

綜合座談

（編按：稅制改革的公與義研討會，在第二天舉行綜合座談。共有林全、朱雲鵬、陳聽安、薛琦、曾巨威五位專家學者參與座談，並有不少聽眾踴躍發問。以下即為依照五位與談人分別針對提問，提出回應與討論）



提問：關於「促進產業升級條例」落日條款的問題？

林全答：剛才有幾位提到落日條款的問題。其對於落日條款的觀點為：

由於推出最低稅負制是因為現在很多租稅減免不易取消，所以最低稅負制好像只是純粹為了公平性的考量，迫使高所得者多少繳一點稅，將來把不合理的租稅減免取消之後，便不再需要最低稅負。這個講法不能說是不成立，可是其實它另有一些存在的因素要考慮。在此我要提出另外一個觀點，台灣的租稅課徵最主要的目的除了取得稅收外，還有另外三個重要的目標：一、租稅公平。二、租稅課徵最好不要影響到經濟發展。三、徵納雙方的成本要愈低愈好。可是很不幸的是，這四個政策彼此之間一定會有所衝突，譬如說租稅減免是為了經濟發展，公平就可能做不到，稅收便可能減少，現在的稅制改革所面對的困難即在於此。

何謂最低稅負制？首先以租稅減免為例，促進產業升級條例的前身為獎勵資條例（從民國四十九年沿用至民國七十九年），民國七十九年到現在則稱為促進產業升級條例，每一次都有落日條款，為何一延再延？就是因為租稅獎勵雖然好像是一種特別的違章建築，可是每次都有它當時的時空環境需要，所以這個違章就一直存在下去，而且無法減縮。觀諸世界各國，也似乎沒有一個國家是完全沒有租稅獎勵的，但是租稅獎勵像台灣這麼浮濫的好像也不多，因此稅制中就產生了一個雙重矛盾。

坦白說，我很早前想到要實施最低稅負制時，即認為產業政策、租稅獎勵一定會存在的，但是如果只注意到這二個方面，就會忘掉公平、稅收及其它層面，因為只是見樹不見林，並非看整體。所以台灣需要的是一個既能實施產業獎勵又能兼顧租稅公平及其它面向的稅制，因此任何企業或個人多少就應該繳一點租稅。換言之，為了產業發展，有些產業的獎勵是應該存在的，不過不論是為了一般所謂的製造業、科技業，或是文化等其它產業而給予租稅獎勵，都不要獎勵過頭，至少應該負擔一部分最起碼的租稅，因為納稅是國民

應盡的義務，任何的企業或個人都應該多少納一些稅。所以從此一角度看，我們認為最低稅負制除了好像是剛才講的違章建築應該有落日條款之外，其實它另外有一個平衡作用，就是希望能夠讓公平、經濟發展，以及稅收，多少在這裡取得一個平衡，也就是只要經濟發展與稅制公平的平衡性問題存在，最低稅負制就有存在之必要。

因此，我並不反對落日條款，如果大家認為現行的租稅制度，在租稅獎勵或其它的租稅減免中已經達到一個平衡，認為這個平衡已達到公平的經濟發展，不需要再用最低稅負制去發揮那樣的功用時，最低稅負制當然就可以取消。

可是，以過去幾十年來促進產業升級條例的整個演進來看，這樣的一個落日條款會不會最後真的落日？老實講，我個人也是相當質疑。但反過來講，最低稅負制有一個好處，為什麼有那麼多的人會爭取獎勵？固然是基於產業政策發展，可是其中其實有一個重要原因存在，那就是如果沒有租稅獎勵，營利事業所得稅率為二五%，綜合所得稅率可以到四〇%；若有租稅獎勵時，可能繳的稅率就是零，繳零稅率的誘因當然很大，企業於是就會

極力爭取。現在最低稅負制若上路，則不論如何就得多少繳一點，可以讓有無租稅獎勵的差距減少，其實某種程度上，讓我們在看獎勵政策時的壓力會小一點。個別的獎勵去爭取時還是會有效果在，但是一旦爭取到某個程度之後，效益太低時，其動機就會比較弱，這是我們認為最低稅負制能夠發揮的功能在此。所以就落日條款的部分，我提出這一點來供各位參考。

提問：最低稅負制是針對個人還是企業？

林全答：另外在資本所得的部分。資本所得與資本利得，其實在經濟學中，所得的來源無非就是工資、地租、利息、利潤等，另外加上在動態經濟中可能有的資本利得。今天大家都批評，薪資所得者負擔國家過多的租稅，當然是因為現在的所得稅稽徵制度比較容易掌握薪資所得者。但是我們注意到一件事情，其實在薪資所得者之外，把資本來源分成二類：資本所得與資本利得。這二個是不完全一樣的東西，這些東西也許掌握比較困難，

