政穩健。尤其，當中央政府以舉債收入補助地方政府經常門支出時，勢必違反預算法所規定公債收入不得用於經常支出的限制，從而破壞政府財政融通的防火機制與穩健原則。

四、小型開放經濟體系下舉債融通公共支出增加的效果的考量

台灣屬於小型開放經濟體系，當政府以公債融通公共支出的增加時，短期內將使國內的資金市場利率高於世界利率水準，從而引發資本的流入直到國內利率回復到世界利率水準，在浮動匯率下，勢必牽動台幣的升值與淨出口的減緩，進而造成國際收支經常帳的盈餘減少或赤字。因此，舉債融通公共支出增加所產生的擴大內需效果，將完全被淨出口的減少所產生的緊縮效果所抵銷。不過，值得注意者，若公債收入用於融通國內基礎建設等公共投資，則長期而言對經濟的成長或許有所助益。

肆、結語

最後，容許作者意譯本文開頭所引的三段文獻做為結語，企盼政府當局在規劃國家財政制度與經營國家財政時，能從較宏觀與長遠的角度切入，而勿陷入狹隘與短視性的泥沼中。因為，「國家生命的永續性，比較其他個別經濟為長久，...。因此，國家財政應與其他一般經濟不同，不僅要考慮現在，而且要籌畫將來，以建立國家的百年大計」；同時，「國家財政的基本問題不在於收入與支出的融通，而是在於它所涉及的經濟資源配置、所得分配、充分就業、物價穩定與經濟成長等課題...。而經營國家財政，並不能單靠一些簡單的原則或單一的規範性法則便可為之。」更重要的是，「國家的緣起與其社會成員為安全防禦之目的，以及為滿足共同財政之需要有關。因此，國家財政的經營與規劃應有其社會功能與基礎。現有的社會條件與結構決定社會的財政需要，以及滿足財政需要的方法；而社會的型態與演變則決定財政收入與支出間的相互關係」。因此，惟有深入瞭解現有社會結構與社會形態的變遷，才能對財政問題提出有效的對策。

檢視政府面對當前經濟與財政問題所採取的方法 - 減稅與舉債，不禁要反問，是否「國家財政的永續性」還維持？這是否已陷入「採擴張性的財政政策，以擴大內需便可刺激經濟景氣，進而解決財政收入短絀的問題」此一簡單原則的迷思？是否這已反映「現有社會結構及社會形態變遷下的財政需求」？這是值得國內財政經濟學者深入省思的課題，也是身為這場次的引言人所拋出的三大問題。

【註釋】

- 1.參閱Bernheim (1987), Barro (1989)與 Smetters (1999)。

【參考文獻】

- 1.行政院主計處，《中華民國台灣地區國民所得》，民國90年出版。
- 2.財政部，《財政統計月報》，民國90年9月出版。
- 3.財政部，《賦稅統計年報》，民國90年出版。
- 4.張則堯，《財政學原理》，民國77年增訂版，中國經濟月刊社出版。
- 5.黃世鑫，《財政學概論》，民國89年2月修訂再版，國立空中大學發行。
- 6.Barro, R.J. (1989), "The Ricardian Approach to Budget Deficits," *Journal of Economic Perspectives*, 3(2), 37-54.
- 7.Bernheim, D. (1987), "Ricardian Equivalence: An Evaluation of Theory and Evidence," in Fischer (ed.), *NBER Macroeconomic Annual*, 263-304.
- 8.Musgrave, R.A. (1959), *The Theory of Public Finance: A Study of Public Economy*, New York: McGraw-Hill Book Co.
- 9.Musgrave, R.A. and A.T. Peacock (eds.) (1994), *Classics in the Theory of Public Finance*, New York: St. Martin's Press.
- 10.Rosen, H.S.(2001), *Public Finance*, 6th edition, New York: McGraw-Hill Co.
- 11.Smetters, K. (1999), "Ricardian Equivalence: Long-run Leviathan," *Journal of Public Economics*, 73(3), 395-421.