財政重整經濟效益的分析與啓示

經建會經濟研究處　趙文志[1]

壹、研究目的
貳、財政重整對經濟的影響與效益
叁、成功推動財政重整的關鍵——以瑞典為例
肆、啓示：我國財政問題之觀察與建議

摘　要

後金融海嘯時代，許多國家面臨了「削減支出以健全財政」與「擴大支出以刺激經濟」的兩難抉擇。本文旨在釐清財政重整對經濟的短期影響與效益，並透過檢討推動財政重整國家的成功案例，期望能從其中學習到經驗與教訓。特別是，近年來我國政府歲出歲入短差龐鉅，債務累積未償餘額快速增加，財政問題浮現，本文的研究發現亦可提供我國未來在規劃與推動財政重整計畫時參考。

[1] 經建會經研處科員。本文承蒙洪處長瑞彬、朱副處長麗慧、吳組長家興、陳專門委員美菊及匿名評審費心指導，提供寶貴意見，至為感謝。惟本文內容若有任何謬誤，當屬筆者之責。本文參加經建會 2011 年研究發展作品評選，榮獲財金政策類特優，原文 3 萬餘字，因本刊篇幅限制，摘為 1 萬 2 千餘字。

The Economic Impact of Fiscal Consolidation: Analysis and Lessons

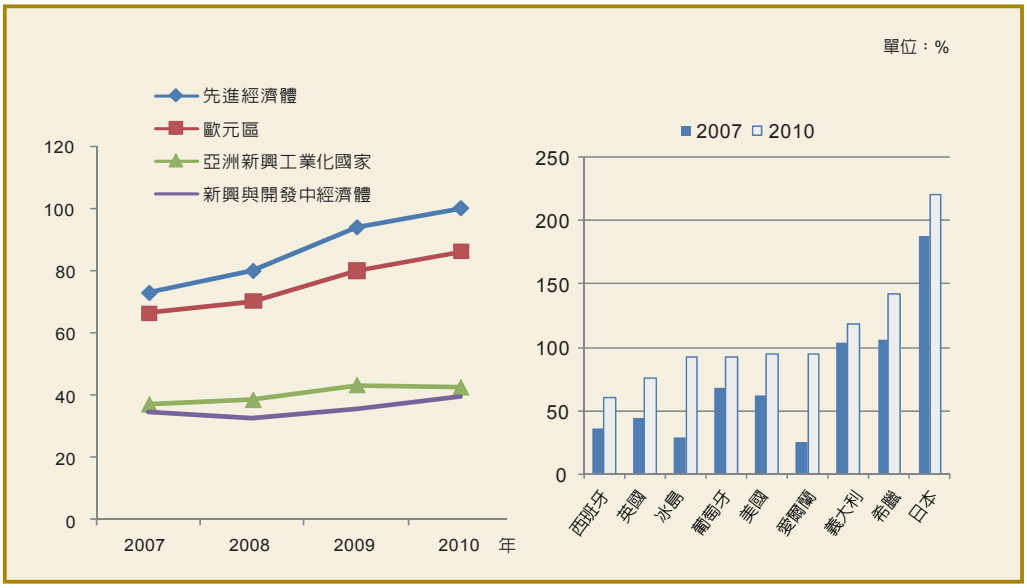
Wen-Chih Chao
Analyst
Economic Research Department, CEPD

Abstract

In the post-global financial crisis era, many countries face the dilemma of whether to restore the financial integrity by fiscal consolidation now or to stimulate the economy by more fiscal expansion and deal with the aftermath later. The purpose of this study is to examine and clarify the short-term and long-term impacts of fiscal consolidation on economy activity, and, by investigating a successful case done by Sweden in 1990s, to gain some understanding of how to implement it and what the strategies are. In the end, the knowledge gained and lessons learned from this study may prove to be useful for Taiwan, since the government in Taiwan currently face some major challenges in public finance management, and will need to carry out its own fiscal consolidation plan sooner or later.

壹、研究目的

進入後金融海嘯時代，國際金融機構與市場投資人對於先進國家政府財政惡化的憂慮，明顯高過於經濟疲軟，主權債務危機率先從歐元區爆發，進而蔓延到英國與美國，使得許多國家開始承受市場要求「財政重整」（fiscal consolidation）——即減少政府預算赤字與債務累積，以重建財政的健全性與可持續性——的壓力，不只無法再提供新的財政措施來提振經濟，甚至必須冒著經濟二次衰退的風險，大幅度撙節開支，來回應市場對削減赤字與債務規模的期待。



資料來源：IMF, World Economic Outlook Database, September 2011；作者整理製圖。

圖1　各主要地區、國家政府債務占GDP比率變動情形

由圖 1 可以觀察到，國際金融機構的警告與市場的憂慮並非無據，先進經濟體整體政府債務占 GDP 比率在過去 4 年呈現大幅度成長，從 2007 年的 72.95% 上升到 2010 年的 99.96%，升幅高達 37.03%。另就個別國家而言，日本政府債務占 GDP 比率在 2007 年為 188%，到 2009 年已突破 200%，2010 年高達 220%；義大利與希臘 2010 年的比率皆高於 100%；愛爾蘭與冰島則在 2007-2010 年間出現相當大幅度的成長，愛爾蘭由 25% 上升到 95%，冰島亦由 29% 上升到 92%。

先進經濟體在金融海嘯後，政府債務成長的趨勢的確無法持續，必須加以修正。但問題是，在先進經濟體普遍仍存在高失業率及民間投資與需求不振的情況下，是不是有必要優先處理政府債務問題？

主張應立即著手進行財政重整者認為，愈快讓政府債務降到可持續的水準，未來必須負擔與債務相關的成本就愈小。另外，若政府能提出可信的財政重整計畫，有可能因人們預期未來租稅負擔減少及低利率環境，開始消費與投資，反而具有擴張性效果，有助於經濟成長。但反對者主張，若此時大幅削減政府支出，原本已經疲軟的經濟將更加低迷，甚至陷入衰退。例如，諾貝爾經濟學獎得主克魯曼（Paul Krugman）在 2010 年即表示，要求現在削減政府支出的人，就像中世紀的巫醫，以放血進行治療一樣，只會導致病人病況加劇。[2]

但無論如何，從國家長期發展的角度來看，債務出現問題的國家，遲早得推出財政重整計畫，以維持政府債務的穩定與可持續性。若考慮到歷史上曾有許多國家推動過財政重整，並不是所有國家都能成功達成當初設定的目標，如何成功地規劃與推動財政重整計畫，將會是陷入財政危機的國家無法逃避的課題與挑戰。

[2] 參見 OECD（2011b）。

有鑒於此，本文研究的目的如下：1. 釐清財政重整對經濟的影響與效益；2. 檢討推動財政重整國家的成功案例，期望能從其中學習到經驗與教訓；3. 由於我國當前政府財政亦出現赤字擴大及債務餘額無法縮減的情況，本文的研究結論應可提供我國在規劃與推動財政重整計畫時參考。

本文後續章節安排如下：第二章將探討財政重整的方法、理論依據與對經濟的可能影響，並與實證研究的結果進行對照；第三章，將以瑞典為例，整理其財政重整的核心內容與步驟，以及影響財政重整成敗的關鍵因素；第四章，將檢討我國目前政府財政面臨的困境，並做出我國財政重整政策上的建議。

貳、財政重整對經濟的影響與效益

一、財政重整的意義與方法

根據經濟合作暨發展組織（OECD）的定義，「財政重整」指的是以削減政府預算赤字與債務累積為目的的政策。基本上，一國政府可透過下列 4 種方法的任意組合來達到削減債務的目的：

（一）債務違約

債務違約的手段除拒絕履行還債義務外，還包括債務重組與債務減免。無論在理論上，債務人忠實履行其義務對借貸市場的良好運行有多重要，1980 年代爆發的拉丁美洲債務危機仍讓世人體認到，失去償債能力的國家需要真正的債務減免，才有脫離債務危機陰影的希望。[3]

[3] 拉丁美洲債務危機，最後是在 1987 年美國提出布萊迪計畫（Brady Plan），對整個地區進行大規模債務重整，讓拉丁美洲各國重拾經濟活力後，才得以解決。

債務違約的最主要問題是，它會讓違約國至少在短期內無法借到新債。對於短期內仍有借貸需求的債務危機國，債務違約只會增加更多的調整成本與痛苦。債務違約的長期影響則取決於政府的後續政策，若政府施政不良，經濟毫無起色，市場仍會保持高度警戒，增添借貸的困難與成本。因此，與其說債務違約是個選項，不如說它是個終極手段，即使像希臘這樣已深陷危機的國家，都想盡辦法要避免債務重組，其他國家採取這個方法的可能性相當低。

