

七、我國實施「兩稅合一」的情形、問題與檢討

摘 要

- 財政部自 1996 年起即推動「兩稅合一制度」(Integrated Income Tax System)，於 1998 年起開始實施「兩稅合一」(全額設算扣抵制度)；採行之理由為：
 - 避免重複課稅：股利在公司階段課營利事業所得稅，分配給股東之後，又要課徵個人綜合所得稅，有重複課稅的情形。
 - 鼓勵投資：避免或減輕對資本課稅，有助於資本形成。
- 本行支持「兩稅合一」應予廢除的理由
 - 沒有重複課稅的問題：根據歐盟法律見解，公司與個人股東為不同的權益主體；中研院報告亦指出，基於使用者付費原則，公司及個人股東享受政府提供的服務，應分別支付所得稅。
 - 採行「兩稅合一」後，投資並未增加：根據中研院報告，我國實施「兩稅合一」以來，固定資本形成占 GNP 比率，從 1998 年的 29%，降至 2012 年的 15.6%。
 - 採行「兩稅合一」，國庫稅收大幅流失，且違反租稅公平原則、加重所得分配不均。根據財政部賦稅署統計，國庫因「兩稅合一」10 多年來流失的稅收逾 1 兆元，平均每年達 1,000 億元。
 - 採行「兩稅合一」，扣抵稅額設算複雜，加重企業會計及遵從成本、稽徵機關行政成本等負擔。
 - 大多數國家從未採行「兩稅合一」，如美、日、大陸等大國；採行的 20 國中有 13 國放棄，如德國、新加坡、馬來西亞、英國。
- 本行自 2012 年起，即一再撰文建議廢除「兩稅合一」；2015 年，「兩稅合一」全額扣抵終於降為部分扣抵；財政部現擬廢除「兩稅合一」部分設算扣抵制度，本行樂於支持。

(一)前言

我國在 1998 年參考若干歐洲國家採行「兩稅合一」以避免重複課稅的經驗，實施全額扣抵的「兩稅合一」制；然而，當時卻是歐洲國家正開始紛紛檢討、放棄「兩稅合一」的時刻。

「兩稅合一」實施以來，非但未收激勵投資之效，反使國庫稅收大幅流失，並帶來嘉惠高所得者、加重徵納雙方稅務成本等諸多問題。有鑑於此，本行基於國庫稅收的穩健性、稅制的健全性，攸關我國經濟發展之考量，自 2012 年起，即一再撰文建議檢討、廢除「兩稅合一」¹。

2014 年，立法院通過「兩稅合一」修正案，自 2015 年起將可扣抵稅額由全額改為半額，邁出股利稅改的一大步，有助於改善所得分配，充裕國庫稅收；惟「兩稅合一」稅制本身所衍生的問題，尚包括扣抵稅額設算複雜的企業會計成本、遵從成本負擔，以及違反租稅公平原則等。

「兩稅合一」的立論基礎早非國際主流，目前仍實施的國家所剩無幾；長遠之計，我國宜考慮予以廢止，並打造有利於投資、更能帶動經濟成長的新稅制。財政部現擬廢除「兩稅合一」部分設算扣抵制度，本行樂於支持。

¹ 本行所擬之相關報告，主要包括：中央銀行(2012)，「我國實施『兩稅合一』之目的、問題與檢討(初版)」，內部報告，2月20日；中央銀行(2014)，「現行稅制扭曲企業盈餘分配決策」，內部報告，1月7日；中央銀行(2014)，「檢討兩稅合一，宜參考國際經驗」，內部報告，3月3日；中央銀行(2015)，「主要國家實施『兩稅合一』之概況」，內部報告，7月7日；中央銀行(2015)，「『兩稅合一』是租稅優惠而非租稅負擔，不應誤導！」，內部報告，7月31日；中央銀行(2016)，「我國實施『兩稅合一』之目的、問題與檢討(增修版)」，內部報告，8月5日。

