

公共福祉理想與現實的論辯

文·圖／李顯峰

希臘政府破產、美國橘郡及底特律市發生破產，國內也有縣市政府發不出公務人員薪水的困境，綜觀歷史一再重演，真是永無休止的故事。

國家會破產嗎？孰以致之？

2010年爆發歐元區主權債務危機（sovereign debt crisis）對全球經濟及金融市場的衝擊，希臘接受了三次的紓困（bail-out），危機仍然未徹底解決。2015年苗栗縣政府的債務破表，無法支付公務員薪水，雲林縣政府及南投縣政府的財政已被警告，再度凸顯地方財政的困境。

各國政府的債務嚴重性能以累積的公債餘額占國內生產毛額（GDP）的比率來比較，依IMF統計，2014年歐元區18國平均是94.2%，法國95.6%，德國74.6%，希臘177.1%，日本246.2%，韓國36.0%，新加坡98.6%；臺灣則為39.5%（2015年10月），各國政府巨額債務不利政府施政調度財務（圖1&2）。財政原則是政府「量出為入」，依據施政方針編列概算，經議會審議通過預算執行，執行後決算經審核決算，歷經一個預算循環，財政預算涉及的層面很廣。

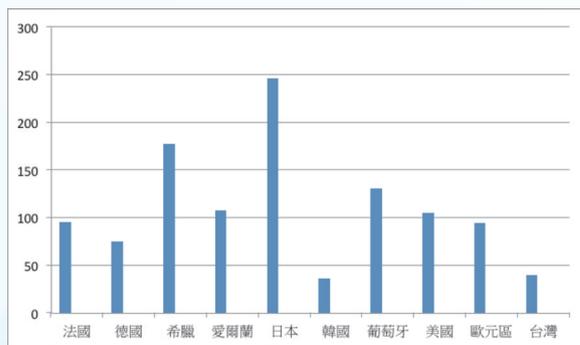


圖1：政府債務占GDP比(2014, %, IMF)

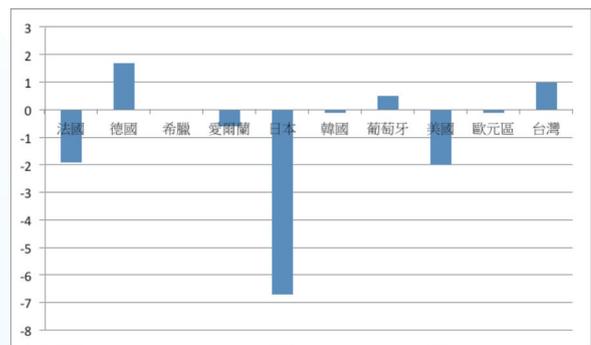


圖2：政府預算占GDP比(2014, %, IMF)

公共支出面的難題

公共債務高築的解決仍需賴開源節流解決，例如希臘申請鉅額紓困，與國際貨幣基金會、歐元區集團及歐洲央行三方小組達成協議所開列的紓困條件，引發大規模的示威抗爭。但欲刪減公共支出項目必然引起抗議，預算制度理論雖然推崇「零基預算」（一切從零為基礎檢討編列預算），大致上仍然執行增額漸進預算方式，結果公共支出常居高不下。

1990年代下半年以後，臺灣開始進行財政改革，希望達成財政平衡的目標。2000年下半年受科技產業泡沫崩潰及911恐怖攻擊事件衝擊，國際經濟景氣低迷不振，2001年經濟成長率為負1.65%，2003年及2009年政府訂定「財政改革方案」及「中長程財政健全方案」，以2011年達成財政平衡為目標。觀察實際情形，原擬提高國民租稅負擔率的主要目標幾乎全無進展，其他重要稅制改革目標常延後多年才達成。原定每1至2年提高國民租稅負擔率1%，以及國民租稅負擔率不低於2008年的13.9%的財政收入目標，2010年竟下降至11.9%，幾乎與2003年該二方案實施前相同。

1996年以來，政府歲出結構中以社會福利支出占最大宗，每年增加率最高；占第二位的是教育科學文化支出，因係受到教育基準法規定歲出比率的保障；占第三位的是經濟發展支出，近年來增加也趨於和緩。社會福利支出更因我國邁入高齡化及少子化社會的發展，帶動各項社會救助、養老及托育的財政支出需求逐年擴張。2014年7月平均生育1.07人，家戶平均人數2.79人。2025年65歲高齡人口除以15-64歲工作人口為29%，工作人口的負擔大幅提高。退休金制度必須改革，目前不同職業別的退休後所得替代率由55%到95%左右，差異性甚大，不符合公平原則。目前已由75制改為85制，未來仍應改革降低所得替代率及規劃延後領取退休金的年齡。另一重大問題是小家庭結構下的長期照護的財務負擔，保險費由政府、雇主及被保險人三方分擔，政府補助將構成重大負擔，以稅收融通或其他財源支應未來仍需繼續研究。

公共收入的難題

課稅是公共收入的主要來源，基於受益原則及量能課稅原則，所得稅、流通及財產稅三大類之間的配置也是重要課題。最適租稅理論指引該如何課稅使社會福利的無謂損失（超額損失）極小化，不打擊工作誘因，並且能兼顧公平。法國路易14世皇帝的宰相Jean-Baptiste Colbert曾勸說課稅的藝術猶如「拔鵝毛」，能拔更多鵝毛卻不會被鵝咬傷，鵝不會飛走。課充裕的稅而不引起人民反抗或移出境外，一直被引用。如法國、瑞典等曾經課徵高稅率的國家，紛紛廢除高稅率。

