發佈：2011-07-04, 週一 18:13
點擊數：15679

## 壹、前言

馬英九親自拍板後，行政院決定公務員加薪，幅度3%，預計七月一日起各級政府軍公教、約聘僱及臨時人員約82萬人將適用，加上支領、兼領月退休金或退伍金者約43萬人，合計約125萬人因而受惠。而今年下半年度調薪所需經費約111億元則循追加預算程序辦理。

加薪本是美事一樁，但公務員加薪3%將持續性增加政府每年222億元的財政支出。對債臺高築、且舉債空間即將用盡的財政現況而言，負擔不輕。而財政收入增加有限下，新增支出勢必排擠其他預算；加上原預算中並未編列「調整軍公教人員待遇準備」之預算科目，卻以「重大事故」的牽強理由來辦理追加預算，有違預算法相關規範，恐造成追加預算因條件寬鬆而流於浮濫，讓財政制度的紀律規範遭受諤傷。

此外，決策者雖然亟欲在大選前讓公務員加薪，但深怕「順了嫂意，逆了姑意」，不得不顧慮民意對公務員加薪的強烈反感。特別是民生物價上漲、薪資所得倒退、工作貧窮、貧富差距擴大等，造成民眾相對剝奪感強烈。於是只好一再以「稅收若有成長，可考慮公務員加薪」為理由，來測試輿論及民意反應，試圖降低反對聲浪。

但政府以稅收成長作為公務員調薪的決策依據，不但理由薄弱，甚至有些突兀。一來去年比較基期偏低，今年稅收雖有成長，但整體稅收仍未達金融海嘯前水準。二來，今年第一季的稅收成長主要來自與景氣有高度相關的稅目，如土地增值稅等，下半年仍存有許多影響景氣的不確定因素，如歐洲國債危機、日本大地震後國際供應鏈斷裂、國內奢侈稅開徵影響房地產景氣，這些景氣的不確定因素將直接影響整體稅收。第三，以稅收成長作為公務員待遇調整的決策邏輯，是否未來稅收短徵時將相對地減少公務員待遇？而隨景氣好壞來增加或減少公務員待遇，與財政政策的逆風而立(lean against the wind)特性相違背，不利於總體經濟的成長與穩定。

本文將由政府財政現況出發，評論預算年度中以追加預算方式辦理公務員待遇調整，有違預算法規範。除以稅收成長作為公務員調薪之決策依據，理由薄弱外，以物價上漲作為公務員薪資調漲的判斷依據，亦不合理。為因應物價因素而採取薪資上漲的政策，是否將回頭來推升物價，造成薪資、物價雙漲效應，政府應審慎留意。特別近來美、中兩大國物價指數上漲，我國面臨輸入型通貨膨脹壓力，而民生物價上漲，對中低所得階層而言，因民生物資支出佔家庭所得比重甚高，生活壓力將更顯沈重。政府的公務員加薪政策應更謹慎周延。

## 貳、增加政府財政負擔

行政院長吳敦義決定下半年公務員調薪的同時，卻又在行政院會中坦承籌編中的民國101年度預算，將面臨舉債瀕臨上限的財政困境，並要求各部會落實零基預算精神，遵節支出。但面對公務人員調薪將增加政府財政負擔的呼籲，吳敦義除了承諾將不以舉債方式加薪之外，也坦承若要等到將累積五、六十年的四兆六千餘億政府債務全都解決再調薪，不知「要等到哪一年」。

跟據行政院人事行政局估計，若加薪1%，中央及地方各級政府一年需籌措74億元財源，調薪3%共需222億元。倘若調薪幅度擴及公務員本俸及年功俸，則領月退休金的6萬多公務員也將一併適用，政府退休金負擔將隨之加重。但吳敦義改善財政需要五、六十年的說法，言下之意



