

# 「財政改革委員會」的運作與功能

孫克難 / 中華經濟研究院研究員

台灣當前偏低且不公的租稅負擔，過大的政府支出，持續的預算赤字，鉅額的債務累積，不僅可能逐步拖垮財政，且將扼殺經濟成長的生機。因此，財政改革委員會的組成乃為了落實經發會的決議，就我國財政以及稅制實際情況，集合專家的專業能力籌組委員會，尋求解決當前財政及稅制困境的最佳良方。

## 壹、引言

2000年第四季以後，台灣經濟隨著世界經濟的不景氣、國內政治的不穩定、投資環境的惡化、兩岸經貿關係的不明確，使得經濟成長率不斷的往下修正。在此同時，政府財政也呈現空前的困難，近三年來財政赤字總在五千億左右，債務累積約三兆元，實質收入已無法配合政府支出，面臨必須大幅改革的局面。政府為了凝聚朝野共識來拚經濟，2001年8月24日至26日召開經濟發展諮詢委員會議（簡稱「經發會」），達成三百二十二項共識，其中在財金組方面，最重要的共同意見就是財政部應兼顧財政穩定、租稅公平與效率及地方財政平衡之前提下，於立法院第五屆第一會期內，提送整套稅制改革計畫及相關法律修正案至立法院審議，並且成立「行政院財政改革委員會」，積極從事稅制改革，開闢財源，降低政府支出規模及

檢討支出結構，並規劃五至十年內達成財政平衡的目標。

經發會後，行政院於民國90年9月14日核定成立「行政院財政改革委員會」，隨即積極推動會務，已召開二次的委員會議，就組織成員、時程安排、研究架構與分工進行討論。由於財政改革委員會能否有效運作，發揮其功能，事關財政改革的成敗，值得深入的討論，以收集思廣益之效，意見可供相關單位參考。

## 貳、當前財政問題之背景分析

在進行「財政改革委員會」之運作及功能討論之前，先對當前財政問題（包括租稅收入、政府支出、赤字與債務等方面）的嚴重性做一番檢視。

### 一、租稅收入方面

近十年的稅收，一方面因經濟發展現階段的經濟成長已趨緩，其他方面稅收成長

率因各種減稅而未能與經濟成長同步成長，國民賦稅負擔率（總稅收占GNP比率）由19%左右降至祇有13%（見表一），且在持續下降中，不到OECD國家平均數（為27.6%）的一半，稅收的所得彈性遠小於1（在0.5左右），乃是造成財政體質惡化的主因。政府在編製中央政府總預算案時捉襟見肘，經常收支的賸餘數逐年快速縮小，近兩年經常收支已難以維持平衡，尤其是稅收因經濟景氣不佳影響而短徵時為然；若無法開拓其他經常收入來源或是有效刪減經常支出，就會面臨違反預算法第二十三條「政府經常收支，應保持平衡」的窘境。由於稅收不足以應經常支出之所需，更遑論基礎建設與債務還本，坐視債務的不斷累積，淪為「以債養債」的局面，並造成稅制與經濟發展間缺乏良性的互動關係，此一問題必須正視。

民主政治的推動，政治人物為了爭取選票，以局部性的減稅來討好選民，以及受利益團體壓力的影響，使得稅基不斷受到侵蝕，各種減免項目仍多，不但影響稅收的成長，且使得稅制的精神離租稅公平與效率仍有相當大的距離。例如所得稅收的大部分是由勞動所得來負擔（約七成左右），資本所得稅負極輕，在不同所得來源上產生差別待遇。且軍人及國中小教員薪資所得又長期免稅，在職業別產生稅負上的不公平。又如促進產業升級條例中對特定產業租稅減免，且對各種資本利得減免稅，例如證券交易所免稅，土地增值稅課不到稅等，進而破壞稅制的水平及垂直的公平性。

而在租稅結構上，太過重視所得稅與強調直接稅的心態，造成租稅對資源配置的

扭曲（例如對勞動供給、投資、生產等）；相對而言，營業稅的稅率與OECD國家普遍在15%以上相比實屬偏低（台灣祇有5%）；貨物稅又沒有隨經濟發展而轉型成達到環境保護與節約能源目的特種銷售稅，使得稅制結構已無法有效配合經濟的發展與社會的需要，如何逐步提高消費稅比重，降低所得稅比重，以及改善財產稅或土地稅制，就有其迫切需要性。

「擴大稅基、降低稅率」原本為稅制配套改革的努力目標，但因利益團體的壓力及選票的考量，祇有降低稅率，而無擴大稅基，此乃稅制遭到破壞，國民租稅負擔率與稅收所得彈性偏低之問題所在。而在經濟不景氣時，又習慣以局部性減稅為工具（例如土地增值稅減半課徵、證券交易稅的停徵等），為了短期目的而犧牲長期利益，反而在稅制改革上留下許多後遺症。

## 二、政府支出方面

近年來各級政府支出仍持續成長，雖然其成長率已略低於GDP成長率，政府支出規模略有下降，但仍在26%左右。支出金額的持續增加，其主要原因包括組織規模龐大、冗員太多、官僚缺乏效率等問題，並沒有落實「小而能」政府的精神，連帶排擠到民間可用資源，影響國家整體競爭力的提升。而在人事費的負擔上，由於員額的膨脹，使得中央與地方政府合計人事費占歲出的比率，近年來平均約為35%；若以各級政府總人事費占GDP的比率言，平均約占9.5%（見表二），均高於日本（6.0%）、韓國（5.2%）、新加坡（5.0%），相對使得加強冗員裁減、精簡組織與員額有其迫切性。

