



國立台灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Science

National Taiwan University

Master Thesis

我國證券交易所所得稅之政策形成-多源流程模式
的分析視角

The Policy Formulation of Securities Transactions
Income Tax in Taiwan : A Perspective from the Multiple
Streams Model of Policymaking

許弘毅

Hsu Hung-Yi

指導教授：蘇彩足 博士

Advisor: Su Tsai-Tsu, Ph.D.

中華民國 102 年 7 月

July, 2013






國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

我國證券交易所所得稅之政策形成—
多源流程模式的分析視角

**The Policy Formulation of Securities Transactions
Income Tax in Taiwan : A Perspective from the
Multiple Streams Model of Policymaking**

本論文係許弘毅君（學號：R00322020）在國立臺灣大學政治學系完成之碩士學位論文，於民國 102 年 7 月 18 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

   (簽名)
(指導教授)
 

謝辭



一直都覺得自己非常的幸運，在生命的歷程中，總是能夠遇到各種貴人，給予我不同形式的幫助。在撰寫學位論文的過程中，首先，我最感謝我的指導教授蘇彩足老師。從題目決定、大綱擬定到最後完稿，蘇媽一路循循善誘，在每個環節上提供適時的諮詢與協助，各種寶貴建議總是令我茅塞頓開。蘇媽大師級的深厚學術涵養一直是我所敬佩，也是我所嚮往的，蘇媽總是我學習的典範。也謝謝兩位口試委員對於本論文內容的高度肯定，不論是李顯峰老師對證所稅的精闢分析，或是方凱弘老師對政策窗理論的高度掌握，各種寶貴的修正意見都讓我有更進一步反思與檢討空間。也感謝楊美玲學姊、簡錫堦委員以及曾巨威老師三位受訪者在百忙之中抽空接受訪談，讓我取得許多珍貴且詳實的資料。

在台大政研所求學的日子，感謝有眾多學長姐、同學以及學弟妹的陪伴與幫忙，我才能順利的完成碩士學業。謝謝天申學長以及阿亮學長，兩位學長就像是台大政研所的兩大門神，每當心中有所疑惑，總是不免要去 220 研究室拜一下求明牌。謝謝家華學姊，家華學姊熱心引薦受訪者以及提供相關的參考資料，成為我論文寫作的珍貴素材。謝謝精明能幹的婉婷幫忙處理訪談大小事，有了妳真是如虎添翼，事半功倍。感謝筱宜和祈芸兩位校稿小姐，在我波波獸階段逐字的校正，減少我論文形式上的錯誤。一絲不苟的認真哥政傑、說話正氣凜然的瑞慶、友善隨和的仲康、幽默好笑的瑜茜和柔翡、聰明賢慧的惠琪以及一起吃飯的好朋友涵綺，與你們成為同學，一起修課討論問題真是令人難忘的美好回憶。謝謝學妹姁均，不論是課業上的討論或是日常生活經驗的交流，都對我很好的啟發。而在論文的最後階段，更感謝羽茜的鼎力相助。

能夠在台大研究所期間仍與政大的老朋友相聚真是一種奇妙的緣分。謝謝滢庭、拿帕與霍達，在百忙之中仍二話不說的接下我論文的評閱工作，讓我知道什麼叫做義氣。而我的兄弟們，小黑、喇蔡、顆顆勳、和ㄟ羽，雖然你們對我論文的實質內容一點幫助也沒有，而且一個禮拜共同吃早餐、午餐和晚餐的次數驚人，往往讓我懷疑我到底是和誰在交往，但不可否認的，與你們吃飯所累積的正向能量，還真的是我寫作過程的重要動力來源。感謝大學遇到你們這群好兄弟，未來人生的道路上還真的少不了你們。

而 Ruby 不時傳來的加油字句，更是我的精神支柱，每每都讓我再次充滿能量，有充沛活力迎接明天的挑戰。謝謝妳在我人生最艱困的時刻降臨，妳真是我生命中的天使。更要感謝我的媽媽、爸爸與姊姊，在家人的支持與鼓勵下，我才能順利的完成學業。謝謝我生命中的每一個貴人，沒有你們，我的論文不可能完成。在未來，期許自己能有更強的能力、更大勇氣與更多智慧，作自己，以及別人生命中的天使。

弘毅 謹誌 于 2013 年 7 月

論文題目：我國證券交易所稅之政策形成-多源流程
模式的分析視角

論文頁數：199 頁

所 組 別：政治研究所公共行政組（學號：R00322020）

研 究 生：許 弘 毅 指導教授：蘇 彩 足

關 鍵 字：多源流程模式、議程設定、政策選擇、政策變遷、證券交易所稅

論文提要內容：

證券交易所稅(以下簡稱證所稅)為台灣 2012 年的重大租稅改革，自 1990 年以來，證所稅歷經二十多年一直維持停徵的狀態，中間雖然有零星復徵證所稅的呼聲，但都未獲執政當局重視，然而在 2012 年 3 月由財政健全小組列為優先稅改項目之後，迅速引起政府與社會的廣泛討論，歷經四個多月的紛擾，於 2012 年 7 月 25 日由立法院三讀通過。

本研究使用多源流程模式的觀點，來分析證所稅之政策形成過程，以回應證所稅議程設定與方案選擇的問題意識。本研究發現證所稅的政策變遷是問題流、政治流以及政策流三者所構成的混合物，這三股量流是既各自區別獨立又彼此相互聯繫，根據不斷變化的局勢持續進行調整，而對證所稅的議程設定以及方案選擇產生作用。此外，本研究亦從此次證所稅制定過程的分析結果發出，討論多源流程模式對於租稅領域政策的議程設定以及方案選擇的應用，以啟發未來意圖推動稅改者的行動策略。

ABSTRACT

THE POLICY FORMULATION OF SECURITIES TRANSACTIONS INCOME TAX IN TAIWAN : A PERSPECTIVE FROM THE MULTIPLE STREAMS MODEL OF POLICYMAKING

By
HSU HUNG-YI

July 2013

ADVISOR(S): SU TSAI-TSU, Ph.D.

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR : PUBLIC ADMINISTRATION

DEGREE: MASTER OF ARTS

KEY WORD: multiple streams model, agenda setting, policy choice, policy change,
securities transactions income tax

Securities transactions income tax is one of the most controversial tax-reforming policies in Taiwan. Securities transactions income tax had been suspended during the past 20 years since 1990. Though there were several demands on levying securities transactions income tax, none of them were taken by the administration. However, since this policy was considered top priority in the country's tax reforms by the "Task Force On Sound Finances", it had invoked serious debates between the government and the public. After four-month discussion, securities transactions income tax was passed the final reading in the Legislative Yuan on July 25th, 2012.

This study analyzes the policy formulation of securities transactions income tax in Taiwan, employing the perspective from the multiple streams model, to respond to the problem consciousness with regards to the agenda setting and the policy choice of securities transactions income tax in 2012. It is discovered that the policy change of securities transactions income tax is in fact the mixture of problem stream, political stream, and policy stream, which are mutually connected yet individually separated, adjusted continually in the light of the ever-changing circumstances, affecting the agenda setting and the policy choice of securities transactions income tax. In addition, based on the result of the analysis, this study also inspires those who tend to carry out tax reforms in the future via the discussion of applying the multiple streams model in the field of tax policy.



目錄



口試委員會審定書	I
謝辭	II
中文摘要	III
英文摘要	IV
第一章 緒論	1
第一節 研究動機	1
第二節 研究目的	5
第三節 研究問題	10
第四節 研究方法與限制	11
第五節 章節安排	13
第二章 文獻回顧	17
第一節 證所稅文獻檢閱	17
第二節 多源流程模式	26
第三節 理論檢討與概念釐清	35
第三章 證所稅的發展歷程	43
第一節 1963-1990 年證所稅的發展	43
第二節 2012 年證所稅的發展	51

第四章	多源流程模式之分析： 政策窗開啟前	59
第一節	問題流分析	59
第二節	政治流分析	74
第三節	政策流分析	88
第四節	政策窗開啟	106
第五章	多源流程模式之分析： 政策窗開啟後	109
第一節	問題流分析	109
第二節	政治流分析	112
第三節	政策流分析	124
第四節	證所稅的通過與修正	138
第六章	結論	147
第一節	研究發現	147
第二節	政策啟發	153
參考文獻.....		165
附錄		173
附錄一：稅改聯盟發言人簡錫堃訪談記錄 A.....		173
附錄二：聯合報記者楊美玲訪談記錄 B.....		179
附錄三：國民黨立委曾巨威訪談記錄 C.....		185

表目次



表 1-1: 訪談對象、訪談日期與訪談地點彙整表.....	13
表 3-1: 證所稅與證交稅歷次開徵與停徵情形.....	47
表 3-2: 證所稅停徵與股價指數之關係.....	50
表 3-3: 證所稅 2012 年重要事件日期及內容.....	58
表 4-1: 歷年家庭收支調查表.....	60
表 4-2: 按戶數十等分位綜合所得總額百分比.....	62
表 4-3: 政府移轉收支對家庭所得分配之影響.....	64
表 4-4: 各級政府歲入歲出淨額占 G D P 之比率.....	65
表 4-5: 中央政府債務未償餘額占 G D P 之比率.....	67
表 4-6: 賦稅收入、稅賦負擔率、賦稅依存度、稅收彈性.....	70
表 4-7: 98 年財政部財稅資料中心的綜合所得稅資料.....	73
表 4-8: 2012 年 2 月至 4 月的發行量加權股價指數變動情形.....	85
表 4-9: 各國證所稅制度.....	96
表 4-10: 歷年各稅徵課費用占各稅實徵淨額的比率.....	101
表 5-1: 2012 年股票市場以及證交稅稅收變動情況.....	110
表 5-2: 證券交易稅全國實徵淨額以及占整體稅收比例.....	111

表 5-3: 財政部版本、行政院版本、許添財版以及親民黨版之比較	131
表 5-4: 民進黨版本.....	133
表 5-5: 國民黨黨團整合版、政院及黨團進一步共識版以及國民黨修正 動議版三者之比較.....	137



第一章 緒論



我確信，既得利益的力量，和觀念的逐漸入侵力量比較起來，未免被人過於誇大。觀念的力量的確不是馬上可以看出來，總要經過一段時間之後才會發揮。…但是，不管對於將來的影響是好是壞，具有危險性的終究是思想，不是既得利益。

—John Maynard Keynes(1936:p383)¹

第一節 研究動機

證券交易所得稅(以下簡稱證所稅)為台灣 2012 年的重大租稅改革，自 1990 年以來，證所稅歷經二十多年一直維持停徵的狀態，中間雖然有零星復徵證所稅的呼聲，但都未獲執政當局重視，然而在 2012 年 3 月由財政健全小組列為優先稅改項目之後，迅速引起政府與社會的廣泛討論，歷經四個多月的紛擾，於 2012 年 7 月 25 日由立法院三讀通過。

在這短短四個多月的證所稅政策形成過程中，本研究不禁好奇：證所稅自 1990 年停徵迄 2012 年為止，以稅式支出(tax expenditures)形式來呈現的證所稅已歷經二十餘年，²在這段期間，復徵證所稅的聲音不曾間斷，但均未獲得政治系統重視，

1 全原文如下：I am sure that the power of vested interests is vastly exaggerated compared with the gradual encroachment of ideas. Not, indeed, immediately, but after a certain interval; for in the field of economic and political philosophy there are not many who are influenced by new theories after they are twenty-five or thirty years of age, so that the ideas which civil servants and politicians and even agitators apply to current events are not likely to be the newest. But, soon or late, it is ideas, not vested interests, which are dangerous for good or evil.

2 稅式支出的財政型工具(tax- or royalty-based expenditures)，係指國家為達到一定的政策目標，訂定一些偏離正常稅制的條款，對特定課稅對象予以稅收優惠，以達成激勵或照顧作用，但同時國家財政收入也會因此減少，導致租稅損失(Howlett, 2011: 103)。換而言之，這種稅收損失雖未編列於預算支出當中，但功能與效果與政府一般政務支出類似，都是政府用來達成特定政策目的的政策工具，因此稱為稅式支出。




卻為何於 2012 年成為政治系統首要的租稅改革項目？無疑地，證所稅議題在立法處理前已經擱置許久，執政當局亦肯定察覺到這項議題的存在，為何政策制定者會挑選在這個時間點做出行動？

事實上，證所稅一直是以高度政治敏感度而著稱的議題。首先最重要的原因，證所稅之課徵標的是證券市場，而證券市場是一個國家經濟的櫥窗，為經濟盛衰的溫度計，證券市場波動與一個國家經濟活動密切相關。于宗先與王金利(2004：1)就對股票市場與國家經濟活動之關係作了一個傳神的比喻：「在工商業社會中，金融之於經濟，猶如血液之於人體；股市之於金融，猶如血壓之於脈動。」股市是金融中最重要的一環，搭建了資金交流的橋梁。從現實的經濟結構來觀察，股市在台灣總體經濟扮演極為重要的角色，截至 2010 年為止，台灣股票上市公司達 758 家，這些上市公司的總資本額達到 5.92 兆，股票總市值更高達 23.8 兆，2010 年台灣GDP為 13.7 兆，股票總市值約占台灣 2010 年GDP的 173%，顯示台灣股市規模之大。³

而股市投資人心理是很微妙的，股市任何風吹草動的不利消息一被投資人知悉，立刻會造成股市的波動，更遑論是對股市影響深遠的證所稅。稍有不慎，一旦證所稅干擾扭曲股票市場機制，將阻礙資金流動性，扼殺資本市場，對經濟層面造成重大影響，甚至進一步引起政治風暴。回顧財政部曾於 1988 年宣布課徵證所稅，當時財政部長郭婉容在中秋節前夕 9 月 24 日，以「建立公平合理的所得稅制度」為由，宣布將 1976 年 1 月 1 日起停徵長達 13 年的證所稅，從 1989 年 1 月 1 日起恢復課徵。消息一出，欣欣向榮的台灣股市立刻佈滿陰霾，投資人處於緊張與焦慮當中，有揚言拒絕交割抗稅者，有組隊走上街頭示威者，報章雜誌亦多所

3台灣證券交易所，2010。《證券統計資料年報》，台灣證券交易所網站，<http://www.twse.com.tw/ch/statistics/statistics.php?tm=07>，2013/06/02。

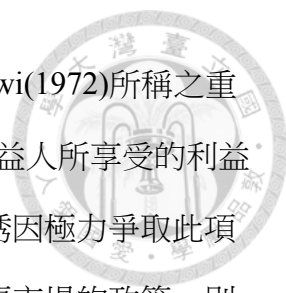


渲染，社會出現一片混亂與怒吼畫面。中秋節長假過後，股票市場於 9 月 29 日開盤，當日台灣證券市場發行量加權指數(以下簡稱股價指數)隨即重挫 175.96 點，9 月 30 日更劇挫 210.89 點，成交總量更從平日的 500 億元劇縮至 3 億 5 千 5 百萬元，52 種股票有行無市，無法成交，立法院甚至醞釀援引憲法第五十七條「立法院對於行政院之重要決策不贊同時，得以決議移請行政院變更之」的規定，以避免造成政治風暴。雖然隨後財政部立刻在 10 月 3 日宣布「穩定股市八項措施」，但未發揮穩定股市作用。從 9 月 29 日至 10 月 21 日間的 19 個交易日，台灣股價指數自 8789.79 點直落 5615.33 點，共下跌 3174.46 點，跌幅達 36.12%，上市股票市價總值名目財富損失達 1 兆 6 千億元，政府歲收損失更高達 25 億元(黃春生，1988：5)。1988 年財政部突如其來地宣布課徵證所稅，造成當時股市劇烈變動，投資人金錢損失慘重，承擔極大政策成本，政府也因此流失許多稅收。這段慘痛的經驗不僅讓政治人物對於證所稅畏懼三分，對廣大投資人來說更是無可抹滅的歷史夢魘。

長期以來，台灣股票投資風氣一直相當盛行，散戶占整體投資人比重高達七成。至 2010 年止，股市開戶人數達 868 萬人，而 2010 年至少交易一次的人數為 331 萬多人。⁴由此觀之，台灣平均每 3 人就有 1 人在股票市場開戶，平均每 6 人就有 1 人實質參與股票交易，凸顯股票市場所涉及的利害關係人數量甚為龐大。以股票市場作為課稅對象的證所稅，也因所得稅政策本身的重分配特性，使得證所稅政策不僅是一項經濟議題，更具強烈的政治性格。

從政策類型來看，證所稅是課徵股市交易者的證券交易之所得，將成本加諸於股市投資者身上，但所課徵之稅收利益並非直接給予特定群眾享用，而是將課

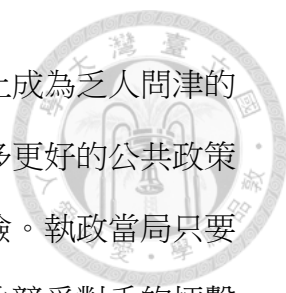
4台灣證券交易所，2010。《證券統計資料年報》，台灣證券交易所網站，<http://www.twse.com.tw/ch/statistics/statistics.php?tm=07>，2013/06/02。



徵的稅收挹注於國家整體支出，把利益遍及於社會大眾，是 Lowi(1972)所稱之重分配性政策(redistributive policy)。證所稅的政策特性即是政策受益人所享受的利益屬於間接與普及形式，在感受利益不明顯的情況下，並無太大誘因極力爭取此項政策，反觀承擔成本的工商團體以及投資人，一有任何不利股票市場的政策，則有強烈誘因形成集體行動(collective action)(Olson, 1965)，採取激烈的抗議行動。在缺乏有力的政治奧援下，證所稅的停徵易放難收，形成僵固的「齒輪效應」(ratchet effect)(張四明，2002：178)。

Peters(1991:4)指出相較於其他領域的政策，租稅政策對於政治人物而言，一直是一項吃力不討好的議題，政治人物幾乎沒有辦法從租稅政策領域當中獲得太多的政治利益。可預期地，加稅政策會使負擔租稅成本者極力反抗，然而減稅政策並不會使那些減輕租稅負擔者更加感激政治人物，因為那些稅負減輕者可能會認為減稅本來就是他們應得的權益，這是租稅改革在政治上普遍存在的弱點(Rubin, 2000:69)。一般的租稅政策尚且如此，更遑論千絲萬縷的證所稅，企圖在租稅公平、市場效率、稽徵成本與財政收入等低度相容的目標間求取平衡，這是一項極為艱困的工作。

自從英國經濟學家 Adam Smith 提出平等、確實、便利及節約四大租稅原則後，歷來財政學者對於租稅原則多有詳細討論，王建煊(2006：12-13)就指出一項優良稅制，最好能夠同時符合財政收入原則、經濟發展原則、租稅公平原則、經濟中性原則以及稅務行政原則。換言之，租稅之課徵不僅要考量收入性，尚應注意對經濟發展之影響以及租稅公平之追求，不但不能扭曲原有的各種市場經濟行為，最好又能夠簡政便民。然而，在現實生活中卻找不到一種稅目是可以同時滿上述這些課稅原則。雖然這些權衡原則彼此間不必然是絕對互斥，有時可以是互補關係，但更多時候是衝突關係。要在證所稅議題上要找到一個完全吻合優良稅制特



性的課稅方法，無疑是緣木求魚，這也使得證所稅在政治市場上成為乏人問津的公共政策。民主政治的理想，固然是希望政治競爭者可以用更多更好的公共政策來爭取民眾的選票，但這種政治投資必然伴隨著政策失敗的風險。執政當局只要一有動作，就會有失敗的風險，而一旦露出破綻，就會成為政治競爭對手的抨擊點，對手可以放大政策失敗來贏得更多的選票，而執政當局僅能被動地防衛，落入左支右絀的窘境。

對政治人物來說，如果要提出一項新議題來拓展原有政治選票市場，締造更大的政治利益，經緯萬端的證所稅議題並非首選，一方面是因證所稅議題複雜度太高，租稅公平、稽徵技術、經濟效率、財政收入各面向間的平衡拿捏極為困難，一不小心就顧此失彼；另一方面也由於過去歷史經驗顯示一旦不小心誤觸證所稅，將可能導致股票市場災難，進一步引發政壇危機，因此證所稅一直是台灣政治人物聞之色變，避之唯恐不及的選票毒藥。然而政治人物口中的政治地雷—證所稅卻在 2012 年從乏人問津的議題，搖身一變，躍進眾所注目的政府議程。Peters 和 Van Nispen(1998)曾描述政策世界是十分擁擠的，政策議題的關注度隨時間呈現動態變化，政策議題隨時會面臨被替代的危險，任何新的政策議題要從眾多議題當中脫穎而出，必須要跟其他議題進行競爭。到底如此荊棘的證所稅議題是如何在眾多議題當中脫穎而出？為何證所稅的立法會發生在 2012 年這個時機點，而不是其他的時機點？

第二節 研究目的

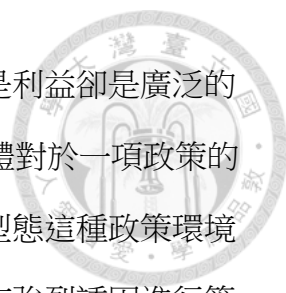
本研究目的在於以多源流程模式(Multiple Streams Model)分析證所稅之政策

形成過程，⁵以對後續的租稅政策行動有所啟發。證所稅雖然表面上看起來極富技術性、高度專業性，相對於專精的租稅專家以及經濟學家，其他學科的人似乎很難理解。但就其本質，證所稅其實也只是公共政策的其中一種類型，不僅在程序上要經過政策合法化程序，實質政策內容亦是對社會進行權威性的價值分配，也會因政經環境改變而有政策變遷的必要(Peters, 1991:3-4)。

首先，證所稅跟其他政策一樣必須要經過政策合法化的階段。早期證所稅的法源依據是來自獎勵投資條例二十七條，授權行政院可自行決定是否課徵證所稅。然而獎勵投資條例設有落日條款，該條例於 1991 年 1 月 1 日廢止。取而代之的是 1989 年 12 月 29 日立法院三讀通過增訂所得稅法第四條之一規定，將證所稅的法源規定於所得稅法當中，由原本的法規命令層級提升至法律層級，因此證所稅的開徵程序不僅需要歷經行政院院會的審查，也需要透過立法程序來完成證所稅的法律依據。一旦證所稅法案送入立法院，這意味著利益的折衷妥協勢不可避免，不管是行政部門或是立法委員所提的證所稅版本，縱然不會被大幅度的刪改，但也很有極高可能必須經過小幅度修正才能獲得通過。事實上，決策過程中的交易與協商已經成為當代民主國家政治生活的基本模式，是一種相當正常且自然的行為(Lindblom and Woodhouse, 1993)。就國內外的政治生態來看，很少有重大法案是可以不必經過取捨交易(take and give)的過程而能夠獲得通過，取得合法化地位(吳定，2012：188)。

其次，證所稅與其他政策一樣，有些人會因該項政策而受益，有些人則會因該項政策而受害。政策形成過程並非處於政治真空狀態，公共政策無可避免地會

⁵國內學界對 Multiple Streams Model 有兩種翻譯名稱，第一種是「多元流程模式」，第二種是「多源流程模式」。前者重視的是 Multiple 這個字；後者強調 Streams 這個字。而本研究採「多源流程模式」以貼近「量流」的概念。




受政治因素的影響，證所稅的特性是成本集中於明顯少數，但是利益卻是廣泛的分布，屬於顧客政治型態(client politics)(Wilson, 1989)。利益團體對於一項政策的形成可以是推動的助力，也可能是阻礙的力量，但在顧客政治型態這種政策環境之下，承擔成本的利害關係人比起受益的沉默廣大多數，更具有強烈誘因進行策略性的集體活動，表達高強度的反對意見，遏阻該政策的通過。

最後，當政治經濟的環境改變時，證所稅必須要進行調整。Rubin(2000:35)就指出增稅的必要性與民眾抗拒增稅的性格，決定出租稅政治的三種特性。第一，當政府官員認為增稅有其必要性時，就會設計一系列增稅策略，小心謀求支持，選擇適當的時間點與塑造增稅要求壓力。第二，增稅的標的人口則會盡力將自身納入例外層的保護羽翼之下，使其可以免於徵稅或是負擔稅率較低。第三，意圖增稅者與被增稅者的兩者角力下，往往導致了一個零碎、複雜、非連續和不公正的租稅結構。非整體理性規劃的租稅結構一旦失去政經環境系絡的支撐，即需要被修正而成為政治系統的改革項目。從台灣實施證所稅的經驗來看，自 1963 年至 1990 年間，證所稅至少經歷過三次大規模的變動，顯示證所稅並非隔離於外在環境，而是與實存的政經環境互動密切，因而證所稅的政策變遷其實是會不斷循環出現。

既然證所稅的本質是一項政策，那麼下一步要問的是：要使用何種政策理論作為分析視角，才能對於證所稅的政策形成過程有深入的分析，並能夠回應本研究關於證所稅的議程設定以及方案選擇的問題意識？

按照傳統理性政策制定觀點來看，政策是問題導向的，必須先有問題的存在，後才有解決問題的政策出現；如果問題消失了，那麼用以解決問題的政策也無存在必要性。在傳統觀點下，政策方案與公共問題之關係可以比擬為處方與病症的關係，問題的界定將決定政策的內涵，兩者之間具有緊密連動關係。依照此邏輯，

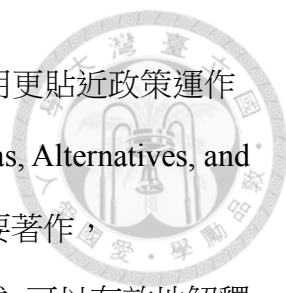


證所稅的決策過程也應該是先瞭解現有稅制的不足，確定證所稅的目標，然後列出各種可能的策略方案，最後依照成本效益分析，選擇一種最為理性的方案去實施證所稅。然而，在實際的政治生活中，我們可以看到，證所稅的政治決策過程並非遵循理性決策模型所描述的既定步驟。在 2012 年 2 月，證所稅議題初次發酵，當時陳冲院長受訪表示證所稅就是否課稅、如何課稅，至少存在著五種方案。⁶然而在那個時間點上，證所稅的政策目的為何以及意圖解決何種問題均尚未定調，卻已存在有五種政策方案，甚至是更多元的組合，顯示現實政策形成過程並非吻合傳統理性政策制定的線性觀點。

將政策形成過程視為輸送帶的線性觀點，雖然簡單易懂，能以直觀角度了解整體政策形成過程，卻常被批評為不符合現實政策運作過程。政策形成過程並非處於政治真空的狀態，而是具有模糊性和複雜性。現實政治環境非常複雜，公共問題也不容易界定，許多時候並非先有問題才來尋找方案，而是先有政策方案的倡導後，再來尋找問題；也不是先建立議程，再提出替選方案，替選方案在政策議程建立之前就已經存在一段時間。

在真實的政治世界中，搜尋解決方案明顯比搜尋問題所要付出的成本低上許多。政策制定者經常面對大量潛在且錯縱複雜的問題，要對問題進行通盤徹底的診斷，並提出相對應的解決辦法，不僅面臨時間與資源的限制，更要面對充斥權力爭奪與利益捍衛的政治挑戰，決策成本過度昂貴。先有解決方案，將能以更低廉成本來發現相對應的問題。此外，先提出解決辦法再來尋找問題的政策形成，更符合政治家或是政策支持者的偏好，原因在於政策支持者對於議題的凸顯與詮釋將能擁更多的主導權，不用擔心其所支持的政策無法解決的問題，也不用被強迫接受違反其偏好的政策(Zahariadis, 1999:83)。

⁶崔慈悌、呂雪慧，2012，〈陳冲：徵證所稅有很多組合〉，工商時報，2/16，A2 版。



為了忠實描述並深入詮釋證所稅政策形成過程，必須要使用更貼近政策運作現實狀況的理論。John W. Kingdon 於 1984 年所著作的《Agendas, Alternatives, and Public Policies》為政策議程設定和公共政策形成研究領域的重要著作，Zahariadis(1999)認為 Kingdon 在該著作中所提出的多源流程模式，可以有效地解釋一項公共政策的制定過程。在多源流程模式的分析視角下，政策並非高度理性依照階段或按步驟依序發展，而是透過三股各具生命、相互平行的獨立量流，包括問題流、政策流與政治流等三股量流來有系統地刻劃政府決策制定的過程，並回答了三個重要的問題：政策制定者的注意力是如何分配？具體問題是如何形成？對問題的解決辦法是如何發現的？而這三個問題正是本研究所欲探討的證所稅政策形成過程中的重要課題。

此外，多源流程模式的概念平易淺顯，分析架構乾淨俐落，用「問題」、「政策」與「政治」這三個簡單但又深具包容性的面向來觀察複雜動態的政策過程。並在三個面向之下，提供明顯的因素進行觀察。研究者可以透過指標、焦點事件與正式或非正式回饋來觀察問題起落；使用可行性分析、政策社群價值接受性以及未來預期限制來解釋為何政策方案得以存續，進而獲得採用；掌握民意輿論變化、利益團體的遊說活動以及大選結果的影響來剖析政策所處的政治環境。

本研究的問題意識聚焦於議程設定與備選方案，在多源流程模式的觀點下，議程設定過程是由政治流中的事件、受到矚目的問題及可見的參與者所組成；而備選方案過程則是在政策流中方案的被選擇與相關的隱藏參與者所組成。因此，政策制定是受到三個不同的問題流、政策流與政治流所影響，並經由政策企業家的努力經營，以致政策制定能夠順利完成(陳恆鈞、劉邵祥，2007：7)。本研究認為以多源流程模式作為分析視角，不僅可以很好地說明證所稅政策形成過程中，問題、替選方案和政治環境等因素之間的互動關係，也可透過釐清三股量流下的

各項變數，啟發未來意圖推動稅改者，找到稅改著力點以及發動改革的恰當時機，減少往後推動租稅改革的成本與代價。因此，本研究將以多源流程模式中的這三股量流分別切入，有系統的分析與詮釋台灣 2012 年證所稅政策的制定過程，以回應本研究的問題意識。

第三節 研究問題

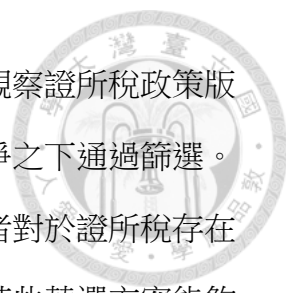
本研究以多源流程模式為分析視角，透過問題流、政策流與政治流三股量流切入分析我國證所稅之政策形成過程。在三股量流的引導下，本研究之研究問題包括如下：

壹、問題流

問題流代表特定議題從問題情境當中，經過凸顯與識別界定階段，直到進入議程，進行問題解決的議題形成過程。這部分將觀察證所稅議題是如何從大環境的問題情境當中，透過各種數據指標與調查報告來凸顯。財政需求往往是增稅的動力來源，而財富重分配與公平租稅負擔是改革稅制體系的目標，台灣股票市場則是證所稅之課徵標的，因此本研究聚焦在這些相關指標，檢視數據變動情形以及這些數字所代表的意義。基此，在問題流當中的研究問題包括：證所稅議題興起之問題情境為何？有哪些指標反應出租稅改革的需要？這些數據指標所代表的意義為何？指標數據的變動又對其它兩股量流產生何種影響？

貳、政策流

政策流是指各種政策構想如何從政策社群當中的構想集合，經過闡明過程，形成政策建議，最後進到決策議程的整個過程。政策流部分將透過租稅公平、資



本市場發展、國際競爭力、財政收入、稽徵成本等五個面向來觀察證所稅政策版本的篩選過程，瞭解各種不同版本的證所稅方案如何在激烈競爭之下通過篩選。在政策流當中的研究問題包括：證所稅政策領域當中的專家學者對於證所稅存在哪些構想？在進入決策議程之後，出現了哪些替選方案？為何某些替選方案能夠存活，而有些政策方案卻是石沉大海？

參、政治流與政策企業家

政治流是由各種政治活動、事件與政局變遷所構成的政治過程。政治流部分將觀察證所稅所處的政治環境，瞭解在這段期間發生了哪些相關的政治事件，剖析這些事件所帶來的影響。區別參與者與三股量流，雖然對於我們理解多源流程模式提供相當助益，但參與者與三股量流的區別對於多源流程模式本身並不重要，因為量流本身就包括了不同行動者之間的互動(Zahariadis, 2003)，尤其政策企業家的策略性行動更是政治流運作過程中不可或缺的要素。因此，本研究不刻意區別政策企業家與政治流兩組概念，而是選擇觀察在政治流當中，哪些政治行動者扮演政策企業家的角色？又採取了何種行動來影響政策？基此，研究問題包括：2012年總統大選的選舉結果對證所稅的政策形成過程產生何種影響？關鍵人事的更動又帶來何種影響？各利益團體與各政黨立場為何？積極的政策企業家又採取何種策略行動去影響證所稅的政策選擇？

第四節 研究方法與限制

本研究蒐集與分析資料的方法，主要使用文獻分析法與深度訪談法來回答本研究之研究問題，然而許多資料仍有取得上的限制，可能造成後續的分析與推論有所侷限。

壹、研究方法

本研究主要採用文獻分析法(literature review)與深度訪談法，經由蒐集、整理與分析相關文獻資料，並實際進行深度訪談，以取得相關資料來解答研究問題。

一、文獻分析法

文獻資料依其屬性與來源主要可以分成四大類，首先是討論證所稅的各種相關學術文獻，包括學位論文、期刊、專書、研討會論文，這些學術文獻大致可分為經濟效率面、租稅制度面和政策過程面等三大研究面向，而這三大研究面向的學術研究成果，將在第二章第一節進一步闡述；其次是行政部門、監察院、各政黨、工商團體及各社會團體針對證所稅所發表過的報告、文件、說帖與聲明等；此外，還有立法部門針對證所稅的討論內容，包括證所稅的各版本提案內容、處理經過、重要的討論內容；最後則是平面媒體的各項報導，平面媒體的報導主要是釐清證所稅政策形成過程各階段的重大事件以及爭議轉折點，主要使用的是以聯合報、聯合晚報以及聯合報系的經濟日報，另外輔以中國時報、自由時報以及工商時報以完整掌握事件來龍去脈。

二、深度訪談法

為了填補書面資料上的不足，本研究也採用深度訪談法。在受訪者的選取上，主要使用立意抽樣(purposive sampling)，選擇記者、社會團體代表、國民黨財委會立委三位受訪者。表 1-1 為受訪者的代碼、職務、訪談日期與訪談地點之彙整表。

表 1-1: 訪談對象、訪談日期與訪談地點彙整表

受訪者	代碼	職務	訪談日期	訪談地點
簡錫堉	A	稅改聯盟代表	2013 年 5 月 8 日	立法院中興大樓咖啡廳
楊美玲	B	聯合報記者	2013 年 4 月 25 日	北市南海路星巴克咖啡廳
曾巨威	C	國民黨財委會 立委	2013 年 6 月 8 日	立法院中興大樓立委辦公室

資料來源：本研究自行整理。

貳、研究限制

本研究以文獻分析法與深度訪談法為主要研究方法，因資料取得以公開的新聞與政府文件為主，對於決策高層(如馬英九總統、陳冲院長、劉憶如部長以及立法院各立委)的相關作為以及考量是以新聞媒體報導以及訪談者口中間接得知，加上研究者並非親身參與政策形成過程，難以掌握相關行動者的私下遊說行動，對於細節難以有深層的認識與討論，因而在後續研究進行分析推論時，有所侷限。

第五節 章節安排

本研究論文分成「緒論」、「文獻回顧」、「證所稅的發展歷程」、「多源流程模式之分析：政策窗開啟前」、「多源流程模式之分析：政策窗開啟後」以及「結論」六章。

第一章「緒論」分成五小節。第一節「研究動機」先拋出本研究之問題意識；第二節「研究目的」說明本研究為何使用多源流程模式來分析證所稅的制定過程，以回答本研究之問題意識；第三節「研究問題」在多源流程模式的引導下提出研究問題；第四節「研究方法與限制」，說明本研究蒐集與分析資料的方法，主要使用文獻分析法與深度訪談法來回答研究問題，並陳述面臨之限制；第五節「章節



安排」說明本論文之章節結構安排。

第二章「文獻回顧」分成三小節。第一節「證所稅文獻檢閱」是屬於研究主體部分，整理國內針對「證所稅」這項研究標的之相關研究，瞭解學術累積現況以及不足之處；第二節「多源流程模式」是屬於研究理論部分，該節先對多源流程模式作重點式的介紹，並在第三節「理論檢討與概念釐清」對多源流程模式進行檢討與重要概念釐清。

第三章「證所稅的發展歷程」分成兩小節。第一節「1963-1990 年證所稅的發展」回顧 1963-1990 年間證所稅的發展，瞭解證所稅過往的政策軌跡；第二節「2012 年證所稅的發展」，依照事件發生的先後順序，說明 2012 年證所稅主要的政策發展與重要轉折點，以利第四章與第五章的研究分析。

第四章「多源流程模式之分析：政策窗開啟前」分成四小節。前三節分別從「問題流分析」、「政策流分析」與「政治流分析」三個角度對證所稅的議題興起進行詮釋，並於第四節「政策窗開啟」指出證所稅在三股量流匯合下進入決策議程。

第五章「多源流程模式之分析：政策窗開啟後」分成四小節。第一節「問題流分析」指出在政策窗開啟後，問題流內部產生的新變化；第二節「政治流分析」說明問題流中的新變化對於政治環境所產生的影響，以及主要政治行動者的因應作為；第三節「政策流分析」則針對最後交付立法院黨團協商的五種證所稅版本內容進行檢視；第四節「證所稅的通過與修正」探討爭議性極高的證所稅於 2012 年通過的原因，以及 2013 年的修法過程。

第六章「結論」分成兩節來回應本研究之研究目的。第一節「研究發現」提綱挈領地透過問題流、政策流與政治流視角總結本研究的發現；第二節「政策啟

發」，透過多源流程模式於租稅領域的應用討論，提出推動租稅政策的建議策略，以啟發後續意圖進行稅改的政策企業家。





第二章 文獻回顧



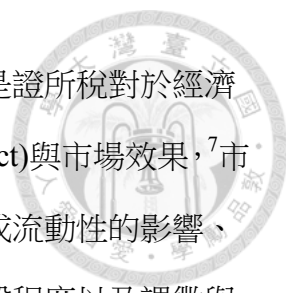
文獻回顧首先聚焦在研究主體，檢視國內過去對於我國證所稅有哪些重要的研究成果，並指出過往文獻與本研究之關聯性。其次，透過檢視本研究所使用的多源流程模式內涵，並在第三節對於該模式中尚未釐清之概念作檢討與界定。

第一節 證所稅文獻檢閱

證所稅衝擊層面廣泛，效應深深影響各領域，是台灣稅制上的重要議題，國內相關文獻眾多，累積為數可觀的學術成果。依照研究領域類別，可將過去以台灣證所稅為主題的學位論文或相關專家學者的研究著作，分成經濟效率面、租稅制度面和政策過程面等三大研究面向。又證所稅作為一項研究標的既可以作為自變數，亦可以作為依變數。經濟效率面的研究傾向將證所稅作為自變數，主要研究任務在於指出證所稅對於經濟活動帶來何種影響效果(what)；租稅制度面與政策過程面的研究則偏好將證所稅政策視為一個依變數，前者主要研究旨趣在於從租稅理論與稽徵實務面探討證所稅應如何設計(how)，而後者研究目的則是以政治角度切入解釋為何證所稅政策內涵如此(why)。三大面向中，從經濟效率面與租稅制度面切入的研究為大宗，從政策過程面探討證所稅政策的形成、發展與變遷者則較少。以下將國內過去對於我國證券交易所得稅的重要研究成果，分從經濟效率面、租稅制度面和政策過程面等三個面向一一進行檢視，並指出過往文獻與本研究之關聯。

壹、經濟效率面

證所稅的課徵與否對於政府政策來說，實際課稅的經濟效益是最主要考量。



從經濟效益面來探討台灣證所稅的文獻，主要關心的研究議題是證所稅對於經濟運行上所帶來扭曲，研究焦點包括證所稅的閉鎖效果(lock-in effect)與市場效果，⁷市場效果包括證所稅對於股票價格或報酬率影響、對股市成交量或流動性的影響、對股價波動性的影響，以評估證所稅課徵對證券市場發展的衝擊程度以及課徵與否的適切性。

歐陽志仁(2012)以理論推導的方式，來討論一般均衡架構中，證券交易稅與資本利得稅對於市場波動性的影響，其指出證券交易稅與資本利得稅對於市場波動性的影響，要考量市場波動性大小與雜訊交易者比例。當市場波動性越大及雜訊交易者比例越高時，增加證券交易稅與資本利得稅會使得市場波動性越大；相對的，若市場波動性越小及雜訊交易者比例越低時，增加證券交易稅與資本利得稅可能會有助於減少市場波動性。

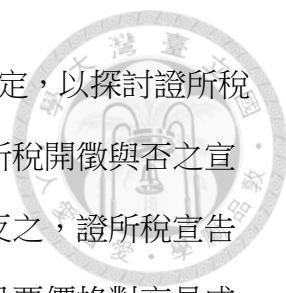
在實證研究方面，依照研究目的的不同又可分為宣布復徵證所稅以及實際課徵證所稅對於證券市場的影響兩種：

一、宣布復徵證所稅的效果

賴政昇(1990)使用 Arima 干預分析模式探討宣布證所稅對於股價指數的影響，實證部分以 1986 年 1 月起到 1988 年 11 月中旬為止為資料取樣期間，以周資料型態來分析。研究結果顯示宣布開徵證所稅之外生突發事件對於股價指數影響為負，且影響遠較於貨幣供給量、物價水準、利率水準、匯率與經濟景氣等總體經濟因素變動來得顯著。

倪晶瑛(1990)以 1967 年 1 月至 1990 年 3 月止為研究期間，採用 Waud 模式作

⁷證券交易所所得會產生閉鎖效果，具有資本利得之股票會延後實現以規避稅負；相反地，若有資本損失之股票，在閉鎖效果之下，會盡早售出，因出售之損失可以抵減稅負。



分析，透過計算異常報酬(AR)以及累積異常報酬 CAR 來進行檢定，以探討證所稅開徵與否之宣告對整體股票市場價格之影響。研究結果指出證所稅開徵與否之宣告與股價呈現反向變動，亦即證所稅宣告開徵時，股價下跌；反之，證所稅宣告停徵時，股價上漲。而台灣股市符合半強式的效率市場假說，股票價格對交易成本變動宣告皆能作充分且迅速的回應，而且股票價格對利空資訊的反應甚於對利多資訊的反應。

接續倪晶瑛的研究，莊義瑞(1991)以 1988 年 9 月 24 日開徵證所稅造成股價下跌的現象提出解釋，認為宣布課徵證所稅所造成的股價下跌是投資人不理性行為造成。其研究涵蓋的期間自 1985 年 1 月至 1988 年 11 月底為止，並以 1985 年 1 月至 1988 年 9 月 23 日為崩盤前期，以 1988 年 9 月 24 日之後的 19 天為崩盤期間。其研究架構分成三個部分，首先以簡單迴歸分析和 Spearman 等級相關分析來檢定效率市場假說；其次透過簡單迴歸分析、配對樣本 T-Test 和 Mann-Whitney 檢定來測試過度反應檢定；最後用簡單迴歸分析和 Spearman 等級相關分析來檢定理性行為假說。此實證研究結果指出台灣股票市場在崩盤期間仍有部分弱式效率性，又投資人有過度反應現象，而且崩盤期間股價下滑幅度與崩盤前期股價上揚幅度無關，可見宣布課徵證所稅所造成的股價下跌風暴是投資人不理性行為造成的。

相對於前述研究均以 1988 年的 924 事件為中心，陳如芳(2000)進一步擴大研究範圍，針對 1989 年證所稅課徵以及 1994 年證所稅復徵案中取出最重要的六個相關事件，使用 T 檢定來分析證所稅課徵是否對證券市場交易與績效表現造成顯著的短期影響效果。市場交易指標包括市場報酬率、波動性、流動性、成交量和成交值等五種，模型設計則以所選取的六個事件日為基準日，計算該事件日的前後一周、前後兩周和前後一個月等三個期間的五種市場指標平均值之變動，再以所得之平均差檢定其統計顯著性，採用日資料型態。研究結果顯示證所稅的短期



宣布效果對證券市場具有顯著的負面影響。

林美絨(2013)則針對 2012 年馬政府宣布課徵證所稅對於台灣股票市場的影響進行驗證。為了觀察純粹證所稅對台股成交金額的宣示影響效果，其以 2007 年至 2012 年與 2009 年至 2012 年兩期間之台灣加權指數和台灣櫃買指數的成交金額資料，利用一般迴歸模型和差異中的差異法(DID)來檢定其近期的變化是否與宣示課徵證所稅有顯著相關，同時觀察其於課徵證所稅宣示日前後之變化程度，最後結果呼應證所稅確實對台股成交金額造成相當程度之影響。

上述研究顯示證所稅開徵之宣告效果會造成股市震盪，而主要原因是投資人的心理因素，因此研究者開始將研究問題導向如何降低投資人不理性的行為。許淑芬(2007)藉由模擬分析台灣股市投資人結構、投資人之投資損益狀況，探究證所稅若採取合併課稅、分離課稅(比例稅率、累進稅率)以及就源分離課稅等不同徵收規定對小額投資人、大額投資人、機構法人以及外資等投資人租稅負擔之影響，讓各類型投資人得以瞭解政策實施對其財務之可能影響，以期降低不必要的恐慌。研究結果指出不論證所稅的課徵方式採合併課稅或分離課稅，機構法人之應納稅負顯著高於其他投資人；在自然人投資人當中，大額投資人之應納稅負則高於小額投資人。另外在黃寶慧(2001)針對不確性的租稅政策與政策變動對股票價格的影響研究中，指出當政府的租稅政策瞬間改變時，如果投資人預期的稅率與實際施行的新稅率越相近時，租稅政策的反應衝擊最小。

二、實際課徵證所稅的效果

陳如芳(2000)使用 AR(1)模型，考量總體經濟因素(通貨膨脹率、利率、失業率)、時間趨勢、延遲反應與證交稅等因素下，分析證所稅對股市長期的影響效果(資料期間從 1986 年 1 月到 1999 年 10 月)，這些市場交易指標包括市場報酬率、波動性、

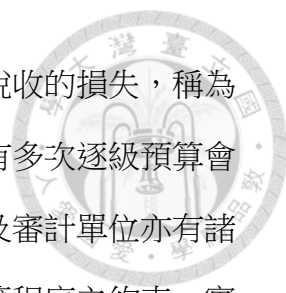
流動性、成交量和成交值等五種。該研究結果指出，長期而言，實際課徵證所稅並不會對證券市場產生顯著的負面影響。

蔡玲燕(1995)先利用 Return Model 控制未預期失業率、通貨膨脹率、勞動工業指數、匯率(每日美元即期匯率-銀行間平均收盤價)、利率(中央銀行重貼現率)、廣義的貨幣供給 M_{1b} 等六個總體經濟變數後，再應用干預分析模式來瞭解課徵證所稅的影響，研究期間為 1981 年 1 月到 1994 年 12 月，採用月資料的型態，而研究結果指出實際課徵證所稅對於股票報酬的影響並不顯著。黃寶慧(2001)則使用 ARCH 族模型的分析方法，研究結果亦指出證所稅對於股票報酬率的影響是不顯著的，原因在於證所稅執行的期間極為短暫所導致。

從經濟效率面來探討台灣證所稅的文獻，主要關心的研究議題是結果評估，試圖瞭解證所稅政策會對市場造成什麼影響。過去研究重視證所稅的閉鎖效果與市場效果，包括證所稅對於股票價格或報酬率影響、對股市成交量或流動性的影響、對股價波動性的影響。這些實證研究固然提供了豐富的證據資料，有助於研究者對於證所稅所可能產生的影響有更加深入的瞭解，不過這些實證研究所選擇的研究期間都是部份片面的，而且研究期間受限於寫作時間，大多選定 1988 年的證所稅課徵時間前後，與現今時空差距過遠。況且股票市場結構與過去截然不同，上市上櫃公司數目、市場交易量、投資人結構皆與 1988 年時間點迥然各異，證所稅的制度內涵相較 1989 年的版本更是複雜多元，未來證所稅對經濟層面效率影響，有待進一步實證研究補充之。

貳、租稅與制度面

「財務為庶政之母」，課徵租稅之首要目的在於為政府取得推動政務之財源，不過政府有時為了達成特定的政策目的，會以法律或行政命令的方式，針對特定



的個人、團體、事項或行為，訂定租稅優惠或減免規定，造成稅收的損失，稱為稅式支出。政府之直接性支出，除了在預算編列時，行政機關有多次逐級預算會議加以審核外，民意機構尚有更嚴密之審查，實際支用時會計及審計單位亦有諸多稽核，十分謹慎。但租稅優惠所造成的稅收損失，非但無預算程序之約束，實際發生時亦無事後之審計，因而有濫用的現象。將租稅減免措施所減徵之稅收，稱為稅式支出，是就支出面意義加以衡量，具有兩層管理上的意義。第一是使得稅式支出不再是一種隱藏性的支出，而能夠瞭解租稅優惠所造成的實際稅收損失。第二是有助於成本效益分析的重視，瞭解使用租稅減免獎勵措施之效益為何，減少錯誤與浪費(王建煊，2006：238-239)。將證所稅視為稅式支出而進行的研究，主要聚焦於證所稅停徵造成的稅收損失，而各提出自己的方法來估算稅制支出的數額。⁸有若干研究提出證所稅之稅式支出估算公式用以計算可能徵收稅額(朱澤民，2004；張琬如，2010)，亦有研究是透過模擬分析證所稅對投資人的租稅負擔來推估政府稅收(許淑芬，2007)。

