

# 我國實施所得稅單一稅率制度之研究\*

林世銘

國立台灣大學會計學系

陳國泰

國立台灣大學會計學系

王全三

國立台灣大學會計學系

趙念祁

資誠會計師事務所國際事業服務組

## 摘要

單一稅率制度係對各類所得課以相同稅率的稅，具有簡化、效率與公平的特色。傳統的累進稅率制度，雖源起於量能課稅原則，但由於租稅減免與優惠政策的擴大，反而侵蝕稅基，破壞租稅的公平性並使稅制變得複雜。在維持 91 年度所得稅收不變的前提下，本研究的模擬分析發現營利事業及綜合所得稅之單一稅率可降為 15%，約有 43.5% 的企業因低稅率而減少稅負，僅 7% 的企業由於租稅減免項目的減少而增加稅負。另當個人基本免稅額提高到 220,000 元時(身心障礙者另給予 74,000 元)，35% 的綜合所得稅申報戶，因免稅額的增加而減少稅負；36% 的綜合所得稅申報戶則因捐贈扣除等項目的限制而增加稅負。且單一稅率每增加 1%，政府稅收即增加約 240 億元，可用於長期最適單一稅率的模擬。本文建議於促進產業升級條例的租稅優惠項目將於民國 98 年停止適用之際，政府應研議實施單一稅率制度，以大幅減化現行稅制並促進租稅公平。

**關鍵詞：**單一稅率、所得稅制、租稅模擬、租稅改革

---

\*作者感謝會計評論兩位匿名評審委員高明的指導，以及「2007 年會計理論與實務研討會」汪瑞芝教授和與會先進的寶貴意見，同時感謝國科會贊助研究經費（計畫編號：96-2416-H-002-031）。

收稿日：2007 年 8 月

接受日：2008 年 3 月

一審後接受

# A Flat Tax for Taiwan: Simulations and Proposal

**Su-Ming Lin**

Department of Accounting  
National Taiwan University

**Kuo-Tay Chen**

Department of Accounting  
National Taiwan University

**Chuan-San Wang**

Department of Accounting  
National Taiwan University

**Nien-Chyi Chao**

International Business Service  
PricewaterhouseCoopers

## Abstract

The flat tax system taxes all types of income with the same tax rate to achieve simplicity, efficiency, and fairness. Although the traditional progressive tax system is based on the ability-to-pay principle, the ever-expanding tax preferences, however, have eroded the tax base, compromised tax equity, and complicated the tax system. Under the assumption of preserving 2002 tax revenue, this study develops a tax simulation model to determine the impact of adopting a flat tax system in Taiwan. We find when a 15% flat rate is applied to both business and individual income, 43.5% of business income taxpayers will pay less tax, while only 7% will have more tax burden. As to individual income taxpayers, 35% are better off with less tax payments provided that personal exemption was increased to NT\$220,000 and an additional special deduction of NT\$74,000 for those who are disabled or handicapped. On the other hand, 36% of the individual income taxpayers are worse off with more tax exposure due to the elimination of deductions. Moreover, every 1% increase of the flat tax rate will increase total income tax revenue by NT\$24 billion. This facilitates simulations of a long-term optimal flat rate. Our results suggest the government should evaluate the adoption of a flat tax system to simplify the tax system and to promote tax equity, before the tax incentives provided in the Statute for Upgrading Industries expire at the end of 2009.

**Keywords:** *Flat tax, Income tax system, Tax simulation, Tax reform.*

Submitted August 2007  
Accepted March 2008  
After 1 round of review

## 壹、緒論

1985年史丹福大學胡佛研究中心(Hoover Institution)的 Robert Hall 與 Alvin Rabushka 出版了被譽為單一稅率<sup>1</sup>聖經的「The Flat Tax」一書(Hall and Rabushka 1985)<sup>2</sup>，該書倡導「不論個人或公司之各種來源所得，都按同一個稅率加以課稅一次」的簡單稅制。由於削減租稅優惠、擴大稅基、取消累進稅率，各國學者（例如：Grecu 2004; Edwards 2005; Mitchell 2005; Teather 2005）都認為單一稅率制度具有簡化、效率與公平(simplicity, efficiency and fairness)的優點。

我國所得稅一向採行累進稅率，但歷年來為促進經濟發展，又先後在獎勵投資條例、促進產業升級條例等 30 多種法規，提供超過 50 種的租稅優惠項目，其中屬於新興重要策略性產業所列舉之項目又高達 400 餘項（黃耀輝、羅時萬與謝文盛 2006, 11-12）。由於租稅減免之範圍日益擴大、稅率高低不均、納稅義務人避稅與逃稅之行為猖獗，政府乃於 95 年起實施所得基本稅額條例（最低稅負制）。最低稅負制度的實施，將自民國 98 年起（必要時可延至 99 年）把個人之海外所得納入課稅範圍，財政部為配合此項法律規定乃委託進行「海外所得課稅相關配套措施之研究」（李顯峰、林世銘與葛克昌 2006）以及「受控外國公司所得課稅制度之研究」（蘇建榮 2006）等研究計畫。然而上述研究在舉辦座談會時，會計師指出除了一般正常所得稅之查核、兩稅合一對保留盈餘加徵 10%、移轉訂價、最低稅負國內所得的查核之外，將來還要加上國外來源所得，以及受控外國公司(controlled foreign corporation)所得的擬制股利分配之查核，極可能超出國稅局官員的工作負荷與查帳能力。因此，我國業已飽受批評的稅制，將來又有更趨複雜、徵納成本更高、無法鼓勵人民誠實申報公平納稅的疑慮。

歐洲國家包括：愛沙尼亞(Estonia)、立陶宛(Lithuania)、拉脫維亞(Latvia)、俄羅斯(Russia)、塞爾維亞(Serbia)、烏克蘭(Ukraine)、斯洛伐克(Slovakia)是文獻上經常列舉的實施單一稅率極為成功之國家。愛沙尼亞(Estonia)是歐洲採行單一稅率最早的國家，從 1994 年起將個人與公司之所得稅率統一訂為 26%，由於稅收穩定增加、稅率逐年降低，與外國投資大量的湧入互為良性循環，因此 2007 年的稅率更下降為 20%。愛沙尼亞實施單一稅率之後，平均實質經濟成長率為 5.7%，經濟發展不斷擴張而備受矚目。俄羅斯在 2001 年將個人最高為 30% 的累進稅率改為 13% 的單一稅率，又在 2002 年將公司稅率從 35% 降為 24%。近年來俄羅斯經濟發展的力道極為強勁，不但稅收急遽上升，租稅逃漏也大幅降低，是另一個租稅改革成功的典範(Edwards 2005)。

上述我國租稅制度的當前困境與國外租稅改革的成功經驗，顯示單一稅率制度值得我國借鏡，以做為改進我國所得稅制的一個選項，或未來全面革新整

<sup>1</sup> 單一稅率制度亦有稱為均一稅率制度、扁平稅制或平頭稅制者。

<sup>2</sup> 此書於 1995 年發行第二版，並於 2007 年 4 月發行第二版的更新版。

體稅制的參考。但由於國內目前尚無研擬我國單一稅率制度的實證文獻，因此本研究參考 Hall and Rabushka (1985, 1995) 等國外文獻以及各國實施單一稅率之經驗，並依據我國國情，提出廢除累進稅率、刪減租稅優惠、大幅提高個人免稅額、取消部分扣除項目等我國實施單一稅率制度之具體規劃，盼能同時簡化綜合所得稅與營利事業所得稅制度，以促進租稅公平並建立具有國際競爭優勢的租稅環境。

本研究除提出一個具體可行的單一稅率制度外，另一研究貢獻在於利用 91 年度綜合所得稅核定檔、綜合所得稅列舉扣除明細檔，與同年度營利事業申報損益及稅額計算表檔等資料，模擬各種不同的單一稅率對政府稅收金額的影響，並進一步分析在營利事業及綜合所得稅之單一稅率均為 15% 時，企業與個人稅負與現行稅負的增減變化幅度及變化產生的原因。分析結果顯示本研究所定義的單一稅率及稅基，可以減輕企業租稅優惠對稅收的侵蝕，並有助於均衡不同產業及各個地域的健全發展。此外，由於單一稅率制度提高個人的免稅額，故可以大幅減輕中低所得者之租稅負擔，並具有鼓勵生育與積極扶養親屬的功能；更重要的是單一稅率制度以較低的稅率實質獎勵誠實申報的高所得者，並提高以往大量適用租稅減免項目者之租稅負擔，對於促進租稅的公平性，有非常正面的意義。

本文對單一稅率制度的具體擬議與稅收、稅率的模擬測試，亦對現行稅制的改進提供了許多具體建議。首先，本研究認為整體稅基的擴大，可與個人免稅額的提高或降低單一稅率，產生良性的循環，因而建議將影響租稅公平的優惠、分離課稅的利息所得、停徵之證券期貨交易所得（損失）及易取巧舞弊的扣除額等項目重新納入稅基。其次，綜合所得稅與營利事業所得稅的單一稅率應訂在相同或相近的水準，並採取股利所得免稅法，同時廢除保留盈餘加徵 10% 稅負之規定，因為在相同或相似的單一稅率下，已經降低企業藉保留盈餘替高稅率股東規避綜合所得稅之動機。最後，本文的研究方法可供政府或後續學者參考，俾利用多年期的資料，進行長期稅收平衡之最適單一稅率的研擬，或進行最適稅率增減變化與稅收變動間之靜態分析，以作為稅制興革決策之依據。

## 貳、文獻探討

孫克難 (2005) 指出政府財政自 1989 年開始發生結構性的改變，呈現快速惡化的現象，所得稅的各項減免措施就是造成財政惡化的主因之一。因為日益擴大的租稅減免稅措施，使稅基遭受嚴重侵蝕，產生稅收不足、稅負不公、稅制無效率等三大問題。在稅負不公平的問題上，陳明進 (2003) 分析民國 86 年度營利事業所得稅的課稅資料，發現租稅優惠措施對於降低營利事業有效稅率有顯著的影響，但是大部分的租稅優惠集中於少數之大型企業。北部地區的企業獲得的租稅優惠遠高於中部及南部的企業；而電子及製造產業獲得的租稅優

