



國立臺灣大學社會科學院公共事務研究所

碩士論文

Graduate Institute of Public Affairs

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

地方稅法通則實踐案例分析：以花蓮縣為例

The Implementation of The Act Governing Local Tax

Regulations: A Case Study of Hualien County

陳博揚

Bo-Yang Chen

指導教授：趙永茂 博士

Advisor: Yung-Mao Chao, Ph.D.

中華民國 108 年 10 月

October, 2019

國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

地方稅法通則實踐案例分析：以花蓮縣為例
The Implementation of The Act Governing Local
Tax Regulations: A Case Study of Hualien County

本論文係陳博揚君（學號：R04343018）在國立臺灣大學公共事務研究所完成之碩士學位論文，於民國 108 年 10 月 8 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

趙永茂

（簽名）

（指導教授）

方凱弘

張文

謝 辭

感謝父母親默默支持與趙永茂老師悉心指導，就花蓮縣地方稅法通則之實踐情形，總算有相當的研究成果，望能作為學界與實務界之參照。而今識盡寫論文滋味，欲說還休，欲說還休。





論文題目：地方稅法通則實踐分析：以花蓮縣為例

論文頁數：339

所組別：公共事務研究所（學號：R04343018）

研究生：陳博揚 指導教授：趙永茂

關鍵字：地方稅法通則、地方財政、地方財政自主、稅課收入、地方稅

論文提要內容：

地方稅法通則於民國 91 年施行以來，對整體地方財政助益相當有限，但花蓮縣自 105 年提高特別稅提高後，稅收大幅增加，財政情況獲得改善，是成效最顯著之案例。本文以花蓮縣為例，探討地方稅法通則施行情形，望能作為學界與實務界之參考。本文有以下主要研究發現：

- 一、花蓮縣成功加稅因素有三：地方首長勇於運用行政手段消彌反對加稅之聲浪，府會關係運作良好，以及相關產業為少數且毫無遷移可能。
- 二、兩項特別稅提高稅率後，成本效益巨大，大幅改善花蓮縣政府財政狀況，同時引進集中支付制度，落實量入為出之預算籌編，達到預算平衡。增加之稅收優先爭取中央計畫補助款，歲出規模大幅增加。
- 三、稅課施行影響方面，由於市場結構限制，土石稅主要由疏濬主管機關承擔；礦石稅則由採礦業者承擔。
- 四、未來開徵新稅或提高稅率不易，首先財政改善弱化了動機；其次是府會關係因選舉換屆，難謂如過去穩定；第三則是預期開徵新稅成本效益不高。

Abstract

The Implementation of The Act Governing Local Tax Regulations:

A Case Study of Hualien County

by

BO-YANG CHEN

October 2019

ADVISOR: YUNG-MAO CHAO, Ph.D.

DEPARTMENT: GRADUATE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

DEGREE: MASTER OF PUBLIC MANAGEMENT

KEY WORD: The Act Governing Local Tax Regulations, Local Finance, Local fiscal autonomy, Tax Revenue, Local Taxation

Since the Act Governing Local Tax Regulations was implemented in 2002, the overall financial benefit to local government has been quite limited. However, Hualien County becomes the most remarkable case by raising the tax rate of special county taxes in 2016, thereby significantly increasing the tax revenue and improving the financial situation.

This thesis conducts a case study of the implementation of the Act Governing Local Tax Regulations in Hualien County. This research first finds that three factors account for the success of raising the tax rate in Hualien County. One is the leadership of the magistrate, who exercised administrative measures to dissipate the opposition to the tax increase. Another important factor is a smooth working relationship between the executive and the legislature. The other reason is that related industries are minorities, and they are unlikely to relocate.

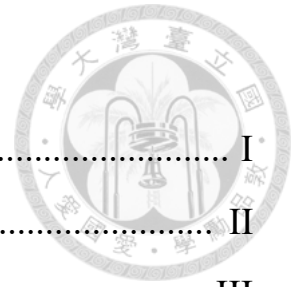
Second, this study reveals that the reforms were conducive to the fiscal situation of Hualien County. The cost-effectiveness was improved profoundly after the tax rate of two special county taxes were raised. At the same time, the treasury single account system, which follows the principle of keeping the expenditure within the limits of revenues, was introduced. By doing so, the government achieved a balanced budget.

Third, regarding the impact of the taxation, this thesis finds that due to the restrictions on the market structure, the dredging agency mainly bears the quarrying special tax burden, and the mining industry bears the ore mining special tax burden.

Fourth, the finding suggests that it is difficult to introduce new taxes or raise tax rates in the future. There are three reasons for this conclusion. One is that the fiscal improvement has weakened the motives. Another is that, due to the change of government, the relationship between the Hualien government and the county council may not be as stable as it was before. The last reason is that other possible new tax items are expected to be less cost-effective compared to the status quo.

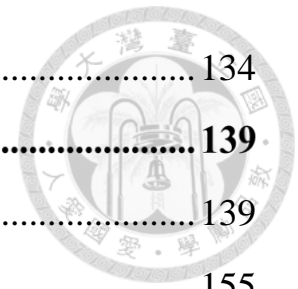


目 錄



口試委員會審定書.....	I
謝辭.....	II
中文摘要.....	III
英文摘要.....	IV
第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景與問題意識	1
第二節 研究目的.....	6
第三節 研究流程.....	7
第二章 地方財政自主與財政制度.....	9
第一節 地方財政自主之意涵	9
第二節 我國地方財政體制	11
第三節 地方財政問題探討	25
第三章 地方稅法通則文獻回顧.....	38
第一節 地方稅理論探討.....	38
第二節 地方稅法通則沿革與主要內容	41
第三節 地方稅法通則施行概況	45
第四節 地方稅法通則實踐文獻綜述	63
第四章 花蓮縣個案檢視.....	83
第一節 花蓮縣財政情況分析	84
第二節 花蓮縣地方稅實踐情形	95
第五章 研究設計.....	129
第一節 研究範圍與研究問題	129
第二節 研究方法.....	130
第三節 訪談名單.....	132

第四節 訪談大綱.....	134
第六章 訪談結果分析.....	139
第一節 兩項特別稅加稅之推動過程	139
第二節 加稅對稽徵業務及相關產業之影響	155
第三節 稅收對財政之助益以及分配與運用	173
第四節 實行相關問題及未來可能發展	188
第五節 附帶討論.....	198
第七章 結論與建議.....	203
第一節 研究發現.....	204
第二節 政策建議.....	211
第三節 研究貢獻與研究限制	215
參考文獻.....	218
附錄一 地方稅法通則.....	228
附錄二 花蓮縣土石採取景觀維護特別稅自治條例.....	230
附錄三 花蓮縣礦石開採特別稅自治條例.....	232
附錄四 花蓮縣土石採取景觀維護特別稅補助鄉（鎮、市）分配辦法	233
附錄五 花蓮縣礦石開採特別稅補助鄉鎮市分配辦法	234
附錄六 問卷範例.....	235
附錄七 訪談紀錄.....	236



圖目次



圖 1-1 研究流程圖.....	8
圖 2-1 107 年度各直轄市與縣市財政自主指標	11
圖 2-2 107 年度直轄市與縣市賦稅依存度	17
圖 2-3 我國府際財政移轉制度	18
圖 2-4 107 年度直轄市及縣市補助及協助收入依存度情形	24
圖 2-5 97 年度-107 年度地方政府歲入歲出趨勢圖.....	27
圖 3-1 地方稅法通則歷年實徵數趨勢圖	59
圖 4-1 花蓮縣 96 年至 108 年歲入及歲出趨勢圖	85
圖 4-2 花蓮縣 96 年至 107 年收支餘絀趨勢圖	86
圖 4-3 花蓮縣歷年特別稅實徵數趨勢圖	113
圖 4-4 花蓮縣特別稅歷年實徵數占比趨勢圖	114
圖 4-5 花蓮縣 96 年至 107 年砂石生產量	118
圖 4-6 東砂西運海運量及臺北港與基隆港砂石進口量趨勢圖	119
圖 4-7 102 年至 108 年 5 月砂石價格量趨勢圖	120
圖 4-8 花蓮縣歷年大理石與蛇紋石產量趨勢圖	124
圖 4-9 大理石歷年開採管制量與生產量	125
圖 4-10 台泥與亞泥歷年水泥產量圖	126
圖 6-1 98 年至 107 年花蓮縣大理石產量趨勢圖	148
圖 6-2 105 年至 108 年 6 月燃煤進口價格趨勢圖	169
圖 6-3 亞泥花蓮廠歷年繳納礦石開採稅額度	170
圖 6-4 花蓮縣 98 年至 108 年債務付息支出趨勢圖	174

表目次



表 1-1 我國近年中央及地方歲入淨額與歲出淨額比例表	1
表 1-2 地方稅法通則實際課徵稅課列表	4
表 2-1 稅源劃分方式以及我國稅例表	14
表 2-2 各級政府稅收分成比例表	15
表 2-3 我國近年中央及縣市政府稅課收入比重表	16
表 2-4 107 年中央統籌分配稅款分配表	19
表 2-5 107 年度中央對地方補助款編列情形表	22
表 2-6 我國 97 年至 107 年中央及地方歲入歲出情形	26
表 2-7 106 年度直轄市與縣市人事費用表	29
表 3-1 地方稅法通則稅課列表	42
表 3-2 開徵未成功地方稅列表	46
表 3-3 地方稅法通則實際課徵稅課列表	48
表 3-4 桃園市兩項特別稅歷年實徵情形	50
表 3-5 苗栗縣兩項特別稅歷年實徵情形	51
表 3-6 花蓮縣兩項特別稅歷年實徵情形	52
表 3-7 南投縣土石採取稅歷年實徵情形	53
表 3-8 宜蘭縣兩項特別稅歷年實徵情形	54
表 3-9 屏東、高雄、雲林、臺東與嘉義土石採取稅歷年實徵數	55
表 3-10 前臺中縣歷年特殊消費稅收入情形表	56
表 3-11 土城市、鶯歌鎮及淡水鎮歷年建築工地稅收入情形表	57
表 3-12 彰化縣員林市歷年建築工地稅收入情形表	58
表 3-13 嘉義縣太保市歷年建築工地稅收入情形表	59
表 3-14 各地方政府歷年地方稅占歲入比例表	61
表 4-1 花蓮縣 96 年至 108 年歲入歲出規模表	85

表 4-2 102 年至 106 年花蓮縣歲入來源別統計表	87
表 4-3 花蓮縣 102 年度至 108 年度歲入來源別占比列表	87
表 4-4 花蓮縣歷年稅課收入情形表	88
表 4-5 花蓮縣歷年稅課收入占比列表	89
表 4-6 花蓮縣 102 年度至 108 年度歲出政事別表	90
表 4-7 花蓮縣 102 年度至 108 年度歲出政事別占歲出比例表	90
表 4-8 花蓮縣 105 年與 107 年度歲出政事別比較表	91
表 4-9 表 97 年至 108 年花蓮縣、直轄市與縣市財政自主指標列表	92
表 4-10 花蓮縣歷年公共債務未償餘額概況表	94
表 4-11 花蓮縣土石採取稅立法過程時間表	98
表 4-12 花蓮縣礦石開採稅立法過程時間表	101
表 4-13 花蓮縣土石採取稅分配比例表	108
表 4-14 花蓮縣礦石開採稅分配比例表	109
表 4-15 花蓮縣歷年特別稅每公噸分配稅率表	110
表 4-16 花蓮縣歷年特別稅分配鄉鎮市額度	111
表 4-17 107 年特別稅實徵數分配明細表	112
表 4-18 花蓮縣兩項特別稅歷年實徵情形	113
表 4-19 花蓮縣特別稅歷年稅率變化表	115
表 4-20 108 年各縣市土石稅與礦石稅稅率表	116
表 4-21 花蓮縣特別稅歷年實徵案件數	117
表 4-22 花蓮縣公共造產基金 104 年至 107 年收支情形	120
表 4-23 花蓮縣 95 年至 107 年開工礦區與採礦面積表	122
表 4-24 花蓮縣歷年主要礦產產量表	123
表 5-1 本文深度訪談名單	134
表 6-1 花蓮縣內大理石礦場 98 年-107 年產量表	147



表 6-2 107 年亞泥花蓮廠繳納稅費列表	150
表 6-3 105 年至 107 年花蓮縣地方稅稽徵每千元成本列表	156
表 6-4 花蓮溪與萬里溪匯流處近年疏濬土石標售情形表	161
表 6-5 本文受訪者對稅收運用意見彙整表	188
表 6-6 亞泥花蓮廠 107 年回饋周遭部落情形	193



第一章 緒論



第一節 研究背景與問題意識

地方財政的健全係地方自治的重要基礎，蓋「財政係庶政之母」，地方政府財源充足與否，高度影響地方政策的推行，若缺乏足夠的財源，再好的政策都無法推行（薄慶久，1997：437）。而地方財政若缺乏自主性，高度依賴中央補助款施政，或能緩解地方財政的困窘，卻可能備受中央掣肘，而阻礙地方自治的落實。是以地方財政健全與否，繫於地方財政是否達到自主。

然而，我國地方財政體制偏向中央集權，地方自始分得之稅收較少，存在財政上垂直不均問題。以中央與地方歲入淨額與歲出淨額之分佈為例（如表 1-1 所示），中央占歲入淨額占比達 70%以上，地方僅占 30%而已；在歲出方面，中央僅占 60%，地方則達到 40%，地方須仰賴中央補助維持運作。¹

表 1-1 我國近年中央及地方歲入淨額與歲出淨額比例表²


年度	歲入占比		歲出占比	
	中央	地方	中央	地方
103 年	70.03%	29.97%	59.60%	40.40%
104 年	71.33%	28.67%	61.13%	38.87%
105 年	71.07%	28.93%	60.73%	39.27%
106 年	70.75%	29.25%	60.90%	39.10%
107 年	71.32%	28.68%	59.60%	40.40%
108 年	71.42%	28.58%	58.70%	41.30%

資料來源：財政部 107 年財政統計年報

地方財政亦有水平不均之問題，即因地方間發展差異，致自有財源有先天差異。如直轄市往往人口數較多、都市化發展程度較高，自有財源遠較縣市來得豐裕，縣市卻高度依賴中央補助方能運作。財政水平不均問題並未通過財政移轉制度（統籌

¹ 歲入淨額不包括債務之舉借、移用以前年度歲計騰餘；歲出淨額不包括債務之償還。

² 本表所謂地方政府，係直轄市政府、縣市政府以及鄉鎮市區公所之加總。108 年度為預算數，其餘為決算數。108 年為預算數，其餘為決算數。



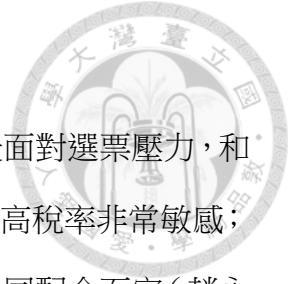
分配稅款及補助款)有效平衡,反而因為縣市高度依賴中央補助款,致財政上缺乏自主性,備受中央掣肘(蔡吉源,2001:20)。此外,我國憲政上長年以來未落實地方政府租稅自主權,致缺乏法源依據自力徵稅開拓財源而自有財源偏低,財政上高度依賴中央、地方財政自主性低落。

民國 80 年代民主化及經濟成長放緩之後,民選首長及民意代表在選舉考量下為討好選民,提出減稅措施及更多的公共服務,在此歲入成長有限、支出大幅增加的情況下,無論中央或地方均須舉債方能度日,尤其許多地方政府面臨財政困境,須仰賴中央補助彌補財政基本需求,嚴重影響地方自治功能之運作。為開闢財源,甚至有地方首長在缺乏法源依據的情況下逕行徵稅,導致官司纏身,此即著名的鎮長稅事件,反映了在財務困難下地方政府財政之需求孔急。在此情況下,地方財政已失健全性和永續發展性,形成以債養債之惡質財政狀況,債臺高築下地方財政瀕臨破產(吳淑姿,2003:5)。³

民主化與經濟發展成熟以前,地方政府猶能通過中央補助度日,但民主化之後支出增加,中央財政亦自顧不暇,致地方能爭取的中央補助更為有限,不得不舉債度日。因此,民國 91 年立法院三讀通過地方稅法通則,賦予地方自行開徵稅課之權源,補足地方長年來欠缺的租稅自主權,冀望地方藉此開徵地方稅以籌措財源,改善地方財政之困境,減少對中央的依賴,增加地方財政自主。

改進地方財政困境的根本,或在於改進高度中央集權的財政劃分體制。但囿於政治現實,中央方面不願對地方放權,歷年討論財政收支劃分法的修法,或中央統籌分配稅款的分配方式時,均導致中央與地方間嚴重對立而無疾而終。如財政收支劃分法,自 88 年修法後迄今十餘年,未嘗成功修正。故在既有體制下,地方稅法通則或為地方政府改進財政困境之道。依據地方稅法通則,各級地方政府,包括直轄市、縣市及鄉鎮市,均得自行啟動立法程序,經地方議會審查,並報經中央主管

³ 民國 79 年廖學廣於前臺北縣汐止鎮任職鎮長時,以回饋地方建設基金為由,僅依自治法規、地方行政規則向投資建商徵收捐款,金額數萬到數百萬不等,通稱「鎮長稅」,致其日後被法院以「違法徵收罪」判處 2 年有期徒刑定讞。此事件且引起其他地方政府仿效的風氣,顯示許多地方政府財政困難。



機關備查後，即得開徵特定地方稅，充實地方財源。

地方稅法通則立法之際，學界多認為在地方首長及民意代表面對選票壓力，和各地方差異性不大的狀況下，地方首長及民意代表都對加稅及提高稅率非常敏感；地方稅法通則的有效實施，仍有賴於地方行政首長及民意機關共同配合而定（趙永茂，1998）。亦即，地方政府縱然獲得徵稅權源，地方首長在選舉考量下會討好選民而不會開徵稅課；縱然開徵，也會盡量避免影響選民，以免影響選舉連任機會。因此學界對地方稅法通則改善地方財政之成效，持保留態度。

地方稅法通則通過後，地方政府紛紛提案以開闢財源，但因政治上阻力、中央的反對等因素而失敗告終。如前桃園縣特殊消費特別稅、臺東縣綠島鄉生態維護臨時稅，以及金門縣環境維護臨時稅等，要非未經地方議會通過，就是中央認為損及國家整體利益等原因而不予備查，未能成功開徵。但也有地方議會通過、中央准予備查後因民意反對而無法開徵者，如前桃園縣體育發展臨時稅，原欲向高爾夫球場按擊球人數每人 50 元計徵，但因民意反對作罷，令該自治條例形同具文，顯示地方政府開徵稅課將面臨不小的政治阻力。

儘管如此，地方稅法通則實施迄今十餘年來已有一定成果，共 22 項地方稅分別由 18 個地方政府開徵且實際帶來收入。如下表 1-2 所示，稅種有營建剩餘土石方稅、土石採取稅、礦石開採稅、特殊消費稅以及建築工地稅 5 種。其中，最廣為地方開徵者為土石採取稅，有桃園市、南投縣、高雄市、花蓮縣、苗栗縣及嘉義縣等 10 個地方自治團體進行開徵。營建剩餘土石方稅分別由桃園市、苗栗縣等 3 個縣市開徵；礦石開採稅由宜蘭縣及花蓮縣開徵；特殊消費稅，僅有前臺中縣成功開徵；建築工地稅一律由鄉鎮市層級以臨時稅課開徵，有前臺北縣土城市、淡水鎮、五股鄉、鶯歌鎮等 6 個鄉鎮市成功徵得稅收。

表 1-2 地方稅法通則實際課徵稅課列表⁴

地方政府	開徵稅課	課徵年度	實徵數累計至 107 年
桃園市	營建剩餘土石方特別稅、 土石採取景觀維護臨時稅	94 年-112 年	6 億 7567 萬
南投縣	土石採取景觀維護特別稅	97 年-109 年	21 億 1085 萬
雲林縣	土石採取景觀維護特別稅	105 年-112 年	4669 萬
高雄市	土石採取景觀維護特別稅	105 年-112 年	1 億 4755 萬
宜蘭縣	營建剩餘土石方特別稅、礦 石開採特別稅	100 年-112 年	3 億 1558 萬
花蓮縣	土石採取景觀維護特別稅、 礦石開採特別稅	96 年-109 年	35 億 4680 萬
苗栗縣	營建剩餘土石方特別稅、 土石採取景觀維護特別稅	94 年-111 年	5612 萬
嘉義縣	土石採取景觀維護特別稅	106 年-109 年	620 萬
屏東縣	土石採取景觀維護特別稅	105 年-112 年	10 億 5632 萬
臺東縣	土石採取景觀維護特別稅	105 年-112 年	4485 萬
前臺中縣	特殊消費特別稅	98 年-99 年	3144 萬
前高雄縣	土石採取景觀維護特別稅	95 年-98 年	5958 萬
嘉義縣太保市	建築工地臨時稅	105 年-109 年	2184 萬
臺北縣土城市	建築工地臨時稅	94 年-99 年	1 億 1597 萬
臺北縣鶯歌鎮	建築工地臨時稅	97 年-99 年	6415 萬
臺北縣淡水鎮	建築工地臨時稅	97 年-99 年	2 億 3681 萬
臺北縣五股鄉	建築工地臨時稅	97 年-99 年	1265 萬
彰化縣員林市	建築工地臨時稅	101 年-105 年	6525 萬

資料來源：本文自行整理。

若與年度歲入加以對照，絕大多數的收入僅是杯水車薪。以最早開徵的桃園市（桃園縣改制前即開徵）為例，其 93 年起開徵各項臨時稅，累計至 107 年實徵數僅達 6.7 億，相對於其年度動輒 500 至 600 億元的歲入規模，挹注財政的效果相當微渺，僅具象徵意涵；而屏東縣土石採取稅累計達 10.5 億元，平均每年有 3 億元，但其年度歲入規模約 300 至 350 億，占歲入不到 1%。南投縣土石採取特別稅累計達到 21.1 億，平均每年約有 1.9 億，但其年度歲入規模約為 190 億到 240 億，地

⁴ 部分地方政府之地方稅並非同年開徵，如花蓮土石稅與礦石稅即分別於 96 年與 98 年起徵，本表僅顯示開徵與否之起迄年度。此外，臺灣縣五股鄉方面僅查得 97 年-98 年之實徵數資料（張育哲，2010：5），具體總共徵得若干待查。



方稅收入占年度歲入比例亦不到 1%，效果有限。其他縣市如苗栗縣、宜蘭縣等，自不待言。亦有實證研究對縣市層級地方政府回歸分析，指出 92 年至 99 年開徵地方稅對於地方政府增進自籌財源之成效不顯著，原因是特別稅課普遍帶來的收入金額不多（王肇蘭、鄭瑋涵，2017：71）。

雖然不乏開徵稅課成果斐然者，如前臺北縣淡水鎮建築工地臨時稅，98 年實徵數達 1.9 億元，占當年歲入總額的 10.23%，助益十分顯著。惟淡水鎮於 98 年第二次重行制定時，在代表會闖關失敗而告終。至於南投縣土石採取稅雖曾在 99 年度收入達 4.2 億元，是當時成效最為顯著者，惟此後未有成長態勢，每年收入平均不到 2 億元，無法作為豐沛之自主財源，對促進地方財政自主之效益有限。

整體來看，地方稅法通則對地方財政的助益並不顯著，增進地方財政自主的效益十分有限。顯示我國民主政治運行下，地方政府首長與民意代表為選舉考量，或不願對選民課稅而得罪選民，縱然成功開徵，其訂定稅率亦可能偏低，以免妨礙政治人物選舉連任之路。抑或成功開徵後，因各種因素無法維繫，無法作為長久穩定財源。

相較於此，花蓮縣於 105 年起大幅調漲土石採取稅以及礦石開採稅的稅率，稅收大幅增加。⁵107 年兩項特別稅實徵數達到 11.4 億元，占年度歲入的 5%，對長年舉債度日的花蓮縣來說，可謂為數不小的自主財政收入。花蓮縣係地方稅法通則實踐成果中最為豐碩者，不僅地方稅稅收冠於各縣市政府，更有成為長期且持續收入的可能性，有望改善花蓮縣長年缺乏自有財源的財政困境。

因此，花蓮縣地方稅調漲一事，表明地方稅法通則或有可能克服其實踐上的政治困難，達到緩解財政困境、增進地方財政自主之目的，對地方政府通過地方稅法通則尋求自主、長期穩定的財源而言，頗具研究與參考之價值。

對此，本文希冀探討花蓮縣兩項特別稅施行情形，包括在 105 年立法調漲之過程、實施之後是否遭遇困難、相關產業或市場對此反應為何、所得稅收如何分配

⁵ 105 年 4 月起土石採取特別稅稅率從每立方公尺 20 元調漲至每公噸 50 元，經換算相當於提高 5 倍；同年 7 月起礦石開採特別稅稅率從每公噸 10 元調漲至每公噸 70 元，漲幅為 7 倍。

與運用，以及是否達到其徵稅目的，如改善財政與促進環境保護等問題，作深入且有系統的研究。



第二節 研究目的

地方稅法通則的立法，標誌了地方自治發展的新里程碑，地方政府藉此獲得啟動立法程序開徵稅課之權源，落實「取之地方，用之地方」之精神、增進財政自主。惟如前述，在具有選舉制度的民主政治環境中，加稅素來是民選首長及民意代表所忌憚之事，為選舉的考量，當然會為了討好選民而不願對選民加稅，甚至以促進產業發展為名義，減稅以討好選民，然後增加政府陷入財政困境的風險，而這財政上的風險在地方政府層級，勢必損及地方自治的發展。

由於民主環境使然，地方政府欲開徵稅課固然有政治上的困難，且縱然克服重重困難成功開徵，稅率也勢必從影響人民最小的程度訂定，以免影響選舉，致使成功開徵的地方稅能夠帶來的收入相當有限。

花蓮縣雖然克服政治阻力，成功分別於 96 年開徵土石採取稅、98 年開徵礦石開採稅，但因稅率不高，開徵以來對財政之助益一直相當有限；直到 105 年將稅率大幅調漲後，稅收始對地方財政有顯著的增益。不論開徵稅課或是調漲稅率，均係對人民加稅，對於地方民選首長或民意代表而言，勢必面臨不小的政治阻力，因此花蓮縣究竟如何克服種種阻力成功實現加稅，值得探討。且學界素來認為，加稅往往對產業及相關市場有所影響，故大幅度加稅後實際影響為何，以及未來是否有持續開徵可能性，亦值得探討。

本文以花蓮縣作為地方稅法通則實踐之案例，希冀達成以下目的：

壹、探討花蓮縣兩項特別稅的施行過程，並嘗試歸納成功加稅的因素，以及縣政府方面應對的策略。

貳、探討兩項特別稅加稅後對相關產業、相關政府單位業務等的衝擊與影響。

參、探討兩項特別稅稅收對花蓮縣財政情況的影響，及其分配與運用。



肆、探討花蓮縣地方稅法通則未來的可能發展。

伍、綜前述探討之結果，提出相關建議，供中央政府修法時、其他地方政府規劃時之啟發，以及學界對地方稅法通則相關研究之參考。

本文將通過文獻分析、個案分析與深度訪談等方法（詳見第五章），嘗試釐清花蓮縣地方稅調漲之來龍去脈及其影響與問題，以提供其他地方政府開徵地方稅、中央推動相關立法與學界相關研究之參考。

第三節 研究流程

本文研究流程如下圖 1-1 所示。第一章為緒論，闡述本文之研究背景、研究目的，以及研究流程。

第二章為地方財政自主與財政制度，旨在闡明地方財政自主意涵、我國地方財政現行制度概況、地方財政困境之來由，以及相關文獻主要之建議。

第三章為地方稅法通則文獻回顧，除引介地方稅法通則沿革、主要內容以及施行概況外，歸納影響成敗之因素與各文獻對地方稅法通則施行之建議。

第四章為花蓮縣初步個案檢視，蒐羅相關文獻與資料，分析花蓮縣財政情形，並且初步探討花蓮縣兩項特別稅的實踐情況，包括花蓮縣兩項特別稅加稅立法過程、施行概況與相關影響，及應對策略等問題。

第五章為研究設計，以前揭四章之內容為基礎，闡明本文的研究方法與研究設計，主要包括訪談名單與訪談問題。

最後，針對訪談所得資料加以討論與分析，於第六章呈現具體研究所得之結果，嘗試解答相關研究問題，並據以提出研究結論以及政策建議。

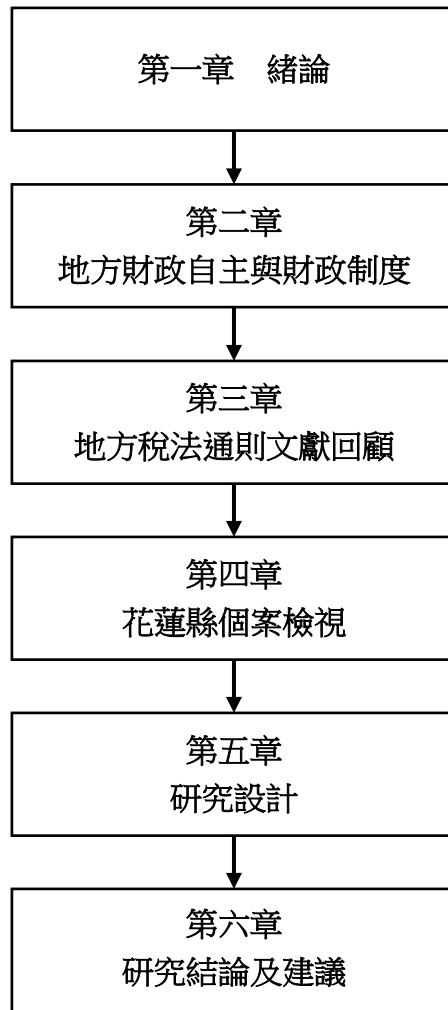


圖 1-1 研究流程圖

資料來源：作者自繪

第二章 地方財政自主與財政制度

地方財政是地方自治成功的基石，無健全的地方財政制度，地方自治的目標將無實現的可能（丘昌泰，2010：273）。若地方政府財政充足，卻大部分仰賴中央或是上級機關，其施政勢必備受掣肘而缺乏自主，這樣的地方財政並非真正的健全，對於地方自治的發展而言，助益有限。因此，地方財政自主與否，乃是地方財政健全的關鍵所在。

本章首先探討地方財政自主之意涵，並略引我國地方財政自主現況。接著，引介我國的中央地方財政體制概況，探討地方財政困境發生，以及學界提出面對地方財政困境的解方或建議，鋪陳我國地方財政之基本圖象。

第一節 地方財政自主之意涵

地方財政自主係指各地方政府轄區內居民依自治需要，可自由決定轄區內公共事務支出的範圍與規模，所需財源也由轄區內居民負擔；若財源主要仰賴上級政府的補助或舉債，則財政自主性可謂低落，反之財政自主性較高。若無足夠的地方財源，勢必不利於地方自治的落實與發展（許登芳，2001：162）。

地方財政自主性重要性在於，地方政府有效推動地方施政計畫的同時，藉由地方人民對自治建設責任感，避免浪費而提高行政效率（林思惟，1994：15）。地方政府若達到財政自主，則能夠達成因地制宜、建立財政自我負責精神，並通過地方間施政的競爭，提升行政效能（周臺龍，1993：135）。一方面能因地制宜使資源配置更有效率；另一方面使地方自治得以貫徹、民主精神得以落實（林玉婷，2011：16）。

地方財政自主應當符合兩項條件，一是具有自主課責性，即地方對其財政的自我負責精神；二是地方政府是否具備參與與決策之權限，若無此兩項條件，即便自有財源再多，反而使得地方政府腐敗（黃世鑫，2002；李長晏，2003）。地方自治



與地方財政的健全與自主實互為表裡，缺一不可，倘地方財政的自主係受到中央掣肘，則地方自治的發展勢必持續受限。

蘇彩足（2000：42）指出：完整的財政自主則包括「租稅自主權」和「支出自主權」。地方政府較關心爭取租稅自主權，較少關注支出自主權，是因為地方政府只要自主財源充裕，即可自由執行其支出計畫、排定政策先後順序。實務上只要不違背國家整體利益或其他地方政府及人民之利益，上級政府對於地方政府並無置喙餘地，從而租稅自主權比起支出自主權，更為務實與關鍵。衡量財政自主高低與否的主要方式有二，一是衡量地方政府「自有財源占地方政府總收入百分比」，即自有財源比例；二是衡量「租稅收入占全體政府租稅收入之比例」。

實務上，審計部將「自有財源」定義為歲入扣補助及協助之差；並另定義「自籌財源」，為自有財源再扣除中央統籌分配稅款而得。⁶將兩者以歲入為分母，各可求得「自有財源比率」與「自籌財源比率」，作為地方財政自主的參考指標。⁷其中，自籌財源是較為嚴格的財政自主指標，蓋統籌分配稅款係由部分稅收一定比例交由中央依法按一定比例重新分配給地方政府，係上級政府（即中央政府）所控制，性質上仍非自主性收入（林全，1999：366）。質言之，無論自有財源或自籌財源，均主要從兩方面著手，一是從積極面衡量地方政府是否從相對穩定的稅課收入方面開拓財源，而促進財政自主；二是消極面地衡量地方對中央的依賴的程度，因而均扣除補助協助收入以衡量財政自主性。

下圖 2-1 為 107 年度地方政府財政自主概況（按自籌財源比例排列）。從圖中可知，不論自籌財源或自有財源，直轄市財政自主程度普遍較縣市高，表明了人口數與都市化發展程度對地方財政有相當影響；縣市方面，如連江縣、臺東縣、澎湖縣及嘉義縣等，都市化程度發展均較低。惟縣市中金門縣、新竹縣市得躋入直轄市的行列，有其特殊發展背景，前者有獨有的金門酒廠；後者乃新竹科學園區多年來產業的聚集使然。由此可知，地方財政健全與否亦與一地的產業結構有所關聯。此

⁶ 自籌財源 = 自有財源 - 中央統籌分配稅款；自有財源 = 歲入 - 補助及協助收入。

⁷ 相對於審計部，財政部係以年度歲出為分母計算。



外，財政自主良善的地方多數位於臺灣北部，此亦顯示我國地方發展的南北差距。

總地來看，縣市財政自主性普遍偏低是不爭的事實。

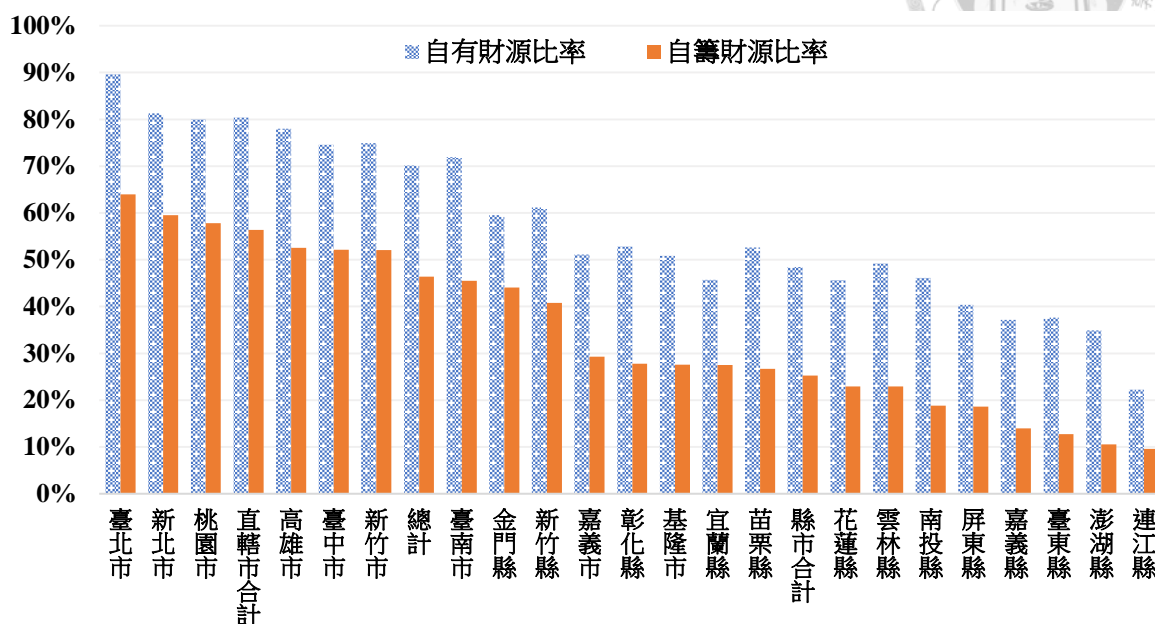


圖 2-1 107 年度各直轄市與縣市財政自主指標

資料來源：中華民國統計資訊網

本文研究之標的花蓮縣在 107 年度自有財源及自籌財源占歲出比例分別為 45.64%及 22.95%，在各縣市中仍然敬陪末座，顯示自主性相對低落。惟地方財政自主僅是地方財政的面向之一，非絕對之指標，故究竟兩項特別稅開徵與調漲對其財政自主有無助益、或是否有其他財政因素影響，仍待進一步深入探討。

第二節 我國地方財政體制

壹、我國中央與地方財政劃分

地方財政的健全與否與地方財政體制息息相關，而地方財政體制與中央與地方權限劃分有密切連動關係。蓋必先有政策決策與執行權限，才有財源需求，以使權責相符。所謂地方財政體制，係依附在中央與地方權限劃分關係下的財政分配，若一國中央政府權責較大，政治任務較為繁重，財政需求較多，所分得財政收入也較高；反之，若地方政府權責較多，自應分得較多的財政收入。如為強調中央集權的單一制國家，那麼財政資源勢將集中於中央，英國、日本與中國大陸屬之；如為




強調地方分權或區域分權的聯邦制國家，地方（如美國的州或德國的邦）財政上的獨立自主具有更高度的憲法層次保障。

自我國憲法明文觀之，我國中央與地方權限劃分，係實施中央、省、縣三級均權制，地方自治權為憲法所列舉，如同聯邦國之保障地方自治權，而異於單一制國家那樣缺乏保障（趙永茂，1997：178）。民國 88 年修憲精省後，省併入中央政府，為其派出機關，現行中央地方體制下，地方政府概略為直轄市、縣市，以及鄉鎮市與直轄市原住民區。⁸在中央依據我國原有憲法所規範的地方分權的特性，地方政府擁有一定程度的自治權，具有國家官署與自治團體的身份，與中央係分工、自治與夥伴關係，同時承辦中央或上級政府的委任或委辦事項以及自治事項，而因為兼辦了自治與委任事項，地方應有一定的自主與裁量權（趙永茂，1997：93）。故從原有憲法或憲政精神來看，我國中央與地方權限劃分，並非截然屬於單一制或是聯邦制，而係介於兩者之間。

惟我國從中央地方財政劃分觀之，難謂無偏向中央集權之嫌。依據憲法一百零七條第七款規定，國稅與省稅、縣稅之劃分由中央立法執行之，亦即財政劃分係由中央立法決定，地方無置喙之餘地。職此，歐信宏等（2005：175）指出，我國財政收支劃分，一方面有如中央集權國家，由中央立法劃分；一方面又有如地方分權國家，中央與地方各有獨立的稅源。

從歷史脈絡來看，我國中央與地方關係長年來有「中央集權，地方依賴」態勢，中央一直占有主導態勢。過去國民黨政府為控制地方，避免地方做大，未給予地方充足的財政權力，建構地方對中央的依賴，使地方對中央百依百順，穩定其統治（林健次、蔡吉源，2007：191-195）。中央習慣利用財政集權的方式，控制地方之施政方向與政治生態，主要手段即運用限制地方稅收，進而通過統籌分配稅與補助款，加以左右地方的政治與行政（林全，2000：58）。

⁸ 直轄市原住民區係中央為保障原住民族傳統部落自治精神與文化，避免因直轄市改制後，原鄉鎮市改制為區而喪失自治權限，爰於 103 年修正地方制度法，自治規定準用關於鄉鎮市之規定，地方稅法通則相關規定亦予準用。



儘管我國地方財稅法制化相當程度完備且成熟，但其特色為中央「集權與集錢」，中央仍有介入監督過度之虞，給予地方自治權限相當有限（陳清秀，2012）。直到民主化後，各級政府面臨財政困境之時，中央才通過地方稅法通則，賦予地方政府一定程度的租稅立法權，但這樣的中央集權態勢，卻未在民主化浪潮下加以改善，迄今未解。

財政上，稅源劃分方式大致分為獨立稅制、共分稅制、附加稅制以及統籌分配稅制四種，分述如下（馬自誠，1996：37；林錫俊，2001：92-95）：

一、獨立稅制

獨立稅制又稱「稅源劃分制」，係指中央與地方各有獨立的稅源，如此劃分係為了避免稅源重複而使得人民過分負擔，同時增進各級政府財政關係獨立性。優點在於能因地制宜，顧及地方不同之特性；其次在於地方政府能夠有獨立之稅收，而不易受中央牽制，亦使得地方稅收具有較大彈性；且在法制層面也較符合地方自治之精神。但缺點係容易造成各級地方政府各自為政，在稅源之劃分上也具有相當爭議。因而我國將所得稅歸予中央，印花稅、地價稅則歸予地方。

二、共分稅制

共分稅制係指稅源分別由中央與地方徵收，然後按一定比例劃分其收入。國稅以中央分得比例較多；地方稅則以地方分得較多。中央與地方共同徵收，得在避免重複課稅時降低課徵成本，並能夠藉由跨轄區的分配，達到平衡區域發展之功能。我國遺產稅及贈與稅屬於此類。

三、附加稅制

附加稅制係指中央稅課附帶一定比例徵收地方稅課。亦即，地方按一定的額度或比例隨同國稅徵收。此制度在中央集權國家多有，蓋地方本身缺乏徵收獨立地方稅制權限，遂通過附加的方式歸予地方。此制度可促進各級政府財政上的合作，減少徵收和管理上的成本。我國過去的教育捐屬之。地方稅法通則亦有之，地方得於



關稅、貨物稅及營業稅外之現有國稅中附加徵收，但實際上未嘗開徵。

四、統籌分配稅制

統籌分配稅制係指中央（或上級）政府依據地方政府財政收支情況，輔以各地方政府之人口數、基本需求等項目作為分配標準，加以訂定分配比例予地方。此制度目的在於調和各地方之間發展與財政不均的情況，我國營業稅即採此制度。缺點在於，此由中央集中徵收、統籌分配的方式，犧牲地方政府的財政自主權，不符地方自治之精神；其次，統籌分配稅制分配之標準以及分配之比例如何訂定較為合理，一直充滿爭議。稅源劃分方式與稅例如下表 2-1 所示。

表 2-1 稅源劃分方式以及我國稅例表

類別	劃分方法	稅例
獨立稅	中央與地方各自擁有獨立的稅源。	關稅、證券交易稅歸中央；土地稅、房屋稅等歸地方。
共分稅	中央與地方按一定比例劃分稅課收入。	遺產及贈與稅、煙酒稅。
附加稅	按一定比例附帶於國稅徵收。	88 年前的教育捐；現行地方稅法通則之附加稅課，但未有實例。
統籌分配稅	由中央或上級政府，依地方政府財政收支情況，重新分配予地方或下級政府。	所得稅、營業稅、土地增值稅及貨物稅即劃分一定比例用於統籌分配。

資料來源：整理自沈政安（2003：22）。

世界各國對於國稅與地方稅的劃分之基本原則在於，國稅以量能課稅為標準，地方稅則強調受益原則，並且考量稽徵效率、績效，目的在管理上的便利，以及避免重複課稅（馬自誠，1996：37）。國稅屬於中央政府管轄，以全國為對象，由中央依國家民意統一徵收，其權限與彈性較地方稅大；地方稅則權屬地方政府，以其管轄為徵收對象，權限與彈性雖然不及於國稅，但有直接性、普遍性、時間性與積極性等特性（薄慶玖，1997：359）。鑒於一國之內稅源共同，故事實上中央與地方不能分別對其居民或發生在境內的標的任意課稅，而必須有所協調。只有對於地緣性的稅捐客體，基於其相關活動之外部性，始適合由地方政府獨立於中央或其他地方政府之外課稅，作為自己的自主財源之一（黃茂榮，2012：65）。簡言之，具有跨轄區、間接性質的稅收，宜由中央政府課徵。

依財政收支劃分法，我國稅收分配比例如下表 2-2 所示。屬於國稅（中央）的稅收有所得稅、貨物稅、證券交易稅、礦區稅、遺產贈與稅、營業稅、關稅以及煙酒稅；屬於地方稅的則有地價稅、土地增值稅、房屋稅、使用牌照稅、契稅、印花稅與娛樂稅。另國稅中所得稅的 10%、貨物稅的 10%以及營業稅扣除提撥統一發票獎金後的 40%，作為中央統籌分配稅款的來源。而遺產及贈與稅在直轄市所得的 50%屬於市庫，另 50%歸國庫；縣市則是 80%歸鄉鎮市，20%歸國庫。煙酒稅 80%歸屬中央，而 20%中的 18%按人口比例分配給直轄市、臺灣省各縣市；另 2%則亦按人口比例分配給福建省的金門縣與連江縣。

表 2-2 各級政府稅收分成比例表

稅 別	中 央	地 方				
		中央統籌	直轄市	縣市	縣統籌	鄉鎮市
國稅						
一、關稅	100					
二、礦區稅	100					
三、營利事業所得稅	60	40				
四、綜合所得稅	90	10				
五、遺產及贈與稅	20/50		50			80
六、貨物稅	90	10				
七、證券交易稅	100					
八、期貨交易稅	100					
九、菸酒稅	80	20				
地方稅						
一、土地稅						
（一）地價稅			100	50	20	30
（二）土地增值稅		20	100	80		
二、房屋稅			100	40	20	40
三、使用牌照稅			100	100		
四、契稅			100		20	80
五、印花稅			100	100		
六、娛樂稅			100			100

資料來源：本文整理自財政收支劃分法

依近年中央及地方稅課收入占國家整體稅收比例（如下表 2-3 所示），反映了中央分得較多稅收的事實，中央稅收占比一直維持七成以上，地方從未達到三成，



102 年至 107 年中央平均分得 71.69%，地方分得 28.31%，表明我國中央在財政上有明顯主導地位，地方財政收入較中央低落。相較於此，我國財政體制同為單一制國家的日本，在 102 年則是租稅收入分配中央為 35.7%，地方占 64.3%。⁹換言之，中央政府掌有劃分稅源權限，卻將絕大多數稅收分予中央自身。

表 2-3 我國近年中央及縣市政府稅課收入比重表¹⁰

項 目	102 年	103 年	104 年	105 年	106 年	107 年	平均
中央稅收占比	70.47%	71.84%	71.71%	72.15%	71.31%	72.64%	71.69%
地方稅收占比	29.53%	28.16%	28.29%	27.85%	28.69%	27.36%	28.31%

資料來源：財政部財政統計資料庫網站

此外，地方稅以財產稅（房屋稅、地價稅、契稅、土地增值稅等）為地方政府的主要收入，但財產稅稅收成長有限；相對於此，國稅課稅收入則多屬稅源豐富之稅目（鍾祥琦，2002：30）。地方政府租稅收入的主要項目包括土地增值稅、地價稅、房屋稅與使用牌照稅，年收入均未超過千億元，地方政府無大額的租稅收入，是造成地方財政無法自主的主要原因（徐仁輝，2009：31）。

下圖 2-2 為 107 年度直轄市及縣市政府賦稅依存度情形（稅課收入占年度歲出比例），賦稅依存度越高表示財政越穩健。然而從下圖可見，直轄市賦稅依存度平均為 62%，縣市為 42%，除了直轄市發展條件較佳外，也與中央統籌分配稅款的失衡分配相關，表明在現行地方財政體制下，直轄市與縣市之財政失衡相當嚴重。對縣市來說，每年度歲出近六成以上無法通過既有稅課收入支應。

⁹ 參日本東京都政府網站 <http://www.metro.tokyo.jp/CHINESE/ABOUT/FINANCIAL/financial01.htm>，檢索日期：2019/3/9。

¹⁰ 由於省政府於 88 年修憲精省後，屬於中央政府派出機關，並自 107 年起中央不再編列預算支應，臺灣省政府及福建省政府已視同廢除，故此處地方政府不包含省政府。

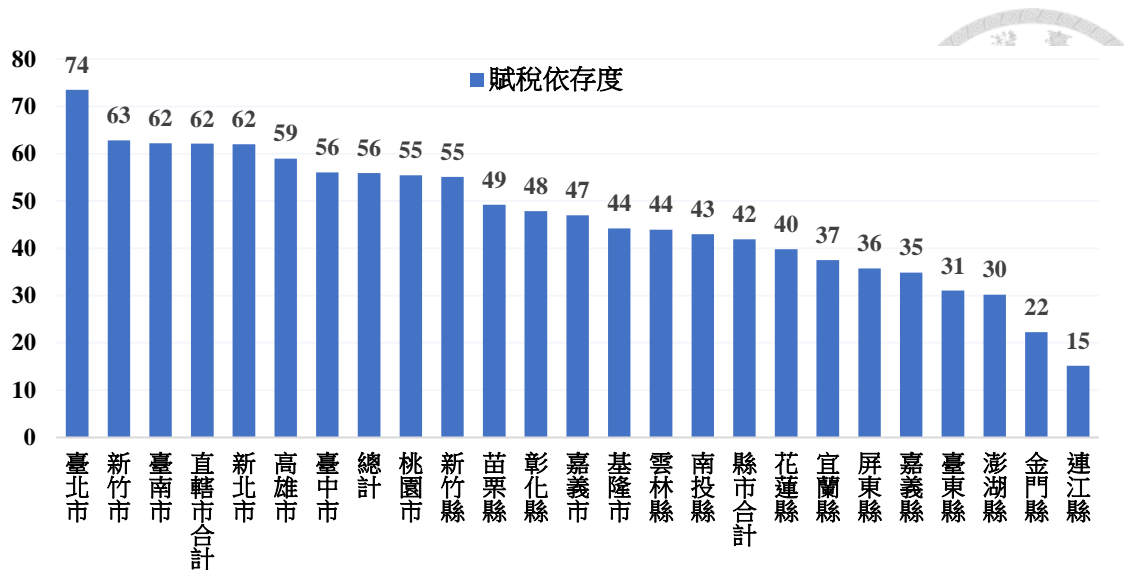


圖 2-2 107 年度直轄市與縣市賦稅依存度 (單位：百分比)

資料來源：財政部 106 年度財政統計年報

地方分得稅收以房地產稅為主，尚難挹注地方充足的財源，是地方財源困境的一大背景因素。雖然我國憲法明文保障地方政府自治權，但由於財政劃分權限由中央所把持，地方財源一直未獲保障，使攸關地方自治發展的地方財政，在在為中央所左右。實務上中央將大多數稅源劃分予中央自己，配合統籌分配稅款以及補助款，建構中央高度控制地方的「中央集權、地方依賴」體制，地方自治精神因地方財政備受中央的牽制下，難以完全落實。地方自治與地方財政的健全與自主實互為表裡，缺一不可，倘地方財政的自主受到中央掣肘，則地方自治的發展勢必持續受限。

貳、府際財政移轉

所謂府際財政移轉，係指中央（或上級政府）及地方之間，以財政移轉的方式調劑財政上的盈虛、均衡區域發展，令各地區行政水平達一定程度，故又稱地方財政調整。我國地方政府相對於中央政府而言，各自有財源項目（如財產稅）雖然穩定，反面來看成長彈性小，無法支應日益增加的公共支出，需中央支應調節；且各地方政府發展條件及稅基不一導致稅收有貧富之別，而有財政水平失衡之虞，因此有財政調整之必要。一個有效的「府際財政轉支付制度」都應滿足如保證各級政府的財政平衡，鼓勵地方政府努力提升自有財政能力並能有效控制支出，地區間財政分配兼顧資源公平分配與運用效率，分配具透明度與穩定性的基本原則（廖坤榮，



2001)。

因此，除稅源劃分外，財政收支劃分法還規範了我國主要兩項府際財政移轉機制，分別是統籌分配稅款以及補助款。兩者均有水平及垂直財政調整之效果，但一般而言，統籌分配稅款者主要用於水平之財政調整；補助款則因為中央介入考核，干預程度更高，是為垂直之財政調整。目前，我國地方政府財源，主要來自於地方稅、統籌分配稅款，以及上級政府補助款三種類型。

我國府際財政移轉制度如下圖 2-3 所示，主要分為統籌分配稅款及補助款兩種形式。其中，統籌分配稅款有中央及縣統籌分配稅款（兩者之一定比例為特別統籌分配稅款）；補助款則有一般性補助款及專案補助款，以下分別敘述：

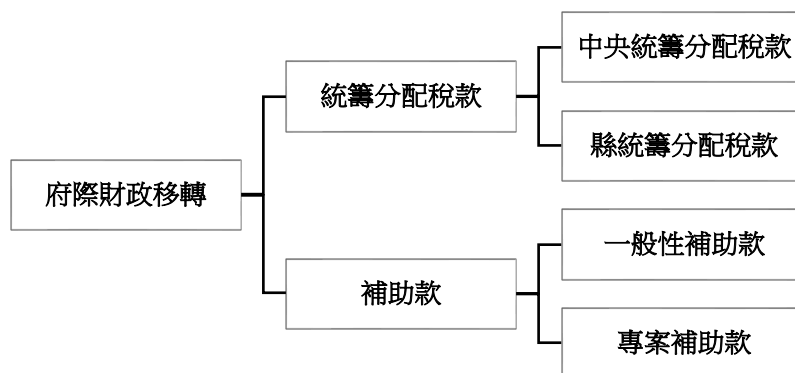


圖 2-3 我國府際財政移轉制度

資料來源：本文自製

一、統籌分配稅款

統籌分配稅款係指將稅收之一部按比例交由中央（或上級）政府統籌分配，分配時，係依據各級地方政府的財政收支狀況與財政基本需求，按規定之比例設算分配予地方政府的一種財政重分配制度。亦即，通過中央將部分地方稅收集中收取，然後按一定比例進行分配給地方政府，旨在消彌地方間的發展不均，因此應有「劫富濟貧」的效果，以緩解地方間「富者越富、貧者越貧」的現象。相較於中央因特定政策規劃、地方建設向地方財政移轉的補助款制度，統籌分配稅款的性質更偏向於水平間財政調整，謀求地方均衡發展。目前，我國在直轄市與縣市層級，有中央政府統籌的中央統籌分配稅款；在鄉鎮市層級，則有由縣加以統籌分配的縣統籌分



配稅款。

下表 2-4 為 107 年度中央統籌分配稅款實際分配情況。直轄市人口占全國人口比例為 69.30%，統籌分配稅款分得比例達到 64.81%；相對於此，縣市人口占全國人口比例為 30.70%，統籌分配稅款分得比例僅有 26.54%，即使加上鄉鎮市比例的比例的 8.64%，亦僅有 35.26%，顯示我國中央統籌分配稅款的分配比例，與各地方層級的人口比例相去不遠。

分得額度前六名均由直轄市所包辦，其中臺北市分得額度高達 442 億元，相較縣市之中分得最高的彰化縣僅有 97 億元，顯示縣市政府分得額度遠遠不及直轄市，分配方式明顯偏重直轄市，讓縣市在爭取分配稅款時相較於直轄市處於不利且不平等的地位。此外，中央統籌分配稅款往往占地方政府年度歲入二成左右的比例，是地方自有財源之一大部分，可見統籌分配稅款未能夠有效地消彌地方間的水平財政不均（徐仁輝，2012：5）。

此外，從人均分得額度來看，乍看前 3 名都是縣市層級，以離島連江縣人均分得 34161 元為最，但以平均來看，直轄市人均額度為 10828 元，與縣市人均額度 10009 元差距不大，頗為接近人口比例；其次，資源明顯集中於臺北市，人均分得額度高達 16564 元。惟人口較多的地方往往都市化程度較高、工商業發展較為發達，自然擁有豐裕的稅基，若在分配上仍據以人口比例分配，難謂有助於平衡區域發展，更何況分配數高度集中於工商發展最為發達的臺北市，顯然中央統籌分配稅款並未實現調盈濟虛之功能。



表 2-4 107 年中央統籌分配稅款分配表

地方政府	人口數 (人)	人口占 全國比例	實撥金額 (億元)	稅款分得比例 (百分比)	人均分得額 度(元)
總計	23,588,932	100.00%	2730.98	100.00%	11,577
直轄市合計	16,346,419	69.30%	1769.94	64.81%	10,828
新北市	3,995,717	16.94%	328.74	12.04%	8,227
臺北市	2,668,572	11.31%	442.02	16.19%	16,564
桃園市	2,220,872	9.41%	208.77	7.64%	9,400
臺中市	2,803,894	11.89%	273.05	10.01%	9,754
臺南市	1,883,831	7.99%	207.02	7.58%	10,989
高雄市	2,773,533	11.76%	309.89	11.35%	11,173
縣市合計	7,242,513	30.70%	724.89	26.54%	10,009
宜蘭縣	455,221	1.93%	34.95	1.28%	7,678
新竹縣	557,010	2.36%	46.01	1.68%	8,260
苗栗縣	548,863	2.33%	52.95	1.94%	9,647
彰化縣	1,277,824	5.42%	97.06	3.55%	7,596
南投縣	497,031	2.11%	57.41	2.10%	11,551
雲林縣	686,022	2.91%	70.15	2.57%	10,226
嘉義縣	507,068	2.15%	52.83	1.93%	10,419
屏東縣	825,406	3.50%	80.36	2.94%	9,736
臺東縣	218,919	0.93%	38.88	1.42%	17,760
花蓮縣	327,968	1.39%	41.72	1.53%	12,721
澎湖縣	104,440	0.44%	20.25	0.74%	19,389
基隆市	370,155	1.57%	42.21	1.55%	11,403
新竹市	445,635	1.89%	43.30	1.59%	9,716
嘉義市	268,622	1.14%	26.86	0.98%	9,999
金門縣	139,273	0.59%	15.49	0.57%	11,122
連江縣	13,056	0.06%	4.46	0.16%	34,161
鄉鎮市合計			236.15	8.65%	

資料來源：財政部國庫署

徐仁輝（2006）指出統籌分配稅的主要爭議有四點：一是餅不夠大，88 年財劃法修正時，配合精省，將原屬省政府的營業稅劃歸國稅，統籌分配稅僅分得四成。二是分配比例問題，直轄市一直較縣市為多，無助於平衡地方發展。三是院長「私房錢問題」，即「特別統籌分配稅款」，該筆財源經行政院在年度進行中核定補助計畫後，再由受補助縣市政府辦理追加預算，此控留部分比例支用權力交由行政院，係強奪地方政府的支用權，有違地方自治之精神，若中央有緊急需要，仍可依預算



法有預備金或是特別預算機制應變。最後，是分配比例公式化問題，分配比例往往遷就現實，一直難有客觀合理的分配公式。

統籌分配稅款是地方財政重要財源之一，學界對於中央統籌分配稅款問題提出若干建議（林玉婷，2011；劉彩卿、陳欽賢，2001：30）：首先是增加稅源，如將營業稅重劃歸為統籌分配稅款，增加地方可分得的資源。其次是廢除特別統籌款、還歸地方，而非由中央分配，畢竟依據預算法，中央仍有預備金或是特別預算加以支應。第三是將公式入法取代比例入法，避免中央任意以辦法的形式操作分配公式。最後，設法擬定客觀合理公式，以平衡區域發展為目的進行分配，避免富者越富，貧者越貧，才能解決水平不均之問題。

然而，統籌分配稅款實為財政收支劃分法之一部，每論及財劃法修法時，經常引起中央與地方之對立，然後在爭議聲浪中無疾而終，自 88 年修法後，即未再修法。財政收支劃分法不僅牽動地方制度法等涉及地方治理權限之相關法規，更是中央與地方的政治爭議問題，致地方財政問題亦隨著相關修法懸而未決。

二、補助款制度

補助款是一種上級政府對下級政府的移轉支付，地方財政的問題主要在於各級政府的財權分配不均、地方資源多寡不一，以致於府際存在垂直與水平失衡的現象（林錫俊，2001：346）。補助款制度進行府際財政移轉，旨在縮短中央與地方或是地方與地方間的財政差距，調劑地方財政的盈虛，可謂各國針對地方財政問題行之有年的重要政策工具。時而地方政府因財政能力有限，在面臨特定公共建設、計畫或是中央賦予必須完成之政策時，造成地方政府財政上沉重負擔，而需要補助款加以挹注（楊明諭，2004：50）。相對於統籌分配稅款有較為客觀的分配設算公式，中央對補助款的編列具有裁量與考核之權。

補助款依指定用途與否，分為一般補助款與專案補助款。一般補助款主要用於補助地方政府的實質收入無法支應基本財政需要的差額，而差額主要來自於地方政府經常性歲出之一部，目的係解決下級政府的基本需求（鍾祥琦，2002：38）。



¹¹由於不限定受補助者用於特定用途，且無任何附加條件，易導致地方因政治或官僚等因素，使地方政府在擴大支出的情況下，不思開闢財源，而是設法爭取上級政府的補助（莊順博，2009：34）。

專案補助款又稱特定補助款、選擇性補助款或計畫補助款，具指定用途，地方政府僅能用於中央政府所指定的特定支出（林錫俊，2001：351）。專案補助款多用於中央較為重視、而未必為地方關切的項目，與國家目標與政策相關，分配方式上，有依公式分配或依計畫分配等，非全額、僅補助一定比例的配合補助款亦包含在內。¹²依計畫分配的專案補助款係由地方提出計畫申請補助款，彼此競爭，再由中央裁量如何分配，最具有中央集權的特色（馬美蘭，2005：33）。

下表 2-5 為 107 年中央對地方補助款的編列情形。一般性補助款在直轄市分得 38.08%，縣市達到 61.81%，顯示在水平分配上有均衡發展之效果，但也表明，各縣市由於實質收入無法支應基本財政需要的差額較大，才分得較多的補助款；直轄市自有財源情況較佳，自較不需要中央的補助。專案補助款方面，直轄市與縣市分得比例的差距更大，直轄市僅分得 10.63%，縣市高達 88.71%，顯示中央推行政策時，縣市層級往往獲得的補助較多。

自我國補助款編列情況觀之，有收平衡直轄市與縣市差異之發展之效，尤其專案補助款絕大部分挹注予縣市政府。但實質上，縣市政府往往缺乏充足的自有財源，故不得不尋求中央補助，由於專案補助款更具有中央集權性質，令縣市政府在施政時備受中央監督；中央亦為了推行國家建設，見地方財源困窘，乃不得不通過補助方能落實。甚者，地方往往在尋求補助之後，不思開闢自有財源，如是再三，便加劇了地方對中央的依賴，而妨害地方財政自主、甚至是地方自治之發展。

¹¹ 所謂基本財政需求包括：正式編制人員人事費、正式編制警政、消防人員超勤加班費、地方政府應負擔的社會福利或社會保險費用以及基本辦公費用。

¹² 中央僅補助地方支出總額的一定比例，故又稱為比例補助款。



表 2-5 107 年度中央對地方補助款編列情形表

地方政府別	一般性補助款 (億元)	比例	專案補助款 (億元)	比例	合計	比例
直轄市合計	509.22	38.03	26.56	10.63	535.78	33.72
新北市	68.53	5.12	-	0.00	68.53	4.31
臺北市	75.39	5.63	-	0.00	75.39	4.75
桃園市	50.67	3.78	-	0.00	50.67	3.19
臺中市	77.96	5.82	-	0.00	77.96	4.91
臺南市	107.99	8.07	26.56	10.63	134.55	8.47
高雄市	128.68	9.61	-	0.00	128.68	8.10
縣市合計	827.64	61.81	221.61	88.71	1049.24	66.04
宜蘭縣	46.62	3.48	24.17	9.65	70.73	4.45
新竹縣	30.05	2.24	18.66	7.47	48.70	3.07
苗栗縣	50.77	3.79	19.17	7.68	69.94	4.40
彰化縣	99.59	7.44	28.98	11.60	128.56	8.09
南投縣	69.01	5.15	21.06	8.43	90.08	5.67
雲林縣	70.40	5.26	23.58	9.42	93.93	5.91
嘉義縣	67.43	5.04	23.99	9.60	91.42	5.75
屏東縣	110.98	8.29	22.76	9.11	133.75	8.42
臺東縣	52.40	3.91	6.24	2.50	58.64	3.69
花蓮縣	58.47	4.37	11.86	4.75	70.33	4.43
澎湖縣	33.74	2.52	8.28	3.31	42.02	2.64
基隆市	54.48	4.07	6.41	2.57	60.90	3.83
新竹市	23.81	1.78	-	0.00	23.81	1.50
嘉義市	39.36	2.94	3.72	1.49	43.08	2.71
金門縣	10.48	0.78	2.67	1.07	13.15	0.83
連江縣	10.04	0.75	0.16	0.06	10.20	0.64
未分配數或控留數	2.08	0.16	1.64	0.66	3.72	0.23
總計	1338.94	100.00	249.82	100.00	1588.75	100.00

資料來源：行政院主計總處網站

下圖 2-4 為 107 年度各直轄市及縣市的補助及協助收入依存度情形(補助及協助收入占歲出比例)，顯示地方政府歲出對中央政府補助款的依賴程度。由下圖可見，直轄市平均依存度為 19%，縣市為 53%，兩者有明顯差距，意味著多數縣市每年度歲出中接近五成的歲出係依賴中央補助。總之，乍看補助款有彌平水平不均的效果，但毋寧反過來看，係縣市的自有財源缺乏，於是不得不依賴中央補助維生。甚者因中央對貧窮縣市補助較多，無形之中予以保持貧窮的誘因，令地方不思改進



財政自主，同時施政亦加受到中央干預。

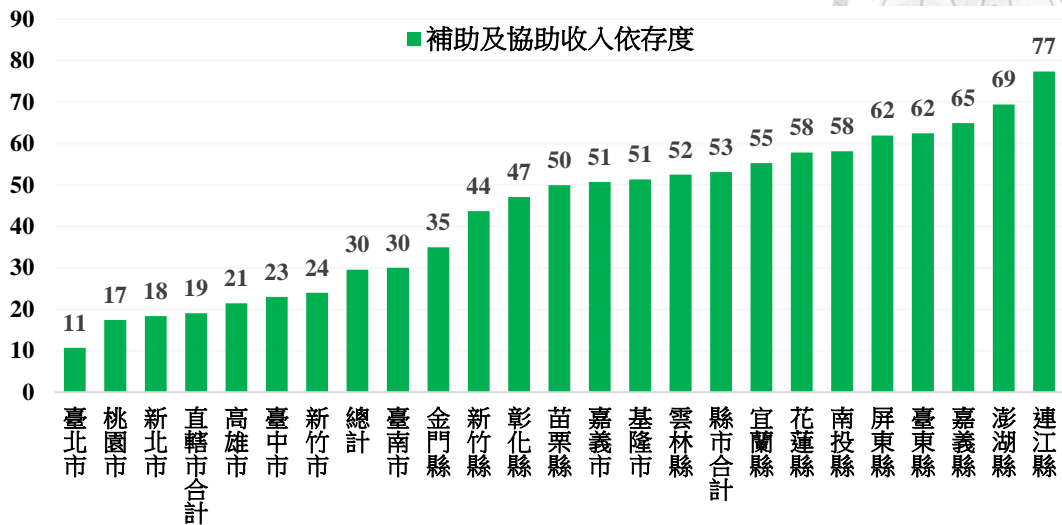


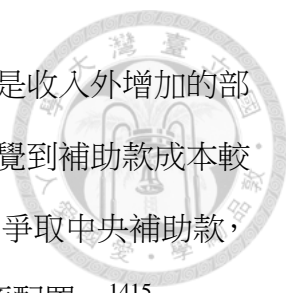
圖 2-4 107 年度直轄市及縣市補助及協助收入依存度情形

資料來源：中華民國統計資訊網

方凱弘（2006：65）從公共選擇理論角度指出，縱然地方對公共服務的提供方式有自主性，若中央移轉財源占地方收入比例過高，地方相互競爭的利益就無法實現。蓋地方政府如透過中央移轉財源提供公共服務，對地方而言係將該成本外部化，導致地方施政績效取決於向中央爭取經費的能力，整體地方資源配置效率不但不會提高，還會受到傷害。亦即，若地方財源大部分依賴中央統籌分配稅款或補助款，將減損資源配置的效力，並扭曲地方公共服務的支出水平。

賴恒宗（2005）指出，我國補助款制度執行問題與影響主要有四點。一是缺乏明確標準，中央各部會依據財政貧困事實認定，或特定政策的推行，而未有客觀的分配與補助標準，因此令地方以增加歲出或減少歲入的方式，凸顯其貧窮事實以爭取更多補助款。其次，缺乏鼓勵地方開闢財源的誘因，雖然中央得視地方財政努力、開闢財源與否，來調整各計畫型補助比例，但實務上並沒有落實，以致財政缺口越大補助越多，然後增進地方對中央之依賴。¹³第三，補助款的補助與否、用途為何會受到中央左右，令地方失去施政上的自主性，而地方為爭取更多的補助款，往往依據中央補助項目決定施政項目，卻非由地方自行決定，造成將致地方因運用補助

¹³ 財政努力 (Fiscal effort) 定義為一個地方政府支應公共支出的能力，亦即衡量行政轄區籌措生產公共財資金的能力。學界衡量財政努力的時候，定義並非一致，如較為常用的是美國 ACIR 按每人平均實際起徵額除以每人平均租稅之比率。



款而失去自主。最後，補助款會扭曲資源配置，補助款對於地方是收入外增加的部分，非地方所負擔，進而影響地方開徵稅課的意願。地方人民感覺到補助款成本較低，相對於自行籌措財源來得便宜，因而容易產生財政幻覺，競相爭取中央補助款，引起學理上所謂捕蠅紙效果，造成公共支出不當增加，扭曲資源配置。¹⁴¹⁵

我國的補助款制度的本意除了在彌補地方政府財政支絀的同時，通過由上而下的補助方式減緩垂直的財政失衡外，也通過各項專案補助款平衡地方的發展，但主要衍生了兩大問題：首先在補助款的施行、地方對中央高度的依賴下，地方面臨財政困窘，往往在政治或選舉的考量下，無不努力爭取中央補助款，而非思考如何自力開闢財源，使得地方財政自主性無從提升。其次，由於補助款係由中央撥給地方，容易造成中央利用補助款影響地方政府的治理，進而產生中央與地方權力失衡的現象，有違權力分立原則（林錫俊，2001：353）。

對此問題，學界認為首先應盡速將分配比例制度化，並且訂定透明且客觀的分配方法，以信服各級地方政府，避免補助款淪為中央控制地方的政治操作工具（楊明諭，2004：53）；其次，根本之道或在於，應設法促進地方財政自主、加入鼓勵地方開源之誘因措施，如在稅源劃分上直接增進地方自有財源，然後同時減少中央對地方的補助，俾能減少地方政府對中央的依賴。

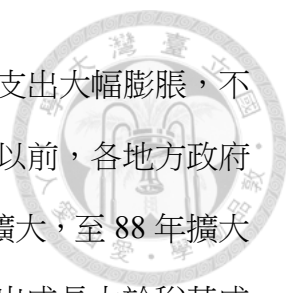
第三節 地方財政問題探討

壹、地方財政問題

我國地方財政惡化主要從上世紀末開始，伴隨著債務不斷攀升，部分地方政府未償債務甚至臨近舉債上限，面臨財政困境。黃建興、蔡玉時（2002：35）指出，

¹⁴ 財政幻覺（fiscal illusion），係指納稅義務人無法完全察覺公共支出的租稅價格，系統性地低估政府提供公共財的成本，在享受公共財之餘而忽略其真實成本，因而支持政府提供更多的公共財，導致公共支出水平擴張的現象（姚名鴻，2017：5）。

¹⁵ 補助款對於地方而言往往是天上掉下來的禮物，經常使地方財政責任意識低落。學理上捕蠅紙效果（Flypaper effect）係指中央補助（尤指特定配合補助）地方後，地方支出大於當地居民所得增加 1 單位所產生的支出。亦即，中央越是補助地方，地方支出增加就越多，恐令地方財政更為窘迫，自主性更加低落。



