

一、所得稅「兩稅合一」探討

1. 制度現況與背景

民國 87 年 1 月 1 日，臺灣實施所得稅「兩稅合一」制度，把對法人課徵的「營利事業所得稅」(以下簡稱「營所稅」)，和對自然人課徵的「綜合所得稅」(以下簡稱「綜所稅」)合一，使得公司盈餘所繳的營所稅，在公司配發股利給自然人股東申報綜所稅時，採以「完全設算扣抵法」為基礎的制度，把所繳營所稅額完全扣除。

為了讓「促進產業升級租稅減免措施」落日，又在民國 99 年 1 月，把營所稅率由 25%降為 17%，雖然比香港的 16.5%高 0.5%，和新加坡一樣，但比南韓的 24.2%、日本的 38.01%、中國的 25%以及美國的 40%低，且也比亞洲平均 22.49%、歐盟平均 22.85%、OECD 平均 25.32%以及全球平均 24.08%皆低¹。

「兩稅合一」制度實施，再加上營所稅率由 25%降為 17%之後，個人股東在申報綜所稅時，股利所得稅的可扣抵稅額，從民國 88 年的 386.7 億元，大幅增加到民國 100 年的 1,002 億元。民國 100 年的 1,002 億元股利所得稅的可扣抵稅額，約當年綜所稅收 3,419 億元約 30%。

財政部當年實施所得兩稅合一的理由，是避免重複課所得稅。擁有公司(法人)股權的股東(消費者)所賺的 1 元，在營所稅階段被課一次稅，又在綜所稅階段被課一次稅，有重複課所得稅之嫌。一隻牛不應被剝兩層皮。實施營所稅和綜所稅兩稅合一，消除營利所得之重複課稅，希望提高投資意願²。當年營利所得之重複課稅的論述，背後隱含假設生產者(法人)及其股權擁有者(消費者個人)，他們的經濟活動皆一樣，使用到政府的服務及公共設施一樣，因此他們經濟活動產生的所得不應被課不同的稅。然而這一概念，隨著新理論及新證據的出現、以及國際潮流，已被推翻，營利與綜合兩所得稅應分開課徵。³

2. 理論背景

政府課稅，以便政府提供給社會所需的服務及公共設施。生產者和消費者皆使用到政府的服務及公共設施。但新近經濟理論顯示，由於生產者和消費者所從事的經濟活動及方式不同，以致於他們所使用的政府服務和公共設施並不完全相同。

¹ 資料來源為 KPMG Corporate tax rates table。

² 財政部 87 年 1 月，預期效益有避免重複課稅，提高投資意願，增進資本市場規模，促進企業之經營效率，降低逃漏稅誘因等。

³ 有些說法認為廠商借錢可列為成本抵稅，質疑為何發行股票籌資的股利不能抵稅？此一說法似乎忽略了股票可擁有公司的所有權，和借款做週轉性的營運資金(working capital)不同。

政府為了鼓勵生產者，常會提供許多更有效率的行政措施，例如工業區、港口、設立研究機構(如工研院、金屬工業發展中心)以協助產業升級、推動相關產業發展、防治污染、經貿談判、甚至設立單一窗口等。這些設施及服務的提供，可提高投資生產的生產力，但生產者並沒有為此付出成本，屬於外部性經濟。因此，生產者應為此支付所得稅。

消費者也需要使用政府提供的服務和消費性公共設施，如公園、博物館、育樂中心等等。消費者會因為這些服務和消費性設施的提高，而提昇消費及生活上的品質。但消費者常沒有為此付出成本，屬於外部性經濟。因此，消費者應為此支付所得稅。

因生產者(公司法人)及消費者(股東自然人)所從事的經濟活動不一樣，他們使用不完全一樣的政府服務及公共設施，因此他們應分別被課不同的稅。文獻上，已有許多這方面的理論。例如，Barro(1990)、Turnovsky(2000)和 Chen and Lu (2013)。

3. 實證評述

新的證據顯示，政府提供的服務及公共設施，對生產活動有很強的外部性經濟，生產者未支付、或只支付少許費用，不足政府提供服務及公共設施的成本，因此生產者應為此支付所得稅。

以美國的證據顯示，例如 Aschauer(1989)以美國的資料所估計的結果，發現政府所提供的公共設施，對生產活動有很強的外部性經濟。證據顯示，可提高生產者的生產力達 25%。

