



編號：(93)055.114

財政改革方向與政策研究

行政院經濟建設委員會

民國 93 年 10 月

編號：(93)055.114

GPN：1009303312

財政改革方向與政策研究

計畫主持人：黃明聖 博士

研究助理：洪世英（政治大學財政學系）

委託單位：行政院經濟建設委員會

本報告純屬作者個人之觀點，不應引申為
行政院經濟建設委員會之意見

摘要

一、現況檢討

檢討現況後發現：1. 歷次租稅改革在公平面皆未顧及。2. 目前租稅減免過多，侵蝕稅基，破壞水平公平。3. 近年來稅率調降，有違垂直公平。4. 財政赤字及債務餘額日趨嚴重。5. 財政自我負責性尚未在地方財政發揮。

二、財政改革的國際趨勢

財政收入面的財政改革：1. 所得稅：採屬人兼屬地原則，擴大稅基、降低稅率，實施地方所得稅。2. 環境稅、綠色租稅之實施。3. 遺產贈與稅的廢除。4. 社會安全捐仰賴的加重。5. 間接稅比重之提高。

財政支出面的改革：1. 緩和社會福利支出膨脹的速度。2. 推行民營化及引進民間參與公共建設，例如 BOT、PFI。3. OECD 國家改善財政態勢，甚或追求預算賸餘。

三、財政改革之目標

1. 追求財政公平

隨著選民水準的提升，民眾會逐漸關注財政公平的問題，因而影響其投票之意向。再者，先求負擔及受益之公平之後，才可能加稅；否則越加稅，越不公平。由此觀之，財政公平的重要性與日俱增。

為達到租稅公平的目標，首要之務即是將現行不合理的租稅減免措施盡量予以取消，以達到水平公平（同樣的境況，同樣的租稅待遇）。

至於支出受益面的公平，包括檢討目前獨厚軍公教的福利支出、各項津貼請領資格、國宅興建之存廢。

2. 追求預算平衡

台灣目前的預算赤字雖不算嚴重，但持續的赤字已使債務餘額不斷累積，而過多的債務餘額恐會形成「債留子孫」的問題。

為了避免世代之際的不公平，必須要遏止債務餘額的進一步增加。若能維持預算平衡，即不會增加後代之負擔。1990 年代以來，世界各國已有財政態勢改善之趨勢。我國面對此趨勢，亦應盡力在 6 到 10 年內達到預算平衡的目標。

另外，由於人口成長趨緩，將逐漸形成高齡化社會，導致稅收減少，老年給付增加，而肇致未來預算赤字的增加。為了應付未來可能的財政困局，應仿歐盟（如芬蘭、瑞典）美國的未雨綢繆，累積預算剩餘以為準備。

3. 提高財政效率

在財政收入面的效率包括：追求租稅中立，減少租稅扭曲；強調受益原則，導入付費觀念。

在財政支出面的效率包括：以效率高的民營取代公營；賦予公部門預算執行的彈性。

四、財政改革之策略

1. 提高間接稅比重，減少改革抗爭

提高間接稅比重為 1980 年代以來，世界各國租稅改革的潮流。英國柴契爾夫人將 VAT 稅率從 8% 提高至 15%，但所得稅邊際稅率由 83% 降到 40%。再者，間接稅可以轉嫁的特性，使得廠商可以接受，消費者不易察覺其負擔。另外，有能力消費者即能享受其效用，並無所謂公平的問題。

2. 慎選改革時機

租稅改革須慎選時機，否則會適得其反。例如有學者認為總統大選後即為適當的財政改革時機。而調高 VAT 稅率的最好時機應是在景氣持續好轉、物價平穩、或新台幣升值時。

3. 成立改革委員會

似可仿照 1990 年代瑞典財政改革之模式，先成立改革委員會，做為租稅改革的發動者。其成員盡量避免產業界在第一時間即介入。該委員會初步研擬出中、長期的財政改革草案，再諮詢基層或由基層公決。

4. 由下而上 凝聚共識

將改革委員會擬訂的草案經廣泛諮詢地方或公決，依鄉鎮、縣市逐級由下而上彙整修正案後，最後送交國會立法。如此具有民意基礎的改革提案，一定可以立法通過，且獲得民眾在改革的支持。

5. 包裹立法

由於租稅改革涉及加稅與減稅的措施，因此中長期的改革法案須採行包裹立法，以免只是減稅而不加稅，影響財政改革的完整性。避免枝枝節節的修改，反而導致福利的降低。

五、短期的財政改革政策建議

1. 提高營業稅稅率到 7%

不須修法，預計可讓財政收入增加 700-800 億元，以達到預算平衡的目標。

2. 遺產稅稅率調降到 40%

修法將會立即通過，可以降低重複課稅的問題。

3. 取消軍教所得免稅。

雖然稅收增加有限，但可達到租稅公平及宣示改革之決心。

4. 簽訂租稅協定，準備將所得稅改採屬人兼屬地主義

全球化之後，資金自由移動，本國稅收損失逐漸嚴重。此項措施可達到租稅公平及宣示改革之決心。

5. 落實稅式支出要求

無須修法。任何減稅之議，必須提出對等之財源挹注，期以達到預算平衡的目標。

6. 檢討產業升級條例的租稅優惠

產業升級條例雖然有效的提高我國產業競爭力，但不合時宜的租稅減免，往往為一般民眾所詬病。再者，已經實施「兩稅合一」，重複課稅早已消除。因此在該條例未屆期前，藉著檢討產業升級條例的租稅優惠，可達到租稅公平及宣示改革之決心。

7. 縮小公告地價、公告現值、與市價之差距

公告現值應與市價拉近差距。公告地價也應縮短調整頻率，由現行的每三年公告一次，改為兩年或一年公告一次。

8. 兩年後成立改革委員會，推動中長期財政改革的計畫

租稅改革的中長期階段，將面臨更多棘手的問題，例如對於資本利得之課稅、地方所得稅、綠色租稅、社會安全捐等。故必須在兩年後成立改革委員會初擬改革措施，以宣示改革之決心。

六、中長期的財政改革政策建議

須經修法，包括：1. 恢復證券交易所所得的課稅。2. 加強綠色租稅。3. 提高社會安全捐之比重。4. 預算平衡與預算剩餘。5. 加速公營事業民營化。6. 公共建設引入PFI的模式。7. 明確劃分中央與地方之權限。8. 地方所得稅的實施。9. 具誘因的新績效預算。

目 錄

摘要	i
第一章 緒 論	1
第 1.1 節 研究背景及目的	1
第 1.2 節 現況檢討	1
第二章 財政改革的國際趨勢	14
第 2.1 節 收入面的財政改革	14
第 2.2 節 支出面的財政改革	25
第三章 財政改革的目標	38
第 3.1 節 追求財政公平	38
第 3.2 節 追求預算平衡	41
第 3.3 節 提高財政效率	43
第四章 財政改革的策略	46
第 4.1 節 財政改革的策略	46
第五章 財政改革的政策建議	50
第 5.1 節 短期之改革政策建議	50
第 5.2 節 中期之改革政策建議	54
第 5.3 節 長期之改革政策建議	57
參考文獻	59

表 目 錄

表 1.1	1992 年以來台灣所得分配的變化	4
表 1.2	各國各項稅收占 GDP 比率	9
表 1.3	2001-03 年度各縣市自有財源比率與歲入歲出短差	11
表 1.4	台灣各縣市賦稅收入情況	12
表 2.1	各國遺產稅制之比較	19
表 2.2	各國社會安全捐占 GDP 比率	24
表 2.3	歐盟增值稅稅率表	25
表 2.4	社會安全支出占 GDP 比率	26
表 2.5	1993-98 年各國民營化收入表	29
表 2.6	1999 年前十大民營化案例	30
表 2.7	英國中央政府各部會 PFI 額度分佈表	32
表 2.8	PFI 計畫的改進	33
表 2.9	OECD 國家政府財政赤字(-)或盈餘(+)占 GDP 的比率	35
表 2.10	OECD 國家政府債務餘額占 GDP 的比率	37
表 3.1	各級政府退休撫卹支出占社會福利支出比率	40
表 3.2	預期美國三項法定支出占 GDP 之比率	43

第一章 緒論

第 1.1 節 研究背景及目的

新政府上台對 2000 年以前的施政事項已進行諸多改革，但是頗具急迫性的財政改革，尤其是稅制改革，政府卻遲遲未有積極之行動。2004 年總統大選時，「泛紫聯盟」提出諸多租稅改革的呼籲。選舉過後，似乎沒有得到太多的回應，終究有如船過水無痕。觀諸目前台灣經濟情勢已經轉好，政府似應把握契機盡速進行財政改革，以免他日經濟情勢逆轉時，政府再擬以擴大公共建設之手段提振經濟景氣，恐怕捉襟見肘。屆時才思實施財政改革，將更加困難重重。

基於以上的背景，本文研究之目的臚列如下：

首先，檢討台灣過去財政改革的得失。將分別按公平、效率、預算平衡三個面向檢討。

其次，介紹財政改革的國際趨勢。

最後，提出可行的方向建議，作為政府規劃新一期四年國家建設計畫暨長期展望之參據。

本文結構如下：本章以下的第 1.2 節為台灣財政現況檢討。接著，第二章介紹財政改革的國際趨勢。在第三章提出財政改革的目標。第四章為財政改革的策略。最後，第五章為財政改革的政策建議。

第 1.2 節 現況檢討

本節將分別按公平、效率、預算平衡三個面向，檢討台灣過去財政改革的得失。

1.2.1 歷次租稅改革公平面皆未顧及

A. 1937 年日治時代之租稅改革

1910 年日人引進所得稅制。1930 年代前之臺灣稅制，雖屢有更迭，但仍以偏重間接稅，似不合近代租稅理論，且負擔有失公平，收入亦乏彈性，故有通盤改革之必要。由於時適中日戰事全面展開，軍費浩繁，日本本國因而進行稅制改革，臺灣自亦比照施行，期能分擔日本軍費及應付台灣本身之急需。唯台灣早在 1933 年即著手準備租稅改革，中日戰事恰成催化之作用。

當 1937 年台灣實施稅制改革時，官方宣稱其目標如下：

- (一) 建立以所得稅及收益稅為中心的近代租稅體系，以期負擔公平。
- (二) 國稅與地方稅之稅源適當分配，使地方政府有可靠財源以利地方自治之推行。
- (三) 參酌台灣之特殊民情制定新稅制，以配合日本之稅制改革。
- (四) 使租稅收入具有彈性，以便財政調度之靈活運用。
- (五) 使租稅除了財政目的以外，兼具社會政策之意義。¹

官方揭示這些冠冕堂皇的理由，實際上只以增加收入為改革主要目標，以期滿足日本籌措戰費之需求。由於殖民政府脅迫施壓，此次的租稅改革，已達到稅收充足的目標。然而，由於戰爭持續擴大，為籌措軍費，不但逐年提高稅率，增設新稅，反而使人民稅負加重。雖然已建立直接稅制，但仍有違公平的原則。

B. 1968 年賦稅改革

二十世紀台灣第二次租稅改革的工作肇始於 1968 年的行政院賦改會，由劉大中博士主持，其賦稅改革目標為：

- (一) 促進經濟成長。
- (二) 改進賦稅負擔之分配，使更公平合理。

¹ 請參閱黃明聖 (2003) 及黃通等 (1951)。

(三) 維持物價平均水準之相當穩定：以賦稅為政府支出之主要財源，使政府收入及支出有約略相同之增長速率。

(四) 以賦稅收入積極提高軍公教人員待遇之改善，藉以加強行政效率。

(五) 改善稅務行政，使優良之稅法稅制，得以有效實施²。

此次賦稅改革，最主要的成果就是達到稅收充足的目標，不但使政府有穩定的財源，並有能力提高軍公教人員的待遇與義務教育的施行。

但因當時太著重稅收的增加，以致在資源利用與經濟成長方面構成若干障礙，甚至於因為太著重新資所得稅的課徵，以致犧牲了租稅負擔公平的原則³。

C. 1987 年賦稅改革

在 1980 年代中期以後，台灣的經濟體質與社會環境都發生劇烈的變動。財政部鑑於當時的賦稅制度，已經無法適應經濟環境面臨或即將發生的變化，乃於 1987 年成立賦稅改革委員會，隸屬財政部，由陳聽安教授出任主任委員，對台灣的整體稅制、稅政和財政問題進行研究。本次賦稅改革的目標為：

(一) 適足的稅收。

(二) 中立的稅制。

(三) 稅負分配的公平合理。

(四) 稅制的多面調適。

(五) 稅政的效率廉能。⁴

除了上述目標外，這此賦稅改革另以追求水平公平、維持稅制的中立、擴大稅基降低稅率為改革的基礎。然而，在政治環境的現實考慮下，

² 行政院賦稅改革委員會 (1970)，頁 13-14。

³ 為增加稅收，無所不用其極。例如：將最低所得級距之邊際稅率由 3% 提高至 6%，被認為是最有效的增加政府稅收之方法。

⁴ 財政部賦稅改革委員會 (1989)，頁 34-36。

政府部門只採取減輕稅負的建議。不但沒有達到公平的目標，整體國家稅收亦因此降低。⁵

歸納二十世紀台灣三次賦稅改革之目標與成果，可發現在 1937 年與 1968 年的租稅改革，均達到稅收充足的目標。而 1989 年的賦稅改革在適足的稅收方面，似未達成。另外，就公平面而言，三次租稅改革均沒有達到租稅公平的目標。

表 1.1：1992 年以來台灣所得分配的變化

	最低 20% 所得組	最高 20% 所得組	第五分位 組為第一 分位組之 倍數	吉尼係數 (稅前)	吉尼係數 (稅後)
1992	7.37	38.66	5.24	-	0.312
1993	7.13	38.66	5.42	-	0.316
1994	7.28	39.16	5.38	-	0.318
1995	7.30	38.99	5.34	-	0.317
1996	7.23	38.89	5.38	-	0.317
1997	7.24	39.14	5.41	-	0.320
1998	7.12	39.26	5.51	-	0.324
1999	7.13	39.24	5.50	-	0.325
2000	7.07	39.23	5.55	-	0.326
2001	6.43	41.11	6.39	-	0.350
2002	6.67	41.09	6.16	-	0.345

