

林華德著

財稅參
考資料

經濟轉變過程中的台灣租稅

財政部財稅人員訓練所編印

中華民國七十三年六月

財稅參考資料之七十四

經濟轉變過程中的台灣租稅

財政部財稅人員訓練所編印

序

台灣光復以後，由農業爲主的經濟，逐漸的工業化，而有今日以工業爲主的局面。尤其是美援期間，台灣從落後地區，邁向經濟起飛的階段，而被世人譽爲經濟的奇蹟，也成爲接受外援成功的典範。

最近卅年來，台灣經濟的轉變過程中，政府的政策引導，民衆的克勤克儉，奠定了深厚的發展基礎。然而政府的租稅政策是否適時配合經濟的需要呢？由歷史資料可以察覺台灣的租稅具有幾個特色。第一、台灣採取平衡預算的政策，健全財政的理念深植於政府決策單位的腦海中，公債少量發行的原因，並不是基於赤字的彌補，也不是權衡性財政政策的施爲，而是債信安全的保證。第二、台灣是以消費稅爲主的地區，先進國家所強調的所得稅，就制度而言，台灣似也相當完備，但就稅收而言，其所占比重依然偏低。第三、財政制度的改變，審慎保守，對於經濟變遷的對策，政府較常採用金融政策，諸如外匯匯率調整、利率改變、貨幣數量控制……等，較少以賦稅改革爲手段，以促進經濟目標的如期達成。

但是，這並非意味著財政政策對經濟的貢獻無足輕重。明確而保守的策略，有時比迅速機動的調節，更能讓社會大眾認同與適應，政策的優劣，畢竟須從多方面去考慮。何況事前的推測，終歸是人類的揣測，而人類迄未發明出一套預知未來確實變遷的工具，從而我們也無從獲知最佳的策略應如何運作。不過卅年過去了，經濟也起飛了，在領略了經濟果實之餘，我們平心靜氣地分析成功的因素，保守審慎

的財政措施，何嘗不可視為經濟發展成功的另一個原因呢？

不管如何，經濟變遷中的台灣，在各方面都有加以檢討、瞭解的必要。就租稅的層面而言，賦稅改革的呼聲有年，雖然劉大中先生曾主持過賦稅改革委員會，報告書五大冊也洋洋大觀，真正的賦稅改革工作也無時不在進行，但是橫遭各方阻力，以致台灣的租稅未能隨經濟發展，而脫胎換骨，因此對台灣租稅政策與制度宜再詳加檢討。

作者對台灣的財經問題，一向保持濃厚的研究興趣，特別是財政制度與政策，更是關心，一再嚐試以經濟分析的工具，運用既有的統計資料，探討台灣的租稅問題。本書就是收集作者在這方面一連串研究的成果，經挑選、整理、刪補而成，冀期前後連貫，章節互為呼應，自成體系。本書主要內容，曾以論文型式，個別發表於「經濟論文叢刊」、「交大管理學報」、「財稅研究」、「台北市銀月刊」等雜誌，第一章曾發表於工商時報的專欄。

本書的完成，得力於許多朋友的協助。首先應該感謝台大同事林振國教授，二十年來，亦師亦友的交往，許多的觀念都是和他研討形成的，而每篇論文完成，他也都不厭其煩的審閱，並提供他個人的卓見。中興大學法商學院院長陳聽安教授，對本書原始的一些論文，在各種不同的場合，委婉提出很有建議性的高見，而使作者的一些原始論點做了修正。交通大學管理科學研究所所長謝長宏教授在系統動態方法上，對作者幫助很多，本書第三章的流程圖及電腦程式就是他的心血。此外，李高朝教授、林國雄教授、吳壽山教授、曾正權教授在模式設立上，都曾給予寶貴意見，林繼楨先生、陳安平先生在程式設

計方面的充分配合，以及林芳一先生、趙揚清小姐、賴永吉先生、賀廣鈴小姐、劉其昌先生、黃進發先生等人在統計資料的收集與整理上，都給予作者很大的幫助。財政部財稅人員訓練所所長王建煊先生，惠允列爲該所叢書出版，及林碧合、傅惠敏二位小姐細心負責的校稿。如果沒有以上這些人的協助，本書恐怕難以順利完成。當然，書中任何謬誤，應該由作者一人獨自負責。

