

稅收超徵的財政紀律觀點 與解決問題之道

Surplus Tax Revenue from a Fiscal Discipline
Perspective and Its Solution

石恩銘 En-Ming Shih* 陳國樑 Joe Chen**



壹、財政紀律與稅收超徵

根據財政紀律法第2條第1項之定義，財政紀律係指：「對於政府支出成長之節制、預算歲入歲出差短之降低、公共債務之控制及相關財源籌措，不受政治、選舉因素影響，俾促使政府與政黨重視財政責任與國家利益之相關規範。」條文中所謂「相關規範」在狹義上，應係指我國的預算法、公共債務法與財政紀律法等要求政府履行財政紀律責任的法律。但就政府職能而言，財政紀律不僅限於法條的明文規範，更是為了使政府能夠順利履行經濟學理上的二大職責：第一，維持市場資源配

置效率，政府只在市場失靈（market failure）時，適度介入修正。當市場機制運作良好時，則不應介入干涉；第二，執行所得重分配，緩解貧富不均所造成的社會問題。由此可見，財政紀律乃是政府履行效率面與公平面職能的基礎，對國家治理之重要性不言而喻。

然而，近年來我國財政紀律出現是否能夠切實進行有效數字管理（digital management）的討論；其中又以稅收超徵問題最為各界所關注。政府於編列年度預算時，會評估課稅收入的預估值，經立法院總預算審查通過後，成為稅收的法定預算數；而各稽徵機關依據稅捐稽徵法、

納稅者權利保護法以及個別税法所徵收之實際稅額則為實徵數。由於預算數屬於事前估計，與實徵數之間難免有所有差異，若實徵數低於預算數，稱之為「稅收短徵」；反之，若實徵數高於預算數，則為「稅收超徵」。

稅收超徵的發生原因大致可以分為三種：第一，在「財政審慎」原則下，適度低估稅收預測，作為財政紀律制度外的彈性機制，避免因經濟局勢驟變，而對預算執行造成嚴重影響，同時，較低的稅收估計也在一定程度上節制行政部門編列過高的支出預算；第二，實際經濟成長超乎原本的景氣預測，而使稅捐稽徵機關於實際徵稅時，更容易課徵到比預估數更多的稅賦。這部分的稅收超徵在性質上，屬於景氣循環下的財政收入波動；第三，稅制結構中有許多環節與設計，未能隨整體經濟與社會變化與時俱進，形成「隱藏性租稅」，使國人租稅負擔增加。例如：綜合所得稅制是按照名目所得課徵，其中雖設計有通貨膨脹調整機制，但僅限部分名目金額，且須待消費者物價指數上漲累計達到一定程度方進行調整，在此之前，若名目所得因物價上漲而增加，則民眾可能面臨更高的稅率級距，形同政府課徵一筆「通貨膨脹稅」¹。

從超徵原因的討論可以發現，稅收超徵若非源自於經濟景氣表現超乎預期，而

是來自制度所造成的扭曲或人為操作，即形成「結構性稅收超徵」。由於行政部門負責預算之編列與執行，制度的扭曲或人為的操作，容易造成預算制度之「逆選擇」（adverse selection）與「道德危機」（moral hazard）問題。逆選擇問題在於，屬普通法性質之財政紀律，並無法約束適用特別法的特別預算，一旦超徵財源經由特別預算編列，即可「跳脫」財政紀律規範；經常性的稅收超徵，驅使行政部門越加仰賴編列特別預算，以因應「不願」受財政紀律束縛之支出，進而使財政紀律與預算制度失去規範政府收支的「正向」功能而崩潰²。道德危機問題在於，超徵稅收不在總預算範圍，自然不受立法院總預算審查之監督；但就稅收超徵之運用而論，一旦行政機關得以審酌超徵稅收的用途，相較於預算編列內之收入，超徵稅收可以有更大的使用彈性，而使行政機關透過低估稅收預算數來「創造」超徵財源³。更有甚者，超徵財源經由特別預算編列，亦可能進一步擴大政府支出，而造成資源的浪費⁴。

