

# 臺灣財政收支、世代正義與稅制改革

孫克難\*

2014. 5. 2.

## 要 目

- 壹、前言
- 貳、財政收支狀況分析
- 參、世代正義問題探討
- 肆、財政及稅制改革努力方向
- 伍、結語

## 提 要

臺灣近二十年來，由於大幅度減免各種租稅，稅收未能隨經濟同步成長，以致國民租稅負擔率嚴重偏低，只約占 GDP 的 13%。稅收不足以支應政府支出，各項支用又顯得無效率，使得財政收支呈現惡化狀態。截至 2012 年決算數，中央與地方政府合計之未償債務餘額達 7 兆元，加上潛藏債務 15.7 兆元，合計達 22.7 兆元，約為當年 GDP 之 14 兆元的 160%。債務快速累積的結果，不但造成財政危機，且由所得五等分位及 Gini 係數發現，稅制在所得重分配的貢獻不大，甚至助長所得分配的惡化；更由世代會計觀念檢視可知，世代不正義已明顯存在。面對稅收不足、稅負不公、債務累積，以及世代內與世代間負擔不公現象，如何經由稅制改革來改善財政，增進世代公平，值得深入探討。

經由本文研究並提出改進建議包括：檢討取消對資本所得之諸多減免項目，並對兩稅合一所得稅制進行改革，至少在現行設算扣抵法下，對股利所得只允許半數抵減，改善綜所稅偏向薪資所得之課稅方式；中長期應考慮調降綜所稅率，並恢復兩稅獨立課稅制，建立「低稅率、少減免、簡稅政」的租稅環境，增進稅制的公平

---

\* 國立臺北商業技術學院財政稅務系主任及中華經濟研究院諮詢委員。

性與效率性。除了應加強所得稅之課徵外，建議將加值型營業稅率全面由 5%提高至 8%，以期充裕國庫並改善租稅結構，且將其增加的稅收部分專款專用，填補各類社會保險提撥不足所造成的財務缺口，矯正代際負擔不公現象。且為促進環境與資源永續發展，應適時開徵能源稅。至於財產稅方面，則應房地合一並按實價課稅，充裕地方財政稅收，並期增進稅制的公平性。

關鍵字：財政收支、世代正義、永續發展、稅制改革

## 壹、前言

回顧臺灣過去一甲子以來的經濟發展，產業結構由農業轉向工業、由勞動密集轉為技術密集，每人平均所得由不到 200 美元，發展到目前約 20,000 美元；其中，在 1980 年代以前，每人實質所得快速成長，所得分配也日趨公平，被譽為經濟發展奇蹟，<sup>1</sup>主要因為教育普及與人力資本累積、中小企業創業與蓬勃發展、外銷導向之經濟發展策略奏效，以及政府相關政策配合產業發展得當所致。然自 1980 年代以後，臺灣經濟成長不但趨緩，所得分配與政府財政也呈現惡化現象，使得臺灣在經濟成長、社會公義與財政健全上均出現問題。

臺灣的政府債務真正有多大，是令人關心的問題。依據財政部官方統計，預計 2014 年底，中央政府債務累積將達 GDP 的 38.5%，已接近〈公共債務法〉40.5%的舉債上限，亦即財政懸崖就在眼前。再加上高齡化、少子化之發展趨勢，太多的退休人口仰賴太少的就業人口，使得未來世代的工作者，不但背負政府直接支出的債務，也因國民年金、全民健保等社會保險制度的推動，所產生的潛藏性債務更是不容小覷。此種世代間財富分配不公現象，恐將造成世代間衝突與社會不安，必須未雨綢繆。

在民主政治社會中，政治人物為了爭取選票，每一任政府基於政治正確，不斷的擴大政府支出，降低稅率，大幅減稅，以致赤字累累、債留子孫(Nordhaus, 1975; Alesina and Perotti, 1996a)；在制度不健全及「白吃午餐」心態主導下，此種短視作法長期必然債留子孫，尤其助長社會福利支出的膨脹，對沒有投票權的下一代造成不公平與非正義。

其實，政府財政赤字、債務累積、世代不公問題之造成，實與市場及政府角色定位與分工不清，以及各有其侷限性具密切關係。新古典經濟學及公共選擇理論，強調市場健全與政府失靈(government failure)；福利經濟學則強調市場失靈(market failure)與政府全能，各有各的論點與執著。然在現實社會中，市場與政府均非完美，造成市場失靈與政府失靈現象並存；表現在政府職能與收支活動上，就在於政府基於市場失靈而大力介入，造成政府職能與支出擴大；復因政府介入因資訊及能力不

---

<sup>1</sup> 在 1980 年以前，臺灣經濟快速成長，同時改善所得分配，此種「臺灣經驗」十分難得，可參見 Fie, Ranis and Kuo(1979), Kuo, Ranis and Fei (1981)。Kuznets(1955)提出所得水準與 Gini 係數呈「倒 U 型」的關係。臺灣情形則相反，故謂為「經濟奇蹟」。

足，利益團體扭曲及「鑽營逐利」(rent-seeking)行為等，造成政府失靈現象。如何健全制度設計、檢討政府職能、合理化政府規模、有效率的徵稅，以期降低市場與政府機能雙雙失靈現象，就成為有識者應關心的課題(史迪格里茲，2013)。

因此，本文則從制度經濟學的角度出發，檢視財政收支嚴重失衡現象，尤其著重在稅制不公對世代正義的影響，進而從健全稅制謀求改進之道。本文也基於克里寇夫及柏恩斯 (Kotlikoff and Burns) (2005) 之「世代會計」(generational accounting) 分析架構，針對政府財政所產生的顯性債務，以及各類社會保險所產生的隱性債務，探討對世代正義所產生的影響。

本文首先分析政府近二十年來財政收支狀況，檢視其所呈現的財政赤字與債務累積問題；進而對財政惡化所造成世代不公現象進行探討；然後強調透過稅制改革來改善財政，增進世代公平性。

## 貳、財政收支狀況分析

### 一、財政收支、赤字與債務累積

觀察臺灣近年來的財政收支狀況，各級政府歲出淨額占 GDP 的比率，1989 年度為 32.3%，而後呈現遞減現象，降到不到 20%，2007 年度甚至只有 17.7%；然在 2009 年度因受金融風暴影響，政府採取擴張性財政政策，使得政府歲出淨額占 GDP 的比率又再度超過 20%；2013 年則為 19.3%。在歲入淨額方面，其占 GDP 的比率，1989 至 1999 年度均維持在 20% 以上，而後產生遞減現象，預計 2013 年度只有 17.3%。至於歲出入餘絀方面，有許多年度之金額均在 3,000 億元以上，2009 年度更高達 5,573 億元，實與政府採行擴張性赤字財政政策具密切關係（見表 1）；在對抗金融風暴之後，所產生之財政衝擊不可忽視。

表 1 臺灣各級政府歲出入淨額

單位：新臺幣億元；%

| 年度   | 歲入淨額   |        | 歲出淨額   |        | 餘(+)/絀(-) |
|------|--------|--------|--------|--------|-----------|
|      | 金額     | 對GDP比率 | 金額     | 對GDP比率 |           |
| 1989 | 9,216  | 24.7   | 12,074 | 32.3   | -2,858    |
| 1990 | 10,924 | 25.8   | 10,975 | 25.9   | -51       |
| 1995 | 15,594 | 22.4   | 19,100 | 27.5   | -3,506    |
| 1996 | 16,042 | 21.1   | 18,438 | 24.3   | -2,396    |
| 1997 | 17,048 | 20.8   | 18,788 | 22.9   | -1,740    |
| 1998 | 20,535 | 23.0   | 19,926 | 22.3   | 609       |
| 1999 | 20,044 | 21.2   | 20,500 | 21.7   | -456      |

|      |        |      |        |      |        |
|------|--------|------|--------|------|--------|
| 2000 | 27,849 | 18.4 | 31,409 | 20.8 | -3,561 |
| 2001 | 18,968 | 19.1 | 22,718 | 22.9 | -3,749 |
| 2002 | 17,879 | 17.2 | 21,450 | 20.6 | -3,571 |
| 2003 | 19,488 | 18.2 | 22,165 | 20.7 | -2,677 |
| 2004 | 19,274 | 17.0 | 22,450 | 19.8 | -3,176 |
| 2005 | 22,180 | 18.9 | 22,920 | 19.5 | -740   |
| 2006 | 21,770 | 17.8 | 22,142 | 18.1 | -372   |
| 2007 | 22,448 | 17.4 | 22,902 | 17.7 | -454   |
| 2008 | 22,316 | 17.7 | 23,436 | 18.6 | -1,120 |
| 2009 | 21,136 | 16.9 | 26,709 | 21.4 | -5,573 |
| 2010 | 21,156 | 15.6 | 25,668 | 18.9 | -4,513 |
| 2011 | 23,062 | 16.9 | 26,129 | 19.1 | -3,068 |
| 2012 | 23,212 | 16.5 | 26,780 | 19.1 | -3,568 |
| 2013 | 24,979 | 17.3 | 27,794 | 19.3 | -2,815 |

說明：1.2000 年度係指 1999 年下半年及 2000 年；2002 年（含）以前為決算審定數；2003 年至 2011 年為決算數；2012 及 2013 年度為法定預算數。

2.歲入淨額不含公債及賒借收入、移用以前年度歲計賸餘；歲出淨額不含債務還本支出。

資料來源：財政部統計處《中華民國 101 年財政統計年報》（2013 年 7 月出版），頁 22-23。

至於中央政府的財政收支狀況，由包括總預(決)算及特別總預(決)算之總餘絀額觀之，除 1998 及 1999 年度外，其餘各年均產生財政赤字，尤其是 2009 年度及 2010 年度，赤字均在 4,000 億元以上，占歲出之比率超過 20%，此與政府採取擴張性財政政策具密切關係，但也不能輕忽全球金融海嘯後政府大幅舉債，以致債務快速累積的影響。(見表 2)

表 2 臺灣中央政府財政收支

單位：新臺幣億元；%

| 年度   | 總預<br>(決)算<br>餘絀 | 特別預<br>(決)算<br>餘絀 | 餘絀總<br>額 | 歲出總額       |             | 赤字占<br>歲出比<br>率(%) |       |
|------|------------------|-------------------|----------|------------|-------------|--------------------|-------|
|      |                  |                   |          | 總預<br>(決)算 | 特別預<br>(決)算 |                    |       |
| 1996 | -81              | -1,192            | -1,273   | 11,241     | 10,049      | 1,192              | 11.3  |
| 1997 | -262             | -1,691            | -1,952   | 12,594     | 10,514      | 2,081              | 15.5  |
| 1998 | 1,684            | -491              | 1,193    | 11,393     | 10,831      | 562                | -10.5 |
| 1999 | 647              | -110              | 537      | 12,533     | 11,640      | 893                | -4.3  |
| 2000 | -1,993           | 170               | -1,823   | 23,251     | 22,301      | 950                | 7.8   |
| 2001 | -1,425           | -773              | -2,198   | 16,648     | 15,597      | 1,051              | 13.2  |
| 2002 | -2,473           | -6                | -2,479   | 15,792     | 15,519      | 272                | 15.7  |
| 2003 | -2,972           | -175              | -3,147   | 16,566     | 16,181      | 385                | 19.0  |
| 2004 | -1,966           | -548              | -2,515   | 16,442     | 15,648      | 794                | 15.3  |
| 2005 | -1,025           | -861              | -1,885   | 16,699     | 15,670      | 1,030              | 11.3  |
| 2006 | 166              | -1,071            | -905     | 16,369     | 15,298      | 1,071              | 5.5   |
| 2007 | 834              | -931              | -97      | 16,451     | 15,520      | 931                | 0.6   |

|      |        |        |        |        |        |       |      |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|------|
| 2008 | 232    | -1,305 | -1,073 | 17,482 | 16,177 | 1,305 | 6.1  |
| 2009 | -1,611 | -2,781 | -4,392 | 19,930 | 17,148 | 2,782 | 22.0 |
| 2010 | -1,570 | -2,492 | -4,062 | 19,039 | 16,544 | 2,495 | 21.3 |
| 2011 | -631   | -1,863 | -2,494 | 19,209 | 17,344 | 1,865 | 13.0 |
| 2012 | -2,141 | -146   | -2,287 | 18,970 | 18,824 | 146   | 12.1 |
| 2013 | -1,743 | -85    | -1,828 | 19,161 | 19,076 | 85    | 9.5  |
| 2014 | -2,093 | 0      | -2,093 | 19,162 | 19,162 | 0     | 10.9 |

說明：1.2000 年度係指 1999 年下半年及 2000 年，2000 年度起含省府資料；本表不含債務還本數。

2.2012 年度（含）以前均為決算審定數；2013 年度及 2014 年度為法定預算數。

資料來源：行政院主計總處網站之《統計手冊》；網址：<http://www.dgbas.gov.tw>。

(2014.3.上網)

依據財政部國庫署的統計，中央政府一年期以上債務未償餘額 2014 年預計達 5.4 兆元，約占 GDP 的 36.1%；一年以下短期債務、自償性債務，以及地方政府債務尚不在內。（見表 3）

