

國家債務： 末世啓示錄另一章

梁崇民

壹、前言：總有一天是世界末日？

「人的盡頭，神的開始」。在21世紀的今天，人類的生活隨著科技的發展，愈來愈便利；但威脅人類生存的警訊也愈來愈多。這些警訊包括淺顯易懂（可以實證）的天然災害，例如環境汙染、溫室效應、地球暖化、氣候變遷、颱風、颶風、龍捲風、洪水、土石流、地震、海嘯^{註1}……AIDS，SARS，H1N1，各種病變……等，以及晦澀不明（無法實證）的天然大限，例如外星生物入侵、慧星撞地球、2012末日審判（2012 doomsday^{註2}）、末日啟示（Αποκάλυψις / Apocalypse）……等。

2010年8月，法國知名政經學者阿塔利（Jacques Attali^{註3}）在上述各種末日警訊之外，又新增加了一個：國家債務是導致全球毀滅的的定時炸彈。阿塔利在其近作「十年之後，廢墟一片？國家債務：最後一線生機^{註4}」一書中指出國家債務之嚴重性，尤其是歐美日先進國家之債務，已瀕臨爆炸邊緣。若不即時化解這顆定時炸彈（bombe à retardement），歐美終將難逃破產命運。

雖然有人認為，信奉猶太教（Judaïsme）和具強烈猶太中心意識的阿塔利所言過於誇大，但從最近幾年國際金融載浮載沉、大起大落的緊繃趨勢看來，阿塔利的警世預言亦非純屬驚世駭俗之論。

貳、國家債務與日俱增的原因：揮霍成習，入不敷出，每天至少透支1元

造成國家累積龐大債務的原因很多，也相當複雜。簡而言之，有以下兩個原因：一是權力之運作，使得國家揮霍成習，入不敷出，二是時間（複利），使得國家難以自拔。

一、權力之運作，使得國家揮霍成習

國家（政治群體）乃由公民（個人）所組成，因此個人所具有的特質（喜、怒、哀、樂）也會顯現在國家的各種行為特質上（戰爭、和平、國族主義、民粹主義etc.）。人有生老病死，國家也會經歷誕生、成長、強盛、衰微、消失的過程。個人的理財觀（節儉、浪費、收支平衡）亦會影響國家的財務狀況。因為一國的財務狀況乃國家領導者權力運作^{註5}後所產生之結果。

歷史上造成國家債務（dette publique）或主權債務（dette souveraine）的原因以戰爭居多。在王治時期（monarchie），一國之君主，不惜動用各種工具，包括貨幣等工具，以鞏固王權。尤其是在古代，權力之運作與戰爭息息相關。國王為了在戰爭中得勝（無論是對內或對外所發動的戰爭），必須擁有強大的軍力。而為了維護強大的軍力（購買輜重、支付軍人薪餉etc.）國王必須向人民徵稅，或向有錢的團體（尤其是宗教團體）

借貸。早在公元前5世紀，希臘即有關於國家債務之詳細記載。例如，公元前431-404年，希臘發生史上知名的伯羅奔尼撒^{註6}戰爭（Peloponnesian war），捲入這場戰爭之中的希臘城邦，在稅收、戰利品不足以維持軍需的情況下，擁有大量信徒奉獻的希臘寺廟，順理成章地成為其理想借錢對象。^{註7}在本質上，借貸本身即是一個高風險的行為，尤其是在王治時期，借錢給國王不但會血本無歸，甚至會惹來殺身之禍。

到了民主時代的今天，雖然國家財政收支有國會把關，但民選的政府首長或議員為了能夠有良好的「政績表現」，以爭取連任，亦不惜「兩害相權取其輕」，以舉債的方式，大興土木或推廣社會福利政策。民選的國家領導人在管理個人資產時往往會恪遵「收支平衡」的基本原則，但在管理國家資產（公共財）時，「收支平衡」即下意識的被拋在腦後。目前全球各國政府「收支不平衡」的現象已成為通病（通則）。「支出大於收入」，「每天入不敷出」的國家比比皆是。

