

# 歐盟財政改革及對我國的啟示

黃建興\*

## 摘要

本報告對歐盟 1992 年以來，推動全面性財政改革政策，如：租稅政策、控制政府支出等項，以及改革成效如：財政赤字縮減、經濟維持適度成長等，進行完整分析。為改善我國財政，政府正研定各項開源節流措施，以五至十年內達成財政收支平衡目標。報告中進一步地參採歐盟財政改革經驗，提供若干政策建議，供國內參採，包括：建立基本政策方向、強調財政健全是經濟成長基礎、進行稅制改革及稅制結構調整、訂定預算目標，及控制政府支出等。

## 壹、前言

為進行經濟及貨幣整合，歐盟於 1992 年簽訂馬斯垂克條約，其中對改善財政，訂有赤字占 GDP 比重為 3% 及債務餘額占 GDP 比重為 60% 上限規定。歐盟 15 國隨即全面性推動財政改革，包括有：租稅政策、控制政府支出、政府債務管理、政府再造等項。其結果：財政獲得改善，經濟也維持適度地成長。足為全球財政改革之典範。

我國當前政府財政，出現赤字擴大及債務餘額無法縮減的情況。如何改善財政，是當前重要的議題。為改善財政，依據經發會共識，「行政院財政改革委員會」於 90 年 9 月間成立，設有稅課收入組、非稅課收入組及支出組，研定各項開源節流措施，以五至十年內達成財政收支平衡目標。歐盟財政改革政策及成效，足供我國參採。

---

\* 經濟研究處專門委員。本文承胡處長仲英、陳副處長寶瑞、洪組長慧燕及經研處同仁提供寶貴意見，謹此致謝。

## 貳、 歐盟財政改革之推動機制

歐盟認為財政收支平衡，是歐洲地區經濟穩定及歐元安定的重要支持條件。財政赤字會使利率上升，不利於經濟發展。歐盟財政改革之推動機制有：

### 一、 財經政策的協調統合

為使各國財經政策獲得協調統合，及交換彼此間經濟資訊，歐盟設有經濟及財長會議(Council of Economic and Financial Ministers, 簡稱 ECOFIN Council)，該會議由各國經濟部長及財長出席，有助於政策的協調統合。各會員國必須將該國年度穩定方案(Stability Program)經該國內閣同意後，再向經濟及財長會議報告。

### 二、 租稅政策調和

為避免有害的租稅競爭，歐盟要求各會員國間租稅政策彼此間相互調和。如 2000 年元月歐盟通過指導令(directive)，各會員國加值稅的標準稅率不可低於 15%。2001 年 12 月也通過指導令，要求加值稅發票制度之簡單化與現代化。

## 參、 歐盟財政改革之政策

### 一、 進行租稅改革

#### (一)提高勞動市場效率

九〇年代中期以來，歐盟國家降低勞動者的稅負，以增加就業與提升勞動參與力。各國做法有：

- 1.降低社會安全捐，尤其是低所得階層者。如比利時調降稅率 3.4 百分點。
- 2.課新稅，主要為綠稅。如德國對能源消費課新稅（每瓦電力消費課馬克 0.02 元），以降低退休保險費率（費率由 20.3%，降為 19.7%）。

(二)鼓勵儲蓄：歐盟面臨人口老化問題，對退休金所得給予租稅優惠，可減輕政府負擔。

(三)加重對財產稅依賴：歐盟設法使不動產評價更趨準確，提高財產稅稅負，以降低對勞動者稅負。

(四)課徵綠稅：其目標是對具污染性產品課稅與減輕社會安全捐，以達到降低環境污染、提高就業的「雙重紅利」效果。綠稅課稅對象有：能源產品、交通工具、電池、塑膠袋、輪胎等。

(五)降低納稅人納稅成本，准許納稅人利用網路申報所得稅，如義大利已有 80%採用網路報稅。

## 二、調整稅制結構

歐盟以降低所得稅稅率、提高消費稅稅率，為稅制結構調整的主軸。調整理由是所得稅對經濟成長及工作意願衝擊較大，必須予以降低。加值稅稅基廣、效率損失小、租稅依從成本低，提高稅率，有助於儲蓄與資本累積。歐盟各國調整實例如：德國「2000 年租稅改革方案」，即以降低所得稅稅率為主要政策。個人所得稅最高稅率由 53%，將逐年降至 2005 年的 42%。公司所得稅由 40%降為 25%。

歐盟 15 國加值稅平均稅率在 1980 年為 17.5%，1993 年升至 19.4%，2001 年再升至 19.8%。就 2001 年及 1993 年資料予以比較，有德、法等七個國家將加值稅稅率調高，約在一至二個百分點間。