表 3 臺灣中央政府一年以上債務未償餘額占國內生產毛額百分比

單位：台幣百萬元；%

| 年度             | 債務未償餘額    | 國內生產毛額     | 債務未償餘額<br>/國內生產毛<br>額(%) |
|----------------|-----------|------------|--------------------------|
| 1988           | 138,425   | 3,377,997  | 4.10                     |
| 1989           | 190,082   | 3,732,556  | 5.09                     |
| 1990           | 198,843   | 4,229,578  | 4.70                     |
| 1991           | 264,726   | 4,677,232  | 5.66                     |
| 1992           | 565,082   | 5,248,374  | 10.77                    |
| 1993           | 797,108   | 5,830,252  | 13.67                    |
| 1994           | 913,686   | 6,374,295  | 14.33                    |
| 1995           | 1,100,743 | 6,949,558  | 15.84                    |
| 1996           | 1,223,895 | 7,600,922  | 16.10                    |
| 1997           | 1,381,310 | 8,192,944  | 16.86                    |
| 1998           | 1,368,674 | 8,939,196  | 15.31                    |
| 1999           | 1,312,256 | 9,454,090  | 13.88                    |
| 1999 下半年及 2000 | 2,450,138 | 10,187,394 | 24.05                    |
| 2001           | 2,759,121 | 9,930,387  | 27.78                    |
| 2002           | 2,849,272 | 10,411,639 | 27.37                    |
| 2003           | 3,124,741 | 10,696,257 | 29.21                    |
| 2004           | 3,362,141 | 11,365,292 | 29.58                    |
| 2005           | 3,549,926 | 11,740,279 | 30.24                    |
| 2006           | 3,622,951 | 12,243,471 | 29.59                    |
| 2007           | 3,718,632 | 12,910,511 | 28.80                    |

|      |           |            |       |
|------|-----------|------------|-------|
| 2008 | 3,778,786 | 12,620,150 | 29.94 |
| 2009 | 4,127,411 | 12,481,093 | 33.07 |
| 2010 | 4,537,966 | 13,552,099 | 33.49 |
| 2011 | 4,764,494 | 13,709,074 | 34.75 |
| 2012 | 5,011,525 | 14,077,099 | 35.60 |
| 2013 | 5,214,831 | 14,564,242 | 35.81 |
| 2014 | 5,424,166 | 15,030,489 | 36.09 |

說明：1.本表不包含外債。

2. 2012 年度（含）以前為審定決算數，2013 年度為初估決算數，2014 年度為預算數。

3.GDP 資料來源：行政院主計總處資料。

資料來源：財政部國庫署網站（製表日期：2014.02.19）。

由於表 3 只呈現中央政府一年以上未償債務餘額，並不是政府債務的全貌；但可由財政部統計處編印《中華民國 101 年財政統計年報》做進一步觀察。由表 4 資料顯示，截至 2012 年決算數可知，在普通基金債務餘額方面，中央政府債務餘額為 5 兆 2,866 億元，其中一年以上債務餘額有 5 兆 116 億元，一年以下債務餘額為 2,750 億元；至於地方政府方面，債務餘額為 9,408 億元，其中一年以上債務餘額有 7,561 億元，一年以下債務餘額為 1,847 億元。因此，中央與地方政府在普通基金之債務餘額合計達 6 兆 2,275 億元。若再包括中央與地方政府在非營業基金之債務餘額 7,704 億元在內，中央與地方政府合計的債務餘額達 6 兆 9,979 億元，約占當年 GDP 的 49.83%。

表 4 臺灣各級政府債務負擔

單位：新臺幣億元；%

| 項目別         | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   |
|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 總計          | 51,393 | 51,587 | 51,824 | 53,317 | 58,280 | 64,068 | 67,503 | 69,979 |
| 占 GDP 之比率   | 43.77  | 42.13  | 40.14  | 42.25  | 46.69  | 47.28  | 49.36  | 49.83  |
| 一、普通基金債務餘額  | 43,926 | 44,389 | 45,054 | 46,286 | 51,355 | 55,885 | 59,229 | 62,275 |
| （一）中央政府     | 37,219 | 37,480 | 37,986 | 39,109 | 43,678 | 47,790 | 50,436 | 52,866 |
| 1. 一年以上債務   | 35,649 | 36,380 | 37,336 | 37,791 | 41,278 | 45,390 | 47,646 | 50,116 |
| (1) 自償性     | 150    | 150    | 150    | -      | -      | -      | -      | -      |
| (2) 非自償性    | 35,499 | 36,230 | 37,186 | 37,791 | 41,278 | 45,390 | 47,646 | 50,116 |
| 2. 未滿一年以上債務 | 1,570  | 1,100  | 650    | 1,318  | 2,400  | 2,400  | 2,791  | 2,750  |
| （二）地方政府     | 6,707  | 6,909  | 7,067  | 7,177  | 7,677  | 8,095  | 8,793  | 9,408  |
| 1. 一年以上債務   | 5,481  | 5,621  | 5,711  | 5,866  | 6,102  | 6,440  | 7,119  | 7,561  |
| (1) 自償性     | 75     | 77     | 74     | 73     | 100    | 108    | 111    | 162    |
| (2) 非自償性    | 5,405  | 5,544  | 5,636  | 5,793  | 6,002  | 6,332  | 7,008  | 7,400  |
| 2. 未滿一年以上債務 | 1,226  | 1,288  | 1,357  | 1,311  | 1,575  | 1,655  | 1,674  | 1,847  |

|             |       |       |       |       |       |       |       |       |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 二、非營業基金債務餘額 | 7,466 | 7,198 | 6,770 | 7,031 | 6,925 | 8,184 | 8,274 | 7,704 |
| (一) 中央政府    | 6,453 | 6,124 | 5,669 | 5,915 | 5,795 | 7,165 | 7,218 | 6,546 |
| 1. 一年以上債務   | 5,268 | 4,662 | 4,155 | 3,934 | 3,400 | 3,222 | 3,342 | 3,638 |
| (1) 自償性     | 5,268 | 4,662 | 4,155 | 3,934 | 3,400 | 3,222 | 3,342 | 3,638 |
| (2) 非自償性    | -     | -     | -     | -     | -     | -     | -     | -     |
| 2. 未滿一年以上債務 | 1,185 | 1,462 | 1,514 | 1,981 | 2,395 | 3,944 | 3,876 | 2,908 |
| (二) 地方政府    | 1,014 | 1,074 | 1,101 | 1,116 | 1,130 | 1,018 | 1,056 | 1,158 |
| 1. 一年以上債務   | 1,010 | 975   | 1,028 | 1,053 | 1,066 | 975   | 977   | 1,071 |
| (1) 自償性     | 905   | 883   | 873   | 884   | 903   | 803   | 806   | 888   |
| (2) 非自償性    | 105   | 93    | 155   | 169   | 164   | 172   | 171   | 183   |
| 2. 未滿一年以上債務 | 4     | 99    | 72    | 63    | 64    | 43    | 78    | 87    |

資料來源：財政部統計處《中華民國 101 年財政統計年報》(2013 年 7 月出版)，頁 63-64。

財政收支惡化、債務快速累積的現象，有些學者專家不以為意，常以李嘉圖等值定理 (Ricardian Equivalence Theorem) 做為贊成舉債的護身符，認為舉債具中立性，不影響經濟活動。其實李嘉圖等值定理不宜濫用，它是在嚴格的假定下才會成立；例如課徵定額稅、代際間具外部性、沒有流動性限制等，才得出「在政府支出規模既定下，透過課稅或舉債方式融通政府支出，對經濟影響的結果是一樣」的結論，亦即政府支出在財務融通上具中立性 (Barro, 1974)。然在現實社會中，政府課稅均具扭曲性 (非中立性)，有些人在上、下代之間不存在外部性與財富移轉，以及有財政幻覺 (fiscal illusion) 及白吃午餐等現象存在時，此種財政融通中立性的結果就無法達成，使得不同財政融通方式對經濟的影響就事關重要，債務快速累積所產生的問題也就不容忽視。

面對當前財政惡化問題，財政當局抱持得過且過的態度，企圖透過公營事業民營化等方式來籌措財源，或是寄望經濟成長率的提高，透過債務累積占 GDP 比率的緩增或降低，以期提高舉債空間，其實只是緩兵之計，並且面臨許多不確定性；例如經濟若是負成長，GDP 下降，反而就會衝破舉債上限。況且，臺灣的債務定義未能與世界接軌，不但一些自償性、短期債務不在其內，一些潛藏性債務更不在其內。

就政府受雇人員言，支付雇用公務員薪資為其提供勞務報酬，不論是現在支付的薪資或是未來支付的退休給付，均為政府財政負擔；其中未來應負擔之法定確定給付義務，或是一些屬於社會安全給付事項，卻因藉費率調整困難而難以支應時，政府未來仍需以編列年度預算方式應對，此在性質上屬於潛藏性負債；從會計學權責發生制言，此種權責債的存在，政府實不能迴避。



依據行政院主計總處的說法<sup>2</sup>，國際貨幣基金會在 2001 年的《政府財政統計手冊》中定義，政府債務不包括公營事業負債、社會保險給付義務在內；政府保證及或有負債亦不計入，僅於財務報表中附註揭露。然而政府未來應負擔的一些法定給付義務，係以編列年度預算方式支應，或屬未來社會安全給付事項，可藉由費率調整機制挹注，卻可能成為政府潛藏性負債，故行政院主計處自《中華民國 98 年度中央政府總決算總說明》中首次加以揭露。

由表 5 資料顯示，行政院主計處（2010）在《中華民國 98 年度中央政府總決算總說明》中揭露這類潛藏債務合計約 13.8 兆元，相當於一年的 GDP 數額，包括未來 30 年須由政府編列預算支應的舊制軍公教退休金，退撫基金新制未提撥之退休金，勞保老年、失能、遺屬年金給付未提存之責任準備，政府負擔之公保給付，各級政府積欠健保、勞保、就業保險保費分攤款，以及退休軍公教優惠存款差額利息等，顯然問題相當嚴重。

且由表 6 資料顯示，在 2012 年度潛藏性債務約 15.7 兆元，其中舊制軍公教人員退休金達 5.9 兆元，公務人員退休撫卹金 2.4 兆元，公教人員保險給付 0.15 兆元等，合計達 8.45 兆元，政府部門退休金所創造的潛藏性債務占全部的 54%，為未來政府預算編列及財政收支情況帶來強大壓力。

進而比較表 5 與表 6 資料可知，政府潛藏性債務在膨脹中，2009 年度為 13.8 兆元，到了 2011 年度已達 15 兆元，2012 年度則為 15.7 兆元。雖然舊制軍公教人員退休金額在減少，但仍高達 6 兆元；然而公務人員退撫金及勞工保險金在 2012 年則分別高達 2.4 兆元與 6.7 兆元，且分別以 5,000 億元及 4,000 億元在膨脹中(見表 6)。此一問題若處理不當，必然會債留子孫。

綜上所述，截至 2012 年之政府決算數，各級政府合計之債務已高 7 兆元，再加上潛藏性債務 15.7 兆元，合計高達 22.7 兆元，約為當年 GDP 之 14 兆元的 160%，顯示問題已相當嚴重。為了追求世代公平，這一代的政府應降低支出，增加租稅徵收，以期縮小赤字缺口、降低債務累積；否則這一代將債務丟給下一代，再加上面對人口減少及老齡化問題，恐將引起財政面的世代風暴。

表 5 臺灣 2009 年政府潛藏債務累積統計

<sup>2</sup> 見行政院主計處（2013），《中華民國 101 年度中央政府總決算總說明》，頁甲 13-14。

| 項目                          | 業務主管機關          | 單位：億元                                  |
|-----------------------------|-----------------|--|
| 1.未來 30 年需由政府編列預算支應之舊制軍公教退休 | 銓敘、教育、國防部及各地方政府 | 73,341<br>(中央：40,811)<br>(地方：32,530)   |
| 2.退撫基金新制未提撥之退休金             | 銓敘部             | 15,296                                 |
| 3.勞工保險未提存之責任準備              | 勞委會             | 45,715                                 |
| 4.政府應負擔公教人員保險之給付義務現值        | 銓敘部             | 1,811                                  |
| 5.政府積欠：健保保費分擔款              | 衛生署及各地方政府       | 地方：694                                 |
| 勞保及就業保險保費分擔款                | 勞委會及各地方政府       | 地方：576                                 |
| 退休公教人員優惠存款差額利息              | 銓敘、教育、國防部及各地方政府 | 地方：386                                 |
| 合計                          |                 | 137,819<br>(中央：103,633)<br>(地方：34,186) |

