



# 財政指標透露的訊息

金融海嘯不僅拖累全球實體經濟，更使各國財政面臨嚴峻的考驗，加速暴露原已沉重的財政問題，本文試圖觀察財政指標揭露的警訊，並探討財經指標間的相關性。

陳盛能（財政部統計處專門委員）

## 壹、前言

歐元區「穩定與成長公約」(Stability and Growth Pact, 簡稱 SGP 公約)，雖然規定加入歐元區的會員國在財政赤字與公共債務方面必須符合兩項要件：財政赤字占 GDP 比重低於 3%、債務餘額占 GDP 上限 60%，藉以敦促各會員國謹守財政紀律，但是仍有包括德、法在內的多

數歐元區國家未能符合規範。2008 年金融海嘯爆發後，全球經濟陷入 1930 年以來最嚴重的衰退危機，各國無不推出前所未有的激勵措施，提高紓困金、失業補助，擴大政府支出來提振景氣，另一方面，生產與消費急速降溫，導致與經濟活動緊密相扣之稅收表現連帶萎縮，支長收消，頓使各國債務飆升，財政體質原已欠佳的葡萄牙 (Portugal)、愛爾蘭

(Ireland)、義大利 (Italy)、希臘 (Greece) 及西班牙 (Spain) 歐豬 (PIIGS) 五國，乃接連出現債信危機，並波及全歐，進而再度襲擊全球實體經濟，迄今陰霾尚未消褪。

風暴前後，財政指標究竟透露那些警訊可供杜漸防微？本文爰簡析金融海嘯前後 OECD 各國主要財政指標走勢、PIIGS 財經概況，以及我國之財政控管機制。

## 貳、主要財政指標概覽

觀察一國財政最核心的指標為財政餘絀及債務餘額，前者為財政收支的差額，代表當年度新增的儲蓄或債務，後者陳示債務累積的規模，國際間乃多以財政餘絀及債務餘額占 GDP 比重來觀察債務流量及存量狀況。另歲入又大多主要來自賦稅收入，因此，賦稅負擔率（賦稅占 GDP 比重）及歲出占 GDP 比重，亦多同時用以佐證財政的穩健度。

### 一、財政餘絀占 GDP 比重

金融海嘯前的 2000 ~ 2007 年間，OECD 31 國（不含智利、墨西哥及土耳其）赤字占 GDP 比重平均為 2.3%，高達 18 個國家處於短絀狀態，其中有 9 個國家赤字占 GDP 比重超過 3%，各國財政已相當緊絀；金融海嘯之後，各國財政加速惡化，2008 ~ 2012 年間

OECD 31 國赤字占 GDP 比重升至 6.5%，原有財政賸餘國家亦多入不敷出，轉呈赤字，短絀國家增為 26 國，其中赤字占 GDP 比重超過 3% 有 20 國，愛爾蘭達 15%，希臘 11%、美國、西班牙及冰島亦逼近 10%，財政問題著實嚴重，僅挪威維持充裕的財政賸餘（圖 1）。

### 二、債務餘額占 GDP 比重

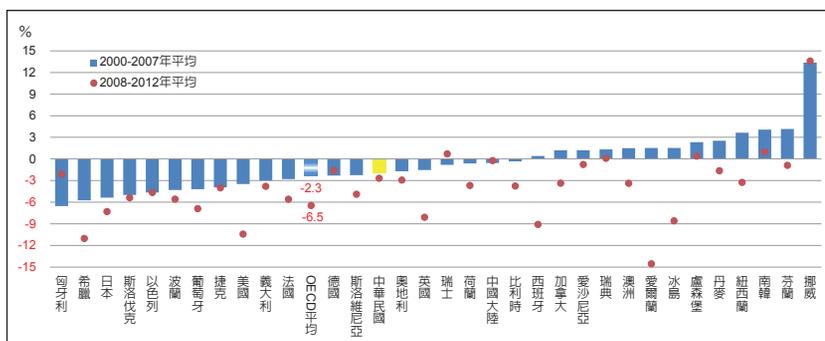
金融海嘯前的 2007 年底，OECD 31 國債務餘額占 GDP 比重平均為 73.3%，其中有 11 個國家已逾 60% 警戒線，日本、義大利及希臘更逾 100%；金融海嘯之後，各國債

