

淺析綜合所得稅的租稅不平等 與社會不公



洪敬舒

壹、前言

挾著涓滴效應（trickle-down effect）的新自由主義，透過全球化的經貿擴張創造了經濟榮景，但獲利配置結果卻造成全球所得分配漸趨倒 L 型，少數人掌控更多的財富，而貧窮人口則與日俱增。根據國際扶貧組織「樂施會」（OXFAM）的推估，全球前 1% 富豪的財富總和，已從 2009 年占全球總財富的 44% 成長到 2014 年的 48%，剩下 52% 財富之中，46% 是由前 20% 的其餘富人所掌握，而最後的 6% 才由全球 80% 的人所共有。樂施會同時預估在 2016 年之前，全球五成以上的財富將由為數 1% 的超級富豪所掌控，其資產總數將超過全球 99% 人口的總和。

「We are the 99%」已成爲全球反抗分配不公的共同代名詞。此刻的臺灣，分配不均同樣是社會爭議的源頭之一。面對貧窮差距久居民怨排行榜之首，政府一貫以家庭收支調查的大島指數（Oshima index）作爲回應基礎，如馬英九總統即曾援引 2013 年五等分差距倍數資料，強調「前 20%

與後 20% 的差距爲 4.08 倍，在全世界是非常低的」。依此說法，我國的均富程度足已堪稱全球典範，而社會大眾對貧富差距與稅制的不滿，似乎只是「集體被害妄想」的作祟。事實真是如此？

政府主張計算所得差距應以家庭收支調查爲準，但僅以大島指數論證臺灣是均富之島的說服力卻不免薄弱。因爲僅以所得五等分位比較，無法判斷財富是否出現向少數集中的趨勢，而收支調查納計政府移轉及社會保險受益，亦難以顯示原始所得原貌，況且當前政府主要是依賴社會福利而非租稅進行移轉收支，以 2013 年爲例，政府移轉收支前的家庭所得差距倍數爲 7.53 倍，經移轉成效後降爲 6.04 倍，其中社會福利的移轉收入使得差距減少 1.31 倍，而直接稅及規費的移轉支出僅減少 0.14 倍，顯示租稅政策的所得重分配效果極爲有限，而龐大的社福支出卻又是舉債因應，所謂的重分配效果只是債務世代遞延的假象。

財政困境與稅制不公肇因於「一雙看不見的手」的交互作用，一手是資本主義

的市場思維，另一隻手則是政治的選擇性干預。諾貝爾經濟學獎得主史蒂格里茲在《不公平的代價》一書中明白指出，「儘管市場的力量影響分配不均的程度，但是政府的政策卻會塑造那些市場力量」。政策是政治的專屬舞臺，對特定對象的偏好，不斷降低富人的稅負，意味著財富累積加速與分配不均擴大，而失序的分配與失靈的稅制即為制度弊病的一體兩面。因此本文以財政部綜合所得稅統計專冊為本，整理歷年的綜合所得、應繳稅額與各項所得扣抵資料，藉以分析政治偏好下的稅制不平等與社會分配的不正義。

貳、富人稅太高？富人的天堂？

社會長期要求「賺相同的錢，負擔相同的稅」，但 2009 至 2010 年間諸多資本所得尚屬免稅或輕稅之際，政府仍強行推動遺贈稅、營所稅等減稅措施，不僅引發圖利富人的抗議聲浪，也讓社會出現「富人稅太重」與「富人繳稅太少」的爭議糾結。力主富人稅重者，如馬英九總統即引用綜所稅統計資料，指 0.7% 的富人繳納的稅額已占綜所稅總額的 46.7%，綜所稅制對富人已造成懲罰；但反對者也引相同資料指綜所稅多未課徵或輕課資本利得，獨厚富人主要財富來源的資本利得形同是對薪資所得者的懲罰（洪敬舒，2012）。兩造引用同一份資料卻得出截然不同的觀點，顯見綜所稅制確實存在諸多爭議。

政府對人民經濟活動課徵所得稅收，其法源主要來自《所得稅法》。該法第 14

條明訂個人所得的課徵範圍，包括營利所得、執行業務所得、薪資所得、利息所得、租賃及權利金所得、自力耕作與漁牧林礦所得、財產交易所得、獎金或給與、退職所得等項目。由於我國屬「租稅法律主義」，即國家向人民進行課稅，均應以法律明定課稅對象、稅基、稅率等要件；換言之，未經法律明訂的個人所得，便不存在納稅義務，故未納入《所得稅法》的所得，即使獲利再高政府也無權課徵，這正是「同樣賺新臺幣」只因所得來源不同，租稅待遇即南轅北轍的主因。

一、高所得者的所得與稅額概況

所得與稅額之間本具有密切的連動性，再加上我國綜所稅制係採累進稅率，故高所得者便負擔較高稅額，所謂富人稅太重也源自於此。檢視 2012 年綜所稅統計資料（見表 1），該年度向政府申報綜合所得稅者有 597 萬 1,432 戶，合計申報各類所得總額高達 5 兆 3,843 億餘元，總應納稅額為 3,118 億 8,407 萬元。其中淨所得超過 423 萬元以上，即適用當時最高稅率 40% 的總數有 43,870 戶，占總納稅單位（註 1）的 0.74%，但應納稅額則占全體比重達 47.27%，且該級距中淨所得超過 1 千萬元的最高所得族群，其應納稅額更占全體總稅額的 32.26%。而歷年資料也顯示，適用 40% 稅率高所得者的納稅額占比，從 2003 年的 32.27% 一路增加至 47.27%，顯示高所得者的稅賦比重有偏高與逐年加重的趨勢。

