

綠色租稅改革 與財政赤字

依據93年度中央政府總預算，歲出歲入差短2,574億元（佔歲出16%），不但比92年度之財政差短2,278億元（佔歲出14.7%）增加了296億元，甚至比93年度各級政府總預算之差短2,560億元高出了14億元。為彌平差短，中央政府預計以公債與賒借方式融資2,650億元。而主計處按照公共債務法第3條及第4條規定統計結果，中央政府87年度時的債務餘額為1兆3,891億元，91年度結算時債務餘額為2兆8,975億元，預計至93年底之債務未償餘額將達3兆4,290億元。由此可見，我國財政赤字金額龐大，且仍在繼續擴大中，如不加以遏止，將面臨公共債務法的舉債上限，也會排擠一般政務與建設發展支出，影響我國經濟發展。

由歐洲國家所推行的綠色租稅改革，一方面以課徵環境稅來提升環境效益，另一方面將環境稅收做彈性有效的使用，以改善就業狀況，增進整體經濟的福利。因此，有人建議可透過綠色租稅改革來緩和我國財政赤字持續惡化的壓力。

綠色租稅改革係以租稅移轉為原則，對環境有害的行為或活動課稅，而對經濟有利的行為或活動（如勞動與資本）減稅，以同時達到環境保護與提高就業的「雙重紅利」效果。換言之，即在租稅中性的原則下，透過課徵環境稅並降低扭曲性租稅，將租稅負擔由勞動與資本移轉至污染與資源使用等行為上。實務上，綠色租稅改革除增加環境稅外，也可以減少稅式支出的方式來進行，例如透過減少有害環境活

動的相關補貼，因而增加的稅收或節省的支出均可用作抵減扭曲性租稅。由此可知，綠色租稅改革是環境稅的衍生，增加環境稅的彈性使用是綠色租稅改革的重點，也是提升經濟整體福利的關鍵。

保持稅收中性，不額外增加人民租稅負擔是狹義的綠色租稅改革的主要原則，在此原則下，綠色租稅改革是沒有平衡財政赤字的空間。但從由各國實際推動綠色租稅改革的經驗來看，除了抵稅外，綠色租稅改革中的環境稅使用大約可分為幾個方向：（一）用來促進環境保護目的，例如，對污染防治設備投資的補貼或租稅減免；（二）用來協助解決重要之經濟問題，這種使用也是綠色租稅改革的原始目的，以歐洲為例，因為其所面臨的重要經濟問題為長期的高失業率，因此，歐洲國家以環境稅的收入來抵減具扭曲性的所得相關稅收，以減少失業率，創造第二重紅利；（三）用來解決環境稅徵收可能導致的問題，例如國際競爭力、所得重分配等問題。

由此可知，實務上，各國並未保持稅收中性的原則，若綠色租稅改革不必然遵循稅收中性原則，則環境稅收可用來做為政府解決重大經濟問題的財源。若綠色租稅改革需遵循稅收中性原則，在我國目前的環境稅的徵收制度下，綠色租稅改革也有減低財政制度的空間。我國的環境相關稅收多以費的形式徵收，所徵收的環境費皆專款專用於促進污染防治措施，或提昇資源使用效率，但若環境稅所訂的稅率為最

適稅率，則專款專用反而會造成扭曲，形成無效率。因此若將環境費的專款專用機制加以調整，納入政府統籌款或指定用途，則部份環境稅可用來做為降低財政赤字的財源。

不論綠色租稅改革是否需保持稅收中性，環境稅皆可降低財政赤字，只是我國目前環境費徵收的額度偏低，對降低財政赤字的幫助有限。我國環境費課徵金額偏低，主要為費率過低未適當反應外部成本，以及未全面落实使用者付費與污染者付費精神所致。正本清源的作法應該是全面落实環境稅的基本精神，針對外部成本確實研擬最適費率。

綠色租稅雖然可用以做為降低財政赤字的財源，但綠色租稅改革的主要目的在於以環境稅解決環境問題。其次才是利用環境稅收增進其它經濟效益；因此，環境目的不應偏廢，至於環境稅收的使用必須視經濟體系所面臨的問題加以決定。

以我國財政赤字來說，由中央政府歲入結構可發現，歲出部分較92年度增加610億元（3.9%），佔GDP比例為15.14%，僅比66年度以來之平均比例15.11%略高，可見政府支出相較於過去並未大幅增加。至於歲入部份，雖然歲入比92年度增加314億元，但屬於長期歲入來源的歲課收入僅佔68%，不但比92年度減少88億元，且佔中央政府歲入比例更有持續下降的趨勢（83年度為79%，88年度為74%）。進一步觀察國民租稅負擔，91年度時賦稅收入GDP比例為12.3%，遠比66年~91年度之平均負擔比

例16.86%為低。而在促進產業升級條例減免稅額佔各年度實際稅收的比例方面，由82年之0.5%增加到89年度的6.2%，以及90年度的5.1%，雖然91年度下降至2.95%，但仍為82年時比例的5.37%。在主要稅收佔GDP的比例方面，土地稅比例從82年度的3.9%下降至91年的1%，甚至比民國67年時的1.8%還低。

由此可見，我國財政赤字主因來自於租稅負擔持續降低，但政府支出並未同步下降所導致。此外，租稅減免著重在資本與財產稅，所得稅佔政府稅收的比重越來越高。所得稅（包括綜合所得稅與營利所得稅）比重雖由82年時的4.2%略微下降到91年時的4%，但仍比67年時的3%高。在五等分位組之家庭所得分配方面，更可發現基尼係數增加了9.2%，由82年時的0.316上升到0.345，和民國69年最低時之0.277相較，所得分配不均的程度更增加了24.55%。

從前述幾個指標，可以發現我國近年來的各項租稅減免措施，不但造成政府經常性收入的來源減少，也可能是賦稅不公平的因素。本刊認為，如要解決我國財政赤字問題，應該從整體租稅制度進行檢討與調整，在顧及經濟發展、租稅公平與經濟效率的前提下，調整政府支出結構，以及調升財產稅與環境稅稅負應是可行的方向。綜言之，綠色租稅改革應以解決環境問題為優先，環境稅收的有效使用，可解決部份的經濟與財政問題，但不是財政改革的唯一措施。■