惠也高於其他產業。此外，陳明進 (2002)利用民國 83 至 85 年的營利事業之課稅資料進行研究，也發現整體營利事業的平均有效稅率明顯高於以往文獻利用上市上櫃公司樣本計算的平均有效稅率，顯示企業規模愈大租稅減免愈多。林世銘 (2002)分析兩稅合一前後 (民國 82 到 89 年) 上市上櫃公司的財務報表資料，研究結果與上述文獻相似，都發現電子業的有效稅率最低、不同產業間的稅負也有顯著的差異。這些文獻都顯示，租稅優惠在企業規模、不同產業及地區間的分布並不均衡，造成企業與產業發展立足點的不公平。陳明進 (2003, 127)呼籲政府應重視此一問題，並研擬未來配合國家區域均衡開發及提振整體產業發展的租稅政策。孫克難 (2005, 67)也建議政府應調整所得稅的累進稅率結構，朝「稅率扁平化、稅基普遍化、稅制簡單化」努力。本文所研究之單一稅率制度，與上述學者之建議方向相符，既能擴大稅基、簡化稅制，又能公平地提振整體產業的競爭與發展，並兼顧國家各個區域之均衡開發。

Hall and Rabushka (1985, 1995)設計之單一稅率制度適用個人與企業，依據他們的理論，所有的所得都可以區分成薪資所得 (含工資與退職所得) 或營利所得 (指其他種類的所得)，分別課徵薪資所得稅與營利所得稅，對於課稅項目與費用減除進行極大幅度的變動，且不論是哪一類所得，其申報書都簡化到用一張明信片即可以涵蓋(postcard tax return)。這樣的稅制在設計上不同於一般國家以「個人」和「公司」作為稅種區別的基礎，而改以所得種類為區分方式。所謂的薪資所得稅並不等於「個人所得稅」，所謂的營利所得稅也與一般認知的「公司所得稅」大不相同。在此稅制下，雖然兩類所得各自使用不同的申報書，但事實上是一個整合的系統。以下分別說明：

### 一、個人薪資所得稅(The Individual Wage Tax)

按照 Hall and Rabushka (1995)的改制方案版本，其設計之個人薪資所得稅申報書內容除個人基本資料外，應課稅的所得僅包括個人當年度「實際收到」的薪資 (或工資) 與退休金兩種，而雇主每月提撥的退休金並不包括在內；另外只須再填報本人、配偶與扶養親屬之人數所決定的免稅額，以及已經被扣繳之稅款，便可決定單一稅率制度下的應自行補繳的稅款或應退還的稅款<sup>3</sup>。只有當所得總額超過美國家庭的免稅額時才需被課稅，以普通的四口之家為例，其免稅額就是 25,500 美元 (約合新台幣 82 萬元左右)，且該免稅額度應隨物價指數或生活水準作調整。最後納稅義務人只要將所得淨額乘以單一稅率 19% 即可得出應納稅額。

Hall and Rabushka (1995)的改制方案，將列舉扣除額與特別扣除額等項目全部取消，只保留個人與家庭免稅額，且金額比美國當時法定之免稅額大幅提高。至於利息收入、股利收入、證券交易等資本利得都不必申報個人所得稅。

<sup>3</sup> 申報書格式可參見 Hall and Rabushka (1995, Figure 3.1)。

關於這幾項收入或利得不必申報個人所得稅的原因與理論，將於下段營利所得稅的部分加以說明。

對於 80% 的納稅義務人來說，每年只須填寫一張如同明信片大小的申報書，就足以滿足美國內地稅務局 (Internal Revenue Service) 的要求，不需再填報其他各式各樣的申報書或準備大大小小的文件。但若納稅義務人有經營營利事業、自行執行業務或其收入會產生直接相關費用（例如：開計程車、出租不動產）等情況，就必須填寫下段的營利所得稅申報書。需要再次強調的是，所謂的薪資所得稅並不是完整的個人所得稅，因為其只對薪資、工資與退職所得課稅，而營利所得稅則涵蓋所有其他種類的所得，兩者搭配起來才是完整的所得稅系統。

## 二、營利所得稅 (The Business Tax)

營利所得稅是對「除了薪資、工資與退職所得以外的所有所得」所課徵的租稅，課稅範圍包括：公司、合夥、獨資與執行業務者的收入，減除成本費用後之所得。而收入包括：銷售商品與提供勞務之收入、有形資產或無形資產的使用收益（租賃所得與權利金所得）和處分所得等。而可減除成本與費用僅包含三項，第一項是商品、勞務與原料之購買成本，因為這項支付給供應商的款項是供應商的收入，由供應商來繳納營利所得稅；第二項是支付給員工的工資、薪資與退休金，因為該筆支付款項的納稅義務人是收到所得的員工，故理論上此金額應會全數出現在個人薪資所得稅申報書上；最後一項是土地與機器設備等資本資產之購買成本<sup>4</sup>，且此項資本支出在購買年度即可直接百分之百費用化，往後年度也不必再計提折舊，省去繁瑣的程序，這樣的作法可提高投資誘因。另外，企業以往年度之虧損可以無限期後抵，且因為政府未能及時退稅，故還可依照市場利率加計利息予以扣抵。

除了前述三項可自收入減除的成本與費用外，以其他形式支付的成本或費用均不能列為扣除項目，其中最重要的一項就是利息費用。雖然企業不能將支付的利息列作費用，但另一方面，收到利息的對方所得人也不用被課稅，是以利息只在公司階段被課了一次稅。在現行稅制下，大部分的國家（包括我國）都規定企業支付的利息可列為費用扣除，而收到利息的個人需就利息所得課稅，此時利息在個人階段被課了一次稅。其實兩者在經濟上的結果是相同的。

現行稅制最引人爭議的其中一部份就是對股利重複課稅。企業賺取利潤時被課第一次稅，分配股利給股東時，又對股東課第二次稅，以致於必須設計另一套複雜繁瑣的兩稅合一制度來減輕重複課稅的問題，但還是會讓企業傾向於保留盈餘來替適用高邊際稅率的股東規避稅負。因此，Hall and Rabushka (1995) 所設計制度的核心概念之一就是徹底消除重複課稅的問題，因為稅率都一樣，

<sup>4</sup> 申報書格式可參見 Hall and Rabushka (1995, Figure 3.2)。

所以只在企業賺取利潤時課一次稅，之後分配股利給股東時就毋須再對股東課稅，如此一來，也能對利息與股利採取公平一致的處理方式。

在資本利得(capital gains)方面，Hall and Rabushka (1995)主張對租賃或營業用的資產、廠房、設備及不動產產生的資本利得課徵營利所得稅，其購買成本可列為扣除項目，而產生的租金收入或最後將其出售的價格就是課稅所得。但對證券交易產生的資本利得卻不課所得稅，因為理論上公司的股價決定於公司未來現金流量的折現值，若預期利潤增加 10%，市場會立即反應，故股價也會上漲 10%，當此較高的利潤於未來實現時，公司也會因這些利潤而付出相對應的稅。若對此利得額外課以資本利得稅，就會造成對同樣所得重複課稅的情況，因此 Hall and Rabushka (1995)主張不對證券產生的資本利得課所得稅。

Hall and Rabushka (1995)依據美國 1993 年的統計資料，概略估算出在 19% 的單一稅率下，約可產生 2,650 億美元的個人薪資所得稅及 3,620 億美元的營利所得稅，總共約為 6,270 億美元，而當年度實際的個人所得稅為 5,100 億美元，公司所得稅為 1,180 億美元，總共約為 6,280 億美元。可見在維持稅收不變的前提下，19% 的單一稅率應該是可行的，不過作者也強調，這樣的估算方式並未考量到經濟體系對稅制改革所做的反應與調整，且受限於無法取得詳細資料，因此無法進行更精確的模擬。

必須注意的是，一般被其他相關文獻（例如：Grecu 2004; Edwards 2005; Teather 2005; Heath 2006）稱為實施單一稅率制度的國家，例如愛沙尼亞、立陶宛、拉脫維亞與俄羅斯等國，實際上並非全盤採用 Hall and Rabushka (1995) 所提倡之純粹單一稅率制度<sup>5</sup>，大體上仍維持分別對「個人」與「公司」課稅的方式，且仍然採用與我國或美國相似的所得與費用分類，雖然採取大幅度刪減租稅優惠、廢除累進稅率、提高個人免稅額等手段，但對一般民眾與稅務專業人士的稅制瞭解，並不會產生巨大的衝擊。

### 參、各國實施單一稅率制度之經驗

單一稅率制度的概念雖然源起於美國學術圈，卻是在歐洲被具體實現並發揚光大。截至 2006 年為止，全世界共有九個國家對所得稅實行單一稅率制度<sup>6</sup>，這些國家集中於中歐和東歐，包括愛沙尼亞、立陶宛、拉脫維亞、俄羅斯、塞爾維亞、烏克蘭、斯洛伐克、喬治亞及羅馬尼亞。本研究將這九國採行單一稅率制度的年份、採行前後個人及公司所得稅之稅率，以及最近的 2006 年度的稅率彙總如表一。

<sup>5</sup> Heath (2006)稱 Hall and Rabushka (1995)設計之單一稅率制度為“pure flat tax model”。

<sup>6</sup> 自 2007 年 1 月 1 日起，冰島(Iceland)也加入實施所得稅單一稅率制度的行列，個人所得稅之單一稅率為 35.72%，公司所得稅之單一稅率為 18% (在此之前為 30%)。但由於缺乏其他國家之最新資料，因此本研究僅列示截至 2006 年為止實施單一稅率制度之國家。

表一 目前實施單一稅率制度國家之情況（單位：%）

國家	採行年份	個人所得稅稅率			公司所得稅稅率		
		採行前	採行後	2006	採行前	採行後	2006
愛沙尼亞 (Estonia)	1994	16, 24, 33	26	23	35	26	23
立陶宛 (Lithuania)	1994	10, 18, 24, 28, 33	33	33	29	29	15
拉脫維亞 (Latvia)	1995	25, 10	25	25	25	25	15
俄羅斯 (Russia)	2001	12, 20, 30	13	13	30	35	24
塞爾維亞 (Serbia)	2003	10, 15, 20	14	14	20	14	10
烏克蘭 (Ukraine)	2004	10, 15, 20, 30, 40	13	13	30	25	25
斯洛伐克 (Slovakia)	2004	10, 20, 25, 35, 38	19	19	25	19	19
喬治亞 (Georgia)	2005	12, 15, 17, 20	12	12	20	20	20
羅馬尼亞 (Romania)	2005	18, 23, 28, 34, 40	16	16	25	16	16

