發佈：2023-09-27, 週三 15:18
點擊數：16496



去（2022）年底，稅收超徵、還稅於民...等爭議，一度吵得沸沸揚揚，最終以普發現金暫時平息；隨著大選將至，特別預算、政府舉債的問題，近期再次掀起一波熱議，稅收超徵卻又舉債，政府究竟是有錢或沒錢？有沒有遵守財政紀律？

就像一般人理財，需要預先估算自己下個月的薪水、銀行核撥的貸款有多少，並規劃要支應的消費項目、儲蓄額度等等，政府每一年度的收入、支出，分別稱為「歲入」、「歲出」，也都必須先行預估，依照詳細的行政規定，編列「預算」。

Phoca PDF

發佈：2023-09-27, 週三 15:18
點擊數：16496

單看收入方面，政府的財源主要有：賦稅收入（又稱稅課收入，即「稅收」）、營業盈餘及事業收入、規費及罰款收入、財產收入等四大類，最大宗的正是稅收。

每年4月到8月，財政部會依據其他正式機構，像是主計總處、金管會...等，所公布的經濟成長率估測值、企業營收與獲利情形，同時

考量稅式支出的評估、[1]

重大事件的影響、過去稅收課徵數額...等情形，來估算、編列下一年度各種中央稅收預算，稱為「預算案」；並於9月立法院開議之前，送交立法院審議，而立委們也必須在12月底前審議完畢，經立法院審議、調整後的預算，便稱為「法定預算」。

以2021年底立法院通過的中央政府總預算為例，2022年歲入預算編列2.3兆元，其中稅收1.9兆元，占總歲入約83%。如果加上特別預算及各地方政府（直轄市、縣市及鄉鎮市）預算，全國一共編列了3.1兆元，其中稅收2.7兆元、占全國歲入約87%。

等到一年結束，政府實際執行經費的帳目，隔年上半年會再交由監察院的審計部進行查核、確認，稱為「決算審定數」，並編製決算審核報告，於7月底公布。實際上，2022年全國歲入淨額高達3.7兆元，其中稅收實徵3.2兆元、占全國歲入約86%；而中央歲入決算審定數2.7兆元，其中稅收實徵2.3兆元、占中央總歲入約85%，彙整如下表1。

表1 2022年全國、中央之歲入預算數及決算審定數、賦稅收入預算數及實徵數

單位：兆元

Phoca PDF

發佈：2023-09-27, 週三 15:18
點擊數：16496

	全國	中央
歲入預算數（A）	3.1	2.3
賦稅收入預算數（a）	2.7	1.9
歲入淨額決算審定數（B）	3.7	2.7
賦稅收入實徵數（b）	3.2	2.3
稅收超徵數（b-a）	0.5	0.4

資料來源：財政統計資料庫

由表中可知，2022年政府實際的歲入比預期多，中央、地方的各種收入都有貢獻，但最主要是在中央稅收方面，較預算數多了0.4兆元，也就是所謂的「稅收超徵」，特別要注意的是：

1.「超徵」並不等於「加稅」，因為稅收相關法規沒有改變，每個納稅人要繳稅的項目沒有增加、稅率也沒有提高，只是整個社會的營業額、交易量...等稅基增加，使得稅收實際高於預期。

2.

「超徵」也不等於「收支有賸餘」，如先前所言，這是「單看收入方面」，還沒有計算支出是不是超過收入。

Phoca PDF

發佈：2023-09-27, 週三 15:18
點擊數：16496

表2 2001~2022年全國賦稅收入預算數及實徵淨額、各級政府歲入歲出餘絀[2]