Phoca PDF

除了顯示政府對於改善政府財政的政策貧乏外，也透露出最高行政首長對於改善政府財政的消極不作為。

事實上近年來我國財政快速惡化，財政赤字嚴重且財政收支結構已嚴重失衡。例如審計部98年度中央政府總決算審核報告中，即指出中央政府歲出規模擴張毫無節制且一味減稅，造成歲入歲出差短數高達3,877億餘元，加上賦稅改革進展有限下，政府財政結構已經嚴重失衡。且因政府財政惡化問題造成國際信評機構調降台灣主權評等，展望負向之餘，已達到可能對本國貨幣信用狀況造成負面影響程度。監察院更因財政惡化問題，對行政院、財政部提出糾正，顯示財政惡化問題已到不可不謂嚴重的程度。

且近年來政府採取寬鬆的減稅政策，包括遺產稅、贈與稅及營利事業所得稅等降稅的修法，不但造成大量的稅收損失，更引起替富人減稅的公平性質疑。連年減稅的結果，造成租稅負擔率（賦稅收入占ＧＤＰ比率）連年下降，98年度為例，租稅負擔率僅為12.2%，相較高峰時期79年度的20%，減少了將近8個百分點。且減稅的結果造成近20年來我國賦稅收入未隨經濟成長同步增加，賦稅依存度(賦稅收入佔政府財政支出比率)日趨下滑，更是惡化政府財政的一大原因。

在政府連年減稅惡化財政的長期不利因素下，行政院長吳敦義以「稅收是否成長」來作為公務員是否調薪的關鍵決策因素，更顯得毫無道理。再者以去年因為景氣因素而相對偏低的比較基期來看，今年稅收成長不但比較基礎不夠客觀外，也隱含了因為政治因素而做出選擇，刻意忽視今年稅收仍然未達金融海嘯前水準的客觀事實。

根據財政部公布的「賦稅實徵淨額統計」資料顯示，今年第一季整體稅收確有成長，但4月份整體稅收卻較去年同期減少6.9%。分析第一季稅收成長來源，除全球景氣持續復甦，第一季進出口總值創下歷年單季新高，因而帶動關稅與貨物稅的成長外，其他稅收增加的成長稅目，大多為與景氣有高度相關性的稅賦，如營業稅、土地稅等。例如土地增值稅因房地產交易熱絡而增加稅收，累計1~3月已達228.58億元，與上年同期相較成長幅度高達23%。但土增稅有時間落後特性，且先前並無奢侈稅即將開徵的因素，未來奢侈稅徵是否影響房地產景氣，而影響土增稅稅收，不無疑問。

未來面對日本大地震後的生產斷鏈、奢侈稅開徵後的房地產急凍，及美國二次衰退、歐洲主權債務危機等可能的國際連動因素，證交稅、土地稅及契稅、印花稅等流通稅，與景氣高度連動下，稅收必將隨景氣因素而高度波動。以稅收成長作為公務員待遇調整的決策基礎，將顯得薄弱，難道未來政府也考慮因為稅收短徵而減少公務員待遇？而隨景氣好壞而增加或減少公務員待遇，也與財政政策的逆風而立(lean against
the wind)特性相違背，不利於總體經濟的成長與穩定。

參、追加預算調薪有違預算法規範

預算法第 23 條[1] 規定政府經常收支，應保持平衡，且非因預算年度有異常情形時，資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘不得當作經常性支出之用。而預算法第 10 條[2] 也對於「增置或擴充、改良資產及增加投資為資本支出，其他均為經常支出」，做明文規範。公務員人事經費及相關退撫等人事經費屬於經常門支出，而行政院主計處對外強調加薪不能以舉債



Phoca PDF

方式為財源，也不能動用歲計賸餘，除非稅收方面或其他財源有能力支應，才能辦理。主計處不以舉債作為公務員加薪財源，以堅守預算法對資本收入不得充作經常性支出的規範要求，實屬正確。