資料來源：主計處，(2003)，《中華民國台灣地區家庭收支調查報告》。

1.2.2 目前租稅減免優惠過多，侵蝕稅基，破壞水平公平

由表 1.1 顯示最近幾年吉尼係數的數據變化，台灣的稅後所得分配狀態呈現愈來愈不平均的現象。台灣所得稅制度最為人詬病的可能是各種租稅優惠過多。不當的租稅優惠不但會侵蝕稅收，亦會造成嚴重的租稅不公平，如此所得稅制擬達成重分配功能，無異緣木求魚。

⁵ 徐偉初 (1997)。

台灣個人所得稅乃採綜合所得累進課稅的基本性質。雖然資料顯示高所得者所適用的平均稅率的確較低所得者為高，但因為許多諸如免稅額、儲蓄投資特別扣除、捐贈列舉扣除、以及投資稅額扣抵等設計，對高所得者明顯有利，進而抵消綜所稅的累進效果。甚至還有例如證券交易所得、保險給付、軍教薪資等免稅所得的存在，亦即在職業別與性質別（資本利得方面）產生了嚴重的不公平的租稅待遇，委實無法期望綜所稅的累進課徵達到所得重分配功能。

A. 軍教所得長期免稅

軍人和國中小教職員薪資所得免稅的問題，存在已久。以往軍人與教師相對收入較為微薄，為了保障其生活，因此對其薪資所得給予免稅的優惠。

然而，由於時代環境的變遷，現在軍人和國中小教職員的所得已高過勞動平均薪資甚多，一缺難求，故其薪資所得免稅的優惠實在沒有存在的必要。但因為涉及敏感政治因素，多年來都不敢取消此種基於身分、職業別而提供的免稅措施，因而造成違反租稅公平的結果。

B. 證券交易所得免稅

就租稅理論言，證券交易所得為資本利得，較諸勞動所得，更應該繳稅。不過，目前台灣勞動薪資所得分毫都須納稅，但買賣證券的資本利得卻悉數免課所得稅，形成水平不公平。

為了維持租稅公平，為了健全證券稅制及市場發展，實有必要恢復證券交易所得的課徵。就實務而言，證所稅絕對有助於社會公平正義，縮短貧富差距，因為證所稅的恢復課徵，應能改善稅負大幅集中在薪資所得的不公平現象。

C. 土地稅稅基偏離市價

台灣不課土地交易所得稅，改以土增稅代之。原先稅率最高為 60%，但因為是以公告現值（約為民間交易市價的 40%）為準，所以實質稅率只有 25% 左右。近來最高稅率降為 40%，實質稅率只有 16%，目前又減半課徵，是資本利得大幅減免的一項。

土地所有人能藉此獲取龐大利益，卻不必負擔相當的租稅，不但造成不公平，也使得政府的稅收有所流失。而公告地價與市價脫勾，使得地價稅的稅基偏低，因此，地價稅占土地持有成本的比重微不足道。土地增值稅和地價稅扭曲的架構，對於土地利用和土地政策都產生了負面影響。

D. 促進產業升級條例造成產業間的不公平

在產升條例實施之初，主要是針對重要科技事業、重要投資事業等策略性產業，提供五年免稅或股東投資抵減的獎勵。然而此種獨厚高科技產業的做法，已造成產業間的租稅扭曲與不公平對待的情況。

基於產業間的公平對待及鼓勵投資，近兩年政府復對策略性產業以外之傳統產業（如製造業、技術服務業等）提供免徵營所稅兩年的優惠。然而，若是產業受獎勵範圍不斷擴大，將形同所有產業統統有獎，既失獎勵之目的，又損政府的稅收。

1.2.3. 近年來稅率調降有違垂直公平

A. 1980 年代調降邊際稅率

在財政學的傳統觀念中，要達到垂直公平不一定非要採取累進稅率，通常比例稅率亦能夠達成。但若是特別強調垂直公平，亦即強調重分配的功能，則傳統上認為應該加強累進稅的累進程度。

但在 1980 年代以後，Alt (1983)⁶ 與 Steinmo (1993)⁷ 均認為稅制累進程度的高低與垂直公平的關係，取決於民眾在當下，對所得及財富之分配不均程度的感受。而財富與所得的分配愈不均的國家，其所要求的稅制累進程度應會較高，反之則愈低。以瑞典為例，其對於累進所得稅的依賴程度遠低於英、美兩國，即是因為瑞典已建立可以取得大量稅收的稅制，同時其財政收入多用於住宅、教育、醫療、福利等支出，具較高的重分配效果之故。

因此觀諸 1980 年代以來各國之租稅改革，其重點在於簡化所得級距與調降最高邊際稅率；我國亦在 1990 年將所得稅之最高邊際稅率降為 40%，且將所得級距縮減為五級。

各國進行此改革乃是著眼於高度累進的稅制容易造成過度的扭曲，並影響勞動供給及投資意願，因而紛紛調降稅率。至於對於公平面與租稅收入方面的衝擊，則改用其他租稅（如加值營業稅稅率的調升或環境稅之開徵等）彌補之。

B. 兩稅合一影響垂直公平

1998 年以前台灣所得稅法規定，業者於繳納當年營利事業所得稅後，若將盈餘分配股利，其股利所得須併入個人之綜合所得，再課徵個人綜合所得稅。業者所負擔的有效稅率較高，存在重複課稅的情形。為了避免上述情形，政府乃於 1998 年實施兩稅合一。實施兩稅合一之後，個人股東所得稅最高稅率負擔由 55% 降為 40%，而使稅負降低 15 個百分點，稅負減輕幅度達 27%。故透過兩稅合一，不但解決重複課稅的問題，股東的有效稅率亦隨之大幅下降。

政府採行兩稅合一的初衷主要在於透過有效稅率的下降及重複課稅的

⁶ Alt (1983), p. 183。

⁷ Steinmo (1993), p. 2。

消除以加強個人或企業的投資意願。有效稅率大幅降低，酷似邊際稅率大幅降低。在 1990 年代民眾感受所得分配已漸呈不均之際，此舉對垂直公平似有傷害。

1.2.4. 財政赤字及債務餘額日趨嚴重

A. 預算赤字的擴大

台灣 2002 年各級政府預算赤字約占 GDP 的 3.5%，尚不致太嚴重⁸。然而，近年來台灣的國民所得在成長，租稅卻無相等幅度增加，賦稅收入占 GDP 的比率（或稱國民租稅負擔率）⁹從 1999 年的 15.0% 降至 2003 年的 12.3%，與先進國家存有很大的差距。

除此之外，觀察表 1.2，以 1999 年為例，台灣各項稅收（含社會安全捐）占 GDP 的比率均遠低於 OECD 的任何個別國家。因此台灣租稅收入占 GDP 的比率亦遠低於 OECD 國家平均的 27.2%。而在社會安全捐的部分，由於我國的社會安全制度尚在起步階段，故相對於先進國家似還有很大的提升空間。

因為稅收占 GDP 比率偏低，使得財政收入明顯不足以支應政府支出，造成預算赤字的出現。由於預算赤字的出現勢必牽動債務餘額的累積，因此避免新預算赤字的出現成為調降債務餘額的條件之一。

⁸ 台灣經濟負成長的那一年，2001 年各級政府預算赤字約 3,750 億元，占 GDP 9.6 兆元的 3.9%。2002 年各級政府預算赤字約為 3,569 億元，占 GDP 10.0 兆元的 3.5%。

⁹ 賦稅收入占 GDP 的比率在此不包含社會安全捐。

表 1.2：各國各項稅收占 GDP 比率

單位：%

國家別	對所得、利潤與資本			社會安全捐		
	利得課稅			1980	1990	1999
	1980	1990	1999			
全體 OECD 國家	12.4	13.2	13.3	7.4	8.2	9.5
法國	6.8	6.9	11.0	17.4	18.9	16.6
德國	11.6	10.6	11.2	11.4	12.2	14.8
義大利	9.5	14.2	14.7	11.6	12.8	12.3
日本	11.8	14.9	8.2	7.5	8.9	9.7
韓國	4.5	6.2	5.8	0.2	1.0	4.1
英國	13.3	14.2	14.2	5.9	6.2	6.2
美國	13.4	12.1	14.2	5.9	6.9	6.9
台灣			5.9			3.5

國家別	薪工稅			財產稅			對貨品與勞務 之課稅		
	1980	1990	1999	1980	1990	1999	1980	1990	1999
全體 OECD 國家	0.4	0.4	0.4	1.6	1.9	1.9	10.0	10.8	11.6
法國	0.9	0.8	0.9	2.0	2.7	3.2	12.4	12.2	12.3
德國				1.1	1.1	0.9	9.0	8.7	10.6
義大利	0.2	0.1	0.0	1.1	0.9	2.0	8.1	10.9	11.9
日本				2.1	2.8	2.9	4.2	4.1	5.3
韓國	0.1	0.1	0.1	1.4	2.5	3.2	11.1	9.2	9.5
英國				4.2	2.9	3.9	10.3	11.2	11.7
美國				2.9	3.0	3.1	4.8	4.6	4.7
台灣						2.4			6.7

資料來源：OECD (2001), *Revenue Statistics, 1965-2000*；及朱澤民 (2004)。

B. 債務餘額逐年攀升

受到預算赤字影響所及，台灣的各級政府債務餘額在近年來呈現攀升的趨勢。2000 年底，債務餘額占 GDP 的比率為 26.7%；至 2001 年上升至 30.9%。2002 年為 32.1%；2003 年攀升為 35.0%。由於預算赤字出現，故利用舉債以彌補收支缺口，亦屬必然。

雖然按照公共債務法，台灣目前尚有舉債的空間，但這並不代表政府可繼續任意舉債，否則將會造成「債留子孫」的後果。事實上，若加入被排除在公債法之外者，各級政府債務餘額累積的速度過快，尤須注意。

1.2.5. 財政自我負責性尚未在地方財政發揮

A. 地方財源不但不足，而且不均

首先，由表 1.3 顯示，台灣各縣市政府在近三年來均呈現入不敷出的情況，且自有財源比率¹⁰偏低。精省後各縣市政府所負擔的事務增加，但地方政府卻無足夠的財政自主權，導致財源的不足。而入不敷出的情況使得地方政府長期以來必須仰賴中央補助。既然無須地方政府自己課稅，就沒有節省成本的壓力，支出之效率自然降低。一般財政學教科書將此稱為捕蠅紙效果 (fly-paper effects)。

¹⁰ 自有財源比率 = 自有財源 (即歲入總額扣除補助及協助收入) / 歲出總額 × 100。

表 1.3：2001-03 年度各縣市自有財源比率與歲入歲出短差

	2001 年度		2002 年度		2003 年度	
	自有財源 比率(%)	歲入歲出 短差(百 萬元)	自有財源 比率(%)	歲入歲出 短差(百 萬元)	自有財源 比率(%)	歲入歲出 短差(百 萬元)
臺北市	83.47	23,249	83.77	19,582	87.89	14,068
高雄市	71.92	10,189	66.05	11,370	68.42	8,162
臺北縣	51.94	10,713	54.62	13,616	54.56	9,757
宜蘭縣	39.45	3,423	42.48	1,905	41.83	2,090
桃園縣	50.23	10,842	54.37	6,833	57.55	4,763
新竹縣	36.08	4,654	43.83	4,087	37.25	2,580
苗栗縣	36.14	3,749	38.05	2,202	42.01	1,443
臺中縣	32.78	6,028	46.95	3,546	45.41	522
彰化縣	40.56	4,436	54.14	752	40.39	2,571
南投縣	16.39	3,025	47.41	1,493	38.86	1,733
雲林縣	53.47	3,596	41.48	3,358	42.40	2,300
嘉義縣	38.92	3,132	40.89	2,079	36.82	1,100
臺南縣	50.56	3,046	44.91	4,288	42.28	1,986
高雄縣	47.29	4,197	52.70	1,132	51.63	3,788
屏東縣	43.48	4,096	42.41	3,416	45.05	2,136
臺東縣	40.32	901	34.91	1,251	35.29	1,494
花蓮縣	42.07	1,628	40.49	1,039	37.02	1,842
澎湖縣	34.09	908	30.02	619	24.68	827
基隆市	50.59	2,182	47.87	1,514	45.18	2,074
新竹市	55.20	1,653	50.35	3,292	51.02	1,587
臺中市	68.43	968	75.10	932	70.29	2,709
嘉義市	50.76	639	52.80	698	53.61	501
台南市	55.36	3,973	59.95	2,853	63.54	2,025

資料來源：財政部國庫署，<http://210.69.165.254/business/0822.xls>。

台灣地方財政的另一個問題便是各縣市稅收不均的問題，由表 1.4 可顯示其嚴重性。部分較貧乏的縣市如澎湖、台東、嘉義等，不但稅收少，更有稅收逐年惡化的趨勢。各地稅收的差異或許與其自然、人文環境不同有關，但更是反映了城鄉差距與基礎建設的豐瘠。

表 1.4：台灣各縣市賦稅收入情況

	2002 年度		2003 年度	
	金額(億元)	百分比 %	金額(億元)	百分比 %
臺北市	3,436.5	30.2	3,476.6	29.7
高雄市	1,372.0	12.0	1,427.6	12.2
臺北縣	966.0	8.5	992.7	8.5
宜蘭縣	95.1	0.8	95.1	0.8
桃園縣	1,518.5	13.3	1,606.6	13.7
新竹縣	182.5	1.6	138.1	1.2
苗栗縣	173.9	1.5	178.9	1.5
臺中縣	597.2	5.2	657.0	5.6
彰化縣	231.7	2.0	203.5	1.7
南投縣	82.4	0.7	69.8	0.6
雲林縣	334.2	2.9	352.8	3.0
嘉義縣	63.9	0.6	61.4	0.5
臺南縣	221.1	1.9	220.6	1.9
高雄縣	222.7	2.0	212.8	1.8
屏東縣	142.1	1.2	158.2	1.4
臺東縣	25.0	0.2	23.8	0.2
花蓮縣	85.5	0.8	88.7	0.8
澎湖縣	6.3	0.1	6.5	0.1
基隆市	717.3	6.3	903.9	7.7
新竹市	207.3	1.8	159.9	1.4
臺中市	380.0	3.3	350.3	3.0
嘉義市	81.2	0.7	72.3	0.6
台南市	224.3	2.0	196.5	1.7
合計	11,393.4	100.0	11,699.7	100.0