表 6 臺灣 2012 年中央及地方政府預估潛藏負債增減情形表

單位：新臺幣億元

| 項 目          | 2012 年度 |         |        | 2011 年度 |         |        | 與上年度比較增減 |        |       | 主要增減情形  |
|--------------|---------|---------|--------|---------|---------|--------|----------|--------|-------|---|
|              | 合計      | 中央政府    | 地方政府   | 合計      | 中央政府    | 地方政府   | 合計       | 中央政府   | 地方政府  |   |
| 合 計          | 156,735 | 109,703 | 47,032 | 149,866 | 105,373 | 44,493 | 6,869    | 4,330  | 2,539 |   |
| 1.舊制軍公教人員退休金 | 59,027  | 27,454  | 31,573 | 60,531  | 28,850  | 31,681 | -1,504   | -1,396 | -108  | 主要係已退休可支領人數漸減少等所致。  |
| 2.公務人員退休撫卹金  | 24,081  | 9,992   | 14,089 | 19,125  | 7,935   | 11,190 | 4,956    | 2,057  | 2,899 | 1.潛藏負債主要係每年度收繳率遠低於最新精算最適提撥率 42.65% (公)、47.77% (教) 及 39.65% (軍)，如 101 年度收繳率僅為 12%。 |
| 3.勞工保險       | 67,066  | 67,066  | -      | 63,131  | 63,131  | -      | 3,935    | 3,935  | -     | 1.潛藏負債主要係每年度勞工保險普通事故保險實收費率遠低於在年金制最適精算假設下之平衡費率 27.84%，如 101 年度僅為 7.5%。             |
| 4.公教人員保險給付   | 1,455   | 1,455   | -      | 1,602   | 1,602   | -      | -147     | -147   | -     | 主要係支付 101 年度離退人員後，具備 88 年 5 月 30 日以前保險年資人數減少等所致。                                  |

|                                   |       |       |       |       |       |       |      |     |      |   |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-----|------|---|
| 5.國民年金                            | 1,921 | 1,921 | -     | 2,003 | 2,003 | -     | -82  | -82 | -    |   |
| 6.軍人保險                            | 316   | 316   | -     | 275   | 275   | -     | 41   | 41  | -    |   |
| 7.農民健康保險                          | 1,497 | 1,497 | -     | 1,499 | 1,499 | -     | -2   | -2  | -    |   |
| 8.地方政府等積欠健保等保險費補助款暨退休公教人員優惠存款差額利息 | 1,372 | 2     | 1,370 | 1,638 | 16    | 1,622 | -266 | -14 | -252 | 各級政府清理欠款等結果，地方尚欠 1,370 億元，另中央欠費 2 億元於 102 年 2 月已全數清結。 |
| 9.全民健康保險累計財務短絀                    | -     | -     | -     | 62    | 62    | -     | -62  | -62 | -    | 配合健保費率調整，全民健康保險基金迄 101 年底已無短絀。                        |

資料來源：行政院主計處（2013），《中華民國 101 年度中央政府總決算總說明》。均係依據各機關提供之精(估)算等資料。

## 二、財政惡化源頭探索

造成臺灣財政惡化的原因，不外是支出膨脹與稅收不足，兩者均難辭其咎；但從過去歷史發展脈絡而言，仍有所不同。回顧研究政府支出成長的相關文獻，大致上發現，在 1980 年代中期以前，政府支出相對於總體經濟活動有擴大的現象，表現在實證數據上，即政府支出的所得彈性大於一，也就是政府支出占 GDP 的比重提高，此即「華格納法則」(Wagner's law) (孫克難，1997)。造成此法則成立原因很多，主要受「大政府」思潮、政府角色與職能擴大、凱因斯經濟學與赤字財政政策(Keynes, 1936)，以及社會福利制度的影響 (Mueller, 1987；孫克難，1997)。然自 1980 年代中期以後，面臨自由化思潮的衝擊，以及受到財政赤字、債務累積等的限制，對政府支出規模產生抑制甚至縮小作用，因而阻礙華格納法則之發展。

進言之，臺灣在 1960、1970 年代，政府支出占 GDP 的比率大約 25% 左右；近十年來則在 20% 左右(見表 1)，主要遭受財政收入面的制約，尤其是租稅負擔率(即稅收占 GDP 的比率)嚴重偏低<sup>3</sup>，只約有 13% (見表 7)。雖然近年來政府支出規模緊縮，但是租稅負擔率下降的更猛；由表 7 可知，租稅負擔率在 1990 年曾經高達 20%，而在 1990 年代中期以前也維持在 18% 左右，1990 年代中期以後則降至 15% 左右；2000 年以後，則大致均在 13%。

<sup>3</sup>臺灣賦稅體制之演進可參見于宗先、王金利(2008)、孫克難(2011)。

且由表 8 資料顯示，臺灣租稅負擔率的確是在所列國家(或地區)中最低者，不但低於歐美國家，低於中、日、韓等國，甚至低於新加坡與香港。在此一提者，中、韓之租稅負擔率呈現遞增現象，臺灣則呈現遞減現象；然而臺灣的直接稅比重卻呈現上升趨勢，間接稅則相反(見表 7)，是否影響到租稅負擔率之偏低現象，此將在下文從不同稅目所呈現的租稅結構上做進一步探討。

表 7 臺灣租稅負擔率與直接稅、間接稅比重

單位：%

| 年別   | 租稅負擔率 | 直接稅比重 | 間接稅比重 |
|------|-------|-------|-------|
| 1988 | 16.5  | 47.5  | 52.5  |
| 1989 | 18.1  | 51.8  | 48.2  |
| 1990 | 20.0  | 56.8  | 43.2  |
| 1991 | 17.3  | 54.1  | 45.9  |
| 1992 | 18.4  | 55.1  | 44.9  |
| 1993 | 17.9  | 52.3  | 47.7  |
| 1994 | 17.7  | 51.9  | 48.1  |
| 1995 | 17.7  | 52.4  | 47.6  |
| 1996 | 15.8  | 51.8  | 48.2  |
| 1997 | 15.5  | 54.5  | 45.5  |
| 1998 | 15.6  | 55.8  | 44.2  |
| 1999 | 14.3  | 55.1  | 44.9  |
| 2000 | 12.8  | 56.6  | 43.4  |
| 2001 | 12.7  | 57.0  | 43.0  |
| 2002 | 11.8  | 53.1  | 46.9  |
| 2003 | 11.7  | 54.8  | 45.2  |
| 2004 | 12.2  | 55.8  | 44.2  |
| 2005 | 13.4  | 59.3  | 40.7  |
| 2006 | 13.1  | 60.4  | 39.6  |
| 2007 | 13.4  | 63.1  | 36.9  |
| 2008 | 13.9  | 65.1  | 34.9  |
| 2009 | 12.3  | 62.4  | 37.6  |
| 2010 | 12.0  | 58.5  | 41.5  |
| 2011 | 12.9  | 59.4  | 40.6  |
| 2012 | 12.8  | 60.3  | 39.7  |

資料來源：2004 年以前見 Council for Economic Planning and Development, Executive Yuan, R. O. C. (2010), *Taiwan Statistical Data Book*, P.190, P.192. ; 2005 以後見財政部統計處(2013), 《中華民國 101 年財政統計年報》, 頁 99, 頁 109。

表 8 主要國家（地區）租稅負擔率（不含社會安全捐）

單位：%

| 年度   | 臺灣 <sup>①</sup> | 美國   | 日本   | 德國 <sup>②</sup> | 法國   | 英國   | 南韓   | 新加坡  | 香港   | 中國大陸 |
|------|-----------------|------|------|-----------------|------|------|------|------|------|------|
| 1975 | 17.3            | 19.6 | 14.5 | 22.6            | 21.1 | 28.8 | 14.8 | -    | -    | -    |
| 1980 | 19.2            | 19.9 | 17.5 | 23.9            | 23.0 | 29.0 | 16.9 | -    | -    | 12.6 |
| 1985 | 16.0            | 18.4 | 18.6 | 22.9            | 24.3 | 30.4 | 15.8 | 16.7 | -    | 22.6 |
| 1990 | 20.0            | 19.7 | 21.0 | 21.8            | 23.5 | 29.3 | 17.5 | 15.0 | 10.0 | 15.1 |
| 1995 | 17.7            | 20.1 | 17.6 | 22.7            | 24.4 | 27.7 | 17.6 | 15.9 | 11.1 | 9.9  |
| 2000 | 12.8            | 21.8 | 17.3 | 22.8            | 28.4 | 30.2 | 18.8 | 15.5 | 9.8  | 12.7 |
| 2005 | 13.4            | 19.7 | 17.2 | 21.0            | 27.8 | 28.8 | 18.9 | 12.1 | 12.2 | 15.6 |
| 2006 | 13.1            | 20.5 | 17.8 | 22.0            | 28.0 | 29.6 | 19.7 | 12.4 | 12.3 | 16.1 |
| 2007 | 13.4            | 20.6 | 18.1 | 22.9            | 27.5 | 29.1 | 21.0 | 13.4 | 13.6 | 17.2 |
| 2008 | 13.9            | 19.1 | 17.4 | 23.1            | 27.3 | 29.0 | 20.7 | 13.9 | 13.0 | 17.3 |
| 2009 | 12.3            | 17.0 | 15.9 | 22.9            | 25.8 | 27.4 | 19.7 | 12.8 | 12.3 | 17.5 |
| 2010 | 12.0            | 17.6 | 16.3 | 22.0            | 26.3 | 28.2 | 19.3 | 12.8 | 13.3 | 18.2 |
| 2011 | 12.9            | 18.5 | 16.8 | 22.7            | 27.4 | 29.1 | 19.8 | 13.5 | 14.1 | 19.0 |
| 2012 | 12.8            | 18.9 | ...  | 23.2            | 28.3 | 28.5 | 20.2 | 13.7 | 13.6 | 19.4 |
| 2013 | 12.6            | ...  | ...  | ...             | ...  | ...  | ...  | 13.8 | ...  | 19.4 |

說明：賦稅負擔率為賦稅實徵淨額占 GDP 比重。

附註：①臺灣 2000 年度係指 1999 年下半年及 2000 年。

②1990 年度（含）以前僅為西德資料。

③表中「...」表數值不明或尚未產生資料；「-」表無數值。

原資料來源：OECD "Revenue Statistics", 《臺灣財政統計月報》、新加坡、香港及中國官方網站、《中國統計年鑑》、《中國經濟景氣月報》。

資料來源：行政院主計總處網站之《統計手冊》；網址：<http://www.dgbas.gov.tw>。

(2014.3. 上網)

檢視政府的財政收支，得出綜合性看法為：臺灣財政自 1990 年以來產生結構性失衡現象，首先是在 1990 年代初期，政府支出規模遠大於稅收規模，財政缺口持續長期存在，造成債務不斷累積；究其可能原因，在於政府支出大幅膨脹，包括公共投資與社會福利支出等；繼而在 1990 年代後期，實因持續擴大減免稅範圍，包括〈促進產業升級條例〉減免稅、實施所得稅之兩稅合一、減金融業營業稅、調降土增稅與遺贈稅等，造成租稅負擔率快速降低，成為財政惡化之主因。一般認為擲節支出與稅制改革

均為改善財政之所在，然就當前情勢而言，本文認為稅制改革與稅收充實相對上應重於擲節支出。

政府對財政惡化問題雖一直圖謀改革，例如 2001 年成立財政改革委員會，推動財政改革，追求財政平衡；2008 年成立賦稅改革委員會，推動稅制改革等；2012 年成立財政健全小組，推動財政改革，雖有一些成效，有待努力之處仍多。

近年來政府支出規模雖然已經縮小(見表 1)，但隨政治民主化的發展，社會福利支出<sup>4</sup>膨脹壓力卻持續增強，進而排擠到其他支出，這也是歐洲國家財政惡化的主因(Meltzer and Richard, 1981; Mueller, 1987)。觀察中央政府支出結構可知(見表 9)，社會福利支出占政府總支出的比重在持續提高，由 1996 年的 14.3% 上升至 2014 年的 22.1%，高居中央政府支出結構中的第一位；且基於高齡化時代的來臨，社會福利支出比重仍有快速提高的壓力，將影響其他政事之推動。

Meltzer and Richard(1981) 指出，在多數票決及中位數投票理論下，中位數所得投票者居關鍵性地位；由於中位數所得者為相對低所得者，主張擴大社會福利支出，因而助長相關支出的膨脹。若是社會福利制度財務不健全、支出不能善加控制，社會保險與社會福利又混為一談，不但可能使社會福利支出失控，增加財政負擔壓力，而真正需要照顧的窮人反而得不到應有的照顧。因此，如何控制社會福利支出的膨脹，避免重蹈歐洲國家之覆轍，將事關政府財政的健全與世代正義的維護。

表 9 臺灣中央政府總預(決)算歲出按政事別分配比率

單位：%

| 年度   | 總計    | 一般政務支出 | 國防支出 | 教育科學文化支出 | 經濟發展支出 | 社會福利支出 | 社區發展及環境保護支出 | 退休撫卹支出 | 債務支出 | 一般補助及其他支出 |
|------|-------|--------|------|----------|--------|--------|-------------|--------|------|-----------|
| 1996 | 100.0 | 10.4   | 24.3 | 16.6     | 12.4   | 14.3   | 2.0         | 10.8   | 6.1  | 3.2       |
| 1997 | 100.0 | 10.3   | 24.1 | 16.6     | 10.8   | 14.3   | 1.5         | 13.3   | 5.6  | 3.6       |
| 1998 | 100.0 | 10.4   | 23.7 | 17.1     | 11.7   | 13.9   | 1.5         | 12.9   | 5.9  | 3.0       |
| 1999 | 100.0 | 11.6   | 22.6 | 17.4     | 14.8   | 13.5   | 1.7         | 11.1   | 6.9  | 0.4       |
| 2000 | 100.0 | 10.5   | 15.4 | 16.5     | 16.0   | 18.4   | 1.8         | 8.8    | 11.2 | 1.4       |
| 2001 | 100.0 | 10.7   | 15.2 | 16.5     | 17.8   | 18.8   | 1.4         | 7.8    | 9.7  | 2.0       |

<sup>4</sup> 社會福利支出包括社會保險、社會救助、醫療保健、國民就業、福利服務等支出。

|      |       |      |      |      |      |      |     |     |     |     |
|------|-------|------|------|------|------|------|-----|-----|-----|-----|
| 2002 | 100.0 | 10.5 | 14.5 | 17.2 | 18.8 | 16.9 | 1.5 | 8.0 | 9.8 | 2.8 |
| 2003 | 100.0 | 10.3 | 14.1 | 18.6 | 18.3 | 17.6 | 1.8 | 7.8 | 8.9 | 2.7 |
| 2004 | 100.0 | 10.5 | 15.9 | 19.3 | 15.9 | 17.9 | 1.6 | 7.9 | 8.1 | 2.9 |
| 2005 | 100.0 | 10.6 | 15.9 | 19.2 | 15.8 | 18.2 | 1.6 | 8.3 | 7.5 | 2.9 |
| 2006 | 100.0 | 10.9 | 15.5 | 19.8 | 12.9 | 19.8 | 1.3 | 8.8 | 8.2 | 2.7 |
| 2007 | 100.0 | 10.8 | 16.5 | 19.9 | 12.5 | 19.7 | 1.2 | 8.7 | 8.0 | 2.7 |
| 2008 | 100.0 | 10.5 | 17.4 | 19.2 | 12.6 | 18.5 | 0.8 | 8.3 | 7.3 | 5.4 |
| 2009 | 100.0 | 9.8  | 17.0 | 19.0 | 14.3 | 18.7 | 1.3 | 7.8 | 6.8 | 5.4 |
| 2010 | 100.0 | 10.3 | 16.7 | 20.7 | 11.8 | 19.8 | 0.6 | 8.1 | 6.6 | 5.4 |
| 2011 | 100.0 | 10.2 | 16.4 | 20.5 | 12.5 | 20.1 | 0.4 | 8.0 | 6.4 | 5.5 |
| 2012 | 100.0 | 9.4  | 16.1 | 19.1 | 14.0 | 22.3 | 0.8 | 7.3 | 6.1 | 4.9 |
| 2013 | 100.0 | 9.3  | 16.0 | 18.9 | 13.6 | 23.0 | 0.9 | 7.0 | 6.8 | 4.5 |
| 2014 | 100.0 | 9.3  | 15.9 | 19.3 | 14.1 | 22.1 | 0.9 | 7.2 | 6.6 | 4.6 |

資料來源：行政院主計總處網站之《統計手冊》；網址：<http://www.dgbas.gov.tw>。

(2014.3 上網).

