

議題二

# 稅改與社會資源的 重分配



- ◎ 租稅在所得分配上扮演之角色
- ◎ 令人憂心的台灣貧戶增加問題
- ◎ 教育資源與社會階層流動
- ◎ 教育機會不均等性依舊存在

主持人 李庸三／中華民國證券櫃臺買賣中心董事長、前財政部長

報告人 朱敬一／中央研究院院士、時報文教基金會董事

評論人 朱雲鵬／中央大學經濟學系教授

報告人 張清溪／台灣大學經濟學系教授

評論人 瞿海源／中央研究院社會學研究所研究員



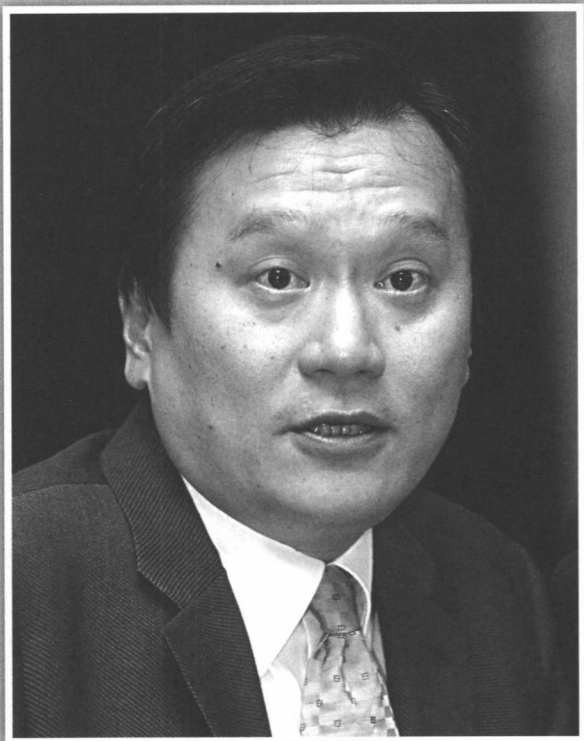
## 主持人

### 李庸三

美國威斯康辛大學經濟學博士。現任中華民國證券櫃檯買賣中心董事長。曾任財政部部長、台灣大學經濟學系教授、中央研究院經濟研究所研究員兼所長、美國哈佛大學客座研究員、中央銀行經濟研究處處長、交通銀行總經理、中國農民銀行董事長、中國國際商業銀行董事長、中華民國銀行商業同業公會全國聯合會理事長、台北市銀行商業同業公會理事長、亞洲銀行家協會（ABA）會長。專業領域為財經。

朱敬一

美國密西根大學ANN ARBOR 經濟學博士。  
現任中央研究院經濟研究所特聘研究員。  
曾任中央研究院副院長、行政院國家科學  
委員會人文社會科學處處長、台灣經濟學會  
理事長、台灣經濟學會總幹事。專業領域為  
人口經濟、法律經濟、財政學。代表著作有  
經濟學的視野（與林全合著）聯經，2002、  
基本人權（與李念祖合著）時報，2003、  
Population Dynamics（Oxford University Press）  
等專書、論文計百餘種。





評論人

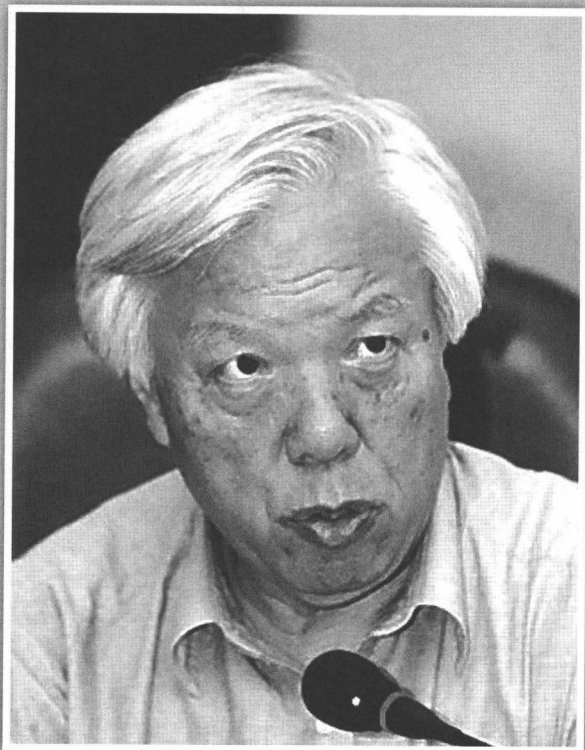
朱雲鵬

美國馬里蘭大學經濟學博士。現任中央大學經濟學系教授。曾任景文技術學院校長、中央研究院中山人文社會科學研究所所長、行政院公平交易委員會委員。專業領域為經濟發展、國際經濟學、一般均衡模型。近期著作有《金磚四國關鍵報告》（合著），商智文化94/04、《永續台灣二〇一一》（合著），天下文化92/01。

