台灣財政健全之探討

國發會綜合規劃處　林慈芳

壹、前言
貳、台灣財政收支現況
叁、進行財政重整的策略——國際機構的研究
肆、台灣財政健全化的對策與模擬分析
伍、結語與建議

摘要

國內財政餘額自 1980 年以來多呈現赤字的現象，且赤字不斷擴大，至 2009 年達 5,573 億元的高點。由於赤字多以舉債融通，以致債務未償餘額逐年拉高，預估至 2014 年中央政府累積債務未償餘額占前 3 年 GDP 的比率為 38.7%，已相當接近公債法所規定的 40.6%上限，未來舉債的空間有限，因此國內財政健全化的問題已刻不容緩。本文探討國內財政赤字的原因，並參考經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）等國際機構的研究成果，據以提出兼顧經濟成長與健全財政的對策，並利用總體計量模型評估所提對策的量化影響。

註：本研究完稿於 102 年 9 月，文中內容為個人觀點，不代表本會意見。

壹、前言

1991 年以來，政府歲出規模多大於歲入，長期存在財政缺口，以致政府債務不斷累積，至 2012 年度止中央政府債務未償餘額達 5 兆 115 億元，若加計 2013 年度預算編列數與 2014 年度預計發行及償還數，預估至 2014 年度止，中央政府累計債務未償餘額為 5 兆 4,250 億元，占前三年度 GDP 平均數之 38.7%，雖尚在公共債務法規定上限 40.6%的範圍內，但未來舉債空間已屬有限，且若加計政府潛藏負債，則截至 2013 年 7 月底止，預估中央政府未來負擔之支出約為 10 兆 8,415 億元。因此，國內財政健全化的問題已刻不容緩。

此外，目前中央政府財政經常支出中約有 7 成為法定支出，將對其他支出如公共建設支出等造成排擠現象，未來在人口高齡化的趨勢下政府有關健康照顧、年金等移轉支出均須相應增加，若歲入無法大幅增加，財政赤字必將再行提高。

2008 年全球爆發金融海嘯，各國多採行擴張性財政政策等因應措施以提升景氣，但也導致先進經濟體多數國家政府債務大幅提高的後遺症，並衍生歐債危機的發生，至今仍威脅全球經濟的復甦。國際貨幣基金組織（International Monetary Fund, IMF）及 OECD 等國際機構均建議日本、美國及歐元區某些國家應進行中長期財政重整，以確保政府財政的永續性。OECD「Choosing fiscal consolidation instruments compatible with growth and equity」（2012, 2013） 等 報 告， 推 估 OECD 國家各國的財政缺口，建議各國至 2060 年前所需進行財政重整的規模，並提出可行的因應政策工具。另就財政重整如何與其他政策目標如經濟成長與所得分配間的兼容問題進行探討，OECD 等國際機構的研究成果可供我國參考。本文研究重點包括分析財政赤字的原因；彙整 OECD、IMF 等國際機構對財政重整所提之策略；進而研提對策並進行模擬分析。

貳、台灣財政收支現況

一、各級政府財政收支

（一）歲入

1. 歲入規模占 GDP 比重

1991 年前，台灣各級政府歲入淨額隨著經濟成長呈遞增趨勢，且增加率均高於同期間 GDP 的名目增加率，故歲入占 GDP 比重亦呈增加趨勢，至 1990 年達 25.8%的高點，歲入規模突破 1 兆元。1991 年後歲入擴增速度減緩，至 2001 年平均增加率降至 5.14%，2002 ～ 2012 年更減緩為 1.85%，較同期間的名目 GDP 增加率均為低，因此 1991 年後歲入占 GDP 比重趨降，至 2012 年降至 16.5%，為歷史的次低點，歲入規模為 2 兆 3,212 億元。

表1　各級政府歲入歲出淨額及餘絀

單位：億元，%

年	歲入淨額			歲出淨額			餘絀	
	金額	增加率	占 GDP 比率	金額	增加率	占 GDP 比率	金額	占 GDP 比率
1981～1990 平均	6,400	12.36	23.2	6,745	12.42	24.3	-345	-1.1
1991～2001 平均	17,122	5.14	21.8	19,553	6.84	25.3	-2,430	-3.4
2002	17,879	-5.74	17.2	21,450	-5.58	20.6	-3,571	-3.4
2003	19,488	9.00	18.2	22,165	3.33	20.7	-2,677	-2.5
2004	19,274	-1.10	17.0	22,450	1.29	19.8	-3,176	-2.8
2005	22,180	15.08	18.9	22,920	2.09	19.5	-740	-0.6
2006	21,770	-1.85	17.8	22,142	-3.39	18.1	-372	-0.3
2007	22,448	3.11	17.4	22,902	3.43	17.7	-454	-0.4
2008	22,316	-0.59	17.7	23,436	2.33	18.6	-1,120	-0.9
2009	21,136	-5.29	16.9	26,709	13.97	21.4	-5,573	-4.5
2010	21,156	0.09	15.6	25,668	-3.90	18.9	-4,513	-3.3
2011	23,062	9.01	16.9	26,129	1.80	19.1	-3,068	-2.2
2012	23,212	0.65	16.5	26,780	2.49	19.1	-3,568	-2.5
2002～2012 平均	21,266	1.85	17.3	23,887	1.51	19.4	-2,620	-2.1