單位：億元；%

年度	預算數	實徵淨額	超徵/短收額	超徵比例	歲入歲出餘絀
2000	-	12,578.4	-	-	-3,561
2001	13,266.0	12,578.4	-687.6	-5.2	-3,749
2002	13,105.0	12,256.0	-848.9	-6.5	-3,571
2003	13,730.9	12,527.7	-1,203.3	-8.8	-2,677
2004	13,387.2	13,873.0	485.8	3.6	-3,176
2005	13,796.7	15,674.0	1,877.3	13.6	-740
2006	14,712.6	16,008.0	1,295.4	8.8	-372
2007	16,148.1	17,338.9	1,190.8	7.4	-454
2008	17,408.9	17,604.4	195.5	1.1	-1,120
2009	17,840.9	15,302.8	-2,538.1	-14.2	-5,573
2010	16,176.5	16,222.4	45.9	0.3	-4,513
2011	16,958.8	17,646.1	687.3	4.1	-3,068
2012	18,225.0	17,967.0	-258.1	-1.4	-3,568
2013	18,637.1	18,341.2	-295.9	-1.6	-2,076
2014	18,673.1	19,761.1	1,088.0	5.8	-1,369
2015	19,470.7	21,348.6	1,877.9	9.6	171
2016	20,962.9	22,240.8	1,277.9	6.1	-544

Phoca PDF

2017	21,552.3	22,512.5	960.1	4.5	-250
2018	22,972.9	23,869.4	896.5	3.9	31
2019	23,875.2	24,705.2	830.0	3.5	202
2020	24,209.4	23,986.7	-222.7	-0.9	-2,059
2021	24,415.1	28,742.1	4,327.0	17.7	-391
2022	27,241.8	32,478.8	5,237.0	19.2	383

資料來源：財政統計資料庫

上表2回顧了過去21年來，全國稅收預算數和實徵數的差距，也就是所謂「超徵」或「短收」的金額。雖然預算是提前一個年度編列，任期交替時，會有前任總統編列下一任總統任期內預算的情形，但是稅收實徵結果，仍相當程度受到該年政府施政的影響，因此，我們仍照三任總統上任的2000年、2008年、2016年，作為各自任內預算年度的分界。

從表中可知，往年也有許多稅收超徵的情形，近年並非特例，這是因為「事前預測」不是「事後記帳」，未來本就存在許多不確定性和突發狀況，經費執行後總是會產生一些差距，尤其是政府預算如此龐大的數額，又經過立法院、地方議會等民意代表的喊價式審議，去點零頭什麼的，更加容易失準，「估不準」其實是再也正常不過的現象。固然，當差距越來越大的情況下，預測模型有必要調整地更加準確，但也不應該期待「預測」和「實際情形」分毫不差、百分之百相同。

而政府這些預期外的稅收超徵，歷年原則上都是直接挹注國庫，再編入隔年預算中，用以償還債

Phoca PDF

務、或留存至「累計歲計

賸餘」，也就是政府的存款，無法作為他用。[3]

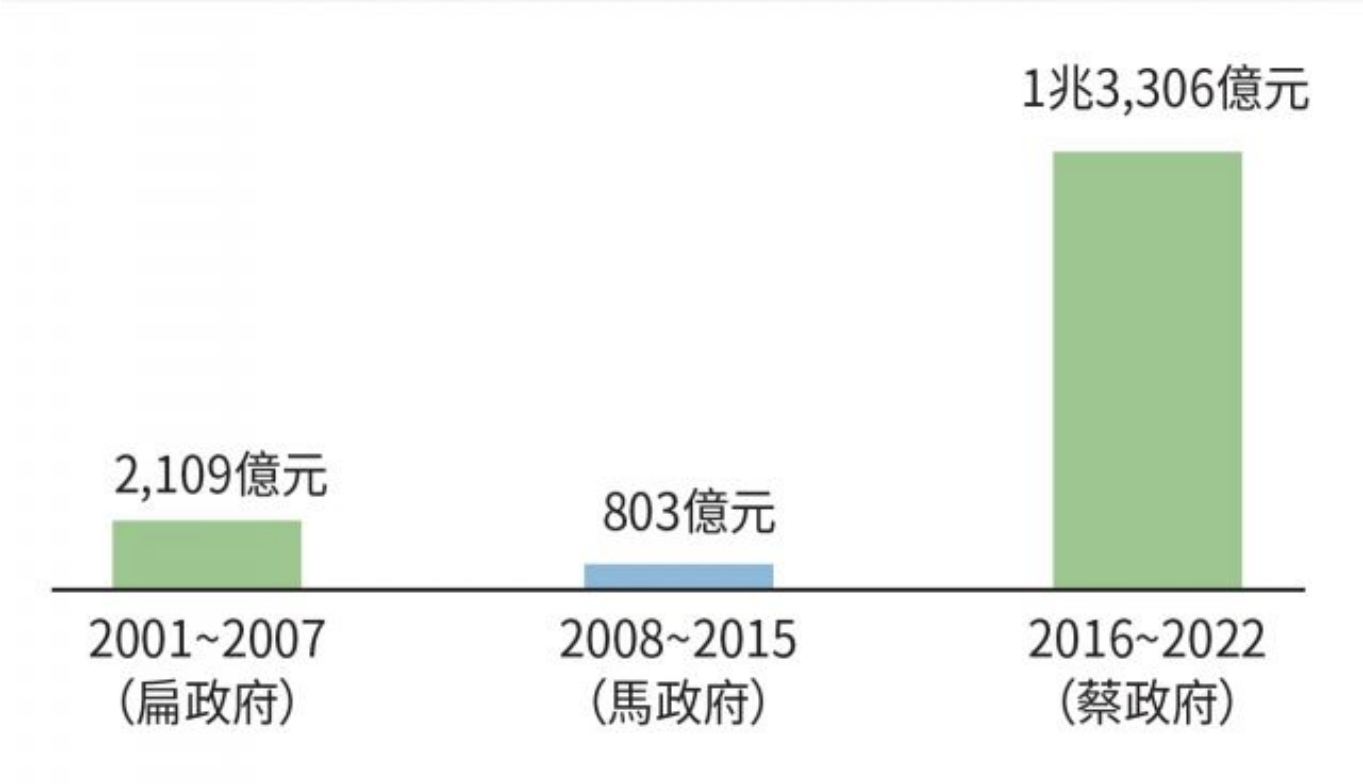
即使要動用，也必須由立法院審議、通過預算，也因此，今年最為特殊，是以「中央政府疫後強化經濟與社會韌性及全民共享經濟成果特別預算」的方式，「還稅於民」，支用這一筆政府的意外之財。

