發佈：2009-06-01, 週一 23:06
點擊數：19070

壹、前言

在全民對稅制不公平的憤怒以及輿論的強大壓力下，民國九十四年十二月九日「所得稅基本稅額條例（所謂最低稅負制）」終於在立法院三讀通過，成為民國五十七年以來第一個加稅成功的法案。

財政問題對社會福利制度的影響

這個稅法一方面是稅改運動的重要里程碑，從另一方面來看卻也是間接承認了分布在74個法律相關減免稅規定造成稅制不公的事實。

我國稅制到底出了什麼問題？不公平的地方又在哪裡？對社會福利將產生什麼影響？

貳、國債沉重與稅收不足

租稅在教科書這樣描述租稅的意義「
租稅者，為維持國家生存發展，增進國民福祉，基於行政權力，配合政策目標，就國民經濟能力，依法律向國民強制徵收，而無個別特殊
報償之行為。」簡言之，租稅性質首要目的就是為了維持國家財政支出。

不過根據官方公佈的數據，至九十七年底各級政府債務餘額累計為4兆4800億，佔國內生產毛額（GDP）的36.9%。根據官方說法，由於我國公共債務法的公共債務上限為光方說法GDP的48%（中央政府為40），因此還有舉債空間。不過根據立法院預算中心的統計，除帳面上債務外，我國潛藏性債務高達8兆3417億，這當中軍公教福利就佔了67.99%，共有5兆6720億。依據OECD的國債計算方式，九十七年底，我國的正確國債應為12兆8000億左右，這個數字大概是台灣一整個年度的GDP。

一、平均稅負負擔率及政府歲出依存度的問題

從一個稅收的統計數字就可以知道問題的答案，那個數字就叫做國民平均稅負負擔率。在進行國際比較的時候如果僅比較單一名目稅率一定會失去比較的意義，例如經濟部在爭取調降營所稅就舉愛爾蘭營所稅為12.5%，只有台灣的一半為例子；但是如果比較營業稅的話，台灣是5%，但愛爾蘭營所稅為21%。所以要進行國際比較一定要比較全國稅收占國內生產毛額的比例，也就是國民平均稅負負擔率來做比較。

我國國民國民稅負負擔率占GDP的比率，從1992年的18.6%，逐步下降到2002年的12.3%（歷史低點），2007年雖增為13.8%，相較於新加坡14.8%、韓國20.2、日本17.3%、美國20.6%、英國30%，以及北歐國家35%到40%，我國的賦稅負擔率幾乎是工業國家最低。（見附表一）

附表（一）：

Phoca PDF

發佈：2009-06-01, 週一 23:06
點擊數：19070

各國租稅負擔率										
	台灣	美國	日本	德國	法國	英國	南韓	新加坡	香港	中國
1985	16	19.1	19.1	22.9	24.3	30.9	16.1	17.4	8.4	22.6
1990	20.1	20.5	21.4	21.8	23.5	30.1	17.9	15.8	9.9	15.1
1995	17.7	20.9	17.9	22.7	24.5	28.5	18.1	16.4	11.1	9.9
2000	12.9	23.0	17.5	22.7	28.4	30.9	19.6	15.8	8.7	12.7
2002	11.9	19.6	16.2	21.2	27.3	29.4	19.8	13.6	9.7	14.7
2003	11.9	18.9	15.8	21.1	26.8	28.9	20.4	12.8	8.9	14.7
2004	12.5	19.2	16.4	20.7	27.3	28.9	19.5	12.3	10.3	15.1
2005	13.7	20.6	17.3	20.9	27.8	29.6	20.2	12.6	11.6	15.7
2006	13.5	—	—	—	—	—	—	13.2	12.1	16.5
2007	13.8	—	—	—	—	—	—	14.8	12.2	—

富比士雜誌在2008年對66個工業國家進行各國租稅痛苦指數的比較，此項比較是收集包括：營所稅、個人綜合所得稅、財產稅、雇主社會安全捐、勞工社會安全捐及營業稅等六個稅制的名目稅率來進行比較。結果66個國家當中我國排名第53名（名次越後面租稅越不痛苦），在我們後面的有新加坡、香港和卡達。

