

「兩稅合一」制度改革的新思維

陳聽安、陳國樑／政大名譽教授、政大財政系副教授

在財政部賦稅改革委員會於 1989 年提出營利事業所得稅與綜合所得稅兩稅整合的決議後，1998 年「兩稅合一」制度正式上路。在施行十年之後，於 2008 年初次聽到了要求檢討兩稅合一的聲音。幾年來，這個聲音並未間斷，最為各界所關注的莫過於前副總統蕭萬長於 2013 年 7 月在對台灣經濟建言的一場研討會上，將兩稅合一制度的檢討列為稅制改革首要目標的建言。在各界一片要求檢討的聲浪中，據悉財政部已委託學者專家就兩稅合一制度的現況檢討與未來改革方向進行專案研究，張部長盛和並將這項工作列為財政部今年的施政重點。但制度的檢討並非沒有雜音，至少工商界已透過各種管道，強烈的表達希望能夠維持現狀。筆者一本創造有利我國投資和經濟成長之租稅環境的初衷，提出下列制度檢討的方向。

現行兩稅合一的檢討，不是制度簡單的「存」或「廢」問題，而是要問為達成兩稅合一的政策目標，是否具更有效率的做法。撇開公司實體與虛擬不論，兩稅合一的政策目標不外乎希望藉個人與法人稅負的整合，消彌公司獲利，在法人已先繳納營利事業所得稅，而在發放股利後，又在股東個人綜合所得稅中以股利所得再被課一次稅，導致使用於公司的資本稅負過高、被認為不利於投資。現行兩稅合一制度就是這種聚焦於重複課稅下的產物。然而，成效如何？引起的副作用又如何？進一步說明如下。

首先必須釐清的是，重複課稅不是問題。針對同一筆所得，課稅一次、稅率為 20%，相較於形式上課稅兩次、稅率各為 10%，兩者在實質上並沒有差異。問題的本質在於是否因重複課稅而導致使用於公司的資本—相較於使用於其他用途—稅負過重，乃至於公司進行投資計劃的資金成本過高，打擊投資意願，進而影響到總體經濟的發展。因此，討論的重點不應在是否或避免重複課稅上打轉，關鍵是使用於公司的資本整體租稅負擔是否過重。

其次，在刺激投資的效果上，由於現行兩稅合一制度並不適用於非居住者及總機構不在境內之營利事業，對於刺激來自海外的投資而言，效果已先打了一個大折扣；而對於適用兩稅合一制度的資金究竟發揮了多少激勵作用則難有定論。但就國民所得帳中儲蓄與投資差額（即所謂之超額儲蓄）占 GDP 的比重來看，我國超額儲蓄率從 1998 年實施兩稅合一制度時的 1.25%，一路攀升至目前的 10% 的水準；民間投資率則遠遠落後於與我國發展程度相當的南韓。種種數據都讓人無法接受現行兩稅合一制度能有效刺激投資的論述。

再者，兩稅合一制度推行的初衷就是為了降低公司部門資金的使用者成本以刺激投資，首當其衝獲其利者當然是擁有資金的資本主。換言之，兩稅合一制度的推行必然加重所得分配不均的情形。因此，檢討現行兩稅合一制度的出發點就不能僅立基於

稅賦公平的理由。的確，兩稅合一之扣抵稅額從初期每年約新台幣 400 至 500 億的水準快速成長，近年已達千餘億元，而這些錢絕大部分進了高所得者的口袋也是事實。但換個角度來看，難道這不正是現行兩稅合一制度所要達到降低公司部門資金成本的具體作法嗎？如今僅是拿稅收損失或是稅賦公平的理由而把兩稅合一的制度廢掉，又如何能讓工商界誠服？更何況，透過公司的稅賦來達成重分配目標的作法，也欠缺足夠的理論基礎。

當初兩稅合一制度的施行，在理論及實證的基礎都不夠完整明確。在我國制度上路的同時，正是其他各國紛紛放棄以設算扣抵進行兩稅整合的開始。是以，我們認為針對現行兩稅合一制度的檢討不能僅是存廢的討論，而是如何在面對經濟全球化的市場結構以及國際金融開放的趨勢下，以新的制度解除資本的流通的障礙，打造有利於投資及企業成長的稅制環境。唯有在新的稅制確能達成增進投資與帶動經濟成長的前提下，利益才有可能由全民共享，對政府稅收也才能有實質的貢獻。