

「減稅與當前財政問題」研討會綜合討論紀要

蘇芳誼 / 記錄整理

時間：2001年11月17日（星期六）
9：00 5：00
地點：台灣大學法律學院、
社會科學院國際會議廳
主辦單位：台灣經濟學會、
台灣新世紀文教基金會
主持人：陳聽安 / 考試院考試委員
與談人：林全 / 行政院主計處主計長
王得山 / 財政部次長
曾巨威 / 政治大學財政系教授
黃世鑫 / 台北大學財政所教授

陳聽安委員：

各位女士、先生，歡迎大家參與這場研討會。首先介紹四位與談人，第一位是過去曾任政治大學財政系教授的林全主計長，第二位是財政部的王得山次長，第三位也是政治大學財政系的曾巨威教授，最後一位則是台北大學的黃世鑫教授。現在先由四位教授發表意見，之後我們再開始交換意見。我們請黃教授先開始。

黃世鑫教授：

我們先談談慕尼黑大學的社會學學者 Ulrich Beck 教授，在他關於風險社會的著作中提到「全球化」，這個對台灣而言，十

分重要的議題，Beck 教授是如何從社會學的角度提出他的觀點？

第一、Beck 教授在書中講得很清楚：「刺激經濟成長，就會導致失業的增加」。大家思考一下，是不是這樣子？過去我們常講經濟成長，卻沒有思考經濟成長的目的何在？這次租稅改革的議題中，如何促進經濟成長是大家的共識之一，如果促進經濟成長，反而會導致失業率的上升，那麼經濟成長要幹什麼？Beck 會這樣講，其實是說加入 WTO，會導致強者愈強，弱者愈弱的情況發生。Beck 認為德國加入 WTO 之後勢必面臨全球化的激烈競爭，德國是否真能從中得到好處？這與我們認為加入 WTO 對台灣較有利的想法似乎不太一樣。

第二、Beck 教授又提出「減稅會提高利潤與獲利的機會，同時也會造成失業」。換句話說，減稅使資本的獲利增加，卻導致失業的惡化。回到我剛才所講的，究竟經濟發展、經濟成長的目的，是在替某些人製造財富呢？還是要解決就業的問題？Beck 教授認為「如果我們將包括環境保育生態的問題、工會組織所規定的勞工條件與工時限制，還有減少社會福利的負擔以及減免租稅等投資障礙排除的

話，生產效益跟利潤將提高，但是有可能排擠到原有的許多工作機會。」大家想想台灣是不是也發生上述的情況？Beck 教授1997年12月在德國《明鏡週刊》中還提出一段論述，標題是：「利潤上升，導致工作機會消失...特定的經濟奇蹟，卻震撼了一個國家」，為什麼會如此？Beck 觀察德國新一代的企業領導人跟老一輩的企業家不太一樣的經營方式，將企業資金投入於股票市場裡面去運作。大家看看我們的股票市場，當企業在股票市場運作不良導致資金掏空，企業無法繼續經營下去，失業問題也隨之發生。

第三、德國的法人稅，相當於我們的營利事業所得稅，從1989到1993年下降百分之十八點六，使法人稅的稅收降低到僅是整個稅收的一半，而德國企業的利潤從1979年以來卻上升了百分之九十，但工資僅有百分之六的成長。

最後，德國的跨國公司，如西門子、BMW等，在德國並沒有負擔任何稅賦。我之所以提出這個觀點，在於台灣面對全球化挑戰的同時，需要思考我們堅持減稅來促進經濟成長，而經濟成長的真正目的何在？行政院極力推動所謂的八一政策，目的在於提振經濟景氣，如果說這八一政策最後是由外勞享受到這項投資的福利，那麼這項政策有沒有意義？

曾巨威教授：

今天從早談到現在，發現大家對於減稅與目前所遭遇財政狀況的相關問題，看法顯然不完全一致。透過這樣的討論，未來在財政的改革，或政府思考進行租稅減免政策時，應該可由今天討論中得到啟示。

