

參、我國內部的問題與因應策略

全球經濟金融危機發生以來，我國的出口、經濟成長、就業大幅下滑。政府先後以貨幣政策、金融措施、財政刺激方案來穩定經濟，主要的作法有以下二方面：

在貨幣政策與金融措施方面：主要包括（1）行政院宣布暫時性的存款全額保障政策，在2009年年底以前對所有存款全額保障；（2）中央銀行調降利率，98年2月19日起重貼現率為1.25%。

在財政政策方面：重點作法主要有三。

一是移轉性支出：包括（1）發放852億元的消費券；（2）近貧補助方案；（3）租屋補助方案，等三項。

二是減稅：包括（1）機動調降油氣與大宗物資的關稅、貨物稅；（2）調降遺贈稅率至10%；（3）調高綜所稅四項扣除額；（4）購車減徵貨物稅；（5）對傳統產業擴大五年免稅的範圍，等五項。

三是擴大投資：包括（1）推動583億元的擴大內需方案，其中包含政府雇用、政府補助私人機構雇用的就業方案；（2）立法推動4年5,000億元的振興經濟方案，等二項。

權衡性的貨幣政策和財政政策或可救急，但有二個主要的問題：一是許多救急的公共支出計畫不考慮成本效益原則，短期性的刺激方案不見得有長期的投資效益；二是短期救急的措施可能孕育不良的行為誘因。

全球的經濟金融危機彰顯出我國經濟依賴出口、出口產品集中的弱點。全球化、大型新興經濟體的崛起、世界能源消費與環境的演變

則對我國的外貿結構、產業結構、就業型態、金融體系、能源消費、所得分配將有長期而深遠的影響。因此，在短期性的救急之餘，我們更應致力於長期性的對策，以強化我國經濟的體質。以下分別探討我國的財政收支、金融管理、外貿與產業結構、能源消費、就業型態、人口轉型，並提出政策建議。

一、公共投資與財政收支

如上述，全球經濟金融危機發生後，我國政府舉債減稅，並擴大公共支出。我國在2008年的經濟成長率為0.12%，行政院主計處預估2009年將降至-4.15%，稅收並不樂觀，財政赤字與債務恐將膨脹。

（一）公共投資與政府債務

政府舉債花錢的潛在利益有二：一是當消費者有超額的儲蓄，而企業的投資意願不足時，公共投資或可使總需求擴張，將閒置的設備、人力送回生產線上，增加短期內的總生產；二是花錢投資的對象若是公共財或有外部利益的計畫，其市場供應量不足的現象可因而改善。

政府舉債花錢的潛在成本則有四：一是政府債務排擠現在或未來的私人投資；二是所選的個別計畫若不恰當，其長期投資報酬可能為負；三是擴張總需求可能誘發潛在的通貨膨脹；四是政府花錢可能誘發私人投資的道德風險。

由於公共支出有潛在的短、長期效益和成本，公共支出計畫的正當性應以其淨效益為基準。以下就潛在的成本分別說明。

一是**債務成本**：我國在2008年度的預算數之歲入淨額為22,385億

元，歲出淨額為24,878億元，收支短絀數高達2,493億元，約占GDP的2.0%。由於經濟負成長嚴重，2009年的稅收預料將大幅減少，預算赤字或將上探3,000億元。若將擴大公共建設等特別預算所舉借的債務包括在內，2009年度中央政府總預算及特別預算所舉之債超過4,217億元。

就累積的債務而言，截至2007年底，各級政府債務累計的未償餘額之決算審定數（一年以上非自償性債務）為4兆3,053億元；中央政府為3兆7,236億元外，地方政府合計5,817億元。各級政府累積的債務雖然僅占過去三年GNP平均數的36.5%，尚低於舉債法所定的48%上限，但政府在2008年、2009年大量舉債以融通支出，累積債務將大幅攀升。

我國公共債務法定義的債務，不包括一年以內的國庫券、短期借款、自償性債務，以及各種非營業基金之隱藏性債務。若依立法院預算中心《2008年度中央政府總預算案整體評估報告》之估算，把約8.9兆的隱藏性債務及其他債務包括在內，政府的總債務超過13兆元，接近我國一年的GDP值。

