

# 課徵證券交易所稅的“是”與“非”——由公共選擇理論解讀

●黃世鑫／國立台北大學財政學系退休教授

## 壹、前言<sup>1</sup>

課徵證券交易所稅的「是」與「非」，在眾說紛紜中，一方面，證所稅的課徵好像隱藏了了不得的「大學問」，要不然，連續兩次的賦稅改革委員會，數任的部長，均束手無策；但另一方面，證所稅的課徵又像每天三餐一樣，沒什麼大不了的，任何一個只要買過股票的人，可以談她。

“Capital Gains”，中文譯名：資本利得或資本增益，我國的官方用詞叫「財產交易所得」，其定義，根據所得稅法第9條規定：「本法稱財產交易所得及財產交易損失，係指納稅義務人並非為經常買進、賣出之營利活動而持有之各種財產，因買賣或交換而發生之增益或損失。」資本增益在各國租稅史上，一直是「疑難雜症」之一；一方面，就稅制的公平性而言，由於資本增益往往是不勞而獲或不當得利的代名詞，也就是經濟學上租的一種；所以，有良心的學者，有學識的專家，以及公正的政府官員，幾乎沒有人敢光明正大的為其「脫稅」。但另一方面，就一個政、經制度缺乏公平競爭的資本主義社會，資本增益卻又是最主要且亦是獲利最豐富的競租遊戲，所以，當碰上資本增益課稅問題時，在排山倒海的壓力之下，昧著良心的假學者、不學無術的假專家、和「西瓜靠大邊」的政府官員，便到處充斥，意圖在豐盛的饗宴中，撿拾些許的殘餘。

中華民國85年1月4日，星期五，中華民國的立法院，「莫名其妙」的將已冰凍多時的證券交易所稅恢復課徵案，以百分之十四的分離稅率，突然完成三讀；隔日，星期六，中華民國的證券市場，即大跌三百多點；1月12日，為免陷黨主席於不義，在執政的中國國民黨之強力運作之下，復議成功，推翻先前的決議，讓由未呈請總統公佈的證所稅復徵案「胎死腹中」。無怪乎，根據中華民國85年1月22日，星期一，《中國時報》第七版，記者張啟楷、李建榮台北報導：「李登輝總統昨天表示，復徵證所稅和稅率應否調高問題，政府不是不做，但不是現在，以免影響大眾心理；……。李登輝在立法、行政黨政運作會上指出，日前立法院三讀通過復徵證所稅案，讓他相當擔心，『再下去，

會天下大亂』。還好行政院長警覺性高，而且努力才得化解。李登輝說，……。事實上，有關復徵證所稅，包括日前的營業稅問題，政府不是不做，但不是現在，以免影響大眾心理，『全世界除了中華民國以外，沒有一個國家在選前會加稅』。……」。

聆聽李總統在「總統大選前」的告白，所有的學者、專家、以及政府官員，似乎應該有所「覺悟」！原來所謂「租稅公平」，所謂「社會正義」，所謂「健全股市發展」，均是「一場空」，畢竟抵不上「選舉壓力」！原來證所稅「政策」，亦只是政客追求勝選的「競租工具」！所以，解讀證所稅復徵案，不能由「學理」，不能由租稅「原則」，只能借用「公共選擇理論」，這付「照妖鏡」。

