

金融風暴對主要國家財政影響及 政策意涵對我國的啟示

蔡玉時*

- | | |
|-------------------|----------------------|
| 壹、前言 | 肆、金融風暴對我國財政的影響及其政策啟示 |
| 貳、金融風暴對主要國家財政的影響 | 伍、因應當前財政情勢政府採行因應措施評估 |
| 參、金融風暴後主要國家財政政策重點 | 陸、結論與政策建議 |

摘 要

2008 年金融風暴不僅重挫各國金融業，實體經濟亦遭受波及，為穩定金融並提振景氣，美國、英國、日本及韓國等均提出金額龐大的穩定金融及振興經濟支出。此舉雖有助於金融穩定，並促進經濟穩定成長，但也造成政府赤字大幅擴增，並推升政府負債，加上未來人口老化產生的財政負擔，如不採行健全財政措施，財政危機恐將繼金融風暴後產生，是以，健全財政已成為金融風暴後的重要經濟課題。我國雖非金融重災區，惟經濟繼 2001 年後再次負成長，稅收大幅滑落，支出大幅成長，財政赤字增加，負債迅速攀升，加上人口老化迅速，除規劃實施中長程財政健全方案外，宜參考主要國家健全財政措施，進行更全面健全財政規劃，包括年金制度的改革、審慎評估實施長期照護保險財源之可行性，並配合經濟發展進行租稅改革、產業調整等，以積極健全我國財政。

* 經濟研究處專員。本文承蒙洪處長瑞彬、朱副處長麗慧、黃組長建興，以及匿名審查學者提供諸多寶貴建議，謹此致謝。惟文中如有任何疏漏，當屬筆者之責。

Lessons from the Impact of the 2008 Financial Crisis on the Fiscal Policy of Major Countries, and Policy Implications for Taiwan

Yu-shih Tsai

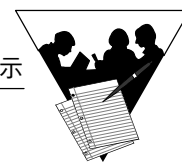
Specialist

Economic Research Department, CEPD

Abstract

The 2008 global financial crisis not only affected the financial industries of countries worldwide, but also hit their real economies. The United States, United Kingdom, Japan and Korea responded with massive financial stabilization and economic stimulus spending measures. Though these measures helped stabilize financial systems and regenerate steady economic growth, they created a huge increase in fiscal deficits and raised public debt, exacerbating the fiscal burden stemming from future population aging. If governments do not adopt sound fiscal governance measures, it may be feared that fiscal crisis will follow in the wake of the financial crisis. Hence, sound fiscal governance has emerged as a major economic issue in the aftermath of the financial crisis.

Although Taiwan's financial sector was not affected too badly by the crisis, its economy shrank for the first time since 2001, tax revenues fell sharply, the fiscal deficit expanded, and government debt rose sharply. Moreover, this deterioration in public finances will be further exacerbated by rapid population aging. Under such circumstance, besides planning and carrying out mid-term and long-term plans for improving fiscal governance, Taiwan's government should also draw reference from fiscal improvement measures taken in major countries, to help it map out plans more thoroughly and soundly. The ambit of planning should cover pension system reform and prudent assessment of the feasibility of funding for the implementation of long-term care insurance, as well as tax reform and adjustment of industry to match economic development needs, so as to actively improve the state of Taiwan's public finances.



壹、前言

2008 年金融風暴是第二次世界大戰以來最嚴重的金融危機，受影響甚深的美國、英國及愛爾蘭等國，莫不採直接注資、存款保證及其他流動性措施等，不論何種穩定金融措施，政府投入的資源都相當龐大。加以金融風暴造成嚴重的經濟衰退，為免重蹈 1930 年美國經濟大蕭條的覆轍，各國政府紛紛提出振興經濟措施因應，資金大筆投入公共建設、醫療及社會福利等。在各國穩定金融及振興經濟措施的努力下，確使全球景氣逐步復甦，惟支出金額亦衝擊政府財政。

金融風暴漫延重創實體經濟，主要國家經濟呈現負成長，產生自動性財政政策效果，加上如股市、房市等金融性資產價格下跌，使政府財政收入減少，尤其是租稅收入。經濟成長下滑，失業增加等因素，加上振興經濟支出增加，造成政府財政支出大幅增加。在財政收入減少、財政支出增加的雙重影響下，政府財政赤字將大幅擴增，進而影響政府負債水準，已使主要國家財政惡化，加上人口老化問題，將使財政狀況更趨嚴峻。如不實施健全財政措施，財政危機恐將繼金融風暴產生，是以健全財政成為金融風暴後的政策重點，部分國家並已陸續提出健全財政措施。

我國在 1990 年代以前，財政狀況尚稱良好，其後因徵收公共設施保留地、精省，及相關社會福利支出擴增等因素，加上以租稅優惠措施促進經濟成長，財政狀況逐漸惡化，後因實施財政改革方案有好轉。惟 2008 年因金融風暴使財政狀況再度惡化，不但造成國家競爭力排名下滑，也造成國際主要評等機構調降我國主權評等。

財政健全與否，不但攸關國家整體競爭力，也關係未來經濟

能否持續穩定發展，更是因應下一波經濟波動的重要籌碼。鑒於財政健全的重要性，我國應趁此波國際健全財政的風潮，吸取主要國家財政改革的經驗及啟示，據於研提更積極的健全財政措施，為本文研究緣起。除前言外，第二部分先探討金融風暴對各國的財政衝擊，第三部分分析主要國家採行健全財政措施的經驗及啟示，第四部分評估我國財政受金融風暴影響情形，第五部分為政府因應當前財政情勢所採策略及評估，最後則為結論與建議。

貳、金融風暴對主要國家財政的影響

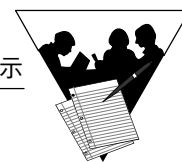
2008年9月美國金融風暴襲捲全球，進而影響主要國家實體經濟，並引發全球經濟衰退，進一步使整體財政狀況惡化。其影響政府財政的管道，主要包括：政府為穩定金融所採行的相關措施，因金融風暴帶來的經濟衰退造成政府收入減少、支出增加的財政自動穩定政策效果，以及政府為因應經濟衰退及穩定金融所採行權衡性支出等三方面。謹將上述影響闡述如後，最後則為綜合對財政狀況之分析及預測。

一、政府採行穩定金融措施

為避免爆發系統性金融風險對國家經濟產生重大衝擊，主要國家採取直接注資、存款保證，以及其他流動措施如購買政府公債、機構抵押債券等，相關支出規模，說明如次：

1. 直接注資方面：據國際貨幣基金(下稱IMF)估計(詳表1)，至2009年8月G20¹國家已投入約1兆1,820億美元的支出(其中先進國

¹ G20 包括阿根廷、澳洲、巴西、加拿大、中國、法國、德國、印度、印尼、義大利、日本、墨西哥、俄國、沙烏地、南非、南韓、土耳其、英國、美國和歐盟等國家或經濟體，本文簡稱為 G20 國家。



家占 98%)，占各國平均 GDP 2.2%，其中以美國、英國及愛爾蘭等國投入最多，比重分別為 5.2%、5.9%與 3.9%。

表 1 主要國家採行穩定金融措施占 GDP 比重
(至 2009 年 8 月，占 2008 年 GDP 比率)

單位：億美元；%

國家	直接注資	政府其他流動性措施	存款保證	總計
美國	5.2	9.6	10.6	25.4
愛爾蘭	5.9	0.0	198.1	204
英國	3.9	32.8	53.2	89.9
日本	2.4	13.3	7.3	23.0
韓國	2.3	12.0	14.5	28.8
先進經濟體	3.4	11.7	13.9	29.0
金額	11,600	42,400	46,380	100,380
新興經濟體	0.2	13.8	0.1	14.1
金額	220	1,960	70	2,250
G20 國家平均	2.2	12.4	8.8	23.4

註：其他流動性措施包括購買政府公債、機構抵押債券等；先進國家及新興國家 GDP 均以 PPP 計算。

資料來源：IMF(2009b).