證所稅的制度設計與租稅公平、經濟發展、簡政便民及財政收入等面向息息相關。證所稅制度設計良窳不僅涉及財富重分配的效果，同時左右股市表現，也決定了稽徵機關的行政成本與納稅義務人的順服成本，進而影響稅收的多寡。許多研究從租稅理論分析租稅實務面，探討證所稅是否應該課徵，分析證所稅的可行性以及面臨的問題，並對證所稅提出應有的制度設計與配套措施建議(李明機，1997；李顯峰，2009；林全、郭炳伸、張慶輝、鄭文輝，1989；林明佐，2012；陳慧琪，2005；黃培明，2001；廖正井，1974；劉安懷，1995；蘇足生，2004)。亦有從法律角度切入，由稅捐客體、稅基、稅率、稅捐主體等稅捐構成要件的討

⁸我國自 2003 年 7 月起在中央政府總預算案當中原編有證所稅的稅式支出報告，不過自 2012 年之後，財政部以證券市場起伏過大，且無一定趨勢為理由，不再計算稅式支出。依財政部之估算，自 93 年至 96 年因證券交易所及期貨交易所停止課徵所得稅，每年之稅收損失分別為 192 億元、504 億元、335 億元及 595 億元。

論(陳逸帆，2012)，或是從憲法學與稅法學上的理論出發(陳彥廷，2012)，指出證所稅應有的制度設計。




租稅與制度面的相關文獻可以說是政策內容面與應然面的研究，不論是透過租稅理論、稅法學或是實務的技術可行性角度出發，皆在試圖為證所稅政策尋找一種最為理想的課稅制度，使得政策能在兼顧合情、合理、合法三原則情況下順利付諸執行。而本研究是屬於偏向政策過程面與實然面的研究，探討證所稅政策的形成、發展與變遷的實際運作過程，以掌握動態的政策運作過程。租稅與制度面文獻的研究成果雖然與本研究旨趣相異，但提供了大量豐富的證所稅政策內涵的討論。政策運作過程的討論不可能忽略政策實質內容不談，政策實質內涵為影響政策選擇的重要因素，這些豐富的文獻資料將可指引本研究解答政策選擇的問題。

參、政策過程面

我國過去對於證所稅的研究主要聚焦於經濟效率面與租稅制度面，前者探討的是證所稅對經濟活動所產生的衝擊，後者關心的是證所稅的稅制設計。但如果僅以這兩個面向來探討證所稅，並不能完全說明證所稅的相關問題。一項新稅制並非單純地誕生於抽象的經濟教條世界中，而是要經過現實政治世界的洗禮。透過政策過程面的研究，解析各種權力競逐的運作經過，我們才能瞭解到證所稅制背後所隱含的成本利益分配模式。

為何在 1988 年復徵證所稅時，證交稅會配合調降？另外證所稅原訂在 1993 年配合證交稅的調降而復徵，但是最後結果卻是證交稅調降，而證所稅原封不動地維持停徵的狀態？為回答上述問題，林立婷(1996)從公共選擇的角度出發，在人是理性自利的假定之下，從證所稅復徵的過程中觀察民意代表、行政官僚與券商



的的互動行為。其認為在證所稅政治決策過程，利益團體扮演關鍵角色，因此探討證所稅復徵的時點上，利益團體與立法部門、利益團體與行政部門、利益團體與政黨之間的互動關係。其研究指出 1988 年財政部長郭婉容宣布證所稅復徵的時點，剛好新證券商成立，財委會中不少具證券商背景立委結合新證券商主張提高免稅額，降低證交稅率；1993 年面對立法院要求調降證交稅率，財政部長林振國堅持必須同時復徵證所稅，但由於翁大銘勢力縱橫財委會，跨黨派的全面阻撓證所稅的復徵，造成證交稅率不斷調降，而證所稅遲遲無法復徵。

站在類似的問題意識，吳佩倫(2004)以新制度主義的歷史制度論分析架構，從政經制度環境變遷因素與行政機關、立法機關、利益團體等在制度形成與演進過程中所扮演的角色與影響來探索證所稅產生的制度惰性現象。其所提出的解釋是因為「路徑依賴」，亦即制度初始的政策選擇對未來產生持續影響，帶來後續制度均衡，因此證所稅持續維持停徵狀態，而證交稅卻得以持續維持。

事實上，制度可能具有多重效果，制度選擇常是行動者間權衡和策略互動的結果。行動者會青睞制度的某些作用，並概括承受其他的副作用。同時隨著時空環境的嬗移轉變，當時間流程拉長，外圍環境改變，制度的各項規範作用未必得到均等的延續機會，甚至發生意想不到的變化，使原先受到重視的功能逐漸式微，反而意料之外或降低效率的作用不斷延續(黃宗昊，2010：161)。如同張正坤(2002)指出的，證所稅之停徵雖然引起租稅不公之鳴，但是稅式支出之租稅優惠性格卻是國家攏絡資本家或選民的重要工具，更何況稅式支出這種政策具有易放難收特性，在既得利益頑強抵抗下，使稅式支出易通過難取消。證交稅雖然對於股票市場來說並非是一種良善稅制，證交稅作為一種流通稅，證交稅的稅率越高，投資人所負擔的交易成本就越高，越容易阻礙市場流通性，從而扭曲市場機制，使市場缺乏效率，但證交稅的維持則可以填補停徵證所稅的稅源空缺，帶給國家機關

穩定豐沛的稅收來源，而獲得行動者的青睞，得到制度延續的機會。

吳佩倫(2004)與張正坤(2002)的研究都揭示了證所稅的停徵是政府發展資本市場的重要政策工具。雖然財政學上有一條租稅中立性原則，強調一項稅制不能對公民或是企業製造任何特殊的障礙，或提供任何的便利，促使他們選擇把自己的資金或資源投入到特定項目，從而排擠其他項目。滿足租稅中立性的稅制，應該確保稅制不會扭曲資源使用，在市場機制自然調節下，達到產出最大的平衡點。所以財政中立性的其實隱含著租稅的形式公平，所有的收入來源和所有的支出都應該要同等對待。一個差別性待遇的稅制，必然會扭曲市場的功能。然而在現實中，租稅中立性從來就不會完全地被嚴格遵守，稅法當中的各種租稅優惠比比皆是。因為賦稅目的從來就不是僅僅單純地取得租稅收入，租稅是政府用來達成特定社會與政治目的之重要政策工具。為達成特定的政策目的，鼓勵特定產業發展，政府固然可以使用補貼以及租稅優惠此兩大政策工具，但政府更偏愛使用租稅優惠這項政策工具，原因主要有二。第一，直接的金錢補貼無法確保資金能夠使用在預期項目上，受到補貼者可能將獲得的額外補貼資金移轉到其他項目上，但租稅優惠則可以有效地確保補貼資金運用到預期項目，從而獲得更強的約束力(Peters,1991:195)。第二，補貼支出是納入公共預算當中，立法權每年定期審查此項支出合理性是公共預算的特性，然而租稅優惠則是納入稅法體系當中，稅法頒布的項目通常可以無限期實施，所以對政治人物來說，租稅優惠相較補貼可以繞過每年預算審議的程序，是一種既便利又簡單的工具(Pollack, 1999:342)。

上述這些政策過程的研究勾勒出自 1980 年至 2000 年間證所稅與證交稅的制度軌跡，一窺這段期間證所稅政策的發展情況，惟因為寫作時點的關係，研究時間範圍主要為 1990 年前後，並未觸及 2012 年後證所稅最新的政策走向，本研究築基於這些研究基礎之上，進一步拓展研究時間範疇，將 2012 年證所稅政策發展

過程納入，填補現有文獻的不足，充實該領域的實證資料。



第二節 多源流程模式

Zahariadis(2003:11)曾指出，一個好的公共政策制定理論，必須要能夠回答三個問題，包括：政策問題受到的注意力如何聚焦？如何搜尋多種備選方案？政策方案的選擇是如何受到影響？上述 Zahariadis 所提出鑑定一項「好的」政策過程理論判別標準，或許正可以解釋 John W. Kingdon 於 1984 年所著作的《Agendas, Alternatives, and Public Policies》，何以成為政策議程設定和公共政策形成研究領域的重要著作，至今仍擲地有聲，持續的發揮影響力。Kingdon 透過大量的實地訪談以及個案研究，將議程設定的研究區分為兩大重點，分別是「建立議程的過程」與「備選方案的選擇過程」。前者主要研究政策是如何被決策者注意到？為什麼某些問題能夠受到重視而進入政府議程，而有些問題卻是石沉大海，不受到重視？後者則主要探討備選方案是如何產生的？為什麼有些替選方案備受注目而有些替選方案則被冷落？

為了回答上述問題，Kingdon 以 Olsen、March 和 Cohen 於 1972 年所提出的「垃圾桶決策模式」作為理論出發點，其亦認為政府的決策過程的特性是符合「組織化的失序」(organized anarchy)的基本邏輯。在垃圾桶決策模式當中，組織通常具有三種特徵：不確定的偏好(problematic preferences)、技術的不確定性(unclear technology)以及流動的參與者(fluid participation)(Kingdon, 2003:83-86)。不過相較於「失序」這項特徵，Kingdon 更著重於「組織化」的探討，透過三股量流來有系統地刻劃政府決策制定的過程，這三股量流分別是問題流、政策流與政治流。此三股量流平時是各自獨立的，但是當三股量流匯聚在一起，即是政策窗開啟的關鍵

時刻，此時為最有利政策通過的時機，政策企業家必須要好好把握該黃金時刻，致力推動其所偏好的政策。以下進一步闡述多源流程模式中的問題流、政策流、政治流、政策窗與政策企業家等重要概念。



壹、問題流

社會科學界的大師 Herbert Simon 所提出的「有限理性」(bounded rationality) 概念，是政策形成研究的重要基礎，因為所有的決策者都是人，政府是由進行決策的人所構成，政策是由決策者所作出，「有限理性」的概念點出了決策系統的特性，以及侷限之所在。決策系統就如同人類一般，注意力是有限的，不能同時對許多問題給予注意，也不可能同時關照問題的所有面向，所以選擇性的分配注意力，決策系統注意力的分配過程即為政策議程(policy agenda)。同樣的，公眾也是有限理性，所以 Hilgartner 和 Bosk(1988)將公眾的注意力比擬成為一種稀少的資源，各問題為了在有限的議程空間占有一席之地而展開競爭。政策問題間的動態競爭會同時發生於兩個層次。第一是眾多問題相互角逐重要性，以獲得首要的對談空間；第二是為形塑問題的詮釋方向而彼此競爭。

一、問題競爭的第一個層次：能見度的角逐

事實上，公眾很少將注意力長期集中在某一個國內問題之中，縱然該問題的存續與重大的社會價值相互關聯(Downs, 1972:38)。正因政策問題所獲得的公眾關注呈現不對等的分配，實際上僅有極少部分的政策問題能成功地占據公眾對談的核心主題，大多數潛在的社會問題則被摒除於公共對談之外，呈現 Schattschneider(1960:74)所描繪的，在權力競逐的過程中，「有些議題被組織性的進入政治，而有些議題則是排除在外」。由於公眾的注意力是一種稀少的資源，將注意力集中在某一個問題而不是其他的問題並非偶然。Kingdon(2003:90-103)認為透

過指標、焦點事件與反饋，可以使某些問題特別受到一般社會大眾以及行政當局的注意：



(一)指標

由於人實際的活動範圍、精力與注意力都有限，不可能與所有的外在事務直接接觸，因此在超出自己所可以親身體驗的情境，對於問題情境的感知要透過外在媒介，社會指標(social indicators)即是將「外在世界」型塑成為個人腦海中圖像的主要來源，影響人們對於公共事物的認知。以量化方法及統計資料來反應社會狀況與發展趨勢的社會指標，是發掘現存或潛在社會問題的重要方式(李允傑、丘昌泰，2009：317-318)。

指標是經過標準化與科學方法的量化統計數字，決策當局可以透過指標來「評估問題的重要性」與「察覺問題的變化」。問題的重要性通常透過指標的「絕對數值」來判斷，通常當指標的絕對數值越大或越小，越凸顯該問題的重要性。而問題的變化則是透過指標的「相對變動比例」來進行判斷，即透過單一指標的不同時期或不同空間的數值比較，可察覺問題的變化的速度是快抑或是慢？變動方向是惡化還是改良？變動的幅度是巨大還是微小？

(二)焦點事件

焦點事件(focusing events)是指具有嚴重性與急迫性的具體重大危機，在議題設定的功能地位相當於 Cobb 和 Elder(1983:85)所提出的「觸動機制」(trigger device)。焦點事件通常具備突發、與不可預期的特性(Birkland, 1997:1)，而且焦點事件本身也很少單獨將議題帶到政策議程的顯著位置，還需要「指標」或其他「類似事件」來伴奏。



(三)反饋

反饋則是指政府當局透過正式與非正式管道得到對特定議題項目的回應。

相對的，若當一項問題已經假性解決、問題引發焦慮獲得舒緩、問題尚未獲得應有的反饋或是問題難以解決，則問題則可能會從議程的顯著位置消褪，失去關注而淡出公眾場域(Kingdon, 2003:103-105)。預算則是一個特別的影響因素，同時具有「促進」與「限制」問題進出議程的作用(Kingdon, 2003:105-109)。

二、問題競爭的第二個層次：詮釋方向的角逐

當一項問題被凸顯出來而受到公眾的注目，找出解答問題的答案並非首要任務，而是應該先解構「政策問題」是由誰界定的？顯然地，政策問題並不會只受到「一種」定義方式，所有的政策問題其實都只是一種「再現」(representation)，基於不同的歷史、文化、社會、經濟等不同脈絡，每個人會看見不同的真實，擁有不同的價值系統，因而採取不同的角度來「問題化」(problematize)同一事物(彭淦雯，2006)。

到底公眾與政策制定者是如何去界定一項政策問題？誰會因為這種問題界定的方式而獲益？誰又因此遭到排擠或宰制？這就涉及形塑問題形象的詮釋方向間競爭。以政策階段論來說，問題界定是公共政策運作過程的第一步，也是最重要的一步。以特定的方式型塑政策問題將主導社會問題日後對談的方向，限縮政策選擇的可能性陳述，因此與該議題緊密相關的各方行動者對於特定議題的論述與詮釋，建構了一個政治符號(political symbols)與型塑議題文化(issue cultures)的競爭場域(Stone, 2002)，對於問題的界定成為一種至高無上的工具性權力(Schattschneider, 1960:68)。

一項政策如何被界定，以及如何被公眾與政策制定者理解，最終會決定該項

政策會獲得正面或是負面的回應。政策是否悖離重要的社會價值觀、政策與其他國家或是相關單位的比較結果、以及政策被歸類到特定領域種類，將會影響人們如何理解政策與討論政策(Kingdon, 2003:109-113)。



貳、政策流

Kingdon(2003:116-131)將政策流比喻為漂浮著多種意見主張的政策原湯(policy primeval soup)。在政策流當中，某政策領域當中具有共同興趣與利益的行政官員、議員助理或學者專家以公聽會、學術討論會、研究報告、接受媒體訪問等形式提出各式各樣的概念與想法，Kingdon 以政策社群(policy communities)來指涉特定政策領域的專業人員們所構成的結構性群體，認為政策社群是生產政策構想的主要來源，而這些政策構想會飄浮在政策原湯之中。雖然政策社群可能沒有能力去影響最後的決策結果，但卻可以提供決策者各種可能的替選方案，讓國會和行政部門認識到某項政策問題不僅應該獲得解決，也有可能獲得解決，

政策原湯存在著許多的政策構想，有些構想可能一直維持不變；有些構想可能彼此碰撞後發生結合重組，產生新的構想。但如同生物學上物競天擇、自然淘汰的原理，構想若要倖存下來，必須要彼此競爭，並符合若干的篩選機制。篩選機制包含技術可行性、政策社群的價值可接受性以及未來限制的可預期性，包括預算限制、公眾的可接受性、政治人物的接受度(Kingdon, 2003:131-139)。

參、政治流

政治流在此界定為與選舉、政黨、與利益團體息息相關的因素，國民情緒、組織化的政治力量和政府現象等政治性要素與事件活動構成政治流(Kingdon, 2003:145-159)：



一、國民情緒

國民情緒即民意輿論，是指某時期內相當多數的公民對於某件事具有相同的思考模式，亦即大多數公民看待該政策議題的論調。國民情緒並非固定不變，相反地，如同時鐘的擺動，經常發生流動變化，並對政策議程與政策結果產生重要影響。各方政治行動者的競爭核心往往聚焦於對政策問題的詮釋方向，以構築公民社會對於該政策議題的認知框架，因為一旦大多數公民的既定政策框架被建構起來，特定時間點下的國民情緒將對選舉結果、政黨命運以及執政當局對利益團體的遊說活動接受性產生影響，從而對政策制定者產生約束效果。而執政當局對於國民情緒的掌握，除了透過民調外，最主要是透過媒體來進行察覺，因為媒體是影響民眾去關心何種議題，以及形成何種意見的重要社會公器。

二、組織化的政治力量

組織化的政治力量是指利益團體間的遊說角力。多元利益團體會透過各種手段要求政府接受其訴求或實現其殷切的需求，通常既得利益者有強大誘因要求政府維持過往政策慣性，與此相對的反抗勢力則支持變革，而政治與經濟實力雄厚的強大利益團體擁有較多的談判籌碼來影響執政當局。然而，利益團體的資源多寡並非是這場政治角力中獲勝的唯一條件，國民情緒的變化以及政府現象亦左右執政當局的決策。

三、政府現象

政府現象則是指選舉結果與連帶的政府關鍵人事更動。在政策制定舞台上，大選過後的新政府上台第一年，新政府往往亟欲有所作為，同時距離下次關鍵選舉還有一段時程，顯然是關注改革這個主題的黃金時機，因此新的議題項目在此

時期不斷被提出。「新面孔的出現意味著將帶來一些新問題」(Kingdon, 2003:154)，大選過後，往往帶來的是行政部門或是立法部門的關鍵人事更動，將促使某些問題或政策選項獲得重視，同時貶抑某些問題或政策選項。




關於共識達成的方式，政治流異於問題流與政策流。在問題流當中，參與者可能就指標、或是計畫回饋進行辯論，決定某些狀況是否該被界定為問題；在政策流當中，則可能討論某些方案是否符合可行性或是價值可接受性來篩選政策。但是在政治流當中，共識的建立是靠討價還價的方式而非說服，亦即利益交換，為了獲得更廣泛的支持而對既有立場作出妥協(Kingdon, 2003:159-161)。

肆、政策窗

Kingdon(2003:3)將議程(*agenda*)定義為「政府官員以及密切相關的政府外部人員在特定時間點下給予高度關注的問題清單」，又依照具體行動的有無，區別出政府議程(*governmental agenda*)與決策議程(*decision agenda*)，前者是指「獲得人們注意的主題清單」，後者是指「從政府議程當中挑選出進行積極決策的問題清單」(2003:4)。因此政府議程與決策議程是不同的概念，決策議程是一種比政府議程更為主動的狀態，決策議程涉及某項主題已經進入某種權威性的決策狀態(2003:142)。值得注意的是，一項主題進入決策議程並不保證某項政策方案就可以獲得通過，而是指該項政策方案正在被轉入立法通過的狀態(2003:167)。

Kingdon(2003:178)認為問題流或是政治流本身是可以構成政府議程，吸引人們注意，但某項主題要能夠進入決策議程，通常需要問題流、政策流與政治流三股量流的聚合，才能使得某項主題進入決策議程的可能性大增。Kingdon(2003:167)把問題流、政策流與政治流三股量流聚合的時機點稱為政策窗(*policy window*)。在多源流程模式中，政策窗是「政策倡導者提出其最得意解決辦法的機會，或是促



使其特殊問題獲得關注的機會」(Kingdon, 2003:166)。而這種有利政策通過的時機點之產生，可能由問題流中的變動開啟，或是由政治流當中的變更開啟，於是問題窗與政治窗之別。問題窗是指一個新問題的出現，賦予政策流當中的替選方案浮出檯面的機會；政治窗則是指政治流當中的事件，例如民選官員的轉換、民意輿論的波動，或是利益團體的遊說活動，將會把此些問題與政策建議推向台前，並同時減少其他問題與政策建議受到關注的機會(Kingdon, 2003:173-175)。

政策窗具有兩個重要特性。第一個特性，政策窗既是可預測的(如預算周期)，也可能是隨機發生的(如公路坍方)。第二個特性是，政策窗開啟的機會是稀少且短暫的，因此對政策問題與政策建議形成一股強大的吸力。當政策窗開啟時，問題與政策建議會蜂擁而至，因此政策制定系統會充滿著各種問題與建議。至於為何政策窗經常是短暫開啟的，Kingdon 解釋可能原因包括政策制定者認為他們已經把問題闡釋的很充分了、政策制定者沒有付諸行動、沒有可供選擇的政策替選方案、打開政策窗的人不再擁有權力、重大事件或焦點事件已經消失(Kingdon, 2003:168-170)。

伍、政策企業家

在多源流程模式特別區分「過程」與「參與者」，認為積極的政策參與者特別重要，會穿梭在這三股量流之間。Kingdon 將積極的政策參與者稱為「政策企業家」(policy entrepreneur)，因為這些積極的政策參與者如同企業家般，會投入一定成本至一項議題標的上，並勇於承擔風險，以追求利潤回報。政策企業家出於對特定問題的直接關注、利己的追求、價值的偏好以及純粹以參與為樂等理由，為滿足上述動機需求，會願意承擔風險，付出大量資源、時間、金錢與心血從事倡議活動，致力於將三股量流連接在一起，以換取實質的物質報酬、價值性報酬，或是滿足興趣誘因(Kingdon, 2003:204-205)。

Kingdon 進一步透過政策企業家所應具備的特質以及在三股量流當中可採取的策略來說明政策企業家要如何使自身偏好的政策通過立法。

Kingdon(2003:180-181)指出成功的政策企業家具有三種素質，分別是具備發言權(claim to a hearing)、政治手腕高明、以及堅忍不拔的性格。發言權是指政策企業家的意見能夠受到大眾關注的能力，而高度的專業能力、具有權威性決策職位以及團體代言人地位將能提高政策企業家的言論關注度。此外，當政策企業家的政治關係良好，談判技巧高超，若又具備高度的專業能力，此時將能發揮更大作用。但僅具備發言權與政治技能，但卻不能持之以恆者，最後通常難以使自身偏好政策獲得決策系統的青睞，只有具備堅忍不拔性格，持續投入大量資源的政策企業家，加上配合其他兩項成功特質，才能增加推動政策的勝算。

至於政策企業家推動政策之策略，則主要有提高對特定問題的關注、軟化(softening)政策社群和一般廣大民眾的想法，以及接合(coupling)三股量流(Kingdon, 2003:204-205)。首先政策企業家在問題流當中，會特別去強調那些能夠渲染問題重要性的指標，引導特定觀察視角去界定問題，努力製造焦點事件推升議題地位，並刻意凸顯某些反饋來影響政策議程，就像 Cobb 和 Elder(1983:85)所描述的，議題啟動者(initiator)和觸發機制(trigger device)的密切互動與結合將創造形塑出議題。

而在政策流當中，政策企業家則會透過軟化行動，鬆動受慣性制約、傾向保守、抗拒變革而趨向僵化的政策社群，更試圖鬆動廣大的一般民眾，使民眾能夠逐漸熟悉新的構想，更易於接受他們的政策建議。具體的策略包括國會提案、舉辦聽證會以及記者會、媒體宣傳、發表演說、發表研究成果或論文報告。這種軟化行動是一種前置作業，企圖減少阻礙、增加接受度，為關鍵時機的來臨預先準備。最後，當關鍵時機來臨時，政策企業家不但要將問題流與政策流相連結；又

抓住政治情勢變化提出政策建議，使得政策流與政治流能夠相結合；並利用政治事件凸顯政策問題，使政策問題與政治事件相襯托。



第三節 理論檢討與概念釐清

在上節已將多源流程模式內的重要概念作簡要回顧，但要將多源流程模式作為具體應用於實際個案的分析架構，政策窗內的許多概念仍有模糊曖昧的空間，或在學術界尚存有爭議，而有礙於後續的分析與探討，因此仍須進一步釐清。接下來本節將對政策形成過程的混沌隨機性、三股量流間的獨立性、政策窗與政策企業家等概念作進一步界定。

壹、政策過程的隨機性

表面上，多源流程模式強調政策過程的「隨機性」，認為決策過程呈現無組織的狀態，削弱了對公共政策制定的預測能力，似乎不是作為未來推動政策的有效指引。然而 Kingdon(2003:206-208)澄清所謂的「隨機性」乃與「非隨機性」的限制條件與結構性規則同時存在於模型當中，多源流程模式本身是具有結構性的，在結構當中仍保有隨機性的空間，而非純粹的隨機。問題流、政策流與政治流當中都明顯存在著一定的模式與規則可循。在問題流當中，並非每個問題都具有同等機會進入議程，而是必須經過指標、焦點事件與反饋等要素的凸顯才能受到決策者的注意；問題的界定更是要經過適當的評估與歸類比較。在政策流當中，並非每個政策都有同等機會成為主要的備選方案，而是須要通過技術可行性、價值可接受性，以及民意、預算等限制條件的檢驗，才能倖存下來。在政治流當中，並非所有的環境、事件與活動都是不可預測而隨機發生，而是具有一定的周期性，例如選舉年度、預算年度等，而各參與者與競爭群體間的資源與實力也並非對等，



這些都會影響過程的隨機性。

正因為多源流程模式並非純粹的隨機，而且提供一些可明確觀察的政策形成關鍵要素，特定政策在這些關鍵要素的影響下，雖然並非絕對地「一定」會如此發展，但將會相對地「傾向」於這樣發展。因此就政策管理的角度而言，並非「能」與「不能」截然二分的劃分，而是管理政策程度上的差異，當企圖推動證所稅者得以掌握這些要素，將能有更多的機會主導政策的發展。

貳、三股量流的獨立性

政策窗最常被批評的一點是問題流、政策流和政治流三者之間是否真的完全獨立發展？還是難以分割？政策窗認為每個流都遵循自身規律，如何發展變化是與其他流相互獨立的。問題被識別與界定的過程，不同於政策發展和政治事件的展開；無論是否能夠成為問題解決的辦法或回應對政治的考量，政策方案有獨自一套發展邏輯與篩選標準；政治活動也不見得與問題或政策建議有關，按照既定的時程與規則進行。只有在政策窗開啟時，三個流才會相互作用，政策企業家將問題與解決方案結合起來，展示給願意接納的政治聽眾。

不過 Mucciaroni(1992)就對各流程之間彼此獨立的說法提出質疑，他認為如果將各流程視為相互依賴會更有意義，如此一來任何一個流程發生改變將導致或促使其他流程發生改變，三股流聚合的偶然性就大為降低，整個過程之目的性與策略性也就越強。面對此種批評，Kingdon(2003:227-228)的回應是：基於分析上的便利，將各流視為獨立運作，各成系統，有各自的起源與動態特性是有意義的。政策流與政治流這兩股量流所涉及的參與者截然不同，政策社群中的專家關心理論知識、事實證據與技術細節，政治流當中的政治人物則關心選票、選民支持與利益交換。這些參與者由於具備不同的偏好與特性，所以關注的焦點、活動的內容

與方式均大相逕庭，甚至具有不信任的關係，實在有區隔的必要。

問題流與政策流是對問題與政策之間的傳統連動觀點之反動，相對於先有問題，後才形成政策的傳統線性觀，現實中問題與政策的組合可能是多元的，政策建議的產生不純然是為了解決問題，例如官僚提出政策建議是可能是為了維護甚至是擴大自身利益；利益團體提出政策方案是為了提高自身經濟利益；社會團體提出政策建議是為了倡導特定意識形態。也可能政策行動者短視近利，先有政策，後來才急迫找問題，使得原本針對 A 問題的政策，最後的規範對象卻是在原本政策設計時並未考慮到的 B 問題。如果要充分解釋現實政策世界中的複雜動態關係，問題流與政策流的區隔將能提供更細膩的分析觀點。

基於三股量流特性之不同以及分析上之便利，本研究將以問題流、政策流和政治流這三股量流彼此獨立的觀點去解析證所稅之政策形成，惟這並不意味著在三股量流在理論層面的邏輯推演，或是真實世界的運作現況真的能夠完全獨立。雖然各流之間具有不同的結構特性，參與者組成亦不同，但若全盤否定問題流、政策流與政治流交集與互動的可能，斷然切割三者之間的聯繫，則理論不僅在邏輯上難以經過檢證，也使理論悖離現實。事實上，為兼顧現實政策世界的運作環境，Kingdon(2003:229)也作出些微讓步，亦承認了政策窗打開與分流最終結合時間點外，這些分流之間有時也會有一些聯繫。例如政策流當中的政策社群在設計政策時會考量政治可行性，而政治流的政治人物在研擬政見時也會諮詢政策專家的意見。因此本研究雖以三股量流作為分析架構，但考慮到三股量流彼此間的交集與互動，在分析單一量流時，仍會帶入其他量流色彩的思考，使理論與事實之間形成有機的緊密聯繫。



參、政策窗的定位

政策窗是三股量流匯集的結果，是最有利通過政策的時機。按照這種說法，政策窗的概念其實是某一個關鍵時刻(a critical time)，在這個時機點上(timing)，三項獨立的支流最後在連結在一起，此時問題已被承認極為重要、解決方案已準備好，而政治氣候也正有利於進行變革，是推動新政策的黃金時刻。政策窗的開啟，代表著政策變遷的可能機會，相關問題的倡議者易於通過其偏好的解決方式或是使某些問題受到重視，但政策窗的開啟不一定保證會產生政策變遷(陳恆鈞、劉邵祥，2007:6)。換言之，有利通過政策的時機並不代表政策必然會在此時順利通過，也有可能會闖關失敗，或是在各方競爭者的爭奪中勉強通過。原因很簡單，因為當三股量流接合之時，三股量流內的特質並非固定不動，任何意外產生的新變數，都會再次左右政策的內容，甚至驅動這三股量流間的互斥。

Kingdon(2003:213-217)以 1986 年雷根政府所進行的稅制改革法案為例，認為該項法案會通過是因為在二十世紀的 80 年代中期，政治流、問題流與政策流到了匯聚之處。在問題流中出現了財政赤字，以及租稅優惠所衍生的租稅收入短少以及租稅不公平的問題。而政治流中，雷根政府也在 1984 年總統大選過後開始注意到，納稅人已經對富人利用租稅漏洞謀利所產生的不公正情況感到憤怒。更重要的是，政策流中的發展，至少在一般方法乃至於重要細節方面人們都取得了重要的共識，政策建議已經準備就緒了。儘管三股量流真的匯聚在一起，而稅制改革法也確實在 1986 年通過了。但此個案顯示，就算政策窗開啟，也只是代表著一個重要立法通過的可能機會，沒有一個政策方案會自動通過。事實上，雷根政府在推行稅制改革的過程中，稅制改革法案也曾經數度被判宣判死刑，數度垂死掙扎。稅制改革法案就像一單薄船隻，航行在改革的激流中，隨時都有危險，湍急的水流使稅制改革法案在每一次轉折處，都隨時有可能因碰觸到險峻礁石而功敗垂



成。

上述雷根政府的稅制改革個案經驗說明了當政策窗開啟，研究者的工作並非到此結束，關鍵工作在此時更顯重要。因為政策窗開啟後，三股量流的變動情況會影響政策窗的閉合程度。當問題流內的問題先後焦點產生變化，原有問題的面向開始被排擠，甚至取代，整體的政治氛圍也隨之發生變化，政策流內的政策企業家原本偏好政策也可能被擊沉，政策窗也可能隨時關閉，有利通過的時機將不復存在。所以本研究分從政策窗開啟前以及政策窗開啟後的兩階段，來依次探討這兩個階段中，問題流、政策流以及政治流內的變化。

肆、政策企業家

從多源流程模式的觀點來看，政策企業家關注的不是如何去維持政策的穩定，相反，而是如何採取行動和策略去改變政策。如果政策企業家發現某項稅制政策不合時宜甚至是有悖於公共問題的解決，他便會積極行動來推動稅制改革。使用政策企業家的概念，有兩個部分仍需要釐清。首先要先指認出誰是政策企業家，其次則是進一步考察這些政策企業家是如何推動其所偏好的政策。

一、政策企業家的涉指對象

多源流程模式所界定的政策企業家涉指對象非常廣泛，不以公部門的決策者為限，只要這些政策參與者如同企業家般，會勇於承擔風險，積極投入一定成本至特定政策議題上，使政府部門提出與先前有差異的政策，以追求利潤回報，即是政策企業家。因此政策企業家可以存在於政治體系內的很多位置，包括民選行政首長、政府官員、企業界人士、學者專家、或甚至是政策遊說者和新聞記者。

相較於多源流程模式的界定，Roberts 和 King(1996:10)則採取狹隘的定義，依

照推動新政策者在政府組織中所占有之職位與決策權力來劃分，分成四種角色：政治(political)企業家是指民選官員，如總統、縣市長等；政策(policy)企業家是為政府工作，但並未在政府內占有任何職務；主管(executive)企業家是政府內部主管級人員；科層(bureaucratic)企業家是政府內部非主管人員。

本研究認為政策企業家要採取廣義或是狹義的界定，端視研究個案而定。在證所稅的政策形成中，企圖推動證所稅者來自公部門、私部門、學界以及社會團體，都對證所稅的議程設定過程以及方案選擇發揮程度不一的影響力。企圖推動稅制改革者有其理念與價值，推動稅改不必是正式職位所賦予的權力及責任，因此政策企業家並不必然就一定是公共部門的管理者。本研究採 Kingdon 的原始廣義的說法，意圖從事稅制改革者即為倡導政策的政策企業家。

二、政策企業家的策略性作為

Zahariadis(1999:84)認為有兩項因素左右政策企業家在政策過程中的影響力，分別是政策企業家的地位與策略。首先，政策企業家如果是執政黨的國會議員、部長或是部長顧問，將會提高政策企業家的政治影響力。高等文官或是政黨領導階級能夠提高對於決策者的潛在影響。如果政策企業家同時為多個競爭部門或機構當中的一員，那麼可將問題從一個領域當中，轉換到另一個成功機率更高的領域。其次，在推動新稅的過程中，政策企業家所採取的行動或戰略則會決定其利益主張能否實現。Riker(1986)曾指出一個成功的政治行動者會使用三種策略：策略性投票、議程時間控制以及問題視角操控，其中 Zahariadis(2003)認為策略性投票與議程時間控制僅限決策高層使用，基於現實政策環境的模糊性，致力推動某項方案的政策企業家的問題視角操控(manipulation)，是影響三股量流接合的重要策略技巧。問題視角操控影響著政策制定者對於問題與解決方案間的思考，透過引入新的問題面向，或是重新定義舊問題，參與者的範圍也隨之改變。參與者的範

圍改變將會破壞原有的政治平衡，帶來一種新的競爭模式、力量平衡與一種新的結果，使得許多事情成為可能或不可能(Schattschneider, 1960:17-18)。同時問題視角操作，也可以壓抑其所厭惡的政策，或是隱藏它們沒有對應的解決方案，或是政治成本過高的問題。

相較於 Zahariadis(2003)將議題操作置於決策制定的核心地位，將議題的框架解釋權視為政策企業家攻城掠地的首要戰場，吳定(2012：216-217)則從更具體的技術層次，提出使政策順利通過的合法化策略，包括：試探性的發布消息、把握適當提出時機、爭取社會資源協助、加強聯繫維持情誼、提供資訊增進瞭解、列席各項相關會議、運用立法聯絡人以及發揮黨政協調功能。



第三章 證所稅的發展歷程

本章先陳述 2012 年證所稅發展過程中的主要關鍵事件，釐清整起事件的來龍去脈，以利於後續分析。雖然本研究分析時間範圍主要是以 2012 年證所稅的發展作為主軸，然而歷史因果關係是複雜的，彼此環環相扣在一起，現存許多現象的原因是過往事件累積的結果。要回答為何證所稅在這個時機點上受到決策者的青睞之前，或可以先反問，為何過去決策者一直遲遲不行動？所以在說明 2012 年證所稅事件始末之前，先交待證所稅於自 1963 到 1990 年間的簡要發展，以掌握證所稅議題沉寂多年的原因。

第一節 1963-1990 年證所稅的發展

為了進一步說明證所稅議題為何在公共論述空間中消失沉寂許久，隔絕於決策系統之外，而將時間軸線延長，先將焦點放在 1963 年證所稅納入「所得稅法」後，到 1990 年證所稅的全面停徵這段期間的發展。證所稅自 1963 年被納入所得稅法後，中間經歷過多次開停徵。證所稅課稅對象有個人與法人之分，而每次的稅制變動對於個人與法人的開停徵情況不一，基於簡要清楚呈現證所稅過去的發展脈絡的考量，而將證所稅對於個人與法人的全面停徵作為時期切割的標準，區分出三次停徵。

壹、行政院第一次停徵證所稅

1962 年台灣證券交易所成立，有價證券得以在公開市場交易，自此證券交易所所得也納入了所得來源之一。基於「有所得就要課稅」的租稅公平原則，自 1963 年起，政府將證券交易所所得納入財產交易所所得，併入綜合所得課稅，成為「所得



稅法」上明文規定的稅目。但早期證所稅在 1963 年到 1990 年間的發展，中間歷經多次開徵，一直卻因為技術可行性的問題，無法真正的落實，成為形式上的存在。

1963 年資訊科技尚未發達，只能以人工的方式進行計算所得。成本認定不易、證券交易所得計算繁複、稽徵成本過高而且個人資料無法歸戶處理，這些都是當時面對的稽徵難題，就算事後財政部於 1965 年訂頒「當前證券市場改進原則」，停徵個人證所稅，僅徵營利法人證所稅，亦無法免除人頭帳戶的弊端。鑑於證所稅僅是形式上的存在，而實質上仍無法順利的課徵，1971 年立法院遂於「獎勵投資條例」中增訂「行政院得視經濟發展及資本形成需要，決定暫停課徵全部或是部分的非以有價證券買賣為業者的證券交易所得稅」，授權行政院可以決定徵收證所稅與否，行政院遂在當年度進行第一次全面停徵。

貳、行政院第二次停徵證所稅

然而早期台灣股票市場的發展尚未成熟，投機風氣意味濃厚，投資人長期持股而參與配股和配息的誘因低落，常於除權息日前，拋棄持股減少配股配息所得，以達規避稅目的，待除權除息日一過再行回補持股，造成台灣股市在除權除息前後期間大幅波動，以及股市的不穩定。同時，台灣貧富差距的現象也隱然浮現，在 1972 年底，銀行定期及儲蓄存款的分配情形是：46%存款戶之所存的金額僅占全部存款的 3%，而 8%的少數存款戶卻擁有 72%的存款(林美絨，2013：14)。台灣股市的投機風氣以及貧富差距，再次給予證所稅浮出檯面的機會。1973 年行政院宣布課徵個人持股未滿一年之證券交易所得。又同樣面臨證券交易所得計算繁複的稽徵技術難題，繁瑣的稽徵程序對徵納雙方而言都是極大困擾，而行政院則以降低課稅門檻作為因應。1974 年行政院規定個人全年出售金額在 30 萬元以內或證券交易所得在 3 萬元以內者免稅。而後，又適逢全球能源危機，全球經濟處於停

滯性通貨膨脹，致使股市低迷不振，股價大跌，復以政府課徵證券交易所得之稽徵成本過大，即使繼續課徵證券交易所得稅，政府所能收到的稅收也屬有限，為活絡資本和鼓勵投資，因此行政院於 1976 年全面停徵個人與法人的證券交易所得，此為行政院第二次停徵證所稅。⁹

參、行政院第三次停徵證所稅

早期台灣股票市場的情況，券商設立受限，上市公司甚少，投資者不多，投資總金額不大，不會特別引人注目。但隨著台灣經濟起飛，中小企業蓬勃發展，政府為了鼓勵企業公開發行股票，加速資本市場發展，自 1985 年起對上市與未上市股票交易採取不同的租稅待遇，對未上市股票交易課徵證所稅，鼓勵企業將股票公開上市，達成擴大市場規模與加速資本累積的目的(林明佐，2012：18)。

自 1987 年起，由於出口貿易大幅擴張，加上台幣不斷升值，外匯存底快速累積，在大量游資充沛、投資管理不足的情況下，台灣股票市場迅速成長。台灣股票市場自從 1986 年底突破 1000 點之後，一路向上攀升。1987 年 10 月股價指數已飆升至 4000 多點，然而，後來又下跌為 2000 多點。1988 年台灣股市又持續暴漲，股價指數由 2000 多點急速上漲到 9 月底的 8600 多點，社會投機風氣濃厚(林立婷，1996：46-47)。在這樣的背景下，第二次停徵證所稅的經濟環境條件已經不復存在，於是在 1988 年 9 月 24 日，前財政部長郭婉容女士宣布自 1989 年 1 月 1 日起恢復課徵證所稅。該項證所稅納入綜合所得稅內合併課稅，課稅門檻設為 300 萬，並設有持證券一年以上的長期持有租稅優惠。

⁹作為一種特定的租稅誘因工具(tax incentives)的證所稅，政府將財政資源轉化成誘因，能促使股市投資者改變投資決策，鼓勵股市投資人進入股市交易，以達到發展股市的政策目標。申言之，由於資金具有流動性，證券交易所得免稅對於證券投資人而言，會使得投資證券的稅後報酬率相對大於其他需要課稅的資產投資，因此投資人有較高的誘因來投資證券型態資產，替代其他未享受免稅利益的資產，因此會有較多的資金流入資本市場，促成資本市場的繁榮。

消息一出，造成股市的崩盤，股價連續 19 天無量下跌，股價指數自 9 月 29 日至 10 月 21 日間的 19 個交易日，共下跌 3174.46 點，跌幅達 36.12%，上市股票市價總值損失達 1 兆 6 千億元，歲收損失達 25 億元，稱之為「924 事件」(黃春生，1988：5)。面對高度的政治經濟壓力，財政部同意對原先公布的證所稅版本進行修正：包括課稅門檻提高到 1000 萬、證交稅率由千分之 3 降到千分之 1.5、個人證券交易損失得扣抵 3 年、法人證券交易損失得扣抵 5 年。

而在 1989 證所稅如期上路後，除了仍須面對所得計算繁瑣問題，最艱鉅的挑戰是因課稅門檻，而產生的人頭戶問題。1988 年累計開戶數為 160 萬戶，1989 急速上升為 420 萬戶。¹⁰在人頭戶氾濫情況下，主要有兩種類型，第一種是「分散性人頭戶」，在交易總額達到 1000 萬元時即停止交易，主要包括「學生戶」、「家管戶」；第二種是「集中式人頭戶」，主要以「老兵戶」為主，因為當時政府開放老兵返鄉探親，大批在台灣未婚的老兵將個人身分證以及印章賣給股市大戶，成為人頭後即回大陸定居，而人頭戶的交易額度並未設限，產生有的戶帳高達數 10 億卻無從課徵的窘境，大筆逃漏稅無從解決(李顯峰，2009：12)。此外，一般投資人僅是投資理財，並不清楚「先進先出」、「後進後出」等專業會計名詞，證券交易所所得計算問題讓投資人怨聲載道。在投資人反彈與人頭戶氾濫下，1989 年 12 月 29 日立法院三讀通過增訂所得稅法第 4 條之 1 規定「證券交易所免納所得稅，其損失亦不得申報扣抵」。證所稅與證交稅歷次開徵與停徵情形整理如表 3-1 所示。

¹⁰台灣證券交易所，2010。《證券統計資料年報》，台灣證券交易所網站，<http://www.twse.com.tw/ch/statistics/statistics.php?tm=07>，2013/06/02。

表 3-1：證所稅與證交稅歷次開徵與停徵情形

時間	證交稅	證所稅				
		個人	法人			
			非投資專業法人	投資專業法人		
1953	未開徵	分離課稅	分離課稅	併入營所稅		
1960.1.1		停徵				
1963		併入綜所稅				
1964		停徵				
1965.6.21	1.5‰		停徵			
1971.8.20	停徵					
1973.1.1	1.5‰					
1973.3.1		併入綜所稅，持有一年以上者免徵	併入營所稅			
1974.5.18		出售證券在 30 萬元以內或證券交易所得額 3 萬元以內者，免徵				
1976.1.1	停徵	停徵	停徵			
1978.1.1	1.5‰					
1978.11.29	3‰					
1985.1.1		課徵未上市股票	課徵未上市股票			
1985.6.24	停徵					
1987.1.1	3‰					
1989.1.1	1.5‰	1.併入綜所稅 2.出售上市股免稅額為 1000 萬元，持有一年以上者減半徵收 3.證券交易損失可抵減財產交易所得，不足抵扣之數可遞延 3 年	1.併入營所稅 2.證券交易損失可抵減財產交易所得，不足扣抵之數額可遞延 5 年，亦可扣抵營利所得			
1990.1.1	6‰	停徵	停徵			
1993.2.1	3‰					
1998.1.1					兩稅合一後，證券交易所得不分配或彌補虧損，將加徵 10% 營所稅。	


2007.1.1	3‰	個人處分未上市(櫃)或	營利事業處分未上市(櫃)或私
2010.1.1	公司債 及金融 債券停 徵 7 年	私募股票、新股權利證 書、股款繳納憑證等資 本利得併入基本所得 額計算，扣除免稅額 600 萬元後，按 20%計 算基本所得稅額，如高 於一般所得稅額，則應 繳納差額	募股票、新股權利證書、股款 繳納憑證等資本利得併入基本 所得額計算，扣除免稅額 200 萬元後，按 10%計算所得基本 稅額，如高於一般所得稅額， 則應繳納差額。

資料來源：林明佐(2012：22-23)。

肆、小結：證所稅的政策成本高

Kingdon(2003:103-105)認為一個問題會消失於公共議程之中，原因包括：第一，政府內部人員覺得他們已經解決問題了。這時即使人們對於政府官員是否解決問題雖然仍存在著疑問，但如果政府官員覺得他們已經處理完問題，就會把注意力轉向其它問題；第二，對於該問題的關注是出於追隨潮流，當某一問題不再新穎，即使它仍有重要性或是嚴重性，隨著潮流已過，公眾的注意力也將從該項問題中移開。第三，問題的增長率達到平衡或是人們已經習慣這種狀況；第四，解決問題的成本過高。其中 Downs(1973:39-40)特別強調的一項議題失去地位的原因，是來自於人們認識到解決問題需要高額的財政成本與社會成本。一旦真的政府採取某些實際的政策行動，不僅可能要花大筆的公共預算，也需要社會中某些群體作出犧牲，造成問題的解決充滿爭議。由於人們對於犧牲、混亂以及所承受的代價往往印象深刻，所以處理問題的熱情難以持續。

從過往三次證所稅的停徵經驗歸納，可以知道想要落實「有所得就要課稅」精神的證所稅，一旦付諸實施，所面臨的困境是稽徵成本過高，稽徵技術難以克服，不僅投資人的依從成本高，對於課徵機關來說也存在著稽查成本以及人頭戶充斥的問題。更重要的是，證所稅課稅標的是與一國經濟發展息息相關的股票市



場，而股票市場被視為經濟的血脈，各種商業活動透過股票市場的運作來有效分配與運用資金，促使經濟成長。在台灣，民眾與政治人物傾向假定股票上漲就是一件好事，股票下跌就是一件壞事。一旦證所稅與股市股價下跌同時發生，證所稅就成為萬眾所指的股市殺手。

回顧過往對於證所稅所產生經濟影響的研究，許多研究者指出宣布復徵證所稅這項利空因素固然會對股票市場造成短期的負面衝擊(林美絨，2013；倪晶瑛，1990；莊義瑞，1991；陳如芳，2000；賴政昇，1990)，但真正實施證所稅的時間短暫，實際課徵證所稅對證券市場的負面影響並不顯著(陳如芳，2000；黃寶慧，2001；蔡玲燕，1995)。于宗先與王金利(2005)更以 1989 年前後實施證所稅與否和股價指數變動情形來討論兩者之關係，指出證所稅對於股市抑制效果有被過度膨脹之嫌。如表 3-2 所示，股價指數在 1986 年不及千點，1988 年則衝破 8000 點，雖然在證所稅宣布課徵後，1988 年當年度股市受到該項利空因素影響，封關指數為 5000 多點，但隨即在隔年，股市突破萬點，交易熱絡空前。1989 年證所稅實施時的股價指數年平均為 8616 點，但在 1990 年停徵證所稅之後，股價指數反而僅剩 6775 點，顯示證所稅對於股市影響固然具有短期效果，宣布課徵證所稅會對股市造成短期抑制效果，但長期影響效果有限，真正主導股價趨勢的是上市櫃公司的獲利前景及大環境的經濟情勢。

