政治科學論叢／第六十一期／民國 103 年 9 月／頁 71-108

臺灣綜所稅改革之稅負公平性探討*

孫克難**、羅時萬***

摘　要

臺灣實施 20 年的〈促進產業升級條例〉於 2009 年底屆滿，政府已將相關租稅減免多予取消，且一併進行所得稅制改革，其內容包括稅率與扣除額等的調整，除影響企業經營外，更關係到家計稅負輕重與社會公平正義，在所得分配日趨惡化的臺灣，值得深入評析。

本文首先透過稅制改革前 2009 年《統計專冊》資料分析得知：(1) 綜所稅之合法租稅減免浮濫，造成課稅所得之稅基嚴重侵蝕，且非法逃漏稅普遍存在；(2) 各種扣除額因執行問題，形成「累進享用」的不合理現象；(3) 享有稅額扣抵的股利所得，高度集中在最富有階層。本文據此規劃不同改革方案，並以 2011 年所得稅報稅資料進行實證分析，主要結果發現：(1) 綜所稅稅率的調降，在累進稅率下，多使得高所得者獲得較大的減稅實益，反而不利於家計稅負分配的公平性；(2) 高所得階層實際享有教育學費特別扣除額與殘障特別扣除額的比率過高，故提高此兩項扣除額，會使得全體社會之稅負分配惡化，與一般認知能改善租稅公平有相當大的差異；(3) 標準扣除額的調高，因僅能讓中低所得者享受減稅實益，故不但政府稅收損失相對較少，且可改善社會稅負分配的公平性；(4) 股利所得的租稅處理若改爲 27 萬元限額免稅法，將使全體社會之稅負分配明顯改善，且可增加政府稅收。

關鍵詞：稅負分配、租稅漏洞、特別扣除額、設算扣抵法、Gini 係數

---

* DOI:10.6166/TJPS.61(71-108)

** 國立臺北商業大學財政稅務系副教授，E-mail: sun@mail.cier.edu.tw。

*** 國立臺北商業大學財政稅務系副教授，E-mail: lousw@ntub.edu.tw。

收稿日期：102 年 10 月 1 日；通過日期：103 年 7 月 1 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

租稅是人民享用國家提供公共服務所支付的代價，爲政府施政的主要財源；稅收規模大小與結構、稅制與稅政的良窳，乃至於課稅程序，對一國財政、經濟、社會均有相當大的影響力，更事關國家發展與民眾福祉至鉅，故而各國政府爲因應時代與環境變遷，均適時對稅制做必要的改革與調整。近年來更因全球化、自由化的腳步加快，各國經貿往來密切，資金與人力、技術移轉頻繁，使得稅基改變與租稅公平等問題日顯重要，稅制改革因而成爲國際風潮（Brys et al., 2011）。

就我國而言，近三十餘年來，政府爲促進經濟發展而大量減稅，以及因應人口老化與福祉社會等問題所增加龐大公共支出，均導致政府財政拮据，公共債務逐年攀升，而不適當的租稅減免更造成社會貧富差距擴大，以及世代內與世代間負擔的不公現象；因此追求租稅公平與社會正義已是多數人所期盼的改革目標，尤其是所得稅的課徵影響大多數家庭，且爲政府收入比重最高的財源，所以合理進行所得稅制改革，更是臺灣政府近年來刻不容緩的施政重點（徐偉初，2014；孫克難，2014）。

進言之，臺灣屬小型開放經濟體系，爲有效吸引投資、提升對外競爭力，政府長期透過以減免所得稅爲主的相關獎勵措施，作爲達成經濟目標的重要手段；然此種長期性租稅優惠政策實施的結果，不但破壞稅制，衝擊政府稅收，也影響施政及公共建設投資，更對整體稅負分配與社會公平正義產生嚴重負面效果。例如，個人綜合所得稅（以下簡稱「綜所稅」）對資本所得（如票券利息所得、股票交易所得）多給予分離課稅或免稅優惠（孫克難，2006）；反觀薪資所得除薪資特別扣除額外，並無任何優惠，此種現象明顯違反租稅公平原則。此外，綜所稅各種特別扣除額的規定，一般也多認爲對低所得階層並無實質利益，反倒讓高所得者獲得較多的減稅利得（尤其在累進稅率下），無法符合租稅的社會正義。再就綜所稅改善所得分配的功能言，依據 2009 年《綜合所得稅申報核定統計專冊》（以下簡稱《統計專冊》）統計結果顯示，最高前 20% 的稅前平均所得總額爲最低後 20% 的 31.63 倍，但課徵綜所稅後的稅後所得淨額，兩者的倍數仍

臺灣大學學術期刊資料庫

高達 29.39 倍，顯示所得稅改善分配不均的效果有限（其他年度資料顯示亦有相同現象）。[1]

有鑑於此，政府已在〈促進產業升級條例〉（以下簡稱「促產條例」）於 2009 年底實施期滿後，除保留研究發展的租稅減免獎勵外，其餘的優惠多予取消；而營利事業所得稅（以下簡稱「營所稅」）也調降爲 17% 單一稅率，以期提升整體稅制的公平性，並使企業競爭環境更趨效率與公平；同時將此等變革所增加的稅收，做爲綜所稅制改革的財源，自 2010 年起調整綜所稅稅率、扣除額等，期能使綜所稅之稅負分配能更公平並符合社會正義。進言之，此一相關改革內容，除綜所稅的直接調整效果外，在兩稅合一的相互關聯下，經由企業營所稅的稅負調整，透過股東股利可扣抵稅額、股東投資抵減等管道，也間接影響到家庭的綜所稅稅負。由於此爲臺灣稅制的一次重大改革，產生的效果錯綜複雜，尤其在所得分配日趨惡化的臺灣，其對公平的影響值得深入評析；此外，2014 年 5 月 16 日立法院三讀通過財政部所提「財政健全方案」相關修法，針對兩稅合一完全設算扣抵方式進行改革，而此等變革對公平面的影響，正爲本文之研究目的。

在研究步驟上，本文先根據改制前之 2009 年《統計專冊》的次級資料進行統計性分析，以瞭解改制前綜所稅制無法合理分配稅負與違反社會正義的主因，並根據理論與實務規劃本文認爲較佳的可行改革措施；進而再以財政資訊中心改制後的最新 2011 年所得稅申報核定資料爲研究母體，[2] 檢驗此次稅制改革中，綜所稅的稅率、免稅額、扣除額等調整措施，是否有增進整體社會的稅負公平，並與本文規劃的改革措施作比較；同時也對剛立法通過「財政健全方案」之兩稅合一股利所得改採 1/2 設算扣抵與綜所稅增列第六級邊際稅率 45% 等，一併進行評估，加以檢討、改進。這種在兩稅合一稅制下結合營所稅與綜所稅實際課徵資料的分析方式，實爲以往相關文獻所未有的；本文期能透過更眞實、完整母體的報稅資料，

---

1 中央研究院（2014）的報告指出，根據行政院主計總處家庭收支調查資料計算，以每戶「可支配所得（disposable income）」二十等分位觀察我國近十多年來所得差距之變化，顯示所得分配不均之惡化速度及程度相當嚴重，政府必須予以正視，並設法提出有效解決之良策。

2 配合政府組織改造，財政部財稅資料中心於 2012 年起改爲財政部財政資訊中心。

臺灣大學學術期刊資料庫

模擬評估相關改革措施，以檢視其對稅負分配與政府財政之影響，進而提出政策建議。

本文分成五節，除前言外；第二節爲根據報稅資料的統計性分析，說明現行綜所稅制的主要缺失，以及相關減免規定與稅負規避對公平性影響之探討，作爲評估稅改措施之對照、佐證的基礎；第三節爲實證方案之設計及資料處理說明；第四節爲實證分析不同改革方案對家計稅負分配與政府稅收的影響；第五節爲結論與建議。

貳、綜所稅制課徵綜覽及其公平性探討

租稅公平是設計優良稅制的重要關鍵之一；但公平的理念主要是訴諸於個人對倫理道德與正義的基本認知，故很難有一個確定性的判斷準則。就租稅公平而言，一般可從下列兩種標準來認定。(1) 水平公平（horizontal equity）：指相同「地位」的人應負擔相同之稅負；[3] 亦即兩個稅前福利水準相同的人（或是享受國家服務利益相同的人），於租稅課徵後，應使其稅後的福利水準亦相同。(2) 垂直公平（vertical equity）：指不同「地位」的人應負擔不同之稅負；[4] 亦即稅前福利水準不同的人（或是享受國家服務利益不同的人），於租稅課徵後，其間的福利水準亦應不同，且不改變原先個人間福利水準的高低順位（OECD, 2001）。

再者，爲實現上述的公平理念，在課徵原則上有兩種不同的主張：受益原則（benefit received principle）、量能原則（ability to-pay principle）。前者主張按個人從政府支出所享受的「服務利益」作爲課徵租稅多寡的依據；後者主張按個人的「經濟能力」作爲課稅的依據。而「經濟能力」高

[3] 所謂「地位」（situation），習慣上是以一些可觀察到的情況，作爲課稅的衡量指標，如所得、支出、財產，或是家庭與婚姻狀況、享受國家服務利益等。準此，要區分不同人的「地位」，進而判斷租稅有否達成水平公平的確不容易；但一般認爲採行廣基的租稅是維護水平公平的必要前提與條件，而減免稅與差別稅率之規定則會危害水平公平的目標。

[4] 雖然一般認爲累進稅率、差別稅率、免除額等的採行有助於達到某種程度的垂直公平性，但累進或減免的程度應該如何，仍是一個不易決定的難題。

臺灣大學學術期刊資料庫

低，一般係由其繳納租稅時的痛苦感（即效用的損失）反映出；當痛苦感低時，即代表忍耐犧牲的程度高，亦即經濟能力較強，可負擔較高的稅負；反之，經濟能力較低，就應負擔較低的稅負（OECD, 2006）。

就綜所稅的租稅公平性而言，它是以所得爲稅基的對人稅，所以稅額的計算須考慮納稅義務人之負擔多寡（例如扶養親屬人數、家庭費用情形等），然後再以累進稅率課徵，以符合課徵普遍性、社會正義等特質。亦即它強調量能課稅的公平（不涉及受益原則）；因此其公平的概念包括稅基的水平公平與量能的垂直公平，前者強調廣基所得（comprehensive income）的概念，合法的租稅減免（與優惠）需盡量減少，非法逃漏稅也須降低其誘因並有效防堵，各類型所得都給予一視同仁的租稅待遇；後者（垂直公平）要求綜所稅具累進性，隨著可課稅所得的增加，租稅負擔比重（即稅額占所得額的比率）適度提升，以期達到量能課稅目的。而本文所探討的租稅負擔公平性，即是以此兩種公平觀念來立論，亦即先經由「水平公平」，要求所有的所得都必須納入稅基課稅，再經由對基本生活費等合理減免與累進稅率課徵，以實現稅制的「垂直公平」，如此才是符合社會正義的稅制。因此，本節根據改制前的 2009 年《統計專冊》與相關國民所得帳之資料，依上述課稅公平理念，分別從整體綜所稅之課徵、綜所稅的重分配效果、綜所稅的減免扣除等面向，進行統計性分析，檢視所得稅制的公平性，進而作爲評估政府改革措施的參考。

一、整體綜所稅制綜覽

從稅制公平性言，臺灣綜所稅是否眞能實現稅負公平目標，學者專家與社會大眾其實多所質疑。進言之，我國以往爲兼顧經濟發展與特定目標，除了〈所得稅法〉外，另訂有許多特別法，例如〈促進產業升級條例〉、〈獎勵民間參與交通建設條例〉、〈促進民間參與公共建設法〉等，期能藉由減稅促進產業發展；但是此等減稅措施與資本所得優惠的作法，造成稅負分配的不公平；爾後又須透過〈所得基本稅額條例〉（2006 年實施）來維護起碼的租稅公平。由此可見我國整體所得稅制的建構可說是疊床架屋，經濟效率與稅負公平並未被完整的、一致性的納入稅制建構中考量。