張清溪

美國俄亥俄州立大學經濟學博士。現任台灣大學經濟學系教授。曾任台灣大學經濟學系系主任、澄社社長、行政院教育改革審議委員會委員。專業領域為勞動經濟學、家庭經濟學、經濟制度與經濟結構。代表著作有《經濟學：理論與實際》（與許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏合著），翰蘆出版、《中國經濟的真正奇跡》。





## 評論人

### 瞿海源

美國印第安那大學社會學學博士。現任中央研究院社會學研究所研究員、台灣大學社會學系教授、民間司法改革基金會常務董事。曾任公共電視文化基金會董事、台灣社會學社理事長、澄社社長、公共媒體催生聯盟總召集人。專業領域為社會心理學、宗教社會學、社會變遷、社會階層化。代表著作有《真假民主》2004，圓神出版社、《解構國會——改造國會》與王業立、林繼文、黃秀端、顧忠華等合著）2003/02，針砭——瞿海源評論集，圓神出版社2002。

## 租稅在所得分配上扮演之角色

這篇由我和中央大學鄭保志教授合著的文章，談的是個人綜合所得稅所產生的扭曲現象。

所得稅的基本觀念很簡單，稅前所得減去稅就是稅後所得，這中間當然還有一些加加減減，例如寬減額、扣除額。國稅局在其網頁上是這樣描述綜合所得稅：「綜合所得稅：採用累進稅率重課高所得者而輕課低所得者，以符合國民之納稅能力，並達到平衡社會財富分配之目的，可謂最符合公平、正義原則之稅課。」

財政部財稅資料中心每年都會收集全國總計超過五百萬戶的匿名綜合所得稅資料，本文的資料來源即為該中心一九九八年至二〇〇三年的綜合所得稅資料。綜合所得稅資料與家庭收支調查有若干相異之處。首先，二者調查對象不同：家庭收支調查的對象僅限於台



灣的家戶，不包括外勞；然而，因台灣的綜合所得稅採屬人主義，故外勞也被包括在台灣  
的綜合所得稅資料中。其次，二者資料本質不同：家庭收支調查是部分的樣本；而財政部  
財稅資料中心的綜合所得稅資料是全部的樣本。此外，家庭收支調查的「家庭」是以共同  
生活為基礎；而綜合所得稅資料中的家戶組成則以共同報稅為基礎。最後，兩者所得內容  
不同：免稅的人（譬如中小學教師、軍人）既然不必報稅，就不會出現在財政部的所得資  
料中；但是他們卻會出現在家庭收支調查中。我們對於因為上述四點而產生的一些數字差  
異不需要太驚訝，這些小差異還不至於影響結論。

根據二〇〇三年綜合所得稅資料，台灣共有五二三萬多戶，平均每戶所得總額為七四  
萬，由於中小學老師等免稅者的所得不在綜合所得稅資料之內，所以事實上的數字應該比  
此平均數高一點。每戶約有二·九三人，每戶平均核定稅額為三四〇〇〇多元，全體有效  
稅率大概是四·六四%，薪資佔所得總額的七六·七五%。平均每戶捐贈總額就有點奇怪  
了，我們平常人平均每一戶有捐到二九，四二三元嗎？稍後就可看出蹊蹺所在。

如果我們把全國人口依所得由低到高分成二十組，每一組就是五%的人口，前二〇%  
高所得者的年家戶所得大概是九八四，五七八元，前五%高所得者年家戶所得的切割點大  
概是一八九萬，所以若一家戶所得近二〇〇萬（不考慮免稅者），大概就是最高的五%，