2. 其他流動性措施方面：同期間投入 4 兆 4,360 億元(先進國家投入占 96%)，約占各國平均 GDP 12.4%，其中英國占 GDP 比重 32.8%最多，韓國及日本亦達 10%以上。
3. 存款保證方面：支出金額高達 4 兆 6,450 億美元(先進國家投入超過九成九)，占各國平均 GDP 23.4%，其中以愛爾蘭投入約 2 倍 GDP 為最多。

二、政府採取振興經濟相關措施

為減緩經濟衰退程度，並縮短不景氣的時間，主要國家或國

際機構如 G20、IMF、世界經濟暨合作組織(下簡稱 OECD)皆呼籲採行一致性擴張性財政政策，故自 2008 年中起多數國家已陸續推出各項政策。以 G20 國家平均而言(表 2)，2008 年支出占 GDP 約為 0.5%、2009 年為 2.0%，預估 2010 年為 1.5%。支出內容包括：

1. 減稅：包括退稅、對中小企業免徵所得稅及營業稅等，實施國家包括英國及美國等。
2. 增加基礎公共設施：占本次振興經濟措施 75%以上，比重最多，包括韓國、加拿大、中國大陸及法國等國皆採之，其中又以交通基礎設施為主。
3. 政府移轉性支出：用於強化失業保險，包括加拿大、英國及美國等採之；其中韓國以移轉支出移轉給低收入戶；澳洲及德國則用來支持小孩教養支出。
4. 醫療及教育支出：包括澳洲及中國大陸等採之。
5. 協助企業：包括韓國扶植中小企業，加拿大及德國則用於發展能源效率相關產業。
6. 提振國內消費：韓國於 2009 年 9 月提出「擴大內需基礎方案」，在國外需求不振下，以提振國內需求為政策主軸，積極吸引外國觀光客、改善富有階層的消費環境、法規鬆綁創造新市場及提升休假文化的品質等。

為因應全球金融風暴所採行權衡性財政政策，不但金額龐大，且全世界一致採行，均為歷史所僅見。惟對於財政產生的衝擊，端視其支出性質而定，短期措施會影響政府財政赤字；長期支出不但會影響政府財政赤字，也會影響政府負債水準，顯示權衡性財政支出的退場時間，攸關國家未來的財政狀況。

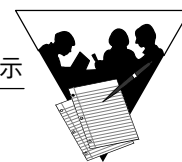


表 2 主要國家振興經濟支出占 GDP 比重

單位：%

國家\年度	2008	2009	2010
澳洲	1.2	2.5	2.1
中國大陸	0.4	3.1	2.7
法國	0.0	0.7	0.8
德國	0.0	1.6	2.0
義大利	0.0	0.2	0.1
日本	0.3	2.4	1.8
韓國	1.1	3.7	1.2
英國	0.2	1.5	0.0
美國	1.1	2.0	1.8
G20 國家平均	0.6	2.0	1.5

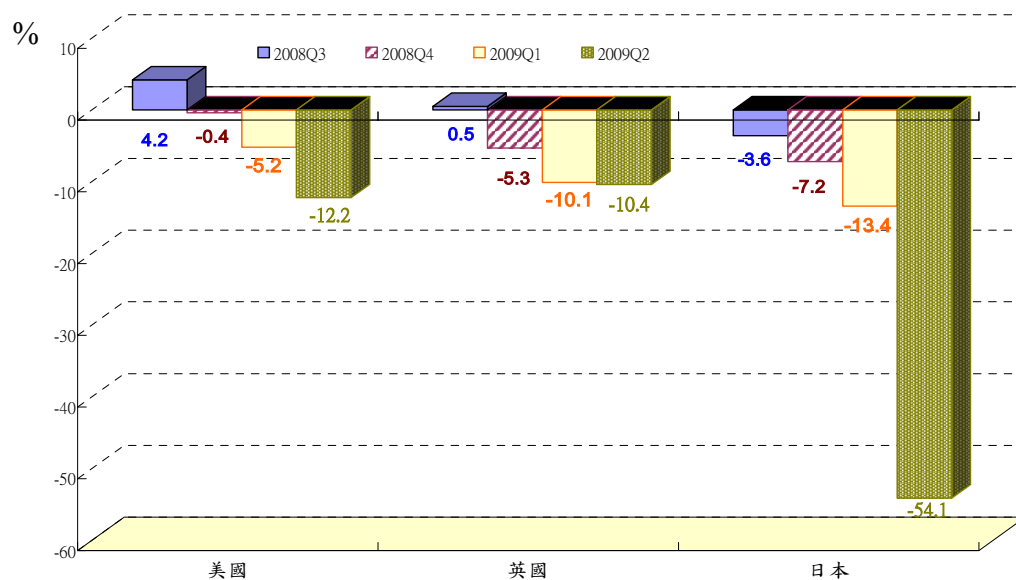
資料來源：IMF, *Update On Fiscal Stimulus And Financial Sector Measures*, April 2009.

三、金融風暴引發之經濟衰退，以及資產價格等造成政府收入減少

金融風暴引發的經濟衰退，造成投資及消費活動減少，致降低國內經濟成長，企業及個人收入減少，使稅收減少，加上股市、房市等相關資產價格下跌及交易量減少，使資本所得稅及相關交易稅亦同步減少。此外，金融風暴會提高民眾逃漏稅意願，可能造成稅收流失，且因部分國家振興經濟措施中涉及減稅，皆造成稅收損失。

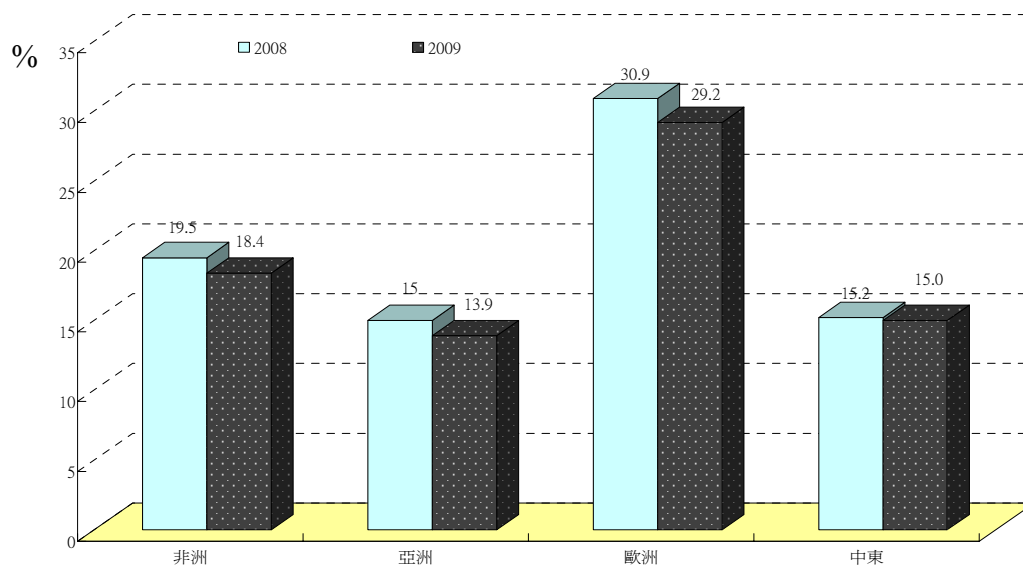
由圖 1 可知，美國及英國在 2008 年第 3 季稅收年成長率仍為正成長，但第 4 季轉為負成長，2009 年第 2 季更達到負成長 10% 以上；日本則自 2008 年第 3 季已轉為負成長，第 4 季起負成長幅度逐漸擴增，至 2009 年第 2 季負成長 54.1%，稅收大幅減少，第 3 季則略有好轉，衰退幅度縮小至 26.1%，預期今年美國、日本及英國稅收將為負成長。另依據 IMF 估計(如圖 2)發現，世界主要地

