

財政健全方案之評析*

陳聽安、陳國樑

政治大學名譽教授、政治大學財政系副教授

摘要

嚴峻的財政現況與社會大眾對於提升政府重分配功能的期待，是今年 3 月底財政健全方案提出時的時空背景。相較於粉飾太平或企圖拉高舉債上限等不負責任的作法，我們給予高度的肯定。但由財政部主導之財政健全方案，納入稅制改革及國有資產活化以外的項目，例如支出結構的調整以及年金改革等，裝飾的成分勝於實質意義。在政策規劃上，侷限於法定債限近逼以及現有每年約 3,000 億元財政缺口的桎梏，雖然提出了稅制調整內容，也確實針對當下熱門的稅改話題作出了回應，但中長期作法付之闕如，不見為求財政穩健的完整規劃與目標。此外，兩稅合一制度的調整、金融事業營業稅率的回調以及綜合所得稅累進度的提升等三大政策，皆未有堅實的論述基礎，在當今社會的氛圍下，逕以回饋之名博取輿論的支持，對於長遠稅制發展恐將治絲益棼。

究竟應如何削減預算赤字、降低政府債務，促使財政穩健，而又能兼顧經濟成長，的確是一大難題。晚近文獻有關擴張性財政穩固政策的討論，提供了許多新的思維，有很大的參考價值。

* 兩位作者由衷感謝吳毓文與楊琇媚兩位同學對於當前財政局勢的整理，以及林建誠同學在編輯與簡報檔製作之協助。

1. 財政健全方案建構的背景與本文架構

半畝方塘一鑑開，天光雲影共徘徊
問渠那得清如許，為有源頭活水來
——朱熹《觀書有感其一》

2012 年 4 月，仍在歐洲國家主權債信危機的鋒頭上，Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 針對穩固財政 (fiscal consolidation) 的主題提出了一份報告，為解決 OECD 各國財政上所面臨的結構性問題提供了政策上的思考方向。¹ 我國政府財政結構性問題嚴重，解決財政壓力已成為燃眉之急。有鑑於此，財政部於 2014 年 3 月間提出了「財政健全方案」的規劃，本文針對財政部所提方案內容進行分析及討論。

有鑑於各國財政問題之獨特處，在本文一開始，有必要就我國提出財政健全方案建構的背景做簡單的介紹。我國政府財政收支失衡情形嚴重，經年累月的支出僵化與收入鈍化，在租稅負擔率位居國際之末的情形下，入不敷出，致使法定公共債務上限逼近，國家債務瀕臨破表。另外，家戶所得分配不均又逐年惡化，以上種種不僅使國家財政狀況陷於收支兩難的窘境，更危及國家經濟穩定，是以健全財政實為事勢相逼，不得不爾。²

1.1 財政收支失衡情形嚴重

中央政府預算之籌劃、編造、審議、成立及執行皆遵照《預算法》。《預算法》第 6 條第 1 項規定：「稱歲入者，謂一個會計年度之一切收入。但不包括債務之舉借及以前年度歲計賸餘之移用。」《預算法》第 6 條第 2 項「稱歲出者，謂一個會計年度之一切支出。但不包括債務之償還。」歲入與歲出攸關財政收支

¹ Sutherland, Hoeller, and Merola (2012).

² 學界對於財政部門提出穩固財政的做法早有期待，例見：陳聽安、陳國樑，「揚棄「坐吃山空」、
「寅食卯糧」的財政思維」，工商時報觀念平台，2013 年 10 月 1 日。

是否能夠平衡，財政收支長期的失衡將對政府運作以及整體經濟帶來嚴重的影響。

圖 1 為 2001 至 2014 年之歲入、歲出與赤字缺口。由圖可知 2001 年以來，財政賸餘之年度屈指可數，僅有 2006、2007 與 2008 年。³ 自 2009 年開始，除了 2011 年外（短絀額度為 631 億元），每年短絀都超過 1,500 億元，甚至超過 2,000 億元；歲入不足以應付歲出的狀況下，入不敷出成為常態。

對於短絀之額度，《預算法》第 6 條第 3 項規定：「歲入、歲出之差短，以公債、賒借或以前年度歲計賸餘撥補之。」由於以前年度歲計賸餘已經耗盡，是以歲入歲出之差短唯有以公債或賒借之融資調度方式來補足資金缺口。⁴ 圖 2 為 90 [2001] 至 103 [2014] 年度中央政府總預算融資調度金額與其占 GDP 之比例。由該圖可看出，除 95 [2006]、96 [2007]、97 [2008] 及 100 [2011] 年度外，中央政府總預算融資調度皆達 2,000 億元以上，甚至超過 3,000 億元；融資調度金額占國內生產毛額 (GDP) 約為 2% 至 3% 以上。⁵

由以上可知，近年來中央政府財政短絀約超過 1,500 至 2,000 億元以上，加計債務之償還以及特別預算歲出等須額外舉借之債務，每年融資調度約為 2,000 至 3,000 億元甚至更多，相較於每年中央政府總預算歲出不到 2 兆的規模，財政收支失衡情形嚴重。

1.2 支出僵化和收入鈍化

收入與支出結構為財政一體之兩面，在支出僵化的情形下，歲出規模無法縮減，甚至將隨人口結構改變以及整體政治經濟局勢的變遷而增加。而政府支出主

³ 連同特別預算餘絀以及債務還本支出，2006、2007 與 2008 年之財政收支情況皆為赤字。

⁴ 中央政府累計歲計賸餘於 92 [2003] 年度達到 2,945 億元之高峰，但其後逐年移用以彌補收支差短，致累積歲計賸餘逐減。根據 103 [2014] 年度中央政府總預算法定預算之累計餘絀分析表，決算審定之累計賸餘數僅有 36.59 億元。

⁵ 依據《歐洲聯盟運作條約》(Treaty on the Functioning of the European Union; TFEU) 第 126 條所簽訂之 12 號協議 (Protocol 12) 明訂超額赤字 (excessive deficit) 之兩項其一判斷標準之一即為借款淨額 (net borrowing) 占 GDP 比例超過 3%。

要仰賴賦稅收入因應，在賦稅收入無法增加，甚至減少的收入鈍化情形下，整體財政的崩壞難以避免。

歲出依政事別可分為一般政務支出、國防支出、教育科學文化支出、經濟發展支出、社會福利支出、社會發展及環境保護支出、退休撫卹支出、債務支出和一般補助及其他支出等 9 類。由圖 3 可見中央政府歲出規模自 90 [2001] 年以來向上攀升的情形；總歲出規模由 90 [2001] 年之 1.56 兆增加至 103 [2014] 年之 1.92 兆元。其中，近 4 年的社會福利支出占歲出之比重皆達 20% 以上、退休撫卹支出近 10 餘年占歲出之比重維持在 7% 至 9% 間以及債務支出占歲出之比重達 6% 以上，該三項支出占歲出比重已達三成五，若再加上約為 20% 的教育科學文化支出，共計占歲出比重達五成五。以法律義務支出占總歲出比重來看，由圖 4 之 97 [2008] 至 103 [2014] 年度法律義務支出占歲出百分比可以看出，歷年支出比重高達六成五以上，近幾年更是快要突破七成。將法律義務支出與救助、補貼等合併計算，占歲出總額已達九成以上，且仍不斷增加中。⁶ 我國依法律義務支出占歲出比重過高，不僅支出結構僵化，更有排擠其他支出之虞，對於新興政策的推動更是造成困難。

有關賦稅收入無法增加，甚至減少的收入鈍化現象，援引監察院於 2011 年 2 月所公布之調查報告部分內容略加說明。⁷ 根據監委調查指出，自 2000 至 2010 年間，財政部主管之租稅法律修法對於稅收造成每年淨變動約為 -357.97 億餘元之影響，期間尤其以自 2008 至 2010 年間修法所減少之淨稅收為鉅，每年高達 436.84 億元。若再將 2011 年所得稅修法之稅收減少 232 億元計入，2011 年稅收減少金額高達 589.97 億元。⁸ 必須特別說明共計 36 項的修法中，僅有 2 項—2006 年制訂《所得基本稅額條例》(即「最低稅負制」) 以及 2001 年修正貨物稅條例—

⁶ 行政院主計總處，中央研究院主計室 100 [2011] 年上半年會計座談會簡報資料。

⁷ 監察院，「我國租稅制度疑有不公，未量能課稅，造成貧富差距擴大，有深入瞭解必要乙案」，調查報告，審議日期：2011 年 2 月 15 日，修改日期：2011 年 3 月 1 日。

⁸ 指為配合《促進產業升級條例》於 2009 年底屆滿落日，所修正之所得稅法部分條文。該次修主要內容為營利事業所得稅及綜合所得稅稅率之調降，於 2011 年申報時適用。

為增稅外，其餘皆為減稅之修法。^{9, 10, 11} 減稅容易加稅難的結果，自 2007 至 2011 年間—長達五年的期間—前後中央政府課稅收入竟出現負成長的情形。¹² 此一年年減稅，稅收無法增加之收入鈍化現象，導致我國租稅負擔率之低，國際罕見。

1.3 租稅負擔率偏低，國際僅見

國民租稅負擔輕重，一般以租稅負擔率衡量之，指賦稅收入總額占國內生產毛額或國民所得總額之百分比，計算方式又可依是否含社會安全捐而區分。表 1 為台灣歷年不含社會安全捐之租稅負擔率數據；圖 5 為台灣歷年不含社會安全捐之租稅負擔率走勢圖。表 2 為台灣歷年含社會安全捐之租稅負擔率數據；圖 6 為台灣含社會安全捐之租稅負擔率走勢圖。

首先，以不含社會安全捐的租稅負擔率來看，我國自 1995 年以後租稅負擔率不斷下降，1995 年之租稅負擔率為 17.7%，一路往下滑至 2003 年之 11.7%，其中 1999 年與 2000 年下降幅度較大。2004 年租稅負擔率些微回升，提高至 12.2%，但到 2008 年之 13.9% 後又開始下降，2010 年為 12.0%，甚至低於 2004 年的水準；最新數據 2013 年為 12.6%。其次，以含社會安全捐的租稅負擔率來看，1995 年為 21.6%，也是一路下滑至 2000 年之 17.9%，2001 年微幅上升 0.2% 後又下降至 2002 及 2003 年最低點之 17.1%。雖然 2005 年回升至 19.1%，但 2009 年又

⁹ 「最低稅負制」之施行每年增加稅收約 170 億餘元；貨物稅條例有關油品類貨物稅額之修訂年增加稅收約為 60 億元。

¹⁰ 2002 施行之《菸酒稅法》係取代菸酒專賣利益之繳庫收入，修法後每年增加之菸酒稅、關稅、營業稅及其他收入在扣除修法前每年之菸酒專賣利益，政府收入不增反減。

¹¹ 此處之討論未納入該報告公布後屬於增稅之稅法修正。主要有 2011 年 6 月 1 日開始施行之《特種貨物及勞務稅條例》(即俗稱之「奢侈稅」)。特種貨物及勞務稅屬指定用途稅 (earmarked tax)，非由國庫統收統支，稅課收入依循預算程序用於社會福利支出。根據 102 [2013] 年度財政統計年報，特種貨物及勞務稅於 2011、2012 及 2013 年稅收實徵淨額分別為 22.06、42.75 以及 53.18 億元。另外，財政部於 2014 年 1 月 23 日公布「102 [2013] 年度個人出售房屋之財產交易所得計算規定」，針對「高價住宅」採較嚴格標準計算所得額 (即俗稱之「豪宅稅」)；此部分能為國庫帶來多少新增稅收不得而知。最後，2014 年 6 月 4 日修正公布之《房屋稅條例》提高非自住之住家用房屋稅率部分 (即俗稱之「囤房稅」)，預計未來可對挹注地方政府稅收有所幫助。

¹² 根據 103 [2014] 年中央政府總預算之歷年中央政府收支概況表，2007 年決算審定數之課稅收入為 1.21 兆元；2011 年為 1.20 兆元。

開始下降至 18.7%；最新數據為 2010 年之 18.5%。

不論是否含社會安全捐，租稅負擔率走勢大致相同，租稅負擔率或因租稅制度變革、或因景氣循環而所有波動，但從以上兩點可知我國租稅負擔率自 1995 年後一路下滑，雖有略為止跌，但仍無恢復至 1995 年的水準。

與其他國家相較，表 3 提供台灣、新加坡以及 OECD 主要會員國歷年不含社會安全捐之租稅負擔率數據；表 4 為共計 20 國歷年含社會安全捐之租稅負擔率數據。¹³

首先，從不含社會安全捐的租稅負擔率來看，北歐福利型國家之租稅負擔率為最高，如丹麥、挪威與瑞典，亞洲國家之租稅負擔率則最低，如日本、韓國、新加坡與台灣。其次，考量了社會安全捐之後，許多國家租稅負擔率突破 40% 以上，除了北歐國家外，尚有荷蘭、奧地利、法國、比利時與義大利等；而台灣、韓國、日本、美國等則未超過 30%，甚至低於 20%，如台灣。由表 3 與表 4，可以看出福利型國家租稅負擔率居首，美國與亞洲國家則墊後。不論是否加入社會安全捐的數據皆顯示台灣的租稅負擔率倒數第一，考量社會安全捐後，租稅負擔率甚至不到福利型國家的一半。

圖 7 為台灣、新加坡、韓國、日本及美國等租稅負擔率較低的 5 個國家，不含社會安全捐之租稅負擔率歷年走勢；圖 8 為台灣、韓國、日本及美國等租稅負擔率較低的 4 個國家，含社會安全捐之租稅負擔率歷年走勢。比較後可知，台灣自 1996 年以後不含社會安全捐的租稅負擔率就低於（或等於）新加坡，除了曾經於 2004、2005 及 2006 三年略為提高外，之後仍然不及新加坡，且差距逐漸拉大，成為租稅負擔率最低的國家。從含社會安全捐的租稅負擔率來看，台灣於 1995 至 1998 年間租稅負擔率略高於韓國，但之後情形反轉，韓國之租稅負擔率逐年提高，台灣則是走下跌的趨勢，成為所有含社會安全捐的租稅負擔率唯一低於 20% 的國家。即便已有先前有關減稅、政府收入鈍化的討論，數據顯示台灣

¹³ 圖表中，新加坡並無含社會安全捐的租稅負擔率數據可供參考。

租稅負擔率之低，仍然令人乍舌。

1.4 公共債務法定上限瀕臨破表

根據 1994 年 1 月 14 日《司法院大法官會議釋字第 334 號》文：「為維護國家財政之健全，國家全部舉債之上限，宜綜合考量以法律定之」之解釋，《公共債務法》於 1995 年 12 月 29 日制定，1996 年 1 月 17 日公佈實施。立法目的在於規範各級政府公共債務。¹⁴

表 5 為中央政府債限歷次修法變動之過程。自 2002 年開始區分 1 年以上與未滿 1 年之公共債務；2013 年則因應縣市升格以及國際慣例修法，在不更動各級政府總債限的前提下，改以國內生產毛額 (GDP) 取代國民生產毛額 (GNP) 作為衡量基準。¹⁵

圖 9 為中央政府 1 年以上債務未償餘額占前 3 年度名目 GNP (GDP) 平均數之比例。¹⁶ 由圖 9 可知，1996 年《公共債務法》施行之初，該比率僅有 18.9%。而自政府會計年度改為曆年制後，88 [1999] 年下半年及 89 [2000] 年度共有 18 個月，該比率一躍超過 26%，從此未再減少。自 2002 年修法把中央政府債限改為 1 年以上累計債務未償餘額占前三年名目 GDP 平均數之 40% 後的 13 年當中，僅有 2006、2007、2008 以及 2014 年略為下降；預估至 2014 年止，中央政府 1 年以上累計債務未償餘額為 5 兆 3,767 億元，占前 3 年度名目 GDP 平均數之 38.1%，

¹⁴ 各級政府之債限原本規定於《公共債務法》第 4 條，2013 年後條次變更為第 5 條。

¹⁵ 根據主計總處國民所得統計資料，自 1983 年以降，GNP 皆大於 GDP，因此 2013 年修法改以 GDP 取代 GNP 為衡量基準時，配合修訂各級政府總債限由原本之 1 年以上累計債務未償餘額占前三年名目 GNP 平均數之 48% 修訂為 1 年以上累計債務未償餘額占前三年名目 GDP 平均數之 50%，中央政府部分由原本之 1 年以上累計債務未償餘額占前三年名目 GNP 平均數之 40% 提高為 1 年以上累計債務未償餘額占前三年名目 GDP 平均數之 40.6%。

¹⁶ 有關政府會計年度，43 [1954] 至 47 [1958] 會計年度改於每年 7 月 1 日開始，至次年 6 月 30 日終了，以當年之國號紀元年次為其年度名稱。49 [1960] 至 88 [1999] 會計年度改以次年之國號紀元年次為其年度名稱，故 48 會計年度之名稱未使用。89 會計年度起改為每年 1 月 1 日開始，至同年 12 月 31 日終了，以當年之國號紀元年次為其年度名稱。更改前後所餘半年 (88 [1999] 年 7 月 1 日至該年 12 月 31 日)，則與 89 [2000] 會計年度合編 1 次 1 年 6 個月之預算，稱為 88 [1999] 年下半年及 89 [2000] 年度。