表 1 2012 年綜所稅應稅級距之所得與稅額概況

級距：萬元	適用稅率	納稅單位		各類所得		應納稅額	
		單位數	百分比	所得總額 (千元)	百分比	應納稅總額 (千元)	百分比
NET= 0	0	1,936,942	32.44	663,033,613	12.32	0	0
0 - 50	5%	2,714,430	45.46	1,824,053,558	33.89	26,236,063	8.41
50 - 113	12%	821,905	13.76	1,141,521,785	21.21	40,253,013	12.91
113 - 226	20%	349,011	5.84	816,543,355	15.17	51,640,087	16.56
226 - 423	30%	105,274	1.76	406,370,359	7.55	46,289,151	14.84
423 - 500	40%	12,383	0.21	68,765,797	1.28	11,031,013	3.54
500 - 1000		22,182	0.37	169,826,575	3.16	35,779,449	11.47
1000 以上		9,305	0.16	292,139,461	5.43	100,611,914	32.26
合計	-	5,971,432	100.00	5,382,254,502	100.00	311,840,690	100.00

資料來源：財政部，2012 年綜合所得稅申報核定統計專冊，作者自行整理

但若細究稅負增加的成因，除 40% 的累進稅率墊高應納稅額外，因高所得戶數增加而擴大應稅所得也是主因。2003 年適用 40% 稅率者為 21,063 戶，且擁有各類所得總額為 2,503 億 8,047 萬元，而 2012 年戶數增加至 43,870 戶，所得總額也隨之擴大至 5,326 億 7,708 萬元(註 2)，較之 2003 年所得成長幅度為 212.7%，故應納稅額會逐年增加並不足為奇。再者，政府自 2010 年起將三個低稅率級距由 6%、13%、21%，分別降至 5%、12%、20% 後，合計稅額比重從 44.24% 劇降至 36.12%，也連帶放大高所得者納稅比重，因此「0.7% 的富人繳納 46.7% 的所得稅」，是與戶數所得

增加、稅率變動有關。

但是富人的稅額比重較高，並不同於富人稅太重。由於高所得者同時也掌握大量的所得扣減項目，故以原始所得總額除以繳稅總額所計算出來的有效稅率，與名目稅率有著不小差距。前述適用 40% 名目稅率的富人，其歷年有效稅率多落在 28% 上下(如圖 1) 僅及名目稅率約七成。即使是淨所得超過千萬以上的金字塔頂端，其 2012 年實質稅率為 34.43%，仍較 40% 的名目稅率為低，且每戶平均稅後所得仍高達 2,079 萬元，顯示累進稅率並未損及應有的富裕生活，以稅額比重論定「懲罰富人」，不免言過其實。

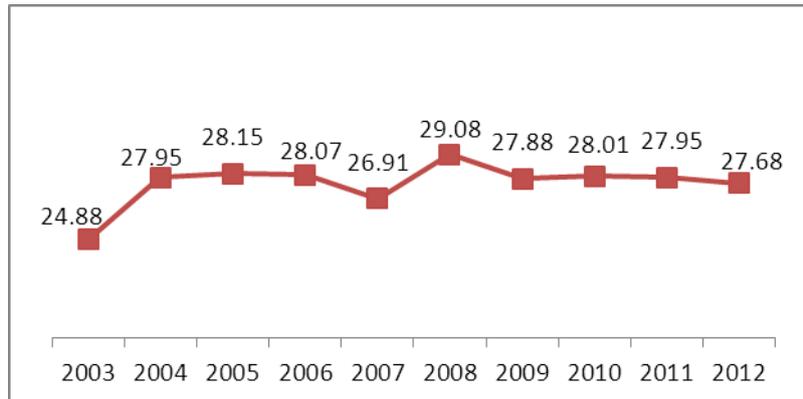


圖 1 歷年適用 40%稅率者之有效稅率 (單位：%)

資料來源：歷年綜合所得稅申報核定統計專冊

二、所得的集中化趨勢

「We are the 99%」是對於大部分所得向少數人集中的反抗，而從我國綜所稅的原始所得資料亦可發現相同趨勢。以歷年綜合所得十分位中取第一、五、十分位之平均所得進行比較（如表 2），在 2003 年至 2012 年的十年間，各分位雖一致飽受金融風暴的衝擊，但最低所得的第一分位在

2009 年所得已較 2008 年減少近 20%，第五分位則為 6%，至於第十分位則減少 13%。雖然景氣早已回溫，但各所得復原速度則不盡相同，2012 年的第五分位與第十分位的平均所得，已較 2009 年增加 10.5%及 16.9%。但第一分位平均所得卻僅有 11 萬元，不僅未回復到 2008 年 12.2 萬元的水準，甚至還低於 2003 年的 11.5 萬元。

表 2 歷年第一、五、十分位所得平均數 (單位：千元)

年別 分位組	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
第一分位	115	122	123	121	122	122	100	95	101	110
第五分位	483	494	503	507	516	525	495	504	525	547
第十分位	2634	2703	2891	2930	3134	3229	2813	3099	3318	3290

資料來源：歷年綜合所得稅申報核定統計專冊

此外，從級距分布中亦可發現，愈高所得者對景氣循環的因應能力不僅較高，獲利能力更為驚人。以 2012 年的所得與應

稅級距分布所示（如圖 2），淨所得超過 1 千萬者雖僅有 9,305 戶，但平均所得卻高達 3,160.2 萬元，甚至較其餘級距合計的

2,181.3 萬元平均所得，多出近千萬元。顯示我國已出現所得向少數人集中，而大多數人所得較低的趨勢，以致所得分布呈現倒 L 型。反觀各稅率級距的戶數，則高度集中在 0% 及 5% 稅率的二個最低級距，因而出現 L 型。根據 2012 年的綜所稅統計，全體納稅戶的平均所得為 90.2 萬元；而無