## 三、訂定預算目標

歐盟各國訂有預算目標，即赤字(債務)占 GDP 比重，或赤字(債務)之年增率或絕對金額。歐盟會員國簽定「1997 年穩定及成長公約」，目標希望在 2004 年前，達成財政平衡。

## 四、推估未來預算規模

歐盟推估未來三至五年間預算規模，做為達成預算目標的必要

做法，也提供早期的警訊功能。

## 五、控制政府支出

(一)控制社福支出：社福支出是歐盟重要支出項目，必須全力予以控制，做法有：

- 1.改革退休金制度，因應人口老化。
- 2.控制醫療支出成長。
- 3.強調保費繳納及社福受益間權責對等關係。

(二)提高預算政策透明度：OECD出版「透明化預算政策最佳程序」(OECD Best Practices for Budget Transparency)，做為各國推動參考準則。透明化程序包括有三：

- 1.在公布正式預算書幾個月前，先發布初步預算申明。
- 2.按月或半年公布預算執行情形，包括有：收入、支出、金融性資產與負債、公務員退休金及或有負債。
- 3.提供年度財務報告，須經審查。報告內容有：收支執行結果、債務結構、或有負債、信託資金等。

(三)強化會計責任與執行績效：為加強預算執行績效，強化會計責任的方法有：

- 1.將會計基礎由現金制改為權責制。
- 2.各預算單位出版年度執行績效報告。
- 3.年度執行績效報告中，比較計畫及實際執行的差異。

(四)市場基礎之分配機制

- 1.委外經營：歐盟各國正快速增加，將原由政府提供服務項目，委託給民間經營。委外經營項目甚多，如機場管理、政府查帳、辦公室清潔工作及社福服務等。
- 2.政府採購自由化：歐盟已發布指導命令，使政府採購自由化、

透明化，尤其是開放給國外廠商。歐盟政府採購原先以成本加成方式 ( cost-plus ) 訂約，目前逐漸改為公開競爭的議價方式。

3.課徵規費：依服務成本，向民眾收取規費。課徵規費，能反映民眾真正需求，也可獲得收入支援政府支出。

(五)預算彈性管理：歐盟正設法改進，允許單位主管擁有更多的權力，能自主化與彈性化運用預算。如英國及北歐國家對公務員薪水不是固定的依工作分類來支付，而是決定於工作績效指標。

## 六、提高政府服務效率

在現代化資訊社會，歐盟各國積極提高政府效率，降低服務成本。以德國為例，其做法有：

(一)運用成本-成果會計制度(cost-result accounting)，評估政府機關服務效率，運用該制度的政府單位數，由 1998 年的 34 個，增至 2002 年的 306 個，占單位總數 89%。

(二)提供電話服務(telework)：服務項目由 1998 年的 47 項，大幅提高至 2002 年的 992 項。

(三)提供上網服務(on-line)：德國以網址 [www.bund.de](http://www.bund.de) 做為上網服務網站，其規模為歐洲最大。

## 七、加強債務管理政策

歐盟債務管理政策最新發展有：

(一)加強各發行者間協調：各國債券經理人加強債券資訊交換，提高資訊的透明度。

(二)運用電子交易制度：歐盟正積極運用電子交易制度，來買賣政府債券，可降低交易成本，增加債券流動性及市場透明度。

(三)提高債務管理單位的獨立性：歐盟各國債務管理單位，有逐漸獨立成為單獨機構，不附屬於財政部或中央銀行。如德國財政部採委託外包方式，成立獨立的法人公司，並於 2000 年 9 月在法蘭克

福正式成立。該公司賦予發行政府長短期債券，運用衍生性商品，降低債務成本，及滿足政府財源需求。

(四)運用衍生性商品：歐盟正運用衍生性商品，如期貨交易、利率互換操作等，以分散風險。如法國於 2001 年 10 月起開始利率互換操作。

## 肆、 歐盟財政改革之成效

### 一、 總體經濟及財政赤字表現

歐盟在赤字縮減過程中，總體經濟指標如：經濟成長率及失業率均有不錯表現。1992 年至 2001 年十年間分成兩個階段予以觀察，可發現：經濟成長率由平均 1.6% 增為 2.6%，失業率由 10% 降為 8.7%。赤字比重由 5.4%，縮減到 1.0%。

表一 歐盟總體經濟表現與財政改善

	1992-1996 年平均	1997-2001 年平均
經濟成長率	1.6	2.6
失業率	10.0	8.7
財政赤字比重	5.4	1.0

資料來源：OECD, Economic Outlook, 71 期, 2002 年 6 月。

### 二、 稅收成長

歐盟稅收成長，若以稅收占 GDP 比重來衡量，可發現其比重呈逐年增加之勢。1999 年歐盟 15 國平均為 41.6%，較 1991 年的 39.7% 為高。稅收持續穩定成長，為財政健全，提供穩定的基礎。

