



我國兩稅合一制度改革之初探

◎黃勢璋／中華經濟研究院第三（臺灣經濟）研究所 助研究員兼代副所長

◎楊佩烜／中華經濟研究院第三（臺灣經濟）研究所 研究助理

臺灣「兩稅合一」制度自1998年實施以來產生不少問題與爭議；但在同一期間，國際上有關兩稅合一的制度趨勢，多數國家卻是反其道而陸續進行改革。就在政府已公布我國「股利所得課稅制度」的改革方案之際，本文從臺灣兩稅合一制度的沿革、現況及問題談起，搭配外國的改革趨勢，並針對現階段提出之稅法修正草案進行探討。

關鍵詞：兩稅合一制度、股東可扣抵稅額

Keywords: integrated income tax system, imputation tax credit

新政府自2016開始，便積極推動多項重大改革；而影響層面涉及市場個體面（投資人與金融業等）及國家總體面（資本市場發展前景等）的兩稅合一制度，更是改革目標之一。為此，財政部委外進行「我國股利所得課稅及兩稅合一制度之檢討」研究計畫，已於2017年4月完成提案報告，並且提出多項政策建議。然而，對於如何在市場效率、公平正義、稅政收入、經濟發展之間取得平衡實為重要課題，財政部並在9月1日公布所得稅法部分條文修正草案，以期建立符合國

際潮流且具競爭力之公平合理的所得稅制。

有關我國股利所得課稅制度所涉及的效率與公平之間爭議，以及未來稅制設計應有的規範內容，一直是社會各界討論的焦點。有學者認為，未來應維持個人綜合所得稅（簡稱綜所稅）的稅基制度完整，若將股利所得設計為分離課稅，將嚴重傷害綜所稅的主軸精神。以公平面來說，現行兩稅合一制度的股東可扣抵稅額，大多由高所得者享受到租稅利益，已嚴重影響垂直公平；若廢除兩稅合一制度，並採取分離課稅且單一稅率



的方式，高所得者的稅率更將大幅調降，而恐加深社會對改革方案「濟貧」之疑慮。

另一方面，我國所得稅制度目前的內外資租稅待遇不同，加上相較於綜所稅的最高稅率級距來說，營利事業所得稅（簡稱營所稅）稅率目前僅17%，就算稅改方案順利通過也是調高至20%的水準，相較於現行綜所稅最高稅率45%（稅改規劃調降至40%）來說，也容易導致高所得者，傾向偽裝成外資或業者，進行租稅規劃以減少租稅負擔，甚至惡化整體國家的所得分配。

因此，在現階段財政部已公布我國「股利所得課稅制度」改革方案之際，本文除了從1998年實施至今的稅制沿革與現況問題出發，搭配外國股利所得課稅情形，以及其廢除兩稅合一制度後所採行的措施內容與趨勢，也會針對國內現階段討論最為熱烈的稅改方案進行探討，以作為後續政府相關單位及關心臺灣稅改者之參考。

兩稅合一制度的沿革與現況

一、沿革發展

1998年以前，我國綜所稅及營所稅採行的是獨立課稅制度；亦即在對獨資、合夥及公司等營利事業課徵營所稅後，再對獨資的資本主、合夥人以及公司股東之營利所得課徵綜所稅。然而，在當時國際間兩稅合一的浪潮下，臺灣的股利所得在綜所稅及營所稅為各自獨立課徵的情況，營利所得在股東及資本主之間出現重覆課稅，而企業又偏好以

舉債而非募股的方式籌措財源，連帶使公司資本結構出現扭曲，而成為當時稅改的主要理由。

我國從1998年起正式實施兩稅合一制度，也就是實施「完全設算扣抵制」。名義上，股利所得在綜所稅及營所稅之間仍獨立存在，但實際在公司盈餘分配時，股東或社員得將獲配股利總額或盈餘總額所含之稅額，自當年度綜合所得稅結算申報之應納稅額扣抵；亦即企業繳納的營所稅，可供股東完全扣抵綜所稅或退稅。另一方面，兩稅合一規定營利事業須設置股東可扣抵稅額帳戶，用以記錄可分配予股東或社員之扣抵稅額。在境外股東方面，因無需結算申報所得稅，故無適用兩稅合一制度；其投資所獲配之股利，則由被投資公司代為扣繳股利所得稅（稅率為20%）。