資料來源：財政部統計資料庫。

2. 歲入來源

－歲入來源以經常收入為主，2002 ～ 2012 年平均占 96.39%，資本收入僅占 3.61%。

－經常收入則以賦稅收入為主要來源，其次為營業盈餘及事業收入。賦稅收入占歲入比重由 1991 ～ 2001 年平均 68.9%，提高至 2002 ～ 2012 年平均 71.32%，對歲入的重要性更行提升。賦稅收入增加率由 1991 ～ 2001 年平均 5.04%，降為 2002 ～ 2012 年平均 2.04%。以致歲入淨額增加率亦由 1991 ～ 2001 年平均 5.14%，降至 2002 ～ 2012 年平均 1.85%，顯示賦稅收入增加的減緩係導致近年歲入無法大幅提升的重要原因。

（二）歲出

1. 歲出規模占 GDP 比重

隨政府在經濟發展過程中所提供服務的擴大，台灣各級政府歲出淨額呈遞增的趨勢，歲出規模在 1989 年突破 1 兆元，占 GDP 比重 32.3%，為歷史的高點。1991 ～ 2001 年平均歲出規模接近 2 兆元，為 1 兆 9,553 億元，平均增加率降至 6.84%。2002 ～ 2012 年受限於歲入未能顯著提高，歲出平均增加率大幅降低至 1.51%，低於同期間的經濟成長率 4.21%，占 GDP 的平均比重亦下滑至 19.4%，可見受歲入成長有限的制約，政府對擴張性財政政策的採行也受到限縮。

2. 歲出結構

（1）依經資門分

歲出以經常門為主，經常門所占比重由 1991 至 2001 年的平均 70.9% 提高至 2002 ～ 2012 年的平均 77.1%，呈現遞增的趨勢；但經常門支出的平均增加率則由 1991 ～ 2001 年平均 8.8% 大幅下降至 2002 ～ 2012 年平均 1.9%。資本門所占比重趨降，至 2012 年已不到 2 成僅 18.6%，資本門支出的平均增加率更由 1991 ～ 2001 年的 2.2%，至 2002 ～ 2012 年出現衰退的現象，負成長 0.03%，凸顯政府投資的不足。

（2）依政事別分

教育科學文化支出所占比重最高，由 2002 年的 20.4％增至 2012 年的 22.2％。經濟發展支出所占比重居次，由 2002 年的 18.9％降至 2012 年的 15.1％。社會福利支出擴增最多，所占比重由 2002 年的 15.1％，增至 2012 年的 20.2％，高於經濟發展支出所占比重。

（三）財政收支

自 1991 年以來，除 1998 年各級政府財政收支出現剩餘外，其餘各年均呈現財政赤字的現象。1991 ～ 2001 年平均每年財政赤字達 2,430 億元遠高於 1981 ～ 1990 年平均每年赤字 345 億元，占 GDP 比重由 1981 ～ 1990 年代的平均 -1.1％也提高至 -3.4％。為因應全球金融風暴政府採取擴張性財政政策，2009 及 2010 年財政赤字分別達 5,573 億及 4,513 億元，創下歷史的高點及次高點，致 2002 ～ 2012 年平均每年財政赤字再擴大至 2,620 億元。

1. 歲入的擴增不足以支應歲出的擴增，致造成財政赤字

－1991 ～ 2001 年：1990 年各級政府財政赤字僅 51 億元。之後，由於 1991 ～ 2001 年各級政府歲入平均增加率 5.14％，小於歲出的平均增加率 6.84％，致 2001 年財政赤字擴大至 3,749 億元。

－2002 ～ 2012 年：各級政府歲入平均增加率僅 1.85％，相應歲出的平均增加率亦降至 1.51％，歲出擴增的速度雖小於歲入擴增的速度，但由於歲出擴增減緩的幅度不足以抵銷歲入擴增減緩的幅度，以致 2012 年財政收支仍呈現赤字 3,568 億元。

綜合言之，國內財政收支惡化的主因歲入的影響大於歲出的因素，此一現象與日本「經濟財政白書」（2013 年 7 月）指出「2007 至 2011 年 OECD 國家財政惡化的主要原因歲入的影響大於歲出」的結論相一致。

2. 財政赤字為結構性因素並非景氣循環的因素

－造成財政赤字的因素可能來自總體經濟景氣循環的暫時性因素也可能是制度面存在的結構性的因素。IMF 及 OECD 在對全球經濟展望報告中皆針對各國財政赤字解析出結構性因素稱為結構性的財政餘額（structure fiscal balance）。