然而，我們也可以從表中看到，其實稅收並非年年超徵，當稅收實徵數低於預算數，就會發生「短收」。事實上，和國庫能夠多收到一筆錢的「超徵」相比，「短收」的問題可是嚴重許多──因為政府各類支出所費甚鉅，且真正執行時往往還會追加支出預算，尤其遇到物價飆漲時期，許多建設、維護工程或業務的經費，能夠不擴張已經非常難得，遑論還要節約。一旦政府發生短收，也就是收入不如預期，透支的問題通常會更加嚴重，而需要向銀行或人民舉借更多債務來預支，又或者是動用過去存下的「累計歲計賸餘」。因此，和短收相較之下，超徵實在稱不上是壞事。

圖1 2001~2022年全國賦稅收入超徵金額

Phoca PDF

發佈：2023-09-27, 週三 15:18
點擊數：16496



資料來源：財政統計資料庫

我們可以從表2進一步彙整出三任總統任期內的稅收預算及實徵情形，如上圖1，在扁、馬政府任內，受到任期間發生數度短收（扁政府至少3次、馬政府3次），且超徵金額不大的影響，扁政府及馬政府的累計超徵金額並不高，對國庫的挹注有限，反而是蔡政府時，僅有1次短收，累計超徵金額共達1.3兆元。

雖然國庫能夠多收錢是好事，但是時常出現意外之財，也不免令人對於政府預估稅收的能力，感到懷疑；而對執政團隊來說，今年的意外之財，要等到隔年才能編列預算運用，也不見得有利，要是遇到政黨輪替，反而便宜了下一任執政團隊，例如2014年底，郝龍斌卸任台北市長時，可是留給了新任市長柯文哲，超徵42億元的大紅包。

Phoca PDF

發佈：2023-09-27, 週三 15:18
點擊數：16496

因此，我們也不免要來探究，為什麼蔡政府任內，時常有稅收超徵、且金額還不小的情形？尤其2021、2022年明明是在COVID-19疫情期間，卻是超徵金額和比例最高的兩年；尤其是2022年，全國稅收超徵合計高達0.5兆元（5,237億元），這筆意外之財，可是占了原本全國稅收預算的19.2%、將近兩成。

為了能夠即時掌握政府實際的稅收情形，而不是只能等到預算都執行完了、隔年7月底決算審核報告公布時，才知道稅收實徵結果，當每年度執行政策和經費時，財政部會逐月發布「全國賦稅收入初步統計」新聞稿，公告中央、地方加總的「稅收實徵淨額」，也就是政府實際稅收金額的初步統計資料（包括當月數、當年累計數和預算達成率），來讓政府和大眾都能更便於了解政府實際收到的稅收，比起原先規劃的預算金額，孰高孰低。

