

議題四

稅改道途上的政治障礙



◎立法院的減稅政治學

◎稅是邪惡的

◎稅制全面體檢

◎台灣稅負不公的真相

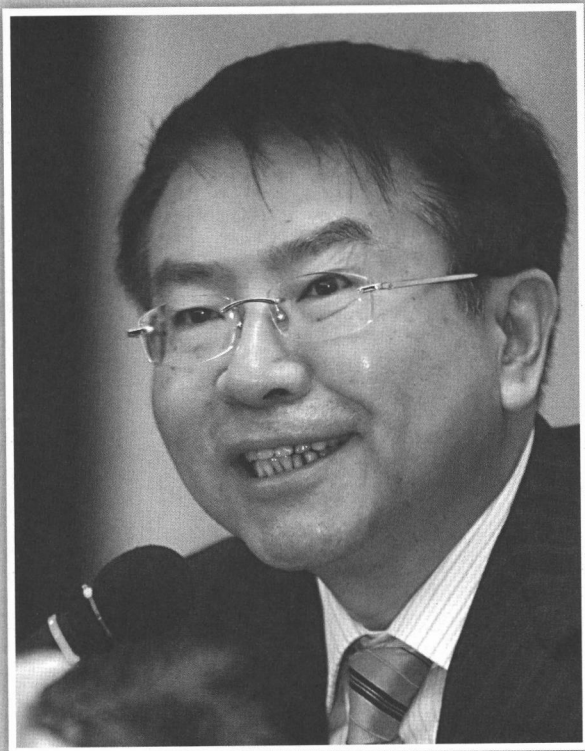
主持人 洪奇昌／立法委員

報告人 楊建成／中央研究院經濟研究所特聘研究員

評論人 劉憶如／立法委員

報告人 簡錫堃／泛紫聯盟召集人

評論人 沈富雄／前立法委員



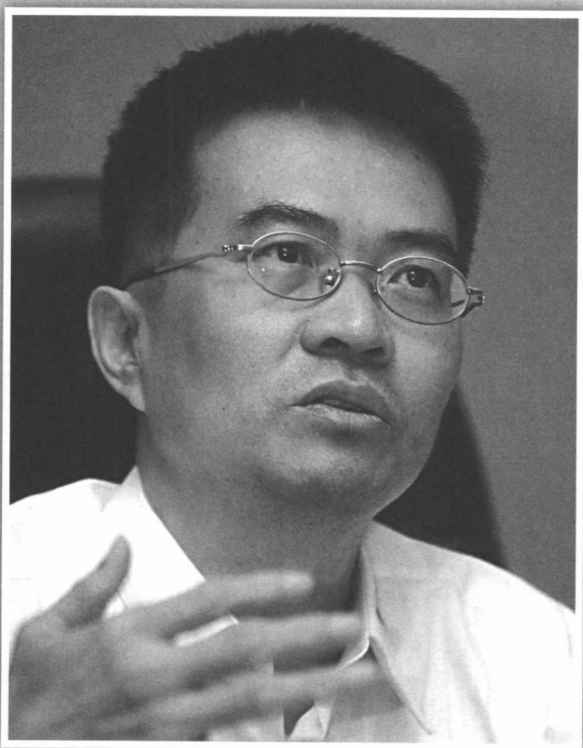
主持人

洪奇昌

加拿大多倫多大學社區醫學研究所醫學碩士。現任立法委員、產經建研社社長。曾任國大代表、台灣醫界聯盟副會長、台北醫學院董事、民主進步黨中央常務委員。專業領域為醫學。

楊建成

美國維吉尼亞大學經濟學博士。現任中央研究院經濟研究所特聘研究員。曾任中央研究院經濟研究所研究員。專業領域為逃漏稅研究、稅制設計、公共經濟學、政治經濟學。代表著作有Lin, Chung-Cheng and C. C. Yang, "Fine Enough or Don't Fine at All," *Journal of Economic Behavior and Organization*, forthcoming.
Ueng, K. L. Glen and C. C. Yang (2004) "Constrained Efficient Fine-cum-Tax Rate Structures: The Case of Constant Relative Risk Aversion," *Economica*, 71(5), 461-482。





