

議題一

稅改的昨日、今日 與明日



◎稅改方案與社會公平

◎勿將結構性問題誤認為景氣問題

◎最低稅負制總體檢

◎不應再降低稅率應擴大稅基

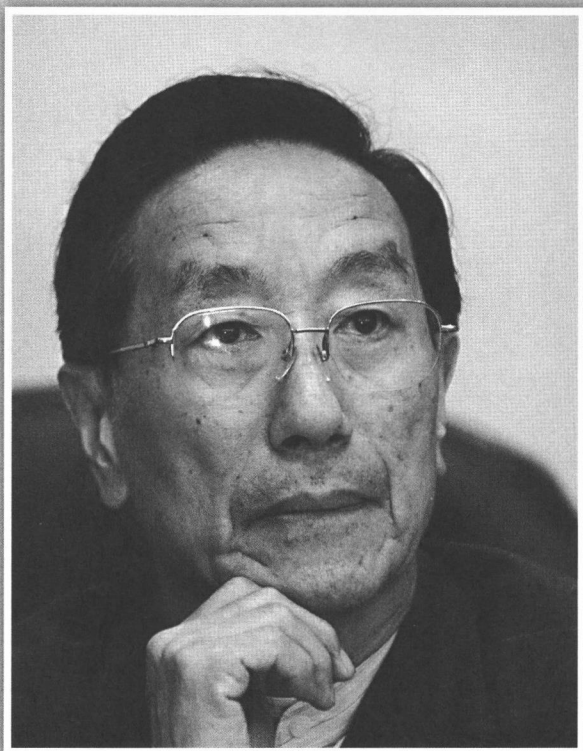
主持人 陳聽安／中華財政學會理事長

報告人 黃耀輝／台北商業技術學院財政稅務系副教授

評論人 曾巨威／政治大學財政學系教授

報告人 何志欽／台灣大學經濟學系系主任

評論人 黃世鑫／台北大學財政系教授



主持人

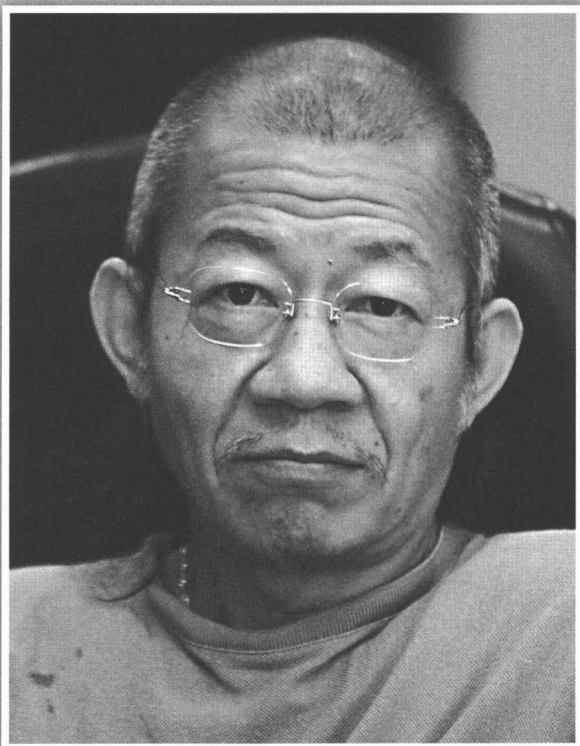
陳聽安

德國敏斯特大學經濟學博士。現任中華財政學會理事長。曾任政治大學財政研究所所長、政治大學經濟學研究所所長、美國麻省理工學院經濟系、英國劍橋大學經濟系訪問學者、中興大學法商學院院長、財政部賦稅改革委員會主任委員、行政院財政改革委員會委員。考試院顧問。專業領域為賦稅。代表著作有《從政府財政角度看國民年金制度之規劃》(財稅研究第37卷第二期, 94/05)、《衍生性金融商品課稅制度初探——以期貨為例》(財稅研究第26卷第六期, 93/11)。

黃耀輝

美國印第安那大學經濟學博士。現任國立台北商業技術學院財政稅務系副教授。曾任中華經濟研究院副研究員、經濟日報專欄組記者。專業領域為財政、稅法、地方財政、能源經濟。代表著作有「一舉兩得的環境財政改革：改善財政和提升綠色所得」，農業與經濟，「外商在中國大陸直接投資的分佈和運作」，馬洪、鹽谷隆英主編，「區域合作的理想途徑及華南經濟在東亞的角色」，香港科文出版公司，香港，2001年3月。「全民健保對企業雇用與投資影響之研究」。