此外，由於1998年當時的營所稅最高邊際稅率為25%，而綜所稅最高邊際稅率為40%，若企業完全不發放股利，兩稅之間則出現高達15%的租稅規避空間；因此，新增所得稅法第66條之9規定：「營利事業當年度之盈餘未作分配者，應就該未分配盈餘加徵10%營利事業所得稅」。

直到2015年，政府推動「財政健全方案」時，將兩稅合一的完全設算扣抵制度改為「半數設算扣抵制度」；即企業繳納營所稅可供股東半數扣抵綜所稅或退稅，並新增個人綜合所得稅之稅率級距：凡所得稅淨額超過新臺幣1,000萬元者，適用45%的邊際稅

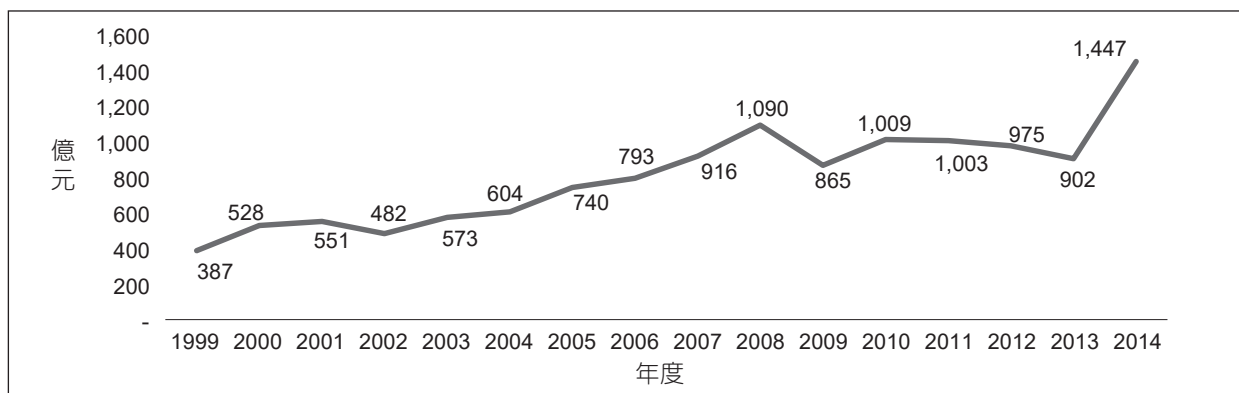
率。但是，攸關企業未分配盈餘加徵10%的規定，並沒有任何修正或取消，至今仍維持不變。

二、問題缺口

不少文獻發現，臺灣實施兩稅合一制度之後，企業的資本結構及財源籌措已有所改善，而多以現金股利的方式分配盈餘；但各界對制度本身的疑慮仍然存在，包括：第一，兩稅合一帶來巨額稅收損失；第二，設算扣抵制度計算的複雜性；第三，制度對於

我國貧富差距效果恐有加深的疑慮。

根據圖1《綜合所得稅申報核定統計專冊》統計資料發現，我國歷年股東可扣抵稅額自1999年的387億元，逐年上升至2013年的902億元，2014年宣布隔年實施可扣抵稅額減半的政策後，股東可扣抵稅額更大幅上升至1,147億元的水準，稅收損失的嚴重性可見一斑。另外，根據陳聽安與陳國樑的研究發現，由於兩稅合一對我國投資改善僅能持續3年左右，對於刺激國外資金流入臺灣的效益僅為短期效果，而無助於長期資本累積。