就稅基掌握言，根據 2009 年《統計專冊》的數據顯示，綜所稅的報

臺灣大學學術期刊資料庫

稅所得 42,477 億元，而主計總處國民所得帳顯示國民所得爲 108,758 億元，亦即生產要素參與經濟活動的所得報酬，約有 61% 沒有被納入所得稅制中，[5] 可見綜所稅的資料掌握是有重大遺漏的。[6] 再者，由於稅基的流失，以致綜所稅稅負很大比率落在無法規避的薪資所得上；根據 2009 年國民所得帳（行政院主計處，2011a）的資料顯示，名稱與綜所稅家庭薪資所得相近的受雇人員報酬約占全部國民所得的 57%，而與非薪資所得相近的營業盈餘約占 43%，兩者的比重爲 1.35：1；但同年《統計專冊》的數據顯示，薪資所得約占全部報稅所得的 75%，而非薪資所得約占 25%，兩者的比重約爲 3：1。[7] 兩相比較可知，綜所稅對非薪資所得的掌握有明顯漏失，這對以薪資所得爲主的中低所得家庭，則是一種不公平的租稅待遇。[8]

進而言之，臺灣綜所稅制的缺失，最重要的關鍵在於下列的減免稅及逃漏稅現象嚴重，以致量能課徵的精神無法實現，同時政府的稅收也大幅減損（羅時萬、楊建成，2008），申述如下：

1. 未申報戶眾多：根據內政部統計資料，2009 年底臺灣人口有 2,312 萬人，而同年由《統計專冊》推算出綜所稅申報所涵蓋的人數僅 1,505 萬人，亦即有 35% 的人口未申報綜所稅。另外，《中華民國臺灣地區家庭收支調查報告》（行政院主計處，2011b）顯示，2009 年

5　根據 Schneider and Enste (2002) 的研究推算，臺灣一年的地下經濟活動產值至少占國內生產毛額（GDP）的 20% 以上，其金額至少高達 2.5 兆元以上。

6　以美國爲例，2009 年的國民所得帳與報稅所得帳，兩者的金額分別爲 120,334 億美元、76,264 億美元，亦即報稅所得帳約爲國民所得帳的 63.4%；而 2010 年此兩者的金額分別爲 126,775 億美元、80,891 億美元，報稅所得帳約爲國民所得帳的 63.8%；換言之，美國報稅所得的金額平均約爲國民所得的 6.3 成左右，所以臺灣的 3.9 成左右是明顯偏低。美國所得相關資料來自世界銀行（World Bank, 2010）。

7　美國 2010 年報稅資料呈現的薪資所得（wage and salary）與非薪資所得之相對比重爲 2.59：1。資料來自美國內地稅務局（Internal Revenue Service, 2010）。另外，Karabarbounis and Neiman (2013) 對全球 56 國的研究顯示，近 30 年來，由於投資財的價格普遍下跌，導致勞動（L）與資本（K）的相對比率（L/K）顯著下降，這使得多數國家的勞動份額明顯減少。

8　根據中央研究院（2014）的報告指出，我國受雇人員報酬占 GDP 之比重遠低於美國、日本及德國。2005 年前，該比例仍明顯高於韓國，但自 2011 年之後，韓國已超越了我國。

臺灣大學學術期刊資料庫

的家庭戶數約爲 769 萬戶，但綜所稅申報資料顯示此年的家庭戶數約爲 535 萬戶，兩者相差約 234 萬戶，亦即有高達約 30% 的家庭所得資料並未被綜所稅制所掌握到。[9]

2. 短漏報嚴重：經濟部中小企業處 2009 年底的統計，全國全部企業有 1,258,260 家，但根據財政資訊中心的資料（財政部財政資訊中心，2010）顯示，同年有申報營所稅的營利事業家數，僅約 91 萬家；亦即至少有 34 萬家企業未申報、繳納營所稅。雖然在現行兩稅合一下，小規模營利事業的淨利是以營利所得的形式繳納綜所稅，但稅務單位卻無法完全、準確地掌握此等採查定課徵者的淨利資料，[10] 因而在綜所稅中短漏報營利所得是必然結果。[11]
3. 免稅所得與分離課稅過多：合法的租稅漏洞（tax loophole）也是造成報稅所得偏低的原因之一，這主要包括四部分：(1) 企業之員工伙食津貼等福利性所得免稅；(2) 部分利息所得、退職所得與稿費、版稅等所得免稅；(3) 短期票券與資產證券化等的利息所得採分離課稅；(4) 證券與期貨交易所得、部分軍教薪資所得與海外來源所得長期免稅等。[12]

---

9 報稅家户與實際家户基本上是不同的，前者主要是以申報時所能享有的扣除額與所能適用的稅率考量爲重點；後者則著重在共同生活上的經濟利益等爲主。由於綜所稅採累進稅率，而部分的特別扣除額又有金額或次數的限制，所以多數有工作所得者即使與家屬同住一户，但其所得稅的申報仍會與家屬分開申報（尤其是與父母同住的未婚成年子女）。準此，未被綜所稅制所掌握到的實際家庭户數比率應較文中的 30% 還高。

10 2009 年獨資、合夥組織的營利事業家數高達 72 萬多家，其中採查定課徵者（包括一般店家與攤販）亦有 40 萬多家。

11 就源扣繳（withholding）與所得資料通報（information report）制度是所得稅稽徵上的兩大利器；但對於自我雇用（self-employment）與部分非薪資所得者（甚至非法所得者），這兩大利器功能俱失，所以掌握此等所得並不容易。Kau and Rubin (1981) 便認爲自我雇用者可較容易隱藏所得或採物物交易等方式來逃漏稅。另外，美國內地稅務局根據 Taxpayer Compliance Measurement Program 的資料統計顯示，1988 年有 40% 的美國家計單位低報所得稅，53% 申報正確，7% 多繳所得稅；其中低報所得稅者主要多是自我雇用者（農民、獨資商號）與非薪資所得的項目；相對而言，薪資所得申報金額爲眞實所得的 99.5%，遠高於自我雇用所得僅爲 41.4%（Andreoni et al., 1998）。

12 證券交易所得從 2013 年起，有條件的納入所得稅的課徵；軍教薪資所得免稅從 2012 年起取消；海外來源所得自 2010 年起，超過 100 萬元以上者則全部納入最低稅負制

臺灣大學學術期刊資料庫

除因上述合法減稅與非法逃漏稅等稅基侵蝕之問題外，綜所稅的各種免稅額、扣除額、稅率結構是否合理，對稅負分配的水平與垂直公平能否有所增進，也常爲學者專家所質疑。例如，邱峰明（1990）的實證結果顯示，我國綜所稅有明顯的倒置補貼效果（upside-down subsidy effect），最高所得階層享受減免之程度約近一半（49.5%），最低所得階層則享受不到全部稅式支出的 3%;因此綜所稅的免稅額規定反而會讓所得分配惡化。黃怡靜（1999）根據 1996 年資料發現，免稅額、標準與薪資扣除額的受益對象主要爲中低所得者；至於列舉扣除額，其中保險費及自用住宅購屋借款利息扣減項目對中低所得者甚爲重要，高所得者則以捐贈扣除額占 90.88% 爲最高，故成爲高所得者的節稅天堂。楊蔓鈴（2003）的分析發現，免稅額與各項扣除額使高所得階層之課稅所得降低程度較低所得階層者爲大；多數的特別扣除額也使高所得者享用較多優惠；列舉扣除額主要爲高所得階層所使用，爲高所得階層得以減輕稅負的最主要成因。

依據陳秀紅（2004）的實證分析結果發現，大部分扣除項目多由社會平均所得較高的集群所採用；而倒置補貼效果尤以列舉扣除項目—「每人不限金額」、「每人最高限額」及「每戶最高限額」等三者較爲明顯，其中又以「每人不限金額」之倒置補貼效果最大。朱洪寬（2006）的實證結果顯示，免稅額有助於改善所得分配，但其他減免項目則會加劇稅後所得分配的惡化程度。王志誠（2012）的分析指出，我國爲鼓勵經濟發展，政府長期採用租稅減免政策的結果，除了有損稅制公平外，更是造成社會貧富差距擴大的主因之一，因而開徵與資本利得相關的富人稅是政府刻不容緩的租稅措施；黃培卿（2013）甚至主張對資本利得應採實價課稅方式，如此才能有效縮小貧富差距,實現所得稅制的公平性。此等論述與翁仁甫、蘇建榮（2014）贊同對富人開徵回饋稅（feedback tax）來合理化租稅負擔的看法一致。[13]

的課徵稅基中。

[13] Katz and Murphy (1992) 和 Piketty and Saez (2003) 對美國報稅資料的研究也顯示，從 1970 年代以後，最富有之 10% 家庭的所得增加程度相對較以往快速，這主要與個人所得稅及遺產稅之最高邊際稅率的大幅調降有關，因此對富有者合理的課徵租稅是維持所得公平分配的重要工具之一。

臺灣大學學術期刊資料庫

綜合言之，我國綜所稅的減免稅及逃漏稅現象嚴重，其能實現的重分配效果有限；而扣除額、稅率結構之相關規定，似乎也未能達成稅負公平分配的目標；下文將進一步檢視此等問題。

二、綜所稅重分配效果檢視

㈠稅前、稅後所得比較

根據 2009 年《統計專冊》整理可得家計單位所得總額、所得淨額、稅後所得等數據列如表 1、表 2。表 1 是將家庭申報戶的所得按金額高低排列的十等分位資料，其中①欄之「所得總額」係各分位之申報單位在綜所稅申報書上所填寫的稅前全年所得額之加總；②欄所得總額「比重」即爲各分位所得總額占全部（十個分位）所得總額的比率；③欄的「所得淨額」係申報戶的所得總額減去免稅額、各種扣除額後的課稅所得額，而所得淨額「比重」即爲各分位所得淨額占全部所得淨額的比率。此外，將申報戶的所得淨額乘上累進稅率（並減去累進差額）後的金額即爲④欄的「應納稅額」；同理，應納稅額「比重」即爲各分位應納稅額占全部應納稅額的比率。

由表 1 的②、③兩欄可知，除了高所得的第九與第十分位申報戶外，其他分位申報戶之所得「淨額」比重都比所得「總額」比重來得低（例如第一分位的此兩比重分別爲 0.00% 和 1.26%，而第十分位的比重反而分別爲 60.42% 和 35.42%），亦即綜所稅的減免規定使低所得者的所得「淨額」比重下降，而高所得者的所得「淨額」比重上升；因此（稅前）所得總額減掉各種免稅額、扣除額後的（課稅）所得淨額，更爲明顯地集中於高所得階層。這或許在考慮基本生活費後，欲使高所得者「相對」多繳稅，但就各扣除項目的「絕對」金額言，低所得者因所得總額較少（甚至小於全部的免稅額與扣除額），在累進稅率課徵下所享實質減稅利益將較少；因此，各項扣除額規定就這一層次言是可能不利於所得公平分配。

由表 1 的⑤欄可知，除第十分位家計的「稅後」所得比重（32.92%）較②欄（稅前）所得總額比重（35.24%）低外，其餘 9 個分位的稅後所得比重均較稅前所得總額比重爲高，這顯示我國綜所稅制度確實使最高所

臺灣大學學術期刊資料庫

得階層的稅後所得比重下降；且由④欄亦知第十分位承擔全部應納稅額的79.41%；故綜所稅的各項扣除額規定雖無助於所得公平分配，然累進課徵則可改善稅負分配的公平性。

表 1　2009 年綜所稅各種所得與應納稅額在所得十分位之比重

所得十分位別	所得總額(百萬元) ①	所得總額比重(%) ②		所得淨額比重(%) ③		應納稅額比重(%) ④		稅後所得比重(%) ⑤		稅後所得總額(百萬元) ⑥
		各分位	累　積	各分位	累　積	各分位	累　積	各分位	累　積	
第一分位	53,528	1.26	1.26	0.00	0.00	0.00	0.00	1.33	1.33	53,523
第二分位	128,354	3.02	4.28	0.10	0.10	0.04	0.04	3.19	4.52	128,258
第三分位	173,523	4.09	8.37	0.77	0.87	0.34	0.38	4.30	8.82	172,751
第四分位	217,098	5.11	13.48	1.63	2.50	0.72	1.10	5.36	14.18	215,462
第五分位	265,004	6.24	19.72	2.62	5.12	1.15	2.25	6.53	20.71	262,364
第六分位	321,116	7.56	27.28	3.81	8.93	1.68	3.93	7.89	28.60	317,275
第七分位	395,662	9.31	36.59	5.47	14.40	2.54	6.47	9.70	38.30	389,854
第八分位	504,453	11.88	48.47	8.79	23.19	4.49	10.96	12.30	50.60	494,176
第九分位	684,448	16.11	64.58	16.39	39.58	9.63	20.59	16.48	67.08	662,434
第十分位	1,504,558	35.42	100.00	60.42	100.00	79.41	100.00	32.92	100.00	1,322,970

