發佈：2009-03-16, 週一 23:18
點擊數：9342

時間：2月27日（週五）上午10點-12點。
地點：北市青島東路 5 號 7 樓之一（台灣新社會智庫會議室）
主持人：台灣新社會智庫財經組召集人洪奇昌
來賓：台北大學財政系黃世鑫教授
　　銘傳大學公共事務學系陳朝建助理教授
　　立法院預算中心主任張萬全
題綱：
一、當前財政危機與對國民的影響
二、公共債務法運作上之理論與實際問題
三、平衡預算之法律意義探討
四、法制上改革之道



Phoca PDF

發佈：2009-03-16, 週一 23:18
點擊數：9342



Phoca PDF

發佈：2009-03-16, 週一 23:18
點擊數：9342



Phoca PDF

發佈：2009-03-16, 週一 23:18
點擊數：9342



洪奇昌：

感謝各位專家參與這場有關公共債務與財政危機的小型座談會。現在拼經濟，在財政方面

Phoca PDF

，各國政府大力透過公共建設之情況常常被提起，但是相較之下有關公共債務與財政問題談論的力道就比較弱。目前我國公共債務問題嚴重嗎？如果持續舉債、償債，未來國家將面臨什麼問題？請各位學者專家表達意見。

陳朝建教授：

很高興受邀對此議題發表淺見。國家財政危機可能不是只有我國，每個國家都有。美國在一九九０年代面對財政危機時之解決手段很多。可以從經濟面、財政面、法律面等方面介入。法律面介入部分就試圖直接拉到最高層次，就是修憲，雖然財政平衡法案修憲案最後沒有成功，但是在至少通過了財政紀律法。

如果用法律手段處理財政危機，有兩個重點：

第一，推動財政紀律法、財政平衡法，在方向上可以肯定。立法上也未必要用專法呈現，就算要獨立立法也無所謂，但重點是一旦有了財政紀律法以後，條文上寫的規範效力部分會成為重點。增加支出要替代財源，這項規定在財政收支劃分法、地方制度法上就有，現階段寫進去法律不是難題，難題是在那段話後還要加入一句話，亦即其他法律不得與之抵觸，賦予其基本法的性質，如果與該條相違背不得存在。換言之，我們不是欠缺財政紀律法，而是要有基本法的構想，讓同位
階法律不得抵觸。
現行在考銓法規，如公務員任用法（
編按：公務員任用法第31、32條）上這種立法模式是有的，即是強調基本法定位。

第二個重要的是要做到財政透明。對於財政問題國民警覺性不高，容易產生財政錯覺，因此我們需要財政時鐘，包括隱藏性負債部分，這些數字要掛在時鐘上，類似美國財政警訊鐘，雖然那是學者作的，我們將來的財政紀律法可以寫進去。我們無法作年度內平衡，但要追求多年度的平衡，要顧慮負債有十三、十四兆台幣，預期到哪一年要下降到哪裡、舉債上限多少、未來十五年內要調降等...那才有可能。

最後取決於實際的執行力，種種配套制度，諸如禁止中央請客地方買單、公務員薪水從恩給制改成年金制、十八趴問題、所得替代率問題稅制改革等也要思考，政府至少要有宣誓條款，沒有紀律誰要負責？是閣揆？還是財政部長？諸如此類內容可能要加入未來有關財政紀律的立法，這是我的小小淺見，謝謝大家參考。

黃世鑫教授：

財政紀律這個問題一直會被提出來，但又作不到。方才陳教授談了一個基本法概念。但是基本法究竟會不會有效呢？假設我們如果有這種基本法的話，然而由於現在都是用特別條例優於普通法原則，仍然以特別條例排除其他同位階的法律適用。過去就有類似的經驗，中央建設公債發行條例改了七、八次，後來公共債務法一下將舉債上限調到百分之四十八，這樣有規定跟沒規定一樣。超過部分還可以用特別條例來排除公共債務法。這種類型的特別條例條文很少，法律主