－根據羅光達（2012）「我國財政收支餘額的結構性分析」的研究顯示：1991 ～ 2011 年我國平均每年的結構性財政餘額占 GDP 的比重約為 -2.15％，為同期財政餘額占 GDP 平均比重 -2.8％的 76.8％，反映 1991 年以來國內的財政赤字有超過 3 ／ 4 係屬於結構性因素所造成。

－根據 IMF（2013 年 4 月）經濟展望資料庫，2002 ～ 2011 年我國平均每年的結構性財政餘額占潛在 GDP 的比重約為 -3.27％，雖較 1991 ～ 2001 年的平均 -6.55％為低，但高於 1981 ～ 1990 年的平均 -2.02％，顯示我國結構性財政赤字的現象持續存在。

IMF 與羅光達所推估的結構性財政赤字雖有程度上的差異，但根據兩者的資料，均顯示我國的財政狀況基本上是存在結構性的赤字問題，景氣循環或短期事件只是暫時性加重或減緩其程度，根本的結構性財政赤字現象是持續性地發生。

（四）政府債務

根據 2012 年度中央政府決算資料，中央政府債務未償餘額為 5 兆 115 億元，若加計 2013 年度預算編列數與 2014 年度預計發行及償還數，預估至 2014 年度止，中央政府累計債務未償餘額為 5 兆 4,250 億元，占前三年度 GNP（GDP）平均數之 36.7％（38.7％），尚在公共債務法規定上限 40％（40.6％[1]）之範圍內。另加計地方政府後，至 2012 年各級政府債務未償餘額為 5 兆 7,698 億元，占前三年度 GNP 平均數之 42.3％，亦尚在公共債務法規定上限之範圍內。

但上述債務均未納入短期債務、自償性債務。若再加計政府潛藏負債，則截至 2013 年 7 月底止預估中央政府未來負擔之支出約為 10 兆 8,415 億元，地方政府為 4 兆 6,784 億元，合計 15 兆 5,199 億元，可見追求長期財政健全已是刻不容緩的課題。

[1] 公共債務法業於 2013 年 7 月 10 日完成修法，將於 2014 年 1 月 1 日施行，中央政府債務未償餘額上限由現行占前三年度名目國民生產毛額（GNP）平均數之 40％，修正為前三年度名目國內生產毛額（GDP）平均數之 40.6％。

二、各級政府賦稅收入

（一）賦稅負擔率與賦稅依存度

－賦稅負擔率趨降：1990 年台灣賦稅負擔率 20.0％，至 2000 年已降至 12.8％，至 2010 年更降至 12.0％的歷史低點。與國際比較，低於歐美國家，亦較韓國（19.3％）、香港（13.6％）及新加坡（12.9％）為低。至 2011 略增至 12.9％。稅負擔率趨降顯示國內稅收成長不及 GDP 成長，稅收所得彈性由 1991 ～ 2001 年平均接近 1.0，降至 2002 ～ 2012 年平均 0.86。

－賦稅依存度趨降：賦稅收入未能隨經濟發展自然成長，致賦稅依存度（賦稅收入占政府歲出比率）也降低，由 1981 ～ 1990 年平均 70.9％降至 1991 ～ 2001 年平均 63.3％，至 2002 ～ 2012 年平均賦稅依存度雖略增至 65.6％，係歲出受限賦稅收入增幅減緩（僅 2.04％）擴張（增加率 1.51％）有限所致。

台灣賦稅負擔率與賦稅依存度均趨降，顯示政府的財政基礎愈不穩健。

（二）賦稅結構

－依稅目觀察：賦稅收入以所得稅為主，至 2012 年所占比重已提高至 42.3％；營業稅居次，所占比重漸增，至 2012 年為 15.7％；貨物稅所占重趨降至 2012 年為 9.0％；關稅所占比重，在貿易自由化政策下趨降，至 2012 年降至 5.3％；證券交易稅所占比重波動較大，至 2012 年比重為 4％；地價稅及房屋稅為地方政府的主要賦稅來源，所占比重在 3％上下。

－依 OECD 分類觀察：依 OECD 稅收分類，稅收分為所得稅、消費稅及財產稅三類。台灣所得稅所占比重由 1990 年的 34.2％增至 2012 年的 46.9％；消費稅所占比重由 1990 年的 42.5％降至 2012 年的 39.2％；財產稅所占比重由 1990 年的 23.4％減至 2012 年的 14.0％，減少幅度最大。

（三）稅式支出

理論上，稅式支出是類似租稅減免或優惠的方式，用以提振景氣，促進產業發展與提升國家競爭力。根據 2013 年中央政府總預算案資料，所得稅稅式支出金額由 2009 年的 1,652 億元增至 2013 年的 2,319 億元，較 2013 年中

