

笨蛋！問題不在減稅

馬蕭即將就任，社會充滿了期待，在拚經濟的大帽子下，沒有人敢做烏鴉，唱衰台灣的經濟，更沒有人敢對刺激經濟的減稅，提出反對看法，以免被冠上阻礙經濟發展的罪名。在「一切為經濟」的氛圍下，新政府似乎認為只要是有利於經濟的政策，一般民眾應該會願意忍受犧牲其他的社會價值。經過了扁政府八年的桎梏，我們可以了解社會大眾渴望改善民生經濟的企盼心理，但一個負責任的政府，不應只知一味地迎合甚至利用民眾的急切需求，以致於造成社會價值的失衡與扭曲。衡諸最近馬蕭及其政黨的表現，我們對國家財政與稅制公平的未來發展深感憂慮。

一黨獨大後的立法院，前不久重新提出許多提高或增加所得稅扣除額的建議，此外，還要大幅調降期貨交易稅率與擴大土地增值稅自宅用地重購退稅的適用範圍。尤有甚者，馬蕭在當選後，不斷地與工商企業接觸，聽取建言，企業界抓住此機會，強力要求新政府繼續擴大減免稅，給予尚未上任的馬蕭莫大的壓力。馬蕭在選前對遺產稅問題雖然採取了消極與迴避態度，但在對方陣營相逼之下，亦不得不提出加倍提高免稅額的政見。惟從日前內定行政院副院長邱正雄接受專訪的談話中可知，新政府對遺產稅率的調降似乎已有定見，選前之所以不表態，只是因為對方陣營已搶先主張降至 10% 之故。凡此種種減免稅的要求，皆是為了搶搭上這班新的「拚經濟」列車。不降稅，我國資本市場交易量便會萎縮；不免稅，我國產業競爭力便會流失；不減稅，我國資金便會外流不歸。這些對租稅的重大「指控」，新政府的主張與立場為何，馬蕭似乎尚缺乏一套清晰與明確的政策論述。

國家財政的主要目的係為提供公共建設與服務，其次，透過租稅的手段尚可以達成社會所得重分配與促進經濟穩定或發展的功能。惟隨著時代環境的改變，政府應該適時調整租稅的結構與政策，以保持財政健全、租稅公平與經濟競爭力三者間之平衡。我國從民國五十年代開始，便大量使用減免稅作為鼓勵投資、刺激經濟的工具，迄今已有近五十年的經驗。早先由於經濟發展型態與產業類別為勞力密集，在以中小企業為主的市場特色下，租稅減免的使用並未造成社會所得分配的惡化，甚至反而有改善的正面效果。我國還曾因此贏得「經濟奇蹟」的美譽。惟從民國七十年代開始，我國的經濟發展與產業型態逐漸轉移為資本密集，國內市場結構的競爭性降低，加以全球資金的移動自由與頻繁，同樣的減免稅措施卻產生了不同的影響結果，不但社會所得分配的不均程度益愈嚴重，其對

經濟或產業的助益似乎亦大為減弱。減免稅的效益已到了須要重新檢討與評估的時候，新政府未來這方面的責任相當重大。

近年以來，政府財政赤字連連，逐漸形成政府的財務危機，甚至還限縮了政府總體經濟政策的施展空間。為改善政府財政，或有主張以更多的減稅來提升經濟成長，擴大稅基，進而達到增加稅收的目的；另亦有主張應提高租稅，直接減少政府赤字，進而達到降低利率與刺激經濟成長的效果。這兩種看法雖然邏輯不同，但在實證上卻有一共同的結論，那即是不論在何種情況下，租稅皆不是一最重要的決定因素。換言之，只有在非租稅的條件佳時，租稅政策才能發揮預期的效果，反之，則無效。因此，新政府未來在思考採取減稅時，應該先設法把其他非租稅的環境條件搞好，減少企業的發展障礙，增加企業的獲利機會，激勵企業的投資誘因，如此才是正辦。

這次政黨輪替能夠成功，馬蕭以「笨蛋！問題在經濟」為政見主軸係重要關鍵。如今馬蕭既將正式就位，未來在制定租稅政策時，我們卻要以「笨蛋！問題不在減稅」來提醒新政府。

〈本文刊載於 2008 年 5 月 2 日工商時報社論〉

要輕稅就得先把租稅漏洞堵起來

日前行政院長劉兆玄率領閣員與工商界進行「早餐會」，表示「賦改會的結論，不會讓你們失望」，以及「輕稅簡政例如調降營所稅與遺贈稅，是與工商企業的期待相符」。我們一再強調，既然已經成立賦改會，行政院就不應針對未來稅改預設立場，下指導棋，以免讓賦改會喪失了獨立與專業性，成為替行政院背書的工具。然而，觀察近日相關官員的談話，實令我們感到失望。

其實行政院對於企業界的減稅主張外界早已心知肚明，根本無須再舉行會議，問題的關鍵全繫於行政院的稅改態度。任何租稅改革不但影響的層面廣泛，其所涉及的利益關係更是複雜，惟即因如此，政府才更須站在社會整體利益平衡的高度，盱衡不同群體間的利損變化，做出最符合大多數民眾福祉的決定。我們不責怪企業界吵著「要糖吃」，因為這是他們的「權利」，但我們卻要大聲譴責沒有原則而只會一味「給糖吃」的政府。姑且不論企業界是否真的需要吃糖，但社會上須要糖吃的群體一定還很多，政府在決定給企業糖吃的時候，如何說服其他亦有此需要的民眾，他們的利益順序遠比這些工商巨賈落後。尤有甚者，在財政赤字嚴重不堪的情況下，政府如何還有能力供應企業所要吃的糖。台積電董事長張忠謀說得好，「富人增稅」、「恢復課徵證所稅」、以及「促產減免稅完全落日」，這些是政府現階段最應該做的事，政府應先積蓄供糖的能力，接下來才是應給誰吃與誰多誰少的問題。我們佩服張董事長的真知與道德勇氣，但在充滿利益爭奪的商場，他注定只是一隻「孤鳥」。

