

證券交易所稅的課徵與廢除(2012-2015):

論述制度主義的觀點

林顯明*

摘要

證券交易所稅在臺灣的賦稅史上共歷經了四次課徵與停徵的經驗，而上一次證所稅創建與廢除則是發生在前總統馬英九執政之 2012 至 2015 年間。對此，本文運用 Vivien Schmidt 論述制度主義的理論觀點進行分析，藉以探討最近一次證券交易所稅制度變遷當中行動者、理念、論述三者之間互動的關係以及制度變遷的結果。透過檔案分析法與追蹤證所稅制度變遷過程中，不同政治行動者理念與論述的策略性運用。本文研究發現，證所稅在 2012 至 2015 年間從制度創設到廢除共經歷了三個階段的論述與制度變遷時期，分別為：(一)2012 年「證所稅之理念、論述與制度建構期」、(二)2013-2014 年底「證所稅之論述與制度修正期」與 (三)2015 年的「證所稅之制度廢止期」。在這三個論述與制度變遷時期當中，不同的政治行動者試圖運用不一樣的理念與論述策略試圖影響並引導制度的發展方向。而證所稅制度變遷的結果就如同 Streeck & Thelen 所言是一個制度耗盡 (exhaustion) 的過程，立法委員透過修法的一塊塊地將原本證所稅的制度內涵加以消耗和解構，使得原本的制度逐漸地失去功能，最終導致該制度被廢除與耗盡結果。而這樣的制度改革結果也使得部分民眾對於馬前政府追求稅制改革和社會正義以及證所稅所能帶來之量能課稅政策目標的期待也一併耗盡。然而，證所稅制度改革的結果亦在社會上產生了兩種不一樣的看法，對此研究者也將會在本文中進一步地針對兩種不同的觀點進行梳理，藉以一方面呈現不同觀點對於證所稅制度的看法、另一方面，也藉此展現制度改革過程與意義的多元性和複雜性。

關鍵字：證券交易所稅、論述制度主義、漸進式制度變遷、理念論述與制度、
Vivien Schmidt

*比利時魯汶大學跨文化、遷徙與少數族群研究中心社會文化人類學博士生、國立中山大學政治學研究所博士候選人

收稿日期：2019 年 3 月 21 日 接受刊登日期：2019 年 4 月 19 日

壹、前言

近年來薪資所得與資本利得之間的差距不斷擴大，使得臺灣富人與一般人之所得及社會整體貧富差距愈來愈大。據調查，臺灣前 10% 富人的財富集中狀況比起 1980 年代成長了 13%，其中臺灣最高所得 10% 之家庭所得中有 25% 來自股利、薪資所得約佔 60%，而剩下的 14% 所得則來自於房地產買賣等資本利得。然而，臺灣最高所得中前 0.01% 的家庭，家庭所得則有超過 70% 來自股利所得。上述財富集中以及越高所得家庭越依賴股利和資本利得而非依靠薪資所得的現象，被認為是造成當前臺灣貧富差距日益擴大的原因之一。2005 年時臺灣所得最低 5% 家庭的綜合所得平均數為 7.2 萬元、而所得最高 5% 家庭綜合所得平均數則為 396.9 萬元，前後 5% 家庭之綜合所得平均數相差了 55.13 倍、然而最富有與最貧窮家庭所得差距在近年來並未獲得改善，到了 2015 年時，臺灣所得最低 5% 家庭綜合所得平均數下降至 4.7 萬、而所得最高 5% 家庭綜合所得平均數則為 471.5 萬元，兩者的差距擴大到 100.32 倍（鄭琪芳，2017）。然而，絕大部分收入來自股利所得和資本利得的富人是否就比收入來自薪資所得之大部分民眾所繳交的稅收來的更多呢？以 2012 年為例，我國政府之收入來源中約莫 75% 來自課稅收入，而在這些課稅收入當中又有 48.86% 的課稅收入來自於所得稅系（含營利事業所得稅、綜合所得稅、土地增值稅）、39.73 來自消費稅系（含營業稅、貨物稅、關稅、印花稅、娛樂稅，菸酒稅、使用牌照稅、健康福利捐）、13.4% 來自財產稅系（含遺贈稅、證券交易稅、期貨交易稅、房屋稅、地價稅、契稅），由此可知所得稅系與消費稅系不僅佔了臺灣課稅收入之 85%，更是臺灣政府稅收之主要來源，相較下資本利得之稅收佔政府整體稅收之比例則較為有限（科技政策研究與資訊中心科研資料組，2014）。以 2014 年為例，在所得稅系之綜合所得稅方面，薪資所得佔綜合所得稅收入的 72.67%、股利所得僅佔 15.27%，而房地產買賣所得所繳納之稅收更僅佔綜合所得稅的 0.35%（鄭琪芳，2016）。由此可知，稅收是構成我國政府最主要的收入來源，而在不同類型的稅收收入當中，所得稅系所佔的比重最重，亦是我國政府稅收收入的重要構成，但在所得稅系當中，薪資所得所佔之比例與稅收貢獻又大大地超越股利所得和房地產買賣所得。換句話說，構成我國政府稅收收入主力的是一般受薪階級之薪資所得、相對下，不需要透過勞動力付出而獲得之股利和其他資本利得的稅收收入貢獻相對小了許多。對此，薪資所得與資本利得在稅收貢獻上的不平衡，以及臺灣社會近年來日益嚴重的貧富差距問題，在在都成為了臺灣民眾最期待改變與民怨之所在（曾巨威，2009）。

對此，如何透過稅制改革一方面彌平薪資所得與資本利得在稅收貢獻上不公平的現象、另一方面，達成消弭貧富差距和追求更加公平與正義之社會不僅是臺灣民眾的期盼、亦是政治菁英在尋求臺灣人民支持時不得不積極提出具體回應以爭取民眾支持的重要議題。面對臺灣社會輿論對於薪資所得與資本利得在賦稅負

擔上的不公平現象以及貧富差距愈來愈大的情形，當時正在參與 2008 年總統大選的前總統馬英九在其財稅改革政見中即提及若其當選將成立「賦稅改革委員會」藉以全面地盤點與檢討臺灣稅制所面臨的問題，並以「增效率、廣稅基、簡稅政」作為改革重點。在馬英九順利贏得總統大選並完成二次政黨輪替後，馬英九總統及其行政團隊為了履行競選時對選民稅制改革的承諾，因此於 2008 年 6 月底在行政院下成立「行政院賦稅改革委員會」。而賦稅改革委員會經過數月的研議之後，提出 19 項待改革之稅制項目；其中重要的稅制改革項目包括：調整綜合所得稅部分課除額、調整綜所稅部分稅率、取消軍教薪資所得身分別免稅之規定、配合促產條例實施屆滿，營所稅稅率調降為單一稅率之 20% 以及調降遺產稅與贈與稅等。而上述各項改革建議，也一一的在前總統馬英九的第一任任期中獲得落實，例如 2009 年 1 月開始遺產稅和贈與稅稅率調降為 10%、配合促產條例的屆滿，最後將營所稅稅率從 2010 年開始從 25% 調降至 17%、軍教人員薪資則從 2012 年開始恢復課稅。雖然在馬英九前總統第一任任期（2008-2012 年）已具體地取得了上述各項稅制改革成效，但截至馬前總統第一任任期結束前，尚未對於資本利得課稅之稅制改革獲致具體成果（孫克難，2017）。

面對資本利得課稅之稅制改革於第一任任內未獲致具體成效的情形，促使馬英九前總統在 2012 年總統大選連任後更加積極地推動資本利得課稅等相關方面之改革措施。對此，時任財政部長的劉憶如於 2012 年 2 月表示，行政院將於 3 月 15 日設立「財政改革健全小組」，希冀透過邀集學者專家共同商議馬前總統第二任任期中重要之財稅改革方向。經過兩次會議之後，財政部於 2012 年 4 月 13 日正式推出財政部版之證券交易所稅改革方案，財政部版本中個人與法人之證券交易所所得都必須被課稅、而若個人之證券交易資本利得超過 300 萬者，必須被課徵 20% 的稅、若法人之證券交易資本利得超過 50 萬者，其必須被課徵 12% 的稅（陳春霖，2012）。財政部版本出爐後，在馬英九前總統的堅持下，很快地即獲得了府院黨的共識和支持，而行政院也在 2012 年 4 月 27 日小幅度地修改了財政部的版本後推出了「行政院版之證所稅」方案、並在國民黨立法院人數優勢下，於 2012 年 5 月 11 日在立法院程序委員會通過付委審查進入到實質審查階段。在實質審查時，共有「行政院版」、「民進黨團版」、「親民黨團版」、「民進黨許添財委員版」及「國民黨團修正動議版」五個版本送交朝野協商。最後，在 2012 年 7 月 25 日立法院三讀通過「國民黨團修正動議版」，並訂於 2013 年 1 月 1 日開始恢復課徵證券交易所稅（黃琴雅，2012）。

