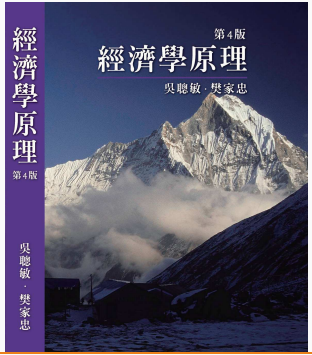
第 30 章
財政赤字



目錄

1. 財政赤字與盈餘

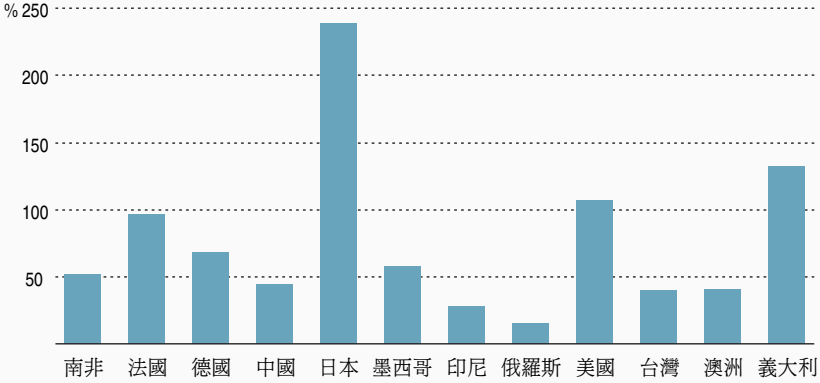
2. 社會安全制度

3. 年金的財源

4. 全民健保制度

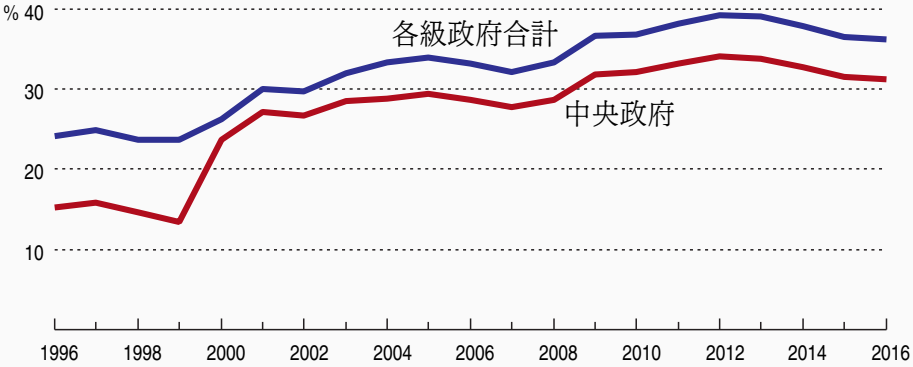
財政赤字與盈餘

政府負債餘額占 GDP 比率 2016



- 政府負債餘額占 GDP 之比率
  台灣的統計與 IMF 規範不同, 本圖採用 IMF 數字
- 2020 年: 先進國家, 120.1%; 新興市場, 63.3%; 歐元區, 96.9%

中央政府負債餘額比率 (IMF 規範)



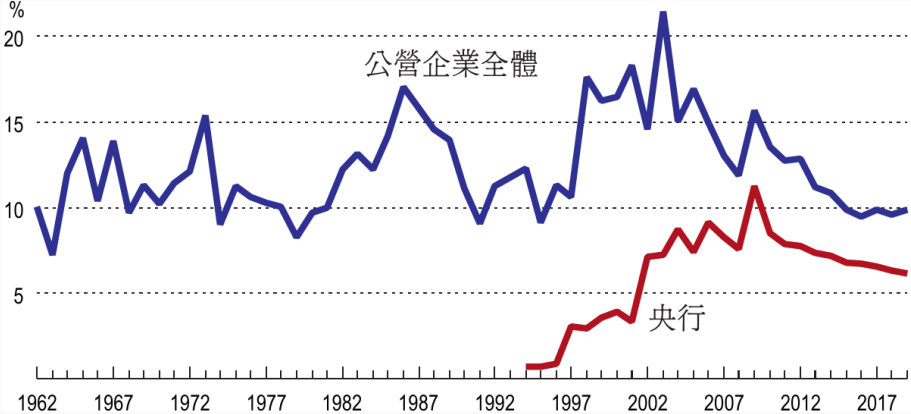
- 「公共債務法」(2021 年修正): 各級政府所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數, 合計不得超過前三年名目 GDP 平均數的 50%; 其中, 中央為 40.6%