已達中央政府法定債限—前三年度名目 GDP 平均數 40.6%—之 93.84%，僅有 2.5% GDP 的差距。¹⁷

由於國際間政府債務未償餘額占 GDP 比率超過 100% 的國家比比皆是，在台灣各級政府 1 年以上非自償性財務餘額還不到 45% GDP 的情況下擔憂，實在杞人憂天。¹⁸ 我們要特別強調的是，根據本文一開始即提之 OECD 2012 年報告建議，未償債務餘額不應超過 50%；甚至在一般時期，該比例應為更低 (Sutherland, Hoeller, and Merola; 2012)。¹⁹ 更重要的問題是，台灣債務成長的速度遠超過 GDP 成長的速度。表 6 為台灣名目 GDP 與債務未償餘額。從該表可知 1990 至 2013 年間，GDP 從 4 兆 4,301 億元上升至 14 兆 5,606 億元，成長了 3.29 倍；中央政府債務未償餘額則從 2,012 億元上升至 5 兆 1,640 億元，成長了 25.67 倍，債務成長速度遠超過 GDP 成長速度。中央政府債務未償餘額占名目 GDP 的比例則自 1990 年之 4.54% 急速攀升至 2013 年之 35.47%。如此快速的債務成長不利於經濟成長的維持。根據 IMF 於 2014 年 2 月所發布的研究報告指出，公共債務的成長趨勢對於經濟成長的影響與債務規模同等重要；公共債務比例不斷上升的國家，相較於債務規模大但比例下跌的國家，在經濟成長方面的表現遜色。推究其原因可能在於，無法解決的預算赤字問題，阻礙了政府在面對經濟局勢變遷時的施政作為 (Pescatori, Sandri, and Simon, 2014)。

1.5 家戶所得分配不均且惡化

¹⁷ 此處有關債務未償餘額係依據《公共債務法》規定，指政府在總預算、特別預算，以及在營業基金、信託基金以外之特種基金所舉借 1 年以上之債務，但不包括具自償性之負債。至於未列入《公共債務法》債限規範之政府潛藏負債與非政府潛藏負債事項，根據 103 [2014] 年度中央政府總預算案之說明，依 101 [2012] 年度中央政府總決算說明政府潛藏負債更新之資料，截至 2013 年 7 月底止預估中央政府未來負擔之支出約為 10 兆 8,415 億元，地方政府為 4 兆 6,784 億元，合計 15 兆 5,199 億元。另外，根據內政部統計，截至 2012 年底都市計畫內既成道路面積約有 6 千餘公頃，如以徵收價格計算所需經費約 2 兆餘元；公共設施保留地（不含既成道路）面積約 2 萬 5 千餘公頃，如以徵收價格計算所需經費約 7 兆餘元。

¹⁸ 根據 103 年預算數，各級政府 1 年以上非自償性財務餘額占前 3 年度 GDP 平均數之比率為 44.3%，占當年度 GDP 之比率為 41.4% (財政統計月報，2014 年 07 月)。

¹⁹ 依據《歐洲聯盟運作條約》(Treaty on the Functioning of the European Union; TFEU) 第 126 條所簽訂之 12 號協議 (Protocol 12) 明訂超額赤字 (excessive deficit) 之兩項其一判斷標準之一為未償債務餘額 (包括社會安全基金、不包括公營事業部門) 占 GDP 比例超過 60%。

各國追求經濟發展的同時，也關切經濟成長的果實如何分配。常見的衡量方法為五等分位所得差距倍數，又稱為「大島指數」，將全國家戶依其所得大小排序後，計算最高 20% 家庭的平均所得與最低 20% 家庭所得之倍數，數字越大，表示所得分配越不平均。

行政院主計總處依家庭收支調查結果公布五等分位所得差距倍數。該調查所得之定義為可支配所得，包括受僱人員報酬、產業主所得、財產所得、自用住宅設算租金收入、移轉收入（政府、私人與社會保險）等收入合計，在扣除利息支出及經常移轉支出（政府、私人與社會保險）後，為家庭可以自由支配於消費或儲蓄之金額。其中政府移轉收入部分，主要為來自社會福利以及急難救助之補助，常被視為政府以支出工具改善所得分配之作為；而對政府移轉支出部分，主要為直接稅與規費等，常被視為政府以租稅工具改善所得分配之作為。

表 7 為 1994 至 2013 年家庭收支調查五等分位所得差距倍數；圖 10 依據表 7 數據繪製，顯示台灣歷年所得差距倍數變化趨勢。以不考慮政府移轉收支之差距倍數來看，亦即排除租稅及社會福利等政策之效果，1994 年五等分位所得差距倍數為 5.79。自 1994 年起，除 1998 至 1999 年、以及 2001 至 2003 年兩段期間無明顯變化外，所得差距倍數逐年向上攀升至 2009 年之最高點 8.22 倍。差距倍數惡化的情形，尤其以 2000 至 2001 年—增加倍數 1.1 倍，以及 2008 至 2009 年—增加倍數 0.49 倍—最為顯著。2009 年後差距倍數回復至 2008 約為 7.7 倍的水準。根據最新（2013 年）之統計資料，目前政策前（不考慮政府移轉收支）之差距倍數為 7.53 倍。

就政府政策工具對於所得差距倍數的改善效果來看，1994 年加入政府移轉收支之效果可減少所得差距倍數 0.41 倍；1994 年以來，此一政策效果逐年增加，至 2009 年政策效果達到最大之 1.88 倍。但若要以政府移轉收支政策維持 1994

年政策後之所得差距倍數，政策效果必須要能減少所得差距倍數 2.84 倍。²⁰ 可見就改善所得分配惡化之情形而言，在政策上仍有相當大努力的空間。根據最新 (2013 年) 之統計資料，目前政策後 (考慮政府移轉收支) 之差距倍數為 6.08 倍。

值得討論的是，就政府移轉收入及支出工具—亦即以租稅及社會福利政策—對於改善所得分配差距的效果來看，社會福利等支出政策對於所得差距倍數的改善情形遠遠大於租稅政策，近年來約為 10 倍左右。以 2013 年為例，政府移轉支出縮減所得差距倍數為 1.31 倍，而政府移轉收入對於縮減所得差距倍數則僅有 0.14 倍的效果。因此常見政府及部分學者以此一數據作為社會福利等支出政策才是政府改善所得分配正確工具的說詞。²¹ 由於租稅與支出為財政一體之兩面，長久以來在上述看法下所造成的收入與支出二分的政策思維下，不難理解目前財政收支嚴重失衡的現況。近年來有關台灣財富分配的討論，已經成為主流媒體關注的焦點。²² 2013 及 2014 年，幾次耗費社會巨大成本的公民運動，與財富分配不均的現況都有一定的關聯。不正視此一問題，除對經濟造成衝擊外，影響所及將會是整體社會的安定。

1.6 本文架構

健全財政攸關政府存在之意義與功能，對於經濟成長的維持、財富重分配以及社會安定性都將造成影響。在本節的討論中，我們指出了當前財政收支失衡、支出僵化與收入鈍化、租稅負擔率位過低、法定公共債務上限逼近以及家戶所得分配不均惡化等 5 項時空背景。在接下來的內容中，對於「健全財政」的討論與分析，僅就財政部於今年 3 月所提出之「財政健全方案」之範圍，並將重點置於

²⁰ 2009 政策前差距倍數減 1994 政策後之差距倍數，即 $8.22 - 5.38 = 2.84$ 。

²¹ 例見：中國時報，「政府所得重分配的迷思與困境」，2013 年 8 月 23 日，社論；黃明聖，「台灣貧富差距與租稅制度」，財團法人中華文化社會福利事業基金會。

²² 財政部門甚至試圖透過取消綜合所得稅十等分位、二十等分位的課稅所得統計的方式，規避媒體關注的壓力 (財政資訊中心重要統計事項變更公告，2014 年 3 月 21 日)。唯消息傳出後，各界一片譁然，財政部只得「從善如流」的恢復公布原本課稅所得統計資料的格式 (經濟日報，「改善所得分配 稅制應扮要角」，2014 年 5 月 10 日，社論)。

目前已有具體進展的稅制改革。第 2 節針對方案的整體內容作介紹，並討論與分析有關控制債務以及調整支出結構的做法；第 3 節針對多元籌措財源之稅制改革進行討論與分析；第 4 節為本文作結。

追根究柢，為求財政之健全，不論是預算赤字的削減或政府債務的控制，不外乎開源及節流兩大方向。就傳統需求面總體經濟的角度來看，開源或節流都將對需求面帶來負面的影響，進而不利於維持經濟的擴張。因此財政永續與經濟成長在傳統需求面的邏輯下，成為魚與熊掌、不可兼得的兩個政策標的。對於如此的擔憂，本文以附錄的方式介紹晚近需求面總體經濟理論有關擴張性財政穩固政策 (*expansionary fiscal consolidation*) 的討論，期待能為健全財政的討論帶來新的思維。

2. 財政健全方案的主要內涵

根據財政部 2014 年 2 月 24 日「推動財政健全方案，注入經濟發展活水」新聞稿：「[財政健全方案] 分中央政府及地方政府二部分，其中中央政府部分包括三大主軸，49 項工作重點：

一、控制債務規模，不讓債限破表。

二、調整支出結構，檢討法律義務支出、各項年金改革及非法律義務支出，以減少資源重複投入及不經濟支出。

三、統籌各項資源多元籌措財源，分別從 5 個面向籌措：

- 1.積極提升公股事業經營效率；
- 2.檢討民營化與釋股政策；
- 3.引進民間資金參與公共建設；
- 4.全面推動資產活化；
- 5.適時調整稅制，檢討不符國際趨勢及不合時宜之稅制。」

而在地方政府部分，雖未見該新聞稿中有進一步的說明，但其附件之「財政健全方案架構圖」中，羅列了開源、節流、加強債限管控以及強化地方財政輔導等 4 項做法；由於未見具體的內容，不將其列入本文討論範圍。

由方案的規劃可知健全財政千頭萬緒，實屬困難度相當高的工程。即便財政部門確實深知前節背景介紹所提出之當前財政困境，也有心就整體財政收支結構、國有財產之使用以及公營事業經營績效做通盤之檢討，並提出改善計畫，健全財政的工作實有賴整個行政部門通力合作方可見效果。在進入實質內容的討論前，首先我們認為健全財政所涉及層面既深且廣，在執行上應由行政院以院級、最高的行政層級進行，而非由財政部唱「獨角戲」。

本節接下來的討論就執行面，針對中央政府部分三大主軸的前兩項之相關進展作介紹。至於最受關注之稅制調整部分，則屬於三大主軸的最後一項—統籌各

項資源多元籌措財源—五個面向的最後一項，將留置於下一節中討論。

2.1 財政健全方案第一大主軸—控制債務規模，不讓債限破表

根據 2014 年 (103 年度) 預算數字估計，中央政府未償債務餘額為 5 兆 4,242 億元，約為前三年度名目 GDP 平均數之 38.4%。此一數字距離 2014 年 1 月 1 日起施行適用的《公共債務法》之中央政府法定債限—前三年度名目 GDP 平均數之 40.6%—只剩 2.2%，約為 3,072 億元。因此，以目前一年中央舉債近 3,000 億元的規模來看，只能再維持一年。²³ 在法定債限不變、支出僵化與收入鈍化的財政背景下，此一 3,000 億元的財政缺口即便控管得宜而未增加，但要縮減的可能性不大。因此，國庫未來每年必須面對的是調高整體營業稅稅率一倍，才能勉強填平的財政缺口。²⁴ 因此，此時提出健全財政的措施，實有其急迫性、不得不為。

早有學者對於法定債限逼近的燃眉之急，提出警告，並希望看到財政部門大刀闊斧的改革。面對問題，財政部並未隨總統馬英九「多借無妨」的思維逕行調高債限，我們予以肯定。²⁵ 目前可知的是，財政部計畫以硬性設定「債務餘額最大數」為前三年度 GDP 平均數之 38.6% 不再成長的方式，以避免債務破表，超越法定債限；在此同時並保留 2% 作為重大災變特別預算不時之需。²⁶ 由於根據今年預算數字估計，中央政府未償債務餘額已達前三年度名目 GDP 平均數之 38.4%，「債務餘額最大數」為前三年度名目 GDP 平均數之 38.6% 的設定意味著，未來年度舉債額度只能以經濟成長所增加之融資額為限。

假設每年 GDP 成長 2% (就 2013 年而言，約為 2,912 億元的水準)，每年舉

²³ 2014 年債務舉借之預算數為 2,739 億元。

²⁴ 2013 年度營業稅實徵淨額為 2,818 億元。

²⁵ 總統馬英九於 2013 年 11 月 6 日國民黨中常會上指示：「有人說台灣怕什麼，可以多借一點嘛！」(聯合報，2013 年 11 月 7 日，A11 版)。

²⁶ 對於 GDP 平均數 2% 留作重大災變特別預算的作法是否適當，似乎並未經過仔細的評估。921 震災災後重建、嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困以及莫拉克颱風災後重建三項特別預算金額合計高達 2,665 億元，接近 2013 年名目 GDP 之 2% 的水準。

債額度則可增加約 1,124 億元 (2,912 億元 \times 38.6%)，相較於接近 3,000 億元的財政缺口，解決了超過 1/3 的難題。問題是，根據財政部的算法，假設 GDP 在今年成長 2% 之後，明、後兩年接連負成長 2% 及 1%，屆時不僅無法舉債，還必須面對超過債務餘額最大數的窘境。而連續兩年 GDP 負成長絕非危言聳聽。在全球金融海嘯的影響下，2008 及 2009 兩年我國 GDP 成長率即分別為 -2.25% 及 -1.10%。

再者，即便舉債額度能隨經濟成長所增加之融資額增加，為填補 3,000 億元的財政缺口，以 2013 年名目 GDP 計算，每年 GDP 成長必須高達 5.33%。²⁷ 對於目前合理之 GDP 成長率 2 至 4% 而言，以經濟成長所增加之融資額來填補每年 3,000 億元的財政缺口，實不可行。

在不動法定債限的前提下，為解決財政缺口無法經由經濟成長所增加之融資額填補的部分，不外於開源與節流二途。財政健全方案第二、三大主軸則對開源與節流的作法提出一些方向。在此必須強調的是，當前所面臨的財政問題絕非僅有未來每年近 3,000 億元的財政缺口，而是前節背景中所提的種種結構性的問題。倘若在健全財政開源與節流的作法上，僅從填補 3,000 億元的缺口思考，實在稱不上健全財政。在結束本小節討論前，為避免債務繼續增加，並逐步降低累積未償債務，我們有以下三點具體建議。

第一，短期內，債務還本與年度舉債額度連動機制之建立為當務之急，以避免未償債務繼續累積。根據《公共債務法》，中央必須以當年度稅課收入至少 5%，編列債務之還本；中央總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過其總預算及特別預算歲出總額之 15%。近年來，債務還本預算之編列皆僅達 5% 之法定下限 (103 年度為 640 億元；占當年度稅課收入 5.03%)，而舉債數則達法定上限 (103 年度舉債數 2,739 億元；占當年度歲出預算約 14.1%)，相當於每還 1 元，另外借了 4.28 元。建議提高編列債務還本之比例，並限縮每年度舉債額度不得超過

²⁷ 2013 年名目 GDP 為 14 兆 5,605.6 億元； $14,560,560 \text{ 億} \times 5.33\% \times 38.6\% = 3,000 \text{ 億元}$ 。

各該總預算及特別預算歲出總額的額度。如能建立債務之還本與每年度舉債額度之連動機制，將可以有效控制債務存量持續增加的情形。

第二，長久來看，歲出與歲入連動機制之建立有其必要性。根據 88 [1999] 年下半年及 89 [2000] 年度起開始適用之《預算法》，債務之舉借及以前年度歲計賸餘之移用皆不包括在歲入項下，而債務之償還則不包括在歲出項下。既然在制度上，融資調度財源（債務之舉借及以前年度歲計賸餘之移用）及債務償還皆已排除於歲入及歲出項目外，歲出與歲入連動性的建立，可確實達到量入為出、健全財政收支之目的。

第三，上述兩項連動機制建立之際，也必須同時訂定債務償還的時間表。具體債務償還時間表的建立，其目的不僅止於逐步縮減國家債務規模，更是要將債務之償還列入施政重點，以使決策者能將解決債務問題視為經常性的施政目標。

2.2 財政健全方案第二大主軸—調整支出結構，檢討法律義務支出、各項年金改革及非法律義務支出，以減少資源重複投入及不經濟支出

前揭財政部 2014 年 2 月 24 日新聞稿並未針對第二大主軸提出具體的做法；經由財政部網頁財政健全方案專區中央政府方案簡介所附之簡報檔可知有關支出結構調整有下列四項重點：

- 一、檢討法律義務支出：檢討教育支出及社福支出規模、各項補助費等；
- 二、檢討非法律義務支出：落實零基預算精神，檢討各項委辦費、福利津貼、捐助財團法人團體之合理性及必要性；
- 三、推動年金改革：推動各項退休年金制度及老農津貼之改革；
- 四、引進民間資金投入公共建設：積極運用 BOT (Build-Operate-Transfer)、PFI (Private Finance Initiative) 等工具，引進民間資金。

簡單檢視上述四項重點可知，整體財政健全方案執行困難度最高的部分，卻

也是在規劃上最為疏漏的部分，就屬第二大主軸有關收支結構調整的內容。幾點主要評論如下：

- 一、除宣示外，未見有細節之規劃；
- 二、有關法律及非法律義務支出的檢討早就該做，但在財政健全方案仍然未見有具體作法的提出，反而凸顯行政部門的怠惰。特別是在落實零基預算精神的要求上，早在 1970 年代起即不斷倡議之零基預算，四十多年來，早已淪為空談；²⁸
- 三、推動年金改革，談何容易。公、勞保年金改革方案，有關提高保險費率，逐步降低公教優惠利率與給付水準已提立法院審議，因涉及世代公平與職業間衡平等問題糾纏，何日可完成立法不得而知；且其中與財政收支結構最為攸關之全國公務人員教退休制度，根本非屬行政部門職權。
- 四、引進民間資金投入公共建設純為紙上談兵，沒有具體做法。況且民間資金所在乎的投資之稅前報酬與須承擔之風險，決定於整體經濟的大環境，其不確定性非財政部門相關優惠辦法得以扮演決定性的因素。以租稅優惠貼補投資的稅後報酬率，除進一步侵蝕稅基、擴大稅式支出的規模外，也可能造成或有及擔保負債的產生。再者，許多投資案實由地方政府主導，行政部門未必得以置喙。

