

租稅與所得分配

租稅兼具公平、財政與效率之功能。透過對高低所得者分別課高低不等的稅收，使所得重分配，有利縮小高低所得差距，為租稅之公平功能。租稅之所得重分配效果須視租稅負擔及結構而定，我國因租稅占GDP比重低，尤其是重分配效果較佳之所得稅等直接稅比重偏低，致對所得分配改善相當有限。

● 蔡鈺泰 (行政院主計處第三局科長)

壹、前言

一般而言，政府課稅會有公平、財政及效率等三種功能，即租稅課徵除為獲取財政收入外，亦肩負所得與財富公平分配，以及促進經濟發展等目的。IMF發給會員國的政府財務統計 (Government Finance Statistics, GFS) 工作手冊，開宗明義指出政府部門的功能為：「執行公共政策，生產非市場性商品與服務，供集體消費或個人消費，以及藉由移轉支出，進行所得與財富重分配

，而財源則來自對其他部門的強制徵稅。」其中所謂移轉支出，就是制定與執行社會福利政策，來消弭貧窮及縮減所得差距。IMF的定義明白指出，政府課稅本來就是必要的手段，目的是作為實現社會公平的財政需要。

97年9月，天下雜誌針對20歲以上國民就稅改議題進行民意抽樣調查，在逾千個有效樣本中，受訪民眾認為臺灣稅制目前最迫切要解決的問題以「有錢人避稅、貧富差距過大」占61%居首，其次才是「稅率

太高、經濟缺乏競爭力」占32%，「逃稅」占22%居第3位。顯示量能課稅的租稅公平功能在民眾心裡占有一定的分量，對藉由租稅改善所得分配不均問題，存有很高的期待。

租稅之所以能改善所得分配，在於政府可以經由對高所得者課較高稅，對低所得者課較低稅，再透過社會福利等移轉支出管道，對低所得家庭予以補助，進而改善所得分配不均狀況。因此，整個租稅的設計是否能讓有錢人真的負擔較多，窮人分擔較少，便為租稅

改善所得分配成效之重要關鍵。本文先就我國租稅負擔及租稅結構與各國作一比較，可以對我國租稅在公平功能的影響有初步瞭解，其次再進一步由美國及我國相關資料進行觀察，比較租稅在改善所得分配不均之效果。

貳、我國租稅之國際比較

一、我國賦稅收入占GDP比重偏低

各國基於政策考量，或多或少有其租稅優惠措施。近年來，面對全球經濟競爭加劇及國內產業結構調整，我國亦採租稅優惠方式以達特定經濟目的，長期卻造成稅基流失，我國賦稅收入占GDP比重（賦稅負擔率）自79年度之20.1%降至91年度之11.9%，93年度以來雖因景氣回溫及防堵捐地節稅見效，回升至96年度13.8%，但相較於OECD國家2005年平均26.9%（英國29.6%、

法國27.8%、美國20.6%、南韓20.2%、日本17.3%），我國賦稅負擔率仍低。雖新加坡12.6%較我國略低，惟因其為城市國家，政府治理單純，支出負擔較輕，稅收自然較低，一併比較意義不大。

將我國稅收與OECD主要稅目分類（不含社會安全捐）大抵比較，其中差異最大類為所得、利潤及資本利得稅（tax on income, profits and capital gains），2005年我國該類稅收（包括綜合所得稅、營利事業所得稅及土地增值稅）實徵淨額

7,075億元，占當年度GDP之6.2%，OECD平均則高達13.0%（英國14.0%、美國12.7%、法國10.4%、日本9.3%、南韓7.5%），相差6.8個百分點，其中又以個人所得稅差異最大。2005年我國個人所得稅（包括綜合所得稅及土地增值稅）實徵淨額3,781億元，占當年GDP3.3%，較OECD平均9.2%低5.9個百分點，我國租稅減免優惠過於寬鬆是主要原因。依財政部統計，2007年綜所稅稅式支出達1,222億元。

綜合所得稅及土地增值稅

表1 我國賦稅收入占GDP比率與OECD國家比較

單位：%

	2001	2002	2003	2004	2005
賦稅（不含社會安全捐）占GDP比率					
中華民國	12.8	11.9	11.9	12.5	13.7
OECD	27.0	26.6	26.4	26.3	26.9
美國	21.9	19.6	18.9	19.2	20.6
英國	30.7	29.4	28.9	28.9	29.6
法國	28.0	27.3	26.8	27.3	27.8
日本	17.4	16.2	15.8	16.4	17.3
南韓	19.7	19.8	20.4	19.5	20.2
所得、利潤及資本利得稅占GDP					
中華民國	5.3	4.3	4.5	4.9	6.2
OECD	13.2	12.7	12.4	12.4	13.0

