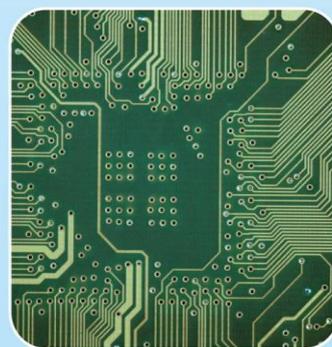
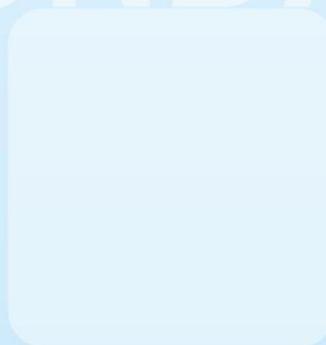


財團
法人

中技社

我國中央財政與稅制優化 研究

CTCI FOUNDATION



財團法人中技社(CTCI Foundation)創立於 1959 年 10 月 12 日，以「引進科技新知，培育科技人才，協助國內外經濟建設及增進我國生產事業之生產能力」為宗旨。初期著力於石化廠之設計與監造，1979 年將工程業務外移轉投資成立中鼎工程後，業務轉型朝向裨益產業發展之觸媒研究、污染防治與清潔生產、節能、及環保技術服務與專業諮詢。2006 年本社因應社會環境變遷的需求，在環境與能源業務方面再次轉型為智庫的型態，藉由專題研究、研討會、論壇、座談會等，以及發行相關推廣刊物與科技新知叢書，朝知識創新服務的里程碑邁進，建構資訊交流與政策研議的平台；協助公共政策之規劃研擬，間接促成產業之升級，達成環保節能與經濟繁榮兼籌並顧之目標。

本著創社初衷，為求對我們所處的環境能有更多的貢獻，本社就國內前瞻性與急迫性的能源、環境、產業、社會及經濟等不同議題，邀集國內外專家進行全面的研究探討，為廣為周知，特將各議題研究成果發行專題報告，提供產官學研各界參考。

本專題報告係「我國中央財政與稅制優化研究」議題探討後所提出之研究成果，由本社發行。研究團隊為召集人前財政部政務次長徐仁輝講座教授，國立政治大學財政系周麗芳教授、國立政治大學財政系陳國樑主任教授、台灣大學經濟系李顯峰副教授、前財政部賦稅署長現任臺銀證券許董事長慈美、前財政部賦稅署盧副署長貞秀、中國文化大學行政管理系蔡副教授馨芳、東吳大學會計系石助理教授恩銘、逢甲大學會計系伍助理教授大開等產官學專家，進行專題分章論述，及分享如何優化當前中央財政並提出對策，極具參考價值，會後由本社將成果彙集成冊並編輯發行。

發行人：潘文炎

主編：陳綠蔚、徐仁輝

作者：徐仁輝、周麗芳、陳國樑、李顯峰、許慈美、盧貞秀、伍大開、
石恩銘、王有康(依報告順序)

執行編輯：王鈺鎔、楊顯整、許湘琴、王有康

發行單位：財團法人中技社

地址 / 106 臺北市敦化南路二段 97 號 8 樓

電話 / 886-2-2704-9805

傳真 / 886-2-2705-5044

網址 / www.ctci.org.tw

本社專題報告內容已同步發行於網站中，歡迎下載參考

發行日期：中華民國 113 年 12 月

ISBN：

序

稅課是政府財政收入最穩健且充沛之來源。徵收稅捐是將人民的私有財產依法作強制移轉，故需依賴良好且完整的稅制為其徵課法據；且隨經濟環境變遷、人民權利意識高漲，政府每經歷一段時間，宜須對整體稅制進行通盤的檢討，以求建立公平合理的租稅環境。回顧稅改歷史，我國自 1968 年進行首次稅制改革，奠定了現行租稅制度架構，其後因時代變遷、財政需求及經濟進程，陸續於 1987、2001 及 2008 年進行三次賦稅改革。有鑑於 2008 年迄今已 15 年，當前租稅環境相較以往大不相同，例如跨境電子商務、電子數位服務等商業營運模式日盛，全球企業最低稅負制、碳邊境稅等國際稅制相繼施，我國稅制如何因應面對修訂，是本議題的研究動機與緣起。

因此，本議題擬由涵蓋更廣泛的當前中央財政現況開始探討，以如何優化健全財政為目的，就我國當前財政與稅制優化議題探討，如何兼顧國家財政永續、避免租稅逃漏、維護納稅人納稅公平以及與國際稅制接軌為研析重點，研議內容包括：(1).財政的國際比較與政府角色檢討。(2).我國中央財政問題與改善策略探討。(3).我國租稅結構檢討與改進策略。(4).個人所得稅制檢討與優化策略。(5).營利事業所得稅制檢討與優化策略。(6).營業稅制檢討與優化策略。(7).碳稅(費)制度探討與採行策略。

本專題報告特別感謝前財政部政務次長徐教授仁輝教授擔任議題召集人，以及政大財政系周麗芳教授、政大財政系陳國樑教授、前財政部賦稅署長現任臺銀證券許慈美董事長、台大經濟系李顯峰副教授、前財政部南區國稅局盧貞秀局長、文化大學行管系蔡馨芳副教授、東吳大學會計系石恩銘助理教授與逢甲大學會計系伍大開助理教授協助撰稿。亦感謝前財政部張盛和部長、財政部李慶華政務次長、政治大學曾巨威教授、財政部國庫署陳柏誠署長、財政部財政資訊中心張文熙主任、中央研究院經濟所蔡文禎教授、台灣大學法律學系柯格鐘教授、中華經濟研究院諮詢委員孫克難教授參與座談提供相當有助益之資訊及專業意見，讓本

報告得以順利完成。謹序對於以上協助本專題研討和未及備載的專家先進致上敬意與謝意。

財團法人中技社董事長

潘文炎

2024年12月

目錄

序.....	I
目錄.....	II
圖目錄.....	V
執行摘要.....	1
第一章 緒論	5
一、 財政規模與收支檢討	5
二、 租稅結構檢討	6
三、 所得稅制檢討	7
四、 營業稅制檢討	8
五、 碳稅(費)的探討	8
第二章 財政的國際比較與國際租稅改革趨勢	11
一、 前言	11
二、 OECD 國家之財政現況及跨國比較	11
三、 國際租稅改革趨勢	18
四、 結語	32
參考文獻	34
第三章 中央政府財政問題與改進策略探討	37
一、 前言	37
二、 預算規模探究	38
三、 收支結構剖析	40
四、 中央與地方預算比重檢討	45
五、 預算赤字與累積債務研析	47
六、 或有負債問題的探討	51
七、 特別預算的檢討	52
八、 結論	55
參考文獻	59
第四章 我國租稅結構之檢討與改進策略	61
一、 前言	61
二、 我國的租稅結構	61
三、 民主政治下公共決策、租稅制度與分配性正義	63
四、 我國三次大規模賦稅改革的比較	66
五、 財政健全方案、全民稅改與所得稅制優化	71
六、 我國稅制與 OECD 組織國家比較	77

七、租稅制度的新挑戰及論辯	81
八、結論與建議	86
參考文獻	88
第五章個人所得稅制檢討與優化策略	95
一、我國個人所得稅制簡介	95
二、實施概況	97
三、問題研析	101
四、優化策略	107
五、結語	117
參考文獻	119
第六章營利事業所得稅制檢討與優化策略	121
一、公司所得稅的起源、理論基礎與本質	121
二、我國與 OECD 國家所得稅的稅率發展與稅收現況	123
三、現行營利事業所得稅稅基存在的問題	132
四、營利事業所得稅的改革方向	138
五、結論	141
參考文獻	143
第七章營業稅制檢討與優化策略	147
一、前言	147
二、台灣營業稅制現況	150
三、台灣營業稅稽徵實務問題探討	155
四、台灣營業稅制的優化策略	167
五、結論	171
參考文獻	172
第八章碳稅(費)制度探討與採行策略	173
一、國際碳定價趨勢	173
二、碳稅制度設計重點	178
三、台灣碳費徵收規劃	182
四、結語	187
參考文獻	189
第九章結論與建議	191
一、結論摘要	191
二、綜合建議	194
附件、「我國營利事業所得稅制檢討與優化策略」綜合座談會會議紀要	201

圖目錄

圖 2.1 OECD 國家稅收占 GDP 比例的趨勢.....	19
圖 2.2 OECD 國家 2020 年稅收結構.....	21
圖 2.3 2020-2021 年 OECD 國家稅收占 GDP 比例 - 按稅種分析	22
圖 2.4 OECD 國家所得稅率變動趨勢.....	28
圖 4.1 我國租稅結構圖:1960-2023.....	63
圖 4.2 賦稅負擔率-國際比較 (1988-2022 年).....	77
圖 4.3 賦稅依存度-國際比較 (1998-2022 年).....	77
圖 5.1 2012 至 2022 年度經濟成長率與綜合所得稅結算申報概況	99
圖 5.2 2012 至 2022 年度薪資所得與最高累進稅率納稅比率概況	101
圖 6.1 國稅占總稅收比例比較	125
圖 6.2 營利事業所得稅與綜合所得稅占總稅收比例	125
圖 6.3 2023 年中央內地稅各稅目實徵數占內地稅稅收比圓餅圖	126
圖 6.4 2023 年中央內地稅各稅目實徵數占內地稅稅收比圓餅圖	127
圖 6.5 臺灣營利事業所得稅與 OECD 公司所得稅占 GDP 比例趨勢圖	129
圖 6.6 臺灣營利事業所得稅與 OECD 公司所得稅占 GDP 比例趨勢圖	130
圖 6.7 臺灣營利事業所得稅與 OECD 公司所得稅占所得稅收比例趨勢圖	131
圖 6.8 臺灣與 OECD 國家法定稅率趨勢圖.....	132
圖 6.9 臺灣與 OECD 營業盈餘占 GDP 比例趨勢圖	133
圖 6.10 美國 S 型公司占比	137
圖 7.1 稅收結構趨勢變化(依三大稅系別).....	147
圖 7.2 稅收結構國際比較-依三大稅系別	148
圖 7.3 主要稅目預算達成狀況	149
圖 7.4 按稅種劃分的平均稅收收入佔總稅收的百分比，2020	149
圖 7.5 網拍業者之交易流程及依法繳納之稅額	161
圖 7.6 金融營業稅修法歷程	166
圖 8.1 2024 年碳稅與排放交易系統的施行現況	174
圖 8.2 1990 年至 2023 年碳定價涵蓋的全球碳排放量	174
圖 8.3 2023 年中央內地稅各稅目實徵數占內地稅稅收比圓餅圖	175
圖 8.4 碳稅設計要素及其相互關連	180

圖 8.5 碳費收費對象.....	185
圖 8.6 碳費計算、排放量扣減	186
圖 8.7 減量額度扣減碳費	186
圖 8.8 臺灣 2050 淨零轉型的四大策略與兩大基礎	188

表目錄

表 2.1 台灣與 OECD 國家各級政府支出佔 GDP 之近年趨勢	13
表 2.2 台灣與 OECD 國家各級政府收入佔 GDP 之近年趨勢	14
表 2.3 台灣與 OECD 國家各級政府赤字佔 GDP 之近年趨勢	16
表 2.4 台灣與 OECD 國家各級政府債務佔 GDP 之近年趨勢	17
表 2.5 OECD 國家個人所得稅率的變動.....	23
表 2.6 OECD 國家個人所得稅稅基的變動.....	24
表 2.7 OECD 國家社會安全捐費率及稅基的變動	27
表 3.1 各級與中央政府部分年度餘絀占 GDP 比	38
表 3.2 各級與中央政府部分年度債務餘額占 GDP 比	38
表 3.3 我國部分年度各級與中央政府淨支出占 GDP 比	40
表 3.4 2022 年部分國家中央政府收支占 GDP 比	40
表 3.5 我國中央政府稅入結構比	42
表 3.6 2022 年部分國家中央政府收入來源別比重	42
表 3.7 我國中央政府稅出結構比(政事別).....	43
表 3.8 2019 年部分國家中央政府支出結構	45
表 3.9 中央統籌分配稅款與補助款占地方政府歲出比	46
表 3.10 我國各級政府部分年度淨收支占比	47
表 3.11 中央政府支出佔各級政府支出比重國際分析	47
表 3.12 近年來我國中央政府歲入出與餘絀	48
表 3.13 部分 OECD 國家近年度決算赤字占 GDP 比	49
表 3.14 我國各級政府債務(2024 年 8 月底).....	50
表 3.15 OECD 部分國家各級政府債務占 GDP 比(2022 年底).....	50
表 3.16 OECD 國家各級政府債務餘額占 GDP 比統計表(2021 年).....	51
表 3.17 各級政府未來或有給付責任情形表	52
表 3.18 勞保基金近年來財務	52
表 3.19 戒嚴時期特別預算類型(民國 38 年到 75 年).....	54
表 3.20 解嚴後特別預算類型(民國 76 年到 113 年).....	54
表 3.21 政府遷台以來所有特別預算類型(民國 38 年到 113 年).....	55
表 3.22 蔡英文總統時期特別預算	55

表 4.1 我國租稅結構表.....	63
表 4.2 我國三次賦稅改革主要內容比較	69
表 4.3 我國財政健全、全民稅改及所得稅優化措施	74
表 4.4 我國租稅結構: OECD 分類	79
表 4.5 各國租稅結構比較(2021 年): OECD 分類.....	80
表 5.1 2024 年度綜合所得稅免稅額扣除額限額一覽表	96
表 5.2 2012 至 2022 年度綜合所得稅結算申報概況 (一).....	99
表 5.3 2012 至 2022 年度綜所稅結算申報概況 (二).....	101
表 5.4 2022 年總扣除額申報核定情形分析表	104
表 5.5 2022 年列舉扣除額申報核定情形分析表	104
表 5.6 2022 年特別扣除額申報核定情形分析表	104
表 5.7 2022 年度綜合所得總額達 200 萬元以上所得淨額為零之申報戶扣除額 申報情形分析表.....	105
表 5.8 家庭 (五等分位) 之平均每戶可支配所得高低差距倍數	106
表 5.9 2022 年度綜合所得總額高低所得差距倍數縮小分析表	107
表 5.10 2016 年度 OECD 會員國股利所得分開計稅最高稅率表	110
表 6.1 歷年臺灣與 OECD 公司所得稅占 GDP 比例比較表 (%)	128
表 6.2 OECD 國家採用屬地主義的年度.....	135
表 7.1 我國營業稅稅率.....	151
表 7.2 不同性質營業人的型態、原則認定、稅率與申報方法比較	152
表 7.3 營業性質特殊營業人範圍	153
表 7.4 查定課徵營業人適用之查定銷售額方式	154
表 7.5 自動報繳及查定課徵營業人之家數及稅額統計表	156
表 7.6 查定課徵營業人扣減稅額情形表	157
表 7.7 小規模營業人申請行動支付租稅優惠對照表	158
表 7.8 小規模營業人申請行動支付租稅優惠家數與全國占比	158
表 7.9 網拍業者銷售額及辦理稅籍登記、營業稅稅率、申報及徵收之整理 ...	161
表 7.10 金融業適用營業稅稅率彙總表	163
表 7.11 銀行、保險業經營本業/其他專屬本業銷售額彙總表	163
表 7.12 金融業經營非專屬本業銷售額彙總表	165
表 8.1 2024 年碳排放交易系統的施行國家	176

表 8.2	碳稅採用的里程碑	177
表 8.3	2024 年碳稅的施行國家	178
表 8.4	建立模型為決策提供資訊	181
表 8.5	解決洩漏和分配風險的措施類型	182

執行摘要

一、研究背景

近來財劃法修訂成為各界關注的焦點，事實上中央與地方政府間的財政分配，目標在於透過中央與地方政府間財政收支合理劃分，維持全國一致性與區域間經濟平衡發展，使中央與地方政府所提供的財貨與服務能夠滿足不同地區人民的需求，避免不同區域的人民的公共財與社會福利過於懸殊。觀察過去三十餘年來我國各級政府支出水準，雖然中央政府公共支出有相對削減，地方支出有相對擴張的現象；惟同一期間，地方政府自有財源收入並未相對配合增加，隨著地方公共支出的增加，地方收入仰賴中央統籌分配稅與補助款的程度亦日益加深。此一變化趨勢，本社專家普遍認為不盡合理，就經濟層面而言，中央與地方權限劃分，需考量資源配置的效率，相對於中央政府，地方政府在政務推動方面，較貼近地方民眾，較了解在地需求，具有勇於實驗與創新的優點。同時，人民透過自由遷徙亦造成地方政府間相互競爭，進而提高行政效率。然而，過分將政事交由地方政府推動與執行，行政組織與民意機關容易出現重複設置的現象，造成公共資源浪費。

不過，以現行中央統籌分配稅款分配辦法，分配各縣（市）之普通統籌分配稅款，應分配之比率為可分配總額 85%，依最近三年度受分配縣（市）之基準財政需要額減基準財政收入額之差額平均值，占全部縣市該項差額平均值合計數之比率分配之；可分配總額 15%，是按各縣（市）轄區內最近一年營利事業營業額占全部縣市營利事業營業額比例設算應分配各縣市之比率分配，惟此 85%及 15% 比例分配，恐無法導正國內長期以來重北輕南城鄉區域失衡的現象。易言之、縱使部分縣（市）政府傾全力於自有財政績效與努力，卻因地處離島或偏遠縣市區域內經濟活動能量不夠，無法創造足夠財源，因此目前中央與地方收支比例以及統籌分配稅分配比例恐導致地方縣市「富者愈富，窮者愈窮」的現象，不符合國家透過財政調整制度以達到「劫富濟貧」的目標。

根據中央統籌分配稅款分配辦法目前我國統籌分配款來源包括：營業稅收入（減除依法提撥的統一發票給獎獎金後）40%、所得稅收入 10%、貨物稅收入 10%、縣市土地增值稅收入 20%以及其他收入。惟我國政府在民國 94 年 2 月將原本的土地增值稅三級稅率 60%、50%、40%分別調降為 40%、30%、20%。另，107 年將原本的營利事業所得稅稅率 17%調升至 20%，易言之，倘若將來中央統籌分配款來源的法定稅目之稅率調降，導致中央統籌分配稅收大餅縮小，依照現行財政收支劃分法第 38 條之 1，各級政府如有減少收入必須同時籌妥替代財源作為因應；因此，將來中央政府如遇修訂財政收支劃分法，有無可能部分地方縣市政府因為獲得中央統籌分配稅款的大餅縮小，又無法籌妥相應的替代財源以致影響地方政事基準支出或公共財建設。

我國現行的財政收支劃分法自民國 88 年修正以來，已超過 34 年未修訂，其間對中央統籌分配稅款的分配方式爭議不斷，由於中央政府財政與稅制優化攸關地方政府間財政分配水平公平以及中央與地方間之財政分配垂直公平問題，而我國當前中央稅制結構是否有檢討改進之必要，更重要的是佔總稅收比重大宗的國稅包括：個人所得稅、營利事業所得稅、營業稅是否有檢討改進的空間，攸關財劃法中央統籌分配稅款大餅的多寡以及地方可以獲得中央統籌分配的財源大小；最後，為能迎合世界各國碳排放減量的趨勢，本研究專家針對當前碳稅(費)制度探討與採行策略提出具體有貢獻性的意見。透過本社研究專家學者團隊開放前瞻的專業，提供我國中央財政與稅制優化策略、相信必能確保財政永續經營與因應當前社會與經濟發展需要。

二、研究方向與研究過程

綜上所述，本研究報告內容主要包含：(一)國際間的財政租稅改革趨勢比較分析，引進先進國家創新作法與思維；(二) 檢討我國當前中央政府財政問題並提出改進策略與建議；(三)檢討我國當前租稅結構之允當性，並提出調整策略與建議；(四)針對當前個人綜合所得稅的適法性與公平性提出優化策略；(五)針對當前營利事業所得稅制性的合宜性提出改進建議；(六)針對當前營業稅的小規模營業人與網路交易營業稅及金融營業稅課稅提出具體優化改建策略；(七)針對碳稅(費)制度探討與採行策略特別是國際碳定價趨勢、碳稅(費)制度設計重點、臺灣碳費徵收規劃，提出具體優化建議。

本研究由徐講座教授仁輝統籌規劃與安排章節，分別邀請文大行管系蔡副教授馨芳主筆「財政的國際比較與國際租稅改革趨勢」；徐講座教授主筆「中央政府財政問題與改進策略探討」；台大經濟系李副教授顯峰主筆「我國租稅結構之檢討與改進策略」；賦稅署許前署長慈美主筆「個人所得稅制檢討與優化策略」；政大財政學系陳主任國樑教授、東吳大學會計系石助理教授恩銘與逢甲大學會計系伍助理教授大開負責「營利事業所得稅制檢討與優化策略」；前賦稅署盧副署長貞秀主筆「營業稅制檢討與優化策略」；政治大學財政學系周教授麗芳主筆「碳稅(費)制度探討與採行策略」之撰寫。為收納更多元意見，豐富內容。本社分別於 113 年 5 月 22 日與 7 月 22 日舉辦兩場圓桌論壇，邀請前財政部張盛和部長，財政部李政務次長慶華、國庫署陳署長柏誠、財政資訊中心張主任文熙、曾前立法委員巨威教授、台大法律系柯教授格鐘、中研院經濟所蔡教授文禎、台北大學郭教授振雄、逢甲大學陳教授貴端、台北商大羅副教授時萬、東華大學王副教授肇蘭、政治大學鍾助理教授騏、勤業眾信會計師事務所王會計師瑞鴻、資誠會計師事務所林會計師巨峯與安永會計師事務所林協理信行專家共同參與並提供寶貴意見。

三、研究結論與改善建言

所得稅為直接稅，其對納稅義務人直接產生影響，所得稅法的修正讓納稅義

務人最有感，也最為頻繁，每次的修法，都有其政策考量，從立法者、政府、納稅義務人或學者研究的角度，均存有不同理想，包括維護稅制公平、照顧弱勢族群、避免侵蝕稅基、縮小貧富差距等，不一而足，其中稅基侵蝕及課稅公平向為眾所矚目，現行個人所得稅制存有侵蝕稅基及惡化貧富差距問題。再者，囿於營利事業所得稅經濟歸宿隱晦，租稅負擔不易為大眾所直接感受，稅制發展容易受政治經濟因素影響，恐使政府偏向以營利事業所得稅做為主要稅收來源，加重公司組織的租稅負擔以及營所稅轉嫁給消費者的可能性。另，小規模營業人因無須申報各期銷售額亦無需辦理結算申報，稽徵實務上造成營業人自核准免用統一發票後，除稅務人員主動稽查或仰賴民眾檢舉，稽徵機關將無從得知營業人實際銷售額情形，致往往低估營業人實際之銷售額，更且容易發生營業人為採較低的營業稅率，改以商業登記為獨資、合夥組織隱匿於小規模營業人中，或註銷或暫停原營業商號方式另起爐灶，使稽徵機關面臨稅基流失的處境，無以真實掌握營業人銷售實情，是否有重新檢討小規模營業人起徵點與認定標準以避免徵納雙方認知不對等的情况。

綜合專家論述，本專題報告提出下列建言供政府有關單位之參考。

- (一) OECD 國家的租稅改革呈現出更具國際合作性與公平性的趨勢，政府在追求經濟增長的同時，必須更加重視社會公平和可持續發展。透過租稅透明化、加強稅收累進性、推動環境租稅等多項改革措施，OECD 國家正努力適應全球化背景下的複雜經濟挑戰，並為國內外的經濟永續發展奠定基礎。
- (二) 社會福利已為第一大項支出，建議對高所得者的勞、健保保費，政府應負擔的部分費率可以酌減或取消；各項社會救助，根據個人或家庭的財務需要，找出真正需要的人們，同時建立排富條款。
- (三) 針對每年度中央政府須以巨額補助款移轉給地方政府支出，導致地方財政過度依賴補助款問題；建議立即檢討修正財政收支劃分法，適度擴大統籌分配稅款，提高地方政府財政自主性，同時降低其對補助款的依賴。
- (四) 在低於綜合所得總額適用之最高累進稅率之前提下，適度提高股利分開計稅適用 28% 稅率，或參照房地合一稅制按股利金額多寡設計差別稅率，以彰顯政府仍具鼓勵投資之用意，並趨向縮小貧富差距之政策目標。
- (五) 降低薪資所得者稅收占比部分，提高薪資所得特別扣除額，在總稅收不變情形下，以提高股利分開計稅稅率或取消股利分開計稅所增加之稅額，作為提高薪資所得特別扣除額之用，薪資所得特別扣除額逐年配合消費者物價指數調整。
- (六) 高所得者應繳納一定金額之稅額，其方式包括：設定總扣除額上限，或是針對實質稅率未達一定比率者，按其所得總額就實質稅率與該一定比率之

差額稅率繳足所得稅。

- (七) 檢討相關扣除額項目與金額之合宜性，建議保險費扣除額排除非強制性之人壽保險，並增訂以投保長期照顧保險所支出之保險費在一定限額內得列報保險費扣除額。
- (八) 調降儲蓄投資特別扣除額上限，配合利率變動，將儲蓄投資特別扣除限額由 27 萬元適度調降，或明定「每年扣除上限，以一定本金按當年郵政儲金一年期定期儲金存款利率換算之金額為限」，以維護租稅公平。
- (九) 降低外國盈餘匯回的課稅稅率，將營利事業所得稅向屬地主義修正，修正稅制對企業盈餘決策的扭曲，並全面落實 CFC 與 PEM 制度，防止制度修正後可能存在的跨國租稅規避問題。
- (十) 擴大穿透式課稅的適用範圍，全面允許有限責任合夥與小規模營利事業可採穿透式課稅，將企業所得納歸個人所得課稅，俾使營利事業所得稅回歸檔球網的功能。
- (十一) 建議政府成立營利事業所得稅稅制精進委員會，針對現行稅制下可能構成隱藏性租稅的項目，逐一研擬具體的改革方針，力求稅制的透明；並以《財政紀律法》規範稅制發展，降低政府對特定稅目收入的依賴。
- (十二) 現今社會教育普及，資訊科技發達，電腦使用普及化，人手一機，行動支付等數位化技術越來越成熟，宜通盤檢討小規模營業人營業稅制，縮小查定課徵營業人範圍，擴大使用統一發票，以擴大稅基並適度調高小規模營業人營業稅稅率，以符合租稅公平。
- (十三) 朝向 ESG 發展的稅制，國際上各國紛紛開徵碳稅，2026 年歐盟將課徵「碳邊境稅」，出口廠商必須注意配合因應。我國碳稅稅制由現行「先費後稅」政策，長期間將改變為開徵碳稅，統收統支，其經濟效果較徵收碳費(較傾向專款專用)為佳；同時廢除貨物稅若干項目的課徵，避免重複課稅。
- (十四) 全球最低稅負制有三大核心觀念，包含「所得涵蓋原則」、「低稅支付規則」、「合格國內最低稅負制」，是各國避免稅基被侵蝕的重要財政工具，我國應盡快課徵碳稅，否則出口到歐盟的商品，若碳排放超過一定標準當量會被課徵邊境稅，我國倘若盡早不實施「所得涵蓋原則」，課稅權和稅源會旁落其他國家。

第一章 緒論

徐仁輝¹

財政為庶政之母，意思是財政係支援政府所有的施政所需；同時財政也是政府穩定經濟、配置資源和維護社會公平的重要政策工具，優質的財政政策能夠促進經濟發展，提升國民生活品質與促進社會正義。我國政府向來重視財政的健全與永續，政府理財以穩健為原則；力求每年預算有充裕的歲入(特別是稅課收入)支應施政，對於支出的成長與赤字債務皆予以適度的控制。

本研究計畫首先針對我國中央政府財政規模、年度收支、預算赤字與累積債務等進行國際的比較分析；其次針對我國租稅結構的適當性予以檢討；再其次就兩大國稅--所得稅與營業稅制度進行深入的研析與提出優化策略；最後則探討時下最熱門的碳稅(費)開徵問題。本計畫特邀請國內財政與稅制有理論與實務經驗的學者專家共同執筆；分章主題包括：「財政的國際比較與國際租稅改革趨勢」、「我國中央財政問題與改善策略探討」、「我國租稅結構檢討與改進策略」、「個人所得稅制檢討與優化策略」、「營利事業所得稅制檢討與優化策略」、「營業稅制檢討與優化策略」、以及「碳稅(費)制度與採行策略」。

一、財政規模與收支檢討

二十世紀以來是各國政府財政規模快速成長的時代，以 OECD 國家為例，各級政府支出占國內生產毛額(GDP)比的平均數；在世紀之初，該比例僅約 10%；經過兩次世界大戰後，上升至 25%；戰後重建工程經費、社會福利保險與福利支出、以及冷戰時期的國防支出等，皆讓政府支出持續增長；到七零年代初，政府支出占 GDP 比已成長至約 35%；石油危機後躍升至約 40%。2008 年的金融海嘯，讓該比例更竄升至 45%；2019 年 Covid-19 疫情蔓延全球，各國政府大量增加支出以防制疫情擴散與振興經濟，該比例迅速攀升至 49%。

我國政府預算規模相較 OECD 國家皆偏小；以 2022 年決算數分析，我國各級政府支出占 GDP 比僅有 16.1%。究其原因，首先可以歸因於台灣的經濟發展過程中向以扶持私經濟為主，八零年代國營企業民營化後，政府的角色更是退居為規劃與領航的二線功能。其次是財政的保守穩健作風，政府每年預算皆力求收支平衡，如在六零、七零年代大多數年度，中央政府決算皆出現歲計剩餘。

再以賦稅依存度(稅課收入占歲出比)觀之，OECD 各國資料顯示，絕大多數皆超過 80%；同時稅課收入占歲入比亦皆超過八成，我國亦如此。惟如以稅課收入占 GDP 比(即所謂的賦稅負擔率)來分析，2022 年我國僅為 14.7%，OECD 國家

¹ 現任世新大學講座教授、曾任財政部政務次長

平均數超過 25%，我國明顯偏低，此也是造成我國政府預算規模相對較小的原因之一。

民國 78 年政府為徵收公共設施保留地，81 與 82 年度為推動六年國家建設計畫皆大量舉債；加上民主轉型期賦稅收入無法成長，自此出現連年的預算赤字，財政惡化速度加快。83 年行政院重新檢討與縮減六年國建計畫，財政政策亦改採緊縮政策，如公共債務法的立法施行與歲出額度制的採行；自此政府預算赤字，以及累積債務得以逐年緩慢控制。以年度預算赤字與累積未償還債務情形作國際比較，可發現我國皆比大多數 OECD 國家有較佳的表現；整體而言，我國財政體質如在 OECD 國家屬於前段班的優異之列。特別在疫情後的近幾年，大多數國家皆為嚴重疫情所困，經濟衰退而政府支出卻大幅增加，赤字遽增與債務迅速累積；而我國因疫情控制得宜，經濟仍持續成長，政府稅收超徵，赤字與債務皆逐年減少。

關於各級政府預算收支規模、赤字等數據，與 OECD 國家的比較分析介紹於第二章；第三章則針對中央政府預算規模、收支結構、赤字與債務、中央與地方間財政、或有負債、與特別預算等重要議題，進行深入的體質檢驗，並與 OECD 國家比較，提出改進策略。

二、租稅結構檢討

政府遷台迄今七十餘年，我國租稅結構隨著經濟發展與稅制改革，有相當大幅度的改變。在民國 60 年度以前，關稅、貨物稅與公賣利益收入為主要的稅課收入，三者合計占整體稅課收入比超過 50%。第一次賦稅改革後，所得稅收入占稅課收入比逐年上升，到民國 70 年度與關稅收入的占比相當(各約 18%)；到 80 年度所得稅收入占比提高到 24%左右，自此為我國第一大稅目；同年度關稅與貨物稅收入占比合計約 20%；營業稅收入則因改為加值型營業稅後，稅收成長占比提升到 15%。90 至 100 年度之間所得稅收入占比皆維持在 40%左右；營業稅收入占比則維持在 15%到 20%之間，為第二大稅目；關稅收入占比則持續下降至 5%上下。到今日所得稅收入占比已超過 50%，營業稅收入占比仍未超過 20%，關稅與貨物稅收入合計占比不及 10%，公賣利益則因加入世界貿易組織(WTO)後改為菸酒稅。

我國賦稅制度配合經濟與社會的進步，曾多次進行改革，目的在符合公平正義原則下，兼顧政府財政收入需要，同時輔助經濟的發展。歷年來的稅制改革包括三次大規模的賦稅改革(分別在 1968-70 年、1987-89 年、2008-09 年)、2001-03 年的行政院財政改革委員會、2012-14 年的行政院財政健全方案、2016-17 年的行政院全民稅改、以及 2018 年的所得稅制優化階段等，基本上已建立符合國際潮流，同時考量公平正義、經濟效率與中性的租稅體系。

理論上優質的租稅制度應具備：(一)不扭曲資源配置的效率原則；(二)租稅行政成本及服從成本皆低的經濟原則；(三)可以隨著時空環境變遷適時調整稅率

的彈性原則；(四)反映納稅人偏好的政治負責原則；(五)按實質負擔能力差別課稅的租稅公平原則；以及(六)能滿足施政需求的財政充裕原則。欲達到上述條件，我國的租稅制度仍有優化的空間。

為資料蒐集與方便比較，各國政府租稅結構主要分為三大類：所得稅系（如綜合所得稅、營利事業所得稅與土地增值稅）、消費稅系（如營業稅、貨物稅、關稅及其他）與財產稅系（房屋稅、地價稅、遺贈稅及其他）。目前所得稅收占整體稅收比，各國分布情形大致落在 40%到 70%之間；消費稅占比在 20%到 40%之間；財產稅占比在 10%到 20%之間；依各國國情不同而有差異。我國 2003 年資料顯示所得稅占比 55%，消費稅占比 31%，財產稅占比 14%；與 OECD 國家比較，無明顯差異之處。

人工智能(AI)時代的來臨，各國租稅制度面臨許多新的挑戰；除了因應地緣政治衝突與氣候變遷所引起的財政需求，需加強租稅的韌性以隨時籌措足夠財源外；數位時代讓社會貧富差距持續擴大，例如數位經濟的擴大跨國交易、新科技運用的有利資本所得、稅基加速移動與租稅競爭等，稅制的改革需要的是尋求全球的共善與包容性成長。觀察近年來的國際租稅改革趨勢有：(一)提高個人所得稅稅率、與適度減免生活成本、扶養親屬、投資扣抵等；(二)調高公司所得稅稅率；(三)調整加值稅稅率；(四)提高財產稅稅率與擴大稅基；(五)開徵碳稅等。本報告第二與四章有詳細的介紹。

三、所得稅制檢討

民國 57 年由劉大中先生主持的第一次賦稅改革，鑑於我國經濟持續成長，政府財源不足以支應各項基礎建設；而租稅收入又過度依賴消費稅，所得稅比重偏低；改革目的集中在所得稅制的改革，如擴大稅基、提高稅率與加強稽徵。自此我國逐年走向以直接稅—所得稅為主的租稅體系，接軌國際潮流。

我國所得稅分為個人所得稅與營利事業所得稅；個人所得稅為採屬地主義之綜合所得稅，納稅義務人以家戶為課稅單位。營利事業所得稅的課徵則兼採屬人與屬地主義，針對總公司登記於中華民國的營利事業，就其全球範圍內之所得課徵；至於總機構登記於非中華民國之營利事業，若有來源自中華民國之所得，則就該部分所得課徵我國所得稅。營利事業的納稅義務人包含以營利為目的，從事各行各業的獨資、合夥、公司以及其他組織。

綜合所得稅與營利事業所得稅稅收比重(即兩者收入占所得稅收入比)，從歷史資料發現呈彼此消長的現象；在民國 70 年度以前，各年度營利事業所得稅收入大於綜合所得稅收入，占比皆超過 50%，特別是 50 年度更高達 80%；民國 70 年度到 100 年度，大多數年度綜合所得稅收入大於營利事業所得稅收入；民國 100 年度到 112 年度，13 個年度有 8 個年度營利事業所得稅收入大於綜合所得稅收入。

我國綜合所得稅係針對個人在一年內之淨所得課徵，淨所得係指各類所得加總後減除免稅額與扣除額之數額。從近十年來的綜所稅結算申報資料顯示，淨所得占綜合所得額比，平均數約為四成左右；亦即約有六成的綜合所得屬免稅額與扣除額。就納稅義務人族群分析，薪資所得者繳納稅額占綜所稅收入比重約占 54%；而以最高累進稅率繳納者之稅額占綜所稅收入比重則僅約為 44%。查我國國民所得差距近年來仍持續擴大中，綜所稅對於平均社會財富的貢獻似仍有加強的空間；未來如何減輕薪資所得者的所得稅負擔，縮小貧富差距；以及避免稅基侵蝕與擴大稅基，乃優化所得稅制應努力的方向；本報告第五章有詳細的檢討與建議。

近年來我國營利事業所得稅收入占 GDP 約為 3% 左右，與 OECD 國家公司所得稅收入占 GDP 比約 3.5%，差距不大。而我國整體賦稅負擔率，如前述較 OECD 國家有相當的差距，此意謂營利事業負擔我國整體稅收較高的比重。此可能產生的問題包括影響投資意願、轉嫁公司稅負、民眾低估稅負等。第六章從理論與法理面，深入研究我國營利事業所得稅的獨特性，以及與外國的公司所得稅做比較；同時提出未來可採行的優化策略，包括對海外來源所得的優惠稅率、當期稅收損失採前抵方式進行盈虧互抵、商譽攤銷的扣除等。

四、營業稅制檢討

民國 75 年 4 月 1 日起，政府將原實施的總額型營業稅制，改為加值型營業稅制；透過進銷項扣抵計算稅額，有利於稅捐稽徵機關勾稽上下游交易，避免逃漏稅。自此營業稅成為我國僅次於所得稅的第二大稅目，具備稅基廣與稅收穩的特徵。營業稅收占稅課收入比重，亦從 76 年度的 13.2%，增至 112 年度的 16.6%，增加雖僅 34%；但徵起金額，從 76 年度的 622 億元，大幅增加至 112 年度的 5,723 億元，成長 820%。已成為支援政府施政的重要財源之一。特別是對於地方政府，民國 87 年精省以前營業稅屬於省與直轄市稅；精省後改為國稅，仍將營業稅的 40% 歸為中央統籌分配稅款，依照分配公式每月由國庫撥付地方公庫，為地方政府主要稅收之一。

加值型營業稅除了穩定的稅收外，亦有調節市場行為，維護市場秩序的功能；政府亦可以利用其作為推動經濟發展的工具。營業稅制度的公開與透明亦受徵納雙方肯定，已為當今世界各國銷售稅的主流，為大多數國家所採用。政府為使該稅制更臻完善，實施迄今已歷經 27 次的修正，務必力求兼顧公平與效率，同時配合經濟發展與國際趨勢。第七章分別從小規模營業人營業稅、網路交易營業稅、金融營業稅等方面，探討目前營業稅制面臨的問題並提出優化策略。

五、碳稅(費)的探討

氣候變遷與全球暖化為當今國際社會面臨的最重要議題之一，如何減少溫室氣體排放，邁向淨零排放與綠色經濟已為各國必須一致採取的公共政策。針對碳排放訂出價格，將碳排放對環境產生的外部成本予以內化，進而改變市場參與者

（無論廠商或消費者）的行為。同時碳定價亦被歸類為有效的脫碳工具，藉由市場價格機制，減少化石燃料的使用，擴大使用綠色能源，或提升生產技術等。

我國於民國 112 年 2 月 15 日通過「氣候變遷因應法」，依該法規定，民國 139 年為我國溫室氣體淨零排放年，為達成國家溫室氣體長期減量目標及各階段管制目標，得分階段針對排放溫室氣體的排放源徵收碳費。碳費屬國家收入之一，性質與碳稅一致，差異在於碳費收入係指定用途專款專用，而碳稅收入則為統收統支。第八章針對碳稅(費)制度與採行策略，從國際碳定價趨勢、碳稅(費)制度設計重點、以及我國碳費的徵收規劃等三大構面深入探討。

第二章 財政的國際比較與國際租稅改革趨勢

蔡馨芳¹

一、前言

一國的財政收支不僅關乎其經濟治理能力，還深刻影響資源分配與社會公平。財政政策是政府調節經濟的重要工具，透過調整收入與支出，政府得以穩定經濟波動，應對經濟衰退或通貨膨脹等挑戰。同時，財政收支在資源分配中亦扮演關鍵角色，政府可透過稅收及支出政策，影響資源於各部門間的分配。例如，採用累進稅制與推行社會福利支出，能有效縮小貧富差距，促進社會正義與穩定 (Stiglitz & Rosengard, 2015)。因此，國家財政收支不僅是政府運作的基石，更是調整經濟、分配資源及維護社會公平的重要手段。妥善的財政政策能推動經濟發展、提升國民生活品質，並確保社會的長期穩定。

在國家財政收支中，租稅政策具有舉足輕重的地位。首先，它是政府財政收入的主要來源，這些收入用於提供公共服務、推動基礎設施建設及維持社會福利體系。有效的租稅政策可確保政府擁有足夠的資金來履行其職責。其次，政府透過不同稅種及稅率的設計，能調節市場經濟活動，促進資源的有效配置，縮小收入差距，實現社會公平正義。此外，適度的企業稅率及穩定的稅制環境有助於吸引外資，促進本國經濟發展，增強國際競爭力。因此，國家的租稅政策設計與執行是國家治理與發展戰略中的關鍵因素。

自全球 Covid-19 疫情爆發以來，各國政府紛紛採取不同的財政措施應對經濟衝擊。根據國際貨幣基金組織 (IMF) 近年發布的《財政監測報告》(Fiscal Monitor)，不同國家的財政政策在應對危機時展現了不同的效果。對各國財政政策進行比較與研究，將有助於各國找出最具成效的應對措施，為未來的政策制定提供寶貴參考 (IMF, 2021)。此外，各國的財政狀況不僅直接影響其經濟穩定，亦關乎其全球經濟地位。經濟合作暨發展組織 (OECD) 於 2021 年發布的《政府概況報告》(Government at a Glance)，提供了關於財政透明度、公共支出效率及課責性方面的詳細數據和分析，展示各國在這些領域的不同實踐。這些資料有助於各國評估其財政健康狀況，並據此制定提升競爭力的策略 (OECD, 2021)。

接下來，本章將針對 OECD 國家的財政指標進行跨國比較分析，並進一步探討各國在疫情期間及疫後所推行的租稅改革措施與策略。

二、OECD 國家之財政現況及跨國比較

為了深入瞭解 OECD 國家近年來的財政狀況，本章蒐集 OECD 最新發布的《政府概況報告》(Government at a Glance 2023)，並擷取其中與政府財政相關的

¹ 中國文化大學行政管理學系副教授。Email: cxf2@ulive.pccu.edu.tw

關鍵指標，包含「各級政府支出」(general government spending)、「各級政府收入」(general government revenue)、「各級政府赤字」(general government deficit)及「各級政府債務」(general government debt)等四項進行分析與跨國比較。分析期間涵蓋 2018 至 2022 年。

(一) 各級政府支出

根據 OECD 對該指標的定義，「各級政府支出」反映了各國政府的規模大小，並突顯各國在提供公共財貨、勞務及社會福利方式上的多樣性。該指標以佔 GDP 的百分比來衡量。在 2018 年至 2022 年期間，OECD 國家的政府支出呈現出明顯的變化趨勢。2018 至 2019 年間，政府支出穩定增長，這一增長主要反映各國在社會保護及健康領域的持續投入，旨在應對人口老化及提升醫療服務品質，以滿足不斷增長的公共需求 (OECDiLibrary, 2023)。

然而，隨著 2020 年新冠疫情爆發，全球各國政府支出大幅增加，以應對公共健康危機及經濟衝擊，並減少疫情對勞動市場及弱勢群體的影響。這些額外支出包括醫療服務擴充、疫苗採購與分發、經濟刺激計畫及社會保護措施等。在表 2.1 中顯示，2020 年所有 OECD 國家的政府支出均出現顯著增長，反映各國政府在應對公共衛生危機中的努力，其中墨西哥、英國及加拿大的支出增幅最大，顯示這些國家在防疫政策上投入了較高的公共成本。

進行跨國橫向比較時，根據表 2.1 顯示，過去五年內，OECD 國家的政府支出佔 GDP 比例差異明顯。歐盟國家的政府支出佔比在 2018 至 2022 年間穩定維持在 46%至 53%之間，顯示出較高的支出水準。哥倫比亞和英國在此期間的比例同樣相對較高，最高達到 52.37%，而加拿大的政府支出佔 GDP 比例在 2020 年達到高峰 53.23%，隨後有所回落。歐盟國家、哥倫比亞、英國及加拿大的政府支出平均值均高於 OECD 的平均水準。

相較之下，紐西蘭、日本及美國政府支出佔 GDP 比例大致維持在 37%至 46%之間，顯示出中等支出水準。而一些國家的政府支出占比則相對較低，例如墨西哥與智利近年來維持在 27%至 30%之間，而臺灣的政府支出比例更低，僅在 15%至 16%之間，遠低於 OECD 平均水準。

表 2.1 臺灣與 OECD 國家「各級政府支出」佔 GDP 之近年趨勢

單位：%

國家 \ 年度	2018	2019	2020	2021	2022
歐盟國家	46.50	46.53	53	51.51	49.89
哥倫比亞	44.31	44.79	51.60	48.35	45.99
英國	40.96	40.90	52.37	48.39	46.86
加拿大	41.46	41.40	53.23	46.26	41.79
OECD 平均	41.81	42.18	48.82	45.74	43.67
紐西蘭	38.44	40.71	46.42	44.93	42.52
日本	38.24	38.78	46.02	44.06	43.34
美國	37.72	38.28	47.13	44.80	39.18
以色列	39.93	39.38	45.46	40.65	37.43
澳洲	36.65	41.54	43.95	39.50	37.29
南韓	31.15	33.87	38.13	37.75	40.84
哥斯大黎加	33.45	34.52	37.09	34.24	38.6
土耳其	34.66	35.4	35.87	—	—
墨西哥	26.31	27.11	45.13	26.76	27.12
智利	26.01	27.66	30.44	34.28	27.75
臺灣	15.50	15.40	16	15.50	16.10

註：1、哥倫比亞 2020~2021 年為暫定值，2022 年為估計值

2、哥斯大黎加及智利 2018~2022 年均為估計值

資料來源：OECD, Government at a Glance 2023、主計總處

(二) 各級政府收入

OECD 衡量各國的各級政府收入，包括經常收入與資本收入，透過比較各國政府收入水準，能反映出政府部門在經濟中可動用財政資源的重要性。為便於跨國比較，該指標以佔 GDP 的百分比來衡量。

根據 OECD 調查公佈的資料，2018 至 2022 年間，各國的政府收入整體呈現穩定成長趨勢（見表 2.2）。其中，歐盟國家的收入佔比變化不大，約維持在 46% 左右；加拿大的政府收入則在 41% 至 43% 之間波動；日本與南韓亦顯示出逐步上升的趨勢，於 2022 年分別達到 39.14% 及 39%。整體而言，歐盟國家及加拿大的政府收入平均值高於 OECD 國家的平均收入水準。

表 2.2 臺灣與 OECD 國家「各級政府收入」佔 GDP 之近年趨勢

單位：%

年度 國家	2018	2019	2020	2021	2022
歐盟國家	46.1	46.04	46.18	46.7	46.36
加拿大	41.81	41.39	42.28	43.34	41.9
OECD 平均	41.35	41.36	41.5	41.95	42.21
哥倫比亞	39.06	40.71	42.84	40.53	41
紐西蘭	39.25	40.12	38.69	40.78	40.88
英國	38.65	38.42	39.23	40.54	42.12
日本	35.77	35.74	36.95	37.9	39.14
以色列	36.37	35.56	34.75	37.26	37.87
南韓	34.17	34.83	35.44	37.43	39
澳洲	35.31	34.75	35.75	35.73	36.12
哥斯大黎加	30.56	31.43	31.78	32.4	38.88
美國	31.61	31.57	32.34	33.28	34.95
土耳其	31.79	30.98	31.21	—	—
智利	24.73	24.22	23.1	26.89	28.8
墨西哥	21.74	21.82	22.83	21.54	21.98
臺灣	15.5	15.50	15.20	15.3	16.30

註：1、哥倫比亞 2020~2021 年為暫定值，2022 年為估計值

2、智利 2018~2022 年均為估計值

資料來源：OECD, Government at a Glance 2023、主計總處

相對而言，智利和墨西哥的政府收入佔比維持在較低水準。智利的收入比例從 2018 年的 24.73% 下降至 23.1%，但在疫情後逐漸回升；墨西哥則一直維持在約 22% 左右，變化不大。臺灣的資料相對較低，從 2018 年的 15.5% 小幅上升至 2022 年的 16.30%，但仍遠低於 OECD 的平均水準。

具體來看，OECD 國家的各級政府收入在疫情期間（2020 年）並未受到嚴重影響。英國的政府收入占比從 2019 年的 38.42% 上升至 39.23%，而其他國家的收入變化則反映了疫情帶來的壓力與相應的調整。從數據中可見，許多國家的政府收入相較前幾年有所增加，這表明各國政府可能透過加強稅收或增加社會保險收入的財政收入增加方式來應對經濟衝擊，支撐經濟與民生。

此外，隨著 2021 年與 2022 年經濟活動逐步恢復，部分國家的收入比例也陸續回升。疫情促使許多國家強化其社會保障體系，進而增加了社會保險收入在總體收入中的比重。例如，許多 OECD 國家在應對疫情衝擊時提高了失業保障與醫療支出，這導致社會保險收入比例相應上升以挹注前開支出。同時，租稅政策的調整也成為後疫情時期的一個顯著趨勢。為了應對疫情造成的財政赤字，多數國家提高稅率或擴大稅基，這也是在經濟復甦階段對經濟活力構成挑戰的原因。

綜上所述，OECD 各國的各級政府收入呈現上升趨勢，這可能反映在經濟復甦過程中，政府對收入管理和財政政策進行了相應調整。未來，這些收入結構的變化可能驅使政策制定者在財政規劃時更加關注財政永續性與對經濟增長的支援。在後疫情時期，各國政府收入結構的轉變及相關政策調整，可能會對未來的經濟發展方向產生影響。因此，政府需靈活應對，並制定健全的財政規劃，以適應新的經濟環境。

(三) 各級政府赤字

在 OECD 的衡量中，「各級政府赤字」定義為政府收入減去支出的餘額，涵蓋資本收入及資本支出。「淨貸款」(net lending) 表示政府有財政盈餘，而「淨借款」(net borrowing) 則表示政府出現財政赤字。此指標以佔 GDP 的百分比來衡量。

根據表 2.3 的趨勢分析，整體 OECD 國家在該期間的財政赤字逐漸增加，特別是在 2020 至 2021 年間受疫情影響，各國推出大量刺激措施與救助計畫，包括對企業的補助、對失業人口的支援及醫療系統的強化，這些因素使政府支出大幅攀升。同時，許多 OECD 國家採取擴張性財政政策以刺激經濟復甦，導致赤字大幅增加，2020 年赤字比例達到 7.31%，顯示多國財政赤字因疫情而顯著上升。

在疫情前後，南韓、哥斯大黎加、紐西蘭及加拿大等國的財政赤字控管較為優異，疫後赤字狀況逐步改善。2018 至 2022 年間，臺灣中央政府赤字佔 GDP 的比例相對較低，尤其在 2018 年和 2019 年幾乎保持收支平衡，僅在 2020 年出現 1.00% 的赤字，並於 2021 年回升至 0.20%。相比之下，OECD 國家的赤字波動較大，美國是最明顯的例子，其 2020 年與 2021 年的赤字比例分別達到 14.79% 和 11.52%。與此相比，臺灣的赤字相對穩定，除了 2020 年短期赤字外，其他年份的波動較小。

表 2.3 臺灣與 OECD 國家「各級政府赤字」佔 GDP 之近年趨勢

單位：%

國家 \ 年度	2018	2019	2020	2021	2022
南韓	3.02	0.96	-2.69	-0.32	-1.84
臺灣	0.0	0.10	-1.00	-0.20	0.20
哥斯大黎加	-2.89	-3.09	-5.31	-1.84	0.28
紐西蘭	0.8	-0.58	-7.73	-4.15	-1.64
加拿大	0.35	-0.02	-10.95	-2.92	0.11
OECD 平均	-0.46	-0.81	-7.31	-3.8	-1.47
歐盟國家	-0.4	-0.48	-6.82	-4.81	-3.54
智利	-1.27	-3.44	-7.34	-7.39	1.06
土耳其	-2.87	-4.42	-4.66	—	—
以色列	-3.56	-3.81	-10.72	-3.39	0.45
澳洲	-1.35	-6.79	-8.2	-3.77	-1.17
日本	-2.47	-3.04	-9.07	-6.16	-4.2
英國	-2.3	-2.48	-13.14	-7.86	-4.74
哥倫比亞	-5.24	-4.08	-8.76	-7.82	-4.99
墨西哥	-4.57	-5.29	-22.31	-5.22	-5.14
美國	-6.12	-6.71	-14.79	-11.52	-4.23

註：1、哥倫比亞 2020~2021 年為暫定值，2022 年為估計值

2、智利 2018~2022 年均為估計值

資料來源：OECD, Government at a Glance 2023、主計總處

(四) 各級政府債務

各級政府債務以政府債務總額佔 GDP 的百分比來衡量，公共債務涵蓋短期負債（1 年內）及長期負債（超過 1 年）。隨著時間推移，政府債務成為觀察財政可持續性的關鍵指標，主要反映過去政府赤字所造成的影響。

根據表 2.4 的數據，OECD 國家中，日本的「各級政府債務」趨勢最為顯著。其政府債務佔 GDP 的比例從 2018 年的 223.87% 逐年上升，並於 2020 年達到 246.63% 的高峰，儘管 2021 年稍微回落至 244.13%，但仍保持在高位，顯示日本的政府債務長期處於沉重負擔之下。除日本外，英國、美國、加拿大及歐盟各國的政府債務比例也高於 OECD 平均水平。此外，2020 年 OECD 國家的債務普遍上升，反映出疫情期間各國為應對財政赤字所採取的大量借貸行動，債務增加隨著政府赤字的擴大而加劇。

表 2.4 臺灣與 OECD 國家「各級政府債務」佔 GDP 之近年趨勢

單位：%

年度 國家	2018	2019	2020	2021	2022
日本	223.87	225.28	246.63	244.13	242.89
英國	117.36	120.15	152.73	142.65	104.88
美國	106.75	108	131.91	124.87	119.93
加拿大	95.24	96.69	128.83	118.95	102.01
歐盟各國	97.28	97.67	114.44	108.09	90.88
OECD 平均	79.76	80.11	95.26	90.18	78.2
以色列	72.11	74.58	86.82	83.04	—
哥倫比亞	60.17	63.11	—	—	—
墨西哥	48.05	51.25	60.86	56.34	53.95
澳洲	43.1	46.74	61.6	58.88	53.1
南韓	41.86	44.21	49.92	50.84	—
紐西蘭	37.43	34.16	46.81	53.2	56.73
智利	32.21	38.77	44.23	42.24	41.12
土耳其	32.58	35.39	43.15	43.37	35.94
臺灣	33.90	32.70	32.10	30.20	29.7

資料來源：OECD, Government at a Glance 2023、主計總處

隨著疫情影響逐漸減退，部分國家的債務比例在 2021 年和 2022 年出現回落，如英國和加拿大的債務比例逐步下降。相比之下，臺灣在 2018 至 2022 年間的政府債務比例相對穩定，2020 年為 32.10%，到 2022 年降至 29.7%。相比 OECD 國家的平均水準（78.2%），臺灣的公共債務水準顯著較低，且波動不大。這顯示出在疫情和全球經濟不確定性的影響下，臺灣的政府財政管理相對穩健且具效率。

總結而言，OECD 國家的公債比例在疫情期間顯著波動，多數國家的債務比例明顯攀升；相比之下，臺灣的政府債務比例則保持平穩甚至下降，顯示出其財政管理的效率與穩定性。臺灣的低債務水準為其經濟政策提供更大的靈活性，使其在面對經濟挑戰時擁有更多應對手段。相反地，其他 OECD 國家若持續維持高債務水準，長期而言勢必會面臨財政壓力與增長的財政風險。

在 2018 至 2022 年期間，OECD 國家面臨人口高齡化的挑戰，政府需要投入更多資源以滿足老年人的需求，這導致社會保障和醫療支出的需求顯著上升，加劇各國的財政壓力。此外，新冠疫情的爆發引發大規模經濟封鎖，嚴重影響經濟活動及租稅收入，各國政府不得不增加支出，以應對公共衛生危機和經濟衰退，進一步加劇了財政赤字與債務的問題 (Miller, 2020; OECD iLibrary, 2022b)。

為應對這些挑戰，各國政府採取各種措施，包括改革稅制以增加收入、改善公共支出效率以及推動結構性改革以促進經濟增長和應對人口高齡化。這些措施的重點在於維持財政的可持續性、刺激經濟復甦，並促進長期的經濟成長 (OECD

iLibrary, 2022a)。本章下一節將深入探討 OECD 國家近年來的租稅政策及相關租稅改革措施。

三、國際租稅改革趨勢

有效的租稅制度對國家發展至關重要，能為公共服務提供資金支援，推動社會整體進步；透過重分配機制減少社會不平等，提升社會公正；同時，租稅機制還有助於促進健康、環境及其他社會目標。最重要的是，租稅是國家與公民之間建立信任的基石。一個無效的租稅制度，不僅無法為公共建設與服務籌措所需資金，也難以支援國家社會的長期發展，更無法建立公民對政府的信任。

在 2008 年全球金融危機之前，全球對發展中國家租稅問題的關注相對有限，OECD 在租稅領域的活動主要侷限於全球關係計畫² (GRP) 的早期工作，針對 OECD 的國際租稅人員進行培訓。然而，隨著時代推進，國際社會逐漸意識到租稅在促進國家發展中的關鍵作用。2009 年重組的「全球租稅透明度和資訊交換論壇」(Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes) 成為國際租稅合作的重要轉捩點，該論壇不僅提升了租稅透明度，還加強了國際間的資訊交換機制。

隨後，2010 年 OECD 與歐洲理事會對《多邊稅務管理互助公約》³ (MAAC) 進行修訂，開啟全球租稅合作的新階段，彰顯國際社會對租稅合作日益增長的重視，也反映全球打擊逃稅與加強租稅透明度的集體努力。2021 年，國際社會達成了一項具有里程碑意義的協議，專注於解決數位經濟帶來的租稅挑戰，並將發展中國家納入協議制定過程。該協議的亮點在於首次設定全球最低稅率標準，防止各國之間過度的租稅競爭。此外，相關技術援助計畫也隨之展開，以協助發展中國家有效執行這些新規則，凸顯國際社會對公平稅制及援助發展中國家的重視。

近年來，OECD 回應「阿迪斯亞貝巴行動議程」⁴ (Addis Ababa Action Agenda on Financing for Development, AAAA) 的倡議，強調發展不是某些國家或機構的責任，而是全球各國、機構及相關利益者共同追求的目標。OECD 致力於在其所有租稅相關工作中將發展議題系統性地納入主流，這意味著其在租稅政策與實踐

² 「全球關係計畫」(Global Relations Program, GRP) 是一個由 OECD 所主辦的計畫，主要目的在促進 OECD 成員國與非成員國之間的合作與交流，特別是在經濟、社會以及租稅政策方面的合作。GRP 透過培訓、工作坊和各種研討會，提供成員國和非成員國的政策制定者所需的知識及工具，以協助他們更正確的理解和實施 OECD 的國際標準和最佳實踐。

³ 「多邊稅務管理互助公約」(Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters, MAAC) 是一項由 OECD 和歐洲理事會共同制定的國際法律文件，主要目的是在加強各國對於稅務行政合作的能力，包括協助徵稅、共同調查稅務問題，以及共享稅務資訊等，從而有效打擊逃稅和避稅行為。

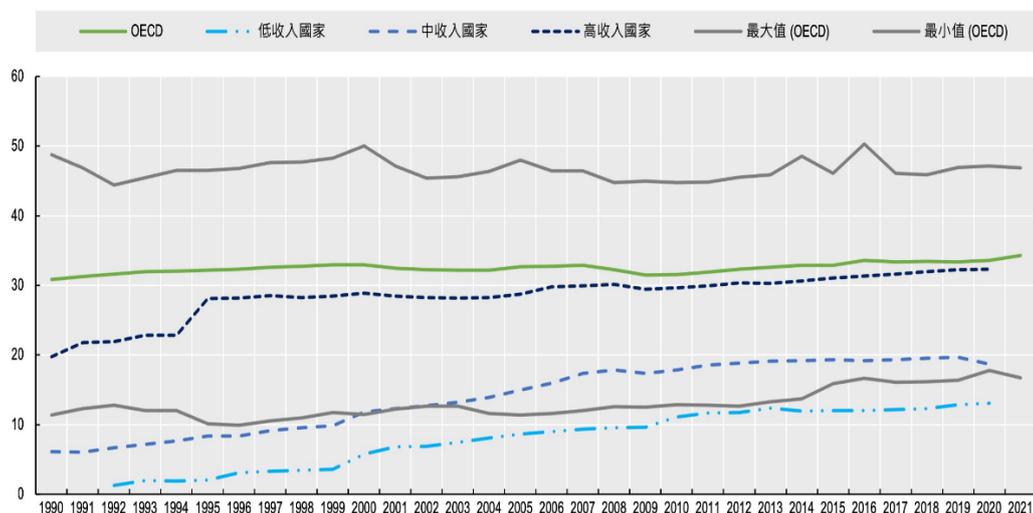
⁴ 一項由聯合國主導的全球發展資金計畫，於 2015 年 7 月在衣索比亞的首都亞迪斯阿貝巴(Addis Ababa)召開第三次國際發展融資會議上通過。這個行動議程旨在為 2030 年永續發展議程(2030 Agenda for Sustainable Development)的實現提供資金支援和政策架構。主要內容亦包括全球稅務改革，加強國際稅務合作，打擊跨國公司逃稅和避稅行為，確保各國能有效徵稅，增加政府收入以支援永續發展等。

中，不僅專注於透明度、資訊交換及稅基侵蝕等問題，更著眼於全面考慮發展的挑戰 (OECD, 2024)。

(一) OECD 國家近年稅收水準及結構之趨勢

根據 OECD 於 2023 年出版的《租稅政策改革：OECD 和選定夥伴經濟體》(Tax Policy Reforms: OECD and Selected Partner Economies) 報告，整體而言，隨著疫後經濟活動的反轉，OECD 國家在 2021 年名目租稅收入的平均增幅高於名目 GDP 增幅，顯示稅收佔 GDP 的比例逐漸上升。即使在全球疫情最嚴重的 2020 年，稅收佔 GDP 的比例依然上升，原因在於名目稅收下降的幅度小於 GDP 的下降幅度。此外，2021 年 OECD 國家的稅收結構基本保持穩定，稅收佔 GDP 的比例上升主要歸因於公司所得稅 (corporate income tax, CIT) 和增值稅 (value added tax, VAT) 收入的增加，而多數國家的社會安全捐⁵ (social security contributions, SSCs) 及消費稅收入則略有下降。

報告中將 OECD 國家區分為低收入、中等收入及高收入國家三個層級進行分析，並指出不同層級的租稅收入存在顯著差異 (如圖 2.1 所示)。然而，從長期來看，OECD 國家之間的稅收佔 GDP 比例差異正緩慢縮小，低收入及中收入國家的稅收佔比呈現逐步上升的趨勢。2021 年，OECD 國家的平均稅收佔 GDP 比例持續上升，較 2020 年增長 0.6 個百分點，達到 34.1%，創下自 1990 年以來 30 年間的最高紀錄。1990 年至 2020 年間，低收入國家、中收入國家及高收入國家的稅收佔 GDP 比例年均增幅分別為 0.21%、0.14% 及 0.11%。



資料來源：OECD Global Revenues Statistics Database

圖 2.1 OECD 國家稅收佔 GDP 比例的趨勢

⁵ 依據 OECD 定義，社會安全捐是指對各級政府的強制性支付，視為租稅的一環，並藉此支付的款項來取得享有未來社會福利的權利，包括：失業保險金和補助金，事故、傷害和疾病津貼，老、殘疾和養老金，家庭津貼，醫療費用等。將社會安全捐視為稅收，有利於國際間稅負的比較。

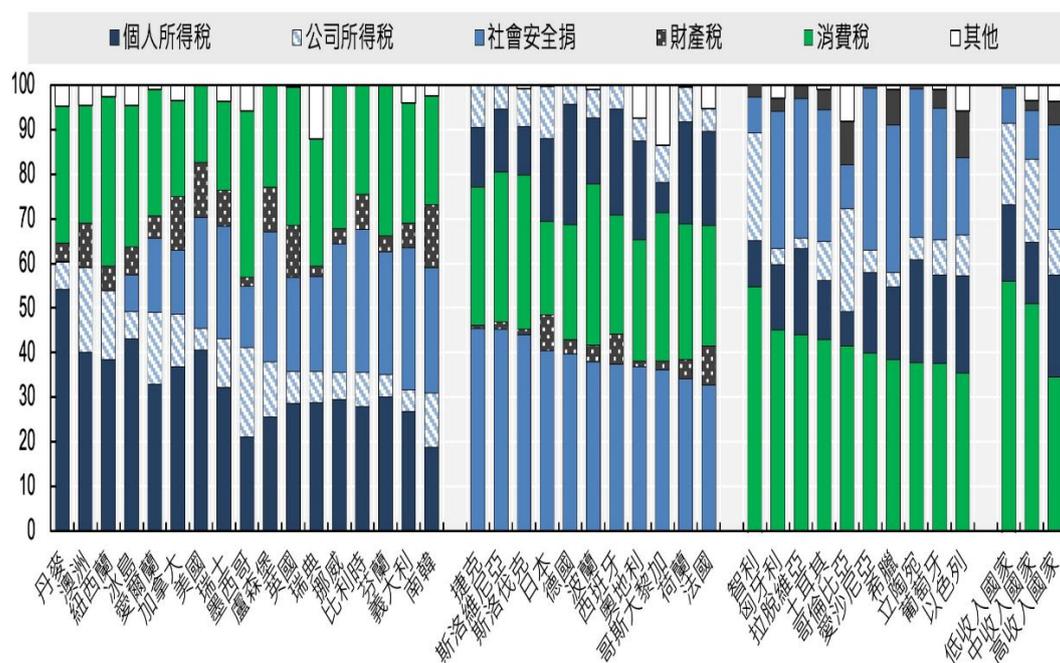
隨著疫後經濟活動的復甦，2021 年多數 OECD 國家的名目稅收增幅高於名目 GDP 增幅，推動稅收佔 GDP 比例上升。值得注意的是，2020 年低收入國家的平均稅收佔 GDP 比例上升了 0.2%，但中收入國家在疫情爆發的第一年平均下降了 0.95%。

在 2020 至 2021 年間，OECD 國家的稅收佔 GDP 比例變化顯著，其中有 24 個國家出現上升，11 個國家下降，1 個國家保持不變。2021 年稅收佔比增幅最大的是挪威，上升了 3.4%，這主要歸因於化石燃料開採收入的增加，帶動公司所得稅收入的成長。其次是智利，上升了 2.1%；以色列和南韓的稅收佔比也增幅超過 2%。相對而言，匈牙利的稅收佔 GDP 比例降幅最大，下降了 2.1%。此外，加拿大、冰島、墨西哥及土耳其的稅收佔比也分別下降了 1% 或更多。

根據近年來 OECD 國家的租稅結構（如圖 2.2 所示），丹麥等 17 個國家的最大部分收入來自所得稅（包括公司和個人所得稅）；捷克等 11 個國家的主要收入來源是社會安全捐；智利等 10 個國家的最大收入則來自於消費稅。與高收入國家相比，低收入和中等收入國家的消費稅及公司所得稅所占比例較高，而個人所得稅及社會安全捐的比例則相對較低。

從長期來看，儘管 OECD 國家的平均稅收水準有所上升，租稅結構則保持相對穩定。2020 年，個人所得稅收入平均佔總稅收的 24.1%，相較於 1990 年代的 27.5% 有所下降；公司所得稅佔總稅收的比例在 2020 年為 9%，自 1990 年以來一直維持在 7.5% 至 11.2% 之間；財產稅在 1990 至 2020 年間佔總稅收的比例相對穩定，保持在 5.5% 左右。

