分配正義新詮釋下的發展與規劃

前言

世界經濟流轉變動快速，從貨幣金融、跨國企業到區域競合，國際政全球化下的影響廣泛深遠。過往十年，美、英等經濟強國，在財務槓桿過以借貸推動的經濟，共行基準利率趨零，量化寬鬆購債及短期財政刺激政府與跨國企業在資本追逐利潤過程中，包括人才、勞務與商品的快速流動，台灣該如何面對？當普遍性的貧富不均現象持續擴大，經濟成長衰退，勞務值低落，大量職缺影響生活品質，在全球競爭場域，台灣如何落實世代公平？當中國拋出亞投行等經濟策略佈局，台灣應如何切入？利弊得失的風險評估及國家發展策略如何均衡？

主持人／余範英（余紀忠文教基金會董事長）：

基金會本於一貫的態度，當國家面臨重大政策議題必探究、深論、做準備。在全球政經態勢大洗牌時刻，國內正處於政經社會轉型、經濟發展曲折坎坷的道路上，特別結合經驗深厚的官員和專家學者，為面對全球化下發展與分配的軸線作思考，為世代正義開步，特邀前行政院副院長邱正雄、前財政部長何志欽、中研院院士胡勝正及前世界銀行經濟學家華而誠貴心共研。

●與談人和前經建會副主委李高明（左二）、葉萬安（右一）及前台揚董事長王華燕（左一）合影。

台灣經濟成長、股利分配與所得分配的回顧與展望

邱正雄（前行政院副院長）：

●邱正雄副院長。

去（二〇一四）年Piketty來台就其（二十一世紀資本論）演講後，對台灣造成極大影響，該書書認為財富不是高等教育，及健康，讓每個人發揮大於經濟成長率（r）恆大於經濟成長率（g）的報酬率（r）。Piketty認為此種發展會造成世代分配極端不公，按去年十月他在芝加哥大學演講，參與的美國學者被問到該書論點是否適用於美國近百年來的所得分配情況時，三十五位學者不認同，僅一位同意其看法。另去年十二月美國國民經濟研究局（NBER）論文亦不認同Piketty。原財團法人中華民國經濟研究院（TIER）認為此報導，Piketty終於承認他的書只討論一百年前歐洲財富分配不均的情況，未討論近百年來美國的財富分配。他來認美國財富分配不均主要來自政治及經濟制度，創新及經濟成長，Piketty認為其書中所稱當前財富成長率大於GDP成長率財富不均的論點現已非主要議題。因當今造成企業主與勞工所得的不平均，不僅資本財富的問題，還有生產力及教育問題。本文就後者有關台灣的情況予以分析如下。

諾貝爾經濟學獎得主Phelps在其（大繁榮：草根性的創新如何創造就業、挑戰及改變）一書中，提及美國具創新的新企業可以增加許多就業機會，而既存企業的勞工就業量反而減少（註：就台灣言，一九九一年迄今製造業就業人數仍有成長，但服務業就業人數成長更多），要做到具草根性的（大繁榮）、基本上創新是必要的。

Phelps的觀念頗具啟發性，他把人分成兩類，依據各國的特性，一是美式具開發型的、創新型的、自由主義的思想。另一則是歐式的相對制度化，較少突破性產業技術創新。資本市場是促成自發性創新發展非常重要的因素。除了美歐兩種類型外，我們可說台灣製造業及不少部分服務業應屬於創新型。其中小型製造業靠全球供應鏈的海外投資，大型高科技製造業以海外與海外市場。但台灣的服務業則大部份靠國內市場，靠國外市場的比率相對低。如何將改善國內的勞動力，提升到如製造業般具海外競爭力，對台灣未來能否達到Phelps所稱的（大繁榮）境界至關重要。去年底國際競爭力權威Michael Porter來台談台灣競爭力衛星指標時提到台灣的國際競爭力在全球佔第十八位，在美國的排名在第十九位，但在對比現象十分不解。我們猜他似以台灣製造業競爭力水準來看台灣整體競爭力，事實上台灣服務業所佔的就業比率很高，但台灣服務業實質出口在全球排名低於香港、新加坡及韓國，台灣服務業不易達到製造業水準。換言之，外需企業新資較高，內需企業新資較低，這是造成台灣所得分配不均的一個重要因素。

