

從歐債危機看財政擰節爭議

歐債危機爆發後，財政擰節成為歐盟國家一致遵守的政策，然而卻造成經濟的零成長甚至負成長。希臘、西班牙、義大利等國的失業率高居不下，經濟萎縮，累積債務占 GDP 更是節節攀升。因此有關財政穩健與經濟成長孰重孰輕，如何取捨問題，迭有爭議。本文分析財政擰節受重視的理由，並說明過去 20 ~ 30 年來的國際間有關財政擰節的一貫作法與成效檢討，最後探討財政擰節面臨的問題，以了解爭議所在。



● 世新大學徐教授仁輝

徐仁輝（世新大學行政管理系教授）

壹、前言

2008 年金融海嘯，各國採取寬鬆的貨幣政策與擴張的財政政策因應，全球經濟也因此於 2009 年底穩定下來。然而，經濟成長緩慢的歐元區國家，特別是希臘、愛爾蘭、西班牙、葡萄牙及義大利等國，居高不下的預算赤字，以及整體經濟結構的脆弱，導致國際信評機

構調降該等國家信用評等，債務償還風險公開化後，公債利率持續攀升，開始出現主權債務問題。這些國家不得不向歐盟、歐洲央行與國際貨幣基金會（IMF）尋求援助，該等國際機構答應援助的同時則要求這些國家必須遵守縮減預算赤字的承諾。在加稅與減少支出（特別是福利支出）政策措施下，不僅經濟難以逆轉，更造

成人民的反彈、社會的動盪。

為何國際機構在紓困的同時要做嚴格的財政擰節（Fiscal Austerity）要求呢？這可以追溯到 2010 年春天，當金融海嘯導致的經濟衰退逐漸復甦時，各國開始警覺到為金融海嘯所投入的巨大財政支出產生的債務與赤字問題，政策急轉彎下要求削減支出與加稅的聲浪成為國際主流。例如 OECD

發表的2010年世界經濟展望即大聲呼籲各會員國擰節財政，減少赤字預算。由25個歐盟成員國在布魯塞爾簽署，2013年1月1日生效的「歐洲財政協定」(European Fiscal Compact)，目的即在強化歐盟內部財政預算紀律，嚴格控制各國政府的預算赤字，違反者將受到制裁。

嚴峻的財政緊縮措施，確實削弱這些出現主權債務危機國家的經濟動能，甚至進而影響全世界經濟成長。2012年5月18日八大工業國家(G8)領袖高峰會議，擔心歐債危機愈演愈烈以及其對全球經濟的影響，承諾一定會刺激經濟成長，維繫經濟穩定與鞏固財政。IMF亦建議短期內可以放緩財政健全腳步。

歐債危機所引發的財政擰節爭議，涉及的是在經濟增長與財政健全兩項目標間的取捨。吾人皆同意財政穩健是國家經濟安全的基石，經濟增長與財政穩健必須取得平衡¹，然而削減支出與增稅政策實施時間與力度的選擇至為關鍵。本文首先說明主張政府財政擰節

的理由，其次介紹財政擰節的一貫作法，再其次探討財政擰節面臨的問題，藉以了解財政擰節政策的爭議所在。

貳、財政擰節的理由

擰節財政以追求穩健可謂係自20世紀70年代以來主要工業國家一貫的政策潮流，主要的原因可以歸納如下：

一、長期連年預算赤字問題

20世紀是讓政府角色功能大幅擴張的世紀，1930年代經濟大恐慌，凱因斯經濟學的適時出現，政府從此積極扛起穩定經濟(Stabilization)的功能。40年代起所謂的大社會運動，自此政府在所得重分配(Redistribution)與社會福利功能所扮演的角色更是不遺餘力。20世紀人類生活型態自鄉村轉變為都市化，政府必須配合投入各項公共建設，公部門因此介入更多的資源配置(Allocation)功能。這三大功能讓政府預算規模不斷的成長。

自1970年代石油危機

以來，大多數OECD國家皆出現財政收支結構性赤字問題，主因在於稅收成長緩慢，占GDP比例逐年下滑；相反的，政府支出卻因為社會福利支出與債息支出不斷成長，占GDP比例無法降低，而出現結構性的赤字問題^{2、3}。近10餘年來OECD國家結構性預算赤字占GDP平均比經常維持在4%左右。歐洲國家由於人口老化，社會福利支出經常超過政府歲出的20%，更是造成政府長期連年預算赤字的主因之一。