需繳稅的 193.7 萬戶，其平均年所得僅 34.2 萬元，適用 5% 稅率的 271 萬多戶，平均所得也只有 67.2 萬元，僅兩個最低所得級距的戶數就占全體戶數的 77.89%，故可合理推估我國超過八成申報者的年所得低於總平均值，分配不均實已出現兩極分化的現象。

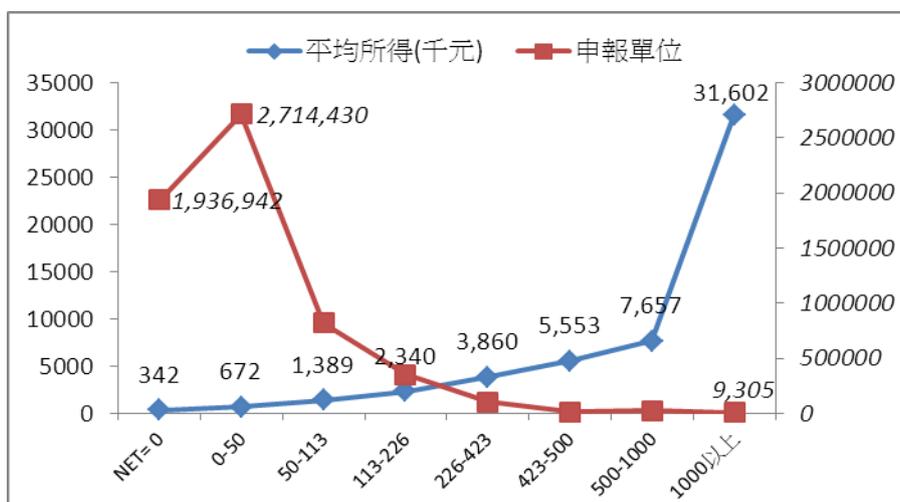


圖 2 2012 年綜所稅各稅率級距之平均所得與申報單位數

資料來源：同圖 1

參、政策偏好下的制度扭曲

即使前述所得統計所揭露的高所得者財富，已非尋常民眾所能想像，但富人主要獲利來源多以資本持有與交易為主而非勞務對價，縱使資本投資獲得的利潤極豐，但未列入法定所得課徵便形同免稅。因此僅從稅額面解讀成稅制懲罰富人，卻忽略所得面的實際狀況，也只是片面觀點。畢竟從「誰是富人」、「課什麼所得」，進行檢視，便可輕易比對出政策偏好對資

本所得的優惠禮遇，與對勤勞所得的超額負擔。

一、綜合所得稅成為「薪資稅」

根據歷年綜合所得稅統計資料，比較辛勤勞動的薪資所得及資本獲利的股利所得及財產交易所得。如表 3 所示，薪資所得占比極大，除 2008 年比重降至 71% 外，其餘各年皆在 73% 至 75% 區間，而 2012 年更增加至 75.79%，代表每 100 元綜合所得中有將近 76 元是來自薪資所得(註 3)，

反之歷年的股利所得占各類所得總合約為 10%至 14%，財產交易所的占比更不到 0.4%，顯示綜所稅的課徵所得以薪資為大宗。而根據中央研究院研究，美國在 2004、2005 年個人所得稅中，薪資所得與非薪資所得的平均比重為 56.3%與 43.7%；而歐洲 OECD 各國，在 2002 與 2003 年的平均比重則為 48.8%和 51.2%（中研院，2014a），反觀臺灣在 2004 年的薪資所得與非薪資所得比重竟高達 75.83%和 24.17%，期間雖略有增減，但 2012 年還仍

舊維持在 75.79%與 24.21%的高點。

薪資所得占比會如此龐大，除資本金得長年處於未稅或輕稅，徵課範圍極為廣泛亦是主因。《所得稅法》對於薪資所得的定義不僅納入薪金、俸給、工資、津貼、歲費、獎金、紅利及各種補助費，更將講師費、鐘點費、出席費、諮詢費、訪問費、顧問費以「勞務提供」名義全數納計。諸多所得被列計為薪資名目，也恰恰印證受薪階級「一毛錢都跑不掉」的稅負感受。

表 3 歷年所得總額、薪資所得、財產交易所比重

年別	各類所得總額 (千元)(A)	薪資所得 (千元)(B)	占所得 總額比重 (B/A)	財產交易所 (千元)(C)	占所得 總額比重 (C/A)	股利所得 (千元)(D)	占所得 總額比重 (D/A)
2003	3,762,748,789	2,846,676,925	75.65%	7,363,412	0.20%	342,883,097	9.11%
2004	3,987,586,984	3,023,604,950	75.83%	9,481,673	0.24%	411,643,093	10.32%
2005	4,201,538,641	3,097,973,787	73.73%	10,104,644	0.24%	512,920,583	12.21%
2006	4,298,720,201	3,151,500,731	73.31%	11,075,798	0.26%	513,818,093	11.95%
2007	4,596,692,405	3,325,154,970	72.34%	12,144,242	0.26%	587,334,730	12.78%
2008	4,768,903,678	3,386,911,241	71.02%	11,560,894	0.24%	695,189,405	14.58%
2009	4,247,987,951	3,182,267,906	74.91%	16,592,733	0.39%	458,615,141	10.80%
2010	4,602,086,043	3,451,302,826	74.99%	17,853,351	0.39%	579,491,053	12.59%
2011	4,994,428,830	3,670,198,222	73.49%	18,639,241	0.37%	726,123,933	14.54%
2012	5,382,254,502	4,079,455,643	75.79%	18,792,008	0.35%	662,976,311	12.32%