資料來源：本研究自行整理。

2006 年個人所得稅單一稅率最高的是立陶宛，稅率為 33%，不過從 2006 年 7 月 1 日起降為 27%；其次是拉脫維亞的 25% 及愛沙尼亞的 23%，稅率最低的是喬治亞，為 12%。在公司所得稅方面，單一稅率最高的是烏克蘭的 25%，其次是俄羅斯的 24% 與愛沙尼亞的 23%，而稅率最低的是塞爾維亞，只有 10%。

在這些國家當中，進行單一稅率制度改革最早的是愛沙尼亞。1994 年，愛沙尼亞當時的總理 Mart Laar 開啟了歐洲單一稅率制度革命，將個人所得稅和公司所得稅稅率統一為 26%，最近還計畫在 2009 年將這兩個稅率同步降低到 20%。2000 年，愛沙尼亞再次改革，將公司未分配盈餘與再投資利潤免稅。由於採取了這些措施，從 1995 年開始，愛沙尼亞成為歐洲企業投資的熱土，每年經濟成長率都有 6% 左右。

愛沙尼亞的成功立即引發鄰國——立陶宛與拉脫維亞——的仿效，也同樣獲得不錯的成績。波羅的海三小國的成功經驗，向世人證明了健全的經濟改革如何把共產主義經濟帶往自由市場經濟。但真正讓單一稅率制度在東歐國家蔓延開來、並引起西歐與美國等先進國家注意的，是俄羅斯在 2001 年的稅制改革。俄羅斯於 2001 年採行 13% 的極低個人所得稅單一稅率，取代原本最高邊際稅率為 30% 的累進稅率結構。此舉震驚全世界，並迅速引發鄰國的跟進。在短短五年內，包括塞爾維亞、烏克蘭、斯洛伐克、喬治亞與羅馬尼亞，都將原本三到五級的所得稅累進稅率改制成單一稅率，且設定的稅率都相當具有競爭力。

這些前共產主義國家領導了全球性的租稅改革風潮，大致可分為愛沙尼亞等波羅的海三小國帶動的第一波改革，與俄羅斯掀起的第二波改革。這兩波改革最明顯的差異在於稅率設定的水準，第一波的三個國家所設定的個人稅率，都接近或等於原本稅制下的最高邊際稅率；而在公司稅率方面，除了愛沙尼亞調降之外，另外兩國都維持原本的水準。相反地，第二波改革的國家都將個人稅率設定在接近、等於或甚至低於原本的最低邊際稅率，且全部在 20% 以下；公司稅率方面，也幾乎全部都調降至較低的水準。

當然，這些國家的稅制改革也有共同點，就是在實施單一稅率的同時，一方面提高個人免稅額，一方面搭配取消或減少個人和公司所得稅的減免項目，尤其是針對特定身分或行為的租稅優惠項目。除此之外，持續降低公司稅率也是較早實施單一稅率制度國家的共同特色，尤其自塞爾維亞以降的國家幾乎都將公司稅率訂在相當低的水準，讓早先帶頭實施的波羅的海三小國倍感壓力，在往後的幾年也紛紛降低公司稅率，以維持經濟成長與吸引外資的競爭優勢 (Keen, Kim and Varsano 2006)。

對於我國來說，我們可以學習與借鏡的地方，除了體認到合理的租稅體制與自由的投資環境是一國競爭優勢的關鍵因素之外，在建立我國所得稅單一稅率制度上面，比較具體的方向是減少我國目前過於浮濫的免稅所得與扣除額項目，以擴大原本被嚴重侵蝕的稅基，同時將個人與公司所得稅統一為單一稅率，並降低至一定的水準，一方面解決我國目前因為個人與公司的最高邊際稅率相差過大(40%與 25%)而引發的許多問題，另一方面也能遏止許多高所得者不合理的租稅規避行為，導正租稅環境扭曲的現況。

本研究認為，現階段若要完全採納 Hall and Rabushka (1985, 1995) 建構的純粹單一稅率制度，勢必須將我國所得稅的課稅項目與費用減除規定進行極大幅度的變動，難度極高也不易被國人所接受，或許可保留現有所得與費用項目之架構，逐步削減租稅優惠與減免項目，針對我國特殊的國情與政經環境，設計合適的單一稅率制度。

## 肆、建立我國營利事業單一稅率制度之研議與分析

### 一、研究資料

本節之研究資料為 91 年度營利事業申報損益及稅額計算表檔之電腦檔案資料。91 年度申報有損益及稅額計算表之企業共有 649,451 家。惟其中一家公司申報之「不計入所得額之短期票券利息所得稅後淨額(98 欄)」高達 4 兆多元，顯不合理，為避免造成偏誤與影響計算，本研究將該筆資料剔除，針對其餘 649,450 家企業，進行單一稅率制度之計算與稅收模擬。

## 二、模擬範圍

基於我國現行稅制下減免項目過於浮濫的問題，與單一稅率制度「簡化、效率與公平」之基本精神，本研究設計單一稅率制度之稅基的模擬範圍，除了以現行制度下營利事業自行申報之課稅所得額（營利事業所得稅結算申報書第 59 欄）為計算基礎之外，尚包括下列三項：

1. 合於獎勵規定之免稅所得(57 欄)
2. 停徵所得稅之證券、期貨交易所得或損失(99 欄)
3. 分離課稅之利息所得(98 欄)

營利事業所得稅結算申報書第 101 欄為「免徵所得稅之出售土地增益（損失）」，免徵所得稅的理由是因為此利得乃是土地增值稅之課稅標的，故為免增加所得稅制之複雜度，本研究建議暫時不將此出售土地增益或損失列為單一稅率制度之稅基。除此之外，現行稅制下規定之各項收入、費用與損失之計算並不變動，維持原處理方式。

## 三、營利事業單一稅率制度之模擬步驟

### (一) 計算現行稅制下營利事業之實際負擔稅額

現行稅制下營利事業之實際負擔稅額<sup>7</sup>

= 應納稅額(60 欄)

— 依促進產業升級條例等相關法律規定之投資抵減稅額(95 欄)

+ 分離課稅之利息所得(98 欄)<sup>8</sup>×20%

其中，

應納稅額(60 欄) = 課稅所得額(59 欄) × 稅率 - 累進差額。

<sup>7</sup> 現行申報書採取之稅額計算方式如下：應納稅額(60 欄) - 國外稅額扣抵(112 欄) - 依促進產業升級條例等相關法律規定之投資抵減稅額(95 欄) - 行政救濟留抵稅額(113 欄) - 暫繳稅額(62 欄) - 尚未抵繳之扣繳稅額(63 欄) = 應自行向公庫補繳之稅額(64 欄) 或應退還之稅額(65 欄)。惟當中除了投資抵減稅額(95 欄)是基於政府的獎勵政策外，其餘項目皆為企業實際繳納與負擔之稅負，因此，在決定現行稅制下營利事業之實際負擔稅額時，需將應納稅額(60 欄)減除投資抵減稅額(95 欄)。此外，分離課稅利息所得按 20% 扣繳之稅款亦屬於企業實際負擔之稅額，故再加上此筆扣繳稅款後，才是企業全部真正負擔的稅額。

<sup>8</sup> 91 年度營利事業所得稅結算申報書上第 98 欄為「不計入所得額之短期票券利息所得稅後淨額」，此即為一般所通稱按 20% 分離課稅之利息所得。由於該金額為稅後金額，因此先除以 0.8 還原成稅前金額，再納入稅基。此外，依金融資產證券化條例與不動產證券化條例規定發行之受益證券或資產基礎證券分配之利息所得，目前是按 6% 的扣繳率分離課稅。基於單一稅率制度的精神與租稅公平的原則，此項按 6% 分離課稅的利息所得，理論上亦應與前述短期票券利息所得一同納入稅基，惟受限於金融資產證券化條例於 91 年 7 月 24 日公布施行，不動產證券化條例則於 92 年 7 月 23 日公布施行。申報書資料檔並無提供此項按 6% 分離課稅利息所得之申報資料，故無法將其納入稅基計算。

## (二) 模擬單一稅率制度下營利事業之負擔稅額

### 1. 稅基

$$\begin{aligned} \text{單一稅率制度下營利事業之稅基} &= \text{課稅所得額(59 欄)} \\ &+ \text{合於獎勵規定之免稅所得(57 欄)} \\ &+ \text{證券、期貨交易所得或損失(99 欄)} \\ &+ \text{分離課稅之利息所得(98 欄)} \end{aligned}$$

由稅基之公式可以看出，在現行稅制下侵蝕稅基最嚴重的兩項免稅所得來源（57 欄合於獎勵規定之免稅所得與 99 欄停徵所得稅之證券、期貨交易所得或損失）均重新納入稅基；而違反稅制公平與中立原則的分離課稅利息所得（98 欄），亦納入稅基一同計算，取消現行分離課稅之方式。

### 2. 課稅級距與稅率結構

在課稅級距與稅率結構方面，延續我國現行制度下免除眾多小規模營利事業納稅義務，以減輕徵納雙方負擔之作法，而作了以下設計：

- (1) 稅基在 50,000 元以下者，免徵營利事業所得稅。
- (2) 稅基超過 50,000 元者，按下列兩種方式計算稅額，取其較低者：
  - ①  $(\text{稅基} - 50,000 \text{ 元}) \times 1/2$
  - ②  $\text{稅基} \times \text{單一稅率}$

其中，單一稅率將按 13%、13.5%、14% 等每隔 0.5% 模擬至 18%。按照上述方式模擬計算出來之稅額，即為單一稅率制度下營利事業之負擔稅額<sup>9</sup>。

## 四、單一稅率制度搭配取消對未分配盈餘課稅之模擬

我國現行稅制規定對未分配盈餘加徵 10% 營利事業所得稅，此項規定之立法意旨，在於防杜公司藉由將盈餘留在公司，替適用高邊際稅率之個人股東規避綜合所得稅，經由對未分配盈餘課稅的手段，以促進股利的發放，增加綜合所得稅的稅收。但若我國實施單一稅率制度，同時取消營利事業與個人所得稅的累進稅率結構，則營利事業與個人適用之單一稅率很有可能相當接近，若是如此，屆時保留盈餘加徵 10% 稅負之制度將沒有繼續存在的必要，可考慮在實施單一稅率制度的同時，併同取消對未分配盈餘課稅。