另外，從政府歲出的賦稅依存度來看，2001年以後我國已下降到只有51%左右，遠低於歐美國家平均的80%。也就是說現在政府每花費100元，只有51元是來自稅收，另外49元就得靠變賣國有土地、股票等全民資產，以及長短期舉措各種帳面上或隱藏性的借貸來支應。可以預見，這種入不敷出的情況如果沒有得到改善，未來財政狀況只會繼續惡化，而國債也將如滾雪球般地快速累積。顯然，國內稅收其實不足以支應財政支出。

二、稅制不公的問題

那為什麼稅收會不足以支應財政支出。

問題出在稅制不公，以我國的主要稅收所得稅（約佔總稅收42%左右）來看，其中來自受薪者的薪資所得稅約承擔75%，但大約佔了一半的其他所得（以資本利得為主），卻只佔了25%，與薪資所得與資本利得各半的理想顯然失衡。

近年來，稅基流失與稅制失衡主要來自不當的租稅減免，包括：

1、促進產業升級條例（減收1480億）；

2、兩稅合一（減收350億）；

3、土地增值稅減半徵收（減收約200億）（立法院已於九十四年元月通過土地增值稅的減

Phoca PDF

稅條文，稅率調降為40、30、20%）；

4、金控公司條例可將控股公司的盈虧合併計算所得；

5、遺產及贈與稅從最高邊際稅率50%一次調降為單一稅率10%，並提高免稅額達2600萬（估計損失200億）。

更有歷史遺留的問題，包括：

1、證券交易所得稅分離不課稅（約減收1500億以上）；

2、個人境外所得免稅（無法估算）。

合計每年財團鉅富合法的免稅所得、投資抵減所流失的稅基高達3500億以上。

以個人來講，民國九十三年財政部公佈當年全國40大富豪中有15人的有效稅率不及1%，其中有8人更是分文未繳；全國所得800萬以上的富人，竟有400人連一毛錢都不用繳；而所得2,000萬以上的富人，平均有效稅率不是名目上的40%，實質稅率僅有12%。

對企業而言，更因為促產條例對企業有過當與重複的減免，使高科技產業的平均稅率不及6%（傳統產業約為14.5%），而台積電、聯電等年營收數千億的高科技公司，不但免稅，還能享受數億到數十億元抵稅額的優惠。

附表（二）：

2005年稅前盈餘逾百億元上市傳產公司				
公司	稅前盈餘	稅後盈餘	繳稅金額	扣繳率
中　　鋼	650.22	516.17	134.05	20.6%
台塑石化	538.75	502.58	36.17	6.7%
南　　亞	452.05	434.91	17.14	3.8%
台　　化	432.35	412.59	19.76	4.6%
台　　塑	384.21	363.5	20.71	5.4%
長　　榮	136.03	120.85	15.18	11.2%
陽　　明	119	97.97	21.03	17.7%
合　　計	2712.61	2465.4	247.21	9.1%
去年稅前盈餘逾百億元上市電子公司				
公司	稅前盈餘	稅後盈餘	繳稅金額	扣繳率
台積電	917.78	923.15	5.37	0.59%
鴻　海	337.24	297.57	39.67	11.76%
聯　電	318.77	318.43	0.34	0.11%
友　達	280.24	279.63	0.61	0.22%
奇美電	172.56	171.91	0.65	0.38%
華　碩	160.03	150.99	9.04	5.65%

Phoca PDF

聯發科	143.41	143.23	0.18	0.13%
廣　達	124.85	119.74	5.11	4.09%
華　映	105.69	103.22	2.47	2.34%
合　計	2560.57	2507.87	52.7	2.06%
單位：新臺幣億元				製表：證券新聞中心

去年稅前盈餘逾百億元上市傳產、電子公司資料（參考工商時報）

三、財政部怠忽職守，財政紀律蕩然

2004年總統大選以及2005的縣市長選舉，藍綠陣營間的支票大戰一如以往雙方你來我往競相加碼。當綠營拋出老農津貼提高為4,000元的政策時，藍營馬上加到5,000元來回敬對手，目前已經提高到6,000元；而當行政院公佈五年五千億的「新十大建設」後，在野黨也不甘示弱地用「四年兩兆建設計劃」來作為反擊。但是在這一波波的較勁中，我們卻看不到有哪一方負責任地為自己的政策，提出「錢從哪裡來」，以及「到底誰來為這些花費買單」的清楚交代。