（二）經濟成長

政府債務占 GDP 比率是用來衡量一國政府債務水準的最主要指標，因此，若保持債務水準不變，當經濟成長時，政府債務占 GDP 比率的分子不變而分母增加，政府債務水準自然出現下降。Alesina and Ardagna（2009）指出，二戰後美、英等國政府債務占 GDP 比率大幅下降，經濟成長就是主要的原因。另外，經濟成長也可透過就業與所得的成長，讓政府稅收增加，進而提振市場對政府履行債務的信心，導致借貸利率的風險貼水下降，改善政府債務的可持續性。

對所有國家而言，經濟成長或許是最「無痛」的減少債務水準方式，但目前最需要經濟成長來改善債務水準的先進國家，偏偏經濟前景普遍不佳。再者，經濟成長通常只能錦上添花，不具有雪中送炭的能力。簡言之，成功減少預算赤字與債務水準的國家，反而有希望獲得經濟成長的助力；若發生債務危機的國家不進行任何改革，只想等待經濟成長的解救，等到的將會是更嚴重的危機與衰退。缺乏可持續性是依賴經濟成長來達成預算赤字與債務下降目標的另一個問題，因為一旦經濟出現下滑，財政赤字又會再度大幅增加。

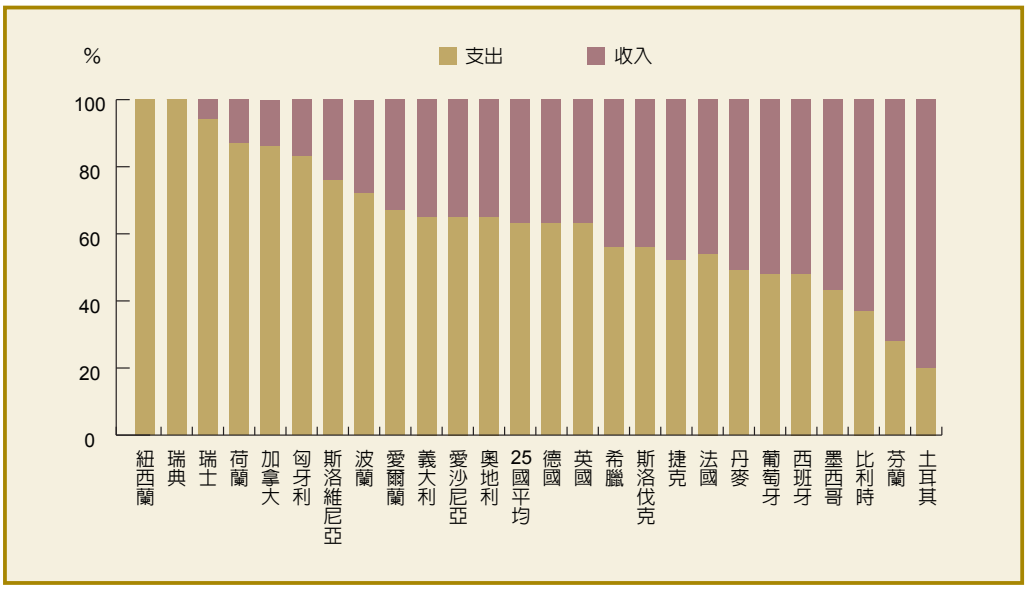
（三）寬鬆的貨幣政策

在某些條件下，通貨膨脹將有助於改善一國政府債務占 GDP 比率，例如，政府債券有較長的到期日，並出現預期外的通貨膨脹（一旦通膨被正確預期，自然會反映在更高的債券殖利率上）。這策略的成功性亦取決於央行面對通膨時的態度與政策：如果央行面對高通膨的反應是緩慢地提升利率，那麼政府債務水準將可望下降；如果央行的反應是快速地提升短期利率，那麼短期融資成本將上揚，長期債券殖利率亦將上升，自然無法達到縮減政府債務的目的。然而，即使政府可以用貶值的本國貨幣來償付較長期的債務，結果可能是得不償失，因為，不只未來借新債的能力將受限，而且通貨膨脹容易失去控制，造成更嚴重的後果。

（四）緊縮的財政政策

最後也是最被廣泛運用的方法是，透過撙節政府開支或增加賦稅收入（或兩者並行）來減少預算赤字與債務。根據 OECD 統計[4]，截至 2010 年 12 月底，總共有 25 個會員國宣布具有詳細內容的財政重整計畫，其中，大多數國家傾向透過削減支出來達成財政重整的目標；平均而言，約 2/3 的赤字或債務減少來自於支出削減，只有 1/3 是透過增加賦稅收入（參見圖 2）。IMF（2011）指出，與先進國家相較，新興國家推出的財政重整計畫傾向依賴與收入相關的措施，主要是因為新興國家賦稅收入的成長已隨景氣復甦，未來更可望加速。

[4] 參見 OECD（2011b）。



資料來源：OECD（2011b）。

圖2　推出財政重整計畫OECD國家之計畫組成

二、財政重整的理論依據

基本上，經濟學家就政府財政的健全性與債務的可持續性，對經濟的長期效益並沒有太大的爭議，但對於短期內財政政策與經濟成長之間的關係，經濟學界並沒有多少共識。本文依據凱因斯效果（Keynesian effects）——即緊縮財政造成產出下降與經濟活動減弱——的有無，可將主要觀點大致分為凱因斯效果、弱化的凱因斯效果與非凱因斯效果等三種觀點，茲分述如下：

（一）凱因斯效果

依據傳統的凱因斯學派觀點，以削減財政赤字為主要特徵的財政重整，對產出的負面衝擊將大過於政府支出削減（或稅收增加）的幅度，即政府支出（或稅收）具乘數效果（multiplier effects），且乘數大於 1。例如，在最簡單的凱因斯模型中，政府支出外生性的減少，將直接造成產出下降，

連帶使家計單位的所得下降，因此將減少消費與投資，接著進一步造成產出減少，如此反覆循環，使經濟活動愈趨萎縮。

（二）弱化的凱因斯效果

不過，即使在 IS-LM 等較複雜的凱因斯模型中，財政重整對經濟造成的負面乘數效果，也會被利率或匯率下降所引發的擠入效果（crowding-in effects）所抵銷，使得總合需求下降的幅度縮小。當模型進一步引進預期因素與允許跨期選擇時，所得變動所引發的財富效果或預期效果，都有可能讓政府支出或稅收的乘數小於 1，甚至接近於 0。

（三）非凱因斯效果

Giavazzi and Pagano（1990）以丹麥與冰島在 1980 年代財政重整為例，提出所謂「擴張性的財政重整」（expansionary fiscal consolidation）或緊縮性財政政策的「非凱因斯效果」（non-Keynesian effects）後，該論點就不斷在經濟學界引發熱烈的討論，後金融海嘯時代對於各先進經濟體是否應立即、大幅度削減政府開支的爭議，可視為不同意見雙方交鋒的新戰場。

解釋非凱因斯效果理論的主要核心為「預期」，政府削減赤字或債務水準的舉措，不只將透過對未來所得、財富與利率水準預期的改變，影響人們的消費與投資行為，而且其影響幅度將大到足以讓總合需求不減反增。其中，可能的影響途徑包括（參見圖 3）：

1. 財富效果引發的消費增加

若財政政策引發人們對未來可支配所得預期的改變，緊縮的財政政策可能對總需求產生擴張性效果。舉例而言，若政府即時採取財政重整措施，避免未來必須推動更大規模、對所得與產出影響更大的財政重整計畫，人們將預期未來所得與財富將增加。

由於危機或大幅度的變革能增強預期，因此，一些研究主張，政府債務水準必須先高到一定程度或財政重整規模必須夠大，財政重整才會具有非凱因斯效果，例如，Giavazzi and Pagano（1996）認為，在政府預算赤字規模達到一定程度時，大型且長期的財政重整計畫將具有擴張性效果，因為這代表著政府財政政策持續性與決定性的改變。Blanchard（1990）與Perotti（1999）亦預測，當政府債務超過一定水準，將出現非凱因斯效果，因為在這樣的情況下，預期未來所得增加所產生的財富效果，將大於當期所得因政府需求減少造成的損失。

