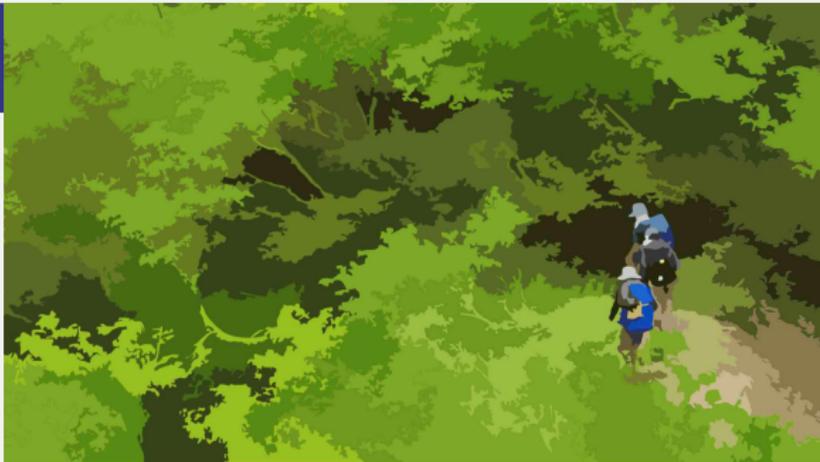


財政赤字與盈餘

社會安全制度

財源

全民健保制度



第 27 章 財政赤字

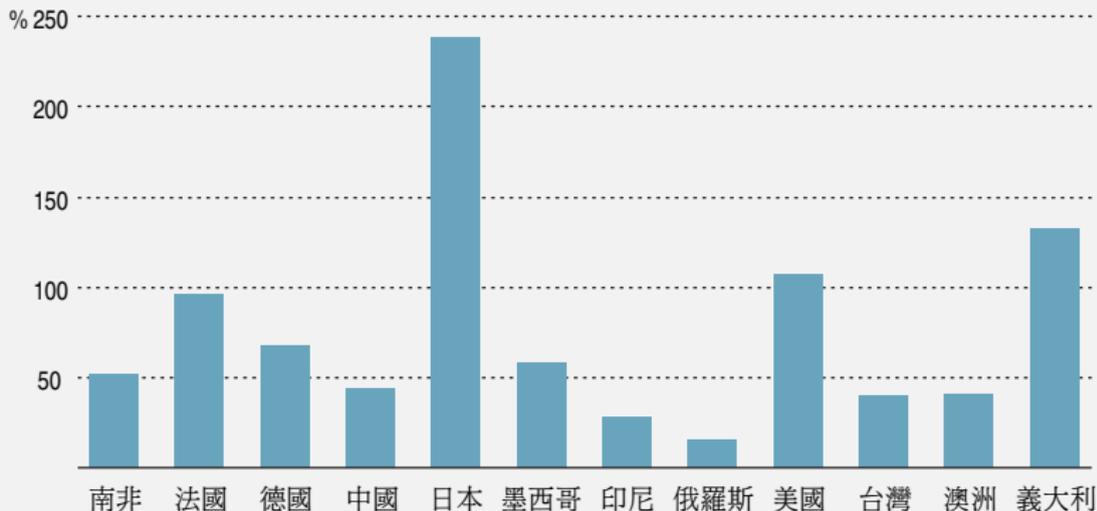
1 財政赤字與盈餘

2 社會安全制度

3 財源

4 全民健保制度

政府負債占 GDP 比率



- 政府負債餘額占 GDP 之比率
- 「平均」為全世界 137 個國家之平均
- 台灣的統計與 IMF 之規範不同 (上圖為 IMF 數字)

- 政府支出包含消費支出與固定投資支出
 - 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)
- 財政赤字是流量; 政府負債餘額 (債務未償餘額) 是存量

台灣政府負債餘額比率



- 本圖依 IMF 規範
- 「公共債務法」(2012年修正): 各級政府公共債務餘額不得超過前三年名目 GDP 平均數的 50%, 中央政府不超過 40.6%

為何台灣的財政赤字比率上升?