以下特別針對推動年金改革之困難，援兩例說明。其中之老年農民福利津貼(以下簡稱「老農津貼」)，由於性質特殊，其改革並未涉及費率結構的問題；而軍公教人員退休年金的改革，除未涉及費率結構外，給付條件及金額也沒有改變，僅有發放細節的調整。但即便如此，改革結果都不盡理想，因此在涉及制度實質改革時必須面對的困難，可見一斑。

自 1995 年施行的《老年農民福利津貼暫行條例》，至今仍屬「暫行」階段。

²⁸ 主計總處從主計長周宏濤任內 (1968 年 12 月 31 日至 1978 年 5 月 29 日)，即不斷強調零基預算的精神；1996 年更訂定《中央各機關歲出編製有關落實零基預算主要精神作業要點》。四十多年來，零基預算始終停留在符合其「主要精神」的階段。

雖名為福利津貼，實為針對年老農民按月發放之年金。但與一般社會年金最大的不同處在於，老農津貼純屬社會福利措施，僅有請領資格，而沒有費率結構的收入面相關問題。常久以來，老農津貼的發放存在許多浮濫及不合理的現象。行政部門多次提出修法草案，但修法不僅對於津貼發放浮濫及不合理的情形未能有改善外，反而使給付金額一再上調，從原本每個月領取 3,000 元，增加至每個月領取 7,000 元，以至支出規模不斷擴大。以 2001 及 2012 年為例，全臺領取者分別為 65.65 及 67.49 萬人，核發金額則分別為 232.4 及 563.6 億元，占主管機關農業委員會年度預算的比重則從 2001 年之 26.4% 大幅上升至 2012 年之 51.1%。²⁹

現行軍公教人員「月撫慰金」及「月退休金」（俗稱之「月退俸」）的發給方式，採一次預發 6 個月，於每年 1 月 16 日及 7 月 16 日分兩次發放。由於目前中央及地方財政收支每年短期融資達金額龐大，兩次發放、一次預發 6 個月的現行做法，除對國庫及地方政府財政造成壓力外，必須經由短期融資部分之債息支出，也造成國庫及地方政府財政沉重負擔。³⁰ 此外，對於退撫基金之運用與經營，也帶來額外的成本。再者，由於勞保年金、國民年金、原住民族老人年金及老農津貼等均按月發給且為事後發放，若與軍公教人員相比較，則軍公教人員之領取方式顯然優於其他族群。有鑑於以上考慮，考試院及行政院對於月撫慰金及月退休金的發放方式之改革研議多時，並經由財政健全專案小組決議，明年起對月撫慰金及月退休金改為季發，並自 2017 年起再全面實施按月發給。³¹ 行政院

²⁹ 相關數字見：陳國樑、黃勢璋，「杜絕假農／老農津貼朝向年金化發展」，2014 年 5 月 21 日，聯合報民意論壇。立法院於 2014 年 6 月 27 日三讀通過《老年農民福利津貼暫行條例》修正案。主要修正內容為：1. 津貼請領門檻，由現行具有農民保險年資 6 個月，提高到 15 年；2. 加保 6 個月以上不滿 15 年者，津貼減半；3. 需在國內設籍，最近 3 年內每年居住超過 183 天者才可請領。但由於其適用對象為未來請領老農津貼者，對於縮減政府支出之規模並沒有立即的效果。

³⁰ 根據《公債法》，中央政府為調節庫款收支所舉借之未滿一年公共債務未償餘額，其未償還之餘額，不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額之 15%。根據 103 [2014] 年度預算案之歲出金額計算，此一上限為 2,911 億元。據瞭解，目前中央政府每年短期融資金額已高達 6、7 千億元（2013 年 11 月 4 日「研商「銓敘部 102 [2013] 年 7 月 29 日部退三字第 1023743223 號函所定『年撫卹金、月撫慰金及月退休金發放原則及執行事項』後續執行問題及相關配套措施事宜」會議」，財政部國庫署意見內容）。

³¹ 根據行政部門試算，目前兩次發放、一次預發 6 個月的方式，中央政府必須負擔 10.36 億元的利息，而各地方政府之負擔利息也高達 11.85 億元。如果改採按月發放，中央政府的利息負擔將縮減為 6.04 億元，地方利息負擔也可縮小為 6.91 億元，中央及地方每年可省下 9.26 億元的利息支出（聯合晚報，2014 年 7 月 31 日，A1 版）。

於 2014 年 7 月 16 日下午宣布此一發放方式的變革，引起各界相當大的反彈；當天晚上隨即宣布定月退休金發放方式維持不變，並於隔日記者會道歉，結束這場改革鬧劇。³² 對於改革提案未來是否可能實施，行政院最新的答覆是：「沒有時間表。」³³

在結束本小節的討論前，我們必須補充的是，對於依預算程序所編列之法律及非法律義務支出項目的檢討很重要，但更重要的是不在預算程序內的稅式支出之檢討。我國現行有關稅式支出評估的作法疏漏百出，既使《預算法》已有編制稅式支出報告之規定，在稅制部分，除所得稅外，未見其他各稅之稅式支出的檢討與稅式支出報告。此外，針對專案計劃部分，依據目前《稅式支出評估作業應注意事項》之規定，業務主管機關自行評估稅收損失金額及研擬財源籌措方式，無異於竹籃打水，財政與主計部門必須建立一套完整、透明且內建檢討機制的稅式支出評估標準作業流程。最後，對於立法委員所提涉及稅式支出之法案，財政部門必須落實其評估之作業。³⁴

³² 相關討論可見：經濟日報，「健全財政需要錙銖必較」，2014 年 7 月 31 日，社論。

³³ 聯合報，2014 年 7 月 18 日，A4 版。

³⁴ 相關論點可見：陳國樑、黃勢璋，「財政困窘與稅式支出」，2013 年 6 月 26 日，工商時報學者觀點。

3. 財政健全方案第三大主軸—稅制改革主要內容部分及預期影響

根據前節之介紹可知，財政健全方案第三大主軸為統籌各項資源多元籌措財源，希望藉由資源的整合節流，並透過多種方式增闢財源。5 個面向中，有部分原本就已經在進行，例如釋股；新的內容主要在稅制改革方面已取得一定的進展，也是本節討論的重點所在。³⁵

財政健全方案之稅制改革分短期及中長期二大部分。短期稅制改革目前已大抵完成，中長期稅制改革部分，目前仍處於規劃階段，雖有部分已引起討論，例如研議改進不動產稅制度，但仍未見具體內容。以下將針對短期稅制改革主要內容，按預期對稅收產生之影響大小順序作介紹並討論。

3.1 兩稅合一制度之改革

3.1.1 稅制現況

財政部賦稅改革委員會於 1989 年提出營利事業所得稅與綜合所得稅兩稅整合 (income tax integration) 的決議後，1998 年我國「兩稅合一」制度採「全額設算扣抵」(full imputation) 的方式正式上路。³⁶ 雖然搶搭上了國際間兩稅合一的列車，但當時的時空背景卻是其他各國相繼開始放棄以設算扣抵法來整合兩稅的做法。^{37, 38}

³⁵ 《103 [2013] 年度中央政府總預算案》即列有出售台積電公司股票收入繳庫之 180 億元，以及出售中央政府持有中華電信、兆豐金控、合作金庫、中鋼及台肥等公司股票收入 441 億元，共計 621 億元。

³⁶ 「財政部賦稅改革委員會」，一般稱之為「第二次賦改會」，以與「第一次賦改會」—1968 年 5 月至 1970 年 6 月由中央研究院院士劉大中先生擔任主任委員之「行政院賦稅改革委員會」—有所區分。

³⁷ 兩稅合一之經濟理論基礎不外乎藉由兩稅之整合，消彌或減輕公司所得於法人端及個人端兩次課稅的情形，以降低公司部門資本的使用者成本 (user cost of capital)，藉此刺激投資。這個看法在 1980 年代中期，英、美等國大幅減稅時期受到重視，一時之間蔚為風潮。探究其本質，兩稅合一實為一項不折不扣的減稅措拖。目前對於公司所得課稅造成兩次課稅的看法已逐漸改變。

針對全額設算扣抵的兩稅合一做法，陳聽安、陳國樑 (2013) 分別從所得分配、效率和投資、稅務行政以及稅收損失等面向進行檢討。兩位作者指出現行兩稅合一制度造成鉅額稅收損失，且讓稅制更為複雜，不論稅務行政及租稅順從成本皆大幅提升。³⁹ 由於扣抵稅額高度集中於高所得者，對於所得分配帶來負面的衝擊。⁴⁰ 而原本希望能夠改善經濟效率及增加投資的政策目標上，實證上並沒有可以令人信服的證據。⁴¹

兩稅合一制度實施之初，在理論及實證的基礎都不夠完整明確；政策實施十餘年以來，要求檢討兩稅合一的聲音不斷。⁴² 再者，由於涉及每年稅收損失達千億元的規模，兩稅合一制度的改革的成為財政健全方案短期稅改的首要目標，一點都不令人意外。3.1.2 節就兩稅合一制度變革的內容作介紹並彙整於表 8。

3.1.2 方案內容

財政健全方案在兩稅合一制度的改革上的做法，一言以蔽之就是修正「完全設算扣抵制」(full imputation) 為「部分設算扣抵制」(partial imputation)；扣抵率

在資本使用者成本之新觀點 (new view) 下，由於資本具完全流動性，以居住地為課稅原則 (residence-based principle) 的個人端資本所得相關的租稅，例如股利，不至對公司的融資及投資決策造成影響。詳細的討論見 OECD (2007)。

³⁸ 根據陳聽安、陳國樑 (2013) 表 3-3，OECD 成員國曾有 17 個國家採用設算扣抵法整合兩稅。其中，實施完全設算扣抵制的國家包括：澳洲、智利、芬蘭、法國、德國、義大利、墨西哥、紐西蘭，以及挪威等 9 國；實施部分扣抵制的國家則包括：比利時、丹麥、愛爾蘭、韓國、西班牙、土耳其，以及英國共 7 國；而加拿大則是完全設算扣抵以及部分設算扣抵制度都曾實施過的國家。2013 年，仍實施完全設算扣抵制的 OECD 成員國僅有 5 國，分別是：澳洲、智利、墨西哥、紐西蘭及加拿大；實施部分設算扣抵制的 OECD 成員國則僅有英國及韓國。

³⁹ 初期每年稅收減少約新台幣 400 至 500 億元，隨即快速成長；近年每年稅收損失已達新台幣 1,000 餘億元。政策實施以來，截至 2011 年，累計股東可扣抵稅額的加總已造成國庫稅收減少近兆元 (9,541 億元)。

⁴⁰ 根據課稅所得總額五等分位統計資料，最高所得之第五分位族群取得之可扣抵稅額與可扣抵稅額總額增加趨勢一致，甚至超過 800 億元的水準。以可扣抵稅額之分配百分比來看，第五分位族群拿走近八成的可扣抵稅額。

⁴¹ 針對我國兩稅合一成效的討論，常見我國兩稅合一制度降低對企業財源籌措的扭曲的論述。但上市公司負債比自 1980 年代中期起已有下降趨勢，是否可歸因為兩稅合一之成效，實有待討論。

⁴² 例見，陳聽安、黃春生，「廢兩稅合一縮小貧富差距」，2008 年 8 月 27 日，聯合報民意論壇；陳聽安、陳國樑，「兩稅合一」制度改革的新思維，工商時報觀念平台，2014 年 2 月 6 日。

由原本全數時之 100% 改為半數之 50%。在原作法上，本國個人股東所獲配股利總額所含之可扣抵稅額「全數」抵減其綜合所得稅；修正後的做法，本國個人股東僅得以獲配股利總額所含可扣抵稅額之「半數」抵減其綜合所得稅。由於可扣抵稅額每年有近千億元的規模，改為半數扣抵，財政部初估每年將可為國庫挹注 400 億元的稅收。

至於本國法人股東部分，原本公司組織之營利事業，投資於國內其他營利事業，所獲配之股利淨額或盈餘淨額，為避免在公司端之重複課稅，並不計入課稅所得額計算。這部分的做法則維持不變。

由於兩稅合一制採屬人主義，非居住者並不適用，是而非居住者所獲配之可扣抵稅額不得用於抵繳其所負擔之稅負（即應扣繳完稅之稅額）。但在財政健全方案對於兩稅合一制度的調整前，非居住者股東所取得之可扣抵稅額屬加徵 10% 營利事業所得稅（即所稱之「保留盈餘稅」）部分，則可「全數」抵繳該股利淨額之應扣繳稅額。^{43, 44} 在財政健全方案對於兩稅合一制度的調整後，由於居住者之個人股東獲配之股利淨額或盈餘淨額，其可扣抵稅額調整為原可扣抵稅額之半數，為求平衡，修正非居住者股東（個人及營利事業），其獲配股利淨額或盈餘淨額中，屬已加徵 10% 營利事業所得稅部分之稅額，僅得以該稅額之「半數」抵繳該股利淨額或盈餘淨額之應扣繳稅款。

最後，原兩稅合一制度實施後，對於盈餘完全發放之公司組織而言，由於所

⁴³ 在完全設算扣抵法的兩稅合一制度下，由於公司階段所繳納之稅負得於盈餘發放時，藉由可扣抵稅額退回給股東，公司所得稅實為股東個人端稅負之「預繳」稅款。但若公司之盈餘保留不分配，則經由公司所賺取之所得僅須負擔法人端、邊際稅率為 17% 之稅負；相較於股東個人端綜合所得稅最高邊際稅率 40%（於 2015 年起增加為 45%，見 3.3 節之討論），兩者間之差距造成相當大的避稅誘因。更有甚者，由於個人所持有之上市櫃股票交易所得空有課稅之名，並無課稅之實；而未上市櫃股票交易所得雖然核實課稅，但依 15% 稅率分離課稅，不併計綜合所得總額，因此，在股票交易所得免稅或輕稅的情形下，個人股東更有誘因藉由賣出持股，將原本應課稅之股利所得轉換成不須課稅或稅負較輕之股票交易所得。為了減緩或解決上述租稅規避所帶來的扭曲，唯有平衡法人端與個人端稅負一途，於是有營利事業當年度盈餘未作分配者，應就該未分配盈餘加徵 10% 營利事業所得稅之所謂「保留盈餘稅」的設計。

⁴⁴ 由前一附註之討論可知，保留盈餘稅的設計，是為了消彌可以享有兩稅合一利益的居住者股東，由於法人端與個人端稅負的不一致所帶來的避稅誘因。因此對於不適用兩稅合一、股利所得採扣繳完稅之非居住者股東，為避免保留盈餘稅「懲罰」非居住者股東，是而在原兩稅合一制下，訂定非居住者股東獲配股利總額所含稅額中屬加徵 10% 營利事業所得稅的部分可抵繳該股利淨額之應扣繳稅額之規定。

繳納之法人端的稅額可於個人端經由設算之可扣抵稅額退還，法人端已無租稅負擔，為求對於不具法人身分之獨資與合夥營利事業租稅負擔之一致，避免對於企業組織型態之扭曲（法人與非法人），再加上獨資與合夥企業之盈餘歸屬明確，於是規定獨資、合夥組織之營利事業無須計算及繳納事業端之稅額（營利事業所得稅），其盈餘由獨資資本主或合夥組織合夥人依規定列為營利所得，課徵個人端之綜合所得稅。但在財政健全方案對於兩稅合一制度的調整後，由於公司組織之（居住者）個人股東獲配之股利淨額或盈餘淨額，其可扣抵稅額調整為原可扣抵稅額之半數，因此亦規定獨資、合夥組織之企業應以全年應納營利事業所得稅稅額之「半數」為其事業端應繳納之稅額，以平衡獨資及合夥組織之營利事業與公司組織之營利事業兩者間之租稅負擔。不過對於獨資與合夥組織為小規模營利事業者，財政部基於其所謂之「規模狹小」及「簡政便民」兩點考慮，增訂獨資及合夥組織為小規模營利事業者，不須辦理結算申報之規定。

3.1.3 討論及預期影響

首先，財政健全方案將完全設算扣抵法的兩稅合一制改為半數設算扣抵，對於原本兩稅合一制度帶來的問題雖然有一定的減緩與改善，但依然落入所稱之公司端與個人端重複課稅的窠臼，問題依舊存在。此外，如 3.1.1 節稅制現況中所言，兩稅合一制的實施造成租稅稽徵及順從成本的增加，而新制之半數扣抵制與舊有之全數扣抵交雜，稅制更為複雜，對於租稅稽徵及順從成本更是雪上加霜。

⁴⁵ 例如，對於獨資及合夥之小規模與非小規模營利事業租稅待遇不同，而何謂小規模營利事業，未見本次修法有清楚之定義。⁴⁶ 有鑑於目前《加值型及非加

⁴⁵ 以可扣抵稅額帳戶之處理為例，由於本次修法居住者個人股東獲配股利之可扣抵稅額為原可扣抵稅額之半數，倘依現行規定，則僅有已分配可扣抵稅額之半數，可自股東可扣抵稅額帳戶中減除，而未准予扣抵之半數，仍保留在股東可扣抵帳戶餘額中的情形。因此在公司之帳務處理上，必須配合修正，將已分配股利淨額所設算之可扣抵稅額之「全數」自股東可扣抵稅額帳戶中減除。

⁴⁶ 目前僅有《所得稅法施行細則》第 56 條對於小規模營利事業有所解釋：「...經核定之小規模營利事業，指規模狹小，交易零星，每月銷售額未達使用統一發票標準而按查定課徵營業稅之營

值型營業稅法》對於小規模營業人因租稅處理不同所造成的諸多爭端，本次所得稅法修法有關小規模與非小規模營利事業之區分，實為覆轍重蹈，甚至衍生出許多新的問題。

其次，本次修法的另一大疏漏是，未對保留盈餘稅部分有配套之調整。由於保留盈餘稅之設計是為平衡法人端與個人端稅負、減緩兩端稅率不同所造成的租稅規避誘因以及盈餘分配與否的的扭曲。因此，早在 2009 及 2010 年營利事業所得稅稅率由 25% 降為 20% 再降為 17% 的過程，就應該配合修正卻未做。而今再加入財政健全方案對於個人端之綜合所得稅最高邊際稅率由 40% 調高為 45% 的變動（詳見 3.3 節之討論），個人端最高稅率為法人端稅率之 2.65 倍，本次修法過程竟未對保留盈餘稅的部分進行討論，著實令人費解。