圖 1 英國、美國及日本近期稅收變動情形

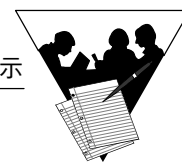


資料來源：美國 Census of Bureau、英國國家統計局、日本內閣府。

圖 2 稅收占 GDP 比重(簡單平均)



資料來源：IMF(2009a).



區稅收占 GDP 比重，2009 年將會較 2008 年略減，以亞洲為例，將由 2008 年 15.0% 降至 2009 年 13.9%；歐洲地區亦將從 30.9% 降至 29.2%。此外，金融風暴除造成稅收減少，亦因經濟衰退，造成歇業增加，引發大量失業，如美國及歐洲等國失業率都高達 10% 以上，相關失業等救濟措施，都將使支出大幅增加。

四、金融風暴對主要國家政府財政的衝擊

(一) 金融風暴使主要國家財政赤字占 GDP 比重上升

據 IMF 資料(表 3)顯示，金融風暴對已開發國家政府財政已產生嚴重衝擊，特別是美國、英國財政狀況將大幅惡化，其財政赤字占 GDP 的比重將由風暴前 2007 年 2.8% 及 2.6%，大幅擴增至 2009 年 12.5% 及 11.6%，約增加 9 個百分點以上，預估 2010 年仍維持在 10% 以上。原已飽受財政赤字困擾的日本及義大利，亦由 2007 年 2.5% 及 1.5%，增至 2009 年 10.5% 及 5.6%，分別增加 8.0 及 4.0 個百分點，2010 年比重將與 2009 年相當。韓國則從金融風暴前財政盈餘占 GDP 3.5%，轉為 2009 年財政赤字占 GDP 2.8%，風暴前後增加 6.3 個百分點。G20 國家亦由 2007 年 1.0% 增至 7.9%，可見金融風暴已引起普遍財政惡化現象。

就政策層面而言，有必要釐清金融風暴造成的財政赤字，係屬一時或結構性影響。圖 3 主要國家或地區結構性財政赤字占 GDP 比重²，以美國為例，實質財政赤字占 GDP 比重雖較實際財政赤字占 GDP 比重和緩，惟以 2009 年而言仍高達 7% 以上，明顯高於歐盟馬斯垂克條款所訂 3% 水準，日本及 OECD 國家分別為 5.6% 及 4.6%，亦有同樣情形。顯示金融風暴對主要國家財政赤字

² 結構性財政赤字係利用計量等分析去除經濟景氣循環變動因素。

已產生結構性變化，未來即使經濟狀況好轉，財政狀況也未必能同步轉好，有必要進行財政調整。

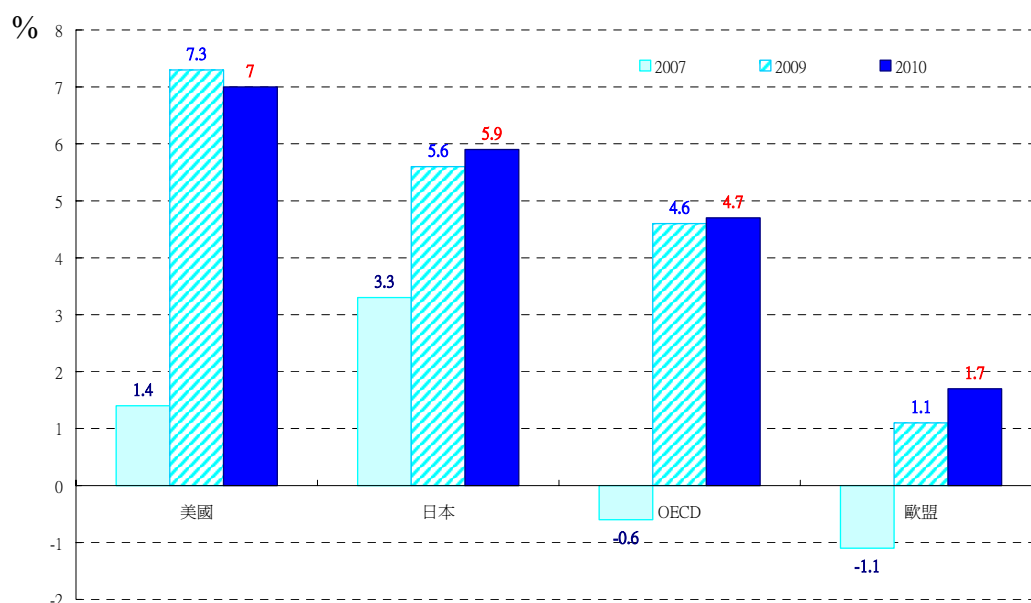
表 3 金融風暴前後主要國家財政赤字占 GDP 變化情形

單位：%；百分點

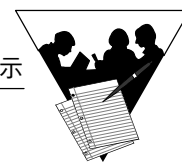
國家別\年度	2007	2009	2010	金融風暴前後變化(2009年與2007年比較(百分點))
美國	2.8	12.5	10.0	9.7
英國	2.6	11.6	13.2	9.0
日本	2.5	10.5	10.2	8.0
義大利	1.5	5.6	5.6	4.0
韓國	-3.5*	2.8	2.7	6.3
G-20	1.0	7.9	6.9	6.9

註：“-”號表示財政盈餘。
資料來源：IMF(2009b).

圖 3 主要國家或地區結構性財政赤字占 GDP 比重變化情形



資料來源：OECD(2009a).



(二) 主要國家政府債務餘額將續呈增加

金融風暴後，主要國家政府債務急速攀升，由表 4 可知美國、英國、日本及義大利等國家政府債務餘額占 GDP 比重在金融風暴後大幅增加。其趨勢隨年逐漸增加，預估美國及英國在 2014 年將達到 100% 上下，義大利則逼近 130%，日本更增至 245% 左右，顯示金融風暴造成先進國家負債激增，短期內恐難改善。韓國雖因金融風暴使政府負債餘額占 GDP 比重上升 5 個百分點，預估 2010 年仍續呈增加，但預估 2014 年則會下降，可能係原本財政狀況佳，且經濟體較具調整彈性所致，亦可知原本財政狀況較佳者，其受金融風暴影響也較小。

表 4 主要國家政府負債占 GDP 比重變化情形

單位：%；百分點

國家別\年度	2007	2009	2010	2014	金融風暴前後變化(2009 年與 2007 年比較(百分點))
美國	61.9	84.8	93.6	108.2	22.9
英國	44.1	68.7	81.7	98.3	12.3
日本	187.7	218.6	227.0	245.6	30.9
義大利	103.5	115.8	120.1	128.5	12.3
韓國	29.6	34.9	39.4	35.4	5.3
G20	62.0	75.1	80.2	85.9	13.0

資料來源：IMF(2009b).