表 1: 2003 年各所得分組重要變數之基本統計量

分組	分段點	戶數	平均所得總額	所得總額分組比重	平均家戶人數	平均核定稅額	核定稅額分組比重	有效稅率	平均薪資所得	薪資佔所得總額之比重	平均捐贈總額	平均土地捐贈成本
全體		5,238,259	740,674		3.00	34,397		4.64%	568,474	76.75%	29,423	4,413
1		261,912	68,849	0.46%	1.68	2	0.00%	0.00%	29,400	42.70%	84	13
2	127,748	261,913	169,000	1.14%	1.62	109	0.02%	0.06%	117,506	69.53%	172	26
3	198,000	261,913	219,097	1.48%	1.68	805	0.12%	0.37%	175,803	80.24%	333	50
4	241,800	261,913	260,622	1.76%	1.75	2,001	0.29%	0.77%	217,629	83.50%	266	40
5	279,332	261,913	297,779	2.01%	1.90	2,904	0.42%	0.98%	250,825	84.23%	349	52
6	316,061	261,913	335,075	2.26%	2.05	3,746	0.54%	1.12%	282,728	84.38%	442	66
7	354,000	261,913	372,399	2.51%	2.19	4,624	0.67%	1.24%	317,020	85.13%	538	81
8	391,502	261,913	411,063	2.77%	2.38	5,421	0.79%	1.32%	350,092	85.17%	719	108
9	431,038	261,913	451,760	3.05%	2.53	6,357	0.92%	1.41%	383,246	84.83%	873	131
10	473,219	261,913	495,247	3.34%	2.72	7,318	1.06%	1.48%	420,840	84.98%	1,033	155
11	517,567	261,913	542,201	3.66%	2.89	8,458	1.23%	1.56%	456,822	84.25%	1,276	191
12	567,637	261,913	595,119	4.02%	3.10	9,912	1.44%	1.67%	498,930	83.84%	1,580	237
13	624,119	261,913	656,833	4.43%	3.30	12,202	1.77%	1.86%	547,237	83.31%	2,005	301
14	691,378	261,913	729,686	4.93%	3.51	15,288	2.22%	2.10%	606,594	83.13%	2,523	378
15	770,319	261,913	816,305	5.51%	3.73	19,335	2.81%	2.37%	676,888	82.92%	3,171	476
16	865,388	261,913	922,305	6.23%	3.93	25,218	3.67%	2.73%	760,896	82.50%	4,194	629
17	984,578	261,913	1,061,165	7.16%	4.13	34,207	4.97%	3.22%	872,937	82.26%	5,525	829
18	1,147,705	261,913	1,263,153	8.53%	4.31	50,080	7.28%	3.96%	1,028,130	81.39%	7,765	1,165
19	1,399,711	261,913	1,611,910	10.88%	4.51	85,543	12.43%	5.31%	1,285,292	79.74%	12,101	1,815
20	1,893,862	261,913	3,533,905	23.86%	4.62	394,405	57.33%	11.16%	2,090,665	59.16%	543,506	81,526

而最高所得五%的平均所得是三萬三。

每戶平均人數二·九三人，各組家戶平均人數有一些差異，看起來好像窮人每戶人數比較少，富人每戶人數比較多。可能原因有二：一是收入八〇〇萬以上的高所得者想要節稅，所以會把可能報的撫養親屬全部報進來，這樣可以多幾個寬減額、扣除額等等。第二，通常所得比較低的人為了節省成本，可能會住在一起，比較容易共同生活、共同報稅。這裡面有一點點的差別，但坦白說這個差別不至於對稅造成太大影響。低所得者每戶平均人數約二·五人，高所得者就算是四·五人，一家差二個人所產生的撫養親屬寬減額實在很有限，還不至於影響到後面的討論。

### 富人有較多非薪資所得

大部分（所得中等的）家庭薪資所得約佔所得總額的八成，只有所得很低與很高的人例外。低所得者例如攤販，其所得不會列入薪資所得，所以所得中的薪資比例會比較小；富人會有較多的非薪資來源所得，例如股利所得。我們可以發現一個嚴重的問題——高所得者的所得來源大概都不是薪資，尤其是所得最高的這一組，薪資所得比重為五九·一六%，較其它組別低，表示高所得者有較大機會賺取非薪資所得。而現行個人綜合所得稅