據報導，企業界一再要求調降營所稅，但卻不願意接受全面取消促產條例的租稅減免優惠。我國營所稅名目稅率為 25%，但實質有效稅率卻只有 13%左右，主要係因減免稅過多所致。減免稅的浮濫造成享受與未享受減免稅企業間課稅與競爭地位的不公，故若要將名目稅率調降，其前題應是租稅減免項目的全面廢除，如此才能在維持稅收不變的情況下，一方面達到降低稅率的效果，另一方面亦可校正企業間競爭能力的租稅扭曲。企業界不能只知要求降低稅率，如果租稅的漏洞不先堵起來，稅率的調降將會為我國財政與稅制帶來巨大災難。

其次，企業界亦不斷要求降低遺贈稅，但卻不願意面對其與資本利得課稅問題間無法避免之密切關係。財產移轉所產生的所得在我國分按所得稅與土地增

值稅二者課徵，前者將證券與期貨交易所得排除，後者則因非按實際價格計算，故課徵效果不佳。換言之，我國資本利得稅制是破碎與零散的。遺產稅的課徵本有彌補生前財產交易所得未充分課稅的意義，因土地遺產須課徵遺產稅，故稅法乃規定因繼承而移轉之土地無須繳交土增稅。此外，若遺產中留有證券，亦可趁死亡時追捕到些許先前規避掉之所得稅。企業界不能只知一味降低遺贈稅率而忽略了我國目前這些資本利得稅制上的重大缺失，否則遺贈稅率的調降將導致社會公平正義價值的蕩然無存。

此外，企業界更經常要求取消未分配盈餘加徵 10%的規定，但卻不願意思考因而引起保留盈餘規避課稅的嚴重問題。既調降營所稅又取消 10%加徵，此舉必將擴大綜所稅率與營所稅率間之差距，誘發企業保留盈餘的動機，從而乃更可利用股票淨值的提高，將股利轉為證券交易所得而達到免稅的效果。企業界所追求的固然是其本身的利益，但政府在規劃稅制改革時，卻不能只知頭痛醫頭而喪失對全局的關照。

「輕稅簡政」一直是行政院對外宣示的稅改原則，但輕稅的做法不能只是降低稅率，稅基的擴大毋寧才更為重要。其中，促產減免稅的全面取消固然是必要的，有關資本利得課稅更不應只是一項在賦改會「談談」的問題而已。

〈本文刊載於 2008 年 7 月 26 日工商時報社論〉

難解的稅改三角習題

日昨稅改聯盟舉行記者會，呼籲六大工商團體勿在促產條例租稅優惠到期後，繼續要求政府減稅，此一反映社會弱勢團體的心聲，值得財政部予以重視。工商企業提出降稅的看法都是站在效率與競爭力的觀點，但是如果從分配公平與財政健全的角度來看，以降稅作為我國現階段的稅改主軸，可行嗎？

其實，我國的稅制特色，雖然有些稅目的稅率偏高，但整體而言，名目稅率皆與其他國家相差不多，應屬中間偏低水準。尤有甚者，由於我國政府偏好採取租稅減免措施，長期以來，稅基被嚴重侵蝕，稅率雖高卻不一定課得到稅，故實質有效稅率反而偏低。換言之，當前的租稅問題，並非是應否把名目稅率往下調降，而是應否將以往所習慣採用的減免稅優惠予以徹底廢除，另行改採一套「低稅率、廣稅基」的新租稅政策。批評我國過去租稅法令皆未考量競爭力因素，並不公允、持平，充其量也只能說，政府過去的確偏好採用局部或特別租稅優惠措施，以達到提升效率或競爭力效果，比較少採行普遍性或一般性的低率政策。

基本上，租稅改革的推動，須要兼顧產業發展、租稅公平與財政健全三大目標，三者若能同時達成，自是我們追求與期待的最佳結果，但實際上我們最常面對的乃是三者之間得失與利害所需的權衡與取捨，而此亦即是稅改對政府智慧與抉擇的最大考驗。其實，由於國際資金的移動益愈自由化，各國的租稅改革皆在朝降低資本稅率的方向調整，我國這幾年亦不例外。我國雖然採行綜合所得稅制，但我們對金融商品的課稅，卻一直往低稅率且分離課稅的方向修正，包括資產證券化商品的收益，公債、公司債與金融債券的利息等，甚至目前還在研擬的結構型商品課稅，財政部亦正在思考將其改為分離課稅的可行性，凡此種種皆可看出效率與競爭力因素在稅改政策制定上的份量舉足輕重。相反地，我國租稅在所得重分配上的功能愈來愈弱，只約為社會福利支出的九分之一，稅後所得分配的不均度從而愈為惡化。此外，減免稅所激勵的產業或經濟成長，並未如預期的帶來稅基擴大與稅收增加，致使我國稅收入占GDP的比重已跌至一三%左右，政府赤字連連，收支失衡問題嚴重影響到國家財政的穩定與安全。處此特殊環境，稅改的下一步應如何往前走，乃應經過極為謹慎的思量與評估，在求取各目

標間的均衡點時，許多重要的問題與迷思皆須先加以解決與釐清。

其一，租稅政策的有效性若何。例如，降稅是否真的能促使資金回流、提升產業發展或刺激經濟成長？我們固不能否認租稅的確是影響經濟行為的因素之一，但它既不是充分的條件，亦即有了減稅就一定能達到目標，且亦不是必要的條件，亦即沒有減稅該目標並非就不能達成。如果租稅政策的有效性被錯誤誇大或刻意扭曲，則降稅將成為政府最「便宜」的工具而被任意濫用，甚至還會成為政府因循怠惰與推卸責任的最好藉口。

其二，租稅政策應付出的代價若何。例如，即使降稅能夠有效達成政策目的，但此政策所引起的副作用為何？傷害多大？值得嗎？此須要用到嚴謹的成本效益分析方法，如果付出的代價遠超過其產生的效益，則此一降稅政策政府即不應採行。我國的所得分配問題近年來已引起社會極大關注，但政府在決定各種降稅政策時，可曾公開告訴人民此一做法將對分配的公平性造成何等影響？而政府的財政負荷能力是否足以承擔此一降稅造成的稅收損失？

