

「還稅於民」的底線：債務不容增加！

（或題：超徵稅收的使用）

陳國樑／政大財政系教授

December 25, '22

根據財政部日前發布稅收初步統計數字，累計 1 至 11 月稅收已經超徵 3,554 億元；按過去兩年 12 月稅收初步統計數字（109 年為 1,423 億元、110 年為 1,349 億元）估算，進一步考慮修正追加數，本年度稅收超徵，將會突破 5,000 億元規模。

如此離譜的超徵數字，背後所代表的意義，可以從三個面向解讀。首先，超徵的稅收是未能納入政府施政計畫的財源，出現如此鉅額的稅收超徵，表示政府預算程序失效、數字管理失靈。

其次，當年度超徵的稅收，並未編入預算，一旦行政部門有調度使用上的裁量空間，即不受國會的監督，如此一來，超徵的稅收，彷彿是披著小說《哈利·波特》書中的「隱形斗篷」般、成為「看不見的預算」，形成財政紀律的破口。

最後，也最令人擔心的是，如果超徵是結構性問題，是在陳腐老舊的稅制下，國人所「莫名其妙」多繳的稅，那麼超徵的稅收就是「不義之財」，租稅正義蒙羞。

就字義言，「超徵」是稅賦的「超額徵收」；既然「多收」了，當然應該退還，因此，要求「發錢」的「還稅於民」聲浪四起。但此「超徵—還稅—發錢」的連結，其實是過度簡化了問題，見樹不見林。

課稅收入為「總預算」之歲入項目，但「特別預算」往往並無稅收（或其他歲入）可供其歲出所需，因此，特別預算財源多以舉債方式因應。例如，《中央政府海空戰力提升計畫特別預算》歲出金額 2,370 億元，即全數以債務舉借因應。為避免債留子孫，運用總預算超徵的稅收，以減少特別預算債務的舉借，理所當為。問題在於，若特別預算歲出金額過於龐大，則會出現稅收連年超徵、政府債務也連年上升的情形。

蔡英文政府主政的過去六年，累計超徵的稅收為 8,069 億元，本年度以 5,000 億元計，合共超徵 1.3 兆元。然而，前瞻基礎建設、新式戰機採購、防疫振興與海空戰力提升計畫四項特別預算，合共歲出 2.16 兆元。簡單加減可以得知，即便將超徵的稅收，全數用作特別預算財源，尚有缺口 8,600 億元。

因此，稅收雖有超徵，並不代表政府有「發錢還稅」的能力。在超徵的稅收全數

用於減少舉債（或還債）、債務餘額仍然繼續增加的情形下，表示雖然稅收有超徵，但仍然不足以供政府支出所需、仍須舉債；此時若執意要「發錢還稅」，則每「還稅於民」一元，就必須舉借新債一元。還稅係供當前世代享用，但卻要由後代子孫埋單；除非還稅所發的每一塊錢，都存下來留給子孫，否則就有如當前世代，「穿越時空」去搶劫後代子孫，堂堂地進行「跨代際的掠奪」。

一旦考慮政府施政整體所需，超徵的稅收應如何運用，再清楚不過了。首先應做到「不舉新」：以今年度超徵的稅收，因應今年度歲出的不足，避免舉借新的債務、而使債務攀升；現在有超徵的稅收，要用錢，怎好意思厚著臉去向子孫伸手？

其次是「要還舊」：超徵的稅收，要用於既有債務的償還。政府歲出與歲入的差額，每每以舉債方式因應，造成債務的累積與堆疊。在當年度支用無虞下，超徵的稅收應該用作債務還本，避免債留子孫。

最後，在債務不再繼續增加、債務存量開始下跌的情形下，一部分超徵的稅收，或可考慮「循預算程序」，用於各種施政所需（包括編列預算「發錢還稅」）。

筆者支持「還稅於民」的主張，但絕非「發錢還稅」。所謂「還稅於民」，在於：全面檢討稅制，廢除不合時宜之稅目與課稅標的，找出稅制結構中，無租稅之名、卻有租稅之實的「隱藏性租稅」，以使稅制透明公正、確保納稅者權益，進而提升整體稅制的正當性。