

【評論】

## 遺贈稅、金融改革與分配正義

◎許嘉棟（時報文教基金會董事、中央信託局董事長）

在自由經濟體制下，政府的經濟職能首在創造一個適合經濟體系順利運作、所有市場參與者皆得公平競爭的法治與環境；其次則在矯正市場失靈、彌補市場機能的不足。政府藉課稅與各項支出影響所得與財富分配，調節經濟果實於全民間之分享，即為其矯正市場失靈職責中的一項。

近年來，在國內外各項因素的衝擊下，台灣的所得與趨於惡化，與一些國家一樣，亦走向M型社會。民眾對政府在矯正所得與財富分配不均的工作上，不滿的批評聲浪愈來愈大，甚而政府的某些作為，也被認為是加深分配不均的禍首之一。其中又以金融改革是常被指摘的一項。

曾巨威教授的文章〈墳墓正義是租稅改革的最後一道防線〉，從公平正義的角度，針對

國內遺產稅及贈與稅的改革構想提出批判。以下先對（墳）文進行評論，再對金融改革與分配正義的關係，表示個人的看法。

### 選前調降遺贈稅 腹背受迫惹民怨

稅度的設計或改革，如何兼顧稅收、效率與公平三項目標，始終是稅政主管機關的難題。當三項目標無法兼顧時，如何做適當的取捨或調和，更是一大挑戰。（墳）文所探討的遺贈稅改革，不僅涉及效率與公平的拔河，也涉及國際間租稅競爭，使得問題更形複雜，難獲共識。

我贊同曾教授的許多看法，尤其是文中所言：目前絕非調降遺贈稅的適當時機。

這幾年間，國內貧富差距極大，為失業、債務所困，走上絕路的事例頻傳，社會明顯走向M型化，對公平、社會正義的要求聲浪高漲。調降遺贈稅雖有提高經濟效率與國際租稅競爭力的作用，但其不利財富分配之本質，在此時節，必然引發一般民眾強烈的反對，甚至激化社會上貧富對立的緊張情緒。況且，總統與立委選舉在即，政治人物藉刪減稅負討好選民勢屬必然，財政部若於此時提出遺贈稅之修法議案，正好釋出絕佳的機會由人加

碼調降稅率，甚或予以廢除，最後的修法結果，必然與財政部的原始構想完全脫節。

其次，我也在贊同遺贈稅的改革宜漸進，並與所得稅制併同規劃。將遺贈稅最高邊際稅率調降至與個人綜所稅一致，同時簡化稅率級距，的確可作為改革的第一步。不過，此改革的一小步基於上述理由，仍不宜在選舉熱季進行；又為緩和和中下階層的反對，最好俟經濟景氣與就業狀況有所改善，社會上對不公平、不符公義的不滿情緒稍減之後，再行推動。

至於（墳）文引述的輿論與社論，我亦有同感。事實上，欲吸引資金回流，與其調降遺贈稅，不如由改善國內投資環境著手，較為有效。在這方面，減少國內政治面的紛爭、對抗，緩和兩岸間的緊張關係，以及強化財經決策的穩定性與可預測性等，皆有幫助。更甚者，這些措施還可帶動外人來台投資，增加國內就業機會。在經濟景氣帶動上來之後，調降遺贈稅的時機，也就水到渠成了。

## 調降金融營業稅率 於理有據

最近，金融改革引起的爭議甚多，諸如指摘金改的作法不符合公平正義，有惡化所得

或財富分配不均的負面作用。其中又以「調降金融營業稅率，用於打銷銀行呆帳」及「銀行整併與民營化促使財團坐大」二項，最常遭到批評。

批評者認為，銀行呆帳皆因人謀不臧而起，包括借款者蓄意倒帳、銀行審查不周、銀行與借款者勾結、民意代表或行政官員關說施壓，以及銀行經營者惡意掏空等。因此，拿原可作為國庫收入的金融營業稅作為打銷呆帳的財源，不啻慷全民之慨，替人謀不臧者買單。此外，人謀不臧者多未承擔應有的民事、刑事責任，更讓批評者義憤難平。

誠然，銀行呆帳導因於人謀不臧者，確有不少；肇事者迄今未付出合理代價之情事，亦所在多有。然而，銀行的授信，本即脫不了此類風險。即使審查、徵信過程嚴謹，借款者日後因主客觀經營環境改變，而無力償還貸款，仍是銀行業無法避免的現象。尤其是當外在經營環境突然快速惡化時，銀行呆帳更易暴增。