然而，證所稅於 2013 年正式開徵後，很快地在 2013 年 6 月進行了第一次修正，當時一樣由國民黨立法院黨團主導，修正上路不到半年的證所稅，不僅取消了散戶課稅、對於股市投資大戶之課稅標準也進一步放寬，原本投資大戶出售股票超過 10 億元即必須被核實課稅，然而在此次的修正版本中，國民黨團將原本的 10 億元大戶條款，進一步地修正為股票出售金額超過 10 億元以上之「差額」，

才需要被課徵千分之一的證所稅。對此，國民黨團主動提出的大戶條款修正案通過後，許多民眾對於馬政府證所稅稅改政策所可能帶來之成效產生質疑，並認為此次的法律修正已經與馬前總統原本所堅持之租稅正義背道而馳(楊毅，2013)。然而，2014年12月國民黨立法院黨團針對證所稅之大戶條款規定進行了第二次實施時間上的修正，將原本已經要啟動的大戶條款課稅規定再進一步地往後遞延三年至2018年再行實施(自由時報，2014)。由於在第一次證所稅修正案通過後，小股民已經被排除在證所稅之課徵範圍外且大戶條款之課徵條件業已被進一步的放寬、而在第二次的證所稅修正案中，大戶條款則更進一步的再被延後實施。對此，證所稅經過兩次法律修正後，臺灣社會已開始出現「證所稅名存實亡、不如廢除」的聲浪；對此，立法院國民黨團於2015年11月17日再度進行了第三次的修法，並於立法院三讀通過廢除證所稅且明訂於2016年1月1日正式退場，結束了我國財政史上第四次之證所稅開徵後停徵的紀錄。

回顧馬英九前總統任期中證券交易所所得稅從研擬到廢除僅經歷了短短3(2012~2015)年的時間，且從起徵到廢除的3年期間經歷過數次的制度改革與變遷並在最後以廢除收場。面對證所稅在過去短短3年中所經歷之制度變遷與調整引起了研究者的興趣；然而，研究者在閱讀和梳理當前有關證所稅之相關研究後發現，當前相關之研究與討論多集中在財稅和經濟領域之討論為主，如劉其昌(2015a; 2015b; 2015c)、李政衛(2013)、孫克難(2013)、陳聽安(2012)及董紀宏(2012)等；然而，卻尚未見到從政治學和政治經濟學領域，特別是制度主義的角度來解釋這一個在臺灣稅制史上這麼變化多端之賦稅制度的改革與變遷過程。對此，本文的研究問題為，吾人可以從那些政治經濟學和制度理論的觀點來理解和分析證所稅的制度變遷與調整呢？而這個制度從建立到廢除的過程當中，有那一些行動者參與其中、以及又是那一些行動者扮演了關鍵的角色呢？為了有效地回答本文之研究問題，研究者援引Schmidt之論述制度主義以及新制度主義中關於制度變遷之相關探討，作為本文分析2012至2015年臺灣證券交易所所得稅從復徵到廢除過程中制度變遷的意涵、以及在此過程中不同政治行動者所扮演角色探討的依據。

以下，本文之章節安排如下，第貳章研究者將先針對政治學研究中的語言轉向進行探討，藉以瞭解當前政治學研究中語言所扮演的角色，以及在政治學研究當中，語言對於政治議題之研究所能帶來的啟示。第參章，研究者更進一步地探討理念、語言與制度主義三者之間的關係，透過如是的討論，凸顯出制度研究當中理念與語言的實用性和重要性。在經過了上述概念之討論後，第肆章研究者將針對Vivien Schmidt之論述制度主義以及新制度主義中有關制度變遷之理論概念進行梳理與說明、並具體地將此理論概念運用在本文第伍章針對證券交易所所得稅之創設與廢除歷程之分析當中。最後，研究者將在第陸章中進行結論與討論，並說明本文對於未來研究可能所帶來的啟示與研究限制。

貳、政治學研究中的語言轉向

事實上，語言在人們的日常生活中扮演著重要地角色。在人們一般的社會生活中，語言存在於吾人生活中的每一個時刻，語言提供了人們進行溝通、傳遞訊息、乘載理念意識的溝通性功能。同樣地，語言亦提供了人們在政治生活中界定身分與權利和義務關係的功能、另外，在政治生活中，人們亦可透過語言的運用作為劃分我者與他者間的不同身分認同，且伴隨著不同身分認同的界定而來的，即是因著不同身分所獲致之具有差別性的政治權利和義務關係（劉永濤，2014:78）。由此可知，語言在吾人的社會生活和政治生活中皆扮演著重要地角色，除了溝通和界定身分認同的功能外，語言在人們的政治活動中，亦乘載了人們對於政治事務的觀點、理念和看法。另外，從實際的政治生活來看，在多數民主國家的脈絡下，無論是享有政治權力的執政者或積極想透過選舉來獲取權力的在野政治人物在取得政治權力的過程中，都必須運用語言不斷地進行論述和言說，藉以爭取選民的認同和支持。然而不僅是想取得權力者需要透過語言的運用進行論述和言說以爭取民眾的支持；相同地，擁有政治權力的執政者，為了保全其政治權力，也必須不斷地透過語言的使用向社會大眾說明其方向和政策，以爭取民眾的支持（劉永濤，2014:49-50）。由此可見，語言除了具有協助人們進行意思傳達和溝通之社會性功能外，語言亦具有協助人們獲取或維護政治權力的政治性功能。順此，從政治生活的角度來看，人們的政治生活無法離開語言，因為所有的政治活動和權力競逐都離不開語言的使用（Chilton, 2004:6）。

然而，雖然語言在人們的日常生活中，無論是社會生活或政治生活皆扮演著重要地角色，但針對語言所做的相關研究，卻並非是傳統政治學研究中所重視的研究問題。回顧政治學的發展，1950年代後行為主義的研究範式(paradigm)在政治學研究中取得了主導性的地位，在行為主義研究範式的觀點下，政治學應以追求科學化作為政治學學科研究為目標。從事行為主義研究者，其著重於運用科學的方法進行政治學的研究，並將研究對象設定在每一位政治行動者上，希冀透過運用科學方法所進行的政治學研究，增進政治學的解釋能力，乃至於推論(測)能力。然而運用行為科學所進行的政治學研究，通常是將被研究的各個政治行動者特徵，化約為一個個可進行測量之指標或選項，例如性別、年齡、身高、居住地等。而這種將政治行動者的個別特徵化約為可測量之指標的作為，被許多論者批評是對於被研究者的一種去脈絡化行為（徐振國，2002）。延續此類觀點，對於政治學研究方向提出批評的最新發展，即是2000年於美國政治學界所興起之政治改造運動(perestroika in political science)所提出來的研究轉向倡議。改造運動所批判的是美國政治學研究長期以往過於著重追求高深統計技術、模型建構與建立一般性推論法則的研究方向，而忽略了在政治生活中其他富有豐富內涵的其他領域與研究問題。對於美國政治學界與頂尖期刊長期忽略理論模型與高等統計以外的研究問題，支持改造運動的論者認為這將有損美國政治學界對於不

同政治領域議題關注的代表性 (McGovern, 2010)。

政治學改造運動中，面對美國政治學研究追求一般化法則、忽略脈絡性思考的問題，有論者認為政治學研究長期以來慣於使用理性選擇與統計技術進行研究，但這樣的研究途徑已出現侷限，並具體地表現在「理論負載」和「方法驅策」等兩個面向的侷限上，有過度偏重追求通則的傾向（郭秋永，2009）。另外，亦有論者認為應該運用當代語言學中所倡議之「語言和論述轉向」作為強化政治學研究對於脈絡性的探討。其中，此觀點論者認為，政治學研究必須重視並捕捉政治行動者日常生活中論述的政治語言資料，重新認識人們日常生活和政治生活中語言的特性，尊重語言使用者在不同社會脈絡中蘊含的實質意涵，藉以深化研究者對於不同政治行動者對於政治生活的理解。然而，上述針對實證主義在政治學研究中之不足所提出的倡議，深刻地挑戰當前以實證主義為首的政治學研究，而倡議的相關內容亦展現出高度後實證主義色彩。然而此種後實證主義的主張，其目的並非在於否定實證主義研究所帶來的啟示與貢獻，而是更期待政治學研究者，能夠將更多細緻的脈絡性議題帶入到政治學研究當中，並具體地展現在政治學研究從「律則」到「脈絡」的轉向上，在此政治學研究之脈絡轉向倡議下，探究語言和論述在政治生活中扮演什麼角色成為了該倡議脈絡下其中一項重要的研究課題（徐振國，2013、2017）。