資料來源：同表 2，由作者自行計算

再從各類所得的應納稅額觀察，如表 4 所示，2012 年薪資所得的應納稅額占全體比重高達 55.32%，仍是綜所稅最大貢獻來源。倘若加計如會計師、律師等執行業務所得，以及小規模營生等同樣具辛勤工

作性質的所得，總占比更超過六成。反觀以資本為主的利息所得、租賃及權利金、財產交易所、股利所得的總稅額占比則僅有 37.4%，顯見綜合所得稅實已成為薪資所得稅。

表 4 2012 年各類所得持分之應納稅額百分比

合計	營利所得	執行業務所得	薪資所得	利息所得	租賃及權利金	財產交易所得	機會中獎所得	股利所得	退職所得	其他所得	稿費所得	申報大於歸戶
100%	2.01%	2.15%	55.32%	0.85%	2.73%	0.78%	0.09%	33.05%	0.31%	1.60%	0.03%	1.08%

資料來源：同表 1，由作者自行計算

二、被懲罰的高所得者

從稅額舉證主張富人稅太重者，卻未釐清 4 萬多戶適用 40% 稅率者的各項所得來源，實為見樹不見林。因為適用 40% 稅率者，大多並非社會所認知的富豪，許多甚至是扭曲制度下的替罪羊。如圖 3 所示，應稅的綜合所得向來是所得愈低者，薪資所得比重愈高，隨所得級距增加則股利所得持有量也明顯增加。綜所稅統計資料將適用 40% 稅率者，區分成淨所得級距位於 423 萬元至 5 百萬元、5 百萬元至 1 千萬元，以及超過 1 千萬以上的三個區間。其中，前二個所得區間在 2012 年的薪資所得占比仍高達 61.62% 及 54.09%，唯有千萬以上所得者的薪資所得比重遽降至 24.16%，但股利所得的比重則攀升至 62.87%，顯見此級距者多屬擁有大額股權的企業資本主，而前二個所得區間的 3.4 萬戶其薪資比重仍高，合理推斷是屬高階

主管或經理人居多，但這些高薪族群卻同被冠上富人之名，其薪資所得更與股利所得為主的資本家適用相同稅率（註 4），實為變相懲罰。

相較於美日等國的個人所得稅多將資本投資、不動產交易等資本利得納入課稅範圍，我國長期是由薪資所得者扛下綜所稅的重擔。有了政治庇蔭與法令豁免，資本利得的輕稅或免稅，更成為快速致富的主要途徑。根據中研院院士朱敬一的研究，為數不到 6,000 戶的前 0.01% 富人，每賺取 100 元的獲利就有 83.8 元是來自資本所得，來自薪資僅有 13.8 元（朱敬一，2015）。龐大免稅利益在「法外租界」中反覆進行投資與累積，至於以勞力及知識為主的薪資所得者，卻因滴水不漏的稽徵制度被迫成為稅收的最大貢獻者，稅負的超額負擔讓薪資所得的資產累積效率遠不如資本利得，貧富差距也就隨之擴大。

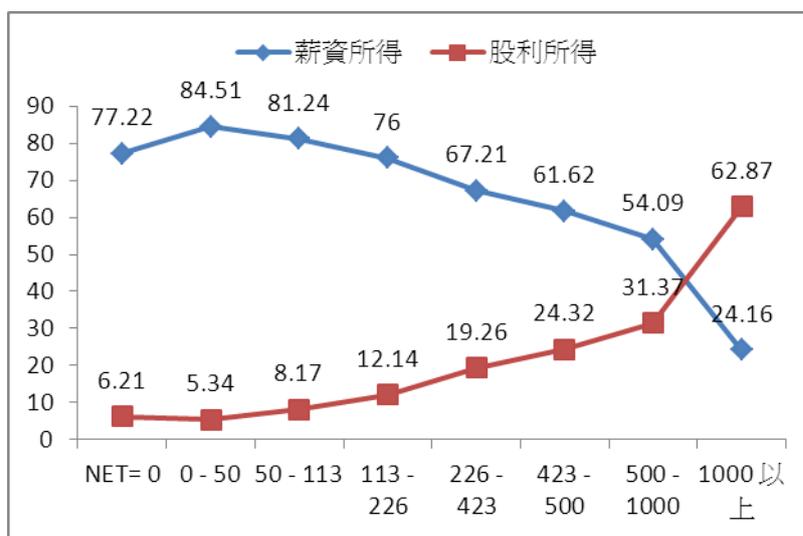


圖 3 2012 年度各稅率級距中薪資所得與股利所得占比 (單位：%)

資料來源：同表 1

三、鉅額扣抵的累退效應

利用累進稅率的差別設計，是調節所得重分配的主要手段。但所得基於維持生活必然產生支出，且經濟活動亦會衍生交易成本，故對所得課以累進稅率的同時，依法也對個人基本生活、家庭撫養之必要開銷、財產交易損失等支出提供免稅額、一般扣除額及特別扣除額等所得抵減，並以抵減後的淨所得課以適配稅率，避免稅率的超額負擔損及生活品質。因此個人所能掌握的抵減項目與總額越高，則減免稅額的邊際效益越大，對累進稅率的抵銷效果也就越強。

