

綜合所得稅扣除額使用對租稅公平影響之探討

鄭孟玉、蔡孟娟、陳龍秀*

要 目

壹、前言

肆、研究結果

貳、文獻回顧

伍、結論

參、研究方法

提 要

綜合所得稅(下稱綜所稅)為我國重要賦稅收入，基於租稅公平及量能課稅原則，係以個人各類所得加總後，減除免稅額及各項扣除額後之餘額為課稅基礎。扣除額之訂定，除考量納稅能力，保障納稅義務人基本生活外，另有配合政府政策，鼓勵民眾從事特定行為之政策目的，惟近年來綜所稅免稅額及各項扣除額占綜合所得總額比率超過 50%，將近半數以上所得不用課稅，綜所稅稅基受到嚴重侵蝕；且在累進稅率計稅下，高所得者因適用較高邊際稅率，其享受扣除額之租稅利益反較適用低稅率之低所得者為高，倘扣除額占比過高，恐違反租稅公平及背離其訂定目的。爰本文通盤檢視綜所稅免稅額及各項扣除額之合宜性，研究發現高所得者扣除額列報方式多採列舉扣除，且渠等列報儲蓄投資特別扣除額比率接近 100%，基於財政部甫於 107 年度實施所得稅制優化方案，大幅提高綜所稅標準扣除額、薪資所得、身心障礙及幼兒學前特別扣除額額度，本文建議視該制度實施情形，適時檢討進一步調高標準扣除額及調降儲蓄投資特別扣除額額度之可行性，以維護租稅公平。

* 本文作者分別為大葉大學財務金融學系副教授、運動健康管理學系副教授及管理學院碩士。

壹、前言

我國綜所稅在財政制度上扮演重要角色，以財政收入觀察之，我國賦稅收入為政府最主要歲入淨額來源，如圖 1 所示，我國政府歲入淨額自 2006 年以後約 70% 以上來自賦稅收入，2018 年更高達 80.7%。再從表 1 看出「所得稅」為我國各項賦稅收入中最重要稅目，近 5 年來占賦稅收入比重皆超過 40%，居於各稅之首；其中，綜所稅占所得稅之比重超過 47% (詳圖 2)，顯示綜所稅為我國重要賦稅收入。

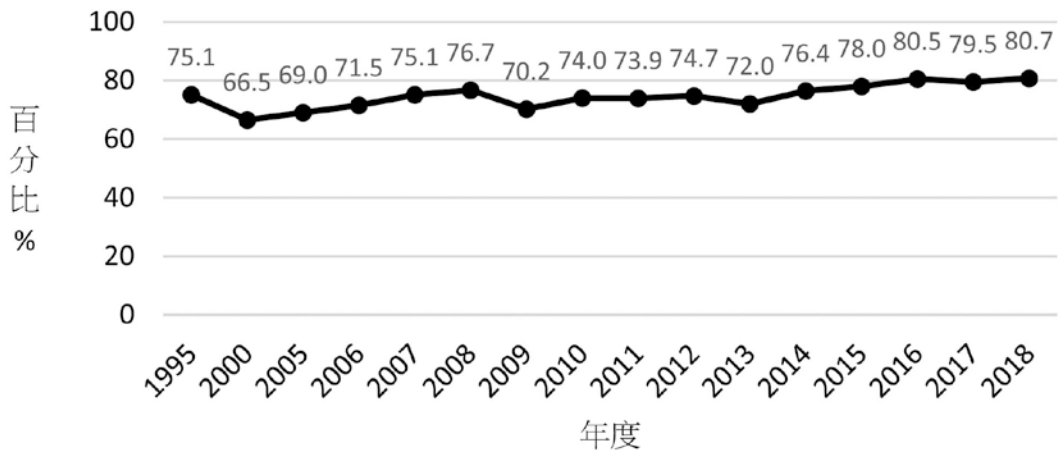


圖 1 稅課收入占各級政府歲入淨額結構比

表 1 2014 年至 2018 年賦稅實徵淨額(按稅目分)

單位：%

稅目別 / 年度	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
總計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
關稅	5.4	5.2	5.2	5.1	5.0
所得稅	41.2	43.9	45.2	43.8	45.1
營利事業所得稅	20.4	21.7	22.9	22.4	23.8
綜合所得稅	20.8	22.2	22.3	21.5	21.3
遺產及贈與稅	1.3	1.5	2.1	2.3	1.3
貨物稅	8.7	8.6	8.2	7.9	7.5
證券交易稅	4.5	3.8	3.2	4.0	4.2
期貨交易稅	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3
菸酒稅	2.2	2.1	2.1	2.2	2.9
特種貨物及勞務稅	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1
營業稅	18.3	16.9	17.0	17.1	17.4
土地稅	8.8	8.6	8.0	8.4	7.6
房屋稅	3.3	3.3	3.3	3.4	3.3
使用牌照稅	3.0	2.9	2.8	2.8	2.7
契稅、印花稅	1.1	1.1	1.0	1.1	1.1
娛樂稅	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
特別及臨時稅課	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
教育捐、健康福利捐	1.7	1.6	1.5	1.4	1.2

資料來源：財政部，2018 年財政統計年報。

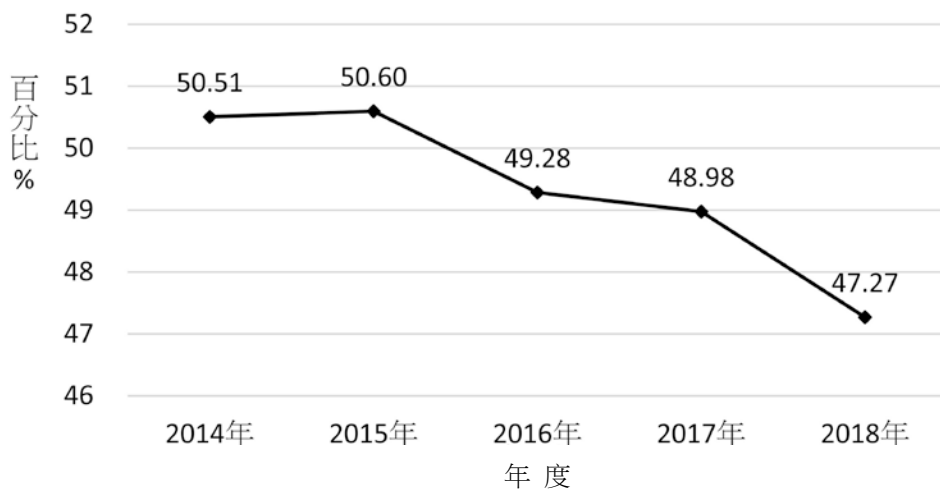


圖 2 綜所稅占所得稅結構比

綜所稅係採累進稅率，即所得愈高者其適用之邊際稅率愈高，具有改善分配之功能，倘其稅基受到侵蝕，高所得者享受租稅優惠之租稅利益遠高於低所得者，恐抵銷綜所稅累進效果，使所得重分配效果受限。

表 2 資料顯示我國可支配所得按戶數五等分位中最高 20 組別與最低 20 組別之所得倍數差距自 2000 年代起緩升，2001 年因受國際金融風暴影響高達 6.39 倍，家庭所得分配呈惡化情勢，之後緩降至 2017 年之 6.07 倍，2018 年又微升至 6.09 倍，顯示我國自 2000 年起呈現貧富差距擴大之趨勢，爰實有必要檢視綜所稅稅基變化及其對公平面之影響。

表 2 我國五等分位家庭平均每戶可支配所得(2000 年至 2018 年)

年度	最低所得組	最高所得組	第五分位組為第一分位組之倍數	吉尼係數
	Lowest 20%	Highest 20%	(倍)	
2000	7.07	39.23	5.55	0.326
2001	6.43	41.11	6.39	0.350
2002	6.67	41.09	6.16	0.345
2003	6.72	40.83	6.07	0.343
2004	6.67	40.21	6.03	0.338
2005	6.66	40.17	6.04	0.340
2006	6.66	40.03	6.01	0.339
2007	6.76	40.41	5.98	0.340
2008	6.64	40.17	6.05	0.341
2009	6.36	40.34	6.34	0.345
2010	6.49	40.19	6.19	0.342
2011	6.53	40.25	6.17	0.342
2012	6.53	39.98	6.13	0.338
2013	6.57	39.96	6.08	0.336
2014	6.63	40.13	6.05	0.336
2015	6.64	40.21	6.06	0.338
2016	6.63	40.36	6.08	0.336
2017	6.64	40.29	6.07	0.337
2018	6.66	40.51	6.09	0.338

資料來源：行政院主計總處。

扣除額之訂定攸關綜所稅稅基計算及納稅義務人實際負稅，根據財政部財政資訊中心統計資料(詳表 3)，我國近 5 年來綜所稅總扣除額占所得總額百分比超過 55%，即納稅義務人一半以上所得不用課稅，現行稅制免稅額及各項扣除額是否合宜及符合租稅公平，為本文研究重點。

表 3 綜所稅總扣除額占所得總額百分比

年度	納稅單位	綜合所得總額	總扣除額	百分比
	(戶數)	(千元)	(千元)	(%)
2013	5,995,565	5,284,891,321	3,281,774,602	62.1
2014	6,081,478	5,781,841,347	3,342,530,845	57.8
2015	6,141,647	5,730,192,023	3,595,252,120	62.7
2016	6,228,573	5,813,311,277	3,613,703,046	62.2
2017*	6,309,615	5,941,876,444	3,734,020,315	62.8

資料來源:財政部財政資訊中心。

*為申報初報核定資料

綜上，為探討我國綜所稅稅基受侵蝕情形，及對租稅公平之影響，本文通盤檢視綜所稅免稅額與各項扣除額之合理性，以不同所得級距適用情形探討公平性，並提出未來可行之修正建議。

貳、文獻回顧

一、所得概念

所得稅課稅基礎為「所得」，學者李金桐(2002)將其分類定義為週期說(或稱課稅源泉說)與淨資產增加說(或稱經濟力增加說)兩大類。前者由 Plehn 教授倡導，只將具規則性、重現性和可預期性之所得(如薪資、利息等)納為課稅所得，排除偶發性之收入(如資本利得、機會中獎所得、繼承等)；後者以德國 Schanz 及美國 Haig 和 Simons 教授為代表，認為所得是指某一期間內消費加期末財富扣除期初財富，不論是重發性或臨時性均含在內，Goode(1964)認為不論個人收入來源及處分方式如何，也不論實現與否，於扣除必要成本及費用之後，皆須納入所得之中，即概括性所得之概念。

