

地價稅淪祭品 財政自主與財政紀律雙殺
陳聽安、陳國樑／政大名譽教授、政大財政系副教授

中央與地方財政分權為民主政治進步所不可或缺；地方財政建全與自主則為財政分權的成敗關鍵。台中市調減公告地價，一旦連動其他直轄市或縣市跟進，地價稅恐將成為新一波地方政府惡性租稅競爭的祭品；財政分權的全面崩壞，後果不堪設想。

國與國間的租稅競爭最為各方關注，各國更相以降低資本稅負為手段，目的在於吸引容易流動的資本；然在租稅競爭下，往往不見目的達成，卻須面對原有稅基侵蝕、稅率向下探底（**race to the bottom**）與免稅天堂興竄等惡果。

將場景移轉至一國境內，為吸引投資、促進地方經濟發展，地方政府同樣也能以降低地方稅負的方式，遂行租稅競爭。更有甚者，緊鄰的地方政府間，一旦其一降稅，其他地方政府如何抗拒「必須跟進」的政治經濟漣漪？因此，民意與選票的催化下，租稅競爭儼如火上澆油般地加料，益發無法收拾。

許多人納悶的是，我國地價稅與房屋稅等地方稅制度，稅基與稅率皆由中央以法律定之，地方政府間如何操作降稅，進行租稅競爭？

須知，在從價課稅（**ad valorem taxes**）下，租稅負擔等於稅基之評定價值乘上稅率；根據我國稅法現行結構，雖然稅基與稅率由中央主管母法所明定，但稅基之評定價值（地價稅之公告地價與房屋稅之房屋現值）乃由地方依法自主自行估定。因此，只要降低課徵標的之評定價值，即可達成與降低稅率同樣的效果。台北市調減全國單一且自住房屋之房屋現值（房屋課稅評定價值）50%、實際效果等同稅率5折；台中市調減公告地價（土地課稅評定價值）20%、實際效果等同稅率8折。

根據決算審定數，2018年六都之自籌財源（歲入減除補助及協助收入與中央統籌分配稅款）占歲出比率平均為53.53%、縣市政府平均則僅有25.77%；在地方財政自主已是如此不勘下，復將有限的地方稅收入用作租稅競爭的籌碼，財政分權的全面瓦解怎是危言聳聽。

先前我們多次投書建請中央正視地方間已經如火如荼進行中的房屋稅租稅競爭亂象，也不只一次發出恐殃及其他地方稅收的預警；今地價稅還是淪為地方租稅競爭的工具，情何以堪。面對如此態勢，財政部長總算於日前表示，若地方政府因減稅造成財政困難，中央將搬出「棍子」來，減少其等可獲配的統籌分配稅款與一般補助款。

然而，減少地方政府可獲配的統籌分配稅款，除違反《財政收支劃分法》應本透明化及公式化的分配原則外，由於統籌稅款本為地方政府課稅收入，中央強取地方自有財源，無理而失格。

另一方面，由於《地方制度法》有「各級地方政府有依法得徵收之財源而不徵收時，其上級政府得酌減其補助款」之規定，因此以縮減一般補助款為箝制、維持地方財政紀律，或有若干正當性。但若租稅競爭已全面開展，在財政貧瘠地方獲得較多補助的現況下，中央削減各地方補助，最有可能的後果是貧者愈貧、加重財政貧瘠地區居民的苦難。

解決問題之道何在？在大選落幕、新的民意如此昭然地揭示下，自當大破大立推動延宕已久的《財政收支劃分法》修法；此外，亦必須一併提出「棒子」與「胡蘿蔔」共用的《財政紀律法》配套修正。