以上有關稅收超徵與財政紀律關聯的討論雖然簡短，但清楚的是：超徵的稅收猶如「看不見的預算」，形成財政紀律的缺口；結構性的稅收超徵凸顯政府無法進行有效的數字管理，是國家治理的一大隱憂。



貳、我國當前超徵的現況

【表一】與【圖一】分別顯示自民國90年起至111年為止，各級政府稅收實際數與預算數之間差額之數據與趨勢圖；共計21年間，除7年為短徵，其餘皆為超

徵，尤其是110年與111年高達4,327億元與4,950億元，連續刷新歷史新高；110年之超徵以證券交易稅為大宗，占該年度超徵金額之35.91%；111年之超徵以營利事業所得稅為大宗，占該年度超徵金額之59.46%（參見【圖二】）⁵。陳國樑、

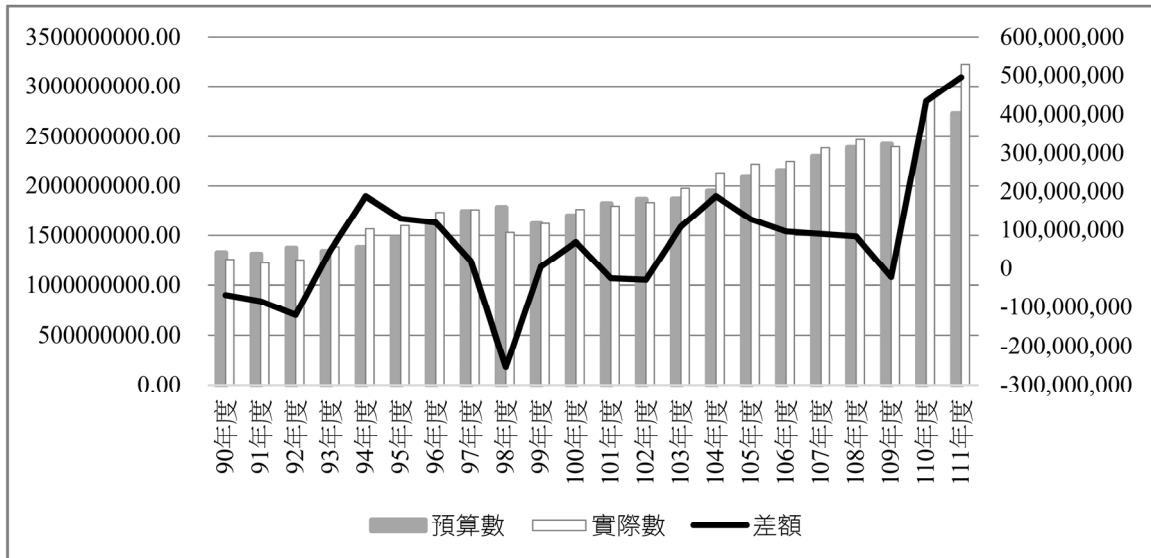
【表一】我國稅收預算數與實徵數比較表

單位：千元

年 度	預算數	實徵數	差 額
90年度	1,326,601,788	1,257,840,609	-68,761,179
91年度	1,310,495,827	1,225,600,850	-84,894,977
92年度	1,373,093,072	1,252,766,218	-120,326,854
93年度	1,338,720,058	1,387,300,291	48,580,233
94年度	1,379,668,777	1,567,396,363	187,727,586
95年度	1,471,263,943	1,600,803,894	129,539,951
96年度	1,614,809,794	1,733,894,782	119,084,988
97年度	1,740,892,786	1,760,438,282	19,545,496
98年度	1,784,091,474	1,530,282,190	-253,809,284
99年度	1,617,650,196	1,622,244,070	4,593,874
100年度	1,695,876,063	1,764,610,616	68,734,553
101年度	1,822,502,215	1,796,697,193	-25,805,022
102年度	1,863,712,791	1,834,124,153	-29,588,638
103年度	1,867,311,581	1,976,106,922	108,795,341
104年度	1,947,069,583	2,134,857,093	187,787,510
105年度	2,096,285,932	2,224,075,454	127,789,522
106年度	2,155,234,212	2,251,246,001	96,011,789
107年度	2,297,293,646	2,386,944,903	89,651,257
108年度	2,387,521,721	2,470,519,242	82,997,521
109年度	2,420,935,926	2,398,667,080	-22,268,846
110年度	2,441,509,945	2,874,212,555	432,702,610
111年度	2,724,176,000	3,219,145,000	494,969,000

