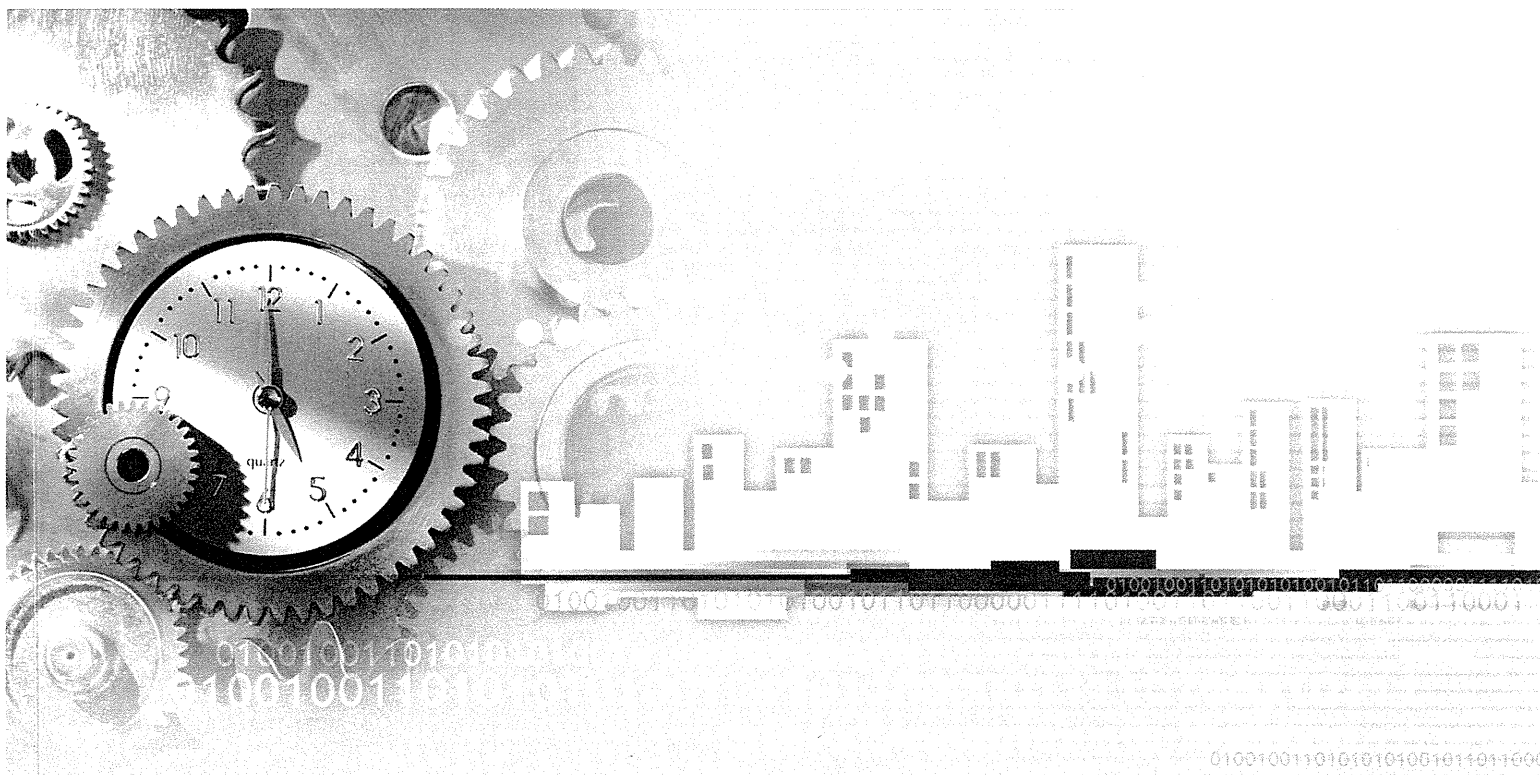


第35卷《第1期》中華民國103年10月10日出版

NO. **137**

政府審計季刊

Government Audit Journal



【本期專題】

政府財政健全措施之執行與審計

善盡審計職責 發揮監察功能

政府審計雜誌社 發行

【本期專題】

政府財政健全措施之執行與審計

2 編者的話

本刊資料室

【本期專題】

- | | | |
|----|--------------------------------------|-------------|
| 3 | 我國2014年「財政健全方案」評介 | 廖欽福 |
| 12 | 當前財政問題之因應—財政健全方案 | 凌忠嫻 |
| 21 | 財政健全方案—短期稅制改革措施之簡介 | 黃湘淇／呂繼宗／邱筱惟 |
| 31 | 活化國有不動產之路，通向財政健全大道
——談國有不動產活化辦理成效 | 莊翠雲／張翠芳 |
| 42 | 運用債務指標檢視政府債務管理績效之審計 | 陳子儀 |
| 57 | 我國市縣政府財政收支與債務管理情形之審計 | 林建志／劉姿緩 |
| 69 | 新北市政府財政管理措施執行之審計 | 項嘉欣／蘇郁如 |

