

第三章 個人稅式優惠之研究

第一節 稅式支出

對於租稅的優惠，我們稱為稅式支出(tax expenditure)，也稱為稅式津貼，在我國綜合所得稅中的免稅額、扣除額、扣抵稅額等均是。稅式支出是指政府利用租稅的減免的方式來達成預定經濟社會的社會、政治、經濟等政策目的。由於租稅減免將造成政府的國庫損失，這在財政意義上與直接支出並無不同，故稱為稅式支出。直接政府支出表現於年度預算的支出面，稅式支出則未表現在預算之中(李建興，2005)。

一、型式

我國稅式支出主要以所得稅為主，相關規定除所得稅法外，以促進產業升級條例最具代表性。執行的型態除了優惠稅率、分離課稅、加速折舊等較為特殊的情形外，主要有下列幾種型式(徐偉初，歐俊男，謝文盛，2005)：

- (一)排除型(exclusions)：如我國所得稅法第 4 條中免稅所得。
- (二)免稅型(exemptions)：如我國所得稅法第 17 條的免稅額。
- (三)扣除額型(deductions)：如我國所得稅法第 17 條的列舉扣除額與特別扣除額。
- (四)租稅扣抵型(tax credit)：如促進產業升級條例中為鼓勵重要科技事業發展的投資抵減。扣除型與租稅型扣抵的主要差異在於，前者所提供租稅優惠，端視納稅者所適用的邊際稅率而定，適用邊際稅率越高者，受惠的租稅越大。但租稅扣抵型，則與納稅義務人的所得高低與適用率無關。

二、訂定之理由

政府提供稅式支出的原因甚多，主要理由如下(徐偉初，歐俊男，謝文盛，2005)：

(一)最低生活費用免稅

所得稅的課徵為符合量能課稅原則，除對高所得者採累進稅率徵收外，對於低所得家庭本應視其經濟及家庭狀況，給予維持其基本生活費用的免稅額，以符合華格納「保障基本生活」與約翰米勒「定額免稅」之所得稅課稅原則的基本精神。

(二)稅務行政效率

由於所得稅的稽徵成本較一般租稅為高，因此在以最小稽徵成本取得既定租稅收入的考量下，對於最終不需繳稅或繳納極少租稅的低所得者應予免徵，以符稅務行政或最小稽徵成本的課稅原則。

(三)政策工具運用

根據簡單凱因斯模型可知，免稅額或扣除額的高低，直接改變個人可支配所得的大小，再經由消費及社會有效需求的改變，透過乘數效果，進而影響均衡所得。因此，為了維持經濟穩定，當經濟處於蕭條時，政府可藉由免稅額的提高，增加社會有效需求，刺激經濟的復甦。反之，當景氣過熱時，則可採取降低免稅額的方式，減少社會有效需求，減輕物價膨脹壓力。

其次，在較落後或開發中的國家，常以免稅額或扣除額，做為達成特定政策目的的工具，例如人口政策。為配合節育及降低人口政策，可限制子女免稅人數或金額，或採免稅額隨人口增加而遞減提列的規定。

三、小結

各國常見已受雇者為主的社會福利政策，計有失業保險、獎勵僱用身心障礙者、最低工資等等，雖然社會福利政策已受雇者、弱勢團體為主，通常也伴隨著雇主負擔的加重及勞動市場的干擾(Haveman, 1996，引自陳欽賢，林建仁，劉彩卿，孫建忠，2005)。為避免使企業主負擔過重及企業外移的現象，政府也常同時給予補貼，而租稅補助則成為應用最廣泛且有效的工具。在社會福利方面，租稅制度也可能成為未來可以倚重的重要政策(陳欽賢等，2005)。

第二節 台灣過去與未來在稅式支出上之應用

一、過去在人口控制政策之運用

廖錦桂(2005)指出，從 1960 年代以來，政府的人口控制政策主軸是人量的減少，方法是透過對已婚女性子宮的控制。經由一線工作人員深入鄉鎮，發送樂普、子宮環等避孕器或口服避孕藥，並先後喊出了許多家庭計劃的口號。直到 1981 年因為人口壓力未減，才將宣導的對象以及生育調節器材供應的對象，擴大到所有男女。為了進一步推廣節育，政府先後進行一系列的稅法修正，包括：

