

全盤稅制改革方案的規劃

黃耀輝 / 中華經濟研究院研究員

稅制改革是與時俱進的要務，因為稅制的不合理，對經濟資源的使用效率有害，更不利於經濟發展。因此，即使財政困難，政府仍應配合經濟發展和財政健全的需要而持續不斷的進行稅制改革，所以稅制設計應著眼於開闢財源、降低政府支出規模及檢討政府支出結構，以達到財政收支平衡的理想目標。

壹、前言

我國的財政狀況持續惡化，財政赤字不斷增加，91年度中央政府的累積債務高達三兆六千億元（含非營業基金六千五百億元），占GNP比重至少超過34%。而且，因為經濟不景氣，公營事業釋股或民營化進度受阻，減稅措施不斷推出，使政府收入面大為緊縮；而為刺激經濟，擴大內需，歲出成長不易控制，預期未來五年之內財政赤字仍難控制，財政平衡的目標更是遙不可及。而經濟情勢也更加嚴峻，為了擴大內需，政府又採取了一些救急措施，也對財政、稅制造成衝擊。

就財政結構而言，由於收入成長速度低於支出成長的現象一直未改善，「不加稅」的政治宣示限制了稅制的改革和稅收的成長，而接二連三的減稅措施，使得租稅占收入的比重又低於60%，租稅負擔比率（總稅收/GNP）更降至12%的歷史新低水準。在財政惡化，以及政治壓力之下，稅制的改革受到了嚴重的限制。

就財政紀律而言，中央政府主動減少地方政府的租稅，過去都未提供相對財源予以補足，連中央政府的減稅措施，例如金融業營業稅的調降，也從未依照「財政收支劃分法」三十八條之一的規定提出相對財源。以金融業營業稅稅率由2%調降為0而言，當初立法院但書要求在三年內不得再調降，而且並非針對當前金融問題對症下藥，反而有害金融紀律，從前次調降營業稅以來，金融逾放、壞帳比率仍然不斷上升即可看出大概。事實上，以目前壞帳高達一兆五千億元以上，取消金融業營業稅的稅收三百億元，對困窘的財政無意雪上加霜，「金融重建基金」也只能打消3%的壞帳，助益有限。而且，營業稅的調整和所得稅的改革，彼此互動，繼續調降營業稅將使所得稅制改革困難，而且也不公平。更何況，替代財源如何籌措至今沒有對策，地方政府可分配的統籌分配稅款短少部分，如何解決也沒有答案。

近來，由於財政惡化，經濟衰退，政府採行擴張性的財政政策，原有收入已不足以支應支出需要，又倉促推出減稅措施，

政府於是一方面試圖透過修改「公共債務法」的流量限制，除了將「借新還舊」的舉債排除在舉債定義之外，還打算提高舉債上限；另一方面，為配合土地增值稅兩年減半的稅收損失，竟以「舉債」作為替代財源，卻無視於「預算法」已經將舉債排除在歲入的定義之外，連「預算法」第二十三條有關「舉債收入不得支應經常性支出」的限制也予以修訂。可見「財政越惡化，紀律越鬆弛」已逐漸成為財政政策的一套模式。還有未來五年公共建設支出五千億元的龐大計劃，即使不論「計畫趕不上變化」的問題，不考量成本效益，還要無限上綱到排除舉債的限制，顯示政府刻意將現有財政問題，都以舉債或拖延加稅的方式來拖延，而且經濟效果不明，政府支出的成本概念益加模糊，將降低政府資金和資源的運用效率，也因為可以便宜行事迴避財政問題，使得稅制改革更缺乏驅動力量與執行的意志。

財政惡化和財政紀律鬆弛的結果，並未使得稅負分配比以前更平均。雖然租稅負擔率不斷下降，但是在稅負的分配上，仍然集中於薪資所得者和中間所得者，而且減稅措施使得稅基更趨狹窄，原有許多不合理的租稅減免也都沒有檢討或是有檢討而未修正，顯示租稅的結構仍有許多改進的空間。

事實上，扁政府在「九十年中央政府總預算案」說明中，即曾指出：當時「難全面性就相關問題及時加以調整因應，...未來將就下列財政及預算，進行改革工作，包括：健全稅制並加強稽徵，檢討緊縮經常性支出，推動政府組織再造，全面檢討社福措施，整頓及改造虧損國營事業等等。其中，就健全稅制方面，認為未來

對於各項租稅減免措施將更加審慎嚴謹控制，並積極通盤檢討稅制、加強稽徵，俾有效開拓財源，謀求社會公平正義。」此一主張，事實上並未付諸執行，而在九十一年度的預算案總說明，也不再提及，毋寧是默認當前政治壓力和財經困局之下，稅制改革已受到政治、環境的重重限制。

