

財政政策與世代分配正義問題初探



淡江會計 韓幸紋

大綱

- 財政政策工具介紹
 - 支出面
 - 收入面
- 為何要重視世代所得分配問題
- 財政政策影響評估

財政政策介紹



改善所得分配

- 收入面-租稅制度
- 支出面-社會福利政策
- 其他
 - 採取立法的方式，制訂**反歧視**(anti-discrimination)的法規
 - **最低工資**(minimum wage)的設計，以維持基本生活條件

直接所得重分配-租稅制度

- 在現有稅目中，有多種稅目都被認為具有所得重分配的功能。
- 整體來說，**所得稅**是目前租稅制度中，所得重分配的主要力量。

租稅制度

□ 所得稅

- 綜合所得稅
- 營利事業所得稅

□ 財產稅

- 持有稅
 - 房屋稅
 - 地價稅
- 移轉
 - 有償移轉：土地增值稅
 - 無償移轉：遺產及贈與稅

□ 消費稅

- 營業稅
- 奢侈稅
- 貨物稅
- 關稅
- 菸酒稅
- 娛樂稅

□ 流通稅

- 證券交易稅
- 期貨交易稅
- 契稅

綜合(個人)所得稅

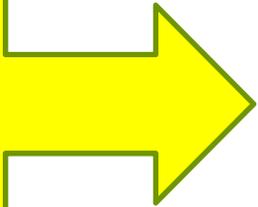
□ 累進稅率

- 5% 12% 20% 30% 40%
45%

□ 徐偉初等 (2013)

- 綜合所得稅可使基尼係數下降0.649%

資本報酬享有
租稅優惠



□ 部分所得未納入稅基

- 證券交易所得=>證所稅再度停徵
- 房地產交易所得=>房地合一交易所得稅
- 個人承租之租賃所得查核困難
- 海外所得=>最低稅負制

□ 部分所得分離課稅稅率低

□ 兩稅合一可扣抵稅額

- 104年起減半

財產稅

□ 遺產及贈與稅

- 稅率 10%
- 房屋以房屋現值，土地以公告現值為稅基，偏離市價
- 免稅額高

□ 房屋稅

- 稅率：依用途別比例稅率
- 以房屋現值為稅基

□ 地價稅

- 累進稅率基本稅率10‰
15‰ 25‰ 35‰ 45‰ 55‰
- 但以累進起點地價倍數為級距劃分
- 以公告地價為稅基

□ 土地稅及房屋稅皆為地方稅，缺乏歸戶概念

直接所得重分配-政府支出

- 社會福利制度：由政府以直接發放移轉所得，給予需要者的方式，改善所得分配狀態。例如政府對於低收入戶補助、老人年金、老農年金、失業補助等，都對經濟弱勢的家庭與個人有所助益。
- 殊價財提供：以滿足社會的**殊價慾望** (merit want)。例如施打流行病的預防針、義務教育的提供。

社會安全制度財務制度說明

- 社會保險財務處理方式
 - 完全儲備制 (Fully Funded)
 - 隨收隨付制 (pay-as-you-go)
 - 部分提存準備 (partial funding)
- 目前我國社會保險採**隨收隨付制**
- 部分提存財務來源：
 - 事先提存儲備的基金
 - 當期參與者所繳交的保費
 - 風險跨世代相互分擔

為何要重視世代所得分配問題



臺灣所得分配情況

□ 朱敬一和康廷嶽（2015）

- 觀察最高5%及最低5%所得者所得金額差距，所得差異自1998年的33倍擴大至2011年的97倍
- 我國受雇人員報酬佔GDP比例逐年下滑，顯現臺灣的經濟發展成果並未分享給多數的受雇階層

□ 孫克難（2014）

- 30年來吉尼係數及五等分位倍數呈現上升跡象
- 移轉性支出的改善程度大於租稅收入

形成所得分配不均的原因

- 以下原因使台灣所得分配不均問題更加惡化
 - 全球化、經濟自由化、知識經濟時代
 - 部分工時、派遣人力、以國外廉價勞力替代等狀況增加
 - 金錢遊戲盛行
 - 家庭結構改變
 - 房地產價格飆漲
 - 教育改革
 - 學歷貶值

世代公平性

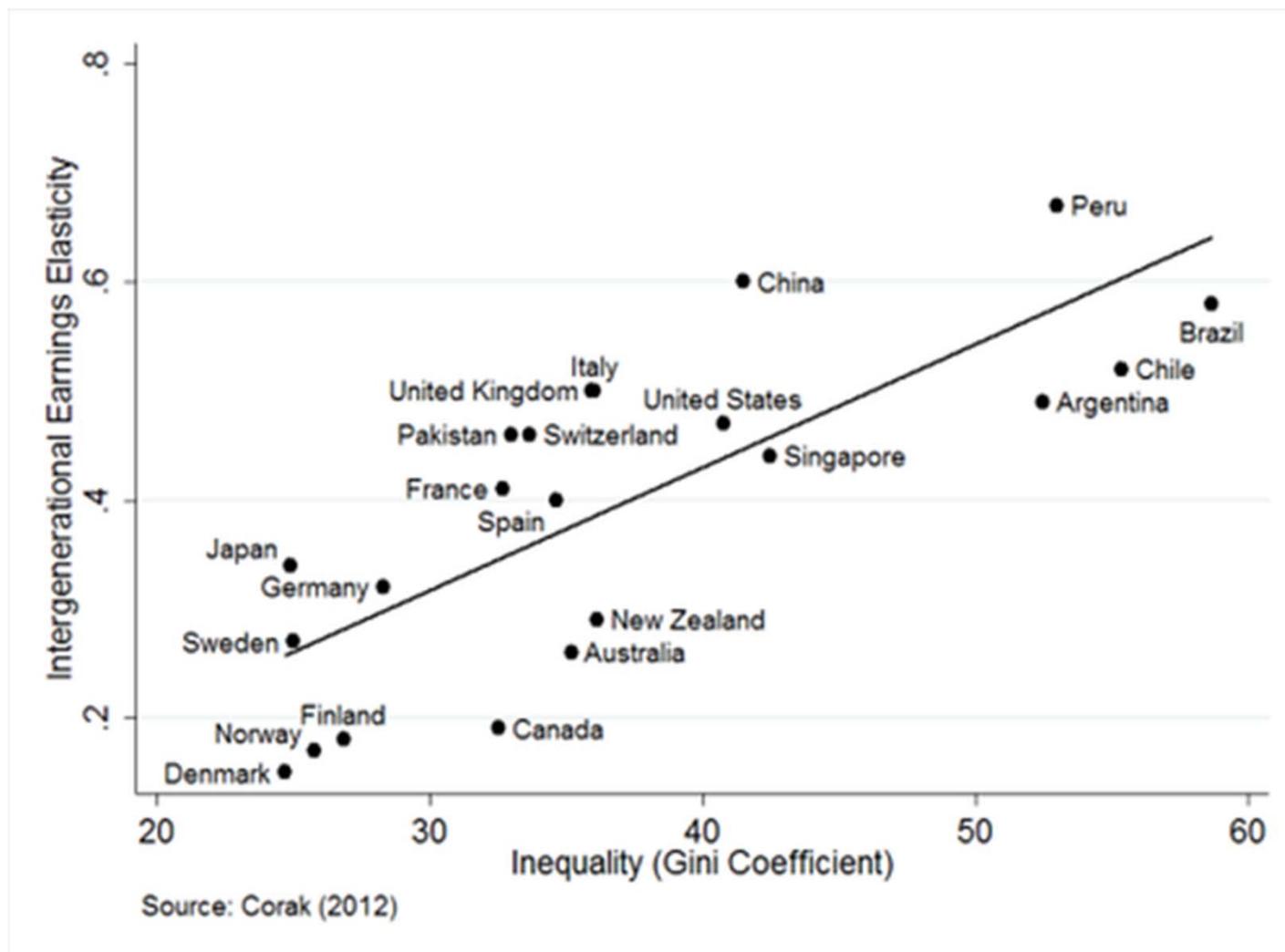
□ Corak (1999)

- 以父子之間的所得關係計算出世代所得彈性
- 薪資所得流動性會比總所得的流動性來的好

□ Corak (2013)

- 將世代流動彈性與所得分配不均程度（基尼係數）之間的關係繪製成圖，則將這條線稱為 Great Gatsby Curve，為一條正斜率的直線
- 表示所得分配越不均時，世代之間的流動性也越差
- 可能是因為父母親可以移轉經濟優勢給下一代

研究方法：大亨蓋茲比曲線 (Great Gatsby Curve)



世代公平性

□ Yi *et al.* (2013)

- 分析中國不同世代子女受教年限及父母所得間的關係
- 結果顯示世代間的流動性越來越差

□ 產生階級世襲 靠爸族等相關議題

形成世代所得分配不均的原因

- 人口結構變化：高齡化 少子化
 - 2016年扶老比將超越扶幼比
 - 2018：14% (高齡社會)
 - 政治面：投票行為及公民參與產生變化
 - 財政面：衝擊社會保險財務
 - 高齡化使得支出擴張
 - 少子化使得收入縮減
 - 健保精算報告：2036年費率水準必須達 9.37%

形成世代所得分配不均的原因

□ 財政面

- 收入面：租稅制度對於資本報酬多租稅優惠，資本持有稅偏低，但年輕世代資本累積較少
- 支出面：社會安全制度採隨收隨付制
- 政府負債 & 潛藏負債：債留子孫

世代間公平性衡量

□ 劉宗欣與林恭正(2002)

□ 研究方法：世代會計法

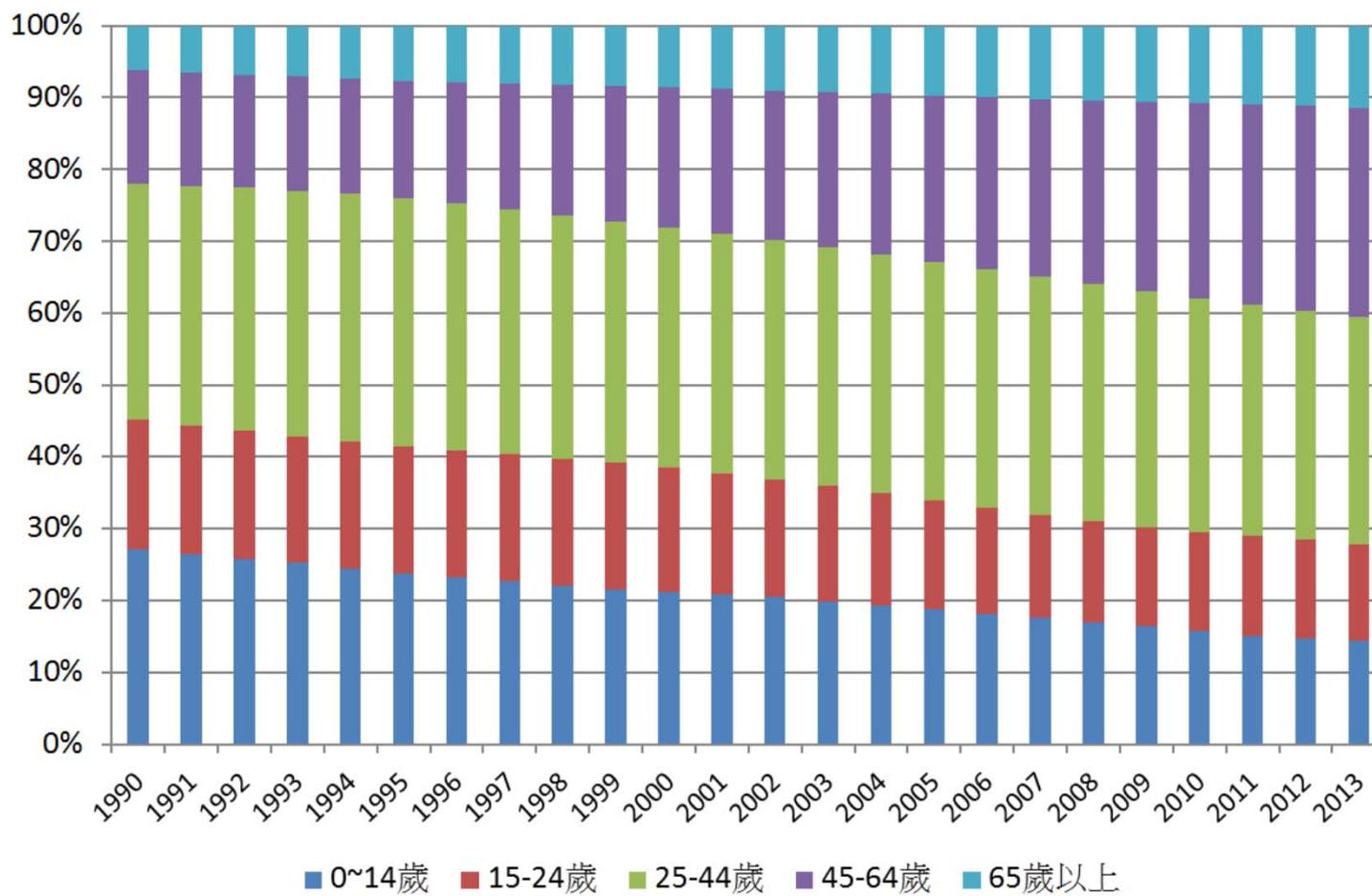
- **研究結果**：臺灣財政政策確實會造成世代財政負擔的不公平，而**債務餘額及人口老化**皆會造成此問題，政府必須減少財政支出解決跨世代不公平問題。