- (一)1982 年修正所得稅法，規定扶養子女寬減額以 2 人為限。
- (二)1983 年針對軍公教及公營事業人員規定請領結婚補助的年齡限制，男性不得低於 25 歲，女性不得低於 22 歲；子女教育補助及生育補助，也以 2 人為限。
- (三)1983 年規定各機關及公營事業興建國民住宅配售時，申請人最低年齡，男性不得低於 25 歲，女性不得低於 22 歲。

台灣人口替代率在 1984 年跌破 2.1%，由於無相關之實證研究，因此無從得知這一系列對人口抑制之稅法修正，是否與 1984 年後生育率跌破人口替代率有關。但人口成長率的下降，確實引起了人口老化與新增勞動力減少問題，但直到政府在 1990 年再次修定人口政策綱領，提出倡導適當的人口增加率為施政目標，不再強調節育，可以說是台灣生育控制政策實施以來，首度政策大轉彎。新的口號也變成「2 個孩子恰恰好，3 個孩子不嫌多」。而前述第一、二項有關子女數的限制，分別在 1987 年及 1993 年廢止；結婚補助及生育補助的年齡限制，也在 1993 年下修為「未滿 20 歲」不得請領，並在 1998 年廢止這項年齡限制。第三項有關國民住宅的配售，也在 1997 年放寬到 20 歲(廖錦桂，2005)。

二、對未來方向之建議

我們將各學者、政府報告以及統計調查中，針對在少子化與人口老化議題上，所提出的稅式優惠建議匯總於表 3-1。

第三節 其他各國過去之施行經驗

本節將針對在少子化與人口老化上與台灣面臨相同困境的美國、英國與加拿大等國，對其所提出的部份個人稅式優惠方案做簡介，並檢視其在提升勞動參與率以及生育率等議題上的成效如何，以作為台灣在該議題上之借鏡。

一、美國

薪資所得租稅補貼 EITC(earned income tax credit)始於 1975 年，歷經數次改革，係以「助人自助」為基本精神，透過租稅制度提供財務誘因以鼓勵勞動參與意願。避免同一般

的社會福利制度，皆隨所得提高而減少對低收入戶的補助，在補助貧窮的同時補助失業而不鼓勵就業，導致受益者減少工作的意願，為不利於勞動供給之濫觴(陳欽賢等，2005)。

表 3-1 個人所得稅稅式優惠之建議

提出者	出處	內容
劉一龍， 陳寬政， 楊靜利(2003)	鼓勵生育與所得稅免稅額調整	在不影響總稅收的條件下，降低本人及配偶的免稅額，但提高子女的免稅額度，結果將使育有子女的家庭應繳稅額減少，未生育者相對增加，將提高生育的方法由「鼓勵生育」延伸至「提醒不育」。
財團法人綜合研究院(2006)	人口結構變遷對經濟發展之影響	減少有礙生育率之稅制以提高生育率。
行政院經建會(2004)	人口老化相關問題及因應對策研討會總結報告	1. 建議檢討現行個人所得稅制度中，免稅額及扣除額朝以下原則修訂 (1)降低對婚姻懲罰之稅制：已婚夫妻之減稅要高過單身者。 (2)鼓勵生育之稅制：有子女夫婦之減稅要高過無子女夫婦。 2. 建議未來新生兒所得稅免稅額比照 70 歲親屬免稅額辦理。
謝愛齡(2004)	生育、養育以及移入人口對人口結構的影響	1. 有關生育方面：檢討所得稅朝鼓勵生育之稅制原則修訂，如現行個人所得稅制度中，有配偶者及子女者之免稅額、寬減額及扣除額不足，明顯傾向於壓抑婚姻與生育。 2. 有關養育方面：提高 10 歲以下兒童扶養寬減額。
台灣經濟永續發展會議(2006)	政院核定版的具體執行計畫	編號 B035：進行稅式支出之成本效益分析，評估租稅誘因鼓勵民間參與人力資源培訓之可行性。
鐘俊文	人口結構轉變的趨勢與對策	1. 去除租稅懲罰婚姻現象：為了鼓勵生育並提高勞動參與率，建議提高已婚男女的薪資特別扣除額，如此也可以降低所得稅特別集中在薪資所得，產生的不公平現象。 2. 養老與扶幼在免稅額的待遇差別甚大，這類差別待遇應盡量避免，甚至及早取消。 3. 為了鼓勵生養小孩，建議第 3 個孩子的扶養親屬寬減額提高 50%，第 4 個以上則提高 1 倍。
陳世璋	近年我國婦女總生育率遽減與其可行對策	為了緩和晚婚遲育趨勢，應召開「提升生育率」論壇或公聽會，有關稅負優惠之鼓勵生育議題應包括在內。
廖錦桂	人口組成變遷與未來人口政策方向	1. 將扶養子女寬減額減免的額度，比照所得稅法中扶養 70 歲老人之寬減額。 2. 從托兒所到研究所，教育費用均應納入教育學費扣除額。
內政部統計處(2004)	93 年度國民生活狀況調查報告	國民認為政府在獎勵生育政策方面應加強辦理的措施： 1. 「振興經濟降低失業率」占 35.7%。 2. 「未滿 10 歲子女之免稅額比照 70 歲以上職系尊親屬之免稅額」占 30.1%。 3. 「提升幼兒福利，補助托育費用」占 27.0%。
嬰兒與母親雜誌(謝君柔，2006)	內政部與嬰兒與母親雜誌合辦台灣女性「生育意願」問卷	女性最希望以下幾項方案能實施： 1. 幼托納入免稅扣除額 61.80% 2. 課後照顧 58.70% 3. 對 6 歲以下兒童醫療補助 52.60% 4. 強化幼托設備 51.90% 5. 增設未成年子女免稅扣除額 46.80% 6. 提高婚姻免稅扣除額 41.50% 7. 落實產假和育嬰假 35.40% 8. 提高人工生殖技術 11.50% 9. 其他 11.70%