以臺灣資料所做的研究雖較少，但現有結果例如李怡璇(2003)，仍顯示公共設施，對生產活動有很強的外部性經濟。證據顯示，公共建設可提高製造業高達 28%的生產力，提高生產者服務業高達 26%的生產力。

既然消費者(自然人)和生產者(法人)，分別受到消費性和生產性政府服務和公共設施的外部性經濟，消費者和生產者就應分別交所得稅。是故，當生產者繳完「營所稅」後，稅後盈餘分配給股東時，作為消費者的股利所得，自應繳交與其它方式所獲的所得(例如薪水)同樣的「綜所稅」。這並沒有一條牛剝兩層皮的問題，在申報綜所稅時，不必採用所得兩稅合一制度，以扣抵先前所繳交的營所稅。

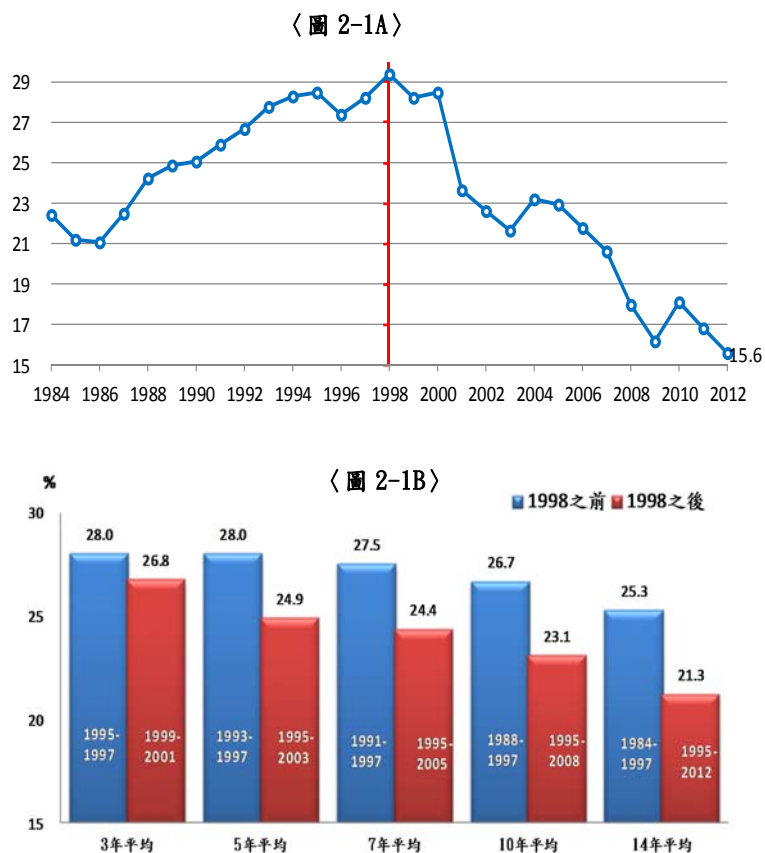
4. 兩稅合一制度與投資之關係

財政部在民國 87 年 1 月預期，實施「兩稅合一」制度除可「消除營利所得之重複課稅」外，且可「提高投資意願」，因為所得「兩稅合一」制度可降低資本所得稅。

如果降低資本所得稅後，能吸引更多投資，此降稅制度也許仍有些道理。然

而資料顯示，臺灣在實施兩稅合一制度、降低資本稅後，並未提高投資意願，投資並沒有因此增加。

由〈圖 2-1〉可看出，自民國 87 年(1998 年)實施兩稅合一、降低資本稅後，固定資本形成占國民生產毛額的比例，不但並未增加，反而下降了。⁴



資料來源：主計總處統計資訊網。

圖 2-1 固定資本形成占國民生產毛額比例(%)

