

市場及民間力量 VS. 政府：兼論財政負擔

◎ 許振明

前言

實施市場經濟體制的國家，政府在經濟中所扮演的角色並不相同。例如：中共實施所謂的中國式或社會主義的市場經濟，政府之權力常凌駕市場及民間部門之上。美國實施之資本式市場經濟，政府較尊重市場機能，且亦受民意機關嚴格監督，權力不若中共政府那般強勢。儘管如此，美國不同總統執政，其顯現之政府力量相對於民間力量及干預市場之現象亦有程度差別。例如：一九三〇年代之羅斯福政府及一九九〇年代之柯林頓政府，雖同為民主黨政權，但政府力量及市場干預政策的實施明顯有極大差異。

我國憲政體制由戒嚴時期較變為解嚴後之民主政體，政府在市場經濟中所扮演角色，亦隨時代更異。不過，即使在解嚴後的這段期間，政府力量相對於民間力量亦在轉變。眾所周知，民國八十年政府實施六年國家建設計畫，造成財政狀況惡化。後來，政府自八十二年起採行減肥措施，進行財政重整，中央政府預算赤字由八十二年度之一千九百餘億元降為八十七年度的一五四餘億元剩餘。而中央政府債務在八十二年度之八千多億元，約佔GDP之十四%，債務成長率逐年減緩，至八十七年度，約為GDP之十六%。

政府預算赤字支出規模之變化，不但反映其經濟力及財政政策擴張程度，而且也反映政府與市場之關係。例如：民國八十年至八十二年間，政府大量增加財政規模，予民眾有政府力量擴張及壓迫市場機能的感覺。而八十二年至亞洲金融風暴發生期間，經濟自由化及金融自由化國際化的推動，亦改變人們對於政府不尊重市場機能的印象。

然而，民國八十七年政府之一連串強勢作風，不但禁止本國法人從事無本金遠期外匯交易，而且亦採取擴大內需及各項紓困之金融穩定措施，政府力量干預市場運作十分明顯。不但引來經濟自由學者的批判，而且亦使政府支出由八十七年度佔GDP之二十三·四%升為八十八年度之二十六·二%。再加上八十八年之九二一集集大地震，政府發布緊急命令，並擴大救災措施運用範圍至十月二十二日嘉義震災地區，讓崇尚市場機能運作的

自由學者更加疑懼。

本文擬從經濟、社會及政治各層面來探討政府在經濟中扮演的角色，並討論政府力量與民間力量間之平衡互動關係及檢討政府干預市場機能問題。同時亦兼論政府財政負擔問題。

主要國家政府支出規模

由（表一）知，一九九七年我國政府支出占GDP比率為二十四%，與OECD國家相比，尚屬合理，但比南韓之二十二·二%及墨西哥之十七·三%高。不過，南韓在歷經亞洲金融風暴後，財政赤字明顯提高，一九九九年政府支出占GDP比率將提高至二十六·六%。而我國受一九九八年金融危機及震災影響，一九九九年政府支出占GDP比率將高於原估計數的二十六·二%。至於我國中央政府與地方政府支出規模相對大小，則可觀察中央政府歲出占各級政府歲出比率變化得知。該項比率由八十年度之六十五·〇%逐漸下降至八十八年度之五十七·二五%。如果觀察OECD各國，一九九七年該項比率除英國為七十六·八%外，美國為六十·八%，日本為六十四·八%，德國為六十八·一%，南