【其他論著】

- | | | |
|----|--------------------|-----|
| 83 | 我國政府內部控制監督與課責機制之探討 | 盧惠伶 |
| 95 | 我國政府績效審計之發展 | 劉玉珠 |

【審計花絮】

- | | | |
|-----|-------------|-------------|
| 108 | 回任審計機關之心路歷程 | 黃妙珊 |
| 110 | 審計部實習心得感想 | 楊晏甄／陳善柔／劉玄耘 |

【國際審計簡訊】

- | | | |
|-----|---|-------|
| 113 | 國際審計動態 | 本刊資料室 |
| 114 | 審計機關人事動態 | 本刊資料室 |
| 116 | 審計機關設置檢舉貪瀆不法專用電話、傳真機、
郵政信箱及電子信箱位址一覽表 | 本刊資料室 |
| 117 | 附錄：政府審計季刊第34卷第1期至第4期
目錄索引 | 本刊資料室 |
| 120 | 徵稿簡則 | 本刊資料室 |

我國2014年「財政健全方案」評介

■ 廖欽福

壹、「財政健全方案」之提出

現代財政國家，其財政運作狀況是否順暢健全，攸關國家整體發展與存續，為執政者與國民全體所不能迴避的時代任務。因為國家財政作用所具有的「權力性」與「公共性」¹，不應只是國家權力的運作結果，更與人民的基本權利息息相關；當台灣面臨財政惡化之際，財政是否健全發展，乃是基本人權得以確保與實踐之前提要件。

其實，政府推出「財政健全方案」有其歷史脈絡可考，2007年美國次貸風暴引發的全球金融危機，導致全球經濟嚴重衰退，各國紛紛採取減稅及增加支出等措施以之因應，企圖透過財經政策來達到提振經濟景氣的目的，惟在景氣復甦後，各國政府普遍面臨「稅收少收與短收」，且「支

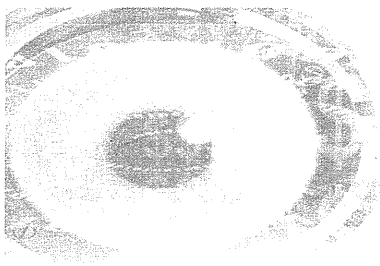
出不減反增」之窘境，我國亦不例外²，必須面臨這樣的困境。

是以2014年初，財政部擬訂「財政健全方案」³報請行政院推動，行政院江院長於立法院第8屆第5會期施政報告中，也已明確指出將落實「財政健全方案」，為國家各項政務推動及發展注入活水，蓋財政健全對國家經濟發展至關重要，近年來，面對國內、外經濟環境變動劇烈，政府積極推動各項重大措施，維持國內經濟成長動能，並同時推動財務精進措施。雖中央政府總預算連同特別預算赤字占GDP比率，從98年金融海嘯之高峰3.5%，業下降至103年預估之1.4%，惟面對政府未償債務餘額逐年攀升、少子化老年化之趨勢及氣候變遷引發巨災之風險，對社會福利、教育、國防及治災等政策規劃皆應未雨綢繆、及早因應，籌措充裕財源，以支應施政需求。該方案分中央

1. 蔡茂寅，財政法，月旦法學教室，第13期，2008年8月，60頁。

2. 謝明瑞、周信佑，2014/3/19，〈財政健全方案評析〉，《國政評論》，<http://www.npf.org.tw/post/3/13380>。（2014/7/3 瀏覽）

3. 關於財政健全方案相關說明，主要資料來自，財政部，2014，〈財政健全方案專區〉，（<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=75642&CtNode=2969&mp=1>）（2014/7/5 瀏覽）。以下討論到本方案，不另個別引用。



政府及地方政府二部分，其中中央政府部分包括 3 大主軸：

一、控制債務規模，不讓債限破表。
二、調整支出結構，檢討法律義務支出、各項年金改革及非法律義務支出，以減少資源重複投入及不經濟支出。

三、統籌各項資源多元籌措財源。

上述措施目前仍在研議與施行中，其成效是否達成，容後續考察，本文擬就財政法學上理論經由原理原則的檢驗為經，實務上相關法律制度的改革為緯，進行學說與實務交錯的檢視驗證。