註：110年度（含）以前為決算審定數；111年度為初步統計數。

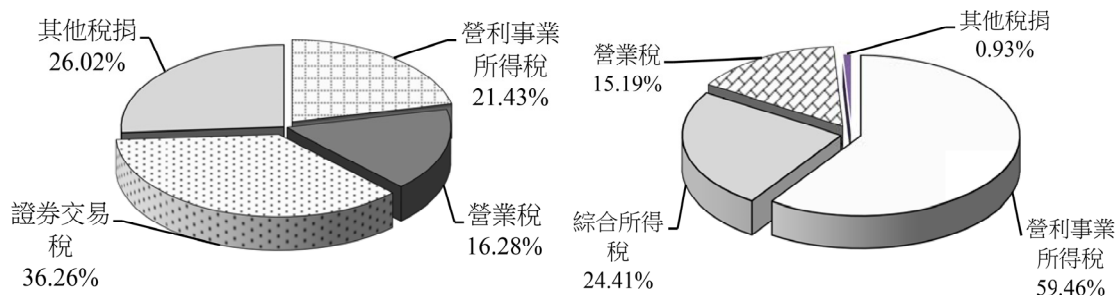
資料來源：整理自財政統計資料⁶。



【圖一】我國稅收超徵情形

註：圖中左側座標為長條圖座標；右側線為折線圖座標。

資料來源：整理自財政統計資料⁷。



【圖二】110年與111年我國稅收超徵結構圓餅圖

註：A為110年各項稅目超徵占超徵總金額之占比；B為111年各項稅目超徵占超徵總金額之占比。其他稅捐（110年）為營利事業所得稅、營業稅與證券交易稅之外的其他稅目合計；其他稅捐（111年）為營利事業所得稅、個人綜合所得稅與營業稅之外的其他稅目合計。

資料來源：財政部（2022，2023）⁸。

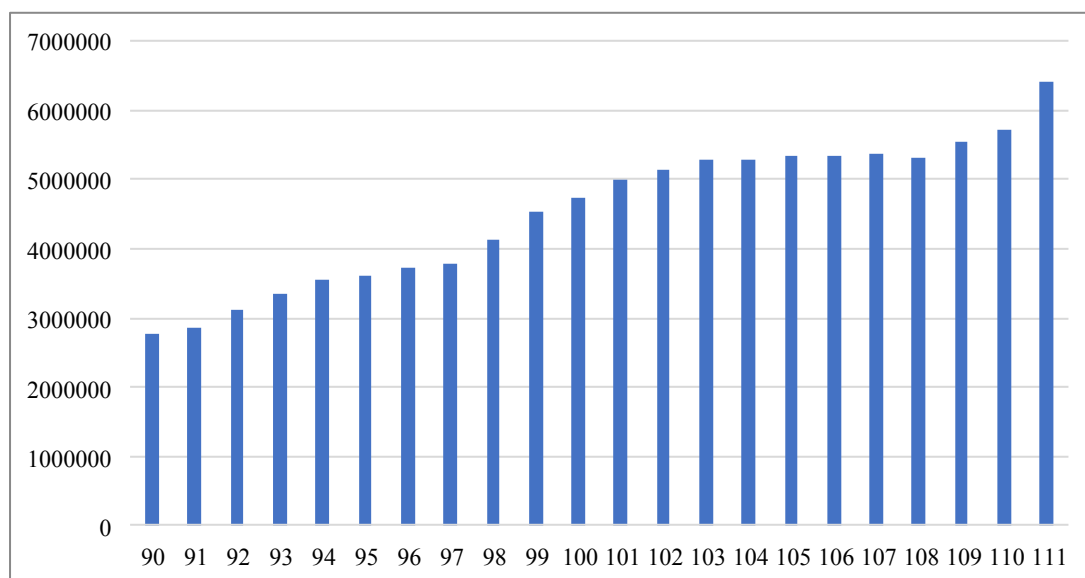
楊佩烜與黃勢璋（2020）⁹對我國稅收預估進行研究，發現政府現行的稅收預估欠缺統計預測應具備之良好特性；近年來的

