

**財政紀律失控舉債創新高
國民黨一黨獨大不受制衡 財政穩健趨勢宣告中斷**

主 辦：國家展望文教基金會、玉山周報
時 間：2009 年 4 月 23 日
地 點：玉山周報會議室

主持人：王塗發（國家展望文教基金會董事長）
與談人：李瑞倉（前財政部次長）
林向愷（台灣大學經濟系教授）
曾巨威（政治大學財政系教授）
蔡吉源（中研院人文社會科學副研究員）

記錄／柳嘉峰 攝影／林敬原

自去年520上台以來，馬政府以「拚經濟」為由，不斷用「編列特別預算」、「減稅」、「發消費券」、「擴大舉債」等方式來進行擴大內需、增加公共建設，引發財政惡化與債留子孫的爭議。究竟實情如何？也有人說，此爭議在之前民進黨執政的八年期間就已浮現，兩黨不必「五十步笑百步」。是否真的如此？玉山周報針對此議題，邀請王塗發、李瑞倉、林向愷、曾巨威和蔡吉源等頂尖學者，針對這些爭議進行對談。

與會者多指出，馬政府執政一年以來，政府的財政更形惡化，如再不顧財政紀律，在景氣刺激方案無效，稅基不斷流失的情況下，台灣將陷入財政不斷惡化的惡性循環。同時與會者也批判國民兩黨都是右派政黨，財政政策都僅重視經濟發展，不顧社會公平正義。以下是座談的精華報導。

政府負債達13兆

王塗發引用行政院主計長石素梅2008年6月的報告指出，「依照公共債務法，2000年政府負債為2兆4,000多億元，2008年粗估負債規模為3兆8,000多億元。換言之，民進黨執政八年，中央政府負債增加約1兆4,000億元，超過國內生產毛額（GDP）的1成，再加上（縣市與）地方鄉鎮債務約5,574億元，政府總債務約4兆4,000億元。但若還加上高鐵保證、金融重建基金負債等，政府的『或有負債』規模達12至13兆元。」

曾巨威強調，「自從馬政府上台以來，雖承接了前朝龐大的債務餘額，卻未思有所改善。非僅如此，甚至還變本加厲增加支出與擴大租稅減免，讓已瀕臨危機的財政更是雪上加霜。光是2009年的中央總預算，原本就已編列1,650億元的舉債額度，再加上為因應金融海嘯而發行的消費券857億元，以及振興經濟擴大公共建設特別預算1,491億元等支出，2009年中央政府的舉債金額將超過4,300億元，為史上最高紀錄。」他認為，「以現在國民黨『一黨獨大』的

執政政治結構，令人對未來的財政問題感到悲觀。」

李瑞倉分析2000年以來政府的財政變化，「相較下，民進黨執政時期，對財政問題，還是比較保守。從2006年開始，中央政府總預算已開始有剩餘，且預估2011年中央政府財政收支可以平衡。」他強調，如果國民黨上台後沒亂花錢，本來收收支平衡有機會達成。但現在，根據財政部4月8日的新聞稿顯示，政府所有的稅收都在減少，卻又拚命支出，財政問題已必然惡化。「很遺憾，2006年以來的財政漸趨健全的趨勢已被中斷。」

國民兩黨右派思考

林向愷比較國、民兩黨表現直言，「兩黨都是右派政黨，都主張『小而美』的政府，限縮政府的角色。這可從近年來，中央政府支出佔GDP的比重不斷下降可看出來。『小而美』政府只呈現在政府支出規模之上，但政府行政部門的組織改革並非進行根本調整，充斥疊床架屋狀態，進而排擠公共投資。」

就財政紀律而言，林向愷分析，「從最近的數字看來，國民黨似乎表現較差。民進黨執政的八年，因為『朝小野大』，花錢受到不合理的牽制，在財政紀律上的相對表現較佳。」他也擔憂，「現在最大的問題是國民黨在立法院一黨獨大，花錢完全不受制衡，重大經建支出無需嚴格審查，第一年向外舉借金額高達4,000餘億元。同時，令人遺憾的是，由於意識形態相近，民進黨在減稅、消費券的發放等議題都不敢反對。」