表3 財政部2022年每月全國賦稅收入初步統計彙整表

月份	實徵淨額（億元）	較上年同月增減金額（億元）	較上年同月增減比例（%
1	2,032	158	8.4
2	768	-21	-2.7
3	2,027	18	0.9
4	1,352	25	1.9
5	2,939	7	0.2
6	4,914	1,482	43.2
7	6,923	1,250	22.0
8	1,654	330	24.9

Phoca PDF

發佈：2023-09-27, 週三 15:18
點擊數：16496

月份	實徵淨額（億元）	較上年同月增減金額（億元）	較上年同月增減比例（%
9	3,653	632	20.9
10	2,000	-194	-8.8
11	2,536	9	0.4
12	1,395	-247	-15.0
合計	32,193	3,449	-

資料來源：財政部2022年每月全國賦稅收入初步統計新聞稿

上表3彙整了2022年財政部每個月的「全國賦稅收入初步統計」新聞稿資料，可以看出1至5月，全國稅收實徵淨額累計共9,118億元，平均一個月稅收1、2千億，和2021年1至5月相比，也只小幅增加186億元、約2.1%，差距不算太大。

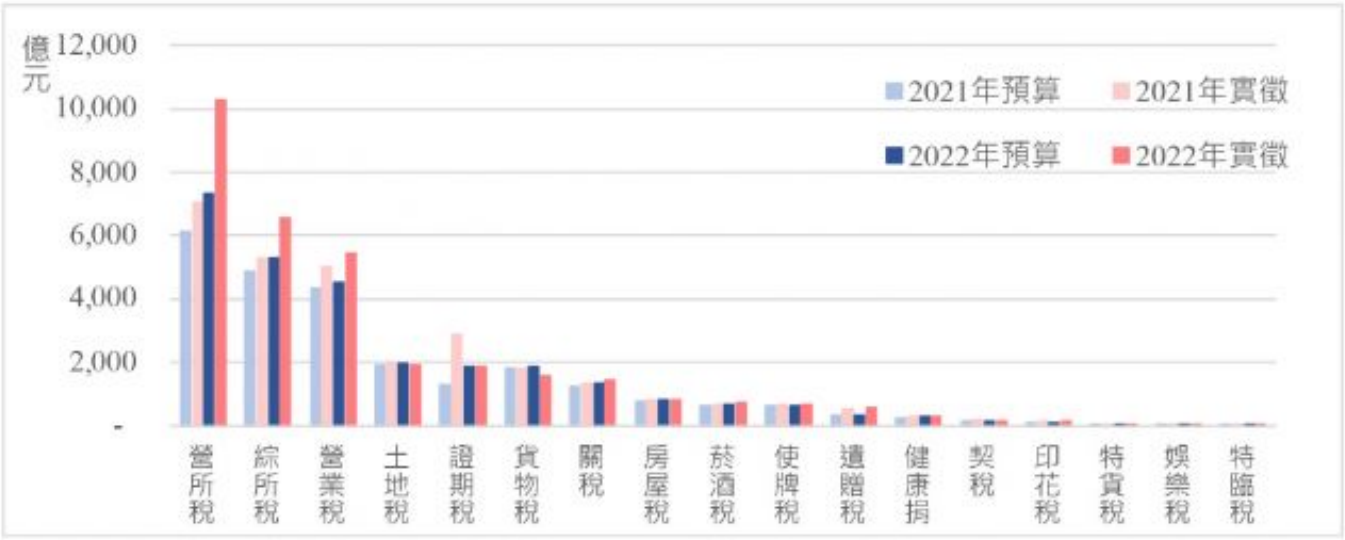
到了6月，全國稅收實徵淨額才一下子衝高到4,914億元，比起2021年6月，就大幅增加了43.2%，累計額也因此一舉攀上1.4兆元；2022年才過一半，就達成了3/4的預算額度，進度大為超前。