但即使能夠掌握還是不課稅，因為通常都是基於經濟發展或市場發展的角度來考量的結果。今天談資本利得時，我特別提醒各位，其實台灣還有一個資本所得（即從資本中獲得所得，包含利息、地租、利潤等）的問題，一樣都是從資產或財產中獲取所得的來源，但這其中享有很多很多的租稅獎勵，比如說利潤，企業繳的營利事業所得稅。前一陣子有很多人提營利事業所得稅是多餘的租稅，兩稅合一造成國家租稅的負擔與國家稅制的複雜化，所以它是沒有什麼道理的，而對企業課徵最低稅負也是沒有道理的。其實我們要注意到一件事情，就以最低稅負制來看，企業所繳的營利事業所得稅，一年所能徵收到的稅額為二千億，二千億在兩稅合一後，綜合所得稅抵減額只有六百多億，換言之，一千四百多億的稅收還是有收進國庫的，所以在此情況下，最低稅負制也不要只是針對企業課，個人都可以課。

記得我在政大念書時，當時的財政部王建煊部長正好教我租稅法，他講了一件很有趣的事：把租稅減化到最後若只剩一個租稅，譬如說只對土地來課稅，因為所有的所得來源

都來自於土地，所以對土地課稅就好。如果只剩一種稅，那個稅就會變得非常之重，重到每一個人都想逃，最後就一逃全部逃光。所以最好就是，租稅要設幾個關卡，每一個都課一點，要逃的話就算逃掉了一個也逃不了另一個，所以多少都會繳到一點稅。我覺得有時候在考慮租稅時（當然我不是主張要有很多稅），每一個租稅都有不同的功能存在，其實不可能用單一的租稅來解決問題，這也是我講最低稅負制時，希望能夠特別強調的。

提問：海外所得是否應課稅？

林全答：關於海外所得的課稅問題。我認為當然應課個人海外所得的綜合所得稅。現在財政改革委員會也提到，台灣應採屬人兼屬地主義，因為如果一個國民的所得來自於海外就免課稅，國內的就要課，不是等於鼓勵大家把財產移至海外嗎？鼓勵大家到海外獲取所得嗎？所以這個漏洞是一定要補起來，與世界先進國家的海外所得皆要課稅的做法一致，這是一個基本的前提。

但問題是，長期以來台灣對於海外所得皆未予課稅，原因在於當初台灣的所得稅建置是一步一步進行的，現在台灣的經濟國際化了，但因為與海外簽訂租稅協定的對象比較少等因素存在，所以要課稅還有很多的阻力。這些問題在二年前的財政改革委員會，其實都有討論過類似的議題。基本上，海外所得課稅不能因為有這些困難就不去處理，只能說應該有一個時間，至於到底什麼時候來做這件事，可以有兩種選擇：一種是在這一次的最底稅負制時就將海外所得納入。

另外一種是，由於最低稅負也不是稅制改革的全部，只是改革的小小第一步，所以海外所得課稅可以納入所得稅制檢討的一步，這是兩個不同的選擇。但是即使海外所得納入最低稅負制，是否就合理？為什麼海外所得就只有最低稅負，其它的海外所得就可以免掉課稅？這一點在下一次的稅制改革還是會被提出來討論的。所以台灣今天對於海外所得的部分究竟要不要納入最低稅負制？我們認為既然財政改革已經有一個配套方案，如果還要現在就把海外所得納入最低稅負，在短期之內一定會有很多爭議，會影響到現在最低稅負

制改革的進程。我們很期待最低稅負制這個方案在立法院這會期能夠得到深入的討論，甚至於有機會能夠通過。如果把海外所得納入，其困難度與複雜度增加，可能會讓我們無法如期達到目標。所以我們希望先就我們現在提出的最低稅負制來討論，如果通過了，則海外所得課稅的問題仍然可以納入個人綜合所得稅未來的稅制改革去檢討。所以這個部分我們期待社會各界能夠有這樣的共識——不納入最低稅負制不代表其不納入稅制改革的階段予以實施或討論。

提問：財政部對租稅減免的漏洞是否加以解決？

林全答：各位所關心的租稅減免，比如說捐地節稅，財政部把捐地節稅阻掉了，有人就認為我們可以利用取消或防堵這些減免的漏洞去完全解決問題，我並不同意。其實捐地節稅這麼粗糙的租稅規劃，就可以用比較少的錢抵掉很多的稅，實在是匪夷所思。雖然現在財政部已經把這個破洞堵起來，然而並未解決長期以來所得稅制所面對的問題，即

所得稅本身只要有租稅減免，租稅規劃就一定會發生。每一個租稅減免我們都是希望是正面的，都是為了發展，為了公平，可是有了租稅減免後，就會讓很多人覺得如果花一些力氣做一些設計，就可以搭租稅減免的便車，租稅減免的結果不見得達到立法目的，只是創造了很多問題，最後的結果是，稅捐稽徵機關要花很多力氣去查核或防堵，這就是所得稅制讓雙方消耗最大資源的地方。所以我們認為某種程度的稅制簡化或者某種程度的最低稅負的規範，事實上是有助於改善此問題，避免很多不必要的租稅規劃，絕對是有其功能存在。