□ 劉宗欣（2004）

■ 研究方法：世代會計法

- **研究結果**：未來世代的財政負擔高於當期各世代，造成不平衡的原因主要是**社會福利支出以及政府債務餘額增加**

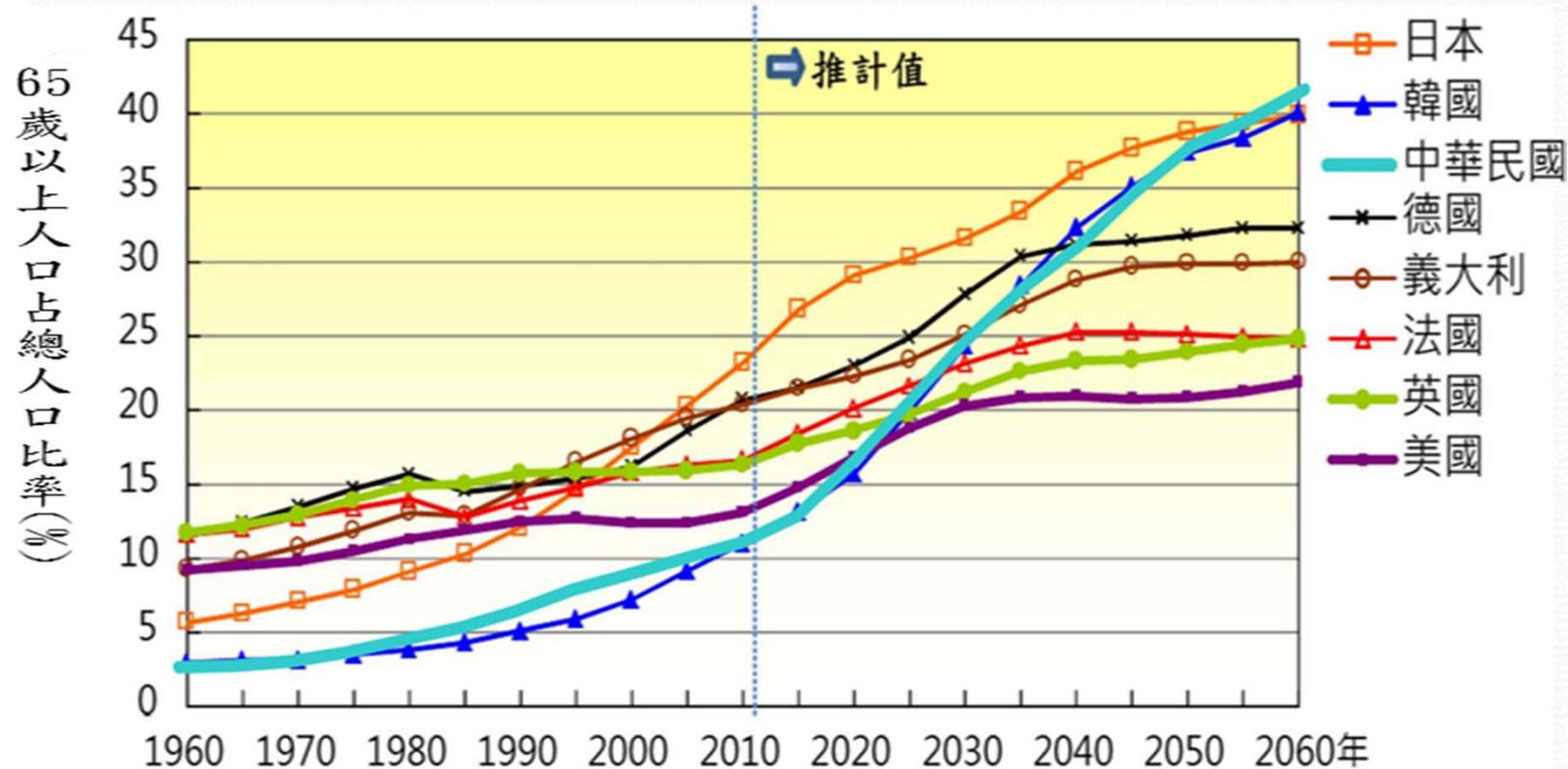
人口問題



資料來源:主計總處人口統計資料

人口老化速度

□ 從老年人口比例成長趨勢來看，我國老化速度快

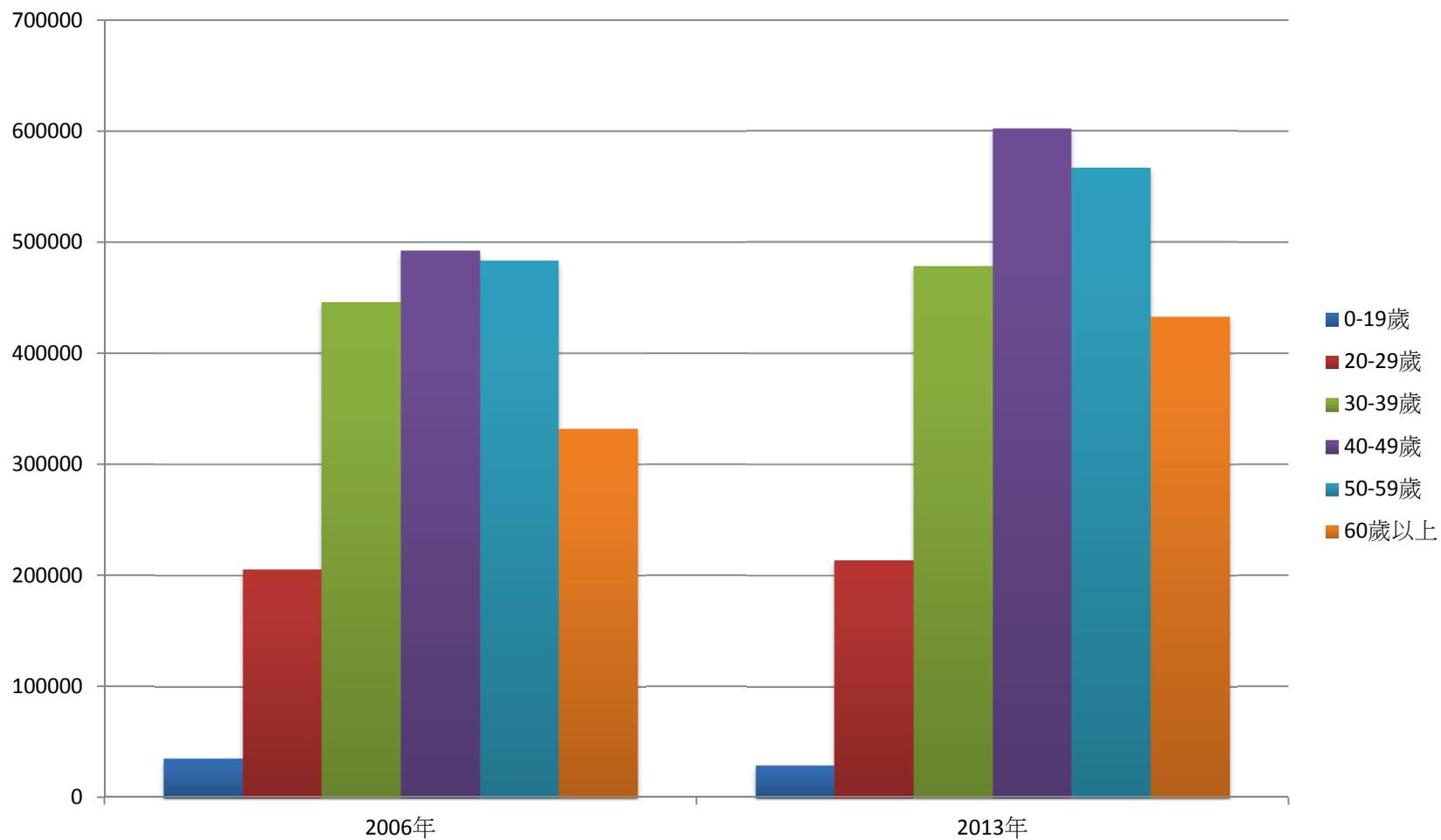


各國歷年65歲以上人口佔率

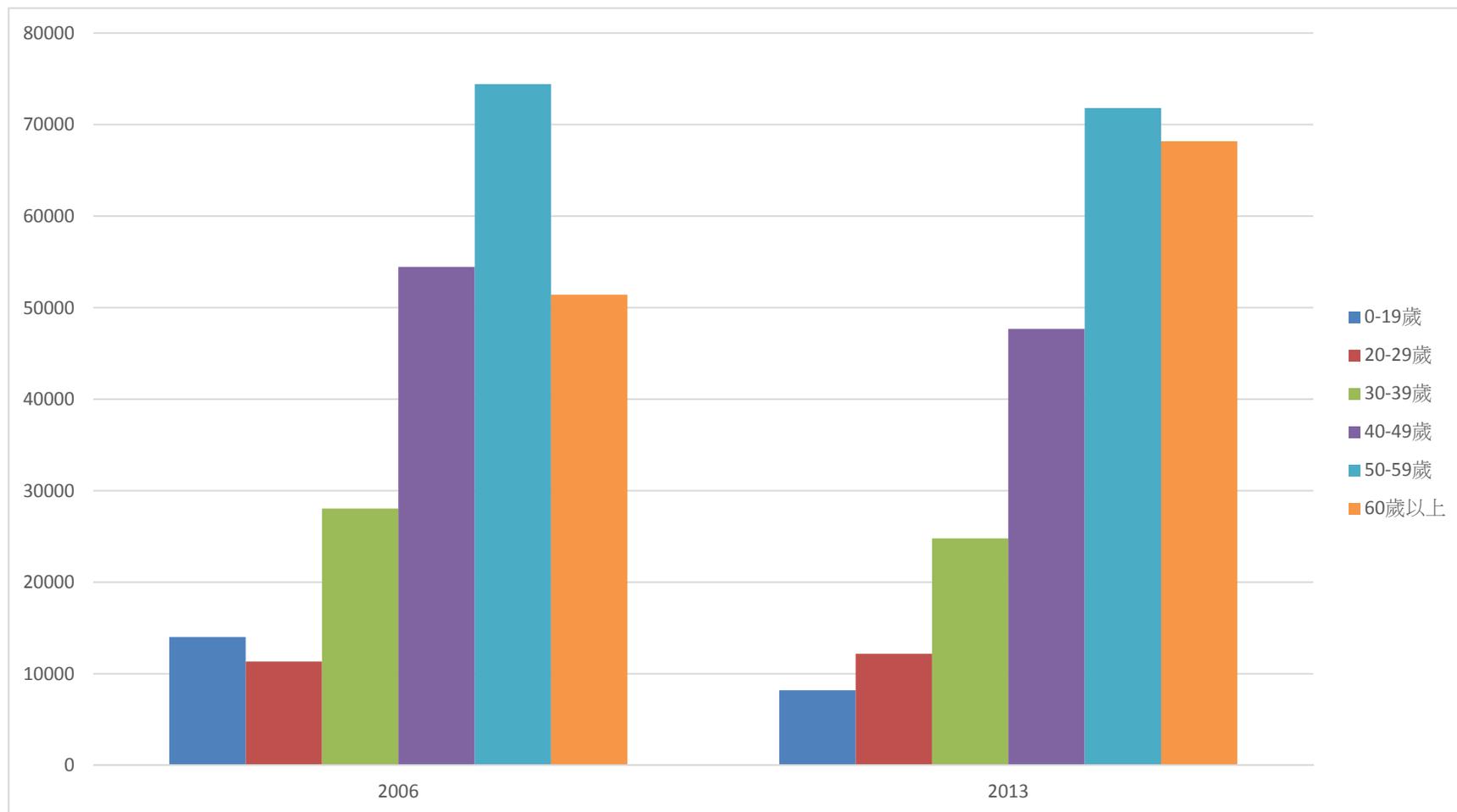
實質薪資變化



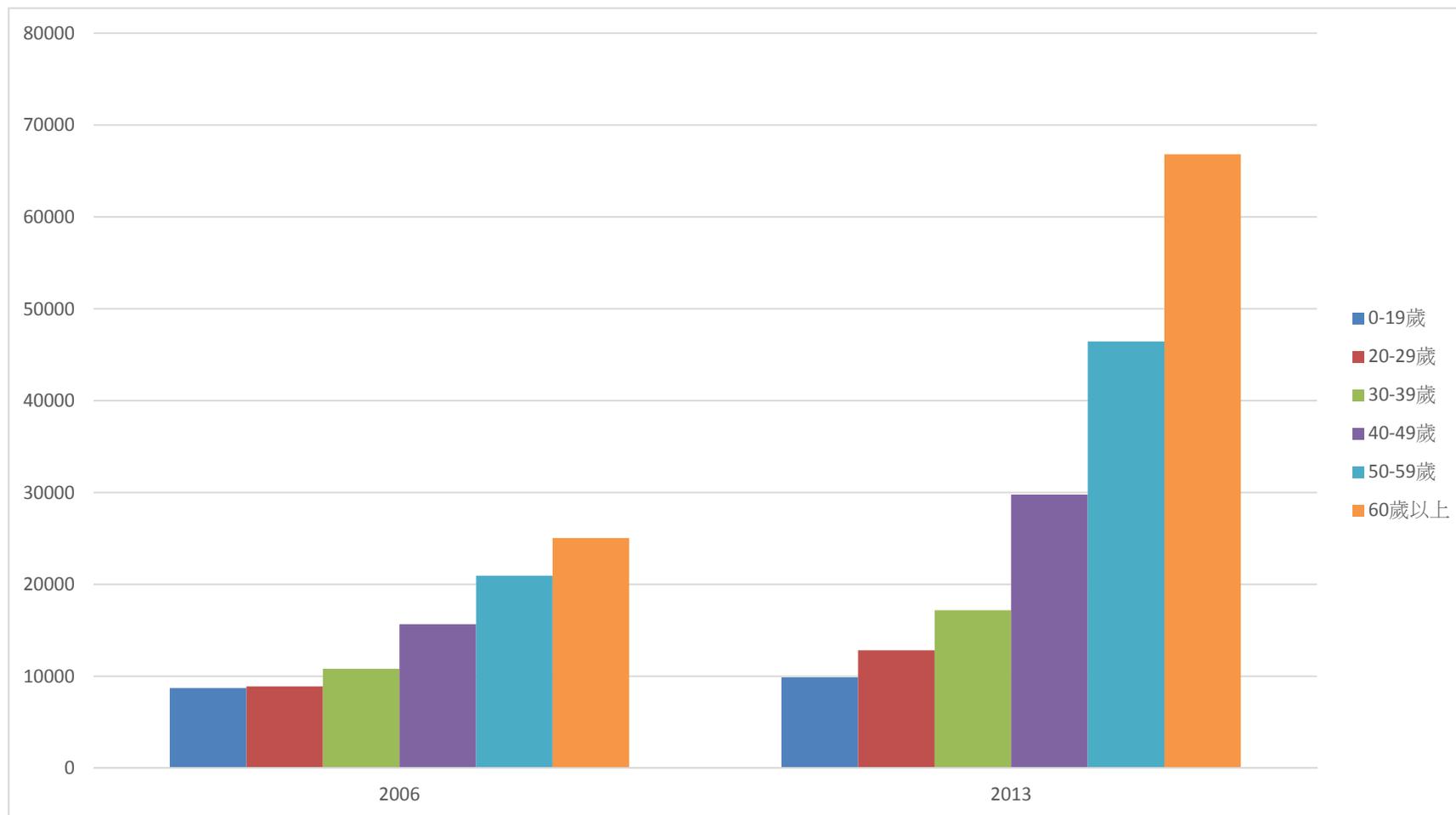