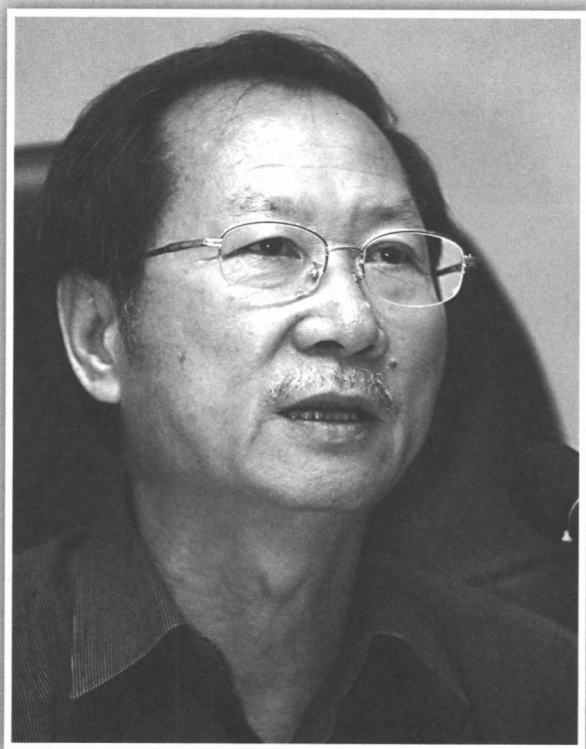
評論人

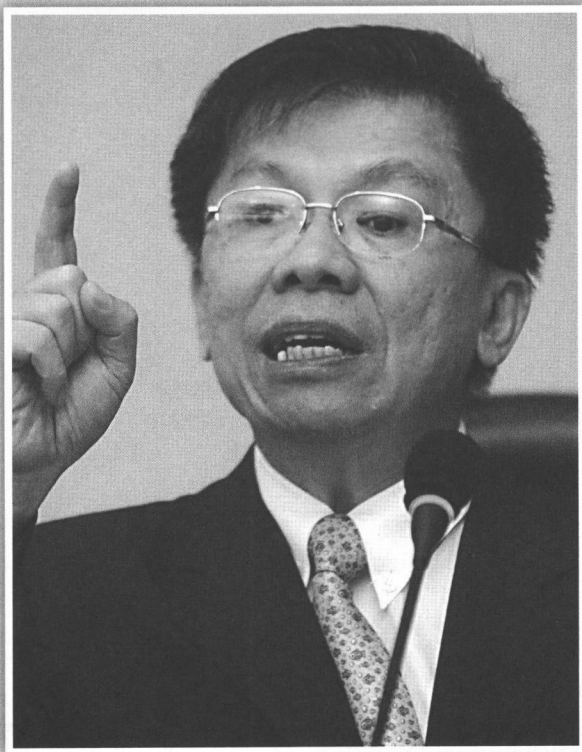
劉憶如

美國芝加哥大學經濟學博士。現任立法委員、台灣大學財務金融學系所教授。曾任立法院財政委員會召集委員、台灣證券交易所董事、行政院經濟建設委員會諮詢委員、行政院財政改革委員會委員、台灣大學財務金融學系教授、期貨市場推動委員會委員、行政院研考會諮詢委員。代表著作有「BOT三贏策略」（2000/01，商鼎出版）、與香港中文大學何佳教授合著，出版「東亞十國金融風暴前與後」專書（1999/06，商鼎出版）、編著「證券市場」專書（1999/1）。

簡錫堦

美國聖地牙哥大學台灣人力資源中心高級班結業。現任泛紫聯盟召集人、台灣促進和平基金會執行長。曾任立法委員、勞工陣線秘書長。專業領域為抗爭哲學、工運史、團體動力、勞動政策。代表著作有《眾神爭奪的國度：走過以色列、巴勒斯坦的戰爭與和平》（與徐銘謙合著），新自然主義公司2003、《無悔—劇變年代的行動者》先覺出版，2002/01、《JAN政治漫畫選集》1986。





評論人

沈富雄

美國加州大學舊金山醫學中心藥理學博士、美國華盛頓大學醫學院腎臟科博士後研究員。曾任立法委員、美國華盛頓大學醫學院副教授、美國西雅圖榮民總醫院血液透析室主任、高雄長庚醫院內科主任、臺灣醫界聯盟執行委員。

立法院的減稅政治學

九三年是有趣的一年，賦稅負擔比從谷底一二·三％上升到一三·一％。從表二看，除了關稅收入比持續下跌外，所有主要賦稅收入對國民生產毛額比在九三年都有○·一到○·三個百分點的增加。賦稅比下跌是否從此止住，甚至反轉，值得後續關注。

以上是近幾年賦稅減少的大致背景。底下，我們挑選三個主要相關稅制變化，看看其背後的政治經濟關連。

減稅的戰爭

(一) 兩稅合一：天上掉下來的禮物

兩稅合一所得稅制在五七年的行政院第一次賦稅改革委員會，及七七年的行政院第二

次賦稅改革委員會都曾提出，但在巨額稅收損失考量下，並沒有真正執行。正式啟動執行是李登輝競選連任總統提出的競選支票，在其第二任就職演說中，李登輝將經濟發展擺在第一位，他說「要建立低稅負、無障礙的企業投資環境」。此一競選支票，當時的財政部長林振國不表贊同，他認為時機還不成熟，稅收損失可能嚴重，當二〇〇〇年促進產業升級條例屆滿時才是推行兩稅合一的適當時機。

