

破解結構性稅收超徵：四大策略

陳國樑

政大財政系教授暨系主任／政大財稅研究中心主任

1 March '25

一〇三年以來的十一年間，有十年出現稅收超徵的情形，預算短估的稅收金額合共高達二點六兆元；此一現象顯示，稅收超徵已然為結構性的問題，反映出財政數字管理的失靈，亟需嚴肅以對。從以下四點努力，一定能夠從根本導正預算稅收預估問題。

一、盡速制定《中央與地方賦稅收入預估標準作業流程》。現行稅收預估過度依賴行政體系內部運作，缺乏透明度，容易引發「黑箱作業」的疑慮。

訂定稅收預估標準作業流程，將有助於避免透過操作估算方法或參數所導致的人為低估，進而減少超徵現象的產生，強化財政數字管理。建議建立稅收預估經濟模型，並參照總預算案編製之景氣預測作業辦法，確保稅收預估的準備、過程與結果都需經由財政及經濟學者組成的外部評估委員會審議。

二、建立債限彈性機制。現行《公債法》對於政府每年應編列的債務還本額度，以及可舉借債務額度上限，並未設有彈性機制。一旦達到舉債門檻，若遭逢整體經濟局勢驟變，而使政府歲入減少，將陷入既無法舉債應對支出，但另一方面仍須依通過預算執行還債，形成「雙重困境」。所謂「山不轉路轉，路不轉人轉」，預算主管機關於預算編列時，刻意低估課稅收入，或可保留財政應變能力，然而，這樣的做法並未經規範，破壞財政紀律，並不利於長期財政穩定。

建議參酌歐盟的「債務調整制度」，將政府赤字與景氣循環作連結，在景氣衰退期間，減輕債務還本額度，並允許在稅收大幅低於預期時，適度增加舉債額度，以應對財政收入不足的挑戰。這不僅能有效減輕短期內的財政壓力，還能消除預算主管機關低估稅收的誘因。

三、超徵稅收自動撥入債務還本基金。由於不在總預算之內，超徵稅收的使用相對較不受立法部門監督，行政部門對超徵稅收用途有較大的審酌彈性，猶如「隱形預算」，成為財政紀律缺口。此外，超徵的稅收也被外界批評為是「選舉金庫」，各種「還稅於民」的主張與倡議，不僅徒增紛擾，而且可能催生出一個接一個的特別預算或「肉桶法案」，加劇財政狀況的惡化。

因此，建議修訂財政紀律相關法規，將所有超徵的稅收全數轉入償債基金，用於債務還本。如此，行政部門將會意識到超徵稅收只能用於償債，並無法挹注其他

行政資源時，將可有效杜絕政府「創造超徵」的動機。此外，政黨和利益團體也將無法恣意主張超徵稅收的用途。

四、盡速召開全國賦稅改革委員會。我國現行賦稅制度結構老舊，儘管已有多次稅制優化改革，但欠缺整體系統性規劃。現行稅制中存在諸多不合時宜或未盡完善的規定，形成「隱藏性租稅」，無形中加重企業與個人的租稅負擔，造成不公不義的超徵稅收。

建議儘速召開全國賦稅改革委員會，進行系統性檢討，改革現行稅制中潛藏的問題，消除隱性租稅對民眾的負擔。改革過程中應充分吸納專家意見與民間聲音，調整稅收結構，應對不斷變化的經濟環境，提升國際競爭力，最終實現稅制的完善、透明、公平與公正。