EITC 兩個最重要的政策目標為「工作誘因」與「所得重分配」。其規定受益者必須有工作且收入在門檻標準以下，而其所提供之薪資所得可退稅扣抵額，用意在於提供補助及減低窮人實質稅負，按可扣抵稅額超過應負稅額，退稅補助予有工作的窮人以扶助其維持生活。更重要的是為鼓勵窮人努力工作來改善其經濟困境，當其工作收入增加時，政府將相對增加更多工資補助，直至其足以自立。在某種程度上 EITC 是美國聯邦政府鼓勵低所得的工作家庭以增加勞動的方式，以減少未來社會福利支出的「投資計畫」(陳欽賢等，2005)。

EITC 的補助額度主要按「薪資所得」及「扶養子女數」之差異提供不同水準的可退稅扣抵額，顯示出美國聯邦對於符合該資格之低收入戶子女成長條件的關心以及按家庭規模調整補助金額的合理性。申報扶養子女必須滿足親屬、年齡、居住等條件，EITC 目前以無扶養子女、1 名及 2 名扶養子女為重要的補助給付標準(陳欽賢等，2005)。而薪資所得則按三階段採取不同的補助比例，第一階段(phase-in range)為補助金額的增加階段，符合資格者每多賺 1 元國家即按規定之比例增加給予抵減之金額；第二階段(plateau range)為最大補助金額固定階段，在該規定範圍內之年所得將得到最大的租稅抵減；第三階段(phase-out range)為補助金額之遞減階段，該範圍內，符合資格者每多賺 1 元國家即按規定之比例遞減給予之金額。

在工作誘因的實證結果方面，Eissa and Liebman(1996)、Meyer and Rosenbaum(2000)與 Hotz, Mullin, and Scholz(2006)等的研究結果顯示 EITC 顯著地增加單親媽媽勞動參與狀況。Noonan, Smith, and Corcoran(2005)發現，擴大 EITC 的金額，使非裔美國人(Afro-america)與美國人(Caucasian)的單親媽

媽皆增加了 25% 的就業。Dickert, Houser, and Scholz(1995)與 Eissa and Hoynes(2004)則認為 EITC 會降低對已婚女性的勞動參與率(Baughman and Dickert-Conlin, 2006)。Hotz and Scholz(2001)總結 EITC 對勞動參與的結果，歸納出 EITC 會增加單親父母的勞動參與，整體而言 EITC 使勞動參與提高、雙薪家庭中次要所得賺取者有減少工作的現象、EITC 使已在工作的勞工減少工作時數，但亦有研究提出 EITC 會增加勞工工作時數的結論(陳欽賢等，2005)。