表 3-2: 證所稅停徵與股價指數之關係

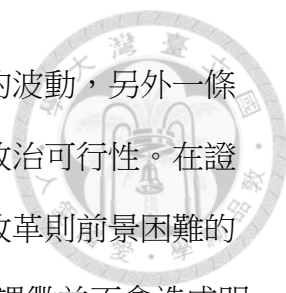
年分	證所稅停徵	股價指數				
		年平均	最高	日期	最低	日期
1986	停徵	944	1,039	12/29	839	1/4
1987	停徵	2,135	4,673	10/1	1,063	1/6
1988	9/24 宣佈復徵	5,202	8,789	9/24	2,341	1/5
1989	自 1/1 實施至 12/31	8,616	10,773	9/25	4,873	1/5
1990	停徵	6,775	12,495	2/10	2,560	10/1
1991	停徵	4,928	6,305	5/9	3,316	1/16

資料來源：《證券統計資料年報》，台灣證券交易所網站，

<http://www.twse.com.tw/ch/statistics/statistics.php?tm=07>，2013/06/02。

然而 924 事件確實為證所稅蒙上一層禁忌的陰影，在經濟層面或是政治層面都是極度不討好。當時投資人金錢損失慘重，承擔極大政策成本，在投資人中心留下無可抹滅的傷痕，政府也因此流失許多歲收。這段慘痛的歷史夢魘，造成利害關係人的心理障礙，害怕復徵證所稅會再次重蹈覆轍，造成股市的崩盤，使得證所稅成為政治人物口中的政治地雷與選票毒藥，一旦不小心誤觸將可能引發政壇危機，因此政治人物聞之色變，避之唯恐不及。

在 1996 年 1 月 4 日，立法院曾一度三讀通過恢復課徵證所稅方案，並採取分離課稅方式，就源扣繳 14%證所稅，並將證交稅率降為 0.5‰。此消息一出，隔日股市立刻下跌 364 點，股市的壓力迫使立法院於 1 月 12 日決議維持停徵證所稅。相隔數年，2004 年 7 月 19 日財政部賦稅署署長林增吉對外表示很願意針對證所稅議題舉辦公聽會討論，不排除提前復徵證所稅；隨後財政部次長陳樹也同意在社會取得共識後，許可證所稅改革可由長期方案提前列為短期方案在一、二年內實施。然而次日股市受到證所稅消息影響，股市應聲大跌 163 點，招致投資人紛紛抗議，也引起陳水扁總統的關心與不悅，行政院乃緊急出面宣布七年內不提證所稅復徵之議，開徵證所稅仍被列為長期稅改計畫(孫克難，2004)。



不過證所稅的政治敏感神經有多重觸角，一條是資本市場的波動，另外一條則是對於租稅公平的追求，兩條觸角隱隱刺激著開徵證所稅的政治可行性。在證所稅的議題上，政治人物常面臨一種不改革即後果嚴重，但要改革則前景困難的雙環困境(catch-22 situation)(張四明，2002)。雖然證所稅一時不課徵並不會造成明顯而立即的重大災難，但是證所稅一日不課徵，課稅不公平的問題就無法獲得解決，執政當局將遭受租稅不公的罵名；但若欲推動證所稅的改革，除了如同其他重分配性政策，需要弭平既得利益者的抗爭，更因證所稅的課徵標的為證券市場，證所稅內涵的任何更動將牽動股市走向，影響我國資本市場的發展，是決定台灣經濟發展的重要因素。面對如此荊棘困境，過去歷屆政府所選擇的辦法就是維持租稅現狀，驗證了財政學上的一句名言「任何的新稅都是惡稅，任何的舊稅都是好稅」，除非萬不得已，千萬不要去改變現狀。

第二節 2012 年證所稅的發展

本節依照時間的脈絡，將 2012 年我國證所稅政策的形成過程分成兩大時期，分別是「行政部門政策規劃時期」以及「立法部門合法化時期」兩個階段。在行政部門政策規劃時期，政策的主要規劃者與推動者為財政部，但行政院握有最後的決定權；在立法部門合法化時期，雖然國民黨握有立法院多數席次的優勢，惟國民黨內部並未團結一致，代表不同利益或理念的立法委員對於行政院所通過的證所稅版本仍存在著諸多爭議，加以當時立法院的法案議程同時並存美國牛肉進口案以及國家通訊傳播委員會人事案(以下簡稱 NCC 人事案)等重大爭議法案，使得證所稅的合法化過程更顯曲折艱辛。本節之目的在於指出 2012 年證所稅所發生的重要事件，以利於第四章與第五章的多源流程分析。




壹、行政部門政策規劃時期

國民黨總統候選人馬英九於 2011 年 10 月提出「黃金十年 國家願景」計畫，在財政願景方面具體揭示，社會租稅公平作為施政目標來強化資本利得課稅，減輕薪資所得稅負。在租稅公平的目標下，主張「合理調整高所得、高財產、高消費之稅負，以落實量能課稅」，著重於租稅負擔比重的調整。2012 年 1 月 14 日，國民黨馬英九連任當選中華民國第十三任總統。馬英九總統獲得 689 萬票、51%得票率，擊敗民進黨的勁敵蔡英文(600 萬票，得票率 45%)。而且在這次選舉當中，國民黨取得 64 席，占國會多數，具有行政與立法部門多數的優勢。

馬英九 2012 年 1 月當選總統之後，任命新任的財政部長劉憶如進行稅制合理化的工作。2 月初，馬總統對新任內閣成員未來的施政方向，提出重點指示。針對備受矚目的財政部，馬英九期望新任財政部長劉憶如在公義社會原則上，提出稅制合理化方案，其中包含資本利得稅的課稅問題，能有妥適的稅制方案。消息一出，資本利得、富人稅、暴利稅，都成為當時社會熱門議題，而證所稅是其中最敏感稅目。雖然政府在此時並沒有明確表達復徵證所稅的企圖，但各界自動將「資本利得」與「證所稅」劃上等號已經引起股民騷動。為防止證所稅消息對股市造成影響，馬總統、新任閣揆陳冲、金管會、新任財政部長劉憶如等人搶在第一時間澄清政府並沒有要復徵證所稅。¹¹

財政部長劉憶如一開始的立場很明確，表示完全沒有要課資本利得稅的意圖，然而隨著馬總統、行政院長陳冲以及多位專家學者多次對於稅制議題公開表態支持，支持證所稅的政治氛圍開始醞釀。

¹¹黃國樑，2012，〈馬總統約見後指示財部研擬課資本利得稅約見財長劉憶如 促提稅制合理化方案 指示經長施顏祥 研究水電合理化〉，聯合晚報，2/2，A1 版。



劉憶如 2 月 6 日剛接任財政部長，即對外表示：認為資本利得稅包含證券交易所得稅和土地交易所得稅，但考量這兩項資本利得稅所面對的政治現實，現行的證券交易稅與土地增值稅，可以算是行之有年的「次佳妥協做法」，也具有資本利得稅的概念。此時，財政部長劉憶如選擇移轉證所稅議題焦點，強調財政部長有兩大首要工作。第一，研擬富人稅，要求收集鄰近國家富人繳稅情況，與台灣比較；第二，召開財改會或賦改會，凝聚各界共識、掌握討論焦點、研擬配套措施，並設定階段的實施目標，因為不管是財政改革還是賦稅改革，涉及的都是分配問題，必須聽取各界聲音。¹²

然而證所稅是否復徵傳的沸沸揚揚，已經受到社會大眾的注目。馬英九在 2 月上旬先後在多個場合提到，為縮小貧富差距，實現租稅公平，落實量能課稅原則，稅制合理化的改革工程刻不容緩，為稅改揭開序幕。¹³其後更為關鍵的，行政院長陳冲先後在 2 月 10 日以及 2 月 15 日發表對證所稅議題的談話，更加確立稅制改革的具體項目。在 2 月 10 日先提到資本利得稅包括不動產和證券兩大部分，未上市櫃股票的資本利得稅已納入最低稅負制中，未來要討論的是公開上市股票的資本利得稅，¹⁴其後又在 2 月 15 日，對證所稅提出 5 種可能組合，從不課徵到完全恢復課徵都是可以討論的。¹⁵

在馬總統以及行政院長陳冲的態度趨於明確之後，財政部長劉憶如對於證所稅議題不再採取迴避的態度，面對媒體以及立委質詢，正面回應不排除證所稅的討論。隨後，財政部長劉憶如更積極的加速稅制改革的推行工作。在 3 月 15 日成立行政院財政健全小組，該小組由政府代表、專家學者以及社會代表等 16 位成員

12徐碧華、李淑慧，2012，〈劉憶如：不課證所稅〉，經濟日報，2/3，A1 版。

13陳素玲，2012，〈五可能？無可能？看陳冲魄力！〉，聯合晚報，2/16，A3 版。

14蘇秀慧、黃晶琳，2012，〈課資本利得稅 將討論〉，經濟日報，2/11，A2 版。

15崔慈悌、呂雪慧，2012，〈陳冲：徵證所稅有很多組合〉，工商時報，2/16，A2 版。

所構成。¹⁶財政健全小組延續過去財政改革委員會及賦稅改革委員會之基礎，聚焦在資產、負債、收入、支出等重點議題，成立之目的就在於擬定政府稅制改革建議，並且在此一過程中去凝聚改革倡導者間的共識。



財政健全小組在 3 月 28 日進行第一次會議，此次會議之目的在於確立未來財政以及稅制改革的迫切性議題。在該次會議中，經委員圈選最重要前三名優先改革清單，稅制部分，包括資本利得課稅檢討、強化綜合所得稅貧富差距功能，以能源稅取代貨物稅；財政部分，由管理國家債務、檢討地方財政與對策、開發國有資產三項中選。資本利得(證券及土地交易所得)坐享免稅的不公平現象，成為小組委員心中最該改革的榜首。¹⁷財政部原先的計畫是在全台舉辦二十二場分組會議，就此六項議題進行討論，透過全省走透透尋找「社會共識」。¹⁸但自財政健全小組決定將「資本利得稅」列為稅改優先選項，引發資本市場動盪不安。面對外界質疑證所稅像「癌細胞末期」，資本市場不斷受到證所稅議題「凌遲」，財政部長劉憶如表示會縮短研議時間，允諾一個月內定案。¹⁹嗣後分別於 4 月 5 日以及 4 月 9 日召開「資本利得稅－有價證券分組」二次座談會，企圖盡速凝聚對於證所稅方案的共識。²⁰

這兩次座談會的召開是為了凝聚對於證所稅方案的共識，然而二次的座談會對於證所稅如何課徵並沒有共識。與會者對於證所稅的課徵方式是要納入最低稅


16政府代表包括尹啟銘、石素梅、李鴻源、施顏祥、陳裕璋、朱敬一；學界專家包括何志欽、孫克難、黃耀輝、殷乃平、李存修、邱顯比、林向愷、林世銘；社會團體包括王榮璋與簡錫堦。

17陳美珍、邱金蘭、陳駿逸，2012，〈財政健全小組一面倒 4 月將就證券、土地交易所得進行討論〉，經濟日報，3/29，A1 版。

18陳美珍，2012，〈另類財政改革 全台大對決〉，經濟日報，3/29，A2 版。

19陳素玲，2012，〈劉憶如談稅改：資本利得稅 不會維持現狀〉，聯合晚報，4/02，A2 版。

20這兩次座談會的參與者主要由財稅、證券、會計等特定政策領域專業人員構成。第一次會議與會人員由當時財政部劉憶如部長與行政院金融監督管理委員會陳裕璋主任委員共同主持，與會代表除有價證券分組委員 25 名出席外，並另邀請四大會計師事務所與會。第二次座談會，由財政部劉憶如部長、行政院金融監督管理委員會陳裕璋主任委員，及政大名譽教授陳聰安共同主持。與會代表除有價證券分組委員 28 名出席外，並另邀請投資人代表李金土、賴憲政，高雄市投資人保護協會會長陳明澤，及會計師、律師等，共 37 名來賓與會。



負制、提高證交稅以取代證所稅、納入綜合所得稅或是分離課稅單一稅率仍是意見分歧，僅在開徵時點以及成本認定等較枝節的部分有所斬獲。與會委員認為不論是採取哪一種改革方式，基於法律不溯及既往原則，同時也讓投資人及早準備，對於「於民國 103 年 5 月申報民國 102 年度證券交易所得」達成高度共識，屆時投資人可自行舉證實際買價成本或是以制度實施前某一時點的收盤價作為買價，從而認定未來賣出後的所得金額，自由選擇一種比較有利的成本認定。

4 月 12 日財政部在綜合評估各方案意見與利弊得失後，提出「證券及期貨交易所得課稅方案」之財政部版本，報請行政院核定。4 月 19 日及 25 日政務委員管中閔分開兩次審查會拍板定案，4 月 26 日行政院院會通過證所稅相關法案，並於 5 月 1 日將行政院版送到立法院。

財政部版本以及行政院版本對於法人選擇納入最低稅負制，對於個人部分則是採用「分開計稅、合併申報」，即納入綜合所得稅但採單一稅率。在這兩版本中，個人證券所得需併入綜合所得稅，但毋需累進課稅，即證券交易所得會擁有一個單獨稅率，計算出獨立稅負後，再與一般所得應納稅額相加，變成總稅負。此兩版本不同點在於，行政院版本在原先財政部版本的個人之證券交易所得部分，作了微幅變動，將課稅門檻由原來的 300 萬元提高至 400 萬元，稅率授權行政院於 15%至 20%間訂之，長期持有優惠由原本 5 年縮短至 3 年，同時將證所稅與證交稅再次掛勾一起，證交稅額之一半可以扣抵證所稅額。兩個版本的主要差異在於課稅主體之門檻放寬、課徵稅率可彈性調整、長期持有優惠年限延長以及新增證交稅可扣抵證所稅之設計。

貳、立法部門合法化時期

行政院版於 5 月 1 日送交立法院審議後，原本預計 5 月 8 日完成一讀程序，

而能在第八屆第一次會期結束前順利通過。但 5 月 8 日程序委員會將證所稅一案排入院會議程後，國民黨立院黨團出乎意料地突襲該項議程，提案暫緩政院版證所稅案。5 月 8 日馬英九總統在獲悉政院版證所稅在立院程序委員會遭到擱置後，急電行政院長陳冲等人，並於當天下午中山會報中對此案下達「內容可以討論，但程序不要阻擋」的指示，又於 5 月 9 日出席中常會時，對外強力宣示政院版證所稅案定推到底的決心。²¹在總統馬英九的表態支持下，國民黨團在 5 月 11 日動員讓政院版提案交付委員會審查。

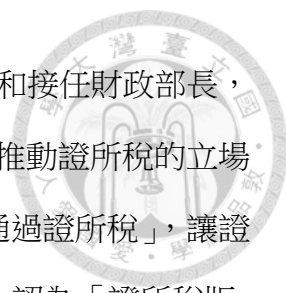
證所稅付委之後，各種證所稅版本相互競逐，至 5 月 15 日為止，證所稅版本多達八種版本，²²包括行政院版本、賴士葆版本、蔡正元版本、羅明才版本、曾巨威版本、許添財版本、林全版本(後來為民進黨版)、以及親民黨版本，其中國民黨內部就出現了五種版本。為整合國民黨內部證所稅版本的分歧，國民黨團於 5 月 28 日晚間提出「國民黨黨團整合版」。在法人方面，延用行政院版本，一樣納入最低稅負制，僅在扣除額及稅率作微幅調整，但在自然人方面則提出「雙軌制」新的政策方向。在黨團整合版當中，投資人可在核實課徵或設算所得課徵擇一適用，前者納入所得稅制，按所得稅採累進稅率 5%到 40%，後者在台股 8500 點以上時，以 1000 點為級距，分別課徵 0.2‰至 0.6‰的證所稅，不論大戶小戶，一體適用，形同變相提高證交稅。

不料於國民黨團證所稅整合版公布隔日，財政部長劉憶如表態此一版本已喪失量能課稅精神，與其政策理念不合而閃電請辭，引起政壇上的軒然大波。²³但證

21徐筱嵐，2012，〈馬總統定調 證所稅可調整〉，經濟日報，5/9，A1 版。

22王孟倫，2012，〈林全版證所稅 提出就源扣繳〉，自由時報，5/15，A2 版。

23劉憶如辭職聲明稿全文：財政部基於公平正義、量能課稅的理念，自 3 月 28 日起推動證所稅。4 月 12 日提出財政部版本，送交行政院審查後，4 月 26 日行政院版本經行政院院會通過，並於 5 月 1 日送交立法院。經過一個月各界討論後，國民黨立院黨團之證所稅整合版昨晚出爐。該版本主要為對自然人微幅提高證交稅稅率，並將部分未上市櫃股票納入所得稅。依據這個整合版，以後所有在上市櫃股票市場大量獲利的人，仍不需繳納所得稅。這樣的版本，與財政部原規劃之證所稅版本



所稅的政策並未隨著財政部長劉憶如請辭而因此停擺，其後張盛和接任財政部長，6月4日成為新任財政部長，繼續推動證所稅一案。張盛和支持推動證所稅的立場非常明確，對外公開表示「上台首要任務就是讓立法院本會期通過證所稅」，讓證所稅早日塵埃落定，因此對於證所稅各種版本保持開放的態度，認為「證所稅版本如果太理想，就無法通過；只要是多數人有共識就是公平」，又說「租稅改革本來就不容易，現在應先整合國民黨團版和政院版，只要達到多數共識，就是好的版本；應該先上路，未來有問題再修正」。總之，張盛和認為不管如何，當務之急是先三讀通過證所稅，踏出第一小步，先有制度、再求完美。²⁴

6月1日延續「國民黨團整合版」雙軌制的基調，國民黨黨團大會通過凝聚總統府、行政院和立法院財委會國民黨立委共識的「政院及黨團進一步共識版」，其後進一步修改成為「國民黨修正動議版」，成為國民黨的主要推動版本。立法院財委會於6月4日開始審查，審查多達十個版本，二十一項提案，最後決議通過五個版本，分別為行政院版、國民黨修正動議版、民進黨版、親民黨版以及許添財版，交付朝野協商。²⁵

不過在立法院第八屆第一會期正式結束前這個時刻，美國牛肉進口案、NCC人事案、證所稅修正案等三個重大爭議法案同時蜂擁而至，立法院並未能在該次會期結束前順利處理完這三大爭議法案。7月24日立法院召開第八屆第一會期第一次臨時會，就有關證券交易所課稅制度五個版本修正草案進行表決，修正通過「所得稅法部分條文修正案」及「所得基本稅額條例部分條文修正案」，並在7月25日完成三讀程序，經總統於同年8月8日公布，自102年起施行。2012年證

差異甚大，本人在政策理念上無法認同，自此辭去財政部部長一職。

24林政忠，2012，〈財政部長火速接任 張盛和：讓證所稅本會期通過〉，聯合報，6/1，A3版。

25交付朝野協商必須要凍結法案一個月，該案朝野協商1個月期限從財委會召委盧秀燕6月8日簽署議事紀錄起算，到7月8日即屆滿協商期限，故7月中旬立院召開臨時會即可進行表決。

所稅政策形成的重要事件發生日期及內容整理為表 3-3。



表 3-3: 證所稅 2012 年重要事件日期及內容

日期	事件內容
1 月 14 日	國民黨馬英九連任當選中華民國第十三任總統。
2 月 6 日	新任財政部長劉憶如上台。
2 月 10 日	行政院長陳冲對外表示可以討論上市股票的資本利得稅。
2 月 15 日	行政院長陳冲表示課徵證所稅至少有五種組合方案。
3 月 15 日	行政院財政健全小組成立。
3 月 28 日	財政健全小組進行第一次會議，資本利得(證券及土地交易所得)被選為最該檢討的優先議題。
4 月 5 日以及 4 月 9 日	召開「資本利得稅－有價證券分組」兩次分組會議。
4 月 12 日	財政部提出財政部版本。
4 月 26 日	行政院修正通過行政院版本。
5 月 1 日	行政院證所稅版本於 5 月 1 日送交立法院審議。
5 月 8 日	國民黨立院黨團提案暫緩政院版證所稅案。
5 月 11 日	國民黨團動員讓政院版提案交付委員會審查。
5 月 28 日	國民黨黨團提出設算所得與核實課徵雙軌制的「整合版」。
5 月 29 日	財政部長劉憶如以理念不合請辭，隔日行政院長陳冲批准辭職。
5 月 31 日	總統府、行政院與立法院黨團協商，微調整合版，是為「共識版」。
6 月 1 日	新任財政部長張盛和上台，主張證所稅應「先求有，再求好」。
6 月 4 日	行政院與國民黨黨團提出「動議版」，放寬大戶條款與落日條款。
6 月 4 日	立法院財委會審查證所稅一案，決議通過五個版本，分別為行政院版、國民黨修正動議版、民進黨版、親民黨版以及許添財版，交付朝野協商。
7 月 24 日	召開立法院第八屆第一會期第一次臨時會，處理證所稅案、美國牛肉進口案以及 NCC 人事案等三大爭議法案。
7 月 25 日	立法院三讀通過國民黨修正動議版。

資料來源：本研究自行整理。

第四章 多源流程模式之分析： 政策窗開啟前



Kingdon(2003)將一項政策形成過程分成「建立議程的過程」與「備選方案的選擇過程」。問題流與政治流影響建立議程的過程，而政策流影響備選方案的選擇過程。在本章將依照此一邏輯，指出在問題流與政治流的匯聚之下，證所稅議題儼然成為政治系統的首要處理課題。但若要進一步成為決策議程，還需要視政策流當中有沒有存在可行的備選方案可供選擇。如果政策流準備就緒，提供適切務實備選方案，政策窗將會開啟，使政策通過的機率大增。

第一節 問題流分析

自 1990 年代到 2010 這數十年間，透過指標所顯示的問題情勢也不斷進行轉變。通常一項新稅制政策的形成背景，主要來自三個層面的考量。首先就國家財政來說，租稅的首要功能在於滿足國家支出需求，當財政收支失衡，財政赤字嚴重，負債居高不下，就要考慮增稅來減輕財政負擔；其次，租稅除了滿足財政收入原則外，也具有財富重分配的效果，可以用來縮短貧富間差距；最後，是出於對租稅漏洞的批評。多年來的租稅漏洞不僅造成稅基流失，限制了租稅收入，更由於租稅負擔的差別待遇而衍生租稅不公。我們可以透過貧富不均、財政赤字以及租稅漏洞等三個面向，檢視各面向下的指標數據，來觀察停徵證所稅後問題情境的變化趨勢。



壹、貧富不均

衡量貧富差距的指標，國際通常採用第五分位組為第一分位組之倍數以及吉尼係數作為衡量的主要指標。如表 4-1 所示，行政院主計總處的「台灣地區家庭收支調查報告」數據顯示自 1991 到 2011 年這 20 年間，第五分位組為第一分位組之倍數由原本的 4.97 倍提升至 99 年之 6.17 倍；同期間內，吉尼係數由 0.308 擴大為 0.342，顯示這數十年來社會貧富差距有日漸擴大的趨勢。

表 4-1: 歷年家庭收支調查表

年度	吉尼係數	第五分位組為第一分位組之倍數
1991	0.308	4.97
1992	0.312	5.24
1993	0.315	5.43
1994	0.318	5.38
1995	0.317	5.34
1996	0.317	5.38
1997	0.320	5.41
1998	0.324	5.51
1999	0.325	5.50
2000	0.326	5.55
2001	0.350	6.39

年度	吉尼係數	第五分位組為第一分位組之倍數
2002	0.345	6.16
2003	0.343	6.07
2004	0.338	6.03
2005	0.340	6.04
2006	0.339	6.01
2007	0.340	5.98
2008	0.341	6.05
2009	0.345	6.34
2010	0.342	6.19
2011	0.342	6.17

資料來源：100 年家庭收支調查報告。

雖然長期整體趨勢如此，但若將觀察年度範圍縮小，會進一步發現第五分位組為第一分位組之倍數以及吉尼係數這兩項指標自 2001 年分別達到 6.39 以及 0.35 之後，就無太大的變動，均在一定的固定基礎上呈現小幅度的波動，並未能凸顯我國貧富差距的惡化。問題情境的可觀察性以及威脅性促使人們感知到某些狀況正在發生惡化，威脅性越明顯，人們對其的描述也會更加生動可怖，更傾向扭轉現狀(Downs, 1972:43)。如同 Hilgartner 和 Bosk(1988)指出的，戲劇性的變化是賦予社會問題生命與支持其成長的能量，變化幅度劇烈的問題往往是公共領域競爭中成功獲得注意的問題。

「台灣地區家庭收支調查報告」衡量貧富差距是以國際間通用的五等分位作為計算基礎，但此種計算方式的敏感度不足，客觀數值呈現的貧富差距數字作前後比較均差異不大，不僅佐證力道不足，且數值微幅變動將縮小戲劇效果，難引起關注。此外，「台灣地區家庭收支調查報告」存有一些統計稽查技術難以改進，在調查方法上，是採取抽樣方式，高所得者可能並未被訪問或是拒訪，因而跟現實狀況有所落差；在調查項目上，並未將資本利得項目納入調查項目，將造成大部份靠資本利得的「有錢人」其收入有被低估之嫌(蔡金宏，2012)。對此，採用不同調查方法的「綜合所得稅申報核定統計專冊」成為另一種反映貧富差距擴大的新指標。²⁶

相較於家庭收支調查僅依收入高低分成五組，我們可以使用綜合所得稅申報

26朱敬一(2005)指出財政部財稅資料中心的「綜合所得稅資料」與行政院主計總處的「家庭收支調查」有四處不同：(一)兩者的調查對象不同：家庭收支調查的對象僅限台灣的家戶，不包含外勞；但是台灣地區的綜合所得稅採屬人主義，因此外勞也被包含在台灣的综合所得稅資料中。(二)兩者的調查單位不同：家庭收支調查的「家庭」是以共同生活為基礎；而綜合所得稅資料中的「家戶」則是以共同報稅為基礎。(三)兩者資料本質不同：家庭收支調查是部分的樣本；但是財政部財稅資料中心的綜合所得稅資料卻是整體樣本。(四)兩者所得內容不同：家庭收支報告的「所得」包含分離課稅、免稅及非課稅所得(例如過去不用課稅的中小學教師與軍人，不用繳交證券交易所得者)，但是綜合所得稅的所得會將這些項目加以排除。

核定統計專冊的資料，將納稅單位按戶數分成十等分位，以此計算出第一分位與第十分位間的綜合所得總額百分比差距倍數，該指標自 2001 年至 2009 年的變動情況如表 4-2 所示。該表顯示自 2001 年至 2009 年第一分位與第十分位間的綜合所得總額百分比差距倍數日益擴大，在 2001 年的差距倍數為 20.945 倍，到 2009 年的差距增為 28.111 倍，與台灣地區家庭收支調查報告的結果一致，但顯示出貧富差距情況其實更加嚴重。

表 4-2: 按戶數十等分位綜合所得總額百分比²⁷


單位：%

年 度 分位別	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
第一分位	1.63	1.58	1.52	1.58	1.51	1.47	1.45	1.40	1.26
第二分位	3.18	3.17	3.12	3.12	3.02	3.02	2.96	2.95	3.02
第三分位	4.27	4.29	4.22	4.19	4.08	4.06	3.98	3.95	4.09
第四分位	5.32	5.37	5.27	5.24	5.10	5.08	4.97	4.94	5.11
第五分位	6.45	6.51	6.40	6.36	6.21	6.18	6.05	6.02	6.24
第六分位	7.77	7.83	7.70	7.66	7.52	7.49	7.34	7.31	7.56
第七分位	9.49	9.54	9.40	9.39	9.27	9.26	9.10	9.06	9.31
第八分位	11.88	11.92	11.78	11.8	11.74	11.76	11.60	11.56	11.88
第九分位	15.87	15.85	15.72	15.85	15.89	15.94	15.83	15.77	16.11
第十分位	34.14	33.96	34.86	34.82	35.66	35.73	36.73	37.04	35.42
合計	100	100	100	100	100	100	100	100	100
差距倍 數 ²⁸	20.95	22.94	22.93	22.04	23.62	24.31	25.33	26.46	28.11

資料來源：98 年綜合所得稅申報核定統計專冊。

²⁷綜合所得總額百分比的數據是依據統計專冊表 7-3 各種所得以及應納稅額單項分配十分位申報統計表。

²⁸差距倍數是指第一分位與第十分位之差距。



造成貧富差距的原因固然眾多，全球化的浪潮以及科技技術突破都會進一步使所得分配更加不均，但在經濟合作暨發展組織(The Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)(2012)一份探討貧富差距的報告指出，政策及體制使各國貧富差距惡化程度不盡相同，而租稅與所得重分配體系為導致貧富差距惡化的重要因素之一，這意味著改善稅制體系有助於減緩所得分配不均。事實上，政府縮短貧富差距，進行所得重分配，手段不外乎就是「劫富」與「濟貧」，前者是以租稅政策為主，後者則是指社會福利政策。但根據行政院主計總處的「家庭收支調查結果」中的「政府移轉收支對家庭所得分配之影響」來看(如表 4-3 所示)，政府移轉收支縮小貧富差距的效果，主要還是來自社會福利，租稅的重分配效果仍然微乎其微。以 2011 年為例，政府移轉收支縮小貧富差距的效果為 1.59 倍，但主要是來自社會福利(約 1.43 倍)，但租稅效果微不足道，只有 0.16 倍，租稅的效果只有占全部重分配效果的十分之一。這項數據證實了在貧富差距越來越擴大之際，政府雖然努力設法矯正，卻過度依賴社會福利措施來「濟貧」，而不敢採取租稅手段來「劫富」，我國租稅在社會所得重分配的角色上功能益愈減弱。

表 4-3: 政府移轉收支對家庭所得分配之影響

單位：倍

年 別	政府移轉收支 前距倍數(1)	所得重分配效果			實際(目前) 差距倍數 (1)+(2)
		從政府移轉收入 (社福補助等)	對政府移轉支出 (直接稅規費等)	合 計 (2)	
1991	5.31	-0.24	-0.10	-0.34	4.97
1992	5.57	-0.23	-0.09	-0.32	5.24
1993	5.76	-0.26	-0.08	-0.34	5.42
1994	5.79	-0.31	-0.11	-0.41	5.38
1995	5.93	-0.50	-0.09	-0.59	5.34
1996	6.17	-0.68	-0.11	-0.79	5.38
1997	6.25	-0.72	-0.12	-0.84	5.41
1998	6.49	-0.84	-0.14	-0.98	5.51
1999	6.47	-0.82	-0.15	-0.97	5.50
2000	6.57	-0.88	-0.14	-1.02	5.55
2001	7.67	-1.13	-0.15	-1.28	6.39
2002	7.47	-1.18	-0.13	-1.31	6.16
2003	7.32	-1.12	-0.12	-1.24	6.07
2004	7.41	-1.24	-0.15	-1.39	6.03
2005	7.45	-1.26	-0.15	-1.41	6.04
2006	7.45	-1.29	-0.15	-1.45	6.01
2007	7.52	-1.40	-0.14	-1.54	5.98
2008	7.73	-1.53	-0.16	-1.69	6.05
2009	8.22	-1.75	-0.13	-1.88	6.34
2010	7.72	-1.42	-0.11	-1.53	6.19
2011	7.75	-1.43	-0.16	-1.59	6.17

資料來源：100 年家庭收支調查報告。

貳、財政赤字

如表 4-4 所示，自 1990 年代開始，台灣的財政收支就出現嚴重的缺口。雖然政府歲入有成長的趨勢，但卻追趕不上歲出的成長的幅度。除了 1998 年會計年度因為政府釋股收入造成歲計賸餘之外，其他年度都是赤字，而且赤字的數額在 1990

年到 2000 年間平均而言是 2 千億，在 2000 年到 2004 年間是 3 千億，而在 2010 年則一度高達 4 千億，政府財政赤字數額占 GDP 的比重為 3.3%。



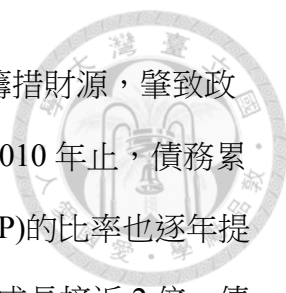
表 4-4: 各級政府歲入歲出淨額占 GDP 之比率

單位：新台幣百萬元：%

年度	各級政府歲入淨額與 各級政府歲出淨額之 差額	各級政府歲入 淨額/GDP	各級政府歲 出淨額/GDP	財政赤字(盈 餘)/GDP
1988	38,971	22.7	21.5	1.2
1989	-285,775	24.7	32.3	-7.7
1990	-5,116	25.8	25.9	-0.1
1991	-225,682	22.4	27.3	-4.8
1992	-304,362	24.0	29.8	-5.8
1993	-339,972	24.3	30.1	-5.8
1994	-323,613	23.6	28.7	-5.1
1995	-350,637	22.4	27.5	-5.0
1996	-239,602	21.1	24.3	-3.2
1997	-174,005	20.8	22.9	-2.1
1998	60,865	23.0	22.3	0.7
1999	-45,609	21.2	21.7	-0.5
2000	-356,074	18.4	20.8	-2.4
2001	-374,915	19.1	22.9	-3.8
2002	-357,075	17.2	20.6	-3.4
2003	-267,667	18.2	20.7	-2.5
2004	-317,647	17.0	19.8	-2.8
2005	-73,960	18.9	19.5	-0.6
2006	-37,208	17.8	18.1	-0.3
2007	-45,411	17.4	17.7	-0.4
2008	-111,972	17.7	18.6	-0.9
2009	-557,254	16.9	21.4	-4.5
2010	-451,251	15.5	18.9	-3.3

資料來源：1.審計部暨各級政府。2.國民(內)生產毛額為行政院主計總處 101 年 5 月發布之資料。

說明：1.91 年(含)以前為決算審定數；92 至 100 年為決算數。2.歲入淨額，不包括公債及賒借收入、移用以前年度歲計賸餘。3.歲出淨額，不包括債務還本支出。



赤字的連年發生，導致政府須仰賴發行公債及賒借等方式籌措財源，肇致政府債務餘額急遽攀升。如表 4-5 所示，中央政府未償債務截至 2010 年止，債務累積已到了 4 兆 5 千億元，政府債務未償餘額占國內生產毛額(GDP)的比率也逐年提高，這比率在 1996 年僅為 16.1%，到 2010 年已上升為 33.3%，成長接近 2 倍，債務累積速度非常之快，距離舉債的法定上限 40%不遠。而且我國公共債務定義狹隘，眾多隱藏債務又未納入規範，致使債務餘額與世界各國相較比率甚低，出現失真現象，若將政府的隱藏性債務納入，我國廣義的國債，數額已經高達 10 兆多元(韋伯韜，2006：427)。高額的債務不僅降低國家的國際債信，更使得政府支出用於償還本金及利息金額大幅增加，在國家預算規模有限的情況下，這將排擠一般政務支出及經濟發展支出，不利國家長遠的發展(韋伯韜，2006：415-418)。

表 4-5: 中央政府債務未償餘額占 GDP 之比率

單位：新台幣百萬元：%

年度	債務未償餘額	國內生產毛額 (GDP)	債務未償餘額/國 內生產毛額(GDP)
1988	138,425	3,377,997	4.1
1989	190,082	3,732,556	5.1
1990	198,843	4,229,578	4.7
1991	264,726	4,677,232	5.7
1992	565,082	5,248,374	10.8
1993	797,108	5,830,252	13.7
1994	913,686	6,374,295	14.3
1995	1,100,743	6,949,558	15.8
1996	1,223,895	7,600,922	16.1
1997	1,381,310	8,192,944	16.9
1998	1,368,674	8,939,196	15.3
1999	1,312,256	9,454,090	13.9
2000	2,450,138	15,097,994	24.1
2001	2,759,121	9,930,387	27.8
2002	2,849,272	10,411,639	27.4
2003	3,124,741	10,696,257	29.2
2004	3,362,141	11,365,292	29.6
2005	3,549,926	11,740,279	30.2
2006	3,622,951	12,243,471	29.6
2007	3,718,632	12,910,511	28.8
2008	3,779,097	12,620,150	29.9
2009	4,127,768	12,481,093	33.1
2010	4,538,986	13,614,221	33.3

資料來源：財政部國庫署，行政院主計總處。

說明：1.99 年(含)以前為決算審定數，100 年為決算數。2.國民(內)生產毛額為行政院主計總處 101 年 5 月發布資料。

進一步以收入面與支出面來觀察待財政赤字的產生原因，可能原因若不是政府支出太多，就是政府收入太少。以 1990 年作為基準點進行比較，政府支出占 GDP 的比重與政府收入占 GDP 的比重分別是 25.9%與 25.8%，但到了 2010 年，政

府支出占 GDP 的比重與政府收入占 GDP 的比重分別是 18.9%以及 15.5%，政府收入占 GDP 的比重下降的速度大於政府支出占 GDP 的比重。顯示政府赤字的形成主要乃是收入面壓力所導致，故改善道應著重在「開源」。



如果財政赤字的原因是政府收入不足，那是何種因素造成政府收入不足？賦稅依存度、租稅負擔率與稅收所得彈性是用以衡量政府財政是否健全的重要觀測指標。如表 4-6 所示，這三個統計數據顯示政府收入下降的原因，很大一部分是來自於稅收不足。

稅租不足的推論可先從各級政府之支出的稅賦依存度(即賦稅收入占各級政府支出淨額比率)中看到一些端倪。稅賦依存度可用以衡量我國財政穩健程度，比率越高，代表財政越穩健。我國稅賦依存度數值在 90 年代平均而言是在 65%左右，到了 2000 年初期逐漸惡化，降到 55%到 60%之間，但在 2005 年逐漸好轉，甚至在 2007 年一度高達 73.6%，然而在 2009 年後又逐漸衰退。在 2010 年稅賦依存度下降至 61%，這個數據表示台灣政府每 100 元的財政支出，只有 61 元是仰賴稅收，賸餘不足的 39 元必須依賴專賣利益、公營事業盈餘、規費罰款、出售公產，以及舉債等收入。

此外，平均國民租稅負擔率也有節節下降的趨勢。²⁹衡量一國國民租稅負擔輕重標準，通常以賦稅收入占國內生產毛額比率的高低為計算基準，運用租稅負擔率，不但可衡量國民租稅負擔的程度，也可測量財政基礎穩健的情形。租稅負擔率愈高，表示國民租稅負擔程度愈重，財政基礎愈趨穩健。我國近 20 年來，賦稅收入占國內生產毛額之比率，從 1990 年的 20.1%一路下滑，到 2000 年以後，數值下至降 12%到 14%之間，2003 年曾低至 11.7%，後因景氣復甦、防堵捐地節稅及

²⁹租稅負擔率有包括社會安全捐及不包括社會安全捐等兩種計算方式。我國統計僅有一種，即不包括社會安全捐。因此本研究所論的租稅負擔率，不包括社會安全捐，以利各國比較。



實施最低稅負制等多項改革措施，稅收呈現成長，2006、2007 及 2008 年租稅負擔率上升為 13.1%、13.4%及 13.9%；但 2008 年第 4 季後受國際金融海嘯影響，2009、2010 年租稅負擔率再降為 12.3%及 11.9%。就 2009 年租稅負擔率(不含社會安全捐)的國際間比較來看，我國租稅負擔率為 12.3%，世界主要國家如美國 17.6%、英國 27.6%、新加坡 13.1%、韓國 19.7%、德國 22.9%、法國 25.7%，相較於其他國家，我國租稅負擔率明顯較低。³⁰所以不論就我國的租稅負擔比率年度間比較或是國際比較，結果均顯示我國國民租稅負擔率整體是偏低的。若將各年度各級政府收支短差金額換算為稅收之租稅負擔率，則我國租稅負擔率約需提高 0.1 至 4.7 個百分點才能達成收支平衡，經調整後之租稅負擔率約在 13.4%至 22.4%之間(連德宏，2013：147)。

最後，雖然財政赤字的成因可以分成兩大類，一是由景氣循環所造成，稱為「循環性赤字」，這種赤字將可以隨著日後經濟繁榮所帶來的歲收成長來獲得平衡。二是「結構性赤字」，財政赤字的產生原因是來自於結構與制度性上的問題。隨經濟成長，稅收亦應同步成長，以稅收的所得彈性(即稅收的成長對 GDP 的成長)觀之，當稅收的所得彈性大於 1 時，意謂政府稅收增加幅度超過經濟成長率，此時賦稅負擔率將因國內經濟成長增加而有所提升。反之，當所得彈性係數小於 1 時，國內經濟雖然成長，但稅收成長有限，租稅負擔率反倒會出現下降的趨勢。觀察 1990 年到 2010 年，台灣的稅收彈性平均而言小於 1，說明「經濟成長帶動租稅成長」之自動穩定機制並未完全發揮，GDP 的成長無法帶來同比例的稅收增加，顯示台灣的財政赤字應是「結構性赤字」，稅收成長幅度有限，除非大幅度改變稅制結構，否則很難扭轉赤字的惡化(吳挺鋒，2003)。

³⁰財政部，2012。《100 年財政統計年報》，財政部網站，
<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=9564&CtNode=132&mp=62>，2013/06/02。

表 4-6: 賦稅收入、稅賦負擔率、賦稅依存度、稅收彈性

單位：新台幣百萬元：%

年度	賦稅收入金額	稅賦負擔率 (稅收/GDP)	賦稅依存度 (賦稅收入/各級 政府淨支出)	租稅彈性 (賦稅收入年增率 /GDP 年增率)
1987	461,455	14.7	71.9	0.9
1988	558,046	16.5	76.8	2.6
1989	677,418	18.1	56.1	2.0
1990	847,733	20.0	77.2	1.9
1991	808,621	17.3	63.4	-0.4
1992	967,624	18.4	62.0	1.6
1993	1,045,496	17.9	59.5	0.7
1994	1,127,481	17.7	61.7	0.8
1995	1,232,264	17.7	64.5	1.0
1996	1,197,797	15.8	65.0	-0.3
1997	1,271,453	15.5	67.7	0.8
1998	1,397,052	15.6	70.1	1.1
1999	1,355,062	14.3	66.1	-0.5
2000	1,929,767	12.8	61.4	0.7
2001	1,257,841	12.7	55.4	-1.0
2002	1,225,601	11.8	55.5	-0.5
2003	1,252,766	11.7	55.0	0.8
2004	1,387,300	12.2	60.3	1.7
2005	1,567,396	13.4	66.8	3.9
2006	1,600,804	13.1	70.3	0.5
2007	1,733,895	13.4	73.6	1.5
2008	1,760,438	13.9	73.0	0.7
2009	1,530,282	12.3	55.5	-11.9
2010	1,622,244	11.9	61.0	0.7

資料來源：財政部，2012。《100 年財政統計年報》，財政部網站，

<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=9564&CtNode=132&mp=62>，2013/06/02。



參、租稅漏洞

財政收入是政府支應各項建設支出的主要來源，故有財政為庶政之母的說法。當財政負擔過重，且無法承擔財政赤字，明顯地發出需要更多財政資源的信號時，此時新稅的通過是最容易的(Thirsk, 2001:38)。在財政赤字問題逐年趨於嚴重的情況下，稅制必須要進行改革的氛圍正在醞釀著。收入面的嚴重不足，促使著提高租稅比重的呼聲出現。但提高租稅的主張之後，接下來要問的是：要加誰的稅？儘管對於公眾或政治人物而言，具體的期望內容尚未清晰明白，不過貧富差距的擴大，新增加的租稅負擔落於中低收入者並不會在選項當中，讓稅制負擔變的更加公平是眾所肯定的。

在財政赤字與貧富不均這兩股力量的交互夾擊之下，問題箭靶瞄準各項租稅減免優惠所造成的稅收漏洞。財政赤字的主要產生原因來自稅收不足，而稅收不足很大一塊是來自於租稅優惠所造成的稅收損失，若同時某一項租稅優惠下的受益者為社會上的高收入者，取消此種租稅優惠的呼聲會更具有正當性，更能引起社會的共鳴，因為如此一來，不僅可以滿足稅收收入水準的期待，也可透過租稅的所得重分配功能縮短貧富差距，並消弭對租稅公平性產生的質疑。此外，租稅優惠造成對於同等事物卻不同對待的不公平印象，在最極端的情況下，此種租稅優惠所衍生的課稅不公甚至會強化納稅人的抗稅或是逃稅誘因，使得課稅成本大幅度的提高，而取消租稅優惠有助減緩此一反向壓力。

事實上，自 2000 年開始，富人稅一直是備受注目的課題。富人稅的典型是資本利得稅，而資本利得稅中，最典型又具有非社會改造而係不勞而獲者，就是證券交易所得以及土地交易所得兩種。王盛賢(2003：15)尤其指出證券市場的產生與存在，是資本證券化以方便集資的重要方法，但資本的漲價已不是由市場法則所左右，而是操縱壟斷伎倆的結果，散戶常常血本無歸，而大戶所賺取的財富不必

列入所得課稅，是典型的放縱富人，也是造成貧富差距懸殊的原因。錢滾錢的證券交易所免稅，而以勞力賺取的薪資所得卻成為綜合所得稅之最大稅基的情形不斷被提出檢討，證所稅停徵被指稱是最大的稅基漏洞，也拉大貧富差距，是造成租稅負擔不公的始作俑者。³¹

在台灣，股票收入占金字塔頂端富有者的所得大宗，卻占廣大中低收入者的收入來源比例甚低；薪資收入占高所得者的所得比例甚低，卻是為眾多中低收入者的主要收入來源。對薪資所得進行課稅，而不對股票所得課稅，除了有稅基流失的疑慮，更凸顯了租稅負擔不均與稽徵效率的問題。

財政部財稅資料中心的 98 年綜合所得稅資料顯示(如表 4-7 所示)，所得淨額在 1000 萬元以上者為 5787 戶，遠低於所得淨額在 218 萬元以下的戶數(5245555 戶)。而這群所得淨額在 1000 萬元以上者的主要收入為股利所得，占其所得的 63.22%，薪資所得比重僅占 22.79%；而所得淨額在 218 萬元以下者的主要收入為薪資所得(大約占八成)，顯示薪資所得者大部分為中低所得，而富人會有較高的非薪資來源所得。若再進一步考慮目前免稅的證券交易所所得，則各類所得的比例差距應更為嚴重。高收入者的主要收入來源為薪資所得與股利所得，與股利所得緊密相關的證所稅卻停徵，形同給予收入較高者租稅優惠，而中低收入者卻無此優惠。

另外，98 年綜合所得稅資料也顯示了目前薪資所得占綜合所得稅的 74.91%，顯示綜所稅七成以上都是薪資所得者在負擔，稅賦集中於薪資所得者，其他所得所占比例偏低。在勞動市場中，勞動者透過腦力與體力的勞動，付出辛苦與汗水，獲得相應的所得，而這些所得均要課稅。在證券市場上，投資者以資本進入股市，

31所以在財稅界常常引用一個著名的例子來說明證所稅停徵的不合理。曾有投資人因為出售股票所得高達 40 餘億元，結果只需繳納 1 千多萬元的證交稅，證券交易所一毛錢都不需繳納，凸顯稅制負擔不公的問題。

在一定風險下，透過股票買賣來賺取價差所得，但卻不用課稅。在證券市場上，投資人雖然承擔較大的風險，但是伴隨而來也是較為豐厚的報酬；在勞動市場上的工作者，在付出勞力心力，賺取相應所得的同時，並非無承擔風險，同樣也承擔著各式各樣的風險，包括失業、職業傷害等。就這個觀點來看，台灣的稅收結構由受薪階級承擔所得稅當中的 74.91%，但是股票交易的資本利得稅卻不用繳納，一直是受薪階級的不平之鳴的聲討對象。

表 4-7: 98 年財政部財稅資料中心的綜合所得稅資料

所得淨額級距(萬元)	納稅單位(戶)	薪資所得(%)	股利所得(%)
0	2221421	77.54	5.16
0-41	2050579	83.02	4.98
41-109	734978	79.26	7.96
109-218	238577	72.77	12.34
218-409	73951	63.39	18.65
409-500	9988	55.91	24.96
500-1000	14037	47.54	32.63
1000 以上	5787	22.79	63.22
合計	5349318	74.91	10.80

資料來源：財政部財稅資料中心的 98 年綜合所得稅資料。

甚至，停徵證所稅等同於開闢一條光明正大的避稅管道，使得稽徵效率不彰。證所稅停徵產生幾個問題，包括：企圖避稅者會把利息所得改成證券交易所所得(如零息債券折價發行)、薪資變成證券交易所所得(如員工分紅配股)、土地交易變為證券交易所所得(如資產證券化)。而且到了 1998 年，台灣的「所得稅法」改制為兩稅合一制，公司保留盈餘依法加徵 10%營所稅，且不能扣抵股東個人綜所稅，但公司分配盈餘與股東，股東須納個人綜合所得稅。反觀個人證券交易所所得稅仍維持停徵，在此制度之下，股東為了節稅之便，公司股票大多由個人名義持有，結果