再加上7月、9月進帳也有大幅增加，分別是6,923億元、3,653億元，使得2022年1至10月全國稅收實徵淨額合計達到2.8兆元，也直接超越了原先編列的預算數2.7兆元，報章媒體爭相報導，並引發後續還稅於民、普發現金、疫後振興的諸多議論。

圖2 2021、2022年全國賦稅收入預算數、實徵數比較

Phoca PDF

發佈：2023-09-27, 週三 15:18
點擊數：16496

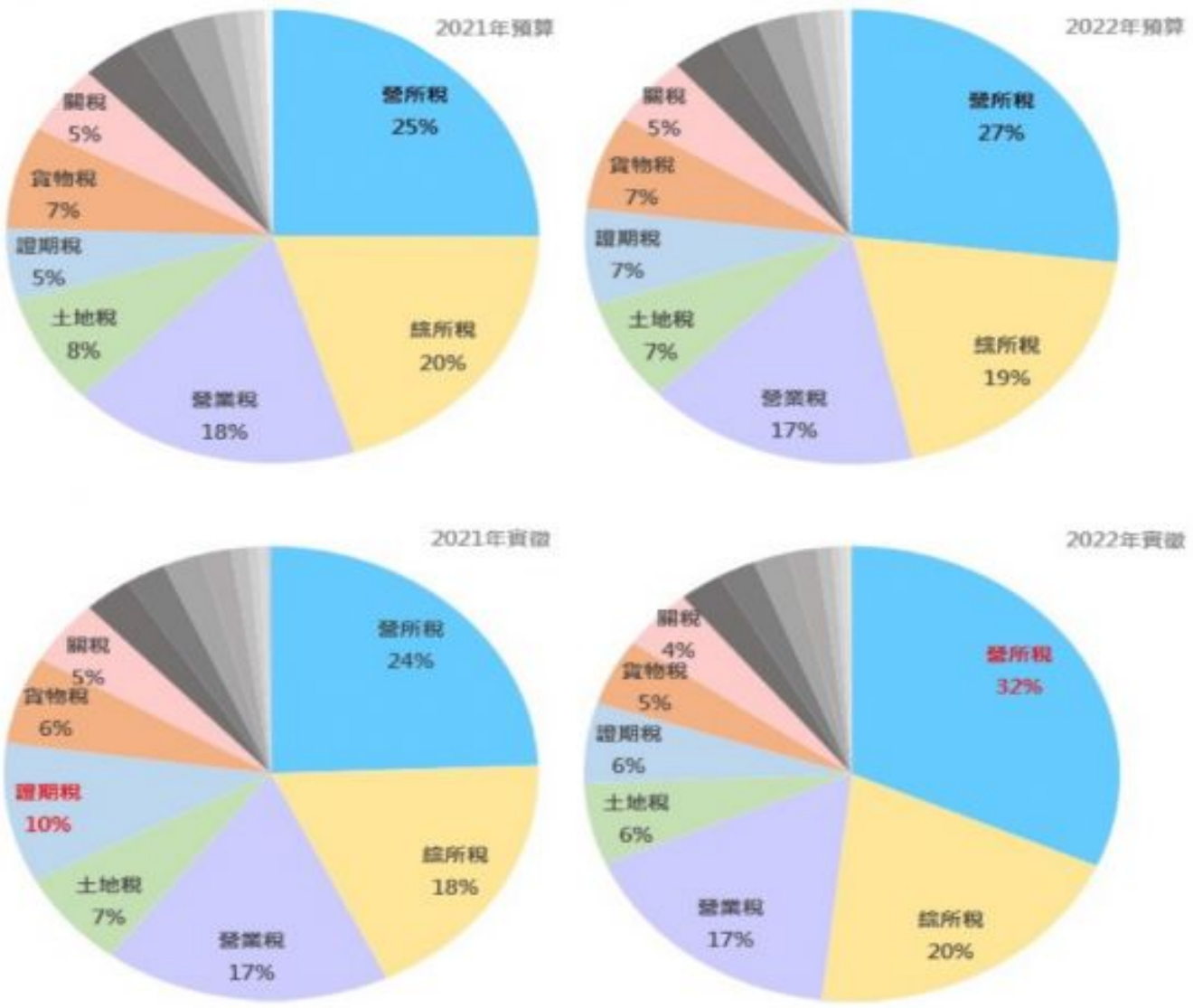


資料來源：財政統計資料庫

圖3 2021、2022年全國主要賦稅收入預算數、實徵數占比

Phoca PDF

發佈：2023-09-27, 週三 15:18
點擊數：16496



資料來源：財政統計資料庫

同樣是大疫期間，我們進一步觀察2021、2022年全國賦稅收入預算數和實徵數的差異比較，如上圖2、圖3所示，可以看出以下特徵：

多數稅收預算數的編列，呈現小幅成長，這兩個年度的稅收預算結構（即各類稅收占比）幾乎沒有差異—

Phoca PDF