《與談人二》

朱雲鵬／中央大學經濟系教授



我想談的大概是三個方向：第一、我想我們也需要從一個比較長期的議題，放在全世界的角度來看台灣今天所面臨的問題。我自己長期是教經濟發展，即不斷地在看很多開發中國家的發展狀況。我看到很多國

家在過去的一段時間，尤其是在一九七〇、一九八〇年代，在很多國家都看到一個趨勢。

這些國家都是用選舉來決定政權，不管採取的是內閣制或總統制，這些國家在制定經濟政策時，通常都會去做討好人民的事情，不論誰當政，你很難想像一個政權會做一些增加人民負擔的事情，所以只看到減稅，不會有加稅，而且補貼是增加的，譬如說對農業補貼、汽油補貼、食物補貼等。一有補貼就拿不掉，政府支出是增加的，尤其是到了下一次快要選舉時增加地特別快，但是因為各種的補貼與減免，稅收是愈來愈收的少，所以當然政府的赤字就愈來愈大，財政收支就愈來愈不平衡，政府債務愈來愈高。程度各有不同，有的

國家很嚴重的，像是土耳其，一九六〇到一九九〇四個年代各發生一次，每一次的時間都差不多是十年，而且每一次結束的狀況都非常像，即政府接近破產、貨幣大幅貶值、最後去向IMF求救。IMF會要求求助的國家要縮減補貼，別再讓通貨膨脹。土耳其不是個別的案例，許多國家就是這種cycle（循環），我們可稱之為政治經濟學。這種情況一直到最近幾年才開始有點變化。

提問：台灣稅制改革是否「中立」？

朱雲鵬答：回想這二年在「公與義」研討會所發表的論文，不是說台灣已經到了土耳其、墨西哥、阿根廷這種地步，還差很遠，但是我覺得那個味道已經開始出來，所以基本上我非常非常擔心。就拿此座談中許多文章提到的，照理講有歷次的賦稅、稅制改革，稅制改革就是制度有問題所以需要改革，希望更公平或更好。但是照理講，稅制改革應當是課稅規則的改變，不應當是增稅或者是減稅。應當是「收入中立」（revenue neutral）。當然

如果國家認為稅收不夠，負擔太輕了，它就應該增稅，或者它覺得租稅太重了，應該輕一點，就減稅，可是這個和稅制改革應當是沒有關係的。最好的稅制改革，就是純粹稅制改革，如果要增、減稅是另外一回事，改革完再做。可是台灣最近的十年來，哪一次的稅制改革是revenue-neutral？沒有一次。

兩稅合一事實上被當作減稅工具。兩稅合一後營利事業所得稅也沒有調高啊？也許兩稅合一是一正確的制度，但最後的結果實際上是在做大的減稅，這就不對的事情。土增稅減半也一樣，可以說土增稅不合理，因它是按照倍數課徵，還有很多不合理之處。照理說因為這個稅不好、不合理就來改革稅制，但結果是一減半馬上就造成稅收的銳減。所以，也許台灣還未到達那個地步，但是那個味道已經出來了。稅收不到，政府支出也沒有減少，還是在擴張，透過舉債的方式。這次研討會的最後一個議題是「稅改途途上的政治障礙」，很明顯地，政府向現在活的人拿錢，政治上不討好，所以活的人我們儘量給他錢，讓他少付點稅或是給予補貼。有一群人是現在我們檯面上看不到的，這些人是最好從他們

身上拼命擠錢出來，就是下一代。因為他們還沒出生，活該！所以活的人拼命地往尚未出生的人身上擠錢。

簡錫土皆委員早上提到，台灣政府負債占GDP的比例節節升高。我還是要講，這個數字拿來和我剛才所講的國家相比，都還有很大程度的差距，所以我覺得現在還有機會。

提問：向下一代要錢，會產生什麼嚴重後果？

朱雲鵬答：我覺得長期的趨勢不能再這樣走下去。如果還是繼續這樣走下去，我想今天不會到土耳其、阿根廷的境界，但總有一天會到。如果那一天來臨，台灣就真的會很慘，大家可以去看看那些國家的狀況，人民真的是很可憐。我非常敬佩這一次時報文教基金會能夠開這樣的一個會，我想我們應該從整個國家的一個大方向，用非常長期的眼光，而且看看世界所有這些國家成功跟失敗的經驗，我們是不是好好地想辦法，在我們自己的國家做一些制度上的變革，使得這些許多的開發中國家已經走過的錯誤冤枉路不會再重

演。選舉政治不可能逆轉，所以一定要想說，即使有選舉政治，是不是還有一些規範，不管是訂於憲法中或者法律中，是讓立法機關或行政機關無法不遵守那樣的規範的，這個是我覺得我們必須要對台灣社會做的一個重大的政治改革，跟哪一個黨執政無關，主要是希望能夠不要走其他國家冤枉路，這條路是大家一定要來考慮。