二、時間（複利），使得國家難以自拔

1945年二次大戰結束至今，已長達66年之久（逾兩個世代）。這是人類史上前所未見的最長一段和平時期（沒有大規模的衝突）。這段期間的第一個世代（1945-1973），乃是歐、美、日史上「輝煌的三十年」（Les Trente Glorieuses）。在此一期間，雖然公共建設、社會福利等國家公共財政支出金額龐大，所費不貲，但因經濟成長快速，人民可以充分就業，此一期間的國家債務問題並不明顯。

但接下來的第二、第三個世代（1973-迄今）則堪稱是歐洲史上的「危機世代」（Génération en crise）。1973、1979年兩次石油危機，中挫了經濟成長和全民就業的趨勢。勞工薪資成長趨緩，

失業率居高不下。政府國債總額（*dette publique totale*），包括外債（*dette publique externe*）和內債（*dette publique interne*）不斷增加，並且歐美各國還必須不斷向全球借款，以償還舊債的利息（而不是本金）。一個國家的負債能力，必須視其能否償還利息而定。一般而言，當債務利息高於經濟成長率時，將會造成惡性循環。如果負債過多，將為利息的重擔所壓垮。^{註8}

「冰凍三尺，非一日之寒」，歷經數十年之後，國家債務之增加，已遠超過一般人的想像，在歐美各國紛紛創下了人類史上，承平時期的（戰爭時期不計）最高負債率（國家債務除以國內生產毛額之比率）。

物理學家愛因斯坦（Albert Einstein）嘗言：複利是世界上最令人震驚的發明（*C'est l'invention la plus impressionnante du monde*），堪稱是世界第八奇（*C'est la huitième merveille du monde*）。世界上最偉大的力量不是原子彈，而是複利。他提出一個簡單的公式：72除以年利率（%）所得到的數字，就是讓錢變成二倍所需的時間（年）。例如年利率為7.2%，經過10年之後，10兆（存款或債務）就會變成20兆；20年之後，變成40兆；30年之後，變成80兆etc.^{註9}

參、孰可忍？孰不可忍？

今日的國家債務與日俱增、與時俱進，其對全球經濟之實質威脅，遠超過1970年代兩次石油危機和2000年的網路泡沫危機之總和。學者認為，2008年所發生的金融大海嘯，只不過是牛刀小試，對國家債務的先期預警。

阿塔利書中資料（2009年）顯示，若不計發展中國家津巴威（Zimbabwe），日本的國債佔國內生產毛額的204%，全球排名第一。美國債務

率，雖「僅為」54%，但值得特別注意的是，美國國債總額高達11兆美元，相當於年度稅收的674%（6.7年的稅收）。而該年度美國「借新還舊」或「再融資」（Refinance）的金額，即逾債務一半以上，相當於年度稅收的248%。而其中約一半依靠海外資金（日本、中國大陸等）的投資。^{註10}

至於歐盟27國債務，則佔歐盟各國GDP的80%。阿塔利特別指出其中又以希臘^{註11}（135%）、英國（100%）、法國^{註12}（77%）的情況較為嚴重，值得關注。^{註13}而國際炒手則是結合媒體，將負債率與財政赤字比率偏高的5個歐元區成員，亦即葡萄牙（Portugal）、愛爾蘭（Ireland）、義大利（Italy）、希臘（Greece）與西班牙（Spain）冠以不雅的「歐豬五國」（PIIGS）封號，使得歐元受到拖累，一路走跌，一度跌破1.2美元的關卡（1.19美元）。

評估一個國家債務狀況最常見的指標是負債率（taux d'endettement）。負債率指的是一個國家的負債金額除以該國年度國內生產毛額（GDP）之值。如果負債率／負債率為100%，則意謂負債總額相當於該國一整年的生產毛額。如果負債率為200%，則意謂負債總額相當於該國兩年的生產毛額，依此類推。

負債率此一相對數字，較負債總額此一絕對數字，更有助於吾人瞭解一國財務狀況。例如一個每年都有財政赤字的國家，其債務總額會不斷增加，而除以該國國內生產毛額之後的負債率也會隨之增加。

在18、19世紀時，借貸被視為高風險行為。一般人皆不輕言借貸，個人若無力償還債務，可能被捕下獄；而貸方也往往被視為放高利貸的不當得利者。19世紀中葉之後，民眾的消費心態開始改變，而國家也認為在必要時（戰爭等因素）可以借貸。這種心態的改變（從借貸是個很嚴重