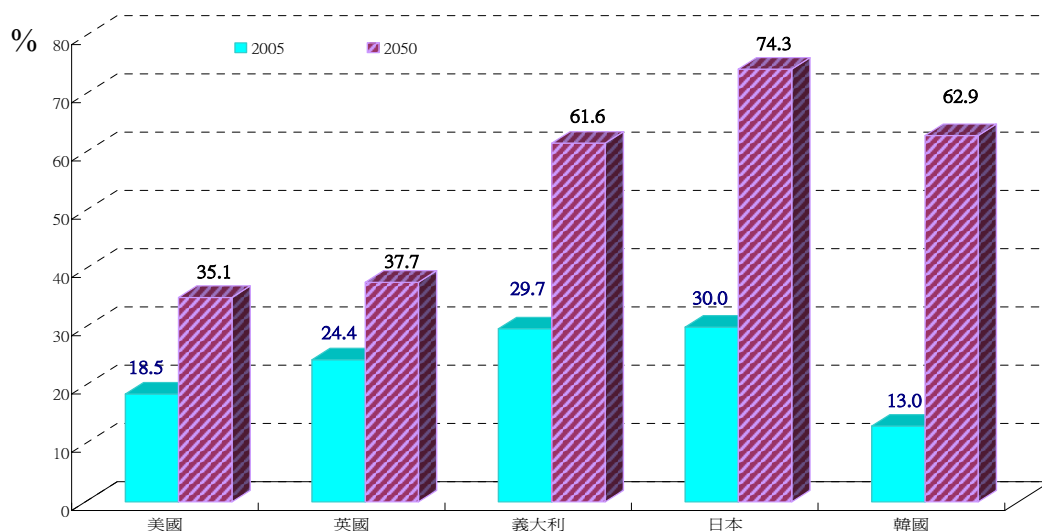
五、人口老化因素將加重未來政府財政負擔

根據 2008 年聯合國(United Nation)世界人口前景預測資料，美國、英國、義大利、日本及韓國等國家未來扶老比³都將呈快速增加(見圖 4)，預估至 2050 年日本扶老比將增至 74% 為最高，顯

³ 扶老比計算公式=(65 歲以上人口/15-64 歲工作人口)*100。

示日本人口老化情形嚴重。而以 2005 年相較 2050 年扶老比變化情形來看，韓國由 2005 年 13% 增至 2050 年 62.9%，增加近 50 個百分點，顯見人口老化速度相當迅速。未來不論開發中或已開發中國家，65 歲以上人口將呈快速增加，人口老化將使醫療、照護及年金等支出增加，將加重政府財政負擔。

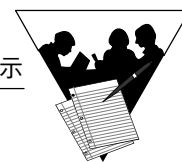
圖 4 2005 年相較 2050 年扶老比變動情形



註：扶老比=(65 歲以上人口/15-64 歲工作人口)*100。

資料來源：World Population Prospects：The 2008 revision population database.

由表 5 可知，預估至 2050 年美國、英國、義大利、日本及韓國因人口老化所增加之支出占 GDP 比率，以韓國增加 13.4 個百分點為最多，其中又以年金支出增加 8 個百分點為最主要項目，其次則為長期照護支出。韓國雖於 2000 年 65 歲以上人口占全部人口達 7%，惟 2007 年已達到 10%，預估將於 2040 年達到 30%，人口快速老化將造成未來老年相關財政支出大幅擴張。其他如美國、英國、日本及義大利等國家金額介於 2.4-3.4 個百分點之間。



另依據 2009 年 12 月美國 Peterson-Pew Commission⁴ 發布的報告，發現人口老化及醫療支出增加，將會使美國政府相關支出占 GDP 比重由 2009 年 25% 增至 2038 年 36%，平均每年以占 GDP 0.4 個百分點成長。

表 5 老年化財政相關支出估計(占 GDP%)

國家	年金支出		醫療支出		長期照護支出		總增加百分點
	基準年	2050 年	2005 年	2050 年	2005 年	2050 年	
美國	4.3(2007)	6.1	6.3	6.5	0.9	1.8	2.9
英國	6.6(2004)	6.6	6.1	6.5	1.1	2.1	3.4
義大利	14.2(2004)	14.7	6	6.5	0.6	2.0	2.4
日本	7.9(2000)	8.5	6	7.1	0.9	2.3	3.1
韓國	2.1(2000)	10.1	3	4.6	0.3	4.1	13.4

資料來源：IMF(2009a).

參、金融風暴後主要國家財政政策重點

一、健全財政為經濟發展的重要課題

一 健全財政是創造未來經濟發展的根基，若一國財政失衡，仰賴舉債支應公共支出，可能因公債發行過量致影響利率水準，且政府公債餘額愈高，債務償還能力可能愈低，則需提高利率來增加人民購買意願，但過高的利率會減少民間消費及投資，影響實質經濟成長。加上政府負債餘額愈多，人民對政府及未來經濟前景可能失去信心，也會影響一國經濟發展。另一方面，也會引發對通貨膨脹的疑慮，造成經濟成長的潛在威脅。此外，政府負債餘額增加，將加重利息負擔，可能排擠重要經建支出，亦不利於經濟成長。

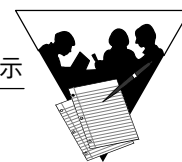
⁴ 此團體為美國預算改革團體。

- 健全的財政是政府面對下一波景氣緊縮的利器，有助於保留政府採取擴張性財政支出的彈性，面對未來不確定因素能有更大的調整空間。另健全財政有助於提升國家競爭力，不論 IMD 或 WEF 國家競爭力評比，都將財政指標如赤字占 GDP 比重或政府負債餘額占 GDP 比重作為評比項目，顯見健全財政攸關國家競爭力。
- 健全財政有利於國家主權評等，一國債台高築，一方面衝擊該國債信，如果金融市場對政府償債能力產生質疑，導致難以籌措資金，使國家主權評等下降。另一方面，一旦國家主權評等被迫調降，政府為籌措公債，可能必須提高利率，才能籌得所需資金，一旦情勢惡化，會產生財政危機，造成經濟陷入不景氣。

二、主要國家過去健全財政調整的經驗

Cottarelli and Vinals(2009)彙整過去 30 年執行財政調整最成功的 10 個先進國家的經驗，發現由政府負債占 GDP 比重 84%降至 41%(表 6)約需 10-15 年，顯示財政調整為長期工作。其中，又以紐西蘭、加拿大及瑞典等國改革經驗最為成功，以紐西蘭為例，在短短 5 年，由負債餘額占 GDP 72%降至 30%，採行的措施除減少政府支出、推動民營化外，精簡政府人事精費占 GDP 7 個百分點以上，並同時採行鬆綁法令措施如工資及物價管制，活絡經濟、吸引外人投資亦十分重要。另 OECD(2007)也蒐集約 20 多個國家健全財政改革的經驗，可綜合歸納健全財政成功之道，包括：

1. 各國財政調整成功與否，與其負債及赤字大小，稅收及支出結構等攸關，更重要的是政府及全民的決心。故首先要全民有一



個共同的體認，體會財政問題的嚴重性，應加以改善，加上透明及完善的監督機制，方能落實執行。如能訂定財政法則，將使成效更大，惟此法則應易於管理、瞭解及監督，且要能具備彈性，能因應經濟情勢的快速變動。

表 6 先進國家政府債務調整情形(占 GDP)

單位：%；百分點

國家	調整期間(年度)	最初負債比率	調整後負債比率	負債調整百分點
愛爾蘭	1987-2002	109	32	77
丹麥	1993-2008	80	22	58
比利時	1993-2007	137	84	53
紐西蘭	1986-2001	72	30	42
加拿大	1996-2008	102	63	39
瑞典	1996-2008	73	38	35
冰島	1995-2005	59	25	34
荷蘭	1993-2007	79	46	33
西班牙	1996-2007	67	36	31
挪威	1979-1984	57	35	21
平均	10-15 年	84	41	42

資料來源：Cottarelli and Vinals (2009).

