

当前台湾财政收支状况及发展趋势

邓利娟 吴庆春*

【内容摘要】民进党上台后，台湾财政赤字加速扩大，财政收支失衡状况日益严重，财政困境已成为当前制约台湾经济发展十分突出的问题。

【关键词】台湾 财政困境 趋势 财政收支

【中图分类号】F127 【文献标识码】A 【文章编号】1000-6052(2005)06-0054-03

1990年以前，台湾当局的整体财政基本维持平衡或有盈余，但此后，财政收支逐渐失衡。2000年民进党上台后，财政赤字加速扩大，债务余额快速累积，财政收支失衡状况日益严重，财政困境已成为当前制约台湾经济发展十分突出的问题。

一、财政基本状况及主要问题

(一) 财政收支状况

从表1、2看，自陈水扁上台后，台湾各级“政府”各年总收入净额呈减少走势，从1999年的20044亿元（新台币，下同）减少至2003年的18482亿元，2004年的预算才回升为20176亿元，基本与1999年持平。特别是作为财政最主要财源的税收，几乎连年呈现负增长。1999年税收实征额为13551亿元，此后逐年减少至2002年的12256亿元，2004年回升至13873亿元，仍几乎只达1999年的水平。税收持续减少造成台湾长期租税负担率（税收占国民生产毛额的比率）明显下降趋势，2002年租税负担率仅为12.6%，为历年新低，而1990年这一比率为20.1%。2004年租税负担率虽回升为13.6%，但据当局的预算，2005年的租税负担率将降为12.9%。以目前OECD国家的平均租税负担率为27%看，台湾的租税负担率明显偏低。

在财政支出方面，近年来台湾各级“政府”支出则继续呈现增加态势。各级“政府”总支出净额从1999年的20500亿元新台币增加到2003年的22062亿元，增长7.62%。就财政支出结构来看，呈增加趋势的项目有：一般政务支出、“国防”支出、教育科学文化支出、经济发展支出、社会福利支出、债务支出等，其中，经济发展支出从1999年的3511.03亿元

增加到2003年的4048.02亿元；社会福利支出由2804.52亿元增加至3451.48亿元；债务支出由1409.10亿元增至1593.30亿元。

(二) 财政赤字与债务分析

1998年度台湾各级“政府”曾达成收支平衡，并有盈余608.65亿元，但随着财政收支失衡日益严重，台湾重新出现连年财政赤字，而且赤字规模居高不下。1999年财政赤字456亿元，自2000年以后财政赤字连年超过3500亿元，2001年高达3749亿元，2003年仍达3580亿元，2004年财政预算数赤字为3880亿元。

财政收支入不敷出，台湾当局只得依靠大量发行公债或赊借收入来平衡收支，这使得台湾未偿债务余额快速累积。1999年时，台湾各级“政府”债务余额为24689亿元，占GDP的比率为27.1%，而2004年则上升至39934亿元，占GDP的39.1%。另根据2004年度“中央政府”总预算，不包括当年追加预算数额，“中央政府”债务余额达34483亿元，占GDP的33.7%；而2004年度发行公债数2400亿元新台币，占财政支出总额的14.8%。

按照台湾现行《公共债务法》规定，整体“政

表1 近年台湾各级“政府”财政收支状况

单位：新台币亿元；%

年度别	财政收入净额	财政支出净额	收支平衡	债务余额	债务余额占GDP比率
1999	20 044	20 500	- 456	24 689	27.1
2001 ^①	27 849	31 409	- 3 561	27 657	28.8
2001	18 968	22 718	- 3 749	31 284	33.1
2002	17 879	21 449	- 3 570	32 647	33.5
2003	18 482	22 062	- 3 580	36 225	36.8
2004 ^②	20 176	24 056	- 3 880	39 934	39.1

* 邓利娟：厦门大学 台湾研究院 经济研究所 所长 教授

* 吴庆春：厦门大学 台湾研究院 研究生

表 2 近年台湾税收情况

单位: 新台币亿元%

年度别	全台税收收入	税收占 GDP 比率	税收占财政支出净额比率
1999	13 551	14.9	66.1
2001 ^①	19 298	13.5	61.4
2001	12 578	13.3	55.4
2002	12 256	12.6	55.5
2003	12 528	12.7	55.3
2004	13 873	13.6	55.3

注: ①为会计年度调整年, 含 1999 年下半年及 2000 年一年的数据。

②为预算数。

资料来源: 台湾“行政院主计处”, “2004 年国情统计情况”。

府”的举债额度占前 3 年平均 GNP 的 48%, 其中, “中央政府”的举债额度占前 3 年平均 GNP 的 40%。另外, 其年度举债不能超过财政支出总额的 15%。若从表面数字看, 近年台湾迅速扩增的债务还未超过法令规定, 仅是十分接近法令规定的上限, 但台湾财政恶化的实际情况是远超过表面数字的。

