前言

歐債風暴危機方興未艾，美國財政懸崖延宕未決，全世界經濟與金融發展正遭受嚴重衝擊。全球化時代，各國財政困境對我國發生一定程度影響。成大何志欽副校長關注我國財政情勢一樣不容樂觀，除財政嚴重失衡，貧富差距擴大、所得分配不均，連帶弱化支援經濟發展與建立公義社會的能量，結合余紀忠文教基金會與成功大學社會科學院，合辦「租稅理論與財政政策」研討會。

黃煌煇校長說面對實在年代談實在問題，首重務實的大學不能關在象牙塔內要關心社會議題，引發公共討論，找出對策。

胡勝正院士說從全球化下經濟自由化、經濟全球化，帶動賦予有能力的、有資源的人新機會，但一般民眾、勞工卻出現薪資停滯現象，是因產生所得分配不均的問題，不僅台灣、在全世界都有同樣困擾。從阿拉伯動盪、歐債危機到美國財政懸崖，都牽扯到兩件事：財政收支沒有辦法平衡與稅制的公平問題。

美國財政懸崖就看富人稅要不要課，台灣租稅爭議則從證所稅牽扯到資本利得、交易所得要不要課稅的問題，這不僅攸關稅收，還涉及公平正義。之於課證所稅會不會影響創新、創業，牽動發展面，拿捏取捨值得深思。另房地產採取實價課稅，經濟成長率達到 3.5％要推動能源稅，都是公平正義與環保訴求中應取得平衡。區域平衡更需要探討，目前吵得沸沸揚揚的財政收支劃分及地方政府舉債問題，牽涉到利益間的發展能不能平衡。社會沒有和諧，經濟無法發展，生活也沒法安寧。推動租稅改革涉及上述議題，關係國家發展、公平正義基本理念。

余範英董事長說中央與地方政府財政拮据的主因，除行政效率外，政府以減稅手段提振經濟，長期稅賦收入持續減退皆是原因。各直轄市紛紛為舉債上限，為財劃法統籌分配款數額，與中央政府爭論不休，國家財政困頓沒有辦法單獨解決，事事必須部會協商推進，又正值組織改造與新六都之際，更應積極尋根治本、整合、循序漸進。

▲黃煌煇

▲胡勝正

▲余範英

實在年代——面對財稅、公債

財政脫困 必須專業能前瞻

何志欽（成功大學副校長／前財政部長）

針對國內稅制改革，應以社會各界關注的資本利得課稅為優先，進而推動稅制結構調整與重建，維持稅收穩定、增進公平正義。就實際執行規畫的建置、所得稅的改革，及遺贈稅的整合，追求社會公平、經濟效率與財政永續的動態均衡。

（一）能源稅、貨物稅應兩稅易位：應取消不合時宜的貨物稅，方能落實稅制結構調整，促使產業轉型。

（二）營所稅、綜所稅應兩稅分離：實施多年以營所稅抵繳股東股利所得稅負的「兩稅合一」制度，不僅影響綜所稅收甚為可觀，同時導致高額股利所得者租稅負擔相對偏低，長年詬病應全面檢討。

（三）遺產稅、贈與稅應兩稅合一。遺產稅基為死後移轉財富、贈與稅基為生前移轉財富，將遺產及贈與兩稅整合為終生財富移轉稅，建立最適稅率，建構公平有效率的終生財富移轉稅制，鼓勵高所得與高財富族群回饋社會。

盱衡今日情勢，國家財政日益拮据，稅收增加不易之時，政府支出卻有增無減，除勞工、軍公教基金，亟待政府資金挹注外，公部門的人事、福利、退撫等預算支出壓力亦日甚一日。台灣的財政懸崖隱然成形，亟待有識之士從理論面的最適租稅與公共選擇、實證面的租稅遵從與國債管理、政策面的所得分配與公共支出，以及制度面的稅制改革與財政劃分等多元面向，進行綜合、整體的理論研究與政策評估，尋求紓解、穩健財政策略，身處南台灣的成大應忠誠扮演公共政策智庫角色。