評論人

曾巨威

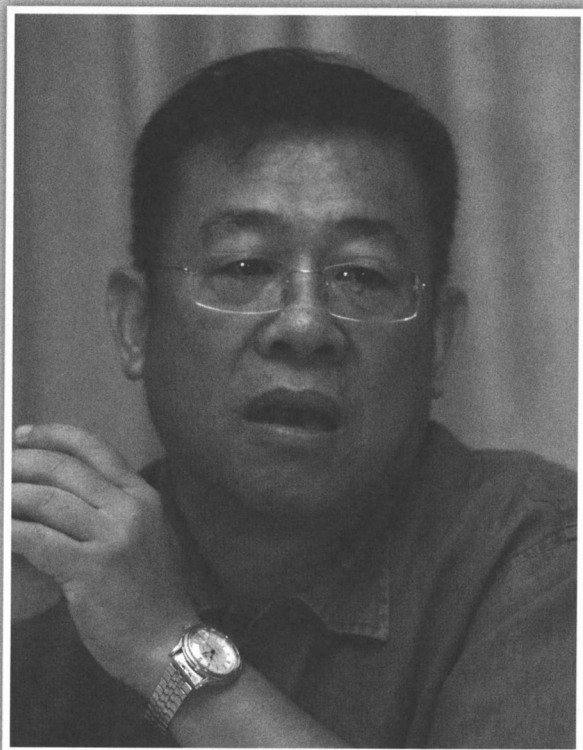
美國奧克拉荷馬州立大學經濟博士。現任政治大學財政學系教授、行政院經濟建設委員會諮詢委員、台灣經濟研究院顧問、台北市政府市政顧問、財政部稅制委員會委員、工商時報主筆(財政金融)。曾任台灣經濟研究院經濟研究所兼任研究員、政治大學財政學系教授兼系主任、台灣經濟學會監事、學術組委員、經建會國家財政專案小組、財政部賦稅革新小組委員、上市公司審議委員會委員、非凡電視公司「財經最前線」、「財經探針」、「中小企業」節目主持人。

報告人

何志欽

美國密西根大學經濟學博士。現任台灣大學經濟學系系主任。曾任美國聯邦政府財政部國稅總局首席經濟學家。專業領域為公共經濟學、應用個體經濟計量、租稅理論、建立美國聯邦個人所得稅之遵從管理模型及稅收預估系統。代表著作有"Searching for Ghosts: Who Are the Nonfilers and How Much Do They Owe?" (with B. Erard), *Journal of Public Economics*, July 2001, 25-50。"Explaining the U.S. Income Tax Compliance Continuum," (with B. Erard), *Journal of Tax Research*, December 2003。





評論人

黃世鑫

德國基爾 (Kiel) 大學經濟暨社會科學學院
財政學研究所博士。現任台北大學公共事
務學院財政學系教授。曾任財政部國庫署專
員、國立中興大學法商學院財政學系教授、
系主任，研究所所長、行政院勞工委員會
委員、研究發展考核委員會委員、行政院新
聞局有線電視審議委員會委員、考試院公務
人員退撫基金監理委員會委員、財政部賦稅
改革委員會第一組副主任、行政院財政改革
委員會委員。專業領域為財政學、政治經濟
學、公共選擇、預算理論與制度等。

稅改方案與社會公平

從「財政危機」此一事實來看，目前政府的支出面問題比較不大，反而是在收入面，尤其租稅患寡（不夠），造成連年赤字、債務累積，稅收不但不夠而且不均（不公平），才是嚴重的問題。稅制不公如租稅減免，特別集中於資本利得、財產所得，是所得分配這幾年嚴重惡化的主要原因之一。

「任內不加稅」政治承諾作繭自縛

過去所提出來的稅改方案基本上偏重於平衡財政，而且時間拉長到十年，有氣無力，所以目前所看到的稅制改革並沒有具體進展，其中，陳水扁「任內不加稅」的政治承諾變成作繭自縛，是造成稅制改革最大的障礙因素。因此，在患寡又患不均的情況下，稅制改

革的「核心原則」，顯然要放在「更公平的原則下來加稅」，也就是要同時解決患寡又患不均，非對相對富有而稅負比例偏低者「加稅」不可，也就是說要加在現在稅負負擔相對偏低的一群，尤其是利用政府給予很多租稅減免的方式，有意無意規避租稅負擔的這個部分加以加稅，才符合社會的公與義。