再者，財政健全方案對於兩稅合一制度的改革實為對於公司部門以及非小規模營業人之獨資及合夥事業增稅，此舉與目前各國競相調降公司所得稅的國際租稅競爭趨勢相悖離。是否將造成資金外流以及對國內投資減緩等負面衝擊，還有待觀察。

最後，批判之餘，我們在此也提出建設性的改革方向。現行兩稅合一的檢討，不是制度簡單的「存」或「廢」問題，而是要問為達成原本施行兩稅合一的政策目標，是否有更有效的做法。在面對經濟全球化的市場結構以及國際金融開放的趨勢下，必須以新的制度解除資本的流通的障礙，以打造有利於投資及企業成長的稅制環境。在面臨兩稅合一制何去何從的交叉路口，我們認為公司自有資本扣除制度 (allowance for corporate equity; ACE) 是應該被認真考慮的提案。⁴⁷

由諾貝爾經濟學得主 Mirrlees 帶領的研究團隊於 2011 年英國財政研究院 (Institute for Fiscal Studies; IFS) 的稅制改革報告書中，針對公司所得稅的部分提出公司自有資本扣除制度 (Mirrlees et al., 2011)。在概念上，公司自有資本扣除

利事業。」但有關此處之定義係針對免予暫繳之規定，是否適用於無須計算及繳納營利事業所得稅之獨資及合夥事業，目前仍不得而知。

⁴⁷ 陳聽安、陳國樑，「全新架構我國營利事業所得稅」，工商時報觀念平台，2014 年 2 月 20 日。

制度與現金流量稅制較為接近，皆是將公司所得稅改向消費型稅制的方向發展。公司自有資本扣除制度之特色在於計算公司所得時，一併設算自有資本之「費用」，作為自有資金之成本於計算所得時扣除。因此，公司自有資本扣除制度可從兩個不同的角度來看。⁴⁸ 第一，公司自有資本扣除制度實為利潤稅 (profits tax)。由於設算報酬率為正常報酬率，故計算課稅所得時，扣除公司自有資本之設算費用等同於將正常報酬排除，僅對企業賺取之經濟利潤進行課稅。第二，對於企業資金籌措方案的選擇具中立性。由於企業計算課稅所得時，將公司之自有資本之成本設算後扣除，因此，與舉債融資得減除利息費用的租稅待遇相同，矯正了傳統公司所得稅在資金籌措所造成的扭曲。此外，公司自有資本扣除制度還有矯正企業因折舊租稅待遇不同所造成的資產選擇的扭曲，以及避免通貨膨脹對於企業實際稅負造成影響等效果，此處因篇幅所限，不再深入討論，可參考陳聽安、陳國樑 (2013) 對於營利事業所得稅改革之建議。

3.2 金融營業稅制之改革

3.2.1 稅制現況

現行稅制中營業稅屬國稅，由中央政府統收統支，就稅收而言，其重要性僅次於所得稅，為政府第二大稅收來源。⁴⁹ 1986 年 4 月 1 日實施增值稅之初，銀行業、保險業、信託投資業、證券業、期貨業、票券業及典當業等金融業之營業稅稅率為銷售額之 5%，非屬增值體系。⁵⁰ 不論是否屬於增值體系，台灣各行各業都必須繳納營業稅挹注國庫，唯獨金融業於財政健全方案修法前例外。

1990 年代後期，金融體系出現銀行逾放呆帳危機，為減輕金融事業財務負

⁴⁸ 以資本的使用者成本的角度討論公司自有資本扣除制度可參考：林建誠 (2014)。

⁴⁹ 1998 年省級政府功能業務與組織調整 (即省虛級化，也稱之為凍省、精省或廢省) 前，營業稅為省級政府最主要的收入來源。

⁵⁰ 故我國之營業稅法正式名稱為《增值型及非增值型營業稅法》。

擔、協助打消壞帳，自 1999 年 7 月 1 日將銀行、保險等金融業經營本業（非專屬本業以外）銷售額之稅率，調降為 2%，致每年減少稅收約在 300 至 600 億元間。而就調降稅率之營業稅相當金額（即銀行、保險等金融業經營本業銷售額之 3%），可依規定沖銷逾期債權或提列備抵呆帳，當時暫定期間為 4 年。根據財政部財政史料陳列室之營業稅重要史料之記載，上述做法：「因具成效，2003 年 6 月修正刪除落日之限制，並增訂各該業之機構逾期放款比率低於 1% 時，停止適用」之規定。

即便調降金融業營業稅率率 3% 用於打消壞債，看似金融事業仍然必須繳納稅率 2% 之營業稅挹注國庫，其實不然。同樣根據財政部財政史料陳列室之營業稅重要史料之記載：「為配合發展我國成為亞太金融中心，改善金融機構之營運績效，強化其經營體質，維護資本市場之穩定」，將 2002 年 1 月起至 2010 年 12 月，為期 9 年之營業稅稅款，每年約有 200 至 300 億元之金額，專款撥供「金融重建基金」作為處理問題金融機構之用，不受財政收支劃分法有關條文之限制。

「金融重建基金」屆期結束後，再以「加速處理問題金融機構，並促進我國金融業之健全發展」為名，自民國 2011 年 1 月起，將銀行業營業稅稅款專款撥供「存款保險賠款特別準備金」，而其餘各業營業稅稅款撥入「銀行業以外之金融業特別準備金」，自此所有金融業所繳納之營業稅，完全用於金融業，對於一般政務而言，一塊錢的貢獻都稱不上。

有關金融業營業稅之處理方式，除嚴重破壞整體財政體制及營業稅制的完整性並扭曲存款保險準備制度的正常功能外，對於國家財政而言，更是極為沉重的負擔。有關沖銷逾期債權或提列備抵呆帳部份，根據財政部財政健全方案有關金融營業稅修法說明，自 1999 年 7 月至 2013 年 12 月底止，金融業本業銷售額因調降稅率減少之稅收約 4,600 億元；自 2002 年 1 月起至 2013 年 12 月底止，已運用金融業營業稅稅款、存款保險賠款準備金及人身保險安定基金處理經營不善金融機構計 57 家（47 家農會及信用合作社、9 家銀行及信託投資公司以及國華

人壽保險公司)，賠付金額計 3,762 億餘元。此外，國華人壽標售案尚有 560 億元賠付之資金缺口，而行政院金融監督管理委員會（金管會）又於 2014 年 8 月 12 日宣布接管國寶人壽、幸福人壽兩家問題保險公司，預計賠付之金額將在 500 億元以上。

以如此龐大的稅收直接挹注金融產業怎能不見效果？根據修法說明，銀行業總體逾期放款比率由 1990 年底之 8.16% 降為 2013 年底之 0.36%。根據金管會最新統計資料顯示，2014 年 6 月底止，本國銀行放款總餘額 24 兆 3,539 億元，逾期放款金額為 690 億元，逾期放款比率則為 0.28%。金管會表示，2013 年整體銀行業稅前獲利可望突破 2,500 億元，預計 2014 年銀行業稅前獲利更可望突破 3,000 億元。

3.2.2 方案內容

財政健全方案在金融營業稅改革上的主要做法，一言以蔽之就是將銀行、保險業經營銀行、保險本業銷售額之營業稅稅率由 2% 調回原本之 5%，其細節介紹如下。

金融業經營專屬本業之銷售額部分，屬銀行、保險業經營銀行、保險本業銷售額之營業稅稅率修正為 5%。⁵¹ 由於政府運用金融業營業稅稅款挹注處理之問題金融機構，均為銀行業與保險業，故對於信託投資業、證券業、期貨業、票券業及典當業經營其本業之銷售額，維持原本由 5% 調降至 2% 的現行規定不變。金融業經營非專屬本業之銷售額部分，在修法前即適用 5% 稅率，故維持不變。

在稅款的使用上，值得一提的是，對於財政健全方案金融營業稅調增稅率部分所增加之稅款，即銀行、保險業經營銀行、保險本業銷售額 3% 之稅款，由國庫統收統支。而相當於原本稅款部分，即銀行、保險業經營銀行、保險本業銷售

⁵¹ 但保險業之再保費收入之稅率維持原本之 1% 不變。

額稅率 2% 之稅款及金融業其他營業稅稅款，則增訂自本次修正施行之日起，至 2024 年 12 月 31 日止，撥入「金融業特別準備金」，視處理經營不善金融機構之必要，以及「存款保險賠款特別準備金」及「保險安定基金」之累積情形，適時撥入。⁵²

有關金融事業營業稅稅率變動的情形，彙整於表 9。

3.2.3 討論及預期影響

首先，本次財政健全方案金融營業稅調增稅率部分，以目前稅收水準預估，每年稅收將增加 240 億元，對於財政收入是一大挹注。但立法院財政委員於審查時同時通過由 5 名立委提案之附帶決議，要求財政部會同金管會於 3 個月內研議銀行業、保險業經營本業銷售額稅率調增 3% 的部份之落日條件。一旦如此，財政健全方案有關金融營業稅調增稅率部分，終將宣告完全失敗落場。

其次，就稅款使用修法的內容來看，金融業營業稅全部稅收將可自 2025 年 1 月 1 日起，完全回復國庫統收統支，填補了租稅收入上不合理的大漏洞，頗值嘉許。就本次修改前金融營業稅的稅收水準來看，這部分將可有 250 至 300 億元的稅收回歸國庫。但是，在金管會與財政部分庭抗禮以及金融業的壓力下，是否屆時稅收確實能夠回歸國庫，仍有很大的變數。

再者，目前金融事業全部之營業稅稅收以及修法後部分之營業稅稅收繼續撥入金融業準備金的做法，除損及營業稅制的完整性以及嚴重破壞整體財政與預算體制外，對於存款及保險應有的正常準備制度更是一大扭曲。長久以來，我國政府為解決金融問題，耗費大量國家財政資源，也助長金融業者之道德危機 (moral hazard)。而金融業在獲利率屢創紀錄之際，在營業稅部分竟對國庫毫無貢獻。正是

⁵² 此項增訂係參照 2010 年 1 月 6 日起增訂適用之《稅捐稽徵法》第 11 條之 4 第 1 項之規定：「稅法或其他法律為特定政策所規定之租稅優惠，應明定實施年限並以達成合理之政策目的為限，不得過度。」

Alessandri and Haldane (2009) 以及 Mazzucato (2013) 所謂之風險及損失社會化、報酬私有化 (the privatization of rewards and the socialization of risks and losses) 的寫實，除不利整體經濟效率外，更是造成社會的不正義。

最後，將銀行業及保險業的營業稅稅率由現行 2% 恢復成原本的 5%，其實是大開國際趨勢的倒車。許多實施加值型營業稅的國家，皆將金融業免除於營業稅課稅範圍；European Council 更在其《加值型營業稅指導原則》(VAT Directive) 中，對於 European Union (EU) 國家加值型營業稅課稅規範，具體的排除了許多金融業的營業活動。⁵³ 即便如此，對於金融業應如何課稅向來皆有討論，特別是在金融海嘯後成為各界關注的焦點。不論是 EU 國家箭在弦上的「金融交易稅」(Financial Transaction Tax) 或是美國共和黨於 2014 年 2 月底提出之「銀行資產稅」(Asset Tax)，對於金融體系課稅問題的討論早已超越了金融事業違約、倒閉風險的對應，以及對國家稅收應有的公平且具體貢獻這兩點考慮，進而提升至整體金融及經濟秩序維護成本的角度。我們認為財政及金管部門必須跳脫傳統營業稅的架構，對於金融業究竟應如何課稅進行全面的檢討並訂定明確的方向。⁵⁴

3.3 綜合所得稅增設最高級距

3.3.1 稅制現況

台灣綜合所得稅稅率結構之調整，最近幾次分別於 1992 年與 2010 年報稅適用。1990 年採第二次賦改會之建議—降低稅率、簡化課稅級距，將原本複雜的 13 個課稅級距，簡化成 6%、13%、21%、30% 及 40% 共 5 個課稅級距，最高邊際稅率亦由原本之 50% 降低為 40%，於 1992 年申報綜合所得稅適用。此後，

⁵³ 見 Article 135, Council Directive 2006/112/EC.

⁵⁴ 相當令人疑惑的是，在今年 1 月 8 日立法院審查營業稅修正法案時，面對諸位立委提高銀行保險業本業稅率至 3%、4% 及 5% 的各種提案，財政部與金管會立場一致地認為「時機不宜」，力主維持 2% 的舊有稅率。怎知短短不過兩個月的時間，財政部與金管會的立場丕變，如何能自圓其說？

稅率結構歷經十幾年沒調整，直至 2008 年行政院賦稅改革委員會鑑於《促進產業升級條例》於 2009 年底屆滿而提出綜合所得稅稅率 21% 以下之 3 個級距稅率調降 1% 之方案，希望適度減輕中低所得者之租稅負擔。財政部據以研擬之修正草案經立法院通過後，於 2010 年報稅適用。

近年來由於台灣所得分配惡化及兩極 (M 型) 化趨勢，遂有提高所得稅稅率之呼聲。財政部為使年所得淨額在 1,000 萬以上之少數富人多回饋社會，參考日本、美國與法國等國之做法，增設第 6 級之最高級距，適用稅率為 45%。表 10 為綜合所得稅近幾次稅率結構調整情形。

3.3.2 方案內容

綜合所得稅增設最高課稅級距，所得淨額逾 1,000 萬元之高所得者適用稅率 45%，使綜合所得稅課稅級距由 5 個增加為 6 個、最高稅率由 40% 提高為 45%，稅制傾向複雜化；2015 年 1 月 1 日生效實施，2016 年 5 月報稅適用。表 11 為綜合所得稅改革前後之稅率級距。

3.3.3 討論及預期影響

或許基於公平正義的出發點，或許為解決日益困窘的財政狀況，的確有不少國家實際或考慮調高最高邊際稅率的政策走向，如冰島、希臘、西班牙、美國、英國、法國、日本與南韓等國，台灣也想透過此舉增加國庫稅收與改善所得分配並不令人意外。財政部預估將會影響金字塔頂端約 9,500 人、可為國庫增加約 99 億元之稅收。幾點評論如下。

首先，最高邊際稅率 45% 的決定並沒有完整論述。將稅率由 40% 提高至 45%，與過去我國綜合所得稅最高邊際稅率之 50%、52% 與 60% 相比，稅率提

高幅度並不大。針對台灣綜合所得稅最高邊際稅率之研究，早期有施富士 (1979) 得出最高邊際稅率為 58.6% 之結論。此外，吳毓文 (2014) 根據 Peter Diamond 及 Emmanuel Saez 依最適所得稅理論所推導出的個人所得稅最高邊際稅率公式，利用台灣納稅資料進行設算，結果得出我國綜合所得稅最適最高邊際稅率應在 60% 至 85% 之間。⁵⁵ 因此，就研究結果來看，欲自少數富人身上汲取最大稅收，稅率提升幅度部分仍有空間。

其次，預估可增加 99 億元的稅收，以過去納稅資料來看改革前後的稅收變化，2001 至 2011 年共計 11 年間，僅有 2 年稅收可以突破 90 億元，有些年度甚至連預估的一半—50 億元—都沒有達到。表 12 為 2001 至 2011 年所得淨額 1,000 萬元以上納稅單位之稅收估算。此外，前述數據是尚未考慮稅制改變對納稅單位行為反應的樂觀估計。吳毓文 (2014) 在 Peter Diamond 及 Emmanuel Saez 之最適所得稅理論的討論架構下，考慮調高稅率、納稅單位經由決策改變對於稅收帶來的負面影響後，各年度預估可增加的稅收甚至連原本的一半都不到。表 13 估算 2001 至 2011 年所得淨額 1,000 萬元以上納稅單位，在調高稅率並考慮其決策改變對於稅收帶來的負面影響後之稅收。因此，欲透過綜合所得稅富人稅政策來健全財政，相較於目前的財政缺口，對於國庫的挹注相當有限。

最後，目前綜合所得稅最真正為人詬病之處在於稅基七成集中於薪資所得，相較於國民所得帳受雇人員報酬佔 GDP 的比重目前約在 57% 左右。⁵⁶ 由此可一窺綜合所得稅稅基之破碎、部分非薪資所得並未列入稅基，對於效率、公平以及社會正義帶來的問題。而今在財政健全方案短期稅制改革部分並未調整綜合所得稅稅基。在稅基不變下，提高稅率所能達成的所得重分配，充其量不過是薪資所得者間的所得重分配而已，與我們希望能提高資本所得者稅負的所得重分配大異其趣。

⁵⁵ 有關個人所得稅最適最高邊際稅率之討論，可參考：Diamond (1998)、Saez (2001) 以及 Diamond and Saez (2011)。

⁵⁶ 監察院，「我國租稅制度疑有不公，未量能課稅，造成貧富差距擴大，有深入瞭解必要乙案」，調查報告，審議日期：2011 年 2 月 15 日，修改日期：2011 年 3 月 1 日。

3.4 配套措施

財政健全方案短期稅制改革在綜合所得稅之改革，除增設一稅率級距外，配套措施有二：一為提高薪資所得特別扣除額，受益人數約 647 萬人；二為提高身心障礙特別扣除額，受益人數約 51 萬人。兩者均由目前之 10.8 萬提高至 12.8 萬。財政部希望藉此有助於減輕薪資所得者及身心障礙者負擔，提高其稅後可支配所得，進而增加其消費。此二配套措施，可能使綜合所得稅之稅基減少了約 1,400 億元。總合來看，財政健全方案中有關綜合所得稅改革的部分，以取之少數 9,500 人，用之多數 700 萬人 (647 萬人加上 51 萬人)，雖可能略有助於改善家戶所得分配，但欲以綜合所得稅來挹注國庫，效果有限。