2008年選上總統的國民黨候選人馬英九更提出愛台十二項建設，預計八年內投資3.99兆元，並提出約造成稅基流失2,500億的選舉政見（詳見附表三）。

去年五月二十日馬總統和劉內閣已經提出並開始實施的減稅方案，金額高達1,147億（如附表四）。因為財政部部長本身即缺乏財政紀律，目前行政院各部會和主要為國民黨立委已提出來或已宣告將提出待審的減稅法案，希望讓體育、藝文活動、學齡前教育、消費支出等，都可列舉扣除或特別扣除，包括：

1、 立委廖正井、趙麗雲等27人提案所得稅法增訂第36條之1，企業捐贈奧運、亞運重點發展的項目，並報行政院體委會核可者，捐贈金額可在當年度「抵減所得稅」，最高可抵減一半，每年全體企業預估可抵減30億。

2、 立委盧秀燕提案，學齡前的幼稚園、托兒所的教育支出，可以「核實扣除」，沒有上限，屬於教育特別扣除額。

3、 財委會召委賴士葆提案，消費特別扣除額，每人可扣除3萬元。財政部估算稅收損失500億元左右。

4、 文建會也將提案文化創意產業發展法，全國每人文化消費可列舉扣除1.2萬元。立委孫大千提出和文建會類似的案子，只是要修在所得稅法中，每人藝文消費支出列舉扣除1.2萬元。財政部估算，稅收損失65億元。

政府許多稅式支出的依據都是聲稱促產條例落日將帶來1480億的稅收，但事實上，產業基本法、創新產業加值條例及科學園區條例和民間企業正在醞釀提出的振興經濟促進國內投資特別條例，看來只不過讓促進產業升級條例繼續借屍還魂，甚至擴大獎勵和免稅、減稅的產業別及項目。

從支出面來看，一年來行政院送進立法院的新增預算包括：

Phoca PDF

1、加強地方建設擴大內需1,034億；

2、發放消費券857億；

3、振興經濟過大公共建設投資四年5,000億（第一年為1,500億），共計3,390億左右。

且為了避免超過公共債務法的政府舉債上限，全數是透過特別預算的方式編列，以規避公共債務法的規定。

附表（三）

馬、蕭稅改政策稅式支出統計表		
項次	租稅政策	稅收(經費)影響數
11	對中低收入勞動家庭實施退稅補貼「468方案」	250億（稅式支出）
22	增加薪資特別扣除額及殘障特別扣除額	102億元（稅式支出）
33	增加教育扣除額	22億元（稅式支出）
44	產業別獎勵取消，功能別獎勵加強	取消產業別預估增 加收入367億（增加收入） 但功能別獎勵措施無法估算
55-1	營利事業所得稅稅率由現25%調降至20%	599億元（稅式支出）
55-2	取消未分配盈餘加徵10%營利事業所得稅	214億元（稅式支出）
66-1	推動綠色稅制，提升能源使用效率，開徵能源稅	開徵能源稅收尚無法估算
66-2	推動綠色稅制取消之稅收 ：1 、油氣類貨物稅轉換為 能源稅2、取消其他4類貨物稅3 、取消娛樂稅4、取消印花稅	877億元（稅式支出）117 億元（稅式支出）18 億元（稅式支出）88億元（稅式支出）
77	提高遺產稅免稅額	78億元（稅式支出）

孫一信製表970516

註：1、稅式支出合計：2,465億元

2、增加稅收：促產條例產業別獎勵取消367億；能源稅？（目前無法估算）

表（四）：馬政府去年 520
上任以來增加政府支出和減稅的主要政策已提出或實施的主要減稅方案

項目	內容	稅收減少（億元）	備註
證交稅減半證券	減半徵收，為期半年	300	交易稅條例第 2 條，尚未審查完竣

Phoca PDF

期交稅調降	由千分之 0.1　調降至十萬分之四	30	2008/10/06　實施
遺贈稅調降	單一稅率 10 %，遺產免稅額　提高至 1200　萬，贈與稅 220　萬	240	通過，2009/1/23　生效
營所稅免徵	2008/1/1 ~2009/12/31　製造 或相關服務業之新增投資案	150	通過， 延長適用促產　條例 9 條之 2
貨物稅減徵	油品稅	96	已實施，2008　年 5/28 至 12/03
	車市振興方案	103	已通過， 汽車補助 3　萬/ 機車補助 3　千
所得稅調降	調高標準扣除額、薪資等特別扣除額	216	通過
外銷沖退稅	5052　項貨品沖退稅	12	2009　年 2　月實施
合　計		1,147　億元	

