

「黃背心運動」與租稅公平正義

陳聽安、陳國樑／政大名譽教授、政大財政系副教授

「黃背心運動」爆發已超過五週，法國人民反對政府自明年起提高燃料稅的計畫，引起全球注目的是，此一無領導、無黨派支持的運動一度失控，警民衝突已導致三人死亡、多人受傷、二千多人被捕，法國社會為之動蕩不安、經濟活動停滯，影響所及，甚至漫延到鄰近的歐洲數國。馬克宏總統發覺事態嚴重，除髮夾彎宣布取消提高燃料稅外，還調高基本工資並降低退休年金的稅負。上週末，由於政府的讓步，加上天氣濕冷以及擔心恐怖攻擊事件的氛圍，街頭抗爭的人數銳減，但抗爭運動並未停熄，抗爭者甚至得寸進尺的提出更多的訴求，此一運動要如何收場，尚待觀察。

誠然，提高燃料稅確實會加重人民的負擔，進而降低負擔租稅者的生活水平；但國際間，除少數國家外，大多國家皆有燃料稅的徵收，台灣也不例外，名稱叫「燃料使用費」，主管機關為交通部。從國際資料顯示：燃料徵稅方法有從價或從量計稅，又按油品種類採差別稅率或課以不同稅額。法國之燃料稅採從量課稅，2018年對汽油與柴油每公升分別課以 0.039 與 0.076 歐元（新台幣 1.37 與 2.66 元）的燃料稅；但法國定於 2019 年 1 月 1 日起，將汽油與柴油分別再加徵 0.029 與 0.065 歐元（新台幣 1.02 與 2.28 元）的燃料稅。因此，在法國柴油原比汽油稅負為重，如加稅後更是如此，而法國普羅大眾使用的恰恰多為柴油車，柴油為民生必需品，價格需求彈性小；換言之，法國政府增加燃料稅，租稅必然為一般大眾所直接負擔，引發民怨。

應進一步說明的是，在施行增值稅的國家，燃料和一般商品不同，消費者對一般商品僅需付增值稅，但燃料不同，除需負擔燃料稅外，還要負擔增值稅。法國增值稅稅率為 20%，燃料稅再加上增值稅，稅上加稅，消費者當然會感到稅負特別沉重。從稅率結構論，燃料稅具累退性質，即中低所得者稅負的比例較高所得者為重，這也不利租稅公平。

這股民怨，結合馬克宏總統於 2018 年初大幅縮減富人稅規模與負擔所造成的媚富觀感，醞釀了大規模抗稅運動。巧合的是，依照法國的法律，每一車輛必須配備黃背心以備車輛發生故障時使用；人民以黃背心用作為串連抗爭燃料稅提高的識別，一呼萬應。

就政策觀點言，不論汽油或柴油的使用都會造成空氣污染與溫室氣體。為防治排放，國際訂有協議，對於各國碳排放予以監測管制，有兩百多國同意遵守的「巴黎氣候協定」即是。燃料稅的加徵為總統馬克宏在空氣污染防治與抑制溫室氣體排放政策之一環。就學理來看，不論從皮古稅（Pigouvian tax）或從排放費

(emissions fee)的角度來看，燃料稅的課徵均有其正當性；設計得當的燃料稅，也確實能夠將燃料使用所造成的外部成本內部化，以使使用者負擔其行為的完整社會成本，而達成經濟資源配置效率的結果。但租稅政策非為唯一的手段；由法國黃背心運動經驗可知：租稅的手段不可無限上綱，稅負若有害分配正義、過度影響人民生計，便當改弦易轍。

細數蔡英文總統上任來，在個人稅部分，年初通過的股利所得稅改與即將過關的「名模條款」；在企業稅部分，除產創條例租稅優惠的一再擴大、各項租稅優惠又將開啟新的十年輪迴外，更將智慧機械和 5G 應用納入租稅優惠範圍；在金融面，海外資金匯回專法草案，充斥著租稅特赦與優惠稅率的討論。這些改革的方向，就個別言，如同法國燃料稅的加徵，或皆有其政策正當性，但結果是高所得者享有最大的減稅利益，也是不爭的事實。法國黃背心運動是一場租稅喪失公平正義的反撲，我政府執政團隊不能不引以為鑑。