Phoca PDF

要內容不是講錢要用到哪裡去，最主要的目的就是排除公共債務法。公共債務法是惡法，好像就是先用繩子綁起來再解套。

我不相信用法律來解決預算，預算是政治而非法律，而且高度敏感，民主政治一定會有赤字，我們常說「兩D」，就是民主（Democracy）與赤字（Deficit）。對於選民而言，支出有利，收入有害，先天上扭曲就有赤字的產生，所以過去沒有赤字是獨裁專制的一個現象，平衡預算在民主時代不可能做到。

我們要瞭解預算的結構與民主政治的生態，要談平衡預算前，我們應該回復到平衡預算的意義是什麼，是否是值得追求的目標。政府收入包含什麼，除了租稅外，公債算不算收入？公債不應該算收入，但就政府財政本質，公債就是一項合理的收入，並不是不好的收入，這要從十八世紀公債理論開始談。實務上也反應，如有重大投資支出，如高鐵。高鐵財源要用當年度的稅還是舉債比較好？這種重大跨年度公共投資，用稅加重這一代負擔，但好處卻由下一代享有，以前會認為公債比較好。所以公債其實也是政府重要的收入，看你怎麼用而已。經常門資本門從傳統公債理論出來，要舉債的話只有資本門才可以舉債。如果公債也是正常收入，那麼平衡預算就很難定義，我們對平衡預算的概念要釐清？是要追求的目標？

公債問題我以前表達過意見。我是最不怕公債的人，但現在政府花錢毫無章法，令人憂心。內債外債的區分很重要。如果是父親跟兒子借錢，問題小，沒有債留子孫問題，這只是分配面問題。這是左口袋與右口袋間的問題，還是跟自己人民借，舉債不用課稅，只是支出負擔財源的人不一樣，都是現在這一代的人。

財政問題更重要的部分在於分配面問題。政府財政不要重視餘額，那是企業的問題。政府財政看支出與收入，哪些人支出，哪些人得到。如果削減支出，誰的利益受到影響？要增加收入，增加哪些部分收入？真正有意義的在於分配面問題，而不在財政赤字。財政赤字不是我們能作決定、控制的。例如當年九二一來了，就不免發生財政赤字現象。總之，財政本質在支出面，剩餘不是決策的因子。

張萬全主任：

預算中心看預算是把他當木乃伊來切割研究。只知道有問題，不知道怎麼醫。我贊成舉債，但要看到用到哪裡去。重大工程是現在支出後人享受，舉債目的在哪裡？有無用在重大建設？現在所謂重大投資很多都是假的，實際的內容都不是。例如：關於公務人員住宅利息補貼、農委會的補助，這都叫做教育投資嗎？舉債目的是什麼？應該要用在重大建設。

有關政府債務問題，在中央政府公債借款條例上賒欠不算，沒有提列，這些都是隱藏性的負債，我們預算中心的評估報告都有提到。公債法也有很多奇奇怪怪的規定出現，短期借款也不算。王金平院長就質疑如果長短期債務不是債的話，那國家都用短期的來借，不就馬上解決債務問題了？我國現在困境就是用特別法破壞制度。特別法是九二一特別條例開始，八百億舉債不受公債法限制。今年借了四千多億。再者，舉債不得當作經常支出，然而漁船補助、國科會、國安基金幾乎都是這樣的支出。舉債目的在哪裡？現在舉債用在經常資出，破壞預算法，像這種平衡

Phoca PDF

預算，歐盟有規定GDP
的百分之六十，舉債投資，要用在固定資本的形成。要立法規範財政紀律，但事實上因為特別法排除，定了也沒有用，四年五千億擴大公共建設又不受限制。公共投資，在預算法上怎會是重大經濟變故？我是病理學家，不知道怎麼醫，簡單報告到此。

陳朝建教授：

如果我們同意兩個前提，財政預算政治本質，法律難以管理。財政赤字是中性理論，我也是支持者。既然可以遺留給後代，現行朝野政治結構下，我在想那麼民進黨要作什麼？以蔡英文反對二次消費券為例，我們如果套用這個想法，有可能被支持，作為在野黨，如果反對的話可能有選票上顧慮。也許心理反對但不能講出口。所以我認為民進黨其實應該支持「修正式」的二次消費券，減少對誰的支出，減少對誰的支出，就是可以民進黨切入的地方，有所著力。