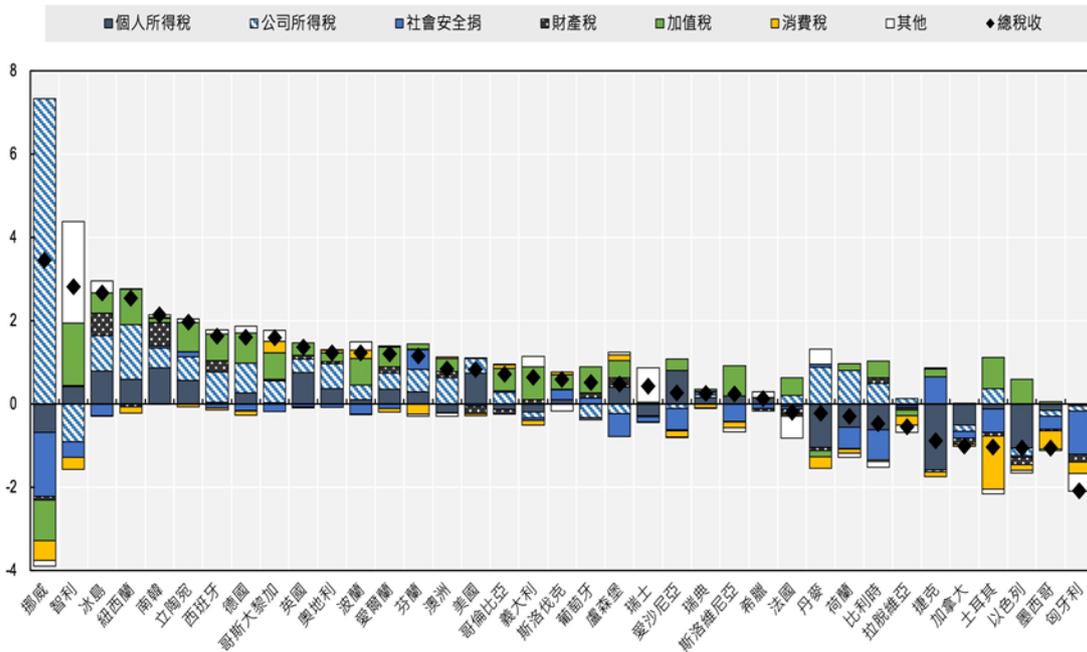
在 2020 至 2021 年間，儘管疫情影響稅收變動，OECD 國家的稅收結構並未出現顯著變化，這主要歸因於所得稅和消費稅的增長。在 25 個國家中，有 17 個國家的個人所得稅佔 GDP 比例上升，15 個國家的公司所得稅佔 GDP 比例也有所上升。值得注意的是，在稅收佔 GDP 比例下降的 11 個國家中，有 9 個國家的個人所得稅佔比下降，進一步凸顯了所得稅在各國收入中的重要性。



資料來源：OECD Global Revenue Statistics Database

圖 2.2 OECD 國家 2020 年稅收結構

如下圖 2.3 所示，2021 年公司所得稅增幅最大的國家是挪威。該國的公司所得稅在 2020 年下降 3.6% 後，反彈至 2021 年增長 7.3%，這主要是由於疫後石油開採收入的回升。此外，有 11 個國家的公司所得稅增幅超過 0.5%。在 2021 年初步獲得資料的 OECD 國家中，三分之二的國家公司所得稅占 GDP 的比例增加，9 個國家出現下降，4 個國家則保持不變。同年，17 個國家的個人所得稅占 GDP 比例上升，其中 7 個國家的增幅超過 0.5 個百分點；14 個國家的個人所得稅占比下降，其中 6 個國家下降幅度超過 0.5 個百分點，另有 7 個國家保持不變。



資料來源：OECD

圖 2.3 2020~2021 年 OECD 國家稅收占 GDP 比例-按稅種分析

2021 年，隨著疫後消費的反彈，30 個國家的加值稅（VAT）收入占 GDP 的比例有所增加，3 個國家保持不變，3 個國家出現下降。其中，13 個國家的加值稅收入增幅超過 0.5 個百分點。此外，有 21 個國家的消費稅收入佔 GDP 比例下降，但其中 19 個國家的降幅小於 0.3 個百分點；6 個國家的消費稅收入佔比上升，10 個國家則保持不變。

在其他稅源方面，社會安全捐占 GDP 的比例有 8 個國家上升，22 個國家下降，其中 5 個國家的降幅超過 0.5 個百分點，另有 6 個國家維持不變。財產稅占 GDP 的比例則有 11 個國家上升，13 個國家下降，另有 13 個國家保持不變。

（二）OECD 國家租稅政策改革趨勢

本節將概述 2022 年 OECD 國家所宣佈及實施的租稅改革措施，涵蓋個人所得稅、社會安全捐、公司所得稅、消費稅（包括加值稅、銷售稅及特定消費稅等）、財產稅及環境相關租稅（OECD, 2023b），以作為國內稅制改革的參考。

1、個人所得稅

與往年相比，2022 年 OECD 各國進行了更多有關個人所得稅的改革。這些改革主要是因應通貨膨脹水準的上升，導致平均名目薪資增長無法追上物價上漲的速度，進而造成受薪階級的實質收入下降。儘管多數 OECD 國家已將稅收及移轉支付指數化，但在部分國家，名目薪資的增加將納稅人推至更高的所得稅級距，不僅提高平均稅率，還進一步加劇民眾購買力的損失。因此，基於社會正義及負擔能力的考量，各國推動了個人所得稅改革，包括提高所得稅的累進性、加強對

低收入家庭的支援措施(如縮小所得稅稅基)、為子女及老人提供稅收抵免措施，以及進一步指數化個人所得稅系統等(OECD, 2023c)。

(1) 增加所得稅制的累進性

OECD 各國為增加政府收入並提高所得稅制度的累進性，其中一個手段是提升個人所得稅的最高稅率。自 2023 年起，斯洛維尼亞將最高個人所得稅率提高 5 個百分點，達到 50%；挪威自 2023 年 1 月起將最高個人所得稅率上調 0.1 個百分點，達到 17.5%。為了加強累進性，印尼在其四級所得稅級距中新增一個稅級，並將 2022 年的最高稅率從 30% 提高至 35%。新加坡也宣佈在其個人所得稅制度中新增兩個稅級，將超過 100 萬新加坡元(約 70 萬美元)的最高稅率從 22% 提升至 24%。

挪威、荷蘭和捷克透過提高非最高個人所得稅稅率來增加租稅收入。挪威將第 3 及第 4 級所得稅級距的稅率上調 0.1 個百分點；荷蘭自 2023 年度起取消過去三年中以平均收入計算個人所得稅的選擇，從而簡化稅制；捷克則提高統一費率付款的價值，符合條件的自僱人士可以選擇使用統一費率付款。自 2021 年以來，OECD 國家對個人所得稅稅率的變動情況彙整於表 2.5。

表 2.5 OECD 國家個人所得稅率的變動

	提高稅率		降低稅率	
	2021 年	2022 年或以後	2021 年	2022 年或以後
最高級距稅率	加拿大 ³ 、紐西蘭	日本 ^{1,2} 、挪威、斯洛維尼亞		加拿大 ³
非最高級距稅率		捷克、挪威、荷蘭	加拿大 ³	加拿大 ³ 、荷蘭、挪威、波蘭、葡萄牙

註：1、增加新稅種；2、稅制改革；3、地方各級政府實施稅制改革

資料來源：OECD 年度租稅政策改革問卷

(2) 縮小所得稅稅基

2022 年，OECD 各國出現持續縮小個人所得稅稅基的改革趨勢。這些稅制改革旨在支援中低收入者，尤其是有孩子的家庭、自僱人士及非法人企業，以應對其生活成本的顯著上升。縮小個人所得稅稅基被視為刺激民間投資和就業的有效措施，尤其是針對那些受通貨膨脹影響較大的部門、自僱人士及非法人企業。此外，個人所得稅的減免措施也被廣泛用來解決住房負擔能力問題(詳表 2.6)。

表 2.6 OECD 國家個人所得稅稅基的變動

	擴大稅基		縮小稅基	
	2021 年	2022 年或以後	2021 年	2022 年或以後
個人津貼、抵免、稅級	義大利、挪威、英國 ²	哥倫比亞、南韓、荷蘭、挪威	捷克、芬蘭、愛爾蘭、義大利、立陶宛、挪威、瑞典	加拿大、德國、西班牙、愛沙尼亞、芬蘭、愛爾蘭、南韓、立陶宛、拉脫維亞 ⁴ 、荷蘭、挪威、波蘭、斯洛維尼亞
自雇人士、非法人企業		捷克、荷蘭、斯洛維尼亞	奧地利、德國、波蘭、墨西哥、土耳其	義大利、南韓、
就業	比利時、瑞典		澳洲、奧地利、比利時、德國、荷蘭、挪威	加拿大、西班牙、匈牙利、義大利、日本、波蘭、葡萄牙、斯洛維尼亞、瑞典、美國
針對低收入者及其他福利規定			加拿大、芬蘭、義大利、瑞典、美國	丹麥、愛爾蘭、盧森堡
兒童及其他家屬			比利時、芬蘭、義大利	奧地利 ⁴ 、加拿大 ⁴ 、瑞士、捷克 ⁴ 、德國、法國、西班牙、愛爾蘭、南韓、盧森堡、波蘭 ⁴ 、葡萄牙
老年人及殘障人士				奧地利、加拿大、德國、芬蘭、南韓、瑞典、美國
雜項費用、扣除額和抵免額		比利時、加拿大、智利、挪威 ⁴		加拿大、德國、愛爾蘭 ¹ 、紐西蘭、瑞典、捷克、美國

註：1、臨時稅性質；2、新稅種；3、稅制改革；4、2022 年推出的改革；5、地方層級實施的稅改

資料來源：OECD 年度租稅政策改革問卷

由於民眾同時承受通貨膨脹和租稅制度累進性增加的壓力，OECD 各國也同步推出了租稅減免及抵免優惠措施，這些措施的效果等同於縮小稅基。部分國家通

過將基本津貼⁶增幅高於通貨膨脹率，以降低中低收入者的稅負。挪威、立陶宛和斯洛維尼亞在 2022 至 2023 年間分別將基本津貼提高了 25%、36%及 11%；德國自 2022 年 1 月起追溯提高基本津貼 4%，並立法在 2023 至 2024 年間進一步提高 5%至 6%，最終將基本津貼增至接近 31%。此外，愛爾蘭和荷蘭也提高了基本租稅抵免。

(3) 對子女及老人的租稅抵免措施

自 2022 年起，德國將每個孩子的基本津貼增加 2%，並宣佈在 2023 年和 2024 年分別再上調 5%及 4%，同時在 2023 年增加最多三名子女的福利。盧森堡則將非家庭生活子女的非常開支津貼提高了 10%；斯洛維尼亞從 2023 年起，將受撫養家庭成員的租稅津貼增加 7.5%；葡萄牙將有一名以上 6 歲以下子女的家庭扣除額增加至每名兒童 300 歐元（約 315 美元）；法國將 6 歲或以下兒童保育費的租稅抵免比例從 50%提高至 52%，上限為 3,500 歐元（約 3,685 美元）。

此外，針對受撫養子女的教育和培訓費用，2023 年德國將每名子女的可扣除培訓費用增加 30%，達到 1,200 歐元（約 1,260 美元）。部分國家還特別關注單親家庭及母親的稅收優惠政策，盧森堡將收入低於 60,000 歐元（約 63,180 美元）的單親家庭最高租稅抵免提高至 67%，達到 2,505 歐元（約 2,640 美元）；德國自 2023 年起將單親免稅額提高 6%，達到 4,260 歐元（約 4,490 美元）；西班牙則擴大了產婦租稅抵免的適用範圍，涵蓋所有有 3 歲以下子女的婦女。

除了針對子女的措施外，OECD 國家也推行了多項支援老人的個人所得稅改革，以促進高齡勞動力參與勞動市場。美國實施數項租稅優惠措施，旨在激勵退休儲蓄，包括提高強制分配的法定年齡、提升個人在達到法定年齡後的補繳限額並使其指數化，並允許在某些條件下提取資金用於緊急開支。為了促進勞動參與率，芬蘭和瑞典分別針對 60 歲及 65 歲以上的勞動收入提供所得稅減免。此外，愛爾蘭為支持家庭支付照顧老年親屬的費用，將家庭照顧者的租稅抵免提高了 6%；加拿大則透過所得稅減免措施，鼓勵多代同堂的生活安排，促使高齡人口更具功能性（OECD, 2023c）。

(4) 刺激投資及經濟景氣的所得稅抵免措施

部分 OECD 國家針對具有戰略重要性的行業或特定物件，實施個人所得稅減免措施，以促進投資和創新、支援就業並提升生產力。例如，西班牙將對新公司投資的扣抵從 30%提高至 50%，投資價值提高近一倍，並於 2023 年將初創公司僱員的免稅門檻提高兩倍多；斯洛維尼亞對數位和綠色轉型相關行業的投資成本提

⁶ 基本津貼(basic allowances)是指在計算應納所得稅時，允許納稅人從總收入中扣除的一個固定金額或標準金額，這種津貼通常是為了保障納稅人基本生活所需的收入不被課稅。台灣現行的租稅制度沒有「基本津貼」名目，但所得稅制度中的「免稅額」及「標準扣除額」類似於基本津貼。在 OECD 國家中，基本津貼的設定及金額差異很大，有些國家提供固定的基本津貼給所有納稅人，有些則根據家庭狀況(如家庭成員數目或受撫養者)調整津貼的金額。

供 40% 的所得稅抵免，並對 29 歲以下個人的就業收入提供 1,300 歐元（約 1,370 美元）的津貼。加拿大對建築業工人的某些差旅和搬遷費用提供最高 4,000 加幣（約 3,070 美元）的扣除；義大利則將針對生產力和品質相關的獎金或利潤分享計畫的替代稅率從 10% 降至 5%。此外，丹麥和愛爾蘭提高了勞動所得的租稅抵免，將抵免額提高 4% 以支援就業；盧森堡則將社會最低工資的租稅抵免上調 20%；南韓也將最高所得稅抵免額提高 10%。

美國於 2022 年 8 月通過《通貨膨脹削減法案》(Inflation Reduction Act)，提出了重大氣候與租稅改革方案；瑞典則針對安裝綠色技術設備（如太陽能電池系統）推出「綠色扣除額」(green deduction)；德國對符合特定條件的光伏系統 (photovoltaic systems) 收益實施暫時性免稅；葡萄牙允許扣除個人所得中與生產可再生能源相關的收入，最高可達 1,000 歐元（約 1,055 美元）(OECD, 2022c)。

2、社會安全捐

與往年相比，OECD 國家在 2022 年實施的社會安全捐改革措施顯著增加。提高社會安全捐費率及擴大稅基的措施，主要是為了提升社會安全捐體系的財務可持續性；而永久性及臨時性稅率的下調及稅基縮小政策，則旨在緩解家庭生活成本上漲的壓力，並促進某些部門的就業。例如，德國在 2023 年提高了法定失業保險的保費（由 0.2% 提高至 1.3%）及法定健康保險的補充保費（由 0.15% 提高至 0.8%）；日本將僱主與員工的失業保險社會安全捐從 0.3% 提高至 0.4%；墨西哥自 2023 年起逐步提高僱主的社會安全捐，並導入強制性社會安全費用以支援養老金計畫的財務來源。

拉脫維亞隨著最低工資的上調，於 2023 年和 2024 年提高對僱員的最低社會安全捐；比利時為防止短期僱用契約的濫用，為臨時代理工導入特別社會保障制度，隨著連續工作天數的增加，社會安全捐繳款也相應增加。斯洛伐克和西班牙則採取擴大稅基的措施，以促進社會保障體系的財務可持續性。相比於費率調整，稅基擴大的改革較少。斯洛伐克自 2023 年起擴大稅基，要求所有工人繳納最低社會醫療保健費，並藉此支援養老金體系；西班牙則為自僱人士導入累進社會保障繳款制度，增加高收入者的繳款，同時減少低收入者的繳款。

此外，還有 4 個 OECD 國家實施永久性或暫時性降低社會安全捐稅率的改革措施。奧地利在 2023 年將僱主對「家庭負擔均衡基金」(Family Burden Equalisation Fund) 的繳款減少了 0.2% 至 3.7%，以鼓勵就業。法國延長對僱員數在 20 至 250 人之間的公司提供的社會安全捐減免，並減少收入接近最低工資的自僱人士其健康保險保費的繳納額。義大利則在 2022 年暫時降低員工的社會安全捐費率，以支援因生活成本上漲而受影響的家庭。瑞士則取消了自 2011 年推出的 1%「團結捐」(solidarity contributions)，該捐款原為支援失業保險計畫。

部分國家採取縮小稅基的措施。美國推行多項適用於不同社會保障計畫的社會安全捐稅基縮小措施，旨在激勵僱主為員工提供更多社會保障，從而擴大社會保障的覆蓋面。瑞典為了改善成長期公司的人員招聘和留用，減少研發專業人員的社會安全捐，並對延長僱主為員工提供某些實物津貼的免稅福利提供支援。以色列則取消僱主應支付的 20% 的外國工人稅。OECD 國家自 2021 年後在社會安全捐費率及稅基變動情況的詳細內容已彙整於表 2.7。

表 2.7 OECD 國家社會安全捐費率及稅基的變動

	費率提高		費率降低		稅基擴大		稅基縮小	
	2021 年	2022 年或以後	2021 年	2022 年或以後	2021 年	2022 年或以後	2021 年	2022 年或以後
僱主社會安全捐		德國、日本、拉脫維亞、墨西哥		奧地利、法國			澳洲	斯洛伐克、瑞典、美國
雇員社會安全捐		比利時、德國、日本、墨西哥		義大利		拉脫維亞、斯洛伐克		以色列、挪威、斯洛伐克、瑞典
自雇人士				法國		西班牙		

資料來源：OECD 年度租稅政策改革問卷

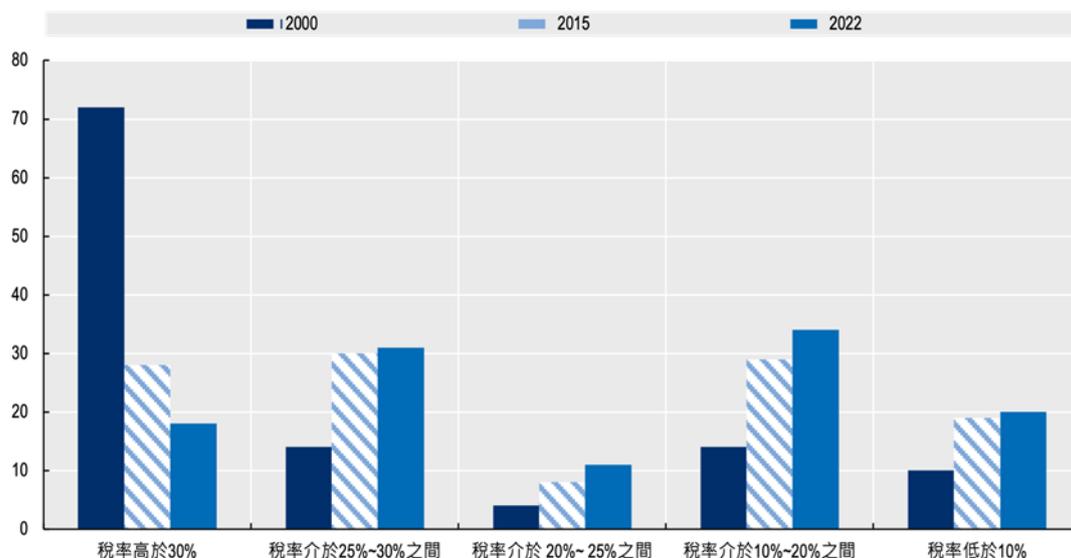
3、公司所得稅

過去 20 年來，OECD 國家的公司所得稅呈現稅率持續下降的共同趨勢，但近年來這一趨勢逐漸放緩，轉而採用縮小稅基的措施（OECD, 2022b）。根據對各國租稅政策改革的調查，回應的國家普遍指出，增加收入和激勵投資是推動公司所得稅改革最常被提及的理由。

(1) 公司所得稅率的調整

自 2015 年 OECD 首次發布《租稅政策改革報告》以來，OECD 國家中宣佈或立法進行公司所得稅調漲的幅度首次超過調降幅度（見圖 2.4）。部分國家在 2022 年還針對超高利潤實施了新的公司所得稅。然而，許多國家的公司稅率仍處於歷史低位。根據 OECD 公司稅資料庫的統計，公司所得稅稅率（包括中央和次級政府）已從 2000 年的 28% 下降至 2022 年的 20%。

儘管如此，2022 年仍有國家推行降低公司所得稅的措施。南韓將所有公司稅等級的稅率各下調 1 個百分點；法國則推動了為期兩年的取消地方生產稅的計畫；哥倫比亞和西班牙也對中小企業降低了公司所得稅稅率。



資料來源:OECD 國家公司所得稅統計資料庫(OECD Corporate Tax Statistics Database)

圖 2.4 OECD 國家所得稅率變動趨勢

然而，2022 年也有一些國家提高公司所得稅率，或宣佈將於 2023 年進行調升。荷蘭宣佈自 2023 年起將最低公司所得稅率從 15%提高至 19%，並擴大適用最高稅率的稅基範圍。哥倫比亞頒布一系列公司稅基改革措施，包括取消部分免稅優惠、對某些納稅人徵收附加費、提高股息收入的稅率等。此外，由於俄烏戰爭的影響，部分 OECD 國家對境內產生超額利潤的企業徵收暴利稅(windfall taxes)，主要針對電力、石化燃料業、金融和製藥行業等行業實施徵稅或相關措施(Forbes, 2022; Vernon & Baunsgaard, 2022)。加拿大將收入超過 1 億加元的銀行及人壽保險集團的公司稅率從 15%提高至 16.5%；哥倫比亞則在 2027 年之前將金融機構的現有附加稅率上調 2%，並將公司稅率提高至 40%，同時擴大附加稅的稅基，涵蓋保險公司及股票經紀人。

4、消費稅

對財貨及勞務課徵的租稅是 OECD 國家的主要收入來源，尤其是在低收入和中等收入國家。2020 年，OECD 國家的消費稅平均占總稅收的 32.1%，而低收入和中等收入國家則分別占 56%和 51%。截至 2020 年，OECD 國家消費稅在總稅收中所占的比例已連續 6 年下降，這一趨勢主要是由於對特定商品和服務（如菸草、酒精飲料、燃料以及一些與環境相關的租稅）的徵稅比例持續下降。在低收入國家，貨物和服務稅對總稅收的平均貢獻持續減少，而中等收入國家的貢獻則相對穩定。

2020 年，OECD 國家的增值稅 (VAT) 平均占總稅收的 20.2%，成為消費稅的主要稅種。為應對能源價格的上漲、家庭生活成本的提高以及鼓勵向低碳經濟轉型，OECD 國家推出了多項針對消費稅的租稅改革措施。

(1) 調整增值稅 (VAT) 稅率

許多國家採取針對性的增值稅調降措施，以支接受能源和食品價格上漲影響的家庭。部分歐洲國家因能源價格大幅上漲，推出或延長了能源產品的增值稅臨時下調，通常針對電力和天然氣的增值稅率進行調降。德國於 2022 年下調天然氣和區域供熱的增值稅率；義大利則調降民用和工業用天然氣的增值稅；愛爾蘭自 2022 年 5 月起下調天然氣和電力供應的增值稅率，為期一年半；比利時也下調天然氣和電力供應的增值稅率，該措施原先僅適用於 2023 年第 1 季，但後來延長，並最終成為永久性的調降措施。波蘭則將天然氣的零增值稅延長至 2022 年底，同時也下調電力、區域供熱、汽油和瓦斯油的增值稅率 (OECD, 2022d)。

隨著全球食品價格在 2022 年達到歷史新高，OECD 中的中等收入國家和高收入國家紛紛暫時降低某些食品的增值稅負。西班牙在 2023 年將基本食品的增值稅率從 4% 降至 0%，其他食品的增值稅率也從 10% 降至 5%；波蘭自 2022 年 2 月起對基本食品實施零增值稅率；土耳其則將食品增值稅率由 8% 降至 1%。雖然 2022 年增值稅標準稅率的永久性變動較為少見，但自 2019 年以來，許多 OECD 國家已逐步進行此類租稅改革。

此外，為鼓勵受疫情影響最嚴重的服務業（如酒店、餐館和旅遊業），德國和立陶宛將餐飲服務適用的增值稅優惠延長至 2023 年底。部分國家在 2022 年針對住宿、餐飲和文化體育活動實施永久性減稅，以促進這些行業的消費和就業。葡萄牙和立陶宛降低藝術和文化機構活動的增值稅率；斯洛伐克對一系列體育活動實施增值稅減免，並將餐館的增值稅降至 10%；土耳其則將住宅、農業灌溉及衛生清潔產品的電力增值稅率從標準的 18% 降至 8% (FAO, 2023)。

近年來，利用增值稅制度促進環境永續成為新興趨勢。2022 年，許多高收入國家針對能減少溫室氣體排放的商品和服務，實施降低增值稅率的措施，涵蓋電動汽車、氫能汽車及與低碳能源發電相關的產品。德國和荷蘭均對太陽能電池板系統的購買和安裝實施零稅率；比利時和葡萄牙則暫時將太陽能電池板、太陽能熱水器及熱泵的增值稅降至 6%。葡萄牙還對生質燃料（暫時）及自行車（永久）調整為 6% 的較低增值稅稅率。冰島則延長對零排放電動及氫能汽車的臨時免稅期限，並取消了可獲得免稅汽車數量的上限，該措施持續至 2023 年底。

然而，部分國家在 2022 年提高某些行業或財貨及勞務的增值稅率，主要目的是為了增加收入並簡化增值稅制度。瑞典將某些維修服務的增值稅率從 6% 提高至 12%；土耳其則將遊艇、船隻和游輪銷售的增值稅率從 1% 提高至 18%。此外，隨著在線服務和數位產品的國際貿易增長，這對增值稅的設計和管理產生重大影響。OECD 通過其《國際增值稅指南》(International VAT Guideline)，為成員國提供了針對數位貿易的綜合增值稅政策設計、實施、營運和執行的全面指導。許多國家已經進行改革，以實現對國際貿易更有效的徵稅。

在 OECD、世界銀行和區域機構的支援下，許多國家的稅務機關已經在銷售點徵收增值稅。2022 年，OECD 國家實施對外國供應商的在線註冊機制，要求這些供應商為其商品繳納增值稅 (OECD, 2022a)。

(2) 調整增值稅 (VAT) 稅基

部分國家在報告中指出，2022 年採取擴大增值稅稅基的措施，以增加收入。智利開始對一些以前免稅的財貨和勞務徵收增值稅，從而擴大稅基；哥倫比亞則結束其在 2021 至 2022 年間推出的每年 4 個免增值稅日，旨在提高公平性並增加收入。相對而言，少數國家採取縮小增值稅稅基的措施。紐西蘭對加密貨幣的消費稅提供免稅，使其稅負與儲蓄和股票產品的稅負保持一致；土耳其則免除某些建築用品和用於研發及創新活動的特定供應品的增值稅；葡萄牙則宣佈逐步提高增值稅的免稅門檻，採取溫和調整策略。

5、財產稅

近年來，OECD 國家在財產稅改革中，主要透過增稅來增加額外收入，包括提高最高財產稅率和附加稅，或針對將財產作為投資工具的個人或企業增加稅負。然而，也有一些國家政府推出臨時性的財產稅減免措施，旨在促進經濟活動並支援受通貨膨脹影響的家庭和企業。

(1) 增加新的財產稅

2022 年，OECD 國家的財產稅改革增加多項新的稅種，包括淨財富稅 (哥倫比亞、西班牙)、閒置財產稅 (愛爾蘭)、加密貨幣交易和收益稅 (印尼、葡萄牙) 及股票回購稅 (美國、加拿大) 等。近年來，提高淨財富稅的改革日益普遍，並且越來越多國家在同一時期提升不動產的經常稅。哥倫比亞計劃自 2023 年起永久導入淨財富稅，適用於淨資產超過 64.2 萬美元者，邊際稅率為 0.5% 至 1%；西班牙在 2022 年和 2023 年因應能源危機及通貨膨脹，對高淨財富者徵收臨時團結稅，適用於淨資產超過 300 萬歐元者，稅率在 1.7% 至 3.5% 之間。愛爾蘭則對一年內居住時間少於 30 天的住宅徵收閒置房屋稅，稅率為當地房屋稅的三倍。

葡萄牙宣佈自 2023 年起將加密資產納入不動產轉讓稅基，並對參與加密交易仲介平臺收取的仲介收入徵收 4% 的轉讓稅，旨在縮小財產稅負差異並擴大稅基。美國自 2022 年起，為了統一股東在不同利潤分配管道的稅負，對上市公司的股票回購徵收 1% 的消費稅；加拿大聯邦政府則計劃自 2024 年起對上市公司的股票回購徵收 2% 的租稅。

(2) 提高財產稅率或擴大稅基

為加強財產稅的公平性，各國採取改變稅率結構及使用市場化財產價值更新稅基等改革措施。葡萄牙擴大需繳納更高市政財產稅的財產範圍，涵蓋閒置建築、高需求地區用於住宅用途的建築用地，以及已閒置至少一年的財產。智利將市值

超過 150 萬美元的房屋附加稅率從 0.275% 提高至 0.425%。加拿大則推出針對非居民購買或轉讓住宅房屋時徵收 5% 稅金的房屋稅政策。

此外，荷蘭和加拿大安大略省增加房地產交易稅，旨在提高稅收並限制房地產市場的投機行為。智利還規定，2022 年 2 月以後簽訂的壽險契約，其獲得的金額將納入遺產稅基。希臘則擴大贈與稅的徵收範圍，涵蓋各類受益人，包括國外動產轉讓，及在國外連續居住至少 10 年的希臘公民進行的動產轉讓。

(3) 降低財產稅率或縮小稅基

降低財產稅率及商業轉讓稅負的相關措施，主要目的是促進交易和經濟活動。英國自 2022 年 9 月至 2025 年 3 月期間，暫時提高土地稅及首次購屋者適用的零稅率門檻；南韓則降低綜合房地產持有稅和證券交易稅。波蘭根據非食品耐用品價格指數的上漲，調整遺產和贈與稅的免稅額及稅級。

6、環境相關租稅

(1) 暫時性降低能源稅

在過去 10 年中，與環境相關的租稅成為 OECD 租稅政策的核心特徵，不僅作為促進環境永續轉型的誘因，亦作為一種收入來源。與環境相關的租稅被定義為「基於與環境特別相關的稅基，由政府徵收的任何強制性款項」，包括對農用化學品、能源、道路使用、車輛、廢棄物及水污染等可能對環境產生強烈影響的稅種。

然而，2022 年全球能源價格上漲，促使環境相關的租稅政策發生變化，特別是在歐洲國家。許多政府削減了與環境相關的租稅，尤其是道路運輸燃料的消費稅。各地政策制定者為了減輕能源價格上漲對家庭和企業的影響，普遍降低能源稅，這是能源使用稅多年穩定增長後的一次顯著變化。儘管這些措施多數是臨時性的，但由於能源價格持續高企，這些政策的實施時間經常被多次延長。例如，奧地利、丹麥、愛沙尼亞和法國暫時降低電力的消費稅率；德國延長能源密集型製造業的稅負減免政策；丹麥則永久性降低了電力稅率，旨在促進對能源部門綠色技術的更多投資 (European Commission, 2023b)。

(2) 提高碳稅率

2022 年，多數高收入國家提高碳稅稅率，以支援國家綠色轉型和碳中和計畫，包括奧地利、加拿大、丹麥、愛爾蘭、挪威和葡萄牙等國。加拿大在 2022 年將碳價格提高了 25%，並在 2023 年進一步上調 30%，達到每噸二氧化碳 65 加元（約 48 歐元）。哥倫比亞則擴大碳稅稅基，將煤炭納入其中，並宣佈逐步提高煤炭的稅率，從 2025 年的 25% 增至 2028 年的全額稅率。然而，瑞典取消先前徵收的碳稅，以使歐盟涵蓋的熱電廠燃料稅負與發電燃料的稅負保持一致；英國則凍結碳價格支持率，旨在限制電價的上漲 (European Commission, 2023a)。

(3) 調降對環境友善車輛之稅負

根據 OECD 的研究，截至 2022 年，幾乎所有成員國在車輛稅制設計中，都考慮對環境的影響，包括溫室氣體排放、空氣污染和燃料效率等因素。無論是針對車輛的購買、擁有還是使用，環境因素都成為稅制設計的重要考量。約有三分之二的 OECD 國家對電動車 (EVs) 或混合動力車 (HEVs) 實行退稅或免稅優惠。

四、結語

本章探討財政政策在國家經濟治理中所扮演的關鍵角色，並強調有效的財政收支不僅能穩定經濟波動，還能促進資源合理分配和社會公平。財政政策透過調整政府收入及支出來因應經濟困境，如衰退或通貨膨脹，並藉由租稅政策影響市場活動和縮小收入差距。面對全球疫情帶來的經濟挑戰，各國政府採取多樣化的財政因應措施，這些措施的效果也顯示出不同國家在財政策略上的差異性，為未來政策的制定提供寶貴的參考。在 OECD 國家的財政健康狀況及比較分析中，本章從政府支出、收入、赤字及債務等財政指標分析，呼應疫情後各國政府面臨的挑戰，並對租稅改革的趨勢進行探討，儘管大多數國家的債務比例在疫情期間上升，臺灣的財政管理效率與穩定性卻顯示出較佳的狀態，在面對經濟挑戰時擁有更多靈活性。透過對數據的分析，本章期望揭示不同國家在公共財政領域的策略與成效，以促進更有效的政策制定和資源配置。

同時，本章內容也強調租稅政策在財政收支中的重要性，不僅是財政收入的主要來源，還能透過設計合理的稅制來調節市場行為，縮小收入差距。總結來看，透過對 OECD 國家的財政指標及租稅改革的分析，可以發現制定有效的財政政策及優化資源配置是促進經濟發展和提升社會公平的重要手段。因此，各國需根據自身財政狀況及全球經濟環境，靈活調整財政政策，以實現可持續的經濟增長和社會福祉的提升。

OECD 國家的租稅改革顯示出多樣化且具有針對性的趨勢，這些變革不僅受到國內經濟需求的驅動，也受到國際經濟環境、數位經濟發展以及全球合作機制的影響。隨著全球經濟結構的變化，租稅政策日益成為各國政府調控經濟和應對社會挑戰的核心工具。首先，OECD 國家的租稅改革強調增加租稅透明化，這一趨勢主要源於全球對逃稅行為日益關注。隨著數位經濟的迅速發展，跨國公司利用不同國家的租稅制度差異進行避稅的現象愈發嚴重。為應對這一挑戰，OECD 推動了包括「全球租稅透明度和資訊交換論壇」在內的多項國際合作倡議，這些舉措不僅強化國際間的資訊交流，還提升各國租稅政策的透明度，打擊避稅行為。這一全球性協作努力，還促成 2021 年具有里程碑意義的協議，即建立全球最低稅率標準，防止各國過度競爭性地降低稅率吸引外資。該協議首次規範了數位經濟中的稅收挑戰，並將開發中國家納入了決策過程，促使全球租稅制度更加公平和穩定。

其次，許多 OECD 國家面臨的內部挑戰，如人口老齡化、收入不平等以及通貨膨脹，推動了個人所得稅的改革。各國政府在設計租稅政策時，越來越強調所得稅的累進性，以減少社會不平等。對於低收入群體，各國往往採取增加稅收抵免或提高基本免稅額的方式來減輕稅負，特別是在通貨膨脹加劇的背景下，這些改革尤為重要。通貨膨脹的壓力導致名目薪資的增加，部分納稅人進入更高的稅級，這也加劇低收入家庭的財務困難。因此，許多國家針對低收入者和有家庭責任者（如撫養子女或老年人的家庭）提供更多的稅收優惠措施，這不僅是為了實現稅制公平，也意在增加社會穩定性和消費能力。

公司所得稅方面的改革也反映全球經濟競爭和跨國企業日益增長的影響力。過去二十年，OECD 國家的公司所得稅率呈現持續下降趨勢，旨在吸引外國投資並促進本國經濟增長。然而，隨著全球最低稅率標準的推動以及疫情後財政壓力的增加，這一趨勢有所緩解。部分國家開始提高公司所得稅，尤其是對於超額利潤或特定行業（如能源、金融、製藥等）的徵稅力度加強。例如，由於能源價格上漲，部分 OECD 國家對能源企業徵收暴利稅，這在俄烏戰爭背景下尤其明顯。此外，數位經濟的快速發展也促使各國重新考慮如何對跨國數位企業徵稅，避免它們利用稅收制度漏洞進行避稅。

此外，消費稅，特別是增值稅（VAT），在許多 OECD 國家仍然是政府收入的重要來源。在疫情後的復甦過程中，各國政府紛紛採取臨時性增值稅減免措施，以應對能源價格上漲和食品價格飆升給家庭帶來的財務壓力。例如，許多歐洲國家對能源和基本食品的增值稅進行調降，這不僅緩解了家庭的生活成本壓力，也促進經濟的復甦。同時，許多國家也利用增值稅作為推動環境永續發展的工具。針對電動汽車、太陽能等低碳技術的產品，部分國家降低增值稅，藉此推動綠色經濟轉型。

環境相關的租稅改革是近年來另一個重要趨勢。隨著全球對氣候變遷的關注日益增加，許多 OECD 國家開始利用租稅手段促進低碳經濟的發展。例如，碳稅的普及在歐洲和北美的許多國家得到推廣，並成為政府促進碳中和計畫的重要工具。多國還對與環境有害的活動（如高排放工業和燃料使用）徵收環境稅，以促使企業和消費者向更具可持續性的行為轉變。然而，2022 年全球能源價格上漲的壓力，促使部分國家暫時削減環境稅，特別是對能源相關的租稅進行下調，以減輕對企業和家庭的影響。

總體而言，OECD 國家的租稅改革呈現出更具國際合作性與公平性的趨勢，政府在追求經濟增長的同時，必須更加重視社會公平和可持續發展。透過租稅透明化、加強稅收累進性、推動環境租稅等多項改革措施，OECD 國家正努力適應全球化背景下的複雜經濟挑戰，並為國內外的經濟永續發展奠定基礎。

參考文獻

- European Commission. (2023a). *Carbon Border Adjustment Mechanism*. https://taxationcustoms.ec.europa.eu/green-taxation-0/carbon-border-adjustment-mechanism_en
- European Commission. (2023b). *Social Climate Fund*. https://climate.ec.europa.eu/euaction/european-green-deal/delivering-european-green-deal/social-climate-fund_en
- FAO. (2023). *FAO Food Price Index*. <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>.
- Forbes. (2022). Here Are The Companies That Have Profited The Most During Inflation. <https://www.forbes.com/sites/brandonkochkodin/2022/10/28/here-are-the-companies-thathave-profited-the-most-during-inflation/?sh=ff5494713294>.
- IMF. (2021). *Fiscal Monitor: Policies for the Recovery*. <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/10/13/fiscal-monitor-october-2021>
- Miller, C. (2020). *The Effect of Covid-19 on Government Debt, Borrowing, and Spending*. <https://www.fpri.org/article/2020/04/the-effect-of-covid-19-on-government-debt-borrowing-and-spending/>
- OECD. (2021). *Government at a Glance 2021*. https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2021_1c258f55-en.html
- OECD. (2022a). *Consumption Tax Trends 2022: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends*. <https://doi.org/10.1787/6525a942-en>
- OECD. (2022b). *Corporate Tax Statistics(4th Edition)*. <https://doi.org/10.1787/5c8d8887-en>
- OECD. (2022c). *OECD Economic Surveys: United States 2022*. <https://doi.org/10.1787/eeb7cbe9-en>
- OECD. (2022d). *Tax Policy Reforms 2022: OECD and Selected Partner Economies*. <https://doi.org/10.1787/067c593d-en>
- OECD. (2023a). *Government at a Glance 2023*. In. Retrieved from <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>
- OECD. (2023b). *Tax Policy Reforms 2023: OECD and Selected partner Economies*. OECD publishing. <https://doi.org/10.1787/d8bc45d9-en>.
- OECD. (2023c). *Taxing Wages 2023: Indexation of Labour Taxation and Benefits in OECD Countries*. <https://doi.org/10.1787/8c99fa4d-en>
- OECD. (2024). *Tax and Development at the OECD*.
- OECD iLibrary. (2022a). *Public Finance after the COVID-19 pandemic*.
- OECD iLibrary. (2022b). *Revenue Statistics 2022: The Impact of COVID-19 on OECD*

Tax Revenue.

OECD iLibrary. (2023). *Government at a Glance 2023*. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2023_3d5c5d31-en

Stiglitz, J. E., & Rosengard, J. K. (2015). *Economics of the public sector*: WW Norton & Company.

Vernon, N., & Baunsgaard, T. (2022). *Taxing Windfall Profits in the Energy Sector*. <https://www.imf.org/media/Files/Publications/IMFNotes/2022/English/INSEA2022002.ashx>.

第三章 我國中央政府財政問題與改進策略探討

徐仁輝¹

一、前言

我國政府遷台以來，在經濟持續成長的情況下，財政收入長期穩定增長；政府理財又向以穩健為原則，在六零、七零年代大多數年度，中央政府決算皆出現歲計剩餘。

民國 78 年度省市政府為徵收公共設施保留地，81 與 82 年度中央政府為推動六年國家建設計畫，皆大量舉債；78 以及 81 至 83 年度各級政府的預算赤字皆超過當年度 GDP 的 5%(詳如表 3.1)。連年預算赤字，導致各級政府合計債務餘額占當年度 GDP 比快速攀升，如在民國 78 年度以前該比例低於 5%，到了民國 85 年度已為 25.1%(其中中央政府為 15.9%；詳如表 3.2)，財政惡化速度可謂相當快速。

連戰出任行政院長後，政府重新檢討並大幅縮減六年國建計畫，財政支出改採緊縮政策(如公共債務法的立法施行與歲出額度制的採行)；85 年度各級政府預算赤字占 GDP 比即降為 3.1%；迄 111 年度，共 27 個年度僅有 5 個年度該比例超過 3%；各級政府年度預算赤字可謂獲得相當程度的控管。政府累積債務餘額亦得以緩慢成長，最高峰為 101 年度的 39.2%；其後逐年減少(詳如表 3-2)；到 113 年 8 月止，各級政府債務餘額占 GDP 比為 28.8%(中央政府為 26.0%)，相較於 85 年度僅增加 3.7%。

目前中央政府 1 年以上非自償性債務餘額為 5 兆 9,780 億元，加上短期債務 1,000 億元，合計有 6 兆 0,780 億元，係 113 年度總預算歲出 2 兆 8,518 億元的 2.13 倍。又依據 113 年度中央政府總預算案顯示，尚有高達 15 兆元以上的未來或有給付責任；是故，茲深入檢驗中央政府的財政狀況亦有其必要性。

本章試圖針對以下議題來探討：

- (一)預算規模
- (二)收支結構
- (三)中央與地方預算比重
- (四)預算赤字與累積債務
- (五)或有負債
- (六)特別預算

¹ 現任世新大學講座教授、曾任財政部政務次長

表 3.1 各級與中央政府部分年度餘絀占 GDP 比 單位：%

年度	中央政府(%)	各級政府(%)
70	-0.5	-0.8
75	-0.8	-1.2
78	0.9	-7.5
80	-2.2	-4.8
81	-3.8	-5.7
82	-2.4	-5.7
83	-1.1	-5.0
84	-0.4	-3.1
85	-0.1	-2.1
90	-1.4	-3.7
95	0.1	-0.3
100	-0.4	-2.2
105	-0.3	-0.3
110	1.4	-0.2
111	2.2	0.2

註：表 3.1 為決算數，正數為歲計賸餘，負數為短絀

資料來源：財政部財政統計資料庫

表 3.2 各級與中央政府部分年度債務餘額占 GDP 比 單位：%

年度	中央政府(%)	各級政府(%)
85	15.9	25.1
90	27.2	30.1
95	28.8	33.3
100	33.2	38.3
101	34.0	39.2
105	30.4	35.4
110	26.3	30.2
111	26.1	29.7

資料來源：財政部財政統計資料庫

二、預算規模探究

二十世紀是政府預算規模大幅成長的時代，主要原因如第二章所言，係政府的角色功能不斷在擴大。兩次世界大戰與二零年代的經濟大蕭條，賦予政府在國防安全與經濟穩定的重擔；戰後的重建與都市化生活型態的來臨，突顯政府在資源配置角色的重要性；社會安全制度的實施、社會救助與累進所得稅的成長，讓

政府在所得重分配上發揮主導的功能。從數據顯示 OECD 國家平均政府支出占 GDP 比重，在二十世紀初僅約 10% 左右，到 2020 年該比例已超過 45%，誠屬大幅度的成長(徐仁輝等，2024)。

表 3.3 列舉自民國 45 年度以來，部分年度各級政府與中央政府淨支出占 GDP 比；各級政府支出占 GDP 比在 93 年度以前皆超過 20%，(81 年度更超過 30%)，自 93 年度以來則皆低於 20%。顯見我國政府財政規模在近二十餘年來受到相當程度的抑制，成長緩慢，導致相對於 GDP 的成長，占比持續下滑。以 OECD 公布資料來看，所有國家 2021 年各級政府支出占 GDP 比皆大於我國；最低者愛爾蘭亦有 24.4%，最高者如法國更高達 59.0。

深究我國政府支出占 GDP 較低的原因，主要原因在於我國賦稅負擔率(稅課收入對應 GDP 比)長年無法提高，以支應歲出預算的成長；該比率最高為 1990 年的 19.9%，民主轉型後該比例一路下滑，最低為 2002、2003 與 2010 年的 11.5%，遠低於歐美國家的 20% 至 40% 之間。即使加上社會安全捐，我國目前亦不到 20%，歐洲國家大多超過 40%。是故，財稅主管機關適度檢討調整各項稅課收入，以增加政府預算規模，確有其必要性。

如表 3.3 所示，中央政府支出占 GDP，七十餘年來皆低於 20%；最高為 81 年度推動六年國建時的 17.77%，最低為 110 年度的 9.61%。與表 3.4 整理自國際貨幣基金會(IMF)的資料所列部分國家比較；我中央政府支出占 GDP 比重，低於聯邦制的美國、德國、加拿大與澳洲的聯邦政府占 GDP 比；更遠低於英國、法國、義大利、日本與韓國等單一制國家的中央政府占 GDP 比。

Cassette & Patty(2010)利用歐洲國家資料分析，指出財政分權程度愈高可以抑制政府預算規模成長。聯邦制國家財政分權程度較單一制國家為高，其政府預算規模大多亦低於單一制國家；我國中央政府支出占各級政府支出比，類似聯邦制國家(於第四節分析)，因此政府預算規模較低，自然中央政府占 GDP 比亦較低。

查我中央政府支出預算占 GDP 比低於大多數國家，除了因為賦稅負擔率低無法支應支出預算的成長外，亦隱含我中央政府似未扮演好應盡的角色功能，不少該執行的政事或計畫未能編列足夠的預算，例如國防安全、交通建設、節能減碳、災害準備、社會保險等。未來如能對政府預算規模稍作適度擴大，除了應加強預算法、會計法等法規的規範外，亦可以透過財政透明度的提升，借重公民監督機制來約束(徐仁輝，2016)。

表 3.3 我國部分年度各級與中央政府淨支出占 GDP 比 單位：%

年度	各級政府支出對 GDP 佔比	中央政府支出對 GDP 佔比
45	20.08	11.24
50	21.15	13.10
55	19.90	12.66
60	21.86	13.94
65	22.72	13.18
70	25.90	16.28
75	23.32	14.95
80	29.96	17.01
81	31.89	17.77
85	25.99	14.06
90	22.45	15.41
93	19.36	13.49
95	17.61	12.17
100	18.32	12.16
105	15.64	11.05
110	15.46	9.61
111	16.11	9.77
112	17.79	11.51
113	16.72	11.74

註：112 年度預算數及 113 年度預算案數

資料來源：中央政府 113 年度總預算案

表 3.4 2022 年部分國家中央政府收支占 GDP 比 單位：%

政府體制	國家	收入	支出
聯邦制	澳洲	25.39	26.68
聯邦制	德國	12.77	15.97
聯邦制	加拿大	14.62	15.87
聯邦制	美國	13.17	15.39
單一制	英國	36.79	42.70
單一制	法國	18.50	23.72
單一制	義大利	29.18	37.49
單一制	日本	15.62	21.17
單一制	韓國	32.40	34.27

資料來源：IMF <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405&sId=1544448157598>

三、收支結構剖析

(一) 歲入來源別

目前中央政府總預算之歲入歲出簡明比較分析表內，有關歲入的分類為稅課

收入、營業盈餘及事業收入規費與罰款收入、財產收入、其他收入等五大類。表 3-5 所列歲入來源多一項「獨佔專賣收入」，係自 2002 年加入 WTO 後，專賣取消改課菸酒稅，歸入稅課收入，民國 92 年度起總預算內即無該項目收入；惟該收入在民國 80 年度以前屬中央政府第二大項收入，占歲入比每年度皆超過 5%。

表 3.5 顯示近十餘年來，稅課收入占歲入比皆超過 80%，其次為營業盈餘及事業收入，占比為 10%到 20%之間；其餘規費、罰款、財產與其他收入等四大項，合計占比不及一成。以 113 年度總預算為例，稅課收入占比高達 84.9%，營業盈餘與事業收入占比為 10.5%，其餘收入占比僅 4.4%。稅課收入以所得稅為最大項，計編列 14,194 億元，占稅課收入 23,140 億元的 52.1%；所得稅占比高，符合現代租稅體系以直接稅——所得稅為主的特徵。營業盈餘與事業收入中，以中央銀行股息紅利繳庫為最大項，計編列 2,000 億元，占營業盈餘與事業收入 2,869 億元的近七成(69.7%)。該行主要任務在穩定貨幣，長年賦予財政收入任務是否適當，值得深入討論。

表 3.6 係整理自 IMF 網站，該網站將各國中央政府收入大致分為三大類：稅課收入、社會安全捐、其他收入；其中稅課收入的占比為 60%到 70%(平均數為 62.2%)；社會安全捐的占比為 20%到 30%(平均數為 25.4%)，兩者合計約近九成(平均數為 87.6%)，其他收入占比僅約一成多(平均數為 11.8%)。

我國各項社會保險如勞保、農保、國民年金等保費收入，係屬特種基金之收入，非屬總預算內歲入，因此未列入表 3.5。茲以財政部統計資料庫內所列我國賦稅負擔率，含社會安全與不含社會安全捐兩項資料比較，近年來(2016—2021)社會安全捐占 GDP 比平均為 6.4%，約為稅課收入的 50.2%。以此求得我國稅課收入加上社會安全捐，占中央政府收入比約為 86.0%；此比例與表 3.6 所列八國的平均數 87.6%，相當接近。可見我中央政府收入結構與國際比較並無明顯差異。

表 3.5 我國中央政府歲入結構比

(單位：%)

年度	稅課收入	獨佔專賣收入	罰賠款收入	規費收入	財產收入	營業盈餘事業收入	其他收入	合計
70	67.55	8.48	1.70	2.57	4.60	12.69	2.41	100.00
75	55.61	7.77	2.09	3.08	3.79	24.67	2.98	100.00
80	71.80	5.81	0.80	1.23	6.65	11.41	2.31	100.00
85	70.84	3.65	1.35	1.86	4.08	15.21	3.02	100.00
90	59.38	4.06	1.66	3.45	5.71	23.69	2.04	100.00
95	70.76	-	1.40	3.71	3.79	18.69	1.65	100.00
100	72.00	-	1.46	3.39	3.83	15.84	3.48	100.00
105	80.91	-	1.34	3.15	1.40	12.24	0.95	100.00
110	83.95	-	1.17	2.33	1.65	9.86	1.05	100.00
111	84.92	-	0.81	2.19	1.59	9.72	0.77	100.00

資料來源：財政部財政統計資料庫

表 3.6 2022 年部分國家中央政府收入來源別比重

單位：%

國家	稅課收入占比(%)	社會安全捐占比(%)	其他收入占比(%)
加拿大	70.6	11.5	17.9
法國	58.5	31.7	9.8
德國	53.1	37.0	9.8
義大利	61.7	28.3	10.0
英國	72.8	17.9	9.2
美國	63.1	19.4	12.9
日本	56.0	35.4	8.6
韓國	61.8	21.8	16.4
平均	62.2	25.4	11.8

資料來源：IMF; <https://data.imf.org/?sk=89418059-d5c0-4330-8c41-dbc2d8f90f46&sId=1435762628665>

(二) 歲出政事別

我國中央政府總預算歲出政事別項目計有：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、社區發展與環保支出、退休撫卹支出、補助與其他支出等。表 3.7 為自民國 70 年度起，迄今四十餘年各項支出占歲出比。

1. 我國各項政事別支出消長情形

(1) 85 年度以前最大項支出為國防支出，該支出占歲出比在隨後年度皆維持在略高於 15%，但目前降為第三大支出項目。

(2) 經濟發展支出在 80 年度以前為第二大支出項目，隨後逐年遞減，至今占比維

持在 12% 左右，為第四大支出項目。

- (3) 教育科學文化支出持續成長，迄今占比約在 20% 上下，為第二大支出項目。
- (4) 社會福利支出持續成長，占比從 70 年度的 12.7%，擴增至 111 年度的 27.8%，已成為第一大支出項目。
- (5) 一般政務支出占比自 80 年度以後皆維持在 10% 左右，為第五大支出項目。
- (6) 其餘六項支出項目的占比，自 80 年度以來每年度皆約為歲出的 15% 左右，各項目規模大小順序為：退休撫卹支出、債務支出、補助支出、社區發展與環保支出、其他支出。

表 3.7 我國中央政府歲出結構比(政事別) 單位：%

年度	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	社區發展環保支出	退休撫卹支出	債務支出	補助支出	其他支出
70	5.9	38.9	8.5	28.3	12.7	-	-	0.5	5.0	0.4
75	7.3	38.7	12.6	19.2	17.1	-	-	0.9	3.8	0.4
80	9.8	29.9	15.9	19.6	8.7	1.9	9.6	0.9	3.4	0.6
85	10.4	24.3	16.6	12.4	14.3	2.0	10.8	6.1	2.9	0.3
90	10.7	15.2	16.5	17.8	18.8	1.4	7.8	9.7	1.8	0.3
95	10.9	15.5	19.8	12.9	19.8	1.3	8.8	8.2	2.5	0.3
100	10.2	16.4	20.5	12.5	20.1	0.4	8.0	6.4	5.2	0.3
105	9.3	15.9	19.7	13.8	23.4	0.9	7.6	5.8	3.1	0.3
110	9.4	16.6	19.7	12.0	26.6	1.0	7.0	4.2	3.3	0.2
111	9.2	16.0	19.9	11.5	27.8	1.2	6.7	3.7	3.6	0.4

資料來源：財政部財政統計資料庫

表 3.8 列舉 OECD 國家的中央政府 2019 年支出結構比，該組織將支出劃分為十大類，以 OECD 國家平均數觀之，各項支出規模的大小順序為：社會保障(28.7%)、一般政務(22.1%)、健康照護(17.7%)、國防(9.4%)、經濟事務(8.9%)、教育(7.3%)、公共秩序與安全(3.1%)、住宅社區(1.4%)、休閒文化與宗教(0.9%)、環境保護(0.5%)。

2. 我國與 OECD 國家的支出分類比較

- (1) 我國將維持公共秩序與安全的警政支出歸於一般政務支出。
- (2) 我國將 OECD 的住宅社區與環境保護兩項合併為社區發展與環保支出。
- (3) 我國將 OECD 的健康照護與社會保障兩項合併為社會福利支出。
- (4) 我國的教育科學文化支出包含文化支出，OECD 則將文化支出歸類為休閒文化與宗教支出。

(5)我國有債務支出屬公共債務法規定，每年度固定提撥給債務基金之還本支出；OECD 的債務償還則皆由債務基金處理，故年度預算未有此項支出。

3. 我國與 OECD 國家的支出結構比較與建議

(1)OECD 國家的社會保障與健康照護兩項支出合併占歲出比，平均數高達 46.4%，已成為各國政府沉重財務負擔，亦造成財政的僵化。我國中央政府社會福利主要為各項社會保險政府應負擔部分，亦已成為第一大支出項目，比重雖尚低於大多數 OECD 國家。然仍可以做制度上的改進以降低支出，如透過「經濟狀況調查方法」(Means-Tested)，根據個人或家庭的財務需要，找出真正符合條件需要幫助的人們，建立排富條款，而非齊頭式的社會補助。至於社會保險方面，可以考慮對高所得者的勞、健保保費，政府應負擔的部分費率予以酌減或取消，以減輕負擔。

(2)我國國防支出雖降為第三大支出，15%的比重仍高於 OECD 國家平均數 9.4%，衡諸兩岸情勢，適足的國防軍備誠屬必要；惟國防武器設備採購的品質與合適性仍應審慎為之。

(3)我國教科文支出占比 20%，高於表內所有國家，特別是 OECD 國家平均數僅 7.3%。此固可表示我國政府對於教育、科學發展與文化傳承的重視；惟仍宜善加利用民間資源，公私協力發展高等教與研究發展。

(4)我國一般行政支出占比相較於 OECD 國家低許多，此除了顯示政府精簡人力的成效外，亦隱含著我公務員待遇相對許多先進國家的偏低。

政府支出的國際比較涉及層面甚多，包含各國政治、法律、社會、經濟、歷史與文化等因素，難以公允的判斷孰是孰非。惟從以上的支出劃分與結構比的比較分析，我國中央政府歲出結構尚稱允當，不僅傳承一向的財政穩健與量入為出原則，亦符合當前國家社會的發展所需。

表 3.8 2019 年部分國家中央政府支出結構 單位：%

國家	一般行政	國防	公共秩序安全	經濟事務	環境保護	住宅社區	健康照護	休閒文化宗教	教育	社會保障
澳洲	34.5	1.9	3.7	12.1	0.6	0.2	4.8	1.7	10.0	30.5
法國	23.9	4.7	3.8	11.4	0.5	0.8	1.6	1.7	16.8	22.4
德國	26.4	9.0	1.5	9.7	1.7	0.7	1.6	0.8	3.5	45.3
義大利	24.2	4.3	5.5	12.5	0.3	1.0	16.9	1.9	11.1	22.4
以色列	13.8	15.5	4.7	7.3	0.2	0.0	15.8	2.9	18.3	21.5
英國	11.6	5.3	4.1	7.7	0.8	4.2	20.5	1.0	11.3	33.4
美國	14.2	14.6	1.3	5.2	0.0	1.3	29.7	0.1	2.1	31.5
日本	34.2	5.7	1.7	11.4	0.7	3.0	11.6	0.2	5.9	25.6
韓國	22.4	13.2	5.6	16.1	2.1	1.3	3.1	2.2	20.6	13.4
OECD 平均	22.1	9.4	3.1	8.9	0.5	1.4	17.7	0.9	7.3	28.7

註：日本與韓國為 2018 年資料。

資料來源：data.oecd.org/gga/central-government-spending.htm

四、中央與地方預算比重檢討

根據 Musgrave & Musgrave(1989)政府的經濟功能可歸類為穩定經濟、資源配置與所得重分配。其中穩定經濟功能大抵上屬中央政府職能，因為中央政府預算可以視景氣循環，採取全國性的擴張或緊縮政策，況且貨幣政策屬於中央政府專有。至於資源配置功能，屬於全國性或跨地區的公共財提供，原則由中央負擔，屬地方性的公共財自然由地方政府提供。所得重分配功能則考慮全國一致性與人民的移動性，如社會保險制度與健康保險等責任由中央政府承擔，至於地區性的社會福利與救助則由地方政府為之。從以上的分工大致上可以看出中央政府擔負的角色功能屬全國性或一致性的，自然其預算規模的比重亦較大。不過中央與地方預算規模比重如何，尚需視不同的政體而定。

我國憲法第十章規範中央、省與縣各級政府權限事項，列舉各種有中央立法事項；由此可見我國地方自治係採所謂的中央與地方「均權主義」。憲法 111 條明定：「如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致性質者屬於中央，有全省一致性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣」。制度性保障省縣二級政府的地方自治權限，即在一定範圍內的立法與行政權。1999 年制定的地方制度法第二條明定省為行政院派出機關，非地方自治團體，自此台灣的地方自治團體分為直轄市、縣(市)、鄉(鎮市)，依該法辦理「自治事項」，並執行上級政府「委辦事項」。因此紀俊臣(2003)稱為具有「聯邦制度之地方自治影子」。

1999 年 1 月 25 日總統令修正公布財政收支劃分法，主要改變為營業稅由省

與直轄市稅改為國稅，並將所得的 10%、扣除統一發票獎金後之營業稅 40%、貨物稅收的 10%，以及在縣市徵得的土地增值稅收的 20%作為中央統籌分配稅款財源。自此我國稅課收入即確定以所得稅、貨物稅、關稅與營業稅等為國稅，財產稅為地方稅的稅收劃分結構。地方稅屬於地方政府自籌財源，中央統籌分配稅款則屬於地方政府自有財源之一；如表 3.9 所示，近年來統籌分配稅款占地方政府歲出比約為二成餘。又地方政府預算收支不足時，中央政府以一般性補助款支應之；地方政府重大建設或施政計畫，中央政府則以計畫型補助挹注之；近年來中央補助款占地方政府歲出比約為三成餘。

表 3.10 列舉民國 45 年度以來部分年度各級政府淨收支，顯示精省前，中央政府收入占比約為六成，直轄市與縣市地方政府約四成；精省後(如表列 89 年度以後)，中央政府收入占比為七成餘，直轄市與縣市地方政府則不足三成。至於支出部分，精省前，中央政府支出占各級政府支出約在五成五左右，地方政府占比約四成五；精省後，中央占比約六成五，地方政府支出占比約三成五。以近五年度(107—111)決算數分析，中央政府收入占比為 72.0%，支出占比為 60.8%，中央政府少支部分，係以補助款方式由中央政府移轉給地方政府支出。

表 3.11 為 Dziobek 等人(2011)所做的中央與地方政府支出比重的國際比較，樣本數為 62 個國家，已開發國家 24 個，開發中國家 38 個；單一制國家 54 個，聯邦制國家 8 個。中央政府支出占各級政府支出比重平均數為：已開發國家為 72%，開發中國家為 83%；單一制國家為 81%，聯邦制國家為 62%，所有受調查國家為 79%。我國近五年度中央政府支出占比為 60.8%，低於已開發國家的平均數 72%，與聯邦制國家的平均數 62%接近。

雖然我國中央政府支出占比接近聯邦制國家平均數，但因中央政府收入占比，較支出占比高約一成；亦即中央政府每年以超過四千億元的補助款(含一般性與計畫型補助)名義移轉給地方政府支出，這些移轉款項其主導決定權仍在中央政府，導致地方政府逾三成的歲出非自主性(如表 3.9 所示)。未來修正財政收支劃分法，應適度擴大統籌分配稅款，提高地方政府財政自主性，同時降低地方政府對補助款的依賴(中技社，2023)。

表 3.9 中央統籌分配稅款與補助款占地方政府歲出比 單位：(億元，%)

年度	統籌分配稅款	補助收入	地方政府歲出	統籌款占比	補助款占比
107	2,589	3,267	11,046	23.4	29.6
108	2,600	3,662	11,337	23.0	32.3
109	2,533	4,081	11,952	21.2	34.1
110	2,700	4,454	12,702	21.3	35.1

資料來源：整理自審計部 110 年度地方政府財務審核結果年報。

表 3.10 我國各級政府部分年度淨收支占比 單位：%

年度	中央政府 收入	直轄市政府 收入	縣市政府 收入	中央政府 支出	直轄市政 府支出	縣市政府 支出
45	53.7	26.5	19.8	55.5	19.4	25.1
50	61.2	21.6	17.2	61.2	13.8	25.0
60	64.3	22.8	12.9	63.1	19.3	17.6
70	62.2	26.4	11.4	55.1	28.3	16.6
80	60.5	28.0	11.5	54.2	28.9	16.9
89	73.5	10.5	16.0	66.1	10.7	23.2
90	74.7	9.0	16.3	65.2	10.4	24.4
100	72.5	17.7	9.8	59.6	24.5	15.9
104	71.3	21.2	7.5	61.1	26.1	12.8
110	72.0	20.5	7.5	60.7	25.9	13.4
111	73.5	19.4	7.1	62.8	24.3	12.9
112	74.0	19.2	6.8	65.9	22.0	12.1
113	74.9	18.4	6.7	64.0	23.3	12.7

註：本表包括總預算、追加減預算與特別預算，並扣除各級政府間補助或協助重複收支數。88 年度收入含公債賒借收入，支出含債務還本。直轄市政府 88 年度以前資料含省府，100 年度為五直轄市，104 年度後為六都。112 與 113 年度為預算數。

資料來源：行政院主計總處 https://www.dgbas.gov.tw/News_Content.aspx?n=3625&s=232850

表 3.11 中央政府支出佔各級政府支出比重國際分析 單位：(%，國家數)

國家分類	平均數(%)	標準差(%)	國家數
已開發國家	72	16	24
開發中國家	83	14	38
單一制國家	81	15	54
聯邦制國家	62	11	8
全數受調查國家	79	16	62

資料來源：Dziobek, C., Mangas, C., & Kufa, P., (2011)

五、預算赤字與累積債務研析

(一) 決算赤字

自政府遷台以來，在民國四、五十年代，中央政府決算幾乎年年赤字(僅 3 個年度有賸餘)，六十年代經濟起飛與賦稅改革出現成效，則幾乎每年決算有賸餘(僅 1 個年度為赤字)；七十年代亦僅有 4 個年度決算赤字，八十年代則有 8 個年度決算赤字，九十年代有 7 個年度有決算赤字。惟查過去數十個年度中雖有不少年度有決算赤字，但赤字占 GDP 比，在大多數年度皆控制在 1% 左右，僅有 5 個年度超過 2%。

101 年度赤字占 GDP 比 1.6%，該比例逐年下降至 106 年度的 0.1%；107 與 108 年度更產生歲計賸餘(賸餘占 GDP 比率皆)為 0.1%；109 與 110 年度，因應新

冠肺炎(Covid-19)疫情，採取各項紓困振興措施，推動擴張性財政政策，赤字占 GDP 比率再次上升為 1.4%及 0.7%。111 年度因總體經濟好轉稅收增加，決算再度出現歲計賸餘(占 GDP 比率為 0.3%)。112 年度及 113 年度預算，因持續執行特別預算，編列預算赤字占 GDP 比率分別為 2.6%及 1.6%。(詳如表 3.12)

2019 年底 Covid-19 在全世界爆發，經濟活動幾乎停頓，景氣嚴重衰退，各國政府莫不採取擴張性財政政策，對相關企業與人民紓困，並推動各項振興經濟計劃。大幅擴張政府支出的結果讓各國出現巨額赤字，如表 3.13 所示:2020 年赤字占 GDP 比，美國為 14.86%、英國為 13.14%、加拿大為 10.91%、日本為 9.08%、澳洲為 8.20%、法國為 8.98%、德國為 4.34%。我國赤字占比相較之下為低，顯示我國疫情控制得宜，總體經濟受到波及程度有限。

表 3.12 近年來我國中央政府歲入出與餘絀 單位:億元，%

年度	歲入	歲出	餘絀	餘絀/GDP (%)
101	16,684	18,970	-2,236	-1.6
102	17,309	18,609	-1,301	-0.9
103	17,264	18,569	-1,305	-0.8
104	18,857	19,044	-187	-0.1
105	19,012	19,516	-504	-0.3
106	19,444	19,580	-136	-0.1
107	20,254	20,087	167	0.1
108	20,848	20,688	160	0.1
109	21,702	24,460	-2,758	-1.4
110	23,870	25,292	-1,422	-0.7
111	27,138	26,454	684	0.3
112	25,815	31,936	-6,121	-2.6
113	27,252	31,157	-3,905	-1.6