民國 78 年是財政重要分界點，因公共設施保留地徵收，使政府支出大幅膨脹，不論中央或地方都從原有剩餘之情況，逐漸轉為赤字。在 80 年代以前，各地方政府大致每年維持 150 至 180 億元的財政短絀，80 年代後短絀額度擴大，至 88 年擴大到約 750 億元，89 年後每年短絀約 2000 億元左右。經過多年支出成長大於稅基成長，以及中央政府補助挹注縮減的狀況下，地方政府編列預算時，已達不舉債就無法填補赤字的田地。連年赤字使地方政府必須舉債支應，直轄市與縣市政府的累計債務未償餘額在 84 年為 2084 億元，至 103 年增加到達到 9668 億元（廖唯傑，2016：2）。

下表 2-6 為我國自 97 年度以來，中央及地方（直轄市與縣市政府）歲入與歲出情形。中央政府的歲出規模約莫在 1.6 兆到 1.9 兆之間，97 年至 107 年大多數年度為支絀，須舉債因應，財政情況並非良好，至 104 年起支絀減少，逐漸趨於平衡。地方政府歲出規模則為 0.8 兆至 1.1 兆，97 年至 103 年每年支絀、舉債，財政情況不佳，104 年始有騰餘而趨於平衡，但 107 年復歸支絀。

總地來看，不論中央或地方財政，近年來均日趨平衡，有改善趨勢。但從歲出變化來看，97 年來中央與地方政府歲出成長竟然都近乎 3000 億元，這意味著這些年增長的歲出與歲入規模不成比例，大多數由地方承擔。本文認為係「中央請客，地方買單」的現象使然，中央推行政策時，為鼓勵地方配合推動，乃提出較高的補助比例；但該政策施行有年後，中央逐步減少補助款，增加地方配合款比例，甚至完全由地方承擔，使得地方支出逐年增加，幅度較中央為多。

表 2-6 我國 97 年至 107 年中央及地方歲入歲出情形（單位：億元）¹⁶

年度	中央政府			地方政府（直轄市與縣市）		
	歲入	歲出	餘絀	歲入	歲出	餘絀
97 年	16,409	16,177	232	7,792	8,075	-283
98 年	15,537	17,148	-1,611	7,816	8,679	-863
99 年	14,974	16,544	-1,571	8,375	8,820	-445
100 年	16,713	17,344	-631	9,393	9,863	-470
101 年	16,683	18,824	-2,141	9,345	9,974	-629
102 年	17,305	18,559	-1,254	9,502	9,876	-374
103 年	17,264	18,536	-1,271	9,818	9,995	-178
104 年	18,857	18,957	-101	10,086	10,022	64
105 年	18,957	19,399	-442	10,135	10,149	-14
106 年	19,298	19,273	25	10,421	10,365	56
107 年	20,203	19,094	1,109	10,921	11,047	-125

資料來源：本文整理自財政部財政統計資料庫、地方財政統計資料庫

將地方年度歲入歲出趨勢來看，如下圖 2-5 所示，98 年至 101 年短差較為嚴重，應是受 97 年世界金融海嘯影響。104 年至 106 年之年度預算短差有了賸餘，107 年復歸支絀。整體而言，長年來地方的財政困窘似乎趨於改善，但消極面來看可能僅係餘絀趨於平衡，減少債務的發生與累積。但從財政自主來看，受限於自帶缺陷的地方財政體制，除直轄市外，各級地方政府仍然不盡人意，依舊依賴中央補助方能度日，地方需要積極開源節流。

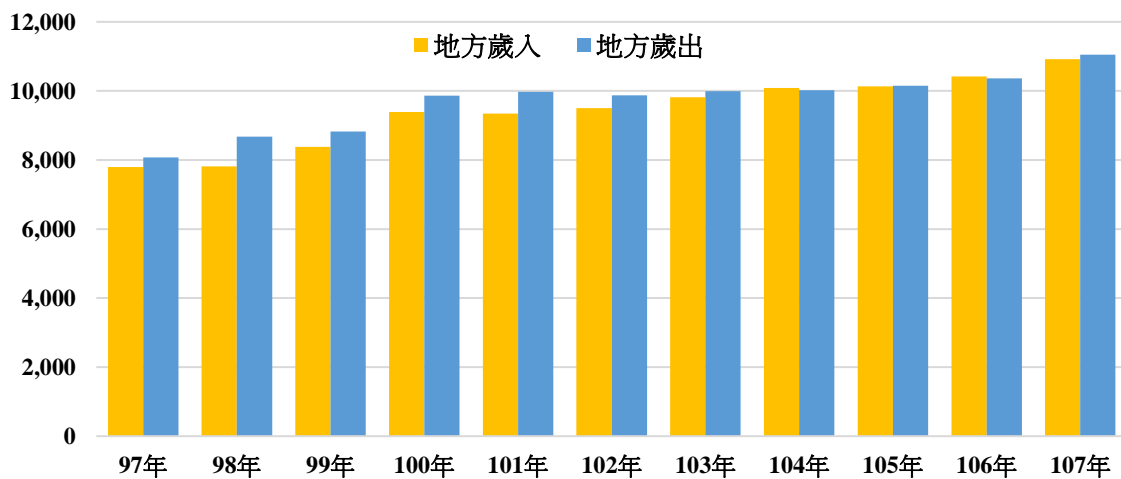



圖 2-5 97 年度-107 年度地方政府歲入歲出趨勢圖（單位：億元）

資料來源：繪自表 2-6

¹⁶ 本表所謂地方政府，係直轄市政府以及縣市政府，不包括鄉鎮市區公所。108 年度為預算數，其餘為決算數。



此外，人事費導致歲出結構僵化，為長年來我國地方財政之大問題。以 106 年為例（如下表 2-7 所示），直轄市人事費用占歲出 47.92%，縣市占 48.59%，合計則為 48.12%，顯示地方政府在編列預算時，就有四成先編與人事費用，僅能以餘下六成用於推動地方政策。但若從人事費用占自有財源比例來看，直轄市與縣市有著明顯的差距。以中央政府 108 年度預算為例，其人事費僅占 21.10%，而地方政府則長年來均占四成以上，相差甚鉅。

直轄市人事費用占自有財源比例為 47.92%，一般縣市則高達 90.87%，這意味著相較於財政收入自始情況較佳的直轄市，許多縣市光是支付人事費用後就十分吃緊，如一年收入 10 元，就有 9 元用於人事費用，若無中央補助，則其他地方政策或建設將難以實行。尤其宜蘭縣、苗栗縣、彰化縣、南投縣、屏東縣、澎湖縣及連江縣的人事費用超過其自有財源，每年度預算一旦支應人事費用後，即缺乏經費用於推動各項政策，須通過中央補助方能度日。



表 2-7 106 年度直轄市與縣市人事費用表（單位：億元、百分比）

縣市別	人事費用	歲出	自有財源	人事費占歲出比例	人事費占自有財源比例
總計	4758	10365	7469	48.12	66.78
直轄市合計	3481	7264	5811	47.92	59.90
臺北市	829	1623	1560	51.08	53.11
新北市	705	1488	1194	47.39	59.05
臺中市	565	1238	839	45.60	67.32
臺南市	366	747	547	48.97	66.86
高雄市	630	1218	956	51.72	65.88
桃園市	386	951	715	40.59	53.99
縣市合計	1507	3101	1658	48.59	90.87
宜蘭縣	97	196	96	49.79	101.60
新竹縣	106	193	152	54.57	69.66
苗栗縣	115	210	112	54.66	101.98
彰化縣	214	405	206	52.87	103.89
南投縣	114	208	103	54.81	110.55
雲林縣	128	275	138	46.69	92.83
嘉義縣	103	223	105	46.23	97.81
屏東縣	166	330	159	50.33	104.79
臺東縣	73	183	86	39.71	83.92
花蓮縣	86	174	87	49.27	98.65
澎湖縣	38	81	29	46.93	131.00
基隆市	89	165	92	54.01	96.57
新竹市	92	183	129	50.50	71.30
嘉義市	60	118	66	50.59	90.48
金門縣	17	124	89	13.61	19.02
連江縣	9	33	8	27.16	115.79

資料來源：民國 106 年度直轄市及縣市地方決算審核結果年報

貳、地方財政問題因素

本文歸納整理兩項地方財政問題主要因素，分別是地方財政體制先天不良、民主化發展對財政之影響，以下分述之：



一、地方財政體制先天不良

如本章第二節所述，我國地方財政體制具有高度中央集權的色彩，具有「中央集權，地方依賴」的態勢，七成以上稅源為中央所有，地方分得的稅源先天較為低落，是為財政上垂直失衡。中央政府通過立法，將稅基大、成長快、具良好性質的租稅劃歸中央，同時將負擔較重的支出項目劃歸地方，讓中央分得較多資源（孫克難，2000：11）。此現象不僅使地方政府的財源自始偏低，更令地方政府自我負責機制低落，每遇財源不足，輒仰賴中央政府之鼻息，且此依賴關係也使地方政府財產責任感與財政努力低落（林健次、蔡吉源，2007：191-195）。隆易君（2006）及林倩如（2013）通過實證研究指出，統籌分配稅款、補助與協助收入對於地方政府財政努力具有顯著負面的影響。對於地方政府而言，與其花費心力去徵收財產稅與土地稅等，不如依賴既有體制向中央政府要錢，成本較低，效益也較高（蔡吉源，2001：20；魯炳炎，2003：122）。

而在地方間各人口、環境、地理條件、產業結構、都市化程度的發展等因素不一，使各地方有不同的稅收結果。如將稅收按地區劃分，直轄市稅賦實徵淨額占全國 71.07%，但土地面積僅占全國的 30.12%、人口占全國的 68.76%，表明都市化係國家資源之所寄（紀俊臣、黃絲梅，2016：12）。此外，地方間發展的條件差異造成各地方政府稅基不同而構成貧富不均，此財政上的水平失衡是普遍國家發展不得不面臨的問題，但若未通過良善的府際財政移轉機制加以平衡，將導致「窮者越窮、富者越富」，更加擴大發展差距。

黃世鑫（2007：9-10）指出，由於各地方政府貧富懸殊，自有財源或財政努力不具太大的意義，導致補助款及統籌分配稅款的收入更為重要。而這樣的平衡似乎沒有通過中央統籌分配稅款來彌平。也因為這樣的先天差異，吾人亦難以從課稅多寡、稅率高低來比較地方政府的財政努力。王宏文（2010）比較 2007 年臺北市與高雄市地價稅與房屋稅，發現臺北市的房屋稅實質稅率大約是高雄市的一半，而地價稅在兩市相差無幾，但臺北市兩稅收入為高雄市的三倍。亦即，臺北市付出較少



的財政努力，即能獲得較高雄市為多的稅收，若從稅率來看，稅率較低的臺北市其實有更多的財政努力空間。然而，高稅率亦可能抑制產業發展，致稅收減少，故財政努力的衡量尚非易事。

李顯峰(2005)指出我國歷來地方財政困境，主因包含地方政府自有財源偏低、財政治理功能失靈，以及收支結構僵化，實質收入無法配合支出需求成長，造成收支短差急劇擴增。由於現行財稅制度，使地方稅收根本無法滿足縣市政府的公共支出需求，長期下來城鄉差距愈益嚴重，加上 102 年以來六都改制直轄市等磁吸現象持續發酵，其群聚效應將吸引人力資源移動、投資增加及房地增值，相對促使周邊地區縣市人口加速外移，嚴重遲滯其工商發展，恐陷入貧窮循環。亦即，我國中央統籌分配稅款或許一定程度挹注地方政府部分財源，但是並沒能有效彌平區域發展差距，反而坐使差距擴大。

稅課收入係我國各級政府主要財政收入來源，但稅源劃分及府際財政移轉均由中央決定，致學界普遍評論中央集「權」又集「錢」，加上統籌分配稅款與補助款未能充分發揮均衡地方發展之功能，使部分都市化程度及工商業程度較低的地方更面臨財政困境。地方財政惡化與地方財政體制先天不良有相當之關係。

二、民主化發展對地方財政的影響

民主化發展係指政治上的開放參與，通過普選，人民得以選票選出代表其利益之人，表達對特定利益的追求。政治參與擴大與政治競爭開放的情況下，民選政治菁英追求選票極大化以獲取連任，而追求選票極大化的方式即係討好選民，以致支出擴張、減免稅收浮濫，導致中央或地方財政風險增加。

我國民主化以來，政治菁英為追求選票、討好選民，不論中央或地方政府均擴大支出、減少稅收，期能獲得選舉連任。首先，中央層級的政治人物為討好選民而增加支出或是推行減稅措施，使中央政府在教育、社福以及人事費用相關立法與修法，地方僅能配合其政策，進而增加地方財政負擔，如全民健康保險、老人福利法、身心障礙補助，以及老人生活津貼等支出（陳清秀，2012；韋伯韜，2007）。這些



各式各樣的增加支出與減稅的措施，使地方財政受到連累而日益惡化，即所謂的「中央請客，地方買單」之現象（楊明諭，2004：113-114；許秀鶴，2005：112；廖坤榮、吳秋菊，2005：80）。廖唯傑（2016）即指出，近 10 年來各縣市政府社福支出的成長係債務成長的顯著因素。

在收入面，中央為刺激經濟景氣，陸續推出公共建設之餘，推出若干減稅措施，包括使用牌照稅、契稅、房屋稅、營業稅法及國民教育法等，致地方政府稅基不斷侵蝕，直接影響地方稅收（李顯峰，2002：1；韋伯韜，2007；葉嘉楠，2003：226）。詹莉筠（2011）分析 94 年土地增值稅調降之後 4 年間，各地方政府每年所受損失約為 21.3 億元，但每年只獲得財政部平均補助金額 1800 萬元。此情況加上既有中央與地方財政上的垂直失衡，即所謂「患寡又患不均」（楊明諭，2004：45）。

民主化發展之下，地方政治菁英亦會為了選舉考量，避免得罪選民，導致地方財政努力與財政紀律低落的問題。地方首長會因選舉考量、討好選民，而忽視財政紀律、違反預算法規，未對各項施政進行成本效益分析，致支出浮濫。且地方政府經常為了達成預算表面上的平衡而虛列預算，為維持政務正常運行或履行行政首長的競選承諾，不得不在預算浮編歲入（蔡吉源，2006）。¹⁷地方民意代表雖然知情，但是在審議預算案時仍會護航及放水，或不直接刪減歲出預算，而改以刪減浮編的歲入，間接地逼迫行政部門自行調整（蘇彩足，2002：2）。

財政努力方面，黃建興與蔡玉時（2002：42）指出，有學者比較區內土地公告現值與法拍價格，估算平均公告地價占法拍價格 20% 以下，縣市地價偏低，令財產稅稅收情況不彰。此公告現值之偏低，原因即在地方政府迫於民意壓力，且「地價評議委員會」等委員會受到地方派系的把持，令財產估價無法合理調高，使地方損失應有財源（葉嘉楠，2003：224；李顯峰，2005：9；2006，賴恒宗，2005：51）。

工程受益費亦然，地方政府首長為討好選民、爭取選票使得工程受益費徵收條

¹⁷ 地方政府預算的「作假」手段，包括高估公有土地稅、虛列上級補助款、低估財政支出總額等情形；更重要的是，某些地方政府依賴舉債（無論是借款或公債）支應、各項政務支出的情形，似乎已愈來愈為普遍（陳朝建，2009：18）。



例形同具文（林錫俊，1998：95-99）。目前僅有新北市徵收工程受益費，但總計帶來的收入有限，以 107 年為例，工程受益費在全國合計收入 243 萬元，悉數由新北市收得，財政努力顯然有進步空間。

由此可知，除了中央集權致地方稅源分得較少外，地方政治菁英亦會因選舉考量，致財政紀律低落、財政努力的不足，未能善盡所以自力開闢財源的手段，造成地方稅收較少，加劇地方財政困境，也應負有相當責任。

參、地方財政問題改善建議

針對上述地方財政問題，葉嘉楠（2001）提出六項建議，首先是統籌分配稅款與補助款應制度化、公式化與透明化，原則上先以統籌分配稅款滿足基準財政需求後，再視地方的條件與財政努力程度決定補助款額度，予以補助。第二，中央在決定補助地方額度時，將地方政府的自籌財源努力程度列入考量，增加地方努力開闢財源的誘因。第三，應要求地方政府首長負起節流的責任，此為地方可以自控的目標。第四，重新進行行政區劃，比如以財政考量廢除鄉鎮市，如此區域或鄰區自治單位合併，以增加地方財政自治與經營績效。第五，加強開闢財源之方法，如調高公告地價以增加土地稅收、恢復工程受益費之下限，或利用公私協力讓民間參與政府建設、施政等。第六，設法促進總體經濟成長，如此才能真正地將餅做大，而非僅於統籌分配稅款分配比例打轉，根本地解決財政問題。

夏錦秀（2004）認為，中央應積極完善租稅環境，提升地方財政自主性，盡速完成財劃法的修正，下放現行地方稅之立法權限，落實的租稅立法權之完整。地方政府應積極開源節流，加強稅課稽徵、調增課稅評價基礎等，藉由地方稅法通則開拓財源；量出為入為主，建立公開透明機制，堅守財政紀律，便於公眾監督。呼籲中央與地方之間應秉持互信原則，以合作代替對立，才能解決府際之間的財爭議。


賴恆宗（2005）提出三點改善建議，一是合理劃分中央地方之職能，確立各級政府所需經費及相應的稅收分配，基本支出不足者由中央統籌分配稅款或補助款彌平，並對此應有合理分配公式，確定地方財政基準需求，以兼顧公平效率原則。



其次，建立激勵地方開源節流的措施，令其加強徵稅或規費，以充實自有財源，同時節省經費開支，增進預算運用效率。第三，應促使地方議會善盡審議預算責任，不因府會和諧而對大而不當的計畫經費放水，遏止財政惡化。

丘昌泰（2010：311-314）則認為，由於地方分權與分錢為一體兩面，故要改造地方政府，應先明確界定中央與地方各分擔的權責，再確定財政劃分。其次，與其由中央分魚給地方，毋寧傳授地方釣魚技術，訂定補助機制，令越能釣魚的地方政府獲得更多的補助，以免地方動輒要求分魚。第三，由於地方發展不均，患寡又患不均，故應行行政區劃重劃，以重新整合地方資源；同時鄉鎮市長亦改為官派，避免地方因選舉而受派系把持。第四，強化跨域治理，整合地方資源，如提振地方文化，自不必一縣市一個文化中心，中央應發揮跨域治理功能，彼此共享資源，減少浪費。第五，若授予地方更多權限與財政資源，即應令其負責，加強政府財政的內外控機制，如對預算的編列、執行、會計或公共投資等，建立完整內外監督機制，確實編列預算，力求收支平衡；同時精簡人事員額，妥善運用人力；對外，加強審計功能與財政透明化。最後，應建立健全的鼓勵地方發展機制，俾能要求地方政府充分利用地方資產，如加強公共造產的辦理與公有財產之管理，或依使用者付費原則，確實依法徵收規費，加強公私協力，善用民間資源，減輕地方支出壓力等等。

王勇翔（2008：35-38）歸納出地方開源節流之建議，在節流方面，地方政府應加強稅務稽徵清查工作。其次，地方政府應秉持量入為出原則確實編列預算，審慎動支經費。第三，確實執行考核，加強預算控制與監督。第四，推動人事精簡、電子化與網路作業，減少行政成本，增進行政效率。在開源方面，即加強地方政府資產的經營與管理。其次，開徵新稅，擴大稅基，增進自主財源，除了地方努力通過地方稅法通則徵稅外，中央亦應予以適度支持，降低地方對中央依賴之心理。第三，應積極開發地方特色產業，以繁榮地方經濟，根本地增加財源。第四，恢復工程受益費費率下限，增進地方政府財源，並使因工程受益的業者承擔公共財因工程受到耗損的成本。



由前述可知，囿於現行地方財政體制，地方財政問題懸而未決，修正地方財政體制、重新劃分財源、調整府際財政移轉機制乃係首要目標。然而，每論及財劃法的修法，勢必引起中央與地方的對立，上演媒體所謂的「搶錢大戰」，導致修法之日仍遙遙無期。財源劃分與權限劃分息息相關，而稅源劃分權限在中央，故中央對地方財政之健全實在有相當責任。相較於財政收支劃分法遲未修法，同樣自 88 年公布以來的地方制度法修正次數卻達 13 次，可見我國中央政府雖對中央與地方權限劃分有所調整，但在地方財政方面，從未在法律層次上予以根本地改變，僅對財劃法授權之相關辦法如中央統籌款分配辦法加以修改，令地方財政的財源改善，遲未獲法律層次之保障，中央政府機關不無失責之嫌。

本文略以歸納相關文獻對地方財政問題的改善建議如下：

一、重新檢討現行中央地方財政關係、規劃行政區域重劃

檢討現行中央地方關係，規劃行政區域重劃，劃定中央地方分權。據此修正財政收支劃分法，提高地方政府稅自有財源，令中央與地方之權責明確劃分，改善過去多年詬病已久的「中央集權、地方依賴」之問題。除了在稅源劃分上，運用共分稅制或統籌分配稅制將部分歸於中央的稅源劃予地方之外，中央亦可通過立法，協助調漲地方稅稅率（如土地稅或工程受益費），甚至提高稅率之下限，以免地方擔負加稅之惡名，改善地方稅制。

二、調整府際財政移轉機制，實現調劑盈虛功能

統籌分配稅款建立公開透明之分配公式，主要目的用於彌平基本財政需求，以平衡地方區域發展不均（尤其是縣市與直轄市間的不均）；而補助款方面，除專案補助款用於地方配合中央政策者外，一般補助款依據地方政府財政努力來分配，用於鼓勵地方開源節流。

三、地方政府亦需開源節流

地方政府仍需積極開源節流。在支出面，加強財政內外監督機制，確實編列預



算，爭取收支平衡，加強審計與財政透明化，審慎動支經費，確實執行考核，並增加跨域合作，減少行政支出。在收入面，加強稅務清查，積極開闢財源，如通過規費法或地方稅法通則增加收入，並且妥善經營與管理公有財產，開發地方特色產業，繁榮地方經濟。

地方議會應落實預算審議、監督施政之責任，在政策規劃與評估引入專業人士，避免為了選舉考量與府會關係和諧而相互分贓，疏於監督之責，導致歲出浮濫，增加地方財政負擔。

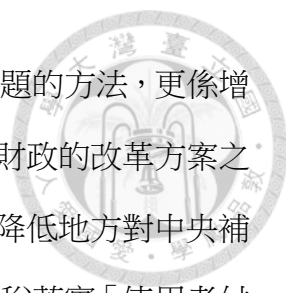
四、根本地促進全國之經濟發展、增進地方政府稅收

繁榮地方經濟、增加人口與稅源，確實將餅做大，如此更有向地方分配資源的誘因，而避免僅就既有的餅進行分配，而陷入每年的問題因爭取分配問題，致財劃法之修法無疾而終，使得地方財政問題懸而未決。

由於立法權掌握在中央手上，我國財政體制實際運作上偏向中央集權，但並不意味著中央就應然分得較多財源，中央亦得通過立法，增進地方權責與財源，改善地方財政問題，增進地方自治之發展。然而，從政治實務面觀之，此地方財政體制不良之問題，在我國民主化運行迄今中央經過 2 次政黨輪替後仍未獲得解決，或顯示政治實務面上，政治人物或政黨有其利害之考量，致使歷年來空有改革之呼聲，卻無實際之作為。

同時，若中央有意根本地修正財政收支劃分法來改善地方財政問題，可能牽動更深入的中央地方關係，或涉及行政區域重劃之問題，牽涉各種利害關係，茲事體大而導致許多爭議，令修法無疾而終。更有甚者，不少文獻認為，為整合地方財政資源，以及減少地方派系對地方財政的負面影響，而應廢除鄉鎮市層級，不僅使得財政問題的修法牽動行政區劃變更，難度更高；更令我國行之有年的基層地方自治就此泯滅，不無有因噎廢食之嫌，而造成更大的爭議。

因此，與其要求或等待中央修法或重新劃分財源，毋寧設法鼓勵地方政府遵循



財政紀律，並積極地開源節流，不僅係地方得自控以緩解財政問題的方法，更係增進財政自主根本之道。為此，學界倡議將地方稅法通則作為地方財政的改革方案之一，希望藉此解除地方籌措財源的限制，使收入來源更具彈性，降低地方對中央補助的依賴，貫徹地方財政自主與自我負責的目標，並針對定人課稅落實「使用者付費」原則（蔡吉源，2000；馬美蘭，2004；張其祿，2010）。於是，在地方政府財政問題日益嚴重、中央政府自顧不暇又不願劃分財源的情況下，立法院在 91 年通過地方稅法通則，授予地方政府地方政府開徵地方稅之權限，望其自力籌措財源，增進地方財政自主，進而促進地方自治發展。

第三章 地方稅法通則文獻回顧

本章主要以地方稅法通則為核心進行相關文獻回顧，首先略述地方稅相關理論，其次介紹地方稅法通則的立法沿革以及主要內容，接著展示地方稅法通則施行迄今的情況。

第一節 地方稅理論探討

壹、地方稅建制原則

地方稅係地方政府尋求財政自主的主要工具，蓋稅課收入相較於補助款或其他收入更為穩定，更能由地方自行調控。一般租稅的開徵主要有兩大原則，一是量能原則，即對不同等經濟能力者，課以不同的稅，如所得稅即是所得越多，稅課就越高。第二則是補償原則（即受益或污染者付費原則），強調由地方提供服務、或是資源獲得利益，應支付對等代價，即「取之地方、用於地方」。

地方稅相對於國稅，其開徵範圍限於一定轄區之內而有地緣性，地緣性來自於稅捐客體所依附的經濟活動的外部性，故其稅收之運用原則上亦應該用以內部化經濟活動之成本，或回收其外部效益為目的，以維護適當之生活環境。故地方稅原則上有指定用途之必要，方能與規費的替代性相當。與規費不同的是，地方稅主要依照補償原則，而不依量能課稅原則課徵（黃茂榮，2012：65）。地方相對於全國而言，係開放的經濟體系，人民、貨物均有高度流通性，因此量能課稅應由中央政府開徵，避免稅源產地與繳交地不同，而發生稅收權爭議。故地方政府較適合採取補償原則加以開徵，始達到取之地方，用之地方之目的。

除了以補償原則開徵為主之外，地方稅之建制仍需注重收入穩定、不因經濟景氣變化而大幅波動的特性，但要能因人口及所得增加或通貨膨脹而有所成長。且在稅收劃分上考量到稽徵的便利性與直接性，地區性的稅課由地方政府稽徵時，稽徵成本較低，故此特性的稅適合作為地方稅的組成內容，我國目前的主要地方稅，如



土地稅、房屋稅以及使用牌照稅等均屬之。

惟地方稅相對中央統籌分配稅或是補助款而言，雖較穩定，在法律上獲得較高的保障，但彈性較低，致使地方政府有收入結構僵化的可能；至於統籌分配稅或補助款，保障雖然較低，但彈性高。因此如何取二者之優點，在於調整標準、程序以及相關協調制度的建議（黃茂榮，2012：97）。亦即，雖然地方稅是相對穩定自主財源，但考量財政上的彈性，地方政府之收入成分亦不宜絕大部分由地方稅或由統籌分配稅款組成，而是要達到一定均衡。從地方財政自主角度來看，除了希望地方稅穩定豐沛外，亦不願見到財政結構僵化。

我國地方（直轄市與縣市）租稅立法權雖然為憲法規定，但稅之劃分係由中央所決定，因此地方租稅立法權，具體而言係中央依憲法授權予地方執行。如中央未對地方課稅有綱要性立法，各地方課稅立法歧異，甚可能有轉嫁課稅與其他地方自治團體負擔，因此由中央統一立法，規定標準稅率，統一各地方之課稅，方能維護國家及其他地方自治團體之稅收權益公平性（高美莉，2013：141）。

在地方稅法通則立法以前，由於中央怠於立法授權，地方政府長年缺乏租稅立法權源，不得自行開徵稅課以開闢財源，稅源劃分完全掌握在中央政府手裡，地方財政高度依賴中央之鼻息；地方稅法通則立法之後，地方政府有一定程度的租稅自主權。藉此，地方政府能夠將此項收入納入地方自主的施政藍圖，地方人民也能從參與地方政治過程中，體會到取之地方用之地方之精神，相較於財劃法由中央規範之地方稅，更能體現地方的財政自主。

貳、地方稅開徵之影響

地方稅係對特定轄區內的人民課稅而言，由於具有地緣性，故對地方帶來一定程度的影響。學界主要以下相關理論說明開徵地方稅可能帶來的影響（夏錦秀，2004：44-46，顏淑華，2007：69-70）：

一、租稅競爭（Tax-competition）

課稅增加人民或是產業負擔，相對於未課稅的地區而言，產業競爭力相對不利，



故地方政府往往為了避免影響經濟發展，而不願課稅。簡言之，租稅競爭係指地方政府競相減稅，為討好選民或是帶動地方發展，致地方稅普遍偏低之現象。租稅競爭往往不利於地方稅的開徵。

二、租稅輸出 (Tax Exporting)

租稅輸出係指對轄區外人民課稅。地方政府往往考慮選舉，不願得罪轄區人民而對轄區內人民徵稅，若對轄區外人民課稅，則不會受到地方人民的反對，而較無加稅阻礙，甚至可能獲得轄區內人民的支持。此類型地方租稅與受益原則並不相稱，故不適合作為地方租稅。

三、以腳投票 (voting with foot)

以腳投票理論係 Tiebout 提出的一項假說，其認為除非整個體制達到均衡狀態，否則只要消費者不滿足其居住轄區的公共財以及稅課方式，則消費者在得以自由遷徙的情況下，依據各地方政府的公共財以及租稅負擔情況衡量是否合乎其效用最大，以遷徙行為表達其偏好程度。亦即，地方公共支出與稅課負擔水平將影響居民或產業的遷徙行為。地方稅對於產業而言係增加的成本，若產業為此遷徙，將導致地方投資萎縮，不利於地方建設與發展（張其祿，2006：11）。而成本亦可能轉嫁到消費者（即人民），導致人民遷徙。

總言之，對於地方政府而言，地方稅的開徵係以受益原則為主要依據，而不宜高度流動性的稅基開徵稅課。我國在實務上成功開徵的（如前所述的土石稅、營建土石方稅等），或是僅止於提案過程的各項地方稅（如碳稅、生態環境維護稅等），絕大多數係基於污染者付費、補償特定經濟活動導致污染或是外部成本為由，而開徵的環境稅。但地方稅畢竟係稅課之一部，勢必伴隨著租稅之影響，在抑制產業造成污染的同時，亦將抑制地方的產業發展。故開徵地方稅時，除考量到稅捐稽徵便利，盡可能地避免對轄區外人民造成影響、對產業造成過度不良的影響，而不妨害地方經濟之發展。地方政府須謹慎斟酌財源的需求、產業發展的抑制、稅負轉嫁至

消費者，以及環境維護之間的平衡。



第二節 地方稅法通則沿革與主要內容

我國憲法明文規定，縣稅由縣立法之，而直轄市准用之，保障地方有租稅立法權。然而，囿於中央欲控制地方的政治現實，中央政府一直怠於立法授權地方政府租稅立法權，致地方政府長年欠缺租稅自主的法律權源，直到民主化發展之後乃有發展契機。民國 80 年，司法院釋字第 277 號解釋指明：「中央應就劃歸地方之稅課，依財政收支劃分法前開規定，制定地方稅法通則，或在各該稅法內訂定可適用於地方之通則性規定，俾地方得據以行使憲法第一百零九條第一項第七款及第一百一十條第一項第六款賦予之立法權。」中央政府始推動相關立法作業。但立法進程十分緩慢，期間中央與地方財政日益困難，債臺高築，許多地方政府不堪沉重財政壓力，亟需財源而發生鎮長稅事件，在缺乏權源的情況下開徵稅課，令許多地方政府群起仿效，對中央構成壓力（張益閔，2008：138）。在此壓力下，地方稅法通則歷時 11 年，方於 91 完成立法程序，彌補地方長年來的憲政漏洞，授予地方政府一定程度的租稅立法權，為地方自治發展重要里程碑。

地方稅法通則主要目的係提升地方財政自主能力，由地方透過課徵新稅、自負支出，從而改善地方對中央的依賴情況，強化地方開源節流與釐清財政的責任（張其祿，2005）。根據地方稅法通則，地方政府得開徵為期 2 年的臨時稅或 4 年的特別稅、附加稅課，以及調高徵收率，開徵期滿後須重啟立法程序方得再行開徵。這些 2 年至 4 年的課徵年限限制，理由是避免成為永久性課稅項目，令地方政府過度開徵，增加地方居民沉重負擔，因此通過強制期滿重新立法的方式，要求地方定期檢討（劉其昌，2002：25）。此項限制或對地方尋求穩定自有財源而言有所阻礙，不過實務上除了鄉鎮市層級臨時稅，以及特定縣市因改制（如前高雄縣與臺中縣）而停止課徵外，絕大多數的地方稅一旦開徵成功後，期滿都會再次立法續徵。地方稅法通則授與地方政府開徵的地方稅可分為四種，分別是特別稅課（特別係指獨立

新開而言)、臨時稅課、附加稅課,以及調高徵收率,這四種稅課各有差異與限制(如下表 3-1 所示)。

表 3-1 地方稅法通則稅課列表

類型	特別稅課	臨時稅課	附加稅課	調高徵收率
特徵	不得以已課徵貨物稅或菸酒稅之貨物為課徵對象。	應指明課徵該稅課之目的,並應對所開徵之臨時稅課指定用途,並開立專款帳戶。	除關稅、貨物稅及加值型營業稅外,得就現有國稅中附加徵收。但其徵收率不得超過原規定稅率百分之三十。除因配合中央政府增減稅率而調整外,公布實施後 2 年內不得調高。	除印花稅、土地增值稅外,得就其地方稅原規定稅率(額)上限,於百分之三十範圍內,予以調高,訂定徵收率(額)。除因中央原規定稅率(額)上限調整而隨之調整外,2 年內不得調高。
開徵年限	至多 4 年	至多 2 年	至多 4 年	
開徵主體	直轄市、縣市、鄉鎮市(直轄市原住民區準用之)		直轄市、縣市	
開徵限制	一、轄區外之交易。 二、流通至轄區外之天然資源或礦產品等。 三、經營範圍跨越轄區之公用事業。 四、損及國家整體利益或其他地方公共利益之事項。			
立法程序	地方政府提案,經地方議會依制訂自治條例之程序議決外,並在地方稅自治條例公布前,報請各該自治監督機關(直轄市為行政院,縣市為內政部,鄉鎮市為縣、直轄市原住民區為直轄市)、財政部及行政院主計總處備查。			

資料來源：本文整理自地方稅法通則。

特別稅課開徵年限為 4 年,不得以已課徵貨物稅或菸酒稅之貨物為課徵對象,實務上是目前地方政府開徵最為盛行的類型,一旦立法通過,期限為 4 年。臨時稅課相對於特別稅課的限制較多,除開徵年限為 2 年外,應指定用途、專款專用,具有更為明確的臨時性質。特別稅課與臨時稅課係我國地方稅法通則實踐的主力。附加稅課則是在既有國稅(除關稅、貨物稅及加值型營業稅外)的基礎上,附加額外一定稅率加以徵收。¹⁸但增加的稅率限於 30%內,且開徵後除因配合中央政府增減稅率而調整外,2 年內不得調高。在國稅方面,不得對關稅、貨物稅、加值型營業

¹⁸ 按地方稅法通則立法理由,世界各國均不准對關稅附加徵收,況我國加入世界貿易組織,為合乎雙邊或多邊協議,自不應就關稅附加徵收;貨物稅則係避免影響貨物流通、阻礙廠商設廠,故不允就其附加徵收;加值型營業稅稅額計算方式採進、銷抵扣法,稅源具有流動性,各地稅率應力求一致,不應對其附加徵收(顏淑華,2007:125)。



稅開徵。而調高徵收率，則是指在既有縣市稅（除印花稅、土地增值稅外）的基礎，於 30%之範圍內予以調高，除因中央原規定稅率上限調整而隨之調整外，2 年內不得調高。此二者均不得由鄉鎮市為之。¹⁹

我國實務上未有開徵附加稅課與調高徵收率之案例，原因或在於若以國稅為標的開徵附加稅課，則範圍廣泛，可能加諸在其他轄區或全國人民，致政治阻力更大。若以縣市稅為標的調高徵收率，如房屋稅，地方政府依照房屋稅條例第五條之授權，即可訂定差別稅率，毋須經地方稅法通則程序那般繁複之立法程序。且若授予較低層級的鄉鎮市政府開徵，恐會導致稅制變得十分複雜，故不予鄉鎮市開徵附加稅課與調高徵收率之權限。

在開徵的限制方面，地方稅法通則第三條規定了 4 項不得開徵事由，分別是「轄區外之交易」、「流通至轄區外之天然資源或礦產品」、「經營範圍跨越轄區之公用事業」以及「損及國家整體利益或其他地方公共利益之事項」。這些即是在立法程序中中央政府不予備查之事由，茲分述如下（陳清秀，2007：66-74；廖欽福，2013：9-11）：


壹、轄區外之交易

此項限制係指課稅標的應限於地方轄區之內，比如買賣交易，消費者在當地以網路方法，向其他轄區業者購物，地方政府即不得對該交易課徵地方稅。地方稅的課稅標的應限於地方政府轄區內，並不能及於轄區以外地區，以避侵犯其他自治團體可掌握之稅源，致與其他自治團體課稅權相競合與衝突，而損及公共利益，或將稅課轉嫁其他地區居民負擔。

貳、流通至轄區外之天然資源或礦產品

流通至轄區外之天然資源或礦產品，係指可流通到產地外之其他區域者，如水資源、油礦、天然氣、礦石等。若對流通至轄區外的天然資源或礦產品課稅，即間

¹⁹ 按地方稅法通則立法理由，印花稅為憑證稅，按書立憑證地之規定徵收，因稅基有移動性，不宜有差別稅率；而土地增值稅係基於國家土地政策考量，宜由中央訂定同一稅率（顏淑華，2007：124）。



接地對全體國民課稅，將違反「取之地方，用之地方」的精神，且會產生租稅輸出的問題。然而，若該天然資源或是礦產品之開採、生產製造對地方構成特別負擔，則得以「污染者付費」原則作為課徵標的，以符合公平原則。本文研究標的花蓮縣對縣內礦石開採開徵礦石稅，或係因為落實污染者付費原則，以「開採行為」為課徵標的，而經中央准予備查。

參、經營範圍跨越轄區之公用事業

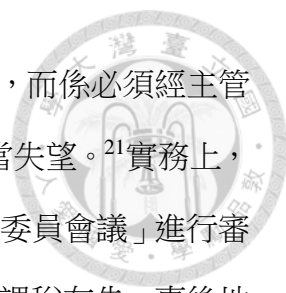
公用事業係指商品或服務提供社會公眾使用的公共事業，如電力公司、電信公司、自來水公司等。經營範圍通常會跨越轄區，若由地方對該公用事業課稅，勢將轉嫁稅課予全體用戶，令消費者雖不在該轄區，卻須負擔該消費稅；同時也會令同一轄區的地方政府課稅權遭侵奪。不過，若是由經營轄區所及的各地方政府共同聯合課稅，或是委託其一開徵，並按照一定比例分配，於此情形未轉嫁居民之負擔，亦未損及其他地方政府之利益，或有開徵之理。此外，若該公用事業之營運對當地造成外部成本，則依受益負擔之精神，或有開徵之理。

肆、損及國家整體利益或其他地方公共利益之事項

此限制目的係避免地方政府針對涉及國家全體方面課稅，而影響國家整體利益。爭議在於「涉及國家整體利益」或「其他地方公共利益」之意涵十分抽象，須由主管機關解釋（黃鈺堤，2003：109-110）。如96年臺南市石料轉運特別稅，財政部以「損及國家整體利益」為由未准予備查；97年，財政部原先通過花蓮縣碳稅徵收自治條例的備查，但後來行政院干預後，財政部重申以碳稅為國稅為由，不予備查（張育哲，2010：9；雲林縣政府，2009）。

在立法程序上，地方政府依經過地方議會依照制訂自治條例之程序議決外，還須在自治條例公布前，報請各該自治監督機關、財政部及行政院主計處備查。²⁰然而，地方稅法通則在實務運作上的「備查」並非如一般地方政府對地方制度法所載

²⁰ 層級不同而有不同的上級備查機關，直轄市政府報請行政院、財政部及行政院主計總處備查；縣市政府報請內政部、財政部及行政院主計總處備查；鄉鎮市政府報請縣市政府同意備查後，轉財政部及行政院主計總處備查；直轄市原住民區準用鄉鎮市之規定。



的「備查」，僅止於陳報中央主管機關知悉的「事後監督」而言，而係必須經主管機關「事先備查」的「事前監督」，此見解的差異令地方政府相當失望。²¹實務上，財政部會邀集各單位代表、專家學者組成「地方稅自治條例審查委員會議」進行審議，決定是否准許備查，理由在於以免事後監督產生「地方違法課稅在先，事後地方政府又必須全面退稅或負擔國家賠償責任」之困擾（避免擾民及提高行政效能）（陳清秀，2012；何建勳，2009：159-162）。

此外，若退萬步言認地方稅法通則之「備查」屬於地方制度法第四條所謂「陳報上級知悉之謂」，一般地方稅立法之時，仍會針對因納稅人拒絕繳納、或是非法採取訂定相關罰則，此時仍需依同法第二十六條第四項前段之規定，應報經行政院、中央各該主管機關核定後發布。²²因此中央政府的實質監督是無可避免的。

總而言之，地方稅法通則的立法，令地方政府長年來欠缺租稅自主權的情況獲得改善，始具有自行開徵稅課權限之法律依據。但地方稅法通則授與的租稅立法權並非全面，考量到全國稅制的一致性與避免重複課稅，在地方議會審議通過後，需經中央政府准予備查（一定程度的實質審查）方能進行開徵，故如同我國財政劃分體制一樣，仍有中央主導與監督的意涵。因此，地方政府若欲據以開徵地方稅，至少需經過地方議會與中央政府兩道關卡。

第三節 地方稅法通則施行概況

本節旨在引介地方稅法通則施行以來的概況，首先臚列實務上曾提案過的地方稅課類型，其次敘述提案後未成功帶來稅收的案例。最後，針對現有各地方政府開徵成功地方稅歷年稅收情形比較分析。

²¹ 參地方制度法第二條第五款：「備查：指下級政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂。」

²² 參地方制度法第二十六條第四項前段：「自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關核定後發布」。



壹、開徵地方稅未成功案例


在地方稅法通則公布之初，地方政府提出許多地方稅草案，包括如碳稅、機場稅、體育發展稅、生態環境維護稅等稅種的草案紛紛出爐，但這些提案後多半未能成功開徵。其在立法程序上未能成功的原因，主要有三種類型，一是在地方議會即審議未獲通過；二是地方議會通過後，未獲中央准予備查；三是獲中央准予備查後，卻因民意反對而作罷，未實際開徵帶來收入，如下表 3-2 所示。

表 3-2 開徵未成功地方稅列表

開徵未成功原因	地方自治團體	稅目
地方議會審議未果	桃園市	特殊消費特別稅
	前高雄市	碳稅
	前臺中縣	土石採取特別稅
	苗栗縣	體育發展特別稅、溫泉沐浴特別稅
	宜蘭縣	水泥窯業者處理及再利用事業廢棄物特別稅
	雲林縣	煉油廠特別稅、煉鋼廠特別稅、公共道路特別稅、廣告招牌特別稅、營建剩餘土石方臨時稅、景觀維護臨時稅、建築工地臨時稅
	花蓮縣	燃煤特別稅、公有土地特別稅、城鄉發展特別稅、外燴筵席特別稅、機場噪音特別稅、道路維護特別稅
經議會審議通過，但中央不予備查	桃園市	機場不動產特別稅、民用機場噪音回饋特別稅、煉油廠特別稅
	苗栗縣	水資源臨時稅
	南投縣	水資源臨時稅
	前臺南市	石料轉運特別稅
	雲林縣	節能減碳特別稅
	花蓮縣	碳稅特別稅
	金門縣	環境維護臨時稅
	宜蘭縣	水資源抽取特別稅
	屏東縣霧臺鄉	生態維護臨時稅
	臺東縣綠島鄉	生態維護臨時稅
中央准予備查，但未實際開徵	桃園縣	體育發展臨時稅
	臺北縣八里鄉	建築工地臨時稅
	臺北縣三芝鄉	建築工地臨時稅
	臺北縣新店市	建築工地臨時稅

資料來源：本文自行整理。

從表 3-2 可發現，地方稅法通則開徵未成功之原因，以地方議會審議未果以及



中央不予備查者，占絕大多數。這表明地方政府欲開徵地方稅時，首要面臨的困難便是政治上與制度上的阻力。政治上，即係指地方議會的反對，地方議會向來係地方各方利益、派系匯集之地，如對人民加稅，可能直接影響議員代表之利益，也可能影響議員連任的路途。職此，許多地方稅的開徵往往在第一關，即地方議會審議時，就胎死腹中。

而制度上的阻力，係指既有法規體系限制了地方政府所能開徵的稅種，使得地方政府縱然通過地方議會審查，仍可能因中央不予備查而失敗告終。在中央不予備查的因素中，地方稅法通則所列的四項禁止開徵事由，大大地限制了地方政府所能開徵的稅目類型（沈政安，2003）；另一方面地方稅法通則之條文有未臻於具體明確之嫌，給予中央政府許多准駁的餘地；且這些限制開徵事由同時考驗著地方政府規劃、研擬地方稅的能力（張其祿，2006）。

少部分地方稅的提案雖然通過中央的准予備查，準備要開徵時，卻因為地方的反對，戛然而止，如前桃園縣所推動之體育發展臨時稅即是。此顯示地方稅在成功開徵後、將要施行時，仍會面臨突如其來的反對，不得不見風轉舵，考驗著地方政府面對民意的策略。

值得一提的是水資源稅，91 年討論開徵水資源稅時，南投縣即邀集 9 個縣市代表召開「水資源增裕財源高峰會議」，希望在不影響國家公共利益與跨縣市流通稅率之下，採因地制宜的方式尋求開徵的空間，以自來水公司、用水人為課徵對象。蓋水庫會令土地列為集水區，致土地開發受限；稅收得作為生態資源及水源涵養之建設經費，避免水資源過度開發、提高利用效率。在苗栗縣以及南投縣議會雖然成功審議通過，但相繼遭中央以跨轄區之公用事業為由，不予備查後便胎死腹中，其他縣市隨即停止推動水資源稅的立法（曹莉英，2008：134）。

貳、地方稅開徵成功概況

儘管面對民意的反對或是中央不予備查等因素，使得許多提案無疾而終，但經歷十餘年的努力，仍有 22 項地方稅成功開徵，並且為 18 個地方政府實際帶來收


入，如下表 3-3 所示，其成功開徵帶來收入的稅種有營建剩餘土石方稅、土石採取稅、礦石開採稅、特殊消費稅以及建築工地稅 5 種。最廣為開徵者為土石採取稅，分別由桃園市、南投縣、前高雄縣、高雄市、花蓮縣、苗栗縣、嘉義縣以及臺東縣等 10 個地方政府進行開徵。營建剩餘土石方稅分別由桃園市及苗栗縣 2 個縣市開徵；礦石開採稅由宜蘭縣及花蓮縣開徵；特殊消費稅僅有臺中縣進行開徵；建築工地稅一律由鄉鎮市層級以臨時稅課開徵，有前臺北縣土城市、淡水鎮、五股鄉、鶯歌鎮、嘉義縣太保市及彰化縣員林市 6 個鄉鎮市成功徵得稅收。

表 3-3 地方稅法通則實際課徵稅課列表²³

地方政府	開徵稅課	課徵年度	實徵數累計至 107 年
桃園市	營建剩餘土石方特別稅、 土石採取景觀維護臨時稅	93 年－112 年	6 億 7567 萬
南投縣	土石採取景觀維護特別稅	97 年－109 年	21 億 1085 萬
雲林縣	土石採取景觀維護特別稅	105 年－108 年	4669 萬
高雄市	土石採取景觀維護特別稅	105 年－108 年	1 億 4755 萬
宜蘭縣	營建剩餘土石方特別稅、礦 石開採特別稅	100 年－108 年	3 億 1558 萬
花蓮縣	土石採取景觀維護特別稅、 礦石開採特別稅	96 年－109 年	35 億 4680 萬
苗栗縣	營建剩餘土石方特別稅、 土石採取景觀維護特別稅	94 年－111 年	5612 萬
嘉義縣	土石採取景觀維護特別稅	106 年－109 年	620 萬
屏東縣	土石採取景觀維護特別稅	105 年－108 年	10 億 5632 萬
臺東縣	土石採取景觀維護特別稅	105 年－108 年	4485 萬
前臺中縣	特殊消費特別稅	98 年－99 年	3144 萬
前高雄縣	土石採取景觀維護特別稅	95 年－98 年	5958 萬
嘉義縣太保市	建築工地臨時稅	105 年－108 年	2184 萬
臺北縣土城市	建築工地臨時稅	94 年－99 年	1 億 1597 萬
臺北縣鶯歌鎮	建築工地臨時稅	97 年－99 年	6415 萬
臺北縣淡水鎮	建築工地臨時稅	97 年－99 年	2 億 3681 萬
臺北縣五股鄉	建築工地臨時稅	97 年－99 年	1265 萬
彰化縣員林市	建築工地臨時稅	101 年－105 年	6525 萬
總 計			86 億 306 萬

資料來源：各地方政府稅務局網站、各地方政府決算書。

²³ 目前僅查得 97 年至 98 年之實徵數資料（張育哲，2010：5），具體總共徵得若干，待查。



自表 3-3 亦可知，地方稅法通則公布以來，實徵數歷年總計達約 86 億元，以花蓮縣共收得約 35 億元為最多，其次是南投縣 21 億元，第三則為屏東縣為 10.5 億元。至於最早開徵的桃園市以及苗栗縣，各徵得 6.5 億以及 5000 萬元左右，相對渠等的預算規模，稅收並不是非常豐碩。在鄉鎮市方面，以淡水和土城各徵得 2.3 億以及 1.1 億元為最多，尤其在同樣的稅率下，淡水僅徵收兩年就有如此高的稅收，顯示地方稅的稅收與地方經濟環境亦有關聯，地方政府須按其地方經濟情況，因地制宜才能尋找較佳財源。

茲就現有資料，將各地方政府歷年開徵地方稅情形概述如下（以下歲入資料 107 年度者，為預算數；其餘為決算數）：

一、桃園市

桃園市是最早通過地方稅法通則開徵地方稅的地方政府，於 94 年前桃園縣時期，就成功開徵營建剩餘土石方臨時稅，以及土石採取景觀維護臨時稅。同時體育發展臨時稅亦通過中央備查，但因民意之反對，未實際開徵而未帶來稅收。營建剩餘土石方臨時稅則於 108 年 3 月起，改以特別稅開徵，期限較臨時稅來得長，是為營建剩餘土石方特別稅。

此兩項稅課歷年徵收情形如下表 3-4 所示，從表中可以發現，營建剩餘土石方稅是主要貢獻者，每年約可帶來 3000 萬到 8000 萬左右的收入，在 104 年營建剩餘土石稅僅有 4000 萬，主要原因係當年度改制升格，相關立法作業程序使其拖延至 6 月才予以開徵（中國時報，2016a）。至於土石採取稅，由於桃園市長年未有合法的砂石業，故縱然有自治條例賦予徵稅權源，但因稅務單位未獲土石採取主管單位建築管理處之通報，因此稅收非常不穩定且非常少。在 107 年屆滿再次立法時，納入政府機關清淤為課徵範圍（主要係石門水庫疏濬主管單位）之後，始有一定稅收，107 年度該項稅收達到 1337 萬。

表 3-4 桃園市兩項特別稅歷年實徵情形

年度	營建剩餘土石方稅	土石採取稅	合計	年度歲入	占歲入比
94 年	500 萬	-	500 萬	376 億 5859 萬	0.01%
95 年	4606 萬	-	4607 萬	361 億 4316 萬	0.13%
96 年	3336 萬	-	3336 萬	369 億 1009 萬	0.09%
97 年	2938 萬	-	2938 萬	443 億 4080 萬	0.07%
98 年	3486 萬	29 萬	3515 萬	458 億 9536 萬	0.08%
99 年	4243 萬	5 萬	4248 萬	477 億 2614 萬	0.09%
100 年	4452 萬	24 萬	4476 萬	580 億 5405 萬	0.08%
101 年	5702 萬	-	5702 萬	624 億 8060 萬	0.09%
102 年	7217 萬	2 萬	7219 萬	612 億 6083 萬	0.12%
103 年	8355 萬	2 萬	8357 萬	567 億 1672 萬	0.15%
104 年	4023 萬	-	4023 萬	838 億 1053 萬	0.05%
105 年	5519 萬	-	5519 萬	828 億 7432 萬	0.07%
106 年	5960 萬	690 萬	6650 萬	870 億 8039 萬	0.08%
107 年	5141 萬	1337 萬	6477 萬	905 億 2202 萬	0.07%
累計	6 億 5478 萬	2089 萬	6 億 7567 萬	平均	0.08%

資料來源：桃園市政府地方稅務局稅務統計年報、中華民國統計資訊網

兩稅歷經 13 年共為桃園市政府帶來 8 億元的稅收，相對於桃園市年度歲入約 400 到 900 億元之規模而言，這樣的稅收貢獻微乎其微。不過，由於桃園市毗鄰大臺北地區，近年來人口不斷增加、工商業發展良好，財務情況較佳，相較於其他縣市，較無開闢地方稅改善財政之壓力。雖然桃園市開徵地方稅按歲入比例而言，對財政增益不大（最多僅 0.15%），但自 94 年開徵以來，開徵期滿後均得再次通過立法程序持續開徵，展現了一定程度的地方自治精神。

二、苗栗縣

苗栗縣同桃園市為開徵地方稅的先鋒隊，於 94 年 3 月份起徵土石採取景觀維護特別稅與營建剩餘土石方特別稅，稅種與桃園縣一致。不同的是，苗栗縣兩項稅課立法時即以特別稅課之形式開徵，故屆滿再次立法的次數較少。兩項特別稅開徵迄今十餘年來，稅收情形如下表 3-5 所示，累計為苗栗縣帶來約 5600 萬的收入，成效並不顯著，相較於每年度 200 億歲入規模來說，非常渺茫。

兩項稅課中，營建剩餘土石方稅帶來的稅收較土石採取稅為多，但從稅收係逐

年下降，94 年到 97 年約有 500 萬元以上的稅收，98 年至 101 年減少到 200 到 400 萬之間，102 年至 106 年不到 100 萬，甚至低於土石採取稅的稅收，107 年始恢復 100 萬以上。究其原因，形式上從縣長任期無法接軌，稅率均為每立方公尺 3 元，均無法解釋降低之趨勢，其具體原因尚待進一步釐清。至於土石採取稅，則如桃園市有相當不穩定、且短少的稅收趨勢，表明土石採取量難以預期。而 99 年、106 年以及 107 年未有實徵，其他年度約 100 到 200 萬之間，非常微渺。

表 3-5 苗栗縣兩項特別稅歷年實徵情形

年度	營建剩餘土石方稅	土石採取稅	合計	年度歲入	占歲入比
94 年	494 萬	5 萬	499 萬	170 億 9231 萬	0.03%
95 年	777 萬	152 萬	929 萬	156 億 4860 萬	0.06%
96 年	719 萬	56 萬	775 萬	165 億 2928 萬	0.05%
97 年	550 萬	235 萬	785 萬	209 億 6751 萬	0.04%
98 年	285 萬	112 萬	397 萬	187 億 9067 萬	0.02%
99 年	383 萬	-	383 萬	215 億 6492 萬	0.02%
100 年	256 萬	100 萬	356 萬	217 億 5583 萬	0.02%
101 年	202 萬	164 萬	366 萬	222 億 3566 萬	0.02%
102 年	82 萬	164 萬	246 萬	223 億 5136 萬	0.01%
103 年	97 萬	164 萬	261 萬	223 億 9437 萬	0.01%
104 年	67 萬	217 萬	284 萬	231 億 2891 萬	0.01%
105 年	49 萬	80 萬	129 萬	202 億 4929 萬	0.01%
106 年	68 萬	-	68 萬	222 億 0198 萬	0.00%
107 年	146 萬	-	146 萬	230 億 2411 萬	0.01%
累計	4173 萬	1451 萬	5624 萬	平均	0.02%

資料來源：苗栗縣政府地方稅務局稅務統計年報、中華民國統計資訊網

三、花蓮縣

花蓮縣分別於 96 年開徵土石採取稅、98 年開徵礦石開採稅，其歷年實徵數如下表 3-6 所示。土石稅至 104 年以前，每年約 6000 萬元，其中 101 年僅有 1671 萬元，原因在於 100 年 10 月至 101 年 4 月間，因立法尚未完成而並未開徵所致。至 105 年 4 月起，因稅率由每立方公尺 20 元調漲至每公噸 50 元（漲幅約為 5 倍），稅收大幅增加，每年可達 1.5 億元。

礦石開採稅的趨勢則是逐步攀升，在 101 年以前，每年約 8000 萬元，其中 100



年下半年曾修法，將稅率從每公噸 4 元微幅增加至每公噸 5.2 元，因此 101 年起有一次顯著的漲幅。102 年第二次立法，將稅率調漲至每公噸 10 元，每年約有 1.5 億的收入。105 年第三次立法後，調漲幅度更高，達到每公噸 70 元，漲幅達 7 倍，每年貢獻稅收可達到約 7 億元以上。

在 105 年以後稅率大幅增加後，兩項稅收每年可以貢獻達約 10 億元，占年度歲入比例高達 5%，是縣市政府成效最為卓著的。在調漲前，僅占年度歲入比例 1% 到 1.4%，顯示稅率的增加顯著地增加兩項特別稅的收入。花蓮縣兩項特別稅立法沿革與實踐情形為何，將於本文第四章加以深入討論。

表 3-6 花蓮縣兩項特別稅歷年實徵情形

年度	土石採取稅	礦石開採稅	合計	歲入	占歲入比
96 年	900 萬		900 萬	147 億 7297 萬	0.06%
97 年	6742 萬		6742 萬	155 億 4718 萬	0.43%
98 年	5232 萬	3797 萬	9029 萬	143 億 6726 萬	0.63%
99 年	7112 萬	8611 萬	1 億 5723 萬	145 億 5394 萬	1.08%
100 年	5059 萬	8843 萬	1 億 3901 萬	161 億 8508 萬	0.86%
101 年	1671 萬	1 億 0120 萬	1 億 1790 萬	175 億 1360 萬	0.67%
102 年	5315 萬	1 億 3812 萬	1 億 9128 萬	178 億 3092 萬	1.07%
103 年	5524 萬	1 億 7522 萬	2 億 3046 萬	169 億 5127 萬	1.36%
104 年	6183 萬	1 億 6474 萬	2 億 2656 萬	169 億 7474 萬	1.33%
105 年	9895 萬	1 億 4072 萬	2 億 3967 萬	169 億 6669 萬	1.41%
106 年	1 億 5583 萬	7 億 7984 萬	9 億 3568 萬	187 億 7561 萬	4.98%
107 年	1 億 6811 萬	9 億 7418 萬	11 億 4229 萬	225 億 453 萬	5.08%
累計	8 億 6027 萬	26 億 8653 萬	35 億 4680 萬	平均	1.58%

資料來源：花蓮縣政府地方稅務局稅務統計年報、中華民國統計資訊網

四、南投縣

南投縣於 97 年起開徵土石採取景觀維護特別，94 年到 107 年累計開徵約 21 億元（如下表 3-7），還算豐碩。南投縣土石稅平均每年帶來約 1.9 億元收入，其中以 99 年度高達約 4.3 億，占當年度歲入約 1.79%，亦係當年度地方稅課收入最多者。惟 99 年後，每年稅收 1 億至 2 億左右，未再有 3 億元以上稅收，具體原因尚待釐清。黃淑婉（2014）研究南投縣地方稅稽徵成本，指出南投縣開徵特別稅的

有助於降低實質稽徵成本，是各項地方稅目中成本最低且最節省的稅目，惟從實徵淨額與稽徵經費趨勢分析顯示，特別稅收逐年趨於減少，並與稽徵成本呈反向變動（即稽徵成本因稅收減少逐年增加），顯見稽徵效率有下降現象。從近年稅收情形來看，印證了前揭研究之結論，後續確未有成長趨勢，在稅率不變的情況下，或與南投縣內的土石採取活動有所關聯。

表 3-7 南投縣土石採取稅歷年實徵情形

年度	土石採取稅	年度歲入	占歲入比
97 年	3899 萬	219 億 5675 萬	0.18%
98 年	1 億 3218 萬	237 億 4593 萬	0.56%
99 年	4 億 2806 萬	238 億 7758 萬	1.79%
100 年	2 億 6872 萬	219 億 6325 萬	1.22%
101 年	1 億 8203 萬	215 億 5570 萬	0.84%
102 年	1 億 1892 萬	228 億 7152 萬	0.52%
103 年	2 億 4967 萬	238 億 2022 萬	1.05%
104 年	1 億 5730 萬	209 億 4111 萬	0.75%
105 年	1 億 7031 萬	222 億 6710 萬	0.76%
106 年	1 億 7769 萬	220 億 3354 萬	0.81%
107 年	1 億 8697 萬	268 億 2803 萬	0.70%
累計	21 億 1085 萬	平均	0.83%

資料來源：南投縣政府地方稅務局稅務統計年報、中華民國統計資訊網

五、宜蘭縣

宜蘭縣於 101 年起徵營建剩餘土石方特別稅與礦石開徵特別稅，係國內唯二開徵礦石稅的縣市之一。兩項歷年稅收情況如下表 3-8 所示，7 年來兩稅累計 3.1 億元，平均每年稅收合計約 4000 萬，占歲入規模 200 億的 0.2% 左右，對其財政挹注的效益相當小。

宜蘭縣於 105 年調漲礦石稅稅率從每公噸 5 元調漲至 10 元，跟進花蓮縣稅率，係鑒於花蓮縣調漲至 10 元後，唯恐該縣礦業者遷移至宜蘭縣（自由時報，2015a）。108 年重行制定時，經本文電詢宜蘭縣稅務人員得知，宜蘭縣稅務單位曾規劃分階段跟將稅率調漲 40 元，下一期再調漲至 70 元，跟進花蓮縣稅率。惟以「縣長初上任不宜加稅為由，不予調漲。」最終維持原稅率。此外，宜蘭縣礦石稅與花蓮縣不



同的是，首先宜蘭還針對礦區水土保持計畫裸露面積，依每平方公尺 20 元按年計徵，因此除了礦石產量之外還有一筆稅收。其次，在礦區批註土石方面，宜蘭係直接由礦石開採稅課徵，在花蓮則係由土石採取稅課徵。

營建剩餘土石方稅係以每立方公尺 20 元計徵，但在 104 年重行制定時，對收容外縣市土石方數量以每立方公尺 60 元計徵，使稅收從 104 年的 3500 萬增加到 105 年的 6000 萬元，主要係宜蘭收容許多來自大臺北地區的剩餘土石方，而在 108 年重行制定時維持原稅率。

表 3-8 宜蘭縣兩項特別稅歷年實徵情形

年度	營建剩餘土石方稅	礦石開採稅	合計	年度歲入	占歲入比
101 年	2365 萬	961 萬	3326 萬	199 億 5716 萬	0.17%
102 年	1848 萬	1885 萬	3734 萬	205 億 1526 萬	0.18%
103 年	2036 萬	1953 萬	3989 萬	194 億 5845 萬	0.20%
104 年	1706 萬	1815 萬	3521 萬	206 億 3079 萬	0.17%
105 年	3000 萬	3100 萬	6100 萬	226 億 3474 萬	0.27%
106 年	3869 萬	2441 萬	6311 萬	197 億 3662 萬	0.32%
107 年	2153 萬	2425 萬	4578 萬	217 億 6592 萬	0.21%
累計	1 億 6977 萬	1 億 4580 萬	3 億 1558 萬	平均	0.22%

資料來源：宜蘭縣政府地方稅務局稅務統計年報、中華民國統計資訊網

宜蘭縣除了開徵兩稅之外，近年曾積極規劃開徵「水資源抽取特別稅」，擬對縣內工程用水人按其抽取量課稅，與過去未成功開徵的水資源稅不同的是，此次立法的納稅義務人係境內工程用水人，而非跨轄區公用事業。²⁴宜蘭縣政府於 100 年即開辦公聽會，經歷多年規劃與協調，總算於 107 年 6 月分經縣議會審查通過，若成功開徵，每年預估帶來約 1 億元的稅收（自由時報，2018）。但在 108 年 2 月中央以水資源為地方稅法通則第三條第一項但書第二款「流通至轄區外之天然資源或礦產品等」為理由不予備查，令其推動之努力付諸流水。

²⁴ 據宜蘭縣政府立法理由：「為了水資源能被有效利用，減少因抽取行為所造成地層下陷的環境成本，依地方稅法通則所制定，期能透過水資源特別稅之徵收，以價抑量，節約用水，進而減少抽取行為，以利水資源環境永續發展。」



六、屏東縣、高雄市、雲林縣、臺東縣與嘉義縣

屏東縣、高雄市、雲林縣、臺東縣與嘉義縣分別於 103 年起陸續開徵土石採取景觀維護特別稅，歷年稅收情形如下表 3-9 所示，顯示土石採取稅有彼此學習而普遍化的趨勢。其中屏東縣係成效最佳的，不僅比南投縣平均年度收入（每年約 1.9 億元）來得高，更比加稅後的花蓮縣還要高（花蓮縣 107 年度土石採取稅收入約 1.7 億元），每年平均藉此收入高達 2 億元，約占年度歲入 0.63%。且有逐年增加趨勢，倘若未來有提高稅率的規劃，將有相當大增長的潛力（屏東縣目前每立方公尺 30 元計徵，相當於每公噸 15 元，而花蓮縣為每公噸 50 元計徵）。

相對於此，雲林縣、高雄市、臺東縣以及嘉義縣，每年稅收分別約 4000 萬、5000 萬、2000 萬以及 600 萬，占歲入比均不及千分之一，成效非常有限。依經濟部礦務局資料，屏東縣當年度砂石產量 1400 萬公噸，是國內縣市中產量最多的；相較於此，雲林縣、高雄市、臺東縣與嘉義縣四縣市砂石產量合計約 420 萬公噸，仍不及屏東縣 1400 萬公噸的三分之一，這顯示地方稅的收入除了受課徵稅率影響外，還會受到各地方相關產業環境之榮枯所影響。²⁵

表 3-9 屏東、高雄、雲林、臺東與嘉義土石採取稅歷年實徵數

年度	屏東縣	雲林縣	高雄市	臺東縣	嘉義縣
103 年	1 億 8067 萬	-	-	-	-
104 年	1 億 8101 萬	-	-	-	-
105 年	2 億 2208 萬	430 萬	5244 萬	201 萬	-
106 年	2 億 2617 萬	1008 萬	4538 萬	1873 萬	-
107 年	2 億 4639 萬	3232 萬	4973 萬	2412 萬	620 萬
歷年累計	10 億 5632 萬	4669 萬	1 億 4755 萬	4485 萬	620 萬
平均占歲入比	0.61%	0.05%	0.04%	0.08%	0.02%

資料來源：本文整理自地方政府稅務局網站資料

此外，前高雄縣亦曾經開徵土石採取稅，開徵年度為 96 年至 99 年，於 96 年徵得約 5500 元，97 年卻僅有 380 萬元，98 年與 99 年則沒有實際稅收。據本文電詢高雄市政府稅務人員，原因有二，一是因應 98 年莫拉克風災，當時政府決定通

²⁵ 參經濟部礦務局網頁，「107 年 1-12 月份各縣市累計砂石產量及價格 (2019/02/11)」，<https://www.mine.gov.tw/Download/PInfo/P00001626A.pdf>，檢索日期：2019/5/1。



過退稅以緩解災情；二是立法方面有瑕疵使然，在地方稅自治條例中僅以「土石採取人」為納稅義務人，經水利署主張依水利法授權經濟部訂定的河川管理辦法規定許可後，將土石標售價金納入水資源作業基金，非該項稅課納稅義務人，而提起行政訴訟，最後法院認定水利署非該自治條例所稱的土石採取人，故水利署進行疏濬而標售土石者，並未納入該項稅課之課稅範圍。²⁶在改制併入高雄市後，於 105 年為財源考量，乃復開徵土石採取稅。

七、前臺中縣

前臺中縣曾於 97 年同時推動開徵土石採取稅與特殊消費稅。土石採取稅因應否分配予公所、各方對分配比例意見不一，致失敗告終；而特殊消費稅成功開徵，係迄今唯一成功開徵特殊消費稅之例，其以經營舞廳、舞場、酒家、酒吧、特種咖啡茶室、資訊休閒業及電子遊戲場之人為納稅義務人，按申報或查定銷售額 5%計徵。有趣的是，前項課徵範圍與娛樂稅幾乎重疊，依財劃法規定，娛樂稅在縣市全數歸屬鄉鎮市。但無論如何，對前臺中縣仍不失為一種財源。

前臺中縣於 98 年 5 月起徵特殊消費特別稅，每年度開徵如下表 3-10 所示。98 年與 99 年分別貢獻 1332 萬與 1811 萬的收入，均僅占其年度歲入的 0.04%，成效尚非顯著。惟臺中縣市合併後，特殊消費稅於民國 99 年底廢止，不復開徵（自由時報，2010）。改制為臺中市後，未復開徵，此後亦未有其他縣市開徵特殊消費稅。

表 3-10 前臺中縣歷年特殊消費稅收入情形表

年度	特殊消費稅	年度歲入	占比
98 年	1332 萬	364 億 593 萬	0.04%
99 年	1811 萬	409 億 2122 萬	0.04%
累計	3144 萬	平均	0.04%

資料來源：臺中縣歷年決算書。

八、臺北縣土城市、淡水鎮、鶯歌鎮²⁷

鄉鎮市僅成功開徵建築工地臨時稅，並以臺北縣鄉鎮市最為踴躍，共有土城市、

²⁶ 參最高行政法院 100 年度裁字第 926 號。

²⁷ 五股鄉亦於 97 年起開徵建築工地臨時稅並帶來稅收，因資料缺漏，茲不予探討。

淡水鎮、鶯歌鎮、五股鄉、八里鄉、三芝鄉、新店市，共 7 個鄉鎮市欲開徵建築工地稅，成功通過中央備查。惟八里、三芝以及新店因不明原因，實際並未開徵，僅土城、淡水、鶯歌以及五股實際帶來稅收（稅率均為每平方公尺徵收 200 元）。其中僅土城與鶯歌開徵至臺北縣改制新北市為止。這些鄉鎮市開徵地方稅的歷年稅收情形如下表 3-11 所示。

土城市最早於 95 起開徵，是運用地方稅法通則成功徵稅的第一個鄉鎮市，每年帶來 1000 萬到 3000 萬的收入，累計達 1.1 億，平均每年占歲入 1.73%。雖然占歲入比例沒有較淡水鎮及鶯歌鎮來得高，但是開徵年數是迄今鄉鎮市當中開徵地方稅為期最長的，為期 5 年並歷經 3 次立法程序。

淡水鎮與鶯歌鎮同時於 97 年起徵建築工地稅，其中淡水鎮的稅收非常豐碩，尤其 98 年稅收達到僅 2 億元，占當年度歲入的 10.23%，是地方稅法通則立法以來稅收占年度歲入比例最多者，開徵 2 年稅收累計達到 2.3 億元，表明當時淡水鎮營建活動蓬勃發展。惟淡水鎮於 98 年第二次續徵的立法程序時，在代表會闖關失敗而告終（張育哲，2010：9）。

鶯歌鎮建築工地稅每年稅收約 2000 萬元，開徵 3 年累計稅收為 6400 萬，平均占歲入比為 3.67%。98 年後第一期滿後持續通過立法，至 99 年度為止，100 年度併入新北市後即不復開徵。改制新北市後未延續建築工地稅，僅復徵工程受益費，100 年迄今 107 年累計僅約 700 萬元，與開徵建築工地稅稅收相差甚鉅。