資料來源：整理自財政部財政資訊中心（2001-2010）

表 2 是按課稅所得（即家庭所得淨額）級距來觀察各種所得與應納稅額之百分比；由①欄可知，家庭所得淨額爲 0 的家戶比重有 41.35%，所得淨額在 109 萬元以內的全部戶數累計比重共 93.60%；亦即所得淨額超過 109 萬元以上（適用21%邊際稅率）的家庭戶數比重僅有6.40%，而如此少數家戶所繳納的稅額，由表 2 之④欄可知爲 73.81%(=100%−26.19%)；此與表 1 之④欄第十分位所繳的全部稅額占 79.41% 相接近）；可見適用 21% 邊際稅率者已是所得最高 10% 家戶。

進言之，只要家庭的所得淨額超過 109 萬元，就屬於最高所得階層的第十分位者，而其對政府稅收貢獻約占 7.4 成；另有 79.86% 的家庭（所得淨額低於 41 萬元者），總計僅繳納 8.66%（參見表 2 之④欄）的綜所稅。因此，就第十分位者多繳稅的現象而言，綜所稅似乎具有「富人稅」的性

臺灣大學學術期刊資料庫

質；[14] 但仔細觀之，所謂「富人」竟是指所得淨額高於 109 萬元的家庭，既使以所得淨額排名前 1.94% 作爲「富人」的標準（即表 2 的①欄得 100%−98.06%=1.94%），其也是指所得淨額 218 萬元以上的家庭，這與一般人所認知的「富人」有很大的差距，而未繳稅家庭比例卻高達 41% 以上。亦即大部分的稅負分配到少數的家庭，而大多數家庭不是免繳稅就是僅負擔極低的稅負，此種現象雖然與所得稅提供必要扣除額或免稅優待（例如軍人、國中小學教職人員薪資所得等免稅）有關，但也意涵政府對所得資料的掌握（包括地下經濟、逃漏稅等）有漏失，[15] 這將大幅減弱所得稅重分配功能，政府稅收也受到影響（其他年度的資料亦顯示有相同之現象；參見財政部財政資訊中心（2001-2010））。

表 2　2009 年綜所稅各種所得與應納稅額在各課稅級距之比重

課稅級距(萬元)	適用稅率(%)	納稅單位比重(%)①		所得總額比重(%)②		所得淨額比重(%)③		應納稅額比重(%)④		稅後所得比重(%)⑤	
		各級距	累積	各級距	累積	各級距	累積	各級距	累積	各級距	累積
0	0	41.53	41.53	18.53	18.53	0.00	0.00	0.00	0.00	19.58	19.58
0-41	6	38.33	79.86	31.52	50.05	19.49	19.49	8.66	8.66	32.82	52.40
41-109	13	13.74	93.60	22.75	72.80	29.05	48.54	17.53	26.19	23.05	75.45
109-218	21	4.46	98.06	12.88	85.68	21.21	69.75	18.06	44.25	12.59	88.04
218-409	30	1.38	99.44	6.54	92.22	12.60	82.35	15.48	59.73	6.04	94.08
409-500	40	0.19	99.63	1.29	93.51	2.68	85.03	4.22	63.95	1.12	95.20
500-1000	40	0.26	99.89	2.53	96.04	5.55	90.58	10.82	74.77	2.06	97.26
1000 以上	40	0.11	100.00	3.96	100.00	9.42	100.00	25.24	100.00	2.75	100.00

資料來源：同表 1

[14] Atkinson et al. (2011) 對 22 國的實證統計也顯示，各國少數的最高所得階層多擁有各該國相當大比重的所得，但同時也繳納相對較多的所得稅。

[15] 根據 2009 年《統計專冊》數據顯示，每戶平均所得僅約 79.4 萬元；但 2009 年《家庭收支調查報告》的數據則顯示，每戶平均所得約 112.8 萬元（平均每戶 3.34 人）；中華民國資訊統計網站亦顯示，每戶平均可支配所得約 88.7 萬元（以每戶 3.34 人換算）。基此，綜所稅申報資料戶之所得著實偏低。

臺灣大學學術期刊資料庫

㈡各類型所得比較

表 3 與表 4 列示 2009 年家計單位綜合所得額中的薪資所得、股利所得、利息所得之絕對金額、各項所得在不同分位或級距的比重、各項所得占所得總額的比重等數據。由表 3 顯示，在〈所得稅法〉第 14 條規定的 10 種中華民國來源所得中，薪資所得占全部所得的比重爲 74.91%，乃屬最高；其次是股利所得比重，爲 10.80%；再次是利息所得比重，爲 6.07%；此三者合計高達全部所得的 91.78%。由表 3 的①欄可知，第一與第二分位薪資所得占該項所得比重平均爲 2.01%（=(0.86%+3.16%) / 2），而第九與第十分位的此一比重高達 23.87%（=(17.14%+30.60%) / 2），約爲第一與第二分位的 12 倍；②欄顯示第九與第十分位的股利所得平均比重（37.94%=(10.81%+65.07%) / 2）約是第一與第二分位平均（1.77%=(1.89%+1.65%) / 2）的 21 倍；③欄顯示第九與第十分位的利息所得平均比重（21.60%）約是第一與第二分位（3.39%）的 6 倍。由此等所得比重的分佈情形可知，股利所得是呈高度累進的分配，薪資所得則略較平滑，而利息所得更爲平滑，然此應是短期票券採分離課稅所致，若將此因素納入，則利息所得分配的集中程度應會再高些。

表 3　2009 年主要所得類別在所得十分位之比重

所得十分位別	薪資所得①			股利所得②			利息所得③		
	金額(萬元)	比重(%)	占所得總額(%)	金額(萬元)	比重(%)	占所得總額(%)	金額(萬元)	比重(%)	占所得總額(%)
第一分位	2,723,737	0.86	50.87	869,003	1.89	16.23	808,676	3.14	15.10
第二分位	10,062,891	3.16	78.40	755,698	1.65	5.89	940,288	3.65	7.33
第三分位	14,341,044	4.51	82.64	769,162	1.68	4.43	1,101,378	4.27	6.35
第四分位	18,086,034	5.68	83.31	913,600	1.99	4.21	1,363,171	5.29	6.28
第五分位	22,081,490	6.94	83.32	1,118,411	2.44	4.22	1,706,454	6.62	6.44
第六分位	26,439,302	8.31	82.33	1,486,382	3.24	4.63	2,219,761	8.61	6.91
第七分位	32,020,499	10.06	80.93	2,121,096	4.63	5.36	2,887,256	11.20	7.30
第八分位	40,546,709	12.74	80.37	3,030,754	6.61	6.01	3,616,720	14.03	7.17
第九分位	54,551,116	17.14	79.70	4,956,968	10.81	7.24	4,190,765	16.25	6.12
第十分位	97,373,969	30.60	64.71	29,840,440	65.07	19.83	6,947,666	26.95	4.62
合　計	**318,226,791**	**100.00**	**74.91**	**45,861,514**	**100.00**	**10.80**	**25,782,135**	**100.00**	**6.07**

資料來源：同表 1

臺灣大學學術期刊資料庫

表 4 是按課稅級距分類的三種主要所得金額與相關比重；由①欄可看出課稅級距在 109 萬元以內的家庭（占全部申報戶數的 9.3 成以上），其薪資所得占各該級距之所得總額比重至少在 77% 以上，此驗證中低所得家庭之所得類型是以薪資所得爲主，且在就源扣繳制度下，成爲稅務機關充分掌握的對象。③欄顯示利息所得占家庭全部所得之「比重」，課稅級距在 109 萬元以內之中低所得家庭爲 82.19%(=30.46%+31.61%+20.12%)，此一比重相對較高所得家庭之比重也高出許多（此因多爲採分離課稅所致）。②欄顯示課稅級距位於 1,000 萬元以上的家庭，其股利所得的比重高達 23.19%，但此等家庭的戶數約僅爲全部戶數的 0.11%；表 3 的②欄也顯示股利所得的 65.07% 是由第十分位家庭所擁有；據此，股利所得確實是集中於高所得階層。而在臺灣採兩稅合一完全設算扣抵制下，股利所得享有公司階段已繳營所稅的全部稅額扣抵（tax credit），此相對於薪資所得、利息所得僅分別享有最高 10 萬 4,000 元、27 萬元的限額所得減除（income deduction），股利所得的租稅減免待遇明顯優於利息所得，更優於薪資所得。

表 4　2009 年主要所得類別在課稅級距之比重

課稅級距 (萬元)	納稅單位比重 (%)	薪資所得①			股利所得②			利息所得③		
		金　額 (萬元)	比　重 (%)	占所得總額 (%)	金　額 (萬元)	比　重 (%)	占所得總額 (%)	金　額 (萬元)	比　重 (%)	占所得總額 (%)
0	41.53	61,018,552	19.17	77.54	4,062,532	8.86	5.16	7,853,726	30.46	9.98
0-41	38.33	111,157,386	34.93	83.02	6,663,432	14.53	4.98	8,149,433	31.61	6.09
41-109	13.74	76,610,772	24.07	79.26	7,690,209	16.77	7.96	5,187,893	20.12	5.37
109-218	4.46	39,818,571	12.51	72.77	6,750,641	14.72	12.34	2,676,470	10.38	4.89
218-409	1.38	17,623,042	5.54	63.39	5,186,366	11.31	18.65	1,158,607	4.49	4.17
409-500	0.19	3,052,755	0.96	55.91	1,363,025	2.97	24.96	190,377	0.74	3.49
500-1000	0.26	5,111,816	1.61	47.54	3,509,098	7.65	32.63	317,924	1.23	2.96
1000 以上	0.11	3,833,898	1.20	22.79	10,636,212	23.19	63.22	247,705	0.96	1.47
合　計	**100.00**	**318,226,791**	**100.00**	**74.91**	**45,861,514**	**100.00**	**10.80**	**25,782,135**	**100.00**	**6.07**

資料來源：同表 1

綜合言之，在〈所得稅法〉所指三種比重最高的中華民國來源所得中，薪資與利息所得的分配情形尚屬合理，但屬資本所得性質的股利所得則是

臺灣大學學術期刊資料庫

相當累進地分配於最高所得階層（其他年度的資料亦顯示有相似之結果；參見財政部財政資訊中心（2001-2010））；準此，高所得者擁有非薪資所得的比重明顯高於薪資所得的比重，而現行稅法對其他的資本所得（例如股票交易所得、海外來源所得、短期票券利息所得）常有免稅或輕稅的規定。因此，整體而言，擁有較多非薪資所得的高所得者，其所享有的租稅優惠絕不少於低所得者；而薪資所得比重較高的中低所得階層，其能享有的減免反而有限，這已明顯違反租稅公平正義原則。

三、免稅額與扣除額檢視

臺灣綜所稅制扣除額與免稅額之設計，因審查、執行等困難，也存在不公平的問題。例如，影響多數人的薪資特別扣除額、殘障特別扣除額、儲蓄投資特別扣除額、教育學費特別扣除額等，其制訂目的原本具有合理減輕人民負擔以實現量能課徵的美意，但根據《統計專冊》的數據顯示，上述各種扣除額規定的適用情形，卻存在「所得愈高，扣除額愈多」的不公平「累進享用」現象，扣除額的制訂反而因執行不當，形成合法避稅的管道，使得政策的推行無法實現公平正義的福利國家（蔡英文，2013）。