2006年與2013年各年齡組平均年薪資所得



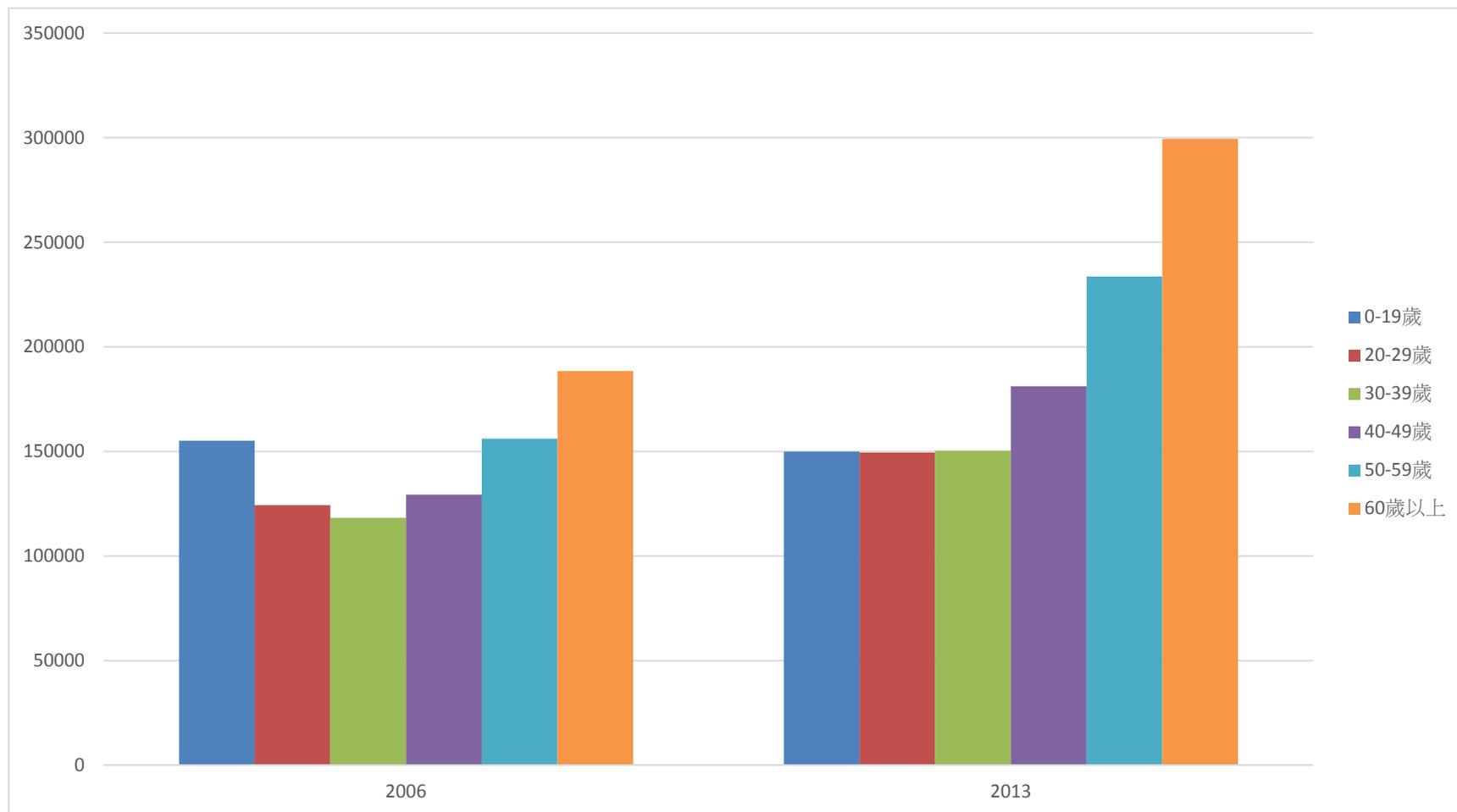
2006年與2013年各年齡組平均年股利所得



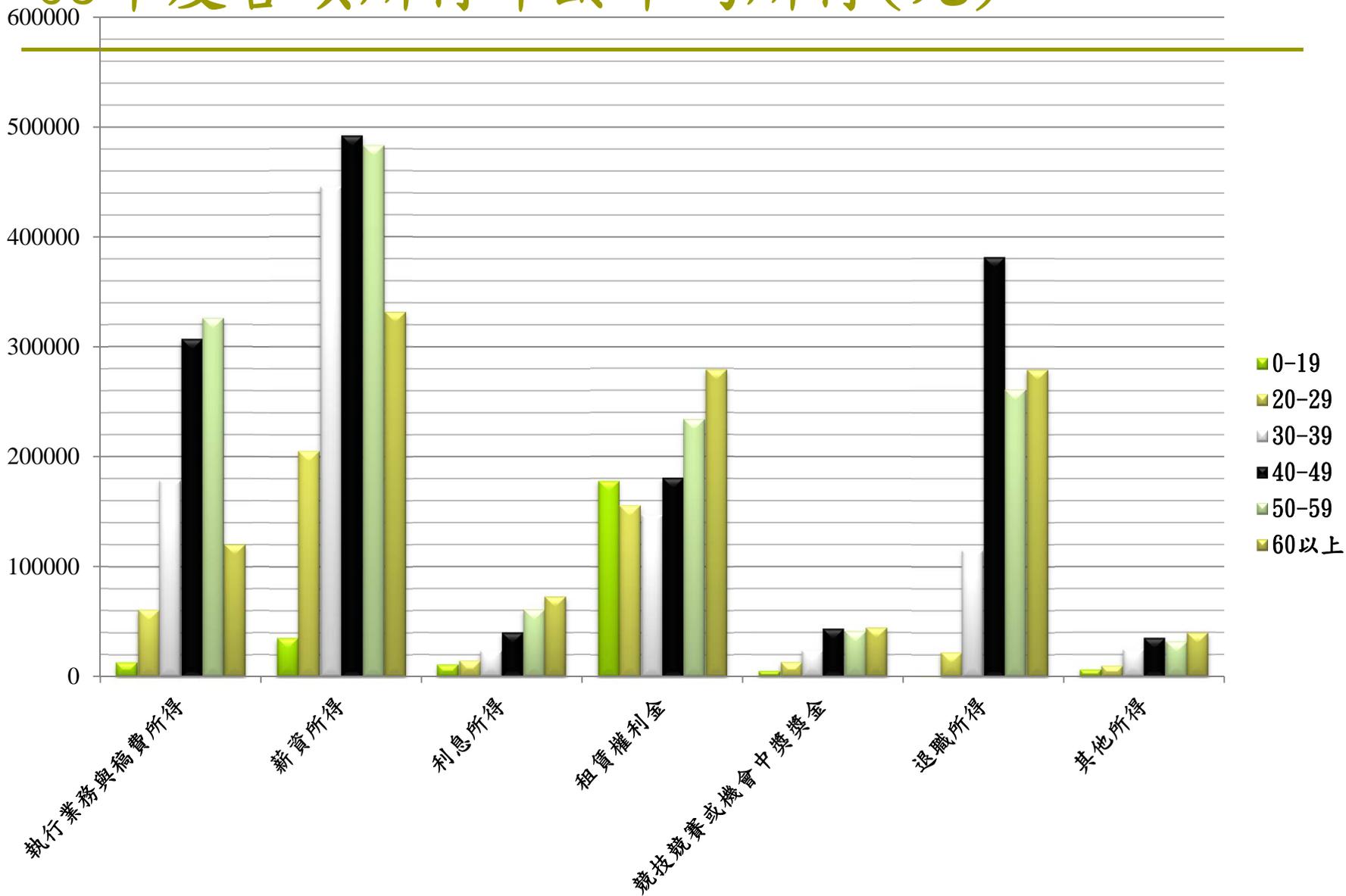
2006年與2013年各年齡組平均年利息所得



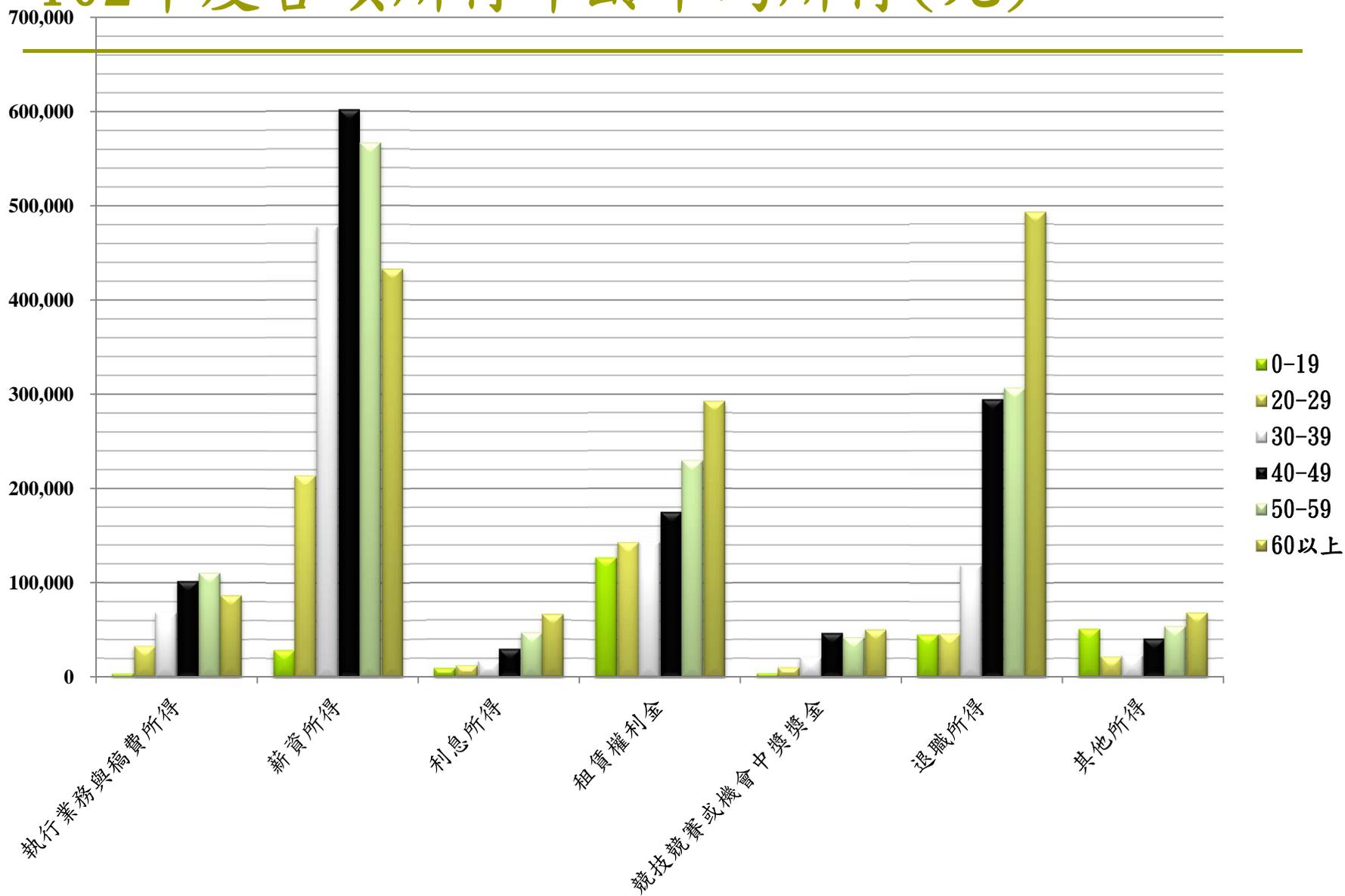
2006年與2013年各年齡組平均年租賃所得



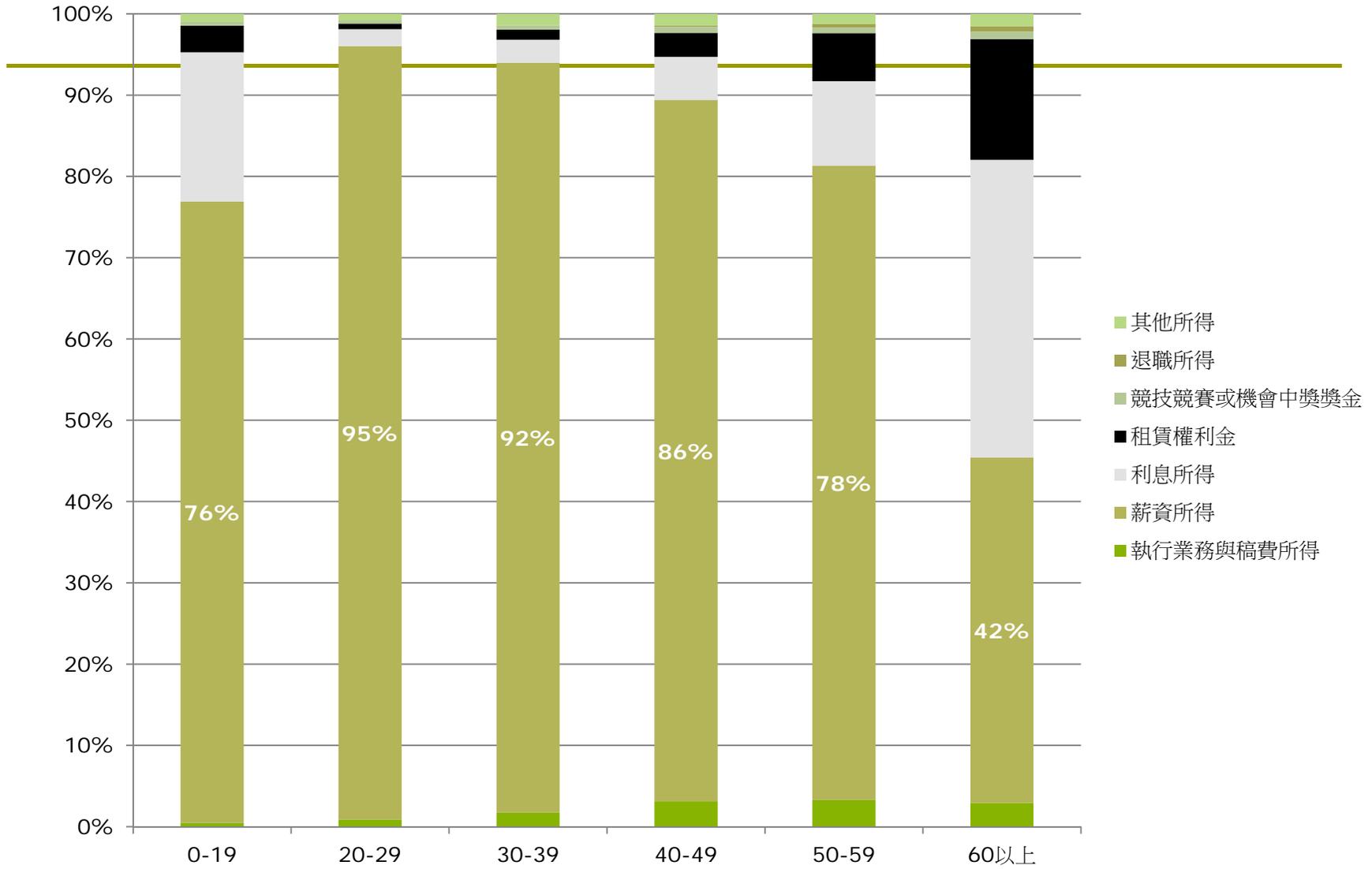
95年度各項所得年齡平均所得(元)



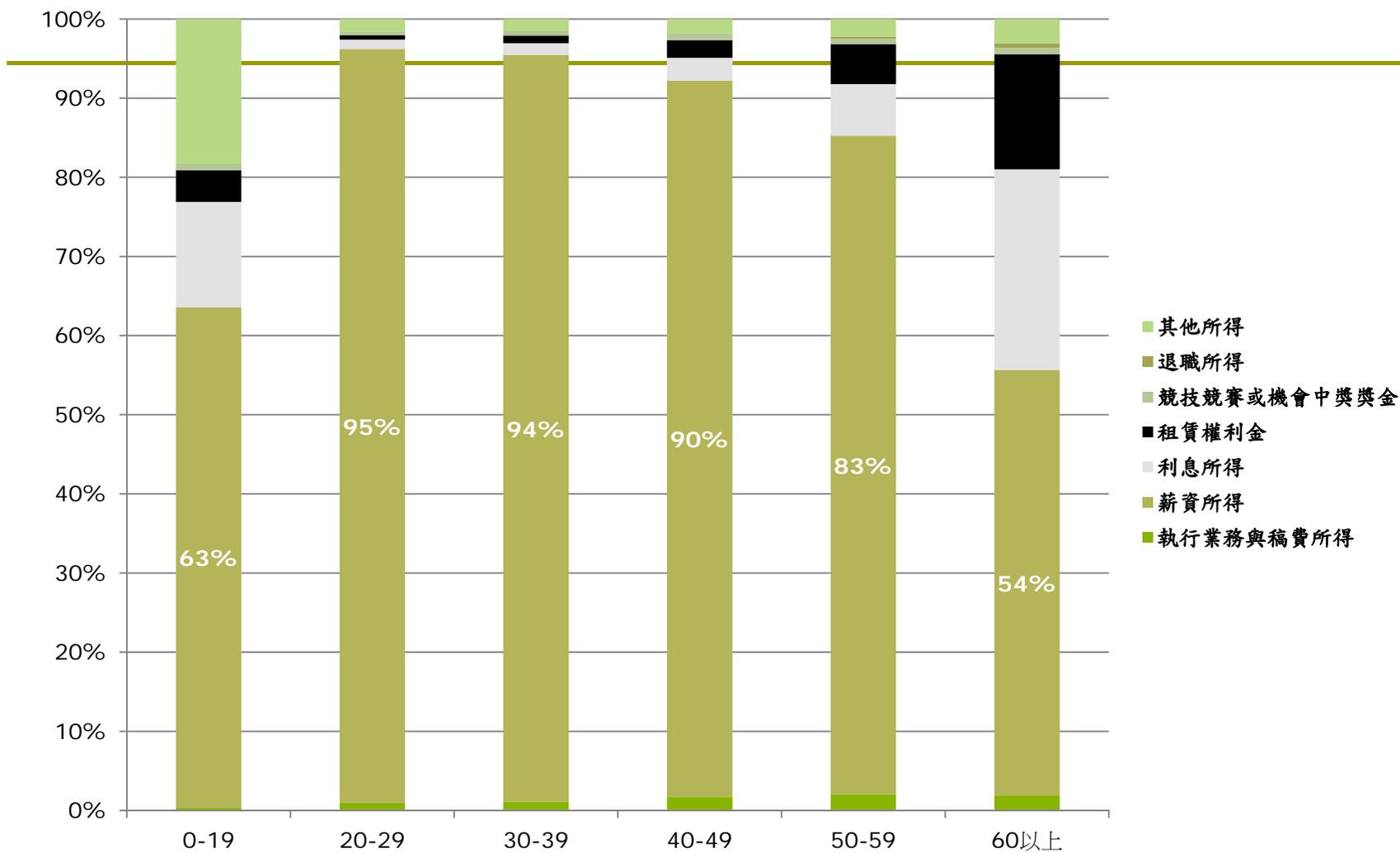
102年度各項所得年齡平均所得(元)