- 租稅改革方面，擴大稅基及減少逃漏稅為重要方向，但應避免即興式的租稅改革，稅收如有超徵時應作為歲計剩餘，而不是用於增加支出。如要增加稅收，不應影響民間投資或勞動意願，以綠色能源相關租稅比較適合。
- 政府支出改革方面，將平均每人財政支出金額予以固定，金額大小則需深入評估，對於無支出效率或優先性者應予凍結。並對於因應經濟情勢變動之振興經濟支出，視經濟情況隨時檢討，避免重蹈日本政府 1990 年代因屢次投入振興經濟支出，致產生財政困境而無法自拔。

4. 其他配套措施方面，除財政收支調整外，經濟成長有助於稅收增加、相關支出減少，對財政改善的功效最大。故如何配合進行法規鬆綁、民營化、提升人力品質，以及促進產業升級轉型都扮演重要角色。

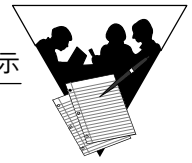
三、金融風暴後主要國家採行健全財政調整策略

由於此波景氣變化仍不穩定，短期不能立即轉向緊縮性財政政策，但如放任政府負債持續增加，不採取相關措施，政府債台高築恐造成另一波危機，故主要國家將視經濟發展情形調整，並已進行財政調整措施，包括：

(一) 視經濟狀況建立振興方案退場機制

本次金融風暴對政府財政產生重大影響，尤其以振興經濟支出扮演最重要角色。惟此為非常時期不得不之作為，且在全球採行一致性的擴張性財政政策激勵下，確使全球經濟由 2009 年第 1 季谷底緩步復甦，主要國際機構預測今年第 4 季可望轉成正長，顯現振興經濟支出對提振景氣已發揮相當功效。惟健全財政已成為金融風暴後重要經濟課題，有必要針對振興經濟措施設立退場機制。IMF 2009 年 10 月特別指出，由於當前經濟情勢仍存在諸多不確定，突然將支出減少，恐使剛復甦的經濟遭受打擊，建議慎選退場時點，並提供如下原則供參考，簡述如次：

1. 退場時機應視經濟復甦、金融穩定情形及市場機能而定，當前仍應繼續提振內需，並持續修復金融體系。
2. 在政策工具的選擇上，財政健全仍為首要政策目標，且利用舉債擴大公共支出的財政政策反而造成利率上升，不利經濟成長，採行貨幣政策則較易達成刺激經濟效果。



3. 退場策略宜透明、公開、簡單易明，並應規劃調降政府公債水準的具體時間表。另各國一致及相互協調的退場政策，將有助於提升政策效果。
4. 短期應使暫時性刺激措施能夠逐漸退場，中長期政策重心則應以財政基本平衡為目標。

綜上可知，未來各國政府仍需密切掌握經濟成長狀況，深入評估退場時間點，且預先進行各項經濟、產業改造，因應此波金融風暴所帶來的改變。

(二) 提出中長期財政調整方案

承上，為避免立即取消振興經濟政策對景氣產生衝擊，故短期各主要國際機構如 IMF、OECD 及歐盟中央銀行建議不宜直接進行大刀濶斧的財政改革，惟為建立民眾對政府信心及維持長期經濟發展，宜提出中長期財政調整方案，俟經濟狀況明顯好轉進而實施。

根據 2009 年 6 月 OECD 經濟展望報告，美國、英國、德國、義大利、愛爾蘭、西班牙、葡萄牙、丹麥、奧地利、比利時、荷蘭、澳大利亞、紐西蘭等 13 國已提出健全財政計畫，Horton M., Manamohan K. and Paolo M.(2009)也整理 G20 國家穩定財政策略，茲先介紹 G20 國家整體情形，再分析個別國家具體措施：

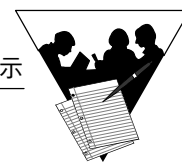
1. G20 國家除少數如阿根廷、中國及法國未列出財政改革目標，其餘如澳洲設定於 2015 至 2016 年達成財政剩餘目標；加拿大計畫於 2013-2014 年回復財政盈餘，支出占 GDP 比重則回到 2007-2008 年的比重；德國聯邦政府於 2015 年前達到縮減結構性財政赤字占 GDP 0.35% 的上限，州政府則於 2020 年前達成；

日本 5 年內財政赤字減半(社會安全基金除外)，且占 GDP 比重在 10% 以下，2010 年中期前穩定政府負債，2020 年前負債比重下降等。顯見制定明確的執行目標，並適度監控目標達成進度十分重要。

2. G20 國家主要以振興經濟支出退場，作為改善財政最主要方式，或者訂定支出比重上限，減少逃漏稅，進行租稅管理改革等。在當前預算有限的情形下，如何提升政府支出效益，減少不經濟支出，如公務員人事經費、社會福利及公債利息支出等，亦應一併檢討。另未來人口老化問題將帶來財政壓力，有必要持續進行年金調整，包括年金費率調整、延長退休年齡等。

(三) 個別國家具體措施

1. 英國將透過提高燃料油、酒精及菸草等特種銷售稅稅率、調高所得稅最高級距之稅率及社會安全捐，減少公共投資等措施，改善財政，預計 2010-2014 年間，每年約縮減赤字占 GDP 比率 1.3%，預估由 2009 年赤字占 GDP 比重 11.6% 降至 2018 年 8.75%。
2. 丹麥擬於 2011 年振興經濟措施結束後，提高污染與能源稅稅率，並調降就業費用及購屋貸款利息費用的所得稅扣抵等措施，漸進促使預算收支於 2013 年達平衡。
3. 美國擬透過提高資本利得稅率、縮減所得稅列舉扣除額度等，加以 2001 年、2003 年減稅法案中有關所得稅率調降、遺產贈與稅減免措施都將相繼於 2010 年、2011 年屆期取消，預估政府預算赤字占 GDP 比率由 2009 年 12.5% 降為 2012 年 3.5%。
4. 日本將提高消費稅稅率、減少醫療及公共管理支出等。