Barth & Wells (1999)⁴觀察長期美國聯邦政府預算(1789年到1996年)，發現在208個年度之中，有105個年度有赤字，其中有66%的赤字成因是可以被解釋歸因為經濟循環(26個年度)與戰爭(40個年度)所致。而自1950年到1996年間，卻有24個財政年度既無經濟衰退亦無戰爭，卻仍出現赤字預算，而且赤字占GNP的比例也有長期上升的趨勢，這些年度的赤字只能解釋為財政收支出現結構性的差距所致。



二、龐大債務迅速累積問題

1970 年代初所有 OECD 國家平均累積未償債務占 GDP 比約為 30%，至本世紀初約成長 1 倍，主要原因在於長期預算赤字，政府必須依賴舉債債務支應，致未償債務迅速累積。2008 年的金融海嘯各國採取大規模的擴張財政政策，以刺激景氣復甦，大量舉債支應的結果，更讓好幾個國家未償債務餘額占 GDP 比在 2011 年突破 100%。

2008 年美國引爆的金融海嘯，造成全世界經濟的大動盪，2009 年全球經濟成長為負的 2.5%。面對如此險峻的經濟大環境，各國莫不採取寬鬆的財政與貨幣政策來因應。其中金融政策包括：擔保銀行間拆款、擔保銀行發行新債券、保障存戶存款等；貨幣政策則由各國央行直接對金融市場注入資金紓困，以及降低利率等⁵。至於財政政策則是各種振興經濟、公共投資與對企業紓困等，各國財政擴張支出投入的資金皆非常龐大，如美國、日本與英

國等先後投入資金皆超過 10% 的 GDP。各國財政支出大多依賴發行債務支應，因此讓各國的未償債務迅速的累積，到了不得不重視的地步。

三、赤字與債務的排擠效果問題

政府為因應預算赤字所舉借的債務將排擠國內的民間投資，產生所謂的排擠效果（Crowding out Effect），由於公部門投資效益較私部門為低，排擠民間投資不利於資本累積與經濟成長，減少未來的財富累積。龐大的債息支出亦將排擠政府其他政務或建設計畫，如果債務係屬外債，支付外債利息或償還外債，皆將導致未來國內可用所得減少，對後代子孫不利。

日益累積龐大的債務如不及早重視將導致解決辦法愈來愈困難，日後支出刪減幅度或增稅幅度將更大。如因而導致國家債信遭受國際評等機構降級或不再受國際資金市場青睞，有一天則可能會步希臘等國後塵，出現國家主權問題。

傳統上一般國民對於政府

預算赤字皆有刻板印象，代表執政當局無法有節制的控制政府支出，增加國民的債務負擔，因此追求財政穩健亦是執政的效能表現，受各國政府所重視。

參、財政摺節的主張

1970 以來 OECD 國家為追求財政穩健與摺節，在預算制度與財政收支規範上訂定有許多的政策，如該組織在 1996 年出版的 *Managing Structural Deficit Reduction* 一書，即歸納財政摺節作法主要有：訂定預算總體目標、支出刪減、支出上限、基線預算、多年度預算與加強預算籌編的互動等六大項。歐盟組織國家在追求歐元的實施同時，亦訂定財政規範協定進行相互間的監督管控，以整合各國的財政政策。有關協定如次：

一、歐盟 90 年代的財政規範

歐盟國家早在 1993 年開始有「馬斯垂克條約」要求各成員國自 1994 年起預算赤字不得超過 GDP 的 3%，未償債務不得超過 60% GDP 的財政規

範。1997年又於阿姆斯特丹簽訂「穩定與增長公約」要求各會員國確定實現中期財政預算目標的時間表，在2004年實現預算平衡目標，如果一國的預算赤字被判定可能超過3%，歐盟將予以糾正，如果連續三年超過3%，將被處以最多0.5% GDP的罰款。這兩項條約與公約規範可謂係歐盟國家90年代財政擰節的基本政策架構。