最後，我願以本書獻給先父，以表達對他的懷念。先父諱壹，個性嚴肅，書道造詣很深，逝於民國七十一年十二月，享年七十有二。父親剛正的脾氣，在我的心中，永遠保存著敬畏的形像，生前三十年長齋禮佛，未曾見他抱怨過命運，也不會聽他責怪過親友。從小卻要求我做一個傳統式的讀書人，平日言行舉止未循舊式禮法，必受嚴厲責打。在我的印象中，似未受過先父的任何一句褒獎，一直我儘力迎合他的心意，企圖贏取他的獎勵和笑容，我也一直想告訴他，內心對他的尊敬，以及孺慕的企盼，但是長久敬畏的積壓，使我不敢在他面前說出內心的渴求。父親的去逝，激發我整理舊稿的決心，雖然我知道：永遠再也沒有機會獲得父親的讚賞，就如同那已過去的四十年歲月。但是，他的影像將長存心中，我願意嘗試再繼續努力下去。

民國七十三年清明節

序於 善導寺

經濟轉變過程中的台灣租稅

目錄

序

第一章	賦稅改革的基本認識	一
第二章	台灣租稅體系的穩定功能	六
第三章	所得稅政策與台灣經濟發展	三八
第四章	加值型營業稅的物價效果——台灣的模擬分析	七八
第五章	田賦的歸宿與經濟效果	一二二
第六章	台灣省政府財政收支的配置	一三八
第七章	台灣賦稅收入的季節變動	一五九
第八章	結論	一九四

第一章 賦稅改革的基本認識

政府爲了推行各種公共政策，須賴適量的財源以供支應。然而賦稅的存在除了籌措財源之外，尚須達成其他的經濟目標，務必使得賦稅的課徵，有助於資源的有效配置、所得分配的公平性、以及經濟的穩定與成長。

賦稅改革 (tax reform) 的目標，固然以達成這些經濟目標爲其鵠的。但是賦稅改革絕不同於賦稅設計 (tax design)，所謂的賦稅設計乃不考慮現有制度的情況，對賦稅制度的制定，且制定之後恒久不擬再改變的工作。然而賦稅改革，卻是站在現行制度的限制下，對賦稅制度的修訂，且修訂之後，仍須做因時制宜，適時的稅制調整工作。因此賦稅改革乃是在現存賦稅結構下，逐步動態的調整，有異於賦稅設計以一次爲限的整體變動的設置，從而賦稅改革理論家所尋求的，乃是在既存制度下的次優 (second best) 理論，而不像賦稅設計者追求的是最適 (optimum) 理論。相同的道理，賦稅改革者考慮的不僅僅是當前的社會福利水準，尚須推測改革後的各種可能反應，在賦稅改革過程中，這些反應往往是不確定的，而且不確定性的風險承擔顯得特別重要；然而賦稅設計者得忽略了經濟行爲參數的不確定性，不用承擔不確定性的賭注。

由此可知，賦稅的設計可透由理性選擇的方式，做純學理的理論分析。賦稅改革，則須考慮不同社

會的歷史遺產，從事價值的判斷。從而最適賦稅的設計理論固然可供賦稅改革工作的參考。但頂多也只是重要改革、方案的參考而已，而非租稅改革工作的唯一指針。

吾人瞭解到賦稅改革與賦稅設計的重要差別之後，進一步觀察當前的主要賦稅問題。根據實際資料的瞭解，約略可分成五個重要的賦稅問題。

一、營業稅（包括印花稅），以營業額為稅基，產銷過程中，轉手次數愈多時，承擔稅負也就愈重。因此，以加值型營業稅代替現行營業稅制，乃賦稅改革的重點之一。

二、所得稅比重偏低僅占賦稅收入的四分之一，使得稅負分擔違背了量能課稅的原則。如何加強所得稅比重，特別是綜合所得稅，也應列為賦稅改革的重點。

三、薪資所得稅負擔偏高，約占綜合所得稅的四分之三。如何降低中低所得者（或增加高所得者）的稅負比重，已經不能再予忽視。

四、營利事業除繳納營利事業所得稅外，其稅後純益在分配給股東後，尚須併入個人的綜合所得中，再課以綜合所得稅，使得股利所得稅負的加重，影響了投資者的投資意願。如何修訂獎勵投資條例的內容，或推行所得稅的兩稅合併制，亦是應該努力的方向。