(二)我國於 1998 年實施「兩稅合一制度」，原本旨在避免重複課稅、激勵投資

1. 我國於 1998 年實施「兩稅合一制度」之概況與主要內容

- (1)時間：財政部自 1996 年 6 月起即推動「兩稅合一制度」(Integrated Income Tax System)，並於 1998 年 1 月 1 日起實施「兩稅合一」且全額設算扣抵制度。
- (2)目的：解決公司盈餘(須課營利事業所得稅)與股東之股利所得(須課個人綜合所得稅)重複課稅問題，使股東最終稅負不超過綜合所得稅最高法定稅率 40%。
- (3)方法：1998 年 1 月 1 日起實施，依據所得稅法第三條，採用「設算扣抵法」，亦即公司繳納之營利事業所得稅，可全額自個人綜合所得稅應納稅額中扣抵的「完全設算扣抵制」。

2. 我國當初採行「兩稅合一」之主張：避免重複課稅、激勵投資

- (1)**避免重複課稅**：1998 年財政部採「兩稅合一」²，係認為公司為法律的虛擬體，不具獨立納稅能力，僅是作為把盈餘傳給股東的導管，所以公司階段所得與股東階段股利，應僅課徵一次所得稅，否則有重複課稅之虞。
- (2)**激勵投資**：當年推行「兩稅合一」的另一個目的，係為提高民間投資意願，以激勵投資。

(三)我國實施「兩稅合一」以來，非但未收激勵投資之效，反使稅收大幅流失

1. 「兩稅合一」實施迄今，流失的稅收已逾 1 兆元

- (1)我國自 1998 年實施「兩稅合一」，給予個人股東的「股利可扣抵稅額」為 100%；個人股東在申報股利所得時，可將在公司階段所繳的營利事業所得稅，全額扣抵股東的個人綜合所得稅。

² 財政部(1998)，「兩稅合一所得稅法疑義解答(增訂版)」，9 月。

(2)根據財政部賦稅署統計，國庫因「兩稅合一」10多年來流失的稅收逾1兆元，平均每年達1,000億元。

2. 「兩稅合一」非但未提高投資意願，反而一路滑落

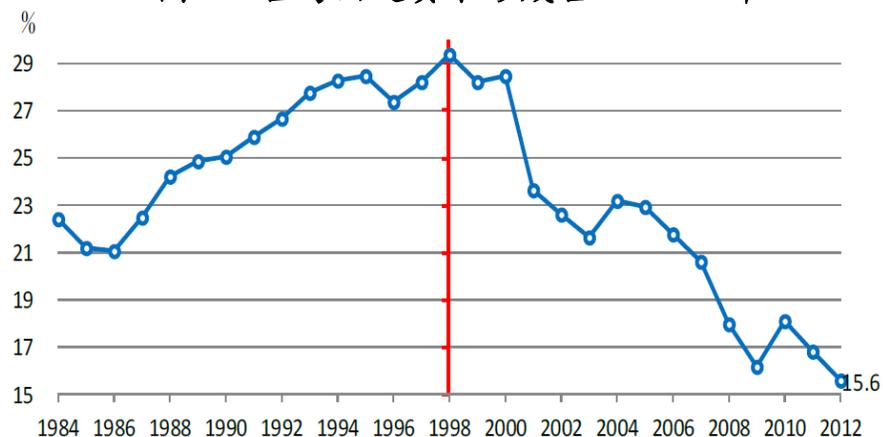
(1)前賦改會主委陳聽安³、政大財政系副教授陳國樑指出⁴，「兩稅合一」未收激勵投資之效，大抵係因國內減稅利益，未能有效轉化為新的投資。