其三，租稅政策目標的優先順序排列若何。不同的時間與條件下，社會追求的價值目標亦會有所不同。政府租稅政策若要往某一價值標準傾斜或加重，自應確實掌握與反映全體社會真正的價值需求。例如，降稅政策會造成分配的惡化，但公平又是當前民眾最關切與追求的價值，則降稅即與社會價值的優先順序違背，這樣的政策如何可能得到社會多數的支持？

稅改聯盟與工商團體對稅改的爭議，引發出一道糾纏於效率、公平與財政三者衝突與矛盾的三角習題，亟待政府睿智的解決，同時，亦提供社會一個價值思辨的空間。

〈本文刊載於 2007 年 11 月 21 日工商時報社論〉

本土性稅改的鬆緊哲學

行政院賦改會成立迄今二個月，已經開過兩次聯席會議，不但參與的委員或團體代表對議題的討論相當熱烈，外界更對賦改會的動向充滿了關切與期待。衡諸先進國家租稅改革的做法，效率、公平、發展、永續與稅收等五項基本原則，永遠是各國奉行不渝的圭臬。根據賦改會的對外說明，除了不強調稅收增加之外，其他幾項盡皆是其未來規劃改革方案時所依循的重要標準。惟這些稅改原則之間，有時固然可以兼容並顧，但更多時候可能是相互抵觸與衝突的，賦改會在做稅改決定時，最大的困難與挑戰應是後者發生時的取捨，其中涉及複雜的價值判斷於內。

眾所皆知，財政為庶政之母，國家財政的健全與充裕，乃係推動政務的基本要件。但國家財政與私人財務不同，其不僅是金錢收支的理財規劃而已，由於政府的存在負有照顧公眾利益的責任，因此在財務收支之餘還須要兼顧追求其他促進社會整體福祉的目標。根據財政學大師 Musgrave 的說法，政府存在的功能主要有三，其一為維護資源配置的效率，其二為追求所得分配的公平，其三則為協助經濟的發展與穩定。換言之，為了達成這三大任務，政府在決定課稅或公共支出政策時，經常會出現一些不同的搭配與組合。例如同樣是課稅，為了維持租稅的中立性，政府對於價格需求彈性大的或是要素移動性強的，應課徵較低的稅，以免造成行為的扭曲；為了要縮小貧富差距，政府對於高所得者應課徵較高的稅，以發揮量能課稅的功能；而為了促進經濟或產業的發展，政府對於企業應課徵輕稅甚至給予免稅優惠，以培植國家整體的競爭力。惟當高所得者同時又是移動性大的要素擁有者，且更是企業的經營者時，政府對其課稅到底宜高或低，便陷入了兩難的情況，此為課稅目標抉擇常見的衝突，亦係稅改一項相當棘手的問題。

雖然 Musgrave 將政府主要功能分為三種，但各國在從事租稅改革時，通常將其細分成五類，包括效率、公平、發展、永續與稅收等，以便讓稅改的目的

更加彰顯或明確化。如果說財政是國家發展的基礎，則這五項政府功能即猶如五根固樁的螺絲釘，基礎若要穩，就要隨時保持這五根螺絲釘鬆緊的平衡。任何一根螺絲釘的過緊或過鬆，都會導致基礎的傾斜，乃至造成頹倒的危機。我國現階段的財政與稅改即面對此一難題，賦改會允宜在推出各種改革方案前，先行確定這五根螺絲釘各自應有的定位以及鬆緊力道，如此才能為稅改找到正確的方向。

仔細檢討我國現行稅制，可以清楚發現這五根螺絲釘都有嚴重鬆脫的現象。一般而言，直接稅(所得稅)比間接稅(消費稅)的扭曲效果大，但我國的稅制結構比重前者一直高於後者，故課稅的效率損失較為偏高，此為鬆脫之一。我國課稅的所得重分配效果近年以來持續降低，僅占政府重分配貢獻的十分之一，稅制公平性備受社會質疑，此為鬆脫之二。以租稅減免做為支持經濟發展的工具，我國已實施近五十年，造成稅基嚴重侵蝕，此為鬆脫之三。由於環境稅費制度未臻統一，部會間的整合困難，加以能源價格的市場機制不在，致使能源課稅的永續性效益無法彰顯，此為鬆脫之四。最後，政府財政收支失衡，稅收占 GDP 比重年年下滑，債務危機隱然若現，此為鬆脫之五。由上可知，我國現行稅制的脆弱體質。

如果這五根螺絲釘原都拴得很緊，我們自可進行一次全面大幅放鬆的稅改；如果這五根螺絲釘原即有鬆有緊，我們則可設法做結構性的調整，將緊者放鬆，將鬆者拴緊；但若像我國目前的狀況，所有五根螺絲釘全都瀕臨脫落邊緣，則在做稅改時就必須優先把這些螺絲釘全都拴緊回來。惟這樣做對政府將是一項高難度的挑戰，不知賦改會有勇氣嘗試走這條路否？

(本文刊載於 2008 年 8 月 16 日工商時報社論)

租稅的「火種」經濟學

最近電子媒體一則「減稅救經濟」廣告，引起了廣大爭議，民間「公平稅改聯盟」激烈反駁並至國家傳播委員會控告其涉嫌廣告不實。正值政府成立賦改會進行稅改之際，類似的正反聲音與行動未來將更為常見，政府的決策壓力亦將益愈升高。我們一向強調租稅本質上即是一項政治問題，各方利益牽扯極為複雜，政府不但需要謹慎面對，保持不偏不倚中立態度，更重要的是需有正確的專業判斷與分析能力，看清事實或問題的真相，進而做出符合最大社會利益的決定。

中秋佳節即將到來，許多人在這一天都會以戶外烤肉的方式慶祝。烤肉之前須先升火，但看似簡單的升火一事，其中卻隱藏了頗大的學問與經驗。首先，為確保肉能烤熟入味，烤肉的火一定要能持續且維持高溫；其次，直接以木炭點火不易，故須準備易燃的火種以為輔助；其三則是在火種點燃後須趕緊將火力轉移到木炭上，以免火種燒盡而熄滅。此三者看似只是烤肉成功的小技巧，但其間的訣竅卻可用以闡述租稅與經濟發展關係的大道理。簡單而言，烤肉代表經濟發展的成果，烤架與木炭代表政府提供的投資環境，而火種則代表政府的租稅政策。我們或許不能說減稅對經濟發展毫無助益，但若因此而認為有了減稅，經濟發展即高枕無憂，甚至更將減稅誇大為經濟發展必要的萬靈丹，此則完全是一種不符學理與實際的偏頗想法。