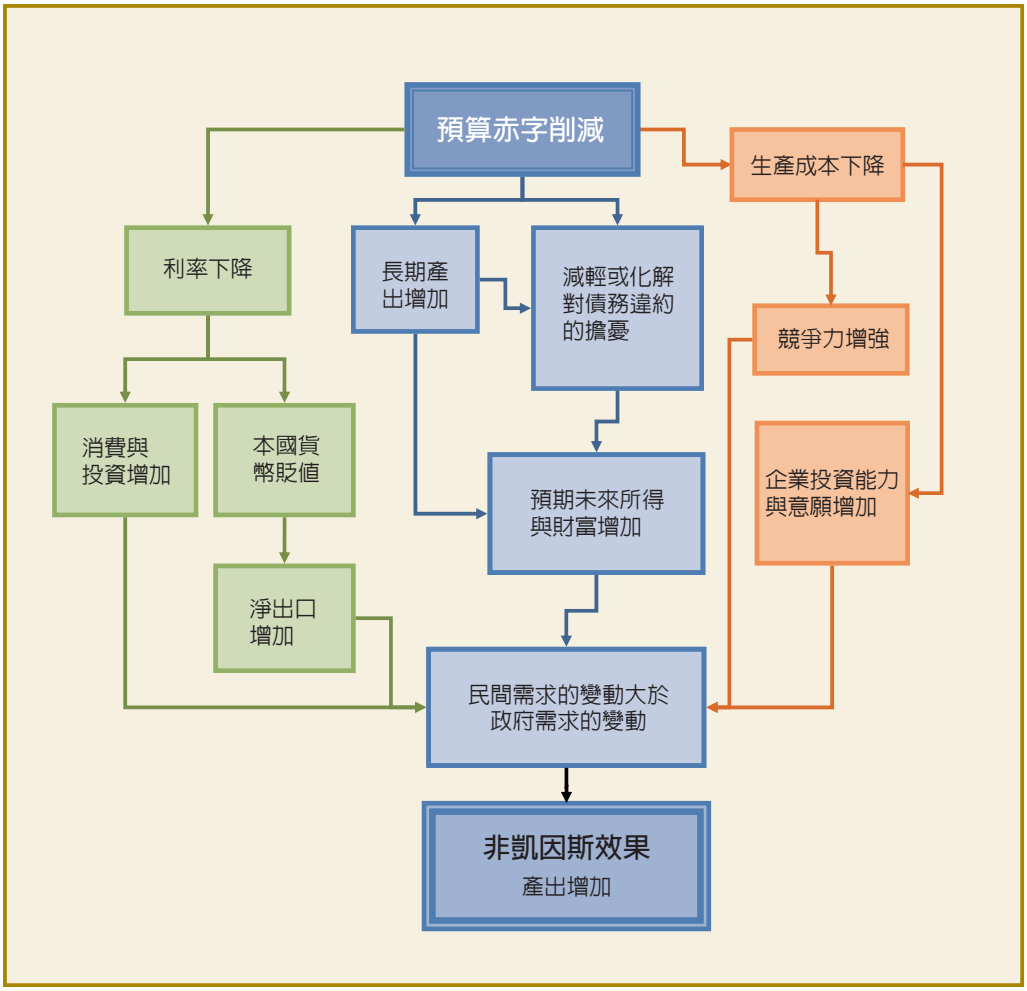


圖3　財政重整造成非凱因斯效果的途徑

2. 利率下降引發的消費與投資增加

基本上，反映債務違約或通膨風險的風險貼水（risk premium），將會增強政府支出對民間需求的排擠效果（crowding-in effects），甚至令政府支出乘數轉為負值。相反的，緊縮性財政政策可以透過降低或甚至完全消除風險貼水讓利率下降，進而提升民間需求。

另外，大型財政重整計畫因為可明顯減少發生債務違約的風險，將可透過提升消費者與投資者的信心來促進消費與投資。例如，McDermott and Westcott（1996）主張當一國債務水準相當高或不斷上升時，財政重整政策若被視為代表該國財政的健全性與可持續性獲得增強，那麼外界將降低對通貨膨脹與債務違約風險的評估，進而使利率下降，而對利率敏感的消費與投資將可望增加。

3. 單位勞動成本下降引發的投資增加

政府支出減少將抑制公部門薪資的成長，連帶將影響整體勞動市場，降低私部門的薪資與勞動成本，因此增加企業的國際競爭力、利潤與投資。Alesina et al.（1999）所提出的理論模型，即強調勞動市場與財政政策之間的關係，認為當公部門的實質薪資增加，將對私部門的薪資形成上漲壓力。因此，若公部門實質薪資增加時，整體的單位勞動成本將增加，降低企業利潤與投資意願。Alesina et al.（1999）所提出的理論模型，同樣也可以用來解釋財政重整政策如何能刺激雇用、生產與投資。

三、當前關於財政重整短期經濟效益的爭論

（一）理論見解

由於理論上對於財政重整的短期經濟效果有多種不同的預測，後金融海嘯時期，支持與反對發生債務危機國立即推動財政重整計畫的雙方，自然援引各自認同的理論，彼此爭論不休而沒有交集。

反對立即著手進行財政重整者，主要理由即為若政府採取激進的緊縮財政措施（包括削減政府支出和增稅），將會迫使短期經濟成長減緩與失業率上升，造成財政收入下降，反而讓財政問題更加嚴重。例如，聯合國（UN）在其發表的「2011 年世界經濟情勢與展望」（World Economic Situation and Prospects 2011）報告中認為，目前許多先進經濟體推出嚴峻的財政緊縮政策，很有可能再次引發景氣衰退，其結果將與財政重整措施的目的完全相反。[5] IMF 新任總裁拉加德（Christine Lagarde）在日前即提出警告，財政過度緊縮並不可取，當前各國的首要任務應是，短期內積極發掘一切可能有效刺激經濟成長的措施，同時推動中長期財政重整政策。[6]

相反的，支持立即著手進行財政的理由包括：

－若在景氣復甦期間不能進行財政重整，景氣衰退期更不可行，而且，財政愈快恢復健全，政府愈有能力應付下一次的衰退。

－愈快讓政府債務愈快降到可持續的水準，未來必須負擔與債務相關的成本就愈小。例如，根據 OECD 的估計，若愛爾蘭以每年 0.5%GDP 的速度減少預算赤字，需要 7 年的時間來讓政府債務降到可持續的水準，受影響的預算總額為 GDP 的 3.5%。但若以每年減少 1.5% GDP 的速度進行，僅需 2 年的時間，受影響的預算總額僅為 GDP 的 3%。[7]

－若政府能提出可信的財政重整計畫，社會大眾有可能因為信心獲得增強或預期所得增加，反而增加消費與投資，有助於經濟成長。例如，前歐洲央行（ECB）總裁特里謝（Jean-Claude Trichet）即主張，當前許多國家內

[5] 參見 United Nations（2010）。
[6] 參見 Lagarde（2011）。
[7] 參見 OECD（2011），頁 237。

部面臨嚴重的信心危機，採取財政重整措施是重振消費者、企業與市場信心的必要手段。[8]

（二）實證研究結果

如果經濟理論不能提供一致性的看法，那麼，對於財政重整與經濟成長關係的實證研究是否有助於化解爭議？很可惜，這答案似乎仍是否定的。

雖然有許多以案例分析方式進行的研究得出財政重整即使在短期間亦具有擴張性效果的結論[9]，但出現「擴張性財政重整」的國家似乎是特例，而非通則。Dermott and Wescott（1996）研究 20 個工業化國家、74 個財政重整案例後發現，若以明顯降低債務占 GDP 比率（3 年內降低 3% 或以上）、經濟成長及創造就業等三項標準來評斷，僅有 14 個案例可稱得上是「成功」。Alesina and Ardagna（2009）研究 OECD 成員國在 1970-2007 年間 107 個財政重整案例後發現，僅有 27 個案例在財政重整期間經濟呈現成長趨勢。

Prammer（2004）對財政重整的非凱因斯效果文獻進行整理，結論是所謂「擴張性財政重整」的理論並沒有得到明確的支持，政府是否能建立財政重整政策的可信度，似乎才是出現非凱因斯效果的關鍵。Rzońca and Ciżkowicz（2005）亦指出，文獻上財政重整出現凱因斯效果，比出現非凱因斯效果普遍，不過，產出減少的程度小於財政緊縮，顯示某種擠入效果在發揮作用；大多數研究顯示，政府稅收乘數很少超過 0.5，而政府支出乘數很少超過 1。

---

[8] Trichet（2011）。

[9] 例如，Giavazzi and Pagano（1990）以丹麥及愛爾蘭為例；Giavazzi and Pagano（1996）以瑞典為例；Alesina and Ardagna（1998）在愛爾蘭之外又加了澳洲。

近期 IMF（2010）針對 1980 至 2009 年間採取財政重整措施的 15 個先進國家進行研究，研究結果認為，財政重整短期內對經濟活動具有緊縮性效果；若財政重整規模為 GDP 的 1%，則會使得之後兩年的產出減少 0.5%，失業率上升 0.33 個百分點，消費下降約 1%。另外，債務危機國若進行財政重整，對經濟造成的緊縮性影響將相對輕微，但出現非凱因斯效果的可能性仍偏低。

最近另一個引發討論的是 Reinhart and Rogoff（2010）的研究，他們觀察 44 個國家債務水準、經濟成長與通貨膨脹之間長期的關係後發現，債務水準與經濟成長呈現非線性關係。簡言之，在所有債務接近正常水準的國家當中，債務水準的增減與經濟成長的關係並不顯著，但以先進經濟體為例，債務占 GDP 90% 以上先進經濟體經濟成長率的中位數，較其他先進經濟體的中位數成長率低了約 1 個百分點；平均經濟成長率的差距更可達到 4 個百分點以上。新興經濟體同樣出現一定程度的高債務水準伴隨較低經濟成長的現象，不同的是，新興經濟體所要求的關鍵債務水準更低，僅為 GDP 的 60% 左右。[10]