資料來源：財政部財政資訊中心，《綜合所得稅申報核定統計專冊》。

圖1 我國歷年股東可扣抵稅額總額

而兩稅合一制度下的企業必須設立「股東可扣抵稅額帳戶」，作為計算股東可扣抵稅額的會計記錄；但在設立與計算上卻往往衍生不少稅政問題。此外，根據我國各所得淨額組的每戶股利可扣抵稅額資料發現，綜所稅適用級距在1千萬元以上者之股利可扣抵稅額，每戶約為537.15萬元，與前一級的44.07萬元相差12倍左右，可見股東可扣抵稅

額之租稅利益大部分由富人享有；現行兩稅合一制度下的股東可扣抵稅額，有加深所得分配不均的疑慮。（見表1）

在未分配盈餘加徵10%方面，其存廢與否是否應伴隨兩稅合一制度的實施，值得討論。雖然未分配盈餘加徵稅制並非於兩稅合一實施才出現，且以稅收角度來看，未分配盈餘稅的加徵確實能補充兩稅合一造成



的稅收損失；但由於未分配盈餘稅加徵的規定，不僅可能降低公司以自有資金再投資的能力，也會降低公司利用保留盈餘因應重大

資金需求的能力，更提高徵納雙方的稽徵與順從成本，故未來是否取消未分配盈餘課稅，爭議仍然不斷。

表1 我國各所得淨額組之平均每戶股利可扣抵金額（2014年）

單位：萬元

級距	每戶股利可扣繳稅額	比重（%）	占家戶所得總額（%）
NET= 0	0.30	0.05	0.87
0-52	0.54	0.09	0.78
52-117	1.82	0.29	1.26
117-235	4.70	0.75	1.94
235-440	13.19	2.11	3.27
440-500	24.66	3.94	4.31
500-1,000	44.07	7.04	5.67
1,000以上	537.15	85.75	13.37
合計（平均）	626.43	100.00	(2.50)

資料來源：整理自財政部財政資訊中心，《綜合所得稅申報核定統計專冊》。

外國對股利所得設算扣抵制度的發展與影響

一、外國制度現況

由於設算扣抵制度的稅制複雜性，以及伴隨而來的稽徵與順從成本，往往導致原先政策效果不如預期，故自1999年起，不少國家開始修正或廢止設算扣抵制度。此外，歐盟法院在2000年前後的數個判決，也間接否決設算扣抵制度的必要性，而認為一旦採行設算扣抵制度，國內外股東就須一體適用，不得出現差別待遇。目前已有11個國家取消設算扣抵制度，相關內容請參考表2；多數國家在廢除設算扣抵制度後，替代方法有股利所得全部或部分免稅、分離課稅，或回歸傳統將股利所得納入一般所得合併課稅。

二、廢除設算扣抵制度對公司組織及經濟發展之影響

廢除設算扣抵制度對於經濟層面的影響尚無定論。舉例來說，有學者認為，設算扣抵制度將可減少股利的租稅負擔，增加公司透過股權籌措資金的誘因，進而強化股東對於公司的監督，提升公司治理的品質。因此，若廢除設算扣抵制，公司將提高債務籌措資金的規模，不但削弱公司治理，也會有降低金融體系穩定性的疑慮。

以盈餘分配來說，直觀上認為取消設算扣抵之後，股利的租稅負擔增加，故企業將減少股利籌措財源，進而減少股利發放；但實證文獻中卻有不一致的結果。例如有學者以芬蘭的跨國企業資料為樣本，透過實證研

