

最低稅負制總體檢

當前財政問題及租稅環境的惡化

民國八〇年代以來，我國政府財政的缺口呈現惡化現象，其主要原因是政府歲出規模已呈現穩定現象，但稅收增加率卻相對上減緩甚至降低所致。依財政部統計顯示，九十三年度政府歲出占國內生產毛額（GDP）比例已降至二十三%，但同期間政府歲入規模卻呈現縮小趨勢，其占GDP比例逐年降低，至九三年度已降至一九·八%，而國民租稅負擔率在同年也僅達十二·七%，遠較經濟合作暨發展組織國家（OECD）相關平均數據來得為低。同時政府舉債數呈現遞增的趨勢，迄至九三年度止，各級政府債務未償餘額已高達接近四兆元，占GDP的三十九·〇四%，對未來國家財政調度及總體經濟發展都帶來僵化不

利的影響。

同時根據行政院主計處有關所得分配資料，我國最高與最低五分位所得者之平均每戶可支配所得者之平均每戶可支配差異倍數，從民國八一年之五·二四倍到九一年的六·一六倍；同期間內，基尼係數（Gini Coefficient）由〇·三一二擴大為〇·三五〇，反映出社會貧富差距有日漸擴大之趨勢。

雖然我國所得稅制採累進稅率，但稅法中有許多租稅優惠的規定，例如促進產業升級條例提供股東投資抵減及五年免稅等優惠等，實施迄今似乎稅收損失持續增加，但經濟成長及所得稅稅收並未同幅增加，使得稅收的所得彈性持續偏低。尤其是對於證券交易資本利得免予課稅、保險給付、軍教薪資等免稅額或扣除額等優惠，使高所得者可藉由多種途徑以規避應納稅負，大幅抵銷了綜合所得稅的累進效果。民國九二年全國稅收來自薪資所得來源占有約七成五，相對上來自資本利得的只占二成五。

我國現行所得稅的兩稅合一制度主要係為減少營利所得的總租稅負擔，而營利事業階段的免稅或租稅抵減，對國內個人股東成為遞延納稅而已。但因兩稅合一制度並非適用全體的股東，若干股東並不適用兩稅合一，例如外國人股東、教育文化公益慈善機關或團體等財團法人等等，公司在營利事業階段適用減免租稅的獎勵，確實成為減免，並不再透過

分配給股東納稅，而成為永久性的稅收損失。此外，五年免稅的獎勵措施使公司的營利事業所得稅稅負降低，擴大與股東綜合所得稅最高邊際稅率的差距，導致公司儘量避免分配盈餘，股東綜合所得稅的稅負因而延後，導致當年度稅收減少。

綜上所述，我國所得稅制強調量能課稅，為維持租稅的垂直公正，稅制採累進稅率，但在採取累進稅率的同時，政府亦實施各項減免稅措施來提供經濟誘因以達成政策目標，包括對高科技事業的減免稅及對證券交易所所得免稅等。這種「高稅率、多減免」的稅制不僅會產生租稅扭曲及稅負不公，也會影響人們的選擇行為及資源配置的效率，更會使得稅基遭嚴重侵蝕進而影響租稅收入。因此，解決稅基遭侵蝕並提高租稅所得彈性，使政府稅收回復合理水準是當前刻不容緩的重要課題。

租稅改革理念

針對目前的財政問題，理想的租稅改革應先從現行的租稅結構與租稅負擔進行全盤檢討，取消所有不合理的減免稅措施，重新規劃一套「少減免、廣稅基、低稅率」的租稅制度以謀求財政需求與租稅負擔之間的平衡，並兼顧社會公平與經濟效率。而改革關鍵在於稅基與稅率的設計，稅基廣可以提高租稅公平並多樣化租稅收入的來源，減少財政收入高

度依賴特定稅收的風險，進而穩定財政收入；稅率低可以減少對經濟活動的扭曲，並提高租稅遵從。

有鑑於全面進行稅制改革必須仰賴社會的高度共識以及既得利益者的高度配合，在現階段有其實踐上的困難性。因此，現階段改革的方向在於利用「最低稅負制」改善目前稅基被嚴重侵蝕的問題，讓政府稅收能回復到一個合理的水準；並希望能藉由這項改革續效，說服社會各個階層配合政府的稅制改革，並促使官僚體系重拾對從事稅改的信心。

最低稅負制的理念與定位

最低稅負制主要是依據「擴大稅基、降低稅率」的課稅原則，在兼顧公平與效率下，所建立的一套約制減免稅優惠過於浮濫的所得課稅機制。在其架構下，政府將會要求那些享受過多租稅減免而導致租稅負擔偏低的企業或個人，繳納某程度的最低稅額。也因此，透過最低稅負制的實施，不僅可以回復社會各階層間的垂直公正，也可以回復高所得階層間的水平公正。