要把肉烤的嫩口好吃，火候一定要夠，溫度亦一定要穩定而持續；而一個國家要把經濟搞好，則須要有充沛的供給條件與健全的制度基礎。雖然凱因斯學派比較強調需求面的效果，古典學派則比較強調供給面的重要，但其實這兩種力量永遠是相互為用的；供給沒有需求的誘使，無法產生動能，同樣地，需求沒有供給的挹注，亦無法得以實現。那一堆能把肉烤的美味可口的高溫火焰，即是能把經濟發展帶動起來的那股供需力量的結合。政府想要建立亞太金融中心，除了

以減稅吸引資金回台創造市場需求之外，供給面的條件是否皆已具備或改善，毋寧才是更關鍵的因素。我們的金融專業人才夠嗎？金融服務或商品品質好嗎？金融法規制度完善嗎？政府金融監理能力有效嗎？沒有高品質的木炭，火既不易點燃，亦不會持久。

烤肉的高溫火焰是來自於木炭的燃燒，而木炭的燃燒則須要有火種的點燃與傳導。直接對木炭點火較不容易成功，因為火苗能夠維持的時間不夠長，在木炭點燃起來之前可能就已熄滅。此時，若有火種做為媒介，不但其本身較木炭容易點燃，更重要的是，藉此點燃的火苗維持時間可以延長，進而乃增加了木炭燃燒的機會。發展亞太金融中心須先具備基礎環境與條件，即有如烤肉所需的木炭，爲了要讓這塊「木炭」能夠快速的燃燒起來並發揮功效，租稅或許可扮演火種的角色。如果透過減稅能激發出我們所擁有的發展優勢與比較利益，則有如木炭的加溫變紅，最終必將能為台灣的金融服務產業創造出最佳的競爭力。只是，租稅既只是火種，則減稅的火力一定要集中與凝聚。在全球化趨勢下，資金的移動快速而多變，由於遺產稅乃是死亡當時的機會稅，故其與資金動態進出間的關係並不大。行政院打算將遺產稅的調降當成是促進資金回流的工具，顯然牛頭不對馬嘴，不但注定失敗，且還要付出扭曲社會公平正義的代價。

租稅已被政府習慣性的用以作為提升經濟發展與產業競爭力的工具，我們固然無法說其短期無效，但長期而言，如果不能將火種的始火傳導成爲木炭的烈火，則政府所要烤的肉終將半生不熟而難成佳餚。租稅是火種，用以點火或許尚可，若以其做為主要火力來源，最終必難以爲繼，而稅制的完整性亦將燒成灰燼，執政者能不慎乎。

〈本文刊載於 2008 年 8 月 31 日工商時報社論〉

社會公益 vs. 社會公義

台積電董事長張忠謀日前提出他對社會 M 型化問題的看法與解決方法，希望新政府能落實「富人增稅，窮人減稅」的稅改。他甚至還呼籲，明年促進產業升級條例租稅減免絕對要徹底落日，不能局部復活或借屍還魂。在工商界一片要求政府繼續延長免稅聲浪中，張忠謀獨排眾議的諍言，發人深省。我們一方面為張忠謀的良心發言喝采，另一方面則期待社會廣大的迴響，進而促使更多企業家出面相挺支持。

近年來我國所得分配不均與貧富差距擴大益愈嚴重，中產階級逐漸萎縮，財富分配趨向 M 型化，社會出現了許多「新貧」與「近貧」人口，政府亟須早日正視此一問題。從所得重分配的功能言，政府擁有的工具不外乎租稅與社會福利措施二種。前者若能發揮量能課稅的功效，即可達到「劫富」的目的；後者若能照顧到真正需要幫助的人，則便能產生「濟貧」的效果。根據研究顯示，近年政府所做的所得重分配，其中百分之九十乃是來自於社會福利措施的執行，課稅的貢獻相對微小而不足。換言之，政府若欲解決所得分配不公問題，首先必須要調整與平衡課稅及社會福利二者間的功能。在「濟貧」的部分，除應隨時檢討與改善現行各種社會福利的缺失外，更重要的是能適時創建因應與符合社會新需求的措施，而此亦正是我們支持政府做「負所得稅」的原因。至於，在「劫富」的部分，則須要靠政府對富人加稅，其中最關鍵的就是要擴大稅基，取消或限縮現行各種浮濫的減免稅優惠。除了張忠謀所談到的證券交易所恢復課稅及取消促產條例減免稅外，另外一項應該做的乃是加強與提高「最低稅負制」(即所得基本稅額條例)的課稅效果。此制度已經實施二年，政府應該考慮將個人六百萬元免稅額降低至四百萬元以下，以增加適用此一稅制的富人數量，進而發揮更有效的

重分配效果。

一個現代化的企業家不但要懂得經營事業賺取利潤，更要體認企業形象與社會責任的重要。現實社會中，的確有許多企業家熱心社會公益，每年皆捐助龐大金錢贊助各種公益活動或救助貧窮，我們對這些企業家的善行義舉表示肯定。其實，政府在稅法上亦對這些公益捐贈行為給予許多減免稅的鼓勵，例如所得稅中慈善公益捐贈可做為列舉扣除的項目以及遺贈稅中對公益信託財產與慈善公益捐贈等不課稅。由此可知，企業家從事社會公益活動，不但能提升企業的品牌與形象，更能達到節稅的實際利益。如果企業家的所得稅邊際稅率為 40%，則每當他捐出 100 元，其真正的捐贈只有 60 元，政府另外為其負擔了 40 元，有效地減輕了企業從事公益活動的成本。無怪乎公益捐贈的金額與範圍能逐年不斷地增加與擴大，甚至在企業界已成為一種「時尚」。