公共工程雖為經濟發展所必需，但因財

務規劃與經濟效益評估不夠確實，執行上缺乏效率，經常追加預算，助長政府支出經費的膨脹。由於政府逐步推動社會福利制度，使得社會福利支出快速成長，民國80到民國89年平均名目成長率為12.1%；目前全民健保財務已呈現警訊，國民年金制度又準備開辦，社會保險財務責任制度尚未建立，均對政府財政負擔造成沈重的壓力。

且由於近年來政府債務的累積，使得還本付息負擔占政府總支出的比例達二成左右，造成政府可用資源縮水，不但在經費用途上產生排擠作用，也使得在資金運用上缺乏彈性。

### 三、赤字與債務方面

近十年來，因為公共設施保留地的徵

收、六年國建計畫的推動、各項福利制度的興辦，以及九二一大地震等，使得政府支出大幅上升，且由於稅收沒有配合成長，政府財政產生結構性的轉變並快速惡化，各級政府合計財政收支短差，每年均在數千億元以上，民國88年高達五千五百八十億元（見表一），進而表現在政府的債務舉借上，每年均有數千億元，民國89年度甚至接近四千八百億元（見表三）。中央政府自民國80年開始，舉債金額大幅提高，民國85年初政府公佈公共債務法，對各級政府債務進行規範，民國87及88年度也產生一些抑制效果，但是民國89年度反轉上升至14.52%（見表三），接近公共債務法第四條15%流量管制的上限，民國90、91年度依然如此。

表一、台灣主要財政收支指標

單位：新台幣百萬元

年別 (民國)	賦稅收入 年增率 (%) (1)	國民租稅 負擔率 <sup>1</sup> (%) (2)	財政收 支餘額 <sup>2</sup> (3)	政府收入占GDP 之比率 (%) (4)	政府支 出規模 <sup>3</sup> (%) (5)
79	14.01	19.04	-94,269	25.48	27.67
80	4.23	17.76	-288,364	23.58	29.58
81	17.44	18.83	-190,192	25.27	28.83
82	4.51	17.81	-247,875	24.06	28.25
83	9.97	17.98	-237,473	23.90	27.57
84	2.57	17.00	-313,362	22.80	27.27
85	-1.69	15.30	-395,000	21.38	26.53
86	14.76	16.24	-319,843	22.14	25.98
87	0.40	15.24	-302,533	22.73	26.11
88	-3.11	14.19	-557,863	20.01	26.02
89	1.84	13.79	-459,212	19.14	23.88

註：1.國民租稅負擔率為賦稅收入占GNP之比率。

2.財政收入中不含發行公債收入、賒借收入及移用以前年度歲計賸餘；財政支出中不含債務還本。

3.政府支出規模為政府支出佔GDP之比率。

資料來源：整理自行政院主計處（民國90年5月），《國民經濟動向統計季報》。

表二、我國政府人事費負擔分析

單位：新台幣億元；%

年度 (民國)	政府人事費 (億元)	政府別		占政府 歲出比率 (%)	占全國 人事費比率 (%)	占GDP 比率 (%)
		中央政府	地方政府			
80	4,374	2,406	1,968	34.3	18.2	9.7
81	5,024	2,677	2,347	32.2	18.7	9.9
82	5,472	2,846	2,626	31.2	18.5	9.7
83	5,980	3,036	2,945	32.7	18.5	9.7
84	6,279	3,113	3,166	32.9	17.8	9.3
85	6,934	3,367	3,567	37.6	18.2	9.5
86	7,544	3,664	3,880	40.2	18.6	9.5
87	7,819	3,753	4,066	39.2	18.1	9.0
88	8,034	3,873	4,161	34.2	17.4	8.8
平均年增率 (%)	7.9	6.1	9.8	34.9 (平均數)	18.2 (平均數)	9.5 (平均數)

附註：①80-87年度為決算數；88年度除鄉鎮資料為預算數外，餘為決算數。

②政府歲出不含債務還本。

說明：1. 88年度各級政府人事費8,034億元，占政府歲出34.2%，占全國人事費17.4%，占GDP 8.8%，較80年度下降0.9個百分點。

2. 近八年各級政府人事費平均每年以7.9%速度成長，如按中央與地方劃分，中央政府因實施國軍精實案及85年度起陸續成立校務基金，由80年度2,406億元增至88年度3,873億元，年增率6.1%（若含校務基金，年增率為7.0%），而地方政府則由1,968億元升至4,161億元，平均年增率為9.8%。

3. 我國政府人事費占GDP平均約9.5%，與歐美國家平均水準相近，高於日本6.0%、南韓 5.2%及新加坡5.0%；我國政府人事費占歲出平均34.9%，亦較各主要國家高出10個百分點以上。雖各國人事費之統計內涵歧異頗大，加以政府角色定位及國情背景均有所不同，跨國比較不免流於表象，惟我國前述兩項人事負擔指標均高出各國甚多，顯示政府人事費負擔確有偏重。