央政府預算收支短差 2,144 億元為大。因此，單就所得稅而言，若無稅式支出，中央政府可以不必透過舉借債務來平衡收支，可見稅式支出對國家財政的影響不容忽視。

叁、進行財政重整的策略——國際機構的研究

為因應 2008 年全球金融海嘯，各國政府多採行擴張性財政政策來提升經濟成長，但也導致先進國家政府債務大幅提高的後遺症，並引發歐債危機，目前正危脅全球經濟發展。IMF 及 OECD 等國際機構均建議歐美等先進國家必須提出中長期的財政重整（fiscal consolidation）計畫，確實進行財政整頓。OECD 及 IMF 所提建議彙整如下：

一、IMF對財政重整策略的建議

IMF「全球經濟展望報告」（2012 年 10 月）指出，先進經濟體的公共債務已攀升至二次大戰以來的最高水準，故削減債務是先進經濟必須面對的課題。為成功地削減債務，必須實施財政整頓，但財政修復和債務削減都是需要時間的，特別是在目前外部環境疲弱的形勢下，這一過程是馬拉松，不是短跑。根據分析，IMF 提出 2 項建議：

（一）由於目前全球經濟成長環境仍疲軟，為抵銷財政整頓所帶來的緊縮效應，在實施財政整頓的同時，必須採取其他措施，同時組合運用各項政策措施來支援經濟成長，包括：進行結構改革如加強財政制度及非常寬鬆的貨幣政策等。

（二）財政整頓的重點在對公共財政進行持續的結構性改革，而不應囿於臨時性或短期的財政措施。在這方面，財政體制的改革如加強預算程式透明度等能夠發揮作用。

此外，IMF 經濟學家 Kevin Clinton 等（2011）「Budget Consolidation: Short-Term Pain and Long-Term Gain」研究顯示，一般而言，財政重整的長短期效果存在抵換（trade-off）關係，且長短期影響效果的大小係取決於

財整重整方案的設計。若方案對誘發投資或勞動供給的誘因（如將租稅負擔由所得稅轉移至消費稅等）較強，則長期的正面影響較大，若採取直接削減政府投資的措施則短期的負面作用較大。

二、OECD對財政重整策略的建議

根據 OECD（2012a）「What are the Best Policy Instrumentsfor Fiscal Consolidation?」及 OECD 經濟學家 Hagemann, R. P.（2012）「Fiscal Consolidation: Part 6. WhatAre the Best Policy Instruments for Fiscal Consolidation?」報告指出，要達到財政的永續性必須有一致性的財政重整策略，尤其是在目前全球經濟復甦疲弱的狀況下，無論是削減政府支出或增加政府收入，均將對國內總和需求造成負面的影響，宜避免對經濟產生過渡的緊縮效果。

（一）策略的基本考量

1. 削減政府支出方面

OECD 指出，根據過去財政重整成功的經驗，顯示要進行財政重整多是由縮減政府支出所驅動的。OECD 建議，首先要評估政府的最適規模及範圍，其次進行結構改革以提升政府效率包括在年金、教育、健康照顧及社會移轉支付等的改革。

2. 增加政府收入方面

OECD 建議，要進行賦稅改革，應著重於擴大稅基，減少課稅對資源所造成的扭曲，以降低對經濟成長的不利影響。同時亦可重新設計目前的賦稅制度，提高對經濟損害較輕微的稅如不動產稅，以提升效率。

（二）策略的內容

1. 削減政府支出但無損於政府服務的品質

（1）提升支出效率以達到政府的儲蓄

－ 公共建康照顧支出：強化市場機制的角色，改善公共管理的效率及設定預算支付的上限。

－ 教育支出：導入競爭的特性，透過分權的方式（如分權給地方）使教育支出能更符合學生在教育的需要、提高高等教育學費。

－ 基礎建設的投資：強化公共建設的成本效益分析（cost-benefit-analysis），提升計畫評估的品質，改進計畫的篩選機制，公共建設改以私人融資如 PPPs（public-private partnerships）的方式進行。

－ 公共服務：加強公共服務的行政管理效率，降低公共服務的成本如人事成本等。

（2）合理調整移轉支出以提升長期經濟成長

－ 改革社會移轉支付：失業保險等社會移轉支出的改革應具有提高工作誘因的效果。

－ 改革公共年金制度：隨收隨付制（Pay-as-you-go）的年金計畫對長期財政展望將造成威脅，建議提高延後退休的誘因設計，加強領取退休年齡與平均壽命間的聯繫等方面的改革。

2. 提高政府收入應降低對資源的扭曲

（1）縮減稅式支出的規模以擴大稅基

－ 重新檢視各稅的稅式支出的效果：如個人所得稅的稅式支出、自用住宅長期利得的免稅等。

（2）應優先考慮較少扭曲和矯正性質的稅目

－ 房地產稅：房屋在短期的不易移動，較難對房地產稅的變化採取因應方案，故變動房地產稅對經濟成長的衝擊亦較低。

－ 引進或增加對汙染行為的課稅，除可增加稅收外，亦可透過汙染成本的內生化降低對環境的污染，達到雙贏的目的。

（三）財政重整與其他政策目標兼容性——OECD 的研究

OECD（2013a）經濟政策報告「Choosing fiscal consolidationinstruments compatible withgrowth and equity」中指出，財政重整的工具不外縮減政府支出，或增加政府收入，問題的複雜性即在於進行財政重整時可能對其他政