由表 9 中資料顯示，國防支出的比重在 1996 年仍高達 24.3%，居政事別支出的第一位，往後則呈現下降的趨勢，至 2014 年則為 15.9%；此與兩岸和平發展具密切關係，可見國家資源配置的重點，部分已從「國防安全」移轉至「社會安全」的傾向，進而表現在政府支出結構上，就是使得社會福利支出的比重提高，以期展現「和平紅利」(peace dividend)。

近年來，教科文支出占中央政府總預算的比重，通常居於第二位，由表 9 中資料可知，1996 年為 16.6%，2014 年為 19.3%，大致呈現微幅提高的現象。至於經濟發展支出則呈現相對不穩定局面，與經濟景氣循環及是否推動大型經建計畫具密切關係。1970 年代及 1980 年代，臺灣政府推動大型經建計畫，使得經濟發展支出比重也曾經高居第一位；表 9 中呈現 2002 年就是居第一位，但近年來則為第四位。且由表 9 中資料發現社區發展與環境保護支出占中央政府支出的比重，只約在 1%左右，實屬偏低；為符合環境永續發展之需要，其比重就有待提升。此外，退休撫卹支出與債務支出的比重過高，會助長政府支出結構僵化，有力圖改善的必要。

克魯曼(2009)指出，美國聯邦政府的稅收，除 11%用來支付國債外，主要用於國防等公共財、社會安全與醫療保險計畫，以及實物券等公共援助計畫三大類，其中由於社會保險計畫約占總支出 45%(頁 84)，且有持續成長趨勢，故而排擠到其他支出項目。反觀臺灣情形，如上所述，亦大致相同，中央政府社會福利與退撫支出合計達 30%，

再加上債務支出及教科文支出，合計接近六成，且其性質均屬法定義務支出，不但造成政府支出結構的僵化，也排擠到經濟發展支出，恐將影響未來發展。

至於直轄市及縣市政府支出占歲出的比重言，由審計部編印(2013)之《中華民國101年度直轄市及縣市地方決算審查結果報告》資料可知，以2012年為例，教育科學文化支出占33.5%，居第一位；社會福利支出占17.6%，居第二位；再加上退休撫卹支出7.7%，三者合計達58.8%；經濟發展支出居第三位，占13.8%。在民主政治中，地方政府不但競相減稅且競開社會福利支票，以致社會福利支出持續成長，成為地方財政惡化的主因。

### 三、租稅規模與結構檢討

有關租稅規模與結構對經濟成長影響的研究，早為國際專業研究文獻所重視(Musgrave, 1969; Hettich and Winer, 1984, 1988; Wang and Yip, 1992; Burgess and Stern, 1993; Mendoza et al, 1997 等)。在臺灣亦有一些研究文獻：大致上支持租稅規模（即稅收占GDP比率）傾向支持超中立性(super neutrality)之看法，亦即租稅規模對經濟成長沒有影響(Harberger, 1964)；追究其中原因，在於租稅結構所造成效果的差異性，其中對勞動所得甚至與資本所得課徵的所得稅，不利於經濟成長；對消費課徵之消費稅則有利於經濟成長（見Wang and Yip, 1992；孫克難，2002）。也就是在促進經濟成長上，租稅規模似無著力之處，而應更關心租稅結構所產生的影響。

觀察臺灣近年來租稅結構可知，所得稅比重呈快速上升現象，1995年度為25.9%，2013年度則高達40.5%。關稅與貨物稅比重則呈遞減現象；關稅由1995年度的9.4%降至2013年度的5.3%，貨物稅則由1995年度的12.7%降至2013年度的8.9%。營業稅則先增後減，1995年度為17.4%，1999年度則高達18.6%，但2013年度則降為16.5%。證券交易稅則呈現不穩定，與經濟景氣及股市活絡有關，其比重在1996年度只有總稅收的2.8%，1998年度則高達8.6%。財產稅主要為地方政府稅收，土增稅呈現明顯下降現象，由1995年度的12.6%降為2013年度的5.6%，地價稅大致維持在3.5%左右，房屋稅維持亦在3.5%左右。至於遺產及贈與稅占總稅收的比重，大致維持約2%左右，其對填補所得稅之公平性及發揮財富重分配效果僅具象徵性意義。（見表10）



表 10 臺灣各類賦稅實徵淨額之結構比

單位：%

| 年度別  | 總計    | 關稅  | 所得稅  | 遺產及贈與稅 | 貨物稅  | 證券交易稅 | 營業稅  | 使用牌照稅 | 地價稅 | 土地增值稅 | 房屋稅 | 契稅  | 公賣利益 |
|------|-------|-----|------|--------|------|-------|------|-------|-----|-------|-----|-----|------|
| 1995 | 100.0 | 9.4 | 25.9 | 1.7    | 12.7 | 4.0   | 17.4 | 2.5   | 3.1 | 12.6  | 2.9 | 1.4 | 5.0  |
| 1996 | 100.0 | 8.7 | 28.7 | 2.0    | 12.9 | 2.8   | 18.1 | 3.0   | 3.5 | 9.7   | 3.2 | 1.4 | 4.7  |
| 1997 | 100.0 | 8.1 | 27.8 | 1.9    | 11.5 | 6.2   | 17.6 | 3.1   | 3.3 | 10.4  | 3.3 | 1.2 | 4.6  |
| 1998 | 100.0 | 8.2 | 28.5 | 1.8    | 10.8 | 8.6   | 17.5 | 3.0   | 3.2 | 9.2   | 3.1 | 1.0 | 4.1  |
| 1999 | 100.0 | 7.6 | 31.9 | 1.6    | 10.7 | 6.2   | 18.6 | 3.2   | 3.5 | 7.5   | 3.4 | 1.0 | 4.1  |
| 2000 | 100.0 | 8.1 | 31.6 | 2.0    | 11.4 | 8.3   | 16.8 | 2.4   | 4.8 | 6.4   | 2.5 | 0.8 | 4.0  |
| 2001 | 100.0 | 7.4 | 38.1 | 1.8    | 10.6 | 5.1   | 16.2 | 3.6   | 4.0 | 3.4   | 3.8 | 0.7 | 4.6  |
| 2002 | 100.0 | 7.0 | 32.1 | 1.9    | 11.7 | 6.3   | 17.5 | 3.7   | 4.1 | 3.9   | 3.8 | 0.8 | 0.0  |
| 2003 | 100.0 | 6.6 | 32.8 | 2.4    | 11.7 | 5.5   | 15.8 | 3.8   | 4.1 | 4.9   | 3.8 | 0.9 | -    |
| 2004 | 100.0 | 5.7 | 32.9 | 2.1    | 11.5 | 6.1   | 16.8 | 3.6   | 3.8 | 5.9   | 3.6 | 0.9 | -    |
| 2005 | 100.0 | 5.3 | 39.9 | 1.9    | 10.7 | 4.4   | 15.2 | 3.3   | 3.4 | 5.2   | 3.2 | 0.8 | -    |
| 2006 | 100.0 | 5.0 | 40.4 | 1.8    | 9.9  | 5.6   | 14.8 | 3.3   | 3.4 | 4.8   | 3.3 | 0.9 | -    |
| 2007 | 100.0 | 4.7 | 42.1 | 1.6    | 8.6  | 7.4   | 14.2 | 3.1   | 3.4 | 4.3   | 3.1 | 0.8 | -    |
| 2008 | 100.0 | 4.6 | 47.4 | 1.6    | 7.2  | 5.1   | 13.9 | 3.0   | 3.4 | 3.2   | 3.1 | 0.7 | -    |
| 2009 | 100.0 | 4.5 | 41.9 | 1.5    | 8.4  | 6.9   | 14.6 | 3.5   | 3.9 | 3.5   | 3.7 | 0.9 | -    |
| 2010 | 100.0 | 5.5 | 36.4 | 2.5    | 9.3  | 6.4   | 16.5 | 3.3   | 3.9 | 4.5   | 3.6 | 0.9 | -    |
| 2011 | 100.0 | 5.5 | 40.2 | 1.3    | 9.3  | 5.3   | 16.1 | 3.1   | 3.6 | 4.5   | 3.4 | 0.7 | -    |
| 2012 | 100.0 | 5.3 | 42.3 | 1.6    | 9.0  | 4.0   | 15.7 | 3.1   | 3.5 | 4.5   | 3.4 | 0.7 | -    |
| 2013 | 100.0 | 5.3 | 40.5 | 1.3    | 8.9  | 3.9   | 16.5 | 3.1   | 3.9 | 5.6   | 3.4 | 0.7 | -    |

註：加總不滿 100%之差額為其他稅收，包括礦區稅、印花稅、娛樂稅、教育臨時捐、期貨交易稅、菸酒稅、特種貨物及勞務稅等。

資料來源：行政院主計處網站之《統計手冊》；網址：<http://www.dgbas.gov.tw>。(2014.3 上網)

然而 2009 年 1 月 23 日，政府在全球化壓力、國際租稅競爭，以及遺贈稅率偏高之下，將遺贈稅率大幅調降至 10%，卻未注意兩件事，以致產生一些後遺症：其一，調降遺贈稅率，美其名是鼓勵資金回流，卻未同時創造吸引生產性投資的機會與環境，使得資金流向房市、股市，炒高價格也影響所得分配。其二，調降遺贈稅率，主要基於效率面考慮，卻未能配套恢復證券交易所課稅，以致降低整體稅制的公平性。由於民怨所至，後來固然有開徵特種貨物及勞務稅（即俗稱「奢侈稅」）及開徵變形的證券交易所所得稅，此種做法在性質上均是「頭痛醫頭、腳痛醫腳」，在

租稅公平與經濟效率上缺乏完整配套，卻使得稅制更為複雜。

雖然所得稅的比重持續上升，關稅與公賣利益的比重大幅下降，貨物稅與營業稅比重卻沒有提高，以致直接稅比重大幅上升(表 10)；其實，由財政部財政資訊中心所編《綜合所得申報核定統計專冊》(簡稱「統計專冊」)可知，所得稅因兩稅合一而使股東可扣抵稅額在近二年來(2010 及 2011 年)每年抵減 1 千億元的稅收，否則所得稅比重會更高，這也相對凸顯加值型營業稅未能發揮提高比重以期改善租稅結構的功能；因此加值型營業稅率有向上調整的必要，就如同 OECD 國家一樣，透過加值型營業稅率的調高來改善財政，矯正現況傾向直接稅的租稅結構，進而使直接稅與間接稅的比重維持在 5 比 5。

### 參、世代正義問題探討

如前節所述，財政收支惡化與債務快速累積，必然會影響世代正義。本節所關心的世代正義，包括世代內正義及世代間正義。世代內正義著重在財政收支政策對所得分配的影響；世代間正義則關心債務累積、社會福利制度所造成世代不公現象。

#### 一、世代內正義與移轉性重分配

Arthur B. Laffer 在餐巾紙上所繪稅率與稅收形成「倒 U 型」之曲線關係，稱之為 Laffer 曲線，背後有經濟學的理论基礎，亦即稅率太高會嚴重扭曲經濟活動，例如課重稅會降低勞動供給、消費、投資、儲蓄等，進而影響資源配置與經濟成長。至於稅率是否高到足以影響經濟活動，則是實證問題。衡諸經濟事實，供給面經濟學的極端主張似乎難獲支持；例如克魯曼(2009, 頁 69)即指出，美國過去二十年來，有關減稅與長期經濟成長的關係均是負面的；稅率並沒有高到稅率與稅收呈反向關係，此時降低稅率並沒有使稅基擴大，反而使稅收減少，不但造成財政惡化現象，且此種減稅計劃嚴重傾向富人得利。