### 三、 支出控制

由於強化各項支出控制政策及提高政府服務效率，歐盟 15 國政府支出占 GDP 平均比重由 1993 年 49.6%，逐年降低到 2001 年的 44.4% 的水準。

### 四、 財政赤字

歐盟各國推動財政改革，1990 年代中期以來已逐漸產生赤字改善效果。如赤字占 GDP 平均比重呈逐年減少之勢，由 1993 年的 6.4%，1999 年降為 0.8%，2000 年轉為盈餘 0.5%。2001 年轉為

赤字，與全球經濟不景氣有關。因赤字出現，預期 2002 年及 2003 年財政政策會較為緊縮。

## 五、債務餘額

由於財政赤字縮減及加強政府債務管理政策，歐盟債務餘額占 GDP 平均比重呈逐年減少之勢，由 1993 年的 78.3% ，1997 年降為 69.6% ，2001 年再降至 59.2 %。

表二 歐盟財政改善情形

單位：%

項目	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
稅收 比重	40.1	40.2	40.5	40.0	40.6	40.9	41.1	41.6	-	-
支出 比重	48.0	49.6	48.5	47.9	47.7	46.1	45.3	44.9	43.4	44.4
赤字 比重	-5.4	-6.4	-5.6	-5.3	-4.3	-2.5	-1.7	-0.8	0.5	-0.8
債務 比重	-	78.3	72.1	72.9	72.4	69.6	66.4	64.3	60.5	59.2

資料來源：OECD, Revenue Statistics, 2001 年及 Economic Outlook, 2002 年 6 月。

## 六、刺激經濟景氣功能

「1997 年穩定及成長公約」限制下，歐盟以財政刺激景氣的能力，受到限制。高盛公司曾研究並做結論（2001 年）：過去十多年間歐盟政府很少透過權衡性政策達成經濟成長目標，大部分任由自動穩定因子（automatic stabilizer），調節景氣的波動。自動穩定因子減少人為政策的操作，較易達成「1997 年穩定及成長公約」。

## 伍、我國與歐盟財政狀況之比較

我國與歐盟財政狀況，可就租稅負擔率、政府支出比重、赤字情況、及債務餘額等四項指標予以比較。整體而言，我國除政府支出比重有逐年下降呈改善之勢外，其餘三項指標皆未見改善。反觀，歐盟四項指標皆呈改善。相較之下，我國必須加速財政改革的行動，才能改善財政狀況。

表三 我國與歐盟財政比較

項目	我 國		歐 盟	
稅收比重	18.6% (81 年度)	12.9% (90 年度)	39.2% (1990 年)	41.6% (1999 年)
支出比重	23.3% (86 年度)	21.5% (89 年度)	47.9% (1995 年)	43.4% (2000 年)
赤字比重	2.2% (86 年度)	3.7% (90 年度)	2.5% (1997 年)	0.8% (2001 年)
債務比重	26.9% (86 年度)	32.9% (90 年度)	69.6% (1997 年)	59.2% (2001 年)

## 陸、對我國財政改革之建議

### 一、我國採取財政改革措施

#### (一)已推動者

為改善財政，政府自 83 年度起推動一系列的支出緊縮政策，如節約經費、歲出規模設限、實施自償性公共建設預算制度及中程計畫預算制度等，已發揮縮減公共支出規模功能。

#### (二)進行中

- 1.成立「行政院財政改革委員會」，從事稅制改革，檢討支出結構，規劃開源節流措施，以期在五至十年內達成財政平衡目標。



- 2.成立「國家資產經營管理委員會」，積極辦理資產之清查、出租與出售等處分，挹注國庫收益。
- 3.成立「政府改造委員會」，進行中央部會組織改造，提升行政效率，及節省人事費。

## 二、對財政改革之建議

### (一)進行租稅改革

- 1.歐盟推動全面性財政改革，包括收、支各層面甚廣，透過彼此間配套做法，財政獲得改善。
- 2.我國改善財政赤字，偏重於控制公共支出，相較之下，租稅政策改革較顯不足。基於稅收是政府最穩當財源，以及國內稅制存有的缺失，進行租稅改革是必須的基本政策方向。

### (二)財政健全是經濟成長基礎

- 1.歐盟有財政健全的推動機制，如：召開「經濟及財長會議」，遵守「穩定及成長公約」。
- 2.我國追求財政健全，缺乏國際間經貿組織的協調與約束，更須強化本身的自律與行動。政府及民間須充分體認財政健全重要性，為經濟持續成長定下堅實基礎。