目前尚無一學說對所得定義能完整切合實際，但無論採行何種學說，我國所得稅法應明確訂定課稅範圍，針對所得稅課徵之目的、功能，來擇定符合租

稅公平及量能課稅之所得理論(李宥叡，2006)。

二、個人所得稅沿革及分類

個人所得稅源自 1798 年英國首相畢第(W.Pitt)為籌措對法戰爭經費所需首創。之後，德國、美國及日本，亦分別於 1851 年、1862 年及 1887 年開徵所得稅，自英國開徵以來已有二百多年，已為最普遍且重要之稅制。我國所得稅制則源起於清末，但未推行就改朝換代，1914 年由國民政府頒佈我國最早之所得稅法，即「所得稅條例」，並於 1936 年正式施行。

個人所得稅之租稅主體為自然人，其所獲取之所得即為租稅客體。學者李金桐(2002)將個人所得稅課徵型態歸類如下：

- (一)分類所得稅：將個人所得加以分類，依不同類型所得分別採用不同稅率，通常以就源扣繳方式課徵。因未考量納稅能力，故較不符合量能原則。
- (二)分類綜合所得稅：以分類所得稅為基礎，當個人全年所得總額超過某一標準時，再綜合計算並以累進稅率計徵，並可扣抵分類課稅階段徵收之稅款。符合量能原則及平均社會財富功能，但可能發生重複課稅之疑慮
- (三)綜合所得稅：於一定期間內之各類所得加總計算，並依納稅人家庭狀況減除免稅額及相關扣除額後之淨額，按累進稅率課徵，並輔以就源扣繳課稅，稅賦較不易逃漏，兼具量能原則、改善所得分配功能及平均社會財富，惟課徵手續較繁雜。

我國所得稅制在 1936 年初創時，係採分類所得稅制，又稱個別所得稅，採就源繳納方式課稅，不易逃漏稅，符合齊頭式平等，但不符合量能課稅原則；而於 1946 年改採分類綜合所得稅制，符合量能課稅原則，但稅制複雜、稽徵成本較高，亦有重複課稅疑慮，復於 1956 年正式實施綜合所得稅制迄今，符合量能課稅原則，惟稽徵程序較為繁瑣。

三、所得稅之課徵原則

租稅是政府運用公權力，向課稅對象(含個人及企業)強制移轉其部分財產為政府所有，其目的在於獲取財政收入，以支應政府各項財政支出及公共建設等財務需求。政府課徵租稅應恪守租稅原則，以促進國家經濟成長、增進社會福祉。

(一) 亞當史斯(Adam Smith)提出所得稅課徵四大原則

1. 平等原則：人民應以其在國家保護之下所獲取利益多寡納稅，不可有免稅之特殊階級，人人皆需納稅。
2. 確實原則：租稅法律應明確規定人民應納之稅捐、繳納方式及時間，且不能任意變更。
3. 便利原則：租稅課徵應便利，無論繳納期間、方法都務求簡便。
4. 節約原則：租稅之課徵，務求稽徵成本最少，使人民所繳納之租稅與政府淨收入兩者差額最小，避免浪費。

(二) 華格納亦提出之四大原則：

1. 財政收入原則

- (1) 稅收充足原則：政府能獲取充分財政收入，滿足國家財政需求。
- (2) 稅收彈性原則：財政收入亦能隨國民所得成長而增加，以配合財政需求。

2. 國民經濟原則

- (1) 稅源正確選擇原則：為避免阻礙國民經濟發展，應選擇正確稅源，儘量避免對資本財課稅。
- (2) 選擇合適稅目原則：為避免對市場經濟效率扭曲，儘量選擇租稅負擔不易轉嫁之課稅種類。

3. 公平原則

- (1) 普遍原則：認為租稅之負擔不論其身分、階級，在扣除基本生活費後，有所得即須納稅，全體國民均有納稅義務。
- (2) 平等原則：租稅負擔應符合量能精神，最低生活費用免稅，並採行累進稅率，力求公平合理。

4. 課稅技術原則

- (1) 明確原則：納稅時間、地點及方式應明確訂定。
- (2) 便利原則：納稅程序應具便利性。

(3) 最少稽徵成本原則：以最小稽徵成本完成徵納程序。

四、租稅公平理論

租稅公平是政府、民眾在租稅制度設計、執行時均重視之原則、功能及目標(徐偉初, 2014)。稅法上之平等概念, 隨著經濟環境轉變, 而引用不同財政理論, 其意義並非一成不變, 而租稅負擔公平與否, 係屬主觀價值判斷問題, 亦難有確定性判斷準則。財政學者 Musgrave 曾提出水平公平及垂直公平兩種概念, 其認為具水平公平之租稅應使相同租稅負擔能力納稅人承擔相同稅負, 而具垂直公平之租稅則應使不同租稅負擔能力納稅人承擔不同稅賦。為實現水平公平及垂直公平理念, 在課徵原則上有受益原則及量能原則兩種不同主張, 分述如下:

(一) 受益原則: 主張課徵租稅多寡係按人民從國家所享受之服務利益為依據, 即以租稅負擔作為國家給付之對價, 具個別報償之特性, 因此租稅負擔隨各別納稅義務人所享受公共利益大小而有所不同, 具有個別報償性質, 亦稱量益課稅原則。

1. 水平公平: 享受相同國家服務利益者, 應承擔相同數額之稅賦。

2. 垂直公平: 享受不同國家服務利益者, 依享受程度承擔稅負, 即享受利益較多者, 應承擔之稅負隨之增加; 反之, 享受利益較少者, 則承擔之稅負較少。

(二) 量能原則: 主張課徵租稅按個人經濟能力為依據, 以其繳納租稅之痛苦感反映其經濟能力高或低, 當痛苦感低, 即表示經濟能力較優, 可承擔較高之稅負; 反之, 經濟能力較差, 則承擔較低之稅負。

1. 水平公平: 有相同納稅能力者, 應繳納相同數額之租稅。

2. 垂直公平: 具不同納稅能力者, 納稅能力越高, 應繳納租稅數額越高; 反之, 納稅能力差者, 則繳納租稅數額越少。

為了符合量能課稅原則, 效用學派學者主張以「相等比例犧牲」與「相等邊際犧牲」、「相等絕對犧牲」三原則來衡量, 「相等比例犧牲」主張課稅後所有納稅人效用減少之比例都相等, 即符合垂直公平, 故每人貨幣效用若都相等

且為常數，在此原則下，其稅率結構應為比例稅；「相等邊際犧牲」主張課稅後所有納稅人稅後邊際效用都相等，即符合垂直公平，故每人如果貨幣效用遞減，則在此原則下，其稅率結構應為累進稅；「相等絕對犧牲」主張課稅後所有納稅人效用減少幅度都相當，即符合垂直公平。

世界先進國家為創造較具競爭力財政環境，在過去 30 多年來，開始著手進行個人所得稅制改革，租稅公平(包括水平公平及垂直公平)為改革目標之一，即主張租稅負擔須合理分配(羅光達、羅時萬與單珮玲，2014)。

辛純浩(2000)從稽徵實務面、租稅公平等面向探討綜所稅課徵制度，研究建議綜所稅之課稅單位，應在適當時機採行單獨申報制度，以符合租稅公平與簡化稽徵程序。吳惠娟(2008)以 2004 年度申報案件資料進行成本效益分析，探討將現行綜所稅之稽徵方式改採部分核定制並配合基本生活費規定，研究發現可節省大量依從成本、稽徵機關之業務成本及稽徵人力，有效提升稽徵效率、達成租稅公平正義原則。

許勝傑(2016)以 William N.Dunn 提出之公共政策評估準則，以問卷方式調查分析我國全面實行稅額試算服務之可行性，研究結果顯示：全面實行稅額試算服務，除了減少綜所稅短漏報情形，亦可消彌不同納稅族群申報成本之差距，符合租稅公平。

靜宇文(2017)擷取臺灣各縣市自 2001 至 2014 年追蹤資料，採用固定效果模型及吉尼係數分析影響臺灣各縣市所得分配之因素，實證發現，我國綜所稅制之租稅優惠以高所得者享受較多，致所得重分配目標未能有效達成。

綜上，綜所稅係以所得為稅基之直接稅，其稅額之計算係以各類所得加總後，減除免稅額及各項扣除額後之餘額為綜合所得淨額，以衡量納稅能力，並按適用之累進稅率計算應納稅額。就租稅公平來說，需廣納稅基，所有所得均應納入稅基課稅，並儘量減少租稅減免或優惠，降低與防堵非法逃漏稅，在減免基本生活費等合理費用後，按累進稅率計稅，租稅負擔隨應課稅所得增加而增加，實踐綜所稅之水平公平與垂直公平。

五、累進稅率之基本概念

累進稅率，係指邊際稅率(每增加一單位所得適用之稅率，亦稱級距稅

率)，隨稅基增加而遞增，亦即課稅稅基越小，稅率越低；反之，課稅稅基越大，稅率越高，具公平效果，符合量能原則。累進稅率依其累進方式可細分為「全額累進」及「超額累進」兩種，其中「全額累進」係將稅基劃分為若干級距，而每一課稅級距適用依次遞增之稅率，納稅人依其所屬課稅級距稅率，全額計徵稅額，不扣減累進差額。而「超額累進」亦將稅基劃分為若干級距，每一課稅級距適用依次遞增之稅率，但納稅人係分段計徵其累進稅額，各級距稅額加總即為總稅額。由於全額累進稅率會使稅額驟增，為避免納稅人反彈，實務上多採用超額累進稅率。