到2000年歐盟國家執行上述政策的成效是明顯的，歐盟平均赤字率從1990年的5.3%下降至0.4%；歐元區國家從6%下降至0.8%。除了財政擰節的效果外，也由於這段時間（1991到2000年）歐盟GDP成長率平均為2.1%所致。2001年後經濟衰退，加上減稅風潮，各國赤字率上升，到2004年德、法兩國已連續三年超過3%的上限，歐盟財政部長理事會不得不妥協暫緩啟動處罰機制。並在2005年修正公約，加強了公約執行的靈活性，允許成員國在一些「特殊情況」下超標，如在國防、科研、發展補助、治安行動等方面的支

出過高所引起財政赤字超標；同時把要求超標國家財政赤字水準恢復到規定的3%之內的期限從1年放鬆到5年。該修正案的精神在於堅持執行公約時，將經濟增長與財政穩健同時考量。

二、2013年歐洲財政協定

歐債危機爆發後顯然「穩定與增長公約」已無法約束成員國，經過歐盟國家領袖多次密集的會議，終於在2012年3月2日由25個國家簽署財政契約（英國與捷克未簽署），後經法國新當選總統歐蘭德提出於該契約中增加促進經濟增長條款，反覆磋商後於6月經歐盟27國領導人正式通過「增長與就業契約」，作為財政協定的補充。歐洲財政協定在2012年間順利的獲得12個歐元區成員國國會批准後，該協定於2013年1月1日正式生效。

歐洲財政協定目的在建立新的財政規範，加強成員國的財政紀律，並建立約束機制。該協定要求各國政府預算應實現平衡或盈餘，結構性赤字不得超過GDP的0.5%，並應寫

入各國的憲法或法律。赤字超額國家需向歐盟委員會與理事會提交改革計畫，該二機構負責監督計畫的實施與年度預算的制定，並建立各國國債發行計畫事先報告制度。如果一國的政府預算赤字占GDP比超過3%，則由歐盟委員會提出制裁措施，如果未償債務占GDP比超過60%，必須逐步削減債務規模。

肆、財政擰節面臨的問題

從20世紀各國政府功能與財政的演變過程中可以看出，二次世界大戰結束到60年代可謂是政府職能的擴大與財政擴張時期，在財政擴張時期預算決策自然偏重在微觀的由下而上⁶。然自70年代迄今，世界政治潮流應是不斷在檢討政府職能，財政不復當年擴張時期，而是注重財政擰節，預算決策偏重在由上而下宏觀的財政規範。然而迄今近40年，財政擰節政策的成效，仍是令人質疑的。

一、財政擰節的成效



財政擲節實施迄今，以 OECD 國家為例，平均累積未償債務仍是不斷攀升，各國年度預算除了在 2000 年前後數年間出現短暫的賸餘外，大多數年度仍是赤字。而那幾年的預算賸餘是否能完全歸功於財政擲節預算政策的功效，還是因為 90 年代的經濟持續繁榮所致，仍是疑問。可以發現的是大多數時候財政擲節成效不理想的原因在於，各國政府各項法定支出與社會福利支出不斷成長，而稅收無法相對成長，產生了結構性的收支差距。支出刪減效果有限，增稅又不易，應是財政擲節成效不彰的主因。再加上經濟有循環性週期，碰到景氣衰退時，稅收（如所得稅）減少，部分支出（如失業救濟等福利支出）增加，赤字又急遽增加，債務亦持續累積。

二、財政擲節 vs. 經濟成長

政府支出係構成一國有效總需求的重要部分，刪減支出直接造成總需求的減少；加稅又會引起民間可支配所得的減

少，而降低民間消費與投資。因此財政擲節的主張在經濟繁榮時尚不至於引起反對聲浪；但在經濟景氣衰退時，刪減支出或加稅的主張，對於經濟成長造成的傷害，就會引起很大的爭議。

財政擲節者主張的理由，主要係認為削減預算赤字可以讓投資人向下修正利率預期，而引發較高的投資；同時一般大眾也會預期未來不會有更高的稅負，因此願意增加消費。這些「信心因素」對於總需求的增加，將大於削減政府支出對總需求的直接減少；因此對於總體經濟仍有正面的效果。然諾貝爾經濟學獎得主克魯曼（Krugman）在新書（End This Depression Now!）中則持反對看法，他認為在利率非常低的時候，削減預算赤字的信心效果無法產生，削減支出與加稅計畫應等到經濟好轉之後再實施，目前並非時候。