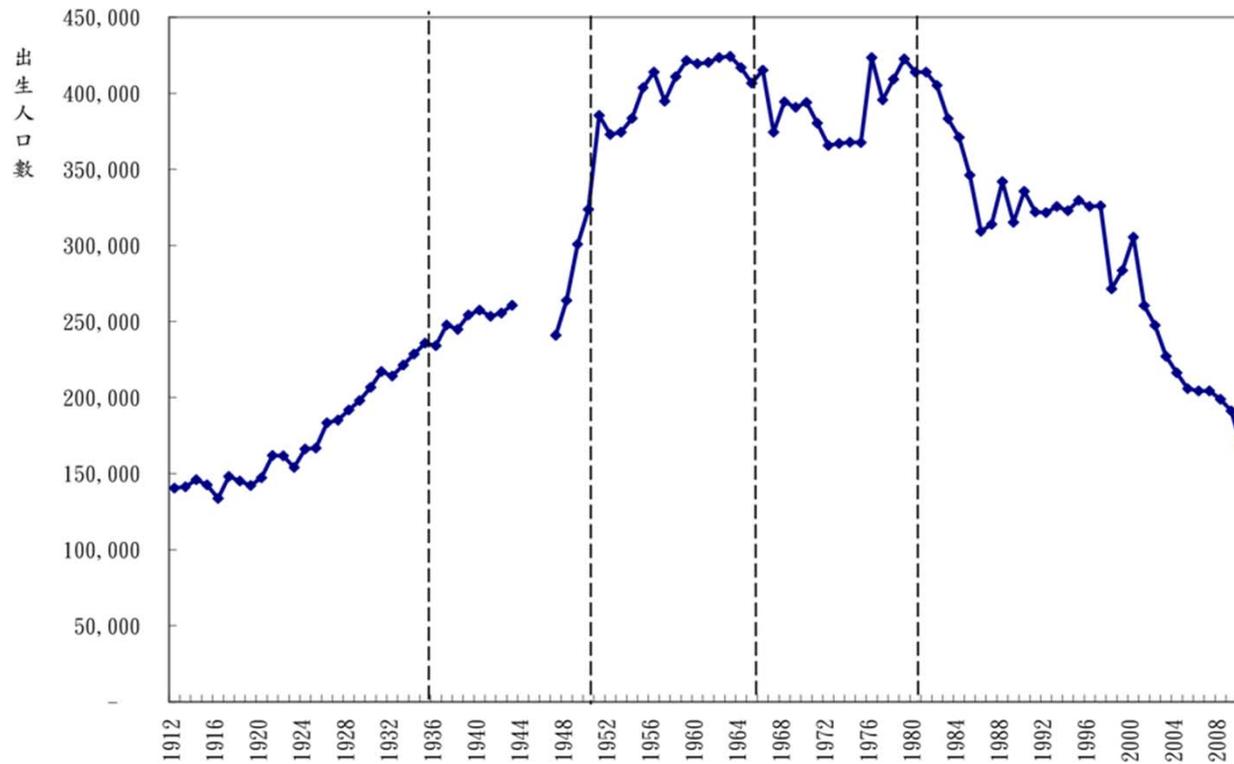
95年度 各年齡層所得占率



102年度 各年齡層所得占率



未來負擔加重



出生人口高峰期
目前介於35-65歲

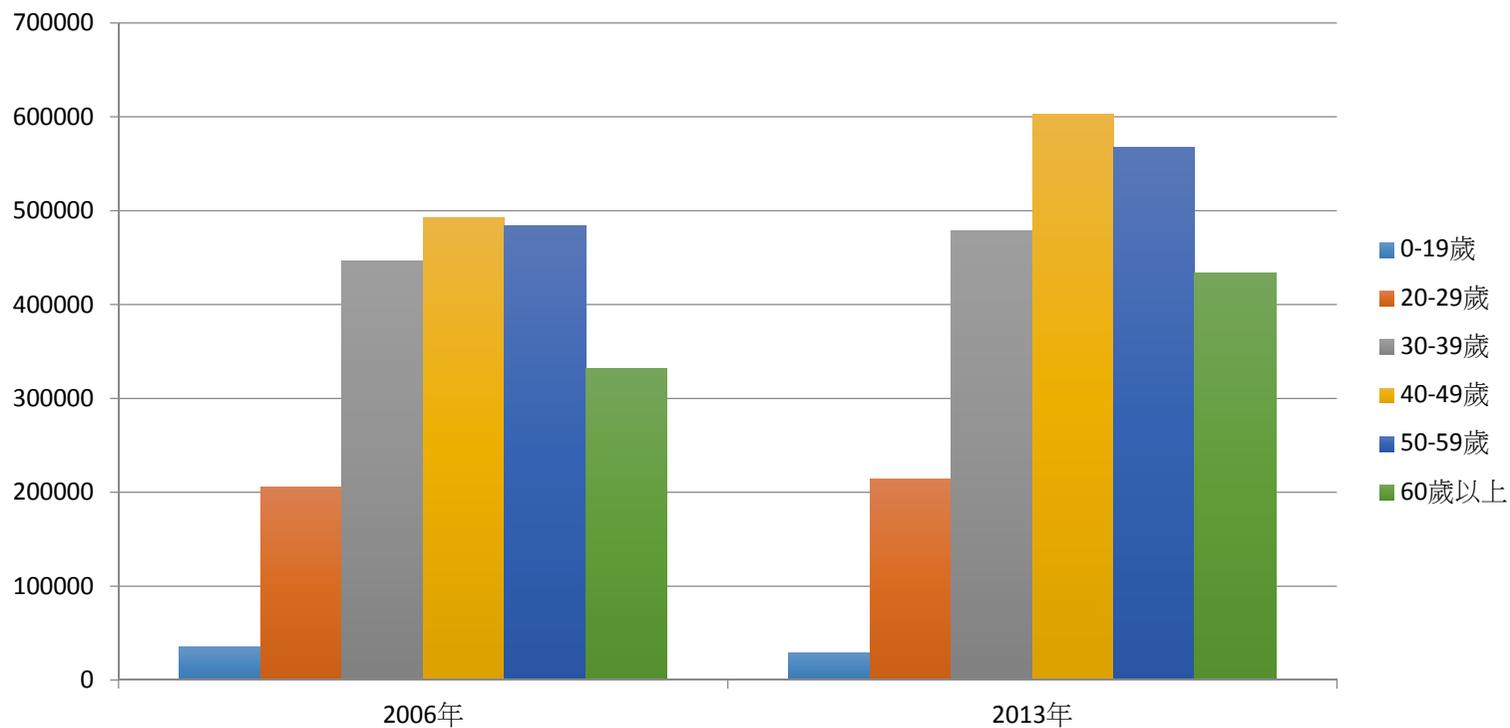
💰 年金破產預估時間表

名稱	預計破產時間!
軍人退撫基金	2019年
勞保基金	2027年
公校教師退撫基金	2027年
公務人員退撫基金	2031年
國民年金	2046年

資料來源：退撫基金精算報告書
Yahoo奇摩新聞整理製表

社會保險財務問題之緣由

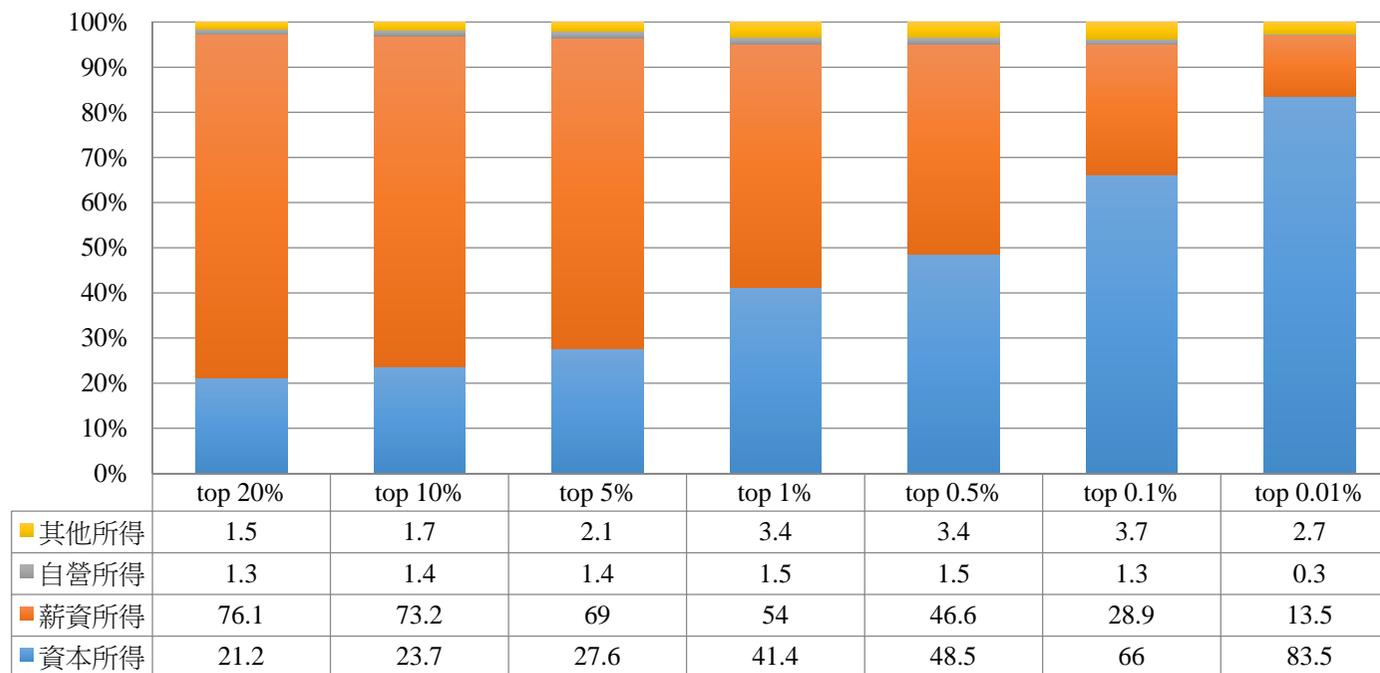
- 40歲以下年輕世代的薪資所得幾無成長，對於各社保財務將形成龐大的改革壓力。



2006年與2013年各年齡平均薪資所得（單位：元）

社會保險財務問題之緣由2

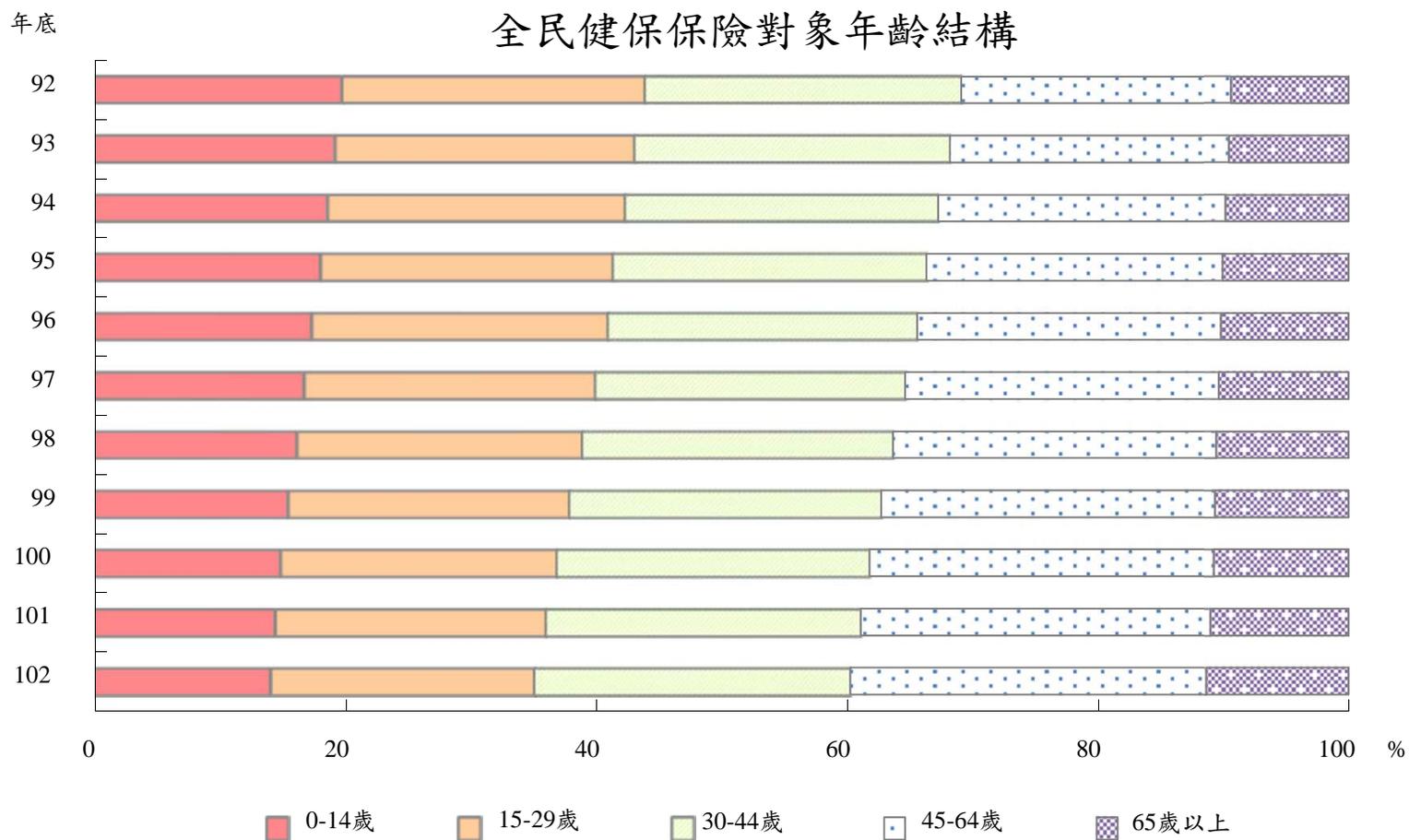
- 所得越高，薪資所得佔率大幅下降，以薪資所得為社會保險費計費基礎，將會形成保費負擔累退性的問題。



2013年各比例高所得族群所得份額

社會保險財務問題之緣由3

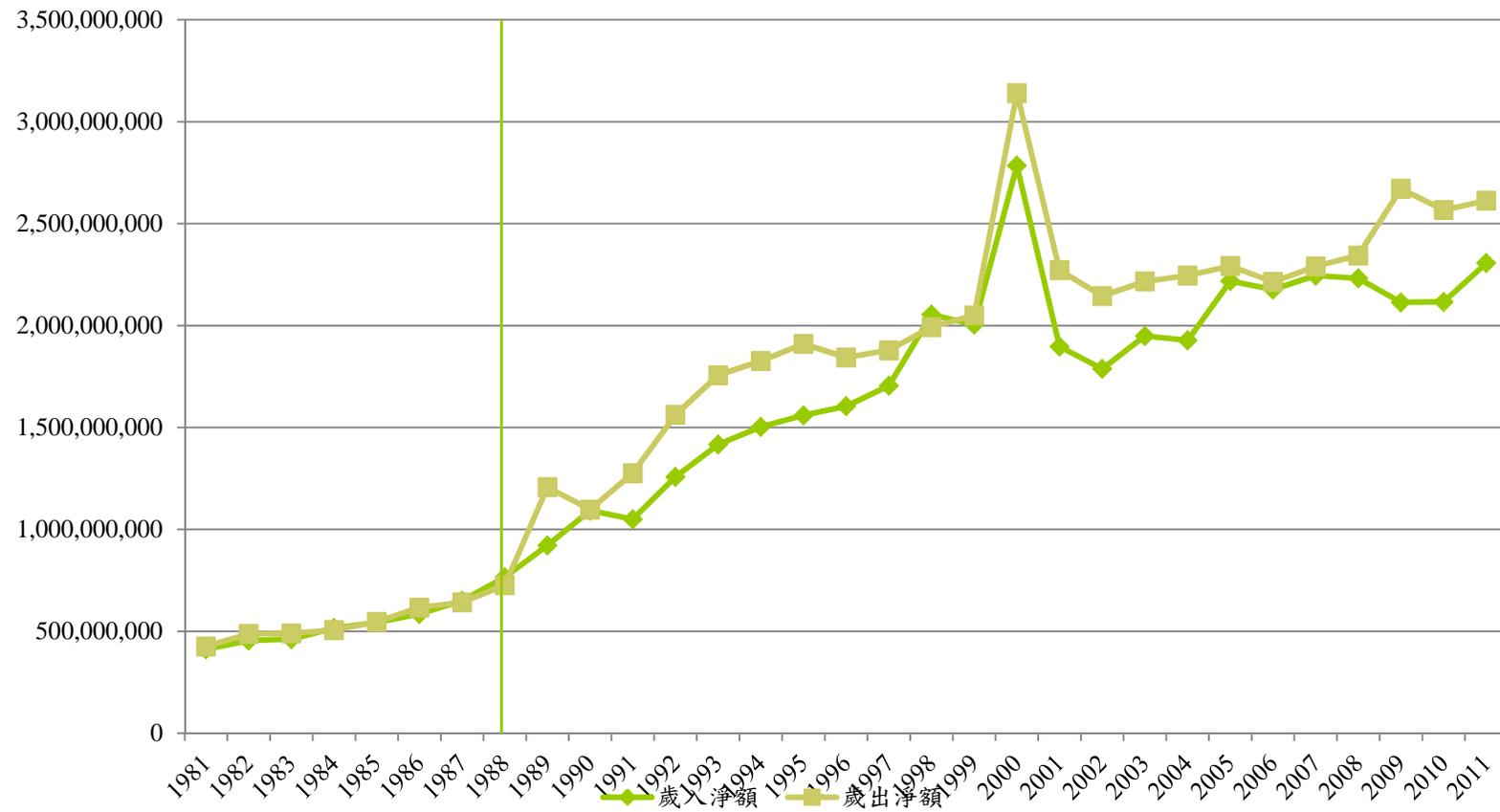
□ 我國人口面臨高齡化與少子化的問題



政府債務問題

- 存在結構性赤字問題
- 潛藏性債務

□ 台灣財政結構性問題：歲出淨額高於歲入淨額

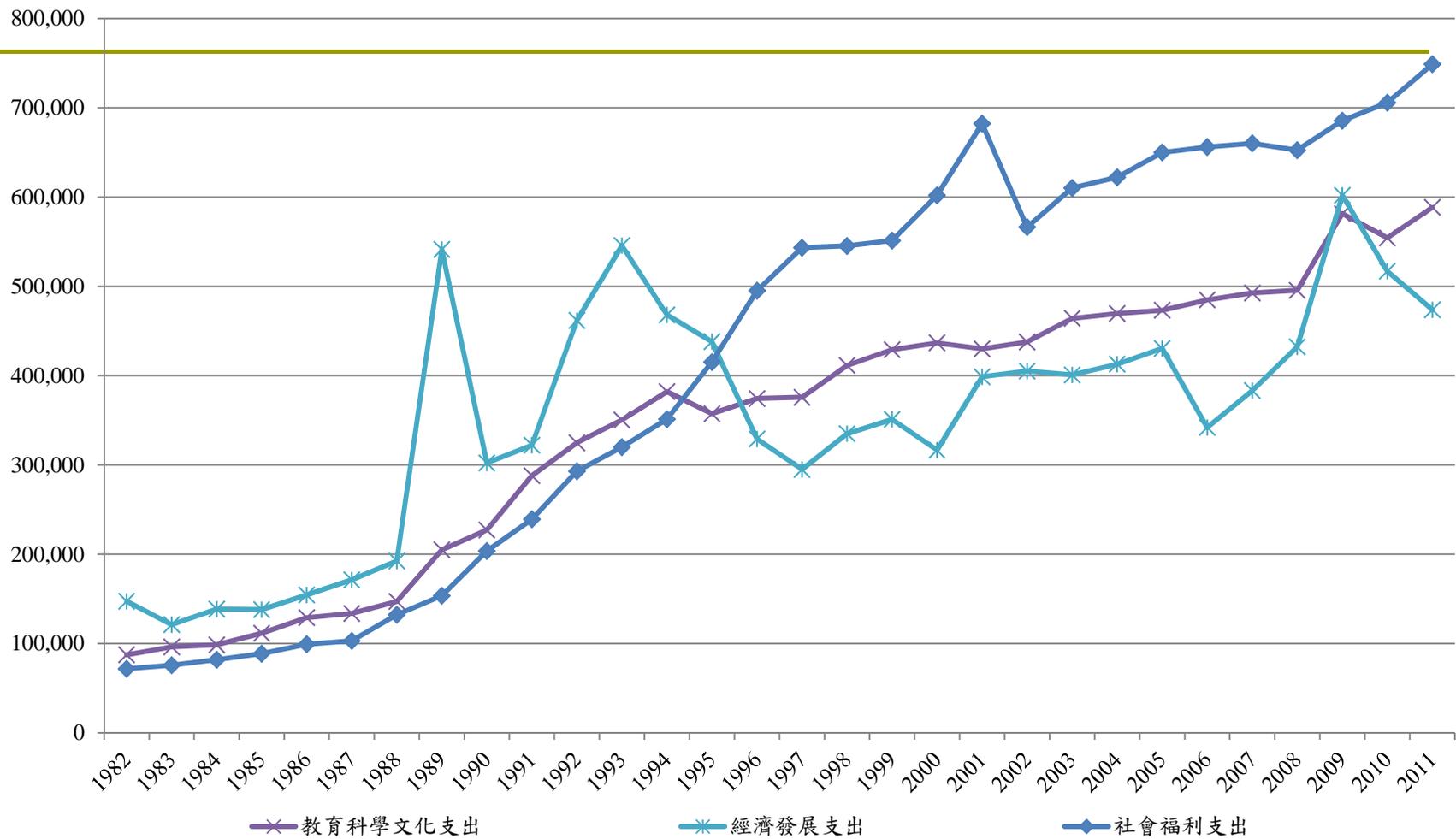


收入面

- 在企業方面，從1960實施的「獎勵投資條例」，1991年的「促進產業升級條例」，至最近的「產業創新條例」，皆以「減稅可刺激景氣」的思維推動相關修法。
- 在個人方面，則陸續推動提高綜合所得稅免稅額與扣除額、兩稅合一、土增稅減半徵收與遺贈稅率調降等減稅政策。

支出面

- 政府支出可依據政事別分類為九大項。
- 為了分析方便，將社會福利支出、社區發展及環境保護支出及退休撫卹支出三者歸類為社會福利支出。
- 臺灣支出細項占總支出比例最大之項目各時期有所不同
 - ▣ 在1996年以前，經濟發展支出為首要支出項目
 - ▣ 1996年之後取而代之的項目為社會福利支出，其次為教育科學文化支出，再者才為經濟發展支出。
 - ▣ 此三項支出已佔政府整體支出65%以上。



結構性赤字成因

□ 選舉因素

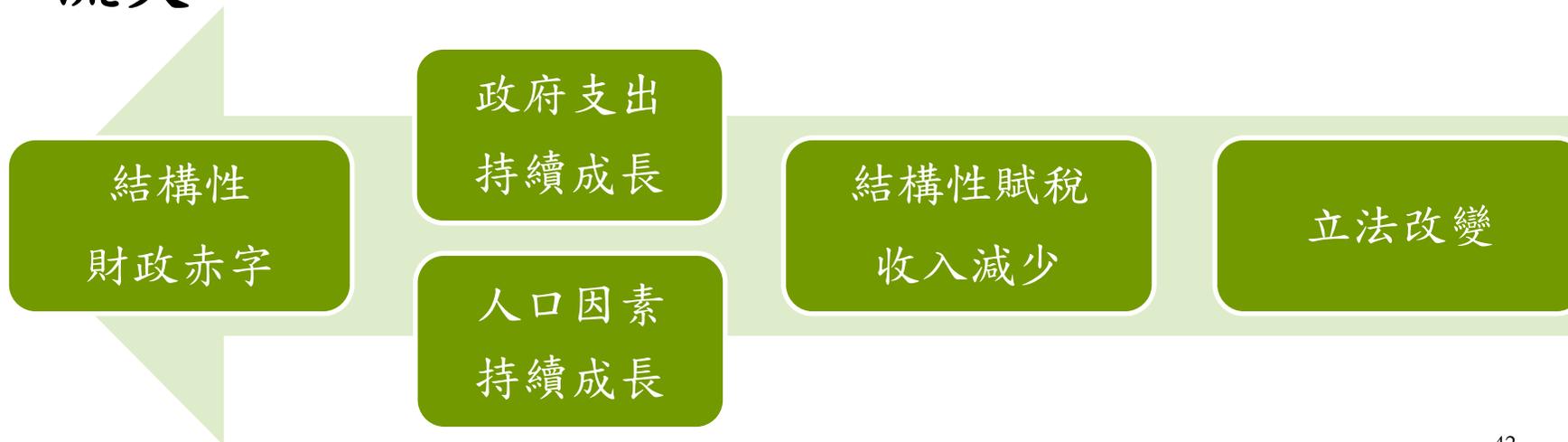
- 政府在選舉期間為了贏得選票而大幅擴張政府支出，且政治人物偏好透過推動減稅政策討好選民，導致財政結構失衡。

□ 人口因素：

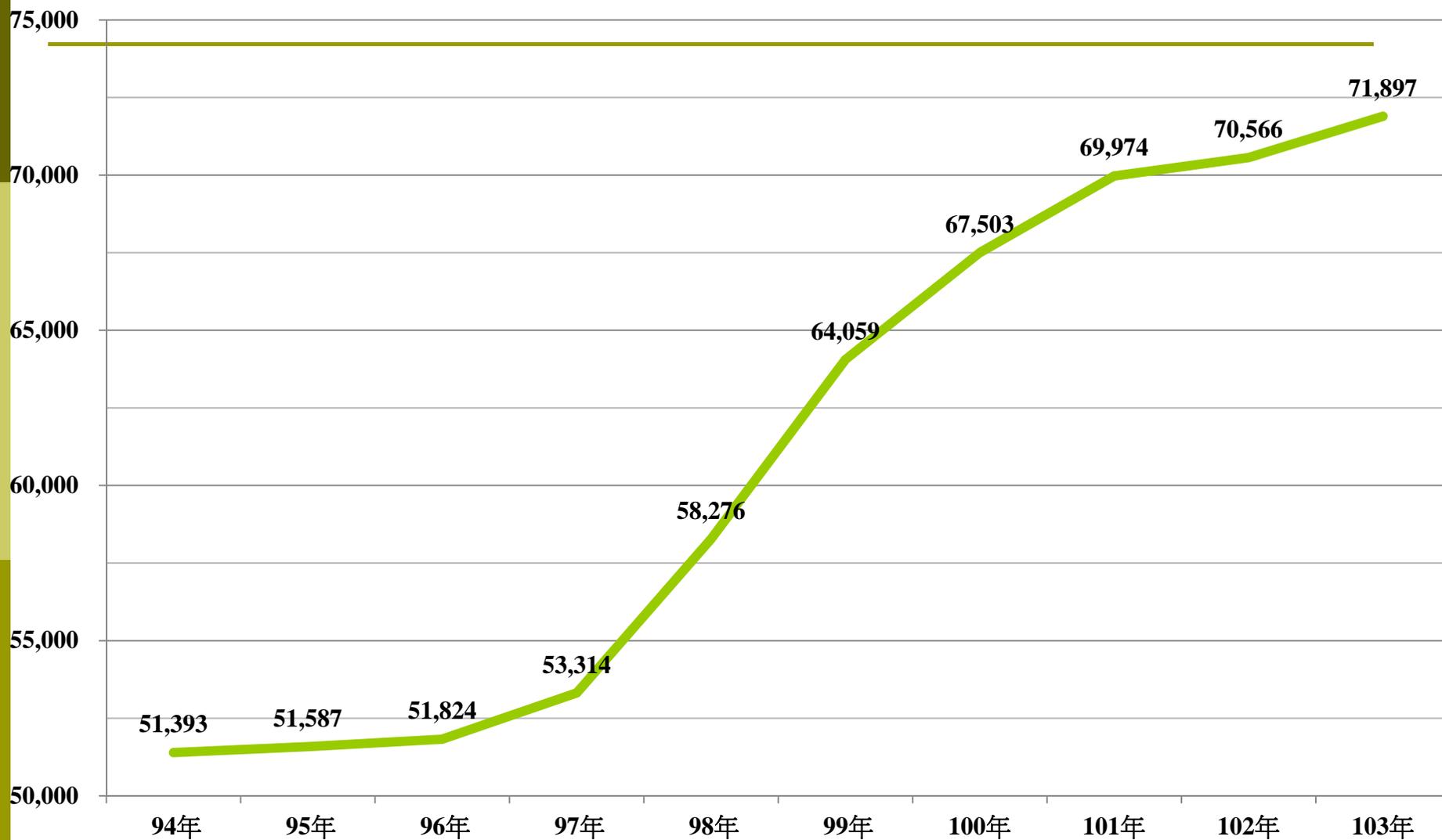
- 少子化：將使得未來新增勞動力減少，產業發展受到限制，國內需求與消費也會萎縮，經濟成長速度就會減緩，政府收入將不易增加。
- 人口老化：增加社會福利與保險的財務負擔

