

議題二

# 稅改與產業發展的角力



◎投資租稅獎勵之成本效益分析

◎官僚、財團、民代 財政惡化鐵三角

◎土地增值稅減半的政治經濟學

◎土增稅未實價課稅是炒地皮最大原兇

主持人 胡勝正／行政院經濟建設委員會主任委員

報告人 孫克難／中華經濟研究院研究員

評論人 麥朝成／中央研究院士

評論人 薛 琦／台灣金融研訓院院長

報告人 楊重信／中國文化大學景觀學系教授

評論人 賴士葆／立法委員



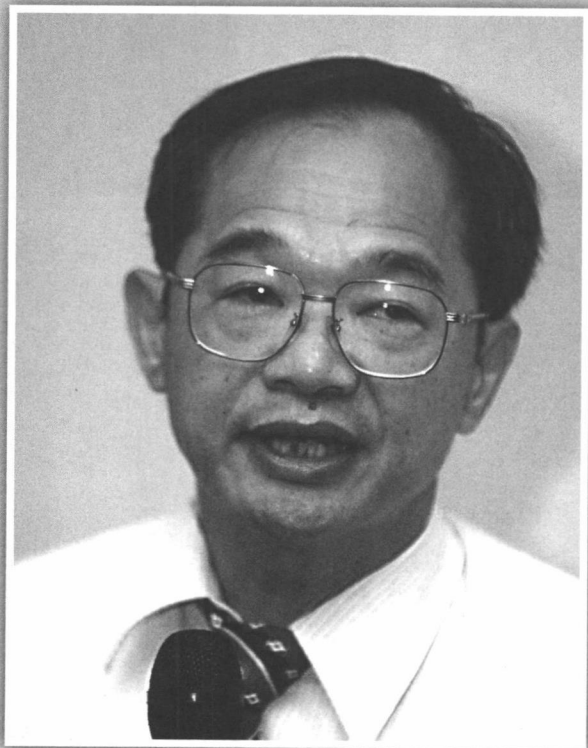
主持人

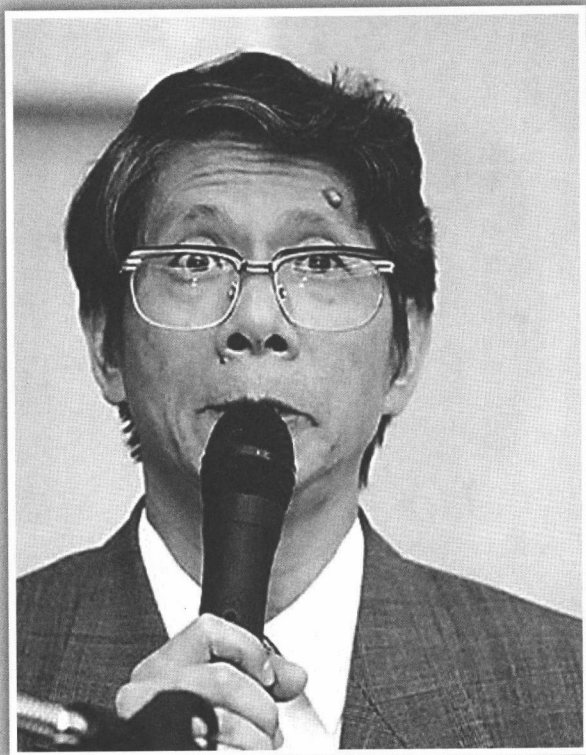
## 胡勝正

美國羅徹斯特大學經濟學博士。現任行政院政務委員兼行政院經濟建設委員會主任委員。曾任美國聯邦政府社會安全總署訪問學者、美國普渡大學經濟系主任、北美中國經濟學會會長、中央研究院經濟研究所所長、中央銀行理事、中華經濟研究院董事。專業領域為總體經濟學、公共經濟學、經濟成長理論。