惟在感動於企業家熱心公益之餘，我們卻常發現許多有錢的企業家繳納極少的稅，這是一個令人不解的強烈對比。有錢人不願意把錢繳給政府，但卻願意捐贈出來做善事。政府課稅係為了謀求社會全體民眾的福祉，追求社會公義價值的提升，概念上乃係更廣義的「社會公益」。企業家繳稅給政府若能將之視為如同贊助社會公益，則必能不再費心勞力地遊說政府給予減免稅或從事各種複雜的節稅安排與規劃。私人捐贈做社會公益，目的無非是為了濟弱扶傾、救助貧窮，以實現社會公義的精神與價值，此與政府的重分配功能完全一致。我們之所以讚許張忠謀，即係深切感動於他將「社會公益」轉化成「社會公義」的真知灼見。

當然，此富人加稅的報導一出，勢必會對張忠謀造成莫大壓力，連財政部長都不敢公開予以正面肯定，可見此事利益糾葛複雜的程度。我們希望張忠謀不但有說真話的勇氣，更有永不退縮的堅持。

〈本文刊載於 2008 年 6 月 6 日工商時報社論〉

推動一項新的稅改工程：EITC

立委選舉結束，國會政黨比例大幅改變，對台灣未來四年的政治生態必然會產生衝擊，但這還只是其中的一小部分，即將到來的總統大選結果毋寧才是最關鍵的因素。朝野兩位總統候選人雖然早已開始進行各種競選活動，但由於立委選舉在前，致使這段期間他們的主要工作重心皆放在輔選上，真正屬於總統選舉的議題始終尚未成為兩位候選人的正式交鋒。如今，立委選舉情勢底造，朝野皆回到總統競選的主軸，逐漸端出各種吸引選民的政策牛肉，選民終於有機會了解與比較兩位候選人的政見差異。租稅改革是一項總統候選人無法規避的話題，除了解決當前的困難之外，總統候選人的眼界與格局應該更具前瞻與宏觀。我們認為，美國已實施了三十年的勞動所得稅額抵減制度（Earned Income Tax Credit; EITC）應是一項值得我國仿效與推動的新稅改措施。

美國實施 EITC 的目的乃是為了協助低所得的工作家庭，尤其是須扶養小孩的低所得家庭，能夠脫離貧困。它是一項結合降低稅負與補貼薪資二種功能的措施，亦是負所得稅（Negative Income Tax）概念的具體實現。一個符合資格條件的家庭，其每多賺取一元勞動所得，政府便相對給予一定比率的稅額抵減，例如百分之十，亦即為一角。換言之，如果勞動所得為一萬元，則其便可獲得一千元的抵稅額。此時，若其本來的所得稅應納稅額為四百元，則不但此四百元可以完全抵免而不用繳，另外還可以從政府拿到所剩六百元的差額。前者為實際稅負的減輕，後者則是對勞動薪資的補貼。當然，為了避免適用過於浮濫，政府在規劃此制度時，須審慎的設定一些必要的門檻與條件。

依據美國的做法，符合 EITC 申請資格的家庭須具備以下幾項資格：(一) 須有勞動所得且調整後所得總額低於某一門檻（隨不同家庭規模訂定不同標準）；(二) 扶養的小孩須符合年齡、關係及居住等相關規定；(三) 非勞動所得例如股利、資本利得、權利金、租金等的總額不得超過設定的標準。所得總額有門檻規定，表示 EITC 的對象鎖定在低收入貧窮家庭；須有勞動所得才能享受抵減稅或補助，且對非勞動所得予以限制，表示 EITC 的目的在於透過鼓勵工作就業來協助貧窮家庭脫困；而針對不同家庭規模與扶養小孩的詳細規範，則表示 EITC 的範圍更兼顧及小孩人數多寡不同下家庭經濟負擔能力與需求的差異。這種既能解決貧窮又能提升工作誘因的兩全做法，實施迄今，已成為美國福利改革的基石，普遍獲得社會的肯定與支持。

此外，為了避免適用 EITC 的工作家庭未來「畢業」時，一下子對所得造成的衝擊過大，EITC 制度中還特別設計了一項緩衝機制。在勞動所得達到某一金額之前，工作家庭增加的每一元勞動所得，皆可依前述獲得一定比率的抵稅額，此一階段稱為抵稅額遞增階段（phase in），當勞動所得超過該設定的金額後，抵稅額便維持固定，不再增加。若工作家庭的勞動所得繼續增加，則其享受的抵稅額開始逐漸下降，直至等於零為止，此一階段即稱為抵稅額遞減階段（phase out）。透過此緩衝機制，將貧困工作家庭對 EITC 可能養成的依賴度，降到最低。這點與傳統社會福利支出的做法有明顯的不同，而此亦正是 EITC 的主要特色與優點。

我國社會近年逐漸M型化，不但低收入人口持續上升，更出現許多「新貧」與「近貧」家庭，這些弱勢群體，在現行的社會福利制度下，得不到妥善的照顧。尤其是對辛勤工作但所得偏低且有小孩須要扶養的家庭，更缺乏一套協助其脫貧的完整計劃。根據資料，我國現有五百萬綜所稅申報戶中，有近三成未達納稅標準，而按第一級距稅率百分之六繳稅的家戶則占約四成。但在所得稅體系中，政府對這七成的人只是給予不繳稅或輕稅的消極性「協助」，其中能獲得積極性社會「救助」的家戶微乎其微，從而乃成為政府社福體系中被忽略的一群。EITC 將課稅體系與社會福利體系相連結，正好可以彌補我國現階段制度中所面對的缺失。

總統大選在即，目前兩黨的總統候選人似乎皆表態支持取消或限縮促產條例中的減免稅優惠，且主張將因而增加的收入用於調降營所稅率或提高綜所稅的薪資特別扣除額。我們認為更有創意的做法應是優先利用此財源，推出一個符合我國國情的 EITC 制度，讓傳統的福利（Welfare）概念落實成工作福利（workfare），庶幾為我國稅改的公平正義，繼最低稅負制之後，再創另一佳績。