務迅速累積，至 2012 年 OECD 31 國債務餘額占 GDP 比重遽增至 107.1%，逾 60% 警戒線的國家增至 18 個，不僅 PIIGS 五國達到 100% 左右，美、英、法也逾 100%，日本更高達 216.5%，龐大債務業已干擾政務的推行（下頁圖 2）。

### 三、賦稅負擔率（賦稅占 GDP 比重）

稅收為歲入之主要來源，2000 ~ 2012 年 OECD 各國平均稅收占歲入比重為 69%，另歐美國家普遍徵收高比重之社會安全捐，以挹注龐大的社會福利支出，因此社會安全捐占歲入之比重達 24%，其他收

圖 1 財政餘絀占 GDP 比重



資料來源：OECD 資料庫。

# 專題

入僅占 7%。賦稅負擔率為判斷財政穩健的重要依據，賦稅規模幾與經濟活動同步消長，因此各國賦稅負擔率在金融海嘯前後變化甚微。就不含社會安全捐之賦稅負擔率觀察，2000 ~ 2012 年 OECD 各國平均為 25.5%，其中有 7 個國家高於 30%，包括北歐 5 國、紐

西蘭及比利時；同期間 OECD 各國加計社會安全捐之賦稅負擔率為 34.5%，北歐各國多達 4 成以上，PIIGS 五國中，除義大利外，均低於平均數（圖 3）。

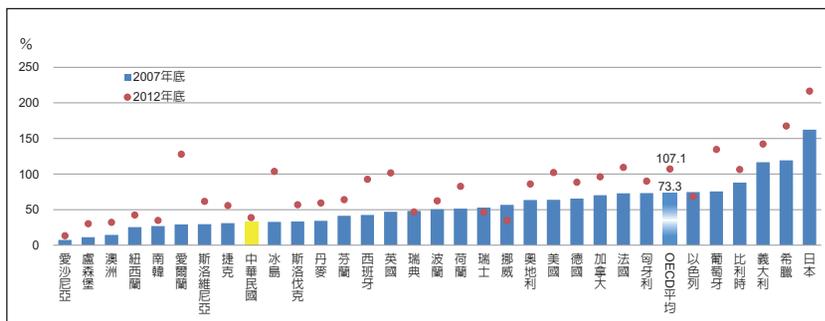
## 四、歲出占 GDP 比重

金融海嘯前的 2000 ~ 2007 年間，OECD 31 國歲出

占 GDP 比重平均為 39.4%，其中瑞典、丹麥、法國及奧地利等 4 國，係以高賦稅負擔（含社會安全捐之賦稅負擔率均逾 4 成）來支撐高福利，因此歲出占 GDP 比重均逾 5 成，另有 10 國超過 45%，義大利、希臘及葡萄牙亦達 44% 以上；金融海嘯之後，各國政府大多採取擴張性財政來因應海嘯帶來的衝擊，歲出占 GDP 比重普遍上升，2008 ~ 2012 年間 OECD 31 國平均升至 43.0%，較金融海嘯前增 3.6 個百分點，超過 50% 的國家增至 9 個，包括義大利及希臘，愛爾蘭亦增至 49.2%，增加 15.5 個百分點最多（下頁圖 4）。

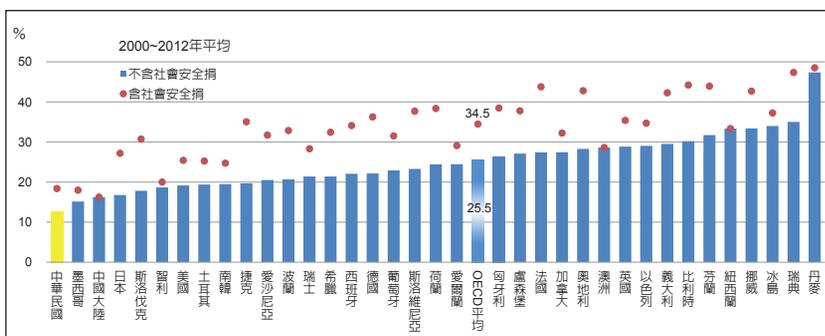
前揭財政指標顯示，金融海嘯前，政府債務流量與存量指標均不符合 SGP 公約規範的國家有 5 個，包括希臘、葡萄牙、匈牙利、以色列及日本，其中匈牙利及以色列以較高的賦稅負擔挹注財務，日本則以較低比重的政府歲出控制

