

張龍憲著

當前租稅問題之探討

中華民國七十六年九月印行

張龍憲著

# 當前租稅問題之探

中華民國七十六年九月印行

# 當前租稅問題之探討

中華民國七十六年九月初版

定價每冊新臺幣三〇〇元正

郵政劃撥帳號〇一一〇三五—四 張龍憲戶

著作者 張 龍 憲  
發行者

(建業聯合會計師事務所)

地址：臺北市忠孝東路二段一三〇號十樓

電話：(〇二)三五一七二〇一(七線)

總經理：三 民 書 局

地址：臺北市重慶南路一段六十一號

電話：三三一八四八四

印刷者：瑞明彩色印刷有限公司

地址：臺北市康定路一七三巷三三號

電話：三〇八八九二八・三〇八九六一六

版 權 所 有  
翻 印 必 究

# 代序：如何創建一個進步而合理的租稅環境

## ——對當前賦稅改革的幾點淺見

一個進步而合理的租稅環境，乃我國當前經濟發展所必需。政府有鑒於此，於本年七月三日由財政部正式成立賦稅改革委員會。賦稅改革委員會由十八位委員組成，其中除財稅機關之代表四人外，其餘十四位均係由學者擔任。該委員會預定存續二年，其主要工作爲對我國當前賦稅問題做全面性的檢討及研究，包括稅制及稅政等的各項興革在內。事實上，自民國五十七年行政院設立賦稅改革委員會迄今，在將近二十年漫長的期間內，財稅機關亦不斷地在推動有關租稅的研究及改革工作，祇是改革的步伐較慢，改革的成效亦較不顯著而已。近幾年來，由於國內外經濟社會情勢變動甚大，各界對賦稅改革的需要乃更加殷切。筆者執行會計師業務十有六年，其間除隨時關心我國租稅的有關興革外，平素因執行業務而對征納雙方實際發生的租稅問題，尙能略有所悉。茲值賦稅改革委員會成立，全國納稅人無不切盼早日建立一個進步而合理的租稅環境之際，筆者除誠摯地預祝該會能夠順利達成其劃時代的使命外，謹願以一介納稅國民的身份，提出個人幾點淺見，若能聊供財稅當局改革訂制的參考，則幸甚矣！

## 賦改必須把握的原則

賦稅改革，因牽涉到稅制、稅法及稅政等，故其內容相當繁複，其所涉及的問題可說是千頭萬緒。因此，賦稅改革若擬在短短二年內發揮其預期的功能，勢必把握當前國家經濟社會之需要，「選擇」最關重要的改革項目並決定其最適當的解決方案。由於國際化及自由化乃我國未來經濟發展的必然趨勢，在此一大趨勢下，如何創建一個進步而合理的租稅環境，俾能面對競爭日益劇烈的國內外經濟變局，共締一個均而且富的明日社會，這應該是大家共同的心願，也是當前賦稅改革應該努力的目標。

依前所述，賦稅改革所涉及的問題既多，其牽涉的層面亦廣，爲使賦稅改革能夠落實並收到立竿見影之效，其改革的內容必須針對當前國家經濟發展的需要，慎重重要的租稅問題並提出最適當的解決方案，而不宜過份偏重於理論的探討或研究。惟在選擇問題及尋求最適當解決方案時，我們必須要把握「簡便、公平與配合經濟發展」的原則。大家都知道，「簡便、公平與配合經濟發展」乃美國雷根總統於一九八四年提出租稅改革方案時所揭櫫的重要原則，也是美國賦稅改革的方向。誠然，美國的經濟發展與社會背景與我國當前的情況不盡相同，其賦稅改革的內容自亦隨之而異，但雷根總統在其租稅改革方案所揭櫫的上述原則，應該也是我們這次賦稅改革所應把握的方向。茲分別說明如下：

一、簡便：即簡單便利原則。簡便不僅可以增加稽征效率，更重要的是，它亦可獲得納稅人的充分合作。爲使征稅簡便原則發揮其最大效果，我們必須：

(一)重視稽征成本的觀念：所謂稽征成本，包括稽征機關爲征稅而發生的各項支出，以及納稅人爲繳稅而花費的時間及各項費用的總合。財稅機關在制訂稅法及實際征稅時，往往未能重視成本效益之觀念，不僅對其本身所耗費的稽征成本未能給予適當的注意，對於納稅人爲完納稅捐而必須配合投入大量的人力物力，亦常加忽略而不知節制，此就國家總體利益而言，豈不是一種資源的浪費？爲了降低稽征成本，提高收稅效率，不僅在稅制的制訂上必須加以兼顧，在稅法規定之內容及稽征方式亦均須要做密切配合。