▲何志欽

▲曾巨威

▲陳聽安

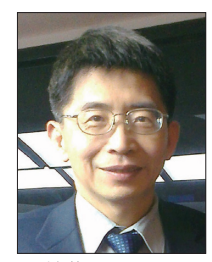
▲蘇建榮

▲周德宇

▲林建甫

▲林世昌

▲徐仁輝


▲林恭正

曾巨威（立法委員／前賦改會副召集人）

一、正在進行修法程序中的財劃法與公債法兩法，從其格局及內涵可見，是被情勢所逼的產物，也就是政治上因應五都（六都）成立不得不然的改變，與長期來財稅學界有感於國家財政困難所呼籲的甚有距離與落差。具體而言，並未深入瞭解當前我國財政困頓之現實與原因，以致未能發揮有效改善財政之效果。

二、就財劃法論，中央與地方政府都缺錢，如不能從根本處，開源與節流著手，中央與地方搶錢結果就是零和遊戲，不管任何一方搶贏，都不能解決問題，只會陷入雙輸的深淵。

三、就公債法論，擴大舉債空間絕對不是辦法，是「請鬼拿藥單」，只會惡化財政。政府必須堅持：舉債上限絕對不能擴大。

四、就立法院的運作而言，目前的生態及弊端是流於常識性判斷，受制於地區利益、政治利害考慮的掣肘，加上勝選壓力的介入，學界期待的專業、理性、周延都被忽略。現實考量的不當力量拉扯下，尤其協商過程的扭曲，致使立法品質低落，完全欠缺專業的聲音、判斷與堅持。

五、個人參與立法作業，深盼能在融入現實環境後，提醒同僚，發揮學者專業，改進財政相關法案品質，落實穩健財政初衷。

六、最後，台灣財政情勢不容樂觀，如不妥善解決，不出兩年會出現台灣版的「財政懸崖」，屆時衝擊經濟、影響民生與國家發展，當非小可。面對長年財政沉痾，政府難道「不見棺材不流淚」？歐美財政風暴殷鑑就在眼前，朝野必須正視我國財政危機，尋求解決之道。

租稅改革與國民租稅負擔

陳聽安（政大財政系名譽教授／前賦改會主委）

民國七十八年起實施的兩稅合一，取法於歐洲，是個名不正言不順的所得稅制度，僅是聯結 Integration 或抵繳，無兩稅合而為一之意。不像中國大陸將內、外資企業所得稅一體化改革，稅率均定為 25%，確是兩稅合一。以前主張兩稅合一者認為：實施此制度後，因公司所得稅名存實亡。從個人所得稅扣抵，公司所得稅一般公司所得稅或台灣的營利事業所得稅，依然存在。〈以民國一百年為例，營所稅達 3687 億，占總稅收 20.8%，在國家財政上仍有其重要性〉。我國兩稅合一在李登輝時代定位在完全合一的減稅政策，故自七十八年實施的兩稅合一，是營利事業所繳的所得稅，股東在申報綜合所得稅時又將股利納入計稅，此說在 1980 年代為財稅學說的主流。財政學家 Richard A Musgrave 曾指出，公司所得稅不僅可轉嫁，且可超過 100%。既然公司繳的稅可移轉給別人，公司僅為租稅的繳納者，就難謂公司與股東構成雙重課稅。

兩稅合一 非潮流應改革

我國在 1980 年代隨歐洲國家實施兩稅合一後，迄今未改變，但經濟全球化下，歐盟組織擴大、跨國投資深化，除荷蘭、愛爾蘭維持原有公司與個人獨立課稅的古典制未變動外，自 1990 年代起，實施兩稅合一國家紛紛改弦易轍行新古典制，即公司與個人分別為獨立課稅主體。公司所繳之稅，不得在股東個人所得稅中扣抵，但對股利所得、利息所得及其他資本所得的課稅，盡可能維持同等課稅，以避免因課稅不同，造成公司偏向用舉債取代發行股票，引發財務危機。