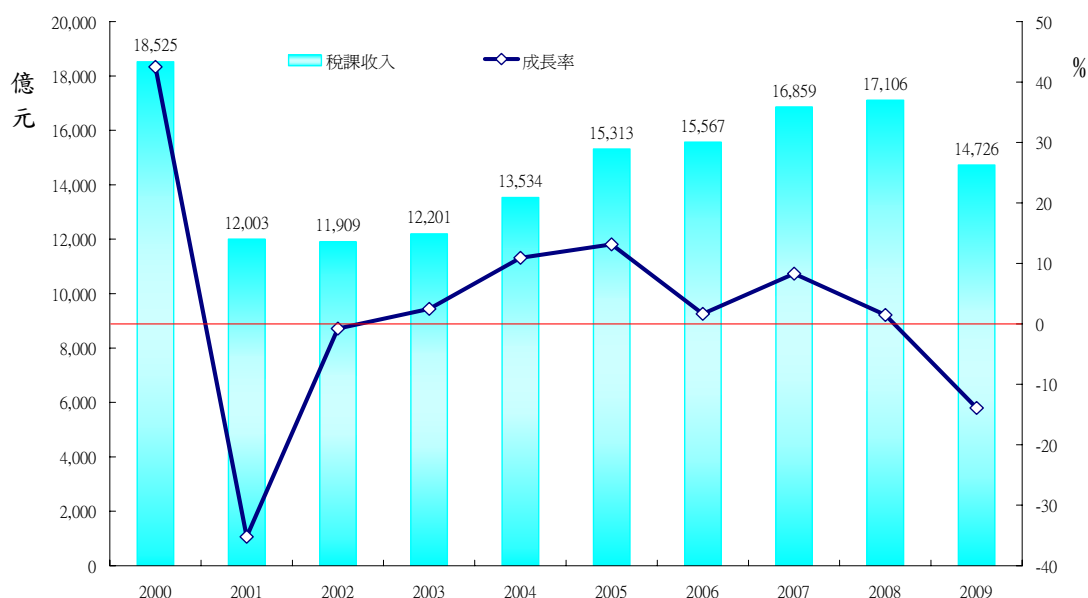
肆、金融風暴對我國財政的影響及其政策啟示

一、金融風暴對政府稅收及支出產生衝擊

(一) 稅收大幅減少

受金融風暴及全球經濟衰退影響，今年我國稅課收入為 1 兆 4,726 億元(圖 5)，較去年同期減少 2,415 億元或負成長 13.9%，預算達成率僅 84.8%，全年稅收短徵數 2,641 億元，為繼 2001 年全球經濟不景氣以來，稅收再度負成長。同期間，主要稅目中，以占稅課收入四成以上的所得稅較去年同期負成長 23.5% 為最多，其他與景氣攸關的營業稅及土地增值稅亦分別負成長 11.2% 及 6.6%，惟證券交易稅則逆勢正成長 16.6%。由於所得稅遞延一年報繳，故明年稅收情形亦不容樂觀。

圖 5 近年來政府稅課收入變動情形



資料來源：財政部。

(二) 政府支出大幅增加

因應金融風暴，政府為穩定金融及提振景氣，採行政府挺銀行、銀行挺企業及企業挺勞工三挺政策，發放消費券及擴大公共建設振興景氣措施、促進就業措施，以及4年5,000億元公共投資支出，估計2009年支出金額為新台幣3,500億元，占2007年GDP比重達2.8%；2009-2012年則約為7,180億元，占GDP比重達5.8%，高於G20國家平均1.4%⁵。另由圖6政府近年歲出餘額成長率可知，2008年歲出雖較2007年增加2.3%，惟預估2009年則較2008年增加約18%，可見因應金融風暴等相關支出，已使政府支出呈現明顯擴增。

表7 政府振興經濟措施規模

單位：億元

措施名稱	2009年	2009-2012年
1.擴大公共建設投資計畫	1,507	5,000
2.發放消費券	857	857
3.充電增值計畫、97-98年短期促進就業措施、98-101年促進就業方案	489	699
4.工作所得補助方案		
5.減稅措施*	624	624
6.推動都市更新及加強民間投資(誘發民間投資規模)	(660)	(660)
7.擴大大陸人士來台觀光	—	—
合計	3,477	7,180
占2007年GDP比重	2.8%	5.8%

註：1. 政府推動振興經濟措施規模涵蓋政府支出(第1至4項)及減稅(第5項)金額，但不包括民間投資部分(即第6項括號內金額)及民間消費(第7項)。

2. *減稅措施624億元包括：「短期(97.7-98.12)新增投資5年免稅獎勵」113億元、「小客車汰舊換新每車減徵貨物稅3萬元」103億元、「調升個人所得稅標準扣除額、薪資扣除額、殘障扣除額及教育扣除額」216億元、「調降遺產稅及贈與稅」192億元。

資料來源：行政院經建會。

⁵ 因資料限制，此為G20國家2008-2010年振興經濟支出占GDP比重之平均數，依據本文表2數據計算。

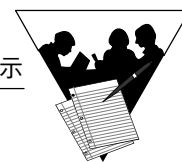
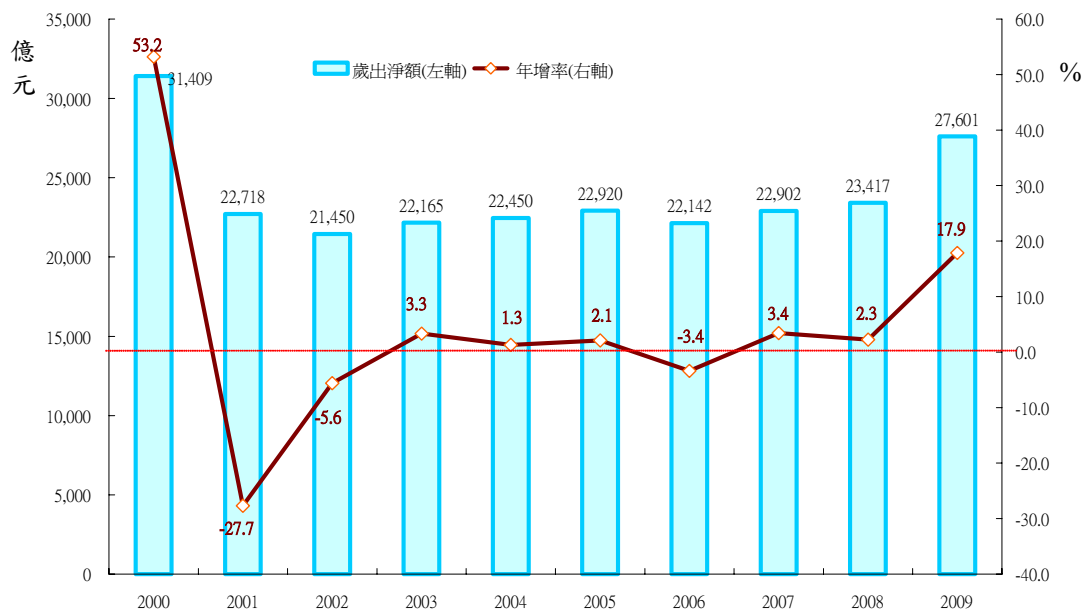