最低稅負制的基本設計是平行於所得稅制之外，提供一套符合效率與公平的課稅機制，來制衡現行稅制的缺失。在這個意義上，最低稅負制之基本價值是在提供「次佳選

擇」，其涵蓋範圍僅是「局部方案」，而在改革過程中屬於「過渡措施」。因此，最低稅負制在租稅改革過程應定位為一次佳選擇、局部方案、及過渡措施，重要的是，它提供一個新的動能（momentum）。

次佳選擇

次佳是相對於最適而言，相較於直接取消各項減免稅措施並對所得稅制進行直接革新，最適的選擇是劫富濟貧、垂直公正、全面稅改。次佳的選擇也許只是劫富濟貧，對象較明確，先追求達到水平公平。而最低稅負制仍確保各項減免優惠的繼續存在，只是減少租稅規避的程度，在這個意義上，最低稅負制是一個次佳選擇，必然有其不完美性。

局部方案

局部是相對於全部而言，由於替代式最低稅負制的課稅對象限定在高所得的企業及個人，它是選擇性的，並僅就特定的租稅優惠項目課徵最低稅負。在這個意義上，最低稅負制僅是局部性的改革，必然有其不完整性。

過渡措施

過渡是相對於永續而言，最低稅負制是個次佳且局部的措施，應定位為一個過渡性的改革方案。租稅改革涉及相當漫長動態的過程，面對千瘡百孔的制度缺失以及林林總總的

政策疑慮，最低稅負制提供租稅改革一個連續賽局新的切入點，既可避免既得利益者的過度反彈，也較易被社會各階層所接受。在這個意義上，最低稅負制是對連續賽局是對動態過程的一個合理、樂觀的處理。

美國實施最低稅負制的經驗

一九六〇年代末期，美國財政部發現國會制定的租稅減免與租稅扣抵被過度使用，導致許多高所得的企業與個人繳稅金額偏低，發現在個人所得稅方面有一五五位相當高所得者因減免而完全不必納稅，產生稅制不公的問題。當時為減少高所得的企業與個人濫用租稅優惠，且在無法推展全面性的租稅改革下，只得從局部的稅制革新做起，因而出現「最低稅負制」。

附加性最低稅負制

一九六九年美國在租稅改革法中首次引進「附加性最低稅負制 (Add-On Minimum Tax)」，針對一些經常被使用的所得稅優惠項目，金額超過二萬美元以上者加徵一〇%的最低稅負，以確保高所得的個人與獲利的企業不能再濫用租稅優惠。美國從一九七〇年到一九八二年間實施「附加式」最低稅負制，即挑選高所得者享受最多的減免稅項目予以加總，當超過某一水準時，就其超過部份加徵一定比率的補充性稅負。後來修改為所得稅

優惠項目金額超過一萬美元以上者或一般稅制下優惠項目金額的一半加徵一五%，優惠項目包括加速折舊、石油耗用費用及資本利得扣除額等項目，另對營業淨損失及退休所得給予特別待遇。

替代性最低稅負制

美國從一九七八年開始改擬定「替代性最低稅負制 (Alternative Minimum Tax)」，另外制定一套不同於一般稅制的免稅額與稅率級距，把對高所得者有利的減免稅優惠還原成應納稅基後，再依照此一新制來計算其應納稅負。原最低稅負制實施至一九八一年停止而代以新制，擴大替代性最低稅負制及個人所得稅的稅基，一九九一年後取消將資本利得納入租稅優惠項目中。若依照新制計算出的稅負低於一般稅制計算下的稅負，則按照一般稅制計算下的稅負納稅；但若依照新制計算出的稅負高於一般稅制計算下的稅負，則按照新制計算下的稅負納稅，漸成為美國聯邦所得稅制中的重要一環，適用課稅人數漸增。

美國在實施最低稅負制的期間，雖然各界對最低稅負制提出各種批評，例如未對最低稅負免稅門檻實施物價連動調整，但最低稅負制仍未被廢除而只是進行修訂，其主要原因就在於該制度可達成租稅的垂直公正與水平公正。另在美國，由於每年租稅減免租稅的調整是人生必經的過程，因而個人所得稅方面並無所謂信賴保護的原則。

建立最低稅負制之構思

因而近年來，儘管稅制改革的呼聲一直不斷，然因既得利益者不願放棄其所享有之租稅優惠，立法者又礙於選民之反彈而無法斷然修改稅法，導致稅法無法徹底全面性修訂，故採取過渡時期之立法，推動如美國之最低稅負制，訂定所得稅法基本條例立法乃有其必要性。