從台灣的經濟成長經驗看新資本論與所得分配

按台灣一九八〇年到二〇〇〇年間是造成所得開始呈現不平均的主要時段。但熟悉台灣經濟發展歷史的人都知道，此二十年是最早期的時期，台灣若沒有這段成長，新加坡及韓國，台灣服務業實質出口在全球排名低於香港、新加坡後的日本經濟同樣蕭條。回顧台灣經濟發展經驗，讓以產業別每人資本存量成長率及基尼係數走向，再將台灣經濟轉型細分為三個階段：

第一階段，在八〇年到九〇年間，「所得分配的五分位差距倍數（含政府移轉支出）」由一〇年的四．一倍升到九〇年的五．八倍；基尼係數由〇．三一升到〇．三三，此期創新上，九〇至九五年開放新銀行，證券、保險，服務業每人資本存量年成長率由一九九〇年的不到一％升到服務業每人資本存量年成長率為五％。製造業及服務業皆快速成長。台積電於一九八七年成立，在此之前，台灣是沒沒麼期期的高科技製造業產品的出口。值得注意的是，一九九〇年以前日本和美國互相配合，當時許多創新性資本投資大幅成長，雖然這所得分配緩慢升值後，在一九九一年到二〇〇〇年，起日本年來經濟沒有成長，台灣十年實質GDP平均有七％的成長。萬又寬教授及部分觀察家指出，兩者差別在於九〇年代的成長，是政府推動科技計劃，交大研發新產業科技，旅外學者、企業家及留學生回來也帶來科技。美國自一九九〇年美國國家科技計劃，台灣是靠模仿日本技術，此時台灣的創新性資本投資大幅成長，雖然這所得分配錢在成長。當時許多創新性資本投資大幅成長，雖然這所得分配合理平均又兼顧成長，是我們現在所要追求的目標。

第二階段，自二〇〇一年以來，全球資訊訊通與資本自由移動，造成經濟區域化及貿易全球化，至今台灣基尼係數維持在〇．三四到〇．三三間，沒什麼波動。二〇一年後台灣製造業每人資本存量年成長率由二〇〇一年的四％降到二〇〇六年的〇．二％以下。二〇一年估約〇．二一％，預期今年會不足，有待增加創新式投資，提高其生產力，並擴大服務業市場及出口。

當前令人擔憂的是，服務業每人資本存量的年成長率僅〇．一二％，而製造的每人資本存量成長率均在七％以上，造成所得差距。根據二〇〇五年工商普查資料研究（趙文衡），一九八一年至二〇〇一年，製造業每一塊錢的資產利用，生產總量創造〇．八三六所得；服務業如批發零售、餐飲業、每塊錢僅產生〇．二八四所得；金融保險業產出〇．〇四六所得；不動產二〇〇二年的起步期僅有〇．二五所得，顯示服務業人口佔絕對高的就業比率，但投資成長、生產力競爭力相對低。

在當今全球化透過網路、3D列印、機器人等新技術，中小企業可不必作大投資，即可進行國際或區域行銷、運籌管理與國際貿易；從衛星工廠到製造業供應鏈上下游合作，再到價值鏈的合作模式不斷演進，合作對象可從台灣企業合作、延伸為跨國、跨區域性及全球性企業合作。

台灣股利重分配作用

上文指出有關台灣稅收的公平與成長，與經濟成長及行業別有關。此外稅收及其分配受景氣循環性影響甚大，本文篇幅所限未做分析。本節僅就涉及HPSM所稱資本報酬中之股利所得就台灣的股利稅收重分配情況作一分析。財政上所得重分配的觀念，依美國公認最支持努力的財政部長Simons意見，他認為財政的目的應在兼顧經濟成長及稅收，再用稅收的錢進行政府及社區公共建設並扶助低收入活能力者的醫療及生活補助等移轉支出，以達到租稅的良性循環。