資料來源：行政院主計處（民國89年），「國情統計通報」。

減稅與當前財政問題（下）

表三、我國中央政府當年度債務舉借概況

單位：新台幣百萬元；%

年度（民國）	當年度舉借債務數	政府支出總額	當年度舉借債務數/政府支出總額
76	41,500	422,977	9.81 %
77	66,800	483,886	13.80 %
78	73,282	562,240	13.03 %
79	44,368	726,014	6.11 %
80	111,008	875,813	12.67 %
81	340,930	1,099,219	31.02 %
82	284,990	1,179,194	24.17 %
83	174,078	1,098,333	15.85 %
84	237,046	1,166,440	20.32 %
85	214,202	1,204,279	17.79 %
86	269,907	1,385,094	19.49 %
87	109,671	1,260,039	8.70 %
88	74,835	1,430,688	5.23 %
89	473,167	2,707,980	14.52 %
90	260,000	1,777,000	14.63 %

註：1.本表不包含外債。2.本表76年度至88年度為審定決算數，89年度為初估決算數，90年度為預算數。3.本表89年度涵蓋之期間為88年7月1日至89年12月31日。

資料來源：財政部國庫署。

表四、我國中央政府債務未償餘額占國內生產毛額百分比

單位：新台幣百萬元；%

年度（民國）	債務未償餘額	國內生產毛額	債務未償餘額/國內生產毛額
76	88,250	3,061,327	2.88 %
77	138,425	3,364,610	4.11 %
78	190,082	3,727,581	5.10 %
79	198,843	4,117,771	4.83 %
80	264,726	4,529,632	5.84 %
81	566,852	5,081,111	11.16 %
82	799,467	5,617,904	14.23 %
83	916,045	6,189,140	14.80 %
84	1,109,741	6,730,672	16.49 %
85	1,232,893	7,332,925	16.81 %
86	1,396,319	7,979,378	17.50 %
87	1,395,999	8,679,760	16.08 %
88	1,348,050	9,138,494	14.75 %
89	2,491,520	9,740,558	25.58 %
90	2,671,955	10,484,364	25.49 %

註：1.本表不包含外債。2.本表76年度至88年度為審定決算數，89、90年度為預算數。

3.GDP資料來源為行政院主計處。

資料來源：財政部國庫署。

在中央政府債務餘額方面，自民國81年度開始快速上升，尤其是從民國88至89年度，中央承接精省後之省債八千億元（主要係來自省政府配合中央對公共設施保留地之徵收而產生），致使民國89年度債務累積達二兆四千億元；「九二一」大地震依緊急命令舉債八百億元尚不在其內（包括則達二兆四千九百億元）（見表四）。民國90年度債務累積預計達二兆六千七百億元。至於債務未償餘額占當年GDP的比率，民國79年度為4.8%，民國80年度以後快速上升，民國90年度預計達25.5%。

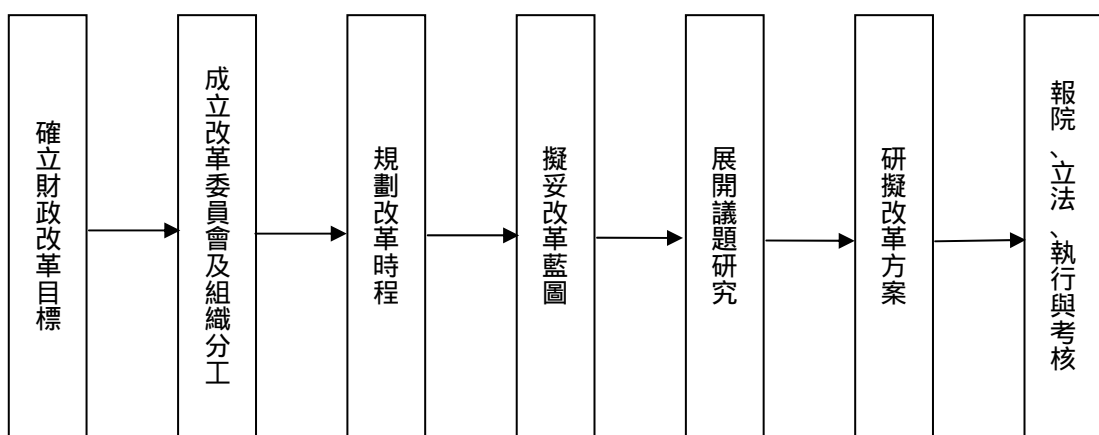
就各級政府債務累積數而言，至民國90年5月各級政府累積數為三兆八百億元，占前三年度名目國民生產毛額（GNP）平均數為33%，離《公共債務法》第四條的存量管制法定上限48%有些距離；然而非營業基金如糧食平準基金，社會保險如

公、農、勞保、及信託基金四大基金等虧損所產生的隱藏性債務尚不在內。縱使從債務累積之存量觀點言，也不應漠視政府財政惡化的事實。但是政府基於現實之考慮，擬調整舉債定義及舉債上限，以融通各項政府支出，實與追求財政平衡目標背道而馳。

此外，公營事業民營化的推動，公有財產的有效管理，規費及其他公共服務性收入等，也均有改進與努力的空間存在。

### 參、財政改革委員會之組織運作與功能

由於財政改革委員會才成立不久，如何使其組織運作順暢，發揮應有的功能，則是令人關心。現依筆者淺見草擬運作流程圖如下，以利討論之進行：



註：回饋系統從略。

圖一 財政改革委員會運作流程圖

一、確立財政改革目標

在經發會的共同意見中，已經很清楚的指出，積極從事稅制改革，開闢財源，降低政府支出規模及檢討支出結構，並規劃在五至十年達成財政平衡為財政改革的努力目標。

然而此一改革目標的達成，必須從開源、節流著手。若祇是一昧的減稅，無法擴大稅基，而支出面又不能有效節流，則此一目標之達成無疑緣木求魚。有關此點，在未來改革過程中必須時時予以高度警惕。