稅收超徵問題，並非單純的景氣循環所致，很可能存在人為低估或制度扭曲之問題。針對中央政府超徵的稅收，根據財政

部說明，主要有三種用途¹⁰：第一，留存於國庫成為歲計賸餘，供未來預算財源調度使用。各項稅收之預算數皆編列在總預算之內，待年底主計總處決算後，若因稅收超徵使得總預算收入決算數大於支出決算數，差額即為歲計賸餘，可作為未來預算編列財源籌措的選項之一。惟中央政府1年以上公共債務未償餘額不斷增加（參見【圖三】），反映政府整體收支仍為赤字，尤其是特別預算幾乎完全是依靠舉債來籌措財源，若同時將其納入整體財政狀況一併考慮，總預算之歲計賸餘，並不表示政府有財政餘裕。

第二，超徵的稅收用於降低當年度總

預算與特別預算需要舉債的數額。在預算編制與審定的過程中，政府會預估下一年度將收到多少課稅收入以及需要舉借的債務，即歲入預算數與融資調度預算數；而在年度進行中，國庫資金可先供各項預算（總預算與特別預算）支出所需，以延後舉債，換言之，原本在各項預算中編列的預定舉債數額，可能因超徵的稅收可以支應而無須再做融資調度。對政府而言，稅收超徵形成一筆預算外資金，可以避免舉債壓力。第三，部分超徵所得之稅收可能用於增加債務還本。根據公共債務法第12條，中央政府每年應以當年度課稅收入的5%~6%，編列債務還本預算，以強化政



【圖三】90~111年中央政府1年以上公共債務未償餘額

註：110年度（含）以前為審定決算數、111年度為預算數。

資料來源：財政部國庫署（2022）¹¹。

府的債務管理。由【表二】可知，在105～109年之間，政府實際的債務還本數額大約與預算數相當，並沒有多還債的現象發生，但在110年度與111年度中，債務還本決算數皆大於預算數，已非「舉借新債償、還舊債」可以解釋的差異，由此推論：超徵稅收除歲計賸餘或降低預算舉債數外，部分亦可能用於增加債務還本的數額。

就前述而論，稅收超徵在法規上皆有「合法」用途，甚至為政府保留財源籌措的彈性空間，但與此同時，也容易使各界忽略其背後數字管理失靈的問題。在預算編列的過程中，稅收低估可能使行政機關錯估下一年度可使用之財源，而影響未來的施政計畫，致使政府資源無法有效利用，有損政府職能；而且這部分的稅收較不受立法院監督，行政機關在一定程度上

得以審酌使用，形成財政紀律缺口。另外，大筆的稅收超徵可能引起各界誤解，認為政府有違法多收稅或財政有充足的餘裕，乃至於在「整體財政赤字」的情況下，仍提出「還稅於民」、「普發現金」的訴求¹²。

參、超徵的誤解與還稅於民

不論稅收實徵數或是預算數，皆是於法有據的數字，並非政府有違法多收稅的情況，實際上並不存在還稅於民的問題。即使政府真的有違法超收人民的稅金，也應針對個別被超收的對象，逐一退回稅款，而非普發現金，此舉有損害被超收的企業或個人的財產權。此外，普發現金在本質上乃是一種擴張性的財政政策，目的是為了刺激衰退中的景氣，減緩其對家計

【表二】債務還本決算數與預算數比較表

	單位：億元		
	債務還本決算數	債務還本預算數	差額
105年度	730	730	0
106年度	743	740	3
107年度	792	792	0
108年度	885	835	50
109年度	850	850	0
110年度	1,200	850	350
111年度	1,500	960	540