註:表列數據包含總預算及特別預算。總預算部分:111 年度以前為審定決算數,112 年度及 113 年度預算數。特別預算部分:109 年度以前為審定決算數。

資料來源:財政部國庫署網站

表 3.13 部分 OECD 國家近年度決算赤字占 GDP 比 單位：%

國家	2018	2019	2020	2021	2022
澳洲	-1.35	-6.79	-8.20	-3.77	-1.17
加拿大	0.35	-0.02	-10.91	-4.38	-0.81
法國	-2.29	-3.07	-8.98	-6.48	-4.81
德國	1.95	1.53	-4.34	-3.59	-2.50
義大利	-2.17	-1.50	-9.60	-8.77	-8.04
荷蘭	1.50	1.80	-3.72	-2.24	-0.09
西班牙	-2.59	-3.06	-10.12	-6.73	-4.73
英國	-2.27	-2.48	-13.14	-7.86	-4.71
美國	-6.09	-6.66	-14.86	12.06	--
日本	-2.47	-3.05	-9.08	-6.20	--
韓國	3.03	0.96	-2.70	-0.32	-1.84

註：部分國家資料為預估值；正數為有年度賸餘，負數為短絀。

資料來源：OECD <https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm#indicator-chart>

(二) 累積債務

我中央政府累積債務在民國八十年代以前係低於 GDP 的 5%，如 71 年度僅為 1.07%，到 79 年亦僅為 4.27%。其後因 81 年度開始的六年國家建設以及民國八十與九十年代的連年赤字，未償還的債務迅速累積，至民國 101 達到最高峰，占 GDP 的 34.0%（如前述表 3.2）。

政府在 1996 年制定「公共債務法」以債務上限來控管各級政府的舉債。依據 2013 年的修正條文規定，一年以上非自償性公債，各級政府合計不得超過前三年度 GDP 平均數的 50%，其中中央政府為 40.6%、直轄市政府為 7.65%、縣市政府為 1.63%、鄉鎮市政府為 0.12%；該法亦對年度舉債相對歲出比例訂定上限。

公共債務法對於各級政府的赤字與債務管控確實產生實質的效果。表 3.14 為我國各級政府截至 2024 年 8 月底的累積債務，各級政府債務皆控制在公共債務法的規範內，以中央政府言，一年以上非自償性債務占前三年度 GDP 比，由民國 101 達到最高峰 34.0%，降為 25.98%；離上限 40.6%，仍有相當的舉債空間。各級政府累積一年以上非自償性債務占 GDP 比合計為 28.75%，離 50% 的上限，亦尚有空間。

表 3.15 列舉部分 OECD 國家近年來各級政府債務占 GDP 比資料，以整體 OECD 國家數據言，2019 年為 106.8%，2021 年上升到 120.8%，增加 12% 的 GDP，可謂幅度相當大。目前我國各級政府債務占 GDP 比不到 30%，相較 OECD 國家，屬於前五名之前段班，表現優異。再如表 3.16 所示，占比少於 50% 的 OECD 國家僅瑞士、韓國等 8 個國家；超過 100% 的國家有 12 個（如美、英、法等國）。

我國政府債務相較 OECD 國家雖屬低債務之列，不過各級政府目前仍有將近七千億元的自償性債務，該等債務的舉借是否過於浮濫？是否確實具備自償能力，或僅是為了規避公共債務法規範，值得檢討。又各機關眾多作業基金累積的債務，如無法清償最終仍須普通基金編列預算撥補。

表 3.14 我國各級政府債務(2024 年 8 月底)

單位:億元

債務種類	中央政府	直轄市政府	縣市政府	各級政府合計
一年以上非自償債務金額	58,780	5,456	817	65,052
一年以上非自償債務佔前三年 GDP 比(%)	25.98	2.41	0.36	28.75
未滿一年債務金額	1,000	104	229	1,333
未滿一年債務佔歲出比(%)	3.21	1.01	4.61	2.82
非自償債務合計	59,780	5,560	1,046	66,385
自償性債務	2,780	4,004	186	6,974

資料來源:整理自國庫署網站

表 3.15 OECD 部分國家各級政府債務占 GDP 比(2022 年底) 單位: %

國家	2019	2020	2021	2022
澳洲	76.4	91.2	83.1	70.8
瑞士	40.1	43.8	41.4	37.5
法國	123.1	145.5	138.0	117.3
德國	68.7	81.6	79.1	65.4
義大利	154.2	183.3	171.4	148.5
荷蘭	34.1	46.9	53.3	56.6
西班牙	120.4	147.9	140.8	116.3
英國	120.1	152.7	142.6	104.5
美國	136.8	159.9	148.1	144.2
日本	234.8	257.0	256.0	254.5
韓國	52.7	58.9	59.9	57.5
OECD-整體	106.8	126.8	120.8	--

資料來源:OECD:<https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm#indicator-chart>

表 3.16 OECD 國家各級政府債務餘額占 GDP 比統計表(2021 年)

累積債務/GDP, (%)	國家數目	國家名
200%以上	1	日本
150%--200%	3	希臘、義大利、葡萄牙
100%--150%	8	美國、愛爾蘭、比利時、法國、西班牙、冰島、英國、奧地利
50%--100%	18	匈牙利、斯洛維尼亞、德國、荷蘭、盧森堡、芬蘭、以色列、波蘭、瑞典、澳洲、斯洛伐克、丹麥、紐西蘭、羅馬尼亞、捷克、南非、土耳其、墨西哥
50%以下	8	拉脫維亞、瑞士、挪威、愛沙尼亞、韓國、俄羅斯、智利、立陶宛

資料來源:徐仁輝等人, 2024, 財政學再版, 頁 16。

六、或有負債問題的探討

或有負債係指政府依據法令、契約或擔保等, 可能造成未來年度須支付的責任, 依預算法第 9 條規定應於預算書內列表說明, 其對國庫有重大影響者, 並應向立法院報告。表 3.17 為 113 年度中央政府總預算案內所列未來年度或有給付責任表, 截至 112 年 6 月底止中央政府共計需負擔 15 兆 5,719 億元, 其中最大項為勞工保險潛藏債務 11 兆 3,734 億元(占 73%)。

查政府未來年度或有給付責任的債務, 主要為各種社會保險基金如公教保險、勞工保險、國民年金、軍人保險與農民健康保險等。依預算法第 4 條規定稱:「稱基金者, 謂已定用途且已收入或尚未收入之現金或其他財產」; 本質上基金是一獨立會計與財務個體, 理應為其收支盈虧與財務的健全負責(徐仁輝 & 蔡馨芳, 2020)。故上述社會保險基金皆可透過其收支與財務制度改革, 降低其潛藏債務, 同時減輕政府或有負債責任。例如 2018 年政府開始的軍公教年金改革, 當時舊制軍公教人員退休金潛藏負債為 6 兆餘元, 到今日僅剩 3 兆餘元(如表 3.17)。

茲以勞保債務為例檢討, 表 3.18 顯示勞保基金近年來財務, 自 2017 年起每年皆有超過二百億元的赤字, 潛藏負債至 2023 年底已達 12 兆 722 億元。自 2020 年政府開始透過預算撥補, 至 2023 年已撥補 1,270 億元, 2024 年更編列 1,300 億元的撥補預算。政府預算撥補基金虧損雖可延緩基金破產, 但如同以未參加勞保的僱主及軍公教人員繳納的稅收, 來支應勞工的退休給付。

查勞保基金係採取由目前工作者繳費, 已退休者領取給付的「隨收隨付」(pay as you go)制。近年來因台灣人口高齡化, 勞保請領人數從 2014 年至 2023 年, 十年間增加 112 萬 7 千餘人, 投保人數卻僅增加 47 點萬 3 千餘人, 現金流減少, 導致收支短絀。

勞保基金虧損為人詬病的是「少繳、多領」, 因此改革方向自應朝「多繳、少

領方向努力。有關增加保費收入方面，目前勞保費率是 11%，過去有精算研究報告指出，費率至少要 27% 才能平衡；如果未來保費收入，不再攤提過去的債務，費率亦須提高到 18%，不過如此高費率要為社會所接受，尚有待溝通。至於減少給付支出方面，不外乎直接降低給付率(目前為 1.55%)，或延長投保薪資的採計期間(目前為五年)；以反對聲浪言，後者較前者似較容易推行。此外，提高基金投資報酬應更為重視；延長退休年齡亦為各國所採行的對策；至於政府預算撥補則不應是常態化(張森林，2022)。

表 3.17 各級政府未來或有給付責任情形表

項目	截至 112 年 6 月底止		
	合計	中央政府	地方政府
合計	182,979	155,719	27,260
舊制軍公教人員退休金	32,721	22,370	10,351
公務人員退休撫卹基金	27,824	11,058	16,766
勞工保險	113,734	113,734	--
公教人員保險給付	848	848	--
國民年金保險	6,672	6,672	--
軍人保險	324	324	--
農民健康保險	713	713	--
退休公教人員優惠存款差額利息	143	--	143

資料來源:113 年度中央政府總預算案

表 3.18 勞保基金近年來財務

單位:億元

年度	收支餘絀	政府撥補	基金規模	潛藏負債
2017	-275.38	-	7,231	91,103
2018	-252.94	-	6,860	-
2019	-228.13	-	7,410	-
2020	-486.93	200	7,851	102,876
2021	-288.09	220	8,447	107,639
2022	-386.11	300	7,534	114,855
2023	-445.93	550	8,729	120,722
2024	-	1,300	-	-

註:2018, 1019 潛藏負債未公布

資料來源:整理自勞保局網站

七、特別預算的檢討

現行預算法第 83 條規定，有下列情事之一時，行政院得於年度總預算外，提出特別預算：

(一)國防緊急設施或戰爭

(二)國家經濟重大變故

(三)重大災變

(四)不定期或數年一次之重大政事

以上四大情事，係民國 87 年預算法修正後所規範的，修正之前還多一項為：「緊急重大工程」；87 年修法認為該項應可以編列於正常年度預算內，故刪除。

特別預算係於年度總預算外提出，與追加預算不同，不列入年度決算，其決算係單獨編列；以免因特別預算的較龐大金額，影響總預算的正常執行與合理表達。特別預算經常是跨年度且預算金額較大，因此預算法的立法原意為避免浮濫，而做嚴格的條件限制(徐仁輝 & 蔡馨芳，2020)。

茲以解嚴前後作為分水嶺，分析歷年來我國中央政府特別預算的編製；表 3.19 與 3.20 分別是解嚴前後(各 38 年)，按特別預算的編製事由分類。戒嚴時期(民國 38 年到 75 年)共編列 17 件特別預算，因國防緊急設施或戰爭情事編列者為第一大項，有 6 件(占 41.2%)，其次為不定期或數年重大政事 5 件(占 29.4%)。解嚴後(民國 76 年到 113 年)共編列 39 件特別預算，第一大項為因不定期或數年重大政事編列，有 16 件(占 41.0%)；其次為國家經濟重大變故，有 9 件(占 23.1%)。以解嚴前後期間編列件數比較，戒嚴時期每年平均為 0.45 件，解嚴後反而增加為每年 1.03 件；解嚴後特別預算的編製似乎較為浮濫，是否係因民主時代無論在野或執政黨政客皆期待特別預算的編列獲得利益，值得深思。為避免特別預算淪為肉桶政治的工具，對其預算編製、審議、執行與考核等，實有必要更為嚴謹。

表 3.21 為民國 38 年政府遷台迄今，特別預算編列類型的彙總；共編列 56 件特別預算，第一大項為因不定期或數年重大政事編列，有 21 件(占 37.5%)。其次為國家經濟重大變故，有 11 件(占 19.6%)。可見政府編列特別預算最常見的理由，係彌補常態性年度總預算之不足，而不定期推出重大的公共建設計畫。然而實際上經常係因政黨輪替或內閣更換而推出新施政計畫，以示新人新政，因此其必要性實值得檢討。

表 3.22 為蔡英文總統任內特別預算的編製情形，共計五大計畫，金額合計高達 2 兆 4,642 億元，與 113 年總預算歲出 2 兆 8,518 億餘元比較，少 3,876 億元；換句話說，蔡總統八年所編列的特別預算，幾乎等同於多編列一個年度的歲出。其計畫分別為最大項的新冠肺炎疫情防治及紓困振興計畫(8,393 億元)，其次為前瞻基礎建設計畫(7,607 億元)，再其次有兩項計畫為因應兩岸情勢緊張的國防軍力提升(各為 2,472 億元與 2,370 億元)，最後一項係因稅收超收，編列的疫後強化經濟與社會韌性及全民共享經濟成果計畫(3,800 億元)。茲檢討如次：

1. 查防治疫情與紓困振興經濟，確有其必要性，且如前述我國疫情與投入特別預算金額與其他國家比較屬輕微。
2. 藉由前瞻基礎建設計畫特別預算補足總預算資本支出的不足，亦有其需要；如當年(2017)中央政府總預算僅編列公共建設資本支出預算1,869億元，只為歲出的9.3%(徐仁輝，2016)。惟前瞻基礎建設計畫的資金如何配置，當時卻引起各界廣泛的爭議；如先有特別預算而後有計畫現象，亦遭人詬病。
3. 兩岸情勢緊張，中共軍機擾台成常態，提升國防戰力以自保，確屬正道。然而國人質疑的是所購置戰機等設備是否能產生實效。
4. 2022年稅課收入超徵近五千億元，行政院編列特別預算國人每人發放6千元。查稅收超徵數，係指超過預算編列數，其產生原因可能係因總體經濟表現佳，亦可能是財稅單位預算編列過於保守。年度稅收超徵並不代表政府已不須借債，2022年度財政部債務基金，仍舉借5,457億元新債來償還舊債，併同總預算撥入的債務還本1,260億元，當年度共償還債務計6,717億元。

表 3.19 戒嚴時期特別預算類型(民國 38 年到 75 年)

事由	特別預算案件數	占比(%)
國防緊急設施或戰爭	6	41.2
國家經濟重大變故	2	11.8
重大災變	0	0.0
不定期或數年一次重大政事	5	29.4
緊急重大工程	4	23.5
合計	17	100.0

資料來源:整理自梁媛婷(2023)

表 3.20 解嚴後特別預算類型(民國 76 年到 113 年)

事由	特別預算案件數	占比(%)
國防緊急設施或戰爭	3	7.7
國家經濟重大變故	9	23.1
重大災變	6	15.4
不定期或數年一次重大政事	16	41.0
緊急重大工程	5	5.0
合計	39	100.0

註：民國 87 年預算法修正將特別預算編列事由之一

「緊急重大工程」刪除

資料來源:整理自梁媛婷(2023)

表 3.21 政府遷台以來所有特別預算類型(民國 38 年到 113 年)

事由	特別預算案件數	占比(%)
國防緊急設施或戰爭	9	16.1
國家經濟重大變故	11	19.6
重大災變	6	10.7
不定期或數年一次重大政事	21	37.5
緊急重大工程	9	16.1
合計	56	100.0

註：民國 87 年預算法修正將特別預算編列事由之一「緊急重大工程」刪除
資料來源：整理自梁媛婷(2023)

表 3.22 蔡英文總統時期特別預算

單位：億元

計畫名稱	年度	金額
前瞻基礎建設計畫(共四期)	106—113	7,607
中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興計畫(共追加四次)	109--111	8,393
新式戰機採購特別預算	109--115	2,472
中央政府海空戰力提升計畫	111--115	2,370
中央政府疫後強化經濟與社會韌性及全民共享經濟成果	112--114	3,800
合計		24,642

資料來源：113 年度中央政府總預算案

八、結論

我國政府理財向以穩健為原則，在六零、七零年代的大多數年度，中央政府皆出現歲計剩餘。然民國 81 與 82 年度為推動六年國家建設計畫大量舉債，預算赤字超過當年度歲出的三成；接下來數年亦皆有預算赤字，財政惡化速度相當快。其後政府改採取緊縮政策，如公共債務法的立法施行與歲出額度制的採行等；近十餘年來預算赤字獲得相當程度的控管，累積債務餘額亦得以緩慢成長。

(一)研究發現：

1. 我中央政府支出占 GDP 比重，低於聯邦制國家的聯邦政府占比；更遠低於單一制國家的中央政府占比。主要原因在於賦稅負擔率持續降低，無法支應歲出的成長。同時亦因未有充足的預算，隱含政府可能未善盡其應盡的功能。
2. 我中央政府總預算歲入的分類為稅課收入、營業盈餘及事業收入、規費與罰款收入、財產收入、其他收入等。近十餘年來，稅課收入占歲入比皆超過 80%。稅課收入以所得稅為最大項(超過 50%)，符合現代租稅體系以直接稅—所得稅為主的特徵。為與國際比較，稅課收入加上社會安全捐，其占比與 OECD 國家平均數相當接近；可見我中央政府收入結構與國際比較無明顯差異。

3. 營業盈餘與事業收入中，中央銀行股息紅利繳庫為最大項，以 113 年度總預算為例，該行繳庫數占營業盈餘與事業收入的比例高達七成。查該行主要任務在穩定貨幣，長年賦予財政收入任務是否適當，實值得檢討。
4. 政府支出的國際比較，涉及層面甚多，包含各國政經、社會、文化與歷史等因素，難以公允的判斷，惟可以發現：
 - (1) OECD 國家的社會保障與健康照護支出已成為政府沉重財務負擔，造成財政的僵化。我中央政府社會福利主要為各項社會保險政府應負擔部分，亦為第一大支出項目，不過低於大多數 OECD 國家的比重。
 - (2) 我國防支出雖降為第三大支出，15%的比重仍高於 OECD 國家平均數，衡諸兩岸情勢，適足的國防軍備似屬必要，惟國防採購仍應審慎。
 - (3) 我國教科文支出占比 20%，高於 OECD 國家平均數甚多；此表示我國政府對於教育、科學發展與文化傳承的重視。
 - (4) 我國一般行政支出占比相較於 OECD 國家低許多，此顯示政府精簡人力的成效，惟亦隱含著我公務員待遇相對許多先進國家偏低。
 - (5) 我國中央政府歲出結構尚稱允當，不僅傳承一向的財政穩健量入為出原則，亦符合當前國家社會的發展所需。
5. 中央政府擔負的角色功能屬全國性或一致性的，自然預算規模亦較大。不過中央與地方預算規模分別比重如何，尚需視不同的政體而定。我中央政府支出占各級政府支出比，低於已開發國家的平均數，與聯邦制國家的平均數接近。
6. 我中央政府收入占各級政府收入比，高於支出的占比近一成，每年須以巨額的補助款移轉地方政府支出，惟其主導決定權仍屬中央政府，此導致地方政府逾三成的歲出非屬自主性。
7. 我中央政府總預算與特別預算的赤字占 GDP 比，在過去數十年裡大多數的年度皆控制在 1% 左右。2019 年底 Covid-19 爆發經濟大幅衰退，各國政府採取擴張性財政政策，導致各國出現巨額赤字。相較之下，顯示我國抗疫成功，總體經濟受影響程度較低，赤字增幅有限。
8. 公共債務法對於我國各級政府的赤字與債務管控確實產生實質的效果。目前各級政府債務占 GDP 比不到 30%，相較 OECD 國家屬表現優異。惟各級政府仍有將近七千億元的自償性債務，是否確實具備自償能力，或僅是為了規避公共債務法的規範，值得檢討。又各機關眾多作業基金累積的債務，如無法清償最終仍須普通基金編列預算撥補。
9. 政府未來年度或有給付責任的債務主要為各種社會保險基金；基金乃一獨立會計與財務個體，理應為其收支盈虧與財務的健全負責。

10. 當前中央政府或有負債中超過七成為為勞工保險的潛藏債務，勞保制度的改革已刻不容緩。
11. 特別預算經常是跨年度且預算金額較大，因此預算法的立法原意為避免浮濫，而做嚴格的條件限制。政府遷台迄今，共編列 56 件特別預算；超過三分之一，係以「不定期或數年重大政事」情事編列。可見政府編列特別預算最常見的理由，係彌補常態性年度總預算之不足，不定期推出重大的公共建設計畫。然而實際上經常係因政黨輪替或內閣更換而推出新施政計畫，以示新人新政，因此其必要性實值得檢討。
12. 就解嚴前後特別預算編列件數比較，解嚴後每年度平均件數反而增加(係戒嚴時期的兩倍多)；顯示解嚴後特別預算的編製較為浮濫，是否係因民主時代無論在野或執政黨皆期待特別預算的編列。
13. 蔡英文總統任內特別預算的編製共計五大計畫，金額合計幾乎等同於中央政府一個年度的總預算歲出規模。查其計畫分別為因應新冠肺炎疫情、前瞻基礎建設、與兩岸情勢緊張的國防需要，此等計畫似皆有其必要性，惟其編製方式與內容仍引起不少爭議。至於因稅收超徵而有的還稅於民計畫，則引起社會不同的看法。
14. 查年度稅課收入「超徵數」係指超過預算編列數，產生原因可能係因總體經濟表現佳，亦可能是財稅單位的預算編列過於保守。年度稅收超徵不代表政府已不須借債，如 112 年度財政部債務基金，仍舉借新債 5,457 億元來償還舊債。

(二)改進策略:

1. 針對我中央政府支出預算占 GDP 比低於 OECD 大多數國家現象；政府應檢討其職能，是否編列足夠預算，執行該推動的政事與計畫。未來如政府預算規模能稍作適度擴大，亦可以透過財政透明度的提升來加強監督。
2. 針對賦稅負擔率持續下滑，與他國比較偏低問題，財稅單位應適時與適度檢討調整稅課收入，以擴大政府收入規模，支應政府必要施政所需。
3. 針對社會福利已為第一大項支出，建議對高所得者的勞、健保保費，政府應負擔的部分費率可以酌減或取消；各項社會救助，則應根據個人或家庭的財務需要，找出真正需要的人們，同時建立排富條款。
4. 針對我教科文支出比重，兩倍於 OECD 國家平均數現象，政府主管機關宜多利用民間資源，以公私協力方式，發展高品質教育、科學研究與文化發揚保存等。
5. 針對每年度中央政府須以巨額補助款移轉給地方政府支出，導致地方財政過度依賴補助款問題；應立即檢討修正財政收支劃分法，適度擴大統籌分配稅款，提高地方政府財政自主性，同時降低其對補助款的依賴。
6. 針對自償性債務的編列問題，各機關應審慎衡量其自償能力；作業基金債務的

舉借亦應適量，並於總預算內表達。

7. 政府未來年度須承擔或有給付責任的各種社會保險基金，皆應盡早責成其透過收支與財務制度改革，降低其潛藏債務，同時減輕政府或有負債。
8. 勞保基金的改革應朝多繳少領方向努力，如提高保費費率、降低給付率或延長投保薪資的採計期間。提高基金投資報酬亦應積極辦理；延長退休年齡可參考國外做法；政府預算撥補則不應是常態化。
9. 特別預算的編列應嚴格遵守預算法規定辦理，並確實檢討以「不定期或數年重大政事」情事編列的必要性；同時為避免特別預算淪為肉桶政治的工具，對其預算編製、審議、執行與考核皆應更為嚴謹。
10. 稅課收入預算的編列應核實，超徵數額自屬政府當年度歲入，可以減少為彌補當年預算赤字而舉借的新債，抑或可以多提撥資金給債務基金，用來償還舊債。

參考文獻

- 中技社 (2023), 《我國地方政府財政問題對策研究》, 台北。
- 紀俊臣 (2003), 《台北市與中央關係之研究》, 台北市: 台北市政府研考會委託研究。
- 徐仁輝 (2016), 財政收支與地方自治, 王業立主編, 《台灣民主之反思與前瞻》, 317-344, 台北: 台灣民主基金會。
- 徐仁輝 (2016), 完全執政小政府, 《自由時報》, 自由廣場, 10月2日。
- 徐仁輝、蔡馨芳 (2020), 《公共財務管理—公共預算與財務行政》, 第七版, 台北: 元照出版有限公司。
- 徐仁輝、楊業承、洪綾君、蔡馨芳 (2024), 《財政學》, 再版, 台北: 元照出版有限公司。
- 梁媛婷 (2023), 特別預算不再特別? 編列中央政府特別預算之法定事由分析, 台灣大學公共事務研究所碩士論文。
- 張森林 (2022), 勞保年金改革可能方案, 《台灣民眾黨政策智庫研究通訊》, 16期, 2-13。
- Cassette, A., & Patty, S. (2010), "Fiscal decentralization the size of government: A European country empirical analysis" *Public Choice*, 143(173-189).
- Dziobek, C., Mangas, C., & Kufa, P. (2011), "Measuring Fiscal decentralization— Exploring the IMF databases", Working Paper (Wp/11/26). Retrieved from <https://www.imf.org/external/pufs/ft/wp/2011/wp11126.pdf>.
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, (5th ed.) New York, NY: McGr

第四章 我國租稅結構之檢討與改進策略

李顯峰¹

一、前言

財政為庶政之母，政府需有充裕財源才能提供更妥切的公共財及公共服務。租稅課徵為一公經濟行為，屬於政府對人民的強制性徵收。民眾納稅基於下列各項理由，其中交換說(對等報償說)主張國民可自國家提供的公共財、公共服務而獲益，交換受益付出的代價，然而缺點為該項相對等關係實際上具強制性。公需說則強調基於社會共同需要而課稅來融通，其缺點是只說明共同負擔，並未涵蓋強制徵收性質。保險說則主張國家保護國民的生命財產，國家如同保險公司，這項論述的缺點為國家不似保險公司，也提供社會保險，低所得或無所得者未納稅，但能享受國家福利。至於義務說(犧牲說)強調國家基於公共職務活動需要，向人民強制徵收，對人民而言純粹是義務。(葛克昌，2009)因而租稅制度的設計對民眾的福祉甚為重要。

租稅的經濟衝擊效果包括行為效果(對工作、投資、風險承擔等變化)、財務效果(額外津貼、廠商的財務結構)、組織效果(公司、銀行集保公司交互作用)、一般均衡效果(廣基稅目如對工資或利息的影響)、宣示效果及資本化(宣告未來課稅對資產價格-資本化-的影響)等，相當多元複雜。(Stiglitz, 2015, p.516) 因此稅制設計宜審慎。

本文探討自 1960 年代迄至 2023 年(民國 112 年)，我國歷經主要的租稅制度變革，包含三次重大賦稅改革、財政健全方案及所得稅制優化等階段，探討經濟效率、租稅中立及租稅公平相關層面的論辯。其次，比較我國與 OECD 組織國家稅制結構。主要樣本資料來源為中華民國賦稅史(財政部)及財政部的財政統計資料庫。

二、我國的租稅結構

經歷 1950 年代的國共內戰政府遷台及韓戰亂後，我國政治情勢漸漸略為穩定，美國提供軍事經濟援助，配合執行美國建議的 19 點財經改革，經濟體制由備戰體制逐漸轉為民生建設，經濟發展由進口替代策略轉向出口導向策略，逐漸推動解除多項管制，由威權統治逐漸轉型邁向經濟自由化。

租稅課徵依據能力原則(Ability-to-pay Principle, das Leistungsfähigkeitsprinzip)及對等報償原則(das Äquivalenzprinzip)或受益原則(Benefit Principle)，後者常具排他效果，政府提供公共財及公共服務之消極集體消費性，隨著國際情勢、

¹ 台灣大學經濟系兼任副教授

工商技術發展及所得分配情況，政府角色大小與市場失靈程度大小呈反向關係。

財政部參酌 Atkinson 與 Stiglitz 將賦稅分為所得稅、消費稅、財產稅與其他稅等四項，歷年來我國各種賦稅歸納，財政部分類：(1)所得稅：包含綜合所得稅、營利事業所得稅、土地增值稅；(2)消費稅：包含關稅、鹽稅、貨物稅、營業稅、屠宰稅、娛樂稅、筵席稅、商港建設費、公賣利益繳庫盈餘、特種貨物及勞務銷售稅等；(3)財產稅：包含遺產與贈與稅、證券交易稅、期貨交易稅、田賦、地價稅、房屋稅、使用牌照稅、契稅、礦區稅等；(4)其他稅：包含印花稅、戶稅、防衛捐及臨時捐、健康福利捐、其他等，然而其中土地增值稅依其稅基性質也有歸類為財產稅。

2023 年全國賦稅實徵淨額新台幣 3.4 兆元，其中營利事業所得稅收 1.07 兆元(占比 31.2%)居首位，其次為綜合所得稅 7551 億元(21.8%)、營業稅 5723 億元(16.5%)、證券交易稅 1973 億元(5.7%)、土地稅 1685 億元(4.8%)、貨物稅 1642 億元(4.7%)等。若依直接稅間接稅分類，直接稅為 2.3 兆元(占 68.7%)，間接稅為 1.08 兆元(31.3%)，自 2016 年起直接稅的比重持續提高。

我國稅制的演變，在 1968 年間，政府透過行政院賦稅改革委員會推動賦稅改革，修正所得稅法並且運用資訊方法加強稽徵，所得稅的比例才開始顯著提高，逐漸演變為以所得稅為主體的稅制。在之前至大約 1975 年時，消費稅收(特別是關稅)為最大宗。至 1980 年代末期，所得稅與消費稅，共同形成政府賦稅的兩大支柱。(財政部，中華民國賦稅史)所得稅(包含土地增值稅)占比逐漸提高至一半，至 2023 年高達 55.2%，即使未包括土地增值稅，也占 53%，最為重要。相對上，隨著經濟發展，消費稅占比在 1990 年後已降至約 40%，轉移為所得稅及財產稅，2023 年降低為 27%。財產稅在 1990 年後占比大幅提高，若包括土地增值稅占比約為三成，但逐年降低，至 2023 年只占 17.6%(若不包括土地增值稅占 15.4%)。其他稅占比不高，但 1955 至 1975 年因國防戰備需求，防衛捐及臨時捐較高，其他稅的占比幾乎達 10%，之後隨著軍事緊張情勢趨和緩取消，占比降至 3%以下。(參見表 4.1 及圖 4.1)(另可參見于宗先與王金利，2008；林華德，1987；孫克難，2002，2011)

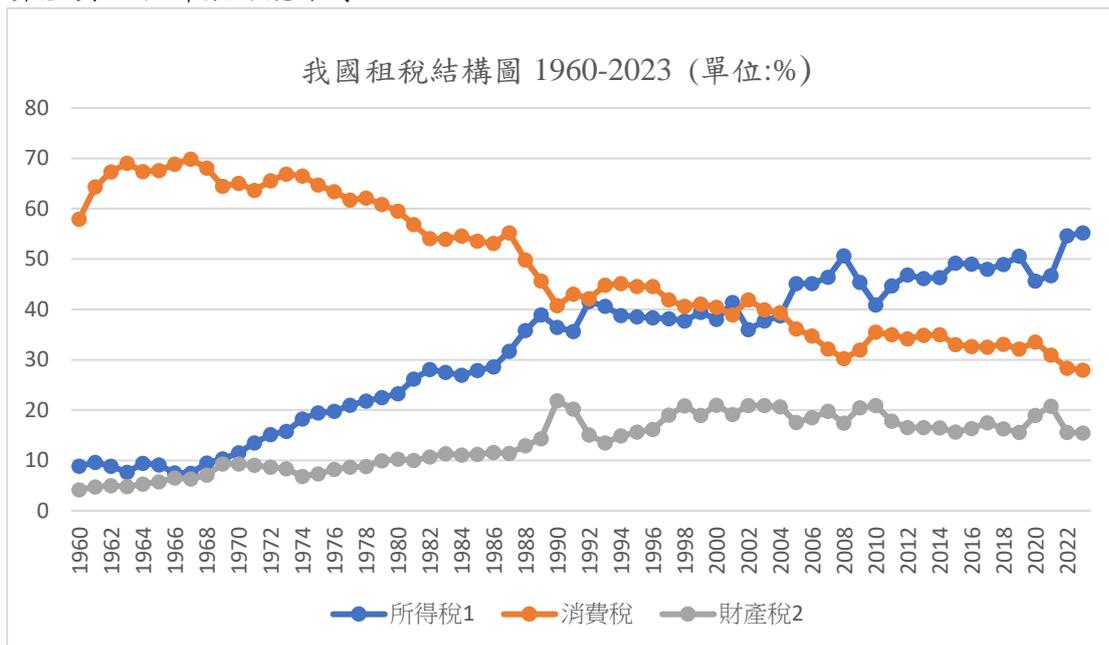
表 4.1 我國租稅結構表

稅/年	1945	1955	1965	1975	1990	2000	2010	2020	2023
所得稅	4.6	8.9	9.2/ 8.9*	19.5/ 16.8*	36.4/ 26.6*	38.0/ 31.6*	40.9/ 33.5*	45.6/ 40.9*	55.2/ 53.0*
消費稅	89.0	69.3	67.6	64.7	40.7	40.4	35.5	33.5	27.0
財產稅	4.3	9.9	5.7*/ 5.9	7.3*/ 9.9	21.8*/ 31.6	20.9*/ 27.3	20.8*/ 25.4	18.9*/ 23.6	15.4*/ 17.6
其他稅	2.1	11.9	17.5	8.5	1.1	0.7	2.8	2.0	2.4
合計	100	100	100	100	100	100	100	100	100

單位：%

資料來源：1945-1955 年：財政部，中華民國賦稅史。1965-2023 年：財政部財政統計資料庫自行分類計算。

註：占總稅收比。所得稅及財產稅欄中，*表示數字不包含土地增值稅，無*表示包含土地增值稅。土地增值稅歸類：財政部分類為所得稅，依其特性亦可歸為財產稅，自 1965 年起，依據兩種分類方式分別計算所得稅及財產稅的占比。因小數點計算差異，合計數可能不等於 100。



註：所得稅 1:含土地增值稅，財產稅 2:不含土地增值稅。

資料來源：財政部財政統計資料庫，自行分類計算。

圖 4.1 我國租稅結構圖:1960-2023

三、民主政治下公共決策、租稅制度與分配性正義

1. 優良稅制的原則

民主政治下，依據中位數選民定理原則制定公共政策施政，行政部門、國會與利益團體共同折衝決定公共支出及收入，以及調節其缺口。租稅制度設計良窳

決定公共收入的充裕性。優良稅制原則方面有各家觀點，亞當·斯密(Adam Smith)主張應符合公平(equity，占所得的比例適合)、能力(ability，負擔能力)、方便(convenience，稅務行政稽徵方便)、經濟(economy，稽徵成本低)等。另外，華格納(Adolf Wagner)強調應符合財政收入原則(稅收充分、彈性)、國民經濟原則(稅源、稅目-所得稅不易轉嫁)、社會正義原則(普遍原則、平等原則-採累進稅率)、課稅技術原則(明確、便利、稽徵經濟)。更可以整理為應符合(1)效率原則:稅制不應扭曲資源配置，若有可能，甚至應藉稅制以提升經濟效率;(2)行政經濟:稅制設計應簡化，使租稅行政成本及服從成本低;(3)彈性原則:稅制應能隨著時空環境變遷適時調整;(4)政治負責:稅制應具透明性(transparency)，能反映納稅人的偏好;(5)租稅公平(fairness):稅制應對相同地位者給予實質及外觀上公平的待遇，對於能負擔較高租稅者課徵較高稅負。(Stiglitz, 2015, p.512);(6)財政充裕:稅制設計宜使財政收入能滿足公共財及公共服務的財源需求。然而租稅會扭曲市場機能，降低資源配置的效率，宜儘可能實現租稅中立性(neutrality of taxation)。

2.分配的政治經濟-分配性租稅正義(distributive tax justice)

分配性租稅正義或租稅公平(fairness or equity in taxes)常被特別重視，稅制是所得重分配的政策工具之一。一般常以「支付能力」來定義租稅公平，分成(1)水平公平(horizontal equity):傳統定義為相同(所得、財富、支出)地位者繳納相同租稅。另水平公平的效用定義(utility definition)係以效用定義相同地位，主張課稅前與後的效用水準需相等，租稅不能改變效用排序。若所有人的偏好皆相同，可自由選擇職業，稅前工資能自由調整，則不存在水平不公平，所有水平不公平都是源自稅法的變動，因此說「舊稅即良稅」，重視「結果」相等。至於稅制變革可能產生水平不公平並不意味不能實施，但在變革期間緩和變遷為新稅制的衝擊，緩衝期長短如何，尋求稅制轉變公平程序-變遷公平(transition equity)相當難以討論。反之，也有強調對於選擇稅目的規則(rules)加以限制，而非提供評判其效果的準則，此水平公平的規則定義(rule definition)旨在排除善變或無關緊要的特徵-例如對紅頭髮者課徵特別定額稅-即使其可能有期望的效率或分配效果。(2)垂直公平(vertical equity):讓不同支付能力者的稅負公平。此外，稅制的設計亦須考量稽徵成本的高低。雖然有諸多討論定義，租稅水平公平的定義仍是個不定型的概念。另也需注意避免最適政策的時間不一致性問題(time inconsistency of optimal policy)，政府因一項政策隨著時間經過與原誘因情境不同，而不能執行最適租稅政策，納稅人會認知事實改變行為，若政府不能信守承諾而背信，將無法執行充份有效的租稅政策。(Rosen and Gayer, 2014)

另外，基於犧牲說-租稅應依經濟能力高低課徵，與受益公共財多寡無關。若以所得為能力指標，並且所得的效用可衡量，效用在人際間能比較，所得的邊際效用遞減，租稅公平以效用因課稅降低來比較。可分成(1)相等絕對犧牲原則:每人在納稅後使效用降低程度在人際間相等，(2)等比例犧牲原則:每人在納稅後使效

用降低程度在人際間呈比例關係，(3)等邊際犧牲原則:課稅使所得減少導致邊際效用犧牲相等。(Cullis and Jones, 1998)

上述的公平的準則係自利他主義(Utilitarianism)的哲學觀念衍生，公平的觀念以家計單位最終的快樂(效用)來定義。(Alm, 2024)利他主義主要創立者為邊沁(Jeremy Bentham)與彌勒(John Stuart Mill)，追求社會總效用水準的極大化，不贊同所得均等化，政府應積極介入分配，每人的邊際效用相等才能使社會總效用水準的極大化。但因所得的邊際效用遞減，富人的邊際效用高於窮人的邊際效用，重分配後因降低努力的誘因及行政成本損失，反而使社會總效用水準降低。

不完全以效用水準比較的主張為自由主義論(Liberalism)，主要由羅斯(John Rawls)提出。主張政府應積極介入分配，矯正最弱勢者的福祉，讓社會中最少快樂者獲得最高的愉快，即資源配置的社會福利水準高低僅取決於最弱勢者，稱為極大化最弱勢準則(Maximin criterion)。政府應選擇政策使「在無知之幕(a “veil of ignorance”)」後面局部觀察者關注能有公平的所得分配，即出生前所有人集會理性討論，出生後居於低所得階層的機率人人相等，低所得階層應獲得救助，期待出生後政府會實施公正的政策措施，但不要求人人所得完全均等。所得重分配是一種社會保險，政府的政策目標係保障人們免於突發性事件的風險。涉及分配正義，具強烈平等主義的差異原則。(Rawls, 1971)

相對上，自由意志主義論(Libertarianism)-主要論者諾奇克(Robert Nozick)主張程序公平所產生的所得分配公平性。全社會無所得可以分配，社會不須重分配所得。政府應處罰罪犯，執行自願性協議，但不宜重分配所得。不重視結果，重視過程。若社會階層能充分流動，所得分配不再是倫理上所關注。然而賄絡係因極端不平均所衍生，是需要所得重分配的論述。政府執行捍衛每個人的自由權利，應使人人機會均等。此時即使所得分配不相等，政府不應介入所得重分配。(Nozick, 1974)

晚近，結合羅斯的正義為公平(justice as fairness)理念成為康德(Immanuel Kant)的構成主義(Kantian constructivism)，自由公民的理念-道德、自由負責、均等-反映在始初地位(original position)，以無知之幕的資訊架構，生成正義的三項原則-相等自由、機會公平品質、差異性原則，制度上能建造一個妥善秩序的社會，心理上尊敬及正義的善感(goodwill)。(Taylor, 2011)

3. 民主政治體制下稅改的四難及政治可行性

隨著國際政經工商活動及技術進步的發展，同時追求租稅公平及效率，矯正逃漏稅稅基過度受到侵蝕等客觀情勢，政府乃須實施稅制改革。在民主政治中，代議政治機構與中位數選民不必然能疊合，不能反映多數民眾的真正偏好，行政部門的施政與民眾偏好也常不一致，常導致議案票決循環現象，無法獲得較一致的議決結果。稅改不易成功，稅改面對四難-行政部門、民意機關、利益團體、大眾等四類行為者在社會福利函數中的偏好及相對權數大小，彼此可能互為衝突，

社會福利函數的倫理態樣不同(例如是羅斯型或其他型,甚至社會福利函數根本不存在下的共識)。

在民主政治公共選擇程序中,若稅改欲成功需獲得的支持條件-大致上為同盟協議、國會多數、利益團體支持、改革成熟度、經濟危機等要件。各行為團體間獲得某種程度的協議(共識),執政黨在國會中占多數席次,須爭取利益團體的支持,社會氣氛逐漸認知有改革需要,當然若發生經濟危機讓各界都體認須從事改革,受到的阻礙就愈少。而稅改準備的條件為獨立研究及政策準備,需平日已經從事獨立性研究,以及研擬政策措施備詢。此外,從事稅改的溝通條件甚為重要,包括政治領導層面的明確意志,以及與各界有效溝通。最後,需事前籌編預算進行稅改,研議稅改後的可能「贏家」及「輸家」,同時需選擇補償原則-例如 Kaldor-Hicks 補償原則為推動及檢視稅改的理念基礎,評估稅改是否具政治可行性。

Bierbrauer, Boyer, Lonsdale and Peichl (2021)等曾應用 33 個 OECD 組織國家追蹤資料分析,發現 2000-2016 年間有 394 項所得稅改革,其中 78%屬於單調型稅改(monotonic reforms)-較高所得者的稅負變化較大,即若稅改欲減稅,較高所得者減稅較多;並且若稅改欲加稅,較高所得者加稅較多。大多數選民可自稅改政策獲得財務上的利益,則具有政治可行性。而法國自 1915 年起也有 85%的所得稅改革也屬於單調型稅改,具政治可行性。若是擴大收入補貼的改革,如美國的勤勞所得租稅抵減政策(EITC)具有政治可行性。

四、我國三次大規模賦稅改革的比較

自 1968 年以來,我國曾進行三次大型的賦稅改革,建立以所得稅為主體的稅制,其中也納入經濟改革會議研議的措施等。

1. 第一次賦稅改革: 1968 年 5 月-1970 年 6 月

當時在威權時代,政府財源不足,所得稅比重偏低,基本建設不足。在行政院之下成立賦稅改革委員會,由劉大中先生主持,基於功能性財政及量能課稅原則,提出三公四不原則-公開、公平、公正及不逃、不漏、不苛、不擾,確定五大工作目標-促進經濟成長、改進賦稅負擔分配使更公平合理、維持物價水準之相當穩定。以賦稅為政府之主要財源,使政府支出增加率略相當,以賦稅收入積極提高軍公教人員待遇之改善,加強行政效率及改善稅務行政,以有效實施優良的稅法稅制。馬葛雷教授(R. A. Musgrave, 1968)擔任顧問,強調所得稅的自動穩定功能,建議提高所得稅稅率以增加財源。顧慮推動加值型營業稅對物價上漲的影響,未實施加值型營業稅。

主要的改革為推動九年國教籌措財源,稅制由消費稅主體轉為(綜合)所得稅制,所得稅邊際稅率由 3%-54%提高至 6%-60%。推動獎勵投資租稅優惠,賦改會建議停徵證券交易所得稅。遺留的主要議題包括所得稅稅基侵蝕、減少重複課稅、夫妻合併申報、契稅的完整性、關稅結構、全面平均地權的實施、娛樂稅率對人

民精神文化的提升影響、獎勵投資條例廢除引發企業適應、證券交易所稅開徵對股市風暴。此後所得稅大幅成長，偏重量能(薪資所得)課稅，薪資所得為所得稅主要稅基，忽視資本所得課稅的問題。稅改後時期，國民租稅負擔率(不含社會安全捐)由 1975 年 17.2% 上升為 1980 年 19.2%。所得分配以家戶所得第五分位組對第一分位組倍數比變化為 1964 年 5.33、1968 年 5.28、1970 年 4.58、1980 年 4.17。吉尼係數 1964 年 0.321、1970 年 0.294、1980 年 0.278，呈現降低趨勢。

2. 行政院經濟革新委員會:1985 年 5 月-1985 年 11 月

當經濟發展轉型自由化、國際化、工業化，朝向都市化發展，追求租稅負擔公平、革新稅務行政、增強公共支出效益。主要改革措施為降低所得稅最高稅率、採物價指數連動、廢除軍教人員免稅、降低關稅稅率、地價稅及土地增值稅比例稅率課徵、汽燃費隨油徵收、稅捐稽徵事權一元化。1986 年 4 月 1 日實施加值型營業稅，一般加值型營業稅率定為 5%，廢除屠宰稅，降低關稅。

財稅類 117 項建議結案(占 53.7%)，許多主題留待第二次賦改會繼續推動改革。國民租稅負擔率(不含社會安全捐)1985 年為 15.9%，所得分配面，1985 年家戶所得第五分位組對第一分位組倍數為 4.5，吉尼係數為 0.291。

3. 第二次賦稅改革:1987 年 7 月-1989 年 6 月

我國政治解嚴後邁向民主化、多元化、國際化。1980 年代新自由主義盛行，倡導解除管制，國際間供給面經濟學思潮普行，美國 1986 年公平簡化與經濟成長的租稅改革引起各界重視。因應外貿順差大，公私部門資源不足，勞資糾紛增多，且財富分配差距擴大，在財政部下成立賦稅改革委員會，由陳聽安先生主持。

改革目標為適足稅收、中立稅制、租稅分配公平、稅制多面調適、稅政效率廉能，配合經濟轉型，促進經濟發展、建立公平簡化的租稅環境、減少逃漏稅、提升投資意願。主要改革措施為擴大稅基，減少綜合所得級距由 13 級減少為 5 級，稅率降至 6%-40%；夫妻合併申報綜所稅，降低婚姻懲罰。重提經革會提出營所稅綜所稅的兩稅合一案、資本增益課稅、各種銷售稅項目稅率結構、地方財政改善、稅務及關務行政等。另取消儲蓄投資 36 萬元定額免稅、職業及身分別免稅所得。1991 年實施促進產業升級條例，改採功能別獎勵措施。

1989-1990 年恢復課徵證券交易所稅，引發社會經濟重大騷動，臺灣證券集中市場交易指數 1989 年 6 月 19 日首次漲破萬點達 10105.81 點，1990 年 2 月 12 日漲至最高 12682.41 點，10 月 12 日急遽跌至 2485.25 點(跌幅 80.4%)。

國民租稅負擔率(不含社會安全捐)1990-1995 年平均為 18.7%，較之前提高。所得分配層面，家戶所得第五分位組對第一分位組倍數 1990 年 5.18、1995 年 5.4，吉尼係數 1990 年 0.312、1995 年 0.317，不均似乎呈上升情形。

4. 財政部賦稅革新小組:1996 年 7 月-1997 年 6 月

財政部成立賦稅革新小組，目標為實現租稅分配公平。1998年「兩稅合一制度」施行，採完全設算扣抵制，減輕公司股東的重複課稅，但因營所稅幾乎消失，稅收損失頗巨，為避免減低投資，對廠商的保留盈餘加徵10%營所稅稅率，導致租稅行政相當複雜。國民租稅負擔率(不含社會安全捐)1999年為14.3%，較之前降低。家戶所得第五分位組對第一分位組倍數1999年5.5，吉尼係數1999年0.325，較之前微升。

5. 當前財政問題研討會:2000年8月

我國第一次政黨輪替後，行政院召開，目標為財政平衡、增加財政收入、健全稅制、改善稅收。有效利用公有房地產、公共建設與公共服務優先開放民間參與、債務還本排除於當年度舉債限額計算範圍、公債採定期定量發行、檢討中央與地方功能界定與權限劃分。國民租稅負擔率1997-2000年(不含社會安全捐)平均為14.3%，家戶所得第五分位組對第一分位組倍數2000年為5.55，吉尼係數1999年0.326。

6. 行政院財政改革委員會(2001-2003年)、最低稅負制(AMT)

鑒於財政收支失衡，規劃5至10年財政收支平衡改革目標。短期措施稅務行政強化，取消軍教薪資免稅。中期措施推動修法稅制改革，提高營業稅率，改革貨物稅，調增土地增值稅稅率及遺產贈與稅稅率。長期措施強調資本利得稅及促產條例改革方向。

所得基本稅額條例(俗稱最低稅負制):2006年1月1日實施。為維護租稅公平，量能課稅，確保國家稅收，因我國所得稅減免規定分散於30餘種法律中，相當複雜，參酌美國等國家的規定，採行替代式最低稅負制(Alternative Minimum Tax, AMT)，將高所得者(個人及公司)享受較多的特定租稅減免，加回其課稅所得之中，還原成應納稅的稅基，再依據另設的免稅額與稅率級距等稅額計算公式，計算其最低應繳納的稅負。個人海外所得自2009年起始納入最低稅負制之稅基，2010年開始實施。

基本稅額的計算如下，個人及公司的基本稅額 = (基本所得額 - 個人及公司的免稅額) × 適用稅率(個人20%、公司10%)。營利事業之基本所得額，為依所得稅法規定計算之課稅所得額，加計所得基本稅額條例第7條第1項各款規定免徵、免納或停徵營利事業所得稅之所得額後之合計數。應計入個人基本所得額的項目包括個人綜合所得稅的「綜合所得淨額」、海外所得、超過新台幣三千萬元以上餘額保險給付、未上市(上櫃、興櫃)股票及私募基金受益憑證之交易所得、個人綜合所得稅的「非現金部分之捐贈扣除額」、員工分紅配股超過股票面額的差額等。

若基本所得額大於一般所得稅額，應按基本稅額繳納所得稅。反之，則依一般所得稅額繳納所得稅。(財政部，所得基本稅額條例疑義解答，2015年)實施後

確實增加營所稅稅收。(李顯峰、林惠玲、林文義, 2009)同一申報戶全年的海外所得合計達新臺幣100萬元以上始須全數納入, 並有600萬元扣除額, 另規定當消費者物價指數較上次調整年度的指數上漲累計達10%以上時, 依上漲幅度調整, 2024年為750萬元。

7.第三次賦稅改革: 2008年7月-2009年12月

行政院召開, 邱正雄先生主持, 為因應國際金融海嘯、國際競爭、環境永續、社會公義、國際反避稅 (OECD BEPS), 以經濟發展、社會公義、國際競爭力及永續環境為總目標, 大原則為增效率、廣稅基、簡稅政。

主要改革為將遺贈稅最高稅率由 50%降為 10%, 取消軍教身分別免稅, 調降營所稅率, 提高各項扣除額, 實施噸位稅、檢討土地稅及房屋稅之課徵減免、簡化稅政、加強納稅人權利保護、防範受控外國公司(CFC)及資本稀釋(thin capitalization)措施。推行所得基本稅額條例(最低稅負)(個人海外所得 2010年1月起)。資本利得課稅無進展, 擬 2013-2014年上市櫃股票雙軌制, 2013未上市櫃首次興櫃核實課稅, 擬 2015年對上市櫃出售十億元戶課徵但延 3年, 2016年停徵。2016年實施房地合一所得稅制, 國際租稅共同申報及盡職審查準則 (CRS)。遺贈稅最高稅率由 50%降為 10%曾引起異議論辯。

國民租稅負擔率 2008-2013年平均 12.2% (不含社會安全捐, 含社會安全捐 17.9%), 家戶所得第五分位組對第一分位組倍數 2008年 6.05、2013年 6.08, 基尼係數 2008年 0.341、2013年 0.336, 較之前提高。

將上述我國主要三次賦稅改革內容及討論列於表 4.2 中, 以供比較。

表 4.2 我國三次賦稅改革主要內容比較

改革背景	改革目標	具體建議成果	討論
第一次稅改會(1968年5月-1970年6月): 威權時代、所得稅比重偏低、基本建設不足。隸屬行政院	經濟成長、改進稅賦公平、提高所得稅比重、物價穩定、軍公教人員待遇提高、稅務行政效率。	綜所稅稅率由 3%-54%改變為 6%-60%、建議採加值型營稅、擴大遺產及贈與稅、增加加速折舊工具、成立資料處理及考核中心及財政部稽查組。	此後所得稅大幅成長、偏重量能課稅、薪資所得為所得稅主要稅基。遺留甚多的未竟議題。
行政院經濟革新委	租稅負擔公平、革新稅務行政、	降低所得稅最高稅率、物價指數	1986年4月1日實附加值型營業稅

<p>員會(1985年5月 - 1985年11月): 經濟自由化、國際化、工業化、都市化</p>	<p>增強公共支出效益</p>	<p>連動、廢除軍教人員免稅、降低關稅稅率、地價稅及土地增值稅比例稅率課徵、汽燃費隨油徵收、稅捐稽徵事權一元化。</p>	<p>(一般增值稅率5%)、廢除屠宰稅、降低關稅。財稅類 117 項建議結案(占 53.7%)，許多主題留待第二次賦改會繼續推動。</p>
<p>第二次稅改會(1987年7月-1989年6月): 政治解嚴、貿易順差大、公私部門資不足、勞資糾紛財富分配差距擴大。隸屬財政部</p>	<p>適足稅收、稅制中立、稅負公平合理</p>	<p>擴大稅基及降低稅率搭配、重提經革會提出營所稅綜所稅兩稅合一案、建議降低綜所稅稅率級距(當時有 13 級)減少為 5 級、最高稅率由 50%降為 40%、採屬人兼屬地主主義、建議取消軍教人員薪資免稅、建議取消獎勵投資條例租稅減免項目、建議取消證所稅規定、建立稅務代理人制度。</p>	<p>綜所稅 1990 年起減為 5 級、免稅額扣除額隨物價連動調整、擴大減免稅範圍、無法增稅、「兩稅合一」所得稅制自 1998 年 1 月起實施、證所稅自 1989 年恢復課徵，但一年後又停徵。</p>
<p>當前財政問題研討會(2000年8月)。行政院</p>	<p>財政平衡、增加財政收入、健全稅制、改善稅收</p>	<p>有效利用公有房地產、公共建設與公共服務優先開放民間參與、債務還本排除於當年度舉債限額計算範圍、公債採定期定量發行、檢討中央與地方功能界定與權限劃分。</p>	
<p>第三次稅改會(2008年7月-2009年12)</p>	<p>增效率、廣稅基、簡稅政。經濟發展、社會公義、國際反避</p>	<p>配合促產條例落日，調降營所稅稅率級調高綜所稅各項扣除額。</p>	<p>金融海嘯期間減稅，降低投資稅負及簡化稅政較顯著，調降遺贈稅、</p>

月): 國際金融海嘯、租稅負擔偏低、國際競爭、環境永續。隸屬行政院。	稅、國際競爭力及永續環境為總目標。	遺贈稅最高稅率由 50%調降至 10%、取消軍教身分別免稅、實施噸位稅、檢討土地稅及房屋稅之減免、規劃能源及環境稅、簡化綜所稅營所稅及營業稅稅制、加強納稅人權利保護、研擬海外所得課稅。	資本利得稅無進展，未推動能源稅。
------------------------------------	-------------------	--	------------------

資料來源: 劉大中 (1970a, 1970b, 1970c)、孫克難 (2011, 2017)、李顯峰(2019), 財政部。

五、財政健全方案、全民稅改與所得稅制優化

2014 年以後，曾推動較大的改革包含 2012 年行政院財政健全小組、2014 年行政院財政健全方案、2017 年行政院全民稅改及 2018 年所得稅制優化改革等。

1. 行政院財政健全方案: 2012 年 3 月 15 日-2014 年 2 月

成立財政健全小組，社會公平正義、量能課稅為基本原則，以縮小貧富差距。研擬復徵證券交易所所得稅方案，面對財政困窘，關注結構性預算赤字問題。檢討公共債務法，協助地方籌措財源及自治能力。採零基預算精神編製預算，活化資產，研提調整金融業營業稅及兩稅合一制度變革修正草案。恢復課徵證券交易所所得稅引發重大爭議，未達成共識決議。

另因面臨財政困境(預算赤字每年約 2700-3000 億元，政府債務將屆上限)、少子化高齡化，政府擬推動 12 年國民基本教育實施計畫、募兵制，及長期照護等各項重大政策。中央政府的教育與社會福利等依法律義務支出逐年攀升，歲出結構僵化;地方政府相當依賴中央統籌分配稅款及補助款，債務負擔重;歲出結構僵化，財政紀律需強化，公告地價、公告現值無法反映交易價格。

財政健全方案架構分成中央與地方部分，(1)中央政府部分:管控年度舉債額度(以GDP成長率估算可融資餘額)、支出結構調整(檢討法定及非法定項目、引進民間資金參與公共建設)、統籌多元可用財力資源(全面推動資產活化、公股管理、使用者付費)、檢討稅制及租稅優惠。(2)地方政府部分:提升地方財政自主-檢討地方稅優惠規定(身障者使用牌照稅免稅、房稅地價稅免稅)，預計調整公告土地現值占一般交易價格9成。強化非稅課收入(使用者付費、活化資產開發)，引進民間資金參與公共建設(PFI等)，加強債務管理(成立公共債務委員會、建立預警機制就達債限90%提出改善計畫)，強化地方輔導。財政部應揭露國際貨幣基金政府統計手冊(GFSM)中所定義的7項債務金額。

執行後，中央政府債務未償餘額占前 3 年度 GDP 平均數之比率，在 2012 年達到高峰後逐年下降。回饋稅制(包含兩稅合一稅制調整、綜合所得稅稅率結構修正、金融營業稅稅率修正及各項配套措施)增加稅收。

2. 行政院全民稅改: 2016 年-2017 年 10 月 5 日

為社會公義、非典型就業興起、國際人權兩公約及國際租稅規範反避稅(OECD-BEPS)，基於三大主軸討論:1.減輕薪資及中低所得者稅負，2.減輕中小企業及新創事業稅負，3.建立具競爭力的投資所得稅制，以利留才、攬才及投資。

討論納稅人權利保護、調高綜合所得稅 3 項扣除額、綜所稅最高稅率由 45%降回 40%、營所稅稅率 17%調升至 20%，拉近內外資企業稅負的差距。獨資合夥組織免徵營所稅，所得直接歸課到個人綜合所得稅，稅率 10%減半至 5%。廢除兩稅合一(1998-2018 年)設算扣抵制。實施股利所得課稅新制-股利所得合併或分開計稅:(1)分開計稅:單一稅率 28%，或(2)合併計稅:設抵減稅額-可抵減稅額計算方式為股利 \times 8.5% 稅率，每一申報戶上限為新台幣 8 萬元。電子化稽徵便民、稅政效率提升。

國民租稅負擔率 2020 年為 12.0% (不含社會安全捐，含社會安全捐 17.9%)，仍較 OECD 國家為低。家戶所得第五分位組對第一分位組倍數 2020 年 6.13 倍，吉尼係數 2020 年 0.340。

3. 所得稅制優化階段: 2018 年 1 月 1 日-

追求租稅公平、經濟效率、稅政簡化及財政收入，符合國際稅制趨勢，有利投資臺灣優先、留才攬才。

重要改革措施包括 1.減輕薪資所得者、中低所得者及育兒家庭之租稅負擔，搭配提高標準扣除額及薪資所得特別扣除額額度，大幅減輕薪資所得者稅負。2.有利留才攬才，提高國際競爭力。調降綜所稅最高稅率 45%至 40%。3.提高投資意願，創造就業機會:(1)訂定個人居住者(內資股東)之股利所得課稅新制:(a)分開計稅:單一稅率 28%，或(b)合併計稅:設抵減稅額-可抵減稅額計算方式為股利 \times 8.5% 稅率，每一申報戶上限為新台幣 8 萬元。全年股利所得約 94 萬元以下者可抵稅(或退稅)。(2)合理調整營所稅稅率結構:營所稅稅率由 17%調高為 20%，課稅所得額未超過 50 萬元之營利事業，採分年調整。營利事業未分配盈餘加徵營所稅稅率由 10%調降為 5%。外資股利所得扣繳率由 20%適度調高為 21%。(3)獨資合夥組織所得免徵營所稅，直接歸課出資人綜所稅。4.簡化稅制稅政，符合國際趨勢。綜所稅採量能課稅原則，新增及提高基本生活費不得加以課稅金額及長期照顧特別扣除額，且致力提高各項扣除金額，使 47% (約 305 萬戶)的民眾免繳稅，而 0.85% (約 5.5 萬戶)的民眾繳 45.5%的稅，將徵起的稅收用於施政及相關社會福利支出。(財政部)

另稅政改進，精進所得及扣除額查調服務、稅額試算服務，2020 年新增手機

報稅服務，搭配行動電話認證機制、多元繳稅管道及附件上傳服務。使用網路申報綜所稅件數(及其中手機報稅件數)大幅增加。

此外，多年來各界訴求居住正義，抱怨高房價為臺灣十大民怨之首，在臺灣房屋稅與地價稅分開課徵，不動產的持有稅低，對於地方政府的稅收重要。臺灣不動產持有稅率平均 0.1% 以下，一般國家 0.3% 以上。2014 年 7 月以後取得建造者的新屋持有稅有效稅率=市價×0.6(公告現值比×0.3(公告地價/公告現值比)×0.8(地價稅稅基/公告地價)×0.2(稅率)×0.7(臺北市房價/總值)]+ 0.5(房屋標準價格/都更建物造價)×1.2%(稅率)×0.3(房屋價值/總值)=0.2%，相當複雜計算不易。(黃耀輝、陳清秀、羅時萬，2018)

2015 年臺北市開始執行不動產評價作業計畫，2016 年執行房屋稅稅率檢討計畫，率先調高新建房屋之標準單價為合理造價，為最早提出檢討者。房屋稅的課徵，係以房屋課稅現值(稅基)乘以稅率，房屋課稅現值包含房屋標準單價、面積、地段率及房屋的折舊率等因素，房屋標準單價每 3 年調整一次，調整地段率，且按各高級住宅所處地點之路段率加價課徵房屋稅。房屋稅率分成住家用及非住家用，近年持續上調稅率。

國房稅 2.0 於 2024 年 7 月公告，2025 年 5 月開徵房屋稅時適用。課徵對象分為建商、特定房屋(出租及繼承取得)及一般國房者三大類。一般國房者係依房屋所在地及持有戶數計算稅率，法定稅率為 2% 至 4.8%，財政部參考指引至少介於 2.6% 至 4.8%。建商餘屋依持有期間分五級課徵，持有一年以內稅率 2%，持有五年以上適用最高 4.8%。出租及繼承房屋依戶數分三級課稅，四戶以內稅率 1.5%、七戶以上適用 2.4% 稅率。全國單一自住的部分，稅率將自現行 1.2% 降至 1%。也調整擴大個人高價房屋交易的範圍，將使房屋持有成本提高，稅收淨額增加，但對於抑制房價高漲仍需實證研究。

國民租稅負擔率 2022 年 14.3%(含社會安全捐 20.3%)，2023 年租稅負擔率(不含社會安全捐)暫定數提高為 14.6%，為 1999 年以來最高，仍較 OECD 國家為低。家戶所得第五分位組對第一分位組倍數 2022 年 6.15 倍，吉尼係數 2022 年 0.342。

將上述財政健全方案、全民稅改及所得稅優化措施等列於表 4.3 中，賦稅負擔率(賦稅收入(含社會安全捐)占 GDP 比)及賦稅依存度(賦稅收入占歲出比)國際比較列於圖 4.2 及圖 4.3 供比較。

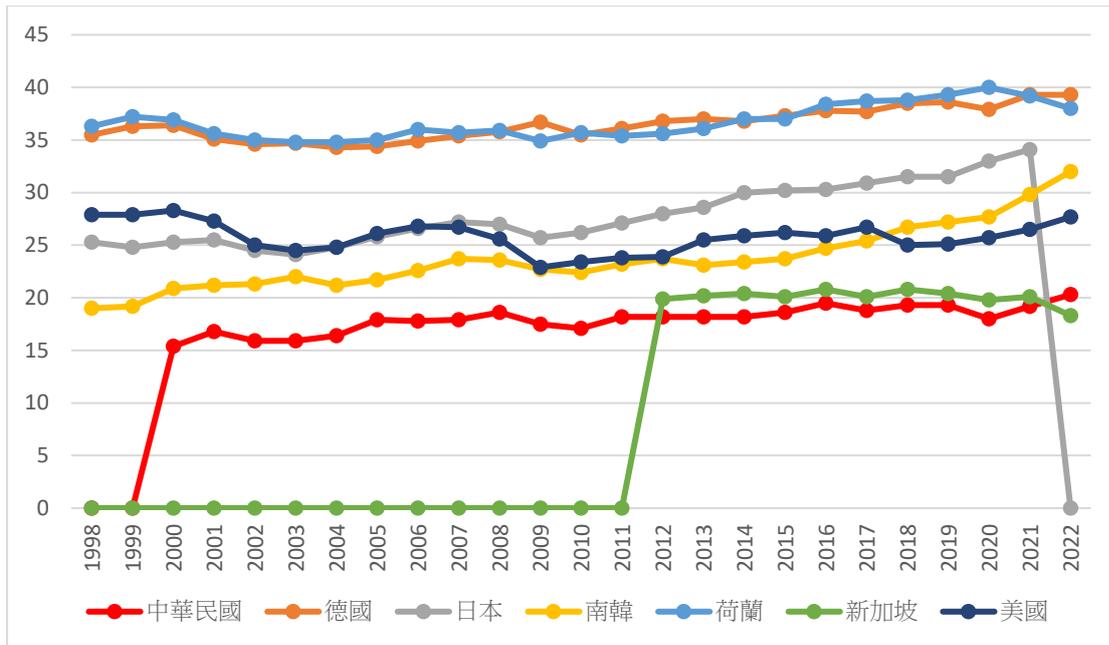
表 4.3 我國財政健全、全民稅改及所得稅優化措施

改革背景	改革目標	具體建議成果	討論
財政健全方案(2014年2月)，財政困境、少子化高齡化、所得分配。財政部	政府擬推動多項重大政策。中央政府的法定支出逐年攀升，歲出結構僵化；地方政府財政困難，債務負擔重；歲出結構僵化，財政紀律需強化。	1. 中央政府部分：管控年度舉債額度、支出結構調整、統籌多元可用財力資源、檢討稅制及租稅優惠。「回饋稅制」將個人綜合所得稅的最高稅率提高至45%（課稅所得1千萬元以上），並將股東可扣抵稅額刪減一半，用以提高薪資及身心障礙特別扣除額的方式。地方政府部分：提升地方財政自主-檢討地方稅優惠規定，預計調整公告土地現值占一般交易價格9成。強化非稅課收入，引進民間資金參與公共建設(PFI等)，加強債務管理，強化地方輔導。揭露國際貨幣基金政府統計手冊(GFSM)中所定義的7項債務金額。	中央政府債務未償餘額占比在2012年達到高峰後逐年下降。回饋稅制(包含兩稅合一稅制調整、綜合所得稅稅率結構修正、金融營業稅稅率修正及各項配套措施)增加稅收。
全民稅改(2016年-2017年10月5日)。產業結構	社會公義。討論三大主軸:1.減輕薪資及中低所得者稅負，2.減輕中小企業及新創事	討論納稅人權利保護、地下經濟規模、減少租稅優惠減免、租稅遵從成本降、減	納稅人權利保護、調高綜合所得稅3項扣除額、綜所稅最高稅率由45%降回40%、營所