我國綜所稅之稅率係採累進稅制，歷經多次修正及調整，現行課稅級距區分為 5 級，超額累進稅率依序為 5%、12%、20%、30% 及 40%，節略如表 4 所示：

表 4 2013 年至 2019 年度稅率及課稅級距

年度	2013 年 ~ 2014 年		2015 年 ~ 2016 年		2017 年		2018 年 ~ 2019 年	
	綜合所得淨額	累進差額	綜合所得淨額	累進差額	綜合所得淨額	累進差額	綜合所得淨額	累進差額
(%)	(元)	(元)	(元)	(元)	(元)	(元)	(元)	(元)
5%	0~520,000	0	0~520,000	0	0~540,000	0	0~540,000	0
12%	520,001 ~1,170,000	36,400	520,001 ~1,170,000	36,400	540,001 ~1,210,000	37,800	540,001 ~1,210,000	37,800
20%	1,170,001 ~2,350,000	130,000	1,170,001 ~2,350,000	130,000	1,210,001 ~2,420,000	134,600	1,210,001 ~2,420,000	134,600
30%	2,350,001 ~4,400,000	365,000	2,350,001 ~4,400,000	365,000	2,420,001 ~4,530,000	376,600	2,420,001 ~4,530,000	376,600
40%	4,400,001 ~以上	805,000	4,400,001 ~10,000,000	805,000	4,530,001 ~10,310,000	829,600	4,530,001 ~以上	829,600
45%	-	-	10,000,001 ~以上	1,305,000	10,310,001 ~以上	1,345,100	-	-

資料來源：財政部財政資訊中心。

六、我國現行綜所稅扣除額規定及相關文獻

綜所稅稅收具充分彈性並可適應經濟發展，被學者推崇，為當代租稅種類中最符合社會正義原則之租稅。學者 Goode (1964)、Chirelstein (1979)、Smith (1979)、與 Pechman (1987)認為，依總所得作為最後課稅標的較不公允，因總所

得並非等於納稅義務人真正地納稅能力，應以總所得扣減納稅義務人必要費用後之淨所得作為課稅標的，正確衡量個人納稅能力，以避免不同情況下產生租稅差異，始符合量能原則。由此可看來，免稅額或各項扣除額項目之設置，可謂是租稅公平原則實踐。

所得稅稅法為達水平公平目的，常允許扣除下列項目：

- (一) 若干基本生活費用。
- (二) 為獲得所得必要成本及不易與這些成本區分之費用。
- (三) 鼓勵志願性支援社會公益性活動。
- (四) 為減輕發生若干重大事件導致經濟困難而扣除之項目。

扣除規定倘過於嚴苛，將使低所得者感到稅負過重；惟倘太過寬鬆，會造成稅基侵蝕，而政府為獲取相當稅收，勢必以提高稅率來因應，進而打擊工作意願，增加逃漏稅誘因。另扣除項目以定額方式減除，在累進計稅下，高所得者享受之減稅利益較大，不符合公平原則。綜上，扣除額之訂定，影響稅基範圍，及納稅義務人之應納稅額，爰應適時檢討修正不合時宜扣除項目，使稅制更臻合理公平。

我國綜所稅制乃以家戶為課稅單位，採合併申報制，所得稅法規定：凡有中華民國來源所得之個人，不論其為本國人或外國人，皆為我國所得稅法所規範之課稅主體。納稅義務人本人、配偶及申報受扶養親屬應將其課稅年度內之各類所得，合併計算綜合所得總額，於扣除維持基本生活費用(即免稅額)、各項獲取所得之必要費用與某些影響納稅能力之重大支出項目(即一般扣除額及特別扣除額)或減除基於特定社會目的、經濟發展等因素訂定之各種租稅減免優惠後之餘額為所得淨額(即稅基)。

$$\text{綜合所得總額} - \text{免稅額} - \left\{ \begin{array}{l} \text{標準扣除額} \\ \text{列舉扣除額} \\ \text{(擇一)} \end{array} \right\} - \text{特別扣除額} = \text{綜合所得淨額}$$

$$\text{綜合所得淨額} \times \text{稅率}\% - \text{累進差額} = \text{應納稅額}$$

我國綜所稅免稅額及各項扣除額，歷經多次修正，現行列舉扣除額計有六

種，包括捐贈、保險費、醫療及生育費、災害損失、購屋借款利息及房屋租金支出等，及七種特別扣除額，分別為財產交易損失、薪資所得、儲蓄投資、身心障礙、教育學費、幼兒學前及長期照顧特別扣除額。其中薪資所得特別扣除額部分，財政部配合司法院釋字第 745 號解釋，於 2019 年起修正薪資所得計算方式，得以薪資收入減除薪資所得特別扣除額，或採規定費用項目(職業專用服裝費，進修訓練費及職業上工具支出)支出金額核實自薪資收入中減除，以其餘額為所得額。另納稅者權利保護法第 4 條規定，自 2017 年起納稅者基本生活所需費用不得加以課稅，得自納稅者綜合所得總額中減除。

回顧近年來免稅額及各項扣除額相關文獻，本文整理成「全面性探討」及「單一項目探討」二類來探討各項扣除額，分述如下：

(一) 全面性探討文獻

所得稅應考量納稅義務人整體納稅能力課稅，以符量能原則。扣除額之訂定關乎納稅義務人實際稅負，鄭喬任(2008)以階層 RSA 指標及 TIC 法，探討綜所稅稅率級距與各項扣除額對稅率累進程度及所得分配情形，研究證實顯示：綜所稅制不允許扣減免稅額或一般扣除額時，不利於低所得者，違反垂直公平；反之，若僅得減除標準扣除額，則不利於高所得階層，但對其他低所得階層有利。另邱淑雅(2014)以新北市某地區 2007 至 2009 年度綜所稅核定申報案件進行分析，研究顯示：納稅義務人全年所得總額及申報戶中受扶養人數多寡，影響其是否採用列舉扣除額，而申報戶中免稅額人數、年齡、婚姻狀況及適用各項扣除額情形等因素，影響納稅義務人應納稅額。

另朱洪寬(2006)以基尼係數和大島(Oshima)指標為衡量工具，探討綜所稅減免項目對所得分配的影響，其以財政部財政資訊中心公布 1998-2002 年綜所稅申報核定統計專冊分析，實證發現免稅額之扣除有助於改善所得分配；李麗珍(2016) 則以 2009-2012 年資料分析，顯示各項扣除額不利所得分配。

張綺慧(2013)以 2007 至 2009 年度設籍新北市之納稅義務人綜所稅申報核定資料，探討選用標準扣除額或列舉扣除額，是否形成退稅案件，研究結果顯示擇用標準扣除較易形成退稅案件。蔣惠雯(2017)以財政部財政資訊中心 2012 至 2014 年綜所稅申報核定資料，分析影響各縣市綜所稅退稅件數及金額因素，研究結果顯示綜所稅免稅額愈大，退稅件數比例愈高且退稅金額亦高；選用列舉

扣除額比例高，退稅金額愈大，惟退稅件數比例則愈低。

(二) 單一項目探討文獻

鄭喬任(2007)以階層 RSA 指標及 TIC 法，探討綜所稅稅率級距與各項扣除額對稅率累進程度及所得分配情形，研究發現薪資所得特別扣除額多為中低所得者使用，若不允許扣減時會降低綜所稅累進程度。林沛慈(2017)運用追蹤資料分析(Panel Data) 進行線性迴歸量化研究，以財政部臺北國稅局 2006-2015 年間薪資所得特別扣除額調整後數額，配合臺灣 20 個縣市(已排除金門縣及連江縣)有效稅率相關資料，探討薪資所得特別扣除額提高與有效稅率之關連性，研究結果顯示，調整薪資所得特別扣除額不影響有效稅率。

隨經濟型態變遷，婚育觀念轉變，生育率快速下降，人口成長動能限縮，人口結構趨於高齡化，我國 1993 年已邁入高齡化社會，潘繩剛(2019)則參照世界各國長照服務實施狀況，探討增列長照保險費列舉扣除項目之可行性，而林炤君(2012)根據世代會計法理論建立成本效益分析架構，實證發現我國綜所稅之生育扣減項目可提升國人生育意願。

陳淑惠(2014)採用敘述統計與線性迴歸方式針對 1998-2011 年間綜所稅核定統計資料，探討儲蓄投資扣除額對綜所稅稅基侵蝕及租稅公平影響。實證結果顯示儲蓄投資特別扣除額對綜所稅稅收造成侵蝕，並建議調減扣除金額為 20 萬元。

以上文獻顯示，我國綜所稅免稅額及各項扣除額之訂定影響稅基、應納稅額及有效稅率，亦對所得分配之公平面問題產生影響，倘過於浮濫，恐造成高所得者扣除額越多之不公平現象，甚至成為合法避稅管道之一，違反減輕中低所得者租稅負擔之立法目的，爰實有必要適時調整不合時宜之免稅額及扣除額，以避免影響政府財政收支及租稅公平。

參、研究方法

在各種租稅制度中，綜所稅因具備所得重分配功能，通常被認為是較具公平稅目。依財政理論，所得稅應對扣除維持基本生活費後之剩餘所得課稅，我國所得稅法即依此觀點訂定多項扣除項目，以維持基本生活並正確衡量個人納稅能力，落實租稅公平原則，惟相同所得之納稅單位，未必有相同納稅能力；

當不同納稅能力，無法以金額固定之免稅額考慮時，扣除額之設計具有調整納稅能力功能，以期達成「水平公平」及「垂直公平」，我國所得稅法訂定多項扣除項目是否符合租稅公平，為本文所欲探討重點。

本文採用 1999-2016 年度綜所稅申報核定統計專冊資料及 2017 年申報初步核定統計專冊資料，探討綜所稅免稅額及扣除額列報情形，爰以 2017 年以前稅法規定內容為基準，不包括 2018 年實施之所得稅制優化方案，2019 年修正薪資所得計算方式及新增長期照顧特別扣除額部分。另基本生活費雖於 2017 年實施，復於 2018 年修正計算方式，為避免比較基礎不一，亦不納入分析。本文將綜所稅各項扣除額分為消費者物價指數調整型及非消費者物價指數調整型兩類，分析各課稅級距之申報戶使用免稅額和各項扣除額情形，並依適用稅率高低分為 3 個所得族群，第 1 族群(Ⅰ)為適用 12%(或 13%)以下稅率者，即低所得者，而第 2 族群(Ⅱ)為適用 20%(或 21%)及 30%，即中高所得者，最後，第 3 族群(Ⅲ)為適用 40%以上稅率者，即高所得者，觀察 1999 年至 2017 年各級距申報單位實際使用情形及歷年趨勢，另限於篇幅，以下呈現 2006 年至 2017 年數據，探討免稅額及扣除額之公平問題。

肆、研究結果

一、消費者物價指數調整型扣除額

免稅額、標準扣除額、薪資所得特別扣除額及身心障礙特別扣除額，依所得稅法第五條第一項及第五條之一規定，每遇消費者物價指數較上次調整年度的指數上漲累計達 3% 以上時，按上漲程度調整，以符合租稅公平。