圖 6 近年來政府歲出變動情形

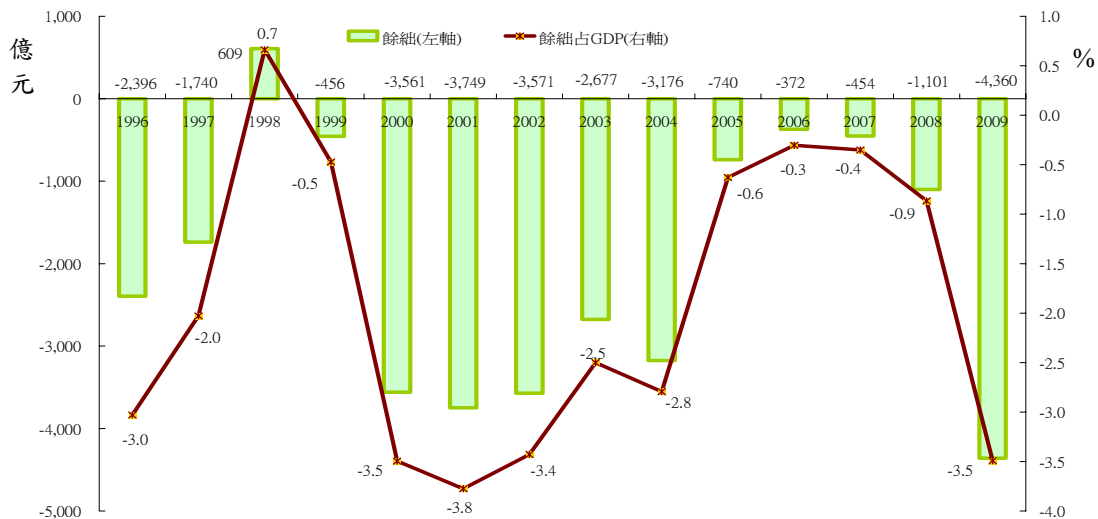


資料來源：行政院主計處。

二、受金融風暴影響政府財政赤字及負債餘額遽增

綜上，受擴張性財政政策及自動穩定效果的交互影響，政府財政赤字由金融風暴前 2007 年占 GDP 0.4%(圖 7)，增至 2008 年 0.9%，2009 年預估將達到 3.5%，超過歐盟馬斯垂克條款 3% 上限；財政赤字金額將由 2007 年 454 億元，增至 2008 年 1,100 億元，2009 年預估將大幅擴增至 4,360 億元，約較 2007 年增加 10 倍，可見財政狀況之嚴峻。而各級政府負債餘額則由 2007 年 4 兆 3 千餘億元(圖 8)，占 GDP 33.3% 增至 2009 年 4 兆 7 千餘億元，占 GDP 比重預估將增至 38.4%，2 年間增加占 GDP 5 個百分點，其增加速度之快，值得注意。

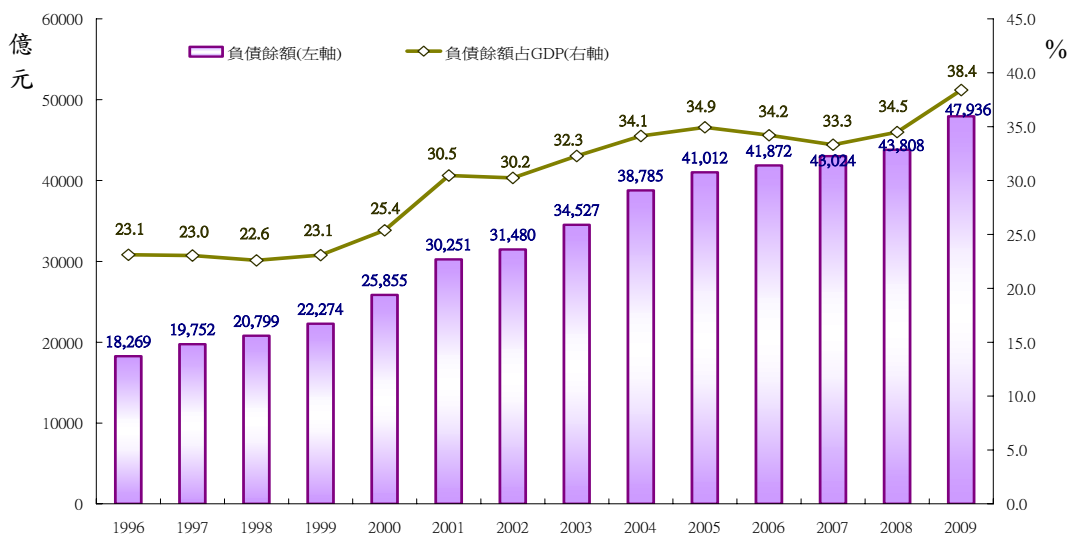
圖 7 近年來我國財政餘絀情形



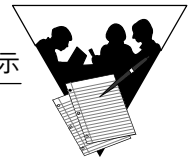
註：餘絀如為負號表示有財政赤字。

資料來源：同圖 6。

圖 8 各級政府負債餘額變動情形



資料來源：同圖 6。



三、我國政府財政赤字為結構性因素

我國在 1978 年財政狀況尚稱健全，但自 1989 年後因六年國建及公共設施保留地徵收，以及實施社會福利制度等，加上租稅減免等問題呈現惡化。1989 年各級政府預算赤字達到 2,858 億元，餘絀占 GDP 比重更升至 7.1%，1990 年雖呈好轉，惟 1991 年至 1996 年後赤字又在 2,200 億元至 3,500 億元之間波動，同期間 GDP 成長率達到 6.9%。1997 年後好轉，1998 年甚至產生預算剩餘 609 億元。惟 2000 年後赤字情形又急轉直下，2000 年至 2004 年預算赤字約在 2,700 億元至 3,700 億元之間，平均每年約為 3,300 億元左右，同期間 GDP 成長率為 3.9%；2005 年後赤字逐漸縮小，2006 及 2007 年都在 500 億元以下，但 2008 年受全球金融風暴影響經濟景氣致赤字又轉呈擴大，預估 2009 年達到 4,360 億元的歷史高峰。自 1989 年 2009 年平均每年預算赤字為 2,195 億元，平均 GDP 成長率為 5.1%，顯示赤字應非屬景氣循環所致，結構性因素如社會福利支出及租稅減免等結構性變動，扮演財政赤字重要角色，值得密切注意。

四、財政惡化已影響國家競爭力及主權評等

全球競爭力論壇(WEF)於 2009 年 9 月 8 日公布全球競爭力評比，台灣細項財政指標，包括「政府債務」在 133 個國家中排名第 79 名，退步 18 名、「中央政府財政赤字」排名第 57 名，退步 11 名，排名呈現落後且退步，總排名亦由 2008 年第 12 名增至 2009 年第 17 名。而 2009 年 IMD 國家競爭力評等，公共財政方面(包括利息支出占財政收入及各級政府債務餘額)排名第 19 名，較上年退步 2 名，國家整體競爭力也由第 13 名大幅退步 10 名至第 23 名。另惠譽(2009 年 1 月)及標準普爾(2009 年 4 月)亦將我國主權評等展

望降為負向，主因即為財政赤字及債務增加。因此，政府應該審慎面對財政惡化的問題，盡力追求財政的長期平衡，以避免財政問題更加惡化，影響台灣的競爭力。(表 8)

表 8 近年來我國國家競爭力排名-財政指標

	指 標	2005	2006	2007	2008	2009
IMD	總排名	11	17	18	13	23
	公共財政*	22	25	21	17	19
WEF	總排名	8	13	14	12	17
	政府債務餘額	31	35	53	61	79
	中央政府財政赤字	76	75	59	46	57

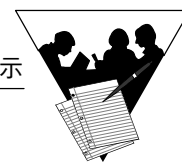
註：*包含兩個指標，包括利息支出占財政收入比重及各級政府債務餘額。

資料來源：1. World Competitiveness Yearbook, IMD.