具體言之，由 2009《統計專冊》顯示在所得十分位中，免稅額、薪資特別扣除額的實際扣除金額（參見表 5 的②、③欄），兩者均是富有的第十分位約是貧窮的第一分位的 3～4 倍（免稅額的第十分位爲 16.35%、第一分位爲 5.81%，薪資特別扣除額的第十分位爲 14.29%、第一分位爲 3.45%）；就免稅額言，其大小是決定於申報家庭成員的人數，但②欄的金額與比重卻是明顯隨所得的增加而遞增，此與實際情況的家庭人數（並非與所得成正相關）有所不同，顯現高所得家庭的確存在利用他人免稅額來減輕稅負之情形。就薪資特別扣除額言，③欄「占薪資比重」顯示，第十分位比重（9.27%）約僅是第一分位比重（79.93%）的 1／8.6，但其薪資特別扣除額的金額卻是第一分位的 4.1 倍，故亦有累退的不公平現象。再者，④欄儲蓄投資特別扣除額之實際扣除金額，第十分位是第一分位的 6.2 倍；⑤欄殘障特別扣除額之實際扣除金額，第十分位約是第一分位的 9.8 倍；⑥欄教育學費特別扣除額之實際扣除金額，第十分位更是第一分位的 12.2 倍。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 5　2009 年主要扣除額在所得十分位之分析

所得十分位別	總扣除額 ①		免稅額 ②		薪資扣除額 ③			儲蓄投資扣除額 ④		殘障扣除額 ⑤		教育學費扣除額 ⑥	
	金額(百萬元)	比重(%)	金額(百萬元)	比重(%)	金額(百萬元)	比重(%)	占薪資比重(%)	金額(百萬元)	比重(%)	金額(百萬元)	比重(%)	金額(百萬元)	比重(%)
第一分位	159,034	5.51	74,751	5.81	21,771	3.45	79.93	8,027	3.95	1,167	2.24	327	2.27
第二分位	185,484	6.42	74,822	5.82	47,976	7.60	47.68	9,312	4.58	1,588	3.05	311	2.16
第三分位	205,168	7.11	86,503	6.72	52,559	8.32	36.65	10,453	5.15	2,416	4.63	383	2.65
第四分位	226,029	7.83	98,277	7.64	56,402	8.93	31.19	12,049	5.93	3,237	6.21	513	3.55
第五分位	250,139	8.66	110,682	8.60	61,079	9.67	27.66	14,191	6.99	4,010	7.69	722	5.00
第六分位	278,744	9.65	125,391	9.75	66,024	10.46	24.97	17,506	8.62	4,890	9.38	1,080	7.48
第七分位	317,370	10.99	145,414	11.30	72,573	11.49	22.66	22,055	10.86	5,993	11.49	1,653	11.45
第八分位	362,734	12.56	169,750	13.19	77,954	12.34	19.23	26,663	13.12	7,871	15.10	2,298	15.92
第九分位	410,908	14.23	190,763	14.83	84,942	13.45	15.57	33,141	16.31	9,568	18.35	3,165	21.92
第十分位	491,690	17.03	210,358	16.35	90,229	14.29	9.27	49,760	24.49	11,397	21.86	3,983	27.59
合　計	**2,887,299**	**100.00**	**1,286,710**	**100.00**	**631,509**	**100.00**	**19.84**	**203,156**	**100.00**	**52,136**	**100.00**	**14,437**	**100.00**

資料來源：同表 1

上述不合理倍數的扣除情形，在表 6 依課稅級距分類來呈現會更明顯。以③欄薪資特別扣除額爲例，所得淨額低於 41 萬元的階層，此扣除額占全部扣除額的比重爲 74.98%（=39.25%+35.73%），而其家戶數占全部申報戶數的 79.86%（=41.53%+38.33%），每戶平均扣減比率爲 0.94〔≒74.98%／79.86%〕；[16] 但所得淨額高於 500 萬元的階層，此一扣除額的比重爲 0.46%（=0.33%+0.13%），而其家戶數僅占 0.37%（=0.26%+0.11%），每戶平均扣減比率爲 1.24〔≒0.46%／0.37%〕；兩相比對可看出高所得者享受相對較多的扣除利益，確實有違租稅的垂直公平性。此外，占總扣除額比重最高之免稅額的扣除情形（參見②欄），亦有如同薪資特別扣除額的不公平現象（所得淨額低於 41 萬元的每戶平均扣減比率爲 0.93，所得淨額高於 500 萬元的爲 1.41）。然而情況最嚴重者則爲儲蓄投資扣除額（參見④欄），相同於上述的比對方式，富者享有的扣除利益（3.32）約爲窮

[16] 此一「平均扣減比率」相當於「某一級距內」平均一戶所享有的可扣除金額，占「全部所有級距」平均一戶所享有的可扣除金額之相對比值；因此若某家戶之此一比率值大於 1，則表示其所享有的所得扣減利益高於全部家戶的平均數。

臺灣大學學術期刊資料庫

者（0.81）的 4.1 倍。⑤欄殘障扣除額與⑥欄教育學費特別扣除額同樣也都有如上述之扣除額利益呈累進享用的不公平現象（分別爲 1.8 倍、2.9 倍）。

表 6　2009 年主要扣除額在課稅級距之分析

課稅級距 (萬元)	納稅單位比重 (%)	總扣除額①		免稅額②		薪資扣除額③		
		金額 (百萬元)	比重 (%)	金額 (百萬元)	比重 (%)	金額 (百萬元)	比重 (%)	占薪資比重(%)
0	41.53	1,103,083	38.20	513,721	39.93	225,615	35.73	36.97
0-41	38.33	1,012,001	35.05	443,283	34.45	247,895	39.25	22.30
41-109	13.74	479,487	16.61	211,008	16.40	104,313	16.52	13.62
109-218	4.46	191,515	6.63	81,658	6.35	37,669	5.96	9.46
218-409	1.38	66,704	2.31	26,723	2.08	11,589	1.84	6.58
409-500	0.19	9,737	0.34	3,646	0.28	1,504	0.24	4.93
500-1000	0.26	14,499	0.50	4,883	0.38	2,087	0.33	4.08
1000 以上	0.11	10,273	0.36	1,789	0.14	836	0.13	2.18
合　計	**100.00**	**2,887,299**	**100.00**	**1,286,710**	**100.00**	**631,509**	**100.00**	**19.84**

課稅級距 (萬元)	納稅單位比重 (%)	儲蓄投資扣除額④		殘障扣除額⑤		教育學費扣除額⑥	
		金額 (百萬元)	比重 (%)	金額 (百萬元)	比重 (%)	金額 (百萬元)	比重 (%)
0	41.53	69,154	34.04	21,202	40.67	4,606	31.91
0-41	38.33	63,032	31.03	16,780	32.18	4,447	30.80
41-109	13.74	40,111	19.74	8,737	16.76	3,160	21.89
109-218	4.46	19,684	9.69	3,662	7.02	1,518	10.52
218-409	1.38	7,565	3.72	1,264	2.42	514	3.56
409-500	0.19	1,128	0.56	175	0.34	70	0.48
500-1000	0.26	1,677	0.83	240	0.46	91	0.63
1000 以上	0.11	804	0.40	76	0.15	30	0.21
合　計	**100.00**	**203,156**	**100.00**	**52,136**	**100.00**	**14,437**	**100.00**

資料來源：同表 1

綜合言之，由表 5、表 6 所顯示的總扣除額與四種特別扣除額及免稅額都是隨所得水準的上升而逐漸增加（其他年度的資料亦顯示有相似現象），雖在稅制設計上有其政策目的，但將不利於稅負的公平分配；當然這也多少反應出高所得階層有能力透過各種管道（例如借人頭或購買殘障

臺灣大學學術期刊資料庫

證明等）來規避較高累進稅率的適用，如此會使免稅額與各種扣除額之規定反而因執行不嚴而造成稅負分配惡化現象。準此，部分扣除額呈現不合理的分布現象，實有深入檢討的必要；再者，免稅額、扣除額採所得減除的方式提供，對適用高邊際稅率的高所得者而言，有很大的減稅利益，產生規避稅負的誘因；因此稅制改革及調整必須愼重爲之。下兩節則以實際報稅母體資料模擬檢驗各項改革方案。

參、研究設計與資料處理

本文的研究步驟是先根據前節所述改革前 2009 年《統計專冊》的分析結果，深入瞭解舊有稅制的缺失，並檢視各項改革措施可能產生的影響效果；然後再以最新改制後的 2011 年報稅資料進行模擬試算，以檢驗改革的成效。因此，本節先說明臺灣於 2009 年底進行所得稅制變革，政府所採行之各項改革措施，以及本文自行規劃之改革措施等內容；然後再綜合此等個別的單項改革措施，搭配組合成整套的改革方案，以作爲本文進行實證模擬的探討對象；最後說明實證資料的處理。

一、個別改革措施分析

我國於 2009 年底促產條例屆滿所進行的所得稅制改革，內容可分成營所稅與綜所稅兩大部分，其中已被政府付諸實行的改革措施，將爲本文實證分析所要探討的主題；此外，本文也自行規劃可行的改革措施，作爲比對政府改革措施相對優劣之依據。以下簡述此等改革措施的內容與可能之影響效果。

首先在營所稅改革部分，本文實證檢驗的爲政府已付諸實行之措施：(1) 促產條例租稅減免全面取消（僅保留研究發展之獎勵）、(2) 營所稅調整爲單一稅率 17%；亦即本文在實證分析時，視此兩措施爲給定的改革前提。進言之，營利事業全面課徵低稅率，可降低對市場交易行爲的扭曲程度，進而提高經濟效率；但調降營所稅稅率 8 個百分點會產生鉅額稅收損失。至於促產條例租稅減免之取消，就公平面言，將有助於社會稅負分配的公平化，而政府的稅收也可大幅增加；就效率面言，可使企業在市場競

臺灣大學學術期刊資料庫

爭更趨公平，提升整體產業的效率。

有關綜所稅的改革部分，本文實證探討的改革措施包括政府已付諸實行以及本文自行規劃等兩大類型，其主要內容有四種：(1) 綜所稅邊際稅率部分予以降低，抑或稅率不作任何調降；(2) 提高薪資、殘障特別扣除額與教育學費特別扣除額；(3) 調高標準扣除額：(4) 股利所得之課徵維持目前的完全設算扣抵制，抑或改爲 1/2 設算扣抵，或股利所得給予最高 27 萬元的所得減除（即與利息所得的減免方式相同）。其中綜所稅邊際稅率不作任何調降及改變股利所得課徵方式爲本文自行規劃的措施，此乃因前文表 1、表 2 的分析已知，原有累進稅率的課徵對稅負分配有一定的正面效果，因而不作任何調降應是值得檢視的。再者，前文表 3、表 4 的分析亦知，臺灣的股利所得常明顯的集中於高所得家庭，且享有較優的租稅減免待遇，因而改變股利課徵方式也是值得檢視的改革規劃。[17] 以下說明此等綜所稅改革規劃之內容。

㈠綜所稅稅率的調降或不調整

此項內容包括綜所稅 5 個級距的邊際稅率調降爲 5%、12%、20%、30%、40%，以及（本文規劃）邊際稅率不作調整兩種。

綜所稅調降邊際稅率的改革措施，將同時對垂直公平與水平公平產生影響；概略而言，若將綜所稅的五級稅率僅調降前三級爲 5%、12%、20%（後兩級的 30%、40% 維持不變），則相對使低所得階層可享受減稅利益，高所得階層較無法受益，故應對家計稅負的公平分配有正面效果。但從前文表 1、表 2 已知，適用綜所稅原 21% 邊際稅率（所得淨額超過 109 萬元）者，已屬高所得的第十分位家庭，因此調降前三級稅率的公平性效果仍有待檢視；也因而維持邊際稅率不作任何調整，成爲本文規劃的改革措施之一，藉以作爲比對政府調降邊際稅率措施的相對優劣。