—租稅優惠政策欲收增進投資之效，必須符合一大前提：「獲得退稅好處的股利及所分配的盈餘，必須再投資，為實際生產所用」。

—我國的「兩稅合一」悖離此一前提，實際情況是，減稅的利益未能有效轉化為新的投資。

(2)中央研究院報告引用實際的數字指出⁵，我國自1998年實施「兩稅合一」以來，固定資本形成占國民生產毛額(GNP)比率，不增反降(圖1)。

圖1 台灣固定資本形成占GNP比率



資料來源：中央研究院(2014)，「賦稅改革政策建議書」，中央研究院報告，6月

³ 1987年7月3日，財政部奉行政院指示設立「財政部賦稅改革委員會」，為期2年，主任委員乙職，由當時政大財稅系教授陳聽安擔任。

⁴ 陳聽安、陳國樑(2016)，「稅改要能引入經濟活水」，*中國時報*，6月8日。

⁵ 中央研究院(2014)，「賦稅改革政策建議書」，中央研究院報告，6月。

(四)「兩稅合一」的立論基礎已非國際主流

1. 「兩稅合一」**避免重複課稅**的立論基礎「**公司為法律虛擬體、不具獨立納稅能力**」，**已非國際主流觀點**。

(1)1990年歐盟發布「**關係企業**」指令認為，**公司與個人股東為不同的權利主體，沒有重複課稅問題**。

(2)2003年歐盟法院依據「**關係企業**」指令作出判決：**公司與個人股東各自為獨立的課稅主體**，對個人股東領取的股利所得課稅，並無所謂的重複課稅問題。

2. 中研院研究提出⁶，基於**使用者付費原則**，營利事業及個人股東**享受政府提供的服務**，應**分別支付所得稅**，沒有重複課稅問題。

(1)營利事業(生產者)與個人股東(消費者)都會使用公共服務及設施，惟兩者使用的內容不同：

營利事業(生產者)	使用到的公共服務包括：工業區、港口、設立研究機構(如工研院、金屬工業發展中心)以協助產業升級、推動相關產業發展、經貿談判、設立單一窗口等。
個人股東(消費者)	從事消費性經濟活動，會使用到政府的消費性服務及公共設施。

(2)基於使用者付費原則，經濟行為不同、且使用不同公共服務及設施的生產者及消費者，應分別支付所得稅；換言之，**營利事業要繳營所稅**，**個人股東若獲得股利**，則應**併入個人所得繳綜所稅**。

⁶ 中央研究院(2014)，「賦稅改革政策建議書」，中央研究院報告，6月；陳明郎(2014)，「中研院稅改建議的再說明」，工商時報，8月5日。

(五)主要國家仍實施「兩稅合一」者所剩無幾(附錄 1)，日本、美國及中國大陸等則從未採行

1. 曾採「兩稅合一」國家共有 20 個，之後已有 13 個國家放棄「兩稅合一」。

(1) OECD 會員國(35 個)及主要亞洲國家(台灣、新加坡、馬來西亞、中國大陸、香港)等 40 個國家中，過去對股利所得的課稅制度，曾採「兩稅合一」的國家共有 20 個。

(2)之後已有 13 個國家放棄「兩稅合一」，包括最近的英國(英國對股利所得稅法的調整於 2016 年 4 月 6 日起生效，惟根據 OECD 資料庫，英國仍屬採部分扣抵的「兩稅合一」，但稅額扣抵比率已降為零)。

(3)目前仍採「兩稅合一」的國家只剩 7 個；其中 5 個採全額扣抵，2 個採部分扣抵。

2. 日本、美國、中國大陸等 20 個國家，從未採行給予股東租稅優惠的「兩稅合一」。

(六)結論：無論理論與實務，「兩稅合一」皆得不到支持(附錄 2)；宜考慮予以廢除，並打造有利於投資、更能帶動經濟成長的新稅制

1. 當國際間已開始檢討放棄「兩稅合一」之際，我國反而於 1998 年開始實行「兩稅合一」；實施以來，國內財政學者要求檢討的聲浪始終未曾間斷(見專欄：我國當年實施「兩稅合一」是跟隨潮流？抑或退流行？)。