<p>變化、人權兩公約、國際租稅規範反避稅。行政院。</p>	<p>業稅負，3.建立具競爭力的投資所得稅制。以利留才、攬才及投資。</p>	<p>輕薪資所得者及中低所得者中小型及新創企業的所得稅負擔，營所稅稅率 17%調升至 20%，廢除兩稅合一制度 (1998-2018)，研議資本利得課稅爭議、復徵證券交易所得稅、股利所得課稅。</p>	<p>稅稅率 17%調升至 20%。獨資合夥組織免徵營所稅，所得直接歸課到個人綜合所得稅，稅率 10%減半至 5%。廢除兩稅合一設算扣抵制。股利所得課稅新制-股利所得合併或分開計稅:(1)分開計稅:單一稅率 28%，或 (2)合併計稅:抵減稅額，可抵減稅額計算方式為股利 X8.5% 稅率，每一申報戶上限為新台幣 8 萬元。電子化稽徵便民、稅政效率提升。</p>
<p>所得稅制優化階段: (2018 年 1 月 1 日起): 符合國際潮流競爭、公平合理所得稅制。財政部</p>	<p>租稅公平、經濟效率、稅政簡化及財政收入，符合國際稅制趨勢，有利投資臺灣優先、留才攬才。</p>	<p>重要改革:1.減輕薪資所得者、中低所得者及育兒家庭之租稅負擔。搭配提高標準扣除額及薪資所得特別扣除額度，大幅減輕薪資所得者稅負。2. 有利留才攬才，提高國際競爭力。調降綜所稅最高稅率45%至40%。3.提高投資意願，創造就業機會:(1)訂定個人居住者(內資股東)之股利所得課稅新制:(a)分開計稅:單一稅率28%，或</p>	<p>大幅減輕薪資所得者稅負。使企業主要投資人營利事業階段與個人股東階段之股利稅負最高由現行 49.68%調降為 42.4%，內外資稅負差距由現行 16.08%大幅降低為 5.6%，促進內、外資股東股利所得稅負衡平，有助提高投資意願。</p>

		<p>(b)合併計稅:設抵減稅額-可抵減稅額計算方式為股利×8.5% 稅率，每一申報戶上限為新台幣8萬元。全年股利所得約94萬元以下者可抵稅(或退稅)。(2)合理調整營所稅稅率結構:營所稅稅率由17%調高為20%，課稅所得額未超過50萬元之營利事業，採分年調整。營利事業未分配盈餘加徵營所稅稅率由10%調降為5%。外資股利所得扣繳率由20%適度調高為21%。(3)獨資合夥組織所得免徵營所稅，直接歸課出資人綜所稅。4.簡化稅制稅政，符合國際趨勢。</p>	
--	--	---	--

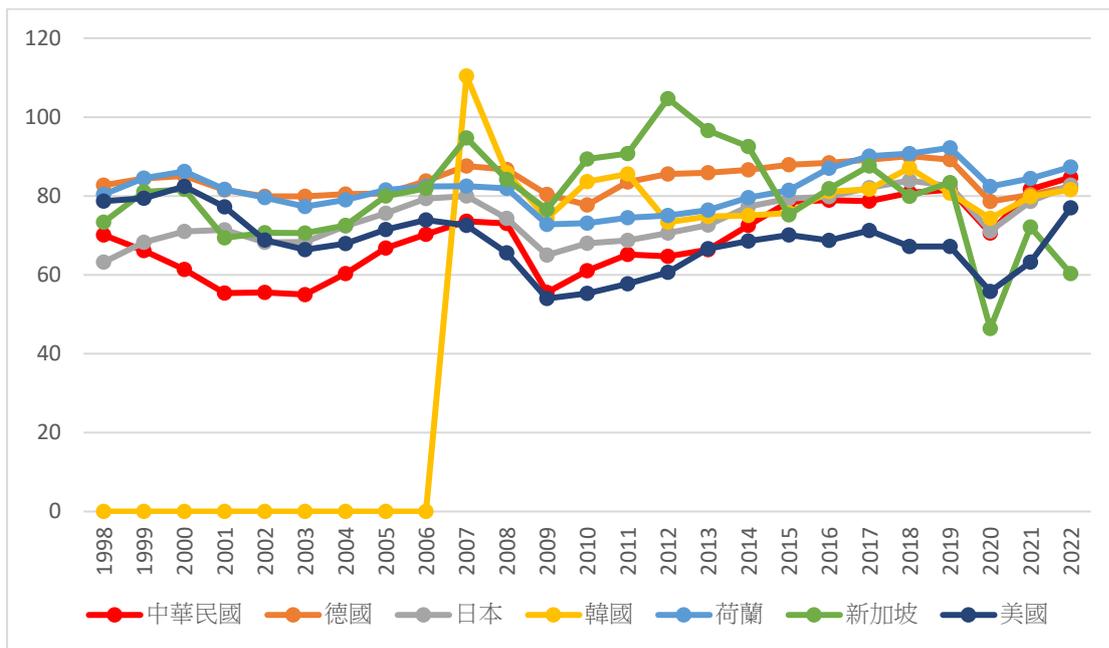
資料來源: 林秀燕 (2014)、阮清華(2015)、財政部(2018)、李顯峰(2019)。



資料來源：財政部財政統計資料庫。

註：賦稅收入(含社會安捐)占 GDP 比。比率為 0 者為無資料。單位：%。

圖 4.2 賦稅負擔率-國際比較 (1988-2022 年)



資料來源：財政部財政統計資料庫。

註：賦稅收入占歲出比。比率為 0 者為無資料。單位：%。

圖 4.3 賦稅依存度-國際比較 (1998-2022 年)

六、我國稅制與 OECD 組織國家比較

為進行國際比較，我國稅制依 OECD 組織分成六大類：對所得利潤與資本利得的稅收、社會安全捐、對工資與勞動力的徵收、對財產徵收的稅收、對貨品與勞務徵收的稅收、其他稅收等。(黃耀輝、羅時萬、謝文盛，2007)其中我國的

土地增值稅對應 OECD1120 資本利得稅，契稅對應 OECD4500 對財產徵收的其他非經常性稅收，貨物稅、菸酒稅、健康福利捐對應 OECD5121 貨物稅收，使用牌照稅對應 OECD5210 對貨品使用及行為課徵的稅收-經常性稅收，娛樂稅、特別及臨時稅課對應 OECD5220 非經常性稅收，印花稅對應 OECD5300 其他項。(財政部財政統計年報)

比較 2003、2018 及 2023 年，我國對所得、利潤與資本利得的稅收占總稅收比持續遞增，2023 年超過一半餘，主要是公司部門(營所稅)受惠於近年景氣佳大幅增加，占有三成，但土增值稅占比相當低且遞減。對財產徵收的稅收的占比降低;對貨品生產、銷售及移轉等徵收的稅收占比相對減少，其中貨物稅及關稅稅收占比遞減甚多。(參見表 4.4)

再比較 2021 年我國與德國、日本、南韓、荷蘭與美國的稅制結構。(見表 5) 對所得、利潤與資本利得的稅收除了美國占比幾乎達一半外，其他國家約相同占三成餘;美國的個人稅收占約四成三最高，其次是德國近三成，相對上者這二國的公司稅收占比較低;德國及日本無資本利得稅收。德國、日本、荷蘭的財產稅收占比甚低，都在 6.5%以下。對不動產徵收的經常性稅收以美國占約一成最高，對金融與資本交易徵收的稅收占比以南韓及我國較高;對貨品生產、銷售及移轉等徵收的稅收占比以荷蘭(28.1%)及德國(24.6%)較高，主要是一般增值稅收較高。

表 4.4 我國租稅結構: OECD 分類

單位:百萬元, %

OECD 稅收分類	2003 年	2018 年	2023 年
總計	1,252,766 100%	2,386,944 100%	3,456,157 100%
1000 對所得、利潤與資本利得的稅收	37.6	48.9	55.2
1100 個人	20.6	25.1	24.0
1110 所得、利潤	15.7	21.3	21.8
1120 資本利得	4.8	3.7	2.15
1200 公司	17.0	23.7	31.2
1300 其他	0	-	-
2000 社會安全捐	0	-	-
3000 對工資與勞動力的徵收	0	-	-
4000 對財產徵收的稅收	17.7	13.5	13.4
4100 對不動產徵收的經常性稅收	7.8	7.1	5.3
4200 對淨財富徵收的經常性稅收	0	-	-
4300 遺產、繼承與贈與稅	2.4	1.3	1.7
4310 遺產與繼承稅	1.9	0.8	1.0
4320 贈與稅	0.4	0.4	0.7
4400 對金融與資本交易徵收的稅收	6.5	4.4	5.9
4500 對財產徵收的其他非經常性稅收	0.9	0.5	0.4
4600 對財產徵收的其他經常性稅收	0	-	-
5000 對貨品與勞務徵收的稅收	44.5	37.5	31.2
5100 對貨品生產、銷售及移轉等徵收的稅收	40.6	34.1	28.6
5110 一般銷售額	17.5	17.4	16.5
5120 對特種貨品與勞務徵收的稅收	23.0	16.7	12.1
5121 貨物稅	16.4	11.6	7.5
5122 財政專賣利潤	-	-	-
5123 進口稅	16.4	5.0	4.4
5124 出口稅	-	-	-
5125 對投資財之課稅	-	-	-
5126 對特別勞務之課稅	-	-	-
5127 對國際貿易與交易課徵的其他稅收	-	-	-
5128 對特種貨品與勞務徵收的其他稅收	-	0.1	0.1
5130 其他	-	-	-
5200 對貨品使用及行為課徵的稅收	3.9	2.8	2.0
5210 經常性稅收	3.8	2.7	1.9
5220 非經常性稅收	0.1	0.1	0.1
5300 其他	0	0.5	0.4
6000 其他稅收	-	-	-

註: 各稅目收入占總稅收比, 比率為 0 者為無資料。

資料來源: 財政部財政統計資料庫, 自行計算。

表 4.5 各國租稅結構比較(2021 年): OECD 分類

單位:各國貨幣單位, %

OECD 稅收分類	中華民國	德國	日本
總計	4,163,329 (新臺幣百萬元) (100)	1,422,226 (百萬歐元) (100)	185,133 (十億日圓) (100)
1000 對所得、利潤與資本利得的稅收	32.2	32.6	32.4
1100 個人	15.4	26.6	19.1
1110 所得、利潤	12.7	26.6	19.1
1120 資本利得	2.6	-	-
1200 公司	16.9	6.0	13.3
1300 其他	-	-	-
2000 社會安全捐	31.0	37.6	39.8
3000 對工資與勞動力的徵收	-	-	-
4000 對財產徵收的稅收	12.7	3.2	6.5
4100 對不動產徵收的經常性稅收	4.2	1.1	5.8
4200 對淨財富徵收的經常性稅收	-	0.1	-
4300 遺產、繼承與贈與稅	1.3	0.7	-
4310 遺產與繼承稅	0.8	0.6	-
4320 贈與稅	0.5	0.1	-
4400 對金融與資本交易徵收的稅收	6.9	1.3	0.7
4500 對財產徵收的其他非經常性稅收	0.4	-	-
4600 對財產徵收的其他經常性稅收	-	-	-
5000 對貨品與勞務徵收的稅收	24.1	26.6	21.1
5100 對貨品生產、銷售及移轉等徵收的稅收	22.0	24.6	19.7
5110 一般銷售額	12.0	18.3	15.2
5120 對特種貨品與勞務徵收的稅收	10.0	6.3	4.5
5121 貨物稅	6.8	4.4	4.0
5122 財政專賣利潤	-	-	-
5123 進口稅	3.2	0.4	0.5
5124 出口稅	-	-	-
5125 對投資財之課稅	-	-	-
5126 對特別勞務之課稅	-	1.5	0.0
5127 對國際貿易與交易課徵的其他稅收	-	0.0	-
5128 對特種貨品與勞務徵收的其他稅收	0.1	0.0	-
5130 其他	-	0.0	-
5200 對貨品使用及行為課徵的稅收	1.7	2.0	1.4
5210 經常性稅收	1.6	1.3	1.4
5220 非經常性稅收	0.1	0.8	0.0
5300 其他	0.3	-	-
6000 其他稅收	-	0.0	0.3

註: 各稅目收入占總稅收比, 比率為 0 者為無資料。

資料來源: 財政部財政統計資料庫。

表 4.5 各國租稅結構比較(2021 年): OECD 分類(續)

單位:各國貨幣單位, %

OECD 稅收分類	南韓	荷蘭	美國
總計	619,084 (十億韓元) (100)	341,143 (百萬歐元) (100)	6,143,317 (百萬美元) (100)
1000 對所得、利潤與資本利得的稅收	33.2	31.6	49.2
1100 個人	20.4	21.8	43.1
1110 所得、利潤	14.5	21.8	36.8
1120 資本利得	5.9	0.1	6.3
1200 公司	12.8	9.8	6.1
1300 其他	-	-	-
2000 社會安全捐	26.2	33.0	23.0
3000 對工資與勞動力的徵收	0.3	-	0.1
4000 對財產徵收的稅收	15.1	4.1	11.1
4100 對不動產徵收的經常性稅收	4.0	2.3	10.5
4200 對淨財富徵收的經常性稅收	-	-	-
4300 遺產、繼承與贈與稅	2.4	0.7	-
4310 遺產與繼承稅	1.1	0.7	-
4320 贈與稅	1.3	-	-
4400 對金融與資本交易徵收的稅收	8.7	1.1	0.4
4500 對財產徵收的其他非經常性稅收	-	-	-
4600 對財產徵收的其他經常性稅收	-	-	0.2
5000 對貨品與勞務徵收的稅收	23.1	30.9	16.6
5100 對貨品生產、銷售及移轉等徵收的稅收	21.8	28.1	14.6
5110 一般銷售額	14.4	19.2	8.1
5120 對特種貨品與勞務徵收的稅收	7.4	8.9	6.5
5121 貨物稅	5.8	6.2	2.8
5122 財政專賣利潤	-	-	-
5123 進口稅	1.4	0.9	1.5
5124 出口稅	-	-	-
5125 對投資財之課稅	-	-	-
5126 對特別勞務之課稅	0.2	1.7	0.6
5127 對國際貿易與交易課徵的其他稅收	-	-	-
5128 對特種貨品與勞務徵收的其他稅收	-	0.1	1.6
5130 其他	-	-	-
5200 對貨品使用及行為課徵的稅收	1.3	2.9	2.0
5210 經常性稅收	1.3	2.7	1.5
5220 非經常性稅收	-	0.1	0.5
5300 其他	-	-	-
6000 其他稅收	2.1	0.3	-

七、租稅制度的新挑戰及論辯

歷年來，社會正義、租稅公平及財源充裕性一直受到各界重視，欲維持國際

競爭及經濟成長，每次推動稅改都會遇到相當強大的挑戰及論辯，隨著國際政經情勢詭變多端及新科技進展，在在挑戰稅制的堅韌性及租稅公平。

1. 租稅制度(家計)所得的重分配效果

近年來，美國的累進稅制對改善所得分配發揮效果。(Auerbach, Kolikoff and Koehler, 2023)。在我國，1996-2006 年間對政府經常移轉支出中，綜合所得稅對重分配效果有較大的正向貢獻，其餘三項 (房屋地價稅、其他直接稅、其他間接稅)均呈微弱的負向影響。另自政府經常移轉收入-其它 (災害救助)、老農津貼和老人津貼的正向貢獻度較大，且影響程度呈上升趨勢。(鄭保志與李宜，2010)

此外，2001-2011 年間綜所稅及營所稅的累進分配，有助於所得分配的改善。營利事業所得稅的有效稅率最高，綜所稅及營所稅稅收的所得彈性偏低，有效稅率下降，降低兩種稅目的重分配效果。綜合所得稅、營所稅及財產稅都對所得分配有正面效果，以綜合所得稅的效果最強。財產稅的所得重分配效果僅達綜所稅的三分之一弱，效益有限。關稅、營業稅、貨物稅及其他稅捐的課徵均不利於所得分配。(徐偉初, 2014)特種貨物及勞務稅(特銷稅)條例影響房屋的短期交易次數愈多者(投資客)，其所得水準也越高，且偏遠縣市的正向關係更大。從事短期交易次數越多者，其擁有的土地或房屋價值越高。特銷稅微降最高所得組對最低所得組的倍數。特銷稅未明顯打擊不動產以外之產業(如對炫耀性的高價名車課稅並沒有減少消費量)。(羅德成等，2013)稅制對所得分配效果發揮一定程度的效果，但面臨新科技的發展，需注意稅制是否需調適的問題。

2. 地緣政治衝擊及氣候變遷下財政的韌性

隨著地緣政治衝突頻繁及氣候變遷的衝擊，需有強韌的財政收入因應各項突發的財政支出，稅收充裕更顯得重要。(曾巨威，2024，中技社; Ahmad, 2017)我國在若干稅制改革措施，接續所得稅制優化措施以來，對減輕一般民眾的稅負、稅收增加及改善政府債務發揮正面的效益。(張盛和，2024，中技社)但目前各項法定支出約占政府支出的七成，諸如教育基本法規定教育支出占 GDP 的固定比重，導致財政支出結構顯現僵固的限制，當遭遇外在衝擊時能運用的財源空間運用受到限制。(李慶華，2024，中技社)又因應氣候變遷追求環境、社會及治理(ESG)，雖然各界都很重視，目前政府決定開徵「先費後稅」，每公噸碳費徵收約新臺幣 300-500 元，未來應開徵碳稅矯正外部性，以利財政統收統支，發揮雙重紅利效果(double dividend effect)，但我國迄今規劃實施的碳費，屬於專款專用，碳費訂定標準及期程在國際上較為落後，未來宜搭配整合改革(取消)貨物稅若干項稅基、稅率及其他相關稅目，避免重複課稅。

3. 自動化、AI 與勞動所得及資本所得稅的平衡

技術進步影響人力資本累積及改變勞動生產力，生產上專業技術水準者的報酬相對上較高，導致勞動所得分配不均，功能性所得分配理論強調將使勞動所得

份額降低。許多國家產業偏向資本使用的技術型態使得勞動份額-以受雇員工報酬占 GDP 的比重-呈現下降現象。先前文獻主張為提高投資促進經濟成長，不宜對資本課稅，近年來研究則擴大分析對異質性勞動技能及異質性資本課稅的經濟效果及所得分配問題，租稅研究文獻也逐漸探討對資本課稅的效果。

人工智慧(AI)及自動化技術的發展日新月異，其對稅制的影響需加以重視，對勞動市場及資本市場會發生巨大的變化，甚至對跨境交易課稅權歸屬也發生很大的問題(下一段另外討論)。若勞動所得課徵稅率較資本所得為低，AI 及自動化使得稅收減少，因而需提高資本所得稅率使得總稅收不變。生產過程中引進 AI 可以提高(低技術者)生產力及效率，降低(勞動)成本，但另一方面可取代人力及導致所得不均。機器學習演算法(machine learning algorithms)用於學習歷史資料審計，大幅改善審計的品質及效率。依據最適租稅理論，若生產力的分配相當偏態，應實施較累進的所得稅制，然也需注意避免打擊適用較高邊際稅率者的努力誘因及甚至打擊所得的成長。此時宜搭配因經濟成長增加稅收來實施所得移轉措施以協助低所得者，其中如設計基本所得(universal basic income, UBI)-約同我國的納稅人基本權益保護法規定的基本生活費。

新科技應用使資本所得份額占 GDP 比可能增加，資本市場上報酬發生變化，其中成功引進新科技的廠商將占有較大的市場份額，提高其獨占力。若 AI 造成市場資料獨占等經濟租(economic rent)問題，可依簡約有效法則(Occam's Razor rule)直接管制以解決市場獨占問題。至於 AI 引起自然獨占問題是否設計累進資本所得稅制，可考慮如何讓成功廠商的所有者及新技術普遍嘉惠廣大人群，除了直接重分配資本所得及財富外，政府也可以鼓勵更為平等的股權所有方式(egalitarian ownership)，讓人人獲利的機會更為平均。另對資本投入是否應課稅-例如課徵機器人稅(robot taxes)，但其課稅對生產力的實證研究效果並不明確，可藉管制政策來調和。將引進 AI 的利得用來補償轉變過程中的受損者，保護個人而非保障特定的產業及工作機會，因而基本正向技術進步能促進經濟發展及繁榮，彌補可能發生的負面衝擊。(Greulich, Laczó and Marcet, 2023; Bastani and Waldenström, 2024)

1995-2015 年期間臺灣製造業勞動份額下跌至約六成，主要原因是偏向資本使用的技術型態，使雇用員工減少程度超過平均薪資與 GDP 的上漲程度，故勞動份額下降；另對中國以外其他國家地區的累計投資，因平均薪資提高，使得臺灣的勞動份額提高。(劉碧珍、楊子菡、黃登興，2019)我國稅制設計基本生活費免稅額，另對股利所得採雙軌制課稅方式，若干程度能彌補 AI 及自動化的不利衝擊。

在臺灣對資本利得課稅一直是個重大問題，權衡理想及現實爭議甚大，證券交易所稅曾多次復徵停徵。其中 1974-1975 年第一次全面停徵，開徵後逢國際能源危機，隔年財政部宣布停徵證所稅，停徵 13 年。1989-1990 年第二次全面停徵，開徵後股市無量下跌，財政部提高免稅額至一千萬元，台股集中市場加權股

價仍續跌 19 日，跌幅大於 36%，1990 年政府再停徵證所稅。2013 年復徵，在二個月內台股市值蒸發 2 兆餘元，立法院三讀通過廢除證所稅，2015 年停徵，迄今停徵。

2012-2022 年財政部綜所稅結算申報資料顯示，薪資所得稅額占比平均為 54.19%，超過總稅額的一半。(許慈美，2024)現行股利課稅採雙軌式，若採股利分開課稅適用 28%，與綜所稅最高稅率 40%存在差距，有利於高所得者；綜所稅結算申報資料也顯示，適用綜所稅高稅率的級距者，其所得來源中股利占比遠較薪資所得占比為高，現行課稅方式損害原綜合所得課稅的原則及完整性，似乎無助於縮小貧富差距。長期以來，國際間對於資本與勞動所得究竟何者應課徵較高稅率已經存在諸多的論辯，由早年為鼓勵投資，促進經濟成長，理論研究主張長期對資本最適稅率為 0，其間在不同的條件設定下，資本的最適稅率應提高。當經濟行為者為異質時，欲達到柏拉圖效率改善的租稅政策(Pareto-improving policies)改革須採漸進式:勞動稅率應降低，資本稅率在長期(非無限期)應維持高稅率，如此重分配財富將有利於勞動者，促進經濟成長，導致政府預算將先行發生赤字及政府長期負債。在特定的條件下。長期資本稅率為 0，在未來最適資本稅率的問題仍須持續探討。(Greulich, Laczó and Marcet, 2023)

4.數位經濟下所得稅制度的挑戰

數位時代改變經濟活動的時空及範圍，跨國企業集團可藉網路進行跨境交易，市場所在地國在現行避免雙重課稅協定下，無法對無實體存在的跨國企業課稅。2019 年 OECD 乃提出兩項支柱概念，以尋求數位經濟課稅權全球共識規範，第一支柱(Pillar 1)強調審查及修改現行利潤分配及經濟關聯性規則，將課稅權重新分配予市場所在地國;第二支柱(Pillar 2)提出企業最低稅負概念，降低跨國企業將利潤移轉至低稅率國或租稅天堂。

第一支柱概念的核心包括重新分配跨國企業集團課稅權及訂定爭端解決機制，藉關於數額 A (amount A)及數額 B (amount B)課稅制度執行。數額 A 確認涵蓋範圍之一是跨國企業會計年度合併營收超過 200 億歐元，且集團稅前淨利潤率高於 10%。數額 B 在解決原移轉訂價利潤分配議題。現行我國 2018 年所得稅規定與作業要點針對境外電商銷售電子勞務的我國來源收入，減除相關成本費用及劃分境內利潤貢獻度後計算來源課稅，可納入適用避免雙重課稅協定，似乎不屬於 OECD 草案應廢止的數位服務稅及類似措施，可歸屬於我國合理分攤剩餘利潤的稅收。(陳珮瑜，2023;李慶華，2024) 仍需繼續研討第一支柱後續發布指令的發展，重視對我國的稅制及對我國稅收增減淨影響的課題。

至於第二支柱提出的全球最低稅負制(Global Minimum Tax, GMT)乃為避免跨國企業利用租稅天堂進行避稅或逃漏稅，導致企業母國的重大稅收損失。OECD 提出稅基侵蝕及利潤移轉(Base Erosion and Profit Shifting, BEPS)，2021 年 12 月 20 日發布全球最低稅負制立法範本，經 G20 國會議決議，訂定跨國公司的實質

所得稅率 15%，(林于斐、范良芳與王齡懋，2023; Hugger, Cabral, Bucci, Gesualdo and O'Reill, 2024)因我國營所稅稅率為 20%，除了有效稅率低於 15%大型企業的跨國營運活動，其他中小企業不會受到衝擊。但因我國實施的最低稅負制(AMT)，規定個人海外所得的基本稅額採 20%的單一稅率，與個人綜合所得稅最高稅率 40%有相當大幅的差距，違背租稅公平

5. 貨幣政策與所得分配

2008 年國際金融海嘯衝擊及 2019 年年底 COVID-19 打擊全球經濟，各國央行行為挽救經濟情勢，連續實施量化寬鬆貨幣政策(QE)，導致全球資金超額供給過多，低利率政策降低借貸成本，儲蓄利息收益降低，各國債務不斷攀升，工資、物價水準及資產價格持續提高，使得許多國家的股票市場指數及房地產市場價格不斷上漲，有投資(機)者因而獲利。貨幣政策透過家戶持有各種不同類型的金融資產影響家戶的所得及消費儲蓄行為，未自金融資產價格上漲獲利者成為輸家，使得家戶的財富及可支配所得分配益形不均。丹麥於 1987-2014 年間的實證結果支持寬鬆貨幣政策透過非勞動所得的管道(資產的槓桿倍數及風險性資產)導致所得分配不均。(Andersen, Johannesen, Jørgensen, and Peydró, 2023; McKay and Wolf, 2023)此涉及對資本報酬課稅，然而歷史統計資料顯示，在非常長期而言，資產報酬率(利率)呈現長期下降的大趨勢，在長期投資並不必然可獲得高報酬率。(Easterly, 2019)除了課徵股利所得稅(雙軌制)外，普及全民合理金融投資的知識及機會均等對降低所得的差異顯得重要。

比較我國 2006、2011 及 2021 年綜合所得稅申報戶的平均稅率(稅負除以所得淨額)及有效稅率(稅負除以綜合所得總額)，各年度的平均比較，分別是 2006 年(平均稅率 13.88%、有效稅率 6.44%)、2011(13.37%、6.11%)及 2021 年(12.16%、5.97%)，二項稅率都呈下降趨勢。若所得分成 20 等分，最高所得第 20 等分負擔的稅率分別是 2006 年(22.01%、17.17%)、2011(21.46%、16.98%)及 2021 年(19.47%、15.79%)，遠較第 19 等分負擔的稅率-2006 年(10.53%、6.14%)、2011(8.49%、4.92%)及 2021 年(7.08%、4.15%)為高，部分呈現累進課稅的現象。(財政部，綜合所得稅申報核定統計專冊)

另 2021 年底，我國家庭財富淨值五分位組中，最高第五分位組是最低第一分位組的 66.92 倍，Gini 係數是 0.606;南韓 2022 年 3 月家庭財富淨值最高第五分位組是最低第一分位組的 62.06 倍，缺 Gini 係數值;德國 2022 年 1 月家庭財富淨值最高第五分位組是最低第一分位組的 73.11 倍，Gini 係數為 0.727。顯示許多國家的家庭財富淨值的分配存在相當不均的現象。(行政院主計總處，國富統計，2024)

6. 包容性成長(inclusive growth)的租稅政策

雖然地緣政治衝突使國際保護主義再度興起，導致全球經濟破碎化，新型結盟式全球化仍持續進行，新科技及 AI 發展使非典型就業-「零工經濟」(“gig”

economy)蓬勃發展，國際間稅基移動容易，引發國際間租稅競爭及挑戰傳統工作安排及社會保障制度。OECD 組織推動防止稅基侵蝕及利潤移轉(BEPS)

15 項行動計劃。經濟結構的變化對於租稅政策欲達成效率、公平及稅收充裕構成相當大的挑戰，對於政府各項支出造成新的壓力。

稅制需配合時代發展加以調適，建構融合普世善念(goodwill)-「執行正確的事因其是正確的」-的包容性成長(inclusive growth)的租稅政策，如同追求達成 ESG 的目標。(Fagan, Gaspar and McAdam, 2015; Kant, 1784/2007, 1785/2019)進行國際間租稅混合(tax mix)-由所得稅轉向對經濟成長負面衝擊效果較小的稅目-稅基跨境移動性較低，可能減少稅制的一般累進程度，但可能又引發公平及效率間的抵換問題。透過消費地原則課徵增值稅(VAT)及其稅基移動性較小，其對國際貿易及商業較具中立性性質(O'Reilly, 2018)。此外，提高財產稅收占總稅收的比重，強化評估稅式支出的機制，減少富人適用稅式支出的項目，減少稅基的侵蝕。另移轉性支出減貧效果較稅賦為強，是所得支持政策的重要措施。

八、結論與建議

1970 年代以來，我國曾從事三次大規模的稅改及多次財政健全、所得稅優化政策改革，第一次稅改將消費稅為主改為以所得稅為主，目前所得稅稅收占比超過一半，其次為消費稅，財產稅占比未達五分之一。歷次改革都強調社會正義、租稅公平及稅收充裕，欲兼顧經濟成長及國際競爭，租稅優惠多以致侵蝕稅基，稅式支出項目無法減少，常導致未顧及社會正義、租稅公平的批評，但租稅水平公平的概念迄今仍無法單一化。資本利得課稅的議題持續受到重視，社會爭議大而停徵，現行股利課稅雙軌制使綜合所得稅制偏離，似乎對高所得者較有利。稅務行政上簡化申報程序及擴大網路申報工具，降低租稅遵從及報稅成本。

面臨地緣政治衝突，國際保護主義再度興起，全球經濟活動破碎化，發生國際間通貨膨脹，新科技及AI發展，未來可調適融合普世善意基礎的包容性成長租稅政策。建議未來相關租稅制度繼續推動改革：

- 1.建置公平機會的競爭環境:繼續檢視納稅人基本免稅額及減輕主要薪資所得者的租稅負擔，將其賺取所得者的成本設計納入扣除額中。穩定一般物價水準及變化，減少通貨膨脹稅對國民生計的衝擊。此外，繼續探討最適資本所得與勞動所得稅負相對高低的問題，降低勞動所得者的稅負。
- 2.強化財政堅韌性:持續所得稅制優化，減少所得稅制優化偏向有利於高所得者。充裕財政收入，減少政府的債務，穩定國民租稅負擔率，以因應國際政經變化及高齡化、少子化引發的(國防支出及社會福利面)財政需求的衝擊。
- 3.朝向ESG發展的稅制:國際上各國紛紛開徵碳稅，2026年歐盟將課徵「碳邊境稅」(Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM)，2024年美國也可能通過三讀的「清潔競爭法案」(Clean Competition Act, CCA)，出口廠商必須注意配合因應。我國碳

稅制由現行「先費後稅」政策，長期間將改變為開徵碳稅，統收統支，其經濟效果較徵收碳費(較傾向專款專用)為佳。同時廢除貨物稅若干項目的課徵，避免重複課稅。

4.因應現代新科技發展的衝擊:AI及自動化技術的快速發展中，檢討平衡可課徵勞動所得稅及資本所得稅的問題，輔助移轉支付-我國已實施基本生活費免稅-及保護個人，檢討各項扣除額的範圍及高低，降低對輸家的衝擊，並且鼓勵更為平等的股權所有方式。

5.數位時代跨國交易課稅權合理歸屬問題:繼續研議OECD公布第一支柱(Pillar 1)數額A的後續指令，檢視我國2018年所得稅規定與作業要點針對境外電商銷售電子勞務的我國來源收入的計算課稅方式，與執行第一支柱數額A方式比較，何者能為我國帶來稅收淨增加。此外，營利事業所得稅制也須因應全球最低稅負制實質稅率15%差距的調整，減少我國課稅權的損失。

6.普及全民租稅及合理金融投資知識及機會均等:結合上述鼓勵更為平等的股權所有方式，人人都能參與股權投資，有助於降低寬鬆貨幣政策導致所得差異的衝擊。

7.提高財產稅收占總稅收的比重:我國已經推動囤房稅2.0政策措施，持續觀察對房地產價格的影響，適度維護居住正義。

8.繼續強化稅式支出的評估機制，減少租稅優惠項目，降低租稅優惠造成稅負不公的現象。

參考文獻

- 于宗先與王金利 (2008)，《台灣賦稅體制之改變》，臺北:聯經出版事業公司。
- 立法院預算中心 (2020)，「110 年度中央政府總預算案整體評估報告-所得稅制優化方案因股利所得課稅新制之調和，整體有效稅率僅微幅下滑；惟調降最高級距稅率，每年稅損近百億元，允宜定期檢討評估實施成效」，9 月。
- 包文凱、王瑀璇 (2021)，「經濟數位化之國際所得稅制度發展簡析」，《財稅研究》，50(5)，9 月，116-141。
- 行政院主計總處(2023)，《國富統計報告年報-民國 110 年》，112 年 4 月。
- 阮清華 (2015)，「財政健全方案」執行情形，行政院會議報告，10月8日。
- 李顯峰、林惠玲、林文義 (2009)，「最低稅負制對公司稅負影響之研究-以台灣五十指數成分股為例」，何艷宏主編，《2009 兩岸租稅論叢》，逢甲大學商學院財稅系，頁 43-82。
- 李顯峰 (2015)，「財政改革與財政平衡」，李誠、蕭代基、吳中書、王健全主編，《于宗先院士及台灣經濟發展政策》，中央研究院經濟研究所及中華經濟研究院出版，105-146。
- 李顯峰 (2019)，「租稅改革的過去、現在、與未來？」，劉大中教授紀念研討會，國立臺灣大學經濟學系，9 月 6 日。
- 林于斐、范良芳與王齡懋 (2023)，「全球最低稅負制之簡析」，《財稅研究》，52(4)，10 月，36-43。
- 林安樂 (1995)，「營業增值稅的增值效果及其稅負重分配」，林全主編，《臺灣公共經濟論文集》，臺北市:聯經出版社，121-164。
- 林秀燕 (2014)，「財政健全方案」規劃重點及執行成果，財政部國庫署報告，11月25日。
- 林晏如、劉彩卿、陳欽賢 (2007)，「我國綜合所得稅稅基侵蝕之全面檢討」，《財稅研究》，39(6)，11 月，39-53。
- 林華德 (1987)，《中華民國的租稅制度:1950-1985》，財稅參考資料 78。
- 馬葛雷(R. A. Musgrave) (1968)，《馬葛雷(R. A. Musgrave)對中華民國賦稅改革研

究報告書》，陳文龍譯，1982，財政部財稅人員訓練所編印。

財政部 (2014)，推動財政健全方案，2月25日，上網：

<https://museum.mof.gov.tw/literature/Dteail/439ead148b3e4955824f98ffdae27811?cntId=b43229ba1>

財政部(2018)，所得稅制優化方案。

財政部(2023)，「所得稅制優化，暖心公平有感」，

<https://www.dot.gov.tw/singlehtml/ch26?cntId=5301a471bfa04c879f56a6d1d61ad30a>，20231123 上網搜尋。

財政部(2024a)，中華民國賦稅史，

<https://museum.mof.gov.tw/singlehtml/e5f8a59f70514ed2bdf06cb403b68eff>，

20240219 上網搜尋。

財政部(2024b)，財政統計資料庫，

<https://web02.mof.gov.tw/njswww/WebMain.aspx?sys=100&funid=defjspf2>，

20240314 上網搜尋。

財團法人中技社 (2024)，「我國財政與稅制優化研究」專家諮詢會議記要，

2024年5月22日。

徐偉初 (2014)，「臺灣租稅制度所得重分配效果之研究：2001-2011 之個體模擬分析」，《財稅研究》，43(1)，1-66。

孫克難 (2002)，「台灣租稅結構、有效稅率與經濟成長」，《財稅研究》，34(3)，20-32。

孫克難 (2011)，「租稅制度之演變」，《中華民國發展史-經濟發展》，臺北：國立政治大學與聯經出版社，581-629。

孫克難 (2015)，「台灣財政收支、世代正義與稅制改革」，李誠、蕭代基、吳中書、王健全主編，《于宗先院士及台灣經濟發展政策》，中央研究院經濟研究所及中華經濟研究院出版，147-195。

孫克難 (2017)，「臺灣三次賦稅改革之政經分析」，《財稅研究》，46(2)，1-30。

陳聽安 (1995)，「租稅改革的變革與影響」，高希均、李誠主編，《臺灣經驗在定位》，臺北：天下文化出版公司，頁 193-231。

- 陳聽安 (1999), 「賦稅改革與財政健全」, 于宗先與孫克難主編, 《財政平衡與財政改革:台灣經驗的評價》, 中華經濟研究院出版, 第五章。
- 陳珮瑜 (2023), 「因應經濟數位化所得稅制度發展趨勢簡析」, 《財稅研究》, 47(5), 119-148。
- 黃耀輝、羅時萬、謝文盛 (2007), 「我國與 OECD 國家的稅制比較」, 《財稅研究》, 39(2), 3月, 85-118。
- 黃耀輝、陳清秀、羅時萬(2018), 「我國不動產持有稅負擔之研究」, 《財稅研究》, 47(5), 62-104。
- 許慈美 (2024), 「個人所得稅制檢討與優化策略」, 財團法人中技社「我國財政與稅制優化研究」專題研究計畫論文稿。
- 張慶輝 (1995), 「論臺灣當前稅制改革方向」, 林全主編, 《臺灣公共經濟論文集》, 臺北市:聯經出版社, 3-22。
- 曾巨威 (2024), 「貧富差距擴大, 所得稅、證所稅都難救, 要靠名牌包」, 《天下雜誌》, 5月2日, <https://www.cw.com.tw/article/5130235>
- 劉大中 (1970a), 《行政院賦稅改革委員會報告書:第一部 綜合報告》, 行政院賦稅改革委員會編印。
- 劉大中 (1970b), 《行政院賦稅改革委員會報告書:第二部 改革方案彙編(一)》, 行政院賦稅改革委員會編印。
- 劉大中 (1970c), 《行政院賦稅改革委員會報告書:第三部 專題研究彙編(三)》, 行政院賦稅改革委員會編印。
- 劉宗欣與林恭正 (2002), 「台灣的財政收支與跨世代財政負擔:世代會計法的評估」, 《經濟論文》, 38(2), 245-277。
- 劉碧珍、楊子菡、黃登興(2019), 「全球化對勞動份額之影響—台灣製造業分析」, 《經濟論文叢刊》, 48(3), 421-451。
- 葛克昌 (2009), 《所得稅與憲法》, 3版, 臺北:翰蘆出版社。
- 蔡馨芳 (2024), 「財政的國際比較與國際租稅改革趨勢」, 財團法人中技社「我國財政與稅制優化研究」專題研究計畫論文稿。

- 監察院 (2012),《我國賦稅結構與政府稅制改革措施專案調查研究報告》, 100 年度, 7 月。
- 鄭保志、李宜 (2010),「台灣政府各項移轉收支的重分配效果比較: 1976–2006 之全面性與局部性分析」,《經濟論文叢刊》, 38, 233–288。
- 羅德城等(2013),「特種貨物及勞務稅條例實施成效及對所得重分配效果之研究」, 財政部 101、102 年度專案研究報告。
- Ahmad, Ehtisham (2017),” Political Economy of Tax Reform for SDGs: Improving the Investment Climate; Addressing Inequality; Stopping the Cheating,” Working Paper commissioned by the G-24 as Part of its Work Program on Domestic Resource Mobilization and Financing for Development, Mexico City.
- Alm, James (2023),”Do We Have the Tools for Achieving Distributive Tax Justice?” *Tulane Economics Working Paper Series*, Working Paper 2306.
- Alinaghi, Nazila and W. Robert Reed (2020),” Taxes and Economic Growth in OECD Countries: A Meta-analysis,” *Public Finance Review*, 2021, Vol. 49(1), 3-40.
- Andersen, Asger Lau, Niels Johannesen, Mia Jørgensen, and José-Luis Peydró (2023), “Monetary Policy and Inequality,” *Journal of Finance*, 78(5), 2945-2989.
- Arnold, Jens Matthias (2008),” Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries.” *OECD Economics Department Working Papers* No. 643, <https://dx.doi.org/10.1787/236001777843>.
- Atkinson, Anthony B. (2015), *Inequality What Can Be Done?*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Auerbach, Alan J., Laurence J. Kolikoff and Darryl Koehler (2023),”US Inequality and Fiscal Progressivity: An Intragenerational Accounting,” *Journal of Political Economy*, 131(5), 1249-1293.
- Bastani, Spencer and Daniel Waldenström (2024),”AI, Automation and Taxation,” CESifo Working Papers No.11804.
- Boushey, Heather, J. Bradford DeLong and Marshall Steinbaum (eds.)(2017), *After Piketty: The Agenda for Economics and Inequality*, Harvard University Press.
- Bierbrauer, Felix J., Pierre C. Boyer, and Andreas Peichl (2021), “Politically Feasible Reforms of Non-linear Tax Systems”. *American Economic Review*, 111(1), 153–191.

- Bierbrauer, Felix, Pierre Boyer, Andrew Lonsdale, Andreas Peichl (2021), “Tax Reforms and Political Feasibility,” 2021, halshs-03364050.
- Blanchet, Thomas, Lucas Chancel and Amory Gethin (2022),”Why is Europe more Equal than the United States?” *American Economic Journal: Applied Economics*, 14(4), 480-518.
- Cullis, John and Philip Jones (1998), *Public Finance and Public Choice*, 2nd ed., Oxford University Press.
- Easterly, William (2019),” Review of Walter Scheidel’s ‘The Great Leveler: Violence and the History Inequality from the Stone Age to the Twenty-first Century’”, *Journal of Economic Literature*, 57, 955-971.
- Fagan, Gabriele, Vitor Gaspar and Peter McAdam (2015), “Immanuel Kant and Endogenous Growth Theory,” *Scottish Journal of Political Economy*, 63(5), 427-442, Doi: 10.1111/sjpe.12099.
- Gale, W. G. and S. Vignaux (2023), “The Difference in How the Wealthy make Money – and Pay Taxes. Urban Institute-Brookings Institution Tax Policy Center Working Paper. Washington, D.C, available online at available online at <https://www.brookings.edu/articles/the-difference-in-how-the-wealthy-make-money-and-pay-taxes/#:~:text=Wages%20face%20heavier%20taxation%20than%20capital%20income%2C%20even%20though%20wages,are%20imposed%20solely%20on%20wages>
- Greulich, Katharina, Sarolta Laczó and Albert Marcet (2023),”Pareto-Improving Optimal Capital and Labor Taxes,” *Journal of Political Economy*, 131(7), 1904-1946.
- Heckmeyer, Jost, Inga Schulz, Christoph Spengel, and Sarah Winter (2024), “The Digital Economy, Global Tax Reforms and Developing Countries – An Evaluation of Pillar I and Art. 12B UN Model,” ZEW Discussion Paper No.24-022 04/2024.
- Hugger, Felix, Ana Cinta González Cabral and Pierce O’Reilly (2023),”Effective Tax Rates of MNEs: New Evidence on Global Low-taxed Profit,” *OECD Taxation Working Papers* No. 67, <https://dx.doi.org/10.1787/4a494083-en>.
- Hugger, Felix, Anna C. G. Cabral, Massimo Bucci, Maria Gesualdo and Pierce O’Reilly (2024), “The Global Minimum Tax and the Taxation of MNE Profit,” *OECD Taxation Working Papers* No.68.

- Johansson, Åsa, Christopher Heady, Jens Arnold, Bert Brys and Laura Vartia (2008), "Taxation and Economic Growth", *OECD Economics Department Working Papers* No. 620, doi:10.1787/241216205486.
- Kant, Immanuel (1784; 2007), "Idea for a Universal History with a Cosmopolitan Aim," in G. Zöllner and R. Louden (eds.), *The Cambridge Edition of the Works of Immanuel Kant: Anthropology, History, and Education*, Cambridge: Cambridge University Press, 107–20.
- Kant, Immanuel (1785; 2019), *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, Herausgegeben von Theodor Valentiner, Philip Reclam jun. GmbH & Co. KG.
- Keuschnigg, Christian (2005), *Öffentliche Finanz: Einnahmenpolitik*, Mohr Siebeck Tübingen.
- McKay, Alisdair and Christian K. Wolf (2023), "Monetary Policy and Inequality," *Journal of Economic Perspectives*, 37(1), 121–144.
- Nozick, Robert (1974), *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Books.
- Piketty, Thomas (2014), *Capital in the 21st Century*, Harvard University Press.
- O'Reilly, Pierce (2018), "Tax Policies for Inclusive Growth in a Changing World," *OECD Taxation Working Papers* No. 40, <https://dx.doi.org/10.1787/1fdafe21-en>
- Oxfam (2023), *Survival of The Richest: How We must Tax the Super-rich Now to Fight Inequality*. Oxfam International, available online at <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621477/bp-survival-of-the-richest->
- Powell, John A., Six Policies to Reduce Economic Inequality, <https://belonging.berkeley.edu/six-policies-reduce-economic-inequality>
- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rosen, Harvey S. and Ted Gayer (2014), *Public Finance*, McGraw-Hill Global edition, 10th ed.
- Saez, Emmanuel and Gabriel Zuman(2023), "Distributional Tax Analysis in Theory and Practice: Harberger meets Diamond-Mirrlees," *NBER Working Paper* 31912.
- Sahm, Reiner(2019), *Theorie und Ideengeschichte der Steuergerechtigkeit: Eine steuertheoretische, steuerrechtliche und politische Betrachtung*, Springer Gabler.
- Stiglitz, Joseph E. and Partha Dasgupta (1971), "Differential Taxation, Public Goods, and Economic Efficiency," *Review of Economic Studies*, 38(2), 151-174.

Stiglitz, Joseph E. and Jay K. Rosengard (2015), *Economics of Public Sector*, W. W. Norton, 4th ed.

Taylor, Roberts S. (2015), *Reconstructing Rawls: The Kantian Foundations of Justice as Fairness*, Penn State University Press.

The Economist (2024), “An Unrealisable Idea. How to Tax Billionaires—and How not to,” June 19th 2024.

Wang, Ping and Chong K. Yip (1992), “Taxation and Economic Growth: The Case of Taiwan,” *The American Journal of Economics and Sociology*, 51(3), 317-331.

第五章 個人所得稅制檢討與優化策略

許慈美¹

一、我國個人所得稅制簡介（一般所得額與基本所得額）

（一）所得稅法

我國個人所得稅採屬地主義²之綜合所得稅制³，其課稅基本原則為量能課稅，並以家戶為課稅單位⁴，由納稅義務人、配偶及其受扶養親屬合併計算所得額與應納稅額辦理結算申報。為正確衡量家戶納稅能力，納稅義務人應就申報戶當年度之各類所得合併加總為綜合所得總額，經減除免稅額、各項扣除額及基本生活費差額⁵後之餘額為綜合所得淨額，綜合所得淨額為零者，表示該申報戶已無課稅所得，無須繳稅；如大於零，則按其適用課稅級距之累進稅率（5%~40%）計算應納稅額，減除扣繳稅額及可抵減稅額後，計算其應自行繳納稅額或應退還稅額。

扣除額區分為一般扣除額（包含標準扣除額及列舉扣除額二者擇一適用）及特別扣除額，依 2024 年 1 月 3 日修正公布之所得稅法第 17 條規定，列舉扣除額有五項，包括捐贈、保險費、醫藥及生育費、災害損失及購屋借款利息；特別扣除額有八項，包括財產交易損失、薪資所得特別扣除、儲蓄投資特別扣除、身心障礙特別扣除、教育學費特別扣除、幼兒學前特別扣除、長期照顧特別扣除及房屋租金支出特別扣除。另有關免稅額、標準扣除額、薪資所得特別扣除額及身心障礙特別扣除額，每遇消費者物價指數較上次調整年度之指數上漲累計達 3% 以上時，按上漲程度調整⁶。2024 年度綜合所得稅免稅額及各項扣除額限額規定如下表：

¹ 臺銀綜合證券股份有限公司董事長、財政部賦稅署前署長

² 所得稅法第 2 條。

³ 所得稅法第 13 條。

⁴ 所得稅法第 15 條。

⁵ 納稅者權利保護法第 4 條及同法施行細則第 3 條。

⁶ 所得稅法第 5 條及第 5 條之 1。

表 5.1：2024 年度綜合所得稅免稅額扣除額限額一覽表

單位：新臺幣元

項目	類別	限額	
免稅額	本人、配偶、受扶養親屬	每人 97,000	
	本人、配偶、直系尊親屬（滿 70 歲）	每人 145,500	
標準扣除額	單身	131,000	
	夫妻合併申報	262,000	
列舉扣除額	捐贈	對國防、勞軍、政府	核實，全額扣除
		對教育、文化、公益、慈善機構或團體	核實，以所得總額 20% 為限
	人身保險費（本人、配偶、受扶養直系親屬）	每人 24,000， 但健保費核實減除	
	醫藥及生育費	核實，但受有保險給付部分不得扣除	
	災害損失	核實，但受有保險賠償或救濟金部分不得扣除	
	自用住宅購屋借款利息	限一屋，300,000 應減除儲蓄投資特別扣除額	
	特別扣除額	財產交易損失	核實
	薪資特別扣除額	每人 218,000	
	儲蓄投資特別扣除額	每戶 270,000	
	身心障礙特別扣除額	每人 218,000	
	教育學費特別扣除額(就讀大專以上院校之子女)	每人 25,000	
	幼兒學前特別扣除額(6 歲以下子女)	第 1 名 150,000 第 2 名及以上每人 225,000	
	長期照顧特別扣除	每人 120,000	
	房屋租金支出特別扣除(本人、配偶及受扶養直系親屬在境內無房屋，租屋供自住使用)	每戶 180,000	

註：1. 本文作者編製。

2. 扣除額項目中未標示適用對象身分者，本人、配偶及受扶養親屬之相關費用皆可適用。

另基於各種經濟環境、社會情狀等政策考量，對個人部分所得類別採免納所得稅、分離課稅或分開計稅等方式徵免所得稅，例如證券及期貨交易所得免納所得稅⁷、個人房地合一所得稅採個別申報課稅⁸、各項金融資產利息採扣繳稅款分離課稅⁹。此外，股利所得自 2018 年度起，納稅義務人、配偶及受扶養親屬獲配營利所得，其屬所投資之公司、合作社及其他法人分配 1998 年度或以後年度之股利所得，得就下列兩種方式擇一¹⁰計算稅額合併結算申報：(1) 股利所得採併入綜合所得總額申報，並以該股利所得合計金額按 8.5% 計算可抵減稅額，抵減當年度結算申報應納稅額，每一申報戶每年抵減金額以新臺幣 8 萬元為限；或 (2) 股利所得合計金額按 28% 單一稅率分開計稅。

(二) 所得基本稅額條例

為維護租稅公平，確保國家稅收，建立個人所得稅負擔對國家財政之基本貢獻，自 2006 年 1 月 1 日起實施所得基本稅額條例，境內居住之個人應就其依所得稅法規定辦理結算申報之綜合所得稅淨額，加計海外所得¹¹、保險給付、未上市（櫃）未興櫃股票及私募基金受益憑證交易所得及非現金捐贈金額等項目為基本所得額，於扣除一定金額¹²後，按 20% 計算個人基本稅額，與依所得稅法規定計算之一般所得稅額比較，一般所得稅額低於基本稅額者，應就基本稅額與一般所得稅額之差額，繳納所得稅。

二、實施概況

(一) 課稅稅基

綜合所得總額¹³係反應經濟成果的一環，綜合所得總額允應隨著經濟成長而有所增長，因此，原則上，綜合所得總額與經濟景氣具正向關聯。依據最近 11 年來綜合所得稅結算申報概況（如表 5.2 及圖 5.1），觀察近年來綜合所得總額成長率，除 2022 年度綜合所得總額成長率達 13.83%，與經濟成長率 2.59% 相較，成長幅度差距較大外，大部分年度之綜合所得總額成長率與經濟成長率相近。

有關扣除（免稅）額度的變化，除（1）2015 年度實施財政健全方案-回饋稅制，修正所得稅法增加 45% 最高累進稅率級距，並將所增加之稅收用於提

⁷ 所得稅法第 4 條之 1、第 4 條之 2。

⁸ 所得稅法第 14 條之 5。

⁹ 所得稅法第 14 條之 1。

¹⁰ 所得稅法第 15 條第 4 項及第 5 項。

¹¹ 海外所得自 2010 年 1 月 1 日起納入計算基本所得額。

¹² 所得基本稅額條例第 13 條第 1 項規定，扣除金額為新臺幣 600 萬元。另依同條第 3 項規定 2024 年度調整為 750 萬元。

¹³ 現行綜合所得稅制因股利所得部分得選擇採分開計稅，財政部財政資訊中心編印之綜合所得稅申報核定統計專冊，將綜合所得總額加計分開計稅之股利所得之合計數稱為總所得額；本文係以總所得額進行分析，惟考量外界對綜合所得總額一詞較為熟悉，爰以綜合所得總額代稱。

高標準扣除額及薪資特別扣除額，致扣除（免稅）額較前一年度成長 6.36%；（2）2018 年度實施所得稅制優化大幅調高 4 項扣除額（標準扣除額、薪資所得特別扣除額、身心障礙特別扣除額及幼兒學前特別扣除額）致較前一年度成長 17.06%；以及（3）2022 年度因應物價指數上漲累計達 3% 以上，依所得稅法自動調整機制，提高免稅額、標準扣除額、薪資所得特別扣除額及身心障礙特別扣除額，致較前一年度成長 7.2% 等修法或自動調整機制調整外，其他年度之扣除（免稅）額均每年穩定增加 1% 至 2%。

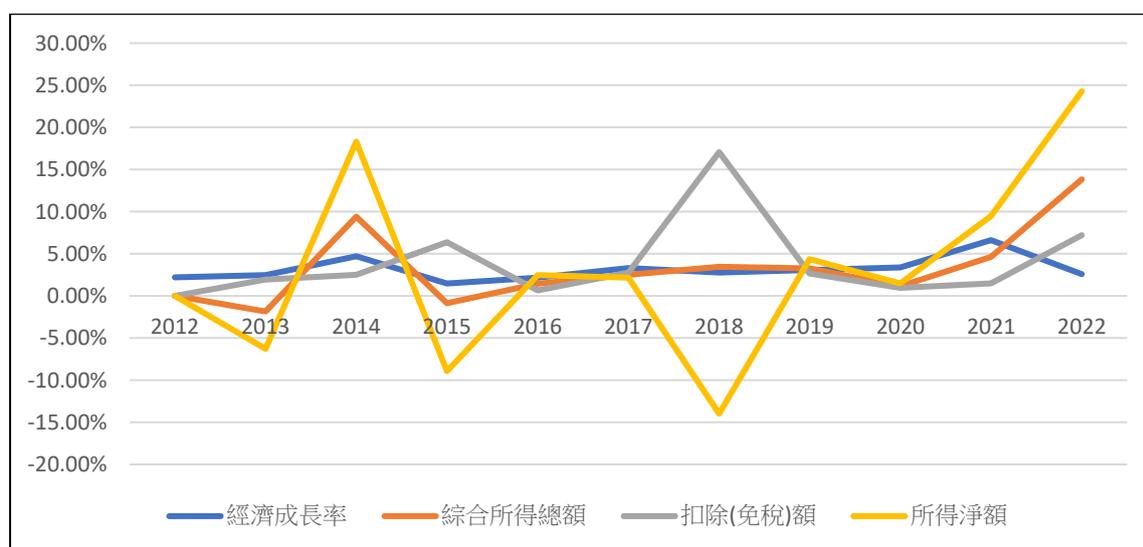
觀察 2012 年度至 2020 年度間，各年度之經濟成長率雖皆為正成長，由於 2015 年度及 2018 年度修正所得稅法調增扣除額度，該二年度扣除（免稅）額占所得總額比率，從 2012 年度的 54.1% 分別上升至 56.47% 及 63.57%，致其所得淨額（即課稅稅基）因而為負成長；至 2020 年度扣除（免稅）額占所得總額比率仍達 63.06%，致使所得淨額反而自 2012 年度之 2.47 兆元減少至 2020 年度之 2.38 兆元。迨至 2021 年度及 2022 年度各國因應 COVID-19 疫情，大多採取線上會議及居家辦公（上學）方式，電子設備及週邊產品需求遽增，有利我國相關產業發展，加上我國防疫有成，經濟成長較其他國家優異，綜合所得總額增加數大於扣除（免稅）額增加數，致該二年度所得淨額分別上升至 2.62 兆元及 3.25 兆元，終使課稅稅基大幅成長。

表 5.2：2012 至 2022 年度綜合所得稅結算申報概況（一）¹⁴

單位：%，億元

所得年度	經濟成長率	綜合所得總額 ¹⁵		扣除(免稅)額			所得淨額	
		金額 A	成長率	金額 B	成長率	占比 C=B/A	金額 D=B-A	成長率
2012	2.22%	53,844	-	29,131	-	54.10%	24,713	-
2013	2.48%	52,850	-1.85%	29,695	1.94%	56.19%	23,155	-6.30%
2014	4.72%	57,831	9.42%	30,434	2.49%	52.63%	27,397	18.32%
2015	1.47%	57,322	-0.88%	32,369	6.36%	56.47%	24,953	-8.92%
2016	2.17%	58,152	1.45%	32,584	0.66%	56.03%	25,568	2.46%
2017	3.31%	59,606	2.50%	33,488	2.77%	56.18%	26,118	2.15%
2018	2.79%	61,667	3.46%	39,200	17.06%	63.57%	22,467	-13.98%
2019 ¹⁶	3.06%	63,692	3.28%	40,245	2.67%	63.19%	23,447	4.36%
2020	3.39%	64,419	1.14%	40,625	0.94%	63.06%	23,794	1.48%
2021	6.62%	67,392	4.62%	41,222	1.47%	61.17%	26,170	9.49%
2022	2.59%	76,714	13.83%	44,191	7.20%	57.60%	32,523	24.28%

資料來源：財政部財政資訊中心各年度綜合所得稅申報核定統計專冊（2022 年度為初步統計專冊）；行政院主計總處，本文編製。

圖 5.1：2012 至 2022 年度經濟成長率與綜合所得稅結算申報概況¹⁷

(二)薪資所得者稅額負擔與高低所得者差距倍數

由於一般民眾大多為受薪階層，綜合所得稅申報戶以申報薪資所得者居多，

¹⁴ 綜合所得稅稅收主要係包括年度結算申報及扣繳稅款，以境內居住者而言，結算申報應納稅額具最終稅負效果，爰僅分析結算申報部分。

¹⁵ 同註 14

¹⁶ 因應司法院釋字 745 號解釋，2019 年度起薪資所得之計算，係以薪資收入減除薪資所得特別扣除額或特定費用項目金額之餘額為所得額；與 2018 年度以前以薪資收入為所得額計入綜合所得總額不同，為數值連續性計，2019 年度以後係以薪資收入計入綜合所得總額，並將薪資所得特別扣除額計入扣除(免稅)額內。另為免失真，爰將所得淨額為零的課稅級距申報戶之扣除(免稅)額大於該等申報戶綜合所得總額金額部分扣除，相關數值將與財政部財政資訊中心統計專冊有所出入。

¹⁷ 本文編製。

因此，薪資所得者繳納所得稅的情形，格外受外界關注¹⁸。分析最近 11 年來綜合所得稅結算申報概況（如表 5.3 及圖 5.2），2012 年度至 2017 年度，薪資所得應納稅額占整體結算申報應納稅額比率，除因兩稅合一制度自 2015 年度起將可扣抵稅額由全額扣抵改為減半扣抵，公司因而大幅提前於 2014 年度發放股利，造成 2014 年度薪資所得應納稅額占比短暫下滑外，其他年度之占比穩定維持在 55%~57% 之間。2018 年度雖因實施所得稅制優化調高薪資特別扣除額，使其占比自 2017 年度之 57.3% 下滑至 54.81%，惟 2020 年度及 2021 年度又再度上升，直至 2022 年度才下滑至 52.85%（推測係因 2021 年度上市櫃公司獲利大幅成長，於次一年度大幅增加股利發放所致）。

有關適用最高累進稅率（原則為 40%，2015 年度至 2017 年度則調高至 45%）申報戶繳納稅額之占比，除因 2015 年度將實施兩稅合一可扣抵稅額減半扣抵，公司因而提前於 2014 年度發放股利，致 2014 年度達 56.62% 外，2012 年度至 2017 年度介於 46% 至 48% 之間。惟 2018 年度以後因實施所得稅制優化，將股利所得採併計綜合所得總額且按一定比率於限額內計算扣抵稅額或採分開按單一稅率（28%）計算稅額，二擇一方式課稅，造成適用最高累進稅率繳納稅額之占比大幅下滑至 39%，至 2021 年度及 2022 年度才再行回升至 41.19% 及 43.56%，亦同上開分析，係因 COVID-19 疫情，我國經濟成長較其他國家優異，高所得者所得增加之幅度拉大所致。

另依綜合所得稅統計專冊將稅前綜合所得總額區分為 5 分位，最高所得與最低所得者差距倍數分析（詳如表 5.3），自 2012 年度的 12.8 倍起，逐年遞增至 2022 年度 15.3 倍，最近年度該所得差距倍數有逐漸增加趨勢（2014 年度陡升至 14.1 倍及 2015 年度回落至 13.3 倍，同前開分析，推測因 2015 年度將實施兩稅合一可扣抵稅額改為減半扣抵，公司大幅提前於 2014 年度發放股利，致有陡升及回落之例外狀況）。

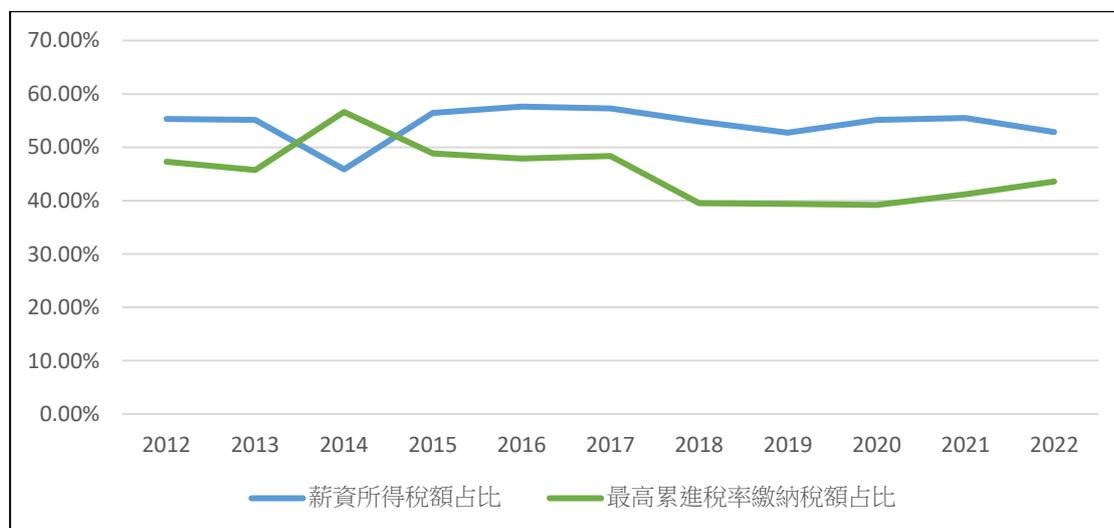
¹⁸ 貧富差距擴大 立委籲應檢討稅制，台灣醒報，聯合新聞網
(<https://udn.com/news/story/7243/7935659>)，2024 年 5 月 1 日。

表 5.3：2012 至 2022 年度綜所稅結算申報概況（二）

單位：億元，%，倍數

所得年度	結算申報應納稅額 A	結算申報應納稅額成長率	薪資所得應納稅額 B	薪資所得稅額占比 B/A	最高累進稅率繳納稅額 C	最高累進稅率繳納稅額占比 C/A	低所得組占比 D	高所得組占比 E	高所得組差倍數 E/D	低所得組差倍數 E/D
2012	3,118.41	-	1,725.09	55.32%	1,474.22	47.27%	4.1	52.6	12.8	
2013	2,845.01	-8.77%	1,567.73	55.10%	1,301.63	45.75%	4.0	52.6	13.2	
2014	3,848.79	35.28%	1,764.88	45.86%	2,179.02	56.62%	3.9	54.4	14.1	
2015	3,200.53	-16.84%	1,805.63	56.42%	1,563.20	48.84%	4.0	52.9	13.3	
2016	3,241.93	1.29%	1,868.14	57.62%	1,553.22	47.91%	4.0	52.8	13.4	
2017	3,315.60	2.27%	1,899.89	57.30%	1,603.75	48.37%	3.9	52.9	13.6	
2018	2,923.55	-11.82%	1,602.26	54.81%	1,154.85	39.50%	3.8	53.1	13.9	
2019	3,053.17	4.43%	1,609.62	52.72%	1,202.73	39.39%	3.8	53.0	13.9	
2020	3,077.49	0.80%	1,696.17	55.12%	1,206.12	39.19%	3.7	53.0	14.3	
2021	3,552.54	15.44%	1,970.21	55.46%	1,463.33	41.19%	3.6	53.7	14.9	
2022	4,647.58	30.82%	2,456.46	52.85%	2,024.42	43.56%	3.6	55.0	15.3	

資料來源：財政部財政資訊中心各年度綜合所得稅申報核定統計專冊(2022 年度為初步統計專冊)，本文編製。

圖 5.2：2012 至 2022 年度薪資所得與最高累進稅率納稅比率概況¹⁹

三、問題研析

(一) 綜合所得稅課稅稅基與經濟成長率關聯性

近年來我國租稅負擔率（賦稅收入占國內生產毛額比例）與租稅分配的公平

¹⁹ 本文編製。薪資所得稅額占比，係指全國薪資所得應納稅額合計數占全國結算申報應納稅額比率；最高累進稅率繳納稅額占比，係指適用稅率 40% 申報戶應納稅額合計數占全國結算申報應納稅額比率。

問題，經常引發社會各界重視。依據財政部 2023 年財政統計²⁰，我國租稅負擔率從 2004 年的 12.0%，最低至 2010 年的 11.5%，至 2023 年也僅上升至 14.7%，與經濟合作暨發展組織（OECD）會員國比較，除新加坡（2023 年 13.7%）較我國略低外，其他國家例如日本（2021 年 20.7%）、韓國（2022 年 23.8%）、美國（2022 年 21.6%）、德國（2022 年 24.7%）等均較我國為高。

所得稅具有平均社會財富、稅收豐富等優點，素有租稅女王之美稱，我國第一大稅收來源係所得稅，自 2016 年度至 2023 年度之個人所得稅收入，除 2021 年度受證券交易稅大幅增加影響致個人所得稅占總賦稅收入之比率僅占 18.45% 外，其他年度之占比均在 20% 以上，由此可見，政府為維持穩定充足的收入來源，挹注國庫，適度藉由所得稅之課徵，自有其必要性。此外，所得稅之量能課稅原則，具有縮小貧富差距之功效，2019 年度至 2022 年度基尼係數分別為每戶 0.339、0.340、0.341、0.342²¹，雖均低於警戒值 0.4，惟從其變化分析，似有惡化貧富差距之趨勢，亦常為外界所質疑。

綜合所得總額係經濟成長的果實，原則上該兩者乃呈正向關聯，依前開個人所得稅實施概況分析，尚符合正相關性。惟以所得淨額（即課稅稅基）觀之，2012 年度之課稅稅基達 2.47 兆元，時至 2020 年度並未隨逐年之經濟成長而同步上升，反而下降至 2.40 兆元，直至 2021 年度及 2022 年度始分別上升至 2.62 兆元及 3.25 兆元，終使課稅稅基大幅成長，究其主要原因，係在於修法增加扣除額有關；另較大的成長幅度，主要係 2020 年度及 2021 年度經濟成長率相對較高所致。

依照前開綜合所得總額與經濟成長的因果關係，在無其他修法因素下，課稅稅基理應隨著經濟成長而同步穩定成長，惟高經濟成長率並非邁入已開發國家之常態，我國 2021 年度經濟成長率雖達 6.62%，2022 年度及 2023 年度則分別僅為 2.59% 及 1.28%²²，可證我國經濟成長率無法長期維持高度成長；另我國正面臨少子女化及人口負成長問題，未來繳納綜合所得稅人口有減少之可能。因此，相關賦稅收入是否足以因應國庫需求，將是政府所應未雨綢繆之課題，容有再行審視稅制合宜性之空間。

（二）免稅額及各項扣除額占綜合所得總額比重過大

從現行各項扣除額的立法目的，可區分為二大類：（1）調整納稅能力、實現租稅公平，及（2）配合政策目的、鼓勵特定行為等。第一個目的，主要係用以衡量納稅義務人之納稅能力，考量其收入與支出面因素，落實量能課稅原則，並以達成以下二項主要目標：（a）確保稅額負擔不會損害納稅義務人維持基本

²⁰ 財政部網站，https://service.mof.gov.tw/public/Data/statistic/Year_Fin/112 電子書 /htm/33100.pdf，最後瀏覽日 2024 年 6 月 12 日。

²¹ 統計資料庫查詢結果（dgbas.gov.tw），最後瀏覽日 2024 年 6 月 6 日。

²² 同前註。

生活能力，例如免稅額、標準扣除額、醫藥及生育費、災害損失及基本生活所需之費用等；(b) 強化所得稅制累進性，實現所得稅制公平，例如我國於 2018 年度實施所得稅制優化方案，提高薪資所得特別扣除額。第二個目的，例如儲蓄投資特別扣除額具有鼓勵投資意願、購屋借款利息帶有提高民眾住宅自有比率等。惟依國外研究 (Goda, 2011; Hiber & Turner, 2014) 顯示，為鼓勵消費行為而設立之扣除額，如個人保險或投資創業等，租稅優惠多由高所得家戶享受，且行為改變成效有限²³，現行各項扣除額實施多年，立法背景與現況或有不同，似可檢討政策有效性與合宜性。

依前開個人所得稅實施概況 (表 5.2) 分析，扣除 (免稅) 額常年超過所得總額 50%，2015 年度及 2018 年度修正所得稅法增加扣除額度，扣除 (免稅) 額占所得總額比率從 2012 年度的 54.1%，分別上升至 2015 年度的 56.47% 及 2018 年度的 63.57%，進而造成該二年度所得淨額負成長；至 2020 年度扣除 (免稅) 額占所得總額比率仍高達 63.06%，如以 2020 年度與 2012 年度相較，所得總額雖增加 1.058 兆元，然扣除 (免稅) 額竟增加 1.149 兆元，致使所得淨額未隨逐年經濟成長而增加，反而呈減少局面，主因在於扣除 (免稅) 額有鉅額的增加。另 2022 年度綜合所得總額大幅增加，扣除 (免稅) 額占所得總額比率雖有下降，惟仍高達 57.60%。其中，特別扣除額占總扣除額比重達 38.05%、免稅額占比 31.26%、標準扣除額占 20.56%、基本生活費差額 5.21% 及列舉扣除額占 4.91% (如表 5.4)，列舉扣除額及特別扣除額列報情形如表 5.5 及表 5.6，列舉扣除額主要以保險費、醫藥及生育費、購屋借款利息及捐贈扣除額為主；特別扣除額，除薪資所得外，主要以儲蓄投資及身心障礙及幼兒學前等特別扣除為主。

²³ 參考周德宇、羅光達、傅健豪，檢討綜合所得稅免稅額及各項扣除額之合理性，2010 年 5 月。

表 5.4：2022 年度總扣除額²⁴申報核定情形分析表

單位：萬元，%

總扣除額扣除項目	合計	免稅額	標準扣除額	列舉扣除額	特別扣除額	基本生活費差額
扣除金額(1) (億元)	50,826	15,890	10,451	2,495	19,339	2,650
占比	100.00%	31.26%	20.56%	4.91%	38.05%	5.21%
金額排名	-	2	3	5	1	4
平均扣除金額 (萬元)(1)/戶	-	24.00	17.68	34.65	29.17	11.67
平均金額排名	-	3	4	1	2	5

資料來源：財政部財政資訊中心 2022 年度綜合所得稅申報初步核定統計專冊，本文編製。

註：平均金額免稅額及特別扣除額以申報戶數 663 萬戶、標準扣除額以 591 萬戶、列舉扣除額以 72 萬戶、基本生活費差額以 227 萬戶計算。

表 5.5：2022 年度列舉扣除額申報核定情形分析表

單位：億元，%

列舉項目	合計	捐贈	保險費	醫藥及生育費	災害損失	房屋租金	購屋借款利息
扣除金額(1)	2,500	373	949	688	0.3	25	463
占比%	100.00	14.92	37.96	27.52	0.12	1.00	18.52
金額排名	-	4	1	2	6	5	3

資料來源：財政部財政資訊中心 2022 年度綜合所得稅申報初步核定統計專冊，本文編製。

表 5.6：2022 年度特別扣除額申報核定情形分析表

單位：億元，%

特別扣除項目	合計	財交損失	薪資所得	儲蓄投資	身心障礙	教育學費	幼兒學前	長期照顧
扣除金額	19,339.15	0.15	14,941	1,601	1,445	162	762	428
占比%	100.00	0.00	77.26	8.28	7.47	0.84	3.94	2.21
金額排名	-	7	1	2	3	6	4	5

資料來源：財政部財政資訊中心 2022 年度綜合所得稅申報初步核定統計專冊，本文編製。

²⁴為利於各項扣除(免稅)額之比較，未將所得淨額為零的課稅級距申報戶(其扣除及免稅額合計大於綜合所得總額)之各項扣除(免稅)額予以排除計算；並包含薪資所得特別扣除額。

外界²⁵亦針對綜合所得總額達 200 萬元以上，卻免納綜合所得稅之申報戶有增加趨勢²⁶，提出質疑，認為調高扣除額度，高所得者所享受的減稅利益亦隨同增加。以表 5.4 與表 5.7 比較顯示，該等申報戶申報列舉扣除額每戶平均達 259 萬元，遠高於整體每戶平均 34.65 萬元，每戶平均之免稅額及特別扣除額亦分別為 61.46 萬元及 73.32 萬元，而高於整體每戶平均的 24 萬元及 29.17 萬元，高所得者利用扣除額享受租稅優惠效果確實較高。

表 5.7：2022 年度綜合所得總額達 200 萬元以上所得淨額為零之申報戶
扣除額申報情形分析表 單位：萬元，%

總扣除額 扣除項目	合計	免稅額	標準 扣除額	列舉 扣除額	特別 扣除額	基本生活 費差額
扣除金額(1)	127,166	19,545	471	82,403	23,316	1,431
占比%	100.00	8.76	0.08	82.57	7.95	0.13
金額排名	-	2	5	1	3	4
平均扣除金額 (1)/318 戶	400	61.46	1.48	259.13	73.32	4.5
平均金額排名	-	3	5	1	2	4

資料來源：財政部財政資訊中心 2022 年度綜合所得稅申報初步核定統計專冊，本文編製。
註：2022 年度綜合所得總額達 200 萬元以上所得淨額為零之申報戶共 318 戶。

綜合所得稅各項扣除額之類別、適用範圍與金額多寡，直接影響納稅義務人之租稅負擔，常成為外界所關注之議題，經統計第 10 屆立法委員（任期自 2020 年 2 月 1 日至 2024 年 1 月 31 日）所提所得稅法第 17 條扣除額修正草案計 55 案，63 項²⁷；第 11 屆立法委員（任期自 2024 年 2 月 1 日至 2028 年 1 月 31 日）自上任迄 2024 年 6 月 18 日止，短短數月期間，亦已提出修正相關扣除額草案計 20 案，21 項²⁸，多數提案係為提高扣除金額、增列扣除項目或擴大適用範圍，將再行提高總扣除（免稅）額，進一步提高其占綜合所得總額比率及高所得者適用較高減稅利益，而有加深貧富差距之疑慮。

(三) 高低所得差距持續擴大

依據世界經濟論壇（WEF）2024 年 1 月發布之《2024 全球風險報告》²⁹顯示，未來因知識、技術、收入及財富更加集中，加劇貧富兩極化，將成為世界各國面臨之一大挑戰。行政院主計總處 2024 年 4 月 29 日發布我國 2022 年

²⁵ 稅改嘉惠富人 高所得免稅者大增 - 財經焦點 - 中國時報 (chinatimes.com)，最後瀏覽日 2024 年 7 月 1 日。

²⁶ 綜合所得總額達 200 萬元以上，卻免納綜合所得稅之申報戶，2020 年度為 217 戶、2021 年度為 239 戶，至 2022 年度為 318 戶。

²⁷ 立法院全球資訊網 - 法案查詢 (ly.gov.tw)，最後瀏覽日 2024 年 6 月 18 日。

²⁸ 同前註。

²⁹ World Economic Forum. (2024). *The Global Risks Report 2024, 19th Edition — Insight Report*.