八十五年李登輝第二次連任後的新任財政部長邱正雄，其面對的首要課題即是如何兌現執行李登輝「兩稅合一」的競選支票。綜合當時輿論，對兩稅合一並不友善，有兩大主要理由：（一）兩稅合一對薪資所得者不公，是劫貧濟富，（二）龐大稅收損失如何彌補。財政部於八五年七月一日成立賦稅革新小組，希望在不減少稅收下，致力推動兩稅合一。不減少稅收的方式朝向取消企業租稅獎勵，以兩稅合一取代租稅優惠；另外預備將扣繳的營利事業所得稅由二五%調升到三〇%~三五%。不過這兩個方向都行不通，遭到企業界、工商團體強烈反對。

「遠見」雜誌二〇〇五年四月號訪問邱正雄，其中涉及兩稅合一部份，邱正雄有如下說明：「如果不是李登輝總統的支持，兩稅合一不可能推動。李登輝總統在競選時宣示這項政策，高層先「大膽假設」後，再交由財政部「小心求證」。財政部研議方案過程中，

表一：

賦稅收入佔國民生產毛額之比率 (tax revenue/GNP)

年度	tax revenue/ GNP	GNP (單位：百萬元)
80	17.4%	4,635,911
81	18.6	5,199,918
82	18.2	5,744,339
83	17.9	6,291,937
84	18.0	6,840,051
85	16.1	7,451,364
86	15.7	8,072,927
87	16.0	8,720,683
88	14.8	9,181,973
89	13.3	14,490,459
90	13.0	9,639,673
91	12.3	9,977,866
92	12.3	10,173,076
93	13.1	10,584,790

最大的難題是如何彌補稅收損失。我從現任英國央行總裁金恩 (Mervyn King) 有關兩稅合一的著作中，找出未分配盈餘加徵一〇%所得稅的方式，經過精算後，稅收還超出一些，這是當時唯一可行，也是不得不做的方法」。邱正雄於八六年年底向立法院推銷兩稅合一所得稅制時，有如下說帖：「兩稅合一基本上是一個全面性的減稅措施，對於實施該制所造成的稅收損失，估計在三百億元至四百億元間，但採行對公司未分配盈餘加徵百分之十所得稅的措施，將可適度調節該稅收損失，並維持國家財政穩健。」無論如何，兩稅合一所得稅制最後即是以對未分配盈餘加徵一〇%的版本於八六年底在立法院通過，於八七年正式實施。

立法院在審議財政部所提的兩稅合一方案時，雖然有委員表達不同意見，但反對聲音微弱。現行所得稅法第三條之一揭示兩稅合一制度之基本規定，謂：營利事業繳納屬八七年度或以後年度之營利事業所得稅，除本法另有規定外，得於盈餘分配時，由其股東、社員、合夥人或資本主將獲配股利總額或盈餘總額所含之稅額，自當年度綜合所得稅結算申報應納稅額中扣抵。此基本條文在立法院財政委員會審議時，完全照行政院提案無異議通過。在立法院整個審議過程中，為薪資所得者講話的聲音，雖有，但弱到不行。

必須說明的是，兩稅合一規定對營利事業未分配盈餘加徵一〇%，此一加徵之稅額屬

表二：
主要收入對國民生產毛額的百分比

年度	關稅	營所稅	綜所稅	貨物稅	營業稅	土地稅
80	1.7	1.8	2.4	1.9	2.6	2.6
81	1.7	1.9	2.3	2.2	2.8	4.2
82	1.7	1.9	2.3	2.4	2.9	3.9
83	1.6	1.8	2.4	2.3	3.1	3.3
84	1.7	2.1	2.5	2.3	3.1	2.8
85	1.4	2.0	2.6	2.1	2.9	2.1
86	1.3	1.8	2.6	1.8	2.8	2.2
87	1.3	1.9	2.7	1.7	2.8	2.0
88	1.1	2.1	2.6	1.6	2.7	1.6
89	1.1	2.1	2.1	1.5	2.2	1.5
90	1.0	2.4	2.5	1.4	2.1	1.0
91	0.9	1.7	2.3	1.4	2.2	1.0
92	0.8	2.1	1.9	1.4	1.9	1.1
93	0.7	2.3	2.0	1.5	2.2	1.3

於暫繳性質，以後盈餘分配時，仍可作為股東綜合所得稅之可扣抵稅額。

加稅難但減稅容易，特別是兩稅合一減稅涉及的利益對象是廣大的股票族及大中小企業。雖然不同人利益有大有小，但通通有獎（即使薪資者也持有股票或未來可能持有股票），至於稅收損失所可能造成的「大眾利益損失」則抽象遙遠，相信這是兩稅合一能順利推動通過的重要關鍵。

為什麼我們將「兩稅合一」定調成「天上掉下來的禮物呢」？因為這是黨、政、軍集於一身的李登輝個人意志的展現，由邱正雄執行兌現其競選支票，而不是從下而上，由民間發動或企業工商團體爭取的稅制變革。兩稅合一造成的稅收損失究竟有多大，直到今天仍然不是頂清楚。林全於九〇年底主計長任內曾指出，兩稅合一造成稅收損失一〇〇〇億元，這應是官方比較八七—八八年綜所稅稅收和八九年綜所稅稅收統計的結果。但從表二可以看出，綜合所得稅稅負比近幾年有相當波動，甚至出現和兩稅合一前不相上下的稅負比。從表二整體看來，貢獻賦稅比降低的最大元凶，似乎是土地稅和營業稅，而不是所得稅。