近幾年台灣的股利所得，每年約有一千億元供重分配使用。在兩稅合一制度下（依綜合所得課稅，成為稅制移轉所得的重要來源。在新加坡及香港，其公司所得稅都在二十％以下，對投資得自公司之個人股利所得不另課個人稅所得稅，反觀〇一三年台灣的稅制，收取營利所得所得稅稅率低於十七％者，如五％稅率者自其所預繳營利事業所得稅十七％中得獲退還十二％。政府此退款財源主要以營利事業高股利投資人之高所得稅來支應，如果不做此種稅制移轉支付，台灣的總稅收佔GDP比率會更高，此種兩稅合一制比香港、新加坡公司課稅制較能兼顧台灣所得分配平均化需要。

參與亞太經濟，服貿整合有利台灣中小企業

中國大陸在二〇一三年底提出建立亞投行，二〇一四年十月以亞洲為主的二十一個成員國在北京簽約成立。在不顧美國總統歐巴馬強力反對下，今年三月十二日，在意向創始成員國申請截至日三月底前，英國首先表態加入，其後，亞洲的澳大利亞及南韓亦幾個主要國家也都表態加入，其後，亞洲的澳大利亞及南韓亦表態加入。當前亞投行有包含歐美、大洋洲及非洲國家在內的五十七個意向創始成員國，計劃於二〇一五年底正式成立。

歐巴馬公開反對亞投行的理由是擴展亞投行的治理是否能夠達展的成就與當前的國際金融機構，能否採取所謂「世界皆通用的最好做法」。歐巴馬近日在華府國際研究所的講話，可以發現台灣勞務所得稅十七％中得獲退款，如果不做此種稅制移轉支付，台灣的稅收佔GDP比率會更高，此種兩稅合一制比香港、新加坡公司課稅制較能兼顧台灣所得分配平均化需要。

股利所得，綜所稅與「兩稅分離」

我國自一九九八年起實施全額設算扣抵法的「兩稅合一」制度，但此項政策除了造成公司營業稅稅制名存實亡及政府稅收鉅額流失外，也造成運作公司營業稅稅收及個人綜合所得稅稅率差距過大的問題。去年，立法院通過修正所得稅法，將境內個人股東可扣抵稅額改為半扣抵，同時增加綜合所得淨額超過一千萬元課稅四十五％之累進稅率，但兩稅合一衍生的問題並未全然解決。

我建議參考諾貝爾經濟獎得主Mirrlees提出的，自有資本扣除制一，在公司營運資本中，若超額部分，若採取增資途徑取得，股東增資所產生的股權成本，也可採用同樣方式處理。因為公司發行公司債的利息所得及公司股東所收到的股利所得都必須繳納個人綜合所得稅，不但沒有重複課稅的疑慮，也可達到增加稅收及促進公平稅制的目標。

資本利得，財產交易用由「房地分離」到「房地合一」

現行房地分離下的動產課稅制度繁複，我們要成先針對房地合一的資本利得稅稅率，以期達到稅收中立，以先暫緩。持有房地，它是一種安身立命感覺，有些人一生只有一棟房子自住，賣了也買不回來。房地合一稅有賴房屋交易實價登錄，但台灣二〇一一年才開始實施，只有不到五年的紀錄，為解決決稅收及鉅額紀錄因境內法有二：一是試算價格，對二〇一一年實價登錄前的成交價格進行試算，以試算價格代替早期的買進價格，進而計算不動產交易的資本利得；其二是日出條款，對二〇一一年實價登錄前已取得的不動產交易的資本利得，以實價登錄的成交價格進行試算，以試算價格代替早期的買進價格。二〇〇八年金融海嘯，美國及歐洲國家紛紛採取救市措施，以期穩定市場，其中美國採取的作法，引發社會許多討論，但美國的房屋交易卻可能是市場最早復甦的指標。房屋交易卻可能是在持有數十年後才會出售，採用單一稅率，分離課稅當中含有平均的概念。因此，圖謀台灣經濟的發展能充分掌握國際經濟趨勢，新秩序的建立，應該是藏稅於政府的財政支出，而非僅從分配切入，方是國家理財之道。