但以追加預算方式調整公務員薪資待遇，並不符合依法律增加業務或事業致增加經費、依法律增設新機關、所辦事業因重大事故經費超過法定預算，亦非依有關法律應補列追加預算，且原總預算中並未編列「調整軍公教人員待遇準備」之預算科目，以「重大事故」的牽強理由來辦理追加預算，顯然有違預算法第 79
條[3]中得提出追加預算的要件規範[4]
，恐造成追加預算因條件寬鬆而流於浮濫，讓財政制度的紀律規範遭受諤傷。

而行政院主計處對外指出民國65年、70年和79年的公務人員調薪經驗中，皆以追加預算程序辦理，並從7月開始調整的軍公教人員待遇調整前例。主計處配合政治性的調薪決策，以趕在7月1日前調薪的作法本無可厚非，但違反預算法規範，並以威權時代、制度未臻成熟的作法做為依循，刻意忽視現行預算法對追加預算法定要件規範趨於嚴謹的事實，也完全抹煞了近年來民主制度日趨成熟，財政規章、預算制度日趨嚴謹下，近年來財主單位遵守財政紀律要求的努力。不但自失立場，對預算制度更是一大傷害。

肆、加薪造成物價上漲

公務員具有工作權的絕對保障，並授以優渥的退休待遇，其調薪本應落後於民間行業，但行政院卻反其道而行，希望以公務員加薪來帶動民間企業加薪，並呼籲民間企業跟進，希望公務員帶頭促進普遍性加薪，來刺激佔整體經濟比重[5]
高達5成8的民間消費，以民間消費的成長動能來帶動經濟成長。

政府帶頭加薪並希望企業界響應，已經帶給民營企業不小的加薪壓力，甚至傳出不加薪的企業，財政部將嚴格查稅的說法，引起企業界不滿。全國工業總會理事長陳武雄替企業發出不平之鳴，認為「民間企業有被政府強迫加薪的感覺」。

民間企業考慮獲利及相關景氣變動因素，自然有其薪資調整計畫，政府推動企業界加薪的政策顯的十分無理。根據經濟部今年元月所做調查，中、大型企業約有52％考慮員工加薪，整體民營企業考慮今年內員工加薪的比例也高達三成。某人力銀行所做調查，也顯示今年有3成1的企業有調薪規劃，平均調幅約4.06%。而追問企業調薪考慮因素，最主要原因為「公司有固定調薪制度」、「員工今年表現佳」、「公司今年獲利狀況佳」等。其中有2
成6企業調薪將一視同仁調整固定比例，另外7成2調薪則將因人而異，幅度不一。

此外比例高達6成9的企業反應今年不考慮加薪，主要考量「企業向來無例行調薪規劃」、「公司獲利不佳」、「去年才加過」等因素。顯然吳揆對企業加薪的呼籲並未受到企業界的多數認同，若今年景氣未能有更佳的復甦動能，或者企業調薪計畫並未改變下，將產生公務員加薪，但民營企業不加薪的現像。

此外，若普遍性、全面性的加薪，對年後氣焰高漲的通貨膨脹壓力而言，將產生火上加油的效果。去年中國普遍性調高沿海等自治區的最低工資，平均幅度達24%，且今年第一季又有12各省市調高基本工資，為原本已經因為原物料價格上漲，而面臨輸入型通貨膨脹壓力的中國，造成更大的通貨膨脹壓力。因薪資成本增加，帶動商品售價調升，帶動物價水準普遍性上揚。如果政府又進一步以調升工資為平衡物價上漲的因應策略，將帶動物價更進一步上揚，而產生工資、


Phoca PDF

物價雙漲的螺旋效應。

美國最新公布的3月份消費者物價指數年增率達2.7%，中國3月份的消費者物價指數與去年同期相較漲幅更高達5.4%，不但創下32個月新高，更引發該國央行（人民銀行）提高存款準備率，大型銀行的存款準備率已高達20.5%。物價上漲原因，當然與美國採取二次量化寬鬆(QE2)的貨幣政策，以致熱錢進入新興經濟體有關。而我國面臨與中、美兩大國高度經貿整合下，輸入型通貨膨脹壓力，當然必須謹慎因應，為因應物價因素而採取薪資上漲的政策，是否將回頭來推升物價，必須審慎留意。