表（五）：馬政府上台後已新增的財政支出

提出日	政策措施	期財政負擔	備註
2008　年 5/22	加強地方建設擴大內需方案	1,034　億	編列特別預 算，預計 2008　年底前執行完畢
11/18	消費券	357　億	「振興經濟消費券發放特別條例」於2008/12/26　通過， 2009/1/18　發放，
11/27	振興經濟擴大公共建設投資	5,000　億	總金額 4　年 5　千億， 2009/1/14 立法院通過。第一年約1500億
合　計		6,851　億	

其實稅制改革的策略和方向早已由行政院於民國九十年召集的財政改革委員會中被檢討許久，九十二年四月也核定了「財政改革方案」包括短（2年內）、中（2-6年）、長期（6年以上）推動措施。擴大稅基方面像取消軍教免稅規定、綜所稅改為屬人主義、調高營業稅等皆還在只聞樓梯響時，就有許多來自朝野各陣營的撻伐聲浪；不過配套調整的減稅案，如調降土地增值稅（調高公告現值）、調降貨物稅、調降遺產稅及贈與稅部分，卻是在立法院有如脫韁野馬，一發不可收拾，導致財富逐漸集中於資產階級手中，貧富差距不斷擴大。

肆、財政問題對社會福利制度的影響

Phoca PDF

發佈：2009-06-01, 週一 23:06
點擊數：19070

一、地方政府社福預算成長空間有限

在台灣經歷過生存權、財產權、工作權、民主自由的鬥爭之後，『社會權』是當前風險時代人民權利意識的核心，因為我們深切體認並且相信『國家是為了人民的福利而存在』。

現階段我國的人口、家庭結構、社會結構面臨轉折，包括：高齡人口比例快速增加，已經超過總人口數的10%，依經建會的推估台灣的老年人口將在2025年超過20%，我國為老化速度最快的國家之一。其次，家庭扶持功能減弱。由於社會結構的改變，近年國人生育率下跌，子女數大幅減少之情況，子女的供養也漸力不從心，子女供養比率逐年下降。

社會保險制度已經有長足進步，九十六年通過國民年金法且於九十七年十月一日起實施，九十七年通過勞保年金制，並於九十八年一月一日起實施。在國民經濟安全方面如果再將社會救助法進行大幅度修改，社會保險、社會救助制度大概可以建構起基本的社會安全網。

歷年來中央政府總預算當中社會福利預算大約在14-16之間浮動，所以社會福利經費理論上會跟國家總體歲出成正比。中央政府九十八年度社會福利預算共編列 3,275 億元，占歲出總額 17.9%（歷年最高），較上年度 2,983 億元，號稱增加 292 億元，增幅約為 9.8%。增加內容主要如下：

- 1、 工作所得補助方案經費 202億元
- 2、 農民、低收入戶等參加全民健保保險費補助經費 8.9 億元
- 3、 國民年金之身心障礙及老年基本保證年金等經費 8.8 億元
- 4、 勞工參加勞工保險、就業保險及全民健保保險費補助經費 54.1 億元

以上增加項目主要以現金發放和保費補助為主，這和兩年來社會保險相關法規相繼修正有正相關。

但是關於地方政府應辦事項的福利服務來看就不那麼樂觀。根據地方制度法及財政收支劃分法的規定，已被歸為是縣市政府的業務範圍。地方政府的社會福利經費來源有三項，包括：

1、中央政府補助款：
A、中央政府基本財政收支差短補助（社會福利部分）

B、一般性補助款（社福、教育、小型工程建設），將經費於年初即透過公式補助給縣市政府。

2、自有財源：來自
A、統籌分配稅款、
B、縣市稅如土地稅房物稅等、
C、公益彩券盈餘分配（九十一年起因電腦彩券發行大幅增加）

3、中央政府的專案政策性補助。

到目前為止可收集的各縣市預算書考核資料來看（九十四年起改為兩年一次，九十七年資料耀於九十八年才會進行考核），扣除北高兩市之後，全國各縣市政府的社會福利預算總額為九十二年547億，九十三年566億，九十五年587億，增加的部份皆非為縣市自籌，而是中央政府的補助款。