二是公共計畫的長期投資報酬：對私人企業而言，舉債投資是正常的作法；只要投資報酬率高，舉債可促進企業的成長。但是，私人企業若投資失敗，就必須停止投資計畫、或退出市場。政府由於沒有退出市場的問題，其在事前、事後評估成本效益的誘因都不明確。

當政府急著花錢以擴張總需求時，移除了預算上限，公共投資計畫的篩選標準因此放鬆；潛在效益低落、承平時不易得到社會認可的計畫，最容易藉此機會闖關。由於這筆金額一定要花完，一定要找到投資計畫來填滿支出預算，公共投資的成本效益原則（投資收益的折現值不小於其社會成本）便常被忽略；政府也較難抵擋利益團體的特定要求。

如果公共投資計畫不能提高長期的勞動生產力，則其取自民間一塊錢的舉債或稅收，所能發揮的效益將小於一塊錢。我國為推動「愛台十二項建設」和其他公共投資計畫而舉債，這本身不是絕對有問題，問題的關鍵是：其中的個別計畫究竟有沒有長期的淨效益。我們認為，其中許多計畫，例如對新能源提供價格補貼、政府成立基金以投資文化創意產業，其長期的淨效益都值得懷疑。我們必須牢記，是否花錢投資於特定計畫，要看其機會成本，要將同一筆花費的收益與其他用途的收益相互比較。根據這個標準，政府的有些計畫並沒有將錢用在刀口上。

三是潛在的通貨膨脹壓力：總需求擴張的執行需要較長時間，與景氣復甦的時段可能重疊，因而有帶動通貨膨脹預期的風險。

四是道德風險：公共支出的擴張常可協助事前判斷錯誤、投資過度的企業度過難關。這個作法等於為犯錯的企業提供免費保險，必會傳遞錯誤的訊息，使得企業不必謹慎地衡量投資風險，因而鼓勵下一波的過度投資。由於公共支出必須靠稅收或舉債來融通，這麼做也可能使得「利潤私人化、虧損社會化」的結果重複出現。我國政府在景氣衰退時常對房地產市場提供支持，其潛在的成本值得嚴肅看待。

（二）短期減稅與賦稅調整

在短期減稅方面：政府業已機動調降油氣及大宗物資的關稅、貨物稅，並擴大傳統產業五年免稅的範圍。此一措施針對特定的商品與產業，不是普遍性的減稅，因此，它一方面是刺激經濟景氣的短期手段，另一方面也像產業政策的工具。

這個作法的潛在代價是，短期的救急與長期改革反其道而行，其

具體問題有三：第一，訊息混淆、目標不清：政府一方面推動節能減碳，宣稱要將能源消費的外部成本內部化，另一方面卻機動調降油氣稅率；第二，鼓勵傳統產業減慢調整的速度，傳遞錯誤的訊息，阻礙產業結構的改善；第三，挑選特定的商品與產業來減稅，破壞稅制的完整與長期健全度。

在稅制調整方面：利用短期波動的機會進行長期改革，是恰當的作法。目前政府也在進行長期的稅制調整。行政院於2008年6月30日成立「賦稅改革委員會」（簡稱「賦改會」），已完成一些結構調整，包括：

綜合所得稅：調高標準扣除額、薪資特別扣除額、殘障特別扣除額，並將教育學費特別扣除額由「每戶」2.5萬元改成「每人」2.5萬元。綜合所得稅最低三個級距的稅率可能將再各降低一個百分點（即21%、13%、6%分別降至20%、12%、5%），以減輕低所得者之負擔。

遺產及贈與稅：遺贈稅率大幅調降至10%的單一稅率，遺產稅免稅額調高為1,200萬元，已完成立法程序。

營利事業所得稅：配合〈促進產業升級條例〉之落日，將營利事業所得稅率由25%降低至20%，並大幅取消企業階段的租稅減免；但仍保留研究發展、人才培訓、營運總部、國際物流配銷中心等四項功能別的減稅措施。

上列租稅調整的方向大體恰當，但仍有潛在的問題，包括：只調整一些扣除額（例如：薪資扣除額及殘障扣除額），對稅賦分配改善的效果極微；若只降低稅率而不能擴大稅基，則稅賦分配惡化的現象將更爲嚴重；若不能對資本利得課稅，並整併、刪減浮濫的扣除項目，很難增進租稅的公平與稽徵效率。