然而，稅制改革是與時俱進的要務，因為稅制的不合理，對經濟資源的使用效率有害，更不利於經濟發展。因此，即使財政困難，政府仍應配合經濟發展和財政健全的需要而持續不斷的進行稅制改革。因此，我國的稅制設計應當配合當前與未來的經濟情勢而調整，講求減少對經濟的負面影響，累積生產要素，進而促進經濟的永續發展。目標應定位為：「降低稅負，減少減免」，也就是維持寬廣的稅基，課以較低的稅率，使「人人都納稅，稅稅都很輕」，在合理的稅制下，使經濟資源有效率使用，提升生產力和競爭力，進而協助經濟脫離困境，建立永續發展的經濟環境。

貳、歐美稅制改革的參考經驗

美國的雷根政府在1980年代的租稅改革，主要是以所得稅制為主，採取的主軸策略就是「擴大稅基，降低稅率」的交換籌碼方式，減少政治阻力，甚至贏得多數民眾支持，進而帶動國際租稅改革的潮流。

但是進入1990年代之後，由於財政狀況仍然惡化，又遭逢經濟不景氣的壓力，因此，這段期間歐美國家的「財政改革」模式，主要還是透過節制支出，來降低持續堆高的累積債務。因為，從1979年到1992年底止，OECD國家的平均債務已經由

GDP的41%，增加到63%。但是債臺高築和經濟衰退的兩難之下，除了日本是明顯採取擴張性的財政政策來挽救低迷不振的經濟之外，大多數國家因為長期利率走低而獲益，比較依賴貨幣政策來促進經濟復甦。因此，在財政惡化到沒有擴張的空間限制下，歐盟國家配合馬斯垂克條約有關財政紀律的「外力」要求，紛紛進行縮減政府規模和支出水準的方式，來改善財政。柯林頓總統的中程赤字削減計畫也是以緊縮財政赤字為主。

在租稅改革方面，由於裁減社會福利支出的努力已經瀕臨政治的極限，減稅的空間不大，而提高稅負也有阻力。因此，許多歐美國家在1990年代並未進行大規模、系統性的租稅改革，有些國家鑑於過去租稅改革有些是將資本和高所得者的稅負，轉移到勞動和低所得者身上，進而導致失業率的增加和勞動參與率降低的後果，因此後來的稅改重點放在降低低薪資所得者的薪資稅或社會保險的保費，美國也連續提高勞力所得的租稅抵減（Earned Income Tax Credit）。此外，北歐的丹麥、挪威、瑞典、芬蘭以及荷蘭，都在1991年起紛紛推行綠色稅制改革，透過課徵環污稅（如碳稅、空污費、硫稅、能源稅）取得收入，再用以減輕社會福利稅捐的負擔，或是降低其他具有扭曲性質的租稅，期盼能夠實現兼收環保和稅制改革的「雙重紅利」。

歐美國家在1980年代的租稅改革，和1990年代的縮減支出計畫，不但使得許多國家的財政指標到了1995年之後轉好，而且也使得經濟強勁復甦、成長，又使得財政收支進一步獲得改善。唯獨日本，擴張性的財政政策不但沒有救活經濟，還把財

政拖垮，目前的累積債務已經超過GDP的130%，視先進國家中情況最嚴重的國家，兩者呈現極為強烈的對比。

美國也因而提早四年達成財政平衡的目標，甚至產生財政剩餘。因此，在經濟走疲之後當選總統的小布希，得以利用此一龐大財政剩餘進行大規模的減稅措施。他的減稅方案，除了額度大，時間長而引人注目之外，其實還兼有稅制和稅政改革的意義，尤其是減少個人所得稅的稅率級距數目，以及各級距的稅率，主要目的在於減輕所得稅負，提高儲蓄、工作、投資誘因，而且可以使全體納稅人受益，簡化稅務行政。

因此，從歐美國家的經驗來看，對於我國目前稅制改革的參考意涵及啟示，在於稅基的擴大，而非稅率的調整，以及整合稅制，改善稅制結構。

參、稅制改革的規劃建議

一、所得稅制

1. 整合證所稅和證交稅

在所得稅制的調整上，目前最大的問題，在於稅基侵蝕嚴重，稅負集中於薪資所得者。稅基的侵蝕方面，由於證券交易所免課所得稅，我國的個人所得稅最高級距的稅率與營利事業所得稅稅率差距太大，造成當初規劃兩稅合一方案，重於防弊而內容複雜，乃有保留盈餘強制課徵10%的所得稅的附帶措施；而其他許多本諸身份、職業等特性而給予的租稅減免過多，造成稅基侵蝕，稅制不公，都影響所得稅的公平性與合理性，因此所得稅制如何擴大稅基，降低稅率，營造適合經濟發展的環境，更是當前重要課題。