Reinhart and Rogoff（2010）的結論偏向認為高債務水準將導致低經濟成長，引發了許多的爭議甚至批評。例如，Irons and Bivens（2010）指出，不論從經驗或理論上，兩者之間的因果關係應該剛好相反－－低經濟成長引發高債務水準，因為低於預期的經濟成長將導致稅收減少、赤字增加，讓政府債務快速累積，進而造成利率上揚，影響未來的投資與經濟成長；若經濟成長持續低迷很長一段時間，低經濟成長與高債務水準兩者自然而然將同時出現。Irons and Bivens（2010）運用美國的資料進行

[10] 為什麼當債務水準高到一定程度，就會伴隨著較低的經濟成長？Reinhart and Rogoff（2010）認為，可能是因為當債務水準接近歷史新高時，風險貼水將開始激增，讓高負債國家面對困難的選擇。若高負債國選擇忠實履行債務，將被迫大幅度地緊縮財政，以穩定市場信心來降低風險貼水，短期的經濟活動因此而受到衝擊。

Granger 因果關係檢定，結果亦證明因果關係是從低經濟成長導向高債務水準。但 Kumar and Woo（2010）的發現卻又較偏向支持 Reinhart and Rogoff（2010）的看法，他們進行跨國比較政府債務水準與經濟成長的關係後發現，在控制影響經濟成長的其他變數後，期初政府債務水準與接下來 5 年間每人 GDP 成長率的平均值呈現負向關係，而且，在債務水準上升期間的平均每人 GDP 成長率低於債務水準下降期間。

雖然實證研究的結果，對財政重整在短期內的非凱因斯效果並沒有定論，但從文獻中，還是可以整理出幾個有利於出現非凱因斯效果的因素，包括：

－開放的經濟體系。

－有利的外在經濟條件；不過，財政重整前惡劣的國內經濟情勢不一定會對非凱因斯效果的形成造成阻礙。

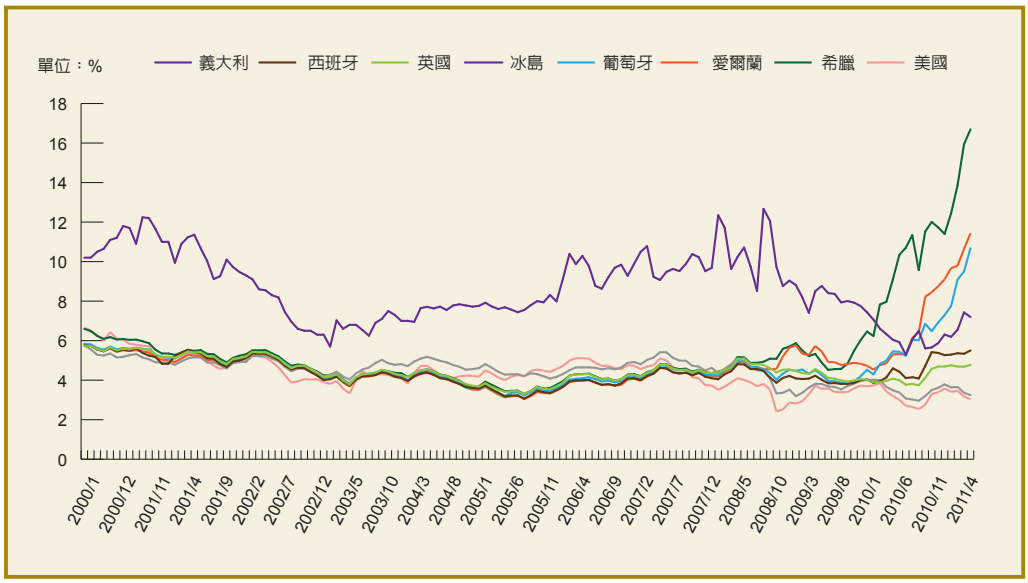
－較長期與較大規模的財政重整計畫。

－以削減政府開支為主軸。

－政府展現達成財政重整目標的決心與態度，建立計畫的可信度，例如，透過降低公務人員薪資與社會福利支出。

（三）近期發展

圖 4 顯示近期幾個施行財政重整先進國家的長期利率變動情形，如果長期利率的升降一部分反映所謂的「市場信心」，那麼，財政重整與市場信心之間的關係，似乎並沒有「擴張性財政重整」論者主張的那樣明顯。舉例而言，希臘、愛爾蘭、葡萄牙與冰島等國皆推出了相當嚴厲的財政重整政策，問題是，市場信心並沒有如「擴張性財政重整」論者預期般恢復，長期利率仍不斷攀升。這再度印證，財政重整與市場信心兩者間不是簡單的線性關係，還需要有其他條件配合才行。



資料來源：Global Insight, World Overview Database, October 15, 2011；作者整理製表。

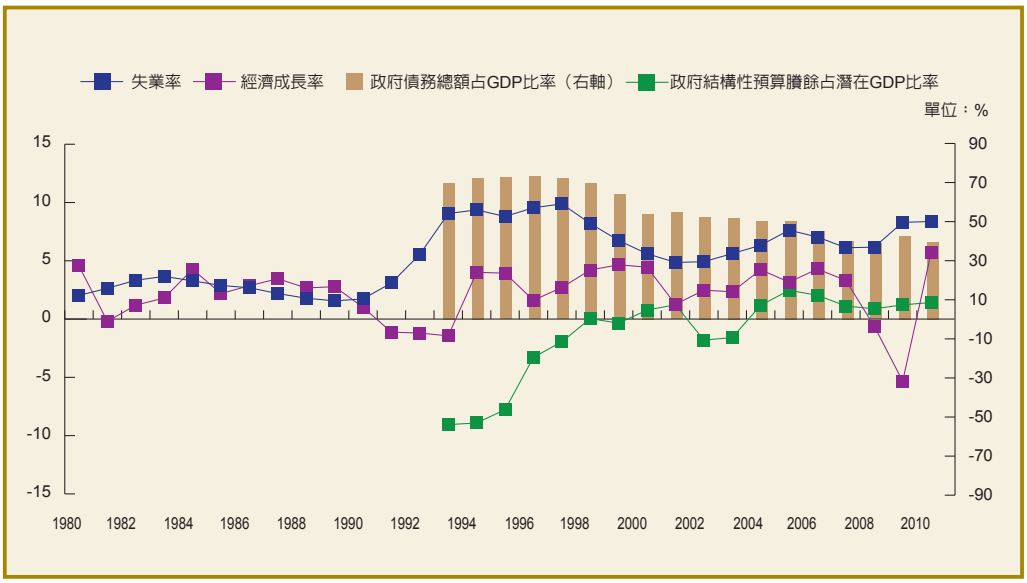
圖4　各主要先進經濟體長期利率變動情形

叁、成功推動財政重整的關鍵——以瑞典為例

由先前的討論我們知道，要成功達成「擴張性財政重整」的目標並非不可能，但需要一些條件的配合。以下將以瑞典在 1994 至 2000 年成功推動「擴張性財政重整」的經驗為例，說明政府推動財政重整計畫時的態度、採用的策略與步驟、設立的原則與目標及配合的改革措施，各自扮演著什麼樣關鍵的角色。

一、背景

在 1990 年代初期，瑞典經歷了自 1930 年代以來最嚴重的經濟衰退，債務違約與資金外逃對金融部門造成了很大衝擊，也對政府財政造成了影響。到了 1993 年，政府結構性預算赤字占潛在 GDP 比率超過 9%，在 OECD 國家中排名第 1；政府負債 3 年內增加一倍以上（參見圖 5）。



資料來源：IMF, World Economic Outlook Database, September 2011；作者整理製圖。

圖5　瑞典進行財政重整前後的經濟情勢

經濟危機也逐漸成為政治危機，瑞典人民開始質疑政府穩定經濟與金融市場的能力。當瑞典的社會民主黨在 1994 年 10 月執政後，認為只有藉由大幅度地減少預算赤字，才有希望讓瑞典經濟穩定下來，並永續成長。然而，當時社會民主黨的任務不只是單純的財政重整，它面對的挑戰還包括：

－必須推出包含支出與收入的完整計畫，同時讓民眾明白，所有人都能受益，也必須共同承擔成本。

－推出的計畫必須能獲得支持社會民主黨民眾的同意，他們之所以讓社會民主黨執政，不只是希望它能處理經濟危機，同時也希望公共服務能繼續獲得充裕的資金挹注，保持服務品質。

二、策略與步驟

（一）政策溝通的必要性

為了減少反彈與爭取最廣泛的支持，在溝通策略上，瑞典政府宣稱，為提供一個慷慨的社會安全網，對所有瑞典人提供保護，需要滿足一項前提，那就是健全的公共財政；高額赤字與負債更是引發通貨膨脹的主因，將使貧富差距擴大與失業問題加劇，造成經濟與社會動盪；而當國家整體陷入負債，意味瑞典人不再是自由的，必須受國際債權人所左右。如果瑞典人要想控制自己的命運，不依賴全球信用市場，則需要健全且穩定的公共財政。為此，瑞典政府強調，要讓瑞典重回正軌，需要立即且嚴厲的財政重整措施。