(二)祛除防弊的觀念：征納雙方如果不能建立起互信的關係，則稽征效率將難以提高，而降低稽征成本亦必成爲空談。目前財稅機關因尙不能祛除防弊的觀念，因此，爲了防患部分納稅人取巧規避稅負，常在稅法或有關解釋函令中，加上重重的限制或規範；在實際查核的過程中，稽征人員因囿於防弊立場，亦常採取不信任之態度而增加許多不必要的查核手續。這些因防弊觀念而導致稅法條文及稽征手續過份繁複，往往會破壞征納雙方的互信關係，稽征效率亦隨之低落。因此，祛除防弊觀念，可以說是稽征簡便的重要關鍵。

二、公平：租稅的公平，其所強調者爲相對的公平而非絕對的公平；絕對的租稅公平不僅不易求得，且過份追求絕對的租稅公平，有時反易造成絕對的不公平。由於納稅能力的不

易測知，且以納稅能力的高低做為決定納稅數額的依據，亦易導致工作意願的低落，進而妨碍經濟的發展，因此，晚近租稅理論對於租稅公平乃逐漸重視水平的公平，亦即著眼於稅基的擴大。申言之，租稅相對公平的觀念，可以包括二個不同的層次，即：(1)守法者與逃漏稅者間的公平，(2)免稅者與應稅者間的公平。就前者而言，若部分納稅人依法完納稅捐，而另外部分納稅人逃漏稅捐並能逍遙法外，則守法的納稅者與不守法的逃漏稅者間即造成租稅負擔上的不公平。守法納稅的企業經營者，可能因該項租稅的不公平而削弱其競爭力，有時，甚至影響企業的正常發展。就後者而言，任何個人或企業，其能否免稅悉依稅法的規定，惟就個別免稅者與應稅者而言，免稅與否在在影響其租稅負擔；抑有進者，假定國家稅收預算不變，則免稅者的免稅，係以應稅者的繳稅作為挹注，亦即免稅者的租稅減免係以加重應稅者的租稅負擔為代價，因此就某一角度而言，稅法上不適當的免稅規定（即過於浮濫的免稅規定），其所造成的不公平程度，有時尚較因逃漏稅而引起的不公平更為嚴重。故如何杜絕上述因逃漏所引起的不公平並減少因不適當免稅規定所造成的不公平，應為此次賦稅改革的重點工作。

三、配合經濟發展：就租稅中立性原則言，租稅係以滿足政府財政收入為其主要目的。稅收的滿足固極重要，惟經濟的發展却更是國家生存之所繫，且二者息息相關。因此，就現代租稅理論而言，我們雖然不能過份依賴以租稅政策做為經濟發展的工具，但我們亦不能讓

不良的租稅環境去阻碍正常經濟的發展。因此，我們在稅制、稅法及稅政等方面，必須配合現階段經濟發展的需要，加以檢討改進：

(一)以往爲配合各項政策目標（包括社會政策及經濟政策等）而制訂的許多租稅減免規定（尤其是獎勵投資條例），必須一一重新檢討並做適當的增刪或修正。

(二)爲增強企業對外的競爭能力及其正常發展，對於現行稅法規定而有碍於經濟之發展者，亦必須澈底檢討改進。諸如：影響企業經營規模大小的租稅規定（如企業合併的有關課稅規定）；影響企業厚植財務結構的租稅規定（如未分配盈餘強制歸戶及虧損扣抵限制的有關課稅規定）；成本及損費的認列與現代企業經營理念不合之規定（如折舊年限的限制、各項損費認列的限制）等均屬之。

## 營業稅法應做全盤的修正

### 一、新稅制尚未發揮功能：

新制營業稅係我國近三十年來最大的稅制改革。我國自七十五年四月一日實施加值型營業稅迄今，國內物價平穩，稅收未見短減，一切尙稱順利。但是，物價平穩，充其量祇能說是採行新稅制時未在經濟方面造成陣痛或減少其「副作用」的發生罷了，而稅收未見短減，亦僅能滿足目前政府稅收預算，財稅主管實不能據以認爲新制營業稅的實施已獲致完全的成

