國家財金改革工程艱鉅，需要大魄力—評蔡英文十年政綱財政金融篇

●彭百顯／前開南大學財務金融學系主任暨研究所所長

「四年赤字減半，八年財政平衡」，期程具體、勇氣非凡，但赤字如何減半？財政收支如何平衡？

蔡英文十年政綱財政篇所提出的國家財政改革核心，是從「國家永續經營」的理念出發，積極降低政府債務，實踐世代正義。綜觀國家財政改革十年政綱，總體目標相當明確，改革層面廣及支出效能、公平稅制、合理財劃，具有宏觀視野；蔡英文並提出執政後將推動「四年赤字減半，八年財政平衡」，能勇敢提出如此艱困的具體時間表，實有非凡勇氣，值得肯定。

為了達成財政支出效率化目標，十年政綱釐列五項做法：一、降低公共債務，追求收支平衡、負債餘額占GDP比例零成長或負成長；在財政未平衡前，不應過度擴張支出規模；在租稅負擔達合理比例前，不應再盲目減稅。二、加強財政管理，預算支出不應依照慣例逐年延續，每一會計年度皆應歸零思考，減少不必要的浪費。三、重大施政及公共工程，應經過完整的成本效益分析。四、持續組織再造，檢討僵化人事，重新配置人力。五、適度增加福利支出，以因應日益嚴重的人口老化及貧富差距擴大等社會問題，規劃社會安全制度與長期穩定財源。檢視這些政策主張與方向均完全正確，但問題是：具體做法並不明確，且存在邏輯上矛盾與執行可行性的問題。

「負債餘額占GDP比例零成長」乃不可能任務

識者皆知，中央政府總預算以目前支出規模即使完全不擴張都無法降低債務，除非中央政府累積未償債務餘額五兆元短期內全部清償，否則要負債餘額占GDP比例零成長或負成長，似乎是不可能的任務。2012年中央政府總預算，歲出歲入差短2,095億元，連同債務還本940億元，合計需要融資調度3,035億元，以舉債2,885億元及挪用前年度剩餘的150億元來彌平。歲出歲入差短及融資數較上年分別增加669億與949億元，可見政府財政赤字仍在擴增，只能舉新債還舊債，而且每年新增舉債規模均遠高於債務還本，致令

債務付息支出不斷攀升，全民要負擔1,301億元利息。2012年中央政府累積未償債務餘額5兆1,377億元，增加2,163億元，未償債務正以加速度累積擴大。

適度增加福利支出與減少預算赤字，出現矛盾抉擇

十年政綱出現政策目標的矛盾抉擇，蔡英文如果要適度增加福利支出，同時要逐年減少預算赤字，則除非大幅刪減國防、教科文、經濟發展等大項支出；但十年政綱卻未提出如何改革國家總預算支出結構，因為國家預算大餅不可能既要增加福利支出，又要強化國防軍備自主、不犧牲教科文發展、還能維持經濟成長與高度生產力。事實上，蔡英文應該探討社福支出問題癥結並不在預算規模不夠大，而是有太多資源用在虧損累累的社會保險上，排擠犧牲照顧弱勢所需經費，真正需要改革的是不合理的費率與經營弊端。

號稱史上最高的社福預算2012年度編列4,072億元，較今年增加389億元。探究社福支出主要項目，社會救助支出僅110.7億元，占2.7％；社會保險支出高達2,642億元，占64.9％，主要為補助全民健保、勞保、國民年金保險、公保養老給付、榮民及榮眷健保、補助直轄市及縣市政府等；福利服務支出1,094億元，占26.9％，偏重在老農津貼、老人基本保證年金、榮民安養。由此可看出，有愈來愈多社福預算資源是用在彌補不斷擴增的健保虧損與經常性的勞保、健保保費補助以及各式敬老津貼，相對貧困家庭亟待援助的救助經費、脫貧計畫經費顯得微乎其微，救助標準過於嚴苛乃是必然的結果。而就社會保險支出所編列2,642億元，較上年度預算數2,280億元，增加362億元，係全部撥補政府應付款項不足數或財務短絀。比較2010至2012最近三年預決算，可以看到社會保險以年增三、四百億規模擴增，凸顯社會保險體制惡化問題已成為政府最沉重的負荷。蔡英文面對年年短絀、不合理費率且虧損累累的各項社會保險，必須有徹底改革方案，才能避免國家財政惡化雪上加霜。

僵化預算結構須落實零基預算精神

基於政府依法必須編列之人事費、債務利息、社會保險與福利補助、教育支出及對地方政府之補助支出等支出項目，其占中央政府總支出的比重不斷提高，致使國家整體歲出預算結構已長期呈現僵化現象。蔡英文十年政綱提出「加強財政管理，預算支出不應依照慣例逐年延續，每一會計年度皆應歸零思考，減少不必要的浪費。」這正是落實零基預算的重要改革。但由過去十數年觀察，政府部門雖曾高喊零基預算，則卻淪為口號。蔡英文應該體認：僵化的預算體制必須改造，國家資源才有可能合理分配，預算編審必須落實零基預算精神，支出才能更有效率。