註：105～110年度為決算審定數；111年度為決算數。

資料來源：整理自財政統計資料¹³、中央政府總預算（2022）¹⁴。



單位的衝擊，而非「稅收退回」。若稅收超徵即須普發現金給人民，則短徵時，也應向全民徵補額外的稅賦，在此情形下，將使財政政策產生「順景氣循環」(procyclical)運作的現象。

政府稅收與景氣循環存在高度正向關聯，整體經濟景氣情況越佳，將產生稅基擴大效果，使得政府稅收會增加；反之，當景氣面臨衰退時，會導致稅基萎縮，政府稅收也將隨之下降。排除人為扭曲，稅收超徵通常會發生在景氣繁榮期，此時發放現金容易加劇景氣過熱，引起經濟泡沫；而稅收短徵則容易出現在景氣衰退期，在家計單位所得減少的情形下，開徵額外的補充稅賦，將進一步打擊其消費與投資能力，而使衰退的景氣雪上加霜。此一順景氣循環的財政政策運作，實有違功能財政 (functional finance) 的根本邏輯。

就整體財政收支而言，政府出現稅收超徵並不等於有多餘的錢可以發還民眾。根據【圖三】，我國政府自90年起，中央政府1年以上未償債務餘額幾乎年年增加，代表政府必須仰賴舉債以融通政事所需財源，雖然就總預算而言，部分年度可能維持預算平衡或是有賸餘，但尚須考慮特別預算支出，這類型的預算在大多數情況下，無法編列收入預算數（政府收入預算數皆在總預算之下），須完全以舉債融通其財源。故一旦將特別預算納入整體國

家財政考慮，整體財政仍屬赤字，不存在有真正的餘錢可以分享給民眾。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。此時若執意要普發現金，則每發一元，就必須舉借新債一元。除非所發的每一塊錢，都存下來留給子孫，否則將產生嚴重的代際間重分配 (intergenerational redistribution) 問題。

肆、政策建議

政府結構性的稅收超徵，影響政府預算之功能與效果，是財政紀律破口，甚至造成財政政策之扭曲、干擾整體經濟，成為國家治理的一大隱憂。本文提供以下四項改革建議，以期解決結構性超徵問題：

一、制定「中央與地方賦稅收入預估標準作業流程」，強化財政數字管理

行政部門應建立稅收預估經濟模型，並透過法律明定模型使用之參數來源與根據。基於「財政審慎」原則，財政部與主計總處在預估稅收時會趨向保守，不僅使稅收預估數容易達成預算目標，也可以避免行政部門編列過高的支出預算，抑制政府規模成長。然而，誠如第壹節所言，稅收低估將扭曲預算編列過程，引起行政部

門逆選擇與道德風險之問題，不利於我國財政進行有效數字管理。因此，須建立賦稅收入預估標準作業流程，避免透過操作估計方法或參數，而發生人為低估、創造超徵的可能性。稅收之預估應比照總預算案編製景氣預測作業流程，稅收預估之準備作業、過程與結果，必須經由財政、經濟學者組成外部評估會議審議。此外，亦應擴大立法院預算中心編制與設備，使其具備獨立的稅收預估能力，以與行政部門之估計結果相互參考與修正，提升稅收預估準確性與可信度。

二、債限機制檢討

由於我國公共債務法第5條第7項之中央政府每年舉債額度上限未設有任何彈性機制，一旦達到債限門檻，政府便不得再以舉債籌措財源，此時若遭逢整體經濟局勢驟變，政府財政歲入減少，唯有按預算法第81條之規定進行追加減預算¹⁵。然而，若當年度舉債已超過限制，追加預算，會有財源無法籌措問題；追減預算，則可能導致政府部分施政必須停擺。在此一無法舉債、無法變更預算之「雙重困境」下，於預算編列時刻意低估課稅收入、所能創造出的超徵稅收，則猶如制度外的彈性機制，成為解套管道。本文建議可以參考歐盟的「債務調整制度」，將政府赤字與景氣循環做連結，允許政府在景氣衰退時無須減少赤字，甚至可以增加舉

