

早該登場的登島稅

陳國樑／政大財政系教授

在新冠病毒的肆虐下，部分國外旅遊的需求轉而為國內旅遊所取代，所謂「報復性」消費，使得許多國內景點人滿為患；其中尤以澎湖為甚，據統計，7月赴澎湖人數逾 28 萬人，相較去年同期成長 37.1%。澎湖縣府研議以「旅遊稅」或「登島費」方式推動總量管制，預計將於 2021 年提出具體方案、2022 年上路。就財政學理而論，澎湖開徵旅遊稅或登島費的正當性無虞、是地方財政進步的思維，應予鼓勵。

我國中央地方財政分權的現況是：各地方財政困窘、地方財政自主已瀕臨全面崩解。地方政府歲入主要來自中央財源（補助款與統籌分配稅款）與自籌財源。以前者占地方政府歲出比重作為地方政府財政之「依賴比率」，根據地方財政資料庫 107 年度決算資料，一般縣市（不含離島）之依賴比率平均為 76.5%；直轄市的情形雖然較佳，但也高達 43.51%。在地方政府財政如此受制於中央的情形下，會出現地方父母官「攔轎」、渴望「佛光普照」等情境，並不難理解。

根據該資料庫，107 年度澎湖縣補助收入占歲出比率為 69.39%、統籌稅款占歲出比率為 25.9%，兩者合計之依賴比率高達 95.29%！換言之，每 100 元澎湖縣府支出，來自中央財源高達 95 元，幾無任何地方財政自主可言。面對如此窘困的縣府財政，旅遊稅或登島費的開徵，是善盡地方財政努力。

在形式上，課稅與規費皆具強制性、也都能為地方政府帶來財政收入；唯規費強調個人支付費用與其所獲取利益（或所造成的外加成本）兩者間之明確對價，費率的決定與調整，必須經過複雜的計算。因此，澎湖縣府研議中的總量管制措施，宜以概略對價之「觀光稅」為之。

就效率面，澎湖獨有的自然與人文景觀，屬於地方「特有經濟租」（location-specific rents），不須擔心因租稅的開徵而導致稅源的移轉。又，稅制設計應避免扭曲個人決策，應認真評估觀光稅是否造成遊客打消澎湖旅遊之意願。然在觀光「旺季」，由於需求大於供給，租稅開徵的效果是過濾不願支付稅後旅遊價格上升的遊客；在觀光「淡季」，或可透過降稅吸引需求價格彈性較大的遊客。按此，經由「差別課稅」的設計而使遊客「自我選擇」，或有助於調節觀光季節性的需求差異。此外，對於屬休閒活動的觀光旅遊課稅，也有助於改善無法直接對於休閒課稅所造成的資源配置扭曲。

就公平面，觀光旅遊並非日常生活絕對不可或缺，課徵觀光稅，未必有害整體分配公平。最後就行政管理，澎湖各島與台灣本島隔離，觀光稅可採定額、隨搭乘

之交通工具或住宿而附加課徵，稽徵與順從成本都不至於過高。

依據《地方稅法通則》，地方本得視自治財政需要開徵稅賦。歷年至今，鄉鎮市公所有「建築工地臨時稅」的開徵；直轄市、縣市政府則有「土石及礦石採取特別稅」與「營建剩餘土石方特別稅」的開徵。然而以上項目，縱有租稅之名、性質更接近規費。

唯一例外的是，舊臺中縣政府曾於 98 與 99 年度對轄內舞廳、酒家及資訊休閒業等行業，開徵「特殊消費特別稅」；法源後雖因臺中縣市合併升格廢止，但兩年度分別取得 1,332 與 1,811 萬之稅收，顯示地方政府確有自主開闢財源的能力。

南投縣於去年通過《鹿谷鄉人文交通觀光環境生態資源維護協力臨時稅自治條例》，擬於鹿谷開徵觀光稅，唯後因未能通過財政部的「備查」而不了了之。看來澎湖觀光稅的開徵，中央主管機關的心態纔是關鍵。