(表一) 主要國家各級政府歲出占名目GDP百分比

| | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1997 | 1999* | 2000* |
|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|
| 澳大利亞 | 23.5 | 29.4 | 30.3 | 35.1 | 32.1 | 35.1 | 33.5 | 32.6 | 32.3 |
| 奧地利 | 37.6 | 44.3 | 47.1 | 50.4 | 48.6 | 52.6 | 49.8 | 49.3 | 49.0 |
| 比利時 | 41.9 | 50.9 | 57.3 | 61.0 | 53.5 | 53.6 | 51.7 | 50.6 | 49.9 |
| 加拿大 | 34.1 | 39.2 | 39.6 | 46.0 | 46.7 | 46.4 | 42.3 | 41.8 | 41.5 |
| 捷克 | ... | ... | ... | ... | ... | 42.1 | 40.8 | 43.1 | 43.4 |
| 丹麥 | ... | ... | ... | ... | 56.0 | 59.3 | 56.6 | 54.4 | 53.4 |
| 芬蘭 | 28.5 | 35.5 | 35.7 | 42.2 | 44.5 | 55.1 | 51.9 | 48.0 | 46.9 |
| 法國 | 38.5 | 43.4 | 46.1 | 52.1 | 49.8 | 54.3 | 54.2 | 54.1 | 53.6 |
| 德國 | 38.3 | 48.4 | 47.9 | 47.0 | 45.1 | 49.8 | 47.9 | 47.1 | 46.8 |
| 希臘 | ... | 27.9 | 30.4 | 42.9 | 48.2 | 48.3 | 42.7 | 41.4 | 41.1 |
| 匈牙利 | ... | ... | ... | ... | ... | 49.2 | 44.5 | 43.5 | 43.7 |
| 冰島 | ... | ... | 32.5 | 35.7 | 39.3 | 39.0 | 36.6 | 35.0 | 35.0 |
| 愛爾蘭 | ... | ... | 48.2 | 51.0 | 39.0 | 37.6 | 35.1 | 32.2 | 31.5 |
| 義大利 | 33.1 | 41.5 | 42.2 | 51.3 | 54.0 | 52.7 | 50.2 | 49.2 | 48.5 |
| 日本 | 19.0 | 26.8 | 32.0 | 31.6 | 31.3 | 35.6 | 35.0 | 39.2 | 39.8 |
| 南韓 | ... | 17.1 | 19.3 | 17.6 | 18.1 | 19.1 | 22.2 | 26.6 | 26.9 |
| 盧森堡 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 墨西哥 | ... | ... | ... | ... | 17.2 | 17.7 | 17.3 | 15.7 | 15.4 |
| 荷蘭 | 41.3 | 50.6 | 55.8 | 57.1 | 54.1 | 51.3 | 48.7 | 47.8 | 47.7 |
| 紐西蘭 | ... | ... | ... | ... | 48.8 | 38.8 | 38.9 | 41.5 | 40.2 |
| 挪威 | 34.9 | 39.8 | 43.9 | 41.5 | 49.7 | 47.6 | 43.6 | 47.0 | 47.0 |
| 波蘭 | ... | ... | ... | ... | ... | 49.3 | 46.9 | 46.2 | 46.0 |
| 葡萄牙 | 19.5 | 28.0 | 23.2 | 40.2 | 40.6 | 44.5 | 43.1 | 43.6 | 43.5 |
| 西班牙 | 21.6 | 24.4 | 32.3 | 40.2 | 42.5 | 45.5 | 42.2 | 41.2 | 40.5 |
| 瑞典 | 44.2 | 50.1 | 60.1 | 63.3 | 59.1 | 65.6 | 62.3 | 60.2 | 58.5 |
| 瑞士 | ... | ... | ... | ... | 41.0 | 47.5 | 48.8 | 49.5 | 49.5 |
| 土耳其 | ... | ... | ... | ... | 22.5 | 19.8 | 26.6 | 23.8 | 23.9 |
| 英國 | ... | ... | ... | ... | 41.8 | 44.4 | 41.0 | 40.8 | 41.1 |
| 美國 | 31.0 | 34.0 | 33.2 | 35.5 | 35.2 | 34.9 | 33.6 | 32.3 | 32.2 |

資料來源：Economic Outlook, June 1998, OECD.

韓為六十·三%。上述各國中央政府支出資料均包括社會保險基金項目。因此我國中央集權情況應不如一般認為那般嚴重。不過，如果去除社會保險基金項目，一九九七年英、美、日、德國、南韓之該項比率分別為六十二·三%，三十七%，二十一·四%，十九·七%及四十三·一%。

我國政府財政負擔

民國八十七年底我國各級政府債務總額為二兆一二五七·五億多元，占前三年度GDP平均數二十七%，低於「公共債務法」規定之四十八%。而中央政府因承接台灣省六四六四億元債務後，債務餘額已達一兆八九九億元，占當年度歲出之一三一%，而達到最近十年來最高峰。若以中央政府債務餘額占GDP比率來看，民國八十年代平均達十六·五一%，高於六十年代及七十年代之一·七四%及二·八二%。事實上，中央政府債務餘額占GDP比率由八十年代之六%逐年增加至八十七年度之十六%及八十八年度之二十五%。若以中央政府債務餘額占歲出比率來看，亦由八十年之三十二%急速上升至八十七年度之一二·一%及八十八年度之一三·一%。

上述中央政府財政負擔急速增加，與政府支出膨脹有關。而各級政府歲出淨額占GDP比率由民國七十年代平均二十二%，增為民國八十年代之二十六·三%。這些支出的增加，與政治、經濟及社會各方面發展息息相關。也表現政府力量之擴張及施政魄力。

在政治建設方面，包括七十七年度起三年之四千五百億元（其中中央負擔二千億元，省政府負擔二千五百億元）公共設施保留地徵收；八十年代之戰士授田憑據及中央資深民代退職金支出；二二八補償金支出；各項選舉支出及社會福利支票支出等。而社會建設之社會福利支出則鉅幅提高。例如：農民保險、殘障津貼、老農津貼、全民健保等制度之開辦。至於經濟建設支出，例如六年國建，及反景氣循環措施，例如擴大內需，均使政府支出增加。

政府之經濟功能

由（表二）知，我國政府支出規模，由民國四十年代之平均二十%左右逐年上升至八十年代之平均二十六%。上述政府支出的成長及公務員人數由民國八十年之五七四六五八人增為八十六年的六二五七五三人。若再加上各種財經法規的新修訂，我國政府在經濟中