取消對未分配盈餘課稅勢必會減少政府稅收，因此本研究將另行計算，若單一稅率制度搭配取消對未分配盈餘課稅，則單一稅率應再提高到多少百分

<sup>9</sup> 由於在單一稅率制度下，取消投資抵減稅額(95 欄)，故按照公式計算出來之應納稅額即為企業實際負擔之稅額，再減去國外稅額扣抵(112 欄)、行政救濟留抵稅額(113 欄)、暫繳稅額(62 欄)與尚未抵繳之扣繳稅額(63 欄)後，就是企業應自行補繳或申請退還之稅額。

點，才能讓總稅負維持不變。受限於資料的取得，本研究僅能藉由下列公式概略估算取消對未分配盈餘課稅後之單一稅率：

搭配取消對未分配盈餘課稅之單一稅率

$$\frac{91\text{年度營利事業之實際負擔(本稅)稅額}+90\text{年度未分配盈餘加徵}10\%\text{之稅額}}{\text{單一稅制下營利事業之總稅基}}$$

## 五、模擬結果與分析

### 1. 現行稅制下營利事業之實際負擔稅額

現行稅制下營利事業之實際負擔稅額＝應納稅額(60 欄)－依促進產業升級條例等相關法律規定之投資抵減稅額(95 欄)＋分離課稅之利息所得(98 欄)×20%。根據研究資料依照上述公式計算出來的 91 年度營利事業實際負擔稅額約為 1,791.3 億元，其中按 20% 分離課稅部分的扣繳稅款約為 74.3 億元。1,791.3 億元即是後續模擬稅收之參考基準金額，也就是在維持此營利事業總負擔稅額不變的情形下，模擬合適的單一稅率。

### 2. 單一稅率制度下營利事業負擔稅額之模擬結果

表二說明以民國 91 年之營利事業所得稅申報檔為基礎，按照 13%、13.5% 等每隔 0.5% 模擬至 18% 之稅收模擬結果。由表二可以發現，若單一稅率訂在 15%，則總負擔稅額約為 1,757.4 億元，若訂在 15.5%，則總負擔稅額約為 1,815.9 億元，這兩個金額較接近現行稅制下營利事業之實際負擔稅額 1,791.3 億元。換言之，在維持營利事業總負擔稅額不變的前提下，15% 與 15.5% 是兩個可以列入考量的單一稅率。

表二 營利事業單一稅率制度之模擬結果

單一稅率	負擔稅額 (億元)
13.0%	1,523.3
13.5%	1,581.8
14.0%	1,640.3
14.5%	1,698.9
<b>15.0%</b>	<b>1,757.4</b>
<b>15.5%</b>	<b>1,815.9</b>
16.0%	1,874.5
16.5%	1,933.0
17.0%	1,991.5
17.5%	2,050.0
18.0%	2,108.5

資料來源：本研究自行整理。

### 3. 模擬結果之分析

承前所述，15% 與 15.5% 的單一稅率均可產生與現制下相差不遠的稅額，其中 15% 剛好是我國現行營利事業所得稅累進稅率結構中的第一級稅率（第二級稅率為 25%），再加上考量降低稅率後，稅基可能進一步擴大，故本研究認

為，比起 15.5%，15%或許是更為適合的單一稅率，且因為實質上稅率從 25% 大幅降為 15%，更能發揮鼓勵納稅義務人誠實申報的作用。

為了進一步分析，本研究假設採行 15% 的單一稅率而製作表三。該表顯示實施單一稅率制度後，稅負增加或退稅減少之企業共有 45,076 家，約占總數的 7%；稅負不變的企業共有 321,600 家，約占總數的 49.5%（其中在兩種稅制下稅負皆為零的有 305,197 家）；而稅負減少或退稅增加的企業共有 282,774 家，約占總數的 43.5%。

表三 15%營利事業單一稅率制度與現行稅制之分析比較

	單一稅制下 稅負增加之 企業： 45,076 家	兩種稅制下稅 負相同之 企業： 321,600 家	單一稅制下 稅負減少之 企業： 282,774 家	合計： 649,450 家
單一稅率制度：				
1 總稅負	724.7 億	1.1 億	1,031.7 億	1,757.4 億
2 平均稅負	1,607,744	325	364,832	270,598
現行稅制：				
1 總稅負	213.4 億	1.1 億	1,576.9 億	1,791.3 億
2 平均稅負	473,381	325	557,640	275,816
3 免稅所得	1,214.3 億	3.7 億	119.9 億	1,337.9 億
4 證券、期貨交易所得(損失)	1,224.8 億	(451.1 億)	(261.6 億)	512.1 億
5 分離課稅之利息所得	84.9 億	0	286.5 億	371.3 億
6 投資抵減稅額	389.8 億	0.9 億	102.7 億	493.4 億
7 有效稅率*	4.41%	2.76%	22.91%	15.2%

註：本研究定義現行稅制下之有效稅率 = [應納稅額 - 依促進產業升級條例等相關法律規定之投資抵減稅額 + 分離課稅之利息所得 × 20%] ÷ [課稅所得額 + 合於獎勵規定之免稅所得 + 證券、期貨交易所得或損失 + 分離課稅之利息所得]。該比率是依照全部企業的總稅負除以總所得計算得出。

由表三之內容，我們可以觀察到以下幾項重點：

1. 從總稅負與平均稅負來看，實行單一稅率制度後稅負增加的企業，在原本現行稅制下貢獻的總稅負 213.4 億元只佔了整體稅負的 12%，但在單一稅率制度下此貢獻比例大幅提高到 41%，且平均每家企業之稅負也從 473,381 元大幅躍升至 1,607,744 元，成長了將近 2.4 倍。另外一方面，實行單一稅率制度後稅負減少的企業，在現行稅制下貢獻的總稅負 1,576.9 億元占整體稅負的比例高達 88%，但在單一稅率制度下此貢獻比例下降到 59%，且平均每家企業之稅負亦從 557,640 元降低至 364,832 元。
2. 更重要的訊息在於減免項目。實行單一稅率制度後稅負增加的企業雖然只佔了整體的 7%，但這 7% 的企業在現行稅制下享有的免稅所得、免稅證券、期貨交易所得或損失與投資抵減稅額卻遠遠超過其餘 93% 的企業。以比例來看，其享有的免稅所得佔了整體的 91%，而投資抵減稅額也高達整體的 79%；

至於在免稅證券、期貨交易所得或損失方面，更因為其他兩種企業（稅負不變或減少）整體上有交易「損失」，故其享有的免稅證券、期貨交易所得為整體的 2.4 倍。

3. 從有效稅率來看，實行單一稅率制度後稅負增加的企業，正是因為其在現行稅制下享受大部分的優惠減免項目，故其有效稅率僅為 4.41%，但在實施單一稅率制度後，有效稅率可以提高到 15%。相反地，稅負減少的企業在現行稅制下的有效稅率為 22.91%，而在實施單一稅率制度後，有效稅率可以降低到 15%。

從整體來分析，實施單一稅率制度後，有 49.5% 的企業不受影響，43.5% 的企業稅負減少，可見有很大比例的企業享受到低稅率的實質好處。而稅負增加的企業雖然只有 7%，但這 7% 的企業卻在現行稅制下享受到絕大多數減免政策的優惠；改制之後其有效稅率將從 4.41% 提高到 15%，因此單一稅率制度之實施的確可以達到促進租稅公平的目標。

對營業收入淨額與營業外收入合計在三千萬元以下，而能採用擴大書面審核純益率標準申報營利事業所得稅的中小企業而言，由於本研究模擬單一稅率時，沒有改變此類企業的課稅所得，課稅所得仍然為營業收入淨額乘以擴大書審純益率標準，因而擴大書審案件與其他案件相同，均可適用較現行稅率為低的單一稅率(15%)。但若政府認為擴大書審案件將因而有過大幅度的減稅（稅率從 25% 下降為 15%），則在實施單一稅率制度的初期，可視財政收入之需要，略為調高各業擴大書審純益率標準，以緩和稅負的減輕程度，但仍將擴大書審案件包括於單一稅制中，以簡化稅務行政。

## 六、單一稅率制度搭配取消對未分配盈餘課稅之模擬結果與分析

本研究經由[91 年度營利事業之實際負擔(本稅)稅額+90 年度未分配盈餘加徵 10%之稅款]÷單一稅率制度下營利事業之總稅基=「搭配取消對未分配盈餘課稅之單一稅率」的公式，估算若搭配取消對未分配盈餘課稅之單一稅率的水準。

前面已計算出 91 年度營利事業之實際負擔(本稅)稅額約為 1,791.3 億元，而單一稅率制度下營利事業之總稅基約為 1 兆 1,753.4 億元，90 年度未分配盈餘加徵 10%之稅款總額則約為 221.0 億元<sup>10</sup>。故根據這三項金額我們可以估算出搭配取消對未分配盈餘課稅之單一稅率=(1,791.3 億元+221.0 億元)÷1 兆 1,753.4 億元=17.12%，四捨五入約為 17%。可見在不取消對未分配盈餘課稅的情況下，單一稅率可訂為 15%，但若搭配取消對未分配盈餘課稅，則單一稅率必須提高到 17%，才能維持總稅負不變。

<sup>10</sup> 請參見林世銘、陳明進、葛克昌與朱澤民 (2005)，「建立我國所得稅最低稅負制度之研究」，財政部委託研究報告，頁 37。

雖然直觀來看，取消對未分配盈餘課稅會影響政府稅收，並提高單一稅率，但事實上取消對未分配盈餘課稅這件事情本身，亦可說是實踐單一稅率制度「簡化、效率與公平」精神的一環。因為未分配盈餘加徵 10% 稅負之計算複雜，不但使納稅義務人付出額外的會計成本，對於稅務行政來說，亦多了一道稽徵與審核程序。此外，對未分配盈餘加徵 10% 稅負有違股利決策中立性，影響公司自由運用資金之效率。實施單一稅率制度後，若營利事業與個人適用之單一稅率接近，則對未分配盈餘加徵 10% 稅負之制度，自然沒有存續的必要。故綜合來說，取消對未分配盈餘加徵 10% 稅負，雖然讓稅率提高 2 個百分點，但另一方面可以讓稅制變得更為簡化，並提高資金運用效率，整體的正面影響應該大過負面影響。