從綜所得稅的扣除額統計顯示 (如圖

4)，全體納稅戶的扣除額占總所得比重歷年皆超過五成，2009 年間甚至一度高達六成八，意即 4 兆 2,479 億元的綜合所得中，可扣除的總額就多達 2 兆 8,872 億元，換言之，實際課稅的淨所得僅及原始所得的 3 成 1。2009 年後所得扣除率雖逐年遞減至 59%，但相較日本在 2012 年的 50.5% 及美國的 34.1% (梁冠璇，2014)，我國扣除總額明顯偏高，不僅對累進稅率造成抵銷，且高所得從中獲得的減稅邊際效應更遠大於低所得者，前述 40% 名目稅率在 2012 年其有效稅率僅有 27.68%，即為扣除額對累進稅率所造成的累退效果。檢視各項所得扣抵，則以儲蓄所得與股利所得兩者，對高所得者的減稅效果最為明顯。

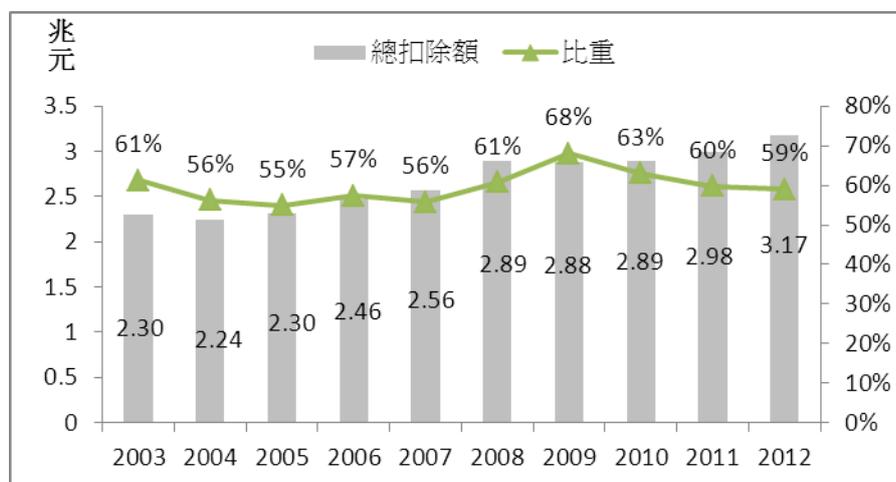


圖 4 歷年扣除額占總所得比重 (單位：兆元)

資料來源：同表 2

(一) 儲蓄所得

《所得稅法》對各項所得扣除均設上限，如薪資所得、身心障礙的扣除上限為每人 12.8 萬元、教育學費及幼兒學前扣除上限為 2.5 萬元。至於對公債、公司債、金融債券、各種短期票券、存款及其他貸出款項，《所得稅法》也明訂應課徵利息所得，但同法第 17 條卻針對金融機構的存款利息、儲蓄性質信託資金之收益及公司公開發行並上市的記名股票股利，提供全年高達 27 萬元上限的儲蓄投資特別扣除額，遠超出薪資所得的 12.8 萬元甚多。

如此高額的扣除上限，對握有大宗利息所得者極為有利。2012 年薪資所得雖然獲得 7,264.1 億元的龐大扣除額，遠比儲蓄扣除總額的 1,877.2 億元高出許多，但從所得的實際扣除效益觀察，7 千多億的薪資扣除額僅占 4 兆 794 億元薪資所得的

17.8%，意即每 100 元所得可扣除近 18 元。反觀 1,877.2 億元的儲蓄扣除額，卻占 2,310.1 億元儲蓄所得（2,287 億元的利息所得加計緩課上市股票 23.1 億元）的 81.2%，即每 100 元儲蓄所得即可扣除 81 元，兩項所得的減稅待遇高低立判。

表面上擁有利息所得者皆可獲得此項扣除優惠，但 27 萬元的高額扣除上限卻僅對掌握大筆儲蓄者有利。以現行銀行平均年利息 1.5% 推估，存款達 1,011 萬元者便可獲得 26.1 萬元的免稅利息，此數額已比基本工資的總年薪更高。若再以十分位觀察（圖 5），2012 年最高所得的第十分位，合計擁有 471.6 億元的儲蓄扣除，已達最低所得第一分位 82.1 億元的 5.74 倍，顯見 27 萬元上限的主要獲利者仍是高所得者。此外，我國的攤商經濟與避稅行為一向興盛，且大多未能核實課徵營利所得，至多只能課到儲蓄的利息所得，但高額扣

除措施也讓未稅所得者也同享免稅優惠，甚至四口之家經合法管道即可擁有 111 萬元的免稅額度（註 5）。制度的不平等，不僅減損累進稅率的平衡分配效果，更形成嚴重稅損。根據中央政府總預算案的稅式

支出報告（見圖 6），從 2004 年至 2015 年的 12 年間，僅儲蓄投資特別扣除額的稅損就高達 3,121.3 億元，平均每年所產生的 260 億元稅收流失，已相當於一整年的遺贈稅總收入。