(一) 免稅額

租稅之課徵應以保障人民生存為前提，免稅額係維繫個人生存需求所需之額度，屬無法自由支配之所得，應從綜合所得總額中減除，而所得稅法從稅基中排除納稅義務人及其受扶養親屬之免稅額，乃是體現人民為維持其最低生存所必需。我國免稅額係採定額扣除方式，申報家戶之本人、配偶及受扶養親屬每人均享有定額扣除額度，其中年滿 70 歲者，其免稅額增加 50%。

由歷年平均每戶免稅額扣除金額觀察(詳圖 3 及圖 4)，平均每戶扣除金額隨所得增加而提升，且低所得者扣除金額普遍較中高、高所得者為低，基於我國

免稅額採每人定額扣除方式推知，高所得家戶列報扶養人數應較中低所得家戶為多。

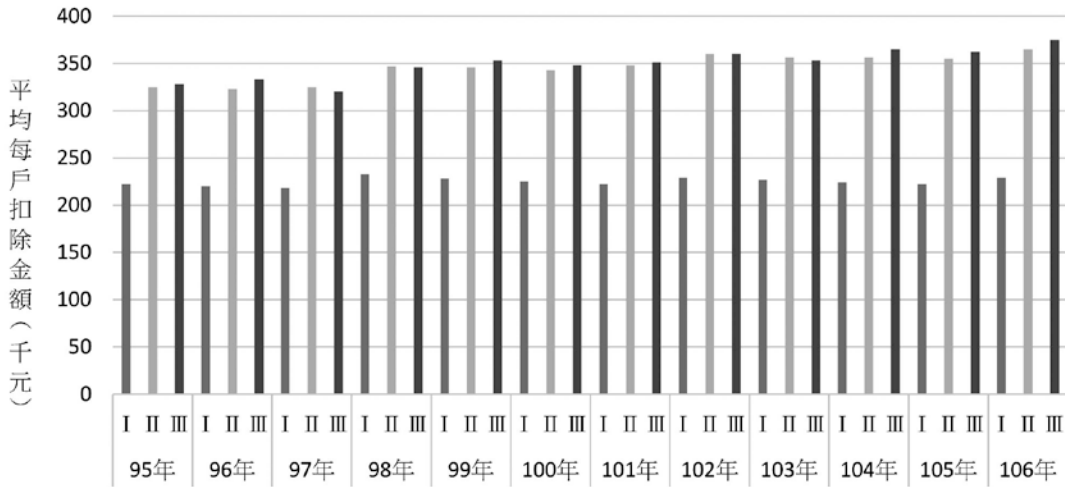


圖 3 免稅額使用情形

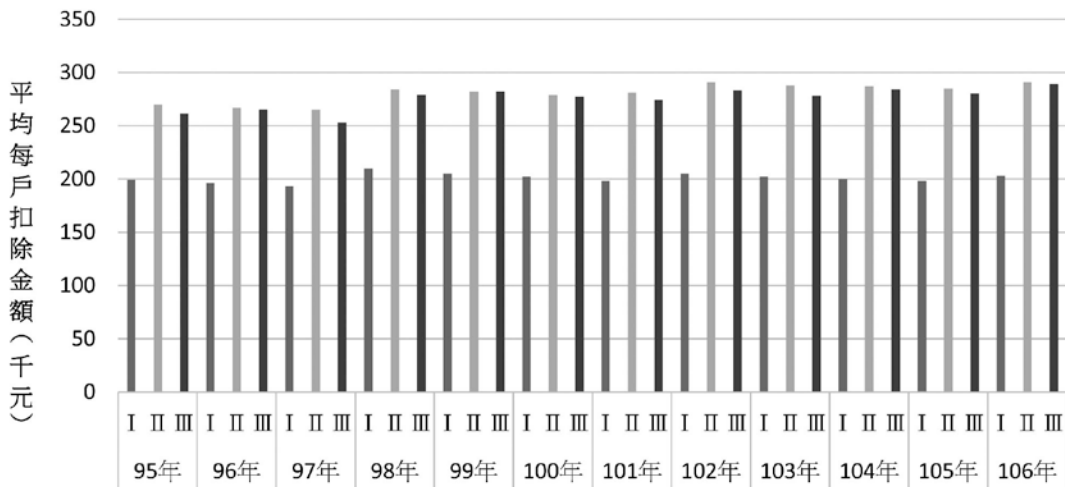


圖 4 免稅額(不含老人)使用情形

(二) 標準扣除額

為簡化租稅行政，近年來政府數次提高標準扣除金額，致使標準扣除額採用率提升，免除納稅義務人費時檢附單據，增加行政效率及減輕中低收入戶之稅負。我國標準扣除額亦採定額扣除，納稅義務人有配偶者得加倍扣除。

由圖 5 可知，不同族群申報戶使用標準扣除額比率隨著所得增加而遞減，

低所得者採用標準扣除額比率高達 7 成以上。2008 年以後隨物價指數調整，標準扣除額隨之調增提高，各族群平均每戶扣除金額皆明顯增加，惟高所得者採用比率則隨數額提高持續降低。

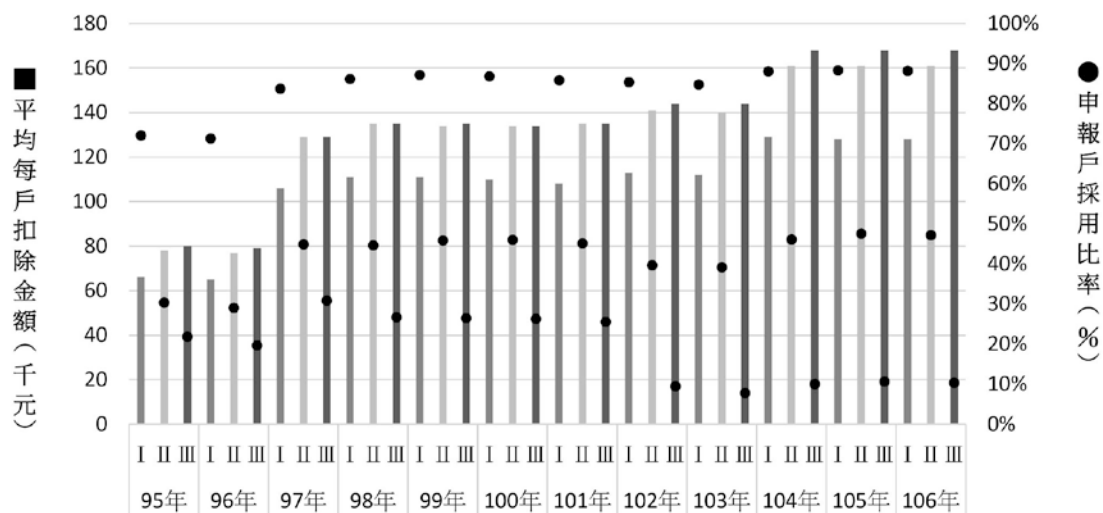


圖 5 標準扣除額使用情形

(三) 薪資所得特別扣除額

考量中低所得家庭多以薪資所得為主要所得來源，為減輕薪資所得者稅負，我國於 1974 年增訂薪資所得特別扣除額，當時採定率扣除並訂定減除金額上限，嗣經多次修正，改採定額扣除方式期使薪資所得者普遍受惠。

由圖 6 可知，各所得族群採用薪資所得特別扣除額比率均高達 80%，且中高所得族群使用比率最高。再從薪資特別扣除額各所得族群平均每戶扣除金額觀察，發現低所得者扣除金額較其他所得族群為低。我國薪資所得特別扣除額採定額扣除方式，薪資所得者之全年薪資未達該定額金額者，可全數扣除。低所得申報戶可能多為單薪家戶，或部分薪資所得者之薪資未達薪資所得特別扣除額金額，爰使渠等平均每戶扣除金額較低。

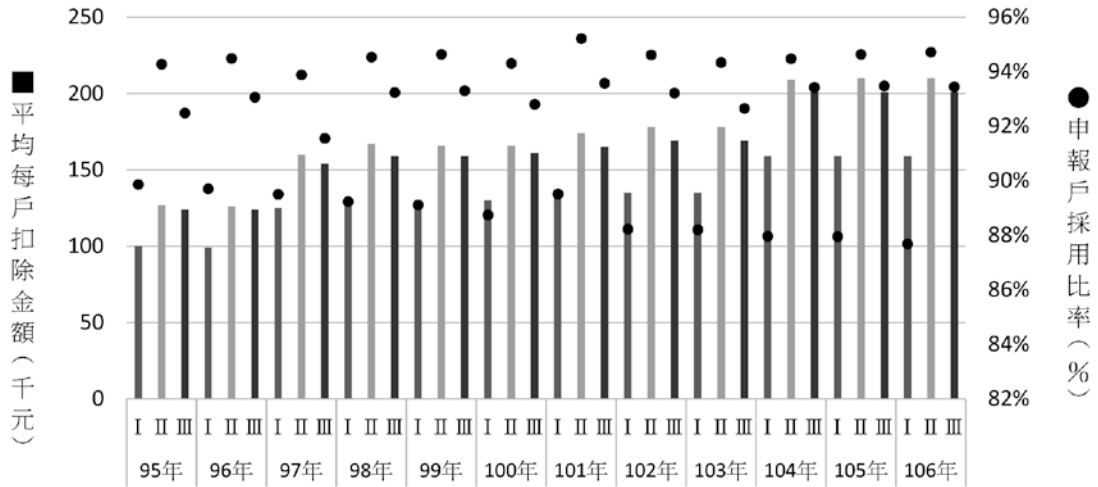


圖 6 薪資所得特別扣除額使用情形

(四) 身心障礙特別扣除額

考量身障者為維持日常生活與一般身體或功能正常相比，除耗費更多時間精力外，基本生活花費開銷也可能較高，政府遂於 1989 年訂定身心障礙特別扣除額，降低渠等租稅負擔，扶助身障者自力更生。

身心障礙特別扣除額與薪資所得特別扣除額一樣，為定額扣除，且自 2008 年起身心障礙特別扣除額與薪資所得特別扣除額，遇消費者物價指數調整之扣除金額皆相同。當年度扣除額由 77,000 元提升至 10 萬元，導致各所得族群平均每戶扣除金額明顯上升。由圖 7 顯示使用身心障礙特別扣除額比率隨所得增加而提高，而各所得族群平均每戶扣除金額並無明顯差異。

