

財政惡化 劫貧濟富，怎麼辦？

紀錄／柳嘉峰

攝影／林敬原

主持人：王塗發（國家展望文教基金會董事長）

與談人：董瑞斌（中國科技大學商學院院長）

曾巨威（中國科技大學財稅系講座教授）

蔡吉源（前中研院人文社會科學研究中心副研究員）

剛上任的行政院長吳敦義，日前才信誓旦旦：「目前沒有加稅的計畫」。但衛生署長楊志良卻表態，由於健保財務缺口不斷擴大，健保費率最快明年初調漲。此外，國民黨立委盧秀燕，根據「97 年度中央政府總決算審核報告」，指出實際上國家債務高達 19 兆多，平均每一個國人負債 86 萬元，質疑政府掩飾國家負債實情。

究竟台灣的國家財政實況為何？馬政府過去大力減稅（如年初時大降遺贈稅率，由 50% 降至 10%），不久的未來又要加稅，合理嗎？為何常被批評是「劫貧濟富」？面對財政危機，如何整頓國家財政？成敗關鍵何在？財政部所推出的「中長期財政健全方案」可以因應嗎？

與會專家指出，國家財政惡化，非一朝一夕，亦非單純的財務問題；而是過去 20 幾年民主化下來，政黨與政治人物刻意討好選民與利益團體的結果。因此，如果主政者只是繼續將財政問題簡化為財務調度，不思背後的根本因素，則所謂的「財政健全方案」，將淪為安撫民眾的噱頭，不會有成效。

財政惡化 傷害主權評等

主持人王塗發一開始即報告台灣國家財政惡化的嚴重性。他引述日前惠譽國際信評公司（國際三大信用評等公司）的報告，指出去年台灣政府總負債占 GDP 的百分之四十三，負債比率一年內竄升七個百分點，成長速度驚人；而今年總債務比率將占 GDP 的百分之五十，創下歷史新高；且因台灣財政連續三年惡化，主權評等將備受打擊。

王塗發更進一步引述惠譽高階主管的談話，分析台灣的財政問題：「台灣政府過去四年總負債還算持穩，但今年以來，政府將刺激經濟列為優先政策，但並未同時平衡中央政府總預算；且台灣一向有『結構性財政弱點』，政府收入基礎過於狹窄。今年起，財政部又推出各式降稅措施，包括調降遺贈稅等，讓收入基礎更窄。…台灣政府負債太高，讓政府的財政彈性轉差，預期台灣政府總

負債比率在三年內都無法好轉，明年政府總負債會提高到 GDP 的百分之五十五、後年是百分之五十七。」。

針對財政部所推出的「中長期財政健全方案」（見附表），王塗發批判，馬政府今年初才大降遺贈稅，現在碰到財務困難，馬上推出此方案，洋洋灑灑，其實就是要加稅，其餘都是空的，看不出有聲稱的一兆元效益。他進一步指出，真正的租稅改革，並不全然反對調降稅率，只是強調同時要擴大稅基，才不會使財政收支失衡。而以遺贈稅的調降為例，不可只是一味調降稅率，還須兼顧社會公平正義，才不會被批評是「劫貧濟富」。

左右都想討好 財政惡性循環

曾巨威接著語重心長指出，「財政問題其實是政治問題」。他分析，過去 20 年，台灣的政治、社會變遷很快，但我們的財政與租稅制度卻沒跟著改變，這中間的落差，造成了今日的財政惡化。但今日的主事者格局很小，沒有高度，以為財政問題，只是財務調度的問題，只想著如何弭平財務缺口，而不思面對背後結構性的制度問題，將不可能達成財政健全。

他進一步批判，國內的兩大政黨，國民黨與民進黨，在面對財政租稅問題時，在政策上並無重大差異，毫無意識型態上左右的區隔。例如，都因為怕得罪有錢人，所以急著降稅或提出減免的優惠；但同時又怕得罪窮人，所以又宣示要照顧中低所得者。結果舉債愈舉愈多，財務缺口愈來愈大，當然財政只會繼續惡化。他呼籲國民兩黨勇於做出意識型態上的區隔，以讓民眾有不同的選擇。

接著曾巨威也要財政部負起責任，別把所有的財政赤字問題，都推給金融海嘯。他指出，雖然景氣循環會影響財政（景氣好，稅收多；景氣不佳，稅收少），但長期下來，那會自動平衡。但台灣卻是，不管景氣如何，財政都一直在惡化。顯示其背後的問題是結構性的，而非循環性的。他強調，無論是 IMF 還是 OECD，針對赤字，都會清楚區分那些是屬於結構性，那些是循環性。而就台灣的財政赤字而言，結構性的赤字佔高達三分之二。