策目標如經濟成長、所得分配等所產生影響。因此，挑選財政重整措施的重點就是在縮小財政重整措施對其他目標的負面效果。

1. 各種財政重整工具對經濟成長及所得分配的影響

財政重整的工具有二：一為削減支出包括政府消費（如教育健康照顧等）、現金移轉（如年金、失業補助、失能支付等）、補助及公共投資等；二為增加收入包括個人所得稅、公司所得稅、社會安全捐、消費稅及環境稅等各項賦稅收入。各項措施對經濟成長及公平的影響效果如下：

－對經濟成長的短期效果：多數的財政重整工具在短期都不利經濟成長，其中公共投資及政府投資均為 GDP 的組成份子之一，故削減公共投資支出對經濟成長的影響最大，其次為政府消費，影響最小的是間接稅。

－對經濟成長的長期效果：政府收支若對生產資源的配置產生扭曲或有激勵作用均會對長期的經濟成長產生影響。如教育及健康照顧對人力資本的可能影響；補助或年金對勞動意願的影響；賦稅對生產要素（勞動、資本）供給面的影響等，均對長期的經濟成長有所作用。

－對公平的效果：許多財政重整工具對公平均產生不利的影響如失業給付（Unemployment benefits）、失能支付（disability payments）等；具有正面效果則包括提高遺產稅、資本利得稅等不動產稅；公共年金的縮減對公平的影響則不確定。

2. 對各國財政重整政策的建議

文中針對日本、美國等 31 個 OECD 會員國，2060 年公共債務占 GDP 比重要降至 60%，使潛在的基礎財政餘額（underlying primary balance）達到定態（steady-state）的盈餘狀況，推估各國所需進行財政重整的多寡，以達成財政的永續性。並將各國區分成五類，考量各國經濟環境的不同，提出長短期進行財政重整的對策（詳見表 2）。

表2　不同國家族群可採取之財政重整政策的優先順序

財政重整工具	序號	各國家族群					長期排序
		1	2	3	4	5	
補助	1	1	1	2	2	1	1
年金	2	3	2	1	1	3	2
其他財產稅	3	2	3	3	3	2	3-6
失業補助	4	7	4	4	4	9	3-6
個人所得稅	5	5	8	9	9-10	8	10-12
公司所得稅	6	4	5	7	9-10	12	10-12
環境稅	7	8	6	5	4	4	3-6
不動產稅	8	6	7	6	6	5	7-9
政府其他消費（實物補助）	9	9	9	11	11	6	3-6
商品及服務的銷售	10	10	10	8	7	7	7-9
失能支付	11	13	11	10	8	11	7-9
消費稅	12	11	12	12	12	13	10-12
公共投資	13	12	13	13	15	15	13-14
健康服務	14	14	14	14	16	16	13-14
社會安全捐	15	15	16	15	13	10	15-16
家庭補助	16	16	15	16	14	14	15-16
教育	17	17	17	17	17	17	17

註：各國分類如下：第 1 族群係所得分配不均高於 OECD 平均水準的國家，包括澳大利亞、加拿大、義大利、日本、英國、韓國、波蘭、以色列、紐西蘭等國；第 2 族群僅包括美國；第 3 族群為歐元區邊緣中景氣具高度蕭條風險的國家如希臘、西班牙及愛爾蘭等 3 國；第 4 族群為歐元區中短期成長風險較溫和的國家包括比利時、丹麥、芬蘭、法國、奧地利等 11 國；第 5 族群為歐元區中所得分配不均低於平均水準且短期經濟成長不穩定風險較低的國家包括德國、荷蘭、瑞士、瑞典及盧森堡等 5 國。

資料來源：OECD（2012）

－模擬結果顯示：長期而言，多數 OECD 國家綜合採行上述的財政重整措施（依所建議的順序）後，其債務占 GDP 比重均可降至 60%以下。平均而言，在財政重整方案中，縮減政府支出的措施在短期可解釋 41%的赤字降低；在長期則可解釋 65%，其餘的貢獻則須依賴加稅的措施。

－綜合而言：削減補助金、增加財產稅及環境稅是被各國進行財政重整時最常採用的政策，因為它們所產生的負面作用較有限，而教育、健康照顧支出的縮減以及增加社會安全捐則是最少被採用的政策。OECD 建議各國進行結構改革來降低財政重整與其他政策目標可能存在的潛在抵換（potential trade-off）。