在此波將脈絡帶入政治學和制度研究的浪潮中，最廣泛地被制度學者所引用和用來探討理念、論述與制度變遷的理論觀點為學者 Vivien Schmidt 所提出來的「論述制度主義」(Discursive Institutionalism)。由於論述制度主義有效地結合了理念、論述與制度變遷的動態關係探討，因此本文即援引該理論概念作為本文進行實證分析時之理論框架（陳嫻郁，2014a）。

參、 Vivien Schmidt 論述制度主義觀點

延續著上述對於理念、論述與制度的討論，Schmidt在其論述制度主義的主張中，標示出了論述在制度動態互動過程所包含的兩大面向：首先，政治論述乘載了政策或改革論述的理念面向 (ideational dimension)、其次，政治論述在推動制度變遷的過程中亦有互動面向 (interactive dimension) 的雙重特徵。以下，針對政治論述當中的理念面向和互動溝通面向進行梳理 (Schmidt, 2000)。

在理念面相方面，Schmidt認為論述是理念的載體並將理念分成兩大類：

(一)背景 (background ideas) 理念，該理念型塑了政治行動者與政治菁英對於制度情境的主觀性理解，從這個角度來看，Schmidt認為對於不同的政治行動者和政治菁英而言，制度情境是經由行動者各自主觀詮釋而來。這種透過自我主觀詮釋所形成的制度背景理念不僅會影響到行動者對於制度的觀點，亦會影響

到行動者與政治菁英對於未來制度選擇的路徑和方向。(二)前景 (foreground ideas) 理念，有了對於制度環境不同認知和詮釋之背景理念後，政治行動者與政治菁英若要進一步地將其所認同和支持的政策理念和價值付諸實現，尚須有前景理念的論述能力作為基礎。因此，前景理念指的就是行為者具有傳達理念的論述能力，亦即行動者透過理念論述的傳達將個人理念轉化為集體行動與共識進而改變制度現狀。順此，在前景理念之論述內容中，政治行動者或政治菁英必須進一步地提出對於現有制度有何不足和具體解決方案之計畫層面 (programmatic beliefs) 的論述內容，作為政治行動者或政治菁英用來說服其他社會大眾藉以支持其所提之制度改革的論述的依據。在此一層次的論述內容中，政治行動者或政治菁英必須具體地指出現有制度有什麼問題、又有什麼地方需要進一步修改，以及其所欲推動的制度改革政策內涵為何等 (Schmidt, 2008, 2010)。

另一方面，Schmidt進一步認為，理念在政治論述的過程中，具體地發揮兩種功能：(一)規範理念 (normative ideas) 論述功能，從實際的政治生活經驗來看，當政治行動者與政治菁英欲針對現有之制度提出改革要求時，其論述內涵並不能和社會大眾常久以來之政治生活經驗完全脫節。因此，Schmidt所提之規範理念的概念認為，當政治行動者和政治菁英在進行制度改革論述時，必須運用規範性理念的概念，在其和社會大眾說明和說服的過程中表明其所提的新政治論述和改革內涵是奠基於整體國家價值 (national values)、既有之國家政治認同 (deep-seated structures of national identity) 與長期社會價值 (long-standing values) 等基礎上所提出。其目的是希望透過連結社會大眾長期以來的政治生活經驗和社會價值等概念，藉以說明其所提之改革論述的社會正當性和價值合理性。(二) 認知理念 (cognitive ideas) 論述功能，在此種論述功能中，政治行動者或政治菁英主要是針對既有的政策安排或制度建制提出批評和改革論述，而此類改革論述必須具體地指出新的改革方案如何能有效地解決當前所面對的問題、且又有那些部分比現有的制度設計更好等，且新改革方案具有避免事情或錯誤再次發生的能力。由上述可知，理念在政治論述中所能扮演的不同角色，然而Schmidt也提醒，事實上在現實的政治生活和制度改革論述中，這兩項理念論述功能是難以分開地，政治行動者或政治菁英經常是同時運用這兩項理念於論述當中，藉以發揮最大的政治論述功能 (Schmidt, 2000:279-284)。

Schmidt認為政治論述除了具有上數項理念類型和價值外，政治行動者或政治菁英要能夠具體地將其所欲傳達之政治理念和制度改革內容之政治論述內涵傳遞給其他的政治菁英和社會大眾，則必須透過論述策略的使用，才有可能達成其論述傳遞和說服社會大眾的目標。具體而言，Schmidt將論述策略類型亦分成兩大類型：(一)協調式政策論述 (coordinative policy discourse)，能夠參與該政策論述溝通的政治行動者，多是直接和政策或制度相關的政治菁英或政治行動者，其中包括政策制定者、政府官員、政策顧問、專家學者、企業領袖和利益

團體代表等。政治菁英或政治行動者在此一階段的論述目標，是希冀透過協調式政策論述策略的使用，藉以凝聚政治菁英份子彼此間對於政策和制度改革論述的認同和支持。尤有甚者，更進一步的形成支持政策和制度改革論述之論述聯盟（discourse coalitions）以及政治菁英彼此間對於改革論述的共同認知和語言，政治菁英透過此一論述策略的使用，藉以集結和凝聚跨領域（cross-sectionals）之政治菁英的認同和支持。（二）溝通式政治論述（communicative political discourse），在凝聚了政治菁英彼此的認同與支持後，下一個階段則是要更進一步地尋求一般社會大眾的認同和支持。此一說服過程之對象與上一階段有所不同，在溝通式政治論述階段，政治菁英主要說服的群體為廣大的社會大眾。為了要達到說服社會大眾支持新的政策或制度改革論述，政治菁英必須盡可能地闡述與解釋其所主張的政策立場或制度改革論述和方向，試圖說服社會大眾來支持其所倡議的改革內涵與方向。那麼為了要能夠在有限地時間內說服社會大眾，此一階段中，政治菁英常用的論述傳播型態則包括：選舉、媒體宣傳、電視辯論、網路文宣及民主審議等過程，進一步擴大新改革論述之社會閱聽眾群體。Schmidt認為此一階段，基本上表現出了現代民主國家公共政策推動的大眾說服過程，此一階段的論述傳播對象較為多元、普遍與全民地（Schmidt, 2006:192-196）。

從政策論述和溝通過程的角度來看，Schmidt認為透過政治行動者論述模式與內涵的追蹤，彌補傳統新制度主義過於強調結構對於行動者的制約能力，進而忽略了行動者在制度內運用其能動性的使用推動制度變遷的可能性。另一方面，由於一個新的理念和政策並不會一推出來就被社會大眾所接受，而是必須透過不斷地溝通和說服的過程，才有機會將更多不同之社會力量納入到支持政策論述之論述聯盟中，因此運用論述制度主義進行制度和政策變遷之分析時，需注重對於不同政治行動者論述之溝通、說服、折衝等互動過程。對此，追蹤理念和論述如何被傳遞以及如何進一步被制度化（institutionalization）等機制問題（tracing the effects of discourse）是論述制度主義和論述追蹤分析方法所關注的重要問題（Schmidt, 2011；Legreco & Tracy, 2009）。另一方面，有論者認為理念、論述與制度的互動過程有如螺旋（spiral）互動關係；在政治生活中，當某一個制度或政策事件發生後，政治行動者必須透過論述對此一事件加以回應（discursive response），而這樣的回應性論述通常都帶有明確的理念和政策立場，在此過程中，擁有論述權力的政治行動者將會透過論述策略的使用，藉以尋求說服更多行動者的可能，並以最終推動制度變遷或新政治論述制度化為追求目標。而論述與制度兩者間，就在回應與制度化功能建立間不斷地相互影響，有如螺旋互動關係般的相互建構（Den Besten & Verkooijen, 2014）。