## 伍、建立我國個人單一稅率制度之研議與分析

### 一、研究資料

本節之研究資料來源為 91 年度綜合所得稅核定檔與列舉扣除明細檔之電腦檔案資料。原始檔案有 5,249,265 筆申報戶資料，刪除納稅義務人身分證字號重複者 26,864 筆，再刪除無綜合所得總額與納稅義務人及受扶養親屬資料者 761 筆後，模擬使用之資料共有 5,221,640 筆。

### 二、模擬範圍

由於單一稅率制度是針對現行個人綜合所得稅的一種全面性改革，故本研究將全數 5,221,640 筆申報戶資料均納入稅收模擬範圍，其中納稅義務人為單身者有 2,408,130 筆，有配偶者為 2,813,510 筆。

我國現行制度下計有個人免稅額、標準扣除額、列舉扣除額與特別扣除額等項目，其中列舉扣除額與特別扣除額又包含許多細項，惟這些項目各自設定有不同的條件與限制，納稅義務人亦需檢附許多證明文件，增加稅制的複雜度與稽徵成本；除此之外，高所得之納稅義務人也經常利用非現金捐贈來浮報捐贈扣除額，以降低課稅級距，形成租稅不公平的漏洞。要解決這樣的問題，本研究參考各國實施所得稅單一稅率制度的作法與擬議，在免稅額與扣除額的設計上以下列兩點為基本原則：(1) 大幅提高個人免稅額；(2) 取消大部分的扣除項目。

單一稅率制度的精神不僅是針對租稅「優惠」項目，而是藉由取消大部分的「減免」項目來達到簡化稅制的目的，而提高的個人免稅額即可以涵蓋取消的減免與扣除項目。以我國的情況來說，現階段要完全採用 Hall and Rabushka (1985, 1995) 提出之「個人薪資所得稅」結合「營利所得稅」之稅制系統，在實務上可能有其困難處，因此本研究對於個人單一稅率制度下課稅稅基之設計，仍維持現行稅制下「綜合所得總額－免稅額－扣除額＝綜合所得淨額」之基本架構，惟將個人免稅額提高，並減少扣除項目。

### 三、單一稅率制度之模擬步驟

#### (一) 計算現行稅制下個人之實際負擔稅額

現行稅制下個人之實際負擔稅額<sup>11</sup> = 應納稅額 - 投資抵減稅額

其中，

應納稅額 = 綜合所得淨額 × 稅率 - 累進差額。

#### (二) 模擬單一稅率制度下個人之負擔稅額

本研究參考國外作法，合併考量現行稅制下的列舉扣除額與特別扣除額，保留列舉扣除額項下的捐贈扣除（包含對免稅團體、候選人、政黨、政治團體及私立學校之捐贈，但不包含與國防、勞軍有關及對政府之捐贈）、候選人之競選經費、醫藥及生育費扣除、災害損失扣除，與特別扣除額項下的財產交易損失扣除，而原本的殘障特別扣除則併入到個人免稅額的部分一同計算。至於其他扣除項目，例如薪資所得特別扣除、儲蓄投資特別扣除、人身保險費列舉扣除、自用住宅購屋借款利息列舉扣除等則取消。

我國現行稅制的設計除了特別扣除額之外，標準扣除與列舉扣除僅能擇一扣除，但在單一稅率制度下，由於扣除項目已經過刪減，故所有申報戶均可申報任一項扣除額。同時，為了控制扣除項目對稅基的侵蝕，單一稅率制度仍沿用現行稅制下對於上述扣除項目所設定的條件與限額。

綜前所述，課稅稅基與其應納稅額之模擬計算方式如下：

#### 1. 模擬計算方式

綜合所得總額	
— 個人免稅額：	
(1) 基本免稅額（每一申報戶總人口數 <sup>12</sup> × 個人免稅額）	
(2) 身心障礙者額外免稅額（每人加扣 74,000 元）	
— 扣除項目：	
(1) 捐贈扣除額（對免稅團體、候選人、政黨、政治團體及私立學校之捐贈）	
(2) 候選人之競選經費扣除額	
(3) 醫藥及生育費扣除額	
(4) 災害損失扣除額	
(5) 財產交易損失扣除額	
= 綜合所得淨額（即課稅稅基）	
× 單一稅率	
= 單一稅率制度下之應納稅額 <sup>13</sup>	

<sup>11</sup> 我國現行申報書採取之稅額計算方式如下：應納稅額 - 投資抵減稅額 - 重購自用住宅扣抵稅額 - 全部扣繳稅額及可扣抵稅額 - 大陸地區已繳納所得稅可扣抵稅額 = 應退還或自行繳納稅額。惟當中除了投資抵減稅額是基於政府的獎勵政策而給予的直接稅額抵減外，其餘扣抵項目皆為個人已實際繳納與負擔之稅負，因此，在決定現行稅制下個人之實際負擔稅額時，只需將應納稅額減除投資抵減稅額。

<sup>12</sup> 所謂「每一申報戶總人口數」，係指納稅義務人本人、配偶及合於所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款規定之扶養親屬（與現行規定相同）。

此種個人免稅額之計算方式較相近於我國現行制度之設計，亦即基本上給予每人相同的免稅額，但身心障礙者有額外的免稅額，此處以 91 年度殘障特別扣除額之金額每人 74,000 元為準。因為免稅額已大幅提高，故取消現行稅制下給予年長者免稅額增加 50% 之優惠。

在模擬方式上，對於個人免稅額，本研究將從 180,000 元、185,000 元、190,000 元...每隔 5,000 元模擬至 235,000 元，而單一稅率則從 13%、13.5%、14%...每隔 0.5% 模擬至 16%，在各種組合下，找出與現有實際負擔稅額相近之個人免稅額與單一稅率的組合。

#### 四、特殊項目應否列入稅基或取消之探討

##### 1. 免稅所得與分離課稅所得

為了改善稅基侵蝕的問題，最低稅負制已將部分的保險給付、證券交易所及員工股票分紅時價超過面額之差額納入個人基本所得額之稅基，因此理論上，在單一稅率制度下也應將這部分的免稅所得取消，重新納入稅基。此外，基於單一稅率制度減少身分別租稅優惠之精神，本研究認為在單一稅率制度下，或可考慮取消目前給予中小學以下教職員的薪資免稅優惠，讓我國的租稅環境更公平。而在分離課稅所得方面，不論是按 20% 分離課稅之短期票券利息所得，或是按 6% 分離課稅的受益證券或資產基礎證券分配之利息所得，在單一稅率制度下均應納入稅基，按同一稅率課稅。但由於本研究之綜合所得稅核定檔缺乏上述各項免稅所得與分離課稅所得之資料，因此在模擬時無法將這些所得納入個人所得稅單一稅率制度之稅基，僅能在既有資料的限制下進行模擬，因此依照現行規定計算出之「綜合所得總額」，就是本研究模擬個人單一稅率制度之基礎。將來政府研擬個人所得稅之單一稅率制度，應將上述免稅所得及分離課稅所得納入稅基，由於稅基更為擴大，我國的單一稅率制度可比本研究之結果給予更高之個人免稅額，或進一步降低稅率。

##### 2. 列舉扣除項目

就捐贈之列舉扣除額而言，根據本研究使用之核定檔資料，91 年度對教育、文化、公益、慈善機構或團體之捐贈約 216.3 億元，對私立學校之捐贈為 8.0 億元，對政黨、政治團體及候選人之捐贈為 4.3 億元，這三項捐贈之總扣除金額約為 228.6 億元，但對政府之捐贈一項，則高達 599.7 億元，且表四之分析顯示，對政府之捐贈中的 49.2% (294.8 億元)，來自適用最高稅率者。由於對政府的捐贈沒有金額上限，且允許如捐地等非現金捐贈，可能誘發高稅率適用者浮報捐贈金額，以規避高額累進稅負。

<sup>13</sup> 由於在單一稅率制度下，取消投資抵減稅額，故按照公式計算出來之應納稅額即為個人實際負擔之稅額，再減去重購自用住宅扣抵稅額、全部扣繳稅額及可扣抵稅額與大陸地區已繳納所得稅可扣抵稅額後，就是應退還或自行繳納稅額。

表四 91 年度各所得級距申報有關國防勞軍及對政府捐贈之戶數及金額

適用 稅率	91 年度申報有關國防勞軍及對政府之捐贈			
	戶數	百分比	金額 (億元)	百分比
0%	1,521	9.6%	\$ 63.4	10.6%
6%	3,244	20.6%	26.9	4.5%
13%	4,050	25.7%	51.1	8.5%
21%	3,554	22.5%	85.4	14.2%
30%	1,946	12.3%	78.1	13.0%
40%	1,469	9.3%	294.8	49.2%
合計	15,784	100.0%	\$ 599.7	100.0%

資料來源：本研究自行整理。

在適用稅率為 40% (綜合所得淨額在 372 萬元以上) 的高所得申報戶方面，其申報戶數雖然僅占全部有申報政府捐贈戶數的 9.3%，但申報的捐贈總金額卻高達整體的 49.2%，當中有 41 戶平均每戶申報了將近 4.1 億元的綜合所得總額，但同時也申報了平均將近 3 億元的政府捐贈扣除，使得其平均有效稅率僅達 9.4%，所得水準與租稅負擔完全不成比例。

適用低累進稅率之結果，亦可能係源自對政府的大額捐贈。例如，適用稅率為 0% (綜合所得淨額為零) 之 1,521 申報戶中，有 161 戶申報了 1,000 萬元以上的對政府的捐贈，其平均每戶之綜合所得總額有 2,426 萬元，但卻申報了平均 2,845 萬元的政府捐贈；適用稅率為 6% (綜合所得淨額在 37 萬元以下) 的申報戶亦有類似情況，當中有 46 戶的平均綜合所得總額為 3,321 萬元，卻因為申報了平均高達 3,192 萬元的政府捐贈，再扣除其他減免項目後，竟然平均只需負擔 9,908 元之應納稅額。這些申報戶依其原所得，均應該適用 40% 的最高邊際稅率，卻因申報了鉅額的政府捐贈而只需負擔極少的稅或甚至不用繳稅，破壞我國所得稅的公平性。

有鑑於最低稅負制已將非現金捐贈納入個人基本所得額之稅基，本研究認為在單一稅率制度下，亦應取消非現金捐贈扣除的部分。但由於核定檔之資料無法區分對政府之捐贈金額是現金或非現金的比例，因此本研究在模擬時，僅能就全數的政府捐贈金額予以取消，對稅負模擬結果可能稍有影響。