證券交易所免課所得稅，造成所得稅

制無法合理化，兩稅合一方案複雜，尤其在工商界多次要求調降或取消證交稅的背景下，當前經濟嚴重不景氣的時機，或許正好可以作為整合證交稅與證所稅的大好機會。至少，可以在「減少衝擊」的前提下，考慮以「分離課稅」的方式（不會發生人頭戶作假，規避累進稅率的問題），對證券交易所課徵較低的稅率（例如10%），再以「證券交易稅」和保留盈餘加徵10%附加稅取消作為配套措施，假使制度可行之後，再訂定長期調高稅率的時間表。此一時點的選擇，是考量股市低迷，許多投資人在股市都遭逢虧損，而無法將此交易損失在所得稅中扣除，如果復徵證所稅，則一般人大多都不必繳納證所稅，而且還可以扣除交易損失。在投資人沒有痛苦感，反而有立即利多的好處下，即可順水推舟將證券交易所納入所得稅制。從而使所得稅制的稅基更寬廣更加健全，更有利於兩稅合一未來採取「股利免稅法」的可行性，或是減少「設算扣抵法」的行政成本，甚至取消保留盈餘加徵10%的扭曲作法。

2. 降低薪資所得者稅負：

目前綜合所得稅的稅負有將近八成係由薪資所得者負擔，事實上，如果將各項社會保險的保費也比照歐美的標準，設算為「薪工稅」(payroll tax)，勞動所得者的稅負比重應是提高。證券交易所免稅是造成薪資所得稅負比重較高的原因之一，但是，近年來的減稅措施，從促進產業升級條例提供的「投資租稅抵減」、兩稅合一、金融業的營業稅降低，到土地增值稅的減半措施，對於中低所得者比較不利，也是造成所得分配惡化的原因之一。因此，綜合所得稅的調整或降低，應當以提

高新資特別扣除額為主，甚至可以參考美國的「勞動所得租稅扣抵」(Earned Income Tax Credit)，對於撫養親屬的額外減稅。證所稅的恢復課徵，相信也能改善此種稅負集中的現象。

3. 「稅制回歸稅制」，「產業政策回歸產業政策」：

多年來，政府基於獎勵投資或促進產業升級的考量，提供各種的租稅優惠措施。雖然實施兩稅合一之後，「促進產業升級條例」的租稅優惠，例如針對研究發展、人才培訓等等「功能別」的投資給予租稅減免，因為優惠不能及於股東，而形同虛設，但是針對「產業別」的租稅抵減，其實是屬於「錦上添花」性質，尤其減免的優惠及於個人股東，造成稅收損失，因此，此類的租稅減免應當逐漸取消，也已反映在逐年遞減的規定中。為了因應加入WTO的國民待遇原則，未來的產業政策不宜再由租稅減免措施承擔，而應由政府主管單位編列預算直接對從事政府獎勵的功能別投資，例如研究發展、人才培訓、節約能源等等，給予歐美國家普遍採用的金融性質補助(grants)，使「稅制回歸稅制」，「產業政策回歸產業政策」，稅制健全與產業發展得以兼籌並顧。

4. 軍教免稅的取消和配套措施：

軍人和國中小教職員薪資所得免稅的問題，存在已久，由於涉及政治因素，多年來都不敢取消此種基於身份、職業別而提供的免稅措施。當然，證所稅未能復徵之前，也是使得軍教免稅取消難以實行的原因之一。因此，可以在推動證所稅、證交稅整合之後，透過「經發會」模式的政黨協商，對軍教人員以「交換籌碼」的方式，也就是將取消免稅的第一年度收入，

一半用於提高這些軍教人員的薪資待遇，另外一半則用於調高薪資特別扣除額，一方面給予適度的彌補，減少反彈；另一方面，則可藉由廣大薪資所得者的支持，有利於政治上的阻力和反彈。長期而言，不但可以使所得稅制更完整、健全，也因為具有「擴大稅基，降低稅負」的好處，長期而言，有利於經濟發展，稅收也可以自然成長。

二、提高消費稅比重：

1.降低所得稅，交換營業稅的提高

我國過去比較重視所得分配，甚至以提高直接稅比重為長期發展目標。但是，歐美各國早已發現，所得稅制並非好的稅制，即使在所得分配方面，也未必比消費稅制理想，因此，近年來的稅制改革，都是放棄遺產稅制，降低所得稅比重，提高消費稅的比重。