的問題，到借貸是可容忍的事情），一直延續到今天。國家為了公共建設所需（尤其是投資基礎建設），例如興建高速公路或是水壩等可以借貸方式進行。由於工程之投資，可由下一代的年輕人享用，因此人民願意購買國家所發行的公債，以參與投資和分擔債務。

但亦有財經學者認為，國家發行公債是不理性的，即使是維持日常開銷所需（行政人事費用、健康醫療保險、社會福利政策、文化或體育運動之補助等等）。他們認為，今日的公民去歌劇院觀賞政府所補助的歌劇，但卻要由下一代來買單是不合理的事情。^{註14}

個人負債超過償債能力（無法再融資），則會走上破產一途，國家亦然。1800-2009年之間，全球計有250次國家無力償還外債，和68次無力償還國家債務的案例。^{註15}2009年9月，英國經濟學人雜誌（The Economist）開始在網站設立「全球債務鐘」（Global Public Debt Clock），模擬計算債務總額，以提醒世人這顆「定時炸彈」隨時可能爆炸。2009年，全球負債總額逾36兆美元，截至今日（2011年4月30日）已逾39兆美元。^{註16}

2010年9月，美國國債已增至13兆美元。日本首相菅直人（Naoto Kan）亦曾表示日本債務沉痾，政府可能無力償還^{註17}。對希臘而言，情況更是危急，債務的利息已經沉重到希臘政府無法無法負擔，即使是一般經常性支出（公共建設、治安、教育、醫療保健等），亦缺乏維持正常運作所需之經費。在此情況之下，被債務壓的喘不過氣來的希臘，不但無法減少債務，反而使得債務像滾雪球一樣越滾越大，瀕臨破產。

肆、因應之道：每天至少儲蓄1元

2010年6月26-27日，G20領袖在加拿大多倫多（Toronto）集會時，達成一個雄心勃勃的共識，亦即在2013年之前，承諾將國家債務刪減50%。G20所訂下的目標相當宏偉，但是否能夠實現則有很大的疑問。^{註18}多倫多會議至少傳遞出以下兩個積極正面的訊息：一是各國政府已經深刻認知債務的嚴重性，各國政府將致力於刪減財政赤字的工作。另一是即使國家債務無法達到預定的目標（減半），但至少會往正確的發向發展。但只要國債開始下降（收入大於支出），即有望解決國債問題。

國家償債與個人償債一樣，皆有賴自律和負責的精神。個人負債的原因，往往是因為無法抗拒消費社會的誘惑，將錢過量花在不需要的產品或者是昂貴的產品上，以滿足自己的虛榮心或消費慾望。而信用卡的出現，更有助於消費者快速消費，寅吃卯糧，在沒有錢的情況下也可以消費。而等到發現的時候，大多已經陷入無力自拔的惡性循環。無論是國家或個人，以債養債（外加高額利息）不啻是飲鴆止渴，終有不支倒地的一天。因此（無論是個人、企業、國家）債務重整的基本原則是：必須盡快地從負值（每天至少透支1元）的跑道，轉換到正值（每天至少存1元）的跑道。一旦進入良性循環之後，即能夠逐漸擺脫國家債務。

國家償債與個人償債的有相同的基本原則，一是開源，另一是節流。國家在開源方面，包括刺激經濟成長、吸引海外投資、增加稅賦^{註19}、發行新的公債^{註20}等。在節流方面，則包括採取擰節措施（縮緊腰帶），減少公共支出、減少公務員人數、改革社會福利政策、改革退休金政策等。

尤其是在經濟成長良好時期，務必償還部分債務，以減輕負擔。

瑞士洛桑大學教授聖達姆（Pascal St-Amour）指出，以希臘國債為例，理論上，希臘政府可以採取減少公共支出、增加稅賦、刺激經濟成長等手段來降低國債，但很不幸的是，目前全球金融仍處於大海嘯後的低迷情況（2007-2010）。經濟危機導致各國的國內生產毛額停滯不前，甚至萎縮，而國家也必須負擔較重大的社會責任（社會福利、健康醫療保險、退休等）、納稅義務人，也乏充裕收入繳交繳稅。