伍、結論

政府不斷釋出經濟好轉消息，聲稱台灣已走出國際金融海嘯衝擊，並大力宣揚去年台灣經濟成長率高達10%，失業率降到5%以下，並列為政府的優良政績。但整體景氣復甦，卻無法實質轉化為民眾所得的成長，甚至被媒體形容為「無感復甦」。政府只好又大力鼓吹企業加薪，甚至帶頭以公務員加薪做示範，希望帶動民間企業薪資調漲，好讓民眾在選舉年能感受到經濟好轉的暖意。

但一來景氣回升有限，且隨台灣接單，中國生產的三角貿易模式盛行下，經濟數據的成長，與實質的薪資成長已經嚴重脫勾(詳圖)；二來薪資所得嚴重倒退、工作貧窮等因素，貧富差距進一步擴大，造成民眾相對剝奪感嚴重；加上財政惡化，政府負債居高不下等因素，又讓政府的公務員調薪政策引起高度民怨。左支右絀之下，瞻前顧後之餘，政府只好抬出因應物價上漲作為公務員調薪的理由，並以稅收有所成長作為調薪的財源。但稅收成長與物價因素作為薪資調整的決策依據，看似合理，實則立論基礎薄弱。而近來美、中兩大國物價指數上漲，我國面臨輸入型通貨膨脹壓力，民生物價上漲，對所得偏低、對民生物資支出佔家庭所得比重甚高的中低所得階層而言，生活壓力將更顯沈重。政府因應物價因素而採取提高公務員薪資政策，是否將回頭推升物價，造成薪資、物價雙漲，加重中低所得階層負擔？應更審慎留意。

此外在政府財政資源緊迫的情況下，雖然行政院長強調，不以舉債做為公務員調薪財源，但增加220億元的預算來調整公務員待遇，勢必排擠其他政務支出。且根據經建會統計各部會所提出民國101年的公共建設資金需求約2,607億元，主計處僅同意匡列1,200億元下，公共建設之預算缺口高達1,407億元。另立法院所通過的多項重大支出法案，也增加不少政府的財政需求，例如如社會救助法一年約需經費40億元、二代健保需為地方政府支付高達100多億元的預算。政府財政壓力不小。