## 貳、證券交易所稅課徵滄桑史

中華民國26年，中華民國舉辦分類所得稅制；32年，將所得稅暫行條例修正為所得稅法，包括營利事業所得課稅、薪資報酬所得課稅、證券存款所得課稅等三類。同年，對財產交易所課稅；即在民國32年，立法通過財產租賃出賣所得稅法，財產交易所與財產租賃所得成為營利事業所得、薪資報酬所得、證券存款所得等三類以外的第四類課稅所得。當時開徵的主要理由：「（1）財產之增價，由於社會經濟發達之結果，此種所得為不勞而獲，其徵稅負擔能力既大，而課之出賣所得稅，亦是藉以平均民負。（2）抗戰以來，一般物價上漲，財產買賣亦逐漸頻繁，且有成為投機操縱之工具，舉辦財產出賣所得稅，俾資限制。（3）此項所得可以課源法徵課，徵收簡便，易於推行。」<sup>2</sup>當時課徵財產租賃出賣所得的財產項目為：土地、房屋、堆棧、碼頭、森林、礦場、舟車、機械等七項，尚不包括股票等有價證券。民國35年廢止財產租賃出賣所得稅，取消出賣所得課稅（因土地已另征增值稅），而將財產租賃所得併入所得稅法，並另增加一時所得，成為五類；同時，對個人加徵綜合所得稅。

政府遷台後，民國45年，將先分類再綜合的所得稅制，修正為綜合所得稅，包括營利所得、執行業務所得、薪資所得、利息所得、租賃所得、自力耕作漁牧林礦之所得、及其他所得等七類。在第10條免稅所得中，除「各級政府財產變價收入」免稅外，並未有財產交易所免稅之規定；換言之，由分類所得稅轉換為綜合所得稅的過程，已自然而然、悄然的將財產交易所納入其他所得之中。為杜絕爭議，民國52年修正之所得稅法，特別於第14條明文增列第七類：財產交易所為課稅所得，指凡財產及權利因交易而取得之所得。且第9條規定：本法稱財產交易所及財產交易損失，係指納稅義務人並非為經常買進賣出之營利活動而持有之各種財產，因買賣或交換而發生之增益或損失。但土地，個人與家庭日常使用之衣物家俱，及依政府規定為儲備戰備物資而處理之財產，其交易之增益，不包括在內。且在第4條免稅所得中，第16款規定：個人或營利事業持有股份有限公司之股票或公司債，其持有期間滿一年以上者，其交易所得；但經常以經營證券交易為業之個人及經營證券交易之營利事業，不適用本款之規定。在第17條扣

除額規定：財產交易損失：納稅義務人財產交易之損失，其每年扣除數額以不超過當年度申報之財產交易所得為限，當年度無財產交易所得可資扣除或扣除不足者，得以以後三年度之財產交易所得扣除之。

民國49年制定獎勵投資條例，54年修正規定：凡購買或取得營利事業所發行之股票、公司債、或政府所發行之公債持有滿一年以上者，於出售時，其出售價格超過超過成本價格之收益，概免計入所得額，如有損失，均准在當年度所得額內扣除。59年行政院賦稅改革委員會蔣碩傑的報告雖然指出：原條例之規定太優惠，並建議：證券持有以一年以後的長期資本增值，比照美國，減半計入課稅所得額；倘有損失，應首先自其他持有滿一年的證券收益中減除，如其他證券收益少於損失額，則准於自其他類所得額中減除，但得減除數每年有一定限額。但其正式建議，則除維持原有免稅規定外，僅建議刪除交易損失得在當年度所得額內扣除之規定，並增列：為促進資本市場之發展，行政院得視經濟發展及資本形成之需要及證券市場之狀況，決定暫停徵全部或部分有價證券之證券交易稅，及非以有價證券買賣為專業者之證券交易所得稅。但於停徵期間因證券交易所發生之損失，亦不得自所得額中減除。所以，自59年開始，行政院即停徵證券交易所所得稅。

民國62年，修正所得稅法：第14條第7類第3款：個人購買或取得股份有限公司之記名股票或記名公司債、各級政府發行之債券或銀行經政府核准發行之開發債券，持有滿一年以上者，於出售時，得僅以其交易所得之半數作為當年度所得，其餘半數免稅。並自63年恢復開徵，所以，第4條第2項規定：個人或營利事業出售民國62年12月31日前所持有股份有限公司股票或公司債，其交易所得額中，屬於民國62年12月31日前發生之部分，免稅。獎勵投資條例並配合修正，將上述規定合併一條。但至65年又停徵。