提供納稅義務人規避租稅的操作空間。因此，證所稅停徵會造成很多租稅的規避和逃漏，不僅衍生的租稅公平性問題，也使稽徵效率不佳，稽徵機關的稽查工作不易。



肆、小結：稅制問題的凸顯

透過各種長期時間序列整體數值的變化，為整體財政狀況和社會財富分配的趨勢演變走向，以及波動幅度提供線索，促使決策者與民眾普遍感覺到國家的稅制存在許多缺失，察覺一些與稅制有關的問題解決迫在眉睫。在財政赤字、貧富差距的一連串的數據變化中，細微變化的累加最終會釀成一個使人相信是嚴重的問題。過去賦稅體制經歷過多次改革，政府不斷以租稅優惠作為刺激經濟成長的手段，然而一方面隨著社會貧富差距越來越大，民眾要求縮小貧富差距，另一方面又同時面臨因不斷削減稅基而伴隨而來的龐大赤字，在這種賦稅矛盾的雙重壓力下，取消各項租稅優惠成了優先考量。

然而就過往證所稅的實施經驗，不僅稽徵技術難以克服，更還有與股票市場的不解之緣，敏感的政治神經使得執政當局不敢跨越雷池一步，證所稅自始沒有被決策系統正式納入考量。隨著問題流中的問題不斷被凸顯，接著在下一節要探討的是政治流當中產生何種變化，使得證所稅搖身一變，躍進眾所注目的政府議程。

第二節 政治流分析

當貧富差距擴大之際，租稅優惠僅是由一小群公共敵人所享有，而這群公共敵人具有超乎一般水準的財富與能力，此時將會大大凝聚支持該稅制改革議題的

正向能量，因為社會大眾找到斥責標的對象，可以將其憤怒投注到這一小群的極端分子，一來對這群公共敵人施加改變的確有助於紓緩問題的嚴重性，再者對於廣大群眾本身而言，則無須另外承擔改變自身行為的成本(Downs, 1972:41)。

事實上，富人繳稅過低，已引起全球高度關注。有美國股神之稱的巴菲特(Warren Buffett)，是《富比世》(Forbes)2011 年全球排名第三的富豪，但他適用的稅率只有 17%，而他秘書的稅率卻逾三成。為縮小貧富差距，美國總統歐巴馬(Barack Obama)亦提出，提高年收入超過一百萬美元的富人稅率，被稱為「巴菲特稅」。³²這波對於富人課稅的風暴亦延燒到台灣。2005 年底所通過的最低稅負制的助力來源之一，正是因為財政部在當時公布，台灣有八位所得上億，卻不用繳稅的富人，引起各界譁然下而醞釀通過的政治氛圍。³³

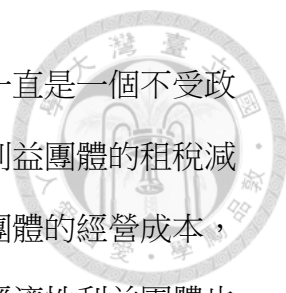
當指標數據顯示財政赤字、貧富差距擴大與證所稅停徵所造成的租稅漏洞的問題情勢惡化，問題流中的問題逐漸浮上檯面，就對推動證所稅的政治流作好了準備，接下來的關鍵焦點是政治流是如何運作的，以下將以 2012 年總統大選前後作為中心，分析利益團體運作以及關鍵人事變動對於證所稅政策形成的影響。

壹、利益團體運作：稅改聯盟的倡導

租稅政策對於政治人物來說是一項吃力不討好的議題，政治人物幾乎沒有辦法從租稅政策領域當中獲得太多的政治利益，尤其政府的加稅措施無疑是赤裸裸地將成本利益分配關係攤在檯面上。所得稅這種分配性政策，即便是對多數有人有益，由於受益的方式較為間接且輕微，政治人物所能獲得正面政治支持有限，然而直接承擔成本的被課稅者，反彈力道卻是相當激烈，會竭盡所能地阻礙干預

³²賴寧寧，2012，〈曾巨威：不動產實價課稅 馬上可以做〉，商業周刊，3/5，1267 期，P.058

³³稅改聯盟發言人簡錫堉受訪時提到「林全在當部長的時候，我們要求他公布。結果有錢前 40 名，有 8 個人一毛不繳，17 個人才繳 1%，但他們合法不用繳。消息一公布，全民譁然。」



租稅立法，或對倡議增稅者進行各種政治報復，這都使得增稅一直是一個不受政治人物歡迎的議題。相較高度政治敏感的增稅議題，圖利特定利益團體的租稅減免措施卻是大行其道。各種租稅優惠可以大幅降低經濟性利益團體的經營成本，這使得經濟性利益團體有強烈誘因主動爭取各種租稅優惠，而經濟性利益團體也通常可以成功地爭取更多租稅減免的優惠空間。因為租稅政策充斥著經濟與租稅專業術語，在高度技術性、專業性外表包裝下，配合相對隱匿的租稅政策制定過程，各種租稅優惠就藏匿在一條條稅法條文之中(McQuaig, 1987)。

然而 Mucciaroni(1990)觀察到在 80 年代間，許多國家的租稅優惠措施卻被取消了，取而代之的是追求更公平的稅制體系。各國陸續付諸實行的一系列稅制改革措施，似乎違反上述租稅政策的政治邏輯。對此，Mucciaroni(1990)認為這個現象背後，說明公益性稅改團體的逐漸壯大，打破經濟性利益團體壟斷租稅領域的情勢。在稅制改革的過程中，主張更公平稅制，試圖取消不合時宜租稅減免措施的公益性利益團體影響力正在擴張，其迫切要求檢討租稅漏洞，健全稅制，對租稅改革形成一股推力。不可否認地，公益性的稅改團體不論是在組織規模或是經濟實力方面都無法與經濟性利益團體相提並論，但利益團體的影響力來源是多元的，並非僅取決於組織大小或是資金多寡。Rubin(2000:72)認為小而窮的公益性稅改團體，有時以各種能夠引起媒體與決策者注意的調查研究以及象徵性故事，將會比資金規模雄厚的利益團體對租稅政策發揮更大的影響力。

自 90 年代開始，台灣的稅制措施主要依循租稅領域的政治邏輯，各種租稅減稅的優惠措施一直是政府施政的主軸，加稅則是政治上的禁忌議題(黃崇憲, 2005)。我國租稅政策常居於獎勵投資與儲蓄、研發與培訓、環境與資源、企業合理化、中小企業、科技事業等各項政策性目的，給予稅捐減免，在租稅減免主導之下，取消稅捐減免的措施可謂鳳毛麟角(黃建興, 2003)。然而自 2003 年泛紫聯盟成立

後，開始突破封閉的租稅政策領域，企圖讓租稅議題的討論不再隔絕於公眾討論空間之外。



泛紫聯盟又名公平正義聯盟，是由台灣社會福利、社會運動團體等九大團體所構成的一個集合，³⁴除了表達對基本人權的宣示外，其議論重心放在推動國家稅賦改革，以追求健全公平的賦稅體制。泛紫聯盟是台灣第一個以關心稅制制度為核心目標的民間團體，不僅在實務上成功地堆動了最低稅負制，也打開台灣社會對於稅制議題的討論空間，提升民眾對於自身權益的追求(陳書芳，2009：4)。為了喚起民眾對於租稅議題的政治覺醒，泛紫聯盟所採取的策略是以「公平正義」作為認知架構，以「受薪階層」作為訴求對象，多次強調眾多不合理的減稅是國債債台高築的主因，而富人有多種避稅方式，租稅負擔比例極少，國家稅收重擔落在廣大的受薪階級身上，藉此號召受薪階級的共鳴。

稅改聯盟對於稅制改革的一系列努力，確實產生了相當程度的政治效果，不僅提供財政部進行稅改的民意支持與稅改修辭，也讓近 20 年來被視為是政治禁忌的加稅議題浮出檯面，使得立法院在 2005 年底終於通過了「所得基本稅額條例」，以課徵「最低稅負」的治標方式，彌補高所得個人與企業因享有過多的租稅優惠而有稅賦過低的弊端(蔡宜縉，2008：137-138)。不過其後泛紫聯盟在 2006 年 6 月因為運動策略以及團體轉型問題而於 2006 年退場，解散後由公平稅制改革聯盟(以下簡稱稅改聯盟)繼承其理念。

資本利得稅一直是泛紫聯盟以及其後的稅改聯盟所積極倡導的議題，但如前所述，資本利得稅爭議性太高，尤其每次談到證所稅，隔日的股市表現都讓政治

³⁴九大團體為：中華民國殘障聯盟、中華民國全國教師會、中華民國老人福利推動聯盟、中華民國智障者家長總會、婦女新知基金會、伊甸社會福利基金會、台灣勞工陣線、中華民國銀行員工會全國聯合會（2011 年 10 月更名為全國金融業工會聯合總會）、台灣促進和平文教基金會；同年，中華民國全國產業總工會加入泛紫聯盟。此後，民間司法改革基金會與中華民國教育改革協會也加入泛紫聯盟。

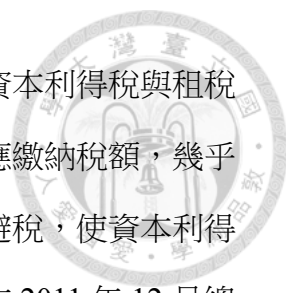
人物繃緊神經，高度警戒地保守回應，稅改聯盟想要引起社會關注資本利得稅議題，卻一直苦無適當的時機點，僅能伺機而動，等待適當的政治氛圍。到了 2012 年總統大選前夕，兩位總統候選人不約而同的以租稅公平作為競選政見，這就給了一直以來積極企圖推動資本利得稅的稅改聯盟一個千載難逢的機會。

總統馬英九為了能在 2012 年總統大選獲得連任，提出「黃金十年 國家願景」作為未來施政基本藍圖，其中主要政見之一，即是主張社會公平正義施政理念，承諾「政府將改善所得分配，縮減貧富差距」，並將租稅議題視為重要政見，強調勝選之後將「持續推動租稅改革，擴大稅基、提升租稅效率，減輕中低所得者及薪資所得者租稅負擔，並提升高所得者租稅負擔，以強化租稅移轉效果」。³⁵在馬英九率先拋出租稅議題後，稅改聯盟是此時的政策企業家，該聯盟深諳在選舉前夕是推動偏好政策的重要時刻，該時期提供較為開放的議題參與空間，因此稅改聯盟先後走訪兩位總統候選人，爭取兩位總統候選人的支持。

所以在 2012 年總統大選之前，我成立一個反貧困聯盟，我們就去拜訪馬英九與蔡英文…我也有跟馬英九與蔡英文談，要他們承諾當選之後一定要推動(資本利得稅)(簡錫堃訪談記錄 A)。

長期的社會運動經驗讓稅改聯盟知道，社會議題政治化是掌握議題主導權的關鍵。尤其選舉在即的台灣社會，籠罩於高度緊張且敏銳的政治氛圍當中，對於所有的參選人，特別是尋求連任的候選人，任何的議題都無法閃躲，必須積極面對，挾著扭曲的媒體生態，具有龐大且不可迴避的壓力(陳書芳，2009：44)。在這個政治訊息極度敏感的時機點上，由於稅制的高度專業性，稅改聯盟延續泛紫聯

35經濟建設委員會，2012，《黃金十年 國家願景計畫》(院核定)，經濟建設委員會網站，<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0017246#b01>，2013/04/26。



盟訴諸受薪階級的動員方式，將資本利得稅議題政治化，連結資本利得稅與租稅公平，透過言簡意賅的方式說明受薪階級每個月從薪水中扣除應繳納稅額，幾乎沒有逃漏稅的空間，但擁有高資產的資本家卻有許多管道可以避稅，使資本利得稅的課徵具有高度正當性，迫使候選人不得不回應該項議題。在 2011 年 12 月總統大選辯論會上，稅改聯盟緊盯馬英九以及蔡英文兩位總統候選人對於資本利得課稅的看法，獲得兩位總統候選人的初步承諾。


總統政見辯論的時候，我就問馬英九與蔡英文對資本利得課稅的看法，他們多有明確提到資本利得課稅對於台灣的租稅公平的落實是很重要的，也有口頭承諾(簡錫堦訪談記錄 A)。

2012 年 1 月 14 日，國民黨馬英九連任當選中華民國第十三任總統。馬英九總統獲得 689 萬票、51%得票率，擊敗民進黨的勁敵蔡英文(600 萬票，得票率 45%)。而且在這次選舉當中，在立法院 113 總席次當中國民黨取得 64 席，成為立法院多數黨，³⁶國民黨具有行政與立法部門多數的優勢。這對關注證所稅議題者來說，無疑是不可多得的良好政治時機。因為就美國兩次重大租稅改革的經驗來看，Schick(2007:190)指出柯林頓(Clinton)政府 1993 年能夠成功增稅是因為在國會兩院都取得民主黨多數，小布希(Bush)政府 2001 年能夠成功地減稅是因為他在兩院內都擁有共和黨多數，過往的歷史顯示一黨同時控制行政部門與立法部門的情勢會為爭議性租稅法案開創新局。

貳、總統大選的結果

總統大選的結果對於一項新政策的形成特別重要，原因在於總統大選期間，

36第八屆立法院的總席次，除了 73 席單一選區，尚有 6 席原住民、及 34 席全國不分區，共計 113 席。執政的國民黨取得過半數的 64 席，最大在野黨民進黨 40 席，台聯與親民黨各 3 席，無黨團結聯盟 2 席，無黨籍 1 席。



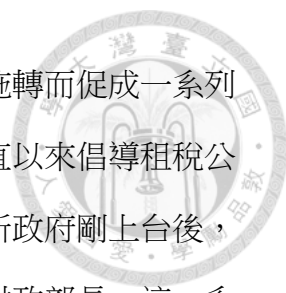
總統候選人會就許多政策看法提出一系列政策行動承諾。雖然這些政策行動承諾可能僅僅是一般性、原則性與理想性的議題，還沒有具體的實施內容，然而一旦執政當局上台，這些政策行動承諾就可能會影響新一屆執政當局的議程。顯然地，總統大選的政策行動承諾並不會自動的轉換成實質的公共政策，至少有三個因素存在去使得這些政策行動承諾兌現(Kingdon, 2003:62-64)。

第一個因素是執政者對於某項政策的堅定信仰程度。總統大選所提出來的一系列行動承諾代表的是執政當局堅信的施政藍圖，候選人本身企求透過實現這些承諾的施政目標，來達成未來的理想狀態。

接著是執政者對於政見兌現的重視程度。在公共選擇的觀點之下，候選人與選民之間存在一種政治商業交易關係，選民扮演在政治市場上的需求端，選民手中的選票被比擬為購買公共服務產品的金錢媒介，候選人則是在政治市場上的供給端，其政見則是被視為提供一定數量與品質的公共服務的未來支票。一旦選民使用選票來支持定候選人使其獲得勝選，這種交易關係就成立了，候選人理當應依照當初政治交易契約，兌現約定的政見來回報選民。

最後一個因素則是積極參與者對於決策者的影響。在選舉政見的交易關係中，若候選人沒有在任期內進一步實現諾言，違反當初與選民約定的政治交易契約，那麼他可能將承受毀約所帶來的政治代價。特別是在競選期間所建立的支持性聯盟，會特別關注某些層面的政策行動承諾，如果候選人在任期內都沒有履行政策承諾，那麼在下次選舉中該名總統候選人的聲譽將會因政見跳票而有所損傷。

總統政見並不會自動的落實，總統候選人當選後，是否兌現當初政策承諾行動，成為政府首要處理課題，除了積極政策企業家的倡導，總統本身對於某項政策的堅定信仰程度，更是不可或缺。在 2008 年馬英九總統第一任時，甫剛上台即成立行政院賦稅改革委員會，進行稅制合理化的準備工作，然而適逢全球金融海



嘯，在缺乏有效經濟環境的支撐下，原本稅制合理化的各種措施轉而促成一系列的減稅方案。然而，當馬英九尋求第二任連任之際，先是將一直以來倡導租稅公平正義，具鮮明立場的曾巨威列為國民黨不分區立委，接著在新政府剛上台後，又多次在公開場合不斷提到稅制合理化的迫切性，並任命新任財政部長，這一系列作為都可見到執政當局實現稅制合理化政見的企圖，總統本身顯然對於證所稅這項議題青睞有加。

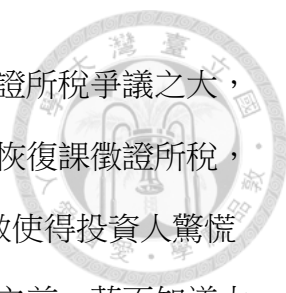
參、關鍵人事變動

總統大選結果促成新政府上台，帶來新的人事變動，而新上任的政府官員面孔往往就意味著新作為。在馬英九 2012 年 1 月當選總統之後，任命新任的財政部長劉憶如進行稅制合理化的工作。新上任的劉憶如部長雖然不是以一個稅制專家著稱，但也不是財政新兵，對財政改革、稅制改革並不陌生，甚至可謂老將。劉憶如過去第五、六屆立法委員任內都在財政委員會，對財稅、稅制議題多所研究，包括國家十年財政平衡、個人最低稅負制條例皆多所著墨。³⁷在藍綠兩黨分別執政時期，政府曾先後成立財政及賦稅改革的臨時性組織，推展全面性的財政改革工程，而劉憶如也都以諮詢委員身分參與。³⁸因此外界對於新任財政劉憶如如何實踐馬英九的稅制合理化的改革工作有高度期待。

基於正式的法定職權地位，財政部長劉憶如絕對是推動證所稅的重要政策企業家。雖然在 2 月初面對外界是否課徵證所稅的疑慮，財政部長劉憶如堅決否認課徵證所稅，但在行政院長陳冲先後於 2 月 10 日以及 2 月 15 日發表對證所稅議題的談話，馬英九總統也多次對外主張落實量能課稅的言論後，股票市場亦無太大變動，劉憶如態度從原本堅決否定的態度轉為中立態度，表示不排除課徵證所

37蔡佩芳，2012，〈陳冲：內閣面孔若很新 大家也會不放心〉，1/30，/聯合晚報，A3 版。

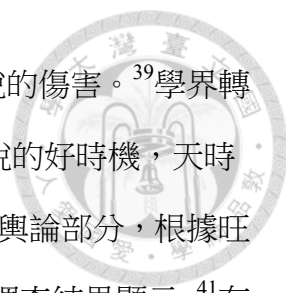
38社論，2012，〈新財長要把握財政改革契機〉，1/31，經濟日報，A2 版。



稅的討論。劉憶如態度上的轉變，就可以就政治策略考量來解讀。證所稅爭議之大，政壇皆知，尤其過往財政部在 1988 年 9 月 24 日突如其來地宣佈恢復課徵證所稅，並沒有事先放出試探性的政治氣球，也未事先進行雙向溝通，致使得投資人驚慌失措，造成股票市場重挫 19 天。事實上，當決策者在決定政策之前，若不知道大眾對於一項公共政策的反應為何，常會使用試探政治反應(Testing political reactions)的技巧，也就是先放出試探氣球，讓媒體初步報導，觀察社會大眾的反應，如果有負面的反應，則可選擇另一個方案或是修正原本方案，並否認先前所試探的方案(Narayanan and Fahey, 1982)。鑒於過往 924 事件的背後起因之一就是並未使用試探政策風向的政治性技巧，當行政當局考慮課徵證所稅，透過媒體初步揭露消息來試探大眾反應是很有價值的政治策略。

…因為這是很敏感的，資本利得稅會涉及到證所稅，外界開始揣測是不是要課證所稅。劉憶如一開始出來澄清，最初立場是會討論資本利得稅，但不會課徵證所稅。而真正的醞釀是在陳冲。劉憶如剛說完，陳冲二月中接受我家媒體採訪(聯合報)，他說課證所稅至少存在著五種方案。所以那時候的定調，讓人感覺，證所稅是有可能會開徵的。所以真正的引爆點是這樣子來的。所以之後媒體開始寫，開始問，到底有沒有這回事。再加上那個時候，那時候財委會快要開議了。那財委會立委在質詢的時候，都會根據報紙雜誌來質詢，早上看完報紙，從報紙當中去尋找關注的議題來質詢。這時候議題就很容易被炒起來。現場記者就會依照立委的質詢與部長的回答去形成一項議題(聯合報記者訪談記錄 B)。

在媒體推波助瀾下，幾位財稅知名的公眾人物也在此時紛紛表態支持證所稅。監察院長王建煊、元大金控董事長顏慶章，前財政部長李述德，均也在此時公開表示贊成課徵證所稅，連台灣證券交易所董事長薛琦也認為，就各國立法例來看，



全世界只有中國、台灣沒課證所稅，投資人不必過度放大證所稅的傷害。³⁹學界轉任國民黨不分區立委的曾巨威委員更表示現在是課徵資本利得稅的好時機，天時地利人和，證所稅是一個可以重新思考的改革選項。⁴⁰而在民眾輿論部分，根據旺旺中時民調中心於2012年3月9日針對證所稅議題所作的民意調查結果顯示，⁴¹有26%的人非常贊成股票交易賺錢要課稅，37%的人表示還算贊成，合計有63%的人認同課徵證所稅。持反對看法者，也有21%。進一步分析，有股票交易經驗者68%的人力挺證所稅，27%的人表示反對；沒有買賣過股票者60%表示支持，17%不表接受。至於證所稅的課徵方式，有68%的人贊成超過一定的交易額或獲利才課徵。


隨著證所稅議題逐漸受到公眾注目，並受到輿論的肯定，而股票市場不若以往的相應下跌，整體股市表示無太大起伏，這些訊號都顯示出良好的政治氛圍，指引執政當局下一步的行動。決定課徵證所稅的關鍵主導權是落於3月15日成立的行政院財政健全小組，在此之前劉憶如應得到決策高層的認可，才會開始積極推動證所稅。曾參加財政健全小組的簡錫堉在接受訪談時說道「他(劉憶如)找我談的時候。他說這是他當財政部長最想推的議題，而且也是目前執政(目前高層)主要想推的改革方案…所以他邀請我加入他的財政健全小組…。」

政策企業家要推動其所偏好的政策，除了要具備地位之外，更要使用策略。雖然表面上課徵證所稅的政策決議並非由財政部所決定，而是財政健全小組將證所稅列為第一優先改革的稅制項目後才確立的。但財政部長劉憶如身兼財政小組

39賴寧寧，2012，〈曾巨威：不動產實價課稅 馬上可以做〉，商業周刊，3/5，1267期，P.058。

40賴寧寧，2012，〈財長劉憶如：課徵證所稅 稅收立刻少一千二百億〉，商業周刊，3/5，1267期，P.052。

41本次調查於2012年3月9日晚間進行，以台灣地區住宅電話簿為抽樣清冊，再用抽出電話號碼的尾二數進行隨機取號。共成功訪問713位成年民眾，拒訪率為22%。訪問結果經過加權處理，在95%信心水準下，抽樣誤差為正負3.7%。



召集人，也是小組靈魂人物。從組織運作方式、成員名單挑選、議題範圍大小，都由財政部長一手運籌帷幄，這就保留很大的議題選擇權給財政部長。換言之，財政健全小組應是財政部長推動證所稅的一個策略性手段。財政健全小組由 16 位專家學者、政府官員以及民間代表所構成，只要事先掌握與會者的動向，則稅改議題的選擇上很大程度是既定的。透過與財政健全小組進行稅制結盟，財政部不再是單打獨鬥，如果能獲得專家學者的多數認可背書，財政部的政策行動正當性將獲得強化。簡錫堉就指出「她(劉憶如)是希望財政健全小組的委員背書。因為她想推，但是如果我們投票投出來不是第一個，她就不能擺在第一位了，擺在最優先」，接著又提到「…她邀請我加入她的財政健全小組，我說你(劉憶如)還要再找王榮璋，你看十個人當中，我們社會團體兩位，官員三四位，再找學者五六位，這樣才夠…。」

最後財政健全小組的投票結果是以十票多數決通過將資本利得列為優先改革項目。而雖然資本利得稅包括證券及土地交易所得，但證券交易所稅之所以優先於不動產交易增值稅的原因，是因為當實價登錄尚未施行，所以財政部長劉憶如認為等到 2012 年 7 月上路之後再進行討論，當務之急是先處理證所稅議題。⁴²如表 4-8 所示，當 3 月 28 日財政健全小組將證所稅列為優先改革項目後，股票市場一改之前的風平浪靜，股價指數從 3 月 28 日的 8038 點開始一路下滑，到了 4

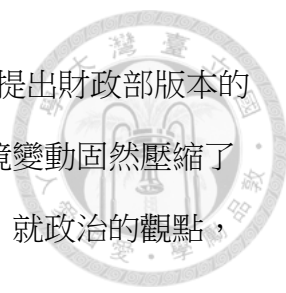
42不動產交易所得的問題主要包括 1.由於房屋稅係以房屋現值為課稅稅基，但過去納稅義務人在房屋建造完成後向主管機關申報房屋現值時，主管機關參照不動產評價委員會評定標準核計房屋現值，往往低於市場價值甚多，課稅稅基過於偏低。2、地價稅稅基之公告地價係由縣市政府的地價評議委員會評議。然依現行規定，地價評議委員會係由議會代表、地方公正人士、農會、縣市長、地政等相關人士組成。現實上的運作結果，其中大多有其個別之政治因素、私利因素或選票因素考量，故對公告地價的調整受到前述因素的影響，其價格偏離市場價格。稅基的調整無法適切的反應真實社會經濟情況，進而影響稅收。3、土地增值稅則以公告現值為課稅稅基，公告現值亦由各縣、市地價評議委員會評議，其組成份子受到當地民意代表或利益團體等之影響，對公告現值的調整幅度亦無法反應適切的經濟狀況，也使得據此課徵的土地增值稅難以落實漲價歸公的理想。此外，公告現值一年僅調整一次，在同一年度內買賣土地者，依現行法律規定，因公告現值相同，致稅基為零而無法對其課徵土地增值（吳豐山、黃煌雄、沈美真、劉玉山、李炳南，2011：4）。

月底，股價指數盤旋在 7500 點上下。面對股票市場變動所帶來的壓力，財政部一改原先預期花上數個月在全省進行謀求共識的分組會議，答覆財委會立委的質詢，財政部長劉憶如承諾在一個月內徵詢各方意見後會盡快提出財政部版本的證所稅方案。

表 4-8: 2012 年 2 月至 4 月的發行量加權股價指數變動情形

日期	股價指數	日期	股價指數	日期	股價指數
02/01	7,549.21	03/01	8,118.34	04/02	7,862.90
02/02	7,652.46	03/02	8,144.04	04/03	7,760.85
02/03	7,674.99	03/03	8,114.44	04/05	7,639.82
02/04	7,741.24	03/05	8,004.74	04/06	7,706.26
02/06	7,687.98	03/06	7,937.97	04/09	7,600.87
02/07	7,707.44	03/07	7,903.08	04/10	7,640.68
02/08	7,869.91	03/08	7,984.56	04/11	7,656.67
02/09	7,910.78	03/09	8,016.01	04/12	7,662.92
02/10	7,862.27	03/12	7,927.55	04/13	7,788.27
02/13	7,912.91	03/13	8,031.51	04/16	7,729.86
02/14	7,884.08	03/14	8,125.26	04/17	7,585.87
02/15	8,005.24	03/15	8,121.62	04/18	7,605.00
02/16	7,869.70	03/16	8,054.94	04/19	7,622.69
02/17	7,894.36	03/19	8,043.92	04/20	7,507.15
02/20	7,954.82	03/20	7,972.70	04/23	7,481.09
02/21	7,921.50	03/21	7,981.94	04/24	7,498.84
02/22	8,001.68	03/22	8,059.94	04/25	7,563.18
02/23	7,937.30	03/23	8,076.61	04/26	7,521.35
02/24	7,959.34	03/26	7,967.62	04/27	7,480.50
02/29	8,121.44	03/27	8,029.46	04/30	7,501.72
		03/28	8,038.07		
		03/29	7,872.66		
		03/30	7,933.00		

資料來源：台灣證券交易所，2012，《股價指數月報》，台灣證券交易所網站，
http://www.twse.com.tw/ch/statistics/statistics_list.php?tm=01&stm=002，2013/06/02。



證所稅如此爭議性的法案，劉憶如快馬加鞭地在 4 月 12 日提出財政部版本的證所稅方案，其實是具有經濟與政治的雙重考量。外在經濟環境變動固然壓縮了決策時間，但也顯示了有利政策通過的時機是稍縱即逝的機會。就政治的觀點，有三個戰略性考量也使得財政部加速提出偏好的政策方案。

首先，大選結束後，勝選的一方無論勝利的優勢如何薄弱，總會有一番新的作為來與過去政府作區隔，帶來一番新的氣象。所以總統大選的結果意味著對特定政策方向的授權。這些新的作為並非無中生有，具體行動作為往往主要來自於選舉前承諾的政策宣示(Zahariadis, 1999)。新任政府可以宣稱推行新的稅制改革，是來自於人民的同意與支持，即使政策宣示的具體實踐仍然不清楚，沒有真正對應的問題，或也無法解決實際的問題，新任總統的多數民意基礎仍然是一種強而有力的政治武器，提供一定的民意基礎。

其次，對於政治人物來說，增稅是一個吃力不討好的政策議題，然而又不可能完全迴避，因此就選票考量，政治人物會配合選舉周期，選擇先苦後甘的倒吃甘蔗作法，形成了政治商業循環(political business cycle)。如果執政黨相信有增稅的必要，一般而言會在任期之初推出新的稅制政策，如此一來，增稅所帶來的痛苦與負面印象，會隨著時間而逐漸被稀釋，選民比較不會因此「報復」候選人，而衝擊到下一次選舉。更何況，在現任者任期的最後，政府傾向增加公共支出，透過財政或貨幣政策的運用來製造多頭行情，嘉惠眾多選民，加深選民對於現任政府的正面記憶，藉以爭取執政(Schneider, 1984)。

最後，新任政府剛上台的時候，通常挾帶著選民對期的高度期待，享有政治「蜜月期」，新任政府對於政治體系中的其他勢力有著強大的影響力，此時執政當局所擁有的資源都達到頂點，政策制定系統承載量最大，能吸收更多的議程項目。因此新任政府若企圖增稅，任期之初是最有可能對稅制體系進行變革，否則隨著

時間的推移，政治資源不斷流失，改革的時機將不復存在(Bunce, 1981)。

上述這些租稅政治上的戰略考量，說明了要在租稅政策上取得成功，很大一部分是仰賴總統就職後的立即行動，並將大量的時間以及政治資源投注其中，努力爭取多數支持，才能取得租稅改革的勝利。

肆、小結：行政當局注意力集中證所稅

一般來說，大選過後的新政府上台第一年，此時新政府擁有的政治資源最多，也亟欲有所作為，同時距離下次關鍵選舉還有一段期間，使得執政當局能得以短暫地免除短視近利的選票考量，選擇一些具有爭議性的議題。如果大選過後的新政府已經是第二任期，選票極大化的思維可暫時擱置一旁，又占多國會多數，執政當局能擁有更多的自主空間籌碼，比較容易堅持理念，而處於一個有利新稅制推動的環境。

2012 年總統馬英九取得連任，並獲得國會多數席次，為許多爭議性法案的關注創造了機會。由總統馬英九、行政院長陳冲以及財政部長劉憶如這些可見的參與者，一連串大張旗鼓地對外發言與政策行動來看，無疑地標誌著行政當局對於證所稅議題的重視，展現在租稅議題方面投入的聲望與信譽，也暗示著萬一失敗後的政治代價，以及努力成功後的政治收益。這一屆政府選擇將稅制議題擺在最前面，而證所稅是稅制議題的核心重點。在下一節當中，將以證所稅的稅制設計角度切入，釐清證所稅的重要考量以及主要政策選項，探詢政策流是否已經就證所稅的備選方案的重大分歧點達成共識來作說明。

第三節 政策流分析



在 Downs(1972:40-41)議題關注周期(issue-attention cycle)的概念中，一項議題有其生命周期，在議題發展初期可以迅速的激起社會大眾對於該議題討論的興趣，但隨著公眾與決策者意識到解決問題的成本過高，解決問題的對策可能是徒勞無功之舉，自然而然地該議題會逐漸淡出公共政策的制定舞台。然而，雖然一項議題會因為解決問題的財政成本以及社會成本過高，而逐漸淡出公眾視線焦點，但在議題高漲階段，為了解決該項問題，新建制的單位、計畫和政策可能已經創設了。雖然在後續公眾注意力已經轉向其他議題，但這些建制單位、計畫與政策可能會持續存在，並持續發揮影響力。因此 Baumgartner 和 Jones(1993:87-89)，認為公眾注意的動力結果不應該被簡化為正式的實質性政策產出。如果將觀察時序拉長，雖然在政治舞台上，一項議題在吸引公眾關注之後，會隨著公眾熱情浪潮而退卻，但政府相關的政策行動卻不會因此而消失，許多企圖改善現況的措施已悄然啟動，某些組織與計畫開始被創建、重組或廢止，並試圖使用多種方式來處理該問題，為未來的解決方案留下一線曙光。

過去證所稅數度登上大眾關注的焦點舞台，一再進出政府決策系統，也產了一連串的后續效應，不僅孕育出許多學者對於該項政策的倡導，亦催生出眾多備選方案。在證所稅議題潛沉的期間，證所稅議題的爭論並沒有隨著公眾注意力遠離而消失，來自租稅、經濟、會計與法律領域的政策分析師和活動家一直都在開發與完善各種思想，對於證所稅是否要課稅，以及如何課徵等問題項目持續地進行思想上的辯論、說服與傳播。為了因應各種租稅優惠所衍生的稅收損失與租稅不公問題，政府也分別於 2001 年以及 2008 年，對整體稅制進行檢討與建議。⁴³與

⁴³我國自 1968 年來共進行過四次大規模之稅制改革。1968 年進行首次稅制改革，奠定了現行租稅

證所稅最直接相關，最具代表性的是馬英九總統在 2008 年就職後，為實現稅制改革的競選承諾，於 2008 年 6 月 30 日成立的賦稅改革委員會，對於攸關股市投資人的資本利得稅是否開徵進行專案研究。雖然該項研究進行了數次的專家會談，最後也提出數種課徵證所稅的建議方案，不過在 2008 年 12 月「行政院賦稅改革委員會」會議結束後，財政部於 2009 年提出中長期財政健全方案，仍將證所稅列為長期的改革目標。⁴⁴

在證所稅的政策流中，各種思想的軟化工作正不斷進行著，企圖鬆動受慣性制約、傾向保守、抗拒變革而趨向僵化的政策社群，使得某種思想能夠產生翻轉效應，讓政策社群能夠廣泛接受。但這種軟化工作的前置作業需要數十年甚至更

制度架構，其後因時代變遷、財政需求及經濟進程，陸續於 1987 年、2001 年及 2008 年進行三次賦稅改革，就各該期間重要問題進行稅制之調整討論。茲將四次租稅改革簡要內容分述如下（吳豐山、黃煌雄、沈美真、劉玉山、李炳南，2011：35-37；連德宏，2013：157-159）：

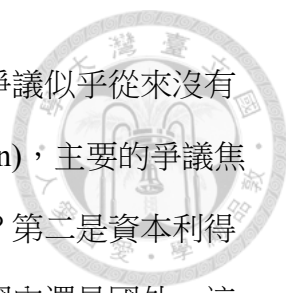
一、第一次稅改(1968 年)：由行政院成立「賦稅改革委員會」，一方面以減少間接稅比重以及獎勵投資條例的租稅減免策略，進一步達成經濟發展目標。另一方面則是因應職業結構從農業轉向工業部門，將大量的「薪資階級」列為新課稅主體，而對所得稅進行改革。

二、第二次稅改(1987 年)：由財政部設立「賦稅改革委員會」，提出的改革方案包括研擬兩稅合一實施計畫、檢討金融保險營業稅制等，主要焦點仍是集中在所得稅。

三、第三次稅改(2001 年)：由行政院成立「財政改革委員會」，規劃改革措施依實施期間分為短、中、長期。主要結論如下：(一)、在稅課收入部分，建議擴大稅基，取消職業別、產業別以及不合時宜的租稅減免，如軍教人員免稅，調整租稅結構；適度調高營業稅稅率，廢除印花稅；取消不合時宜的貨物稅課稅項目；適度調降遺產稅及贈與稅稅率；檢討土地稅課稅方式；並且針對租稅迴避問題，進行檢討，希望使國民租稅負擔率達成合理水準。(二)、在非稅課收入部分，提出建立公用土地為國家整體性資產的觀念，並且設定國有財產未來 5 到 10 年當中，挹注財政收入的具體目標額度；落實使用者、受益者、污染者付費原則；加強非營業基金的運作與管理；加強公營事業民營化，加速處理經營虧損的國營企業；並且合理規範公債發行政策。(三)、在政府支出部分，以控制名目政府支出零成長為基準，落實新增支出必須有新增財源作為同步考量，並且整合現行社會福利支出的給予方式及標準。

四、第四次稅改(2008 年)：行政院賦稅改革委員會延續 2001 年的稅改工程，將稅改分為短（2 年內或不需修法立即可行）、中（2 年至 6 年或需修法配合者）、長期各項措施（6 年以上或以 6 年國家建設發展計畫結束後為起點）。短期措施以取消軍教免稅、調降土增稅最高邊際稅率至 40%，以及改進未分配盈餘計算基準等為主。中期措施以綜所稅改採屬人兼屬地主義、取消保留盈餘加徵 10%、調高營業稅率並調降遺產稅及取消部分銷售稅等配套改革，以及降低土地增稅與提高地價稅之結構比重等為主。長期措施係以資本利得課稅問題以及促產條例 98 年落日後減免稅優惠條文的全面檢討等為主。

44 依據 2008 年行政院賦稅改革委員會「資本利得課稅問題之研究」決議，短期以維持現狀亦即證券交易所得停止課徵所得稅為宜。中長期，自然人暫不考慮恢復課徵證券交易所稅；法人部分可研議是否由其自行選擇拋棄免稅之制度，俟時機成熟後，再逐步適度恢復法人課徵證券交易所稅。



久的時間才能充分準備就緒，政策社群關於證所稅如何課稅的爭議似乎從來沒有停歇過。從租稅學理來看，證券交易所得是資本利得(capital gain)，主要的爭議焦點圍繞在兩點上面，第一是資本利得是否與一般所得等同視之？第二是資本利得如何課稅？這兩點不僅是學術上，也是實務上的爭議，不管是國內還是國外，這些爭議都從來沒有停歇過。

壹、證券交易所得是否與一般所得等同視之

證券交易所得本質上被視為是一種資本利得。所謂資本利得是指非經常性買進或賣出的資本資產(capital assets)，因銷售或交換所產生的增值收益而言。由於資本利得的發生，通常具有不確定性與不連續性，並非一種經常收入，在性質上仍常與一般經常性所得存在諸多差異考量。Otto Eckstein 和 R.A. Musgrave 認為證券交易所得必須要給予特別處理的理由包括以下五點(黃春生，1988：6)：

首先，證券交易所得與其他一般所得不同的點在於，當投資者獲得此項所得時，通常只視為「紙上利潤」(paper profit)，立即又投入其他證券的購買，而不將其併入家庭正常預算中，只視之為資本帳的一部分，作為在投資之用，而不作為消費支出。

其次，一個具有良好機能的現代經濟制度，不能將資本累積門徑完全堵住。較為優惠的資本利得稅率，可視為累進稅制下的一個安全活門，允許個人累積資本，此將有助於新公司的創立與原有公司的擴展，均能從公開市場中競相取得所需資金。換言之，為了維持一個私人資本得以累積的通路，犧牲一點稅制公平性是值得的。

第三，證券交易所得，事實上是承擔風險成功的報酬，如果不允許投資者的淨損失，可以從經常性所得中扣除，則給予較為優惠的租稅處理是正當的。否則，

賺錢要課稅，虧損則不准從其他所得中扣除的規定，有欠合理之處。

第四，股票價格的高漲，通常係來自於公司多年利潤累積的增值反映，在所得稅累進制度之下，多年累積的盈餘一旦實現，必造成鉅額所得，一次適用高額累進稅率，其稅賦必然劇增，此種稅負的急遽效果(bunching effect)，若不予合理調整，亦有失稅賦公平性。

第五，證券交易所的稅賦輕重，將深切影響公共儲蓄，以及那些可供作為資本形成的經濟資源。

主張證券交易所與一般所得性質上不同的理由固然言之成理，然而兩者所得性質有異並不同於宣告著證券交易所不能課稅，而是對證券交易所課徵應該與一般所得的課徵有所不同，這使得爭議焦點從原本戰場移轉到證券交易所如何課稅的戰場上。

貳、證券交易所如何課稅

如何對證券交易所進行課稅更是處於混亂無序的局面。政策原湯中存在著許多證所稅的替選方案，但這些替選方案在許多基本面向上並沒有取得共識，明顯存在一些基本的分歧。理解各種證所稅方案間的競爭，本質上是一個比較的過程。在此採取的方法是，先說明證所稅設計時的五個層面考量，其次說明證所稅課徵的四大途徑，並圍繞在四大課徵途徑上作五個層面上的評析。

一、證所稅的五個考量面向

在政策社群當中的證所稅方案，呈現出四大分歧演進方向，一是提高證交稅、二是納入綜所稅、三是採分離課稅，最後則是納入最低稅負制。這種制度上的分歧，主要來自於對租稅公平、資本市場發展、國際競爭力、財政收入、稽徵成本




的考量不同而衍生。

(一)租稅公平

租稅公平一般分成水平公平(horizontal equity)與垂直公平(vertical equity)兩個層次。水平公平指出同等所得應負擔同等稅額，因此水平公平強調課稅主體的普遍性，租稅課徵應注意其普及性，只要有相同所得者，就不應依地域或身分之不同而有課稅的差別待遇。但是租稅的政策性考量仍使得稅法中存在大量租稅優惠與減免規定，從而破壞水平公平原則。證券交易所得為一種所得，就水平公平原則來說，應如同一般勞動所得進行課稅，此即所謂的「有所得就要課稅」的概念。從進一步從「有所得就要課稅」所衍生的觀念是，有賺錢固然要繳稅，但如果賠錢的話，則是不用繳稅的，甚至還可以虧損還可以扣抵。換句話說，如果證券交易後沒有產生所得，要求繳稅亦不合理。

垂直公平指出不同能力所得應負擔不同等稅額，強調量能原則(ability-pay principle)，量能課稅精神的實踐往往透過具體的稅率來實現。從價稅的稅率可分成單一稅率的比例稅，以及漸進增高的累進稅率。在比例稅之下，雖然納稅義務人的所納稅額有高低之分，但其稅額與完稅價格之比例相同。而累進稅率則可以透過累進稅率級距以及累進幅度，調整不同所得者的租稅負擔比率。因此一般認為相較比例稅，累進稅率是比較符合量能課稅原則(王建煊，2006：29)。因此證所稅若要吻合量能課稅精神，主張所得越高，其稅率也應該越高的累進稅率應是主要選擇。

這裡必須要強調的是租稅公平固然是租稅領域專家學者設計證所稅的重要考量層面，但租稅公平更多時候是一項更高層次的道德價值，具有強烈的政治意涵。租稅公平是一種人人認同之價值，但租稅公平這項主張也存在模糊性，人們對於租稅公平的實質內涵的解讀可以是立場互異。租稅公平至少涉及課稅主體普遍性



以及量能課稅兩項標準，但租稅亦有強烈的政策性，為了達成一些特定的政策目標，會在對於符合某種特定資格者給予租稅優惠，這些特別的例外處理，就擴展了政治議題操弄的空間。換言之，一旦要清楚定義租稅公平概念，試圖明確劃出政策區隔的界線時，處於政治競技場當中的多元行動者將各自運用不同的政策論述作為工具，對政策議題與解決方案進行策略性表述，來維繫並凝聚社會大眾對其理念、目標與利益的支持(Stone, 2002)。


(二)資本市場發展

證所稅是屬於股市投資人的交易成本，投資的交易成本影響著股市參與者的投資意願，進而影響股市資金流動。股票市場為資本市場，為金融體系的重要環節，資金剩餘者可以將多餘資金投入股市進行投資，提高獲利機會；企業家可以透過股票市場籌措所需資金，增加財務運用的彈性，進而提高經營績效，健全的股票市場可以有效分配與運用資金，促使經濟成長(于宗先、王金利，2005)。

開徵證所稅會提高投資人的交易成本，影響投資人的投資意願，投資人可能會為了避免證所稅，而拒絕出售資本資產，降低對股市的參與，這無異是阻礙資金流動性，使股市動能遭受打擊。證所稅對投資人交易成本越低，這代表著則貨幣越可能資本化，不僅能幫助新企業，更能擴大舊有企業。若證所稅對於投資人的交易成本過高，將導致企業取得所需資金的困難增加，增加經營成本，助長借債以及阻礙儲蓄，不僅使企業營運績效不彰，更會阻礙製造財富與就業的機會，進而影響經濟發展(周玉津，1990)。尤其我國散戶投資人占有七成，課稅影響面可能相當廣泛，衝擊力道更大。

(三)國際競爭力

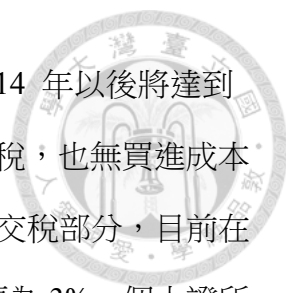
在經濟全球化的時代，一個國家的任何稅制政策，都必須要考量資金的流動



性與國際競爭力。任何一個國家，即使像美國這樣擁有龐大的國內市場以及豐饒自然資源的國家，都無法迴避來自外在世界的挑戰。租稅環境的良窳，會影響資金的流向地點，租稅環境優良的國家往往是最多資金運作的地點。資本國際化，使得資金流動的屏障開始鬆動，限制各國政府對於資本利得稅的課徵。如果一個國家對於證券交易所得的處理方式不同於其他國家，那可能就會出現資本外流的情況。而為了確保一國的國際競爭力，一旦發現某項稅制政策會令自己在經濟競爭中處於劣勢，便會向他國的稅制進行學習與模仿，他國的稅制成為了一國制定新的稅制政策或是修正原本的稅制政策的重要參考依據。在經濟全球化的時代，雖然每個國家的經濟體質發展不一，金融環境有其特點，租稅體系也自成一體，是否要採取某項稅制，有各自的盤算策略，但為了爭取更多的資金，藉由與世界各國租稅環境進行比較，各國在財政政策上更加採取一制性的步調，呈現趨同軌跡(Peters, 1991:19-20)。

援引外國之相關證券租稅制度，主要以美國、英國、韓國、新加坡、香港與中國大陸為比較基準。因為美國與英國是屬先進的已開發國家，在稅制架構上相對完整，其相關做法可作為借鏡，而韓國、新加坡、香港與中國大陸則是和台灣具有競爭關係，就租稅優惠的競爭條件來說，是我國制定證所稅的重要參考依據。考量各國的證所稅制度時，除了參考證所稅的課稅方式以及稅率多寡，另外也會把證交稅納入考量。因為對投資人來說，證所稅與證交稅都是交易成本，而交易成本之高低影響投資人是否投入資金到股市當中。

各國之證所稅制度如表 4-9 所示。美國並不課徵證交稅，但證所稅採取納入一般所得計算課稅，按不同身分是用不同的累進稅率。不過證券交易所得與其他所得性質不同，很少國家將之納入綜合所得稅課徵，美國是極少數的例外。英國則課徵 5%印花稅，證所稅則是採用單一稅率。日本則是不課徵證交稅，在個人



證所稅部分則採取分離課稅，在 2003 年以前是課徵 10%，2014 年以後將達到 20%，無免稅額優惠，並沒有人頭問題，採用就源扣繳分離課稅，也無買進成本認定問題，稽徵成本較低。法人部分則採合併課稅。韓國在證交稅部分，目前在 KRX 交易之股票的證交稅為 1.5%，而在 KOSDAQ 交易之股票為 3%。個人證所稅部分，韓國散戶多，網路交易頻繁，一一追蹤可能成本較高，因此原則上一般個人之上市上櫃股票交易不課稅，而大股東必須是持股 3% 以上，如果持有一年以上是課徵 22%，持有未滿一年是課徵 33%，未上市的部分則是課徵 11%。香港、新加坡的印花稅均課 2%，而證所稅原則免稅，但若透過相關認定細節規定，判定屬於營業行為則需課稅。香港、新加坡雖然與台灣具有投資資金的競爭關係，但香港與新加坡為城市型，靠金融地產為主，沒有製造業及國防負擔，屬租稅天堂，有別於台灣實際情形。中國則無證所稅的設計，但是要課 1% 的印花稅。

值得注意的是，上述這些國家對於境外外國機構投資人(Foreign Institutional Investors, FINIs, 以下簡稱外資)是不課徵證所稅，⁴⁵理由是維持國際競爭力。事實上，基於國際慣例，全球各國對境外外國機構投資人之證券交易所得基本上都不課稅。

⁴⁵「境外外國機構投資人」係指在我國境內沒有固定場所，亦無營業代理人之法人，例如美國加州教師退休基金。

表 4-9: 各國證所稅制度



國家	課稅方式		稅率		扣除額 (新台幣)	證交稅/ 印花稅	境外法 人稅率
	個人	法人	個人	法人			
美國	合併		10%~35%	15%~35%	0	0	0
英國	合併		18%及 28%	25%	50.3 萬 元	5‰	0
日本	分離	合併	10%及 20%	18%及 30%	0	0	0
韓國	分離	合併	22%及 33%(未上 市 11%)	11%~24.2%	6.5 萬 元	3‰或 1.5‰	0
新加坡	原則免徵，例外 合併		近似營利行為之投資人 課稅(個人:20%，營利事 業 17%)		0	2‰	0
香港	原則免徵，例外 分離		近似營利行為之投資人 課稅(個人:15%，營利事 業:16.5%)		0	2‰	0
中國	免徵		0	0	0	1‰	0
台灣	免徵		0	0	0	3‰	0