孫克難

台灣大學經濟學博士。現任中華經濟研究院特約研究員、台北商業技術學院財稅系副教授。曾任中華經濟研究院研究員、行政院財政改革委員會委員。專業領域為財政理論與政策、產業理論與政策。代表著作有《Taxation and Economic Development in Taiwan》(Harvard University Press, 1100111)、《台灣租稅負擔與租稅結構之檢討與稅制改革》、《邊際有效稅率、租稅減免與投資行為——台灣的台灣研究》。





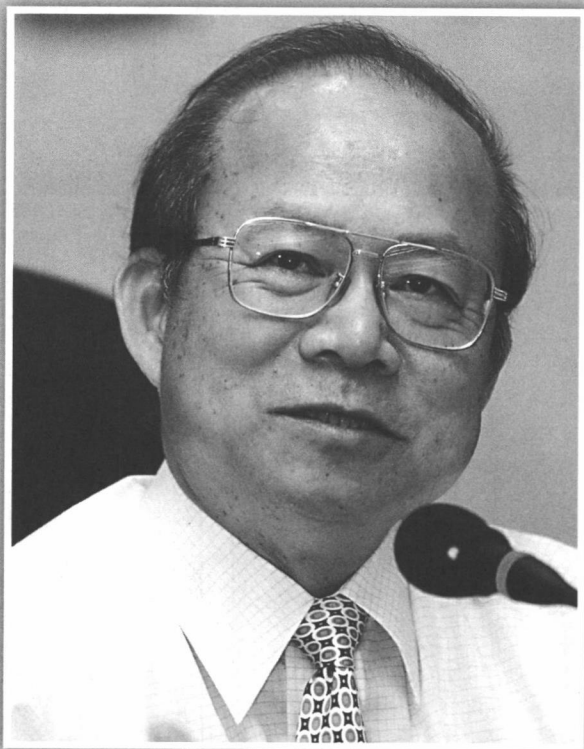
## 評論人

### 麥朝成

美國德州農工大學經濟學博士。現任淡江大學產業經濟系講座教授、中央研究院院士。曾任中華經濟研究院院長、行政院科技顧問、中研院中山人文社會科學研究所研究員兼所長、台灣大學經濟系教授。專業領域為體經濟學、區域及都市經濟、產業經濟、國際貿易。代表著作有「一九八〇年代以來台灣經濟發展經驗」、「The Effect of Export Tax Rebates on Export performance: Theory and Evidence from China」、China Economic Review(1100五)、中英文期刊論文1120篇。

薛琦

美國 Case Western Reserve 大學經濟學博士。現任台灣金融研訓院院長、中央大學教授。曾任臺灣大學經濟學系系主任、中央大學管理學院院長、中央大學產業經濟研究所所長、德國柏林自由大學客座教授、行政院經濟革新委員會產業組副召集人、行政主計處國民所得評審委員會委員、財政部賦稅改革委員會委員、行政院經濟建設委員會副主任委員、臺灣證券交易所外部上市審議委員會委員、APEC 經濟委員會副主席。專業領域為經濟發展、產業經濟學、國際經濟學。







## 報告人

### 楊重信

美國賓士凡尼亞大學區域科學博士。現任中國文化大學景觀學系教授。曾任台北市市政顧問、台北縣縣政顧問、財團法人公共電視文化事業基金會監事、中央研究院經濟研究所副所長、研究員、中興大學都市計劃研究所教授、所長、政院新聞局有線電視審議委員會委員、內政部都市計劃委員會委員。專業領域為都市及區域經濟、區位與土地使用理論、自然資源與環境經濟、環境規劃與國土規劃。

## 賴士葆

美國南加州大學工業與系統工程博士。現任立法委員、政治大學企研所教授、台北市政府市政顧問團總召集人、經發會副總召集人、中國國民黨中央常務委員。曾任國民大會代表、中華人民國管理科學學會秘書長、經濟部產業諮詢委員會委員、中華民國科技管理學會理事、經濟部產業諮詢委員會委員、台北市政府經濟發展委員會委員。代表著作有「生產作業管理理論與實務第三版」賴士葆，華泰書局二〇〇四、「科技管理」賴士葆、陳松柏、謝龍發，華泰書局，二〇〇四。