提問：富人避稅問題該如何解決？

朱雲鵬答：租稅有很多目的，其中一個是要取得收入，但它也被賦有公平的目的，已經發現的一些像捐地節稅的制度，就要趕快堵漏。但是我們昨天也指出，因為幫富人做稅的會計師是非常有創新能力，如果○設計也有同樣的創新能力，我相信一定有很多新的避稅方法也正在做。所以我們也呼籲政府要能夠防範未來，像實物捐贈（骨董）是不是反而捐贈會造成收入增加的現象，我覺得還是該密切注意。

另外還有一點很重要的就是，當初土增稅減半為什麼實施？今天中午劉憶如委員講

說，是因為很多人反映九年、十年前買房子買貴了，現在沒有辦法要賣，結果發現不但賠本而且土增稅要付一大堆。為什麼呢？因為十年前的公告現值太低，十年之間慢慢地調升與市價相同，所以最後的結果是，遲來的正義不但是正義而且是懲罰當事人。所以我現在想，這已經是過去的事無法彌補，但現在房價已經開始回升了，地價也開始回升，所以十年前的問題是不是現在不要再重蹈覆轍？是不是趕快想辦法讓財產稅制能夠趕快恢復正常，而且它的課徵應是跟房價、地價的市值（現值）一定要一致，不能夠說現在房價漲上去了，公告現值與地價又不調，怕打壓房地產，然後又有差距，大家以後又說，然後又改，最後結果又有一群人是受害者，我想這是不對的。所以是不是利用過去已經發生的不好經驗當作借鏡，趕快能夠讓財產稅這個大家都知道的好稅（尤其對地方政府而言：地方政府若把當地建設做得很好，property price上升則稅收便會增加，這在美國是一個很好的稅），所以是不是趕快來做。

最後，洪奇昌委員也提到，稅收就是從牛拔毛，所以最後的關鍵還是牛要大，所以也

不能只看稅，還是要看國家經濟發展的大戰略。所以台灣未來面對的最大問題，除了租稅公平以外，如何能夠促進經濟成長？能夠找到正確的戰略？現在看來就是沒有戰略，好像每天都在救火，各部會各說各話，各行其是。好像沒有一個好的機制可以形成一個戰略的共識，讓大家朝著一個方向來走，所以我們很擔心我們的經濟成長會長期地無法回到過去所曾達到的水準，那個才是我們長期的重大隱憂。



在回應前，我想先說：「政黨是會輪替的！國家是永久的！」我的意思是，不管是哪一個政黨執政，財政的問題不會因為政黨的不同而消失，財政危機必須正視。

提問：朱敬一教授說有四百人年收入八百萬而分毫未稅？

陳聽安答：朱敬一教授昨天發表的研究成果，今天在中國時報跟工商時報都有非常詳盡之報導。其實朱教授所點出、所做的研究是根據財政部財稅資料中心的主要資料，但那個資料並沒有反映真正台灣對於稅賦分配公平性的全貌，只是一部分而已。我的意思是，年收入新台幣八百萬元而居然有四百人分毫未稅，事實上不只如此。

事實上這四百人的年收入不只八百萬元，原因在於：財稅資料中心有些資料是未納

入、看不到的，譬如說證券交易所所得稅等都不在財稅資料中心，軍公教免稅的資料也不在裡頭，所以朱院士做的研究是正確的，反映出來已經是那麼嚴重，實際上我要點出來問題比這個嚴重的還多出許多，稅賦分配的不公平比朱教授的資料顯示更為不公平。就稅制改革的公與義上來講，完全不符合公平與正義。

今日稅改的問題就是，一如朱雲鵬對稅改的詮釋，我百分之百的同意。稅制改革要有籌碼，稅制改革是針對國家稅收的制度，不合理、不公平之處應當大刀闊斧地把它砍掉，本來不應繳的又何必繳得那麼多呢？這是非常不公平的。反過來，有一群人、有一些階級的負擔是根本沒有繳稅的，有些人會利用捐贈的方式來合法地避稅，有的人卻是以非法的手段漏稅、逃稅，所以就變成一個大問題。稅制要有減有加，能保持其中性，才會使得稅制改革有籌碼，不公平的、該取消的就取消，該加的就加。從總體面來看台灣的財政，我個人雖學財政，但我從來不從財政面來論財政。財政學是經濟學的一支。財政學家與經濟學意見是有不同之處，但回過頭來說，難道經濟學家的意見就都一致嗎？我們常講，三