在論述制度化和制度變遷的過程中，理念、論述與制度三者之間是一種持續性地互動關係且彼此相互影響。首先，理念是政策內生性動因和變遷的起點，所

有的政策與制度的設立皆來自於不同政治行動者在過程中對於特定理念的論述和訴求而來，在特定理念指引下，政治行動者將會藉此選取服膺該理念之政策方案。政治菁英和政治行動者在特定之理念引導下所選擇之政策和制度，還必須要進一步地透過不同論述策略的使用，才有可能進一步地獲取政治菁英彼此之間以及一般社會大眾的支持。對此，論述制度主義的分析重點同時放置在探索政治菁英和政治行動者如何形塑政策理念以及如何使用不同的政策論述策略吸引民眾的支持或反對，藉以推動政策和制度的發展方向往其所欲達成之目標前進（馬雪松，2017；沈燕培，2017）。然而，雖然論述制度主義可以協助吾人解釋制度變遷過程中有那些政治行動者參與其中、以及政治行動者又是透過使用那些不同的理念與論述策略來促成制度變遷往特定方向改變，但論述制度主義對於制度變遷後的結果與類型的解釋則較為缺乏。

對此，在解釋制度變遷的過程與類型方面，本文援引漸進式制度變遷之相關討論並以漸進式制度變遷的類型作為本文在分析證所稅制度變遷之結果與類型解釋時使用。Mahoney & Thelen認為經由行動者所引發的內生性漸進式制度變遷的類型又與「制度特質」和「權力結構」特質有關。制度特質意旨為行動者對於該如何執行制度與詮釋制度內涵之空間大小、而權力結構則是指制度內之行動者對於制度所擁有之否決權大小。對此，Mahoney & Thelen根據這兩個標準，將漸進式制度變遷的類型劃分成四類，疊加（layering）、漂移（drift）、取代（displacement）以及轉變（conversion）。疊加的概念是指，在制度變遷過程中既有的制度並沒有被取代，而是透過在既有制度上加入新制度的方法，促使制度產生改變。而轉變的制度變遷則是對於現有之制度進行再詮釋（reinterpretation），透過對既有制度賦予新的內涵使得既有制度的內涵產生變化，進一步地促使既有制度在內涵詮釋意義的改變下產生漸進式的制度變遷結果。漂移的制度變遷內涵為當一個制度環境產生改變，但制度行動者並未對既有制度進行調整，使既有的制度在新的制度環境中無法產生效用而逐漸被忽視進而產生漂移之制度變遷現象。另外則是取代式的制度變遷，此種制度變遷的模式下，既有的制度被新的制度所取代（Mahoney & Thelen, 2009:1-37）。另外，Streeck & Thelen（2005）則認為漸進式制度變遷的類型除了上述四種之外，還包括耗盡（exhaustion）的制度變遷類型，在這種制度變遷的類型下，制度內的行動者對於既有制度的內涵進行破壞或解構，使得制度最終瓦解的結果，但這種制度瓦解的過程並非以快速或斷裂的方式、而是透過漸進和緩慢的方式達成。

本文將上述論述制度主義以及新制度主義中探討漸進式制度變遷的觀點放回本文之研究問題，研究者欲進一步回答臺灣的證券交易所得稅是如何在三年的時間裡即經歷了課徵到廢除的過程。在過程中有那些重要的政策行動者參與其中、以及這些政策行動者運用了什麼樣的理念和論述策略，而在不同的論述策略與內涵下又對於證所稅產生什麼樣的制度變遷影響？對此，本文依據上述針對

2012~2015年間臺灣證券交易所所得稅之制度改革的梳理，研究者將此制度變遷過程劃分成三個時期進行分析：(一)2012年「證所稅之理念、論述與制度建構期」、(二)2013~2014年底「證所稅之論述與制度修正期」與(三)2015年的「證所稅之制度廢止期」。

表1 漸進式制度變遷類型

特徵/類型		制度特質	
		行動者對於該如何執行制度與詮釋空間小	行動者對於該如何執行制度與詮釋空間高
權力結構	行動者對制度所擁有之否決權高	Layering (疊加)	Drift (漂移)
	行動者對制度所擁有之否決權低	Displacement (取代)	Conversion (轉變)

資料來源：Mahoney & Thelen (2009)

肆、證券交易所所得稅課徵與廢除之論述制度論解析

一、2012年「證所稅之理念、論述與制度建構期」

為了回應臺灣社會對於稅制不公平的疑慮，以及追求一個更加公平之稅制環境，馬英九前總統在2012年總統就職演說時針對社會各界對於此一議題的討論與關注回答道，他所領導的政府一定會堅持社會公平正義的原則，並且會依據憲法有關「量能課稅」的規定來推動稅制改革。對此，馬前總統表示：「健全政府財政結構是當前要務，我們正努力落實『量能課稅』與『租稅正義』，建構完整的社會安全體系，維護弱勢群體的基本權益」。由上可知，馬前總統在面對臺灣社會內部以及輿論對於稅制不公平現象的批評，其以社會正義之理念為，選擇了以憲法為基礎的量能課稅原則作為推動稅制改革的背景理念。在此背景理念的基礎下，馬前總統對於稅制不公的理解和詮釋中表示，許多稅負制度並未落實在憲法量能課稅的原則上。那麼何謂量能課稅呢？事實上，量能課稅的概念來自於中華民國憲法第七條平等權之要求而來，在平等權的基礎上，量能課稅意旨為：「個人的稅、捐負擔，應按照稅捐義務人可以給付稅捐的能力，加以衡量；另外，量能指標包括所得、財產及消費」（陳清秀，2010）。對此，馬前總統就在社會正義和量能課稅等背景理念的基礎下，開始要求行政團隊擬定和推動具體之賦稅制度改革，並據此凝聚賦稅制度改革之共識的前景理念。其推動的第一步為組織學者專家來商議稅制改革的具體政策內涵。而馬英九前總統對於量能課稅之背景理念的重視，可從當時總統府新聞稿的發表數量得知，在證所稅立法完成前，馬前總統幾乎每一個月提及一次關於量能課稅以及稅改政策等相關議題，相關的論述可

見於 2012 年總統府所發佈之新聞稿內容。例如 2012 年 2 月 22 日出席「2012 年天下經濟論壇」開幕式時，馬英九總統提到：「租稅改革正由財政部積極規劃中，期進一步落實『量能課稅』原則，讓收入高的人負擔較多稅捐，以健全財政、照顧更多弱勢」(總統府，2012a)。另外，馬前總統在 2012 年 6 月 1 日接受國際媒體路透社的專訪時再次表示：「稅制的改革能夠『量能課稅』，讓有能力、財富比較多的人民負擔多一點稅捐，這才能讓政府有足夠資源縮短貧富差距。在過去 4 年中，貧富差距最高的一年是 2009 年，最高所得 20% 的家庭和最低所得 20% 的家庭，其差距為 6.34 倍，到了 2010 年，降低到 6.19 倍，雖然以 5 等分的計算方法，6.19 倍在東亞還是最低的國家，不過我們還是希望能繼續降低」(總統府，2012b)。

由馬前總統這幾次的談話中可知，量能課稅一直都是馬前總統用來實現社會正義以及進行租稅改革的背景理念，在這個背景理念下，馬英九前總統把量能課稅以及稅制改革作為達成降低貧富差距的前景理念論述，而透過量能課稅的賦稅制度改革藉以達成縮減貧富差距的政策目標，即成為了馬英九前總統用來說服其他政治菁英以及凝聚社會大眾共識的前景式理念。換句話說，在此一階段中馬前總統為了回覆社會各界對於臺灣租稅環境不公之批評，選擇以社會正義和量能課稅作為其進行制度改革之背景理念、並在此背景理念的詮釋和基礎下，進一步地要求行政部門針對上述之背景理念和脈絡問題進行共識型前景理念的凝聚，並且在此凝聚的過程中，馬前總統亦透過邀請相關領域之學者專家召開稅改會議的方式，希冀進一步地凝聚學者專家以及其黨內政治菁英對於賦稅制度改革之共識並藉此進一步啟動協調式政策溝通的階段。

在馬英九前總統清楚地闡述了其在量能課稅的理念下，對於推動稅制改革和追求更加公平賦稅制度及社會正義的期待下。行政院於 2012 年 3 月 15 日正式成立「財政改革健全小組」，希冀透過邀集學者專家共同商議馬前總統第二任任期中重要之財稅改革方向。2012 年 3 月 18 日正式召開第一次的「財政改革健全小組」會議，會議召集人由財政部長劉憶如擔任，其他小組委員共有 15 人，包括內政部、經濟部、行政院金融監督管理委員會、科技部等政府各部會代表以及 10 位來自不同學校和不同領域的學者專家與會。在第一次的會議當中，與會委員們共針對量能課稅的議題討論了五次，例如李存修委員表示，在量能課稅的理念下薪資所得的繳稅比例應該被降低，且表示在此理念和基礎下資本利課稅應該是一個無可避免的議題，其中當然亦包括證所稅在內的資本利得稅制都應該被全盤地考量，在第一次的會議當中，與會的學者專家和代表對於是否應該復徵證所稅以逐漸地有了共同的意見和立場。除了召開以政府代表和學者專家為主的財政改革健全小組會議外，馬英九政府於 2012 年 4 月開始於臺灣北、中、南、東四個地區召開財經改革健全小組之區域小組會議，擴大邀請產業界、民意代表、地方政府與全台各地專家加入，並期待在 2012 年 9 月中前，讓第一項財政或賦稅