租稅改革不能自失立場

談到租稅改革，曾巨威認為不外乎開源（租稅面）與節流（支出面）。但在現行的政治、社會環境下，期待政府在支出面上的效能大幅提升，他認為短期內不可能。他舉例，當初民進黨剛執政的時候，曾說只要能減少貪污，起碼可省下政府 8000 億的支出，但事後顯然做不到。然在租稅面，他認為可檢討過去長期過度浮濫的各種租稅減免措施（如：促參條例，獎參條例），因為這些都是

造成今日財政惡化，租稅負擔不公的主因之一。他強調，進行租稅改革，一定會產生高度對立，不能迴避。

談到財政部的「中長期財政健全方案」，他苦笑說，「有總比沒有好，但沒抓到問題的核心，無法真正解決問題」。他認為，與其談此方案，不如先宣示凍結減免稅措施 3 年來得實際。他對財政部喊話，如果不敢「加稅」，至少可先做到「不減稅」。

他感嘆，長期以來，政府的租稅改革都是零散與破碎的。通常來要求減稅或降稅的，「動機不單純，目的有問題」。但是政府在面臨每個壓力時，為滿足背後的利益團體，常容易屈服。結果是政府自己喪失讓利益團體彼此相互牽制、制衡的機會。才會造成一面調降遺贈稅（濟富），一面又想調高營業稅（劫貧），這種「劫貧濟富」的批評產生。諷刺的是，現在大家開始罵「劫貧濟富」，政府就不敢調高營業稅，結果就是財政繼續惡化。

長期而言，在全球化趨勢下，他建議稅制應往提高間接稅（如營業稅），減少直接稅（如所得稅）的方向逐步調整。因為人口、資金等生產要素的容易移動，造成直接稅的課徵難度提高。不過他也提醒，除非能做到複式稅率，讓日常生活品維持低稅率，照顧中低收入戶，否則要提高營業稅很困難。

讓選民瞭解國家財政問題

接著租稅改革的話題，董瑞斌說，他寧可財政部不要推動「中長期財政健全方案」。因為該方案，除了在改革的幅度與深度上都不夠外，更重要的是，其效果也出不來，赤字問題會更嚴重。他譏諷地說：「改革多出來的稅收，不會用在平衡預算」，「沒有哪一位政治人物會以平衡預算當競選政見」。因為民選的政治人物，只會主張要建設，要社會福利，來討好選民，而不顧背後是否有財源的問題。一旦有更多的補助，只會花得更快、更多，不會考量財政是否惡化與否。

所以他認為，根本之道，在讓選民瞭解國家的財政問題。他以消費券為例，質疑：當民眾高興領到 3600 元時，可否想到，那是政府以民眾的名義去借錢，來給大家消費的，以後大家還是要共同承擔政府負債的問題？

另外，談到惠譽信評與財政部，在計算台灣舉債占國內生產毛額比重上數字的差距（前者算成百分之五十；後者算成百分之卅六），董瑞斌支持惠譽信評的算法。其理由在於，這幾年來，由於財政困難，政府有「以短支長」的現象。所以造成一年以下的短期債務不斷攀升（已達八千億元）。若照政府的算法，這就不算在內，但有掩飾財政問題的嫌疑。

事實上，這種政府利用財務調度，掩飾財政狀況的情形，董瑞斌認為民眾都要深刻去瞭解，不然政府一再「借新還舊，愈借愈多」，問題會越來越嚴重。他強調，「平衡預算」只有在少數縣市或少數年份達成過。在城市與城市高度競爭的情況下，甚至在國與國的競爭當中，「支出增加，稅負減少」的情形，只會更普遍。最後，他建議，在政府開源方面，可以考慮課徵資本利得稅。

預算規畫與支出控管很重要

蔡吉源以自己在主計處及桃園縣政府服務過的經驗指出，要改善財政，預算規畫及支出控管都很重要。他以十大建設中的台中港為例，在還未興建前，經建單位顯然高估這個港口的吞吐量，以及該地區人口增加的速度，乃至造成日後資源的浪費。他也舉桃園縣政府財政局為例，他到任後，厲行開源節流。在支出面，以最優先方案先執行，並統刪各部門的經常性支出；在收入方面，則設法加強規費與罰款的執行與催繳，開收路邊停車費。結果成效卓著。