（三）政策建議

以下分別就財政健康、公共支出、稅制改革、財政融資與基金投資四方面，提出政策建議。

■ 關於財政健康方面：

唯有平時保持財政的穩健與平衡，經濟波動時才有本錢來減稅、紓困、救貧。而健全財政的關鍵，支出面在於提高政府效能，收入面則在於以效率和公平為基準，推動徹底的稅制改革。

■ 關於公共支出方面：

前面指出，政府舉債花錢有潛在的成本，也有潛在的利益。問題是，政府即使投資錯誤，也不受市場懲罰；因此，政府常缺乏誘因來嚴肅地評估公共計畫的經濟成本和經濟效益。怎麼做才恰當？我們建議：

第一，公共支出的投資對象必須為公共財、或者是有外部利益的建設，並根據成本效益評估的數據，排定優先次序。根據這個準則，我們認為，科技研發的投資（一般科技與能源科技）、人力資本投資、資訊基礎設施的投資（例如：統計資料庫、財產歸戶資料、各類建設計畫的成本效益評估資料）、大眾運輸系統等，可厚植技術根基、人力資本、基礎設施，有潛在的長期效益。

第二，政府進行公共投資時，勿對特定產業提供價格補貼，不論其為能源產業、還是「文化創意」產業皆然。挑選產業、補貼其銷售的作法，等於政府以整個市場為實驗室，替市場挑選特定的商品、挑選特定的企業，對這些企業的營收提供保障。其潛在的後果是：排擠競爭者，降低研發誘因，阻礙生產力的提升。

第三，執行公共投資方案時，政府當儘可能地以BOT的方式鼓勵民間參與興建，以提高經營效率，並降低政府的財政負擔。

第四，包括隱藏性負債在內，目前我國政府的債務已高達13兆元。因此，擴大公共支出時，對方案的選擇必須謹慎。

■ 關於稅制改革方面：

我國目前的稅制有兩大核心問題：一是稅基太窄；針對特定團體或特定產業的任意減免稅，使得稅基集中於薪資所得者；二是稅種仰賴所得稅，而所得稅對工作與投資誘因有較大的負面影響。

在全球化的環境中，資源移動快速。台灣是小型開放經濟體系，爲了吸引人才與資金，沒有課徵高稅率的本錢。但是，租稅公平影響所得分配，所得分配如果過度不均，不但影響社會穩定，也可能不利於經濟成長。因此，我們不能忽略租稅公平；在「調降稅率」之餘，必須力求「擴大稅基」，使稅收合理的成長，改善財政健康。

因此，我們認爲，稅制改革的重點有二：一是擴大稅基；二是增加消費稅的比重，調降所得稅率。

在擴大稅基方面：

(a) 對資本利得課稅

所得稅雖然對工作、投資的誘因傷害較大，但同是所得，若單獨讓資本利得免稅，不僅有害於公平，也傷害租稅的稽徵效率。凡稅法讓某項所得免稅，而此項所得又與其他所得銜接互通，則稅法便爲有辦法的人創造了避稅的空間。

課徵資本利得稅並可解決「企業保留盈餘加徵10%營利事業所得稅」的問題。由於資本利得免稅，企業可利用營利事業所得稅與綜合

所得稅兩者之稅率差距來進行「套利」活動，將股利所得轉變為證券交易利得，藉此節稅。目前政府對保留盈餘課稅，以求防堵此一套利活動。有人建議將「保留盈餘加徵10%營所稅」的規定取消。但營利事業所得稅率已調降至20%，綜合所得稅的最高稅率則未變；若取消未分配盈餘加徵10%營所稅的規定，企業必然更有保留盈餘不分配的誘因，以透過公司增值和股價上漲等手段，將股利轉為資本利得（因而得以免稅）。

如果政府希望保留現行設算扣抵的兩稅合一制，又想取消未分配盈餘的加徵，比較好的辦法是：對資本利得課稅，並大幅調降綜合所得稅率，使綜所、營所兩稅的稅率一致。如此，一則可擴大稅基，二則可消除企業藉著保留盈餘來套利的誘因，三則可藉綜所稅率的降低來提高工作與投資的誘因。