改革正式上路。召開了全國性與地方分區性之財政改革健全小組數次會議之後，財政部於 2012 年 4 月 13 日正式公佈財政部版本之「證券及期貨交易所課稅方案」，在其方案中個人與法人的課稅方式有所不同，個人納入綜合所得稅進行課徵，獲利達到 300 萬元者就必須課稅，稅率為 20%；法人課稅部分則採最低稅負制，所得達到 50 萬元則需繳將 12% 的稅賦、另外，在此課稅制度下設立盈虧互抵機制，法人可認列五年之虧損、而個人則可認列三年之虧損，且在鼓勵長期投資的目的下，持股滿五年之所得免稅。對此，財政部長劉憶如表示，會受到財政部稅制改革影響的法人超戶超過 1600 戶以及 1 萬民股市散戶（自由時報，2012）。

財政部推出了稅賦改革制度方案後，2012 年 4 月 26 日是馬前總統推動賦稅制度改革的重要日子，該日馬前總統在總統府召開行政高層會議，馬前總統在該次會議上第一次正式拍板其針對賦稅改革所提出的證券交易所稅復徵案，並責成行政院長將此證所稅復徵案納入到隔日的行政院會進行討論，而此次參與行政高層會議的與會人員還包括前副總統蕭萬長、當時的副總統當選人吳敦義、前財政部長劉憶如、前金管會主委陳裕璋以及當時的國民黨立法院黨團三長與幹部（董紀宏，2012: 111-112）。由上述討論可知，截至 2012 年 4 月馬前總統與其執政團隊對於復徵證所稅已建立了政治菁英和學者專家彼此之間的共識，並且也具體地將馬前總統對於社會正義和量能課稅的背景理念和規範理念，進一步地轉化成具體之賦稅制度改革方案之前景理念和認知理念。另外，如 Schmidt 所述理念的論述功能並無法有效地加以區分，其功能通常是一起發生和作用地。由上述討論可知，馬英九前總統希望透過量能課稅之賦稅制度的改革，將其改革方案和憲法對於平等權之追求兩者加以連結，使其制度改革方向和我國憲法和社會對於平等權等傳統價值之追求有了聯繫，成功地將其個人對於我國賦稅制度不公之個人認知和看法的背景理念和傳統之國家和社會價值的規範理念有了連結。這樣的理念建構和論述內容使得馬前總統的制度改革不僅有了與傳統價值連結之規範行理念依據、其更透過召集學者專家和高層行政會議的召開，將其改革理念進一步地透過協調式政策論述的過程將其凝聚成為擁有具體內容的改革方案、對此，行政團隊希冀透過證所稅的復徵作為說服社會大眾認同政府所提出來的改革內容不僅是能夠有效回應社會各界對於賦稅制度不公的輿論看法、亦可以有效地追求傳統國家和社會所關注之社會公平正義的前景和認知理念制度改革論述內容。

在完成了執政菁英和學者專家彼此之間的協調式政策論述後，證券交易所稅復徵案正式在 2012 年 7 月 25 日獲得立法院三讀通過，而立法制度的通過可視為是賦稅改革從論述到證所稅制度化完成的一個過程和結果。立法院所通過的法案內容表示，從 2013 年 1 月 1 日起，股票交易所所得依照「設算所得」和「核實課徵」雙軌制強制課徵證券交易所稅；其中，所謂的「設算所得」意旨為當臺北股市之指數達到 8500 點以上之後，每筆扣千分之 0.2、9500 點以上時，每筆

賣出交易扣千分之 0.4。換句話說，台股 8500 點以上每增加 1000 點，證所稅就增加千分之 0.2。另外，在核實課徵方面，則針對四種對象有著具體和不同的規定。一是出售未上市上櫃股票；二是興櫃股票全年賣出 100 張以上；三是出售 102 年後上市上櫃的股票 10 張以上；四是非居住在中華民國境內的個人，採分離課稅，稅率 15%，為鼓勵長期持有，持股超過 1 年以上稅率減半為 7.5%，IPO 則持有超過 3 年再減半為 3.75%。另外，核實課徵可以盈虧互抵，若當年證券交易虧錢，可從所得中扣除。另外，立法院亦通過決議，從 2013 年 1 月 1 日開始採行雙軌制，實施 2 年，各人可選擇要「設算所得」或「核實課徵」，同年度選定後不得變更。民國 104 年後「設算所得」取消，全部採取「核實課徵」，並增加對象為整年出售證券超過 10 億元以上個人(蔡金宏，2012)。由上述討論可知，在此一階段證所稅論述與制度建構時期中最重要政治論述行動者即是馬英九前總統；馬前總統將其所欲追求之社會正義的背景是論述和憲法之平等原則等傳統國家和社會價值的規範理念論述加以結合，並且透過召集學者專家召開財稅改革健全小組和透過凝聚黨內執政菁英之共識等過程成功地完成了協調式政策論述的溝通過程。在此一過程中，由於馬前總統將其改革政策和社會正義等富有高度道德價值的目標加以連結，因此在社會上除了部份工商團體表達反對意見外，在馬前總統宣布要推動證所稅的初期獲得了超過半數以上臺灣民眾的支持(李允傑，2012)。

二、2013~2014 年底「證所稅之論述與制度修正期」

證所稅於 2013 年 1 月 1 日正式復徵後對於臺北股市產生兩種影響：(一)臺北股市價格與量能萎縮以及(二)產生股市 8500 點之股價天花板效應。事實上從馬前總統於 2012 年 2 月提出賦稅改革並於 2012 年 3 至 4 月間透過財政改革健全小組的會議召開開始，臺北股市的股價與量能即大幅萎縮，從 2012 年 1 月 31 日的 7517 點大幅地下跌至 2012 年 7 月 31 日的 7270 點，股價下跌了 247 點，而成交量也從千億元下降至 600 多億元之譜；除了股價下跌外，從證所稅復徵開始至 2013 年 6 月為止，臺北股市的股價就沒有再達到 8500 點，甚至在 2013 年 5 月當臺北股市上漲至 8400 點後旋即反轉向下，使得股價一直未能突破 8500 點之證所稅課徵之基準點。對此，當時 8500 點即被稱為是臺北股市的天花板，而股價一直未能超越 8500 點也使得社會各界對於馬前總統所推動之證所稅成效開始出現質疑聲浪(毛治文、張景惠，2015)。面對證所稅復徵所造成的股市價量下滑，監察院於 2013 年 4 月 16 日提出對於行政院和財政部的糾正，在監察院的糾正文當中具體地指出：「我國證券市場上市上櫃公司總市值以 101 年 2 月底為 22.3 兆元為基準，相較同年 7 月底減至 20.08 兆元，蒸發 2.22 兆元；且由於股市成交量大幅萎縮，101 年全年證交稅實徵 716 億元，僅達預算達成率 56.6%，短收

近 550 億元；至於資金外流，101 年我國居民對外證券投資第 2 季淨流出 82.1 億美元，第 3 季淨流出 172.1 億美元」。另外，糾正文更進一步地表示：「從過去的經驗及 101 年修法復徵證所稅的情形觀之，證所稅的確對股市市值及成交量有重大影響。101 年全年稅收短徵逾 244 億，主因是證交稅短收近 550 億元，這也是 98 年金融海嘯以來，首度短徵，對國家財政更是雪上加霜。…可見財政部提案過程草率、評估不周、論述不足、溝通不良，且與民意不符…」(監察院，2013)。就在監察院之糾正文公布後，馬前總統在 2013 年 4 月 24 日接受媒體訪問時表示：「任何制度實施一段時間後都可以檢討，行政院與立法院會分別成立專案小組探討證所稅，看如何做得更好」(中國時報，2013)。對此，馬總統針對證所稅可檢討之政治立場宣示之後，開啟了證所稅修正乃至於之後廢止的政策機會機窗，而此一政策機會之窗的開啟，亦動員了眾多的政策企業家(policy entrepreneurship)和其他相關的政治經濟菁英快速地凝聚和傳播對於證所稅修改乃至於之後廢止的制度變遷論述內容的產生(Bakir&Jarvis, 2017)。