資料來源：財政部（2003），《賦稅統計年報》。

B. 自有財源支付人事費尚不夠，更奢談建設

2001 與 2002 年台灣省縣市政府（不含北、高兩市）人事費支出占歲出比率分別為 53% 與 64%。與表 1.3 中各縣市自有財源比率比較之後，發現幾乎沒有縣市的自有財源足以支應其人事費的支出，更遑論有餘力從

事地方基礎建設¹¹。因此若有舉辦地方建設，其財源必須依賴中央的補助款。

C. 過度依賴中央補助，缺乏租稅努力

觀察表 1.3 可知，由於許多縣市自有財源比率偏低，其基本財政收支差短¹²必須仰賴政中央的補助。但現行的補助款制度中，對於鼓勵地方政府開源節流的相關規定似嫌不足，使地方政府缺乏足夠誘因改善其自有財源不足的困境，應該課徵的租稅卻不徵收。只要財政有困難，就向中央伸手，違反地方財政的自我負責性 (financial accountability)。若不思改善此現象，未來不僅地方財源不足與不均的情況會更趨嚴重，對地方政府的補助支出也將會排擠中央其他部門的支出。

¹¹ 依據財劃法第三十七條之一規定：地方政府應就其基準財政收入及其他經常性之收入，優先支應下列各項支出：一、地方政府編制內員額與經上級政府核定有案之人事費及相關費用。
二、一般經常性支出、公共設施管理維護及依法律規定必須負擔之經費。
三、地方基本設施或小型建設經費。
四、其他屬地方政府應行辦理之地方性事務經費。

地方政府依前項規定辦理後，其收入不足支應支出時，應由其所獲分配之統籌分配稅款予以優先挹注。

¹² 基本財政收支差短：指基本財政支出扣除基本財政收入及所獲分配之中央統籌分配稅款後之數額。基本財政支出與基本財政收入之範圍，詳見「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」第二條之規定。

第二章 財政改革的國際趨勢

他山之石，可以攻錯。檢討了國內的現況之後，在本章中將探討財政改革的國際趨勢。在章節安排上，第 2.1 節介紹收入面的財政改革，第 2.2 節則為支出面的財政改革。

第 2.1 節 收入面的財政改革

2.1.1 所得稅

A. 屬人、屬地主義

就國際潮流的趨勢來說，目前全球先進國家的所得稅制多採取「屬人兼屬地主義」。若採取屬地主義，即只對個人在境內之所得課稅，將使得企業及富有者在做資金配置時，出現資金外流的效果。為了避免此一租稅漏洞的發生，故先進國家常採取以屬人主義為主的所得稅制。

以美國為例，美國的所得稅制兼採屬地主義和屬人主義。對於非本國籍之住民，應按照美國境內來源所得向美國政府繳稅，即為屬地主義。就美國國民的所得而言，美國的所得稅制原則上採屬人主義，即是針對公民之美國來源所得與海外所得加以課稅。

B. 個人所得稅

在個人所得稅方面，一般認定所得稅有嚴重的扭曲效果，因此主張在維持總稅收不變的基本前提，也就是「稅收中立性」下，擴大稅基、簡化（縮減）稅基級距、降低最高邊際稅率。其中最常被強調的為最高邊際稅率的下降，其目的主要在於減少扭曲，刺激經濟成長。以瑞典為例，其最高邊際稅率從 1976 年的 57% 大幅降至 1992 年時的 20%。而愛爾蘭亦由

77%降至 52%。英國由 83%降至 40%。美國由 70%降至 31%。¹這些國家的稅率變化，強調租稅效率面的改善。

C. 產業租稅優惠

對於產業的課稅，可從兩個面向來看，一為公司稅的稅率調整，另一為租稅優惠措施的檢討。

在公司稅稅率方面，國外先進國家的潮流為調降公司稅稅率，以提升企業出口競爭力並吸引外商投資。如瑞典在 1983-1985 年稅制改革時，將原來的公司同時繳納國家所得稅和地方所得稅，改為只徵收國家所得稅。稅負從平均 56%-57%降低到 52%。其後更在 1991 年將公司所得稅率調降至 28%。而愛爾蘭對貿易交易利潤課徵公司稅的標準稅率在 2002 年訂為 16%，在 2003 年則降為 12.5%。均有效提高國家的競爭力。

在租稅優惠措施方面，過去各國為了主導產業發展，其租稅優惠只限於特定對象，但隨著該產業的日漸發展成熟與公平面的考量，且隨著公司所得稅率調降的潮流下，在 1980 年代有許多國家如美國、瑞典等，紛紛將稅式支出予以限制，以免公司稅調降後，稅收損失更進一步擴大²，也期望各產業之間公平的競爭與發展。

D. 地方所得稅

地方稅原以財產稅為主，但隨著國家的經濟發展，社會進步，公共支出不斷上升，為了支應龐大的地方支出，只仰賴財產稅無異緣木求魚。因此將人民的所得作為地方的課稅標的，以補充地方財源的不足，似為可行之道。此外，地方所得稅強調地方公共支出與居民的受益關聯性，再者，所得稅的課徵原則本來就具量能的意義。所以在設計地方所得稅制度時，

¹ 詳見 Sandford (1993), p. 12.

² 詳見 Steinmo (1993), p. 156-183.

有些國家（如日本、韓國）會同時包含：(1) 受益概念的「定額部分」，使每一受益之居民來分擔地方的行政經費；(2) 變動的所得部分，反映量能課稅及所得稅收彈性大的優點。

地方所得稅依課徵對象可分為「地方公司所得稅」與「地方個人所得稅」。各國的地方公司所得稅的規定大多類似。一般規定，以其公司在當地所產生之營業所得，依照營業類別或所得高低，課以不同的稅率，或對所有公司採用同一稅率。除此之外，部分國家尚會對公司加徵定額的稅。而在地方個人所得稅方面，各國的規定不一，但其稅基皆不脫離應用中央所得稅的資料，以降低稽徵成本（鄭閔介，1997）。

2.1.2 環境稅或綠色租稅

環境稅（environmental taxes）比較狹義的定義是：政府主管機關基於「污染者付費原則」而向污染源或應負相關責任者徵收的稅費。舉凡空污費、水污費、廢物品之回收清除處理費、附加於農化資材（如肥料、農藥等）產品稅、土壤及地下水污染防治費等均屬之。廣義的環境稅則可擴及自然資源保育與生態環境維護等政策目標，並基於「受益者付費原則」或「使用者付費原則」而由主管機關向受益者或使用者徵收的稅或費；舉凡水權費、工業區向廠商所徵收之廢水處理費、汽車燃料費等均屬之。此種廣義的環境稅實屬於一般所稱的「綠色租稅（green tax）」（黃宗煌，2002）。

A. OECD 國家普遍實施

大部分 OECD 國家於 1980 年代與 1990 年代初期均大幅度改革其稅制體系，將個人所得稅與公司所得稅大幅調降，藉以提高投資與勞動誘因，達到減少失業與經濟成長的目標。其減少的稅收部分除了由擴大的稅基補充外，還可藉由環境稅的收入來抵銷政府的財政赤字。

以瑞典為例，在 1991 年的租稅改革中，將所得稅最高邊際稅率由 50% 降到 20%，為了彌補所減少之所得稅收，於是對當時的環境稅做出大幅度的修改。除了原有與環境政策相關的租稅之外，瑞典自 1991 年起對燃料課徵的二氧化碳稅及煤、汽油、泥煤等之盈餘稅。另外，所有的燃料均須適用能源稅，同時將一般能源稅率下降 50%。經過這些改革後，在次（1992）年，瑞典政府從環境稅及其相關租稅所得到的稅收約為 500 億瑞典幣，占當年瑞典 GDP 的 3%（簡錦虹，2000）。因此環境稅的實施與改革在國外已愈見普遍，且其範圍有逐步擴大的趨勢。

B. 稅收的用途

基於「受益者付費原則」或「使用者付費原則」，改革初期可將環境稅的稅收予以專款專用。例如用於預算中之特定計畫，作為特種環境基金的來源，或支應各種環境保護相關所需的成本。

然而專款專用有其缺點。防治支出常取決於環境稅稅收的多寡。當環境稅收過多時，為了花完全部稅收，常常對環境保護支出計畫未經過詳盡的成本效益分析。如此反而導致資源分配的無效率，對政府的整體支出結構造成不良影響。

因此，環境稅稅收的使用可採取更具彈性的方式，並考慮各種支出組合的選擇。例如瑞士擬將部份的碳稅稅收用於減少國家退休金制度中的雇主負擔，部分則重新分配給其他國民。³由此可看出各國對於環境稅稅收的運用已從「專款專用」漸走向「統收統支」的運用方式。

C. 雙重紅利問題

當環境稅的課徵不但能減少環境的污染或資源的濫用（減少資源使用的扭曲），且其收入能夠降低其他具扭曲性租稅（如所得稅、貨物稅等）

³ 蕭代基、葉淑琦譯，(1998)，《綠色稅制改革—OECD 最新環境稅報告》，頁 60-61。

的影響，使社會整體福利增加。而資本與勞動等生產要素也可因租稅負擔降低而促進使用量增加，進而提高就業機會與產業投資。這種同時解決環境與就業問題的情況，就是所謂的雙重紅利 (double dividends) 效果。

然而，雙重紅利在學界仍存在極大的爭議。例如 Bovenberg and de Mooij (1994) 認為雙重紅利並不成立⁴；亦有學者如 Fullerton and Metcalf (1997) 認為雙重紅利假說只有在特定條件下才會成立⁵。

環境稅是否能夠提高就業與投資雖然仍有爭議，但其第一重關於改善環境的紅利，無論是從學術研究或各國的實際執行經驗來看，其存在不容置疑。

2.1.3 遺產贈與稅

有些國家已廢除遺產稅稅制，或對該稅制作出若干調整。舉例來說，澳洲在 1977 至 1984 年期間分階段廢除遺產稅；加拿大、馬來西亞及紐西蘭亦分別在 1972 年、1991 年及 1992 年廢除遺產稅，而澳門及義大利則在 2001 年廢除此稅制。美國在數年前逐步撤銷聯邦遺產稅，至 2010 年全面廢除，但根據計畫，該稅制將會恢復向 2011 年及以後去世人士的遺產徵收（除非國會延長廢除期限），免稅額定於 2001 年的水準，即 100 萬美元。這些國家有部分雖然廢除（或暫時廢除）遺產稅，但仍保留一個或以上的類似稅目，例如贈與稅。由 2002 年 1 月 1 日起，新加坡對非以該國為其居籍的人士的動產免稅。英國在 2004 年把遺產稅免稅額由 255,000 英鎊提高至 263,000 英鎊⁶。

⁴ Bovenberg and de Mooij (1994) 提出影響雙紅利的兩項效果：一為收入循環效果 (revenue-recycling effect)，指透過環境稅的課徵用以降低所得稅率後，將提高勞動意願，降低工資率，使失業率下降。另一個效果為稅賦交互效果 (tax-interaction effect)，指環境稅會引起製造成本增加，進而減少勞工的實質所得，使工作意願降低，因而減少勞動供給，對收入循環效果造成抵銷的效果。他們認為稅賦交互效果往往大於收入循環效果，使雙紅利假說無法成立。詳見黃宗煌 (2002)。

⁵ Fullerton and Metcalf (1997) 則認為提高就業機會與產業投資效果應在環境稅徵收方式和其收入的使用方式明確界定後才能評估，由此可知，雙重紅利在特定條件下才會成立。

⁶ 詳見 香港政府總部財經事務及庫務局 (2004)。

觀察表 2.1，部分國家如新加坡、香港等，其遺產稅最高稅率分別只有 10% 與 15%。而其他如日本、韓國、美國等，其最高稅率多半介於 40% 至 50% 間。由於不同國家間的稅率差異容易造成「租稅競爭」的後果。再者，生前既已課徵了所得稅，死後若再課遺產稅，似有重複課稅之嫌，因此許多國家針對遺產贈與稅的改革方向主要為調降稅率，提高免稅額，並以廢除遺產贈與稅為其最終的目標。

表 2.1：各國遺產稅制之比較

國別	遺產稅類別	徵稅權的基準	須繳納遺產稅的人士	估價基礎	給予業務/業務資產的減免	(1)起徵點/(2)免稅額	稅率
台灣	遺產稅及贈與稅	(1) 世界各地的資產，台灣籍死者/贈與人在去世/贈與資產前兩年內經常以台灣為其居籍 (2) 境內資產	遺囑執行人、贈與人、繼承人、獲委任遺產管理人（適用於沒有受益人的遺產）	去世/贈與時的資產市值	給予農地價值 50%折扣	(2) (A) 遺產稅免稅額：基本、配偶、子女、父母、供養兄弟姊妹、祖父母及殘障人士。 (B) 贈與稅：每年扣除額、配偶之間贈與及婚嫁贈與	遺產稅 2%至 50% 贈與稅 4%至 50%
日本	繼承稅及贈與稅	(1) 世界各地的資產，收受人以日本為其居籍 (2) 境內資產	繼承人、受贈人	去世/贈與時的資產市值	給予小型業務場所 80% 折扣及企業股票 10% 折扣	(2) 5,000 萬日圓+1,000 萬日圓×法定繼承人人數	10%至 50%
韓國	繼承稅及贈與稅	(1) 世界各地的資產，死者或受贈人為韓國居民 (2) 境內資產	繼承人、受贈人	去世/贈與時的資產市值	就金融資產給予特別折扣 2,000 萬韓圓或所繼承款額的 20% (以 2 億韓圓為上限)	(2) 一筆總額 5 億韓圓的扣除額或按項目提供扣除額	10%至 50%
新加坡	遺產稅	(1) 境內不動產及世界各地的動	遺囑執行人、受贈	去世時的產業市值	無	(2) 60 萬新加坡元	5%至 10%