至於公司所得稅則以設算利潤率，或以超過正常利潤率等方法計稅。歐洲法院對實施兩稅合一國家引發的訴訟案，曾明確的裁決：1.公司與股東均為獨立的課稅主體，否定兩稅合一的必要性；2.任何國家實施兩稅合一，採稅額抵繳，有 50%到 60%。因此考量稽徵行政最大可能，若以潛在租稅負擔率長期平均值為目標，將長期租稅努力程度逐步提升到 80%，使實際國民租稅負擔率逐步達到 19 至 20%，不失為我國結構性租稅改革，課取適足稅收緩解長期財政沉苛目標。為達此目標，稅制應進行結構性改革，應有的思維是：1.以直接稅為改革重心，以提高稅收的所得彈性，並緩和所得分配不均程度，避免對租稅負擔率造成負面影響；2.輔以營業稅、貨物稅及房地稅等間接稅改革，以彌補所得或遺贈未被課徵漏損，並落實綠色租稅理想；3.提升稽徵效率，強化直接稅與間接稅連結。

周德宇（政治大學財政學系主任）

台灣的國民租稅負擔率偏低，是個不爭的事實，但租稅負擔率偏低，到底應該激發我們何種作為值得國人深思。究竟當前財政問題是台灣經濟患了心臟病還是糖尿病；首先我們在乎的是「抓病灶」還是「開處方簽」。其次台灣的「租稅病夫」體質，到底應動手術急救，還是採取冬令進補調理。

重視不公平紅線 避免社會沈淪

如果是「急性心臟病」，執政者就必須大破大立，不能再受高所得族群或企業團體的遊說與阻撓，也不能再置經濟增長優先於租稅公平。引用諾貝爾經濟學得主史迪格里茲（Joseph Stiglitz）「不平等的代價」中提到，每個社會都有一條「不能忍受」的（不）公平紅線！一旦觸及，國家財政懸崖式的沈淪，歐債風暴的殷鑑尚且不遠。

如果是等同於糖尿病，那麼「早期發現，耐心治療」，就該成為財政與租稅改革的中長期目標。國民租稅負擔率的逐年提昇，是患病的體系應自我惕勵的養生目標。可比照國債鐘，每年具體發佈實際國民租稅負擔率與國際間的評比。及時善財政治理，提昇公共服務效能，都是養足長期稅收所得彈性的良方，也可立竿見影。

史迪格里茲反思在世界銀行與白宮的諸多政治經歷後，如此刻畫了租稅與國家的關係：「每一個國家的租稅制度，都充份的反映該國的基本價值觀念與政治習性。」

中央／地方財政紀律與公債法

林建甫（台灣大學經濟學系教授）

歐債危機問題根本在南歐諸國財政不健全，入不敷出的結果，在國際壓力下必需實施「撙節方案」。檢視我國目前財政部公布的各級政府舉借一年以上非自償性公共債務未償餘額，已達 5.8 兆元，占前三年度名目 GNP 平均數比率為 42.7%；其中中央及地方政府比率分別為 36.89%及 5.81%，雖都未超過「公共債務法」法定債限，但均已創下歷史新高，應是政府正視健全財政，創造永續經營財稅環境之刻。

置入債務預警 落實財政紀律

立法院進行中的公債法修法，舉債計算基礎與國際接軌，兼顧經濟規模、財政強制還本與資訊透明化等措施，將政府債務預警概念置入，有助財政紀律與健全台灣財政，自籌財源部分，對強化財政誘因具鼓勵作用。然公債法與財劃法修正牽涉資源分配，各直轄市、縣市競爭，不易有共識。修法尚未完成前，有些觀念值得討論。