究發現，芬蘭於2005年取消設算扣抵制度之後，公司發放股利的規模增加；另一方面，取消設算扣抵制度之後，企業基於自身利潤

之考量，發放股利會有重複課稅之問題，故也多數傾向不發放股利。

表2 主要國家股利所得改革前後制度

國家	改革年度	改革前制度	現行制度
英國	2016	部分設算扣抵	2,000英鎊（約新臺幣9萬元）以下免稅，超過部分分級分離課稅
馬來西亞	2008	完全設算扣抵	免稅
西班牙	2007	部分設算扣抵	按1%、21%、23%分級分離課稅
挪威	2006	完全設算扣抵	無風險報酬部分免稅，超過部分按24%課稅
法國	2005	完全設算扣抵	40%免稅，其於合併申報
芬蘭	2005	完全設算扣抵	15%免稅，其餘部分：3萬歐元（約新臺幣96萬）以下稅率30%，大於3萬歐元部分為34%
義大利	2004	完全設算扣抵	1.一般股利：26%分離課稅 2.適格股利：50.28%免稅，其餘49.72%併入一般所得稅累進稅率課徵
土耳其	2003	部分設算扣抵	50%免稅，其於合併申報
新加坡	2003	完全設算扣抵	免稅法
德國	2001	2001	50%免稅，其於合併申報 免稅法 1.投資所得801歐元（約新臺幣3萬元）以下免稅，有配偶者加倍。超過部分按25%扣繳分離稅 2.適用個人所得稅率低於25%者，得選擇合併申報課稅
愛爾蘭	2000	部分設算扣抵	併入一般所得課稅

資料來源：整理自徐偉初等（2017），「我國股利所得課稅及兩稅合一制度檢討」。

以股價來看，雖然直觀上設算扣抵制度可視為對國內投資人的租稅補貼，故廢除設算扣抵制度使得補貼降為0，可能減少投資意願，股價下跌。有學者以德國為例發現，設算扣抵制度取消之後，股價平均下跌15分美元；但也有學者認為，設算扣抵制度的廢除，並不嚴重影響股價表現。

除此之外，有學者運用可計算一般均衡模型（Computable General Equilibrium, CGE），探討德國2001年取消完全設算扣抵制，改為股利所得部分（50%）免稅，並且

將公司稅法定稅率由25%降至19%的影響；研究結果發現，稅制改革對總體經濟具正面影響，對企業部門而言，資金使用者成本由10.6%降至9.4%，非企業部門則是由9.9%降至8.6%，而社會福利（以終身所得衡量）則從2%提升至2.3%。

我國股利所得稅改方案

一、方案內容之特點及差異

財政部於9月1日提出所得稅部分條文修正草案，在股利所得稅制部分做了大幅度的



修改，決定廢除兩稅合一設算扣抵制度，改採股利所得課稅新制，並提出甲及乙兩種方案，以下針對此兩方案分別介紹：

甲案：股利所得部分（37%）免稅，餘額併入綜合所得總額課徵綜所稅。

乙案：A與B二擇一適用：

A. 股利所得併入綜合所得總額課徵綜所稅，並給予股利所得8.5%的抵減稅額，但以最高8萬元為限。

B. 股利所得單一稅率26%，分開計稅、合併申報。

其中，甲案併入綜合所得總額的課徵方式，與現行租稅制度（以個人適用之綜所稅稅率）相同，維持我國綜所稅課稅之根本精神；唯現行所得稅已有多項分離課稅項目，包括：政府舉辦獎券之中獎所得、部分利息所得，及房屋土地交易所得等，是否一定要堅持綜合所得課稅之概念與完整，並非必要不可。同時，採用股利所得部分免稅搭配現行綜所稅累進稅率級距的方法，對適用高稅率所得者的免稅效果，大於適用低稅率的所得者，嚴重影響租稅制度的垂直公平。

另外，就乙案A對適用低稅率的所得者而言，保留了現行綜所稅制度的精神，並引入稅額抵減最高8萬元的方式，相較於甲案來說，較能提供「濟貧」而減少對垂直公平的傷害；而乙案B對適用高稅率的所得者來說，則是以單一稅率分開計稅的方式課徵，讓股利所得稅與現行綜所稅脫鉤，跳脫現行綜合

所得課稅之精神，代表我國未來個人所得稅制將朝向雙元所得稅的方向邁進。

二、後續可能面臨的困難

財政部公布之稅改方案，儘管改革現行兩稅合一的股利所得課稅制度外，也同步考量中低所得者與中小企業之租稅負擔，以及臺灣的國際競爭力等因素，一併提出多項綜所稅及營所稅相關規定之修正調整；然而，各界對於稅改內容仍提出不少質疑，包括：