個經濟學家有四種不同的意見，現在檯面上，曾教授、林部長與我都是學財政的，但是我們三人的意見並不完全一樣。

提問：台灣財政惡化問題是否已經面臨警戒線？

陳聽安答：總體而言，台灣今日的財政問題實相當嚴重。我在中央銀行的一場演講說到：政府常常淡化問題的嚴重性，政府的公共負債已達GDP比例的四十%左右，比下有餘時總覺得情況還不算糟。家戶所得分配持續惡化，最高二十%家庭的所得與最低二十%家庭所得之比從四倍多惡化到六倍多，我們安慰自己還有一些國家比台灣惡化得更嚴重的，比上不足，比下有餘，若只和低的比就是不求上進的想法，我覺得非常地遺憾。若政府負債的問題繼續攀升，如果該收的稅繼續不收，而不該減的拼命地減，使得財政不斷惡化，而施政又需要財源，於是用公債發行的方式籌措，我總會擔心到了一個警戒點，就像朱雲鵬教授說的，有一天要走上墨西哥、阿根廷等國家金融危機的道路，發生那種情況嗎？真

有那一天屆時是不可收拾的。我從來不主張為財政而財政，要在整個全球化競爭的架構之下來建立公平、合理的稅制。事實上台灣的稅負蠻低的，營利事業所得稅跟先進國家相比要低得多，雖然台灣還有貨物稅等等，台灣的個人綜合所得稅大致上也並不高，至於遺產贈與稅的問題我們可以再商討對策，是有改善的空間。一般其它租稅的負擔應屬中低稅負，目前台灣的問題就是，在低稅負的環境之下還課不到稅。

提問：證券交易所究竟是否該課稅？

陳聽安答：我回應何志欽教授所說的，資本利得終究是要課的，證券交易所得稅必須課徵，因為現在的稅制愈來愈複雜。以金融商品為例，新金融產品的推出，因為原先衍生商品交易所所得未課稅，所以其交易之損失就不能扣抵，但金融業的人紛紛感到不平，為何損失不能扣抵？因為沒有課稅交易所當然交易損失就不能扣抵，這個是很簡單的道理。今日稅收的流失主要有三：兩稅合一制度、金融營業稅率由五%降至二%，希望能更進一

步降至零、以及土地增值稅減半未採配套措施。總之這些減稅、免稅政策使得稅收損失甚鉅，但無論如何，證券交易所不課稅是很大的漏洞，剛才講到，早晚必須要課，但是怎麼課？誰都不願意碰觸。在證券市場低迷之時先將制度建立，等到證券繁榮，大家賺到錢就課點稅，我想並不為過。

提問：最低稅負制會變成第二套所得稅制度嗎？

陳聽安答：我覺得落日條款與旭日條款要同時納入最低稅負制度。針對沈富雄委員昨天與今天所講的，他反對最低稅負制，認為其為違章建築，不願意改革而勉強推出的一個政策，我個人是贊成這樣的制度，做總比不做好，總是邁進了一步，但是會很擔心最低稅負制度變成了第二套所得稅制度，如果最後會這樣，那就是稅制改革的悲哀。希望等到那些東西都已正本清源，該改的都改了，最低稅負制就沒有存在的必要了，該納的稅納，原來的稅法也修了。我原則上同意沈富雄教授的意見，希望在建立最低稅負制的同時應當有

一個落日條款，不能夠是兩套所得稅制，因為將來會增加許多困擾，除了對會計師代客記帳人員有益之外，可增加業務量，對納稅義務人是增加了遵從成本，在最低稅負制度下，常需要請專業會計人員幫忙報稅。事實上根據美國、加拿大、韓國、印度等國家的經驗，最低稅負的確是增加稽徵成本，而最低稅負制是所有的稅制中稽徵成本最高的，從這個觀點而言，稽徵成本高遵從成本也高，實在不是一個好的制度。所以我們不能讓此制度永久地存在下去。

提問：對於海外投資所得課稅有什麼看法？

陳聽安答：針對海外投資所得這一點來講，像林部長剛才講的，不是不改，而是牽涉到所得稅條例（法）的問題，所以將來最低稅負制上路後，我們再去修所得法，把現在的屬地主義改成屬人兼屬地主義，納入海外所得課稅，但是我對於修法並不是很樂觀。如果是這樣，何不就在最低稅負制度建立的同時就把海外所得納入，但是要有一個旭日條款，

比如說因為中間牽涉到的是資料掌握、準備，是不是用三年或一定的時間來實施，現在立法就將之納入，不要等待另一個法修正再來修法。

《與談人四》

薛琦／台灣金融研訓院院長



租稅講求的是效率與公平，但現行稅制既缺效率又不公平。不公之處大家都很清楚。現要討論一下租稅的無效率，即在政府支出面其實有很多問題。政府太頻繁以公共支出來做為反景氣的手段，而且很多公共支出沒

有經過很好的成本效益的分析。台灣的公共支出幾乎已到了沒有地方可做的程度，但是做了之後整個社會看起來有明顯變好嗎？好像也未必，這是一個蠻大的問題。政府的另一支出是福利支出。經濟學家大概都不會完全反對社福支出，因為社會中總是有些人處在相對弱勢（disadvantage），需要社會的照顧。但是福利支出中，政府常常很慷慨，流於浮濫，產生最大的一個問題就是傷害工作的誘因，軍公教優厚的退休撫卹制度就是最好的例子。擴大就業方案比較像是一個福利政策。政府編了二百億的預算，它其實不應該是「national income」，對GDP貢獻有限，而且把失業的人安排去做沒有生產力的事情，做一、二年