各級政府歲入結構, 2019年

各級政府歲入淨額新臺幣29,319億元,
歲出淨額29,116億元

- 稅課收入 (81.0%)
- 罰款及賠償收入 (1.6%)
- 規費收入 (3.4%)
- 營業盈餘及事業收入 (9.8%)
- 其他

公營企業盈餘占歲入比率



- 1990年代中期以前, 公營企業盈餘的主要來源是中油與台電 (獨占); 2000年代初期, 央行異軍突起

各級政府歲出結構, 2019年

- 教育科學文化支出 (24.1%)
- 社會福利支出 (20.3%)
- 經濟發展支出 (16.0%)
- 一般政務支出 (14.3%)
- 國防支出 (11.0%)
- 其他 (14.3%)

財政赤字與盈餘

- 政府支出 = 消費支出 + 固定投資支出
  - 財政赤字 (budget deficit): 政府收入少於支出
  - 財政盈餘 (budget surplus): 收入大於支出
  - 財政收支平衡 (balanced budget)

政府預算限制式

- 政府預算限制式

$$T_1 + (\bar{B}_1^G - \bar{B}_0^G) = R_0\bar{B}_0^G + p_1G_1 + p_1I_1^G \tag{1}$$

- T_1: 稅收與公營企業盈餘等收入
- 本章之前, B_0 代表家庭資產淨額, 本章之 $\bar{B}_0^G$ 代表第 0 期期末政府負債餘額 ($\bar{B}_0^G > 0$ 表示政府是債務人)
- $R_0\bar{B}_0^G$: 公債利息支出
- G_1 與 I_1^G 分別為政府實質消費支出與固定投資支出

財政赤字

$$\bar{B}_1^G - \bar{B}_0^G = R_0\bar{B}_0^G + p_1G_1 + p_1I_1^G - T_1$$

- $\bar{B}_1^G - \bar{B}_0^G > 0$: 財政赤字
- 財政赤字增加的原因: 支出增加或稅收減少
- 景氣衰退使稅收減少
- 支出增加
  - 景氣衰退: 擴張性財政政策, 如振興券 (2020)
  - 戰爭 (國防支出增加)
  - 基礎建設 (固定投資支出增加)

政府儲蓄與赤字

- 財政赤字 = 收入 – (消費支出 +固定投資支出)
  = 政府儲蓄 – 固定投資支出
- 政府儲蓄 = 收入 – 消費支出
  = 本期期末資產減上一期期末資產:

$$S_1^G = \left(K_1^G - \frac{\bar{B}_1^G}{p_1}\right) - \left(K_0^G - \frac{\bar{B}_0^G}{p_0}\right) \tag{2}$$

K_1^G: 政府持有之固定資產

$K_1^G - \bar{B}_1^G/p_1$: 第 1 期期末政府資產淨額

名目政府儲蓄

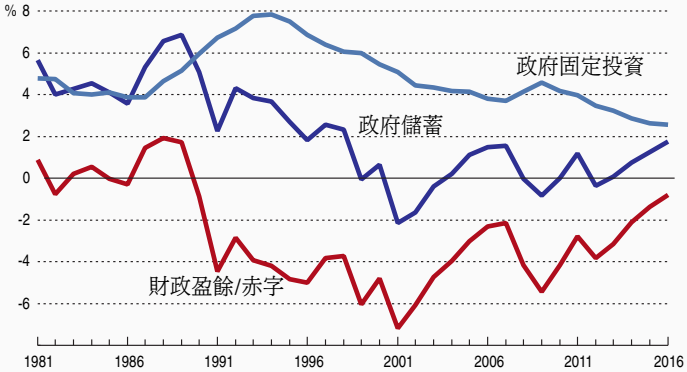
$$S_1^G = \left(K_1^G - \frac{\bar{B}_1^G}{p_1}\right) - \left(K_0^G - \frac{\bar{B}_0^G}{p_0}\right)$$