		產，死者以新加坡為其居籍 (2) 境內不動產	人、尚存聯 權共有人				
英國	遺產稅及贈與稅	(1) 世界各地的資產，死者或贈與人為美國公民或居民 (2) 境內資產	遺囑執行人、受贈人	贈與／去世時的資產市值或六個月後的價值（兩者以較低者為準）	為合格家族擁有的業務所提供的寬免，已於 2004 年撤銷	(1) 150 萬美元	最高 48%
英國	繼承稅	(1) 世界各地的資產(死者以英國為其居籍) (2) 境內資產	遺囑執行人、受贈人、受託人	去世／贈與時的資產市值	相關業務/業務財產獲寬減 100%/ 50% 稅款	(1) 263,000 英鎊	40%
盧森堡	就去世時所轉移的資產繳納繼承稅或死亡稅，以及就生者之間的贈與繳納登記稅	(1) 境內不動產及世界各地的動產(死者為盧森堡居民) (2) 境內不動產	受贈人、繼承人	去世／贈與時的資產市值	無	無	5%至 48%
瑞士	繼承及贈與稅(由州徵收)	(1) 境內不動產及世界各地的動產(死者或贈與人為本土居民) (2) 境內不動產	繼承人或受贈人(就大部分的州而言)，但部分的州向遺囑執行人徵稅	去世／贈與時的資產市值	受益人將所得業務財產用於其獨立經營的業務，可獲扣減部分稅款	(2) 扣減額視乎各州而有所不同。遺贈與配偶及後裔的遺產及贈與，在大部分的州可獲豁免	0%至 50%左右
香港	遺產稅	境內資產	遺囑執行人、受贈人、尚存聯權共有人、受託人	去世時的產業市值	無	(1) 750 萬元	5%至 15%

國別	生者之間的贈與	婚姻住所獲得減免	以下項目獲得減免				雙重課稅寬免／單向稅收抵免
			給予配偶及子女的遺贈免稅	保險收益	繼承私人業務	慈善捐款	
台灣	按課稅年度徵收贈與稅；去世前三年內向其配偶、繼承人或其配偶作出的贈與當作遺產的一部分並用作計算遺產稅	不獲減免	配偶：400萬元新台幣 子女：每名子女40萬元新台幣。 死者去世時其未滿20歲的子女每人每年另加40萬元新台幣	向根據人壽、勞工及農民保險獲委任的受益人支付的款項	死者不超過40萬元新台幣的專業用途設備	是	獲得寬免／抵免
日本	按曆年徵收贈與稅；去世前三年內作出的贈與當作繼承所得的部分財產計算(自行選擇)	是，但以2,000萬日圓為上限	部分獲得減免	人壽、人身意外(最高數額為500萬日圓×法定繼承人數)	不獲減免	是	獲得寬免／抵免
韓國	按年徵收贈與稅；去世前十年內作出的贈與當作繼承所得的部分財產計算	不獲減免	配偶，實際繼承額以30億韓圓為上限	不獲減免	以1億韓圓為上限	是	獲得寬免／抵免
新加坡	去世前五年內作出的贈與視	是，價值不超過900萬新加坡元	不獲減免	不獲減免	不獲減免	是	在英聯邦地區繳付的稅款／

	為去世時轉移的財產	的住宅房屋獲減免					在其他地區繳付的稅款從雙重課稅財產的價值中扣除
美國	生前贈與須繳付贈與稅；去世前三年內作出的贈與當作遺產總值的一部分	不獲減免	轉移與美國公民配偶的財產	非美國公民的非當地居民所得的保險收益	為合資格家族擁有的業務所提供的寬免，已於2004年撤銷	是	獲得寬免／抵免
英國	去世前七年內作出的贈與，須於死者去世時繳付繼承稅；向公司或有選擇權的信託作出的贈與，其總值如超過免稅額，即須繳稅	不獲減免	款額不限，但非以英國為其居籍的配偶則不得超過55,000英鎊	不獲減免	就當地註冊業務的權益、部分合資格非上市貿易公司的股權及非上市貿易公司的控股權益所作的轉移，可獲100%寬免；就某些業務所作的轉移，可獲50%寬免；主要從孳證券、股票或股份、土地或樓宇買賣，或進行投資或投資持有活動	是	獲得寬免／抵免

					的公司，不獲寬免		
盧森堡	生者之間的贈與須繳納登記稅；去世前一年內作出的未經登記贈與當作遺產的一部分，並用作計算繼承稅／死亡稅	不獲減免	有共有子女的配偶所繼承的遺產	不獲減免	不獲減免	是	外地資產大都無須繳付遺產稅，以避免雙重課稅
瑞士	生前作出的轉移須繳納贈與稅；在某些州，去世前五年及十年內作出的贈與當作遺產的一部分	在部分的州獲得減免	遺贈與配偶及後裔的遺產及贈與，在大部分的州均獲減免	在部分的州獲得減免	在部分的州獲得減免	不獲減免	獲得寬免／抵免
香港	去世前三年作出的贈與視為去世時轉移的財產	是	不獲減免	人壽保險	不獲減免	是	不獲減免

資料來源：香港政府總部財經事務及庫務局 (2004)。

2.1.4 社會安全捐

社會安全捐指其收入專供社會安全之用。觀察表 2.2，OECD 各國的社會安全捐占 GDP 的比重從 1980 年的 7.4%，提高到 1990 年的 8.2%，再提高到 1999 年的 9.5%。由此可見 OECD 各國對社會安全捐仰賴之重，但

也表示這段期間，社會安全支出的成長。

台灣雖無社會安全捐之名，卻有社會安全捐之實⁷。台灣的公、勞、農、軍、健保知被保險人與雇主（不含政府雇主）支付之保險費，就是社會安全捐。其金額每年約有 3,000 億，約占 GDP 的 3.5%。

表 2.2：各國社會安全捐占 GDP 比率

國家別	社會安全捐		
	1980	1990	1999
全體 OECD 國家	7.4	8.2	9.5
法國	17.4	18.9	16.6
德國	11.4	12.2	14.8
義大利	11.6	12.8	12.3
日本	7.5	8.9	9.7
韓國	0.2	1.0	4.1
英國	5.9	6.2	6.2
美國	5.9	6.9	6.9
台灣			3.5

資料來源：OECD (2001), *Revenue Statistics, 1965-2000*, 及朱澤民(2004)。

2.1.5 間接稅比重提高

除了課徵 green tax 外，最重要的就是增值稅 (VAT) 稅率的提高。由於 VAT 的稅基廣，稅收多，對勞動供給的扭曲可能較小，再者，消費者不易察覺其稅負，是為理想的課稅標的。歐盟各國從 1980 年以來，VAT 稅率大致呈現提高的趨勢。觀察表 2.3，發現歐盟各國 VAT 稅率從 1980 年的 17.5%，提高到 1993 年的 19.4%，再提高到 2001 年的 19.8%。

⁷ 歷年來，《財統計年報》所記載的台灣的租稅收入（不含社會安全捐）與租稅收入（含社會安全捐）皆一模一樣，可見該統計刊物認為台灣沒有社會安全捐。

表 2.3：歐盟加值稅稅率表

單位：%

國別	1980年	1993年	2001年5月
比利時	16.0	19.5	21.0
丹麥	22.0	25.0	25.0
法國	17.6	18.6	19.6
德國	13.0	15.0	16.0
義大利	14.0	19.0	20.0
荷蘭	18.0	17.5	19.0
葡萄牙		16.0	17.0
歐盟平均	17.5	19.4	19.8

資料來源：Joumard, I., (2001), "Tax System in EU Countries", OECD working paper 301.

第 2.2 節 支出面的財政改革

2.2.1 社會福利支出

A. 社會福利支出的膨脹

一般的社會福利支出所包含的項目主要為退休金、失業保險、醫療保險，不過亦有國家的社會福利制度之範圍極為複雜、龐大，如瑞典的社會福利制度便涵蓋兒童津貼、病假補助、醫療保障、住房補貼、失業救濟、養老保險等各項內容。

然而，由於特殊利益團體的遊說及討好選民心態，加上不具效率之濫用及難以遏止之浪費，使支出不斷膨脹，造成人民福利依賴心理，勞動意

願大為降低，不但拖累經濟成長，亦加重政府財政負擔。以荷蘭為例，在 1980 年代以前，荷蘭社會安全制度過於浮濫，幾乎每 10 個就業者中，有 8 個領有社會福利，而龐大社會福利支出使政府支出占 GDP 的比例達三分之二，造成政府財政狀況屢屢出現警訊。⁸

再觀察瑞典的情況，其龐大的社會安全體系使國家財政壓力越來越大。瑞典支付的社會安全支出不斷上升，與社會安全有關（包括社會福利體系）之費用在國家財政總額中占 30%。以往瑞典經濟處於上升情勢，國家可以靠提高稅收來解決財政困難，但到了 1980 年，稅收已占瑞典當年 GDP 的 55%，再加稅已無可能。到了 1990 年代初期，世界性的經濟衰退使瑞典深受其害，金融危機、高失業率更暴露了原有福利體系的缺陷，使財政赤字達到占 GDP 的 13%。除了荷蘭及瑞典外，其他主要工業國家的社會安全支出占 GDP 的比重亦呈現上升的趨勢，如表 2.4 所示。

表 2.4：社會安全支出占 GDP 比率

	單位：%			
	1960-1973	1974-1979	1980-1989	1990-1993
加拿大	7.3	9.9	11.6	14.9
法國	15.5	17.5	21.2	22.3
德國	12.8	16.6	16.6	15.1
義大利	11.9	15.4	16.7	18.8
日本	4.5	8.4	11.0	11.5
英國	7.8	10.2	12.7	13.3
美國	6.3	10.2	11.0	12.4
上述七國平均	8.1	11.6	13.0	14.0

資料來源：OECD (1995), *Historical Statistics: 1960-1993*.

B. 緩和社福支出的增加速度

由於社會安全支出的浮濫，導致政府赤字的急劇上升，各國紛紛開始修法導正原有的社會安全制度的規定，藉以減緩社會安全支出的上升趨

⁸ 參考辛炳隆，(2001)，及 Barrell and Genre (1999)。

勢，以紓解政府的財政壓力。其中以瑞典的改革較為徹底，改革重點是削減和控制社會保障費用的支付。採取的手段一是減少國家支付的補貼金額，二是增加部分福利計畫中個人應付部分的額度。茲分述如下：⁹

新退休金制度與終生所得掛鈎

在諸多改革中，退休金制度改革是難度最大也是影響最大的一項。1994年6月，瑞典議會以超過80%的支持率通過決議，對退休金制度進行改革。然而由於各種阻力，這套改革方案直至幾年後才開始實行。

新的退休金制度強調人們退休後的所得與其終生的所得掛鈎。退休金由基本金額和附加金額組成。所有人退休後的基本金額都一樣。新政策規定，退休附加金額以個人終生的所得情況和納稅情況而定。年資越長，工資越高，則退休金就越多。從退休金來源看，以前全由企業支付，現在則由企業和員工各支付一半。具體而言，每人工資的18.5%留作退休附加金額部分，而且其中的2.5%將作為「儲備保險金」存入自己的帳戶，個人可決定投資方向。

新制度不僅提高了個人的工作意願，同時也減輕了政府的財政負擔。另外，退休金的數額也不是年年相同，它隨著年度經濟成長率、每人平均預期壽命、物價的變化而浮動。政府對高齡者退休金的換算方式進行修改，即從工資成長率中扣除1.5%之後再進行浮動，這樣就消除了由於物價上漲而導致的退休金快速增長的趨勢。

醫療體系改革初見成效

在醫療體系改革方面，瑞典政府做得最好，取得的成績也最大，使醫療衛生支出逐年遞減。改革重點一是增加個人看病的自負額，二是降低病假補貼額度。近年來，個人支付的診療費用一年內不滿900瑞典幣時，完全由個人支付，費用在900到1,800瑞典幣間，可以抵免50%-90%；一

⁹ 詳見博天培訓網，「從搖籃到墳墓，世界最完善福利體系即將終結」，及 Swedish Institute (2004)。

年內個人的醫藥費用若超過 1,800 瑞典幣，超出部分完全免費。政府還鼓勵人們儘量採用門診而非住院治療，大幅度縮短病人的住院時間。病床數已由每 1,000 個居民 4.4 張減少到 3.1 張。精神病院的病床數已從每 1,000 個居民 2.5 張減少到 1.2 張。

隨著人口年齡老化，瑞典 64 歲以上人口已接近 20%，老年人逐漸成為醫療護理的重點。針對此情況，其改革方向主要是將服務提供者從政府機構移轉為家庭和市場。政府開始補貼由子女承擔照料老人責任的家庭。由於中央政府釋放部分管理許可權，有的地方政府將老人服務設施私有化，以提高效率。現在，瑞典的老人福利設施中至少有 5% 都已經委託給民間經營，在首都斯德哥爾摩其比率更高。

另外，緊縮開支的福利改革也體現在雙親保障和兒童護理等方面。以現金支付的育兒津貼削減約 15%。過去休產假，首兩個月工資為原工資的 90% 下降為 85%，其後續 10 個月的產假補貼由原來的 80% 降為 75%。多生子女的額外補貼也被取消。此外，失業補貼等也都比原來有所減少。

透過社會福利體系的改革，瑞典的財政赤字逐漸減少¹⁰，1990 年代末期，瑞典經濟各項指標明顯好轉，失業率不斷下降，經濟成長率已連續幾年超過了歐盟之平均水準，這說明了社會福利制度的改革亦可促進經濟的成長。

2.2.2 民營化與 PFI

A. 民營化的潮流

英國自柴契爾夫人 (Mrs. Thatcher 或 Lady Thatcher) 在 1979 年上台以後，基於提高經營效率，增加財政收入（或減少政府財政負擔），

¹⁰ 請詳見表 2.9。瑞典 1995 年預算赤字高達 GDP 的 6.9%，到了 1998 年後則轉為預算剩餘，占 GDP 的 1.9%。

即致力於國營事業民營化之推動，此後，世界各國聞風景從，民營化趨勢沛然莫之能禦。即使在 18 年後的 1997 年工黨執政，亦不敢改弦更張，只是繼續遵循民營化的方向。

以英國為例，英國從 1980 年開始，就開始釋股，包括 BP、Ferranti、British Aerospace、Cable & Wireless、Britoil、British Telecom、Jaguar、Enterprise Oil、British Gas、British Airways、Electricity distribution、PowerGen、Water supply 等。其他各國民營化收入詳見表 2.5。1999 年前十大民營化案例詳見表 2.6。

表 2.5：1993-98 年各國民營化收入表

單位：10 億英鎊

國別	民營化收入	國別	民營化收入
義大利	56	英國	22
法國	36	瑞典	12
西班牙	28	荷蘭	11
德國	23	葡萄牙	10

資料來源：Observer (1999), 7th March。

民營化之涵義除了釋股以外，尚包括（一）政府機關裁撤若干部門而轉變由民營公司接辦該項業務（如英國中央政府職掌文官考選機構 Recruitment and Assessment Agency 於 1996 年十月改由民營 Capita Group 接辦）。（二）政府補助 (subsidize) 民營公司提供公共服務，或協助「非營利事業機構」(Non-Profit Organizations) 提供公共服務。（三）以「業務外包」(Contracting Out) 方式委由民間公司承包業務。（四）開放民間參與公共建設 (B.O.T)。因此 Starling (1998) 認為民營化已在