Phoca PDF

表（六）政事別為社會福利支出

	中央補助部分(b)	縣自籌部份(c)	小計	增加	成長率
95年度	20,743,691	38,032,970	58,776,661	2,135,887	3.77%
93年度	19,154,351	37,474,423	56,640,774	1,895,647	3.46%
92年度	16,543,055	38,202,072	54,745,127		

孫一信製表 單位：千元
註：扣除北高兩市，因為兩市並未列入設算經費補助對象

可是更應該擔心的是九十八年主計處撥給各縣市的一般性補助款，是維持在九十七年的額度，僅增加低收生活補助7.6億、弱勢家庭兒少緊急生活扶助計畫1.72億、特殊境遇家庭扶助0.6億和家庭暴力及性侵害防治0.48億等政策或法規新增的項目，共計10.4億。也就是說，中央政府僅增加補助新增政務，依需求人口自然成長的部分完全未能考慮。

中央政府社會福利預算補助已經捉襟見肘，但更慘的是從90-96年的主計處對縣市政府的一般性社會福利補助款及各縣市政府社會福利決算數決算資料來看，更可以發現歷年來地方政府的預算更是日亦下滑。

一樣比較九十二、九十三、九十五年的決算資料，中央政府一般性補助款，社會福利預算比例從九十二年13.9%、九十三年的14.09%到九十五年的16.16%。縣市社會福利決算縣市自籌部份九十二年為64.24%、九十三年61.77%到九十五年的62.11，而中央一般性補助款九十二年為35.76%、九十三年38.23到九十五年是37.89%。（詳見表七及表八）

綜上，中央對各縣市一般補助款有關社會福利經費年年增加，惟各縣市社會福利支出卻未見成長，且依賴中央政府補助款彌補情形日益嚴重。

附表（七）：90至96年度中央對縣市一般補助款之政事支出比 單位：%

年度	教育支出	交通支出	其他經濟服務支出	社會福利支出	專案補助支出
90	34.99	7.65	15.34	13.78	28.24

Phoca PDF

91	42.25	6.81	13.55	14.49	23.90
92	42.85	8.32	13.30	13.94	21.60
93	40.74	8.23	17.85	14.09	19.08
94	44.15	7.58	12.35	15.69	20.22
95	44.14	7.55	12.33	16.16	19.82
96	45.43	7.32	12.51	16.07	18.66

※ 註：資料來源：90至96年度中央政府總決算。

※ 立法院預算中心98年主計處預算評估報告P.36

附表（八）：90至96年度縣市社會福利補助經費執行及分配情形

年度	縣自籌部分		中央一般補助款部分		合計
	金額	%	金額	%	
90	63,329	83.17	12,816	16.83	76,145
91	30,253	67.46	14,596	32.54	44,849
92	29,655	64.24	16,511	35.76	46,166
93	31,506	61.77	19,501	38.23	51,007
94	33,561	62.21	20,391	37.79	53,952
95	34,587	62.11	21,096	37.89	55,683
96	35,403	62.09	21,616	37.91	57,019

單位：新台幣百萬元/%
註：資料來源：90至96年度中央、地方政府總決算。
※ 立法院預算中心98年主計處預算評估報告P.37

二、公彩盈餘對縣市自籌財源產生替代效果

再詳細區分縣市自籌部份是否因為公益彩券的挹注而減少，如附表（九），分析90-94年的資料顯示，90-91年，共有17個縣市（宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、台南縣、高雄縣、屏東縣、台東縣、花蓮縣、澎湖縣、基隆市、台中市、嘉義市、台南市）自有財源呈現下降。

91-92年，共有14個縣市（台北縣、宜蘭縣、苗栗縣、台中縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、高雄縣、屏東縣、台東縣、花蓮縣、基隆市、台南市）自有財源呈現下降。