（二）調降金融營業稅：亞洲金融風暴的產物

第一回合

行政院於八八年六月八日正式向立法院函文審議修正營業稅法，明定將金融機構之營業稅率由百分之五調降為百分之二，並自八八年七月一日施行。其所提修正理由有二：銀行業保險業等金融事業按銷售總額課徵營業稅，其進項稅額不得扣抵，導致其營業稅稅負相對於國內其他一般行業，所負擔增值營業稅較為偏重；又實施增值稅之大多數國家對銀行業保險業等之主要金融勞務及保險勞務，均予以免徵增值稅，因此台灣銀行業保險業等之營業稅稅負也較國外同業為重。基於這兩大理由，行政院主張將金融營業稅由百分之五調降為百分之二，以適度減輕其稅負，提昇金融機構國際競爭能力，促進經濟發展。

在陳列上述堂而皇之的理由後，行政院草案加上金融業應自營業稅修正施行之日起四年內，就其銷售額百分之三之相當金額，沖銷各業逾期債權或提列備抵呆帳。圖一取自八八年中央銀行年報，上面那條線是全體金融機構逾放比，下面那一條線是本國銀行逾放比率，兩條線從八四年初三·五左右分別爬到八八年底的五·六七和四·八八。

亞洲金融風暴發生於八六年和八七年，其導火線是八六年五月九日穆迪投資服務公司發佈全球六一個國家銀行體檢報告，調查發現有五八家發生危機之可能性極高。緊接著，六月九日IMB表示金融市場近期内可能發生全球性銀行危機。不久後，從泰國開始，金融風暴由東南亞燒到東北亞，包括韓國、日本都受波及。日本野村證券集團的三證券公司於

八六年一月宣佈破產倒閉，是二次大戰後第一家在日本倒閉的證券公司。另外有幾家日本著名的證券公司和銀行也相繼停業和申請破產。

在亞洲金融風暴罩頂下，調降金融營業稅背後真正的動機或緣由，或許可以從行政院草案送交立法院前八八年二月六日工商時報的報導窺知一二。該報報導，前一天李登輝出席執政黨為新科立委舉行的黨政研討會中提出警告表示，去年在政府協助下，展延信用半年付款的支票將在四月到期。李登輝預計屆時將出現七千億元的資金缺口，他了解其中可能約有二千五百億元的呆帳，但國內銀行的呆帳準備只有一千七百億元，另外一半該如何籌措？李登輝嚴肅地說，這個問題，就是日本發生的問題。不過李登輝表示，財政部已經提出最好的方法，主張將營業稅由五％降到二％，四年下來銀行可以有一千三百多億元用於沖消呆帳，李登輝說「這是很聰明的做法」，「財政部不得了，你們應該鼓勵他，這麼多事情可以很短時間完成。」

就財政部立場，他們應該希望解決銀行呆帳後還是回復維持課徵五％的金融營業稅。但以暫時調降營業稅為經營不善的銀行買單，這恐怕很難為一般大眾或立法委員接受，因此財政部必須想出較為冠冕堂皇的理由。金融業在國內比其他行業繳納較重營業稅，在國外實施加值營業稅國家大半對金融業免徵營業稅，此兩大「正正當當」理由卻令財政部難

以開口，四年後再把營業稅調回五%。

儘管有提出調降理由，但用減稅收入打消呆帳圖利銀行，在立法院仍遭遇強力反抗。無記名表決共三次，第一次贊成八九票，反對八〇票，棄權一票，贊成和反對的都未過半，因此重新表決；第二次贊成八七票，反對八八票，棄權五票，沒有通過；國民黨要求重新表決，最後以贊成九三票，反對八四票，棄權四票通過。當時國民黨在立法院佔絕對優勢，但從表決三次，贊成和反對票數接近可以看出，調降金融營業稅有高度爭議性。

調降金融營業稅能過關，李登輝個人意志（或意識型態）相信仍扮演重要角色。某位電子業大老闆當時有一番「減免銀行營業稅，對製造業不公平」的談話，此話一出引起李登輝當場糾正。八八年李登輝接受英國金融時報專訪時指出，應該完全取消金融業的營業稅，李登輝認為這才是公平的做法。李登輝學校第一講「台灣經濟的處方」中，也明白指出對銀行課徵營業稅是不對的。

兩稅合一實施後，稅負負擔比有相當波動，具體稅收損失還不甚明朗；但調降金融營業稅後，對於營業稅收佔國民生產毛額比則有清楚顯著的影響。從表二看，營業稅負擔比從二·八%降到二·二%，甚至更低。