另外，瑞典政府也表示，赤字預算有其必要，特別是在景氣衰退時，政府適度地擴大政府支出以提振有效需求，將有助於減緩或扭轉經濟情勢的惡化。但反過來說，當經濟成長時，政府也必須要能保持預算盈餘，以避免在景氣衰退期對於財政造成過大負擔，或甚至根本沒有能力推動刺激經濟政策。

（二）執行的公平性

但即使人民瞭解採取嚴峻財政重整計畫的必要性，他們只有在認為成本分攤的方式具一定程度的公平性，才比較有可能支持財政重整計畫。因此，瑞典政府花費大量的時間與精神來確保財政重整的負面影響不會不成比例地落在某個特定部門或階層上。為此，更有必要推出完整、配套的方案，並且確保資訊公開、透明，因為這會讓所有相關團體清楚瞭解他們必須付出的代價、所能得到的補償，以及並不是唯一必須做犧牲的人。

三、財政重整計畫內容

在 1994 至 1998 年間，瑞典政府支出削減與增稅的總額達 1,260 億克朗（krona，瑞典的貨幣單位）。針對政府支出規模的縮減是永久性的，目的在移除財政上結構性漏洞，避免因財政問題拖累經濟，引發長期損失。

（一）計畫原則

計畫基於三個基本原則：

－計畫的前期就進行大規模的支出削減。

－將負擔盡可能地公平分配，但高所得者負擔較多。

－教育、醫療保健與社會服務等公共服務具有優先性，被視為比對家計單位的所得移轉等重要。

基於這三個原則，政府決定藉由減少政府一般性支出、減少社會移轉支出及增稅來減少赤字。其中，約半數的削減來自於對個人移轉支出的減少；中央政府對地方政府的移轉支出也減少，但地方政府可以決定那些部分被削減。而稅收增加來自於幾個項目，例如，增加所得稅、社會安全捐、附加價值稅、統一的資本稅、財產稅等。

（二）政府支出削減

瑞典政府考慮兩種不同的方式來減少支出：

－完全地移除特定部門的支出。這方式的好處是，不成功及無效率的公共服務與建設可以很快地被削減。但壞處是，如果政府沒能成功讓這些項目永久捨棄的話，一旦經濟與政府財政回復，要求回復這些棄置計畫的壓力就會增加。許多政府官員支持採用這種方式。

－從政府各部門的支出全面性地減少相等的數額。因為政府支出的規模，在許多地方稍微節省一點，加總起來就會是很大的數目。

瑞典政府選擇第二種方式：除了少部分例外，所有政府部門必須縮減 11% 的開支。這讓所有在公部門的人員瞭解，從部長以下，都必須為削減開支盡一份心力。在新政府 1994 年上台前，所有部長都被叫到總理辦公室簽署一份文件，同意重整的共同責任。藉由平均地分配負擔到所有部門，清楚地顯示負擔將會公平地分配到所有使用公共服務的人。

（三）投資與移轉

瑞典福利體系的中心目標，是在確保所有人有適當的教育、醫療保健與托育服務。瑞典政府相信，有效地投資在人力資本，將可得到正面的經濟報酬。這也意謂減少這些能促進勞動生產力的公共服務支出，將意味較不具競爭力的勞動市場與較低的經濟成長率。因此，瑞典政府決定將盡可能地提升如教育體系等公共投資的優先性，同時對失業保險、生育給付與育兒津貼等進行大幅度的削減。

（四）增稅

由於社會保險與福利的削減，影響經濟上最脆弱的民衆，為了將痛苦平均分配到所有所得階層，瑞典政府認為削減社會移轉支付，需要透過累進稅的增加來加以平衡。在瑞典，薪資所得稅包括中央所得稅與地方所得稅。中央所得稅僅適用於所得超過特定標準的部份，這標準每年會進行調整。在 1990 年代初期危機發生前，中央的稅率是 20%。但仍有增加最富有階級負擔的空間，因此，在 1995 年，政府增加中央所得稅稅率至 25%。

四、目標的重要性

在重整的過程中，瑞典政府為財政重整計畫設定了長期目標，包括：

－1994 到 1996 年，政府總債務占 GDP 比率將穩定下來，不再上升。

－到 1997 年，預算赤字占 GDP 比率將低於 3%。

－到 1998 年，政府預算將達到平衡。政府預算盈餘在一個完整的景氣循環中平均應達 GDP 的 2%。

－失業率將從 1996 年的 12% 減少到 2000 年的 6%。

政府承諾在四年內讓失業率減半，是最重要且最引人注目的目標，被視為在就業議題上社會民主黨勝出的關鍵。Nuder（2010）指出，它清楚地展現社會民主黨想要達成所有人的公平與財富，以及他們所推動的財政重整計畫，是一個重視社會公義與經濟復甦的計畫。

五、必要的經濟與政治改革

規劃完善的結構改革，將有助於財政重整政策的成功。瑞典政府在利用財政重整計畫處理循環性赤字問題時，幾項結構性變革的發生也相當關鍵，包括：

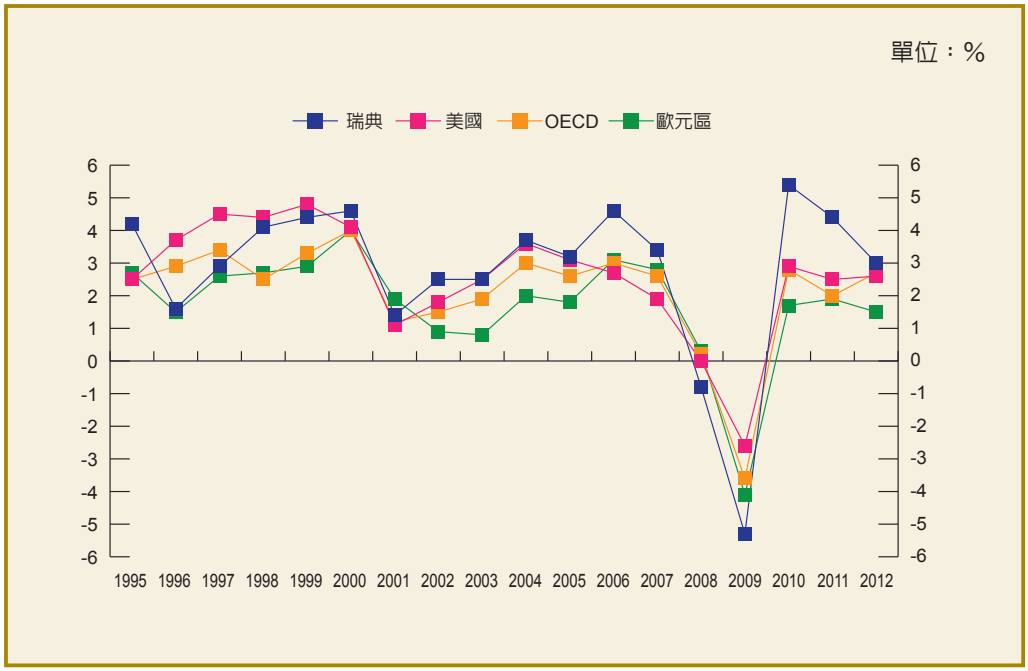
1. 瑞典加入歐盟，得以進入單一的歐洲市場。
2. 年金體系從「隨收即付制」改變為「基金制」（部分由政府負擔）。
3. 正式賦予瑞典央行與國家審計辦公室獨立性。
4. 執政黨的執政年限由 3 年延長為 4 年，更負責任的財政政策，因決策期限加長。

另外，Henriksson（2007）指出，瑞典當時對預算程序的變革也相當重要，特別是對中央政府預算設限的新規定，加強了瑞典政府與國會對公部門支出規模的控制能力。

六、財政重整的效益

在財政重整期間，瑞典政府面對許多政治挑戰。它所推動的嚴厲但必要的措施，不可避免地引發群衆的反彈。在 1994 至 1998 年間，社會民主黨雖然仍贏得 2 次大選的勝利，但得票率從 45.3% 跌到了 36.4%。不過，在 2002 年，當財政重整完成時，社會民主黨的得票率又回到了 40% 左右，並連續第 3 次贏得大選。

即使面對諸多挑戰，執政的社會民主黨仍想辦法達成它在 1998 年出現財政盈餘的目標，失業率亦在 2000 年降到 6% 以下（參見圖 5），而這形成未來經濟強勁成長的基礎。在過去十年間，瑞典的平均經濟成長率高於歐盟與 OECD 的平均成長率。每人 GDP 的成長率在 1995 年至 2004 年間的平均值為 2.6%，亦高於美國的 2.2%（參見圖 6）。