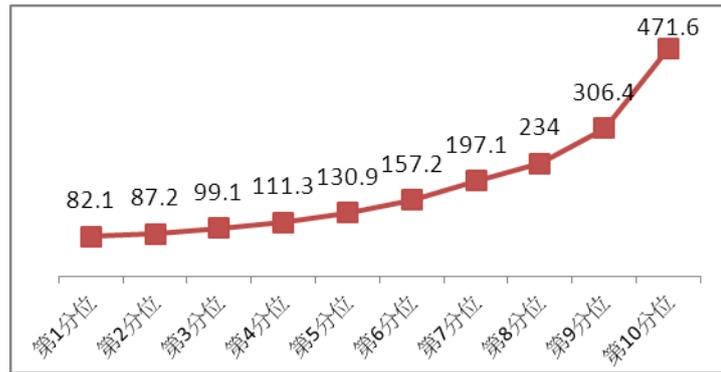


圖 5 2012 年儲蓄特別扣除額級距十分位（單位：億元）

資料來源：同表 1

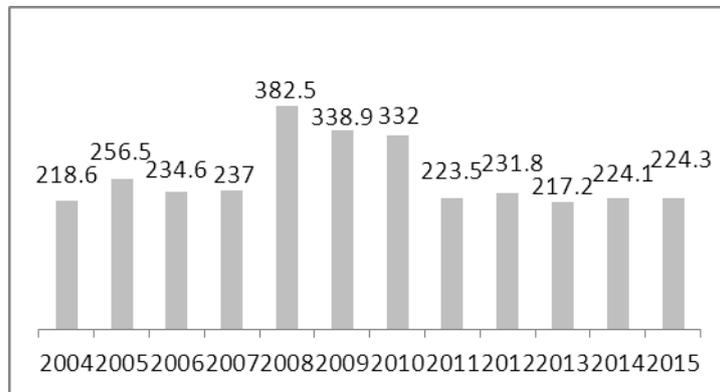


圖 6 歷年儲蓄投資特別扣除額總額稅式支出（單位：億元）

資料來源：歷年中央政府總預算案總說明

(二) 股利所得

除前述利息所得，對股利所得的「兩

稅合一」優惠亦爭議許久。兩稅合一源於資本家主張政府已對企業盈餘課徵營利所得稅，剩餘利潤分配股東後，再對股利所

得課徵綜所稅已形同「重覆課稅」，因此自 1998 年起實施兩稅合一，將企業已繳納的營所稅額分配予全體股東，藉以扣繳股利所得。營所稅與綜所稅兩稅之間重覆課稅說法，表面上言之成理，但若從企業利潤由資本與勞動共同創造的普世價值，則企業對員工的加薪、紅利、獎金亦屬利潤分配，理應套用相同的「兩稅合一」邏輯，共同分配營所稅額以扣繳薪資所得（洪敬舒，2015）。中研院在《賦稅改革政策建議書》中也援引「生產者（公司法人）及消費者（股東自然人）所從事的經濟活動不一樣，使用不完全一樣政府服務及公共設施，因此應分別被課不同的稅」（中研院，2014b）的文獻理論，反駁重覆課稅的觀點。

長期以來兩稅合一由股東所共享，但股票持份越高者其減稅利益越大，形同資本家專屬的減稅條款。2012 年全國有 330 萬戶申報股利所得合計 6,629.7 億元，其扣繳總稅額為 974.7 億元，其中僅 9,305 戶的金字塔頂端，就擁有 269.3 億元的扣繳稅額，占總數達 27.6%。至於 12,383 戶淨所得在 423 萬至 500 萬元區間的高所得者，擁有的股利所得扣繳稅額僅有 26 億元，同樣被歸類為適用 40% 稅率的富人，但所得差異所導致的優惠待遇卻相差十倍之多。

兩稅合一的租稅減免同樣造成嚴重稅損，依中研院推估自 1998 年實行至今的稅損總額已超過 1.2 兆元，其規模僅次於 1.5 兆元稅損的《促進產業升級條例》。兩稅合一對稅收影響甚鉅，早在二十一世紀初全球已有超過九成的國家選擇廢除或降低扣

抵稅率，我國則是遲至去年才將兩稅合一從完全扣抵改為半數扣抵，財政部則預估每年應可回補 600 億元稅收。

肆、消失的稅基

稅制不公與分配不均，均是社會期待改革的關鍵，政府多次召開稅改會議，但改革行動依舊遲緩（註 6）。反觀重課薪資、輕稅資本的政治偏好讓大量所得稅基從綜所稅中流失，以致我國民間經濟雖活絡旺盛，但每年僅課得 3 千多億元的個人所得稅與各國相較實屬偏低。

薪資、股利等各項所得皆來自於民間經濟活動，由全體國民經服務、資本及技術等生產要素而得到的工資、租金、利息、利潤報酬的總和即為國民所得（National Income; NI），除以人口數即為平均每人所得，因此應稅個人所得占國民所得比重愈高，代表經濟活動的賦稅涵蓋率愈廣。檢視國民所得與綜合所得的比率，如圖 7 所示歷年多在三成八至四成三的區間。以 2012 年為例，國民所得總額為 12 兆 4,931 億元，每人平均年所得為 53.6 萬元，但同年應稅的綜合所得為 5 兆 3,843 億元，僅及同期國民所得的 43%。換言之，超過五成七約 7 兆元的所得從稅基中蒸發，以 2012 年綜所稅平均有效稅率 5.79% 粗估，則相當於 4,117 億元的稅收，較之當年 3,118 億元的綜所得應納稅額，還高出 1.32 倍。

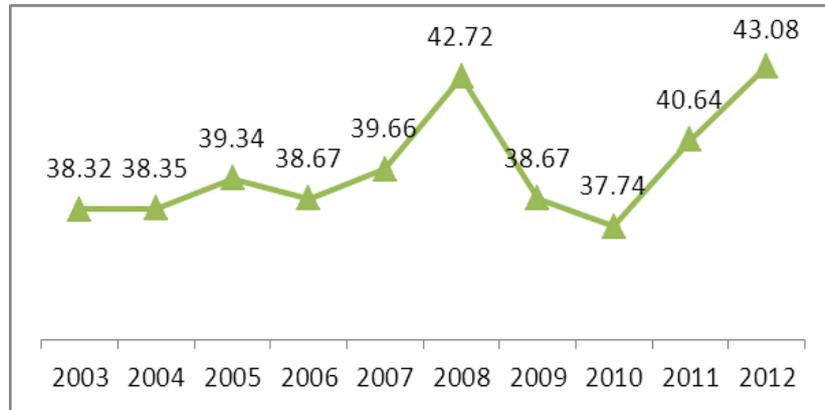


圖 7 綜合所得占國民所得比重 (單位：%)