克魯曼(2009)並針對美國聯邦政府的財政收支，提綱挈領的指出：個人所得稅具累進性，美國所得最高 5%的家庭，幾乎負擔一半的稅(頁 79)；薪資稅用來支付社會安全與醫療保險之用，稅率 15.3%<sup>5</sup>，法定上由顧主與雇員平分，實際上幾乎由員工來負擔；且 80%的家庭所繳的薪資稅超過所得稅。克魯曼(2009)並且直指布希(Bush)

---

<sup>5</sup>美國用於社會安全的薪資稅率為 12.4%(雇主、員工各為 6.2%)，用於住院醫療保險的薪資稅率為 2.9%(雇主、員工各為 1.45%)，兩者合計為 15.3%(雇主、員工各為 7.65%)(見 Rosen and Gayer, 2010, p. 211, pp. 234-235)。

的減稅計畫，將個人所得稅最高級距稅率由 39.6%降至 33%，最低級距之稅率由 15%降至 10%，並且提高子女抵稅權，同時取消遺產及贈與稅，將使得所得最高 1%階層的納稅人享用 40%的減稅利益。由於減稅財源主要來自薪資稅率的提高，在稅收中立性下，降低所得稅率並提高薪資稅率，加重中低所得者的負擔，將不利於所得分配。至於財產稅更是由非常有錢的人在繳，財富分配不均程度更大於所得分配；美國前 1%最富有家庭擁有全國一半的資產，且一半的遺產稅是由 價值高居前 0.1%遺產來繳，因此，對遺產稅減免，當然惡化所得與財富分配。

史迪格里茲(2013)主要基於 Piketty and Saez (2007)，Diamond and Saez (2011)，Atkinson, Piketty and Saez (2011)等的研究，以及結合自己的看法，在其「1%所有，1%所治，1%所享」一文中指出，最高所得階層所擁有的所得比重在持續提高中，2007年美國頂層 1%所得者之所得占國民所得的 65%以上，最富 1%的人擁有全美財富的三分之一以上；頂層 400 戶家庭平均稅率只有 16.6%，遠低於一般納稅人的 20.4%(頁 110)，主要因為資本所得稅負甚輕所致。由於頂層收入多來自尋租(rent seeking)收入，對其加強累進課稅反而可以兼及公平與效率，並將其收入用於加強公共建設及基礎研究(史迪格里茲，2013，頁 148)。且由於所得分配的惡化，造成高所得者多儲蓄，低所得者卻無力消費，以致拖累經濟成長；反之，所得分配若趨平均，則會有利於經濟成長。

對照臺灣經驗亦不遑多讓，若只是局部減稅並透過供給面經濟學增進效率為包裝，長期實施的結果，必然會犧牲了租稅公平與正義。對政治人物言，減稅為廉價且又方便的政策。例如孫克難( 2005 )在中華戰略學會季刊所發表的文章中指出，課徵綜所稅使得課稅改善所得分配的效果極為有限，稅前與稅後的勞倫斯(Lorenz)曲線幾乎黏在一起，因而凸顯浮濫的減免、扣除項目實有檢討的必要。臺灣政府於 1998年實施兩稅合一所得稅制，在綜所稅對股利所得提供已繳營所稅准予扣抵；由於股利所得多集中在高所得階層，落在綜所稅課稅最高級距者，由歷年「統計專冊」可知，約占 80%甚至 90%以上，對其大幅減稅，不但造成稅收損失，也不利所得分配。2009 年政府將遺贈稅率調降成 10%單一稅率，也是針對高所得者大幅減稅，使得遺贈稅作為所得稅之補充稅之功能盡失。

2009 年底〈促進產業升級條例〉落日，政府展開新一波的稅制改革，接替的產業創新條例，除保留研究與發展(R&D)一項外，其他的租稅減免獎勵項目均予取消，

用來調降營所稅率至 17%，並將綜所稅最低三個級距稅率個降一個百分點，且提高綜所稅之標準扣除額、薪資特別扣除額、身心障礙特別扣除額；根據孫克難、羅時萬(2008)透過 Gini 係數測定的實證研究，發現此套減稅同樣不利於所得分配。

克魯曼(2009)指出，美國約四分之一的家庭完全不用繳所得稅；中等家庭大約將 5%的所得拿來繳稅；所得稅中大約一半是由所得最高 5%的家庭來負擔。其實，臺灣情形亦大致如此，分析如下：由財政部財政資訊中心 2013 年 4 月所編民國 99 年度「統計專冊」資料加以綜合分析可知，應納稅額占綜合所得總額的有效稅率為 5.67%，應納稅額占綜合所得淨額的平均稅率為 13.03%；綜合所得總額為 4 兆 6,019 億元中，扣去各項免稅額、扣除額後，可供課稅的綜合所得淨額為 2 兆 16 億元，其占綜合所得總額的比率僅 43.50%。而綜合所得總額又只占行政院主計總處所編當年國民所得 12 兆 778 億元的 38.10%；至於綜合所得淨額占國民所得的比率，更是低到只有 16.57%，顯示現行所得稅制下稅基掌握非常狹小，主要因為各種合法免稅所得、免稅額及各項扣除額，以及非法租稅逃漏均不在其內所致(以往年度同樣如此)。

現行個人綜合所得稅在提供免稅額、各項扣除額及累進課稅下，的確使得高所得者多納稅；由「統計專冊」可知(見表 11 及 12)，2010 年有 38.29%申報戶不用繳稅，另有 43.08%申報戶適用最低及具之稅率(5%)；而需課稅的綜合所得淨額在 1,000 萬元以上，屬金字塔頂端之高所得者僅 8,151 戶，占全部 552 萬申報戶的 0.15%，其應納稅額則占全部稅額的 34.05%；而其所得總額中有 63.19%屬股利所得，為兩稅合一扣抵營所稅額下之獲利者。此雖為綜所稅量能課稅的本質所在，卻也存在稅制上的種種問題，許多減免稅項目的存在，使得一般雙薪家庭在現行綜合所得稅制下，綜合所得淨額(即課稅所得)在 113 萬元以上者，適用 20%的邊際稅率繳稅，就落入最高百分之十的課稅所得級距(見表 11)，亦即落入報稅資料之金字塔頂端，顯與社會中的印象不合；主要因為許多資本所得不用課稅，使得薪資所得占全部所得的 75%(見表 12)，現行課稅資料所呈現的所得分配，充其量只是勞動所得的分配，並不能看到整體社會之所得分配全貌。

綜觀臺灣現行的所得稅制，由於資本利得多不課稅，以致個人綜所稅淪為薪資稅，充其量只是對薪資所得的量能課稅；若能取消各項租稅減免，資本所得則與勞動所得一樣課稅，將可建立更公平的課稅環境。

表 11 2010 年度綜所稅各種所得及應納稅額在各級距申報統計

單位：%

| 課稅級距<br>(萬元) | 稅率 | 納稅單位   | 綜合所得<br>總額 | 所得淨額   | 應納稅額   | 稅後所得   |
|--------------|----|--------|------------|--------|--------|--------|
| NET=0        | 0  | 38.29  | 15.56      | 0.00   | 0.00   | 16.49  |
| 0-50         | 5  | 40.08  | 34.62      | 22.05  | 8.46   | 36.19  |
| 50-113       | 12 | 11.57  | 19.27      | 23.78  | 12.04  | 19.71  |
| 113-226      | 20 | 4.84   | 13.45      | 20.63  | 15.61  | 13.32  |
| 226-423      | 30 | 1.15   | 7.13       | 12.66  | 14.59  | 6.68   |
| 423-500      | 40 | 0.18   | 1.21       | 2.30   | 3.45   | 1.07   |
| 500-1000     | 40 | 0.34   | 3.14       | 6.29   | 11.80  | 2.62   |
| 1000 以上      | 40 | 0.15   | 5.63       | 12.28  | 34.05  | 3.92   |
| 合計           | -  | 100.00 | 100.00     | 100.00 | 100.00 | 100.00 |

資料來源：整理自財政部財政資訊中心編印(2013)，《(民國)99 年度綜合所得稅申報核定統計專冊》，頁 29。

表 12 2010 年度綜所稅前三大類所得金額占各課級距各類所得總額之分配比重

| 課稅級距<br>(萬元) | 稅率<br>(%) | 納稅單位<br>(戶數) | 薪資所得<br>(%) | 股利所得<br>(%) | 利息所得<br>(%) |
|--------------|-----------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| NET=0        | 0         | 2,113,283    | 78.19       | 6.34        | 7.79        |
| 0-50         | 5         | 2,377,743    | 83.76       | 5.82        | 4.22        |
| 50-113       | 12        | 638,787      | 79.76       | 8.85        | 3.44        |
| 113-226      | 20        | 266,983      | 74.12       | 12.82       | 3.06        |
| 226-423      | 30        | 85,454       | 65.83       | 18.97       | 2.49        |
| 423-500      | 40        | 10,059       | 60.23       | 24.14       | 1.94        |
| 500-1000     | 40        | 18,873       | 53.25       | 30.65       | 1.68        |

|         |    |           |       |       |      |
|---------|----|-----------|-------|-------|------|
| 1000 以上 | 40 | 8,151     | 24.89 | 63.19 | 0.91 |
| 合計      | -  | 5,519,333 | 74.99 | 12.59 | 4.05 |

註：表中各橫列之三類所得比率加總與 100%相比之差，為其他各類所得之比重。

資料來源：整理自財政部財政資訊中心編印(2013)，《(民國)99 年度綜合所得稅申報核定統計專冊》，頁 60。

幸福與所得具密切的正向關係，尤其是所得不足以維持基本生活費所需時，絕對會影響幸福的感覺；所得的提高則主要來自經濟成長。經濟學家自 1980 年代中期以來，熱衷於研究哪些因素影響經濟成長，此即內生性經濟成長理論(endogenous economic growth theory)的探討，包括規模經濟、人力資本、人口結構、研究發展、貿易開放度、財政收支、金融深化、財產權制度、民主與法治等因素的影響(參見 Romer, 1986; Lucas, 1988; Jones and Williams, 1988; Barro and Sala-i - Martin, 1995; Alesina and Perotti, 1996; Engelbrecht, 1997 等)。在財政收支方面，主要從政府支出規模與結構(包括國防、教育、基礎建設、社福支出等)、租稅規模與結構(消費稅、所得稅等)、財政赤字與債務累積等，探討對經濟成長的影響(參見 Aschauer, 1985, 1989a, 1989b; Ram, 1986; Barro, 1990; Rebelo, 1991; Wang and Yip, 1992; Easterly and Rebelo, 1993; Mendoza et al, 1997; Tanzi and Zee, 1997；孫克難，1999，2002，2009a，2009b；王肇蘭與徐偉初，2004 等)。<sup>6</sup>

追求經濟成長，將餅做大固然重要，然而將經濟成長果實由全民合理分享亦屬重要；若是成長果實只由少數高所得者獨享，恐將製造社會對立與不安；此時需透過財稅工具，即課稅與移轉支出來「劫富濟貧」，縮小貧富差距，促進社會安定與和諧。亦即政府應有效率且公平的取得稅收，並有效率且公平的支用(包括教育、研發、基礎建設等)。

因此，在前述關心所得稅之租稅公平角色外，進而關心政府整體財稅措施的重分配功能。由表 13 資料顯示，近 30 年來吉尼(Gini)係數呈上升現象，表示所得分配不均程度加深。由於表中吉尼係數已是經過政府救貧、各種保險補助，以及課稅在內之移轉收支影響後結果，由此可以發現，1980 年為所得分配最佳的一年，吉尼係數只有 0.278；在 1990 年代以前，吉尼係數多未超過 0.3；此後逐年提高，2001 年

<sup>6</sup>此外，Barro(1979)與 Barro(1981)則分別探討跨期最適稅率與公債之決定，以及政府採購的產出效果；Lucas and Stokey (1983)研究最適財政政策；Alesina and Perotti(1996a, 1997)則探討財政紀律與財政調整。

達到 0.35 之最高點，之後略有下降，2009 年仍高達 0.345，2012 年則略降至 0.338。進而透過五等分位所得相對倍數可知，所得不均程度明顯持續提高，顯示所得分配惡化；尤其在 2001 年經由政府財政收支介入後的數字跳高為 6.39 倍，<sup>7</sup>政府財政收支介入前的倍數更高達 7.67 倍；後雖略有下降，然至 2012 年政府介入後之倍數仍達 6.13 倍。

表 13 臺灣之政府收支對所得分配之影響

| 年 別  | 吉尼係數  | 第五分位組為第一分位組之倍數 |       | 政府收支對五等分位所得倍數影響 |        |       |
|------|-------|----------------|-------|-----------------|--------|-------|
|      |       | 政府介入前          | 政府介入後 | 政府移轉支出          | 政府移轉收入 | 合計    |
| 1980 | 0.278 | 4.305          | 4.173 | 0.040           | 0.091  | 0.132 |
| 1985 | 0.291 | 4.635          | 4.498 | 0.042           | 0.095  | 0.137 |
| 1990 | 0.312 | 5.525          | 5.183 | 0.226           | 0.116  | 0.342 |
| 1995 | 0.317 | 5.934          | 5.340 | 0.500           | 0.094  | 0.594 |
| 2000 | 0.326 | 6.568          | 5.548 | 0.880           | 0.140  | 1.020 |
| 2001 | 0.350 | 7.667          | 6.391 | 1.132           | 0.145  | 1.277 |
| 2002 | 0.345 | 7.469          | 6.161 | 1.176           | 0.132  | 1.308 |
| 2003 | 0.343 | 7.319          | 6.075 | 1.120           | 0.123  | 1.244 |
| 2004 | 0.338 | 7.413          | 6.027 | 1.240           | 0.150  | 1.390 |
| 2005 | 0.340 | 7.447          | 6.036 | 1.260           | 0.150  | 1.411 |
| 2006 | 0.339 | 7.454          | 6.006 | 1.294           | 0.154  | 1.448 |
| 2007 | 0.340 | 7.523          | 5.981 | 1.404           | 0.138  | 1.542 |
| 2008 | 0.341 | 7.732          | 6.046 | 1.529           | 0.158  | 1.687 |
| 2009 | 0.345 | 8.219          | 6.343 | 1.746           | 0.130  | 1.876 |
| 2010 | 0.342 | 7.719          | 6.194 | 1.417           | 0.107  | 1.525 |
| 2011 | 0.342 | 7.753          | 6.166 | 1.432           | 0.155  | 1.587 |
| 2012 | 0.338 | 7.703          | 6.126 | 1.418           | 0.159  | 1.577 |