首先，我提出一個歸納式的想法，台灣目前的財政狀況，適用哪一類的租稅工

具？我們要謹慎、考量的因素大概是什麼？從這個角度來看，值得我們深思的有：第一、租稅政策決定的程序是什麼？過去我們有多次透過較完整、有組織性的租稅規劃，從事一些比較有組織性的改革工作，如兩次的賦稅改革、舉辦經革會，同時還有一些租稅制度的更迭，都具備政策性的考量。其實過去每一個改革的空檔當中，政府會有一些應急式的政策出現，個人認為政策制訂欠缺整體性造成許多問題的產生。譬如說經發會的會議當中，提出了很多單獨的減稅訴求，而任由這些單獨的訴求在各個會議中來回討論與爭辯，經過某種程度的討論之後，最後卻成為政府必須採行的一種壓力。我們可以看到，經發會後，土增稅減半的政策，變成政府非得接受的結果就是一個實證。姑且不論土增稅減半的內容，有沒有爭議？租稅工具使用的決策制訂過程，是不是略嫌草率。

第二、歷史經驗告訴我們，減稅的壓力多來自於工商企業團體，即使大家認為減稅是對的，但大部分考量也多是針對工商企業本身的立場，來做使用減稅工具的依據。但幾十年整個經濟成長與GNP結構有很大的變化，譬如說民間的消費佔我們國內GDP的比重是最高的，而在產業的結構上，服務業的結構也跟十幾、二十年前不一樣。所以，今天使用減稅工具，實在沒有道理呼應某些製造業的減稅需求，若一定要採減稅的措施，也沒有必然要以企業獎勵的方式來達到目的。如果減稅是透過促進消費的方式，也許效果會遠比我們以往經驗告訴我們的更有效，或更有意義。但到目前為止，政府一談到減稅，還是停在配合企業的需要，協助產業升級的舊思

維。在現實環境之下，如何運用減稅工具？值得我們進一步來做調整或釐清。

第三、一提到減稅，大家就想到養雞跟下蛋的關係，在減稅政策的增訂過程中，是否也會牽扯到這個一輩子都解決不了的問題？我認為這樣的結果在台灣是不成立的，台灣的情況與其他國家不一樣，養的雞既然不一樣，下的蛋當然也不一樣。台灣目前所面對的環境是長期以來被侵蝕殆盡的租稅環境，以養雞的例子來說，透過稅率的減免或降低，才能讓那隻雞長大，雞要能夠長大才表示稅基能夠擴大，稅基一旦擴大後也才有下蛋的機會，最後稅收才能夠增加。但各位想想看，幾十年來我們發現租稅的問題，都用免所得稅的方式來處理，稅基一旦被侵蝕，產生支離破碎的情況，如何養雞下蛋？一味地減稅，就是稅收的損失，沒有機會創造稅基，也就沒有機會讓你有下蛋的功能。如果台灣真要處理養雞下蛋的爭議，最重要的工作是把我們的稅基恢復成正常的狀況。

第四、現在的財政問題來自於財政紀律的喪失。政府相關的規定，譬如財劃法、預算法都有清楚的說明，假若政府決定要增加支出的時候，並沒有相對應的財源收入，這就是沒有財政紀律。財政紀律的問題無法解決，我們的財政狀況將會愈來愈糟。因此，個人認為當前的財政問題，遠比目前為止我們所熟悉或談論過的問題更為嚴肅，因為我們所面臨的問題，早已超越任何財經學者所能夠掌握的範圍。這個問題未來需要解決，我希望不僅是專業財經的意見能夠做一番的整合，最重要的是，如何讓其他部門、學者，甚至政府與民意代表們，都能重視這個問題的嚴重性，才不會因財政紀律不佳，影響我們的

財政結構。

王得山次長：

關於今天討論的主題「舉債跟減稅」，我有下列幾點簡單的回應：第一、解決政府財政的困難，或者是說刺激經濟景氣，其實最好的方法是政府有錢來做適當的回應，但在預算有限的情況下，通常會先要求開源與節流。在找不到財源，而節流好像也有困難，政府想到唯一的方法就是舉債。目前我國舉債已經到達法律所規定當年度預算的百分之十五，而累積的債務餘額目前有三兆一千億左右，僅佔前三年GDP平均數的百分之三十左右，離法律的最高限前三年GDP平均數的百分之四十八，還有一段距離。