〈本文刊載於 2008 年 1 月 26 日工商時報社論〉

欣見 EITC 成爲選舉的稅改政見

國民黨總統候選人馬英九日昨舉行記者會，發表其「台灣經濟新藍圖系列」的租稅政策主張。一般而言，租稅議題由於專業度高且利害關係複雜，候選人在提出政見主張時皆甚爲謹慎，深怕對選舉造成負面傷害。馬蕭陣營在整合了專家學者的意見後，提出「公平納稅、輕稅簡政」理念下的五大革新與十項政策稅改主張。惟揆諸其內容，大都仍是屬於「四平八穩」之陳述，缺乏新意。所幸其中有一項「勞動所得退稅補貼制度」的主張，乃係採納我們日前所發表推動「勞動所得稅額抵減制度」(Earned Income Tax Credit; EITC)的建議，總算讓稅改加入更多的創意與更高的格局，增添了些許振奮人心的動能。

馬蕭租稅政見的五大革新包括(一)照顧薪資所得家庭、(二)調整產業租稅獎勵、(三)調降營利事業稅負、(四)建立綠色稅制、以及(五)推動稅制改革等。在照顧薪資所得家庭方面，主要作爲包括勞動家庭退稅補貼方案、提高薪資與教育特別扣除額；在調整產業租稅獎勵方面，主要是取消產業別減免稅優惠，加強功能別獎勵；在調降營利事業稅負方面，主要是將營所稅稅率降至百分之二十，並取消保留盈餘加徵；在建立綠色稅制方面，主要是課徵能源稅，提升

能源使用效率；在推動稅制改革方面，主要則包括成立賦稅改革委員會全面改革稅制、保障納稅者權益、錢權由中央下放地方、以及提高遺產稅之免稅額及扣除額。這些洋洋灑灑的政策，看起來聲勢頗為嚇人，但仔細檢視，除了勞動家庭退稅補貼方案之外，其餘各項，不是政府現在正在做或打算要做的，就是以前已經做過的。因此，國民黨在這些方面並未能與民進黨有太大的區隔。

近十年來，我國財政狀況惡化益愈嚴重，稅制不公亦成爲社會關注的重要課題。有鑑於此，扁政府在民國九十一年便成立了「財政改革委員會」，針對政府財政收支兩面，研擬許多短、中、長期的改革方案，迄今尙未執行完畢。馬蕭提倡再次成立「賦稅改革委員會」推動全面性的稅制改革，就問題的發現與分析言，實已無法超越原財改會所討論的框架與範圍。若有機會執政，馬蕭未來還不如針對個別重點改革項目，成立專責的推動或執行小組，以提高稅改的實際績效，避免總是浪費時間與資源在方案研擬階段。

至於扁政府現在正在進行的改革，包括提高薪扣、殘扣及教扣金額等的「所得稅法」修正案、課徵能源稅的「能源稅條例」立法、重新擬定統籌分配稅款分配公式的「財政收支劃分法」修正案、以及調降遺贈稅率並提高免稅額之「遺產及贈與稅法」修正案等。這些都與馬蕭所提出的政見「若合符節」，不同的只是調整金額的高低差別而已，例如扁政府將薪扣與殘扣提高到九萬元，馬蕭則加碼至十萬元；遺贈稅的免稅額，扁政府擬議提高至一千萬元，馬蕭則是將免稅額加扣除額一口氣提高到二千六百萬元，但謝蘇陣營更隨之開出三千萬的價碼，還外加稅率降至百分之十。馬蕭這部分的政策主張顯然只是「隨扁起舞」，終而乃落入喊價式的格局，無法讓民眾分出真正的高下而有所取捨。此外，有關保障納稅者權益與取消促產條例租稅獎勵等二項主張，扁政府於立法院上個會期即已著手進行相關的立法工作，前者有「納稅者權利保護法」的草擬，後者則有「產業三法」的研議。大致上言，馬蕭這方面的政策亦與扁政府的改革方向沒有太大不同。馬蕭主張取消產業別租稅優惠但保留功能別獎勵，此點與經濟部的立場甚爲相近。至於，其主張營所稅稅率降至百分之二十且取消未分配盈餘加徵百分之十，則是與財政部的想法較爲相符。但是，馬蕭在產業租稅獎勵上，卻沒有財政部堅持主張全面取消減免稅所展現出的魄力與格局。

如此觀之，馬蕭所提租稅政策唯一能撼動人心引發注意的只剩下 E I T C 一項，亦即其所稱「勞動家庭退稅補貼 468 方案」。若能實施此制度，以四口之家爲例，全年工作（薪資）所得三十六萬元，不但無須繳交所得稅，還能獲得政府一年四萬六千八百元的補貼。美國採行 E I T C 多年，成效卓著，其間雖難免有些缺失，但終究瑕不掩瑜。我國若能汲取其經驗，設計出一套適合我國國情的可行做法，則將爲我國的社會福利制度創下一嶄新的里程碑。

不論是租稅或社會福利政策，在既有的傳統框架下，總容易流於兩黨總統候選人用以討好選民的喊價籌碼，我們欣見馬蕭接納了我們日前的建議，以 E I T C 爲主打的稅改及福利政見，希望經過雙方的理性辯論，爲我國社會的公平正義奠定更堅實的基礎。

〈本文刊載於 2008 年 2 月 5 日工商時報社論〉

從 AMT 走向 EITC 的稅改路

每次一到選舉，候選人就會提出許多政見突顯差異，尋求認同，求取勝利。如果候選人獲勝，就任後自有責任遵守承諾，實現政見支票。但是，只要是好的政見，即使候選人落選，仍有可能被勝選者採用而得以完成。因此，從國家整體利益的角度言，有好的候選人供民眾挑選固然重要，透過選舉而讓好的政見能夠實現，毋寧更是民主機制最大的貢獻與價值。

猶記得二〇〇四年的總統大選，國民黨候選人連戰首先在其政策白皮書中，闡明主張引進美國所實施的最低稅負制（Alternative Minimum Tax;AMT），以減少高所得者過度享受租稅優惠，增進我國所得稅制的公平性。雖然當時這項稅改政見沒有引起社會太多的關注，但並未因爲連戰落選而被遺忘，經過我們不斷分析鼓吹，最低稅負制終於成爲扁政府二〇〇六年的正式稅改項目，社會輿論對