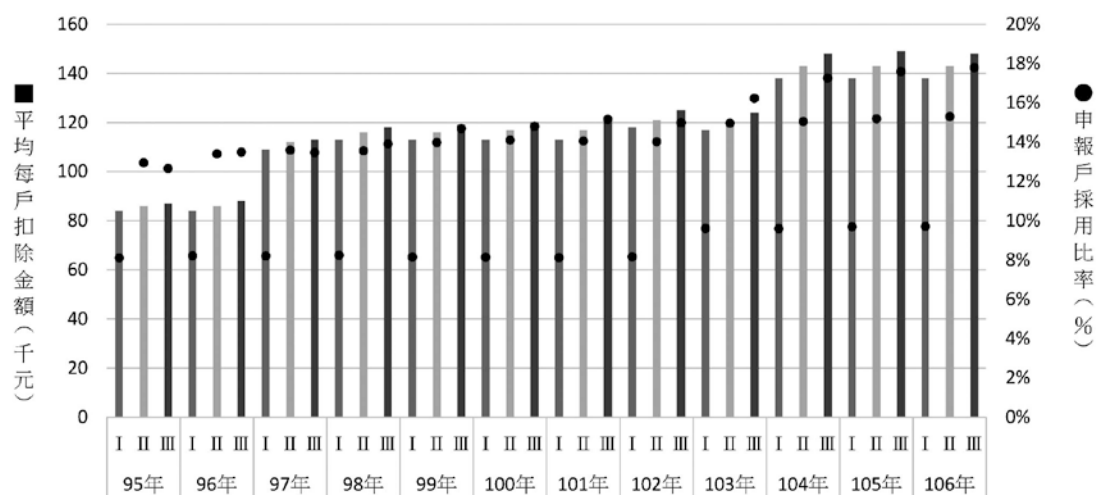


圖 7 身心障礙特別扣除額使用情形

二、非消費者物價指數調整型扣除額

非消費者物價指數調整型扣除額有列舉扣除額 6 種、及為減輕中低所得者負擔之扣除額有 3 種、財產交易損失特別扣除額及儲蓄投資特別扣除額，節略分述如下：

(一)列舉扣除額

考量具有相同所得之納稅義務人未必有相同納稅能力，無法以標準扣除額之「定額」衡量，另訂定列舉扣除項目，期能發揮調整納稅能力功能，透過量能課稅原則，達成水平公平及垂直公平。現行所得稅法明定列舉扣除項目包括捐贈、人身保險費、醫藥及生育費、災害損失、購屋借款利息及房屋租金支出 6 種，納稅義務人需檢附單據申報才能扣除，各項扣除額分述如下：

1. 捐贈：捐贈扣除額增訂目的，係為了鼓勵民眾投入財源予公益團體或政府，讓公益團體藉此進行公共服務，分攤政府職能，並讓政府藉此支應國家各種政務需要。由圖 8 可看出捐贈扣除額採用比率，明顯隨所得增加而提高，且高所得者捐贈扣除金額較低所得家戶高。

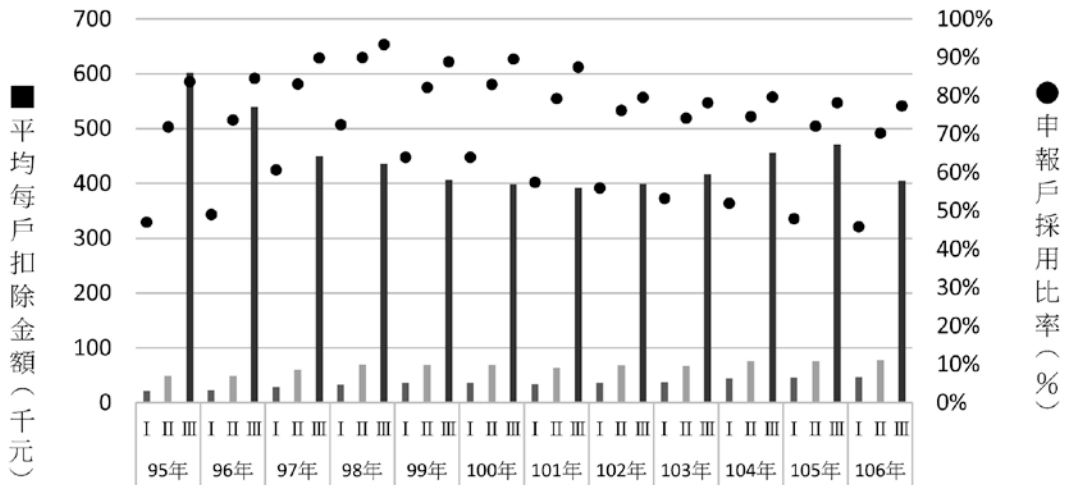


圖 8 捐贈使用情形

進一步將捐贈扣除區分為現金捐贈及非現金捐贈兩類探討，圖 9 及圖 10 顯示高所得者採用現金捐贈比率與非現金捐贈比率均較低所得者為高。圖 9 顯示低所得者採用率約介於 46.6%-72%，高所得者採用率約介於 77%-92%，且高所得者現金捐贈扣除金額較高；另圖 10 顯示非現金捐贈採用比率亦隨所得增加而提高，低所得者採用比率恆低於 0.5%，高所得者約介於 0.5% 至 1.8% 之間，明顯看出高所得家戶非現金捐贈情形較低所得家戶普遍。

高低所得者皆較偏好現金捐贈，較少採用非現金捐贈，惟採用非現金捐贈比率雖不高，但是高所得者非現金捐贈平均扣除金額竟高於現金捐贈，即使在 2006 年所得基本稅額條例實施後，非現金捐贈金額仍超過 50 萬元，高所得者以列報高額非現金捐贈扣除，享受較高租稅利益。

綜上，政府欲透過捐贈扣除誘使人民從事社會公益，惟捐贈行為多集中高所得者，恐成為高所得者避稅管道之一，不利租稅公平。

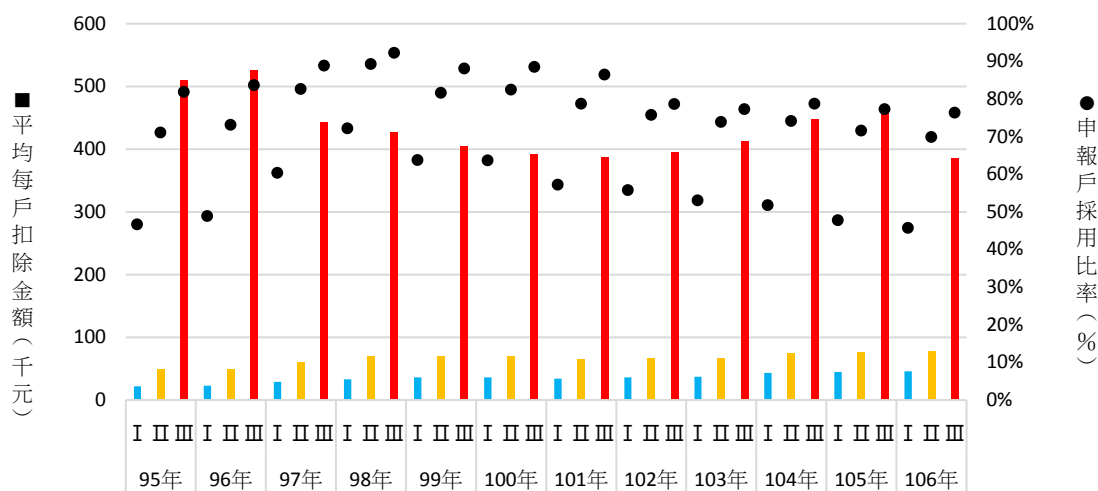


圖 9 捐贈(現金)使用情形

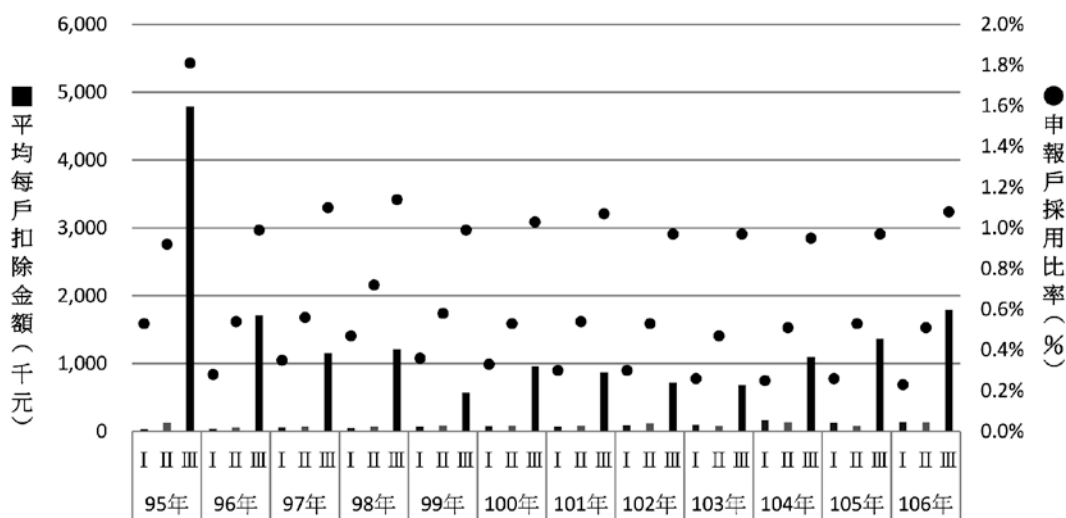


圖 10 捐贈(非現金)使用情形

2. 保險費：保險費屬衡量家庭狀況之支出項目，人民能藉保險制度來解決病、殘、老及死造成之經濟危機，有分擔政府職能之功能。現行保險費扣除額分為一般保險費扣除額及全民健保扣除額 2 種，所得稅法規定申報戶中本人、配偶及受扶養直系親屬之人身保險、勞工保險、國民年金保險及軍、公、教保險之保險費定額扣除，但全民健康保險之保險費則不受金額限制。保險費為列舉扣除額項目中列報最大宗，推測應該係因全民健康保險之保險費不受金額限制，得全數扣除所致。