其一, 在国际比较中台湾债务状况已十分严重。2003 年 10 月国际货币基金 (IMF) 发表“世界经济展望”研究报告, 其中对近年来新兴国家及地区的政府债务问题进行深入的探讨。据其调查指出, 新兴国家及地区的公共债务占 GDP 比率的中位数约为 25%。而台湾总体未偿债务余额高达 3.99 万亿元, 占台湾 GDP 的 39.1%, 这个比率, 远远超过 25% 的中位数标准。特别是台湾当局稳定性财源——税收占 GDP 比例仅为 13.6%, 显示台湾当局财政严重入不敷出。

其二, 实际债务数量远超过表面数据。上述所提台湾“中央政府”债务余额 3.45 万亿元, 仅是指“中央政府”总预算一年以上之长期债务, 并不包括“中央政府”总预算、特别预算的短期债务、地方政府长短期债务、非营业基金长短期债务等, 若再加计隐藏负债, 台湾实际公共债务已超过 11 万亿。

其三, 财政恶化趋势尚未触底。IMF 研究报告指出, 政府债务余额达 GDP 的 34% 时, 除非每年经济增长率能高达 8.5%, 才有可能减少负债比重, 否则一有意外状况, 该政府财政将难以维持。对照台湾情况, 自 2001 年至 2004 年止, “中央政府”债务余额由 2.36 万亿元攀升至 3.45 万亿元, 债务余额占 GDP 的 33.7%, 而平均经济增长率则不到 3%。由此可见, 台湾财政恶化的趋势尚未触底, 财政继续恶化的可能性很大。

二、台湾财政恶化原因分析

台湾财政恶化的原因错综复杂, 大致可从制度性、经济性、政治性及财政纪律等方面进行探究。

从制度性因素来看, 税收制度的不健全是最主要的问题, 突出表现在税基侵蚀极其严重。战后几十年

台湾都是以税收减免方式来促进产业与经济发展的同时, 台湾税制还长期存在各种其它政策性税收优惠, 长期、大量的政策性减免税, 直接导致各种租税应税税基的明显缩减, 使其税收的所得弹性降低, 税收难以随经济同步增长。这是近年台湾租税负担率持续降低的关键性原因。此外, 财政支出结构僵化也是台湾财政严重失衡一个重要制度性因素。受到相关法律契约的规范, 台湾财政预算中具强制性或义务性必须编列之重大支出, 如人事费、债务付息、社会保险补助、社会福利津贴及补助、对各级私立学校教育补助、对地方政府补助等, 所占支出的比重已高达七成, 当局仅剩三成支出可自由规划运用, 支出结构如此僵化, 使得整体支出的安排更显困难。

从经济性因素来看, 进入 21 世纪以来, 台湾总体经济的持续低迷不振, 甚至衰退, 使原本脆弱的台湾财政体质又受到多方面的冲击。其一, 经济低迷不振造成财政收入的减少。经济景气低迷不振, 不仅使得当局税收明显减少, 而且大大削弱了公营事业对当局财政收入的贡献。其二, 不当的财政政策加剧了财政恶化的程度。在台湾财政基础已不稳的情况下, 台湾当局为刺激景气在支出方面采取了扩大公共支出的政策, 而同时又在收入方面采用扩大减税政策, 这种混乱的政策, 不仅难以达到提升经济景气的预期目的, 反而加剧财政恶化。

从政治性因素来看, 近年台湾社会狂热的选举政治是导致台湾财政加速恶化的重要原因。为了 2000 年选举获胜, 陈水扁一方面开出一系列社会福利措施的竞选支票, 使选后社会福利支出明显增加; 另一方面, 却又承诺“任内四年不加税”, 这种收支政策不配套的矛盾做法, 导致台湾财政入不敷出的窘境加剧。政治因素对台湾财政的冲击还突出表现在陈水扁上台后军事费用支出扩增上。由于陈水扁顽固坚持“台独”的分裂立场, 导致两岸关系陷于紧张僵持。军费支出日益成为台湾财政的沉重负担。从近年台湾总预算支出看, 所谓“国防”支出的数额及所占比重增加幅度并不是很大, 但是为了扩充武器装备, 台湾当局往往是采取“特别预算案”的方式来排除“预算法”限制, 编列庞大的军费预算。

从财政纪律因素来看, 陈水扁上台后, 常常使财政沦为服务政治的工具, 财政纪律的规范陷于名存实亡的状态, 加速财政的恶化。台湾当局破坏财政纪律的做法为: 为选举利益与政党利益, 宣布没有“财务规划”的福利支出或投资支出——为筹措这些支出的财源, 编列特别预算或追加预算——为名正言顺举债筹款, 再制定特别法排除举债上限的规定, 使举债上限形同虚设。

三、台湾财政的发展趋势

面对财政赤字问题严重、财政危机警告频传，近5年来台湾当局也相继出台了不同有关财政改革的措施与方案，但由于台湾当局基于政治利益实际上并没有改革的诚意与决心，改革因此难有成效，财政状况持续恶化。未来台湾财政状况能否改善，一方面取决于总体经济大环境，另一方面则有赖于相关改革能否推动落实。