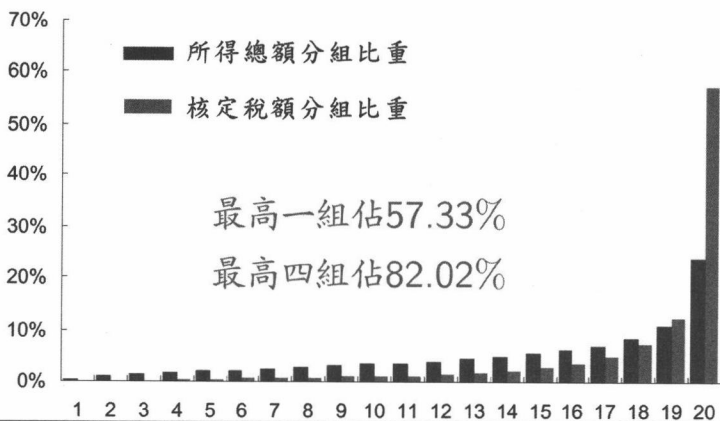
之減免主要又是針對非薪資所得，例如股利所得可以適用兩稅合一、證券交易所得免稅、利息所得二七萬元免稅，租賃所得、權利金所得、執行業務所得等可以減除必要的成本費用；反觀薪資所得者除了減除薪資特別扣除額外，不得再減除其它相關的成本或費用。故目前的綜合所得稅制對於非薪資所得者減稅頗多。

接著，我們來看看所得集中度，圖中的每一個高度是將所得由低到高排列，每五％人口的所得佔全部社會所得的百分比，最窮的五％所佔比例幾乎是零；最高所得這組則佔整個社會的所得的二三·八六％，最高的四組（亦即前二〇％）也佔了整體社會所得的五〇·四三％。

如果將所得集中度與稅負集中度兩相比較，紅色為各組核定稅額佔社會整體核定稅額的比例，藍色為各組所得佔社會整體所得的比例。就稅而言，最低所得者幾乎不用繳稅，高所得者則繳稅頗多，最高一組的人繳的稅大概佔我國個人綜合所得稅收的五七·三三％，所得最高的四組佔掉八二·〇二％。乍看之下似乎高所得者已經繳了很多稅，貢獻良多，但我們必須先檢視他們本來應該貢獻多少，再來與現實狀況相比。

我國個人綜合所得稅全體有效稅率，也就是所繳稅金與所得總額之比，平均為四·六四％，所得低的人當然不用繳稅，所得高者有效稅率乍看之下非常之高，似乎有非常強的

### 所得與稅負集中度比較



● First ● Prev ● Next ● Last ● Go Back ● Full Screen ● Close ● Quit

### 台灣與美國所得集中程度之比較

	台灣2003年 (號稱民生主義)	美國2000年 (號稱資本主義)
<b>所得總額</b>		
最高20%	50.43%	49.60%
最高5%	23.86%	21.90%
<b>稅後所得</b>		
最高20%	48.89%	44.40%
最高5%	22.23%	17.80%

● First ● Prev ● Next ● Last ● Go Back ● Full Screen ● Close ● Quit

累進性。

### 全社會善人都集中在最高所得者？

平均每戶可扣除之捐贈金額為二九，四二三元，但若個別觀察各組的捐贈金額，我們發現到從第一組到第一九組幾乎都沒有人捐錢，整個社會的善人好像都集中在最高所得的這五%，這些大善人每戶平均捐五四三，五〇六元。這就令人納悶了，有可能最高所得的這一組人把全社會捐贈總額都給捐光了嗎？

我們再把台灣目前的情況與美國相比。台灣號稱實施民生主義；美國則號稱是資本主義國家。台灣前二〇%高所得者之所得佔全國所得總額的五四·四三%；美國只有四九·六〇%，台灣比美國高。但要特別注意的是，美國的所得包括海外所得，台灣的財政部資料則不包括海外所得，而只有富人才會有海外所得，窮人是不會有海外所得的，所以事實上這個比率應該高於五四·四三%，至於增加多少則不得而知。前五%高所得者之所得佔全國所得總額之比例，台灣為二三·八六%；美國只有二一·九〇%。稅後所得的情形大致上也是如此，台灣前二〇%高所得者在考慮稅金後，其所得佔全國所得之比例從約五〇%降到四九·八九%，前五%高所得者則從二三·八六%降至二一·二三%，只降了

一·六個百分點；在美國，前二〇%高所得者在考慮稅金後，其所得佔全國所得之比例從約四九·六〇%降到四四·四〇%，前五%高所得者則從二一·九〇%降至一七·八〇%，台灣的情況比美國嚴重。