由圖 11 看來，人身保險、勞工保險、國民年金保險及軍、公、教保險之保險費採定額扣除方式，高、低所得者使用比率及每戶平均扣除金額並無太大差別；全民健康保險屬強制性社會保險，納稅義務人繳納全民健康保險費用之計算與其所得高低有關，所得稅法於 2006 年增修全民健康保險之保險費可全額扣除，無扣除上限，及 2014 年實施補充保費，從圖 12 可看出全民健康保險保費扣除額平均每戶扣除金額隨所得分位增加而上升，高所得者得到較高租稅利益。

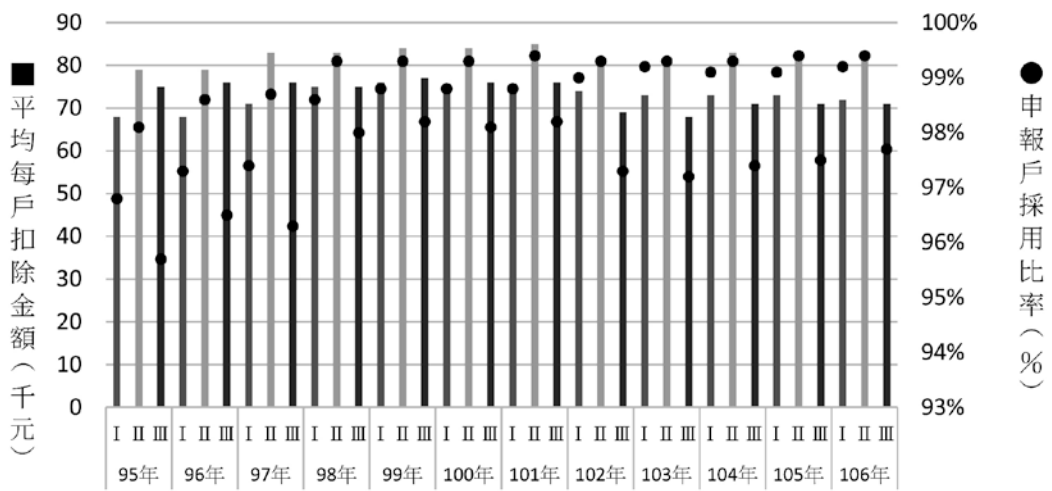


圖 11 保險費(不含健保)使用情形

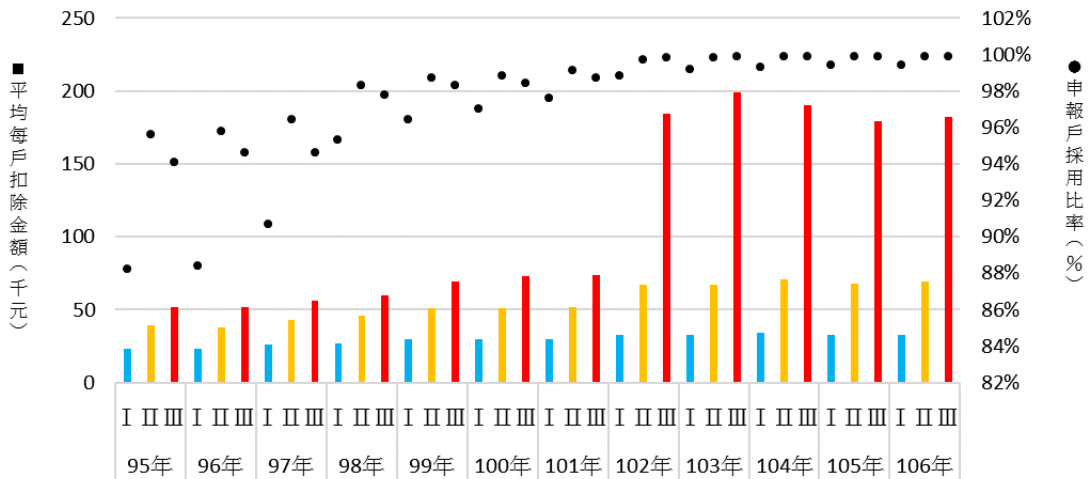


圖 12 保險費(全民健保)使用情形

綜上，全民健康保險費扣除額係屬衡量家庭狀況支出項目，所得稅法增訂其扣除金額不受金額限制，有助於維護水平公平；然而高所得者繳納較多全民健康保險費及補充保費，致高所得者平均每戶扣除金額明顯高於低所得者。

3. 醫藥及生育費：為保障人民生存權而訂定。近年來稅務機關在年度所得稅結算申報時，提供醫療及生育費用資料供納稅義務人查詢，大大節省納稅義務人資料蒐集時間，使醫療及生育費扣除額採用比率有逐年增加情形，2013 年起高低所得者採用比率均高於 90%。從圖 13 顯示醫療及生育費平均每戶扣除金額，大致隨所得提高而增加，高所得者享受扣除利益較高。

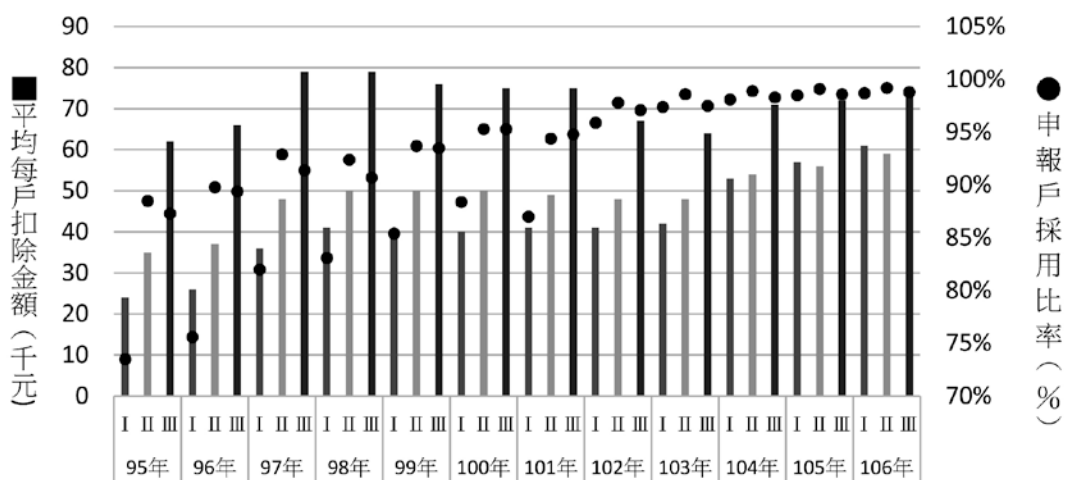


圖 13 醫療及生育費使用情形

4. 購屋借款利息：1987 年為了鼓勵民眾購置自用住宅而訂定。圖 14 顯示低所得者採用購屋借款利息比率較高所得者多，符合立法意旨。購屋借款利息採用比率隨所得遞增而遞減原因，本文推測係因所得稅法規定購屋借款利息僅限自用住宅，且扣除數額需先減除儲蓄投資特別扣除額所致，高所得者儲蓄投資特別扣除額尚高於購屋借款利息，則無購屋借款利息之適用。另高所得者平均每戶扣除金額高於低所得者。

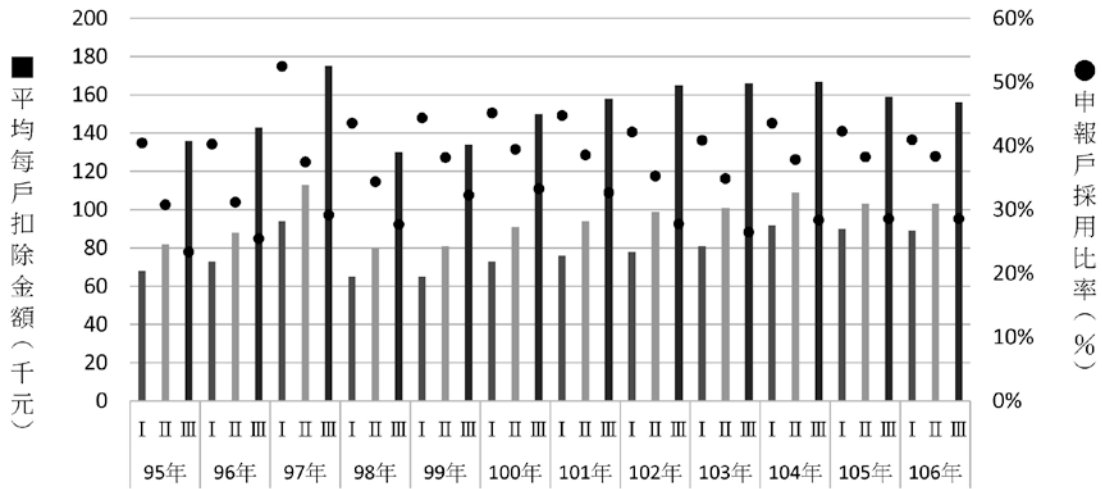


圖 14 購屋借款利息使用情形

5. 房屋租金支出：2000 年為了減輕中、低收入者之稅負而訂。從圖 15 可看出各所得族群歷年採用房屋租金支出扣除比率很低，且扣除金額不高。

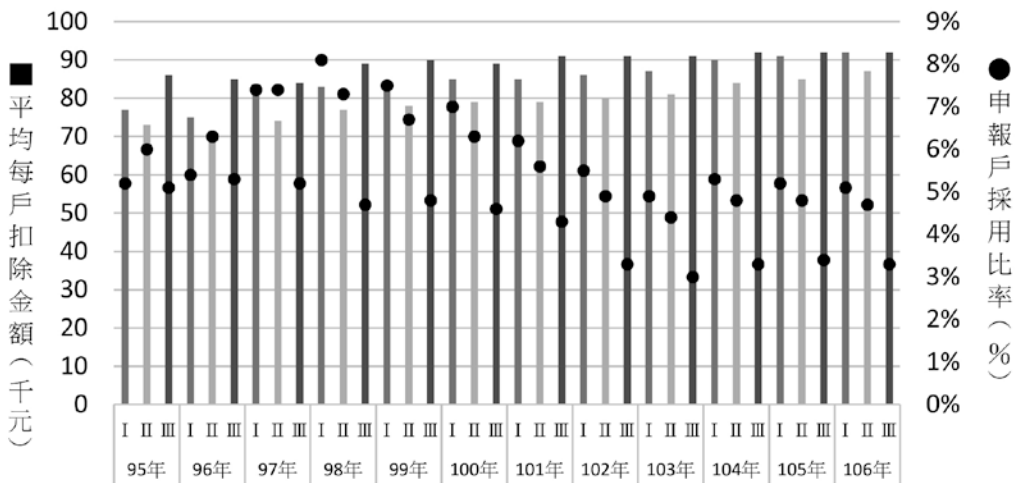


圖 15 房屋租金支出使用情形

6. 災害損失：係為減輕遭受不可抗力災害損失之納稅義務人之租稅負擔而訂，歷年來列報比率不高，各年度增減幅度亦不大。從圖 16 可看出，臺灣歷年重大災害發生年度，高、低所得者列報災害損失扣除金額明顯增加，如 2009 年莫拉克風災、2010 年梅姬風災、2015 年蘇迪勒風災及 2016 高雄美濃地震，符合立法意旨，惟高所得者災害損失平均每戶扣除金額高於低所得者。