五、國境稅不具關稅保護的用意，且約占賦稅收入的五分之一。如何降低關稅稅率，並依不同產業的需要，訂定較佳的關稅稅率結構。

針對著這五個醒目的主題，檢討賦稅改革方案時，絕不能把焦點只放在稅法或相關條例的修訂上。

吾人必須先認清現行賦稅制度下的一些成果或限制條件，以免將來改革方案因執行的困難或配合條件的不當而遭困境，甚至引起進一步賦稅改革的阻力。

事實上，在現制下，賦稅改革將受到如下的限制：

一、目前賦稅收入占國內生產毛額的比例約及五分之一，比起許多先進國家像瑞士、日本、義大利爲高，但我國的平均所得卻遠遜於這些國家。顯而易見地，當前賦稅的負擔已不算輕了，賦稅改革的結果，應不以加重民衆負擔爲前提。

二、政府預算的經常收入不足於支應支出。在穩健的財政原則下，公債似難大量發行，因此，賦稅改革的結果，若降低了稅收，勢必造成財政赤字之擴大，在目前確有實際的困難。

三、地下經濟的猖獗，嚴重影響了稅務的行政。嚴格地說，依法要繳稅卻逃避的經濟活動，都應視爲地下經濟。地下舞廳、酒家固然是地下經濟，攤販、商店可能也是地下經濟，甚至大企業家、名醫也都可能因逃稅而視之爲地下經濟的活動者。

根據上面的陳述，吾人不難獲知當前賦稅改革工作可能遭遇的困難。若以實施加值稅爲重點，則財政當局應慮及爲數甚多的小店戶及攤販，其售貨發票或核實的問題。在銷貨憑證未能充分掌握以前，提前實施加值稅的結果，勢必使該稅的自動勾稽功能，失去其原有的意義，甚至改變了產品原有的銷售通路，助長地下經濟的力量。

政府若以加強所得稅的比重爲重點。而改革的方案放在稅法的修訂時，將迫使薪資所得者的負擔壓

力加重，頂多，僅能達成薪資所得階級中，高低所得者稅負的公平化，相對於資本所得者或執行業務者，恐有失社會正義。

若以所得稅合併課徵為目標。合併制固然有降低股利所得稅負，誘引民間投資的功能。但是兩稅合併所損失的政府稅收，不但會擴大了財政的赤字，而且將使所得稅比重很低的現況，更形偏低。

若財政當局以調整關稅稅率結構為改革要務。雖有降低消費稅比重，並促進經濟發展的作用，但是，亦將面臨財政赤字的限制。

由現行的賦稅制度看來，確實產生了一些原先制度設計上所衍生的不良後果。但是，為了糾正這些稅制上的缺點，而從事賦稅改革時，亦將面臨著許多的困難，除了政府與民間的觀念急須溝通外，財政部門有些須考慮財政赤字的限制，有些也須考慮相同條件的配合。

就財政赤字的限制而言，兩稅合併與降低關稅收入，都會遭遇類似的困難，因此政府若擬在這二方面做大幅度的改革，則須顧慮政府的公共支出是否可暫予減低？政府非賦稅收入是否可以增加？公債發行額是否可能擴張？稽徵效率是否能提高？其中稽徵效率與規費收入是財政部門本身較易單獨決定的，也是謀求財源阻力較少的可行途徑。

至於不需受財源限制的方面，加值型營業稅須以確實的帳冊為其先決條件，特別是產銷最後階段的資料正確性，乃是加值稅推行成功與否的關鍵，因此小店戶與攤販的管制，不但影響了所得稅的公平性，更是加值稅成敗的試金石。至於高所得者的覆實核稅，更是國人共同企盼的課題，因此如何在行政授