前三大稅收依序都是：營利事業所得稅（簡稱營所稅）占約25%、綜合所得稅占約20%、營業稅占比也將近20%，這三大稅收合計就占了

全部的65%。

次高稅收依序都是：土地稅、證券及期貨交易稅（簡稱證期稅）、貨物稅和關稅，占比約5~8%之間，合計可達全部稅收的25%。

最後則依序都是：房屋稅、菸酒稅、使用牌照稅、遺產贈與稅等等，占比皆在3%以下，合計只占全部稅收的10%。2021

年臺灣股市屢創驚奇

，被譽為「60年來最好的一年」。（天下

雜誌，2022）

股市交易空前熱絡，因此使得政府在2021年實際收到2,859億元證期稅，遠勝於原本預期的1,251億元

，翻了不

只兩倍；只是證期

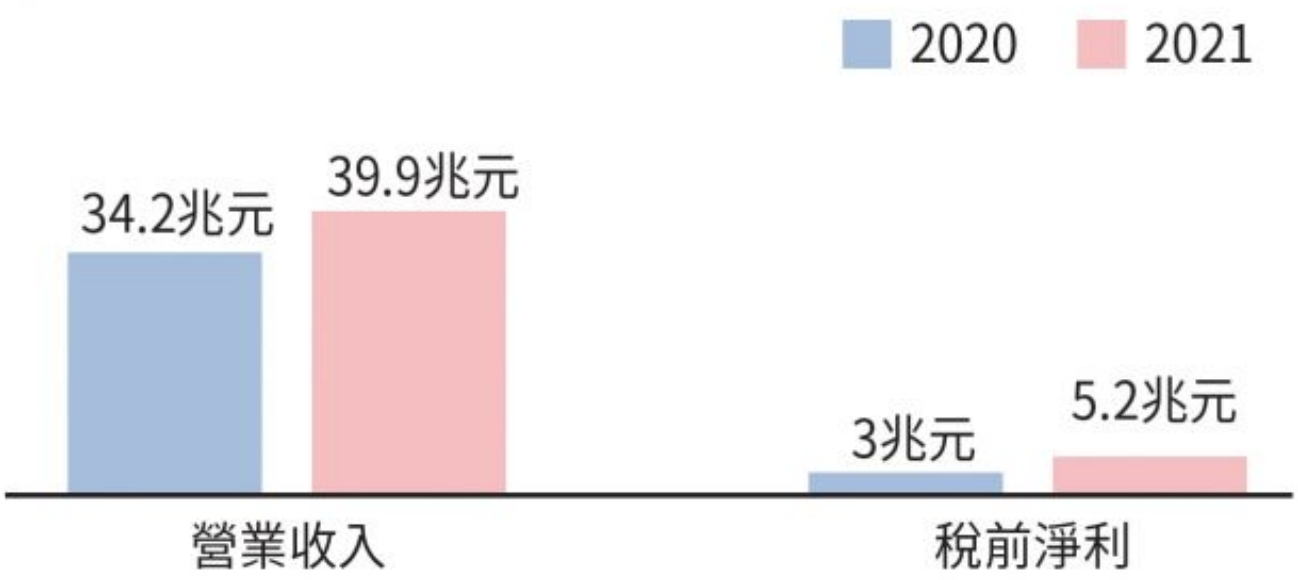
稅占整體稅收的比例只有5%，即使

翻倍也不至於影響太大。

財政部說明，前一年的企業營收所得，因此2022年營所稅超徵在於2021年航運業、半導體業、電子零組件業、鋼鐵業、金融保險業...等上市櫃公司獲利大幅成長，且薪資、盈餘分配...等扣繳稅款也有所增加。