第二回合

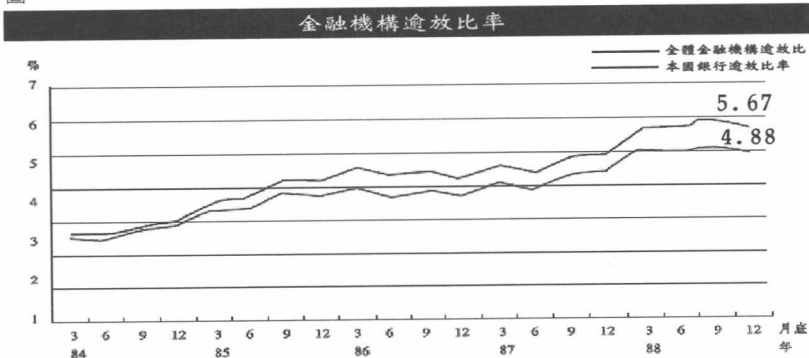
圖二取自九二年中央銀行年報。由圖可清楚看出，阿扁新政府八九年五月上台執政後，金融機構逾期放款比率不僅沒有下降，甚且有上升趨勢。

金融風暴在舊政府時期沒有發生，新政府當然也不允許它發生，以免留下臭名。行政院財經小組（院長張俊雄）於八九年一〇月一四日提出振興經濟新方案，承諾絕不加稅，金融營業稅由二%改為免稅，因此所產生的資金，將優先用於打消呆帳。當時有人批評，民進黨是不是換了位子就換了腦袋，因為前一年國民黨政府決定將金融營業稅從5%降到二%時，當時在野民進黨曾大力反對。不少人（包括學者）也認為用營業稅打消呆帳沒有效，因為愈打消，呆帳愈多，從當時資料看，似乎也的確是如此。

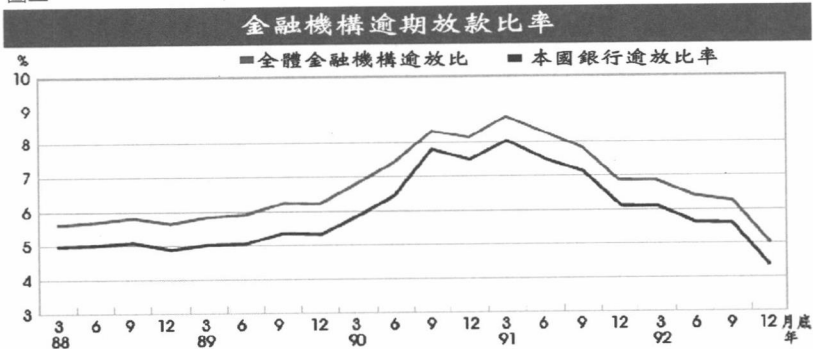
九〇年年初，行政院正式向立法院提出營業稅法修正草案，主張將金融營業稅降為零，但為有效降低銀行業、保險業等之逾放款比例，改善金融機構營業體質，明定將已降為二%的金融營業稅連續四年也用於沖銷逾期債權或提列備抵呆帳。換言之，行政院主張將原5%的金融營業稅連續四年全部用於解決逾期放款和呆帳的問題，四年後則將金融營業稅調降為零以符合國際潮流。

當時立法院有另提兩個版本，一由朱立倫帶頭，主張仍然維持二%的金融營業稅稅

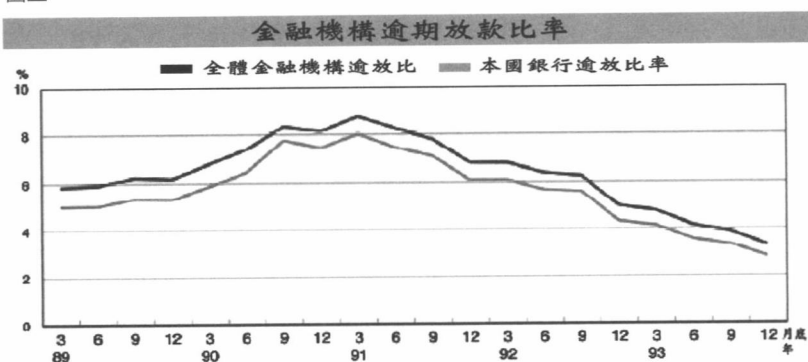
圖一



圖二



圖三



率，但連續四年將收取的營業稅稅款專款專用成立金融重建基金，作為處理問題金融機構之用。另一版本則是簡錫楷口頭提案，維持法條不變，即維持二%的金融營業稅，同時也沒有將其用於成立金融重建基金。根據立法院公報，對於這三個版本，立法委員意見分歧。進行朝野協商最後結果是，行政院版和朱立倫版的折衷，即從九一年一月一日起，將二%金融營業稅稅款連續四年專款專用成立金融重建基金，另從九五年一月一日起，金融營業稅調降為零。此一修正法案於九〇年六月通過。