在此情況之下，希臘政府唯有痛定思痛，下定決心，採取嚴峻的擰節措施，方能脫離困境。過去經驗顯示，長期並且有效的方式包括：刪減公務員薪資、刪減社會福利支出和各類補助等。^{註21}

伍、結語：預防甚於治療，儘量將「債務」減至最少

如果說財政赤字是現代民主政治「必要之惡」（mal nécessaire）^{註22}，借鏡北歐、地方分權、右派執政者的經驗，可能有助於將「債務」壓縮至最小。

瑞士洛桑大學「高等公共行政學院」（Institut de hautes études en administration publique，簡稱IDHEAP）索古埃爾教授（Nils Soguel）在研究財政紀律表現時指出了以下三個有趣的特質：北優於南、地方分權優於中央分權、右派優於左派。

一、北歐表現較優

歐洲國家負債率（負債比率）較高的國家大多是南歐國家。從財政支出習慣來看，北歐的國家較類似辛勤工作的螞蟻，南歐國家較類似唱歌跳舞的蟋蟀。南歐民族天性較樂觀，無論是否有

足夠預算，皆有維護生活品質的基本支出。即使是在經濟快速成長時期，南歐國家也很少將償還視為優先工作。至於北歐國家（瑞典、芬蘭、丹麥、德國等），則有嚴格的財政紀律。在瑞士境內亦可觀察到日爾曼語系各邦負債率，低於拉丁語系各邦的現象。

二、地方分權表現較優

越是中央集權的國家越容易負債（例如法國）這與領導者和人民的距離有關。中央／聯邦政府與基層人民距離愈是遙遠，國家領導在花錢的時候就可能愈不切實際（寬鬆大方）。地方行政部門的與基層人民距離愈近，地方領導在花錢的時候就愈務實（嚴格把關）。以瑞士為例，瑞士聯邦政府的負債率（23.2%）即明顯高於地方鄉鎮的負債率（8.6%）。

三、右派執政表現較優

左派政府與右派政府的執政理念會有很大的差異。左派政府較重視授權，提供補助。右派則較重視「收支平衡」，嚴格管制預算支出。以瑞士為例，左派執政的的紐沙特（Neuchatel）和日內瓦（Genève）負債率較右派政府執政區高。

「治大國如小烹^{註23}」，國家領導欲減少債務跟個人減少債務一樣，必須接近基層，將心比心，將國家公帑花在刀口上。恪遵基本財政紀律（歲出永遠／經常小於歲入）。如何有效設計制衡機制，避免「民主赤字^{註24}」、避免「債留子孫」，實為今日民主政治的最大挑戰之一。