結構性赤字成因

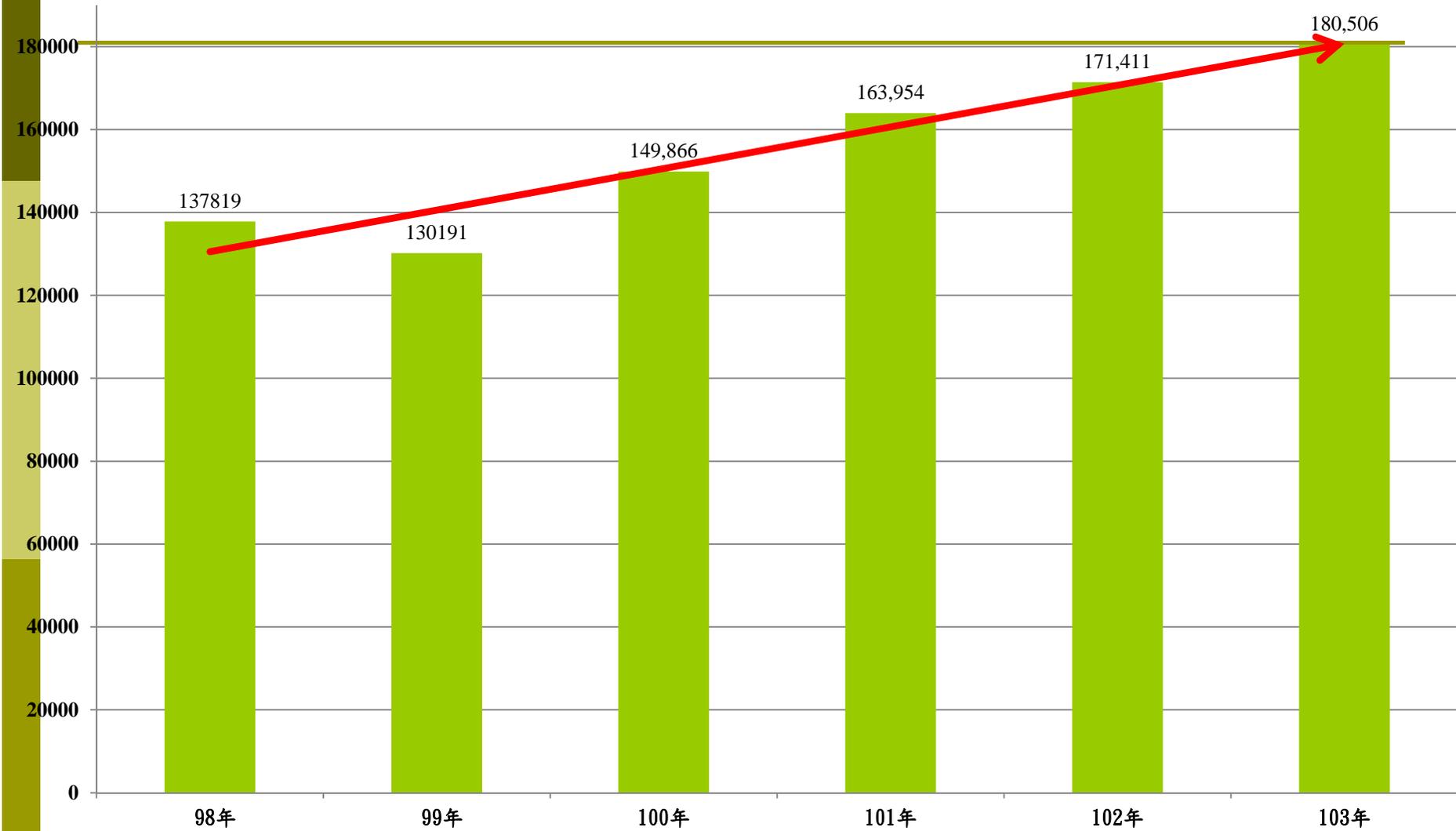
- 立法改變對各項租稅的結構性變動影響甚深，而且幾乎是呈現減少的現象。
- 政府施行減稅措施雖常以刺激經濟、擴大稅基之說法為藉口；但無顯著成效，反而導致稅基嚴重流失。



中央與地方政府合計之未償債務餘額 (億元)



中央與地方政府合計之潛藏債務餘額 (億元)



房地產價格飆漲

台北市

單位:萬元

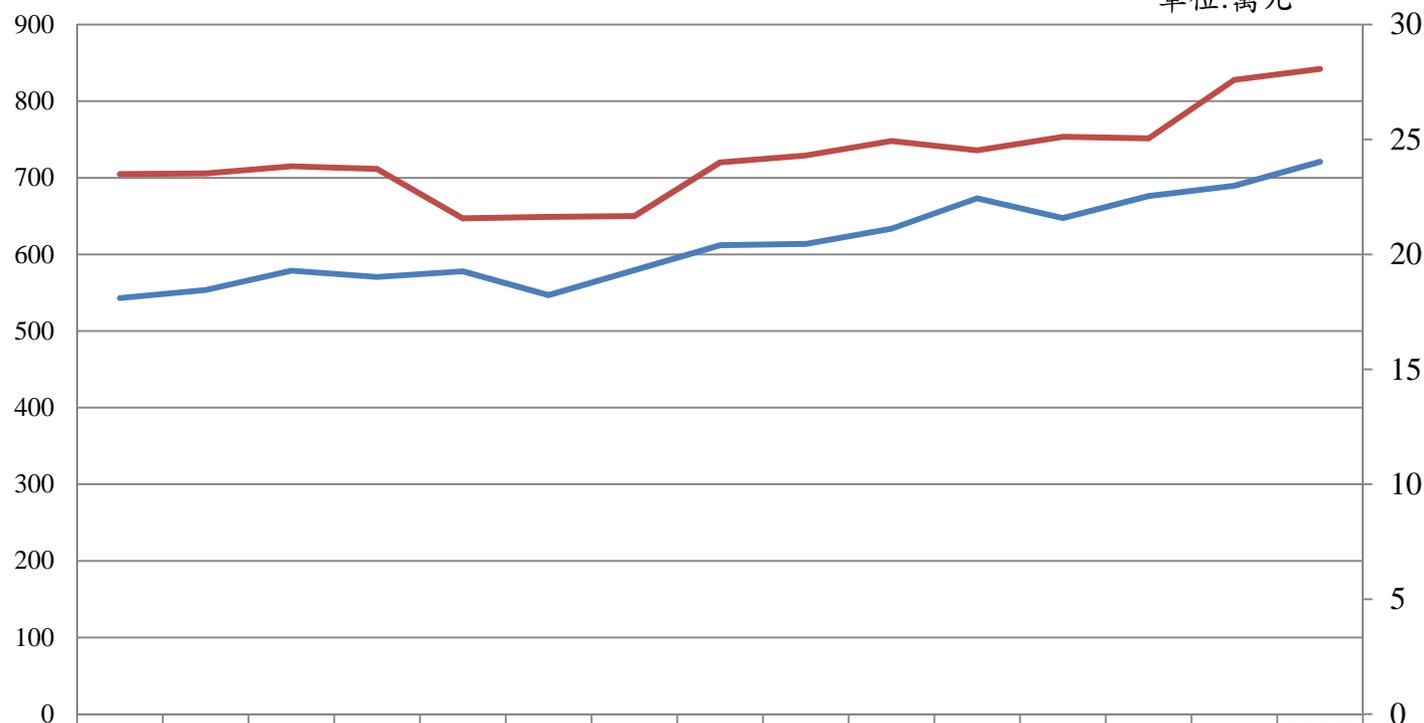


— 平均買賣契約總價	1483.7	1317.2	1470.5	1365.6	1287.9	1204.7	1217.7	1392.2	1400.1	1519.2	1507.7	1519.3	1498.1	1668.7	1739.1
— 平均買賣契約單價	37.3	35.61	37.95	40.66	41.24	35.04	39.25	43.79	45.29	50.14	53.13	50.72	52.9	52.5	54.27

房地產價格飆漲

新北市

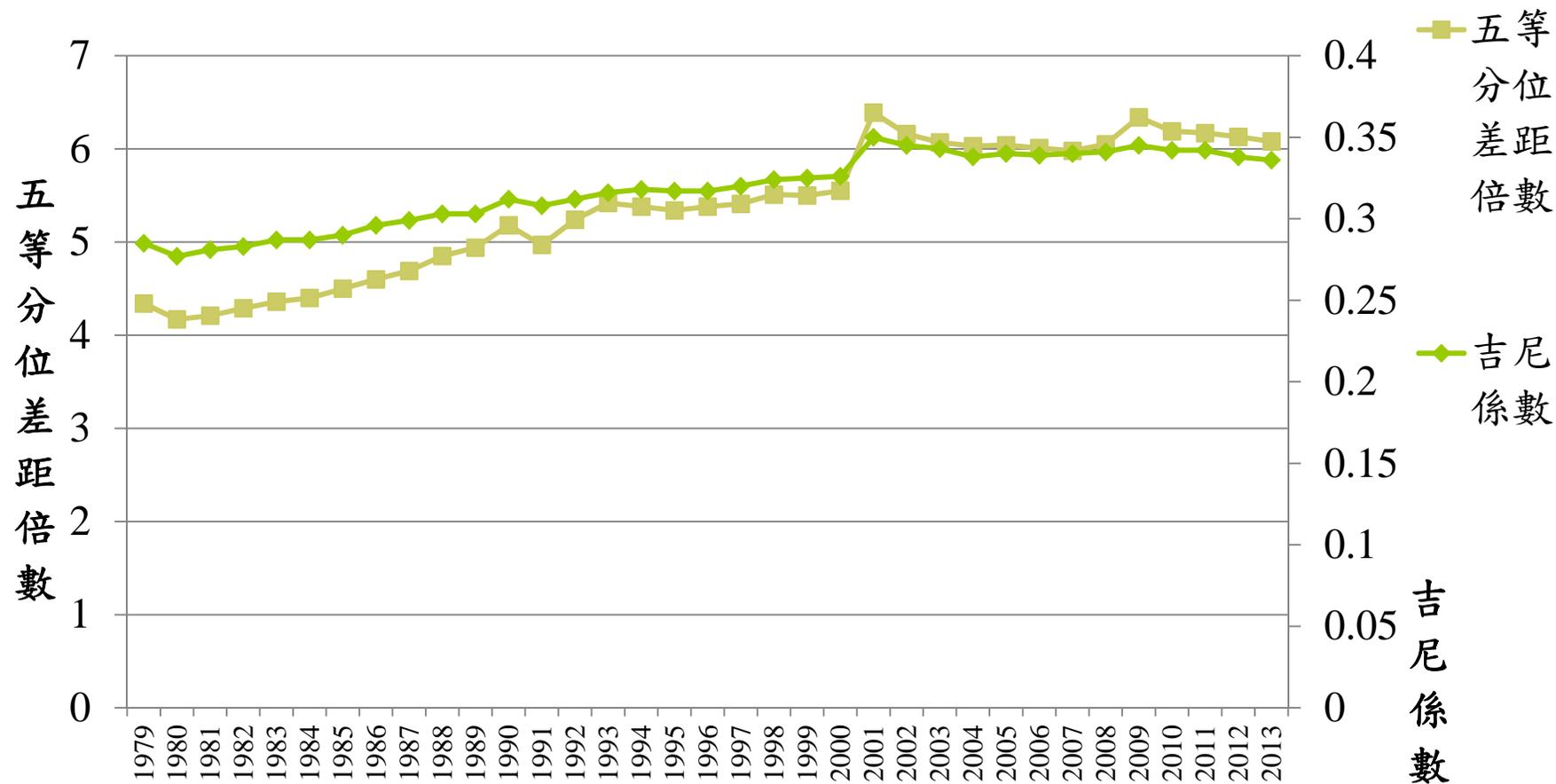
單位:萬元



— 平均買賣契約總價	704.71	705.61	715.09	711.44	647.04	648.78	649.85	720.02	729.13	747.94	735.86	753.35	751.35	827.76	841.98
— 平均買賣契約單價	18.1	18.45	19.29	19.02	19.26	18.23	19.31	20.4	20.45	21.12	22.44	21.58	22.54	22.99	24.03

所得分配變化

我國歷年吉尼係數及五分位所得差距倍數



臺灣家庭收入之世代分析-家庭收支調查

歷年吉尼係數比較

戶長 年齡	20歲 世代	25歲 世代	30歲 世代	35歲 世代	40歲 世代	45歲 世代	50歲 世代	55歲 世代	60歲 世代
1979	0.26	0.26	0.26	0.26	0.27	0.27	0.29	0.33	0.35
1984	0.26	0.25	0.26	0.25	0.27	0.29	0.33	0.39	0.43
1989	0.25	0.25	0.26	0.28	0.31	0.36	0.43	0.42	0.42
1994	0.28	0.26	0.28	0.30	0.37	0.45	0.45	0.39	0.38
1999	0.27	0.27	0.31	0.38	0.43	0.42	0.33	0.34	0.34
2004	0.29	0.32	0.37	0.44	0.45	0.33	0.34	0.35	
2009	0.33	0.35	0.41	0.45	0.37	0.36	0.34		

臺灣家庭收入之世代分析-家庭收支調查

歷年十等分位倍數差距比較

戶長 年齡	20歲 世代	25歲 世代	30歲 世代	35歲 世代	40歲 世代	45歲 世代	50歲 世代	55歲 世代	60歲 世代
1979	3.63	3.26	3.05	3.06	3.32	3.26	3.89	4.94	6.01
1984	3.18	3.06	3.12	3.11	3.38	4.04	4.96	6.79	6.97
1989	3.10	3.04	3.12	3.50	4.85	6.13	8.02	5.94	6.40
1994	3.37	3.13	3.46	4.23	6.38	8.02	6.40	4.74	4.86
1999	3.27	3.56	4.47	7.12	8.19	5.19	4.19	4.07	4.62
2004	3.72	4.80	6.39	7.45	6.41	4.61	4.60	4.87	-
2009	4.92	6.37	7.72	6.89	5.27	5.13	5.15	-	-

財政政策影響評估



政府收入面改革



所得稅



個人所得稅重要變革

87

適用兩稅合一

95

實施所得基本稅額（最低稅負制）

99

綜所稅稅率前三級數各調降1%

102

證所稅復徵

103

綜所稅夫妻所得分開計算合併申報

104

富人稅綜所最高稅率調至45%

證所稅再度停徵

105

實施兩稅合一股利可扣抵額減半扣抵

稅損近1000億

所得稅法修正案

單位：億元

改革方案	內容	稅收影響
兩稅合一 稅制調整	本國個人股東以可扣抵稅額「半數」抵減其綜合所得稅	386
	本國法人股東維持現行課稅制度	0
	非居住者股東以可扣抵稅額中屬加徵10%營所稅部分「半數」抵繳該股利淨額之應扣繳稅額	65
	小規模營利事業之獨資、合夥組織維持現行課稅制度；其餘獨資、合夥組織須繳納應納稅額之「半數」，並以稅後淨利歸課資本主、合夥人之綜合所得稅	54
配套措施	薪資所得特別扣除額由10.8萬元提高為12.8萬元	-66
	身心障礙特別扣除額由10.8萬元提高為12.8萬元	-7
	中小企業增僱員工薪資費用加3成減除	-4
	放寬研發投資抵減年限(研發投資抵減率15%、抵減年限1年或抵減率10%、抵減年限3年，擇一適用)	-42
修正綜所稅 稅率結構	增加綜合所得稅課稅級距一級，規定綜合所得淨額超過1,000萬元部分，適用45%稅率	99
合計		485