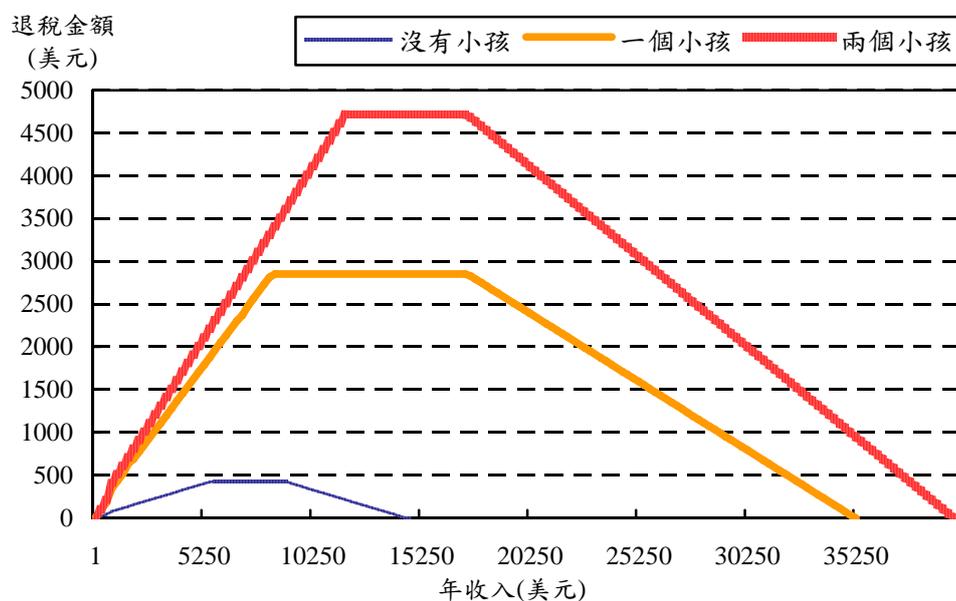


圖 3-1 美國 2007 年度夫妻薪資所得稅補貼範圍

資料來源：International Revenue Service (2007). *Earned income credit* [Online]. Available: http://www.irs.gov/pub/irs-utl/eic_table.pdf [2007, November 20].

由於 EITC 最初的設計的精神為增加低收入者在工作上的誘因，然過去有許多文獻認為經濟政策對生育率有潛在的影響，如 Becker(1991)認為小孩為正常財，因此當家庭收入增加時，亦會使生育率提高。Willis(1973)與 Hotz and

Miller(1998)檢驗丈夫收入與家庭規模兩者關係之研究結果則有正有負(Baughman and Dickert-Conlin, 2006)。而 EITC 的實施對符合資格的家庭來說，不僅提高了所得收入，亦使稅額扣抵增加，此最直接的經濟誘因，亦引發了學者對 EITC 與生育率兩者關係之研究。Duchovy(2001)研究 1990 年美國的綜合調節法案(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990)，針對有兩個小孩以上的納稅義務人增加其薪資扣抵額(EITC)的金額，發現在增加 EITC 後，對於已婚者與白人母親的生育率有顯著增加，並增加其擁有第 2 個小孩 10 至 15% 的可能性。Baughman and Dickert-Conlin(2006)則指出，EITC 對於未婚或已婚女性的初胎皆有影響，或許可以說，EITC 對於單身女性有鼓勵結婚的作用。

除了 EITC 這樣的稅式支出對生育率與勞動參與率有影響外，在諸多提升生育率的政策中，個人所得稅的免稅額已被證實對於生育率的提升確實有效。首先是 Whittington, Alm, and Peters(1990)分析美國 1913 年至 1984 年的資料，證實小孩的免稅額對於生育率的提升有正面且顯著的效果。Whittington(1992)對美國 1979 年至 1983 年的已婚夫婦長期收入資料做研究，發現免稅額與生小孩的可能性呈現顯著且正向的影響。

二、英國

在英國關於資助有小孩的工作家庭制度實施已經達 30 年之久了。最早始於 1971 年的家庭所得補助(family income supplement, FIS)制度。此制度乃是針對扶養 16 歲以下子女而所得未達標準金額之專職勞工提供補助。至 1988 年，家庭所得補助(FIS)更名為家庭就業補助(family credit, FC)。它被設計

來幫助有受扶養小孩的低工資工作家庭，再依各有小孩的家庭中若有依各成年人每週至少工作 16 小時便合乎家庭就業補助(FC)的規定受領資格。若家庭淨所得低於某個門檻(每週 80.65 英鎊)，則可領到最大的家庭就業補助若超過此淨所得則每 1 英鎊會減少 70%的津貼。