由於所得是對社會的貢獻，消費則是從社會取走資源，因此，稅制上選擇消費作為課徵標的，比課徵所得稅更有道理。而所得稅制對於經濟誘因的扭曲與衝擊較大，對於資本形成、勞動供給和儲蓄、投資的負面影響較大，而且容易逃漏，使得所得稅制難以簡化，美國最近的減稅措施調降最高級距稅率，也兼有此一考量。而且，所得稅的逃漏，仍可以從消費稅中課徵。例如，地下經濟的高所得者，由於所得資料掌握困難，甚至可能歸類為社會福利的救助對象，如果以所得稅作為社會福利財源，更是不利於所得分配。以消費稅作為社會福利的財源，一方面容易掌握高所得者的稅負，一方面也比較能夠真正「量能課稅」。

其次，消費稅制則是比較有利於經濟發展的租稅，歐洲國家近年來均積極提高間

接稅的比重，鼓勵儲蓄與投資，而且租稅的痛苦感較低，稅務行政比較簡便，均值得我國參考。尤其目前的營業稅率只有5%，遠低於多數實施加值型營業稅的國家（如挪威的25%，中國大陸的18%），顯示我國未來可以在維持稅收中性的前提下，配合所得稅制的擴大稅基，降低稅率的措施，調高營業稅及其他消費性租稅稅率的空間很大。至於在「累退性」的顧慮上，可以增加民生必需品的免稅範圍，提高奢侈性質的消費稅負擔。

2.貨物稅因時制宜；

貨物稅本來就是「特種銷售稅」，相當於美國的Excise Tax，係基於各種政策目標，包括收入目的、外部性、支應特定支出、寓禁於徵、平衡國界稅負差異、保護產業等等，許多國家都選擇特定的貨品（菸酒、油氣、車輛），或交易行為（如賭場、保險）就源課稅。我國的貨物稅主要限於七大類貨物，課稅對象少而集中，其實就是「出廠稅」，稽徵成本較低，但卻是主要稅源。

當初在推行加值型營業稅制度時，貨物稅和印花稅應一併檢討、調降或是取消，但是因為考量減少對物價的衝擊，而使營業稅的稅率從低制訂，貨物稅的財政收入功能也就無法擺脫。最近有人提議將貨物稅改為「特種銷售稅」，其實是不正確的說法。因為，即使為了收入目的而徵收，貨物稅仍是名實相符的「特種銷售稅」。但是，不可否認，經濟發展至此階段，例如飲料、水泥等貨物仍然課徵貨物稅，確實不當，應當取消，而考慮增加其他奢侈、高價物品納入貨物稅課徵對象予以彌補稅收損失。至於印花稅，已經類似「苛捐雜稅」，稅收額度、比重都不高，應當

取消，而整併為營業稅的一部份，透過提高營業稅稅率的方式來呈現。

三、環境污染稅取代扭曲性的既有租稅

為因應「氣候變化綱要公約」有關應溫室氣體減量的國際規範，以及民眾對於環境污染防治的要求，依據污染者付費原則，開徵環境污染稅，如空污費、水污費、碳稅、能源稅、土污費等等，不只可以改善環境與生活品質，也可創造新的財政收入，進而可以調降其他具有扭曲性質的租稅，因此也兼具稅制改革的意義，而被稱為「雙重紅利」或「一舉兩得」（double dividend）。例如，在北歐國家及荷蘭，均已實施若干程度的碳稅或能源稅，用來調降社會福利捐或薪工稅（payroll tax），並減輕對產業和家庭的衝擊，同時提高國際地位，這些前瞻性的經驗，極具參考價值，值得財政單位努力開拓新的稅源。未來應具體朝向「綠色稅制」方向，具體整合現有各項環境污染稅費，並整合財政權，最初步的作法，就是將空污費、能源稅、碳稅、汽燃費等稅費納入貨物稅的油氣、車輛類，由貨物稅擔綱，其他稅費則針對特有性質，另行徵收，可使稅費項目簡化。尤其政府在「不加稅」的自我設限下，採行此種「稅收中性」的租稅改革，比較沒有政治壓力，而且具有財政和經濟的正面效果。

四、財產稅制

1.地價稅：

土地增值稅受限於國父遺教「漲價歸公」的理想，稅率高度累進，不利於長期持有和面積大的地主，因而產生「閉鎖效果」；而為了規避稅負，反而是由政府機構刻意壓低公告現值，作為稅基。相對地，一方面因為地價稅的稅基狹窄，在已