其他配套措施，例如中小企業增僱之薪資費用加成減除以及放寬研究發展投資抵減年限，不在本文討論。

4. 結論

冰凍三尺非一日之寒，我國的財政收支已入不敷出，在賦稅收入鈍化及公共支出僵化下，必須仰賴舉債方能釐平，造成政府債務快速累積。唯公共債務法對於政府舉債設有上限，債務破表的財政危機已是燃眉之急。財政部值此時際提出財政健全方案，固屬不得不為之，但相對於某些粉飾太平或企圖拉高舉債上限等不負責任的作法，我們給予高度的肯定。遺憾的是，對於財政部將方案所提出之稅制調整內容，包裝成為少數行業及高所得者應抱持公益之心、反饋社會之所謂「回饋稅」制度的方式，我們很難苟同。就稅理而言，租稅的相對無償性最能凸顯租稅根本的精神。在當今社會的氛圍下，飲鳩止渴的以回饋之名希冀能夠博取對於稅改的認可與同情，雖情有可原，但終將傷及租稅的根本。

持平而論，財政健全方案雖由財政部主導，但賦稅以外的收入，除有關資產活化外，均非其職掌，至於政府的各項支出更非其所能管控，所以對於非稅課收入及公共支出，方案中都未見有具體改進的作法，遑論如公務人員退休年金的更張等，更是逾越了行政院의 權掌。因此，將稅課及資產活化以外的項目納入財政健全方案之中，就顯得有些點綴的味道。

方案真正的重點在稅改，於是本文的評析也以賦稅為骨幹。我國稅制有結構上的問題。相較於方案只提出了短期稅制調整內容而長期作法付之闕如的情形，我們更希望能看到完整的規劃及方向。目前方案有關稅制的更動只是冰山一角，不過是針對當下熱門的稅改話題作出了回應：所得方面只提兩稅合一，營業稅只改革金融業的稅率，至於個人綜合所得稅也只牽動最高邊際稅率以及兩項特別扣除額。

兩稅合一問題的原點，是股利所得是否重複課稅。對此歐洲法院早已作出裁決：公司與個人各為獨立的課稅主體，股利雙重課稅的問題，根本不存在。爾今財政健全方案中將全部扣抵改成半數扣抵，缺乏理論依據，難道認為股利一半重

複課，另一半則不重複課？如果只是考量減少改制的反彈，豈不又自毀立場？而長期又將如何面對？須加強調的是股利重複課稅說並不成立，對企業課稅倒是涉及利息和股利處理差異的根本問題，解決此一融資扭曲的方法，應認真思索公司自有資本扣除制度所提出的基本改革 (fundamental reform) 方向。

至於金融業是否及如何課營業稅，自各國施行 VAT 以來，始終是一個爭論不休的問題，我國也不例外。方案中確定恢復對銀行及保險業本業按銷售額課 5%，唯為符合國際稅改趨向及考量金融業的特性，本文主張：不宜像一般商品按增值或銷售額計算其稅負，宜謀課金融交易稅。

為更符合量能課稅，以增設級距來提高綜合所得稅最高邊際稅率的方向當屬正確，然最高稅率訂為 45%，未見有理論的支撐。有關個人所得稅稅率的擬訂，宜回歸最適所得稅理論，在兼顧效率和公平原則下訂定其稅率。依照國內研究成果，最高稅率似仍有調高的空間。更重要的是，現行綜合所得稅最為人詬病之處在稅基的不完整，此應是改革首要面對處理的問題。

最後，為求財政之健全，一方面減少公共支出，而另一方面又加稅，有引發對經濟衝擊之虞。因此如何削減預算赤字、降低政府債務，促使財政鞏固，卻又能兼顧經濟成長，文獻上已有許多對於擴張性財政穩固政策的討論，僅將此一較新的觀念簡介列於本文附錄，提供參考。

附錄 財政政策的「新」觀點⁵⁷

本附錄之討論分成三部分：A.1 部分隨總體經濟理論發展的時間序，論景氣波動 (business fluctuations) 與財政政策思維的演變；A.2 部分介紹新凱恩斯理論對於財政穩固政策可能產生擴張經濟的非凱恩斯效果途徑 (channels to non-Keynesian effects)；A.3 部分為小結。

A.1 總體經濟理論發展與財政政策思維

傳統的財政學門對於政府在經濟體系所扮演的角色提供了效率面 (efficiency-based rationale)、公平面 (equity-based rationale) 以及道德層面 (ethical arguments) 的理論基礎。然而，在總體經濟學的範圍，不論是經濟成長文獻 (economic growth theory)，或是對於景氣波動問題的探討，政府所扮演的角色也是討論的焦點，尤其以後者最為明顯，也是本附錄的重點。⁵⁸ 就當下總體經濟教科書所關注議題來看總體經濟學門，許多學者都會同意總體經濟學源自 1930 年代經濟大蕭條 (the Great Depression) 時期。為解決當時大量失業以及通貨緊縮等景氣蕭條所產生的經濟問題，從需求面著手的凱恩斯理論 (Keynesian Theory)，藉由赤字預算以及政府舉債等增加總和需求的財政政策，確實帶來了顯著的效果，自此開啟了長達三、四十年的「凱恩斯時代」 (the Age of Keynes; Pilling, 2014)。

⁵⁷ 對於景氣波動與財政政策之關聯性在文獻上有相當多的討論，在此以「新」觀點稱之，討論的焦點在於 1990 年代開始，從需求面出發的新凱恩斯理論 (New Keynesian Theory)，對於傳統凱恩斯理論在景氣波動與財政政策關聯性的修正。稱之為「新」觀點的另一理由是，目前國內對此之討論並不多見。

⁵⁸ 就經濟成長文獻部分，舉例來說，內生成長 (endogenous growth) 模型對於經濟成長的解釋，主要奠基於非遞減規模報酬 (non-decreasing returns to scale) 以及內生的技術創新 (endogenous technology innovation) 兩項要素。有鑑於技術創新的外部性 (externalities)，鼓勵研究發展以及提出創新導向 (innovation-led) 的成長政策，已成為各國政府主要經濟任務。以外部性的角度看研究發展及技術創新，政府提出政策干預市場，仍屬傳統財政學對於政府的角色所提供的效率基礎。更有甚者，若部分經濟弱勢族群未能享有經濟成長的果實，就公平面而言，政府也有理由以政策導向具包容性的經濟成長 (inclusive economic growth)。

凱恩斯理論將政府赤字視為一種政策工具，目的在藉由擴張性的財政政策，透過大於 1 的政府支出乘數，拉抬位於谷底的總體經濟環境；⁶⁰ 財政赤字並不會是問題，可以藉由景氣反轉後於繁榮期改採緊縮性的財政政策所產生之財政剩餘來彌平。⁶¹ 依循此一思維，反景氣循環的財政政策 (counter-cyclical fiscal policy)，可作為彌平景氣波動所帶來的失業以及通貨膨脹等問題的工具。然而事實是，許多國家在景氣繁榮時期，並未能藉由財政剩餘來降低負債，反而是隨著經濟的擴張，出現稅收比重下跌的情形。⁶² 過度的財政擴張，再加上支出面，於二戰後經濟榮景下所發展出來的福利國 (welfare state) 概念的驅使，社會保險及福利支出不斷攀升，許多國家出現了債台高築的情形。⁶³ 因此，2009 年金融風暴後隨之而來的主權債信危機，並非沒有凱恩斯理論的脈絡可循。⁶⁴

⁵⁹ 將需求面或供給面對於經濟體系之隨機波動 (random shocks) 視為不確定實現的結果，則其造成之景氣波動對於經濟的影響則可視作景氣波動保險市場不完全的情形下，資源未能有效利用的不效率結果。因此，就此言之，政府穩定景氣波動可以有效率面的理論基礎。更有甚者，若景氣波動對於低所得者福利所造成之影響大過其對於高所得者福利之影響，則從公平面而言，也存在政府穩定景氣波動的理由。

⁶⁰ 部分文獻對於大於 1 的凱恩斯政府支出乘數有所修正。由於以赤字預算作為財源的政府支出，可能經由利率的上升導致私部門投資的減少、或是由政府提供的財貨及勞務替代私部門消費，造成「擠出效果」(crowding-out effects)，對於總和需求帶來負面影響，而使政府支出乘數出現小於 1 的情形，稱之為「弱凱恩斯乘數」(weak Keynesian multipliers)。另一造成弱凱恩斯乘數的原因在於匯率的變動。財政赤字及政府債務一旦造成本國貨幣貶值的情形時，私部門所背負外幣計價之負債以本國幣值計算之金額上升，造成個人財富以及企業淨值下跌，不利私部門之消費及投資，進而對總和需求帶來負面影響，文獻上稱之為匯率之「財富效果」(wealth effects of the exchange rate)。此外，本國貨幣貶值也可能造成家計部門財富縮水以及企業之淨值下跌，進而提高債務違約風險、降低舉債能力，不利私部門之消費及投資，進而對總和需求帶來負面影響，文獻上稱之為匯率之「資產負債表效果」(balance sheet effects of the exchange rate)。最後，當整體經濟產能接近充分就業的水準時，政府支出所能帶來刺激效果將大打折扣，也可能使凱恩斯乘數降低，但此一情況與赤字預算用在景氣蕭條的邏輯並不相容。一般認為，上述各種效果的存在，雖然會減少政府支出增加所能為總體經濟所帶來的激勵效果，但並不至於出現完全抵銷的情形，因此，凱恩斯乘數仍將大於 0。

⁶¹ 經濟大蕭條前對於政府支出的看法普遍保守，認為平衡預算為財政政策首要之務。保守財政平衡預算的思維可追溯自亞當史密斯 (Adam Smith) 的國富論 (Wealth of Nations) (Gootzeit; 1987)。

⁶² 實證資料顯示 1970 以來，許多 OECD 國家實採順應景氣的擴張性財政政策 (pro-cyclical easing of fiscal policy; Egert, 2010)。

⁶³ 許多國家的政府現階段所面臨的人口結構老化，以及人口成長率下跌甚至出現負成長的少子化問題，將進一步對於政府財政的永續性 (fiscal sustainability) 造成威脅。

⁶⁴ 另一方面，供給面總體經濟思維下的減稅政策建議，當然也對稅收帶來負面影響，尤其以 1980 年代中期自英、美兩國開始的減稅風潮最為明顯。

傳統凱恩斯理論最為人詬病之處莫過於缺乏個體經濟的理論基礎 (microfoundations)。有趣的是，在 1970 年代停滯性通貨膨脹 (stagflation) 問題出現前，對於傳統凱恩斯理論缺乏個體經濟理論基礎的評論並不多見。主要原因當然是實際發生的停滯性通貨膨脹情況，與傳統凱恩斯理論對於財政政策與景氣波動關聯的解釋兩者間的矛盾與不相容，因此引發了對於使用財政政策作為穩定經濟景氣工具的質疑，總體經濟學界於是開始對於傳統凱恩斯理論進行全面的檢討。而在這股檢討中應運而生的是：具有個體經濟理論基礎的現代總體經濟學 (modern macroeconomics)。

一方面，實質景氣循環理論 (Real Business Cycle Theory) 完全跳脫了傳統凱恩斯理論的架構，以供給面生產技術 (production technology) 的隨機變異來解釋景氣波動，將討論架構於個體經濟理論紮實、強調理性預期的新古典學派思維。實質景氣循環理論，相較於凱恩斯理論，對於政府政策的意涵並不大，認為隨勢致宜的財政政策 (discretionary fiscal policies) 對於解決景氣波動並沒有實質的效果，因此對於財政政策所扮演的角色之討論著墨不多。更有甚者，甚至有學者認為，由於財政政策具扭曲性的本質，根本不應以其作為調節景氣波動的工具 (Snowdon and Vane, 1997)。

但在另一方面，相信凱恩斯需求面的總體經濟學者，也依循實質景氣循環理論著重個體經濟理論基礎的出發點，提出了新凱恩斯理論 (New Keynesian Theory)。⁶⁵ 新凱恩斯理論為需求面的總體經濟思維提供了個體經濟的理論基礎，大幅向下修正了政府支出乘數。更重要的是，新凱恩斯理論甚至還提出了與傳統凱恩斯理論對於財政政策效果的預測完全相反——負政府支出乘數——的非凱恩斯效果。

A.2 擴張經濟的財政穩固政策

⁶⁵ 有學者認為實質景氣循環理論的貢獻之一是為新凱恩斯理論提供了理論基礎 (Chugh, 2014; Chapter 13)。

各國相繼於 2009 年金融危機時期採大幅擴張的財政政策，讓原本已經債台高築的許多國家，在金融危機減緩後，必須馬上面對雪上加霜的財政困境。根據傳統凱恩斯理論對於財政政策的思維，景氣衰退期的減稅、擴大支出的財政擴張操作為理所當然，但在景氣略微回升、經濟前景不明的狀況下，面對嚴峻的財政困境，是否應採取景氣繁榮期的增稅、削減支出的財政緊縮操作？傳統凱恩斯理論並沒有明確的指引。因此，減少赤字、降低債務的財政穩固政策必須面對總和需求減少而帶來經濟衰退的結果，因此調節景氣波動與財政永續性儼然成為兩難的目標。⁶⁶

但在新凱恩斯理論下，對於財政穩固政策的看法不似傳統凱恩斯理論悲觀。新凱恩斯理論對於本質為緊縮性質的財政穩固政策，除對總和需求會帶來直接負面—凱恩斯效果—的衝擊外，也提出了在同時在需求面以及供給面，財政穩固政策可能帶來間接性的擴張經濟效果—非凱恩斯效果。因此，財政穩固政策，在非凱恩斯效果大於凱恩斯效果的情形下，對於經濟之擴張及成長會有正面的助益。此一非凱恩斯效果可經由需求面的預期管道 (expectation channel)、利率風險貼水管道 (interest rate risk premium channel)、財富管道 (wealth channel) 與替代管道 (substitution channel)，以及供給面的勞動市場管道 (labor market channel)，對總體經濟產生影響。

預期管道

由於新凱恩斯理論加入了傳統凱恩斯理論不存在的具完全前瞻 (perfect-foresight)、理性預期 (rational expectation) 的個人，因此，預期的管道是

⁶⁶ 目前歐洲聯盟與法國政府在 2015 年度法國政府預算的爭議就是一個典型調節景氣與財政永續兩難的例證。參見：France Offers Budget That Defies E.U. Rules, October 2, 2014, New York Times, New York edition, B3 頁。

新凱恩斯理論對於非凱恩斯效果存在的重要依據。主要的論述在於可信的 (credible) 財政穩固政策能夠同時降低家計部門對於未來租稅負擔的不確定以及未來的實質租稅負擔。不確定性的降低能使家計單位減少其原本所面對未來租稅負擔不確定性下的預防性儲蓄 (precautionary savings)，因而增加消費；Blanchard (1990) 則指出不確定性的降低可降低企業投資的實質選擇權的價值 (real value of investment options)，加快投資的時間點，因此而增加的私部門投資也會帶動總和需求的上升。另一方面，經由永久性削減支出來減少政府支出，得以降低未來的實質租稅負擔，增加可支配所得的預期現值，因而進一步增加消費。此一說最早由 Feldstein (1980, 1982) 所提出，但「德國經濟專家議會」(German Council of Economic Experts) 也於 1981 提出相近的看法，因此也稱之為「德國觀點」(German View)。⁶⁷

歐洲中央銀行 (European Central Bank, 2010) 以及 Rother et al. (2010) 針對財政穩固政策經由預期管道帶來非凱恩斯成長效果的可能性以及前提條件，有深入的討論。

利率風險貼水管道

利率在非凱恩斯效果的討論中扮演相當重要的角色。相較於以赤字預算作為財源的政府支出可能經由利率的上升導致私部門投資的減少而造成「擠出效果」(crowding-out effects)，而對總和需求帶來負面的影響，財政穩固政策，經由政府赤字的削減及債務的減少，可以緩和資本市場壓力、降低利率，激勵私部門投資；此一反向的排擠作用稱之為「擠入效果」(crowding-in effects)，可對於總和需求帶來正面的影響。更有甚者，除擠入效果外，Alesina et al. (1998)、Alesina and Ardagna (1998) 以及 Afonso (2001) 皆特別強調，經由政府赤字的削減及債務的

⁶⁷ 有關德國觀點的討論請參考：Hellwig and Neumann (1987)。

減少，財政穩固政策可以大幅減少政府債務違約風險，降低市場利率之風險貼水，可以強化擠入效果，進一步帶動私部門投資。⁶⁸ Costa Carvalho (2009) 對於財政穩固政策、利率與投資之間的關係，有相當深入的討論。

此外，由於新凱恩斯理論加入了跨期選擇 (intertemporal choice) 的考慮，因此利率下跌也會造成未來消費相對價格的上升，因而增加本期消費，對總和需求帶來激勵的效果，刺激經濟擴張。

財富管道

財富管道在新凱恩斯理論對於財政穩固政策的討論，可能經由利率以及匯率帶來非凱恩斯的擴張效果。首先，財政穩固政策帶來的利率下跌，經由資產價格的提升，可以提高公、私部門財富的價值，因此不論在公、私部門消費及投資皆有可能隨而增加，帶動總和需求的增加，刺激經濟擴張。其次，在公、私部門皆有相當比重以外幣計價之負債的情形下，財政穩固政策如能帶來貨幣升值，則不論公、私部門所背負外幣計價之負債，以本國幣值計算之金額隨之減少，造成個人可支配所得與企業淨值的上升以及政府負債減少，進而提升整體消費與投資能力。因此，透過匯率帶來的「財富效果」 (wealth effects of the exchange rate)，可帶動總和需求的增加，刺激經濟擴張。此外，本國貨幣升值，經由家計部門財富增值與企業之淨值的增加以及政府對國外未償債務負擔的減輕，可降低債務違約風險、提高舉債能力。因此，透過匯率帶來的「資產負債表效果」 (balance sheet effects of the exchange rate)，也可有利於整體消費及投資，刺激經濟擴張。