國內銀行業在一九九八至二〇〇二年第一季間，呆帳率呈直線上升，很重要的原因是一九九八年第四季開始，爆發了本土型金融風暴，而此又與一九九七年下半至一九九八年間肆虐東亞，進而蔓延全球的亞洲金融風暴密切相關。在此期間，鄰近東亞國家的銀行無不披靡，受傷慘重。台灣由於經濟體質尚稱堅強，政府因應亦稱得宜，受創程度較小，但受影響的時程延後。故而，一九九八至二〇〇二年的呆帳率陡升，實為大環境惡化使然，

人謀不臧難謂主要導因。

再者，金融營業稅率由5%降調為2%，本有立論依據。此乃由於各行業的營業稅皆為加值型，意即各行業僅須就其營收減去進貨成本之加值部份，繳交5%營業稅，但金融業是就其營收，而非附加價值繳交營業稅。為求公允，在估算金融業的附加價值約占營收四成之狀況下，乃將銀行業的營業稅由5%降調為2%，實屬合理。換言之，政府將金融營業稅降調後，責成銀行將所節省的營業稅負拿去打銷呆帳，應難謂慳全民之慨。

事實上，銀行呆帳率偏高、體質孱弱時，多無力擴充放款，甚至傾向緊縮授信。為免信用緊縮對企業經營與經濟景氣產生負面影響，日、韓等東亞金融風暴受創國，均是由政府動用公共資金協助打銷呆帳。故我國調降營業稅用於打銷呆帳的舉措，乃是在權衡之下不得不為的作法，在國際間亦非特例。

## 銀行整併與民營化 必行之路

自二〇〇〇四年十月開始推動的二次金改，意在透過銀行整併與民營化，一則緩和國內銀行業的過度競爭，二則提高公營銀行績效，三則整併出數家大型金融機構，擴大經營規

模，參與國際競爭。遺憾的是，在整併推動的過程中，政商關係介入的傳聞不斷，加上積極參與整併與公營銀行標售者，多是家族式財團主導的民營銀行，故社會上擔心財團坐大，甚而掌控國家金融命脈。由於擴大貧富差距的疑懼陡升，批評與反對聲浪四起，以致銀行整併與民營化，從二〇〇六年中起，幾已完全陷於停頓。

二次金改受挫，主要肇因於追求效率與國際競爭力時，未能兼顧分配正義。不過識者應皆同意：欲健全我國銀行業，提高其競爭力，減少公營銀行比重、銀行整併與成立數家大型銀行，終是不能不走之路。不過，為了去除銀行寡占、經濟力集中不符公平正義的疑慮，強化金融監理與公司治理，以及鼓勵外資銀行併購本國銀行等，都是必須再努力的方嚮。此外，為了制衡民營大銀行，維持少數幾家銀行公營，在現階段似屬必要，但其經營彈性與競爭力，還須設法提昇。

近年來，外資銀行併購本國銀行的事例已有多起，有人稱之為「二次金改」。引進外資的經營管理、風險控管與新種金融產品，有助於刺激國內銀行進步，並且加速銀行業國際化。然而，我們也須注意，外資銀行與本國銀行在競逐國外市場——尤其是大陸市場時，並非處於公平競爭的地位。我在評論一開始曾經提到，政府有責任維持一個「讓所有市場參與者公平競爭的法制與環境」，我國主管當局有必要就此問題速作妥當處理。

## 改革向前走 既要公平也要效率

綜合言之，金改雖然在公平、分配正義上，有思慮或做法欠周之處，但部分遭受批評的措施，確有其追求效率的原意，或為提高效率、實際解決問題，而不得不然之舉。我們不宜只因其不符公平，便予全盤否定。

更進一步言，我要對國內邇來似有過度講求公平、忽視效率之傾向，表達個人的憂心。以近期打得火熱的開發金、華南金等公股銀行經營主導權爭奪戰為例，此事主要也是因為涉及公平、分配正義，故引起社會普遍關注，政府也因而不得不強硬反對。遺憾的是，我們看到在爭論過程中，除公平或法理層面所注重的面向——何者掌握較多股權，即可擁有較多董事席次，以及董事會主導權——之外，更重要、攸關效率面的關鍵問題——何者較有能力組成良好的經營團隊？何者可促使銀行有較佳的經營績效、照顧所有股東之權益？——幾乎無人聞問。

台灣的公平正義確有加強空間，但若事事只求公平而不計效率，則屬過猶不及。對於改革的成果，也未必見得有益。