

不能再有減稅萬能的思維
陳國樑、黃勢璋 / 政大財政系

行政院經建會「自由經濟示範區」的規劃方案提出智慧運籌、國際醫療、農業增值與產業合作等四大方向，以「前店後廠」、「境內關外」的概念，搭配大規模的租稅減免，希望能達到吸引臺商、外資、以及外籍專業人才來臺投資與服務，為臺灣經濟溢注新的動能。其中，針對租稅減免的規劃以及第二階段開放地方申設示範區的做法，我們有不一樣的觀點。

目前並未見經建會針對自經區租稅優惠所產生的稅收損失，提出相關稅式支出報告，根據報載租稅損失，粗估一年將達五百億元。面對如此龐大的減稅規模，財政部的表現則是進退失據，僅見其對外表示稅收損失不如報載金額之大，且以部份租稅優惠將會落日作為說詞，試圖淡化對國家財政的衝擊。我們要在這強調的是，迷信「減稅萬能」，對臺灣整體經濟以及產業的未來，未必能有具體的作用，甚至將帶來反效果；如果完全依照目前規劃的方向上路，預期未來實際產生的稅收損失，將遠比五百億的數字來的更大，甚至導致國家的財政整體性的崩壞。

一個甲子以來，不論國內局勢與國際環境如何改變，在產業政策上，決策者的思維總是以不變來應萬變。刺激經濟與提升產業競爭力的方法，永遠只有唯一的招式，就是減稅萬能。然而，當租稅優惠是一而再、再而三的實施時，對整體經濟以及產業發展將不再有具體的作用。原因在於，一旦民眾與廠商從過去經驗瞭解到，所謂的短期優惠措施其實是永久的減稅時，則原本政府期待企業利用一時的租稅優惠來提升永久競爭力的升級誘因將消失殆盡。許多研究都證實上述學理所謂的「時間不一致性」(time inconsistency) 問題。更有甚者，原本面臨淘汰邊緣的企業，可藉由減稅優惠維持現狀，反而對產業升級的目的帶來反效果。誠如國科會主委朱敬一所言：「如果只想用減稅作為刺激產業、吸引投資，這是執政者最偷懶的方法」。

其次，政府對於自經區租稅減免的一意孤行，將使每下愈沉的我國財政面臨全面崩壞的危機。在所謂的「前店後廠」與「境內關外」的概念下，將使自經區原本計畫「一國兩制」、僅有區內事業才可享有的租稅優惠，擴及到非區內的其他事業。換言之，一旦實現了自經區所謂「伸縮」的概念，或是「變形」的全區開放，將使得原本侷限於區內事業才得享有的租稅減免，也隨之擴散及全國所有的企業。因此，實際稅收損失金額在經建會沒有提嚴謹的稅式支出報告，以及財政部未盡嚴格把關之責的情形下，將創造出遠比五百億元更大的稅收損失，甚至讓臺灣的財政結構面臨整體崩壞的危機。

最後，根據目前規劃，自經區在特別條例立法成功之後的第二階段，將由各地方政府提出申設。從以往加工出口區、工業園區、科學園區、生技園區、機械

園區及農業園區等產業園區的經驗得知，自經區的第二階段，必然將誘使各地方政府競相爭設示範區，而其結果，恐怕也是和上述的產業園區一樣，將造就為數不少的蚊子館，對於提昇地方經濟與協助產業轉型的成效相當有限。以科學園區為例，該作業基金所累積的負債已高達一千兩百八十四億，造成除了稅收損失以外的國家財政負擔。

面對財政困窘的臺灣現況，一意孤行的自經區租稅減免，有可能把後世子孫的未來一起押上了牌桌，決策者及國人不可不重視。