- 假設物價膨脹率等於 0 ($p_1 = p_0$), 而且無折舊,

$$\text{政府名目儲蓄: } p_1 S_1^G = p_1 I_1^G - (\bar{B}_1^G - \bar{B}_0^G)$$

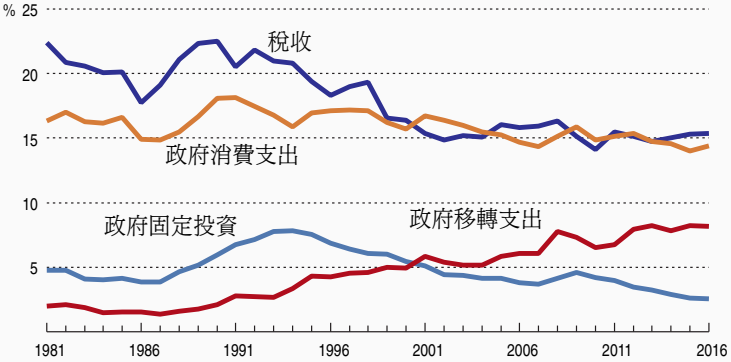
政府儲蓄 = 政府固定投資 – 財政赤字

赤字與政府儲蓄



- 政府儲蓄 = 政府固定投資 – 財政赤字: $p_1 S_1^G = p_1 I_1^G - (\bar{B}_1^G - \bar{B}_0^G)$
- 1980年代中期到2000年, 儲蓄呈現下降趨勢

政府儲蓄為何減少?



- 本圖所畫之「政府消費支出」未計入「政府移轉支出」
- 政府儲蓄為何減少?
  稅收減少, 移轉支出 (社會福利支出) 增加

財政赤字之影響

- 財政赤字 = 收入 – (消費支出 +固定投資支出)
  = 政府儲蓄 – 固定投資支出
- 財政赤字 $\Rightarrow$ 債留子孫

債留子孫

- 2011年底, 平均每人財政赤字約新台幣2萬元
- 若2011年增稅2萬元 (當年納稅人的稅負擔上升), 則當年財政收支平衡
- 因此, 財政赤字表示未來世代須提高稅收以還債

債留子孫

- 2011年財政赤字: 假設政府發行10年期公債, 利率是5%, 則2021年時政府須支付本金利息 (平均每人):

$$2.0 \times (1 + 5\%)^{10} = 3.258 \text{ 萬元}$$

  2021年時, 若人口數不變, 平均每人稅額增加3.258萬元 (相對於2011年收支平衡)
- 債留子孫 — 若2011年某納稅人在2020年已退休 (不須繳稅), 2021年稅額增加是下一代的負擔

社會安全制度

政府與退休金

- 退休是個人問題, 政府為何與退休金有關?

老人經濟問題

- 在傳統社會裡, 老人經濟問題靠「大家庭制度」解決
- 大家庭制度瓦解後, 老人透過儲蓄解決問題
- 2017年日本的國民儲蓄率是24.9%, 台灣約33.0%; 美國與英國分別是17.6%與16.0%
- 萬一活太久, 而儲蓄不足怎麼辦? (長壽的風險)
  - 市場提供解決的方法: 人壽保險

國家介入

- 以往由儲蓄與保險市場解決退休後的經濟問題
- 政府認為不理想, 發放退休金給老人
- 錢從哪裡來?

發放退休金

- 政府發放退休金的方法
  - 一次給付
  - 定期給付 (又稱為年金)

年金制度

- 1935年, 美國創設社會安全制度 (social security system): 上班族須定期繳納福利捐 (contribution), 退休後可領年金
- 1940年, Ida May Fuller 是第一位定期領取年金的美國人。在退休之前, 她總共繳納了 25 美元的福利捐; 但是, 她在 1975 年去世, 總計領取了 23,000 美元的年金
- 誰支付 23,000 − 25 = 22,975 (美元)?

年金的財源

錢從哪裡來?

- 方法 1: 上班族繳稅 (福利捐), 存入大家共用的「退休基金帳戶」, 再由基金移轉給退休者
- 方法 2: 退休族只領退休前繳入的錢 (個人帳戶)
- 方法 1 的問題: 錢不夠!
- 年金制度改革的方向是由方法 1 改為方法 2, 但很難做到

錢從哪裡來?

- 方法 1 又稱為確定給付制 (defined-benefit, DB),
  或隨收隨付制 (pay-as-you-go, PAYG)
  早期的年金制度, 如美國, 日本與台灣, 多採此制度
- 方法 2 又稱為確定提撥制 (defined-contribution, DC),
  或完全提撥制 (fully-funded system)
  為強迫儲蓄制度; 例如台灣的勞工退休新制 (2005 年開辦)

台灣退休族可領到什麼?