八八年六月通過的營業稅法規定，從八八年七月一日起四年內，金融業以其銷售額百分之三之相當金額，沖銷逾期債權或提列備抵呆帳。此一規定的適用性於九二年六月底到期。但在到期前，立法院修正通過一規定，明定百分之三營業稅沖銷逾期債權或提列備抵呆帳之適用期間，當金融機構逾期放款比率低於百分之一時，才停止適用。從圖二可以看出，金融機構逾期放款比率於九一年三、四月達到最高峰，之後即持續下降。九二年修法延長百分之三營業稅沖銷逾期放款之適用期間時，相信立法委員已經看到逾期放款比例持續下降的結果。

第二回合

九四年五月底立法院三讀通過的營業稅法修正案值得大書一筆，因為它是加稅而不是

減稅的修法。九〇年中通過的營業稅法規定，從九一年一月一日起，將二％金融營業稅稅款連續四年專款專用成立金融重建基金，作為處理問題金融機構之用，另規定從九五年一月一日起，金融營業稅調降為零。九四年中行政院向立法院提案，認為經濟景氣尚未明顯好轉，金融機構獲利及逾放情形亦處嚴峻狀況，金融機構整體逾放比仍未下降，部份金融機構甚或處於虧損狀態，為即早解決金融機構逾期放款，主張將二％營業稅稅款撥供金融重建基金之年限，延長到九九年一二月，以擴大該基金規模。因此，原先九五年一月起免徵金融營業稅之規定，修正為到一〇〇年一月起才免徵。

此行政院送審草案，在立法院財政、法制委員會審查時，立委費鴻泰提出修正案，主張二％金融營業稅於一〇〇年時仍繼續課徵，徵收稅額仍專款專用，不過不是撥供金融重建基金處理問題金融機構，而是撥供存款保險賠款特別準備金和銀行業以外之金融業特別準備金。費鴻泰的想法是，保險業、票券業繳的營業稅完全用於解決問題銀行，對保險業票券業並不公平，另金融機構不繳營業稅也不合理；因此，他主張二％的營業稅還是要繳。但不是撥供金融重建基金完全用於解決問題銀行，而是成立不同基金，用於解決各別金融產業問題，例如保險業出問題，就拿去救保險業。此一修正提案在審查會中無異議通過，而九四年年中通過的法案即是此一修正版本。

金融業目前面對的稅率仍是五%，其中三%用於沖銷逾期債權或提列備抵呆帳，而二%專款專用撥供金融重建基金，處理問題金融機構。沖銷逾期債權或提列備抵呆帳部份，當金融機構逾期放款比率低於百分之一時，即停止適用。專款專用撥供金融重建基金部份，一〇〇年時仍專款專用，不過是轉成撥供存款保險賠款特別準備金和其他準備金。從八八年開始修法的金融營業稅直到目前為止，還不能算是真正的減稅，它祇是變成專款專用指定用途的稅款。

台灣金融營業稅法的變革，和處理銀行逾期放款及呆帳有密切關聯。金融業以銷售總額課徵營業稅，稅負高於其他行業，和實施加值營業稅國家泰半對金融業免稅等祇是表面理由。金融營業稅修法變成專款專用指定用途的稅款，是相當有趣的發展，此一發展，有人會指責圖利銀行財團，且有個別金融機構道德危機的問題，但相信也使台灣整體金融安全性顯著提升，同時專款專用也令立法委員更能有效監督行政院用錢的合理性。

圖三取自九三年中央銀行年報，金融機構逾放比從九一年三、四月超過八%的高峰持續下跌，九三年底已降到三%左右。逾放比下跌背後原因可能很多，但金融營業稅專款專用撥供打銷呆帳、解決金融機構問題，從初步資料判斷，應該對降低逾放比有做出根本的貢獻。

(三) 土地增值稅減半徵收：減稅救經濟

第一回合

為了拼經濟，阿扁新政府於九〇年八月召開經濟發展諮詢會議（經發會）。經發會財金分組會議以「多數意見」通過兩項減稅方案：土增稅減半徵收兩年、證交稅停徵一年。根據報載，工商團體原本打算將此「多數意見」在全體委員會議中形成共識，但此一訴求落空。工商界領袖因此決定另闢戰場，轉戰立法院，並縮小減稅範圍，鎖定土增稅減半為其減稅目標。當時全國商業總會理事長指出，立法院九月一日立委報到，一八日開議，工商界在這段期間將主動和各政黨聯繫溝通。隔天，他更指出，土增稅減半並非祇有企業界提出，事實上，立法院中已經有八十多位立委聯名，提案將土增稅減半徵收。聯合晚報八月二五日有如下報導：「就算經發會的決議中，減稅案無法搶灘成功，企業界仍將企鵝而不捨，將最終希望放在立法院。」

對於經發會提出的減稅案，執政黨的态度和立場如何呢？經發會財金組以「多數意見」通過調降土增稅和停徵證交稅兩項減稅方案後，立即引起立法院民進黨團的反對，黨團幹事長蔡煌瑯表示，減稅就要另闢財源，新潮流系立委洪奇昌更指出，財金組的減稅決議，坐實了許多人一開始對經發會的疑慮，這是一場「資方的經發會」。行政部門主計長