表 3-11 土城市、鶯歌鎮及淡水鎮歷年建築工地稅收入情形表

年度	土城市	鶯歌鎮	淡水鎮
95 年	1229 萬		
96 年	2060 萬		
97 年	3026 萬	1300 萬	4404 萬
98 年	3279 萬	3000 萬	1 億 9278 萬
99 年	2003 萬	2115 萬	
累計	1 億 1597 萬	6415 萬	2 億 3681 萬
平均占歲入比	1.73%	3.67%	7.28%

資料來源：各地方政府歷年決算書



九、彰化縣員林市²⁸

彰化縣員林市曾於 101 年起開徵建築工地臨時稅，期滿後再經立法程序續徵一期，共開徵 4 年。如下表 3-12 所示，開徵 4 年來累計稅收為 6500 萬元，平均每年占歲入比例為 2.28%。105 年起未再開徵，蓋開徵當時係考量到有負債，經開源節流、財政改善之後，完成階段性任務，為減輕人民負擔而無意續徵（自由時報，2015b）。

表 3-12 彰化縣員林市歷年建築工地稅收入情形表

年度	建築工地稅	年度歲入	占歲入比
101 年	993 萬	5 億 4086 萬	1.84%
102 年	2295 萬	10 億 4075 萬	2.21%
103 年	818 萬	6 億 4624 萬	1.27%
104 年	2419 萬	6 億 3516 萬	3.81%
累計	6525 萬	平均	2.28%

資料來源：員林市歷年決算書

十、嘉義縣太保市

嘉義縣太保市係近年唯一運用地方稅法通則開闢財源的鄉鎮市。於 105 年 3 月開徵，對建築使用執照登記每平方公尺課徵 200 元。107 年期滿後再次立法進行開徵，於第一次開徵不同的是，太保市公所將課稅標的按用途予以分類，並非一律按總樓地板面積每平方公尺 200 元計徵，如登記用途為廠房、鍋爐間或消防機房等工廠建築，每平方公尺課徵 100 元。對不同類型的課稅標的予以不同的課徵標準，是建築工地稅首次加入分類課稅的案例。

嘉義縣太保市歷年稅收如下表 3-13 所示，每年稅收 300 萬至 1000 萬左右，占歲入比例 1.04%到 3.58%不等，開徵 3 年累計達 2500 萬元稅收，平均占每年歲入 2.54%，對財政不無小補。未來是否持續開徵，抑或如彰化縣員林市那樣，視為臨時、短期之財源而不再開徵，仍待觀察。

²⁸ 員林市在 2015 年 8 月以前為員林鎮，因同年修法降低縣轄市人口標準，8 月後改制為員林市。

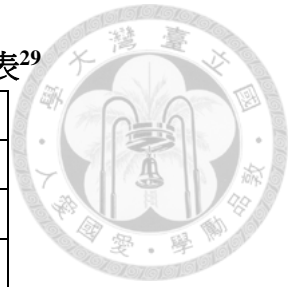


表 3-13 嘉義縣太保市歷年建築工地稅收入情形表²⁹

年度	建築工地稅	年度歲入	占歲入比
105 年	297 萬	2 億 8540 萬	1.04%
106 年	980 萬	3 億 2690 萬	3.00%
107 年	1266 萬	3 億 5405 萬	3.58%
累計	2543 萬	平均	2.54%

資料來源：太保市歷年決算書、預算書。

參、小結

整體來看，如下圖 3-1 所示，地方稅法通則歷年（不含臺北縣五股鄉）實徵數趨勢。地方稅法通則於 91 年立法通過，94 年起有地方政府成功開徵，當年實徵數僅約 1000 萬，相當有限，但此後實徵數不斷攀升，到 99 年達到 6.9 億元。惟 100 年起主要係因部分縣市改制為直轄市之故，致實徵數大幅減少。103 年則因屏東縣加入開徵，稅收大幅增加。105 年雲林縣、高雄縣以及臺東縣加入開徵，合計實徵數達到 15.5 億元。106 年起，因花蓮縣兩項特別稅稅率大幅調漲，全國地方稅實徵數更達到 18.1 億元，為施行以來稅收最多的一年。亦即，地方稅法通則施行 17 年（91-107 年）來，整體為地方政府帶來稅收是逐年增加的，尤其在 107 年的增長十分驚人，展現了地方政府開徵地方稅、增闢財源的努力。



圖 3-1 地方稅法通則歷年實徵數趨勢圖（單位：億元）³⁰

資料來源：本文自行整理自各地方政府決算書及稅務單位網站

²⁹ 本表建築工地稅收入為實徵數；105、106 年度為決算數，107 年度歲入為預算數。

³⁰ 由於臺北縣五股鄉資料不全，本表未納入計算。



將各地方開徵地方稅實徵數占歲入比例彙整，如下表 3-14 所示。在縣市中，花蓮縣得益於近年稅率調漲，稅收成效表現最佳，每年平均達 1.63%；而苗栗縣雖然較早開徵，但財政助益非常微薄，每年占歲入平均僅有 0.02%；鄉鎮市方面，以淡水鎮的成效最佳，年度平均達 7.28%左右；土城市雖然僅有 1.73%，但開徵期為鄉鎮市最長的，且優於大多數的縣市政府。

各鄉鎮市的平均年度稅種占歲入比例每年有 1.5%以上，在縣市卻僅有花蓮縣達到 1.5%以上，意味著鄉鎮市開徵建築工地臨時稅，對其財政助益十分良好。就單一年度來看，淡水鎮在 98 年度臨時工地稅收入，達當年度歲入的 10.23%；嘉義縣太保市於 105 年起開徵的建築工地臨時稅，於 107 年度歲入的 4.23%，成效可謂卓著，未來或有機會持續開徵；鶯歌鎮則在 98 年度占比達 5.59%。這些意味著，鄉鎮市開徵的效果普遍或較縣市或直轄市來得好。在鄉鎮市中，最早開徵的土城市，每年約 2%，但開徵年數最多，顯示土城市非常重視此項財源。

雖然鄉鎮市開徵的效果好，但與縣市相比，鄉鎮市往往無法屆期持續開徵、作為地方永續穩定財源。如臺北縣土城市、鶯歌鎮，因改制升格併入新北市，喪失法人格而不得續開徵；稅收最多的淡水鎮，在 98 年第二次立法時，未獲代表會通過而終止，但即便第二次立法獲得通過，也將在 100 年併入新北市而不得開徵。至於彰化縣員林市，僅將該稅課視為完成「階段性任務」、臨時短期的財源，未作為長期穩定的財源，殊為可惜。如今僅嘉義縣太保市持續開徵建築工地稅，期滿後是否再經得起立法程序的考驗，有待觀察。

反觀直轄市與縣市，雖然平均為歲入貢獻比例較低，但是除前臺中與高雄因改制而未能持續開徵外，各項稅課均能在開徵期滿後再度完成立法程序，持續帶來收入。尤其 103 年以來雲林縣、高雄市、嘉義縣、屏東縣及臺東縣陸續開徵土石採取稅，有著常態化、普遍化發展的趨勢。就目前實踐結果來看，鄉鎮市政府開徵地方稅對財政助益較縣市政府來得大，但效果並非長期穩定。

表 3-14 各地方政府歷年地方稅占歲入比例表（單位：百分比）³¹

地方/年度	94	95	96	97	98	99	100	101	102	103	104	105	106	107	平均
桃園市	0.01	0.13	0.09	0.07	0.08	0.09	0.08	0.09	0.12	0.15	0.05	0.07	0.08	0.07	0.08
南投縣				0.18	0.56	1.79	1.22	0.84	0.52	1.05	0.75	0.76	0.81	0.70	0.83
雲林縣												0.02	0.04	0.11	0.05
高雄市												0.05	0.04	0.04	0.04
宜蘭縣								0.17	0.18	0.20	0.17	0.27	0.32	0.21	0.22
花蓮縣			0.06	0.43	0.63	1.08	0.86	0.67	1.07	1.36	1.33	1.41	4.98	5.08	1.58
苗栗縣	0.03	0.06	0.05	0.04	0.02	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.01	0.02
嘉義縣														0.02	0.02
屏東縣										0.57	0.55	0.68	0.65	0.61	0.61
臺東縣												0.01	0.10	0.12	0.08
前臺中縣					0.04	0.04									0.04
前高雄縣			0.18	0.01	0.00	0.00									0.05
嘉義縣太保市												1.04	3.00	4.23	2.75
臺北縣土城市		0.76	2.15	2.36	2.08	1.29									1.73
臺北縣鶯歌鎮				2.35	5.59	3.06									3.67
臺北縣淡水鎮				4.33	10.23										7.28
彰化縣員林市								1.84	2.21	1.27	3.81				2.28

資料來源：本文自行蒐集自各地方政府網站、中華民國統計資訊網

梁綰琪（2008：60）指出，地方稅法通則的施行或許有一些困難需要克服，但其施行具體達到了以下三項成果：

一、增加地方政府財源

各項地方稅的稅收雖然對於部分地方縣市而言甚至是杯水車薪，但是在中央政府財政日益拮据、無法更有效滿足地方所需時，地方政府開始自食其力，是很好的開始。

二、通過地方稅達到「行政指導」地方建設之目的

以營建剩餘土石方特別稅來看，意味著地方政府配合著房屋建築與公共工程建設的空前發達，而通過地方稅向營建業者徵收處置與善後的費用，能達到使用者

³¹ 本表實徵數在縣市為稅務局所載之實徵數，與決算書之特別稅課或臨時稅課收入有些許落差。此外，由於臺北縣五股鄉資料未全，故本表未予列出。

付費的公平正義，彌補地方民眾的損失。通過土石方特別稅的課徵，間接達到環境維護，兼顧地方發展。



三、強化鄉親建設地方共識

地方稅法通則實施之初，各界擔心地方民意代表或是政治人物受選票與人情壓力限制，寧可向中央政府要錢，而不傾向課徵。而前述諸多地方政府克服本位心態，成功開徵，無形中強化了地方人士建設地方的公式，為良善的地方自治奠定良好的根基。

綜上，地方稅法通則公布後，地方政府設法藉此徵稅以增加財源，已有一定的成果。其中，土石採取、礦石開採以及營建剩餘土石方相關等稅課，除了有遍地開花的情況外，均有「常態化」的趨勢，一旦地方政府成功開徵之後，通常能夠排除政治的因素，在課徵期滿前即通過立法程序，重訂新法以持續開徵。

迄今，仍有地方政府嘗試通過地方稅法通則規劃開徵新稅以開闢財源。如臺北市政府於 108 年 4 月嘗試推動「空屋稅」，嘗試藉此改進空屋率過高的問題，但考量到立法程序冗長，過程變數過多，意見不一而難以掌握，因此暫緩推動（經濟日報，2019）。此顯示地方稅開徵相當不易。

另外，南投縣鹿谷鄉鑒於境內溪頭為首的三大教育園區觀光人潮與車潮帶來噪音與空污，並衝擊地方交通，故提案開徵「觀光稅」，望能為地方帶來財源，彌補負面影響，而提出「南投縣鹿谷鄉人文交通觀光環境生態資源維護協力臨時稅」，並經鄉代會於今年 5 月審查通過，針對前揭園區每人每次課徵 10 元觀光稅，初估可帶來上千萬的稅收，南投縣政府更表示若成功開徵，將會鼓勵南投縣各鄉鎮市將會打算跟進（自由時報，2019）。目前尚待中央備查，若成功通過備查，不僅成功開拓財源，更可為具有觀光景點鄉鎮市仿效之例。

雖然學界認為由於政治環境方面，地方稅法通則的施行充滿困難，開徵之初為地方帶來的收入僅是杯水車薪，無法解財政之乾渴（張錦雲，2005：111）。但經

過地方政府十餘年來的努力，地方稅的開徵確實帶來一定程度的稅收，雖然因各地環境條件不一而各有枯榮，但本文認為整體而言對於地方財政自主與增進地方財源而言是有幫助的。伴隨著近年來地方政府對財政與債務問題日益關切，整體地方政府財政情況有改善趨勢，地方財政可謂漸入佳境。

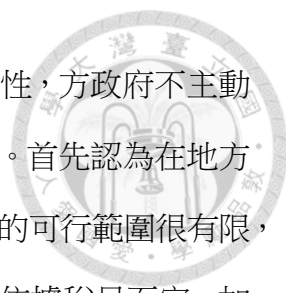
第四節 地方稅法通則實踐文獻綜述

地方稅法通則自 91 年施行以來，已有相當成果，並有一定數量的文獻對此加以探討，本節首先臚列各文獻所列的可能影響之因素，其次臚列出各文獻對地方稅法通則提出的相關建議，最後以小結將兩者歸納統整、探討，作為探討花蓮縣地方稅法通則實踐情形之論述基礎。

壹、影響地方稅法通則開徵因素

劉其昌（2002）就政治經濟面提出四點評析，第一是立法程序需經地方議會審議，但地方民代為了選票、政治考量，通過對本地人加稅法案的可能性不高；即便通過，可能導致多數人為此遷徙規避稅負。第二，因此地方政府開徵對象最有可能是無投票權的外地人民，如觀光稅、溫泉稅以及水資源稅等，恐導致各地方劃地為主，引起搶稅大戰，引發衝突。第三，地方稅法通則僅賦予加稅權力，未賦予減稅權限，令地方政府無法藉此招商、鼓勵投資，與現實社會脫節。第四，鑒於政治利害關係及社會主客觀環境的考量，冀望地方政府據以開徵地方稅改善地方財政的貢獻可能不大。

蔡麗惠（2002）認為，首先地方議會並非全然反對加稅，若地方政府努力節流後仍無法改善財政情況，地方議會就會傾向贊同加稅。其次，開徵對象若是境內少數人民或產業，就可以加以考慮。第三，地方政府應加強對人民的溝通，說明加稅的優點與目的，並公開稅收流向、杜絕浪費，提高公共設施及公共服務品質。第四，建立民選首長財務責任制度，提高地方政府首長的開徵意願，比如將財政努力、財政赤字等列入地方競爭力評比，以激勵地方積極開闢稅源。




沈政安(2003)以問卷及訪談評估地方政府開徵地方稅可行性，方政府不主動加稅，政治因素是最關鍵的因素，占了九成以上，並有數點結論。首先認為在地方稅法通則既有的限制下，除了部分先天條件較佳的縣市外，加稅的可行範圍很有限，故短期據以改善地方財政，顯有困難。第二，地方通過加稅法案依據稅目而定，加稅對象如為轄區內少數人民或產業、以及轄區外居民，可能性較高。第三，期待地方政府利用附加稅課調高地方稅率，察公告地價偏低之例，並不可行；第四，若於國稅附加徵收，須慎選稅目避免對全民加稅。第五，一致或是分立政府狀態，與通過加稅法案並無關聯。

李錦娥(2004)則認為，若開徵地方稅之稅率超乎納稅義務人忍受程度，有經濟能力者才可能遷徙至稅負較輕的縣市，我國現階段不太可能提案課徵高稅課的地方稅，故不太可能發生以腳投票的現象。但若稅率太高，恐會導致租稅競爭之劣勢，影響廠商投資的意願。

夏錦秀(2004)首先認為各地方政府推動相關政策的內容並不一致，有紊亂不一的現象；而成功實際開徵的稅目均以少數、特定人士，或轄區外居民為主，並且有租稅競爭與租稅輸出的效果。其次，地方稅法通則對我國地方財政自主性的助益非常有限，而且該法所衍生的法制性與實務性問題亟待改善。財政政策仍維持中央集權的基調，而中央推行稅制改革的績效不彰，調整地方稅課收入的障礙重重，綜合而言我國地方財政自主性未獲明顯改善。

楊明諭(2004)探討臺中縣鄉鎮市開徵地方稅可行性時，認為政治因素常令地方政府難以開徵成功。楊氏將政治因素分五項，首先是選舉因素，即地方首長經常會在衡量徵稅對選票的影響之後，因不敢得罪選民而不開徵。其次是地方派系，由於地方派系往往能在地方政治發揮不小的影響力，若徵稅衝擊到其利益，勢必會引起一股不小的反對。第三是府會關係，地方議會即係政黨、派系等民意的整合，若府會關係緊張一定會對地方稅的開徵有影響。第四是中央的反對，體制上中央就備有准駁權限，若中央欲控制地方、或為免重複課稅等理由，均得加以反對。第五



是地方性公投，若對少數特定污染產業以公投方式推動開徵，成功機會較高；但地方性公投曠日費時、行政成本高，可行性甚低。第六是補助款制度，係指開徵地方稅的成本效益較向中央爭取補助款為低，地方政府寧願爭取補助款而非開徵地方稅。因此，地方政府開徵地方稅的可行性非常低。

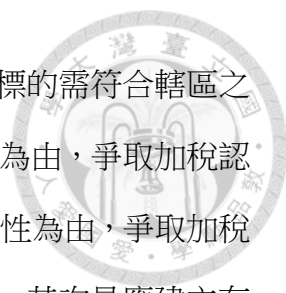
黃麗娟（2005）亦探討南投縣自主財源問題，指出地方稅的開徵，須視地方自治團體的勇氣、經濟景氣，以及地方自治監督機關（即中央）是否准予備查而定。在選舉體制下，政治人物敢於加稅的對象將是外來人民，或是特定產業。並指出，地方政府應建立財政自我負責觀念、堅守預算衡平原則。

王麗純（2006）研究桃園縣開徵地方稅時，指出地方稅帶來收益不大，修正財政收支劃分法才是關鍵。而納稅義認為，地方政府若先落實財政透明化（以佐證專款專用），並且開源節流，那麼反對的情況會比較少。

梁綰琪（2008），針對桃園縣之府會關係加以探討，認為桃園縣最早且順利開徵的因素在於縣市首長的個人專業與特質，以及推動的決心。尤其縣長的專業性使地方議會審查時均由他來主導；縣長推動的決心使地方政府積極與地方議會溝通，緩解了地方議會對開徵稅課的疑慮。

江寶美（2009）從地方治理角度，探討桃園市執行地方稅法通則問題。研究結果指出，桃園市執行面臨的困難，首先是可能對產業有負面影響，促使他們遷徙到其他縣市；其次是地方稅法通則明確性不足，以致有適用的困難；第三，地方稅法通則缺乏獎勵措施。影響開徵新稅的主要因素，包括民選首長的態度、支持度、政策方向與法規的限制。但與許多文獻不同的是，江氏認為政治選票的考量並非並未影響桃園市土石稅與營建剩餘土石方稅的開徵。

許鳳玲（2012）在探討鄉鎮市開徵建築工地稅成功因素後，提出 5 個構面 12 項成功因素。首先是政治構面有 2 大因素，一是首長及主管的投入、支持與推動的決心；二是府會關係的和諧。在執行構面方面，一是正確掌握課稅所需資料；二是召開公聽會，邀集利害關係人加強溝通；三是以合理稅率爭取納稅義務人的認同。



經濟構面方面，要能遵守使用者付費與租稅公平原則，其次課徵標的需符合轄區之經濟屬性。財政構面方面，一是以增加地方財源、改進財政情況為由，爭取加稅認同；二是稅收應專款專用於地方建設；三是以提高地方財政自主性為由，爭取加稅認同。法制因素方面，關鍵是稅制規劃與自治條例是否制定周延，其次是應建立有效管理與稽徵的配套措施。


張益閔(2008)研究地方稅制與屏東縣增闢新稅源可行性，認為開徵新稅之前，須先達成合理配置資源、減少不當浪費公帑，設法與人民及民意代表謀求共識，較可能通過開徵新稅。其次，針對少數人或特定產業加稅應是較為可行的方式，蓋影響層面較小，稽徵成本低且較為便利，易獲民眾支持。第三，適合縣市課徵的地方稅，建議排序為營建剩餘土石方稅、污染稅及砂石採取稅。第四，中央應將地方的租稅努力程度、財政赤字及負債情形列入地方競爭力評比，公諸於社會大眾以激勵地方政府積極開闢新稅源。最後，稽徵機關在法律素養、稽徵人力與操作技術方面必需精進提升，才可將此項任務順利達成。

張其祿(2010)調查全國地方政府財政相關人員，對地方稅法通則的認知與態度後，指出地方政府的層級愈低(鄉鎮市)、非國民黨執政、非國民黨議會多數、地方首長為第一任、分立政府(行政立法分屬不同政黨掌控)、府會關係不睦之地方政府，似乎在推動新地方稅制時會遭遇較大的阻力及困難。政治因素與既有法制限制，對地方政府開徵地方稅，的態度有顯著負面之影響。整體而言，直轄市政府與縣市比鄉鎮市更肯定地方稅法通則對地方財政所帶來的助益，鄉鎮市的執行問題較為嚴峻。

由前述文獻可知，影響開徵因素相當多元，尚難有定論。本文大體從地方政府的角度，歸納影響地方稅法通則主要為法制面因素、政治面因素、影響面因素以及實務面因素，茲臚列如下：

一、法制面因素

法制面因素，係指地方稅法通則授予課稅權限有限，並受到中央監督而言。首



先，地方稅法通則第三條列舉不得開徵事項、第四條及第五條稅率之限制等，限縮地方政府開徵稅課的選擇空間；第二，地方稅法通則的內容有欠明確，增加模糊空間，同時使得中央准駁標準尚非明確，致地方政府研擬地方稅開徵時，較無圭臬可資遵循。然後在立法程序上不予備查而無法開徵，對於耗費大量心力研擬、規劃，並力促過地方議會通過審議的地方政府而言，可謂頗為挫折。

二、政治面因素

政治因素係影響地方稅法通則得否成功施行的最關鍵因素，具體而言，係指如何克服反對加稅的政治壓力。一般而言，地方首長或民意代表因政治考量下，不太敢得罪選民，就算有新的財源可以稽徵，也不願賠上政治生涯（方凱弘、梁綰琪，2009；陳漢雲，2007）。但政治面因素複雜繁多，本文略以歸納如下：

首先，是地方首長推動的決心，若地方首長憚於加稅為其連任帶來壓力，那麼地方首長就不會選擇開徵，反而尋求其他管道，如爭取補助款，來緩解地方財政困境。本文認為，地方首長對地方稅開徵的考量，旨在兩點，一是對財源的需求，如財源充分，自欠缺冒著無法連任的風險推動徵稅之動機。二是相關污染產業的污染程度，相關產業若因產生污染或對破壞景觀，而為公眾輿論所排斥的，所遇反對聲浪會較低，這時就是加稅的時機。但地方一旦出現污染或破壞，地方首長一般不會直接通過地方稅來加以補償，要買影響選票。若地方財源充足，自行承受即可；若是財源短缺，仍會設法從尋求補助款或分配款加以應對。

其次是地方府會關係，有文獻指出府會是否一致或分立，並不會影響開徵成功與否，但由於地方議會往往是匯集地方各方利益之所在，因此反對意見往往就在這一關卡，對加稅的推動構成壓力。實務上絕大多數的地方稅的開徵，即在地方議會審議時就遭到擱置，或在程序委員會時予以刪除。地方稅要能成功開徵，就得先通過議會政治壓力這一關。職此，應對地方議會的策略就顯得相當重要。

第三，在開徵後納稅義務人可能會積極反對，形成政治阻力。實務上，仍有稅課開徵後因民意反對導致未實際開徵，此意味著縱然通過地方議會的審議，開徵後



仍可能湧現偌大的政治壓力，反映到縣府或議會，致使稅課實際並未開徵。如桃園市體育發展稅、臺北縣新店市與八里鄉等的建築工地稅即是。而開徵成功的，仍會持續面臨政治壓力，反映在司法以及媒體方面。

前述文獻未提及的是，在開徵過程中亦常有納稅人對稅法提起行政爭訟，增加地方政府的施行成本。如前高雄縣曾因立法時條文有欠明確，導致向經濟部水利署執行疏濬業務之行為開徵土石採取稅時，遭最高行政法院裁定敗訴。³²另外如淡水鎮開徵建築工地臨時稅後，曾因對學校開徵而引發爭議，窮於應對媒體相關輿論（自由時報，2008a）；或係因此，淡水鎮建築工地稅在 98 年屆滿後重行制定時，遭到代表會否決。納稅人仍會設法通過媒體，同時通過法律爭訟程序維護權益、訴諸其利益，因此地方政府成功開徵後，仍持續面臨納稅人訴諸法律、媒體或議會等途徑的反對壓力。

另外，花蓮縣礦石稅自 98 年開徵起，便迎來數案請願案件，到 107 年仍有納稅人執以開採石灰石後即運往宜蘭縣交易為由，認為有轉嫁它縣市人民負擔，以及稅率過高而有違法之虞，提起訴願。甚者，該行政爭訟打進司法院大法官解釋，若作成違憲解釋，恐導致該項稅源不得開徵，勢必嚴重打擊開闢財源的努力。³³

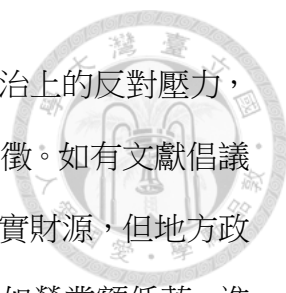
若針對轄區內少數特定產業或人民開徵，則反對的政治壓力就較為薄弱，無法形成推動的阻力。首先，對少數特定產業或人民加稅，對地方首長抑而言對選票損失的顧忌較小；其次，地方議會議員亦然，不僅顧忌較少，更因縣庫充裕財源，增加其提案回饋選區地方建設的可能性，反而有誘因予以支持；第三，由於少數特定產業或人民聲勢自始較小，即便通過各種管道傳達，仍無法形成充足的政治壓力。職此，針對少數特定人或產業推動課稅，較易成功。

三、影響面因素

影響面因素係指地方稅課徵後，對地方經濟發展等因素造成負面影響，如租稅

³² 參最高行政法院 98 年度判字第 859 號判決、100 年度裁字第 926 號裁定。

³³ 參臺北高等行政法院 107 年訴字第 18 號行政裁定。



輸出、租稅競爭以及以腳投票等問題而言。地方政府縱若不畏政治上的反對壓力，也會考量人民生計、產業發展的各種地方稅影響因素，而不予開徵。如有文獻倡議地方開徵觀光稅（如對特產或景區門票）、溫泉稅、旅館稅等充實財源，但地方政府亦可能擔心課稅導致觀光產業發展蕭條，間接影響其他稅收（如營業額低落，進而會影響中央統籌分配稅款額度）。因此，地方政府忌憚地方稅課對地方經濟、產業，及其對稅收等各種影響，也是一項關鍵因素。

四、實務面因素

主要指地方政府行政資源與稅課稽徵成本問題。一般而言，稅課的研擬與評估過程，需要專業人力投入，並涉及跨部會的協調方能實現；而地方政府資源（人力與財力）有限，投入規劃研擬、進而開徵後增加業務，實為一下不小的成本。同時囿於前述現行法制因素與政治因素，投入未必能夠成功開徵，因此減少地方政府推動開徵的意願。如在稅目選擇、稅率設計以及稽徵規劃等執行細則方面有完善配套機制，方能有效落實地方稅法通則地方稅之開徵（張其祿，2006：18）。如臺北市曾研擬「視障按摩業保護特別稅」以及桃園市議會討論開徵特殊消費稅時，均認為由於實務上稅基具有流動性，開徵不易外，更牽涉特殊產業合法化問題，使相關稅課的推動胎死腹中（黃敏清，2004；江寶美，2009）。

貳、地方稅施行案例介紹

迄今地方稅法通則相關文獻中，大多數為可行性研究，而對地方稅施行後之研究探討者較為有限。除桃園市及臺北縣土城市為案例研究相對齊全外，另有從綠稅角度觀察花蓮縣者，茲將相關文獻分析重點歸納入如下：

一、桃園市

桃園市為較早開徵地方稅法通則的縣市之一，有較多文獻以其為個案進行研究（王麗純，2006；梁綰琪，2008；江寶美，2009）。91年地方稅法通則立法後，成功通過立法程序的，有土石採取稅、營建剩餘土石方稅以及體育發展稅，開地方



稅法通則之先河。另同時通過機場不動產稅、民用機場噪音回饋稅、煉油廠稅，因中央不予備查而以失敗告終。而體育發展稅開徵後，引來民意反彈，故而並未實際開徵，因此開徵以來僅有土石採取稅與營建剩餘土石方稅帶來收入。

營建剩餘土石方稅，係針對傾倒廢棄土之業者（即營建業者）開徵，以每立方公尺 10 元開徵，實務上業者向工務局申報產出，再由地方稅務局開徵。土石採取臨時稅方面，係以土石採取人（即砂石業者）為課徵對象，由經濟發展局將土石採取地點、數量、期間及土石採取人等資料，通報地方稅務局開徵。³⁴

桃園市兩項臨時稅中，以營建剩餘土石方稅為主要收入來源。土石採取稅雖然成功開徵，但因幾乎沒有合法的砂石業者，導致土石採取稅幾乎沒有任何收入。直到 107 年屆滿再次立法後，將石門水庫清淤納入課稅範圍後，始有一定稅收。然而，稅收相比於其財政規模而言，實為杯水車薪，平均每年度對歲入的貢獻均不及 1%，僅具有象徵意涵，但仍不可據此抹滅其推動開徵之努力。

桃園市推動地方稅立法的過程中，關鍵成功因素係地方首長個人決心與專業背景，時任縣長朱立倫先生具有財經專業背景，同時也是推動地方稅法通則立法時的立法委員之一，對通則非常了解，使得地方議會審議時，處於專業上劣勢，有效降低議會反對聲浪。桃園市均以為期僅 2 年的臨時稅課開徵，主要係看中其專款專用之特性，如此才能夠讓納稅義務人在繳稅時與受益之際產生聯繫，使地方稅的開徵更為順利。此外，一些地方議員家族即經營土石方之業者，基於接受了「受益者付費」原則，而減少反對聲浪。

地方稅影響方面，立法開徵時有議員認為稅課會對產業造成發展上的限制，研究結果顯示開徵稅課之後，並沒有造成產業外移。但對於業者而言，尤其是營造業者，不贊成意見較砂石業者強烈，且認為專款專用的效果不是很好，其流向亦有欠透明。而砂石業者之所以反彈聲浪較小，主要考量是希望透過稅課，實現砂石業合法化，如地方政府得藉由稅課充實財源，雖然相關產業將遭受到稅課負面影響，但

³⁴ 其中收容營建剩餘土石方者於 106 年起以每立方公尺 30 元計徵。



也能藉此合法化而正當營業，因貢獻財源而為地方政府所重視。

二、臺北縣土城市

王勇翔(2008)曾對臺北縣土城市推動建築工地臨時稅詳盡的紀錄。土城市係第一個通過地方稅法通則開徵的鄉鎮市，其成功的關鍵因素，在於地方首長推動的決心，充分地對代表會說明開徵的必要性，以及充分地運用媒體宣傳。

土城市推動建築工地稅之立法理由，係營建過程中由於砂石車進出等因素，易導致路面毀損、空氣污染、噪音污染以及建築廢棄物等外部成本，故對此課予建築工地稅，補償對公共財的耗損以合乎受益者付費原則，以合乎公平正義，同時增益財政收入。該項收入雖然須專款專用，實為可替代性的自有財源。

土城市建築工地稅立法過程並非一路順利，起初遭遇到代表會的強烈反彈，但以高達九成以上贊成的民調，發布新聞稿，並加強對代表會的溝通，才順利過關。然而，第一次開徵立法過程中，土城市漏未召開公聽說明會，且未知會相關公會與業者，在宣導方面雖然確有疏漏，但由於稅率不足對相關業者構成嚴重負擔，因此反對聲浪並不大。雖然如此，業者仍要求政府應加強行政效率，協助建商發放使用執照，並將稅收落實於道路整修、排水修繕等項目。³⁵

在開徵實務上，係在使用執照核發單位核發執照時，同時通知公所財政課，再由財政課依據建案總面積核課稅額，程序相當簡易，故行政成本不高。但稽徵時仍有避稅行為，由於僅針對面積 500 平方公尺以上的建案課稅，地方財政官員就發現不少使用執照總面積剛好在 500 平方公尺之內，有將建築工地切割以規避租稅之嫌；或者，建商會盡可能拖延使用執照申請時間，期待建築工地稅兩年期滿而不再課徵。亦即，稅課的開徵一定程度上改變納稅義務人的經濟行為。

對產業影響方面，根據其訪談建築公會或地方財政官員之結果，均認為建築工地稅不至於影響經濟發展。同時，對建商而言，基於營業考量，會將稅負成本轉嫁

³⁵ 前臺北縣各鄉鎮市課徵的建築工地稅稅額為每平方公尺 200 元，以 30 坪房屋為例，稅金約為 2 萬元，與動輒數百萬至千萬的房屋總價而言，應不至於影響市場（王勇翔，2008：125）。

予消費者承擔，不至於影響到業者投資開發的意願。從房地產成交量與交易價格來看，並沒有導致下滑現象，顯示企業外移並沒有發生。

張育哲（2010）亦曾研究臺北縣土城市、淡水鎮、五股鄉、鶯歌鎮開徵建築工地稅情形，對利害關係人（包括政府官員以及建商進行深度訪談），佐證了前揭文獻之結果。該研究指出以建築工地稅專款專用有以下優勢，一是稅收用於修補公共設施，合乎社會公義；二是稽徵成本低且不易逃漏稅，對地方財政有相當程度挹注；三是課稅不會使地方相關產業外逃而影響地方經濟發展。最後，建議臺北縣改制為新北市後廢續開徵，並依各地房價差異訂定不同的稅率，以目前縣府所在地的板橋與偏遠的烏來為例，由於兩地房價相差甚遠，若齊頭式的均課徵每平方公尺 200 元的建築工地稅，其對房屋市場所形成的衝擊將大不相同。惟臺北縣改制新北市後，建築工地稅並未廢續開徵，取而代之的是工程受益費，但該項收入與改制前各鄉鎮市開徵建築工地稅之稅收差距甚遠。

三、花蓮縣

張麗珍（2016）從綠色財政改革（Green Fiscal Reform）之角度探討花蓮縣空氣污染費與兩項特別稅之施行情況。綠色財政改革係指透過將租稅體系納入環境保護考量，對污染排放、能源消費等課徵環境稅費等手段，達到抑制環境污染並充裕政府財源之效果。其主要原理來自經濟學之庇古效果（Pigouvian effect），將課稅或費用作為一種政策工具，使得污染者在進行相關產業活動時，將污染成本考量到生產成本之內，實現外部成本內部化，進而影響生產者生產誘因，使市場供需達到更為合理的配置。亦即，由政府透過租稅手段，修正成本外部化、市場供需配置不合理的市場失靈情形，與污染者付費可謂異曲同工之妙。理論上，透過綠色財政改革可以達到雙重紅利效果，透過綠色稅制的推行，首先是稅課增加生產者成本，使其生產活動所生之污染會遭到抑制，以收環境品質改善之效，即所謂「寓禁於徵」，此為第一重紅利；隨後政府將稅收移轉用於減輕其他稅課，比如所得稅，減少租稅制度之扭曲，進而增進資源配置與社會福祉，鼓勵投資與提升經濟效率（張



麗珍，2016：59）。

由於稅課勢必影響經濟效率，第一重紅利在理論上普遍獲得肯定，但第二重紅利則有爭議，主因在於透過綠色財政改革所得之收入，以專款專用抑或統收統支運用何者較佳？並無定論。若將該稅費專款專用，用於促進環保之相關措施，則對人民而言，能夠更明確地知曉該項稅費用於何處、便於監督管理，讓稅課與特定支出有明確的互補關係；而且可以達到「防水艙理論」效果，無論政府財政是否困窘，均有一定經費用於特定項目。然而，專款專用缺乏調度彈性，可能使政府財政僵化，影響政府整體資源分配效能，而且倘若該稅費已實現環境保護效果後，可能會因為過度之投入，導致資金運用缺乏效率，產生無謂損失。

相較之下，若以統收統支的方式由政府進行分配與運用，用於減免其他稅課以減輕租稅扭曲效果，或增加政府財政調度彈性而用於其他支出，如社會福利，方能產生前述第二重紅利之效果，使稅費獲得最為有效之運用。對於財政困窘的花蓮縣政府而言，為增加財政之靈活，以統收統支較為有利，故特別稅收入採納縣庫統籌運用。惟空氣污染費係中央立法制定，並明定專款專用，在徵得費用中之一定比例為限，由地方向中央提出計畫申請運用，並非地方政府所能置喙。

迄今，國際上綠色財政改革之推動，絕大多數係結合行政管制與綠色稅制共同推動，花蓮縣亦然。文獻指出，花蓮縣施行空氣污染費與兩項特別稅之徵收挹注了縣庫相當程度之財源，在財政運用方面，花蓮縣每年空污基金約有 1 億元空污費之收入，但由於專款專用之特性，除了使縣庫分割、使資金運用彈性受限（餘裕不得流用）外，基金使用效率亦有探討的空間。而在土石採取稅與礦石開採稅方面，對由於徵收後係納入縣庫統籌支用，在縣庫匱乏之際，增加財務調度彈性，相較於空污費更能發揮整體財政運用之功效。

在地方稅影響方面，該文獻首先認為稅收由地方政府統籌支用，可以透過預算編列公共支出，如經濟建設或是社會救助等，進而增加就業機會、帶動工商發展。其次，認為稅課將會使相關產業成本增加，影響市場之競爭力，惟若整合資源提高



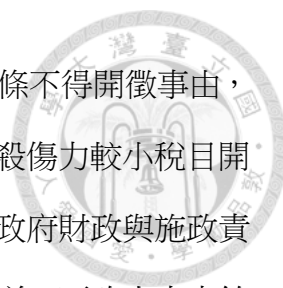
產能運用率，降低營運成本，或能提升產業發展空間。也就是說，稅課對產業有負面之影響，但稅收之運用亦可能回饋產業發展，端看稅收如何運用。

財政方面則建議縣府納入統收統支原則，要求各業務單位在有限額度排列計畫，藉此極大化總效用，增進資源的有效配置。其次，納入總預算收支對列統籌支應，也就是將稅費收入提列一定比例，對應相對所需項目，其餘在納入統籌運用，也就是說預算係按一定比例分別以專款專用以及統籌統支的方式運用，既可彈性調度，又可避免經費被排擠。第三，實施集中支付制度，將基金專戶與縣庫各自獨立之經費，集中並列存於縣庫存款戶之下，利用動支時間差距，運用專戶與縣庫之餘額靈活縣庫之調度，各獨立賬戶餘額併計，餘絀相抵，同時降低舉債額度，節省透支利息（張麗珍，2016：144-145）。

惟該文獻仍有進一步補強之處。首先，訪談對象均為縣政府即鄉鎮市財稅與環保人員，而欠缺產業、議員等其他方面之觀點，同時亦未能具體談談綠色財政改革的施行具體對產業有何影響。其次，對於兩項特別稅之立法過程、為何成功推動加稅以及稅率為何如此等問題並未著墨，尚難直接作為其他地方政府參照以推動立法之依據。第三，因將空污費與兩項特別稅共同探討，在訪談紀錄顯示稅課與費用時而混為一談，而在特別稅復將土石採取稅與礦石開採稅又混為一談，因此特別稅之具體影響有更多可探討之處。第四，該文獻認為地方政府開徵稅課而擴大公共支出之規模，將增進經濟之發展，惟本文以為，稅課具有重分配之效果，雖然政府透過加稅能夠增加公共支出，乍看促進經濟發展，但實際上這些稅課若留與相關產業用於投資、更新設備等用途，甚至是增加員工福利等，亦難謂非無促進經濟發展之效果，因此不宜僅從政府支出增加，即認為有益於整體經濟增長；然而無論是否有該效果，均未有相關數據予以支持。最後，該文獻在發表時點恰在 105 年底，而無從探討加稅後帶來的各種影響，故有補充之必要。

參、對地方稅法通則施行之建議

沈政安（2003）對於地方稅法通則施行建議，首先在整體面應設法打破不加稅

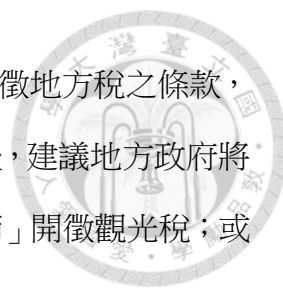


的迷思，使民主運作趨向成熟。其次，應檢討地方稅法通則第三條不得開徵事由，在徵收細則鬆綁地方政府課稅範圍。第三，地方政府慎選對選票殺傷力較小稅目開徵，如溫泉稅、觀光稅等，並加強歲出分析的透明，使人民理解政府財政與施政責任是否契合。第四，在水資源稅方面，在通則第三條限制鬆綁之前，可改由中央統一徵收回饋金，妥善設計合理公式補助地方，以平息紛爭。

李美雪（2004）則引用對財稅人員問卷調查結果，認為通則第三條列舉不得開徵事項範圍涵蓋過廣，建議鬆綁地方稅法通則，讓地方政府開徵地方稅有更多的選擇。其次，鄉鎮市方面，應由縣政府召集各鄉鎮市，共同協調可訂定之開徵項目、課徵標準等，不致發生稅負不均而招惹民怨，若不得對公用事業開徵地方稅，則可協調開徵規費為之。

夏錦秀（2004）認為地方稅法通則的施行對地方財政自主助益不大，提出下列幾點建議。首先是中央應積極營造利於加稅之環境，如改善租稅體制、宣導正確租稅觀念，使加稅屏除選票考量。其次，設法建立實質獎勵措施，獎勵地方政府開徵地方稅之財政努力。第三，中央除了鬆綁通則所列舉不得開徵事由外，應積極輔導各地方政府因地制宜開徵地方稅，並從中協調避免租稅競爭現象發生。第四，應將「准予備查」之程序修改為「核備」。第五，中央應制定地方稅法通則施行細則，明確規範稅額標準、課徵範圍、罰則規定以及中央審議認定標準，使地方政府有規範可循。最後，為解決地方財政困窘問題與政策執行連貫性，特別稅的課徵年限可酌予延長 2 到 4 年，即年限增加至 6 到 8 年。

楊明諭（2004）提出六點建議，以提升地方政府開徵地方稅之可行性。第一，宣導租稅觀念，使人民了解課稅能提供更好服務。第二，稅目以間接稅為原則，雖然可能轉嫁予人民，但人民不會有直接遭到課稅的感覺。第三，地方政府應將課稅資訊公開透明，使民眾了解到稅收流向，並引進公民參與，由人民決定稅收如何運用，而減少地方議會或地方派系的問題。第四，為免稅制混亂，中央應匯集、統一規範課稅標準，同時地方政府仍保有主要權限，免除中央的反對。第五，中央補助



款使地方缺乏開徵稅課動機，故應予以法制化，加入鼓勵地方開徵地方稅之條款，亦能避免中央過度控制地方而抑制補助款分配不均的現象。最後，建議地方政府將稅課結合地方特色加以開徵，如建議臺中大甲「國際媽祖文化節」開徵觀光稅；或對溫泉開徵溫泉稅等，使稅目合理化。

張錦雲（2005）則提出四點建議：一、建議地方稅法通則應放寬可開徵稅目限制；第二，加入地方稅率調降規定，以利地方政府招商；第三，中央同意制定國稅附加稅規範，以利全國區域均衡發展；第四，針對規範不明確問題，中央應訂定地方稅法通則施行細則將制定標準明確化。

顏淑華（2007）指出，地方政府應積極運用財政自主權，不要輕易放棄此自主權利。在開徵稅課時，應注重稅課的明確性，且加強對人民的宣導，讓人民了解稅收用途、並領悟權利與義務之觀念，同時應有該項稅課的管理機制與配套措施。另外，地方政府亦可學習日本，成立地方稅研究會，以設計新稅目，推廣地方開徵地方稅。惟若地方政府均開徵地方稅，恐有稅制混亂之虞，故中央應加以同一規範與協助，將地方稅納入稅制之整體考量，儘速頒訂地方稅法通則之施行細則，俾地方政府開徵稅課有明確標準或程序可遵循。

曹莉英（2008）從政策評估的角度，並引用受訪專家觀點，對地方稅法通則提出 5 項建議。首先，部分稅課開徵歸咎於通則第三條列舉不得開徵事項所致；雖然條文明列 4 點原則，但中央對不予備查的標準並非明確，如何謂「損國家整體利益及地方公共利益」，必須予以釐清。其次，通則第四條授與地方政府調高地方稅徵收率之權限，但該項權限應對稱性地下放，使地方政府得以減稅招商，以促進就業繁榮經濟，徵收率不應僅限於調高。第三，通則第五條附加稅課，鑒於實務窒礙難行，形同具文，應予廢除；同時，第六條予中央備查之程序常使地方租稅權受到相當限縮，應予檢討。第四，建議公共債務達到一定比率時，若經中央要求改善未果，應強制開徵；並由中央蒐集資料訂定開徵稅目，要求地方開徵稅率有一定下限。最後，修改通則對提升地方財政自主性增益有限，應根本地修正地方制度法、財政收



支劃分法、中央統籌分配稅款分配辦法等，重新分配中央及地方財源、改善補助制度，建立財政自主性及財政自治責任。

梁綰琪（2008）以府會關係探討桃園市地方稅立法過程，提出三點建議。首先指出府會溝通協調應加強專業化，以避免代表特定利益的政治動機影響立法過程。其次，地方議會應建立政策諮詢機構，桃園關鍵係首長對地方稅理論熟稔，致議會中鮮有相當專業可抗衡者，故地方議會應建立相關專業諮詢的機構，增進問政專業性，提升地方政府決策品質。第三，應強化府會聯絡機制，蓋府會關係係為了制衡而非對立，桃園案例顯示縣政府勤於溝通，並在技術上適度妥協以及合理資源分配，適時滿足議員需求，營造府會雙贏。


王勇翔（2008）研究土城市建築工地稅案例，建議中央應正視地方政府開徵地方稅的示範效果，並應尊重地方政府開徵地方稅權限，站在鼓勵開徵的立場，而非以准駁而無視地方政府的財政努力。其次，建議後續地方政府研擬開徵時，應召開公聽會邀請利害關係人與會說明。第三，應審慎評估開徵稅率與課徵標準，若稅率過高，將會偏離納稅義務人所能承擔的極限，產生以腳投票現象，並使相關產業外移、投資減少，影響地方經濟狀況。第四，地方政府須在政策正當性與合理性適當行動，方能達成政策順服，實現開徵。第五，加稅僅是改善財政的選項之一，並非唯一方法，比如土地增值稅曾於 91 年調降後，發揮活絡房市的效果（對特定地區），稅率雖然降低，卻仍增加了財政收入。

許鳳玲（2012）建議中央政府，應頒訂地方稅課類別，統一訂定稅率基準，並輔導地方政府開徵新稅，且應重視地方政府開徵新稅之示範效果，據以建立地方首長財務責任與激勵開徵新稅之機制。建議地方政府應積極開源節流，開徵新稅時以影響層面小、稅課標的合乎地方經濟特色，以及稅收專款專用為要件。

本文歸納各文獻對地方稅法通則施行之建議如下：

一、訂定明確審查與課徵標準、擴大開徵範圍

地方稅法通則第三條所列舉限制事項，十分廣泛，有欠具體明確，致實務上許



多稅課遭中央不予備查而無法開徵。如「國家整體利益或其他地方公共利益」之事項，如何界定公共利益，實為爭議；且若地方政府聯合針對經營跨越轄區的公用事業開徵地方稅，再將稅收按合理標準分配，是否得因無損及其他轄區之利益而准予備查，均有待具體明確。


對此，應參考較為明確的日本地方稅法立法例。³⁶比如，日本將地方稅立法視為國家經濟措施一環，只要政府或國會確立了重要之經濟政策，則課稅與經濟發展政策之間較易取得平衡，將「損及國家利益」改為「損及國家經濟利益」，使各該不確定法律概念予以明確化（高美莉，2015：134）。職此，特定被課稅產業並非國家重要經濟利益，如我國因環保意識抬頭，將礦業生產納入管制，即非國家重要經濟利益，而得予以開徵。這樣的明確化，也能在不違背國家整體稅制穩定的情況下，達到鬆綁的效果。

惟如何使其具體明確，許多文獻建議中央訂定「地方稅法通則施行細則」，本文對此不無疑義。雖然任何法律皆得授權由主管機關訂定法規命令（常用名稱為施行細則），故地方稅法通則之施行細則，即為「地方稅法通則施行細則」。但由於憲法第一百零九條及第一百一十條明文規定，地方稅（即省稅、縣市稅）的立法應由地方決定，故地方稅法通則僅能為框架性規定，其餘應屬地方權限，若地方稅法通則由立法院授權中央訂定施行細則，即等同由中央政府對地方政府如何施行地方稅的開徵徑行干預，恐侵害地方權限而有違憲之虞。職此，前揭文獻所提的訂定施行細則，實無必要，由立法院徑對通則修正，增列中央備查時應遵循之課徵標準等細部事項即可。

二、鬆綁課徵稅課年限與稅率限制

除了地方稅法通則第三條不得開徵事項外，地方稅法通則還規定地方稅開徵年限，臨時稅課僅 2 年，地方稅、附加稅課以及調高徵收率，僅為 4 年。此年限設

³⁶ 按日本地方稅法第二百六十一條規定，地方政府開徵地方稅有以下限制：「1.採取與國稅或其他地方稅相同的課稅標準，因此導致居民的負擔顯然過重者。2.對於地方團體間物品之流通，給予重大的妨害者，或 3.參照國家的經濟政策措施，不適當者。」（高美莉，2015：43）



計旨在促使地方定期對稅課予以檢討，避免對人民構成沉重負擔，卻使地方稅的開徵僅視為緩解短期財政困難的目的性工具。我國實務上，各縣市開徵地方稅課開徵期滿均能延續，且稅率有調漲趨勢；但在鄉鎮市層級僅視為短期稅課，幾乎無法延續。若欲將地方稅的開徵視為長期穩定財源，則應予加長，如 4 年至 6 年不等，使地方政府開徵稅課的努力得以維繫。

有文獻建議應對稱性下放，賦予加稅權力同時賦予減稅權力，一方面完善理論上租稅自主權的內涵；另一方面地方政府得以減稅促進特定產業發展。惟本文認為，按現行政治環境，加稅依舊是選舉票房毒藥，既有調高稅率（如房屋稅、地價稅及工程受益費等）的管道已因迫於政治壓力而以最低稅率課徵，致地方財源流失甚鉅；若賦予減稅權力，要如何期待政治人物不藉此手段，使地方流失更多稅收？因此結合地方財政健全角度與政治實際運作面考量，似暫無此必要。

三、建立鼓勵地方政府開徵稅課之機制

目前政治環境下，欲對人民加稅仍為難題，若建立相關誘因機制，鼓勵地方政府推動加稅，則可促進地方稅的開徵。地方政府高度依賴中央統籌分配稅款，以及構成依賴的中央補助款，減少了自力開闢財源動機，故不妨重新設計中央統籌分配稅款與補助款的分配機制，加入誘因機制，對自力開徵地方稅成效越佳的地方政府予以較多的獎勵，自能促進地方政府開徵地方稅，增加自有財源。

四、重視地方稅開徵效果，對地方提供行政協助

雖然地方開徵稅課為其自治範疇，但中央不應在立法授權後，就放任由地方政府自生自滅，而應積極重視其開徵努力，並提供相當協助。地方政府由於規模較小，其所需稅務規劃、溝通協調之人力等，均較中央政府微小許多，加上地方首長基於選舉考量而憚於加稅，自難投入更多的政治能量於推動加稅。若中央或上級政府提供行政協助，如提供積極專業稅務規劃諮詢、協調各部會稅務流程，或是成立地方稅開徵研究學會，鼓勵地方稅開徵相關政策評估等，均能使資源有限的地方政府獲得許多助力。在鄉鎮市層級方面，亦可由各縣市政府主導協調。倘若地方財源充實，



自能減少中央對其補助的壓力，中央地方相得益彰。

五、強化地方政府專業性，加強公開透明

設法增強地方政府以及地方議會的專業性，理解到任何政策都有其成本亦即稅課補償原則的道理，並且避免地方派系利益的干擾，使地方稅的開徵納入專業行政考量，而非特定利益考量。透過增強專業性，也能審慎開徵合理稅課標準，避免對相關產業或人民造成沉重負擔。地方政府亦應勤於向地方議會溝通，說明開徵之目的，同時落實公開透明原則與財政紀律，載明稅收流向，使公眾對稅課有所監督與了解，更能獲取選民的支持。

肆、小結

地方稅的開徵應以受益原則課徵，並應避免對轄區外人民，或高度流動性的稅基課稅，方合乎「取之地方、用之地方」之精神。同時，地方稅亦為一項政府干預市場之工具，往往對相關產業造成負面影響，影響地方經濟發展，因此地方政府應審慎研擬課徵標準，在課稅之餘，令相關產業猶有一定生存空間。

91 年地方稅法通則立法通過後，初期所能夠貢獻的稅收相當有限，許多文獻認為僅具有象徵意涵，對地方財政困境與財政自主性的助益不大，毋寧修正財政收支劃分法，健全地方財政體制。然而經過十餘年來的實踐，越來越多地方政府藉由地方稅法通則開徵地方稅，尤其近三年來帶來相當的收入。一旦直轄市、縣市開徵地方稅後，大多數開徵期限屆滿後，能夠再次立法成功開徵，顯示了地方政府日益重視該項自有財源，從實踐結果來看，可謂漸入佳境。

然而實踐至今亦仍有一定困境。首先，鄉鎮市政府數目遠較縣市政府為多，實踐開徵數目卻少許多，意味鄉鎮市開徵有不少挑戰，一般縣市開徵可行性較鄉鎮市高。其次，按比例來看，鄉鎮市政府雖然一旦開徵，就會帶來相對較縣市政府佳的收入，但往往因各種因素而無法持續開徵，僅視為短期財源，無法作為長久穩定財源，對於地方財政自主的功效有限。第三，開徵稅種方面，開徵以來僅有 5 種稅課成功，同時近年來許多地方政府財政日益改善，開徵的動機不若過去強烈，尚未聞




其他新稅課的研擬，地方稅法通則施行至此有可能到達一個瓶頸。

在地方稅影響開徵因素中，政治因素為最關鍵的因素。雖然法制面地方政府所有租稅立法權有一定受限，但大多數稅課在地方議會審議時即以失敗告終，甚至在通過立法程序後遭到反對而停止開徵，在在顯示加稅面對的政治阻力依然不小。迄今成功開徵的地方稅中，一律係以境內有少數特定產業為課稅標的者，亦即如徵稅，針對少數特定產業課稅才有成功的可能。但從長遠角度來看，這些特定少數產業同時因為帶來污染，在環境保護高漲的政治環境中，會同時搭配相關政策來壓抑其發展，進而導致稅收隨著產業蕭條而成長減緩，若非調漲稅率，則無稅收成長的可能。質言之，地方稅法通則帶來的稅收能否穩定與增長，誠為目前的困境。

案例研究方面，目前相對較為齊全者有桃園市以及臺北縣土城市，兩者有截然不同的施行背景與過程，各文獻亦有不同的研究方法，而有不同的結論。但從兩者立法過程可知，地方政府推運用地方稅法通則開闢財源時，面臨反對的壓力是絕對有的，各地方政府視其地方特色、政治生態，而有不同的推動策略。桃園市或臺北縣土城市的推動策略、成功開徵因素，或許無法為其他地方政府所用，但至少會規劃時重要的參照。本文認為若能充實更多的相關案例，累積更多開徵的經驗案例，進而讓地方稅的開徵蔚為風氣，將對地方稅法通則的施行，甚至對地方自治的發展，有所助益。

對於地方稅法通則的建議方面，各文獻均認為地方稅法通則應予鬆綁、審查標準應明確界定，並且鼓勵中央立法建構相關激勵機制、積極提供協助，增進對人民稅捐與公共服務間關係的認識，以促進地方政府自力開拓財源，對抗反對稅課的政治壓力。惟地方稅法通則自 91 年公布施行迄今歷經 17 年，在立法院未見相關修法討論，一同財政收支劃分法的修法，似乎不為中央所重視。

綜上，迄今對於地方稅法通則已有相當數目的文獻進行探討，然而上述文獻中多從地方財政角度為形式面之探討，對地方稅法通則實踐深入探討者不多，案例更僅有桃園市與前臺北縣土城市等可以參考，南投縣、屏東縣、苗栗縣以及宜蘭縣等，



均未有相關的深入研究案例，實為可惜。尤其，各縣市、各鄉鎮市有不同的政治背景、特殊產業情況，如桃園市的成功係因為其首長具備相當財經背景使然，但縱觀各地方縣市首長，鮮有首長具備高度財經專業背景者；同時該首長於他縣市（新北市）擔任地方首長時，卻未有開徵，又應如何解釋？這意味著影響地方稅法通則施行的因素眾多、情節多變，地方稅的開徵對於地方政府而言僅係增進財源的手段之一而已，尚難以一項特定因素加以解釋。因此，倘若能充實相關案例研究，不僅對地方稅研究有所貢獻外，相信對地方稅的施行實務會有相當助益。本文所研究之標的花蓮縣，其稅收為地方稅法通則施行縣市之冠，本文認為應予深入探討，方得從中獲取相關經驗，以供學界與實務界後續參考。

第四章 花蓮縣個案檢視



花蓮縣地處臺灣東部，面積 4628 平方公里，人口約 32.7 萬人（108 年 8 月），人口密度低且工商業發展程度較西部都市低落，是經濟相對落後的農業縣。但花蓮縣以豐富自然資源與景觀聞名，產業以觀光、礦產等為主，因盛產大理石而有水泥業進駐，產量占全國九成以上。在財政方面，因自始稅收較為低，花蓮縣較大多數西部縣市窮困，且有長年來的歲出結構僵化問題，在民國 80 年代末亦面臨前述財政困境之情形，債臺高築、高度依賴中央，財政自主性低落。

為紓解財政困窘，花蓮縣分別於 96 年與 98 年通過地方稅法通則開徵土石採取稅以及礦石開採稅，以挹注地方財政。除此之外，花蓮縣議會也曾於 97 年通過碳稅徵收自治條例，財政部不予備查而失敗告終。105 年花蓮縣議會分別調漲土石採取稅稅率 5 倍、礦石開採稅稅率 7 倍，可望為花蓮縣政府帶來每年 10 億元稅收，占其年度歲入比例約為 5%，為開徵地方稅成效最為卓著者。

不論開徵稅課或是調漲稅率，均係對人民加稅之一類，對於地方民選首長或民意代表而言，勢必面臨不小的政治阻力與爭議，花蓮縣亦然。大幅提高稅率雖然為花蓮縣帶來豐碩的稅收，但一方面，花蓮縣礦產產量占臺灣地區的九成以上，除了對產業的直接衝擊外，如此漲幅勢必構成經濟面不小的影響；另一方面，花蓮縣政府同時宣布鬆綁過去以環境保護理念為主軸的「八不政策」。³⁷究竟如何克服種種阻力，成功實現如此大幅度的加稅，對產業造成何種衝擊，以及日後是否有持續開徵可行性，均值得深入探討。

本章以花蓮縣為個案，首先分析其近年來財政情形，如歲入歲出規模、歲入來源與歲出項目，以及財政自主性等，了解其近年來的財政體質與結構。其次，就花蓮縣地方稅的實施情況，如立法沿革、相關爭議以及實施後可能的影響，就既有文

³⁷ 八不政策係前花蓮縣縣長傅崐其於 100 年上任時宣示推動，目的係希望保有花蓮的好山好水，內容包括「不准開發申請山坡地、不准開發申請公共財、不准申請煙囪事業、不准申請砂石場、不准申請土資場、不准申請新礦區、不准申請延期舊礦區、不准申請電動遊樂業」（東方報，2010）

獻為初步分析，以作為深入訪談之基礎，以及進一步分析的依據。



第一節 花蓮縣財政情況分析

下表 4-1 為花蓮縣 96 年至 108 年歲入及歲出走勢。歲入規模從 96 年約 148 億，逐年成長至 108 年預算為 221 億元。100 年、106 年以及 108 年，歲入均增幅超過 10%。歲出方面，從 96 年約 156 億到 108 年的 221 億，亦有顯著成長趨勢；並以 107 年及 108 年增幅最多，短短 2 年從 173 億元增加至 221 億元。這樣的規模成長意味著 105 年加稅後，其中礦石稅實徵數反映在 106 年，歲出及歲入的規模因此大幅增加（參下圖 4-1）。

收支餘絀方面，在 101 年以前均為支絀，有債務累積。在 101 年後有改善趨勢，尤其 101 年以及 106 年餘絀更達 10 億元以上。將歷年收支餘絀情形繪成趨勢圖，如下圖 4-1、4-2 所示，100 年以前花蓮縣收支餘絀情形一直表現不佳，尤其在 98 年時支絀高達 16 億元。但在 101 年起開始改善，103 年及 104 年復歸支絀。但 105 年起情況大幅改善，尤其 106 年及 107 年餘絀分別高達 14 億以及 13 億元，顯示加稅有顯著的助益。整體而言，花蓮縣收支餘絀逐年改善，至少債務不因彌補支絀而累積，獲得了控制。



表 4-1 花蓮縣 96 年至 108 年歲入歲出規模表 (單位：億元)³⁸

年度	歲入	歲出	收支餘絀
96 年	147.73	156.41	-8.68
97 年	155.47	155.99	-5146.00
98 年	143.67	160.59	-16.91
99 年	145.54	154.44	-8.90
100 年	161.85	165.37	-3.52
101 年	175.14	163.67	11.47
102 年	178.31	169.58	8.72
103 年	169.51	170.91	-1.39
104 年	169.75	169.79	-468.00
105 年	169.67	167.50	2.16
106 年	187.76	173.60	14.15
107 年	225.45	211.59	13.45
108 年	221.28	221.82	1962.00

資料來源：花蓮縣歷年決算書、預算書

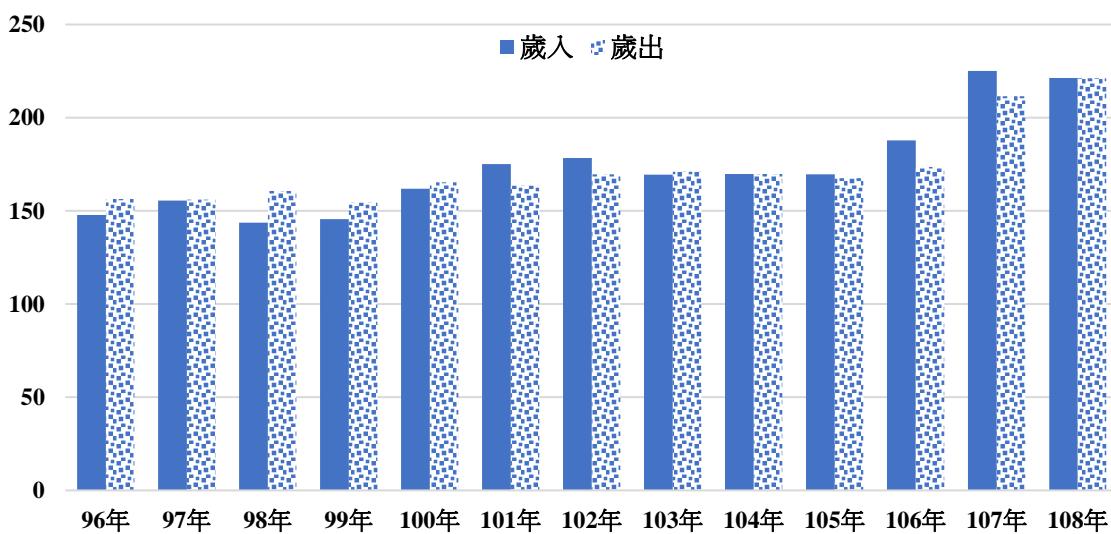


圖 4-1 花蓮縣 96 年至 108 年歲入及歲出趨勢圖 (單位：億元)

資料來源：繪自表 4-1

³⁸ 108 年度採預算數，其他年度為決算數。

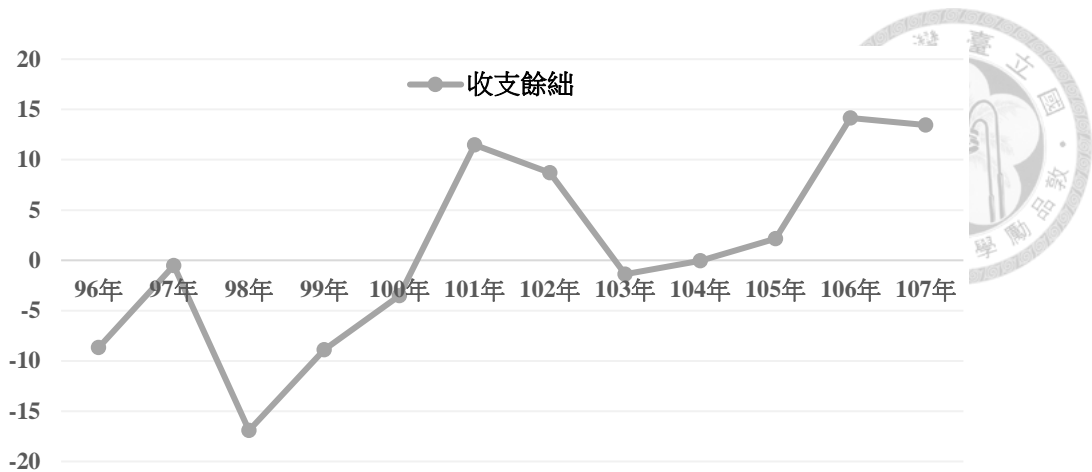


圖 4-2 花蓮縣 96 年至 107 年收支餘絀趨勢圖 (單位：億元)³⁹

資料來源：繪自表 4-1

壹、歲入來源分析

花蓮縣 102 年至 108 年歲入來源別如下表 4-2 所示，花蓮縣 7 年來平均歲入規模為 185.3 億元。在花蓮縣歲入來源中，補助及協助收入與稅課收入是主要的收入來源，兩者合計為 93.28%，其餘收入來源別占比合計不到 7%。

補助及協助收入平均占 57.2%，每年平均 105 億元係由中央補助而來，就高度依賴補助款的角度觀之，花蓮縣地方財政自主仍有進步空間。稅課收入方面，平均占歲入比例為 36%，約 66.9 億元。

從趨勢來看，稅課收入逐年增加。102 年 55.76 億元到 107 年增加了到 84.25 億元，增幅不小，意味著 105 年加稅對稅課收入有相當的貢獻。至於補助與協助收入在 106 年起逐年增長，107 年達到 122.33 億元，顯示財源增加後，增加爭取中央補助款。再從歷年占比來看（如下表 4-3 所示），雖然 106 年補助與協助收入降到 53.82%，為歷年最多；稅課收入達到 40.44%，為歷年最高，財政自主情況有明顯的進步。但 108 年預算數中，補助協助收入高達 61.67%，稅課收入降到 33.12%。亦即，花蓮縣在稅課收入增加的同時卻更加依賴中央的補助。因此，形式上財政自主因地方稅的加稅獲得了大幅度的改善，但只是短期，2 年後財政自主復趨惡化。

³⁹ 108 年為預算數，不予列出。

表 4-2 102 年至 106 年花蓮縣歲入來源別統計表（單位：億元）⁴⁰

歲入來源別	平均		102 年	103 年	104 年	105 年	106 年	107 年	108 年
	額度	占比							
合計	188.76	100.00%	178.31	169.51	169.75	169.67	187.76	225.05	221.28
稅課收入	68.65	36.37%	55.77	62.84	64.56	63.92	75.93	84.25	73.28
規費收入	1.56	0.82%	1.53	1.76	1.76	1.56	1.41	1.47	1.41
罰款及賠償收入	2.93	1.55%	3.71	2.98	2.62	2.60	3.08	3.25	2.25
補助及協助收入	107.29	56.84%	101.32	95.88	96.78	97.18	101.05	122.33	136.46
財產收入	2.72	1.44%	12.24	2.07	0.84	1.09	1.00	1.07	0.70
營業盈餘及事業收入	1.27	0.67%	0.75	2.46	1.26	0.96	2.97	0.46	0.05
捐獻及贈與收入	0.01	0.01%	0.02	0.01	0.02	0.01	0.01	0.01	-
其他收入	4.34	2.30%	2.97	1.50	1.91	2.35	2.30	12.20	7.13

資料來源：花蓮縣歷年總決算書、預算書

表 4-3 花蓮縣 102 年度至 108 年度歲入來源別占比列表⁴¹

歲入來源別	102 年	103 年	104 年	105 年	106 年	107 年	108 年
稅課收入	31.28%	37.07%	38.03%	37.67%	40.44%	37.44%	33.12%
規費收入	0.86%	1.04%	1.04%	0.92%	0.75%	0.65%	0.64%
罰款及賠償收入	2.08%	1.76%	1.54%	1.54%	1.64%	1.44%	1.01%
補助及協助收入	56.83%	56.56%	57.02%	57.28%	53.82%	54.36%	61.67%
財產收入	6.86%	1.22%	0.49%	0.64%	0.53%	0.48%	0.31%
營業盈餘及事業收入	0.42%	1.45%	0.74%	0.56%	1.58%	0.20%	0.02%
捐獻及贈與收入	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.00%
其他收入	1.67%	0.89%	1.12%	1.38%	1.23%	5.42%	3.22%

資料來源：本文整理自表 4-2

近 12 年來花蓮縣稅課收入及其比例，如下表 4-4 及表 4-5 所示。近 12 年稅課收入平均為約 59.7 億元，從 97 年的 51.7 億元到 107 年的 84.25 億元，有大幅度的增長。稅課收入以統籌分配稅為最大宗，平均每年約 35.5 億，占稅課收入比例為 59.39%，接近六成，顯示花蓮縣仍十分依賴統籌分配稅挹注，自籌財源相當低落。

各地方稅中，以土地稅（地價稅與土地增值稅）為大宗，平均每年貢獻 8.41 億元的收入，占比達 13.84%。使用牌照稅，每年貢獻約 8 億元，占 13.28%。特別稅課每年貢獻約 4 億元，占 6.60%。房屋稅、印花稅以及煙酒稅等，對稅課收入的貢

⁴⁰ 本表 108 年資料為法定預算數，其他年度為決算數。

⁴¹ 本表 108 年資料為法定預算數，其他年度為決算數。



獻相對較少。

但收入成長趨勢來看，特別稅在 105 年加稅後有相當大的漲幅。在 106 年以前，特別稅收入占稅課收入比例約係 1.47%到 3.87%，相當於印花稅到房屋稅的收入。但從 106 年起，特別稅收入達到 11 億元與占比達 14.55%，超越歷年最主要地方稅來源土地稅與使用牌照稅，成為花蓮縣地方稅稅收的主要財源，同時，106 年度後統籌分配稅占稅課收入減少至 56%左右，顯示特別稅的調漲稀釋了其他稅課收入占比。107 年及 108 年預算占比為 13.69%與 14.52%，均為統籌分配稅外地方稅收入中最高者。若排除統籌分配稅，單純以地方稅角度來看，特別稅稅收（約 11 億元）占地方稅收入（約 30 億元）比例三分之一以上。亦即，在 105 年加稅後，特別稅成為花蓮縣重要的自籌財源來源之一。該項稅課為花蓮縣政府主導開徵，完全為在地所用，且非中央統籌分配稅那樣受到中央立法所影響，一定程度減少對中央的依賴，效果十分卓著。

表 4-4 花蓮縣歷年稅課收入情形表（單位：億元）⁴²

年度	合計	土地稅	房屋稅	使用牌照稅	印花稅	煙酒稅	特別稅課	統籌分配稅
97 年	51.73	6.02	1.91	7.36	0.60	1.34	0.74	33.76
98 年	43.90	5.30	1.84	7.35	0.67	1.21	0.93	26.60
99 年	46.88	6.09	1.86	7.38	0.68	1.19	1.63	28.05
100 年	52.69	7.27	1.87	7.51	0.67	1.18	1.31	32.89
101 年	54.85	6.42	1.98	7.66	0.70	1.18	1.35	35.56
102 年	57.67	10.04	1.88	7.87	0.83	1.16	1.90	33.98
103 年	62.84	11.90	1.90	8.14	0.88	1.13	2.31	36.59
104 年	61.33	11.16	1.95	8.36	0.90	1.08	2.25	35.64
105 年	63.92	9.56	2.00	8.86	0.96	1.17	2.48	38.90
106 年	75.93	10.68	2.06	9.00	0.91	1.13	11.05	41.10
107 年	84.25	8.47	2.14	9.05	0.95	1.05	11.53	51.07
108 年	73.28	8.02	1.94	8.34	0.82	1.06	10.64	42.47
平均	60.77	8.41	1.94	8.07	0.80	1.16	4.01	36.38