二、成立改革委員會與組織分工

經發會結束後，行政院於九月十四日核定成立「財政改革委員會」，屬於行政院

下的臨時任務性編組，分成「稅制組」與「收支組」兩組，其中「收支組」再分成「收入小組」與「支出小組」。「稅制組」及「收入小組」由財政部主辦，「支出小組」由行政院主計處主辦。委員會由十七名委員組成，包括十一名專家學者（七位財經學者及四大工商團體代表），六名行政機關代表（即行政院經建會、主計處、人事行政局、研考會、經濟部、財政部）（見表五）。由財政部部長擔任召集人。研究期間以一年為期，並以每月召開一次會議為原則。此與民國85年7月1日成立的「財政部賦稅革新小組」有些類似，由產、官、學界所組成，但層級之名義上已提升至行政院。

表五、行政院財政改革委員會成員名單

	姓名	機關團體名稱	職稱
專家學者代表	辜濂松	工商協進會	理事長
	王令麟	商業總會	理事長
	林坤鐘	工業總會	理事長
	朱寶奎	中華民國會計師公會聯合會	理事長
	孫克難	中華經濟研究院	研究員
	徐仁輝	世新大學行政管理系	教授
	徐偉初	政治大學財政系	教授
	曾巨威	政治大學財政系	教授
	陳聽安	考試院	考試委員
	黃世鑫	台北大學財政系	教授
	劉憶如	台灣大學財金系	教授
	行政機關代表	行政院主計處林主計長全	
行政院經建會陳主任委員博志			
行政院研考會林主任委員嘉誠			
行政院人事行政局朱主任委員武獻			
經濟部林部長信義			
財政部顏部長慶章			

資料來源：行政院財政改革委員會。

回顧民國74年5月7日成立的「行政院經濟革新委員會」，亦為臨時性委員會，期間半年，由行政院聘請產、官、學界二十七位擔任委員，下設財稅、金融、產業、貿易、經濟行政等五個工作分組，各分組設正、副召集人各一人，分組委員十五至二十人，並視需要聘請顧問及研究人員。所提建議方案陸續呈報行政院核定後，送各有關機關辦理。

至於民國76年7月成立的「財政部賦稅改革委員會」，直隸財政部，設置正、副主任委員各一人，委員十六人，主任秘書一人。下設四個研究組，分別為第一組，關於賦稅結構、租稅負擔及各項賦稅獎勵措施之研究設計等事項；第二組，關於直接稅制之研究設計等事項；第三組，關於間接稅制之研究設計等事項；第四組，關於稅務行政改革之研究設計等事項。各組設置主任、副主任各一人。此外，應業務需要，另聘請顧問十一人，隨時提供意見。另置秘書室負責行政工作。該委員會以二年為期，負責規劃未來賦稅藍圖，並且將賦改會定位成臨時性的研究機構，以超然地位向政府提出興革建言，完成總報告及七十六項專題報告，提供政府參考與採行。

針對行政院財政改革委員會，提出幾點意見供討論如下：

#### （一）位階問題

「財政改革委員會」因跨越稅制、國庫、主計、經建、人事等領域，理應由行政院主導；目前雖名義上是行政院下所設，實質上則是由財政部來主導，向行政院負責，然其功能是否有效發揮，決議是否能夠貫徹則令人關心。

#### （二）委員成員問題

本委員會由十七位委員組成，十一位專家學者，六位相關部會首長，但其中重要工商團體代表則以專家身份列名，予人有益團體的色彩，列名委員是否適當，已引起一些人的質疑。然而，鑑諸以往，經革會、賦稅革新小組之委員也均由產、官、學界所組成，若是能以超然、獨立、公正、客觀的立場論事，並提出興革建言，才是事關緊要的事。改革委員會若能獨立運作，發揮功能，並且得到各界的支持，增進整體經濟利益，那才是全民之福。

#### （三）小組組織分工與運作

本委員會初步分成「賦稅組」、「收入小組」、「支出小組」，然其如何分工與推動，仍有待進一步釐清與安排。目前主要是由財政部及行政主計處所屬擔任幕僚作業工作，但在組織上可組成臨時性的任務編組，以加強委員會的功能，民國74年的經革會與76年的賦改會運作方式可供參考。而組織運作的嚴謹度，將會影響委員會的功能品質。

#### 三、規劃改革時程

財政改革屬於持續不斷的工作，為了方便起見，此處可分成委員會運作時程及五至十年達成財政平衡目標之時程兩項。就前者言，以一年為運作期間，目前的進度安排大致如表六。其中配合經發會決議要在立法院第五屆第一會期提送審議的相關稅改法案則要即早提出。至於其他各項議題之研擬，時間上則相對較為寬裕，值得深入研究。