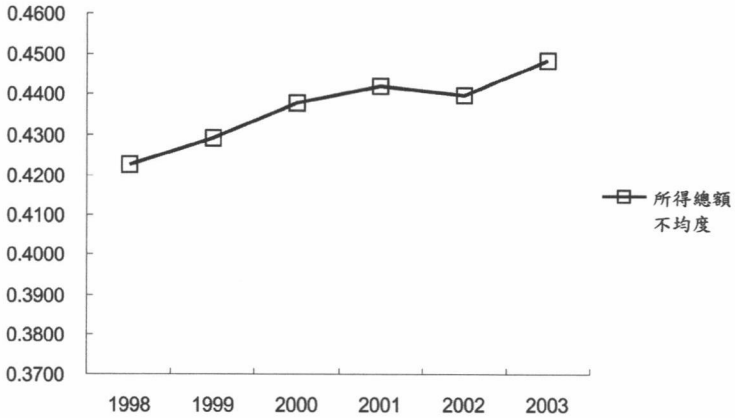
具體來看，根據財政部的資料，台灣四十大富豪中，有八人（二〇%）在二〇〇三年分毫未稅，五至六人正常繳稅，一人繳的稅小於其所得總額的一%。先前的資料顯示，捐贈幾乎全部來自有錢人，以下我們就這點繼續探討。

### 最富有者反而分毫未稅

二〇〇三年，我國所得一百萬以上的戶數有一百多萬戶，分毫未稅的比例只有〇·四五%；所得在二百萬以上的家戶中，分毫未稅的比例只有〇·四三%；所得在四百萬以上的三萬多戶中，分毫未稅的比例增為一·九三%；所得在八百萬以上，也就是最有錢的八千多戶中，分毫未稅的比例卻高達四·六八%！最富有的人分毫未稅的比例竟然如此之高！社會上絕大多數人的所得連一百萬都不到，即便是所得達一百萬的人中，分毫未稅者也只有〇·四五%，可見這裡面必然是玄機重重。

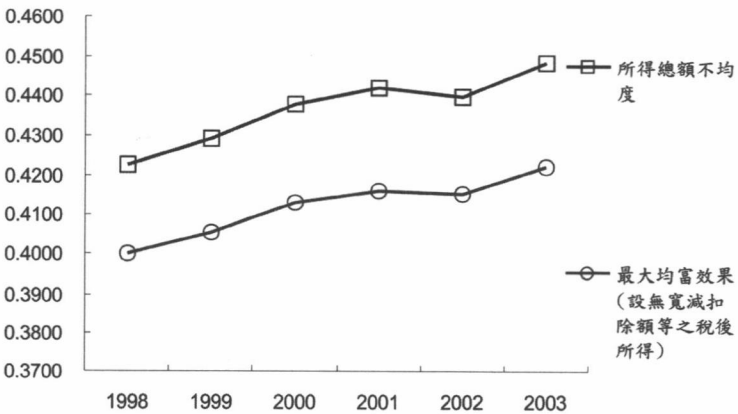
如果我們以一九九八年到二〇〇三年的資料來觀察跨期間的變化，一九九八年所得八

### 1998-2003年所得總額之不均度



● First ● Prev ● Next ● Last ● Go Back ● Full Screen ● Close ● Quit

### 1998-2003年所得總額與稅後所得之不均度



● First ● Prev ● Next ● Last ● Go Back ● Full Screen ● Close ● Quit



百萬以上且分毫未稅者只有三人，為何到了二〇〇三年暴增為四百人？所得達八百萬的總人數是增加了一些，但其中分毫未稅者在六年內從三人增加至四〇〇人，比例從〇·〇五%增加到四·六八%，總覺得是件很不公平也很難令人接受的事！

如果從一九九八年至二〇〇三年不均度的指標——Gini Coefficient——為切入點，所得不均度逐年上升，各位不要小看這從〇·四二%上升到〇·四五%的變化，指標變化本來就很小，所以從〇·四二%增加至〇·四五%已經是非常嚴重的了，可見歷年來所得不均度不斷增加。

假設沒有寬減額、扣除額，亦即假設不允許捐贈，我們可以把所得重新適用現行稅率，重新算出一個在沒有捐贈扣除額的假設下的稅後所得，則其Gini Coefficient應該會降成「最大均富效果」曲線。

在上圖中，所得總額不均度曲線與最大均富效果曲線之間的是現行稅制曲線，這是按照現行稅制與實際的捐贈情形所算出來的Gini Coefficient。各位可以發現所得總額的不均度最高。如果我國的稅制真如國稅局網頁所描述的，屬於累進稅制，那麼所得稅的力量應該會把不均度從所得總額不均度曲線拉下來，拉到最大均富效果曲線。但現行稅制中有許多避稅、逃稅的空間，導致我們看到的現行稅制曲線，其與最大均富效果曲線間的差距表示