資料來源：花蓮縣歷年總決算暨附屬單位決算及綜計表審核報告、預算書

⁴² 108 年資料為法定預算數，其他年度為決算數。

表 4-5 花蓮縣歷年稅課收入占比列表

年度	土地稅	房屋稅	使用牌照稅	印花稅	煙酒稅	特別稅	統籌分配稅
97 年	11.64%	3.69%	14.23%	1.16%	2.59%	1.42%	65.27%
98 年	12.07%	4.20%	16.74%	1.53%	2.75%	2.11%	60.59%
99 年	12.98%	3.97%	15.75%	1.45%	2.54%	3.48%	59.83%
100 年	13.79%	3.55%	14.25%	1.27%	2.24%	2.48%	62.42%
101 年	11.71%	3.61%	13.96%	1.27%	2.15%	2.47%	64.83%
102 年	17.40%	3.27%	13.65%	1.45%	2.02%	3.30%	58.92%
103 年	18.93%	3.02%	12.95%	1.40%	1.80%	3.67%	58.23%
104 年	18.19%	3.18%	13.63%	1.46%	1.76%	3.67%	58.11%
105 年	14.95%	3.13%	13.86%	1.50%	1.83%	3.87%	60.86%
106 年	14.06%	2.71%	11.85%	1.20%	1.49%	14.55%	54.12%
107 年	10.05%	2.54%	10.74%	1.12%	1.24%	13.69%	60.62%
108 年	10.94%	2.65%	11.38%	1.11%	1.44%	14.52%	57.95%
平均	13.84%	3.20%	13.28%	1.31%	1.90%	6.60%	59.87%

資料來源：筆者自行整理自表 4-4

貳、歲出結構分析

如下表 4-6 所示，花蓮縣歲出 7 年來平均規模為 181.18 億元，102 年至 106 年歲出規模維持在 170 億元上下，107 年後歲出規模明顯增加，達到 211 億元。亦即，105 年至 108 年，短短 3 年之間從 167.5 億元增加到 108 年預算的 218.3 億元，增長 50.5 億元、增幅達 19.28%，歲出規模有顯著的擴張趨勢。

在歲出組成中，102 年至 108 年之每年平均由高而低排序來看，以教育科學文化支出占最多，每年約支出 55.76 億元，占歲出的 30.46%。經濟發展支出為 33.08 億元，占比為 18.07%。一般政務支出平均每年支出 23.83 億元，占比為 13.02%。社會福利支出平均每年為 21.5 億元，占比為 11.75%。退休撫恤支出平均每年為 20.86 億元，占比為 11.4%。警政支出每年約 18.43 億元，占比約 10.07%。而社區發展及環保支出、債務支出及其他支出等，合計每年約 9.58 億元，占比為 5.23%，並非歲出主要部分。

從歷年占比趨勢來看，如下表 4-7 所示，各項支出占比歷年排序變化不大，歲出結構相對穩定。就細項走勢來看，減幅較為明顯者為經濟發展支出，從 102 年的



20.47%逐年遞減至 108 年的 16.15%。增幅最為明顯者為社區發展及環保支出，106 年以前為 2%左右，107 年之後有顯著的增長，分別為 107 年的 7.35%以及 108 年的 4.96%。

表 4-6 花蓮縣 102 年度至 108 年度歲出政事別表（單位：億元）⁴³

歲出政事別	平均		102 年	103 年	104 年	105 年	106 年	107 年	108 年
	額度	占比							
合計	183.04	100.00%	169.58	170.91	169.79	167.50	173.60	211.59	218.33
一般政務支出	23.83	13.02%	19.80	20.66	21.80	22.55	23.38	28.91	29.72
經濟發展支出	33.08	18.07%	34.71	32.67	29.66	28.35	26.45	44.46	35.27
教育科學文化支出	55.76	30.46%	53.02	53.52	54.42	52.71	53.30	57.80	65.55
社會福利支出	21.50	11.75%	18.70	20.05	19.89	18.46	22.50	23.45	27.47
社區發展及環保支出	5.67	3.10%	2.57	2.83	2.76	3.67	3.46	13.55	10.83
退休撫卹支出	20.86	11.40%	18.97	19.27	19.90	21.11	20.80	21.11	24.86
警政支出	18.43	10.07%	18.12	17.98	17.40	17.20	17.79	18.95	21.54
債務支出	0.99	0.54%	1.34	1.22	1.15	0.78	0.64	0.58	1.22
其他支出	2.92	1.60%	2.35	2.70	2.82	2.67	5.28	2.78	1.86

資料來源：花蓮縣歷年總決算書、預算書

表 4-7 花蓮縣 102 年度至 108 年度歲出政事別占歲出比例表⁴⁴

歲出政事別	102 年	103 年	104 年	105 年	106 年	107 年	108 年	平均
一般政務支出	11.67%	12.09%	12.84%	13.46%	13.47%	13.66%	13.61%	13.20%
經濟發展支出	20.47%	19.12%	17.47%	16.93%	15.24%	21.01%	16.15%	17.15%
教育科學文化支出	31.26%	31.32%	32.05%	31.47%	30.70%	27.32%	30.02%	30.67%
社會福利支出	11.03%	11.73%	11.72%	11.02%	12.96%	11.08%	12.58%	11.88%
社區發展及環保支出	1.52%	1.65%	1.62%	2.19%	1.99%	6.40%	4.96%	3.21%
退休撫卹支出	11.18%	11.28%	11.72%	12.60%	11.98%	9.97%	11.39%	11.60%
警政支出	10.69%	10.52%	10.25%	10.27%	10.25%	8.95%	9.87%	10.15%
債務支出	0.79%	0.72%	0.67%	0.46%	0.37%	0.27%	0.56%	0.60%
其他支出	1.39%	1.58%	1.66%	1.59%	3.04%	1.31%	0.85%	1.54%

資料來源：繪自表 4-6

本文將 105 年與 107 年決算數對照，檢視加稅後歲出情況。如下表 4-8 所示，僅經濟發展支出以、社區發展與環保支出，一般政務支出，以及社會福利的增幅，超過合計的 26.32%，尤其社區發展與環保支出增幅達到 269.21%、經濟發展支出

⁴³ 本表 108 年資料為法定預算數，其他年度為決算數。

⁴⁴ 本表 108 年資料為法定預算數，其他年度為決算數。

達到 56.83%，顯示歲出的擴張主要反映在這兩項施政項目。債務付息支出方面顯著減少了 25.64%，似乎意味著加稅後同時進行減債。

表 4-8 花蓮縣 105 年與 107 年度歲出政事別比較表（單位：億元）

項目	變化額度	105 年至 107 年 變化幅度
合計	44.09	26.32%
一般政務支出	6.36	28.20%
經濟發展支出	16.11	56.83%
教育科學文化支出	5.09	9.66%
社會福利支出	4.99	27.03%
社區發展及環保支出	9.88	269.21%
退休撫卹支出	0	0.00%
警政支出	1.75	10.17%
債務支出	-0.2	-25.64%
其他支出	0.11	4.12%

資料來源：本文整理自表 4-6

參、財政自主情形

地方財政自主主要以自籌財源比率與自有財源比率衡量，本文採用審計部所定標準，以歲入為分母作為主要衡量指標，為供比較，將直轄市與縣市合計納入下表。如下表 4-9 所示，花蓮縣自 97 年至 108 年自籌財源比率及自有財源比率的平均值為 41.26% 及 20.38%，均遠不及各地方政府平均值的 66.38% 以及 45.41%。亦即，花蓮縣在地方政府當中，地方財政自主情況相對低落。

從歷年趨勢來看，花蓮縣在 97 年之 100 年間財政自主性十分低落，自有財源比率不到四成，自籌財源比率不到二成。101 年至 105 年，自有財源比率情況改善，均有四成以上；而自籌財源比率在 103 年至 105 年惡化。但這樣的情況於 106 年顯著改進，兩項比率達到高峰，分別為 46.18% 與 24.29%，顯示 105 年的加稅行動帶來豐沛的稅源。107 年起，兩項指標均開始走低，尤其按 108 年預算數達到新的低點，分別為 38.33% 與 19.14%，與當年度補助款大增息息相關。惟本文認為，參照 107 年決算數有大幅騰餘之經驗，108 年實際情況或未如此低落。

整體而言，97 年至 107 年花蓮縣地方財政自主具有改善趨勢。在 100 年至 103

年間，各縣市政府自有財源比率與自籌財源比率均大幅增長，花蓮縣也包括在內。但 106 年花蓮縣自有財源比率與自籌財源比率均較 105 年大幅增加，其他縣市合計則未有顯著提升，雖然 107 年微幅下跌，但已充分表明花蓮縣加稅後對地方財政自主之助益。惟 108 年起由於中央補助款增加，使地方財政自主指標均有所下跌，很有可能因素在於地方政府預算增加之後，反而向中央爭取更多補助款，具體原因仍待釐清。平均來看，花蓮縣自有財源比率與自籌財源比率相較於各縣市合計情況，仍有相當大的進步空間。

表 4-9 表 97 年至 108 年花蓮縣、直轄市與縣市財政自主指標列表⁴⁵


年度	自有財源比率		自籌財源比率	
	花蓮縣	各縣市合計	花蓮縣	各縣市合計
97 年	39.33%	62.43%	17.61%	40.34%
98 年	35.76%	59.00%	17.25%	39.78%
99 年	38.13%	60.45%	18.86%	42.15%
100 年	36.82%	60.68%	16.50%	42.06%
101 年	44.45%	65.78%	24.15%	45.50%
102 年	43.17%	69.75%	24.12%	48.92%
103 年	43.44%	70.59%	21.85%	49.38%
104 年	42.98%	71.47%	21.99%	48.98%
105 年	42.72%	71.95%	19.79%	48.41%
106 年	46.18%	71.67%	24.29%	48.56%
107 年	45.64%	70.09%	22.95%	46.38%
108 年	38.33%	-	19.14%	-
平均	41.41%	66.71%	20.71%	45.50%

資料來源：中華民國統計資訊網、花蓮縣政府預算書

肆、債務情形

地方政府債務亦屬地方財政重要一環。一般而言，地方政府債務越多，財政體質就越不健全，一旦地方政府背負龐大債務，不僅難以舉債推動公共建設，年年必須撥出預算還債，使歲出結構嚴重受限，公共服務質量勢必因此萎縮。如 104 年苗栗縣政府曾因負債高達 600 多億元，造成財政黑洞，數月間發不出縣內公教人員

⁴⁵ 本表 108 年資料為法定預算數，其他資料為決算數。



薪水，承包商也領不到工程款，嚴重影響公務人員士氣與公共建設的推動（中國時報，2015b）。為避免地方政府有破產之虞而影響地方公共服務，公共債務法規定地方政府舉債限制，現行縣市政府一年以上公共債務未償餘額預算數（長債），不得占總預算超過 50%；未滿一年公共債務未償餘額（短債），不得超過總預算歲出總額的 30%。對縣市政府而言，年度一年以上債務餘額，以及未滿一年債務餘額，各占年度總預算歲出的比率即所謂「債務比率」，係衡量一縣市政府舉債情況是否健全的主要指標（李筱萍，2009：10）。如該指標距離債限比例十分接近，則表明縣市政府有財務危機之虞。

近年花蓮縣政府未償餘額狀況如下表 4-10 所示，花蓮縣債務餘額規模自 91 年起快速增長，尤其 91 年至 95 年短短 4 年就從約 43 億元增加到 92 億元，然後在 100 年達到了高峰 130 億元，隨後穩定在 120 億元左右徘徊。至 107 年起逐次減少，從約 120 億減少到 88 億元，表明花蓮縣在近年減債有相當效果。

短期債務比率自 91 年起維持在 20% 上下，長期債務比率則從 91 年的 9.65% 迅速增加，至 101 年長期債務比率與短期債務比率均達到高峰，分別為 43.4% 以及 29%。均十分逼近公共債務法各 50% 與 30% 的舉債限制，這時縣政府財政可謂岌岌可危，若有支絀難以再舉債彌平，財政處境相當惡劣。

所幸在 102 年後，兩比率分別穩定在 40% 以及 23%，債務額度獲得一定程度控制，而不再持續積累。106 年至 108 年 8 月兩項債務比率均明顯下滑，長債比率從 36.69% 降到 26.78%，短債比率從 20.09% 降到 10.40%，顯示花蓮縣政府債務顯示花蓮縣財政體質漸入佳境，105 年的加稅有顯著的貢獻。惟 108 年預算仍在執行中，亦不排除有因故舉債的可能。另一方面，從債務規模維持在 120 億來看，債務比率的下降亦係歲出規模增加所致。

表 4-10 花蓮縣歷年公共債務未償餘額概況表（單位：億元）⁴⁶

年度	一年以上非自償債務餘額		未滿一年債務餘額		債務合計
	金額	比率	金額	比率	
91 年	14.09	9.65%	29.10	21.82%	43.19
92 年	32.50	19.67%	27.40	19.12%	59.90
93 年	42.50	23.15%	24.15	15.64%	66.65
94 年	52.50	27.95%	35.09	22.77%	87.59
95 年	60.10	32.64%	32.66	20.07%	92.76
96 年	67.55	33.79%	36.00	21.27%	103.55
97 年	71.31	36.41%	41.37	24.60%	112.68
98 年	76.07	37.34%	48.69	27.23%	124.76
99 年	84.37	43.40%	49.37	29.00%	133.74
100 年	87.28	42.40%	44.78	24.45%	132.06
101 年	84.64	41.83%	43.11	24.35%	127.76
102 年	81.60	40.58%	42.46	23.39%	124.06
103 年	81.40	39.75%	42.72	23.36%	124.12
104 年	81.20	39.70%	41.42	22.63%	122.62
105 年	81.00	40.09%	40.54	22.85%	121.54
106 年	80.70	36.69%	39.60	20.09%	120.30
107 年	80.20	29.82%	39.50	17.28%	119.70
108 年 8 月	65.00	26.78%	23.00	10.40%	88.00

資料來源：花蓮縣政府財政處網頁

伍、小結

綜上，花蓮縣近年財政情況以 100 年最為嚴峻；此後歲入、歲出規模均不斷增加，年度餘絀趨於平衡；地方財政自主性日益改善，公共債務亦逐年減少，財政體質整體呈現改善的趨勢。尤其 105 年加稅後，帶來豐碩的稅收，甚至超越土地稅，成為地方稅的最主要稅源之一，同時花蓮縣的財政自主亦獲得改進，債務獲得控制在 120 億左右，不復累積，均顯示提高稅率對財政助益相當顯著。

雖然花蓮縣近年對於財政調控較過去有所進步，惟自 107 年決算數與 108 年預算書觀察，中央補助款大幅增加，進而壓縮地方財政自主指標的表現，這意味著花蓮縣近年加稅所增加之財源，或用於爭取更多中央補助款，反而加劇了對中央的

⁴⁶ 本表 108 年歲出為預算數，其他年度為決算數。

依賴，究竟原因為何？是否代執行中央特定政策項目？有待進一步探討。



第二節 花蓮縣地方稅實踐情形

花蓮縣財政長年困窘，故中央通過地方稅法通則後，縣府即著手規劃開徵地方稅，以籌措財源。縣政府曾於 94 年研擬開徵燃煤、公有土地、城鄉發展、外燴筵席、景觀維護、機場噪音、道路維護等七項特別稅（聯合報，2005），96 年亦曾有議員要求縣府研擬深層海洋水特別稅。但這些特別稅中，僅有土石採取景觀維護特別稅（即土石採取稅）成功於 96 年開徵。

97 年花蓮縣政府提案開徵碳稅特別稅與礦石開採特別稅，一同經地方議會通過並送中央備查。碳稅方面，預計針對特定污染產業，以每年排放 1 萬公噸以上二氧化碳的營利事業為納稅義務人，每公噸課徵 50 元碳稅，估計每年有 2 億元收入（更生日報，2008a）。⁴⁷原財政部開會傾向同意備查，但後來因經濟部極力反對，財政部乃改為有條件地同意，不料行政院介入後不予備查（廖欽福，2016：32-33），未能成功開徵。⁴⁸礦石開採稅方面，則通過中央備查，並於 98 年成功開徵。

以下分別介紹土石採取稅與礦石開採稅的立法沿革、主要內容，以及依據歷年公聽會與媒體報導彙整相關意見，接著引介歷年開徵情形，以及開徵以來可能帶來的影響，從訪談前所得資料，初步探討花蓮縣地方稅實踐情形。

壹、花蓮縣特別稅主要內容與立法沿革

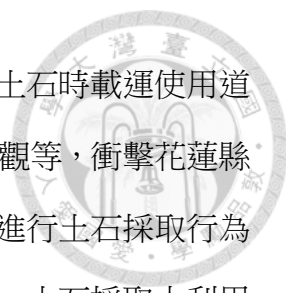
一、土石採取景觀維護特別稅

（一）主要內容

土石採取景觀維護特別稅簡稱土石採取稅、景觀稅或土石稅，立法目的係增進

⁴⁷ 主要對象為中華紙漿廠、和平火力發電廠，以及臺泥、亞泥之水泥廠。

⁴⁸ 之後高雄市亦提出碳稅徵收自治條例，但未獲地方議會通過；而雲林縣議會於 98 年通過雲林縣碳稅徵收自治條例，欲針對離島工業區（即六輕）使用煤、石油焦及燃料油產生二氧化碳的營利事業課徵碳稅，但遭中央以租稅輸出致損及國家整體利益為由，不予備查；雲林縣又於 100 年提出節能減碳特別稅徵收自治條例，但中央以非地方自治事務及開徵於法無據為由，不予備查，地方政府開徵碳稅的努力至此告終（廖欽福，2016：32-33）。



地方財源，並維護地方景觀之保育及永續發展。土石採取人採取土石時載運使用道路，將對道路造成破壞且影響交通安全、造成環境污染、破壞景觀等，衝擊花蓮縣觀光發展，故以稅課作為外部成本內部化之工具，望土石採取人進行土石採取行為時負擔一定成本，以達公平正義。又土石屬地方有限之天然資源，土石採取人利用地方資源營運獲取利潤，應秉回饋地方觀點助益地方財政(花蓮縣政府，2010:14)。

依現行花蓮縣土石採取景觀維護特別稅自治條例第三條規定，納稅義務人為土石採取人，具體分為四種類型，一是依土石採取法規定取得土石採取許可者；二是機關事業辦理公共造產採取土石者；三是機關事業辦理標售而價購採取土石者；四是申請批註採取同一礦床共生土石之礦業權人；五為違規採取土石人。實務上，近年來國內絕大多數土石採取來源為河川疏濬而來，在花蓮縣則由縣政府與經濟部水利署九河局分別執行。

縣政府方面，係以砂石公共造產方式進行疏濬，除了針對主要縣管河川立霧溪疏濬外，亦會向水利署九河局申請疏濬中央管河川，如壽豐溪、木瓜溪等花蓮溪水系，以充裕之公共造產基金之經營。⁴⁹這方面係依自治條例第二款課徵，由稅務局徑向縣政府公共造產基金開立繳款書。亦即，將稅金作為基金營運成本之方式，每月繳納至縣庫，即所謂「左手交給右手」。九河局疏濬中央管河川方面，係以第三款開徵，即在進行標售疏濬土石時，將資料通報予地方稅務局開立繳款書，然後每月由得標業者直接繳納。

土石採取稅現行稅率為每公噸 50 元，在 105 年修正以前相當於每公噸 10 元，故 105 年起徵稅率較舊行稅率高 5 倍。⁵⁰為使疏濬業務仍能進行，土石稅於同條第二項載明從低條款，標售或價購價格每公噸低於 50 元者按價格課徵。第三項規定每件課徵稅額在 100 以下者，免予課徵。因此，無法單純以實徵金額反面推算實際土石採取量。

⁴⁹ 砂石公共造產由花蓮縣民政處執行，主管縣管河川疏濬業務，時而會向九河局申請疏濬中央管河川，以充裕砂石公共造產基金。

⁵⁰ 按砂石比重及含水量換算 1 立方米為 2 公噸(花蓮縣審計室，2017)，如土石採取稅稅率為每立方公尺 20 元，相當於每公噸 10 元(東方報，2015)。



(二)立法沿革

土石採取稅自 96 年起開徵，其歷年立法過程如下表 4-11 所示。最早在 95 年即召開公聽會推動立法，96 年 2 月，縣府提案送議會審查，但因議會要求明定分配比例而遭退回，隨後 3 月 2 日縣府召開鄉鎮市財政座談會，仍提案由縣府進行分配，並於該條文後說明以 40% 分配予鄉鎮市。但送議會審查時，議會直接於自治條例明文規定分配比例，分配 50% 予鄉鎮市通過，然後於同年 10 月 25 日開徵，稅率為每立方公尺 20 元。⁵¹

第一期於 100 年 11 月期滿，為賡續開徵，縣府即於 100 年 4 月召開重行制定公聽會，同年 8 月提案調漲至每立方公尺 40 元，理由係其他縣市有 30 元者，且花蓮砂石品質較好，故 20 元顯然偏低，但送議會審查時遭到議會退回。9 月，再度向議會提案每立方公尺 40 元，經議會審查，稅率改為以每立方公尺 20 元後通過，但方於隔年 4 月 1 日公布施行，期間約莫 5 個月未予開徵，為何遲至隔年 4 月公布施行，原因不明。此外，此次重行制定還加入了從低條款，也就是標售或價購價格每立方公尺低於 20 元者，按其價格課徵。

第二期將於 104 年 3 月底屆滿，縣府為賡續開徵，於 104 年 4 月召開重行制定公聽會，在公聽會公布之草案稅率為每立方公尺 20 元，之後向議會提案時，稅率卻直接調漲至每公噸 50 元，亦即，提高之稅率實未經公聽會程序。同年 11 月經議會審查通過，但同時議會在審查時刪除從低條款，此似乎表明議會協助政府加稅、充裕財源，甚而過猶不及。⁵²12 月，縣府即提覆議案請議會修正文字，將從低條款予以保留，旨在維護地區安全與降低衝擊地方景觀，並獲得議會通過。⁵³

⁵¹ 該座談會全名為「96 年度第 1 次花蓮縣鄉鎮市財政業務縣政府提案座談會」，主要內容係以稅收實徵數 40% 分配各鄉鎮(市)；其中 50% 平均分配十三鄉鎮(市)，另 50% 依開採土石數量比例，分配開採所在地之鄉鎮，其開採面積跨兩鄉鎮以上者依獲配額度均分計算。

⁵² 即現行自治條例第四條第二項、第三項：「標售或價購價格每公噸低於五十元者，按其價格課徵。每件課徵稅額在一百元以下者，免予課徵。」

⁵³ 縣府於修改理由指出，花蓮地形狹長，偏遠地區或部分地區土石品質不佳，經濟價值低，運輸成本高，標價甚低於 50 元，如每公噸徵收 50 元，廠商因不敷成本而無投標意願，將導致標售困難，土石大量堆置溪流兩岸，雨勢較大時，恐造成二次災害，為維護地區安全與降低衝擊地方景觀，仍宜保留原條款。

第三期土石稅與第二期比較，主要變化有二：首先係稅率提高至每公噸 50 元，稅率較前期每立方公尺 20 元（約於每公噸 10 元）增幅達約 5 倍。其次是原自治條例係第九條明文規定分配予鄉鎮市比例，以「為使本稅款收入之分配更具靈活性」為由，授權縣府訂定分配辦法進行分配，現行分配比例即由縣府決定。

表 4-11 花蓮縣土石採取稅立法過程時間表

時間	事件
95 年 11 月 8 日	召開制定土石採取稅公聽會。
96 年 2 月	縣政府提案土石採取稅，稅率為每立方公尺 20 元，因未明定分配比例而遭議會退回。
96 年 3 月	縣政府提案土石採取稅，於條文說明欄載明分配比例，但議會審查時仍直接明定分配比例後通過。
96 年 10 月 25 日	公布施行土石採取稅，以每立方公尺 20 元開徵。
100 年 4 月	召開土石採取稅重行制定公聽會。
100 年 8 月	首次向議會提案以每立方公尺 40 元開徵，但遭退回。
100 年 9 月	二度向議會提案以每立方公尺 40 元開徵，但議會直接修改以每立方公尺 20 元議決通過，並自公布日施行。
101 年 4 月 1 日	公布施行第 2 期土石採取稅，以每立方公尺 20 元開徵，為期 4 年。
104 年 4 月 30 日	召開土石採取稅重行制定公聽會。
104 年 12 月	議會通過重新制定土石採取稅，預計以每公噸 50 元開徵，並授權縣府訂定分配辦法。
105 年 4 月 1 日	土石採取稅施行，以每公噸 50 元開徵，為期 4 年。
108 年 6 月 20 日	召開土石採取稅重行制定公聽會，維持稅率每公噸 50 元。

資料來源：本文整理自花蓮縣議會歷屆議事錄

二、礦石開採特別稅

(一) 主要內容

礦石開採特別稅，又稱礦石開採稅或礦石稅，立法目的在於衡平礦石開採對山林保育、水土保持及自然景觀之影響，並充裕財源，進而改善地方財政。礦石為國家經濟發展之重要天然資源，但其開採過程會造成山林保育、水土保持、交通安全、公共設施及自然景觀之負面影響。基於社會正義公平及使用者付費原則，礦業權者在花蓮縣境內開採礦石營運獲取利潤，應負擔合理之稅捐，以統籌運用於地方經濟建設、社會福利等重大施政項目，俾減輕對環境之負面衝擊（花蓮縣政府，2010：

14)。實則與土石採取稅同理，通過稅課之將礦石開採行為成本內部化，然後由業者承擔，實現污染者付費原則。

依現行花蓮縣礦石開採特別稅自治條例第五條規定，納稅義務人為依礦業登記規則第十五條規定，申請設定採礦權者（即採礦權人），以及未依規定取得礦業權擅自開採礦石者（違法盜採）。依同法第四條規定，凡在花蓮縣境內開採礦石者就要課稅，不分礦種一律以每公噸 70 元計徵。

每年分 2 期開徵，上半年（1 月至 6 月）為一期，於 9 月寄出繳款書；下半年（7 月至 12 月）為另一期，於隔年 3 月寄出繳款書。以首次開徵之 98 年度為例，該年度上半年於 9 月寄出繳款書，下半年則係於 99 年 3 月寄出繳款書，因此 98 年實徵數額度僅反映的是 98 年上半年的開徵數目，並未包括下半年。實務上，經濟部礦務局每半年會將礦石開採資料通報予地方稅務局，稅務人員遂依據經濟部礦務局登記之資料開徵。

(二)立法沿革

礦石開採稅立法沿革如下表 4-12 所示。最早自 97 年 1 月召開公聽會，然後於同年 8 月經議會審查通過，隔年 1 月 12 日起徵。最初課徵範圍僅有石灰石、大理石、白雲石、蛇紋石，其他滑石、玉等礦產未予課徵，主要係因為當時該四種礦產的產量就占縣內礦產 98%，對這些礦產課稅即可帶來豐沛的稅收。石灰石、白雲石與蛇紋石主要用於化工、煉鋼用途，而大理石則用於製作水泥用途。

100 年 1 月縣府召開修法公聽會，提案調漲至每公噸 5.2 元，同年 4 月經議會通過、7 月 1 日實施，距第一期屆滿有 1 年半的時間。之所以調漲至 5.2 元，主要係參照地方稅法通則第四條之規定，採調漲既有地方稅徵收率 30% 之上限。⁵⁴這意味著，此時縣府認定地方稅法通則第四條適用特別稅之開徵，而採此修法之策。有趣的是，同年 6 月縣府召開第二期重行制定公聽會，公布草案名稱增加「景觀維

⁵⁴ 地方稅法通則第四條：「直轄市政府、縣（市）政府為辦理自治事項，充裕財源，除印花稅、土地增值稅外，得就其地方稅原規定稅率（額）上限，於百分之三十範圍內，予以調高，訂定徵收率（額）。」

護」，為「花蓮縣礦石開採景觀維護特別稅自治條例」，顯然有意通過改名的方式，擺脫前期同名時，違反地方稅法通則第四條 30%漲幅限制之虞。此外，該公聽會欲將稅率調高至每公噸 15 元，然而嗣後向議會提案時，可能係考量到對產業之衝擊，折衷提案每公噸 10 元，然後於 101 年 3 月通過立法，102 年 1 月 14 日起徵。⁵⁵

101 年 5 月，有議員在縣議會總質詢時，指出礦石稅稅率過低，建議一次調漲至每公噸 100 元，顯示 101 年即有來自議員要求提高稅率的壓力，惟時任地方稅務局認為恐怕會造成企業關閉，影響業者生計（更生日報，2012）。隨後在 104 年，議會高達 22 位議員連署（議會共 33 名議員）提案，望將稅率提高至每公噸 100 元，要求縣政府與業者溝通並審慎評估，然後同時對「八不政策」加以對應調整。105 年 3 月縣府召開重行制定公聽會，將自治條例「景觀維護」四字刪去，並依議會提議調漲稅率達每公噸 100 元，主要理由是「民意認為稅率太低」（更生日報，2016a）。隨後由縣府向議會提案，除了稅率調漲至每公噸 100 元外，廢止尚未 4 年屆滿的第二期礦石開採稅，讓第三期提前半年開徵。

惟在立法過程中有少數議員認為，一次調漲至每公噸 100 元過高，恐有違比例原則，且參考宜蘭縣礦石稅稅率，卻仍然能將生態保育做好，為了產業生存，不應將稅率調高。其次，調漲幅度有違地方稅法通則第四條 30%的漲幅上限，並應對礦種分類課徵，不應一律課徵同一稅率。105 年 4 月，議會審查通過，將稅率折衷降低為每公噸 70 元，廢止第二期礦石稅自治條例，縣府同時宣示鬆綁八不政策以緩解相關業者之困境，於同年 7 月 1 日實施。

第三期較第二期變化有四，首先是課徵稅率從每公噸 10 元調漲至每公噸 70 元，成長達 7 倍。其次，課徵範圍從既有的是四種礦種，擴大到所有礦種，增加了課徵範圍。第三，係多數議員提案促成，同時廢止距離屆滿還有半年的第二期礦石稅，無縫接軌提前開徵，顯示充裕財源之動機非常強烈。第四，礦石採取稅的調漲

⁵⁵ 時任地方稅務局局長林全祿認為，政府課稅必須考量面面俱到，當初簽請傅縣長裁示礦石稅調漲稅率，傅縣長在 10 元及 15 元兩案中選擇 10 元，就是考量業者能否生存，以及相關業者生計（更生日報，2012）。



與鬆綁八不政策係同時推出的，也表明了縣府過去嚴格限制相關產業的態度，透過提高稅率而有了轉變，兩者應有相當關聯性。

總地來看，花蓮縣礦石稅稅率是逐年調高，104 年過半議員提案調漲至每公噸 100 元（較舊稅率達 10 倍），顯示來自議會之民意確有高度調漲之聲浪。在第三期重行制定公聽會中，有 6 個議員、3 個鄉鎮公所以及高達 9 個業界代表等人出席表示意見，表明該項稅課頗受關注，影響幅度或相當巨大。縣府如何進行推動？議會何以折衷至每公噸 70 元？稅課具體影響為何？有待進一步釐清。

表 4-12 花蓮縣礦石開採稅立法過程時間表

時間	事件
97 年 1 月 10 日	召開制定礦石開採稅公聽會。
97 年 8 月 4 日	提案稅率為 5 元，議會三讀通過礦石開採特別稅，結果稅率為 4 元。
98 年 1 月 12 日	礦石開採稅以每公噸 4 元起徵。
100 年 1 月 18 日	召開修法調漲稅率公聽會，提案調漲至每公噸 5.2 元。
100 年 4 月	議會通過調漲稅率為每公噸 5.2 元。
100 年 6 月 21 日	召開重行制定礦石開採稅公聽會（第 2 期），會中版本為調漲至每公噸 15 元。
100 年 7 月 1 日	礦石開採稅以每公噸 5.2 元起徵。
101 年 3 月 9 日	議會通過第 2 期開徵礦石開採稅，稅率調漲至每公噸 10 元，自治條例更名為「花蓮縣礦石開採景觀維護特別稅自治條例」。
101 年 5 月 28 日	議員於議會總質詢向縣政府提議，稅率應調漲至每公噸 100 元。
102 年 1 月 14 日	礦石開採稅以每公噸 10 元開徵。
104 年 8 月 4 日	21 位花蓮縣議員提案調漲稅率至每公噸 100 元，並要求鬆綁八不政策。
105 年 3 月 22 日	召開重行制定礦石開採稅公聽會（第 3 期）。
105 年 4 月 11 日	議會通過縣政府提案，稅率調漲至每公噸 70 元、擴大課徵範圍至所有礦種，同時縣政府宣布鬆綁八不政策。第 2 期礦石開採稅於 6 月 30 日廢止。
105 年 7 月 1 日	起徵礦石開採稅每公噸 70 元，為期 4 年。

資料來源：本文整理自花蓮縣議會歷屆議事錄

三、立法過程利害與意見彙整

花蓮縣兩項特別稅推動過程中，主要牽涉的相關單位或團體，包括縣府、議會、鄉鎮市代表以及經濟部礦務局。土石採取稅方面，有經濟部水利署第九河川局與縣政府民政處；礦石開採稅方面，則為採礦業者。茲主要以公聽會會議紀錄為基礎，將牽涉地方稅實踐的各單位或團體在立法過程中的意見，分述如下：



(一)縣政府

縣府充裕財源之動機非常明確，針對特別稅開徵，其主要理由有二，首先是礦石開採行為會導致交通、觀光以及自然景觀之負面影響，是以應將該外部成本內部化，以施行公平正義原則。其次資源有限，因此業者開採營利時，自應回饋部分至地方，實現「取之地方、用之地方」之原則。

對於縣府而言，首先加稅自是可欲的，蓋加稅後可以增加縣政府財源、穩健縣政府財政體質，進一步增進施政的空間，提供更多公共服務，進而在選舉中贏取更多選民的支持，尤其花蓮縣地方財政困窘多年，一直亟需豐裕自有財源之挹注，加稅同時鬆綁「八不政策」，表明花蓮縣有意將此稅源作為長期穩定的財源。⁵⁶但考量到加稅勢必引起納稅義務人的反對。因此首要面臨的難題，就是如何說服人民或民意代表，獲取渠等之支持，以應對反對加稅者的政治壓力。


其次，縣府需考量地方整體發展，而加稅當然抑制會相關產業發展，若是加稅幅度過大，不僅直接衝擊相關產業，更會間接影響地方人民就業，甚至影響地方稅收，甚至傷害到政府的稅源。因此，縣府須在產業發展與獲取財源中取得平衡，稅率課徵標準如何拿捏將是關鍵。

第三，惟若特別稅成為縣府重要財源時，而允許相關產業持續發展的話，那麼縣府勢必面臨環境保護支持者對八不政策轉向的疑慮：是否在未來除了維持相關產業生計之外，甚至有可能鼓勵其發展？職此，環保與財源之間的平衡如何定位，是加稅後面臨問題之一。縣政府係以何種策略推動加稅？加稅所增加之稅收，具體如何應用？均有待進一步深入探討。

(二)縣議會議員

縣議會議員即民意代表，職責在於反映民意，監督縣政府施政。議員目標係追求選舉連任，討好選民，在選舉考量下，若反對加稅的民意強烈，亦當從議會反映

⁵⁶ 花蓮縣議會第 17 屆第 4 次定期大會總質詢時，時任花蓮縣縣長傅崐其先生表示：「但是我們也希望這些大老闆們不要讓花蓮人獨自承受卻在這裡取得原物料，所以礦石稅大概在明年會增加十億元的稅收，這是百年的稅基啊，年年為花蓮兒孫子女也會增加大幅的稅金，也會為未來整個財政改善的這個稅務問題逐步做攤還。」（花蓮縣議會，2018）



出來。過去諸多地方稅未能成功開徵者，即為多數議員反對所致。但另一方面，若通過加稅讓縣府財源穩健的話，議員或有更大的提案空間，來滿足其選區對公共服務的需求。基於選票考量，議員也可能在反對加稅的政治壓力較小時，支持縣府加稅。因此，議會不盡然是反對加稅的，甚至可能由誘因加稅。

在花蓮縣特別稅施行過程中，土石採取稅方面，曾於 100 年重行制定時，對縣政府加稅之提案予以退回，隨後維持原來稅率，並未予以加稅。但到 105 年再重行制定時，接受了縣府的提案，大幅調漲稅率每公噸 50 元，可能的因素是當年反對壓力較小，議員乃予以支持，以增進縣政府財源。這意味著議員的意見會隨時勢變化，並在決定是否能夠課徵時起了關鍵作用。

礦石開採稅方面，縣議員對採礦業者所持的態度與對砂石業者不同，查歷年立法過程，大多數議員認為礦石開採營利性質較疏濬的公益性質來得濃厚，故高度支持開徵礦石開採稅。101 年即有議員提議稅課調漲至每公噸 100 元。至 104 年過半議員提案要求縣政府調漲稅率至每公噸 100 元，同時要求縣政府鬆綁八不政策，予以採礦業生存空間，意味著多數議員有意將礦石稅視為長期穩定之財源。僅少數議員反映可能影響到產業生計與人民就業，並應分階段調漲、對不同礦種有不同稅率等意見，最後 105 年折衷以每公噸 70 元開徵。

議員高度支持兩項特別稅大幅加稅之動機或考量為何？現行稅率係如何折衷得出？少數議員反對意見為何？加稅前後選區民情反映為何？有待訪談釐清。

(三)鄉鎮市代表

鄉鎮市代表（包括鄉鎮市首長）為加稅直接受益者。由於土石採取與礦石開採等經濟活動，會對地方交通與景觀造成負面影響，故兩項特別稅均要求縣府分配一定比例之稅收予鄉鎮市，作為維護交通與景觀、地方建設之用。加稅會直接增進其財源，卻又不曾直接得罪選民，職此，鄉鎮市代表肯定希望特別稅分配與鄉鎮市的比例越多越好，無怪乎歷年公聽會鄉鎮市代表均表示增加分配比例之意見。然而，在 105 年兩項特別稅大幅度加稅、授權縣府裁量分配比例後，同年縣府修改分配



比例，將絕大多數增加的稅收留予縣庫支用，鄉鎮市代表或會表示失望，對於如何分配或運用，或有更為合理的比例。

此外，加稅亦會對相關產業造成衝擊，間接地會影響地方人民就業，因此對於加稅與否，鄉鎮市代表並非係全然支持的態度。地方具體如何應用增加之財源？以及是否波及到地方人民就業，均有待進一步訪談得知。

(四)經濟部水利署第九河川局

經濟部水利署第九河川局主管花蓮縣內中央管河川疏濬業務，在歷次公聽會中僅詢問相關事項，而未表示相關意見，直到 104 年底稅率調漲後，方指出將會對增加其疏濬的成本以及疏濬土石標售的困難（更生日報，2015a）。第九河川局在 105 年大幅加稅後受到何種影響？是否自行編列預算，亦或轉嫁由承包之砂石業者承擔？均有賴進一步深入訪談釐清。

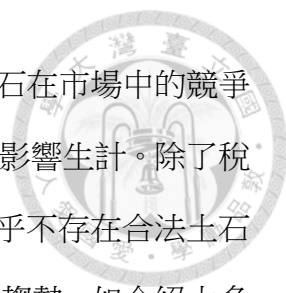
(五)經濟部礦務局

經濟部礦務局係砂石產業與採礦業的主管機關，旨在輔導採礦業者與砂石業者。在砂石方面，經濟部礦務局主導國內砂石市場供需管理，由於土石採取稅的開徵轉嫁至砂石市場，可能影響砂石市場之供需。但是從立法歷程來看，礦務局並未對土石採取稅的加稅提出明確且強烈反對意見，意味著對礦務局來說，土石稅的開徵沒有礦石稅來得影響得大。可能是花東地區砂石產銷非國內大宗，且同時有許多縣市開徵土石採取稅。

在礦石開採稅方面，由於花蓮縣占國內礦產近九成，加稅將對礦業發展與礦產供應造成深刻影響，礦務局均有在歷年公聽會表示反對意見，認為加稅將會影響相關產業生計，增加業者負擔。在 105 年反對意見更為強烈，反映出礦務局對國內礦產業發展與的擔憂。礦務局如何看待土石採取稅與礦石開採稅大幅加稅？如何應對相關影響，有待以深入訪談方法釐清。

(六)砂石業者

砂石業者是土石採取稅的直接納稅義務人，加稅可能增加購入土石之成本；若




業者欲將稅課轉嫁予消費者，那麼勢必提高標售價格，令花蓮砂石在市場中的競爭力下滑。因此業者均表示反對稅課，恐將危及其獲利空間，進而影響生計。除了稅課外，業者亦表示渠等面臨許多困境，首先，近十餘年來國內幾乎不存在合法土石採取區，在砂石業發展一直受到壓抑的大背景下，產量呈現下滑趨勢，如今絕大多數的砂石料源來自疏濬土石標售。其次，花蓮砂石品質雖然較好，價格卻一直偏低，主因在於距離需求較高的西部地區太遠，運費高昂（同時受油價與空污費影響），若不以低價售出就缺乏市場競爭力，難以將稅負向下游轉嫁。第三，近年來相對廉價的中國大陸砂石大量進口，使東部砂石面臨強大競爭。

在 100 年重行制定欲調漲稅課時，曾經因影響疏濬作業與業者生計而遭到議會退回，然後維持原稅率，顯示在通過議會審查階段使得加稅提案無法成功，是存在的。然而，104 年提高稅率 5 倍時，似乎未見議員發聲反對，是否加稅就不會對疏濬與業者生計構成影響？具體加稅後對砂石業者影響為何、如何因應該影響等問題，有待進一步訪談釐清。

(七)採礦業者

採礦業者為礦石開採稅的主要納稅義務人，在歷年公聽會均表示反對意見，隨著稅率越高，意見就越強烈，均認為稅課為沉重負擔，將影響其生計。尤其，105 年重行制定除了調高稅率，還擴大了課徵範圍，不分礦種一律以每公噸 70 元開徵，對於開採低價礦種的礦場肯定是嚴重打擊。同時，自 98 年八不政策施行以來，確有礦場申請展限或設立，但未獲縣府准駁、遭到擱置的問題。

對於採礦業者而言，所執爭議有三點。首先是稅率過高卻未區分礦種，也未予以緩衝期，在第 2 期礦石開採稅尚未 4 年屆滿時，即以第 3 期每公噸 70 元開徵，未免操之過急；其次，礦石開採稅係以景觀維護、復育山林為名義，但在現行制度下，景觀維護與復育山林之執行與成本固由採礦業者程度，且有業者主張現行國內礦場復育工作的技術十分先進，對景觀破壞的程度降到最低，誠無必要為此開徵稅課，如要課稅，應設法將稅收挹注在景觀維護。第三，稅率過高，除了影響礦業的



發展、礦業從業人員的就業外，同時會影響稅源的增長，縱然縣府宣布鬆綁八不政策，近年來因整個環保意識高漲的社會氛圍，也很難設立新的礦區，除非現行稅率再調漲，否則稅收成長並不可期，縣府若執意開徵，稅收不僅無法成長，還會減少，實非長遠之計。


雖然採礦業者踴躍出席表達反對意見，但縣府並未全盤接受，最後仍提案每公噸 100 元，然後由縣議會折衷調漲稅率為 70 元，相關業者僅能默默地承擔。具體採礦業者所受波及為何？如何應對其影響？鬆綁八不政策對緩解稅課的衝擊助益多大？有待進一步探討。

四、稅收分配與運用

土石採取稅與礦石開採稅施行後，縣政府依據自治條例規定，訂定稅收分配辦法，提撥一定比例分配各鄉鎮市補助建設或景觀復育之用。這些分配金額，係以一般補助款（俗稱特別稅補助款）之方式進入鄉鎮市庫，並未限定用途，鄉鎮市公所得統籌運用，對於鄉鎮市公所來說是難能可貴的財源，尤其對於疏濬區域在地與礦區所在地的鄉鎮市更是如此；而對於非土石採取或礦區所在的鄉鎮市，亦得分得相當比例，這或是鄉鎮市代表對加稅予以支持的主要原因。

花蓮縣是目前唯一將特別稅收分配予鄉鎮市之地方政府。在最早 95 年 11 月的公聽會公布之草案即規定應提撥一定比例作為地方建設之用途，公聽會中鄉鎮市代表提出應分撥 50% 的稅收予鄉鎮市。隨後在縣府在向議會提出的自治條例草案內容，亦載明由縣政府訂定一定比例分配予鄉鎮市，但在議會審查時，議會以應共同開徵礦石稅、應明定分配比例等理由未立即三讀。至下次議會審查會時，縣政府一方面說明礦石稅應另行開徵外，另一方面回應已經召集鄉鎮市長討論，望原條文不動，並表示會將稅收按一定比例分配予鄉鎮市。⁵⁷但議會直接修改條文，將分

⁵⁷ 縣府表示係依據「96 年度第 1 次花蓮縣鄉鎮市財政業務座談會」，會中經鄉鎮長充分討論並獲致共識，決議實徵數 40% 分配各鄉鎮市；其中 50% 平均分配十三鄉鎮市，另 50% 依開採土石數量比例，分配開採所在地之鄉鎮，其開採面積跨兩鄉鎮以上者依獲配額度均分計算。



配比例明定於自治條例後三讀通過（花蓮縣議會，2007）。⁵⁸亦即，最初土石稅分配予鄉鎮市比例，係由議會直接決定於自治條例明文規範稅收分配比例，而非授權縣府訂定，顯示當時議會十分重視稅收能否讓鄉鎮市雨露均霑。這可能意味著，縣府以分配鄉鎮市作為向議會獲取支持徵稅之籌碼。

不過，在 98 年礦石開採稅立法時，並未見如 96 年土石採取稅之方式，直接由自治條例明定分配比例，而係授權縣政府另行制定。有趣的是，土石採取稅在 101 年第二次重行制定之自治條例原文亦有載明，維持第一次立法之情況，由自治條例明文規範分配比例，直到 105 年第三次重行制定時，才復改授權由縣政府制定分配比例，這似乎顯示在傅崐萁縣長任內府會關係與 96 年初次徵稅時不同。

105 年度花蓮縣大幅提高兩項特別稅稅率，同年縣政府亦變更稅收分配比例，將絕大多數增加的稅收納為縣庫所有，伴隨稅源（產量）減少趨勢，致鄉鎮市在加稅後所分得的稅收，預期沒有較加稅前增加。對欲爭取更多分配比例的鄉鎮市而言，應是相當失望的，是否因此鄉鎮市對縣政府加稅的支持，有待進一步深入訪談探討。惟觀諸各開徵地方稅之縣市，均未有將稅收直接按比例分配予鄉鎮市之案例，是以對於花蓮縣鄉鎮市而言，縣府願意予以分配是值得慶幸的事情。

兩項特別稅課徵主要目的是充實財源，因此很大比例直接納入縣庫，除了依相關辦法按一定比例分配予鄉鎮市之外，並未專款專用於復育山林、景觀維護或是地方建設等，在稅收運用上具有相當彈性。如花蓮縣 100 年土石採取稅重行制定召開公聽會時，縣政府代表即表示積極推動社福政策，如「全面免費營養午餐」、「老人免費乘車愛心卡」以及「婦女關懷據點」等，須財源挹注方能永續施行，因而提案調漲稅率（花蓮縣政府，2011b），顯示該項稅課用途廣泛，社會福利政策係其中之一。而且，雖然無強制規定應用在景觀維護、山林復育亦或礦業輔導等相關項目，但稅收增加也會間接地減少了排擠相關項目爭取預算之壓力，故難謂非無益於

⁵⁸ 原提案條文第八條為「本特別稅之稅課收入，應提撥一定比例，分配各鄉鎮市建設之用，其比例由本府另定之。」後經議會修改，第八條為「本特別稅之稅課收入應提撥 50% 分配各鄉鎮市建設之用」，並在第二次重行制定時沿用。



稅收之立法目的。縣府及鄉鎮市具體如何運用稅收？地方團體是否有相關建議？係本文欲深入訪談的課題。

(一)土石採取稅

土石採取稅景觀維護稅自治條例第九條規定：「本特別稅之稅課收入，應提撥一定比例，分配各鄉鎮市補助建設之用；其比例及分配辦法由本府另定之。」在 105 年以前，花蓮縣政府係依據「花蓮縣土石採取景觀維護特別稅補助鄉鎮市要點」進行分配，實徵數之 50%納入縣庫，另 50%作為縣補助款，補助各該鄉鎮市作為地方建設之用。縣補助款以 50%係依土石採取數量比例分配開採鄉鎮市；45%由各鄉鎮市平均分配；最後 5%則分配予砂石集散出口港所在鄉鎮市。⁵⁹

106 年以後，依「花蓮縣土石採取景觀維護特別稅補助鄉(鎮、市)分配辦法」分配，實徵數之 90%納入縣庫，另 10%作為補助款，補助各鄉鎮市作為地方建設之用。補助款的 50%按土石採取數量比例分配土石採取所在鄉鎮市；補助數額 45%由各鄉鎮市平均分配；補助數額 5%分配予砂石集散出口港所在鄉鎮市。⁶⁰

經換算後，分配比例如下表 4-13 所示，在 105 年以前，實徵數 50%納入縣庫，25%分配予土石採取所在鄉鎮市；22.5%全鄉鎮市平均分配，2.5%分配予出口港所在鄉鎮市；106 年後，實徵數 90%納入縣庫，5%分配予土石採取所在鄉鎮市；4.5%全鄉鎮市平均分配，0.5%分配予出口港所在鄉鎮市。

表 4-13 花蓮縣土石採取稅分配比例表

	105 年以前	106 年以後
縣庫	50.00%	90.00%
土石採取所在鄉鎮市 (依開採數量比例分配)	25.00%	5.00%
全鄉鎮市平均分配	22.50%	4.50%
出口港所在鄉鎮市	2.50%	0.50%

資料來源：整理自「花蓮縣土石採取景觀維護特別稅補助鄉鎮市要點」以及「花蓮縣土石採取景觀維護特別稅補助鄉鎮市分配辦法」

⁵⁹ 若個案開採面積跨越本縣兩個以上鄉鎮市者，依開採個案獲配額度平均分配。

⁶⁰ 東砂西運均係透過花蓮港以海運方式運往北部地區，因此 2.5%係由花蓮港所在之花蓮市分得。



(二)礦石採取稅

礦石開採特別稅自治條例第十條規定：「本特別稅之稅課收入，應提撥一定比例，分配各鄉鎮市補助建設及維護景觀復育之用；其比例及分配辦法由本府另定之。」在 105 年以前係根據「花蓮縣礦石開採特別稅補助鄉鎮市要點」分配，實徵數 70%納入縣庫，30%作為縣補助款，補助各鄉鎮市推動地方建設之用。補助款中，35%平均分配全鄉鎮市，65%按各礦區開採數量比例分配。⁶¹

106 年後則根據「花蓮縣礦石開採特別稅補助鄉鎮市分配辦法」分配，實徵數 95%納入縣庫，5%作為縣補助款，補助各鄉鎮市推動地方建設及維護景觀復育之用。補助款中，65%按各礦區開採數量比例分配礦區所在之鄉鎮市，剩餘 35%平均分配予各鄉鎮市。

經換算後，分配比例如下表 4-14 所示，105 年以前，實徵數 70%納入縣庫，19.5%依開採數量比例分配予礦區所在鄉鎮市，10.5%由全鄉鎮市平均分配。106 年稅率大幅調漲後，實徵數 95%納入縣庫，3.25%依開採數量比例分配予礦區所在鄉鎮市，1.75%由全鄉鎮市平均分配。

表 4-14 花蓮縣礦石開採稅分配比例表

	105 年以前	106 年以後
縣庫	70.00%	95.00%
礦區所在鄉鎮市 (依開採數量比例分配)	19.50%	3.25%
全鄉鎮市平均分配	10.50%	1.75%

資料來源：整理自「花蓮縣礦石開採特別稅補助鄉鎮市要點」以及「花蓮縣礦石開採特別稅補助鄉鎮市分配辦法」

下表 4-15 為代入稅率後兩項特別稅歷年各期分配情形，第一期與第二期適用舊分配比例，105 年後（即第三期起）適用新分配比例。在土石稅方面，第一期與第二期每公噸 10 元中，縣府與鄉鎮市對半分，各分得 5 元。而第三期稅率為每公噸 50 元，適用現行之分配比例，縣府分得每公噸 45 元，鄉鎮市分得 5 元。礦石稅方面，第一期前部每公噸 4 元中，縣府分得 2.8 元，鄉鎮市分得 1.2 元；第一期後

⁶¹ 前項各礦區跨越二個以上鄉（鎮、市）者，補助數額依礦區跨越鄉（鎮、市）數平均分配。

部調漲至每公噸 5.2 元，縣府分得 3.64 元，鄉鎮市分得 1.56 元。第二期稅率調升至每公噸 10 元，縣府分得 7 元，鄉鎮市分得 3 元。第三期調漲至每公噸 70 元後，適用新的分配比例，縣府分得每公噸 66.5 元，鄉鎮市則分得，每公噸 3.5 元。加稅後，增加部分絕大多數係由縣府分得，鄉鎮市在土石採取稅方面不增不減，維持在每公噸 5 元，而礦石稅則是自每公噸 3 元些微增加至 3.5 元。

表 4-15 花蓮縣歷年特別稅每公噸分配稅率表

稅目		第一期		第二期	第三期
土石稅	稅率	每公噸 10 元		每公噸 10 元	每公噸 50 元
	縣府	每公噸 5 元		每公噸 5 元	每公噸 45 元
	鄉鎮市	每公噸 5 元		每公噸 5 元	每公噸 5 元
礦石稅	稅率	每公噸 4 元	每公噸 5.2 元	每公噸 10 元	每公噸 70 元
	縣府	每公噸 2.8 元	每公噸 3.64 元	每公噸 7 元	每公噸 66.5 元
	鄉鎮市	每公噸 1.2 元	每公噸 1.56 元	每公噸 3 元	每公噸 3.5 元

資料來源：本文自行整理

(三)實際分配情形

縣府收得特別稅之後，將分配予鄉鎮市之部分，於次年 6 月分以一般補助款之形式撥付予鄉鎮市。下表 4-16 為花蓮縣政府歷年分配予鄉鎮市情形。由表中可知，每年花蓮縣政府都會按比例分撥特別稅稅收於縣內鄉鎮市，其中土石稅分配額度方面，96 年實徵數係連同 97 年實徵數一起分配，除了 101 年因為立法因素停徵 5 個月外僅分得 763 萬之外，每年約莫有 1500 萬到 3800 萬的額度分配予鄉鎮市，至 107 年共累計分配 2.65 億元。礦石稅方面，每年約有 3000 萬到 5000 萬不等的額度分配予鄉鎮市，102 年起因稅率調漲至每公噸 10 元，分配額度有明顯增加，至 107 年，鄉鎮市共累計分得 3.68 億元，實為一筆不小的財源。

此外，105 年加稅後適用新的分配比例，鄉鎮市分得額度確實沒有增加，甚至因為業者提起行政救濟，僅繳納半數額度，導致分得額度不如以往。在 106 年實徵數僅有 7.8 億元，主要原因係有業者不服課稅之處分，依法提起復查，因復查程序延緩繳納，致部分稅額於 107 年繳納，變為 107 年至實徵數。107 年實徵數雖然有 9.7 億元，但因扣除 107 年行政救濟額度，以及補扣除 106 年行政救濟額度，而實

際係以約 7.8 億元分配，其差額恐要待行政救濟結果出爐方能補回。

表 4-16 花蓮縣歷年特別稅分配鄉鎮市額度⁶²

年度	土石稅實徵數	土石稅分配金額	礦石稅實徵數	礦石稅分配金額
96 年	900 萬	-	-	-
97 年	6742 萬	3821 萬	-	-
98 年	5232 萬	2616 萬	3796 萬	1139 萬
99 年	7111 萬	3556 萬	8610 萬	2583 萬
100 年	5058 萬	2529 萬	8842 萬	2653 萬
101 年	1526 萬	763 萬	1 億 0119 萬	3036 萬
102 年	5315 萬	2657 萬	1 億 3812 萬	4144 萬
103 年	5524 萬	2762 萬	1 億 7522 萬	5257 萬
104 年	6182 萬	3091 萬	1 億 6474 萬	4942 萬
105 年	9895 萬	1501 萬	1 億 4072 萬	4222 萬
106 年	1 億 5583 萬	1558 萬	7 億 7984 萬	3899 萬
107 年	1 億 6811 萬	1681 萬	9 億 7417 萬	3940 萬
累計	8 億 5879 萬	2 億 6535 萬	26 億 8648 萬	3 億 5814 萬

資料來源：歷年花蓮縣政府工作報告

下表 4-17 為 107 年度兩項特別稅實徵數（於 108 年撥付）實際分配情況。從表中可見，依據現行分配公式，若疏濬與開採活動所在鄉鎮市的疏濬量或開採量越多，分得稅收也就越多。在土石稅方面，若當年度該鄉鎮市未進行疏濬，則僅能分得平均分配之部分。而在礦石稅方面來看，由於絕大多數礦產來自大理石，而大理石礦場絕大多數位於秀林鄉，因此 108 年秀林鄉分得總分配數 3940 萬中的 2650 萬，這表明在實際分配結果合乎回饋地方之意旨，受開採影響之鄉鎮市確實可以分得較多的額度。另一方面，對於沒有礦石開採或土石採取所在之鄉鎮市，亦能雨露均霑，以瑞穗鄉來說可分得 164 萬元，對鄉鎮市來說也是一筆不小的財源。

⁶² 106 年起適用新的分配比例，而在土石稅部分，105 年提高稅率後亦修改分配比例，該年度 1-3 月分依舊分配比例分配；4-12 月依新分配比例進行分配。

表 4-17 107 年特別稅實徵數分配明細表（單位：公噸、元）⁶³

鄉鎮市	土石採取量	土石稅分配數	礦石開採量	礦石稅分配數	共分得金額
花蓮市	-	1,422,451	-	1,060,841	2,483,292
新城鄉	-	581,912	-	1,060,841	1,642,753
吉安鄉	-	581,912	-	1,060,841	1,642,753
壽豐鄉	1,818,013	3,861,328	-	1,060,841	4,922,169
鳳林鎮	1,019,963	2,421,768	-	1,060,841	3,482,609
光復鄉	279,976	1,086,946	-	1,060,841	2,147,787
瑞穗鄉	-	581,912	-	1,060,841	1,642,753
豐濱鄉	-	581,912	-	1,060,841	1,642,753
玉里鎮	762,513	1,957,370	-	1,060,841	3,018,211
富里鄉	139,263	833,115	50	1,060,932	1,894,047
秀林鄉	639,979	1,736,334	13,963,377	26,493,478	28,229,812
萬榮鄉	-	581,912	12	1,060,862	1,642,774
卓溪鄉	-	581,912	98,261	1,239,811	1,821,723
總計	4,659,706	16,810,784	14,061,699	39,402,652	56,213,436

資料來源：花蓮縣政府財政處

貳、花蓮縣特別稅歷年實徵情形

一、歷年實徵數

花蓮縣兩項特別稅歷年實徵情形如下表 4-18 所示，土石採取稅於 96 年 10 月開徵，104 年以前，每年約莫 6000 萬元；而 101 年較少的原因在於，100 年 10 月屆滿時，遲至 101 年 4 月才立法開徵，約 5 個月未予開徵。105 年起，稅收因調稅率由每立方公尺 20 元調漲至每公噸 50 元而大幅增加，每年可達 1.5 億元。至 107 年為止，累計實徵數達 8.6 億元。

礦石稅於 98 年 1 月起徵，實徵數趨勢明顯逐步攀升，在 101 年以前，每年貢獻稅收約 8000 萬元，在 100 年修法調漲 30% 後，同年 6 月起稅率從每公噸 4 元微幅增加至每公噸 5.2 元。第一期屆滿後再經立法程序，102 年起將稅率調漲至每公噸 10 元，每年約有 1.5 億元的收入。105 年第三次立法後稅率達到每公噸 70 元，

⁶³ 107 年特別稅實徵數於 108 年 4 月至 6 月間撥付予鄉鎮市。礦石稅部分，因須扣除 107 年度 1 億 2305 萬及補扣 106 年行政救濟繳納半數稅款 6307 萬元，故實際於 108 年所撥付之額度僅約 7.8 億元。亦即，業者在加稅後提起行政救濟，確實影響到鄉鎮市當年度能分得之額度。

漲幅達 7 倍，每年貢獻稅收可達到近 10 億元，至 108 年累計達 26.9 億元，對地方財政增益的效果十分顯著（如下圖 4-3 所示）。



表 4-18 花蓮縣兩項特別稅歷年實徵情形

年度	土石採取稅		礦石開採稅	
	實徵數	占比	實徵數	占比
96 年	900 萬	-	-	-
97 年	6742 萬	-	-	-
98 年	5232 萬	57.95%	3797 萬	42.05%
99 年	7112 萬	45.23%	8611 萬	54.77%
100 年	5059 萬	36.39%	8843 萬	63.61%
101 年	1671 萬	14.17%	1 億 120 萬	85.83%
102 年	5315 萬	27.79%	1 億 3812 萬	72.21%
103 年	5524 萬	23.97%	1 億 7522 萬	76.03%
104 年	6183 萬	27.29%	1 億 6474 萬	72.71%
105 年	9895 萬	41.29%	1 億 4072 萬	58.71%
106 年	1 億 5583 萬	16.65%	7 億 7984 萬	83.35%
107 年	1 億 6811 萬	14.72%	9 億 7418 萬	85.28%
累計	8 億 6027 萬	24.25%	26 億 8653 萬	75.75%

資料來源：花蓮縣歷年稅務局稅務統計年報

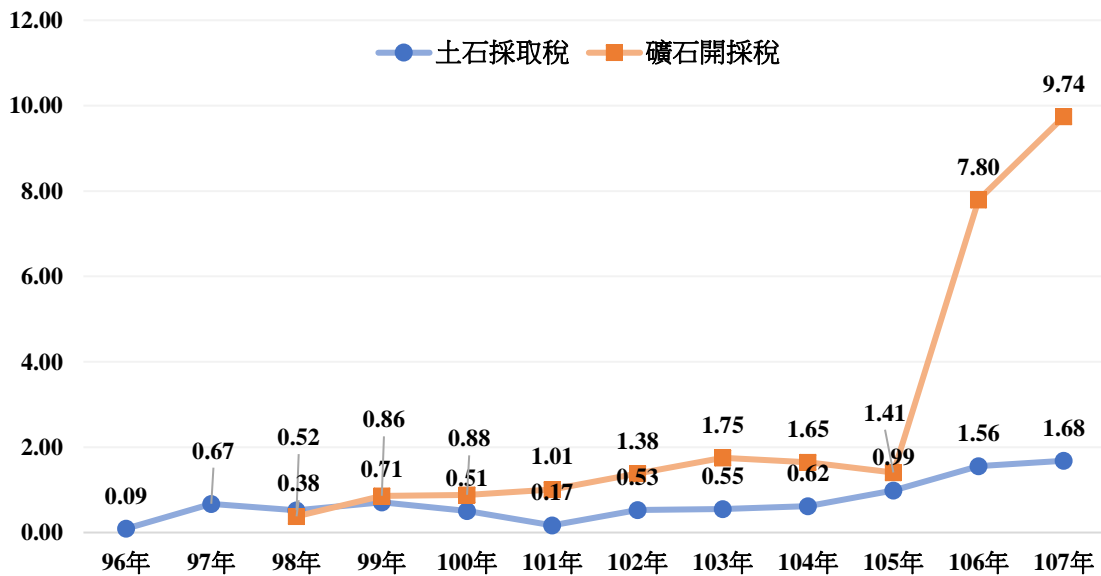


圖 4-3 花蓮縣歷年特別稅實徵數趨勢圖 (單位：億元)

資料來源：繪自表 4-18

兩項特別稅中，礦石開採稅開徵時間晚土石採取稅 2 年，98 年第一年開徵實徵數少於土石採取稅，此後均超過土石採取稅，成為特別稅收入的主要部分，累計達 75.75%。兩項特別稅實徵數占比趨勢如下圖 4-4 所示，101 年礦石開採稅占比驟

升至 85.83%，係因當年度土石採取稅議會立法未及時完成之故，少了 5 個月的稅收。105 年土石採取稅大幅的增加，占比達 41.29%，主因係 105 年度土石稅稅率從每立方公尺 20 元調漲至每公噸 50 元。105 年 7 月起礦石稅稅率從每公噸 10 元調漲至 70 元後，實徵數占比達到 83.35%，107 年為 85.28%，意味著花蓮縣兩項特別稅中，礦石稅是關鍵所在。

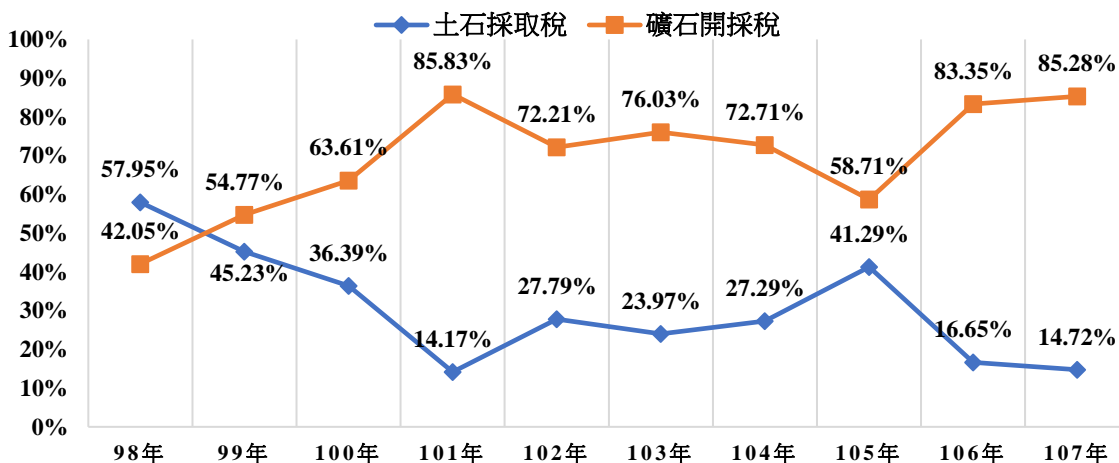


圖 4-4 花蓮縣特別稅歷年實徵數占比趨勢圖

資料來源：繪自表 4-18

二、稅率變化與比較

兩特別稅的歷年徵收稅率如下表 4-19 所示。土石採取稅第一次制定時提案每立方公尺 20 元，然後以每立方公尺 20 元通過。第二次重行制定時，縣政府以其他縣市課徵較高（如南投縣為每立方公尺 30 元），以及品質較佳為由，提案調漲至每立法公尺 40 元，但遭到議會反對而未果，最後維持原稅率每立方公尺 20 元，間隔將近 5 個月後，在 101 年 4 月方繼續開徵土石採取稅。第二期屆滿後，重行制定提案調漲稅率約 5 倍，從每立方公尺 20 元（約每公噸 10 元）增加到每公噸 50 元，成功於 105 年 4 月起以每公噸 50 元開徵。

礦石開採稅稅率最初提案每公噸 5 元，主要是參考土石採取稅每立方公尺 20 元之標準，再按照礦石以每立方公尺為 2.72 換算，計得每公噸 7.35 元，最後縣府提案為每公噸 5 元，在議會討論後折衷以每公噸 4 元課徵。兩年後，縣府遵照地方稅法通則兩年內不得調高，以及 30% 之調漲限制，於 101 年將稅率調漲 30% 至 5.2



元（同年 6 月起徵）。

102 年第 1 期屆滿後重行制定，縣府提案課徵每公噸 15 元，議會討論之後，折衷為每公噸 10 元。但在第二次開徵尚未屆滿時（距屆滿還有半年），即於 105 年 4 月重行制定、7 月起施行，稅率大幅增加，一舉從每公噸 10 元調漲到每公噸 70 元，調漲的原因即所謂的「民意認為稅率太低」（更生日報，2016a）。花蓮縣政府原甚至原提案調漲至每公噸 100 元，預計每年增加稅收 22 億元，但因為避免漲幅過大，對產業造成巨大影響，議會討論後，乃折衷漲至每公噸 70 元，預計為花蓮縣增加每年 10 億元的稅收（自由時報，2016），整體而言，兩項特別稅稅率均在 105 年大幅上升。

表 4-19 花蓮縣特別稅歷年稅率變化表⁶⁴

稅課	期序	開徵時段	提案稅率	實行稅率
土石稅	1	96 年 10 月 25 日 — 100 年 10 月 26 日	每立方公尺 20 元	每立方公尺 20 元
	-	100 年 10 月 27 日 — 101 年 3 月 30 日	無開徵	
	2	101 年 4 月 1 日 — 105 年 3 月 31 日	每立方公尺 40 元	每立方公尺 20 元
	3	105 年 4 月 1 日 — 109 年 3 月 31 日	每公噸 50 元	每公噸 50 元
礦石稅	1	98 年 1 月 12 日 — 100 年 6 月 28 日	每公噸 5 元	每公噸 4 元
		100 年 6 月 29 日 — 102 年 1 月 13 日	-	每公噸 5.2 元
	2	102 年 1 月 14 日 — 105 年 6 月 30 日	每公噸 15 元	每公噸 10 元
	3	105 年 7 月 1 日 — 109 年 6 月 30 日	每公噸 100 元	每公噸 70 元

資料來源：本文整理自兩項特別稅歷年自治條例

下表 4-20 為 108 年各縣市土石稅與礦石稅稅率情形，從表中對照其他縣市可知，花蓮縣土石稅每公噸 50 元，較此高的苗栗縣（約每公噸 25 元）高約 4 倍；而礦石稅較宜蘭縣高出 7 倍，顯示花蓮縣稅率確實均較其他同樣進行開徵的縣市高出許多，這除了大幅增加稅收之外，也意味者對業者來說影響可能不小。

⁶⁴ 土石採取稅在 104 年以前，係以每立方公尺計量；105 年起改以公噸計量。



表 4-20 108 年各縣市土石稅與礦石稅稅率表 (108 年 7 月)

項目	縣市	稅率
土石稅	花蓮縣	每公噸 50 元
	苗栗縣	每立方公尺 50 元
	屏東縣	每立方公尺 30 元
	高雄市	每立方公尺 30 元
	桃園市	每立方公尺 30 元
	南投縣	每立方公尺 30 元
	雲林縣	每立方公尺 30 元
	臺東縣	每立方公尺 20 元
	嘉義縣	每立方公尺 15 元
礦石稅	花蓮縣	每公噸 70 元
	宜蘭縣	每公噸 10 元

資料來源：本文自行整理自各縣市政府自治條例

三、實徵件數

花蓮縣兩項特別稅歷年實徵案件數如下表 4-21 所示。土石採取稅自 96 年開徵至 107 年共計 921 件，平均每件 160 萬元。礦石開採稅自 98 年開徵至 107 年，累計 539 件，平均每件近 500 萬元。土石採取稅除 101 年曾停徵約半年外，案件數普遍較礦石稅多。鑒於其稅率為每立方公尺 20 元，按比例換算，相當於每公噸 10 元，與礦石稅稅率一致，意味著礦石稅單件申報的開採量比土石採取稅來得多。

從兩項特別稅案件數趨勢來看，土石採取稅在第一年僅徵得一件，很有可能是初期稽徵作業有適應期或推廣期故，至隔年 97 年便攀升到 140 件。除了 101 年，此後每年維持在 65 到 90 件之間，而 105 年稅率調漲後，案件數稍微增加到 80 以上，大體上沒有顯著的增減，可能顯示對相關產業影響不大。至於礦石開採稅，開徵以來案件數在 40 至 60 之間徘徊，105 年下半年調漲後，件數分別為 54 及 52 件，乍看稍微減少，但大體上與土石採取稅一樣，並沒有顯著的增減，說明納稅義務人在加稅下依舊有採礦行為。

每案平均實徵額度方面，土石採取稅首年僅開徵一件，額度為 900 萬元；97 年後，平均額度驟減至 40 到 70 萬元不等。105 年起稅率調漲後，平均每件可達 150 萬 180 萬元。礦石開採稅方面，98 年至 100 年為 127 萬到 180 萬；101 年至 105 年