債來籌措所需之財源；但在繁榮時，則必須減少更多的赤字，為未來的財政預算留下歲計賸餘¹⁶。

三、超徵稅收自動撥入債務還本基金，優化財政紀律

由於不在總預算之內，超徵稅收的使用並不會受到立法院總預算審查之監督，行政部門可以審酌其用途，猶如一筆「看不見的預算」，形成財政紀律缺口；又，在未了解國家財政全貌的情形下，外界對於超徵稅收，屢有「發錢還稅」的主張與倡議，不僅徒增紛擾，同時也可能惡化政府財政狀況，若債務餘額持續增加，將引起代際間重分配之問題，因此，有必要對超徵稅收之用途進行規範。建議修正財政紀律法規，將超徵的稅收轉入償債基金，以備未來債務還本所用，杜絕行政創造超徵的誘因，同時使各界清楚了解超徵稅收的用途。

四、盡速召開全國賦稅改革委員會，解決稅制中隱藏性租稅的問題

我國的賦稅制度中尚存在許多不合時宜或未盡完善的規範，形成隱藏性租稅，無形中加重企業或個人的租稅負擔。雖然這類制度在實施時有其時空背景與正當性，但考量當前經濟與社會環境已然不同，應及時對制度進行改革，減少不合理

稅制對企業或個人的影響。因此，建議召開全國賦稅改革委員會，徹底檢討、改革現行稅制中可能之問題，消除隱藏性租稅對民眾造成的負擔，力求稅制的完善、透明、公平與公正。

伍、結 論

政府稅收超徵為我國當前財政議題的討論焦點，尤其是近2年超徵數額鉅大，甚至必須召開國安層級會議討論因應；蔡英文總統指示以超徵稅收為財源，編列「超徵預算」的做法，不僅在憲政體制上，有總統與行政院長權責分際爭議，也嚴重破壞預算制度。在整體財政收支為赤字的情況下，普發現金6,000元以平息還稅於民的爭議，將進一步惡化我國財政狀況，並衍生代際間公平正義之疑慮。

結構性稅收超徵源自於人為操作與制度扭曲，本文提供四點可行之改革策略供政府參考，以解決結構性稅收超徵問題：第一項建議為制定「中央與地方賦稅收入預估標準作業流程」，以法定稅收預估模型與參數，降低行政部門在「黑箱作業」下透過反覆試算、人為調整稅收預估參數的可能；第二項建議是建立債限彈性機制，使政府的債限能夠隨景氣循環調整，以因應總體經濟變化，避免財政、主計部門將超徵稅收作為財政紀律外的彈性機制；第三項建議在於規範超徵稅收用途，將之全數存入償債基金，阻絕政府以稅收超徵規避財政紀律、擴大支出的道德風險；最後，召開全國賦稅改革委員會，對當前稅制進行全面檢討，使其發展能與整體經濟局勢並進，方纔是還稅於民之正道。

附註

* 東吳大學會計學系專案助理教授。

** 國立政治大學財政學系教授。

1. 根據吳家勳（2022），所謂隱藏性租稅乃指：「無租稅之名，但有徵稅之實，因而增加政府稅收者」〔吳嘉勳（2022）。租稅法（42版）。臺北市：華泰文化〕。按此，現行稅制中，通貨膨脹稅之外的隱藏性租稅，實不勝枚舉。例如，過往由於稅基狹隘、課稅資料不足，稅法對於所得稅系統中之盈虧互抵設有諸多限制，而使納稅義務人之租稅負擔增加。又如，稅法雖允許商譽攤銷，但財政部卻對企業併購之商譽攤銷設有諸多限制，而使稅務爭訟頻傳〔陳國樑（2023年1月12日）。稅收超徵的解方。取自<https://udn.com/news/story/121739/6904534>〕（瀏覽日期：2023年1月31日）。
2. 行政部門為預算編列與執行者，對於此類支出相較於外界有更深入的了解，屬「隱藏資訊」