(一)、證所稅復徵至第一次修正-取消指數課徵門檻 (2013/1/1~2013/6/25)

然而，面對證所稅復徵後所引發社會各界的批評與討論、以及在馬前總統表示願意檢討證所稅之執行成果後，社會各界與當時的執政團隊首先把政策檢討的對象放置在「指數課徵門檻」存廢議題的討論上。在馬前總統接受完媒體專訪後，國民黨立法院黨團在 2013 年 5 月 6 日成立證所稅檢討小組，而該小組主要討論的內容之一就是是否要廢除指數課徵門檻的問題；對此，在經過行政部門和立法院不同黨團和立委之協商後，最終於 2013 年 6 月 25 日立法院三讀通過證所稅復徵後的第一次修正，其中不僅廢止了 8500 點的課稅天花板且回溯至 2013 年 1 月 1 日起；換言之，從證所稅復徵開始到此次所完成之第一次修法之後，基本上大多數的散戶和投資人所出售的上市櫃股票交易所得全數免稅；另外，針對一年內上市櫃股票交易超過 10 億元的大戶修正大戶條款，從原本的全額核實課稅、修正成「差額設算為主、全額核實為輔」的課稅標準，且稅率降為千分之一(林建甫、周信佑，2013)。

(二)、證所稅大戶條款之第二次修正階段 (2013/6/25~2014/12/26)

證所稅在經歷了第一次的修正後，不到半年的時間，國民黨立委羅明才於 2013 年 10 月 30 日於國民黨黨團大會中提案修法證所稅大戶條款，將現行交易超過 10 億元即開始課徵證所稅的門檻提高至 50 億元才能課徵。而羅明才委員提案的理由包括：「復徵證所稅後，金管會為了提高市場交易量先後提出政策、努力造市。然以每年約 260 個交易日計算，平均每日售出超過 385 萬交易額就會達到『大戶條款』課徵門檻，實與金管會造市的政策方向相違背」，亦即金融監

督管理委員會與財政部之間立場衝突，成為羅明才委員提案修正大戶條款的重要立論依據(立法院，2014)。由上述羅明才委員所提出來之背景理念論述可知，其認為當時所施行的大戶課徵門檻與金管會所推動的政策方向有所違背，且其在此詮釋和認知的基礎下把廢除大戶條款作為其理念認知的內涵並且以此作為其進一步和黨內政治菁英和社會大眾進行協調式政策論述和溝通式政治論述溝通的基礎。在推動廢除證所稅大戶條款的過程中，如何成功地凝聚國民黨立法委員和政治菁英的共識成為了最重要的目標之一。在推動廢除大戶條款的過程中，不少跨黨派立委對於此一議題表達反對的態度，包括時任國民黨立委曾巨威、立委李桐豪、民進黨立委林淑芬等、而在國會議場外亦有綠黨和社會民主黨表達反對廢除大戶條款的政策立場(林淑慧、呂雪慧，2014)。面對部份個別立委與社會團體的反對聲浪，支持廢除大戶條款的利益團體和支持論述則快速集結，其中，中華民國證券商業同業公會的聲浪與反對力量最強，由於臺北股市交易價量的萎縮將會直接地影響到各大證券交易商的獲利情形，因此證卷公會針對廢除大戶條款之方向多次地表達了支持的態度和立場(中華民國證券商業同業公會，2014)。

最後廢除大戶條款的提案在國民黨立委羅明才與詹凱臣的領導下提出對於證所稅之大戶條款修正案，而連署的委員跨越藍綠各黨派，包括盧嘉辰、呂學樟、楊應雄、陳根德、簡東明、吳育仁、鄭天財、吳育昇、徐少萍、林德福、薛凌、丁守中、趙天麟、陳碧涵、王廷升(公民監督國會聯盟，2014)。最後，針對證所稅大戶條款之修法提案在國民黨委員主導下於2014年12月26日通過國民黨團版本，將大戶條款之稅收起徵時間延後至2018年開始實施、且課徵的標準進一步地修正為當年度出售股票金額新台幣10億元以上部分，課徵千分之1證券交易所稅。對此，部份統計資料推測，將大戶條款之課徵標準放寬至10億元以上後，真正會受到大戶條款所影響並課與稅收的人數將從未修正前的數千人，大幅降低至數百人之譜。

三、2015年「證所稅廢止期之制度耗盡(exhaustion)與消耗」

在大戶條款廢除之後雖然讓證所稅在形式上得以存續，但其真正能夠扮演追求社會正義和量能課稅的功能已和原本馬前總統的目標有了很大的差距；另外，由於2015年已是總統大選前一年，各政黨在選舉考量下，進一步地想透過廢除證所稅的方式一方面希冀提高股價、另一方面也降低來自工商團體的反對壓力。這次一樣是由國民黨立法委員為首，集結了支持廢除證所稅的利益團體，包括證卷公會、六大工商團體等提出了修法理由認為，由於證所稅的開徵使得臺北股市的交易量大幅下滑，導致證券交易稅收入從2012年至2014年較2009年至2011年平均每年少了242億元，且證所稅在開徵之後3年只徵收不到80億元。

對此，領銜提案的藍委即將此作為其背景理念論述以及提案修法的理由依據；另外，部分支持廢除證所稅的立委和利益團體更援引大法官於 2011 年之釋字第 693 號認為，具有的千分之三證券交易稅中已內涵了證所稅的性質，因此若再繼續課徵證所稅對於股市交易人會產生不公平和剝兩層皮的問題(朱雲鵬、周信佑，2015；司法院大法官，2011)。由此討論可知，支持廢除證所稅的國民黨立委和利益團體在型塑了自我詮釋的背景理念論述後，除了提供具體的稅收數字外、更援引大法官釋字的解釋文，試圖以大法官在法律解釋和視野上的高度將其支持廢除證所稅的言論和規範性理念加以連結，以增加廢除證所稅論述在傳統價值觀的理據基礎，藉以降低社會上對於廢除證所稅是走稅改回頭路以及惡化財稅和社會不公的批評(綠黨，2015；黃天如，2015)。雖然，面對部分社會團體的反對，但在 2016 年總統大選前一年的時間，各政黨無不想盡快地將證所稅議題告一段落以掃除大選年的相關阻礙；對此，在第八屆第八會期(2015/9/15~2015/12/31)一開始，就由國民黨羅明才和孫大千兩位委員分別領銜提案廢除證所稅(自由時報，2015a)。最後證所稅在 2015 年 11 月 17 日在國民黨立法院黨團人數優勢下，通過國民黨版之《所得稅法》部分條文修正案，正式三讀通過廢除證所稅，並在修法條文內容中加註證交稅已隱含證所稅之文字，藉以增加修法之正當性以及和大法官釋字之規範性理念論述的理據結合性。對此，在 2015 年 11 月 17 日證所稅廢除了以後，除了滿足了各黨派為了因應 2016 年大選之選舉需求外、亦使得紛擾三年多的證所稅復徵案重新地回到 1990 年 1 月 1 號的規定，亦即證券交易所停止課徵證所稅，而其修改內容並於 2016 年 1 月 1 日起正式實施(自由時報，2015b)。

對此，馬英九政府時期證所稅的復徵與廢除引發了兩種對於稅制改革的不同看法；一種看法認為，再經過了取消指數課徵門檻並且以差額設算為主、全額核實為輔的課稅標準修正以及大戶門檻之標準放寬後，證所稅所能實際課徵到的稅收金額已很有限、也離馬前總統希冀透過證所稅來達成追求臺灣社會之公平正義和量能課稅之背景和規範理念的目標愈來愈遠(張翔一，2014、彭連漪，2015)。然而，另一種看法則認為在看待證所稅制度改革時應回到證券交易法第一條的內容，亦即證券交易法的設立目的在於發展國民經濟與保障投資，但馬政府時期施行證所稅的經驗則顯示，其不僅可能造成資本家對於投入資本市場或實業活動感到卻步、亦有可能造成上市櫃企業從股票市場中之籌資能力產生影響，政府也可能因為股票市場交易量降低而造成稅收的減少，形成在改國過程當中無人獲利的情形。由上述可見，馬政府時期之證所稅制度改革在前期時打著稅制公平正義為號召，以及在當時社會各界希望政府能夠進一步縮小社會之貧富差距的情況下，這樣的論述內容獲得了較多之社會大眾和政治菁英的青睞；然而，隨著證所稅實施時間的增加，以及施行結果對於臺北股市和稅收情形所產生的社會、經濟等影響下，進一步地改變了當時媒體輿論和政治菁英對於證所稅之政策論證之方向朝向降低稅改對於股市指數和稅收以及社會經濟動能等面向進行思考。順此，使得