資料來源：NI 值為中華民國統計資訊網，綜合所得值同表 2

再從個人所得稅額占 GDP 比重觀察，如表 5 所示，我國與 OECD 國家相較也明顯偏低。2003 至 2012 年間 OECD 國家的個人所得稅占 GDP，平均維持在 8% 左右。其中丹麥、挪威、芬蘭等高稅收的北歐國家占 GDP 比重最高，丹麥甚至一貫維持在 24% 左右，至於德、法等西歐國家

與美國則在 7% 至 9% 的區間，至於亞洲兩國則明顯偏低，日本尚可保持在 5%，但韓國則僅剩 3%。反觀臺灣僅 2% 左右的占比，遠不及 OECD 各國平均。推測其因除巨額的所得扣除外，未稅經濟與資本利得等被遺漏的「非法定所得」過多，亦是稅基流失的主要關鍵。

表 5 OECD 國家與我國個人所得稅占 GDP 比重 (%)

國別	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年
丹麥	24.45	25.55	23.69	23.64	23.90
挪威	9.10	10.22	10.08	9.86	9.91
法國	7.35	7.13	7.05	7.30	7.94
德國	9.24	9.08	8.49	8.83	9.34
日本	5.68	5.38	5.14	5.27	5.49
南韓	3.70	3.35	3.33	3.55	3.72
美國	9.70	7.85	7.86	8.95	9.18
OECD 平均	8.67	8.47	8.19	8.29	8.56
臺灣	2.39	1.76	1.85	2.13	2.12

資料來源：各國資料為 OCED DATA/Tax on personal income；臺灣資料為主計總處國民所得及經濟成長統計資料庫、綜合所得稅統計資料，由作者自行計算

我國的租稅負擔率向來在全球排名墊底，2013 年僅有 12.2%，已比低稅著稱的新加坡 13.5% 更低。我國長年投注大量公共資源推動經濟發展，卻因對資本及富人的偏好導致經濟活動的多數利潤，未經由稅制回饋社會，卻流向少數人口袋。「富人天堂」之名不脛而走，但稅制扭曲已導致財政收支失衡，大規模舉債更成常態，各級政府一年以上債務未償餘額從 2004 年的 4.1 兆元跳增至 2014 年的 6.25 兆元（註 7），十年間已增加 52%。債務持續惡化，促使社會對稅制改革的要求更勝以往。為回應民意，政府自 2012 年起陸續推動多項改革措施，包括 2012 年取消現役軍人薪餉與國中小學教職員薪資所得免稅、2013 年復徵證所稅、2014 年推動財政健全方案以及 2015 年的房地合一稅改方案。諸多措施與過往相較，雖將股票、房地產等資本利潤併入綜所稅，且對金字塔頂端的富人增設 45% 的最高稅級，有助於提高資本所得的稅賦貢獻度，但相較薪資所得的「有所得就課稅」，兩者的公平性仍相差甚遠。

其中，停徵數十年的證所稅雖復徵，卻以「不傷害資本市場」之由僅針對出售 IPO（首次公開募股）、興櫃超過 100 張及未上市上櫃股票者採 15% 分離課稅，並未併計其他所得來源共同累進。且 IPO 只需持有 1 年以上即獲得所得減半課稅、持有 3 年則減為 25% 的優惠。此外，僅對出售股票 10 億元以上之大戶所課徵證所稅，10 億元以下者仍是所得免稅。且對大戶亦採設算為主核實為輔，即全年出售金額減除 10 億元後，再乘以千分之一稅率，其本質

為加徵證交稅，而非證所稅復徵，故此方案屢遭外界抨擊為「有名無實」的空殼。

即便新版證所稅極為影響有限，但既得利益者仍強烈反彈，原應於 2015 年施行的大戶條款未施行前，立委羅明才即提案要求廢除，幾經折衝後再展延至 2018 年施行，預料實施日將屆時又會出現廢除的主張。至於房地合一稅雖從虛價課稅改為實價課徵，並以持有房地時間的長短採差別稅率，最高稅率 45% 雖與綜所稅相當但同樣採分離課稅，且 2016 年起施行之日出條款，再加上自住 400 萬元免稅門檻與 10% 優惠稅率，以致財政部推估開徵後首年稅收僅有 22 億元、第五年約 174 億元，十年後稅收才會成長至 285 億元規模。

伍、消滅極端的富裕

政府長期迷信涓滴經濟（trickle-down economics），相信對富人提供減稅與補貼，會讓資本家更有餘力投注資本進行生產，但減稅最終淪為富人以錢滾錢的聚寶盆，因為在資金寬鬆與低利政策的環境中，根本無法引導民間資金進行投資消費，因此龐大的減稅利潤也就成為房地產投機炒作的主力。學者即認為 2009 年起房價上漲的結構性因素正是超額儲蓄太多、資金氾濫所致（胡勝正，2015），主計總處更預估 2015 年民間閒置資金將高達 2.72 兆元，游資氾濫情形更為嚴峻。