權下，加強查證工作，恐怕是稅務行政工作的第一要務。

總之，賦稅改革不同於賦稅設計，賦稅改革須慮及原有的制度因素及其他現存的賦稅環境，因此並不存在著「放諸四海而皆準」的改革理論或方案。從而賦稅改革的工作兼具了科學、倫理、與藝術的層面，在改革的過程中，除了財政理論的科學論據外；針對不同的改革主題與方案，其優先次序的選擇、受益與犧牲對象的取捨之間，都涉及了個人及社會的價值判斷；更為要緊的，財政當局在推行改革工作的過程中，如何突破各方的阻力、爭取各方的協助，甚至化阻力為助力，則須賴其智慧與手腕了。

最後，吾人應該知道賦稅改革的工作乃是國人共同參與的工作，因此充分的專家諮詢、正確的租稅教育、有效的政令宣導乃是民間樂意配合的不可或缺要件。倘未循此途徑，往往立意完美、規劃嚴謹的賦稅改革，可能遭遇誤解而群起反對，縱使民間曲意接受，也將徒然流於擾民的詬名。

第二章 台灣租稅體系的穩定功能

一、引言

論者在探討財經政策的目標時，往往把穩定（*stabilization*）視為一個重要的政策目標。因此財政制度設計是否可以達成穩定的功能，就成為財政專家們關心的主要焦點之一了。

自從二次大戰後，財政學者們深受凱恩斯理論的影響，強調租稅對穩定的重要性，一般學者總以為所得稅具有較高的自動內在穩定（*automatic built-in stabilization*）功能，而主張所得稅較消費稅為優，然而在實證分析上，並未見有人對各國的內在穩定程度有系統地加以測定，以致使得內在穩定措施（*built-in stabilizer*）的觀念仍然流於理論上的爭辯。

本文為了彌補上述缺憾，擬針對台灣的租稅制度，設立一套系統的計量模式，用以測度光復後台灣租稅制度的內在穩定程度，以供財政當局從事租稅設計及租稅改革的參考。

二、台灣的賦稅結構

政府之公共收入依各級政府分類，可分為中央政府、省市政府、地方政府（縣市、鄉鎮市）等各級政府。依收入來源別，則可分為賦稅收入、公營事業盈餘收入、借債收入、及其他收入四項。依預算性質分類，可分經常性收入及資本性收入。本文重點在探討賦稅收入，因此關心的是來源別的公共收入結

構。表11-1所列為歷年台灣之公共收入結構。

由表11-1很清楚可以看出台灣的公共收入以賦稅收入最為主要。在民國四十三年度至六十六年度的23年間，賦稅收入平均占公共收入的72.6%，其中特別是稅捐收入，它占公共收入的比重為81.1%，公賣利益收入占公共收入的比重為13.5%，但從年度資料顯示，其比重已日益下降。公營事業盈餘收入所占比重為9.4%，但從資料可以看出民國六十年代之比重比早期民國四十年代而言已相對提高了。至於借債收入，僅占公共收入的3.4%，且呈不規則現象，這暗示著台灣一向採取平衡預算的政策。其他收入占公共收入的比重為14.6%，從歷史資料看來，民國六十年代之比重比民國四十年代已相對地降低了。

既然賦稅收入是台灣最主要的公共收入，因此在平衡預算的觀念下，賦稅收入遂為決定公共支出最主要的關鍵因素，對於賦稅收入的結構實有瞭解之必要。過去一般人對賦稅收入結構的討論上，往往偏向直接稅與間接稅的比重上，蓋括地說：直接稅是指納稅人未能透過市場價格機能把一部或全部稅負轉嫁給他人的租稅，亦即納稅者即為負稅者；間接稅則指納稅人可透過市場價格機能把一部或全部稅負轉嫁給他人的租稅，這時納稅者就不一定是負稅者了。但是這種的分類方式已不被現代財政學者所採用了，特別是1960年代以後，學者們開始對公司所得稅(corporation income tax)是否轉嫁的問題提出不同的看法(註1)，尤其是M. Krzyzaniak與R.A. Musgrave利用計量分析方法(註2)指出1935~1959年間的美國公司所得稅可以完全轉嫁，一時引起許多學者參與辯論(註3)。從而財政學者在