在實施最低稅負制以改善減免稅措施侵蝕稅基的問題時，我們必須先對規避稅負較多的項目進行檢討，因為在計算最低稅負時將涉及減免稅項目的選擇，列入最低稅負制的減免稅項目愈多，租稅重分配的變化及稅基調整的幅度也就愈大。為落實稅負重分配的效果，政府在選擇最低稅負的減免稅項目時，首先應將高所得者享有較多的減免稅項目優先列入考慮；其次，應考慮到資料取得的困難度，如果資料取得不易，即使將其列為最低稅負制的項目，也會有落實租稅遵從的困難。

美國並未採行兩稅合一制度，因此對企業的課稅乃是實質的租稅負擔。而我國由於採行兩稅合一制，對企業的課稅只是形式上的負擔，個人才是稅負的最終計算對象。因此，政府若對企業採行最低稅負制，表面上固然可以求得企業間預繳稅負的公平，但實質上對

政府最大的幫助還是稅收的增加；但對個人採行最低稅負制，則是會對稅負分配的公平性產生真正的影響。

由租稅功能的觀點而言，最低稅負制展現下列三項特徵，約略呼應上述的三項定位——劫富濟富之水平公正，高門檻之富人階級稅，及連續賽局之新切入點。

劫富濟富之水平公正——次佳選擇

最低稅負制在公平方面最常為人忽略的是保持水平公正——亦即減低富人之間或者獲利企業之間，由於節稅規劃成效不同而造成差別的租稅待遇。換言之，最低稅負制減少那些過度享受免稅優惠而機關算盡的個人或企業，而平衡那些鮮有機會享受免稅優惠的個人或企業，也可以視為是劫富濟富。如果稅制改革能夠完全刪除不合宜的租稅減免而達成窮富間的垂直公正——亦即劫富濟富的最適選擇，這項水平公正可以視為劫富濟富的次佳選擇。

高門檻之富人階級稅——局部方案

由局部方案的觀點而言，最低稅負制的焦點在於極為獨特的富人階級——亦即那些過度享受免稅優惠而機關算盡的個人或企業，是一種富人階級稅（Class Tax）而非中階大眾稅（Mass Tax），因此門檻要高，否則會形成大眾稅，增加稽徵成本。

連續賽局之新切入點——過渡性質

由連續賽局的觀點而言，最低稅負制的特質在於提供一個新的切入點及一種新的動能，在起點不是最適均衡的狀況下，建立公平合理的租稅制度及動態均衡的新思維。

實施最低稅負制之爭議

企業信賴保護

法治國家首重維護人民的權利、法律秩序的安定及遵守信賴保護原則。經濟交易行為結果係遵循憲法及法律規則等規範而產生，因此法律應該適當保障人民對公權力行使結果產生的合理信賴。行政法規的廢止或變更，於人民權利必然造成甚大之影響，應符合憲法適當保障人民權利之意旨，給予規範對象適當的保護。

隨著客觀環境的改變，行政法規必須基於社會公益進行修訂。在社會整體利益優於法規適用對象之個別利益時，可適時廢除法規或修改其內容，但須重視人民因信賴先前法規的繼續施行而發生的損失。基於保護人民對法規的信賴，應採取合理的補救措施或訂定過渡期間條款，以減輕其損害或避免影響其依法所取得之權益。然而信賴保護原則似乎有其邊界，仍宜以公益（損失）與私益（損失）淨額是否增加來加以考量，此即參酌John R.

Hicks與Nicholas Kaldor的福利水準變化判斷準則來評估。

但在租稅改革的過程中，政府仍應避免信賴保護原則的過度濫用，導致大眾預期信賴保護則的存在，而加遽日後改革的困難。因此，在國家財政困難時期，宜就社會公益的考慮，在達成若干社會最大公約共識下，兼顧人民信任原有法規可能發生的損失，推動最低稅負制，以期改善租稅公平，健全國家的財政。

企業稅率漸進到位

目前企業界提出營所稅最低稅負稅率分期逐漸到位之建議，此部分是否適宜，可依財政部的模擬影響效果來討論修訂。可預見的是若企業租稅減免納入最低稅負制的緩衝期愈長，則預期稅收會愈小，最低稅負制的實施效果也愈小，因此，緩衝期不宜太長。不過，值得注意的是，當企業最低稅負課徵納入信託保護之後，目前享有五年免稅優惠的企業在最低稅負施行後的三、五年內，不管稅率高低，都可繼續享有免稅。在此情況下，不論企業最低稅負是一次到位課徵或是分年逐步調高到位，對於這些受信託保護原則保障的免稅企業來說，並無明顯差別。