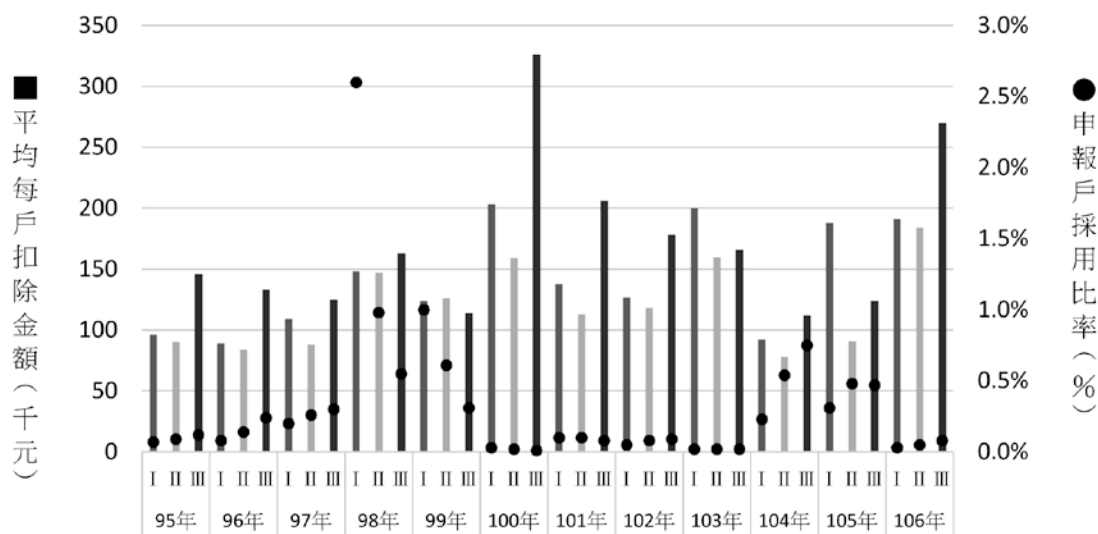


圖 16 災害損失使用情形

(二) 減輕中低所得者負擔之扣除額

我國制訂特別扣除額，大多具有扶助弱勢家庭用意，如教育特別扣除額、幼兒學前特別扣除額及為減輕中低所得家庭照顧身心失能者之租稅負擔，2019年增訂長期照顧特別扣除額，但由於資料蒐集限制，故本文暫不探討，其餘兩項扣除額分述如下：

1. 教育學費特別扣除額

經濟學之父亞當斯密(Adam Smith)把人力視為資本，鼓勵就學，藉由提供教育學費特別扣除額可誘導人民進修，藉由學識之增長增加自身基礎能力，並提升國家於國際舞臺之競爭力。因此，我國於 1993 年增訂教育學費特別扣除額，適度減輕扶養子女之學費負擔，進而提升國家競爭力。

圖 17 中 2008 年各所得族群教育學費特別扣除額平均每戶扣除金額明顯上升，應是所得稅法修訂該扣除額從「每戶」25,000 元改按「每人」25,000 元。從歷年資料可看出教育學費特別扣除額使用比率，隨所得增加而提升；惟因扣除額僅限納稅義務人之子女適用及採定額扣除，各所得族群間教育學費特別扣除額平均每戶扣除金額差異不大。

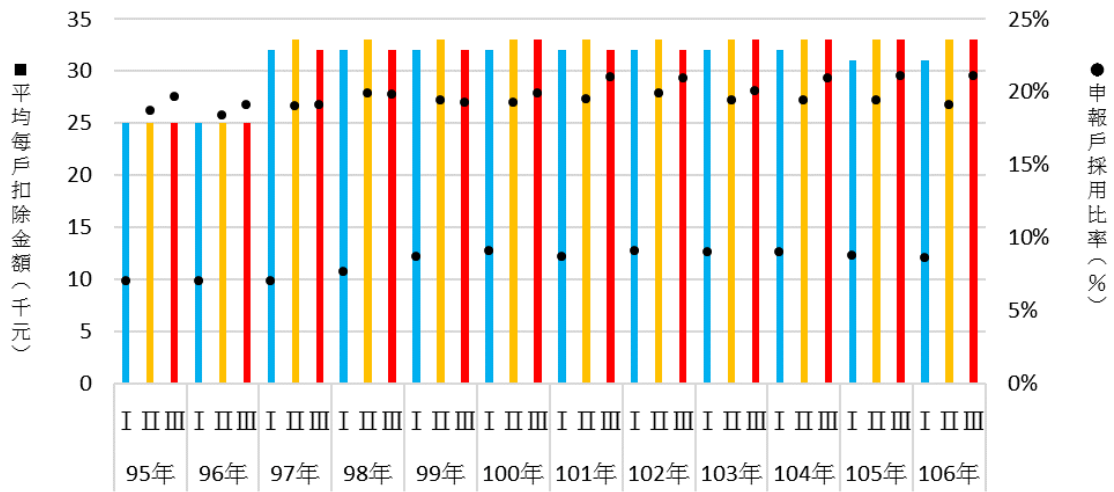


圖 17 教育學費特別扣除額使用情形

2. 幼兒學前特別扣除額

為因應近年來生育率逐年下降，人口結構改變，少子女化及人口老化日趨嚴重。2012 年增訂幼兒學前特別扣除額，期能鼓勵生育，補足現行人口缺口，照顧經濟弱勢，減輕中低所得者養育子女之負擔，增加渠等可支配所得。

幼兒學前特別扣除額訂有排富限制，僅限於適用稅率為 12% 以下者，高所得者排除適用，由圖 18 顯示，各所得族群採用幼兒學前特別扣除額比率，隨所得增加而下降，低所得者平均每戶扣除金額普遍高於中高所得者。

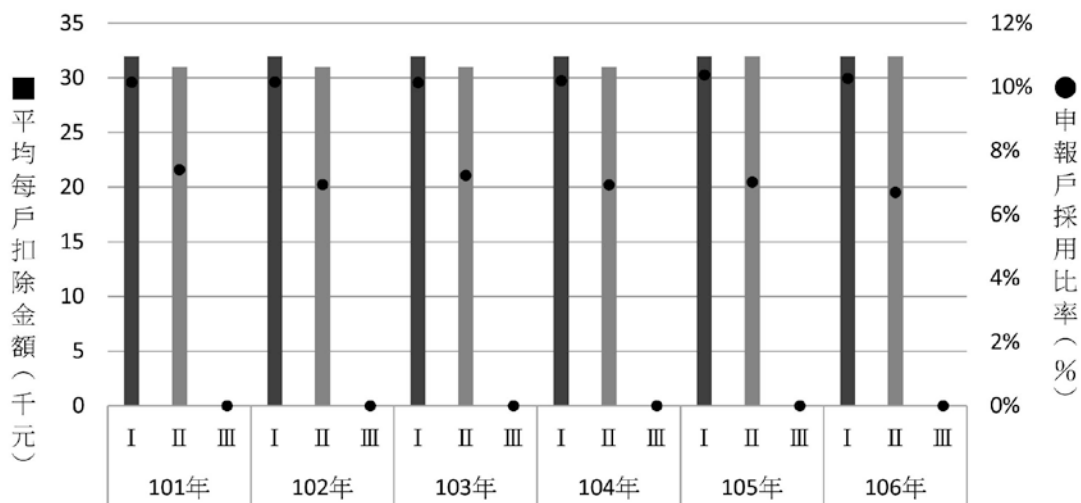


圖 18 幼兒學前特別扣除額使用情形

3. 財產交易損失特別扣除額

我國 1963 年訂定財產交易損失特別扣除額。由圖 19 可知歷年以來列報金額不高，另財產交易損失扣除額度以當年度申報之財產交易所得為限，各所得族群採用比率皆低，低所得者使用率甚至接近 0%。

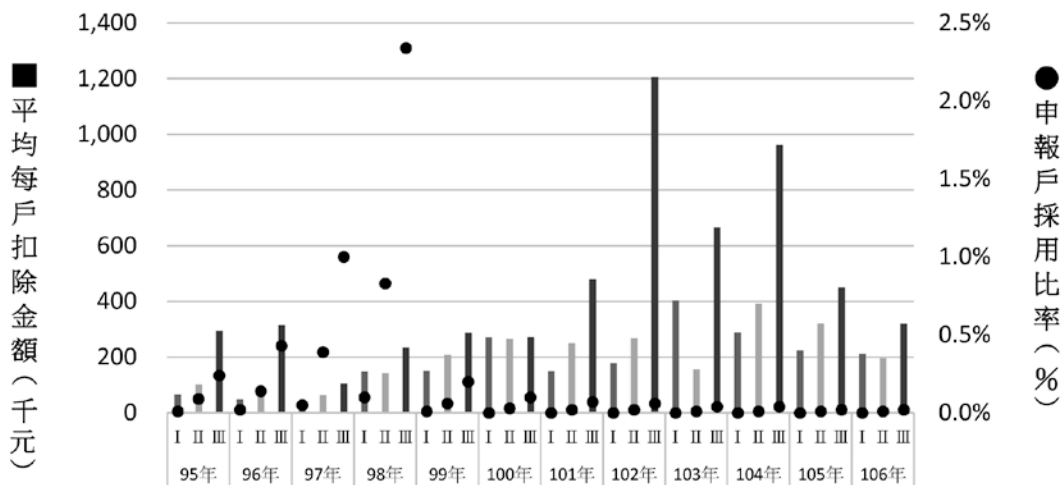


圖 19 財產交易損失特別扣除額使用情形

4. 儲蓄投資特別扣除額

1980 年增訂儲蓄投資特別扣除額，主要為鼓勵大眾儲蓄，以利經濟發展。由圖 20 可知儲蓄投資特別扣除額採用比率明顯隨所得增加而提升，且高所得者採用該扣除額比率接近 100%。中高、高所得者普遍申報儲蓄投資特別扣除額，且平均每戶列報扣除金額也恆高於低所得者，享受較高租稅利益。