第二、關於減稅的問題，從財稅觀點來看，最好是把租稅弄得更合理些，對增加政府財源才有幫助。若單純對某個行業、某種狀況、某種身份而給予減免稅額，其實不是很公平，效果也不是很大。所以，我認為直接補助是最有效的方法，但在實際運作中，反而容易給人有圖利他人的嫌疑，但租稅減免是隱藏性的圖利，對某個行業免稅不易被他人得知，所以實務上租稅減免或直接補助兩者比較起來，租稅減免顯得相當不錯。其實租稅減免如同教授們提到的，並不是馬上發生作用，稅賦減免的效果是緩慢的，而且間接的，比如說最近大家要求土地增值稅減半，效果至少也要等到土地賣出之後才會發生，並不如直接補助的效果來得大且迅速。

第三、目前社會常常要求政府減免稅賦的種類，不外乎所得稅、證券交易稅、土地增值稅與營業稅等。財政部會針對上述四項減稅政策以及所產生的影響進行評估，以便將來能夠呼應社會各界要求。

林全主計長：

聆聽了上述幾位的說明，與我個人想提的問題十分接近，以下綜合個人幾點看法，就教於各位：第一、從整個國家財政趨勢來看，過去十年來政府的財政狀況是從健全轉變成惡化。民國79年之前，中央政府的負債總額達二千億，當時中央政府的歲計剩餘是二千二百億，歷年累積的歲計剩餘還大於負債。但是今年度，中央政府負債剩餘為兩兆六千億，歲計剩餘僅有一千億上下。換句話說，過去十一年或十二年之間，負債從二千億增加到二兆六千億，加上地方政府債務也增加約五千億，負債總額增加為三兆一千億左右。由數字上觀察整個財政情況看來惡化蠻厲害，但是我告訴各位，這僅是表面上的惡化，還不是實質上的惡化。為什麼呢？過去為了彌補財政收支的不平衡，政府不斷地賣出股票，股票會越賣越少，而且還是加速減少。為什麼是加速？這些賣出的股票都是值錢的股票，股票賣掉之後，第二年就沒有股利收入了，政府一旦缺乏股利的收入，只好賣更多的股票來彌補原有的股利收入，導致股票必須越賣越多。九十年度我們所列的股票收入，股票這一項就有二千億，而財政收支不平衡的債務是二千億左右，加上股票賣出的二千億總和達到四千億。這四千億還沒包括我們每年預算執行都會有省下一些歲計剩餘，歲計剩餘補進來還能補個幾百億，所以我們一年的財政缺口約四千五百億到五千億。總結而言，中央政府一年的預算規模為一兆五千億到一兆六千億，稅收僅有九千多億，每一年有四、五千億的缺口，佔我們整個預算的三分之一。另外，我們看國家的財務狀況還很好，看起來借債也不多，不過是

GNP的百分之三十一，近幾年來缺口太大致使債務累積很快，原因在什麼地方？我們來檢討一下。

如果缺口大不是收入面出問題就是支出面出問題。我們先來看看收入面，收入面雖然隨著時間改變，由過去十一年來政府的收入與政府的支出佔GNP比重降低不到二個百分比。凸顯政府過去十年花太多錢，而收入卻減少很多，政府財政收支結構才會出現問題。但是這樣講似乎支出面沒有什麼過失，只是錢收入太少。我再告訴各位，仔細觀察支出面發現總支出佔GNP比重並沒有多大成長，唯有經常性支出佔GNP的比重卻快速成長。因此，大部份的錢都花在消費性支出上，雖然數字並不是那麼大，但是有這個趨勢存在，值得我們警惕。接下來我們看收入面，為什麼會減少那麼多？我認為原因有兩個：第一、景氣的波動造成稅收佔GNP比重往下掉，大概降低四個百分點左右，約四千億元左右。我這個數字怎麼算？很簡單，你把減稅扣掉景氣造成的影響，而減稅的部份有兩個，其中減少最多的兩個稅，一個是所得稅的「兩稅合一」，減了至少一千億；另外一個是金融業的「營業稅減免」從百分之五降到百分之二，一年約少掉五百億，這兩個稅收減免至少達到一千五百億元，接近二千億元。