至於在其他三項捐贈扣除方面，一般國家 (包括已實施單一稅率制度的愛沙尼亞與俄羅斯等國) 基於社會政策的目的，大多准予對教育、文化、公益、慈善等免稅機構或團體之捐贈扣除，且我國已設有扣除上限，故本研究認為在單一稅率制度下，應可保留此項捐贈扣除。而對私立學校及對政黨、政治團體及候選人之捐贈，由於金額不大且亦設有扣除上限，故本研究同樣予以保留。要強調的是，各項捐贈的處理方式應一致，且實物估價常伴隨著主觀假設，故理論上應只有現金捐贈的部分才准予扣除，但因模擬資料無法區分，故僅能扣除或保留全數金額。

依公職人員選舉罷免法規定之候選人競選經費，得以公告最高競選經費限額內減除接受捐贈後之餘額，申報列舉扣除。91 年度正好有舉辦直轄市及縣（市）議員、鄉鎮（縣轄市）長及北高市長等公職人員選舉，申報競選經費扣除的有 5,554 筆資料，總金額為 16.5 億元。本研究認為此項競選經費扣除雖已設有上限，但該上限並非固定的金額，且競選經費屬於非常態的支出，不太可能用一般的個人免稅額來取代，故本研究保留此項競選經費扣除。

人身保險費、自用住宅購屋借款利息與房屋租金支出這三項列舉扣除額，已分別設有固定金額之上限，在申報時，須檢附相關的收據、利息單據與付款證明等文件，故本研究認為，在單一稅率制度下，應可用提高的個人免稅額來取代，以節省徵納雙方的成本。

醫藥及生育費與災害損失這兩項列舉扣除額，雖然沒有設定扣除金額的限制，但因為其屬於非經常性或突發性的支出或損失，也需符合一定條件，較不容易成為高所得者操縱所得水準或避稅的途徑，故本研究在設計個人單一稅率制度之稅基時，將其列入扣除項目。

### 3. 特別扣除項目

根據核定檔資料之計算結果，91 年度列報之薪資所得特別扣除總額高達 4,754.6 億元，是所有扣除項目裡面的最大宗，而儲蓄投資特別扣除總額亦有 2,695.8 億元，教育學費特別扣除總額較少，僅有 92.8 億元。本研究認為，這三項特別扣除額已分別設有固定金額之上限，故在單一稅率制度下，應可用提高的個人免稅額來取代，以簡化稅制與稽徵程序。由於廣大的勞工族群與受薪階級集中於中低所得的申報戶（適用稅率為 0%、6% 或 13%，綜合所得淨額在 99 萬元以下），而提高的個人免稅額幾乎可以涵蓋、甚至超過現有的免稅額與薪資所得特別扣除額，故這樣的設計應不至於增加以薪資為主要所得來源的中低所得申報戶之租稅負擔。

殘障特別扣除是基於對弱勢族群的社會政策而給予的額外扣除額，91 年度符合規定之身心障礙者約有 37 萬 4 千人左右，每人得扣除 74,000 元。本研究在模擬單一稅率制度時，保留此項扣除額，惟將其併入個人免稅額的部分計算。

在財產交易損失特別扣除的部分，91 年度申報該項損失扣除的總金額為 1.7 億元，由於財產交易所得必須課稅，財產交易損失自然應准予扣除，且現行稅制已設有扣除上限，以不超過當年度申報之財產交易所得為限，故本研究建立之個人單一稅率制度保留此項扣除額，應屬合理。

### 4. 股利所得與股東可扣抵稅額

由於本研究未取得個人的各類所得資料，故無法將個人營利所得的來源區分為股利所得或獨資與合夥之盈餘，亦無法將股利所得總額區分為股利淨額與股東可扣抵稅額。因此，本文於模擬時係從兩稅合一的架構下之綜合所得總額

(包括營利所得)開始，減去單一稅率制度下的免稅額、扣除額之後，再乘上模擬的單一稅率，然後觀察模擬之稅收是否與現行制度下的稅收相等。現行稅收的計算，則是加總各個申報戶在現行稅法規定下的綜合所得淨額乘以現行累進稅率，計算出應納稅額後，再減去與租稅減免有關的投資抵減稅額；而股東可扣抵稅額並未自應納稅額中減除，故不會使模擬的單一稅率有低估的現象。

請注意在計算單一稅率制度之結算申報的應自行補繳之稅款(或應退還稅款)時，稅基乘以單一稅率所得到的應納稅額仍可再減去薪資、利息等所得的已扣繳稅款，以及股利所得總額所包括之股東可扣抵稅額。申言之，假設綜合所得稅與營利事業所得稅將來都採取 15% 的單一稅率，且繼續沿用兩稅合一的制度，則個人股東仍可將 15% 的股東可扣抵稅額扣抵 15% 的綜合所得稅，結果稅負並沒有增減。因此，如果綜合所得稅與營利事業所得稅的單一稅率都訂在相同的水準(例如 15%)，則可以廢除目前設算扣抵法的兩稅合一，改採股利所得免稅法，在公司按單一稅率納稅之後即不再對個人之股利所得課稅，讓稅制更為簡化。

## 五、模擬結果與分析

### (一) 現行稅制下個人之實際負擔稅額

現行稅制下個人(申報戶)之實際負擔稅額=應納稅額-投資抵減稅額。根據綜合所得稅核定檔資料計算出之 91 年度實際負擔稅額約為 1,829.2 億元，其中應納稅額為 1,856.2 億元，投資抵減稅額總數為 26.9 億元，而課稅稅基，也就是綜合所得淨額，約為 1 兆 5,814.7 億元。故模擬單一稅率制度下之個人綜合所得稅時，應在維持總負擔稅額 1,829.2 億元的前提下，評估合適的個人免稅額及單一稅率。

按照 91 年度綜合所得稅核定檔資料，統計各稅率級距之申報戶數、實際負擔稅額(按總額及平均數)及有效稅率彙總如表五：

表五 91 年度各所得級距之申報戶戶數、實際負擔稅額及有效稅率

適用稅率	申報戶戶數	實際負擔稅額		有效稅率*
		總稅負(億元)	平均稅負(元)	
0%	1,581,131	0	0	0.00%
6%	2,427,163	245.0	10,095	1.82%
13%	866,974	402.1	46,377	4.07%
21%	253,788	373.5	147,191	7.11%
30%	70,481	279.7	396,853	11.44%
40%	22,103	528.9	2,392,761	22.16%
合計	5,221,640	\$ 1,829.2	\$ 35,032	4.73%

註：1.有效稅率=實際負擔稅額(即應納稅額-投資抵減稅額)÷綜合所得總額。

2.資料來源：本研究自行整理。

## (二) 單一稅率制度下個人負擔稅額之模擬結果與分析

表六為將個人免稅額從 180,000 元、185,000 元、190,000 元...每隔 5,000 元模擬至 235,000 元、單一稅率從 13%、13.5%、14%...每隔 0.5% 模擬至 16% 之負擔稅額模擬結果。

由模擬結果可以看出，當個人免稅額訂得越高時，則單一稅率也必須跟著提高，才能維持稅負平衡。若個人免稅額訂為 190,000 元（符合身心障礙規定者，另有額外免稅額 74,000 元），則單一稅率可訂在 13%（正好為我國目前綜合所得稅稅率結構之第二級稅率），產生約 1,846.8 億元之稅額，比現行稅制下的負擔稅額約多出 17.5 億元。若個人免稅額提高到 205,000 元，則單一稅率須提高到 14%，總負擔稅額約為 1,844.8 億元。

表六 個人所得稅單一稅率制度之模擬結果（單位：億元）

免稅額 \ 稅率	13%	13.5%	14%	14.5%	15%	15.5%	16%
\$180,000	1,944.5	2,019.2	2,094.0	2,168.8	2,243.6	2,318.4	2,393.2
185,000	1,894.7	1,967.6	2,040.5	2,113.4	2,186.2	2,259.1	2,332.0
190,000	<b>1,846.8</b>	1,917.8	1,988.8	2,059.8	2,130.9	2,201.9	2,272.9
195,000	1,800.5	1,869.8	1,939.0	2,008.3	2,077.5	2,146.8	2,216.0
200,000	1,755.9	<b>1,823.5</b>	1,891.0	1,958.6	2,026.1	2,093.6	2,161.2
205,000	1,713.0	1,778.9	<b>1,844.8</b>	1,910.6	1,976.5	2,042.4	2,108.3
210,000	1,671.5	1,735.8	1,800.1	1,864.4	1,928.7	1,993.0	2,057.3
215,000	1,631.5	1,694.2	1,757.0	<b>1,819.7</b>	1,882.5	1,945.2	2,008.0
220,000	1,592.8	1,654.1	1,715.3	1,776.6	<b>1,837.9</b>	1,899.1	1,960.4
225,000	1,555.5	1,615.3	1,675.1	1,734.9	1,794.8	1,854.6	1,914.4
230,000	1,519.4	1,577.8	1,636.2	1,694.7	1,753.1	<b>1,811.5</b>	1,870.0
235,000	1,484.5	1,541.6	1,598.7	1,655.7	1,712.8	1,769.9	<b>1,827.0</b>

註：標明粗黑體字者，代表其模擬結果與現行稅制下之個人實際負擔稅額 1,829.2 億元相近。

表六中「個人基本免稅額 220,000 元、單一稅率 15%」之組合產生的負擔稅額約為 1,837.9 億元，綜合所得淨額（即課稅稅基）約為 1 兆 2,252.3 億元（其中五個扣除項目之總扣除金額約為 460.3 億元）。15% 的單一稅率略高於現行稅制下的第二級累進稅率 13%，但與一般國家的個人所得稅相比並不算太高，更重要的是本研究在模擬營利事業單一稅率制度的結果，合適之單一稅率為 15%（在不取消對未分配盈餘課稅的情況下），若營利事業與個人能適用相同或接近之單一稅率，就不會產生公司藉保留盈餘替高稅率之個人股東規避稅負之情形，故本研究針對此種組合下的租稅負擔作了進一步之分析。

