

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

台灣的官營事業與有效稅率 (I)(II)

State Enterprises and the Effective Tax Rates for Taiwan

計畫編號: NSC87-2415-H-002-018 / NSC88-2415-H-002-004

執行期間: 1997年8月1日至1999年7月31日

計畫主持人: 張清溪 / 國立台灣大學經濟學系

一、中英文摘要

根據官方的統計, 台灣的稅率很低。但是台灣眾多的公營事業擁有許多資源, 這種政府獨占事業每年的浪費, 無異於對人民的強制課稅。本研究分析台電、中油與電信等三家國營事業, 估計其相當於課稅的數額; 再以類比方式, 估計所有公營事業所造成的台灣人民實質稅負。實證結果, 1997年台灣人民的實質稅負, 計入公營事業隱藏租稅之後, 至少達到31.3%, 而非官方發布的16.4%。

關鍵詞: 公營事業, 有效稅率

Official statistics have shown that Taiwanese tax burdens have been quite low, compared with other countries. However, public enterprises possess a lot of resources and their wastes have been no difference from taxes because of the nature of monopoly. In this study, we first analyze the implicit taxes by three big public enterprises: TaiPower, China Petroleum and Chunghwa Telecom. Using the results to estimate implicit taxes of all public enterprises, the estimated effective tax rate in 1997 for Taiwanese has been 31.3%,

instead of 16.4% stated by the government.

Keywords: Public enterprises, Effective tax rates

二、動機

在一般國際比較中, 我國的賦稅負擔並不高; 特別是相對於歐美已開發國家, 更是明顯低了許多。我們發現許多開發中國家, 也同樣有低稅負的現象。這可能不表示已開發國家的人民真的負擔較高稅負, 而是國家間的經濟與政治結構有所差異的結果。為了驗證這個推測, 我們設法衡量台灣公營事業的各種隱藏成本, 估計台灣人民的實質賦稅。

三、研究方法

賦稅是政府強制繳納, 而沒有提供對等服務的人民負擔。¹ 以此而言, 政府利用獨占經營 (如水、電、石油、糖、鹽等), 強迫人民負擔「非必要之成本」(如付出高於市價之薪資), 實質上是政府強制人民繳納而無對應之服務, 理應計入租稅負擔。除外, 台灣的稅負歷年均包括「公賣利益」(即菸酒公賣局繳庫盈餘),² 而公營事業盈餘有多少比例要繳庫, 多少不要繳庫, 都決定於政

¹這是一般的情況。但有些規費在人民繳納時即得到對等之服務, 也是正規的賦稅。以此而論, 所有公營事業之營業收入, 均屬賦稅; 準此, 則台灣人民的實質稅率當更可觀。

²單此項利益即曾高達全國總稅收之18%。

策；既然如此，則繳庫是稅，未繳庫亦應是稅。有鑑於此，本文計算公營事業所隱藏之人民實質稅負，乃包括以下三項：未繳庫盈餘、不必要的成本（包括政策負擔與浪費）、以及隱藏成本（未計入成本的社會負擔）。

四、公營事業的實質賦稅

首先，我們分析台電、電信與中油這三家國營事業的實質稅賦，然後再估計全部國營事業的稅賦。³

中油、台電與國營電信業（中華電信及其前身電信局），是除了金融機構外最大的三個公營事業。根據我們的估算，這三個每年都有龐大盈餘繳庫的公營事業，事實上有巨大的虧損，而且裡面隱藏著很大的實質賦稅。以1993-1995為例，台電、中油與電信三家公營事業合計，隱藏於其中的實質賦稅，平均每年高達新台幣3,351億元，佔GDP的4.83%（參見表1及表2）；也就是單僅計入隱藏於此三大公營事業的實質賦稅後，我國人民的賦稅負擔平均將增加GDP的4.83個百分點，已經相當接近美國的賦稅負擔水準（不含社會安全捐）。

表1: 台電、中油及電信的隱藏賦稅

	單位: 新台幣億元			
	1993	1994	1995	平均
稅後盈餘				
台電	224.21	346.19	366.95	312.45
中油	98.88	145.64	142.95	129.16
電信	349.74	420.44	503.26	424.48
政策負擔成本				
台電	27.98	29.70	31.75	29.81
中油	75.50	81.06	84.87	80.48
無效率的浪費				
台電	172.61	456.22	329.62	319.48
中油	921.77	1,107.26	1,236.69	1,088.57
電信	265.36	285.80	304.42	285.19
隱藏的成本				
台電	365.14	384.45	403.31	384.30
中油	178.43	189.18	198.66	188.76
電信	99.98	106.61	109.87	105.49
合計	2,776.43	3,564.53	3,712.28	3,351.08