肆、台灣財政健全化的對策與模擬分析

一、台灣財政健全化的必要性與對策

（一）台灣財政健全化的必要性

1. 中央政府歲出結構僵化，資本支出中的公共建設受經常性支出排擠，將影響經濟長期成長潛力

   根據主計總處統計，中央政府歲出結構中屬強制性或義務性必須編列之經費，占中央政府總歲出比例高達 7 成，整體預算結構呈現僵化現象，相關支出金額易增難減，對資本支出如公共建設恐產生排擠。根據國民所得統計，2001 ～ 2013 年政府投資平均每年投資金額衰退 0.89%（除 2008 及 2009 年為因應金融海嘯呈現兩位數的成長外，2012 年與 2013 年衰退程度更擴大至 -11.8%及 -7.2%）。未來在人口高齡化的趨勢下，支出結構僵化的問題恐不易改善，因此資本支出將更易受到排擠，不僅會影響當年度的經濟成長，也會因基礎設施的不足，不利長期成長潛力的蓄積。

2. 財政赤字以結構性財政赤字為主，若未進行結構改革，財政將無法永續發展

   基本上，經濟成長與財政健全是相互作用的，經濟持續成長，可帶動稅收增加，具有改善財政的效果，將促進財政的健全化；反之，財政健全，除有利於政府採行權衡性財政政策（Discretionary fiscal policy）外，並將減少民間部門對未來加稅支應政府債務的疑慮，降低不確定性，有助家計單位部門的消費意願及企業的投資意願的提升，均有助於經濟成長。因此，財政健全與經濟成長可成良性循環。但根據 IMF（2013 年 4 月）推估，2013 年台灣結構性財政餘額仍存在 4,893.7 億元赤字，至 2018 年結構性財政赤字仍有 3,281.8 億元。顯示未來即使實際 GDP 可達到潛在 GDP，2018 年的結構性財政餘額仍存在財政赤字，無法產生財政盈餘，政府財政將無法永續發展。

（二）台灣財政健全化的對策

根據前述分析，台灣財政赤字主要源自歲入的成長不足，且多屬結構性失衡因素所造成。由於歲入的主要來源是賦稅收入，因此要使財政健全化就必須

進行租稅政策的改革。而在目前國內經濟復甦緩慢的情勢下，租稅政策的改革應儘量減少對生產資源的扭曲，降低對產出、投資、工作誘因及就業的不利衝擊。

其實，租稅結構的調整不必然對經濟成長產生負面作用，OECD（2010a）即曾就如何設計租稅結構的改革來提升每人 GDP 進行探討，顯示藉由調整租稅的結構是可以促進經濟成長，而使租稅收入增加改善財政赤字，降低政府債務，另透過 GDP 的擴增亦可更進一步使債務比下降。以下，首先簡述 OECD 的研究成果，並據以研提健全國內財政的對策：

1. 租稅政策的改革與經濟成長——OECD 的研究

（1）租稅結構的改革

OECD（2010a）「Tax Policy Reformand Economic Growth」報告指出，由於公司稅對個人（或廠商的）經濟決策影響最大，故公司稅對經濟成長的損害也最嚴重，其次為個人所得稅，消費稅再次之，財產稅對經濟成長的負面影響最輕微。並建議以成長為導向的租稅改革，需將租稅負擔由所得稅轉向至消費稅或財產稅。建議進行租稅的調整包括降低所得稅的負擔，轉移到不動產財產稅的課徵或轉移至營業稅。

（2）租稅制度的改革

除了透過租稅結構移轉來減少租稅改革的負面影響外，另一種方法是稅基與稅率的調整；一般而言，擴大稅基是一種比提高稅率更能增加稅收的作法，因為擴大稅基可提高效率和簡化行政及有利租稅履行，進而也可提高經濟成長率。在一般稅收中性的情況下，擴大稅基多是伴隨降低稅率的配套改革，如此可降低租稅制度對工作、投資和消費等決策造成扭曲，進而增加產量和改善社會福利。

此外，OECD（2010b）「Tax Policy Reform andFiscal Consolidation」亦指出，稅式支出的調整也應列入財政重整方案的內容之一。

2. 台灣財政健全化的對策

目前國內景氣復甦緩慢，若採取直接削減政府支出或加稅提高稅收的方式以健全國內財政，均將使經濟的復甦更行疲弱。參考 OECD 及 IMF 的建議，在兼顧經濟成長與財政重整目標，建議必須進行結構改革，調整租稅結構及政府支出結構，內容如下：