貳、財政健全與國家債務的控制

現代國家因為種種理由，債台高築，以致公債未償總餘額居高不下，馴至有「債務國家」之目，固屬不爭之事實，然而現代國家至少在正常狀態應為「租稅國家」，亦為各方所肯認而不疑⁴，如何在不得不舉債的現實，進行國家債務的控制，成為財政健全要面對的第一個課題。

根據財政部表示，截至 2014 年 6 月底止，中央政府 1 年以上債務未償餘額 5 兆 2,861 億元，短期債務未償餘額 1,850 億元；平均每人負擔債務 23.4 萬元，較上月減少 0.6 萬元⁵。我國中央政府債務

未償餘額占當年國內生產毛額（GDP）之比率為 35.5%（2014），與德國 55.3%（2011）、美國 78.9%（2011）、英國 99.8%（2011）、法國 93.8%（2011）及日本 212.8%（2012）等國相比較，顯示我國政府債務管制尚屬合宜⁶，但是，這樣的說法，是否正確？特別是許多隱藏性的債務，前揭的數字似乎無法呈現。

財政部為了因應公共債務法修正案⁷自 2014 年 1 月 1 日施行，用以落實公共債務法新制，其重要的施政內容，主要有：一、1 年以上債務總債限改以名目國內生產毛額（GDP）為計算基礎，與國際接軌；二、中央、直轄市及縣（市）政府成立公共債務管理委員會，監督與審核自償性公共債務相關事項；三、強制縣（市）及鄉（鎮、市）每年至少應按上年度未償債務餘額 1% 編列還本預算，減少債務累積；四、各級政府 1 年以上債務個別債限達 90% 以上時，應提出債務改善計畫及時程表，進行債務改善；五、按國際標準公告債務資訊及揭露調度周轉金，提升債務資訊透明度；六、債務超限管控機制改按中央統籌分配稅款控管，提升債務監督成效⁸等。

本次方案，相對於前述內容，中央政府為控管年度舉債額度，乃以 GDP 成長率申算可融資餘額為上限，對於地方政府加強債限控管，降低債務餘額，主要為：

4. 蔡茂寅，稅課收入（上），月旦法學教室，第 91 期，2010 年 5 月，67 頁。

5. 財政部，2014，〈每月國債最新訊息〉，<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=76682&ctNode=2422&mp=1>。（2014/7/10 瀏覽）

6. 財政部，2014，〈財政更健全〉，<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=64294&ctNode=2421&mp=1>。（2014/7/30 瀏覽）

7. 關於本次修法之評析，廖欽福，2013 年新修正公共債務法評析，當代財政第 35 期，2013 年 11 月，27-41 頁。

8. 財政部，2014，〈103 年重要施政〉，<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=74918&ctNode=2939&mp=1>。（2014/7/30 瀏覽）

一、強制還本預算的編列；二、債務預警、考核及揭露機制；三、設置公共債務管理委員會。

此外，因近年編列之特別預算整體經費高達1兆4,538億元，幾占中央政府債務未償餘額之3成。未來如有重大災變將無餘裕空間編列特別預算，必須未雨綢繆。最後，年度未償債務餘額最大數設定為前3年度名目GDP平均數之38.6%，不再成長，即保留2%作為重大災變特別預算不時之需。年度舉債額度則以經濟成長所增加之融資餘額為限，以控管債務。

上述作法，對於我國公共債務的改善，當有其迫切性與必要性，應予肯認，而與2013年公共債務法的修法，二者間應相互配合，以謀求最大效果。

但如從根本探究，仍有若干問題有待解決。首先，因司法院釋字第334號解釋，揭諸「為維護國家財政之健全，國家全部舉債之上限，宜綜合以法律定之」，而後有公共債務法的制定，然而，公債法乃屬於法律的層次，往往立法機關利用立法權的形成自由，本於「立法裁量」，一則調高公共債務法的舉債上限額度，二則或透過特別法的方式，直接以立法方式排除⁹，而讓公債法的舉債上限，受到嚴重

的侵蝕，如何固守舉債上限的防線，在司法介入審查的侷限性下，期待立法機關的自制，恐非易事。

次者，中央與地方如何分配舉債額度，過去也成為中央與地方角力的所在，2013年修正通過的公共債務法¹⁰，似乎暫時彌平此項爭議。過去財政改革均是中央主導，地方往往因先天財政失衡不足，面臨財政收支短差，舉債瀕臨上限甚至超限¹¹，而被動進行財政調整，但是因為中央與地方長期財政失衡的結果，往往改革變成中央與地方間的角力，如何能讓地方也能參與財政健全改革，必須要中央與地方共同協力，否則一味對於地方進行監督舉債，而無從根本解決地方財政的困窘，可能事倍功半。

