

本社僅提供討論平台，以下意見與看法並不代表本社立場，詳細內容請參閱座談會會議紀錄。

「能源稅開徵探討」議題對政府之建言

能源稅是一牽涉廣泛，相當複雜的議題。觀察已採行之國家，其目的大致有四：(1) 新闢稅源，增加稅收；(2) 創造經濟誘因，促進節能，提升能源效率；(3) 落實「污染者付費原則」，藉使外部成本內部化，改善環境品質；(4) 推動綠色財稅改革，增加就業，提升國民福祉。中技社鑑於該議題對我國經貿影響重大，委請專家進行研究，並於1月18日舉辦「能源稅開徵探討座談會」，會中邀請到中華經濟研究院蕭董事長萬長主持，同時也請到「歐洲環境與資源經濟學會」(European Association for Environmental and Resource Economists, EAERE) 理事長 Prof. Frank Convery、和美國「未來資源研究院」(Resources for the Future, RFF) 的國際知名環境與能源經濟學家 Dr. Richard Morgenstern，除介紹歐美各國推動能源稅的經驗外，亦就我國開徵能源稅的倡議提出建言，會中並邀請行政院何政務委員美玥、本社余董事長俊彥與國內相關部會首長及專家學者等 20 多位參與座談，彙整重要結論，提出下列建議：

一、 考量國情，釐清實施能源稅開徵之必要性與合理性

我國開徵能源稅所接繫之目的為「鼓勵節約能源，提高能源使用效率，達成國家溫室氣體減量之目標，促進產業升級與潔淨能源之開發，以營造永續發展的社會。」若為「鼓勵節約能源，提高能源使用效率」，則可賴以能源產品價格合理化的市場機制（包括調整關稅）；若為「國家溫室氣體減量」，則有「溫室氣體減量法草案」蓄勢待發，更有空污費行之多年；倘為「促進產業升級與潔淨能源之開發」，亦有「再生能源發展條例」草案審議中。現階段，沒有任何理由足以說服開徵能源稅可以比上述各項政策法案發揮更大的效果。

開徵能源稅勢必對總體經濟及產業競爭力造成衝擊，尤其是我國能源供

需結構、能源產品市場結構、乃至於產業結構，均不同於其他歐美先進國家，能源密集度及碳密集度也居高不下，故其經濟衝擊不容輕忽。根據陳明真委員所提稅率，逐步實施能源稅十年之後，我國各種能源價格雖然仍將低於日、韓、港、星四國的平均值（汽油每公升低 9.79 元，柴油低 4.79 元，燃料油低 3.75 元，工業用天然氣每立方公尺則仍比韓國低 5.49 元），但不足以確保我國產業的國際競爭力不致受到影響。

雖然主管機關擬秉持「稅收中立原則」，將增加的稅收淨額用以取代其他現行具有扭曲性的租稅（例如個人綜合所得稅、公司營利事業所得稅等），或用以減輕企業的成本負擔，冀能創造所謂的「雙紅利」，惟目前國內學者研究結果均一致顯示第二重紅利（亦即增加就業、或增加 GDP 成長率、或增加國民福祉的效果）並不容樂觀。

再者，國外的經驗大都顯示，環境稅對不同所得階層的福祉將產生累退效果，換言之，低所得階層者將因開徵能源稅而比高所得階層承擔更沈重的租稅負擔。此一關於能源稅的分配效果，國內迄未有相關研究成果可考，但可能後果與國外的一般情況或將無異，凡此亦足堪慮。

因此建議：

1. 釐清開徵能源稅的必要性與合理性。
2. 加速溫室氣體減量法草案及再生能源發展條例草案的立法。
3. 採取有效措施，促進能源價格（包括電價）的合理化。
4. 重視其他更具成本有效性的政策工具（例如開徵碳稅、調整能源進口關稅），並與能源稅進行比較利益的評估。

二、加強單位稅額訂定原則的理論與實務研究

目前提出的能源稅條例草案有多種版本，其稅基均以現存貨物稅之油氣類產品為主，逐年定額調高原有之貨物稅稅率。然而稅率之訂定缺乏明確的理論與科學基礎，故有變相加稅之譏。

在經續會的決議及能源稅條例草案中，雖然都主張稅率應「以含碳量與能源熱值為基礎，並輔以不同權重比例，將稅率予以公式化」，惟目前已提

出的稅率並不符合上開原則，因為各油氣產品之含碳量與能源熱值均屬固定，而稅率卻逐年調升（例如王塗發委員所擬之第二年稅率相對於第一年之漲幅介於 19~100%，因能源產品而異）。如果稅率隨時間經過而調整係為反映物價上漲，則物價上漲率何故如是？