國富統計及 2021 年家庭財富分配統計結果，將 2021 年底全國家庭財富區分為五等分，第 1 分位組平均每戶 77 萬元，第 5 分位組平均每戶 5,133 萬元，差距為 66.7 倍，與 1980 年之差距為 16.8 倍相較，家庭財富差距倍數持續擴大³⁰。

綜合所得稅除作為挹注政府收入主要來源之財政目的外，由於綜合所得稅屬直接稅，可針對納稅義務人的不同情境課以不同稅負，相較於其他稅目別，更能直接實踐量能課稅或扶助經濟弱勢的理念，因此，綜合所得稅常被認為是實現財富重分配，改善貧富差距的重要政策工具。爰綜合所得稅基於租稅公平及量能課稅原則，採累進稅率課稅，原應以達到縮小所得差距為其目標，惟依行政院主計總處家庭收支調查結果³¹（如表 5.8）顯示，近年來家庭每戶可支配所得高低差距倍數有擴大趨勢。

表 5.8：家庭（五等分位）之平均每戶可支配所得高低差距倍數

年度	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
倍數	6.08	6.05	6.06	6.08	6.07	6.09	6.10	6.13	6.15	6.15

註：資料來源，行政院主計總處，本文自行整理。

另依前開表 5.3 資料分析，將稅前綜合所得總額區分為 5 等分位，最近 11 年來高低所得差距倍數最高為 2014 年度 14.1 倍，2015 年度實施回饋稅制下降至 13.3 倍，惟 2016 年度起逐年擴大至 2022 年度 15.3 倍（第 1 分位所得占全部所得比率為 3.6%，第 5 分位所得占全部所得比率為 55%，高低所得差距倍數達 15.3 倍）。再以 2022 年度稅後所得（綜合所得總額減除應納稅額並加回股利可抵減稅額）分析（詳表 5.9），第 1 分位所得占全部所得比率為 3.8%，第 5 分位所得占全部所得比率為 52.5%，高低所得差距倍數為 13.8 倍，較之稅前綜合所得總額，雖小幅縮小高低所得差距倍數 1.5 倍（13.8 倍減 15.3 倍），惟其高低所得差距倍數亦有逐步升高趨勢。

綜上，無論以財富分析、家庭收支調查或綜合所得稅申報資料分析，均可獲得所得差距不但未縮小反而有惡化之現象，現行所得稅制度似未妥適發揮縮小貧富差距之功能。

³⁰ 中央社，<https://www.cna.com.tw/news/afe/202405035006.aspx>，最後瀏覽日 2024 年 6 月 12 日。

³¹ 行政院主計總處網站，(https://www.stat.gov.tw/News_Content.aspx?n=3908&s=231908)，最後瀏覽日 2024 年 5 月 14 日。

表 5.9：2022 年度綜合所得總額高低所得差距倍數縮小分析表

單位：億元，%

分位別	綜合所得總額	分位占比	稅負	稅後所得總額	分位占比	稅後所得差距縮小倍數
第 1 分位	2,775	3.6%	-19	2,794	3.8%	-
第 2 分位	6,483	8.45%	-17	6,500	8.95%	-
第 3 分位	9,859	12.85%	12	9,847	13.56%	-
第 4 分位	15,437	20.12%	98	15,338	21.13%	-
第 5 分位	42,159	54.96%	4,043	38,115	52.50%	-
合計	76,714	100%	4,118	72,595	100%	-
第 1 分位與第 5 分位差距倍數	-	15.3	-	-	13.8	1.5

資料來源：財政部財政資訊中心 2022 年度綜合所得稅申報初步核定統計專冊，本文編製。

(四) 薪資所得應納稅額占總應納稅額比率過大

依前開表 5.3 資料分析，最近 11 年來綜合所得稅申報資料中，薪資所得應納稅額占整體結算申報應納稅額比率，2012 年度至 2017 年度（2014 年度除外），穩定維持在 55%~57% 之間，2018 年度雖因實施所得稅制優化調高薪資特別扣除額，使其占比自 2017 年度之 57.3% 下滑至 54.81%，惟 2020 年度及 2021 年度又再行上升，直至 2022 年度才下滑至 52.85%。

就所得分類而言，一般可區分為勞動所得(labor income)及資本利得(capital income)，我國綜合所得稅原係就個人各類所得合併加總為綜合所得總額，減除免稅額及扣除額後之綜合所得淨額按累進稅率計算應納稅額，惟隨時間演進，基於各種政策目的考量後，部分資本利得改按單一稅率分開計稅（如股利所得）、就源扣繳（如個人持有公債、公司債、金融債券、各種短期票券、證券化商品及從事附條件交易之利息所得與結構型商品交易之所得）或分開申報（房地交易所得）方式完稅，甚或為免稅（證券及期貨交易所得）規定而不併計綜合所得總額課稅，又勞動所得多屬庶民所得來源，相較於資本利得為資本家之大宗所得來源，綜合所得稅長期以薪資所得為大宗，產生課稅公平面疑慮。

四、優化策略

為優化所得稅制，減輕民眾租稅負擔，財政部近年已推動多項租稅改革措施，包含 2017 年度起每年依納稅者權利保護法第 4 條規定公告每人基本生活所需費用、2018 年度起實施所得稅制優化方案調高 4 項（標準扣除額、薪資所得特別扣除、身心障礙特別扣除及幼兒學前特別扣除）扣除額及 2019

年度起實施長期照顧特別扣除額；2024年1月1日起擴大適用幼兒學前特別扣除額及將房屋租金支出由列舉扣除改為特別扣除規定，減輕育兒家庭及租屋族租稅負擔等。另持續推動擴大稅基措施，促進租稅公平，例如自2016年度及2021年7月1日起分別推動房地合一所得稅制1.0及2.0、2021年度起個人未上市（櫃）股票交易所得計入基本所得額課稅及2023年度起施行個人受控外國企業稅制（CFC）等。

鑑於前述分析現行個人所得稅制所衍生之問題，考量租稅公平及修法實務可行性，茲研提以下建議，期達縮小貧富差距，改善所得重分配效果：

（一）短期

由於2021年度經濟大幅成長，2021年度及2022年度課稅稅基增加，已適度減輕國庫壓力，短期內或可考量在總稅額不變情形下，以減輕薪資所得者租稅負擔，縮小貧富差距，改善所得重分配為目標，併同進行下列改革：

1. 檢討股利分開計稅適用28%稅率之妥適性

我國自1998年度起實施整合營利事業所得稅與綜合所得稅之兩稅合一制度³²，針對股利所得採全額設算扣抵（full imputation）法，消弭股東稅負過重，不利投資情形。自全額設算扣抵制實施以後，隨著各國紛紛放棄設算扣抵制做法，我國於2015年度實施財政健全方案，將原全額設算扣抵，改成減半扣抵，亦即百分之五十股利所得課稅之兩稅合一制度。嗣後，考量國際化、自由化的影響，多數國家常用降低稅負吸引資金，財政部爰委託中華財政學會研究「我國股利所得課稅及兩稅合一制度之檢討」，並修正所得稅法，於2018年度起實施所得稅制優化，股利所得改採併入綜合所得總額申報並於限額內按一定比率計算可抵減稅額，或按28%單一稅率分開計稅合併申報，由納稅義務人擇一方式申報課稅。

依據立法院第9屆第4會期財政委員會第6次全體委員會議紀錄³³，財政部就「行政院所提稅制改革是否造成劫貧濟富加大貧富差距」專題報告指出，為建立符合國際潮流且具競爭力之股利所得稅制，提高投資意願，爰廢除兩稅合一部分設算扣抵制度，訂定股利所得課稅新制，股利所得可就併入綜合所得總額課稅，並按8.5%計算可抵減稅額（每一申報戶上限8萬元），抵減其應納稅額，抵減有餘尚可退稅；或按26%（之後修法版本為28%）稅率分開計算稅額，與其他所得計算之應納稅額合併報繳。該26%稅率與德國（26.375%）、義大利（26%）分離課稅稅率，及按2015年度綜合所得稅申

³² 世界各國實施兩稅合一制度，主要有「完全設算扣抵法」、「部分設算扣抵法」、「股利所得免稅法」、「部分股利所得免稅法」、「傳統法」、「修正傳統法」等六大類。

³³ 立法院議事暨公報資訊網

（https://ppg.ly.gov.tw/ppg/SittingCommitteesInfo/download/communique1/final/pdf/106/84/LC/IDC01_1068401_00002.pdf），最後瀏覽日2024年7月5日。

報資料計算現制下適用 30% 以上稅率者有效稅率 25.73% 相當。

該稅制變革自有其政策考量，惟依前開表 5.2 顯示，其在 2018 年度經濟成長率 2.79%、綜合所得總額成長率 3.46% 之情況下，仍造成該年度課稅稅基較上一年度減少 13.98%，迨至 2021 年度因該年度經濟成長率達 6.62%、綜合所得總額成長率達 4.62%，課稅稅基始恢復稅制變革前（2017 年度）之水準；2018 年度適用最高累進稅率 40% 繳納稅額占比亦自上一年度之 48.37% 下降至 39.50%，高低所得差距倍數拉大 0.3 倍，雖該稅制變革將營利事業所得稅稅率自 17% 提高至 20%，以減少所得稅收入之損失，惟對於縮小貧富差距，似有不利影響。另比較個人各類所得所適用之稅率，除所得稅法第 14 條之 1 規定之金融商品利息所得採扣繳稅款（扣繳率 10%）分離課稅、同法第 14 條之 4 個人房地合一稅制按房地持有期間課以 20% 至 45% 之差別稅率（自住房地另有 400 萬元之免稅額且適用單一稅率 10%）外，同法第 14 條之各類所得，皆納入綜合所得總額計算課稅所得並適用累進稅率計算應納稅額，對於適用較高累進稅率之高所得者而言，其股利所得皆選擇適用 28% 分開計稅，與勞動所得者（例如薪資所得、執行業務所得）適用累進稅率（最高為 40%）相較，似有獨厚股利所得者，允宜檢討股利適用稅率 28% 分離課稅之妥適性。

參照 OECD 會員國採股利分開計稅之國家中，其股利最高稅率詳如表 5.10，其中比利時、荷蘭及以色列更高達 30%。另以丹麥、挪威、瑞典及芬蘭等北歐四國自 1990 年代開始，陸續採行雙元所得稅制度的精神與樣貌，將勞動所得與資本利得分開課稅為例，該等國家實施雙元稅制的背景，主要係因北歐國家為支撐龐大社福支出，租稅負擔較重，不利與其他歐洲國家進行資本競爭，為因應國際資本之高度流動性，並降低國內資本外移誘因，爰建構低稅率之稅制環境，並透過簡化租稅制度，降低納稅義務人稅務遵循成本及稽徵機關查緝成本，提升稅務行政效能。惟目前北歐四國稅制實務上與理論上之雙元所得稅制已大不相同，例如丹麥（勞動所得稅率 12.11% 及 15%，來自股票之交易所得及股利所得，依所得金額適用稅率分為 27% 及 42%）、瑞典（勞動所得稅率 20%，資本利得稅率 30%）之資本所得稅率，已逐漸高於勞動所得稅率³⁴。

因此，建議檢討股利分開計稅適用 28% 稅率之妥適性，可適度參酌前開國家稅率，逐步提高其適用稅率，或參照房地合一稅制按股利金額多寡設計差別稅率之選項，後者之最高稅率可低於綜合所得總額適用之最高累進稅率，以彰顯政府仍具鼓勵投資之用意，並趨向縮小貧富差距之政策目標。

³⁴ 資料來源：IBFD 資料庫。

表 5.10：2016 年度 OECD 會員國股利所得分開計稅最高稅率表

單位：%

國家	德國	義大利	挪威	比利時	奧地利	荷蘭	葡萄牙	以色列
一般所得 稅率	14	23	24	25	25	36.55	14.5	31 35
	23.97	27	24.93	30	35	40.8	28.5	47
	42	38	26.41	40	42	52	37	
	45	41	35.52	45	48		45	
		43	38.52	50	50		48	
股利所得 稅率	26.38	26	24	30	27.5	30	28	30

資料來源：財政部委託研究計畫「我國兩稅合一制度現況檢討與未來改革方向」蒐集經濟合作暨發展組織（OECD）國家之股利所得課稅制度資料、IBFD 資料庫、各國財政部網站。

註：以上表列國家股利所得採分開計稅。

2. 降低薪資所得者稅收占比部分

大部分薪資所得者取自僱用者支付之薪資報酬，均全額列報薪資所得，未扣減提供服務（勞務）之成本費用，爰有薪資所得特別扣除額之設計，以簡化稅制與稅政。2019 年度起，依所得稅法第 14 條第 1 項第 3 類規定薪資所得之計算，以在職務上或工作上取得之各種薪資收入，減除薪資所得特別扣除額或與提供勞務直接相關且由所得人負擔之職業專用服裝費、進修訓練費及職業上工具支出等必要費用後之餘額為所得額³⁵。另為健全稅制，避免物價上漲而加重綜合所得稅納稅義務人之負擔，所得稅法第 5 條之 1 第 1 項規定，薪資所得特別扣除額之調整，準用同法第 5 條第 1 項及第 4 項有關免稅額調整方式，每遇消費者物價指數較上次調整年度之指數上漲累計達 3% 以上時，按上漲程度調整，以合理反映賺取薪資所得之成本費用。

為適度降低薪資所得者稅收占比，以減輕薪資所得者租稅負擔，建議採行下列方案：

³⁵ 依 2017 年 2 月 8 日公布之司法院釋字第 745 號解釋，所得稅法關於薪資所得之計算，僅許薪資所得者就個人薪資收入減除定額之薪資所得特別扣除額，而不許其於該年度之必要費用超過法定扣除額時，得以列舉或其他方式減除必要費用，於此範圍內，與憲法第 7 條平等權保障之意旨不符。基於現行薪資所得依第 17 條第 1 項第 2 款第 3 目之 2 規定採減除薪資所得特別扣除額（2018 年度為新臺幣 20 萬元）方式，對中低所得者較為有利，具徵納兩便效果。另考量部分所得人賺取薪資收入之必要費用可能高於該扣除額，為符合上開司法院解釋意旨，新增得採舉證費用核實減除方式，爰修正明定薪資所得之計算，以全年薪資收入減除薪資所得特別扣除額後之餘額為所得額，但與提供勞務直接相關且實際由所得人負擔之特定必要費用超過該扣除額者，得檢附相關證明文件核實自薪資收入中減除，以其餘額為所得額，不得再重複減除上開扣除額。

(1) 提高薪資所得特別扣除額

依 2022 年度綜合所得稅申報核定初步統計專冊顯示，薪資所得占綜合所得總額達 73.70%，另依前開表 5.3 顯示，常年來薪資所得應納稅額占全部應納稅額均超過 50%，雖 2022 年度微降至 52.85%，似仍有再行減輕薪資所得者稅負之空間。考量一般民眾大多為受薪階層，為減輕庶民經濟負擔，建議在總稅收不變情形下，以提高股利分開計稅稅率或取消股利分開計稅所增加之稅額，作為提高薪資所得特別扣除額之用。

(2) 薪資所得特別扣除額逐年配合消費者物價指數調整

就所得稅法第 5 條之 1 第 1 項規定，有關該扣除額按消費者物價指數調整須累計達 3% 之年度始予調整，惟所得稅係採年度結算申報，消費者物價指數累計未達 3% 之年度，不得調整扣除額，將產生通膨稅之效果，建議修正為每年隨物價指數調整，以使民眾得以同步適用調高後之薪資所得特別扣除額，俾免時間落差，致民眾在物價上漲未達 3% 之年度僅名目所得增加，但實質所得減少，卻造成多繳納所得稅。

(二) 中長期

我國業邁入已開發國家，經濟成長率尚無法持續維持高度成長；又我國正面臨少子女化及人口負成長，未來繳稅人口有減少之可能等問題，中長期而言，應思考在稅制上如何充裕國庫，以提供政府施政所需。因此，在此階段應以避免侵蝕稅基，適度擴大稅基為目標，建議可就高所得者在所得稅法規定部分，適度要求其繳納一定金額之稅額[其方式可採方式一、設定總扣除額上限或方式二、實質稅率未達一定比率者，應就差額稅率繳足補充稅額]，併同檢討相關扣除額項目與金額之合宜性；另可採檢討基本所得額加計項目納入一般所得課稅與基本所得額之扣除額等方式進行改革：

1. 高所得者應繳納一定金額之稅額

依表 5.2 顯示，扣除（免稅）額常年超過所得總額 50%，外界亦對綜合所得總額達 200 萬元以上卻免納綜合所得稅提出質疑，又立法委員常以提高扣除金額、增列扣除項目或擴大適用範圍等提案修正所得稅法，將滋生擴大貧富差距之疑慮。為防止稅基侵蝕，擴大稅基，爰建議可就所得達一定金額以上者，於總扣除額設定上限，或以實質稅率未達一定比率者，應就差額稅率繳足補充稅額，避免稅基流失，方案如下：

(1) 方式一：設定總扣除額上限

計算可扣除總額，按所得總額級距訂定扣除額比率（依所得總額遞減），可扣除金額不得低於申報戶基本生活費總額。

※方案內容

A. 適用對象：以所得總額（綜合所得總額加計分開計稅之股利所得）

超過 200 萬元之申報戶為例

B. 可扣除總額 = {[免稅額 + 標準或列舉扣除額 (排除醫藥及生育費、災害損失列舉扣除額) + 特別扣除額 + 基本生活費差額 + 投資新創事業公司減除金額]} × 扣除額比率 + 醫藥及生育費、災害損失列舉扣除額} ≥ 申報戶基本生活費總額

申報戶所得總額 (單位：萬元)	扣除額比率
200-600	90%
600-1,000	80%
1,000-3,000	70%
3,000-5,000	60%
5,000 以上	50%
最低得扣除金額：申報戶基本生活費總額	

※釋例

申報戶 (4 人) 之綜合所得總額 5,000 萬元，扣除額列報 1,000 萬元 (包含醫藥及生育費 100 萬元)，則本方案實際得扣除金額如下：

A. 計算可扣除總額為 900 萬元 (1,000 萬元 - 100 萬元)

B. 可扣除總額上限金額為 450 萬元 [900 萬元 × 50%，高於家戶之基本生活費總額 80.8 萬元 (112 年度每人基本生活費 20.2 萬元 × 4 人)]

C. 實際可扣除金額為 550 萬元 (醫藥及生育費 100 萬元 + 可扣除總額上限金額 450 萬元)

※利弊分析

利：

A. 綜合所得總額未超過 200 萬元之申報戶 (依 111 年度申報核定初步統計專冊，將所得區分為 20 分位，約第 17 分位以下之 564 萬戶，占總申報戶 663 萬戶之 85%) 不受影響，受本方案影響族群僅約 100 萬戶 (占比 15%)，目標明確。

B. 可避免高所得者列報高額免稅額及扣除額，致繳納少許稅額或無須繳稅，維護租稅公平，且可保障列報醫藥及生育費列舉扣除額者之生存權，並維護列報災害損失列舉扣除額者之財產權。

C. 可扣除總額上限及扣除額比率可隨政策彈性調整，倘未來修法新增不具排富規定之扣除額項目，可適度避免侵蝕稅基。

D. 按所得總額訂定差別扣除額比率，並與申報戶基本生活總額擇高

扣除，可兼顧申報戶之扣抵權益。

弊：

- A. 涉及所得稅法第 17 條免稅額及各項扣除額之修法，立法委員所提相關扣除額修正草案可能以設有總扣除額上限為由，要求照案通過，恐使稅制複雜化。
 - B. 將醫藥及生育費、災害損失列舉扣除額作為例外排除項目，恐引發外界要求就其他項目(如幼兒學前及長期照顧特別扣除額)援引比照，影響方案效果。
- (2) 方式二：實質稅率未達一定比率者，應按其所得總額就實質稅率與該一定比率之差額稅率繳足所得稅

近二十年來，各國為吸引外資、振興經濟，紛紛進行租稅競相逐底，但也引發各國財政危機，OECD 為因應全球化及經濟數位化發展，防杜跨國企業利用國際間稅制差異進行租稅規避，防止稅基侵蝕及利潤移轉 (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS)，於 2021 年 12 月 20 日發布全球最低稅負制 (Global Minimum Tax, GMT) 立法範本，包含適用範圍、基本名詞定義、有效稅率、最低稅負補充稅額計算公式、併購交易相關調整、申報作業、申報之避風港條款與租稅管轄區間之合作，以及過渡期等措施。嗣於 2023 年 2 月 2 日發布第二支柱 GMT 的行政實施指引，作為稅基侵蝕與利潤移轉行動計畫的一部份，以解決數位經濟時代衍生之課稅挑戰。

上開 GMT 適用對象係前 4 年度合併財務報表年收入，至少有 2 年度達 7.5 億歐元之跨國企業集團。適用原則為符合要件之跨國企業集團於各租稅管轄區之有效稅率應達全球最低稅率 15%，當集團成員所在租稅管轄區有效稅率低於 15% 時，徵稅原則如下：

- A. 所得涵蓋原則 (Income Inclusion Rule, IIR)：原則由集團最終母公司 (Ultimate Parent Entity, UPE) 向其所在之租稅管轄區補足差額稅款。
- B. 徵稅不足之支出原則 (Undertaxed Payment Rule, UTPR)：該原則為 IIR 原則之備援機制，倘前開補充稅無法依 IIR 補徵時，剩餘補充稅將按有形資產及員工人數比例分配予實施 UTPR 之租稅管轄區，獲配補充稅之租稅管轄區得以限制或否准該轄區成員列報費用或其他方式補稅。
- C. 合格當地補充稅制度 (Qualified Domestic Minimum Top-up Taxes, QDMTT)：為尊重並保障各租稅管轄區課稅自主權，OECD 另建立 QDMTT 供各租稅管轄區自行選擇採行與否，倘一租稅管轄區實施該制度，當跨國企業集團於該轄區集團成

員之有效稅率低於15%時，該轄區優先取得補足至15%差額稅款之課稅權。

如前所述，列報相同金額之列舉扣除額，對適用最低稅率5%與適用最高稅率40%之申報戶，具有35%的租稅效益落差，從我國個人綜合所得稅申報案件中發現高所得者經常利用大額捐贈費用扣除以減少應納稅額，此種租稅規避（或稱合法節稅）已造成稅基侵蝕。參酌OECD防止稅基侵蝕租稅規避第二支柱措施之意旨，如申報戶應納稅額與綜合所得總額之比率（實質稅率），未達一定比率者，應就其所列報之捐贈費用，按該一定比率與實質稅率之差額比率（即「差額稅率」）計算之金額計入應納稅額，將可對捐贈政府（例如公立學校、博物館、美術館等）或運動產業等扣除額無上限金額，而造成侵蝕稅基問題，產生抑制效果。因此，建議對達到一定金額之高所得總額者之實質稅率未達一定比率者，應就列報捐贈費用按差額稅率計算補充稅額，併計入結算申報應納稅額，一併繳納。

2. 檢討相關扣除額項目與金額之合宜性

承上，為提高前開二方式之政策效果，宜配套滾動檢討相關扣除額項目與金額之合宜性，舉例如下：

（1）保險費：

現行規定納稅義務人、配偶或受扶養直系親屬之人身保險、勞工保險、國民年金保險及軍、公、教保險之保險費，每人每年扣除數額以不超過24,000元為限，但全民健康保險之保險費不受金額限制。所得稅法關於保險費扣除規定，係於1955年度制定，經數度修正至目前規定，其立法目的係當時投保保險觀念未普遍，為鼓勵參加保險，爰訂定該項扣除額。惟目前依金融監督管理委員會保險局統計，我國2023年度人壽保險投保率達263.53%，無論保險密度、保險滲透度，均在世界各國名列前茅³⁶，投保保險已為民眾普遍認知，似已無須再提供租稅優惠予以鼓勵。爰建議有關非強制性之保險，允應予排除適用保險費扣除額，但為因應高齡化社會來臨，鼓勵投保長期照顧保險，宜修正以投保長期照顧保險所支出之保險費，並在一定限額內始得列報保險費扣除額。

（2）調降儲蓄投資特別扣除額上限：

所得稅法關於儲蓄投資特別扣除額上限27萬元之規定，係為鼓勵儲蓄投資所制定，於1989年12月30日修正公布，如以取得27萬元之金融機構存款利息、上市公司股利，按立法當時郵政儲金一

³⁶ 統計資料-金融監督管理委員會保險局全球資訊網 (ib.gov.tw)，最後瀏覽日2024年7月12日。

年期定期儲金存款利率為 6.25%，換算本金為 432 萬元。考量近年國內資金充沛，股匯市一片榮景，利率水準與立法當時迥然不同，2024 年 3 月 27 日起郵政儲金一年期定期儲金存款利率已調整為 1.725%，以該限額及上開現行利率換算本金高達 1,565 萬元，對持有如此金額之高財富者，實不宜提供租稅優惠，爰建議配合利率變動，將儲蓄投資特別扣除限額由 27 萬元適度調降，或明定「每年扣除上限，以一定本金按當年郵政儲金一年期定期儲金存款利率換算之金額為限」，以維護租稅公平。

3. 檢討基本所得額之扣除額與基本所得額加計項目納入一般所得課稅

我國現行於所得稅法採屬地主義課稅，另於所得基本稅額條例兼採屬人主義課稅，將海外（包含國外、香港及澳門等）所得納入課稅範圍，該條例規定所計算之基本所得額得於扣除 600 萬元（該扣除金額，每遇消費者物價指數較上次調整年度之指數上漲累計達 10% 以上時，按上漲程度調整，2024 年度為 750 萬元）後，計算個人基本稅額課稅。2005 年行政院送請立法院審議之草案版本認為，當時與我國簽定租稅協定國家僅 19 個，在相關配套措施尚未完成前，不宜冒然實施海外所得課稅，爰未將海外所得納入草案內容，復經立法委員提案通過將海外所得課稅規定納入條文內容，惟所得基本稅額於 2006 年度起實施，為建立配套措施，海外所得納入課稅則給予緩衝期，延至 2010 年度起實施。另前開海外所得扣除金額 600 萬元之門檻，行政院係為降低推動海外所得納入最低稅負制之阻力，原提案版本係以 800 萬元為門檻，並估計每年影響戶數約 9 千戶。³⁷惟海外所得納入最低稅負課稅之起徵條件過高，同一申報戶全年之海外所得合計數必須達 100 萬元以上始須全部計入，並有 600 萬元扣除額，自 2006 年度實施（海外所得納入基本所得額課稅自 2010 年實施）至 2022 年度止，核定繳納基本稅額件數最多為 2007 年度 4,166 件，最少為 2016 年度 813 件³⁸，似不如原先預估之影響戶數。

再者，現行個人海外所得課徵最低稅負，其基本稅額採 20% 單一稅率計算，與個人綜合所得稅最高稅率 40% 有一段差距，並與綜合所得稅採累進稅率之量能課徵精神並不相符，與境內所得相較，有違租稅公平。

考量此一制度實施已屆滿 13 年，該得扣除金額，僅為降低推動海外所得納入最低稅負制之阻力而設，時至今日與施行初期之國際政治經濟環境背景已大不相同，允宜檢討其合宜性。

綜上，為維護租稅公平，縮小貧富差距，擴大稅基，充裕國庫，有關基

³⁷ 立法院第 6 屆第 2 會期財政委員會第 11 次及第 16 次全體委員會議紀錄，立法院公報 094 卷 067 期及 074 期，[立法院全球資訊網 \(ly.gov.tw\)](http://ly.gov.tw)，最後瀏覽日 2024 年 7 月 12 日。

³⁸ 資料來源：各年度綜合所得稅申報核定統計專冊，表 102-2，財政部財政資訊中心。

本所得稅制度，建議逐步修正如下：

(1) 降低基本所得額之扣除額度

依上開說明，行政院原提案版本係將基本所得額之扣除額以 800 萬元為門檻，並估計每年影響戶數約 9 千戶，惟實際實施情況，每年影響戶數，至多 4,166 件，甚而僅 813 件，2022 年度亦僅達 3,387 件，與原先預估影響戶數甚遠，爰宜適度調降扣除額度，以提高適用戶數，俾符合原立法目的。

(2) 將個人海外所得納入所得稅法原則性規範並就其在所得來源國繳納之所得稅得於規定之限額內扣抵

世界主要經濟體之綜合所得稅制度採屬地主義課稅者，僅新加坡、泰國、馬來西亞、香港等，多數國家（例如英國、美國、德國、法國、日本及韓國等）係採屬人兼屬地主義，即居住者應就全球所得課稅，非居住者就國內來源所得課稅³⁹。原行政院提案未將海外所得納入一般所得稅額，係認為我國與其他國家簽定之租稅協定甚少，建議配套措施完成後再行修正，且終極目標係將納入所得稅法課稅⁴⁰，究其主要考量應係課稅資料之掌握與否。時至今日，目前我國已與 35 個國家簽署生效全面性所得稅協定⁴¹，並依稅捐稽徵法第 5 條之 1 規定建立自動交換稅務用途資訊之金融帳戶資訊共同申報及盡職審查準則（Common Reporting Standard, CRS），且與協定夥伴國執行跨境稅務用途資訊交換合作等措施，另積極與美國洽簽臺美簽署避免雙重課稅協定(Agreement for the Avoidance of Double Taxation and the Prevention of Fiscal Evasion with respect to Taxes on Income, ADTA)⁴²，簽約國已由 19 國增為 35 國，海外所得課稅資料掌握度，已持續提升中。況且目前我國個人所得稅中，雖有未完全掌握課稅資料之所得，例如租賃所得等地下經濟所得或個人受控外國公司制度 CFC，均已分別納入所得稅法中課徵綜合所得稅或依所得基本稅額條例規定就基本所得額課稅，因此，建議將海外所得納入所得稅法之綜合所得總額課徵所得稅，並參照所得稅法第 3 條第 2 項規定，修正所得稅法第 2 條規定，個人來自中華民國境外之所得已依所得來源國稅法規定繳納之所得稅，得取得合法納稅憑證在其應納稅額中扣抵，惟其扣抵之數，不得超過因加計境外所得，而依國內適用稅率計算增加之結算應納稅額，俾與世界接軌，保障我國課稅權並擴大稅基。

³⁹ IBFD 資料庫，最後瀏覽日 2024 年 7 月 12 日。

⁴⁰ 同註 35

⁴¹ 參、我國協定網絡-財政部全球資訊網 (mof.gov.tw)，最後瀏覽日 2024 年 7 月 12 日。

⁴² 經長：速簽台美避免雙重課稅協定 | 稅務法務 | 產經 | 聯合新聞網 (udn.com)，最後瀏覽日 2024 年 7 月 12 日。

五、結語

所得稅為直接稅，其對納稅義務人直接產生影響，所得稅法的修正讓納稅義務人最有感，也最為頻繁，每次的修法，都有其政策考量，從立法者、政府、納稅義務人或學者研究的角度，均存有不同理想，包括維護稅制公平、照顧弱勢族群、避免侵蝕稅基、縮小貧富差距等，不一而足，其中稅基侵蝕及課稅公平向為眾所矚目。如前所述，現行個人所得稅制存有侵蝕稅基及惡化貧富差距問題，本文所提出優化稅制策略之短期與中長期建議，簡述如下：

(一) 短期

1. 檢討股利分開計稅適用 28% 稅率之妥適性

建議在低於綜合所得總額適用之最高累進稅率之前提下，適度提高股利分開計稅適用稅率，或參照房地合一稅制按股利金額多寡設計差別稅率，以彰顯政府仍具鼓勵投資之用意，並趨向縮小貧富差距之政策目標。

2. 降低薪資所得者稅收占比部分

(1) 提高薪資所得特別扣除額

建議在總稅收不變情形下，以提高股利分開計稅稅率或取消股利分開計稅所增加之稅額，作為提高薪資所得特別扣除額之用。

(2) 薪資所得特別扣除額逐年配合消費者物價指數調整

(二) 中長期

1. 要求高所得者應繳納一定金額之稅額

(1) 設定總扣除額上限。

(2) 實質稅率未達一定比率者，應按其所得總額就實質稅率與該一定比率之差額稅率繳足所得稅。

2. 檢討相關扣除額項目與金額之合宜性

(1) 建議保險費扣除額排除非強制性之人壽保險，並增訂以投保長期照顧保險所支出之保險費在一定限額內得列報保險費扣除額。

(2) 調降儲蓄投資特別扣除額上限，建議配合利率變動，將儲蓄投資特別扣除限額由 27 萬元適度調降，或明定「每年扣除上限，以一定本金按當年郵政儲金一年期定期儲金存款利率換算之金額為限」，以維護租稅公平。

3. 檢討基本所得額之扣除額與基本所得額加計項目納入一般所得課稅

(1) 降低基本所得額之扣除額度。

(2) 將個人海外所得納入所得稅法原則性規範並就其在所得來源國繳納之所得稅得於規定之限額內扣抵。

「課稅猶如拔鵝毛，要讓鵝不痛！」2014 年財政健全方案或 2018 年所得

稅制優化方案，雖提出對弱勢族群者有利租稅措施，亦有對富人增稅之效果，卻讓全民叫好！本文基於現行稅制發現之問題，研提優化策略，恐對富人有所衝擊，但對中低所得者相對不受影響，甚至對薪資所得者有利，期能縮小貧富差距，並發揮維護租稅公平之效果。如何在總稅收不變原則下，規劃一套讓富人可接受(例如實質稅率不低於一定比率)且有利於中低所得之個人綜合所得稅制改革方案，考驗主政者之智慧。

參考文獻

- 台灣醒報，貧富差距擴大 立委籲應檢討稅制，2024 年 5 月 1 日。
- 中央社，台灣貧富差距變多大？睽違 30 年國富統計數據圖表揭真相，2024 年 5 月 3 日。
- 鏡週刊 Mirror Media ，【童子賢建言新政 4】提稅改縮小貧富差距 童子賢：向 2 種躺著賺的富人下手，2024 年 5 月 7 日。
- 中國時報，稅改嘉惠富人 高所得免稅者大增，2024 年 7 月 1 日。
- 財政部編印，稅法輯要，2023 年 10 月。
- 財政部財政資訊中心編印，2012 年度至 2021 年度綜合所得稅申報核定統計專冊。
- 立法院全球資訊網，<https://ly.gov.tw>
- 金融監督管理委員會保險局全球資訊網，<https://www.ib.gov.tw>
- 行政院主計總處網站，<https://dgbas.gov.tw>
- 財政部網站，<https://www.mof.gov.tw>
- 財政部財政資訊中心網站，<https://www.fia.gov.tw>
- IBFD 資料庫，<https://research.ibfd.org/>
- 立法院網站，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=200566>
- 周德宇、羅光達、傅健豪，檢討綜合所得稅免稅額及各項扣除額之合理性，財政部 2009 年度委託研究計畫，2010 年 5 月。
- 徐偉初、羅時萬、陳國樑，我國股利所得課稅及兩稅合一制度之檢討，財政部 2016 年度委託研究計畫，2017 年 4 月 28 日。
- 羅光達、羅時萬、單珮玲，我國兩稅合一制度現況檢討與未來改革方向，財政部 2013 年度委託研究計畫，2014 年 3 月 15 日。
- World Economic Forum. (2024). *The Global Risks Report 2024*, 19th Edition — Insight Report.

第六章 營利事業所得稅制檢討與優化策略

石恩銘¹、伍大開²、陳國樑³

摘要

本文探討我國現行營利事業所得稅制結構，透過與國際資料進行比較，發現臺灣營利事業所得稅獨異於 OECD 國家公司所得稅的發展趨勢，公司組織在國內整體租稅負擔低的情況下，相對負擔很沉重的稅負。有鑑於營利事業所得稅為資本所得稅的本質，過重的稅負將對我國經濟體系與租稅制度造成不利的影響。就此，本文針對我國營利事業所得稅提出四點改革建議：第一，降低外國盈餘匯回的課稅稅率，將營利事業所得稅改向屬地主義修正；第二，擴大穿透式課稅的適用範圍；第三，徹底檢討營利所得稅制中具有隱藏性租稅性質之規定；第四，稅制之發展不應受政治、選舉等非經濟因素影響，稅制之變革應評估對於整體稅收結構造成之衝擊。這四項建議旨在將整體所得稅制重新朝「個人所得稅為主、公司所得稅為輔」進行調整，回歸營利事業所得稅原本制度設計之意旨，降低其對於公司決策的干擾，增進資源配置效率、活絡經濟永續發展。

一、公司所得稅的起源、理論基礎與本質

(一)公司所得稅的源起

第一次世界大戰期間，英國政府將公司視為非法人企業 (unincorporated business)，於 1915 至 1924 年間對公司徵收特別稅 (special taxes)，此為利潤稅 (profits tax) 之概念，向公司、合夥企業、獨資商人和其他個人的所得課稅的一項所得稅的補充稅種。直至 1965 年英國政府制定財政法，以公司稅 (corporation tax) 取代原徵收的所得稅和利潤稅，為公司所得稅之雛形。

我國營利事業所得稅 (又稱公司所得稅) 之源起與變革可分為三個階段：⁴

1. 第一階段：分類所得稅制

民國 3 年，我國政府參照日本稅制訂定所得稅條例；於民國 25 年所得稅制初創時，僅就營利事業、薪給報酬及債券存款 3 類所得課徵所得稅 (民國 26 年實行所得稅暫行條例)。

2. 第二階段：獨立課稅制

民國 44 年，分類綜合所得稅制改進為個人綜合所得稅與營利事業所得稅，採獨立課稅制 (民國 45 年施行)，對獨資、合夥及公司等營利事業課徵營利事

¹ 東吳大學會計系助理教授

² 逢甲大學會計系助理教授

³ 政治大學財政系教授兼系主任

⁴ 我國營利事業所得稅發展內容主要參考自財政部財政史料陳列室網所得稅重要史料，取自：

<https://museum.mof.gov.tw/singlehtml/2646203fe1924614b3df4c43bbde02a2?cntId=2cb47f989fb34325898e9b63f0eacf4d>

業所得稅後，再對其資本主、事業合夥人及股東的營利所得課徵綜合所得稅。民國 50 年正式施行營利事業所得稅結算申報查帳準則。

3. 第三階段：兩稅合一制

民國 87 年起實施兩稅合一制，採設算扣抵法，營利事業所得稅最高稅率為 25%；至 107 年起廢除兩稅合一設算扣抵法，改採股利課稅新制。營利事業所得稅在此期間，歷經實施最低稅負制、房地合一 1.0 等。

(二) 公司所得稅存在的理由與正當性

1. 公司所得稅的正當性

公司所得稅的源起為政府籌措財源的手段；美國總統雷根 (Ronald W. Reagan) 曾對公司所得稅的正當性提出非常嚴厲的質疑：

“I’ll probably kick myself for having said this, but when are we going to have the courage to point out that in our tax structure, the corporation tax is very hard to justify?”

包括學界在內，都有呼應的聲音。對於公司所得稅正當性的質疑，主要論點如下：

(1) 根據法人擬制說，公司係法律所虛擬之法人，實際上為股東之集合體，無獨立人格；對公司課稅就如同對股東課稅，若同時課公司及個人所得稅，易發生重複課稅之虞。(2) 稅制應該盡量減少對經濟活動的扭曲，尊重市場資源配置；對公司所得課稅，扭曲公司與非公司部門資本的配置，導致社會無謂損失。(3) 根據各國廣泛採用的架構，公司所得稅為資本報酬稅；對公司課稅，降低資本的稅後報酬，打擊投資意願，阻礙經濟發展。

對於公司所得稅的正當性雖有以上質疑，就理論言，公司所得稅在整體稅制中確實有其存在的必要性；主要論點如下：(1) 維持稅基完整性，對公司所得獨立課稅具有「擋球網 (backstop)」的角色，可以維持所得稅稅基的完整性 (陳聽安與陳國樑，2015)；換言之，課徵公司所得稅為對所得課稅的必要條件，防止公司與個人間，因所得名目上的轉換所帶來稅基的侵蝕 (OECD, 2001, 2007; Zodrow, 2006; Mirrlees et al., 2011)。另一方面，在稅務行政上，獨立的公司所得稅稅制能夠避免將公司所得轉換為股東所得的複雜問題。(2) 相較於法人虛擬說，法人實在說認為公司為法人，公司的控制權與所有權高度分離，可視為獨立個體承擔單獨之納稅義務，因此課公司所得稅及綜合所得稅，係就不同主體課徵，無重複課稅之虞。(3) 基於受益原則，公司所得稅形同對公司享受社會「特權」所收取之費用，公司相對於自然人，企業的盈利能力通常更強，因此具備承擔更高稅負的能力。透過公司所得稅稅制，使得各企業根據其經濟效益和規模來承擔稅收，反映了企業的經濟貢獻和能力。

此外，公司所得稅的正當性有其他次要的論述。(1) 公司股東來自各國，對公司所得的獨立課稅，可以對外國股東投資報酬課稅 (Mintz, 1995; Huizinga and Nicodeme, 2006; Sorensen, 2006; OECD, 2007)，可發揮租稅輸出的效果 (Sorensen, 2006)。(2) 公司所得具經濟利潤的特性，特別是公司所得為

一國專屬之經濟租時 (location specific rents); 對於無法移動的資本報酬課稅, 並不會造成資源配置扭曲 (French and Poterba, 1991; Gordon and Bovenberg, 1996; Sorensen, 2006)。(3)課徵公司所得稅也能作為經濟政策的工具, 政府可以通過與個人所得不同的稅制結構 (較低之單一稅率), 達成鼓勵投資與研究發展的效果。(4)由於資本多為高所得者持有, 對公司所得課稅可發揮對資本所得加重課稅的效果, 促進所得稅的累進性。

綜上討論, 除取得稅收外, 公司所得稅的課徵雖然有質疑的聲音, 就理論言, 公司所得稅是整體稅制之必要設計, 有其絕對正當性。

(三)公司所得稅的本質

國際間常見的公司所得稅架構係以公司的「會計利潤」作為課稅基礎, 由營業淨利、非營業收益、非營業損失、損益計算其稅基來課徵稅賦, 換言之, 現行公司所得稅稅基為會計利潤, 在計算的過程中, 並未考慮公司自有資本之機會成本, 是對公司資本的完整報酬 (正常利潤加上經濟利潤) 課稅。以租稅效率來說, 若公司所得稅稅基僅包含經濟利潤而無正常利潤, 對追求利潤極大化的廠商課徵利潤稅, 並不會造成公司邊際決策的扭曲。但根據各國廣泛採用的架構, 公司所得稅的本質是對出資者使用於公司的資本所產生的完整資本報酬所課徵的稅負, 為資本所得稅的一種 (陳聽安與陳國樑, 2015)。

(四)小結

公司所得稅具有存在理由與正當性, 主要功能是完善所得稅制度, 維持所得稅稅基的完整性; 其本質為資本報酬稅。我國營利業所得稅歷經多次修正, 發展與綜合所得稅的演進息息相關。在現行我國稅制下, 個人、獨資、合夥、公司及其他組織方式皆歸屬於同一部所得稅法, 再以分章的方式區分綜合所得稅與營利事業所得稅。然而, 與國際公司所得稅的發展相比較後發現, 我國營利事業所得存在明顯差異, 因此, 下一章本文將聚焦於我國營利事業所得稅與 OECD 國家公司所得稅之比較, 凸顯我國稅制發展之獨異性。

二、我國與 OECD 國家所得稅的稅率發展與稅收現況

(一)我國營利事業所得稅制基本介紹

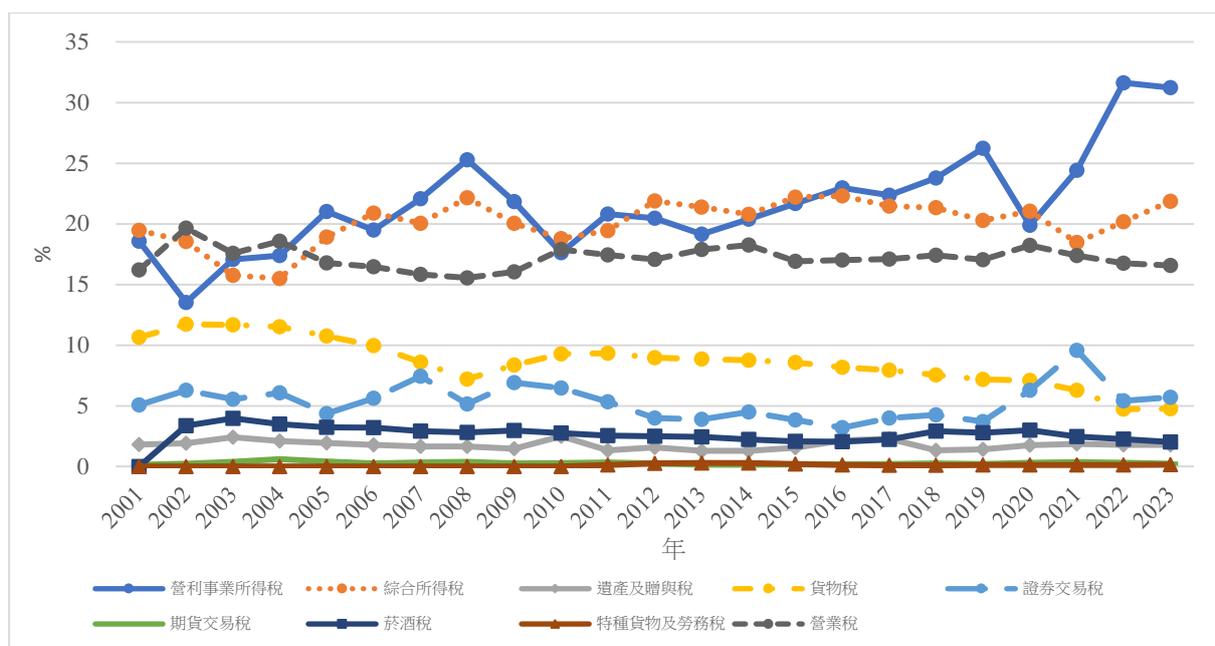
根據《所得稅法》第 3 條第 2 項以及第 3 項之規定, 我國營利事業所得稅課徵採屬人兼屬地主主義, 針對總機構登記於中華民國之營業事業, 就其全球範圍內之所得開徵所得稅負, 而總機構登記於非中華民國國家之營業事業, 若有來源自中華民國之所得, 則就該部分所得課徵我國所得稅。⁵ 營利事業所得

⁵ 《所得稅法》第 3 條第 2 項:「營利事業之總機構在中華民國境內者, 應就其中華民國境內外全部營利事業所得, 合併課徵營利事業所得稅。」;《所得稅法》第 3 條第 2 項第 3 項:「營利事業之總機構在中華民國境外, 而有中華民國來源所得者, 應就其中華民國境內之營利事業所得, 依本法規定課徵營利事業所得稅。」

稅在法律上的租稅主體包含以營利為目的從事各行業的獨資、合夥、公司以及其他組織，惟獨資與合夥採用穿透式課稅 (pass through)，僅須辦理營利事業所得稅結算申報，無須計算及繳納稅額，換言之，我國營利事業所得稅僅就公司組織類型之所得課徵稅負，因此，在性質上屬於一種公司所得稅 (corporate income tax)。

在稅率結構上，我在 1974 年至 1984 年間，營利事業所得稅稅率採用累進稅率，共分為四個級距，最高稅率可達到 35%。而自 1985 年開始，營利事業所得稅率逐漸朝「簡化稅率級距」與「降低法定稅率」兩個方向發展，截至 2018 年稅制優化方案開始實施後，我國營利事業稅稅率結構已調整為二個級距，營利事業所得在 12 萬元以下者免稅，營利事業所得超過 12 萬元者，就其全部所得按 20% 的單一稅率計算稅負，惟超過 12 萬但未達 20 萬元之營利事業，其應納稅額不得超過營利事業課稅所得額超過 12 萬元部分之半數，而此一稅率結構持續實施至今日。

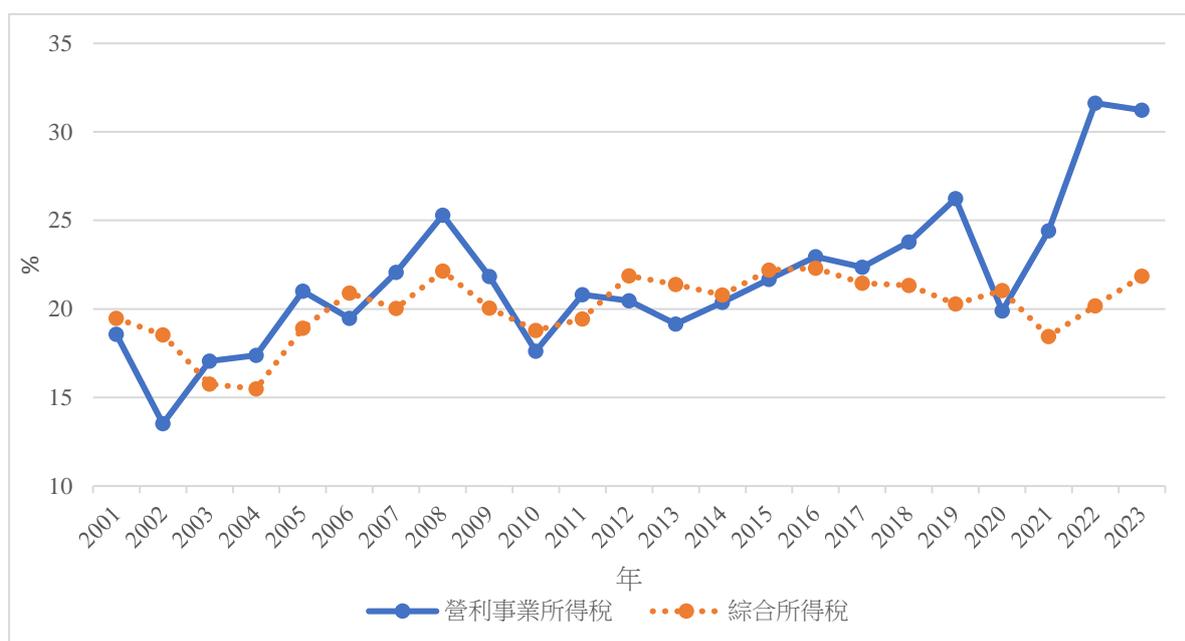
就政府課稅收入而言，營利事業所得稅為我國主要稅收來源。圖 6.1 呈現自 2001 年至 2023 年我國國稅占總稅收之比例，其中，營利事業所得稅與綜合所得稅於 2005 年起成為稅收占比最高的兩項稅目，並且自 2016 年起兩者間的差異有逐年擴大的趨勢。圖 6.2 為營利事業所得稅占總稅收比例與綜合所得稅占總稅收比例於 2001 年至 2023 年間的變化趨勢，可以發現營利事業所得稅之比例在 2016 年至 2023 年間，除 2020 年因疫情而有明顯下滑外，其餘七年皆超過綜合所得稅比例，在 2022 年與 2023 年占比已達 30% 以上，分別為 31.63% 與 31.23%。



附註：圖中每年各項稅目比例是指一項國稅稅收占全國總稅收之比例。

資料來源：財政部統計處財政統計查詢。

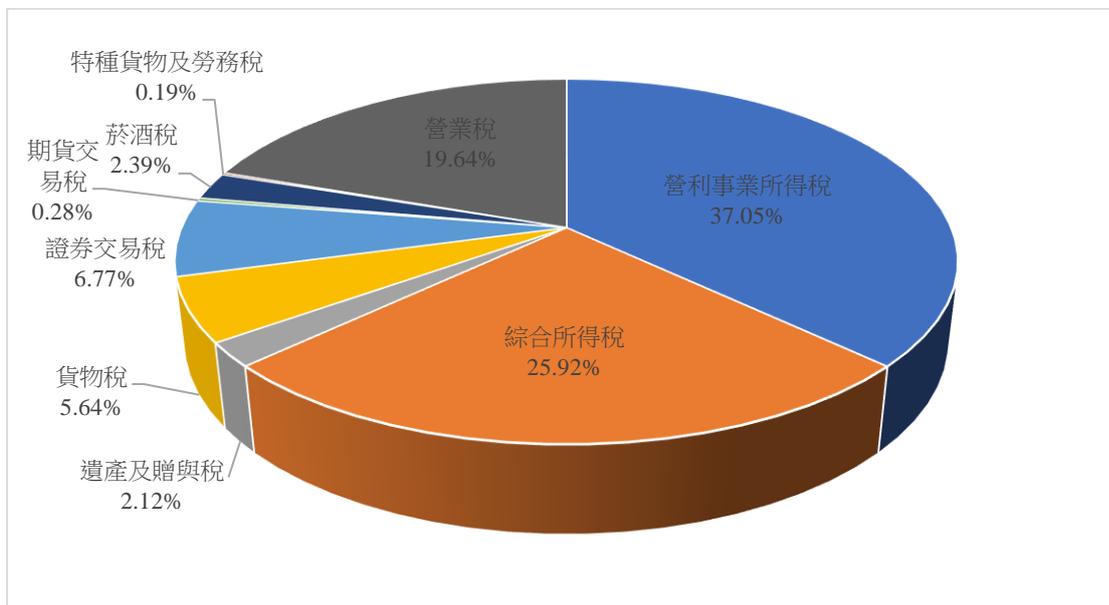
圖 6.1 國稅占總稅收比例



資料來源：財政部統計處財政統計查詢。

圖 6.2 營利事業所得稅與綜合所得稅占總稅收比例

圖 6.3 是 2023 年中央內地稅各稅目實徵數占內地稅稅收圓餅圖，分析我國中央內地稅稅收結構。占比最高者為營利事業所得稅（37.05%），其次為綜合所得稅（25.92%），第三者則為營業稅（19.64%），而營利事業所得稅的稅收占比明顯高於其他稅負，與第二高的綜合所得稅之間有 11.13% 的差距（37.05% - 25.92%），顯示營利事業所得稅稅收在近年已成為我國最大宗的稅課收入來源。透過圖 6.1 至圖 6.3 的比較與分析可知，臺灣在稅制結構的發展上有逐漸偏向以營利事業所得稅作為主要課稅收入的趨勢，然而此一現象是否代表我國營利事業所得稅發展存在問題，尚無法做出具體推論，因此，本文整理 OECD 國家公司所得稅相關資料與臺灣進行比較，以進一步討論我國營利事業所得稅與國際間公司所得稅的發展趨勢是否有所不同。



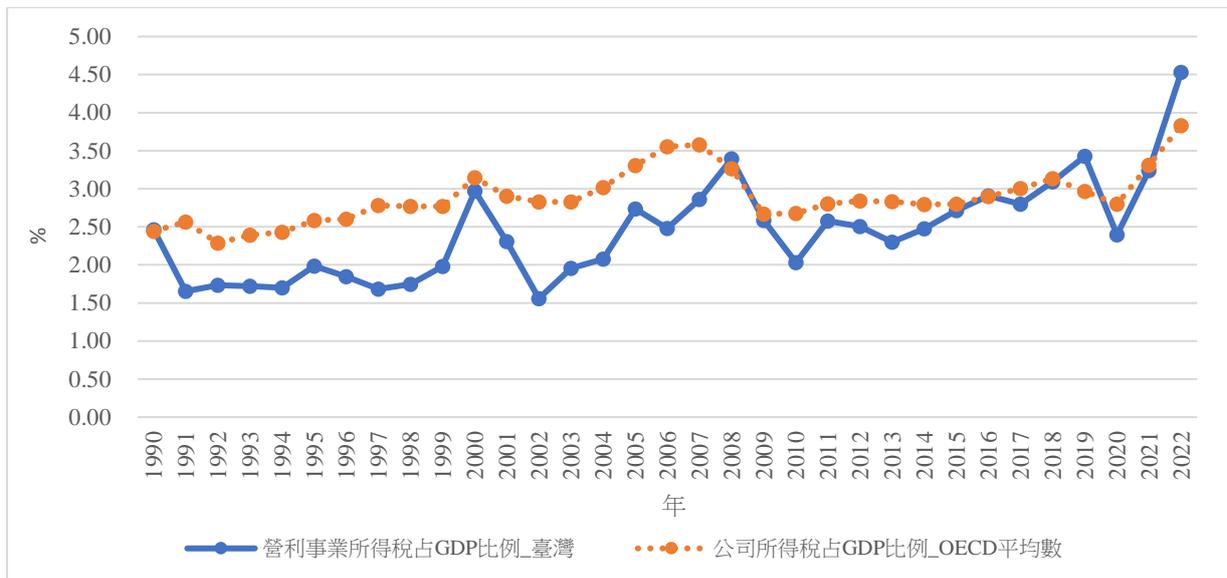
資料來源：財政部統計處財政統計查詢。

圖 6.3 2023 年中央內地稅各稅目實徵數占內地稅稅收比圓餅圖

(二)我國與國際間公司所得稅的稅率發展與稅收現況之趨勢比較

圖 6.4 呈現我國營利事業所得稅稅收占 GDP 比例與 OECD 國家公司所得稅稅收占 GDP 比例之趨勢圖，該指標反應一國對公司組織開徵所得稅負後，對該國國民產生的租稅負擔。圖形中顯示在 1991 年至 2007 年間，OECD 國家該比例之平均數由 2.44% 緩步爬升至 3.58%，且各年平均值皆高於我國之數值，惟自 2008 年起，我國與 OECD 之間的公司所得稅稅收占 GDP 比例差異逐漸縮小，表 6.1 中呈現兩者之間的差異數絕對值，在 2008 年以後未出現有 1% 以上的差距，而差距達 0.5% 以上的年分僅 2010 年（0.64%）、2013 年（0.53%）以及 2022 年（0.70%）。此一趨勢變化顯示，近年來我國與 OECD 國家的公司所得稅稅收占 GDP 比例之間差距不大。

圖 6.5 則呈現臺灣與 OECD 國家總稅收（不含社會安全捐）占 GDP 比例趨勢圖，該指標又稱為租稅負擔率，反映一國國民在賺取所得時所負擔的總稅負。我國與 OECD 國家間存在明顯差異，該比例之數值自 1990 年的 19.90% 逐漸下降，近年來大約維持在 10% 到 15% 之間，而 OECD 國家則長年維持在 25% 左右的水準，此一差異反映我國對比多數 OECD 國家而言，屬於低租稅負擔的國家。然而，根據前述圖 6.4 的公司所得稅占 GDP 比例趨勢圖，近年來臺灣與 OECD 國家的平均水準相當接近，我國營利事業所得稅負擔並未低於 OECD 國家，相當於在整體低租稅負擔的環境下，我國卻對公司組織課徵相對較重的稅負，這點明顯異於 OECD 國家公司所得稅的發展趨勢。



說明：由於 Costa Rica 在 OECD 國家資料庫中沒有 GDP 資料，故圖中的 OECD 平均數是依據簡單平均法計算其他 37 個 OECD 成員國稅收占 GDP 比例的平均數。

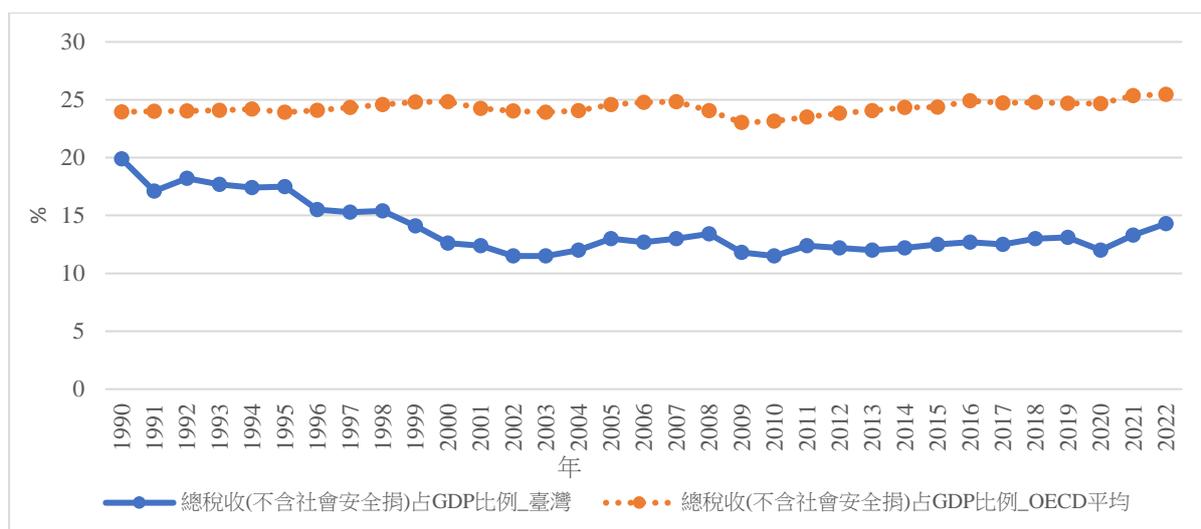
資料來源：OECD Data Explorer-Archive。取自：[https://data-explorer.oecd.org/vis?tenant=archive&df\[ds\]=DisseminateArchiveDMZ&df\[id\]=DF_REV&df\[ag\]=OECD&dq=...&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?tenant=archive&df[ds]=DisseminateArchiveDMZ&df[id]=DF_REV&df[ag]=OECD&dq=...&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to[TIME_PERIOD]=false)