達到 200 多萬，稅率調漲至每公噸 10 元，明顯增加；105 年 7 月起稅率大漲，106 年與 107 年平均每案額度高達 1400 到 1800 萬元。

表 4-21 花蓮縣特別稅歷年實徵案件數

年度	土石採取稅		礦石開採稅	
	件數	平均額度	件數	平均額度
96 年	1	900 萬		
97 年	140	48 萬		
98 年	73	72 萬	30	127 萬
99 年	100	71 萬	54	159 萬
100 年	86	59 萬	49	180 萬
101 年	41	41 萬	41	247 萬
102 年	71	75 萬	63	219 萬
103 年	78	71 萬	64	274 萬
104 年	88	70 萬	72	229 萬
105 年	64	155 萬	60	235 萬
106 年	87	179 萬	54	1444 萬
107 年	92	183 萬	52	1873 萬
總計	921	160 萬	539	499 萬

資料來源：花蓮縣地方稅務局網站。

參、地方稅開徵之影響

一、土石採取稅

在土石採取稅立法討論時，即有砂石業者主張，土石採取稅的加稅將對砂石業者造成沉重負擔。對此，縣政府指出稅率並非關鍵，而在於砂石業者的產能不足；且花蓮縣砂石品質好，價格卻較低，原有稅率較其他縣市低，除故仍有調漲空間。實際上，由於花蓮縣境內對砂石需求較少，往往需要透過東砂西運外銷至北部地區，故雖然品質較佳，但因為需加上運費方能賣出，加上中國大陸進口廉價砂石以及宜蘭縣等地的砂石相互競爭，花蓮縣所生產砂石在市場上價格自始較低，一旦價格滑落，相關業者會苦不堪言。

下圖 4-5 為花蓮縣 96 年至 107 年砂石生產量趨勢圖，表明花蓮縣歷年砂石產量趨勢的是逐年減少的，95 年猶有 1305 萬公噸，96 年開徵後減少至約 1000 萬公



噸，顯示砂石生產量與開徵土石採取稅有時間上的重疊，可能有相關。105 年土石採取稅調漲至每公噸 50 元，106 年起產量再次下調，107 年砂石產量達到新低，為 372 萬公噸，但難謂有明確的因果關係。整體而言，花蓮縣砂石產量越來越少，由於花蓮砂石主要係由河川疏濬供應，因此疏濬量減少應係關鍵因素，至於為何疏濬量減少，是否與土石採取稅的開徵有關？有待進一步訪談釐清。

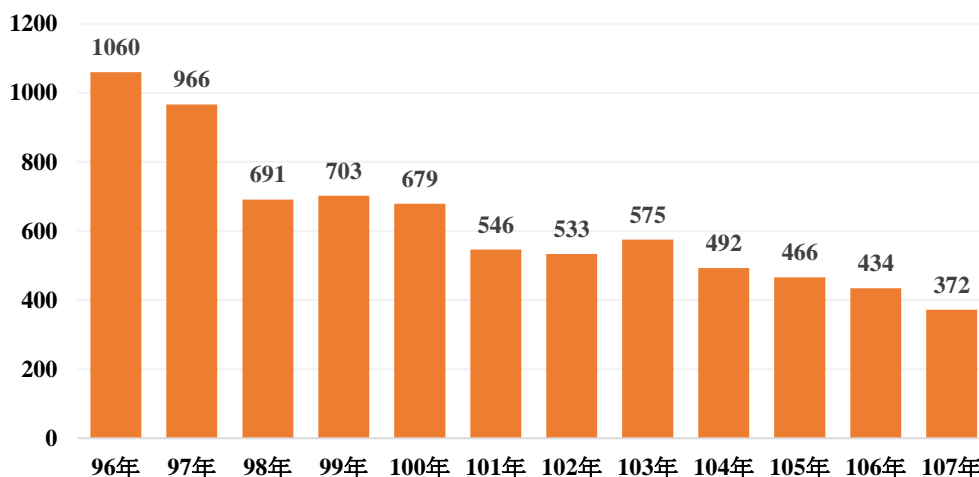


圖 4-5 花蓮縣 96 年至 107 年砂石生產量 (單位：萬公噸)⁶⁵

資料來源：經濟部礦務局歷年各縣市砂石累計產量及平均價格表

下圖 4-6 為 96 年至 107 年，東砂西運量與臺北港及基隆港砂石進口量趨勢圖，東砂西運量之走勢與圖 4-6 之砂石生產量幾乎一致，蓋花蓮砂石縣內需求較小，須仰賴向需求較多的北部市場。⁶⁶東砂西運量自 96 年起即持續走低，甚至與砂石進口量交叉，表明進口砂的增加，可能壓抑了東砂西運海運量。到 101 年探底為 148 萬公噸，102 年至 103 年微幅上升後復下跌，隨後持續走低至 106 年達到新低 258 萬公噸，107 年始有起色，運量達到 202 萬公噸。整體而言，東砂西運量維持在 300 至 400 萬公噸左右。從時點來看，96 年後持續下探，乍看與開徵土石稅有一定的正相關，但在 101 年上半年曾停徵，東砂西運量依舊下探，而且花蓮縣土石採取稅在 105 年加稅後，106 年與 107 年的東砂西運量並未顯著大幅減少，因此本文認為加稅對於東砂西運量難謂有明確的因果關係。

砂石進口量方面，96 年至 98 年大幅攀升，從 716 萬噸增加到 1062 萬噸，此

⁶⁵ 此處砂石來源少部分為營建剩餘土石方，非納入課稅標的。

⁶⁶ 東砂西運功能係供應大臺北地區營建砂石需求，故本圖以基隆港與臺北港砂石進口量為對照。

後至 106 年進口量在 900 至 1100 萬公噸徘徊，應是與北部地區砂石市場供需景氣攸關。107 年起下滑至 790 萬公噸，主要原因是中國大陸方面提高環保稽查標準、推出禁採河砂等措施，加上中國大陸內需仍然強勁，去年 7 月起，在北區價格每公噸 450 元調漲至 550 元。同時，107 年東砂西運量開始有了起色，可望於 108 年再次攀升。這表明了砂石進口量與東砂西運除了受到北部地區砂石市場趨勢影響外，有一定的競爭關係。

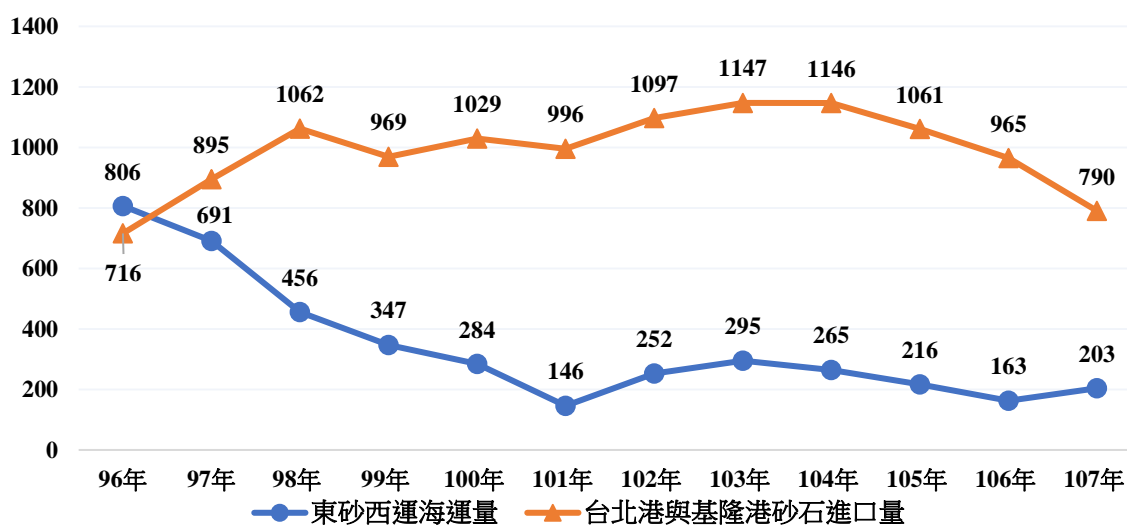


圖 4-6 東砂西運海運量及臺北港與基隆港砂石進口量趨勢圖（單位：萬公噸）

資料來源：臺灣港務花蓮分公司、經濟部礦務局歷年礦業統計年報

下圖 4-7 為花蓮縣 102 年至 108 年 5 月的砂石價格趨勢圖，花蓮縣砂石價格近年來維持在每公噸 240 元左右，與全國加權平均每公噸約莫 300 元比較，表明花蓮砂石價格確實是偏低的。而在 105 年加稅之後，砂石價格並沒有顯著的起伏，走勢與全國價格趨勢持平，當全國砂石價格上升，花蓮砂石價格也會同步上升，這意味著加稅之後的稅負可能沒有轉嫁到市場，稅負係由花蓮縣境內所承擔，為何稅負沒有反映在價格上？其詳細情形如何？有待進一步深入訪談探討。

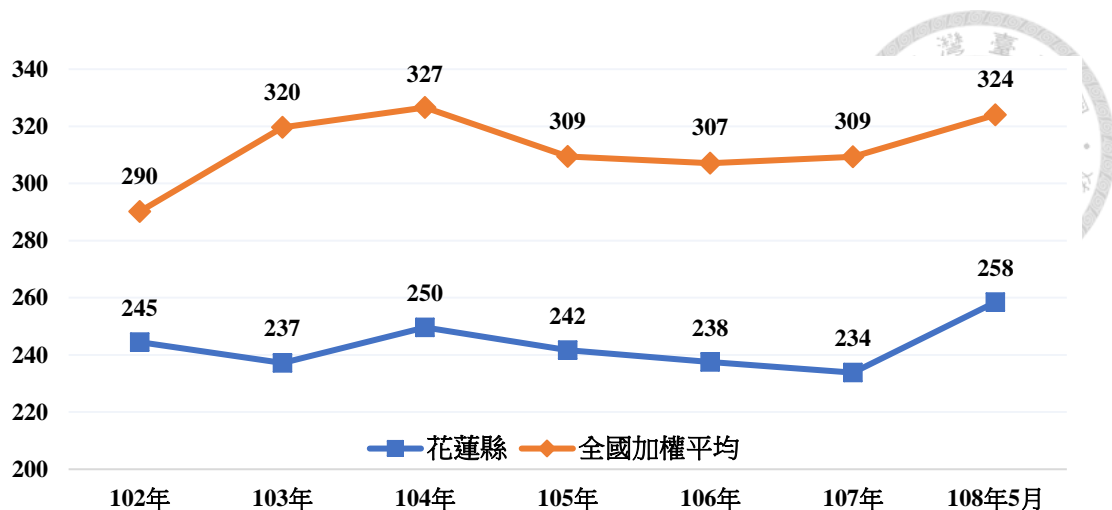


圖 4-7 102 年至 108 年 5 月砂石價格量趨勢圖（單位：元/每公噸）⁶⁷

資料來源：經濟部礦務局 102 年至 108 年各縣市砂石累計產量及平均價格表

在花蓮縣砂石公共造產方面，土石採取稅為公共造產基金之運營成本，每進行疏濬土石標售，就要繳納特別稅。下表 4-22 為砂石公共造產基金 104 年至 107 年收支情形，在 105 年加稅之後，基金在 106 年度便面臨了虧損。106 年基金執行決算收入為 1 億 581 萬元，支出為 1 億 1036 萬元，繳交土石稅約 6284 萬元，年度短絀為 455 萬元（花蓮縣議會，2018）。這意味著土石稅大幅加稅之後導致砂石公共造產基金的虧損，但這方面的虧損實則增加縣府的稅收，所以對縣府整體來說應是盈餘的。至 107 年轉為正數，顯示在營運方面，有針對土石開採稅之加稅加以調整，有待進一步訪談釐清。

表 4-22 花蓮縣公共造產基金 104 年至 107 年收支情形（單位：億元）

年度	收入	支出	騰餘
104 年	2.14	0.93	1.22
105 年	2.39	1.61	0.77
106 年	1.06	1.10	-0.05
107 年	2.36	1.90	0.46

資料來源：歷年花蓮縣政府工作報告

此外，花蓮縣除了縣府疏濬外，九河局也會進行中央管河川之疏濬。105 年加稅時，九河局即表示南區河川疏濬工程因運距遙遠不敷成本且無利可圖而經常流標，若特別稅調漲 5 倍為 50 元，恐會更常流標，然後由九河局自行編列疏濬預算

⁶⁷ 本表所列砂石價格係依據歷年礦務局所載各縣市砂石產值與產量資料相除所得。

來辦理（更生日報，2015b）。而由縣府砂石公共造產虧損情況來看，可推論九河局之疏濬土石標售亦會受到相當程度之影響，具體情況為何？有待進一步探討。

總言之，就目前資料顯示，土石採取稅的開徵與砂石生產量以及東砂西運量有正相關之關係，加稅可能影響生產量，但因果關係未臻明確，有待進一步釐清。在砂石公共造產方面，加稅後確實影響了其盈餘，但整體而言公共造產基金盈虧與稅收抵銷，故整體應該是不變的；而九河局方面在土石疏濬業務方面，尤其南區運距遠或材質較差區域，疏濬作業會受一定程度之影響。

在砂石業影響方面，除了土石稅外，更受到中國大陸廉價砂石進口競爭、疏濬量減少等因素影響。業者指出近年來，東砂西運因土石採取稅加稅後，形勢更為險峻，106年東砂西運供應總量為不到150萬公噸，為86年開辦以來歷年最低（東方報，2018）。雖然108年初因中國大陸取締海砂，使大陸進口砂石不敷成本及斷料，使長年來低落的東砂似乎有翻轉契機，但在107年空氣污染防治法修正導致運費增加也增加了業者的成本（更生日報，2019a；更生日報，2019b）。究竟縣政府、第九河川局以及砂石業者如何應對加稅之影響，以及縣府與鄉鎮市如何運用增加的稅收，則有待進一步深入訪談，加以探討。

二、礦石開採稅

有莊育賢（2016）根據歷年花蓮地區礦產產量、產值及進口量等資料，衡量礦石稅之影響。首先認為礦石稅雖然為花蓮縣政府帶來一定程度的稅收，但98年開徵以來，花蓮縣開工礦場數與礦石產銷量均逐年下滑。尤其大理石產量逐年下降，進口量更急劇上升，因此認為花蓮縣礦業在礦石稅與縣府八不政策的影響下正在衰退，而有大理石進口增加的情況。其次，在衰退的情況中，煉鋼與化工用的大理石礦場，因單位售價仍高於單位成本，故推估獲利空間遭到壓縮，而不至於無法生存，但規模較小的礦場須設法整合；至於水泥用大理石礦場，大多數為水泥公司之子公司，專供燒製水泥之用，並不外賣，該成本可能自行吸收或轉嫁至水泥成品。第三，礦石稅與現有的礦產權利金及礦業權費有重複課稅之嫌，應加以整併，以減



輕礦業經營的負擔。

本文參考前揭研究，查得歷年花蓮縣礦區開工數及大理石產量，初步了解礦石稅對礦業之影響。從花蓮縣 95 年至 106 年開工礦區與採礦面積（兩者趨勢相仿）來看，如下表 4-23 所示，在 98 年礦石稅開徵以前，花蓮縣開工中礦區從均為 95 個以上，98 年開徵後，至 101 年，驟降至 56 個礦區，原因尚待釐清。102 年第二次立法調漲稅率至每公噸 10 元，當年花蓮有 83 個礦區開工，但此後逐年減少。105 年 6 月起重行立法大幅調漲稅率至每公噸 70 元後，107 年開工礦區顯著地下跌至 66 個，或與礦石稅的調漲有所關聯。開工礦區數占全國比例方面，呈先降後起的趨勢，98 年首次開徵，僅造成些微影響；101 年占比達到最低點，為 33.94%，但又於 102 年起回復開工。107 年開工礦區雖然驟降至 66 個，但全國占比仍達到 45.52%，這表明了雖然花蓮縣將礦石開採稅大幅加稅可能導致開工礦區的減少，但減少的礦區並非以花蓮境內為多數，與此同時開工礦區的減少亦為全國之趨勢，顯示我國礦業可能有出走或倒閉的可能。

表 4-23 花蓮縣 95 年至 107 年開工礦區與採礦面積表

年度	開工礦區（個）			開採面積（公頃）		
	全臺	花蓮	占比	全臺	花蓮	占比
95 年	216	102	47.22%	43,144	15,324	35.52%
96 年	212	98	46.23%	42,838	14,602	34.09%
97 年	220	95	43.18%	44,966	14,370	31.96%
98 年	222	95	42.79%	44,864	14,371	32.03%
99 年	208	90	43.27%	43,355	13,686	31.57%
100 年	186	82	44.09%	38,952	12,726	32.67%
101 年	165	56	33.94%	35,092	8,155	23.24%
102 年	188	83	44.15%	40,105	13,034	32.50%
103 年	189	79	41.80%	38,499	12,434	32.30%
104 年	185	77	41.62%	37,585	12,063	32.10%
105 年	183	77	42.08%	37,509	12,247	32.65%
106 年	171	74	43.27%	47,509	11,792	24.82%
107 年	145	66	45.52%	30,480	10,567	34.67%

資料來源：經濟部礦務局歷年礦務統計年報

從主要礦產產量來看（如下表 4-24 所示），大理石（原料石）為花蓮縣最主

要礦產，產量占九成以上，達約 1300 萬公噸；其次為蛇紋石（原料石），近年產量達到 6 萬公噸以上。⁶⁸而大理石（石材）的產量則較未受到影響，在礦石開採稅開徵以前，大理石（石材）進口量就一直大於生產量（莊育賢，2016：13），亦即石材石在早期開徵地方稅以前就以進口替代。蛇紋石（原料石）方面，在 99 年起大幅度下跌，主因是花蓮卓溪鄉地區的礦區土地管理機關，無法將土地轉租予採礦業者所致，直至 104 年開始取得該管理機關的同意，才逐步恢復生產，因此難謂與礦石開採稅有關聯。在 102 年產量較多，即係中鋼公司以蛇紋石取代白雲石作為煉鋼助熔劑後，對蛇紋石需求增加，故白雲石產量隨之減少（莊育賢，2016：5）。但 105 年 7 月起大幅調漲稅率後，蛇紋石原料石再現跌勢，是否與加稅有關，仍待進一步探討。蛇紋石（石材）則未有明顯的差異，或與加稅關聯不大。其他如滑石、金、長石等產量較少，茲不予列出。

表 4-24 花蓮縣歷年主要礦產產量表（單位：公噸）

年度	大理石 (原料石)	大理石 (石材)	蛇紋石 (原料石)	蛇紋石 (石材)	白雲石
95 年	21,679,695	4,978	303,472	4,528	34,110
96 年	22,830,448	4,811	279,717	6,664	64,457
97 年	22,412,058	11,105	264,171	16,533	64,788
98 年	21,395,756	9,597	242,809	7,643	43,980
99 年	22,106,140	17,459	97,544	13,261	82,305
100 年	20,782,615	13,807	63,663	13,227	29,317
101 年	19,140,953	15,882	52,655	8,005	14,531
102 年	17,854,542	14,362	74,143	16,848	15,338
103 年	16,610,278	19,901	115,869	15,389	30
104 年	14,837,354	14,326	119,934	13,209	-
105 年	13,522,870	8,975	90,815	10,443	-
106 年	13,650,964	13,264	60,102	11,591	-
107 年	13,799,321	13,117	83,650	12,741	-

資料來源：經濟部礦務局歷年礦務統計年報

從趨勢來看（原料石與石材合計），大理石產量呈現下滑的態勢（如下圖 4-8 所示），99 年前維持在 2200 萬公噸左右，100 年後從 2080 萬公噸下跌至 105 年

⁶⁸ 其他如滑石、金、長石等礦產產量較少，茲不予列出。

的 1353 萬公噸，此後維持在 1300 多萬公噸；同時，大理石的進口量亦有攀升（莊育賢，2016：12-13）。但從 105 年後產量維持在 1300 多萬公噸的趨勢來看，這似乎意味著 105 年 7 月開始施行大幅加稅後稅率的礦石稅，並沒有顯著直接影響到花蓮地區礦產量，在加稅之前即有其他因素導致產量減少。

蛇紋石產量方面，98 年後有顯著下滑，主因係卓溪鄉清水農場涉及土地爭議問題，99 年起部分礦場停採，遲至 102 年乃恢復產出，達到 13 萬公噸左右，但產量不復以往，103 年至 107 年，維持在 10 萬公噸上下。在 105 年加稅後，106 年下跌之 7 萬公噸，但 107 年復回升至 10 萬公噸，顯示礦石稅加稅與大理石產量難謂有直接之影響。整體來看，大理石與蛇紋石產量在近 10 年內持續下探。

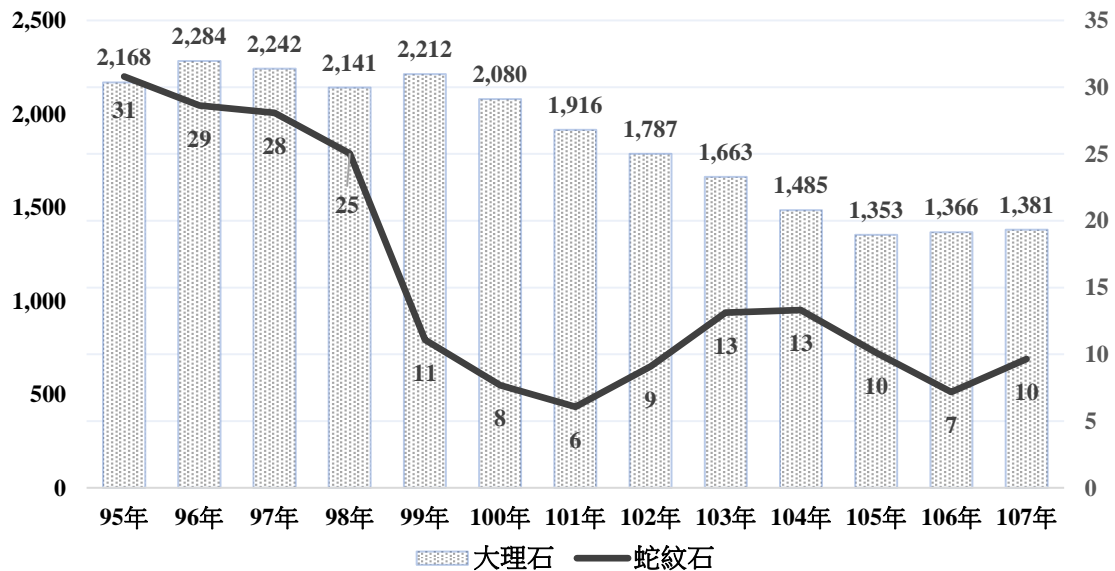


圖 4-8 花蓮縣歷年大理石與蛇紋石產量趨勢圖（單位：萬公噸）

資料來源：繪自表 4-24

追究其原因，除了地方政府開徵礦石稅、推動八不政策外，中央經濟部同時亦推動「水泥工業發展策略與措施」以及「大理石礦石開採總量管制措施」。前者要求將水泥外銷率在 104 年降低至 30%，然後於 114 年降低至 20%；後者針對全國供交水泥用之大理石產量進行限制，該管制措施降低了業者經營意願而改採進口替代，使大理石原料石生產量呈現節節衰退之情況（莊育賢，2016：12）。⁶⁹102 年

⁶⁹ 依此措施，經濟部每年 10 月底前，召集有關機關訂定次年國內水泥總需求及總生產量預估，並換算成大理石礦開採總量上限。礦務局在同年 11 月，依各水泥公司產能、次年生產量預估、需求量及彙整各礦場產能、環境復育成果及違規紀錄等資料，分配下年度各礦場開採礦石量上限。

以來管制開採量與生產量如下圖 4-9 所示，102 年限量 2368 萬公噸至 108 年限量 1530 萬公噸，開採管制量確實逐年降低，但每年實際開採量均不足開採管制量，即量的管制上從未達到管制上限。乍看未有管制效果，但開採量在 102 年 1890 萬公噸降到 107 年 1241 萬公噸，確有下降趨勢，尤以 105 年幅度較大，較 104 年減少近 400 萬公噸，或與當年度大幅加稅攸關，但從下圖 4-9 來看，難謂有對產量直接造成影響，也就是說，加稅後對於業者而言，如有獲利空間，仍會持續開採，惟獲利空間應會減少。具體情況如何，有待進一步訪談探討。

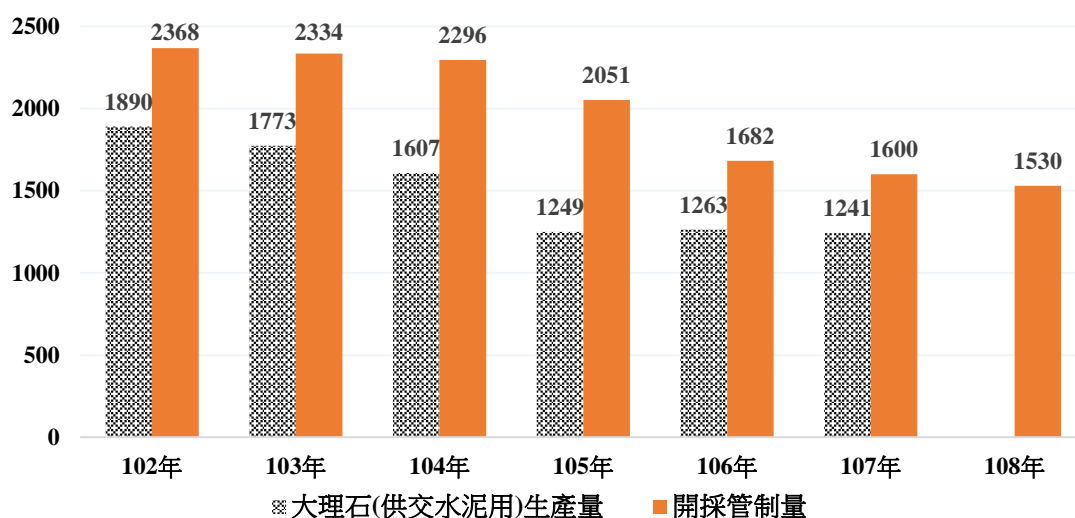


圖 4-9 大理石歷年開採管制量與生產量（單位：萬公噸）⁷⁰

資料來源：經濟部礦務局歷年礦業及土石業務統計報表

下圖 4-10 為台泥與亞泥歷年水泥產量圖。從歷年趨勢可見，水泥產量自 103 年起迅速下滑，這意味著中央經濟部在 102 年所推行的水泥外銷限制以及大理石開採總量管制，使水泥產量顯著下滑。次查 105 年加稅後，兩大水泥公司產量在 106 年後分別維持在 450 萬與 350 萬左右，顯示花蓮縣政府開徵礦石稅對於兩大水泥廠來說，未達到寓禁於徵之效果，反而係中央相關管制帶來的影響較大。

⁷⁰ 108 年度尚未完結，因此開採量資料未加入比較。

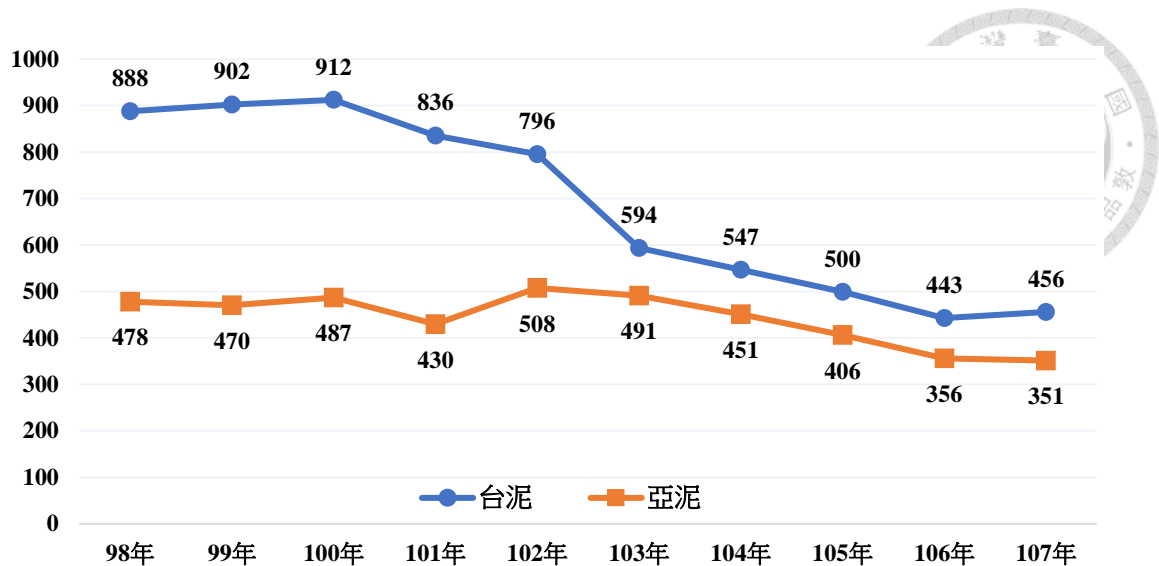


圖 4-10 台泥與亞泥歷年水泥產量圖 (單位：萬公噸)

資料來源：臺灣區水泥工業同業公會

除了大理石管制措施外，由 105 年礦石開採稅加稅與鬆綁八不政策共同推出可知，兩者有相當關聯性。也就是說，縣府透過加稅作為鬆綁八不政策之條件。八不政策之施行具體而言在兩個方面，首先花蓮縣政府曾於 98 年、99 年受理亞泥與台泥申請土地續租時，以八不政策為由，未對續租予以准駁，遲至 104 年依據「花蓮縣維護自然環境生態永續發展自治條例」否准續租，但又在 106 年同意續租並收取租金，雖然土地准否對於採礦業者而言直接影響不大，但是如此政策前後不一，使採礦業者的經營增加政治上之風險。⁷¹⁷²

其次，在 101 年第二期重行制定公聽會中，礦務局代表即表示：「貴府對於礦業開發所造送水土保持計畫不予審查，建請應依法受理審查。」（花蓮縣政府，2011c）表明縣府確實曾對礦業權人所申請水土保持計畫施工許可不予審查，讓業者被掐住喉嚨「快玩不下去」（自由時報，2013）。由此可知，在 105 年礦石稅加稅時同時宣布鬆綁八不政策，意味著加稅非常有可能係鬆綁八不政策之條件。

有趣的是，在 105 年加稅同時宣布鬆綁八不政策之後，花蓮縣維護自然環境生態永續發展自治條例之條文未有任何調整，仍依據該自治條例之精神「總量管制」

⁷¹ 花蓮縣維護自然環境生態永續發展自治條例係 102 年由花蓮縣議會通過，主要係八不政策之法制化結果。該自治條例主要意旨係通過總量管制，使開發與環境達到一定平衡。惟「總量」為何並非具體明確，但更為明確地表明相關裁量權係由縣府所裁量。

⁷² 參監察院 106 年糾正案文（106 財正 0022）。

繼續實行。具體管制標準以及數量為何亦未明確，裁量空間相當模糊。

總而言之，除了礦石稅外，還有中央的大理石總量管制，以及地方的八不政策等因素，影響到花蓮縣採礦產業的發展。從礦場數目與礦石生產量來看，歷年減少與花蓮縣開徵礦石特別稅乍看是有相關的，但是難謂有直接因果關係，比如在 105 年加稅後，花蓮縣大理石產量仍維持在 1300 萬公噸左右。採礦業者如何因應該影響（是否轉嫁至消費者？或減少投資、規劃遷徙）、對礦區人民生計影響為何，均有待進一步的訪談研究。

肆、小結

綜上，兩項特別稅的開徵迄今為花蓮縣帶來豐沛的收入，尤其在 105 年起，花蓮縣政府鑒於花蓮砂石品質較佳，土石稅稅率較其他縣市低，予以調漲增進財源；更鑒於礦藏豐富、礦業發達，一舉將礦石稅稅率從每公噸 10 元大幅調漲至 70 元，使得兩項特別稅為花蓮縣每年貢獻約 10 億元的稅收，超過土地稅成為地方稅的主要來源，更創下歷年地方稅法通則所開徵地方稅中，稅收的最高紀錄，是為地方稅法通則施行迄今成效最為卓著的開源案例。花蓮縣財政狀況也同時漸入佳境，加稅對於花蓮縣財政情況有相當助益。然而近年來因中央補助款大幅攀升，導致地方財政自主性指標因此惡化，顯示在歲入規模增加之後，縣府頗有可能增加爭取向中央之計畫補助，具體情況尚不明確。

自立法過程觀之，納稅義務人不斷提出反對，認將影響相關產業發展，尤其礦石稅在 105 年大幅調漲稅率，面對的反對聲浪更大，公聽會中即有 9 家相關產業出席表示意見，中央經濟部礦務局更指出將對相關產業生計構成沉重負擔；相較於此，砂石業早於 98 年起因國際貿易競爭下日益蕭條，對於 105 年的反對加稅聲浪相較小了許多，可能的因素係縣府辦理土石稅重行制定公聽會時，所公布之稅率係原稅率每立法公尺 20 元所致。但無論反對聲浪如何，兩項特別稅調漲仍獲地方議會的多數支持而通過。在提高稅率的同時，縣政府進一步鬆綁過去的八不政策，放寬對相關產業的管制，一方面作為向相關產業的妥協方案，另一方面也顯示花蓮縣



增加財源的目標十分明確，畢竟讓產業生存，稅源方能永續。

稅課影響方面，初步從課稅標的之產量、開採區域數目等資料顯示，確實在開徵之後，無論砂石或礦石的產量均有所減少，然而同時期有著既有市場波動、八不政策與中央總量管制措施的推行等因素之影響，尚難論定地方稅為主要關鍵影響因素，但不可排除兩項特別稅對產業發展的抑制效果。

雖然大幅加稅對花蓮縣財政助益良多，但仍需面臨加稅帶來的問題。首先，相關產業或受直接衝擊，可能使其遷徙、影響地方人民就業；且花蓮縣礦產產量達臺灣地區的九成以上，對相關產品市場甚至經濟整體面有相當大的影響。雖然花蓮縣同時鬆綁八不政策，但在環境意識日益高漲、且採礦業近年受中央管制以及面臨進口水泥的競爭之情況，礦業如何應對稅課帶來的挑戰，以及未來如何發展，對於業者、相關從業人員而言，是攸關生存的問題；對縣府而言，由於該項稅課成為主要財源之一，更是在未來得否永續開徵的問題。

其次，增稅又鬆綁遭環保團體詬病，認為鬆綁管制將會加劇環境的破壞，可能在環境保護意識高漲的社會環境下，遭遇更大的反對。然而對此，本文認為提高稅負，不僅稅收得回饋地方，合乎受益費付費原則，稅負本身更會減少相關產業獲利空間而抑制其發展。惟對於環保團體而言，保護淨土、完全限制相關產業乃是其終極目標，唯恐政府為了財源考量，反而鼓勵相關產業發展，此應是環保團體所不欲見者。如何說服反對黨或部分人民對於政策轉變的疑慮，以增加執政正當性？亦係一項挑戰。加稅過程勢必面臨一定程度的阻力，花蓮縣加稅過程中如何克服阻力成功加稅？有待進一步深入訪談加以探討。

第五章 研究設計



第一節 研究範圍與研究問題

本文擬以 105 年加稅為主要研究範圍，原因有二，第一是花蓮縣開徵兩項特別稅以來，以 105 年起加稅幅度較大、效果最為顯著，使花蓮縣成為地方稅法通則施行成果最佳者，值得作為研究案例。第二，由於花蓮縣施行兩項特別稅迄今已橫跨十餘年，105 年加稅距離目前研究時間較接近，資料較為豐富，深入訪談之受訪對象更易尋得，且對加稅情事記憶較為清晰，所得資料較為可信。

既有資料初步顯示，花蓮縣 105 年加稅之後，特別稅成為地方稅的主要來源之一，在財政方面確有相當助益，但有留下許多問題仍尚待探討。首先，就目前文獻資料來看，政治阻力並不大，相關產業似乎缺乏談判籌碼，但並非全無反對力量，縣府或議會究竟以何種策略成功推動加稅，以及應對加稅後帶來的影響？

其次，在稅課對產業的影響方面，中央的管制政策與地方的八不政策同步推行，使砂石與礦產的產量在稅課開徵之後均有所減少。近年大幅提高稅率之後，地方宣布鬆綁八不政策作為補償，是否為相關產業發展的契機？抑或陷入發展困境、影響到從業人員生計？以及稅課是否轉嫁至消費者？

第三，該項稅課在充實縣庫之後，具體如何應用與分配？是否用於充實地方建設、復育山林，抑或協助相關輔導相關業者？鄉鎮市政府是否雨露均霑？亦待進一步的探討。最後，花蓮縣如何從產業發展、環境保護與地方財源間取得平衡？未來是否廣續開徵？亦或開徵其他新稅課？待進一步探討。

既有文獻分析尚無法解答上述問題，本文擬以深度訪談方法，對吸相關單位以及業者實地訪談，乃能深入探討花蓮縣地方稅法通則近年實踐情形之全貌。惟縣政府、議會以及相關業者等，因有較為直接的利害關係（即收稅與繳稅），往往基於其立場回答，對地方稅實踐脈絡的理解尚非全面。是以本文擬佐以第三方的學者專



家、地方人士或團體等，從相對客觀、專業，亦或更合乎在地人民感受的角度，解析花蓮縣地方稅法通則實踐脈絡，並期望能夠從中發掘對花蓮縣兩項特別稅，甚至是地方稅法通則實踐的相關建議。

本文以花蓮縣為研究標的，旨在探究花蓮縣地方稅法通則具體實踐情形，希冀釐清以下事項，並供其他地方政府推動地方稅法通則或中央修法時之參考：

- 壹、花蓮縣 105 年推動加稅的成功關鍵因素為何？如何克服政治上之反對壓力而成功調漲？加稅稅率係如何訂定？
- 貳、兩稅調漲後，對納稅義務人及相關產業衝擊為何？是否發生租稅輸出或以腳投票等問題？納稅義務人有何反應、如何應對相關影響？
- 參、兩稅調漲前後，稅捐稽徵業務是否面臨困難？縣政府如何應對相關衝突？
- 肆、兩稅所得之稅收對縣政府財政之具體助益為何？稅收如何運用與分配？鄉鎮市公所及地方人民如何看待？
- 伍、未來兩項特別稅重行制定時，可能會如何發展？花蓮縣是否有可能通過地方稅法通則規劃開徵新稅？

第二節 研究方法

壹、文獻與次級資料分析法

鑒往知來，欲了解一項事物來龍去脈，自不可忽略其往昔留下的足跡，故文獻分析是開展研究的首要步驟。所謂文獻，係指來自圖書館、政府機關等單位（包括其網站）所著或所藏的期刊、學位論文、專書、研究報告、法令規章、統計圖表等各式各樣資料文件而言，凡與研究主題或案例相關的，均得作為參考與分析之標的及基礎。

文獻分析亦稱為文獻探討或次級資料分析，乃針對某項研究問題蒐集各類相關文獻，進行靜態與比較的分析研究，藉由文獻分析可將相關重要研究作學理上的綜合歸納，並將理論基礎作重點式的分析，以釐清文獻中的重要概念（林進財，

2009：105）。

次級資料，又稱第二手資料，相對調查研究所取得的第一手資料而言，係指他人已經蒐集的資料。一方面節約蒐集資料所花費之人力時間成本；另一方面，由於次級資料係前人所蒐集，故得呈現研究標的過去的面貌。次級資料分析，即係運用第二手資料，加以分析探討。

本文於第二章至第四章初步蒐集關於地方財政、租稅理論、地方稅法通則等相關主題文獻資料與數據，以及過去相關媒體報導記載，分析其研究成果及內容，增進對花蓮縣施行地方稅法通則相關脈絡的理解，並以此作為後續深度訪談之基礎。

貳、深度訪談法

所謂深度訪談法，係研究者透過口語的方式，針對特定對象蒐集相關資料，使研究現象得以被理解的一種資料蒐集方法（潘淑滿，2003：138）。深度訪談目的在於透析個案的真實情況、意涵、影響、解方以及發展，訪談結果將更能幫助描述事物本質，並得作為進一步分析的依據。

亦即，深度訪談係由研究者針對研究目的與受訪者進行互動，再針對受訪者所提出的特殊主題加以追問。相對於具有一定答案選項的問卷調查，深度訪談提供了較為開放的回應形式，更能貼切兩項特別稅施行之情況，反映出加稅與徵稅過程中，各相關單位與人士所遭遇的影響。

地方稅法通則施行涉及之相關單位與人士，包括花蓮縣政府財政部門人員、稅捐稽徵人員等縣府代表、花蓮縣議會民意代表、納稅義務人（礦業與砂石業）相關的產業公會代表、地方相關團體（如礦場周遭地方的村里長或居民代表），以及學者專家等。僅分析報章雜誌或政府發布之文告，或有缺漏，不足以捕捉本文所欲探討花蓮縣調漲兩項特別稅之相關策略、對納稅義務人及相關單位之影響等問題，宜以實地深度訪談，方能真切反映兩項特別稅的施行情況，俾作為其他地方政府開徵稅課時之參照，以及後續相關研究之參考。



參、個案分析法


個案分析法，是一種探索及分析社會單位生活過程的方法，以事實的收集、精密的診斷、適當的處理、正當的紀錄為步驟，選擇單一個案，採用各種方法如觀察、訪談、調查、實驗等，以此蒐集完整的資料，掌握整體情境脈絡與意義、深入分析真相、解釋導因、解決或改善其中的方法（潘淑滿：2003，246）。藉由個案分析法，亦能夠聚焦有限研究資源於特定個案，有效利用研究資源。

地方稅法通則施行以來有十餘項稅課成功課徵，過去已有相關文獻探討通則在部分地方政府的實行情況，惟大多數係可行性研究，而非實務性研究，個案研究數目不多（僅有桃園市、臺北縣土城市以及花蓮縣），且各地方政府立法過程與開徵情況不一，仍有補充相關研究之空間。如何成功開徵稅課或是加稅，為地方政府帶來稅收、改善財政情況，係實務界與學界一直相當關注的問題之一。本文鑒於花蓮縣 105 特別稅加稅帶來豐沛稅收，為歷年開徵地方稅法通則之地方政府政府中最高者，有其特殊性與代表性，遂欲以花蓮縣為個案，從特別稅實踐情形與各項財政參數，探討花蓮縣地方稅法通實踐過程中，特別稅對財政之助益，及各該相關單位及人士在加稅時及加稅之後情境脈絡，期望從研究結果得到對地方政府實行地方稅法通則的啟發，或是後續學界相關研究者之參考案例等。

為充分呈現個案的真實情境，本文除了對施行相關單位、納稅義務人等訪談外，欲設法挖掘文獻尚未提及的地方人士或團體，如礦區所在的地方村里長、原住民部落長老、相關環保倡議團體，甚至是對地方知情較多的資深記者等，納為訪談對象，從更為基層的觀點來探討花蓮縣兩項特別稅施行方面，包括加稅的推動、稽徵是執行，抑或稅收的分配與應用，是否有任何批評或可供參考之建議，然後整理歸納其論述，提出相關建議。

第三節 訪談名單

本文訪談名單如下表 5-1 所示，在兩項特別稅推動過程中主要牽涉的相關單位



或團體，包括縣政府官員、地方議員、鄉鎮市代表、中央主管機關，以及砂石業者與採礦業者。此外，為從第三方專業客觀，以及更為貼近地方實際感受的角度了解兩項特別稅之施行，本文納入專家學者、環保團體以及地方人士作為訪談對象，希冀發掘地方對花蓮縣開徵特別稅之批評或建議。

實際訪談對象共計 18 人，包括縣政府 3 人、縣議員 3 人、鄉鎮市代表 2 人、中央主管機關 2 人、砂石業者 2 人、採礦業者 2 人，以及地方人士、專家學者以及環保團體 4 人，具體訪談對象如下表 5-1 所示，並分別依代號表示。

縣政府方面，訪談縣政府財政處官員以探討花蓮縣近年財政概況以及加稅後對其財政之助益，以及特別稅分配予鄉鎮市之情形。訪談地方稅務局官員以探討推動特別稅之開徵，以及實際稽徵業務情況。訪談民政處官員，則主要探討特別稅對於砂石公共造產與其疏濬業務之影響。縣議員方面，探討 105 年加稅之立法過程、對於稅收運用之意見，以及特別稅未來可能的發展方向等。鄉鎮市代表方面，希望了解各鄉鎮市對於特別稅分配之意見，以及稅收運用之實際情況，其中秀林鄉為大理石主要產地，礦石產量亦占花蓮縣的 99% 以上；而卓溪鄉為小礦業者（蛇紋石）所在。中央主管機關方面，訪談九河局以探討土石稅對其疏濬業務之影響；訪談礦務局以探討中央對礦石稅之意見與相關業者之影響。砂石業者方面，訪談 2 名業者，一為北區業者，一為中區業者，探討土石稅加稅對其經營等影響。採礦業者方面訪談 2 名業者，一為大型採礦業者（即亞泥公司），另一為小型採礦業者（蛇紋石），以探討礦石稅加稅後對渠等之影響，以及應對方式。地方人士方面訪談秀林鄉富世村村長以及鄉代表（2 人係合訪，故所問問題較為有限），以探討礦區周遭地方對特別稅之意見。專家學者則訪談東華大學公共行政學系教授，嘗試從客觀專業的第三方觀點理解花蓮縣特別稅實踐之過程。最後是環保團體，希望理解環保團體對於花蓮縣特別稅加稅之看法，尤其是八不政策之鬆綁。

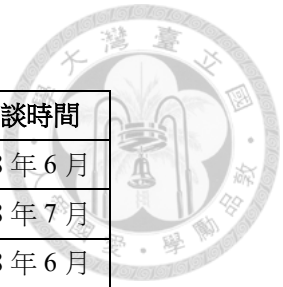


表 5-1 本文深度訪談名單

類別	身分	編號	訪談時間
A.縣政府	1.財政處官員	A1	108年6月
	2.地方稅務局官員	A2	108年7月
	3.民政處官員	A3	108年6月
B.縣議會議員	4.花蓮縣議員	B1	108年6月
	5.花蓮縣議員	B2	108年6月
	6.花蓮縣議員	B3	108年6月
C.鄉鎮市代表	7.卓溪鄉公所官員	C1	108年6月
	8.秀林鄉公所鄉長	C2	108年7月
D.中央主管機關	9.經濟部水利署第九河川局官員	D1	108年6月
	10.經濟部礦務局官員	D2	108年7月
E.砂石業者	11.砂石業者(北區)	E1	108年6月
	12.砂石業者(中區)	E2	108年6月
F.採礦業者	13.大型採礦業者(大理石)	F1	108年6月
	14.小型採礦業者(蛇紋石)	F2	108年6月
G.地方人士、專家 學者與環保團體	15.秀林鄉富世村村長	G1	108年6月
	16.秀林鄉鄉代表	G2	108年6月
	17.東華大學公共行政學系教授	G3	108年6月
	18.環保團體代表	G4	108年6月

資料來源：本文自製。

本文訪談時程係於 108 年 6 月至 7 月密集進行，主要過程係先以電話或電子郵件聯絡受訪者，獲取同意受訪，並事先遞予訪談大綱，約定訪談時間地點，然後按時進行。每個樣本訪談時間不一，短則 40 分鐘，長則 3 個小時，但均能夠針對問題明確回答。隨後本文按照錄音製作訪談紀錄，經過受訪者審視或修改後，收錄於本文附錄，供後來研究者參考。

第四節 訪談大綱

本文依據前述訪談名單，就其身分定位訂定訪談大綱臚列如下，惟具體訪談情況多有變化，實地訪談所詢問之題目與大綱或有出入（請參訪談紀錄），但仍在不失其本意之情況下，詳情可參附錄之訪談紀錄。

壹、縣政府財政處



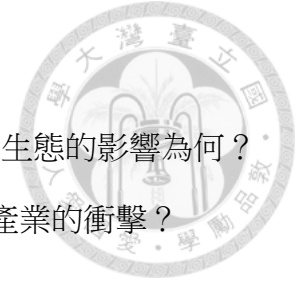
- 一、花蓮縣近年來財概況如何？主要有哪些開源節流的方法？
- 二、花蓮縣近年中央補助款增加之主要原因為何？
- 三、您認為花蓮縣推動兩項特別稅加稅的動機為何？成功加稅的原因為何？
- 四、105 年花蓮縣對土石稅調漲 5 倍，對礦石稅調漲 7 倍，為何如此規劃？您認為稅率多少較為合理？
- 五、加稅後之稅收對縣庫影響為何？具體如何運用與分配？現行分配比例如何訂定？
- 六、兩項特別稅未來是否有續徵，甚至調漲稅率的可能？花蓮縣未來有無可能依地方稅法通則開徵新稅？
- 七、對現行地方財政體制（如財政收支劃分法等）有何相關建議？對地方稅法通則有何相關建議？

貳、縣政府地方稅務局

- 一、花蓮縣兩項特別稅稽徵主要流程為何？稽徵所需行政成本是否高昂？
- 二、您認為花蓮縣推動兩項特別稅加稅的動機為何？成功加稅的原因為何？
- 三、105 年花蓮縣對土石稅調漲 5 倍，對礦石稅調漲 7 倍，為何如此規劃？您認為稅率多少較為合理？
- 四、兩項特別稅加稅前後，對稽徵業務有何影響？是否遭遇困難？就您所見，納稅義務人有何相關避稅行為？
- 五、當納稅義務人提起行政爭訟時，對稽徵業務有何影響？
- 六、您認為兩項特別稅得否作為花蓮縣穩定稅源？未來有無增長可能？
- 七、兩項特別稅未來是否有續徵，甚至調漲稅率的可能？花蓮縣未來有無可能依地方稅法通則開徵新稅？
- 八、對地方稅法通則之修法有何相關建議？

參、縣政府民政處

- 一、建設處與民政處承辦疏濬業務、與業者互動，以及報稅之流程為何？
- 二、土石採取稅在 105 年大幅度加稅，對砂石公共造產經營之影響為何？



三、加稅對縣管河川疏濬業務之影響為何？

四、就您所見，加稅對花蓮（或東區）砂石業者及相關產業生態的影響為何？

五、加稅同時，縣府宣布鬆綁八不政策，能否緩解對相關產業的衝擊？

肆、縣議會議員

一、花蓮縣對兩項特別稅大幅加稅的成功因素為何？從議會討論結果來看，贊成加稅為大多數，試問原因為何？

二、立法過程中是否接獲相關支持或反對的陳情？支持或反對的理由為何？您是否認同？

三、105 年花蓮縣對土石稅調漲 5 倍，對礦石稅調漲 7 倍，您認為為何如此規劃？稅率多少較為合理？

四、加稅後，就您所見，對相關產業以及就業人民等方面的影響為何？多數地方民眾對加稅態度為何？

五、兩項特別稅稅收之應用與分配是否合理？是否具體用於景觀維護、山林復育，以及充實地方建設？有何相關批評或是建議？

六、兩項特別稅未來是否有續徵，甚至調漲稅率的可能？花蓮縣未來有無可能依地方稅法通則開徵新稅？

伍、鄉鎮市代表

一、您認為花蓮縣對兩項特別稅大幅加稅的成功原因為何？

二、加稅後對地方民生計有何影響？多數地方民眾對加稅態度為何？

三、分得稅收主要用途為何？加稅後是否分得更多財源？是否增加對地方之回饋？（補助款或地方建設等）

四、現行兩項特別稅之稅率，以及稅收分配之比例是否合理？有何相關改善建議？

五、如未來縣府持續開徵或再度調漲，您是否支持？未來特別稅重行制定時，您如何看待？



六、除了特別稅，相關產業是否有其他回饋地方機制？

陸、經濟部水利署第九河川局

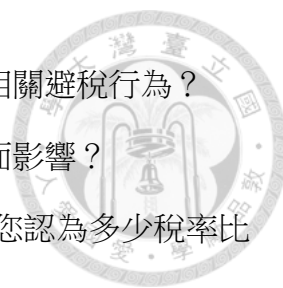
- 一、第九河川局承辦疏濬業務、與業者互動，以及報稅之過程為何？
- 二、土石採取稅大幅加稅後，對中央管河川疏濬業務之實際影響為何？
- 三、第九河川局如何應對相關影響？
- 四、就您所見，加稅之後，對砂石業者有何具體影響？

柒、經濟部礦務局

- 一、目前中央對花蓮縣地區砂石產業與採礦業之相關政策，主要方針為何？
- 二、105年起花蓮縣對土石採取稅與礦石開採稅大幅加稅，對相關產業產生何種影響？對相關產品下游供應市場影響為何？
- 三、中央方面如何應對加稅帶來的影響？
- 四、如何看待花蓮縣加稅同時，鬆綁八不政策？中央是否有意放寬相關產業之管制？
- 五、現行土石採取稅以及礦石開採稅之稅率是否合理？未來重行制定時，中央可能提供什麼意見？
- 六、中央推行的大理石總量管制政策主要內容為何？具體對相關產業產生何種影響？
- 七、礦業權費及礦產權利金現行回饋地方機制為何？礦石開採稅與礦業權費及礦產權利金如何整併較為合理？

捌、納稅義務人（砂石業者與採礦業者）

- 一、您認為花蓮縣推動加稅成功的因素為何？縣府方面如何與你們溝通？
- 二、在推動加稅的立法過程中，您以何種管道反映對加稅的態度？
- 三、花蓮縣對兩項特別稅大幅加稅後，對相關產業帶來何種影響？是否將稅課轉嫁至消費者（即下游市場）承擔？
- 四、相關產業如何應對加稅帶來的影響？是否考慮遷移他縣市？



- 五、相關產業之經濟活動是否因稅課而有所改變？是否有相關避稅行為？
 - 六、縣政府同時鬆綁八不政策，是否能平衡加稅帶來的負面影響？
 - 七、若花蓮縣未來仍欲續徵或加稅，相關產業如何因應？您認為多少稅率比較合理？
 - 八、除了繳稅，現行相關產業有哪些回饋地方機制？是否構成沉重負擔？地方人民如何看待？
 - 九、對花蓮縣特別稅的開徵與執行，以及稅收運用有何相關建議？
- 玖、專家學者、環保團體、地方團體、地方人士，以及資深媒體記者**
- 一、您認為花蓮縣對兩項特別稅加稅的動機為何？
 - 二、您認為花蓮縣推動加稅的成功因素為何？
 - 三、加稅後，對相關產業或對地方人民影響為何？多數地方民眾對加稅態度為何？
 - 四、加稅後是否有效回饋地方（如有利於地方環境、景觀維護以及地方建設等）？
 - 五、對花蓮縣現行兩項特別稅稅收的運用與分配等，有無改進之建議？
 - 六、若未來花蓮縣欲續徵或加稅（重行制定），有何相關建議？
 - 七、對地方稅法通則之施行有何相關建議？

第六章 訪談結果分析



經過訪談，本文取得相關當事人之陳述以及相關意見，以補充前揭文獻忽略或未記載之情事，本章將對訪談所得資料歸納整理與分析。首先闡述花蓮縣政府針對兩項特別稅推動加稅之成功因素以及推動策略。其次，探討加稅之後，稅課對稽徵業務、疏濬業務以及相關產業之影響。第三，探討加稅後，稅收之運用與分配之問題。最後，從相關資料來探討未來重行制定與開徵新稅之可能發展。

第一節 兩項特別稅加稅之推動過程

壹、土石採取稅

一、公聽會草案與議會提案不同步，造成動員落差，減少反對聲浪

縣府 104 年舉辦之重行制定公聽會時所公布之草案，係以舊稅率（每立方公尺 20 元）之草案予以公告，隨後到議會審查之草案時直接將稅率調漲至每公噸 50 元。亦即，加稅草案並未經召開公聽會，即進入立法程序，令反對加稅之意見難獲伸張。雖然，草案送議會審查前至少有 7 日草案預告期，公告周知並徵求意見，但對於反對稅負的人而言在動員上即錯失先機，且欠缺公聽會可能獲得社會關注的機會，這使得反對意見難以形成聲勢。

透過程序上的操作，縣府在時間上具有先行向議會遊說的優勢，更易於議會支持加稅的共識。此時，相關業者雖能透過公會、媒體反映，但為時晚矣，反對聲浪不成氣候而無力回天。砂石業者 E1 即指出在議會多數不予支持，顯示議會多數議員具有支持加稅之共識，儘管業者提出抗議也無法阻止議會通過。

而砂石業者 E2 指出，因為稅課不是加諸於多數縣民，大多數人不知此稅課之存在，這就是說自始至終砂石業者一直是縣內少數特定產業，選票基礎薄弱，對議員來說毋寧對少數人加稅來討好多數人，或有助於在下屆選舉獲得連任。

很簡單，因為這是議員在議會投票表決的，我們提出抗議並沒有用，比如中央推動同性婚姻專法，不管公投結果如何，只要立法院通過就通過了，不管我們人民的訴求是什麼，他們就是人多，通過就通過。所以能夠成功加稅就是因為人多，我們就算提出抗議也無可奈何。(E1)

那時候公會的理事長有努力透過媒體去報導我們的經營困境，可是好像不太有用，一般民眾沒什麼感覺，我們從業的才有感覺。我們公會有 40、50 家，包括各種廠商，但畢竟還是縣裡的少數。而且加這個稅，民眾還會贊成，因為不是加在民眾身上，而是加在我們生產者身上，所以對民眾來說無感。...他們幾乎都不知道，不是從業人員不會知道這件事，他們也不會去問我們的本錢多少、怎麼做之類的。(E2)

二、議會認為不影響業者與人民

為何議會支持加稅？本文認為主要原因是議會認為加稅後，由於疏濬土石標售的市場機制的結果，不會對縣內的業者或一般人民造成負擔，因此藉此充裕財源不會影響到選票。議員 B3 即指出，縣政府賺的錢是賺在九河局身上，對於稅負係由何人承擔，於下一節探討加稅帶來影響時一併敘明。

主要是因為稅課並沒有加在縣民的身上。土石採取稅的部分，並沒有造成業者的負擔，因為稅是內加的，比如現在一般砂石標售 70 元，稅就是內含 50 元，所以沒有造成業者的負擔，並不是標 70 元再加上土石稅 50 元，等於 120 元，但並沒有。所以對業者並沒有增加負擔，在這情形下，並沒有轉嫁到消費者身上。(B3)

當時設定土石採取稅的時候必須調到 50 塊錢，九河局發包部分也沒有另外加給業者承擔，因為標價還是一樣。標 70 塊錢，業者還是標 70 塊錢，而九河局要繳 50 塊到縣政府，所以縣政府賺的錢，是賺在九河局身上，因此對業者或百姓，並沒有增加負擔。(B3)

議會對加稅的支持也反映在覆議案上面。104 年底縣府提案時，議會同意調漲稅率至每公噸 50 元，但卻將從低條款刪去以增加稅收，表明議會加稅的意思十分強烈。立法通過後，九河局為利南區疏濬順利進行，緊急向稅務局溝通，議會乃通過縣府所提覆議案，恢復從低條款（更生日報，2015）。

但我們想到的不是這 50 塊那麼高，我們也沒有意見。我們想到的是秀姑巒溪疏濬的標售會有困難，所以那時候在通過之前，我們緊急跟地方稅務局聯繫，加入了從低條款，要不然這個一通過之後，我們南區就無法疏濬。(D1)



三、砂石業者無遷移可能

砂石業者遷徙成本高，主因為設立砂石場申請許可，包括工商登記、地目變更等等程序將曠日費時，需非常長的時間完成。其次是設備、機具購入成本初期非常大，隨著近年疏濬量越來越少，很難確保投資能夠回收。第三，各縣市也有地方的環境生態，若貿然進入競爭，以難確保能夠生存下去。因此，即便加稅，相關業者亦不會考慮以遷徙來應對，而是寧願吃老本、撐著做，做不來的只好選擇轉行或關廠。由於無法遷移，導致業者無法藉由遷徙向縣府獲取談判的籌碼。

因為設立砂石場的困難度很高，除了購置設備之外，經營所需的許可審核曠日費時，要好幾年才有辦法申請一家新的、合法的砂石場，所以很不容易。比如地目變更等等的審核，而且說不定政策上也不允許再設立新的砂石場，因為各個縣市的砂石場已經很多了，各縣市政府不會同意審核新的砂石場，而且現在環保等等要求很高，有一定的灰色地帶。(E1)

成本太大，而且競爭環境不熟悉的情況下，貿然進入的風險太大。而且我們一個廠要設立，起碼要4千萬以上，建置成本，包含土地、機器設備以及員工等，不太可能遷移。除非有人承諾需要多少的產品，然後請我們去建廠，配合來做，那就有可能，不然如果不是在地人，當地有當地生態，貿然進入的話，當地人也可能會用所有的手段刁難，讓你無法生存，而且砂石業也有地域性。(E2)

四、環保許可與稽查對業者具有嚇阻效果

縣府運用行政管制手段使業者屈服。如砂石業者 E2 指出縣府可以通過每 5 年核發一次的污染操作許可證來作為牽制業者的手段，使相關業者不願與縣府為敵。

我們有反映我們的心聲，但畢竟聲音不夠大，加上本身就受制於政府機關的一些因素，如果政府機關要強力推行的話，我們也沒有辦法抵抗要加稅的力量。地方政府如果要牽制住業者的話，很容易，只要來查核就可以了，因為現在我們工廠的設立方面，有很多的權限是由地方政府決定，他們掌握業者的生殺大權。(E2)

縣政府環保局有權限最後決定要不要核發操作許可，這5年要核發1次。所以回到剛剛的為什麼可以成功加稅？就是政府可以用很多的方式控制業者，這是工廠最重要的。(E2)

也因此，業者亦不欲透過程序更為複雜、曠日費時的行政爭訟維護其權益，畢竟砂石相關產業具有地域性，投資回收期長，自然必須與地方政府打好關係才能安然經營。若認稅率過高，仍不願意提起行政訴訟，與縣府對簿公堂。

我們沒有必要跟縣政府硬著對抗，既然課了稅也是為了地方好，那我們就遵從。如果提了行政訴訟，也是曠日費時，有很多麻煩。(E1)

對於砂石業者而言，向縣府反映意見的管道公開只有公聽會，但公聽會每次重行制定時僅召開一次而已，僅具傾聽而無討論之功能，似乎淪為形式。隨後業者通過議員或公會反映意見，但沒有實際效果。不過砂石業者 E2 表示，在縣議會通過後送中央備查時，有通過立委方面的管道，嘗試阻止中央之備查，其主張從每公噸 10 塊元調漲至每公噸 50 元，是超過地方稅法通則第四條漲幅 30% 的限制。惟在中央層次政治角力的結果下，財政部仍准予備查，結果並未成功。⁷³

我們曾找過立委，然後找財政部開會，而且有開過公聽會，那時候我們有蒐集資料，後來可能會影響到財政部的人事，所以這個案子就妥協了。原本是 10 塊錢，每期最多調漲到 13 塊錢，我們主張超過 13 塊錢就是違規的（地方稅法通則第四條），不能一次調到 50 塊錢。(E2)

貳、礦石開採稅

一、環保意識高漲氛圍作為有利背景

亦有受訪者認為，近年來社會的環保意識越來越高，成為推動加稅之有利背景。受訪者 G3 即指出：「在花蓮縣提出保護好山好水，沒有人會反對。」此可以從傅崐其上任即推出八不政策可知，在這樣的大背景之下，針對具有污染性產業加稅以寓禁於徵的正當性隨之升高。

經查，近年環保意識高漲體現在許多事件，包括齊柏林導演拍攝紀錄片「看見臺灣」、環團發起的反水泥外銷，及環團與原住民部落發起的一系列反亞泥運動，使採礦相關議題為社會所關注，讓礦業法修法進入立法院討論議程。此風潮提供縣府加稅的有利背景，縣府推動加稅可謂更加順理成章。稅務局官員 A2 即表示一直有民意認為稅率過低，民意的支持是加稅成功的關鍵，尤其多數議員連署要求縣府

⁷³ 對於加稅稅率是否違反地方稅法通則第四條增加幅度 30% 之限制，財政部賦稅署解釋指出，第四條與第五條增加幅度 30% 之限制，均明文規定於調高地方稅徵收率及附加稅課，且為避免限縮地方財政自主彈性空間，參通則第三條不得開徵事由，特別稅課與臨時稅課並無稅率之限制（立法院，2017）。



針對礦石開採稅提案加稅，表明了確實在形式上具有高度民意支持度。縣府站在環保意識高漲的風口浪尖上，推動加稅可謂順勢而為。

民意一再反映課徵標準過低，尤其有多數的議員主動提議要調整課徵標準。因為開採礦石或是採取土石，業者在土石採取過程，包括碎解、洗選以及運送，會產生負面影響或外部成本，除破壞山林景觀環境，也會影響到道路、環境污染以及交通安全等，衝擊本縣觀光發展，然由花蓮縣全體人民來承擔。(A2)

我們對自然景觀是很珍惜的，花蓮礦場大多數集中在太魯閣附近，太魯閣是世界七大奇景之一，礦石資源、自然景觀是具有不可再生性，如齊柏林導演所拍的山，開採後就沒了，引來相當大的震撼。開徵特別稅是冀望建構平台讓業者回饋地方。(A2)

卓溪鄉公所代表 C1 指出，業者採礦一直被認為是暴利，破壞山林景觀、產生外部成本，卻僅負擔低廉成本，從而產生抗爭，使縣府應透過稅課來平息壓力，順勢而為地充裕地方財源。

對於為什麼會加稅成功，我覺得第一個是在花蓮面臨了一些抗議的風潮，就是太魯閣附近的礦場，像亞泥，其實按照以前的規定，他的開採成本很低，所以導致業者開採幾乎是無本生意，不然也不會去做...所以在花蓮這地區有抗爭的壓力，逼不得已說縣府會想要增加他的稅收來平息壓力...簡單說就是因為環保壓力抗議風潮，縣府順水推舟增加收入，就是這樣的。(C1)

東華大學公行系教授 G3 指出，在這樣高度反對採礦氛圍下，提供了地方首長政治上展現魄力的空間，而傅崐其縣長確實藉此達到充裕財源之目的。畢竟，亞泥等相關採礦業者之採礦權係由中央核准，且營業稅、水泥貨物稅僅係上繳中央，而沒有回到地方，地方卻要因此承擔相關產業所生污染。因此，對地方而言向相關產生污染之產業收取稅費，是很合理的。

如果地方的環境損失成本沒有計算進去，地方就要去負擔比如中華紙漿產生出來的相關外部成本，所以就應該想辦法收稅來補償，畢竟企業依賴大家的肺賺那麼多錢，所以收一些稅是合理的，可以作為公共衛生之用，或是給人民補償等費用，都好。回過頭來看，收取礦石稅跟土石稅，並且加稅到一定稅率，是合理的。(G3)

二、運用良好府會關係，議員連署提案，增進加稅民意正當性

礦石開採稅與土石採取稅推動時一大差異在於，礦石開採稅係由多數議員提

案連署發起。訪談資料顯示，花蓮縣在傅崐萁縣長任內的府會關係大多數時候是相當和諧的，且縣長對於議會是強勢的。議員 B2 即指出，由於縣議員先天資源上的弱勢，不得不依附縣府生存以滿足選區利益，加上縣長有強勢作風，使反對縣府的勢力微乎其微，這也使得反對加稅的聲浪難成氣候。這意味著縣府藉由強勢作風，透過議會來實現加稅的意志。

因為花蓮有強勢的縣長與弱勢的議會。那時泛藍有 25 席，我們黨外的舉雙手雙腳也贏不過他們，何況很多議員會依附縣府生存，不管是建設或任何提案，都必須經過縣長許可，所以就變成弱勢的議會與強勢的縣府。因此，那時傅崐萁說要通過，沒人敢異議。(B2)

不是議員團結起來，議員是非常弱勢的，幾乎依附在傅崐萁的身旁，要生存，選舉要錢，一般的交際應酬也要錢，可是我們只有區區 7 萬 5 千元... (B2)

最早在 101 年即有議員在縣議會質詢時指出，要求提高礦石開採稅稅率到每公噸 100 元。對此，議員 B2 指出該議員係親傅議員，其運用行政手段滿足該議員之需求，換取對加稅之支持，醞釀日後加稅之契機。

他是親傅的議員，他的溫泉會館因為在農地、保育區，理論不能蓋，但那是八不政策後唯獨准許的提案。之所以 101 年就提，就是要醞釀嘛。(B2)

104 年底過半議員連署提案，要求縣政府調漲礦石開採稅稅率，並研擬相關措施。議員 B2 認為該提案係縣長請議員提案的，畢竟議員必須依附縣長，當縣長提出請求時，為了獲取縣府行政資源，議員自會迎合縣長意思。隨後，縣府便依據議員連署之提案，研擬自治條例送議會審查。

是縣長的意思而不是議員的意思，是縣長請議員提案的。...一定的，不然怎麼一下子這麼多人來連署？幾乎快要 30 個了，形式上看是議員團結起來，那縣長或縣府有沒有給一些慰勞，我不曉得。...所以因為議員是弱勢，他們必須有一根繩子去攀，才能滿足選民的需要。傅崐萁是縣長嘛，當然只有聽他的話了。所以加稅的時候由議員去提案，可能就是去迎合縣長的意思。(B2)

惟本文認為，縣長運用府會關係請議員提案，以營造議會支持加稅之態勢，可謂合理，但議員提案加稅並參與連署亦不違背多數議員之本意，畢竟對議員來說，縣府若財政充足，則更有餘裕實現社會福利或推動地方建設，來回饋選區，實為議

員所樂見。也就是說，加稅之提案實為府會合意所為，只是縣府的動機較為強烈，既然都有共識，自是何樂不為？如議員 B3 指出，天然資源有限，因此希望相關產業能夠多回饋花蓮縣民。



挖了以後就少了一噸，就沒有了，沒辦法像工廠加工可以補充原料之後再生產。我們這一代的人不能讓我們花蓮有限的天然資源就這樣沒了，生意人是為了賺錢，花蓮人則是看到我們的好山好水被挖了。...我們希望把這一塊回饋給我們花蓮縣縣民，不管是社會福利、老人乘車免費、老人醫療補助也好，各種社會福利，包括幼兒園、國中小，全部免學雜費、免費營養午餐，這些社會福利用在所有縣民身上。(B3)

三、運用八不政策，壓抑採礦大戶亞泥與台泥之反對

若納稅人未反對加稅，則推動加稅必然事半功倍。花蓮縣內最主要兩大採礦業者亞泥與台泥，就是推動礦石稅加稅時設法減少阻力的主要目標。從 105 年礦石稅加稅與鬆綁八不政策同時出臺可知，兩者有相當之關聯。依訪談資料，縣府在 98 年底宣示八不政策主要針對的對象係水泥業者，蓋亞泥與台泥之水泥產量合計以及大理石採礦量合計占全國七成到八成，縣府若使台泥與亞泥對加稅方案妥協，便能大幅減少加稅的阻力，開闢財源。畢竟產業龍頭若不反對，則反對加稅的聲浪會減低不少，而縣府使台泥與亞泥妥協的關鍵策略即以八不政策為名，分別對亞泥及台泥落實在土地續租以及水土保持計畫許可權限，使採礦業者面臨礦區可能無法開採的風險，然後據以獲取對業者談判加稅之籌碼。

亞泥方面，99 年 10 月縣府以八不政策為由對亞泥租賃之土地是否續租不予准駁，但依礦業法規定亞泥得透過向法院提存租金的方式持續開採，因此亞泥並未直接受到影響。對此，環團代表 G4 指出，八不政策沒有達到抑制產業發展的效果，但仍營造維護環境、禁止開採氛圍，使相關產業面臨不明的發展前景。本文認為，雖然亞泥水土保持計畫此前已審查通過並且開工，八不政策並未對其造成影響，但從縣府未准租約的情況來看，未來猶有可能透過土地不予續租抑或提高租金的手段，驅使亞泥對加稅妥協。職此，亞泥人員 F2 表示「能夠鬆綁就是好事」，非無道理。105 年加稅同時鬆綁八不政策之後，縣府在 9 月核准租約、提取租金，落實



鬆綁八不政策的承諾，讓亞泥在土地租賃方面無後顧之憂。

如果花蓮縣政府因為八不政策卡住了台泥，未來包括我們，其他的新礦場也有可能被卡住，所以能鬆綁就是好事。(F2)