(hidden information) 性質。

3. 截至目前，行政部門對於稅收之預估並無標準作業流程，稅收預估方法與參數選擇等考慮，皆屬「隱藏行為」(hidden action) 性質。
4. 例如，行政院於112年1月12日通過「疫後強化經濟與社會韌性及全民共享經濟成果特別條例」草案，相關財源規劃即來自111年度中央政府稅收超徵數。
5. 111年為稅收初步統計數字；按過往經驗，初步統計數字為保守估計。
6. 整理自財政統計資料庫，<https://web02.mof.gov.tw/njswww/WebMain.aspx?sys=100&funid=defjspf2> (瀏覽日期：2023年1月31日)。
7. 同前註。
8. 財政部(2022年1月11日)。110年12月全國賦稅收入初步統計。取自<https://www.mof.gov.tw/singlehtml/384fb3077bb349ea973e7fc6f13b6974?cntId=c41ea1db088444be9d1b9f27b70bddd6> (瀏覽日期：2023年1月31日)；財政部(2023年1月10日)。111年12月全國賦稅收入初步統計。取自<https://www.mof.gov.tw/singlehtml/384fb3077bb349ea973e7fc6f13b6974?cntId=c772eaa4ce6f441c849d8aef5bbb52b0> (瀏覽日期：2023年1月31日)。
9. 陳國樑、楊佩烜、黃勢璋(2020)。臺灣稅收預測表現之探討。人文及社會科學集刊，32，271-319。
10. 財政部新聞稿：「均用於減少舉債、增加還本及累計至歲計賸餘，可供作未來財源」。〔財政部國庫署(2022年9月29日)。台灣民眾黨立法院黨團今(9/29)日記者會質疑有關中央政府債務及國民每人負債之說明。取自<https://www.nta.gov.tw/singlehtml/238?cntId=0e81bb7d77dc4b85b845e2de174b0e1a> (瀏覽日期：2023年1月31日)〕
11. 財政部國庫署(2022年12月8日)。中央政府1年以上公共債務未償餘額占前3年度國內生產毛額平均數百分比。取自https://www.nta.gov.tw/singlehtml/1617?cntId=nta_17313_1617 (瀏覽日期：2023年1月31日)。
12. 此處的「整體財政赤字」是依據二項指標作為判斷依據：其一，我國政府自90年起，中央政府1年以上未償債務餘額持續增加；其二，以淨借出／借入數(net lending/borrowing, NLB)衡量政府整體預算情況(overall balance)，根據國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)之定義，NLB是整體政府收入減去整體政府支出所計算之金額，若為負數代表一國財政狀況呈赤字，需仰賴舉債融通財源(net borrowing)。以臺灣為例，在NLB的概念之下，需同時考慮總預算、附屬單位預算以及特別預算等各項預算收支後，方可衡量我國政府整體預算情況。詳細的定義與計算方式可以參見：「IMF. (2014). *Government finance statistics manual 2014*. Washington, DC: Author.」。
13. 同註6。
14. 行政院主計處(2022年11月17日)。中央政府總預算及附屬單位預算連結平台。取自




<https://www.dgbas.gov.tw/cp.aspx?n=3623> (瀏覽日期：2023年1月31日)。

15. 公共債務法第5條第7項之規定：「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%。」
16. 有關歐盟「債務調整制度」可以詳見：「石恩銘、陳國樑（2023）。論財政紀律彈性機制之設計。主計月刊，805，48-55」。該調整制度為歐盟財政管理法則的一環，目的是為了改善成員國財政狀況、健全經濟發展，有關財政管理法則的經濟效果分析可參考：「石恩銘（2022）。財政管理法則對總體經濟與國家財政之影響：DSGE模型與實證迴歸分析（未出版之博士論文）。國立政治大學，臺北市」。

關鍵詞：政府債務、財政紀律、稅收超徵、預算管理

DOI：10.53106/270692572023020038001

 本單元內容獲月旦會計財稅網、月旦知識庫收錄

相關書籍推薦

◎確保地方財政健全之法制問題與法理

作者：簡玉聰

出版：2021/06

簡介：本書從人權保障說之地方財政權保障理論出發，就憲法第二章基本權利與基本義務之體系解釋導出之權利義務均衡原則，申論出財政法學之出入均衡原則，並特建議導入日本直接民主統制監督地方財政運作之住民監察、住民訴訟及公益通報者保護等法制>>>