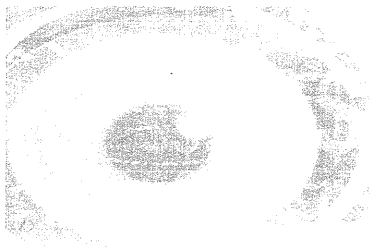
再者，「財政預警制度」乃公共債務資訊之公開，乃是財政資訊公開的重要一環，期待國民均能多多理解與關懷，然債務成長與國民在表面上似乎沒有直接迫切的關連性，如何讓國民能有理解，亦屬難事，有待克服。

最後，因應公債法第4條所規範「各級政府舉借公共債務除法律別有規定外，應以調節資本支出為目的」，乃所謂「建設公債原則」之要求，欲消彌不同世代不平

9. 例如，921地震經由發佈緊急命令排除，或以特別法排除者，如：嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困暫行條例第16條；水患治理特別條例第4條；石門水庫及其集水區整治特別條例第4條；基隆河流域整治特別條例第5條；農業發展條例第52條；國家金融安定基金設置及管理條例第4條第3項；擴大公共建設振興經濟暫行條例（已廢止）第5條；擴大公共建設投資特別條例第5條；振興經濟消費券發放特別條例第4條；振興經濟擴大公共建設特別條例第5條…等。

10. 2013年新修正通過的公共債務法，各級政府總債限將從GNP（國民生產毛額）的48%改為GDP（國內生產毛額）的50%，舉債額度增約720億元。其中直轄市的舉債額度淨增約2866億元，中央政府、縣市政府及鄉鎮的舉債額度「不增反減」，共淨減2146億元。參見2013/6/28〈公債法修正案三讀——政府總舉債可增720億〉，《自由時報》。<http://tw.news.yahoo.com/公債法修正案三讀——政府總舉債可增720億—221406922.html>。（2014/8/5瀏覽）

11. 張琬如、朱紀燕、楊靜怡、陳果廷、陳盈竹，重返財政健全——中央與地方財政合作與改革策略之探討，財稅研究，43卷2期，2014年3月，13頁。



等，必須回到預算的編製與審議，強化財政民主統制，並嚴格審視行政機關在預算上的編製過程，有無規避的情事，方得竟其功。

參、財政健全與國家財政支出的調整

財政健全方案鑑於政府推動重大政策需要財源，而我國因少子化、高齡化衝擊相關政策的規劃，例如採取 12 年國民基本教育實施計畫、長期照護、募兵制等，都需要有適當足夠的財源方能順利推動；主要在於檢討法律與非法律義務支出，並引進民間資金投入公共建設，推動年金改革…等。蓋各項教育與社會福利等依法律義務支出逐年攀升，歲出結構僵化，可彈性調整之空間相對不足。

對於財政支出結構，如何在預算的編制與審議上加以有效控制，將是財政支出調整的成敗關鍵，也是目前財政健全方案中，最不容易有所實際檢驗其成效。

究其根本在於經由「財政民主主義」是否實踐，其主張對於國家的財政作用，應該受到另一個機關的統制，而有稱為「財政議會主義」或「財政法治主義」¹²，但兩者的重點不同，前者應較偏向立法機關能在財政作用的事前或者事中進行約制，而後者應除議會的監督外，更應該納入司法機關的事後審查¹³。

因為各項教育與福利支出等依法律支

出逐年攀升，歲出結構僵化，可彈性調整的空間相對不足，其中社會福利、教育科學文化與國防支出的比例高居前三位，其中因法律立法之際，形成義務性支出，應從源頭改善。

首先，預算法第 91 條：「立法委員所提法律案大幅增加歲出或減少歲入者，應先徵詢行政院之意見，指明彌補資金之來源；必要時，並應同時提案修正其他法律」。涉及立法權行使的限制問題，揭明預算增額修正的配套措施，但其規定「先徵詢行政院之意見，指明彌補資金之來源」，乃是一種協商前置的規定，至於無法指明彌補資金的來源，並非限制其立法權，因此似僅屬於程序機制的一種，實體法上的意義有限，且依據過去的經驗，預算法對於立法院而言，似乎只屬於任意規定，不具備任何的強制力¹⁴，故預算法的這個條文，向來淪為具文，少有受到約束到立法委員。實務運作上雖屬上述狀況，但基於國家財政健全的要求，本文以為，除了宣示意義外，或可當成強化財政健全原則的檢驗標準。