圖4 2021、2022年全國主要賦稅收入預算數、實徵數占比

Phoca PDF



資料來源：金管會2021年度上市（櫃）公司財務報告公告申報情形新聞稿

從上圖4可以看到，2021年上市櫃公司全年營收合計為39.9兆元，較2020年增加5.7兆元，成長16.6%；稅前淨利則是5.2兆元，較2020年增加2.2兆元，成長72.2%，是近10年以來的最高營收及獲利金額。

至於2022年營所稅實際結算申報的詳細資料，還有待財政部後續公布「2022年度營利事業所得稅結算申報核定統計專冊」，才能進一步分析、了解了。

表4 歷年全國稅收超徵比例、預算成長率、實徵成長率、經濟成長率

單位：%

Phoca PDF

發佈：2023-09-27, 週三 15:18
點擊數：16496

年度	超徵比例	預算成長率	實徵成長率	前一年經濟成長率
2001	-5.2	-	0	6.31
2002	-6.5	-1.21	-2.56	-1.4
2003	-8.8	4.78	2.22	5.48
2004	3.6	-2.50	10.74	4.22
2005	13.6	3.06	12.98	6.95
2006	8.8	6.64	2.13	5.38
2007	7.4	9.76	8.31	5.77
2008	1.1	7.81	1.53	6.85
2009	-14.2	2.48	-13.07	0.8
2010	0.3	-9.33	6.01	-1.61
2011	4.1	4.84	8.78	10.25
2012	-1.4	7.47	1.82	3.67
2013	-1.6	2.26	2.08	2.22
2014	5.8	0.19	7.74	2.48
2015	9.6	4.27	8.03	4.72
2016	6.1	7.66	4.18	1.47
2017	4.5	2.81	1.22	2.17
2018	3.9	6.59	6.03	3.31
2019	3.5	3.93	3.50	2.79
2020	-0.9	1.40	-2.91	3.06
2021	17.7	0.85	19.83	3.39

Phoca PDF

2022	19.2	11.58	13.00	6.53

資料來源：財政統計資料庫

若是深入探究，將表1全國賦稅收入的「超徵比例」搭配「稅收預算成長率」、「稅收實徵成長率」及「前一年經濟成長率」...等數據一起觀察，如表4，我們可以清楚看到，一旦遇到實徵稅收成長率為負、或偏低的年度，就有很高的機會導致短收。

表5 皮爾森相關係數分析

	超徵比例	預算成長率	實徵成長率	前一年經濟成
超徵比例	-	0.28	0.86	0.36
預算成長率	-	-	0.05	0.60
實徵成長率	-	-	-	0.38
前一年經濟成長率	-	-	-	-

資料來源：自行整理

上表5進一步檢視幾個變數間的皮爾森相關係數，一般研究者認為，係數0.3以下為低相關、0.3至0.7為中等相關、0.7以上為高度相關，我們可以看到「超徵比例」與「稅收實徵成長率」呈現高

Phoca PDF

度正相關，也就是說，通常「稅收實徵成長率」越高，「超徵比例」也越高，考慮其發生的時間順序，判斷可能存在因果關係；而「超徵比例」與「前一年經濟成長率」只有中等相關，和「稅收預算成長率」的相關性則是不高。

此外，之前提到臺灣的兩大稅收是營所稅和所得稅，都是在隔年5月申報、結算，因而依照「前一年經濟成長率」推估稅收預算，並無不合理之處，表5中「稅收預算成長率」和「前一年經濟成長率」的相關性也偏中上，可作為印證。然而，「稅收預算成長率」與「稅收實徵成長率」的相關性卻是出乎意料的低，可以說幾乎無關，在在凸顯了我們的稅收預算「估不準」的問題。

筆者推斷「稅收預算成長率」與「稅收實徵成長率」幾乎無關的原因之一，可能是受到現行所得扣繳制度、交易稅原則上為當年結算...等因素影響，使得「稅收實徵成長率」與「當年經濟成長率」的相關性達0.51，反而高過與「前一年經濟成長率」的相關性0.38，這表示「稅收實徵成長率」較多受到當年經濟影響，與「稅收預算成長率」頗受前一年經濟影響，甚是不同，且「前一年經濟成長」與「當年經濟成長」的相關係數為-0.21，兩者的相關性其實也並不高，反向效果甚至可能抵銷了彼此的作用。