1999 年 10 月，英國政府已工作家庭租稅扣抵(working family tax credit, WFTC)取代了家庭就業補助(FC)制，其與 FC 不同之處在於，WFTC 類似於美國的 EITC 除鼓勵有工作能力的低收入者工作外，亦有所得重分配的實際效果。工作家庭租稅扣抵(WFTC)制度中對於工作時數的要求仍舊是每週工作 16 小時。此時數的限制是美國薪資所得的抵減(EITC)裡沒有的。工作家庭租稅扣抵(WFTC)制的抵減數決定於每週的薪資、工作小時數、合於規定的孩童數、及儲蓄額。以兩個孩童的家庭而言，一但家庭稅後所得超過每週 91.45 英鎊之後，抵減率以 55%的比率下降，至毛所得超過 385 英鎊之後便全無抵減(李淑玲，2003)。另外，孩童照護租稅抵減(childcare tax credit, CTC)，在工作家庭租稅扣抵(WFTC)下是一種分離另外給付得制度，不論小孩的年齡，每週孩童照護成本的 70%可申報補貼，最多的是 2 個孩童，可申請到 150 英鎊(李淑玲，2003)。工作扣抵額(working tax credit)為 2005 年度新實施之制度用以取代原工作家庭租稅扣抵(WFTC)及殘障扣抵額(disabled person's tax credit)(財政部稅制委員會，2006)。

Francesconi and Wilbert (2007)使用 1991 至 2001 年的資料來評估 1999 年施行的 WFTC 是否對單親婦女在勞動供給的變化上發生了效用。結果顯示，該改革顯著的增加了單親婦女 5%的勞動供給，該勞動供給來自於已在勞動市場的單親

婦女及進入勞動市場的單親婦女。而若以學齡前子女來區分的話，有學齡前子女母親的增加數為子女年紀較長母親增加數的兩倍，而這樣的勞動上升明顯伴隨著給付孩童照顧費用的出現。其認為該改革中，巨額的孩童照顧扣抵額(CTC)扮演著解釋勞動力與孩童照顧反應的關鍵性角色。結果亦發現勞動參與率的提升，必須伴隨著單親母親隨之而來的生育率及再婚率的下降，由行為反應來看，這樣的改革可能間接影響到現有小孩的照顧水準。

繼 Francesconi and Wilbert (2004) 的研究，Brewer, Ratcliffe, and Smith(2006)認為，該改革影響婦女生育的誘因，不應僅由已有孩子的單親母親之反應來評斷。此外，對單親母親而言，WFTC 對生育率的正向影響並非不存在，只是增加勞動會提高多生小孩的機會成本，因此導致生育率下降。然而對夫妻而言，對生育率的潛在正向影響較為強烈，因為由於夫妻關係的形成，妻子為次要所得來源，故會使得 WFTC 支持勞動力的影響較弱。作者運用差異性研究法(differences-in-differences approach)來評估在實施 WFTC 後，對目標家庭生育率的影響，結果顯示該目標族群受到影響，顯著的提升生育率，最明顯的就是初胎。

三、其他

Zhang, Quan, and Meerbergen(1994)分析加拿大1921年至1988年的資料，免稅額(exemption)、子女扣抵額(child tax credit)、家庭寬減額(family allowance)，都與生育率有顯著的正相關。Milligan(2005)藉由加拿大魁北克省在1988年至1997年所施行的新生兒寬減額(allowance for newborn children, ANC)來檢視其與生育率的關係。該ANC的金額為第1個小

孩 500 加幣，第 2 個小孩 1,000 加幣，第 3 個小孩 8,000 加幣，研究結果顯示 ANC 對生育率的提昇有重大影響。該項計劃的實施平均增加了 12% 的生育率，但卻第 2 個小孩增加了 16.9% 的生育率，對第 3 個小孩增加了 25% 的生育率，且是高所得者對該計畫的反應較強烈。Huang(2002)以台灣 1990 年至 1996 年的資料，發現個人免稅額對生育率有正向影響。

四、小結

EITC 設置的主要目的為提供受益者工作誘因，鼓勵其參與勞動市場自食其力，以降低對社會福利的依賴度，較其他福利制度更加強調工作之必要性。就執行層面而言，其補助金乃由美國稅務局已退稅方式直接撥補，而非透過社會福利機構加以發放，更加凸顯所得稅制度重分配的功能及其效果(陳欽賢等，2005)。