替代效果管道

⁶⁸ Alesina et al. (1998) 以及 Alesina and Ardagna (1998) 稱其為可信度效果 (credibility effects)。

有關替代效果管道的討論與前述財政穩固政策的「擠入效果」類似，但針對消費來探討。Giavazzi and Pagano (1990) 指出，在政府提供之財貨與勞務排擠家計及企業部門對於該類財貨與勞務之消費—舉凡教育、醫療以及社會保險等—的情形下，財政穩固政策經由政府支出的削減，而減少提供之財貨與勞務，將有可能為私部門增加該類財貨與勞務之消費所替代。若此一替代效果不僅取代了原本政府不再提供之財貨與勞務，甚至增加了該類財貨與勞務之消費，則其他條件不變的情形下，總和需求會因財政穩固政策的實施而增加，刺激經濟擴張。

勞動市場管道

Alesina and Perotti (1995)、Alesina et al. (2002) 以及 Ardagna (2007) 指出，財政穩固政策所削減之政府支出，可以經由公部門的減薪或裁員，帶來整體失業風險的提升、提高失業成本，進而提升勞動市場的整體效率以及整體經濟的競爭力，增加產出。此外，公部門的減薪或裁員也可以減緩實質薪資上升的壓力，降低單位勞動成本，增加企業利潤、刺激投資，帶來就業機會與經濟的擴張。

A.3 小結

在結束本附錄討論前有三點補充。第一，新凱恩斯理論對於財政穩固政策可能產生具擴張經濟的非凱恩斯效果的討論非僅侷限於理論上的探討。Costa Carvalho (2009) 列舉了數十篇非凱恩斯效果存在的實證研究。最常為人所提及之實際案例，則是由 Giavazzi and Pagano (1990) 一文所指出之的丹麥 (Denmark) 於 1983 至 1986 年間、以及愛爾蘭 (Ireland) 於 1987 至 1989 年間，大幅削減基本赤字 (primary deficit) 佔 GDP 的比例，與該兩期間之同時，兩國經濟顯著的

擴張。⁶⁹

第二，雖然以上的討論就新凱恩斯理論對於財政穩固政策何以產生具擴張經濟的非凱恩斯效果有所介紹，但必須再強調的是，非凱恩斯效果畢竟為財政穩固政策下之間接效果。即便在新凱恩斯理論下，財政穩固政策—不論是以減少支出或增加稅收的方式—對於總體經濟仍然有緊縮的直接效果，不利於經濟成長。因此，財政穩固方案對於總體經濟究竟帶來擴張或緊縮的結果，須視直接與間接效果何者具有較大的影響而定。

第三，就財政穩固方案的設計而言，政策面的意涵在於：欲避免或降低不利經濟成長的成本，必須認真檢視非凱恩斯效果產生的前提要件與其效果之強弱。一般而言，既存的財政壓力、穩固方案的內容與幅度、一般大眾對於政策的信賴度以及總體經濟的現況等四項因素，會是最重要的關鍵。⁷⁰

⁶⁹ 丹麥 (1983-6) 及愛爾蘭 (1987-9) 季節調整之基本赤字佔 GDP 比例分別下降 10 及 8 個百分點；平均 GDP 成長率分別為 3.6% 及 3.7%。

⁷⁰ 其他因素如資本市場國際化的程度以及經濟體系中受流動性限制 (liquidity-constrained) 的家計單位與企業之比重等。

參考文獻

中文部分：

中國時報，「政府所得重分配的迷思與困境」，2013年8月23日，社論。

吳毓文 (2014)，「綜合所得稅最高邊際稅率之訂定」，國立政治大學財政學系研究所碩士論文。

林建誠 (2014)，「公司所得稅稅基與外人直接投資—傳統公司所得稅制與公司自有資本扣除制之分析」，國立政治大學財政學系研究所碩士論文。

施富士 (1979)，「最適所得稅稅率研究」，國立政治大學財政學系研究所碩士論文。

財政部，「推動財政健全方案，注入經濟發展活水」，2014年2月24日，財政部新聞稿。

財政部，「財政健全方案架構圖」，2014年2月24日，財政部「推動財政健全方案，注入經濟發展活水」新聞稿附件。

財政部，「財政健全方案專區—中央政府方案簡介」，2014年8月27日，取自：
<http://www.mof.gov.tw/public/Attachment/4431704141.pdf>

財政部，「營業稅重要史料」，財政部財政史料陳列室，取自：
<http://www.mof.gov.tw/museum/ct.asp?xItem=15579&ctNode=9&mp=1>

陳聽安、黃春生，「廢兩稅合一縮小貧富差距」，2008年8月27日，聯合報民意論壇。

陳聽安、陳國樑，「揚棄「坐吃山空」、「寅食卯糧」的財政思維」，工商時報觀念平台，2013年10月1日。

陳聽安、陳國樑 (2013)，「二十一世紀我國所得稅制度的建構—營利事業所得稅部份」，中華財政學會 2013 年年會論文，2013 年 12 月 21 日。

陳聽安、陳國樑，「兩稅合一」制度改革的新思維」，工商時報觀念平台，2014年2月6日。

陳聽安、陳國樑，「全新架構我國營利事業所得稅」，工商時報觀念平台，2014年2月20日。

陳國樑、黃勢璋，「財政困窘與稅式支出」，2013年6月26日，工商時報學者觀點。

陳國樑、黃勢璋，「杜絕假農／老農津貼朝向年金化發展」，2014年5月21日，聯合報民意論壇。

黃明聖，「台灣貧富差距與租稅制度」，財團法人中華文化社會福利事業基金會，取自：www.ccswf.org.tw/files/7100/16/8.黃明聖.pdf。

經濟日報，「改善所得分配 稅制應扮要角」，2014年5月10日，社論。

經濟日報，「健全財政需要錙銖必較」，2014年7月31日，社論。

監察院，「我國租稅制度疑有不公，未量能課稅，造成貧富差距擴大，有深入瞭解必要乙案」，調查報告，審議日期：2011年2月15日，修改日期：2011年3月1日。

聯合報，2013年11月7日，A11版。

聯合報，2014年7月18日，A4版。

聯合晚報，2014年7月31日，A1版。

英文部分：

Alesina, A. and S. Ardagna (1998). Tales of Fiscal Contractions, *Economic Policy*, 13(27): 487–545.

Alesina, A. and R. Perotti (1995). Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries, *Economic Policy*, 10(21): 205–248.

Alesina, A., R. Perotti and J. Tavares (1998). The Political Economy of Fiscal Adjustments, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1: 197–266.

Alesina, A., S. Ardagna, R. Perotti and F. Schiantarelli (2002). Fiscal Policy, Profits, and Investment, *The American Economic Review*, 92(3): 571–589.

Alessandri, P. and A. G. Haldane (2009). *Banking on the State*. London, UK: Bank of England.

Ardagna, S. (2007). Fiscal Policy in Unionized Labor Markets, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 31(5): 1498–1534.

Blanchard, O. (1990), Comment on Giavazzi and Pagano (1990), in Blanchard, O. and S. Fischer (eds.), *NBER Macroeconomics Annual 1990*, vol.5, 111–116, MIT Press.

Chugh, Sanjay K. (2014). *Modern Macroeconomics*, manuscript under contract with MIT Press.

Costa Carvalho, V. M. (2009). *Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy in a New-Keynesian General Equilibrium Model for the Euro Area*, doctoral thesis, Universidade do Porto, <http://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/20601/2/TESEVMCC.pdf>.

Diamond, A. Peter (1998). Optimal Income Taxation: An Example with a U-shaped Pattern of Optimal Marginal Tax Rates. *American Economic Review*, 88 (1): 83–95.

Diamond, Peter and Emmanuel Saez (2011). The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations. *Journal of Economic Perspectives*, 25(4): 165–190.

Égert, Balázs (2010). Fiscal Policy Reaction to the Cycle in the OECD: Pro- or Counter-cyclical?, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 763, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kmft7pthb27-en>

European Central Bank (2010). *Monthly Bulletin*, June.

Feldstein, Martin (1980). Government Deficits and Aggregate Demand, *NBER Working Paper*, No. 435.

Feldstein, Martin (1982). Government Deficits and Aggregate Demand, *Journal of*

Monetary Economics, 9(1):1–20.

Giavazzi, F. and M. Pagano (1990). Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries, in Blanchard, O. and S. Fischer (eds.), *NBER Macroeconomics Annual 1990*, vol.5, 75–111, MIT Press.

Gootzeit, Michael J. (1987). Adam Smith on Balanced Budget Government Spending, *History of Economics Society Bulletin*, 8(02): 27–32.

Hellwig, M. and M. J. Neumann (1987). Economic Policy in Germany: Was There a Turnaround?, *Economic Policy*, 5: 105–145.

Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Anthem Press.

Mirrlees, James, Stuart Adam, Timothy Besley, Richard Blundell, Stephen Bond, Robert Chote, Malcolm Gammie, Paul Johnson, Gareth Myles, and James Poterba, (2011). *Tax by Design: The Mirrlees Review*, Oxford University Press, Oxford, UK.

OECD (2007). Fundamental Reform of Corporate Income Tax, *OECD Tax Policy Studies*, No 16, OECD Publishing.

Pescatori, Andrea, Damiano Sandri, and John Simon (2014). Debt and Growth: Is There a Magic Threshold?, *IMF Working Paper*, No. 14/34. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2407527>

Pilling, Geoffrey (2014). *The Crisis of Keynesian Economics*, Routledge Revivals, Routledge, New York.

Rother, P., L. Schuknecht and J. Stark (2010). The Benefits of Fiscal Consolidation in Uncharted Waters, *European Central Bank Occasional Paper Series*, No. 121.

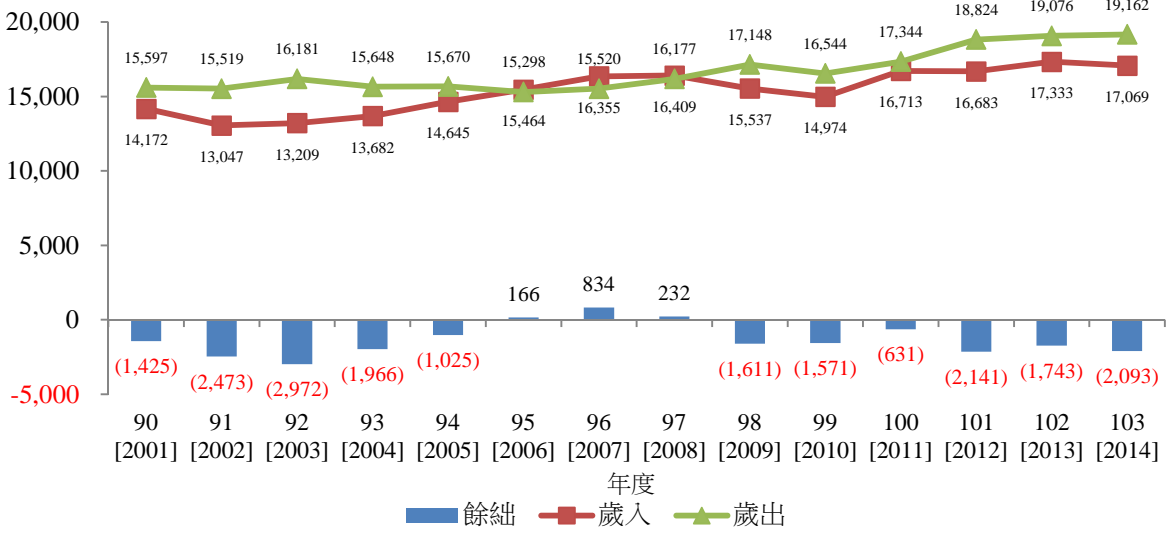
Saez, Emmanuel (2001). Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates. *Review of Economic Studies*, 68(1): 205–229.

Snowdon, B. and H. R. Vane (1997). To Stabilize or Not to Stabilize: Is That the Question?, in B. Snowdon and H. R. Vane (eds.), Chapter 1, *Reflections on the Development of Modern Macroeconomics*, 1–30, Edward Elgar.

Sutherland, D., P. Hoeller, and R. Merola (2012). Fiscal Consolidation: How Much, How Fast and by What Means?, *OECD Economic Policy Papers*, No. 1, OECD Publishing. DOI: 10.1787/5k9bj10bz60t-en

圖 1 歷年歲入、歲出與赤字缺口

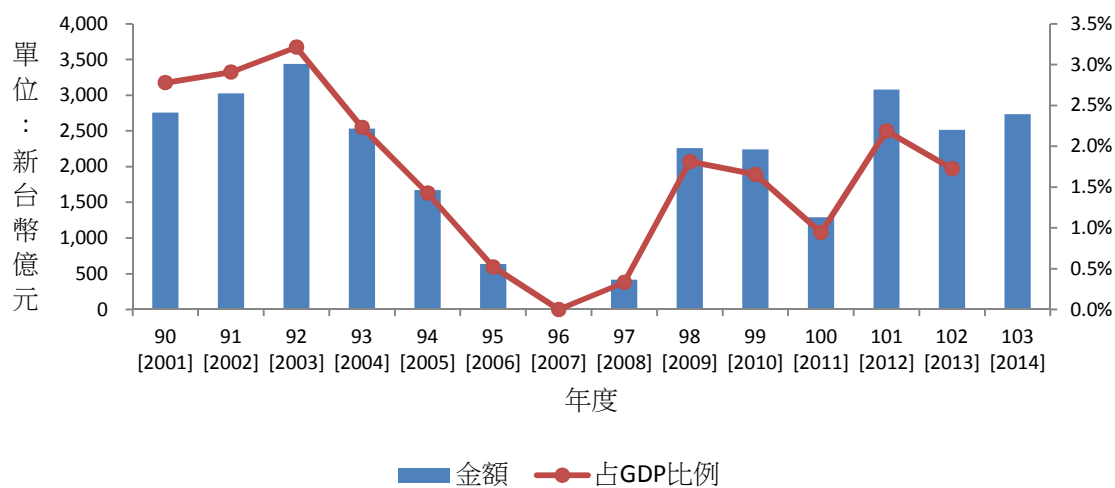
單位:新臺幣億元



註：赤字缺口尚不含債務之償還須額外編列之金額，以及特別預算歲入、歲出之差額；101 [2012] 年(含)以前係決算審定數，102 [2013] 年及 103 [2014] 年係法定預算數。

資料來源：103 [2014] 年中央政府總預算案。

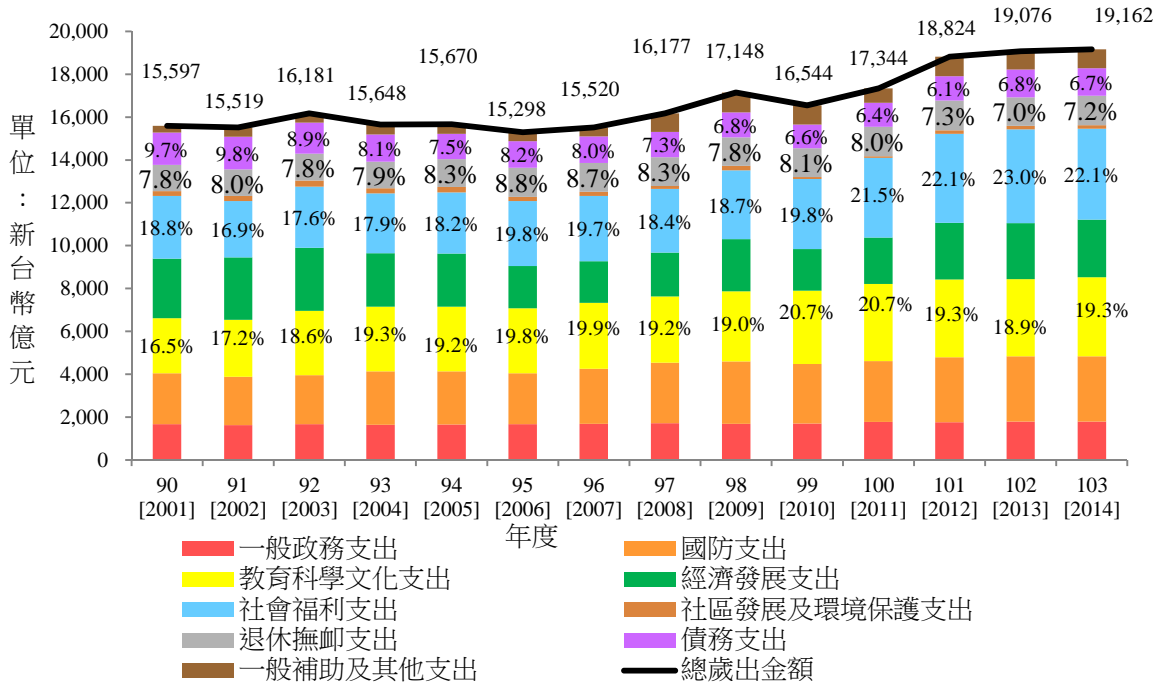
圖 2 中央政府融資調度金額與占 GDP 百分比



註：101 [2012] 年(含) 以前係決算審定數，102 [2013] 年及 103 [2014] 年係法定預算數。

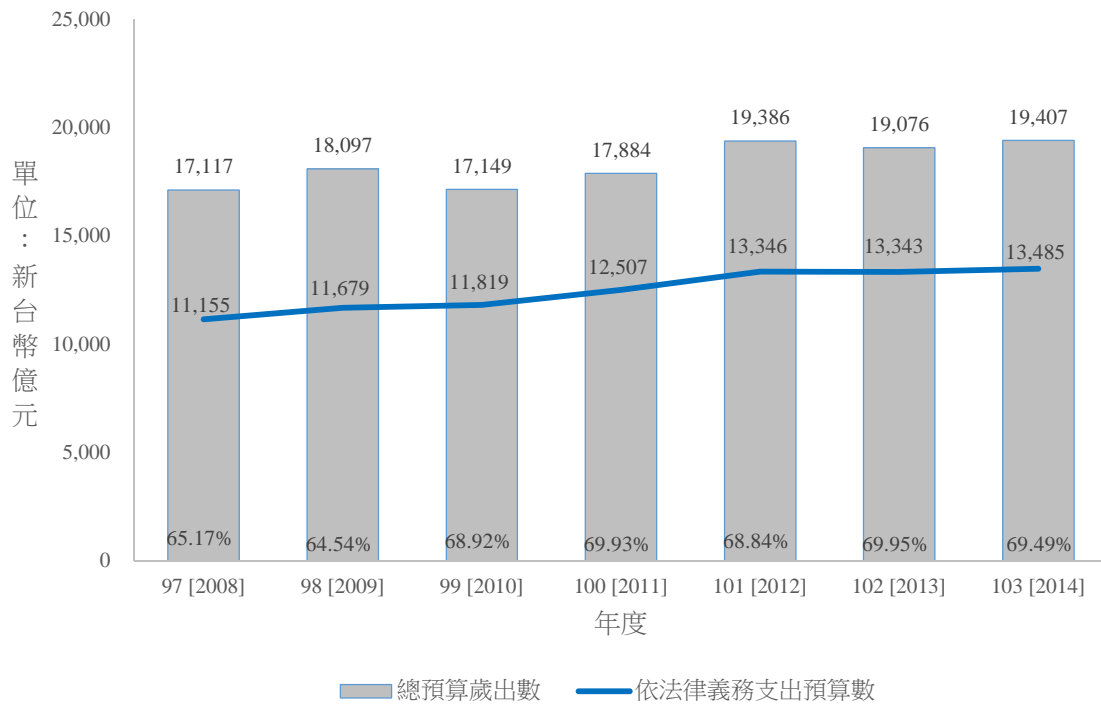
資料來源：103 [2014] 年中央政府總預算。

圖 3 中央政府歷年歲出結構



註：101 [2012] 年(含) 以前係決算審定數，102 [2013] 年及103 [2014] 年係法定預算數。
 資料來源：由103 [2014] 年中央政府總預算案自行整理。