余範英（余紀忠文教基金會董事長）：

面對全球化洪流，方向規劃、整理落實各專家論述，釐清與提出無形資本就不是零和遊戲，台灣經濟發展仍然要靠社會福利措施，課未來所作雙贏，強化國際佈局法律取參與國際組織；分配面向的租稅改革與財政理財要能帶動投資的大膽移動，不論在無形資本（知教育）或有形（資源調度）的部分，都要再加把勁。無形資本（知教育）或有形（資源調度）「小的細節要做到明確可行，家親的政策要有系統的認識判斷。」部會官僚機關及民間智庫都必須積極正視外在環境的巫變，有勤精國主治的決心與志氣。

全球化下的分配正義

胡勝正（中研院院士）：

●胡勝正院士。

Stiglitz曾說：「低成長不是問題，分配不公平才是問題。」不公平的代價是經濟體系不穩定、缺乏效率、成長緩慢、以及陷民主體制於岌岌可危之境。而解決分配不公之道在於去除「包容性成長（Inclusive Growth）」的障礙。

第三、經濟轉型緩慢才是近年貧富差距惡化的真正肇因。台灣缺乏創新，所以在國際競爭上，薪資停滯，就業機會創造不足。

分配正義政策必須要多元化，首先是租稅政策，政府最近提升遺際稅率至四十五％；此外，所得分配政策，政府以政策透過兩稅合一的修正要對財富所得增加課稅。過去兩稅合一，繳交的營業所得稅可在綜合所得稅抵扣；如今抵扣的部分減半，代表對資本利得課比較高的稅負。

但光靠稅稅政策無法達到公平，因為我們必須和香港、新加坡競爭，當政府課徵證券稅，許多人就把錢移到香港，再用外資的身份買實質股票。因為資本市場的自由化，導致資金流出，日本為了解決財政問題，除了消費稅，也將退休基金GPIF資產配置單中的股票投資比率由一〇％提升至五十％，剛好趕上股市上漲，所以政府開始推動財富重分配。

最容易受二次世界大戰經濟衰退衝擊的是底層勞工，他們必須靠社會福利措施來紓緩經濟衰退傷害。但社福支出已佔政府歲出的二十％，高於經濟發展支出的十五％，而且將隨人口高齡化快速升高持續上升。

此外，社福支出雖然龐大，社福效率則有待提升，以致未能能有效照顧到邊緣家庭。村里幹事若能做一些社會工作的訓練，對邊緣家庭多一點關懷，媒合家庭與社會福利團體給予適當照顧，將使我們的社會更好。

大數據、機器人和醫療器材等，都是台灣的機會，但政策如何提升台灣經濟競爭力，就不會擔心社會福利的問題。

網路金融就提供給年輕人在全球發揮的機會，台灣年輕人在全球發揮的平台又是高等教育，但為何沒有成為賺錢的產品？最大的原因在於缺乏資金，因此經常得獎，但為何沒有成為賺錢的產品？最大的原因在於缺乏資金，因此網路金融就提供給年輕人在全球發揮的平台。藉由群眾募資的小額投資，分配公平不只在縮小所得差距，更在機會平等，就業機會創造不足，解決資分配正義的不滿，潛力能夠發揮。

結論及建言

當前國家最大的困擾是年輕人找不到工作，這可以歸因於高等教育與市場無法配合。美國大學鼓勵學生工讀，而台灣似乎不鼓勵工讀，認為浪費時間，可我們忘了工讀是大多數人的基礎教育。

另外，美國有個可供借鏡的做法，每一大學系所都公布其學生的就業率，當然各系所幫學生找工作，會去詢問雇主的人才需求，當學校有這樣的思維時，系所課程就會調整課程以因應市場的變動，呼應企業界的需求，如果先從改善高等教育著手，當前台灣的教育政策就無法上升。這也確解一部分，兩岸就算沒有交流，在美國的市場兩岸產品還是要競爭，同工同酬的情況還值得發生。