後，那些原來懂的技术恐怕都變得陌生了。這是為什麼該檢討政府的支出面。

提問：台灣的金融改革是否成功？

薛琦答：台灣最近這五年，新政府第一階段金融改革做得有成果。一個國家的金融改革有時候是不得不做，財政改革能拖就拖，台灣歷年來的租稅改革幾乎都是減稅，只有一個例外，就是台灣加入WTO時，煙酒稅是增加的。為什麼財政改革很困難？因為金融一旦出問題，由於該部門全球化程度高，很快就會反映在國家的股匯市行情，根本無法可躲，壓力馬上就排山倒海而來，所以說金融改革常是被危機逼出來的。經濟家老祖宗Adam Smith的老師奎內（Francois Quesnay）說過：「金融就像人身體的血液。」就像一個人剝那間會喪命，除發生意外，大概就是心臟出了問題。所以金融問題一旦來臨時，感染性很快，是無法可躲的。財政支出有一部份像政府拿錢去做infrastructure，像人的骨頭。政府財政出問題一是支出不當，再就是財源出問題，就像人體鈣質流失無法適時補充，得了骨質

疏鬆一樣，是慢性的，但是愈來愈嚴重時，輕微跌一跤，後果可能就很嚴重。這是我們財政改革的弔詭，它不會一下子致人於死，情形同樣嚴重。

提問：這麼多專家提出意見，但是財政改革究竟該如何落實執行？

薛琦答：就是要讓老百姓直接來參與。其實已經制訂出的公投法最能夠公投的就是地方的事務。在國外待過的人都知道，國外 county（郡）的選舉，州長的選舉，每一次選舉時就有一大堆的公共事務一起投票，我們的稅率為何不可下放到地方讓地方來課徵？我剛自紐約返台，紐約的旅館一共課了四個稅，州政府的稅課完後，city（市）再課，city 課完後還有一個服務費。可是沒人說紐約稅高就不去。為什麼台灣很多的稅不能夠由地方的老百姓來自行決定要不要付？如果嫌高，可把房地產賣掉，也不一定非得住那兒不可。課稅下放給地方後，地方百姓會知道錢是來自於自己的口袋，就會睜大眼睛看地方政府如何用錢。我一直很感慨，大概從中學就開始學到地方自治，但我一直不相信我們有地方自治。

地方自治應不只是選地方首長而已。

提問：土地增值稅該如何看待？

薛琦答：土地增值稅全世界大概只有台灣有。全世界其它國家都沒有這種稅，而是把這個稅納入所得稅中的資本利得稅來課徵（capital gain）。土增稅不是國父主張的嗎？國父怎麼會錯？後來有一天我才覺得是後人把他的意思搞錯了。大家想想，一百年前國父提土地增值稅時，中華民國的歷史上並沒有所得稅，在一個沒有所得稅制度下面，如果有一個投資／投機而獲的所得，你要怎麼課它？國父當時想它就是土地增值稅。但建立了所得稅制度後，資本利得既然是所得的一種，當然併入所得課徵就對了。我有一個感覺，如果你稅制好，一定是別人來學你，全世界如果只有你有這個稅制，這個稅制大概就是很爛的稅制。上一次土地增值稅的改革，其實有個最簡單的做法就是將它納入所得稅中，這樣可以省下很多很多。

提問：租稅如何影響經濟發展？

薛琦答：租稅影響經濟發展就如陳聽安教授剛才提的，一個國家總是有一個 optimal 的稅制、稅負，它在不同階段有不同做法，重點也不相同。如果是講到產業，我當時還在經建會時曾提出一個看法，就是要設立一個具競爭性的租稅環境，意思是，稅不能一個一個項目來比。現在最不好的就是，別的國家不課的稅，台灣為何要課？但別的国家課的稅，我們卻沒課。台灣目前的稅可列入全世界最低的。我也覺得很奇怪，有所得就是要繳稅，但怎麼有些人的所得好像比較偉大，不用繳，那麼繳稅人的所得看起來就好像我們賺到的比較 dirty (髒)，這是沒有道理的。有所得就繳稅是天經地義的事情。