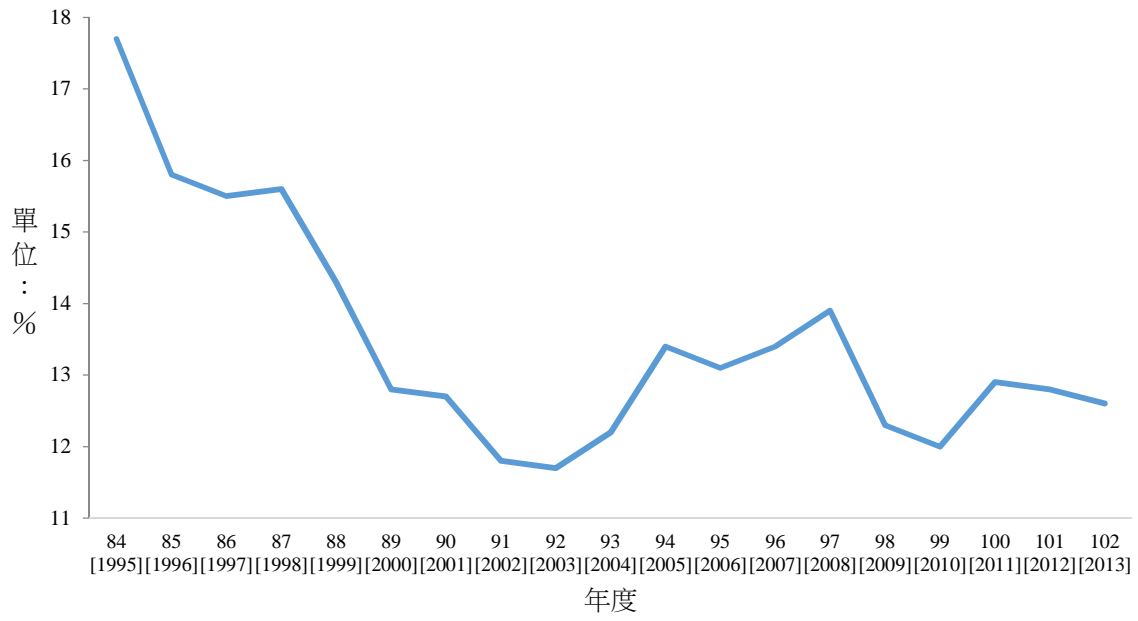
圖 4 中央政府總預算依法律義務支出編列數額



註：各年度均為預算數；103 [2014] 年度為預算案數。

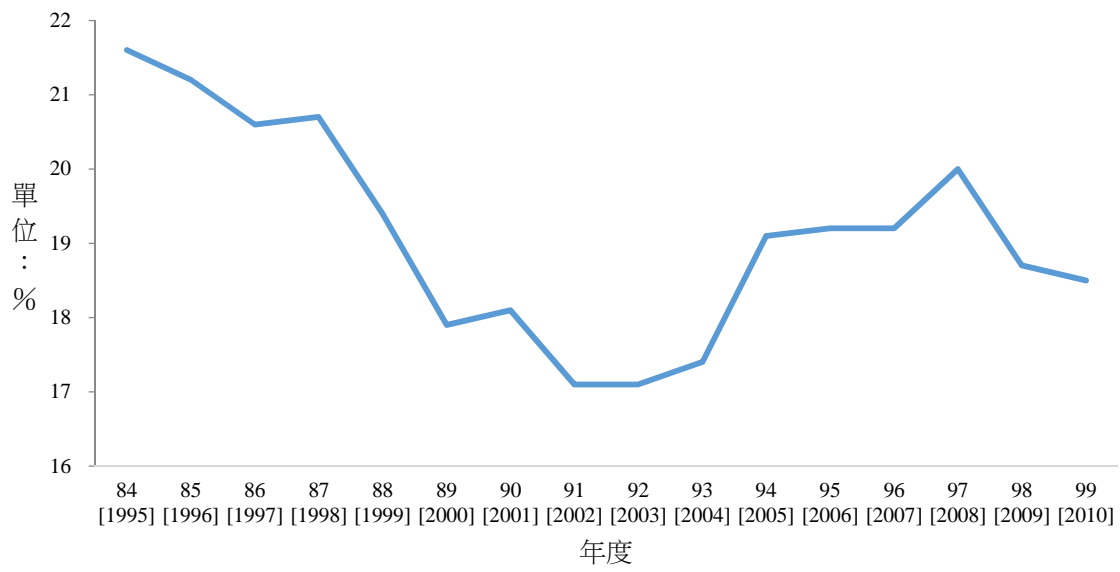
資料來源：行政院主計總處。

圖 5 台灣賦稅負擔率 (不含社會安全捐)



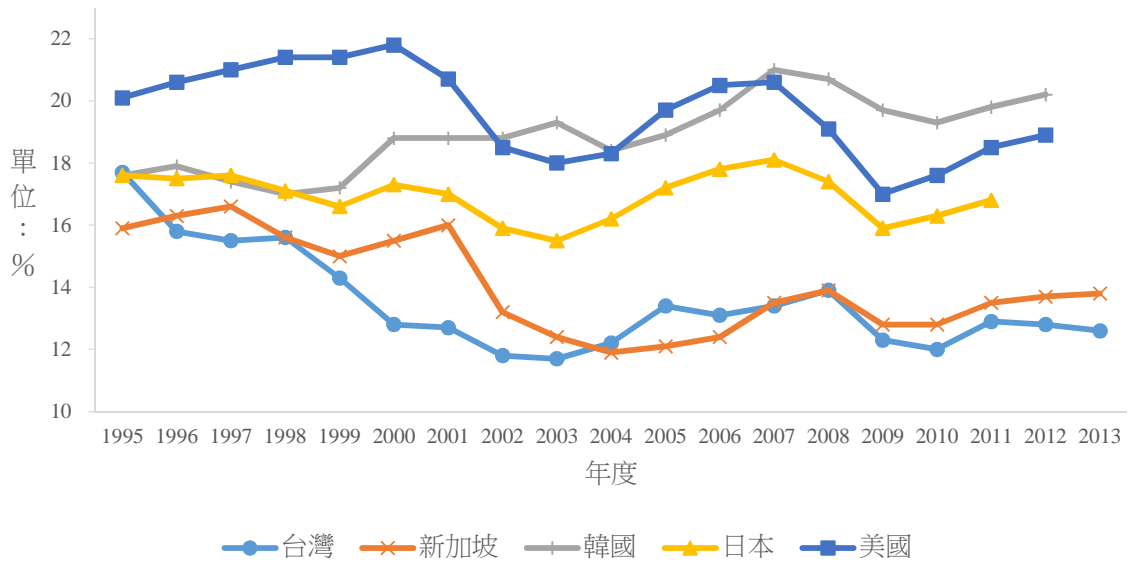
資料來源：自行整理繪製。

圖 6 臺灣賦稅負擔率(含社會安全捐)



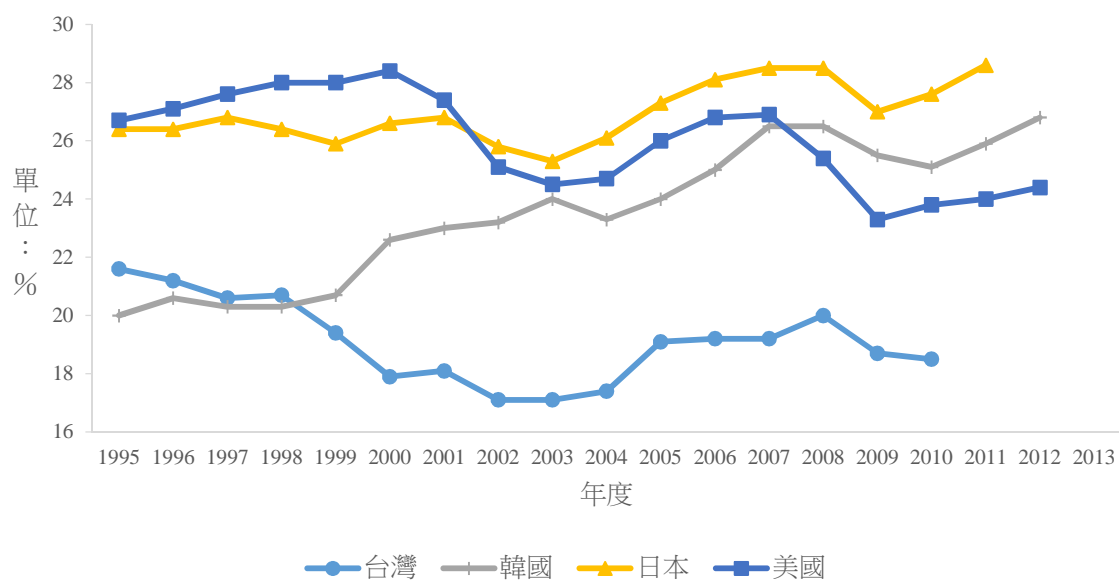
資料來源：自行整理繪製。

圖 7 各國賦稅負擔率(不含社會安全捐)



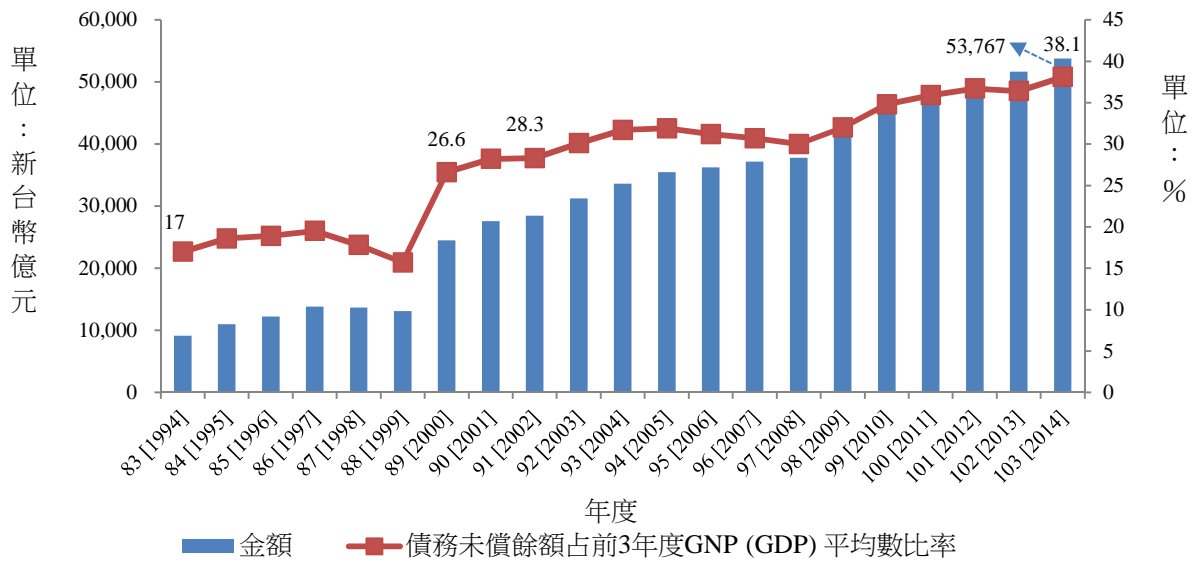
資料來源：自行整理繪製。

圖 8 各國賦稅負擔率(含社會安全捐)



資料來源：自行整理繪製。

圖 9 中央政府債務未償餘額



註：

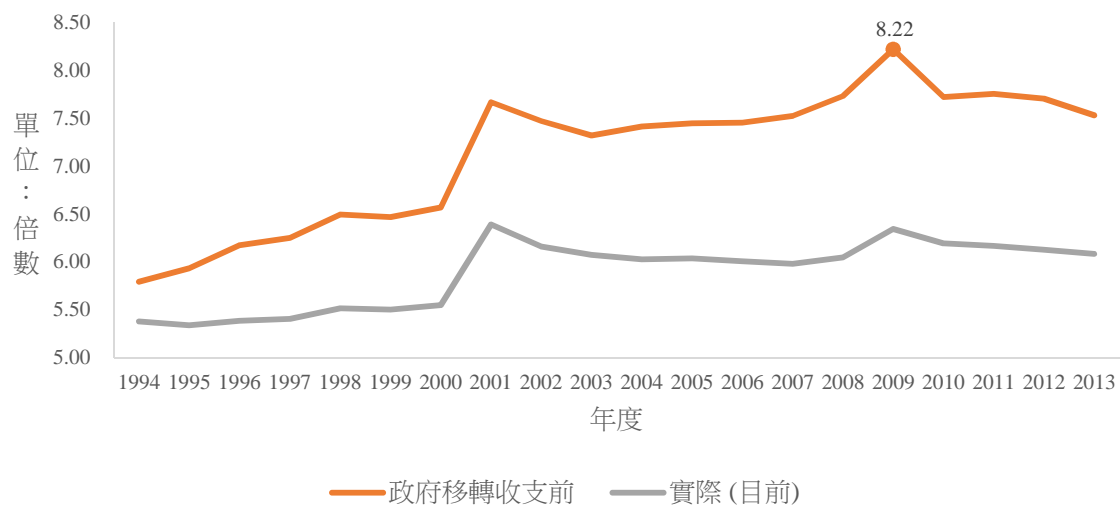
1. 101 [2012] 年(含)以前為決算數，102 [2013] 年為決算數，103 [2014] 年係預算數。

2. GNP (GDP) 為行政院總計總處 2014 年 5 月發布資料。

3. 配合公共債務法修正，自 103 [2014] 年1月起為對 GDP 之比率，102 [2013] 年(含)以前為 GNP 之比率。

資料來源：財政部統計處 102 [2013] 年財政統計年報。

圖 10 五等分位所得差距倍數



資料來源：自行整理繪製。

表 1 台灣賦稅負擔率 (不含社會安全捐)

單位：%

年 [西元]	台灣
84 [1995]	17.7
85 [1996]	15.8
86 [1997]	15.5
87 [1998]	15.6
88 [1999]	14.3
89 [2000]	12.8
90 [2001]	12.7
91 [2002]	11.8
92 [2003]	11.7
93 [2004]	12.2
94 [2005]	13.4
95 [2006]	13.1
96 [2007]	13.4
97 [2008]	13.9
98 [2009]	12.3
99 [2010]	12
100 [2011]	12.9
101 [2012]	12.8
102 [2013]	12.6

註：資料為占 GDP (依行政院主計總處 103 [2014] 年 2 月發布之資料) 之比率。

資料來源：財政部統計處 102 [2013] 年財政統計年報。

表 2 台灣賦稅負擔率(含社會安全捐)

單位：%

年 [西元]	台灣
84 [1995]	21.6
85 [1996]	21.2
86 [1997]	20.6
87 [1998]	20.7
88 [1999]	19.4
89 [2000]	17.9
90 [2001]	18.1
91 [2002]	17.1
92 [2003]	17.1
93 [2004]	17.4
94 [2005]	19.1
95 [2006]	19.2
96 [2007]	19.2
97 [2008]	20.0
98 [2009]	18.7
99 [2010]	18.5

註：資料為占GDP(行政院主計總處 103 [2014] 年 2 月發布之資料)之比率。

資料來源：財政部統計處 102 [2013] 年財政統計年報。

表3 各國賦稅負擔率(不含社會安全捐)