---

[17] 根據國際稅制資料顯示，實施兩稅合一完全設算扣抵制的國家已明顯減少；例如，至 2013 年，34 國 OECD 成員國中，僅有澳洲、加拿大、智利、墨西哥、紐西蘭等五國採行完全設算扣抵制（2000 年則有 9 個國家）；而其他非 OECD 國中，目前僅有馬耳他、臺灣採行完全設算扣抵制。

臺灣大學學術期刊資料庫

㈡調整各種扣除額

此項調整內容包括：調高薪資特別扣除額每工作者最高 2.6 萬元（由最高 7.8 萬元增至 10.4 萬元）；調高殘障特別扣除額每人 2.7 萬元（由 7.7 萬元增至 10.4 萬元）；調高標準扣除額單身者 3 萬元、夫妻合併者 6 萬元（單身者由 4.6 萬元增至 7.6 萬元、夫妻合併者由 9.2 萬元增至 15.2 萬元）；教育學費特別扣除額由每戶 2.5 萬元調整爲每位就讀大學子女 2.5 萬元。[18]

就直覺上言，調高薪資特別扣除額、殘障特別扣除額、教育學費特別扣除額等（以下分別簡稱薪扣、殘扣、教扣），具有照顧中低所得階層的美意。但因我國綜所稅的各種特別扣除額都是採所得減除的方式，而非採稅額扣抵方式，因此調高此等特別扣除額雖可使中低所得家庭受益，但具有薪資所得、殘障家屬、子女就讀大學的高所得階層，同樣亦可享受此等租稅減免的利益，甚至因綜所稅是採累進稅率課徵，相同的特別扣除額將使高所得者有較大的減稅實益；且若將高所得者經常透過各種管道來獲取扣除額的情形考慮在內，則該等扣除額調高必定使稅負分配之公平性更形惡化；前文表 5、表 6 的分析也顯示此等扣除額會產生稅負不公平的現象，值得本文進一步透過全國報稅母體資料實證試算之。至於調高標準扣除額（以下簡稱標扣）的改革措施，因爲大多數高所得者是採列舉扣除額來計算應稅所得，故較無法享受到標扣調高的減稅利益，所以此措施對稅負分配應有改善效果，本文將於後一節進行模擬試算評估。

㈢改變股利所得課徵方式

此項變革除股利所得維持既有的設算扣抵法外，本文另規劃有 1/2 設算扣抵與股利所得給予最高 27 萬元所得減除等兩種。

---

[18] 2009 年賦改會提出綜所稅改革方案並經行政院通過之相關扣除額的調整金額原本爲：薪資特別扣除額每工作者最高 10 萬元（亦即僅增加 2.2 萬元）、殘障特別扣除額每人 10 萬元（亦即僅增加 2.3 萬元）、標準扣除額單身者 7.3 萬元、夫妻合併者 14.6 萬元（亦即單身者僅增加 2.7 萬元、夫妻合併者僅增加 5.4 萬元），但至 2010 年實際推行改革時之相關扣除額的金額，已因物價變動而再調整如文中所示的金額。

臺灣大學學術期刊資料庫

由前文的表 3、表 4 已知，擁有高股利所得者絕大多數即爲高所得家庭，故股利所得若維持既有的完全設算扣抵法，則高所得家庭明顯獲得較大的減稅利益，因而不利於稅負公平分配。另外，若股利改採 1/2 設算扣抵法，此雖使全部有股利所得之家庭的可扣抵稅額減半，但從扣抵的絕對稅額而言，高股利所得者之可扣抵稅額的減少數一定大於低股利所得者的，因此 1/2 設算扣抵法將有助於稅負的公平分配。但從更積極的社會正義而言，採等比例（1/2）減少所有家庭的股利可扣抵稅額，仍然無法有效減緩所得分配的惡化現象；此乃因爲臺灣的股利所得高度集中於最富有階層，即使是股利 1/2 設算扣抵，高股利所得者的減稅利益仍然相當的龐大。最後，若採行股利所得給予與儲蓄投資特別扣除額相同的最高 27 萬元所得減除，則擁有股利之所有家戶的減稅利益將較一致，亦即高股利所得家庭的股利可扣抵稅額最高也僅有 10.8 萬元（27 萬元×40%），如此不但可增加政府稅收，對所得分配的改善也應是較有效的；但此仍須進一步試算驗證之，故而本文在 2009 年稅改方案外，增列此等改革規劃，並於後一節進行模擬試算評估之。

二、實證方案設定與評估指標

㈠整套改革方案設定

本文實證內容除了模擬試算上述各種營所稅與綜所稅之「個別改革措施」單獨實施的邊際效果外，同時也將不同之個別改革措施搭配組合成多個「整套改革方案」，以模擬評估整體改革的效果。在組合的內容中，本文將個別改革措施分成兩類，亦即若其較具社會共識且已於 2009 年立法通過實施者，則列爲「所有方案共有的措施」（詳見表 7 的上半部），此包括：(1) 營所稅改爲單一稅率 17%（未分配盈餘維持加徵營所稅 10%）與促產條例租稅減免取消（僅保留研究發展之獎勵）；(2) 綜所稅扣除額的調整，包括增加薪扣每工作者最高 2.6 萬元、增加殘扣每殘障者 2.7 萬元、增加標扣單身 3 萬元與夫妻合併者 6 萬元、調整教扣爲每位就讀大學子女 2.5 萬元。

另一類個別改革措施乃社會共識較弱或未爲政府採行而本文自行規劃

臺灣大學學術期刊資料庫

者，這包括綜所稅之前三級邊際稅率調降爲 5%、12%、20% 與不作調整（維持 6%、13%、21%）兩種措施，以及調整股利所得課徵方式（維持設算扣抵抑或改採 1/2 設算扣抵、給予最高 27 萬元所得減除）三種措施；因此總計可搭配組合的改革方案有六種（如表 7 的下半部），其中的方案 1 至 2 是股利所得採完全設算扣抵法，方案 3 至 4 則是採 1/2 設算扣抵法，方案 5 至 6 乃股利所得給予最高 27 萬元所得減除。另外，2014 年 5 月立法通過之「財政健全方案」中，規劃新增加綜所稅第六級邊際稅率 45%，適用於所得淨額超過 1 千萬元之家戶，且股利所得改採 1/2 設算扣抵，因而本文亦規劃方案 7 以配合驗證之。本文另規劃方案 8，將股利所得由 1/2 設算扣抵改爲最高 27 萬元所得減除，以進一步檢視股利所得之租稅處理對整體稅負分配的重要性。

表 7　所得稅改革模擬方案的內容

所有方案共有的措施	甲. 營所稅：營所稅改爲 17% 單一稅率（未分配盈餘維持加徵）、促產條例減免取消（僅保留研究發展之獎勵）。
	乙. 綜所稅：薪扣增加最高 2.6 萬元、殘扣增加 2.7 萬元、教扣每位就讀大學子女 2.5 萬元、標扣個人增加 3 萬元與夫妻增加 6 萬元。
方案 1：甲＋乙＋綜所稅前三級稅率調降爲 5%、12%、20% ＋股利完全設算扣抵	
方案 2：甲＋乙＋綜所稅前三級稅率不調整＋股利完全設算扣抵	
方案 3：甲＋乙＋綜所稅前三級稅率調降爲 5%、12%、20% ＋股利 1/2 設算扣抵	
方案 4：甲＋乙＋綜所稅前三級稅率不調整＋股利 1/2 設算扣抵	
方案 5：甲＋乙＋綜所稅前三級稅率調降爲 5%、12%、20% ＋股利最高 27 萬元所得減除	
方案 6：甲＋乙＋綜所稅前三級稅率不調整＋股利最高 27 萬元所得減除	
方案 7：甲＋乙＋綜所稅前三級稅率調降爲 5%、12%、20% 且新增第六級稅率 45% ＋股利 1/2 設算扣抵	
方案 8：甲＋乙＋綜所稅前三級稅率調降爲 5%、12%、20% 且新增第六級稅率 45%＋股利最高 27 萬元所得減除	

資料來源：本文自行規劃

㈡改革影響之試算

本文模擬試算分成營所稅與綜所稅兩部分，試算過程是將改革後的

臺灣大學學術期刊資料庫

2011 年綜所稅與營所稅申報資料改按改革前 2009 年之稅法規定，重新計算企業、家戶之稅負與政府稅收等相關數據之變動情形，作爲衡量改革所產生的影響效果。詳言之，營所稅部分主要根據各企業的營所稅申報與核定資料，同時計算營所稅稅率若未調降、促產條例租稅減免若未取消等兩項因素，所造成的課稅所得變動的金額，如此亦知企業稅後淨利（與營所稅稅負）的變動額；另外，營所稅改革間接對綜所稅之家戶稅負的影響，則是將前述的各企業稅後淨利變動額加總，並假設此增加的稅後淨利總額有 30% 會以股利分配方式發放給每一股東家庭，[19] 進而計算出家戶因此受影響的股利所得與股利可扣抵稅額（同時也可計算未分配股利的公司盈餘所需加徵 10% 營所稅的稅額），如此便可評估營所稅與促產條例改革對全體社會的稅負分配變動情形。

另一方面，綜所稅相關改革措施的模擬試算是以 2011 年各申報戶綜所稅核定資料，改按未改革時的課稅規定（包括不調高薪扣、殘扣、標扣，以及不調整稅率、教扣），重新申報一次所得稅，並以此爲「基礎情境」（base line），然後再將各項改革措施分別設定在「基礎情境」上，計算出家戶、企業之所得稅與政府稅收等數據，以此與「基礎情境」的差額作爲衡量改革所產生的影響效果。最後，合併營所稅與綜所稅改革前後的差額，便可試算出整體所得稅制改革的影響效果。[20]

---

[19] 本文利用 2005 年至 2010 年臺灣新報資料庫 705 家上市櫃公司的財報資料，統計其股利發放率的結果顯示，臺灣上市櫃公司平均的股利發放占稅後淨利之比重約爲 0.557（爲數眾多的非上市櫃公司之股利發放比重應較上市櫃公司爲低）。再者，由於下列因素，營利事業的股利並非全部發放給國內自然人股東：(1) 外國股東與政府機關、教育、文化、公益、慈善機關或團體（不適用兩稅合一制，其股利所含稅額不得扣抵）；(2) 公司依法提列之法定盈餘公積與特別盈餘公積；(3) 因盈虧互抵或部分財務與稅務會計處理差異之淨利減除。準此，考量此等因素後後，本文認爲約僅有 3 成的營利事業稅後淨利會發放至國內自然人股東（此與根據財政部 1998 年至 2005 年的統計資料估算的結果相同）。

[20] 以「基礎情境」爲例，其試算過程可分成三個步驟：(1) 營所稅部分：以 2011 年營所稅資料計按 2009 年稅法規定（即營所稅稅率未調降、促產條例租稅減免未取消），重新計算各企業的營所稅應納稅額，將此與 2011 年各企業實際的應納稅額相減，得出改革的稅收變動額，然後再加總此稅收變動額得出全國營所稅的總變動額；(2) 營所稅影響綜所稅部分：將全國營所稅的總變動額乘上 30% 後，再將其按 2011 年各家戶獲配股利占全國總股利之比例分攤至給各家戶，計算出各家戶新的所得淨額（與股

臺灣大學學術期刊資料庫

㈢改革方案評估指標

改革方案使家戶所得改變，稅負分配也產生變動，本文評估公平性的指標係以比較改革前後的 Gini 係數值來判斷；亦即將改制前與改制後的稅後所得，按所得二十等分位排列，[21] 然後計算其 Gini 係數值；若改制後的 Gini 係數值變大，則表示改制使社會的所得（或稅負）分配惡化；反之，則使分配改善。本文另一個公平性指標係以稅制累進性 (T_Y) 來評估，其定義爲：

$$T_Y \equiv \frac{1}{N}\sum_{i=1}^{N}\frac{\Delta Y_{a,i}/Y_{a,i}}{\Delta Y_{b,i}/Y_{b,i}} \ ,$$