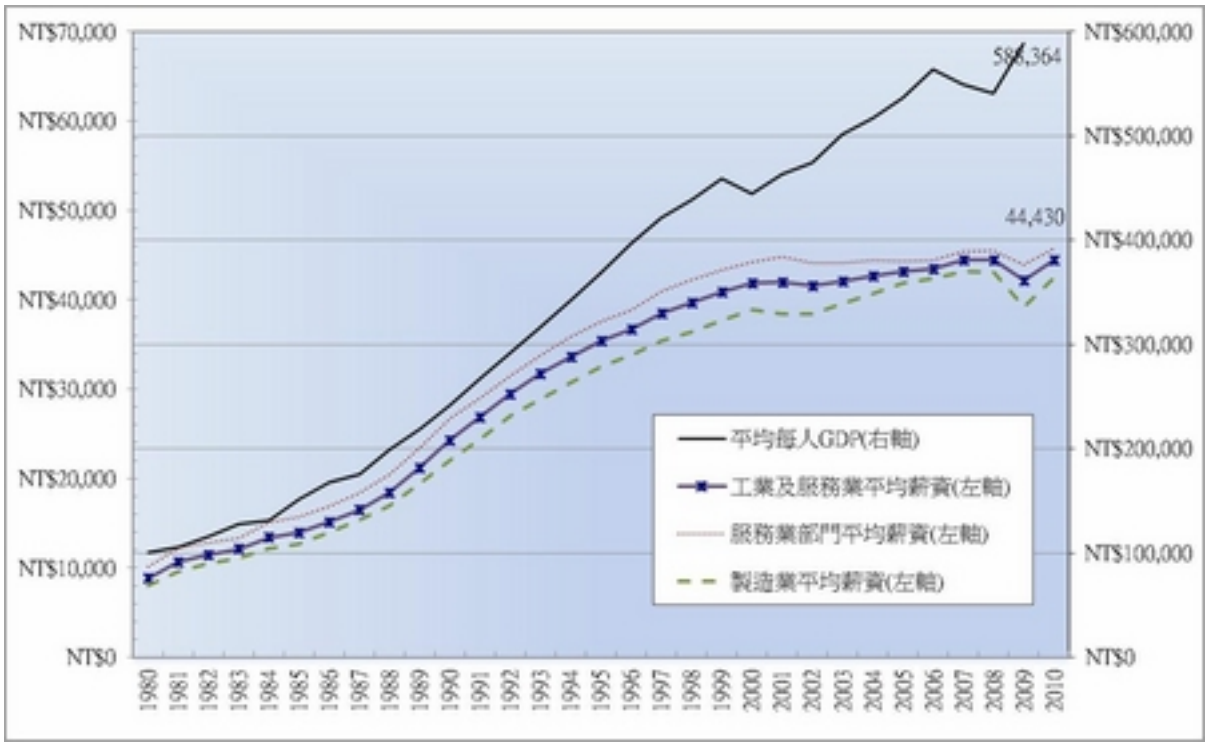
而財主單位雖然可樂觀估算歲入，甚至以虛列方式籌編下年度預算，以增加歲出預算的空間，但一來這些遊走財政規範邊緣的手法，難脫敗壞財政之譏，且虛列歲入更恐在立法院有被刪減的可能，終究只是增加政府的財政壓力。且由於中央政府舉債額度即將達公債法舉債上限，舉債空間有限的情況下，明年歲入預算將籌編困難。諸如增加公務員待遇等惡化政府財政的施政作為應審慎考慮外，執政者更應以嚴正態度正視預算赤字與財政收支結構嚴重失衡的問題，並以財政永續、財政自我負責的精神提出解決之道。

圖: 薪資成長與每人GDP成長嚴重脫鉤



Phoca PDF

發佈：2011-07-04, 週一 18:13
點擊數：15679




資料來源:主計處，國民所得統計、薪資及生產力統計。

作者陳錦稷為前雲林縣財政局長
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

註解：
1.預算法第 23 條：政府經常收支，應保持平衡，非因預算年度有異常情形，資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘不得充經常支出之用。但經常收支如有賸餘，得移充資本支出之財源。

2.預算法第 10 條 歲入、歲出預算，按其收支性質分為經常門、資本門。歲入，除減少資產及收回投資為資本收入應屬資本門外，均為經常收入，應列經常門。歲出，除增置或擴充、改良資產及增加投資為資本支出，應屬資本門外，均為經常支出，應列經常門。

3.預算法第 79 條：
各機關因左列情形之一，得請求提出追加歲出預算：
一、依法律增加業務或事業致增加經費時。
二、依法律增設新機關時。
三、所辦事業因重大事故經費超過法定預算時。
四、依有關法律應補列追加預算者。

4.立法院預算中心，「100年度中央政府總預算追加預算案評估報告」明文指出：本次行政院所提出軍公教人員薪資調整追加預算案，係引據上揭預算法第79條第3款「所辦事業因重大事故經費超過法定預算時」之規定。換言之，本次各機關擬追加之預算，當係所辦事業之原法定預算因發生重大事故致有不足而提出。故依該款規定，除因重大事故外，仍須原應已編有法定預算者，始有所謂「經費超過法定預算」之適用。原「法定預算」未編列「調整軍公教人員待遇準備」之科


Phoca PDF

目及金額，逕提出追加預算案，不符法定要件。

5.2010年度名目國內生產毛額13,614,415百萬新台幣，民間消費7,894,359百萬新台幣，比重為57.98%。



Phoca PDF