圖 2 債務餘額占 GDP 比重



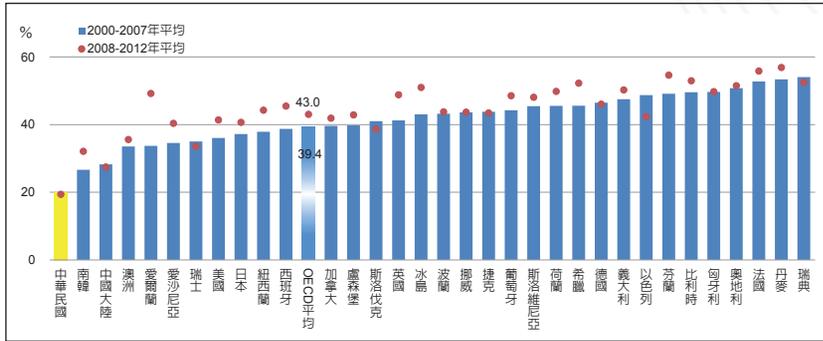
資料來源：OECD 資料庫。

圖 3 賦稅負擔率



資料來源：OECD 資料庫。

圖 4 歲出占 GDP 比重



資料來源：OECD 資料庫。

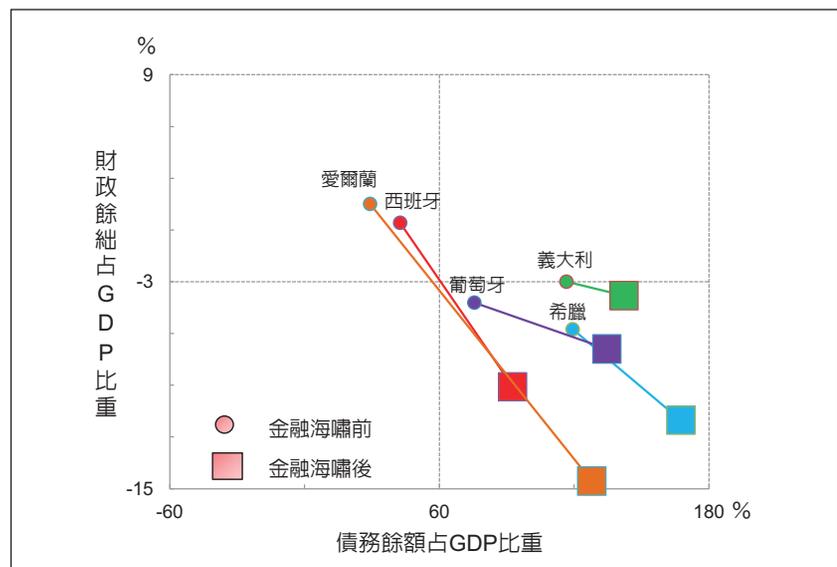
支出，分別由收、支進行風險控管，而希臘、葡萄牙不但賦稅負擔偏低，政府歲出比重又偏高，在開源不力，支出又不節制的情況下，財政風險自然升高。金融海嘯後，各國財政普遍惡化，不符合 SGP 公約規範的國家升至 15 個，但仍有 8 個國家完全符合規範，包括丹麥、瑞典、挪威、芬蘭、盧森堡、瑞士、愛沙尼亞及南韓，其中北歐四國及盧森堡係以較高的賦稅負擔支撐政府歲出，其他三國政府歲出占 GDP 比重多不到 4 成，概言之，維持穩健財政的良方無它，唯開源與節流。

### 參、PIIGS 財經概況

由財政指標觀察，PIIGS 五國在金融海嘯前的財政狀

況，尚有若干差異，其中希臘、葡萄牙及義大利均長期呈現財政赤字，2000～2007 年間財政赤字占 GDP 比重平均分別為 5.8%、4.2%及 3.0%，導致債務不斷膨脹，2007 年底，義大利債務餘額已達 2.5 兆美元，為歐洲最大，其與希臘之債務規模均逾 GDP，而葡萄牙債務餘額亦逐年升至 GDP 之 75%，7 年之間增達 13 個百分點，財政窘境盡露無遺；愛爾蘭及西班牙則尚有財政賸餘，