式中的 $Y_{a,i}$、$Y_{b,i}$ 分別爲不同分位（i）之稅後所得與稅前所得，$\triangle Y_{a,i}$、$\triangle Y_{b,i}$ 分別爲不同分位之稅後所得變動額與稅前所得變動額；本文先按所得二十分位排列，再計算各分位之稅前與稅後所得及其對應之變動額的平均數，進而算出 T_Y；當 $T_Y>1$（或<1，或$=1$）時，稅制是累進的（或累退的，或比例的）；因此，若改制後的 T_Y 變小，則表示改革使稅制變得更不公平（社會的稅負分配惡化）；反之，則使稅制變得更公平（Gouveia and Strauss, 1994）。最後，各改革方案所造成政府稅收的變動數，也是本文評估其優劣的考量因素之一。

三、實證資料處理

本文進行模擬試算所用資料，營所稅部分是取自財政部財政資訊中心 2011 年營利事業的營所稅申報、核定之損益表、資產負債表等相關報表的數據。綜所稅模擬試算的資料也是取自財政資訊中心 2011 年家戶的綜所稅徵收核定資料檔。營所稅申報書相關欄位之數據，主要是使用 PACT030

利可扣抵稅額）；(3) 綜所稅部分：以各家户新的所得淨額，按 2009 年稅法規定（即綜所稅薪扣、教扣、殘扣、標扣、稅率、稅率級距均爲未調整），重新計算各家户的綜所稅稅額，將此與 2011 年各家户實際的綜所稅稅額相減，得出改革的稅收變動額，然後再加總各家户之稅收變動額，得出全國綜所稅的總變動額。

[21] 爲使實證結果更精準，本文 Gini 係數之計算過程是採二十等分位的方式進行。

臺灣大學學術期刊資料庫

（大營所核定檔）的營利事業全年所得稅與課稅所得額等原始資料；綜所稅申報書相關欄位之數據，主要是使用 IBET100（核定核定檔）與 IBET600（核定所得檔）的綜合所得稅核定資料，包括每一申報戶的下列數據：核定所得總額、核定綜合所得淨額、標準或列舉扣除額、薪扣、殘障人數、教扣、核定應納綜合所得稅額、核定投資抵減稅額、重購自用住宅扣抵稅額、大陸已繳稅額可扣抵數、核定股利或盈餘總額、納稅義務人薪資所得、配偶薪資所得等。

肆、實證結果與評估分析

本文的實證過程是先試算營所稅、綜所稅之「個別改革措施」的影響，然後再試算「整套改革方案」，並從政府稅收與稅負公平的觀點，評估其影響之效果。

一、個別改革措施

模擬試算營所稅各個改革措施單獨採行之邊際影響的結果如表 8 所示。僅取消促產條例租稅減免（但保留研究發展獎勵）將使營所稅增加 1,129.74 億元；僅調降營所稅爲 17% 單一稅率（未分配盈餘維持加徵）損失的稅收爲 1,016.32 億元；以上合計對稅收的淨影響爲 +113.42 億元。[22]

表 8　營所稅個別改革措施之邊際效果

個　別　改　革　措　施	稅收變化（億元）[#]
促產條例租稅減免取消（僅保留研究發展之獎勵）	+1,129.74
調降營所稅爲 17% 單一稅率（未分配盈餘維持加徵）	–1,016.32
合　　計	+113.42

[#] 若加上最低稅負制的影響 –136.00 億元，則產生稅收損失 22.58 億元（=113.42 億元–136.00 億元）
資料來源：本文根據財政部數據與財政資訊中心 2011 年所得稅申報資料計算而得

[22] 但若將最低稅負制的影響 –136 億元納入計算，則整個營所稅改革之稅收的影響將爲 –22.58 億元。亦即基於信賴保護原則，營利事業依促產條例規定而適用的租稅減免規定，即使該條例廢止，其減免仍可繼續享有至規定期限截至；依財政部以當時營所稅最高稅率 25% 估計，此損失至少在 200 億元左右；但現已改爲 17% 單一稅率，故本文將此損失數乘上 17/25 推算最低稅負制因促產條例之租稅減免取消會損失 136 億元。

臺灣大學學術期刊資料庫

至於綜所稅各個改革措施單獨採行對政府稅收與稅負公平的影響，試算結果如表 9 所示；進而分成五點說明與評估如下：[23]

1. 綜所稅稅率若僅調降前三級（6%→5%、13%→12%、21%→20%），會使 2011 年的綜所稅稅收減少 215.17 億元，而 Gini 係數爲 0.45851，與改革前 Gini 係數 0.45807 相比，[24] 稅負分配是惡化的；這是因爲我國目前適用 0 稅率及第一至第三級邊際稅率的家庭戶數高達 98.06%（參見表 2），其中適用第三級邊際稅率者已歸屬於第十分位的最高所得階層，甚至適用第二級邊際稅率者也都屬於第九與第八分位的高所得者；因此既使僅調降前三級邊際稅率的措施，仍然使所得分配惡化。
2. 個別調整薪扣、殘扣均爲 10.4 萬元（原制分別爲 7.8 萬元與 7.7 萬元）、教扣爲每位就讀大學子女 2.5 萬元等措施，會使 2011 年綜所稅稅收分別減少 108.02 億元、14.91 億元、4.42 億元；而 Gini 係數除薪扣爲改善（幅度爲 0.05959%）外，殘扣與教扣均使 Gini 係數上升（幅度爲 0.00806% 與 0.00432%）；這是因爲殘扣與教扣的實際扣減金額，隨者所得額的上升而顯著遞增（參見表 5、表 6），高所得階層獲得較多的減稅實益，導致稅負分配惡化；[25] 這樣的結果可能與一般社會大眾的認知有相當的差異。再者，同時調整薪扣、

[23] 取消促產條例減免將使綜所稅原本可適用股東投資抵減的部分減少，且由於享有此一抵減優惠多爲高所得者，故一旦取消抵減，將有助稅負分配的改善；但因本文係以 2011 年報稅資料來試算，故無法得知各家户因廢止獎勵而減少的抵減金額；惟比對 2009 年《統計專冊》與本文試算 2011 年股東投資抵減的總額顯示，廢止促產條例所產生股東投資抵減的減少效果，僅使 2011 年的股東投資抵減稅額減少 2.97 億元，多數的股東投資抵減仍因信賴保護原則而繼續享有。

[24] 改制前 Gini 係數乃指 2011 年報稅所得資料，重新依 2009 年所得稅法相關稅率、扣除額之規定（亦即尚未調整稅率、扣除額等），試算出稅後所得再按二十等分位所計算出的 Gini 係數值。

[25] 由 2009 年《統計專冊》顯示（參見表 5 的說明），第十分位薪扣的實際扣除金額僅是第一分位的 4.1 倍，但殘障扣的金額，第十分位約是第一分位的 9.8 倍；教扣的金額，第十分位更是第一分位的 12.2 倍。因此從相對的觀點言，薪扣是相對較公平的，故其 Gini 係數是改善的。

臺灣大學學術期刊資料庫

殘扣、教扣，會使綜所稅稅收減少 127.46 億元，[26] Gini 係數爲 0.45786，稅負分配略有改善（幅度爲 0.04728%）。

3. 調整標扣爲單身者 7.6 萬元、夫妻合併者 15.2 萬元（原制分別爲 4.6 萬元與 9.2 萬元），將使 2011 年的稅收減少 168.39 億元，而 Gini 係數爲 0.45708，稅負分配改善 0.21738%；這是因爲高所得者多採用列舉扣除的計稅方式，[27] 所以調高標扣的受益者以低所得家戶相對較多，故所得分配獲得改善。

表 9　綜所稅個別改革措施之邊際效果

個　別　改　革　措　施	稅收變化（億元）	Gini 係數	Gini 變動%
僅調降綜所稅稅率爲：5%、12%、20%、30%、40%	–215.17	0.45851	0.09525
僅調增薪扣爲 10.4 萬元	–108.02	0.45870	–0.05959
僅調增殘扣爲 10.4 萬元	–14.91	0.45811	0.00806
僅調增教扣爲每位就讀大學子女 2.5 萬元	–4.42	0.45809	0.00432
同時調增薪扣、殘扣、教扣	–127.46	0.45786	–0.04728
僅調增標準扣除額（單身 7.6 萬元、夫妻合併 15.2 萬元）	–168.39	0.45708	–0.21738
僅股利 1/2 設算扣抵	+368.32	0.45629	–0.38837
僅股利最高 27 萬元限額免稅	+704.20	0.45376	–0.94152
僅新增第六級邊際稅率 45%	+95.78	0.45706	–0.22128

註：改制前稅後所得的 Gini 係數爲 0.45807。

資料來源：本文根據財政資訊中心 2011 年所得稅申報資料計算而得

[26] 個別試算僅調整薪扣、殘扣、教扣之稅收影響的三者合計 127.35 億元，小於同時調整的 127.46 億元，此乃因在累進稅率下，同時調整的減稅利益將較大。

[27] 根據 2009 年《統計專冊》數據顯示，所得淨額超過 218 萬元之家戶有 7 成以上是採列舉扣除額的計稅方式。

臺灣大學學術期刊資料庫

4. 綜所稅的股利所得若由完全設算扣抵改爲 1/2 設算扣抵，將使 2011 年綜所稅增加稅收 368.32 億元，而其 Gini 係數爲 0.45629，故所得分配改善 0.38837%（爲所有措施中改善幅度第二大者）。若改採股利所得最高 27 萬元免稅法，將使 2011 年綜所稅增加稅收 704.20 億元，而 Gini 係數爲 0.45376，故所得分配改善 0.94152%（爲所有措施中改善幅度最大者）。進言之，由於我國的股利所得高度集中於富有階層（參見表 3、表 4），現行完全設算扣抵制使高所得階層獲得大量的減稅利益，故改採 1/2 設算扣抵法，將可改善稅負分配；而改採最高 27 萬元免稅法使高所得階層的減稅利益被限制於定額內，因而改善分配的效果更是顯著。
5. 綜所稅若新增加第六級邊際稅率 45%，適用於所得淨額超過 1 千萬元之家戶，則 2011 年綜所稅將增加稅收 95.78 億元，而其 Gini 係數爲 0.45706，故稅負分配改善 0.22128%（爲所有措施中改善幅度第三大者）。[28]

二、整套改革方案

本文模擬八個整套改革方案之結果列如表 10；以下分別從政府稅收與稅負公平性觀點，說明其影響效果並做一彙總評估。

㈠稅收影響分析

就營所稅的稅收影響言，如表 10 的①欄所示，總計使稅收增加 113.42 億元。就綜所稅的稅收影響言（表中⑥欄），同樣都是調降綜所稅前 3 級稅率（此措施使稅收損失 215.17 億元，參見④欄），使得股利採完全設算扣抵之方案 1 的稅收損失（482.40 億元），較股利 1/2 設算扣抵之方案 3（稅收損失 106.59 億元）多出約 376 億元；[29] 換言之，相同的稅率調降方式，

[28] 根據 2009 年《統計專冊》數據顯示，所得淨額超過 1 千萬元之家戶僅有 5,787 戶；據此，每戶平均約需多繳納 169 萬元的稅額。

[29] ⑤欄顯示方案 1（方案 2）之股利處理影響數爲 28.62 億元（6.82 億元），此乃因企業稅後淨利增加 113.42 億元，本文假設其有 3 成會以股利方式發放至國內自然人股東，導致使家戶所得增加，稅收因此增加。

臺灣大學學術期刊資料庫

股利 1/2 設算扣抵法因僅享有半數的可扣抵稅額（此措施單獨實施將使稅收增加 368.32 億元，參見表 9），故所造成的稅收損失會較完全設算扣抵者爲少。同樣的，方案 2（採股利完全設算扣抵）之綜所稅稅收影響合計金額，其較方案 4（採股利 1/2 設算扣抵）多出約 368 億元。另外，比對方案 1 與方案 2 的稅收可知（表 10 的⑦欄），調降前三級稅率使政府損失稅收約 193 億元；同樣的，方案 3 較方案 4 的稅收短少約 186 億元。綜合觀之，由方案 1 至方案 4 的交叉比對可知，調降前三級稅率使政府損失稅收約 190 億元左右，而改採股利 1/2 設算扣抵法使政府增加稅收約 370 億元左右；準此，從稅收適足的觀點言，不調降前三級稅率與股利改採 1/2 設算扣抵法，對臺灣財政困窘狀況應是有所助益的。