(b) 取消各類租稅的減免

取消特定群體或特定類型活動所享有的租稅減免。

行政院會已通過，將於2010年起取消「軍人、國中小暨幼稚園教師薪資所得」免稅的規定。這是恰當的作法。同是勞動所得，若單獨讓特定群體的勞動所得免稅，不僅有害於公平，也扭曲勞動力的分配型態，傷害勞動市場的效率。

「賦改會」於2008年底決議，保留研究發展、人才培訓、物流中心、營運總部四項功能別獎勵。不過，物流中心、營運總部等設施對總體經濟是否會創造外部利益，大可懷疑；更重要的是，以租稅減免方式來應付市場失靈，根本損害稅基，並創造避稅套利的管道，傷害租稅的稽徵效率，是不恰當的作法。

(c) 增加新的消費稅種

對能源消費、溫室氣體排放、環境污染等活動課徵「能源及環境稅」。

在調降所得稅率方面：利用「能源及環境稅」及其他消費稅目的調整，擴大消費稅的比重，逐步降低營利事業所得稅、綜合所得稅的比重。

但如前述，降低所得稅率時，必須同時對資本利得課稅，並縮減高所得者的各項扣除額，以擴大稅基，並避免高所得者單獨獲利。

■ 關於財政融資與基金投資方面：

在債務的計算方面：爲了衡量財政健全度、進行公共支出的成本效益評估，債務之計算必須清楚。目前，自償性投資計畫的舉債不在公債法的規範之內，有違國際常規，並提供規避的誘因，假性地提高自償性債務的收益。

再如勞保、勞退、退撫、郵儲等四大基金購買政府公債，當然是政府的債務；政府向其直接舉債，自應列在政府的舉債統計之中，也應納入公共債務之規範。

在基金的投資管理方面：目前勞保、勞退、退撫、郵儲等四大基金與壽險基金，合計約有14兆。政府正規劃「財政投融资平台」，企圖整合這些特種基金，以之融通公共支出。此一規劃有兩個潛在的問題：一是投資管理的風險監督問題，二是基金投資營運的獨佔問題。

第一，勞保基金與郵儲基金是營業基金，勞退基金與退撫基金則是信託基金，其所有權均不屬於政府，政府只是這些基金的投資管理人而已。以之融通公共建設，算不算是投資管理人的正常投資活動，

大有疑問。同時，政府利用這些基金提供財政融資，有逃避預算程序，規避預算法、公債法及民意機關的監督之嫌。如果受託管理的各項基金虧損，誰來承擔？將來的納稅人嗎？

第二，勞保基金與勞退基金由行政院勞委會主管，郵政儲金歸交通部郵匯局主管，退撫基金則屬考試院銓敘部主管，強加整合、集中管理，並沒有任何明顯的規模經濟性質，卻有營運獨佔的嫌疑，不可能有助於績效的競爭，也失去分別營運、分散風險的作用。

我們建議，政府應透過市場機制來舉債；不該利用各基金法定獨占管理人的身份，為融通公共建設而支用基金，忽視基金所有權人（債權人）的投資利益。

爲了提高退休基金的投資報酬率，並避免政府利用退休基金進行短期性的操作，勞工與公教人員退休基金之管理應更進一步地改爲競爭性的私營，由公務人員與勞工在合格的金融機構中自行選擇信託管理人。這些基金是否以政府公債爲投資標的，應任由各家基金管理人根據基金所有人的最大預期利益來考慮。我國人口逐漸老化，退休財政的健全度將是潛在的問題，政府不可強行獨占退休基金的投資管理權，更不可以退休基金爲財政融通的工具，而不顧專業理財的原則、基金的投資效益、未來的老人財政。

總而言之，經過這次經濟風暴的考驗，若要改善施政績效，政府平時必須做好長期的準備，例如：建立正確的財產歸戶資料和完整的社會救助體系，救貧排富才有可能；建立各項建設計畫之成本效益評估資料，要用時方才不致草草上路；平時健全財政與稅制，非常時期才有資金應對變局。