有人會問要怎麼辦才能平衡收入與支出面的結構問題？剛才講收入面涉及兩個主要因素：一是景氣循環，二是減稅。景氣的部份，當然希望景氣回春，景氣回春稅收也會成長，而景氣回春可以到什麼地步？在此舉個例子，民國77年、78年兩年間，台灣的房價、股價狂飆，股市是從八百點漲到一萬二千點，房價也是漲了好幾

倍。那時國家曾經有一年的稅收成長率達到百分之五十，以現在九千一百億元的稅收來看，如果能再有那種房價狂飆的景氣，我看稅收增加三、四千億應沒問題。可是我告訴各位，景氣大好的情況很多年才發生一次，故期望景氣回春能夠讓財政平衡，短期之內即使發生，長期來看還是沒有解決基本結構性的問題。

另外，稅制面要不要改革？景氣要回春可以解決財政困難，但要進行稅制改革也不容易。稅制改革之所以困難，原因如下，第一、民主政治的特色就是選舉特別多，過去十年來每遇到選舉期間，誰敢主張增加稅收？加上我們的選舉制度，每一個選區可以選出很多民意代表情況下，選區裡面民意代表越多，民意代表與特定的利益團體關係就愈密切，落實稅制改革也就更加困難。我個人覺得稅制的改革，想要一勞永逸解決財政收支的問題是很不容易。

現在我再就支出面提出兩個問題：第一、我們要落實零基預算的精神，由各單位檢討是否有落實零基預算，但絕不是每年編預算時才來想這個問題。今年開始我們要推動中程預算制度，中程預算制度是讓機關考慮未來四年的預算額度，各單位自行衡量預算額度是否能容納現有的業務，若不能容納則要減併業務，若這個制度能夠推動的話，對零基預算的落實是有幫助的。第二、補助制度的修訂，政府要改造，中央政府要如何精減？中央政府掌管地方政府很多業務，許多細瑣的事情，都是地方政府的事，這些業務若不下放，要如何精減？把錢和權交給地方，讓地方政府各做各的，才能提升效率。但是這種改革一定要先從補助制度開始，中央該如

何把錢和權交給地方政府？給錢若沒有標準，政治力就會介入，所以我們建立一套固定公式的補助制度來分配，這個非常重要。支出面的改革若能落實的話，對國家整體效率的提升，應該是有幫助的。

最後我想提一點，我們的專業意見經常在社會上被其它意見淹沒掉，這是非常可惜，也是令人感到痛心的事情。很多財政制度的改變，是因為政治上的需要，或者是一些不夠專業的意見所影響，而讓財政學界的專業意見無法受到重視。

陳聽安委員：

謝謝林主計長，我們財政學界的聲音太小，專業的聲音沒有被重視，的確值得我們來檢討。剛才四位與談人都發表了非常精彩的意見，各位提出問題之前，我先講一兩句簡單的話。從政府遷台以來，無稅不減，如果減了稅之後，能產生效果對經濟成長有幫助，減稅是應該的，但減了稅之後對經濟成長無益，減不減稅都是一樣時，恐怕減稅是否可行就值得重新檢討。早上李顯峰教授報告中指出，減稅效果好像不是這麼明顯，有沒有提升經濟的作用，值得深思。回應王次長所講的，各界都希望減稅，因為現在經濟不景氣，希望減免所得稅、土地增值稅、營業稅、貨物稅，甚至於證券交易所所得稅，減稅壓力對財政部來講是非常之大。但是，我們到底有多少的減稅籌碼？如果我們邊際稅率很高，減稅的確對投資與經濟成長有所幫助。如果我們邊際稅率不很高時，減稅到底有多少的幫助？值得我們大家來深思。