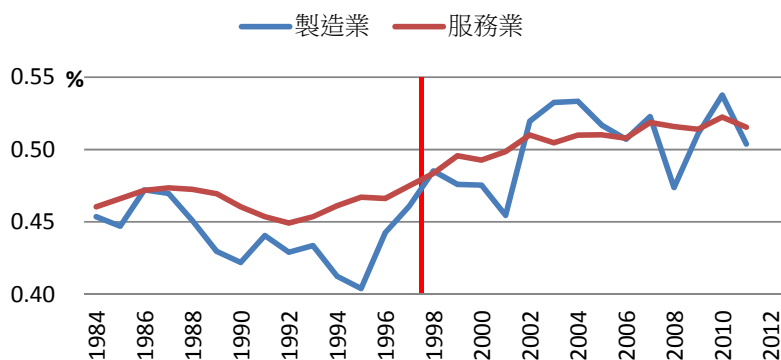
國內相關的文獻，不管是利用動態一般均衡模型作分析、或是利用產業投

⁴ 2000 年之後的投資減少，可能受到許多不同的因素影響。但可惜的是，兩稅合一、降低資本稅的實行，似乎無法降低這些因素對投資減少的影響。

資函數的模型進行實證研究，皆發現實施兩稅合一制度，對提高投資意願的效果極為有限，租稅因素對投資的影響並不顯著。此結果，與國外相關的文獻一致，例如 Lucas(1990)。

5. 兩稅合一制度對所得分配之影響

事實上，兩稅合一制度的施行，不但未帶來更多投資的好處，反而帶來所得分配更惡化的壞處。由〈圖 2-2〉可看出民國 87 年(1998 年)後，資本所得占國民生產毛額比例明顯上升。⁵



資料來源：主計總處統計資訊網。

圖 2-2 資本所得占國民生產毛額比例

由〈圖 2-3〉可看出，〈圖 2-3A〉最低 20%所得家戶及〈圖 2-3B〉次低 20%所得家戶的所得占總所得的份額，一直下降，而 1998 年後更明顯。〈圖 2-3E〉最高 20%所得家戶的所得占總所得的份額，卻一直上升，且 1998 年後更明顯上升。

⁵ 所得分配的惡化，可能也同時受到全球化以及技術進步等因素的影響。

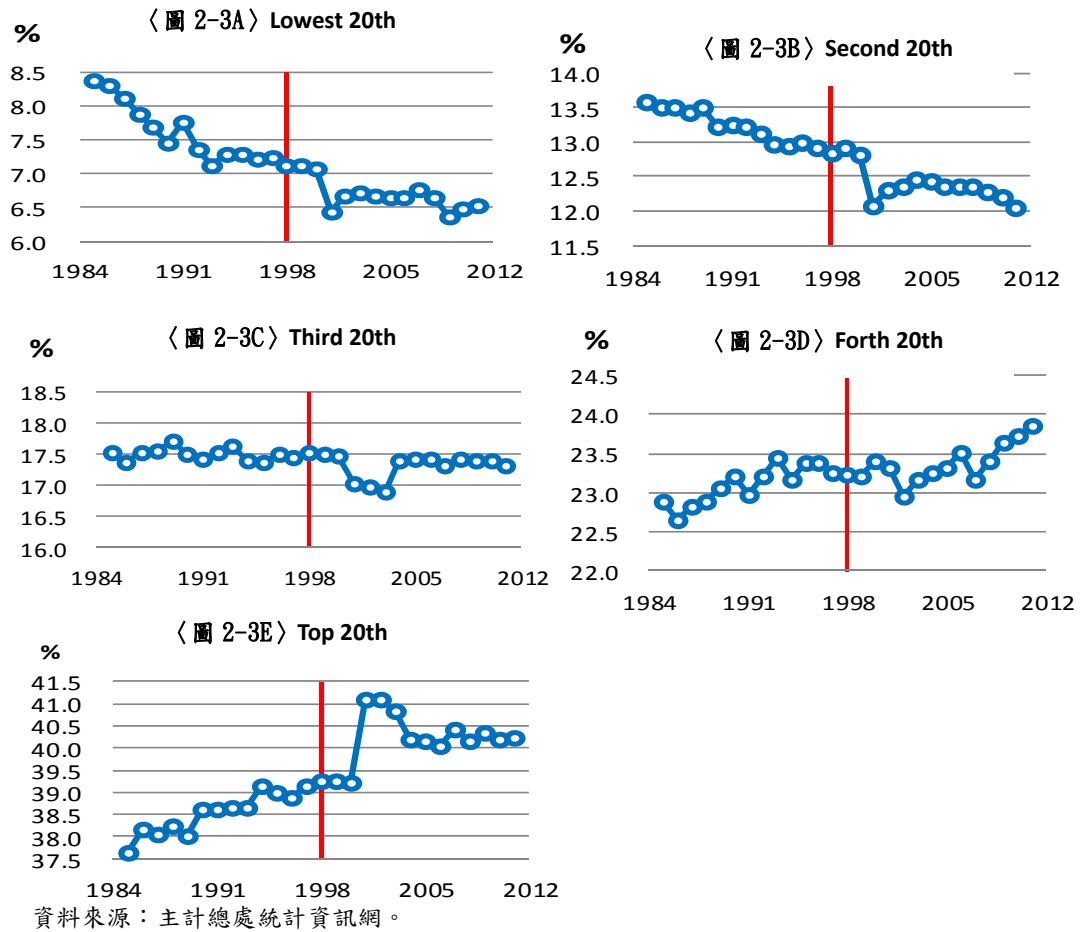
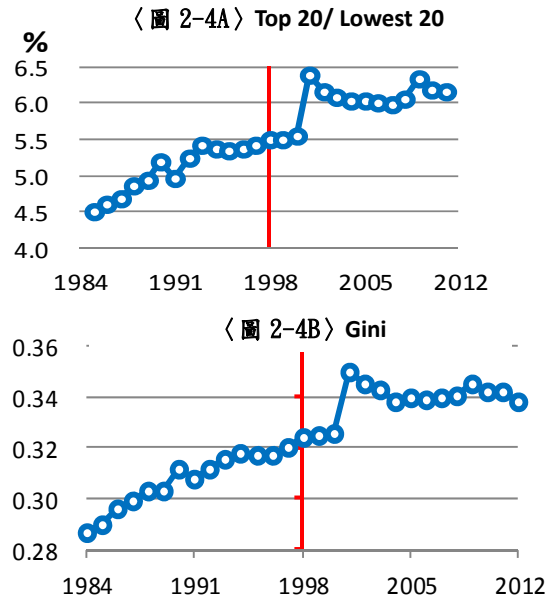


