

經濟持續成長應有的政策取向

涂偉初

改善總體投資環境，建立公平而有秩序的產銷系統，為政府今後追求經濟持續成長的兩大要務。本文提出對政策取向上的三點改革建議。

自從今年年初以來，國內經濟景氣開始脫離困境的跡象逐漸出現，而且復甦的訊息愈來愈強。先是據統計今年四月份出口貿易總值創單月最高紀錄；繼而經建會修正今年的成長預測，成長率調高為百分之十二點五；財政部也預計七十三會計年度歲入情形較預算案所訂定為高，稅收超徵，因此也就不必藉發行公債以彌補預估中的財政赤字；最後，沈寂已久的國內營建業，據正式的估計，也應在今年下半年內開始再現蓬勃生機。這種種經濟活動又趨活躍的指標，值得喜慰。

我國在國際經濟社會中的重要性與日俱增，扮演著相當活躍的角色，成為大部份力求上進的開發中國家的楷模。在這個已算相當穩固的基礎上，政府要達成產業結構改變、生產技術提昇進而成為開發國家成員之一的目標，應該不是一個太奇蹟的願望。不過，就剛過去的這次不景氣看來，國內企業界及行政部門，是否已有足夠的準備，使完成工業化過程成為一水到渠成的必然成就？

這個問題的答案，相信企業界人士、政府官員和學術界之間會有不同的看法，不過，其中應該只有程度的差異，而非事實上的不同。在這次經濟活動停滯的時期內，國內經濟體質若干根深蒂固的缺點顯露無遺，雖然在國際經濟情況好轉的過程中，我國也能迅速的趕上復甦列車，脫離苦海。然而，假使由於經濟環境轉佳而繼續忽視基本經濟結構的改善，公平交易及生產秩序的維持，在下次的經濟波動中，誰能保證我國仍能平平穩穩的安渡難關？

其實，經濟體質的改善，端賴社會中各不同部門的共同配合。生產者、消費者和公共部門各有各應改進和應盡力的地方。以政府方面來說，如何建立一個公平而有秩序的產銷系統，如何改善總體投資環境，應是追求經濟持續成長的過程中，兩項責無旁貸的任務。以筆者意見看來，下面是值得特別注意的改革方向。

1. 全面調整現行課稅制度

財政為庶政之母，而稅課收入又是各級政府財政收入中的最主要來源。政府各項功能能否正常運作發揮，是否有足夠的稅入支持，是個相當重要的先決條件。另一方面，政府課稅的輕重，也反映了納稅大眾，能自主直接支配使用的所得，所受侵蝕程度的高低。也就是在

公共財貨義務——例如國防、政治穩定、治安、教育、交通設施、甚至各種社會保險制度等——的提高與享受上，都能達到極其效率的境界，這種近乎強制性的公共財貨與私人消費之間的取捨抉擇，一般說來，對個別消費者而言，都有「主權」被侵犯的感覺。再加上賦稅負擔的不公平的話（當然，這可能只是納稅人主觀的看法），這種切膚之痛的感受難免愈來愈敏銳。其次，課稅的目的雖說主要在籌措財源，然而課稅的效果對資源分配、生產及工作意願、甚而成長及經濟穩定等，都有一定程度的影響。所以，一個以達成效率分配資源、公平分配所得、穩定而又能帶動成長目的的現代政府，對租稅環境的培養及租稅制度、租稅行政上的改善及注重，是理所當然的現象。

就台灣地區的現行租稅制度來說，較諸其他開發中國家，我國已建立了一個相當完備的稅制。然而，以民國五十年代中後期，賦稅改革委員會建議報告為基礎的整個租稅體系，對我國過去十年來的快速成長及生產結構的改善，也許已發揮了相當的功效。這個適合於發展起飛階段後期的租稅結構，對於現階段我國的主要發展目標——例如推動以技術密集為主的高度科技產業生根；追求更高的產品附加價值，兼顧發展過程中成長與生態環境的平衡等——似乎已無法發揮應有的效能，甚至反而有與經濟目的相矛盾的局面。政府近年從各方面着手改革現存稅制：研擬中的以公司所得稅取代現存的營利事業所得稅；籌備多年而在最近兩年來顯得雷聲大雨點也大的加值型營業稅；逐步降低關稅稅率及範圍；取銷麻煩而又易招我國貿易對手誤會的外銷沖退稅辦法；個人綜合所得稅的調整與修正等，都顯示出大力推動稅制現代化的決心。然而，在稅制改革的過程中，必須認清一個最基本的概念：租稅改革並不等於租稅減少。一個良好而又公平的現代租稅體系，應該能夠同時達到不增加個別納稅人的平均稅負，而又能增加總合課稅收入的雙重效果。這種理想稅制的訂定必須在較高層次上，以整體財政收入的各種調整來作通盤考慮，而非個別租稅項目的調整。因此，全盤研究我國整個租稅制度與環境，重新釐定各租稅的結構、比重及其互相關連的關係，應該是完成工業化過程的不可或缺的環節，為行政當局必須立即著手的課題。