林全和財政部長顏慶章也不表贊成，林全認為減稅會讓財政更惡化，顏慶章認為行政部門不能「有減無加」造成財政破產，一度傳出研議營業稅多課徵一至二個百分點作為減稅的交換條件。

但經發會最後幾天，幾家大報都報導，阿扁總統有意在經發會總結報告會議中，將未能成為共識決的土增稅減稅案和調高政府舉債上限，成為經發會的共同意見。此一翻案事件，因為幾位財金組召集人不排除退席以示抗議而落幕。行政院長張俊雄和立法院長王金平經過溝通後，為避免經發會節外生枝，決定不為土增稅減徵案在經發會總結報告會議中翻案。

對於阿扁總統是否曾運作，在經發會中將土增稅減稅案從「多數決」轉成「共同意見」，事後傳出不同版本。不過，從當初釋放訊息立法院長王金平的談話和事後發展，或可以窺知一二。報載王金平透露，府院調降土增稅的決策已定，調降土增稅「是一定要做的事」，只要行政部門定案，一切就塵埃落定，其他就不用多說。果真，沒隔幾天，行政院會通過以減半徵收兩年的方式調降土增稅，另為了解決地方政府可能因此減少的稅收，張俊雄院長指示財政部和主計處共同研擬修正預算法，以發行公債來支應地方政府減少的稅收。土增稅減半徵收兩年，並排除公共債務法第四條有關各級政府每年舉債額度不得超

過各該政府總預算及特別預算之百分之十五，以及預算法第二三條有關公債收入不得充當經常支出之用之限制，在立法院朝野協商下，於九一年年初三讀通過。

為何府院會支持民間輿論並不支持的土增稅減半徵收的政策？答案或許可以從幾個方面看。九〇年是台灣經濟相當不景氣的一年，該年經濟成長率是空前的負二·一八%，而前兩年的經濟成長率都超過五%，前一年甚至接近六%。另外從圖二看，阿扁上台後，金融機構逾放比率快速上升，九〇年九月台灣全體金融機構逾放比超過八%達到空前水準。減稅救經濟的論調，雖然不少人質疑，但是對於新手上任第二年的扁政府，在面對嚴重的經濟蕭條和金融呆帳持續快速上升下，任何可能有效的經濟方案都會一試罷！？

第二回合

土增稅減半徵收兩年的稅法定於九三年一月三十一日到期，財政部於九二年底表示，此一減半政策截止後將回歸法制，不能延長。財政部根據行政院財政改革委員會意見，將原來六〇%、五〇%、四〇%的土增稅稅率調降為四〇%、三〇%、二〇%，並送交立法院審議。但同時間，立法委員廖本煙等三四人連署提案，建議將土增稅減半課徵再延長三年，到九六年一月底為止。因此，九二年底時，立法院出現行政院土增稅永久降稅案和廖本煙等立委土增稅減半再延三年兩個版本。行政院永久降稅案因為不如減半課徵優惠，沒

有獲得建商等業界支持。

立法院財政委員會初審時，財政部版本獲得委員支持通過。財政部版本占上風後，當時建築商業同業公會全聯會理事長指出，法案還必須交付黨團協商，土增稅減半課徵並非沒有希望，他將會持續和立法委員溝通。不久後，立法院朝野協商，果真推翻行政院版本，不過土增稅減半徵收不是再延三年而是再延一年，於九四年一月三十一日到期。立法三讀通過後，某位民進黨立委表示，朝野同意土增稅減半再延長一年，是希望能進行土地稅制的改革。某位親民黨立委也表示，現行制度中有公告現值、公告地價、交易價格等相當紛亂，延長一年，正好可以通盤考量財產稅制如何改革。立法院當時通過附帶決議，財政部應於一年內通盤檢討修正「土地稅法」和「房屋稅條例」，以建立更公平合理的財產稅制。以現在去看，這些說詞和附帶決議應當只是藉口，土增稅減半再延長一年，是各方利益最後妥協的結果。

第二回合

九三年年底和九四年年初土增稅減半延長一年到期前，各方利益主角再次在土增稅修法上交鋒。

九三年十月四日財政部長林全表示，將在十月月底前提出調降土增稅率的土地稅法修正

案，土增稅將永久降為二〇%，三〇%和四〇%。十月一八日工商協進會首次邀請政府部會首長在南部舉行午餐討論會，與會人士建議財政部，將土增稅改為永久減半徵收，以促進土地交易熱絡。一〇月二十日林全指出，財政部希望明年二月修改土增稅率為二〇%，三〇%和四〇%，但如果本會期無法完成修法，財政部將透過民進黨團的運作，讓土增稅減半再延長一年。財政部似乎已經抵擋不住工商團體的施壓，準備做出妥協讓步。