圖 2-3 兩稅合一後最低及次低所得家戶所得份額

最高 20% 家庭所得家戶的所得和最低 20% 所得家戶的所得比，由〈圖 2-4A〉可看出，自 1998 之後，所得分配變得更惡化。〈圖 2-4B〉的 Gini 係數，也顯示家戶所得分配的惡化。



資料來源：行政院主計總處、家庭收支調查報告。

圖 2-4 所得分配變化

事實上，股利所得明顯集中於最富有階層。以 2010 年綜所稅申報稅資料，統計十等分位家戶所得主要類型。〈表 2-1〉中，最富有的第十分位家戶，平均每戶有薪資所得 199.08 萬元、股利所得 69.63 萬元、利息所得 8.48。次富有的第九分位家戶，平均每戶薪資所得降為 106.69 萬元、股利所得大降為只有 10.71 萬元、利息所得降為 5.29 萬元。第三富有的第八分位家戶，平均每戶薪資所得降為 79.03 萬元，但股利所得為 6.54 萬元、利息所得 4.78，與第九分位家戶差不多。

表 2-1 綜所稅十等分位平均每戶主要類型所得之統計(2010 年)

單位：萬元

所得十分位別	每戶薪資所得	每戶股利所得	每戶利息所得
第十分位	199.08	69.63	8.48
第九分位	106.69	10.71	5.29
第八分位	79.03	6.54	4.78
合計 (第一分位至第九分位)	426.23	35.35	25.28

事實上，由第一分位家戶到第九分位家戶的股利所得合計加總，全部也只有 35.35 萬元，表示最富有階層 10% 家戶的股利所得，比其他較低所得 90% 家戶合計加總的總股利多很多。最富有階層 10% 家戶的股利所得，占有全國的總合股利高達 66.3%。最富有 10% 家戶的每戶平均股利所得，是其他較低所得 90% 家戶每戶平均股利所得的 17.7 倍⁶。很明顯的，股利所得集中於 10% 的最富有家戶階層。由於沒有資料，無法得出 5% 最富有家戶每戶平均股利所得，甚至 1% 最富有家戶，每戶平均股利所得是全國其他家戶每戶平均股利所得的幾倍。但我相信，1% 最富有家戶每戶平均股利所得，會是全国其他家戶每戶平均股利所得百倍。

6. 兩稅合一制度變化之世界發展趨勢

大部分 OECD、歐盟國家已廢除兩稅合一制度，因兩稅合一制度只適用本國居民，國外投資者未能享用兩稅合一制度，故有歧視外國投資者之嫌。且實施兩稅合一制度有違背 WTO 的國民待遇精神，增加了外國投資者的投資成本。