次者，依據財政收支劃分法第 38 條之 1：「各級政府、立法機關制（訂）定或修正法律或自治法規，有減少收入者，應同時籌妥替代財源；需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源」，其立法理由乃為免因法規之制定或修正減少政府收入，或增加額外支出負擔，致影響各級政府財政之健全運作，故增訂本條。本條的解釋與適用，應與前

12. 同註 1，70 頁。

13. 廖欽福，憲法公債概念及基本原則之研究，中原大學財經法律研究所碩士論文，1999 年，164 頁。

14. 蔡茂寅，預算法之原理，元照，2008 年，209 頁。

揭預算法第 91 條為相同的解釋。

為確實落實預算法及財政收支劃分法，有關政府或立法機關制修定減少收入或增加支出措施及法規，應同時籌妥替代財源或經費之規定，有建議在相關條文內容，增訂「違反上開規定時，相關制（修）定之措施及法規應屬無效」之規定¹⁵，此等想法或有可採，然立法院是否會修法作繭自縛，尚難有定論。

最後，根據預算法第 34 條：「重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案，並送立法院備查」，要求重大工程及計畫應先製作成本分析報告，始得編列概算，並要提供財源籌措及資金運用之說明。

此等規定，嚴格言之，屬於預算編製時的行政內部事項，似無由立法機關加以規定之必要。然而，本條規定雖具有程序性質，其要求之內容，則具有實體上重要之統制意義。蓋一方面立法機關藉此可先行瞭解預算編製之重大資訊，具有在編製階段有限參與的意義；另一方面則因選擇及替代方案之提出，有助於立法機關於審議時決定是否支持該預算，以及不支持時

之可能解決方式，使預算審議權稍具有積極之政策選擇意義，而非僅具有對單一選項表示贊否之消極意義¹⁶。

另外，本方案對於地方也提出了相關措施：一、節流手段，包括了：公共設施保留地檢討變更、改制直轄市之員額管理措施、組織整併、非法定義務支出必要性檢討、減少教育與人事費用支出等；二、強化地方財政輔導，加強考核、標竿學習、建立地方財政評比指標…等，其涉及到中央與地方權限的劃分與衝突，地方是否完全遵從？中央如何控制地方？本方案對於上述構想，其如何實踐，經緯萬端，如何抽絲撥繭，亦屬不易，均有待後續觀察。

就此，行政院通過了「一百零四年度中央及地方政府預算籌編原則」草案，加以配合落實¹⁷。與本方案有關者，主要有：

一、明定各機關應依該方案，落實控管債務、支出結構調整及財源多元籌措等三大主軸工作¹⁸。

二、公共債務法修正條文自 103 年 1 月 1 日施行，配合增訂自償性公共債務之舉借應依公共債務管理委員會審議規則之規定辦理，並規範特種基金應加強債務管理¹⁹。

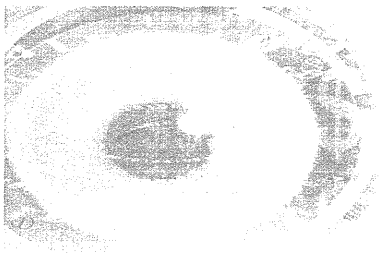
15. 行政院主計處（委託）、淡江大學會計學系（執行），公共債務相關資訊揭露之研究，2002 年 3 月，該報告摘要。

16. 同註 15，頁 161-162。

17. 行政院，2014，〈行政院會通過「一百零四年度中央及地方政府預算籌編原則」草案〉，http://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&sms=99606AC2FCD53A3A&s=FDD9D0859A9EAD6A。（2014/8/3 瀏覽）

18. 第 2 點第 1 款「政府預算收支，應本中央、地方統籌規劃及遵守總體經濟均衡之原則，審度總資源供需估測顯示之趨勢，並依『財政健全方案』，加強開源節流措施，落實控管債務、支出結構調整及財源多元籌措等各項工作」。

19. 第 2 點第 5 款「中央及地方政府未償債務餘額預算數及年度舉債額度，不得超過公共債務法所規定上限。自償性公共債務之舉借，應依公共債務管理委員會審議規則之規定辦理」及第 5 點第 8 款「特種基金應加強債務控管，辦理各項業務所舉借之債務，應確具可靠之償還財源，並運用多元籌資管道，彈性靈活調度資金，降低利息負擔，倘償債財源有不足以清償債務本息之虞時，應即研提營運改善及債務清償計畫，確保債務之清償」。