有錢人繳稅太少的強烈抨擊，激起了廣大民眾的迴響，進而逼使政府正視接受最低稅負制這項由在野黨提出的改革建議。有趣的是，正因為它原是國民黨所提出的稅改主張，如今民進黨政府採用落實，身為在野黨的國民黨只有背書支持的份，不能自打嘴巴反對，而此亦成爲最低稅負制能夠在短短半年內完成立法程序的最大因素。國民黨雖然輸了二〇〇四年戰役，但「功成不必在我」，仍然可以對稅制改革有所貢獻。

最低稅負制的實施目的乃是爲了限縮企業或個人所享受的減免稅程度。由於大企業或高所得者所享受的租稅優惠較中小企業或中低所得者爲多，故最低稅負制實施後，對企業或個人間的稅負分配不公問題即產生明顯改善效果。雖然第一年實施所課到的稅收大約只有一百六十億元左右，其中企業與個人分別爲一百二十億元與四十億元，占總稅收比率微小，但卻帶給民眾對提升稅制公平極大信心，財政部爲了爭取全面取消促產條例的租稅優惠，特別提出了一套「輕稅簡政」方案，打算將政府因全面取消促產租稅優惠所增加的稅收一千五百億元，透過營所稅率與綜所稅率的調降以及四項綜所稅扣除額的提高等全數「回饋」社會，以爭取企業與民眾對稅改的支持。惟就推動稅改的現實面言，財政部在計算取消促產優惠所增加稅收時必須謹慎，以免「退還」太多，反而傷害到脆弱的國家財政，因爲根據財政部說法，最低稅負制所收到稅並未從一千五百億中扣除。

尤有甚者，最低稅負制的實施讓原先營所稅率幾乎爲零的企業，至少須繳交百分之十的營所稅，租稅優惠措施帶給這些企業的實質利益大幅縮減，而此亦正是這些企業逐漸願意接受促產屆期落日的主要原因。換言之，最低稅負制不但發揮了改善稅負分配不公的效果，更扮演了催化取消促產租稅優惠的重要角色。財政部或許認爲最低稅負制只是過渡性次佳機制，但它在稅制改革中所產生正面效益卻不容忽視。

就租稅公平言，最低稅負制是一種增加高所得者稅負的「劫富」措施，但卻未能保證有「濟貧」效果，對低所得者的幫助通常是另外透過社會福利支出達成。但是，由於我國近年來社會發展與經濟結構快速變化，弱勢群體中出現了很多「新貧」與「近貧」人口，這些人或許有工作，甚至可能須繳稅，但卻越來越感到無法紓解生活困頓的壓力。目前的社會福利措施對這些人並無法給予應有協助，以致成爲社會福利體系中漏網的「邊緣人」。爲有效解決這個問題，參照美國與英國等先進國家的例子，實施「勞動所得稅額抵減制度」(Earned Income Tax Credit; EITC) 應是一項可行做法。這是一種利用稅額抵減而對有工作的低所得家庭給予實際補助的制度，具有「負所得稅」精神。

我國租稅的所得重分配功能近年來益愈減弱，在針對高所得者加重課稅的

AMT實施後，若能再進一步採用E I T C制度，如此雙管齊下，必能逐漸改善備受社會詬病的租稅不公問題。欣見這次總統大選，國民黨候選人採納了我們的意見，將E I T C列為稅改優先項目，若其勝選，自然應兌現是項稅改承諾，但即使其不幸敗北，根據AMT的改革經驗，E I T C的實施還是充滿了希望。

〈本文刊載於 2008 年 3 月 15 日工商時報社論〉

從美國經驗看我國 EITC 的實施

新政府即將上路，馬英九要求所有閣員須馬上進入狀況，開展將競選政見落實為各項政策的工作。其中有一項被列為最重要的稅改主張「勞動所得退稅補貼方案」，亦即美國所實施的「Earned Income Tax Credit (EITC)」制度，乃成為未來財政部推動稅改的新挑戰，也是即將成立的「賦稅改革委員會」第一項重要議題。我們固然欣喜於馬蕭在選前接受了我們的建議，將 EITC 列為重要稅改政見，但政策與政見畢竟不同，不但需要有周延的考量與規劃，更需要爭取社會多數民眾了解與支持。在此，我們以美國的實施經驗，一方面惕勵新政府進行改

革，另一方面則提醒新政府審慎將事。

美國於 1975 年推出 EITC，當年國會為因應從 1974 年開始的經濟衰退而通過了減稅法案，同時並創造了 EITC。此後經歷了 1986 年、1990 年、1993 年及 2001 年等 4 次調整，不論各該年度的稅改法案是增稅（如 1990 與 1993 年）或減稅（如 2001 年），EITC 的稅額補貼金額與範圍皆一致不斷地提高與擴大。迄今，EITC 已成為美國政府最重要的反貧窮措施，同時，受到跨政黨的支持。世界上許多國家受其影響亦隨之採行類似制度，例如英國、加拿大、愛爾蘭、紐西蘭、奧地利、比利時、丹麥、芬蘭、法國及荷蘭等。尤有進者，除了聯邦政府的 EITC 外，2006 年之後更有 20 個州以及哥倫比亞特區的州政府，另外又推出自己的 EITC，以增強此制度的救貧效果。甚至，如舊金山與紐約市政府以及馬利蘭州的蒙哥馬利鎮，更推出小規模的地方型 EITC。由此可見，EITC 確已成為一廣被接受與肯定的社會福利措施。

EITC 是一種將社會福利與所得稅相結合的制度，利用納稅人每年申報的資料，只要符合 EITC 所設定的適用標準與條件，即可請領所得稅額的扣抵或補貼。EITC 幫助的對象係以「貧窮的工作家庭」(Working poor) 為主，故在制度設計上，不但須明確區分勞動與資本所得，更須考量家庭規模差異。根據美國 2007 年的規定，勞動所得包括工資、薪資、小費、佣金以及其他須課稅的受雇者報酬，甚至自力工作的淨利得亦計入其中。有關小孩的資格，須符合 18 歲以下或 23 歲以下在學的條件，但若為殘障則不受年齡限制。此外，所謂「小孩」的定義相當廣泛，除了婚姻與血緣，還包括了法律關係所形成者，例如養子女，惟這些小孩於一課稅年度中，至少須有超過半年與 EITC 申請人同住。EITC 的補貼方式分三階段，剛開始隨著勞動所得增加，補貼金額隨之遞增，到達一上限後，勞動所得的增加補貼金額維持不變，最後，勞動所得雖再增加但補貼金額反而遞減，直至零為止。美國 2007 年，無小孩家庭的補貼上限為 428 美元，有一個小孩者為 2,853 美元，二個以上小孩者則為 4,716 美元。惟不論何種家庭，其投資所得皆不得超過 2,901 美元，以排除非以勞動所得為主的工作家庭，被誤認為貧窮而納入補貼對象。