但傅縣長因為八不政策，就不去續租土地給亞泥，但礦業法規定還是能繼續開採，對業者只是沒有租約，實際上並沒有影響，亞泥還是每年把租金送法院提存。傅縣長把租約一放就放了6年(99年10月)，不去處理，到了八不政策鬆綁(105年4月)之後，縣府才核准租約(105年9月)，很有可能是跟鬆綁有關係的。(G4)

相對於亞泥，台泥受八不政策影響更為嚴重。台泥長年來在和平工業區投入建設港口、水泥廠以及發電廠等設施，已做好長期投資與營運的準備，金昌礦區亦係其依據寶來與合盛原礦區環評建議的聯合開採規劃。經查，台泥於102年4月即向縣府申請水土保持計畫開工許可證及申報開工，縣府以「請經審存在部分問題尚待釐清」為由，多次退回而未予准駁，致台泥金昌礦區遲遲無法動工(工商時報，2019)。105年2月，縣府方核發水土保持施工許可證及同意開工函後，然後於同年9月1日經濟部同意才得以開工。在105年3月，縣府即召開礦石開採稅重行制定公聽會，提案將稅率調漲至每公噸100元，並於105年4月議會通過加稅法案，表明了立法期程相當密接。且從縣府迅速提前半年廢止第二期、而開徵第三期的行動來看，本文認為八不政策確與加稅緊密關連，在台泥妥協、反對阻力大幅減少之後，縣府即迅速推動加稅，充裕財源之動機十分強烈。

由於申請礦區水保計畫遭縣府擱置，台泥基於成本考量，乃不得不對加稅妥協。礦務局官員D2指出，金昌礦區是寶來與合盛原礦區開採的關鍵，若金昌礦區無法開採，寶來與合盛原礦區均無法繼續開採，導致和平水泥廠缺乏料源。然後，台泥不得不向幸福水泥的福安礦區以較高成本購入石灰石，以維繫和平水泥廠的營運，如亞泥人士F1所言，台泥和平廠設施、設備俱在，只欠石料而已。

你知道金昌礦區為什麼跑不掉嗎？勇士山有合盛礦區，另一半剛好就是金昌礦區，對於合盛礦區來說，開採下去也就只能挖到一個坡度，如果不讓金昌礦區開採，合盛礦區就沒有辦法降階，合盛礦區一旦沒辦法降階，隔壁的寶來礦區也不能降，這就導致台泥完全沒有料源。(D2)

台泥的礦區如果不能採，就會跟其他業者買石頭，畢竟他們只是缺石頭而已，設備還是持續運作，所以跟其他業者買石頭就能維持，這對他們的成本結構是有影響，但對我們沒有影響。(F1)

如下表 6-1 以及圖 6-1 所示，台泥的寶來與合盛原礦區在 103 年面臨枯竭，係因為勇士山另一面的金昌礦區遲遲無法開採，使得兩礦區在 103 年及 104 年幾乎沒有產量；而台泥缺料期間，幸福水泥的福安二礦產量在 104 年高達 521.91 萬公噸，足表明當時台泥係購入福安礦區之礦石維繫營運。直到 105 年金昌礦區水土保持計畫經縣府核准後，台泥在花蓮的三個礦區始有產量，福安二礦在 106 年產量即減少至 270 萬公噸，顯示金昌礦區確實是台泥和平廠的關鍵礦區。由此可知，縣府以八不政策之名義，運用水土保持計畫施工許可准駁權，導致台泥花蓮廠缺乏料源而產量減半（更生日報，2015c），逼得台泥基於成本考量而不得不向縣府的加稅提案妥協，換取八不政策的鬆綁。

表 6-1 花蓮縣內大理石礦場 98 年-107 年產量表（單位：萬公噸）⁷⁴

水泥公司 供料礦場	台泥			亞泥		幸福	欣欣
	寶來石礦	合盛原石礦	金昌石礦	新城山	富山富益	福安二礦	和仁一礦
98 年	814.60	69.80	-	604.38	40.06	226.36	94.34
99 年	936.52	8.99	-	561.96	36.15	280.03	112.64
100 年	867.48	60.45	-	521.15	21.83	318.19	93.72
101 年	341.20	490.49	-	466.80	31.88	349.63	139.98
102 年	266.81	236.83	-	540.20	29.99	378.61	139.80
103 年	51.74	15.48	-	583.58	23.13	475.61	139.80
104 年	0.72	0.20	-	565.21	19.23	521.91	139.93
105 年	35.88	40.94	27.87	556.54	18.08	428.15	118.95
106 年	10.49	201.70	181.74	495.50	24.32	270.33	95.38
107 年	19.45	229.49	278.36	476.41	12.11	177.08	117.01

資料來源：經濟部礦務局

⁷⁴ 台泥、亞泥所產大理石均供交水泥用。福安二礦係一部供交宜蘭水泥廠製作水泥，一部則係作為砂石原料，供北部地區營建之用。欣欣和仁一礦所產大理石則係以原料石供中鋼煉鋼之用。

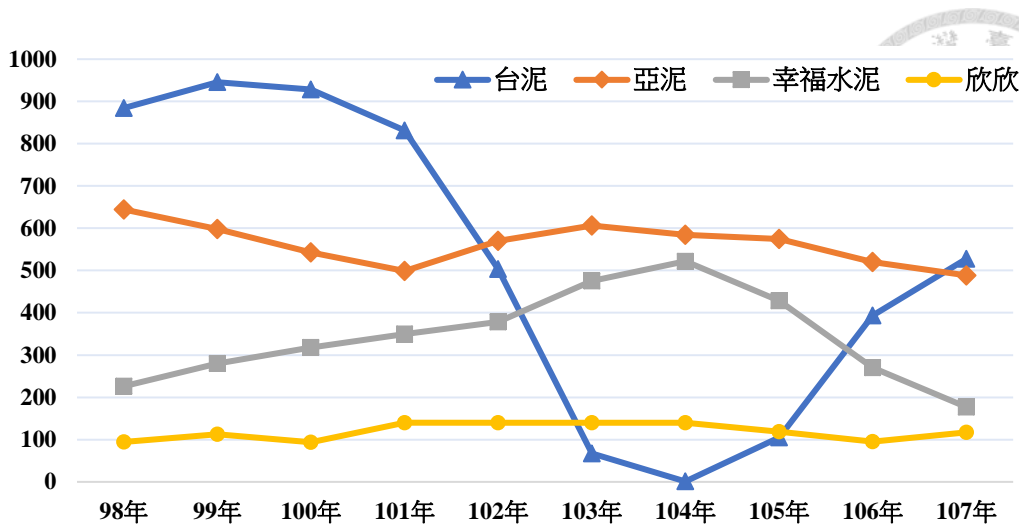


圖 6-1 98 年至 107 年花蓮縣大理石產量趨勢圖（單位：萬公噸）

資料來源：繪自表 6-1

從亞泥與台泥實際遭到八不政策影響來看，本文認為縣府確係據以八不政策作為加稅籌碼，要求相關業者同意加稅。業者為了生存，乃不得不同意縣府之加稅方案。⁷⁵

縣府要鬆綁才收得到錢。當時縣府不核發金昌礦場水土保持計畫開工許可，壓在傅縣長桌上一陣子了，但那是縣府的權限。他抽這個稅是他可以運用的錢，用來作為個人政績的表現，縣長有錢就可以做很多事情。(D2)

八不政策鬆綁的條件是要提高礦石稅到 100 塊錢，不然許多業者的開發計畫會因為水保計畫被擱置而無法開採，如果加稅到 100 塊錢變成可以開採，按一般人理解去推論，被禁者當然會贊成，沒有選擇。當時的時空背景就是這樣，能換得鬆綁，讓礦業能重生生機對礦業是好事，石礦公會只能在繳稅與鬆綁之間為業者權衡。...在溝通過程中，因為很多業者受到八不政策影響，就只能在無法開採與繳稅之間做選擇，我們也就只能選擇繳稅。既然能夠鬆綁八不政策讓業者繼續經營下去，我們也就只能被動接受。如果我們要極力地反抗，我們可能也做不下去。(F1)

當時縣府推動八不政策本來就是鎖定在水泥業那一塊，而且礦場都不能再新設，還有一些其他的砂石業、娛樂業等等。對水泥業者來說，他就可以持續生產，增加縣府的稅收。(F2)

我們認為，傅縣長就是算好，這樣的政策對既有業者不會有影響，可是卻對業者製造了可以談判的槓桿。...因為縣府掐住很多的許可、租地等事情，所以業者只能言聽計從。就我觀察，業者也沒有在運作反對的行動，我並沒看到，也許是在成氣候之前就被壓下來。(G4)

⁷⁵ 以八不政策換取業者同意加稅，使業者只能從關廠或繳稅選擇的說法，除了礦務局官員與採礦業者外，本文訪得之砂石業者、東華大學教授等亦有相類之看法（詳見訪談紀錄）。



四、採礦業者無遷移可能

地方政府亦會謹慎衡量加稅導致產業遷徙之影響，而決定是否加稅，但花蓮縣政府已認知到採礦業者幾無遷移可能，而勇於推動加稅。事實上，設立礦場在行政程序上曠日費時，初期購置機具成本龐大而回收期長，加上近年因原住民諮商同意權實施與公有地租金有調漲之虞的因素，使得新設水泥廠以及礦區是非常困難的事情。礦務局官員 D2 即亞泥人士 F1 指出，若遷移其他地方，地方政府也可能藉此開徵地方稅，稅率也許更高，自然毫無遷移的誘因。從而採礦業者寧願承擔這些成本，但凡有營利就繼續做下去。對此，採礦業者 F2 亦表同類看法。

本文認為，縣府應認識到採礦業者遷移難度高、就業人數少，導致加稅影響較少，使業者與縣府叫價的籌碼很少，因此在加稅方面較無此顧忌，只要在業者負擔範圍內，即可為縣府充裕財源。

我們認為這樣加稅影響太大，縣府甚至想抽 100 塊的稅，這樣的話縣府每年 18 億元，這樣全部國中小的營養午餐、辦活動都有錢了，反正他們就認定台泥、亞泥是跑不掉的。... 目前業者在東部面臨的土地問題，到了西部一樣會遇到，現在課稅 70 塊錢，搞不好到了那邊人口比較多，就收費更多，要怎麼確定那邊的環境比東部友善呢？(D2)

而且現在水泥市場供給大於需求，所以還要再設一個水泥廠，並沒有市場前景可言。正因為遷移的成本太大、不太可行，所以寧願用各種方法去降低成本，讓製造廠跟礦場繼續營運下去。... 不可能因為宜蘭比較便宜就跑到宜蘭去，搞不好到時候宜蘭又調到 100 塊錢。要把一個製造廠的一支窯蓋到好，就要 50 億元，初期投資成本很大，如果有這麼多不確定性，比如現在一個礦場要經過環評、礦業用地核定，再經過水保計畫准許開發，這些程序走完至少要 5 年以上。(F1)

五、以「水泥貨物稅調降」換取業者支持

根據訪談資料，當時縣府亦向礦石稅主要納稅人（即水泥業者）宣稱將向中央爭取減免水泥貨物稅，作為礦石稅加稅之補償，減輕水泥業者反對之聲浪。經查，在 105 年 4 月議會通過加稅法案的當日，時任縣長傅崐其即表示水泥貨物稅上繳中央並非合理，應適度回饋地方；⁷⁶隔日，地方主流媒體更生日報更以專題版面呼

⁷⁶ 「尤其水泥原物料 90% 的產自花蓮縣境內，但過去價格長期被壓抑，加上『貨物稅』只有上繳



籲中央應調降水泥貨物稅，方合乎公平正義，加上訪談資料多指出有此一說，表明縣府以調降貨物稅安撫水泥業者的說法實在。⁷⁷

水泥貨物稅對於業者而言確實為一大負擔，水泥貨物稅針對水泥成品每公噸約課徵 320 元，相較於礦石稅換算在水泥成品約 110 元，水泥貨物稅額度接近礦石稅的 3 倍。下表 6-2 為亞泥花蓮廠在 107 年所繳納稅費列表，從表中可見，亞泥在 107 年繳納水泥貨物稅達到 7.4 億元，占比達 61.59%；礦石稅則約為 3.3 億元，占比相對僅有 27.64%。由於水泥貨物稅確實相當高昂，縣府提出減免水泥貨物稅時作為換取礦石稅加稅之條件時，確實足以有效安撫水泥業者的反對聲浪。

表 6-2 107 年亞泥花蓮廠繳納稅費列表（單位：元）

項目	金額	占比
土地租金	61,920,376	5.13%
礦石開採特別稅	333,487,000	27.64%
礦產權利金及礦業權費	6,821,740	0.57%
燃料稅	121,337	0.01%
牌照稅	146,430	0.01%
貨物稅	743,032,685	61.59%
營業稅	995,000	0.08%
空污費	51,349,906	4.26%
房屋稅	4,291,740	0.36%
地價稅	4,257,387	0.35%
印花稅	1,902	0.00%
合計	1,206,425,503	5.13%

資料來源：亞泥新城山礦場公開資訊網

惟日後中央政府並未採納縣政府之建議調降水泥貨物稅，致使相關業者負擔高額礦石稅稅率外，仍負擔高額的水泥貨物稅。畢竟但由於貨物稅屬於國稅，調降與否係屬於中央權限，縣府尚難置喙，僅得對中央呼籲或建議而已。迄今貨物稅調降之承諾並未實現，恐會增加下一期重行制定時之變數。

這可能是安撫大家課 100 塊錢的說辭，就跟業者說沒關係，可以從中央的貨物稅那邊挪回

中央、地方未能受惠，如今礦石特別稅修正草案三讀通過，讓地方稅收獲得合理化挹注，實現『漲價歸公』精神，彰顯『取之於地方，用之於地方』的公平正義。」（中國時報，2016c）

⁷⁷ 水泥業在東部經營造成污染，卻由貨物稅繳納至中央大水庫，未實現回饋地方之精神，不符合公平比例原則（更生日報，2016b）

來，這樣大家可能就不會有太大的反對聲浪吧，因為預期將來可以從貨物稅減少的一部分補回來。因為貨物稅非常高，1 噸水泥大概 320 塊左右。我們水泥繳的貨物稅比花蓮的礦石稅還高，只是貨物稅這方面後來沒有成功。(F1)

我們開過好幾次會，他們主要是針對水泥業者那一大塊的產量，透過中央降低水泥的貨物稅，來爭取水泥業者的支持，水泥業者也表示支持。但後來中央並沒有同意降低貨物稅，所以這個稅負最後還是轉嫁到所有採礦業者去負擔。而且這是議會通過的，在議會支持加稅的議員占多數，議會通過了，我們也只能接受。雖然大家或多或少會反映，但是確實沒什麼效果。(F2)

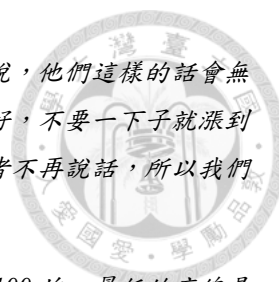
此外，調降貨物稅之策略對非供水泥用之採礦業者並無效果，如第二大礦產蛇紋石，其用途係作為煉鋼之助熔劑，並無水泥貨物稅之問題。對此，蛇紋石業者 F2 主張應對不同礦種予以不同課徵標準，但未獲縣府與議會採納。本文認為原因有三，一是加稅標的為產量大宗的水泥業者，因此小礦生計尚不在縣府考量。二是若訂定時要按不同礦種設不同課徵標準，將導致各礦種意見不一而增加規劃成本。第三，議會認為特別稅依法每 4 年須重行制定，未來有檢討空間，爰先行試辦 4 年，屆滿再行檢討。

那時候縣府有針對水泥業者減免貨物稅，作為加稅的補償，但我們蛇紋石並沒有適用貨物稅的減免，所以希望不同礦石要有不同的徵收標準，可惜後來並沒有成功。(F2)

六、稅率折衷為每公噸 70 元係縣長的底線

礦石稅提案稅率為每公噸 100 元，最後在議會討論結果折衷為 70 元，主因是 70 元係縣長之底線，議會僅能遵從。對台泥而言，或許每公噸 100 元仍會同意，只要能夠開採，勢必較向外採購礦石來得便宜。但若稅率越低，獲利空間就越大，因此仍如同其他業者，台泥當然持續向議會反映。議會討論時也認為調漲至 100 元有影響產業發展、人民就業之虞，因而折衷至每公噸 70 元。

為何是 70 元？依據議員 B3 所答，係縣長鬆綁八不政策之底線，對縣長而言最低就是 70 元，無法接受就不予鬆綁。議員 B3「勉為其難」的言辭亦生動地表明了縣長確實是相當強勢的。議員 B2 則指出，降到 70 元時，業者不再抗爭後，也就沒有再協助他們爭取。



業者有來拜託我，不管亞泥、欣欣還有我們這邊好幾家業者都跟我說，他們這樣的話會無法生存。本來是 10 塊錢，後來要到 100 元，我覺得你漲到 30 元就好，不要一下子就漲到 100 塊。經過多次業者的抗爭以後，才降到 70 塊，降到 70 塊後業者不再說話，所以我們議員也不再堅持。(B2)

縣長的立場是認為，因為做了那麼多的社會福利，如果不願意調到 100 塊，最低的底線是 70 塊，如果沒有，就不要開放，這樣要業者怎麼辦呢？對業者來說雖然扣了 70 塊錢，還是有錢賺，還能繼續做，如果不開放，連賺都沒得賺，所以大家勉為其難就同意 70 塊，我們也講好要不然就試辦看看，如果會造成我們業者的負擔，導致業者虧損，那我們就會來檢討。(B3)

事實上，在 101 年礦石稅第二次重行制定時，議會亦將縣府提案 15 元折衷至 10 元，以免造成產業過大的負擔。亦即，之所以提案每公噸 100 元，不僅是議員的意見，縣府應有參考往例，預料議會審查有折衷、調降的可能，因此在提案時拉高至 100 元，給予議會討論空間；更甚者，若每公噸 100 元是大多數議員的意思而非縣府的意思，那又何必連署後又折衷至每公噸 70 元。對縣府而言，原稅率為 10 元，縱然沒有調漲到 100 元，若僅漲到 40 元、50 元，一樣有利。

縣府是希望礦石稅到 100 元，後來我們是希望說可以 4 年調一次，慢慢往上到 100 元，目前這個 70 元應該就是折衷出來的。... 這稅每 4 年討論一次，到時候這議題到議會來就再討論嘛。(B1)

也許縣府在提案 10 塊錢到 100 塊的時候，預期到議會不會買單，因為他們會遊說，這樣就有討論空間。對縣政府來說，調漲了 7 倍，每公噸增加 60 塊錢，也是賺到，比現在好多了，也沒有損失。(G3)

參、推動加稅成功之關鍵因素

本文歸納前述兩項特別稅推動歷程以及訪談資料，認為花蓮縣政府成功推動加稅之關鍵成功因素有三。首先是地方首長具有推動決心與魄力，用於透過行政手段消彌反對聲浪。其次，府會關係良好，議會對縣府所提加稅高度支持。第三，納稅義務人自始為少數，反對聲浪不易集結。

一、首長具有推動決心與魄力，勇於結合行政手段，消彌反對壓力

105 年成功加稅的關鍵因素之一，是地方首長具有推動之決心與魄力，所謂魄



力係指勇於應對政策推動過程中產生之爭議或是各種反對壓力。雖然加稅能充裕縣庫財源、增進地方首長可運用之財政資源，頗具誘因。但可能得罪選民、影響地方民生計或增加消費者負擔，進而產生爭議並影響未來政治生涯，因此地方首長在選舉與地方發展的考量下，多寧願爭取補助款開源，而不會推動加稅。

惟查傅崐萁縣長以八不政策之名義，藉由環保與水土保持等各種審查許可權限，要求業者同意加稅，即係具有爭議之行政手段。以台泥金昌礦區而言，縣府若不准駁水土保持開工許可，如在審查期間使公文多次往返而未指出明確改進方向，導致相關開發案件延宕，則業者或可向監察院陳情縣府有行政怠惰之虞，可能使縣府遭調查與糾正。


本文多數受訪者（如業者 F1、東華大學教授 G3 與環團代表 G4）指出，傅崐萁先生是具有魄力的縣長，因而成功推動加稅。客觀上，傅崐萁縣長所領導的花蓮縣政府，確實透過八不政策對業者產生風聲鶴唳的效果，隨後實際運用行政手段，使業者不得不對加稅方案妥協。而且以鬆綁八不政策換取充裕地方財源，仍能維持傅縣長為「環保縣長」之美名，可謂名利雙收。

傅縣長在 98 年底上任就宣示八不政策、並嚴格執行，然後在 105 年說提高礦石稅稅率，鬆綁八不政策，這也是很聰明的，對縣長來說，他履行自己承諾，還嚴格地為花蓮縣縣民把關好山好水，又創造縣政財源。（F1）

對於地方首長來說，能夠展現魄力又能夠增加稅收，而增加稅收對縣庫有幫助，收得越多就縣府幫助就越大，能收的話，為什麼不收呢？因此，從這兩個邏輯或能說明為什麼會成功。（G3）

我認為跟地方首長的人格特質有關，也就是行政首長的魄力與決心，另一方面能夠抓住輿情以及媒體報導的焦點，甚至表現得勇於對抗中央。其實對地方首長來說，對礦石稅跟土石稅加稅是雙贏，在財政上可以還債，還可以把環境維護好，所以對地方首長有什麼壞處呢？大家也許會說作秀等等，但經過成本效益的計算，只要有賺就是贏，所以需要的就是魄力了。這麼做也是努力為縣民去做，從縣政來看，傅縣長是有魄力去做的。（G3）

所以鬆綁八不政策跟加稅是搭配在一起，我認為傅縣長算是一個很聰明、很厲害，懂得政治操作的地方首長。之所以很厲害，是因為他用了 6 年的時間，告訴全國人民跟花蓮縣民，說他們是很著力在環境保護的縣政府，後來藉此作為籌碼加稅，不僅沒有任何損失，甚至是可以說是名利雙收，政治支持度也有提高。（G4）



其實，各地方首長均有對相關產業有管制或准駁權力，但未必有魄力透過行政手段來推動加稅、開闢財源。譬如砂石產量最大的屏東縣與臺中市，雖然開徵土石採取稅，但沒有將稅率調高之魄力；臺中市則可能因直轄市財政狀況良好，缺乏強烈動機，此二者地方首長並未把握此開闢財源之機會。因此，本文認為花蓮縣加稅成功關鍵之一，是地方首長抓住了時機，並有魄力地透過行政手段向相關業者施壓，成功推動加稅、充裕地方財源。

那為什麼其他縣市首長沒有魄力呢？比如之前雲林的生煤自治條例，也是在對抗中央，我相信他們也是在為縣民做事情。所以單純從花蓮來看，假設我是地方首長，我去算計這樣其實是一舉兩得的，只是不一定都有魄力去做。...比如屏東砂石產量全國最多，也有開徵土石稅，但就是沒有魄力想要提高稅率，稅收就沒有那麼亮眼。砂石產量第二高的臺中市反而沒有開徵，也是地方首長沒有行動魄力，不過臺中市畢竟是直轄市，也有可能對財源需要的動機就沒那麼強烈。不調高的話，就是那邊的地方政府可能偏向業者那邊，沒有魄力去調漲。(G3)

二、善用良好府會關係，府會合作支持加稅

由於加稅必須經過地方議會同意，因此府會關係是否良好，是成功加稅的關鍵。訪談資料亦顯示，傅崐其領導的花蓮縣政府與議會關係是相當良好的。如議員 B2 所言，之所以府會關係良好，是因為強勢的縣府帶領弱勢的議會，而這樣的強勢或又係縣長具有魄力的個人特質使然，令大多數議員臣服於縣長。加稅之所以成功，就是因為縣府已經與縣議員談好，府會兩方大致上可謂相當和諧。經過議會的高度支持，即構成了高度支持稅率的民意，因此成功加稅關鍵原因「民意支持」指的是多數議員代表的民意。

因為這樣，議會也通過了嘛，議員就是必須依附你傅崐其，才能過好日子，不得不這樣子。當然對財政有幫助，也算是好的提案吧。(B2)

所以他應該已經有做好所有的溝通協調，他也真的很厲害，針對議員或鄉鎮也好，充分去尊重與做溝通協調工作，我覺得他讓我們沒有話講。(C2)

正也因為這樣的魄力，府會關係才能如此和諧，花蓮縣政府提案才能獲得相當程度的支持。...礦石稅方面是有多數議員連署提案的，這意味著花蓮縣府會關係是良好的。(G3)

因為跟縣議員都講好了，縣政府跟縣議員都是好朋友，是好麻吉，基本上可以說是府會和

諧。傅縣長任內的八年跟縣議會的關係是一種恐怖平衡關係，應該說傅縣長跟任何人都是這樣的關係。(G4)



三、相關業者為縣內特定少數人，且無遷徙可能

加稅之對象若為境內少數特定產業，那麼政治人物在推動加稅時，較無得罪選民而影響之顧忌；反而藉此充裕財源，用以滿足其他多數選民，更有利於其政治生涯發展。砂石業者 E2 指出，議員配合縣府是有利的，相信之後議員提案的話，縣府也會賣議員的面子，提供協助，雙方是互惠互利的，由於相關產業從業人員不多，更無選票上與負面影響的顧忌。

因為對於議員來說，配合縣府是有利益的，所以配合縣政府不攪局，讓施政繼續的話，原則上縣府也要賣議員面子，比如今天需要蓋一座橋，縣政府原則上也會幫助議員，這有點利益糾葛。縣府就是看我們選票不夠多。我們當然希望降低比較好，最少希望不要再漲。(E2)

而且新設礦區與設立砂石場難度高，遷移十分不易，這就使相關業者難以藉此取得對抗縣府加稅之籌碼，不得不對縣府的加稅妥協。

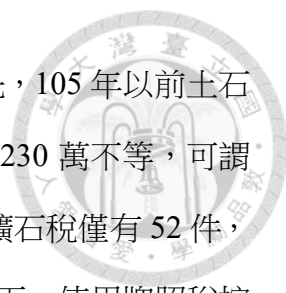
第二節 加稅對稽徵業務及相關產業之影響

壹、對稽徵業務之影響

一、稽徵成本不高，短期而言具有成本效益

兩項特別稅從短期來看確實有龐大的成本效益，與底冊稅比較起來，特別稅所寄發的繳款書數量少、每件額度高，尤其礦石開採稅更是每半年寄發一次，所需人力成本較低，成本效益十分顯著。張麗珍（2016：194）訪談稅務局承辦特別稅之退休人員指出：「我們的稽徵成本非常的便宜，就是我一個人就兼辦，也沒有增加任何的稽徵成本，而且效益都很高。」

底冊稅每件的稅額也許沒有特別稅，尤其是礦石稅來得高，但每年的稅收是相較穩定的，各有各的優劣。從短期來看，特別稅確實有較高的成本效益，能用較少的人力達到較高的稅收。(A2)



經查，成本效益顯著反映在每件實徵數以及稽徵成本。首先，105 年以前土石稅平均每件實徵數達到 40 萬至 70 萬不等；礦石稅有 150 萬至 230 萬不等，可謂不小的成本效益，105 年加稅後更是十分顯著。以 107 年為例，礦石稅僅有 52 件，實徵數卻高達 9 億 7418 萬元，平均每件達 1873 萬元；相較之下，使用牌照稅按應稅輛數徵起約 11 萬件，實際徵得約 9 億 1072 萬元，平均每件 8101 元。

其次，稽徵成本確實顯著較其他地方稅為低。如下表 6-3 所示，特別稅稽徵成本在 105 年施行現行稅率前，每千元僅須負擔 13.88 元成本，低於使用牌照稅的 30.93 元。106 年後，特別稅稽徵成本驟降至 3.65 及 3.12 元，表明加稅大幅提高成本效益，僅須負擔約 3 元的成本，即可獲取 1000 元的稅金；同年使用牌照稅卻仍需 25 元左右，更遑論其他地方稅課動輒需要 30 元到 50 元的成本。

表 6-3 105 年至 107 年花蓮縣地方稅稽徵每千元成本列表（單位：元）

稅目	105 年	106 年	107 年
地價稅	44.89	47.78	57.78
土地增值稅	43.68	28.75	40.73
房屋稅	78.82	82.65	74.49
使用牌照稅	30.93	25.02	22.43
契稅	60.94	55.42	65.71
印花稅	62.87	52.50	54.79
娛樂稅	229.72	229.97	261.81
特別稅課	13.88	3.65	3.12
平均	45.85	34.18	34.90

資料來源：105 年至 107 年花蓮縣稅捐統計年報

雖然如此，稅務局官員 A2 表示，因特別稅依法必須定期重行制定、進行檢討，這一方面使得特別稅之數額因稅率變化而在未來很難預測，具有不確定性，尤其土石採取稅曾在 101 年底因故停徵約 5 個月。另一方面，每 4 年須依法進行重行制定相關行政作業，包括蒐集資料、舉行公聽會等，這些構成在稽徵成本之外，難以衡量、且無形的推動立法成本。故長期來看，稅務局官員認為特別稅不一定是成本效益較高的稅種。

但是長期來看要回歸到我們支援地方財政收入的目標，特別稅能不能穩定、後續是否能夠

創造或維持稅收？就要評估大環境各種因素，因為每 4 年必須重行制定，地方首長會有其整體考量。所以沒辦法直接認定特別稅有較佳的成本效益，但確實能把注地方財政收入。

(A2)

本文認為，從花蓮縣兩項特別稅來看，推動重行制定以及稽徵的成本相對是固定的，提高稅率之後大幅增加的稅收效益，得以攤提固定的稽徵成本，進而使稅務局所謂的長期成本效益可能低落的問題，得到克服。

二、加稅增加催繳困難，但尚不妨礙稽徵業務之執行

105 年加稅之後，在一定程度上增加催繳的困難，不過大多數的納稅義務人會如期繳納，也就是說，加稅並沒有使稅捐稽徵業務增加過大的成本，僅有少數的稽徵案件需進一步催繳。何況，納稅人若遲延繳納稅課，依法還要多繳納滯納金，因此多會如期繳納。

礦石稅跟土石稅畢竟是特別稅，因為繳的額度一般比底冊稅多，所以催繳上會比較困難。大部分的納稅義務人會如期繳納、是很配合的，但仍很難說沒有催繳的難度。(A2)

不過在加稅之後，仍有納稅義務人針對繳款書提出行政爭訟。對此，稅務局官員 A2 指出，若納稅人提起行政爭訟，有一定比例的稅收會延緩入庫，視個案救濟進度而定。但從過去訴訟結果來看，畢竟稅課係經過法定程序所訂定，而尚未有成功救濟的案例，縣政府似乎遲早會拿到稅收。

行政救濟是法律賦予納稅義務人的權益，如果納稅義務人提起行政爭訟，我們會依法辦理，對於稅收入庫，確實會有一部分的比例會延繳，因此有一定的影響，但這主要是時間早晚的問題，稅額基本上還是收得到的，因訴訟基本上不影響到租稅的債權。(A2)

調整課徵標準之後有訴願的話，從過去訴訟的結果來看，還沒有成功救濟的案例，畢竟自治條例是合法定出來的。如果業者意識到會敗訴，仍要提起訴訟，我們尊重權益的行使。(A2)

惟查，目前已有納稅義務人在礦石開採稅加稅之後提起行政爭訟，在法院審理期間，因「現已提出形成確信違憲之具體理由，向司法院大法官聲請解釋」而裁定在大法官作成解釋公布之前，停止訴訟程序。⁷⁸案件相關爭點進入司法院大法官會

⁷⁸ 參臺北高等行政法院 107 年訴字第 18 號行政裁定。



議尚待進一步作成解釋，倘若作出違憲解釋，則納稅義務人可能因此救濟成功，取回由地方稅務局所徵收之特別稅，甚至宣告礦石採礦特別稅自治條例違憲，則可能因稅源受到影響，進而導致縣政府產生財務危機。⁷⁹

此事顯示加稅後，業者不得不在休業與繳稅之間做抉擇，只好窮盡救濟手段與縣府對簿公堂、維護權益。這也凸顯地方稅法通則自始有模糊空間，致地方稅開徵後，納稅人仍可能透過司法途徑使地方政府開徵地方稅的努力付諸東流，在這意義上再次證明，地方政府為尋求自主財源開徵地方稅，可謂步履維艱。

三、兩項特別稅均無避稅可能

本文所訪相關業者指出兩項特別稅完全無法避稅。在土石採取稅方面，業者取料時直接由縣府或九河局現場設置地磅稱重，不會多也不會少。而目前政府對砂石盜採的監控環境亦十分嚴謹，毫無盜採之可能，因此稅課是逃不掉的。在礦石開採稅方面，地方稅務局與審計室會定期查核，比對通報資料，而採礦業者表示開採量的紀錄係按作業規則之電腦化作業，有一定的作業程序，不太可能作出違背企業倫理而篡改數據的行為。⁸⁰總之，兩項特別稅不論合法或是非法，均毫無任何避稅方法，地方稅務局均會嚴格地依據實際通報資料開立繳款書，沒有稅籍清查的問題。

兩項特別稅沒有合法節稅或避稅的，審計室、礦務局、本局會不定時稽查，也會到礦場實地勘查，但權責機關還是以礦務局為主。如果行政機關有疏失的話，審計室會糾正。我們內部也有稽核的機制。其他稅比如房屋稅、地價稅等會有很多各種合法節稅的方法，但是特別稅是完全沒有的，只要有開採行為，就應按開採量課稅。(A2)

我們完全沒有辦法避稅，假設我們要投標某一條溪，他會分配每家多少噸的砂石，標完後，依據標售量來收錢。挖掘完出場之後，他又有地磅直接秤，假設是4萬噸，到了4萬噸就不可以提貨了。所以避稅是不可能的，一個人都跑不掉，沒有辦法用合法方式避稅。(E2)

礦石稅沒有辦法避稅，因為生產的礦石要過磅，同時重量讀進電腦，全部是電腦化的過磅系統計算，因為公司比較有制度，生產流程是大家分工去做的，每日申報產量，依產量計

⁷⁹ 為何有納稅義務人勇於與縣府對簿公堂？本文認為關鍵因素是，縣府管制業者或運用行政手段有限，使該業者勇於提起訴訟。經查，該業者所在地區周遭居住人民稀少，幾乎無有相關抗爭；其次，該業者所採礦石均係運往宜蘭或北部加工為其他產品之用，在花蓮縣內並未如台泥或亞泥設有水泥廠，而有縣府環保局定期審核污染操作許可之壓力。

⁸⁰ 砂石業者 E1 與採礦業者 F2 均有相類論述，避稅是無法避免的。

價給廠商，每月統計報表，作業環環相扣，不可能也沒有空間作假，這樣會違反企業倫理，員工的職責範圍是不允許這樣的。(F1)



貳、土石採取稅之影響

一、市場結構限制使疏濬機關為稅課主要負擔者，難以轉嫁而致虧損

根據訪談資料，疏濬承辦機關為土石採取稅之主要負擔者，主要原因在於花蓮砂石市場受限，同時東砂西運面臨競爭等因素，使疏濬土石標價無法拉抬，致使承辦標售疏濬土石標售業務的縣府或九河局，必須降低標價，方能順利完成疏濬土石標售而避免流標。在此市場機制下，難以將稅負轉嫁予砂石業者。

民政處官員 A3 指出，如轉嫁予得標業者，價值 100 元的土石加上稅率，應以 150 元標售，但受制於縣內需求不足、而必須外銷至大臺北地區，進而與宜蘭、新北，以及大陸進口砂石競爭之故，導致業者願意購入料款含稅的總成本最多約 100 元左右，無法抬高，與西部縣市標售價格比起來偏低許多。

若強行將稅負納入標價轉嫁與投標業者，鑒於加上稅金之成本昂貴，砂石業者所投標價即容易達不到底價而流標，並延誤疏濬業務的執行。因此，承辦縣府與九河局為了使疏濬土石之標售順利進行，不得不下調標價，讓業者在計算加入稅金成本後願意投標。標價下調之部分正是由縣府或九河局承擔的稅課成本，而加稅就會大幅增加疏濬業務之成本，然後導致疏濬盈餘減少，甚至虧損。從加稅後導致砂石公共造產虧損的情況來看，因此九河局疏濬虧損的情況實在。

這東西只剩下 50 元，因為另外 50 元已經拿去繳稅了，稅一定會壓縮到它的價值。原則上應該是 100 元的價值加上稅課 50 元，標價變 150 元才對，但是在花蓮做不到，按照市場機制就是維持在 100 元，以花蓮砂石價值來看，只是在既有的餅重新分配而已。(A3)

但是目前花蓮溪部分，如果標售 50 塊錢，就被課了 50 塊的稅，他廠商成本大概是 100 塊左右，所以我們標價不可能太高。以前盈餘是比較高的，意思是說，假設廠商成本是一公噸 100 塊的時候，早期只有扣每立方公尺 20 塊的稅，他有能力競標，有自由市場機制，50 塊買不到，可以 60、70，甚至 80 塊去買。那我們的支出成本可能在 20 塊左右，就會有盈餘，但目前扣了特別稅之後，我們花蓮溪的售價都不足 50 元，有可能 40 元，表示我們盈餘的部分越來越少，就沒有錢去貼補南區秀姑巒溪的疏濬。(D1)

比如九河局本來可以賣 50 塊錢，現在只賣 25 塊、30 塊，你問的這個是正確的，鑒於市場機制，政府將稅課納入考量，必須調降標價才能賣得出去，在這樣的重分配下，大部分的負擔確實是政府所承擔，但業者也是有負擔一部分。所以，九河局會是承擔大部分稅負的人。...如果政府鑒於砂石價格提高而提高標價，這還要看業者是否能夠接受這樣的成本，才會決定最終的標價，要是標得很高，就如剛剛說的，就會流標。(E1)

下表 6-4 為花蓮縣與萬里溪匯流處 102 年以及 106 年疏濬土石標售情形。在 102 年度係由縣府向水利署申請疏濬，以公共造產方式辦理，102 年時公共造產採配售制，係由標價委員會來決定，然後直接進行配售，因此標價為 52 元。103 年起採標售制，第 2 批次底價為 55 元，決標價則提高到 90.76 元，乃反映了當地砂石在花蓮市場的價格，第 3 批次決標價則為 93.5 元。因為係由縣府以公共造產模式辦理，以公共造產基金為納稅人，故該標價係包含稅金。查當時稅率約為每公噸 10 元，則若係由九河局標售、使稅金與料款分別計算，再加上縣府申請中央管河川應繳納規費約每公噸 5 元，則該河段價值應係 75 元左右。

在 107 年九河局再次對同一河段疏濬，在第 1 次到第 4 次辦理招標時，因投標價格未達底價 45 元以及 40 元而流標，在第 5 次後降低底價，最終決標價為約為 35 元，方能完成疏濬土石標售，顯著低於 102 年縣府疏濬之標價。若加上稅金 35 元（因從低條款）即是業者購入原料的總成本每公噸 70 元，若在舊稅率每公噸 10 元的情況下，九河局可能得以每公噸 60 元成功標售。此表明加稅後九河局必須調降標價，以避免流標、完成疏濬作業。

表 6-4 花蓮溪與萬里溪匯流處近年疏濬土石標售情形表

開標日期	承辦機關	標的名稱	批次	數量(萬噸)	底價(元/噸)	最低決標價(元/噸)	廠商數目
102年11月15日	縣政府	102 年度花蓮溪與支流萬里溪匯流處附近河段疏濬工程	1	95	52	52	27
103年7月1日			2	50	55	90.76	10
103年9月11日			3	90	75	93.5	18
104年2月11日			4	35	65	-	-
107年5月10日	九河局	106 年度花蓮溪與萬里溪匯流口疏濬兼供土石採售分離	1	160	45	流標	20
107年5月22日			2	160	45	流標	20
107年6月13日			3	60	40	流標	15
107年7月2日			4	60	40	流標	15
107年7月11日			5	60	35	35.33	15
107年10月24日			6	100	35	35.23	25
108年2月21日			7	20	35	35.23	5
108年3月29日			8	40	35	35.33	10
108年5月28日			9	32	35	35.21	8

資料來源：花蓮縣砂石商業同業公會

二、加稅提高從低條款上限，仍可能影響南區疏濬業務

花蓮版圖狹長，南區秀姑巒溪流域因距離花蓮港口遙遠，運輸成本大；且多數流域土石品質較差，向來標售的價值就比較低，在疏濬土石標售時，固然容易流標。本文認為，南區流域經常流標，96年至100年第一期開徵時，因尚未設置從低條款，若九河局以每公噸1元標售，那麼得標業者還要繳納約每公噸10元的稅金，成本增加勢必導致流標。101年第二期加入了從低條款後，情況始有改善，如以每公噸1元標售，得標業者僅須繳納每公噸1元的稅金。在104年底議會進行重行制定時，曾發生刪去從低條款的情況，使九河局官員急忙向縣府與議會溝通後，縣府向議會提出覆議回復從低條款，使加稅後尚難影響到南區的疏濬土石標售，讓南區疏濬不會直接受到稅率提高的影響。

所以疏濬分兩部分，一種是有產值的，另一種是例行性疏濬，就是我看到河床淤積了，但土石價值不高，但還是得挖，然後因為沒人要跟我買，必須找地方堆。像秀姑巒溪有些地方，標價0元也沒人要買，就是你開車來載不用給錢都沒人要，受限於材質差、運距過遠，所以很多南區的案子流標得非常嚴重。(A3)

秀姑巒溪那邊運距遠之外，它的材質比較偏變質岩跟破碎岩塊，做營建骨材的品質也不是

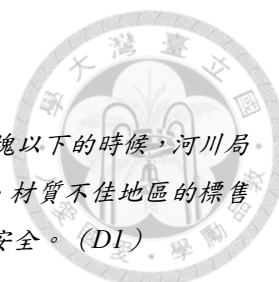
很好，就是說材質不佳、運距過遠，常常造成標售不易...可是我們從業者聽到消息，最緊張的是業者，業者馬上反映給我們知道，但我們想到的不是這 50 塊那麼高，我們也沒有意見。我們想到的是秀姑巒溪疏濬的標售會有困難，所以那時候在通過之前，我們緊急跟地方稅務局聯繫，加入了從低條款，要不然這個一通過之後，我們南區就無法疏濬。(D1)

惟本文認為，縱有從低條款的實施，加稅後仍有可能影響南區疏濬土石標售情況。舉例言之，若一經濟價值較低河段土石之價值為每公噸 30 元，則在現行稅率下，九河局要避免流標問題，就僅能以 15 元標售，業者考量加上稅金後的土石購入成本即是 15 元的料款與 15 元的稅金，成本共 30 元。但若以舊稅率每公噸 10 元計算，則九河局在價值每公噸 30 元的流域，得以 20 元進行標售，對投標業者而言則是 20 元料款加上 10 元稅金，總成本共 30 元。相較之下新稅率使九河局標價每公噸少了 5 元，若流域的經濟價值更高，則最多可達到每公噸 40 元的落差。亦即加稅之後，一旦特定流域的土石價值（料款加稅金）超過每公噸 20 元，就會使九河局為了避免疏濬土石標售作業流標而降低標價。因此，凡縣內土石價值達到每公噸 20 元以上的河段，就會受加稅影響；若小於每公噸 20 元，則適用情況與舊稅率相同，不受加稅影響。南區流域雖然價值較低，但難謂無有土石價值達到每公噸 20 元之可能，因此南區低劣河段不無受影響可能。

由於疏濬業務因加稅導致成本增加，土石標售不易，九河局為了節省成本、如採取將土石堆置堤防兩邊的作法，暫時達到河川疏通的目的，但對河防安全而言，是治標不治本的作法。⁸¹對此，九河局考慮減少北區疏濬量，增加南區疏濬量，鼓勵廠商將南區砂石進行東砂西運，但考量到運距提高，且稅率提高使得每公噸 20 元以上價值的砂石增加稅負，預期難以達成。何況對於九河局來說，一旦標價少於 30 元就會虧本。因此，加稅降低了疏濬執行效率，那麼特定迫切河段的河防安全確實是有疑慮的。

我們現在策略就是適度緊縮花蓮溪疏濬量，擴大秀姑巒溪的數量，希望吸引北部砂石業者把南區的砂石量往北運，加工之後再送到花蓮港運到臺北。但這樣就意味著，砂石場商要付出更大的運輸成本，標價就得降低，可是縣政府又訂了這 50 塊的特別稅，雖然 50 塊以

⁸¹ 一旦大型水文事件發生（如颱風或豪大雨），復將兩旁土石沖入河道，使河道面臨阻塞。



下是以標價來課稅，但對業者意味著 2 倍的成本。(D1)

秀姑巒溪運距可以接受，但就是導致我們標價降低，一般標價到 30 塊以下的時候，河川局疏濬就會呈現虧本的狀態。...稅率如果提高的話，會造成交通偏遠、材質不佳地區的標售困難度，影響疏濬的執行效率，然後可能會影響到迫切河段的河床安全。(D1)

九河局官員 D1 亦指出，過去水保局與林務局亦曾針對中上游部分河段進行疏濬，但在加稅之後，水保局與林務局考量到疏濬成本增加，便回復過去僅將土石移至河岸兩旁的作法，讓下一次大型水文事件來臨時，土石流到下游，然後復由水利局承擔疏濬業務。亦即，加稅亦降低了部分主管機關之疏濬意願。

他們在土石稅稅率調漲前也辦過幾次，但因為課稅之後會增加麻煩與成本，而課稅依據是你要標售才有課稅，你不標售就沒有課稅，變成說林務局跟水保局就沒有標售了，他們恢復到以前的動作，把砂石撥一撥到河床兩邊。(D1)

三、砂石公共造產調整標售方式，應對加稅所生之虧損

105 年土石採取稅加稅後，造成 106 年度砂石公共造產基金產生虧損。縣府民政處官員 A3 指出，在過去縣政府執行疏濬時，係以公共造產基金作為納稅義務人，標售時係直接將稅負計入標價，由民政處向得標業者收取料款後統一向稅務局繳稅。加稅之前，每公噸稅率約為 10 元，還算可負擔範圍內，公共造產基金仍有盈餘；但稅率提高到 50 元後，算入標價內即導致基金入不敷出。

立霧溪通常大概賣 80 到 90 元，當時我們的標價是把全部的成本包含在內，土石稅、空污費等加在一起，算出一個建議標價，大概是 80 到 90 元之間。105 年加稅後砂石公共造產會虧，是因為標售 80 元，土石稅就要繳 50 元，變成只剩下 30 元在公共造產基金。我衡量過基金相關管銷成本，包括工程費用，大概要 37 到 40 元，這就導致我繳完稅之後，入不敷出。(A3)

對此，民政處參考了九河局的作法，於標售時約定得標廠商除繳納料款之外，同時繳納稅款。如此將標價與稅課分開收取的作法使標價降低到每公噸 50 元以下，從而適用稅法中「標價低於稅率則以標價為開徵標準」之從低條款，讓稅額合法且有效地降低，使基金於 107 年回復盈餘。不過，由於稅負成本提高，疏濬盈餘不若過去亮眼。這同時表明，提高稅率後的稅負，主要係由公共造產基金來承擔。



廠商繳兩筆錢給我，一條是料款，另一條是料款所產生的地方稅。跟過去比，就是換個名目分開來計算，作一個合法的節稅。如果為了基金營運定價 100 元，價格太高就不會有業者來投標，所以只能標價 40 跟稅金 40 來做。都是 80 元的錢，但變成稅只要繳 40 元。
(A3)

而砂石公共造產為縣府之一部，若基金有盈餘也會繳納縣庫；基金虧損得由縣庫挹注，即所謂「左手繳給右手」，因此加稅後在公共造產方面所產生的負擔仍係由縣府整體來承擔。民政處官員 A3 認為加稅後，雖然導致公共造產基金虧損，但整體來說縣政府還是有餘的。

其實沒有虧錢，對縣政府來講是淨賺，所以看站的角度是哪裡。如果以基金營運來看，基金的成本會確實大幅增加，105 年就負了，審計室就叫我們要注意。但 106 年起分開計算，就把虧損降下來。(A3)

九河局標 70 塊錢，然後繳 50 塊給縣政府，我們縣政府公共造產則是左邊拿給右邊，就是民政處繳 50 塊錢給稅務局，這是左手拿給右手。(B3)

四、稅課達到重分配作用，預算從中央以稅課形式向地方移轉

稅負的主要負擔者縣府砂石公共造產與第九河川局，在縣政府方面，因砂石公共造產基金為縣府所有，因此基金雖然虧損，實則是左手拿給右手，又回到了縣府手上。但九河局方面，因加稅後必須調降標價以標售土石，致原本可能自給自足的土石疏濬業務轉盈為虧。一旦面臨虧損，就得向上級單位水利署爭取預算支援。這就是說，水利署以其他縣市疏濬的盈餘來填補繳稅所生的虧損，才能夠持續進行花蓮縣內疏濬、河防等各項水利項目。因此總地來看，土石採取稅達到了重分配的作用，將預算中央預算以稅課形式向地方移轉。從地方財政角度而言，由於將中央資源向地方移轉，是減少中央地方財政差距之正面影響。

但九河局的話，因為花蓮財政拮据，砂石也算是花蓮的資源，所以應該向花蓮繳稅。...比如過去 10 塊錢，標價是 70 塊錢，變成 10 塊繳稅，60 塊是料款。調漲到 50 塊錢，還是標 70 塊。萬一是南區的業者，砂石業者大多數集中在中上游，那邊標 30 塊錢，也是繳 30 塊錢，總之標的不可能超過 50 塊錢，就是按照標價去看，所以不會造成業者的負擔，反而只是減少了九河局的收入。(B3)

我們本來應該是自給自足的，虧本後可能動用到中央其他的預算去支應，我們如果基金預

算不足，上級單位水利署再從西部的河川局盈餘撥給我們，我們在政策上當然是希望能自給自足。...但如果稅收一直保持這樣的稅率，我們就得用別縣市疏濬的盈餘來挹注花蓮縣的疏濬工作，這會對其他縣市的縣民產生不公平的現象。因為我們各個河川局轄區理論上本來是希望能夠自給自足，尤其是花蓮特別稅制定以前，一直保持比較高的盈餘，但特別稅以 50 塊制定以後，這個部分盈餘銳減，甚至虧損。(D1)

現在是九河局給縣政府吃豆腐，九河局也是在縣內，就我所知他們也不會說話，因為都是公家的嘛，只是給中央跟給地方的問題，給地方不見得會比較不好。(E1)

除了疏濬由中央預算彌補虧損之外，九河局官員 D1 指出，縣政府向九河局申請疏濬中央管河川時，除每公噸收取約 5 元規費外，規定其盈餘之一半需用於水利相關建設，但加稅後疏濬開始虧損，令疏濬缺乏盈餘，而使得九河局查核縣府再次申請疏濬時，所能要求用於水利建設的額度就會減少。由於公共造產基金係繳稅繳至縣庫，因此九河局要求縣府用於水利建設的盈餘部分，以稅課的形式移轉至縣庫由縣府統籌運用，不再受限於水利建設的要求，而得以彈性運用。

這部分按照我們規費收費，我們每立方公尺才收 10 元的規費，相當於每公噸 5 塊錢，他們可以拿去賣的平均售價是 80 到 90 左右，扣掉成本就是他的盈餘。可是我們有規定他們盈餘的 50% 必須拿來做水利建設使用，他是設在縣政府的基金專戶，專款專用，他們承辦中央管河川疏濬時，有義務將盈餘的 50% 挹注在專戶裡。以前我們在審他第二件申請案的時候，我們會去查前一期公共造產案的支出憑證，確定是不是有抽 50%，確定的話才會許可第二件工程。(D1)

可是現在提高了稅收，導致他沒有盈餘，所以他把錢從基金帳戶裡面轉為稅收，就不是專款專用了。因為那是稅收，是地方稅，所以他運用的彈性、靈活度就比較高，這也是地方政府制定這樣高稅率的參考原因之一。(D1)

因為大水庫在那邊嘛，他本來是左手收錢，左手的 50% 要做相關的水利建設使用，可是左手繳給右手稅收之後，他發現左手錢不夠了，他就說我疏濬都虧本，那我只好拿稅收去補貼疏濬的成本。(D1)

對此，民政處官員 A3 指出，再次申請同一河段疏濬時，九河局確實會審查是否有將盈餘的一半用於水利建設，是該項盈餘係納入公共造產基金一併計算，並沒有水利建設專戶，故縣府再次提出申請疏濬中央管河川而由九河局查核時，縣府只要提出相關水利建設之科目，即可滿足該規定之要求。惟加稅使公共造產基金盈餘減少，確實使規定用於水利建設的額度減少了。

我第一次去申請，他不會審核，但如果再申請疏濬一次，他就會審核上次同一河段的疏濬收入實際上有沒有用到水利建設。...沒有專戶，而是有規定要求收入的一半用在水利工作方面。這規定在中央許可地方疏濬要點有提到，就是說地方疏濬中央管河川，要求疏濬收入的一半做水利相關建設，但不會要求地方政府把收入提出來到基金專戶。(A3)

此外，除了申請疏濬規定部分盈餘應用於水利建設之外，九河局亦會將歷次疏濬土石標售的結餘，以公益支出抑或行政協助費的方式，回饋給縣府或鄉鎮市公所從事地方建設。但因加稅以及空污費調漲等因素，疏濬盈餘減少即導致回饋給地方的回饋金越來越少。亦即，加稅影響了九河局撥付予鄉鎮市之回饋金。

我們會把盈餘通過行政協助費跟公益支出的方式，補助給縣政府跟受影響的鄉鎮公所，做一些地方建設回饋，譬如我們把馬路壓壞了，就是周遭道路頻繁使用壓壞了，我們就給一些回饋金請地方政府去修路。有盈餘才会有回饋金，沒有盈餘就沒有，自從課稅之後回饋金越來越少。(D1)

五、疏濬量減少與需求放緩影響較加稅為鉅

受訪業者雖然認識到依市場機制，加稅未必由業者承擔，但仍認為加稅有一定的影響。疏濬機關亦有可能通過上調標價轉嫁部分稅負予投標業者，故加稅後標價仍可能因此提高，在這樣的情況下，業者要衡量自己的資本與經營結構加以調整，然後適應市場的變局。砂石業者 E1 指出，加稅後有將稅課轉嫁至北部市場，但漲價後市場銷量就減少了，過去可以賣到五股、甚至是桃園，漲價後只能賣到汐止。

假設沒有土石稅，底價是 45 塊錢，標價也不可能是 45 塊錢，因為如果只投標 45 塊錢，就會被其他業者標去。總之，業者會自己做成本分析，如果標價高，縣政府跟河川局就會流標，然後必須降低標價，他們就曾降過很多次，像玉里就曾流標好幾次，那裡這麼偏遠的地方定 45 塊錢，誰要買？後來好像降了幾次到 40 塊就有人標了。(E1)

大概增加了 20 到 30 塊錢，但會導致銷量減少。我們花蓮砂石是北部市場的弱勢，一旦賣貴了，量自然會減少，變成只有碼頭附近的客戶可以買，以前還可以賣到桃園，現在只能夠賣到新北市，因為以前單價比較便宜，桃園有能力來碼頭拿料，現在就只能到汐止、新店，但已經賣不到五股了。(E1)

這主要有兩個因素，一個是成本被墊高了，第二個是市場的需求減少了，這兩年蓋房子的需求減少了，房價雖然很高，但現在買房沒人相信會漲價，大家都等著降價，每個人都在觀望，看什麼時候可以出手，市場是停滯的...就是吃老本、撐著做，現在大家都在撐，看什麼時候好時機，前一陣子聽說西部沒有砂石，大陸也沒進口了，我們聽了都好高興，結

果都是一場夢。(E2)

尤其對於中區砂石業者 E2 而言，由於位置恰在運距得以進行東砂西運之邊界，對購入砂石的成本非常敏感。一旦疏濬機關將稅課轉嫁至業者時，就會導致成本提高而令東砂西運無利可圖、砂石滯銷而堆置。而近年購入砂石成本有些微提高，砂石業者 E2 認為係加稅所致。

我作為生產者，我覺得不划算的時候，幹嘛要去買呢？我會越做越虧，目前來講生計是有受到影響。我們這邊處在中區，位置剛好很尷尬，如果再降低一點，我們就可以運到花蓮港了。還好我們有預拌廠，可以自產自銷，但我希望有多的東西可以外銷。以前最好的時候，洗完連乾都來不及，就載走了，人家會拿現金來這邊等，現在卻是求人家來買，人家都不一定要買，所以加稅是一定有影響的。(E2)

亦即，業者認為加稅增加了砂石採購成本，使業者為了將稅負向下轉移而提高售價，卻導致銷量進一步減少。但同時因市場需求放緩、大陸進口砂石競爭等因素，讓價格難以提高、銷量更進一步減少。這些因素亦對就業機會構成影響。砂石業者 E1 提到銷量減少後，聘僱工人數目因此縮減。因工廠人力與相關設備不宜閒置，以及標售時程間距等因素，在虧本的情況下，砂石業者仍然要採購一定數量的砂石以維持營運，因此加稅仍可能對業者有影響。

有些業者也至少會標一定的量來做，因為如果沒有料，所有的員工都在休息，所以會先標個幾萬噸緩和一下。而且政府標售的時間可能會拉得很長，流標後到下一次重新招標，可能就要一個月，導致這一個月要喝西北風，工廠也不能沒有料，要有料讓工廠保持運作。(E1)

對此，砂石業者 E1 後來表示，還是需要自己適應市場情況、自行調整，這顯示了業者亦認為大部分稅負係由疏濬機關所承擔。本文認為，加稅或可能有一定影響，但砂石業近年的蕭條主因是疏濬量減少與市場需求放緩。蓋砂石業亦有量大價低之特性，但因為疏濬量與市場需求量越來越少，經營規模做不起來、成本無法攤提，經營愈加困難。九河局與縣府民政處官員不約而同據其水利專業指出，要找到可以疏濬的河段，已經非常不容易。⁸²對於業者而言，比起加稅可能減少疏濬效率，

⁸² 花蓮地區長年來因缺乏大型水文事件，將中上游土石向下沖積，這使得疏濬的需要與數量在逐



疏濬量逐年減少，乃係更為擔憂的問題。

但我覺得不是完全都因為加稅，如果都怪罪於加稅並不合理，我認為業者要去適應市場情況，有人說因為這個就不能做下去，但我們還不是在做？這不能完全歸咎稅課，業者就是要調整，如果沒辦法，不要標那麼貴就好。所以有業者說稅課有影響，我覺得是沒有的，因為以前標 100，現在還是 100，因為標 50 塊加上稅金 50 塊錢，還是 100。(E1)

根本問題是天然資源有限，其實現在河川局也是碰到這樣的狀況，歷年疏濬量也是逐年遞減。...目前花蓮溪水系真的很難找到合適的地點疏濬，但今年最有可能做的疏濬案，已經由縣府辦理了。(A3)

而且目前在花蓮溪水系部分要找新的料源，已經越來越困難。(D1)

因為砂石要有很大的報酬要靠產量，但是現在料源幾乎都是從公家機關購買，各縣市都是從河川局跟縣政府購買，現在都沒有偷挖的了。(E1)

參、礦石開採稅之影響

一、大幅影響採礦業者獲利空間

礦石稅加稅後，使縣內採礦業者獲利空間大受影響。亞泥人員 F1 指出，稅率每公噸 70 元換算水泥成品，導致水泥成本每公噸提高約 110 元，這使大部分的利潤為稅負抵銷，在 107 年恰逢進口煤炭價格攀升至高峰，亞泥花蓮廠便迎來自 62 年設立、營運 46 年以來的第一次虧損。亦即，加稅後大幅增加稅負成本，升高其應對市場波動的敏感度。

每公噸大理石 70 元，換成水泥大概是每噸課 110 塊錢，像水泥廠以前的獲利，1 噸有賺到 100 塊甚至是 200 塊錢的時候，200 塊錢是非常好的時候，但很少有，但現在稅率是 110 元，就差不多吃掉原本的利潤了。...煤炭的售價佔生產成本 30%，所以 105 年的煤炭價格還低的時候，我們還不至於虧損，但到了 106 年、107 年煤炭價格高漲及礦石稅等因素，我們製造廠就開始虧損了，今年預估也會虧損。(F1)

下圖 6-2 為 105 年至 108 年 6 月燃煤進口價格趨勢圖，從圖中明顯可見，進口煤炭價格自 105 年至 107 年有顯著地從每公噸約 60 元增加至 100 元，108 年始微幅降到 90 美元。在加稅以前，即便進口煤炭價格上漲仍是負擔得起的，但加稅大

年仍在疏濬（刷深）的情況下，越來越少。



幅增加亞泥花蓮廠的稅負成本，使其更難應對煤炭漲價的市場風險。惟 108 年煤炭進口價格回降到 90 元以下，虧損情況或可改善。此外，除了煤炭價格上漲之外，加上中央限制水泥外銷量、水泥進口量增加等各種因素，使產量減少，每公噸水泥所能攤提的固定生產成本增加，亦增進面臨虧損的風險。

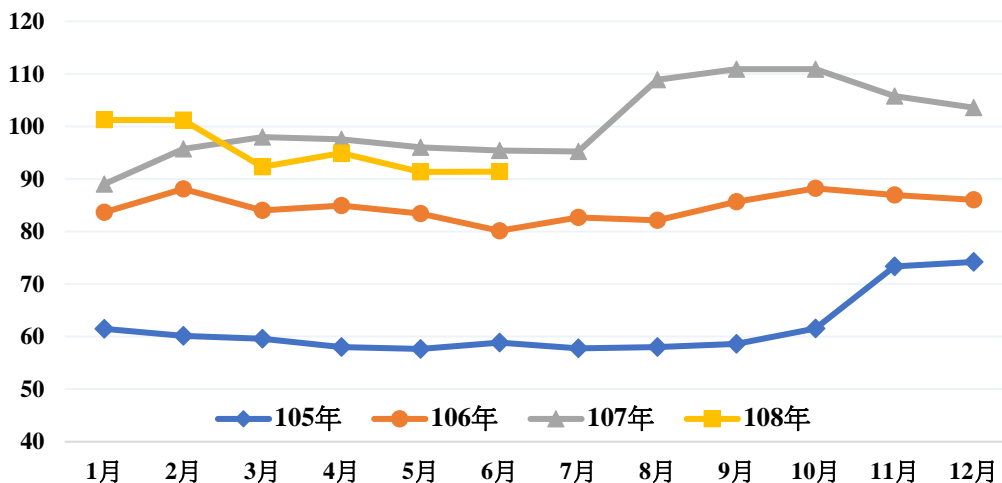


圖 6-2 105 年至 108 年 6 月燃煤進口價格趨勢圖（美元/公噸：CIF）

資料來源：經濟部礦務局礦業及土石業務統計報表

下圖 6-3 為亞泥花蓮廠歷年繳納礦石開採稅額度。98 年至 99 年稅率為每公噸 4 元，每年的稅負約有 2200 萬元。100 年至 101 年稅率調漲至 5.2 元，每年約有稅負 2400 萬。102 年起稅率調漲至 10 元，每年稅負增加到約 0.5 億元。在 105 年下半年起，稅率提高到 70 元，使 105 年稅負達到 2.26 億元。至 106 年即 107 年便達到了 3.3 億元。由此可見，105 年的加稅確實構成了亞泥花蓮廠的生產成本大幅上升，使其更難以應對煤炭價格上漲時的風險而面臨虧損。

雖然亞泥花蓮廠面臨虧損，但因亞泥公司多角化經營與海外投資獲利彌補虧損，因此無法單純從亞泥的財報或股價觀察。因此可以想見，採礦業者若無亞泥龐大、多角化經營之事業體加以支持，受到稅負的打擊係如何嚴峻。

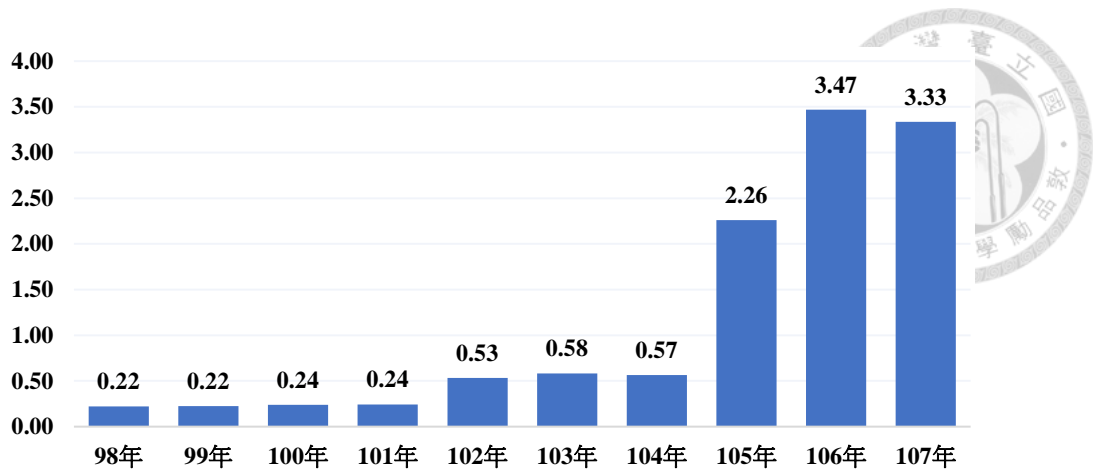


圖 6-3 亞泥花蓮廠歷年繳納礦石開採稅額度（單位：億元）

資料來源：亞泥新城山礦場公開資訊網

小礦業者方面，由於採礦經營通常有著「量大價低」的特性，因此加稅對小礦業者影響更為嚴峻。由於每年蛇紋石產量僅數萬公噸，遠不如大型礦場動輒數十到數百萬公噸的產量，固定成本無法有效地攤提，導致小礦業者本身就較大礦業者而言，更難以應對加稅後大幅提高的稅負成本。此外，蛇紋石近年面臨土地租金調漲（即固定成本），因此產量過低無法攤提，使經營上面臨更大的困難。

蛇紋石礦場因為續租費用增加很多，所以今年來產量是偏低的，但他們也會思考到沒有那麼多錢維持那麼多礦區，變成光是租完地，就沒有人力跟機具去採礦，他們客戶也就只有中鋼，中鋼不買就沒辦法經營了。（D2）

目前遇到的問題是土地租金懸而未決，還在協調當中。國有財產署請了估價時重新估價，漲幅比過去高達 20 倍。...非常嚴重，會有八成以上倒掉，只有水泥廠存活，其他幾乎都會倒。礦區生產 1 千噸、1 萬噸、10 萬噸，他們的租金成本是固定的，不同產量攤提下來的成本會差很多。（F2）

二、因市場需求放緩，稅負難以轉嫁

在稅課轉嫁方面，亞泥人員 F1 表示由於水泥市場供過於求，若調高售價就會賣不出去，故無法將稅課成本向下轉嫁，完全由亞泥所吸收。由於大理石僅占水泥成本結構的 15% 左右，僅能夠盡可能從水泥製造廠部分管控成本。進口大理石替代方面，由於進口成本所費不貲、更甚於加稅，且進口會影響礦區員工生計以及水泥原料的自給率，因此沒有考慮。

因為市場上供給大於需求，所以想要調高售價轉嫁給消費者，是不可能的，根本漲不起來，

另外除了花蓮地區的業者才有 70 元礦石稅，宜蘭地區僅 10 元。...近年來水泥廠的產能運轉率都不高，這就是說市場供過於求，從以前 1400 萬噸到現在 1000 萬噸，所以市場價格勢必下降，漲不起來。所以稅課是沒有辦法轉嫁到市場上的，要是漲價的話，消費者就跟其他人買了。(F1)

這樣會有員工就業的考量，失業率會增加，而且政府政策認為水泥是內需產業，須維持水泥一定的自給率，不希望從其他國家進口，所以我們不考慮走這條路，而是從自己的成本結構加以調整。...何況大理石原石的進口很不划算，那也要 400 多塊，自己開採的成本會比較低。(F1)

蛇紋石方面，小礦業者 F2 表示成功轉嫁了約莫 30 元左右的稅負由中鋼所吸收，但自身仍須負擔部分稅課，且單價提高同時，使得中鋼減少對蛇紋石的採購量，轉而增加蛇紋石的進口量。因此，仍不得不積極控管內部成本以應對加稅。

加稅造成很大的問題是，我們的主要客戶是中鋼，跟他們洽談的時候，他們一直想要減少對我們的採購量，影響了我們出貨量，他們因此想要從國外進口，這同時影響到了我們的經營績效。...我們將部分的稅負轉嫁予中鋼，我們估起來大概 30 元左右，中鋼吸收的不到一半。我們調漲售價的時候，在議價過程當中，中鋼說最高只接受這個價格。(F2)

三、員工薪資應無影響，但一定程度上減少就業機會

地方稅的開徵，減少了相關產業獲利空間，從而可能減少從業人員的薪俸、福利，甚至是就業機會。根據訪談資料，加稅對大型採礦業者之員工薪水影響不大，主因是人事成本在水泥廠運作占比不大，且公司為穩定員工士氣，自不會輕易調降薪資；而在產量減少情況下，理論上會減少出勤而影響就業機會。但亞泥人士指出，因中央同時出臺一例一休政策，增加員工休假時數，使原本可能無勤可為的工作時段獲得填補，故影響不大。員工福利方面，則會因為稅負影響盈餘而受到影響，蓋員工福利往往係依據盈餘多寡來斟酌，盈餘減少自然會減少員工之福利。總地來看，加稅對於附屬於大型水泥廠的採礦業者而言，其企業規模大、人事成本占生產成本比例較低，對就業機會、員工薪資等影響不大，而對員工福利有相當程度的影響。

對大公司來講，比如亞泥或台泥，他們本身在調整之前，本來就有薪資、紅利跟績效的計算方式，薪資不會因為這個 70 元而影響，但會影響紅利，為什麼？因為支出成本增加，公司的利潤方面會減少，員工的分紅多少會受到影響。(B1)

沒有實際的影響，因為業者不可能降工資，如果降工資，那些人就會來找我們抗議，沒有人來找我們，代表沒有影響到他們的生活水平。(B2)

福利當然會減少，但我們的總雇用人數變化不大，因為期間還經歷了一例一休，...產量雖然降低了照理人要減少，但是一例一休把它抵掉了，所以人數沒有明顯變化。...所以雖然產量降了20%，人數還會略增，這是因為一例一休規定很多人要休息。人事成本是有增加，也有嚴格控管，但實際上這種資本密集的產業，反而是原物料、設備的支出對成本的影響比較大。(F1)

小礦業者方面，因欠缺大規模產量以攤提成本的優勢，而須從內部管控成本，減少人事支出以維繫營運，確實減少就業機會。卓溪鄉官員 C2 指出，加稅會對附近人民的生計造成影響，會使原本有在礦場有工作的人，就會失業而不得不下山找工作。整體而言，不分礦種、不分產量的稅率，使得產量較少的蛇紋石業者將會加劇經營上的困境，間接地減少了周遭居民的就業機會。

當然透過內部管理，必須要縮減支出，不得不在營運上檢討與管控成本，而且員工也會減少，這方面勢必要調整，人事方面不減少，沒辦法。(F2)

生計的部分當然會有影響，像我們這邊的業者來講，也都是找我們部落的居民作工人。他們有時候會叫這些居民來幫忙他們講話，就說沒有影響，所以這就是互相啦。因為要是我們講太多的話，萬一業者倒閉了，沒有工作做的話，就會影響到生計，也就只能下山工作。有的人是在這邊工作的，其實秀林亞泥那裡也有這樣的擔憂。(C1)

附近居民就業會受影響，我們原住民這一塊本來就以粗工為主，很多當地部落人民要就業就很方便，去那邊工作晚上就在家裡，比較近嘛。如果是貿然叫他們停工，他們就失業了，那加稅影響到業者營運，確實有這個風險。除了就業，地方環境也是會受影響的。(C1)

四、中央政府管制政策對礦產量更鉅

訪談資料佐證了中央管制政策對相關產業影響更大的說法。亞泥人員 F1 指出除了國內水泥需求放緩、進口水泥量增加之外，中央的管制措施是產量下跌的關鍵因素，使花蓮縣內水泥廠運轉率大幅下降，如亞泥之產能僅達到八成，而和平台泥廠兩支水泥窯更僅能運作一支窯，導致初期投入之成本難以回收。同時因產量下降，令固定成本（稅課、土地、人事、設備等）無法攤提，獲利空間影響甚鉅。由此觀之，礦石稅加稅之後，對業者而言仍有利潤，則仍會持續開採營運，因此對產量較