由於成立「財政改革委員會」的主要功能是在五至十年達到財政平衡目標，故未來必須提出如何達成目標的方案及配套措施，以及具體的時程表。



表六、行政院財政改革委員會各分（小）組研究進度表

項目		90年9月	90年10月	90年11月	90年12月	91年1月	91年2月	91年3月	91年4月	91年5月	91年6月	91年7月	91年8月	91年9月
稅制組	短期改革措施	研提議題	確認議題	議題之研究討論	總結報告	研究結果陳報行政院	(法律修正案) 立法院審議 (行政措施) 積極推動			積極推動財政改革措施				
	中長期改革措施			議題之研究討論			期末報告	修正報告	總結報告	研究結果 陳報行政院				
收入小組	議題之研究討論			期末報告	修正報告	總結報告	研究結果 陳報行政院							
支出小組	議題之研究討論			期末報告	修正報告	總結報告	研究結果 陳報行政院							

資料來源：行政院財政改革委員會。

#### 四、妥擬改革藍圖

專題研究議題及改革方案之提出，理應配合財政改革目標之達成。經過二次委員會的討論，已大致確立財政改革的架構圖（見圖二），未來將展開各議題的深入研究，透過稅制改革來改善租稅結構，追求租稅的公平與效率、稅收的穩定與適足，建立財政與經濟發展間良性互動關係；並加強公有財產管理，落實使用者付費精神，充裕財政收入；檢討政府職能，控制政府支出規模與調整支出結構等，以期達到財政平衡目標。截至本文交稿時，針對中央與地方財政協調之研究，是否納入架構圖中，仍未決定。然而由於「財政改革委員會」的目的在追求財政平衡，將餅做大，至於如何分配，已在民國89年8月所

舉辦的「當年財政問題研討會」中列為重點議題，此處為了使工作推動單純化，故可不必將此議題納入，但在相關議題之研究會觸及此問題，例如各級政府之職能劃分、土地稅制改革等。

進而在這些專題研究議題之分工上，尚須再加以區分，有些馬上要納入立法院送審方案中，行政部門似乎已有腹案，可以儘快舉辦座談會、公聽會、委員會來集思廣益，再做妥善處理。而研究期間較充裕者，則視研究性質而由適當的人員展開研究（包括學者專家、行政單位、法人機構等）。行政院經建會原則上已同意由中美經濟社會發展基金來支應必要的研究經費。

## 五、展開議題研究

為提升研究品質及增進所提方案之可行性，各議題應有較充裕的時間來進行研究工作，避免以往在極短期間內急就章式的提出報告，進而影響品質及可行性。因此，每一議題研究報告要有理論為基礎、體察學術脈動，受用數據佐證，蘊涵國際經驗與視野，輔以民意調查、瞭解社會需求、前瞻未來發展趨勢等，以期能深入探討問題，並舉辦座談會、公聽會、諮詢會來集思廣益。最後，在研究報告之外，須再撰寫成政府部門所慣用的三段式政策性報告，即「背景說明」、「問題剖析」、「政策建議」，利於政府相關部門之採行與參考。

## 六、研擬改革方案與有效推動

「財政改革委員會」的最主要功能，就是彙整各個議題研究的重要改革建議，提出一個「五至十年內達成財政收支平衡的方案」。為利於改革方案之推動，以下幾點可供參考：

首先，此一方案要具有整體性、關連性、具體可行性，並且排定短、中、長期執行配套，那些要修法、那些修改行政命令，將逐步全力推動實施。由於此為一完整的配套，為未來中長期改革與發展方向勾勒遠景，故不容許結構性、選擇性的立法或採行，以免破壞方案的完整性。而在個別議題方案之研擬過程中，可參考民國74年行政院經革會的做法，先由各分組進行專題研究，並以專題研究報告為基礎，進行各分組討論，獲致結論後，再提請委員會討論，通過後報院。其中分組委員會的討論，側重在專業性討論，委員會議

則較側重整體性考量。

其次，整套改革方案之提出，理應對國家財政、經濟發展、全民福祉有所幫助。但在改革的過程中，由於產生利益的重分配，既得利益者必然阻礙改革之進行，以往這方面的經驗不少。本文在表七中已整理了近十五年以來各次與財政有關的重要改革委員會及相關會議的主要結論。由表中可知，擴大稅基，取消軍教薪資免稅，改革土地稅制等，自民國74年經革會時就已提出，至今問題仍在；而過去整套賦稅改革方案提出後，祇有減稅而無擴大稅基，有些改革遲遲無法推動（詳見表七），被公認是造成財政不斷惡化的主要原因之一。因此在方案研擬與推動的過程中，必須與各政黨、工商團體、其他利益團體多多溝通、尋求共識，以降低阻力與抗力。

第三，以往在威權體制下，有許多問題存在，但效率高則有其特色，由於層峰負成敗責任，祇要其認可，在推動上也較易進行，而在多元化的民主政治下，所考慮的因素更多，將會影響方案的推動。然而此一財政改革方案，若能由總統以大魄力來宣示貫徹，並且有系統的納入政府中長期施政計畫中，將提昇執行效率，也較易成功。

第四，經由政黨協商，尋求朝野政黨達成共識，經由立法來共同努力達成財政平衡目標。同時制訂簡明易懂、生動活潑的文字與插圖，經由政府各相關網站及各媒體宣導，將財政改革相關資訊揭露給選民，破壞財政紀律者應受到制裁，透過民意來監督政府朝財政改革方面努力。