圖 5 PIIGS 五國財政指標變化



資料來源：OECD 資料庫。

# 專題

2007 年底債務餘額占 GDP 比重分別僅 29.1% 及 42.5%，財政尚稱穩定。

金融海嘯之後，五國財政情勢更趨險惡，希臘、葡萄牙、愛爾蘭及西班牙財政赤字占 GDP 比重均曾連年達到 10% 左右；至於債務餘額占 GDP 比重，2012 年底以希臘已高達 170% 最高，葡萄牙、義大利亦達 140% 左右，原本財政尚佳的愛爾蘭已遽增至 130%，

西班牙也超過 9 成（上頁圖 5）。

另就經濟指標觀察，金融海嘯前（2000～2007 年間），愛爾蘭、希臘及西班牙 GDP 成長率平均為 5.7%、4.2% 及 3.6%，不僅高於歐元區成長率，甚至優於全球表現，義大利及葡萄牙則僅小幅成長；金融海嘯後（2008～2012 年間）全數轉為衰退，尤以希臘衰退逾 4.5% 最劇。失業率方面，金

融海嘯前以愛爾蘭不到 5% 較低，希臘及西班牙則逾 1 成，金融海嘯後，除義大利維持在 8.5% 外，其餘 4 國失業率均逾 1 成，西班牙甚至接近 2 成，就業市場極為嚴峻。CPI 年增率方面，金融海嘯前除義大利 2.3%，尚稱穩定外，其餘四國均在 3% 以上，至 2008 年物價仍屬相對偏高水準；海嘯後之 2009～2012 年間，五國物價均陷入通貨緊縮的現象，致 2008～2012 年 CPI 增幅稍見緩和。貿易方面，除愛爾蘭出超外，其餘四國均長期呈現逆差，西班牙逆差金額甚至一度高達 900 餘億美元，顯有過度消費傾向（表 1）。

就核心指標觀察，在金融海嘯前，希臘、葡萄牙及義大利財政情況即已透露令人不安的訊息，經濟體質亦顯脆弱，致金融海嘯發生後，無力支應龐大債息，而爆發債務危機。

此外，由於常年入不敷出，因此五國的另一項共有

表 1 PIIGS 五國經濟概況

國別	單位：%；億美元							
	經濟成長率		失業率		CPI 年增率		貿易出（入）超	
	2000~2007 年平均	2008~2012 年平均						
歐元區 / OECD <sup>註</sup>	2.2	-0.3	6.6	7.9	2.9	2.2	1,395	1,904
葡萄牙	1.5	-1.1	6.5	11.9	3.1	1.9	-146	-145
愛爾蘭	5.7	-1.5	4.6	12.5	4.0	0.6	216	399
義大利	1.6	-1.4	8.4	8.5	2.3	2.3	46	-159
希臘	4.2	-4.5	10.0	14.5	3.3	3.0	-247	-299
西班牙	3.6	-1.0	10.5	19.3	3.2	2.2	-433	-314

資料來源：OECD 資料庫。

註：經濟成長率及貿易出（入）超為歐元區資料；失業率及 CPI 年增率為 OECD 資料。

表 2 PIIGS 五國政府外債比重

年 底	單位：%				
	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年
葡萄牙	73.3	71.3	60.3	63.8	64.0
愛爾蘭	64.5	65.5	49.1	56.5	61.2
義大利	39.8	41.7	39.1	35.7	32.4
希臘	65.6	68.6	63.7	67.8	75.7
西班牙	41.6	38.5	38.3	32.2	35.0

資料來源：World DataBank。

特徵為引進國際資金，來推升國內的基礎建設或房地產市場，外債因而普遍偏高，2008 年底葡萄牙、愛爾蘭、希臘政府外債占債務餘額比率均高達 65% 以上，民間外債更是政府外債的倍數以上，一旦金融市場稍有變化，舉借成本升高、流動性轉緩，不僅削弱融資償債能力，原已撐大的房地產泡沫亦瞬間破裂，因此即使在金融海嘯前財政體質看似不錯的愛爾蘭及西班牙，也因而先後深陷債務危機（表 2）。

#### 肆、我國財政控管機制

稅收亦為我國財政之主要來源，金融海嘯前稅收占歲入比重一度超過四分之三，海嘯之後亦維持在 7 成以上；但因我國採取簡政輕稅措施，期藉由低稅負來激勵經濟活動，1990 ~ 2000 年間，名目 GDP 平均每年成長 8.7%，但稅收僅成長 4.9%，不及 GDP 增幅的 6 成，致賦稅負擔率由 1990 年 20% 逐漸下滑，至 2000 年僅 12.8%，之後維持於 12 ~