功。由於新稅制本身的功能尚未充分發揮，因此，營業稅法實有澈底檢討並做全盤修正的必要。或許有人認為，新制營業稅剛剛實施一年餘，若遽做全盤修正，豈不遣人以朝令夕改之譏評？如確有修正必要，亦可稍候而不必急於一時。此種看法，實不無商榷之餘地。就稅法的修正時機言，營業稅改制已一年有餘，我們對新制營業稅的實際運作可說已相當嫺熟，因實施新制營業稅而引起的困擾及新制營業稅本身未能充分發揮功能的癥結，亦頗多瞭解。玆值政府大力推動賦稅改革之際，營業稅法自更應及早做澈底的檢討及全盤的修正，否則，營業稅法一旦由「新稅」變成「舊稅」，而征納雙方對於部分本應修正的規定亦逐漸「習以為然」，斯時政府再重新檢討並做修正，豈不更大費週章而呈事倍功半之弊？其次，若就稅法的修正意義言，則營業稅法更有及早做全盤修正的必要，其理由如下：

(一)根據一般瞭解，我國企業逃漏稅捐之風氣頗盛，而新制營業稅係採稅額相減法，理論上可以增加相互勾稽之效果，故我國營業稅改制後，營業稅收理應增加，但驗之實際，稅收並未如預期地增加，可見相互勾稽之效果並未發揮，而與營業稅改制的原意相去甚遠！新制營業稅之所以不能發揮其相互勾稽之效果，究係因新營業稅制度本身之架構未臻理想抑或因營業稅法條文之規定不夠週延所致，自應深入檢討改進。

(二)營業額不僅為課征營業稅的依據，亦為所得稅的課稅基礎。因此，新制營業稅若不能發揮相互勾稽的效果，其所逃漏者，除營業稅外，尚應包括所得稅（包括營利事業所得稅及

綜合所得稅）在內，其對政府稅收的損失，可說相當嚴重。實施新制營業稅後，營業稅未能合理增加，其蘊含的意義，實不容忽視。

(三) 加值型營業稅在理論上具有甚多優點，且因稅基廣大，又具相互勾稽效果，增稅容易。在實施加值型營業稅之國家，其營業稅收佔全部稅收之比率均高。我政府之所以不遺餘力改採新制，在政策上亦擬藉實施新營業稅制所增加之稅收，轉作日後改進或取消其他稅目之用，使我國之稅制能夠邁入現代化之列。今財稅主管若抱持營業稅收仍維持原狀爲已足的心態，則原先擬以營業稅的改制，帶動我國整個稅制步上革新之路的理想，自尙未能達成。

## 二、應重新檢討修正的重要問題：

### (一) 簡便稽征手續方面：

1. 報稅期間酌予延長及分業申報方式的採行問題。
  2. 統一發票使用的簡化問題。
  3. 進項憑證應否檢附及如何簡化問題。
  4. 會計師代辦營業稅查核申報制度的建立問題。
  5. 視爲銷售課稅規定的改進問題。
- (二) 消除重複課稅方面：
1. 消除貨物稅的重複課稅及稅上加稅問題。