企業所得稅重要變革

80

適用促產條例

87

適用兩稅合一 未分配盈餘加徵10%

89

適用促產條例及其他法律**投資抵減**企業得**抵減**未分配盈餘加徵之**稅額**（財政部發布解釋函令）

97

適用員工分紅費用化

營所稅盈虧互抵五年改至十年

99

營所稅調降25% \rightarrow 17%，
促產條例落日，由產創條取代

102

上市上櫃及公開發行公司適用IFRS

103

適用營所稅企業多聘員工可抵稅
企業基本稅額免稅額降至50萬

104.5

加薪四法

105

中小企業適用IFRS（全部企業都適用）

鼓勵企業聘僱員工及調薪相關政策

□ 調降營所稅

- 2009-2010年 25% → 17%

□ 促產條例落日

□ 產業創新條例

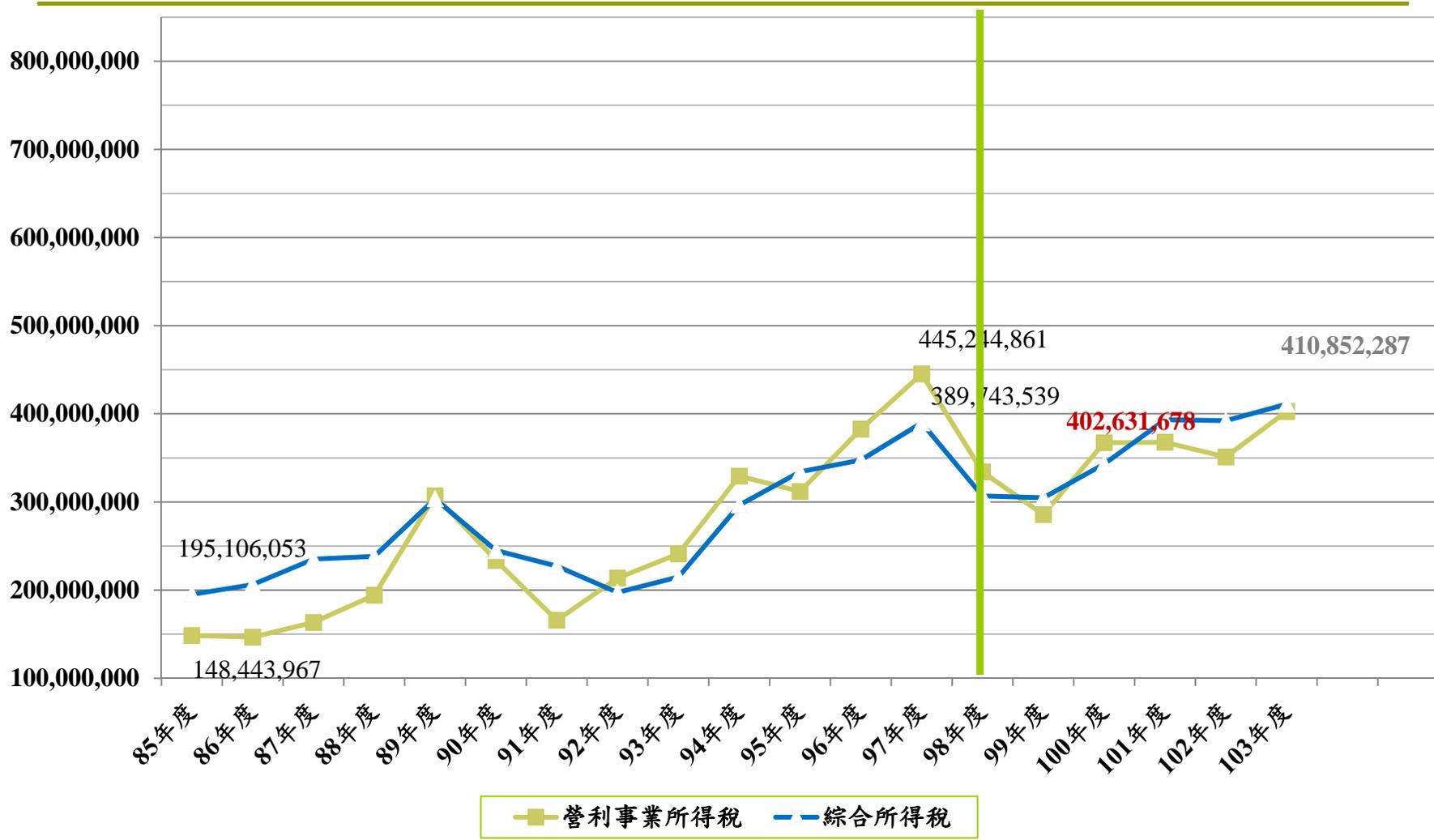
- 僅保留研究發展支出（含研發薪資費用）投資抵減
- 加入中小企業增雇員工之租稅補助

□ 預期目標

- 改善員工薪資水準
- 提高中小企業就業機會

□ 實證結果顯示此政策並無效果

所得稅 (仟元)



財產稅



財產稅重要變革

91.2

收兩年
土增稅（40、50、60）減半徵

93.2

土增稅延長減半徵收一年

94.2

與減徵優惠
永久調降稅率（20、30、40）

99

適用土增稅10%之優惠
土增稅增訂「一生一屋」規定

100.6

適用不動產奢侈稅

104

調高非自用房屋稅率

105

實施房地合一，奢侈稅退場

《廿一世紀資本論》

- 重點結論：若 r (資本報酬率) $>$ g (經濟成長率)，則資本累積將更集中
- r 大於 g ，就表示擁有大量資本的有錢人，其財產累積速度大於社會平均財產累積，而且是原本資本越多者累積越快，表示財富分配越來越不平均
- 若經濟社會的資本報酬率（ r ）大於經濟成長率（ g ），則資本集中在最富有少數人的趨勢將不可免。

□ 政策意涵：應透過課稅抑制資本成長

- 由於遺產及贈與稅為機會稅，建議每年課「總資本持有稅」，例如每年1%或2%。這種資本持有稅類似房屋稅、地價稅，只是稅基不只是土地房屋，而是所有資產財富，包括股票、現金等等，稍微減緩資本累積速度。
- 稅收可用於政府補助的教育與健保，而要透過健康改善與教育普及，去打破「富有資本家持續富有、貧窮底層持續貧窮」的社會不流動。

□ 稅務行政上對股票、現金等動產課稅有其困難度

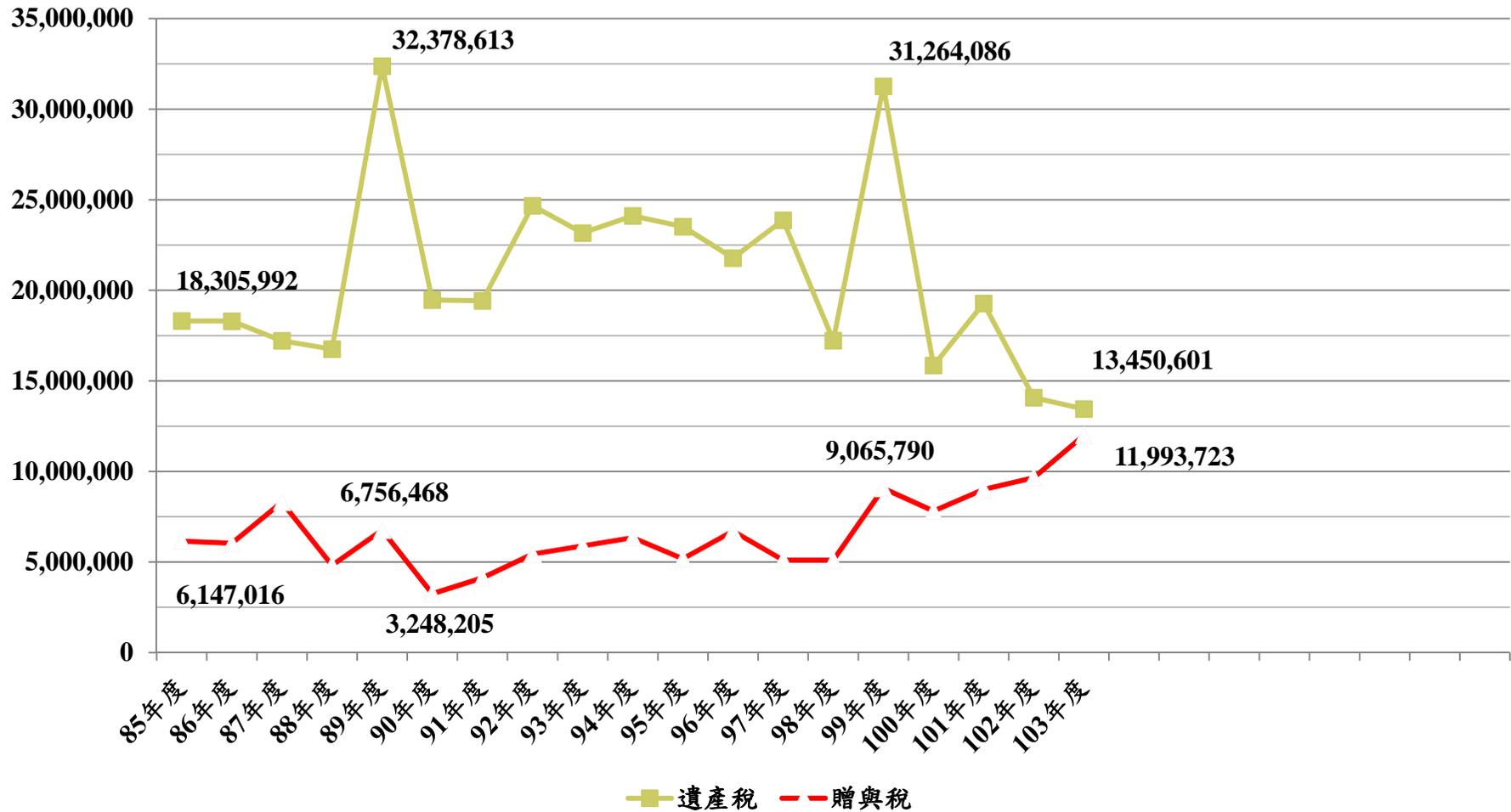
-
- 皮凱提《廿一世紀資本論》與薩伊茲Saes在Econometrica期刊發表專文，推導出最適遺產稅率，是50%至60%之間。台灣稅率是10%。
 - 朱敬一指出在遺產稅修低之後的六年裡，台灣的熱錢逐漸增加、房價被炒得日漸飆高、貧富差距明顯地年年拉大。父母每年都可以對子女贈予**數百萬台幣**而享受免稅，也是台灣社會貧富日益不均的重要因子。

朱敬一遺贈稅相關評論

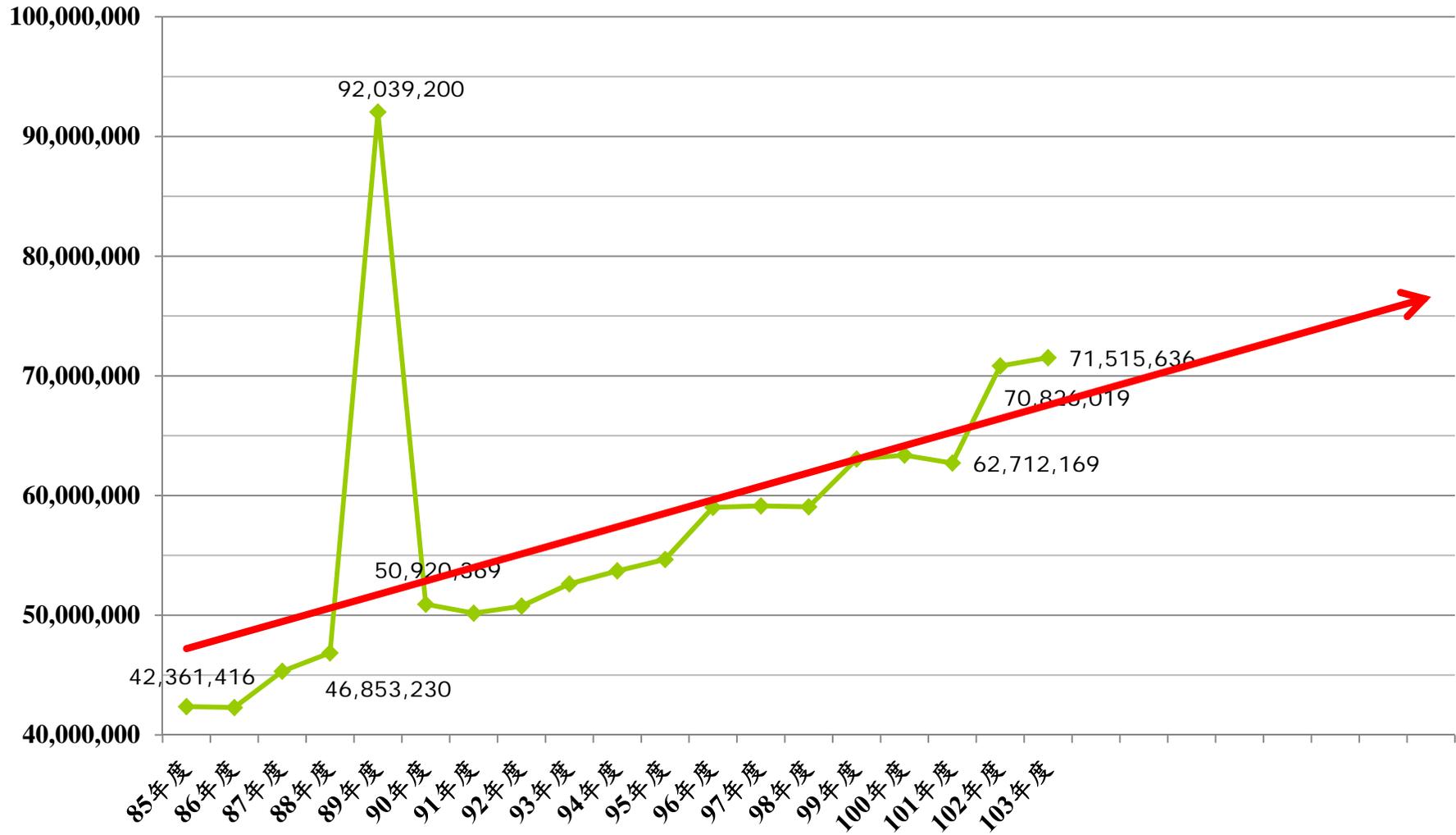
- 遺贈稅是子孫對未知出生家庭的保險機制
- 遺贈稅可矯正能力與資源之間的可能錯誤配置
- 遺贈稅合乎動態社會公平
- 不能以稅收多少判定該課何種稅率

遺產及贈與稅歷年稅收金額

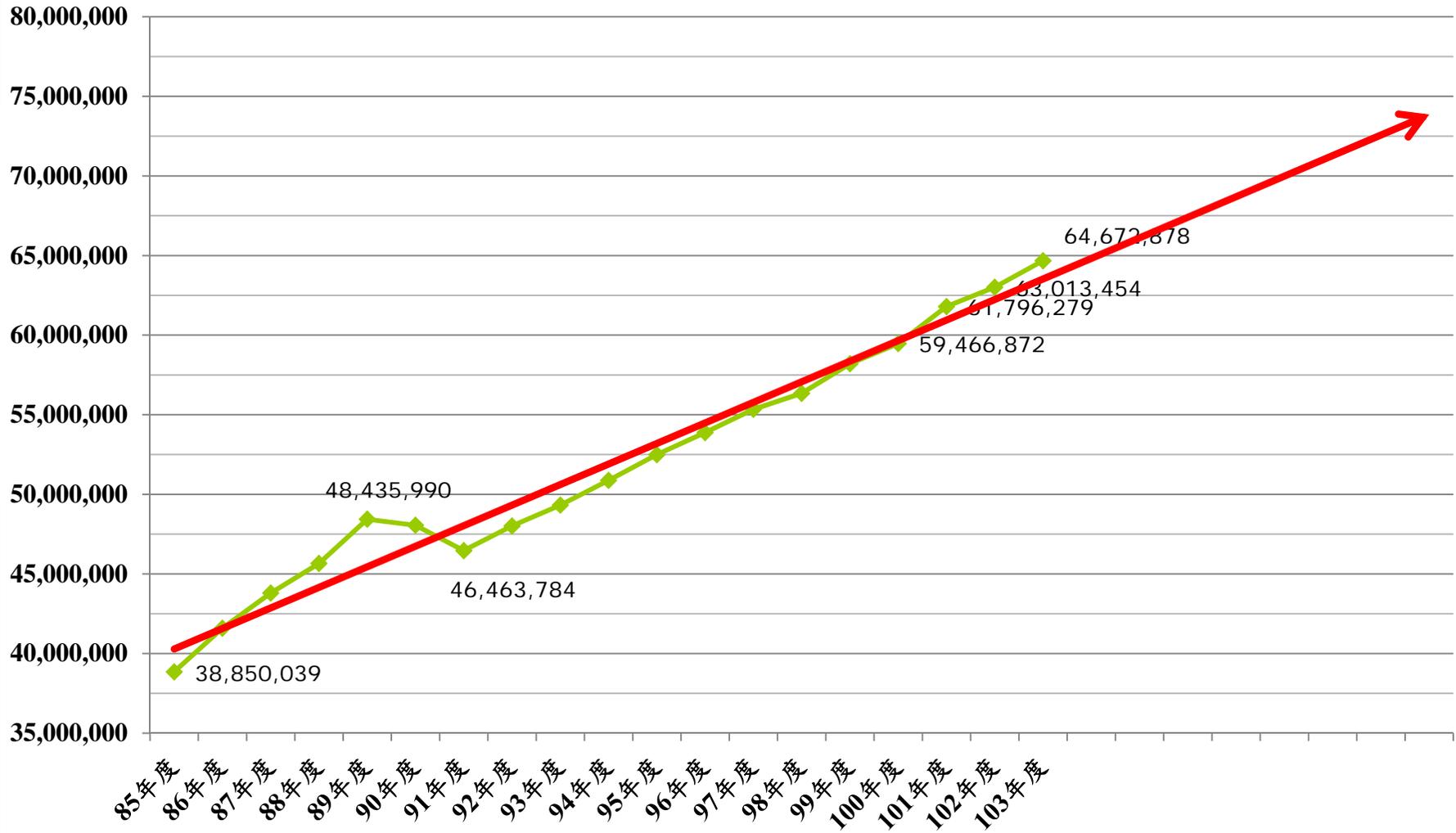
單位：(仟元)



地價稅 (仟元)

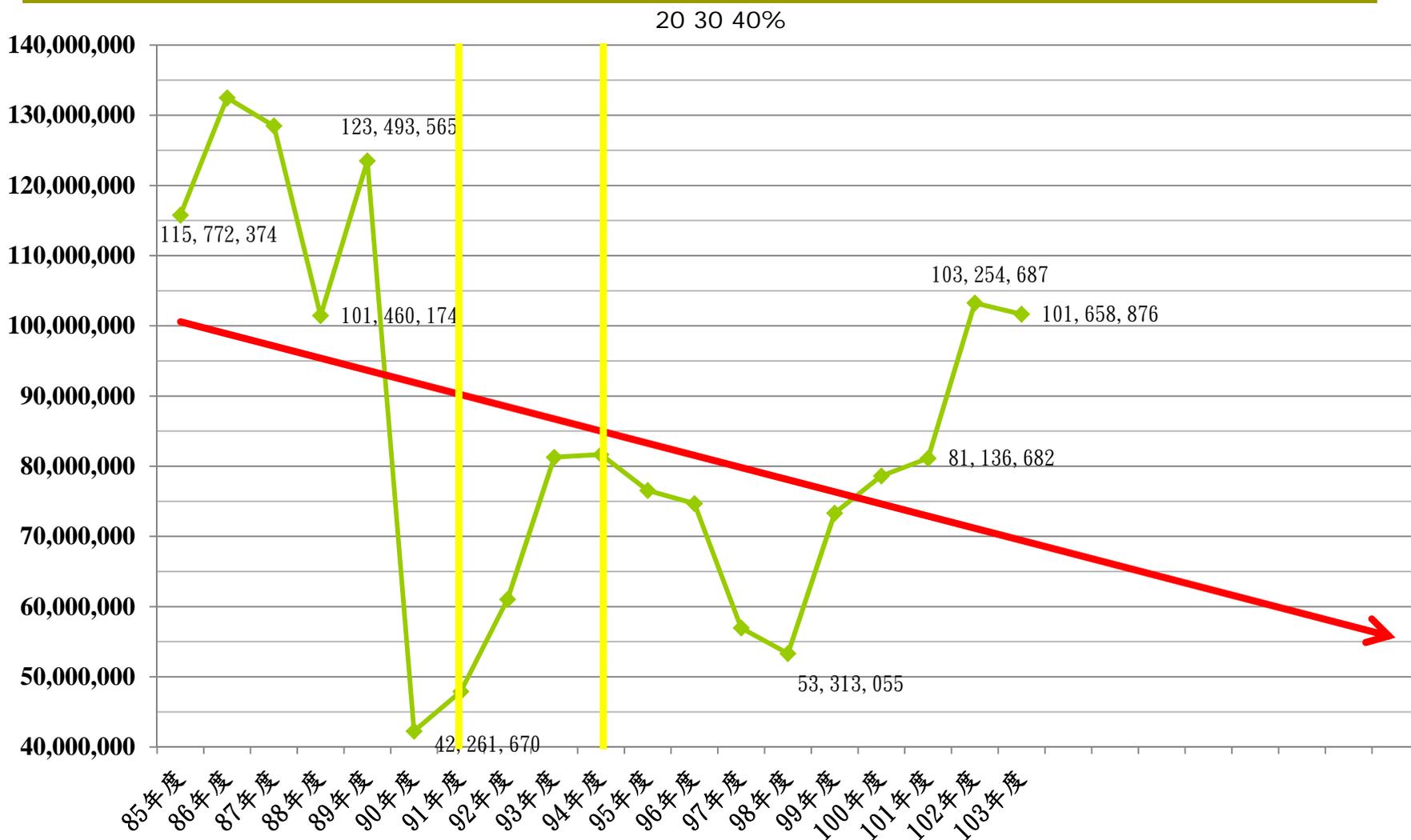


房屋稅 (仟元)