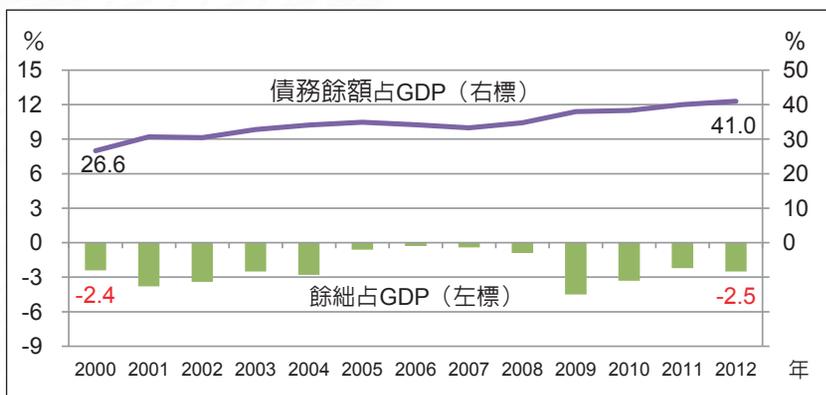
14%，2012 年為 12.8%，低於新加坡（13.7%），日本（16.8%）、南韓（20.2%）及其他 OECD 國家。由於賦稅負擔率偏低，導致財政連年赤字，近二年赤字占 GDP 比率仍在 2% 以上；債務亦持續累積，債務餘額占 GDP 比重由 2000 年 26.6% 逐年上升至 41.0%（下頁圖 6）。

與 OECD 各國相較，我國政府債務控管或屬合宜，但因債務餘額逐年擴大，占 GDP 比重已逼近公共債務法上限，不僅限縮可融資餘額，且每年尚有 3 千億元的赤字缺口亟待彌平，加以少子女化、老年化之趨勢及氣候變遷引發巨災之風險，亦須籌措充裕財源未雨綢繆。為免因財源受限，影響未來重大政策的推行及經濟的發展，仍須積極檢討、控管，及早因應。

今（103）年 5 月 16 日甫經立法院通過的「財政健全方案」即多管齊下，期為國家政務推動及發展注入活水，主要

# 專題

圖 6 我國財政指標變化



資料來源：財政部統計處、國庫署。

內容包括：

- 一、控制債務規模，不讓債限破表。
- 二、調整支出結構：檢討法律義務支出、各項年金改革及非法律義務支出，以減少資源重複投入及不經濟支出。
- 三、統籌可用資源多元籌措財源：從調整稅制、推動資產活化、引進民間資金參與公共建設、檢討民營化與釋股政策及提升公股事業經營效率等 5 個方向籌措。

另地方財政狀況亦日益嚴峻，縣市政府債限為債務餘額

占其歲出比重 50%，但至 103 年 5 月底，16 個縣市中，已有 2 個超過債限，另有 3 個已逾 45%，鑑於地方政府自有財源偏低、支出結構僵化、債務負擔沉重暨財政紀律不足，前項健全方案亦就地方政府部分提出多項措施，主要內容包括：

- 一、開源：檢討地方稅制、非稅課收入，引進民間資金參與地方建設。
- 二、節流：檢討組織、員額、公共設施保留地及非法定義務支出之必要性等。
- 三、債限管控：設置公共債務管理委員會，建立債務預

警、考評及揭露機制。

四、地方財政輔導：建立地方財政評比指標、加強考核。

## 伍、結語

各國國情及經社環境互異，在兼顧財政政策、經濟發展與政務推動等情況下，僅由核心財政指標尚不足以呈現真實的財政狀況；然財政收支仍為評估國家財政風險的先行指標，藉由指標所呈現的高赤字、高債務警訊，必然伴隨著高風險，若再加上經濟體質脆弱、房地產或金融市場過熱，勢必助長風暴的形成與蔓延，故仍須佐以經濟、貨幣及金融等財經指標長期的觀察，始能有效監控政府財務；歐債的殷鑑，也凸顯財政、經濟體質與金融市場的環環相扣，面對詭譎多變的國際財經情勢，惟有著重財政紀律，力求健全財政、降低公共債務規模，維持貨幣與金融穩定，方能確保國家的永續成長與發展。❖