資料來源：林明佐(2012：32)。

我國屬於中小型的開放經濟體系，如果停徵證所稅其實是可維持我國相對於鄰近國家之資金吸引力，有助於我國成為亞太籌資中心以及資產管理中心(李顯峰，2009：25)。一旦開徵證所稅，在資金流動日趨頻繁的情勢、國際租稅競爭激烈下，我國可能由於資本市場租稅環境不如其他國家，導致國際資金的向外移轉，降低我國國際競爭力。

(四)財政收入

稅收之首要目的之一就是增加財稅收入，而證所稅的復徵如同新增一項稅目，而一項新的稅目出現，理想上應該可以為國家帶來增加的挹注財源，充實賦稅收

入。有部分贊成證所稅復徵的論述角度是「因證所稅的停徵，使得國家稅基流失，造成稅收減少」。但此種說法忽略證所稅這項稅目的獨特性質。證所稅具有收入不確定性以及與證交稅收關係緊密等兩個性質，使得證所稅的政策本質與租稅收入的相關性較低，與一般對於一項新的稅制期待大不相同。

證所稅是賣方產生利得，始須納稅，稅收容易受到景氣影響，且部分交易性質係屬零和賽局，一方有利得課稅，一方有虧損，如果有盈虧互抵的機制，最終對國家稅收未必有所助益，稅收多寡亦尚難估算。進一步結合證所稅對於資本市場影響的考量，若證所稅開徵當真影響到股市資金流動性，減少股市交易次數與股市成交量，造成稅基流失，每年穩定的證交稅可徵收的稅收反而減少。當證所稅之稅收無法填補證交稅所流失之稅收，新增證所稅反而是減少財政總稅收收入。所以財政收入不能僅就證所稅的稅基、稅率、課稅門檻以及租稅減免措施來論斷，還必須結合證交稅的稅收多寡來考量。

由此可知，財政收入並非決定證所稅是否開徵的主要依據，但是一旦決定要證所稅開徵時，財政收入就會是一個重要的考量因素。課徵證所稅的主要目的固然是在於租稅公平的追求，而公平性達成的前提必須是收的到稅收，如果課不到稅，就無法達到原本租稅公平的目的，因此財政收入多寡某種程度上也代表著租稅公平的實踐程度。

(五)稽徵成本

稽徵成本可從納稅義務人以及稽徵機關兩方面談起。納稅義務於申報或是稽徵機關在核定證券交易所得時，若投資者當年度的交易次數少，則所得計算簡易。但若投資者當年度交易次數頻繁(現行交易類別有融資、融券以及當日沖銷等)，則徵納雙方都必須投入大量的成本於所得計算當中。龐大的計算成本，對於納稅義務人來說，可能會導致無意的漏報，或是有意的漏報。龐大的稽徵成本，對稅務




機關來說，會使得其業務量暴增，使其工作不勝負荷。

首先就納稅義務人來說，第一個要克服的是會計專業知識的缺乏。證券交易所稱之「所得」如何計算，涉及會計專業知識。大體而言，所謂證券交易「所得」是指：出售成本-原始取得成本-必要費用。而原始取得成本的計算方法，會因為股票取得來源不同，而有「加權平均法」與「先進先出法」之別，但這些計算方法都具有高度專業技術性，一般納稅義務人無力處理，必須聘請專業的會計人員來協助處理，增加額外的費用支出。第二個要克服的是所需資料龐大。由於納稅人在申報，或是稽徵機關在核定时，必須要能夠正確掌握課稅資料，因此，證券商並不能置身事外，必須提供顧客的交易明細資料，供徵納雙方的申報與核定。但對股票市場交易次數多的投資人來說，這筆檔案資料之龐大可能難以想像。

對於稽徵機關來說，證券資料龐大是最困難的課題。課徵證所稅須掌握買賣價格、交易人資料、投資損益等。2013 年監察院對財政部的糾正案即明白指出課徵證所稅所面臨的稽徵成本問題：⁴⁶

從 101 年證交所的資料來看，交易人數為 295 萬 4251 人，成交筆數高達 1 億 7288 萬 5 千筆，成交金額 20 兆 2381 億 66 百萬元；截至 101 年底集中市場投資人累計開戶數為 1654 萬 6146 戶，開戶人數為 911 萬 1496 人；境外外國機構投資人、陸資暨境外華僑及外國自然人累計淨匯入約 1633.33 億美元(境外外國機構投資人加陸資累積淨匯入：1628.42 億美元；境外華僑及外國自然人累積淨匯入：4.9 億美元)，顯示股市進出相當頻繁，金額龐鉅，其中不乏外資。一般散戶投資股票之資金來源複雜，有證券金融公司融資、融券、借券、銀行小額信貸或房貸、標會、丙種墊款(市場俗稱之丙種經紀人，並非證券金融事業，但事實上擁有相當數目之證券及資金，從事證券借貸交易的融資)及當日沖銷買賣等。而且

46吳豐山、劉玉山，2013，〈102 財正 0022 糾正案文〉，中華民國監察院網頁，http://www.cy.gov.tw/AP_HOME/Op_Upload/eDoc/%E7%B3%BE%E6%AD%A3%E6%A1%88/102/102000072%E7%B3%BE%E6%AD%A3%E6%A1%88%E6%96%87.pdf，2013/05/04。



取得股票方式亦多樣化，於次級市場取得之現股、增資取得、除權取得、員工配股、ETF申購與贖回、個股選擇權、認購與售權證、可轉換公司債、有償與無償增資股等。更何況外資涉及國際資金往來，其查核、舉證或認定之難度皆屬偏高。因此，以股市交易之人數、筆數之多，資金流程之繁雜觀之，無論是假外資或人頭戶之認定皆非常困難，稽徵及金融監理人力實難以負荷(人頭戶並非僅查核需要繳證所稅之少數人，而是其他投資人是否為人頭戶)。

二、證所稅的課徵方式

雖然證所稅的組成要素眾多，包括課稅對象、申報門檻、課稅方式、課稅稅率、證交稅是否配合調降等項目，但基本上課稅對象、申報門檻、稅率與證交稅是否配合調降都是數字型的參數調整，涉及基本制度的變動主要取決於課稅方式，因此以課稅方式作為重大分歧區別點，就調高證交稅來取代證所稅、納入綜合所得稅、分離課稅與納入最低稅負制區分出四大途徑來說明政策社群思考證所稅的五大考量點。

(一)調高證交稅來取代證所稅

調高證交稅以取代證所稅，則是認為現行證交稅已經有證所稅的精神，如果再加徵證所稅，則有重複課稅之疑慮。⁴⁷僅提高證交稅，好處是增加財政收入，並

⁴⁷證交稅隱含證所稅的精神，是因為過去歷史經驗顯示，證所稅是否開徵與證交稅稅率關係密切。1988年證所稅尚未復徵前，證交稅的稅率是0.3%，而在1989年開徵證所稅時配合調降證交稅率為0.15%；隨後在1990年停徵證所稅後，證交稅稅率隨之提高到0.6%，取代證所稅的意味極濃厚。0.6%交易稅率共維持三年，期間股市持續低迷，加上國際經濟情勢不佳，其後在1993年證交稅稅率又恢復為0.3%。

雖然財政部已於「所得基本稅額條例疑義解答」中清楚表明證交稅稅率自82年度從6‰降至3‰後，已無證所稅性質，但又為了自圓其說租稅公平的政策方針，口徑不一致地又認定現行證券交易稅中已有內含對證券交易所得分離課稅，使得證所稅與證交稅的關係變得更撲朔迷離。

財政部曾於民國(下同)100年7月13日官網上發布「財政部就『租稅正義』之說明」(資料來源：財政部官網→便民服務→重大政策→財政部就「租稅正義」之說明)，其內容提到：「…四、資本利得課稅之問題與迷思：(一)我國雖無資本利得稅之名，惟有針對資本利得課稅之實。現行稅制已針

維持稽徵成本。由於證券交易所得是一種不確定所得，而且證所稅通常會搭配盈虧互抵的制度設計，使得國家財政收入具有不確定性，並有減少收入之疑慮。相對而言，證交稅稅收較為確定。尤其證交稅為我國穩定且占一定比例的稅收來源，每年稅收約在 1 千億左右，以 2011 年為例，當年總稅收為 1 兆 7000 億元左右，當中證交稅稅收達 939 億元，占 5.32%；至於證所稅在我國過往實施的經驗，稅收達僅 63 億。⁴⁸

就稽徵成本而言，證交稅對於徵納雙方的成本極低。證交稅的課稅方式是使用就源扣繳，在台灣已經行之有年，投資人已經習慣，依從成本較低。至於行政成本，以 99 年會計年度為例(如表 4-10 所示)，台灣整體稅收之課徵費用占各稅實徵淨額的比率為 1.3，這代表政府每收到 100 元稅收，就必須花費 1.3 元的行政成本。所得稅接近整體平均數，課徵費用每百元稅收大約為 1.4 元。至於娛樂稅的課徵費用最高，課徵費用每百元稅收大約為 18.6 元。證交稅則是遠低於整體平均數許多，證交稅之課徵費用每百元稅收大約為 0.1 元，是行政成本最低的稅目之一。

對不同型態所得與財產之資本利得，課以不同租稅負擔，具有適度處理資本利得課稅之機制，包括所得基本稅額條例(最低稅負制)、所得稅法、證券交易稅條例及土地稅法規範綜合所得稅、營利事業所得稅、土地增值稅及證券交易稅相關資本利得之課徵規定。(二)影響所得分配之因素眾多，將所得分配不均之原因歸咎於資本利得是否課稅，並不妥適…2.有價證券交易(1)目前股票出售時，課徵 0.3%證券交易稅。回顧 79 年 1 月 1 日證券交易所所得稅停徵，同時將證券交易稅稅率由 0.15% 提高至 0.6%，83 年再降至 0.3%，足見現行證券交易稅中已有內含對證券交易所所得分離課稅。(2)營利事業之證券交易所所得及個人買賣未上市(櫃)股票之證券交易所所得，應 3 分別依所得基本稅額條例第 7 條及第 12 條規定，納入基本所得額，計算基本稅額。…(三)主要國家資本利得稅制度比較 世界主要國家如美國、香港及新加坡等，對資本利得均課徵資本利得稅，惟並非所有資本利得均課徵相同稅負，而是視其所得性質課徵不同稅負。我國雖無資本利得稅，卻課徵證券交易稅、財產交易所所得併入綜合所得稅、最低稅負制及土地增值稅，已隱含資本利得稅性質；此外，根據稅收統計顯示，證券交易稅稅收相較於其他國家證券交易所所得稅(或印花稅)稅收比重相近，證明我國證券交易稅顯然已含括證券交易所所得稅性質。」顯然財政部亦認定我國現行證交稅已內含證所稅。

⁴⁸財政部，2012。《100 年財政統計年報》，財政部網站，

<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=9564&CtNode=132&mp=62>，2013/06/02。

表 4-10: 歷年各稅徵課費用占各稅實徵淨額的比率

單位：%


項目	會計年度					
	75	80	85	90	95	99
總計	2.2	1.7	1.7	1.8	1.3	1.3
所得稅	2.5	1.8	1.8	1.6	1.2	1.4
證交稅	3.5	195.1	0.6	0.3	0.1	0.1
娛樂稅	4.4	5.5	20.9	17.3	15.0	18.6

資料來源：財政部，2012。《100 年財政統計年報》，財政部網站，

<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=9564&CtNode=132&mp=62>，2013/06/02。

但提高證交稅一定程度影響資本市場的資金流動，犧牲國際競爭力，尤其許多學者認為兩者就稅制上來看，證交稅與證所稅是屬於不同的稅目，不能混為一談(于宗先、王金利，2008；王建煊，2006：399)。證交稅是一種流通稅，針對「買賣有價證券(除各級政府發行之債券外)的交易行為，向出賣有價證券人按每次交易成交價格課徵」的租稅。證交稅是針對證券交易行為而來，只要證券有買賣，所有權因買賣而移轉，不問盈虧，均以成交金額課徵之。因此，黃耀輝(2001：64)認為證交稅的課徵可以比擬成一種「服務費」性質的費用，政府建立證券市場，提供證券交易方面的各種法律、制度的保護與服務措施，使民眾得以在公平、合理的市場機制下進行交易，而政府於投資人每次交易時，按件(交易金額一定比率)收取「手續費」。其他類似租稅，還包括契稅(對不動產交易的買方課徵)、營業稅等等，都是針對交易行為課徵，不論盈虧。證所稅則是基於「有所就要課稅」的理念，針對證券買賣所產生的所得而課徵的所得稅，依交易所產生的資本利得而課徵，有別於證券交易稅(于宗先、王金利，2008)。

以證交稅來取代證所稅，對租稅公平的理念更是一大斷傷。具有流通稅性質的證交稅，表面上是只要有投資交易行為的投資者，均應平等地繳納一定的證交稅，但不論盈虧皆須繳交證交稅的稅制設計，可能會致使投資虧損者尚須負擔證



交稅而擴大其租稅負擔，投資獲利者卻免徵證所稅而維持獲利所得，形成租稅負擔實質不公平的現象。尤其在證券市場的結構當中，中小投資者資金規模小，資訊獲取遲緩，獲利機率低，通常為投資虧損者；大額投資者資金規模大，資訊獲取迅速，獲利機率高，通常為投資獲利者。針對證券交易行為所課徵得證交稅為一種比例稅，不論賺賠與否，不論所得高低，均課一樣的稅率，實質上對於中小投資者的稅賦水準是明顯大於大投資者的(于宗先、王金利，2008)。


(二)納入綜合所得稅制

納入綜合所得稅制採累進稅率能滿足課稅主體普遍性以及量能課稅原則，達到財富重分配的效果，但與資本市場發展、國際競爭力、財政收入以及稽徵成本等四個面向相衝突。

雖然納入綜合所得稅制採累進稅率是最能滿足課稅主體普遍性以及量能課稅原則，然而證券交易所得是一種變動所得，在性質上是多年累積而發生之所得，但其發生卻集中在某一年度。如果採累進稅率，因而可能使長期累積的資本增益一次實現之所得，須負擔較重之稅額，產生急遽效果(bunching effect)，致負擔較高負稅之不公平問題。⁴⁹就財政收入而言，所得稅的累進稅制具有自動穩定機制的功能，雖然在景氣好時，能讓政府在課稅時得以享有財政收入紅利，但在景氣衰退時，由於證所稅制通常有搭配投資虧損抵免的「保險」設計，政府不僅稅收減少，更還要與投資人一同分擔成本，政府的稅收或大幅度的減少。

對證券交易所得課徵累進稅率，對於股票市場的影響會是衝擊最大的，因證所稅將會造成「閉鎖效果」以及「市場效果」。在閉鎖效果之下，當資產價格看漲時，投資人為避稅而不願出售，往往造成市場供需不平衡，價格更向上攀高；當

⁴⁹所謂「集」是指所得集中於一年實現，所謂「遽」是指累進稅率之遽增。



資產價格下跌時，投資人因交易損失可作為所得之減項而出售資產，常使市場價格更往下跌，不但扭曲資源最適配置，更使得資產價格大幅波動，阻礙市場效率。市場效果是閉鎖效果的延伸，不利影響包括：證券交易所稅降低股票價格或報酬率、阻礙股市成交量或流動性、增加股價波動性以及影響投資與儲蓄行為。

我國綜合所得稅最高稅率達 40%，所得越高稅率越重，扭曲效果越大，阻礙投資誘因，將可能大幅改變投資人的行為，不利資本累積與經濟發展，連帶影響國際競爭力與財政收入。而且納入綜合所得稅，稽徵單位的行政成本高，證所稅的課徵建立在股市投資人的交易資料上，需要大量的人力、物力、財力、時間來進行稽查。在納稅義務人的依從成本方面，證所稅課稅程序繁瑣，徒增投資人與中介機構的困擾，而對投資人的交易所得直接進行課稅，對投資人的痛苦程度較高，因而依從成本高。

(三)分離課稅

所謂分離課稅是相對於綜合所得稅而言之名詞，意指某種所得可合併申報，而另依單一比例稅率計算所得稅(王建煊，2006：100)。對於證所稅來說，分離課稅有兩種完稅方式。第一種分離課稅的完稅方式是就源扣繳納稅，義務人不必再另行申報。第二種完稅方式是仍要辦理結算申報，只是不併入綜合所得稅計算。一般而言，談到證所稅採用分離課稅，是指第二種分離課稅單一稅率。

分離課稅就源扣繳的課稅方式係指，其完稅方式採就源扣繳，納稅義務人不必再行申報，與證交稅的課稅方式相同。證所稅採分離課稅就源扣繳相較納入綜合所得稅，其最大優點在於不必耗費大量稽徵成本，簡易可行。就稽徵成本來看，就源扣繳較能減輕徵納雙方的負擔。對投資者來說，就源扣繳可以使投資人不用在每年五月報稅時進行繁複計算的結算申報，稽徵程序簡便，稽徵成本低廉，同時交易時扣繳的制度設計可以分散投資人的租稅負擔。就財政收入來看，政府不

僅可有效掌握課稅資料及稅源，便利課稅相互之勾稽作業外，就源扣繳對稅收具有穩定功能(翁月桂、洪東煒，2013：78)。




但就源扣繳的缺點則是不符合租稅公平原則。就課稅主體普遍性而言，結算申報制度以所得人一定期間內之全部收入，扣除必要成本費用後之所得淨額(如為正數)以累進稅率加以課稅，如無所得產生甚或虧損者即無須課稅。而就源扣繳分離課稅制度係就所得毛額加以扣繳完稅，無法扣除成本費用，造成無所得者仍需負擔所得稅之結果，因就源扣繳之採行，將背離「有所得即要課稅，無所得即不用課稅」的原則。就量能課稅精神來說，將造成租稅負擔不公平現象。固定扣繳稅率對於應適用不同納稅級距之個人將一併適用同一稅率，此即所謂租稅上垂直不公平，應適用同一稅率級距者卻因有無投資分離課稅商品之差別而造成其實際租稅負擔不相同，此即所謂租稅上水平不公平。(翁月桂、洪東煒，2013：79)。

分離課稅的另外一種做法是分開計稅、分開申報。這是日本以及韓國所採用的課稅方式。鑒於納入綜合所得稅採累進稅率過高可能扭曲資源配置效果，則採用稅率較低的單一稅率。相對於納入綜合所得稅採累進稅率的做法，單一稅率雖然無法達到與累進稅率的財富重分配效果，但是對於資本市場、國際競爭力與財政收入方面的衝擊較小。

(四)納入最低稅負制

課徵證所稅的方式，除了提高證交稅之外，原本主要的政策選擇途徑是納入綜合所得稅或是採用分離課稅兩種方式，而最低稅負制在 2005 年通過之後，也成為了證所稅課徵的第四種選項。

納入最低稅負制是奠基在現行已有的課稅制度之下，修正現行最低稅負制，將最低稅負制的課稅範圍由非上市(櫃)股票擴大至上市(櫃)股票。蓋現行稅制免稅



額 600 萬元及稅率 20%，僅影響高所得者，對股市衝擊較小。如此一來，證券交易所得較少或 600 萬元以下的散戶只須繳納證交稅，證券交易所得較多或 600 萬元以上的大戶則尚須繳納基本稅額，以降低對散戶衝擊，並也可適度縮小貧富差距。相較於分離課稅單一稅率，最低稅負制在政治層面成本利益分配的變動幅度小，又更偏向資本市場發展、國際競爭力與稽徵成本上。

參、小結：證所稅的課徵方式仍有重大分歧

每一種途徑都存在著正在積極考慮的面向，第一種調高證交稅來取代證所稅主張是偏向資本市場發展、國際競爭力、財政收入與稽徵成本一端，較不能滿足租稅公平。第二種納入綜合所得稅制途徑剛好與第一種主張成鮮明對比，是偏向租稅公平這一端，但不能滿足資本市場發展、國際競爭力、財政收入與稽徵成本的要求。第三種分離課稅單一稅率則試圖在分離課稅就源扣繳與納入綜合所得稅累進稅率間求取平衡，相較於納入綜合所得稅，分離課稅單一稅率在租稅公平面讓步，向資本市場發展、國際競爭力、財政收入與稽徵成本一端靠攏。而最低稅負制是 2005 年後才出現的課稅方式選擇，改變現狀的變動幅度較小。

雖然本研究依照課稅方式的不同，將證所稅的重大分歧為四種途徑，但這四種途徑的考量層面取向僅是程度上強弱，並非絕對，因為可以透過課稅門檻、稅率調整、優惠減免、證交稅率是否配合調降等要素調整來調和其他面向上的平衡。例如課稅門檻之訂定也影響著租稅公平、資本市場發展與國際競爭力、財政收入與稽徵成本。課稅門檻越高，對於租稅課稅主體的普遍性傷害就越大，但由於影響的人數少，政治阻力較小，對於資本市場發展與國際競爭力的衝擊就越小。相對課稅門檻越低，則情況反之。而課稅門檻就稽徵成本來說，雖然高的課稅門檻，使得受影響的人較少，理論上稽徵成本較低，但課稅門檻的存在，又不可避免的會產生假外資或是人頭戶等避稅管道的出現，增加額外的查緝逃漏稅成本。至於

整體財政收入方面，則不能僅單獨計算證所稅之新闢稅收，還必須考量證所稅對於股市的影響而使證交稅稅收變動。

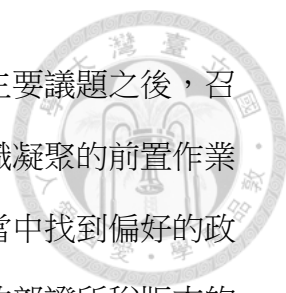


政策流中眾多途徑與可變動參數可以供選擇，意味著證所稅政策的調整空間彈性大，但迥然相異的政策主張也表明了政策流中的成員立場不一。基於價值觀念和所屬利益集團的不同，政策流中不同思想的說服、傳播與修正過程，固然豐富了政策方案，提供眾多可能的替選方案供決策者選擇，然而政策社群對於支持哪一種方法並沒有達成共識，這給政府的決策造成了較大的困擾，如此也可以看出為什麼證所稅議題為何在很長一段時間沒有得到權威決策者的重視與採納。

第四節 政策窗開啟

問題流與政治流往往互動密切，問題流當中的指標變動，要能夠吸引大眾的目光，成為全國民眾的關注焦點，往往須要透過政治流當中的利益團體或是政治人物加以揭露，議題才得以擴散，並在各政治行動者的政治論述爭奪中，進一步形塑出議題形象；而問題流當中的正式或非正式反饋，是政府大選前後重要政見提出來源，當政治人物提出的重要政見獲得多數民眾肯定，當選後要實踐政策承諾；具有突發不可預期的重大焦點事件，在「指標」或其他「類似事件」的伴奏下，將主導國民情緒，此時為對特定議題論調的關鍵時刻。而當一項議題在問題流與政治流的互動下成為政府議程，要進一步成為決策議程時，將會進入到政策流當中尋找解決問題的備選方案。

2012 年馬英九總統獲得總統大選連任，為政治流當中的重大事件，使得問題流中的財政赤字、貧富差距以及租稅不公的問題獲得關注。在問題流與政治流皆準備好的情況下，政策流當中雖然對於證所稅如何課稅並沒有共識，但的確存在



著許多替選方案可供行政當局選擇。財政部在確立證所稅成為主要議題之後，召開二次專家座談會，企圖尋找政策流中的共識，但政策流中共識凝聚的前置作業尚未準備好，政策流尚在混亂當中。不過財政部還是在政策流當中找到偏好的政策方案，在四種政策途徑當中，選擇分離課稅單一稅率作為財政部證所稅版本的主軸。

當證所稅在問題流與政治流的交互作用下，被列為執政當局的優先議案，並在政策流中搜尋到偏好的備選方案，可以說問題流、政治流以及政策流等三股量流已經完成接合工作，政策窗已經開啟，為證所稅有利通過的時機，此時將可產生大幅度的政策變動。但有利通過政策的時機並不代表政策必然會在此時順利通過，也有可能會闖關失敗。因為在政策的形成過程，變化與衝突兩者往往攜手並進，衝突帶來變化，變化擴大衝突。當三股量流接合之時，三股量流內的特質並非固定不動，任何意外產生的新變數，都會再次左右政策的內容，甚至驅動這三股量流間的互斥。一旦三股量流開始產生密切的互動關係，任何一流的變動將牽引著其他兩個量流的變動。問題流、政策流與政治流三者不同的組合產生的任何化學變化，都會改變與修正一項正在形成政策的發展方向。



第五章 多源流程模式之分析： 政策窗開啟後



問題流、政策流與政治流可以被視為是一種議題推進器，但相對的，也可以被視為是一種議題約束力。作為議題推進器，可將證所稅推進入到決策議程當中；作為議題約束力，可能在決策議程當中被宣判死刑，從議程的顯著位置當中退卻下來。政策窗一旦開啟，進入到決策議程，接下來要考量的是政策窗的開啟幅度。三股量流的變化會影響著政策窗進一步的完全開啟，或是逐漸的閉合。在證所稅政策形成過程當中，政經情勢的變化、問題變化以及政策知識改變三股量流發展的動態性與不確定性，都可能會影響證所稅通過與否。

第一節 問題流分析

政策是未來導向，政策的成本與效益都是要政策實踐一段時間，才會一一浮現。在政策尚未形成之前，由於人們對於一項政策實踐後的成本效益還無法親身體驗觀察，僅能立足於現在的時間點上，不論是對於政策的正面論述或是負面論述，其後續影響都是建立對於未來時空脈絡的想像與推論。而政策真實的成本與效益，只有隨著時間推移，人們從更遠的時間點向後回顧該項政策所造成影響時，才能發現。但證所稅與其他政策不同點在於，雖然證所稅也是未來導向的，但由於其課稅標的是股票市場，而股市具有高度敏感性，在投資人的預期心理下，容易受外來力量影響，在短期間可能暴漲，亦可能暴跌，使證所稅負面效果不是在政策實施之後才浮現，而是在政策形成的過程中就透過台灣股票市場的變動與證交稅的短收來提早顯露，這使得原本的問題流產生了變化。

股票市場對於證所稅的高度敏感，宣告著證所稅先天上是股票市場的經濟人質。自證所稅議題發酵以來，股票市場的激烈變動為證所稅的發展投下震撼彈，101 年 2 月證券市場日均成交值曾高達 1620 億元，自財政部於同年 3 月 28 日召開財政健全小組會議提出證所稅議題，股市日均成交值由 4 月迄 7 月底，已連續 4 個月低於 900 億元。⁵⁰另外一方面，台股加權股價指數由 101 年 3 月 2 日的 8144.04 點不斷下跌，4 月為 7620.82 點，5 月為 7356.84，6 月為 7142.52，至同年 7 月 25 日 6979.13 點，跌 1165 點，較 3 月 2 日跌幅已高達 14.3%。

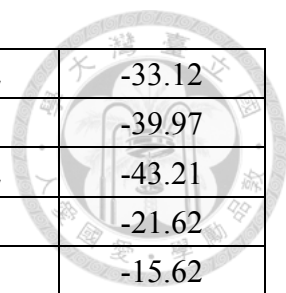
另外成交量與股價指數的變動涉及政府另外一項重要的財政收入證交稅。證交稅為我國的穩定稅收財源，自 2006 年以來，2006 至 2010 年證券交易稅稅收約為 900 億元、1289 億元、906 億元、1060 億元及 1046 億元。證交稅稅收約為 900 億元至 1000 億元左右，占總稅收比例約為 5%到 7%之間。但自從證所稅議題發酵，隨著股票成交量以及股票加權指數不斷下跌，證交稅的稅收也不斷往下滑。四月、五月與六月的證交稅收分別為 57 億、55 億與 51 億，分別較去年同期減少 22.77%、33.53%以及 33.12%，這對我國財政赤字的情況無疑是雪上加霜。

表 5-1: 2012 年股票市場以及證交稅稅收變動情況

單位：千元；%

2012 年 各月份	加權股價 指數	股票平均每日 成交金額	證交稅收	證交稅收較上年 同期增減數	證交稅較上 年同期增減 率
1 月	7176.74	92,609,915	3,943,151	-5,169,031	-56.73
2 月	7855.93	142,524,435	9,458,487	2,967,852	45.73
3 月	8020.00	102,106,623	8,567,967	-1,609,280	-15.81
4 月	7620.82	77,716,116	5,705,261	-1,682,098	-22.77
5 月	7356.84	74,950,386	5,509,173	-2,779,408	-33.53

50101 年台灣集中市場股票(下稱台股)日均成交值，低於正常水準的 1,000 億元。回顧近五年證券市場各月日均成交值，僅有 97 年 10 月~98 年 2 月的全球金融海嘯(共 5 個月)及 100 年 11、12 月的歐債危機(共 2 個月)低於 900 億元，101 年 3 月前其餘各年日均成交值大都在 1,200 億元以上。



6 月	7142.52	65,115,526	5,125,163	-2,537,792	-33.12
7 月	7187.14	67,590,371	4,897,295	-3,261,251	-39.97
8 月	7409.60	77,595,161	6,059,448	-4,610,042	-43.21
9 月	7610.38	87,475,985	5,765,780	-1,590,293	-21.62
10 月	7438.14	65,265,016	5,134,373	-950,660	-15.62
11 月	7255.63	71,067,308	5,074,769	-1,885,844	-27.09
12 月	7630.81	80,379,645	6,699,491	1,057,726	18.75

資料來源：台灣證券交易所，2012，《股價指數月報》，台灣證券交易所網站，
http://www.twse.com.tw/ch/statistics/statistics_list.php?tm=01&stm=001，2013/06/18；財政部，2012，《財政統計》，財政部網站，<http://web02.mof.gov.tw/njswww/WebProxy.aspx?sys=100&funid=defjspf2>，
 2013/06/18。

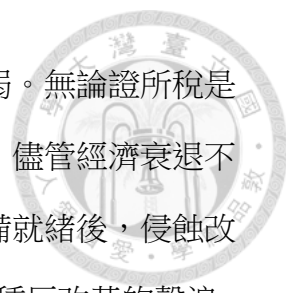
表 5-2: 證券交易稅全國實徵淨額以及占整體稅收比例

單位：千元；%

年度	金額	占整體稅收比例
1999	84,677,346	6.2
2000	160,292,243	8.3
2001	63,899,313	5.1
2002	76,794,435	6.3
2003	69,283,205	5.5
2004	84,148,343	6.1
2005	68,203,675	4.4
2006	89,954,385	5.6
2007	128,894,627	7.4
2008	90,630,291	5.1
2009	105,956,213	6.9
2010	104,574,112	6.4
2011	93,990,479	5.3

資料來源：財政部，2012。《100 年財政統計年報》，財政部網站，
<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=9564&CtNode=132&mp=62>，2013/06/02。

影響股市的因素眾多，證所稅固然會造成股價下跌，但在財政部決定課徵證所稅的同時，經濟部也在四月初宣布台電、中油將會調高電價以及油價，而外在國際面則出現歐債危機、美國財政懸崖、大陸經濟走緩等利空因素，甚至是大戶



有意的抽離資金左右股市，這些因素可能都使股票市場表現疲弱。無論證所稅是否為造成台股表現低落的元兇，從各國推行新稅制的經驗來看，儘管經濟衰退不是稅制改革的障礙，但不穩定的宏觀經濟條件會在改革工作準備就緒後，侵蝕改革行動，因為人們會將宏觀的經濟因素歸咎於稅制改革本身，這種反改革的聲浪，足以使一開始聲勢浩大的稅制改革後繼無力而必須放棄中止，或是使改革的措施進行修正(Thirsk, 2001:38)。問題流的轉向正預告著原本醞釀好的政治流也產生變化。

第二節 政治流分析

當問題流開始轉向之際，政治流內部又產生何產變化來因應呢？以下分從利益團體活動、總統意志以及各政黨活動來進行觀察。

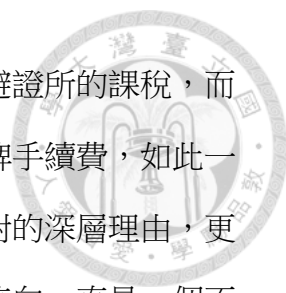
壹、利益團體活動

工商團體以及稅改聯盟扮演不同的角色，前者企圖遏阻證所稅，而後者則是極力促進證所稅的通過。

一、工商團體

長期以來，不對股票市場的獲利課徵資本利得稅，已經是行之有年的共識。打破此一政治均勢狀態，侵犯過往被各利益團體視為神聖領域的戰果，與既得利益團體正面交鋒，將提高決策過程中的阻力，遭遇大量的反對聲浪，形成激烈的衝突。

券商團體是率先跳出來反對的利益團體。券商團體擔憂證所稅的課徵，會導



致股市交易量萎縮導致其手續費銳減、或是企業大股東為了規避證所的課稅，而不願意在台上市，或隱身改為外商身分來台掛牌上市，減少掛牌手續費，如此一來，也會傷害金融產業以及從業人員的就業。但進一步推敲反對的深層理由，更可能反對的理由是資金流向的曝光。過往股市投資的地下資金流向一直是一個不為人知的封閉世界，這些資金在政府嚴密規範外的市場，暢行無阻地有效運作，並填補正式經濟體系的缺口。如果證所稅一旦課稅，券商的自營資金流向資料必須攤在財政部與國稅局前，過往「不方便」的資金記錄必須暴露在陽光底下。

券商團體隨後獲得六大工商團體以及金管會的奧援。巧妙地把既得利益與反對貧富差距這種看似相互矛盾的訴求合而為一，六大工商團體與金管會認為雖然證所稅可以平衡勞動者與股市投資者對於所得的差別待遇，但是如果證所稅本身稅制內容設計過於嚴苛，將打消潛在投資者投資實體資本的念頭，由此誘發資本外逃，阻礙我國資本市場發展，影響我國競爭力，如此一來全民的財富都會縮小。儘管證所稅的停徵偏向維護富人利益，但在「股市上漲等於全民財富」的號召下，六大工商團體與金管會則堅稱證所稅停徵是促使資本流向實體經濟的手段，也是促進國內經濟發展的手段，就算要開徵，目前時機也不宜。如前節問題流的變動所述，當時台灣股市對外面臨歐債危機漫延、美國房市及就業市場積弱不振，中國經濟成長趨緩，對內則遭遇油電雙漲推升物價上漲及二代健保等利空因素多重影響，股市成交量的萎縮、股價指數的低迷以及證交稅收的減少都攻占原本的問題流，這使得證所稅應該延緩開徵的論點獲得強化。

在此指出本研究對於關於證所稅開徵時機點的看法。就經濟局勢層面考量，證所稅的開徵時點應考量經濟景氣循環階段，經由理性分析選擇一個對經濟衝擊較小，或是影響稅收程度較小的時機點方為上策。如李顯峰(2009：72)曾建議，如果證所稅政策存有證券交易損失扣抵的制度設計，那麼選擇在經濟景氣繁榮時實

施可能較為適宜，因為經濟蕭條時，證券市場價格普遍下降，政府又必須補貼投資人的交易損失，會導致政府稅收處於高度不確定的狀態。



然而在政治的辯論競技場當中，純粹的經濟理性思考是難以立足的，不論經濟景氣良窳，實施證所稅不可避免地會對股票市場帶來一定程度的影響，證所稅政策所伴隨而來的風險與不確定性，均是反對者可強力批評的著力點，從而落入柴契爾夫人的責難(Thatcher's blame)之兩難困境中，也就是一項行動在執行之前就已經確定有罪，無論行動的實際結果如何，所有可以想像的結果都會遭到譴責(Pirie, 2007)。一般而言，景氣循環會歷經過四個階段，包括經濟景氣位於高峰、經濟開始緊縮、經濟景氣落於谷底以及經濟開始復甦繁榮。如果課徵時間選擇經濟高峰或是逐漸復甦階段，反對者提出的駁斥意見是打壓股市的多頭行情；如果課徵時點選擇經濟景氣開始緊縮或是經濟景氣落於谷底，位處對立的另一方之辯駁說法則可能是使得原本低迷的股市行情更是雪上加霜，對經濟造成更不利的影響。

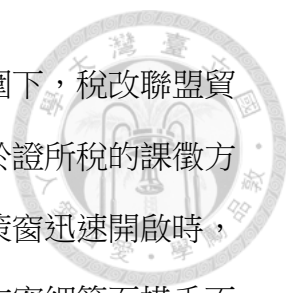
台灣證所稅於 2012 年宣布自隔年起進行開徵。由於 2012 年面臨歐債危機、美國財政懸崖、大陸經濟走緩，台灣出口負成長等利空因素，處於國際基本面偏空的時刻，而被批評為課徵時機點不對，被認為是火上加油，讓寒冷氛圍圍繞的股市行情更添寒意。但縱然沒有歐債危機等利空因素圍繞，可預見的是，在景氣繁榮的局勢下，證所稅的實施仍然是不受歡迎的政策，遭受打壓多頭行情等強烈抨擊。當政治遇上經濟，證所稅會是股票市場表現的人質，雖然並不一定是前者讓後者惡化，但只要股市處於下跌趨勢，反對證所稅者幾乎可以在任何時機點上將股市市場表現不如預期的元兇歸因於證所稅，相關行政首長以及立法委員陷入百口莫辯的窘境，承受極大的決策壓力。



二、稅改聯盟

整個國民情緒變化非常的微妙，在證所稅議題剛興起的時候民眾引頸期盼，是證所稅議題出線的主要推力，但隨著商業界的經濟性利益團體激烈反抗，加上股市慢性盤跌成為貧富差距惡化的「證據」，解決問題的成本不斷地升高浮現，民意輿論開始波動，原先支持的力量逐步潰散，甚至轉向變成阻力。眼看證所稅議題隨時可能胎死腹中，不僅推動證所稅的財政部開始感到不安，這股民意轉向在稅改聯盟眼中更是租稅公平價值的一大挫敗。為了力挽狂瀾，扭轉岌岌可危的不利局勢，稅改聯盟選擇與財政部進行合作結盟，利用組織自身推動租稅公平之名，塑造立法院「財團立委」的形象，藉此製造輿論壓力，以迫使立法院會讓步，盡速處理證所稅一案。簡錫堃指出當證所稅議題剛興起時「媒體一開始是支持的，說公平正義，台灣稅改要有魄力阿。但是隨著股市下跌，民意轉向，她(劉憶如)就害怕，就找我跟王榮璋私下談，說現在你們要幫忙阿，我說我們頂多上節目談阿。我們稅改聯盟開記者會，痛罵財團立委的嘴臉，這些都是要聲援劉憶如，去打擊反對力量。」儘管一般民眾很少對於證所稅的政策細節感到興趣，但是大眾媒體仍然給稅改團體一個機會，財政部與稅改聯盟組成裡應外合的合作模式，將立法院描繪出一個與財團勾結而頑固抵抗的形象，製造民意輿論壓力來要求立法院立即針對證所稅採取行動。

但政策窗以迅雷不及掩耳的速度開啟，稅改聯盟的組織運作方式以及自身定位考量，都限制了稅改聯盟在後續證所稅的形成過程中發揮更積極的影響力。稅改聯盟在證所稅議題尚未浮出檯面前，雖然最偏好證所稅採用納入綜合所得稅累進稅率，因其最符合量能課稅精神。然而考量現實的政治可行性，並與相關的專家學者商議之後，退而求其次，開始倡導分離課稅，甚至是當最低稅負制通過後，也同意可以先行納入最低稅負制。事實上，長期的社會運動經驗讓稅改聯盟也知

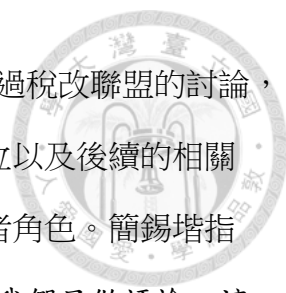


道政治氛圍的醞釀對於證所稅極為關鍵，在還沒適當的政治氛圍下，稅改聯盟貿然提出納入綜合所得稅累進稅率勢必難獲得多數支持，因此對於證所稅的課徵方式並沒有絕對的堅持，也遲遲沒有研擬相關的法案細節。當政策窗迅速開啟時，一直以來不斷倡導證所稅的稅改聯盟，因沒有備妥偏好的替選方案細節而措手不及，面對多元版本紛紛出籠，無力提出自身偏好的政策版本來相互競逐。

一方面稅改聯盟準備不足，我不曉得證所稅會這麼快。原本以為證所稅會有很長的醞釀期，沒想到選後劉憶如就立即推。她原本還說要在全台辦論壇來討論，結果劉憶如是以突擊方式提出版本，我們原本也很錯愕，我們根本來不及有自己的版本…再去找立委們已經來不及了，因為行政院版本也出現了…(簡錫堃訪談記錄 A)。

雖然政策企業家不一定是方案生產者，但會選擇在政策窗開啟時盡力推動自身偏好的政策，但稅改聯盟在政策窗開啟時，因為自身的組織運作以及立場限制，初期是「無法」凝聚聯盟對於證所稅版本的共識，而後期是「不願意」明確表態支持何種證所稅版本。

稅改聯盟屬於臨時性的組織活動，正如簡錫堃所言「稅改聯盟組織是比較鬆散的，不像之前泛紫聯盟每周都會開會。稅改聯盟是議題出現，才趕快來開會討論。沒有經過開會討論是不能擅自提出主張來代表稅改聯盟，每個團體來都有不同的意見。」稅改聯盟的組織運作方式並沒有定期聚會討論，其活動方式是屬於議題取向。當議題興起時，稅改聯盟才順勢開始運作，以該項特定議題為中心，成員聚會討論聯盟應該採取何種態度、訴求以及行動。當財政部出乎意料地在短短一個月內就提出財政部版，後續緊接著出現來自立法院立委所提出的各式各樣版本，這一連串戲劇性的快速轉變，確實讓稅改聯盟措手不及，無法即時凝聚團體內部對證所稅版本的共識。



後來曾巨威版本以及林全版本(民進黨版本)陸續被提出，經過稅改聯盟的討論，認為雖然此兩版本的課稅精神是符合聯盟偏好，但因為自身定位以及後續的相關社會運動考量，讓稅改聯盟決定扮演監督者角色而非積極倡導者角色。簡錫堃指出在眾多證所稅版本競逐的時機點上，「稅改聯盟沒有支持誰，我們只做評論…這些版本還是來自不同政黨，稅改聯盟還是要保持一點彈性。因為我們這樣比較有中立的態度，對於社會比較有說服力。因為我們不選舉，不是為了政治目的，比較沒有政治包袱可以安心去做，而且也會得到民眾的信任。」

曾巨威版本的特色在於抓大放小，課稅標的鎖定股市四高，分別是高操控股市可能、高所得、高周轉率、高獲利，並納入綜合所得稅採累進稅率，具有量能課稅精神。而民進黨版本則是採分離課稅就源扣繳方式，因而具有普遍課稅優點，另外巧妙結合退稅機制，達到量能課稅的精神。曾巨威版本以及民進黨版都彰顯出租稅公平的價值，然而前者是出自於國民黨立委曾巨威，後者則是民進黨黨團所提，兩個版本都帶有政黨色彩，一旦稅改聯盟選擇支持特定版本，原本中立的社會團體形象將沾染上政黨色彩，而不利於稅改聯盟後續的稅改活動。政治包袱的考量，使得稅改聯盟不願意扮演推動特定證所稅版本的政策企業家，退而求其次地選擇扮演議題守護者角色。

貳、總統的意志

在政策窗開啟後，問題流在這段期間有大幅度的變動，隨著股票市場的不斷下跌，證所稅也數度被判宣判死刑，數度垂死掙扎，立法一再對外宣稱本會期不可能通過立法，甚至一度被國民黨黨團擱置，不過面對外界強烈的反對聲浪，證所稅還是在國民黨的全力動員下，於 2012 年 7 月 25 日三讀通過立法，這其中的關鍵應來自於總統馬英九意志的貫徹。聯合報記者受訪表示，自從馬英九總統明確表態全力支持證所稅之後，國民黨內部對於證所稅議題就不再逃避，開始有了

迅速通過證所稅的種種作為。

雖然那個時候聲音很多，版本很多，但是部長的堅持很重要。雖然不確定這個明確的想法是來自於馬總統，還是...。就是你不清楚最終的決策者是誰，但那個時間點很明確的政府就是要這個稅制。尤其是藍，因為那個時候他們占多數，如果他們內部都不贊成課證所稅的話，那根本過不了。可是那個關鍵的時間點，是馬總統打電話，很明確的表達我就是課證所稅。馬總統當時的表態是很重要的，因為在那個時間點他如果沒有出來喊話，很有可能這個政策是完全過不了的(聯合報記者訪談記錄 B)。

問題流的轉向似乎給予反對者攻擊的力量，驅散政治流原本已經醞釀好的氛圍。面對投資人、券商、工商團體的壓力，立法機關恐怕是心不甘情不願的接納證所稅政策的審議。行政院版本證所稅於 5 月 1 日送交立法院審議，原本預計 5 月 8 日完成一讀程序，並趕在第八屆第一次會期結束前三讀通過，避免夜長夢多。但 5 月 8 日，國民黨立院黨團出乎意料地突襲該項議程，提案暫緩政院版證所稅案。在政治流當中，利益團體與立法院的聯手阻擋下，證所稅議題被強壓下來，政策窗一度閉合。這時總統馬英九即時的發聲，挽救證所稅政策，再次打開政策窗。當馬英九總統在獲悉政院版證所稅在立院程序委員會遭到擱置後，急電行政院長陳冲等人，並於當天下午中山會報中對此案下達「內容可以討論，但程序不要阻擋」的指示，又於隔日出席中常會時，對外強力宣示政院版證所稅案定推到底的決心。

Kingdon(2003:26-27)認為總統縱然對於政策方案內容選擇無法任意決定，但是仍是最重要的議程設定者，「儘管總統可能會對在其對全國演講或另外一種公共論壇中提到某項議題，但總統如果表達超過這種形式之外的承諾標記，透過私下打電話，或是不斷地反覆要求處理這個問題，顯然將會激起該項議題的重大波動」。

國民黨團在 5 月 11 日動員讓政院版提案交付委員會審查，顯示出總統馬英九對於證所稅的復徵勢在必行。



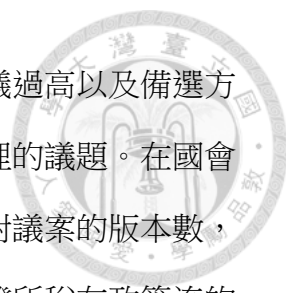
參、政黨活動

儘管證所稅是由行政院所提出，但最後的立法產出主要仍是立法院各政黨間運作的結果。立法院財委會於 6 月 4 日開始審查，審查版本一度高達十個版本，二十一項提案，最後決議通過五個版本，分別為行政院版、國民黨修正動議版、民進黨版、親民黨版以及許添財版，交付朝野協商。關於這五個證所稅版本的實質內容以及特色會在下一節中作進一步的探討。在此之前，本研究要先指出，證所稅版本之所以如此之多，除了政策企業家本身所偏好的政策版本不同外，更多是政治計算的考量。以下分別從證所稅反對者的政治操作策略以及各政黨盤算來解析。

一、證所稅反對者的政治操作策略

Kingdon 認為當政策窗開啟，政策企業家的策略性作為非常重要，此時要投入大量資源，使自己所偏好的政策得以出線。Kingdon 這句話固然正面鼓舞了有心從事租稅改革者，提供正面思考的契機。但另從一個面向來思考，也暗示著，政策企業家不只一個，而各政策企業家如果在立場或價值觀上是分歧的，那麼各個政策企業家奮力一搏的情況，反倒可能會是最糟的兩敗俱傷局面，而讓對抗勢力有機可趁，從而讓該項政策議案被封殺。

政策流中尚未對於該項政策的許多重要面向取得共識，其實賦予了政治流中反對證所稅的假倡議者策略性反撲的空間。這些假倡議者可以在這些備選方案分歧的基礎之上，故意發展更多替選方案，使決策系統過度承載一系列的要求，從而挫敗所有的替選方案。當決策系統湧入一系列難以處理的問題與替選方案時，



通常的可能就是整個主題的重要性下降。一項議題太複雜、爭議過高以及備選方案太多，都有可能促使決策系統將注意力轉向其他更有可能處理的議題。在國會的議事生態中，常見杯葛一項議案的策略性手段，就是增加針對議案的版本數，擴大議題的爭論焦點，使得法案審理複雜化，延宕立法時程。證所稅在政策流的眾多分歧，就成為政治流中各假倡議者大作文章的著力點。

此外，基於捍衛既有利益的考量，一個人之所以加入討價還價的遊戲中，並不是因為相信該項行動方案所帶來的好處，而是害怕不加入這場遊戲就得不到加入遊戲所帶來的利益(Kingdon, 2003:160)。當一項議題進入決策議程，此時不僅贊成證所稅者的真倡導者會企圖使他們的政策建議通過，連反對證所稅的假政策倡導者也會紛紛提出他們的政策建議，使政策產出對他們有利，或是防止更大的威脅出現，將受到的傷害威脅降到最低。當證所稅進入決策議程，假設反對證所稅者仍頑固堅持自己最初立場，拒絕折衷妥協，將可能被排除在討論空間之外。因此反對證所稅者不得不提出各種替選方案，其真實目的是要參與遊戲，以防止某種不利於己的事情發生。透過參與遊戲，不僅可對稅率、課稅門檻、證交稅率、實施時程各種參數進行調整，甚至可左右課稅方式這種基本分歧。