92-93年，仍有11個縣市（苗栗縣、台中縣、彰化縣、南投縣、屏東縣、花蓮縣、澎湖縣、基隆市、新竹市、台中市、台南市）自有財源呈現下降。

93-94年，只剩台北縣有自有財源呈現下降情形。

94年度預算各縣市均呈現有限幅度的成長，不過也只有五個縣市（宜蘭縣、新竹縣、台南

Phoca PDF

縣、新竹市、台中市）94年的自有財源（扣除公彩盈餘分配）預算高過90年預算。

附表（九）各縣市90-94年度自有財源額度(元)

	90自有財源	91自有財源	92自有財源	93自有財源	94自有財源
台北縣		3,165,429	2,870,232	3,201,132	2,369,626
宜蘭縣	724,365	302,682	219,690	457,258	877,057
桃園縣	3,584,117	(19,369)	1,208,031	1,583,104	1,892,263
新竹縣	2,372,711	2,050,909	2,493,268	2,707,658	2,843,554
苗栗縣	1,442,178	1,023,208	758,545	603,240	731,115
台中縣	15,164,755	1,943,067	1,521,305	1,482,381	
彰化縣	2,225,194	1,628,437	1,101,781	925,220	1,197,647
南投縣	1,577,691	1,334,962	704,899	532,811	682,573
雲林縣	1,926,910	1,872,756	750,265	905,815	1,003,886
嘉義縣	1,757,536	1,323,482	1,177,057	1,353,178	1,691,981
台南縣	1,870,093	1,288,648	1,909,070	2,095,817	2,152,731
高雄縣	2,027,522	1,851,157	1,466,676	1,697,777	1,887,395
屏東縣	1,745,469	1,397,450	1,112,458	739,734	818,876
台東縣	778,537	606,574	541,360	689,849	
花蓮縣	884,876	757,529	568,036	546,730	645,998
澎湖縣	748,534	489,216	544,769	318,571	379,188
基隆市	2,041,761	1,932,999	1,190,367	986,287	1,291,503
新竹市	771,088	802,473	1,151,990	605,585	1,117,415
台中市	1,282,153	933,233	1,368,977	883,262	1,163,917
嘉義市	380,057	243,799		194,356	285,229
台南市	665,606	111,927	83,578	50,829	102,054

（縣市自籌財源減去公彩盈餘分配）

智障者家長總會941102發表於（公益彩券之於社會發展價值研討會）

前述結果呈現的趨勢足以印證我們先前的擔心，包括：

- 1、 各縣市政府自有財源額度五年來呈現明顯下降趨勢，近兩年縱有上升趨勢，唯九十四年預算自有財源只有五個縣市高於九十年度的水準。
- 2、 可以斷言各縣市政府社會福利經費的的確確對公益彩券盈餘產生依賴現象。
- 3、 當公益彩券銷售情況不佳各縣市獲配收入稅減時，將造成各縣市社會福利水準無法彌補的倒退。

公彩銷售狀況早已不符開辦第一年縣市政府可分配150億的往昔盛況，現在均已降到每年百億以下，運動彩券發行條例將來完成立法後，更將有部分額度被撥到體育發展。

伍、結語

因此，我們對未來的維持福利服務的運作，從稅收和預算結構來看確實應該相當憂心，但從最近劉內閣，特別是內政部所制定的政策來看，由非專業人員家訪並被懷疑涉嫌綁樁發錢的

Phoca PDF

發佈：2009-06-01, 週一 23:06
點擊數：19070

「馬上關懷專案」以及用兩年前所得資料篩選出來的「工作所得補貼」，都是在現有社會福利政策之外長出來的-短期的、畸形的社福制度。錢就已經明明不夠了，行政院還拼命亂花錢！

由於稅制不公所產生的稅收不足，近年來社會福利經費增加的來源主要竟是公益彩券盈收入和菸品健康捐（10元增加為20元/包），導致發生「賭博救社福，吸煙救健保」的荒謬政策。

稅制不改革，減稅不防堵，財政不會充實，社會福利制度永遠沒有健全的一天！

作者孫一信為陳節如國會辦公室主任
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫之立場）

、	
項	
1	
2	
3	
4	
5-	
5-	
6	
6-	
7	

Phoca PDF

發佈：2009-06-01, 週一 23:06
點擊數：19070

Phoca PDF