註：(1)政府移轉支出包括：各級政府發放之低收入戶生活補助、中低收入戶老人生活津貼、老農福利津貼、身心障礙補助、災害急難救助，以及各項社會保險給付（包括全民健保、公保、勞保、農保等）保費支出補助等。

(2)政府移轉收入包括：各級政府徵收之稅捐、規費及罰款。

(3)政府移轉收支對五等分位所得倍數之影響，係指該等項目使五等分位所得差距倍數縮小的數值。

(4)表中呈現以每戶（而非每人）可支配所得之差異。

資料來源：行政院主計總處(2013)，《(民國)101 年家庭收支調查報告》，頁 23，頁 25。

<sup>7</sup> 2001 年的 6.39 倍，以及 2009 年的 6.34 倍，實為歷年來所得分配最惡化的兩年。

造成所得分配惡化的原因雖然很多，例如經濟政策失當，產業的空洞化，使得就業機會因而減少；教育資源分配不均(駱明慶，2002；孫克難，2009b)，教育出來的學生難學以致用，以致供需失調，產生結構性失業；金融缺乏有效監理，政策性放款造成呆帳，卻以應該繳庫的營業稅來填補，形同全民買單；銀行提供寬鬆的資金融通，易於讓有錢人錢滾錢的炒作房市、股市，助長貧富差距擴大。此外，政府對該課的稅不課，卻熱衷出售國有土地，取得一時收入填補財政窟窿，提供財團炒作房地產籌碼，讓小市民買不起房子，相對拉大貧富差距。甚至在推動自由化、民營化政策的過程中，名之為提高資源配置效率，卻可能因鑽營逐利 (rent-seeking) 而有掏空國家資產之虞(史迪格利茲，2013)。全球化的發展，亦不利於所得分配(饒志堅、蔡鈺泰，2008)。凡此種種，均可能助長所得分配惡化；其中財政政策未能發揮應有功能，尤其是租稅政策。

政府所採取的財政收支移轉政策，的確可以改善所得分配，但政府角色發揮的關鍵在移轉性支出而非稅收。由行政院主計總處《家庭收支調查報告》可知，就財政收支改善所得分配的貢獻言，由表 13 中資料顯示，長久以來，政府移轉收入（即租稅課徵）扮演所得重分配的角色，表現在五等分位所得相對倍數上，由 1980 年的 0.091 倍上升至 2012 年的 0.159，所發揮的所得重分配功能極為有限。反觀政府移轉支出方面，其對五等分位所得分配改善的貢獻，由 1980 年的 0.040 上升至 2012 年的 1.418；2010 年的支出移轉效果幾乎為租稅課徵效果的 10 倍；此與租稅負擔率偏低，高所得或高財產者多不納稅具密切關係，顯見租稅在達成所得重分配之功能上，實在亟待改善，也凸顯稅制改革的重要性。

## 二、世代間正義與財政永續

依據行政院經建會人力規劃處在 2010 年 8 月所發佈「2010 年至 2060 年臺灣人口推估」，2022 年人口零成長，這一年人口為最高的一年，達 2,360 萬人，自 2023 年人口開始負成長，較經建會 2 年前的推估提早 4 年發生；至於 15 歲至 64 歲工作年齡人口，仍然自 2016 年進入負成長。且 2017 年老人占總人口的比率達 14%，已邁入 WHO 定義的「高齡社會」。

由於依賴指數（即每一個 15 歲至 64 歲工作年齡人口所需負擔 14 歲以下幼年及 65 歲以上高齡人口的比率）上升，由 2008 年的 37.8% 上升至 2028 年的 53.1%，如此一方面顯示工作人口數減少，影響未來經濟活動的能量（包括生產、消費等）與政



府稅收，同時也因依賴人口大幅提高，增加政府在社會安全網上的職責，而其財源則主要來自工作人口的負擔。政府除了在稅制、教育、退休、醫療、安養等制度上有所作為外，處在當前財政惡化環境中，政府實應積極推動財政改革，考慮未來人口結構的影響，未雨綢繆調整政府收支結構，避免財政持續惡化。

其實，人口老化所產生財政惡化及世代不正義問題，已引起相當關注。在臺灣，針對財政惡化問題，劉宗欣、林恭正(2002；2003)利用 Auerbach, Gokhole, and Kotlikoff(1991;1994)所建立世代會計法(generational accounting)(簡稱 AGK 模型)，研究臺灣自 1989 年財政惡化所累積的債務、人口老化問題，以及擴大社會福利政策及相關支出，的確會造成世代財政負擔的不公平，因而建議減少政府財政支出來解決跨世代負擔不公平問題。

研究世代會計法的克里寇夫及柏恩斯（2005）指出，一般人所認為經由技術進步、出售政府資產、經濟成長、外人投資、延後退休、開放移民、供給面經濟學、減少浪費等方法，均不足以解決人口老化之財政危機、世代不公的問題。在高齡下社會中，世代不公問題的產生，主要在於政客關心下一任而非下一代，為了爭取勝選就必須討這一代選民歡心，尤其是這一代老人有投票權，後代子孫沒有投票權，以致於政客投其所好，不斷的開發社會福利支票，擴大政府支出，使得老人享用相對多數的醫療保健支出及退休津貼，成為下一代人的負擔，才是造成財政支出膨脹的主因；再加上少子女化下工作人口減少，高所得選民又因利之所在，遊說支持減稅政策，造成稅收不足，以致債留子孫。這種現象已到不能再拖的地步，有賴全民覺醒。克里寇夫及柏恩斯（2005，頁 136）並指出，美國嬰兒潮世代的退休，將爆發財政危機，政府移轉性支出計畫(包括社會安全、醫療保健、醫療援助)支出，必將高於人民所願付之稅金，使得財政缺口預計高達 51 兆美元。

在重疊世代模型(overlapping - generations model；OGM)中，目前仍在工作的人繳稅，用來給付目前退休的老人(而非用於投資)，此即隨收隨付制(pay as you go plan；PAYG)。進言之，令  $N_b$  表退休人數(受益人數)； $B$  表對每位退休人員的給付金， $t$  表薪資稅率， $N_w$  表投保人數， $w$  表工資率或平均投保薪資(元/年)；此時，在 PAYG 制度下，每一年度老人退休之給付金額應等於現在工作者所繳納之稅額，即  $N_b \cdot B = t \cdot w \cdot N_w$ ，亦即  $t = (N_b / N_w) (B / w)$ ；式中  $N_b / N_w$  為依賴率(dependency ratio)， $(B / w)$  為(所得)替代率(replacement ratio)。由上式可知，依賴率及替代率提高，為求財務收支平

衡，在依賴率外生決定下，稅率必然要提高，否則就應降低替代率，或是兩者並行；若是兩者均不採行，就必然會財務惡化而債留子孫。<sup>8</sup>

在 OGM 及 PAYG 制度下，除了一開始就是老人，沒有付費(稅)就平白享有老年退休的好處，而後每一代人工作時繳交薪資稅，理應受到合理保障，方屬公平合理。然在「高齡化、少子化」之下，若是太多的退休人口依賴太少的工作人口，在制度上必然會出問題，陷入兩難局面。若為求當代財務平衡，透過提高薪資稅率的方式來融通，自然會影響工作意願，且與以前世代相比，造成負擔過重之不公平現象；若是政治人物基於選票壓力，不提高薪資稅率也不降低給付金額，以期討好現在工作者及這一代老人；由於提撥不足及入不敷出的結果，將來退休者若領不到退休金而需政府承擔，勢必成為政府潛藏性債務(implicit debt)而債留子孫。由於每一世代支付稅費與所享收益不一致，因而造成世代間之重分配，進而產生世代際間不正義現象。美國政府雖然在 1983 年提高薪資稅率，並且提存至「信託基金」，以備不時之需，仍只是將問題延後而已(克魯曼，頁 102)。

依據克里寇夫及柏恩斯(2005)之「世代會計」(generational accounting)分析架構，政府所面對的跨期預算限制式如下，用以表示現在及未來世代必須共同承擔之政府各項支出及政府債務淨額<sup>9</sup>：

$$A = C + D - B - H = C + D + V - T - H$$

式中 A 表未來世代的淨稅負折現值；B 表當前世代所付淨稅負之折現值(=V-T)；C 表政府所有支出之折現值；D 表政府的官方淨債務(即負債須先減去資產，其中政府資產包括金融資產、有形資產，以及國有企業的市場價值)；V 表潛藏性債務，即未來承諾支付移轉性款項之現值(包括社會安全、醫療保險支出)；T 表當前世代應繳稅款之現值；H 表政府金融性資產的價值。

這個模型包括所有主要的財政政策變數，例如財政支出、各項稅收、財政赤字與債務累積、社會安全體系、醫療保險支出等。不同世代的人會部分重疊，包括不同年齡的家庭；此式也說明未來世代的負擔同時決定於顯性債務(D)與隱性債務(V)。上式並且說明：若是政府所有支出的現值等於當年世代淨稅款的折現值時，政府就

---

<sup>8</sup> 可參見 Rosen and Gayer(2010),pp.235-236。

<sup>9</sup> 利用更嚴謹的數學式表達，可參見 Auerbach and Kotlikoff(1987), Auerbach, Gokhale and Kotlikoff(1991,1994)。

沒有淨債務，當不至於影響未來世代的權益，也沒有世代正義的問題。反之，若是當代政府少課稅而多支出，以致債留子孫，自然就有世代不公的問題。

由於政府往往循出售國有資產(例如土地房舍、國營事業股票等)方式來取得財源。此種出售賣資產的籌措方式，雖然從實質性資產轉成金融性資產，且若金融性資產的現值(H)的增加與政府將來改以租用方式之租金支出折現值相等，就不會改變對未來世代負擔的影響；然而在此情況下，政府極可能因而加速擴大政府支出，以致超過變賣資產的收入，仍然會債留子孫。

上述情形在臺灣亦同樣會發生(如表 6 所示)，嬰兒潮世代已陸續退休(尤其是公教軍警人員)，在恩給制下政府對其退休後生活承諾要保障，必然造成政府法定義務支出增加；而一般職業保險下的退休金制度，沒有提撥足夠的保費，無法落實社會保險的精神，自然就成為潛藏性債務，最後要全民來買單，不但造成世代內不公平(因為有些人要多繳稅)，也造成世代間不公平(因為下一代要多繳稅)。<sup>10</sup> 顯然這是制度問題；由於在這一代年青人養這一代老人的「隨收隨付制」(PAYG)所產生的財務問題相當嚴重，各國政府為了降低潛藏財政負擔，避免社會保險產生「白吃午餐」問題，紛紛將制度由隨收隨付制轉成個人帳戶制(fully funded plan)，即個人工作時將部分薪資提存個人所屬帳戶，累積本金及利息，以期支付退休時之生活費所需。

臺灣勞工退休制度已於 2005 年由確定提撥的個人帳戶制(即勞退新制)，取代確定給付的隨收隨付制；如此制度變革，將使得世代間的外部不經濟及非正義現象大幅降低，當可紓解世代間不公現象；然若費率提撥不足，所產生的潛藏性債務仍然存在。在醫療方面，醫療費用增加，理應由這一代人提高保費來支應，當無代際負擔問題；若是保費不能配合支出需求同步成長，潛在財政壓力就難避免，代際負擔問題降無法避免<sup>11</sup>。至於制度轉換由舊制所累積的債務，則建議提高營業稅率來彌補；克里寇夫及柏恩斯(2005, 頁 206)，以及戴蒙特(2011)亦有類似的建議。克里寇夫及柏恩斯(2005)更主張取消確定給付制及薪資稅，開徵新的聯邦銷售稅，來償還舊制所留下的退休給付，以避免債留子孫。其實，我國 2007 年推出的〈國民年

---

<sup>10</sup> 「無代表就不納稅(no taxation without representation)」為租稅正義的彰顯；孫克難(2013)指出，下一代人沒有派代表參與國會，卻被要求多繳稅來負擔債務，此種世代間不正義行為，有違中華民國憲法第 7 條平等主義之虞。

<sup>11</sup>臺灣在新的退休制度下，雇主提撥 6%以上，員工提撥 6%以下。至於全民健保提撥率，自 2013 年 1 月 1 日起，由 5.17%降為 4.91%(由雇主、員工來分擔)。

金法〉第 47 條，就以提高營業稅徵收率 1% 作為財源，卻遲遲未能上路。有人擔心消費稅具累退性，則可透過加值型營業稅採取差別稅率方式，對必需品輕稅或免稅，對奢侈品課重稅，以期增進稅制的累進性<sup>12</sup>。