現在從財政危機來看，政府稅出在國民生產毛額（或國內生產毛額）從民國八二年的最高點三二%已經往下降，到了民國八九年已經降到二二%，這幾年大概都維持在二二~二四%之間，目前相對穩定，跟國際相比可以發現比重不是太高，政府規模嚴格來講並不是太大。但是從政府收入來看，其占GDP的比重是逐年下降的，早期占GDP比重曾經高達百分之二十幾，可是政府的收入從七九年的二六%之後就開始不斷地下降，到九三年度時一九·八%，一九·八%跟二二~二四%之間的距離，這就使得每年發生赤字。從民國八七年難得出現一次財政剩餘之後，之後平均每一年大概有四、五千億的赤字，造成財政非常嚴重惡化。

因此，赤字連年發生時便使得債務餘額逐年增加。到九十三年度表面上各級政府債務已經超過四兆元，占GDP的三九%，但是這個數字並不是很客觀的。若按照IMF國際標準的定義，包括短期負債等等皆算入，很多學者估算過實際債務已經超過一一兆，占GDP

(一〇兆)的比重是超過一〇〇%，所以在這種情況下可說是債台高築，未來面對利率上升的趨勢，政府還本的壓力又增加，財政其實已經早就出現危機，所以一定要改革。

剛才提過支出面的問題不嚴重，因為政府的規模大概很難再降低了，因此問題是收入面，也就是患寡。財政收入中，特別是稅收是嚴重不足的，稅收彈性從民國七九年以來GNP成長率都還蠻高的，一直到這幾年才沒有什麼成長。但賦稅收入按複率的成長率來算的話只有二·八%，所以稅收並未跟隨經濟腳步同步成長，賦稅收入占稅出的比例在八〇年代早期大概平均都超過六〇%以上，到了八十九年以後，平均值到降到六成以下，九二年度甚至已經降到五十五%。大家都知道，任何一個進步國家，稅收都是占收入最大比重，但是我國現在幾乎連一半都不到。稅收占GNP比重每下愈沉，從過去的二十一%一直下降到現在已經低於十三%，可見稅收已經無法扮演支撐財政穩定的一個力量。

跟國際相關國家(加拿大、德國、日本、英國、美國)做比較，我們可以發現這些國家的稅收比重都蠻高的，也都遠高於台灣。台灣的租稅負擔率、稅收比重可是說是非常低。由於台灣稅收比重很低，所以債務在累積到如此高時，就出現了財政是否可以永續的問題。

IMF在二〇〇二年對新興國家提出的警告，對台灣非常有參考價值。IMF分析了二十七

個新興國家，發現其收入比重很低，尤其一大堆減稅、一大堆經濟不穩定造成稅收波動，使得租稅占GDP比重也只有二十七%，二十七%已被認為很低，台灣又卻只有二十七%的一半而已，可見台灣的情況更是嚴重。對於這二七個新興國家，IMF提出的建議是：「應該控制稅式支出」，亦即不要有太多的租稅減免，想辦法擴大稅基，而且稅收改善還必需視經濟成長而定，若經濟表現不錯，稅收才能夠具體改善。而這些新興國家的債務比率一旦超過五〇%就積重難返，也就表示未來幾乎沒有財政平衡的一天。回頭看看我們的資料，就可以知道台灣的財政狀況是非常的嚴重，和新興國家相比簡直就是「等而下之」。收入面嚴重不足，所以台灣一定要提高租稅的比重，老實講非加稅不可，但問題是該加誰的稅？至少不能加在現在租稅負擔很沉重的人身上。

高所得者平均稅率低於低所得者

根據賦稅統計資料，申報最高所得者主要的收入都是靠資本所得（超過六成以上），而中低所得者的收入大概八成都是靠薪資，所以十三%不到的租稅負擔率雖然很低，但稅負卻集中於薪資所得者，尤其綜所稅七成以上都是由薪資所得者在負擔。從九〇年綜所稅各類所得金額百分比各級距申報統計表（單位：%）可知，按所得級距從最低的〇至三

十七萬元級距，再到最高的一〇〇〇萬元以上級距來看，可以發現，在營利所得的部分低所得者的比例非常低，高所得者將近一〇%；財產交易所得的比例則當然是不準的，因為賣股票、期貨目前是免稅所得，故不會出現在財政部資料上，所以可見這個資料嚴重地失真，高所得者如果再把股票算進去的財產交易所得就不會是這麼低的數字了。再看股利所得，高所得者差不多六〇%，若把資本利得（或財產所得）併入的話，就會超過八成。因此，一般中低所得者主要還是靠薪資所得。所以從所得的分配狀況來看，台灣的租稅負擔顯然是不公平的。