公告地價的180萬公頃土地中，真正繳納地價稅的部分只有12萬公頃；另一方面，稅率偏低，家用土地的稅率只有0.2%，加上公告地價和公告現值脫勾，使得地價稅的稅基偏低，因此，地價稅占土地持有成本的比重微不足道，甚至低於汽機車的使用牌照稅。土地增值稅和地價稅扭曲的架構，對於土地利用和土地政策都產生了許多負面影響。

地價稅目前的稅基狹窄，如果只提高公告地價或提高稅率，又增加既有納稅人的負擔，因此，在地價稅方面，應以擴大稅基為優先，再調高地價稅的稅率。過去，由於保護農業，限制農地使用和變更地目，加入WTO後，釋出農地應當比較容易，因此，應先開放農地的其他用途，進而使其地價提高，從而在不增加稅率的情況下，自動擴大稅基，提高地價，增加地價稅收入。在短期的未來，再配合地方政府的公共支出需要，以量出為入的方式，再調高公告地價。同時房屋稅的稅率結構也應檢討，使財產稅制內部的結構以及水準能夠合理化，提高地方政府開源的誘因，進而解決地方財政問題。

2.土地增值稅：

由於財產稅是地方政府的主要稅目和收入來源，但是土地增值稅屬於「機會稅」，可遇不可求，目前的土地增值稅波動性大，易受景氣循環影響，在泡沫經濟破滅之後，已經很難成為主要的稅收來源；而在稅制上，以調降稅基（公告現值）的方式來規避高度累進稅率的扭曲情形，亦非健全稅制的應有常態。更何況，土地增值稅本來就是土地交易獲得的資本利得，應和一般類別的所得合併課徵。因此，土地增值稅的改革，長期仍應朝向併

入所得稅制為依歸。短期的作法，在於拉近土增稅和所得稅率的差異，最高級距以降為40%為宜，但是倍數累進未來也應改為金額累進。

行政院僅依據經發會的相對多數意見，而倉促推出土地增值稅減半徵收的措施，勢必造成土地持有人為把握可觀的節稅利益，而提早進行土地交易，因此，可想而知，假性交易將佔了八成以上。政府無論用何種查核方式，在道理上都站不住腳（因為即使是假的交易，出售者並沒有逃稅，還是和真實交易者一樣，繳納一半的土增稅，更何況市政府主動要給的減稅利益），而且行政成本很高（如何查緝，都會引發民怨和反彈），更因為假性交易太多，就沒有達到刺激房地產市場的經濟效果，徒然損失鉅額的稅收而已。兩年後如果取消減半，土地交易必然急遽歸零，地方政府財政必然遭逢困境，政府如何十足彌補地方政府的稅收損失，目前也毫無對策。

更值得擔心的是，土地稅制的改革最好是配套同步進行，但是目前減稅走在前頭，又有「不加稅」的政治枷鎖，其實已經使得配套性的地價稅調高注定破局。這是政治干預專業的代價，也是租稅改革的重大障礙。

五、稅政配套改進與財政紀律：

稅制的改善，尚須兼顧稅政的複雜性和

交易成本；而從政府「服務」民眾的觀點，目前的稅政是否能夠配合經濟環境的變動，善用科技資源，資訊網路技術，以人性化方式方便民眾，減輕民眾申報、訴願的負擔，都必須配合稅制的調整而改善，這也是稅制改革能夠爭取民眾支持的重要關鍵。

此外，財政惡化是當前經濟蕭條之外的一大隱憂。政府動輒以振興經濟名義，草率推出救急措施，即使犧牲財政健全也在所不惜。但是，日本花費一百二十兆日圓以上的財政支出，以振興經濟的失敗經驗，顯示擴張財政未必能使經濟脫困，反而因為搞垮財政，而使經濟更難復甦，就是最好的教訓和警惕。而美、歐在過去二十年間，致力稅制改革，改善財政，進而獲致財政健全、經濟成長的兩全其美境界，更值得我國借鏡。因此，財政紀律的貫徹，在經濟蕭條時期更加重要，尤其陳總統「不加稅」的承諾，已經自縛手腳，的確沒有在「公共債務法」方面放寬舉債限制的空間；在「財政收支劃分法」方面，各級政府和立法機關增加支出和減少收入的措施，更應嚴格要求提出相對替代的財源。唯有堵住財政的漏洞，使政府必須回歸到基本的「財政平衡」原則，才會有積極開源和節流的壓力和驅策，使政府務實的從事稅制改革，使財政趨於健全，讓經濟在穩健的財政基礎上發展、成長。