如何再造政府組織以改革僵化人事，國人仍寄厚望

改革疊床架屋體制與冗贅行政程序，打造廉潔、效能、提供完善服務的行政組織，一直是人民迫切期待，政府再造提升效率，不僅能節省國家資源避免浪費，更能提升為民服務效能。歷經二十多年漫長推動雖然已通過組織改造五法，行政院所屬三十七個機關將精簡為二十九個機關，行政院組織法自2012年1月1日開始施行，但2012年中央政府機關總員額編列163,325人，僅較今年減少1,164人，可見龐大的組織精簡在總預算看不到明顯成果，組織與人事員額的龐大僵化仍繼續耗用國家資源，與社會各界殷切期盼大相逕庭。蔡英文提出持續組織再造，檢討僵化人事，重新配置人力之主張，但僵化之人事如何改革、是否精簡人事並未敘明，且由於政府龐大僵化的組織人事已長期存在，故如何有效再造政府組織，改革僵化人事，國人仍寄予厚望。

賦稅改革面向過小，無法揮灑開拓財源格局

蔡英文提出「四年赤字減半，八年財政平衡」的恢弘主張，但在政府支出無法大刀闊斧刪減且要增加福利支出下，縮減赤字唯賴開源，但從十年政綱中似乎很難找到開源藥方。在賦稅制度合理化中，蔡英文主張強化所得稅與營業稅收入為核心，善待薪資所得納稅人，不動產稅制逐步合理化、逐步取消租稅獎勵、逐步發展綠色稅制，這是正確的方向。但這些中長期政策如何可能讓龐大的預算赤字迅速消失？則是問題之所在。

由於所得稅稅收決定於經濟榮枯，如果體制內稅基侵蝕問題不解決或營業稅率不提高，則以所得稅與營業稅收入為核心之主張將淪空言。尤其，究竟如何擴大稅基，則完全付之闕如，儲蓄投資特別扣除額二十七萬元是否取消？證券交易所得、期貨交易所得是否課徵？抽血式的證交稅是否停徵改課徵證所稅，並讓交易損失得以前抵後抵幾年？再者，現行稅法職業身分別歧視待遇依然存在，特支費、實物配給或其代金及房租津貼免稅；稿費等十八萬元內免稅；試務人員各種工作費用免稅，這些都是職業身分別的差別待遇。如果蔡英文對這些林林總總的稅基侵蝕均無法改革，那麼，「擴大稅基」豈非空談？此外，在營業稅部分，是否提高營業稅率？是否取消金融業本業營業稅2%優惠？這些也都是攸關財源且可能面對排山倒海抗拒壓力，或許正是因為改革異常艱辛，蔡英文遂乾脆避而不論。

不動產稅制合理化值得喝采，惟需要魄力改革

現行土地增值稅係就土地交易之增值課徵，其本質屬於資本利得稅。現行土增稅以遠低於市價的公告現值課徵，並依公告現值成長倍數累進課稅，結果便宜的土地上漲倍數高，高價的土地上漲倍數低反而課稅少，而且，因一年中公告現值不會改變，交易獲利根本不需繳稅，故而鼓勵短期移轉，懲罰土地的長期持有。雖然針對上述缺失，特銷

稅條例已在今（2011）年6月1日上路，短期的房地產交易將被課徵10%到15%的額外銷售稅，以抑制房市投機炒作。但稅制缺失同樣存在持有兩年以上的房地產交易，包括房屋評定現值、土地公告現值、公告地價明顯偏低不合理，嚴重偏離市場價值，交易資訊不透明等，這些都使得當前的房屋稅、地價稅、房屋交易所得稅及土增稅偏低，有利炒作。

蔡英文強調勝選將推動不動產交易稅制合理化，針對投資性質的不動產交易所得，以分階段方式，建立一個趨向實際交易價格課稅的制度，這是對資本利得的重大改革，值得喝采。透過推動不動產交易價格登記制度，逐步建立可靠透明的不動產交易價格資料庫，分階段建立趨向實際交易價格課稅的制度，並推動土地及房屋交易所得合一的不動產交易所得稅，這項改革方向正確，也能對台灣所得與財富分配日益惡化發揮導正改善力量，但改革時程可能相當艱鉅漫長，特別需要魄力貫徹。