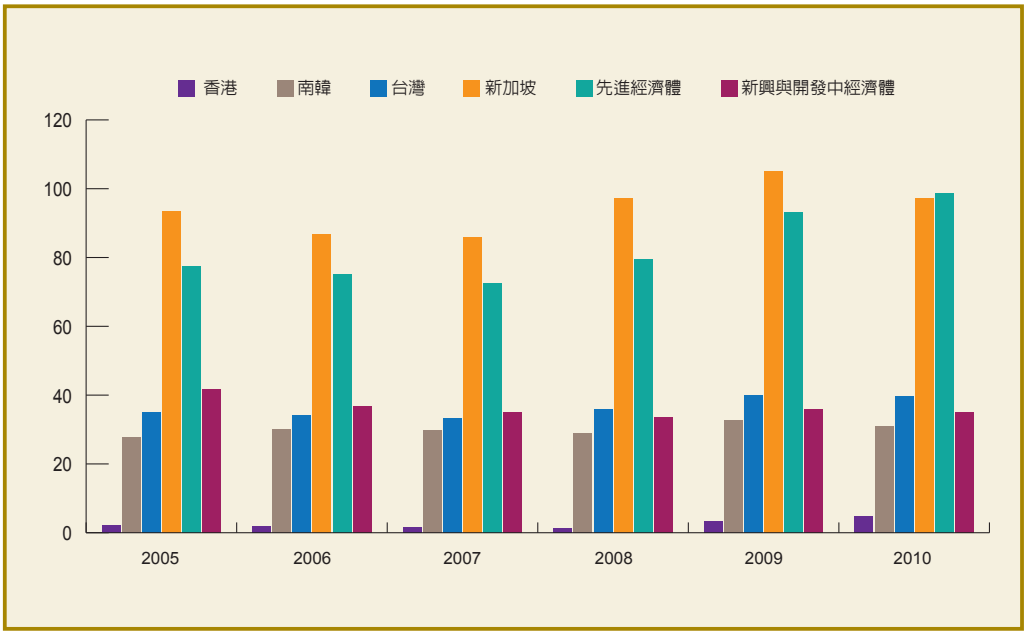


資料來源：Global Insight, World Overview Database, October 15, 2011.

圖6　瑞典經濟成長率的國際比較

肆、啓示：我國財政問題之觀察與建議

基本上，我國政府債務以國內債務為主，國際風險低，且債務占 GDP 比率與先進經濟體相比，仍處於低水準；較亞洲四小龍及新興與開發中經濟體，表現亦不差（參見圖 7）。即使如此，國際信評機構對我國政府債信的評等卻也只是比中上稍好而已，惠譽（Fitch）更在今年年初將我國本幣長期發行人違約評等由 AA 調降為 AA-，表示由我國政府發行的本國幣債券風險升高。近期，國內各大報紙社論亦多次針對我國財政狀況與前景提出警告與建言。[11] 究其原因，應是著眼於我國政府財政結構失衡，財政問題浮現。



資料來源：IMF, World Economic Outlook Database, September 2011；作者整理製表。

圖7　政府債務占GDP比率之國際比較

[11] 例如，工商時報（2011）、中國時報（2011a）、（2011b）及經濟日報（2010）、（2011a）、（2011b）。

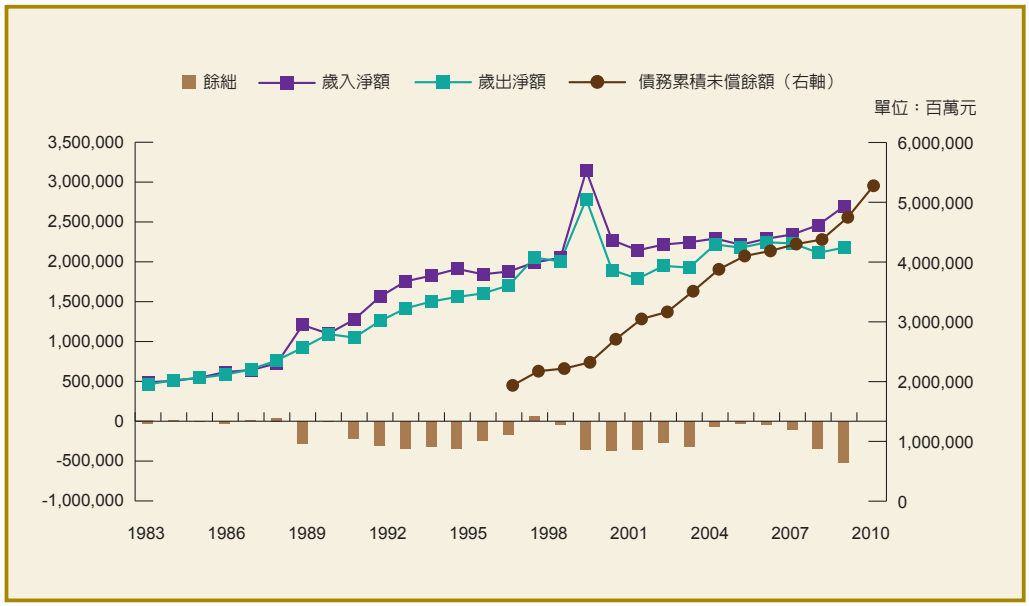
一、我國推動財政重整的必要性：結構性財政赤字問題浮現

當前政府財政面臨之主要問題包括：

（一）經常收支面臨嚴重失衡

政府歲收成長在近十年明顯放緩，再加上全球金融海嘯爆發後，政府支出因推動振興經濟措施而大幅增加，使得政府債務累積未償餘額快速累積（參見圖 8）。

即使景氣已穩定復甦，2012 年度中央政府總預算歲出規模仍高達 1.9 兆元，較上年度成長 5.8%；歲入 1.8 兆餘元，較上年度成長 4%。2012 年度政府歲出歲入短差為 2,095 億元，仍將以發行公債支應，再加上到期債務又以舉新債償還，長此以往展延債務結果，難以有效降低政府債務餘額。2012 年度 1 年以上未償債務餘額預算數為 5 兆 1,377 億餘元，約占前 3 年度 GNP 平均數之 37.3%，已瀕臨 40%法定舉債上限（參見表 1）。



資料來源：行政院主計處；作者整理製表。

圖8　我國各級政府整體財政狀況

表1　中央政府總預算案收支短差及融資調度情形表

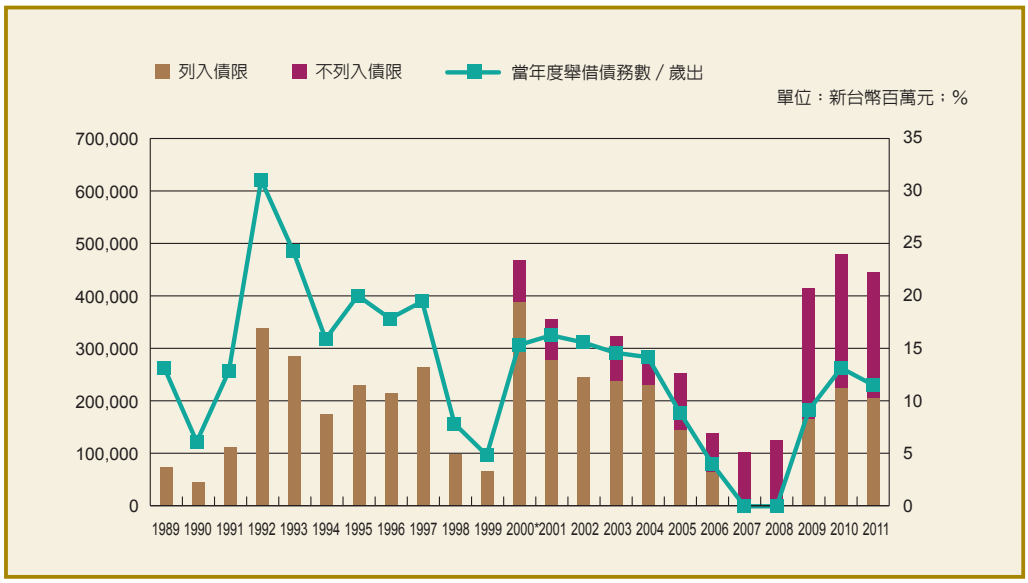
單位：新台幣億元

項目	2012年度	2011年度	比較	
			金額	%
一、總預算部分				
（一）歲入	17,295	16,458	837	5.1
（二）歲出	19,390	17,884	1,506	8.4
（三）歲入歲出短差	2,095	1,426	669	46.9
（四）債務之償還	940	660	280	42.4
（五）融資調度數	3,035	2,086	949	45.5
1. 債務之舉借	2,885	2,053	832	40.5
2. 預計移用以前年度歲計賸餘調節因應數	150	33	117	
（六）經常收支賸餘	421	539	-118	-21.9
（七）當年度舉債數占歲出總額（<15%）	14.9	11.5	3.4	（百分點）
二、總預算及特別預算歲入歲出短差	2,313	3,459	-1,146	-33.1
三、總預算及特別預算歲出總額	19,608	19,917	-309	-1.5
四、債務未償餘額	51,377	49,214	2,163	4.4
五、債務未償餘額占前3年度GNP平均數（<40%）	37.3	37.1	0.2	（百分點）