全球各地普及，而其結果使政府規模稍見縮小。

表 2.6：1999 年前十大民營化案例

單位：10 億英鎊

公司名稱	國家別與營業性質	民營化收入
Deutsche Telekom	German telecoms	4.4
ENI	Italian oil & gas	3.8
Credit Lyonnais	French bank	2.5
Iberia	Spanish airline	1.3
Autostade	Italian motorways	1.3
Portugal Telecom	Portuguese telecoms	1.3
Monte dei Paschi	Italian bank	1.2
Alitalia	Italian airline	1.1
Aerospatiale	French defence	0.9
Telecom Eireann	Irish telecoms	0.9

資料來源：Observer (1999), 7th March。

B. 引入民間企業投資參與公共建設

PFI 定義：將政府由資產的擁有者與經營者改為公共勞務的購買者。英國政府對於推動民間參與公共建設已建構完整推動體制，自 1992 年起即推動民間投資提案制度 (Private Finance Initiative, 簡稱為 PFI)，引導民間企業參與投資各項公共基礎建設，且其政策規定公共建設採購前需優先考慮以 PFI 方式進行。其實施項目涵蓋交通、環保、醫院、學校、勞工、社福、國防、監獄、住宅、政府辦公室及社區開發等公共設施。

PFI 與 BOT (興建、營運、移轉) 是兩種不同的制度，後者偏重在工

程興建，只做自償率高的計畫，前者則強調投融資策略，自償率低的計畫也可做。英國政府為了落實 PFI，擴大到地方政府的民間參與，在 1996 年稱之為 4Ps (Public Private Partnership Programme)，網羅政府及民間優秀的專家，實地輔助各級機關政府與民間投資業者。

實施目的：減少政府立即的債務，因此可以避免碰到舉債上限，此方式類似將買房子變成租房子時的財務負擔大幅縮小。第二個目的是以較高民間經營效率，降低政府採購成本。

PFI 實施情形：根據英國政府統計，英國自從推動 PFI 以來，1992-98 年簽約金額 110 億英鎊，其中 27% 是 Channel Tunnel Rail Link；33% 為其他交通計畫，諸如道路、橋樑、鐵路及電車；12% 為醫院及其他保健部門計畫；28% 為 IT、國防、教育、監獄、宿舍。到 2001 年 9 月 1 日止，全國民間參與案已與政府完成簽約者共有 450 件，民間投資金額高達新台幣約 1 兆元，顯然頗見成效¹¹。

若就支出面而言，英國政府預計於 2006 年前在 PFI 的服務費用支出總計將達 120 億英鎊（參見表 2.7），支出的前三位分別為教育（44%）、交通設施（15%）及住宅（12%）。其中的主要原因在於過去二十年來英國固定資本形成過低的項目，主要集中在這三個領域。特別是在地方初等及中等學校方面，其興建期多集中在二次大戰後，建築物屋齡已超過五十年，房屋老舊，同時亦多無法安裝新式的教學設備，如網路及通訊設施。

¹¹ 詳見 Career 電子報，(2002)，「民間參與公共投資 經建會決引進英 PFI 方式」，9 月 18 日。

表 2.7 英國中央政府各部會 PFI 額度分佈表

部 門	支出(2002/03 為預測)(百萬英鎊)						分佈(百萬英鎊)				總計
	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	Carry over	
教育技能部(學校)	16	79	98	10	61	21	50	50	200	99	83
交通部(交通設施)	0	8	24	74	19	45	60	00	00	125	54
副首相辦公室(住宅)	0	4	2	3	0	63	00	25	60	05	462
環境部(廢棄物)	13	91	86	34	0	123	100	25	30	2	44
內政部(警用設施)	7	36	61	19	60	122	75	00	-10	13	02
司法部(法院)	0	0	0	6	40	31	70	70	70	95	72
副首相辦公室(其他設施)	11	57	26	46	2	58	65	65	65	51	75
衛生部(醫療設施)	29	8	1	0	63	0	0	5	0	29	85
副首相辦公室(防火設施)	0	5	0	81	0	40	50	50	50	27	02
文化部(文化休閒設施)	0	0	0	6	0	35	31	55	65	7	218
倫敦市政府(交通設施)	0	0	0	0	0	0	0	25	60	0	85
總計	75	288	556	918	674	489	940	330	2,700	113	2,082

Note: PFI credits score in the year in which the contract is signed. It can be difficult to forecast this and contract signature often slips into later years. The resulting unused credits can be carried over and used in later years.

實施績效：透過 PFI 的執行，因民間效率較高，每年平均為英國政府節省 15% 的預算支出，其中以政府機關辦公室自動化的資訊支出節省 60% 最多，其次是道路建設與維護支出節省 15%、監獄興建與管理支出節省 10%。

PFI 計畫比傳統公部門建設合約的歷史經驗佳。在 NAO (2001) 的報告 “Modernising Construction” 中，有 73% 的公部門建造計畫有超出預算。在 NAO (2003) 的 “PFI: Construction Performance” 調查中，只有 22% 有超出 (參見表 2.8)。一般而言，這些價格增加相對較小，而且不是由於對原始約定的工作收取較高的費用。

而在 37 個 PFI 計畫中，有 28 個是準時或提前完工的。在 9 個沒有及時完工的案件中，有 6 個延遲不到 2 個月 (參見表 2.8)。不過，PFI 建築物被延遲完工時，政府部門能以延遲付款、扣減支付或請求損害賠償。這結果比起先前公部門建設經驗無疑是一大進步。在 NAO (2001) 的 “Modernising Construction” 報告中，吾人發現 70% 的傳統中央政府建設計畫被延遲完工。而 PFI 計畫則有一些改進，因為 PFI 的說明書較傳統採購詳盡，且在採購過程中設定成本和時程目標。此舉減少採購過程中的不確定性。

表 2.8：PFI 計畫的改進

	先前的經驗(1999 年)	PFI 經驗(2002 年)
公部門建設計畫的成本超出合約價格	73%	22% (註 1)
建設計畫被延遲完工	70%	24% (註 2)

註 1：在合約訂定後，沒有一件 PFI 價格增加案是由 PFI 公司單獨提出的。而是由政府部門的需求改變財要求改變規格書，所以價格才會增加。

註 2：只有 8% 的 PFI 計畫延遲超過 2 個月。傳統採購案並沒有可比較的延遲月份統計資料。
資料來源：NAO (2003)。

2.2.3 OECD 國家財政態勢之變化

A. 改善財政態勢，追求預算平衡

1990 年代以來，改善財政態勢 (fiscal stance)，維持財政永續

(fiscal sustainability)，為各國追求之目標¹²。歐盟於 1992 年簽訂馬斯垂克條約，規定各國預算赤字上限為該國 GDP 的 3%，債務餘額上限為 GDP 的 60%。歐盟各國隨即推出財政改革，並達到改善財政態勢與經濟適度成長的目標。

歐盟會員國 1997 年再度簽訂「1997 年穩定及成長公約」，目標在 2004 年前，達到預算平衡。由於主要國家財政面臨困境，故將期程稍微延後。

英國政府於 1997 年提出「財政穩定規章」(Code for Fiscal Stability)，提出兩大原則：

(1) 黃金法則 (golden rule)，指在景氣循環期間，政府舉債只能用於投資支出，不能用於經常支出，限制政府赤字規模應低於投資支出，政府經常支出僅能以經常收入支應。

(2) 財政永續法則，指在景氣循環期間，政府債務餘額占 GDP 之比率應以 40% 為限。

1993 年 8 月美國政府推出「綜合預算調節法案」(Omnibus Budget Reconciliation Act, OBRA93)，將 1990 年「預算執行法案」(Budget Enforcement Act) 的效力延長到 1998 年，並規劃 5 年內削減財政赤字 4,960 億美元。

1997 年 8 月美國政府再提出「平衡預算法案」(the Balanced Budget Act, BBA)，設定 2002 年預算收支平衡目標。

B. 財政赤字逐漸改善後又惡化

首先觀察 OECD 國家政府赤字或剩餘的規模 (即財政赤字或剩餘占 GDP 的比率)。由表 2.9 可知，1986 年全體 OECD 國家財政赤字占 GDP 的比率平均為 4.1%，到了 2000 年，赤字規模大幅縮小，平均只占 GDP 的 0.3%，已經接近預算平衡。但 2001 年，由於全球經濟不景氣，影響各國財政收

¹² 詳見 OECD (2002)。

支，OECD 國家的赤字規模再度上升，2003 年已高達 GDP 的 3.7%。

表 2.9：OECD 國家政府財政赤字（-）或剩餘（+）占 GDP 的比率

單位：%

	1986	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
澳大利亞	-4.6	-1.7	-3.9	-2.2	-0.4	0.7	2.0	0.8	-0.8	0.3	0.8
奧地利	-4.0	-2.4	-5.3	-4.0	-2.0	-2.5	-2.4	-1.7	0.1	-0.4	-1.4
比利時	-10.1	-6.8	-4.4	-3.8	-2.0	-0.7	-0.5	0.1	0.5	0.0	0.2
加拿大	-7.1	-5.9	-5.3	-2.8	0.2	0.1	1.6	3.0	1.4	0.8	1.2
捷克			-12.3	-1.9	-2.4	-4.7	-3.7	-4.0	-5.8	-7.1	-7.3
丹麥	3.3	-1.0	-2.3	-1.0	0.4	1.1	3.2	2.5	2.8	1.6	1.2
芬蘭	4.0	5.5	-3.9	-2.9	-1.3	1.6	2.2	7.1	5.2	4.3	2.1
法國	-3.2	-2.1	-5.5	-4.1	-3.0	-2.7	-1.8	-1.4	-1.5	-3.3	-4.1
德國	-1.1	-2.0	-3.3	-3.4	-2.7	-2.2	-1.5	1.3	-2.8	-3.5	-3.9
希臘	-9.6	-15.7	-10.2	-7.4	-4.0	-2.5	-1.8	-2.0	-1.4	-1.5	-3.0
匈牙利			-7.6	-5.9	-7.2	-8.0	-5.6	-3.0	-4.7	-9.3	-5.9
冰島	-4.1	-3.3	-3.0	-1.6	0.0	0.5	2.6	2.5	0.2	-1.0	-1.4
愛爾蘭	-10.2	-2.8	-2.1	-0.1	1.4	2.3	2.3	4.4	1.1	-0.1	0.2
義大利	-12.2	-11.8	-7.6	-7.1	-2.7	-3.1	-1.8	-0.7	-2.7	-2.4	-2.5
日本	-0.7	2.1	-4.7	-5.1	-3.8	-5.5	-7.2	-7.5	-6.1	-7.9	-8.0
韓國	1.5	3.4	4.0	3.5	3.4	1.8	2.8	5.6	4.3	6.0	4.7
盧森堡		4.8	2.1	1.9	3.2	3.2	3.7	6.3	6.3	2.7	-0.1
荷蘭	-4.5	-5.3	-4.2	-1.8	-1.1	-0.8	0.7	2.2	0.0	-1.6	-3.2
紐西蘭		-4.3	3.0	2.9	1.9	0.3	0.7	1.5	2.0	2.9	3.1
挪威	5.9	2.6	3.4	6.5	7.8	3.6	6.1	15.0	13.7	10.1	9.0
波蘭			-2.3	-3.0	-2.8	-2.4	-1.7	-2.9	-2.9	-3.9	-4.2
葡萄牙	-7.9	-6.6	-5.5	-4.8	-3.6	-3.2	-2.9	-2.9	-4.4	-2.7	-2.9
斯洛伐克			-0.9	-7.4	-6.2	-5.2	-7.8	-13.5	-6.7	-7.2	-3.6
西班牙	-6.0	-3.9	-6.6	-5.0	-3.2	-3.0	-1.2	-0.9	-0.4	-0.1	0.3
瑞典	-1.3	3.8	-6.9	-2.8	-1.0	1.9	2.3	5.1	2.9	-0.3	0.5
瑞士		0.6	-1.2	-1.4	-2.4	-1.5	0.0	2.3	0.8	-0.5	-1.2
英國	-2.6	-1.6	-5.8	-4.2	-2.2	0.1	1.1	3.9	0.7	-1.6	-3.2
美國	-5.2	-4.2	-3.1	-2.2	-0.8	0.4	0.9	1.6	-0.2	-3.3	-4.8
歐元區	-4.9	-4.6	-5.0	-4.3	-2.6	-2.3	-1.3	0.1	-1.7	-2.3	-2.7
OECD 國家	-4.1	-2.9	-3.9	-3.1	-1.6	-1.2	-0.7	-0.3	-1.1	-2.9	-3.7

資料來源：OECD (2004)，*Economic Outlook*。

在 1986 年所觀察的國家中，大多呈現財政赤字，且許多國家的赤字已非常嚴重，占 GDP 的 5% 以上。而至 2000 年，在觀察國家中，已有許多國家接近財政平衡甚至產生財政剩餘，此與許多國家進行財政改革有關。

挪威的財政剩餘規模最大，約占 GDP 的 15.0% (2000 年)，在 2003 年亦有 9% 的水準。

瑞典在 1990 年代有相當高的預算赤字，在 1995 年達到 6.9%，但隨著稅制與社會福利改革發揮效果，預算赤字大幅下降，在 1998 年已出現預算剩餘 (1.9%)。

初期美國財政由 1986 年赤字占 GDP 的 5.2%，隨著上述平衡預算法案之實施，至 2000 年已連續第二年產生財政剩餘，約占 GDP 的 1.6%。但在 2001 年起又開始惡化，到 2003 年赤字占 GDP 比率高達 4.8%。

日本的情況則是極少數的例外，由 1986 年接近財政平衡 (赤字只占 GDP 的 0.7%)，發展到 2003 年，赤字規模已達 GDP 的 8% 左右，應與日本十年來的泡沫經濟破滅有關。

C. 政府債務累積餘額逐漸降低

進而觀察政府債務餘額的規模 (即政府債務餘額占 GDP 的比率)。從表 2.10 顯示，1986 年 OECD 國家平均的政府債務餘額規模為 61%，到了 2003 年則上升至 76%。