三、配合「財政健全方案」之支出結構調整工作重點，納入支出原則予以規範²⁰。

肆、財政健全與國家財政收入的調整

統籌各項資源多元籌措財源，涉及到國家財政收入的調整，主要分別從5個面向籌措：

- 一、積極提升公股事業經營效率。
- 二、檢討民營化與釋股政策。
- 三、引進民間資金參與公共建設。
- 四、全面推動資產活化。

五、適時調整稅制，檢討不符國際趨勢及不合時宜之稅制。

其中，稅制改革乃是首要之務，適時調整稅制，檢討不符國際趨勢及不合時宜之稅制為本變革的重要部分。也是目前可以觀察的指標。

根據財政部說明，稅制調整方案分短期及中長期二大部分，中長期如「研議改進不動產稅制度」等，將於未來適當時機研議，短期內則著重在建立「回饋稅」(feedback tax)，讓少數行業或高所得者多回饋社會，使多數人受益，進而成為社會向前發展的動力²¹。目前已經有若干稅法進行立法修正，成果逐一展現。

一、修正兩稅合一：「完全設算扣抵制」改為「部分設算扣抵制」

(一) 調整我國境內居住個人股東獲配股利淨額之可扣抵稅額為原可扣抵稅額之半數；另為衡平租稅負擔，非居住者股東獲配股利淨額之可扣抵稅額中，屬加徵10%營利事業所得稅抵繳該股利淨額之應扣繳稅額部分，亦調整為現行規定之半數²²。

(二) 為衡平獨資、合夥組織與公司

20. 第4點第4款「中央及地方政府辦理各項退休年金及社會保險，應以建構永續穩定之年金制度為目標，並檢討保險財務收支失衡原因，謀求改進。至於其他各項社會福利措施之推動，應本兼顧政府財政負擔、權利義務對等及社會公平正義等原則，並考量社會救助給付條件、對象及額度之差異化，審慎規劃辦理」；第6款「中央及地方政府各機關預算員額之規劃，應分別依中央政府機關總員額法（以下簡稱總員額法）、中央政府機關員額管理辦法、地方行政機關組織準則及行政院所定員額管理規定，本撙節用人精神及業務實際需要，依下列原則，合理配置人力，並適時檢討待遇福利及教育訓練等人事成本：1. 各機關配置員額，應在上級機關獲配員額總數額度內，考量業務調移、推行地方化、法人化、民營化或委外化之辦理情形及改進工作方法，包含落實工作簡化與資訊化等因素，就施政優先緩急及必要性，中央機關依行政院核定員額評鑑結論、地方機關依其所辦理之組織及員額評鑑結論，檢討原配置人力（含超額員額）實際運用情形，合理核實編列各機關預算員額數，避免編列之預算員額未確實進用，影響人事費之有效執行。2. 中央政府各機關有總員額法第八條第二項各款情形之一者，其員額應予裁減或移撥其他機關。3. 配合組織調整作業，各機關人力配置，除維持當前業務之遂行，亦應考量未來組織定位及業務職掌調整之規劃方向，合理規劃現階段人力配置及運用，以利組織調整作業人力面向無縫銜接。4. 各機關應積極推動並落實行政流程簡化，積極檢討授權及業務資訊化，以加強人力運用，提升行政效能」及第16款「中央及地方政府各機關應積極檢討捐助財團法人、團體及增撥（補）特種基金之合理性及必要性，以減輕政府財政負擔」。

21. 財政部，2014，〈推動財政健全方案，注入經濟發展活水〉，<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=75391&ctNode=2422&mp=1>。（2014/7/1 瀏覽）

22. 修正所得稅法，第66條之4、第66條之6及73條之2。

組織在部分設算扣抵制度下之租稅負擔，爰規定獨資、合夥組織營利事業辦理結算、決算及清算申報時，應繳納全年應納稅額之半數；另基於簡政便民考量，針對46萬家小規模之獨資、合夥，仍維持現行課稅制度²³。

我國在歷經1985年「經革會」與1987年「第二次稅賦改革委員會」所評估醞釀的「兩稅合一」方案：營利事業所得稅與綜合所得稅的合併課徵，在12年後於1998年1月1日施行²⁴，其憲法上問題，在於兩稅獨立，將產生重複課稅，違反了對企業盈餘課稅平等原則，損害對企業課稅之法律型態中立性與市場競爭中立性²⁵，當時立法有其背景與目的。

但是，「兩稅合一」實施迄今，已逾10年，對刺激投資的效果並不顯著，卻讓政府每年稅收損失相當嚴重，推估因「兩稅合一」每年的稅損約600億到800億元之間。綜觀全世界曾實施兩稅合一的國家在考量稅源流失過大下，已經有九成的國家廢除或降低設算扣抵比率，以減緩稅收損失壓力²⁶。