稅率從 40 50 60%
降至 40 25 30%

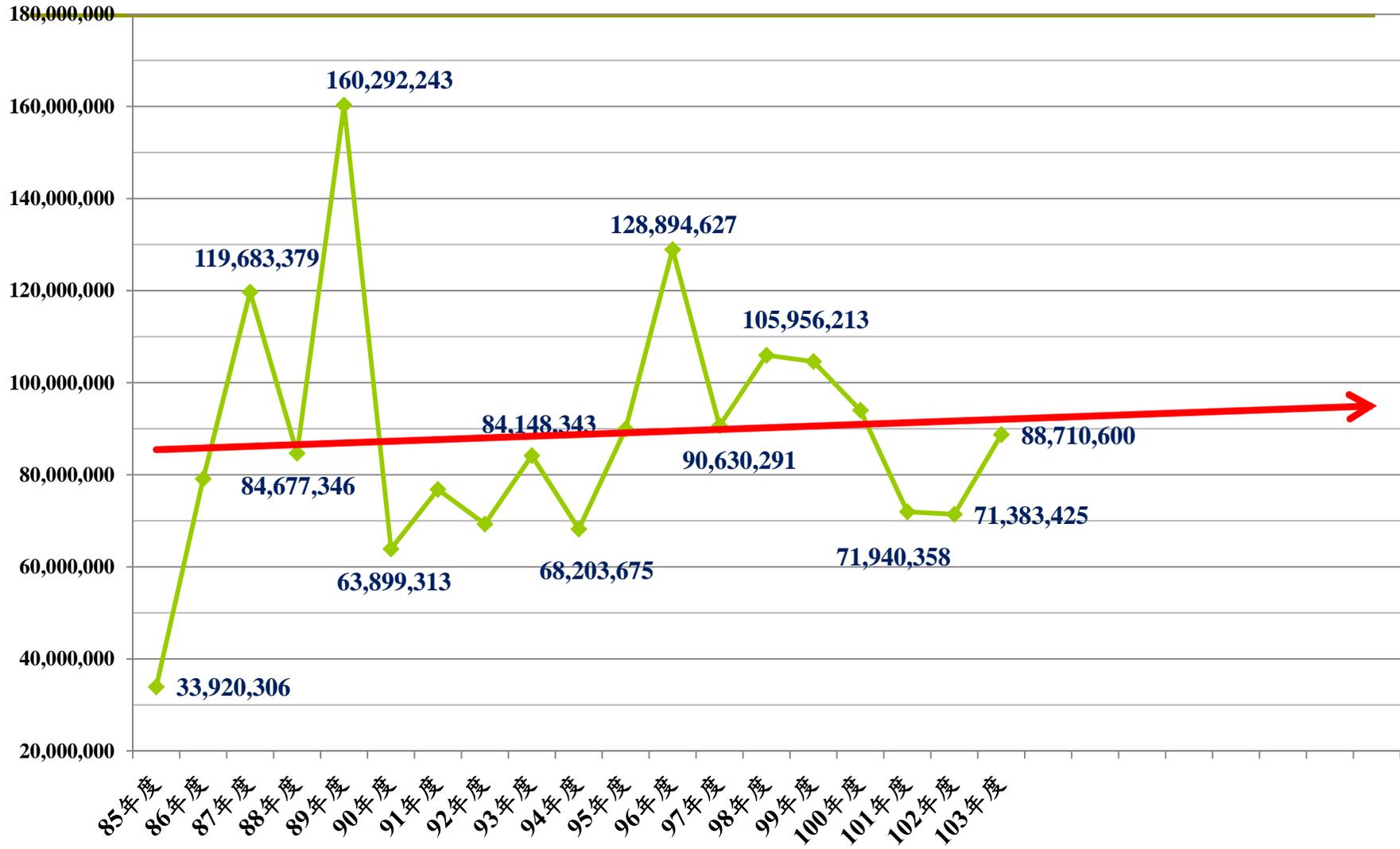
土地增值稅 (仟元)



其他

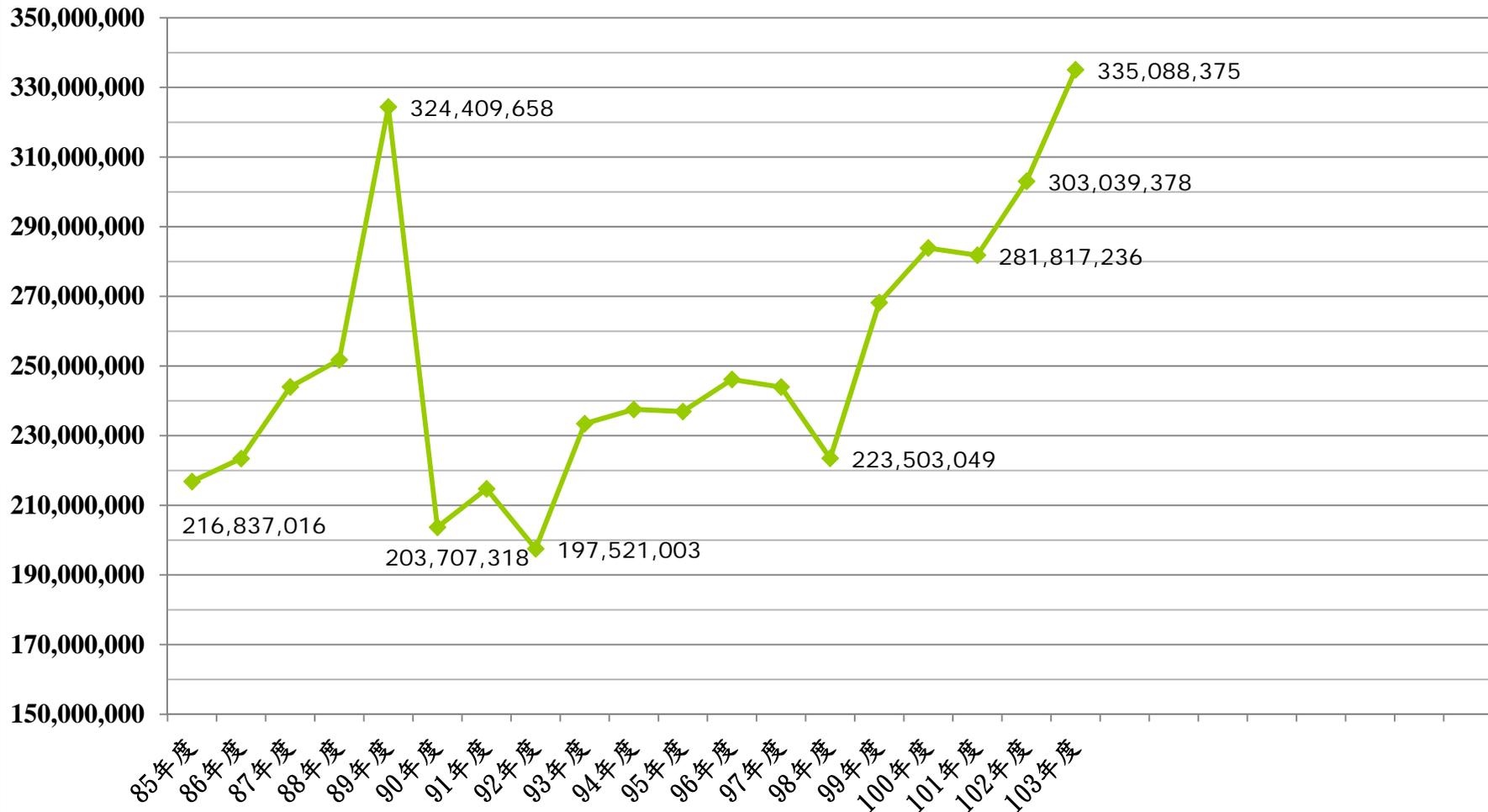


證券交易稅 (仟元)



營業稅歷年稅收金額

單位：(仟元)

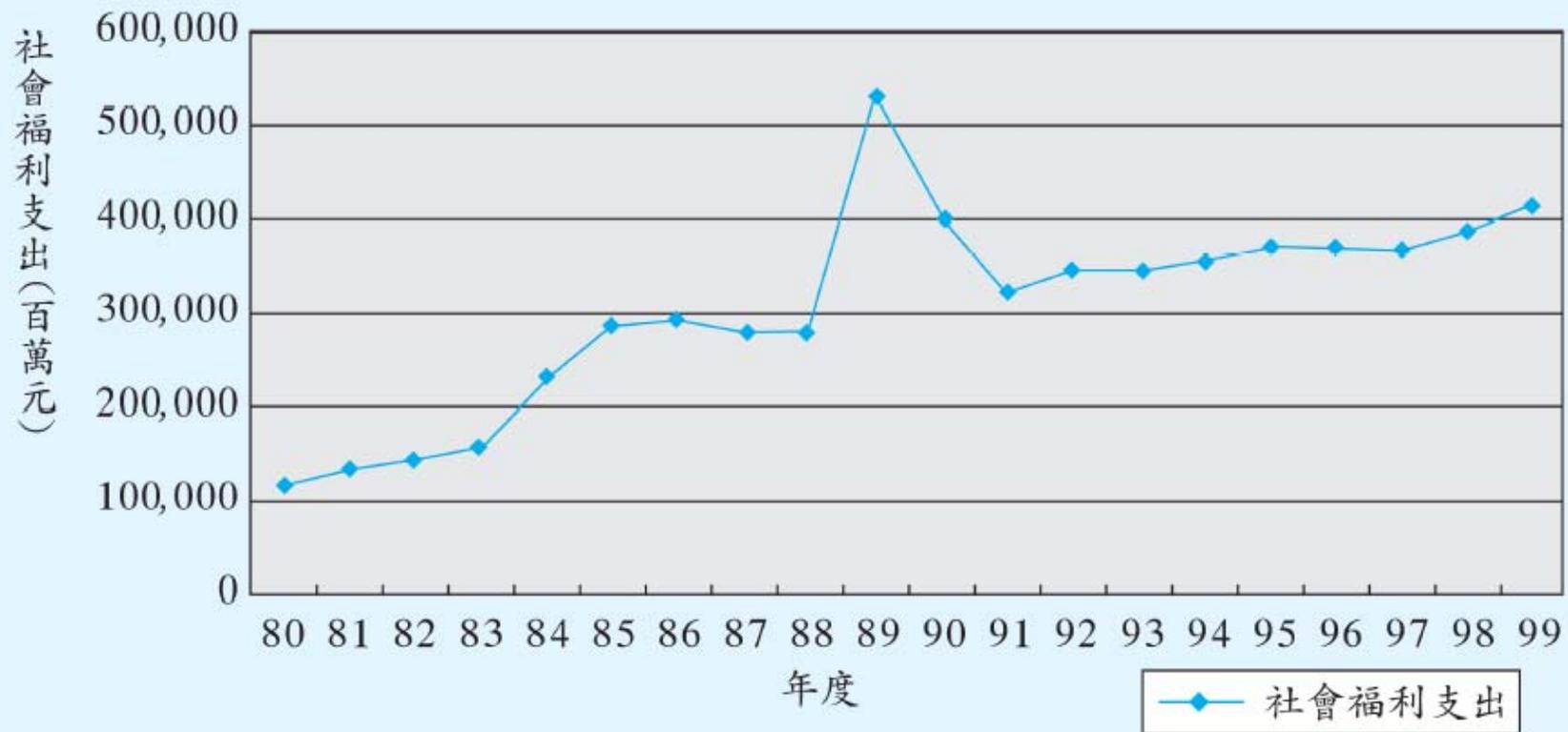


政府支出面改革



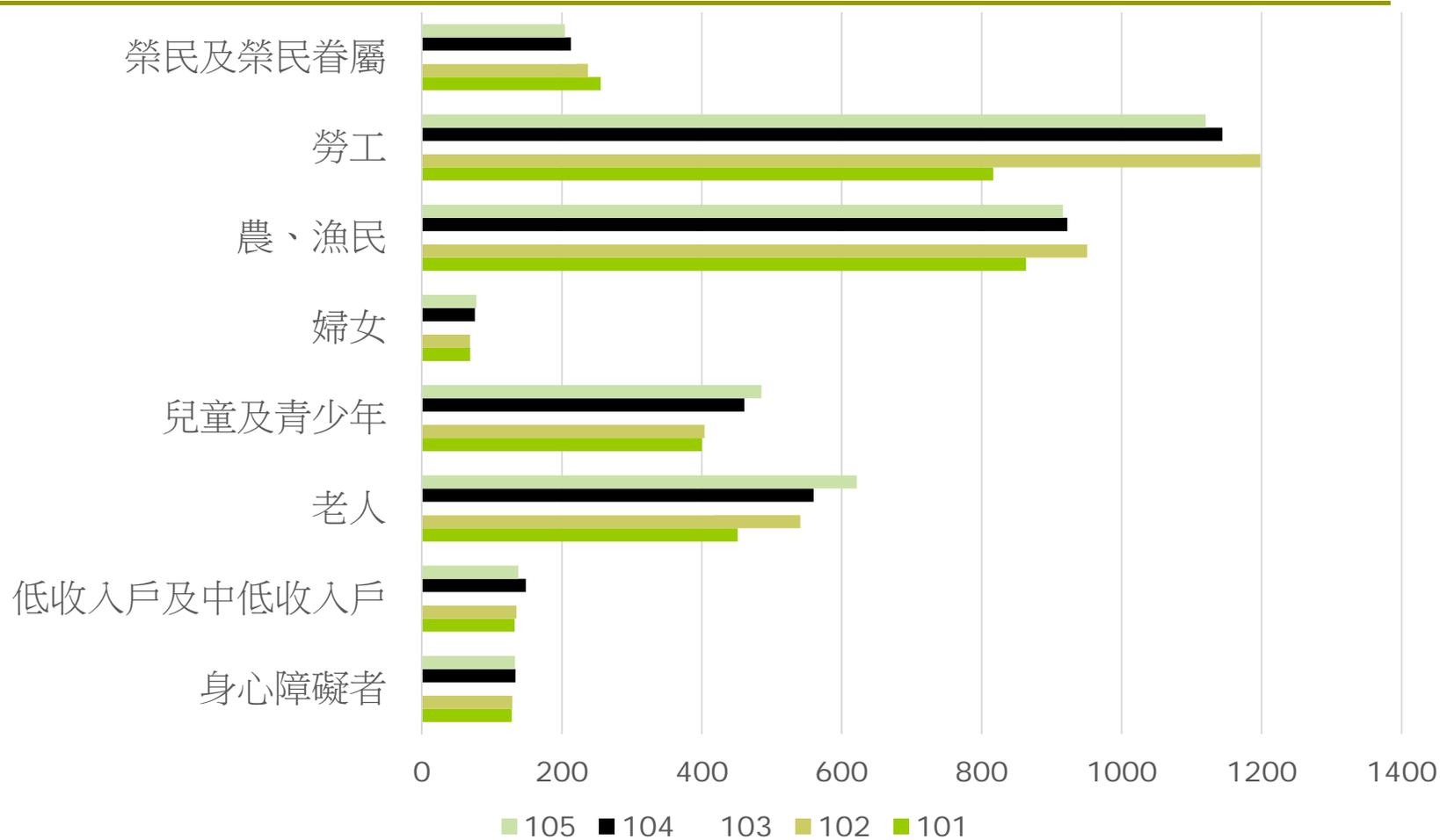
-
- 林金源與朱雲鵬(2003)指出 1992年之後，對於低收入戶生活補貼、老人津貼與老農津貼等，針對經濟弱勢對象的補貼項目大幅提昇，政府移轉支出也漸漸由「利富」轉為「利貧」。
 - Jao,(2000)與孫克難(2014)皆發現政府移轉支出與社會保險兩項目的重分配效果不斷提升，已經超過政府賦稅的效果。