此時泛紫聯盟跳出來，於一月二十五日舉行「警告！看誰在敗壞國家財政」的記者會。記者會中，泛紫聯盟公布推動土增稅減半等法案為富人減稅的立委名單，總計民進黨一〇人，國民黨四人，親民黨三人，台聯七人，無黨籍二人上榜。

一二月二四日工商協進會在台中舉辦首場工商午餐會，報載中部企業界在餐會中，將向財政部長林全等中央財經部會首長陳情，要求土增稅減半再延一年。九四年一月初，各方角力，土增稅案顯然陷入膠著，一月十二日林全表示，土增稅調降稅率案目前確實出現困擾，但各方都仍在努力。

一月一七日立法院財政委員會通過永久調降土增稅率為二〇%，三〇%和四〇%，於同年二月一日起實施。不過，包括余政道、許登宮和殷乃平等不同黨派立委，提案要求對土地持有年限超過二〇年以上者，分別給予二〇%到四〇%不等的減稅優惠。對土地長

期持有者的優惠條款，林全表明反對，他說寧可土增稅永久降稅的財政部版本暫緩討論，也不希望對長期持有者有減稅優惠。不過，一月二十一日凌晨在立法院通過的土地稅法修正版本，除了將土增稅率從四〇%，五〇%，六〇%調降為二〇%，三〇%，四〇%，另外也給予土地長期持有者優惠，規定土地持有超過二〇年以上者，可以減徵二〇%，三〇年以上者減徵三〇%，四〇年以上者減徵四〇%。對於長期持有者優惠，林全事後表達高度不滿，強烈譴責提案立委在沒有考慮相對財源下，就讓減稅法案過關。不過提案立委強調，如此將可促進土地交易活絡增加政府稅收。根據土地交易資料，台灣持有土地十年以上者約佔九成，二〇年以上者約佔五成。

財政部估計，土增稅減半徵收兩年，稅收損失四七六億元。但從表二看，九一年二月實施減徵以來，土地稅的負稅比並沒有出現什麼大變化，甚至有上升現象。這不同於兩稅合一實施後的波動，也不同於調降營業稅後的顯著下跌，其背後原因，值得進一步研究。

結語

比較李登輝時代和陳水扁時代的減稅政策，可以發現一有趣的對比。李登輝時，行政院送到立法院的法案，立法院幾乎沒什麼修正，即使有修正也祇限於技術層面，而不是法

案本質；但陳水扁時，行政院送到立法院的法案，立法院幾乎都有修正，常常迫使行政院作出重大讓步。兩稅合一，立法院依照行政院版本照單全收；爭議極大，從5%到2%調降金融營業稅的法案，立法院也是依照行政院版本照單全收。但反觀金融營業稅後續的修法及土增稅減半徵收的政策，三讀通過的法案往往和行政院版本有相當差距，甚至是行政當局反對的政策。例如，成立金融重建基金，一開始並沒有出現在行政院送交立法院審議的版本中；將金融營業稅從免稅改成繼續課徵，並將其用於解決個別金融產業問題，也是立法院主動出擊的結果；最後土增稅減半徵收繼續延長一年，後來更對土地長期持有者給予租稅優惠，都是行政當局不樂見甚至反對的政策。

李登輝時代，行政權高漲，立法院幾乎淪為行政政策的橡皮圖章；但阿扁時代，則形成行政、立法互相抗衡，行政、立法共治的情形。這也說明，為何利益團體從阿扁新政府上台後，日趨重視立法院，把最終戰場擺在立法院的原因。李登輝在大庭廣眾前教訓人的場景，已經一去不復返。

利益團體影響力固然重要，但從前面三個減稅實例看，主政者和立法委員的觀念及想法，也相當程度影響法案的最後形式。兩稅合一是一明顯的例子，但是調降金融營業稅和土增稅減半課徵，主政者和立法委員的看法、想法或統稱為意識型態，也相當重要。

政客在選擇政策、修正法案時，究竟是代表選舉他的選民利益，還是受到他自己的觀念或意識型態所左右，政治經濟學的文獻沒有提供清楚的答案。拉維（Steven Levitt）一九九六年發表於經濟學頂級期刊「美國經濟評論」（American Economic Review）的文章，對於釐清問題有重要貢獻。他採用精細方法研究美國國會參議員的投票行為，發現參議員自己本身的觀念或意識型態是決定他們對於法案投票行為的最主要因素，利益團體的影響力只占四分之一。

一九三六年凱因斯發表巨著「一般理論」，進行後世所稱的「凱因斯革命」。他提倡的總體經濟新觀念，和當時主流盛行的個體經濟舊觀念，是相當不同且存在衝突。對於利益和觀念那個比較重要，在他書的最後有精彩敘述。本文即以凱因斯的敘述作為結束：「我確信，既得利益的力量，和觀念的逐漸入侵力量比較起來，未免被人過於誇大。觀念的力量，的確不是馬上可以看出，而要經過一段時間以後。……然而，或早或遲，是好是壞，具有危險性的乃是觀念，而不是既得利益。」