表七、近十五年來財政改革主要建議彙整表

項目	經濟革新委員會 財稅分組 (民國74年5月成立, 期間半年)	財政部賦稅改革委員會 (民國76年7月成立, 期間二年)	財政改進方案 (民國85年5月)	國家發展會議 經濟發展議題(改善財政收支)(民國85年12月)	財政部賦稅革新小組 (民國85年7月成立, 期間一年)	當前財政問題研討會 (民國89年8月)	全國經濟發展會議 租稅環境議題(民國90年1月)	經濟發展諮詢委員會 會議財金組 (民國90年8月)
賦稅及其他收入	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 降低所得稅稅率, 擴大稅基, 刪除因職業別不同之薪資免稅規定, 取消股利享受儲蓄投資特別扣除規定。</li> <li>● 採行全部扣抵制所得稅, 消除投資所得重複課稅。</li> <li>● 免稅額、扣除額及課稅級距應隨物價指數調整。</li> <li>● 土地增值稅與地價稅改採比例稅率, 田賦併入地價稅。</li> <li>● 降低進口關稅, 改善稅率結構。</li> <li>● 儘速宣佈實施加值型營業稅。</li> <li>● 降低契稅稅率。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 降低所得稅稅率, 擴大稅基。</li> <li>● 土地增值稅改採比例制。</li> <li>● 地價稅及房屋稅改採單一稅率課徵。</li> <li>● 逐年降低關稅, 並改採市場競爭力高低為依據。</li> <li>● 營所稅改為單一稅率, 並允許營所稅60%得以抵減分配盈餘的綜所稅。</li> <li>● 取消證券交易所停徵規定。</li> <li>● 涉外所得課稅改採屬地兼屬人主義。</li> <li>● 降低契稅並改為單一稅率。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 降低所得稅稅率, 擴大稅基。</li> <li>● 成立「賦稅革新小組」, 研擬兩稅合一可行性。</li> <li>● 提高房屋稅、地價稅等財產稅稅收。</li> <li>● 適度提高營業稅率。</li> <li>● 加速推動公營事業民營化。</li> <li>● 開闢都市建設、社會福利、環境保護等方面新財源, 加強徵收工程受益費。</li> <li>● 放寬公有土地出租、出售的限制, 加強管理公有土地。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 擴大稅基, 取消部份減免項目。</li> <li>● 營業稅改為國稅。</li> <li>● 可調整地價稅及房屋稅稅率、稅基, 以充裕地方財源。</li> <li>● 推動兩稅合一, 消除重複課稅。</li> <li>● 特許行業或配額之許可, 應盡量採取競價方式。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 提出兩稅合一實施計畫。</li> <li>● 檢討土地稅及房屋稅減免規定。</li> <li>● 檢討固定資產耐用年數表。</li> <li>● 檢討貨物稅課稅範圍。</li> <li>● 以機動調整關稅方式調降關稅, 並簡化關稅稅率級距。</li> <li>● 貫徹無障礙通關環境, 改進海關徵收規費之範圍及標準。</li> <li>● 改進統一發票管理制度。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 國民年金之財源籌措以不加稅為原則。</li> <li>● 有效利用公有房地產, 以增加財政收入。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 縮短綜合所得稅與營利事業所得稅最高稅率的差距, 同時檢討取消未分配盈餘加徵百分之十營利事業所得稅的規定。</li> <li>● 在維持財政穩定的條件下, 逐步將貨物稅定位成特種銷售稅, 俾創造工商產業優良銷售稅環境。</li> <li>● 配合行政程序法之實施, 將稅捐稽徵之相關規定, 予以明確規範, 俾供業者遵循。</li> <li>● 修正所得稅法令, 縮短課稅所得與財務會計所得衡量標準的差異。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 推動租稅制度改革, 進行稅制結構調整, 追求政府收支平衡、租稅公平、經濟發展、稅政簡化: 財政部應於兼顧財政穩定、租稅公平與效率及地方財政平衡前提下, 在立法院第五屆第一會期內, 提送整套稅制改革計畫及相關法律修正案至立法院審議。</li> </ul>