資料來源：Revenue Statistics, 1965-2006, OECD。
賦稅統計年報，財政部統計處。

等係對有所得者課徵之直接稅，不能轉嫁且稅率累進，對所得重分配效果較好，惟因我國此部分稅收偏低，致嚴重影響租稅改善所得分配問題之效益。

二、我國賦稅收入占政府支出比率仍屬偏低

賦稅收入占各級政府支出比率（賦稅依存度）代表以稅收支應各級政府支出的程度，為衡量政府財政健全與否之重要觀測指標，政府社福移轉支出的執行有賴健全的財政支撐。

近年我國因經濟表現穩健

，賦稅收入逐年成長，賦稅依存度由2003年低點55.3%，逐年回升，2007年為73.0%，稅收支應政府支出比重持續回升，惟與主要國家資料比較，2006年德國88.7%、英國86.7%、法國85.8%、美國77.5%，我國仍屬偏低，為應各項持續增加的社會福利支出，賦稅收入穩定提高仍相當需要。

參、租稅縮小所得分配差距效果比較

一、美國租稅對縮小所得分配差距之影響

美國國會預算辦公室（Congressional Budget Office, CBO）每年會根據普查局（Bureau of Census）之現住人口調查（Current Population Survey, CPS），以及國稅局（Internal Revenue Service, IRS）之所得統計（Statistics of Income, SOI）資料，依經社特性及各年相關租稅規定，估計並公布按家庭5等分之所得與聯邦主要稅收相關資料，為各界研究所得分配重要參考資料。本文亦藉此資料，來觀察美國租稅對改善所得分配不均之影響。

表3列示2005年美國稅前與稅後5等分家庭所得占總所得比重，稅前所得最高20%家庭（第5分位組）占全體所得比重為55.1%，稅後則降為51.6%，其他所得較低家庭稅後之分配比則較稅前提高，其中所得最低20%家庭（第1分位組）由稅前4.0%提高至4.8%，顯示美國聯邦稅制可使有錢人繳稅較多，窮人繳稅較少，有助改善所得分配。

表2 賦稅占政府支出比率

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
中華民國	55.4	55.5	55.3	60.4	66.3	68.8
美國	82.6	73.8	71.4	72.6	75.4	77.5
英國	92.9	87.9	84.4	84.8	85.6	86.7
德國	86.0	84.4	84.0	84.7	84.9	88.7
法國	87.2	84.5	83.3	84.2	84.6	85.8
日本	59.4	55.9	57.1	59.6	69.2	73.0
新加坡	69.4	70.7	70.6	72.5	80.0	...

單位：%

資料來源：IMF “Government Finance Statistics Yearbook, 2007”；日本財政統計（平成18年度）；日本統計局網站；財政統計年報。

附註：我國、日本及新加坡因政府支出未包含社會安全體系給付，故賦稅收入亦不含社會安全捐（Social Security Contributions），其餘國家之賦稅收入與政府支出分別包含社會安全捐及社會安全給付。

表3 2005年美國家庭稅前與稅後所得分配比

	稅前所得分配比 (%)	稅後所得分配比 (%)	差異 (百分點)
	a	b	b-a
第1分位組	4.0	4.8	0.8
第2分位組	8.5	9.6	1.1
第3分位組	13.3	14.4	1.1
第4分位組	19.8	20.6	0.8
第5分位組	55.1	51.6	-3.5

資料來源：美國國會預算局 (Congressional Budget Office, CBO), Historical Effective Federal Tax Rates: 1979 to 2005.