歷年各級政府社會福利支出趨勢圖



單位：億元

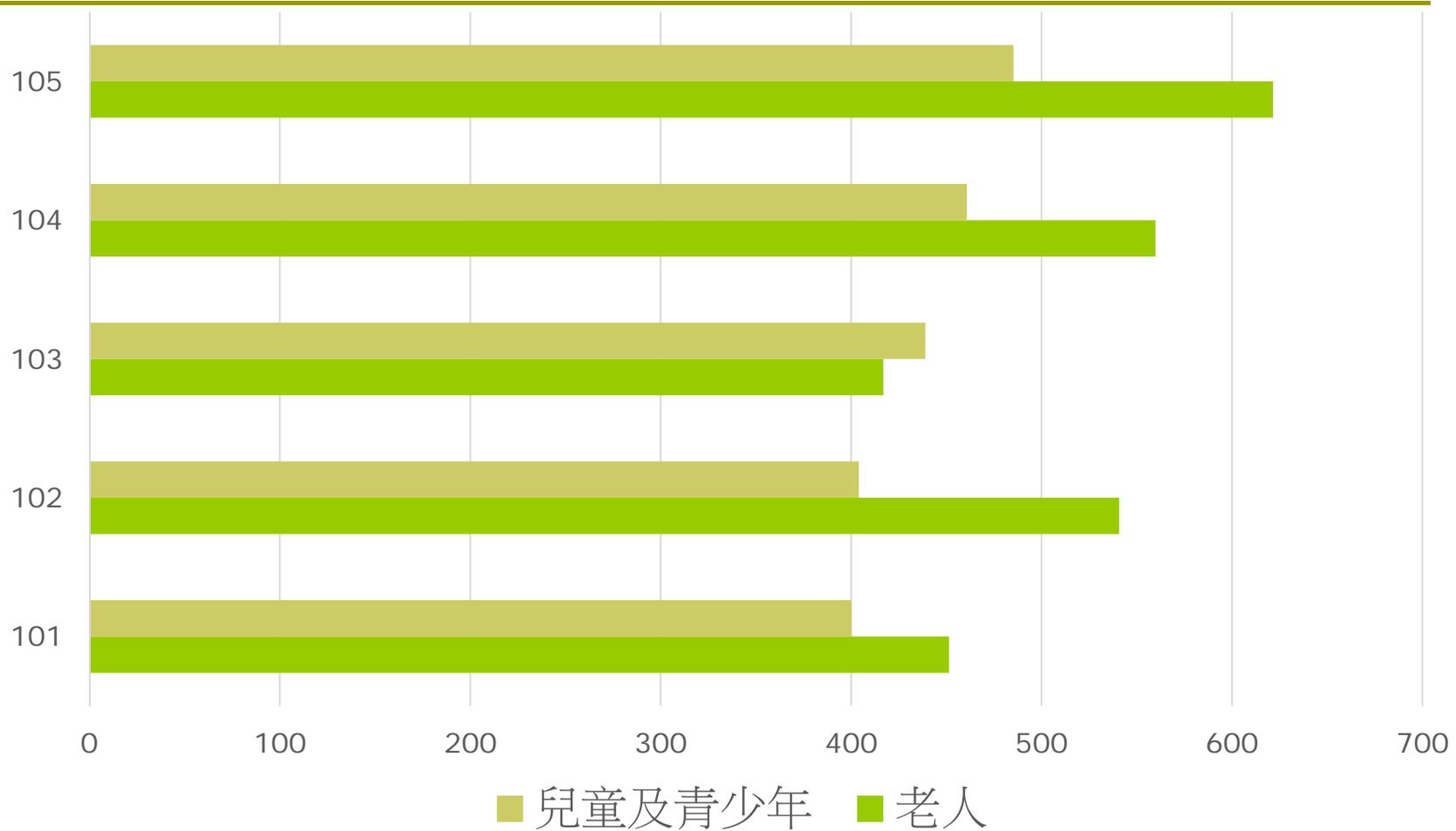
各類族群社會福利支出



102年老農津貼支出560億

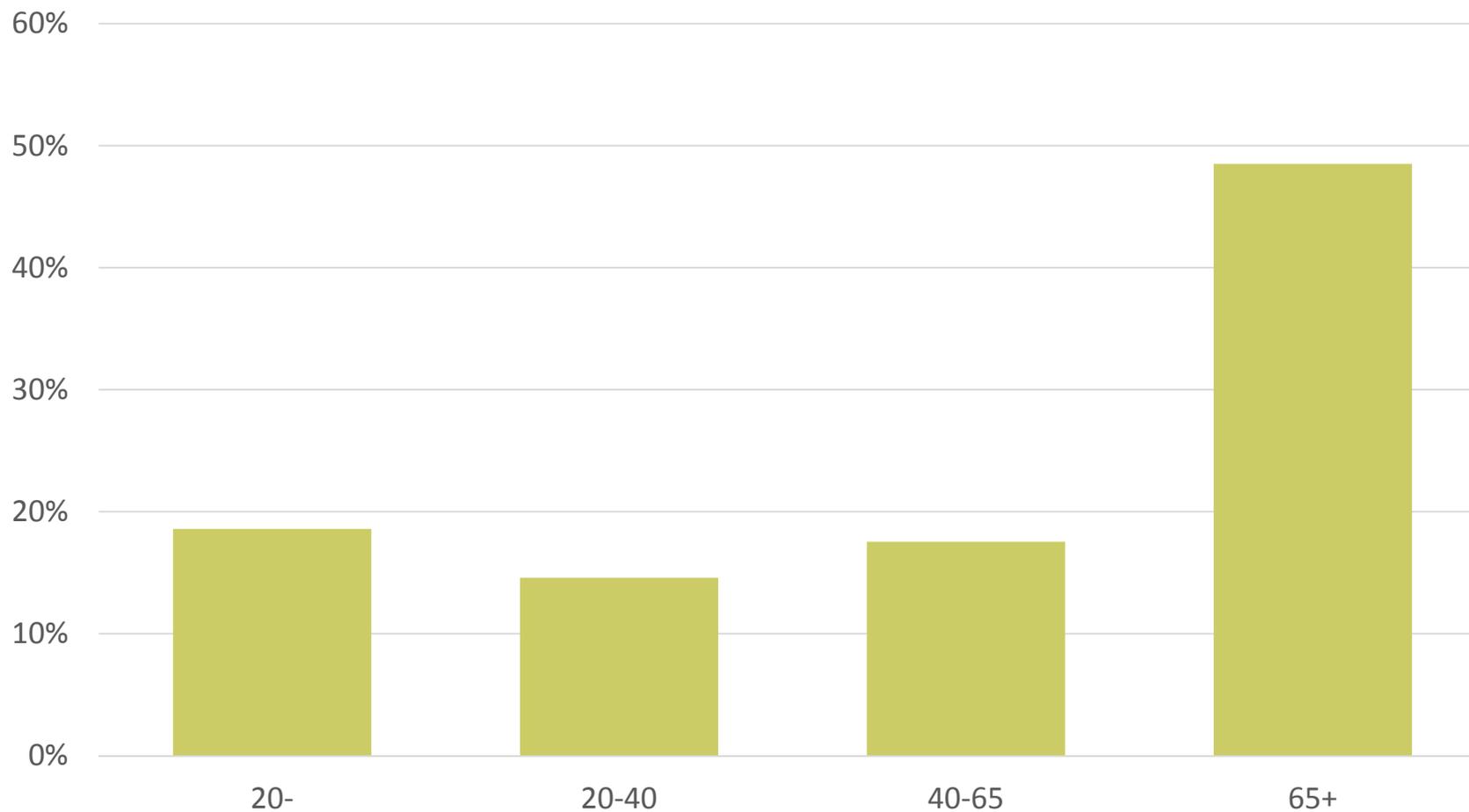
單位：億元

老人與青少年社會福利支出

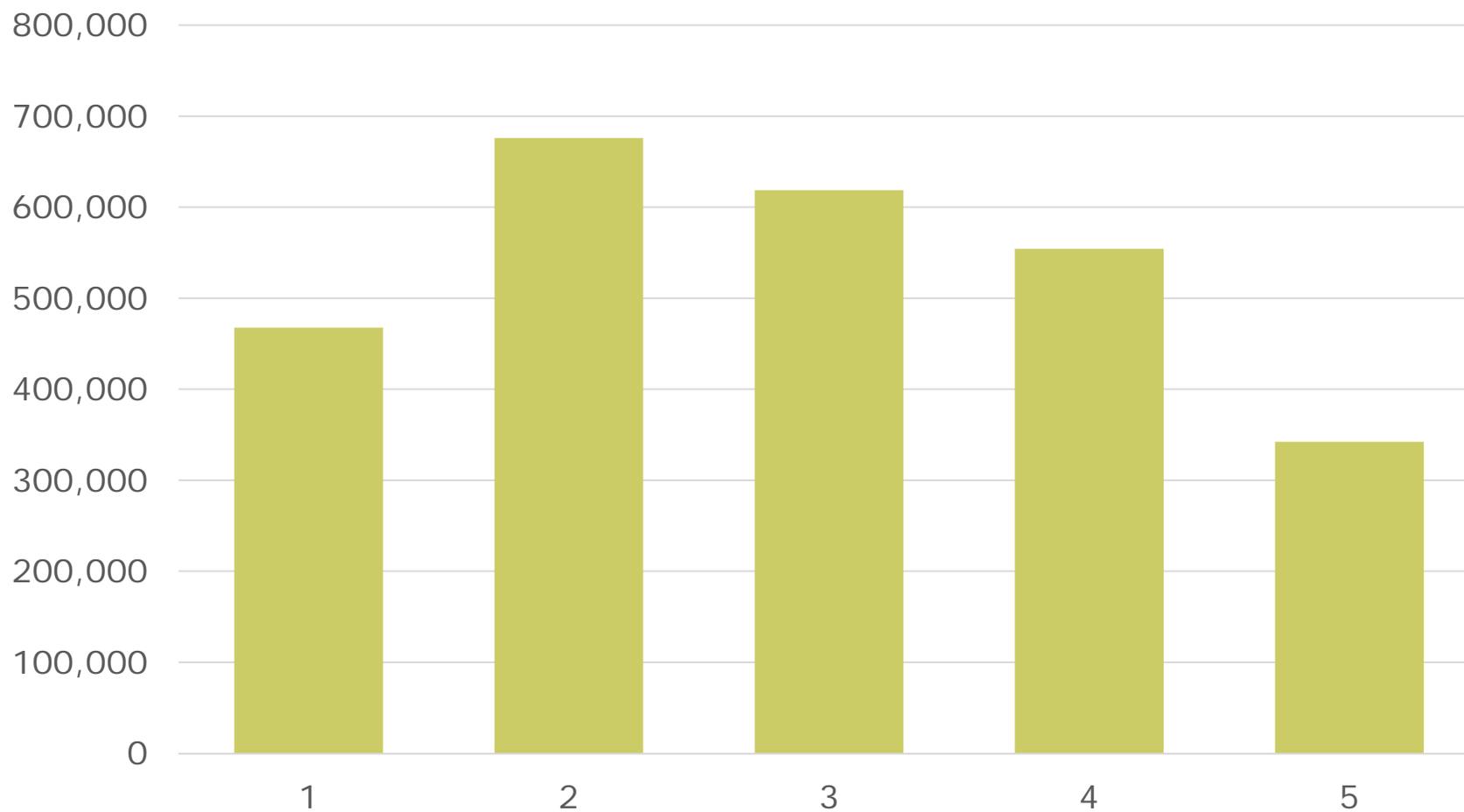


102年老農津貼支出560億

年齡分組-地方提供健保費減免對象人數佔率



個人所得五等分位組-地方提供減免對象人數



歷年打房相關政策

年度	房市均價	漲跌幅	政策	效果
2009	42.9	-	雙北 500 坪以上國有地停售	地價繼續調漲
2010	49.3	14.92	央行實施選擇性信用管制	受管制區投資下降
2011	54.5	10.55	民國 100 年 6 月實施奢侈稅	買氣跌且房屋交易量下降約一成。
2012	58.3	6.97	1.國有地全面停售 2.台北市實施豪宅稅	1.地價飆漲 2.豪宅量縮價續升
2013	64.5	10.63	1.加強預售屋及紅單查稅 2.調高公告土地現值 3.公告 2015 年實施容積管制	1.預售屋炒作減緩但房價未變動 2.屋市搶在年底前售屋 3.建商搶照、搶建房屋供給量大增,但房價未下調

資料來源：1.永慶房屋 2.作者整理

說明：2014 年為上半年資料。

六大都會區	2014Q1 平均房價	2014Q1 平均房價漲幅	2013Q1 平均房價漲幅	漲幅差距(排序)
台北市	64.2	0.15	13.03	12.88 (4)
新北市	32.9	0.92	20.07	19.15 (1)
桃竹	17.0	3.01	14.86	11.85 (5)
台中市	17.1	2.40	14.00	11.60 (6)
台南市	11.9	6.25	22.68	16.43 (2)
高雄市	14.1	5.22	21.55	16.33 (3)

資料來源：1.吉家網不動產 2.作者整理。

縣市/時間	2013Q1	2013Q2	2013Q3	2013Q4	2014Q1	2014Q2
台北市	17.4	21.7	21.8	17.4	14.3	12.8
新北市	16.7	15.7	16.7	15.1	14.2	15.4
高雄市	28.8	25.4	25.0	23.9	24.1	31.4

資料來源：東森房屋

說明：2014年Q2是指2014年4-5月的資料。

價格已達高點
交易量持續縮減

未來改革方向：長期照護財源省思



「稅」 v.s. 社會保險 「費」 差異

- 一般用途 vs 指定用途
- 無對應關係 vs 使用者付費
- 所得重分配 vs 風險分攤

兩黨版本比較-財源及規模差異

- 民進黨-稅收制
- 主張以指定用途稅～
遺贈稅與房地合一交易所得稅為主要財源
- 規模：300億
- 國民黨-社會保險制
- 比照健保收費方式
- 規模：初估1100億
- 政府負擔約四百億，
由房地合一交易所得稅支應

稅收制稅收來源之評估

- 遺贈稅
- 房地合一交易所得稅
- 菸酒稅 vs 菸捐

- 營業稅

- 綜所稅附加稅
- 雇主附加稅
- 其他可能財源-縮減營所稅擴大書審範圍、開增綠色租稅

稅收制缺點

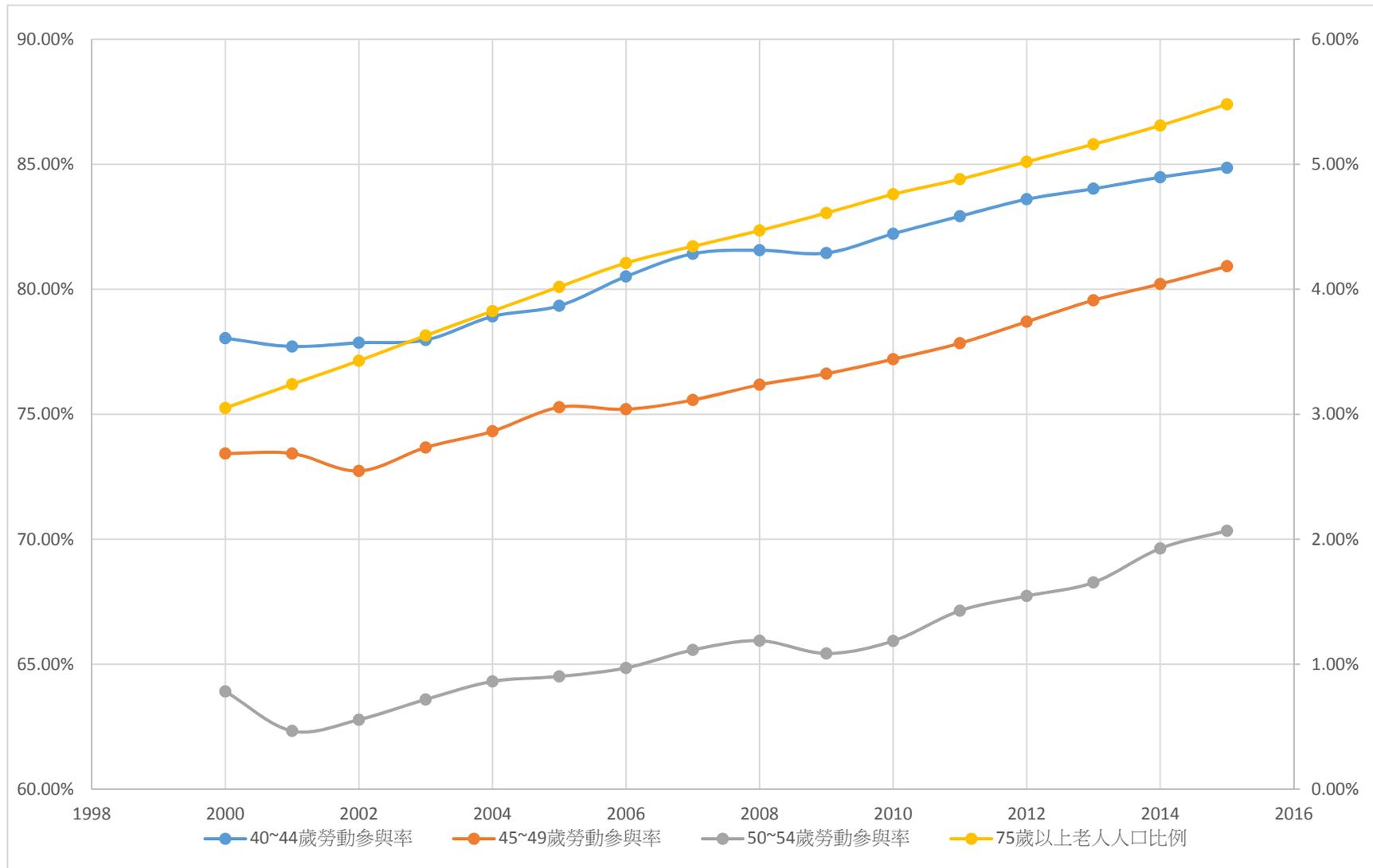
- 財源穩定性：遺贈稅與房地合一交易所得稅屬機會稅，稅收金額相當不穩定
- 規模過小：若是財政狀況不佳情況下，政府所提供的長照服務恐怕有所不足
- 服務穩定性：對有「長期」照護需求的家庭來說存在著相當高的不確定性。

-
- 產業發展性：半套且不穩定的長照服務，不僅無法「養」出足夠的長照服務人力及規模，也會使得許多家庭仍依賴外籍看護作為主要照護人力
 - 政治因素：
 - 收入面：證所稅前車之鑒
 - 支出面：這類福利政策很容易在選舉時「加碼」，這樣的福利支出反而無法獲得有效的控制。

保險制缺點

- 健保與長照性質不同，收費方式不宜完全比照健保
 - 全民健保屬「短期保險」，長期照護屬「長期保險」
 - 全民健保面對的風險主要是「醫療」情況，而長期照護所衍生的風險是「**照護**為主、醫療為輔」；
 - 「失能」與「醫療」在給付面上存在著屬性及期間的不同
 - 這樣差異將影響兩種社會保險的財務處理模式
- 收費方式宜以家戶為單位
- 世代正義：宜增加採取部分準備提存，平衡若干世代不公現象。

推動長照制度急迫性



後續研究方向



研究目的

□ 以財稅資料進行分析

- 現有文獻多以家庭收支調查資料進行分析
- 家支調查資料庫易於高所得者的部分有所失真

□ 財政政策（特別是租稅改革措施）能否改善世代所得分配少見於文獻討論

- 最低稅負制
- 遺贈稅率調降
- 營所稅調降及促產條例落日
- 開徵奢侈稅
- 證所稅
- 房地合一交易所得稅

研究資料

□ 綜所稅

- 核定稅籍檔
- 核定檔
- 所得大檔
- 基本稅額核定檔

□ 營所稅

□ 營業稅

研究資料

□ 全國財產總歸戶

- 鄉鎮地段對照檔
- 房屋財產檔
- 土地財產檔
- 汽車財產檔
- 投資人財產檔

研究資料

□ 遺產稅

- 遺產稅申報檔
- 遺產稅核定檔

□ 贈與稅

- 贈與稅申報檔
- 贈與稅核定檔

□ 土地增值稅

- 開徵查定檔

□ 資料格式

- 資料格式為追蹤資料(panel data)

謝 謝 聆 聽