曾巨威認為，「財政問題本質上即是政治問題，其中所涉及的租稅問題尤然。」「在租稅政策上，台灣兩大政黨並沒有太大不同。在野時為了爭取選票或許還會強調租稅公平，提出對企業或富人加稅的主張，惟一旦執政便皆變了樣，不但不敢得罪財閥巨賈，且還大開租稅優惠之門。換言之，兩大政黨在租稅理念上沒有左右之分，都是右派的想法。」

「持平而論，在民進黨所執政的八年，對財政問題的關切，是比較高的。因為民進黨政府曾成立財政改革委員會，並以財政平衡為目標。再者，最低稅負制的通過，也是在其執政期間所達成。所以在其執政末段的幾年，政府財政確有改善的跡象。」這其中的關鍵，曾巨威同意是因為當時立法院「朝小野大」。「當時在野的國民黨，秉持著『為反對而反對』的立場，反而發揮了強勢的制衡功能，讓財政惡化的問題在民進黨執政的後期逐漸得以改善。」

馬逃避問題 不切實際

林向愷點明，「馬政府將面臨的財政困境。」第一個立即的大麻煩就是「短期墊借」。他提醒，「2009年預算是以經濟成長率5.08%為前提所編製的。現在今年經濟成長率恐怕會降到負5.08%，來回相差10%的預期政府稅收缺口，要如何解決？偏偏《公債法》中對短期墊借有30%的上限規範，迄今馬政府尚未正視這個問題。」

曾巨威也認為，「事實上，行政院主計處已公布今年我國經濟成長率預測值為負2.9%，此與總預算編列時的假設條件差距甚大，故政府稅收預算的達成率必會明顯下降，預估減少金額將近2,000億元。如果再將這項缺口計入舉債額度內，則馬政府的第一年在財政穩健上

的表現已注定是大大的不及格。面對如此嚴峻的情勢，到底要緊急裁減經費抑或是辦理追加減預算，財主單位尚未明確提出解決對策，而行政院更未予以應有的重視。」

林向愷進一步批判馬政府財政紀律沒有論述，「就像泡沫經濟後的日本。一方面拚命擴大內需，但另一方面，在擴大內需效果尚未顯現之際，又想回應維護社會對財政紀律不佳的批評。反反覆覆的結果，造成政策的不確定。」「台灣財政是否惡化，光從指標看不出來，因為目前政府財務不透明。但如果擴大內需無法有效提振經濟，將政府稅收彌補回來，政府財政將陷入惡性循環。同時，政府資本門支出長年來一再下降，政府又一再減稅，長此以往，無足夠財源支應公共投資所需將影響國家競爭力。」

財政泡沫 因短害長

曾巨威直言，「近十餘年來，我國財政赤字的根本問題所在，乃是稅基不斷遭受侵蝕，致使稅收始終無法隨經濟成長同步增加，以因應政府支出的龐大需求。」他強調，「經濟景氣的變化固會影響政府收支，造成財政短期餘絀，但景氣循環結束便可自行調整解決。」「台灣赤字問題的產生，主要係制度與結構因素所造成，景氣衰退只是掩飾財政結構不健全真相的表面理由而已。長久以來，此一現象已對國家財政造成極大的傷害。」

蔡吉源認為，「現在先花了，未來能換回什麼？我們以後是否負荷得了？經濟和金融泡沫的結果就是財政泡沫。『因短害長』是最大的危機所在。」他提醒，「歐美國家的經驗顯示，有了財政赤字後，就要設法找到稅收來彌補。所以適當適時的加稅，勢不可免。」

財政改革無決心

「在過去強人時代，政府沒有財政赤字的問題，因為在強人的心中，對赤字大小有一個數字，無法容忍其過度上升。但在後強人時代，民代為討好民眾，為了回饋選舉樁腳，不惜大幅增加消費性支出，給予特定的行業或族群優惠，讓政府進行舉債、財政擴張，導致財政紀律不彰。而這種情況，又以地方財政最為明顯。」

蔡吉源從過去九年紀錄，認定國、民兩黨「皆無維護財政紀律的決心。」未來的改革，「不敢寄望其中的任何一黨。」「關鍵還是在政治人物的決心。展望未來三年，在稅收不斷下降，支出不斷上升，而且擴大內需效果有限的情況下，不僅長期資本形成會持續衰退，財政也會更惡化。」