其次，教育機會平等，等教育與勞動市場脫節是另一障礙。

第三、經濟轉型緩慢才是近年貧富差距惡化的真正肇因。台灣缺乏創新，所以在國際競爭上，薪資停滯。

多元化的分配正義政策

分配正義政策必須要多元化，首先是租稅政策，政府最近提升遺際稅率至四十五％；此外，所得分配政策，政府以政透過兩稅合一的修正要對財富所得增加課稅。過去兩稅合一，繳交的營業所得稅可在綜合所得稅抵扣；如今抵扣的部分減半，代表對資本利得課比較高的稅負。

但光靠稅稅政策無法達到公平，因為我們必須和香港、新加坡競爭，當政府課徵證券稅，許多人就把錢移到香港，再用外資的身份買實質股票。因為資本市場的自由化，導致資金流出，日本為了解決財政問題，除了消費稅，也將退休基金GPIF資產配置單中的股票投資比率由一〇％提升至五十％，剛好趕上股市上漲，所以政府開始推動財富重分配。

最容易受二次世界大戰經濟衰退衝擊的是底層勞工，他們必須靠社會福利措施來紓緩經濟衰退傷害。但社福支出已佔政府歲出的二十％，高於經濟發展支出的十五％，而且將隨人口高齡化快速升高持續上升。

此外，社福支出雖然龐大，社福效率則有待提升，以致未能能有效照顧到邊緣家庭。村里幹事若能做一些社會工作的訓練，對邊緣家庭多一點關懷，媒合家庭與社會福利團體給予適當照顧，將使我們的社會更好。

大數據、機器人和醫療器材等，都是台灣的機會，但政策如何提升台灣經濟競爭力，就不會擔心社會福利的問題。

網路金融就提供給年輕人在全球發揮的平台。藉由群眾募資的小額投資，分配公平不只在縮小所得差距，更在機會平等，解決資分配正義的不滿，潛力能夠發揮。

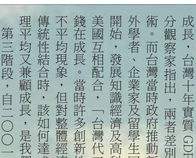
結論及建言

當前國家最大的困擾是年輕人找不到工作，這可以歸因於高等教育與市場無法配合。美國大學鼓勵學生工讀，而台灣似乎不鼓勵工讀，認為浪費時間，可我們忘了工讀是大多數人的基礎教育。

另外，美國有個可供借鏡的做法，每一大學系所都公布其學生的就業率，當然各系所幫學生找工作，會去詢問雇主的人才需求，當學校有這樣的思維時，系所課程就會調整課程以因應市場的變動，呼應企業界的需求，如果先從改善高等教育著手，當前台灣的教育政策就無法上升。

亞洲基礎建設投資銀行成局、轉折與影響

華而誠（佛光大學講座教授）：


●華而誠教授。

研究，在二次大戰後全球超過一百多個發展中國家及地區中，台灣是少數幾個順利突破「中等收入陷阱」而達到了中高收入的例外。以前，臺灣的資金流向美歐，東亞經濟奇蹟，台灣六〇年代成功的「外向型經濟發展模式」也曾經由世界銀行廣泛地推廣給亞非地區參考。但當前台灣經濟面臨的挑戰已跳出了純經濟的範疇，來到了法制及政治層面。就如過去，經濟的發展仍然需要一個有效的政治體制支持。邵小平說：「實踐是檢驗體制良莠的一個標準。」那麼，經濟發展成果是否可用來檢驗政治體制良莠的一個標準？

馬克思斯曾說：「政治是上層建築。」經濟、社會等則是下層建築，任何地方上層，它是政治的基礎。如果經濟無法發展，不論任任何種政治體制必然無法鞏固維繫。政治與經濟之間盾亡唇齒的關係。歷史經驗比比皆是。二〇〇年代東歐發展中國家，美歐國內行先後皆採取史無前例的寬鬆貨幣政策以因應。美歐國內行長也不斷提醒政治人物，經濟持續復甦仍然要靠至今付之闕如的「經濟結構調整與第三箭」至今也未射出。西方政治體制的失效約束了經濟的復甦及增長的動力。

亞投行的成立與歐亞國家參與的戲劇化轉折

當今國際經濟的焦點議題之一，即中國大陸提出建立亞投行，二〇一四年十月以亞洲為主的二十一個成員國在北京簽約成立。在不顧美國總統歐巴馬強力反對下，今年三月十二日，在意向創始成員國申請截至日三月底前，英國首先表態加入，其後，亞洲的澳大利亞及南韓亦表態加入。當前亞投行有包含歐美、大洋洲及非洲國家在內的五十七個意向創始成員國，計劃於二〇一五年底正式成立。