表七顯示實施 15% 的個人單一稅率制度後（個人基本免稅額 220,000 元、身心障礙者額外免稅額 74,000 元），稅負減少之申報戶共有 1,833,011 戶，約占總申報戶的 35%；而稅負增加的申報戶共有 1,883,165 戶，約占總數的 36%；其餘為稅負不變的申報戶共有 1,505,464 戶（其中在兩種稅制下稅負皆為零的有 1,504,824 戶），約占總數的 29%。

在表七「(A) 單一稅率制度下稅負減少之申報戶」的部分，我們可以觀察到以下幾項重點：

1. 稅負減少之申報戶當中，原適用稅率為 6% 之申報戶共有 1,400,647 戶，占全部適用稅率為 6% 申報戶的 58%，且平均每戶之稅負從現行稅制下的 9,605 元大幅降低至單一稅率制度下的 943 元，甚至不到原本的十分之一。根據分析，其稅負減少的原因大致來自於兩方面：

(1) 申報極少數的捐贈扣除額與投資抵減稅額：

表七中所列原適用稅率為 6% 的申報戶在現行稅制下申報之捐贈扣除總額與投資抵減稅額各為 28.6 億元與 0.6 億元，但事實上其中 88% 的申報戶並沒有申報任何捐贈扣除，更有將近 99% 的申報戶沒有列報投資抵減稅額。換句話說，只有極少比例的申報戶有申報捐贈扣除或投資抵減稅額。由此可見，在原本就幾乎沒有捐贈扣除跟投資抵減稅額的情況下，所得較低的申報戶不但不受影響，甚至可以說是單一稅率制度下最大的受惠者。

(2) 每一申報戶之平均人口數較多：

經過計算，平均每一申報戶之人口數約為 3.5 人，以四口之家為例，在單一稅率制度下，若個人免稅額為 220,000 元，總共就有 880,000 元的免稅額（假設沒有身心障礙者）；而在現行稅制之下，假設父母兩人均有薪資所得，則免稅額與扣除額總額僅有約 513,000 元<sup>14</sup>，即使再加上儲蓄投資特別扣除 270,000 元與教育學費特別扣除 25,000 元，免稅額與扣除額總額也只達到 808,000 元，仍低於單一稅率制度下的 880,000 元。由此可見，在單一稅率制度下雖然取消大部分的扣除項目，但大幅提高的個人免稅額的確可以涵蓋這些扣除項目，即便名目稅率從 6% 提高到 15%，但實質的有效稅率卻從 1.56% 降到 0.15%，再次說明單一稅率制度對低所得的申報戶是有利的。

2. 稅負減少之申報戶當中，原適用稅率為 40% 之申報戶共有 20,651 戶，占表五全部適用稅率為 40% 申報戶的 93%，而平均每戶之稅負從現行稅制下的 2,439,321 元降低至單一稅率制度下的 1,287,531 元，減少將近一半。其稅負減少之原因，大致同於上述兩項理由，亦即在 20,651 個申報戶當中，有大約 42% 的申報戶沒有列舉捐贈扣除，有 92% 的申報戶沒有列報投資抵減稅額，而平均每一申報戶之人口數約為 4 人。因此這些申報戶在現行稅制下的有效稅率達到 25.14%，高於適用 40% 稅率的全體申報戶的平均有效稅率 22.16%，但在單一稅率制度下可以降到 13.27%。對於這類的高所得申報戶來說，可以實質享受到最高邊際稅率由 40% 降低到 15% 低稅率帶來的好處。

<sup>14</sup> 個人免稅額 \$74,000 × 4 + 標準扣除額 \$67,000 + 薪資所得特別扣除額 \$75,000 × 2 = \$513,000。

表七 模擬計算 15%單一稅率制度與現行稅制之分析比較  
(個人基本免稅額 220,000 元、身心障礙者額外免稅額 74,000 元)

(A) 單一稅率制度下稅負減少之申報戶				單一稅率制度				現行稅制			
原適用稅率	申報戶數	平均申報戶人口數	綜合所得總額	總稅負	平均稅負	有效稅率	總稅負	平均稅負	有效稅率	捐贈扣除	投資抵減稅額
0%	0	—	\$ 0	\$ 0	\$ 0	0.00%	\$ 0	\$ 0	0.00%	\$ 0	\$ 0
6%	1,400,647	3.5	8,607.9 億	13.2 億	943	0.15%	134.5 億	9,605	1.56%	28.55 億	0.63 億
13%	298,620	5.1	3,762.8 億	67.7 億	22,654	1.80%	131.3 億	43,964	3.49%	20.31 億	0.64 億
21%	70,940	5.3	1,522.1 億	100.4 億	141,477	6.59%	122.5 億	172,639	8.05%	13.42 億	0.20 億
30%	42,153	4.4	1,453.0 億	152.4 億	361,593	10.49%	194.4 億	461,150	13.38%	19.10 億	0.32 億
40%	20,651	4.0	2,004.1 億	265.9 億	1,287,531	13.27%	503.7 億	2,439,321	25.14%	116.82 億	8.35 億
合計	1,833,011	3.9	17,349.9 億	599.5 億	32,708	3.46%	1,086.4 億	59,270	6.26%	198.20 億	10.14 億
(B) 單一稅率制度下稅負增加之申報戶				單一稅率制度				現行稅制			
原適用稅率	申報戶數	平均申報戶人口數	綜合所得總額	總稅負	平均稅負	有效稅率	總稅負	平均稅負	有效稅率	捐贈扣除	投資抵減稅額
0%	76,307	1.3	\$ 334.2 億	\$ 16.9 億	\$ 22,130	5.07%	\$ 0	\$ 0	0.00%	\$ 64.9 億	\$ 0
6%	1,025,904	1.3	4851.2 億	265.7 億	25,901	5.48%	110.5 億	10,770	2.28%	39.7 億	0.51 億
13%	568,326	2.4	6122.6 億	451.3 億	79,401	7.37%	270.8 億	47,648	4.42%	82.7 億	2.85 億
21%	182,848	3.5	3735.1 億	339.3 億	185,542	9.08%	251.1 億	137,318	6.72%	114.3 億	4.10 億
30%	28,328	3.8	992.5 億	110.4 億	389,863	11.13%	85.3 億	301,176	8.60%	87.8 億	3.62 億
40%	1,452	3.7	382.9 億	54.8 億	3,770,617	14.30%	25.1 億	1,730,558	6.56%	228.6 億	5.67 億
合計	1,883,165	1.9	16,418.5 億	1,238.3 億	65,757	7.54%	742.8 億	39,445	4.52%	618.0 億	16.75 億

註(說明): 1. 單一稅制下之有效稅率 = 應納稅額 ÷ 綜合所得總額。現行稅制下之有效稅率 = (應納稅額 - 投資抵減稅額) ÷ 綜合所得總額。

2. 捐贈扣除係包含有關國防、勞軍之捐贈及對政府、免稅團體、候選人、政黨、政治團體及私立學校之捐贈。

3. 稅負不變的申報戶共有 1,505,464 戶，其中原適用稅率為 0% 的有 612 戶、為 6% 的有 13% 的有 28 戶。

另外，在表七「(B) 單一稅率制度下稅負增加之申報戶」的部分，我們也可以經由分析觀察到以下幾項重點：

1. 稅負增加之申報戶當中，原適用稅率為 0%（即綜合所得淨額為零）之申報戶共有 76,307 戶，僅占全部適用稅率為 0% 申報戶的 4.8%，而平均每戶之稅負則從現行稅制下的 0 元提高到單一稅率制度下的 22,130 元。乍看之下似乎有稅負急遽增加的傾向，但經由進一步的分析，本研究認為可從下列兩點來解釋：
  - (1) 在 76,307 戶當中，高達 96% 的申報戶其實是沒有申報任何捐贈扣除的，64.9 億元的捐贈扣除額完全是剩下 4% 的申報戶所申報的，其中申報達 1,000 萬元以上的就有 163 戶，而當中申報超過 1 億元的有 6 戶。這 6 戶的綜合所得總額約為 8.9 億元，但光是申報的捐贈扣除總額就高達 9.9 億元（其中有關國防、勞軍及對政府的捐贈就占了 9.9 億元），原本應該適用 40% 最高邊際稅率，卻因為綜合所得淨額為零而不用繳任何稅，實屬不公。在單一稅率制度下取消有關國防、勞軍及對政府的捐贈扣除後，這 6 戶高所得申報戶平均必須繳納將近 2,200 萬元的稅，有效稅率達到 14.8%，讓此種租稅負擔扭曲、不公平的情況有所導正與改善。
  - (2) 另一方面，若排除那 4% 申報有捐贈扣除的申報戶，其餘 96% 的申報戶在單一稅率制度下的平均負擔稅額僅提高到 11,091 元，有效稅率約為 3.13%。本研究認為這類低所得申報戶的稅負之所以會增加，可能與申報戶人口數較少有關，平均每戶只有 1.3 人。同樣情況亦發生在原適用稅率為 6%、在單一稅率制度下稅負卻增加的申報戶中（共 1,025,904 戶），其平均每一申報戶的人口亦只有 1.3 人，而平均稅負則從 10,770 元提高至 25,901 元。由這個角度來看，假設在沒有申報其他扣除項目情形下，單一稅率制度對於少部分單身的納稅義務人、或者扶養親屬很少的低所得家庭來說，確實是稍嫌不利的。
2. 稅負增加之申報戶當中，原適用稅率為 40% 之申報戶共有 1,452 戶，雖然僅占表五全部適用稅率為 40% 申報戶的 6.6%，但整體來說，平均每戶之稅負從現行稅制下的 1,730,558 元增加至單一稅率制度下的 3,770,617 元，有效稅率亦從 6.56% 大幅提高到 14.3%。稅負增加的主要原因有二：
  - (1) 在 1,452 戶當中，有 245 申報戶是沒有申報捐贈扣除額的，但有平均約 70 萬元的投資抵減稅額。這 245 申報戶的平均稅負僅從 688,943 元增加至 1,358,976 元。
  - (2) 其餘 1,207 筆申報戶平均每戶申報將近 2,000 萬元的捐贈扣除，故其整體之平均稅負則從 1,941,988 元增加至 4,260,138 元。這當中總共有 35 戶申報之捐贈扣除超過 1 億元，這 35 戶的綜合所得總額約為 112 億元，但申報之捐贈扣除總額就高達 96 億元（其中有關國防、勞軍及對政府的捐贈

