

《評論人》

曾巨威／政治大學財政學系教授

勿將結構性問題誤認為景氣問題

黃耀輝教授的大作，再一次地點出了我們在稅改的歲月當中，雖然有很好的規劃或者很專業的內容設計，但其實整個稅改過程進行下來，顯然不是那麼地符合社會的期待，所以今天才需要再一次地來討論，讓社會能夠覺醒，到底出了什麼問題？我們都知道該做什麼，但為什麼都做不出好的成績，我想這是我們從過去的經驗，希望能夠檢討與反省的重要目的。我自己一直在思考一個問題：為什麼稅改的昨日與今日會走得這麼辛苦？我們都知道該如何做，但為什麼我們會眼睜睜地讓社會走到這個地步？從這個角度切入，我覺得有幾點可能值得做比較宏觀與整體性的思考。

第一點我要談的是，會談稅改當然是因為台灣的財政已經惡化到面臨嚴重的挑戰，數據上已經有很明確的答案，但是有一個基本的觀念也許我們疏忽掉而沒有突破，因此才使

得明明看數字大家都承認財政出現危機、有困難，但是真正在推動稅改解決這個問題時，卻又覺得好像也還好或不如想像中的可怕。這個原因就出在，未能正確了解我國財政問題的真實困難與癥結所致。

政府財政問題大體上分成兩類：一個是景氣循環所造成的結果；一個是結構性與制度性的根本出了問題所造成的結果。今天我們如果把赤字的发生、收支的不平衡，看成是景氣循環之下所產生的現象的話，此時我們對財政問題的發生其實就不會那麼警覺，因為會期待只要經濟好了，其實財政就改善了。各位如果了解我剛才講的那句話，就會發覺在我們現在的社會上，包括很多決策官員，其實有很多人是停留在這樣的思維與概念裡頭。當然我不能說這樣的期待是錯的，但是如果各位詳細地檢討過去財政赤字發生的原因，我只能說，其實這樣的答案只是部份的答案。更重要的是，如果今天景氣的警訊不能夠解決我們財政的問題，那我們才是真正面對著可怕的財政的危機。那個危機是制度性跟結構性的不良所造成的結果。

經濟好轉 掩盖財政惡化問題

我個人認為，如果今天大家不能夠體會到台灣的財政問題是發生在根本的制度出了問

題跟結構性出了變化所導致，在推動稅改的過程中就常常會給自己一個理由：沒關係啦！今年的景氣還不錯，應該稅收會增加。我覺得這是一個錯誤的想法，並不是說經濟的景氣不能夠對財政有幫助，而是即使經濟好轉起來但財政惡化問題還是沒有解決，這才是最嚴重的關鍵所在。我們其實應該要有更進一步的討論與思考，其實我們所面臨的問題絕對不是經濟景氣與否所導致的財政失衡，我想這是我第一個提出來的。

第二點我要提到一個蠻有趣的東西，剛才黃教授也在報告中批評了財改會，我個人也參加了財改會，聽起來感覺自己好像也是參與者，其實有點不好意思，因為經過一年多的努力所做出的方案還是有很多缺失。談到稅改，從陳教授領導的第二次賦改中，所堅持的一個理念就是「包裹式的租稅改革」，包裹式的租稅改革基本上並沒有錯，在改革的過程中，很多先進國家也是採用這種做法。其好處為能夠維持租稅的中性，亦即包裹式的概念是一加一減，至少租稅收入不變，也就不致產生太大的衝擊而導致一般民眾認為政府故意趁機要增加租稅收入及百姓負擔。第二個好處是，租稅的改革會牽涉到很大的利益重分配跟調整，用包裹方式可以讓享受利益者跟受到傷害者之間互相牽制，以便尋求整體最大的社會福利。

但是黃老師提出一個很好的概念是，包裹固然是個正確的想法或手段，但是包裹的

內涵是什麼？如何組成？這就很重要了。剛才他提出如何在立法的過程中選擇適當的組合搭配？比如說營業稅率的提高與遺產贈與稅的降低，是不是應該綁在一起？這種搭配對一個稅改的推展，究竟是助力亦或是阻力？這就是包裹設計中非常重要的組成與內涵問題。