二、國民黨與在野政黨的政治活動

在總統馬英九強力運作之下，證所稅的通過勢在必行。在這種情況下，股票市場表現不佳以及稅收嚴重短收對國民黨而言，反而是加速促成證所稅法案的三讀通過。由於股市具有高度敏感性，在投資人的預期心理下，容易受外來力量影響，在短期間可能暴漲，亦可能暴跌。在證所稅尚未定案的期間，證所稅是證券市場上的一大利空消息，對於股市就具有短期的壓抑作用，若證所稅政策舉棋不定，不確定性會再次放大利空效果，更加重挫股市。只要證所稅政策尚未確定，證券市場就會不斷受到證所稅利空因素影響，形同「凌遲」股市。因此，國民黨

的盤算是，既然證所稅的通過勢在必行，那麼不如早日塵埃落定。但問題是要通過的是哪一個版本？這涉及政黨間的政治操作盤算。事實上，其他在野政黨的版本，由於在「客觀上」無法獲得多數支持，連帶使其在「主觀上」也不願盡力捍衛自身證所稅版本。

(一)民進黨與其他在野政黨的政治策略

就客觀事實層面來看，2012 年立法委員選舉國民黨取得 64 席，占國會多數，其他在野政黨處於國會少數地位，客觀上難以突破國民黨的阻擋，來推動其所偏好的版本。再者，政策的存在具有雙元價值，分別是解決問題能力的實用價值，以及政策本身代表意義的象徵價值。姑且不論證所稅解決實質問題的能力，證所稅主要的政策形象訴諸更高道德層次的租稅公平正義，就這點而言，證所稅的象徵價值比政策的實用價值更為重要、更受認同。尤其證所稅議題自始至終都是由國民黨一手主導，最後的政策版本選擇，國民黨難將改革的殊榮拱手讓給在野黨。只要通過的是國民黨的證所稅版本，就可以證明國民黨有做出相對應的租稅公平努力。

不僅在客觀上有朝大野小的事實，其他在野政黨也同時面臨支持或是反對證所稅的兩難困境。一方面股票市場的低迷也讓其他在野黨承受極大的政治壓力，面對投資人以及工商團體排山倒海的反對聲浪，其他在野政黨也不想接收證所稅這燙手山芋；然而另外一方面，證所稅又與租稅公平劃上等號，是一種圖像學式 (iconographic) 的公共政策，具有象徵意義的證所稅特別有權威，使得其他在野政黨並不能明目張膽的公然反對，正如 Stone(2002:221) 所說的「你不能反對它，反對它就代表你反對它號稱所代表的意義。」若其他政黨不支持證所稅改革，那麼形同反對租稅公平的政策理念，將遭受不公不義的罵名。

其實客觀上朝大野小的事實，正好為其他在野政黨解套選邊站的雙重困境，


只要各政黨能夠提出自身的政策版本，就能夠逃避租稅不公的譴責而避免自己失分，另方面又可以批評國民黨而使對方失分，因此各在野政黨雖然在形式上有提出各自的版本，然而在主觀上卻是沒有誘因全力促使該黨版本通過。

就逃避譴責而言，租稅公平正義是一個含糊不清的詞彙，但具有道德上的崇高地位，飽含情感要素，在這個政治修辭的號召下，人人舉雙手贊成，無人能夠公然挑戰反對。只要其他政黨能夠提出比國民黨更「公平」的證所稅版本，就代表認同租稅改革的公平正義價值，不必受到民間團體與輿論的譴責，而不會讓自身失分，具有防禦作用。而且該政策版本更具進一步的攻擊作用。因為證所稅千頭萬緒，涉及租稅公平、資本市場發展、國際競爭力、財政收入以及稽徵成本的考量，而且這些面向間環環相扣，彼此之間雖然存在一定互補關係，但更多時候是衝突的。面對租稅公平、資本市場、財政收入與稽徵成本這一連串錯綜複雜的目標，要在這低度相容的目標間取得共識極為困難，這就意味著不論證所稅版本採用何種制度設計，都可以找到攻擊的切入點。

如同曾巨威委員所言「從政黨的利益角度，(證所稅)這件事不討好，因為怎麼想，也絕對想不出，被大家所廣為接受，符合各方需求的版本，你想到這個，就會失掉這個，所以根本無辦法兼顧，這就是租稅課徵的難題。」既然無法設計出面面俱到的證所稅版本，所以在 2012 年 7 月的立法院臨時會對證所稅進行表決時，民進黨與台聯黨採取退席方式來爭取更大的政治利益。在國民黨占國會席次優勢的情況下，民進黨一方面提出比國民黨更嚴的版本，乍看似乎更重視租稅公平正義，而爭取得分；但在另方面上卻選擇退席，將股市的不景氣全部歸因於國民黨，以免激怒股市投資人，而避免失分，可謂兩面討好的政治策略。

(二)國民黨的證所稅版本設計

而民進黨或是其他在野黨提出更公平正義的證所稅版本，企圖將所有的投資




人納入課稅範圍，以符合「有所得就要課稅」的精神，這就對國民黨原本的證所稅版本設計產生衝擊。曾巨威委員就指出「正因為民進黨把所有的散戶都放進來，這就有影響了。我們國民黨在內部討論的時候，就有人講民進黨都有把散戶放進來，那散戶也應該進來。」在民進黨版的衝擊之下，國民黨的證所稅版本出現兩大特色，第一是雙軌制，採取先雙軌後單軌的兩階段實施，第一階段除了少數資格的投資大戶必須要核實課稅，其餘投資人(包括散戶在內)均採取設算所得；第二階段則取消設算制度，回歸單軌制度。第二則是設算所得是以股價指數作為啟動機制，當股價指數 8500 點以上，上市、上櫃、興櫃股票按賣出金額設算所得並就源扣繳 0.2‰~0.6‰。

關於雙軌制以及 8500 點是如何在國民黨內部協調證所稅版本的討論中形成，曾經親身參與的曾巨威委員指出此一討論過程情形：

我在設計稅制時，是有方法，是有步驟的。先單軌，再雙軌，再全面。少部分來，再逐漸擴大。如果散戶要進來，我會擔心衝擊面太大，所以我當時就說雙軌，這樣才可行。我來立法院這邊，我只先提單軌，從來沒提到雙軌，因為我認為時間還沒到，我不要去碰散戶。所以一旦當他們談到散戶進來的時候，我就擔心對散戶對衝擊太大，在台灣的歷史經驗這是會玩完蛋的。所以我就說雙軌，就是散戶可以進來，但散戶保留選擇的權力，散戶自己可以選擇設算，或是核實。我預期散戶會選擇簡便的設算方式，降低衝擊。

但這樣談，我們原本在談散戶，所以我就說雙軌來降低衝擊。另外也有人認為現在不宜把散戶放進來，認為衝擊太大，結果接著有人提到，我們在談證所稅，股價已經下跌到 6000 千多點，如果把散戶放進來，那不是被散戶罵死了。一旦這樣談，因此方向就變成什麼時候課，就接著問說當時談證所稅的股價是多少，金管會說大概 8200 左右。所以就以 8500 點作為基準點，這樣對散戶才公平。



國民黨的政策版本確立的過程，正如同 Kingdon(2003:159-161)所言，政治流共識達成的方式，是靠討價還價與利益交換，為了獲得更廣泛的支持而對既有立場作出妥協。在國民黨內部討論的脈絡中，雙軌制與以 8500 點作為啟動設算所得機制的出現並非無中生有，當民進黨證所稅版本納入全體投資者來符合「有所得就要課稅」的精神時，就引導國民黨的立委也考慮將散戶納入課稅範圍。但國民黨也深知將散戶納入課稅範圍會使得衝擊過大，因此雙軌制就因應而生來降低對股市衝擊。而又為了降低散戶反彈力量，以 2012 年 3 月的股市高峰點作為啟動設算的基準點，8500 點的課稅時機門檻就此出現，也為證所稅後續的修法埋下了伏筆。

第三節 政策流分析

在本部份，將以第四章第三節所區分出的四種課稅方法，分別是以提高證交稅取代證所稅、納入綜合所得稅、分離課稅以及最低稅負制四種途徑來對最後進入朝野協商的行政院版、國民黨修正動議版、民進黨版、親民黨版以及許添財版五種版本進行分類，評述各版本內容，以完整呈現證所稅政策版本的演變。

首先，行政院版與許添財版的課稅方式是採用分離課稅單一稅率，而親民黨版則是納入綜合所得稅採累進稅率，相較於民進黨版以及國民黨共識版，親民黨、行政院版以及許添財版此三個版本的同質性較高，因此將這三者一起討論分析。而民進黨版則是以分離課稅就源扣繳方式為主，因此單獨分析。最後則獨立分析最後立法三讀通過的版本，也就是國民黨修正動議版，依照時間先後將證所稅分成兩階段實施，第一階段採用雙軌並行，第二階段則回歸單軌制，課稅方式一樣是分離課稅單一稅率。



壹、行政院版本、親民黨版以及許添財版

一、行政院版本


行政院版本是以財政部所提出的版本為基礎來作修正，因此先說明財政部原始版本，再說明行政院版本的修正內容。在財政部版本中，財政部規劃營利事業部分仍維持最低稅負制，僅調降扣除額及調高稅率，自基本所得額扣除之金額由現行 200 萬元調降為 50 萬元，稅率自原本的 10%至 12%，調高為 12%至 15%。個人的證券交易所稅課稅方式，則是採「分開計稅、合併申報」，起徵門檻為有價證券交易所稅淨額達 300 萬元，稅率則是單一的 20%，並允許 3 年內盈虧互抵，同時為鼓勵投資人長期持有證券，而有持股 5 年以上證券交易所稅半數免稅的優惠設計。

之後財政部版本進一步被修正成為行政院版本。行政院版本在法人部分保留財政部原先的設計，但在個人之證券交易所稅的課徵規定作部分變動，將課稅門檻由原來的 300 萬元提高至 400 萬元，稅率授權行政院於 15%至 20%間訂之，長期持有優惠由原本 5 年縮短至 3 年、證交稅額之一半可以扣抵證所稅額。財政部證所稅版本以及行政院證所稅版本選擇的是採分離課稅單一稅率的途徑，而在其他的參數上作調整。兩個版本的主要差異在於課稅主體之門檻放寬、課徵稅率可彈性調整、長期持有優惠年限延長以及新增證交稅可扣抵證所稅之設計。

行政部門的證所稅版本除了課稅方式與其他版本相異，最主要以證交稅是否調降以及課稅門檻是否存在為與其他版本相互區隔的特色。

(一)證交稅是否調降

在行政部門的規劃(包括財政部版本以及行政院版本)當中，證交稅都是堅持不



調降的，並不遵循 2008 年行政院賦稅改革委員會的證所稅專案研究報告建議。該份報告指出證所稅不論採取何種課稅方式，都建議證交稅應該配合調降。開徵證所稅同時，建議配合調降證交稅的理由主要包括維持國際競爭力、降低股市衝擊、增加政治可行性以及財政收入考量等。

首先，就亞洲鄰近國家課徵證交稅的情況而言，日本不課徵證交稅、新加坡與香港是 2‰、中國 1‰、韓國 1.5‰(但 KOSDAQ 交易之股票為 3‰)，我國雖然證交稅的稅率是 3‰，但由於不用課徵證所稅，所以仍能維持一定的優惠租稅環境來吸引資金。如果開徵證所稅而意圖維持既有的國際競爭力，那麼證交稅應該配套調降。其次，就股市的衝擊來說，由於證所稅與證交稅都是股市投資人的交易成本，同時課徵兩者將可能扭曲投資人的投資行為，造成證券成交量萎縮，對於股市衝擊過大，扭曲股市正常發展，因而開徵證所稅同時應配合調降證交稅，以避免資本市場萎縮。第三，就政治的角度而言，證交稅是進行利益交換的重要籌碼，如果能降低證交稅，預期當可減少工商團體以及投資人的反彈，提高開徵證所稅的政治可行性。最後，則是從辯護的角度，強調證交稅的調降不必然會造成稅收的損失。證交稅率的調降，固然會使原本既有的證交稅稅收縮水，但從長遠的發展角度來說，證交稅的調降則可以優化股市投資環境，提高經濟效益，刺激經濟增長，擴大稅基，最終將有利於財政收入。因此所謂降低證交稅稅率所帶來的稅收損失僅是從往過既定的稅收粗略推估，忽略實際執行結果可能會由於稅基的擴大，從而不會損失太多稅收，甚至有增加的可能性。

既然開徵證所稅配合調降證交稅可以維持國際競爭力、降低股市衝擊以及增加政治可行性，又不至於會重挫國家財政收入，但為何行政部門堅持不調降證交稅，而使得此一版本遭到強烈反彈？曾巨威委員指出：

證交稅不調降原因，第一，是不希望因為證交稅稅率的調降，引起稅收的損

失。第二，證所稅與證交稅的關係容易混淆，一旦混淆就會擔心戰線會被擴大，會失焦，那這個戰會比較難打。第三，是讓論述比較單純，因為證所稅是所得稅概念，證交稅是交易稅的概念，一但兩者掛勾會將兩個不同的性質稅目作誤導性的教育。

證所稅與證交稅兩者性質不同，前者是所得稅，後者是交易稅，兩者不宜混為一談，更不具有必然的替代關係。開徵證所稅的同時調降證交稅，是出於維持國際競爭力、降低股市衝擊以及增加政治可行性的考量，但如同曾巨威委員所指出的「雖然證所稅與證交稅的提高或調降無必然關係，但在實務上的實踐，就會被誤認為證所稅與證交稅兩者可以取代，這是說理也說不清，容易被誤導的。」一旦證所稅與證交稅兩者混為一談，那麼就給了對手擴大證所稅爭議的機會，所以先排除證交稅是策略考量之一，但更為重要的策略考量，則應該是財政收入的困窘。

一項稅制的提出，通常來自問題流當中的財政平衡狀況、社會貧富差距程度以及對於租稅漏洞的批評。在如此背景下所催生的證所稅，由此三者所自然而然衍生出目標是增加財政收入、增加財富重分配的效果以及分散租稅負擔。然而證所稅的政策本質，與民眾對於一項新的稅制期待相異，證所稅本身與租稅收入的相關性較低。與其他稅制不同點是，證所稅通常會搭配盈虧互抵的制度設計，對於投資人是一項「保險」的功能，對於政府的財政收入卻是無濟於事。但證交稅對政府財政收入卻是意義重大，自 2008 年以來，證交稅每年稅收約 800 億到 1000 億左右，占國家總稅收的 5%到 7%，在財政困難的狀況下，穩定且豐沛證交稅確實在稅收來源中占有一席之地，凸顯國家仰賴證交稅的局勢。以 2010 年為例，證交稅稅收為 1045 億，為我國第四大稅，僅次所得稅(5903 億)、營業稅(2682 億)、貨物稅(1507 億)，占我國總負稅收入(1 兆 5658 億)的 6.6%，為我國重要的租稅來



源之一。⁵¹在財政吃緊，國債居高不下的情況，基於財政收入考量，證交稅堅持不調降成為財政部的底線。問題流中醞釀證所稅形成的財政狀況，在後續的政策發展上，居然反過頭來制約證所稅的政策方案選擇。

面對爭議的證交稅稅率是否調降，其後行政院選擇作部分妥協，將證所稅與證交稅掛勾一起。證交稅雖然堅持不調降，但是卻可扣抵證券交易所得，證交稅額之一半可以扣抵證所稅額。此一舉措固然在財政收入作出部分的妥協，以減輕被課稅者的反彈，但是將性質不同的證所稅與證交稅稅負相抵，卻被質疑是圖利大戶、變相減稅之嫌，違反稅制公平。因為證券交易所得 400 萬以上者，證所稅可以扣抵證交稅的一半，但是 400 萬以下者卻不可以扣抵，這對中小投資人不公平。

(二)課稅門檻是否存在

是否應該存在課稅門檻則是另一個高度爭議的項目。首先就租稅公平面，只要存在課稅門檻，不論門檻高低，就不可避免地會有無法普遍課稅的問題，「有所得就要課稅」的理念是無法完全徹底的落實，這也就意味著附帶課稅門檻的證所稅，無法免除被貼上課稅不公的標籤宿命。況且，只要存在課稅門檻，就形同打開一個租稅漏洞，被課稅者有充分誘因將自身納入此一租稅例外條款的保護層當中，人頭戶問題焉而產生，這就增加稽徵機關額外的稽徵成本。而課稅門檻對投資人來說亦是一大負擔，因為不論投資人證券交易所得是否超過課稅門檻，都必須要主動計算買賣證券的成本與收入之後才能知曉，因此影響的投資人範圍並非僅有所得 400 萬以上者，而計算證券交易所得的過程涉及專業的成本計算以及雜亂的交易記錄，都對投資人形成一大負擔。

⁵¹財政部，2012。《100 年財政統計年報》，財政部網站，
<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=9564&CtNode=132&mp=62>，2013/06/02。



二、親民黨版本與許添財版本

許添財版本與親民黨版本都選擇將法人納入最低稅負制，但扣除額及稅率都維持現行規定，稅率 10%，扣除額 200 萬。在個人部分，許添財版本的特色是課稅方式選擇分離課稅，不僅證券交易所所得單獨計稅，連結算申報程序也主張與一般所得結算申報時間錯開。而稅率則是授權財政部可以基於財政收入、市場環境、國際環境、資本市場相互競爭等考量，而有彈性 0%至 10%稅率。許添財版本的最大特點在於賦予財政部極大權限，不僅授權財政部自訂施行日期，也賦予財政部決定是否開徵證所稅的權力。當財政部決定停徵證所稅，只要將稅率設定為 0%，即是等同停徵證所稅。其實許添財版本的設計，是一種處理重大爭議法案的繞道策略(bypass strategy)(Van Horn, Baumer, and Gormley, 2001)。這種政治策略的邏輯在於當法案有重大爭議，而各立委均堅持己見無法達成共識，又有迫切通過法案的必要，此時的配套辦法就是繞開爭議，以避免或延緩一場激烈鬥爭，將法案有爭議部分授權行政機關決定，使戰場從立法權移轉到行政權，讓法案得已先取得暫時性妥協而獲通過。另外，許添財與行政院版一樣享持有 3 年以上享減半優惠，但新增 5 年免稅的優惠條件。在證交稅部分，不若財政部肩負維持國家稅收的職責，大方主張調降證交稅率為 1.5‰。

親民黨對於個人的課稅方式則是以美國作為藍本，納入綜合所得稅合併申報並採現行累進稅率 5%~40%。雖然親民黨在課稅方式的選擇上是較為公平但對於股市衝擊較大的累進稅率，然而長期持有優惠則是放寬到持有 1 年以上減半課徵，同時提出證交稅減半，廢除期交稅以及證交稅全額可以扣抵證所稅的設計。另外考量整個證所稅的核心問題在於投資人申報的困難性，因此親民黨主張復徵時程應循序漸進，一年試算、二年宣導、三年減半、四年完成。首先一年試算的方案，要求政府財政部門自己要開始進行所謂的證券交易戶總歸戶工作。其次是兩年宣

導期，所謂的兩年宣導就是將這些試算結果告訴證券投資人，讓投資人了解自己的權益，再來是三年減半，所謂的減半就是讓證券投資人開始逐步的導入證券交易所所得稅的稅制，最後就是第四年完成，讓證所稅在 2016 年正式上路。

不論是親民黨版以及許添財版，與行政院版很大的不同點在於課稅門檻的有無，以及外資是否課稅。免除課稅門檻雖然可以避免租稅不公以及人頭戶的問題，但對於影響資本市場發展以及國際競爭力甚劇，也擴大徵納雙方的稽徵成本。在外資部分，財政部與行政院版本都主張不對外資課徵證所稅，因為基於國際慣例，全球各國對境內外國機構投資人之證券交易所得原則上都不課稅，藉此來維持國際競爭力。但事實上，各國之所以未對境外外國機構投資人課徵證所稅，乃因已與其母國簽訂租稅協議，彼此相互免徵，以避免重複課稅。如果不對外資課稅，也就打開租稅漏洞的大門，本國法人可成立假外資於境外免稅天堂，或於歐美境內低價收購財務疲弱之外資，再回台投資股市來規避證所稅。而有雄厚財力的個別投資人，則可以透過部分會計師及境外公司代辦業者的協助取得外資身分，從而得免徵證所稅。所以許添財、親民黨版以及民進黨版都主張將外資納入課稅範圍。茲將財政部版本、行政院版本、許添財版、親民黨版之比較整理如表 5-3 所示。


表 5-3: 財政部版本、行政院版本、許添財版以及親民黨版之比較

版本 比較項目	財政部版本	行政院版本	許添財版	親民黨版
課稅主體	證券交易所淨額達 300 萬元者	證券交易所淨額達 400 萬元者	無設課稅門檻	無設課稅門檻
計算方法	併入綜合所得稅，分開計稅	併入綜合所得稅，分開計稅	分離課稅	併入綜合所得稅，合併申報
稅率	單一稅率 20%	單一稅率，徵收率授權行政院於 15%至 20%間訂之	單一稅率，徵收率授權財政部於 0%~10%視情況訂之)	累進稅率 5%~40%
盈虧互抵	盈虧互抵 3 年			
長期持有優惠	持有 5 年以上享減半優惠	持有 3 年以上享減半優惠	持有 3 年以上享減半優惠；五年免稅	持有 1 年以上享減半優惠
證交稅是否調降	不調降	不調降，但證交稅額之半可以扣抵證所稅額	調降證交稅率為千分之 1.5	調降證交稅率為千分之 1.5，並廢除期交稅。同時證交稅可作為證所稅扣除額
法人課稅	納入最低稅負制(對外資不課稅)	納入最低稅負制(對外資不課稅)	納入最低稅負制(對外資課稅)	納入最低稅負制(對外資課稅)

資料來源：本研究自行整理

貳、民進黨版本

民進黨版內容如表 5-4 所示，該版本將上市上櫃股票以及未上市上櫃股票分別處理。未上市未上櫃股票一樣維持在最低稅負制當中，而上市上櫃股票則採取融



入分離課稅就源扣繳與綜合所得稅累進稅率精神，採取就源扣繳、合併申報。先按賣出金額 0.1%就源扣繳稅款，再將證券交易所所得併入綜合所得，依 5%-40%稅率設算證所稅應納稅額，該應納稅額若超過證券交易所所得之 20%，則以證券交易所所得之 20%計。若應納稅額低於扣繳稅款，可就其差額申請抵稅或退稅。法人部分也是比照個人方式處理，納入營所稅當中，一樣採取就源扣繳，合併申報。

由於民進黨版本採取扣繳方式，先透過分離課稅就源扣繳達成有所得即繳稅，符合普遍課稅原則，後又透過併入綜合所得設算證所稅應納稅額，經由多退少不補的退稅機制，融入量能課稅的精神。表面上，以就源扣繳取代結算申報，不僅符合租稅公平，也提高納稅義務人申報誘因，因為除退稅者外，納稅人無須計算應納稅負，辦理結算申報，故結算申報屬投資人的權利而非義務，對申報困難的投資人，不會構成心理障礙，而稅捐機關只須對退稅者進行查核，減少稽徵成本。然而，回歸到台灣股市的投資人組成結構，如果採用民進黨版本，將在實際運作上產生窒礙難行的結果。因為投資散戶佔台灣股市七成，散戶投資獲利空間有限，甚至以投資虧損者居多，這意味著證所稅退稅者眾多，而且由於投資結果的不確定性，並無法事先確定退稅者，這都使得稽徵成本無法事先預估。

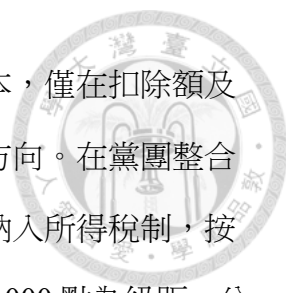
表 5-4: 民進黨版本

課稅方式	1.上市(櫃)、興櫃股票：併綜合所得稅課徵(就源扣繳、合併申報) 2.未上市(櫃)股票、私募基金之受益憑證：維持最低稅負
稅率	1.上市(櫃)、興櫃股票： (1)先按賣出金額 0.1%就源扣繳稅款 (2)再將證券交易所所得併入綜合所得，依 5%-40%稅率設算證所稅應納稅額，該應納稅額若超過證券交易所所得之 20%，則以證券交易所所得之 20%計 (3)應納稅額低於扣繳稅款，可就其差額申請抵稅或退稅 2.未上市(櫃)股票、私募基金之受益憑證：20%(維持最低稅負)
盈虧互抵	1.上市(櫃)、興櫃股票：無(因已有稅負上限) 2.未上市(櫃)股票、私募基金之受益憑證：當年度及以後 3 年
長期持有優惠	1.上市(櫃)、興櫃股票：2 年以上者，所得減半計算。滿 4 年及 5 年以上者，所得分別減 60%及 80%計算 2.未上市(櫃)股票、私募基金之受益憑證：維持最低稅負(無)
證交稅是否調降	不調降
法人課徵方式	納入營所稅(就源扣繳，合併申報)，同時對外資課稅

資料來源：立法院公報，第 101 卷，第 47 期，立法院第 8 屆第 1 會期財政委員會第 12 次全體委員會議紀錄。

參、國民黨修正動議版

國民黨修正動議版的出現，是因為行政院版本並沒有獲得國民黨內部的共識。在 4 月 26 日行政院版本推出後，至 5 月 15 日為止，光是國民黨內部就出現賴士葆版本、蔡正元版本、羅明才版本、曾巨威版本五種版本。為整合國民黨內部證所稅版本的分歧，國民黨黨團先提出設算所得與核實課徵雙軌制的「整合版」，其後在總統府、行政院與立法院黨團協商下，微調整合版，是為「共識版」，最後則是行政院與國民黨黨團提出的「動議版」。在此先簡要回顧版本演變的過程，並評析最後通過版本，也就是國民黨修正動議版。



「國民黨黨團整合版」在法人方面，延用行政院證所稅版本，僅在扣除額及稅率作微幅調整，但在自然人方面則提出「雙軌制」新的政策方向。在黨團整合版當中，投資人可在核實課徵或設算所得課徵擇一適用，前者納入所得稅制，按所得稅採累進稅率 5%到 40%，後者在台股 8500 點以上時，以 1000 點為級距，分別課徵 0.2‰至 0.6‰的證所稅，不論大戶小戶，一體適用，形同變相提高證交稅。

緊接著，國民黨黨團大會通過凝聚總統府、行政院和立法院財委會國民黨立委共識的「政院及黨團進一步共識版」，延續「國民黨團整合版」雙軌制的基調，但主要修正重點有二：第一是增加落日條條款，雙軌制僅實施至 2016 年底為止，2017 年起改由合併綜合所得按 5%到 40%課稅的「核實制」單軌運行。第二，進一步共識版增訂抓大戶條款，將課稅對象鎖定得更清楚，從 2013 年開始課徵證所稅之後，上市櫃公司持股逾 3%的大股東、與淨所得逾 500 萬元以上的高所得者必須強制申報，2017 年起課稅門檻再下降為持股 1%以上及淨所得 300 萬元。


在租稅政策的立法過程，Schick(2007:74)指出時間也是討價還價的一項重要談判籌碼，改變交易時間的策略不論是對行政體系的稽徵準備、經濟情勢的配合以及政治反對力量的安撫都有意義。所以除了前述親民黨版本外，國民黨的修正動議版以及其後的國民黨修正動議版都納入循序漸進的時間考量。不過國民黨的修正動議版以 2017 年作為制度轉折的時點，被指責是逃避政治責任，因為馬政府的任期僅到 2016 年，以 2017 年作為制度轉折無疑是讓後續繼任者無條件概括承受證所稅的政策責任。此外，「政院及黨團進一步共識版」的大戶條款，將未加計證券交易所所得前的綜合所得淨額在 500 萬元以上者納入課徵對象，一方面會讓以股市所得為主的所謂中實戶、職業投資人，高獲利也不必繳交證所稅，但高薪資所得者在股市不論獲利多寡都要繳稅，有違公平原則，另一方面也引發外界懲罰有錢人和高收入族群的疑慮。而首次公開發行(以下簡稱 IPO)公司的初次交易股票以及

持股 3%以上的大股東要併入綜所稅計算，適用最高 40% 的稅率也被外界質疑過度嚴厲，對長期資本市場發展不利。

尤其將 IPO 後首次交易股票列入課稅，雖然是企圖糾正對 IPO 高獲利而不用納稅的現象，然而不可否認正因為 IPO 的高獲利才使得投資人願意承擔高額風險進行投資，如對 IPO 課稅勢必大幅降低投資人參與投資之意願，如此 IPO 之量能勢必大減，券商無法順利包銷，創投基金失去誘因，以致公司無法順利籌措資金而不願 IPO，嚴重影響資本市場與產業發展。事實上，IPO 的高獲利其實伴隨著高風險，例如生技產業自研發至上市期程甚長，包括研發、臨床前、臨床及製程開發等所需時間常歷經十數年，投資之金額亦極為龐大，風險期間甚長。若順利 IPO，其證券交易所得是累積十數年之風險而來，予以課稅既不公平亦打擊風險創業投資者。甚且影響企業在台籌資意願，企業移往海外掛牌，無法與國內資本市場連結，恐根失台灣。

最後「國民黨修正動議版」被提出，成為國民黨的主要推動版本。此一版本除了調整落日條款年限，將設算制提前至 2015 年起取消來排除政策責任爭議，最主要的更動是刪除針對大股東與高所得課稅的「抓大戶條款」，但個人全年買賣上市櫃股票逾 10 億元、承銷取得 IPO 股票逾 1 萬股、全年賣出逾 5 萬股的興櫃股票與非居住者則要核實課稅，採用分離課稅稅率 15%。並考量 IPO 的風險性報酬及非經常性所得之特性，該版本給予持股滿 1 年減半課稅(實質稅率 7.5%)優惠，並針對上市、上櫃後繼續持有滿 3 年者額外提供再減半(實質稅率 3.75%)優惠，以降低對台灣創投業衝擊。最後立法院三讀通過的版本，正是國民黨修正動議版。

國民黨修正動議版採用分離課稅單一稅率，分成兩階段實施。在第一階段 2013 年至 2014 年間採雙軌制，少數核實、其餘設算，第二階段 2015 年以後採核實單軌制。然而，國民黨修正動議版以雙軌在前，單軌在後，不僅不符合稅改的邏輯，



亦不合乎行政成本。首先，一項新稅制的實施，為了降低衝擊面，應先縮小標的人口範圍，然後隨著時間以及經驗的累積，逐漸擴大範圍，因此先單軌在雙軌才符合稅改的邏輯，先雙軌後單軌將提高政策執行的不確定性。其次，就行政成本而言，先雙軌在單軌無疑是白白耗損許多額外的行政成本。在雙軌制度之下，不論有無到達 8500 點的課稅條件，財政部都要求所有券商要事先準備周全，變更電腦系統設計，對所有投資人進行歸戶，這對所有證券商來說是一大成本。然而雙軌僅實施兩年即落日，這意味著大費周章地完成投資帳戶建制後，即棄之不用，白白浪費大量行政成本。

就設算課稅方面，在股市達到股價指數 8500 點以上，上市、上櫃、興櫃股票按賣出金額設算所得並就源扣繳 0.2‰~0.6‰，這種設計形同採用提高證交稅，不僅使得 8500 點成為股票市場的天險，也會造成賦稅不公平而備受批評。首先，8500 點的設計會使得股票市場每當接近 8500 點時即遭遇股市亂流，股市猶如大悶鍋，使得股票市場可能不缺資金動能，卻因制度設計不當導致衝關困難重重，成交量萎縮。就公平層面，如前第四章第三節所述，證所稅如採取分離課稅就源扣繳設計，會造成只要股價指數高於 8500 點，不論盈虧皆須繳交證所稅，可能會致使投資虧損者尚須負擔證所稅而擴大其租稅負擔，而股價指數低於 8500 點則會使投資獲利者卻免徵證所稅而維持獲利所得，形成租稅負擔實質不公平的現象。茲將國民黨黨團整合版、政院及黨團進一步共識版與國民黨修正動議版之比較整理如表 5-5 所示。

表 5-5: 國民黨黨團整合版、政院及黨團進一步共識版以及國民黨修正動議版三者之比較

證所稅版本 比較項目		國民黨黨團整合版	政院及黨團進一步共識版	國民黨修正動議版
雙軌制實施年限		無落日條款	2013 至 2016 年間採雙軌制，少數核實、其餘設算。2017 年以後採核實單軌制	2013 至 2014 年間採雙軌制，少數核實、其餘設算。2015 年以後採核實單軌制
設算所得就源扣繳		股價指數 8500 點以上，上市、上櫃、興櫃股票按賣出金額設算所得並就源扣繳 0.2‰~0.6‰		
核 實 課 徵	課稅主體	非採用設算所得者，但 IPO 後初次交易股票逾 10 張以上，以及未上市櫃股票須強制採核實課徵	2013 至 2016 年非採用設算所得者，但以下採核實： 1. 持股 3% 以上大股東 2. 綜合所得淨額 500 萬元以上(不含證券交易所所得) 3. 未上市、初次上櫃股(10 張以下排除) 4. 非中華民國境內居住之個人 2017 年起以下採核實： 1. 持股 1% 以上股東 2. 淨所得 300 萬元以上 3. 未上市、未上櫃、興櫃股票(10 張以下排除) 4. 初次上市櫃後首次交易 5. 非中華民國境內居住之個人。	2013 至 2014 年僅以下採核實： 1. 未上市未上櫃股票 2. 當年度出售興櫃股票數量合計在 100 張以上 3. IPO 股票(排除 10 張以下者) 4. 非中華民國境內居住之個人 2015 年之後除上述四者，另增加當年度上市、上櫃、興櫃股票出售金額在 10 億元以上之個人
	計算方法	併入綜合所得稅	併入綜合所得稅	併入綜合所得稅，但毋需累進課稅


證所稅版本 比較項目		國民黨黨團整合版	政院及黨團進一步共識版	國民黨修正動議版
核 實 課 徵	稅率	累進稅率， 5%~40%	累進稅率，5%~40%	單一稅率：15%
	成本認定	以平均成本法 認定成本	以原始取得成本認定成本	以原始取得成本 認定成本
	盈虧互抵	盈虧互抵 3 年	盈虧互抵 3 年	當年度盈虧互 抵，虧損不得後延
	長期優惠	持有一年以上 享減半優惠	持有一年以上享減半優 惠	持有一年以上享 減半優惠，IPO 股 票於上市、上櫃後 繼續持有滿 3 年按 1/4 課稅

資料來源：本研究自行整理

第四節 證所稅的通過與修正

在本節，將分成兩個部分，首先針對 2012 年國民黨修正動議版立法通過情形進行更細緻的探討，還原當時糾結複雜的立法運作過程。在民進黨版的影響下，國民黨後續所推出的國民黨修正動議版，陰錯陽差地出現先雙後單的雙軌制以及 8500 點門檻，但是前者有著不符合稅改邏輯，亦不合乎行政成本的兩大問題，後者則遭受股票市場天險以及賦稅不公平的批評，但在國民黨佔立法院優勢多數的情況下，最後仍通過此一版本，於 2012 年 7 月 25 日完成立法三讀程序，並於同年 8 月 8 日公布，自 2013 年起施行，其中的立法運作過程值得探究。

其次，延續國民黨修正動議版的討論，針對 2013 年證所稅的修法歷程進行檢視。證所稅完成合法化程序不代表證所稅的政策內涵將存續不動，任何的租稅政策都是鑲嵌在特定的時空脈絡之中，政治陣營以及經濟環境的變化都會導致租稅



政策的不穩定，稅率以及租稅減免的內容不可能一直維持不變，稅率每一次的提升都會加強降低稅率的反作用力，就像每一次減稅都會強化增稅的壓力一樣，租稅政策是不存在平衡狀態，只有調整稅法的各種動力，所以租稅政策的變遷會周期性的循環出現(Schick, 2007:190)。2013 年 5 月 20 日，立法院財政委員會初審通過證所稅修正方案，主要修正重點除了放寬 10 億元大戶條款，另外即是取消 8500 點以上設算課稅規定，僅有少數採取核實課稅。此次的修法企圖降低證所稅對於股市衝擊來挽救低迷不振的經濟，但修法背後更凸顯的是證所稅的存續反而更需要股市支撐。

壹、證所稅的通過

國民黨所推出的國民黨修正動議版，對一直以來倡導租稅公平的曾巨威委員來說，實在是一個難以接受的結果，特別是雙軌制的制度設計，與其稅改理念衝突，因此在最後立法通過前的要緊關頭，仍試圖爭取同黨委員的支持，將證所稅的單雙軌對調，但此一企圖就在迫切縮小爭議的政治壓力下胎死腹中。

因為(縮小打擊面以及行政成本)這兩個理由，我就想要看有沒有最後挽救的機會，但法案一旦通過財委會，二讀三讀就是協商就過了，根本沒有討論的機會。我想說糟糕了，證所稅已經通過財委會了，我就去找蔡正元，看挽救還有沒有機會。蔡正元就說「可以在政黨協商的時候表示意見，不過機會不大，在政黨協商的時候大家不太會重視」。所以我就打電話給王金平，看可不可以把單雙軌前後對調，王金平說「會把意見轉給財政部，看財政部怎麼說」。所以我就打電話給張盛和，跟他說兩點，第一是單雙軌對調，第二點是趁這兩年時間，財政部要把資料庫建立起來，不然這是證所稅實施的最主要障礙之一。張盛和說他支持我的第二點，第一點單雙軌對調持保留態度。他的理由是「我們好不容易走到這一步，現在大家對內容至少有不再吵的共識」。他就怕我有意見，其他的人到時候就會見縫

插針，順勢提出其他不同意見，擴大爭議。但那天在政黨協商的時候，我還是提了。但那天所有人，就因為張盛和說「已經到這裡，社會已經紛亂這麼久了，趕快先過再講」。就因為這樣，我連最後要救單雙對調都沒辦法(國民黨立委曾巨威訪談記錄 C)。

不論從影響面或是行政成本考量，原則上，雙軌制的實施順序應該從先雙軌後單軌的設計，轉向先單軌後雙軌的設計，如此一來不僅縮小股市打擊面，並能利用單軌銜接到雙軌的制度轉換期間來建全股市帳戶的課稅資料庫，從而解決證所稅稽徵技術的難題。基於上述理由，曾巨威委員在證所稅交付朝野協商之後，積極倡導單雙軌對調的政策理念，嘗試爭取其他的立法委員支持，然而卻是徒勞無功。

衝突與決定是一項政策形成過程的兩大特徵，前者擴大政策爭議範圍，後者縮小政策爭議範圍，在政策的不同階段各自扮演不同角色。衝突是議題發軔與政策發展的動力來源，後者則是政策產出的必要條件。租稅負擔如何分配是證所稅議題興起與發展的主旋律，處理「誰獲益，誰受害」的政治性問題，各種鬥爭與衝突翩然起舞，充斥在政策形成的絕大多數過程。但到了政策形成的最末端，政策準備產出之際，最終必須要作出政策決定，政治行動者要想辦法化解分歧或擱置爭議，在期望得到以及實際能得到間作出妥協，以達成決策共識。

在歷經四個月的紛紛擾擾，不論就股票市場表現與財政收入等經濟性衝擊考量，或是租稅公平聲譽博取，國民黨都迫切期望證所稅盡速通過，而國民黨修正動議版已是國民黨內部討價還價、折衷妥協下最具共識的版本，在證所稅準備立法三讀通過的緊要關頭，縮小證所稅爭議範圍是確保政策順利產出的要件，捍衛國民黨修正動議版就成了決策者共同的思考模式。曾巨威委員表示在最後的立法過程中，最後瀰漫的氛圍是「就是這個版本了，千萬不要有其他的說法，因為怕

一有其他的說法，又會引起騷動。我們好不容易妥協妥協，最後大家都沒有聲音了，所有的委員都沒有意見，這個時候大家都共同期待不要有意見了，這時候如果有其他聲音，這是絕對不被允許的。理由就一個，終於快要有結果了，如果再接納不同聲音，那其他的聲音又會順勢而起，所以就不敢了。」

國民黨雖然察覺到先雙後單的雙軌制與 8500 點門檻雖然存在各種問題，但在一片風聲鶴唳，草木皆兵的政治氛圍中，爭議宜小不宜大，8500 點啟動雙軌機制的爭議點反而成為護航證所稅的理由。財政部對外宣稱，過去十年台灣加權指數超過 8500 點的機率為 12%，超過 9500 點的機率更只有 1%，⁵²散戶被課徵證所稅的機率極低，對台股的影响應該不大。

平心而論，由於啟動 8500 點雙軌機制的機率不高，形同緩徵證所稅，就稅制改革的策略來說，延遲課稅時間有助舒緩劍拔弩張的對立局面，從而增加該版本的政治可行性。然而，這種政治可行性是短暫的。如果將時間軸線拉長來看，在 2012 年 5 月設計 8500 點門檻時，當時 5 月股價指數是 7356.84 點，距離 8500 點仍有一大段差距，如果未設下 8500 點門檻，隨著股市上漲逼近 8500 點，代表著是證所稅對於股票市場並無太大影響，證明證所稅並非干擾台股的唯一因素。然而一旦設下 8500 點門檻，則隨著股票市場上漲，8500 點就成為了台股的緊箍咒，將牢牢死死的扣住大盤指數，成了股市無法跨越的天險障礙，更促成了 2013 年證所稅的修法。

貳、證所稅的修正

2012 年 7 月證所稅通過時，股價指數為 7187.14 點，離 8500 點還有一大段距離，但隔年股價指數一路向上攀升，2013 年 1 月是 7759.25 點，2 月是 7932.68 點，

⁵²林政忠，2012，〈捍衛證所稅 張盛和：台股 8500 點機率很低〉，聯合報，11/6，A3 版。

3 月是 7906.99 點，4 月是 7893.42 點，到了 5 月更是到達 8272.34 點，⁵³即將碰觸到 8500 點大關，證所稅自然面臨檢討的聲浪。

4 月 16 日，監察院通過由監委吳豐山、劉玉山針對證所稅政策，向行政院及財政部提出的糾正案，為證所稅的修法率先開了第一槍。兩人在糾正文中指出，行政院及財政部於 2012 年修法復徵證券交易所稅期間，造成股市市值大量蒸發、證券交易稅大幅短收，嚴重影響國家財政收入，並造成台灣資金因而鉅額外流。2012 年 3 月至 7 月底，是證所稅立法期間，若以同年 2 月底，台灣證券市場上市上櫃公司總市值 22.3 兆元為基準，相較同年 7 月底時的 20.08 兆元，減少 2.22 兆元。且由於股市成交量大幅萎縮，累計 2012 年 1 至 7 月證交稅稅收僅 432 億元，達成率為 34.2%，而 2012 年全年證交稅實徵淨額為 716 億元，預算達成率僅 56.6%，短收近 550 億元。同時資金外流情況加劇，2012 年第二季台灣居民對外證券投資淨流出 82.1 億美元，第三季淨流出擴大至 172.1 億美元，「其中決策有無錯誤，應予深入探究」。⁵⁴政治世界當中的因果關係，是政治行動者按照策略用符號和數字製作出來，然後斷言之，以便讓自己的主張成為政策選擇的依據。因果故事是必要的政治工具，用來締造聯盟，也用來解決利益與成本的分配(Stone, 2002:254)。在監察院的糾正報告中，證所稅儼然成為股市低迷的罪魁禍首，4 月 16 日此案一出，媒體投注大量密集的普遍關注，引起政壇與社會軒然大波。

在政治上，因果無所謂對錯問題，而是牽涉策略性地描述議題，使之符合其中某一個因果概念。一個議題的各派立場表面上都是在試圖尋找「真正」的原因，但他們永遠在努力影響選擇哪一個概念來指導政策。在這狀況下，事件發生順序

53 台灣證券交易所，2013，《股價指數月報》，台灣證券交易所網站，http://www.twse.com.tw/ch/statistics/statistics_list.php?tm=01&stm=001，2013/06/18。

54 吳豐山、劉玉山，2013，〈102 財正 0022 糾正案文〉，中華民國監察院網頁，http://www.cy.gov.tw/AP_HOME/Op_Upload/eDoc/%E7%B3%BE%E6%AD%A3%E6%A1%88/102/102000072%E7%B3%BE%E6%AD%A3%E6%A1%88%E6%96%87.pdf，2013/05/04。

的不同經驗主張並非討論的重點，爭執的重點是控制的可能與責任的歸屬(Stone, 2002:264)。在監察報告出爐之後，反對證所稅的勢力跟著搭上順風車，不僅券商團體重申盼政府重新考量是否繼續實施證所稅，連國會當中也有高達 9 成的立委要求現行的證所稅應該進行檢討修正。⁵⁵

當然被指控造成問題的一方，最好的策略就是證明這個問題是偶然因素造成，不然就是別人造成的(Stone, 2002:265)。在監察院以證交稅收損失過鉅，提出糾正案後，財政部堅稱「證所稅是股市成交量萎縮原因之一，但不是唯一原因」，影響股市成交量的還有國際因素，例如歐債及美國的財政懸崖危機，而且證所稅實施時間未滿一年，貿然檢討時機不宜，不但券商系統更動頻繁，還衍生出不確定因素，衝擊股市表現。證所稅是以年為單位，應等證所稅實施滿一年再來檢討，年底才是檢討證所稅適當時機。⁵⁶

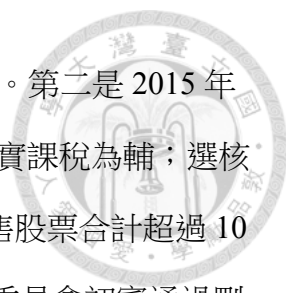
不過檢討證所稅聲浪不斷，繼監察院通過糾正案後不久，馬英九總統於 4 月 23 日首次公開表態願檢討證所稅，引發外界關注。⁵⁷其後在 5 月 8 日進一步明確表示，行政院與立法院將分別成立專案小組檢討證所稅。隨後國民黨立法院黨團組成的證所稅專案小組，由國民黨立委費鴻泰擔任小組召集人，小組成員包括財政部長張盛和與金管會主委陳裕璋。⁵⁸5 月 17 日國民黨立院黨團證所稅檢討小組與行政部門協商後，達成修法共識，提出財政部證所稅修正方案，主要修正重點

55根據《財訊》於 4 月 24 日至 5 月 2 日間，電話採訪立法院 107 席立委（全部立委 113 位，為求議事中立，未徵詢院長、副院長，另有 4 位立委未回應），進行證所稅意見調查，除立法院長王金平、副院長洪秀柱未訪問及四位立委未回應外，其餘 107 位受訪立委中，多達 95 人認為應廢除或檢討證所稅。其中，直接表明「廢除」的有 24 人，包括國民黨 14 人、民進黨 9 人和無黨籍 1 人；主張「立即檢討」的有 32 人；「有條件檢討」則有 39 人。資料取自：洪綾襄、林文義、劉志明，2013，〈廢證所稅台股拚萬點，近 9 成立委要翻盤經濟大悶鍋快要掀開了〉，財訊 第 424 期。

56楊毅、仇佩芬、沈婉玉、劉宗志、王宗彤，2013，〈證所稅 馬願檢討 藍委喊廢〉，2013/04/24，中國時報，<http://news.chinatimes.com/focus/11050105/112013042400069.html>，2013/06/07。

57楊毅、仇佩芬、沈婉玉、劉宗志、王宗彤，2013，〈證所稅 馬願檢討 藍委喊廢〉，2013/04/24，中國時報，<http://news.chinatimes.com/focus/11050105/112013042400069.html>，2013/06/07。

58林政忠、范正祥，2013，〈府院 提前啟動 檢討證所稅〉，聯合報，5/9，A1 版。



有二：第一是證所稅取消 8500 點的設算課稅規定，回歸單軌制。第二是 2015 年後售出股票金額超過新台幣 10 億元大戶，採設算課稅為主、核實課稅為輔；選核實課稅可盈虧互抵，稅率 15%，選設算所得為差額課稅，就出售股票合計超過 10 億元之金額部分課稅，稅率為千分之一。5 月 20 日立法院財政委員會初審通過刪除八千五百點「天險」以及售股 10 億大戶設算所得課稅千分之一兩大修法重點，⁵⁹並於 2013 年 6 月 25 日三讀通過修正案。

取消 8500 點的設算課稅規定而回歸單軌制的原因如前所述，但為何 10 億元大戶要由核實課稅轉變為設算課稅為主，核實課稅為輔？首先，一年售出股票金額超過新台幣 10 億元大戶代表若每天交易三百多萬元，但每天進出股市三百萬的人很多，記帳的成本很高；國稅局又要求以加權平均計算成本，若有漏報就查稅，未來徵納爭議非常大。⁶⁰其次，更為重要的理由是，大戶及中實戶雖然人數不多，但卻是股市的關鍵少數，為股市資金的重要來源，為消除市場疑慮，對 10 億元大戶進行規定鬆綁，以期能達到鼓勵大戶及中實戶重回股市，帶動股市動能之目的。