## 投資租稅獎勵之成本效益分析

投資租稅獎勵的成本效益分析，這個題目很大。今天我所參加的這個研討會，主軸是公平正義，的確，好的稅制應該要合乎公平、效率，而且要對於國家稅收有適當的滿足，有適足的稅收後才能夠增進公共建設。所以說，在公平、效率而且適足的目標下，我們要檢視一下減稅措施到底對這些目標造成什麼樣的不利影響。

### 減稅造成財政惡化

首先，我們關心的是減稅造成稅收不足的問題。事實上台灣整個財政惡化的問題是從一九八九年就開始，在那之後又可分成兩個階段來看。一九九五年之前大致屬於政府公共支出的膨脹，包括國建計劃、戰士授田證收購、戰機的購買等等，造成財政的惡化；可是

在一九九六年以後，主要就是因為減稅的影響，包括兩稅合一的實施、金融業營業稅的降低（從五％降至二％）、土地增值稅的減半等等，以及促進產業升級條例大幅度擴大，造成整個稅收比重不斷地往下跌。在一九九〇年初期時，整個國民租稅負擔率（亦即稅收占整個GDP或GNP的比率），有一九％左右，可是到現在只有一三％左右，與財政支出規模約二四％相比，兩者相差超過一〇個百分點，不夠的則要靠舉債及釋股等方式來籌措，所以財政惡化非常嚴重。

國民租稅負擔率在一九九四、一九九五年還在一七、一八％左右，可是一九九六年開始一直下降，政府支出規模在一九九〇年代初期三〇％左右，到現在只有二三％，所以顯然政府赤字或財政惡化的問題，主要是在稅收方面所致。支出當然仍有運用效率不彰的問題，可是整個財政失衡的問題應該是在稅收面。在一九九〇年以前，整個債務累積還不到GDP的六％，可是最近一路往上攀升，到現在整個債務的不斷累積已經占GDP的三五％；而這只是在中央政府的部分，其實還有包括地方政府的、特種基金的、社會福利基金的債務，其累積數有人估計已經接近一個GDP的水準。

除了稅收不足以外，減稅還有造成稅制不公的問題。稅制不公包括水平與垂直的不公。在水平不公方面，台灣現在綜合所得稅的課稅所得中，有七〇％以上是屬於薪資所

得，其它所得僅占三〇%，很重要的原因是資本利得多不課稅，所以造成資本所得所占比例明顯地偏低。在垂直不公方面，財政部前些日子公佈一些重要的數據指出，全國四〇位富豪中有一五位幾乎都不納稅，其中有八位稅負是零。這對於整個稅制的垂直公平性造成很大的傷害。所得稅的基本精神是高所得應該要負擔高稅率，可是事實上高所得者反而不納稅，徹底地破壞了整個所得稅制量能課稅的精神。

當然現在政府也在推動最低稅負制，包括個人與企業方面。在個人部分，針對高所得者要求至少繳一些稅是值得肯定的，可是對企業要求最低稅負，由於企業基本上不是量能課稅的單位，故有商榷的餘地；若是租稅獎勵過度浮濫，就應該要徹底檢討獎勵措施，並要取消浮濫獎勵的項目，政府若沒有能力取消，則表示政府失能，「政府失能（或失靈）」（government failure）更是一個大問題。正本清源之道，政府應該有魄力取消企業浮濫的減免稅項目，而不是一體適用課徵一〇%的最低稅率。所以我們要進一步檢討租稅減免的項目，減免的過程中也造成很多的不公平性，對科技產業不斷地在減免稅，對於傳統產業又課了很多的稅，整個稅制扭曲產業結構，對產業競爭環境的破壞也是影響很大。以下主要是檢討促進產業升級條例的獎勵成效，然後進一步建議要如何限縮，乃至於長遠來講是否要廢除促進產業升級條例。