財政紀律要宣示，這會有一定程度的牽制作用。二次消費券的發放，我認為民進黨不應該全面反對到底，要修正。封閉體系底下，財政問題要跟開放體系結合。此外兩岸因素，大陸投資資金回流等也要論述。回到討論題綱，解決藥方何在？政治上可能要形成一個策略，探討要減少誰的支出。

黃世鑫教授：

其實凱恩斯理論是錯的。消費券問題的關鍵不在八百多億的舉債，問題是錢花到哪裡，解決了什麼問題？不是錢花下去就可以解決問題。我們在學校念凱恩斯，其實1929年以後，真正解決蕭條問題的是二次世界大戰爆發。在歐洲就不太講凱恩斯不凱恩斯的。政府不可能透過公共投資讓景氣復甦創造就業，在經濟蕭條下應該要建構安全體系，讓水深火熱的人可以安然度過。現在擴大內需只是為了選舉綁樁而已。歐洲失業率都百分之十以上，假設學費低、社會安全體系好，即使失業問題嚴重也不會影響那麼大。

洪奇昌：

今年預算建立在去年的評估上。由於經濟景氣今年會繼續衰退，要談財政平衡會更困難。這種情況下我們今天談的問題會不會不切實際，在不對的時間談對的議題？

黃世鑫教授：

我認為不會。維持穩健財政目的何在？今天這種狀況需要政府，而非企業與個人，政府要財政當作後盾，今天要談這個問題很有意義。政府支出要看分配面上支出的效果。八百多億究竟用到誰的身上去？我反對是每個人拿三千五，這樣對於解決沒有意義。對於遊民有意義嗎？沒有，因為沒有解決他的問題。對於我們教授拿到三千五也沒有意義，一點效果都沒有。

反過來說，如果有八百多億可以花，拿來補助弱勢、學費、建保繳不起，八百多億是有辦法的。對於房貸利息繳不出來的人而言，也可以有很大的幫助。政府財政不要管餘額，要重視支出面，因為這部分這是有血有肉的人民，假設錢用到這些地方去，大家會不會支持？會不會care舉債？應該不會！所以政府財政健全是很重要的，因為政府是唯一的，全國口袋的錢政府可以支配，財政問題就是分配問題，不是經濟成長不成長問題。歐洲為什麼不怕失業，因為有一套分配機制，自然而然錢會過去，跟退休制度一樣，退休後自然有保障。財政不是促進發展，這部分民間企業比較厲害，一個企業要靠政府減稅經營的話，企業不要就玩了。經濟發展不是政府的責任。

Phoca PDF

發佈：2009-03-16, 週一 23:18
點擊數：9342

洪奇昌：

為了振興股市，持續減稅，考慮降稅？政策合理性在哪裡？稅是長期工具，用長期工具解決短期問題有無辦法？

張萬全主任：

依據香港經驗，減稅減輕企業負擔，但卻沒有用於民間投資，只是流到大陸去而已。

黃世鑫教授：

謝長廷曾經透過人問我有關租稅政策的看法。我建議他要「創造穩定可預期的租稅環境」。對企業來講，其實不怕稅高或低，而在乎是可否預期。稅是事後的，企業要賺錢，從一般企業來講，越低越好，以贈與稅來講，你說資金會回流，要考慮的是需不需要這些稅收，不管效果是什麼？假定資金會回流的話，還要問回流來幹什麼？炒股市有意義嗎？會進行投資嗎？我國欠缺的是資金還是投資的機會？降低遺贈稅有意義嗎？原本每年兩百多億歲入，一降都沒有了。每一次賦稅改革談減稅，坦白講都是老生常談，這些問題十七、十八世紀都談過了。有一套說法「養雞生蛋」，降低稅率稅收會增加，沒有人敢講對或錯。

稅的問題不是增減的問題，在外國談的是分配。我只知道考慮這個問題，你這樣改哪些人會增加，哪些人會降低，真正要降低支出才有減稅，以前兩百多億的遺贈稅現在收不到十億，而且是屬於地方稅，過去課兩百多億遺贈稅的對象都是高所得，現在拿掉了受益者自然都是高所得者。現在支出又沒有減少下，這部分的缺口未來就會反應在公債上。

洪奇昌：

今天的討論非常重要，非常謝謝大家百忙中抽空出席，提供寶貴意見。

Phoca PDF