表七、近十五年來財政改革主要建議彙整表（續一）

項目	經濟革新委員會財稅分組（民國74年5月成立，期間半年）	財政部賦稅改革委員會（民國76年7月成立，期間二年）	財政改進方案（民國85年5月）	國家發展會議經濟發展議題(改善財政收支)(民國85年12月)	財政部賦稅革新小組（民國85年7月成立，期間一年）	當前財政問題研討會（民國89年8月）	全國經濟發展會議租稅環境議題（民國90年1月）	經濟發展諮詢委員會財金組（民國90年8月）
政府支出	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 強化總體資源之分配效果，發揮調節景氣作用。</li> <li>● 健全各部門計畫作業，各機關年度計畫以中、長程計畫為範圍。</li> <li>● 提高執行計畫及預算之效率。</li> <li>● 加強計畫及預算成本效益之評估，並設立資料庫，供比較參考。</li> <li>● 擄節不經濟之支出。</li> <li>● 厲行計畫之追蹤管制與考核，執行未達預期效果者，追究責任。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 不論以公共支出佔GNP比重或是公共支出成長率來看，支出規模不宜再擴大。</li> <li>● 檢討各項支出之成長是否合理，調整公共支出的結構才是重點。</li> <li>● 為避免經濟條件惡化及提升環境品質，應使公共工程建設支出成長率高於經濟成長率。</li> <li>● 由於債務支出成長率高於其他支出，需檢討各項舉債用途，避免造成財政重大負擔。</li> <li>● 公共支出政策重點應尋求最適支出結構，反應政府施政重點。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 縮減政府支出規模，各級政府支出總規模不得超過GDP的30%。</li> <li>● 建立中程（四年）計畫預算作業制度。</li> <li>● 通盤檢討改進政府取得土地之方式。</li> <li>● 建立自償性公共建設預算制度。</li> <li>● 獎勵民間參與公共建設、教育、社會福利等經濟活動。</li> <li>● 研訂各級地方政府支出之共同準則。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 中央政府預算應於90年度達成收支平衡。</li> <li>● 建立中程計畫預算作業制度，革新預算編審作業。</li> <li>● 落實零基預算精神。</li> <li>● 建立自償性公共建設預算制度。</li> <li>● 社會保險改採公辦民營或民營方式。</li> <li>● 廢除憲法中關於教育、科學、文化之經費佔各級政府預算總額最低比率之規定。</li> <li>● 落實「獎勵民間參與交通建設條例」，健全民間參與公共建設法制基礎。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 加強零基預算的執行，檢討施政計畫優先順序的安排。</li> <li>● 對於年滿55歲退休公務人員加發基數之規定，宜檢討取消。</li> <li>● 對健保制度政府應降低介入與補助程度。</li> <li>● 對虧損之公營事業，應限期整頓改進，並儘量使公營事業民營化。</li> <li>● 政府辦理公共建設與公共服務時，應優先開放民間參與；民間參與不可行，始得由政府編列預算執行。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 從事政府組織再造，提高行政效率，降低政府支出規模；具體落實行政院現有之行政革新方案，並訂定明確之時間表，於立法院第五屆第一會期，將行政院組織法修正案送立法院審議，並請立法院將行政院組織法修正案及相關法案列為優先法案，儘速通過。</li> <li>● 行政院應審視情勢，認已無公營必要時，不論事業盈虧，即應以合於市場條件方式，積極進行民營化。</li> </ul>		

表七、近十五年來財政改革主要建議彙整表（續二）

項目	經濟革新委員會財稅分組（民國74年5月成立，期間半年）	財政部賦稅改革委員會（民國76年7月成立，期間二年）	財政改進方案（民國85年5月）	國家發展會議經濟發展議題(改善財政收支)(民國85年12月)	財政部賦稅革新小組（民國85年7月成立，期間一年）	當前財政問題研討會（民國89年8月）	全國經濟發展會議租稅環境議題（民國90年1月）	經濟發展諮詢委員會議財金組（民國90年8月）
赤字與公債管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 適度提高公債發行額度，增強公債發行及運用之彈性。</li> <li>● 徹底實施公債標售制度。</li> <li>● 研究發行無實體公債。</li> <li>● 擴大發行公債市場及公債交易市場。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 增強公債之運用彈性，並適度提高公債發行額度。</li> <li>● 落實複式預算制度，以公債方式籌付公共投資計畫支出。</li> <li>● 債券種類多樣化，促進公債市場化。</li> <li>● 徹底實施公債標售制度。</li> <li>● 研究發行無實體公債。</li> <li>● 擴大發行公債市場及公債交易市場，並擴大公債管理機關之編制。</li> <li>● 設立償債基金，基金數額最低應大於年度實際還本額度。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 建立償債基金，妥善規畫政府舉債及償債計畫。</li> <li>● 總預算所編列之公債及借款現金還本金額，逐漸改為按未償還公債及借款餘額之一固定比率提撥。</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>● 將債務還本排除於當年度舉債限額計算範圍。</li> <li>● 公債原則上採定期定量發行。債務基金借新還舊之債務操作，以不影響票券市場安定為原則。</li> <li>● 九二一震災重建支出為臨時性、資本性支出，得以修法發行特別公債方式支應，並排除公共債務法之限制。</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 規劃政府財政平衡與時程：行政院應成立財政改革委員會，積極從事稅制改革，開闢財源，降低政府支出規模及檢討支出結構，並規劃於五至十年內達成財政收支平衡目標。</li> </ul>

表七、近十五年來財政改革主要建議彙整表（續三）

項目	經濟革新委員會財稅分組（民國74年5月成立，期間半年）	財政部賦稅改革委員會（民國76年7月成立，期間二年）	財政改進方案（民國85年5月）	國家發展會議經濟發展議題（改善財政收支）（民國85年12月）	財政部賦稅革新小組（民國85年7月成立，期間一年）	當前財政問題研討會（民國89年8月）	全國經濟發展會議租稅環境議題（民國90年1月）	經濟發展諮詢委員會財金組（民國90年8月）
中央與地方財政關係	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 國稅由中央統一稽徵，地方稅維持現行體制自行徵收。</li> <li>● 鼓勵地方稅委託中央代徵，以達稅捐稽徵事權一元化。</li> <li>● 改進中央補助制度，促使地方財政均等化。</li> <li>● 統一補助權責機構，並建立合理補助制度。</li> <li>● 積極開關地方非稅課收入。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 提高地方財源之適足性。</li> <li>● 增進地方政府之財政自主性。</li> <li>● 維持區域間的均衡發展。</li> <li>● 促使財政收支之劃分制度化。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 設立「推動中央與地方權限劃分合理化專案小組」。</li> <li>● 對現行臺灣省各縣市鄉鎮之行政區域重新劃分及調整。</li> <li>● 修正財政收支劃分法，建立適當稅收分成、統籌分配款及補助制度，並予公式化、法制化。</li> <li>● 儘速完成地方稅法通則、規費法之立法工作，賦予地方政府徵稅之財源。</li> <li>● 適度調整各級地方政府自有財源比例。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 將營業稅改為國稅，由中央全額統籌分配給地方。</li> <li>● 將貨物稅、所得稅之稅收一定比例，由中央統籌分配給地方。</li> <li>● 建立制度化、透明化統籌分配款及補助款之公式。</li> <li>● 完成「地方稅法通則」以及「規費法」之立法，充裕地方財源，提升地方自主權。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 確實落實財政收支劃分法第37條之規定，建議成立專案小組確實檢討中央與地方功能界定與權限劃分。</li> <li>● 中央統籌分配稅款來自國稅部分，分配給各級地方政府之比例，宜考慮以公式化產生。</li> <li>● 中央對地方一般性之補助款應併入統籌分配稅款的方向規劃。</li> <li>● 儘速推動完成地方稅法通則及規費法（草案）之立法，以健全稅費徵收法制，並修正工程受益費徵收條例，恢復徵收費率下限規定。</li> </ul>			