2010年度起營利事業所得稅稅率自25%降為17%，為全球第三低的公司所得稅稅率。近年來，臺灣的國民租稅負擔率（稅收除以國內生產毛額比）約為13%，遠較經濟合作暨發展組織（OECD）平均約38%為低，顯示稅法中減稅及免稅的項目多，其中屬於稅式支出（tax expenditures）預算項目，因社會政策目的，以減稅替代政府支出補助仍多，欲加稅不易。現行要求進行稅式支出預算評估作業，行政院要求對5千萬元以上的支出項目都須經稅式支出評估作業通過才能執行，可望發揮部分抑制的效果。近年來實施所得基本稅額條例（簡稱最低稅負制）、特種貨物及銷售稅制（簡稱特銷稅或奢侈稅制）及房地二稅合一制等是少數的加稅措施。

政府的移轉政策較租稅政策能發揮較大的所得重分配效果，自1990年代起，臺灣的所得分配情形趨向惡化，吉尼係數（Gini Coefficient）由1991年0.308上升至2011年0.342。當國民租稅負擔率低時，即使實施高度累進稅制，如果有效稅率低，其能發揮的重分配效果較有限。遺產贈與稅降為10%以來，且房地產的持有稅及資本利得稅賦過低，導致房地產價格飆漲。臺北市的「房價所得比」（一地區中位數房屋總價除以該地區家戶年可支配所得中位數）2013年第2季15.21倍最高，一般民眾無力購屋。2016年起實施房地合一課徵所得稅制度，特銷稅房屋部分取消，房屋及土地交易所得按實價課稅，依持有期間不同稅率介於45%-15%。最戲劇性的是證券交易所稅，2016年1月起第4次廢除證券交易所稅，其間曾於1965、1976、1990三次停徵證所稅後，只有適用最低稅負的企業的證券交易利得課徵12%。證券交易利得的不確定性大，臺灣的自然人投資人占比約65%，其他國家則以機構投資人比較多，而美國、韓國等國仍課徵，未來仍是相當爭議的議題（圖3&4）。



圖3：臺灣縣市房價趨勢分數(2002Q2-2015上半年)
資料來源：內政部不動產資訊平台<http://pip.moi.gov.tw>



圖4：臺灣縣市房價所得比(2002Q1-2015Q1)
資料來源：內政部不動產資訊平台<http://pip.moi.gov.tw>

財政問題需跨學科研究

財政改革是屬於社會、政治行政及經濟總體的綜合工程，財政問題涵蓋公共選擇、外部性、課稅、地下經濟、預算及財政調節等層面，因而財政學在近年來也被稱為公共經濟學（public economics）。近年來，若干國家是行推動參與式預算（participatory budget），藉由下而上（bottom-up）配置預算方式較能符合民意需求，但行政交易成本也提高。經濟合作暨發展組織推動財政整頓（fiscal consolidation），建議各國進行財政稅制改革，目的亦針對所得分配的改善；但擴張性財政支出或撙節政策對改善財政赤字的效果較大？另財政支出乘數的擴張效果究竟是大或小在實證上仍然眾說紛紜，仍待繼續探討，未來財政困境是否唯賴社會共識來解決仍然是無止境的問題。（本期專欄策畫／經濟系謝德宗教授）

參考文獻：

- [1] Tseng, C. W. and H. F. Lee, 2009, “Local Government Finance in Taiwan: Reform and Trend,” in S. Ichimura and R. Bahl (eds.), Decentralization Policies in Asian Development, World Scientific Publishing Co., 281-305.
- [2] 蘇建榮、李顯峰、吳世英、翁堃嵐，2011，以未稽核所得申報資料推估短漏報所得，經濟論文，39(2)，215-244。
- [3] Lee, Hsien-Feng and Yin-Ju Ho, 2012, International Linkage of Government Bond Market in the Euro Area and the Driving Forces in the European Sovereign Debt Crisis, in R. Frick, P. Gantenbein and P. Reichling (Hsg.), Asset Management: Festschrift zu Ehren von Prof. Dr. Klaus Spremann zur Emeritierung, Haupt Verlag, Bern, Stuttgart und Wien, 91-114.
- [4] 李顯峰，2013，歐債危機與主權信用評等：刀俎魚肉或代罪羔羊？ 李貴英、李顯峰主編，歐債陰影下歐洲聯盟新財經政策，臺灣歐洲聯盟研究叢書5，臺大出版中心出版，臺北，43-74。
- [5] 李顯峰，2013，歐盟財政風險與治理策略，公共治理季刊，1(4)，72-83。
- [6] 李顯峰，2015，財政改革與財政平衡，李誠、蕭代基、吳中書、王健全主編，《于宗先院士及臺灣經濟發展政策》專書，中央研究院經濟所與中華經濟研究院出版，臺北，105-146。



李顯峰小檔案

臺灣大學經濟學系學士、碩士，德國畢勒菲德大學經濟學博士。臺灣大學經濟學系副教授。主要研究興趣領域為財政租稅、產業經濟與歐洲經濟整合，對於產業發展、經濟發展、地下經濟、國際租稅環境與各國地方財政議題有高度研究興趣。兼任臺大社科院公共經濟研究中心主任、臺灣歐盟中心諮詢委員，曾兼任臺大社科院研發分處代理主任。