單位：%

年	台灣	新加坡	韓國	日本	美國	希臘	瑞士	西班牙	德國	荷蘭	奧地利	法國	英國	澳大利亞	比利時	加拿大	義大利	冰島	挪威	瑞典	丹麥
1995	17.7	15.9	17.6	17.6	20.1	19.7	19.6	20.5	22.7	24.1	26.5	24.4	27.7	28.2	29.2	30.0	27.4	28.7	31.3	34.4	47.7
1996	15.8	16.3	17.9	17.5	20.6	26.4	20.1	20.4	21.8	24.7	27.9	25.6	27.7	28.8	29.6	30.2	27.4	29.5	31.5	35.2	48.1
1997	15.5	16.6	17.4	17.6	21.0	20.8	19.6	21.4	21.3	24.1	29.1	26.4	28.0	28.6	30.3	31.1	28.6	29.4	32.2	36.3	47.9
1998	15.6	15.6	17.0	17.1	21.4	22.0	20.8	21.5	21.7	24.1	29.2	28.3	29.3	29.4	30.8	30.9	29.3	31.8	32.5	36.8	48.3
1999	14.3	15.0	17.2	16.6	21.4	22.9	20.8	22.3	22.7	24.5	28.8	28.9	29.6	29.8	30.8	30.9	30.2	34.1	32.7	38.9	48.5
2000	12.8	15.5	18.8	17.3	21.8	23.8	22.1	22.4	22.8	24.2	28.4	28.4	30.2	30.4	30.8	30.2	30.0	34.4	33.7	37.9	47.6
2001	12.7	16.0	18.8	17.0	20.7	22.5	21.2	21.9	21.9	24.4	30.2	28.1	30.0	28.9	30.6	29.5	29.8	32.6	33.6	35.3	46.8
2002	11.8	13.2	18.8	15.9	18.5	22.2	21.4	22.4	21.3	24.1	29.1	27.4	28.9	29.8	30.4	27.8	29.0	32.5	33.2	33.7	46.7
2003	11.7	12.4	19.3	15.5	18.0	20.5	21.0	22.0	21.3	23.4	28.9	27.0	28.1	30.0	30.1	27.6	29.3	33.6	32.6	34.4	46.8
2004	12.2	11.9	18.4	16.2	18.3	20.2	21.0	22.8	20.8	23.5	28.5	27.4	28.3	30.3	30.5	27.6	28.5	34.9	33.7	34.9	47.9
2005	13.4	12.1	18.9	17.2	19.7	20.8	21.3	24.0	21.0	25.4	27.7	27.8	28.8	30.0	30.9	27.5	28.1	37.5	34.4	35.8	49.7
2006	13.1	12.4	19.7	17.8	20.5	20.9	21.3	24.9	22.0	25.1	27.3	28.0	29.6	29.6	30.6	27.9	29.7	38.2	34.8	36.0	48.6
2007	13.4	13.5	21.0	18.1	20.6	21.3	21.2	25.2	22.9	25.3	27.7	27.5	29.1	29.7	30.1	27.6	30.3	37.6	34.0	35.0	47.9
2008	13.9	13.9	20.7	17.4	19.1	21.0	21.6	21.0	23.1	24.7	28.5	27.3	29.0	27.1	30.1	27.0	29.6	33.9	33.3	34.9	46.8
2009	12.3	12.8	19.7	15.9	17.0	20.0	21.9	18.8	22.9	24.4	27.7	25.8	27.4	25.8	28.7	26.6	29.7	30.8	32.1	35.2	46.8
2010	12.0	12.8	19.3	16.3	17.6	20.5	21.4	20.3	22.0	24.8	27.6	26.3	28.2	25.6	29.5	25.9	29.5	31.0	33.1	34.1	46.4
2011	12.9	13.5	19.8	16.8	18.5	21.6	21.6	20.1	22.7	23.7	27.8	27.4	29.1	26.5	29.9	25.8	29.6	31.9	33.0	34.1	46.7
2012	12.8	13.7	20.2		18.9	23.0	21.1	21.1	23.2		28.3	28.3	28.5		30.8	26.0	30.9	33.3	32.6	34.0	47.1
2013	12.6	13.8																			

註：除台灣與新加坡外，其餘國家 2012 年為暫定數。

資料來源：財政部統計處 102 [2013] 年財政統計年報。

表 4 各國賦稅負擔率(含社會安全捐)¹

單位：%

年	台灣	新加坡 ²	韓國	日本	美國	希臘	瑞士	西班牙	德國	荷蘭	奧地利	法國	英國	澳大利亞	比利時	加拿大	義大利	冰島	挪威	瑞典	丹麥	
1995	21.6	15.9	20	26.4	26.7	29.1	26.9	32.1	37.2	41.5	41.4	42.9	33.6	28.2	43.5	34.9	39.9	31.2	40.9	47.5	48.8	
1996	21.2	16.3	20.6	26.4	27.1	36.2	27.4	31.9	36.5	40.9	42.8	44.2	33.6	28.8	43.9	35.1	41.6	32.3	40.8	49.4	49.2	
1997	20.6	16.6	20.3	26.8	27.6	30.6	26.8	32.9	36.2	40.9	44.2	44.5	34	28.6	44.4	35.9	43.1	32.2	41.5	50.5	48.9	
1998	20.7	15.6	20.3	26.4	28	32.3	27.8	33.2	36.5	39	44.1	44.3	35.3	29.4	45	35.9	41.4	34.5	42.4	50.7	49.3	
1999	19.4	15	20.7	25.9	28	33.2	28	34.1	37.3	40.1	43.8	45.2	35.7	29.8	45	35.7	42.3	36.9	42.7	51.1	50.1	
2000	17.9	15.5	22.6	26.6	28.4	34.3	29.3	34.3	37.5	39.6	43	44.4	36.4	30.4	44.7	34.9	42	37.2	42.6	51.4	49.4	
2001	18.1	16	23	26.8	27.4	33.2	28.5	33.9	36.3	38.1	44.9	44.1	36.2	28.9	44.6	34.3	41.7	35.4	42.9	49.4	48.5	
2002	17.1	13.2	23.2	25.8	25.1	33.9	28.9	34.4	35.6	37.4	43.6	43.5	34.8	29.8	44.7	32.8	41.1	35.3	43.1	47.5	47.9	
2003	17.1	12.4	24	25.3	24.5	32.3	28.2	34	35.8	36.9	43.5	43.3	34.4	30	44.3	32.7	41.5	36.7	42.3	47.8	48	
2004	17.4	11.9	23.3	26.1	24.7	31.5	27.8	34.9	35	37.2	43	43.6	34.9	30.3	44.4	32.5	40.8	37.9	43.1	48.1	49	
2005	19.1	12.1	24	27.3	26	32.1	28.1	36	35	38.4	42.1	44.1	35.4	30	44.5	32.3	40.6	40.7	43.2	48.9	50.8	
2006	19.2	12.4	25	28.1	26.8	31.6	27.9	36.9	35.7	39.1	41.5	44.4	36.3	29.6	44.1	32.6	42.1	41.5	43.5	48.3	49.6	
2007	19.2	13.5	26.5	28.5	26.9	32.5	27.7	37.3	36.1	38.7	41.8	43.7	35.7	29.7	43.6	32.3	43.2	40.6	42.9	47.4	48.9	
2008	20	13.9	26.5	28.5	25.4	32.1	28.1	33.1	36.5	39.2	42.8	43.5	35.8	27.1	44	31.6	43	36.7	42.1	46.4	47.8	
2009	18.7	12.8	25.5	27	23.3	30.5	28.7	30.9	37.4	38.2	42.4	42.5	34.2	25.8	43.1	31.4	43.4	33.9	42	46.6	47.8	
2010	18.5	12.8	25.1	27.6	23.8	31.7	28.1	32.5	36.2	39	42.2	42.9	34.9	25.6	43.5	30.6	43	35.2	42.6	45.4	47.4	
2011		13.5	25.9	28.6	24	32.2	28.6	32.2	36.9	38.6	42.3	44.1	35.8	26.5	44.1	30.4	43	36	42.5	44.2	47.7	
2012		13.7	26.8		24.4	33.8	28.2	32.9	37.6		43.2	45.3	35.3		45.3	30.7	44.4	37.2	42.2	44.3	48	
2013			13.8																			

註：

1. 除新加坡外，其餘國家 2012 年為暫定數。

2. 新加坡資料未含社會安全捐。

資料來源：財政部統計處 102 [2013] 年財政統計年報。

表 5 《公共債務法》有關於中央政府債限之沿革

立法院修法日期	總統公布日期	條文內容
1995/12/29	1996/1/17	各級政府在其總預算及特別預算內，所舉借之公共債務未償餘額，合計不得超過行政院主計處預估之前 3 年度名目國民生產毛額 (GNP) 平均數的 48%，中央為 28.8%。
2002/1/16	2002/2/6	中央及各地方政府在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計處預估之前 3 年度名目 GNP 平均數之 48%，中央為 40%。
2013/6/27	2013/7/10 公布，施行日期由行政院定之。2013/9/5 行政院發布定自 2014/1/1 施行。	中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計總處發布之前 3 年度名目國內生產毛額 (GDP) 平均數之 50%，中央為 40.6%。

資料來源：由全國法規資料庫自行整理。

表 6 債務未償餘額與名目國內生產毛額

年 [西元]	名目國內生產毛額 ¹ (單位：百萬元)	債務未償餘額 ² (單位：百萬元)		債務未償餘額占名目 國內生產毛額之比例 (單位：%)	
		各級政府	中央政府	各級政府	中央政府
79 [1990]	4,430,055	-	201,165	-	4.54
80 [1991]	4,958,220	-	266,879	-	5.38
81 [1992]	5,534,544	-	566,819	-	10.24
82 [1993]	6,110,101	-	798,561	-	13.07
83 [1994]	6,685,505	-	914,944	-	13.69
84 [1995]	7,277,545	-	1,101,869	-	15.14
85 [1996]	7,906,075	1,937,388	1,223,895	24.51	15.48
86 [1997]	8,574,784	2,173,902	1,381,310	25.35	16.11
87 [1998]	9,204,174	2,217,843	1,368,674	24.10	14.87
88 [1999]	9,649,049	2,322,102	1,312,256	24.07	13.60
89 [2000]	10,187,394	2,708,502	2,450,138	26.59	24.05
90 [2001]	9,930,387	3,048,270	2,759,121	30.70	27.78
91 [2002]	10,411,639	3,165,628	2,849,272	30.40	27.37
92 [2003]	10,696,257	3,512,071	3,124,741	32.83	29.21
93 [2004]	11,365,292	3,878,450	3,362,141	34.13	29.58
94 [2005]	11,740,279	4,100,941	3,549,926	34.93	30.24
95 [2006]	12,243,471	4,186,600	3,622,951	34.19	29.59
96 [2007]	12,910,511	4,297,684	3,718,506	33.29	28.80
97 [2008]	12,620,150	4,374,902	3,778,659	34.67	29.94
98 [2009]	12,481,093	4,743,818	4,127,248	38.01	33.07
99 [2010]	13,552,099	5,188,102	4,537,679	38.28	33.48
100 [2011]	13,709,074	5,481,869	4,764,006	39.99	34.75
101 [2012]	14,077,099	5,769,029	5,010,746	40.98	35.60
102 [2013]	14,560,560	5,957,997	5,164,019	40.92	35.47

註：

1. 名目國內生產毛額根據 103 [2014] 年 8 月更新之「國民所得統計摘要」1-1 主要指標。
2. 85 [1996] 至 102 [2013] 年之債務未償餘額根據「102 [2013] 年財政統計年報」表 2-9 各級政府債務未償餘額(一年以上非自償性債務)之數字；79 [1990] 至 84 [1995] 年中央政府之債務未償餘額根據「94 [2005] 年財政統計年報」表 56 中央政府債務餘額之總計數。

表7 五等分位所得差距倍數

單位：倍數

年	五等分位所得差距倍數			移轉收支效果		
	政府移轉收支 前 A	加來自政府移 轉收入 B	實際(目前) C	從政府移轉收 入 A-B	對政府移轉支 出 B-C	合計 A-C
1994	5.79	5.49	5.38	0.31	0.11	0.41
1995	5.93	5.43	5.34	0.50	0.09	0.59
1996	6.17	5.49	5.39	0.68	0.11	0.79
1997	6.25	5.53	5.41	0.72	0.12	0.84
1998	6.49	5.66	5.51	0.84	0.14	0.98
1999	6.47	5.65	5.50	0.82	0.15	0.97
2000	6.57	5.69	5.55	0.88	0.14	1.02
2001	7.67	6.54	6.39	1.13	0.15	1.28
2002	7.47	6.29	6.16	1.18	0.13	1.31
2003	7.32	6.20	6.08	1.12	0.12	1.24
2004	7.41	6.17	6.03	1.24	0.15	1.39
2005	7.45	6.18	6.04	1.26	0.15	1.41
2006	7.45	6.16	6.01	1.29	0.15	1.45
2007	7.52	6.12	5.98	1.40	0.14	1.54
2008	7.73	6.20	6.05	1.53	0.16	1.69
2009	8.22	6.47	6.34	1.75	0.13	1.88
2010	7.72	6.30	6.19	1.42	0.11	1.53
2011	7.75	6.32	6.17	1.43	0.16	1.59
2012	7.70	6.29	6.13	1.42	0.16	1.58
2013	7.53	6.22	6.08	1.31	0.14	1.45

資料來源：行政院主計總處。

表 8 財政健全方案兩稅合一制度改革內容簡表

課稅對象	新制	舊制
本國個人股東	獲配股利總額所含可扣抵稅額之「半數」抵減其綜合所得稅	獲配股利總額所含可扣抵稅額「全數」抵減其綜合所得稅
本國法人股東	維持舊制	公司組織之營利事業，因投資於國內其他營利事業，所獲配之股利淨額或盈餘淨額，不計入所得額課稅
非居住者股東	獲配股利總額所含稅額中屬加徵10%營利事業所得稅部分之「半數」抵繳該股利淨額之應扣繳稅額	獲配股利總額所含稅額中屬加徵10%營利事業所得稅部分「全數」抵繳該股利淨額之應扣繳稅額
獨資、合夥	小規模營利事業之獨資、合夥組織為維持現行課稅制度；其餘先繳納應納稅額之「半數」，並以「稅後淨利」併課資本主、合夥人之綜合所得稅	獨資、合夥組織之營利事業依規定辦理結算申報時，無須計算及繳納其應納之結算稅額；其營利事業所得額，應由獨資資本主或合夥組織合夥人依規定列為營利所得，課徵綜合所得稅

資料來源：自行整理。

表 9 財政健全方案金融業稅率 (徵收率) 變動情形一覽表

業別	本業		非專屬本業	
	新制	舊制	新制	舊制
銀行及保險業	<p>銷售額之 5%。保險業之本業銷售額應扣除財產保險自留賠款。但保險業之再保費收入之稅率為 1%。</p>	<p>銷售額之 2%。但保險業之再保費收入之稅率為 1%。</p>	維持舊制	銷售額之 5%
非銀行及保險業之金融事業：信託投資業、證券業、期貨業、票券業及典當業	維持舊制	銷售額之 2%	維持舊制	銷售額之 5%

資料來源：自行整理。

表 10 我國近年綜合所得稅之稅率調整

單位：%

級距數	1969年 - 1991年	1992年 - 2009年	2010年 - 2015年	2016年 -
1	6%	6%	5%	5%
2	8%	13%	12%	12%
3	10%	21%	20%	20%
4	12%	30%	30%	30%
5	15%	40%	40%	40%
6	18%			45%
7	22%			
8	26%			
9	30%			
10	34%			
11	39%			
12	44%			
13	50%			

註：年係指報稅年度，非課稅所得賺取的年度。

資料來源：歷次修正之所得稅稅率條例第4條、所得稅法第5條。

表 11 綜合所得稅稅率級距修正

稅率	綜合所得淨額
5%	0-520,000
12%	520,001-1,170,000
20%	1,170,001-2,350,000
30%	2,350,001-4,400,000
40%	4,400,001-10,000,000
45%	10,000,001以上（新增）

資料來源：財政部，

<http://www.mof.gov.tw/public/Attachment/43271128161.pdf>，瀏覽日

期：2014/8/25。

表 12 所得淨額 1,000 萬元以上之應納稅額變化 (稅收增加預估)

單位：戶、千元

年	納稅單位 N	所得淨額 z	累進差額	應納稅額	累進差額	應納稅額	應納稅額 增減 (稅收變化)
			(舊制) b	(舊制) [z/N*.4-b]*N	(新制) c	(新制) [z/N*.45-c]*N	
2001	4,604	134,166,761	655	50,649,703	1,155	55,056,041	4,406,338
2002	2,995	102,714,290	655	39,123,093	1,155	42,761,307	3,638,215
2003	2,718	105,755,496	655	40,521,093	1,155	44,449,868	3,928,775
2004	5,479	154,380,284	655	58,161,725	1,155	63,141,239	4,979,514
2005	6,509	185,471,719	655	69,923,340	1,155	75,942,426	6,019,086
2006	6,704	189,834,047	655	71,540,488	1,155	77,680,190	6,139,702
2007	8,183	229,761,437	655	86,542,255	1,155	93,938,827	7,396,572
2008	8,519	269,342,370	721	101,593,897	1,221	110,801,516	9,207,619
2009	5,787	157,954,332	721	59,008,727	1,221	64,012,944	5,004,217
2010	8,151	259,022,999	774	97,297,065	1,274	106,172,715	8,875,650
2011	9,613	292,930,519	774	109,727,900	1,274	119,567,926	9,840,026

註：年係指報稅年度，非課稅所得賺取的年度。

資料來源：吳毓文 (2014)。

表 13 所得淨額 1,000 萬元以上納稅單位之行為反應對稅收增加預估的影響

單位：千元

年	未考量行為反應的稅收預估	考量行為反應的稅收增加預估
2001	4,406,338	3,747,701 – 2,101,109
2002	3,638,215	3,133,981 – 1,873,396
2003	3,928,775	3,409,611 – 2,111,703
2004	4,979,514	4,221,647 – 2,326,980
2005	6,019,086	5,108,588 – 2,832,345
2006	6,139,702	5,207,790 – 2,878,008
2007	7,396,572	6,268,652 – 3,448,853
2008	9,207,619	7,885,392 – 4,579,827
2009	5,004,217	4,228,804 – 2,290,274
2010	8,875,650	7,604,083 – 4,425,164
2011	9,840,026	8,402,003 – 4,806,947

註：年係指報稅年度，非課稅所得賺取的年度。

資料來源：吳毓文 (2014)。