## 獎勵企業措施 反造成財政惡化

對企業租稅減免值得嗎？到目前為止，促進產業升級條例造成每年稅收損失大概五百多億左右，可是每年還累積了二千多億的稅抵不完，留待以後再抵，表示減稅減得太優厚、很浮濫。另外，這個獎勵措施基本上是對不同的產業、不同的功能、不同的地區來進行獎勵，它是否公平？效益又如何？令人關心。其實，獎勵措施從民國四九年開始就有了，當初是叫「獎勵投資條例」，實施三十年。直到一九九一年則改裝成「促進產業升級條例」，也實施了近一五年，合起來到現在有為期四五年的獎勵。在早期實施的獎勵投資條例，三十年來的帳面稅收損失有五千多億元，近一五年來促進產業升級條例的實施，也快速累積了四千億元的稅收損失，這個幅度比過去的獎勵投資條例時代更擴大，這裡面沒有考慮到物價上升的問題，不過即使扣掉物價的因素，還是膨脹得非常嚴重。

租稅獎勵事實上是很難取消的，不過我們希望透過這一次更進一步的討論，政府能夠在其職能內，好好檢討獎勵的浮濫，甚至考慮長遠是否要取消促進產業升級條例。從獎勵投資條例到促進產業升級條例，獎勵的範圍不斷地擴大，以往是獎勵投資、儲蓄、外銷，

可是現在除獎勵研究發展、人才培育、自動化、污染防治、節約能源、企業合併外，也獎勵新興重要策略性產業、資源貧瘠及發展遲緩地區、企業營運總部等的發展，各式各樣的獎勵名目琳瑯滿目。在租稅減免獎勵工具上，獎勵投資條例早期主要仰賴五年免納營利事業所得稅等方式，現在的獎勵則是大量利用投資抵減方式。對於高科技產業不斷地加深獎勵，所以獎勵變得非常浮濫。在促進產業升級條例剛開始實施初期，已經取消五年免稅，可是到一九九五年又恢復了五年免稅；原先獎勵措施是以功能別為主的獎勵，可是現在反而變成主要是產業別獎勵，針對新興重要策略性產業來獎勵，獎勵範圍非常的多而且複雜。

獎勵措施有無理論基礎？學理上是有，但也有些反面的論述。獎勵的理論基礎可分兩個層面來講：一個是屬於功能別獎勵，一是屬於產業別獎勵。功能別獎勵很重要的理論基礎，主要是以「市場失靈」的理論，來合理化解釋政府介入市場活動的理由。政府介入的工具主要就是租稅減免，還有一些財政補助措施，而台灣主要用的是租稅減免，對於一些民間比較缺乏誘因的活動，政府希望透過租稅減免來獎勵，包括一些外部性大的活動，乃至於一些具公共財性質的活動，尤其是研究發展、人才培訓。當然這些措施在最近的經濟發展理論上，還有一個內生成長模型，希望透過知識經濟的發展，經由研究發展、人才培



訓等等幫忙它成長，這也是一個理論基礎，主要是針對功能別來獎勵。

在產業別獎勵方面，主要是針對幼稚工業、策略性工業來獎勵。基於這些產業關聯效果很大，會透過某些產業的成長帶動其它產業的發展，基本上是一個不平衡成長理論。以往台灣這類例子也很多，例如一九五〇～一九七〇年代透過關稅保護獎勵幼稚工業，一九八〇年代初期開始針對策略性產業獎勵，一九九〇年代不但是針對新興產業、重要產業獎勵，而後更結合過去的策略性產業，演變成對「新興重要策略性產業」的獎勵，這個部分原來應該是用交集方式來決定獎勵的範圍，可是現在是採聯集方式，新興、重要、策略性產業全部都獎勵，所以說變得非常地浮濫。