### (三)減少人為政策干預

- 1.歐盟很少由人為政策干預（如擴增支出及減稅），追求經濟成長，大多任由自動穩定因子，調節景氣波動，財政較易健全。
- 2.為追求經濟成長，我國近幾年來採追加預算擴大公共建設，屬權衡性財政政策，增加財政負擔。參採歐盟經驗，我國應強調自動穩定因子，且來自健全的租稅制度。租稅改革，至為重要。

### (四)應有的對策

#### 1.稅制改革

- (1)進行綠色稅制改革：歐盟綠色稅制改革，以達到「雙重紅利」

目標。我國貨物稅課稅項目大都以財政收入為考量，宜逐漸轉型以追求環保為主要目標。

(2)提高財產稅稅負：歐盟正使不動產評價更趨準確，提高財產稅稅負。我國地價稅實質有效稅率偏低，宜以課稅地價反映市價，為努力目標。

- 2.調整稅制結構：歐盟以降低所得稅稅率，提高消費稅稅率，做為稅制結構調整主軸。我國未來可提高一般消費稅比重，並降低所得稅比重，改善租稅結構，建立租稅制度與經濟發展的良性互動關係。由於我國所得稅名目稅率與歐盟相比仍屬較低，加上我國租稅負擔率較歐盟為低，我國若欲降低所得稅稅率，必須以擴大稅基為前提。
- 3.訂定赤字逐年縮減目標：馬斯垂克條約要求赤字比例低於 3%，「1997 年穩定及成長公約」，希望 2004 年前，達成財政平衡目標。我國目前財政赤字比例仍高，宜訂定預算赤字逐年縮減目標（並配合中程計畫預算制度實施），朝「五至十年內財政平衡」目標邁進。
- 4.控制社福支出：社福支出是歐盟重要支出項目，各國全力控制，財源來自社會安全捐，強調收支權責對等。社福支出依經濟性質分類，屬移轉性支付。歐盟移轉性支付占 GDP 平均比重，由 1990 年 15.5%，逐漸升至 1995 年 17.0%，經由控制後，降至 2000 年 16.7%。我國社福支出正快速擴增，排擠到經濟發展支出，社福政策推動必須考慮財政能力量力而為，以適當財源為基礎，強調收支權責對等。
- 5.加強政府債務管理：歐盟運用電子交易、提高債務管理單位的獨立性、運用衍生性商品。我國債務管理，已採定期定量，及增額發行公債。可進一步地考慮發行衍生性政府債券，分散風險。

## 參考文獻

- 1.孫克難（2001），「OECD 國家財政赤字與收支調整」，*國際經濟情勢週報* 1376 期，行政院經建會。
- 2.徐仁輝（2002），*支出規模總體目標之研究*，行政院財政改革委員會。
- 3.蘇導民（2002），「歐元區總體經濟政策之探討」，*國際經濟情勢週報* 1425 期，行政院經建會。
- 4.法國國庫署, *2001/2002 Annual Report* , 2002, Paris.
- 5.德國財政部, *Guiding Principles of Fiscal Policy* , 2000 年 12 月, Berlin.
- 6.德國財政部, *German Stability Program* , 2001 年 12 月, Berlin.
- 7.德國財政部, *The Annual Economic Report for 2002*, 2002 , Berlin.
- 8.OECD, "Contracting Out Government Services", *Occasional Papers*, No.20, 1997, Paris.
- 9.OECD, "International Benchmarking Experiences from OECD Countries", 1997, Paris.
- 10.OECD, *Modern Budgeting* , 1997, Paris.
- 11.OECD, "Managing Public Expenditure" , *Working Papers*, No.285, 2001, Paris.
- 12.OECD, "Surveillance of Tax Policies" , *Working Papers*, No.303, 2001, Paris.
- 13.OECD, *Tax Policy Studies: Tax Ratios* , 2001, Paris.
- 14.OECD, "Tax Systems in European Union Countries", *Work Papers*, No.301, 2001, Paris.
- 15.The Economist Intelligence Unit, "Country Profile 2001: European Union", 2001, London.
- 16.OECD, *OECD Public Debt Market* , 2002, Paris.
- 17.OECD, "Recent Privatization Trends in OECD Countries", 2002, Paris.

# **EU Fiscal Reform and Its Implications for Taiwan**

Chien-Hsing Huang

*Senior Specialist*

*Economic Research Department, CEPD*

## **Abstract**

Since 1992, the European Union (EU) has implemented far-reaching fiscal reform, including reform of tax policy and government spending controls. This paper analyses the various reform policies and evaluates their results, which proved highly effective in reducing fiscal deficits and sustaining economic growth. As Taiwan's government is currently formulating fiscal reform measures with a view to achieving a balanced budget within five to ten years, this paper draws on the lessons of the EU experience to put forward related policy suggestions. These include suggestions on establishing basic policy direction, reforming the tax system and adjusting the tax structure, setting budgetary targets, controlling government expenditure, and so on.