- 政府預算限制式

$$T_1 + (\bar{B}_1^G - \bar{B}_0^G) = R_0 \bar{B}_0^G + p_1 G_1 + p_1 I_1^G \quad (1)$$

- 本章以前, B_1^G 代表資產淨額, 此處, \bar{B}_1^G 代表第 1 期期末政府負債淨額
- $R_0 \bar{B}_0^G$, 為公債利息支出
- G_1 代表各級政府的實質消費支出總和
- I_1^G 代表政府之實質固定投資支出
- $\bar{B}_1^G - \bar{B}_0^G > 0$: 財政赤字

- 財政赤字的原因: 支出增加或稅收減少
- 一國在以下情況下容易出現財政赤字
 - 景氣衰退 (稅收減少 + 擴張性財政政策)
 - 戰爭 (國防支出增加)
 - 重大基礎建設 (固定投資支出增加)

- 公共建設 (錢坑建設)
 - 每一縣市都有機場
 - 每一縣市都有大學
 - 五年五百億 + 邁頂計畫

政府儲蓄與赤字

財政赤字與盈餘

社會安全制度

財源

全民健保制度

- 政府儲蓄 = 收入 - (消費支出 + 移轉支出)
- 儲蓄等於本期期末資產減上一期期末資產:

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

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

- 假設物價膨脹率等於0 ($p_1 = p_0$), 而且無折舊,

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

赤字與政府儲蓄

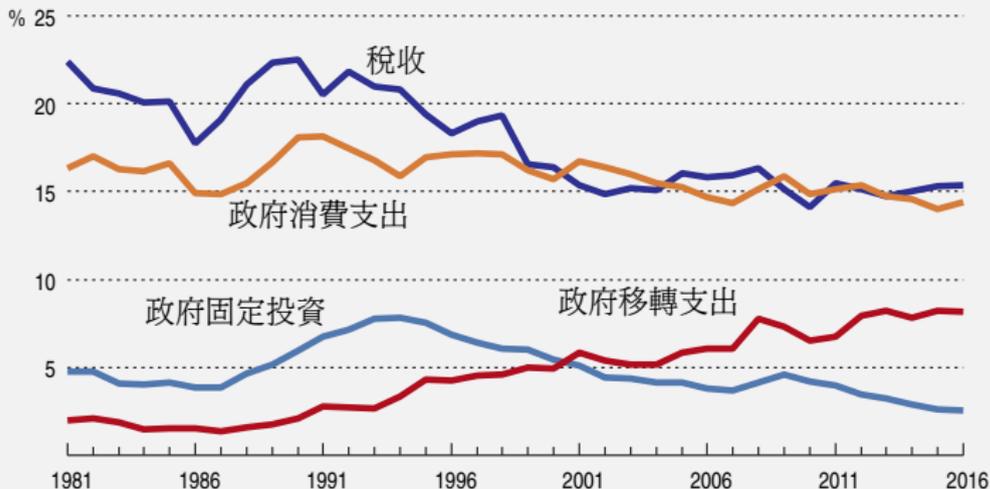


- 政府儲蓄 = 政府固定投資 - 財政赤字:

$$p_1 S_1^G = p_1 I_1^G - (\bar{B}_1^G - \bar{B}_0^G) \quad (3)$$

- 台灣 1980 年代初期開始, 政府固定投資先升後降, 但儲蓄一路下降, 造成財政赤字上升; 2010 年代略有好轉

財政收支比率



- 政府儲蓄下降的原因
 - 稅收減少
 - 移轉支出增加 (社會福利政策)

財政赤字與盈餘

社會安全制度

財源

全民健保制度

- 財政赤字 — 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, 則當年財政收支平衡
- 2011年增稅表示當年納稅人的負擔上升
- 若2011年財政赤字, 則未來須增稅以還債

債留子孫

- 假設 2011 年政府發行 10 年期公債, 利率是 5%, 則在 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

- 債留子孫 — 若 2011 年之納稅人在 2020 年已退休 (不須繳稅), 2021 年稅額增加是下一代的負擔
- 債留子孫: 更嚴重的是「潛藏債務」

- 潛藏債務: 政府未來或有的給付責任 主要是「社會安全給付」, 其中最主要的是退休金
- 2013 年底, 各級政府潛藏債務171,411 億元, 占 GDP 比率 117.7%。
- 2016 年底, 178,564 億元; 但 2017 年底減為 171,500 億元

財政赤字與盈餘

社會安全制度

財源

全民健保制度

- 退休金是個人問題, 政府為何與退休金有關?

- 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, 銀行出現, 老人可以靠儲蓄解決退休後的經濟問題
 - 2009年日本的國民儲蓄率是22.54%, 美國與英國分別是10.90%與16.43%
- 儲蓄不足怎麼辦 (活太久的風險)?
 - 購買人壽保險

- 許多國家認為家庭與市場不能完全解決問題, 出面協助老人退休問題 — 發錢給老人
- 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** (pension system): 退休者可以定期獲得給付

- 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, 但一直到她 1975 年死亡為止, 她總計領取了 23,000 美元的年金
- 誰支付 22,975 美元?

錢從哪裡來?

財政赤字與盈餘

社會安全制度

財源

全民健保制度

- 方法 1: 同一時間點年輕人繳稅移轉給老人
- 方法 2: 當事人年輕時繳交的錢
- 早期多採方法 1, 但因為財源不足, 故改革方向是方法 2
- 問題: 退休者年輕時繳入的錢, 遠低於未來預計可以領到的

錢從哪裡來?