表二—1 台灣公共收入結構

單位：%

收入來源 會計年度	總計	賦稅		收入	公營事業 盈餘收入	借債收入	其他收入
		小計	稅捐收入	公營利益 收入			
43 (43.7~44.6)	100	82.1	65.2	16.9	3.1	0.6	14.2
44 (44.7~45.6)	100	76.2	62.4	13.8	3.7	—	20.1
45 (45.7~46.6)	100	79.8	61.7	18.1	7.1	—	13.1
46 (46.7~47.6)	100	76.8	60.9	15.9	8.1	—	15.1
47 (47.7~48.6)	100	69.6	54.2	15.4	6.6	—	20.1
48 (48.7~49.6)	100	72.7	57.1	15.6	9.4	—	17.9
49 (49.7~50.6)	100	68.1	51.8	16.3	7.4	2.8	21.7
50 (50.7~51.6)	100	67.4	49.2	18.2	9.7	3.3	19.6
51 (51.7~52.6)	100	71.0	52.8	18.2	6.9	4.8	17.3
52 (52.7~53.6)	100	67.4	52.3	15.1	11.5	4.4	16.7
53 (53.7~54.6)	100	65.2	51.2	14.0	13.3	5.2	16.3
54 (54.7~55.6)	100	61.7	48.3	13.4	12.5	9.1	15.9
55 (55.7~56.6)	100	69.1	55.5	13.6	8.7	9.8	12.4
56 (56.7~57.6)	100	72.8	60.7	12.1	10.7	5.0	11.5
57 (57.7~58.6)	100	71.6	59.9	11.7	9.9	5.7	13.1
58 (58.7~59.6)	100	72.0	60.6	11.4	10.19	5.7	11.7
59 (59.7~60.6)	100	73.5	62.9	10.6	11.8	3.0	11.6
60 (60.7~61.6)	100	70.6	61.7	8.9	14.7	3.9	10.8
61 (61.7~62.6)	100	81.0	73.8	7.2	9.0	0.1	9.9
62 (62.7~63.6)	100	76.7	66.4	10.3	11.2	0.6	11.5
63 (63.7~64.6)	100	78.0	68.5	9.5	10.6	0.6	10.8
64 (64.7~65.6)	100	77.0	67.8	9.2	10.2	0.5	12.3
65 (65.7~66.6)	100	72.6	59.1	13.5	9.4	3.4	14.6
簡單算術平均	100						

資料來源：根據財政部統計處編印「財政統計年報」計算得來。
 說明：借債收入包括公債收入及經建借款收入。其他收入包括財產孳息收入、規費收入、罰款及賠償收入、捐獻及贈與收入、財產收回及售價收回收入、相對基金協助收入、雜項收入。

賦稅收入的分類上改採所得稅、消費稅（或銷售稅 Sales tax）、財產稅的大分類了（註四）。這兒之所得稅係指針對個人及企業單位之所得加以課徵的租稅，消費稅係針對消費者之直接消費或透由廠商收益而課徵的租稅，財產稅則針對財產之持有而課徵的租稅。今依現代的分類方式將台灣的賦稅收入結構列於表 1-2。

根據實際資料的瞭解，台灣之賦稅收入以消費稅為主，歷年平均占 56.8%，若與公賣利益一併考慮的話，則達 75.5%。在消費稅中，國境稅占賦稅收入之比重高達 25.5%，可見台灣對國境稅之倚重甚深。同時消費稅占賦稅收入之比重隨著經濟發展過程未作大的變動，亦即消費稅的重要性從四十三年度至六十六年度間大略保持不變。近十年來政府極力提高所得稅所占比重，事實上，民國六十年代所得稅的比重確實比四十年代高出許多，但追問各稅比重的變化時，從資料顯示所得稅逐漸代替財產稅及公賣利益收入。我們知道所得稅與財產稅具有平均分配的功能，而分配平均化如果是我們的財政政策重要目標之一的話，則提高所得稅比重的同時，也應提高財產稅的比重，以免一方面提高所得稅比重，另一方面降低財產稅比重，而致使分配平均化的目標遭受傷害。

三、內在穩定指數的概念

雖然學者們一再指出內在穩定設計在租稅制度中的重要性，但是如何去從事測定的問題，反而避而不談。R. A. Musgrave 有鑑於此，乃提出了內在穩定指數（index of built-in stabilization）的