從制度方面來講，收不到稅當然要用舉債以支應公共支出所需。剛才王次長講，按照OECD的標準來講，我們似乎還有舉債的空間。但是我們不要忘了，舉債還有

另外一個限制，就是赤字不能佔政府總預算百分之十五以上的限制，目前我們已經達到這個標準了。換句話說，如果舉債的上限不再修正，舉債也是會發生同樣的困難，但如果不增加公共支出，經濟也很難復甦，也會造成兩難的困境。這樣下去，稅有減，但稅又收不到，支出又不減少，我們財政不但不能改善，反而會更惡化。

與會者：

任何人都期望稅納得越少越好，今天的研討會中發現我們並沒有加稅的空間，在新稅不能加的前提下，政府必須要為人民提供相當水準的公共財，使政府面臨到沒有財源的困境。個人認為政府過度舉債對後代是不公平的，如何處理這個困境需要相當的智慧與勇氣，我們該如何說服人民，讓人民知道不納稅的話後果是怎麼樣。其次，政府從事所得分配，一定要達到公平，政府要在公平、透明化的環境底下，讓人民知道政府所收的稅全用在創造公共財。目前最大的一個問題，是稅基不斷受到侵蝕，太多太浮濫的免稅優惠，造成財政收入無法隨經濟同步成長，這是財政困境最大的來源。至於支出面方面，我覺得支出佔GDP的比例雖然在下降，大家可能認為下降的幅度是不是可再大一點，還是說這個幅度已經可以接受，或是每一個項目支出有檢討的空間，剛剛主計長所講的，每一個支出計劃都應該根據零基預算，從收入跟支出面做檢討，這個工作雖然非常難做，但卻是我們不得不做的工作。

孫克難教授：

我要提兩個問題請教與談人，第一、黃教授提到，減稅會增加很多的失業，我覺得這個蠻有趣的，怎麼會造成失業增加？

第二、稅制改革一定要降低稅率、擴大稅基，擴大稅基要怎樣加強，沒有辦法加強是不是因為選票的考慮？我們觀察OECD國家，進行民主化的過程中，從財政赤字很嚴重到現在已經平衡的有二十六個國家，另外十二個國家還有很多剩餘，他們的民主化過程中，怎麼樣達到財政平衡的？他們在民主化過程中所碰到的問題，是怎樣處理的，就這個問題請教林主計長？

黃世鑫教授：

Beck 教授是社會學家，社會學家他們從結構面來觀察其實不難，只要經濟學者或者財經學者按照社會學家的方式去觀察，我想大家很容易就會瞭解。其實我只是說因為我們受的訓練，認為經濟成長跟資本形成是有關的，資本形成跟獲利率有關，獲利率又跟減稅有關。當我們想到經濟成長就會想到什麼？過度依賴經濟理論使我們形成僵化的思考模式，或許社會學者比較不受這個束縛，可以觀察到我們所沒有辦法觀察到的東西，如果能擺脫經濟理論教給我們的基本教條，思考經濟發展目的何在等等之類的問題，這些問題應該比較容易掌握。

其次，民主政治的問題其實很早在解嚴以前就提出來，我沒有說本土化跟國際化不一樣，我也沒有說不要國際化的經驗。過去我們過於強調國際化，忽略了很多本土的東西，主計長從實務上對台灣財政問題的掌握，比較具體，好像有東西可以抓得住，而蘇建榮教授的報告裡面，也看的出來財政的問題是存在於社會結構裡面。基本上社會結構是一個本土化的東西，民主化比較穩定的時候，會有一個彼此制衡的力量，台灣的民主化才剛開始，我們的

民主政治還沒有上軌道，就會發生買票的情形。大家不要忘記，OECD很多國家的社會福利已實施一百年，過去一百年在資本主義社會所發生的社會問題，已經有一套制度來解決。但因為台灣解嚴以後，資本主義制度發展十分快速，我們的社會問題層出不窮，這個時候如果完全依照OECD國家降低社會福利支出，我們也要降社會福利支出，兩者並不能拿來比較。所以我今天才強調說，我們應先看看我們的財政問題在哪裡？而不是一開始就拿國外OECD的數字，來作比較，這樣並不客觀。

