

開徵城市稅？修財劃法！

陳國樑／政大財政系副教授

韓國瑜市長拋出了課徵城市稅的構想，試圖替債務累累的高雄開闢財源。根據《地方稅法通則》，各級地方政府確實可以開徵新稅（包括特別稅與臨時稅）、調高地方稅率或就現有國稅課徵附加稅。

然目前根據地稅通則所開徵之地方稅相當少見，僅有特別或臨時稅。課徵標的多為土石採取，花蓮與宜蘭有礦石開採特別稅，此外也有地方政府對營建剩餘土石方開徵特別稅；宜蘭之水資源特別稅則較為特殊，尚待財政部同意備查。拿高雄來說，105年起有「土石採取景觀維護特別稅」之徵收；根據統計，105及106年度實徵淨額分別為5,244萬及4,538萬元，各佔該年度市府課稅收入（413.59及424.19億元）之0.13%及0.11%。

就租稅客體的選擇來看，已開徵之特別或臨時稅，皆針對地方特有（location-specific）、不會移動的稅源，如土石及礦石。原因很清楚，一旦對於移動性稅源開徵特別稅，將造成課稅標的移轉至未開徵縣市，不僅僅失去稅收，該稅源所能夠帶來的經濟活動，例如就業與消費等，也隨之離開，結果雞飛蛋打兩頭空。韓市長的城市稅，若針對觀光客，可行的課徵標的，唯有可查驗身分的登記住宿。問題在於，造訪高雄過夜的觀光客，未必一定必須選擇有登記的住宿，如選擇不須登記之民宿或日租套房，則可輕易規避此一租稅，如此一來，豈不是在懲罰須登記住宿的高雄飯店業者？又，鄰近未開徵城市稅的縣市，例如台南或屏東，當然可以做為高雄旅遊的夜宿城市，輕易地吸引打算在高雄過夜的觀光客。

就租稅主體的選擇來看，已開徵之特別或臨時稅，納稅義務人皆為營利事業。原因不外乎不希望造成當地居民的額外負擔。韓市長的城市稅，如果成功針對觀光客開徵，將會是第一個以自然人為租稅主體的特別稅。高雄市民雖非觀光客，筆者擔憂的是，觀光客具有高度可移動性，高雄若沒有非得造訪的理由，城市稅開徵的結果，在台灣有其他景點得以選擇的情形下，無疑是將觀光客拱手讓給其他城市，這樣的情形會又以國際觀光客最為嚴重；人若散，財何以聚？如此一來，課稅的苦果，還是由高雄市民負擔，「租稅轉嫁」的道理就在這裡。

要替高雄開闢財源，筆者野人獻曝，建議應先修正《財政收支劃分法》。九合一選舉過後，由於地方首長多非屬執政黨，形成地方包圍中央的政治態勢。筆者藉此呼籲地方政府，如欲在財政分權的討論與中央博弈，這正是最佳的時間點；建議地方政府聯合薦請中央修正財劃法。民國88年，由於《地方制度法》重新公布，財劃法也配合修正；後續至今20年，地制法已有12次修正，期間包括98、99及103年3次大修，但財劃法卻紋風不動、延續舊有兩直轄市時代所規劃的

結構。

就財政分權的基本道理來看，各級政府收入與支出應相當。然民國 90 年至 106 年間，地方稅實徵淨額占總稅收平均僅有 16.59%，而地方政府支出淨額占各級政府支出淨額平均卻高達 37.94%；意味著地方必須高度仰賴中央統籌分配稅款與補助。地方稅收與其支出的差距，不能再被漠視。從租稅理論來看，所得稅與消費稅的課徵，所得產生地與消費所在地之地方政府，當然擁有課稅權。但依我國現行財政收支劃分，所得稅與營業稅皆為國稅，雖說中央須將部分稅收，或直接以統籌方式、或間接以補助方式「歸還」地方，但卻又往往以統籌分配稅款與補助款作為規範地方施政的籌碼，不難理解地方政府何以發出中央「搶錢」的不平之鳴。

總而論之，城市稅的倡議，筆者認為對於挹注城市財源幫助有限，有可能造成「人進不來、貨出不去」；先修早該修的財劃法，方為首要之務。最後，解決高雄債務，急不得也不須急，確實的將償債列入施政要項，訂定償債時間表執行。王安石〈上仁宗皇帝言事書〉有言：「自古治世，未嘗以不足為天下之公患也。患在治財無其道耳。」以此期許韓市長之道。