按照平均、有效稅率來看（因為很多免稅所得不必申報），財政部的資料中看不到未申報的資料，故若按其申報的資料算出，高所得者的平均、有效稅率（應納稅額除以所得淨額）似乎比低所得者高，同樣道理，它的有效稅率好像也比低所得者高很多，但是如果看分母，由於很多資本利得是不用課稅的，也就不會出現在分母裡面，當然資料所反映的平均或有效稅率就是失真的。如果把分母中資本利得免稅的部分放入，其租稅負擔率（有效稅率）高所得者的平均稅率顯然會低於低所得者。因此可看出台灣的所得稅制是非常不公平。

再看看租稅改革的昨日。過去政府重視所得重分配，財政部也一天到晚說提高直接稅

的比重，所以早期的各種稅，連財產稅都是高度累進的，到了八〇年代，雷根總統帶頭進行租稅改革，特別強調所得稅的「降低稅率、擴大稅基」，我國後來跟進，所以所得稅率從六〇%降到四〇%，土增稅稅率曾經從一〇〇%降到六〇%，當然後來隨著獎投條例、促產條例的實施，所得稅制後來又實施兩稅合一，稅制其實已經就由早期重視所得重分配的功能轉向產業政策這個部分。但可以看到，在稅率調降過程中，台灣並未像美國一樣地擴大稅基，美國在雷根降低稅率時擴大稅基，包括很多資本利得都要課稅，不再給予免稅，可是台灣的稅基並未配套擴大，直接稅比重雖然已經調到六十五%以上，但是有一部分原因是，我們的間接稅，包括關稅不斷地調降，貨物稅沒什麼成長，營業稅稅率又偏低，所以有的部份是間接稅本身的限制使得直接稅比重調高，但是直接稅的所得重分配功能實際上並未有效地提升。所以雖然做了很多租稅改革，但是稅基擴大這部分一直不是很成功。

不當減免造成所得分配進一步惡化

另一方面，這幾年的所得分配非常不平均。一部分原因就是資本利得非常集中，跟薪資所得者二塊的拉距差得非常大，然而偏偏租稅減免又集中在資本利得，可以隨便舉很多

稅式支出

個人所得稅	稅收損失 (億元)	營利事業所得稅	稅收 損失
儲蓄投資特別扣除	381	促產條例第6條投資抵減	292
軍教薪資免稅	155	新創立投資事業五年免稅	200
保費列舉扣除	132	新興重要策略性產業五年免稅	125
保費不視為薪資	180	證券、期貨交易所得停徵	97
退職金	87	專利發明之權利金減半課稅	63
證券交易所得停徵	80	新興重要策略性產業投資抵減	51
合計	915		828

例子，證券、期貨交易所得從頭到尾都免所得稅。兩稅合一之後，受惠者為營利、股利所得者；金融業受惠於營業稅稅率調降。促進產業升級條例有些人認為不公平，因為它造成的稅收損失很大，而且提供的很多減免都是「錦上添花」，獎勵對象為「贏者圈」，都是在國際上賺大錢的；而即使從外部性的經濟理論來講也講不過去，因為產業關連是在「市場機制內」相互影響，根本就不是公共經濟學所講的外部性。事實上，很多的減免都是造成所得分配進一步惡化的原因。

中央政府在今年總預算的總說明中，第一次增加了稅式支出的估計，目前只針對所得稅部分。在個人所得稅方面，儲蓄投資特別扣除二十七萬元，對高所得者較有利，尤其現在利率很低，一年要拿到二七萬的利息，存款都是要上千萬以上，所以稅收損失有三八一億；軍教免稅損失約一五五億；保費被列舉扣除造成稅收損失一三二億；保費不視為薪資的稅收損失有一八〇億；退職金八七億。至於證券交易所得停徵方面造成的稅收損失估計為八〇億，各位可能覺得數字偏低。但是，這裡的想法是，「如果恢復課徵證券交易所得稅，損失就可以扣抵」，所以有一部分散戶，低所得（股戶操作不靈而虧損的）就可以扣抵，因此實際上的稅收損失可能沒那麼多。反過來也可以看出，台灣現在證券交易所得免稅，其實對低所得者是不利的，如果取消免稅，在股市上買賣股票的散戶反而可能得到好