圖 6.4 臺灣營利事業所得稅與 OECD 公司所得稅占 GDP 比例趨勢圖

表 6.1 歷年臺灣與 OECD 公司所得稅占 GDP 比例比較表 (%)

年分	臺灣 (A)	OECD 平均數 (B)	差額 (C)= (A)-(B)
1990	2.46	2.44	0.02
1991	1.65	2.57	0.91
1992	1.73	2.29	0.56
1993	1.72	2.39	0.67
1994	1.70	2.43	0.73
1995	1.99	2.59	0.60
1996	1.85	2.60	0.75
1997	1.68	2.78	1.10
1998	1.74	2.77	1.02
1999	1.98	2.77	0.79
2000	2.97	3.15	0.17
2001	2.31	2.90	0.59
2002	1.56	2.83	1.27
2003	1.96	2.83	0.87
2004	2.08	3.02	0.94
2005	2.74	3.30	0.57
2006	2.48	3.56	1.07
2007	2.86	3.58	0.72
2008	3.39	3.26	0.13
2009	2.59	2.67	0.08
2010	2.03	2.68	0.64
2011	2.57	2.80	0.23
2012	2.51	2.84	0.34
2013	2.30	2.83	0.53
2014	2.48	2.80	0.32
2015	2.71	2.80	0.08
2016	2.91	2.90	0.01
2017	2.80	3.00	0.21
2018	3.09	3.13	0.04
2019	3.43	2.97	0.46
2020	2.40	2.80	0.40
2021	3.24	3.31	0.07
2022	4.53	3.83	0.70

資料來源：OECD Data Explorer-Archive。取自：[https://data-explorer.oecd.org/vis?tenant=archive&df\[ds\]=DisseminateArchiveDMZ&df\[id\]=DF_REV&df\[ag\]=OECD&dq=...&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?tenant=archive&df[ds]=DisseminateArchiveDMZ&df[id]=DF_REV&df[ag]=OECD&dq=...&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to[TIME_PERIOD]=false)



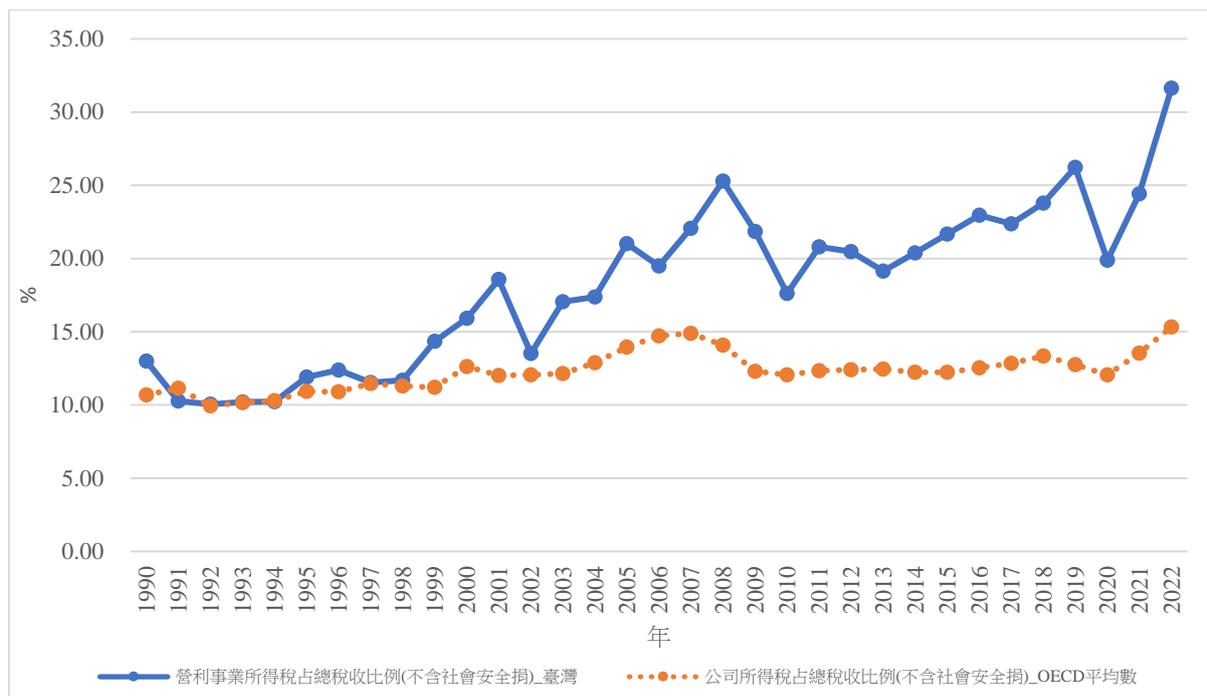
附註：圖形中的比例在分子部分為排除社會安全捐之收入後的總稅收數額。由於 Costa Rica 在 OECD 國家資料庫中沒有 GDP 資料，故圖中的 OECD 平均數是依據簡單平均法計算其他 37 個 OECD 成員國稅收占 GDP 比例的平均數。

資料來源：OECD Data Explorer-Archive。取自：[https://data-explorer.oecd.org/vis?tenant=archive&df\[ds\]=DisseminateArchiveDMZ&df\[id\]=DF_REV&df\[ag\]=OECD&dq=...&lom=LASTNPERIODS&l=5&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?tenant=archive&df[ds]=DisseminateArchiveDMZ&df[id]=DF_REV&df[ag]=OECD&dq=...&lom=LASTNPERIODS&l=5&to[TIME_PERIOD]=false)

圖 6.5 臺灣與 OECD 總稅收（不含社會安全捐）占 GDP 比例趨勢圖

(三)我國營利事業所得稅發展的獨異性

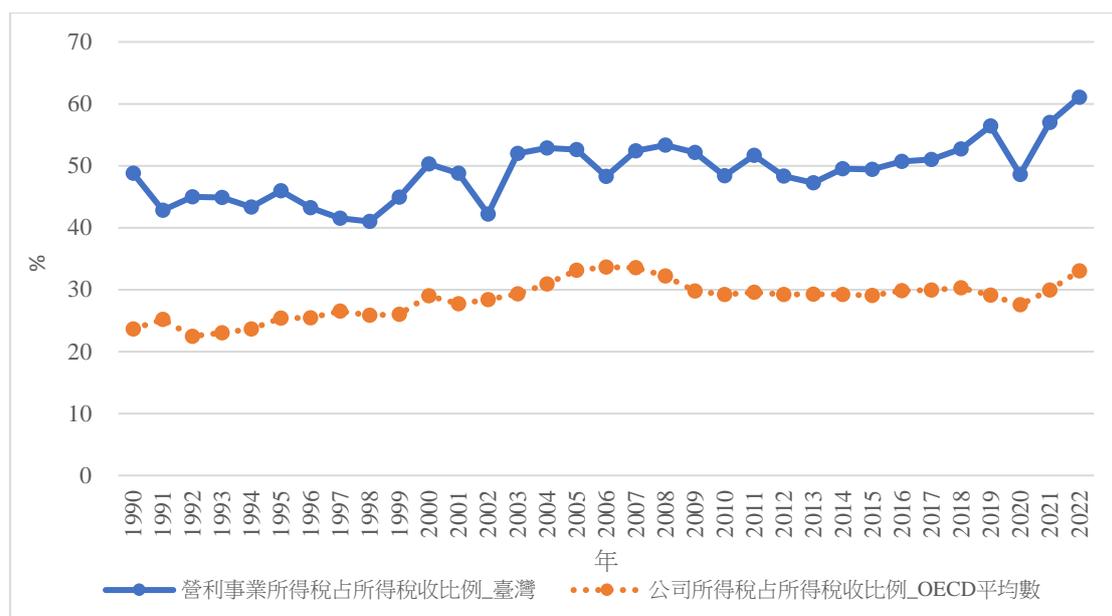
圖 6.4 與圖 6.5 結果可以凸顯我國營利事業所得稅與國際公司所得稅發展趨勢存在明顯不同，而此一現象也使得我國政府課稅收入結構異於 OECD 國家。圖 6.6 呈現臺灣營利事業所得稅與 OECD 國家公司所得稅占總稅收比例趨勢圖，自 1999 年起，臺灣該比例之數值與 OECD 國家開始出現明顯差異，並且隨年份增加差異逐漸擴大，截至 2023 年，臺灣營利事業所得稅占總稅收比例已達 31.63%，遠高於 OECD 國家平均數 15.33%。而圖 6.7 則呈現臺灣與 OECD 國家公司所得稅占所得稅收比例趨勢圖，可以發現臺灣自 1990 年至 2022 年間營利事業所得稅占所得稅稅收比例一直是高於 OECD 國家平均數，且有逐漸攀升的趨勢，在 2022 年時該比例已達到 61.06%，反觀 OECD 國家自 2003 年起，公司所得稅占所得稅稅收比例維持在 30% 左右，於 2022 年僅達 33.02%，約為臺灣的一半。透過圖 6.6 與圖 6.7 的比較，更進一步凸顯我國營利事業所得稅制獨異於國際的情況。



附註：圖形中的比例值在分母部分為排除社會安全捐之收入後的總稅收數額。OECD 平均數是依據簡單平均法計算 38 個 OECD 成員國公司所得稅占總稅收比例的平均數。

資料來源：OECD Data Explorer-Archive。取自：[https://data-explorer.oecd.org/vis?tenant=archive&df\[ds\]=DisseminateArchivedMZ&df\[id\]=DF_REV&df\[ag\]=OECD&dq=...&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?tenant=archive&df[ds]=DisseminateArchivedMZ&df[id]=DF_REV&df[ag]=OECD&dq=...&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to[TIME_PERIOD]=false)

圖 6.6 臺灣營利事業所得稅與 OECD 公司所得稅占總稅收比例趨勢圖

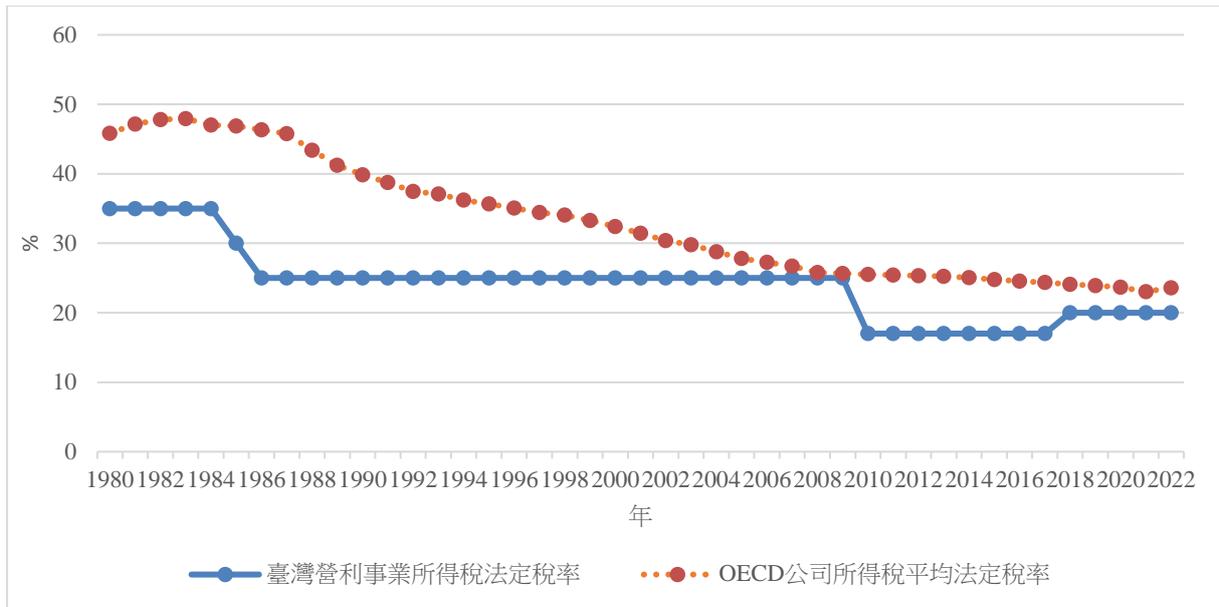


附註：OECD 平均數是依據簡單平均法計算 38 個 OECD 成員國公司所得稅占所得稅收比例的平均數。
資料來源：OECD Data Explorer-Archive。取自：[https://data-explorer.oecd.org/vis?tenant=archive&df\[ds\]=DisseminateArchiveDMZ&df\[id\]=DF_REV&df\[ag\]=OECD&dq=...&lom=LASTPERIODS&l=5&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?tenant=archive&df[ds]=DisseminateArchiveDMZ&df[id]=DF_REV&df[ag]=OECD&dq=...&lom=LASTPERIODS&l=5&to[TIME_PERIOD]=false)

圖 6.7 臺灣營利事業所得稅與 OECD 公司所得稅占所得稅收比例趨勢圖

我國營利事業所得稅發展上的獨異性容易對經濟體系與租稅制度形成不利的影響，包含：第一，破壞公司所得稅作為個人所得稅輔助、擋球網的角色，臺灣現今偏重營利事業所得稅作為主要稅源的發展方向，實際上違反了所得稅之常態，反而形成個人為輔、公司為主的現象；第二，營利事業所得稅降低資本的稅後報酬，打擊企業投資意願，容易造成資本外移流失；第三，營利事業所得稅透過租稅轉嫁容易使勞工或消費者承擔公司稅負，若這些人在社會上屬於低所得者，則較重的營利事業所得稅會產生公平面的疑慮；第四，由於其轉嫁歸宿隱晦，容易使民眾低估自身所需負擔的稅負，而樂見政府利用收到的稅收擴大公共支出，形成財政幻覺 (fiscal illusion)。因此，有必對構成其發展獨異性的因素進行更深入的探討。

營利事業所得稅稅收主要係由稅率以及稅基所構成，因此在探究其稅收結構問題時，須先針對二者進行檢視，以釐清何者是造成問題的主要因素。在稅率的部分，圖 6.8 呈現我國營利事業所得稅法定稅率與 OECD 國家平均法定稅率之趨勢圖，圖中 OECD 國家的平均法定稅率在 1980 年代初期保持在 40% 以上，爾後逐年降低，直至 2022 年已降至 23.57%，而我國營利事業所得稅最高法定稅率也具有相同趨勢，自 1980 年的 35% 逐步下降，1985 年為 30%，1986 年至 2009 年為 25%，2010 年至 2017 年為 17%，2018 年以後則回升至 20%，但在 1980 年至 2022 年這段時間內，我國營利事業所得稅最高法定稅率皆未高於 OECD 國家法定稅率平均值，顯示我國營利事業所得稅租稅負擔高並非來源自課徵較高的稅率，因此，本文在後續的問題探討中將重點放在稅基的檢討上。



附註：我國法定稅率為該年度公司組織所面臨的最高法定稅率，而 OECD 平均數是依據簡單平均法計算 38 個 OECD 成員國之平均法定稅率。

資料來源：臺灣稅率取自財政統計年報，<https://www.mof.gov.tw/singlehtml/285?cntId=4504666ebdd6477888094c920d537034>；OECD 國家稅率取自 Tax Foundation，<https://taxfoundation.org/data/all/global/corporate-tax-rates-by-country-2023/>

圖 6.8 臺灣與 OECD 國家法定稅率趨勢圖

三、現行營利事業所得稅稅基存在的問題

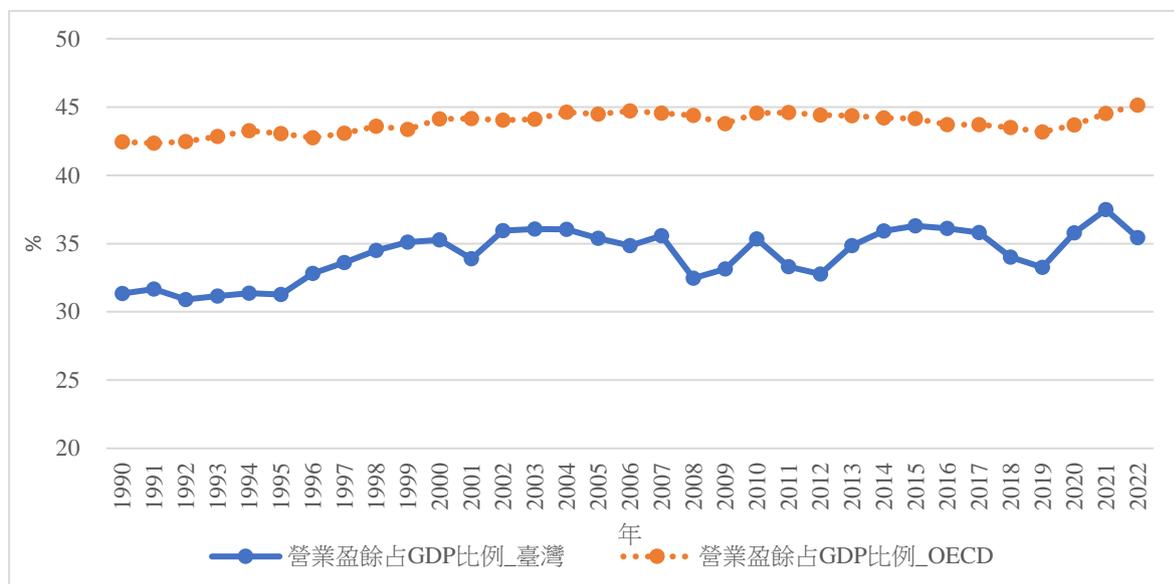
營利事業所得稅稅基對整體營利事業所得稅稅收之影響可以分為兩個面向：其一，臺灣經濟發展與產業結構與 OECD 國家有所不同，半導體相關產業的蓬勃發展帶動我國上市上櫃公司獲利迅速成長，使得營利事業所得稅稅基擴張，稅收因此上升。⁶ 其二，我國營利事業所得制度因制度老舊、政治經濟因素而存在結構性問題，導致公司組織承擔許多不合理的稅負。若我國營利事業所得稅獨異於國際之現象源自於前者，應將其視作經濟發展與產業結構所導致的自然稅基擴張，並非制度問題導致的稅基扭曲，反之若源自於後者，則應對相關制度進行檢討。

(一)經濟發展與產業結構之因素

公司所得稅之稅基基礎來源自國民所得會計帳中的營業盈餘 (operating surplus) 項目，其包含國民所得會計帳中歸宿於雇主 (業主)、未領酬勞的家屬及自營作業所創造的附加價值部分。本文彙整臺灣與 OECD 國家的營業盈餘 (operating surplus) 占 GDP 比例之資料，檢視兩者在該指標上是否存在明顯差異，以探討是否因臺灣經濟發展與產業結構明顯異於 OECD 國家，產生較高的營業盈餘占比，進而導致我國營利事業所得稅稅基擴大、提高其稅收占比。圖 6.9 呈現 OECD 國家平均營業盈餘占 GDP 比例在 1990 年至 2021 年間皆界於 40% 至 45% 之間，呈現緩步上升的趨勢，於 2022 年達到 45.15%，而臺灣該比例之數值

⁶ 根據 TEJ 資料庫統計，2021 年與 2022 年臺灣上市上櫃公司稅前淨利皆超過 4.6 兆，創下歷史新高。

在這 33 年間皆未超過 40%，最高者為 2021 年的 37.49%，比較明顯的上升趨勢則發生在 1995 年至 1999 年，由 31.26% 攀升至 35.11%，此後便在 35% 左右的水準波動。就圖 6.9 的變化趨勢而言，我國營業盈餘占 GDP 比例明顯低於 OECD 國家的平均水準，經濟發展與產業結構之差異並未使我國擁有較大的稅基基礎，無法以此解釋營利事業所得稅發展獨異於國際的情況。



資料來源：OECD Data Explorer, Annual GDP and components-income approach.

圖 6.9 臺灣與 OECD 營業盈餘占 GDP 比例趨勢圖

(二)我國營利事業所得制度的結構性問題

透過圖 6.8 與圖 6.9 的比較，可以確認我國營利事業所得稅發展獨異於國際的現象，主要源自於稅制老舊、政治經濟因素所導致的結構性問題。因此，在稅制的檢討上，本文將重點聚焦在課稅主義、課稅主體與課稅客體等三項法律上稅制構成之基本要素，以及政治因素對稅制所造成的影響，釐清我國營利事業所得稅制存在的問題，據以提供明確的改善方向。

1. 課稅主義：屬人主義 vs. 屬地主義

目前世界各國的公司所得稅可以根據課稅範圍區分為屬人主義課稅 (worldwide income tax)、屬地主義課稅 (territorial income tax) 與屬人兼屬地課稅。屬人主義課稅係指，如果公司被視為一國的境內居民，在國內與國外產生的所得均須納入課稅，其中國內所得於所得發生年度課稅，國外所得則於匯回國內的年度課稅。而屬地主義僅針對公司的境內來源所得課稅，國外匯回所得則免稅 (participation exemption)。屬人兼屬地主義則根據納稅義務人性質決定適用屬人或屬地主義。以臺灣為例，境內居民公司的國內外所得均計入課稅 (屬人主義)，而非境內居民公司則僅有臺灣來源所得須課稅 (屬地主義)。

屬人主義的主要優勢在於，公司國內外的所得均須納稅，因此理論上而言，

可以避免公司將獲利藏匿於海外（尤其是低稅負國家）以導致的稅基侵蝕行為。就國家財政的角度而言，屬人主義的稅基相較屬地主義廣，因此在相同稅率結構之下，屬人主義可以帶來較高的稅收。

然而，屬人主義存在以下問題：(1)在配置效率上，由於國外所得僅有在匯回國內時才計入課稅，因此跨國企業傾向將外國賺得的利潤累積於海外子公司，以避免匯回國內後須繳納所得稅 (Graham et al., 2010)。這些資金本可以用於企業的經營或投資，卻因租稅成本而留在海外，因此屬人主義可能會導致企業資源的配置不具效率 (Egger et al., 2015)。(2)在公司投資方面，屬人主義雖然能帶來較高的稅收，但也代表跨國企業須承擔更高的租稅負擔。高額的稅負會降低企業投資的稅後報酬，進一步減少投資意願。由於資本的流動性相當高，如果投資報酬率未達預期，投資人有充分的彈性將資本移動至其他報酬更高之處。因此世界各國均想方設法吸引國外資金與投資之際，租稅成本的高低對於各國的競爭力扮演重要的角色。屬地主義只針對國內的所得課稅，相較於屬人主義，將可有效降低跨國企業的所得稅負，進而增加企業的投資意願。(3)在稅務行政上，由於跨國企業的營運配置涉及多個國家，它們可以利用不同國家的稅制差異，以及國外所得與金流資訊相對國內更難取得的特性，進行複雜的租稅規劃。即使屬人主義將國外所得納入稅基，但稽徵機關實際上難以課徵到跨國企業的國外所得，大幅提升稽徵成本。

以往屬人主義為各國公司所得稅的主流作法，然而自 1990 年代開始，各國逐漸改採屬地主義的方式課徵所得稅，主要原因在於鼓勵跨國企業資金回流，並降低跨國資金的租稅成本，以期精進國家的租稅競爭力。⁷以 OECD 會員國為例，目前為止，僅剩智利、愛爾蘭、墨西哥與以色列採用屬人兼屬地主義，其餘國家皆已採用屬地主義。⁸表 6.2 整理 OECD 國家採用屬地主義的年度。

⁷ 部分國家的屬地主義，並非完全給予國外匯回的所得完全免稅待遇。舉例而言，日本於 2009 年 4 月起改採屬地主義，針對海外公司分配的股利給予 95% 的免稅，且要求國內居民公司在海外子公司股利發放前 6 個月，必須持有海外子公司至少 25% 的股權 (Xing, 2018)。此外，比利時、法國、義大利、德國、瑞士、南韓、斯洛維尼亞等國亦採用免稅 95% 的規定 (Pomerleau and Jahnsen, 2017)。

⁸ 美國與南韓分別於 2018 年與 2023 年起改採屬地主義。此外，愛爾蘭今年開始也有關於屬地主義改革的討論，請參考：<https://www.mhc.ie/latest/insights/important-update-on-irelands-dividend-participation-exemption>。

表 6.2 OECD 國家採用屬地主義的年度

國家	採用年度	國家	採用年度
澳洲	1991	盧森堡	1968
奧地利	1972	荷蘭	1914
比利時	1962	紐西蘭	1891
加拿大	1951	挪威	2004
捷克	2004	波蘭	2004
丹麥	1992	葡萄牙	1989
愛沙尼亞	2005	斯洛伐克	2004
芬蘭	1920	斯洛維尼亞	2004
法國	1979	西班牙	2000
德國	2001	南韓	2023
希臘	2011	瑞典	2003
匈牙利	1992	瑞士	1940
冰島	1998	土耳其	2006
義大利	1990	美國	2018
日本	2009	英國	2009

附註：部分 OECD 國家的採行年度未有公開資料，包含哥斯大黎加、哥倫比亞、拉脫維亞、立陶宛。其餘未列入的國家（智利、愛爾蘭、墨西哥、以色列），目前並非屬地主義。

資料來源：PWC (2013)，美國、南韓資料則取自網路。

在學術文獻上，許多研究分析變更課稅主義後，對於公司決策的影響。既有研究多以日本及英國為分析標的，且分析結果普遍指出，改採屬地主義後，外國子公司的股利匯回有顯著的提升 (Egger et al., 2015; Hasegawa and Kiyota, 2017)。Xing (2018) 發現 2009 年日本變更至屬地主義後，外國子公司的現金持有下降，原因在於屬地主義之下，跨國企業不須將利潤集中至國外而不匯回母公司。Arena and Kutner (2015) 分析日本及英國 2009 年變更至屬地主義後跨國企業決策的變化，同樣發現外國子公司現金持有減少的現象，但企業投資並未因稅改而增加。Egger et al. (2015) 分析英國改採屬地主義對於跨國企業的影響，實證結果發現，稅改後海外子公司盈餘匯回增加，進一步分析投資的影響，短期而言，由於企業優先將盈餘匯回英國母公司，因此投資金額下降。但作者認為，由於屬地主義能避免資金累積於國外而不匯回的問題，使得公司資源配置更具效率，長期而言屬

地主主義仍能有效帶動公司的實質投資。

然而，採用屬地主義也可能導致負面影響。舉例而言，部分文獻指出，採用屬地主義後，由於海外所得不計入課稅，反而增加跨國企業將利潤移轉至低稅負國家的現象 (Langenmayr and Liu, 2023; Yang and Kang, 2023)。

綜上所述，屬地主義課稅得以降低跨國企業的租稅負擔，在世界上多數主要國家已採用屬地主義課稅之下，臺灣是否仍須繼續維持屬人兼屬地的課稅方式存在討論的空間。臺灣為小型開放經濟體，因此如何吸引外國的資金與人才，係影響臺灣競爭力的重要因素。有鑑於租稅為企業經營的主要成本之一，有關單位應重新審視我國所得稅課稅主義，廣納產官學界的意見，進而形塑合適的租稅政策。

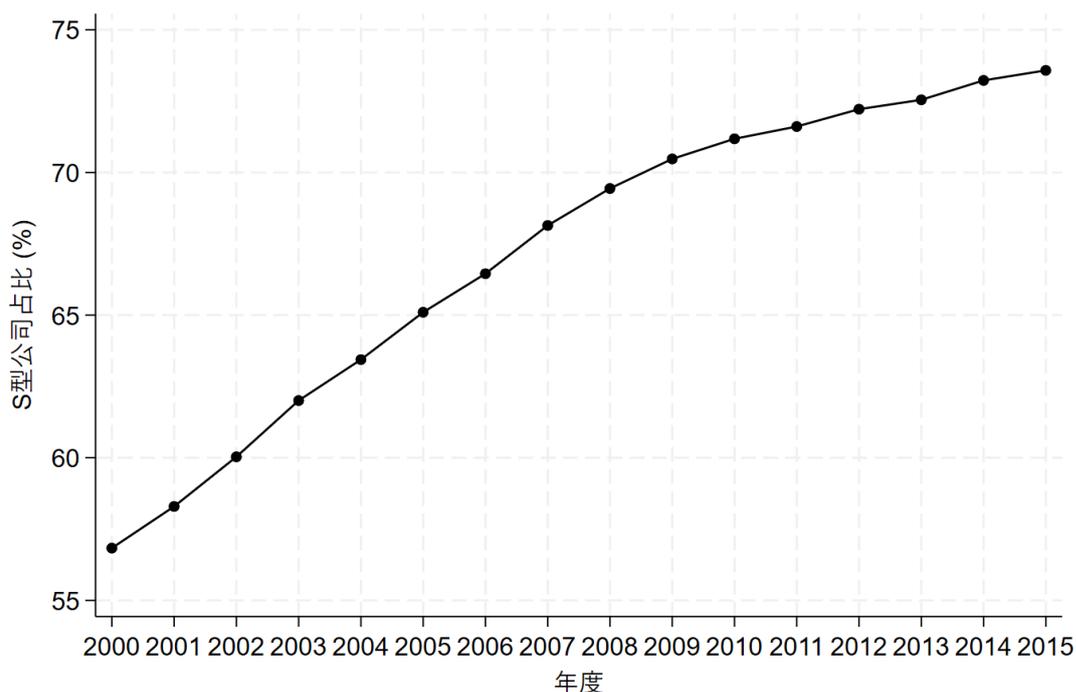
2. 課稅主體

我國營利事業目前主要有三種組織型態：獨資、合夥與公司，在所得稅方面，公司賺取的所得須申報繳納營利事業所得稅，獨資、合夥產生的所得則計入個人之營利所得，課徵綜合所得稅。

然而，部分國家會將公司根據經營型態區分不同樣態，給予不同的租稅待遇。以美國為例，美國的公司分成兩種型態：S 型公司 (S corporation) 與 C 型公司 (C corporation)。S 型公司必須是國內公司、股東人數不超過 100 人，且股東須為自然人。⁹S 型公司採穿透式課稅，也就是將公司視為穿透的實體，公司不須繳納公司所得稅，而是由股東分攤公司的獲利，並直接申報繳納個人所得稅 (與我國目前獨資與合夥組織課稅方式相似)。另一方面，C 型公司則被視為獨立的納稅個體，公司獲利須申報繳納公司所得稅，而 C 型公司將股利分配予股東後，股東仍須就其股利所得繳納個人所得稅。

由於 S 型公司得以避免公司盈餘在公司端及股東端重複課稅的問題，因此 S 型公司的型態在美國逐漸受到歡迎，圖 6.10 整理 2000 年至 2015 年 S 型公司占所有公司的比例。在 2000 年時，S 型公司占比未達 60%，但隨著 S 型公司占比逐年成長，在 2015 年時已達 74%，代表 S 型公司數量約為 C 型公司的 2.8 倍。相較美國將公司進一步細分成 S 型公司與 C 型公司，並規定 S 型公司採穿透式課稅，臺灣的公司組織未再進一步劃分，均課徵營利事業所得稅。此一差異也可能導致臺灣營利事業所得稅收的占比明顯高於其他國家。

⁹ S 型公司的詳細要件請參考：<https://www.irs.gov/zh-hant/businesses/small-businesses-self-employed/s-corporations>。



附註：占比定義為 S 型公司申報書數量 / (S 型公司申報書數量 + C 型公司申報書數量)。

資料來源：<https://www.irs.gov/statistics/soi-tax-stats-integrated-business-data>。

圖 6.10 美國 S 型公司占比

此外，我國營利事業所得稅採單一稅率 20% 與綜合所得稅第四、第五級距之稅率 30%、40% 有相當的落差，使得綜合所得稅率高級距的個人有誘因將個人所得轉換為公司所得，就此而言，營利事業儼然成為高所得者避稅的管道、租稅避風港，破壞個人所得綜合課稅的基本設計。¹⁰ 此一轉換造成綜合所得稅稅基萎縮、營利事業所得稅基擴大的消長情形，在稅收方面，出現上述營利事業所得稅占所得稅收比重越來越高的現象 (圖 6.7)。

3. 課稅客體：會計所得 vs. 課稅所得

由於會計原則與稅法規範不一致，使得企業財務報表呈列之帳面所得與課稅所得 (taxable income) 產生差異，稱為財稅差異 (book-tax difference)。財稅差異的來源如未有合理的論述基礎，可能導致企業稅負不合理增加。舉例而言，在會計原則上，企業併購取得之商譽屬於無形資產，得以根據收入費用配合原則 (matching principle) 逐年攤銷。然而，併購產生的商譽取決於收購的成本及淨資產的公允價值 (fair value) 之差異，而公允價值的認定存在模糊空間，因此在實務

¹⁰ 雖有關高所得者以成立工作室方式將個人所得轉換為公司所得的現象時有所聞，但國內相關學術討論並不多見；國外研究有 Alstadsæter and Jacob (2016)、Gordon and Slemrod (1998) 與 Miller et al. (2019) 對於個人所得與公司所得間的轉換有所討論。

上，稅捐稽徵機關與企業對於商譽的價值評估常有歧見，可能導致會計上有認列攤銷費用，但在所得稅核課上，稽徵機關反而不允許認列攤銷費用或將費用打折的情況，在可認列費用減少的情況下，自然使得企業最終稅負提升。

盈虧互抵亦為一例，根據《所得稅法》第 39 條，公司會計帳冊簿據完備，虧損及申報扣除年度均使用藍色申報書或經會計師查核簽證，並如期申報者，得將前 10 年內的虧損，自本年淨利扣除。然而僅限制 10 年內的虧損可以扣除不盡合理，如果盈虧互抵的目的是為了真實反映企業經營的獲利情形，盈虧互抵限制年數反而扭曲了本身的政策目的，且額外增加企業的租稅負擔。

4. 政治經濟因素

我國仰賴營利事業所得稅收的另一個可能原因在於，相較於綜合所得稅租稅歸宿 (tax incidence) 為個人，營利事業所得稅的租稅歸宿並未明確。既有研究指出，公司所得稅率提升，可能導致員工薪資降低、財貨價格上升 (Fuest et al., 2018; Baker et al., 2023)。Fuest et al. (2018) 分析德國地方政府近 20 年的公司所得稅率調整，發現勞工實質上負擔一半的公司所得稅稅負，尤其是低技術或年輕勞工負擔的稅負相對更重。Baker et al. (2023) 則發現美國公司所得稅會有相當程度轉嫁於產品價格，亦即消費者實質上也承擔了部分公司所得稅。

由於公司所得稅的租稅歸宿不盡明確，因此對於公司所得增稅的實質影響，會因為公司可以轉嫁於生產要素或最終財貨而降低，使得公司對於增稅的反應會低於其他租稅歸宿相對明確的租稅 (例如綜合所得稅)。另一方面，以綜合所得稅來說，由於稅負的提升會完全由個人承擔，容易引起人民的不滿，進而影響政府的施政滿意度以及後續的選舉結果。綜之，政府傾向讓歸宿不明確的稅目帶來較多稅收，使得在滿足政府基本財政需要之下，又得以避免課稅所導致政治上的成本。

四、營利事業所得稅的改革方向

(一) 降低外國盈餘匯回的課稅稅率

有鑑於屬地主義相較於屬人主義，得以降低跨國企業將盈餘匯回國內的稅負，因此各國逐漸從屬人主義的課稅制度調整至屬地主義。為了維持我國的租稅競爭力，主管機關應重新檢視所得稅課稅方式，研議調降外國盈餘匯回課稅稅率的可行性。降低匯回稅率預期能增加跨國企業來臺投資的誘因，而這些創造的投資可以進一步創造就業機會、促進臺灣的經濟發展。此外，對於跨國企業來說，降低海外盈餘稅率能減少稅制對於企業營運佈局、盈餘分配的決策扭曲，提升企業的國際競爭力。

然而，如欲推動臺灣所得稅課稅主義的修正，需注意的是，根據前述，雖然許多文獻指出，屬地主義有助於跨國企業將海外資金匯回母公司所在國 (Egger et al., 2015; Hasegawa and Kiyota, 2017)，但部分實證研究發現，屬地主

義課稅可能促使跨國企業將利潤移轉至低稅負國家 (Langenmayr and Liu, 2023; Yang and Kang, 2023)。舉例來說，雖然屬地主義減免海外盈餘匯回的稅負，但跨國企業依舊得選擇不匯回海外累積的利潤。此外，在屬地主義之下，跨國企業仍可藉由移轉訂價 (transfer pricing) 等租稅規劃，調整無形資產的配置以及操控與關係人的交易，將集團利潤集中於低稅負國家；亦即，即使在屬地主義之下，跨國企業仍能藉由集團內的租稅規劃規避稅負。

因此，為了避免屬地主義之下，跨國企業仍將盈餘累積於海外，導致稅基侵蝕的問題，受控外國公司 (controlled foreign corporation, CFC) 與實質管理處所 (place of effective management, PEM) 應作為屬地主義的配套。CFC 係指母公司若持有位於低稅負國家關係企業的股權達一定比例，關係企業的盈餘即使沒有匯回母公司，仍應認列為母公司的投資收益，計入母公司的公司所得稅課稅，因此 CFC 得以有效避免跨國企業將利潤集中於低稅負國家的現象。目前我國已於 2023 年起實施 CFC 制度，後續實施成效有待觀察與追蹤，然如果要調整外國盈餘匯回的稅率之下，更應確保 CFC 的落實，以免稅基流失而影響政府財政穩健。

PEM 係指，即使母公司不在我國，但如果實際作成整體營業所需主要管理及商業決策之處所位於我國，視為母公司位於我國，並以境內居住者的方式申報及課徵營利事業所得稅。PEM 防止我國企業將母公司設立登記於低稅負國家，但實際業務仍在臺灣，以規避我國營利事業所得稅。目前我國 PEM 雖已有法源（《所得稅法》第 43-4 條），然並未正式上路。因此作為降低海外盈餘匯回稅率之配套，政府應加速 PEM 制度的落實，以維護稅基的完整性。

(二)擴大穿透式課稅的課稅範圍，回到公司所得稅擋球網的功能

美國在稅務上進一步將公司分成 S 型公司與 C 型公司，前者採穿透式課稅，股東依分攤而得的獲利繳納個人所得稅，後者則課徵公司所得稅。我國目前除了獨資與合夥之外，其餘營利事業的獲利須課徵營利事業所得稅。然而，公司所得稅作為個人所得稅擋球網的角色，在稽徵機關已能掌握股東的所得資料，並能在個人端針對法人所分配的盈餘課稅之下，應採穿透式課稅，回歸至個人所得稅課徵與計算稅負。將營利事業所得直接連結個人所得的課稅方式，也可避免在我國綜合所得稅稅率與營利事業所得稅稅率差距甚大的情況下，個人以公司組織進行避稅的問題，有助於維護個人所得稅稅基的完整。

穿透式課稅的實施會導致申報與稽徵規定的大幅修正，產生相當程度的稽徵成本與順從成本，因此短期而言，可優先從可行性高的公司型態研議穿透式課稅，例如有限合夥公司，免除該類組織公司端稅負，並按照出資額或股份併入事業主或股東之個人所得。長期而言，可參考美國的 S 型公司與 C 型公司的分類，針對公司組織訂立一個採用穿透式課稅的門檻。

須注意的是，現行股東獲配公司股利有兩種課稅方式，其一是將股利所得併入綜合所得總額、計算綜合所得稅，並允許股利所得的 8.5% 作為可抵減稅額；其二則是採取股利所得分離計稅的方式，按 28% 單一稅率課稅，納稅義務人得自兩種方式中擇一適用。此種雙軌制的主要政策目的係考慮兩稅合一制度廢除後，透過稅額抵減與優惠稅率的方式，降低公司所得在公司端與個人端重複課稅的問題。然而，如果公司組織已採穿透式課稅之下，並無重複課稅之問題，應不得適用稅額抵減與分離計稅之規定。

(三)稅制上財會和稅會的差異可能會有隱藏性租稅性質的項目應做徹底檢討

例如：《企業併購法》第 40 條第 1 項，允許公司進行併購而產生之商譽，得於十五年內平均攤銷，惟在租稅稽徵實務上，由於財稅字第 11004029020 號令中對於「合理之商業目的」欠缺明確法律要件，使得主管機關與公司之間對於證明企業併購之合理性存在歧見，在防止租稅規避的考量下，此類攤銷費用往往會被主管機關自公司申報所得中排除，進而導致公司應納稅負增加，有違反憲法量能原則下客觀淨額所得之疑慮 (林芊瀟, 2022)，且根據民國 100 年 12 月最高法院第 1 次庭長法官聯席會議決議，公司對商譽之攤銷負有舉證責任，亦導致公司難以透過行政訴訟進行租稅救濟 (王志誠, 2020)。為了減少商譽和其他相關無形資產在稅制上的爭議，建議在所得稅法中明確規定這些資產的特性及其可攤銷費用的判斷標準，使商譽攤銷回到反映企業併購價值與成本的會計原則。

在盈虧互抵的部分，其實施主要是考慮以公司當年度盈虧結果作為課稅基礎，可能導致公司在跨數年度中並無獲利，但仍需繳納所得稅的情況，因此，在稅制中建立盈虧互抵制度，使營利事業所得稅負能夠按公司永續經營成果來稽徵。過往由於稽徵技術不足及會計帳簿制度不完整等問題，制度上不允許公司按虧損金額申請前延退稅，然而，隨著稅捐稽徵技術提升、商業會計簿記日益完備，主管機關對公司歷年來的盈虧狀況已能夠充分掌握，可考慮放寬企業盈虧互抵之限制，仿照英國、法國、德國以及新加坡之作法，讓公司可以選擇申請前延退稅一年，抑或採用無限期後抵方式，將虧損抵減未來所得，使盈虧互抵之實施回歸其設計意旨。¹¹

另外，現行營利事業所得稅書審及擴大書審制度亦可能產生隱藏性租稅的問題。目前租稅稽徵實務上，許多公司是採用書審以及擴大書審進行所得稅申報，特別是中小企業，根據《110 營利事業所得稅申報統計專冊》，當年度有 99.5 萬件營利事業進行所得稅申報，其中有採用擴大書審申報的案件有 60.3 萬，為臺灣營利事業所得稅稽徵的主要方式。適用擴大書審的公司在計算所得時是按照擴大書審純益率計算，而非實際的經營純益，導致收入、成

¹¹ 各國盈虧互抵設計可以參考林巨峯 (2018)。

本與費用的驗證難以落實，不僅容易導致公司所得計算出現偏差，一旦遇到抽查往往營利事業必須補稅。吳欣蕙 (2018) 統計 2015 年至 2017 年五大國稅局擴大書審案件平均補稅調整金額，其中，以臺北市金額最高約為 111 萬，最低南區國稅局也有 75.7 萬。因此，未來的稅務行政改革應檢討書審及擴大書審，回歸實際查核作為主要稽徵方式，掌握企業實際帳務，以改善書審制度可能導致的隱藏性租稅問題。

除前述三項問題外，目前我國營利事業所得稅制度尚存在其他隱藏性租稅項目，可能導致不合理的公司所得稅負擔，其範圍涉及營利事業所得稅制度設計以及查核規範，若欲進行制度面全盤的檢討，須有相關單位進行研究與資源統籌，因此，建議政府成立營利事業所得稅制度精進委員會，對現行制度中可能造成隱藏性租稅問題的規範進行研析，並主導修法加以解決。

(四)政治經濟因素

學術文獻對於公司所得稅之經濟歸宿並無定論，一般而言，公司所得稅負會由股東、公司要素以及公司產品的使用者所共同承受；此外，根據一般均衡理論，整體資本以及勞動亦可能承受部分稅負。由於並無確切的負擔者，公司所得稅經濟歸宿隱晦，租稅負擔不易為大眾所直接感受，是以，從政治經濟因素考慮，相較於個人痛苦犧牲感明顯的個人所得稅與財產稅，以及反映於財貨及勞務價格的消費稅，公司所得稅是最好的稅收來源。雖然既有文獻對於這部分的討論並不多見，但觀察我國稅制發展，稅收偏向營利事業所得稅的現象，可能存在政治經濟因素的考慮。

根據《財政紀律法》：「財政紀律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。」現在財政紀律的法律定義過於狹隘，並未對稅制發展做明確約束；現行稅式支出評估作業辦法，也僅就租稅優惠之必要性與效益進行討論，且往往流於形式，無實質監管功能。未來財政紀律法之修正，應明確納入稅制發展不得受政治經濟因素影響之規範，此外，稅制之變革亦應落實稅式支出評估，並分析對於整體稅收結構所造成之衝擊。

最後，在過往營利事業所得負擔沉重的情形下，為獎勵投資、促進產業升級、刺激產業創新，政府一貫以給予租稅獎勵作為政策思維，卻往往因制度設計不當而進一步扭曲資源配置。在降低營利事業所得稅租稅負擔、減少對於資本投資扭曲的同時，政府亦應改善租稅優惠浮濫的問題，以收資源配置改善的雙重效果。

五、結論

本文透過與國際資料進行比較，檢視我國營利事業所得稅制度發展是否與國

際趨勢一致，以此判斷現行稅制需進行檢討與改革的方向。資料分析顯示，近年來我國營利事業所得稅占 GDP 比例與其他 OECD 國家公司所得稅或法人所得稅比例相當接近，然而就整體租稅負擔率而言，我國卻遠低於 OECD 國家平均值，此一現象顯示我國在整體租稅負擔低的情況下，營利事業負擔極為沉重的稅負。

進一步探究其原因，主要源自於稅制老舊，並未能隨經濟發展與時俱進，以及政治經濟因素對稅基可能導致的結構性偏誤，包含：第一，在課稅主義上多數 OECD 國家已朝向屬地主義方向修正，惟我國仍舊採用屬人暨屬地主義，對境內企業全球範圍所得進行課稅；第二，營利事業所得稅課稅主體認定過於廣泛，公司、有限責任合夥與對外營業的合作社皆須申報繳納營利事業所得稅，缺乏穿透式課稅設計，使得整體所得稅制偏向營利事業所得稅；第三，現行稅制存在許多隱藏性租稅問題，在無形中增加公司不合理的租稅負擔；第四，由於營利事業所得稅經濟歸宿隱晦，租稅負擔不易為大眾所直接感受，稅制發展容易受政治經濟因素影響，恐使政府偏向以營利事業所得稅做為主要稅收來源。以上因素所導致的稅基扭曲，加重了公司組織的租稅負擔，有必要進行通盤的檢討。

本文針對前述問題提出如下建議，以改善營利事業所得稅過重的問題：第一，降低外國盈餘匯回的課稅稅率，將營利事業所得稅向屬地主義修正，修正稅制對企業盈餘決策的扭曲，並全面落實 CFC 與 PEM 制度，防止制度修正後可能存在的跨國租稅規避問題；第二，擴大穿透式課稅的適用範圍，全面允許有限責任合夥與小規模營利事業可採穿透式課稅，將企業所得納歸個人所得課稅，俾使營利事業所得稅回歸檣球網的功能；第三，建議政府成立營利事業所得稅稅制精進委員會，針對現行稅制下可能構成隱藏性租稅的項目，逐一研擬具體的改革方針，力求稅制的透明；第四，以《財政紀律法》規範稅制發展，降低政府對特定稅目收入的依賴。

綜而言之，我國營利事業所得稅之改革應配合經濟及社會發展所需而適時進行革新，並將整體所得稅制重新朝「個人所得稅為主、營利事業所得稅為輔」進行調整，回歸其原本制度設計意旨，降低其對於公司投資、生產以及盈餘分配等決策之干擾。政府對我國稅制改革之規劃也應朝健全稅制的方向重新擬定政策，透過減少制度中對經濟行為造成的扭曲與不合理的租稅負擔，俾能有效促進我國經濟發展與產業成長。

參考文獻

- 王志誠 (2020), 「企業併購之評估、商譽攤銷及減損」, 《萬國法律》, 233, 52–65。
- 林巨峯 (2018), 「營利事業盈虧互抵之規範與實務問題探討」, 《會計研究月刊》, 392, 50–55。
- 林芊瀅 (2023), 《企業併購案件下商譽攤銷費用課稅困境與突破》, 東吳大學法律學系碩士學位論文。
- 吳欣蕙 (2018), 《現行擴大書面審核制度良窳評估》, 國立政治大學行政管理碩士學程學位論文。
- 陳聽安與陳國樑 (2015), 「二十一世紀我國所得稅制度的建構—營利事業所得稅部分」, 《社會科學論叢》, 9, 95–187。
- Alstadsæter, A. and M. Jacob (2016), “Dividend Taxes and Income Shifting,” *Scandinavian Journal of Economics*, 118, 693–717.
- Arena, M. and G. Kutner (2015), “Territorial Tax System Reform and Corporate Financial Policies,” *Review of Financial Studies*, 28, 2250–2280.
- Baker, S., S. Sun, and C. Yannelis (2023), “Corporate Taxes and Retail Prices,” *NBER Working Paper*, No. 27058.
- Egger, P., V. Merlo, M. Ruf, and G. Wamser (2015), “Consequences of the New UK Tax Exemption System: Evidence from Micro-Level Data,” *The Economic Journal*, 125, 1764–1789.
- French, K. and J. Poterba (1991), “Investor Diversification and International Equity Markets,” *NBER Working Paper*, No. 3609.
- Fuest, C., A. Peichl, and S. Siegloch (2018), “Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany,” *American Economic Review*, 108, 393–418.
- Gordon, R. and A. Bovenberg (1996), “Why is Capital So Immobile Internationally? Possible Explanations and Implications for Capital Income Taxation,” *American Economic Review*, 86, 1057–1075.

- Gordon, R. and J. Slemrod (1998), “Are “Real” Responses to Taxes Simply Income Shifting between Corporate and Personal Tax Bases?” *NBER Working Paper*, No. 6576.
- Graham, J., M. Hanlon, and T. Shevlin (2010), “Barriers to Mobility: The Lockout Effect of US Taxation of Worldwide Corporate Profits,” *National Tax Journal*, 63, 1111–1144.
- Hasegawa, M. and K. Kiyota (2017), “The Effect of Moving to a Territorial Tax System on Profit Repatriation: Evidence from Japan,” *Journal of Public Economics*, 153, 92–110.
- Huizinga, H. and G. Nicodème (2006), “Foreign Ownership and Corporate Taxation: An Empirical Investigation,” *European Economic Review*, 50, 1223–1244.
- Langenmayr, D. and L. Liu (2023), “Home or Away? Profit Shifting with Territorial Taxation,” *Journal of Public Economics*, 217, 104776.
- Miller, H., P. Thomas and S. Kate (2019), “Intertemporal income shifting and the taxation of owner-managed businesses,” *IFS Working Papers*, No. W19/25.
- Mintz, J. (1995), “The Corporation Tax: A Survey,” *Fiscal Studies*, 16, 23–68.
- Mirrlees, J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles, and J. Poterba (2011), *Tax by Design: The Mirrlees Review*, Oxford: Oxford University Press.
- OECD (2001), “Corporate Tax Incentives for Foreign Direct Investment,” *OECD Tax Policy Studies*, No. 4.
- OECD (2007), “Fundamental Reform of Corporate Income Tax,” *OECD Tax Policy Studies*, No. 16.
- Pomerleau, K. and K. Jahnsen (2017), “Designing a Territorial Tax System: A Review of OECD Systems,” *The Tax Foundation Fiscal Fact*, No. 554.
- PWC (2013), “Evolution of Territorial Tax Systems in the OECD,” Technical Report.
- Sorensen, P. (2006), “Can Capital Income Taxes Survive? And Should They?” *EPRU Working Paper Series*, No. 06.

- Xing, J. (2018), “Territorial Tax System Reform and Multinationals’ Foreign Cash Holdings: New Evidence from Japan,” *Journal of Corporate Finance*, 49, 252–282.
- Yang, J. and Y. Kang (2023), “Effects of Home Country Tax Reform on FDI Inflows to South Korea: A Synthetic Control Method Approach,” *Economics Letters*, 111051.
- Zodrow, G. (2006), “Capital Mobility and Source-based Taxation of Capital Income in Small Open Economies,” *International Tax and Public Finance*, 13, 269–294.

第七章 營業稅制檢討與優化策略

盧貞秀¹

一、前言

我國自 75 年 4 月 1 日起將原實施之總額型營業稅制改為加值型營業稅制，新制營業稅上路後，因稅收適度成長，頗具績效，甚為成功，歷經 27 次修正，足見營業稅制受到徵納雙方重視的程度。根據行政院主計總處的歲入資料顯示營業稅是台灣重要的稅收來源之一，其對於國家經濟和財政收入有著重大影響：

(一)稅收結構中的比重

根據經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）指出，一個國家的稅目可依照其賦稅來源區分為六類（包括：所得稅、社會安全捐、薪工稅、產稅、消費稅及其他稅），但實務上各國政府考量租稅結構、資料蒐集與方便比較等因素，主要分為一般常見的三類：所得稅系（如：綜合所得稅、營利事業所得稅與土地增值稅）、消費稅系（如：營業稅、貨物稅、關稅及其他）與財產稅系（如：房屋稅、地價稅、遺贈稅及其他）。

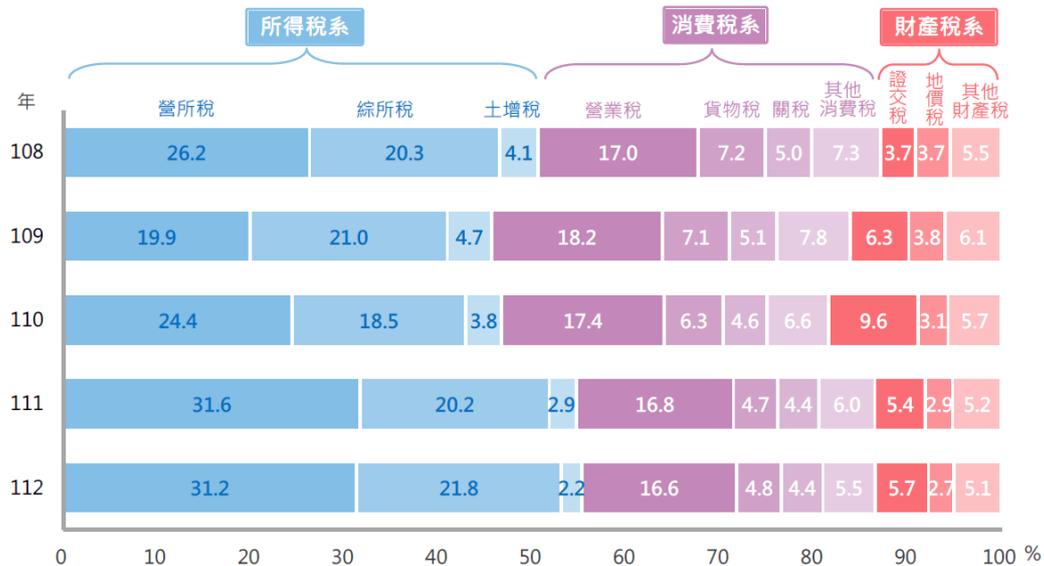


圖 7.1 稅收結構趨勢變化（依三大稅系別）

資料來源：財政部統計處「2023 年稅收徵起情形分析」

根據財政部統計處的資料顯示（圖 7.1），所得稅系是我國最主要的賦稅來源，在近五年的稅收結構占比方面，從 2019 年的 50.6% 上升至 2023 年的

¹ 曾任財政部賦稅署副署長、台南市財政局局長

55.2%；占比居次的是消費稅系，從 2019 年的 36.5% 下跌至 2023 年的 31.3%；占比第三的則是財產稅系從 2019 年的 13.6% 微降至 2023 年的 13.5%。

在我國所有的稅目別部分，從稅收結構占比的前三位來看，2023 年仍以所得稅系的營利事業所得稅（31.6%）及綜合所得稅（20.2%）持續位居前二位，第三位則是屬於消費稅系的營業稅（16.8%），若與 2022 年主要國家稅收結構比較（圖 7.2），所得稅系為各國支應公共支出的最重要收入來源，在我國(2023 年)比重達 55%，僅低於加拿大（占 59.4%）、丹麥(占 64.6%)、美國(占 66.3%)。消費稅系比重各國差異甚大，以德國占 42.5% 最高，美國占 20.1% 最低，我國占比 31%，與南韓、日本、丹麥等國接近。財產稅兼具增裕稅收及促進社會公平之功能，2022 年財產稅系比重，以德國 4.6%、丹麥 4.7% 較低，其餘各國占比介於 13%。

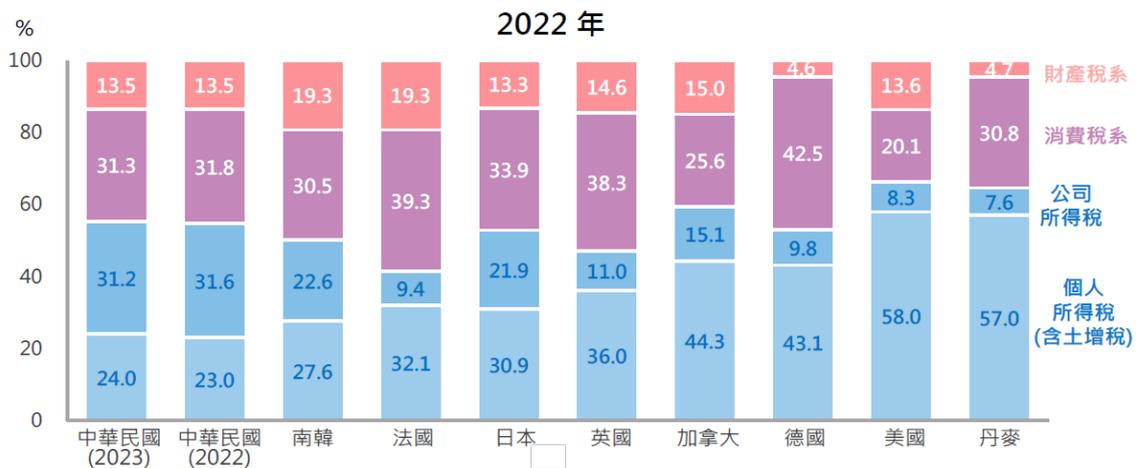


圖 7.2 稅收結構國際比較—依三大稅系別

資料來源：財政部統計處「2023 年稅收徵起情形分析」

再從 2023 年實徵狀況優於預算目標資料，益見在疫情後復甦優於預期情況下。營業稅實徵數高出預算 1,055 億元，達成率 123%，顯示營業稅在我國稅收結構中所扮演的重要角色。

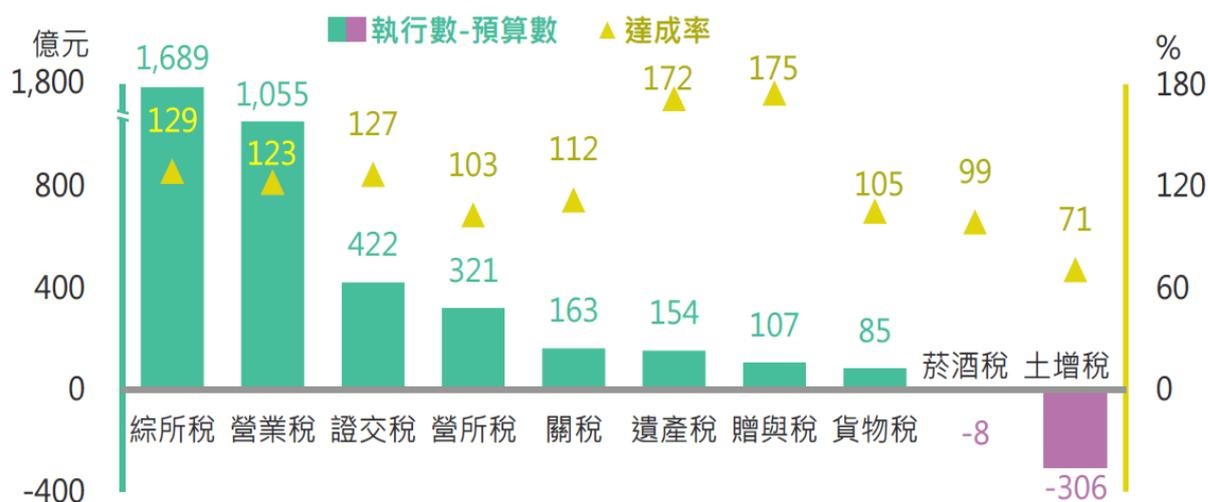


圖 7.3 主要稅目預算達成狀況

資料來源：財政部統計處「2023 年稅收徵起情形分析」

(二)對財政收入的影響

根據圖 7.4 可以看到，營業稅在我國財政收入占有相當重要的地位，其優點在於，不僅是中央政府穩定且重要的財源，有助於提供公共服務與支出建設，對於地方政府倚賴的《財政收支劃分法》而言，營業稅的總收入減除統一發票獎金後的 40%，也是中央統籌分配給地方的關鍵基礎。

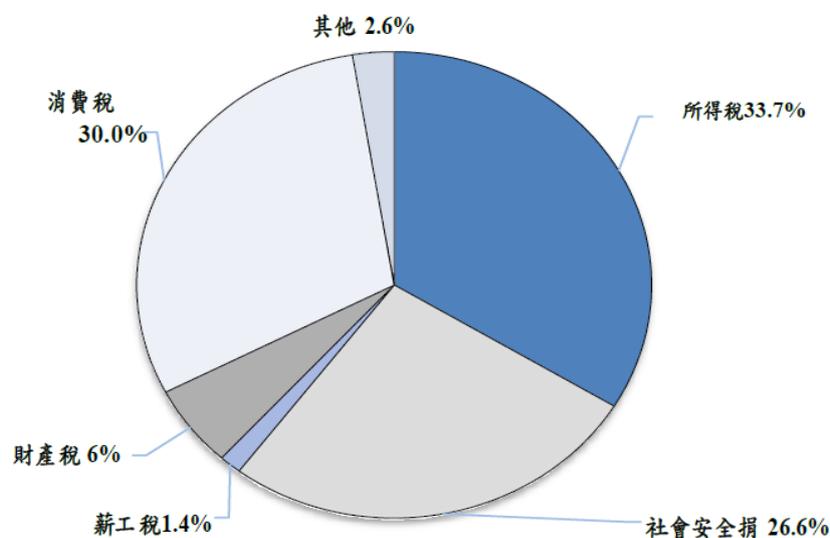


圖 7.4 按稅種劃分的平均稅收收入佔總稅收的百分比，2020

資料來源：OECD Adapted from Revenue Statistics 2022， OECD publishing Paris (OECD， 2022)

(三)對市場秩序的維護

營業稅制度具有調節市場行為，維護市場秩序的作用。通過適當的稅收政策，可以防止市場壟斷，保障市場競爭，促進企業間的公平競爭和健康發展，營業稅對於刺激經濟及穩定物價也扮演相當關鍵的角色，例如：為了抑制通貨膨脹的上

漲，政府在需要的時候，往往會針對進口的黃豆、小麥、玉米等大宗物資，提供免徵營業稅的暫時性措施，藉以控制國內的通膨壓力，保持經濟成長能穩定發展。

(四)對經濟發展的推動

在產業發展部分，雖我國營業稅是可以進銷項稅額互抵，不至於讓廠商直接產生租稅負擔、增加企業成本。對於個人消費來說，讓企業透過多階段銷售將稅額轉嫁給消費者，稅負則是會根據每個人的消費水準而有所不同；也就是說，消費金額越多的人所繳納的營業稅越多，故營業稅是一種間接稅。然而，不論個人的所得高低或財富高低，由於現行加值型營業稅是固定在 5%，使得納稅能力越高的民眾，營業稅支付比重可能越低；因此，營業稅往往也是一種累退稅。

二、台灣營業稅制現況

(一) 營業稅制度

營業稅為我國僅次於營所稅及綜所稅之第三大稅，具備稅基廣且稅收穩定特性，自民國 75 年 4 月改為以加值型體制為主，透過進銷項扣抵計算稅額，除有利稽徵機關勾稽上下游交易，亦較能避免逃漏稅，為多數國家所採行。我國營業稅係對在中華民國境內銷售貨物或勞務及進口貨物課徵；主要納稅義務人為營業人。其型態分為兩種，其一為加值型，以稅額扣抵法計算應納之營業稅額，即營業人購買貨物或勞務時須支付進項稅額予銷方營業人，由其於銷售貨物或勞務時代收銷項稅額。在稅額扣抵法之下，營業人應納或溢付之營業稅額隨著申報期間之進項稅額及銷項稅額不同而有差異。其二為非加值型，營業人係按銷售總額課徵營業稅，且基本上不能扣抵其支付之進項稅額，這類營業人包括金融機構、特種飲食業及小規模營業人等；但營業人如符合規定標準，可改按一般稅額（即加值型方式）計算稅額。若從申報繳納營業稅的實務角度區分，則可分為申報與查定課徵兩類方式，申報制度由營業人以每兩月為一期（適用零稅率者得申請以每月為一期），主動向稽徵機關申報並繳納稅額，查定課徵制度則由稽徵機關按季(月)查定其銷售額及稅額，填發繳款書通知營業人繳納。

表 7.1 我國營業稅稅率

營業人類型		稅率
加值型營業人		5%
金融機構	非專屬本業之銷售額	5%
	專屬本業之銷售額	5%
	(1)銀行業、保險業本業銷售額	
	(2)保險業之再保費收入	1%
	上開(1)及(2)以外之銷售額	2%
特種飲食業	夜總會、有娛樂節目餐飲店	15%
	酒家及有陪侍服務之茶室、咖啡廳、酒吧	25%
小規模營業人及其他經財政部規定免予申報銷售額之營業人		1%
農產品批發市場之承銷人及銷售農產品之小規模營業人		0.1%

資料來源：本研究整理。

稅率方面，我國自 75 年實施新制營業稅以來，加值型營業人之營業稅徵收率均維持為法定下限稅率 5%，其餘非屬加值體系之營業人，適用稅率則由 0.1% 至 25% 不等(見表 7.1)；部分銷售貨物或勞務，如土地出售、郵政、電信機關依法經營之業務、政府提供之勞務、醫院診所提供之醫療勞務、藥品、教育及文化勞務等，係屬免徵營業稅之範疇。另為鼓勵產業外銷出口，外銷貨物及外銷有關之勞務等皆適用零稅率。

(二) 我國查定課徵課稅方式

1. 我國加值型及非加值型營業稅率

我國加值型及非加值型營業稅法(下稱營業稅法)第 23 條規定，農產品批發市場之承銷人、銷售農產品之小規模營業人、小規模營業人、依法取得從事按摩資格之視覺功能障礙者經營，且全部由視覺功能障礙者提供按摩勞務之按摩業，及其他經財政部規定免予申報銷售額之營業人(即所稱營業性質特殊營業人)，除申請按一般稅額計算營業稅額並依同法第 35 條規定申報繳納者外，就主管稽徵機關查定之銷售額按第 13 條規定之稅率(1%、0.1%)計算營業稅額；另同法第 21 條及第 22 條規定，典當業與特種飲食業，主管稽徵機關亦得依查定之銷售額計算之。而這當中又屬小規模營業人及營業性質特殊營業人，最常為外界所提及，質疑其家數過多、稅率低，致政府收取稅收偏低，存在租稅不公之情形。

另依據加值型及非加值型營業稅法(以下簡稱營業稅法)規定，在營業稅額的計算上可區分為一般稅額計算與特種稅額計算，而小規模營業人屬於後者，原則上由主管稽徵機關查定之銷售額按 1% 之稅率計算營業稅額(營業稅法第 13 條及第 23 條參照)，相較於一般營業人係依其銷售額按 5% 之稅率計算營業稅額而言，小規模營業人之租稅負擔明顯偏低。復依營業稅法施行細則第 9 條、統一發票使用辦法第 4 條第 1 款及財政部 75 年 7 月 12 日台財稅第 7526254 號函