一般認為社會保障之養老金制度應包括三個層次(World Bank,1994；戴蒙德，2011)，第一個層次的目標在減貧，對於所得低於最低生活費者，則須由政府補助；第二個層次為強制性年金保險，旨在提供老年生活具有穩定的消費；第三個層次則屬自願性商業保險，但須接受政府監督，並可提供租稅優惠以配合其發展。此三個層次各有其目的與功能，必須相輔相成。在財政永續發展結合社會永續發展方面，國民年金與醫療保健制度應具有誘因機能，要合乎經濟效率與分配正義，則事關重要。因此，政府應出面建立與推動健全的社會保險制度，一方面避免或紓緩一般保險所產生的逆選擇（adverse selection）及道德危機（moral hazard）問題；一方面對具殊價財（merit goods）性質之社會弱勢者進行補助，進而改善所得分配。然而社會福利或社會保險制度的發展，也需靠經濟成長來支持，避免人口高齡化所產生入不敷出問題，才能維持良性的永續發展。

其實，政府推動社會安全制度的財源，無論是來自社會安全捐的方式，或是以社會保險費的方式徵收，其實都是不同形式的人民負擔。臺灣雖無社會安全捐的開徵，卻有各種社會保險費的收取，且其占 GDP 的比率在持續提高中，由 1985 年的 1.3%，上升至 2010 年的 6.5%，此與各種社會保險制度陸續開辦有關；此一比率雖低於法、德、日等國，但已與英、美、韓相當，且未來此項負擔率仍有上升的傾向(見表 14)。

表 14 主要國家（地區）社會安全負擔率（占 GDP 比率）

| 年度   | 臺灣 <sup>Ⓐ</sup> | 美國  | 日本   | 德國 <sup>Ⓑ</sup> | 法國   | 英國  | 南韓  |
|------|-----------------|-----|------|-----------------|------|-----|-----|
| 1975 | -               | 5.0 | 5.9  | 11.7            | 14.4 | 6.1 | 0.1 |
| 1980 | -               | 5.6 | 7.2  | 12.5            | 17.1 | 5.8 | 0.2 |
| 1985 | 1.3             | 6.2 | 8.1  | 13.2            | 18.5 | 6.6 | 0.2 |
| 1990 | 2.6             | 6.6 | 7.5  | 13.0            | 18.5 | 6.0 | 2.0 |
| 1995 | 3.9             | 6.7 | 8.8  | 14.5            | 18.4 | 6.0 | 2.4 |
| 2000 | 5.1             | 6.6 | 9.4  | 14.6            | 16.0 | 6.2 | 3.8 |
| 2005 | 5.7             | 6.4 | 10.1 | 14.0            | 16.3 | 6.7 | 5.1 |
| 2006 | 6.1             | 6.3 | 10.3 | 13.7            | 16.4 | 6.7 | 5.3 |

單位：%

<sup>12</sup> 此外，我國自 2011 年 6 月已實施〈特種貨物及勞務稅條例〉，即具奢侈稅的性質，以期增進稅負的累進性、公平性。

|      |     |     |      |      |      |     |     |
|------|-----|-----|------|------|------|-----|-----|
| 2007 | 5.8 | 6.3 | 10.4 | 13.2 | 16.2 | 6.6 | 5.5 |
| 2008 | 6.1 | 6.3 | 11.1 | 13.4 | 16.2 | 6.8 | 5.8 |
| 2009 | 6.5 | 6.3 | 11.0 | 14.4 | 16.7 | 6.7 | 5.8 |
| 2010 | 6.5 | 6.1 | 11.3 | 14.2 | 16.6 | 6.6 | 5.7 |
| 2011 | ... | 5.5 | 11.9 | 14.2 | 16.7 | 6.7 | 6.1 |
| 2012 | ... | 5.4 | ...  | 14.4 | 17.0 | 6.8 | 6.6 |

附註：①臺灣 2000 年度係指 1999 年下半年及 2000 年；2010 年度起暫停編制；社會安全捐係指雇主（含政府以雇主身分為政府員工繳納）及被保險者各項社會保險之保費支出。

②1990 年度（含）以前僅為西德資料。

③表中「...」表數值不明或尚未產生資料；「-」表無數值。

原資料來源：行政院主計總處、OECD "Revenue Statistics"。

資料來源：行政院主計總處網站之《統計手冊》；網址：<http://www.dgbas.gov.tw>。（2014.3 上網）

綜上所述，臺灣除了職業別保險（包括公保、軍保、勞保、農保等），也有國民年金制度的建立，對老人生活提供保障。這些社會保險必須追求財務平衡與自我負責；若為了討好選民避調或壓低保費，將「社會保險」視成「社會福利」，進而造成財務上的隱憂，實屬不負責任的態度，債留子孫更是有違世代正義。

## 肆、 財政及稅制改革努力方向

租稅負擔率嚴重偏低，政府支出規模又無法緊縮，必然造成財政赤字與債務累積，嚴重打擊財政永續性，也造成世代不公現象；然而社會保險所產生的潛在債務更是不能忽視。若要提高租稅負擔率，自然涉及租稅改革。以下分別從財政健全、稅制改革、社會保險等方面提出努力改進方向。

### 一、財政收支健全方面

為了健全財政收支、促進世代公平正義，提出相關看法及興革建議如下：

1. 當政府支出占 GDP 比率為 20% 左右，稅收占 GDP 比率仍只有 13% 左右時，政府應公平合理、適度的提高租稅負擔率，有效改善租稅結構，同時縮小政府支出規模，調整支出結構，追求財政的健全。
2. 全面徹底檢討政府支出，刪除無效益又浪費的項目，控制政府支出規模，改善政府支出結構，尤其是人事費及社會福利支出的掌控。
3. 政府應強化效能，有效率的提供公共財服務，營造良好投資環境，吸引外資來台投資，擴大經濟規模並提升競爭力，創造就業機會，進而改善所得分配。
4. 強化教育支出、研發支出、經建支出的經濟效益，促進經濟升級與發展。政府

應正視所得階層及區域間貧富差距擴大現象，當積極調整政府角色與職能，包括加強教育投資，提升專業技能，協助窮人脫貧。

5. 政府舉債融通公共建設須遵守財政紀律，落實〈預算法〉、〈公共債務法〉、〈財政收支劃分法〉的規定，短期應維持政府債務成長率不得超過經濟成長率的動態關係，避免累積債務占 GDP 的比率持續膨脹；長期則應追求財政平衡，縮減債務累積。
6. 有效管理公有財產，整理公有土地，設定地上開發權，確立「只租不賣」的政策，開放民間經營使用，加強公有土地的有效利用，提升公有財產使用效率，增加源源不斷的國庫收入，利益讓全民共享，避免財團炒作及助長所得分配惡化之疑慮。

## 二、稅制改革方面

基於稅制之公平、效率與適足，以及世代正義，針對租稅改革提出相關看法及建議如下：

1. 臺灣租稅負擔率（即稅收占 GDP 比率）只在 13% 左右，幾乎為全世界最低，其與政府支出規模（即政府支出占 GDP 比率）差距甚大（見表 1），以致財政赤字嚴重與債務快速累積。基於租稅負擔率高低無關乎經濟成長（孫克難，2002），卻對財政健全具密切關係，故應適度提高租稅負擔率，以期改善財政。
2. 由《統計專冊》資料可知，勞動所得占綜所稅申報所得的 7.5 成（見表 12），卻涓滴不漏的被課稅；至於資本所得則因免稅項目極多，已普遍引起稅負不公的質疑；故應全面檢討並取消相關租稅減免項目，期使資本所得與勞動所得均能公平合理課稅。
3. 在勞動所得與資本所得均公平課稅下，可考慮將現行綜所稅 40% 的最高邊際稅率適度降低，以期吸引人才與投資，將有助於經濟成長。在綜所稅最高稅率降到適當水準後，屆時所得稅制可由兩稅合一制改採兩稅獨立制，進而落實「擴大稅基、降低稅率、簡化稅政」的改革目標。在此之前，2014 年 2 月財政部所提〈健全財政方案〉，針對綜合所得淨額在 1,000 萬元以上增列 45% 的最高稅率<sup>13</sup>，

---

<sup>13</sup> 由表 10 及表 11 可知，課稅所得在 1,000 萬元以上之申報戶有 8,151 戶，約占全部納稅單位的 0.15%。

並且在兩稅合一下對股利所得採半數扣抵，可為過渡方式，以期增進稅制的公平性。

4. 提高對消費的課稅比重，降低對所得的課稅比重，以期改善偏向直接稅的租稅結構。並且經由租稅結構的調整，提高稅收的所得彈性及租稅負擔率，不但可以促進經濟成長且可增加稅收，達到經濟與財政「雙贏」境界(Wang and Yip,1992; 孫克難，2002)。
5. 一般營業稅（即加值型營業稅）的稅收所得彈性大，可取得大量稅收，又不致引起資本出走，實有利於儲蓄與經濟發展，故可將營業稅率由 5%提高至 8%，以期改善財政。至於營業稅稅負具累退性所產生的缺點，則可透過必需品與非必需品採差別稅率方式來改善；由於稅收融通支出的最大對象為社會福利支出（見表 9），將有助於所得分配改善。
6. 開徵能源稅或建立綠色稅制(Poterba, 1993; Oate,1995)，亦即取消橡膠輪胎、飲品、平板玻璃、電器類等貨物稅，並將油氣類、車輛類貨物整併入能源稅中，且增加碳稅之課徵；同時取消印花稅及娛樂稅之課徵。並將汽燃費、石油基金、土污費、空污費等專款專用項目，整併入能源稅中(見 2009 年第二次〈賦稅改革方案〉)。
7. 加強財產稅的課徵，包括地價稅、房屋稅、土增稅等；例如擴大地價稅與房屋稅的稅基，即公告地價與房屋評定現值應接近市價，土增稅則按實價課稅，並且考慮採房地合一的方式課稅，以期增強租稅在所得重分配應有的功能。進而提高地方政府自有財源，落實地方財政自主，促進地方間良性競爭與發展，並將經濟成長紅利、社會進步利益，經由所得稅與財產稅的課徵，公平合理的讓全民共享。

### 三、社會保險方面

由於社會保險攸關全體國民福祉至鉅，其財務規劃若是未能確實遵照相關法律及預算籌編原則執行，未能本自助、互助的財務責任積極建立社會保險制度，或將「社會保險」視成討好選民的「社會福利」，長期恐將陷入財務黑洞中。各項社會保險若難永續發展，將會成為政府的負擔，影響財政的永續性。因此，針對國民年金與醫療保健提出相關看法及建議如下：

1. 社會福利之增進，社會永續之發展，依存於經濟能夠將餅做大、經濟永續發展，並且透過財政政策工具與財政永續性，期能實現社會公平正義。
2. 社會「保險」與社會「福利」應劃分清楚，社會保險應做到財務自主，避免因「白吃午餐」問題拖累政府財政，以致增加現在及未來納稅人的負擔；社會福利則需仰賴政府稅收與支出，有效率的發揮重分配功能。
3. 面對高齡化社會來臨，相關老年生活、醫療支出必然增加，對國民年金及全民醫療保險之依賴日重。臺灣雖非透過社會安全捐來融通相關支出，所呈現的租稅負擔率與其他國家相比偏低甚多；若將社會保險負擔納入，則使租稅負擔率提高約 6.5%，與英、美、韓等國相當(見表 12)。此種保費繳納是否偏低，資源是否有效運用，必然與政府潛在性債務增加有關，必須在開源與節流上圖謀對策。
4. 為因應高齡化社會對安全需求之增加，應落實社會保險精神，在節流前提下，全面以個人帳戶制取代隨收隨付制，養成自我負責的精神，合理調整保費以支應安養、醫療、照顧所需，而非仰賴財政補貼，避免政府潛藏負債增加。
5. 適度延後退休年齡，期使高齡者之知識仍為社會所用，且能紓緩社會安全制度上的政府負擔。
6. 未來更應強化以社會保險為主的社會安全網；應本自助互助精神及共同分攤費用的方式推動社會保險，以確保永續經營。
7. 老年人口比率上升，生活、醫療、照顧等之相關支出占 GDP 比率勢必提高。老人生活保障應由個人儲蓄、家庭、社區、政府共同擔負起應有責任；若是國民年金、全民健保無法合理提高保費，可考慮開徵一般性養老捐、健康捐<sup>14</sup>，透過專款專用方式來支應，避免對一般財政造成影響。

## 伍、結語

臺灣在 1980 年代中期以前，經濟快速成長，所得分配均平，被譽為經濟發展奇蹟；然在 1980 年代中期以後，經濟成長減緩，所得分配也呈現惡化現象。政府若能增進所得分配均平，當有利於經濟成長(史迪格里茲，2013)。在租稅政策方面，臺灣

---

<sup>14</sup> 有別於現行的菸品健康福利捐。



在 1980 年代中期以前，減稅或有利於經濟成長與投資；但自 1980 年代中期以後，浮濫減稅無助於經濟成長，反而惡化財政、所得分配與租稅正義。

個體經濟學的目標在於追求公平(equity)與效率(efficiency)，兩者往往不可得兼；有些學者重效率甚於公平(例如 Hayek,1944；Friedman and Friedman ,1962)，有些學者重公平甚於效率(例如 Rawals,1971)(可參見孟祥仲，2009)。然由福利經濟學第二定理可知，公平與效率問題可以分開處理，進而避免取捨(trade off)問題(Rosen and Gayer, 2010)。例如對高所得者課徵所得稅、財產稅，加強逃漏稅查緝，並且強化基礎教育與移轉支付等，促使人民擁有起始點、立足點的機會均等與公平競爭機會，再透過自由競爭，可以同時兼顧公平與效率，實有賴政府扮演重要的角色。若是社會不公平，造成社會不安，反而會阻礙經濟發展，拖累經濟成長(史迪格里茲，2013)。至少在一個追求經濟效率的市場機制中，應有配套改善分配不均的機制，尤其是公平合理的稅制。