第一，股利所得課稅新制，不論最終採取甲案或乙案，對適用高稅率的所得者而言，其租稅負擔必定低於現行制度。但對於適用中低稅率的所得者來說，不同稅率影響的程度並不相同；影響最大的族群仍以股利所得為主要收入的投資人為主，對於完全不買股票的民眾，完全不會享受到這次稅改的利益，是否嚴重產生「濟富」之嫌，恐將考驗著新內閣團隊未來的施政。

第二，在營所稅制度所做的多項調整，包括：營所稅稅率由17%調漲至20%，未分配盈餘加徵稅由10%調降至5%，以及獨資合夥組織之所得不課徵營利事業所得稅，其所得直接歸課獨資資本主或合夥人個人綜所稅等。雖然財政部的改革內容可讓企業租稅負擔產生平衡性，提升中小型及新創企業享受報稅繳納的便利效率，使企業能有多餘資金從事廠房設備購置、研發投入等投資行為，增加企業投資臺灣的資金運用；但過去在較高的營所稅稅率時，是有搭配政府其他的租稅工具；然而，這次稅改預計將營所稅率從

17%調高至20%，卻無同步提出相關配套工具的做法，恐無法讓工商業界信服。未分配盈餘加徵稅的存在與否本來就存在多方質疑，而財政部決定將加徵稅率由10%調降至5%的作法，是否僅是受到張忠謀董事長的個人意見影響，此舉很難得到社會各界的肯定。

第三，在稅額抵減的租稅優惠形式方面，過去在營利事業所得稅已有類似的規定（投資抵減稅額），且國外亦有個人所得稅採稅額抵減之先例，例如：南韓將部分扣除額改為稅額扣抵形式。因此，若未來我國綜所稅制度採取稅額扣抵是有例可循，但要注意的是，稅額抵減是否會伴隨著稽徵成本與順從成本因而提高，值得後續研究觀察。

結語

此次稅改主要聚焦於兩稅合一制度存廢、綜所稅、營所稅的部分稅率修正，尤其是大幅改革我國股利課稅制度，期望能夠接軌國際趨勢，改善現有體制的不足。儘管目前財政部已公布確切的稅改方案，但從現階段的稅改方案來看，政府已經努力拉近內外資稅負待遇（採取降低國內股東稅負、調高外資股利所得扣繳率1%的方式），但對於股利所得課稅制度的改革內容來說，多數享受到稅改利益的還是以適用高稅率的所得者為主，至於一般民眾（尤其是不買股票者），並沒有享受到太多股利所得課稅制度調整的利益，更遑論提高民眾於國內資本市場進行

投資的意願，對於稅制本身的垂直公平，恐有惡化之嫌。不過，為避免此種現象發生，政府也針對一般民眾提出減輕薪資所得者及中低所得者所得稅負擔，而提高標準扣除額、薪資所得特別扣除額及身心障礙特別扣除額額度的作法。

政府推出的稅改設計，雖有觸及未分配盈餘稅制問題，而決定將加徵稅率由10%調降至5%，但未來若稅改成功後，對於營所稅率（20%）與綜所稅稅率（40%）之間的差距問題，並沒有提出具體清楚的描述或規劃；因此，本文認為，若未來取消設算扣抵制之後，不能只是為了稅收目的而繼續保留，而應該重新檢討該稅制的時代意義，再次與時俱進規劃設計未分配盈餘稅制才是。

綜上所述，我國兩稅合一的稅制改革，涉及租稅公平、經濟效率、稅政簡化、財政收入及貧富差距的內涵，不僅引發社會各界廣泛討論，財政部在提出代表政府的正式稅改方案的同時，也應努力讓產官學研了解不同方案對於經濟體系的影響並取得各界最大的共識；更重要的是，財政部提出的稅改方案預估將造成國家整體約新臺幣59至69億元的租稅損失，但卻未提出任何相對應的稅式支出評估報告，這是否意味著稅制調整無同步進行妥適的社會效益衡量，恐怕是未來須由新內閣團隊進一步向社會各界解釋說明的地方。