歐巴馬公開反對亞投行的理由是擴展亞投行的治理是否能夠達展的成就與當前的國際金融機構，能否採取所謂「世界皆通用的最好做法」。歐巴馬近日在華府國際研究所的講話，可以發現台灣勞務所得稅十七％中得獲退款，如果不做此種稅制移轉支付，台灣的稅收佔GDP比率會更高，此種兩稅合一制比香港、新加坡公司課稅制較能兼顧台灣所得分配平均化需要。

股利所得，綜所稅與「兩稅分離」

我國自一九九八年起實施全額設算扣抵法的「兩稅合一」制度，但此項政策除了造成公司營業稅稅制名存實亡及政府稅收鉅額流失外，也造成運作公司營業稅稅收及個人綜合所得稅稅率差距過大的問題。去年，立法院通過修正所得稅法，將境內個人股東可扣抵稅額改為半扣抵，同時增加綜合所得淨額超過一千萬元課四十五％之累進稅率，但兩稅合一衍生的問題並未全然解決。

我建議參考諾貝爾經濟獎得主Mirrlees提出的，自有資本扣除制一，在公司營運資本中，若超額部分，若採取增資途徑取得，股東增資所產生的股權成本，也可採用同樣方式處理。因為公司發行公司債的利息費用及股東增資所收到的股利所得都必須繳納個人綜合所得稅，不但沒有重複課稅的疑慮，也可達到增加稅收及促進公平稅制的目標。

資本利得，財產交易用由「房地分離」到「房地合一」

現行房地分離下的動產課稅制度繁複，我們要成先針對房地合一的資本利得稅稅率，以期達到稅收中立，以先暫緩。持有房地，它是一種安身立命感覺，有些人一生只有一棟房子自住，賣了也買不回來。房地合一稅有賴房屋交易實價登錄，但台灣二〇一一年才開始實施，只有不到五年的紀錄，為解決決稅收及鉅額紀錄因境內法有二：一是試算價格，對二〇一一年實價登錄前的成交價格進行試算，以試算價格代替早期的買進價格，進而計算不動產交易的資本利得；其二是日出條款，對二〇一一年實價登錄前已取得的不動產交易的資本利得，以實價登錄的成交價格進行試算，以試算價格代替早期的買進價格。二〇〇八年金融海嘯，美國及歐洲國家紛紛採取救市措施，以期穩定市場，其中美國採取的作法，引發社會許多討論，但美國的房屋交易卻可能是市場最早復甦的指標。房屋交易卻可能是在持有數十年後才會出售，採用單一稅率，分離課稅當中含有平均的概念。因此，圖謀台灣經濟的發展能充分掌握國際經濟趨勢，新秩序的建立，應該是藏稅於政府的財政支出，而非僅從分配切入，方是國家理財之道。

余範英（余紀忠文教基金會董事長）：

面對全球化洪流，方向規劃、整理落實各專家論述，釐清與提出無形資本就不是零和遊戲，台灣經濟發展仍然要靠社會福利措施。課未來所作雙贏，強化國際佈局法律取參與國際組織；分配面向的租稅改革與財政理財要能帶動投資的大膽移動，不論在無形資本（知教育）或有形（資源調度）的部分，都要再加把勁。無形資本（知教育）或有形（資源調度）「小的細節要做到明確可行，家親的政策要有系統的認識判斷。」部會官僚機關及民間智庫都必須積極正視外在環境的巫變，有勤精國主治的決心與志氣。

全球化下分配困境的反思與對策

何志欽（前財政部長）：

●何志欽部長。

我主要強調世代受替的正義，租稅政策中的課稅對象，一個針對先天的賦稅，機運課稅，一個針對後天的勤勞、努力課稅。薪賦是天生的，機運課稅是後天的，兩者的差別在於前者是不勞而獲，後者是靠自己的和平紅利，也就是說，前者是靠祖先的遺產