表二-2 台灣的關稅結構

單位：%

會計年度	稅別	所得稅	消費稅		國境	稅		財產稅	公積利益
			小計	國內		國內	國內		
43(43.7~44.6)		8.9	55.1	25.3	29.8	15.4	20.6		
44(44.7~45.6)		12.2	53.9	23.6	30.3	15.8	18.1		
45(45.7~46.6)		9.2	53.3	22.7	30.6	14.9	22.6		
46(46.7~47.6)		9.3	55.1	25.0	30.1	14.9	20.7		
47(47.7~48.6)		10.7	56.1	23.1	32.0	12.1	22.1		
48(48.7~49.6)		11.4	56.4	20.6	35.8	10.8	21.4		
49(49.7~50.6)		11.9	51.8	21.3	30.5	12.4	23.9		
50(50.7~51.6)		9.1	50.7	21.7	29.0	13.2	27.0		
51(51.7~52.6)		7.7	52.4	23.3	29.1	14.3	25.6		
52(52.7~53.6)		9.4	54.1	23.5	30.6	14.1	22.4		
53(53.7~54.6)		9.1	56.6	25.6	30.9	12.9	21.5		
54(54.7~55.6)		7.6	58.1	26.7	31.6	12.9	21.4		
55(55.7~56.6)		7.5	58.6	25.7	32.9	12.2	21.7		
56(56.7~57.6)		9.5	59.0	26.8	32.2	11.9	19.6		
57(57.7~58.6)		10.3	60.1	26.1	34.4	13	16.6		
58(58.7~59.6)		11.5	60.0	26.8	33.2	12.1	16.4		
59(59.7~60.6)		13.5	57.8	25.6	32.2	12.9	15.8		
60(60.7~61.6)		15.1	59.2	26.7	32.5	11.2	14.5		
61(61.7~62.6)		15.8	61.1	27.7	33.4	10.5	12.6		
62(62.7~63.6)		18.3	64.4	34.4	30.0	8.5	8.9		
63(63.7~64.6)		19.5	58.7	28.9	29.8	8.3	13.5		
64(64.7~65.6)		19.8	58.0	28.5	29.5	10.1	12.1		
65(65.7~66.6)		21.0	56.9	27.2	29.7	10.2	11.9		
平均		12.1	56.8	25.5	31.3	12.4	18.7		

資料來源：根據財政部統計處與稅制委員會編印：「賦稅統計年報」整理計算得來。
 說明：所得稅包括：個人綜合所得稅、營利事業所得稅、土地增值稅、國境消費稅包括：關稅、港
 工捐、國內消費稅包括：貨物稅、印花稅、營業稅、使用牌照稅、屠宰稅、娛樂稅、筵席稅
 、鹽稅等。財產稅包括：礦區稅、遺產稅、證券交易稅、田賦。

測度公式，在他看來，內在穩定指數， α ，可定義爲（註五）

$$\alpha = \frac{\Delta Y^* - \Delta Y}{\Delta Y^*}$$

上式中， ΔY^* 表示租稅不受所得等經濟因素影響的限制下，增加一單位自發性支出（automatic expenditure）時，引起的所得增量。 ΔY 則表示租稅受所得等經濟因素影響的情況下，增加一單位自發性支出時，引發的所得增量。

因此，公式中之 $\Delta Y^* - \Delta Y$ ，就可用來表示租稅是否由經濟體系內部來決定，所引起之所得差距，二者差距愈大，表示租稅內在安定力量愈大，租稅制度的設計也就愈具有自動的穩定功能。由於從事統計測度時，吾人關心的是相對量的變化，而非絕對量的變化，因此 $(\Delta Y^* - \Delta Y)$ 再化爲指數，以相對量（或百分比）的姿態出現，而改用公式 α 的型式來表達租稅內在安定的功能。明確地說， α 值介乎 0 與 1 之間， α 值愈大，則租稅制度愈具有內在穩定的功能， α 愈小，則租稅制度愈難達成內在穩定的作用。

對 α 值的測度，必先估計 ΔY 與 ΔY^* 值，否則 α 值也只得流於概念的陳述而已。在本章中，吾人借用 R. A. Musgrave 對 α 值的計算公式，來推估台灣租稅的穩定程度。爲此，吾人利用民國四十三年至六十七年間的台灣實際統計資料，以建立一套以租稅爲中心的總體模式，透過該計量模式，推估該期間的租稅內在穩定指數。