再者，方案 5 與方案 6 主要是將股利所得改採最高 27 萬元限額免稅（此措施單獨實施將使稅收增加 704.20 億元，參見表 9），表 10 的⑥欄顯示政府綜所稅稅收合計均顯著增加，其中的方案 6 因搭配不調降前三級稅率，故稅收增加較方案 5 多出約 172 億元；進言之，在累進稅率下，限額最高 27 萬元的股利所得減除法，使高所得者的實質減稅利益大幅縮小，且其增加稅收的效果較 1/2 設算扣抵法爲強。另外，方案 7 與方案 8 目的在檢視「財政健全方案」中新增第六級邊際稅率的效果，其中方案 8 較方案 7 的稅收約多出 370 億元左右（見表 10 的⑦欄），這主要是方案 8 採限額最高 27 萬元的股利所得減除法所致，新增第六級邊際稅率之影響如表 10 的④欄所示，僅使政府稅收增加約 97.58 億元，因爲適用該新增稅率級距之家戶僅約 5.8 千戶左右。

綜上可知，採完全設算扣抵或 1/2 設算扣抵的所有方案（但方案 4 除外），都使綜所稅的稅收（表 10 的⑥欄）產生減損，而方案 4 因未調降前三級稅率，所以綜所稅稅收略有增加（約 79 億元），即便方案 7 有新增第六級稅率，但因調降前三級稅率，綜所稅稅收仍是減少的；反之，採股利所得最高 27 萬元限額免稅的所有方案（方案 5、6、8），綜所稅的稅收都是增加的，其中的方案 6 因搭配未調降前三級稅率，故稅收增加最多。另外，表 10 的⑦欄爲合併營所稅與綜所稅之稅收變動數，其中維持完全設算扣抵的方案 1 與方案 2 仍是產生稅收損失，而改採股利所得最高 27 萬元限額免稅的所有方案，其稅收增加數是相對較多的。準此，股利所得

臺灣大學學術期刊資料庫

的不同課徵方式對政府所得稅的稅收有重大影響力，而不調降前三級邊際稅率之重要性則居第二。

表 10　促產條例租稅減免落日之營所稅與綜所稅改革方案評估

改革方案	營所稅收影響合計（億元）①	綜所稅收影響（億元）					所得稅收影響合計（億元）⑦=①+⑥	Gini 係數（變動%）⑧	稅制累進性 T_Y（變動%）⑨
		調整薪扣、殘扣與教扣②	調整標扣③	調整綜所稅率④	股利處理影響#⑤	合計⑥=②+③+④+⑤			
方案 1	下兩項合計：113.42* 1. 取消促產條例租稅減免的影響：1,129.74 2. 營所稅改爲單一稅率17% 的影響:−1,016.32	−127.46	−168.39	−215.17（調前三級）	28.62（完全設算扣抵）	−482.40	−368.98	0.45757 (−0.109)	1.02276 (0.277)
方案 2		−127.46	−168.39	−（不調整）	6.82（完全設算扣抵）	−289.03	−175.61	0.45673 (−0.294)	1.02488 (0.485)
方案 3		−127.46	−168.39	−215.17（調前三級）	404.43（1/2 設算扣抵）	−106.59	6.83	0.45581 (−0.495)	1.02376 (0.376)
方案 4		−127.46	−168.39	−（不調整）	375.23（1/2 設算扣抵）	79.38	192.80	0.45498 (−0.676)	1.02587 (0.582)
方案 5		−127.46	−168.39	−215.17（調前三級）	769.94（最高27萬免稅）	258.92	372.34	0.45355 (−0.987)	1.02347 (0.347)
方案 6		−127.46	−168.39	−（不調整）	727.11（最高27萬免稅）	431.26	544.68	0.45275 (−1.162)	1.02542 (0.538)
方案 7		−127.46	−168.39	97.58（調前三級並增加第 6 級稅率）	182.53（1/2 設算扣抵）	−15.74	97.68	0.45486 (−0.702)	1.02422 (0.420)
方案 8		−127.46	−168.39	97.58（調前三級並增加第 6 級稅率）	553.45（最高27萬免稅）	355.18	468.60	0.45254 (−1.208)	1.02400 (0.398)

註：改制前稅後所得 Gini 係數爲 0.45807；改制前稅制累進性 T_Y=1.01993。

* 不包括預估最低稅負制的可能影響 136 億元。

\# 包括因企業稅後淨利增加 113.42 億元，導致股利增發此淨利數的 3 成，進而使股東家戶所得增加而增收之稅收。

資料來源：本文根據財政部財政資訊中心 2011 年所得稅申報、核定資料計算而得

臺灣大學學術期刊資料庫

㈡稅負公平性（與稅制累進性）分析

就改革方案的公平性言，股利所得採 1/2 設算扣抵之方案 2、4 的 Gini 係數（表 10 的⑧欄），依序都較採完全設算扣抵之方案 1、3 的爲小（且表 10 之⑨欄的稅制累進性 T_Y 也顯示前者的累進性相對高於後者），亦即半數設算扣抵較具公平性與累進性；這是因爲臺灣高所得的第九與第十分位，其擁有股利所得的比重高達 76%（參見表 3 的②欄），所以在累進稅率下，股利半數設算扣抵措施對其相對不利；再者，股利採限額最高 27 萬元免稅之方案 5、6 的 Gini 係數，又較採 1/2 設算扣抵之方案 3、4 的爲小（但前者的稅制累進性小於後者），[30] 此乃因高所得階層的股利優惠被限制在一定金額內，故其稅負分配的公平性較佳（但因其無法使低所得者獲得退稅，故累進性反而較低）。[31] 這樣的結果也可從比較方案 7 與方案 8 得知，採 1/2 設算扣抵之方案 7 的 Gini 係數（0.45486），較採限額免稅之方案 8 的 Gini 係數（0.45254）爲大（但前者的稅制累進性則略高於後者）。準此，就稅負公平性而言，股利所得的租稅處理方式，限額最高 27 萬元免稅法優於 1/2 設算扣抵法，更優於完全設算扣抵法；但就稅制累進性而言，在其他條件相同下，1/2 設算扣抵法優於完全設算扣抵法，也優於限額 27 萬元免稅法。

就調降綜所稅稅率的公平性言，不調降稅率的方案 2、4、6 是相對較調降的方案 1、3、5 爲公平；例如方案 1 的 Gini 係數爲 0.45757，高於方案 2 的 0.45673；這是因爲臺灣綜所稅申報戶中，適用到第三級邊際稅率者已屬於所得十分位中之最高的第十分位（參見表 2 的①欄），因而此種

---

[30] 在表 10 中 T_Y 最大與次大者爲方案 4 與方案 2，此乃因該兩方案分別採用 1/2 設算扣抵與完全設算扣抵，且兩者不調降前三級稅率，故使低所得者仍可獲得稅額扣抵的退稅利益；而方案 5 至方案 8 則不是採設算扣抵法，低所得者無法獲得退稅，因而稅制累進性不如方案 4 與方案 2。詳言之，T_Y 在衡量稅負的整體分配情形，Gini 係數則在衡量稅後所得的整體分配情形，兩者的意涵略有不同。就稅制的公平性而言，主要乃視稅後所得分配的整體分配情形而定。

[31] 若限額免稅的金額大幅超過 27 萬元，則其僅會讓高股利所得者享受到減免實益，低股利家户則無法完全享有減免的利益，故 Gini 係數將會變大。反之，若限額免稅的金額遠低於 27 萬元，則低股利家户的減免利益也被限制到，故 Gini 係數也可能會變大。

臺灣大學學術期刊資料庫

調降邊際稅率的措施，仍然是讓高所得者享受較大減稅利益，所得分配因此惡化，所以不調降前三級稅率應是較佳的作法。另外，進一步檢視稅率調降改爲不調降稅率（即方案 1、3、5 依序改爲方案 2、4、6）與股利完全設算扣抵改爲 1/2 設算扣抵（即方案 1、2 依序改爲方案 3、4）的相對影響程度，前者之 Gini 係數的變動百分比約減少 0.18（例如方案 3 的 –0.495 減方案 4 的 –0.676），後者之 Gini 係數的變動百分比約減少 0.38（例如方案 2 的 –0.294 減方案 4 的–0.676）；準此，股利租稅處理的改革效果是強於稅率調整的改革效果；再者，若從 1/2 設算扣抵再改爲限額最高 27 萬元免稅，則其產生公平性的效果更強，Gini 係數的變動百分點約減少 0.49（例如方案 4 的 –0.676 減方案 6 的 –1.162）。

整體而言，八個改革方案都使 Gini 係數變小（稅制累進性也都較改制前高），既使方案 1 調降前三級稅率會產生分配惡化的效果，但調整標扣的正面效果（表 9 顯示其讓 Gini 係數下降 0.21738 百分點）大過調降稅率的負面效果，故最後 Gini 係數仍些微改善。易言之，調高標扣將使多數的低所得家庭獲得減稅利益，而高所得家庭多採列舉扣除的計稅方式，故無法享有減稅利益，整體所得分配因而改善。相反地，調整殘扣與教扣措施的影響，表 9 已顯示兩者均其使 Gini 係數變大，所以一般認爲調高教扣與殘扣對所得分配會有正面效果的看法，對臺灣綜所稅制度而言是不適當的。

㈢改革方案的彙總評估

綜合上述分析，同時從政府稅收觀點與稅負公平觀點評估，方案 6 與方案 8 是相對較佳的；其中方案 8 之 Gini 係數（0.45254）最小（T_Y 爲第五大），稅收增加（468.60 億元）則是第二高的；而方案 6 之 Gini 係數（0.45275）爲第二小（T_Y 爲第三大），稅收增加（544.68 億元）則爲最高。換言之，不調降前三級稅率所造成的稅收增加數，比調降前三級稅率且新增第六級稅率的效果還大，但就稅制公平性而言，新增第六級稅率讓最富有階層的稅負增加，所得分配因而更公平。至於財政部所提的方案 7，不論就稅收與 Gini 係數而言，其均劣於方案 5；因此只要股利改採限額免稅，即使調降三級稅率，其效果仍優於新增第六級稅率且採 1/2 設算扣抵

臺灣大學學術期刊資料庫

的效果；所以股利的租稅處理方式，確實對臺灣所得分配有重大的影響力。

準此，本文認爲臺灣在進行綜所稅改革時，基於租稅公平的考量，第一優先考慮的應是股利所得的租稅處理方式，第二優先的是調整標扣，不調降前三級稅率則排第三。在上述八種改革方案中，方案 6 與方案 8 應是較爲可行的，它除可增加政府稅收外，同時亦可促進所得公平的分配，有助社會公平正義；這在近來政府財政惡化、貧富差距持續擴大情況下，確實有其考量的立基點。

伍、結論與建議

租稅乃國家財政收入最重要的一環，同時也關係到一國的經濟、社會、政治發展，甚至國家安全等；我國稅制因長期背負經濟發展的任務，導致租稅公平性受到侵蝕，尤其是綜所稅的減免過於浮濫（甚至惡化社會所得分配）最爲人所詬病（呂秋絨等，2012）。本文目的在對臺灣促產條例租稅減免實施期滿進行所得稅制改革之際，探討綜所稅與相關兩稅合一應如何調整，方有利於家計稅負公平分配與政府財政收入。

首先根據 2009 年《統計專冊》分析可知：(1) 綜所稅之合法租稅減免浮濫，導致課稅所得的稅基嚴重侵蝕，且非法逃漏稅普遍存在；(2) 各種扣除額因執法困難，存在著「累進享用」的現象，導致綜所稅制無法合理分配稅負與實現社會正義；(3) 臺灣股利所得高度集中在最富有階層，其租稅處理方式對所得分配有顯著的影響。

本文進而展開實證模擬試算，主要的結論有下列四點，供政府進行稅改增進稅制公平之決策參考：

1. 2009 年稅制改革提高教扣與殘扣的措施，因報稅資料呈現高所得階層享有殘扣與教扣的比率明顯偏高，故提高此兩項扣除額，其結果反而使社會稅負分配惡化；此與一般認知能改善租稅公平或政府當初原意相左。
2. 2009 年稅制改革提高標扣的措施，因僅使大多數的中低所得者可享受到減稅實益，故社會稅負分配公平性可獲得改善，政府稅收損失相對也較少，值得政府當局重視。