租稅獎勵的反面論述是：市場失靈要怎麼認定？外部性的問題多大？這牽涉到資訊取得及政府能力的問題，到底政府是否有辦法決定外部性矯正的程度，這是值得討論的。另外，政府介入會造成政府失靈的問題。政府介入就會有利益團體來遊說，就有鑽營逐利的問題。不但會造成不公平，而且會造成整個經濟資源配置缺乏效率。然而獎勵措施對整個財政的傷害會更大，政府獎勵的目的是為了鼓勵投資，針對原本不投資因有租稅獎勵而增加投資的部分，則能發揮應有的效果，可是租稅減免的方式，很難個別認定哪些是需要獎勵才投資，哪些是不需要獎勵也會投資，卻是一體適用，以致於造成減稅冗餘的現象。

假如只是為了增加一〇億元的投資，卻要使一，〇〇〇億元的投資系統享受租稅獎勵的好處，其實原來那些投資可能不需要政府的獎勵，它也會投資的，可是減稅措施全體適用，就對整個稅制造成非常大的傷害，也相對造成對財政的傷害。此外，減稅範圍不但擴大，而且易放難收、長久存在，取消不掉而使稅制更複雜。

### 獎勵措施長期存在 不會發生邊際效果

在檢討促進產業升級條例的成效之前，先回顧一下獎勵投資條例。獎勵投資條例實施了三十年，有一些效果存在；由於它是一個減稅措施，所以剛開始時會使整個投資水準往上移，投資會整個增加，但是獎勵措施一旦長期存在，則不會發生邊際上的效果，不會再有額外的一些影響作用。此外，獎勵投資條例後期很重要的工具是投資抵減，都是短期措施，用以刺激景氣，剛開始也沒什麼效果，可是一旦要期滿取消，就會有一些搶搭減稅列車的作用；其實這並不是增加額外的投資，只是產業調整其投資時程而已，企業原本就要投資，可是因為有獎勵措施就順便搭個列車。不過現在投資抵減變成一個長期性的措施，而且不斷地在累積抵減額度，很多稅抵不掉而留在帳上。我們亦可透過新古典模型來看，獎勵措施降低資本使用者成本，是否足以激勵投資提高，相關的實證結果發現其效果並不

大。

再進一步檢討促產條例。促進產業升級條例主要的租稅減免獎勵工具，就是五年免稅與投資抵減，後者對象包括功能別、產業別、地區別，以下就分別觀察之。先觀察研究發展與人才培訓的獎勵，這部分理論上是比較沒有問題，因為一般認為都是外部性很大，具有外部效益，而且對於整個知識經濟發展是有幫助的；關於這個部分，有些國家是透過直接補助方式，台灣是透過租稅減免，也有一些低利貸款等方式。按照以往的研究發現，獎勵措施的效果並不佳，因為研究發展獎勵措施從一九七七年開始就已經有了，不是現在才有，然而研究發展密集度（即研究發展支出占銷售額的比率）一直未超過一%，甚至長期維持在〇·五%左右，其它先進國家都是二、三%左右；台灣整個研究發展支出占GDP的比率，以往一直只有一%多一點，最近在市場競爭壓力下，才快速超越二%。所以租稅獎勵措施並不是有明顯效果，真正企業要從事研究發展或人才培訓的話，還是基於其自利動機，覺得有需要做研究發展的壓力，還是會自動自發去做，並不是因為有政府獎勵才會去做。由此可見，租稅獎勵效果是有限的。

其實，政府現在對於研究發展、人才培訓是用三〇%的投資抵減獎勵，亦即在投資額的三〇%額度內抵減，研發支出超過前二年平均數者，更可高達五〇%抵減，這與國際上

的韓國、新加坡比較起來，顯屬過於優惠。此外，政府對於高科技的專案補助、主導性新產品補助等，補助方式也很多。所以，雖說外部性的理由是一個立論基礎，是否有過度運用的現象，值得檢討改進。

