債台高築、或國債「流沙」
—兼評民進黨十年政綱財政篇

●黃世鑫／國立台北大學財政學系退休教授

前言：預算赤字不是問題

社會科學，特別是經濟學，為了「科學」二字，對於社會現象之描述，往往模仿自然科學，尤其是物理學，例如均衡、彈性等。同時，並仿照像氣溫、溼度等之衡量，發明各種總體經濟指標，例如經濟成長率、物價指數、失業率等，作為觀察社會經濟現象的根據。但由於缺乏如同自然科學之嚴謹、精準的理論基礎，東施效顰的結果，卻適得其反，而扭曲社會問題之真相和本質。除此之外，自從理性主義抬頭，行為科學盛行，關於社會現象與問題的認知與詮釋，往往亦訴諸於個人之「理性」行為，社會只是個人的算數集合。因此，錯誤的認知，導致錯誤的診斷，其所開出的藥方，不僅無法治病，更可能要人命。

有關一個現代民主資本主義國家之「財政」問題，包括預算赤字，乃至國債問題之探討，就是最典型的例子。在沒有任何學理的根據之下，對年度預算赤字或未償國債餘額設定上限，如赤字占GDP、或債務餘額占GDP的比率等，藉以抑制赤字或國債之增漲。除此之外，更受制於君主專制之歷史經驗，以及「個人」之生活體驗。除了一方面將「政府」視為「必要之惡」之外，另方面，更將「政府」比擬為民間「企業」；預算之「餘、絀」，形同「盈、虧」，而政府債務，亦視同「企業或家庭債務」，而擔心其破產或「債留子孫」。因此，對於日益上升的國家債務，往往以「債台高築」形容之。同時，為了避免其傾頹，去除預算赤字，維持「財政平衡」，亦成為主要追求之目標。

不過，數十年過去了，不僅未能擺脫預算赤字之糾纏，國債仍持續不減反增。而且各國為了去除預算赤字而採行的「節流」措施，亦引發社會之動盪。這段「抗赤反債」的歷程，美國學者Magdoff和Sweezy在1987年所發表的「The deficit, the debt, and the real world」一文中，就已有相當精闢之評論：

> 「最近在一般的企業雜誌蔚為風潮的論點，為對美國已成為世界上最大的債務國提出警訊，並造成一種印象，美國已如第三世界國家陷入債務的困境；且認為債務的

劇增係經濟危機的前兆。這種論點與事實不符；事實上，無論是就債務規模或債務之威脅性本質，均被誇大，且受到統計數字的迷惑。所謂的債務，如果有問題的話，充其量其只是實質問題的症狀而非癥結（a symptom but not a cause），也就是潛在的金融崩潰（the potential of a financial breakdown）。」

「這種危言聳聽的聽聞，並已形塑成當前盛行的「意識形態」：聯邦政府的預算赤字和債務負擔已成為重啟長期經濟成長的障礙，只要能去除赤字，所有的經濟問題，就能迎刃而解。不用去擔憂持續性的大量失業，饑餓的蔓延，以及大多數人民中缺乏適當的醫療照顧；這些全世界最富有的國家毫無必要的苦難，相較於漸增的赤字所產生的國家債務，根本不算什麼。」

的確，就國家財政本質，預算赤字或國債，如果有問題的話，「充其量」只是實質問題的「症狀」而非「癥結」。同時，相較於各種天災帶來的災難、失業人數的上升、經濟弱勢者之缺乏醫療照護、貧富差距擴大所帶來的社會失衡等等，漸增的赤字所產生的國家債務，根本不算什麼！

民進黨十年政綱的財政篇，將「去預算赤字」當作最主要的目標之一；預計以四年的時間，將赤字減半，八年的時間，達到財政平衡。這樣的主張，固然呼應社會對當前「債台高築」的憂慮，以及美國和歐體各國因政府債務而可能引發的金融危機之疑慮，就選舉的「政治」層面考量，確實有其「正當性」，但對解決實質的「財政問題」，究竟有何助益？似仍有待商榷！

歷史經驗：新自由主義惹的禍

預算赤字並非始自今日，預算赤字被當作財政問題的「罪魁禍首」，也已是老生常談。從1970年代中，由於第一次石油危機（1973年～1974年）造成西方國家戰後快速經濟成長的停滯，以及預算赤字和政府債務的遞升，新自由主義（Neoliberalism）趁勢興起。1970年代末的第二次石油危機（1979年～1980年），標榜新自由主義的「新右派」（new right）政黨，紛紛取得政權；先是1978年英國偏右保守黨的柴契爾夫人，1980年美國偏右共和黨的雷根繼之，接著是，德國原本與偏左的社會民主黨（SPD）組聯合政府的自由民主黨（FDP），1982年轉向偏右的基督民主黨（CDU），並由後者的柯爾組閣。故從1980年代開始，所謂「泛市場化」（pro-market）之新自由主義的意識形態便成為國際主流思潮，而作為其理論基礎、強調「市場優越」的新古典經濟理論亦在學術界建立其「帝國主義」的版圖，宰制經濟、財政政策思潮。