一，總債限由前三年 GNP 平均數 48% 調整為 GDP50% 與國際接軌外，應考量國際間〈歐盟、IMF、OECD〉債務定義，讓債務計算與國際接軌，提高政府債務及預算透明度。

二，千萬不能放寬舉債額度。歐債危機引以為戒「借錢容易，還錢難」，何況中央政府與地方政府長期財務困窘有結構性因素，一再舉借只會陷入債務無底洞；加上選舉制度，必然將新增加的債限流入討好選民的社會福利、社會保險政策與無益蚊子館等。

三，落實「財政預警制度」與「強化債務管理」。公債法修正案不僅規定地方債限達百分之九十時，應提出債務改善計畫及時程表，送監督機關備查，進行債務改善管理。同時也責成地方發揮財政負責精神，增訂強制還本規定，且若強制還本以舉債支應者，應計入年度舉債，並針對未依監督機關規定期限改正，或償還舉債者「減少或緩撥其中央統籌分配稅款」，以提升債務監督成效。這些規範僅適用地方政府，未來修法或許能針對中央政府亦進行相關規範。過去中央政府藉特別條例，將特別預算向外舉借金額排除於外，讓債務規範大打折扣，甚至讓公債法 15%之舉債流量限制形同虛設。

藉此釐清，公債法修法對台北市不利引發立委、市民擔心捷運萬大線與的信義線和松山線緩建或停工。事實上依公債法規定，興建捷運工程具有自償性的舉借，不納入債限計算。

林世昌（清華大學經濟學系教授）

一、政府舉債額度上限不宜放寬：選舉制度等結構性因素，容易讓新增債限流於浪費或無效率建設。在不增加舉債上限情況下，政府可以評估建構一套動態財政管理機制，藉由透明的浮動管理機制，適時增加債限（1 至 2%）強制用於具生產性公共建設，提高政府施政彈性。

二、統籌分配款依地方政府績效分配額度：就財劃法修正案中特別將統籌分配款「分配公式」入法，普通統籌分配款的 15% 依據直轄市及縣（市）財政努力，及績效分配應得額度，提供地方政府誘因遵守財政紀律。相較世界高債務國家，我國財政問題並不算嚴重（約 41%），然國際經濟環境變化劇烈，少子化與人口老化危機併存，財政狀況有日益惡化可能。正本清源還在開源（消費稅、營業稅和不動產稅之研擬開徵）和節流（撙節各項人事支出以及避免無謂浪費）。

三、積極檢討社福制度、年金制度：現行以救助為主的救濟制度，事實上削弱貧窮家庭投入勞動市場意願，無法激勵就業真正脫貧，若採取勞動所得租稅抵減制度，補貼與勞動所得掛鉤，將可提升家戶內的勞動供給。又年金制度的改革與財政健全與人民福祉息息相關，諸多不合時宜的政策措施應終止或重新評估。

徐仁輝（世新大學教授／前財政部政務次長）

現行公債法規定一年以上公債，各級政府合計不得超過前三年 GNP 平均數 48%，其中中央政府 40%、直轄市政府（台北市 3.6%、高雄市 1.8%）、縣市政府 2%、鄉鎮市政府 0.6%。上述比例公債法明文訂定，未修法前，新直轄市如新北市、台中與台南市仍須適用「縣市」規格，因此三都首長強烈反彈。民國 99 年間配合五都成立，行政院將財政收支劃分法與公債法修正案送請立法院審議，迄今尚未完成修法程序。

地方首長重視公債法修正 甚於財劃法修正

依財劃法修正版本，統籌分配稅款與一般補助款合併考量，中央政府一年將釋出約 1,000 億元給地方政府，但公債法修正案卻可大幅擴增直轄市舉債額度，因此地方首長更在乎公債法修正！

另依 99 年公債法修正版本，中央一年期以上未償債務額度仍維持 40% GNP；直轄市部分則放寬至不得超過當年度總預算及特別預算歲出總額 250%，縣市為 70%，鄉鎮為 25%。估算加上桃園縣，六直轄市未來舉債額度較現制增加 9,488 億元，將導致政府未償債務餘額佔 GNP 比達 55.66%。當初的構想應是財劃法無法釋出較多財源，只好為直轄市大開舉債後門！

