

## 經濟學術研究與政策分析

楊淑珺\*



感謝科技部經濟學門傑出獎審查委員的肯定，再次獲獎，備感榮幸。經濟學是一門與公共政策息息相關的社會科學。在臺灣，經濟的學術研究與政策分析，向來沒有太多對話。我近二十年的工作經歷，約有一半的時間是在經濟政策機構。在研究的題材上，大多是從工作中所遭遇到的政策問題出發。對我而言，許多學術研究與政策分析乃是兩面一體。藉此機會，希望分享我這些年來的研究經驗。

我對總體經濟政策議題的興趣，來自於印第安納大學博士論文指導教授 Dr. Eric Leeper 的啟蒙。Dr. Leeper 在美國聯邦儲備銀行服務八年，他的課程除了大量的數學推導，同時也著重貨幣與財政政策實務上的討論。在博士論文的研究過程中，我梳理了二次世界大戰後美國聯邦政府重大財稅政策的制定過程，因

---

\* 中央研究院經濟研究所研究員

此了解財稅工具作為調節景氣、提供社會保障、避免貧富差距擴大、穩定財源，以及維繫財政永續的多重角色，並察覺到彼此之間可能的衝突。此一背景，幫助我於 2004 年進入華府國會的 Joint Committee on Taxation (JCT) 工作。

當時哈佛經濟學者 Dr. Gregory Mankiw 和一些智庫，針對 JCT 評估小布希總統大規模減稅的方法提出質疑，認為 JCT 未考慮減稅後稅基的增加，將高估稅收損失，使得減稅法案較不易通過。Dr. Mankiw 運用學界慣用之各式總體模型，推算 JCT 高估稅收損失之幅度。然而，當我進一步探究，發現他忽略了大規模減稅後的赤字上升需要透過財政調整，以穩定減稅後的債務增長。我在模型中加入此元素後，發現 Dr. Mankiw 對減稅的總體經濟效益恐怕過於樂觀。在現實社會中，減稅容易受到選民青睞，政治人物常以減稅可增加稅基、稅收的說法來說服法案通過，但絕大多數國家的稅率落在拉佛曲線 (Laffer Curve) 的左側。若無財政調整，將大量損失稅收，進而造成債務持續上升，甚至引發政府財政危機，故評估減稅的總體與財政影響必須面面俱到，不可不慎。

2008 年金融海嘯期間，歐巴馬政府一改過去以財稅為主要調節景氣的工具，轉向以大規模的公共建設支出協助經濟復甦。當時我在國會 Congressional Budget Office (CBO) 負責景氣刺激措施的總體效益評估。我發現 CBO 在預估許多公共建設支出——特別是交通建設——的時程，動輒六、七年或更久。此舉和政府宣傳該法案的時效性，多有差別，其刺激效果恐怕無法及時。學界長久以來，對公共建設支出總體效果的研究，也忽略大型建設需要特別長的執行時間，而高估其短期對經濟需求面的效益。雖然在 CBO 工作繁忙，但總覺得此疏漏是造成模型中的大型公共建設得到快速促使景氣恢復結論的主因。因此我修改總體模型，加長投資累積資本形成的時間落差，結果發現：以大型公共建設當刺激景氣的工具，反而可能延緩景氣復甦，故不宜用作短期調節景氣的工具。

2010 年，我進到國際貨幣基金 (IMF) 的研究部門，受指派的第一個工作是建立一個總體經濟學盛行的「動態一般均衡模型」，提供能源豐富的開發中國家一個財政規劃的工具。一般來說，單純為政策評估的模型和分析結果，不易發表在好的學術期刊，必須更努力在文獻中找到合適的切入點。IMF 長期以來依據恆常所得假說 (Permanent Income Hypothesis)，建議資源豐富國家應建立主權基金，藉以儲存大部分的能源收入。然而，此建議與開發中國家缺乏資金建設的困境有所抵觸。於是，我們以安哥拉為例，模擬在將其能源收入依照政府可有效消化之下的規模投資，以持續且穩定的方式花費在公共建設，不因能源價格上升而擴張投資。結果發現其效益不但遠大於大量儲蓄的效果，同時可避免受國際能源價格的大起大落，導致國內景氣的過度波動。

在評估非洲國家財政政策時，我發現文獻中對低收入國家無論是實證或理論對總體財政政策的研究均十分缺乏。為填補此文獻中的空缺，我們比對低收入國家與較高收入國家經濟結構上的不同（大量的貧窮人口、外援與外債提供長期的財政支援、公共建設效率低落等等），並且透過貝氏推論統計之中的 Prior Predictive Analysis，解決因資料缺乏而無法校正模型的困境。此研究結果不但在發展經濟學的領先期刊發表，也獲得 IMF 的重視，讓日後評估低收入國家財政政策有所依據。

自新冠疫情爆發以來，在傳統貨幣政策使用達到極限後，以往視為禁忌的貨幣融通，成為許多國家支援政府支出的主要方式之一。學界中也有不少著名的經濟學家支持這樣的作法。他們的研究甚至發現，貨幣融通下的政府支出較傳統財政融通方式（先舉債後增稅或減少支出來償還債務）有更高的乘數，並且降低政府債務。由於貨幣融通將伴隨高通膨的風險，IMF 財政事務部內部對貨幣融通有相當分歧的看法。我與合作學者以理論模型模擬目前許多國家面臨的高債務、超低利率的總體環境，而研究結果顯示：當大眾預期未來的總體政策可能回復到正常運作時，貨幣融通支出的乘數會大幅降低，並促使財政惡化。這個研究提醒文獻中支持貨幣融通的觀點存在可議之處；各國央行對貨幣融通（特別是開發中國家信譽不佳的央行）仍然必須十分謹慎。

看到自己的學術研究成果能受到國際經濟機構的重視，對現實的經濟政策有所影響，感到欣慰。希望我的經驗也能夠對政策分析有興趣的學者，產生激勵的作用，將政策分析的興趣轉化為學術成果。一方面從政策觀察中發掘研究題材，另一方面也透過學術方法檢驗使政策分析品質提升，進而在優質學術期刊發表。不但對經濟文獻有所貢獻，也能對經濟政策發揮影響力。