規定，營業稅法所稱小規模營業人，指規模狹小，交易零星，每月銷售額未達 20 萬元之營業人，得免用或免開統一發票。此乃因改制之時考量其衝擊性，而保留免用統一發票的小規模營業人制度，並採「查定課徵」適用較低之稅率，目前該類營業人約 50 萬家，佔整體營業人家數之 3 成，但稅收佔比不及 1%，除因稅率較低，也與期免開立統一發票，不易勾稽查核，致易短漏報攸關。故常有租稅未盡公平之議。

表 7.2 不同性質營業人的型態、原則認定、稅率與申報方法比較

型態	適用營業組織	適用銷售額	稅率	申報方法
小規模營業人	商號	月平均銷售額未達 20 萬元之營業人	核定銷售額的 1%	核定課徵
營業性質特殊之營業人	原則以商號為準之 理髮業、沐浴業、計程車業、 餐飲業者	縱月平均銷售額超過 20 萬元之營業人 亦可繼續適用	核定銷售額的 1%	核定課徵
一般加值型營業人	商號、公司	凡月平均銷售額達 20 萬元之營業人均 為一般營業人	核定銷售額的 5%	依法計算 申報
專營網拍業之營業人	商號 (以公司經營將與一般加值型 營業人之課稅方式相同)	依照上述銷售額是否達 20 萬元區分其 為小規模營業人或一般加值型營業人	依其銷售額決定	依其銷售額決定

資料來源: 小規模營業人(免開統一發票單位)的設立比較及實務 --七德律師事務所
2023

2. 課徵對象及範圍

營業稅法第 32 條第 1 項規定，營業人銷售貨物或勞務，應依本法營業人開立銷售憑證時限表規定之時限，開立統一發票交付買受人。但營業性質特殊之營業人及小規模營業人，得掣發普通收據，免用統一發票。小規模營業人係指規模狹小、交易零星，每月銷售額未達使用統一發票標準(20 萬元)之營業人，其適用查定課徵方式，由國稅局按 1% 稅率發單課徵營業稅；營業性質特殊營業人係就小規模營業人之外，對於部分業別性質特殊，開立統一發票確有困難者，免予申報銷售額，同樣適用查定課徵方式，由國稅局查定每月銷售額按 1% 稅率發單課徵營業稅，且不受平均每月銷售額達 20 萬元應使用統一發票之限制。小規模營業人涵蓋行業廣泛，考量經營狀況差異，各業別起徵點有所不同。

表 7.3 營業性質特殊營業人範圍

法源依據	營業人類型
營業稅法第 32 條及同法施行細則第 10 條	(一)理髮業。(二)沐浴業。(三)計程車業。(四)其他經財政部核定之營業。
75 年 9 月 12 台財稅第 7566119 號函	腳踏車、機車保管業，為營業性質特殊之營業人。
77 年 11 月 9 日台財稅第 770520444 號函	非以營利為目的之事業、機關、團體、組織，主辦戲劇、音樂演奏及非職業性歌唱、舞蹈等表演活動。
89 年 5 月 3 日台財稅第 0890452799 號函	(一)供應大眾化消費之豆漿店、冰果店、甜食館、麵食館、自助餐、排骨飯、便當及餐盒。(二)電動玩具遊樂場所。(三)稻米、麵粉、小麥、大麥、米粉、麵類(包括麵乾、麵條等)、豆類、落花生、高粱、甘薯、甘薯簽、甘薯澱粉、大麥片、糕粉等零售業。(四)攤販。(五)其他屬季節性之行業，其交易零星者。
91 年 9 月 5 日台財稅字第 0910454984 號令	銷售公益彩券之營業人，其銷售公益彩券所取得之佣金收入。
98 年 3 月 9 日台財稅字第 09700566180 號令	自行車出租業之營業人。
100 年 4 月 29 日台財稅字第 10000122850 號令	接受學校委託辦理學生餐點之營業人。
107 年 1 月 12 日「小規模營業人導入行動支付適用租稅優惠作業規範」	小規模營業人於實體商店銷售貨物或勞務接受消費者使用行動支付裝置付款，自申請核准當季至 114 年 12 月 31 日止，屬營業性質特殊營業人。

資料來源：本研究自行整理。

註：1. 鑑於若干小規模營業人營業規模雖小於 20 萬元但已具有使用統一發票及申報納稅之能力，為擴大統一發票使用範圍，強化加值型營業稅進、銷相互勾稽之作用，營業稅法第 24 條第 3 項規定，稽徵機關得視小規模營業人之營業性質與能力，核定其使用統一發票。

2. 102 年 8 月 26 日台財稅字第 10200609990 號令、109 年 2 月 26 日台財稅字第 10804641680 號令亦提及營業人接受學校委託辦理學生餐點如符合一定要件者依查定課徵營業稅。

3. 稅額計算方式

根據「營業稅特種稅額查定辦法」之規定與實務經驗，查定銷售額計算方式，大致可區分為費用還原法、分業查定法、課稅資料法及攤販 4 種類型（參表 7.4）

表 7.4 查定課徵營業人適用之查定銷售額方式

查定銷售額方式	銷售額計算公式
攤販	依路段（等級）、攤販類型、使用面積坪數，計算點數，再依分級定額課徵營業稅標準表換算查定銷售額及稅額。
費用還原法	依營業所在地區分費用標準等級，並依薪資、房租金標準，按費用率換算查定銷售額及稅額。
分業查定法	依各業別之銷售額計算公式換算查定銷售額及稅額。
課稅資料法	透過第三方提供之資料作為課稅依據，如公益彩券發行銀行資料，作為查定公益彩券販售人銷售額課稅依據。

資料來源: 112 年 816 期主計月刊-以稅務微觀資料探討營業稅之精進作為 P.102

其中費用還原法和攤販之計算銷售額使用之標準，逾 20 餘年未調整，已與現今社會經濟狀況脫節。而為維護租稅公平，財政部各地區國稅局每年皆依營業稅特種稅額查定辦法第 3 條規定，由主管稽徵機關就查定課徵營業人之銷售額，應每半年於 1 月及 7 月各查定一次。其有變更營業項目，擴大營業場所或營業狀況、商譽、季節性及其他必須調整銷售額之情形時，得隨時重行查定其銷售額。

營業人申請稅籍登記，稽徵機關依其營業規模大小，核定其是否使用統一發票。例如營業人平均每月銷售額逾新臺幣 20 萬元使用統一發票標準，稽徵機關即核定其使用統一發票；反之，如營業人規模狹小、交易零星，銷售額未達前開使用統一發票標準時，則核定為免用統一發票之小規模營業人，並由稽徵機關查定其每月銷售額。更透過稅籍清查、駐點勘查等各項手段，落實查核開立統一發票情形，惟基於稅務行政成本考量，實力有未殆。

小規模營業人營業稅起徵點法規

- 一、買賣業、製造業、手工業、新聞業、出版業、農林業、畜牧業、水產業、礦冶業、包作業、印刷業、公用事業、娛樂業、運輸業、照相業及一般飲食業等業別之起徵點為每月銷售額新臺幣八萬元。
- 二、裝潢業、廣告業、修理業、加工業、旅宿業、理髮業、沐浴業、勞務承攬業、倉庫業、租賃業、代辦業、行紀業、技術及設計業及公證業等業別之起徵點為每月銷售額新臺幣四萬元。
- 三、營業人如兼營第一點、第二點所列業別之營業，其各點所列業別銷售額佔各該點起徵點之百分比合計數超過百分之一百者，應予課徵，其計算公式如下：
- $$\frac{\text{第一點所列業別之銷售額}}{\text{第一點所列業別之起徵點}} + \frac{\text{第二點所列業別之銷售額}}{\text{第二點所列業別之起徵點}} \geq \frac{100}{100}$$

資料來源:台財稅字第 09504553860 號-小規模營業人營業稅起徵點修正，並自中華民國九十六年一月一日施行。

三、台灣營業稅稽徵實務問題探討

營業稅制至今也經歷過不少次的調整，以達到配合國內外經濟環境變動及政府政策目標。然而，隨著全球化、數位化、產業轉型等趨勢發展，現階段我國的營業稅制也面臨著不少問題和挑戰有待解決。

(一)小規模營業人營業稅制問題:基於稽徵便利性及經濟原則，營業稅立法上將「消費或支出」轉以「銷售」為稅捐客體，並以銷售人為納稅義務人，再經由轉嫁，使營業稅負擔回歸至原來消費所歸屬之人，惟

- 1.立法者考量稽徵成本、稽徵技術、營業人家數、稅務行政等問題，乃於營業稅法第 13 條及第 23 條訂定小規模營業人就查定之銷售額按營業稅稅率 1% 計算營業稅額，同時於統一發票使用辦法明定渠得免用統一發票。初始，這些營業人規模不大，經營範圍或有一固定區域限制，交易次數亦或不頻繁，然隨著時空變化，一些小本經營且具有地方特色之業者隨著媒體大肆報導宣傳，上小吃名店，排隊人潮絡繹不絕，其銷售額是否仍符合小規模營業人定義？
- 2.依據 109-111 年度中華民國賦稅年報統計資料分析(參表 7.5)，查定課徵營業人家數(含小規模營業人)佔全國工商家數約 33%;若從起徵點觀之，未達起徵點及免稅營業人家數幾與應納營業稅家數相當。再就整體營業稅稅收觀之，查定課徵稅收佔比不及 1%，稽徵成本相較自動報繳營業人為高。

表 7.5 自動報繳及查定課徵營業人之家數及稅額統計表

單位:家數,千元

年度		自動報繳(家數為各年度12月資料)	查定課徵 (家數為各年度第4季資料)			合計	百分比
			查定課徵	未達起徵點	免稅		
109	家數	1,032,555	259,963	185,477	62,666	1,540,661	32.98%
	稅收	401,964,436	3,109,358	0	0	405,073,794	0.77%
110	家數	1,069,286	266,404	188,379	62,647	1,586,716	32.61%
	稅收	433,592,528	2,855,129	0	0	436,447,657	0.65%
111	家數	1,105,071	272,282	186,509	61,959	1,625,821	32.03%
	稅收	461,069,005	3,466,954	0	0	464,535,959	0.75%

資料來源:109-111年度中華民國賦稅年報,本研究自行整理

實務上,由於小規模營業人租稅負擔較加值型體系營業人為輕,即使後續營業額已達使用統一發票標準,仍採用激烈抗拒手段或運用各種管道強烈拒絕,造成稅制不公平,也增加稅務執行上之困擾。以2022年10月報載臺南美食名店「阿堂鹹粥」遭網友質疑漏開統一發票,並希望國稅局「祭出一點手段」。加以早年〇〇豆漿店及〇〇豆漿大王為例,其每月查定銷售額經稅捐稽徵機關調整至逾百萬,卻仍屬免用統一發票之營業人,稅率僅1%;〇〇冰品、〇〇牛奶大王等冰果店業者平均每月銷售額逾20萬元甚多,亦仍屬免用統一發票之營業人,實嚴重違反租稅公平原則。查乃加值型營業稅時支出,財政部考量許多餐飲業者經營現場都是湯湯水水或滿手油漬,不方便使用手開立統一發票,且規模小較無使用發票能力,於是將供應大眾化消費的豆漿店、冰果店、甜食館、麵食館、自助餐、排骨飯、便當及餐盒業者,規範為「營業性質特殊營業人」,由國稅局查定其銷售額,免開立統一發票,且不受每月銷售額達新臺幣20萬元應依規定開立發票的限制。然隨著科技進步及各項作業逐漸電腦化,所稱營業性質特殊營業人或小規模營業人,是否真無使用統一發票能力,容有疑義;而上開業者在財政部所屬國稅局輔導下,已改使用統一發票並報繳營業稅,足證隨著科技進步及各項作業逐漸電腦化,營業性質特殊營業人是否真無使用統一發票能力,有檢討空間。

3.小規模營業人銷售額認定方式係由稽徵機關派員實地勘查,再依『營業稅特種稅額查定辦法』核定,而現行小規模營業人申請採用免用統一發票經核准後,即由稽徵機關依查定銷售額按季發單開徵營業稅,小規模營業人持稅單至代收稅款金融機構或便利商店繳納營業稅。至其所得稅結算申報作業則依所得稅法第71條第2項但書規定:『但其為小規模營利事業者,無需辦理結算申報,由稽徵機關核定其營利事業所得額,直接歸併獨資資本主或合夥組織合夥人之營利所得,依本法規定課徵綜合所得稅』。小規模營業人因無須申報各期銷售額亦無需

辦理結算申報，稽徵實務上造成營業人自核准免用統一發票後，除稅務人員主動稽查或仰賴民眾檢舉，稽徵機關將無從得知營業人實際銷售額情形，致往往低估營業人實際之銷售額，更且容易發生營業人為採較低的營業稅率，改以商業登記為獨資、合夥組織隱匿於小規模營業人中，或註銷或暫停原營業商號方式另起爐灶，使稽徵機關面臨稅基流失的處境，無以真實掌握營業人銷售實情，是否有重新檢討小規模營業人起徵點與認定標準以避免徵納雙方認知不對等的情况。日前立法院財政委員會即有立委指出，相關標準訂定的年代久遠，現在物價、薪資水準已高於過去，業者經營成本增加，過去小規模營業人平均可請 11 名員工，換算薪資後，現在只能請 2.5 名，因此小規模營業人的定義和課稅標準都應隨時代調整；一旦調整起徵點，則「營業稅特種稅額查定費用標準等級表」有無需要一併調整？現行部分小規模營業人是以「費用還原法」透過營業費用除以費用率來推計銷售額，項目包含資本主薪資、員工薪資以及房租金和每日消費人次、消費額等，該標準也是 1990 年訂立，至今未調整過，這些標準遠低於市場的行情，一旦調整，對適用小規模營業人不見得有利。以 2023 年第 4 季資料統計，目前未達起徵點-小規模營業人家數有 27 萬家、查定課徵的家數有 52 萬家。現實情況中另一方面因營業人行業特性不同及承辦人員主觀認知，在缺乏一致性處理之依據原則下，是否會加重稽徵機關營業稅行政管區工作負荷甚而造成徵納雙方之對立，都是亟待思考的問題。

- 4.進項稅額扣抵問題:依營業稅法第25條規定，查定計算營業稅額之營業人，購買營業上使用之貨物或勞務，取得載有營業稅額之憑證，並依規定申報者，主管稽徵機關應按其進項稅額百分之十，在查定稅額內扣減。但查定稅額未達起徵點者不適用之。然依據中華民國109-111年報統計資料(參表7.6)，查定課徵營業人提出載有營業稅額之憑證申報扣抵稅額占查定稅額平均約為1千多萬元，提出扣減稅額佔查定稅額均未達1%，扣抵之稅額顯然偏低，與立法目的相違。

表 7.6 查定課徵營業人扣減稅額情形表 金額:單位(元)

	109 年	110 年	111 年
合計家數	508,187	517,498	520,827
查定銷售	424,237,629	426,680,829	512,317,005
查定稅額	3,127,642	2,870,861	3,484,951
申報扣減稅額	18,626	16,278	18,873
實際扣減稅額	18,282	15,732	17,996
應納稅額	3,109,358	2,855,129	3,466,954
實際扣減稅額/查定稅額	0.58%	0.55%	0.52%

資料來源: 109-111 年度中華民國賦稅年報，本研究自行整理

主要原因在於小規模營業人大多帳證不齊全，會計制度不完善，且免開立統

一發票作為肖像憑證，致少有意願或認知索取統一發票作為進項憑證，導致營業稅勾稽制度失靈，進而破壞增值體系之完整性。

5.為加速電子支付發展，配合國家政策積極獎勵或輔導納稅義務人使用電子支付，以維護政府稅基、增加稅收，達成租稅公平，財政部於2018年訂定發布【小規模營業人導入行動支付適用租稅優惠作業規範】，鼓勵小規模營業人於實體商店銷售貨物或勞務接受消費者使用行動支付裝置付款。其所祭出之政策誘因，乃是讓尚未開立發票的小規模營業人於申請試用行動支付租稅優惠且經稽徵機關核准後，自核准當季，可以在財政部所宣稱的租稅優惠中，於至2025年底的期間內，不論月銷售額是否超過統一發票門檻，均得由稽徵機關按1%稅率查定課徵營業稅，免用統一發票；政策目的在於給予小規模營業人營業稅上的租稅優惠，讓小規模營業人在不加重適用的稅率之下，有誘因接受消費者使用行動支付消費，進而促使我國行動支付更為普及。

表 7.7 小規模營業人申請行動支付租稅優惠對照表

	小規模營業人	
	未申請租稅優惠	申請租稅優惠
優惠期間	無	適用至2025年12月31日止
銷售額	由主管稽徵機關查定銷售額	行動支付工具蒐集之銷售額與原每月查定銷售額，兩者從高認定
使用統一發票	原則：免用統一發票 例外：查定銷售額超過使用統一發票標準時，核定使用統一發票	優惠期間免用統一發票
稅率	原則：1% 例外：5%	1%

資料來源: JAN 2024 月旦時論-小規模營業人到導入行動支付適用租稅優惠之評 P.54

此一為落實推動行動支付普及化，鎖定消費行為給予行動支付租稅優惠政策，讓消費者與營業人皆{有感}的政策實務上常引發業者的質疑：

(1) 根據財政部財政資訊中心 2018~2023 統計資料顯示，小規模營業人累計申請租稅優惠家數佔全國小規模營業家數占比如表 7.8。

表 7.8 小規模營業人申請行動支付租稅優惠家數與全國占比

年度	小規模營業人家數		
	累計申請行動支付租稅優惠 (1)	全國 (1)	累計申請租稅優惠家數占比 (1)/(2)
2018	2,188	423,557	0.52%
2019	6,604	430,855	1.53%
2020	9,516	439,754	2.16%
2021	11,892	448,167	2.65%
2022	15,571	457,148	3.41%
2023	17,635	480,045	3.67%

資料來源: JAN 2024 月旦時論-小規模營業人導入行動支付適用租稅優惠之評析 P.56

小規模營業人申請適用行動支付租稅優惠之後，用於計算營業稅的課稅銷售

額為『行動支付銷售額與稽徵機關查定課徵銷售額取其高』，兩者最大的差異在於查定課徵銷售額為估計值，由稽徵機關派員至營業現場，根據行業性質估算，實難以真實反映實際銷售額。依財政部訂定之『營業稅特種稅額查定辦法第5~7條』飲食業、夜總會、有娛樂節目之餐飲店營業方式以個人為單位者，每月銷售額=每日顧客人數×平均每人消費額×每月營業日數每日顧客人數=座位數×滿座成數×(營業時數÷平均每次消費時間)。這些參數皆是由稽徵機關人員根據現場調查情形估計，並非取自實際的統計資料;相對地，行動支付銷售額則係來自真實的消費數據，所有以行動支付付款的銷售額，都會在行動支付系統中留下實際交易的軌跡。因為，按『小規模營業人導入行動支付適用租稅優惠作業規範』第7條第3項、第4項規定，受委託之行動支付業者應於每年一月、四月、七月及十月之五日前，將核准適用本租稅優惠營業人前一季使用其金流服務之各月銷售額資料(含行動支付業者統一編號、營業人統一編號、營業人稅籍編號、所屬年期別及各月銷售額)，依規定格式匯入財政部財政資訊中心系統。主管稽徵機關應於每季營業稅查定開徵作業前，就前款銷售額資料與原每月查定銷售額比較從高認定，按季依百分之一稅率查定課徵營業稅。因此，行動支付交易額占比愈高，稽徵機關得以掌握實際銷售情形的程度越高，進而使得課稅銷售額提升、擴大營業稅課稅稅基及稅課收入。

(2)相對小規模營業人而言，行動支付所收取的營業收入，雖然在租稅優惠期間不論銷售額為何仍均適用1%稅率且免開立統一發票，但租稅優惠落日之後，必須思考的是：

A.如果這是租稅優惠，為何實施對象是針對尚未開立發票的業者?如果追求租稅公平才是推動行動支付的終極目標，那麼在租稅誘因的決策上，就無法跳過已經達到開立發票水準且已經開立發票的業者。否則一來對於已開立發票者形成不公平，再者若無法讓已經開立發票者形成尚未開立發票業者之競爭壓力時，尚未開立發票業者在思考日後的租稅風險時，並不容易因為眼前的小利而導入行動支付，甚至也可能在優惠期間後結束營業重新來過?!

B.小規模營業人因銷售額已達使用統一發票標準，除了被核定開立統一發票、變更課徵加值型營業稅，稅率從1%提高到5%，銷售額的增加亦提升綜合所得稅的營利所得，是綜合所得稅的稅賦更重，反倒促使小規模營業人形式上申請試用租稅優惠，實質上仍偏好消費者使用現金支付，以隱匿實際銷售額，規避營業稅，使得擴大稅基的效果大打折扣?!

C.當小規模營業人經主管稽徵機關查定的銷售額已快達統一發票使用標準，其為了避免後續被核定為使用統一發票之營業人，必須依法申報繳納加值型營業稅，實務上，做為政策工具的行動支付，是否淪為誘使小規模營業人在租稅優惠期間申請，而得持續維持小規模營業人的資格與身份，適用優惠的1%稅率並省去開

立統一發票之麻煩，刻意獲取租稅利益的管道?!

(二)網路交易面臨之營業稅問題:

網路交易已成為現代人生活中主要消費模式之一，尤其，隨著 COVID-19 疫情嚴峻而造成之民眾出門次數大幅減少，使網路拍賣交易在後疫情時代益發興盛，甚至儼然有取代實體店面交易的趨勢，更成為許多人目前所從事之副業。然而，在進行網路拍賣交易時，因為只注意到如何提升商品或服務的吸引力與銷售數字，卻漏未注意我國關於營業稅法與所得稅法的規定，從而遭到國稅局要求補稅甚至課予罰鍰的情形，實屢見不鮮。此乃因一般網路拍賣業者不諳稅法規範而衍生下列實務上常見的問題:

1.經營網拍業務，原則上亦有繳納營業稅並使用統一發票義務

依我國現行加值型及非加值型營業稅法（下稱營業稅法）第 1 條規定：「在中華民國境內銷售貨物或勞務及進口貨物，均應依本法規定課徵加值型或非加值型之營業稅。」第 6 條第 1 款規定：「有下列情形之一者，為營業人：一、以營利為目的之公營、私營或公私合營之事業。」也就是說，只要是在我國境內銷售勞務或貨物的營業人，不限於採用實體交易，而是透過網路拍賣方式，均有可能是營業稅的納稅主體。然而，稅法上並未要求所有從事網拍交易的主體，都要辦理營業稅稅籍登記，繳納營業稅。依營業稅法第 26 條授權財政部所制定的「小規模營業人營業稅起徵點」之規定，每月銷售額未達新臺幣（下同）8 萬元者（銷售勞務者為 4 萬元），則不須課徵營業稅，而為貫徹公平原則，網路拍賣業務與實體商店相同，都是採相同之起徵點規定，因此在每月銷售額未達新臺幣 8 萬元（銷售勞務者為 4 萬元）的情況下，暫時可以免向國稅局辦理稅籍登記。相對的，若當月的銷售額超過 8 萬元（銷售勞務者為 4 萬元），從事網路拍賣業務者就必須立即向國稅局辦理稅籍登記並報繳營業稅，以免因被查獲而被處罰。進一步而言，若從事網拍業務所生之每月銷售額是在「超過 8 萬元卻在 20 萬元以下」區間的小規模營業人，係按銷售額依稅率 1% 方式查定課徵營業稅，由國稅局在每年 1、4、7、10 月的月底前，發單開徵（按季徵收）。然而，若每月銷售額超過 20 萬元，或依其營業性質、業別或規模經國稅局認定具使用統一發票能力的網拍業者，國稅局將核定其使用統一發票，稅率為 5%，此類網拍業者必須每 2 個月向國稅局申報一次銷售額並自行繳納營業稅額，其計算方式與一般計算營業稅額相同，即：

銷項稅額－進項稅額＝應納稅額

網拍業者銷售額及辦理稅籍登記、營業稅稅率、申報及徵收之整理，可參考表 7.9:

表 7.9 網拍業者銷售額及辦理稅籍登記、營業稅稅率、申報及徵收之整理

	網拍業者銷售額	是否需辦理稅籍登記	營業稅稅額	徵收方式
1	8 萬元以下	否	不課徵營業稅	不課徵營業稅
2	超過 8 萬元~20 萬元以下	是	1%	● 國稅局按季發單開徵 ● 以銷售額比例計算應納稅額
3	超過 20 萬元	是	5%	● 網拍業者自行申報繳納 ● 採銷項扣除進項方式計算應納稅額

資料來源：月旦會計財稅實務釋評第 20 期-網路拍賣衍生之常見營業稅問題

2. 網拍業者之交易流程及依法繳納營業稅額

若網拍業者每月銷售額已超過 20 萬元，即非適用查定課稅的特種稅額計算方式的小規模營業人，而係依營業稅法第 15 條第 1 項規定：「營業人當期銷項稅額，扣減進項稅額後之餘額，為當期應納或溢付營業稅額。」的一般營業人。扣減後為正數，則需要納稅；反之，若為負數，原則上依營業稅法第 39 條規定則留抵稅額，可待日後抵減銷項稅額。【圖 7.5】則將每月銷售額達 20 萬以上的營業人的交易金流、物流和應開立發票及依法應繳納稅額分別做說明。

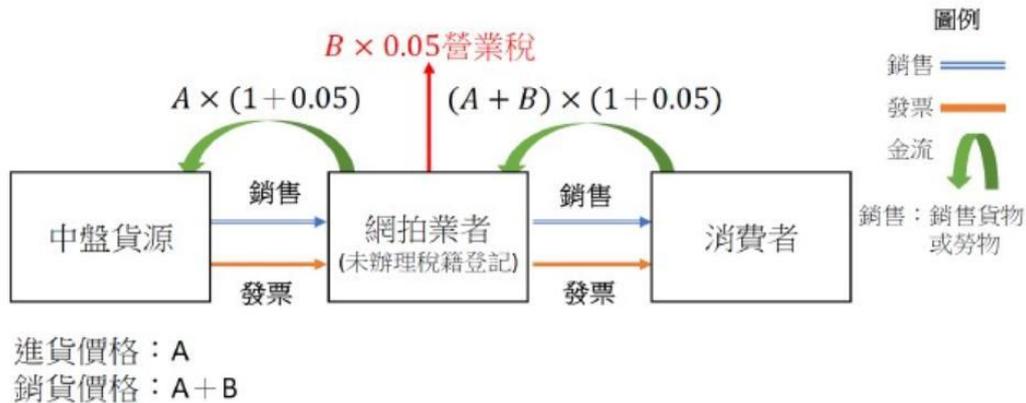


圖 7.5 網拍業者之交易流程及依法繳納之稅額

當網拍業者辦理稅籍登記後，在向中盤貨源以進貨價格 A 購買貨物時，會先向中盤貨源給付 A 加 5% 營業稅的進貨費用（「 $A \times 5\%$ 」即為「進項稅額」），之後賣出給消費者時，會向消費者收取銷貨價格 $A + B$ 再加上 5% 營業稅的銷售金額（ B 為網拍業者賺取的差價，「 $(A + B) \times 5\%$ 」即為「銷項稅額」），之後再將銷項稅額減去進項稅額後之差額「 $B \times 5\%$ 」作為該網拍業者應負擔的營業稅額。同時，網拍業者依法有取得和開立憑證（在此例為統一發票）的義務。

3. 過去國稅局較無法掌握網路賣家的交易情形已經隨著大數據的發展以及電子支付的普及，國稅局可以透過電子支付、銀行信用卡端，甚至是網路平台業者的資料掌握相關的收入，也透過修法的方式逐漸完備網路賣家的相關課稅辦法，若網

路賣家有心想要經營網路生意，應適時瞭解相關規範，才能賺得安心，「稅」得放心，這也是經營生意的長久之道。

4.營業人如以營利為目的，採進銷貨方式透過網路銷售貨物或勞務者，應辦理營業登記課徵營業稅。許多個人因中國大陸淘寶網商品種類多樣、價格低廉，而自淘寶網進口貨物，再透過國內露天、雅虎等拍賣網站銷售，由於進口郵包數量多，顯然已非屬自用範圍，諸如此類賣家雖為個人，但實以營利為目的，以進銷方式經營，透過網路銷售貨物，銷售額如達一定規模並應報繳營業稅。如進口未依規定申報繳納進項稅額，實難以期待其餘銷售貨物階段會依法申報繳納銷項稅額。況若公司行號假借負責人、股東或其他人名義，由境外進口貨物至國內轉售，並以信用卡或平台匯款方式購物，由於未能取得合法進項憑證，為避免形成[無進有銷]或[漏進虛銷]的異常帳載紀錄，營業人在銷貨時亦無法開立銷貨憑證，將致發生漏進漏銷之違章漏稅情事。

(三)金融營業稅稅率問題

為扶植產業及提升競爭力，各國政府針對金融業營業稅徵免及適用稅率，大多給予特殊性的租稅待遇，以台灣現行稅法而言，金融業的營業稅稅率按銷售額類型分為4種，包括：「銀行、保險本業」稅率為5%、「銀行、保險本業外之其他專屬本業」稅率為2%、「再保費收入」稅率為1%，以及「非專屬本業」稅率適用5%；此外，財政部亦會考量金融業申報實務，不時發布函令予以核釋，俾利業者尊循，鑒於台灣金融業適用之營業稅規定較複雜，茲就營業稅法的立法沿革，針對金融業各項業務如何劃分歸屬至上述4種銷售額、究竟應申報為加值型或非加值型，以及如何適用稅率2%或5%?簡要分析說明。

1.金融業適用營業稅法修法沿革

綜觀金融業適用之加值型及非加值型營業稅法（以下稱營業稅法）第11條修正沿革，因業務性質特殊係按銷售總額課稅，早期原稅率擬定為5%，後於民國（以下同）88年為配合發展台灣成為亞太金融中心，考量金融業進項稅額不得扣抵，致其營業稅稅負相對於境內其他行業偏重，且亦較境外同業為重，為適度減輕金融業負擔，將稅率調降為2%，調降之3%用於沖銷逾期債權或提列備抵呆帳，並訂明金融業經營「非專屬本業」之銷售額，適用一般行業加值型5%稅率之規定。直至103年，財政部評估銀行業及保險業之體質業獲改善，為健全國家財政，參考國際間提高金融業稅負之作法及衡酌境內銀行業及保險業之經營狀況，將「銀行、保險本業」銷售額適用稅率由2%恢復至5%，至「銀行、保險本業外之其他專屬本業」銷售額仍維持原規定適用2%稅率，並分款規範，爰於103年6月4日修正營業稅法第11條，於103年7月14日配合訂定發布「銀行業保險業經營銀行保險本業收入範圍認定辦法」（以下簡稱銀保本業認定辦法），相關金融業適用營業稅稅率之情形請詳表7.10。

表 7.10 金融業適用營業稅稅率彙總表

項目	第一類	第二類	第三類	第四類
行業別	銀行業、保險業	金融業 (包含銀行業、 保險業)	保險業	金融業
銷售額	銀行、保險本業	銀行、保險本業 外之其他專屬本 業	再保費收入	非專屬本業
法源	營業稅法第 11 條 第 1 項第 2 款	營業稅法第 11 條 第 1 項第 3 款	營業稅法第 11 條第 1 項第 2 款	營業稅法第 11 條 第 1 項第 1 款
課徵類 型	非加值型 (進項稅額不得扣抵)			加值型 (進銷項互抵)
稅率	5%	2%	1%	5%

「銀行、保險本業」5% vs. 「其他專屬本業」2%

參酌 103 年訂定發布之銀保本業認定辦法之立法意旨，鑑於銀行、保險業兼營一般金融業之專屬業務（如銀行投資短期票券、央行 NCD 等），與證券業、期貨業、票券業及信託業本業性質類似，爰以辦法明定，將上開業務之收入列為「銀行、保險本業外之其他專屬本業」銷售額，得比照適用 2% 稅率課徵營業稅，至於上開業務以外之收入，即屬「銀行、保險本業」銷售額，其營業稅稅率為 5%。謹彙整現行稅法下「銀行、保險本業」及「銀行、保險本業外之其他專屬本業」銷售額規定如下：

表 7.11 銀行、保險業經營本業/其他專屬本業銷售額彙總表

行業別	銀行業、保險業		
適用辦法	銀保本業認定辦法		
銷售額	銀行、保險本業	銀行、保險本業外之其他專屬本業	
稅率	非加值型 5%	非加值型 2%	
銷售額	右列業務收入以 外之收入（註）	法源	業務收入
		銀行業保險業信託投 資業證券業期貨業票 券業及典當業經營非 專屬本業收入範圍認 定辦法	非專屬本業收入
		證券交易法第 15 條	有價證券之承銷、自行買賣、行紀、居間或代理收入
		期貨交易法第 3 條	期貨交易收入
		票券金融管理法第 21 條	短期票券及金融債券之簽證、承銷、經紀或自營收入
		信託業法第 16 條。	金錢信託、金錢債權及其擔保物權信託或有價證券信託收入
		保險法第 8 條及第 9 條	保險代理人及保險經紀人之代理費收入、佣金收入及手續費收入
		銀行法第 71 條第 7 款及第 74 條之 1	投資短期票券收入
中央銀行法第 27 條	買賣或持有中央銀行發行定期存單產生之收入		

註：保險業之銷售額為主係保費收入、各項佣金及手續費收入、退保收益或退保收回之責任準備金，得減除保分出保費及提存之責任準備金/自留賠款，按稅率 5% 計算營業稅額。

自上開銀保本業認定辦法觀之，爰「銀行、保險本業外之其他專屬本業」銷售額係以負面表列且無概括條款之方式訂定，換言之，有明文提及的業務收入方能適用 2% 的稅率，反之，則一律屬「銀行、保險本業」銷售額，應採 5% 申報課徵，然而，鑒於金融業經營業務及商品推陳出新，縱使財政部不時會考量業者經營情形修正辦法或發布解釋函令予以核釋，仍難免有法令未盡之處，例如：財政部發布 108 年 12 月 9 日台財稅字第 10804586520 號令所核釋，銀行業購買中央銀行依中央銀行法第 27 條規定發行定期存單所產生之收入，屬經營「銀行、保險本業外之其他專屬本業」銷售額，依營業稅法第 11 條第 1 項第 3 款規定，適用 2% 營業稅稅率，對於部分銀行業認為所核釋之定期存單收入，係屬銀保本業認定辦法中之短期票券自營收入，本就已按銀保本業外其他專屬本業之 2% 申報，亦有部分業者採銀保本業稅率 5% 課徵，嗣後主張適用法令錯誤而獲退稅者，卻因該函令發布後反而使原得更正適用 2% 課稅之銀行業者，僅能於函令發布後適用 2% 稅率課徵，似有違租稅公平？財政部對於核釋適用採 2% 之收入類型時，如非屬更正原發布核釋之適用稅率之情形，應否回歸本法修正後均有其適用，較為公平合理。

2. 金融業經營「非專屬本業」銷售額概況

為維租稅公平，針對銀行、保險業等金融業經營「非專屬本業」之銷售額，考量與其他一般行業經營相同業務之銷售額，在本質上並無不同，故適用相同之加值型 5% 之稅率，並得以扣抵進項稅額。規定如下：

表 7.12 金融業經營非專屬本業銷售額彙總表

行業別	金融業	
適用辦法	銀行業保險業信託投資業證券業期貨業票券業及典當業經營非專屬本業收入範圍認定辦法（以下簡稱非專屬本業收入範圍認定辦法）	
銷售額	非專屬本業	
稅率	加值型 5%	
銷售額	行業別	業務收入
	銀行業	①代理收付款項手續費收入。 ②受託經理金融資產以外之各種財產業務收入。 ③買賣金銀、金幣、銀幣收入。 ④辦理轉帳卡及信用卡支付業務手續費收入。 ⑤經營動產、不動產、保管箱等出租及買賣業務收入。 ⑥應收帳款收買業務收入。 ⑦金融諮詢、顧問服務業務收入。 ⑧代售印花稅票、統一發票手續費收入。 ⑨銷售出版品收入。 ⑩其他非專屬銀行業之收入。
	保險業	①經營動產、不動產出租及買賣業務收入。 ②銷售出版品收入。 ③其他非專屬保險業之收入。
	信託投資業	①代理收付款項手續費收入。 ②受託經理金融資產以外之各種財產業務收入。 ③買賣金銀、金幣、銀幣收入。 ④辦理信用卡手續費收入。 ⑤經營動產、不動產、保管箱等出租及買賣業務收入。 ⑥應收帳款收買業務收入。 ⑦金融諮詢、顧問服務業務收入。 ⑧代售印花稅票、統一發票手續費收入。 ⑨受託執行遺囑及管理遺產收入。 ⑩擔任公司重整監督人收入。 ⑪銷售出版品收入。 ⑫其他非專屬信託投資業之收入。
	證券業	①經營動產、不動產出租及買賣業務收入。 ②售出版品收入。但不包括證券投資顧問事業銷售與證券投資分析業務相關之出版品收入及信用評等事業銷售與評等業務相關之出版品收入。 ③其他非專屬證券業之收入。
	期貨業	①經營動產、不動產出租及買賣業務收入。 ②銷售出版品收入。但不包括期貨顧問事業銷售其接受委任，對期貨交易、期貨信託基金、期貨相關現貨商品、或其他經主管機關公告或核准項目之交易或投資有關事項提供研究分析意見或推介建議有關之出版品收入。 ③其他非專屬期貨業之收入。
	票券業	①經營動產、不動產出租及買賣業務收入。 ②有關企業財務之諮詢服務業務收入。 ③銷售出版品收入。 ④其他非專屬票券業之收入。
	典當業	①銷售流當品收入。 ②其他非專屬典當業之收入。

資料來源:本研究自行整理

3.金融營業稅自 2014 年修法起規範部分金融業營業稅款撥入金融業特別準備金，相關條款於 2024 年即將屆滿，財政部或考量台灣金融產業發展、政府財政狀況

以及國際競爭力，審慎評估是否規劃調整金融業營業稅稅率，以及稅款運用方式。此外，眾所關注的國際財務報導準則第 17 號「保險合約」(IFRS 17)，台灣將於 2026 年正式接軌，未來保險業採用新準則後財務會計處理之變動，將造成其所認列之保險收入或責任準備金等，與現行稅法下營業稅稅基計算之項目將存在重大的差異，預期衍生許多保險業申報實務之不確定性，尚待財政部持續關注金管會相關法規修法狀況，研擬稅務配套措施及早因應，減緩 IFRS17 對於稅務的衝擊。

4. 從金融營業稅修法歷程圖可了解我國金融業營業稅率調降及回復的緣由。



圖 7.6 金融營業稅修法歷程

資料來源:金管會、財政部

金融業營業稅率應否調降，近期再度成為討論議題。立法院法制局指出：

- (1) 台灣目前金融營業稅率 5%，稅負偏重，若能調降稅率應有助金融業競爭力與稅負公平性。回顧，2014 年為健全財政而將金融營業稅從 2% 提高至 5%，以回饋政府財政，增加 3% 的稅收直接入國庫，原有 2% 稅收，原定金融業營業稅稅款區分為「銀行業」及「銀行業以外」稅款，並分別撥入不同準備金，修正為撥入金融業特別準備金，由金管會統籌管理運用。
- (2) 為了兼顧穩定金融，累積充足準備金，以防範系統性風險，並避免政府長期以稅收支應金融業特別準備金，造成金融機構道德風險問題，定明營業稅稅款專款撥入金融業特別準備金之期限至 2024 年 12 月 31 日止，屆期後金融業繳納的稅款由國庫統收統支。
- (3) 至於其他國家課稅狀況，第一類，不課徵金融業營業稅，例如香港。第二類，課徵加值稅，例如中國大陸。第三類，主要金融業務（專屬本業）不課稅，次要金融業務課徵加值稅。這樣的國家有歐盟各國、美國、加拿大、新加坡、紐西蘭、韓國、日本等 OECD 實施加值稅的大多數國家，對金融業係根據主要業務和次要業務區分課稅，主要金融保險業務，均予以免徵加值稅，對於次要業務則多課以 8% 至 25% 不等的標準稅率。OECD 對主要金融業務不課徵營業稅之理由為：A. 某些服務項目的收入難以區分；B. 營業收入具有混和性質，難以明確區分、難以估算進項稅額扣抵，例如存款利息；C. 稅務行政效率及課徵成

本考量。第四類，毛額課稅（總額課稅），例如我國金融業營業稅係採總額方式課稅，與主要先進國家相比，作法甚為不同。

(4)就主要金融業務言，我國按總額 5% 課稅較各國為重；但就次要金融業務言，由於其他國家一般稅率皆高於我國，故此部分的稅負乃較各國偏低。營業稅收本屬統收統支，現行將金融業營業 2% 稅收撥入金融業特別準備金，限定用於解決金融問題用途，不但破壞了原有營業稅制的完整性，更扭曲了銀行存款保險準備制度的正常功能，畢竟各產業均宜自負盈虧之責，否則即有失其公平性及正義性。

(5)據財政部試算，金融業營業稅稅率若由 5% 降至 2%，因自 2025 年起稅收全進國庫、不再撥入特別準備金，兩者相抵後，對國庫並不會造成稅收損失。

我國金融業營業稅係採總額方式課稅，與國際間的作法並不相同；若以各產業間之稅負公平性來檢視，因金融業不能扣抵進項稅額，金融業營業稅稅率 5%，稅負相對較為偏重。因此，若能調降金融業營業稅率應有助金融業競爭力及稅負公平性。

四、台灣營業稅制的優化策略

近半個世紀以來，加值型營業稅（Value-Added Tax，VAT）越來越受到經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development，OECD）國家的重視特別是國家租稅收入容易受到外在景氣循環或租稅競爭等問題而受到影響，使得許多 OECD 國家積極尋找穩定的財政來源。其中，調升 VAT 標準稅率及擴大 VAT 稅基便是 OECD 與歐洲聯盟（European Union，EU）國家達成穩定財政收入的政策工具；主因是相較於政府改革所得稅制度而言，調整 VAT 稅率稅基將更能在短時間內獲得穩定的額外稅收，對於國內經濟成長及企業競爭力的衝擊影響，相對較所得稅制度改革來得小。根據「107 及 112 年財政統計各國賦稅收入—按 OECD 稅收分類」的數據亦可發現我國一般銷售課徵的消費稅占總稅收比重分別約在 11.05% 及 12% 左右（以 106 年為例，一般銷售稅額總稅收=3,783.54 億元 34,240.32 億元；112 年一般銷售稅額總稅收=4,994.57 億元 41,633.30 億元）遠低於目前 OECD 國家的平均水準 20%，顯示我國高度依賴所得稅制作為主要的稅收來源，相較現行的 OECD 稅制結構逐步走向所得稅與消費稅並重的趨勢，漸行漸遠。

面對新的經濟環境和挑戰時，我國營業稅制仍然存在著前述實務問題和缺口，為了讓未來能更朝向符合國家經濟發展和稅收目標進行改革，創造一個更公平、更有效率、更永續發展的營業稅制，政府如何持續秉持「公平、合理、效率」的精神，針對營業稅目前不合時宜的內容，以「擴大稅基、全民共享」為核心，規劃出系統性的稅制優化策略？

(一)通盤檢討小規模營業人營業稅制，避免侵蝕稅基

1. 小規模營業人不同於一般使用統一發票營業人，係以查定每月銷售額方式課徵營業稅，故多未設帳簿憑證，又為規避進貨過高遭稅捐稽徵機關反推其銷售額，漏(不)取得進貨發票情形嚴重，同時也提供使用統一發票營業人逃漏稅捐誘因。小規模營業人制度已大大破壞加值型營業稅的勾稽效果，且在營業稅特種稅額查定辦法課徵情形下，無法正確反映營業人的實際銷售額，不僅損失許多稅收，也難符合租稅公平。小規模營業人營業稅制度設計之初，係基於教育普及率偏低，營業人多無僱用員工，交易零星，且無使用統一發票能力，為簡化對於小規模營業人之課稅手續，並基於稽徵經濟原則之目的所訂定。而現今社會教育普及，資訊科技發達，電腦使用普及化，人手一機，行動支付等數位化技術越來越成熟，環境已大不同，是宜通盤檢討小規模營業人營業稅制，縮小查定課徵營業人範圍，擴大使用統一發票，以擴大稅基，並適度調高小規模營業人營業稅稅率，以符合租稅公平。

2. 現行查定課徵所能掌握到的小規模營業人制度，往往造成國稅局掌握的營業收入遠低於真實收入，導致無法確實掌握小規模營業人稅基，造成營業人多藏身於小規模營業人制度中規避稅率。目前我國稅捐稽徵機關除定時實際查核小規模營業人的營業收入，以確認營業人是否仍符合小規模營業人資格之外，未來亦應參考國際趨勢，重新檢討其起徵點與認定門檻，以降低納稅人認定上的複雜問題。例如：

(1) 《加值型及非加值型營業稅法》第 8 條，免稅規定涵蓋範圍相當廣泛，諸如：土地、醫療、初級農產等 32 項營業行為皆屬免稅。然而，這些免稅項目雖讓許多經濟行為可以透過合法手段來規避繳納營業稅，但卻無形中擴大營業稅的稅基缺漏；甚至部分的免稅規定並未隨經濟發展或社會變遷而調整導致稅基缺漏有擴大趨勢。

(2) 《加值型及非加值型營業稅法》第 13 條規定，小規模營業人、依法取得從事按摩資格之視覺功能障礙者經營，且全部由視覺功能障礙者提供按摩勞務之按摩業，及其他經財政部規定免予申報銷售額之營業人，其營業稅稅率為 1%，其中，在財政部認定小規模營業人之身分部分，過去主要的考量因素是小規模營業人的營業規模較小、稅源不多難有完整帳載紀錄、無法計算加值型營業稅之進項扣抵，故一直以來皆是依據每月銷售額未達使用統一發票標準 20 萬之營業人，以查定稅額之方式，依照其營業收入乘上 1% 作為其非加值型營業稅應納稅額。然而，在「OECD Consumption Tax Trends 2018」報告卻也明確指出，以特別稅率的門檻來作為課稅依據，很可能會將導致 VAT 稅基流失。以臺灣現況來看目前稅局單位在小規模營業人的查定課徵制度下，非常難確實掌握其真實的營業收入，導致稅基被嚴重低估，造成稽徵及經濟易產生不效率；例如，小規模營業人已成長至應該進入加值體系，但卻仍舊維持小規模營業人的身分。其次小規模營業人也無法使用完整的進項扣抵，尤其是為避免稅局單

位掌握其確切金流，多數會選擇規避增值稅體系，更容易加速 VAT 增值體系的崩壞。

(3)小規模營利事業因不須辦理結算申報，多數小規模營業人未建立帳簿憑證、聘僱專職會計人員或採取委託稅務代理人或記帳代理人處理帳務及稅務申報。倘若能給予足夠誘因取具進項統一發票或核實其成本及費用組成項目，依法進行各類所得資料扣繳申報，取得相關合法原始憑證，將得以強化國家稅基，增裕稅收，維護租稅公平。

3. 加強稅基核課稽徵、強化推廣電子支付

除了從營業稅制的擴大稅基進行改革，稅捐稽徵機關也需針對小規模營業人，是否符合營業額未達一定標準之要件，定期確實查核（至少一年），並落實稽徵與查核處分；同時，適度調整營業稅逃漏罰則、加強稽查，裨有助於降低營業稅的企業逃漏。此外，由於現金具有不易被記錄、不易留存銷售過程，使得國稅局難以捕捉其交易軌跡，甚至易引發洗錢交易，政府未來可參考歐洲或澳洲的作法，透過電子支付、限制現金交易額度等方式改善，以避免業者將不法所得透過現金方式轉成合法金流，降低店家規避申報營業稅的行為。小規模營業人導入行動支付適用租稅優惠作業者，在其同意及去識別化的前提下，透過鼓勵行動支付業者運用相關資料與「電子申報繳稅系統」嫁接，以降低營業人稅務依從成本，同時將小規模營業人納入增值型體系。使稅務主管機關對其經營實體需要確實掌握銷售情況，以避免造成銷售額被嚴重低估。

(二) 網路交易營業稅問題

隨著數位經濟快速發展，新興數位科技如物聯網、社群媒體(social media)、行動平臺(mobile platforms)、雲端計算(clouding computing)及大數據(big data)等帶來新型商品、服務及商業模式，深刻改變經濟發展及社會運作，亦為制定數位經濟課稅帶來機會及挑戰，OECD 於2015年公布 BEPS行動方案 1 最終報告及2017年公布國際增值稅指導原則供各國制定國內增值稅規範參考，為尋求各國對增值稅規範共識及一致性規則，共同面對日益複雜多變之交易型態，持續研究相關增值稅議題並公布報告供各國參考遵循。我國於2005年5月5日依訂定「網路交易課徵營業稅及所得稅規範」，以規範利用網路於我國境內銷售貨物或勞務及進口貨物之營業稅課徵，及營利事業或個人利用網路從事交易活動之所得稅課徵，為因應數位經濟課稅(營業稅及所得稅)之始。

復參考 OECD 建議及各國相關作法，就電子勞務課徵營業稅部分，於2017年5月1日修正公布實施營業稅法部分條文，明訂在臺無固定營業場所之境外業者銷售電子勞務予境內自然人，應自行或委託報稅代理人於我國辦理稅籍登記及報繳營業稅，另就實體貨物部分，於2018年1月1日起，空運快遞貨物或進口郵包，除菸酒及實施關配額之農產品外，其免徵營業稅完稅價格由新臺幣3,000元調整為2,000元，並研擬創建「跨境電子商務貨物通關制度」，期能避免。

考量跨境網路交易之稅基侵蝕，為維護租稅公平。2022年8月8日更明訂『稅籍登記規則』及『稅捐稽徵機關管理營利事業會計帳簿憑證辦法』，旨在健全稅籍，強化稅籍管理效能；惟隨著網路銷售貨物或勞務加速成長，範圍遍及日常角落及各年齡層，未來更要提升交易資訊透明，保護消費者權益，進而兼顧稅籍資料正確性，持續觀注主要經濟組織及各國對數位發展趨勢之稅務影響及其作為，汲取國際經驗，打造我國數位經濟下最適租稅架構及稅務服務提供模式以提高國家稅賦之完整性。

(三) 金融營業稅問題

2014年7月1日將金融營業稅從2%提高到5%，以回饋政府財政，增加的3%稅收直接入國庫，而原來的2%稅收，撥入金融業準備金，由金管會統籌管理；為避免政府長期以稅收支應特別準備金造成道德風險，明定營業稅撥入準備金的期限至113年12月31日。未來稅率調整走向允宜考量下列因素，做最適決策，以協助金融業健全資本適足率，穩定國家金融秩序，提升金融業的國際競爭力：

- 1.自103年7月1日至113年12月31日止，金融業繳納之稅款，除銀行業、保險業經營銀保本業銷售額稅率3%部分之稅款撥入國庫外，其餘均撥入金融營業稅稅款計新臺幣(下同)4,233億元，其中撥入國庫統收統支計2,031億元，撥供準備金計2,202億元。金融業營業稅稅率由2%調升5%係基於回饋稅性質，期間不宜過長。
- 2.因應金融監督管理委員會(下稱金管會)對銀行業日益趨嚴之資本適足及金融監管，保險業於115年接軌國際財務報導準則第17號(IFRS17)保險會計及國際保險資本標準(ICS)，潛在資金需求龐大。
- 3.鄰近亞洲國家(香港、新加坡、日本、韓國)對金融保險業務均無課徵營業稅，考量近年通貨膨脹居高不下，利率急速走升，且我國整體銀行資產報酬率(ROA)及權益報酬率(ROE)遠低於鄰近亞洲國家，銀保本業銷售額稅率5%，難與國際間同業競爭。
- 4.歐盟各國、美、日、韓等經濟合作暨發展組織(OECD)實施加值稅的大多數國家，對金融業是根據主要業務和次要業務區分課稅，主要金融保險業務均免徵加值稅；對次要業務課徵8%到25%不等稅率，OECD對主要金融業務不課徵營業稅理由，是某些服務項目的收入難以區分；營業收入具有混和性質，難以明確區分、難以估算進項稅額扣抵，例如存款利息、稅務行政效率及課徵成本考量。
- 5.如將銀保本業金融營業稅降至2%，2025年稅收全進國庫，不再撥入特別金融營業稅，兩者相抵之後對國庫不會造成稅收損失。並進一步提出，我國金融營業稅是採總額方式課稅，與國際間作法不相同；若以稅負公平性來檢視，因金融業不能扣抵進項稅額，稅率達到5%，稅負相對較重，若調降營業稅有助金融業競

爭力和稅負公平性。

- 6.我國金融業營業收入無進項稅額扣抵，致其營業稅相較其他產業之負擔高，建議依租稅中立性原則，調降金融業營業稅稅率。國際間對金融業營業稅有不同做法，財政部降低稅率固有助金融業競爭力，但同時也必須考量目前全球還在升息，市場可能仍有變數，金融業究竟還需不需要特別準備金，須整體評估。

五、結論

營業稅制的優化是一項複雜的系統工程，需要統籌考慮公平與效率、徵稅與發展、國內與國際等多方面因素。在推進的過程中，要注意稅制改革對經濟效率的影響，避免過高的稅負抑制經濟發展。更要密切關注經濟形勢變化和新興產業發展，及時調整政策，使之能夠適應新的經濟形態和商業模式。

參考文獻

一、中文部分

- 1.109 年中華民國賦稅年報，財政部賦稅署，p59-63
- 2.110 年中華民國賦稅年報，財政部賦稅署，p61-63
- 3.111 年中華民國賦稅年報，財政部賦稅署，p61-63
- 4.曾子耘、吳朝欽、戴昭杰(2014)，兩岸營業稅制的問題與建議，財稅研究 43 卷第 2 期 P140-162
- 5.黃書瑜(2017)，網路交易課稅議題之探討，財稅研究 46 卷第 4 期，p20-56
- 6 廖沿臻、周泰為(2021)，網路拍賣衍生之常見營業稅問題，月旦財稅實務釋評第 20 期，p20-29
- 7.蔡孟彥(2021)，小規模營業人的稅制設計兼論行動支付制度，月旦會計實務研究第 25 期，p13-16
- 8.高秉澤、伍大開、石恩銘、陳國樑(2024)，小規模營業人導入行動支付適用租稅優惠評析，月旦財稅實務釋評第 49 期，p53-60
- 9.李冠陞(2024)，小規模營業人營業稅至問題對國家稅基之侵蝕，月旦財稅實務釋評第 50 期，p74-77
- 10.楊子江(2023)以稅務圍觀資料探討營業稅之精進作為，主計月刊第 816 期，p102-103

二、網路部分

1. 財政部統計處「2022 年稅收徵起情形分析」
<https://www.mof.gov.tw/multiplehtml/1474>
2. Consumption Tax Trends，2022
https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/consumption-tax-trends_19990979

第八章 碳稅(費)制度探討與採行策略

周麗芳¹

氣候變遷衝擊日益嚴峻，溫室氣體排放與日俱增，全球氣溫持續上升，人類與大自然的氣候災害頻傳。聯合國秘書長古特瑞斯 (António Guterres) 於 2022 年第 27 屆聯合國氣候變遷大會 (COP27) 示警，「我們的地球正在迅速接近臨界點，這將使氣候混亂變得不可逆轉，然而我們正行駛在通往氣候地獄的高速公路上，我們的腳仍然踩著油門」(United Nations, 2022)。有鑑於此，各國紛紛提出氣候因應對策，「碳定價」廣被各國納入淨零戰略。台灣於 2021 年 4 月 22 日世界地球日宣示加入 2050 淨零轉型行列，並於 2023 年 2 月 15 日通過制定「氣候變遷因應法」(以下簡稱氣候法)。根據氣候法，中央主管機關為達成國家溫室氣體長期減量目標及各期階段管制目標，得分階段針對排放溫室氣體之排放源「徵收碳費」。碳費屬國家稅收之一環，性質與碳稅一致，差異在於碳費收入係指定用途、專款專用，而碳稅則為統收統支、統籌調度。本文聚焦碳稅(費)制度探討與採行策略，將解析三大構面：國際碳定價趨勢、碳稅(費)制度設計重點、臺灣碳費徵收規劃，期帶動各界重視在地碳費政策，共同邁向永續淨零未來。

一、國際碳定價趨勢

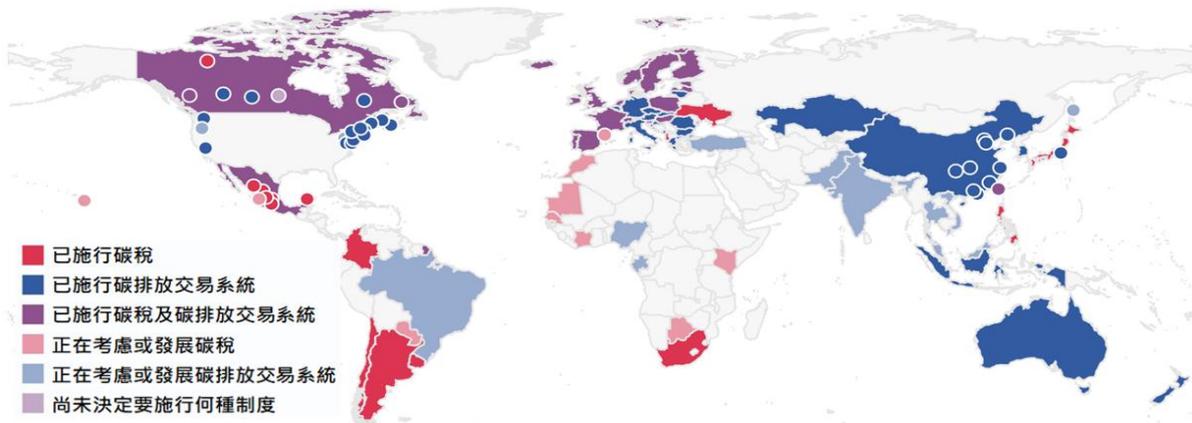
溫室氣體²排放加劇氣候變遷與全球暖化，具經濟誘因的「碳有價」時代已經來臨。「碳定價 (Carbon Pricing)」措施即針對碳排放訂出付費價格，藉此形成市場價格機制，將碳排放的社會外部成本內部化，進而引導市場參與者(供給者、消費者與投資者)的行為決策，減少溫室氣體排放，進而邁向淨零排放與綠色經濟。實務上，碳定價被歸類為有效的脫碳工具，藉由市場價格機制，誘使市場參與者減少化石燃料使用，擴大綠色能源導入，採行能源效率提升技術等。

碳定價逐漸被各國政府納入總體氣候策略藍圖，全球目前計有 46 個國家及 35 個城市、州和地區，採行碳定價政策，這些區域的溫室氣體排放約占全球排放總量的四分之一。碳定價工具 (Carbon Pricing Instruments, CPIs) 主要可歸類為兩大類型：碳排放交易系統 (Emissions Trading Scheme, ETS) 與碳稅 (Carbon Tax)。碳排放交易系統與碳稅並非互斥，有些國家/區域單獨實施碳排放交易系統或碳稅，然而亦有國家/區域同時兼採碳排放交易系統與碳稅，藉以覆蓋更廣泛的溫室氣體排放。圖 8.1 顯示 2024 年碳排放交易系統與碳稅的施行現況。(ICAP, 2022; World

¹ 政治大學財政系教授，曾任台北市副市長

² 溫室氣體：指二氧化碳 (CO₂)、甲烷 (CH₄)、氧化亞氮 (N₂O)、氫氟碳化物 (HFCs)、全氟碳化物 (PFCs)、六氟化硫 (SF₆)、三氟化氮 (NF₃) 等。其中以二氧化碳 (CO₂) 對氣候變遷所帶來的作用最大，通常碳排放泛指溫室氣體排放。

Bank Group, 2017; World Bank Group 2022; World Bank Group, 2024; 周麗芳等, 2023)。



資料及圖片來源：World Bank Group, 2024.

圖 8.1：2024 年碳稅與排放交易系統的施行現況

圖 8.2 顯示 1990 年至 2023 年各國碳定價機制（碳排放交易系統與碳稅）所涵蓋的全球碳排放量。1990 年碳定價僅涵蓋全球碳排放量的 0.15%，2000 年微幅上升至 0.45%，2010 年已提升至 5.09%，2020 年大幅提昇至 12.86%，2021 年因中國採行全國碳排放交易系統，碳定價所涵蓋的全球碳排放量急遽成長至 22.28%。



圖 8.2：1990 年至 2023 年碳定價涵蓋的全球碳排放量

資料及圖片來源：World Bank Group, 2024.

至於實施碳定價國家，各國碳價格懸殊，圖 8.3 顯示 2022 年國際碳價格，由每噸碳 1 美元至 137 美元不等。例如日本每噸碳的價格僅 2 美元、新加坡 4 美元、韓國 19 美元，瑞士與瑞典則為 130 美元、烏拉圭更高達 137 美元 (World Bank, 2022)。同時，根據世界銀行於 2017 年公布「碳價高級委員會報告 (Report of the High-Level Commission on Carbon Prices)」，若欲達成巴黎協定 2°C 的目標，2020 年，每噸碳的碳價格須達 40 至 80 美元，2030 年每噸碳的碳價格將上升到 50 至

100 美元 (Carbon Pricing Leadership Coalition, 2017)，此碳價格區間，被稱為「碳價格走廊」，意指能發揮減碳關鍵作用的碳價格水準。

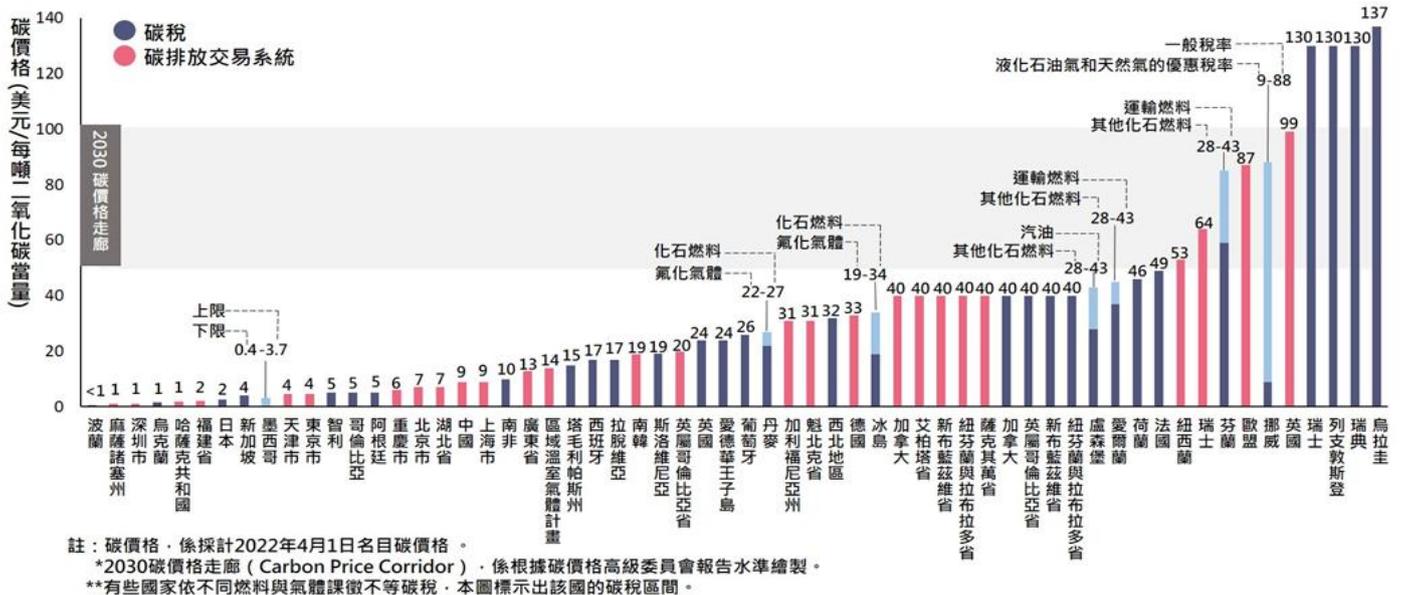


圖 8.3：2022 年國際碳價格

資料及圖片來源：World Bank Group, 2022

(一) 碳排放交易系統

碳排放交易系統 (Emissions Trading System, ETS) 的運作採「總量管制與排放交易 (Cap and Trade)」。「總量管制」乃針對經濟體系中的特定部門設定碳排放總量，並加以管制。受管制部門內的企業，須針對其所釋放的每一噸碳排放，取得一張排放配額 (Allowance)，通常在每年底結算時，企業須繳交與排放量等額的排放配額。面對碳排放交易系統，企業的因應作為主要有三：其一減少企業本身的碳排放，例如改善製程流程、提高能源使用效率、汰換耗能機器設備與擴大綠色能源使用。其二則為向其他企業購買配額，企業可向其他低度排放且有排放配額剩餘的企業購買排放配額。其三則使用國內或國際的碳抵換，企業可與國內未被碳排放交易系統管制的部門或與國際進行合作，運用碳抵換 (Offset) 覆蓋部分排放量，也可運用再生能源或碳匯造林等 (ICAP, 2021)。根據世界銀行於 2022 年所公布的資料，若以溫室氣體排放量的覆蓋率來進行排序，目前全球前三大碳排放交易系統分別為中國、歐盟與韓國 (World Bank Group, 2022)。

中國自 2011 年起試行碳排放交易制度，在七個省市推出碳排放交易試辦點 (北京、天津、上海、重慶、廣東、湖北、深圳)，並於 2021 年建立全國碳排放交易系統。歐盟碳排放交易系統 (European Emissions Trading System, EU ETS)，最早成立於 2005 年，是全球第一個建立的碳排放交易系統，歐盟經驗與成效廣被各國所學習 (European Commission, 2015)。韓國則在 2015 年，繼哈薩克之後，建立亞洲第二個全國碳排放交易系統。綜整至 2021 年，全球計有 24 個碳排放交

易系統，跨足世界五大洲，這些碳排放交易系統所在地的經濟生產約占全球 GDP 的 54%，所覆蓋的溫室氣體排放則占全球 16% 的溫室氣體排放 (World Bank, 2022)。

截至 2024 年，已正式實施碳排放交易系統的國家計有：歐盟 27 國(不包括英國)、瑞士、紐西蘭、哈薩克共和國、韓國、澳洲、墨西哥、印尼、德國、黑山共和國、英國、奧地利、加拿大、日本、美國、中國等 (詳表 8.1) (World Bank Group 2024)；台灣碳排放交易系統已入法 (氣候法)，因應國際溫室氣體減量規定，得實施溫室氣體總量管制及排放交易制度，惟台灣現階段將先採行碳費，碳排放交易系統則納入未來考慮。

表 8.1：2024 年碳排放交易系統的施行國家

碳排放交易系統	
已實施	
歐盟 27 國(不包括英國)、瑞士、紐西蘭、哈薩克共和國、韓國、澳洲、墨西哥、印尼、德國、黑山共和國、英國、奧地利、加拿大艾伯塔省、加拿大、加拿大英屬哥倫比亞省、加拿大新斯科細亞省、加拿大薩克其萬省、加拿大新不倫瑞克省、加拿大安大略省、加拿大魁北克省、加拿大紐芬蘭與拉布拉多省、日本東京都、日本埼玉縣、美國、美國加利福尼亞州、美國華盛頓州、美國麻薩諸塞州、中國、中國深圳市、中國上海市、中國北京市、中國廣東省(深圳除外)、中國天津市、中國湖北省、中國重慶市、中國福建省	
考慮中/發展中	
臺灣、智利、哥倫比亞共和國、日本、泰國、土耳其、烏克蘭、巴西、越南、加拿大、加拿大馬尼托巴省、馬來西亞、巴基斯坦、俄羅斯薩哈林州、加彭共和國、奈及利亞聯邦共和國、歐盟 27 國(不包括英國)、美國紐約市、美國馬里蘭州、美國奧勒岡州、美國賓夕法尼亞州、美國科羅拉多州、印度、阿根廷	

資料來源：World Bank Group 2024.