相關的政治菁英朝向廢除證所稅的制度改革方向邁進(羅明敏, 2014; 張世賢, 2015: 155-167)。

伍、 結論與討論

對此, 臺灣賦稅改革迎來了第四次的證所稅課徵與廢除的結果; 而從這次證所稅復徵到廢徵的三年中間也可以看出不同政治行動者在此過程中使用了不同的論述內涵和傳播策略來達成其所欲達成的制度變遷結果。不同於第一階段證所稅論述與制度建構期時主要的論述行動者為馬英九前總統, 在馬前總統以量能課稅和追求社會正義的背景理念和前景理念論述下, 透過召開學者專家和黨內執政高層之行政會議等方式來進行凝聚政治菁英之共識和支持的協調式政策論述溝通過程。而其執政團隊和立法院黨團也在馬前總統之政策立場下將馬前總統對於證所稅的理念和論述加以制度化(institutionalization)成為法律制度。另外, 由於馬前總統將賦稅改革和追求社會正義等規範性理念加以連結, 因此在此一階段除了部分之工商團體表達反對意見外, 馬前總統的賦稅改革方向獲得了人民很大的期待。然而, 在證所稅修正和廢除的兩個時期當中, 主要的政策論述行動者從馬前總統和行政部門轉換成立法部門和立法委員們, 亦可看出在證所稅制度修正乃至於廢除的階段, 制度變遷之論述主導權已由立法院和立法委員所主導, 而在個別立委提案修正或廢止證所稅的提案中執政的府院幾乎噤聲、而與此政策直接相關的兩個部會金管會和財政部對於證所稅的存廢也一直出現立場不一的情形。對此, 就在行政團隊論述真空和行政部門彼此立場不一致的情況下將制度變遷的論述空間和場域騰空讓出給個別的立法委員和快速集結的各方利益團體, 不僅使得賦稅制度改革的契機不斷縮小、亦使得此次證所稅的制度變遷離馬前總統之賦稅改革理想(租稅公平、經濟發展、簡政便民及稅收)愈來愈遠, 最終導致賦稅改革的失敗以及證所稅回到原點的制度變遷結果(石振國, 2016)。

另外, 從制度變遷的類型來看, 證所稅在經過了論述到制度化的過程後所經歷的三次制度修正到制度廢止的過程體現了制度變遷的漸進式過程; 在這個過程當中不同的政治行動者使用了不同的政治論述內容來推動證所稅的制度變革, 而其制度變遷的結果就如同 Streeck & Thelen (2005:31) 所言是一個耗盡(exhaustion)的過程, 立法委員透過修法的過程一塊塊地將原本證所稅的制度重點加以消耗(Depletion)和解構, 使得原本的制度逐漸地失去功能, 最終導致制度廢除與耗盡的制度漸進式變遷結果; 而這樣的制度改革結果也使得部分民眾對於馬前政府追求稅制改革和社會正義以及證所稅所能帶來之量能課稅政策目標的期待也一併耗盡。對此, 以下將不同時期證所稅之論述與制度互動過程和制度變遷結果繪於表 2。

表 2 證所稅在不同時期之論述與制度互動關係

時期/ 論述與制度互 動特徵	2012 年「證所 稅之理念、論 述與制度建構 期」	2013~2014 年底 「證所稅之論 述與制度修正期」		2015 年「證所 稅廢止期之制 度耗盡期」
		證所稅復徵至 第一次修正- 取消指數課徵 門檻	證所稅大戶條 款之第二次修 正階段	
主要政治論述 行動者	馬英九前總統 與執政團隊	此兩階段的主要政治論述行動者從行政團隊轉 變成個別之立法委員和據以凝聚的利益團體。		
理念與論述 類型	背景理念-社 會正義與量能 課稅原則、前 景理念-降低 貧富差距。	背景理念-金融監督管理委員 會與財政部之間立場衝突、 認知理念-廢除大戶條款。		背景理念-股 市的交易量 大幅下滑，稅收 不足、規範性 理念-大法官 解釋。
論述策略 使用與傳播	召集學者專家 和黨內政治菁 英凝聚共識進 行協調式政策 溝通之論述過 程。	由部分國民黨立法委員為主導，進而凝聚支持 制度變遷和修正的利益團體；對此一方面給予 黨內政治菁英壓力並進行協調式政策論述溝通 過程、亦透過支持修改之利益團體的匯集創造 有利於修法的輿論壓力並據此作為溝通式政治 論述的傳播論述基礎。		
主要支持與 反對團體	除了部分工商 團體表達反對 意見外、馬前 總統的賦稅改 革在社會公平 正義的背景理 念下獲得了多 數民眾的支 持。	支持團體：國民黨立法院黨團、部分在野黨立 法委員、中華民國證券商業同業公會、六大工 商團體等。 反對團體：部分朝野政黨立法委員、綠黨社會 民主黨聯盟、公民監督國會聯盟等公民團體。		
制度變遷 結果	國民黨執政團 隊與立法院黨 團貫徹馬前總	漸進式地制度變遷，透過針對證所稅的制度修 正導致制度的耗盡(exhaustion)與最終廢除的 結果。		

	統的改革理念 使證所稅得以 獲得制度化。	
--	----------------------------	--

資料來源：本研究繪製

參考書目

一、中文部分

- 毛治文、張景惠，2015，〈我國課徵證券交易所得稅之事件研究：跨國證據〉，《財稅研究》，44(4)：88-107。
- 石振國，2016，〈政策停頓的特徵、原因與影響：以證所稅復徵及大戶條款為例〉，《中華行政學報》，18：55-73。
- 沈燕培，2017，〈理念、話語與制度變遷——話語性制度主義介評〉，《安徽師範大學學報（人文社會科學版）》，45(3)：323-329。
- 孫克難，2017，〈臺灣三次賦稅改革之政經分析〉，《財稅研究》，46(2)：1-30。
- 徐振國，2002，〈政治學方法論偏頗發展的檢討〉，《政治與社會哲學評論》，2：123-178。
- 徐振國，2013，〈政治學改造運動的爭議和啟發：從「通則」到「脈絡」的轉向〉，《政治與社會哲學評論》，45：1-61。
- 徐振國，2017，〈從索緒爾語言學和維根斯坦後期哲學看政治學方法論的「轉向」契機〉，《問題與研究》，56(4)：87-100。
- 馬雪松，2017，〈觀念、話語、修辭：政治科學中建構制度主義的三重取向〉，《湖北社會科學》，6：31-39。
- 張世賢，2015，《政策論證》，台北市：五南文化。
- 郭秋永，2009，〈改造運動：政治哲學與政治科學〉，《東吳政治學報》，27(3)：1-64。
- 陳清秀，2010，〈量能課稅與實質課稅原則（下）〉，《月旦法學雜誌》，184：94-113。
- 陳嫻郁，2014a，〈評析 Schmidt「論述制度論」與對政策制訂的啟示〉，《台灣國際研究季刊》，10(4)：143-177。
- 董紀宏，2012，〈臺灣 2012 年復徵證券交易所得稅之研究與建議〉，《國立金門大學學報》，3：105-130。
- 蔡金宏，2012，〈平議證所稅復徵〉，《經濟前瞻》，144：111-114。
- 羅明敏，2014，〈由世界各地證所稅機制比較觀點分析台灣地區證所稅制度〉，《財金論文叢刊》，21：71-91。

二、英文部分

- Bakir, C. and Darryl S. L. Jarvis. 2017. "Contextualising the context in policy entrepreneurship and institutional change." *Policy and Society*, 36(4): 465-478.
- Chilton, P. 2004. *Analysing Political Discourse Theory and practice*.

- London: Routledge.
- Den Besten, J. W., B. Arts, and P. Verkooijen. 2014. "The evolution of REDD: An analysis of discursive-institutional dynamics." *Environmental Science & Policy*, 35: 45-46.
- LeGreco, M., and S. J. Tracy. 2009. "Discourse Tracing as Qualitative Practice." *Qualitative Inquiry*, 15(9): 1516-1543.
- Mahoney, J. and K. Thelen. 2009. *A theory of gradual institutional change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McGovern, Patrick J. 2010. "Perestroika in Political Science: Past, Present, and Future." *Journal: PS: Political Science & Politics*, 43(4): 725-727.
- Peter A. Hall. 1986. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press.
- Peter A. Hall. 1989. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Schmidt, Vieien A. 2000. "Democracy and Discourse in an Integrating Europe and a Globalizing World." *European Law Journal*, 6(3): 277-285.
- Schmidt, Vieien A. 2006. "Policy Change and Discourse In Europe: Conceptual and Methodological Issues." *Journal West European Politics*, 27(2): 192-196.
- Schmidt, Vieien A. 2008. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse." *Annual Review of Political Science*, 11: 303-326.
- Schmidt, Vieien A. 2011. "Speaking of Change: Why Discourse is Key to the Dynamics of Policy Transformation." *Critical Policy Studies*, 5(2): 106-126.
- Streeck, W. and K. Thelen. 2005. "Introduction: institutional change in advanced political economies." In Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen (eds.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 1-39.