就总体经济发展趋势而言，过去5年台湾经济增长缓慢甚至衰退的主要原因是岛内政局动荡不安，两岸关系政冷经热，当局财经政策摇摆不定以及国际经济不景气。目前这些因素大致都没有改变，未来台湾经济发展并不乐观。2005年第一季台湾经济增长率只有2.54%，远低于原来预估数，5月份台湾“行政院主计处”将2005年全年的经济增长率由原预估的4.21%下调为3.63%。岛内相关研究机构也纷纷下调台湾全年的经济增长率。对于未来3年的台湾经济增长，近期亚洲开发银行（ADB）有一个相对乐观的预估，认为2005-2007年台湾平均经济增长率为4.4%，但低于香港的5.1%、南韩的4.7%，仅略高于新加坡的4.3%。台湾在亚洲四小龙中排名第3。总体经济景气提升不确定，将使未来台湾财政的改善缺乏良好的大环境。

在财政改革方面，迫于财政窘境、施政困难重重的强大压力，2005年5月30日，陈水扁召开经济顾问会议，正式提出以提高租税负担率目标的6项税制改革措施：（1）3年内将租税负担率提升至15%，中长期目标达到18%的水准。（2）检讨有关货物税、印花课税征范畴；短期内调高营业税税率1至2个百分点。（3）逐步建立所得税最低税负制度；财政改善之后，检讨企业保留盈余加征10%所得税必要性。（4）研究将遗产及赠与税税率最高边际税率调整为40%。（5）研究对投资未上市、未上柜股票的交易所得课税可行性。（6）每年检讨产业发展奖励、补助与税赋优惠政策。随后台湾“行政院”成立“税改小组”，由“院长”谢长廷担任召集人，税改目标首先从推动所得税最低税负制开始。台湾长期以来一直无法实行的税改总算启动了，但其能否获得成功，对困境重重的台湾财政能有多大帮助，却是大有疑问的。

其一，从上述税改方案的内容来看，是个对现行税制“有加有减”的“包裹式”方案，而当局税改的主要目的却是增加税收，提高租税负担率，以改善财政困境。据台湾“财政部长”林全的估算，3年内将租税负担率提升至15%，需增加约1500亿元的税收，也就是每年需增加500亿元的税收。但税改方案只能通过“加、减”之后的“净额”来提高税收，显然

是很难达成当局预定的租税负担率目标的。另一方面台湾财政困境的重要原因是支出扩增压力与支出结构的僵化，没有这方面的改革做配套，是很难从根本上改善财政状况的。事实上当前台湾财政正承受着军购与新十大建设等庞大的支出压力。

其二，推动税制改革工作，必然会牵涉到错综复杂的利益纠葛，因此税制改革原本就是一项高难度的工程。而台湾当局推动改革的主要动机是增加税收，改善财政困境，与台湾民众长期以来不满税负不公平，期望税制朝公平合理方向改革有很大落差，这就使台湾税改难度再加大。事实上，当局税改方案一提出，立即被媒体称为“全民加税方案”，引起社会各界的哗然与争议。当局原想短期内调高营业税税率以较快达成增加税收目的，只得被迫暂缓，转而先行推动争议相对较小的最低税负制。此外，税改的推动需要通过法律的制订或修正程序，而在目前台湾的政治生态下，相关税改案要在“立法院”顺利通过并不容易。2005年5月社会已有较高共识的“取消军教免税案”，仍未能在“立法院”通过就是个典型例证。

其三，税改能否成功很大程度还取决于经济大环境。如上所述，自2005年以来台湾经济景气转缓，下半年好转的可能性也不大。现阶段税改环境与条件显然不尽理想。一方面，征税等于减少支出，会抑制民间消费，产生排挤效果，进而加剧经济的不景气。另一方面，增加企业税负或减少原有的税收优惠待遇，将可能降低民间投资意愿，影响经济增长。

总而言之，台湾税制改革将举步维艰，财政收支状况的改善难有实质性成效，未来几年台湾财政仍将面临继续恶化的强大压力。

（责任编辑：晓枫）

注释：

许振明、吴孟道：“当前台湾财政改革研析”，“台湾研究的基础与前沿学术研讨会”福建厦门，2005年7月8日。

台湾“财政部”：《财政统计年报2003年》：“各级政府经常门支出净额”、“各级政府资本门支出净额”。

邓利娟：《21世纪以来的台湾经济：困境与转折》[M]，九州出版社2004年12月，第199-200页。

曾巨威：《MF报告对我财政危机的启示》[N]，台湾《工商时报》2003年10月12日。

邓哲伟：《你应该要知道总预算的黑洞在哪里》，台湾“政策研究基金会”<http://www.npf.org.tw>,2003年10月20日。

台北“中央社”报道，<http://www.cna.com.tw>，2005年5月4日。

台湾东森新闻报，Ettoday.com.tw,2005年5月30日。