在債務餘額控制上，表現優異的為北歐國家，丹麥的債務餘額規模由 1986 年的 76.8% 降至 2003 年的 50.1%。瑞典雖然由 1985 年的 70.3% 上升至 1999 年的 71.6%，但在 2003 年時便下降至 61.5%。此與北歐這些福利國家致力於稅制與福利改革有關。而英國債務餘額規模由 1986 年 58.5% 降至 2003 年 51.6%，表現亦佳。美國的債務累積亦得到控制，1986 年為 62.4%，1995 年曾高達 74.2%，到了 2003 年已降至 62.8%。

反觀日本，其債務累積規模擴大約一倍，由 1986 年 75.8% 上升至 2003 年的 157.3%，龐大的債務已對日本的經濟體質造成嚴重的拖累。

表 2.10：OECD 國家政府債務餘額占 GDP 的比率

單位：%

	1986	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
澳大利亞		23.1	44.6	41.4	39.6	34.1	28.4	25.2	22.1	20.7	18.2
奧地利	53.6	57.2	69.2	69.1	64.7	63.7	67.5	67.0	67.1	66.6	64.9
比利時	124.2	129.5	139.5	136.6	130.5	125.1	120.5	115.1	113.6	110.8	105.1
加拿大	71.0	74.5	100.8	100.3	96.2	93.9	89.5	82.0	81.0	77.8	75.6
丹麥	76.8	70.8	79.5	76.8	73.4	70.7	61.1	54.3	53.8	54.5	50.1
芬蘭	19.7	16.6	65.8	66.5	64.8	61.4	55.9	53.2	51.3	50.8	51.6
法國	38.8	39.5	62.9	66.5	68.2	70.3	66.2	65.2	64.5	67.0	71.1
德國	40.7	41.5	57.1	60.3	61.8	63.2	61.6	60.9	60.5	62.8	65.1
希臘	47.7	79.6	108.7	111.3	108.2	105.8	105.2	106.2	106.9	104.7	103.0
冰島	30.6	37.0	60.4	57.7	54.4	49.3	44.6	42.0	46.6	44.1	41.3
愛爾蘭	110.7	94.3	81.9	73.3	64.6	53.8	48.6	38.4	36.2	32.3	32.8
義大利	92.7	111.6	132.4	134.2	131.2	131.2	125.0	120.4	118.0	117.2	116.7
日本	75.8	68.6	87.1	93.9	100.3	112.2	125.7	134.1	142.3	149.4	157.3
韓國	13.9	7.8	6.0	5.8	8.5	13.9	17.0	17.4	21.8	20.5	20.1
盧森堡		5.4	6.7	7.2	6.8	6.3	6.0	5.5	5.5	5.7	4.9
荷蘭	71.0	76.9	77.2	75.2	69.9	66.8	63.1	55.9	52.9	52.6	54.8
紐西蘭			56.9	50.8	50.1	49.8	47.4	45.1	42.6	40.0	37.3
挪威	40.7	29.3	34.4	30.7	27.5	26.2	26.8	30.0	29.2	35.7	34.4
波蘭					45.6	41.8	41.9	38.9	40.3	46.1	51.3
葡萄牙	54.0	58.3	64.3	62.9	59.1	55.0	54.3	53.3	55.6	58.1	60.1
斯洛伐克			21.1	25.4	28.1	28.6	40.9	43.9	42.8	37.4	42.9
西班牙	49.8	48.8	73.8	81.4	80.8	81.4	75.6	72.3	68.2	66.9	65.0
瑞典	70.3	46.8	82.2	84.7	82.8	81.2	71.6	64.2	63.2	62.1	61.5
英國	58.5	43.4	60.5	60.0	60.8	61.0	55.8	55.5	50.8	50.0	51.6
美國	62.4	66.6	74.2	73.4	70.9	67.9	64.5	58.8	58.5	60.5	62.8
歐元區	56.5	61.8	77.6	81.6	81.3	81.5	78.0	75.5	74.1	74.9	76.2
OECD 國家	61.0	61.1	74.0	75.6	74.8	75.1	73.9	71.6	71.9	73.7	76.0

資料來源：OECD (2004), *Economic Outlook*.

第三章 財政改革的目標

過去數十年來的經濟發展，造就亮麗的「台灣奇蹟」。然而在光環的背後，潛藏著諸多面向：可敬的勞動階層，胼手胝足流血流汗。可愛的中產階級，盡心盡力奉公守法。可惡的為富不仁一擲千金，卻千方百計逃漏租稅。可憐的中低收入家庭，無力繳交學童的學雜費、營養午餐。諸如此類的社會萬象，政府若放任不管，終將腐蝕台灣的經濟成果，破壞台灣的經濟秩序。

透過財政手段或許可以改善不公不義，招致祥和，但過去多次的財政改革卻力有未逮。未來財政改革首先必須明確改革的目標，才不致迷失方向，徒勞無功。本章於是提出財政公平、預算平衡、財政效率三者作為未來改革的目標，期使社會均富好禮，天下百姓盡歡顏。

第 3.1 節 追求財政公平

規範租稅政策與稅制的目標即為追求「效率」及「公平」。過去為了追求經濟的成長，往往過度強調效率面，使得公平面遭到忽視。因此稅制改革必須以公平為首要目標。失去了以公平為基本訴求的稅制改革，其效果往往是曇花一現。

在以財政公平為目標的前提下，本文將分財政收入面與支出面來敘述。

3.1.1 公平與否影響選票

在生活求得溫飽後，人民對公平正義的要求也將逐漸提高。選民投票的考量將不會永遠侷限在意識型態之爭，而是在乎個人的機會是否公平、

國民義務的負擔是否公平。當執政者無法在政策的公平面取得選民的認同時，將會影響到未來選舉的結果。

3.1.2 先求公平，才能加稅

在一個不公平的稅制下，若要進行加稅，將可能造成愈加愈不公平的結果，增強人民逃稅的誘因。故若要推動加稅政策，首先要做到的即是建立公平的稅制，才能消弭納稅人的抗稅心理。相同的，財政支出受益的不公平，一樣會出現反對加稅的聲音。

3.1.3 財政收入面的公平

在收入面方面，其目標在於追求「租稅公平」。在我國現行制度之下，由於不當的租稅減免優惠過多、對於某些資本利得並未課稅，以及對特定職業別的薪資所得免稅，與綜所稅中因屬地主主義造成的漏洞等，使得稅基侵蝕，不但造成稅收的不足，更嚴重破壞稅制的公平性。

爲了達到「租稅公平」的目標，具體的作法主要在於修正目前的免稅項目的適用範圍，取消職業別的租稅減免，與降低或取消產業的租稅優惠。將綜所稅的課稅原則修改為「屬人兼屬地原則」。並研擬對資本利得如證券交易所得。如此不但可以達到「租稅公平」的目標，亦能夠透過稅基的擴大來增加政府稅收。

3.1.4 財政支出面的公平

在支出面的公平上，影響選民的觀感尤甚。由於制度上的缺失，導致政府的某些支出獨厚某些身分的選民，加深不公平的感受。故有必要透過財政支出制度的調整，以達到財政公平的目標。以下擬提出三個方向試圖努力。

A. 軍公教福利支出的調整

目前獨厚軍公教，有欠公平。由於現行制度下，軍公教人員所享受的福利水準遠優於一般勞工。不但享有子女教育補助，退休金可享 18% 的優惠存款利率，現役軍人與國中小學教職員的薪資所得甚至享有免稅的優惠。由表 3.1 顯示，各級政府退休撫卹支出約占廣義的社會福利支出¹的三分之一。因此，僅退休撫卹一項，占人口約十分之一的軍公教人員就已用掉各級政府社會福利支出的三分之一，其他如公保補助等，又列在社會福利的社會保險項下，獨厚軍公教的支出，顯然有欠公平。

表 3.1：各級政府退休撫卹支出占社會福利支出比率

年 度	2001	2002
(1) 退休撫卹支出(億元)	1,757.2	1,709.5
(2) 廣義的社會福利支出(億元)	5,727.0	4,946.2
(1)/(2)	30.7%	34.6%

資料來源：財政部，(2002)，《財政統計年報》。

限制軍公教福利的成長，並研擬部分取消的可能性。上述支出面的不公平，若放任不管，恐將會加大階級間的矛盾。為顧及身分之間的公平性，政府的福利支出能用在真正需要幫助的人身上，則可能須限制軍公教福利支出的成長，並研擬取消部分優惠的可能性。

B. 調整各項津貼發放的認定標準

台灣多項津貼發放的認定標準，沒有考慮到接受濟助者的財富狀況。亦即津貼之發放往往以「身分」來認定，而非以「需求」為標準。以老人

¹ 這裡所指廣義的社會福利支出，是指預算書上所列的「社會福利支出」加上「退休撫卹支出」。

津貼為例，領取津貼的老人可能已經相當富有，似無須錦上添花，而增加財政負擔。故對於較富有的老人可考慮加以排除。

對於重複領取津貼者予以檢討，以維持整體制度的公平。例如針對已領有月退俸者，研議取消其領取其他津貼（如老人津貼等）之資格，避免重複領取，以維護制度的公平性。

C. 國宅興建的存廢

我國目前對於國宅認購者的資格限制是以其收入作為門檻²，低於此門檻者方可購買國宅。對民眾購得國宅之後的轉售行為卻無嚴格的限制。

由於國宅的認購價格常低於一般市場行情，尤其位於特定地段的國宅，與市價的差異更大。因此民眾有強烈誘因在購得後立即轉賣，藉此獲取龐大利益，因而造成逆轉性補貼（up-side-down subsidy）的不公平情形³。

為了避免此一不公平的情況，可以就現行國宅配售、興建的存廢進行檢討。或是不將國宅的所有權賣斷，而是藉收取低廉租金的方式，只提供使用權而不轉讓所有權，如此將能大幅縮減套利的空間。

第 3.2 節 追求預算平衡

3.2.1 追求預算平衡

追求預算平衡主要是基於世代公平的原則。現在過度的赤字、負債，都將成為後代子孫的負擔。為了避免「債留子孫」甚至「公債亡國」，預算平衡乃是財政改革的基本目標。

²依九十二年發布施行之標準，臺灣省各縣市為每年 90 萬元以下，台北縣縣轄市得比照臺北市標準，即為每年 143 萬元以下。

³例如某家庭所得 88 萬元，符合購買國宅資格，轉售之後賺得 100 萬元，因此其所得 188 萬元之排序將高於原先賺得 91 萬元，而沒有資格購買國宅者。

依據「預期理論」，立即採行緊縮的財政政策，導致目前的預算赤字降低，代表未來的債務負擔減輕，因此，反而會增加目前的消費，而造成目前的繁榮。愛爾蘭在 1980 年代後期的改革成功，可為殷證。因此不必格於凱因斯減稅之說。

再者，過高的預算赤字將導致利率上揚、物價攀升、匯價貶值等，加深金融波動的幅度，對整體金融穩定造成不利的衝擊。為期金融穩定，追求預算平衡乃是必要的條件。

基於以上多方考量，政府必須明確宣示改革之決心。具體承諾，除非發生重大政治經濟事件，將使預算赤字逐年遞減，並以中期為度，達到各級政府預算平衡的目標。

3.2.2 追求預算剩餘

由於人口高齡化的情況在未來會更為嚴重，屆時稅收因納稅人口的減少而大幅縮水，支出反而會因高齡人口的增加而上升，形成龐大的財政缺口。故現在以預算剩餘為目標，主要是著眼於未來人口結構改變所造成的稅收下降，預做準備。

以美國為例，美國已預測到人口老化將大幅提高政府對於退休人口的支出。與退休人口相關之 Social Security 與 Medicare 的支出占 GDP 比率在未來將大幅成長（參見表 3.2）。故美國在 1999 與 2000 年產生預算剩餘時，並無採取減稅措施，反而是將剩餘加以保留，以作為未來支出增加之準備。

表 3.2：預期美國三項法定支出占 GDP 之比率

	1998	2010	2040	2060
Social Security	4.0	5.0	7.0	7.0
Medicare	2.0	3.0	6.0	7.0
Medicaid	1.0	2.0	3.0	3.0
Total	7.0	10.0	16.0	17.0

資料來源：Congressional Budget Office (1999), *The Economic and Budget Outlook: Fiscal Years 1998-2060*.