臺灣大學學術期刊資料庫

3. 2009 年稅制改革調降綜所稅前三級累進稅率的措施，結果是使高所得者獲得較大的減稅實益，反而不利於家計稅負分配之公平性。2014 年立法院通過「財政健全方案」中增列第六級邊際稅率，此可使最富有階層負擔更多的稅負，有助稅負公平分配。
4. 2014 年「財政健全方案」中，針對股利所得改採 1/2 設算扣抵法，雖較現行完全設算扣抵法可使政府有較多的稅收；但若採股利限額最高 27 萬元免稅法，則政府稅收增加更顯著，且稅負分配亦大幅改善。[32]

根據本文統計與實證模擬分析結果，建議政府採取兼具租稅公平與財政收入的綜所稅改革措施爲：

1. 若無配套措施，不宜調降綜所稅的稅率，否則降低稅制累進程度，讓高所得者獲得更大的減稅實益，進而不利於稅制的公平性；新增第六級稅率讓最富有階層的稅負增加，所得分配因而更公平。
2. 股利所得不宜給予過高的優惠，27 萬元限額免稅是一個可行且有助臺灣所得公平分配的作法；完全設算扣抵法不但造成政府鉅額的稅收損失，且拉大社會的貧富差距，租稅的行政成本與遵從成本也較高；改採 1/2 設算扣抵法對所得分配公平性與簡化稅政的助益亦有限。
3. 在現有所得稅環境下，不宜調高殘扣與教扣，否則會使稅負分配惡化。透過政府支出面的救助可能是較有效率的，至少可減少租稅套利行爲的發生。換言之，政府提供租稅優惠，若無有效的審查工具，必然使節稅好處朝效益大的高所得階層集中，以致造成不利於稅負分配的結果，政府應正視問題並圖謀解決。[33]

---

[32] 但低所得者之股利所得所含營所稅稅額將無法扣抵，故對低所得者也有不利之衝擊。

[33] 一個可行的改進作法爲仿效美國、英國對扣除額採隨所得額提高而遞減之列扣方式，這將有利於垂直公平的達成，但其行政成本也是需一併考量的。

臺灣大學學術期刊資料庫

本文實證分析樣本爲全國所有的綜所稅申報戶（包括有繳稅者、免繳稅且退稅者）共計 578 萬餘戶，此雖無法完全代表全臺灣家庭的所得分配，但應足以詳實呈現報稅資料的分配及稅制改革的主要影響，進而有助於政府將來提出更大格局且具前瞻性的租稅改革。當然，因囿於其他資料的無法取得，本文主要從稅負分配與社會公平的角度進行分析，此乃民眾及政府所關心的課題，至於經濟效率面的考量則少論及。

最後，從本文模擬試算的各種結果可知，針對綜所稅「稅制內」的稅率或相關扣除額等進行改革，多無法有效改善稅負分配不公平的現象。因此，爲期綜所稅制能達到一定程度的公平，應評估並展開更大格局的稅制改革，加強對所得資料的掌握、減少稅基的流失與逃漏稅現象，使「稅制外」缺失透過改革來降低，以營造優質的租稅環境，進而提升整體社會的納稅風氣（tax morale），達成「廣稅基、低稅率、少減免、寡逃漏」的租稅目標；[34] 若僅對現行稅制之各種扣除額或稅率作局部調整，將難以實現課稅公平與改善稅負分配的效果。

參考書目

一、中文部分

中央研究院，2014，〈賦稅改革政策建議書（中央研究院報告 No.12）〉，臺北：中央研究院。

王志誠，2012，〈從富人稅論我國稅制改革〉，《當代財政》，15: 40-59。

朱洪寬，2006，《台灣地區綜合所得稅減免項目對所得分配的影響》，臺中：逢甲大學財稅研究所碩士論文。

行政院主計處，2011a，《中華民國臺灣地區國民所得》，臺北：主計處。

[34] 一個有利社會發展的所得稅制，應是儘量封閉各種逃漏稅（與避稅）的漏洞，如此才能定義出較佳的課稅範圍，進而依民眾各自的納稅能力，適用累進稅率來達成公平、效率的租稅目標，並提升社會的納稅風氣，降低租稅遵從成本。一般而言，有助於減少逃漏稅行爲的作法有：(1) 簡化稅政（Torgler, 2005；Andreini et al., 1998）；(2) 降低稅率（Bayer and Sutter, 2008；Papp and Takats, 2008）；(3) 調整稽查率與罰則（Slemrod and Yitzhaki, 2000；Andreini et al., 1998）；(4) 加強所得資料掌握（Andreini et al., 1998）；(5) 健全稅務代理人制度（Andreini et al., 1998）；(6) 促進財政公平與具廉能效率的官僚（Hammar et al., 2008；Torgler, 2005；Bird et al., 2004；Andreini et al., 1998）。

臺灣大學學術期刊資料庫

行政院主計處，2011b，《中華民國臺灣地區家庭收支調查報告》，臺北：主計處。

呂秋絨、洪東煒、羅正忠，2012，〈財政結構失衡對策之研究〉，《當代財政》，19: 55-73。

邱峰明，1990，《稅式支出與所得分配－臺灣之實證研究》，臺北：國立政治大學財政研究所碩士論文。

孫克難，2006，〈所得稅改革的三大主軸與六大迷思－租稅減免、課稅公平與兩稅合一〉，《永豐金融季刊》，35: 1-34。

孫克難，2014，〈臺灣財政收支、世代正義與稅制改革〉，「于宗先院士公共政策研討會」論文（5 月 2 日），臺北：中央研究院經濟研究所。

徐偉初，2014，〈臺灣租稅制度所得重分配效果之研究：2001-2011 之個體模擬分析〉，《財稅研究》，43(1): 1-34。

翁仁甫、蘇建榮，2014，〈近年來我國居民之租稅負擔狀態與相關因素淺析〉，《財稅研究》，43(3): 79-97。

財政部財政資訊中心，2001-2010，《綜合所得稅申報核定統計專冊》，臺北：財政部財政資訊中心。

財政部財政資訊中心，2010，《財稅資訊統計：營業稅及地方稅》，臺北：財政部財政資訊中心。

陳秀紅，2004，《綜合所得稅扣除額租稅公平性之實證研究》，臺中：逢甲大學經營管理研究所在職專班碩士論文。

黃怡靜，1999，《臺灣地區綜合所得稅免稅額及扣除額演變之研究》，臺北：國立政治大學財政研究所碩士論文。

黃培卿，2013，〈談租稅本質公平正義稅制改革的構想（下）〉，《稅務旬刊》，2225: 39-43。

楊蔓鈴，2003，《台灣地區綜合所得稅免稅額與扣除額公平性之分析》，臺北：國立政治大學財政研究所碩士論文。

蔡英文，2013，〈公平正義的實踐及其困境：比爾・霍尚維隆的福利國家理論〉，《政治科學論叢》，57: 1-34。

羅時萬、楊建成，2008，〈誰繳納臺灣的所得稅？〉，「總體經濟計量模型 2008 年研討會」論文（12 月 19 日），臺北：中央研究院經濟所。

二、英文部分

Andreoni, J., B. Erard, and J. Feinstein. 1998. “Tax Compliance.” *Journal of Economic Literature* 36(2): 818-860.

Atkinson, A. B., T. Piketty and E. Saez. 2011. “Top Income in the Long Run of

臺灣大學學術期刊資料庫

History." *Journal of Economic Literature* 49(1): 3-71.

Bayer, Ralph-C. and M. Sutter. 2008. "The Excess Burden of Tax Evasion-An Experimental Detection-Concealment Contest." *European Economic Review* 53(5): 527-543.

Bird, R. M., J. Martinez-Vazquez, and B. Torgler. 2004. "Tax Performance in Developing Countries: The Role of Demand Factors." In *Proceedings (Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association)*, ed. National Tax Association. Washington DC: National Tax Association, 284-289.

Brys, B., S. Matthews, and J. Owens. 2011. "Tax Reform Trends in OECD Countries." *OECD Taxation Working Papers* 1: 1-18.

Gouveia, M. and R. P. Strauss. 1994. "Effective Federal Individual Income Tax Functions: an Exploratory Empirical Analysis." *National Tax Journal* 47(2): 317-339.

Hammar, H., S. C. Jagers, and K. Nordblom. 2008. "Perceived Tax Evasion and the Importance of Trust." *The Journal of Socio-Economics* 38: 238-245.

Internal Revenue Service. 2010. "Individual Income Tax Returns 2010, Publication 1304, Statistics of Income-Individual Income Tax Returns." in http://www.irs.gov/uac/SOI-Tax-Stats-Individual-Tax-Statistics. Latest update 1 May 2014.

Karabarbounis, L. and B. Neiman. 2013. "The Global Decline of the Labor Share." *NBER Working Paper* 19136: 1-47.

Katz, L. F. and K. M. Murphy. 1992. "Changes in Relative Wages, 1963-1987: Supply and Demand Factors." *Quarterly Journal of Economics* 107(1): 35-78.

Kau, J. B. and P. H. Rubin. 1981. "The Size of the Government." *Public Choice* 37(2): 261-274.

OECD. 2001. "Tax and the Economy: A Comparative Assessment of OECD Countries." *OECD Tax Policy Studies* 6: 1-75.

OECD. 2006. "Fundamental Reform of Personal Income Tax." *OECD Tax Policy Studies* 13: 1-140.

Papp, T. K. and E. Takats. 2008. "Tax Rate Cuts and Tax Compliance — The Laffer Curve Revisited." *IMF Working Paper* 7: 1-22.

Piketty, T. and E. Saez. 2003. "Income Inequality in the United States, 1913-1998." *Quarterly Journal of Economics* 118(1): 1-39.

Schneider, F. and D. Enste. 2002. *Hiding in the Shadows: The Growth of the Underground Economy*. Washington DC: International Monetary Fund Press.

Slemrod, J. and S. Yitzhaki. 2000. "Tax Avoidance, Evasion, and Administration." *NBER Working Paper* 7473: 1-76.

Torgler, B. 2005. "Tax Morale in Latin Countries." *Public Choice* 122: 133-157.

World Bank. 2010. "World Development Indicators." in http://data.worldbank.org/country/united-states. Latest update 1 May 2014.

臺灣大學學術期刊資料庫

Personal Income Tax Reform and Tax Burden Distribution Analysis in Taiwan*

*Keh-nan Sun*** & *Shi-wan Lou****

Abstract

In Taiwan, the tax deductions and allowances saved following the expiry of the Statute for Upgrading Industries on December 31, 2009 have generated additional revenues for reforming the personal income tax system. Aside from the effects on business operations and industrial development, the impact on household tax-burden and income distribution requires careful consideration in the context of Taiwan's worsening income inequality.

Based on personal income tax return data collected by the Ministry of Finance, our analysis leads to the following results. First, according to our progressive tax system, lowering the personal income tax rates tends to benefit the rich more than the poor and is thus harmful to household tax equity. Second, since the rates for the special deductions in regard to education and the physically and mentally challenged are high for the high income group, increasing their deduction rates will hurt overall tax equity. Third, raising the standard deduction can benefit the middle and lower income groups more, by not only improving the tax-burden distribution but also minimizing the loss in tax revenues. Finally, since dividend income is highly concentrated in the top decile, if the tax treatment were modified and the income deduction method adopted, income distribution would improve significantly and tax revenue would increase.

Keywords: Tax-burden Distribution, Tax Loopholes, Special Deductions, Dividend Exemption System, Gini Coefficients

---

* DOI:10.6166/TJPS.61(71-108)

** Associate Professor, Department of Public Finance and Tax Administration, National Taipei University of Business. E-mail: sun@mail.cier.edu.tw

*** Associate Professor, Department of Public Finance and Tax Administration, National Taipei University of Business. E-mail: lousw@ntub.edu.tw

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術期刊資料庫