在獎勵投資條例期滿，民國79年12月31日的前夕，民國78年1月1日又恢復開徵（一千萬元以上）；但此時正是台灣股市大發利市，立法院的號子立委意氣風發，所以，為永絕後患，乾脆修正所得稅法，增列第4條之1：「自79年1月1日起證券交易所停止課徵所得稅，證券交易損失亦不得自所得額中減除」。在這次事件，除了導致想建立「鐵娘子」形象的郭婉容財政部長<sup>3</sup>，含恨下台外；但也就是在這個時候，證券交易所稅與證券交易稅，結合成連體嬰；繼任者，王建煊部長則轉移至土地增值稅，亦慘遭滑鐵盧；跳開白培英部長，林振國一上任，同時，面對「土所稅」、「證所稅」；雖然其規劃案「有名無實」，但在政治環境複雜化，即在所謂軍系立委外，又增加「號子立委」；同時，一連串的選舉，龐大的選舉經費之籌措，似乎更造成「土所稅」、「證所稅」的永遠冰凍的命運。

### 參、財政專家談「證所稅」

每次遇到課徵證所稅問題時，所謂財政專家就開始引經據典，告訴我們：證券交易

所得不是所得，而且像英國、香港等國並不課證券交易所所得稅。

嚴格的說，在實施綜合所得稅制的國家，除非有極為特別的理由，例如我國的土地增值稅，否則並無所謂證券交易所所得稅，因其重視的是所得「總額」的多寡，而非所得的「來源」；一塊錢就是一塊錢，一塊錢究竟如何取得，並不重要。但在採行分類所得稅制的國家，例如大部分的大英國協所屬國家，則對於各個不同類別所得的「來源」，相當重視；也就是，同樣一塊錢，其究竟如何賺取，相當重要。因此，傳統上，就有所謂勤勞所得、非勤勞（或資本）所得之分，以及重課（輕課）非勤勞所得，輕課（重課）勤勞所得的不同主張。雖然目前世界各國的所得稅制，已有合流的趨勢，即一方面，採行綜合所得稅制者，亦兼行分離課稅制，也就是對某些特定「來源」的所得，由所得總額中分離，另課一定稅率的租稅。另一方面，採行分類所得稅制的國家，則是先分離後綜合，亦即在各類所得分別完稅後，再綜合計算，課以某種程度的累進稅率。但是此種制度基本精神上的差異，仍然存在。

由於制度的不同，所得的定義以及稅法上對課稅所得的規定形式，亦不同；綜合所得稅制的所得定義，係採淨資產增加的所得概念，也就是，只要會使一個人的總財富增加的收入，均屬所得；因此，稅法對課稅所得採例示規定；分類所得稅制則採泉源說，注重所得的性質，僅將具有週期性、規則性的所得，視為所得，並以列舉方式表現在稅法。因這兩種制度的不同，所產生的所得概念差異，導致各路專家對資本增益是否應該課稅的爭議；採淨資產增加的所得概念之專家，常說的一句話：有所得就要課稅；採泉源說的專家，則經常舉英國、香港對資本增益並未課稅為例，反對課稅，殊不知這兩個國家和地區，係屬大英國協。

#### 肆、經濟學者談「證所稅」

證所稅的課徵會干擾證券市場，有礙資本的形成，對經濟發展極為不利，這是每遇到證所稅的課徵有風吹草動的時候，台灣的經濟學者常常直覺式表達的意見。經濟學者分析問題的「規範」是效率，效率也者，為Pareto Optimality；其運用在租稅理論，傳統為租稅中立性，現代為超額負擔極小化；無論是租稅中立性或超額負擔極小化，均為一般均衡分析，也因此，真正的效率，本質上，與公平並不違背。所以，經濟學基本觀念清楚的經濟學者，不用擔心，強調效率並不會損及學者應扮演的公正角色；不過，再次強調：其並非效率自然會導致公平，而是倒過來，效率係建立在公平的基礎之上；換言之，無公平的分配，在嚴謹周延的福利經濟學之邏輯分析架構下，絕對達不到效率。