提問：為什麼政府對於企業減稅如此熱中？

薛琦答：現在的產業發展對於國內企業家最大的束縛，就是兩岸關係不明確，以及政

府設下的許多障礙。會不會是因為這樣子，政府覺得對企業有所虧欠，所以在別的地方就給點補償，就是減稅。如果如此，那麼兩岸關係不正常，我們的稅制也不會正常。

《與談人五》

曾巨威／政治大學財政學系教授



談到稅改，我有非常多的話要講。我記得最敬佩的陳聽安老師一直教導

我：「學者要有學者的風範、學者的性格講話要輕聲輕氣，對問題的看法要客觀中立，最重要的是要以理服人。」回國二十年的教育工作，不知道老師

對我的表現是否滿意？我一直在提醒著自己，應該要遵從老師的教誨。但是談到稅改，最近這幾年，我個性不變，主要的原因是失去了耐性。學者通常給人家一種感覺，即是只會坐而言，無法起而行。我失去了耐性的這幾年，我真的希望，能夠脫離單純的學者性格，在社會上用自己些微的專業與對社會的關心，產生一點點起而行的效果。我當然知道各位對於AMT（Alternative Minimum Tax，即最低稅負制）有很多的批評，我自己在提出各種的建議之前也看過許許多多的文獻，做了非常多的思考之後，才大膽地在三年多前用文章，在各種不同的場合，大力地鼓吹這樣的改革。為什麼會這樣？我要在各位面前承認，因為

我真的已經失去耐性，無法再忍受、等待大家中規中矩地坐在檯面上，好好地透過專業方式的討論，最後洋洋灑灑得出一個大方案，然後通常的命運都是束諸高閣。這種歷程，我想在座的各位有好多人都參與過，我不曉得大家有沒有耐心再等待，但是我要在大家的面前坦白，我真的不想再等待了。因此，回到這場公與義研討會上，我覺得AMT能不能成功就代表稅改公與義的未來有沒有前景？這至少是我個人的看法，這是第一點我要做的說明。

提問：AMT（最低稅負制）是「違章建築」嗎？

曾巨威答：我其實不太能夠接受大家把AMT這個制度看成是所謂的違章建築，為什麼？因為把它看成違章建築，就好像現在的建築有多好、多完美似的。我們現在的建築本身就是違章，怎麼可以在現在的建築都是違章的情況下，又說AMT是違章？正規的稅制改革道路，走得那麼崎嶇而且有那麼多的障礙，我們共同來思考，看看有沒有一條便道，

讓我們重新有希望？我覺得我只不過是轉個彎，希望這個轉彎最後可以繞回正途。如果轉了彎以後繞不回來，就一定是AMT的錯嗎？不是！是我們社會的錯。為什麼有了AMT的機會，讓稅制有一個反省的機會以後，我們竟然還走不回正道？我覺得大家不應該怪罪AMT，我們應該共同來思考，整個社會出了什麼問題？為什麼我們永遠無法走回稅改的正式大道。

提問：稅改與財政改革有何關連？

曾巨威答：今天以社會公義的出發點來談稅制改革，當然我們也都知道稅改的本身，不能夠代表它是唯一一個恢復社會公義的方法。當然在整個改革的過程中，我們也從未提到稅改了以後，就可以完美地解決財政問題。所以我非常認同剛才幾位先進提到的，我們關心的不只是收入面或者是稅制面，還有更多政府支出效能與其他支出面的問題，所以，我也一直在不同的場合呼籲，我們雖然希望看到稅改能夠成功，希望看到稅改踏出它應有

的第一步，但是更重要的，其實稅改的本身是要建構在整個財政改革的格局之上，這樣的話才能夠從所謂的收入、支出這兩面，一起發揮真正長久解決財政問題的功效。

我要強調的是，雖然我們想的是稅改，但稅改本身代表的意義，其正確的觀點，其實應該是在整個財政改革之內所建構的一部分，只是我們希望，如果稅改能夠有一個新的開始，稅改其實是最容易能夠激發大家對於社會公義產生信心的好方式，也因此我想，雖然它只是財改的一部分，但是我們仍然應該予以優先地選擇或者是給予優先的支持，這是第三點我想要做一個補充的。

提問：學經濟的和學財政的真的觀念差異那麼大嗎？

曾巨威答：洪奇昌委員剛才特別提到，這也是台灣稅改一路走下來讓我們最為困惑的，我們常常被誤會，好像財政學者就不是經濟學家。我們都是學經濟的，我不知道何時開始，學財政的論點與學經濟的論點有那麼大的差異。或許財政學者過度關心政府的財政

問題，因此某種程度上會被冠上好像對於經濟的發展似乎從來不關心或者故意忽略。其實就像陳老師剛才所提到的，這絕非財政學者的本意。

不過，到底我們在改善政府的財政或者是強調租稅公平恢復的同時，如何在經濟發展與產業利益的衝擊上能夠取得一個平衡點？這個平衡點其實是我們在這幾十年當中，每次只要談到稅改，就一直都無法突破的一個困境，這一次的AMT如果要成功，如果未來的稅改要能夠做得更多，能夠回到正軌上，我覺得我們社會必須對此先有共識或先找出答案。我自己認為，台灣現在所遭遇到的困難，其實不是大家對經濟發展不關心，而是長久以來，因為過度依賴減免稅對經濟跟產業的幫助以後，造成現在我們不太願意去冒險承擔調整或限縮減免稅對企業可能造成的衝擊與風險，我覺得好像我們社會喪失掉了承擔這個風險的信心。