- 確定給付制 (defined-benefit, 簡稱為 DB)
又稱為隨收隨付制 (pay-as-you-go, 簡稱為 PAYG),
早期設立年金制度的國家, 如美國與日本, 多採此制度
- 確定提撥制 (defined-contribution, 簡稱為 DC)
又稱為完全提撥制 (fully-funded system), 即為強迫儲蓄制度。例子, 台灣的勞工退休新制 (2005 年開辦)

民間部門 (領勞保) 與軍公教部門不同

- 勞保與公保
 - 民間部門: 勞工保險之老年給付
 - 軍公教: 公保之養老給付
- 退休金
 - 民間部門: 勞退新制 (強迫儲蓄)
(確定提撥制: 勞工提 0-6%; 雇主提 6%)
 - **軍公教**: 1995 年以前, 軍公教恩給制 (個人不需繳費); 1995 年設立退休撫卹金 (個人交 35%, 政府交 65%)

- 勞保1950年開辦, 包括傷害、殘廢、生育、死亡及老年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)
- 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)

- 軍公教依照1995年以前服務年資定其優惠存款額度
- 選擇「月退」者, 每個月享有月退休俸, 再加上公保給付的18%優惠存款利息
- 選擇「一次退」者, 則退休金和公保給付均可享有18%優惠存款利息

年金為何需要改革?

財政赤字與盈餘

社會安全制度

財源

全民健保制度

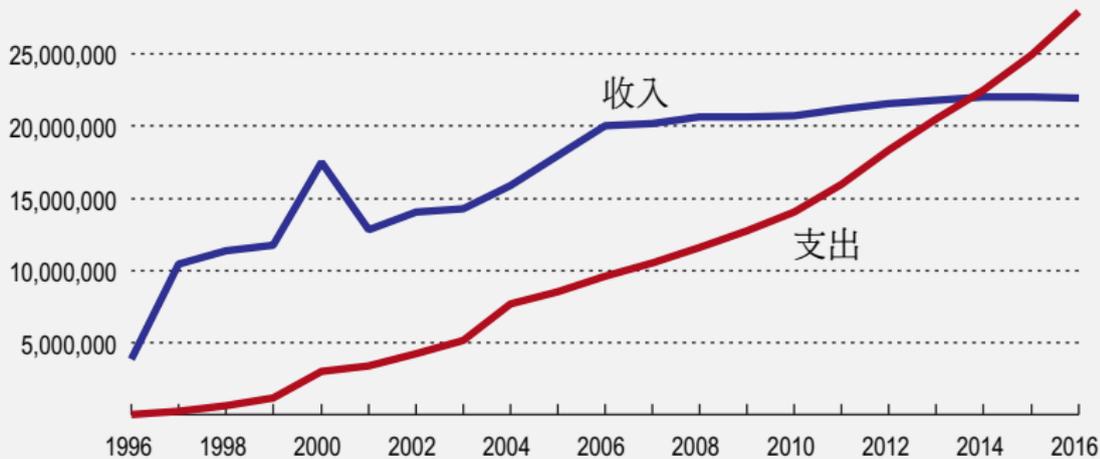
實際費率遠低於精算後之平衡費率:

- 2013年, 勞保費率 8.0% (由雇主、勞工和政府共同分擔), 但平衡費率 27.84%
- 勞退新制是強迫儲蓄 (個人帳戶)
- 公保費率 8.83% (2016年), 平衡費率, 9.36%
- 公保退休撫卹金: 費率 12.0% (2013年), 但平衡費率 42.65% (公), 47.77% (教), 39.65% (軍)

- The fund for teachers is projected to go bust by 2030;
- The one for civil servants by 2031;
- The one for private-sector workers in 2027;
- 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

若不改革?

- 台灣各種退休金提撥不足, 基金用完怎麼辦?
 - 政府補貼?
 - 等於未來的年輕人繳稅補貼已退休老人
- 公教年改7月上路, 潛藏債務減1.4兆, 《自由時報》, 2018.5.20
- The Social Insecurity Countdown, *WSJ*, 2012.4.23

- **潛藏債務**: 實際費率遠低於精算之平衡費率
- 2013年:
 - 勞工保險之老年給付 (81,034 億元)
 - 軍公教退撫金 (83,758 億元, 新舊制合計)

- 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
 - 台灣: 軍公教 vs. 一般勞工
- 政府宣稱要解決老人問題, 實際上製造大問題

- 2008年,老人比率為10.3%,但使用34.4%之醫療資源
- 健保支出主要用於老人,健保收入主要來自年輕上班族
- 趨勢:老人越來越多,年輕人越來越少
- 總額支付能解決問題?