而原來採取「獨立課稅法」的國家已經逐漸採取「部分股利免稅法」，如美國與荷蘭，原來採取「設算抵扣法」的國家，也改為「部分股利免稅法」，就前者而言，因「獨立課稅法」將造成股利所得重複課

稅，經改採後得以適度減緩重複課徵的效果，就後者而言，主要是因受到歐洲法院對其將妨礙資本自由流通關鍵性判決的影響，故愛爾蘭、德國、義大利、法國、芬蘭等紛紛改採「部分股利免稅法」，其他非歐盟國家如新加坡也紛紛廢棄「設算抵扣法」，我國所採取的方式已經在國際上遭到揚棄，對於為分配盈餘加徵10%亦幾乎少有國家採行，故兩稅合一的制度已經須徹底反省與改革²⁷。此次「兩稅合一」朝「部分合一」思考，將現行個人股東獲配股利總額所含扣抵稅額可「全數」抵減綜所稅，改為「半數」抵減，符合目前各國修正兩稅合一之國際潮流²⁸。

二、修正綜合所得稅稅率結構與扣除額

將現行綜合所得稅課稅級距由5級調整為6級，增加綜合所得淨額超過1,000萬元部分，適用45%稅率規定，適度提高高所得者對社會之回饋，以達量能課稅及適度縮小貧富差距目標²⁹。

為適度減輕中低所得者、薪資所得者及特殊境遇家庭租稅負擔，納稅義務人個人標準扣除額由7.9萬元提高至9萬元、有配偶者由15.8萬元提高至18萬元，薪資所得特別扣除額及身心障礙特別扣除額

23. 修正所得稅法，第14條、第71條、第75條、第79條、第108條及第110條。

24. 葛克昌，「兩稅合一之憲法觀點」，收錄於所得稅與憲法，翰蘆，2009年3版，142頁。

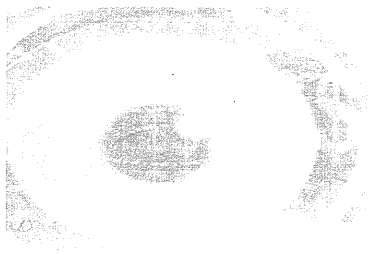
25. 同註25。

26. 同註2。

27. 同註25，245-246頁。

28. 李禮仲、周信佑，2014/7/1，〈財政健全不能等，振興經濟動能不可少〉，《國政評論》，<http://www.npf.org.tw/post/1/13781>。（2014/7/18瀏覽）

29. 修正所得稅法，第5條。



分別由 10.8 萬元提高至 12.8 萬元³⁰。

本次修法看似對富人課稅，而將其回饋到一般中產受薪階級，但是，過去財政改革經驗，採取寬鬆減稅政策的結果，雖提高若干稅率，增加政府稅收，但如果不能同時禁絕各種侵蝕稅基的減免稅繼續發生，則這些加稅的努力終究只能發揮短暫的效果，無法徹底改善目前脆弱不堪的財政基礎。浮濫不當的減免稅不但造成稅收損失，引發財政的失衡³¹，是以我國過於氾濫的租稅優惠，乃是首要檢討的對象³²，且鑑於租稅優惠的「稅式支出」並不透明，總量無法管制，且具有累退效應，連主管機關也難以追蹤成效，遑論國會，又破壞課稅體系，絕非國家拼經濟的良策³³。如無相關配套，稅率提高也可能無法課到稅。

此外，本方案將對於中小企業增雇薪資所得費用加成扣除，每年增僱員工支付薪資額的 130% 限度內，自其增僱當年度營利事業所得額中減除；以及，放寬研發投資抵減率 15%、抵減年限 1 年，或抵減率 10%、抵減年限 3 年，擇一適用等措施，雖有其振興經濟、鼓勵研發、增加就業的目的。上述採取租稅優惠方式，是否得當，能否有助於目的達成，亦或可能形

成租稅優惠的濫用，不可不慎重。至於國人關心的不動產稅制的革新³⁴，也是必須努力的重點，方能對於資本利得加以課徵。

三、調整金融營業稅率

本次方案，提出了加值型及非加值型營業稅法第 11 條、第 36 條修正案而後經立法院通過，調整金融營業稅率。銀行、保險業營業稅擬由 2% 調回 1999 年 5% 水準，預計可增稅收 210 億元，增加的稅收將歸入國庫，原有的稅收撥入金融業特別準備金，如今金融業獲利能力已明顯回升，本國銀行逾放比率也由 2001 年底 8.16% 降至 2013 年底 0.36%，整體體質尚稱健全，調升金融營業稅率應屬可行；鑑於銀行已經恢復正常的財務結構，也不會造成金融機構經營策略的重大改變³⁵，但不讓我國金融業因「稅」失去國際競爭力，亦是政府應謹慎考慮的課題³⁶。