處。所以個人所得稅初估大概就有九〇〇億的稅收損失。

至於營利事業所得稅方面，大部分都是促產條例第六條的投資抵減，和第八、九條的新創立投資事業五年免稅、新興重要策略性產業五年免稅、以及其它的證券及期貨交易所得停徵、專利發明之權利金減半課稅等等，加總起來有八百多億。兩種所得稅的稅收損失加起來就有一千七百多億，而所得稅一年也不過三千多億，可見得稅基侵蝕有多嚴重，而稅收損失大部分又是高所得者受惠，可見有多麼不公平。

再從高所得者的角度來看，證券暨期貨交易所不用課稅，土地增值稅減半三年已經變成永久性的稅率調降，最高級距稅率已經調降到四〇%，保費及捐贈的扣除額沒有限制，保險給付免稅，投資新興重要策略性產業之股東投資抵減，高科技產業員工分紅配股按面額課稅，股利、地租以證券化方式不用課證所稅，遺產贈與稅若找有辦法的會計師來做規劃就課不到稅，只有像溫世仁這種忙於慈善事業而暴斃的人才會要課到稅，所以遺產贈與稅已經被稱為「暴斃稅」，富人透過公共設施保留地捐贈節稅，這部分已經損失好幾百億了，綜所稅的部分海外所得又不課稅。由此可見，台灣真可說是高所得者的天堂。

再加上這幾年經濟不景氣，政府推出的租稅措施都是圖利富人較多，從九〇年經發會開完後產業代表就提議土增稅減半，但未列入共識決議；結果經發會結束後，第一個宣示

的政策竟然就是土增稅減半。三年以後，稅率又調降，稅基（公告現值）又沒擴大。

台灣早期的經濟表現就是成長率高、失業率低，所得分配平均，可是八〇年代開始惡化以後，七九年增加為五·一八倍。從最早期的四·一七倍開始惡化，但是惡夢還沒結束。到了後面，這幾年高低所得差距擴大（分別從五分之一最高及最低所得的家庭來看），在經濟負成長的那一年，低所得者的（稅後）所得是往下降的，但是高所得者的（稅後）所得是增加的，所以經濟不景氣首當其衝受害的還是低收入所得者，高所得者還是得到好處，並未受到很大的衝擊，以致於二者間的差距一直擴大。因此就有必要好好地來探討一下稅制改革的問題。

減稅方案圖利富人

近來所得分配惡化的原因當然有一個就是財團化、集中化、大型化；流行購併、控股集團，贏者圈的人數變得愈少，過去台灣所引以為傲的中小型企業的平均財富的功能就喪失了，社會流動性也降低；產業轉型為資訊、技術密集，教育呈現雙峰分配，城鄉差距擴大。所以現在低收入戶的比重也增加。二代貧窮循環的惡夢又再次開始。這是一個非常嚴重的問題。

綜合所得稅之有效稅率、平均稅率

課稅級距： 萬元	納稅戶 佔全體 百分比	所得淨額 佔所得總額 百分比	平均稅率(%)： 應納稅額 除所得淨額	有效稅率(%)： 應納稅額 除所得總額
0	28.59	0	0	0
0-37	47.38	27.71	6.00	1.66
37-99	17.16	52.96	7.90	4.18
99-198	5.08	65.03	11.08	7.21
198-372	1.39	72.39	15.60	11.29
372-500	0.20	73.27	20.61	15.10
500-1000	0.15	70.13	26.00	18.24
1000以上	0.05	65.57	36.15	23.17
合計	100	41.71	11.20	4.67

稅制不公在所得分配惡化上不但沒有幫上忙甚至成為幫兇，中低所得者在經濟受創時首當其衝，近年的減稅方案又大多是圖利富人，租稅的重分配功能現在已經逐漸在喪失。依主計處資料指出：課稅前毛所得的差距是七·三二倍，反而是課稅後才縮小到七·一九倍，要不是社會福利的一些貢獻將之縮小了一·一倍，否則不可能降到六·〇七倍。換句話說，租稅對所得分配的貢獻就是這麼一點點而已。另外，從家庭收支調查也可以看出，近七百萬戶家庭中，所得最高的五分之一家庭平均收入達二一五萬元，平均每戶所繳交的租稅僅八·二萬元，甚至所繳的稅不增反減，反而低所得者的租稅負擔率，最高所得與最低所得者差了一個百分點而已，所以也可以客觀地顯示出，台灣的稅制並未在所得重分配中盡到責任。