上班族強迫加入勞工保險與退休保險, 退休後可領到:
(a) 勞工保險制度下之老年給付, 與 (b) 退休金

- 民間部門
  - (a) 勞保之老年給付
  - (b) 勞退新制 (強迫儲蓄)
- 軍公教
  - (a) 公保之養老給付
  - (b) 退休撫卹金

民間部門

- 勞工保險之老年給付
  勞保1950年開辦, 包括傷害、殘廢、生育、死亡及老年等5種給付。2009年包括生育、傷病、殘廢、老年、死亡等給付, 並實施年金給付 (勞保簡介)
- 退休金 (勞退新制)
  - 工作時須繳納薪資的6%存入個人帳戶內 (雇主另提交6%), 退休之後才能開始提領
  - 上班族可以多存入一些 (但上限是薪資的12%), 此部分不需交所得稅

軍公教部門

- 軍公教保險之養老給付
  公保於1958年開辦, 保險項目包括殘廢、養老、死亡與眷屬喪葬津貼等。2014年新增生育給付,「殘廢」改稱「失能」(公保簡介)
- 退休金
  - 1995年以前採恩給制, 個人不需繳費; 之後採退休撫卹金 (個人交35%, 政府交65%)

年金為何需要改革?

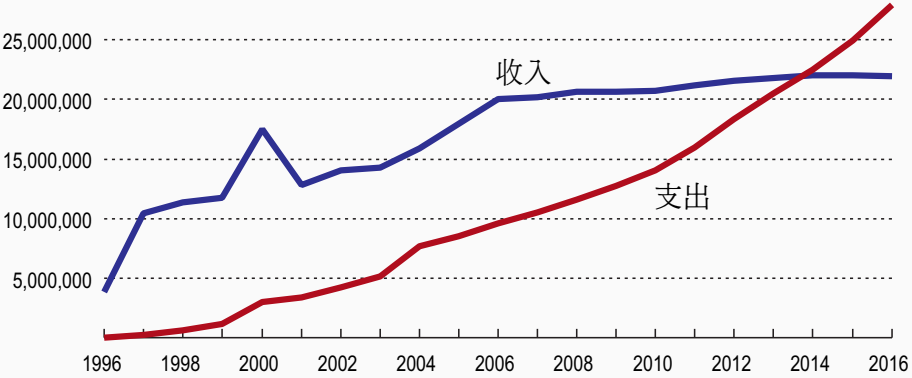
- 民間部門
  - 2013年, 勞保費率8.0%; 2021年調高至10.5% (由雇主、勞工和政府共同分擔), 但平衡費率27.84%
  - 勞退新制為完全提撥
- 軍公教部門
  - 公保費率8.83% (2016年), 平衡費率, 9.36%
  - 軍公教退休撫卹金: 費率12.0% (2013年), 但平衡費率42.65% (公), 47.77% (教), 39.65% (軍)
  - 2017年: 年金改革 (減少軍公教退休金)
  - 新進公教人員退撫金擬改制 (2022/3/10)

年金破產

- The fund for teachers is projected to go bust (破產) by 2030
- The one for civil servants by 2031
- The one for private-sector workers in 2027 (2026)
- and the one for the armed forces in 2020

Taiwan's pension, *Economist*, 2017

教育人員退撫基金收支



- 單位: 新台幣 1,000 元
- 資料來源: 公務人員退休撫卹基金 (年改之前)

年金改革

- 各種退休金提撥不足, 基金用完怎麼辦? 政府補貼?
- 2018.7: 年金改革開始實施, 當年潛藏債務減 1.4 兆
- 「軍公教退撫基金在 30 年內沒有破產的危機」, 亦即, 改革之後的教育人員退撫基金, 在 2048 年將再面臨破產危機
- 破產: 債務人的全部資產不足以清償到期的債務

勞保

- 預計2026年破產
- 勞保財務還在撥補《自由時報》, 2020/6/2
  - 勞動部提出勞保條例修正案, 政府每年撥補2百億
- 勞保破產時間延後兩年到2028年, 2022/1/14

美國 Social Security

- Social Security 2035, *CNN* (2019/4/22)

  "Social Security won't be able to pay full benefits by 2035"

改革之道

- Pension: A Special Report (*Economist*, 2011.4.9)
  - 提高費率
  - 減少年金給付金額
  - 提高退休年齡
- 政府解決老人經濟問題? 實際上製造大問題

全民健保制度

全民健保

- 總額支付制
- 健保支出主要用於老人, 收入主要來自上班族
- 「今年必須面對啓動保費調漲」《風傳媒》, 2020/3/4
  - 2022年破產
  - 4.69%健保費率
  - 1.92%補充健保費率 (全年累計超過當月投保金額4倍部分的獎金, 兼職薪資所得, 執行業務收入, 股利所得, 利息所得, 租金收入)