－租稅結構的調整：維持稅收不變的前提條件下，將個人所得稅的稅負移轉至營業稅，或減輕薪資所得者稅負移轉至財產稅如地價稅或房屋稅。

－租稅制度的改革：檢討稅式支出的效益以調整稅式支出，並搭配稅率的調降。

－政府支出結構的調整：維持政府支出金額不變，將經常支出轉移至資本支出。

－強化政府支出的效率如進行年金改革；加強社會移轉支付對提高工作誘因的設計。

有關上述對策對台灣經濟的實際影響為何？對經濟成長的影響是正面或負面？以下將透過總體計量模型進行評估。

二、台灣財政健全化的政策模擬

（一）模型體系

政府為經濟體系的一個部門，政府支出中的經常支出及資本支出直接屬於 GDP 的組成份子之一，分別是政府消費及政府投資。另政府對民間的移轉支出，也將構成家計單位可支配所得的一部分，影響民間消費；政府投資則累積為基礎設施，對民間生產力及民間投資決策產生影響。政府收入方面，其對經濟體系的影響主要來自各項租稅的課徵。政府為融資財政赤字，將會影響金融市場的利率，進而影響實質經濟。此外，間接稅的課徵，有部分由廠商吸收，有部份轉嫁至消費者，故對物價會產生影響將進一步影響實質經濟。模型主要係參考吳中書等（2005）「營業稅調整對總體經濟之可能衝擊」及何金巡、林建甫（2012）「擴張與撙節政策之經濟效果 - 總體經濟計量分析」。

（二）政策模擬

1. 基準方案

以主計總處（2013 年 8 月）預估，2013 年台灣經濟成長率為 2.31%為基準解；2013 年財政赤字及債務餘額以預算數為基準解。

2. 模擬分析

（1）模擬一：調整租稅結構，稅負由所得稅轉至消費稅

－ 設定條件：假設 2013 年營業稅稅率提高，使營業稅增加 1,100 億元，同時家庭所得稅減少 1,100 億元。

－ 模擬結果：2013 年 GDP 較基準解增加 950 億元，2013 年經濟成長率由基準方案的 2.31%提高至 2.94%。2013 年財政赤字及債務餘額分別較基準解減少 199 億元及 121 億元。

（2）模擬二：調整租稅結構，稅負由薪資所得者轉至地價稅

－ 設定條件：降低 2013 年所得稅中薪資所得者負擔比例 1 成，同時調高公告地價以使地價稅稅收增加約 535 億元，以維持總稅收不變。

－ 模擬結果：2013 年 GDP 較基準解增加 231 億元，經濟成長率由基準方案的 2.31%提高至 2.46%。2013 年財政赤字及債務餘額分別較基準解減少 588 億元及 359 億元。

（3）模擬三：調整支出結構

－ 設定條件：2013 年政府消費減少 1,000 億元同時政府投資增加 1,000 億元。

表3　租稅結構調整對2013年台灣經濟成長及財政餘額之情境模擬

	基準方案	模擬方案		
		模擬一	模擬二	模擬三
經濟成長率（%）	2.31	2.94	2.46	2.34
財政赤字（億元）	2,815	2,616	2,227	2,805
各級政府債務餘額（億元）	60,517	60,396	60,158	60,510

註：各模擬的設定條件如下：

1. 模擬一：2013 年營業稅增加 1,100 億元同時家庭所得稅減少 1,100 億元。
2. 模擬二：2013 年所得稅中薪資所得者負擔比例降低 1 成同時提高地價稅約 535 億元。
3. 模擬三：2013 年政府消費減少 1,000 億元同時政府投資增加 1,000 億元。

－ 模擬結果：2013 年 GDP 較基準解增加 44 億元，2013 年經濟成長率由基準方案的 2.31％提高至 2.34％。2013 年財政赤字及債務餘額分別較基準解減少 10 億元及 7 億元。

伍、結語與建議

一、結語

根據 IMF 及 OECD 研究，影響政府財政餘額的因素可分為循環性及結構性兩部分。就循環性部分而言，隨著經濟景氣的循環波動，財政餘額或呈現盈餘或出現赤字，惟只要經濟持續成長，循環性的財政赤字具有自我修正（self-correcting）的能力。在結構性部分，若經濟體系存在結構性失衡（structural imbalance）問題，則即使實際的 GDP 能達到潛在 GDP 的水準，財政餘額仍將呈現赤字的問題。因此，結構性財政赤字的問題是無法經由經濟的不斷成長而獲得改善，必須進行結構性改革才能解決。

國內財政餘額自 1980 年以來多呈現赤字的現象，且赤字不斷擴大，由於赤字多以舉債融通，以致債務未償餘額逐年拉高，預估至 2014 年中央政府累積債務未償餘額占前 3 年 GDP 的比率已相當接近公債法所規定的 40.6％上限，未來舉債的空間有限，因此國內財政健全化的問題已刻不容緩。本文探討國內財政赤字的原因，並參考 OECD 等的研究成果研提對策，主要發現如次：

1. 國內財政赤字為結構性因素（超過 3 ／ 4）並非景氣循環的因素，因此即使隨著經濟成長，財政赤字的問題仍無法改善，必須進行結構改革。
2. 國內財政赤字主要源自歲入的成長不足，而歲入的主要來源是賦稅收入，因此要使財政健全化就必須進行租稅結構及制度的改革。
3. 參考 OECD 的研究，研擬兼顧國內經濟成長與健全財政的對策，並經總體計量模型評估，結果顯示：如增加營業稅同時等額減少個人所得稅，或降低所得稅中薪資所得者的負擔同時提高地價稅，或調整支出結構由經常支出移轉至資本支出，均可提升經濟成長率，進而使財政赤字降低。