新右派所面對的經濟問題就是經濟成長停滯而帶來的大規模失業；同時，其主要原因除了歸諸於政府規模太大、稅負過重、財政赤字、和公債的鉅額發行之外，政府管制太多，亦是重要因素。因此，其採取的主要因應對策為刪減政府支出（特別是社會福利

支出），縮小政府規模，減稅，降低赤字，強調「使用者付費」，以及民營化（主要為歐陸和英國）、解除管制（主要為美國）等。

此種泛市場化的政策措施，雖然亦曾備受爭議。故至九〇年代中以後，美國和西歐國家政黨的再次更替，所謂的「第三條路」或「新中間路線」成為主流，但不僅並未能撼動八〇年代之基本財經政策的路線；不論是左傾、右傾的政黨，仍然受到新自由主義思潮的左右。也因此，赤字問題，不僅未能紓解，更是仍然持續惡化之中，看不到有「止血」的跡象。

就我國而言，1987年的解除戒嚴是一個分水嶺，過去「年年有餘」的榮景不再。不論是國民黨的李登輝（1988～2000），或民進黨的陳水扁執政（2000～2008），「預算赤字」已經成為常態。2008年國民黨的馬英九再度執政，情況更形惡化。在這二十年之間，政府也並非沒有作為；先後成立財政部賦稅改革委員會（1987～1989）、財政部賦稅革新小組（1996～1997）、行政院財政改革委員會（2001～2003）、行政院賦稅改革委員會（2008～2009）等，其所採取的策略，除了追隨上述之「國際潮流」；包括公營事業民營化、鬆綁、BOT、以及減稅以刺激經濟、限制公債之舉借等之外，並改革預算制度，要求重大支出計畫，必須做成本效益分析。但同樣的，今天我們不僅仍深陷預算赤字之泥沼，而且「財政缺口」還不斷擴大，有失控之虞。且在同時，經濟成長停滯，國民實質所得，不增反降，失業人數大幅上升，所得分配更為不均。

量出為入與財政平衡？

具體而言，從1970年代中，美國和歐洲各主要民主先進國家，就飽受預算赤字之苦，並歸責於政府規模太大，特別是社會福利支出太高，以及稅負太重，導致經濟成長停滯，租稅收入不足以支應政府支出，預算赤字於焉產生。且從此，預算赤字就成為一切經濟問題的根源，似乎，只要能解決赤字問題，就什麼問題都沒了。也因此，解決赤字的方法，除了縮小政府規模，包括削減社福支出、民營化、鬆綁、BOT等「節流」措施之外，在開源方面，則採取減稅，刺激經濟，以增加稅收的策略，以及設置舉債上限，抑制債務之增加。如果從1980年起算至2010年，三十年過去了，經濟似係有所起色，但卻係「泡沫經濟」。同時，失業人數仍居高不下，所得分配持續惡化，社會問題更形嚴重。但預算赤字與公債呢？不減反增！而且，「政府」真的變「小而美、小而能」了嗎？

其實，就財政「量出為入」的本質而言，財政剩餘是病態，財政平衡是偶然，財政赤字才是常態。以美國為例，根據Iwan W. Morgan所撰：Deficit Government：Taxing and Spending in Modern American (1995)一書之資料：1932年以後的一甲子，只有八個年度是財政平衡。特別值得一提的是，在美國政治史上，自Herbert Hoover以來最保守，同時亦係新右派的代表性人物之一的雷根總統執政期間（1981～1988），不僅年年赤字，且其

數額平均高達GNP的4.5%。雷根信奉新自由主義，認為：大政府（big government）削弱個人的動機，私人企業，以及財富之創造，係美國經濟問題的根源。其主張，削減政府支出、減稅，以及「量入為出」（lived within its means）。但其八年執政結果，卻在美國財政史上，創下紀錄：第一，以當期幣值計算之赤字金額，係空前。第二，赤字占GNP的比率，亦係歷史新高。

結語：國債像流沙

民進黨的十年財政政綱，似乎仍然依循過去的歷史軌跡，仍然受到新自由主義之意識形態的宰制。如果對照以上之「赤字演義」和國家財政支本質，其能夠產生多少效益？應該不言而喻。

不過當然這並不表示，預算赤字可以無限上綱，國債可以無限量發行。只是，一方面要強調，預算赤字絕非財政問題之所在；另方面要指出，國債有「內、外」之別，如果是外債，那就真會如歐洲各國，以及美國當前所面對之困境。但如果是內債，其實並不是「債」；只是國民之間資源的移轉。內債再多，並不會「債台高築」，政府因而倒閉。

國債如果是內債，就如同陶喆的一首歌，叫流沙；最後一段歌詞：「是一再的做，一再的錯不由我，我一步一步一步一步，慢慢走向流沙。」我國的國債是自1990年代以來，為了解決預算赤字問題，「是一再的做 一再的錯不由我，我一步一步一步一步，慢慢走向「國債」流沙」，無法自拔。

換言之，如果預算赤字或國債真的是問題的話，那其也並非只是「聚沙成塔」的土堆，而是流沙。如果身陷其中，導致的後果，是「政府的失能」。◆