真正對新古典經濟理論融會貫通的經濟學者，當碰到對證券交易所所得是否應課稅的時候，從效率的觀點，首先要考慮的是：台灣這個高度國際化的經濟體系，包括國內、國外的商品、要素、金融等大大小小，數千萬甚至數兆個市場，是否均屬完全競爭！如果是，那麼其次要檢查的是：除證券外的（N-1）個市場，是否均未課稅！如果是，那



麼：證所稅的課徵會干擾證券市場，有礙資本的形成，對經濟發展極為不利，這句話才會成立；如果不是，也就是除證券外的（N-1）個市場，均有課稅，則要先算計算計這N個市場的需要價格彈性，只有當證券市場相對於其餘的（N-1）個市場的需要價格彈性為 $\infty$ 時，則證所稅的課徵會干擾證券市場，有礙資本的形成，對經濟發展極為不利，這句話亦才會成立。

如果很不幸的，這N個市場並非全部完全競爭，那麼Second Best，也就是，經濟學者恐怕只有「閉嘴」的份了；上帝的歸上帝，政治的歸政治！

### 伍、股票族談「證所稅」

對證券交易所稅課徵的反應，幾近歇斯底里的，莫過於號稱幾百萬大軍的股票族；股票族可說是台灣泡沫經濟下的「新興民族」，除了近幾年已經由技術移轉，外銷到東南亞及大陸外，股票族的形成，可說是台灣創造世界第一的項目之一。他們組織嚴密，分工細密，與幫派無異；有專門當立法委員的，有專搞竊聽的，有勤於寫黑函的，有職業的節目主持人，有專營地下錢莊的，當然還有隨時準備接掌董事會的；股票族的界定，相當困難，裡面龍、蛇雜處，橫跨黑、白兩道；有教授、學者、律師、會計師、媒體記者、企業總經理、董事長，還有榮民弟兄、家庭主婦，以及田僑仔，三七仔。

股票族對證券交易所稅採取全天候的監控，耳目遍佈，當證所稅有風吹草動時，暗的，派出干擾部隊，竭盡所能，剷除異己，以「消音」；明的，除操縱股市，展現實力，製造股市腥風血雨，給予台灣社會下馬威外，並由媒體記者領軍，教授、學者、律師、會計師組成的宣傳大隊，馬上行動；其訴求相當簡單，但是面面俱到，而且甚為聳動，駭人聽聞：股市是台灣經濟的命脈，台灣經濟的櫥窗，台灣要成為亞太金融中心的關鍵；股市是數百萬台灣人民生計之所繫，台灣企業籌募資金的管道；證券交易課徵技術困難，人頭戶充斥，政府一毛錢也課不到等。

### 陸、“我”談「證所稅」

民主政治的公共政策形成，財政專家也好，經濟學者也罷，均比不上我手中的選票；而在金權政治的民主政治，更比不上我口袋中的鈔票。解嚴以後的台灣政治，不可否認的已邁向民主政治的康莊大道；民主政治並非專家政治，其公共政策以民意為依歸；民意如流水，而非深山中的冷冽泉水，而是已匯集而成的平地河水，其可載舟亦可覆舟。因此，談論證所稅的課徵，應該借用公共選擇理論，作為分析工具，不須有廣博的租稅專門知識，亦不須有精闢的經濟學理。

公共選擇理論的論點，很簡單，其視每一個「公共決策者」，上至總統、行政院長，下至販夫走卒的老百姓，均是屬“Homo Oeconomicus”的“Rent-seeker”（競租者）。財政部長開徵證所稅，不是為租稅公平，而是為了確保官位；立法委員贊成證所