從各國過去多年的施行經驗，國家所制定的稅式政策確實可以改變人民的行為。而這樣的改變都是出於經濟誘因而使目標族群基於其最經濟的考量而做出的理性決策，這樣的稅式政策也僅對中低收入者為有效，高所得者不僅不需要國家的幫助，生育的多寡，是否進入勞動市場，都決定於個人意願，國家透過再多的經濟誘因亦對改變其行為的效果有限。

然而，個人稅式優惠的制定並非無其缺點，如美國 EITC 的設計，雖然在第一階段(phase-in range)確實有鼓勵中低收入者增加勞動參與的效果，但從第三階段(phase-out range)開始，卻會因收入的增加而減少可扣抵額，有潛在限制勞動時數提升的效果。相較於福利式的補助較可能使人民陷入依賴國家資助的陷阱，租稅優惠更強調政府藉由鼓勵個人勞動而給予個人補助，傾向獎勵民眾「自助」的概念。因此，本文

將在接下來的章節探討，國外現行在少子化與人口老化相關議題上的個人稅式優惠項目與金額，並朝向去除國外稅式優惠的缺失，來建議政府未來在因應少子化與人口老化上，個人稅式優惠的施行方向。

表 3-2 各國稅式優惠之施行與成效之實證研究結果

國家	類別	學者	年代	實證結果
美國	勞參	Eissa and Liebman	1996	EITC 顯著地增加單親媽媽勞動參與狀況。
		Meyer and Rosenbaum	2000	
		Hotz, Mullin, and Scholz	2006	
		Noonan, Smith, and Corcoran	2005	發現擴大 EITC 的金額，使非裔美國人與美國人的單親媽媽皆增加了 25% 的就業。
		Dickert, Houser, and Scholz	1995	認為 EITC 會降低對已婚女性的勞動參與率。
		Eissa and Hoynes	2004	
	Hotz and Scholz	2001	總結 EITC 對勞動參與的結果 1. 會增加單親父母的勞動參與，整體而言使勞動參與提高。 2. 雙薪家庭中次要所得賺取者有減少工作的現象。 3. 使已在工作的勞工減少工作時數。	
	生育	Duchovy	2001	發現在增加 EITC 後，對於已婚者與白人母親的生育率有顯著增加，並增加其擁有第二個小孩 10~15% 的可能性。
		Baughman and Dickert-Conlin	2006	EITC 對於未婚或已婚女性的初胎皆有影響。
		Whittington, Alm, and Peters	1990	分析美國 1913 年至 1984 年的資料，證實小孩的免稅額對於生育率的提升有正面且顯著的效果。
Whittington		1992	對美國 1979 年至 1983 年的已婚夫婦長期收入資料做研究，發現免稅額與生小孩的可能性呈現顯著且正向的影響。	
英國	勞參	Francesconi and Wilbert	2007	WFIC 顯著的增加了單親婦女 5% 的勞動供給，該勞動供給來自於已在勞動市場的單親婦女及進入勞動市場的單親婦女。而若以學齡前子女來區分的話，有學齡前子女母親的增加數為子女年紀較長母親增加數的兩倍，而這樣的勞動上升明顯伴隨著

(待續)

表 3-2(續)

國家	類別	學者	年代	實證結果
				給付孩童照顧費用的出現。其認為該改革中，巨額的孩童照顧扣抵額(CTC)扮演著解釋勞動力與孩童照顧反應的關鍵性角色。
	生育	Brewer, Ratcliffe, and Smith	2006	運用差異性研究法來評估在實施 WFTC 後，對目標家庭生育率的影響，結果顯示該目標族群受到影響，顯著的提升生育率，最明顯的就是初胎。
加拿大	生育	Zhang, Quan, and Meerbergen	1994	分析加拿大 1921 年至 1988 年的資料，免稅額、子女扣抵額、家庭寬減額，都與生育率有顯著的正相關。
		Milligan	2005	藉由加拿大魁北克省在 1988 年至 1997 年所施行的新生兒寬減額(ANC)來檢視其與生育率的關係。研究結果顯示 ANC 對生育率的提昇有重大影響。該項計劃的實施平均增加了 12% 的生育率，但卻第二個小孩增加了 16.9% 的生育率，對第三個小孩增加了 25% 的生育率。
台灣	生育	Huang	2002	以台灣 1990 年至 1996 年的資料，發現個人免稅額對生育率有正向影響。