資料來源：整理自(1)行政院經濟革新委員會（民國74年11月），《行政院經濟革新委員會報告書》第二冊，財稅組研究報告。(2)財政部賦稅改革委員會（民國78年6月），《賦稅改革總報告書》；《賦稅改革專題報告合訂本》。(3)行政院經濟建設委員會（民國85年5月），《我國財政改進方案》。(4)行政院經濟建設委員會（民國85年12日），《國家發展會議「經濟發展」議題具體建議事項》。(5)財政部賦稅革新小組（民國87年12月），《賦稅革新總報告書》。(6)于宗先、孫克難主編（民國88年11月），《財政平衡與財政改革 - 台灣經濟的評價》，台北：中華經濟研究院。(7)財政部（民國89年12月），《當前財政問題研討會實錄》。(8)全國經濟發展會議（民國90年1月），《全國經濟發展會議結論具體行動方案》。(9)經濟發展諮詢委員會秘書處（民國90年9月），《經濟發展諮詢委員會總結報告》。

## 肆、結語

近年來世界主要國家均在大力推動財政改革，且有顯著的成效，例如OECD國家在1993年財政惡化最嚴重的時候，在所觀察的23個國家中，祇有一國有財政盈餘，二十二個國家都呈現財政赤字，一半以上國家的赤字占GDP的比率在5%以上；2000年在所觀察的二十五個國家中，已有一半以上國家產生財政盈餘，二十五個國家之平均數也達成財政平衡。其中財政改革的方式扮演重要的角色，主要透過社會福利支出的降低，經建支出的增加，以及改善租稅結構，來建立財政收支與經濟成長間良好的互動（因果）關係。歐盟各國在馬斯垂克條約（Maastricht Treaty）所規定的標準下，更加速各國財政的改革。美國總統柯林頓不惜增加稅收來支應教育、研發與經建支出，降低社福支出，有效率的取之民、用之於民，配合「知識經濟」或「新經濟」的發展，達成「高成長」、「低物價」、「低失業」及「財政平衡（盈餘）」的目標，如今在經濟衰退時，政府才有籌碼來減稅。先進國家在改善財政收支，健全政府財政與經濟成長間的關係上，所展現的高度共識與魄力值得參考。而日本的情況則相反，不斷的減稅、舉債，不但經濟沒有救起，也拖垮了財政，很不幸的，台灣正步上日本的後塵。

台灣當前偏低且不公的租稅負擔，過大的政府支出，持續的預算赤字，鉅額的債務累積，不僅逐步拖垮財政，且扼殺經濟成長的生機。財政紀律的破壞，政治人物爭取選票，擴大支出，不斷減稅，收支不足則舉債經營，完全漠視預算法、公共債務法、財政收支劃分法所建立的財政紀律，致使政府財政繼續沉

淪。經發會決議政府在五至十年內達到財政平衡的目標並不容易，行政院也已成立「財政改革委員會」朝這方面努力，然而未來所面臨的問題與困難仍然很多，也與委員會的功能及運作有密切的關係。希望政府相關部門有魄力、有誠意的朝財政改革而努力；若是未來仍祇有減稅而沒有擴大稅基與大幅節流，則改革並不樂觀。然而財政平衡時間表的列出，則是給政府部門壓力及努力的目標。但是不希望透過帳務上的調整來達成，而是本質上達到財政平衡，同時使得政府債務累積數開始持續降低。

### 【參考文獻】

1. 行政院經濟革新委員會（民國74年11月），《行政院經濟革新委員會報告書》第二冊，財稅組研究報告。
2. 財政部賦稅改革委員會（民國78年6月），《賦稅改革總報告書》；《賦稅改革專題報告合訂本》。
3. 行政院經濟建設委員會（民國85年5月），《我國財政改進方案》。
4. 行政院經濟建設委員會（民國85年12日），《國家發展會議「經濟發展」議題具體建議事項》。
5. 財政部賦稅革新小組（民國87年12月），《賦稅革新總報告書》。
6. 于宗先、孫克難主編（民國88年11月），《財政平衡與財政改革 - 台灣經濟的評價》，台北：中華經濟研究院。
7. 財政部（民國89年12月），《當前財政問題研討會實錄》。
8. 全國經濟發展會議（民國90年1月），《全國經濟發展會議結論具體行動方案》。
9. 經濟發展諮詢委員會議秘書處（民國90年9月），《經濟發展諮詢委員會議總結報告》。