我們每次都拿新加坡、香港與南韓來比較，從來不會去參考先進國家的做法，我們一直把自己的格局限縮得太小。香港與新加坡的財政規模可以與台灣相比嗎？台灣今日所要

承擔的財政責任是香港與新加坡可以承擔的嗎？即使與南韓相比，人家的財政有盈餘，國民稅負擔率也比我國高許多，這些在在皆顯示出其財政條件遠比我國健全與穩定。這樣的一個國際比較其實不是把它簡化成說是經濟學家與財政學者的爭議，這其實是台灣在面對產業發展政策時，如何去看待租稅政策的定位問題，我們是否要展現出一個先進國家的獨立性，從對台灣本身經濟發展有信心的角度，去決定出適合台灣的租稅政策。也許是我們財政學者不夠努力，也許是我們沒有充分的說服力，但是我真的很希望把這個問題丟出來，讓在座各位對這個問題也能夠有更深層的討論。

提問：南韓的租稅政策給了台灣什麼啟示？

曾巨威答：如果台灣今天真的要學南韓，我還真的希望台灣能夠從南韓學到很多租稅政策的理念，我們的AMT現在正在談，南韓早就實施了，為什麼台灣在學南韓時，光看到其採行的減免稅，為什麼沒有想到南韓對減免稅政策早就有所檢討與覺醒，而在其制度

中放入AMT。南韓的政策告訴我們，長久的減免稅下來，它有了覺醒，所以它把所有的減免稅集中在單一的法律中，把所有的減免稅優惠在那個單一的法律中做了統一的約束。那個單一的法律就是針對所有的租稅減免予以一個適當的控制，控制的方法很多，AMT是其中的一個部分而已。今天如果真的要學南韓，為什麼台灣體會不到這一方面？在此我要呼籲，AMT只是其中一種次佳的選擇，我們希望能夠先做第一步。但是，如果要做國際比較，我們就應該要更專業與客觀一點，這才是正確的稅改應有的態度。

提問：你贊成利用體制外力量推動稅改？

曾巨威答：我們都努力的在體制內希望能夠對稅制改革的內容有一些建議，但是我完全地贊同，在現今的環境之下，如果大家也同我一樣失掉了耐性的話，我們也許更應該期待的，利用體制外的力量來推動稅改，如果體制內的稅改能夠達到民眾渴望與期許，為何不能發動租稅公投？我完全支持並堅定地相信，租稅公投是我們社會民眾支接受參與對稅

改的熱忱與信心的一個好方法。

很可惜公投法在一開始設立時太政治化了，這樣一個公投法，把人民透過租稅公投的權利拿掉了，所以各位剛剛提到的期待，除非我們修改公投法，因為台灣的公投法中，租稅項目是不准公投的。我一直在很多的場合也提到，希望這樣一個基本權利的行使，能夠在租稅議題上有讓民眾直接參與的可能性。但是，法律的修正當然要透過立法委員的支持。我不知道我們的立法委員是否支持這樣的一個想法，讓直接民權可以行使在租稅的議題上，讓民眾有多一個講話或發聲的管道。

我還要提到的一點是，要解決政府財政問題，須先提高政府的債務管理能力。我們常常習慣以其他國家的債務餘額比率比我們高而為我們的財政狀況找到勿須擔憂的藉口。但是，其實有很多的真相是被我們刻意地扭曲的。我舉個例子，二〇〇三年IMF的報告，特別針對先進國家與落後的所謂的新興國家的公共債務的部分做了個比較，仔細看了看報告就會發覺，每一個國家有多少的能量、能力來承擔債務，其實每一個國家是不一樣的，專

有名詞稱 fiscal sustainability，即每一個國家可承受的財務負擔的能力是不同的，因為每一個國家的稅務不同、資源不同，所以要去看看一個國家舉債的高低是否超出其能力？怎麼可以去與其它國家來比較舉債的幅度？要看自己有多少能耐，能借多少就還多少，別人能夠還得起錢，也表示你能夠還得起嗎？所以這樣一個很簡單的數據，在我們的現實社會中，居然是如此地被操控、被扭曲。在這樣一個不尊重專業的情況下，如果能夠讓社會大眾真正地瞭解財政所遇到的困難？更不用講在二〇〇三年的報告中，得到一個很明確的數字告訴我們，先進國家之所以先進，透過OECD國家的平均水準我們發覺，所有的OECD國家可以承受的債務的能力平均是高達了七十五%，新興、落後國家能夠承受的平均比例只有二五%。如果我們知道了這二個數字，台灣目前的比例已達三〇—四〇%，我要大家共同來思考的是，你認為台灣的償債能力是應列在先進國家，還是只有落後國家的能耐而已？這需要我們來判斷，我們對於自己國家的未來財政負荷能力到底抱持著多大的信心？

最後，我們都希望稅改能夠成功，更希望看到稅改有一個好的起步，至少在某種程度

上能夠暫時脫離傳統上所寄予希望的改革方式，讓我們嘗試一個不同的方式，看看是不是會有一個新的希望和新的契機出現。