稅，不是為租稅正義，而是為了選票；立法委員反對證所稅，不是為股市的健全，而是為了選票；股票族反對證所稅，當然更不須假借冠冕堂皇的理由，說穿了，只是「利」字當頭。

在一個實施綜合所得稅制的國家，如果說冒著生命的危險，到深達地底數百、甚至上千公尺，暗無天日黑洞中的採礦工人，所賺取的薪資所得要課稅，實在難以理解，標榜公平、正義的財政部長、立法委員，會容許坐在貴賓室的股市大亨，可以免稅；在一個實施營利事業所得稅的國家，冒著極大風險的企業家所賺取的每一元盈餘，必須繳納「營所稅」後，再併入「綜所稅」繳納股利所得稅，實在想不出為何課徵證所稅干擾證券市場，有礙資本的形成，對經濟發展極為不利，這種論調，還有人可以接受；當數以億（或兆）筆的薪資所得扣繳憑單，和營業稅的統一發票交易憑證，都可以勾稽，同時，每一筆證券買賣已課「證交稅」的情況，為什麼課徵技術，仍然可以是阻礙開徵「證所稅」的理由；當達官顯貴、富商巨賈可以「人頭」炒作農地、銀行超貸、冒貸，特種營業以「人頭」開業，醫師、會計師、建築師……可以「借牌」執行業務，難以想像的，「人頭戶」，竟然也是問題！

以上這些課徵「證所稅」問題中的問題，說穿了，均不是問題；但其並非意謂：課徵「營所稅」沒有問題，而是大有問題！所以，雖然財政部說一年內再規劃，但就公共選擇理論，恐怕誠如阿扁所說：「阿婆生子」，難產。

## 柒、總評

李總統登輝先生的誠信問題，應該是沒有問題；否則其不會那麼老實，以現任總統、下任總統候選人之尊，說出：「全世界除了中華民國以外，沒有一個國家在選前會加稅」；同時，李總統登輝先生的智慧，也應該是沒有問題；否則其不會那麼準確預測：復徵證所稅和稅率應否調高問題，政府不是不做，但不是現在。

李總統登輝先生在總統大選前夕，以執政黨主席和總統候選人的身分，對復徵證所稅問題，所發表的一席話，除了讓股票族吃下一顆定心丸以外，公共選擇理論的學者，亦應雀躍不已，公共選擇理論在中華民國總統的身上，終於獲得「見證」。不像美國「府、會」預算爭議，仍然高來高去；民主、共和兩黨，同樣在總統大選前夕，卻仍然圍繞在「公平、正義」，「健全財政」……等面具之後打轉。

### 【註釋】

1. 本文早在 1996 年初李登輝競選第二任總統時之前夕完稿，但迄未發表，除錯別字外，全文未改任何一字。本文之所以於十六年後的此時投稿，主要係因證券交易所稅似乎又成為這次稅改的重要議題。藉著本文，讀者應可以了解，十六年來，歷經二次政黨輪替，也經歷過數次的稅改，但對此一問題之處理，似乎並無進步。不僅是政



府官員，包括所謂的「專家學者」，這十六年來似乎是混日子過活。政府委託的研究計畫，原來亦只是籠絡、收買學者專家的手段。除此之外，在中華民國租稅史上，因證所稅而破壞稅制為郭婉容當財政部長任內。如今，其女克紹箕裘，稅改之後果，實在令人憂心！

2. 參考：中華民國稅務年鑑編輯委員會編纂，《中國所得稅史》，增訂本（台北：中國租稅研究會，1970年）。
3. 集經濟學者、財經專家、財經官員於一身的郭部長，其「政治智慧」畢竟遠遜於號子立委；如果郭部長沉得住氣，再過一年，當獎勵投資條例期限屆滿，證券交易所得的免稅，自然失效！神不知、鬼不覺！郭部長的這一招，正應了「醜人多作怪」這句話；其與經建會主委任內的所謂「六年國建」，如出一轍。◆