2. 最適政府規模的審慎設定

政府參與經濟活動程度的高低，近年來在我國也不斷的引起討論。尤其是最近由於所謂供給面經濟學派的提倡降低稅率，減少政府干預等政策後，政府規模日漸擴大的恐懼，似乎也在我國的財經學界及行政部門中蔓延。事實上，降低稅率並不等於降低總稅課收入，更不表示政府規模的縮減，這一點是供給學派常被誤會的地方。當然，以相對比例而言，政府經濟活動與全體經濟活動的比重不應繼續上升，此論點是供給學派學者共同的見解。然而，就我國情況而言，政府相對規模是否已經過份擴充？更直接的，我國政府相對規模的最適標準為何？這些都是相當有趣而又缺乏標準答案的問題。

財政部前任部長徐立德去年曾力主國民租稅負擔比率（即各級政府總稅課收入與國內生產毛額之比率）不宜超過百分之二十。根據這個標準，大概可推斷出政府規模的比重（可以各級政府淨支出與國民生產毛額之比來表示）約為百分之二十五。這個「魔術數字」又有什麼特別意義呢？

相對大部份的開發中國家而言，國民所得有四分之一由政府支出，可能已是個相當高的比例。不過，我國的情況也有完全迥異於一般開發中國家的地方。政治上的因素使最少有百分之二十五的政府總預算，必須支付在缺乏直接生產能力的軍費支出中，以維持相當水準的防禦力量，以保障國防安全，方能提供一個安定的投資及生產環境。這種多多少少具有固定成本味道的支出，成為政府支出中幾乎無可妥協的部份。假使只考慮非軍費公共支出與國內生產毛額比率的話，我國政府相對規模應該並未顯得特別龐大。另一方面，在經濟轉型期中

，除了重要的公共設施仍需由政府提供外，諸如有關教育技術訓練等人力資源的改善與累積，仍需由政府負起大部份的責任，而各種社會福利計劃的推動也是一個必然的趨勢。假使過早認定一個過低的相對規模標準，難免處處出現瓶頸、處處受到制肘。就個人意見看來，公共部門隨着經濟成長而日漸擴大（甚至以高於比例的成長率而擴充）為大部份工業化國家的共同現象，對我國來說，也未嘗不可視為一種無法避免的過程。因此，考慮如何使支出作更有效率的分配而達成預定效果，遠較一味致力防止支出比例提高來得更有意義。政府支出水準的提高，假如有其必要的話，也就是在收支上出現短期赤字，甚至以提高稅負的方法來籌措財源，都是相當合理的對策，隨便削減必要支出以防政府擴張可能並非一種負責的做法。當然，如何決定在各個發展時期中的政府規模是個相當棘手的難題。然而，嘗試尋找適當的比例以配合需要，遠勝於杯弓蛇影的只怕公共規模擴大。

3. 讓人民知道更多——充份溝通

大多數的經濟學者都同意，一個能成功達成發展目的的國家，公共部門和私人部門都有各自的貢獻，很難說那一方是成長的主導者。在整個發展的過程中，公共部門和私人部門能夠相互配合，更能收事半功倍之效。這種互補的特性，在以計畫性自由經濟體系自許的我國來說，尤具深切意義。此時，政府制定及推動政策的主要目的，執行方法及預期效果，都應能事先充份與私人經濟部門溝通及解釋。尤其是在決策的制訂過程中，這種說明——回饋——修正——說明的步驟必須充份執行，方能減少政策推動時之阻力及摩擦。

蔣總統經國先生在行政院院長任內，致力建立一個完全「開誠布公」的政府，這種前瞻性的政策取向，使我國行政當局在研擬各種政策時，已能適時的透過各種不同的途徑（大眾傳播媒體，政府首長的演講等是最常用的傳輸軌道），予民衆單向或雙向的溝通。畢竟，政治是管理衆人之事，就現代民主政府而言，這裏所謂的「管理」，已不再有任何上下、高低之意義了。在和諧的社會中，政令的推動要來得圓滑而易臻成效，充份的溝通應該是建立一個和諧社會的先決要件。

政府能夠提供充份情報予所有的社會大眾還有另一層次的意義。部份未來學者稱現今的工業世界，已逐漸脫離工業化時代而進入資訊或情報時代。獲得正確而又充足的情報往往需要相當高的成本，同時也能據此而得到正確的決定。我國目前離此境界尚遠，不過，由於技術迅速革新，產品日新又新，情報不足的情形已開始出現在工、商業界中。在此時刻，政府應扮演一個情報提供者的角色，對所有大眾提供同樣的最新資訊，避免因資訊享受的不公平而導致各種扭曲，以維持一合理的競爭局面。而事實上，相對任何一相互競爭的企業生產者而言，政府部門所能匯集到的有關資訊，不論在質量上都遠勝一籌。而情報本身也具備了如國防、治安等公共財的特質，由政府來擔當資訊主要傳輸機構，也是種不可推卸的責任。這種讓人民知道得更多、更好、更快的政策，對經濟及政治政策的推行上，一定能發揮成功的觸媒效果的。

當然，財經問題千頭萬緒，也就因為問題的複雜而特具挑戰性。上文所舉的三項重要政策方向，難免有掛一漏萬之失。然而，建言猶如用藥，能夠把主要的病毒清除，許多併發症也許就能不藥而癒！