由於兩稅合一制度有礙歐盟國家之間的資本流動，歧視歐盟內他國投資者，因此「歐盟法院」(European Court of Justice, ECJ)宣告，兩稅合一制度違反租稅協定。歐盟 27 個會員國，自 2007 年起，已無任一國家採行兩稅合一制度。至於 34 個 OECD 國家中，目前除了澳洲、加拿大、智利、墨西哥及紐西蘭等 5 個國家，仍實施兩稅合一制度外，其餘 29 個國家，皆已廢除「完全設算扣抵法」兩稅合一制度。因此，廢除兩稅合一制度，符合國際趨勢、世界潮流。

7. 所得兩稅分離之評析

兩稅合一「完全設算扣抵法」制度廢除後，如何改革，有不同方法。有許多歐盟國家，採用「部分扣抵」，包含「定額」股利所得扣抵，及「固定比例」股利所得扣抵兩種。

「固定比例」扣抵法，不是好方法，我們不建議。因為此法不但稅基損失過大，也不利於所得分配。如前所述，臺灣最富有 10% 家戶的每戶平均股利所得，17.7 倍於全國其他 90% 家戶的每戶平均股利所得。1% 最富家戶的每戶平均股利所得，可能百倍於全國其他 99% 家戶的每戶平均股利所得。若採用「固定比例」扣抵法，最富 10% 家戶的免稅扣抵額度將 17.7 倍於全國平均、最富 1% 家戶的免稅扣抵額度甚至將可百倍於全國平均。如此，不但稅基損失過大，也不利於所得分配。故不是好方法。

因此，我們建議採用「定額」扣抵法，一家戶以不超過 27 萬元為額度的扣抵額。此建議基於下列二個理由。首先，此 27 萬元的「定額股利所得扣抵額」，高於第九分位家戶平均股利所得的 10.71 萬元，表示全國 90% 家戶都將不受影響。

⁶ $69.63/(69.63+35.35)=66.3\%$ ； $69.63/(35.35/9 \text{ 戶})=17.7$ 。

其次，此「定額股利所得免稅額」，與不超過 27 萬元的「存款利息免稅額」一致。如此，家戶同時有同一額度的「股利所得」與「利息所得」免稅額。此方法，對家戶之「存款投資」與「股票投資」之影響，可有一致性。最後，此 27 萬元的股利免稅額，比西班牙的免稅額高 2.2 倍。西班牙是歐盟第四大經濟體，2013 年人均所得是 3 萬美元，約為臺灣的 1.5 倍。2013 年西班牙的「營利事業所得稅」稅率為 25%。營利事業申報完營所稅後，公司配發股利給股東。股東為家戶時，全年股利所得申報額度，可扣抵 3 千歐元(約新臺幣 12 萬元者)，比新臺幣 27 萬元的免稅扣抵額度低。

8. 小結

基於生產者和消費者使用不同公共服務及設施，且公共服務及設施對生產活動和消費活動產生外部性經濟，生產者和消費者應分別支付所得稅。實施兩稅合一制度，雖然降低了資本所得稅，但未能帶來更多資本形成，而且還帶來所得分配更加惡化。兩稅合一制度只適用本國居民，有歧視外國投資者之嫌，違背 WTO 的國民待遇精神。大部分 OECD、歐盟國家，已廢除兩稅合一制度。所得兩稅合一制度的廢除是國際潮流。

所得兩稅合一制度廢除後，兩稅分離的方式，可採「部分股利所得扣抵法」。扣抵方式，不建議採「固定比例」扣抵法，因最富有戶將得到數十倍、甚至百倍於全國平均的扣抵額度。不但稅基損失過大，也不利於所得分配。建議仿效西班牙，採用「定額」扣抵法。一家戶以不超過 27 萬元的「股利所得」扣抵額為上限，全國 90%家戶都將不受影響，同「利息所得」免稅額度。

9. 改革建議—廢除兩稅合一制度

基於下列理由，我們認為應該廢除營利與綜合兩所得稅合一制度。

- (1) 經濟理論顯示生產者和消費者使用不同公共服務及設施。
- (2) 新證據顯示政府公共服務及設施，對生產活動有很強的外部性經濟。
- (3) 降低營利(資本)所得稅的兩稅合一制度，未能帶來更多資本形成。
- (4) 兩稅合一制度帶來所得分配惡化。
- (5) 廢除兩稅合一制度，符合國際趨勢、世界潮流。