（本文作者為輔仁大學影傳系與全人教育中心教授）

註解：

- 2011年3月11日，日本宮城縣（Miyagi）發生芮氏規模9.0超級大地震，並引發高達14公尺的海嘯。此次日本東北部除了造成重大人員死傷之外，亦因福島（Fukushima）核電廠事故（放射性物質外洩）而使得設有核電的國家，重新從嚴檢討核電政策。日本大地震之後，義大利地球物理和火山研究所（Institut italien de géophysique et de vulcanologie）發表資料顯示，該地震非比尋常的能量，導致地球自轉軸線偏移約10公分，震撼力之大，可想而知。參見<http://tempsreel.nouvelobs.com/actualite/planete/20110312.OBS9528/seisme-l-axe-de-la-terre-s-est-deplace-de-10-cm.html>。
- 關於馬雅曆法末日之預測（2012 Mayan Doomsday Prediction），網路上有多如牛毛的資料。可參見<http://www.youtube.com/watch?v=j1RRPlyGTPg>。
- 阿塔利（Jacques Attali）為法國政壇和經濟界知名人物。他於1943年出生於阿爾吉利亞（當時仍為法國屬地）首都阿爾及爾（Algiers）的一個猶太家庭。1966年，他以傑出成績（第一名）畢業於法國理工類組排名第一的「綜合理工學院」（Polytechnique，簡稱X），並於法國高等礦業學院（École des Mines）取得礦業工程師學位。1970年以優異成績（第三名）畢業於菁英薈萃的法國國家行政學院（École nationale d'administration）。阿塔利除了擁有高等學位（經濟學博士）之外，也有豐富的實務經驗。1981年，密特朗當選法國總統，阿塔利旋即被任命為特別顧問（conseiller spécial），其辦公室就在總統辦公室隔壁。阿塔利擔任密特朗總統智囊的時間長達十年（1981-1990）。在這段期間，阿塔利每天晚上將政治經濟、文化方面的建議或是閱讀過的書籍重點摘要提供密特朗總統參考。在七大工業國家會議（G7）集會時，阿塔利甚至被任命為總統的個人親信代表（sherpa，原意為高山嚮導）。密特朗與阿塔利彼此之間的緊密關係可見一斑。1991年，歐洲復興開發銀行（Banque européenne pour la reconstruction et le développement簡稱BERD/EBRD）成立於倫敦，阿塔利被任命為第一任總裁。參見http://en.wikipedia.org/wiki/Jacques_Attali。
- Attali, J. (2010). *Tous ruinés dans dix ans? Dette publique: la dernière chance*. Paris: Fayard.
- 十九世紀英國政治家艾克頓公爵（Lord Acton, 1834-1902）嘗言：「權力使人腐化，絕對的權力使人絕對的腐化」（All power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely.）。
- 伯羅奔尼撒半島（Peloponnesus）位於希臘南部。
- 參見<http://www.newsweek.com/2010/12/27/the-west-and-the-tyranny-of-public-debt.html>。

8. 理論上當利率為0%時，國家可以不斷的舉債，「以新債償舊債」，因為毋需支付任何利息。
9. 參見<http://e-businessman-kyc.blogspot.com/>。
10. Attali, 2010 : 16-17。
11. 其中三分之二為外債。
12. 法國國債為年度稅收的535%。2010年，法國「再融資」的金額（新增債務）佔該年度稅收的137%。
13. Attali, 2010: 16-17.
14. 歐洲各國補助文化活動已行之有年，在過去數十年來，歐洲各國編列了相當龐大的預算，補助推廣各類文化。
15. 在此一期間，債信良好的國家區只可數，包括加拿大、丹麥、芬蘭、挪威、南韓、香港、新加坡、台灣、澳洲、紐西蘭等國（Attali, 2010: 19）。
16. 關於全球債務鐘。參見<http://buttonwood.economist.com/content/gdc>。
17. 2010年年12月底，負債率已增至228%。
18. G20 leaders agree to cut deficits in half by 2013
參見<http://www.youtube.com/watch?v=lax3cInAS2E>。
19. 增加稅賦有助於舒緩國家債務，但政治決策者必須面對選票流失的風險。
20. 發行公債往往只能紓解目前的問題，但無法解決根本問題。
21. Allez Savoir, N 48, septembre 2010。參見<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www3.unil.ch/wpmu/allezsavoir/category/allez-savoir/no-48/>。
22. 政治人物為了爭取選票，往往「身不由己」，而大量開出支票。
23. 參見老子《道德經》第六十章。
http://www.cognitionhk.edu.hk/chilit/Xian%20Qin%20Literature/LaoZi/LaoZi_060.htm。
24. 「民主赤字」一語雙關：1.在歐盟機構之中，「民主赤字」（déficit démocratique / democratic deficit）指的是民意代表性不足之缺失。2.諾貝爾經濟學獎得主布坎南（James Buchanan）所論之「民主赤字」（Democracy in Deficit）指的是民主制度下，政黨、政客、政府各有其自身的利益考量，導致財政赤字不斷擴張，民主投入與民主產出間出現逆差。

凱特琳·彭歌三部曲故事登台

2006年因出版《鱷魚的黃眼睛》一書而從此躋身暢銷作家榜的法國女作家凱特琳·彭歌 (Katherine Pancol)，在延續續集《烏龜的華爾滋》的超高人氣後，作者於2010年又出版了此系列的第三部曲《中央公園的松鼠星期一好悲傷》，目前台灣已出版有前兩部曲之中譯本，相信不久後也應會讀到第三部曲《中央公園的松鼠星期一好悲傷》的中譯本，台灣的讀者們敬請期待！