二、建議

（一）政府收入方面

1. 在總稅收不變的假設前提下，進行租稅結構改革將稅負由所得稅轉至消費稅，或將薪資所得者的稅負轉至地價稅。

－根據模擬顯示，增加營業稅同時等額減少個人所得稅，或降低所得稅中薪資所得者的負擔同時提高地價稅，均有利於經濟成長的提升。稅收方面，雖然最初賦稅收入不變，但最後隨 GDP 總額的增加，稅收亦隨之增加。此外，未償債務餘額亦降低，並經由 GDP 的增加，兩者均使債務占 GDP 比率減少。

－另透過「降低所得稅中薪資所得者的負擔同時提高地價稅」的方式來進行租稅結構調整，除可降低各級政府的財政赤字外，另因為地價稅及房屋稅等財產稅是地方政府稅收的主要財源，故對地方財政的改善亦有助益。此外亦有益於所得分配的改善。

－在目前國內經濟復甦緩情況下，若以加稅來提高政府收入，恐使經濟情況更加疲弱，但若以調整租稅結構的方式將稅收導向對生產資源扭曲性較少的稅，亦可提升經濟成長，進而改善財政赤字。在執行面上亦較能獲得一般民眾的共識，提高政策的執行力。

2. 縮減個人所得稅的「稅式支出」以擴大稅基，並同時降低所得稅的稅率。另應建立稅式支出的評估及檢討的機制，提升稅式支出的效益。

－由於減少「稅式支出」擴大稅基，及降低稅率兩者均可降低生產資源的扭曲作用，而達到提升經濟成長的作用，進而使稅收增加，財政赤字亦可改善。

－目前國內的「稅式支出」隱藏於各項法規之中，減免條款一經立法通過，無需年年評估審議，長期間容易導致稅式支出之無效率。

（二）政府支出方面

1. 調整支出結構，將經常性支出移轉成資本支出，可提升長期經濟成長率。
   - 由於政府公共建設的投資不僅在當期是 GDP 的組成分子之一，各年公共建設將累積成基礎建設存量，係民間部門生產過程的生產要素之一，對民間的生產力產生影響，故政府投資不僅影響當期的經濟成長率，也是影響長期經濟成長率的因素之一。
   - 根據模擬顯示，減少政府消費同時增加政府投資，第 1 年 GDP 雖僅增加 44 億元，但第 2 年 GDP 的增量則大幅提高至 938 億元，因此，對經濟的長期影響較大。
2. 強化政府支出的效率，如進行公共年金制度的改革，加強社會移轉支付對提高工作誘因的設計。
   - 有關公共年金制度改革方面，如提高延後退休的誘因設計，加強領取退休年齡與平均壽命間的聯繫等。

參考文獻

英文部分

1. Hagemann, R. P. (2012), "Fiscal Consolidation: Part 6. WhatAre the Best Policy Instruments for Fiscal Consolidation?" OECD Economics Department Working Papers, No. 937
2. Laurence Ball, Daniel Leigh, and Prakash Loungani. (2011) Painful Medicined? Finance andDevelopment.48(3).pp. 20 ～ 23.
3. Kevin Clinton, Michael Kumhof, Douglas Laxton and Susanna Mursula (2010), Budget Consolidation: Short-Term Pain and Long-Term Gain, IMF Working Paper no.163

4. IMF (2012), World Economic Outlook Oct.2012
5. OECD (2010a),「Tax Policy Reform and Economic Growth」
6. OECD (2010b), Tax Policy Reform and Fiscal Consolidation, OECD Tax Policy Brief Dec.2010
7. OECD Publishing. OECD (2012a), What are the Best Policy Instruments for Fiscal Consolidation?, OECD Economics Department Policy Notes, No. 12, April
8. OECD (2012b), "What are the Best Policy Instrumentsfor Fiscal Consolidation?", OECD EconomicsDepartment Policy Notes, No. 12, April.
9. OECD (2013a), "How much scope for growthand equity-friendly fiscal consolidation?", OECD Economics Department Policy Notes,No. 20 July 2013.
10. OECD (2013b),Choosing fiscal consolidationinstruments compatible withgrowth and equity, OECD Economic Policy Papers No.17

中文部分

1. 吳中書、范芝萍（2005），「營業稅調整對總體經濟之可能衝擊」，2005 年總體經濟計量模型研討會，12 月 15.16 日。
2. 羅光達（2012），「我國財政收支餘額的結構性分析」，財政部委託研究計畫。
3. 何金巡、林建甫（2012），「擴張與撙節政策之經濟效果 —— 總體經濟計量分析」，中央研究院經研究所及行政院主計總處主辦 2012 年總體經濟計量模型研討會。