2. The Global Competitiveness Report, World Economic Forum.

五、我國人口老化情況嚴重，將加重財政負擔

經歷此波金融海嘯，我國政府債務餘額已迅速攀升至歷史新高，加上我國人口老化情形嚴重，未來財政問題恐雪上加霜。我國 65 歲以上人口於 1993 年達到 7%，依據行政院經建會 2008 年人口推計資料，預估 2025 年我國 65 歲以上人口將達 20%，顯示我國人口老化速度迅速。同期間扶養比從 2008 年的 7.0：1，預估降至 2026 年的 3.2：1，即距今 17 年後，約每 3.2 個 15-64 歲工作年齡者負擔 1 個 65 歲以上高齡者，至 2056 年扶養比更將降為 1.4：1，尤其戰後嬰兒潮世代(1946 年至 1964 年出生者)已陸續邁入退休年齡，將使人口老化問題更形嚴重。為因應人口高齡化，政府已開辦國民年金、勞工退休金及公務人員退休金等年金制度，但立法院預算局認為上開年金潛藏債務高，同時健保雖提供完善醫療服務卻有財務困難問題，以及刻正規劃長期照護保險等制度，未來都將加重政府財政負擔。



伍、因應當前財政情勢政府採行因應措施及評估

一、因應當前財政情勢，財政部已提出中長期財政健全方案

為增加國家財政收入，減少不經濟支出，財政部已公布「中長期財政健全方案」，內容涵蓋「財務管理」、「稅務管理」、「財產管理」三個層面，從租稅及國家財產管理提高國家財政收入、降低收支赤字、改善整體財政狀況。財政部估計可創造 1 兆元收入，有助於財政狀況改善，內容說明如次：

(一) 財務管理

透過提升政府財務效能、輔導地方財政、強化債務管理，及強化公共建設財務規劃，透過減輕財政負擔、靈活資金運用及創新財源等策略，預計 2009-2016 年可增加收入或減少不經濟支出金額 2,950 億元。目標維持經常收支維持平衡，中央政府債務餘額不超過前 3 年度名目國民生產毛額平均數 40%；每年舉借額度不得超過中央政府總預算及特別預算歲出總額之比率 15% 的限制，強制還本數不低於當年度稅課收入 5%；歲出成長率不超過歲入成長率為原則。

(二) 稅務管理

推動賦稅改革、推動關務革新、再造賦稅資訊，使租稅負擔率不低於 2008 年度 14.3% 的水準，透過稅制及稅政改革，預計增加稅課收入約 3,550 億元。

(三) 財產管理

成立專案小組加強公股管理、強化國有財產管理、開發大面

積國有地，國有非公用土地利用不低於 50%，透過加強公股管理、強化國有財產管理及活化國有土地運用等策略，預計增加財產收入約 3,600 億元。

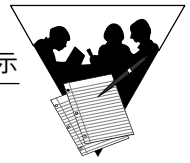
二、財政部刻正規劃建置財政管理指標

為兼顧財政狀況、經濟成長及財政紀律，財政部刻正由學者專家研擬規劃財政管理指標，初步選定的指標，包括政府預算赤字占 GDP 的比重、各級政府的債務占 GDP 之比重、各級政府的債務成長率、債務還本付息支出占總支出之比重、各級政府支出占 GDP 之比重及特別預算占 GDP 比重等，透過上述指標綜合評估整體財政狀況，並提出政府因應對策。

三、有關政府採取健全財政策略之評估

從主要國家為健全財政，進行財政調整的經驗發現，政府目前所提出之健全財政策略，主要仍偏重收入面及財務管理面，對於支出面之檢討較欠缺，且未來我國人口老化迅速，其對財政之衝擊似未納入整體考量，建議應就如下方面，再加以強化：

- (一) 就人口高齡化對政府財政收入及支出的衝擊，納入模擬、評估。另從先進國家經驗可知支出面的緊縮十分重要，宜全面檢討政府支出效益，提高支出效益，包括：年金、社會福利、健保及長期照護保險等財務支出等，都應進一步評估。
- (二) 外界批評年金及退休金潛藏債務高且不透明，宜由主計處會同相關機關提出適當揭露原則，並對於未來可能發生負債，進行制度性改革，包括提高年金費率、延長退休年齡，以及加強年金之財務管理等。



- (三) 租稅改革應以擴大稅基，避免影響消費及投資意願，且迎合國際潮流著重在綠色稅制的調整。
- (四) 明確訂定財政改善目標，以落實健全財政政策，財政部宜會同主計處配合上述方案進行時程，訂定政府財政赤字及負債減少的具體時程表。另配合財政管理指標，透過財政赤字及債務餘額水準之監控，與目標相互比較，俾利適時調整因應對策。
- (五) 目前財政部雖於網站提供財政相關資料庫供各界查詢，惟為供政策參考，宜參考國外經驗對未來財政狀況，依不同假設提出財政統計預測，進一步強化數字管理。

陸、結論與政策建議

健全的財政為經濟發展的根基，健全財政也成為金融風暴後施政重點，我國財政狀況受過去結構性因素及本次金融風暴而重挫，有必要掌握國際財政健全改革的契機，除採行「中長程財政健全方案」外，更應從如下幾方面再予強化：

- 一、政府已研議、規劃建立財政監督指標，宜適時發布，將財政資訊透明化，以利周知，並應研訂財政改善具體目標，並將兩者配合檢討，適時研提相關因應對策。另為使財政管理更加周全，政府應按季提供未來財政預測數據，以利政策參酌。
- 二、鑒於人口高齡化將影響政府財政收入及支出，宜對相關財政收入及支出變化情形預先評估影響情形。另為健全財政，除了提升收入面效率外，支出面宜進一步規劃，尤其我國人口老化問題相當嚴重，宜對年金及退休金制度全面改革；未來如欲實施長期照護保險，宜審慎規劃財源。

- 三、從各國過去財政調整的經驗來看，保持適度的經濟成長，有助於財政改善，未來財政改革時宜配合經濟發展所需，尤其租稅改革，宜以擴大稅基及綠色稅制為主軸，並加強稅收管理。
- 四、振興經濟退場時間相當重要，宜配合注意國內外經濟情勢審慎考量，並於退場後加速執行健全財政調整措施。
- 五、健全的財政必須建立在活絡的經濟上，故加速產業升級、法規鬆綁，全力推動新興產業發展等，都應持續同步進行。

參考文獻

1. 財政部國庫署(2009)，財務管理整體論述。
2. Cottarelli, C. and J. Vinals(2009), "A Strategy for renormalizing Fiscal and Monetary Policy in Advanced Economies," IMF Staff Position Note, September 22.
3. Horton, M., K. Manmohan, and P. Mauro(2009), "The State of Public Finances: A Cross Country Fiscal Monitor," IMF Staff Position Note 09/21.
4. IMF(2009a), "Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis," IMF staff position note.
5. —(2009b), "The State of Public Finances: A Cross Country Fiscal Monitor," IMF Staff Position Note 09/25, November.
6. OECD(2007), "Fiscal Consolidation: Lesson from Past Experience," OECD Economic Outlook 81.
7. —(2009a), "Beyond the Crisis: Medium-term Challenge Relating to Potential Output, Unemployment and Fiscal Position," OECD Economic Outlook 85.
8. —(2009b), "Beyond the Crisis: General Assessment of the Macroeconomic situation," OECD economic Outlook 86.
9. —(2009c), OECD Economic Survey: Japan.
10. The Peterson-Pew Commission on Budget Reform(2009), "Red Ink Rising A Call to Action to Stem the Mounting Federal Debt."
11. United Nation(2009), World Population Prospects: the 2008 Revision, United Nation Division.