2. 我國「兩稅合一」實施以來，未達成當初設想的激勵投資之效，反使稅收大幅流失，並違反租稅公平，導致貧富差距擴大。

(1)中興大學退休副教授黃春生即指出⁷，「兩稅合一」對於社會重分配的改善毫無助益，甚且已經發生「劫貧濟富」的嚴重後果，導致今日社會所得分配不均，更加惡化。

⁷ 黃春生(2016)，「不能再放任兩稅合一」，中國時報，6 月 15 日。

(2)財政部 2013 年度委託研究報告亦指出⁸，「兩稅合一」違反租稅公平原則，擴大貧富差距：

—股利所得的有效稅率(根據財政部資料，2012 年度個人股利所得的有效稅率，只有 1%⁹)遠低於薪資所得。**所得主要來自股利的年收入千萬富豪，比起領薪水的年收入百萬平民，稅率還要低。**

專欄：我國當年實施「兩稅合一」是跟隨潮流？抑或退流行？

2008 年初，在「兩稅合一」實行了 10 年後，要求檢討的聲音日益高漲。此後，疾呼「兩稅合一」應改革的聲浪不斷，尤其是財政學者曾巨威、孫克難、何志欽、陳聽安、黃春生及陳國樑等人。

其中，曾在 1985 年擔任行政院經濟革新委員會委員、並在 1987 年擔任賦改會主委的陳聽安教授，多次公開呼籲要徹底改革有如昨日黃花的「兩稅合一」。例如，他在 2014 年 2 月 6 日投書工商時報的文章直指，在我國「兩稅合一」制度上路的同時，正是其他各國紛紛放棄以設算扣抵的「兩稅合一」的開始。其實，**早在 1985 年行政院經濟革新委員會財稅組召集人蔣碩傑、副召集人王建煊力推「兩稅合一」之際，陳聽安當時即主張，不宜實行兩稅合一；他強調，公司應否課稅，牽涉到基本的理論問題，他個人主張採法人實在說。**

⁸ 羅光達等(2014)，「我國兩稅合一制度現況檢討與未來改革方向」，財政部 102 年度委託研究計畫，3 月 15 日。

⁹ 工商時報主筆室(2016)，「社論—兩稅合一減半扣抵的下一步」，工商時報，9 月 17 日。

3. 我「兩稅合一」**可扣抵稅額由 100%降為 50%**的改革措施，**有助改善所得分配、充裕國庫稅收**。
- (1)「兩稅合一」實施之初，營所稅稅率為 25%，給予可扣抵稅額 100%；而 2010 年起稅率已降為 17%，因此將可扣抵稅額減為 50%，應屬合理。
- (2)財政部於 2014 年推動「兩稅合一」改革(「財政健全方案」的重要項目)，自 2015 年起將股利可扣抵稅額的租稅優惠減半，以改善所得分配，適度提高高所得者對社會之回饋，並充裕國庫稅收¹⁰。
4. **長遠之計**，我國**可考慮伴隨國際間發展，進一步廢除「兩稅合一」**；參酌主要國家的作法，將股利所得回歸將公司與股東視為獨立個體的傳統稅制，或採調整後的傳統稅制，以**簡化稅務行政，解決「兩稅合一」加重公司遵從成本、稽徵機關行政成本**等負擔，並消除「兩稅合一」對公司決策的扭曲，確保租稅中立性。
5. 更重要的是，我國應**建立前瞻性的稅制**，宜**考量經濟全球化的市場結構及國際金融開放的環境**，在顧及各類所得來源的租稅公平之下，就營利事業所得稅及個人綜合所得稅稅制結構做更**全面的檢討，提出更完善的稅改方案及配套措施**，俾打造有利於投資、創造就業、帶動經濟成長、貢獻政府稅收的稅制環境，讓**全民能共享稅改所帶來的利益**。
6. 財政部於本(2017)年 9 月 1 日提出之稅改方案，兼顧租稅公平、經濟效率、稅政簡化及財政收入四大面向，符合國際潮流；且考量競爭力，創造優質投資及租稅環境，並透過配套措施，使全民共享稅改利益。本行敬表支持。