伍、結語

歷經歐債危機與美國財政懸崖問題後，許多國家逐漸正視財政健全議題，並致力於財政重整工作，以 OECD 國家經驗

30. 修正所得稅法，第 17 條。

31. 曾巨威，2009/9/28，〈財政改革須有健全的理念與執行力〉，《國政評論》，<http://www.npf.org.tw/post/1/6501>。（2014/7/18 瀏覽）

32. 參見，廖欽福，租稅優惠不得過度，收錄於納稅人權利保護：稅捐稽徵法第 1 章之 1 逐條釋義，元照，2010 年，117 頁以下。

33. 參見，柯格鐘，稅改專欄論文集，元照，2014 年，48 頁。

34. 財政部特別強調它稅制改革，是財政健全方案中五大財源籌措項目中之一項，稅制調整方案分短期及中長期二大部分，中長期如「研議改進不動產稅制度」等，將於未來適當時機研議。

35. 洪振義、吳偉文、李見發、劉晉宏，探討「財政健全方案」的經濟效果，財稅研究，43 卷 4 期，2014 年 7 月，39 頁。

36. 同註 29。

而言，各國正進行之財政改革工作，卻可能對社會公平與所得分配產生負面影響。事實上，許多財政重整方案於維護財政穩健同時，亦力求所得分配公平，並兼顧不危及潛在經濟成長，各國政府採行政策如何兼顧財政健全、經濟成長及社會公平與正義，乃是財政健全的公平意涵所不可忽略的課題³⁷，亦即，財政健全方案的精神非著重效率，而是追求公平³⁸。

針對財政健全方案，目前正推動進行中，從現有資料觀察，其短期內的成效，以租稅相關法律的修正，最為明顯，透過增稅、減支兩個手段，正是控制國債是否溢流最關鍵的兩大支柱。

過去地方政府的角色不受重視，在金融海嘯後各國政府開始檢視地方在改善財政中所能發揮的作用，地方如何強化與中央的合作關係強化自身的財政體質，成為財政整頓與改善的關鍵³⁹，財政健全改革若是忽略了中央與地方間的財政關係，將無法有效達成。

筆者認為，初步階段已經有所成果，但是財政健全要長久持續下去，短期方案或可見一時成效，但還是必須經由整體體制進行改革，除了相關法律的配套修正外，基於財政民主原則，在強化國會的預算審議之際，也應對於行政權之預算的編制加以規範，政府的財務收支活動，自然

有義務向國民與國會負責，乃是當然。此外，審計權的機能在於由具獨立性質之機關，對政府的財務活動與資訊進行監督與審核，讓國民與國會瞭解租稅的真實去向，以為國民監督政府財務行政運作的素材⁴⁰。日本相對應於我國乃有會計檢查院的設置，其具有統制機能、資訊提供機能與回饋等機能⁴¹；相對於預算是事前的財政民主統制，決算可謂事後的財政民主統制手段⁴²。將是扮演監督財政健全的重要機制，我國審計權的行使目前具有相當成效，可惜的是，決算的審議係屬立法院職權，惟因不涉及現實的資源分配，立法院對其興趣缺缺，使決算的統制與回饋機制無由發揮⁴³。

財政改革涉及國家財政所提供的行政，與國民具有本質上的權利義務關係，不應該被忽略，從而亦不得剝奪，國民對於財政有效統制的法律手段，經由國會的財政民主統制手段，得到確保與實踐。此次財政改革方案，表面上財政健全的革新，本質上乃基本人權的保障與實踐，吾人念茲在茲，萬萬不可忽略才是。

（作者廖欽福現任國立高雄第一科技大學科技法律研究所副教授）

37. 林曉琪，財政健全政策之公平意涵，當代財政，第27期，2013年3月，103頁。

38. 同註35，頁39。

39. 同註11，頁12。

40. 羅承宗，審計機能與定位之研究——在我國憲政體制下以財政作用民主統制為主軸，台灣大學法律研究所碩士論文，1998年，18-22頁。

41. 平澤明，會計檢查の基本的機能，收錄於財政の適正管理と政策実，勁草書房，2005年，149頁。

42. 木村琢磨，決算制度，收錄於財政法の基本課題，勁草書房，2005年，58頁。

43. 蔡茂寅，決算制度，收錄於現代憲法的理論與實現——李鴻禧教授七秩祝壽論文集，元照，2007年，1103頁。