

以「海綿稅」解決中央與地方財政對立與矛盾
陳聽安、陳國樑／政大名譽教授、政大財政系副教授

欣見〈聯合報〉願景工作室專題討論中央與地方財政收支劃分問題；謹以專業的立場提供一點想法。

中央徵起之稅收為國稅，如有與地方共享者，根據現行《財政收支劃分法》，以「共分」與「統籌」兩方式為之。例如，遺產及贈與稅為共分性質之國稅，在直轄市徵起收入之 50% 給直轄市、在市及鄉（鎮、市）徵起收入之 80% 給該市及該鄉（鎮、市）；又如，國稅中，所得稅總收入 10%、營業稅收減除依法提撥統一發票給獎獎金後之 40% 和貨物稅總收入 10%，為中央統籌分配稅款財源。

國稅共分或統籌的做法存在許多問題。首先，劃分比例的決定武斷（ad hoc）、無論述根據。其次，共分稅部分，徵起稅收須與地方共享，中央欠缺完整誘因；對地方而言，既然分成財源來自國稅，與地方自身財政努力無關，因此毫無增進地方財政努力的效率可言。統籌稅部分，並非所有徵起稅收全進國庫統支，中央仍然沒有完整誘因；對地方而言，就分配公式觀之，地方可分得款項，與地方自身的財政努力或有些許關聯，但絕對難以達到效率的要求。長久以來，中央統籌分配稅款公式最為人詬病的正是一既要增進地方財政努力的「效率」，又企圖達到地方間分配的「公平」，結果是兩者盡失。此外，共分與統籌的作法也讓中央與地方在財政上始終存在著對立與矛盾。中央除強調所謂的「劫富濟貧」外，也有以統籌分配稅款作為籌碼，獎勵地方配合中央政策的情形；而地方除認為中央「搶錢」外，竟還以屬於地方自有財源的統籌分配稅款要脅地方，實在不該。

為解決上述國稅共分與統籌的問題，須跳脫舊有框架。在統籌稅部分，既然公平與效率、魚與熊掌二者不可得兼，建議縮減中央統籌分配稅款規模，僅求公平面之「均等」目的，將原中央統籌分配稅改為「平衡地方財政款」。在共分稅部分，取消現有分成作法，改以「海綿稅」（sponge tax）取而代之，鼓勵開徵地方稅，再以個人及企業所繳納之地方稅，在固定比率限制下，抵繳中央應納稅額；換言之，以地方所納之稅負，充作中央應納稅負之「稅額扣抵」（tax credits）。

舉例來說，現有國稅 100 元，以共分或統籌方式交付地方 50 元。「海綿稅」的作法，鼓勵地方自己徵稅，中央只須規定個人及企業所繳納之地方稅，可在不超過中央應納稅額半數之限額內，抵繳中央稅。如此一來，地方在不增加該地個人或企業總租稅負擔的情形下，自然會將其稅負定為中央之一半，而達到地方取得 50 元稅收、所餘 50 元稅收留給中央的實際分成結果。為何地方所自訂之稅負會剛好是中央的一半？若地方所自訂的稅負超過中央稅負的一半，由於多出的部分不得扣抵，將使該地個人或企業之總租稅負擔增加，超過 100 元；若地方所自訂

之租稅負擔不到中央稅負之一半，例如只有 25 元，則所餘之 75 元會全進了國庫，為中央取得，而該地個人或企業之總租稅負擔仍為 100 元，並未因地方少課而稅負較輕。

因此，若將國稅稅源視為一桶水，中央允諾地方之稅額扣抵，相當於給了地方一塊「海綿」，既然藉著這塊「海綿」所能吸納的水分全歸地方，地方不拿、白白不拿，之所以稱之為「海綿稅」，就是這個道理。

「海綿稅」除了可以在不增加個人或企業總租稅負擔下，達成中央與地方共享國稅的實效外，更重要的是，由於在限額內地方自行徵起之稅收全歸地方，有了完整的誘因，地方當然會很認真的課稅，符合效率的要求。最後，「海綿稅」除徹底翻轉地方徵稅誘因外，也完全改變了中央與地方的財政關係；原本共分及統籌下的對立與矛盾，變為中央與地方合力徵稅的合作關係。總統當選人蔡英文女士在接受平面媒體專訪時明確表示：《財政收支劃分法》的修法方向將是「中央放權，地方長大」；「海綿稅」是很好的具體作法。