關於稅率的訂定，也有專家指稱「真正反映溫室氣體排放外部成本之稅僅為在原來油品稅額之外追加之稅。」果如其然，令人難以理解的問題是：（1）所指之「外部成本」的內涵究係為何？是針對全球，抑或國內？凡此成本又有多少，與我國能源產品的消費量有何關聯？（2）所擬稅率與外部成本的關聯是立基於何種準則？（3）稅率又何故須以定額逐年成長？總之，在外部成本的意涵不清、額度不定的情況下，「反映外部成本」之說似乎過於冠冕堂皇而有悖事實。

一般而言，最適稅率時所應考慮的因素很多，從最基本的開徵目的及外部成本的特性，到現行租稅的結構及稅收的運用方式，都需酌予考量。遺憾的是，國內迄無相關研究成果可資支撐，即已草率提出稅率，其後果不免令人憂慮。不過，即因最適稅率的訂定困難，未來猶可經由嘗試錯誤的過程來調整稅率，而當務之急在於跨出第一步，因此大可不必因殫廢食。此一論調尚且務實，但政府在擬定政策之前，卻不能常以華而不實的理由為糖衣，而須以務實的態度做好政策的事前評估。因此建議：

1. 加強單位稅額訂定原則的理論與實務研究，確認訂定稅率的適當準則。
2. 推動各能源產品之生命週期的外部成本評估，包括與能源產品相關之空氣污染與溫室氣體排放所衍生的外部成本。

三、妥善規劃能源稅的運用方式

關於能源稅的運用方式，素為各界關注的重點。在經續會時已有初步描繪：「增加稅收應優先用於提高免稅額或降低個人綜合所得稅及營利事業所得稅，以維持租稅中立，減少企業對員工社會福利之負擔，創造雙紅利效果。其次為環境能源方面之相關研究發展支出，如節約能源、再生能源、

二氧化碳減量技術研究發展。再為公共建設，協助人力教育投資、產業發展及社會福利，照顧弱勢以減少失業率；將部分稅收分配地方政府，以助於地方發展。」陳明真委員及王塗發委員所提的草案、行政機關所規劃的版本、乃至於各界利益團體，亦各有主張。例如，部分專家認為，稅收運用應以對環境有益及能源保育為目的，故可考慮對綜合能源效率與研發投資（獎勵創新）的回饋運用，如對於家庭及商業界投資在「趨向零能源消耗」建築物的支持，或補助大眾運輸工具，提高能源利用效率並減少廢氣排放，達到能源稅開徵的目標。此外，亦有人建議將多徵收的稅收用於提高個人所得稅中的薪資所得特別扣除額，或補貼雇主負擔員工之社會安全費（如健保費、退休金提撥等），同時減輕低所得者的直接稅稅賦與雇主經營成本。

顯然，要規劃出一個足以創造所謂「雙紅利」或有利於國家整體利益的運用方式，確實不易。因此建議：

1. 經由客觀、透明的原則和程序，篩選出適當的稅收用途項目。
2. 應用適當的方法評估各類用途的效果，最後決策則應兼顧經濟效率、節能與減量效果、以及所得分配效果等原則。

四、重視能源稅相關政策工具之間的整合

國內與能源稅相關的稅費不少，包括：空氣污染防制費、土壤及地下水污染整治費、石油基金、及關稅。而政策整合與制度整合都是提升政府效能，增進執行效率的創新手段，因此能源稅倡議之初，亦有學者主張重視相關政策之間的整合問題。然而，此一整合問題，卻被部分人士誤解為「合併」問題，因此有人主張能源稅不宜與其他能源相關稅費合而為一，因為：

- (1) 性質不同：能源稅屬於「統收統支」的性質，而空污費、土污費及石油基金均屬專款專用的性質。
- (2) 避免影響現有稅費的立法旨意及收支。
- (3) 合併各稅費有實務上的困難，國際上也鮮有案例，而各稅費分別課徵反而可以減少逃漏情況的發生。

事實上，「合併」是屬於稅基選擇的問題，而「整合」則未必要改變現

有費基，也不一定涉及合併，其重點是：在現有基礎上，分析各相關租稅應有的稅率與調整方向，藉能降低租稅的超額負擔或無謂損失，減少重複課稅、或職能相互抵觸的現象，同時增進各項稅費應有的誘因效果。因此建議：

1. 重視與能源稅相關之各政策工具（包括直接管制）之間的整合研究，做為改財稅制度的參考。
2. 通盤檢討各稅費之減免、退費、或不完全執行（例如逃漏）的現象，並研擬改善策略。