不管是鬆綁 10 億元大戶課稅規定或取消 8500 點以上設算課稅規定，均反映出證所稅制度設計的內涵需要股市與整體經濟情勢的支撐。證所稅的初衷並非要影響股市，岌岌可危的國家財政以及貧富差距持續惡化為稅制合理化的改革工程鋪路，促使追求公平正義的證所稅重新躍上檯面。但租稅公平與經濟效率猶如來回擺動的鐘擺一樣，朝向一個方向的變動一開始就包含著對其反面的支持，一旦開始向租稅公平一端靠攏，必然會遭到來自另一端經濟效率面的反作用力。現存證所稅制度的瑕疵是對新制度需求的開始，每當問題流當中的各種經濟與財政指標數據產生新變動，政治流中的民意輿論、利益團體與政黨活動有了新局勢，加

⁵⁹林政忠，2013，〈十億大戶設算課千分之一證所稅刪天險 下周五藍拚三讀〉，聯合報，5/21，A2 版。

⁶⁰陳乃綾、林政忠，2013，〈修證所稅 藍下周一「速戰速決」〉，聯合報，5/17，A5 版。

上政策流內的各種證所稅方案設計組合，在三股量流匯聚之下，最後決定出證所稅方案的答案，而這是一個不斷循環，沒有停歇的持續過程。





第六章 結論



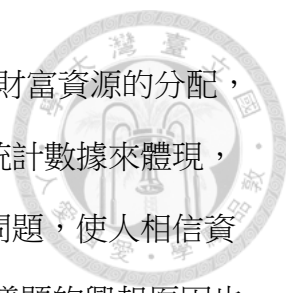
本研究問題意識的出發點是關於 2012 年證所稅政策的議程設定與方案選擇。基此，本研究目的有二：第一是透過多源流程模式中問題流、政策流與政治流作為分析視角，對證所稅的政策形成過程有更深入的理解。第二，則是企圖藉由本研究分析的結果，對意圖推動稅改的政策企業家能有所啟發。本章第一節先簡要回顧第四章以及第五章的研究結果，並在第二節中，從本研究之分析結果來重新檢視多源流程模式於租稅政策領域的應用，以啟發未來意圖推動稅改者的行動策略。

第一節 研究發現

為什麼證所稅在 2012 年的短短四個月內當中就產生大幅度的變動？根據多源流程模式的分析視角，證所稅的政策變化是問題流、政治流以及政策流三者所構成的混合物，這三股量流既各自區別獨立又彼此相互聯繫，並非依照時間先後順序依次出現，而是交叉依賴，根據不斷變化的局勢持續進行調整，而對證所稅的議程設定以及方案選擇產生作用。本研究第四章，分別論述政策窗開啟前，問題流、政策流與政治流三股量流各自獨立的發展特性。但當三股量流匯聚而致使政策窗開啟，第五章更多關心的是這三股量流如何相互調適，並結合在同一個決策過程當中。以下將分從問題流、政策流與政治流來回顧整個證所稅的政策形成過程。

壹、問題流


稅制改革的問題動力來源，通常來自問題流當中的財政平衡狀況、社會貧富



差距程度以及對於租稅漏洞的批評。國家整體的財政狀況、社會財富資源的分配，以及納稅人的租稅負擔結構，由計算龐大數字而產生的一連串統計數據來體現，細微的數據變化在經年累月的長期積累下，最終釀成一個嚴重問題，使人相信資本利得課稅的必要性，進而吸引決策者的注意，2012 年證所稅議題的興起原因也正是如此。

在貧富差距逐漸擴大、財政赤字日趨嚴重的背景下，一般勞動所得以及證券交易所得間的租稅負擔衝突被放大檢視，促使追求租稅公平的證所稅重新躍上檯面。然而弔詭的是，在後續的證所稅政策發展上，醞釀證所稅發展的財政赤字狀況，反過頭來制約證所稅的發展，擴大證所稅爭議，限制可能的制度內容。財政困難時期使得決策者的思想趨於保守，而財政充裕時期固然可以開拓更多的討論空間，邁向租稅公平端的創新舉措可在此時期獲得允諾，但財政充裕的榮景並不能將租稅問題凸顯，使得政治流中的決策者得以注意到。證所稅的理想性在財政充裕時期最有空間得以揮灑，但缺乏動力將稅制問題推上議程；岌岌可危的財政赤字將使稅制問題推上議程，卻也限制稅制政策的選擇方向。囿於國家現實的財政狀況，財政收入高度倚賴證交稅，使得行政部門不能也不願承擔此一可能稅收損失風險。一旦不降低證交稅率成為行政部門的堅持底線，也就喪失了可以進行利益交換的政治籌碼。

除了促成證所稅議題的興起，問題流反映出的另一個面向是開放性的外在環境。證所稅所面臨的是開放性經濟環境，任何經濟上的轉變都會影響政治領導與公眾輿論，構成證所稅通過的機會與威脅。證所稅的存續與發展需要整體經濟環境的支撐，當政策遇上經濟，證所稅是股票市場的人質。影響股市表現的因素眾多，並不一定是單一證所稅就讓股市惡化，即使抽離證所稅的影響因素，亦無法保證台灣股市的振興，但證所稅與股票市場表現的高度關聯性，只要股市處於下



跌趨勢，就讓反對勢力找到著力點，得以趁虛而入，壯大反對聲勢。反對證所稅者幾乎可以在任何時機點上將股市市場表現不如預期的元兇歸因於證所稅，這使得相關行政首長以及立法委員陷入百口莫辯的窘境，承受極大的決策壓力。但有趣的是，由證所稅本身所引發問題流中的新問題，亦即股市表現不佳以及證交稅收入減少，對證所稅的通過固然是一種威脅，但也是一種機會。在總統強力推動下，低迷不振的股票市場強化證所稅通過立法的急迫性，進一步成為政策形成的引線，迫使政府加速決策，讓證所稅早日塵埃落定，以解決證所稅這項利空因素對於股市的負面影響，是備受爭議的證所稅得以在短期內迅速通過立法的原因之一。

但證所稅三讀通過不代表證所稅爭議就此消失，證所稅是鑲嵌在特定的時空脈絡之中，經濟環境的新變化以政治氛圍的移轉，都致使證所稅的修法周期性的循環出現，凸顯證所稅的存續反而更需要股市支撐。

貳、政策流

當問題流中的問題被政治流中的政治行動者認為是重要的，準備開始著手進行解決時，會進入政策流當中尋找備選方案。如果此時政策流內的政策社群透過說服與傳播而在政策方案取得廣泛的共識，那麼政策流也準備就緒，將可以使該項方案順利通過的可能性大增。但要使政策社群對於某一項被選方案取得共識，讓新思想被眾人所接受，使政策社群的成員習慣於循著某些思路思考問題，是需要數年的努力，經過長時間的軟化期才能產生思想翻轉，因此政策方案在重要部分取得一般共識是相對少見的情況。

政策社群關於證所稅如何課稅的爭議似乎從來沒有停歇過，主要的爭議焦點圍繞在兩點上面，第一是證券交易所得是否與一般所得等同視之？第二是證券交

易所得如何課稅？從學術界到實務界，從世界各國到台灣，這兩點爭議所點燃的戰火，從來沒有停歇過。



證所稅受到決策者注意之前，政策流存在著以提高證交稅取待證所稅、納入綜合所得稅、分離課稅以及納入最低稅負制四種課稅方式，基於租稅公平、資本市場發展、國際競爭力、財政收入以及稽徵成本有不同的考量，對於採取何種課稅方式仍存在著重大分歧。儘管在 2012 年，問題流與政治流接合，為證所稅醞釀了良好的氛圍，但政策流處於混亂無序的局面卻成為大難題，。證所稅課稅方法的分歧在政策窗開啟時，不論是政策企業家的理念堅持或是政治利益計算考量，各種版本紛紛出籠，從而擴大爭議，從而在政策合法化過程紛擾不斷。

在眾多版本競爭下，最後進入立法朝野協商的考量版本，包括行政院版、國民黨修正動議版、民進黨版、親民黨版以及許添財版等五種版本。在課稅方法上，行政院版與許添財版的課稅方式是採用分離課稅單一稅率，親民黨版選擇納入綜合所得稅採累進稅率，而民進黨版則以分離課稅就源扣繳方式。最後立法通過的是國民黨修正動議版，依照時間先後將證所稅分成兩階段實施，第一階段採用雙軌並行，少數核實、其餘設算，第二階段以後採核實單軌制，課稅方式一樣是分離課稅單一稅率。

這五種版本都有其積極考量的面向，但企圖在證所稅議題上要找到一個面面俱到，完全符合優良課稅原則的課稅方法往往是徒勞無功，沒有一個版本是可以兼顧租稅公平、資本市場發展、國際競爭力、財政收入以及稽徵成本，各面向間的平衡拿捏極為困難，一不小心就顧此失彼，成為政治對手攻擊的著力點。如此荊棘的價值權衡困境，不僅說明了為何政策流當中的軟化工作如此艱困，也凸顯了為何過去證所稅在政治市場是不受到政治人物青睞的政策商品。

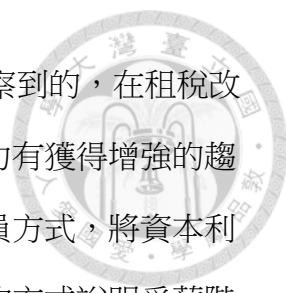


參、政治流

回顧中外歷史，稅制問題從來就不是單純的技術問題或是經濟問題，更多時候是一個政治問題。證所稅涉及「社會如何進行組織協調以決定政府與私人活動的相對主導地位」，處理的是「誰獲益？誰損失？誰受益？誰支付？」的政治問題 (Wildavsky and Caiden, 1997)。證所稅徵多徵少？租稅負擔如何分配？如何平衡受益者與受損者？這一系列問題都涉及利益的重新分配，都關切到每個人切身利益。證所稅的政策內涵，包括課稅對象、申報門檻、課稅方式(納入個人綜合所得稅或是分離課稅)、課稅稅率、證券交易稅(以下簡稱證交稅)是否配合調降等爭議項目，是政治生活中的各方行動者激烈角力的場域。總統、行政部門、立法委員、利益團體以及利害關係密切的一般民眾，均窮盡各種辦法對證所稅的內涵施加影響。行動者的勝與敗、妥協與討價還價、稅制對於經濟活動干預程度的共識與衝突，這些角力的痕跡將顯露在最終的制度內涵上。所以 Peters(1991:xiii)總結歸納：「經濟與法律的考量，固然可以啟動稅制政策的討論，但討論的最終結果和法律框架，則是由政治所主導。」政治是租稅政策制定過程的本質。

如同過往研究(Kingdon, 2003:24；Baumgartner and Jones, 1993)的分析結果，本研究亦發現總統的參與對於議題的興起具有關鍵性的作用，沒有單一個行動者可以像總統那樣使大眾注意力清晰的聚焦，推動某些議題成為高度關注對象。總統顯然沒有辦法參與投入每一件議題，但當他決定參與時，他的影響可能是決定性。總統對於議程設定的影響程度，主要取決於他自己的專注程度。總統馬英九在第二任期之初就給予證所稅莫大的關注，又在立法院打算擱置證所稅的時機點上，給予千鈞一髮的救援，讓證所稅起死回生，是證所稅得以通過的最關鍵因素。

雖然工商利益團體極力捍衛自身的優惠租稅特權，但證所稅仍然通過了，原因可能有二：第一是工商利益團體無法抵擋宏觀政治系統專著於改革的合法性；



第二是公益性租稅團體的出現抗衡。正如 Peters(1991:283)所觀察到的，在租稅改革的過程中，特別是要求租稅公平的稅制，公眾利益團體的權力有獲得增強的趨勢。由於稅制的高度專業性，稅改聯盟採取訴諸受薪階級的動員方式，將資本利得稅議題政治化，連結資本利得稅與租稅公平，透過言簡意賅的方式說明受薪階級每個月從薪水中扣除應繳納稅額，幾乎沒有逃漏稅的空間，但擁有高資產的資本家卻有許多管道可以避稅，使資本利得稅課徵是具高度正當性。在凝聚民意輿論對證所稅的支持方面，稅改聯盟確實具有一定的影響力，但在後續政策窗開啟後，正值推動偏好政策版本的有利時間點，稅改聯盟卻因自身組織運作方式以及未來行動定位考量，不僅無法有效凝聚聯盟對於證所稅版本的偏好，也不願意明確表態支持何種證所稅版本，從積極的倡導者，退守為監督者角色。

財政部為證所稅的主管機關，證所稅的規劃與執行為其職掌權限範圍，財政部長對於證所稅議題具有重大的發言權力與決策影響力，其理念與行動自然影響著證所稅的走向。在放出政策風向球而初步取得良好反應後，財政部成立財政健全小組，將證所稅選為最優先改革項目，並於一個月內提出財政部版本。不過當證所稅進入立法審議程序，財政部就無法控制接下來發生的事件，也無法預測接下來的後果。一項政策的作成必須要通過立法院，政黨間的衝突與利益妥協是可以預期的。

為了爭取更大的政治利益，在野黨陷入支持或是反對證所稅的立場選擇困境。一方面股票市場的低迷讓其他在野黨承受來自投資人以及工商團體的強烈反對壓力，另一方面證所稅又具有租稅公平的象徵意義，如果不支持證所稅改革，那麼形同反對租稅公平的理念，遭受不公不義的罵名。但朝大野小的客觀事實，正好為其他在野政黨在困窘的兩難局面中，找到化解政治壓力的出口。在國民黨占國會席次優勢的情況下，只要各在野政黨能夠提出自身的政策版本，就能逃避租稅不

公的譴責而避免失分，甚至更可提出比國民黨更重視租稅公平的版本來爭取得分。在野黨如此的政治操作策略，就對國民黨的政策版本設計產生戲劇性的變化。

不同於政策流是以說服的方式來建立共識，政治流是靠討價還價與利益交換來達成共識。雙軌制與以 8500 點作為啟動設算所得機制的出現並非無中生有，為了達到「有所得就要課稅」的租稅公平精神，民進黨版本納入全體投資者來符合課稅主體普遍原則，而在政黨競爭之下，就引導國民黨也將散戶納入課稅範圍。但同時又為降低將散戶納入課稅範圍的衝擊，以及減少散戶的反對力量，雙軌制和以 8500 點作為啟動設算的基準點就因應而生。雖然先雙後單的雙軌制有著不符合稅改邏輯，亦不合乎行政成本的兩大問題；8500 點門檻則遭受股票市場天險以及租稅不公平的批評，然而國民黨對外面臨股市壓力，對內則有總統的意志貫徹，證所稅一案有盡速通過的迫切性，這使得爭議最小化的妥協作法成為國民黨內部的決策共識，國民黨修正動議版仍然在現實朝大野小的多數優勢下通過立法。

第二節 政策啟發

任何一個國家，不管是獨裁國家或是民主國家，租稅收入都是為國家各種活動提供資金的主要方式，所以 Marx(1977:320)才說「稅收是政府機構、軍隊、教會和法庭的生命來源，是整個國家權力機構運作的動力來源」(轉引自 Pollack, 1999:342)。既然租收是國家的主要收入來源，就代表著每一個政權，都必須要從國內社會抽取資金來支付政府支出。國家以公權力強制要求人民納稅，形同掠奪每個納稅人的口袋中的錢，意味著租稅的本質是一件極不討好的事。租稅對人民來說，是一筆沒有對價關係的交易，納稅人所繳交的稅金，與所獲得的公共服務與公共財貨之間沒有必然的對價關係，這使得納稅人心甘情願繳稅的理想化情境

難以出現在現實生活中，更遑論納稅人高估租稅成本而低估政府支出所獲得收益的失衡狀況。



如果把增稅政策當成一個公共政策來進行行銷，與其他政策領域相比，租稅政策無疑是最難的政策行銷之一，納稅人厭惡租稅的天性使得政治人物在處理增稅政策時，就如同行走在政治地雷區，必須小心翼翼，設法取得選民與所屬黨派的同意與支持。在本研究的最後一部分，將從此次證所稅制定過程分析結果出發，討論多源流程模式對於租稅領域政策的議程設定以及方案選擇的應用，以讓未來企圖推動稅改的政策企業家能掌握成功的契機。

壹、租稅政策領域的議程設定

對政策窗的創造與把握是稅制政策能否通過的關鍵性因素，在何時推出新的租稅政策對稅制改革能否成功至關重要。以多源流程模式的觀點來看，當問題流中的或政治流中產生重大變化時，就是推動稅制改革的最佳時機，所以分從問題流與政策流來討論。

一、問題流

Kingdon之所以將焦點事件視為議程設定的關鍵因素，原因在於當初其訪談的領域是衛生領域與運輸領域，尤其是運輸領域的問題能見度較低，因此危機與災害的重要性不可言喻。⁶¹在衛生以及運輸領域中，政府決策是危機事件的函數，決策者不能忽視危機事件的影響，清晰可見的焦點事件要求決策者必須要對此一問題提出回應。例如衛生領域當中的因食品管制流程疏失導致的數千人甚至上萬人身體健康遭受威脅，促使人們注意食品衛生管制法規的修正；或是運輸領域當中

⁶¹在 Kingdon 的訪談中，在運輸領域足足有 63%的訪談提到危機的是凸顯問題的重要因素(Kingdon, 2003:95)。

的飛機墜毀事件，促使人們對於空中安全的關注；橋梁的坍塌使人們集中注意公路結構內部的退化。




相較於衛生以及運輸領域焦點事件發生的頻率，租稅政策領域發生焦點事件的機率可以說是微乎其微。當國家遭遇特別重大變故或危難，如國家瀕臨戰爭時期，為因應戰爭的支出擴張，增加稅收的需求非常明確，此時稅制改革迫在眉睫，幾乎不存在納稅人抗稅或是在野黨杯葛稅改法案的誘因，稅改阻力本身就小，但這是非常時期的特別事件。相形之下，衛生領域或是運輸領域聚集性危機事件的發生機率相對高，一次性的爆發可以累積眾人目光，使其它被提上議程的議題都黯然失色，迫使決策者不得不注意而採取行動。

在租稅領域，財政赤字、貧富差距、租稅漏洞的問題再嚴重，也不會有人因此而喪失生命，人們雖然隱隱感覺到細微的變化，但缺乏一次性的宣洩出口，問題的導火線在租稅領域是難以發現的。稅制問題的基本單位是個人，稅制問題只有透過個人的納稅狀況以及財務狀況，累積相加後產生一系列統計數據來加以凸顯，在一連串的數據變化中，細微的變化最終釀成一個使人相信是嚴重的問題而吸引決策者的注意，2012 年證所稅議題的興起原因也正是如此。

不過除了重大天災人禍的焦點事件，Kingdon(2003:97)指出焦點事件還有另一種變體形式—象徵(symbol)，具有象徵意義政治事件發生或政策方案通過，這是值得企圖推動稅改的政策企業家注意。當一項具有政治里程碑意義的新政策通過或新政治事件發生，有些時候該項新政策或是政治事件所確立的原則對於其他相鄰的領域會產生改變。這種象徵事件並不是議程建立過程中的最初主要動力，但它確實是具有強化注意力於某面向的作用，因為象徵事件可以捕捉到人們以一種比較分散模糊的方式所感覺到的現實，然後進行聚焦的作用。

所以當相關類似的稅改政策通過，而且能夠獲得正面的評價，此時亦是政策



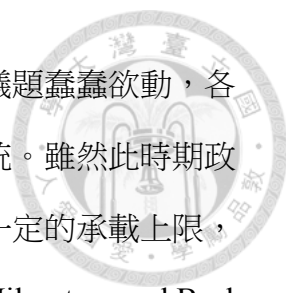
企業家發動稅改的時機點之一。首先，倡議者可以依據成功的先例進行論證。第一個案例成功的經驗可以通過類比提供第二個案例的辯論依據。更重要的是，當政治人物意識到在類似領域重複一個成功案例會帶來回報，可以使倡議者享有聲譽與地位時，將有強烈動機開始去尋找不同領域中的類似問題，期望趁著有利的形勢獲得相同的潛在利益，撈取更多的政治資源。不過如果推動稅改者要善用象徵意義政治事件，行動必須要迅速。因為指標性的政策執行雖然會產生一些直接的收益，但也不可避免的會帶來某些問題，如此將侵蝕有利的情勢。

二、政治流

就戰略性考量而言，新政府上台所開啟的政治窗，時機較固定，具備可預測，應是企圖稅改者優先考量的時機。Thirsk(2001:37)在歸納八個發展中國家的稅制改革經驗後，⁶²明白地指出：稅制改革最容易成功的時機點，是新政府掌權時，或是政治對抗勢力弱小的時刻。因為新任政府上台，是需要過往所沒有的全新政府行動來為接下來的任期揭開序幕，新的政策作為開啟人民對於政府未來施政的想像，這提供了許多因爭議而遭到擱置的稅制議題浮出檯面的機會。再者，就政治商業景氣循環觀點來看，由於稅制調整涉及利益變動明顯，政治敏感度高，如果新任政府認為有稅制調整的必要，也通常會在任期之初策劃接下來的行動，並搭配任期末端政府有意塑造的多頭行情，以沖淡對於下次選舉結果的衝擊。最後，「政治蜜月期」是短暫的，如果不在新政府剛上台之初進行新稅制的變革，有利改革的時機倏忽即逝，一去將不復存在。

然而水能載舟亦能覆舟，總統選舉大選四年才出現一次，時間短暫，正因為大選前後時刻是可預期的有利政策通過時機點，此因此對政策問題與政策建議形

⁶²這八個國家分別是玻利維亞、哥倫比亞、印度尼西亞、牙買加、韓國、墨西哥、摩洛哥和土耳其。



成一股強大的吸力。當政策窗開啟時，沉寂許久的眾多待處理議題蠢蠢欲動，各式各樣的政策問題與政策建議蜂擁而上，等待進入政策制定系統。雖然此時期政策議程的承載能力會因為政治蜜月期而隨之提高，然而畢竟有一定的承載上限，難以同時處理眾多議題，拘束政策問題於某個時間點的進入量(Hilgartner and Bosk, 1988)。一旦過多政策問題湧入決策系統，超過決策系統可承載範圍，則決策者的注意力可能移轉，高度爭議性的法案就會被擱置。

表面上，馬英九政府贏得 2012 年當年的總統大選，作為從事新政策行動的首要年度，在加上馬英九政府為二次連任，已無選舉壓力，為從事高政治阻力行動的黃金時刻，顯然是關注證所稅改革這個主題的好時機。然而，在承載空間有限的決策系統，突然擠進油電雙漲、美國牛肉進口案、NCC 人事案等重大爭議政策，使得稅改黃金時機不在。這對企圖稅改者的啟示是：縱然是一個良好政治時機點，反對聲音阻力較小，面對眾多議題的挑戰，仍必須要考量稅改議題是否能與其他位處於同一時間點的眾多議題聯合起來，擴大支持者範疇，成為一個成功的政治組合(Schattschneider, 1960:74-75)。

事實上，租稅政策的本質就是做權威性的價值分配，一旦政府決定一項租稅政策，必然有價值被犧牲，某些價值被彰顯。如果一項租稅政策能夠同時增加財政收入、促進經濟發展、彰顯租稅公平、維持租稅中立性又簡政便民，固然是兼顧所有目標的最佳選擇，但若政策方案造成目標間之衝突，推動稅改者應另籌謀他項政策方案的搭配，以求取目標間之平衡性。換言之，推動稅改者應懂得運用政策組合(policy mix)的策略與技巧，不僅只是看單一政策的成效，而是聯合其他政策，將某特定政策方案與其他政策工具結合在一起，以其他政策工具作為配套，以降低政策方案的負面影響，兼顧政策目標的平衡性。



貳、租稅政策領域的方案選擇

本研究發現政策流與政治流當中的行動者，對備選方案的選擇會隨著政策形成的不同階段而有著不同程度的影響。稅制政策被視為一種技術性很強的政策，因此證所稅的制定初期，高度仰賴經濟學家與財政學者。在證所稅尚在行政部門規劃時期，財政部所召開的財政健全小組會議，參與者主要是由財稅、證券、會計等特定政策領域專業人員構成的政策社群，為證所稅制度創建時期的政策構想主要來源。政策原湯中的專家主導了政策的初步規劃，這些專家按照自己的世界觀來規劃政策。當經濟學專家參與了租稅政策的制定過程，那麼將專注於對於經濟的影響，對於稅制的完美性不會有太多要求。當財稅專家介入，則不僅關心稅制政策的健全以收足充裕資金，亦關心租稅公平的落實。而當證所稅進入立法院審查之後，則是政治流中的行動者主導方案的選擇。不管是出於對特定理念的堅持或是政治計算的策略考量，代表不同利益的立法委員紛紛在租稅公平的號召下，提出各種不同見解的政策版本。

證所稅的方案選擇過程，是由辯論說服以及交換妥協兩種截然不同的性格所構成，辯論說服的理性性格展現在政策規劃初期，交換妥協的政治性格則充斥在政策合法化時期。鑒於一項租稅政策的形成過程由理性與政治性格交織穿梭而成，所以 Thirsk(2001:37)指出：「設計一項稅制改革藍圖是一回事，而到了改革時機時，將精心規劃的稅制方案付諸實行又是另外一回事」。加稅與租稅改革都屬於政治敏感議題，在稅制設計上自然不可能不考慮政治可行性。如同 Rubin(2000:35)所言，增稅者與被增稅者兩者間的博弈互動是租稅政治的本質，雙方力量的施展與制衡決定每一次的暫時均衡點，這意味著重大的稅制改革很難一步到位，推動稅改過程不免有折衝與讓步。雖然有論者認為在稅制改革不應該政治妥協，如此會使得原本的稅制更加複雜與零碎化，但多源流程模式中的模糊性以及政治流建立共識

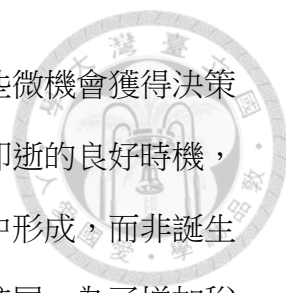


的方式，都告訴企圖推動稅改的政策企業家：完全堅持原有偏好方案不僅可能在規範面上是不可欲的，在實際層面也是不可行的。

就規範面來說，精雕細琢、考慮周延的政策固然值得追求，也是政策工程師的努力方向，然而人是有限理性的動物，在許多層面上是力有未逮，由於時間、金錢、能力、資源有限，在設計政策時難免有所疏漏，不可能面面俱到，要求精準預測每一可能後果是癡心妄想。Hirschman(2002)就指出真實世界是如此的複雜，任何一項新的政策推行都可能包含許多不同的面向、作用、和效果。其中有些面向可能會強化現有的制度，產生互補作用；但在另外的面向上會產生妨礙的作用，甚至還有其他的面向既不幫助，也不傷害現存的成果。所以一項新的租稅政策推行會對真實世界產生正面、負面或是中性的作用，以及產生多大的衝擊，很難從稅制政策本身的內容就可以得到肯定的答案。

所以政策企業家所偏好的租稅政策是否能在真實世界中發揮預期效果不無疑問。Peters(1991:4-5)就指出極為複雜的個體納稅人行動，與外在經濟與財政環境的交互作用，使得租稅學者、經濟學者與政治家在規劃稅制政策時，即使全力以赴，也僅能考慮到很小的一部分，稅制政策在執行中，無可避免地會遭遇到許多當初無法預期的障礙與變數。所以稅制政策相較於其他類型的政策，政策制定與政策執行間的連結性更強，許多稅制政策是邊實施邊修正。

況且，任何一個新的稅制通過都意味著一種與舊稅制不同的未來。Kingdon(2003:191-192)認為一項新的政策通過，先確立先例的重要性不亞於政策實質的內容。新稅制的通過可以打破阻礙變革的舊聯盟，使得該領域內的公共政策不再延續過往的軌跡，後來的漸進改變是以該項新政策所確立的新原則作為基礎，使人開始習慣使用這樣新的處理方式，並將新政策鑲嵌入其規範的操作程序中，呈現一種未來的新政策發展方向。



考量愈爭議的租稅法案，愈僅有可能在政治窗開啟時才有些微機會獲得決策者注目，因此推動稅改者不應為了暫時的妥協損失而錯過稍縱即逝的良好時機，忽略長遠修正的可能。一項新的稅制必然是在現實的政治世界中形成，而非誕生於抽象的經濟教條世界中，政治和選舉考量都約束稅制改革的進展。為了增加稅制改革上的政治聯盟，降低被課稅者的反彈情緒，Rubin(2000:41-44)所提出的六項策略行動應可幫助推動稅改者構思有利於租稅政策調整的成功策略。


一、指定用途(earmarking)⁶³

指定用途稅使收入與支出之間建立特定的連結關係，即專款專用(王建煊，2006：19)。指定用途稅的優點在於易獲得部分納稅義務人支持。尤其如果支出的目標是受歡迎的，那麼公民們更可能願意支付額外的稅金，用於要求的目標上，而不是一些他們沒辦法控制的一般性目標之上。不過所得稅的性質並不適合專款專用，所以進入決策議程的證所稅五種版本均無指定用途的設計，然而面對積弊已深，沉痾已久的租稅漏洞，指定用途的稅制設計仍不失為降低政治阻力的策略選擇，例如我國爭議多年的取消軍教免稅一案，即是運用此種策略，把對教師所得課徵之稅額，挹注於幼稚教育與國民教育事務上，將教師課徵所得稅額與教育相關支出加以連結，使高政治阻力的取消軍教免稅一案能在 2011 年順利合法化通過。

二、加稅的利益分配(distributing benefits)

此種租稅改革策略是指租稅改革並非僅討論一個項目，而是同時討論多個項目，在特定項目增稅同時搭配另外一稅目的減少，以有條件式的利益交換來收買原政策的既得利益者。此種改革策略之所以政治可行性高，原因在於除了對原先

⁶³earmark 一詞原意指在羊耳朵上打一記號，以便於辨認該羊是屬於何人所有。因此對於任何事物加以特別注記，以有別於其他者，則稱為 earmark。對於某種特定的租稅，規定其收入必須用於某特別用途，亦等同於在該種租稅上打下特別記號，所以稱為指定用途稅。



政策的受益者進行利益補償，以期減少政治阻力，另外也可讓享受利益者與承擔成本者之間相互牽制，增加政治同盟。另外就財政收入而言，此策略不一定會使得稅收減少，透過一加一減來確保稅收不變。加稅的利益分配是租稅改革常見的搭配策略，然而在證所稅制定過程中，執政當局卻因財政收入考量，未能在課徵證所稅的同時，輔以調降證交稅來與投資者進行利益交換，這是證所稅推動過程政治阻力重重的原因之一。

三、暫時性的加稅措施(temporary taxes)

依實施的時效範圍，可以分成短期暫時以及長期永久兩種加稅措施。顯然地，具有落日條款的臨時稅通過比永久稅更輕易，因為此種成本負擔僅是暫時，稍稍減輕了納稅人的痛苦程度。國民黨的修正動議版固然有許多學理上的缺陷與實務執行上的困難，然而該版本卻能夠獲得青睞，成為最後合法化通過的版本，其中一項原因在於該版本納入日落條款的設計。國民黨的修正動議版對於大部分散戶來說，在一定期限後即不再負有繳納證所稅之義務，舒緩了廣大散戶的不滿情緒。

四、可預測性(predictability)

租稅理論有一句名言：要納稅義務人多納一點稅而不會有太多的痛苦，就要像拔鵝毛一般，使納稅義務人感覺成本負擔的增加幅度是輕微的。由於增稅屬於高度政治敏感的議題，大幅度的變動常引起劇烈的抗爭，加上一項租稅影響人數往往眾多，個人受到影響的時間年限也長，如果是在對舊制衝擊性較低的情況下進行變革，可行性與接受度都會更高。因此成功的政治行動是可預見的，訂定合理時程，而且以小幅度的漸進調整來增稅。可預測性原則落實到證所稅，可以發現進入決策議程的五個證所稅版本，都納入漸進調整或彈性修正的設計，稅率與課稅門檻都有一定條件來逐年調整，融入循序漸進的務實精神，避免衝擊過大。



五、透明度(transparency)

大張旗鼓、明顯可見的租稅帶來激烈的反對，所以如果在增稅時，能使租稅課徵變的不透明，讓公民感覺不到痛處，則可以弱化公眾對於該項稅制的抵抗。

Wilensky(1976)的研究表明，稅制的透明度是解釋抗稅發展與利益團體活動的重要變項，如果增稅者想要最小化抵制與反抗，同時盡可能的多徵稅，讓稅制不透明是政治策略上的選擇之一。不過此種違反政府公開透明原則的作法，並不宜作為當代民主國家的施政參考。與其消極地黑箱化立法運作過程，偷渡各種稅制條款，倒不如採取更積極的作法，增加政府的財政透明度。納稅人不情願繳稅給政府的原因之一，就是認為政府對於有限財政資源的使用是無效率的。如果政府能夠落實財政透明化的各項要求，公開財政狀況的同時，使納稅義務人相信有限的國家財政資源是花在必要的項目，公眾對於政府的增稅措施接受度應該會越高。未來在推動租稅改革的路途上，財政透明化的工作亦不可輕忽。

六、向政治弱勢者增稅(politically weak)

政治弱勢者是指相對缺乏政治力量的人們。向政治弱勢者增稅的例子包括當企業界強大時，租稅負擔相對落於消費者身上；當勞工強大時，租稅負擔更多落於資本階級身上。另外一種作法是將租稅負擔移給不具投票權的外來者，例如提高觀光飯店住宿的稅率來增加稅收，課徵對象即是外地旅行者而非本地居民。向政治弱勢者增稅的策略，固然告訴稅改者要依照政治力量的大小來考量一項稅制是否課徵，但並不意味著如果課徵對象屬於政治實力雄厚者就不能課徵，而是提醒稅改者，面對政治優勢者，租稅改革的行動更要小心謹慎，仔細考量每一可能否決點，精心設計每一步，尤其重大爭議稅改案更是如此。

正如 Pollack(1999:340)所言「租稅政策的本質是調節」，增稅者與被增稅者之

間的成本利益分配爭議導致了一次次的租稅戰爭，而和平只有當增稅者與被增稅者達成共識時才會降臨。對每一位企圖推動稅改者而言，最重要的是如何將自身關注的租稅議題推上檯面，並使自身偏好的稅制方案通過，而多源流程模式對租稅政策領域政策的議程設定以及方案選擇的應用啟發，正可提供未來企圖推動稅改的政策企業家掌握成功契機的指引。



參考文獻



壹、中文部分

- 于宗先、王金利，2005，《台灣金融體制之演變》，台北市：聯經。
- 于宗先、王金利，2008，《台灣賦稅體制之演變》，台北市：聯經。
- 王建煊，2006，《租稅法》，台北市：王建煊。
- 王盛賢，2003，〈也談富人稅〉，《稅務旬刊》，1871：13-16。
- 朱澤民，2004，《所得稅稅式支出報告理論架構暨編算模式之研究》，財政部委託研究，編號：PG9303-0662，未出版。
- 朱敬一，2005，〈租稅在所得分配上扮演之角色〉，時報文教基金會(編)，《稅制改革的公與義》，台北：時報文教基金會，185-198。
- 吳佩倫，2004，《我國綜合所得稅免稅所得制度之分析：歷史制度主義觀點》，成功大學政治經濟學研究所專班碩士論文。
- 吳定，2012，《公共政策》，台北：空大。
- 吳挺鋒，2003，〈台灣財政平衡的現實與迷思：沒有平等的成長崇拜〉，《台灣社會研究季刊》，51：1-49。
- 吳豐山、黃煌雄、沈美真、劉玉山、李炳南，2011，《我國賦稅結構與政府稅制改革措施專案調查研究報告》，監察院。
- 李允傑、丘昌泰，2009，《政策執行與評估》，台北：元照出版有限公司。
- 李明機，1997，《證券交易所稅之研究》，政治大學財政學系碩士論文。
- 李顯峰，2009，《資本利得課稅問題之研究》，財政部委託研究，編號：97mof027，未出版。
- 連德宏，2013，〈我國租稅負擔之研究〉，《經濟研究》，13：141-162。
- 林立婷，1996，《證券交易所稅復徵過程中之利益團體影響研究》，中興大學財



政學研究所碩士論文。

林全、郭炳伸、張慶輝、鄭文輝，1989，《資本增益課稅問題之研究》，台北市：

財政部賦稅改革委員會。

林明佐，2012，《課徵證所稅效果之分析》，台灣大學經濟學研究所碩士論文。

林美絨，2013，《宣示課徵證所稅對台股成交金額之影響》，台灣大學經濟學研究所碩士論文。

周玉津，1990，〈如此資本利得稅傷害我國全體國民-高課資本利得稅無異懲罰不分貧富的美國人〉，《租稅旬刊》，1405：15-17。

韋伯韜，2006，《公共財務學：公共資源的來源、用途及管理》，台北市：華泰文化。

倪晶瑛，1990，《股票交易成本與股價之相關性研究》，中興大學企業管理研究所碩士論文。

孫克難，2004，〈證所稅復徵事件對稅制改革的啟示〉，《經濟前瞻》，95：55-59。

翁月桂、洪東煒，2013，〈分離課稅制度之研究〉，《當代財政》，25：77-85。

張文春、匡小平譯，2001，《發展中國家的稅制改革》，北京市：中國人民大學。

譯自 Thirsk, Wayne R. 1997. *Tax reform in developing countries*. Washington, D.C.: World Bank.

張四明，2002，〈租稅優惠的政治性:以取消軍教免稅的改革為例〉，《財稅研究》，34(3)：168-185。

張正坤，2002，《我國所得稅租稅減免政策之政治經濟分析》，政治大學行政管理碩士學程碩士論文。

張琬如，2010，《我國資本利得稅式支出之估算－以證券交易所得為例》，台灣大學經濟學研究所碩士論文。

莊義瑞，1991，《台灣股市崩盤之實證研究－以九二四證所稅事件為例》，政治大



學企業管理研究所碩士論文。

許淑芬，2007，《復徵證所稅對投資人租稅負擔之模擬分析》，政治大學會計研究所碩士論文。

陳如芳，2000，《證券交易所稅對證券市場之影響》，政治大學財務管理學系碩士論文。

陳彥廷，2012，《論證券交易所稅制之憲法界限》，台灣大學法律學研究所碩士論文。

陳恆鈞、劉邵祥，2007，〈由政策選擇觀點談政策變遷〉，《T&D 飛訊》，56：1-18。

陳書芳，2009，《瞄準國家：由泛紫聯盟看「市場擴張與社會反撲」的雙重運動》，東海大學社會所碩士論文。

陳逸帆，2012，《論證券交易所稅之課稅》，成功大學法律學研究所碩士論文。

陳慧琪，2005，《租稅規劃對租稅公平性影響之研究-以證券交易所稅與土地交易所稅為例》，東吳大學會計學系碩士論文。

彭淦雯，2006，〈後實證政策分析的理論與應用〉，余致力(編)，《新世紀公共政策理論與實務》，台北市：世新大學，51-72。

黃宗昊，2010，〈歷史制度論的方法立場與理論建構〉，《問題與研究》，49(3)：145-176。

黃春生，1988，〈證券交易所稅問題之研討〉，《稅務旬刊》，1336：5-8。

黃建興，2003，〈我國近十年來租稅負擔率之分析〉，《經濟研究》，4：19-36。

黃培明，2001，《證券交易所稅問題之探討》，淡江大學會計學系碩士論文。

黃崇憲，2005，〈從鑲嵌自主性到正當性危機：台灣發展型國家轉型的財政社會學分析〉，「國家與現代性：現代性與台灣政治/經濟轉型」學術研討會論文(7/16)，台中：東海大學。

黃耀輝，2001，〈減徵證交稅復徵證所稅此其時也〉，《經濟前瞻》，77：64-67。

黃寶慧，2001，《證券交易所稅與證券交易稅對股票價格的影響——時間序列分析法的應用》，政治大學經濟學系博士論文。

廖正井，1974，《證券交易所稅問題之研究》，政治大學財政學研究所碩士論文。

劉安懷，1995，《證券交易所稅之政策面分析：以七十八年恢復課徵為研究個案》，中興大學公共行政及政策研究所碩士論文。

歐陽志仁，2012，《股票市場證券交易所稅與價格波動性之理論探討》，台北大學經濟學系碩士論文。

蔡鈴燕，1995，《證券交易所稅對股票市場的影響》，成功大學會計學研究所碩士論文。

蔡宜縉，2008，《理念、利益與制度：台灣國民年金規劃的政治分析》，台灣大學社會學研究所碩士論文。

蔡金宏，2012，〈平議證所稅復徵〉，《經濟前瞻》，144：111-114。

賴政昇，1990，《Arima 干預分析模式理論架構與實證運用——以證所稅課徵為例》，政治大學會計研究所碩士論文。

蘇足生，2004，《證券交易所稅課稅之探討兼論員工股票紅利課稅方式》，逢甲大學經營管理碩士在職專班碩士論文。

貳、英文部分

Baumgartner, Frank R., and Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Birkland, Thomas A. 1997. *After disaster : agenda setting, public policy, and focusing events*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Bunce, V. 1981. *Do new leaders make a difference?: executive succession and public policy under capitalism and socialism*. Princeton University Press.

Cobb, Roger W., and Charles D. Elder. 1983. *Participation in American politics : the dynamics of agenda-building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Downs, Anthony. 1972. "Up and down with ecology: The issue attention cycle." *Public interest* 28(1): 38-50.

Hilgartner, S, and C.L Bosk. 1988. "The rise and fall of social problems: A public arenas model." *American journal of Sociology* 94(1): 53-78.

Howlett, Michael. 2011. *Designing public policies : principles and instruments*. New York: Routledge.

Keynes, John Maynard. 1936. *The general theory of employment, interest and money* . London: Macmillan and Co.

Kingdon, J.W. 2003. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman..

Lindblom, Charles Edward, and Edward J. Woodhouse. 1993. *The policy-making process*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

Lowi, T.J. 1972. "Four systems of policy, politics, and choice." *Public administration review* 32(4): 298-310.

McQuaig, L. 1987. *Behind Closed Doors: How the Rich Won Control of Canada's Tax System-- and Ended Up Richer*. Viking.

Mucciaroni, Gary. 1990. "Public choice and the politics of comprehensive tax reform." *Governance* 3(1): 1-32.

Mucciaroni, Gary. 1992. "The garbage can model & the study of policy making: A critique." *Polity*: 459-482.

Narayanan, V. K., and Liam Fahey. 1982. "The Micro-Politics of Strategy Formulation." *The Academy of Management Review* 7(1): 25-34.

OECD. 2012. *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing.

Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.

Peters, B. Guy. 1991. *The politics of taxation : a comparative perspective*. Cambridge, Mass.: B. Blackwell.

Peters, B.G., and F.K.M. Van Nispen. 1998. *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. Edward Elgar Publishing.

Pirie, Madsen. 2007. *How to Win Every Argument : The Use and Abuse of Logic*. New York: Continuum Intl Pub Group.

Pollack, Sheldon. 1999. "The Politics of Taxation. " In Handbook of government budgeting, ed. Meyers, Roy T. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Riker, William H. 1986. *The art of political manipulation* . New Haven: Yale University Press.

Roberts, N. C., and P. J. King. 1996. *Transforming public policy: dynamics of policy entrepreneurship and innovation*. Jossey-Bass Publishers.

Rubin, I. S. 2000. *The politics of public budgeting: getting and spending, borrowing and balancing*. Washington, D.C.: CQ Press.

Schattschneider, E. E. 1960. *The semisovereign people*. Hinsdale, Ill.: Dryden Press.

Schick, A. 2007. *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*. Washington, DC : Brookings Institution Press.

Schneider, Friedrich. 1984. "Public attitudes toward economic conditions and their impact on government behavior." *Political Behavior* 6(3): 211-227.

Stone, Deborah. 2002. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. W W



Norton & Co Inc.



Van Horn, Carl E., Donald C. Baumer, and William T. Gormley. 2001. *Politics and public policy*. Washington, D.C.: CQ Press.

Wildavsky, Aaron B., and Naomi Caiden. 1997. *The new politics of the budgetary process*. New York: Longman.

Wilensky, H. L. 1976. *The "new Corporatism": Centralization, and the Welfare State*. Sage.

Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy : what government agencies do and why they do it* . New York: Basic Books.

Zahariadis, Nikolaos. 1999. "Ambiguity, Time, and Multiple Streams." In *Theories of the policy process*, ed. Paul A. Sabatier. Boulder, Colo.: Westview Press.

Zahariadis, Nikolaos. 2003. *Ambiguity and choice in public policy : political decision making in modern democracies*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.



附錄



附錄一：稅改聯盟發言人簡錫堃訪談記錄 A

一、證所稅這個議題是如何在 2012 年受到大眾注目？

證所稅有三次停徵。第一次是民國 52 年，第二次是民國 62.63 年，第三次是民國 78 年。證所稅長期免稅，是財富累積的快速捷徑，也是租稅不公平的根源。因為很多稅沒課到，所以在 2006 年有最低稅負制，讓租稅漏洞可以還原，作一個調整。最低稅負制下，個人 20%，企業 10%，但是先對未上市未上櫃作處理，對上市上櫃不處理。而且最低稅負制只能課到 100 億。

所以在 2012 年總統大選之前，我成立一個反貧困聯盟，我們就去拜訪馬英九與蔡英文，除了青年貧困議題、卡債族問題、社會住宅三個問題，我也有跟馬英九與蔡英文談，要他們承諾當選之後一定要推動(資本利得稅)。

2011 年 12 月總統政見辯論的時候，我就問馬英九與蔡英文對資本利得課稅的看法，他們多有明確提到資本利得不課稅對於台灣的租稅公平的落實是很重要的，也有口頭承諾。馬英九當選後叫劉憶如去想想如何推動資本利得課稅。後來劉憶如召開一個財政健全小組，主要是處理這個，其他都擱置，根本就沒有處理。所以財政健全小組有六議題當中，劉憶如就選這個議題最重要。

二、可以談談 3/28 財政健全小組開會情況嗎？在這個議題上，我記得是由 16 位委員票選出來的？

那是我們打電話去動員他們的，很多老師也知道這才是租稅公平的根源，不能夠迴避。



(那 16 個委員都投這個嗎？)

沒有，是 10 個。財政健全小組嘛，學者占將近一半，學者都支持我們。劉憶如也知道這個會擺在第一個。

(劉憶如本身好像也把這個票投給證所稅，可是對照新聞上的發言，劉憶如好像一開始是堅持說不課徵證所稅的？)

她是希望財政健全小組的委員背書。因為她想推，但是如果我們投票投出來不是第一個，她就不能擺在第一位了，擺在最優先。其實我們都有這個期待，把這個排在第一個。我跟王榮璋代表民間團體，我們就去遊說學者。大家應該...