再者，瑞典亦注意到人口老化對國家財政的影響，因此於 1996 年在財政預算法中規定：在一個景氣循環期間，政府預算平均剩餘須占 GDP 的 2%。

歐盟的穩定成長公約中要求各會員國每年就經濟政策目標及預算平衡進行年度檢討。芬蘭政府於 2003 年十一月提出年度報告。該報告中指出，2002-04 年間，由於 GDP 成長顯著下降，政府預算剩餘將自原預估占 GDP 之 4.5%，調降為占 GDP 之 2%。雖然芬蘭政府仍表示有能力達成公約之要求，但勢必衝擊政府經濟計畫之財務調度。剩餘減少也連帶影響到政府降低債務占 GDP 比率之能力。降低公共債務一向是芬蘭政府之施政優先目標之一，其目的在因應日後人口老化將帶來之財政負擔。

第 3.3 節 提高財政效率

追求公平通常為官方財政改革的主要目標，但是經濟效率的提高也是自由學派經濟學者的一貫目標。以下分財政收入面與支出面的效率加以討論。

3.3.1 財政收入面的效率

A. 追求租稅中立，減少租稅扭曲

租稅改革的效率面強調減少租稅扭曲與超額負擔，以減少社會福利之損失。因為租稅的課徵會造成工作與休閒的選擇之扭曲、消費與儲蓄選擇之扭曲。這些扭曲也可能造成企業組織型態的不同，或是企業家雇用要素組合的不同，因此這些扭曲將產生經濟與福利的損失。

1980年代的租稅改革主要目標即致力於租稅扭曲極小化，排除或降低租稅障礙，讓產品市場或要素市場自由運作。但觀諸台灣過去的租稅改革，在效率面已有大幅度的進展，未來台灣的租稅優惠除了矯正外部性以外，似不應再做擴充。

B. 強調受益原則，導入付費觀念

在市場機能可適用的情形下，盡量應用受益原則或使用者付費原則來收費。例如全民健保，雖是社會保險，但也應嘗試引入價格機能，調整保費，使其自給自足。提高自負額，避免浪費醫療資源，造成道德冒險（moral hazard）的福利損失。

若由於外部性出現，導致市場失靈，可應用污染者付費的方式矯正。例如空氣污染防制費、水污染防治費、垃圾處理費等。透過污染者付費的方式，減少資源配置的扭曲，修正負的外部性，以提高整體社會福利。

3.3.2 財政支出面的效率

A. 以效率高的民營取代公營

傳統上，政府提供公共財責無旁貸，但是1980年代以來，對於財貨及勞務的提供，是由政府或民間提供，則有討論的空間。當私人部門的興建營運效率高於政府部門的時候，則委由私人部門提供，將更有效率。公營事業民營化、BOT、委外經營都是民營效率較高之下的選擇方向。

B. 賦予公部門預算執行的彈性

當部分業務仍不得不由公部門提供時，在預算的執行上，應賦予執行單位有更高的彈性，以免被法規團團束縛，造成只是依法行政卻無效率 (efficiency)，更甚至是不具效能 (effectiveness) 的後果。

第四章 財政改革的策略

在前章已揭示財政改革的目標，確立目標之後，就必須盡速著手進行改革。但改革之成敗取決於策略是否妥適。唯有配合適當的策略，才能事半功倍，否則將徒勞無功。

第 4.1 節 財政改革的策略

4.1.1 提高間接稅比重，減少改革抗爭

提高間接稅稅收比重是 1980 年代以來，世界各國租稅改革的潮流。英國柴契爾夫人在 1979 年上台時，將 VAT 稅率從 8% 提高至 15%，但所得稅邊際稅率也由 83% 降到 40%。

消費者不易察覺其稅負，減少改革阻力。由於廠商可將間接稅稅負轉嫁給消費者，使得廠商可以接受，而消費者也不易察覺其負擔。另外，有能力消費者即表示能享受其效用，並無所謂公平的問題。

4.1.2 慎選改革時機

財政改革必須慎選時機，否則徒勞無功。例如有學者認為總統大選後即為適當的財政改革時機。而調高 VAT 稅率的最好時機應是在景氣持續好轉、物價平穩、或台幣升值時。

日本在 1996 年眼見經濟稍有起色，便思財政改革，其改革委員會擬自 1997 年起將 VAT 稅率從 3% 調高為 5%。加稅的結果，加之以東亞金融風暴，使得 1997 年下半年日本經濟復甦的幼苗再度夭折。日本財政改革經驗，時機不對，遺患無窮，可作為吾國改革時之借鏡。

4.1.3 成立超然中立的委員會

A. 排除行政與立法機關的介入

由於財政改革往往涉及各方龐大利益，故排除其他力量的干涉有其必要性。首先，可仿照 1990 年代瑞典財政改革的模式，成立一個超然中立的委員會，作為財政改革的發動者。且其運作不應受行政或立法部門的干涉。在遴選委員會的成員時，盡量不要包含行政部門的長官與國會議員，而民間業者亦盡量避免。若無法避免，則可考慮讓他們在後期方加入討論，以防止特定利益團體主導操縱委員會的運作方向。因此委員會的成員建議應以學者專家、公正人士為主。

B. 提出改革方案，交由基層選擇

經過委員會成員多方研議，擬定出數個具整體性的改革草案，其後便直接送交基層，由民眾選擇最適合的方案，同時彙整基層的修正議案，由鄉、鎮層級向縣、市逐步整合，即採一種由下而上整合的方式。如委員會所提之原始草案無法為民眾全盤接受，則可對於基層所彙整的意見加以修正、整合，重新擬定另一個較折衷的制度草案，再交由基層覆議，一旦通過便可採取「包裹立法」的方式直接送交國會表決。

C. 透過民意及輿論的壓力，完成立法

由於該草案是經由基層同意後直接送交國會立法，因而具有雄厚的民意基礎，透過強烈共識、及社會輿論的壓力，國會必定不會阻礙該法案的通過，否則即是與民為敵。只是這樣的策略必須建構在中央與基層都有「長期抗戰」的心理準備下，反覆協調。且民眾對於政府的財政危機與稅負公平的稅制要求早都存在共識，如此整體的財政改革才有實現的可能。

4.1.4 由下而上 凝聚共識

A. 扭轉過去由上而下的決策方式

政府在制定政策時，常常由上而下的過程來形成，這樣或許對決策者而言，便宜行事，較不曠日費時，但決策上的盲點往往無可避免。最常發生的情況就是中央抱持本位主義，制定的政策在基層卻是窒礙難行。因此，在影響深遠的政策或制度的決定時，似可採取由下而上，即改由基層鄉、鎮到縣、市，再整合到中央的傾聽、協調過程。即對於某一政策草案先交由基層研議，再將基層對此一法案的共識送交中央參採。如此所制定出來的決策、法案將較為周延，亦具有廣泛民意基礎，執行時所遭受的爭議與阻力也勢必較小。

B. 教育民眾瞭解國家財政的困境，凝聚改革的共識

就稅制法規而言，其直接關係人民的財產、福祉，更應該讓基層有表達意見的機會，由下而上、逐層級凝聚共識。高層可能憂慮一般民眾往往較傾向不加稅的主張，因此必須先教育民眾，使他們知道若財政持續惡化，債務不斷累積，最終的還債者還是社會大眾自己。而國家債台高築，當前經濟立即受到拖累。或許這樣的協商諮詢方式在整合意見上要花費許多的時間與成本，然而基於共識所制定出來的制度才能夠長久穩定運作。否則急就章的訂定出一套不完整且有爭議的制度，只會埋下不穩定的衝突因子，在未來為了修正制度所帶來成本將更為可觀。

4.1.5 包裹立法 (package legislation)

A. 整合所有相關法令，維持改革的完整性

在推動或修正某一制度時，常常面臨到與此制度相關的法令要一併修改或重新制定，為了制度的完整性，就必須將相關法令全部統一彙整，一起交由國會表決，這就是包裹立法。就稅制而言，當推動租稅改革過程中，必定會同時涉及增加稅負的項目與其他減輕稅負的措施。為維持改革之完

整性，應將增加稅負的項目與其他減輕稅負的措施綁在一起，採取包裹立法的方式送入國會表決。

B. 包裹立法手段，避免枝枝節節改革，福利下降

依過去的經驗顯示，增加稅負的議案必定難以通過，相對的減免稅負的方案通常很輕易的就會過關，這樣反而會造成稅制更加不公。財政學的「次佳理論」即是說明枝枝節節的進行改革，福利反而下降。因此，問題的解決有賴於社會大眾凝聚租稅改革的支持共識，才能對國會形成壓力，則租稅的改革才能水到渠成。

4.1.6 調高表決門檻

A. 避免國會議員隨意增加財政負擔

台灣法律對於國家重要事務的決策，在國會進行表決時，都會設定較高的表決門檻，如憲法的修改便是採四分之三決。同樣的，財政政策亦屬重大事務，因此在面對直接涉及財政支出或收入面的政策訂定時，也應該採取更高的表決門檻（如三分之二決），以免國會議員任意以通過擴大支出或租稅減免的手段討好選民。

B. 高表決門檻仍有缺陷

然而，調高表決門檻還是有其缺陷存在。若是國會議員透過「選票交換」的方式以達到其討好選民、增加自身私利的目的，則高門檻表決人數的會議規則的制約效果將會被削減，只是形同虛設。

第五章 財政改革的政策建議

在第三章已經揭示財政改革的目標，包含財政公平、預算平衡、財政效率及宣示改革決心等。

為了達到改革的目標，必須分短中長期擬定具體改革方案依次進行。短期是指不需要修法就能立即實施的方案，或若需要修法，也不會有任何阻力者。中期是指必須經過修法，但應可順利實施者。長期則指所遭遇到的爭議較多、阻力較大，或目前只是概念，尚未具體化者。本章將分三節依序提出短、中、長期的改革政策建議。

第 5.1 節 短期之改革政策建議

1. 提高營業稅 (VAT) 稅率到 7%

我國的營業稅 VAT 稅率偏低 (5%)，遠遠落後其他先進國家 (西歐各國 VAT 稅率約在 15-20%，北歐各國則在 25% 左右)，由此看來我國的 VAT 稅率應有調漲的空間。

將 VAT 稅率提高至 7% 後，預計可讓財政收入增加 700-800 億元，使政府藉此達到預算平衡的目標。

由於 VAT 稅率的調升不須經過修法的手續¹，實施與否取決於執政者的魄力。唯仍必須考量到的就是執行的時機。由於營業稅率的提高多半會轉嫁，故其時機應該選擇在景氣好且通貨膨脹率偏低時。故政府可根據近幾年來的財經情勢加以研判，以作為時機選擇之參考。實施時，政府可公布各種財貨稅負之增額，作為消費者之參考。

¹ 根據加值型及非加值型營業稅法第十條規定：「營業稅稅率，除本法另有規定外，最低不得少於百分之五，最高不得超過百分之十；其徵收率，由行政院定之。」

2. 遺產稅稅率調降到 40%

現行的遺產稅稅率太高，影響租稅公平。由於稅率過高，造成嚴重的逃漏與避稅，政府能徵收到的遺產稅收並不多（每年 200 至 300 億），致使遺產稅不但沒有達到重分配的效果，更常招致租稅不公平之批評。

遺產稅造成重複課稅，影響租稅效率。由於個人的財產在生前已被課了所得稅，再對遺產課稅反而有重複課稅之嫌，不符合效率面的要求。

調降遺產稅率為世界各國之潮流。基於遺產稅有上述弊端，故在短期降低遺產稅率，提高免稅額，已是各國之共識。就長期來看，許多國家則以廢除遺產稅為目標。如第二章所提及，美國參、眾兩院在 2001 年通過遺產贈與稅改革法案，擬自 2002 年起逐年調降遺產稅率，預計至 2010 年完全取消遺產稅制。

故短期內可將遺產稅調降至 40%，預期修法將會立即通過，可減少重複課稅的問題，總稅收可能也不會受到太大的波動²，而且有誘因使民眾更願意將資產置於國內，對國家的經濟、稅收反而有更大的助益。

3. 取消軍教人員免稅

軍教人員的免稅長期來造成嚴重的水平不公平，且軍教免稅的情形在國外相當罕見，故取消免稅乃勢在必行。

雖然取消軍教人員免稅所增加的稅收十分有限，但可達到租稅公平及宣示改革之決心。

4. 簽訂租稅協定，準備將綜所稅改採屬人兼屬地主義

屬地主義在全球化之下，違反租稅公平。現行綜所稅的課稅範圍仍採用純粹的屬地主義，只對國內來源所得課稅，個人的國外來源所得並不課

² 為確保稅收不至於受到太大的侵蝕，必須待 VAT 調升之後才能實施遺產稅率的調降。

稅，違反水平公平。造成嚴重的稅收損失。

屬地主義在全球化風潮之下，會造成稅收損失。由於綜所稅與營所稅課稅原則不一致³，因此可能影響投資人改以個人身分取代公司身分對外投資。在全球化的發展趨勢下，資金自由移動，若個人所得稅再採屬地主義，個人將可將資金移到國外，成為國外的利息所得，以規避稅負，造成本國政府稅收損失。

成功的關鍵在於與各國簽訂租稅協定。為了因應全球化並符合國際潮流，應修法將綜所稅之課稅原則改採「屬人兼屬地主義」，以達到租稅公平之目標。而其成功的要件在於與各國簽訂租稅協定，才能有效掌握納稅義務人的境外所得資料，避免富人為了避稅，過度將資金投向海外，造成稅基的流失。

5. 落實稅式支出之要求

稅式支出已有明文規定，但控管不確實。在稅式支出方面，過去已有明文規定稅式支出的運用範圍與限制⁴。但由於政府常透過租稅減免達成某些政策目標，導致稅式支出控管不確實，時常遭到濫用，造成稅收短徵、赤字增加。

依據法律規定，落實稅式支出。稅式支出已有法律明文規定，且行政院在 2003 年 7 月通過「稅式支出決策機制」，規定經自行評估每年稅收超過 5,000 萬元以上者，都需要先行經過慎審評估、確認方案可行後，送行政院審查。故實際上我國已有一套完善的稅式支出制度。最重要的工作就是遵守法令，落實稅式支出之要求。

³ 現行綜所稅採屬地主義，營所稅採屬人兼屬地主義。

⁴ 根據預算法第九十一條規定：「立法委員所提法律案大幅增加歲出或減少歲入者，應先徵詢行政院之意見，指明彌補資金之來源；必要時，並應同時提案修正其他法律。」及財政收支劃分法第三十八條之一規定：「各級政府、立法機關制（訂）定或修正法律或自治法規，有減少收入者，應同時籌妥替代財源；需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源。」

透過落實稅式支出，預期可抑制租稅減免浮濫，進而減少赤字，以達到預算平衡之目標。

6. 檢討租稅優惠規定

租稅減免太多，有違租稅公平。過去租稅減免的目的在於預期改善國內企業體質，提升國際競爭力，以擴大稅基，增加稅收。然而過度的租稅優惠反而形成幫有錢人、企業家減稅，影響租稅公平。Krugman 亦認為享受租稅優惠者，原本經濟條件就好，現在又獲得減稅優惠，使富人與窮人所得差距因而拉的更大，造成更嚴重的不公平。

長期的租稅優惠，破壞財政平衡。由於長期實施租稅優惠，所累積的減免金額過於龐大⁵，造成稅收大幅短徵，已破壞財政平衡。而財政失衡所造成的赤字，卻要由全體民眾一起承擔，這又是另一種不公平。

因此在短期內，應就「促進產業升級條例」等租稅優惠作全面性的檢討，宣示改革之決心。待其於 2009 年底屆滿時，取消不合時宜租稅減免獎勵措施，以達到租稅公平的目標。

7. 修正土地稅之規定

土地公告現值應多參考民間提供市價資訊，逐步將公告現值與市價差距拉近。以免在土地增值稅之稅收形成過大的漏洞。公告地價也應縮短調整頻率，由現行的每三年公告一次，改為兩年或一年公告一次。

8. 兩年後成立超然中立的委員會

在兩年後先成立一中立的改革委員會。最好能獨立於行政或立法的體系之外，直接對總統負責，使其運作不受行政或立法部門的干涉。而其成

⁵ 根據財政部《賦稅統計年報》，在促進產業升級條例方面，從 1993 至 2003 年度，所累積的減免金額已達到 3928 億元，且每年以數百億元的金額持續增加中。