¹⁰ 財政部賦稅署(2015)，「財政健全方案所得稅制改革模擬問答-疑義解答」，7 月 6 日。

**附錄 1 40 個主要國家(含台灣)實施「兩稅合一」之概況
(2017 年)**

	採行「兩稅合一」	未曾採行「兩稅合一」
早年採行的國家 (實施年度； 扣抵規模)	共 20 個國家： 芬蘭（全額）、法國（全額）、德國（全額）、義大利（全額）、挪威（1992；全額）、 比利時（部分）、丹麥（部分）、愛爾蘭（部分）、西班牙（1995；部分）、土耳其（部分）、 澳洲（1987 年；全額）、加拿大（全額）、智利（全額）、墨西哥（1999；全額）、紐西蘭（1998；全額）、 英國（1973；部分）、南韓（2001；部分）、台灣（1998；全額）、新加坡（1948；全額）、馬來西亞（1948；全額）	共 20 個國家： 瑞典、瑞士、荷蘭、冰島、希臘、奧地利、捷克、愛沙尼亞、匈牙利、斯洛伐克、斯洛維尼亞、波蘭、拉脫維亞、以色列、盧森堡、葡萄牙、 日本、美國、中國大陸、香港
已放棄的國家 (年度)	共 13 個國家： 芬蘭（2005）、法國（2005）、德國（2001）、義大利（2004）、挪威（2006）、比利時（1982）、丹麥（1991）、愛爾蘭（2000）、西班牙（2007）、土耳其（2003）、 新加坡（2003）、馬來西亞（2008）、英國（2016）*	
目前仍採行的國家	共 7 個國家，其中 5 個採全額扣抵，2 個採部分扣抵： 澳洲（全額）、加拿大（全額）、智利（全額）、墨西哥（全額）、紐西蘭（全額）／ 南韓（部分，2012 年迄今扣抵率為 11%）、台灣（自 2015 年起改部分扣抵，扣抵率為 50%）	

* 英國對股利所得稅法的調整於 2016 年 4 月 6 日起生效，惟根據 OECD 資料庫，英國仍屬採部分扣抵的「兩稅合一」，但稅額扣抵比率已降為零。

資料來源：OECD Tax Database/Corporate and Capital Income Taxes；Ministry of Finance, Singapore；香港稅務局；Inland Revenue Board Of Malaysia

附錄 2 無論理論與實務，「兩稅合一」皆得不到支持

「兩稅合一」衍生的諸多弊端	立論基礎並不成立
<ul style="list-style-type: none"> - 加重公司的遵從成本負擔、增加稽徵機關的行政成本。 - 讓營利事業所得稅「名存實亡」，稅收大幅流失。 - 違反租稅公平原則，嘉惠高所得者，導致貧富差距擴大。 - 引發內外資稅負不同的爭議。 - 扭曲公司盈餘分配的決策，違反租稅中立性 	<ul style="list-style-type: none"> - 立論基礎：公司為法律虛擬體、不具獨立納稅能力。 - 歐盟法律見解：公司與個人股東為不同的權益主體，沒有重複課稅問題。
<p>(1) 營所稅與綜所稅的稅率差距愈大，公司藉保留盈餘不分配為高所得個人股東規避綜所稅之誘因愈大，「兩稅合一」之下，更強化此種避稅誘因；因此，在 1998 年開始實施「兩稅合一」時，以未分配盈餘加徵 10% 營所稅，來縮減營所稅(當時最高稅率為 25%)及綜所稅(當時最高稅率 40%)稅率間之差距。</p>	
<p>(2) 自 2010 年起，營所稅稅率由 25% 調降至 17%，致營所稅與綜所稅最高稅率之差距由 15% 擴大為 23%；為避免兩稅稅率差距擴大，增加公司保留盈餘不分配之誘因而損及小股東獲配盈餘之權益，財政部原擬推動將未分配盈餘加徵之營所稅稅率由 10% 提高為 15%，惟未完成修法。</p>	
<p>(3) 2014 年通過、2015 年正式實施的「財政健全方案」，除了將「兩稅合一」的租稅優惠減半外，另一項重要措施是將綜所稅最高稅率調升至 45%，以期達量能課稅及適度縮小貧富差距目標；惟如此一來，營所稅與綜所稅的稅率差距再次擴大為 28%。</p>	