有就是財政惡化的問題，包括債台高築，即「租稅負擔不斷地遞延」，將來後代的稅負便會不斷地加重，包括很多社會保險的虧損。保費在外國來看就是租稅，所以將來一代的負擔要增加，給付會減少，所以也是對他們非常不公平。從這個角度來看，稅制改革真的是仍需努力。過去五年幾乎沒有做到任何稅制改革，只有不斷減稅。經發會所達成三二二項共識，與財政改革有關的很少，且目標只定位為「五至十年內達到財政平衡」，實在是沒有氣無力。所以後來行政院財政改革委員會於九二年四月完成「財政改革方案」，將之

分成短期（二年之內）、中期（二年至六年）及長期（六年以上）推動實施。短期的部分目前大概只有稅式評估的機制有建立起來，其它皆無具體進展。

海外所得應納入最低稅負制

所以我們可以看出，當初稅制評估的目標偏重於如何增加稅收比重，但並未特別強調稅制公平面要如何解決，尤其提到國民租稅負擔率每一至二年提高一個百分點之說法，實際上跟稅改方案根本無法配套，亦即租稅改革之各項推動項目之間的稅收增減關係不清楚。

至於中期改革目標，在銷售稅部分，包括參酌各國加值稅稅率，提高營業稅徵收率為六%或七%、取消橡膠輪胎、飲料品、平板玻璃及電器類等之貨物稅、刪除具藝文、體育性質之娛樂稅課稅項目、廢除印花稅。遺產及贈與稅部分又要調降稅率。在此較特別的部分是包裹立法，用調升營業稅跟遺產贈與稅的配套是非常不好的，因為提高營業稅的稅收增加是大眾承擔，遺產及贈與稅的調降稅率是少數人獲益，亦即配套的方式是一邊的稅收損失由另一邊的增加稅收來彌補，所以給民眾的感覺非常不好。

遺產贈與稅確實給民眾很不好的印象。我的個人看法是：遺產贈與稅的配套應該是把

海外所得納入最低稅負制，在海外所得納入的同時可以把遺產贈與稅的稅率調降，我覺得這樣的配套會比營業稅調升來配套更合理。營業稅提高稅率還有一部分涉及到社會公平性的問題，比如說增加低所得累退性的問題要如何解決？財政部可能還需要再努力，注意累退性的改善。

促產條例應全國檢討

國民租稅負擔率的目標為三年內從一三·六%提升到一五%，中長期目標為一八%之外，如何做得到？其中顯然大有問題。財政部當時說要在抓大放小的原則下，可是海外所得還是剔除了，免稅額度也定得很高，尤其「信賴保護原則」過度上綱，最低稅負制反而把最大的洞愈挖愈大，反而開了更大的洞讓大魚溜掉了，這部分稅收的增加也是有限，促進公平的目標更難以實現。

在長期方案方面，財政部當初提出資本利得要探討，還有促產條例屆滿時要全面檢討，我們非常支持。但是我認為，期貨、證券交易所得免稅是台灣目前所得稅制最大的亂源，造成兩稅合一很複雜，甚至搞出了保留盈餘要加徵一〇%等問題，要解決亂源，就是要恢復對證券交易所所得課徵所得稅。過去有很多人提出過很好的想法，認為在經濟不景

氣很多股民都是虧損時，恢復課徵而且分離課稅就沒有人頭戶的問題，衝擊也不會大，稅率也可以訂得很低。在這樣的情況下，開始不一定要課到稅，但是把制度建立起來後，等到股市轉好，制度已經成形，稅收也就增加了。換言之，證券交易所恢復課徵所得稅，其實是可以靠智慧去解決的，不必放在長期方案。放在長期方案還要等六年，民眾實在等不及了。

最後，到民國九八年「促產條例」屆滿時應全面檢討。我個人認為財政部、包括行政院，各界都要要求一定讓它如期畢業，不要讓它再「延畢」，再延畢下去稅制根本不可能改革。一旦這些產業別的租稅減免取消，國庫收入就會增加，再透過預算的支出編列、撥用程序，交給專業的政府機關去運用。因此，未來的替代辦法，就是產業政策一定要改由支出面來補足，包括產業研發、人才培訓等等，如果有外部功能、外部性的投資，才給他「補貼」獎勵，並且由經濟部來做，因為經濟部最懂產業，在評估效益審核資格條件上，都比較有「成本」概念，就不會發生靠租稅減免，進而造成浮濫、浪費或沒有效率，甚至不公平的問題。總之，將來促產條例的產業別租稅減免，一定要如期讓它畢業，希望社會一起支持這樣的呼籲。