大的水泥業者而言，並無「寓禁於徵」的效果。

產量方面其實是跟市場有關，有兩個因素，一個是進口水泥量變多，現在大概是 200 萬噸，以前約莫是 100 萬噸。另一個因素是國內的需求放緩，水泥市場以前平均可以到 1400 萬噸，但營建業、公共工程都趨緩了，現在一年水泥需求大概 1000 萬噸而已。同時，政府也一直在限制水泥的外銷量，所以每一個水泥廠的設備運轉率都降下來了，像我們就差了 20% 左右，原本產能可以到 430 萬噸，現在大概產 350 萬而已。... 因為員工、設備等等繼續在做，但因為產量降低了，導致每噸生產成本都提高了，能夠折舊攤提的單位成本也就降低了，所以產量對成本是有影響的。(F1)

第三節 稅收對財政之助益以及分配與運用

壹、特別稅對縣府財政之助益及其運用

一、改進預算籌編方式與引進集中支付制度，改善縣府財政

訪談資料顯示，加稅挹注不少財源，讓縣府預算編列得以落實量入為出，並達到收支平衡。在稅收增加的同時，縣府採用以零基預算為核心概念的方法，要求業務單位在編列預算時，將新計畫與既有計畫一併檢討，然後在歲入估算的一定額度之內，排列優先順序編列預算。如此一來，業務單位必須依據收入來按優先順序編列支出，以避免資源浪費、減少舉債風險，進而達到收支平衡，然後逐步減少債務，改進地方財政。財政處官員 A1 指出，若非特別稅的挹注，量入為出來編列是做不到的，加稅著實對財政改善助益良多。

所以有兩個因素使我們的財政確實改善，一個是特別稅的挹注，另一個是我們改變歲出預算籌編的方式，真正達到量入為出，核實編列，就是說不虛編、不虛列，預算是平衡的，甚至可以多出一點點來還債。我們縣長要求要逐年減債，雖然沒辦法一下子減很多，但可以確保財政穩健地改善。(A1)

就是盡量以零基預算的觀點去做，我們會要求業務單位盤點以前的計畫，排列優先順序，如果覺得很重要而需要編列的話，要檢視其他哪些以前的計畫可以少做或者暫緩。(A1)

除了預算達到量入為出、債務獲得有效控制外，縣府同時引介集中支付制度，有效地減少了債務付息支出，節省不必要開支。下圖 6-4 為花蓮縣 98 年至 108 年

債務付息支出情形，從表中可見 104 年後債務付息支出有顯著的減少，105 年 1.15 億元較 104 年的 0.78 億，減少 0.37 億元，減債對地方政府而言，也能夠增加一筆可用的財源。108 年預算為 1.2 億元，據財政處官員指出，係考量國際情勢以及美國聯準會之升息壓力，恐影響國內利率市場。但於下半年度通盤檢討時，會覈實評估實際情形辦理追減預算。利息支出的減少在 105 年開始，係在 105 年加稅之前，顯示集中支付制度的引進大幅減少債務付息支出。亦即，特別稅稅收的挹注、預算籌編方式的改進，以及集中支付制度的引進，是花蓮縣財政情況改善的關鍵原因。

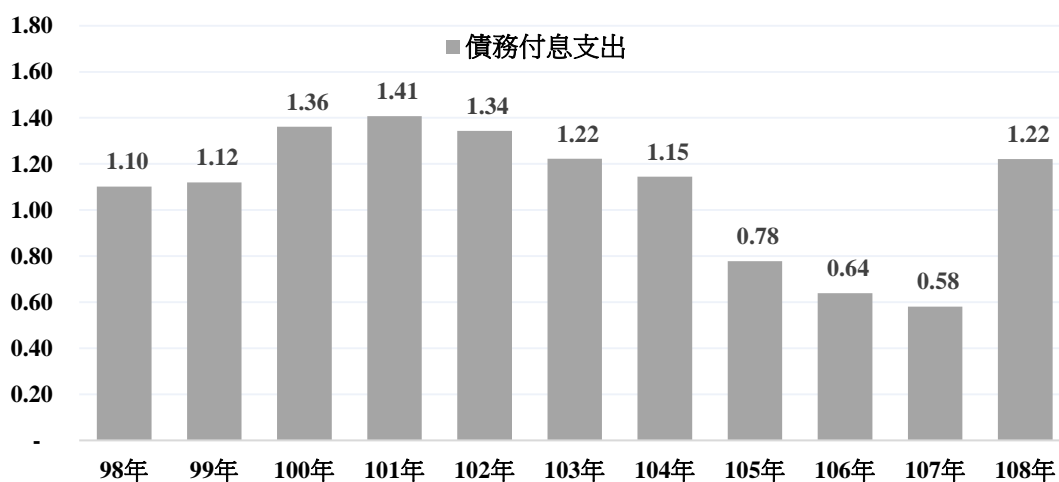


圖 6-4 花蓮縣 98 年至 108 年債務付息支出趨勢圖 (單位：億元)

資料來源：花蓮縣政府歷年決算書、預算書

我們平時會盤點縣庫及專戶基金的資金，並利用集中支付及專戶調度的手段，調控縣庫及基金專戶的資金水位，有餘絀的資金會優先償還債務，以減少利息支出。到年底會預留一些資金，以因應廠商年關請款資金壓力，等到年關過了之後，依資金需求控留資金水位，而餘絀的資金會優先去還長短債的部分，減少利息負擔，到時候年底債務會逐年減少。(A1)

二、優先編列配合款以爭取中央計畫補助款，歲出規模擴大

106 年因稅收挹注，改善財政情況，但 107 年起中央補助款亦大幅增加，導致歲出規模大幅攀升，顯示縣府獲得財源後，用途係優先爭取中央計畫補助款以推動各項施政項目。訪談資料亦佐證了這一點。財政處官員 A1 表示，縣府預算編列以中央計畫的配合款為優先，其中以花東基金與前瞻計畫為主要爭取項目，有了豐沛的稅收，就不必擔心自中央爭取計畫後，地方配合款籌不出來的困境。

對於地方首長與民意代表而言，滿足選民需要即有利其政治發展，因此在選舉



考量下，會將爭取中央計畫補助款、編列地方配合款為優先的。畢竟中央補助款對於地方而言一直是天上掉下來的禮物，透過中央補助得以節省地方支出。

舉例言之，若地方政府有一項支出達 100 萬元的計畫，若中央補助一半 50 萬元，那麼地方政府只消花費 50 萬即可達到推動政策的需求，同時節省 50 萬用於推動其他政策；抑或加碼投入原政策，使原政策支出增加到 150 萬元，在更充沛的預算挹注下，嘉惠更多的選民。

其次，民意代表普遍有「用錢要先用中央的錢」的認知，給予縣府爭取中央補助款的壓力，縣府以爭取補助款為重要職責。如議員 B2 即認為不應該對縣內人民加稅，而應優先努力爭取補助款。亦即，在府會雙方的政治考量下，縣府增加稅收後自然係優先爭取中央補助款。

因此，花蓮縣大幅加稅、增加稅收之後，雖然在 106 年短暫地增進了財政自主，但因以爭取中央補助款為目標，使得財政自主指標在 107 年後復趨惡化。由此可見，在政治現實的考量下，追求學理上所謂的財政自主、減少對中央資源的依賴，誠非政治人物所欲追求之目的。

目前我們計畫性補助的配合款要優先編，所以你問我特別稅增加的稅收到哪裡去？就是優先編在計畫性補助的配合款。如果你有看這幾年計畫性補助收入，會看到增加幅度滿多的。...後來特別稅加稅真的救了我們，至少我們有本錢去爭取計畫，爭取到計畫後，配合款籌得出來。...如果可以花費較小的代價增加建設，我們當然樂意，因為總比全部都由縣庫負擔來得好。所以我們跟主計在籌編時都有共識，配合款一定要優先編，但因為花東基金跟前瞻使我們近年歲出規模增加，財政壓力會相對地多，還有長照等，要籌的配合款真的不少。(A1)

不要老是去增加稅收，苦了我們花蓮縣民，要盡力向中央提案要補助款，不要一直在自己地方挖。簡單說，寧願爭取補助款，不贊成加稅。(B2)

貳、分配比例緣由與回饋地方情形

一、105 年分配比例係由縣府決定，多數議員支持

105 年加稅法案通過同時，縣府修改分配鄉鎮市比例，將絕大多數增加的稅收納入縣庫。根據訪談資料，縣府係單方依議會之授權，訂定新的分配辦法，然後公

告施行。財政處官員 A1 指出，在 104 年推動加稅時，即召開鄉鎮市財務座談會議邀集鄉鎮市代表，共同討論土石採取稅分配比例問題，但因各鄉鎮市均主張要求分得更多的稅收而缺乏共識，尤其從縣府分配出去的部分，多少的比例係依據開採所在鄉鎮市分配？多少比例由十三鄉鎮市平均分配？意見相當分歧，最後不得已僅能維持原案，但迄今一直有鄉鎮市希望修改分配方式。

那時候討論重新分配，就在爭為什麼這樣分，其他人可以拿這些，很難喬，一個會議下來喬完之後，還是維持原案。縣府不是沒開過會，但這是零和遊戲，我要增加，你就要減少，你願意把你的分配資源貢獻嗎？縣府通常不可能跳出來做主說 A 鄉鎮多一點、B 鄉鎮少一點，給十三鄉鎮的錢有共識，不可能的。所以早期好不容易有共識，現在要改很難，因為各鄉鎮市公所都有自己的意見，不可能傾向特定公所給多一點或少一點，大家都要更多。

(A1)

吵到不能再吵，就只好平均分配。我們認為開採地區影響會更重，所以分多一點，剩下就認為有經過有受影響，當初有一塊拿來平均分配的緣由是這麼來的，因為沒有辦法安撫所有人，到最後乾脆就平均分配，雖然有人不滿意，但勉強接受。到現在一直有人想推翻當初前人的比例。(A1)

調整分配比例後，土石稅維持每公噸 5 元給鄉鎮市，畢竟大部分係縣府左右繳給右手，故加稅對縣府財政之增益自始不多；而礦石稅方面，考量到花蓮縣十三鄉鎮市可謂幾乎負債，整體財政狀況均較縣府來得良好，因此在縣府更需要財源的情況下，將大部分增加的稅收留在縣庫，給予鄉鎮市的部分從每公噸 3 元提高的 3.5 元，實屬增加。

當初是跟公所講，加稅導致基金盈餘繳庫減少，對縣府而言只是放在盈餘繳庫這一科目，變成特別稅科目一樣入庫總數，就左口袋放右口袋，增減都差不多，沒有很大的變化，所以土石稅要另外要求縣府分配出來，做不到，沒有辦法增加公所分配額度。(A1)

變成 70 塊之後，變成每噸 3.5 塊給公所，就單價而言每噸從 3 塊錢變 3.5 塊，事實上沒有少給公所。...縣府都有在關心十三鄉鎮的財政狀況，目前均無負債且尚有歲計賸餘可以運用，財政狀況優於縣府。(A1)

事實上，以往土石採取稅第一期與第二期，係由議會直接在自治條例上明定分配比例，而礦石稅即係由縣府裁量分配。105 年加稅之後，兩項特別稅均為議會授權縣府自行訂定自治比例。受訪議員 B2 與 B3 指出應由縣府裁量分配較佳，畢竟



開徵稅課的主要理由就是要充裕縣府財源。對此，東華大學教授 G3 認為議會授權由縣府裁量分配，除了顯示府會關係的良好外，將稅收留在縣庫，使縣府有更多的機會滿足其選區利益，因此大多數議員自希望納入縣庫統籌運用。

這意味著府會關係良好。但我認為對議員來說，稅收留在縣府比較能夠嘉惠全縣縣民，議員提案也許比較容易通過，所以對他們來說也是有利的。(G3)

畢竟，由於現行分配制度以秀林鄉分得絕大多數，故若增加分配比例，也就幾乎是增加秀林鄉之分配比例，故多數議員認為礦區所在的鄉鎮市。議員 B3 指出，秀林鄉因產量最多，已經而分得大多數的特別稅補助款，本身也因土地面積大而獲配相當多的統籌分配款，鄉內更有火力發電廠、集水區及水力電廠等，每年有許多的回饋金得以運用，秀林鄉人口僅約 1.6 萬，可謂係花蓮縣每人分得最多預算的鄉鎮市，若是再分配就會多到用不完，故由縣府裁量分配即可。議員 B2 指出，若分配予鄉鎮比較多額度，其選區並不會分得比較多的資源，故由縣府裁量即可。這樣的安排，應係考量到納入縣庫後，會更有機會回饋至其選區。

對這分配比例，我是尊重縣府的裁量，因為給了鄉鎮公所，對我們南區也不是很多。現在統籌分配稅是按照面積劃分，而卓溪鄉土地特別大，人口特別少，6 千多人預算有 2 億多，我們玉里 2 萬多人，預算也是 2 億多，他們只有三分之一的人口，預算卻跟我們一樣，你認為哪個會好？(B2)

當時我們認為授權給縣政府決定，這些就由縣政府統籌運用，由鄉鎮公所依據自己的需求提出計畫請縣政府補助，由鄉鎮公所來競爭，所以當初並沒有明定分配的比例，因為不止是考慮到哪裡有礦，而是注重充裕財源...大部分的礦都在秀林，人口也不是很多，台泥也補助一年 4、5 千萬，已經很夠用了，秀林鄉就是很富裕，所以我們當時就覺得不必在明定比例給秀林鄉多少，因為錢很多已經吃不下了，再分下去就要撐死了。(B3)

議員 B1 為秀林鄉選出的縣議員，現行分配制度對占大多數產量的秀林鄉極為有利，其或背負選區之壓力，自是希望提高更多分配比例回饋其選區。對此，議員 B1 則認為應提高分配比例較為合理，只是不宜一次爭取過多而造成縣府負擔，如此才有討論的空間。

土石稅本來 10%，現在希望增加到 15%，礦石稅也是。其實我也可以提 30% 或 50%，但這是不可能的，我們希望把這個機會，讓空間大一點外，這其他的稅就不能太多，看怎麼樣

跟縣府談判。你如果談 30%，那縣府跟你談都不想跟你談，如果調個 5%，對縣府來說，如果縣長覺得十三鄉鎮的確有需要這樣的分配的話，這數據不會太高，可能大家就可以有討論的空間。(B1)



二、縣府持續面臨鄉鎮市公所之壓力

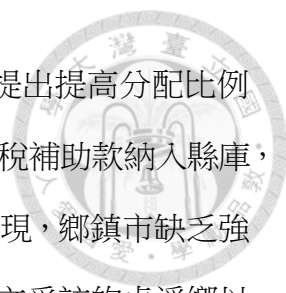
在縣府逕行定出分配辦法、公布施行後，縣府透過逐一說服的方式，緩解部分議員與各鄉鎮市爭取增加分配額度的壓力。雖然如此，爭取增加分配比例的壓力一直存在，尤其一旦接近稅課開徵期限將屆、重行制定的時候，提高鄉鎮市分配比例의呼聲便此起彼落。

財政處官員 A1 指出，事實上在開徵稅課與加稅之前，鄉鎮市就不斷地向中央與縣府爭取各種資源，而縣府往往樂意提供協助，使鄉鎮市的財政壓力轉移由縣府承擔。在 96 年開徵特別稅並分配予鄉鎮市以來，鄉鎮市亦將特別稅補助款視為可爭取資源之一，而不斷希望縣府提高分配比例。在中央不時要求地方買單、鄉鎮市不斷爭取的情況下，縣府在中央與鄉鎮市之間如同「夾心餅乾」，財政壓力持續存在。105 年加稅後縣府將稅收主要用於爭取中央補助款，使 107 年起歲出規模亦大幅增加，歲入編列上復趨吃緊，若鄉鎮市爭取提高分配比例，勢必影響縣府各項計畫的推動。

目前分配辦法在公告時，讓我們接到很多公所的電話，我們是逐個說服。土石稅比較好溝通，但礦石稅我們就要說服各公所，事實上影響最多的是秀林，可是去看秀林鄉回饋金或特別稅挹注的財源，收入很高。(A1)

每個鄉鎮都要求縣府獲配資源貢獻出來，站在縣府的立場很困難，因為在安排預算的時候就很緊了，所以我也我的立場，大家都是財政人員，都有財政人員的立場，都想要把這個資源 hold 住。縣府要拿這個資源再去爭取計畫補助案、維持縣務的運作，所以如果再給鄉鎮公所，縣府可能就沒有本錢爭取計畫了。...這一塊大部分財源確實是放在縣庫，可是縣府要做的事情那麼多，資源都已經放進去，沒有辦法另外增加分配資源給公所，畢竟縣府籌編預算的時候都已經很緊了。(A1)

我們公所都滿習慣跟縣府提計畫案要補助款，經費比較大的，事實上我們縣長也都滿努力去幫他們解決問題，可是這樣財政壓力就轉嫁到了縣府身上，所以我常覺得縣府是夾心餅乾，中央和公所這樣夾在中間，得努力去做平衡，老實說還做得滿累的。(A1)



從兩項特別稅的歷次公聽會紀錄，均可見鄉鎮市公所代表提出提高分配比例之意見，畢竟提高分配比例即直接增加鄉鎮市之財源，作為特別稅補助款納入縣庫，鄉鎮首長得自由裁量運用，故當然具有爭取之誘因。惟經訪談發現，鄉鎮市缺乏強烈動機，這似乎佐證了鄉鎮市財政情況相對優於縣府的事實。本文受訪的卓溪鄉以及秀林鄉代表，均表示鄉庫有多年之盈餘，而且每年均能達到收支平衡、無負債，財政狀況相當良好，從而尊重縣府的分配方式。

我們還有一項歷年來的存的錢在公庫，就是盈餘還有在公庫。有的公庫還幾乎沒有，甚至是負債。所以我們比較沒有對稅或是分配比例的要求的動機，也沒有這方面的壓力。我們沒方面的擔憂，就好像我們每年編預算，不會認為這計畫送出去後有沒有錢去支應，不會說要為老百姓做什麼的時候，拿不出錢來，目前還沒碰到這情況。(C1)

比例多少應該是可以的，畢竟是縣府的錢，我們也很少去過問，就議員或懂的人就會去過問，我們的聲音也是要透過議員去反映。...其實一般鄉鎮市跟縣政府要都是透過計畫要補助款，所以稅率這部分我們就是完全聽上面怎麼說，我們就怎麼做。他怎麼分配，我們就怎麼納入預算。(C1)

除財政狀況較好外，鄉鎮市向中央爭取的計畫補助款額度，往往會比從縣府分得的特別稅補助款來得多，因此從成本效益來看，自然係以向中央爭取為優先，而不會優先爭取特別稅補助款的分配比例。如卓溪鄉每年約獲配 160 萬的特別稅補助款，相對於爭取中央計畫補助款有機會獲得數千萬，可謂為數不多。

其實也不能講說有沒有錢給我們，因為很多補助款目前是在中央，就是我們申請一個大型計畫，中央七成，縣府二成，鄉一成而已，所以我們會很少著墨這 160 多萬。比如這一次我們申請興建我們鄉公所新辦公室的計畫，我們要爭取不管是花東基金、前瞻計畫，我們鄉公所得到的補助遠遠超過這 160 多萬。(C1)

甚者，鄉鎮市公所其實認識到，若增加特別稅補助款的分配比例，縣府財源的便會短少，從而使鄉鎮市爭取縣府的計畫補助款更為不易。更何況縣府係鄉鎮市之監督機關，因此各鄉鎮公所實則不願得罪縣府，使得縣府給予資源可能因而減少。財政處官員 A1 即指出，若縣府增加特別稅分配到鄉鎮市，就會減少縣府資源，然後可能因此減少對鄉鎮市提出計畫的補助；若更多稅收留在縣府，鄉鎮市向縣府爭取資源就更容易獲得許可，這樣的財政安排是鄉鎮市可預見的。

回過頭看，縣府資源分配出去，以後公所跟縣府要補助款，縣府恐怕無法給予補助。資源就那麼多，這就跟中央玩的那一套一樣，資源 hold 在縣府這邊，公所很急迫或很需要，縣府還可以協助一部分，因為現在公所提計畫案，他們在財政上確實會有壓力，縣府會視狀況酌予補助，但至少縣府還有能力去補助公所。不然以後議員提案，縣府也沒有錢去辦理... 所以，縣府還是要留一點資源與彈性，以免有突發狀況，或是公所有什麼需求，還可以調盈濟虛。(A1)

雖然如此，鄉鎮市仍面臨鄉代表以及地方人民來自壓力，不得不向縣府爭取增加分配比例。如同縣議員要求縣府積極向中央爭取補助款的情況，鄉鎮市代表亦會要求鄉鎮市首長努力向中央或是縣府提計畫，爭取補助款以回饋地方建設。而特別稅補助款自在爭取之列。為回應鄉鎮市代表會的要求，鄉鎮市首長乃不時向縣府爭取增加分配比例。

很難，因為代表會有壓力，代表會絕對會說盡量不要用鄉預算，所以我們補助款部分每次送達代表會，沒有人會反對，都會覺得這不是我們鄉的預算，幹嘛要反對？反而會鼓勵我們去爭取。(C1)

其次，地方人民則主張稅收應運用到開工礦區或是疏濬區域周遭，或回饋受到相影響的部落人民，以落實補償原則之公平正義。這方面的壓力，近年來湧現於礦產最多的秀林鄉。106 年亞泥新城山礦場獲中央准許展現後，反亞泥抗爭運動因此擴大，在雙方溝通與協商的過程中，部落居民認識到亞泥在 107 年就繳納 3.3 億元的礦石開採稅，卻沒有感受到縣府或鄉公所有直接回饋到地方，從而要求鄉公所向縣府爭取或由鄉公所直接回饋。⁸³

這使得使鄉公所面臨壓力，而不得不向縣府爭取分配比例。秀林鄉鄉長 C2 表示，已獲配之稅收已經統籌運用於鄉內建設，實無法分撥，但也到縣府也有償債的壓力，故僅希望參照加稅以前的分配比例，土石稅分一半、礦石稅分三成即為合理，鄉公所才有更多的資源直接回饋到礦區周遭的部落居民身上。這樣的壓力將在下一期重新制定時轉移由縣府面對。

⁸³ 106 年 6 月亞泥新城山礦場展限通過，遭部分部落人民以及環團強烈的抗議，同年齊柏林導演墜毀之後，反對亞泥的聲浪更成為社會矚目的焦點，此時總統府原住民轉型正義委員會介入調停，組成「三方會談」協調兩造紛爭，由中央政府主持，然後亞泥與部落代表與會協商。

縣政府如何分配我予以尊重，但是鄉民的角度不同，稅率都提升了5倍跟7倍，我們並沒有增加分到的稅收，還是原來的數目。...我們的資源跟其他鄉鎮比起來算是還好，至少都可以收支平衡，都沒有負債，每年都有餘絀，納入鄉庫繼續運用，我們財政狀況算是還可以的，所以其實對於分配的部分，我沒有很強的動機去爭取，不是我不想提，但主要是部落居民有這樣的聲音，因為都加稅調漲5倍跟7倍了，錢到哪裡了？他們會認為是我們公所拿走的。但我也知道縣府有財政上還債的困境，變成我也是夾在中間，兩邊都有壓力，其實目前聽到13個鄉鎮首長希望特別稅提撥多一點到鄉鎮。(C2)

我們希望有一半可以到鄉鎮市，像土石稅每噸50塊錢，希望25塊錢分給鄉鎮市，因為在以前也是一半。礦石稅以前是30%給鄉鎮市，所以希望70塊錢裡面分21塊錢給鄉鎮市，分一半到35塊錢當然更好。但站在部落角度，希望受影響的部落可以拿到，照理講這樣才符合公平正義。(C2)

此外，秀林鄉鄉長 C2 亦提到新城鄉亦有強烈動機爭取增加分配比例。本文認為，亞泥抗爭運動也引起了其他鄉鎮市爭取增加分配比例之動機。蓋亞泥礦區係位於秀林鄉內，但水泥廠卻位於新城鄉境內，而礦石開採稅大部分係按各鄉鎮市境內開採量進行分配，這就導致新城鄉獲配置礦石稅特別稅補助款相對短少。

說實在的，十三鄉鎮大家都想分一杯羹，聽說新城鄉也正式發文希望增加分配比例，我是還沒正式發文，只是很客氣先跟秘書長講，部落已經有這方面的聲音了，但他也要統籌全縣的資源。(C2)

實則，礦石開採稅係按礦石開採量多寡予以分配，無可厚非，但按一般人觀感而言，礦場開採係供應水泥廠燒製水泥，而水泥廠也會產生一定的負面影響，而且相較於礦區採挖掘，除非自空中拍攝，否則難以窺見；水泥廠高聳且時而導致空污的燒製窯卻相對明顯，雖然並非礦石採取稅所能涵括，因此會認為應當增加分配比例以回饋水泥廠周遭。如卓溪鄉官員 C1 回答「煙囪就在旁邊，工廠很明顯」等語，即係具有前述觀感，將礦場與水泥廠一同看待。

我們真的是太遠了，所以我們有看到的就只有交通方面的，裡面怎麼挖怎麼炸，不是很清楚。但你到了秀林可能就會不一樣，煙囪就在旁邊，工廠很明顯。(C1)

此亦表明從一般人對水泥廠與礦場未予區別的認知落差。對此，礦務局官員 D2 指出，一般針對礦場之抗爭多係針對水泥業者，尤其水泥窯外觀以及排放之空污相較於礦場更為明顯可見，致在討論礦石稅開徵時，往往以為亦應藉此對水泥廠

徵稅。實則，水泥廠主管機關為經濟部工業局，且排放之空污為「碳稅」，均非礦石稅討論之範疇。亦即，礦石稅確實構成水泥廠龐大成本，但鄉鎮公所或部落居民爭取礦石稅回饋地方時，仍難以水泥廠之污染作為爭取礦石稅回饋之依據。

此外，對水泥廠還是礦場課稅？是有爭議的。假如在縣內設水泥廠，那水泥廠確實是會產生粉塵、CO₂、廢熱等等污染，確實縣府課稅能將外部成本內部化，但問題在於水泥廠是工業區，而不是礦區，所以我們覺得很奇怪。縣府認為污染來源是因為有「行經道路」，縣管道路的維護與安全要由縣府負責，但很多水泥廠是以輸送帶運送礦石的，比如台泥跟亞泥，這也有爭議。(D2)

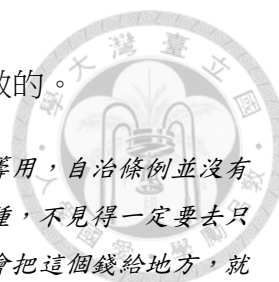
三、府會一致認為稅收應統籌運用、嘉惠全縣民

兩項特別稅開徵目的除了充裕財源之外，係期望藉由外部成本內部化，衡平土石採取與礦石開採活動對水土保持、自然景觀等負面影響。惟訪談資料顯示，立法目的係以充裕財源為優先，而未有意將稅收用於衡平相關影響，這些對地方造成的影響，或由對當地較為了解的鄉鎮市來推動即可。

如前所述，稅收主要用途係作為向中央爭取更多的補助款的配合款，以推動更多的地方建設；同時有效地落實量入為出、達到收支平衡，進而實現債務減少，改善財政體質。對於應否以專款專用運用在景觀復育等項目，財政處官員 A1 認為，這方面仍應由業務單位依優先順序決定是否推動；而且分配給鄉鎮公所的特別稅補助款，即補償鄉鎮公所作為平衡負面影響與地方建設之用。

就財政而言，不會把這個錢放在專款專用，他是縣庫的財源，就入庫了，如果要進行山林保護等項目，業務單位得提計畫，然後衡量實際需求與優先順序，按照既定的預算籌編原則辦理。如果是新增計畫，業務單位要看縣府能不能籌出這筆錢，同時考量到有沒有山林保育方面的需求。因為這錢放在縣庫統籌，沒辦法錢 hold 住就專款專用。(A1)

縣議員方面，均認為由縣府統收統支、嘉惠全縣縣民或促進地方建設即可，蓋在開採區域進行這些項目，固為業者之責任，誠無必要將稅收專款專用運用於山林復育、水土保持等項目。議員 B1 認為，雖然挪部分稅收去進行復育比較合理，但是若要求縣府須將一定稅收用於景觀復育方面的話，由於統收統支，縣府只要湊合一些項目就能宣稱有稅收用於景觀復育。而且既然已經分配一定比例的稅收到鄉



鎮市，換言之就是希望由地方去執行。這樣的說法與縣府係一致的。

我認為部分一定要做，他是整個統籌去使用的，縣府一筆錢進來統籌用，自治條例並沒有說一定要回饋到哪裡，但有說給地方去做建設工作。但是建設很多種，不見得一定要去做復育嘛。我不是很清楚縣府細部有沒有增加到地方，但我覺得他會把這個錢給地方，就是希望地方去做，比如說土石稅，最起碼是一定比例給你們，你們公所怎麼做就看你們怎麼去發揮、去統籌使用。...如果你問縣府有沒有用，他當然一定會跟你講他有用到啊，他隨便抓幾個科目給你，就講有用到。...他隨便找個幾條就夠了，隨便湊一湊也有那個錢。
(B1)

挖掉了，樹木會自然生長，如果要多種樹，縣政府雖然多了這些錢，以前虧空接近舉債上限，拿這些稅還債也許比復育好，復育會有自然的復育。 (B2)

縣政府沒有必要將稅收用在這裡，業者本來就要做。 (B3)

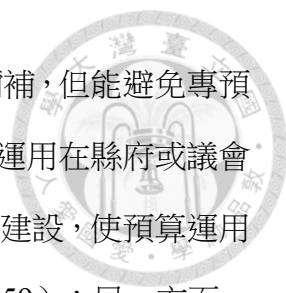
至於如何回饋礦區周遭部落人民，縣府方面並沒有相關規劃，蓋既然已按開採數量分配到各鄉鎮市，即視為鄉鎮市將該補助款回饋到礦區周遭人民，縣府自無必要介入鄉鎮市運用稅收之裁量。

議員之意見與縣府一致，認為若要回饋到礦區周遭的部落人民，鄉鎮公所進行即可，雖然鄉鎮公所的財政規模雖然較小，但整體狀況較縣府來得好，而且特別稅補助款的分配方式，就是按照開採數量進行分配的，因此回饋與否係鄉鎮市之責。鄉鎮市長是否要直接回饋礦區周遭居民，由其裁量而定。若未落實，便是鄉鎮市長的責任，課責方面應由居民透過選舉機制決定。如前所述，資源留在縣府就可以通過社會福利或建設的方式，回饋到其他選區人民，議員自會主張不應直接由縣府主導回饋到特定受影響地方。

那是不可能的事情，比如說村里有村里長負責，鄉鎮有鄉鎮長負責，不然幹嘛去選舉？如果不作為的話，選民也不會去選你，何況當初選舉的時候可能有賄選的事情，所以如果村民抱怨鄉鎮公所沒有回饋，那還能說什麼呢？ (B2)

總之，稅收不宜直接由回饋到部落村民，但到鄉鎮公所的話，就得看鄉長要怎麼去計畫、預算要怎麼消耗，縣政府拿到也是建設整個花蓮縣，鄉鎮公所拿到也是要建設鄉鎮，如果公所首長不願意聽民眾的心聲，我們也沒有辦法，畢竟鄉鎮首長是部落人民自己選出來的，所以要問為什麼當初要投給他。 (B3)

簡言之，府會均認以充裕財源優先，納入縣庫統籌運用、改善財政體質，故選



擇以統收統支為運用模式，雖然使相關負面影響不能保證獲得彌補，但能避免專預算流用彈性受限，或資源過度投入而浪費。統收統支得以使預算運用在縣府或議會認為更為急迫、有需要的項目上面，如爭取中央補助款促進地方建設，使預算運用的效能增加，達到雙重紅利的第二重紅利效果（張麗珍，2016：59）；另一方面，歲入規模增加，自然會減少排擠景觀維護之預算，若有山林復育之急迫需要時，不至於缺乏預算而無法推動，而不至於完全無法彌補相關負面影響。因此，府會一致認為統籌運用即可，不應專款專用用於衡平負面影響。

四、稅收未具體回饋受影響地方，正當性遭質疑

訪談資料顯示，由於外界無法理解稅收之具體用途，從而認為稅收並沒有回饋地方，未符立法目的，令加稅正當性遭質疑。首先，對業者而言，稅金係由渠等繳納，自然希望稅收在運用上能回饋到礦區周遭區域以促進地方和諧，抑或回饋到相關產業活動。如採礦業者 F2 認為應多分配至鄉鎮公所，或回饋到礦區周遭部落，如此部落對於產業的反彈就不會那麼強烈，而且繳稅繳得比較樂意。砂石業者 E2 認為可參考空污費專款專用的模式，將部分稅收也回饋到相關產業。

我們希望繳出去的稅，能夠分多一點到礦場所在的鄉鎮公所，給他們多一點的比例，地方比較會感受到產業對地方的助益，鄉鎮公所會收到更多的稅收，對我們比較不會反彈，在地方能夠比較和諧。... 回饋到地方的相對都沒有問題，我覺得比繳稅還值得，跟地方互動的情況確實如此，促進敦親睦鄰，大家會比較開心。繳稅是我們應該做的事情，但我們希望繳出去的稅，能夠讓我們附近的部落真正可以得到一定比例的回饋。（F2）

事實上我希望稅收能夠有一定的比例用在我們砂石業者的身上，多撥一點給我們業者，比如我們公會辦活動，或是辦一些宣導的計畫案，希望有部分用在我們這裡。像現在環保署徵收空污費，他們也會鼓勵我們跟申請舊車換新的補貼，我們要的也不多，而且我們公會也可以協助縣政府辦理政策宣導活動，請我們公會、提計畫要一些補助。（E2）

在地方和諧方面，亞泥的體悟尤深。105 年加稅後，業者認為相關稅課應已回饋地方，平息居民不滿，未料亞泥礦權於 106 年 6 月獲准展限後，周遭居民抗爭卻越演越烈，表明加稅並未達到回饋到周遭居民、負面影響或平息居民不滿之效果。亞泥人員 F1 指出，縣府或應共同面對相關抗爭事件，期望部分稅收直接回饋到居



民身上；抑或降低稅率，讓亞泥有更充裕的資源推動回饋措施，以平息居民不滿，使亞泥可以持續經營。

面對居民對水泥業或採礦業的抗爭，政府和企業需要一起面對，像我們近年與部落、社會持續溝通，雖然溝通得很辛苦，但溝通到後來難免談到回饋的問題，資訊公開透明之後，部落也知道企業繳了巨額稅金給地方政府，卻沒有直接回饋給當地礦區周遭。(F1)

要考慮到原基法 21 條部落諮商同意並得分享其利益，以及原住民綜合發展基金，像這些縣政府也要衡量一下，如果地方政府不適合做這一塊，可以把稅率降低幅度多一點，讓企業有回饋的本錢去跟部落來做，基金才建得起來，不然虧損了同時還要付這個稅，真的太多了。(F1)

地方人士與環團代表亦表示，加稅後礦區周遭部落居民確實未感受到縣府的回饋。礦區周遭的富世村村長 G1、秀林鄉代表 G2 以及環團代表 G4 均指出，特別稅稅收應回饋到受影響地方，相對於亞泥近年來推出各種回饋措施，使周遭居民有感，縣府加稅之後並沒有運用到部落。尤其絕大部分係納入縣庫，用途並不明確，因此加稅並不合理，縣府應將部分稅收應用於立法目的，如補償負面音效或回饋到周遭受影響的部落居民。

稅收主要是到縣庫，我們部落這邊都沒有看到，不太清楚縣政府用到哪裡。但是亞泥做了很多，比如現在做的工程，那時候找了全國最優良的理事長級的技師，土木、水測都來開會協助，主要是中央跟亞泥有在動...大家知道政府抽這個稅，會抗議政府怎麼這麼糟糕，為什麼這麼多稅，我們這裡什麼都沒有，這樣不好。(G1)

縣政府收了礦石稅，稅率調高到 70 元，但當地的村民沒有因此獲益...如果我是鄉長，要分的話，有裁量權可以去編，只是我不知道鄉長為什麼不編列。(G2)

地方的居民並不知道，業者賺了那麼多錢、繳了那麼多的稅，拿去做什麼了，礦是國家的，土石也是，但為什麼讓業者賺了那麼多錢，全縣人民或是礦場周遭的人民是沒有感覺的...然後用途不是很明確，這我覺得很不合理。用途應該要合乎徵稅的目的。比如說在這邊挖掉的，要在另一個地方補回來。其次，對於當地居民的生活，或從原基法的精神來看，業者在原住民傳統領域上面做開發的收入，應要回到原住民的發展。(G4)

民政處官員 A3 亦認為，稅金進入縣庫就是進入大水庫，導致加稅前後對附近居民而言幾乎沒有差異，使加稅正當性遭到質疑。東華大學教授 G3 指出，礦區周遭部落居民畢竟受到直接影響，故期待直接回饋部落人民、衡平負面影響是合理的，



縣府若未考慮到這部分，就會遭到抗議，縣府允宜清楚說明稅收用途，方能減少外界之疑慮。

我感覺不出來差別，當地居民也感覺不出來。在立霧溪執行的時候，他們也會問我：「你這個地方回饋金到哪裡去？」我們公共造產是沒有回饋金的，但我會跟他說：「我會繳土石稅到地方稅務局，地方稅務局給財政處，財政處再統一劃到秀林鄉公所，秀林鄉公所有沒有給你，就不知道了。」所以他們覺得奇怪，怎麼鄉公所都沒有給我們錢？沒有進到這裡來？(A3)

部落之所以會抗議，可能意味著縣府沒有考慮到這一部分，但部落去爭取的話有一定的正當性，畢竟稅課目的就是要衡平相關產業活動的外部成本，而部落人民受到採礦活動以及水泥廠帶來的污染的影響，相對於其他地方的縣民是直接的而且比較大的，他們爭取回饋到那裡，有這樣的期待是很合理的。(G3)

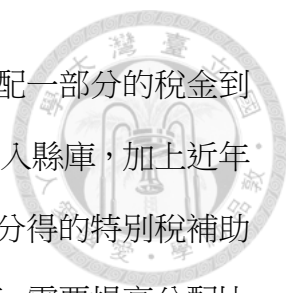
收起來的稅收要如何運用？這就應該要公開透明。如果縣府自己說了算，但外界不理解，就會有抗議的聲浪。比如剛剛說的，這筆稅收有多少用於還債？如果有明確公開的話，聲浪可以比較小。(G3)

鄉鎮市獲配特別稅補助款亦有此問題。卓溪鄉官員 C1 指出，該鄉僅分得共 160 萬元左右的特別稅補助款，財政挹注效果有限；且由於納入鄉庫統籌統支，故在推動地方建設時，也不會特別說明財源係以特別稅補助款挹注。亦即，因稅收額度有限且統收統支，多數人不知加稅之事，而知道的人是無感的。

可是，說不好聽的，並沒有達到實質的效果，因為這是屬於地方稅的部分，並沒有回饋到真正開採的地方...多數是沒有感覺的，因為加稅是直接到縣府的，很多人也不知道加稅的事情。知道的話，大概就是像我這樣，覺得一年大概增加 160 多萬預算，對我們公所是太少了，沒有感覺。但知道的話，也會有很大的意見，可是也沒辦法，因為我們沒辦法了解他加稅的公式是怎麼算的，我們不太清楚。也因為這個錢不是反映到我們部落，所以大家是無感的。(C1)

但我們在做地方建設的時候，我們不會說這是礦石稅挹注的，都是放在整個歲入裡面，不會特別講這個工程是針對稅的。(C1)

相對於卓溪鄉，秀林鄉占縣內礦產 99% 以上，每年分得鄉鎮市中最多的特別稅補助款，可達到 2000 多萬元，挹注財源的效果十分顯著。由於近年抗爭事件使得越來越多部落居民注意到礦石稅，但由於納入鄉庫統收統支用於地方建設，並未限定用途，而招致居民質疑未回饋地方。



對此，秀林鄉鄉長 C2 指出，部落居民理解到縣府確實有分配一部分的稅金到鄉公所，但不知道分配比例也同時修改，大部分增加的稅收係納入縣庫，加上近年礦石產量減少，秀林鄉分得的特別稅補助款其實沒有增加。由於分得的特別稅補助款已統籌運用於地方建設或社會福利，尚難再撥出部分回饋部落，需要提高分配比例，乃有餘裕回饋周遭部落。若即刻撥付予部落運用，則可以從部落、村里或各種協會方面，以協助鄉公所推動政策的部分著手，以免資源重複運用。

稅收是直接入鄉庫，是我們固定的鄉財源，如果抽掉的話，我們有一些科室的工程就不能做。統籌的話，就是各科室都有用到，沒辦法說是固定用到哪裡。...如果這筆稅收抽到部落去的話，會壓縮到很多的計畫，會為難。但還是可以調整的，就是去跟他們溝通、達成共識，去看看他們推動的跟我們鄉公所推動的，是不是有些相符的，希望資源的運用不要重疊。(C2)

綜上可知，兩項特別稅無論是納入縣庫或分配至鄉庫，均因統收統支的運用模式，無法具體而明確達到回饋礦區周遭居民的作用，使課徵稅課的立法目的和用途難謂相符。這樣的作法，使得特別稅開徵的正當性，受到相關業者、地方人士以及環保代表等人質疑，尤其礦區周遭居民的質疑更為強烈，這可能為特別稅來年重行制定時帶來變數。

下表 6-5 為本文受訪者對稅收運用相關意見彙整表。由表中可知，各相關單位或行為人均依其地位而有其利害考量，而認為稅收應有特定用途，各有各的意見，亟待進一步加以整合，才能得到共識。

表 6-5 本文受訪者對稅收運用意見彙整表

受訪者	具體用途
縣府財政處官員 A1	爭取中央計畫補助款，推動地方建設、社會福利等措施，逐年減債以改進財政體質。
縣府民政處官員 A3	應將部分稅收應用與立法目的，用於揚塵抑制或道路維護。
縣議員 B1	由縣府裁量分配，並推動地方建設。但應提高分配至鄉鎮市比例。
縣議員 B2、B3	由縣府裁量分配，並推動地方建設與社會福利，並積極爭取中央計畫補助款。回饋至礦區周遭居民係鄉鎮市首長職責。
卓溪鄉官員 C1	應增加鄉鎮市分配比例，供鄉鎮市推動地方建設。
秀林鄉鄉長 C2	應增加鄉鎮市分配比例，供鄉鎮市推動地方建設，並平息部落居民的抗爭。
九河局官員 D1	充裕地方財源之餘，應將部分稅收用於地方水利建設。
礦務局官員 D2	應將部分稅收用於礦區周遭，讓居民有感，減少對相關產業的抗爭。
砂石業者 E1、E2	應運用於相關產業，並增加鄉鎮市分配比例。
採礦業者 F1、F2	應回饋至礦區周遭、或增加鄉鎮市分配比例，減少周遭居民的抗爭。
秀林鄉富世村村長 G1、秀林鄉代表 G2	應直接回饋到部落周遭居民，減輕居民生活負擔，推動地方建設、部落文化與社會福利等各種措施。
東華大學教授 G3	應規劃與建立完善運用機制，明列運用依據，然後衡量全縣結構排列各項政策方案排定優先順序，由府會共同決定如何運用。若礦區周遭人民有反對聲音，自應將部分稅收回饋至礦區周遭，以利稅課賡續開徵。
環團代表 G4	部分可嘉惠全縣縣民，但大部分稅收應運用在彌補負面影響（植生綠化）、回饋礦區周遭部落居民，如文化傳承與族語教育項目等。

資料來源：本文自行整理。

本文認為，各方對稅金如何運用爭議關鍵在於「稅金」與「回饋金」概念之差異。對於縣府以及多數議員而言，充裕財源、改進財政體質乃係主要目的，既然係以「稅金」納入縣庫，那麼縣府基於施政考量，將稅收運用於其所認為優先之項目以嘉惠全縣民，自也是合理「回饋」地方的方式，況議會已授權縣府統籌運用，而未明定專款專用。但對附近居民而言，認為既然自地方相關產業活動以彌平負面影響為由，抽取部分產業收益，自應將部分收益「回饋」至礦區周遭進行各項建設，故抽稅亦有回饋的意涵。若對此有異議，礦區周遭居民應向地方首長或民意代表反映，或透過選舉制度選出代表該民意之地方首長或民意代表，才能解決此項爭議。

若爭議難平，縣府允宜裁量部分稅收專款專用於回饋礦區周遭，仍謂具有替代性之自有財源，至少可節省編列特定用途之預算，而將預算挪用至其他施政項目。一如秀林鄉鄉長 C2 所言，鄉公所得將部分分得之特別稅補助款，結合鄉公所施政

目標而用於礦區周遭部落，避免資源運用的重疊與浪費即可。



第四節 實行相關問題及未來可能發展

壹、兩項特別稅實行以來相關問題

一、特別稅難謂為穩定財源、稅源或將持續減少

受訪資料顯示，兩項特別稅並非穩定的財源。土石採取稅主要係以疏濬土石之標售為稅源，如無疏濬即無稅課，而由於花蓮縣近年來缺乏大型水文事件，自水利角度而言不宜再持續進行疏濬，這使得疏濬量逐年減少，如前所述，縣府民政處官員以及九河局官員不約而同表示，目前要尋找可疏濬河段並非容易。

礦石開採稅亦然，花蓮縣內主要礦產係供作大理石或煉鋼之用，則受限於國內市場需求放緩、中央推行管制措施，以及礦場展限遭到抗爭等環境因素，使縣內礦產量無大幅成長的可能。也就是說，在產量漸漸萎縮而稅率不予調漲的情況下，稅收是不會再增加的。

更甚者，由於特別稅依法每 4 年須重行制定、經議會審查，屆時政治結構、府會關係可能與過去不同，這就導致能否續徵、稅率與稅種，以及分配予鄉鎮市的比例等項目，都有調整的可能。尤其，稅率越高帶來的影響可能就越大，從而反對聲浪也會越大，將增加下一期重行制定時許多的不確定性。再加上中央政策、天災或市場波動等因素，對兩項特別稅難以作為長期豐沛而穩定的稅源。

自然資源是有限的，供人開採的數量不會源源不絕，開採量也會隨著許多因素變動，所以稅源是個很大的變數。天災、中央政策，或是其他市場波動的變數，我們是無法完全掌握的。...而且，特別稅依法 4 年就要重行制定，不像底冊稅是每年穩定地開徵，重行制定時縣府需要整體考量，如果有重大政策變更，就會產生變數，甚至是議會等等，很多變數，故特別稅是相對不穩定的稅源。(A2)

我們疏濬的出發點不是為了要賣砂石，供應量是不穩定的，所以縣政府不能期望他每年有固定的量，地方稅務局非常期望未來 4 年有可預期的稅收金額，可是我們一直告訴他們這沒辦法，只能用推估的。(D2)



二、稅率偏高卻缺乏具體依據，有不合理之虞

多數受訪者認為稅率偏高而有不合理之虞。首先，跟其他縣市相比，花蓮縣兩項特別稅稅率實屬偏高。民政處官員 A3 指出，與其他縣市比較起來，花蓮縣土石採取稅課徵每公噸 50 元是過高的，尤其花蓮因市場結構限制，同時因為標售之市場機制，使得稅課難以向下轉嫁，這就導致土石至多標售 50 元、附加 50 元的稅，稅負比率達到 100%，縱有從低條款亦然。相對於西部砂石標價動輒達到每公噸 150 元以上，卻僅課徵每公噸約 10 元之稅課，稅負比率約 6.67%，兩者相差甚鉅。

目前土石稅稅率非常不合理，因為我看其他的稅法，很少有稅率將近 100%，標價 40 元收 40 元稅金。花蓮砂石最多就 100 元，100 元裡面就拆成 50 元料款跟 50 元稅金，一樣是 100% 的稅率。(A3)

其次，稅率來由非具體明確，屬於政治喊價。如民政處官員 A3 認為，中央國稅稅率如有調整時，會建立模型以解釋調整原因，若經精算而提高稅率，至少有據可循，才更能維持開徵。礦務局官員 D2 亦持同樣看法，稅率不合理的關鍵是稅率係有府會喊價折衷得來，實則可以嘗試將相關產業活動產生之外部成本加以精算得之，甚至可以採用第二次重行制定時東華大學提出建議的 15 元，誠難理解何以提高到 70 元。環團代表 G4 指出，環境生態受到產業活動所產生負面影響的價值，是可以計算出來的，縣府推動的加稅稅率係任意喊價而未仔細考慮。

像中央是有模型，比如說綜所稅或營業稅率為何這樣調整？都有說明。雖然中央層級比較高，有些做得比地方政府細緻，但至少總有一個原因及明顯的說帖，讓它維持下去。綜所稅每年就要檢討，而地方稅規定每 4 年檢討一次，那麼前 8 年收 10 元，這 4 年收了 50 元，這幾年的差別在哪裡？(A3)

第二期那時候請東華大學做研究，提案 15 塊錢，石礦公會去爭，後來認為 10 塊錢比原本 5.2 只增加一倍，就接受，卻沒想到第三期就變成 70 塊錢。...我們覺得稅率不合理，因為不知道這稅率是如何計算出來的，你看光是講 100 塊錢跟 70 塊錢，就是喊價出來的，就很不合理了。...那要去計算一下，土石採取或是礦石開採部分，行經縣管路線維護成本是多少？旁邊居民、學校、農田等，有多少污染？都要納入考慮然後去精算，這樣計算出來的稅率才會比較合理。(D2)

我覺得要說清楚，為什麼是 7 倍？為什麼是 10 塊錢變成 70 塊錢？不能喊 7 倍就增加 7 倍，

其實生態的價值是可以算出來的，林務局那邊有一套的計算方式，可以去算採了多少的礦，然後要拿出多少錢去彌補生態或環境的損失，這其實是算得出來的。但是縣政府並沒有計算，也沒有考慮到，他們就是任意地喊價，議會同意就同意了。(G4)

對此，稅務局官員 A2 僅謂稅率係依據民意（議會之民意），以及評估整體市場情況而定。由此可見，稅率來由確實沒有公開明確的計算方式，而係政治喊價而來。簡言之，縣府以外部成本內部化為由推動加稅無可厚非，但稅率確實欠缺具體依據，僅以相對空泛的「民意」為由調漲，其合理性將持續受到質疑。

課徵標準主要是看民意決定，但是我們也有評估整體面向，市場機制也會影響。...當初礦石開採特別稅是議會提出來的，我們是順應議會反映的民意去做的。最後議決 70 元，也是議會評估、協調結果，議會方面如何協調，我們並不清楚。(A2)

三、多數受訪者認為縣府溝通不足

訪談資料顯示，相關業者、議員以及鄉鎮市代表均指出，縣府推動加稅時也就只有舉行公聽會與渠等溝通，而且只有一次而已，相當不足，希望縣府能夠多多溝通。惟事實上，政府加稅固會得罪納稅人，雙方自是利害相衝突的緊張關係，政府若在加稅時充分溝通，往往構成政府不小的推動成本，尤其在稅率大幅提高的情況下會更加明顯。於是，政府僅能夠透過低調、而達到合法最低限度的手段推動，在大多數人民不知情的情況下才有可能成功。因此，面對稅率來由的質疑，僅以「民意支持」（具體係來自議會之多數民意）草草帶過。

就算業者想要繼續抗爭，依傅崐萁的個性，也不會繼續開公聽會或怎麼樣，他不用的話也沒辦法，我花蓮縣政府給你開過公聽會了，還要怎樣？有聽你業者的意見啊，但是你要尊重我 30 幾萬縣民的生活。(B2)

我覺得縣府推動特別稅，雖然說以鄉公所權限來看，可能無權干涉，但縣府應該要跟鄉鎮市溝通，就是能讓鄉鎮去參與推動的過程，共同討論要定出什麼樣的特別稅，這樣我們未來也可以協助縣府很多事情，我們也才會站在縣府的角度去說服自己部落的人民。(C2)

公聽會而已，除了公聽會就沒有。(F1)

本文認為，由於縣府非常有把握取得議會的多數支持，同時又運用八不政策卡住業者賴以維生之相關許可，自不必積極與業者溝通。縣府或非提不出稅率之依據，

利用民意模糊概念反而更利於提高稅率，並使反對加稅者缺乏反駁的依據。換言之，縣府係以消極而低調的手法打「模糊仗」，但這樣的作法為多數受訪者所不滿。

對此，受訪者 G3 認為，如有相關反對聲浪，縣府應適度公開說明，才能緩解外界的疑慮，使得兩項特別稅能有效賡續課徵。本文亦予肯認，蓋大多數受訪者均認為稅收用途並不明確，因而對稅率提高不予認同。若縣府主動明確說明加稅後，稅收之用途與效益，或能獲得質疑者之諒解，增加推動加稅之正當性。

也希望在制定的時候，多找我們業者溝通，聽聽我們的意見，多辦幾次的公聽會，讓我們業者有更多發聲的空間。(E1)

如果縣府自己說了算，但外界不理解，就會有抗議的聲浪。比如剛剛說的，這筆稅收有多少用於還債？如果有明確公開的話，聲浪可以比較小。...可以從對稅收設定專款專用、指明用途，以及謹慎地對稅收運用建立一套完善、且公開透明的機制的話，對於人民來說就清楚了解稅收的用途，能夠增加推動成功的機會、減緩反對的力道。畢竟羊毛出在羊身上，沒有人願意繳稅，如果知道用途而且對人民很有助益，自然會予以支持。(G3)

四、兩項特別稅未能衡平負面影響

兩項特別稅難謂有效地衡平相關負面影響（即外部性）。首先，充裕財源為最主要目的，稅收係納入縣庫或分配至鄉鎮市庫統籌運用，未直接運用於受影響地方居民或平衡負面影響，因此難謂有衡平負面影響此一立法目的之效果，僅能以減少排擠相關支出之方式，達到有限的效果，抑或以嘉惠全縣民的方式作為平衡的手段。

其次，兩項特別稅均係以開採量為課徵標準，在納稅人負擔後仍能採取或開採時，僅達到重分配之效果而已。在土石稅方面，疏濬機關進行疏濬並非營利考量，因此不會因加稅而減少疏濬量，僅可能增加流標次數而減少疏濬效率。縱然疏濬機關將稅負向投標業者轉嫁，但凡業者有利可圖，仍會持續購入。故加稅不會減少疏濬帶來的負面影響。

礦石稅方面，對業者而言，只要加稅後仍有利可圖就會持續開採。如前述，縣府以八不政策卡住台泥金昌礦區，導致台泥採礦量大幅減少，但在宣布鬆綁八不政策後，台泥產量即迅速攀升，同時其他水泥公司的大理石產量卻均未顯著下滑，表



明加稅後對業者而言，但凡有利可圖仍會持續開採。相較之下，102 年中央推出的水泥外銷限制以及大理石產量管制措施，即導致縣內水泥廠附屬礦場產量逐漸降低。亦即，政府對產業的直接管制措施，較稅課的寓禁於徵來得有效。

相較於空污費係按設備污染量課徵，有鼓勵業者投入較低污染設備之購入，從而減少污染的產生。但特別稅均依開採量課徵，對於疏濬機關與採礦業者而言，並沒有誘因減少相關污染或負面影響。

實際上，相關產業的所產生的負面影響獲得改善，係因為周遭居民的爭取。富世村村長 G1 表示，礦場產生的各種粉塵、爆炸的震動等影響，均係在近年來爭取之下才獲得改善，105 年加稅後並未改善周遭環境的負面影響。

部落居民與亞泥溝通協調之後，亞泥陸續推出回饋措施嘉惠於周遭居民，如下表 6-6 所示，在 107 年約達到 1153 萬元，包括協助部落居民修繕房屋、贊助文化與各項活動、救助弱勢家庭、補助電費等措施，使周遭人民感受到負面影響受到補償。⁸⁴礦石稅稅收納入縣庫或分配到鄉庫後，並未達到此效果。

表 6-6 亞泥花蓮廠 107 年回饋周遭部落情形（單位：元）

回饋項目	額度
鄉公所（由富世村、秀林村平分，提計畫向鄉公所申請）	1,200,000
提供房屋修繕（220 戶）	5,349,000
推動部落教育（中富世、可樂部落）	260,000
礦區鄰近住戶電費補助（377 戶的 90.6%）	2,662,500
急難救助（61 人）	305,000
菩提社長期救助弱勢家庭（15 戶）	270,000
協助社區環境綠美化	略
供應中富世山泉水（42 戶）	略
定期邀集居民礦場現勘（14 次）	略
敦親睦鄰-贊助教會、社區、學校、協會辦理文化傳承活動	1,484,535
合計	11,531,035

資料來源：亞泥新城山礦場公開資訊網

當然我還是很反對污染的，我剛上任的時候，亞泥會把不好的東西，比如輸送帶的蓋子掉下來，落塵很多、很髒，就有帶村民上去礦場抗議，後來就改善很多，現在敦親睦鄰，可

⁸⁴ 除了亞泥，台泥和平廠亦有火力發電廠每年 1%的營利作為回饋金，由特定部落或村里落向鄉公所申請計畫、回饋地方之用

以隨時去看。(G1)

簡言之，兩項特別稅加稅成功後，雖然充裕了縣府財源，實際上未平衡相關產業的負面影響。



貳、兩項特別稅未來可能發展

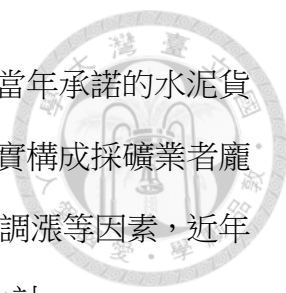
一、提高稅率不易，甚至可能調降

依訪談資料，本文認為未來提高稅率的可能性非常低，理由有三。首先，議員指出，105 年調漲到每公噸 70 元是縣長的底線而不得已，期滿重行制定時，將會聽取縣府報告、衡量市場情勢與業者經營情況，再來決定是否維持、調漲或調降。議員 B2 認為要同時兼顧業者生存之空間，若稅收未用於地方建設，那就不應該加稅；議員 B3 亦認為，不能一味充裕財源而導致業者無法經營，考量到近年經濟景氣，認為不應再增加產業的負擔，因此調漲是不太可能的，那麼調降多少，或是維持原稅率，則要看業者近年的具體經營情況。

顧慮縣府財政同時，要兼顧業者的生存，如果業者沒有辦法生存，讓業者倒閉的話，苦的還是跟這些業者工作的花蓮縣民。而且，增加了這麼多稅收，不見得用在花蓮的建設上面，只有看到多了一些活動。(B2)

不會調漲，我們絕對不會允許調漲，只有調降的空間。...我們不能一味討好縣政府增加縣政府的財源，然後造成業者無法經營下去，我們在範圍內課，雖然他們的利潤減少了，但起碼還有利潤可以生存下去。你問要調漲的話，我認為不要調了，調降就是看業者的心聲，業者總要把數據反映出來，目前生產需要多少工資、多少費用、税金等各種成本算一算，算出來有道理的話，適度調整也沒關係，就是要有數據。(B3)

第二，相關業者持續醞釀反對聲浪。對於業者而言均希望調降稅率，以增加獲利空間，每逢重行制定縣府勢必應對調降稅率的壓力，尤其 105 年加稅幅度較大，面對的壓力也會更大。在土石稅方面，由於負擔主要係由疏濬機關承擔，但如前所述，一部分的稅負亦有可能向下轉嫁，導致中區砂石業者無法進行東砂西運，獲利空間大幅減少；而且，業者認為調降稅率得以減低疏濬成本而增進疏濬機關疏濬意願，從而土石標價有降低的機會。



礦石稅因直接由業者承擔，預期調降的壓力更大。一是縣府當年承諾的水泥貨物稅減免並未實現，這給予業者爭取調降的空間；二是加稅後確實構成採礦業者龐大負擔，同時遭遇中央管制、市場景氣、礦業法修法及土地租金調漲等因素，近年獲利空間大幅縮減，因此業者勢必會積極爭取降低稅率以維繫生計。

問題在於法令訂出來的稅率是不是大家可以接受的？所以我們也不會想要進口，因為我們相信這個稅率有一天會修，畢竟如果亞泥不存在了，政府就會課不到 3.3 億；如果亞泥存在，課個 2 億或 1.5 億也行，我們認為這個稅率是短期的，有機會調整。(F1)

第三，107 年 12 月地方選舉後，府會關係產生變化。縣長及高達 20 位的縣議員為新科上任，形成新的府會生態，使過去由強勢縣長主導、良好的府會關係極可能不復存在。在缺乏議會穩固的支持下，縣府欲充裕財源而提高稅率到每公噸 100 元可謂相當困難。尤其 108 年 6 月宜蘭縣礦石稅重行制定未將稅率調漲以跟進花蓮縣，理由即係「甫上任，不宜加稅」。惟目前縣長與議會運作未滿一年，府會關係並不明朗而難以預期。但從訪談資料可知，現任徐榛蔚縣長施政風格應與傅崐萁縣長不同，加上過半數以上的新科議員進入議會，故府會關係難謂與過去相同。

由於加稅挹注縣府大量財源，並已投入許多施政項目，若調降稅率，將會對縣府財政產生不小的缺口而影響現行施政項目，故縣府勢必想方設法，至少維繫維持原稅率。綜前述議員所言，調高稅率的可能性非常低，甚至在考量產業發展的情況下，有機會調降稅率。新一屆議會是否支持維持原稅率、抑或考量業者生存空間而調降稅率，視府會關係未來發展定奪。

這應該不是縣政府說了算，還要取得議會的支持，還有公聽會以及廠商的意見等等，最後的結果應該不是縣府單方面要怎樣就怎樣，我相信這個稅率是協商出來的，可是具體操作方面，我沒有辦法去論述是多少，我們希望至少維持原稅率，因為一旦減少，我在分配資源方面會有很大的缺口。(A1)

不降低不見得會提高，因為縣府怎麼可能會降低，除非業者提出有利於縣府的說辭，就是你今天要說服我，我已經跟你爭，你要我怎麼樣？比如我請問你蔡總統她徵煙稅 20 元做長照 2.0，那你現在就讓連任或是換一個總統說要把煙稅調降，有可能嗎？不太可能吧，這個錢專款專用到長照 2.0，那如果你調降，現有的長照工作經費要哪裡來？當然你會排擠到別的預算。(B2)



二、縣府將面臨受影響地方之壓力

如前所述，加稅主要目的在於充裕財源，然後改進財政狀況，並爭取更多的中央計畫補助款以推行地方建設，但是特別稅開徵至今，因納入縣庫統籌統支，難以指明具體回饋至受影響地方、平衡相關產業活動負面影響，甚至大多數受訪者表示加稅後稅收用途並不明確，且沒有回饋到受影響地方，因此這將成為下一期特別稅重行制定時，縣府所要面對的壓力。

這方面的壓力主要來自於秀林鄉亞泥周遭部落居民。如前所述，秀林鄉公所面臨部落居民的壓力，不得不向縣府爭取增加鄉鎮市比例，同時部落居民與亞泥溝通過程中了解到土石稅與礦石稅在 105 年大幅加稅後，未增加鄉鎮市分配比例，也未感受到稅收回饋到礦區周遭地方，對此部落周遭居民甚至有意向縣政府抗議。尤其 108 年 6 月 20 日縣府舉行土石採取稅重行制定公聽會時，更有秀林鄉鄉代表於會中強烈表達礦石稅應回饋部落居民之意見，可見礦石開採稅屆滿重行制定時，將會有一股來自礦區周遭部落居民之壓力。

*後希望其中有一定比例回饋到地方，當然不是全部都要，但如果跟現在一樣一點都沒有的話，那就是非常不合理的，不符合公平正義，我們甚至考慮動員村民去抗議。畢竟礦區在這邊，本該關心我們這地方。該給村民的就該給，而且威權時代過去了，應該要公開透明。
(G1)*

我覺得要讓我們了解到礦石稅收了多少錢，然後希望其中有一定比例回饋到地方，當然不是全部都要，但如果跟現在一樣一點都沒有的話，那就是非常不合理的，不符合公平正義，我們甚至考慮動員村民去抗議。畢竟礦區在這邊，本該關心我們這地方。(G1)

三、開徵新稅不易，尚無開徵新稅規劃

根據訪談資料，花蓮縣並未有任何開徵新稅之規劃，主因有三。首先，在程序上，地方政府開發新稅課必須付出不小的成本，須與相關單位協調、擬訂稅課具體實行方式，並設法說服議會多數議員，然後獲中央准予備查方得開徵。財政處官員 A1 指出，宜蘭縣水資源抽取特別稅推動多年，好不容易經議會通過，送中央審查卻不予備查，讓地方政府推動的努力付諸流水，這表明開徵新稅是相當困難的。而



且受限於偏向中央集權的財政體制，地方尋求財源往往受到中央所制約，僅能夠在非常有限的空間嘗試開發新的財源。若有財源得以開拓，恐怕輪不到地方。如此中央集權而部分縣市困窘的財政體制，一直是我國長年來難以解決的重大政治爭議，一如財劃法修法爭議般，一直未獲解決。

我當然希望，但是開徵一個新稅困難重重。我們一直在觀察宜蘭的水資源抽取特別稅，宜蘭縣議會也通過了，往中央送就被打下來。那時候宜蘭縣議會通過的時候，就想假設宜蘭成功，我們是不是可以模仿比照以增加財源跟稅收？結果卻被打下來，所以要開徵新稅真的很困難。(A1)

地方機關提了地方稅，要經過中央機關的審查，有可能被駁回，所以開徵新稅不是很容易的事情。而且開發過程中，要花費心力協調許多單位並且與議會溝通，但如果後來中央否決，努力就都白費了(A2)

花蓮縣算是窮縣，如果要增新的稅，這是與人民為敵，不應該再開徵新的稅了，好好地現在徵收到的錢善用，不要亂花，少辦活動、少請客、少招待外賓，就可以把花蓮治理得更好。(B2)

不太有可能，因為要課稅有稅法的問題，中央有制定地方課稅的法規，我們現在制定的特別稅是因為沒有抵觸到中央法規才能成功。所以我覺得要另外課徵其他稅金，不太可能，比如娛樂稅、什麼稅都是中央的稅，所以這部分很難。(B3)

其次，開徵新稅預期效益可能不大。即便不開發全新從未開徵之稅目，而學習其他縣市曾經成功開徵之稅目，如營建剩餘土石方稅、特殊消費稅等，則或可避免中央不予備查的問題。但鑒於花蓮縣產業結構，預期開徵效益並不大，衡量推動徵稅須負擔不小的推動成本，故亦未考慮開徵曾成功開徵之稅目。

因此，與其開徵新稅，毋寧提高稅課之稅率，效益更高。因提高稅率推動成本可能相對較低，且中央過去予以備查，料不會不予備查，一旦掌握議會多數，即可成功。花蓮縣實踐地方稅法通則最關鍵的進展，即係 105 年特別稅稅率大幅調漲。

目前這一方面沒有考慮，過去有評估過，有些稅課的效益不大，例如營建剩餘土石方。特殊消費稅的話，前臺中縣那邊鄰近都會區，相關營收本來就會比較多，也許是希望減少特殊行業而制定。但本縣是觀光縣，且民風較淳樸，聲色場所較少，即便開徵了效益不大，更何況花蓮縣作為觀光縣，本來就是鼓勵業者投資相關產業，所以也可能與縣府發展觀光的政策相衝突。每個地方政府有不同的產業結構，稅源也有所差異。(A2)

我不太清楚，花蓮有什麼產業？觀光稅嗎？我們也沒有收觀光收入。如果是酒廠的話，產量也不夠；噪音稅的話，現在幾乎都要停飛了，就只有佳山基地，那有另外的回饋金。(B1)

第三，本文認為縣府開徵新稅的動機亦不強烈。花蓮縣在 96 年及 98 年分別推動開徵土石稅及礦石稅時，財政狀況相當險峻，年年舉債度日，累計債務幾近公債法所規定之舉債上限，因此不得不推動開徵地方稅以充裕財源。由於近年引進集中支付制度，並在特別稅提高稅率後挹注大量財源，落實了量入為出之預算籌編方式，達到收支平衡，有效改善過去相對困窘的財政狀況，弱化縣府開徵新稅動機。

四、行政爭訟案件尚待司法院大法官會議解釋

有採礦業者針對縣府開立之繳款書提起行政救濟，並於 107 年經臺北高等行政法院以「現已提出形成確信違憲之具體理由」裁定停止訴訟程序，待司法院大法官解釋再進行審判。惟相關爭點未在法院裁定明確記載，本文尚不予探討。該解釋將成為地方稅法通則施行後的第一起司法院大法官解釋。

雖然按往年訴訟結果，行政訴訟案件勝訴機率不高，但前高雄縣開徵土石採取稅時即發生敗訴之例，因此難謂花蓮縣礦石開採稅非無敗訴之可能；更何況花蓮縣礦石開採稅一案係進入司法院大法官會議審查，影響該項稅課能否存續。若司法院大法官作出違憲解釋，極有可能導致花蓮縣政府推動加稅的努力付諸流水，然後使縣府頓失大量財源。職此，能否持續開徵在未來有著潛在的變數。

第五節 附帶討論

壹、「中央請客，地方買單」依舊，亦使歲出規模增加

訪談資料亦顯示「中央請客、地方買單」之情況仍然十分普遍。這就是說，花蓮縣增加的中央補助款當中，有部分並非自願承擔，而係配合中央政策的推行，不得不協助支出者。財政處官員 A1 表示，中央會運用各種手段或理由，要求地方政府提出更多的配合款，令業務單位編列的預算增加，導致歲出膨脹。比如中央起初承諾提供相對較高比例的補助款，引誘地方接受並執行政策，然後在日後逐漸降補



助比例，將財政負擔逐漸向地方轉移。由於地方政府因為民意壓力、執行上各種因素難以停止執行，使地方財政負擔增加而累積。

未必是立法院的法案，而是中央就來文說有什麼計畫、做什麼事，然後一開始多少配合款，地方接受之後就配合。有的計畫是做3年或5年的，地方要僱這些人，那邊中央負擔人事費7或八成，其他的地方政府負擔，但後來中央卻說3年或5年後地方自己要負責哦，這種案件很多。(A1)

中央將負擔向地方轉嫁亦係出於政治考量，蓋透過將財政負擔逐步向地方轉移的方式，中央可以在減少舉債的情況下，推出更多的政策、滿足更多選民的需求。對此財政處官員 A1 就其觀察指出，縱然財劃法或財政紀律法規定應籌妥財源，但民意代表（即立法者）既然如此要求，中央政府官員亦難以回絕，只好要求地方協助分擔，實則並未真正落實財劃法或財政紀律法籌妥財源之規定。


而在轉嫁過程中，要求較為窮困的花蓮縣與西部縣市負擔同等配合款比例，加劇其財政困境。除此之外，中央亦經常動輒推出減稅措施，削減地方財源，令地方措手不及。⁸⁵因此，中央對於地方財政困境亦難辭其咎。

你們在學界看到很多，但我在實務上碰到更多。有時候我們會簽看到經費，就在想為什麼會增加？我一直在思索，財劃法三十八之一條有講，現在財政紀律法也有提到，行政或立法機關提案增加支出或減少收入，要籌妥財源，但是這條通常淪為口號，即便今年新定了財政紀律法，我覺得仍會淪為口號，沒有作用。你可別說財政紀律法，此前財劃法三十八之一就提到了，但每次增加經費的時候，我去中央協商時，中央都會說這也不是他們要的，是立委要增加的經費，他們也沒辦法。(A1)

但我會建議，中央真的要檢討，以後如果要開支票，財源必須落實找妥，不然我覺得地方政府的財政惡化，中央還是要負一點責任。(A1)

不過，現在有很多「中央請客、地方買單」的現象，直轄市比較有錢，比較能夠承受減稅的損失，可是比較困窘的縣市也許無法承受。所以，若推動租稅優惠，卻同時導致地方財政的損失的話，應該要找妥財源給予地方政府一定的補償，而且這補償不能只是單一年度的，要長期、持續地補償，中央修法動輒增加地方支出或減少地方收入，也要有一定的責任。(A2)

⁸⁵ 如 108 年中央推出廢除印花稅即是一例，雖然中央表示將以補助款彌補地方政府，姑且不論印花稅如何換算為補助款，但對地方而言從運用自如的稅收變為補助款，就是一大損失；更甚者，中央今年承諾補助，隔年或之後還會繼續補助、是否會逐年以各種理由推諉減少？不得而知。



