

中央集錢集權 司法沒收地方自治

陳國樑／政大財政系教授

4 June, '23

地方自治為憲法所保障，地方政府有一定之自主權，與中央政府為共同協力之主體，共享國家權力行使。然舉凡政府一切運作，中央亦或地方，皆有賴財源因應，是以向來有「財政為庶政之母」之說。按此，目前台灣財政上所呈現的中央集權現象，違逆憲法地方自治的根本精神。

以 110 年度各地方政府自籌財源占歲出比率來說，六都平均為 52.88%，台南與高雄皆未過半（分別為 38.57% 與 46.35%）；十六縣市平均為 24.05%，扣掉新竹縣市，十四縣市平均，僅有 18%！當地方政府每支出 100 塊錢中，高達 82 塊錢非為其所能自籌，何來地方財政自主？既無地方財政自主，何來地方自治？

在《財政收支劃分法》將主要稅收劃歸國稅的情形下，面對地方財政窘困，財政部每每搬出《地方稅法通則》來遮羞，表示根據《通則》，地方政府可自行開徵地方稅。然根據《通則》，地方可開徵之地方稅，不論是特別稅課、臨時稅課或附加稅課，皆屬於「外加」(add-on)性質，一旦開徵，對於當地居民與事業，皆為租稅負擔之加重，在「實際選票」與「以腳投票」的雙重壓力下，開徵附加稅，稅收未必能有進帳，但絕對會是「政治自殺」的舉動。

唯一例外的是，若有屬於地方之「特有經濟租」(location-specific rents)，例如，地方特有之自然景觀或天然資源，以其等為租稅客體，則不須擔心租稅的開徵，會導致稅源的移轉。的確，《通則》從 91 年 12 月公布施行以來，地方政府所實際開徵附加稅的情形，泰半皆為土石採取或礦石開採之臨時稅或特別稅；對於地方政府一般性財源之助益，徒淪具文。

但既使地方政府絞盡腦汁，針對土石採取或礦石開採課稅，也未必可行。

花蓮縣從 98 年起，對於礦石開採訂定特別稅自治條例，每年分為上、下兩期徵收，稅額從一開始每公噸的 4 元，後調高至 5.2 元。原自治條例到期後，新法改以每公噸 10 元開徵。105 年，在民意代表提案下，廢止新法重新訂定，自該年下期起，將稅額提高到 70 元；106 至 110 的五年間，每年為縣庫挹注 9 至 13 億元稅收。考慮礦石開採對於花蓮環境的破壞，以及花蓮民眾人身與財產所造成的威脅，豈是區區稅收，足以慰藉。

但還是有業者，不能接受縣府礦石稅調漲，憤而提起行政救濟。歷時七年的纏訟，最高行政法院日前駁回縣府上訴，認定縣府於 105 至 108 年間、對該業者共七件

合計六億多元之課稅處分違法，判決花蓮縣府敗訴定讞。最高行政法院認為：花蓮縣府規避《通則》對於稅額提高，幅度不得超過原訂稅額 30% 的限制，屬恣意的立法行為，違反誠信原則。

最高行政法院的見解，未念及並沒有任何法律，對於「國稅」之課徵，設有提高稅率（額）幅度的限制，唯獨《通則》，對於「地方稅」提高稅率（額），訂有 30% 的調整上限。如考量稅捐之稽徵，係加諸於人民之財產負擔，在立法賦予課稅權同時，須配套予以一定節制，則應同時規範國稅與地方稅，不應僅針對地方稅。

何以 104 年「財政健全方案」之實施，屬國稅之所得稅，可以增設 45% 稅率級距不受限制，而花蓮縣府卻因一開始將稅額訂於每公噸 4 元，一旦增加的幅度超過 1.2 元，則屬違法？按最高行政法院見解，倘若肇始稅額訂於每公噸 400 元，調高至 120 元，則毫無違法之虞。

是以按初期條件，「調高超過 1.2 元，違法」、「調高不超過 120 元，合法」，司法如何自圓其說？「司法像月亮，初一十五不一樣」之說，差矣！月亮之陰晴圓缺，尚為大氣與天文物理法則支配，司法之反覆矛盾，則玄玄然、莫名不可測。最高行政法院泥於《通則》法條文字，從嚴解釋地方稅提高稅額之限制，「沒收」地方財政財源，背離憲法對於地方政府自治權利的保障。

依「巨靈論」(Leviathan Theory of Government)，政府是搜刮人民、極大化收入的實體，財政分權與地方財政自主，正是避免政府剝削人民、傷害經濟之必要條件。在長久財政中央集權下，而今司法跟進、限縮地方財政自主，台灣經濟的未來，終將為巨靈所吞噬。