根據經建會的資料，至1997年6月，我國主要公營事業共計82家，1997年總營收淨額達新台幣25,670億元。扣除中油、台電與電信業的7,790億元後，仍有17,880億元。如果其他公營事業，也有類似於前述三家的隱藏實質賦稅比例的話，則隱藏於整個公營事業的實質賦稅，將至少有GDP的14.9%。如此，我國1997年的賦稅負擔，就要從原來政府公布的16.4%，增加到31.3%。如此，則我國人民的賦稅負擔相較於世界上其他國家，毫不遜色（不含社會安全捐）。

表2: 台電、中油與電信的實質稅負

	GDP	隱藏的實質賦稅	
		金額	占GDP%
1993	63,764.98	2,776.43	4.35%
1994	68,920.46	3,564.53	5.17%
1995	74,775.40	3,712.28	4.96%
平均	69,153.61	3,351.08	4.83%

資料來源: GDP 來自行政院主計處。

以下分針對稅後盈虧、無效率之浪費、以及隱藏成本等三項，分別先說明三家代表性公營事業之隱藏租稅，再估計全部公營事業之隱藏稅負。

4.1 稅後盈餘

除了菸酒公賣局有現成的稅後盈餘資料外，我們實際估計中油、台電、國營電信等三家的稅後盈餘（見表3）。其餘78家公營事業之稅後盈餘，則以經建會公布的1997年稅前盈餘，扣掉一般民營企業之25%營利事業所得稅後計算（見表3）。

表3: 1997年主要公營事業的稅後盈餘

單位: 新台幣億元			
中油、台電、 電信業合計	菸酒公賣 繳庫後盈餘	其他公營 事業合計	總計
854.59	101.32	1,192.58	2,148.49

說明: 除菸酒公賣局、中油、台電與菸酒公賣外，其餘皆以稅前盈餘減去25%的所得稅計算。

³本文估計的結果，分別詳述於三篇碩士論文（見齊豪 1998；黃淑芬 1998；與徐敏鐘 1999）。

82家公營事業總共有新台幣3,323億元的稅前盈餘，根據表3的估計，稅後盈餘至少有2,148億元。這個數據低估了公營事業未繳庫盈餘這項隱藏稅負，因為公營事業享有許多的優惠和抵減，而且許多公營事業根本不歸為營利事業，因此25%的營利事業所得稅，顯然高估了公營事業之繳庫盈餘，也就低估了此項隱藏租稅。

4.2 無效率的浪費

根據我們估計的結果，中油、台電與國營電信業的無效率浪費，佔總營運成本的比例至少都在20%以上；其中，中油甚至達到40%。而這三家公司，在中華徵信所對公營事業的績效評比中，歷年幾乎都是前十名。由此可知，其他公營事業的經營效率，不太可能優於這三家國營事業。不過，為了謹慎起見，我們仍以總營運成本的20%，作為推估其他公營事業浪費的標準。

除了中油、台電與國營電信業外，其餘79家公營事業在1997年的總營運成本為新台幣15,670億元，故推估這些公營事業無效率的浪費，至少達到3,134億元。連同前述三家公營事業的無效率浪費總額，估計達到5,299億元（見表4）。

表4: 1997年主要公營事業的無效率浪費

單位: 新台幣億元					
	中油	台電	電信	其他	總計
金額	1,306	527	332	3,134	5,299

說明: 除中油、台電與國營電信外，餘皆以營運成本乘以20%推估。

4.3 隱藏成本

除了帳面的成本外，公營事業還有許多看不見的成本。這裡我們討論兩個較易估計的隱藏成本：土地與資金。

● 土地

公營事業通常都擁有龐大的土地，而其取得的成本卻十分低廉，其後則幾乎都是免費使用，

其中便隱含了龐大的機會成本損失。

中油、台電與國營電信在1997年的帳面上，資產總值為新台幣19,659億元；我們估計三家公司應付而未付的土地機會成本為576億元。同年，全部82家公營事業帳面上總資產為187,180億元，依照比例推估，合計土地機會成本高達5,484億元（見表5）。