包裹式稅改立法 只減不加

在此我要補充的是，包裹立法在台灣現在的改革過程中的經驗其實是滿慘痛的，一加一減的包裹立法，每次提出去以後，大概該減的一定減，但該加的卻一定不加，所以包裹立法的原意跟它實際上應該要產生的好的功能，在台灣經驗裡好像很困難。也許包裹的方式是一種策略、一種手段，但是台灣具備了實施條件嗎？我們是要繼續用這樣的方式來達到改革的成功，還是說這種方式的運用反而讓我們財政狀況可能更加惡化，因為減的都減了，加的卻都不能加。如果不行，我真的寧可支持財政部長林全所講的：「不見兔子就不放老鷹」，絕不再做這樣的傻事，讓一個良善的手段反而變成財政更加惡化的罪魁禍首。

第三點要提到的是減免稅的問題。剛才黃教授也特別提到了減免稅是造成台灣今天稅改之所以那麼急切的一個真正的原因所在。我想大家都能夠承認減免稅的確在現在的社會是太浮濫了，而且在浮濫的情況下造成很多不公平現象的產生。減免稅會氾濫是因為它是

最便宜的政策工具，就任何一個政府單位而言，只要一想到擴展其業務，使用減免稅是最容易的，最方便，而且說良心話是最不負責的，因為用減免稅的方式就似乎能夠替代所有要自己站在專業主管的立場之下，所要盡的所有努力。但它的成本不一定是最低，只是它沒有經過很詳細的評估。也因為減免稅具備了這樣一個基本的屬性，當然一開始使用了以後就很容易一發不可收拾，而會造成這樣一個氾濫或浮濫的結果。台灣社會目前這樣減免稅的浮濫跟惡化的情形，其實已經是一個非常嚴重的現象，我們現在很努力地想要去改它，但是既得利益者的利益要拿掉本來就不容易，更糟糕的是出現了一些在思考政策問題時的盲點，亦即財政跟經濟哪一個重要？我們現在要解決財政問題，但是減免稅的工具向來被我們拿來當做幫助、協助經濟發展一個很重要的目的，所以當天站在租稅的角度，不公平的角度要把它拿掉的同時，面臨的考驗就是，經濟的位階放在哪裡？經濟與財政問題應該如何衡酌，才是真正決定我們今天再往下走稅改是否會成功的一個關鍵。所以各位看到最低稅負制談到目前為止，最困擾的就是當我們想從最低稅負制拿回公平時，其實已引起一些企業團體的壓力，擔心如此會讓企業競爭力受到影響，所以在要恢復某種程度上的社會公平時，要思考付出多少企業發展的障礙或產業發展的利益傷害。我們一談到這個問題，就自己陷入困境了，就不敢做、退縮，沒有辦法再很大聲地說要的是租稅公平，這

也是我們實際遭遇到的一個困境。我們若不好好在討論的過程中讓社會共識形成，那麼這個問題就會永遠困擾，稅改推展的過程就不會順利。

我個人的主張認為，其實不管是財政或者是經濟孰重，對我而言現階段並不是要找到對錯答案，而是要關心台灣社會現階段最需要的是什麼。經濟固然是發展的目標，台灣長久以來的減免稅工具，基本上也是為了要達到產業或經濟的幫助。但是你要這樣的工具能夠達到真正對經濟的幫助之前，總要讓財政本身有能力來達到這樣一個幫助的功效。今天如果財政本身都已經快垮了，體質都已經很虛弱了，如何藉用體質虛弱的一個力量來硬要它流血似的把最後的一口氣都用盡，最後不管財政或經濟都會垮掉。所以我唯一的想法是不要再爭論這樣的一個改革，要求公平會不會造成一些企業或產業發展的影響，我們必須承認國家財政目前所面臨的真正危機，然後共同努力，讓財政有一些休養生息的機會，讓它喘口氣，也許可以讓企業產業也得到更長遠的力量。

最後談到最低稅負制，這也是我個人一直主張的改革，當然我知道它不是一個全面性或者是根本性的稅改，但是我認為最低稅負制，從明天的角度來看，將扮演一個很重要的角色。幾十年以來，有許多專家學者提出了這麼多漂亮的改革方案，但是我們並未看見很實際的成效，所以我個人的想法是，我們從小步、局部開始走。如果能夠這樣，至少我們

能夠透過這樣的一個方式讓社會對於稅改本身有信心恢復、點燃的機會。我覺得這個方案比我們前面所談的財政改革方案，洋洋灑灑所有的內涵，可能具備的實質意義跟功能反而是更大，也因為這樣，所以我個人覺得，最低稅負制或許是有缺點的，或許不是根本性的稅改，但是我還是覺得我們應該有機會真正地落實這樣的制度，而使得我們能夠找到稅改的一個真正的契機。