企業租稅競爭

由於租稅減免可以降低本國企業的成本負擔，提高其在全球市場的競爭優勢，世界

各國大都存在不同程度與條件的減免稅措施。也就是因為上述特性，很容易塑造出政府應採用減免稅政策的合理基礎，並且使得減免稅措施不但難以廢除反而逐漸擴大。租稅減免的程度與條件基本上應與各國的財政相關，若忽視政府財政狀況，一味採用租稅減免措施以與他國競爭，絕非一個長遠的產業及財政政策。畢竟，影響企業投資的決定因素錯綜複雜，而租稅減免對企業而言，應非投資決定的充分條件，亦非必要條件。也就是說企業不會只因為政府給予租稅減免優惠就決定投資。在國內外的文獻研究上，對於租稅減免的經濟效益亦尚未有一致性的結論，租稅減免措施應定位為短期激勵的工具，而不該長期使用，以避免政府的政策僵化失去彈性。

此外，在目前兩稅合一的制度設計下，所得稅實際上只剩下個人綜合所得稅一種，營利事業所得稅僅是在融通政府稅收。個人租稅的減免會產生稅收的實質損失，而企業租稅的減免則是會降低政府財政周轉的能力。在兩稅合一之下，企業的租稅減免雖未造成實質的租稅損失，僅是納稅時點的遞延；但有鑑於該項遞延措施已影響到政府財政的狀況，最低稅負制的實行只是要求某些完全免稅或繳稅較少的企業提前預繳個最低金額給政府。

企業未分配盈餘

在目前兩稅合一的架構下，企業除了按一般稅率百分之二十五繳納營利事業所得稅

外，未分配盈餘尚須加徵百分之十的稅負。未分配盈餘加徵百分之十的稅基不但把免稅所得包括在內，更是一種加徵的形態，因此看起來很像是一種「最低」稅負的設計。但由於企業的投資抵減優惠不但可用於一般稅率的稅負，亦可用來抵減未分配盈餘加徵百分之十的稅負，因此，對高度享受租稅優惠的企業來說，未分配盈餘加徵形同虛設。所以，未分配盈餘加徵百分之十的設計完全與最低稅負制的概念無關，不能混為一談。

此外，未分配盈餘的加徵課稅是實施兩稅合一制度的配套措施，其目的是為了避免由於營所稅率與個人綜所稅率的差距過大而扭曲企業盈餘分配的決策。也就是說，未分配盈餘的加徵課稅是為了維持租稅的中立性，與最低稅負制為促進稅負分配的公平性在實質上是不相同的。如果為了實施最低稅負制而取消未分配盈餘的加徵課稅，將嚴重破壞兩稅合一稅制的精神。

個人海外所得納入稅基

我國所得稅課徵採屬地主義，對國外來源的所得免稅，當然若能對海外所得免稅的部分課徵最低稅負制，即將屬地主義改成屬人兼屬地的課稅主義，將有助於改善目前我國對外投資，企業常以個人名義對外投資，將境外投資獲利轉為個人境外所得免稅的情形，對於建立租稅公平能發揮積極的效果。然而衡諸當前國際環境的現實，必須透過雙邊或多邊

租稅協定才能進行，通常需經歷相當長的時間才能獲得成果。在這項考慮下，或許需要給予充分的準備時間及合理的日出機制，才能有效發揮其應有的功能。

遠景

長遠來看，稅制改革的最終目標，是希望能重新建立一套同時兼具公平與效率且能支應政府財政需求的稅制，以穩定政府財政收入的來源，而非疊床架屋式地改革舊制。由我國政府連續數年出現的財政赤字，及其所累積的龐大債務餘額來看，階段性地進行稅制改革絕對有其迫切性與重要性。畢竟，課稅收入才是國家財政上最根本與最重要的財源，而稅制改革的用意就是在鞏固這項財源。透過公平合理的租稅制度，在社會公平與經濟效率上取得適度的平衡與調合，將是一個國家在邁向現代化過程中不可或缺。

最重要的是，最低稅負制能在起點不是最均衡的狀況下，建立公平合理的租稅制度及動態均衡的新思維。在面對次佳選擇的不完美性以及局部求解的不完全性，最低稅負制給予失序的租稅改革過程一個新的切入點，提供失衡的租稅環境一個新的動能，更賦予對租稅改革失去信心的官僚體系與社會大眾一個新的合理期許。當國家整體環境調整到適合推動全面稅制改革的時候，最低稅負制自然就會結束其過渡性的任務。