接著蔡吉源提到蔣經國。他認為在威權時代，蔣經國痛恨貪污，並嚴格要求各單位要負起平衡預算的責任。所以那時，政府沒有財政惡化的問題。但民主化後，預算卻越來越難控制。根據公共選擇學派的理論，這是因為政治人物與官僚，也會設法圖利自己所致。他感嘆民主化以後，「強人不再，紀律廢弛」的情形，從中央到地方，都很嚴重，以致債台高築。

調降直接稅 調高間接稅

同時，他也呼應曾巨威前面有關國、民兩黨，在財稅政策上，都想左右通吃，沒什麼大差別的說法。根據他所做的研究，無論是馬英九（北市），還是謝長廷（高市）與蘇貞昌（北縣），在他們擔任地方首長期間，平均每年其所主政的縣市政府，負債都超過 100 億。他分析，這是因為很多民代都在包工程；為求府會和諧，這三位縣市首長都得舉債來進行大建設，才能雨露均沾。因此，他也同意，其實財政惡化是政治問題。

蔡吉源還指出，他反對針對民眾的收入、投資儲蓄、遺贈課太高的稅。因就所得方面，將降低民眾工作的意願；就投資儲蓄方面，將不利公私部門的資本形成；就遺產與贈與方面，民眾將無法累積資本。他提醒，在全球化的架構下，各國都面臨租稅競爭的壓力，都在設法減稅以吸收外資並促進國內投資意願的提高。所以，應該減少上述的直接稅課徵，像田賦一樣，其稽徵成本（含社會成本）相對高的遺贈稅，甚至可降為零。但營業稅（間接稅）稅率，可提高到 10%，所有的租稅減免措施也應廢除。

蔡吉源透過簡單模型說明，調降遺贈稅及提高營業增值稅，不一定是「劫貧濟富」，反而考慮公共財受益時，是「劫富濟貧」。此外，他建議，公告地價應

該適度提高，且其佔市價之比例應該全國一致，以增加財團、地主、大戶的地價稅負擔，增益稅收。另外，他還以過去三十年，他所建議的三個減稅措施實例證明，減稅並不見得會造成稅收減少，有時還甚至有利稅收加倍。例如蔣經國時代的單一營業加值稅，李登輝時代的兩稅合一，陳水扁時代的土增稅減半，都是減稅後，反而稅收倍增的明顯例子。

讓人民有租稅公投的權利

曾巨威則回應，減免稅不是不行，可以調降稅率為之，但不能侵蝕稅基，因為那是根本。如果根本不穩，未來就會造成財政的土石流。他還再次提醒，財政問題，絕不是財務調度。而政府常會運用財務調度，以像變魔術的方式，來掩蓋財政惡化的真相。

同時，他還建議，在政治與社會改革不易的情況下，可先讓人民有租稅公投的權利。其目的在逼使政府說明為何要課稅？稅收將做如何使用？無論對政府官員，還是人民，都會有很好的學習效果。董瑞斌也呼應，就租稅問題而言，目前還是民智未開的時代。要設法讓民眾覺得那是每一個人的事。而租稅的公投，應是一個配套，要讓民選官員交代建設背後的財源將從何而來。

最後，蔡吉源抨擊目前稅制結構僵化而落伍，有些稅目其稅負高得離譜，如土地增值稅（買賣房地產虧損也要繳稅），應予大幅調降，以利低收入民眾；有些稅目其稅負低得離譜，且負擔極不公平，如地價稅（台北市平均名目稅率不足千分之一），應予大幅調漲。不論是應加的稅，或是應減的稅，均應大刀闊斧加減，改革稅制，整體稅制才能接近公平效率的境界，而有助於資本形成與經濟發展。

「中長程財政健全方案」（2009—2016 年）

三大核心業務及目標	1.財務管理： 1) 經常收支應維持平衡，經常賸餘得應資本支出。 2) 債務餘額不得超過前三年度名目 GNP 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%之限制。 3) 強制還本數不低於當年度稅課收入 5%。 4) 歲出成長率不超過歲入成長率為原則
	2.稅務管理：租稅負擔率不低於 2008 年度 14.3%之水準。
	3.財產管理：國有非公用土地利用率高於 50%。
十大策略	1.提升政府財務效能
	2.輔導地方財政
	3.強化債務管理
	4.強化公共建設財務規劃
	5.推動賦稅革新
	6.推動關務革新
	7.再造賦稅資訊
	8.加強公股管理
	9.強化國有財產管理
	10.開發大面積國有土地：
預期效益	預期將可減少不經濟支出或增裕收入約為 1 兆元（未含經濟自然成長、稅制改革、誘發效果等所增裕之收入），平均每年約為 1,250 億元。

資料來源：財政部

製表：柳嘉峰