員盡量以學者專家、公正人士為主，首先擬定改革草案。經過一段時間後，其成員可納入民意代表與民間業者，參酌其所提出之不同意見，以期使該草案更具深度與廣度。

由改革委員會發動改革。制訂計畫後，由委員會發動改革計畫，並至各地舉行座談會，吸收民間意見，作為修改草案的依據，並使民間感受到政府進行改革的動作與決心。

委員會成立的主要目的是為了提出中長期租稅改革之計畫。委員會成立的主要目的並不是為了解決短期的財政問題，其目標乃是提出一套完整的計畫，作為中、長期改革方向的依據。二年後即成立委員會，意在宣示改革之決心。

第 5.2 節 中期之改革政策建議

1. 恢復證券交易所得的課稅

證所稅停徵，造成極度不公平。綜所稅針對個人之薪資所得課稅涓滴不漏，卻未對證券交易所得課稅。在不同所得來源上形成差別待遇，造成水平不公平，也是民怨之一。

解決課稅技術之後，恢復證所稅的課徵。交易紀錄不成問題，但在不同時間購買同一證券其所需的成本亦不同，而將所持有之證券賣出一部分後，要以何時期之證券購入金額作為成本以計算證券交易所得，似有其困難。故必須解決此一技術上之認定問題後，方能恢復證所稅之課徵。而證所稅是否要採分離課稅制，則有待進一步的研議。

2. 加強綠色租稅

貨物稅中之油氣類、車輛與水泥類可改為綠色租稅。將此三類改為綠色租稅主要著眼於：針對油氣類課稅，以求減少能源的消耗；對車輛課稅，

在於透過抑制車輛數以減少廢氣之排放，避免空氣污染；而水泥類往往會對環境造成極大的負外部性，故對其課稅主要著眼於環境保護並矯正其外部效果。

目前綠色租稅占 GDP 比率偏低。相對於其他先進國家，我國綠色租稅收入占 GDP 的比率仍偏低，相對的亦使得我國的污染防治支出遠落後先進國家，故未來可將貨物稅逐步改革為綠色稅制，並針對其稅收採「統收統支」的方式，使稅收不但能作為污染防治的財源，更能充實公共建設與服務財源。

已有明文規定課徵的水污費，應盡快執行。依據水污染防治法第十一條規定中央政府有權徵收水污染防治費，但目前尚未開徵。故除了研究其他綠色租稅項目的課徵可行性外，對於法律已有明文規定但未執行之項目，應盡快開徵。

3. 提高社會安全捐之比重

社會安全捐占 GDP 之比重偏低。由第一章之表 1.2 中顯示，我國社會安全捐占 GDP 的比重遠遠落後其他先進國家之水準（以 1999 年為例，我國社會安全捐占 GDP 之比重為 3.5%，全體 OECD 國家之平均為 9.5%）。顯然我國的社會安全捐尚有調高的空間，以建構更完整的社會安全制度。

應適度提高社會安全捐，可參考精算費率（客觀數字），或參酌全民意見（主觀意願）。我國目前主要的社會安全制度如公、勞、農、軍、健保等均面臨嚴重虧損，因此未來應適度提高社會安全捐，使社會安全制度達到財務平衡之目標。其方式一為參考精算費率，以客觀數字訂立收費標準；一為透過前述之改革委員會參酌全民之意見，根據人民的主觀意見決定費率。

4. 預算平衡與預算剩餘

預算平衡才不致於在增加債務。預算平衡是財政收支的基本目標，尤其以我國目前有赤字出現的情況下，更要追求預算平衡，才能遏止債務不斷累積。

人口老化可以預期之下，現在必須保持預算剩餘。從積極面來看，預算剩餘是更進一步的目標。這主要是考量到未來人口老化的問題，由於未來納稅人口減少，使稅收下降故必須利用現在的預算剩餘的不斷累積，來因應未來的財政收支缺口。

以美國為例，其預估在 2030 年時有更多老人人口，將無法應付因人口老化所帶來的龐大支出，故於 1999 年有預算剩餘時就予以累積，以應付未來的支出膨脹。

5. 加速公營事業民營化

增加財政收入，提高經營效率。在台灣，民營效率高於公營。故加速現有公營事業的組織再造及民營化，可提高其經營效率。在民營化的過程中，政府也能夠透過官股的釋出獲得龐大的財政收入。

處理虧損事業，債務歸零。針對虧損與負債之公營事業，應先將其債務打消。亦即將其非營運資產加以處理、轉賣，使其負債歸零後，再使其公司化、民營化。若未使債務歸零就令其民營化，則該事業在民營化後勢必立即遭到營運困難的窘境。

6. 公共建設引入 PFI 之概念

推動自償率低的民間參與。BOT 制度主要是針對具營利性質或是自償性較高的公共建設，而面對自償性較低的公共建設，可透過 PFI 的制度，引入民間資金，以紓解政府的資金壓力。

採購法的精神加入績效支付 (performance payment)。即利用延遲付款的方式，在契約中訂立合適的績效指標，要求民間單位須達到一定程度

營運績效與維護水準。若績效不彰，則減少對民間機構之支付；反之，則可增加付款。英國在 1997 年以後即利用此方式強化其公共建設之營運效率，成效良好，而且使財政態勢大幅改善。

7. 明確劃分中央與地方之權限

權限劃分作為財源分攤之基礎。由於國家事務繁多，故必須依事務的性質明確劃分中央與地方之分工與權限，而明確的權限歸屬才能確立中央與地方財源的分擔。

瑞典的案例可做參考。瑞典的地方政府必須擔負教育（義務教育）、大部分的社會福利事項、都市計劃、供水及污水處理、清除垃圾與公園、公共空間的規劃等。其他事務則歸中央管理。由憲法明定地方事務之財源除了基本需求之補助以外，全由地方支應，並保障地方課稅權，使財源不虞匱乏，且中央不得干預地方之籌措財源。實施結果，瑞典近年來財政態勢已有大幅改善。

第 5.3 節 長期之改革政策建議

1. 地方所得稅的實施

受益原則的應用。由於地方公共建設的良窳會直接影響到居民的福利，基於受益原則，居民有義務分攤地方政府之公共支出。而地方所得稅所涵蓋之納稅義務人較財產稅為廣，使地方公共支出的受益者與租稅負擔者較能配合，符合受益原則。

地方所得稅的課徵是國際的趨勢。美國、北歐國家與日本韓國都已實施。瑞典更將地方政府課徵地方所得稅的權限列入憲法中，以保障地方有足夠的自有財源。以國外的經驗而言，透過地方所得稅的徵收以紓解地方財政困境，是相當可行的方式。

課徵方式建議可採 $Y = a + bX$ 。Y 為地方所得總稅收，a 為地區居民應繳之定額部分，適用受益原則。X 為個人所得，b 為地方所得稅之附加稅率，故 bX 為即為變動的所得稅負擔，此為量能課稅原則之適用。日本與韓國即採取此種課徵方式。

2. 具誘因的新績效預算

現行的預算管考，只重預算執行率，忽視施政目標是否達成，造成許多單位不問施政目標有無達成，只求將經費耗盡，以避免因預算執行率不佳而遭處分。這種虛擲公帑的方式，反而造成更嚴重的浪費，亦難有效達成預定之施政目標。

新制度應採預算達成目標後，將節餘款項讓執行者分成。未來應以施政目標是否達成作為預算管考的主要依據，若單位主管有能力同時達到預期施政目標及預算剩餘，則可以將節餘中之一部分作為主管之績效獎金 (gain sharing)，使政策執行者既能確實達成施政目標，又有誘因願意節省預算經費。因此政府經費也能做最有效的運用。

訂定合適指標，評定是否達成原先之施政目標。欲建立上述之績效獎金制，首先就必須依據業務屬性，訂定合理的指標，作為評估施政目標是否達成之依據。如針對台鐵，即可以車輛之準點發車率與準時到站率作為評估指標。

參考文獻

- 王明德、黃明聖等，(2004)，《民間參與公共建設國際案例分析》，行政院公共工程委員會委託研究計畫。
- 行政院賦稅改革委員會，(1970)，《行政院賦稅改革委員會報告書》。
- 行政院主計處，(1992)，《中華民國台灣地區家庭收支調查報告》，1992年至2002年。
- 朱澤民，(2004)，「迎接全球化、超越2008—財政制度」，《財經產業》，台北：財團法人國家展望文教基金會、台灣心會。
- 吳坤平，(2000)，《地方基礎建設民間財源籌措可行性研究》，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。
- 辛炳隆，(2001)，「英荷韓政府因應失業問題之作法評估」，《主要國家產經政策動態季刊》，第2期，<http://www.moea.gov.tw/~ecobook/ms/9006/1-2.htm>。
- 香港政府總部財經事務及庫務局，(2004)，「遺產稅檢討諮詢文件」。
- 財政部賦稅改革委員會，(1989)，《賦稅改革總報告書》。
- 財政部，(2003)，「歷年各縣市稅捐收入額」，http://www.mof.gov.tw/public/Data/statistic/Year_Tax/92/4600.htm。
- 財政部國庫署，(2003)，「90~92地方政府歲入出結構情形表」，<http://210.69.165.254/business/0822.xls>。
- 徐偉初、黃明聖 主編，(2002)，《賦稅改革與財政政策》，台北：雙葉書廊。
- 孫克難，(2001)，「主要國家追求財政平衡的經驗與啟示」，《主要國家產經政策動態季刊》，第3期，<http://www.moea.gov.tw/~ecobook/ms/9009/201.htm>。

- 黃宗煌，(2002)，「綠色財政改革」，台北：財團法人國家政策研究基金會。
- 黃通、張宗漢、李昌權，(1951)，《日治時代之台灣財政》，台北：中國農村復興聯合委員會。
- 黃明聖、施葦，(1993)，《環境保護支出財源之研議》，行政院經濟建設委員會委託研究計畫。
- 黃明聖，(1999)，「交通建設 BOT 之財務融資與財務調整」，《經社法制論叢》，第 23 期，頁 113-133。
- 黃明聖等，(2001)，《政府歲出預算保留款及預算執行績效之檢討》，行政院研究發展考核委員會委託研究計畫。
- 黃明聖、陳香梅，(2002)，《加速公營事業民營化對財政影響之研究》，行政院經濟建設委員會委託研究計畫。
- 黃明聖，(2003)，「台灣在二十世紀的三次租稅改革」，中華財政學會年會論文。
- 黃世鑫，「租稅與正義：80 年代稅制「重組」的省思」，http://tlsa.ngo.org.tw/about_us/member/article_1.html。
- 博天培訓網，「從搖籃到墳墓，世界最完善福利體系即將終結」，http://train.job-sky.com/view_art.asp?ID=431。
- 鄭閔介，(1997)，《台灣地區課徵地方所得稅可行之研究》，國立政治大學財政學研究所碩士論文。
- 蕭代基、葉淑琦譯，(1998)，《綠色稅制改革—OECD 最新環境稅報告》，台北：台灣地球日出版社。
- 簡錦虹，(2000)，「OECD 綠色稅制改革經驗對我國之啟示」，《財稅研究》，32 卷 4 期，頁 37-54。
- Career 電子報，(2002)，「民間參與公共投資，經建會決引進英 PFI 方式」，9 月 18 日，http://media.career.com.tw/epaper/enews/center_news.asp?no3=10340。

- Agell, J.; P. Englund and J. Sodersten (1996), "Tax Reform of the Century—the Swedish Experiment", *National Tax Journal*, vol. 49, no. 4, pp. 643-661.
- Alesina, A. and R. Perotti (1997), "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effect," *IMF Staff Papers*, vol. 44, no. 2, pp.210-248.
- Alt, J. E. (1983), "The Evolution of Tax Structures", *Public Choice*, vol. 41: pp. 181-222.
- Barrell, R. and V. Genre (1999), "Employment Strategies for Europe: Lessons from Denmark and the Netherlands", *National Institute Economic Review*, no. 168, pp. 82-98.
- Begg, D.; S. Fischer and R. Dornbusch (2000), *Economics*, 6th ed., London: McGraw Hill.
- Bovenberg, A. L. and R. A. de Mooij (1994), "Environmental Levies and Distortionary Taxation", *American Economic Review*, vol. 84, pp. 1085-9.
- Congressional Budget Office (1999), *The Economic and Budget Outlook: Fiscal Years 1998-2060*.
- Fullerton, D., and G. E. Metcalf (1997), "Environmental Taxes and the Double-Dividend Hypothesis: Did You Really Expect Something from Nothing?", NBER Working Paper no. W6199.
- Joumard, I. (2001), "Tax System in EU Countries", OECD working paper 301.
- Loughlin, J. and S. Martin (2004), "Local Income Tax in Sweden: Reform and Continuity", School of European Studies and Centre for Local & Regional Government Research, Cardiff University.
- NAO (2001), *Modernising Construction*, London: The Stationery Office.
- NAO (2003), *PFI: Construction Performance*, London: The Stationery Office.
- OECD (1995), *Historical Statistics: 1960-1993*.

OECD (1997), *Environmental Tax and Green Tax Reform*.

OECD (2001), *Revenue Statistics, 1965-2000*.

OECD (2002), *Fiscal Sustainability: the Contribution of Fiscal Rules*.

OECD (2004), *Economic Outlook*.

Sandford, C. (1993), *Successful Tax Reform*, Bath: Fiscal Publications.

Starling, G. (1998), *Managing the Public Sector*, 5th, ed., New York: Harcourt
Brace Collage Publishers.

Steinmo, S. (1993), *Taxation and Democracy: Swedish, British and American
Approaches to Financing the Modern State*, New Haven and London: Yale
University Press.

Swedish Institute (2004), "Social Insurance in Sweden", published on web:

http://www.sweden.se/templates/FactSheet_3978.asp

財政改革方向與政策研究/黃明聖 計畫主持.

—初版.—台北市：行政院經濟建設委員會，
民 93

面：表，公分

GPN 1009303312

委託單位：行政院經濟建設委員會

1. 財政改革

560.7

題名：財政改革方向與政策研究

計畫主持人：黃明聖計畫主持

出版機關：行政院經濟建設委員會

委託單位：行政院經濟建設委員會

電話：02-23165300 地址：臺北市寶慶路 3 號

網址：<http://www.cepd.gov.tw/>

出版年月：中華民國 93 年 10 月

版次：第 1 版 刷次：第 1 刷

GPN：1009303312

工本費：200 元

平裝

GPN : 1009303312

工本費 : 200 元

平裝