的確，由於短收的惡果比超徵更嚴重，長期以來，審計機制多只針對短收問題進行檢討，加上民意代表動輒對預算喊價的風氣，行政官僚因此形成保守預估稅收的心態和作法。但在面臨全球疫情仍然嚴峻、俄烏戰爭爆發...等諸多鉅變的期間，國內外經濟情勢詭譎難測，稅收「估不準」其實才是合理的常態，而行政官僚的保守作風也未嘗不是一種因應經濟風險、維繫財政韌性的方式，實在不應誇大為行政失靈，亦不可不當連結為政府違背財政紀律，更不該無端指控政府違法收稅。

Phoca PDF

固然，政府在2022年初規劃、預估稅收時，對於2021年證交稅大漲，可能將使2022年營所稅也隨之上漲的趨勢，應該更加明確地掌握及因應，財政部對此也提出改進措施，將「研議運用智慧系統建立中央政府稅課收入估測模型，並持續掌握最新經濟情勢及稅收估測相關因素，以及參考相關稅目申報繳稅情形等，作為稅收編列參考資訊，以提升稅收預算編列準確度」。

但是說老實話，我們實在不得不慶幸，若非防疫出奇成功，以及蔡政府先前已經成功推動稅制改革、境外資金回台...等重大政策，臺灣才得以在超徵和短收兩種可能之間，獲得大幅超徵的好結果。

就如前財政部長蘇建榮教授，在今（2023）年初的「共享經濟成果！還稅於民是最好解方嗎？」研討會上所說：「不可否認稅收估算的技術和預測還有值得改進的地方，但是近年許多黑天鵝事件，已經讓許多經濟學者的預測不如預期」，我們一方面是該精進稅收估測模型、強化對於風險的判斷，另一方面其實也應該尊重財政專業、調適因應風險的韌性、保有稅收彈性的空間，而非一味噴政治口水，緊咬政府稅收非得「估得準」不可，不僅是刻意否定政府超徵的好成績，更抹煞了財政人員的功勞和苦勞。

參考資料

天下雜誌，〈台股最驚奇的12個時刻〉，https://www.cw.com.tw/graphics/taiwan-stock-market-2021/index.html，2022.01.25。

附表1 2021、2022年全國賦稅收入預算數、實徵數及占比

Phoca PDF

發佈：2023-09-27, 週三 15:18
點擊數：16496

稅目	2021年				2022		
	預算	實徵	超徵/短收	比例	預算	實徵	
營所稅	6,100	7,018	919	15%	7,300	10,273	
綜所稅	4,865	5,302	437	9%	5,290	6,551	
營業稅	4,296	4,994	698	16%	4,532	5,444	
土地稅	1,884	2,003	119	6%	1,957	1,874	
證期稅	1,251	2,859	1,607	128%	1,847	1,856	
貨物稅	1,785	1,801	16	1%	1,836	1,535	
關稅	1,208	1,333	125	10%	1,335	1,425	
房屋稅	802	833	31	4%	820	854	
菸酒稅	647	709	62	10%	704	733	
使牌稅	656	670	13	2%	661	680	
遺贈稅	352	531	178	51%	352	576	
健康捐	260	302	42	16%	279	297	
契稅	132	178	46	35%	152	155	
印花稅	120	144	25	20%	127	157	
特貨稅	25	36	11	44%	26	39	
娛樂稅	16	12	-5	-28%	16	16	
特臨稅	17	20	3	18%	8	13	

[1]
稅式支出是指稅法或其他法令針對特定個人、團體或事項給予之租稅減免，一經公布施行，便會

Phoca PDF

造成稅基侵蝕與稅收損失。

[2]財政統計資料庫「全國賦稅預算數」資料，僅自2001年開始，且最新資料年份為2022年。

[3]《預算法》§59
規定：「各機關執行歲入分配預算，應按各月或各期實際收納數額考核之；其超收應一律解庫，不得逕行坐抵或挪移墊用。」

[4]2001年以來，營所稅成長率最高的年度為2021年，實徵金額從4,770.5億元，增加至7,018.5億元，成長2,248億元、47%。

作者 陳佩琪　為 臺灣大學政治學研究所博士候選人

Phoca PDF