實際扮演的份量可能比一般想像的還重。

一般經濟學原理中討論政府之經濟功能，包括提供公共商品及勞務；維持所得分配平均；維護市場公平競爭環境；降低民間經濟活動所造成之外部成本。當政府提供更多的公共服務及商品及推動上述各項施政措施時，不但增加政府支出，而且亦增修許多財經法規。隨著政治民主化，人們對於社會福利、公共設施、環境品質、治安及國防的需求與日遽增，遂使政府支出規模不斷提高。再加上經濟景氣衰退及震災

(表二) 中華民國政府歲出占GDP比率

| 年度 | 各級政府歲出淨額占GDP比率 (%) | 中央政府歲出占GDP比率 (%) | 中央政府歲出占各級政府歲出比率 (%) |
|-----------|--------------------|------------------|---------------------|
| 41-59年度平均 | 20.5 | 12.7 | 61.95 |
| 50-59年度平均 | 21.1 | 13.2 | 62.56 |
| 60-69年度平均 | 23.2 | 13.7 | 59.05 |
| 70-79年度平均 | 23.0 | 14.5 | 63.04 |
| 80-89年度平均 | 26.3 | 16.5 | 62.74 |
| 80年度 | 27.5 | 17.9 | 65.09 |
| 81年度 | 30.1 | 20.4 | 67.77 |
| 82年度 | 30.8 | 19.7 | 63.96 |
| 83年度 | 29.4 | 16.9 | 57.48 |
| 84年度 | 28.5 | 17.0 | 59.65 |
| 85年度 | 25.4 | 15.5 | 61.02 |
| 86年度 | 24.0 | 16.4 | 68.33 |
| 87年度 | 23.4 | 13.4 | 57.26 |
| 88年度 | 26.2 | 15.0 | 57.25 |

資料來源：中華民國88年下半及89年度中央政府總預算案。

帶來的國民所得及財富損失，更加重財政負擔。而政府力量相對於民間力量也隨之提高。

究竟政府經濟力量比率之提高是否會損及民眾利益？在民主政治體制下，此由民眾的意願決定。民眾可以利用選票來表達其對政府施政支持程度，亦即表達人民對於公共支出的需求。此與社會主義集權國家（例如：中共），由少數人決定公共支出規模不同。

政府力量與市場機能

雖然政府力量的擴充常會排擠民眾經濟活動，以致縮小市場交易規模。然而市場受壓縮是否代表政府違反市場機能？此視政府干預市場方式而定。例如：政府為維持金融及匯率穩定，中央銀行常於金融及外匯市場進行貨幣政策及外匯政策操作。又為反制景氣循環，政府亦常採取擴張性財政政策，經由減稅或增加公共支出以刺激民間經濟活動，加速景氣復甦。

然而，若政府採取直接改變市場運作的遊戲規則，則此種政策干預明顯阻礙市場機能正常運作。政府介入民間經濟活動，係著眼於維護公平公正交易、讓資訊透明化、維持市場紀律、使勞動及各種資源能充分流通、及讓市場運作充分發揮效率。因此，若市場功能

不彰或市場失靈 (market failure) 時，則正是政府介入民間經濟活動最適時機。不過政府亦有失靈之時，此乃民眾要求政府干預市場力量必須加以限制規範的理由。

例如：民國八十七年下半年出現之企業財務危機及伴隨之金融機構信用危機與股市信心危機。政府採取一連串股市護盤、企業紓困、移轉金融機構經營權、金融紓困等對抗金融危機措施，已涉及改變市場遊戲規則。因此，不但媒體輿論及自由經濟學者不斷質疑批評，而且亦引起民意機關的關切。例如：監察院糾正及立法院財政政策委員會之成立金融監理小組等。

又如最近兩次大地震引來的震災，政府發布緊急命令，直接介入災區救援，復原及重建工作，亦引發民意代表之疑懼。

至於國外之例子，例如：亞洲金融風暴受創國，南韓及泰國在經濟重創後，政府亦採取斷然介入市場，強制實施企業重整及金融改革等各項措施。此與一九三〇年，美國經濟大蕭條期間，羅斯福總統推行新政及宣布「銀行假期」(Bank holidays) 以緩和銀行例閉危機的情況類似。

上述這些政府直接干涉市場運作的例子，多數均得到民眾支持，此可由事後選舉或民意反應得知。然而為避免流弊，實施民主政治的國家，通常對政府干預政策或法令有嚴格

規範。例如：要求政策施行的透明化，必須接受民意監督，及立法規範執行程度及範圍。

結論

政府在市場經濟中所扮演的角色，取決於各國政治制度。在實施資本主義的國家，通常比實施社會主義的國家較尊重市場機能及民間經濟活動。

然而，即使在資本主義市場經濟體制中，政府力量及對於市場機能之干預程度亦不相同。民主政治國家均透過選舉，民眾以選票來決定最適政府規模及對於政府干預市場的認同度。

我國在解嚴後，由於政府推行民主政治、社會福利及經濟建設等措施，以至於政府力量逐漸擴充。最近因金融危機及地震造成經濟極大衝擊，政府力量進一步擴大，部分經濟學者及民意代表對於公共政策的執行之透明化要求日漸高漲。未來這些爭端，除了訂定法律規範外，尚可透過民主政治之運作來解決爭議。