進一步由表4美國高低所得家庭稅前與稅後所得差距資料觀察，不論稅前或稅後最低所得家庭所得分配比均呈逐年遞減趨勢，最高所得家庭則呈遞

增，致稅前最高與最低所得家庭之差距倍數由1980年之8.0倍，增至2005年13.8倍，同期間稅後差距倍數雖亦由6.3倍增至10.8倍，惟因租稅之累進效果，

表4 美國高低所得家庭稅前與稅後所得差距比較

年	稅前			稅後			縮小倍數 (倍) c-f
	第1分位組所得分配比 (%)	第5分位組所得分配比 (%)	差距倍數 (倍)	第1分位組所得分配比 (%)	第5分位組所得分配比 (%)	差距倍數 (倍)	
	a	b	c=b/a	d	e	f=e/d	
1980	5.7	45.8	8.0	6.8	42.8	6.3	1.7
1985	4.8	48.6	10.1	5.5	46.7	8.5	1.6
1990	4.6	49.5	10.8	5.3	47.3	8.9	1.8
1995	4.6	50.2	10.9	5.5	46.8	8.5	2.4
2000	4.0	54.8	13.7	4.9	51.3	10.5	3.2
2001	4.3	52.3	12.2	5.1	48.8	9.6	2.6
2002	4.3	51.5	12.0	5.2	48.0	9.2	2.7
2003	4.2	52.1	12.4	5.0	48.8	9.8	2.6
2004	4.1	53.5	13.0	4.9	50.1	10.2	2.8
2005	4.0	55.1	13.8	4.8	51.6	10.8	3.0

資料來源：美國國會預算局 (Congressional Budget Office, CBO), Historical Effective Federal Tax Rates: 1979 to 2005.

最低所得家庭稅後所得分配比較稅前提高0.8個百分點，最高所得家庭則減3.5個百分點，使稅後差距倍數較稅前減3.0倍。

二、我國租稅對縮小所得分配差距之影響

目前國內家庭收支調查與綜合所得稅申報資料均有家戶所得與繳稅金額相關資料，可作為瞭解租稅對家庭所得分配改善效果之依據。家庭收支調查為一按年辦理之抽樣調查，2007年樣本數1萬3,776戶，推估之母體涵蓋臺灣地區所有家庭，稅收包含房屋稅、地價稅、綜合所得稅及其他直接稅（如契稅、土增稅等），惟因係抽樣調查且一年調查一次，易受抽樣與非抽樣誤差影響。綜合所得申報資料為納稅義務人每年向稅捐單位申報之資料，並經由財政部財稅資料中心整理而得，係公務資料，資料品質相對較高，惟僅含綜所稅申報戶資料，免繳稅及未達起徵點之家庭並未納入，且稅目僅含綜

所稅一項。上述兩種資料各有其限制，惟均有其參考價值。

由綜合所得申報資料按5等分家庭之稅前與稅後所得分配比資料看(表5)，我國租稅亦具累進效果，惟其效果明顯不如美國。2006年我國最低所得家庭稅前所得占全體所得4.5%，稅後為4.8%，提高0.3個百分點；最高所得家庭則由51.7%降為49.3%，減2.4個百分點，相較於2005年美國之提高0.8個百分點及減3.5個百分點低。此正印證前述我國租稅負擔偏低且租稅優惠寬鬆較有利高所得者。

因此，我國租稅對所得重分配之助益也較不明顯。就家庭收支調查戶數依可支配所得5等分之資料(表6)觀察，近20年來，租稅對縮小所得差距之影響，僅約0.1至0.2倍，效果相當有限。若進一步就高低所得家庭所得分配比重看，稅前低所得家庭所得占全體家庭所得比重由1980年8.7%遞降至6.7%，減2個百分點，高所得

表5 2006年我國綜合所得申報資料稅前與稅後所得分配比

	稅前所得 分配比 (%) a	稅後所得 分配比 (%) b	差異 (百分點) b-a
第1分位組	4.5	4.8	0.3
第2分位組	9.1	9.7	0.5
第3分位組	13.7	14.4	0.7
第4分位組	21.0	21.9	0.9
第5分位組	51.7	49.3	-2.4

資料來源：財政部財稅資料中心，2006年綜合所得稅申報核定初步開徵統計。

家庭則由37.2%增至40.8%，稅後亦呈相同趨勢。就稅前與稅後差異觀察，低所得家庭稅後所得分配比雖有提升，然僅約0.1個百分點；高所得家庭比重也僅減低0.3至0.5個百分點，租稅對低所得家庭所得分配比重提高及對高所得家庭比重縮小均很有限，對所得分配改善效果有限就不足為奇了。