臺灣近二十年來，由於大幅度的減免各種租稅，以致國民租稅負擔率嚴重偏低，只約占 GDP 的 13%；稅收不足以支應支出，稅制又呈現不公平現象，再加上政府支出無效率，使得財政收支呈現惡化狀態。截至 2012 年決算數，中央與地方政府合計之未償債務餘額達 7 兆元，加上潛藏債務 15.7 兆元，合計達 22.7 兆元，為當年 GDP 約 14 兆元的 160%，債務快速累積的結果，不但造成財政危機，且由所得五等分位及 Gini 係數發現，稅制在所得重分配上貢獻不大，甚至助長所得分配惡化；更由世代會計觀念檢視可知，世代不正義性已明顯存在。面對稅收不足、稅負不公、債務累積，以及世代內與世代間負擔不公現象，如何經由稅制改革來改善財政，增進世代公平，值得深入探討與改進。

經由本文研究問題並對稅制改革提出建議：包括檢討取消對資本所得之諸多減免項目，並對兩稅合一所得稅制進行改善，至少在現行設算扣抵法下，對股利所得只允許半數抵稅，以期改善綜所稅偏向薪資所得之課稅方式；中長期應考慮調降綜所稅率，並恢復兩稅獨立課稅制，建立「低稅率、少減免、簡稅政」的租稅環境，以期增進稅制的公平性與效率性。除了應加強所得稅之課徵外，建議將加值型營業稅率由 5%提高至 8%，以期充裕國庫並改善租稅結構，且將所增加的稅收部分專款專用，填補各類社會保險提撥不足所造成的財務缺口，改善代際負擔不公現象。且為促進環境永續發展，應適時課徵能源稅。至於財產稅方面，則應房地合一並按實

價課稅，充裕地方財政稅收，增進稅制的公平性。

最後，退休養老制度的主要問題在財務；長期財務平衡除有賴於經濟成長、提高基金投資報酬率、延遲退休外，更仰賴稅率或保費的提高。在稅率或保費提高方面，由於薪資稅或對應的保費具累退性，不妨提高加值型營業稅率充裕退休基金，以應未來長期發展之所需。臺灣針對金融業有提存營業稅率來專款專用<sup>15</sup>；基於社會安全的考慮，加值型營業稅率若全面調升有其困難，現階段不妨將金融業營業稅率由 2% 提高至 5%，以其所取得的稅收用來充實全民整體之退休基金，避免債留子孫，或有其必要性。

---

<sup>15</sup>受 1997 年亞洲金融風暴影響，1998 年臺灣爆發企業財務危機，1999 年修訂營業稅法，將金融業營業稅率由 5% 降至 2%，撥入存保準備金，並將所調降 3% 稅率之稅收用來提列備抵呆帳之用。2014 年 2 月財政部所提「財政健全方案」中，準備將金融業營業稅率由 2% 提高至 5%，其差額用來改善財政拮据狀況。

## 參考文獻

### 一、中文部分

1. 于宗先、孫克難主編(1999),《財政平衡與財政改革—臺灣經驗的評價》,臺北:中華經濟研究院。
2. 于宗先、王金利(2008),《臺灣賦稅體制之演變》,臺北:聯經出版事業公司。
3. 王肇蘭、徐偉初(2004),〈經濟成長極大化之租稅負擔與租稅結構—臺灣實證研究〉,《經社法制論叢》,第34期,頁77-102。
4. 史迪格里茲(Joseph E. Stiglitz)著,羅耀宗譯,(2013),《不公平的代價》,臺北:天下雜誌出版事業公司。
5. 行政院經建會(2008),《臺灣臺灣97年至145年人口推估》。
6. 克魯曼(Paul Krugman)著,周翠如譯(2009),《減稅圖利了誰》,臺北:時報文化出版公司。
7. 孟祥仲(2009),《平等與效率思想發展研究—經濟思想史視角》,山東人民出版社。
8. 財政部(2014),《財政健全方案》。
9. 孫克難(1997),〈臺灣地區政府支出成長之政經因素分析〉,《財稅研究》,第29卷第4期,頁1-20。
10. 孫克難(1999),《臺灣地區國防支出對經濟成長的影響》,臺北:中華經濟研究院經濟專論。
11. 孫克難(2002),〈臺灣租稅結構、有效稅率與經濟成長〉,《財稅研究》,第34卷第3期,頁20-32。
12. 孫克難(2005),〈臺灣的稅制改革與租稅公平〉,《中華戰略學會》,2005年冬季刊,頁36-73。
13. 孫克難(2009a),〈公共投資、財政紀律與經濟成長〉,《財稅研究》,第41卷第2期,頁1-27。
14. 孫克難(2009b),〈教育財特性與臺灣教育資源分配之探討〉,《財稅研究》,第41卷第4期,頁1-22。
15. 孫克難(2011),〈租稅體制之演變〉,《中華民國發展史:經濟發展》,臺北:國立政治大學及聯經出版社,頁581-627。
16. 孫克難(2013),〈從憲法層次談財政紀律—競相減稅、加碼支出是否違憲?〉,《經濟前瞻雙月刊》,第145期,頁105-109。
17. 孫克難、羅時萬(2008),《全面取消促進產業升級條例租稅減免之稅負分配影響評估》,財政部委託研究計畫,臺北:中華經濟研究院。
18. 克里寇夫(Laurence J. Kotlikoff)及柏恩斯(Scott Burns)著,葉家興譯(2005),《世代風暴:人口老化即將引爆新經濟危機?》,臺北:左岸文化。

19. 劉宗欣、林恭正(2002)，〈臺灣的財政收支與跨世代財政負擔：世代會計法的評估〉，《經濟研究》，第 38 卷第 2 期，頁 245-277。
20. 劉宗欣、林恭正(2003)，〈社會福利支出、國民年金與跨世代財政負擔〉，《臺灣經濟預測與政策》，第 33 卷第 2 期，頁 61-95。
21. 駱明慶 (2002)，〈誰是台大學生？性別、省籍與城鄉差距〉，《經濟論文叢刊》，第 30 卷第 1 期，頁 113-147。
22. 戴蒙特(Peter A, Diamond)著，王丹楓譯(2011)，《稅收、不完全市場和社會保障》，上海：上海財經大學出版社。
23. 饒志堅、蔡鈺泰等 (2008)，《全球化對所得分配影響之研究》，統計專題研究報告，臺北：行政院主計處。

## 二、英文部分

1. Alesina, A. and R. Perotti (1996a), "Fiscal Discipline and the Budget Process," *American Economic Review*, 86(2): 401-407
2. Alesina, A. and R. Perotti (1996b), "Income Distribution, Political Instability, and Investment," *European Economic Review*, 40(6):1203-1228.
3. Alesina, A. and R. Perotti (1997), "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomics Effect," *IMF Staff Papers*, 44(2):210-48.
4. Aschauer, D. A. (1985), "Fiscal Policy and Aggregate Demand," *American Economic Review*, 75(1):117-127.
5. Aschauer, D. A. (1989a), "Is Public Expenditure Productive ? " *Journal of Monetary Economics*, 23(2):177-200.
6. Aschauer, D. A. (1989b), "Does Public Capital Crowd Out Private Capital ? " *Journal of Monetary Economics*, 24(2):171-188.
7. Atkinson, A.B., T. Piketty and E. Saez (2011), "Top Income in the Long Run Of History ? " *Journal of Economic Literature*, 49(1):3-71.
8. Auerbach, A. J. and L. Kotlikoff (1987), *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge University Press.
9. Auerbach, A., J. Gokhale, and L. Kotlikoff (1991), "Generational Accounting :A Meaningful Alternative to Deficit Accounting " in D. Bradford ed. *Tax Policy and the Economy*,5 :55-110(Cambridge, M. A. :The MIT Press.

10. Auerbach, A., J. Gokhale, and L. Kotlikoff (1994), "Generational Accounting :A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy " *Journal of Economic Perspective*, 8(1):73-94.
11. Barro, R. J. (1974), "Are Government Bonds Net Wealth?" *Journal of Political Economics*, 82(6): 1095-1117.
12. Barro, R. J. (1979), "On the Determination of the Public Debt," *Journal of Political Economics*, 87(5), part 1: 940-972.
13. Barro, R. J. (1981), "Output Effects of Government Purchases, " *Journal of Political Economy*, .89(6):1086-1121.
14. Barro,R. J. (1990), "Government Spending in a Simple of Endogenous Growth," *Journal of Political Economy*, 98(5), part 2: s103-s126.
15. Barro, R. J. and Xavier Sala-i-Martin (1995)," *Economic Growth*, New York: Mc Graw-Hill.
16. Burgess, R. and N. Stern (1993), "Taxation and Development," *Journal of Economic Literature*, 31(2):762-830.
17. Diamond, P. A. (2003),*Taxation, Incomplete Markets, and Social Security*, MIT Press.
18. Diamond, P. A.and E. Saez (2011), "The Case for Progressive Tax :From Basic Research to Policy Recommendation," *Journal of Economic Perspectives*, 25(4): 165-190.
19. Easterly, W. and S. Rebelo (1993), "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation," *Journal of Monetary Economics*, 32(3): 417-458.
20. Engelbrecht, H. J. (1997), "International R&D Spillovers, Human Capital and Productivity in OECD Economics: An Empirical Investigation," *European Economic Review*, 41(8): 1479-1488.
21. Fei, J., G. Ranis and S. Kuo (1979), *Growth with Equity: The Taiwan Case*, New York: Oxford University Press.
22. Friedman, M. and R. Friedman (1962), *Capitalism and Freedom*, Chicago: The University of Chicago Press.

23. Harberger, A. C. (1964), "Taxation, Resource Allocation and Welfare," *The Role of Direct and Indirect Taxes in Federal Revenue System*, NBER and the Brookings Institution eds., Princeton, NJ: Princeton University Press.
24. Hayek, F.A.( 1944),*The Road to Serfdom*, London: Routledge and Kegan Paul.
25. Hettich, W. and S. L.Winer(1984), "A Positive Model of Tax Structure," *Journal of Public Economics*, 24(1):67-87.
26. Hettich, W. and S. L.Winer(1988), "Economic and Political Foundations of Tax Structure," *American Economic Review* , 78(4):701-712.
27. Keynes, J. M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, Landon: Macmillan.
28. Kuznets, S. (1955), "Economic Growth and Income Inequality," *American Economic Review*, 45(1):1-28.
29. Jones, C. I. and J. C. Williams (1988), "Measuring the Social Return to R&D," *Quarterly Journal of Economics*, 108(4): 1119-1135.
30. Kuo, W. Y., G. Ranis, and J. C. H. Fei (1981), *The Taiwan Success Story: Rapid Growth with Improved Distribution in the Republic of China, 1952-1979*, Boulder: Westview Press.
31. Lucas, Jr., R. E. and N. L. Stokey (1983), "Optimal Fiscal and Monetary Policy in an Economy without Capital," *Journal of Monetary Economics*, 21(1):55-93.
32. Lucas, Jr., R. E. (1988), "On the Mechanics of Economics Development," *Journal of Monetary Economics*, 22(1):3-42.
33. Meltzer, A. H. and S. F. Richard(1981), "A Rational Theory of the Size of Government," *Journal of Political Economy*, 89(5):914-927.
34. Mendoza, E. G., G. M. Milesi-Ferretti, and P. Asea (1997), "On the Ineffectiveness of Tax Policy in Altering Long-Run Growth: Harberger's Superneutrality Conjecture," *Journal of Public Economics*,66(1):99-126.
35. Mueller, D. C. (1987), "The Growth of Government: A Public Choice Perspective," *IMF Staff Papers*, 34(2):115-149.
36. Musgrave, R. A. (1969), *Fiscal Systems*, New Haven: Yale University.

37. Niskanen, W. A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago : Aldine-Atherton.
38. Nordhaus, W. D. (1975), "The Political Business Cycle," *Review of Economic Studies*,42(130):169-190.
39. Oate, W. E. (1995), "Green Taxes: Can We Protect the Environment and Improve the Tax System at the Same Time?" *Southern Economic Journal*, .61(4):915-922.
40. Piketty, T. and E. Saez (2007), "How Progressive is the U. S. Federal Tax System: A Historical and International Perspective," *Journal Economic Perspectives*, 21(1):3-24.
41. Poterba, J. (1993), "Global Warming: A Public Finance Perspective," *Journal Economic Perspectives*, 7(1):47-63.
42. Ram, R. (1986), "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-section and Time-series Data," *American Economic Review*, 76(1):191-203.
43. Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
44. Rebelo, S. (1991), "Long-Run Policy Analysis and Long-Run Growth," *Journal of Political Economy*, 99(3):500-521.
45. Romer, P. M. (1986)," Increasing Returns and Long-Run Growth," *Journal of Political Economy*, .94(5):1002-1037.
46. Rosen, H. S. and T. Gayer(2010),*Public Finance*, 9<sup>th</sup> ed. McGraw-Hill Company.
47. Tanzi, V. and H. H. Zee (1997), "Fiscal Policy and Long-Run Growth," *IMF Staff Papers*, 44(2):179-209.
48. Wang, P. and C. K. Yip (1992), "Taxation and Economic Growth : The Case of Taiwan," *American Journal of Economics and Sociology*, 51(3):317-331.
49. World Bank (1994), *Averting the old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford: Oxford University Press.