為數眾多的「隱形富人」在低稅中安穩聚財，綜所稅質變為薪資稅也已違背租稅中立性（tax neutrality），但馬總統接受

《華爾街日報》專訪仍聲稱「這 7 年中將所得分配做了相當程度的改善...四小龍中，我們的所得分配也是最平均的國家之一」。前述所得分配改善措施與社會期待落差甚大的主因，在於改革障礙除既得利益者刻意將稅制不公導往「仇富」的污名外，立法權的政治屈從與行政權只求有而棄原則的慣行，更是重要關鍵。消極的改革一再延續所得相同稅負不同的稅制不平等，導致社會瀰漫著「不公(稅制)→不信(政府)→不滿(納稅)」的集體情緒移轉，將納稅視之為「政府搶劫」並集體合理化逃避稅，不僅加重資源配置效率的失衡，也加速瓦解社會凝聚力的惡性循環。

分配不均是稅制不公的成因也是結果，政治偏好所形塑的扭曲，造成所得重分配只在薪資所得之間進行，失靈的稅制迫使社會福利在移轉收支過程扮演更吃重的角色，但稅收不足財源困窘又轉而舉債，當債務逼近超限，必然限縮弱勢者的資源配置，失去福利體系的支撐，社會衝突將一觸即發。一向只討論財富獲利與企業經營的「世界經濟論壇」(World Economic Forum; WEF)，也罕見的在 2014 年關注到貧窮差距議題並列為十大全球性風

險的第四名，並警告在財政危機、結構性失業的風險相互作用下，「貧窮差距擴大將與政治和社會不穩定等社會問題更為緊密」。WEF 甚至開始思考「只有公平、可持續的稅收與補貼分配系統...才能既救濟貧困，又在不破壞資源及環境的條件下獲得良好發展」(WEF, 2014)。

稅制正義與社會良性發展已密不可分，而歐美各國對應全球化衝擊，也將提高最低工資、制定公平稅賦列為共同解方。面對我國內部不滿情緒的集體膨脹，當前及未來的執政者均應反思如何經由工資提升的直接分配、稅制改革強化公共服務與社會福利效率的間接分配，緩減貧窮壓力與縮減貧富差距，同時必須證明納稅的公共價值，而非蚊子館、放煙火等自我政治圖利的籌碼。顯而易見的，當代民主政治致力於「消滅極端的貧窮」之際，也應思索如何「消滅極端的富裕」，以彌合深埋於社會與世代之間的裂痕，這也是確保社會永續的唯一途徑。

(本文作者現為公平稅改聯盟發言人、工作貧窮研究室主任)

關鍵詞：綜合所得稅、薪資所得、資本利得、兩稅合一、分配不均

註釋

註 1：綜所稅申報包括單身申報，以及含撫養親屬在內之家戶，故以納稅單位統稱。

註 2：40%稅率的淨所得門檻在 2008 年前為 372 萬元，2008 年後增加為 409 萬元，2010 年後再提高至 423 萬元。

註 3：2014 年通過兩稅合一的財政改革方案後，將股利所得全額扣抵減為半數扣抵，預估薪資所得比重將會大幅度下修。

註 4：2014 年財政部提出的「財政健全方案」經立法院三讀通過，自 2015 年起所得淨額

超過千萬元者，適用稅率提高為 45%。

註 5：所得稅法明訂納稅義務人、配偶及受扶養親屬之儲蓄所得特別扣除額為合計全年扣除數額以 27 萬元為限，故夫妻需併計同一扣除額度，但成年子女則可各別擁有扣除額度，故四口之家為 27 萬元乘以 3。

註 6：證所稅於 2012 年立法通過，針對交易未上市、櫃股票、IPO 股票及興櫃出售 100 張以上所得課以 15% 稅率，而原訂 2015 年納入出售額超過 10 億以上的大戶條款，則在 2014 年底遭立委翻案延至 2018 年實施；至於房地合一實價課稅則於 2015 年 6 月 5 日三讀通過。

註 7：2014 年為預算數。

📖 參考文獻

- 蘋果日報，「全球前 1% 富豪 財富贏 99% 人口」，2015 年 01 月 20 日。
- 自由時報，「臺灣貧富差距 馬英九：全世界算非常低」，2014 年 10 月 28 日。
- 中央社，「徵富人稅 馬：富人稅已繳重」，2012 年 02 月 02 日。
- 經濟日報，「華爾街日報專訪 馬總統道出兩個任內最遺憾」，2015 年 5 月 11 日。
- 工商時報，「28 年新高 超額儲蓄率急升」，2015 年 6 月 1 日。
- 中央研究院 (2014a)，《賦稅改革政策建議書》，頁 31，臺北：中央研究院。
- 中央研究院 (2014b)，《賦稅改革政策建議書》，頁 35，臺北：中央研究院。
- 主計總處 (2008-2014)，《中央政府總預算案—總說明》，臺北：行政院主計總處。
- 財政部 (2003-2012)，《綜合所得稅申報核定統計專冊》，臺北：財政部財政資訊中心。
- 朱敬一 (2015)，《Top Income Shares in Taiwan, 1977-2013》，The World Top Incomes Database。
- 洪敬舒 (2012)，「解析富人稅的真面目」，《石油勞工》，第 408 期，臺北：臺灣石油工會。
- 洪敬舒 (2015)，「不存在的重覆課稅—論兩稅合一之弊」，《新社會》，第 32 期，臺北：臺灣新社會智庫。
- 梁冠璇 (2014)，「淺析我國綜合所得稅」，《財政園地》，第 24 期，臺北：財政部財政人員訓練所。
- 胡勝正 (2015)，「從房價所得比看臺灣的社會不公」，《臺灣經濟預測與政策》，第 45 期第 2 卷，頁 32-33，臺北：中央研究院。
- Joseph E. Stiglitz (2013)，《不公平的代價：破解階級對立的金權結構》，羅耀宗譯，頁 65-110，臺北：天下雜誌。
- WEF (2014)，《2014 年全球風險報告》，第 9 版，頁 21，Geneva: World Economic Forum。