三、為什麼這麼急著要推，是因為有好的時機點嗎？

我覺得，第一個因為已經講這麼久了，尤其是我們也知道劉憶如她的意向，也是想去推，因為跟她過去的幾次談話，都沒有迴避證券交易所得。那我們覺得這是一個機會，因為她成立財政健全小組，要增加國家財政的收入的話，其實她沒有什麼稅目可以再增加了，證所稅應該是可以增加的一個稅目。那馬英九總統在政見辯論的時候，他也承諾他當選後會考慮推動資本利得課稅這件事。而且老師們也主張這麼久了，很自然的會把它擺在第一位。

(所以我可以說學界對於證所稅的共識是要課，只是怎麼課的問題，可以這樣說嗎？)

也不曉得是有沒有共識，但後來的討論是有差距。你看證所稅，應付整個社會對於租稅不公平的不滿，做給社會看看，看我們有資本利得稅。但這個法根本課不到稅。

四、好像因為財政因素，證交稅稅收短少，證所稅越公平，就越沒有



願意進場，證交稅會減少，反而得不償失？

那都是短暫的，只要有利可圖的話，大家都會進場的。只是一開始利空，不利證券市場。但是只要股票賺錢，我還是會進場。而且證所稅其實課的不多，散户根本課不到。

五、最初簡委員您主張分離課稅，後來又支持曾巨威老師的納入綜合所得累進稅率，為何有這樣的轉變？

最理想當然是綜合所得稅採累進稅率，但台灣一步到位，企業以及有錢人反彈會過大，用 40% 去課，一定很不甘願。用分離課稅，稅率只有 20%，而且長期持有還有減半。我們鼓勵投資，懲罰投機、套利、炒短線的人。企業需要的是長期穩定的投資者，這些人應該受到鼓勵。所以分離課稅是策略考量，並不是說他最理想。在亞洲日本與韓國都是採分離課稅，在歐洲與美國是併入綜合所得。我當初是這樣的想法，我跟曾老師以及很多老師，他們都認為分離課稅比較可行。

六、後來證所稅版本越來越多，稅改聯盟沒有支持某一個版本嗎？

財政部原始的版本很複雜，因為 300 萬的免稅額，後來在立法院改成 400 萬免稅額，但是你會不會賺 300 萬或 400 萬你不知道，你還是要算。那對大家來說很麻煩。而且有免稅額會造成人頭。

曾老師的版本抓大放小，他在提出之前有找我討論，那我說曾老師那好我支持你。後來我跟他一起開記者會，是以我個人身分，並不是以稅改聯盟的身分。以分離課稅來講，林全算是分離課稅。林全的版本也很不錯。日本的分離課稅是沒有免稅額的，因為有免稅額會帶來人頭。所以如果你要分離課稅，就不能有免稅額。那劉憶如那個很糟糕，你有免稅額就會造成人頭，你會課不到稅。然後你



要大家去報稅，很麻煩。

稅改聯盟沒有支持誰，我們只做評論。從理想來講，並在綜合所得稅是最理想，退而求其次，林全的版本也不錯。因為稅改聯盟本身沒有提版本。劉憶如版本出來後，我們覺得有問題，但來不及提版本了。再去找立委們已經來不及了，因為行政院版本也出現了。那我們就想林全版本過也可以，曾巨威版本過也可以。我們對兩個版本都支持，也有給他們意見。但是他們的版本都比其它所有的立委、行政院、財政部都還好。

雖然我們認為這兩個版本都還不錯，因為這兩個版本還是來自不同政黨，稅改聯盟還是要保持一點彈性。因為我們這樣比較有中立的態度，對於社會比較有說服力。因為我們不選舉，不是為了政治目的，比較沒有政治包袱可以安心去做，而且也會到民眾的信任。不過林全版本也沒有受到民進黨很在意的版本去推。

七、既然證所稅是稅改聯盟一直很在意的議題，過去為什麼不提出自己的版本呢？

一方面稅改聯盟準備不足，我不曉得證所稅會這麼快。原本以為證所稅會有很長的醞釀期，沒想到選後劉憶如就立即推。她原本還說要在全台辦論壇來討論，結果劉憶如是以突擊方式提出版本，我們原本也很錯愕，我們根本來不及有自己的版本。那時候曾巨威就立刻找我去開會，曾巨威提我就給他意見。那個時候都在很快速的變動之下，那個時候我們在提，也沒有比曾巨威更好。而且稅改聯盟組織是比較鬆散的，不像之前我泛紫聯盟每周都會開會。稅改聯盟是議題出現，才趕快來開會討論。沒有經過開會討論是不能擅自提出主張來代表稅改聯盟，每個團體來都有不同的意見。所以後來我們選擇不提出版本了，因為曾巨威版本我們認為已經很可行也有理想性。而林全的版本也不錯，算是在台灣最可行了。雖

然沒有自己版本，但我們都贊成這兩個版本比國民黨與行政院版本好。後來我用這兩個版本去見馬英九，但他後來不敢見我了。後來副秘書長見我聊我的想法，我說你們支持曾老師版本吧，他們說這個還要尊重立法院。



八、簡委員剛剛提到民進黨其實沒有支持林全版本，可以進一步解釋嗎？

民進黨其實關於租稅並不是很懂，而且民進黨沒有財稅委員。許添財版本其實很不好，也是怕打擊股市。他也不是搞租稅的，他是搞財政的。民進黨提出這個林全版本是用來罵國民黨，用來批評國民黨各版本不可行、不對。但民進黨沒有真的支持林全版本，林全版本是用來當擋箭牌，連據理力爭，對社會的說服都沒有。可能是民進黨對林全版本不懂、或是怕得罪財團，或是怕所謂的散戶罵。所以其實民進黨很害怕，但又不能夠迴避這項議題，所以就提這個版本來罵國民黨。

九、那劉憶如顯然是扮演一個關鍵的角色，你對於她在這次事件中的角色為何？

劉憶如誤判情勢，她認為她受到上級授權，民意氛圍也到了，而且民間團體與學者長期在推資本利得課稅，她也覺得學者會支持她，已經有民意基礎了。劉憶如覺得只要在立法的部分作妥協，多一點的免稅額，讓稅率降一點就可以了。她本來很有把握它會過，她找我談的時候。她說這是她當財政部長最想推的議題，而且也是目前執政(目前高層)主要想推的改革方案。所以她邀請我加入她的財政健全小組，我說你還要再找王榮璋，你看十個人當中，我們社會團體兩位，官員三四位，再找學者五六位，這樣才夠。

媒體一開始是支持的，說公平正義，台灣稅改要有魄力阿。但是隨著股市下跌，民意轉向，她就害怕，她就找我跟王榮璋私下談。她說現在你們要幫忙阿，我說我們頂多上節目談阿。我們稅改聯盟開記者會，痛罵財團立委的嘴臉，這些都是要聲援劉憶如，去打擊反對力量。

劉憶如她就想說要快，避免夜長夢多。她雖然一開始說會擬一個草案，然後再跟委員們討論。但也沒有，大家也都沒有討論。她就私下問一問，就公開財政部版本。其實劉憶如掌有發言權。其實你要事先設想到股市一定會下跌，因為企業會操作，因為這是利空。很多國家也都有課稅證所稅，股市也沒有完蛋。最低稅負制會通過，是因為林全他公布了有錢人前 40 名，有 8 個人一毛都不用繳，只有 17 個人繳 1% 的稅。公佈之後，全民譁然。所以策略很重要阿。但她都不懂。一個部長，有權力，要去說服企業。

十、那您認為有存在著一個稅改好的時機點嗎？

經濟好，就會有人說有打擊經濟。經濟不好，就會有人說是落井下石。(就立法角度)也會有人說，經濟不好，反正又不會課到稅。經濟好，投資人有賺錢比較願意繳稅所以其實不是時機的問題。時機只是反對的政治修辭。其實氣氛比時機更重要，氣氛是可以創造的。像林全在當部長的時候，我們要求他公布阿。(有錢)前 40 名，有 8 個人一毛不繳，17 個人才繳 1%，但他們合法不用繳。消息一公布，全民譁然。

所以像這次證所稅，其實可以採透明化。不公佈姓名，透過分組的。像是用薪資來分組，A 組所得多少，繳多少稅，多少不用繳稅。B 組所得多少，繳多少稅，多少不用繳稅。這就是營造氣氛。

附錄二：聯合報記者楊美玲訪談記錄 B



一、媒體如何關注到證所稅這項議題？是從何時開始？

其實最早開始二月初，劉憶如接掌財政部長，就提了一個構想，就是想成立財政健全小組，類似李述德部長時代的賦改會。這個小組的構想是比較全面性的，雖然也包含土地或能源，不過最是鎖定為富人稅，資本利得稅只是一塊，賦改會任內有很多沒改完，所以希望可以在她任內可以重啟。所以劉憶如自己接下了財政健全小組，找了很多學者。成立了一個小組。在3月初最早開了一次會，達成共識，資本利得稅是第一個共識。這是最早的引爆點。不過這是很敏感的，資本利得稅會涉及到證所稅，外界開始揣測是不是要課證所稅。劉憶如一開始出來澄清，最初立場是會討論資本利得稅，但不會課徵證所稅。而真正的醞釀是在陳冲。劉憶如剛說完，陳冲二月中接受我家媒體採訪(聯合報)，他說課證所稅至少存在著五種方案。所以那時候的定調，讓人感覺，證所稅是有可能會開徵的。所以真正的引爆點是這樣子來的。所以之後媒體開始寫，開始問，到底有沒有這回事。

再加上那個時候，那時候財委會快要開議了。那財委會立委在質詢的時候，都會根據報紙雜誌來質詢，早上看完報紙，從報紙當中去尋找關注的議題來質詢。這時候議題就很容易被炒起來。現場記者就會依照立委的質詢與部長的回答去形成一項議題。

那時候劉憶如的立場轉變很矛盾，一開始她的理念是租稅公平，想要的課徵標的是富人稅，但劉憶如又說她絕對不會課徵證所稅，但陳冲院長又定位證所稅有很多可能的組合之後，又造成很多的政策想法，再加上財政健全小組開完第二次會之後，後來也拍板定案要課。不過要怎麼課還需要再討論。如此很順勢一直演變下去。



二、但在一月份劉憶如還沒上任財政部長之前，是否要課徵證所稅的消息好像就很多了？

其實證所稅議題在賦改會那個時候就有意思要課，其實大家都覺得證所稅是可以課，但重點是要再怎麼課？基於稅制完整或是稅制公平，證所稅要課。因為很直觀的，有賺錢卻不用賺錢，違反公平。但每次政府想要去碰，就會有很多阻礙。那這一次，會這麼快通過，讓它上路，可能就像部長說的，先求有，再求好。我要先有這個稅制，否則會像過去那樣大家都不敢碰，最後不了了之。這一次最後可以這麼快上路，就是頭洗了一半了，要把它洗完。

然後可以看到今年台股一直表現不好，所以立法院又出現了聲音，希望可以停徵證所稅。可是怎麼可以停徵。連國民黨的立委們都說，我也很想停徵阿，但怎麼可以停徵，這個是我們黨的決議阿。而且好不容易讓它立法通過了，那我現在站出來說我不要了，怎麼可以自己打自己人呢？所以他們希望可以修。總統前幾天接受專訪，他也同意也可以修，部長也同意說可以修，它跟奢侈稅一樣都是一個新的稅制。新的稅制在上路的時候，難免會有一些跟原先預期不一樣的地方。就像奢侈稅，奢侈稅實際的稅收與當初預估的稅收是有很大的落差。

雖然那個時候聲音很多，版本很多，但是部長的堅持很重要。雖然不確定這個明確的想法是來自於馬總統，還是...。就是你不清楚最終的決策者是誰，但那個時間點很明確的政府就是要這個稅制。尤其是藍，因為那個時候他們占多數，如果他們內部都不贊成課證所稅的話，那根本過不了。可是那個關鍵的時間點，是馬總統打電話，很明確的表達我就是課證所稅。馬總統當時的表態是很重要的，因為在那個時間點他如果沒有出來喊話，很有可能這個政策是完全過不了的。

三、那個時候媒體在報導證所稅的時候，似乎可以發現劉憶如是變成




是證所稅的代言人，攻占媒體各大版面？

因為一個政策的形成，決策者的意志很重要。因為根據劉憶如她自己的說法，她覺得國民黨的版本不是她要的，過不了自己的一關，國民黨最後出來的版本跟她的理念差太多了。她作得決定就是離開。這位部長她的形式風格，她不管怎麼批評，她可以面對外面所有的壓力。但是當她也有自己的底線，她也有呈現的後果。當最後版本理念差太多，她決定不要這個官位。

媒體會一直關注她是因為，她會一直出來發言回應。例如今天立委說了什麼、券商說了什麼、工商團體說了什麼，但她剛看到報導的時候，她會希望有澄清與發聲的管道，那最好的管道就是透過媒體。你可能不斷的公開找媒體講，或私下找媒體講。所以她這個人的形象就會變得很鮮明。我也承認那個時候大家的報導重點都會鎖定在她的行事風格。但你事後去想，如果沒有一個人這麼堅持，可能在一半的時候，整個稅制是不過不了的。因為這個證所稅面對的壓力太多了，而且那個時候金管會也是持反對立場。媒體都希望會有平衡報導，當有反對聲音出現的時候，都會希望回去詢問財政部長的意見，因為在還沒送進立法院前，主要的政策主導者是財政部長。

四、鮮明的形象，似乎還存在著其它的面向的凸顯？例如封閉決策、態度強勢？

對，比方說開財政健全小組的時候，你問所有的委員，都不知道今天要來討論什麼，不知道部長的定調是什麼，這就是一個問題，她的主導性很強。或比方說在立法院開會的時候，面對於立委的質詢的時候，她會很直接的表達出她的情緒與意見。她沒有太多的官腔官調，像我們跑財政部跑久了，你看財政部的官員，不管你問什麼，看他的答法，你大概就知道他要回答些什麼了，他講的內容絕對



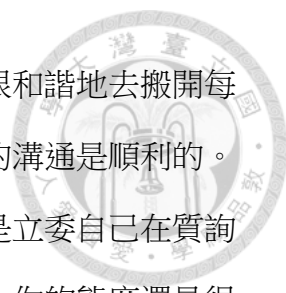
是百分百的安全，他不會講出太多讓你有驚喜，或著足夠報導的內容，用媒體的說法，就是沒梗。我覺得劉部長的回答，可能是個性使然吧，想講什麼，就講什麼。這對我們媒體來說就是很有梗，因為你可能講太多了，或著你講的東西就會變頭版。或許你的出發點是想要為這個政策去辯駁，去解釋。但有時候，你在講的過程中，你不知道媒體會如何去處理這則新聞，因為有時我們問 A，你答 B，但不會你答 B 我就完全把 B 全部報導，我可能會為了平衡你的回答內容，針對你的回答再去問其他人。最後組成一則我的報導，這可能跟部長原本預期有落差，這又會形成一個新的議題。

就我所接觸過的四任部長，她是一個很有自我風格的部長。(相較張盛和或李述德)，有些部長看到媒體會很生氣，你怎麼可以這樣寫我，但不會出來發聲。但劉部長會是在乎媒體如何報導她的一個人。

五、如此聽起來，她對於證所稅的堅持，才得以讓證所稅持續前進；但相對的，她的鮮明風格，又好像是對證所稅產生負面影響？

她的堅持有力，她會一直貫徹這個證所稅，說我一定要執行。但她鮮明的缺點是什麼？她跟立委的溝通失敗了，她跟券商的溝通是失敗的。也許有開公聽會，有請來券商，來聽來發言。但她講她的，我做我的阿。因為我有我的堅持。形成一個政策的時候，如果你個人主義太過強烈，往往對於那個政策的形成，會忽略多元的聲音。所以就會演變成，你們的版本不是我要的，那我辭職總可以了吧。

所以在形成證所稅的過程，的確有劉部長的助力，因為沒有劉部長的堅持，或是這樣子不顧一切的往前衝，她面對一切的那個時候來自股民、券商與立委的壓力，大家都不贊成課徵證所稅。不管這是她(劉部長)自己的決策，或是來自馬總統的決策。她的堅持就是我要完成這個稅制。她的堅持對這個政策是有利的，因



為你會把前面的石頭逐一的搬開。但她的缺點是，你沒有辦法很和諧地去搬開每一塊石頭。你應該跟立委有更多的溝通。但那個時候她跟立委的溝通是順利的。雖然那時候，劉部長說有阿，我都有溝通，我有打電話阿。可是立委自己在質詢的時候就會說，你那個哪叫作溝通阿。你沒有親自來拜訪我阿，你的態度還是很有你的堅持，這對立委而言會什麼要去挺你呢。

六、那後來繼任的張盛和部長，他的行事風格又對後來證所稅發展產生何種影響？

就我觀察，張盛和是從財政部的官僚體系中培養出來的，所以他本身對於稅制的内容是非常熟稔的，他自己說他對於所有的稅制内容可以完全很瞭解。所以很了一切的人。在加上他跟很多立委都很熟，他在溝通上，他的個性比較不會被激怒，比較緩和，比較願意去傾聽。我個人的感覺是，他接下來這個部長的位置，其實是已經確定要課了。所以他只是完成後面過程的人，所以在後續的過程中，在制度上，他已經沒有那麼大的影響力。因為等他接手的時候，已經是差不多了，前面最難的部分，都是在劉憶如那個階段去完成的。張盛和部長只是把前部長還沒走完的一哩路把它走完。所以表面上兩個人看起來做的是同樣一件事實，但兩個人在不同階段所肩負的任務是差很多的。

七、相較於劉憶如，張盛和好像對於版本似乎沒那麼堅持？

因為就像張盛和所說的「先求有，再求好」，因為他覺得不可能面面俱到。所以他那時候的看法是，先讓這個稅過了，然後上路了，實施了，我們再來檢討。如果你要面面俱到，那個政策很難過，他有十幾個版本，你每一個版本要的都不一樣阿。那個時候大家都覺得不可能三讀通過，因為大家實在有太多的意見，後來是想辦法去克服，包括藍委內部他們自己都不同意。



八、相較於奢侈稅，證所稅似乎爭議又更大了？

其實奢侈稅其實目標很多，但它的最大重點就是一個，就是打擊投機者。因為它的門檻就是兩年麻，通常會在兩年內賣掉那就是投機客。所以它的立場很簡單，我就是要打擊投資客。我覺得很多時候就是心理面。我會恐慌是因為我不瞭解，在不了解的情況下，可能就會以為我以後買股票要繳稅，那我當然會恐慌阿。所以那個時候劉部長才會一直說，等到 6 月證所稅確定要課了，台股的影响就沒有那麼大了，等到內容確定，對台股的影响就更小了。而且對台股影响不大，是因為等到課稅門檻與稅率都確定了，像立委說的，上有政策下有對策，我看你到時候的政策內容是什麼，我才會去想我怎麼去避稅。

九、你覺得媒體報導證所稅跟報導其它的稅制有哪些的不一樣呢？

我覺得證所稅與奢侈稅是一樣的，雖然名字不一樣，但形成過程很像，形成過程都風風雨雨。因為它們都是新的稅制，過去所沒有，而且都是針對富人，來形成的一個稅制。而在財委會的質詢的時候，你可能會發現各立委所代表的利益很明顯，可能是為券商，或是為股民。他的立場不見得是黨的立場，或是人民的立場。奢侈稅與證所稅很像的一點就是通過都很快。其實從三月到七月，它才花四個月的時間，通過的速度很快。就是以一個會期就通過的。我之所以說快是因為，它是一個新的稅制，然後意見也很分歧，但最後還是可以只用一個會期就通過。

十、證所稅快的原因是什麼？

第一是因為要不要課證所稅，政策形成過程拖越久，對台股影响就越大。所以馬總統在第一時間就跳出來說我要課。免除了第一個影响。不過接下來是怎麼

課，這對台股又是另外一種影響，因為後來的版本越來越多。那個時候通過財委會，我們以為會拖很久的時間，但到了下午 5.6 點就開完了。



十一、那奢侈稅快的原因是什麼？

那時候就是因為房價太高，而房價太高，大家都覺得是投機客。而且藍綠都有共識，朝野一致都認為要課奢侈稅。因為它的定調很簡單，就是打擊投資客。而證所稅的共識時，要不要課就吵翻天了。所以起始點就不一樣了。不過各政黨還是都要提版本，因為各黨各版本出來之後，才能進行後面的協商程序。


附錄三：國民黨立委曾巨威訪談記錄 C

一、過去學術界看待證所稅的觀點？

回到台灣的學術脈絡，如果是支持證所稅開徵的話，大部分學者都是因為租稅公平的角度去思考這個問題。要開徵證所稅的一個重點就是「有所得，就要課稅」，另外就是是否要納入綜所稅，這是兩個很重要的點。如果從租稅公平的角度，所有的所得都要平等看待，現在台灣不管發生在證券交易，或是不動產交易上的獲利所得，都不符合量能課稅的期待。

從租稅學理來看，證券交易所得是資本利得，那爭點就是兩點，資本利得是否與一般所得等同視之？資本利得如何課稅？。這不僅是學術上、文獻上的爭議，也是實務上的爭議，不管是國內還是國外，這些爭議都從來沒有停歇過。針對資本利得的爭議，這是內外皆然，所以台灣課徵證所稅會有爭議並不奇怪，台灣並沒有例外。

在單獨談論證所稅這個議題時，財政收入並非決定是否開徵的依據，證所稅的收入並不是這次重點，但是要開徵時，財政收入就是一個重要的考量因素。雖

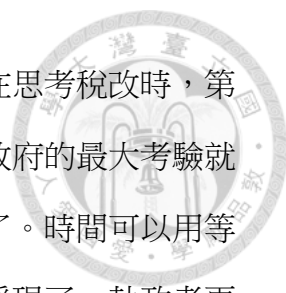


然財政收入並非是開徵的最主要目的，考慮課徵證所稅主要是為了公平性。不過公平性達成的前提必須要是課的到稅，如果課不到稅，這個稅的效果(公平性)也不存在，沒有辦法達到原先的目的。從公共政策的主從關係來看，主要目的是公平性，次要目的是財政收入，但是財政收入的結果會反過頭來影響政策本身，這也是我們目前所碰到的實際問題。

談證所稅的出發點，最單純的說法是去重新思考，我們要不要一個公平合理的稅制。雖然只要能夠確定一項政策的目標、背後的专业依據、支撐的原則精神，就可以提出政策主張，但是如果期待政策能夠成功的繼續往下走，就要周延考慮，因為必然會遇到不同的阻力障礙。對資本市場衝擊、證交稅的收入、本身的收入程度。更籠統的來說，整個經濟狀況的支撐度，都會對證所稅產生有不同的答案。從現實的角度來看，任何的租稅議題，都是共同的承擔，經濟性的衝擊一定是一個阻力與障礙。不管是股民、券商的反彈或是財政收入，都是經濟性的衝擊。有些是心理的、有些是數據的、有些是操作的。所以市場面的衝擊要有事先的防範、或是將衝擊降到最低。當然我們可以看到最後的結果是財政收入減少、操作的空間很大、民眾心理的潰敗，這就是失敗的原因，只能承認說沒有作好，缺少防範未然，保留缺口，使得反對勢力有見縫插針的機會。

二、雖然證所稅提出時，希望可以在財政收入、國際競爭力、稽徵成本、對資本市場衝擊間取得平衡，但是在現實中是找不到這面面俱到的政策？

這涉及兩個概念。第一個概念就是價值取捨。社會科學要找到面面俱到，四方兼顧的政策，沒有那麼便宜答案，把所有人納入考量我認為這是不負責任的說法。選擇某項目的或原則的政策，達到這個目的之過程中一定會有衝擊，所以要




有其他相關的措施來降低衝擊，避免過度地犧牲其他的價值。在思考稅改時，第一個是我要什麼主張，第二是我可能會捨棄什麼，這對社會與政府的最大考驗就是價值取捨。當然價值要配合外在環境，時間對了，事情就成了。時間可以用等的，或是用創造的。我可以說服民眾相信價值，也可以等價值浮現了，執政者再來領導民眾。

第二就是既然有取捨，就不可能面面討好，一定要有配套。所以在公共政策學上，有一個詞叫作 *policy mix*(政策組合)。我不僅談單一的政策去促成某一單一目標，因為任何的政策下去都會有衝擊，所以最好的政策一定會有其他的相關措施來紓解其他的負面外部性，來紓解政策的實施的壓力。我認為證所稅就缺少這樣的準備，所以一路上跌跌撞撞，遭遇這樣的結果也不意外。

三、在證所稅政策形成過程中，財政部似乎都單打獨鬥？

我可以強烈感受到，政府部門間的不協調。四月的監察院糾正報告，僅是重視經濟性衝擊，重複過去的新聞媒體報導的數據，但其實更應該要強調行政體系的「行為」。我舉實際的例子，劉憶如提案之前，常到我這邊來開會。但行政院從來沒有派人過。行政是一體的，雖然財政部是主管機關，但秘書長應該要來協調。所以行政的力量是分散的，那當然是擋不住立法院。另外一個是財政部與金管會的衝突。只要劉憶如來財政部報告，相關的部門都要來。劉憶如來，金管會主委從來沒來過。劉憶如只要來，你金管會就不來。證所稅這麼一個重要的政策，這是很嚴重的。自從劉憶如下台後，張盛和上台，金管會每次都會來。這就是人和的問題。當然在政治現實，監察院的報告一出爐，行政單位就緊張而檢討，才有今天這樣一個修法。

台灣的政治環境，立法院雖然看起來很狂妄很囂張。但說實在，都是個別委




員表演機會的展現。他們會去抓場合時間。每個委員都有提出版本，都有主張，這都是表面。說實在的，他們的版本沒有一個堅定的立場與原則在堅持。如果沒有堅持，那麼透過溝通、協商、利益交換，就可以解決。但只要行政團結的力量不夠，立法院這邊虛的力量就會變真的。如果行政沒辦法說服或是震撼立法院，立法院自己的整合就很麻煩。立法院是體現利益的場合，要整合就是討價還價。行政部門的版本是有專業，有理想，如果透過黨團的力量，或是利益交換，比較容易擺平立法院爭議。所以這次爭議源頭就是行政單位沒有共同一致的版本。

從專業的角度，民意機關絕對比不過行政機關。行政機關的資源雄厚，包括組織體系、人員數量、經驗的傳承，而國會來來去去，幕僚資源都不夠，在極為專業的政策上，國會很容易被說服。所以行政單位一開始推出的東西就很重要。我們證所稅的源頭就出了問題，所以後段就出現惡性循環，往不該走的方向走，而且沒有單獨一個人有力量把它(證所稅)做改變，最後是一個大家共同不滿，卻又共同承擔接受的版本。我當初試圖拉回接近我的理想，不過一方面初任國會議員，分量不夠，另方面不熟悉議事運作規則，所以還是沒有辦法把它移轉回來。

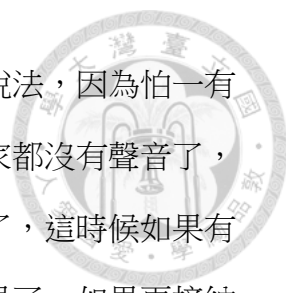
四、可以進一步說明這一段推動偏好政策的過程嗎？

國民黨修正動議版(2012年7月立法通過的版本)是立法院自己在整合的，缺少行政部門的專業角度。由於是立法院自己決定版本，那就是討價還價，那最後結果並不是那麼好。但現在問題是說，這個過程雖然不是令人滿意，你根本沒辦法獨力挽回，所以我說「夫復何言」，從專業角度我不知道要說什麼了。但後來覺得還是要補救，把最大的致命傷改正，所以我從這個版本當中找到一個最起碼一定要改的地方，不然會亂。那我覺得最大的致命傷是先雙軌再單軌。我試著說服他們，把順序調過來，先單軌，再雙軌。



現在是雙軌在前，單軌在後，根本行不通，第一個不符稅改邏輯，第二個白花行政成本。第一個是不符合稅改的邏輯，應先小面在大面，怎麼會變成先大後小。從公共政策的角度，應該先受影響的範圍縮小，在逐漸擴大。先拿少部分人來試看看，怕影響太多人，然後隨著時間以及經驗的累積，逐漸擴大範圍。第二個是不符合行政成本，先雙軌，所有的券商都要先準備好，要改變電腦程式設計，要先歸戶，一旦到了 8500 點就要先課。哪有一個制度先歸戶好了，等到兩年後就不幹了，這樣白花成本。

因為這兩個理由，我就想要看有沒有最後挽救的機會，但法案一旦通過財委會，二讀三讀就是協商就過了，根本沒有討論的機會。我想說糟糕了，證所稅已經通過財委會了，我就去找蔡正元，看挽救還有沒有機會。蔡正元就說「可以在政黨協商的時候表示意見，不過機會不大，在政黨協商的時候大家不太會重視」。所以我就打電話給王金平，看可不可以把單雙軌前後對調，王金平說「會把意見轉給財政部，看財政部怎麼說」。所以我就打電話給張盛和，跟他說兩點，第一是單雙軌對調，第二點是趁這兩年時間，財政部要把資料庫建立起來，不然這是證所稅實施的最主要障礙之一。張盛和說他支持我的第二點，第一點單雙軌對調持保留態度。他的理由是「我們好不容易走到這一步，現在大家對內容至少有不再吵的共識」。他就怕我有意見，其他的人到時候就會見縫插針，順勢提出其他不同意見，擴大爭議。但那天在政黨協商的時候，我還是提了。但那天所有人，就因為張盛和說「已經到這裡，社會已經紛亂這麼久了，趕快先過再講」。就因為這樣，我連最後要救單雙對調都沒辦法。如果讓我調過來，是單先，8500 就跟散戶無關，即使監察院糾正就不會這個問題。但調不過來，這下好了，今天監察院糾正引起社會討論，在加上股市剛好快到 8500 了。其實股市快到 8500 點是好事，多好，這代表證所稅沒有影響。但設個 8500 點，反而壞事。如果讓我單雙軌調過來，單軌根本沒事。

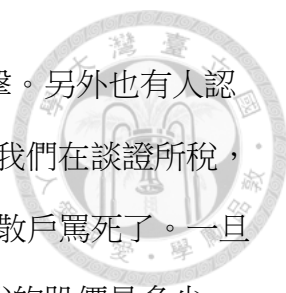


但他們一樣的思維，就是這個版本了，千萬不要有其他的說法，因為怕一有其他的說法，又會引起騷動。我們好不容易妥協妥協，最後大家都沒有聲音了，所有的委員都沒有意見，這個時候大家都共同期待不要有意見了，這時候如果有其他聲音，這是絕對不被允許的。理由就一個，終於快要有結果了，如果再接納不同聲音，那其他的聲音又會順勢而起，所以就不敢了。政治就是這樣，沒有一個人，是有主張而敢講話的。

五、8500 的機制的設計考量？是形同緩徵的意思嗎？

緩徵是後面對外的說詞，這是財政部後來的講法，我們看一下歷史紀錄，只有 12%機會超過 8500 點。但在立法的過程，就是討價還價。那討價還價的結果，就會找不到人來負責。因為那是大家在那個場合，那個時間，各種利益考量下的折衝。一旦出現一個新點子，這個點子出現以後就會被修正，修正以後，加上各種不同的補充，最後捏來捏去的結果，根本找不到誰來為 8500 點負責。因為在那個過程，是大家一團亂，七嘴八舌，討價還價出來的結果。大家在討論的過程，都有顧慮的點而提出各種看法。8500 點形同緩徵是後來對外的說詞，在實際的討論過程是因為，有人說既然說要講租稅公平，那散戶就應該要放進來，怎麼能讓散戶跑掉。那有人附和說對，應該要考慮把散戶放進來。

我在設計稅制時，是有方法，是有步驟的。先單軌，再雙軌，再全面。少部分來，再逐漸擴大。如果散戶要進來，我會擔心衝擊面太大，所以我當時就說雙軌，這樣才可行。我來立法院這邊，我只先提單軌，從來沒提到雙軌，因為我認為時間還沒到，我不要去碰散戶。所以一旦當他們談到散戶進來的時候，我就擔心對散戶對衝擊太大，在台灣的歷史經驗這是會玩完蛋的。所以我就說雙軌，就是散戶可以進來，但散戶保留選擇的權力，散戶自己可以選擇設算，或是核實。我預期散戶會選擇簡便的設算方式，降低衝擊。



但這樣談，我們原本在談散戶，所以我就說雙軌來降低衝擊。另外也有人認為現在不宜把散戶放進來，認為衝擊太大，結果接著有人提到，我們在談證所稅，股價已經下跌到 6000 千多點，如果再把散戶放進來，那不是被散戶罵死了。一旦這樣談，因此方向就變成什麼時候課，就接著問說當時談證所稅的股價是多少，金管會說大概 8200 左右。所以就以 8500 點作為基準點，這樣對散戶才公平

我原本想說抓大放小，但沒有一個行政院版本在那邊撐，那就變成大家在各自陳述意見。這樣一路討論下來，意見變成既然要公平正義為什麼散戶不進來？但散戶進來會不高興，如何降低？那就原本 8200 多，現在 6000 千多，那就 8500。金管會更說 1 萬點，因為金管會自始至終都不想要證所稅，不過這樣一談就這樣根本形同虛設。總之你很難解釋 8500 是怎麼來的。

在這樣的過程，你一言我一語，有的主張被接受，有的主張被拒絕，有的主張被修正，有的主張被改變，大家互相討論最後就促成這樣的結果。政治阿，就是大家談一些東西，不斷的湊一些東西，不斷協調，最後進出這個東西，所以檢討 8500 是誰提出來的沒有意義。

從政治的過程來看，會讓你提心吊膽。會讓你提心吊膽的原因是一句不經意的話，沒有經過仔細思考的意見，在討論的過程就決定了答案是什麼，8500 就是這蹦出來的。在討論的那個脈絡中，那個 8500 出現並不是沒有道理的，在談的時候，第一是散戶是不是要全部進來阿？但散戶進來反彈但大，那尤其討論時 8 千多，現在 6 千多，那順著邏輯就是還給他，不能在跌的時候去課他，等漲的時候在課他。這每一個討論階段都有背後的道理。

你原本有按部就班的想法，但在政治的現實上，就不斷的拆解拆解，拆到最後就變七零八落。很多人事後說你怎麼沒有堅持，怎麼沒有表態，我也不知道怎麼說。所以最後還是要實際經歷過，瞭解過後，你才知道說實際的政治環境是如

此。



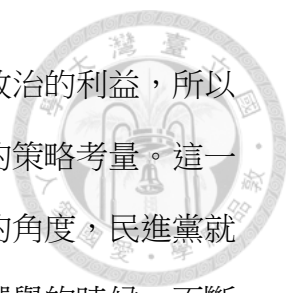
六、後來曾老師的版本主張也是有被納入考量的？

台灣的散戶一直是個大問題，要解決，我認為我的選擇主張是最好的，就是單、雙、全。當然每一個版本都有他們的想法，有人說用證交稅提高來取代證所稅，只是這不符合租稅原理。林全提的扣繳，然後多退少不補。在租稅的理論上，能想出的方法技巧就這樣。

在這樣的情況下，我覺得要先抓出一一定要核實的來練習，所以我提出四高，高操控可能、高所得、高周轉率、高獲利。所以才要把 IPO、周轉超過多少銷售額的、未上市櫃的、所得高的拉進來。但在討論過程中，他們都拿掉了，所得高的、高交易額的都拿掉。最後只有 IPO 與未上市櫃放進去。但更好玩的是，由於我四高主張都被拿掉，我就很失落，在討論的過程中，他們已經要作出最後決議了，這時候賴士葆看我臉色很難看，他突然發好心，好像給曾老師一個面子，所以才這樣放進來。不過他們當然擔心大戶反彈，所以放在兩年以後。所以你看看最後居然是因為賴士葆同情我的一句話，哪裡是最一開始的專業精神。

要能夠整套，要在前段就控制住，在行政單位推出的政策內涵一定要有合理的說服力，很堅定、同心協力、有配套來推，這樣大部分的內涵會被控制保留住。前面沒控制好，後面就會散掉，證所稅會爭議這麼大就是這樣。行政部門只要有夠堅定的立場與說服力，立法委員不會有太堅持的主張。除非是利害相關到極為嚴重，但租稅議題是普遍相關的，在加上極為專業，委員無法瞭解透徹。如果行政單位能夠平時關係建立良好，說明時能說理清楚，高層意旨清楚傳遞，這樣委員就不會有太大意見。

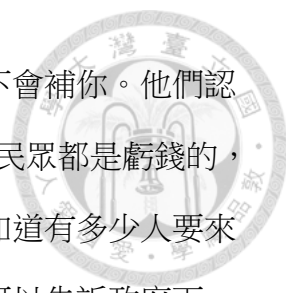
七、民進黨在這次證所稅議題中所扮演的角色？



租稅的議題，台灣的現實就是沒有左右區別的政黨，只有政治的利益，所以在執政，或是在野的時候，他的政治利益不一樣，會作不一樣的策略考量。這一次的證所稅議題，一開始民進黨拿捏分寸就很難。因為從加稅的角度，民進黨就是反對，但從租稅公平的角度，民進黨就不能反對。蔡英文在選舉的時候，不斷的強調租稅公平，因為操刀者是林全，我們學的都是一樣的，對租稅公平的期待都是一樣的。所以民進黨陷入兩難，從加稅角度是明顯的反對，但從租稅公平角度他就不敢了。因此民進黨一開始就拖爛帳，先看執政黨有什麼版本，再來表態。但隨著行政單位提版本，立法院各立委提版本，他就慌了，因為一方面他可以罵國民黨很爛，行政單位效率不彰；但另一方面，身為最大的在野政黨，你不能沒有自己的意見。但從政黨的利益角度，這件事不討好，因為怎麼想，也絕對想不出，被大家所廣為接受，符合各方需求的版本，你想到這個，就會失掉這個，所以根本無辦法兼顧，這就是租稅課徵的難題。

所以民進黨就找學者研究，就找林全和林向愷去設計研究。我們研究租稅三十幾年，我會不知道你們會提出什麼樣的方式？證所稅可以解決的、可以討論的、可以思考過的方式，不知道討論了幾十年。在這裡面的人(證所稅政策社群)，能夠想到的方法，能想到的問題，能使用的技巧都差不多。所以最後還是在價值取捨，選擇偏向哪一項價值。要租稅公平，就是要核實課稅、累進課稅、高稅率；如果要市場效率，怕股市下跌與有錢人資金跑掉，那就稅率單一，課稅門檻盡量縮小，抓幾個大戶就好。所以怎麼設計，都脫離不了我們原先想到的。民進黨原本想說使用林全提出來的版本。但在這過程當中，民進黨也發現林全這個版本無法面面討好，擔心在政治利益上沒辦法取得多大的好處。所以在林全版本發表前一天，民進黨就切割，說林全是學者提出的版本，只是提供給民進黨參考。

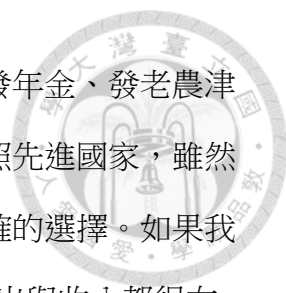
林全的版本說穿了是扣繳，然後多退少不補。利用證交稅的概念，每個人就



先課，你是不利的，你就可以退稅，如果你是有利的，那我也不會補你。他們認為這是最討好民眾的，但這是表面的簡便。因為今天台股八成的民眾都是虧錢的，那虧錢的民眾都會來找你退稅，就會引起很大紛擾，你根本不知道有多少人要來找你退稅。所以我才提出雙軌，這樣是事前知道有多少人，這可以告訴政府下一年度有多少人選核實，多少人選設算。扣繳我當然知道也是一種方式，但扣繳會不知道誰會來退稅，那是一團亂，稽徵成本無法預估。所以林全這個版本我就覺得根本無法解決問題。民進黨自己也知道有這個問題，就說要開會來修正。結果開會根本是虛晃一招，根本沒有能力修正，所以他們還是把林全版本拿過來用。

我們國民黨的版本原本不去碰散戶，但就因為林全的版本碰到散戶。民進黨提的證所稅版本要跟國民黨完全不一樣，要散戶全部都進來，但散戶全部進來就很麻煩，所以就用扣繳，但扣繳不就跟證交稅一樣嗎？所以就用一個多退少不補。正因為民進黨把所有的散戶都放進來，這就有影響了。我們國民黨在內部討論的時候，就有人講「民進黨都有把散戶放進來，那散戶也應該進來」。那我想說糟了，趕快提雙軌，讓散戶事前選，這樣比較簡便。這樣一路演變下來，每一個點，你提一個，他提一個，就促發大家的一連串的反应，雙軌或是 8500 點，就這樣產生。所以我才說政治管理眾人之事，也就是沒有人要負責的事。其實這是一路談下來，大家有不同的考量、不同的主張、不同對於版本的回應，而一路湊下來的結果，所以我才最後會說夫復何言，沒話講之餘，我想盡最後的努力，但事實就是這樣，就是擺著沒辦法。

國民兩黨都將租稅公平當成政治利益的技術層次來操作，在不同時間場合階段，主張就會不同。以財政收入的角度來說，我們可以不用區分在野黨與執政黨，我們的政黨講到財政收入就非常右，但講到財政支出就非常左。講到收的時候，就會說不能傷害資本家，不能傷害經濟櫥窗的股市，不然資金會跑掉。講到用錢



的時候，就主張我們政府要大有為，替人們做很多事情，所以發年金、發老農津貼。收不敢放，支出不敢約制，所以在結果就是財政崩潰。對照先進國家，雖然政治算計一定會有，但最起碼還是有政黨的區隔，讓民眾有明確的選擇。如果我政黨是左，我就是支出與收入都會左；如果政黨是右，那就是支出與收入都很右，這才符合價值的一致性。

我現在比較擔心的是證所稅這個案子，所造成的社會氛圍，可能會傷及其他可能的租稅改革，接下來幾項改革爭議都不比證券所得小。不動產交易所涉及的利益糾葛，爭議比證券高了幾萬倍。證所稅一開始燃起大家對於租稅公平正義的期待，不過這樣的結果顯示在價值取捨上，民眾並不是這麼在乎租稅公平。

八、可以談談此次證所稅(2013 年)的修法過程嗎？

監察院給張盛和壓力之後，他原本想說答應要檢討，第一個是他想拖一下，第二個是他也不知道怎麼做，所以才要委託學者。但我跟他說，這個東西我們討論了幾十年，哪一個學者有這麼大的本事可以找到答案。我說你們是最專業的，就成一個專案小組好好的進行研究。最後張盛和採納我的意見，也沒有要委託學者。監察院的壓力，在加上馬英九突然說可以檢討，他就趕快弄。

張盛和對外的說法是先求有，再求好，這次是求好。但實際來看，這次是先求有，趕快去補求有的基石。這次被逼著檢討，就是要求好。什麼叫作好？就是原始初衷，租稅公平。結果走到現在，離租稅公平越來越遠。所以真正講起來，如果真的能保住，求好是未來要努力的方向。這次不是求好，而是求有。

這次我故意在立場做了一些調整，我故意跟財政部唱反調，就是對 10 億大戶太好。財政部不應該對 10 億元太好，但我也不直接，而是用反的方式，故意說對大戶不夠好。所以我才說兩年以後採用雙軌的時候，要求證交稅要降。這樣散戶



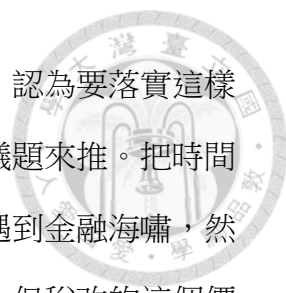
最多是千分之三，其實對散戶沒影響。但對大戶是有影響，因為大戶是核實，降證交稅，這樣大戶才會真正感謝你。我當然知道他們不敢。但我用不同的方式，反諷的方式提醒大家，對大戶有多好。

財政部提出這個版本之後，我們黨內所有的委員都沒有意見。但在後續的修法，我還是建議設算設為 0，這樣散戶就不用繳稅。也就是目前實施雙軌，以後就是散戶何時進來的問題，等到股市正常了，設算要設多少到時候再談。趁現在把制度建立起來。散戶選設算就跟原本證交稅稅負一樣，散戶選核實則可以抵稅。

九、雖然不管結果為何，但稅改的動力來源很重要的是執政者的意志？

證所稅為什麼會提，說實在真的是馬英九一個認知的改變。當然你可以說選舉是一個重要的因素，說實話選舉過後，他也不一定要去捅這個馬蜂窩。但他突然改變了他價值的取捨，要去堅持做某些事情。這可以反映出他為什麼把我選入國民黨的不分區立委。我原則上是沒有特別的政黨傾向，我幾十年來的主張都沒有改變，這是兩黨都知道的。國民黨與民進黨執政時也都沒有想過我，會想到我的時候都是選舉時候寫寫政策白皮書。

從我個人身上的感覺，這次一情況是不一樣的。因為沒有人敢去找一個租稅公平正義色彩這麼鮮明的人。馬英九上台之後，他也認真的找了劉憶如進來當部長，進行稅制改革的工作。在馬英九第一任的時候，97 年剛上台時成立賦改會，我就當副召集人，不過那時候作沒有幾個月，金融海嘯一來，這一系列下來通通減稅。遺產稅、贈與稅、營所稅通通都減。在他的第一任，本來要說要做賦稅改革，也成立的組織，但在金融海嘯下，沒有做到。在他要選連任的時候，又需要幫忙，但租稅議題就這些，就在這樣的情況下，他找我這樣一個人，成為他的加分。所以某種程度上，這樣一個對比之下，他要展現他第二次對稅改的看法，是



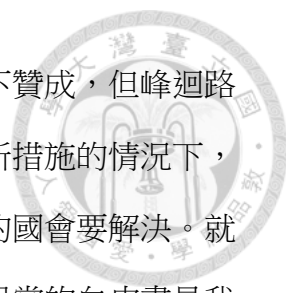
與第一次有所不同的。所以他可能一直有租稅公平正義的想法，認為要落實這樣一個理念。所以可能促成找我這樣的人，換部長，找了證所稅議題來推。把時間拉長來觀察，其實馬英九是有心的，從他第一任成立賦改會，遇到金融海嘯，然後到第二任，找我，或換財政部長，雖然結果可能並不如人意，但稅改的這個價值可能存在他的腦海，這種思維的一致性在政治人物是很難得的。

對照來看，民進黨在租稅議題上的一致性就有待討論。民進黨常以 2005 年推出的最低稅負制當作政績來說嘴，但我可以說最低稅負制是我在推的。最低稅負在報章上鼓吹最早的人是我，但我沒想到最低稅負是會變成民進黨的政績。

因果關係是錯縱複雜的，2000 年失掉政權是國民黨的第一次，所以他們對 2004 年寄予厚望，國民黨 2004 年連戰與宋楚瑜氣勢很旺，很有可能會贏得選舉。陳水扁執政黨那時候不敢加稅，但在野黨就敢。所以那時候我就寫在國民黨政策白皮書寫上開徵最低稅負制。如果他們當選，就有理由說要落實，但後來卻沒有選上。那我就只好寫社論，或是在很多演講場合鼓吹最低稅負制。剛開始的時候，民進黨根本不用，林全也對外表示反對最低稅負制。但政治的改變是突如其來，那個時候民進黨換內閣，換上謝長廷。新內閣上台要有新作為，謝長廷上台後，要求每一個部會要有一些不同的新作為。可能租稅問題那就些，而且都沉痾已久，爭議性太高，那個時候林全就突然跟謝長廷提出最低稅負制，表示如此這樣可以爭取民心，租稅可以公平。

後來報紙消息出來後，林全就打電話給我，要求我幫忙最低稅負制。我說當然沒問題，但這樣的契機一出來之後，在政治現實上，民進黨在國會畢竟是少數，國民黨是多數，要國會通過，民進黨沒把握。所以林全要我抵擋國民黨的反對意見，不然國民黨很單純的就可能為反對而反對。

我本來是想幫連戰寫白皮書，他選上之後我們可以來推最低稅負制；後來國



民黨敗選後，那我就努力希望民進黨來落實。民進黨剛開始也不贊成，但峰迴路轉的是，謝長廷新上任之後，希望有些作為，林全在沒有什麼新措施的情況下，最低稅負制突然有機會。雖然行政部門的關卡通過了，但後面的國會要解決。就民進黨來說，他們是少數推不動，但我推動就容易。第一個國民黨的白皮書是我寫的，第二個我是國民黨智庫的學者，許多國民黨委員我都認識，第三個最關鍵的是民進黨要推的是國民黨自己的原始主張，國民黨的立場難以反對。所以國民黨就沒有辦法明目張膽的反對，僅能提修正意見。

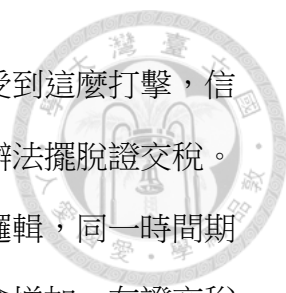
親民黨與民進黨對這個案子也不太懂，而且民進黨對自己行政部門也不太會有反對意見。那時候通過很快，6月份出來，12月份很快就通過了。後來通過之後，我就在報紙寫社論對林全歌功頌德一番。最後談到最低稅負制，都說這是林全部長的功勞。當然林全部長是政務官，他要作這個決定，證所稅才會通過。

不過回到租稅的本質，租稅就是不討好的，沒有一個政黨會樂於在租稅領域當中花很大的工夫，找出其中的政治算計的好處。與其花時間在風險高的租稅領域，他倒不如搞其他的政策領域，利益回收的投資報酬率還比較高。

十、有人說證交稅是證所稅通過的重要政治交換籌碼，那麼行政部門堅持證交稅不調降的原因？

證交稅不調降原因，第一，是不希望因為證交稅稅率的調降，引起稅收的損失。第二，證所稅與證交稅的關係容易混淆，一旦混淆就會擔心戰線會被擴大，會失焦，那這個戰會比較難打。第三，是讓論述比較單純，因為證所稅是所得稅概念，證交稅是交易稅的概念，一但兩者掛勾會將兩個不同的性質稅目作誤導性的教育。

就我的觀察，最重要的考量應該像外界所說的，避免證交稅收損失應是最重



要的原因，只是當時沒預料到證所稅的衝擊會大到市場的動能受到這麼打擊，信心跌落得如此嚴重，這是當初始料未及的，使得證所稅議題沒辦法擺脫證交稅。不過在邏輯上，證交稅不調降是維持稅收，那對照其他政策的邏輯，同一時間期貨交易稅在降，說法是稅率降低，稅基會擴大，最後反而稅收會增加。在證交稅不接受這種邏輯，期交稅卻接受這種說法。

就我的觀點，證所稅與證交稅兩者性質不同，而且就歷史經驗來看，兩者不必然有替代關係。但在稅改時要配套，如果是為了降證交稅可以減少證所稅的衝擊，這是可以接受的，但我反對讓民眾誤認為證所稅與證交稅為兩者有取代互補概念。證所稅是基於租稅公平的理念，有所得就要課稅，沒有所得我退你稅都沒有關係。但證交稅原則是針對交易課稅，政府可以找到一個比較簡易點來課稅，但課的太重，會妨害正常交易的進行。所以學理上告訴我們交易稅可以課，但最好越低越好，所以我主張當我們的證所稅逐漸完善時，證交稅應該逐漸調降，這是一個結構性的調整。雖然證所稅與證交稅的提高或調降無必然關係，但在實務上的實踐，就會被誤認為證所稅與證交稅兩者可以取代，這是說理也說不清，容易被誤導的。所以我提這次改革時，完全不提證所稅的原因，單軌的第一步道理就在如此。但到了雙軌，那證交稅就進入考量調降。散戶選擇簡單的設算，租稅負擔跟原本一樣，總稅賦一樣，只是內容一部分是證交稅，一部分是證所稅。唯一的差別，就是用核實，但可以抵稅，這就給了散戶選擇核實的誘因。