

《評論人》

麥朝成／中央研究院士

官僚、財團、民代 財政惡化鐵三角

金融研訓院薛琦院長因有事出國趕不回來，所以我們二人對於孫教授這篇大作曾經討論並做一些分工。為了節省時間，我就綜合一部份共同意見，但是有一部分我還是把它做個別的陳述。薛院長跟我對於我的同事孫克難教授長期對台灣租稅政策與環境所做的專精研究，深為敬佩。而他這篇論文中非常簡單扼要地從一個嚴謹的租稅理論對租稅及產業發展的效果提出正反的看法，尤其對於現行鼓勵的租稅政策效果，他認為並不明確而且顯然造成嚴重的稅制不公，所以主張大幅度的修改或者甚至建議要廢止整個促產條例。立論可以說擲地有聲而且非常中肯，我們二位都對其大作深表同意。另外我們也個別提出幾點補充的看法。

富豪不繳稅 有違公平性

首先從一九八〇年代以來，我國在經濟自由化、政治民主化與社會多元化交互的影響中，產生了官僚、財團、民代三方面所形成的緊密鐵三角關係，是造成今天政府支出膨脹、租稅減免浮濫以及財政赤字嚴重的一個重要的原因之一。第二點，政府為了鼓勵企業投資，自一九六〇年代起推行三十年的「獎勵投資條例」做為鼓勵性的獎勵；接著自一九九〇年代起推行「促進產業升級條例」，推行長達十五年的功能性獎勵。剛才從孫教授的分析中也看出在整個過程中，不斷地在擴大租稅減免的範圍，包括對軍公教人員薪資所得免稅、對高科技事業減免稅、對證券交易所得免稅、對科技、教育、文化、公益、慈善等活動獎勵，皆使得稅制變為極為複雜而更不公平。第三點，在孫教授文中也看到，在二〇〇〇年綜合所得稅的各類所得總額中，薪資所得就佔七〇%以上，資本利得因諸多減免項目所佔比率相對偏低，此一現象並不符合水平公平性；另外財政部的資料也指出，在全國四〇位富豪中，只有五、六位正常繳稅，卻有一五位全年所繳稅額不及總所得的一%，甚至有八位稅負掛零，這當然是違背整個垂直公平性。

第四點，從以上數據均可看出，我國以所得稅制追求租稅公平，事實上並非如此。我個人覺得政府真的要在此時取消不合宜的租稅減免，一定要在時間上建立退場機制。基於

公平與效率的原則，要從產業別、功能別、區域別等層面徹底來執行促產條例應免稅的範圍。對於績效不彰且無法實質提升競爭力的，在短期內甚至應該縮小範圍、幅度，必要時在一定的時間後要把它完全終止。另外，促產條例是到二〇〇九年才屆滿的，這段時間應該要有一些充分的時間來好好地檢討，看到二〇〇九年時此條例是否還有存在之必要。

以租稅減免鼓勵金控減半毫無必要

第五點，我個人覺得政府為了鼓勵企業合併，在現行「促產條例」第一五條中提供多達八項的減免稅優惠規定，即為租稅減免浮濫的一例。眾所周知，企業合併的目的是基於本身致力賺錢的動機，主要是希望發揮規模經濟與範疇經濟的效益，政府實在沒有必要透過優惠免稅措施加以干預。尤其政府現在為了進行二次金融改革，甚至希望利用租稅優惠措施將現有的金控家數由一四家減為七家，姑且不論金控的最適規模如何，政府要鼓勵大可透過很多其它的方式，為什麼一定要動用租稅減免的方式來做這樣的事情？況且，企業的合併應該透過「市場機制」來進行比較好。

另外，政府不該一直避談證所稅的復徵問題，每次一談到這個問題，大家總覺得台灣的環境特殊不宜採用，但是台灣環境要特殊到何時？難道沒有改善空間？因為在今年五月

時曾見報載，總統府曾要求相關部門研議未上市櫃公司股票交易課徵證所稅的可能性。由於這一方面或許對於很多高所得者進行股權及跨代財產移轉時會將其利益取消掉，但是既然政府有此一想法，我們認為應該全盤對於不管是上市櫃或者未上市櫃的股票，要全面來評估復徵證所稅的問題。因為若復徵證所稅，其實很多的相關課稅問題自然可迎刃而解。例如員工分紅、配股如何課稅以及課稅的時機等問題。

