

福利政策的支援與配合

廖靜芝

內政部社會司專員

——美國賦稅改革介紹

壹、背景

納稅是現代社會國民應盡的義務，也是民主社會的一種榮譽。然而，如果對稅賦之公平性和對政府失去信心，則順從納稅之態度將會被破壞無遺。近世人權宣言和美、法之革命，全是起因於反抗不公平的稅制。

本文所謂之賦稅，係指美國各級政府所課徵的多數稅捐。稅制的主要問題，在於由最低收入羣起的四分之三人口，均負擔不公平稅賦，中收入者比高收入者納更重的稅。

貳、政策論題

一、累退制

整體而言，稅制是呈累退的。在各級政府、各所得階級間和階級內，均存在有不公平的現象。大約有八百億美元扣除額，會移轉至其他納稅人身上，另外獲減稅、免稅和鑽漏洞者，總計亦約有八百億美元。稅制通常對富有者較有利，因為財富與政治影響力之間有很大的關連。稅制同時亦較利於有產者、夫妻、都市納稅人和白人。稅法和相關規定，都十分繁複，稅務機關亦趨向於增強其中的不公平性。事實上，稅制根本不能影響所得和財富的不合理分配，目前的趨勢是累退制。基於增加對於稅制永存社會不公現象的認知，再加上疏離感，造成對稅制和政府嚴重的信心喪失。

對於聯邦、州和當地整體稅制，大多數家庭的實際繳稅率，大

體上是相同的。在一九六六年時，收入由二千美金至三萬美金之第十至九十七百分點的八七%家庭中，繳稅率大約是二五%。這是等比稅率，而非累進的。可是，最低收入家庭納四〇—四四%之所得稅，而最高收入家庭則納三〇—五〇%之稅。

佔全部稅收五〇%的州和當地稅，對最低收入之十分之一家庭是急遽累退的，而對中、高收入者則是比例稅（非累進稅）。九〇%是來自所得和薪資的聯邦稅，是呈溫和累進的，由一四%增至二五%。

二、累進制

個人所得稅（聯邦和四十六州）是由各所得階級間，溫和地累進（大約由一·二%—一八%）。不過，收入在五十萬美金以上者，則呈累退的。

法人所得稅則視其是否能轉嫁於消費者，而決定是緩慢或快速地累進。營業稅和貨物稅是急遽累退的。在一九六六年時，家庭收入在三千元以下者，其所付營業和貨物稅佔所得的九%，而收入在一百萬美金以上者，是納一·三%。

薪資稅對貧困者是一重大負擔，其薪資在基準點（對老人、遺族、殘障和健康保險，是一四、一〇〇美金）以下，是採比例率制，超過者則急遽累退（五·三%—一〇·三%）。如果雇主之稅有可轉嫁於勞工和消費者，則薪資稅應該是累退的。財產稅是地方稅收之基石，其如果能轉嫁至承租者和消費者，則應是累退的。個人財產和汽車稅是明顯累退的。不動產和贈與稅，可以矯正累退稅對

其他稅收的影響，不過也出現了許多逃稅的方法，如信託、死者資產的難以評估等等。

所謂實際稅率，是指各種所得和實際轉嫁至家庭的稅，包含由其他移轉至家庭的稅。而事實是，納稅者並不一定是實際背負負擔者。所謂「比例稅制」，係指各階層所得者均納相同比率的稅。實際上雖然沒有精確的基準，以決定累進的程度，然而我們堅信「可能公平總比顯著不公平要好」。

三、所得稅和財富分配

一九七四年時，收入二萬五千元以上的一〇%者，獲得總所得的二八%；而收入在四千美金以下的一〇%者，却只獲得總所得的二%。這種十四比一的所得差距現象，已維持了數十年。中位家庭收入是一萬三千美金，另有些人的所得却比中位數高至千倍左右，財富分配相當不公平，例如最高收入的一%家庭，擁有五一%的公司股票。

四、運用社會力量面對問題，解決問題

時至今日，仍然有很強的力量監督政府維持正直、公平課稅和改革。當然，反對的力量仍有，有權力的、有組織的、雄厚經濟力的，努力在維持其地位及既得利益。國會中稅制的決策，是由兩個委員會所主導。在許多州和地方政府，亦有相的情況。法的複雜性，絕對需相當技巧的。在利益團體間，亦有強烈抗爭，每一方均試圖將負擔轉嫁給其他人，結果通常是將負擔轉嫁至無組織者和弱勢貧困者。在這種情況下，為達成目的需宣傳、持續和合作等努力。好在，在現代經濟危機之後，大眾均會趨向要求改革。

叁、政策原則

當聯邦、州、地方政府徵收、支出三分之一全國總所得時，當其功能和成本急遽增加時，當納稅人對政府機關的廉正感到懷疑時，全美社工協會 (NASW) 提出以下的政策聲明。

全美社工協會堅信並支持政府為人民做人民無法自助之事，認為政府應以下列數原則來優先考量改革賦稅結構：

(一) 美國所有稅制均應採累進的，以收入和財富來衡量納稅能力是公平的，也是現代化民主社會的物色和保障。這與這句格言相當吻合：超過基本生活需求的金錢，其邊際效用是遞減的。應能適度調節收入和財富不公平現象，增加國家的穩定性。

(二) 當賦稅做為經濟政策之工具時，必須先確定人民之消費需求（為工作、健康、教育等）與對經濟制度的貢獻間取得均衡。

(三) 當賦稅被當做社會政策之工具時，其目標和效益必須是達到社會正義。假如做為抑制通貨膨脹的手段時，稅務政策首先應著重於弱勢而負擔重者。

(四) 為了公平，稅法、規章和稅務行政必須簡化，以使納稅者瞭解他們是被公平地課稅。大刀闊斧地刪除可扣除項、減免和漏洞等是方法之一，然而這却是一個無休止地妥協和互助的過程。

(五) 如要得到公平和公正的結果，國會、立法體系和地方議會中有關稅制的決策過程需有實質的變更。目前的過程，是假設每個納稅人均有公平機會參與決策，可是，要深入參與，必須花費時間、金錢、智識、合法之建議、接近官僚體制和持續不斷地努力；而上列資源，却非每位納稅者能投資的，反而易為富有者和其他特殊利益團體所採用，而來影響、控制賦稅政策。因此，利益團體便可由一般納稅人身上獲得不公平之利益，有必要使用矯正措施，使政府遠離這些影響。政府推行課稅公平的能力，必須予以強化。

(六) 在討論賦稅問題時，無可避免地會夾雜混入稅收分配的問題，稅收是否均花在公眾的福利上，可避免的浪費是否擴大，特殊利益體能否與公眾利益相一致，稅收之不當使用等均會帶來抗稅結果。這些問題將使施政的優先順序，再重行評估。

(七) 對於生活所必須的所得和收入，不應再予課稅，除非將稅看做是生活必要花費之一。