2. 不能扣抵進項憑證之放寬問題。

(三) 增加公平及防止逃漏方面：

1. 免稅及零稅率之適用範圍問題。

2. 進口貨物應否先行課稅問題。

3. 小店戶課稅規定的改進問題。

4. 內含與外加之採行問題。

以上所舉各項問題，對於未來營業稅制的改進，至關重要，希望專設賦改機構詳加研議提出具體解決辦法，早日付諸實施。

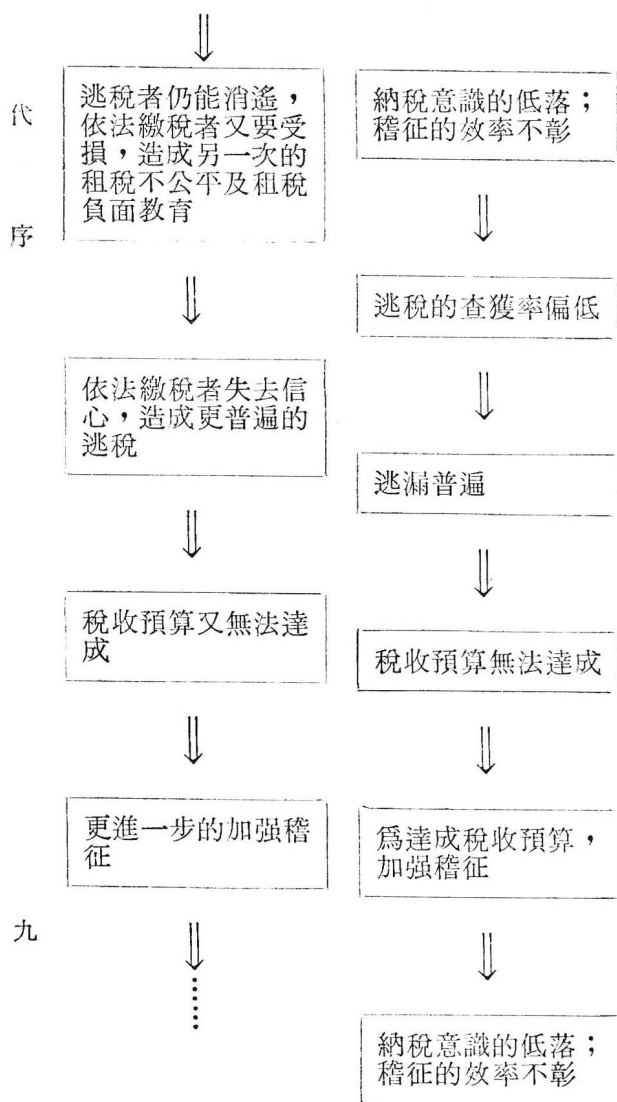
## 建立良好的租稅紀律

沒有租稅紀律，一切賦稅改革的良法美意均難發生實效。因此，建立良好的租稅紀律，應該是這次賦稅改革的重要工作，也是創建進步合理租稅環境的前提。

一、逃稅的惡性循環：

數十年來，我財稅機關幾無時無刻不在謀求加強稽征，但是，加強稽征的結果，企業界會計紀錄未能真實表達其財務狀況及經營結果者，仍大有人在；大家對逃稅現象雖然不太願意去面對承認，但它却是今日社會確實存在的問題。財稅機關越加強稽征，社會逃漏稅風氣

却越嚴重，這不僅是一個很大的諷刺，也是一個值得深思的嚴重問題。今日社會普遍存在著「逃稅者不覺得羞耻，繳稅者亦不感到光榮」，甚至「逃稅者可以逍遙，守法者却要遭殃」的不正常想法，良好的租稅紀律自無從建立。造成這種逃稅的惡性循環的原因，可以簡單分析如下：



## 二、如何跳出逃稅的惡性循環？

平心靜氣地說，正確的納稅意識未能普遍建立乃是造成逃稅的主因，但今日之所以會演變成逃稅的惡性循環，無可諱言的，財稅機關的觀念及作法亦有許多值得檢討改進的地方。因此，我們若要跳出目前逃稅的惡性循環，建立良好的租紀律，自應同時從征納雙方的改進着手，不可偏廢；針對問題的癥結所在，對症下藥。

### (一)改進辦法：

1. 合理減輕稅負：租稅負擔的高低，可以分別從國民的總稅負及個別稅目的稅負來加以觀察或衡量。國民總稅負的多寡固然可以做為推測一國稅負輕重的指標，但因影響國民總稅負之因素甚多，且國民總的稅負僅係一種抽象而概括的觀念，故對一般納稅人而言，其所代表的意義反不若個別稅目的稅負之高低，尤其是各個稅目所適用稅率之高低，來得重要。就一般而言，偏高的稅率常會導致較高的逃稅率。因此，我們除應注意國民總的稅負是否合理外，對於個別稅目所適用之稅率是否偏高（如所得稅率、貨物稅稅率及契稅稅率等），特別應該注意檢討，以合理減輕納稅人的負擔，進而有效降低逃稅誘因。

2. 提高查核能力：查核能力的高低乃是決定逃稅查獲率及稽征成本的主要因素。偏低的查核能力，不僅會增加稽征成本，而且助長逃漏。在所得稅方面，要有效提高其查核能力，除應對目前的查核方式（包括選案及分案等）及查核方法加以研究改進外，目前以是否達成