我們開放了太多避稅、逃稅的窗口，讓所得稅本應扮演的平均角色遭到淡化。

若將所得不均衡加以拆解及變化，可知所得總額=薪資所得+非薪資所得；稅後所得=所得總額-核定稅額。

回顧過去六年，非薪資所得佔總所得的比例從二〇〇〇年以後就逐年下降，薪資所得佔總所得的比例從二〇〇〇年後逐年上升。我們知道，薪資所得與非薪資所得相比，前者比較平均，後者較不平均。照理說，非薪資所得的下降應該要造成所得不均衡減少，薪資所得上升應該會讓所得愈來愈平均；但事實並非如此，所以我們可以推斷，非薪資所得很可能隱藏著稅基流失的問題。

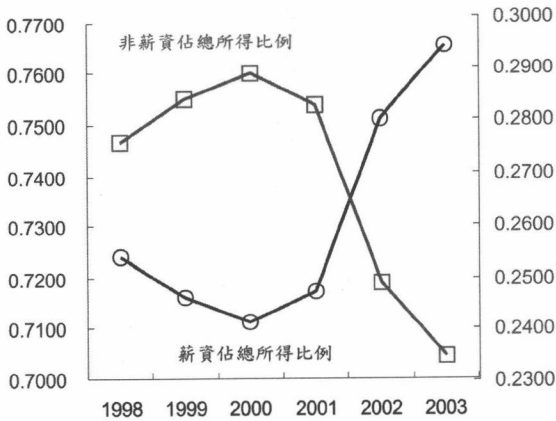
另外，非薪資所得（例如股利所得）的不均衡也逐年上升，尤其是二〇〇〇年之後；相較之下，薪資所得的不均衡則持平。

一九九八到二〇〇三年的Gini coefficient資料顯示，每一年的Gini Coefficient都在增加，只有在二〇〇一年與二〇〇二年間有呈現極微幅的下降。

照理說所得稅應該要扮演一個削減不均衡的角色，但是當我們假設台灣的所得稅沒有受到寬減額、扣除額的扭曲，並將之稱為最大均衡效果下的租稅，再將最大均衡效果下租稅對稅後不均衡之貢獻比與現行稅制相比，我們可以發現，在二〇〇〇年以後，現行制度

15

### 照理說，總所得不均度2001年後要下降



● First ● Prev ● Next ● Last ● Go Back ● Full Screen ● Close ● Quit

### 所得總額不均度變動之來源分析

年份	所得總額基尼係數之變動	所得來源比例效果	所得來源內不均效果	序列相關效果
1998	0.0064	0.0013	0.0035	0.0016
1999	0.0091	0.0008	0.0037	0.0046
2000	0.0040	-0.0010	0.0045	0.0004
2001	-0.0022	-0.0052	0.0020	0.0008
2002	0.0085	-0.0020	0.0056	0.0053
2003				

● First ● Prev ● Next ● Last ● Go Back ● Full Screen ● Close ● Quit

對於消除不均度的貢獻就逐年下降，亦即，所得稅所扮演之消除不均度的角色愈來愈弱。

總結來說，在台灣，稅前或稅前所得集中於高所得者的程度都比美國嚴重。尤其是一九九八年之後所得不均度逐年攀升。其次，二〇〇三年除了所得最高與最低的兩端之外，薪資所得佔所得總額的比重幾乎高達八成。該年因捐贈而扣除的金額約佔列舉扣除額的四三·六九%，前五%高所得家戶的捐贈是全台灣所有捐贈的九二·三六%。歷年來（二〇〇〇年除外），所得總額在八〇〇萬以上分毫未稅者的比例愈來愈高，人數也由三人暴增為四〇〇人。一九九八年到二〇〇二年所得總額在八〇〇萬以上家戶之有效稅率均維持在三〇%以上，但自二〇〇一年起就逐年下降至二〇〇三年的一四·九七%，所以他們繳的稅減少了一半；二〇〇三年中，家戶所得總額在四〇〇萬到八〇〇萬以上者，有效稅率所增加的幅度不到〇·一%。最後，在二〇〇〇年與二〇〇三年間，免稅及扣除額的制度設計明顯削弱了租稅在所得分配中所扮演的角色。

### 捐錢是富人避稅的不道德巧門

最後，我們來思考一個問題：假設有個人收入二〇〇萬，考慮捐贈一〇〇萬，邊際稅率四〇%。此人有二個選擇，若選擇捐贈一〇〇萬，則淨收入六〇萬；若不為此捐贈，