資料來源：行政院主計處。

事實上，近年來政府每年均編列金額龐大之特別預算，並以特別條例方式排除《公共債務法》第四條第五項有關每年度舉債額度之限制（參見圖 9）。例如，政府在金融海嘯期間，推出「振興經濟擴大公共建設特別條例」，4 年 5 千億元的特別預算，幾乎全數以舉借債務方式支應，且不列入債限。

林向愷、陳錦稷（2010）認為，我國財政收支短差逐年擴大，已非單純因景氣循環因素造成的財政赤字（cyclical deficit），更嚴重的財政問題是長期的收支結構失衡已漸形成結構性赤字（structural deficit）。而且，我國政府真實的債務水準，應該會比主計處依《公共債務法》公布的數據高上許多，因為《公共債務法》第四條有關法定債務上限所認列的債務，既不包括非營業基金所借的債務，也不計入國庫券等短期借款，同時也排除具自償性的公債。根據行政院主計處自己的估計，未列入公共債務法債限規範之政府潛藏負債約為 13 兆 3,207 億元，相當於我國一年的國內生產總值（GDP）。



註：2000 年度統計資料包含 1999 年度下半年。
資料來源：行政院財政部國庫署；作者整理製表。

圖9　中央政府各年度債務舉借概況

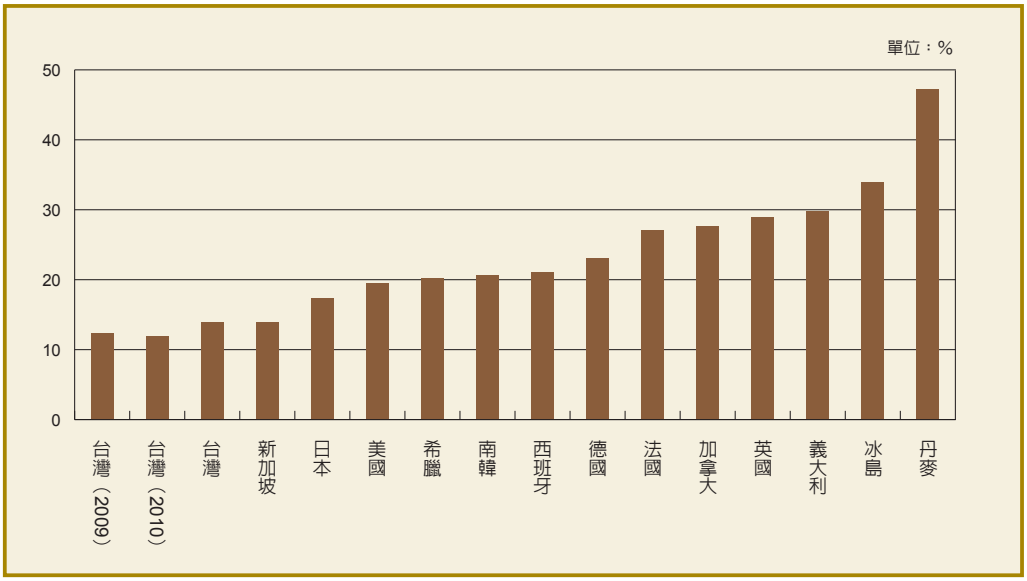
（二）賦稅負擔率偏低

我國歲出歲入短差龐鉅的主要癥結，在於賦稅收入不足。政府長期以來，施政上常藉由各項租稅減免措施，作為達成經濟或社會等目標之政策工具，使政府賦稅收入明顯不足。例如，依財政部 2010 年財政統計年報資料，以 2008 年為例與各國比較，我國賦稅負擔率 13.9%，低於日本之 17.3%，南韓之 20.7%；丹麥為各國最高，達 34.8%（參見圖 10）。

有鑒於此，審計部在 2009 年度總決算審核報告中明白指出，政府為促進經濟發展，鼓勵各項投資活動，實施各項減稅措施，導致稅收減少，租稅負擔率下滑，影響國家財政甚鉅，並衍生是否符合社會公平正義原則之訾議。[12]

[12] 參見審計部（2009），頁甲 -41。

綜上所述，歲出歲入短差龐鉅及政府債務累積未償餘額快速成長，不只影響長期財政的穩定，也開始對政府年度的施政計畫形成限制與妨礙；而如果全球經濟在近期內再度陷入衰退，我國政府是否還有能力推出足夠規模的刺激經濟政策，也相當令人憂心。因此，我國政府的確有必要未雨綢繆，及早推出完整的財政重整計畫，將政府債務成長控制在可持續的水準，藉以改善政府財政體質與施政能力，增進我國的國際競爭力。



資料來源：財政部統計處（2010）；作者整理製表。

圖10　各主要國家賦稅負擔（不含社會安全捐）比較（2008年）

二、我國推動財政重整的建議

從前面的討論我們知道，除了計畫本身的內容之外，政府在推動財政重整計畫時，展現的態度與決心及採用的策略與方法，亦是計畫能否成功的關鍵因素。以下幾點建議，主要即是著眼於如何建立國人對推行財政重整計畫的共識，以及對政府執行計畫的信心。

（一）正視問題，未雨綢繆

基本上，我國財政結構失衡、債務持續累積等問題並不是無法處理，但首先，政府必須要能夠正視這些問題，才有希望針對問題提出解決方案，並凝聚共識，獲得社會大眾廣泛的支持。

然而，面對外界對我國「未來」財政健全性與可持續的質疑，相關部會始終以我國政府近期政府支出與債務激增只是短期現象，「當前」財政狀況仍佳，且針對財政惡化的可能風險已提出對策來加以回應。問題是，我們由圖 9 可以觀察到，即使政府債務累積速度回復到海嘯前的水準，仍然是在一條長期無法持續的軌道上。而且，政府目前提出的對策，仍偏重依賴經濟成長帶動稅收成長，容易受景氣循環波動的影響，不利財政的穩定。

相較於主權債信評等同列 AAA 級的德國、法國與加拿大等國政府，為追求平衡預算與健全財政，在紛紛下修今、明年經濟成長率的同時，仍堅持推動財政重整計畫，我國政府其實沒有理由為當前尚稱良好的財政狀況感到自滿，或因對經濟的可能衝擊而卻步不前，反而更應該嚴肅面對財政上出現的問題及未來可能出現的危機，深入瞭解並對各種可能情形進行評估。

（二）面對挑戰，凝聚共識

與歐、美等先進國家情況略有差異的是，我國的財政重整計畫，應該要以稅制改革與增加賦稅收入為主，而不是削減政府支出。因為，我國政府支出削減的空間有限，如果要透過削減支出來達成平衡預算，政府的施政勢必受到影響，這從 2012 年度預算編列的困難即可得到印證；而 2 千多億的歲出歲入缺額，也不是用杜絕浪費與增進政府效能就可以彌補的。

我國並不是沒有增稅的空間，不只因為租稅負擔率偏低，根據行政院主計處 2009 年之國富統計顯示，我國相對上是「國窮民富」，家庭部門之財富

淨額為可支配所得之 10.95 倍，遠高於美國之 4.86 倍及日本之 7.04 倍。況且，國人並非對所有損害個人權益的政策都一味地反對，從以往國人對政府重大政策的配合來看，只要對社會整體有利，他們是可以用道理或實際績效來說服的。問題是國民普遍感到稅負不公，並對政府預算編列浮濫和執行效果不佳等問題，長久以來保持高度疑慮，因此，在沒有化解這些疑慮之前，增稅當然在政治上形成重大挑戰。

前行政院吳院長日前在接受媒體訪問時曾提到，我國的稅賦負擔偏低，但每樣事都想要國際最好的，社福水準想和北歐一樣，政府只能盡量努力。[13] 由此可見，政府並不是不瞭解財政問題的癥結所在，只是選擇不挑戰民衆的既有觀念與主觀偏好，而想要透過預算調整或舉債方式支應。然而，預算的調整與借貸都有其限度，最低的租稅負擔與最高的社福水準這種「夢幻」組合，總有一天將會破滅，負責任的政府應該要告知國人這種風險，並積極地尋求共識，找到大多數人都能同意的平衡點。

（三）重視公平，以身作則

為了化解國人對公平與效率的疑慮，首先，我國完整的財政重整計畫應包括稅制改革，以公平與合理的原則調整賦稅制度與結構，通盤檢討不合理的租稅減免，整合各項租稅減免措施。韋伯韜、聶建中（2008）即主張，我國在稅制改革方面，應先擴大課稅之稅基，再考量適度調整稅率。例如，加強租稅查核與欠稅清理工作；縮短土地公告現值與市價的差距，提高土地持有的成本；提高營業稅、菸酒稅與開徵能源稅等。