表6 我國家庭收支調查高低所得家庭稅前與稅後所得差距比較

年	稅前			稅後			縮小 倍數 (倍) c-f
	第1分位組 所得分配比 (%) a	第5分位組 所得分配比 (%) b	差距 倍數 (倍) c=b/a	第1分位組 所得分配比 (%) d	第5分位組 所得分配比 (%) e	差距 倍數 (倍) f=e/d	
1980	8.7	37.2	4.3	8.8	36.8	4.2	0.1
1985	8.3	38.1	4.6	8.4	37.6	4.5	0.1
1990	7.4	39.0	5.3	7.5	38.6	5.2	0.1
1995	7.2	39.3	5.4	7.3	39.0	5.3	0.1
2000	7.0	39.7	5.7	7.1	39.2	5.5	0.1
2001	6.3	41.5	6.5	6.4	41.1	6.4	0.1
2002	6.6	41.5	6.3	6.7	41.1	6.2	0.1
2003	6.6	41.2	6.2	6.7	40.8	6.1	0.1
2004	6.6	40.6	6.2	6.7	40.2	6.0	0.2
2005	6.6	40.6	6.2	6.7	40.2	6.0	0.2
2006	6.6	40.5	6.2	6.7	40.0	6.0	0.2
2007	6.7	40.8	6.1	6.8	40.4	6.0	0.1

資料來源：行政院主計處「家庭收支調查」。

若就綜合所得稅申報資料(表7)觀察,稅前所得(即綜所得稅申報之所得總額)最低20%家庭占全體納稅單位所得總額4.5%,稅後分配比提高為4.8%;最高20%家庭稅前所得占全體51.7%,稅後降為49.3%,高低所得家庭差距倍數由稅前11.5倍降為稅後10.3倍。另對所得差距倍數縮小之效果長期似呈提升趨勢,由1991年0.7倍增至2006年1.2倍。

綜所得稅申報資料租稅縮小

所得差距1.2倍,雖較家庭收支調查資料顯示之0.2倍高,惟較美國之近3倍仍有一段距離,顯示不論由申報資料或調查資料,我國租稅對所得分配改善之助益仍屬有限,改良稅制,提高所得重分配效果的空間還很大。

肆、結語

透過對高低所得者分別課徵高低不等的稅,使稅後二者

所得差距縮小,藉以改善所得分配不均現象為租稅一項重要功能,由美國或我國資料均可證明租稅確實可以減緩所得差距擴大之速度。

惟我國因租稅優惠與減免寬鬆,租稅負擔偏低,尤其所得重分配效果較好之個人所得稅與OECD國家相差最多,因而限縮租稅對所得分配改善之效果。不論由家庭收支調查或綜所得稅申報資料觀察,我國租稅對所得差距縮小幅度均明顯低於美國,改善空間仍大。如何強化租稅公平功能、檢討租稅優惠與減免措施,以及積極防堵逃漏稅與各種名目之抵稅,俾使租稅改善所得分配成效更符合民眾期待,應是可努力的重點。

參考資料

1. Congressional Budget Office (2007), 'Historical Effective Federal Tax Rates: 1979 to 2005'.
2. IMF (2008), 'Government Finance Statistics Yearbook, 2007'.
3. OECD (2007), 'Revenue Statistics 1965-2006'.
4. 行政院主計處,「家庭收支調查報告」,2007年。
5. 財政部統計處,「賦稅統計年報」,2007年。◆

表7 我國綜合所得申報資料高低所得家庭稅前與稅後所得差距比較

年	稅前			稅後			縮小倍數(倍) c-f
	第1分位組所得分配比(%) a	第5分位組所得分配比(%) b	差距倍數(倍) c=b/a	第1分位組所得分配比(%) d	第5分位組所得分配比(%) e	差距倍數(倍) f=e/d	
1991	4.8	47.6	9.9	5.0	46.1	9.2	0.7
1996	4.9	47.4	9.6	5.1	45.7	8.9	0.7
1997	4.9	48.0	9.9	5.1	46.3	9.1	0.8
1998	5.1	48.1	9.4	5.4	46.3	8.6	0.8
1999	4.9	48.7	9.9	5.2	46.8	9.0	0.8
2000	4.9	49.6	10.2	5.1	47.4	9.2	1.0
2001	4.8	50.0	10.4	5.1	48.0	9.5	0.9
2002	4.7	49.8	10.5	5.0	48.0	9.6	0.8
2003	4.6	50.6	10.9	4.9	48.8	10.0	0.9
2004	4.7	50.7	10.8	5.0	48.4	9.7	1.1
2005	4.5	51.5	11.4	4.8	49.1	10.2	1.2
2006	4.5	51.7	11.5	4.8	49.3	10.3	1.2

資料來源: 財政部財稅資料中心「綜合所得稅申報核定統計專冊」,2006年為初步數字。