另外一點，我們現在是否應嚴肅檢討「政府的角色」。早期Adam Smith自由放任的經濟中，希望政府的角色愈少愈好；但到了Keynes時，又把政府的職能擴大了，但是至今可能要好好地檢討一下，到底政府的角色是否應建立在小而美的一個角色上？為了鼓勵民間投資及促進經濟發展，五花八門的租稅獎勵並非萬靈丹，從孫教授的文章看來可知，那些租稅獎勵都是沒有效果的。政府的角色應是要維護「市場機能」，讓它好好運作，進而提昇政府職能效率。政府的效能是台灣在國際競爭力中最弱的一環，所以是否應該徹底檢討政府的職能，政府應該如何協助民間企業排除投資障礙並建立優質的投資環境，可能是更為重要的。

建議成立中立的稅制改革小組

最後一點，我個人曾在二〇〇二年參加「經發會」，也提出了建議，租稅改革宜由社會各界推薦成立一個客觀、中立的「稅制改革小組」，經過兩年的審慎研究，針對一些高度爭議性的租稅議題，例如證所稅復徵、新興產業應否提供租稅減免獎勵、取消保留盈餘加徵一〇%，並縮短綜所稅與營所稅稅率差距等等這些問題，應該徹底檢討。但是在經發會中並未通過。後來財政部自己推動了一個小規模的稅改小組，我們覺得格局並不够大。在現在這樣的一個時機，財政部林部長是租稅方面的專家，有原則也有魄力，目前正在稅制改革最好的時機，而且政府在經濟方面，稅收減少但很多的公共建設都要去執行，社會各界對這個問題頗為重視。另外，今後也比較少選舉的活動，所以對政府來講是一個稅改最好的時機，如果能夠透過這一次的討論再喚起政府對稅改的重視，如此就會產生重大的影響，以上為我個人的看法。

另外，我也把薛院長的看法向大家報告。第一點他特別提到，租稅獎勵政策工具被使用過頭了。若回顧下一九六〇年代時的獎勵投資條例，最重要只在做兩件事一方便工業興辦人取得土地與租稅減免。因為當時在取得土地是非常困難的，但想想當時的稅制

中，最高的邊際營所稅是三五%，個人綜合所得稅是六〇%，兩者合計最高邊際稅率為七四%，堪稱社會主義國家的典範也不為過。

再加上印花稅、貨物稅等等很多的稅，叫企業如何經營事業或從事出口？因此，當時的獎投條例看起來是減稅，但實質上是一種租稅改革，也就是一項經濟自由化過程中鬆綁的一個措施，目的在去除當時極不合理的稅制。但是台灣現在的促產條例有這樣的精神嗎？第二點提到了減稅型的產業政策基本上已無必要。減稅型的政策基本上是立基於扶植幼稚工業的發展的想法。背後又是根據產業連鎖效果理論，但是產業連鎖效果中有兩個嚴重的問題：

兩岸關係 攸關台灣經濟前途

(一) 政府在選擇優先發展產業的條件時，也就是孫教授所提到的兩大、兩高、兩小的標準。例如市場潛力大、附加價值高等，這些是企業看得最清楚，為什麼要政府來幫忙？至於污染低、低耗能等等，只要政府將能源污染的外部成本內部化，不要在能源價格上漲時故意壓低價格，讓產業自己去做。

(二) 產業關連程度是一項極為弔詭的概念，依據國內的產業關連表，對於資訊、通訊 (ICT) 與零件 (面板、半導體) 業，在製造業的二八個產業分類中，三者的國內關聯程度都是偏低的，排名為倒數第三、四、五名，最後二名是石油煉製與製煙兩個產業。此表示用產業關聯效果來作為理由是不適當的。

另外，從孫先生的論文中也看得出來，支持租稅型產業政策的實證研究基礎非常薄弱。另外一點，產業發展的外部性可能被過份誇大。產業發展過程中是有一些外部性，像 R&D、人才培訓，不必被誇大，或動不動認為政府應採減稅措施。台灣的租稅優惠已比鄰近國家高出很多，政府根本課不到稅。

最後一點要特別提到的是多些經濟，少些政治，暢通兩岸關係來強化投資環境。要拚經濟的話，如果可「拼」，就要認真，要用經濟手段來解決經濟問題，塑造良好的投資環境。薛院長特別強調，政府雖然引用很多資料，像國際競爭力、投資環境排名，甚至去年民間投資高度成長的情形來證明國內投資環境仍屬優良。但是在最適的狀況下，今天有一個外部的兩岸關係是那麼重要，不順暢的話就讓台灣整個經濟會走下坡。所以特別要提的是，在台歐僑、美僑商會人數的減少，台韓貿易情勢在轉變，今年空運、海運量的下降，即使台灣經濟去年達到五·七% 高成長，但背後國民所得卻只增加了二%，這些都不是靠

繼續減免租稅能解決的問題。要提振經濟的話，兩岸關係是當前經濟與產業發展的大問題，我們要特別重視。