「要建立財政紀律，要從預算編制、審查與審計等整個過程去改革。要編一項支出的時候，要先想好財源在哪裡。絕不能浮編，再以事後墊借收拾善後。我們的審計機關，並無司法權來處理所發現的政府預算編制或執行的不當。在無司法嚇阻的制衡下，審計機關無法有效發揮減少政府支出浪費的功能。另外，其實財政困境的問題，困擾著許多新興民主國家。在民代預算審查的過程中，我們常發現漫天喊價的情況。最後常是政治的磋商與妥協的結果。所以問題的根源，仍在政治改革。」

就稅制改革而言，蔡吉源認為，「減稅措施其實不見得不好。」「過去兩稅合一後，政

府稅收還增加。在全球化的時代，資金與人才移動迅速，已造成政府從所得稅上能課得的稅收下降。馬政府不妨考慮降低所得稅的稅率，但大幅提高消費稅（VAT）的稅率。」他諷刺地說，「過去很多人喜歡說愛爾蘭的稅很低，卻沒注意到其VAT稅率高達25%。他強調，稅制改革，要從稅收的整體結構調整去考量。」

租稅不是萬靈丹

曾巨威抨擊，「迷信減稅可發展經濟，是目前政府最大的問題」。他指出最近文建會和體委會，為鼓勵民眾參與體育與藝文活動，所提出的抵減所得稅措施，即是最新的例證。「這些措施背後的基本政治思維，還是延續促產條例的租稅優惠精神。以為減稅或給予特別優惠待遇，就能提升想達到的政策目標。減稅不要減到連稅基都整個減掉了。一旦如此，就永遠救不回來。而若真的要減，應在不縮小稅基前提下，降低稅率。」

「如今國民黨在立法院有絕對控制權，所有法案或預算，只要馬政府決心要做，沒有不可能者。但馬政府仍持續將財政問題視同財務操作，想著如何周轉度日，而無視租稅功能背後所欲達成的社會公平正義，則財政問題只會更惡化。畢竟，租稅只是影響總體經濟表現的眾多因素之一，不能將其視為阻礙經濟發展的障礙，以為稅率越低越好。」

林向愷則重批，「國、民兩黨最大的問題是將租稅當成促進經濟發展的重要手段。盲目相信降稅，就可促進經濟發展。其實收支是政府財政的一體兩面，不能只看稅負一面，政府收入若不足以支應必要的公共投資，終究還是影響到國家競爭力。所以，就這一點而言，國、民兩黨都是右派政黨。到底未來我國財政的價值理念是只追求發展還是要兼顧公平，民進黨一直模糊以對，並未提供選民不同於國民黨的選項。」他呼籲，「今後社會力量一定得嚴格監督國、民兩黨在財政問題上的立場。」

稅制改革刻不容緩

「未來更大的麻煩，是政府財務因預算體制規範不合理而變得不透明。不管誰執政，國、民兩黨都習於對政府債務上限嚴做規範，另一方面卻用特別條例規避公債法的規定。所以帳面上的數字看不出政府的實際財務狀況，自會影響國家主權的信用評等。」林向愷警告，「在全球化下，政府支出佔GDP的比重不斷下降，將影響民主的發展，因為有跨國移動能力的民眾，迄今至少已有200萬人選擇出走。出走會導致的財政惡化，讓政府無法以經濟安全網確保所有國民基本生活權利。此時留在台灣的人民將開始對民主制度失去信心。」

結語

總而言之，台灣的財政紀律，因為馬政府景氣刺激方案無效，稅基不斷流失之下，將會陷入財政惡化的循環中。馬政府2009年度舉債金額已經創下史上最高紀錄，國民黨一黨獨大，財政紀律毫不受制衡，而民進黨囿於意識形態上，與國民黨同是右派政黨，也無法有力監督財政紀律。稅制改革刻不容緩，迷信減稅不是唯一刺激景氣的萬靈丹，未來台灣財政的價值觀念，到底要只追求發展，還是要兼顧公平，國、民兩黨都需要嚴肅以對，才能真正面對困境與挑戰。