(二) 碳稅

碳稅自 1990 年代初開始實施。早在聯合國氣候變遷綱要公約 (UNFCCC) 之前，它們就成為減緩溫室氣體排放的先導政策工具之一。根據世界銀行彙整 (World Bank Group, 2017)，早期的碳稅主要集中在北歐國家，芬蘭於 1990 年首次採用碳稅，波蘭跟進於 1990 年實施碳稅，隨後挪威與瑞典於 1991 年，丹麥於 1992 年採用碳稅。這些早期稅收主要集中在能源部門，通常是在既有燃料貨物稅收的基礎上進行「附加」，使用相同的行政體系，但將稅率與燃料的碳含量連結在一起。

北歐國家於 1990 年代初採用的碳稅至今仍在運作，並在此期間經歷多次改革，各國根據經驗和政策發展調整他們的稅收。在 1990 年代和 2000 年代提出的歐盟全面碳稅方案 (European Union-wide carbon tax) 未能獲得成員國所需的一致支持，最終導致歐盟碳排放交易系統 (EU ETS) 的採用作為一種替代方案，碳稅受到的關注則變得越來越少。然而，自 2000 年代以來，碳稅再次引起人們的關注。在 2008 年瑞士採用瑞士碳稅之後，其他歐洲國家、澳洲和日本等其他發達國

家也開始制定和採用碳稅。2010 年代初，首次在新興經濟體南非和墨西哥提出碳稅，後來智利和印度也決定使用稅收來實現其氣候政策目標。表 8.2 揭示碳稅採用的關鍵里程碑 (World Bank Group, 2017)。

表 8.2 碳稅採用的里程碑

1990	芬蘭第一個採用碳稅 Finland adopts first carbon tax 波蘭碳稅 Poland carbon tax
1991	瑞典碳稅 Sweden carbon tax 挪威碳稅 Norway carbon tax
1992	丹麥碳稅 Denmark carbon tax
1995	拉脫維亞碳稅 Latvia carbon tax
1996	斯洛維尼亞碳稅 Slovenia carbon tax
2000	愛沙尼亞碳稅 Estonia carbon tax
2008	瑞士碳稅 Switzerland carbon tax 英屬哥倫比亞碳稅 British Columbia carbon tax
2010	愛爾蘭碳稅 Ireland carbon tax 冰島碳稅 Iceland carbon tax 印度環境清潔附加費 India Clean Environment Cess
2012	澳洲碳定價機制 Australia Carbon Pricing Mechanism
2013	英國碳定價下限 United Kingdom Carbon Price Floor
2014	法國碳稅 France carbon tax 墨西哥碳稅 Mexico carbon tax 澳洲碳定價機制廢除 Australia Carbon Pricing Mechanism repealed
2015	南非發布碳稅法案 South Africa publishes Carbon Tax Bill 葡萄牙碳稅 Portugal carbon tax
2016	加拿大宣布國家碳定價下限 National Carbon Price Floor
2017	亞伯達碳稅 Alberta carbon tax 智利碳稅 Chile carbon tax 哥倫比亞碳稅 Colombia carbon tax 新加坡碳稅 Singapore carbon tax

資料來源：World Bank Group, 2017.

截至 2024 年，已正式實施碳稅的國家計有：台灣（碳費）、芬蘭、波蘭、挪威、瑞典、丹麥、拉脫維亞共和國、愛沙尼亞共和國、瑞士、冰島、愛爾蘭、日本、英國、法國、葡萄牙、南非、智利、哥倫比亞共和國、烏克蘭、列支敦斯登侯國、新加坡、荷蘭、阿根廷、西班牙、西班牙瓜納華托州、盧森堡大公國、烏拉圭東岸共和國、墨西哥、加拿大、阿爾巴尼亞共和國、匈牙利、斯洛維尼亞共和國等。台灣碳費已於 2023 年正式入法（氣候法），施行細節刻正積極研議中（World Bank Group 2024）（詳表 8.3）。

表 8.3：2024 年碳稅的施行國家

碳稅
已實施
台灣（碳費）、芬蘭、波蘭、挪威、瑞典、丹麥、拉脫維亞共和國、愛沙尼亞共和國、瑞士、冰島、愛爾蘭、日本、英國、法國、葡萄牙、南非、智利、哥倫比亞共和國、烏克蘭、列支敦斯登侯國、新加坡、荷蘭、阿根廷、西班牙、西班牙瓜納華托州、盧森堡大公國、烏拉圭東岸共和國、墨西哥、墨西哥薩卡特卡斯州、墨西哥克雷塔羅州、墨西哥墨西哥州、墨西哥猶加敦州、墨西哥杜蘭戈州、墨西哥瓜納華托州、加拿大英屬哥倫比亞省、加拿大西北地方、加拿大聯邦、阿爾巴尼亞共和國、匈牙利、斯洛維尼亞共和國
考慮中/發展中
西班牙加泰隆尼亞（自治區）、塞內加爾共和國、波札那共和國、美國夏威夷州、印尼、以色列國、摩洛哥、紐西蘭、墨西哥哈利斯科州、墨西哥聖路易斯波托西州、墨西哥科利馬州、象牙海岸共和國、肯亞、加拿大曼尼托巴省、茅利塔尼亞伊斯蘭共和國、巴拉圭共和國

資料來源：World Bank Group 2024.

二、碳稅制度設計重點

(一)成功碳定價的 FASTER 原則

成功碳定價的 FASTER 原則，係由世界銀行和經濟合作與發展組織(OECD)，於 2015 年根據不同行政管轄區域的碳稅和排放交易系統實務經驗共同制定。FASTER 原則如下：1.公平(Fairness)：體現污染者付費原則，有助於公平分配成本和收益，避免弱勢群體承受不成比例的負擔；2.政策和目標的一致性(Alignment of Policies and Objectives)：將碳定價作為促進競爭和開放的系列措施之一，確保低碳替代品的平等機會，並與更廣泛的氣候和非氣候政策相互作用；3.穩定性和可預測性(Stability and Predictability)：在穩定的政策框架內實施碳價格，創造一致、可信和強烈的投資信號，強度隨著時間推移而增強；4.透明度(Transparency)：明確的設計和實踐；5.效率和成本效益(Efficiency and Cost Effectiveness)：確保設計能促進經濟效率，降低減排成本；6.可靠性和環境完整性(Reliability and Environmental Integrity)：允許對環境有害行為的可測量的減少。

(二)碳稅制度設計核心要素

碳稅制度設計牽涉甚廣，根據世界銀行（World Bank Group, 2017）的建議，在碳稅政策啟動階段，要比較政策可能選項並決定是否採行碳稅，同時要確定政策目標與國家情勢。在碳稅設計階段，則可歸納為五項關鍵要素：確定稅基、確定稅率、體系運作（確保監督和遵循）、確定稅收使用、並避免潛在的不良影響。如圖 8-4 所示，前述五項關鍵要素相互影響，政策決策者需要考慮要素間如何搭配，方能達到一個整體的稅務設計雛形，並非針對個別要素與問題進行分散式決策。碳稅制度施行後，則進入評估階段，要不斷監測成效，進行評估與提出改進策略。碳稅制度設計與評估要建立在實證基礎上，故需建立模型為決策提供資訊。

以下將介紹世界銀行所提出的碳稅制度設計核心要素。

要素一、確定稅基：

需決定覆蓋哪些部門？決定覆蓋哪些溫室氣體？選擇監管點？選擇需要監管的對象並設定閾值。碳稅稅基，是指應納稅的燃料、部門和具體對象。稅基的定義，是設計碳稅中首要且關鍵的決定之一。整體而言，稅基的定義將影響減排程度的達成、可籌措的收入金額，以及將受到稅收影響的行業和群體。稅基對碳稅設計的每一要素都有重大影響。

要素二、確定稅率：

需確定設定稅率的基礎，決定隨時間推移稅率的變化方式，考慮使用建立模型來預測不同稅率對實現政策目標的影響。稅率的設計，要考量所欲實現特定排放管制或收入目標所需的稅率。實務上，各國多考慮自身政策目標以及經濟、社會與政治環境，決定適合該國的稅率。另一方面，有些國家在政策決策過程中使用溫室氣體社會成本來推估，以納入經濟效率範圍。此外，初期採行的稅率僅為一個起點，通常在制度引進時多採取相對較低的稅率，隨著時間的推移逐步提高，藉以贏得民眾與業者的支持，並為行業和消費者提供時間來調整價格。在可能的情況下，確定稅率的長期軌跡，有助於提供促進低碳技術投資所需的確定性。

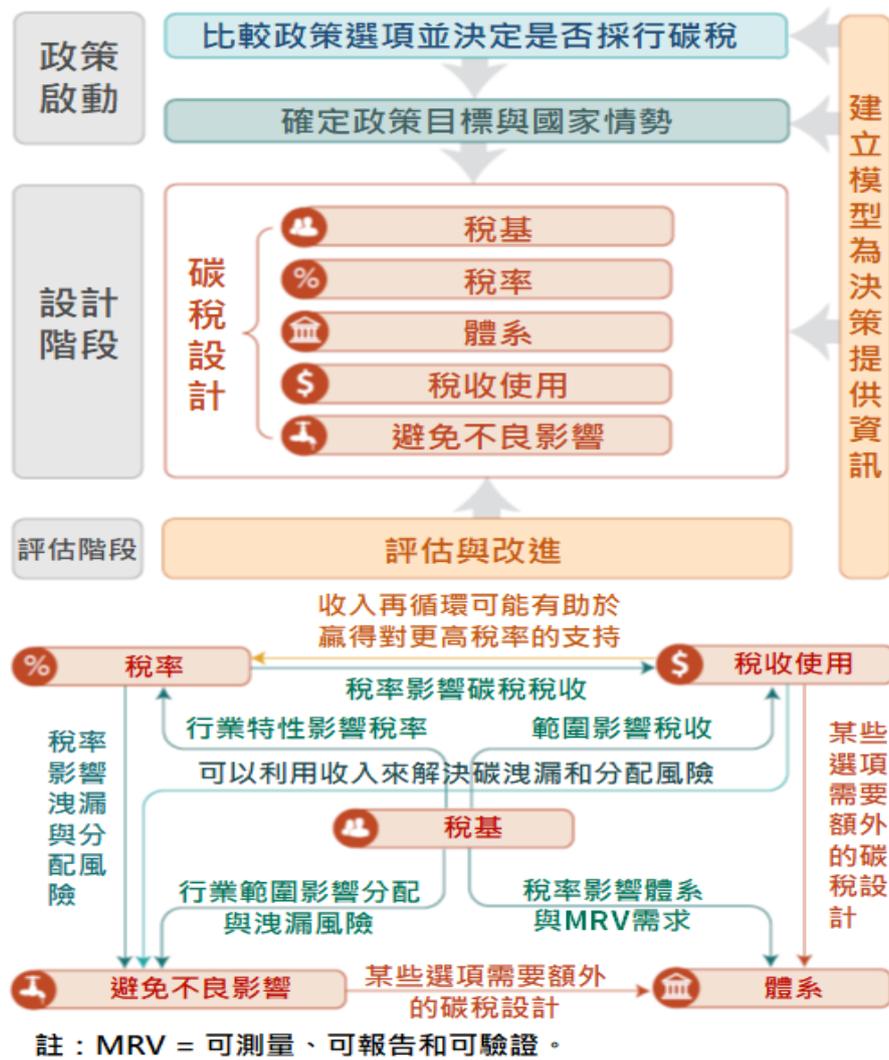


圖 8.4：碳稅設計要素及其相互關連

資料及圖片來源：World Bank Group, 2017.

要素三、體系（確保監督和遵循）：

規劃管理稅收所需的角色和職能，確定這些角色和職能是否可以利用現有的能力來執行，或者需要定義新的角色和不同的能力，建立清晰的程序，並確保主要對象間的協調，包含對不遵守者的明確而有意義的處罰。

要素四、確定收入使用：

需計算碳稅預期收入，決定是否重新分配收入，收入的使用可用於降低所得稅、增加支出、或者併行，同時當決定是否允許業者進行抵換。通常，在其他條件相同的情況下，更廣泛的稅收會實現更大的減排和籌措收入的潛力，並且更具成本效益。同時，在各國或區域，要選擇碳稅收入水準，將取決該地的排放情況、現有和規劃中的氣候、能源和稅收政策、關鍵行業的結構以及政府對稅收管理和可測量、可報告、可驗證（Measuring, Reporting and Verification, MRV）的能力等因素。

要素五、避免不良的影響：

需評估稅收可能導致碳洩漏或產生負面的分配效果風險，考慮採取措施來減輕風險的成本和效益，評估不同措施的成本和效益，制定符合援助措施資格的標準。如果確定碳稅實施有可能存在重大的洩漏風險或負面分配效果影響，可以採取幾項措施來減輕風險（詳表 8.4）。選擇哪一項措施，將視對稅收有效性的顯著影響。最常用的措施是降低稅收的措施，例如免除、退稅和抵免，或提供實物支持（例如補貼）。這些措施可以應用於解決洩漏和分配方面的問題。至於邊境措施，例如將稅收擴大到進口商品，或為出口商品退稅；以及相互的碳價下限規劃，以減少或消除與競爭國間的價格差異，亦是可考慮的方向。

此外，在碳稅啟動、設計與評估階段，建立模型相當重要。建立模型來進行各項模擬分析，可為碳稅決策提供有效資訊。建立模型將聚焦以下重點分析：比較碳稅與其他工具、評估替代稅收的廣泛影響、確定各行業對碳稅的反應性、估算稅率決策的影響、評估可能的洩漏和分配效果、收入使用選項的影響、分析事後影響等，具體細項請參閱表 8.4。

表 8.4：建立模型為決策提供資訊

議題	建模如何支持決策制定
比較碳稅與其他工具	評估氣候政策工具的相對表現 評估與其他政策工具及改革的互動
評估替代稅收的廣泛影響	評估碳稅設計的經濟成本與效益 評估成本與效益在收入族群、地理區域和經濟部門間的分配 預測非溫室氣體環境效益 估算不同稅率的 GDP 變化 評估與 FASTER 原則的相容性
確定各行業對碳稅的反應	評估技術和實施的減緩潛力 估算經濟部門對碳稅的具體變化反應 評估替代部門的覆蓋影響 估算碳稅對化石燃料消耗的影響 預測由於碳稅而帶來的技術變化
估算稅率決策的影響	估算對不同碳稅率的排放反應 估算不同碳稅率帶來的收入
評估可能的洩漏和分配效果	估算碳稅可能導致的洩漏程度 估算對不同收入族群或地區的影響 評估減緩措施的效果
收入使用選項的影響	估算目前公共資金的邊際成本和各種稅收的相對邊際成本 估算將碳稅替代其他稅收的經濟價值
分析事後影響	對碳稅影響進行事後分析時，許多上述問題可以從事後進行評估，而不是事前。

資料來源：World Bank Group, 2017.

(三) 碳洩漏管道與減緩措施

碳洩漏指實施溫室氣體管制，可能導致產業外移至其他碳管制較為寬鬆國家，反而增加全球排碳量之情況。碳洩漏的產生，當碳稅等減排政策導致其他沒有同等減排政策的國家/地區排放量增加時，就會發生碳洩漏。碳洩漏主要有三種管道「產出管道」、「投資管道」、「石化燃料價格管道」和一種「反向洩漏管道」（其中一個管轄區的碳監管引發了另一個管轄區的排放量減少）（World Bank Group, 2017）。

產出管道（短期競爭力）：碳排放成本增加導致受碳稅影響的企業（受覆蓋企業）失去市場份額，市場轉移到未受碳稅覆蓋的企業（未覆蓋企業）。投資管道（長期競爭力）：碳稅導致受覆蓋企業減少對維持生產水準所需的維護資本投資，可能導致課稅地區工廠的長期關閉。與此同時，投資增加，新工廠開始在未課稅的地區生產。石化燃料價格管道：在課稅的地區的企業可能會減少石化燃料消耗，這可能會降低全球交易的石化燃料價格，從而在不課稅的地區增加消費。至於反向洩漏的技術溢出(Technological spillovers)管道：碳稅激發課稅的地區的創新，促使開發更具成本效益的技術，隨後在未課稅的地區採用。實務上，政策制定者通常關注產出管道與投資管道的碳洩漏，一方面它們構成風險，另一方面則有多種緩解洩漏的選項可採行。至於石化燃料價格管道較難管理，因全球石化燃料價格的因素複雜，透過石化燃料價格管道的洩漏更難直接透過政策來控制，導致缺乏緩解洩漏的方案可採行（World Bank Group, 2017）。表 8.5 揭示解決洩漏和分配風險的措施類型，以及國際實施案例。

表 8.5 解決洩漏和分配風險的措施類型

措施類型		案例	
因應洩漏與分配風險的措施	減少碳稅支付	免稅	英屬哥倫比亞、日本、瑞士
		降低稅率	瑞典、法國
		退稅	挪威、愛爾蘭、芬蘭
		抵免	墨西哥、南非
	支援措施	基於產量的退稅	瑞典氮氧化物(NOx)稅
		支援計劃（例如補貼）	南非、愛爾蘭、瑞士、日本
		稅收減免（非碳）	英屬哥倫比亞、法國
		固定支付	澳洲
因應洩漏的措施	邊境調整和基於消費的課稅	加州碳排放交易系統	
	稅收協調措施	無	

資料及圖片來源：World Bank Group, 2017.

三、臺灣碳費徵收規劃

（一）氣候變遷因應法相關規範

1.2050 年溫室氣體淨零排放正式入法：

台灣於 2023 年 2 月 15 日通過制定「氣候變遷因應法」，以下簡稱氣候法，旨在因應全球氣候變遷，制定氣候變遷調適策略，降低與管理溫室氣體排放，落

實世代正義、環境正義及公正轉型，善盡共同保護地球環境之責任，並確保國家永續發展（氣候法第 1 條）。氣候法第 4 條正式揭示：國家溫室氣體長期減量目標為 2050 年溫室氣體淨零排放。

2.徵收碳費：

根據氣候法第 28 條，中央主管機關為達成國家溫室氣體長期減量目標及各階段管制目標，得分階段對下列排放溫室氣體之排放源徵收碳費：一、直接排放源：依其排放量，向排放源之所有人徵收；其所有人非使用人或管理人者，向實際使用人或管理人徵收。二、間接排放源：依其使用電力間接排放之排放量，向排放源之所有人徵收；其所有人非使用人或管理人者，向實際使用人或管理人徵收。

碳費之徵收費率，由中央主管機關所設之費率審議會依我國溫室氣體減量現況、排放源類型、溫室氣體排放種類、排放量規模、自主減量情形及減量效果及其他相關因素審議，送中央主管機關核定公告，並定期檢討之。碳費之徵收對象、計算方式、徵收方式、申報、繳費流程、繳納期限、繳費金額不足之追繳、補繳、收費之排放量計算方法、免徵及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

3.自主減量計畫：

根據氣候法第 29 條，碳費徵收對象因轉換低碳燃料、採行負排放技術、提升能源效率、使用再生能源或製程改善等溫室氣體減量措施，能有效減少溫室氣體排放量並達中央主管機關指定目標者，得提出自主減量計畫向中央主管機關申請核定優惠費率。優惠費率、申請核定對象、資格、應檢具文件、自主減量計畫內容、審查程序、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

4.減量額度：

根據氣候法第 30 條，碳費徵收對象得向中央主管機關申請核准以減量額度扣除第二十八條第一項各款之排放量。前項適用對象、應檢具文件、減量額度扣減比率、上限、審查程序、廢止、補足額度及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

5.碳洩漏：

根據氣候法第 31 條，為避免碳洩漏，事業進口經中央主管機關公告之產品，應向中央主管機關申報產品碳排放量，並依中央主管機關審查核定之排碳差額，於第二十五條之平台取得減量額度。但於出口國已實施排放交易、繳納碳稅或碳費且未於出口時退費者，得檢附相關證明文件，向中央主管機關申請核定減免應取得之減量額度。事業未依前項規定取得足夠減量額度，應向中央主管機關繳納代金。

6.溫室氣體管理基金用途：

根據氣候法第 33 條，基金專供執行溫室氣體減量及氣候變遷調適之用，其用途如下：

- (1) 排放源檢查事項。
- (2) 補助直轄市、縣（市）主管機關執行溫室氣體減量工作事項。
- (3) 補助中央目的事業主管機關執行溫室氣體減量工作事項。
- (4) 補助及獎勵事業投資溫室氣體減量技術。
- (5) 辦理前三款以外之輔導、補助、獎勵溫室氣體減量工作事項、研究及開發溫室氣體減量技術。
- (6) 資訊平台帳戶建立、免費核配、拍賣、配售、移轉及交易相關行政工作事項。
- (7) 執行溫室氣體減量及管理所需之約聘僱經費。
- (8) 氣候變遷調適之協調、研擬及推動事項。
- (9) 推動碳足跡管理機制相關事項。
- (10) 氣候變遷及溫室氣體減量之教育及宣導事項。
- (11) 氣候變遷及溫室氣體減量之國際事務。
- (12) 協助中央目的事業主管機關執行公正轉型相關工作事項。
- (13) 其他有關氣候變遷調適研究及溫室氣體減量事項。

7. 溫室氣體總量管制及排放交易制度：

根據氣候法第 34 條，中央主管機關應參酌聯合國氣候變化綱要公約與其協議或相關國際公約決議事項，因應國際溫室氣體減量規定，實施溫室氣體總量管制及排放交易制度。總量管制應於實施排放量盤查、查驗、登錄制度，並建立自願減量、排放額度核配及交易制度後，由中央主管機關擬訂溫室氣體總量管制及排放交易計畫，會商有關中央目的事業主管機關，報請行政院核定後公告實施，並得與外國政府或國際組織協議共同實施。另根據氣候法第 35 條，中央主管機關應公告納入總量管制之排放源，分階段訂定排放總量目標，於總量管制時應考量各行業之貿易強度、總量管制成本等因素，以避免碳洩漏影響全球減碳及國家整體競爭力之原則，將各階段排放總量所對應排放源之排放額度，以免費核配、拍賣或配售方式，核配其事業。

（二）碳費收費辦法

環境部於 2024 年 4 月 29 日預告「碳費收費辦法」、「自主減量計畫管理辦法」及「碳費徵收對象溫室氣體減量指定目標」三項草案。環境部強調，碳費徵收相關制度設計，均是以減量為出發點，而非以增加財政收入為目的，期望透過碳費

徵收之經濟誘因機制加速我國產業減碳，進而促進低碳轉型（環境部，2024a），辦理 9 場說明會及 1 場公聽研商會，廣徵各界意見（環境部，2024b）。接續於 2024 年 8 月 29 日，環境部公告碳費三子法，臺灣正式邁入碳定價時代，俾建構碳定價制度及穩定推動減碳工作，環境部依據氣候變遷因應法發布「碳費收費辦法」及「自主減量計畫管理辦法」，並公告「碳費徵收對象溫室氣體減量指定目標」完成碳費制度三項配套子法。重點如下：

- 1.收費對象：符合「事業應盤查登錄及查驗溫室氣體排放量之排放源」、且其全廠（場）之直接排放及使用電力之間接排放產生溫室氣體年排放量，合計值達 2.5 萬公噸二氧化碳當量以上之電力、燃氣供應業及製造業。另外，考量同行業內公平競爭因素，事業於計算收費排放量時，原則可扣除起徵門檻 2.5 萬公噸二氧化碳當量。

碳費收費對象

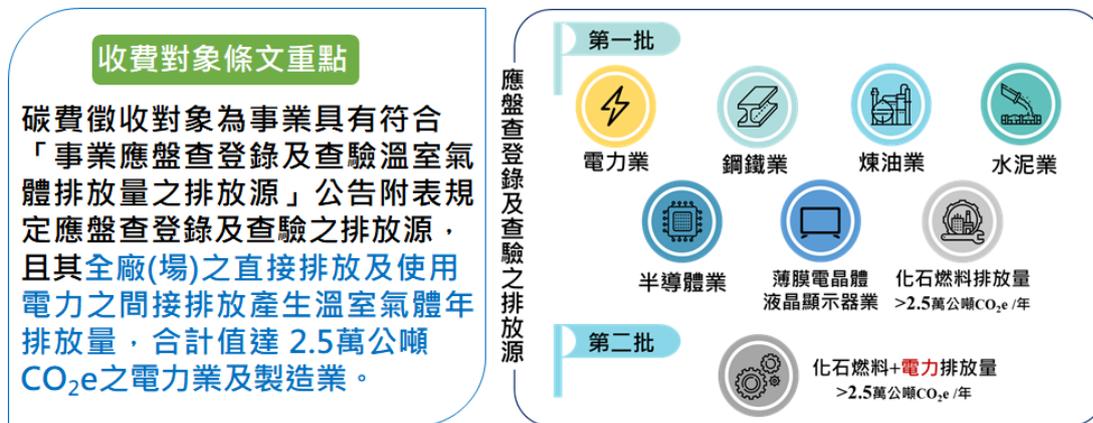


圖 8.5：碳費收費對象

資料及圖片來源：環境部，2024。

- 2.收費時間：收費對象自碳費開徵隔年起，需於每年 5 月底前，依前一年度 1 月 1 日至 12 月 31 日之溫室氣體排放量，計算應繳納之費額。
- 3.碳費計算：收費對象應繳交碳費為「收費排放量」乘以「收費費率」。在「收費排放量」計算部分，考量產業所面臨的國際競爭環境、以及低碳轉型過程需一定時間及空間，引導產業將資金投入減碳工作，環境部參考歐盟及其他國家作法（如：部分免費核配或免稅額等），於收費辦法中設計過渡轉型機制，針對具有高碳洩漏風險的產業，分三期給予不同之碳洩漏風險係數值 (0.2、0.4、0.6) 做為調整收費排放量之用，以維護我國產業之國際競爭力。欲適用此一過渡轉型機制之高碳洩漏風險產業，必須提出自主減量計畫的申請並經中央主管機關核定後，方可適用本機制；此外，此類產業之收費排放量，亦不得再扣除起徵門檻 2.5 萬公噸二氧化碳當量。

碳費計算、排放量扣減

碳費應繳費額

1. 事業依前條自行計算碳費，其公式如下：碳費應繳費額 = 排放量 × 收費費率
2. 事業依本法第29條第1項規定，向中央主管機關提出自主減量計畫並達指定目標者，適用中央主管機關核定之優惠費率。
3. 碳費應繳費額之計算取至整數，小數點後無條件捨去。

排放量扣減計算

1. 生產電力之事業依規定申報碳費，得檢具提供電力消費之排放量證明文件，於每年五月底併同碳費申報作業，向中央主管機關提出申請扣除第5條之排放量。
2. 電力消費之排放量證明文件，包含生產電力事業躉售公用售電業之電量及其排碳強度。

$$\text{電力事業排放量} = \text{盤查登錄排放量} - (\text{淨發電量} * \text{個別電廠排放強度})$$

減量額度扣除碳費排放量

外售電力排放量

事業依規定申請以減量額度扣除第5條排放量者，應於四月底前，向中央主管機關提出使用額度帳戶內減量額度之申請，經中央主管機關核准並註銷減量額度後，始得於五月底前併同碳費申報作業扣除排放量。

圖 8.6：碳費計算、排放量扣減

資料及圖片來源：環境部，2024。

減量額度扣減碳費

國內減量額度

國內減量額度(依氣候法第2條第13款定義)，將設計不同扣減比率

- 自願減量專案減量額度
- 抵換專案減量額度
- 先期專案減量額度(僅限扣除113及114年排放量)

國外減量額度

國外減量額度上限5%(參考新加坡作法)

- 國外減量額度使用範疇，將依氣候法第27條另訂認可準則

圖 8.7：減量額度扣減碳費

資料及圖片來源：環境部，2024。

(三)碳費徵收對象溫室氣體減量指定目標、自主減量計畫管理辦法：

依據氣候法第 29 條規定，碳費收費對象因轉換低碳燃料、採行負排放技術、提升能源效率、使用再生能源或製程改善等溫室氣體減量措施，能有效減少溫室氣體排放量並達中央主管機關「指定目標」者，可提出「自主減量計畫」申請核定「優惠費率」。本次預告草案係以達成 2030 年減量目標進行規劃。

1. 減量指定目標：草案中訂定二種指定目標的計算方式，一種為參考科學基礎減量目標(SBTi)之行業別指定削減率，另一種則以國內外排放技術標竿、以及達成 2030 年國家自定貢獻前提下所設定的技術標竿指定削減率。

2. 自主減量計畫：碳費收費對象如欲適用優惠費率，必須選擇一種指定目標之計算方式，定出其 2030 年之指定減量目標、並據此規劃至 2030 年將採行之減量措施後，提出自主減量計畫的申請，並經中央主管機關邀集中央目的事業主管機關組成審查小組進行審查。
3. 定期檢視成效：中央主管機關將每年查核自主減量計畫執行進度，事業需於每年 4 月底前提交前一年度的自主減量計畫執行進度報告，符合執行進度者當年即可適用優惠費率。若經中央主管機關查核事業未依內容執行，將依法廢止其自主減量計畫，並追繳當年度一般費率及優惠費率之差額。

根據環境部說明：為鼓勵碳費收費對象（大排放源）帶動非碳費收費對象進行減量，優先讓資金留在國內，設定收費對象使用自願減量專案及抵換專案之減量額度扣除收費排放量之比率為 1.2，惟使用減量額度之扣除上限不得超過事業收費排放量的 10%。另外，為肯定業者早期減量努力，也規定非屬高碳洩漏風險之事業，於碳費開徵前三年可使用先期專案減量額度扣除排放量之比率為 0.3。此外，為提供非屬高碳洩漏風險產業額外的配套措施，此類產業得使用經中央主管機關認定之國外減量額度，惟扣除上限不得超過收費排放量的 5%。

四、結語

氣候變遷日益嚴峻，全球已有 130 多國提出「2050 淨零排放」，臺灣於 2021 年 4 月 22 日世界地球日宣示，2050 淨零轉型不僅是世界的目標，也是臺灣的目標。探究臺灣溫室氣體總排放量變化趨勢，於 2022 年溫室氣體總排放量約為 285.97 百萬公噸二氧化碳當量(MtCO₂e)，扣除碳匯 21.83 MtCO₂e 後，淨排放量為 264.13 MtCO₂e。自 2005 年臺灣溫室氣體總排放量 291.18 MtCO₂e，降至 2022 年 285.97 MtCO₂e，排放量減少 1.79%，年平均負成長率為 0.11%。另在整體的溫室氣體排放中，製造部門排放占比最高，約占總體排放量 51.37%。另 2022 年總溫室氣體排放組成中，二氧化碳排放占比為 95.70%，較 2021 年減少 3.51%，非二氧化碳為 4.30%，較 2021 年則減少 9.43%（環境部氣候變遷署，2024）。

臺灣為達成 2050 淨零轉型，行政院於 2022 年提出「臺灣 2050 淨零排放路徑及策略總說明」，規劃四大策略（能源轉型、產業轉型、生活轉型、社會轉型）以及兩大基礎（科技研發與氣候法治）（國發會，2022）（詳圖 8.8）。「碳定價」與綠色金融為氣候法治的基石。2023 年 2 月 15 日總統公布施行《氣候變遷因應法》，正式納入 2050 年淨零排放目標，並規劃徵收碳費及收入專款專用，期建構更具韌性的氣候法制基礎。

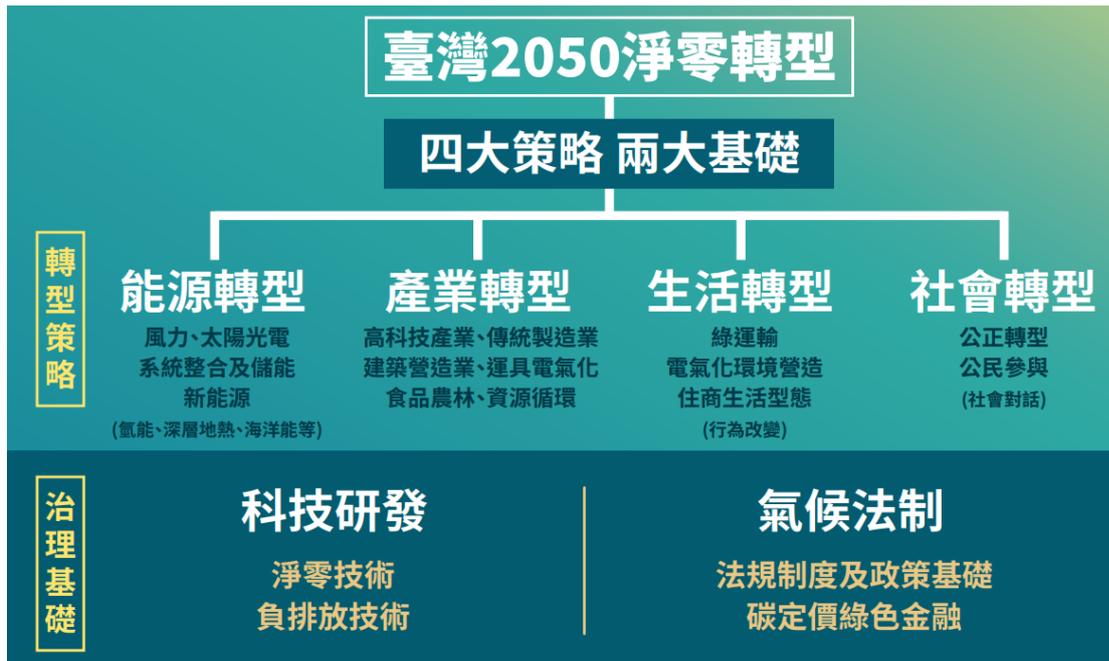


圖 8.8：臺灣 2050 淨零轉型的四大策略與兩大基礎

資料及圖片來源：國發會，2022。

國際碳定價工具主要可歸類為兩大類型：碳排放交易系統與碳稅。碳排放交易系統與碳稅並非互斥，有些國家單獨實施碳排放交易系統或碳稅，然而亦有國家同時兼採碳排放交易系統與碳稅，藉以覆蓋更廣泛的溫室氣體排放。臺灣氣候法明定碳費與碳排放交易系統兼採。初期以碳費先行上路，未來再考慮導入碳排放交易系統。碳費屬國家稅收之一環，性質與碳稅一致，差異在於碳費收入係指定用途、專款專用，而碳稅則為統收統支、統籌調度。至於碳稅（費）制度設計，需考量五項關鍵要素：確定稅基、確定稅率、體系運作（確保監督和遵循）、確定稅收使用、並避免潛在的不良影響。同時，更需建立模型，為碳定價決策提供資訊，積極解決碳洩漏和分配風險。唯有進行完善的碳稅（費）配套機制，方能導引市場參與者外部成本內部化，達成淨零轉型之目標。

參考文獻

周麗芳、周宜雄、李堅明、王彬墀，2023，碳費制度與產業負擔之探討，《台船季刊》，44:1，43-66。

氣候變遷因應法，2023，法務部全國法規資料庫，2024年2月10日下載，
<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=O0020098>

國家發展委員會，2022，臺灣2050淨零排放路徑及策略總說明_簡報，2024年7月8日下載，
https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=DEE68AAD8B38BD76

環境部，2024a，新聞專區：環境部預告「碳費收費辦法」、「自主減量計畫管理辦法」及「碳費徵收對象溫室氣體減量指定目標」三項草案，2024年6月30日下載，<https://enews.moenv.gov.tw/Page/3b3c62c78849f32f/81c06c43-fb95-49a8-9cff-ef10a7bc92e9>

環境部，2024b，新聞專區：碳費三子法公告 正式邁入碳定價時代，2024年9月30日下載，<https://enews.moenv.gov.tw/Page/3B3C62C78849F32F/3a4730be-9e7c-4f67-a78c-cd7e625e4992#:~:text=%E7%82%BA%E5%BB%BA%E6%A7%8B%E6%88%91%E5%9C%8B%E7%A2%B3%E5%AE%9A%E5%83%B9%E5%88%B6%E5%BA%A6>

環境部氣候變遷署，2024，2024年中華民國國家溫室氣體排放清冊報告，2024年8月5日下載，<https://www.cca.gov.tw/information-service/publications/national-ghg-inventory-report/12003.html>

European Commission, 2015. EU ETS Handbook,
https://ec.europa.eu/clima/system/files/2017-03/ets_handbook_en.pdf.

ICAP, International Carbon Action Partnership, 2021. ICAP ETS Briefs,
https://icapcarbonaction.com/system/files/document/20_icap_briefs_updated-2021_merged.pdf. Accessed 2024/4/2.

ICAP, International Carbon Action Partnership, 2022. Emissions Trading Worldwide: Status Report 2022. Berlin: International Carbon Action Partnership. Accessed 2024/3/15.

United Nations, 2022. Secretary-General's remarks to High-Level opening of COP27.
<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2022-11-07/secretary-generals-remarks-high-level-opening-of-cop27-delivered-scroll-down-for-all-english-version>. Accessed 2024/5/3.

World Bank Group, 2017. Carbon Tax Guide: A Handbook for Policy Makers. Accessed 2024/6/7.

World Bank Group, 2022. State and Trends of Carbon Pricing 2022. State and Trends of Carbon Pricing; Washington, DC: World Bank. © World Bank.
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37455>. Accessed 2024/4/11.

World Bank Group, 2024. State and Trends of Carbon Pricing Dashboard.
<https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/compliance/instrument-detail>.
Accessed 2024/4/20.

第九章 結論與建議

王有康*

一、結論摘要

(一) 財政國際比較與國際租稅改革趨勢方面

1. 許多 OECD 國家面臨的內部挑戰，如人口老齡化、收入不平等以及通貨膨脹等問題，各國政府在設計租稅政策時，越來越強調所得稅的累進性，以減少社會不平等。
2. 過去二十年，OECD 國家的公司所得稅率呈現持續下降趨勢，旨在吸引外國投資並促進本國經濟增長。然而，隨著全球最低稅率標準的推動以及疫情後財政壓力的增加，這一趨勢有所緩解。部分國家開始提高公司所得稅，尤其是對於超額利潤或特定行業（如能源、金融、製藥等）的徵稅力度加強。
3. 消費稅，特別是增值稅（VAT），在許多 OECD 國家仍然是政府收入的重要來源。在疫情後的復甦過程中，各國政府紛紛採取臨時性增值稅減免措施，以應對能源價格上漲和食品價格飆升給家庭帶來的財務壓力。

(二) 中央政府財政問題與改進策略方面

1. 我國中央政府支出占 GDP 比重，低於聯邦制國家的聯邦政府占比；更遠低於單一制國家的中央政府占比。主要原因在於賦稅負擔率持續降低，無法支應歲出的成長。
2. 近十餘年來，我國稅課收入占歲入比皆超過 80%，稅課收入以所得稅為最大項（超過 50%），符合現代租稅體系以直接稅——所得稅為主的特徵，與國際比較，稅課收入加上社會安全捐，占比與 OECD 國家平均數接近；顯見我中央政府收入結構與國際比較無明顯差異。
3. 我國一般行政支出占比相較於 OECD 國家低許多，此顯示政府精簡人力的成效，惟亦隱含著我公務員待遇相對許多先進國家偏低。
4. 就解嚴前後特別預算編列件數比較，解嚴後每年度平均件數反而增加（係戒嚴時期的兩倍多）；顯示解嚴後特別預算編製較為浮濫，是否係因民主時代無論在野或執政黨皆期待特別預算的編列。
5. 年度稅課收入「超徵數」係指超過預算編列數，產生原因可能係因總體經濟表現佳，亦可能是財稅單位的預算編列過於保守，年度稅收超徵不代表政府已不須借債，如 112 年度財政部債務基金，仍舉借新債 5,457 億元來

* 財團法人中技社研究員、大學副教授，本章主要結論為第一至第八章特聘專家與兩場圓桌會議專家學者寶貴意見

償還舊債。

(三) 我國租稅結構檢討與改進策略方面

1. 資本利得課稅的議題持續受到重視，社會爭議大而停徵，現行股利課稅雙軌制使綜合所得稅制偏離，似乎對高所得者較有利。
2. 1970 年代以來，我國曾從事三次大規模的稅改及多次財政健全、所得稅優化政策改革，歷次改革都強調社會正義、租稅公平及稅收充裕，然欲兼顧經濟成長及國際競爭，租稅優惠過多以致侵蝕稅基。

(四) 個人所得稅制檢討與優化策略方面

1. 免稅額及各項扣除額占綜合所得總額比重過大，以 2020 年度與 2012 年度相較，所得總額雖增加 1.058 兆元，然扣除(免稅)額竟增加 1.149 兆元，致使所得淨額未隨逐年經濟成長而增加，反而呈減少局面，主因在於扣除(免稅)額有鉅額的增加。現行各項扣除額實施多年，立法背景與現況或有不同，似可檢討政策有效性與合宜性。
2. 綜合所得稅常被認為是實現財富重分配，改善貧富差距的重要工具。惟依行政院主計總處家庭收支調查結果顯示，無論以財富分析、家庭收支調查或綜合所得稅申報資料分析，均可獲得所得差距不但未縮小反而有惡化之現象，現行所得稅制度似未妥適發揮縮小貧富差距之功能。
3. 扣除(免稅)額常年超過所得總額 50%，外界亦對綜合所得總額達 200 萬元以上卻免納綜合所得稅提出質疑，又立法委員常以提高扣除金額、增列扣除項目或擴大適用範圍等提案修正所得稅法，將滋生擴大貧富差距之疑慮。
4. 現行個人海外所得課徵最低稅負，其基本稅額採 20% 單一稅率計算，與個人綜所稅最高稅率 40% 有一段差距，並與綜所稅採累進稅率之量能課徵精神並不相符，與境內所得相較，有違租稅公平。考量此一制度實施已屆滿 13 年，該得扣除金額，僅為降低推動海外所得納入最低稅負制之阻力而設，時至今日與施行初期之國際政治經濟環境背景已大不相同，允宜檢討其合宜性。

(五) 營利事業所得稅制檢討與優化策略方面

1. 臺灣半導體相關產業的蓬勃發展帶動我國上市上櫃公司獲利迅速成長，惟我國營業盈餘占 GDP 比例明顯低於 OECD 國家的平均水準，經濟發展與產業結構之差異並未使我國擁有較大的稅基基礎。
2. 相較美國將公司進一步細分成 S 型公司與 C 型公司，並規定 S 型公司採穿透式課稅，臺灣的公司組織未再進一步劃分，均課徵營利事業所得稅，此一差異也可能導致臺灣營利事業所得稅收的占比明顯高於其他國

家。

3. 近年來我國營利事業所得稅占 GDP 比例與其他 OECD 國家公司所得稅或法人所得稅比例相當接近，然而就整體租稅負擔率而言，我國卻遠低於 OECD 國家平均值，顯示我國在整體租稅負擔低的情況下，營利事業負擔極為沉重的稅負。
4. 此外，稅制老舊，未能隨經濟發展與時俱進，以及政治經濟因素對稅基亦導致的結構性偏誤，包括：(1)多數 OECD 國家已朝向屬地主義方向修正，我國仍採屬人暨屬地主義，對境內企業全球範圍所得進行課稅；(2)營所稅課稅主體認定過於廣泛，公司、有限責任合夥與對外營業的合作社皆須申報繳納營所稅，缺乏穿透式課稅設計，使得整體所得稅制偏向營所稅；(3)現行稅制存在許多隱藏性租稅問題，無形中增加公司不合理的租稅負擔；(4)營所稅經濟歸宿隱晦，租稅負擔不易為大眾所直接感受，稅制發展容易受政治經濟因素影響，易使政府偏向以營所稅做為主要稅收來源。以上因素所導致的稅基扭曲，加重公司組織的租稅負擔。
5. 《企業併購法》允許公司進行併購而產生之商譽，得於十五年內平均攤銷，惟在租稅稽徵實務上，由於對於「合理之商業目的」欠缺明確法律要件，使得主管機關與公司之間對於證明企業併購之合理性存在歧見，在防止租稅規避的考量下，此類攤銷費用往往會被主管機關自公司申報所得中排除，進而導致公司應納稅負增加，有違反憲法量能原則下客觀淨額所得之疑慮。

(六) 營業稅制探討與優化策略方面

1. 鄰近亞洲國家(香港、新加坡、日本、韓國)對金融保險業務均無課徵營業稅，考量近年通貨膨脹居高不下，利率急速走升，且我國整體銀行資產報酬率(ROA)及權益報酬率(ROE)遠低於鄰近亞洲國家，銀保本業銷售額稅率 5%，難與國際間同業競爭。
2. 許多個人因中國大陸淘寶網商品種類多樣且價格低廉，而自淘寶網進口貨物，再透過國內露天、雅虎等拍賣網站銷售，由境外進口貨物至國內轉售，並以信用卡或平台匯款方式購物，由於未能取得合法進項憑證，形成[無進有銷]或[漏進虛銷]的異常帳載紀錄，營業人在銷貨時無法開立銷貨憑證，以致發生漏進漏銷之違章漏稅情事。
3. 現行部分小規模營業人是以「費用還原法」透過營業費用除以費用率來推計銷售額，項目包含資本主薪資、員工薪資以及房租金和每日消費人次、消費額等，該標準也是 1990 年訂立，至今未調整過，這些標準遠低於市場的行情，一旦調整，對適用小規模營業人不見得有利。

4. 然隨著科技進步及各項作業逐漸電腦化，所稱營業性質特殊營業人或小規模營業人，是否真無使用統一發票能力，容有疑義；而上開業者在財政部所屬國稅局輔導下，已改使用統一發票並報繳營業稅，足證隨著科技進步及各項作業逐漸電腦化，營業性質特殊營業人是否真無使用統一發票能力，有檢討空間。
5. 以臺灣現況來看目前稅局單位在小規模營業人的查定課徵制度下，非常難確實掌握其真實的營業收入，導致稅基被嚴重低估，造成稽徵及經濟易產生不效率；例如，小規模營業人已成長至應該進入增值體系，但卻仍舊維持小規模營業人的身分。其次小規模營業人也無法使用完整的進項扣抵，尤其是為避免稅局單位掌握其確切金流，多數會選擇規避增值稅體系，更容易加速 VAT 增值體系的崩壞。

(七) 碳稅(費)制度探討與採行策略方面

1. 截至 2024 年，已正式實施碳排放交易系統的國家計有：歐盟 27 國(不包括英國)、瑞士、紐西蘭、哈薩克共和國、韓國、澳洲、墨西哥、印尼、德國、黑山共和國、英國、奧地利、加拿大、日本、美國、中國等；台灣碳排放交易系統已入法(氣候法)，因應國際溫室氣體減量規定，得實施溫室氣體總量管制及排放交易制度，惟台灣現階段將先採行碳費，碳排放交易系統則納入未來考慮。
2. 為避免不良的影響，需評估稅收可能導致碳洩漏或產生負面的分配效果風險，考慮採取措施來減輕風險的成本和效益，評估不同措施的成本和效益，制定符合援助措施資格的標準。若確定碳稅實施有可能存在重大的洩漏風險或負面分配效果影響，可以採取幾項措施來減輕風險。選擇哪一項措施，將視對稅收有效性的顯著影響。最常用的措施是降低稅收的措施，例如免除、退稅和抵免，或提供實物支持(例如補貼)。這些措施可用於解決洩漏和分配方面的問題。至於邊境措施，例如將稅收擴大到進口商品，或為出口商品退稅。
3. 在碳稅啟動、設計與評估階段，建立模型相當重要。建立模型來進行各項模擬分析，可為碳稅決策提供有效資訊，建立模型將聚焦以下重點分析：比較碳稅與其他工具、評估替代稅收的廣泛影響、確定各行業對碳稅的反應性、估算稅率決策的影響、評估可能的洩漏和分配效果、收入使用選項的影響、分析事後影響等。

二、綜合建議

經匯總以上各章與兩場圓桌會議，謹提出下列政策建議：

(一) 中央政府預算編列與執行之改進建議

1. 針對我中央政府支出預算占 GDP 比低於 OECD 大多數國家現象；政府應檢討其職能，是否編列足夠預算，執行該推動的政事與計畫。未來如政府預算規模能稍作適度擴大，亦可以透過財政透明度的提升來加強監督。
2. 特別預算的編列應嚴格遵守預算法規定辦理，並確實檢討以「不定期或數年重大政事」情事編列的必要性；同時為避免特別預算淪為肉桶政治的工具，對其預算編製、審議、執行與考核皆應更為嚴謹。

(二) 我國中央政府整體稅制結構之改進建議

1. 在所得基本免稅額方面，建置公平機會的競爭環境，繼續檢視納稅人基本免稅額及減輕主要薪資所得者的租稅負擔，將其賺取所得者的成本設計納入扣除額中。穩定一般物價水準及變化，減少通貨膨脹稅對國民生計的衝擊。此外，繼續探討最適資本所得與勞動所得稅負相對高低的問題，降低勞動所得者的稅負。
2. 針對賦稅負擔率持續下滑，與他國比較偏低問題，財稅單位應適時與適度檢討調整稅課收入，以擴大政府收入規模，支應政府必要施政所需。
3. 針對社會福利已為第一大項支出，建議對高所得者的勞、健保保費，政府應負擔的部分費率可以酌減或取消；各項社會救助，則應根據個人或家庭的財務需要，找出真正需要的人們，同時建立排富條款。
4. 在財政韌性方面，繼續強化財政堅韌性：持續所得稅制優化，減少所得稅制優化偏向有利於高所得者。充裕財政收入，減少政府的債務，穩定國民租稅負擔率，以因應國際政經變化及高齡化、少子化引發的(國防支出及社會福利面)財政需求的衝擊。
5. 在財政支出優化方面，目前政府歲出的結構過於僵化，不能調整的太多，有些修改層級高到憲法，像憲法第 164 條規定教科文每年支出比例固定，但是台灣面臨少子化，政府教科文支出還是那麼多，建議中央財主部門是否適度調整教科文支出占歲出的比重。
6. 稅制改革方面，台灣近年來經濟結構沒有太大變化，財政部張前部長盛和觀察稅收超徵主要是因為近年來國內物價上漲帶來的通貨膨脹稅。未來稅制改革應隨著時代的變化與時俱進，特別是在租稅公平與改善所得分配不均方面下手。
7. 目前我國稅制結構上的租稅減免，也就是稅式支出似有過多之虞，且分散在不同部會，有些租稅減免是否浮濫。
8. 例如農業部、金管會、財政部等部會，有些稅式支出是因為當時歷史時空背景所訂，例如儲蓄投資特別扣除額 27 萬免稅、非加工農產品免營業稅等，建議未來可檢討稅式支出合宜性與租稅公平性，以避免因為財政幻覺

導致我國財政稅基侵蝕。

9. 今年 9 月，台灣行政院通過證券交易稅條例修正草案，延長現股當日沖銷交易證交稅減半措施到 2027 年 12 月 31 日止，目前等立法院三讀通過。這是自 2017 年 4 月 28 日起，第 3 度展延此項措施，累計當日沖銷交易稅減半徵收實施時間合計超過 10 年。將現股當日沖銷交易之證券交易稅稅率由 3 調降至 1.5%，可能讓原本買進台積電或鴻海等優質股票，打算長期持有的投資人，因當沖證交稅率減半的節稅誘因，放棄對優質股票的長期持有，轉而變成從事當日沖銷的投機客。
10. 現在許多新興科技領的是三成現金、三成點數、三成比特幣，但是報稅可能用最低的現金報稅。
11. 現在基本所得額海外所得 112 年度有 670 萬的扣除額，113 年有 750 萬的扣除額，這個扣除額當時設計的基礎在哪裡，是怎樣得來的，是不是要檢討這個扣除額，是不是要回歸到屬人兼屬地主義，把海外所得納入一般所得來申報，這也是可以考慮的方向。

(三) 個人所得稅制優化策略之建議

1. 短期

(1). 檢討股利分開計稅適用 28% 稅率之妥適性

建議在低於綜合所得總額適用之最高累進稅率之前提下，適度提高股利分開計稅適用稅率，或參照房地合一稅制按股利金額多寡設計差別稅率，以彰顯政府仍具鼓勵投資之用意，並趨向縮小貧富差距之政策目標。

(2). 降低薪資所得者稅收占比部分

(a) 提高薪資所得特別扣除額

建議在總稅收不變情形下，以提高股利分開計稅稅率或取消股利分開計稅所增加之稅額，作為提高薪資所得特別扣除額之用。

(b) 薪資所得特別扣除額逐年配合消費者物價指數調整

2. 中長期

(1). 要求高所得者應繳納一定金額之稅額

(a) 設定總扣除額上限。

(b) 實質稅率未達一定比率者，應按其所得總額就實質稅率與該一定比率之差額稅率繳足所得稅。

(2). 檢討相關扣除額項目與金額之合宜性

- (a) 建議保險費扣除額排除非強制性之人壽保險，並增訂以投保長期照顧保險所支出之保險費在一定限額內得列報保險費扣除額。
 - (b) 調降儲蓄投資特別扣除額上限，建議配合利率變動，將儲蓄投資特別扣除限額由 27 萬元適度調降，或明定「每年扣除上限，以一定本金按當年郵政儲金一年期定期儲金存款利率換算之金額為限」，以維護租稅公平。
- (3). 檢討基本所得額之扣除額與基本所得額加計項目納入一般所得課稅
- (a) 降低基本所得額之扣除額度。
 - (b) 將個人海外所得納入所得稅法原則性規範並就其在所得來源國繳納之所得稅得於規定之限額內扣抵。

(四) 營利事業所得稅制優化策略之建議

1. 降低外國盈餘匯回的課稅稅率

有鑑於屬地主義相較於屬人主義，得以降低跨國企業將盈餘匯回國內的稅負，因此各國逐漸從屬人主義的課稅制度調整至屬地主義，為了維持我國的租稅競爭力，建議主管機關重新檢視所得稅課稅方式，研議調降外國盈餘匯回課稅稅率的可行性。降低匯回稅率預期能增加跨國企業來臺投資的誘因，而這些創造的投資可以進一步創造就業機會、促進臺灣的經濟發展。

2. 擴大穿透式課稅的課稅範圍，回到公司所得稅擋球網的功能

美國在稅務上進一步將公司分成 S 型公司與 C 型公司，前者採穿透式課稅，股東依分攤而得的獲利繳納個人所得稅，後者則課徵公司所得稅。我國目前除了獨資與合夥之外，其餘營利事業的獲利須課徵營利事業所得稅。然而，公司所得稅作為個人所得稅擋球網的角色，在稽徵機關已能掌握股東的所得資料，並能在個人端針對法人所分配的盈餘課稅之下，應採穿透式課稅，回歸至個人所得稅課徵與計算稅負。將營利事業所得直接連結個人所得的課稅方式，也可避免在我國綜合所得稅稅率與營利事業所得稅稅率差距甚大的情況下，個人以公司組織進行避稅的問題，有助於維護個人所得稅稅基的完整。

3. 營所稅佔比愈來愈高，有些是國內納稅人善於利用個人所得稅與營所稅之間稅率的差異做一些租稅規避，本來是個人從事交易行為應該要課的稅，為了避稅變成個人藉由設立公司去繳納比較低的稅。建議縮小個人所得稅最高或次高邊際稅率與營所稅率之間的差距，降低納稅人因為稅率誘因可能產生的道德冒險。

(五) 營業稅制優化策略之建議

1. 通盤檢討小規模營業人營業稅制，避免侵蝕稅基

小規模營業人營業稅制度設計之初，係基於教育普及率偏低，營業人多無僱用員工，交易零星，且無使用統一發票能力，為簡化對於小規模營業人之課稅手續，並基於稽徵經濟原則之目的所訂定。而現今社會教育普及，資訊科技發達，電腦使用普及化，人手一機，行動支付等數位化技術越來越成熟，環境已大不同，是宜通盤檢討小規模營業人營業稅制，縮小查定課徵營業人範圍，擴大使用統一發票，以擴大稅基，並適度調高小規模營業人營業稅稅率，以符合租稅公平。

2. 現行查定課徵所能掌握到的小規模營業人制度，往往造成國稅局掌握的營業收入遠低於真實收入，導致無法確實掌握小規模營業人稅基，造成營業人多藏身於小規模營業人制度中規避稅率。目前我國稅捐稽徵機關除定時實際查核小規模營業人的營業收入，以確認營業人是否仍符合小規模營業人資格之外，未來亦應參考國際趨勢，重新檢討其起徵點與認定門檻，以降低納稅人認定上的複雜問題。

3. 稅捐稽徵機關也需針對小規模營業人，是否符合營業額未達一定標準之要件，定期確實查核（至少一年），並落實稽徵與查核處分；同時，適度調整營業稅逃漏罰則、加強稽查，裨有助於降低營業稅的企業逃漏。此外，由於現金具有不易被記錄、不易留存銷售過程，使得國稅局難以捕捉其交易軌跡，甚至易引發洗錢交易，政府未來可參考歐洲或澳洲的作法，透過電子支付、限制現金交易額度等方式改善，以避免業者將不法所得透過現金方式轉成合法金流，降低店家規避申報營業稅的行為。

4. 營業稅方面如何發揮功能讓我國地下經濟問題能夠獲得改善，財政部目前重點放在強化財政資料的收集，或許可以透過收集營業稅數據發揮洗錢防制通報的功能。

5. 金融營業稅 5%將在年底落日，目前銀行、保險業銷售稅額的適用稅率是 5%，其中 3%撥入國庫、2%挹注金融業特別準備金；撥入準備金條款將在 2024 年底落日，是不是利用這個機會把金融營業稅納入加值型營業稅的體系，也因此可以增加稅收。

(六) 碳稅(費)制度探討與採行策略

1. 台灣臺灣氣候法明定碳費與碳排放交易系統兼採。初期以碳費先行上路，未來再考慮導入碳排放交易系統。碳費屬國家稅收之一環，性質與碳稅一致，差異在於碳費收入係指定用途、專款專用，而碳稅則為統收統支、統籌調度。至於碳稅（費）制度設計，需考量五項關鍵要素：確定稅基、確定稅率、體系運作（確保監督和遵循）、確定稅收使用、並避免潛在的不良影響。同時，更需建立模型，為碳定價決策提供資訊，積

極解決碳洩漏和分配風險。唯有進行完善的碳稅（費）配套機制，方能導引市場參與者外部成本內部化，達成淨零轉型之目標。

2. 要素碳稅制度設計牽涉甚廣，根據世界銀行（World Bank Group, 2017）的建議，在碳稅政策啟動階段，要比較政策可能選項並決定是否採行碳稅，同時要確定政策目標與國家情勢。在碳稅設計階段，可歸納為五項關鍵要素：確定稅基、確定稅率、體系運作（確保監督和遵循）、確定稅收使用、並避免潛在的不良影響，前述五項關鍵要素相互影響，政策決策者需要考慮要素間如何搭配，方能達到一個整體的稅務設計雛形，並非針對個別要素與問題進行分散式決策。碳稅制度施行後，則進入評估階段，要不斷監測成效，進行評估與提出改進策略。碳稅制度設計與評估要建立在實證基礎上，故需建立模型為決策提供資訊。
3. 我國要趕快課徵碳稅，否則出口到歐盟的商品如果碳排放超過一定標準當量會被課邊境稅，全球最低稅負制有三大核心觀念，包含「所得涵蓋原則」（Income Inclusion Rule, IIR）、「低稅支付規則」（Undertaxed Payments Rule, UTPR）、「合格國內最低稅負制」（Qualifying Domestic Minimum Top-Up Taxes, QDMTT），是各國避免稅基被侵蝕的重要財政工具，我國若不實施「所得涵蓋原則」，課稅權和稅源就會旁落他國。
4. 我國現在沒有碳稅，但這跟邊境稅是有關連的，碳稅的優化可以從收入面與支出面來看，支出面來講，碳稅通常有累退性質。
5. 印度用 1 公噸二氧化碳當量課 70 美元的稅，北歐國家更高，比我國目前針對碳交易所課的碳費高出很多倍，碳課稅之後會成本轉嫁，碳稅的好處是涵蓋面大以及就源課稅，可以從進口時課稅也可以從採礦時課稅，很難逃稅，如果碳稅在國際上不可避免，財政部對於碳稅問題是否要審慎看待。
6. 收入面來看，優化要根據人口數和排放目前的需求，因為我們使用很多煤炭，要怎樣在 2030 年或 2050 年達到國際的碳排放目標，要讓市場對燃料的需求往下壓，要精算加多少稅才能把燃料排放量壓到我們要求的水準，這就是收入面的精算。
7. 學理上碳交易平台與碳稅是可以共存的，碳交易與碳稅本身就有收入面，但如何分配是一個問題，碳稅從定性回到定量上，這時候就需要精算定量，會不會跟其它稅目產生競合又是一個問題。
8. 不論從收入面或支出面，稅與碳稅都是有競合關係的，碳稅到底會收到多大的收入，到底會影響 GDP 多大的稅基，這部分若不釐清，談到其它部份會有點困難，財政部亦可精算如果可以做得到，碳稅將是財政部未來施政重要的部分。

附件、

「我國我國營利事業所得稅制檢討與優化策略」綜合座談會

【時間】113 年 7 月 22 日（星期一）14:00~16:30

【地點】中技社 8 樓大會議室（臺北市敦化南路二段 97 號 8 樓）

【會議主題】我國營利事業所得稅制檢討與優化策略

【召集人】陳主任國樑（國立政治大學財政學系暨財稅政策與制度研究中心）

【出席人員】

郭教授振雄(國立臺北大學會計學系)

陳教授貴端(逢甲大學會計學系)

王副教授肇蘭（國立東華大學會計學系）

羅副教授時萬（國立臺北商業大學財稅系）

鍾助理教授騏（國立政治大學財政學系）

王執業會計師瑞鴻（勤業眾信聯合會計師事務所）

林執業會計師巨峯（資誠聯合會計師事務所）

林協理信行（安永聯合會計師事務所）

石助理教授恩銘（東吳大學會計學系）

伍助理教授大開（逢甲大學會計學系）

王主任鈺（財團法人中技社）

王有康研究員（財團法人中技社）

【討論事項】

本次會議主要是源於中技社 113 年度委託研究計劃「我國財政與稅制優化研究」委請政治大學財政學系陳主任國樑協助中技社撰寫有關我國營利事業所得稅制檢討與優化策略議題，摯邀請各界家學者與會並提供營所稅方面的寶貴經驗與專業知識，提出具體改善策略，以作為我國營所稅制優化與改進之參考。

【會議紀要】

一、 陳國樑主任

今天沒有預設立場，希望回到最根本來看問題，是否目前我國公司所得稅負擔過重，對經濟造成衝擊，在政治經濟上會不會是政府故意對公司課比較重的稅，因為公司所得稅由公司負擔類似拔鵝毛，不像個

人所得稅對當事人直接課稅當事人感受比較深，也就是減稅減個人課稅課公司，今天藉這個機會請各位專家對這個議題看有沒有甚麼想法。

二、石恩銘助理教授

1. 公司所得稅是為了扮演擋球員的角色，以保護個人所得稅的稅基。
2. 公司所得稅可能轉嫁，容易產生財政幻覺。

三、陳貴端教授

1. 建議政府召開第四次的賦改會，尤其針對當前國際化對我國稅制環境的衝擊如何因應，做有系統而深入的探討與改革。
2. 在課稅程序與稽徵上的爭議，營所稅對中小企業的徵收比較不健全，國稅局用租稅協談容易變成對中小企業的租稅脅迫，建議我國稅捐機關的租稅協商方式可以法制化。
3. 我國近年來稅收超徵，社會上有還稅於民的聲音，建議政府把負責支出的主計總處和負責歲入的財政部，這兩個部會一起找來討論公共收支，因為老百姓希望繳的稅用在政府的公共支出上是有效率的。
4. 未分配盈餘以課稅所得為稅基，財會是以會計所得為稅基，建議未分配盈餘對於課稅所得與會計所得，在稅法認定上應盡量減少差異，盡量回歸到商業會計法，否則爭訟案件太多，容易造成稅捐機關稽徵成本過高。

四、王肇蘭副教授

1. 稅率對營所稅的影響不大，反而是總體環境對營所稅影響較大，例如早年的全球金融海嘯，整體營所稅收就下降，Covid-19 疫情時期的營所稅收因為緩課也往後遞延。
2. 如果我國營所稅收提高是因為台灣公司的市值不斷提高所致，那麼營所稅占比太高，也不是太嚴重的問題。
3. 台灣營所稅平均稅率是否較其他國家來的高，政府有關部門將來可以作相關的比較研究。
4. 國內許多稍有錢的個人成立投資公司選擇盈餘保留不分配股利，目前稅法只對保留盈餘課徵 5%的保留盈餘稅，相較於分配給個人所適用的 30% 或 40%個人所得稅率要來得低，導致成立投資公司成為個人避稅的漏洞。

五、羅時萬副教授

1. 我國營所稅稅率 20%還好，相較於其他國家，並不算高。
2. 營所稅占比跟 OECD 國家比較，並沒有比較高，反而可能是其他稅像是綜所稅或財產稅逃掉太多了，全台幾乎有一半的人不用繳納綜所稅。

3. 全台有將近三分之二的公司是開收據，不用開立發票的，那些都是適用查定開徵，查定開徵容易逃稅，因為稽徵成本太高了。
4. 現在貧富差距愈來愈大的主要原因是科技化，有辦法科技化的大多數是資本雄厚的大公司。

六、 鍾騏助理教授

1. 有人覺得美國對 S 公司採穿透式課稅與 C 公司採一般課稅的規定可能過於複雜，造成不必要的租稅規避，這是一個很有趣且值得研究的問題。
2. 台灣有一點穿透式課稅是在企業併購法和金融控股公司，從簡化的角度也是有一點優點，就是把穿透式課稅或合併稅制的地方變得比較清楚。

七、 林信行協理

未分配盈餘稅對於外商來說有點以理解，或許可以做一些調整。

八、 林巨峯執業會計師

建議企業商譽的價值由目前國稅局對企業的協談方式回歸到會計師的查核認定。

九、 王瑞鴻執業會計師

1. 這幾年台灣產業賺錢，所以多繳營所稅，為了研發不分配股利，所以願意繳 5%保留盈餘稅，加上台灣許多公司其實是外商，所以不會繳納個人綜所稅，導致台灣近年來營所稅高於綜所稅。
2. 這幾年來行政救濟的案子愈來愈少，主要在於核定階段企業就跟稅捐機關進行稅務協談，營所稅超徵有可能是稅務員太認真了，導致企業納稅人減少透過會計師事務所協助租稅行政救濟。

十、 郭教授振雄

1. 我國屬於東亞國家，OECD 國家稅制與我國稅制仍有地緣區域上的差異，建議將來或許可以多參考東亞國家來做我國與東亞鄰近國家營所稅率、稅基稅制的比較。
2. 商譽鑑值的認定國稅局給的太窄了。
3. 政府從鼓勵企業盈餘累積再投資的角度來看，應該輕營所稅，增加營業稅。
4. 建議稅法盈虧互抵的十年期限應該要放寬，讓企業有時間處理帳務的問題。

國家圖書館出版品預行編目(CIP)資料

我國中央財政與稅制優化研究/徐仁輝, 周麗芳, 陳國樑, 李顯峰, 許慈美, 盧貞秀, 伍大開, 石恩銘, 王有康作.

-- 臺北市 : 財團法人中技社, 民 113.12

204 面 ; 21*29.7 公分

ISBN 978-626-98882-6-9(平裝)

1. CST: 中央財政 2. CST: 稅制 3. CST: 比較研究 4. CST: 臺灣

565.33

113019677

著作權聲明©財團法人中技社

本出版品的著作權屬於財團法人中技社（或其授權人）所享有，您得依著作權法規定引用本出版品內容，或於教育或非營利目的之範圍內利用本出版品全部或部分內容，惟須註明出處、作者。財團法人中技社感謝您提供給我們任何以本出版品作為資料來源出版的相關出版品。

未取得財團法人中技社書面同意，禁止改作、使用或轉售本手冊於任何其他商業用途。

免責聲明

本出版品並不代表財團法人中技社之立場、觀點或政策，僅為智庫研究成果之發表。財團法人中技社並不擔保本出版品內容之正確性、完整性、及時性或其他任何具體效益，您同意如因本出版品內容而為任何決策，相關風險及責任由您自行承擔，並不對財團法人中技社為任何主張。



財團 中技社
法人

CTCI FOUNDATION

106 台北市敦化南路2段97號8樓

Tel : 02-2704-9805~7 Fax : 02-2705-5044

<http://www.ctci.org.tw>