

我國當前的財政概況--從美、日、韓的經驗談起

陳建良

暨南國際大經濟學系副教授兼代經濟系主任

E-MAIL: clchen@ncnu.edu.tw

民國 90 年，我國經濟成長率出現五十年來第一次的負成長，為-2.18%，失業率突破 5%，家庭的所得分配隨之急速惡化，最高與最低所得組之倍數由 5.55 倍遽升至 6.39 倍，過去三十年經濟發展締造高成長、低失業、所得分配平均的「台灣奇蹟」，已如昨日黃花。

伴隨經濟衰退而來的財政數字，同樣令人觸目驚心。91 年度中央政府總預算中，歲入編列 1 兆 3,407 億元，較 90 年度減少 539 億元，年增率負 3.9%；歲出編列 1 兆 5,993 億元，較 90 年度減少 378 億元，年增率負 2.3%，收支相抵之後，歲出歲入差短赤字為 2,586 億元，較 90 年度增加 161 億元，年增率 6.6%，顯示政府財政入不敷出的情況更為惡化，理應積極開源節流，但是 91 年度之賦稅負擔率（賦稅收入占 GNP 比率）只有 12.9%，再創歷史新低紀錄，而僅 57.84% 的賦稅依存度（賦稅收入占歲出比率）也明顯偏低。由於政府支出以稅收來支應的比例日漸下降，加上其他收入增加有限，必須依賴債務的比例更形加重，91 年度中央政府的融資調度金額為 6,439 億元，約為當年度歲出之 38%；其中公債占預算總額為 14.6%，已經逼近公共債務法規定 15% 之舉債上限。

在討論我國目前困窘的財政狀況之前，先觀察美、日、韓等國的經驗，做一比較。以美國為例，美國的債務餘額（債務累積總額）占 GDP 的比率，在 1992 年曾創下 47.5% 的驚人數字，收支差短（亦即政府支出大過收入的部份）占 GDP 的比率在 1992 年則高達 4.6%。柯林頓總統於 1993 年上任之後，致力於財稅改革，加上美國在九 0 年代以來的長期經濟擴張，債務餘額連年下降，到了 2000 年已經減少至 GDP 之 34.7%；同樣的，聯邦政府支出規模也逐年遞減，收支差短占 GDP 的比率持續下降，2002 年及美國聯邦財政賸餘（而不是差短）占 GDP 的比率可望達 1.6%，而債務餘額占 GDP 比率則降至 29.2%，且在持續改善中。

日本的情形則相反，自從九 0 年代初期泡沫經濟破滅後，日本政府採行擴張性財政政策，先後推出 11 次振興經濟方案，投入超過一百兆日圓之政府預算，可惜成效不彰。同一期間，日本的社會福利支出大幅增加，經濟衰退導致政府稅收短徵，財政赤字不斷擴大，也因此大量發行國債，債務累積至為可觀，債務餘額占 GDP 比率由 1992 年的 49.5% 劇增至 2001 年的 117.7%；中央政府收支差短占 GDP 比率也由 1992 年的 1.5% 逐漸擴大，到 1998 年已超過 4%。日本可能是已開發國家中，面臨最險峻的財政情勢國家之一。

與我國同為亞洲四小龍的南韓，長期以來的財政情況大致維持收支均衡。

1997 年因亞洲金融風暴的影響，整體經濟嚴重受創，韓國政府也採用擴張性財政政策，以挽救經濟的衰退。1998 年韓國中央政府支出占 GDP 比率為 25.3%，收支差短占 GDP 比率高達 3.8%，債務餘額占 GDP 比率則增至 15.4%。不過，在金融風暴的壓力下，韓國政府大刀闊斧進行金融重建與革新，成為國際貨幣基金會所謂的「經濟改革模範生」，經濟成長率由 1998 年的負 6.7% 扭轉為 2000 年的 12.6%，此後韓國政府的財政再度回到收支賸餘的情形。

對照上述幾個國家的例子，我國 87 年度及 88 年度的財政收支都呈歲計賸餘自從 88 年下半年及 89 年度與 90 年度以來，由於兩稅合一、金融業營業稅率調降及多項減稅效應陸續浮現，賦稅收入每況愈下；而支出面由於承接原台灣省政府債務、九二一震災重建及擴大內需追加預算而大幅擴增，中央政府總預算再度呈現差短。觀察 91 年度中央政府總預算案，歲出規模占 GNP 比例為 16.4%，收支差短占 GNP 比率為 2.9%，這個數字和前述韓國在金融風暴最艱困的狀況相比，雖仍有些許差距，但韓國是在經濟受到外部衝擊下才出現異常的財政差短，而且短期內經濟改革成功，轉虧為盈，近年來已經是收支賸餘。反觀我國並無類似韓國的金融風暴危機，差短、赤字與債務餘額卻與日俱增；值得注意的是，我國債務餘額占 GNP 比率在 91 年已經高達 29%，與韓國在金融風暴期間的 15.4% 相較，還要高出許多，不可不慎。

或有識者以為，我國目前的債務餘額比例和美國相似，且比日本少得多，不必過分擔憂。其實美國在八〇年代末、九〇年代初也曾面臨「公債亡國」的恐懼，但以美國堅實的經濟基礎，得以在擴張的景氣循環下，自大量赤字與債務餘額中逐漸脫困；至於日本經濟目前深陷泥淖，是否可能回復過去的經濟強勢，尚在未定之天。美國與日本雖然經歷過或正經歷險惡的財政情況，但仍為全球第一與第二大經濟體，我國並無類似該國深厚的經濟基礎與科技技術，以美、日例子與我國類比，顯然並不適當。

展望來年，根據行政院所編的九十二年度預算，赤字比重高達 24%，亦即政府每支出 100 元中，就有 24 元是依靠融資財源調度；歲出歲入差短為 2,381 億元，累積債務餘額達到歷史高峰的 3 兆 1,025 億元，占 GNP 的 29.9%。而隱藏在鉅額債務累積數額之下的，是過去經濟發展所累積的歲計賸餘也即將揮霍殆盡：89 年政府仍有 2,800 億元歲計賸餘，但經行政院三個年度以來大筆移用，在九十二年度預算編列之後，我國歷年歲計賸餘僅剩 81 億元，數十年累積之國庫財富，一夕散盡。根據估計，政府目前的債務餘額如再加上舉債而來的國安基金及各部會的特種基金，可能將近三兆八千多億元，逼近 GNP 的四成，臨界法定的 40% 上限；若再將各類負債全數計入，則總數可能高達四兆七千多億元，早就超出法定上限。

面對如此惡劣的財政情況與來自各方的質疑，有關單位仍舊強調一切的債務餘額與舉債額度均符合法令限制，令人不解。其實對於國家債務逐漸累積的警告與反省，年年都有人提出，不過從未對收支差短的支應方式及累積債務餘額的計

算基礎，有過如此大的爭議與落差，建議有關單位應該依照以往習用的方式，誠實編列，提出具有比較基礎與可受公評的數字，供大眾檢視，以避免財政情勢的持續惡化而不自知。

綜上所論，我國正面臨有史以來最嚴重的財政危機，值此九十二年度中央政府總預算正於立法院審議之際，有關當局應積極思考如何改善當前的財政狀況，因為收支差短逐年擴大、依靠舉債度日的薄弱財政體質，終將成為經濟發展最大的隱憂與阻礙。