美國實施 EITC 時亦曾引起許多爭議，但事後經過許多文獻評估，大致上都傾向肯定與支持。EITC 對於勞動就業率的提升有明顯的促進效果，尤其是對單親家庭更為有利。此外，其對貧窮家庭小孩的幫助更大，根據研究，2003 年 EITC 的實施協助了 440 萬人脫離貧窮，其中包括 240 萬名小孩。雖然學術界還是有反對的聲音，但透過制度設計不斷改善，那些缺失終究瑕不掩瑜。最近，美國有些專家建議，為更增強 EITC 的脫貧效果，應提高對無小孩家庭的補貼，同時，為突顯對超過 3 個小孩的照顧，分類上可再細分，以符合社會實際需要。

我們當然知道美國的成功經驗不必然可以在台灣複製，但鑑於他山之石的提醒與學習，只要新政府未來在規劃此一制度時，能秉持專業與謹慎的精神，應該同樣有機會為我國的稅改創下佳績。我們願意以美國經驗給新政府一點信心。

〈本文刊載於 2008 年 5 月 16 日工商時報社論〉

EITC VS. NIT

新政府準備成立「賦稅改革委員會」(賦改會)，針對相關的重大租稅問題，進行審慎的研究與評估，不但解決短時間所遭遇的困難，更希望為我國長遠的稅制改革奠定方向。其中馬蕭在競選時提出的「勞動所得租稅補貼制度」，亦即

EITC(Earned Income Tax Credit), 已被列入主要討論議題, 正式進入規劃與推動階段。這項措施常被外界簡單的稱為「負所得稅」(Negative Income Tax ; NIT), 且引起相當多的質疑與批評, 未來能否順利實施似乎存在不定的變數。我們認為一項新制度的建立本來就不容易, 除了要尋求社會共識之外, 更須要透過周延的專業設計, 讓可能的弊病與缺失降到最低, 以增加其可行性與接受度。而為達此目的, 正確觀念的建立毋寧是首要條件。

眾所周知, NIT 乃係經濟學諾貝爾獎得主 M. Friedman 於 1962 年所提出的「新觀念」。有別於傳統的「正」所得稅, 超過某一所得水準, 民眾要納稅給政府, 且隨著所得增加而提高; 「負」所得稅則是政府給予民眾補助, 以維持某一基本所得水準, 但隨著所得增加, 政府的補助乃隨之減少。換言之, 負所得稅乃係正所得稅的對稱概念。政府先對低所得者補助, 而後隨著所得提高, 政府所給予的補助逐漸減少, 直至所得超過某一水準後, 政府開始課稅並逐漸提高, 由此可知兩者的「租稅」性質是相融而一致的。傳統上政府課稅與社會福利給付係分屬兩套不同的體系運作, Friedman 利用負所得稅的概念將二者巧妙地結合起來, 此亦即是 NIT 的最大特色。

負所得稅觀念的出現提醒政府, 社會福利給付應改從「課稅」的角度重新思考與檢討, 亦即每一項社會福利給付都隱含著一個相當的「稅率」。例如所得為零的某人, 政府給予 100 元的補助, 當其所得增加至 50 元時, 政府則只給予 50 元的補助。雖然政府維持了其最低基本生活, 但其每增加一元所得, 政府亦同時減少一元補助, 對其而言, 實如同繳納高達 100% 的稅率。這種福利稅率 (Welfare Tax Rate) 越高, 對工作誘因的打擊便越大, 政府在設計社會福利制度時, 應擺脫傳統僅將之視為「給付」的狹隘觀念。為減輕這項對誘因的傷害, 負所得稅的做法是當某人的所得增加至 50 元時, 政府對此所得課徵例如 50% 的稅率, 亦即 25 元, 然後再用 100 元減除此一金額而得 75 元, 最後便以此金額作為對該人的補助。若此, 政府的補助將比原先增加 25 元, 從而乃有效降低了對該人提高所得的誘因打擊。負所得稅這項重要精神, 被美國廣泛應用於社會福利措施的檢討, 不但對既有計畫的效率改善甚有助益, 更因此而於 1975 年創建了 EITC。

EITC 係利用納稅人每年申報的資料, 只要符合 EITC 所設定的適用標準與條件, 即可請領所得稅額的扣抵或補貼, 其幫助的對象係以「貧窮的工作家庭」(Working Poor) 為主。EITC 的補貼方式分三階段, 剛開始隨著勞動所得增加, 補貼金額隨之遞增, 到達一上限區間後, 勞動所得的增加補貼金額維持不變, 最後, 勞動所得若再增加則補貼金額反而逐漸遞減, 直至零為止。由此可知, EITC 的補貼乃係考量工作誘因下的精心設計。補貼金額遞增階段係直接給予每一元所

得固定比率的補貼，此補貼率猶如「負稅率」；補貼金額不變階段，目的是爲了緩衝金額改變過劇的影響；補貼金額遞減階段則是採用 NIT 的精神，設定一小於 100% 的「正稅率」，作爲逐漸減少補貼的標準，以避免過度打擊受補貼者的工作意願。

美國雖然從未真正實施 Friedman 所提倡的負所得稅制，但卻依據其特色創立了 EITC，進一步擴大了其意義與功能。或許我們可以這麼說，NIT 是一種抽象的精神，而 EITC 則是一項具體的制度。對社會福利制度的改革言，二者其實同等重要，在評估我國是否適合採行此制度時，萬不可忽略了這段歷史沿革。

〈本文刊載於 2008 年 5 月 31 日工商時報社論〉