表5: 公營事業隱藏的土地租金成本

單位: 新台幣億元			
三家公營事業		全部公營事業	
資產	隱藏地租	資產	隱藏地租
19,659	576	187,180	5,484

說明: 以台電、中油與國營電信等「三家」公營事業之隱藏地租，依資產比例線性推估其餘公營事業隱藏地租。

以上的估計，我們認為並不離譜，但也低估。估計基本上可信，因為在1997年以前不久，許多公營事業都做了數次土地資產重估；例如台電在1995年的土地重估，資產價值增加了新台幣1,508億元，雖可能與市價仍有不小的差距，至少在資產中已較能反映土地的價值。

不過，在公營事業中，並不是規模大的才擁有龐大的土地。許多公營事業，例如台糖、台汽、台鐵與省自來水公司等，其營業規模遠低於中油等大事業，但擁有的土地面積卻遠超過中油。而且，許多公營事業擁有的土地區位可能也優於中油、台電及電信等公司，因此表5仍然低估了公營事業未能帳列的土地成本。

● 資金

公營事業在資金的取得上，同樣的具有特殊的優惠權利，不僅得以優先取得資金，負擔的利息也相對低廉。台電即是一明顯的例子：我們若以銀行整體平均放款利率為標準，在除去其中幾年的極端值後，1985年後平均每年的利息優惠，有新台幣20億元以上；若以信託投資公司放款利率為標準，就達到了新台幣50億元；若是以民營廠商的民間借貸利率為準，則高達新台幣170億元。

根據中央銀行《金融統計月報》上主要金融機構對公營事業的放款餘額，我們假設公營事業也有類似台電的隱藏利息成本（以其與信託放款之差為準），則估計所有公營事業歷年平均隱藏利息為新台幣112億元。

以上估計仍然是低估的。例如，台電之貸款中，約有一半是向政府的各種基金籌借，如行政院開發基金等，這部分完全未在本文估計之列。如果其他公營事業的貸款情形和台電類似的話，那公營事業資金隱藏的機會成本也將增加一倍。

表6: 金融機構對公營事業放款餘額及機會成本損失

單位: 新台幣億元

	對公營事業放款餘額	機會成本損失
1990	2,762	89
1991	3,009	133
1992	3,548	118
1993	3,689	126
1994	3,580	108
1995	3,783	110
1996	3,949	98
平均	3,474	112

資料來源:《金融統計月報》，中央銀行，1999.3。

4.4 公營事業所造成的隱藏賦稅

以上估計公營事業的隱藏租稅，僅計算其「稅後盈餘」、「無效率的成本浪費」與「隱藏的機會成本」三項，實質賦稅的規模便相當驚人。以1997年為例，達到新台幣12,088億元，約佔當年GDP的14.9%（見表7）。也就是說，如果我們將隱藏在公營事業中的實質賦稅也考慮進來，台灣1997年的人民賦稅負擔將達GDP的31.3%。以不含社會安全捐而言，這樣的水準甚至還高於許多歐美國家。換言之，實際上我國人民的負擔並不低於其他國家，只是大多數人民沒有意識到自身權益的喪失。

表7: 1997年公營事業隱藏的實質稅率

單位: 新台幣億元, %

	金額	占 GDP%
政府公布的賦稅負擔		16.4%
隱藏於公營事業的實質賦稅		
稅後盈餘	\$ 1,193	
無效率的浪費	5,299	
隱藏的成本	5,596	
總計	\$12,088	14.9%
實質稅率		31.3%

五、台灣的實質稅率尚待深究

最後，我們還要說明，以上估計仍然低估台灣人民的實質稅負。這不僅在前文各項估計中，幾乎都是一個下限，而且由於資料與各事業性質的差異，尚有許多項目未及考慮，如政策負擔等。何況，這只是估計了公營事業的實質賦稅，還有黨營事業及其他政府控制而未明列公部門的各種單位，如所謂「非營利循環基金」等等，也應都有大量的隱藏租稅存在。

參考文獻

- 徐敏鐘 (1999) 《公營事業對實質賦稅的影響：以台電為例》。台大經研所碩士論文。
- 徐偉初/錢聲遠/王文煌 (1989) 〈賦稅負擔之國際比較研究〉，財政部賦改會，專題報告02。
- 陳師孟等 (1991) 《解構黨國資本主義》。
- 黃世鑫、宋秀玲、李新仁 (1989) 〈我國國民賦稅負擔之估計〉，財政部賦改會，專題報告03。
- 黃淑芬 (1998) 《實質賦稅與公營事業：以中國石油公司為例》。台大經研所碩士論文。
- 齊豪 (1998) 《我國國營電信業隱藏稅之估計》，台大經研所碩士論文。