政府本身亦應以身作則，展現有自我管理的決心，以及進行必要的變革。舉例而言，政府應：

[13] 參見中國時報（2011b）。

－嚴格遵守財政紀律，不應以特別法之方式，輕易排除《公共債務法》、《預算法》、《財政收支劃分法》等的規範。

－真實揭露包括公共債務在內的財政資訊，包括對各種非營業循環基金進行財務檢查，將不具自償性或不必要的計畫一一重新檢討，讓政府財務資訊更透明，增進政府財務運作效能。

－落實政府組織再造，同時提高公務人員的工作績效，以精簡人力和行政成本。

總而言之，若政府在規劃財政重整時，即能重視公平原則，讓國人感受到追求財政健全是集體的責任，每個人都將承擔一部分的成本，那麼，以瑞典的例子來看，民眾抗拒的心理將可以大幅減少。而政府積極展現自我管理、杜絕浪費與重視效率等態度與決心，更有助於化解國人對政府只會增稅或增稅等同於增加浪費的疑慮。

（四）按部就班，堅持理念

瑞典推動財政重整計畫的例子說明了設立原則、目標與推動時程的重要性。因此，政府在規劃財政重整時，應設立：1. 基本原則，例如以增加賦稅收入為主或公平分配重整成本等，這將有助於計畫的宣傳與溝通；2. 執行目標，例如幾年內達成平衡預算，或將租稅負擔率提升到什麼水準，這將增加政府沒有達成目標的政治成本，有助於提升計畫的可信度。

另外，考慮到我國的國情，即使政策施行前已充分溝通、獲得多數人的同意，只要政策施行過程中，國內外政經情勢發生了變化，例如，景氣呈現衰退跡象、選情緊繃或選舉結果受挫，都有可能再度激起各方的反對聲浪。因此，是否能堅持按照時程推動各項改革措施，將成為計畫成敗的重要關鍵。

從財政重整的實證研究與瑞典的例子看來，經過良好規劃與執行的財政重整計畫，的確有可能在 2、3 年內產生明顯的經濟效益，讓執行的政黨獲取長期利益，並非是一件只能造福未來執政黨或未來世代的事。所以，面對民衆一時情緒的反彈，政府實應加強溝通並展現更強的決心，將計畫貫徹到底，以計畫的成果來證明自己的前瞻性與執行力；若自失立場、態度反覆，不只計畫的可信度將受到更大的質疑，近而導致計畫的失敗，未來要再提出財政重整計的成本將大幅提高，因此變得更將困難。

參考文獻

一、中文部分

1. 行政院（2010），《中華民國 100 年度中央政府總預算案》。

2. 審計部（2009），《中華民國 98 年度中央政府總決算審核報告》。

3. 審計部（2010），《中華民國 99 年度中央政府總決算審核報告》。

4. 財政部統計處（2010），《中華民國 99 年度財政統計年報》。

5. 工商時報（2011），「冷眼觀察朝野的財稅政策攻防」，2011/08/28。

6. 中國時報（2011a），「歐債美債為鑑，別低估台灣財政危機」，2011/08/04。

7. 中國時報（2011b），「改掉民粹，才能解決巨額國債問題」，2011/08/18。

8. 經濟日報（2010），「當家應知債多少」，2010/09/14。

9. 經濟日報（2011a），「財政永續論辯不應停格於政策內訌」，2011/08/09。

10. 經濟日報（2011b），「避重就輕的減赤大計」，2011/08/17。

11. 林向愷、陳錦稷（2010），「全面性的租稅改革勢在必行——財政惡化且結構性赤字問題嚴重」，《新世紀智庫論壇》，第 52 期。

12. 韋伯韜、聶建中（2008），「財政重整方案之研究」，《國政評論》，財金（研）095-023 號

13. 郎偉芳（2010），「後金融危機財政爆增與財政穩定政策探討」，行政院經濟建設委員會。

14. 孫效孔（2011），「從大陸地方債務危機看我國政府債務」，《國政評論》，財金（評）100-107 號。

15. 鄭惠文（2003），「加拿大政府財政管理制度之初探」，《政策研究學報》第 3 期。

二、英文部分

1. IMF (2010) , *World Economic Outlook: Recovery, Risk, and Rebalancing,* October 2010.

2. OECD (2007) , "Fiscal Consolidation: Lessons from Past Experience", *OECD Economic Outlook No. 81*, preliminary edition.

3. OECD (2010) , *Restoring Fiscal Sustainability: Lessons for the Public Sector*.

4. OECD (2011a) , *Economic Outlook No. 89*, 2011/5/25.

5. OECD (2011b) , *Government at a Glance 2011*, 2011/8/1.

6. United Nations (2010) , *World Economic Situation and Prospects 2011*.

7. Alesina, Alberto and Silvia Ardagna (1998) , "Tales of Fiscal Adjustment", Economic Policy, No 27.

8. Alesina, Alberto, Silva Ardagna, Roberto Perotti and Fabio Schiantarelli (1999) , "Fiscal Policy, Profits and Investment", NBER, Working Paper No. 7207.

9. Alesina, Alberto and Silvia Ardagna (2009) , "Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending", NBER, Working Paper No. 15438.

10. Antonio Afonso (2006) . "Expansionary fiscal consolidations in Europe - new evidence," European Central Bank, Working Paper Series No. 675.

11. Aulich, Chris (2010) , "Reconstructing the Australian state: the privatization factor", in *Dealing with debt: lessons from abroad, edited* by John Springford, London: CentreForum, pp. 55-73.

12. Blanchard, O. (1990) , "Comment, on Giavazzi and Pagano (1990) ," in Blanchard, O. and Fischer, S. (eds.) , *NBER Macroeconomics Annual 1990*, pp. 111-116.

13. Bourgon, Jocelyne (2009) , *The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit, 1994-99: a Canadian Case Study*, London: Institute for Government.

14. Calmfors, Lars (2010) , "The Swedish Fiscal Policy Council - Experiences and Lessons", Paper for Conference on Independent Fiscal Policy In situations, Budapest.

15. Coenen, Günter & Mohr, Matthias & Straub, Roland (2008) , "Fiscal consolidation in the euro area: Long-run benefits and short-run costs," *Economic Modelling*, Elsevier, vol. 25 (5) , pp. 912-932, September.

16. Dermott, John and Robert Wescott (1996) , "Fiscal Reforms That Work", IMF, Economic Issues, No.4, November.

17. Giavazzi, Francesco and Marco Pagano (1990) , "Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries", *NBER Macroeconomics Annual*, Vol. 5, pp. 75-111.

18. Giavazzi, Francesco and Marco Pagano (996) , "Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience," NBER Working Papers No. 5332.

19. Henriksson, Jens (2007) , *Ten lessons about budget consolidation*, Belgium: Bruegel.

20. Herle, David (2010) , "Building a public consensus for action: Canada's fiscal turnaround in the 1990s", in *Dealing with debt: lessons from abroad*, edited by John Springford, London: CentreForum, pp. 19-40.

21. Krugman, Paul (2011a) , "The Austerity Delusion", New York Times, 2011/3/24.

22. Krugman, Paul (2011b) , "When Austerity Fails", New York Times, 2011/5/22.

23. Krugman, Paul (2011c) , "The President Surrenders", New York Times, 2011/7/31.

24. Krugman, Paul (2011d) , "The Wrong Worries", New York Times, 2011/8/4.

25. Kumar, Mohan, and Jaejoon Woo (2010) , "Public Debt and Growth", IMF Working Paper WP/10/174.

26. Lagarde, Christine (2011) , "Don't let fiscal brakes stall the global recovery", Financial Times, 2011/8/17.

27. McDermott, John and Robert Wescott (1996) , "An Empirical Analysis of Fiscal Adjustment", IMF Staff Papers 43, pp. 725-53.

28. Nuder, Pär (2010) , "Sweden's social democratic consolidation", in Dealing with debt: lessons from abroad, edited by John Springford, London: CentreForum, pp. 55-73.

29. Prammer, Doris (2004) , "Expansionary Fiscal Consolidations? An Appraisal of the Literature on Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy and a Case Study for Austria," Monetary Policy & the Economy, Oesterreichische Nationalbank (Austrian Central Bank) , issue 3, pp. 35-52.

30. Perotti, Roberto (1996) , "Fiscal Consolidation in Europe: Composition Matters," *American Economic Review*, vol. 86 (2) , pp. 105-10.

31. Perotti, Roberto (1999) , "Fiscal Policy in Good Times and Bad", *Quarterly Journal of Economics* 114, pp. 1399-1436.

32. Reinhart, Carmen and Kenneth Rogoff (2010) , "Growth in a Time of Debt", NBER Working Paper No. 15639.

33. 33.Rzońca and Ciżkowicz (2005) , "Non-Keynesian Effects of Fiscal Contraction in New Member States", European Central Bank, Working Paper Series No. 519.

34. Trichet, Jean-Claude (2011) , "Stimulate no more – it is now time for all to tighten", Financial Times, 2011/7/22.

35. Wolf, Martin (2011) , "Why British Fiscal Policy is a Huge Gamble", Financial Times, 2011/05/05.