目前之公債法修正案，將一年以上未償債務餘額上限訂為 GDP50%（中央 41.5%，直轄市 7.25%，縣市 1.43%，鄉鎮 0.12%），六都未來可舉債額度合計增加 100 億元內；與 99 年版本比較，減幅高達 9,579 億元引發六都強烈反彈。因此，立法院財委會十二月二十四日初審通過，總債限維持不變，其中中央為 40.7%，直轄市 7.65%，縣市 1.53%，鄉鎮市 0.12%。即中央政府釋出約 685 億元舉債額度給地方，其中台北市拿回約 548 億元，十六縣市增加約 137 億元舉債空間。

行政院退讓現實上固有其必要，也反應了以往的不合理。現行公債法對縣市政府舉債額度多所限制，立法意圖上顯然是對縣市首長的不信任，也相當程度的束縛了縣市政府舉債空間，以致實務上出現「道高一始魔高一丈」現象，造成「浮編歲出」與「以短支長」流弊。其實中央政府在獨厚台北市等直轄市之餘，應擴大釋放縣市財務資源，滿足縣市急需也可平衡城鄉差距。

過去台北市得天獨厚，今日國家財政拮据，實不應過度要求舉債空間，其他直轄市亦然。以六都截至 101 年 10 月底止一年期以上未償債務餘額 4,999 億元看，如果六都可以不過度依賴債務融資，依財委會初審結果，應可支應數年。何況經濟好轉，GDP 成長，舉債空間還會擴大。

林恭正（台北大學財政學系教授）

台灣地方財政經年困窘，各縣市自有財源比率從民國 94 年 67%下降至 99 年 59%，同期，北高兩市從 90%減到 79%，台灣省各縣市（含鄉、鎮、市）比率從 56%減到 50%，顯示地方政府整體自有財源比率逐年下降，現已不及六成，而北、高兩市自有財源比率高過台灣省各縣市約三成，顯示地方財政患寡又患不均。94-99 年整體地方政府補助依賴度（占歲入比）從 32%增加至 38%，仍不足以支應支出，因此地方政府每年舉債額度不斷攀升。

抗爭無益大局 自助方能脫困

雖然公債法的執行確實對控制地方政府債務膨脹產生一定約束功效，但為配合六都改制，通過公債法修正草案有三點值得觀察：

第一、1 年以上非自償債務餘額限制的改變對台北市影響最大，經設算對台北市以外的五都（含桃園縣）此項債務餘額均可提高，唯台北市可能大幅減少。

第二、因應六都成立，修正案對其餘各縣（市）、鄉鎮 1 年以上未償債務餘額設定不得超過前 3 年度名目 GDP 平均數 1.43%、0.12%，惟目前各縣（市）1 年以上未償債務占前三年度 GNP 比合計已超過現行公債法 2%上限，各縣（市）對此項修正必定會有不同意見。

第三、新修正案中，對直轄市 1 年以上公共債務的餘額分配中，加入「按各直轄市前三年度自籌財源占其歲入比率之平均數為權數所計算之分配比率」，以及對每年舉債額度的分配，將「前 2 年度總預算及特別預算歲出總額 15%之平均數乘以其前三年度自籌財源決算數平均成長率之數額」納入考慮，有助於提升財務自治能力。

此次修法，債務餘額或每年舉債額度無法擴大或增加不足的縣市一定會有所反彈，期盼立法院能堅持不要再擴大修正案中的總債務額度，至少在債務存量（1 年以上未償債務及未滿 1 年未償債務）的總額限制上不再增加，以免債留子孫。

整理：康復明、曲家琪、成大社科院 攝影：謝明祈

余紀忠文教基金會網站 www.yucc.org.tw