三、網路部分

- 〈【聲明稿】立法院？利法院？朝野黨團護航凍結大戶條款！〉，2014，公民監督國會聯盟：<http://www.ccw.org.tw/p/21922>，檢索日期於2018年7月17日。
- 〈立法院議案關係文書〉，2014，立法院：https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/08/06/15/LCEWA01_080615_00377.pdf，檢索日期於2018年5月21日。

〈馬總統：證所稅可檢討〉，2013，中國時報：

<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20130508002994-260407>，檢索日期於 2017 年 5 月 15 日。

〈證券公會再次呼籲『廢除證所稅大戶條款，促進市場活絡、增加國庫稅收』〉，2014，中華民國證券商業同業公會：

<http://www.csa.org.tw/downdoc/tax/%E4%B8%89%20%E8%AD%89%E5%88%B8%E5%95%86%E5%85%AC%E6%9C%83%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF/1031215%20%E8%AD%89%E5%88%B8%E5%95%86%E5%85%AC%E6%9C%83%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF.pdf>，檢索日期於 2018 年 7 月 21 日。

〈釋字第 693 號〉，2011，司法院大法官：

https://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=693，檢索日期於 2018 年 1 月 7 日。

朱雲鵬、周信佑，2015，〈廢除證所稅對提振台灣經濟有何助益？〉，國家政策研究基金會：<https://www.npf.org.tw/printfriendly/15555>，檢索日期於 2018 年 7 月 17 日。

自由時報，2012，〈財部方案// 年賺逾 300 萬 證所稅 20%〉，自由時報網站：<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/575673>，檢索日期於 2018 年 2 月 10 日。

自由時報，2014，〈戶條款三讀通過 確定延至 2018 年實施〉，自由時報網站：<http://news.ltn.com.tw/news/business/breakingnews/1190519>，檢索日期於 2018 年 2 月 10 日。

自由時報，2015a，〈修兩次還不夠 藍委再提案廢證所稅〉，自由時報網站：<http://ec.ltn.com.tw/article/paper/904668>，檢索日期於 2018 年 2 月 10 日。

自由時報，2015b，〈馬推的證所稅 2 年後被國民黨廢除〉，自由時報網站：<http://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/1511098>，檢索日期於 2018 年 2 月 10 日。

李允傑，2012，〈公平正義，沒有迷思〉，國家政策研究基金會：<https://www.npf.org.tw/printfriendly/11065>，檢索日期於 2018 年 4 月 13 日。

林建甫、周信佑，2013，〈新版證所稅是現階段最佳版本〉，國家政策研究基金會：<https://www.npf.org.tw/printfriendly/12351>。檢索日期於 2018 年 5 月 21 日。

林淑慧、呂雪瑩 (2014)。〈大戶條款 曾巨威強力反廢〉，中國時報網站：<http://www.chinatimes.com/newspapers/20141215000050-260202>。檢索日期於 2018 年 7 月 21 日。

科技政策研究與資訊中心科研資料組 (2014)。〈中華民國稅賦知多少？〉，科技

- 政策研究與資訊中心網站:
<https://portal.stpi.narl.org.tw/index/article/32> , 檢索日期於 2018 年 7 月 21 日。
- 張翔一, 2014,〈廢除大戶條款, 說好的躬身自省呢?〉, 天下雜誌網站:
https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5062757&fb_comment_id=855096217854839_855335334497594#f1de18abb93bd , 檢索日期於 2018 年 7 月 17 日。
- 陳春霖, 2012,〈證所稅效應 人頭戶充斥、交易量縮減〉, 理財周刊網站:
<http://www.moneyweekly.com.tw/Journal/article.aspx?UIDX=13819712660> , 檢索日期於 2018 年 4 月 7 日。
- 曾巨威, 2009,〈如果「租稅不公」也是民怨的一個選項〉, 國家政策研究基金會網站: <https://www.npf.org.tw/printfriendly/6822> , 檢索日期於 2018 年 3 月 16 日。
- 黃天如, 2015,〈證交稅內含證所稅 學者: 不通〉, 中國時報網站:
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20151117000416-260102> , 檢索日期於 2018 年 3 月 16 日。
- 黃琴雅, 2013,〈馬英九課不到富人稅還搞窮國庫〉, 新新聞網站:
<https://www.new7.com.tw/CoverStory/CoverView.aspx?NUM=1367&i=TXT20130515141248KZ7> , 檢索日期於 2018 年 3 月 16 日。
- 楊毅, 2013,〈證所稅 悖離改革初衷〉, 中國時報網站:
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20130626001573-260102> , 檢索日期於 2018 年 3 月 16 日。
- 監察院, 2013,〈復徵證所稅決策時機草率 影響財政稅收 監察院糾正行政院、財政部〉, 監察院網站:
https://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=/di/Message/message_1.asp&ctNode=903&msg_id=4400 , 檢索日期於 2018 年 4 月 19 日。
- 綠黨, 2015,〈反對立院圖利少數鉅富 綠社盟公布廢除證所稅五大騙術〉, 綠黨網站: <http://www.greenparty.org.tw/news/20151113/310> , 檢索日期於 2018 年 1 月 7 日。
- 鄭琪芳, 2016,〈薪水族好苦 占綜所稅所得 72.67%〉, 自由時報網站:
<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1014388> , 檢索日期於 2018 年 1 月 7 日。
- 鄭琪芳, 2017,〈最富與最窮 所得差逾百倍〉, 自由時報網站:
<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1115700> , 檢索日期於 2018 年 1 月 7 日。
- 總統府, 2012a,〈總統出席「2012 年天下經濟論壇」開幕式〉, 總統府網站:
<https://www.president.gov.tw/NEWS/16361/%E9%87%8F%E8%83%BD%E8%AA%>

[B2%E7%A8%85](#)，檢索日期於 2018 年 1 月 7 日。

總統府，2012b，〈總統接受英國「路透社」專訪〉，總統府網站：

[https://www.president.gov.tw/NEWS/16671/%E9%87%8F%E8%83%BD%E8%AA%](https://www.president.gov.tw/NEWS/16671/%E9%87%8F%E8%83%BD%E8%AA%B2%E7%A8%85)

[B2%E7%A8%85](#)，檢索日期於 2018 年 7 月 9 日。

Discursive Politics of Taxation Policy Reform in Taiwan: The Study of Securities Transactions Income Tax (2012-2015)

Hsien-ming Lin *

Abstract

In Taiwan's tax institution history, Securities Transactions Income Tax is one of the unique cases that which had been created and demolished four times. In 2012 the ex-president Ying-Chiu Ma announced to establish the Securities Transactions Income Tax institution again, however, in two years later, the parliament decided to demolish the tax institution again. In this regard, the author is curious about what are the processes of this institutional change, and what are the different political actors play the role and use the different ideas, political discursive strategies in the institutional construction and demolish procedures? In order to the research questions, the author applies the theory of Discursive Institutionalism from Vivien Schmidt to conduct the analysis. The study finds that the Securities Transactions Income Tax reformed undergone three phases: First, the construction phases of the institution in 2012. Second, the modified phases of the institution in 2013-2014, and third, the demolishment and exhaustion phases of the institution in 2015. Moreover, in each phase, the different political actors had tried to utilize the various political ideas and discourse strategies to influence the development of institution. Furthermore, this study argues that the consequence of the institutional changes of Securities Transactions Income Tax in Taiwan, which is echoed with the idea proposed by Streeck & Thelen as the incremental change as the type of "exhaustion". In these procedures, the legislators in the parliament incrementally modified the law piece by piece, which made the original institution tardily loosed its' initial functions of the institution, and eventually made the institution exhausted and demolished.

Keywords: Securities Transactions Income Tax, Discursive Institutionalism, Incremental Institutional Change, Vivien Schmidt

* PhD Student of Social and Cultural Anthropology, Interculturalism, Migration and Minorities
Research Centre, KU Leuven ; PhD Candidate in Political Science, National Sun Yat-sen
University.

Received: March 21, 2019.

Accepted: April 19, 2019.