### 自動化投資獎勵最浮濫

自動化投資獎勵是在減免稅獎勵項目中金額最多的，一年有三〇〇多億元。其實哪一個產業不自動化？自動化的目的就是為了能夠賺錢，並無明顯的外部性存在，因而在實際上反而使得抵稅浮濫，所以將來這部分要大幅度地限縮。污染防治基本上是外部性不經濟的矯正，以往是用租稅減免獎勵的方式，反而會使得這些污染性的產業繼續地存在，未來的發展則應該以課稅來取代減稅補貼，使外部成本內部化，並且可以降低財政負擔。對於節約能源的問題也是一樣，我們不應再繼續減稅補貼了，不要再透過節約能源設備的採購給予租稅獎勵。事實上，能源價格應該反映真正成本，讓廠商在覺得價格高時自然會節省能源。此外，合併是企業本身的自利行為，政府的獎勵只是消除一些租稅障礙，然而，現在政府獎勵措施非常多，有八大項減免獎勵項目，有檢討改進的必要。

在公司投資貧瘠地區方面，政府提供二〇%投資金額抵減獎勵。由統計資料發現，投

資抵減都集中在少數地區，雲林縣就占了六〇%以上（台塑廠占了很大的比例），所以此獎勵是否真的激勵投資，照顧到貧瘠地區值得關心。事實上，這些本身就有意願去投資的廠商，已經累積了很多抵不完的可抵減稅額，減稅幅度實有過度之嫌。新興重要策略性產業也是一樣，現在已有四五〇項受獎勵項目，顯得相當浮濫，需要好好檢討，並建立退場機制。至於對新興重要策略性產業的股東給予投資抵減，這對所得稅制造成很大的傷害；在兩稅合一之下，對租稅公平及稅收造成實質傷害的就是股東投資抵減，故這部分長期來講也是應該取消。此外，營運總部其實資金回流的金額也不大，減免稅所產生的效果亦屬有限。

### 期望租稅減免走入歷史

最後，未來期望租稅減免獎勵走入歷史。麥可波特（M. Porter）曾將經濟發展的歷程分成生產要素帶動、投資帶動、創新帶動、財富帶動四個階段。有些國家身處生產要素帶動、投資帶動階段，是透過租稅獎勵獲得補貼或保護，可能有它的時代背景。可是一旦進入創新帶動階段，政府扮演的角色就須調整，租稅獎勵應該退出，政府應該扮演一個資訊提供、服務性的角色。參考先進國家的經驗，歐洲國家或者是OECD國家，針對需要獎勵



的產業或功能活動，主要都不是用租稅獎勵，而是用預算補助方式，補助範圍比較小、對象比較明確，而且進行成本效益評估比較容易，將來政府如果要透過政策工具來獎勵，獎勵的工具必須調整，不要透過租稅獎勵，若是政策需要，則可透過預算編列及立法院預算審議程序來協助。

將來促進產業升級條例屆滿不應再延長實施。政府現階段的目標應該是：限縮促進產業升級條例的獎勵幅度與範圍，在母法不變下修正相關子法。政府針對個人推動最低稅負制是值的肯定的，但是針對企業推動最低稅負，我覺得意義不大，甚至沒有必要，也不是對症下藥，因為不論值不值得獎勵均一律課徵一〇%的最低稅負，並不合乎經濟效率原則。另一個問題是，對於五年免稅的部分適用信賴保護原則，一般估計未來一二年都課不到稅，可是對於投資抵減卻排除納入信賴保護，仍然要課一〇%的稅，可是投資抵減基本上有其功能性的獎勵目的，尤其是對研究發展與人才培訓，這部分基本上政府是可以出面協助做的，問題則是在於獎勵是否浮濫，可以檢討縮小，不宜把所有功能別的獎勵全課徵一〇%。一體適用雖然表面是公平，可是政府一方面租稅獎勵，一方面又沖銷它的獎勵，不但對整個獎勵目標的達成造成傷害，而且更徒增整個稅制的複雜度。因此，我覺得最低稅負制可以落實到個人階段，對於企業階段的獎勵，我卻認為不在最低稅負制，而是應該

要徹底限縮促進產業升級條例的減免程度與範圍。因此，財政部應努力落實這一項，未來二〇〇九年底促產條例實施到期時，就要進一步徹底檢討。