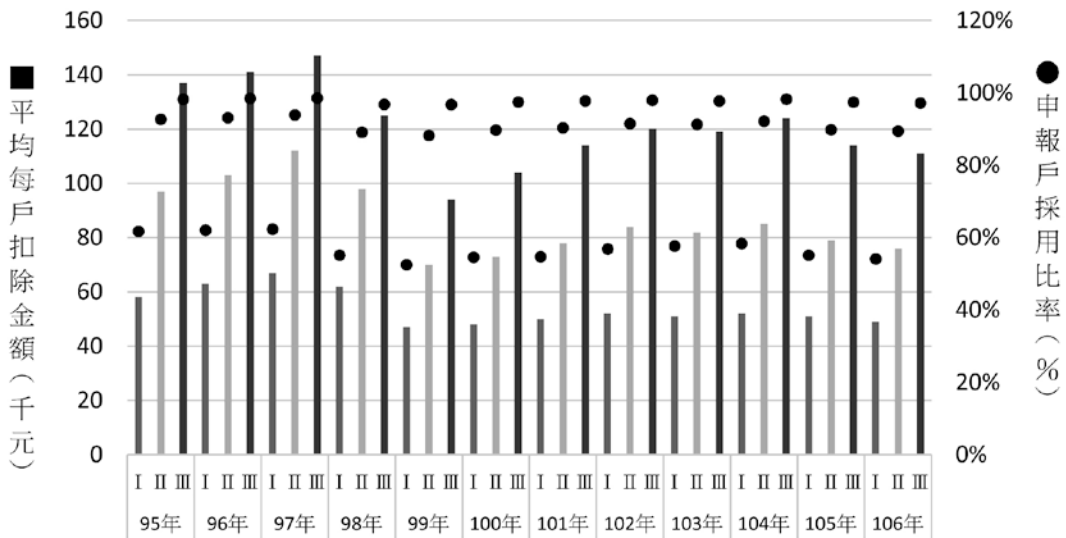


圖 20 儲蓄投資特別扣除額使用情形

三、我國免稅額及各項扣除額之公平性探討

本文以財政部財政資訊中心歷年綜所稅申報統計專冊資料，探討免稅額及扣除額實際採用情形及趨勢，結果顯示，我國一般扣除額雖採行「標準扣除額」和「列舉扣除額」並列機制，提供納稅義務人擇一列報，惟高所得者多採列舉扣除方式，其中捐贈、醫藥及生育費與購屋借款利息等項目，平均每戶扣除金額係隨納稅義務人所得增加而提高，在累進稅率計稅下，高所得者享受租稅利益較大，未盡符合租稅公平。

在特別扣除額部分，該等扣除項目之訂定多有扶助弱勢家庭等特定政策目的，惟倘制定過於寬鬆，綜所稅未達起徵點之申報戶及中低所得者反未能享受該等租稅優惠，尚無減稅實益，恐未能充分落實政府政策美意。以儲蓄投資特別扣除額為例，我們從行政院主計總處 2017 年國富統計資料得知，家庭部門

平均每戶存款(包含現金、活期存款、定期性存款及外匯存款)約為 362 萬，按該年郵政儲匯局一年期定存利率 1.04% 推算平均每戶存款利息為 37,648 元(詳表 5)，惟儲蓄投資特別扣除額每年每戶可扣除金額高達 27 萬，遠高於現行一般民眾存款利息水準，且低所得者列報該項扣除額比率僅約 50%，高所得者列報比率接近 100%，顯示該項扣除額該所得者享受減稅利益較高，乃變相提供租稅優惠予高所得者，不僅造成財政收入損失亦有違租稅公平。

表 5 2017 年國富統計資料中家庭部門平均每戶存款利息

項目/年度	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
現金與活期性存款(萬元)	142	149	152	164	167
定期性存款及外匯存款(萬元)	171	179	189	190	195
郵政匯業局 1 年期定期利率(%)	1.37	1.37	1.37	1.2	1.04
平均每戶存款之利息(元)	42,881	44,936	46,717	42,480	37,648

資料來源：行政院主計總處、財政部稅務入口網。

過去文獻提出為了租稅公平應增設減免項目(張心怡，2014)，希望能透過稅基扣除方式降低納稅義務人負擔，但卻忽視累進稅率會造成納稅義務人實質租稅利益之差異，高所得者往往因其稅率高而享有比低所得者更高減免利益。本文逐項檢視各項扣除額於不同所得族群使用狀況，研究發現倘扣除額訂定過於浮濫，不僅無法達到租稅公平之目的，且恐造成國家資源浪費，反而造成另一種分配不公平。

伍、結論

我國現行綜所稅制度，以家戶為申報單位，納稅義務人加總家戶成員所得，減除家戶免稅額及各項扣除額後之剩餘所得作為課稅基礎，依其適用之累進稅率計徵課稅。按扣除額之訂定攸關綜所稅稅基及納稅義務人應納稅額，近年來扣除項目只有增加，卻未有刪減情形，總扣除金額已達綜合所得總額 50% 以上，倘未能檢討收斂，持續擴增，可能成為高所得者合法避稅之管道，且恐侵蝕綜所稅稅基，減少財政收入，使國家資源無法有效運用，進而抵銷綜所稅累進效果，造成所得分配不均問題。

本文以財政部財政資訊中心統計資料，探討歷年免稅額及各項扣除額於不同所得族群列報情形，研究發現高所得者扣除額列報方式多採列舉扣除，其中捐贈、醫藥及生育費與購屋借款利息等項目，平均每戶扣除金額係隨納稅義務人所得增加而提高，高所得者享受租稅利益較大；在特別扣除額部分，高所得者列報儲蓄投資特別扣除額比率接近 100%，且現行規定每年每戶可扣除 27 萬元，遠高於現行一般民眾存款利息水準，顯示該項扣除金額應有調降空間。

一個良好租稅制度，須秉租稅原則，隨經濟、社會環境變遷，適時滾動檢討租稅政策，以達財政收入永續。本文考量中低所得者多選擇列報標準扣除額，且該項扣除額能免除稅務機關審查工作，進而提高稽徵效率(Gardner, 1978)；另現行金融環境採低率政策，儲蓄投資特別扣除額似應配合調整，惟基於財政部甫於 107 年度實施所得稅制優化方案，已大幅提高綜所稅標準扣除額、薪資所得、身心障礙及幼兒學前特別扣除額額度，爰建議視該制度實施情形，適時檢討進一步調高標準扣除額及調降儲蓄投資特別扣除額額度之可行性，以維護租稅公平。

參考文獻

一、中文部分

- 1.朱洪寬(2006),「台灣地區綜合所得稅減免項目對所得分配的影響」,逢甲大學財稅所碩士論文。
- 2.吳惠娟(2008),「綜合所得稅結算申報制度改革之研究」,國立高雄應用科技大學商務經營研究所碩士論文。
- 3.李金桐(2002),「租稅各論」,臺北:五南圖書出版股份有限公司。
- 4.李宥叡(2006),「所得類型與所得類型轉換之研究—以綜合所得稅為中心探討」,國立中正大學法律所碩士論文。
- 5.李麗珍(2016),「我國綜合所得稅總額減免稅額與扣除額後對稅基侵蝕與課稅公平性之研究」,聖約翰科技大學企業管理系碩士論文。
- 6.辛純浩(2000),「我國綜合所得稅課稅單位之研究」,義守大學管理科學研究所碩士論文。
- 7.林沛慈(2017),「提高薪資所得稅特別扣除額對所得稅有效稅率的影響」,國立政治大學公共行政學類碩士論文。
- 8.林昭君(2012),「以調整綜合所得稅制鼓勵國人增加生育之成本效益分析」,國立中興大學應用經濟學系所碩士論文。
- 9.邱淑雅(2014),「我國綜合所得稅列舉扣除影響因素探討」,輔仁大學會計學系碩士班碩士論文。
- 10.洪敬舒(2015),「淺析綜合所得稅的租稅不平等與社會不公」,衛生福利部社會及家庭署社區發展季刊,151,226-270。
- 11.徐偉初(2014),「臺灣租稅制度所得重分配效果之研究:2001-2011之個體模擬分析」,財稅研究,43(1),1-34。
- 12.張心怡(2014),「扶養親屬免稅額及扣除額之探討」,國立中正大學財經法律學研究在職專班碩士學位論文。
- 13.張綺慧(2013),「我國綜合所得稅退稅因素之實證研究」,輔仁大學會計學系碩士論文。

14. 許勝傑(2016)，「我國綜合所得稅全面適用稅額試算服務之研究」，*國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文*。
15. 陳淑惠(2014)，「稅基侵蝕與租稅公平-以儲蓄投資特別扣除額為例」，*國立高雄應用科技大學財富與稅務管理系碩士在職專班碩士論文*。
16. 潘繩剛(2019)，「析論長照保險之研究-以個人所得稅扣除額為中心」，*國立雲林科技大學科技法律研究所碩士論文*。
17. 蔣惠雯(2017)，「各縣市綜合所得退稅因素之研究」，*朝陽科技大學財務金融系碩士論文*。
18. 鄭喬任(2008)，「我國綜合所得稅級距稅率與扣減項目對所得分配的影響」，*逢甲大學財稅所碩士論文*。
19. 靜宇文(2017)，「臺灣各縣市所得分配不均因素之探討」，*淡江大學會計學系碩士在職專班碩士論文*。
20. 羅光達、羅時萬、單珮玲(2014)，「我國兩稅合一制度現況檢討與未來改革方向」，*財政部專題研究計畫成果報告*。

二、外文部分

1. Chirelstein, M. A. (1979), *Federal Income Taxation: A Law Students Guide to The Leading Cases and Concepts*, New York: The Foundation Press.
2. Gardner, W. D. (1978), *Government Finance, National, States, and Local*, New York : Prentice-Hall, Inc.
3. Goode, R. (1964), *The Individual Income Tax*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
4. Pechman, J. A. (1987), *Federal Tax Policy (5th ed.)*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
5. Smith, R. S. (1979), *Tax Expenditures: An Examination of Tax Incentives and Tax Preference in the Canadian Federal Income Tax System*, Toronto: Canadian Tax Foundation.