分擔之稅收預算作爲稅務人員考績及陞遷的重要因素，亦亟應檢討改進。

3. 稽征機關組織編制的合理化：稅捐稽征，關係征納雙方之權益甚大。目前稽征機關之組織編制，不僅臺灣省與臺北市、高雄市有所不同；臺北市及高雄市承辦國稅（臺北市及高雄市國稅局）與承辦地方稅（臺北市及高雄市稅捐稽征處）之組織編制亦異。再者，從事稅捐稽征之人員，工作綦繁，責任亦重，但其職位偏低，陞遷頗爲不易，因此，如何將稽征機關之組織編制予以合理化，俾使其權責相互對稱，其工作與職位亦能相互配合，殊屬必要。

4. 對稅務人員合理提高待遇並加強管理：稅務人員之工作，因涉及納稅人應納稅捐之認定，事繁責重。因此，一方面應該合理提高其待遇，俾收「俸足以養廉」之效果；另一方面，爲嚴禁收賄，整飭稅風，似可仿照香港及新加坡成例，確實建立稅務人員之財產申報制度，加強管理。

5. 對逃漏稅者依法處罰：我國稅法對逃漏稅者的處罰規定，內容已相當完備。惟實務上，稽征機關在執行逃漏稅者的處罰時，常抱著息事寧人的心態。一方面，祇要逃漏稅者願意補繳所漏稅捐及其罰鍰，稽征機關即甚少進一步去追究逃漏稅者應負擔的法律責任。另一方面，稽征機關在進行其金錢方面的補稅送罰時，祇要逃漏者本身（包括個人及營利事業等）無財產可供執行（不論其財產有無經過蓄意的安排或移轉），稽征機關通常在取得法院無財產可供執行之證明後，即報請結案，而不再進一步追討因逃漏稅而獲得財產的可能去處；甚

至對於公司負責人等因以不法或不正當方法逃漏稅捐，是否應負連帶清繳稅捐之責任，稽征機關亦殊少加以追究（即一般所謂之納稅義務延伸），這種息事寧人的作法實爲我國數十年來逃稅風氣無法改善的主因之一。因此，稽征機關若能澈底檢討，一改目前息事寧人的心態，對於以不法或不正當方法逃漏稅者，確實執行稅法有關處罰及納稅義務延伸之規定，則逃稅風氣的戢止，良好租稅紀律的建立，當指日可待！

## 決心比什麼都重要

賦稅改革，因涉及稅制、稅法及稅政等，其牽涉的問題可說相當複雜；又因賦稅改革的結果，對於全國每個納稅義務人的租稅負擔，均可能發生直接或間接的影響，其利害關係，當然難期一致。因此，賦稅改革乃是一件相當艱鉅的工作。

近十餘年來，財政部對我國租稅問題雖亦經常在檢討研究，其對我國租稅之應興應革事項亦有相當之瞭解，但因過於強調稅收預算之滿足及其所顧慮之問題太多致改革成效仍極有限。因此，這一次賦稅改革若要能順利成功，除必須把握住前述「簡便、公平及配合經濟發展」的大原則，針對我國當前經濟社會的需要，慎密研究其興革方案外，其最重要者，乃是政府（包括財政部、賦改會及相關部門）的改革魄力與決心。有人說：「死亡與納稅乃人生不能避免的兩件事。」這句話可以充分道出租稅與全體國民息息相關，也是大家所關切的問題。

題。我們如果能夠做好現階段的賦稅改革，早日創建一個進步而合理的租稅環境，不僅對我國今後的經濟發展助益甚大，而且在政治革新方面，實亦具有直接而重大的意義。

## 張龍憲

謹識於建業聯合會計師事務所

中華民國七十六年九月一日

# 目 錄

代序：如何創建一個進步而合理的租稅環境

——對當前賦稅改革的幾點淺見

壹、營業稅改制問題探討……………

• 如何使新制營業稅的實施更成功（上）……………

——從簡化稽征作業及便利報稅手續說起……………

• 如何使新制營業稅的實施更成功（下）……………

——合理、公平及有效防止逃漏……………

• 談新制營業稅幾個較易混淆的問題……………

• 從誰是加值型營業稅的納稅義務人說起……………

• 營業稅改制的存貨退稅問題……………

——請提高退稅率，放寬退稅條件……………

• 對實施新制營業稅的幾點建議……………

• 新營業稅制自動勾稽功能有破綻……………