曾巨威教授：

我補充三點，一、主計長提到學術界與財政學者應該扮演更重要的角色，趁今天這個場合我也想起這句話。最近看一本書有提到，租稅的相關改革工作其實是很困難，從歐美國家的經驗發現，其實學稅的人要懂政治，更重要的是你要有行銷的觀念，比如今天的場合，如果能夠透過媒體，多多報導討論的內容，相信可以讓社會大眾瞭解實際的財政問題。

第二、其實行政單位對於租稅的立場往往並不相同，在複雜的政治環境下，財政部並沒有太大的主導力量，我常講政府除了財政部以外的其他部門，每天都在慷財政部之慨，利用減稅、免稅，修訂各種不同的法律，把租稅的基本制度給破壞掉。我們未來怎麼樣思考這類問題，這是財政部要思考的部份，學術界可以針對這樣的問題做更進一步的討論。

第三，我個人覺得現在的財政狀況沒有辦法作有效突破，首先，政府在施政過程當中，必須以身作則遵守法律，其次，目前為止我們可以大膽的講說，有水準的民

意代表沒有幾個，在這種狀況之下，如何有效解決現存的財政問題，令人十分頭痛。

林全主計長：

我做兩點回應，第一、過去財政經常被賦與額外任務就是要對經濟發展有貢獻，但今天景氣這麼差，政府是不是要採取赤字政策刺激經濟發展，一旦採取赤字政策是不是又讓財經發展更加惡化，政府又該如何維持平衡？我剛才講透過減稅或增加支出來達到財政目標，我寧願選擇增加支出也不要減稅，一旦決定減稅就永遠減下去了，沒完沒了，但是增加支出在景氣經過之後，透過其他方法還可以減少支出，這種方法較具彈性。

第二、國內收支不平衡，財政赤字會擴大，每年預算送到立法院主計處就要挨罵，原因在什麼地方？就是收入少支出多。不僅各部會拚命要錢，各部會也透過立法委員來要錢。為了有效解決這個問題，行政院最近堅持一個原則，中央對各部會的預算需求只給一個總額，你將來要怎麼增加，都在這額度之內考量，要增加支出，就要想辦法減少支出。社會上對增加支出的人都不會譴責，收入不平衡的時候卻罵行政院主計處執行不力，這問題已經存在十幾年且愈來愈惡化。一味增加支出，收入從哪裡來，「節省支出就可以增加收入」？節省支出是句話，誰能夠做得到？我們並不知道，所以這個部份一定要權責對稱，誰立的法誰就要負責，並要告訴我們錢從哪裡來？

陳聽安委員：

謝謝四位與談人，現在已經到了結束的時間，我最後講幾句簡單的話。我們談減稅、財政改革，恐怕已經到了一個全新的

階段，減稅的措施，應當放在全球化的架構下來討論，以往我們減稅常常是為了刺激產業增加投資，在全球化之後，如果我們稅賦比其他國家重，當然就沒有競爭力，但是我們所考量的絕對不是單單針對某一項稅賦，而是整個租稅環境的負擔。

第二，我們用租稅來當做反景氣循環的工具，算是一個短期的工具，任何政策、租稅減免，如果從長期來看都是沒有效的。就全球化的架構來看，一個國家如果繼續採用租稅減稅、租稅優惠來輔導產業

的話，將來一定會受到嚴厲的挑戰，這一點我們必須提出來。

最後一點，我非常同意我們林主計長的觀點，支出的成長當然要看我們收入的狀況，我們如何提高支出的效益，這是目前急需要改進的地方。未來我們希望收支兩方面能同時改善，財政的改革委員會必須發揮功能，也希望財政學界的聲音能充份讓社會各界知道，因為唯有全國朝野上下都瞭解到專業的聲音與意見時，才能加速我們國家社會未來經濟的發展。