Rogoff（IMF 前首席經濟學家，現為哈佛大學教授）與學者 Reinhart 曾指出當一國政府的公債超過 GDP 的 90%

時，該國經濟將陷入成長停滯。這項主張一直為支持財政擲節者所廣泛引用。但在 2013 年 4 月被美國麻州大學一位研究生證實該理論引用數據存在統計錯誤。Rogoff 兩人也承認錯誤，但仍堅持該理論。即使對取樣方法有所質疑的麻州大學教授（Herndon & Ash 等人）仍發現債務占 GDP 比超過 90% 的國家經濟平均成長率只有 2.2%；30 ~ 90% 的國家，GDP 平均成長率超過 3%，30% 以內的國家 GDP 平均成長率超過 4%。當然這些報告仍不足以說明債務與經濟成長率之間的絕對關係。

這兩年歐盟嚴格實施財政擲節之國家，債務占 GDP 比率提高（特別是希臘等國），因為經濟萎縮的幅度大於債務的降幅，因此克魯曼認為擲節支出只會加劇衰退。對於美國今年預算赤字的大幅減少，克魯曼亦認為美國並未面臨財政危機，把赤字列為政策主軸的理由已完全消失。日本新任首相安倍為擺脫長期的經濟衰退，更大膽的反財政擲節方向而

行，採寬鬆貨幣政策與增加政府支出，成效如何尚待分曉。

再以美國為例，經過財政懸崖的波折與自動減支機制的生效（2013年減850億美元）後，美國國會預算局（CBO）發佈2013年聯邦政府赤字將降為6,420億美元，較2012年的1.1兆美元赤字減少許多。但是美國這項財政擰節計畫立即遭到IMF財政事務部主管Carlo Cottarelli的批評，他認為美國的削減預算赤字行動「太過頭了」，沒有必要作如此迅速的動作。因為美國利率低、債權人對美債有信心，大幅度減赤對經濟的成長帶來不必要的影響。可見財政擰節政策是頗具有爭議性的。

總之財政擰節爭議的關鍵是刪減支出或增稅政策的時機與力度之選擇，追求長期的財政穩健與短期的經濟成長（就業）目標間出現取捨的困難。不同的國家經濟環境與財政狀況有差異，不同規模的支出刪減或加稅政策也會帶來不同的影響，這些總體經濟與財政政策的制訂，自然引起不同學理

主張學者的激烈爭辯，以及政策制定者的兩極化惡鬥。

伍、結論

70年代以來由於各國面臨長年預算赤字與債務的不斷攀升，考慮赤字與債務對於國家財富累積造成的排擠效果，各國執政當局也為顯示執政效率，莫不重視預算赤字的減少，財政擰節成為近30~40年來財政政策的主流。各國透過訂定預算總體目標、支出刪減與基線預算制度等，進行支出預算的控制。歐盟國家更透過國際間的財政約定或協定，進行相互監督管控。

本世紀初雖然各國財政擰節獲得一些的功效，然而該成果也可能是得利於90年代末期的經濟繁榮。隨著經濟的衰退與減稅風潮，各國赤字再大量湧現。2008的金融海嘯更是對於各國脆弱的財政予以致命的打擊；2010年開始各國回復財政擰節政策，卻出現了希臘等體質較弱國家的主權債務危機。對於財政擰節的選擇時機與力度引起更廣泛的爭論；在

經濟成長（就業）與財政穩健目標間的取捨，出現許多不同的聲音。如何擬訂妥適的政策，需要視不同國家的總體經濟環境與財政狀況而定，更有待不同政黨的政策制定者平心靜氣的討論。

參考文獻及註釋

1. 胡勝正（2012），「歐債危機與政府政策」，走出歐債危機，臺北市：台灣大學經濟系與台灣金融研訓院聯合出版。
2. 徐仁輝（2010），金融風暴後的預算赤字與政策及對中國的啟示，公共行政評論，3（3），120-139。
3. 陳元、謝平、顏穎一（2011），美債與歐債—拖累全球經濟的孿生兄弟，北京市：中國經濟。
4. Barth, J.T. & J.M. Wells (1999). "Budget Deficits and Economic Activity." in *Budget Deficits and Debt: A Global Perspective*, ed. S. Shojai, Westport, Connecticut: Praeger.
5. 沈中華、陳仕偉（2012），「歐債危機的起因：兩個看法」，走出歐債危機，臺北市：台灣大學經濟系與台灣金融研訓院聯合出版。
6. Schick, A. (1986). "Macro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies," *Public Administration Review* 46(2), 12-34. ❖