約為 94 億元)，嚴重侵蝕課稅稅基，若以 40% 的邊際稅率來計算，對於稅收的影響就是 38.4 億元。這 35 戶在現行稅制下平均僅負擔 1,566 萬元的稅負，有效稅率甚至只有 4.88%；而在單一稅率制度下，其平均稅負大幅躍升至 4,686 萬元，有效稅率也顯著提高到 14.61%，接近 15% 的名目單一稅率。這樣的結果說明在現行稅制下浮報高額捐贈扣除的高所得申報戶，在單一稅率制度下，由於政府捐贈扣除取消與實質稅率提高的緣故，必須繳納更多的稅款，有助於促進我國租稅環境的公平性。

## 陸、結論與建議

本研究參考 Hall and Rabushka (1985, 1995) 等相關文獻以及各國實施單一稅率之經驗，並考量我國現行所得稅制優惠減免項目浮濫，導致租稅環境不公之特殊國情，進行有關建立我國營利事業與個人單一稅率制度之研究。在研究方法方面，利用 91 年度營利事業申報損益及稅額計算表檔、同年度綜合所得稅核定檔及綜合所得稅列舉扣除明細檔之電腦檔案資料作為研究樣本，分別進行有關營利事業與個人單一稅率制度之稅基、單一稅率及稅額負擔之模擬與分析。

本文發現將營利事業所得稅之課稅稅基定義為：現行課稅所得額＋合於獎勵規定之免稅所得＋證券、期貨交易所得或損失＋分離課稅之利息所得；並將投資抵減稅額予以取消，可以減輕稅收被侵蝕的程度，使部分企業回復正常繳稅。單一稅率依據模擬結果訂為 15% 時，即可產生與現行稅制下相當之營利事業所得稅稅收(1,757 億元)，其中有 49.5% 的企業不受影響（即稅負維持為 0 或不變），43.5% 的企業稅負減少，且稅負減少的企業其整體有效稅率從 22.91% 大幅降低至 15%。另一方面，稅負增加的企業雖然只佔了全體的 7%，但這 7% 的企業在現行稅制享受了全國 79% 的投資抵減稅額與 91% 的五年免稅所得等多項租稅優惠政策，故目前整體有效稅率僅有 4.41%。此外，若我國營利事業所得稅在實施單一稅率制度的同時，搭配取消對未分配盈餘加徵 10% 所得稅之規定，本研究估算營利事業單一稅率需提高二個百分點至 17%，才能維持總稅負不變。但若營利事業與個人適用之單一稅率接近，則對未分配盈餘加徵 10% 稅負之制度，自然沒有存續的必要。而二個百分點的稅率提高，除可簡化稅制外，並可增加企業運用資金的決策空間，應是利多於弊。

有關個人所得稅的稅收模擬結果列於表六，該表顯示若大幅提高個人免稅額至 22 萬元並比照 91 年度之水準給予身心障礙者 74,000 元之額外免稅額，而稅基包括現行制度下的部分扣除項目時，個人所得稅之單一稅率如訂為 15%，即可確保與 91 年度相近的稅收，且與營利事業所得稅之單一稅率相同或相近。表七進一步指出個人所得稅在 15% 單一稅率下，約 35% 的總申報戶(522 萬戶)減少稅負；而稅負增加的申報戶約占總數的 36%；其餘為稅負不變的申報戶約占總數的 29%。

比較個人所得稅在單一稅制下的增減變化，可以歸納出下列四點具體的重大稅制改革意義：(1)單一稅率制度大幅提高免稅額，故能有效降低中低所得者的租稅負擔，因為單一稅率制度將原來 74,000 元之免稅額，大幅提高為 22 萬元，故若四口之家而年所得低於 88 萬元者，就能完全免除單一稅率制度的負擔。(2)單一稅率制度對於人口政策有正面積極的意義，因為多生小孩（扭轉少子化的現況）或扶養親族長輩，有助於大幅提高免稅額而減少租稅負擔。(3)單一稅率制度可以導正租稅負擔扭曲的情況，避免高所得者利用捐贈等手段，使綜合所得淨額為零而不用繳交任何稅負。(4)單一稅率制度對促進我國租稅的公平性可以發揮重大的效能，因為適用高邊際稅率的誠實申報戶，將因 15% 的單一稅率而減輕稅負。但申報高額的捐贈扣除或投資抵減稅額者，在單一稅率制度下必須增加稅負。

歸納上述的研究結論，本文認為將來政府若研擬所得稅單一稅率制度，不論是對營利事業或個人，都應將原本分離課稅的利息所得與停徵之證券期貨交易所得（損失）重新納入稅基，以貫徹單一稅率制度追求公平的精神，同時若稅務機關的稽徵與查核能力允許，可考量將個人的海外所得納入稅基，如此一來，整體稅基擴大，就可以進一步提高個人免稅額或降低單一稅率。

其次，根據統計資料，綜合所得稅的捐贈扣除金額，從民國 87 年到 90 年均維持在每年 200 到 300 億元之間，但 91 年卻暴增至 700 億元左右，92 年更竄升到 1,520 億元。本研究使用的資料為 91 年度之資料，故模擬的稅率與稅額負擔結果受捐贈扣除金額的影響很大，但事實上自 93 年起財政部開始防堵漏洞、並嚴加查核非現金捐贈的申報後，浮報捐贈金額的情況已逐漸有所改善，不若以往嚴重。因此若根據包含 91 至 93 年間之綜合所得稅申報資料，模擬出的單一稅率可能將高於 15%，這是未來政府研議採行單一稅率制度時必須特別注意之處。

本研究建議我國將來實施單一稅率制度時，也應該對現行兩稅合一與保留盈餘加徵 10% 稅負等制度，一併進行通盤之檢討。例如，本文於定義現行稅制下的稅收時，並未扣除股利所得的股東可扣抵稅額，故不會因營利所得計入單一稅率制度之稅基而產生模擬稅率被低估的情形。將來採行單一稅率之後，如果繼續沿用兩稅合一的制度，將股利所得納入稅基，則公司已納的 15% 營利事業所得稅可以扣抵 15% 的綜合所得稅，結果稅負沒有增減。因此，本文建議未來綜合所得稅與營利事業所得稅的單一稅率應訂在相同或相近的水準（例如本文模擬結果之 15%），並採取股利所得免稅法<sup>15</sup>，此時股利所得已經免稅，所以企業已無藉保留盈餘替高稅率股東規避綜合所得稅之誘因，因此可廢除保留盈餘加徵 10% 稅負之規定，而達到大幅簡化我國稅制之目的。2006 年財經兩部就曾擬議建立股利所得「單一稅率」的課徵環境，在配合刪減促進產業升級

<sup>15</sup> 所謂股利所得免稅法，係指當公司所得按單一稅率課稅之後，個人之股利所得即可不再計入綜合所得課稅。

條例租稅獎勵的前提下，未來將只對企業所得課徵營利事業所得稅，而不再對個人的股利所得課稅，企業保留盈餘也不需再加徵 10% 所得稅<sup>16</sup>。這樣的作法與本文模擬分析單一稅率制度之研究目的與建議，均不謀而合。

最後，本文受限於未取得其他年度之資料，僅能以民國 91 年度之資料進行模擬，未能考慮到所得稅稅收因經濟情況之良窳可能差距懸殊，而在其他年度可能得出不同的稅率水準，乃本文的限制之一。雖然此一限制讓本文無法模擬計算其他年度或中長期的單一稅率最適水準，但政府或後續學者若欲進行單一稅率制度之研議，則本文的研究方法仍然深具參考價值，例如從本文表二可以發現營利事業所得稅之單一稅率每增加 1%，約可為 91 年度增加 117 億元的稅收；另從表六可以發現，在個人免稅額設定為 22 萬元的前提下，綜合所得稅之單一稅率每增加 1% 約可增加 122.5 億元的稅收。換言之，財政部將來可利用多年期的資料，進行每一年度或數個年度總合資料的稅收平衡之最適單一稅率的模擬，也可以進行最適稅率各增減 1% 的稅收變動之靜態分析，供稅制興革決策之參考。

## 參考文獻

- 李顯峰、林世銘與葛克昌，2006，海外所得課稅相關配套措施之研究，財政部賦稅署委託研究報告。
- 林世銘，2002，兩稅合一前後產業租稅環境與經營績效之比較，財稅研究，第 34 卷第 3 期（5 月）：64-78。
- 林世銘、陳明進、葛克昌與朱澤民，2005，建立我國所得稅最低稅負制度之研究，財政部委託研究報告。
- 孫克難，2005，臺灣的稅制改革與租稅公平，中華戰略學刊，94 年冬季刊（12 月）：36-73。
- 陳明進，2002，營利事業有效稅率決定因素之實證研究，會計評論，第 34 期（1 月）：57-75。
- 陳明進，2003，我國租稅優惠對營利事業租稅負擔之影響，管理評論，第 22 卷第 1 期（1 月）：127-151。
- 黃耀輝、羅時萬與謝文盛，2006，我國企業租稅負擔問題之探討與改革，2006 年財政學術研討會論文集，中華財政學會。
- 蘇建榮，2006，受控外國公司所得課稅制度之研究，財政部賦稅署委託研究報告。
- Edwards, C. 2005. Catching up to global tax reforms. Tax & Budget Bulletin no. 28, Washington D.C., Cato Institute. <<http://www.cato.org/pubs/tbb/index.html>>.

<sup>16</sup> 2006 年 10 月 2 日經濟日報，「單一稅率化個人股利所得將免稅」。

- Greco, A. 2004. Flat Tax – The British Case. London, Adam Smith Institute. <<http://www.adamsmith.org/pdf/flattax.pdf>>.
- Hall, R. E., and A. Rabushka. 1985. *The Flat Tax*. Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- Hall, R. E., and A. Rabushka. 1995. *The Flat Tax, Second Edition (Updated Revised Edition)*. Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- Heath, A. 2006. Flat Tax: Towards a British Model. Stockholm Network. <<http://www.stockholm-network.org/publications/list.php>>.
- Keen, M., Y. Kim, and R. Varsano. 2006. The “flat tax(es)”: Principles and evidence. Working paper 06/218, International Monetary Fund.
- Mitchell, D. J. 2005. A brief guide to the flat tax. Heritage Foundation. <<http://www.heritage.org/Research/Taxes/bg1866.cfm>>.
- Teather, R. 2005. A flat tax for the UK: A practical reality. Adam Smith Institute, London. <<http://www.adamsmith.org/pdf/flattaxuk.pdf>>.