財政資源分配應立基於全國一致性標準

十年政綱提出應檢討財政收支劃分，但所提這些大目標皆屬老生常談，且並不容易解決，尤其對相對落後貧窮縣，要提升財政自主性更為艱困。

為配合部分縣（市）政府合併改制為直轄市，行政院院會於2009年底通過《財政收支劃分法》修正草案，修法重點一為提升地方政府之財政努力度，即在中央統籌分配稅款之計算公式中，導入「財政努力及績效」，對於努力開闢自治財源提升財政自主程度的地方政府，將優予分配；重點二為「強化地方財政紀律」。修法本質著重於擴大統籌分配稅稅源，以因應地方政府迫切之需求，但其修法標準仍立基於縣市既有體制規模，其結果仍將使各縣市陷入財源分配不公的爭奪中，而且可能「窮者愈窮、富者恆富」。

蔡英文若能依全國合理標準訂定每人基本公共財需求，包括教師數、警員、消防、環保等人數、經費數，以此基礎分配國家財政資源，當較公平合理。此外，有關全國一致性支出，如基礎義務教育、警政、消防以及包括健保、農保、國民年金、老農津貼、老人津貼等，由中央立法事項應改由中央政府全額負擔，始能真正解決未升格縣市政府長期所面臨之困境，也才能庶免一個國家人民遭受分等之不平等待遇。尤其，蔡英文應瞭解我國當前最大財政問題係在於中央與地方均深陷債台高築困境中，中央無力支應地方龐大的建設資源。

設置會報組織因應金融危機，實為畫蛇添足

十年政綱金融篇主張在行政院之下設立由財政部、經濟部、經建會、金管會與中央銀行等部會聯合組成的總體經濟與金融危機預警會報，以對國內外金融情勢與經濟變化，適時提供預警與對策，防範潛在的金融危機和經濟巨變，並隨時檢討金融產業的發展目標，釐定發展策略與行動方案，以供相關部門作為政策執行依據。這個所謂「總體

經濟與金融危機預警會報」實在是畫蛇添足，其可能與所有其他任務編組的臨時機構一樣，成為推諉卸責的單位。何況，金融監理制度已由原來的多元化改變成垂直整合的一元化監理，因而成立行政院金管會，其職責當然包括金融危機預警機制，實無必要再設置金融危機預警會報單位。

弱勢金融毫無著墨，如何濟貧扶弱？

十年政綱提出銀行、證券與保險業皆應以誠信為原則，穩健發展金融服務，並應濟貧扶弱、協助中小企業、支援產業創新活動。但究竟要如何建立體制以濟貧扶弱卻毫無著墨。

地下金融在政府不斷推展金融自由化之下規模已逐漸縮小，但是蔡英文應該注意到：由於結構性因素，大型金控公司高度競爭的發展趨勢，高資本主義化已使得金融資源運用更集中於資產雄厚財團，一般中小企業以及基層弱勢族群則相對受到漠視，因此，地下金融仍然活潑，台灣一再發生錢莊殺人悲劇，而為化解地下金融已延宕一、二十年的「融資公司法草案」遲遲未能完成立法。再者，社會提出開辦窮人銀行的呼聲不斷，但成效不彰，蔡英文似應多著墨。台灣弱勢金融的一再被忽視，凸顯窮人金融並未受到政府當局重視，也未受到民進黨總統參選人的關注。

金融業特權優惠何時終止？

民進黨及十年政綱均將打消呆帳、使銀行的平均逾放比大幅下降列為重要政績，事實上，這是付出龐大國家資源代價換得。金融弊端耗費8,900億國家資源，由全民承擔。[1]國家給予金融業優惠特權已十二年，國人關切，蔡英文還要繼續嗎？此外，問題金融機構有退場機制嗎，還是仍要用公帑接管、處理？國家還要繼續為違反銀行法、授信作業徵信不實、授信作業鑑估不實、授信作業逾越權限、違反一般授信作業規定、以及舞弊虧空的不法金融集團毫無止境的填補黑洞嗎？這些金融特權，究竟要到何時才終止？

【註釋】

1. 根據金管會統計，本國銀行從1999年1月至2011年7月共打消呆帳2兆3,349億元，其中，來自銀行營業稅降低所增加的盈餘2,718億元（營業稅率由5%降為2%，3%營業稅款用於沖銷逾期債權或提列備抵呆帳），來自中央銀行降低存款準備率所增加的盈餘224億元，銀行自身盈餘打消呆帳金額2兆406億元。營業稅降低及存款準備率降低讓國庫收入直接減少2,942億元；而銀行盈餘原應課徵營利事業所得稅，以營所稅平均實質有效稅率15%估算，2兆406億元盈餘用於打消呆帳，又讓國庫損失3,061億元，由此可見，因打消呆帳國庫收入至少減少6,003億元，轉嫁由納稅人承擔。此外，迄至2011年8月底止，金融重建基金（RTC）賠付五十六家經營不善機構花費2,069億元，加計中央存保公司分攤賠付款829億元，合計賠付款總額為2,898億元。◆