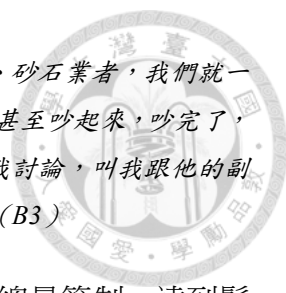
由此可知，在縣政府爭取中央補助款中，但有部分的配合款則非花蓮縣所願意爭取或承擔，而係在中央以各種手段下要求配合執行。雖然中央要求地方配合執行相關政策，得以施惠地方民眾，要求地方負擔部分配合款可謂合情合理，但若中央推出之政策非地方所參與規劃或願意承擔，自有違背地方自主性之虞。而且，中央在推出政策更不宜在推出政策之後，以各種理由修改補助比例，逐步將負擔轉由地方承擔，使得地方在缺乏預期的情況下增加財政負擔；若補助比例下降時，中央自應從其他項目，補足地方因減少補助比例所生的財政負擔。

本文認為中央給予的補助款，或應分類為「地方所爭取的」，以及「中央要求地方執行」的兩大類，才能確實檢視地方的財政自主情況。蓋地方政府獲取財源之後，用以爭取中央補助款來補強地方建設，該計畫為地方所自行提出，難謂非無一定程度之地方自主性；相較於此，中央以各種手段要求地方配合辦理的計畫，並非地方所情願，自是對地方自主性之傷害。目前財政自主指標將補助款納入計算時，並未予以區分，導致花蓮縣爭取補助款後導致財政自主指標走惡、但由地方自主提出計畫爭取資源，難謂非無一定地方自主，故地方財政自主指標或有再定義之空間，並非爭取補助款就是前期財政自主。

貳、八不政策到總量管制，並未鬆綁

八不政策係傅崐其縣長 98 年底就任時宣示，禁止特定產業之設立與延展，以保護花蓮好山好水，對相關產業產生威嚇效果。但因僅係一項政策宣示，非有成文法律予以支持，加上業者因此發展受阻，乃向議員反映。為使縣府公務員執行時有據可循，八不政策在 102 年 4 月經議會法制化為「花蓮縣維護自然環境生態永續發展自治條例」，針對相關項目之許可審查規範了「總量管制」之原則。

因為的業者申請礦權時，跟林務局租地所費不貲，經過礦務局准了，結果送到縣政府的時候，礙於八不政策，就不行開採，所以我覺得這不行，要把它解除。當時中央也來了很多的公文指謫縣政府，因為八不政策不是法，而且地方法規不能抵觸中央法規、不能抵觸憲法，八不政策也沒有經過地方議會同意，就是一個政策宣示而已，並沒有法律上的拘束力，因此遭受很多的反彈。(B3)



八不政策涵蓋很多層面，後來我收到很多業者的反映，包括礦業者、砂石業者，我們就一直溝通了好久、好幾年了，在裡面就是我在爭，反映到兩個人在現場甚至吵起來，吵完了，後來他想一想我講的可能有道理，到最後縣長終於同意了，就來跟我討論，叫我跟他的副秘書長研議，我們才重新制定花蓮縣自然生態永續管理自治條例。(B3)

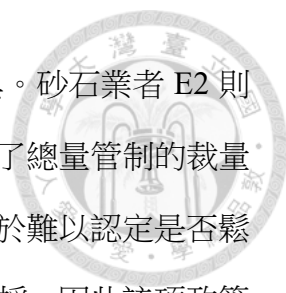
議員 B3 指出，八不政策於 102 年法制化後，藉由所謂的「總量管制」達到鬆綁的效果，保留既有產業，只是並沒有公開宣示（正式宣布）而已。此說法解釋了為何在 105 年加稅同時鬆綁八不政策時，而未修改該自治條例。所謂「總量管制」實際上卻沒有明確具體的管制數量與標的，給予縣府相當有彈性的裁量空間。

在 102 年就已經鬆綁了，只不過沒有講，其實已經鬆綁了。鬆綁要有依據，才能作為公務人員審查的標準。所以當時才會決定修訂總量管制，縣長有規定總量管制就是要嚴謹。...當時考量就是，如何總量管制由縣政府自行拿捏，但如果過去傳統有的產業，不應該讓他終止。(B3)

然而，縣府仍得藉由「總量管制」的模糊空間，恣意裁量相關產業之許可。實際上相關局處在審查申請案時，仍執中央法規進行審查，因而有業者認為不過「多此一法」而已（自由時報，2013）。若 102 年八不政策法制化就已鬆綁，何以同年台泥送審金昌礦區水土保持計畫開工許可時，縣府仍執「部分問題尚待釐清」為由予以退回，然後多次來回遲至 105 年加稅時方予以核發、致使台泥和平廠之料源缺乏？因此從縣府具體行為來看，「八不政策」經法制化轉型為「總量管制」後，其實並沒有鬆綁，縣府仍執以作為針對水泥業者談判加稅之籌碼。砂石業者 E1 即指出，八不政策係針對水泥業者，這點可以從 105 年正式宣布鬆綁前後，縣府即核准台泥金昌礦區與亞泥土地續租案件佐證。

從法條來看，看不太出來具體效果，縣長是有裁量空間，原則上公務人員適用相關法規的時候，中央特別法是優於地方自治條例，實務上我們是把案子呈上去，但是把案子壓著還是怎麼樣，並不清楚。(A3)

這個說法是針對水泥業者，八不政策那時候是綁那些礦區，跟我們砂石標售沒有任何關係，所以鬆綁與否對我們砂石業者沒有什麼影響，但是針對亞泥台泥，縣政府就有水保計畫的審批，只有影響到他們。而這段期間，政府陸陸續續都有疏濬，所以八不政策的鬆綁跟砂石業是兩碼子事情。(E1)



對此，根據議員 B2 說法，八不政策係黨同伐異之政策工具。砂石業者 E2 則認為八不政策並沒有鬆綁，因為仍不允新設砂石場。這些均顯示了總量管制的裁量標準非常模糊，使人民對於相關產業申請案件，難以預期，以至於難以認定是否鬆綁。如環團代表 G4 所言，八不政策施行迄今相關產業仍持續開採，因此該項政策宣示與環境保護關聯不大，而是一個地方首長成功的政治算計，藉此作為壓抑業者的籌碼，然後成功推動加稅、開拓財源的手段。

八不政策就是不准新建砂石廠。總之八不政策就是對他好的、有利用價值的，才會通過。...他就是鬆綁他想鬆綁的人，比如我們有一個安通砂石廠，98 年謝深山核准他建造，98 年底傅崐萁上任，一直拖到去年代理縣長蔡碧仲來的時候才給通過。(B2)

沒有。雖然宣示鬆綁了，但還是堅持不讓新設工廠，鬆綁只有對新設才有用，問題是這個都不放。(E2)

雖然鬆綁好像給業者一定的生存空間，但是加了不少的稅，可能讓業者更辛苦，目的很明確是財源，但也可以藉此包裝成保護環境，增加縣府的財源，確實是很聰明的。我們一直是反對在環境敏感區採礦的，但八不政策的鬆綁對礦場並沒有影響，並不會讓我們更容易或是更困難去反對不合理區位的礦場開採，所以跟環境保護實際關聯不大，就是一個算是成功的政治算計。...那從財政角度來看，傅縣長是一個很會幫縣府找錢的人，確實如此，但是從整體來看，八不政策雖然標榜環保，但實際上對環境沒有任何幫助。(G4)

迄今，花蓮縣維護自然環境生態永續發展自治條例並未修改，且縣府表示仍得執「總量管制」裁量是否許可相關產業。⁸⁶也就是說，雖然八不政策正式宣示鬆綁，但「總量管制」仍在，未來仍能藉此作為壓抑相關產業之工具，因此就實際意義而言，本文認為並沒有鬆綁，未來縣府仍可能有類似於 102 年運用八不政策迫使業者屈服的情況發生。何況，既然 105 年已經正式宣布鬆綁，何以 108 年下任縣長還需回應八不政策鬆綁與否之問題？這就意味著八不政策與總量管制僅是抽換名詞，以致於鬆綁 3 年後的 108 年，新任縣長仍要回應外界對此之疑慮。

⁸⁶ 108 年 2 月縣府表示，八不政策已經鬆綁，但即使沒有所謂「八不政策」的存在，縣府還是可以依據裁量權來做准駁，以延續「兼顧產業與環境永續利用」總量管制之要旨，具體而言不允新礦區的開採，而保存既有礦區（台泥、亞泥等）的開採，以兼顧人民生計（更生日報，2019c）。

第七章 結論與建議



由於我國地方財政體制具有中央集權特徵，地方自始分得稅源低落，府際財政制度亦未妥善發揮調盈濟虛功能，導致大多數縣市面臨財政困境，更難以應對民主化後應對人民所需的財政負擔。欲改善此問題，宜由中央修法重行重行劃分稅源，以充實地方財政，但中央往往基於政治考量，不欲劃分稅源予地方；且每論及財劃法修法，地方之間爭議未斷，修法遲遲未能成功。因此，地方政府僅能藉由各種方法自力開闢財源，其中地方稅法通則就是關鍵開源手段。

然而，在民主政治運作之下，政治人物基於選舉考量，開徵稅課並非易事。而且推動開徵地方稅程序冗長、充滿變數，除了要設法說服地方議會予以支持之外，更要在有限度的空間內獲得中央准予備查，成功開徵後更還會面臨納稅人訴諸司法、媒體等各種途徑加以反制，顯示地方稅法通則的施行確有相當之困難，在制度上猶有許多改進的空間。雖然如此，地方稅法通則施行多年來已達一定成果，迄今仍有地方政府持續嘗試通過地方稅法通則，開徵地方稅以開闢財源，實現「取之地方，用之地方」之精神。

在開徵成功的案例中，縣市方面，因稅收占歲入比例低落，開徵對財政之助益有限，但若成功開徵，往往能夠賡續開徵，帶來長期的財源。鄉鎮市方面，迄今僅有建築工地稅成功開徵，其稅收往往能占歲入的 2% 以上，可謂相當豐沛的稅收，但大多數因改制升格或短期財源考量，未能賡續開徵，無法作為穩定充沛之財源。且查過往文獻探討可行性與施行案例，顯示地方稅能否成功開徵，以及稅收之枯榮，均受到地方的產業結構、政治生態等各種因素影響，而有所差異。本文初步歸納為法制面因素、政治面因素、影響面因素、實務面因素，仍認尚難一概而論，亟待更多研究案例加以補充、比較與探討。

本文鑒於花蓮縣近年來通過加稅，獲取大量財源並改善財政情況，故以花蓮縣為案例，蒐集及分析相關文獻與資料，並實地深度訪談 18 位施行過程相關人物，

探討花蓮縣兩項特別稅之施行情形，望能在未來供學界與實務界參照，以促進地方財政自主之發展。



第一節 研究發現

壹、加稅成功因素面向

本文認為花蓮縣 105 年加稅是成功的。首先加稅帶來非常大的財政效益，有效改善縣府財政，是地方稅法通則施行以來效益最好的案例。其次，大多數縣民不知道特別稅稅收情況及分配情況，一方面顯示受影響人民確屬少數，另一方面反對聲浪難以形成，利於續徵。第三，加稅未影響下屆選舉選情，107 年花蓮縣縣長由傅崐其縣長之妻徐榛蔚女士以高達 12 萬票、71.52% 的得票率當選，徐榛蔚係傅崐其所支持，由此觀之，加稅未為選舉帶來負面影響。

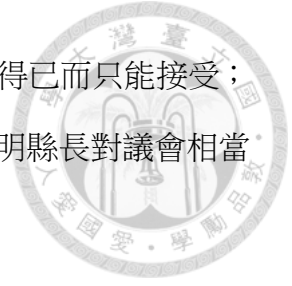
本文分析相關文獻以及訪談資料，認為推動加稅的成功因素有如下三點：

一、地方首長具有魄力，運用行政手段消彌反對聲浪

對人民加稅即係自人民移轉收益，因此推動加稅時，勢必設法應對納稅人民的反對。查傅崐其縣長係具有魄力之地方首長，鑒於社會環保意識日益高漲，其上任時即宣示並落實「八不政策」，使相關業者噤若寒蟬，隨後以此作為向業者加稅之籌碼。傅崐其縣長明知相關手段具有受媒體非議或遭監察院糾正等風險，卻仍勇於為之，分別針對砂石業者以及採礦業者有環保許可以及水土保持許可等准駁權限，同時提出水泥貨物稅優惠的說法，使相關業者對加稅妥協，成功開闢財源。鬆綁與加稅並行並未減損環保縣長之名，可謂成功之算計。

二、府會關係良好，加稅獲得議會支持

能否成功加稅，獲取議會支持最為關鍵。訪談資料顯示，傅崐其縣長係具有魄力且相當強勢之縣長，其在任期間成功收服多數議員同意加稅，使業者透過各種管道反映，均無法阻止議會通過加稅。尤其，礦石開採稅稅率之所以從提案的每公噸



100 元折衷為 70 元，是因為 70 元係傅崐萁縣長之底線，議會不得已而只能接受；甚者，議會更授權縣府裁量訂定鄉鎮市分配比例，這些均充分表明縣長對議會相當強勢，府會關係相當良好。

三、對象為少數特定產業，且無遷移可能，反對聲浪自始較低

在民主選舉制度運作下，加稅一直是得罪選民的票房毒藥，而為政治人物所忌憚。而且亦會顧慮稅負影響產業發展，進而影響地方經濟發展與人民生計，因此往往不欲推動加稅。但若稅課係由縣內少數人或特定產業，選票基礎薄弱，且相關產業從業人員較少，加稅影響層面較小，因而較無顧慮。查花蓮縣內砂石業與採礦業確實係相對少數之產業，對於追求選舉的地方首長或民意代表，以少數人的稅金施惠多數選民，無疑是項有利的舉措。

其次，砂石業與採礦業均係初期投入成本大、回收期長，且係幾無遷移之可行性之產業，導致業者不得不對地方政府加稅之提案妥協。雖然稅率提高、減少了獲利空間，凡尚能負擔加稅所增成本，業者仍會設法持續經營。

貳、加稅產生影響面向

一、稅捐稽徵業務

稅率提高使得兩項特別稅平均每件稽徵額度大幅增加，相對於其他底冊稅，具有相當大而短期的成本效益。而這樣的效益必須提高稅率才能達成。

提高稅率使稅款催繳的困難增加，但因係合法開徵，遇有不從仍得依法強制執行，收得稅金。若業者提起行政救濟，勝訴機率不高，且債權不會因此消滅，故不至於影響稽徵業務。惟若業者提起行政救濟後，會導致部分稅金延緩入庫，一定程度影響縣府運用彈性。此外，有業者提起救濟後，進入司法程序時裁定暫停審判，待司法院大法官作成解釋，可能成為特別稅未來一大變數。

兩項特別稅開徵以來，相關單位均會定期查核，無任何避稅空間。



二、土石採取稅

由於標售市場機制，土石採取稅之主要承擔者係疏濬辦理機關，加稅後使疏濬機關不得不降低標價，以利疏濬土石標售。經查，相對於舊稅率，加稅後但凡標價達到每公噸 20 元以上，就會受到影響而不得不降低標價。

縣府方面，加稅之後大幅度增加疏濬成本，導致公共造產基金在 106 年面臨虧損，隨後修改標售方式，參照九河局將標價與稅金分開收取的作法，在適用從低條款的情況下，達到合法節稅，讓公共造產基金於 107 年起轉虧為盈，但公共造產基金的營收情況已大不如前。整體而言，由於稅課係縣府所屬公共造產基金繳納，因此係所謂「左手交給右手」，稅收是些微增加的。

九河局方面，加稅後使標價降低，導致疏濬成本大幅增加，遇有虧損部分，必須由上級機關水利署將西部地區疏濬盈餘部分挪來填補，這使得中央預算以稅課形式間接地向花蓮縣政府移轉。而南區材質較差、運距較遠之應疏濬河段，在 96 年開徵土石採取稅時即對該河段疏濬作業產生影響。105 年加稅後，因從低條款之適用，使加稅幾乎沒有影響，惟一旦特定流域的土石價值超過每公噸 20 元時，九河局就必須降低標價以利疏濬進行，因此不無影響之可能。

此外，部分稅負可能轉嫁予砂石業者承擔。中區砂石業者對成本相當敏感，一旦增加些許的砂石購入成本，便無法進行東砂西運，導致獲利空間縮減。在獲利空間、產量減少的情況下，一定程度影響了就業之機會。

惟本文認為，由於稅課大部分係疏濬機關負擔，故相對於加稅，疏濬量越來越少、北區砂石需求放緩、空污費調漲，以及大陸進口砂石之競爭等市場環境因素，才是導致花蓮地區砂石業經營上越來越困難的真正主因。

三、礦石開採稅

礦石開採稅主要由採礦業者承擔，加稅導致採礦業者獲利空間大幅減少，更難以應對市場環境風險。亞泥即因此無法應對國際煤炭價格上漲，面臨開業數十餘年以來首次虧損。蛇紋石業者獲利空間亦大幅減少。無論大型或小型的採礦業者，均



設法自內部管控成本，以維持營運。在人民就業影響方面，對於員工薪資並未有影響，但員工福利與就業機會均有一定程度之影響。

稅負轉嫁方面，對於產量較大的水泥業者而言，由於市場需求放緩，未能成功向消費者轉嫁，大部分係自行承擔。至於產量較小的蛇紋石業者，在加稅之後成功與主要客戶中國鋼鐵公司議價，將部分稅負向下游轉嫁，但所承擔部分之稅賦仍構成龐大負擔。

相對於礦石稅加稅，中央針對水泥及大理石推出的外銷與產量管制政策，對水泥產業的影響更甚，導致產量大幅縮減，包括稅課在內的固定成本無法攤提，亦大幅影響獲利的空間。加之市場需求放緩，花蓮縣內水泥廠之經營不容樂觀。

參、稅收運用與分配面向

一、加稅改進財政情況，但爭取中央補助款擴大歲出規模

加稅後每年挹注約 10 億元稅收，對長年財政困窘的花蓮縣政府是為數不小的財源，相較於其他地方稅，特別稅每 3 元的成本即可獲得 1000 元稅收，成本效益非常大。同時，縣府施行集中支付制度，節約債務付息支出，落實以量入為出的預算編列方式，實現收支平衡，控制債務規模，改善長年困窘的財政情況。

因歲入優先編列向中央爭取更多的計畫補助款，如花東基金與前瞻計畫等，導致 107 年之後縣府歲出規模大幅度增加，地方財政自主指標在 106 年改善後復趨惡化。這表明地方政府一旦開拓自有財源後，往往優先用於爭取中央計畫補助款，以較少的代價換取中央資源的挹注，然後推動各項施政計畫。自地方首長及民意代表的角度觀之，就是獲取更多的資源回饋選區。這也表明了，受到當前政治環境的限制，財政自主並非地方政治實務面所需。

二、加稅未平衡負面影響，稅收亦未合理回饋受影響地方

兩項特別稅加稅僅達到充裕財源目的，卻未能有效平衡負面影響，或合理回饋受影響地方。由於係按產量課稅，一方面疏濬機關無論是否營利，均須執行疏濬；

另一方面對於相關業者而言，凡加稅後有獲利空間，仍會持續投標或開採，缺乏減低負面影響之誘因。負面影響的減少卻有賴周遭居民之爭取才能實現。

稅收運用方面，納入縣庫部分以爭取中央計畫補助款為優先，然後推動其他建設或社會福利，嘉惠全縣人民；分配至鄉鎮市部分，主要用於地方建設。但無論納入縣庫或是鄉鎮市庫，均採統收統支模式而難以指明具體用途，因此多數受訪者認為稅收未運用於衡平外部成本，或未回饋至受影響地方，恐有違加稅之立法目的。如在 105 年加稅後，亞泥周遭礦區人民之抗爭活動不減反增，並於 106 年達到高峰，兩造溝通之後部落人民始知有此高額特別稅之存在。足見稅收確未回饋到受影響地方，亦凸顯雙方有「稅收」與「回饋金」認知之落差。

三、鄉鎮市持續爭取增加分配比例


96 年開徵土石採取稅時，議會即要求縣府分配稅收至鄉鎮市公所以回饋地方推動建設，為迄今其他縣市所未有。惟開此先例後，鄉鎮市便不時爭取增加分配比例，對縣府財政構成壓力。尤其 105 年加稅係以充裕財源為主要目的，同年縣府修訂新的分配辦法，將絕大多數增加的稅收納入縣庫，鄉鎮市分得之特別稅補助款幾乎沒有增加。

對於鄉鎮市而言，由於特別稅補助款額度相較於中央補助款額度較少，而且鄉鎮市財務狀況較縣府來得穩健良好，故爭取增加分配比例的動機並非強烈。惟近年秀林鄉境內發生亞泥抗爭事件，使「回饋」的相關議題受到矚目，尤其係秀林鄉公所面臨鄉內部落人民的壓力，不得不向縣府爭取增加分配比例，這亦給予其他鄉鎮市首長爭取之動機。

肆、實行相關問題與未來可能發展面向

一、兩項特別稅無法作為長久穩定財源

土石採取稅方面，由於疏濬量逐年減少，在一定稅率下稅收亦逐漸減少。其次，須執行疏濬土石標售才有稅源，但疏濬需求非年年有，且疏濬量難以預期，因此是



相對不穩定的財源。礦石開採稅方面，礦石產量相對疏濬量比較穩定，然而近年來中央推出大理石總量管制以及水泥外銷限制，加上市場需求放緩，導致礦產量（即稅源）大幅度減少；也因為如此，在鄉鎮市分得額度從每公噸 3 元增加至 3.5 元後，並未感受到絲毫的增加。

更甚者，特別稅依規定 4 年期滿須重行制定，因此稅率、課徵範圍等，會重新檢討，考驗者當時的政治情勢、府會關係以及市場環境等複雜因素，增加了續徵上的不確定性，因此兩項特別稅長期而言是非常不穩定的稅目。可預期的是，未來若無調漲稅率，兩項特別稅之稅收均難有成長可能。

二、未來調漲或開徵新稅均為不易

兩項特別稅未來難以調漲之原因有三。首先，加稅動機未若過去強烈，在 105 年加稅後，為縣府挹注大量財源，進一步改善縣府財政情況，財政困窘緩解後，降低了推動加稅的動機。其次，105 年加稅之稅率相較其他縣市同種稅目確實偏高，確實讓採礦業者以及疏濬機關成本大增，加上水泥貨物稅減免的承諾並未兌現，使相關業者更有動機與理由爭取調降。第三，府會關係隨著選舉輪替而產生變化，地方首長與多數議員均有更替，新府會關係不若過去有著強勢縣長對弱勢議會的良好關係，因此難以保證獲得議會多數的支持。

開徵新稅方面，105 年加稅後改進了地方財政情況，開徵新稅充裕財源的動機未若過去困窘時強烈。其次，開徵新稅可謂阻力龐大，縱說服議會通過，仍可能重蹈宜蘭縣之覆轍，遭到中央不予備查而以失敗告終。第三，囿於縣內產業結構，開徵新稅難有可期之效益。是以花蓮縣政府尚無開徵新稅之規劃。

三、欠缺充足溝通，稅率偏高而不合理

由於府會關係良好，且縣府運用行政手段使反對加稅者屈服，因此推動加稅過程中，基於縣府與業者利害衝突之關係，縣府自毋庸與業者溝通，亦無必要與鄉鎮市溝通，使相關業者與鄉鎮市首長希望能夠多溝通、多參與。

加稅稅率顯著高於其他縣市，且稅率欠缺具體依據，係政治喊價而來，而且稅



收用途不明，導致疏濬機關、相關業者以及環團代表等受訪者，均認為稅課開徵十分不合理。

四、縣府將面臨來自部落居民之壓力

由於加稅後，無論稅收進入縣庫或分配至鄉鎮市庫，均係統收統支運用於地方建設，無法具體說明稅收用途，且受影響地方居民均未感受到加稅有任何變化或任何回饋，因此將在下一期重行制定時，給予縣府一定程度的壓力。

五、行政爭訟案件恐成變數

已有業者對礦石稅提起行政訴訟後，因具有「確信違憲之理由」而裁定停止訴訟程序，聲請大法官釋憲。若作成違憲解釋，花蓮縣加稅之效益恐因此戛然而止，頓失每年約 8 億元之財源，不可謂不嚴重。

伍、其他發現

一、八不政策並未鬆綁

102 年將八不政策法制化後，縣府仍得據以針對相關產業之申請加以限制。雖然以加稅鬆綁後，核准了相關產業之許可申請。但八不政策的宣布與解除僅係地方首長言辭之謂，實際上「花蓮縣維護自然環境生態永續發展自治條例」仍未修改，且 108 年縣長稱仍以「總量管制」為名得進行裁量，表明八不政策的實際意涵，即以縣府職權決定是否許可，仍未鬆綁。

二、「中央請客，地方買單」持續增加地方財政負擔

中央推行政策時，地方亦能受益，蓋部分由地方承擔自屬合理。惟實務上，中央推行政策讓地方配合執行與承擔時，前期先提供較多補助比例，引誘地方政府接受，卻在後期逐漸減少補助比例，導致地方政府因各種因素無法減少支出，而不得不增加財政負擔，最後完全由地方買單。中央如此操作的主因係政治人物基於選舉考量，為尋求更多財源、推出更多政策以滿足選區利益，於是要求地方共同負擔，並將負擔逐年向下移轉。而在移轉時，卻未考量到地方財政之成長相當有限，導致

地方財政惡化，中央對地方財政惡化難辭其咎。



第二節 政策建議

壹、對地方政府推動加稅之建議

一、勇於運用行政手段推動加稅

拿出魄力應對反對加稅勢力，係成功加稅之關鍵。實則地方政府對於特定業者有一定管制許可權限，允宜在合法範圍內對特定業者施壓，以配合施行特定政策，以此作為加稅之籌碼，操作得當可以名利雙收。或許有論者會認為，花蓮縣得天獨厚有豐富礦藏與採礦業，才有如此成果，但本文認為各地方均有其特定產業結構，只要有魄力，就能開徵稅課並提高稅率；若無魄力推動，則境內再多金山銀山，也對財源毫無貢獻。惟手段若過於強烈，恐帶來一定程度負面影響，須謹慎為之。

二、加強府會關係，獲取議會支持

按地方稅之立法程序，在地方層級最成功關鍵是經議會多數審查通過，只要議會多數通過，縱然納稅人提出抗議，亦無效果。因此，地方政府若欲開徵地方稅，加強府會關係會有顯著的效果。事實上，議會雖然可能反映反對加稅民意，但對於議員而言仍有誘因推動加稅，蓋加稅充裕財源後，議員所提建設案件更易於獲縣府採納，然後回饋其選區。

三、稅收用途公開透明與加強溝通

雖然府會關係至關重要，但若施行以來納稅之相關產業或人民對稅收用途不理解，繳稅者感受未獲重視，那麼反對加稅的勢力會持續存在，每4年重行制定時成為阻力。溝通的方式以公開透明、加強宣傳為之，至少讓納稅人清楚了解稅金去向與用途，減少疑慮。而對於環境稅而言，如該負面影響具有明顯地域性，如公開透明說明稅收用途，也能減少渠等疑慮，增加多數人民的支持。



四、將部分稅收用於專款專用，以利持續開徵

若開徵目的係外部成本內部化、衡平負面影響，則允宜將部分稅收亦專款專用、指定用途之方式，用於平衡負面影響以及受影響區域，則能夠加強稅收運用之監督與正當性，以利於稅課持續開徵。花蓮縣政府雖然將部分稅收分配予鄉鎮市作為回饋地方建設之用，這使各鄉鎮市與多數議員對加稅表示支持，且同時令鄉鎮市擔負回饋地方之責。惟鄉鎮市層級亦未專款專用，致加稅正當性遭質疑。對此，縣府亦可考量針對鄉鎮市分得部分指定用途。

五、建立合理課徵標準，增進正當性

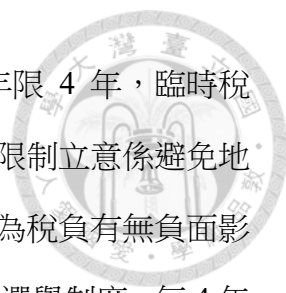
地方政府加稅時應提出更為專業且合理之依據，以加強開徵稅課正當性。如有明確計算依據，或學習中央開徵稅課時提出數學模型，則稅率提高亦有所本，不至於遭到詬病為「政治喊價」，以使稅課更有正當性而得以常態化。而且，經過精算甚至可能提出更高的稅率，使稅收再次增加。

其次，花蓮縣 105 年加稅後，礦石稅不分礦種、產量，一律以每公噸 70 元之稅率課徵，大幅增加小型採礦業者之負擔，而有殺雞取卵之虞。如能加入量能課稅之精神，衡量業者實際負擔情況，如按礦種或產量訂定不同標準，方能使業者生存，持續為縣府貢獻稅收。

貳、對地方稅法通則修法之建議

一、鬆綁開徵範圍與年限，明確化審查標準

查過去地方稅法通則推動失敗的一大因素，係中央依據通則限制開徵事由而不予備查。自稅法通則施行以來，便有諸多文獻指出開徵範圍過小、審查標準模糊之問題，導致可開徵稅種非常有限，迄今僅有土石採取稅、營建剩餘土石方稅、礦石開採稅、建築工地稅、體育發展稅以及特殊消費稅成功通過中央備查。建議修法擴大開徵範圍，並將審查標準明確化，使地方政府得以預期如何准駁，而不至於在花費多年推動、經議會通過後，因不予備查而使努力付諸流水。



現行地方稅法通則規定特別稅、附加稅課以及調高徵收率年限 4 年，臨時稅年限 2 年，由於年限偏短，增加財源難以持續開徵之風險。此項限制立意係避免地方政府開徵過高稅率，損害人民權益，而須定期檢討。惟本文認為稅負有無負面影響，地方政府推動加稅時自會衡量，況地方首長與議會亦有定期選舉制度，每 4 年須經過人民檢驗，如相關稅課非常不合理且造成龐大負擔，自可透過選舉制度進行課責。若府會有所更替，則地方稅亦可透過修法程序加以修正，誠務必要訂定僅有 2 年或 4 年至年限。對於地方政府而言，推動地方稅之重行制定，除了內部需再行檢討研議外，更要再次爭取議會支持，使得開徵之地方稅在長期而言是相對不穩定之財源。本文認為允宜加長限制，如分別提高至 6 年或 4 年，甚至是 8 年或 6 年，如此一來地方開徵之地方稅更可能作為地方長久穩定之稅源。

再者開放鄉鎮市開徵特別稅，如此一來各鄉鎮市即不限於開徵應專款專用、為期 2 年的臨時稅。

二、建立鼓勵開徵機制，提供行政協助

地方稅法通則施行以來，相關文獻均指出中央並未有任何相關鼓勵措施，使地方政府欠缺誘因，且缺乏中央行政資源的協助。本文發現，花蓮縣加稅的過程中，中央並未提供相關協助，成功之後中央亦未有任何明確獎勵措施，顯示中央並不重視地方自行開源。中央補助款之增加則係財源增加後自力爭取而來，非中央有意挹注。這就導致地方政府毋寧爭取中央補助款，而不自力開拓財源。本文認為，應適度在補助款或統籌分配稅款，增加財政努力指標，尤其係地方稅法通則開徵之地方稅，以鼓勵地方開拓財源。

參、對地方財政制度之建議

一、檢討中央地方分權、增進地方財源

我國行政區劃以及財政收支劃分法已長年未予修訂，現行人口分布與轄區安排極度不均，允宜優先檢討現行中央地方關係，規劃行政區域重劃，劃定中央地方

分權，然後據以修正財政收支劃分法，提高地方政府稅自有財源，令中央與地方之權責明確劃分，改善過去多年詬病已久的「中央集權、地方依賴」之問題。

惟行政區劃係重大國策變更，在現代民主化的政治環境實難推動，但至少應從財政收支劃分法修法著手，將特定稅源劃分予地方，並將部分施政工作交由地方進行。此外，中央亦可通過立法，協助調漲地方稅稅率（如土地稅或工程受益費），甚至提高稅率之下限，以免地方擔負加稅之惡名，增進地方財源。

二、調整府際財政移轉制度，落實調盈劑虛功能

地方財政垂直與水平不均問題，肇因於府際財政制度未能充分發揮調盈濟虛之功能，導致一般縣市高度依賴中央補助款，以及地方之間直轄市普遍優於一般縣市之問題。統籌分配款不應過度按人口比例進行分配，導致貧者越貧、富者越富。而應增加反向指標，如財力等級，以挹注人口較少的窮困縣市，平衡地方差距。補助款方面，主要用於地方配合中央政策者，一般補助部分款可依據財政努力來分配，以鼓勵地方開源節流。

三、建立分稅制，鼓勵地方推動經濟成長

地方相對於全國係開放的經濟體系，人民、貨物均有高度流通性，故量能課稅應由中央政府開徵，避免稅源產地與繳交地不同而發生稅收權爭議。然而，因高度流通性而納入國稅之稅課，大部分係反映經濟成長之稅課，這就導致地方政府無法透過稅課分享經濟成長的果實，缺乏引進產業的誘因，僅能設法炒房地產以使難以成長的土地稅或房屋稅增加。

本文認為，雖然稅課因流通性問題，宜由中央立法開徵，但部分稅收可以分配予地方政府，改變地方施政誘因，引導國家政策施行。舉例而言，若營業稅明定按地方營業情況之一定比例分予地方，則對地方政府而言，鼓勵地方經濟發展將會成為其增進財源之重要手段。現行營業稅或所得稅由於不會按地方轄區分配，則地方政府在考量充裕財源時，自不會將招商引資納入考量；若將部分稅收按一定比例分予地方，則地方政府肯定因此積極招商引資，共同帶動經濟發展。

第三節 研究貢獻與研究限制



壹、研究貢獻

地方政府如何運用地方稅法通則開闢財源、緩解財政困境，是地方財政研究的重要議題。過去雖然有相當數量的研究成果以及案例，但各研究所執觀察角度與研究方法不一，且各地方政府具體施行情況因地方政治結構、產業結構等環境因素而有異，一直未有足夠的參考資料，而有待更多案例加以深入研究。

本文鑒於花蓮縣於 105 年提高土石採取稅與礦石開採稅稅率，為花蓮縣政府每年挹注約 10 億元稅收，可謂地方稅法通則施行以來效益最為卓著者。故以花蓮縣為案例，搜集及分析相關文獻與資料，訪談數位相關人物，甚至納入過去相關文獻未納入之地方人士或相關團體，探討花蓮縣兩項特別稅之施行情形，包括花蓮縣在 105 年加稅的推動策略、加稅後帶來之影響、稅收之運用與分配等，期望作為未來實務界運用與學界研究之參考。

貳、研究限制與研究建議

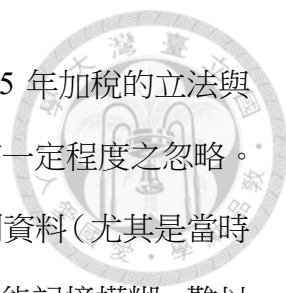
一、研究理論之限制

本文係探討實務面現象為主，希望發掘實務案例之前因後果予後人啟發。由於實務現象十分複雜，本文僅統整過去研究地方稅法通則之相關文獻，探討施行實際情況，然後撰為案例供後人參考。故未執以任何學界理論提出特定假設加以驗證，從而在與學界對話，較為薄弱，且探討範圍有廣泛之虞。

二、研究資源與範圍之限制

首先，研究資源限制方面，文獻眾多，自難悉數涵括。且在受訪對象方面，本文因故漏未訪問地方首長本人、特定大型產業等更具有代表性之受訪者，這導致一些問題僅能通過知情第三人、他方數據資料加以解答，結果可能有所偏差。

其次，由於花蓮縣施行地方稅法通則開徵兩項特別稅，迄今橫跨十餘年，橫跨



時期相當長，本文鑒於 105 年加稅後才有顯著成果，而聚焦 105 年加稅的立法與實行影響，因而對過去 96 年至 102 年兩項特別稅的立法過程有一定程度之忽略。若欲深入研究過去第一次立法至第二次立法之相關立法過程，則資料（尤其是當時的相關單位承辦人或代表）大多因時間經過良久，聯絡不易且可能記憶模糊，難以完整呈現，至多僅能夠呈現相關文獻記載。

參、未來研究建議

首先，因傅崐萁縣長本身政黨屬性變化、政治發展歷程，以及現任徐榛蔚縣長關係變化等因素，尚難直接以政黨歸屬等加以歸類，而非常複雜，因此探討花蓮縣加稅對選舉之影響並非直觀。故本文鑒於篇幅有限，僅得從初步選舉結果認為，認定加稅並未影響政治人物選情，甚至反而可能因為施政資源增加而有助於其選情。這或許凸顯了，各地方有其特定的政治發展脈絡，因此建議增加更多各地方地方稅施行情形之案例研究，抑或深入探討花蓮縣特別稅與選舉之關聯，以釐清加稅與選舉得票之關聯。

其次，得就特定稅種或其他相關主題進行跨地方比較研究，以凸顯特定主題於我國實行之情形。以土石採取景觀維護特別稅為例，迄今已有九個地方政府進行開徵，如以此為主題，探討該項稅課在各地執行情況之差異，勢必對地方稅法通則之研究有相當助益。抑或探討各縣市推動加稅時的府會關係，嘗試歸納各地方政府推動加稅時，然後加以比較，勢必能夠對彰顯府會關係在開徵地方稅過程之角色府會關係占何種角色。花蓮縣府會關係和諧（或謂強勢縣府、弱勢議會）為推動地方稅成功開徵之關鍵，亦可深入研究花蓮縣歷屆府會關係對推動加稅之影響。

第四，加稅對於特定產業或人民就業影響，亦係值得深入研究之課題。本文僅以產量資料或訪談資料，概略提出兩項特別稅課產生之影響，但並未引用更為精密的數學方法或模型加以剖析，難謂能具體明確說明稅課與特定指標之因果關係，故有進一步深入實證之空間，探討究竟開徵地方稅之後各方面帶來哪些更為精確的影響。具體而言，兩項特別稅對產業之影響或因產業、市場結構而有所差距，如可

進一步探究何以疏濬機關為土石稅之主要負擔者，在礦石稅方面卻幾乎由採礦業者所承擔？兩項特別稅之租稅歸宿（包括法定歸宿與經濟歸宿）究竟為誰？確定租稅歸宿後，又對納稅義務人及其相關就業市場有何影響？或可進一步加以探討。

第五，目前地方稅法通則成功開徵之稅課，尚未見所謂數學模型予以支持，這就導致在花蓮縣政府加稅時為人詬病。因此建議未來針對地方稅，如土石採取稅、礦石開採稅等，進行相關模型建置之研究，提供地方稅開徵之具體依據，勢必對地方稅的開徵有所助益。倘若以合理建置之數學模型，不僅可能得出較高稅率而增進稅收，更能增進地方政府開徵稅課之正當性。

最後，查花蓮縣政府加稅改善財政後，增加爭取中央補助款而致地方財政自主指標惡化，有財政自主惡化之嫌。本文認為此爭取中央資源挹注地方建設之行為，具有高度地方自主意思，仍屬自我負責之範疇，難謂非地方財政自主之展現。鑒於現行財政自主指標並未區分中央補助款，係地方主動爭取抑或中央立法命地方配合執行者，爰建議深入研究，以建立更合乎實務面之財政自主指標，確切反映地方財政自主情況。

參考文獻



壹、中文部分

- 方凱弘，2006，〈初探地方財政分權化及其在我國之政策意涵〉，《政策研究學報》，6：51-88。
- 方凱弘、梁綰琪，2009，〈政策為何變遷？以桃園縣開徵地方稅為例〉，《臺灣民主季刊》，6(3)：125-167。
- 王宏文，2010，〈臺北市地價稅公平性之研究〉，《行政暨政策學報》，51：47-76。
- 王勇翔，2008，《地方政府自主稅課決策與影響之研究－以臺北縣土城市建築工地臨時稅為例》，臺北：國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
- 王肇蘭、鄭瑋涵，2017，〈地方政府自籌財源之績效與財政狀況之關聯〉，《財稅研究》，46(1)：54-78。
- 王麗純，2006，《政府及營造業者對地方政府開闢自主稅源態度之研究－以桃園縣營建剩餘土石方、景觀維護臨時稅課為例》，臺中：逢甲大學土地管理所碩士論文。
- 丘昌泰，2010，《地方政府與自治》，臺北：三民書局。
- 江寶美，2009，《地方政府執行地方稅法通則之探討-以桃園縣政府為例》，桃園：開南大學公共事務管理學系碩士論文。
- 何建勳，2009，《地方自治團體課徵碳稅權限之研究》，雲林：國立雲林科技大學科技法律研究所碩士論文。
- 吳淑姿，2003，《地方財政自主性之研究－以花蓮縣為例》，花蓮：國立東華大學公共行政研究所碩士論文。
- 李美雪，2004，《我國鄉（鎮、市）地方財政惡化因應政策之研究－以地方稅法通則及規費法施行為例》，花蓮：國立東華大學公共行政研究所碩士論文。
- 李錦娥，2004，《地方稅法通則、規費法與地方財政之研究》，臺中：東海大學公



共事務在職專班碩士論文。

李顯峰，2002，《合理規劃公債發行之研究》，行政院財政改革委員會委託臺灣大學經濟學系研究報告。

李顯峰，2005，〈地方財政的問題與改進〉，《地方財政的困境與未來展望研討會論文集》，臺北：臺北大學公共行政學會。

沈政安，2003，《地方稅法通則施行後地方稅收增闢可行性評估》，臺北：世新大學行政管理學研究所碩士論文。

林全，1999，〈健全中央與地方財政關係〉，于宗先、孫克難主編，《財政平衡與財政改革—臺灣經驗的評價》，臺北：中華經濟研究院。

林全，2000，〈政府財政與效率—落實地方財政制度〉，《新世紀智庫論壇》，10：58-59。

林思惟，1994，《中央與地方政府財政關係之變遷—英、美與我國的比較分析》，臺北：政治大學公共行政研究所碩士論文。

林倩如，2013，〈我國地方財政努力及其影響因素之實證研究〉，高雄：國立高雄應用科技大學財富與稅務管理研究所碩士在職專班論文。

林健次、蔡吉源，2007，《地方財政—理論與實務》，臺北：三民書局。

林進財，2009，《寫一篇精采的學位論文》，臺北：五南。

花蓮縣政府，2006，制定「花蓮縣土石採取景觀維護特別稅徵收自治條例」公聽會會議紀錄。

花蓮縣政府，2008，制定「花蓮縣礦石開採特別稅自治條例」公聽會會議紀錄。

花蓮縣政府，2009，制定「花蓮縣土石採取景觀維護特別稅徵收自治條例」公聽會會議紀錄。

花蓮縣政府，2011a，制定「花蓮縣礦石開採特別稅自治條例」公聽會會議紀錄。

花蓮縣政府，2011b，制定花蓮縣土石採取景觀維護特別稅自治條例公聽會會議紀錄。



花蓮縣政府，2011c，花蓮縣礦石開採特別稅自治條例第 6 條修正（草案）公聽會會議紀錄。

花蓮縣政府，2015，制定花蓮縣土石採取景觀維護特別稅自治條例（草案）公聽會會議紀錄。

花蓮縣政府，2016，制定「花蓮縣礦石開採特別稅自治條例」公聽會會議紀錄。

花蓮縣議會，2007，《花蓮縣議會第 16 屆第 3 次定期大會暨第六、七次臨時大會議事錄議事錄》。

花蓮縣議會，2016，《議政報導》，第 2 期。

花蓮縣議會，2018，《花蓮縣議會第 18 屆第 7 次定期大會暨第二十～二十一次臨時議事錄》。

姚名鴻，2017，〈地方支出與財政幻覺之實證分析〉，《東吳政治學報》，35(1)：1-35。

紀俊臣、黃絲梅，2016，〈臺灣地方自有財源的開拓策略與政策合法化：財政收支劃分法與地方稅法通則之修正取向〉，《中國地方自治》，69(6)：3-35。

夏錦秀，2004，《我國地方財政自主性之研究—兼論地方稅法通則實行後之影響》，東海大學公共事務在職專班碩士論文。

馬自誠，1996，〈「地方稅法通則草案」之評估--兼論我國地方稅制改進之道〉，《立法院院聞》，24(8):36-53。

馬美蘭，2004，《我國地方政府稅課自主對地方財政影響之研究》，國立臺灣師範大學政治學研究所在職進修碩士論文。


高美莉，2015，《自治監督之正當行政程序探討-以地方課稅立法權為題》，國立政治大學法學院碩士在職專班碩士論文臺北：國立政治大學。

張育哲，2010，《地方政府課徵建築工地稅決策與影響之研究—以臺北縣個四鄉鎮市為例研究成果報告(精簡版)》，國科會委託研究報告。

張其祿，2006，〈地方稅法通則執行問題評估：第三代政策執行理論之應用〉，《中



- 國地方自治》，59(1)：4-23。
- 張其祿，2010，〈影響地方稅法通則執行因素之研究〉，《行政暨政策學報》，51，1-46。
- 張益閔，2008，《地方稅制度及增闢新稅源之研究—以屏東縣為例》，屏東：國立屏東商業技術學院國際企業研究所在職專班碩士論文。
- 張錦雲，2005，《地方稅法通則對地方財政影響之研究-以彰化縣為例》，彰化：國立彰化師範大學商業教育學系碩士論文。
- 張麗珍，2016，《環境永續的綠色財政改革—以花蓮縣為例》，花蓮：東華大學公共行政研究所碩士論文。
- 曹莉英，2008，《地方稅法通則政策評估之研究—以臺灣省二十一縣市政府為例》，花蓮：東華大學公共行政研究所碩士論文。
- 梁綰琪，2008，《桃園縣地方府會關係之研究—以開徵地方稅之立法為例》，桃園：銘傳大學公共事務學系碩士在職專班論文。
- 莊育賢，2016，〈地方政府開徵礦石開採特別稅對礦業經營之影響：以花蓮縣為例〉，《臺灣鑛業》，68(4)：1-16。
- 莊順博，2009，《臺北縣改制的財政衝擊：問題建構與解決策略》，國立臺灣大學政治系研究所碩士論文，臺北：國立臺灣大學。
- 許秀鶴，2005，《從民主化探討地方財政惡化之政經分析》，臺南：國立成功大學政治經濟學研究所碩士論文。
- 許登芳，2001，〈新財政收支劃分法對地方財政自主性的影響--實證分析觀點〉，《美和技術學院學報》，19：160-173。
- 許鳳玲，2012，《地方政府課徵建築工地臨時稅關鍵成功因素之研究》，彰化：國立彰化師範大學商業教育學系碩士論文。
- 陳清秀，2007，〈地方課稅立法權之探討〉。黃麗馨主編，《地方自治論述專輯(第3輯)》，臺北：內政部。

- 
- 陳清秀，2012，〈地方財稅法制之現狀與未來改革方向〉，《當代財政》，19：17-44。
- 陳朝建，2009，〈地方財政惡化的反證－以桃園縣龜山鄉為例〉，《中國地方自治》，62(7)：15-30。
- 陳漢雲，2007，〈地方稅法通則執行狀況之探討〉，《財稅研究》，39(4)：29-40。
- 隆易君，2006，《臺灣中央統籌分配稅款對財政努力影響之研究》，臺北：國立政治大學行政管理碩士論文。
- 黃世鑫，1993，〈預算赤字為財政之 AIDS：診斷與示警〉，《國家政策雙周刊》，58：1-3。
- 黃建興、蔡玉時，2002，〈建立激發地方政府財政努力之機制〉，《經濟研究年刊》，2：33-52。
- 黃敏清，2004，〈臺北市開徵視障按摩業保護特別稅之可行性研究〉，《稅務旬刊》，1884：16-20。
- 黃淑婉，2014，《我國地方稅稽徵成本之研究：以南投縣政府稅務局為例》，雲林：國立雲林科技大學會計系研究所碩士論文。
- 黃麗娟，2005，《地方自主財源問題之研究－以南投縣為例》，臺中：東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文。
- 楊明諭，2004，《鄉鎮市課徵地方稅政治可行性之研究－以臺中縣為個案分析》，臺北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 經濟部礦務局，2011，《花蓮礦業產業發展對東部區域經濟的影響研究成果報告》。
- 經濟部礦務局，2017，《106 年度礦業統計年報》。
- 葉嘉楠，2001，〈當前我國地方財政問題與解決方案之評估〉，《中國地方自治》，54(4)：3-13。
- 葉嘉楠，2003，〈財劃法修正與地方財政的未來〉，《中國行政評論》，12(4)：205-228。

葛克昌，2002，〈地方課稅權與納稅人基本權〉，《臺灣本土法學雜誌》，35：47-59。

詹莉筠，2011，《土地增值稅調降政策對地方財政之中期影響—兼論我國中央與地方之財政關係》，臺北：國立臺灣大學政治學系碩士論文。

廖坤榮，2002，〈地方財政分權的理論與實際：統籌分配稅款的制度分析〉，發表於「臺灣政治學會年會」，嘉義：國立中正大學。

趙永茂，1998，《中央與地方分權問題暨地方府會關係之研究—省(市)與縣(市)政府案例分析》，臺北：行政院研考會委託研究計畫。

趙永茂，2002，《中央與地方權限劃分的理論與實際—兼論臺灣地方政府的改革方向》增訂三版，臺北：翰蘆圖書。

劉其昌，2002，〈地方稅法通則草案之剖析〉，《稅務》，18(31)：22-28。

歐信宏、史美強、孫同文、鍾起岱，2005，《府際關係：政府互動學》，空中大學。

潘淑滿，2003，《質性研究：理論與應用》，臺北：心理出版社公司。

蔡吉源，2000，〈地方財政問題初探〉，《中國地方自治》，53(2)：3-18。

蔡吉源，2006，〈當前地方財政困難及其解決方向〉，《財稅研究》，38(3)：127-149。

蔡麗惠，2002，《高雄縣開闢新稅源方向之研究》，高雄：國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。

魯炳炎，2003，〈中央與地方財政法制：立法委員觀點之分析〉，《行政暨政策學報》，36：119-154。

賴恒宗，2005，〈縣市地方財政困境問題探討〉，《政府審計季刊》，25(2)：42-54。

鍾祥琦，2002，〈地方財政收支的政治經濟分析—以石岡鄉為例〉，臺中：東海大學公共事務碩士學程在職專班碩士論文。

顏淑華，2007，《我國地方稅法通則施行後之檢討》，臺北：國立臺灣大學國家發



展研究所碩士論文。

蘇彩足，2000，〈歐洲地方政府之財政自主性〉，《主計月報》，540：41-47。

蘇彩足，2002，〈論地方財政之透明化〉，《中國地方自治》，55(7)：25-31。

貳、網路與媒體資料

工商時報，2019，〈台泥金昌石礦 守法反受阻〉，5/31，中時電子報網站，

<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190531000277-260202?chdtv>。

中國時報，2015a，〈人事費 縣市政府最大負擔〉，7/14，中時電子報網站，

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150714000403-260102>。

中國時報，2015b，〈薪水發不出 徐耀昌向毛揆討救命錢〉，7/11，中時電子報

網站，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150711000303-260102>。

中國時報，2016a，〈桃市營建剩餘土石方稅 短收 4000 萬 議員批行政怠惰〉，

中時電子報網站，4/2，

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160402000425-260107>。

中國時報，2016c，〈議會三讀通過 明年起實施 採礦稅每公噸 70 元 花蓮縣庫

年增 10 億〉，中時電子報網站，4/12，

<https://www.chinatimes.com/newspapers/20160412000473-260107?chdtv>。

立法院，2017，〈立法院議案關係文書院總第 887 號政府提案第 15700 號之

163〉，3/15，

http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/03/05/LCEWA01_090305_00275.pdf。

自由時報，2008a，〈淡水課工地稅 連學校也不放過〉，5/15，自由時報網站，

<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/216096>。

自由時報，2008b，〈〈北部〉砂石公共造產利潤低 縣府：目的不在賺錢〉，5/15，

自由時報網站，<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/448505>。

自由時報，2010，〈〈中部〉中縣特殊消費特別稅 合併後將廢止〉，12/2，自由時

報網站，<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/448505>。

自由時報，2015a，〈〈北部〉新版礦稅調漲 宜縣庫年增 5 千萬〉，6/17，自由時

報網站，<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/890002>。

自由時報，2013，〈〈北部〉〈八不政策納自治條例〉花蓮採礦「總量管制」業



者哀嚎》，2/14，自由時報網站，<https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/652199>。

自由時報，2015b，〈〈中部〉建築工地臨時稅 員林明年喊停〉，12/31，自由時報網站，<https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/940914>。

自由時報，2016，〈〈北部〉《礦石稅調近倍》年收增 1 億 挹注地方建設〉，4/12，自由時報網站，<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/978265>。

自由時報，2018，〈宜蘭縣府組改案 議會三讀過關〉，6/11，自由時報網站，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2454767>。

自由時報，2019，〈全台第一槍！南投縣鹿谷鄉通過開徵「觀光稅」〉，7/10，<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2849076>。

更生日報，2008a，〈花縣徵礦稅 明年初上路〉，10/21，更生日報網站，http://www.ksnews.com.tw/index.php/news/contents_page/0000038114。

更生日報，2008b，〈礦稅 臺泥亞泥表示尚能接受〉，10/21，更生日報網站，http://www.ksnews.com.tw/index.php/news/contents_page/0000038114。

更生日報，2011a，〈花縣礦石開採擬調高課徵標準〉，1/20，更生日報網站，http://www.ksnews.com.tw/index.php/news/contents_page/0000146410。

更生日報，2011b，〈每公噸四元漲為五點二元 議會通過礦石特別稅 估增一千萬元〉，4/17，更生日報網站，http://www.ksnews.com.tw/index.php/news/contents_page/0000159777。

更生日報，2011c，〈土石特別稅 九月再闖關〉，8/31，更生日報網站，http://www.ksnews.com.tw/index.php/news/contents_page/0000212029。

更生日報，2012，〈潘富民：建議礦石稅調漲至每公噸百元〉，更生日報網站，http://www.ksnews.com.tw/index.php/news/contents_page/0000256971。

更生日報，2015a，〈土石特別稅漲 5 倍 影響中南區疏濬〉，12/9，更生日報網站，http://www.ksnews.com.tw/index.php/news/contents_page/0000775397。

更生日報，2015b，〈土石採取特別稅 議會通過覆議案〉，12/31，更生日報網站，http://www.ksnews.com.tw/index.php/news/contents_page/0000778131。

更生日報，2015c，〈八不政策影響 和平廠水泥產量減半〉，4/19，更生日報網站，http://www.ksnews.com.tw/index.php/news/contents_page/0000747468。

更生日報，2016a，〈礦石開採特別稅 將調高 10 倍〉，3/23，更生日報網站，

- 
- http://www.ksnews.com.tw/index.php/news/contents_page/0000804952。
- 更生日報，2016b，〈水泥貨物稅建議調降 中央應重視〉，4/13，更生日報網站，
http://www.ksnews.com.tw/index.php/news/contents_page/0000814706。
- 更生日報，2016c，〈礦石稅年增 10 億 鄉鎮市受惠〉，11/21，更生日報網站，
<http://www.ksnews.com.tw/index.php/news/detail/0000920802>。
- 更生日報，2019a，〈陸砂短缺價格倍增 東砂谷底翻身〉，1/13，更生日報網站，
http://www.ksnews.com.tw/index.php/news/contents_page/0001228996。
- 更生日報，2019b，〈南部砂石飆漲 東砂沒賺頭〉，3/15，更生日報網站，
http://www.ksnews.com.tw/index.php/news/contents_page/0001247886。
- 更生日報，2019c，〈八不延續傳政策 採總量管制〉，2/28，更生日報網站，
http://www.ksnews.com.tw/index.php/news/contents_page/0001243100。
- 東方報，2010，〈會師上凱道 喊出心聲〉，11/2，東方報網站，
http://eastnews.tw/index.php?option=com_content&view=article&id=2862:2010-11-02-01-18-23&catid=3:political-economics&Itemid=40。
- 東方報，2015，〈20 元漲為 40 元 土石特別稅將續徵〉，4/8，東方報網站，
http://eastnews.tw/index.php?option=com_content&view=article&id=7488:2040-&catid=3:political-economics&Itemid=40。
- 東方報，2018，〈去年總量不到 150 萬公噸 幾乎為開辦 20 多年來運量最低的一年〉，2/27，東方報網站，
http://eastnews.tw/index.php?option=com_content&view=article&id=82318:2018-02-27-00-25-01&catid=3:political-economics&Itemid=40。
- 花蓮縣政府，2010，〈以外部性理論探討地方自治稅課之開徵一以花蓮縣政府課徵地方特別稅為例〉，
<http://www.hlbt.gov.tw/core/download/getfile.php?itemId=391&filekey=0>。
- 花蓮縣審計室，2017，〈花蓮縣辦理土石標售未依規定由得標商繳納特別稅影響績效案〉，
<https://www.audit.gov.tw/p/16-1000-4459.php?Lang=zh-tw>。
- 韋伯韜，2007，〈財政收支劃分法修正草案之評析〉，11/13，國家政策研究基金會網站，
<http://www.npf.org.tw/2/3540>。
- 雲林縣政府，2009，〈縣府提出節能減碳特別稅徵收自治條例 20 日獲議會三讀通過〉，2/20，雲林縣政府網站，
<http://www.yunlin.gov.tw/newskm/index->

1.asp?m=&m1=6&m2=45&id=200902200007

經濟日報，2019，〈北市空屋稅 今年不推了〉，6/9，經濟日報網站，

<https://money.udn.com/money/story/5621/3862031#prettyPhoto>。

聯合報，2005，〈負債 72 億 縣府擬開特別稅 中央減稅、地方不景氣 人事費占預算六成 爭取設置賭場等方式因應〉，12/22，C2 版。





附錄一 地方稅法通則

公布日期：民國 91 年 12 月 11 日

第一條

直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所課徵地方稅，依本通則之規定；
本通則未規定者，依稅捐稽徵法及其他有關法律之規定。

第二條

本通則所稱地方稅，指下列各稅：

- 一、財政收支劃分法所稱直轄市及縣(市)稅、臨時稅課。
- 二、地方制度法所稱直轄市及縣(市)特別稅課、臨時稅課及附加稅課。
- 三、地方制度法所稱鄉(鎮、市)臨時稅課。

第三條

直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所得視自治財政需要，依前條規定，
開徵特別稅課、臨時稅課或附加稅課。但對下列事項不得開徵：

- 一、轄區外之交易。
- 二、流通至轄區外之天然資源或礦產品等。
- 三、經營範圍跨越轄區之公用事業。
- 四、損及國家整體利益或其他地方公共利益之事項。

特別稅課及附加稅課之課徵年限至多四年，臨時稅課至多二年，年限屆滿仍需
繼續課徵者，應依本通則之規定重行辦理。

特別稅課不得以已課徵貨物稅或菸酒稅之貨物為課徵對象；臨時稅課應指明
課徵該稅課之目的，並應對所開徵之臨時稅課指定用途，並開立專款帳戶。

第四條

直轄市政府、縣(市)政府為辦理自治事項，充裕財源，除印花稅、土地增值稅
外，得就其地方稅原規定稅率(額)上限，於百分之三十範圍內，予以調高，訂
定徵收率(額)。但原規定稅率為累進稅率者，各級距稅率應同時調高，級距數
目不得變更。

前項稅率(額)調整實施後，除因中央原規定稅率(額)上限調整而隨之
調整外，二年內不得調高。

第五條

直轄市政府、縣(市)政府為辦理自治事項，充裕財源，除關稅、貨物稅及加值
型營業稅外，得就現有國稅中附加徵收。但其徵收率不得超過原規定稅率百分
之三十。

前項附加徵收之國稅，如其稅基已同時為特別稅課或臨時稅課之稅基者，不得
另行徵收。

附加徵收稅率除因配合中央政府增減稅率而調整外，公布實施後二年內不得
調高。

第六條

直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所開徵地方稅，應擬具地方稅自治條例，經直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會完成三讀立法程序後公布實施。

地方稅自治條例公布前，應報請各該自治監督機關、財政部及行政院主計處備查。

第七條

各稅之受償，依下列規定：

- 一、地方稅優先於國稅。
- 二、鄉(鎮、市)稅優先於縣(市)稅。

第八條

依第五條規定附加徵收之稅課，應由被附加稅課之徵收機關一併代徵。

前項代徵事項，由委託機關與受託機關會商訂定；其代徵費用，由財政部另定之。

第九條

直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)之行政區域有調整時，其地方稅之課徵，自調整之日起，依調整後行政區域所屬直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)有關法規規定辦理。

第十條

本通則自公布日施行。

附錄二 花蓮縣土石採取景觀維護特別稅自治條例

公發布日：民國 96 年 10 月 9 日

修正日期：民國 105 年 3 月 28 日

第一條

花蓮縣(以下簡稱本縣)為自治財政需要及充裕財源，並維護地方景觀之保育及永續發展，依地方稅法通則制定本自治條例。

本自治條例開徵之土石採取景觀維護特別稅(以下簡稱本特別稅)，課徵年限為 4 年。

第二條

本自治條例之主管機關為花蓮縣政府(以下簡稱本府)，稽徵機關為花蓮縣地方稅務局。

第三條

在本縣境內採取土石者，應依本自治條例課徵本特別稅。本特別稅之納稅義務人如下：

- 一、依土石採取法規定取得土石採取許可者，為土石採取人。
- 二、機關、事業辦理公共造產採取土石者，為土石採取人。
- 三、機關、事業辦理標售、價購採取土石者，為得標人或價購人。
- 四、依礦業登記規則第二十七條規定，申請批註採取同一礦床共生之土石者，為礦業權人。
- 五、未依前四款規定採取土石者，為違規行為人。

第四條

本特別稅按土石採取數量，每公噸新臺幣(以下同)五十元計徵。標售或價購價格每公噸低於五十元者，按其價格課徵。

每件課徵稅額在一百元以下者，免予課徵。

第五條

本府或河川管理機關，應於土石採取案件之許可、訂約、委辦、標售、價購或於接獲相關主管機關通報之翌日起三十日內，將開採地點、數量及期間等，列冊通報稽徵機關課徵本特別稅。

本府或河川管理機關查獲違規採取土石者，應於查獲後三十日內，依實際採取土石數量，列冊通報稽徵機關課徵本特別稅。

本特別稅開徵之稅額繳款書(以下簡稱繳款書)，由稽徵機關製定之。

第六條

土石採取許可經撤銷、廢止或因其他事由而失效，或土石採取人自行廢業者，依實際土石採取數量核算其應納稅額。有短繳或溢繳時，應予補徵或退還。

第七條

本特別稅應繳納之稅款及罰鍰，由稽徵機關填發繳款書，限於送達後三十日內繳納。



納稅義務人逾期繳納稅款者，應自繳納期限屆滿之次日起，每逾二日按滯納數額加徵百分之一滯納金；逾三十日仍未繳納者，依法移送強制執行。

第八條

納稅義務人採取土石而逃漏本特別稅者，除補稅外，處應納稅額一倍之罰鍰。但每次罰鍰最高不得超過十萬元。

第九條本特別稅之稅課收入，應提撥一定比例，分配各鄉（鎮、市）補助建設之用；其比例及分配辦法由本府另定之。

第十條

本自治條例施行期間，自中華民國一百零五年四月一日起至一百零九年三月三十一日止。



附錄三 花蓮縣礦石開採特別稅自治條例

公發布日：民國 98 年 1 月 12 日

修正日期：民國 105 年 6 月 28 日

第一條

花蓮縣(以下簡稱本縣)為辦理自治事項，衡平礦石開採對山林保育、水土保持及自然景觀之影響，並充裕財源，特依地方稅法通則制定本自治條例。

第二條

本自治條例開徵之礦石開採特別稅(以下簡稱本特別稅)，課徵年限為四年。

第三條

本自治條例之主管機關為花蓮縣政府(以下簡稱本府)，稽徵機關為花蓮縣地方稅務局。

第四條

凡於本縣開採礦石者，應依本自治條例課徵本特別稅。

第五條

本特別稅之納稅義務人如下：

- 一、依礦業登記規則第十五條規定，申請設定採礦權者。
- 二、未依規定取得礦業權擅自開採礦石者。

第六條

本特別稅按礦石開採數量，每公噸新臺幣(以下同)七十元計徵。

本特別稅開徵之稅額繳款書，由稽徵機關製定。

第七條

本特別稅由稽徵機關依礦業主管機關通報或查得之開採數量，每年分二期開徵，上期為一至六月，下期為七至十二月，填發繳款書送達納稅義務人，繳款書並分別於當年九月一日及次年三月一日前送達。

納稅義務人應於收受繳款書後，依繳款書所定期限向公庫繳納。

第八條

納稅義務人逾期繳納稅款者，應自繳納期限屆滿之次日起，每逾二日按滯納之數額加徵百分之一滯納金；逾三十日仍未繳納者，依法移送強制執行。

第九條

納稅義務人開採礦石而逃漏本特別稅者，除補稅外，處應納稅額一倍之罰鍰。但每次罰鍰最高不得超過十萬元。

第十條

本特別稅之稅課收入，應提撥一定比例，分配各鄉(鎮、市)補助建設及維護景觀復育之用；其比例及分配辦法由本府另定之。

第十一條

本自治條例自公布日施行。



附錄四 花蓮縣土石採取景觀維護特別稅補助鄉(鎮、市)分配辦法

訂定時間：中華民國 105 年 7 月 26 日

第一條

本辦法依花蓮縣土石採取景觀維護特別稅自治條例第九條規定訂之。

本辦法主管機關為花蓮縣政府（以下簡稱本府）。

第二條

花蓮縣土石採取景觀維護特別稅（以下簡稱本稅）應以土石採取實徵數之百分之十（以下簡稱補助數額），補助本縣各鄉（鎮、市）作為地方建設之用。

第三條

補助數額百分之五十按土石採取數量比例分配土石採取所在之鄉（鎮、市）；補助數額百分之四十五由各鄉（鎮、市）平均分配；補助數額百分之五分配予砂石集散出口港所在地之鄉（鎮、市）。

第四條

第二條所稱實徵數如因納稅義務人提起行政救濟致徵起金額未確定者，應將未確定金額扣除，俟行政救濟確定再依第二條規定辦理。

花蓮縣地方稅務局（以下簡稱稅務局）於前項行政救濟確定後，通知本府依第二條及第三條規定補助鄉（鎮、市）公所。

第五條

稅務局於每年二月底前提供上年度本稅款基本資料表（含各鄉鎮市土石採取數量及實徵數額），由本府依第二條及三條規定計算各鄉（鎮、市）公所補助數額，並通知受補助鄉（鎮、市）公所納入預算。

第六條

本稅補助數額於受補助之鄉（鎮、市）公所檢具收據及納入預算證明書至本府後撥付之。

第七條

受補助之鄉（鎮、市）公所有應繳付或應退還本府之款項，經通知未依期限繳退者，或有未依規定執行或辦理中央列管計畫及案件致本府被扣補助款者，本府得扣繳當年度或以後年度本稅之補助數額。

第八條

本辦法自發布日施行。

附錄五 花蓮縣礦石開採特別稅補助鄉鎮市分配辦法

訂定時間：中華民國 105 年 10 月 25 日

第一條

本辦法依花蓮縣礦石開採特別稅自治條例（以下簡稱本自治條例）第十條規定訂定之。

本辦法之主管機關為花蓮縣政府（以下簡稱本府）。

第二條

本自治條例開徵之礦石開採特別稅（以下簡稱本特別稅）每年按實徵數額提撥百分之五之補助數額，分配本縣各鄉（鎮、市）作為地方建設及維護景觀復育之用；實徵數額扣除補助數額後之餘額歸入縣庫。

第三條

前條補助數額百分之三十五平均分配本縣各鄉（鎮、市）（含礦區所在地之鄉、鎮、市）；補助數額百分之六十五按各礦區開採數量比例分配予所在之鄉（鎮、市）。前項各礦區跨越二個以上鄉（鎮、市）者，補助數額依礦區跨越鄉（鎮、市）數平均分配。

第四條

第二條所稱實徵數額如因納稅義務人提起行政救濟致徵起金額未確定者，花蓮縣地方稅務局（以下簡稱地方稅務局）應先將未確定金額扣除，俟行政救濟程序確定後再通知本府財政處依第五條規定辦理。

第五條

地方稅務局於每年二月底前提供上一年度特別稅款基本資料表（含各鄉、鎮、市礦石開採數量及實徵數額），由本府財政處依第二條及第三條規定計算補助數額，編列預算補助各鄉（鎮、市）公所，並通知受補助鄉（鎮、市）公所納入預算。

第六條

本特別稅補助數額於受補助之鄉（鎮、市）公所檢具收據及納入預算證明書至本府後撥付之。

第七條

受補助之鄉（鎮、市）公所有應繳付或應退還本府之款項，經通知未依期限繳退者，或有未依規定執行或辦理中央列管計畫及案件致本府被扣補助款者，本府得扣繳當年度或以後年度本特別稅之補助數額。

第八條

本辦法自發布日施行。



附錄六 問卷範例



花蓮縣地方稅務局您好：

我是國立臺灣大學公共事務研究所碩士班研究生陳博揚，為撰寫「地方稅法通則實踐案例分析－以花蓮縣為例」論文，由本校趙永茂老師所指導，旨在探討花蓮縣近年兩項特別稅的立法與實踐過程，俾供未來地方財政相關研究、中央及地方政府相關規劃之參考，亟需您的寶貴意見，懇請您撥冗回答以下問題。您的意見僅作為學術研究、論文撰寫之用，內容絕對保密，請您安心回答。很抱歉在您百忙之際，增添您的麻煩，由衷的感謝您的協助。

研究生 陳博揚 敬上

訪談大綱：

- 一、花蓮縣兩項特別稅稽徵主要流程為何？稽徵所需行政成本是否高昂？
- 二、您認為花蓮縣推動兩項特別稅加稅的動機為何？成功加稅的原因為何？
- 三、兩項特別稅加稅前後，對稽徵業務有何影響？是否遭遇困難？就您所見，納稅義務人有何相關避稅行為？
- 四、當納稅義務人提起行政爭訟時，是否對稽徵業務有何影響？
- 五、您認為兩項特別稅得否作為花蓮縣穩定稅源？未來有無增長可能？
- 六、兩項特別稅未來是否有續徵，甚至調漲稅率的可能？花蓮縣未來有無

附錄七 訪談紀錄

花蓮縣政府財政處訪談紀錄

訪談時間：108 年 6 月 13 日

訪談地點：花蓮縣政府

受訪對象：財政處官員 A1



一、花蓮縣近年來財概況如何？主要有哪些開源節流的方法？

答：當初推動這個稅遇到的困難滿多的，好不容易成功創造一些財源，但鄉鎮公所還是有意見。我能體會公所的想法，因為我以前在公所待過，之後才到縣政府，兩個層級都經歷過。以前在公所看到縣府創造稅收，可以分錢是滿高興的。但開徵土石稅或礦石稅的前後，公所實際上額外去負擔的支出並沒有差別（即一樣的歲出結構）。鄉鎮公所當年如果有疏濬才會比較多，但沒辦法每年都疏濬，約莫 2 年或 3 年一次。如果沒有疏濬，就從平均分配的部分裡面除以 13 去分。95 年我們為了開拓財源，推動開徵土石稅的時候，是因為看到別的縣市有開徵就跟進。跟進之後，縣府召開鄉鎮財政座談會，對公所釋出善意，分一些給鄉鎮公所，分配的比例就是在座談會討論出來的。當初座談會的與會者都很重視，至少是財政課長，不然就是鄉鎮長，或是他們的主秘或秘書來開會，層級都滿高的。而且我記得至少開了 3、4 次的會，玉里也有開，在吉安或哪裡也有開。畢竟要分餅，大家都很重視，對鄉鎮公所而言，分 50 萬或 100 萬會對財政有很好的挹注效果，因為公所的歲出規模都很小，他們獲配的特別稅補助款可以作為計畫型補助案的配合款，減輕公所的財政負擔。那確實是了不起的財源，因為對公所而言要尋找這樣的財源，是不太可能的事情。我在公所做過，那時就有想過要怎麼開源，很難，既有的規費不可能調整，地方稅法通則雖然有授權，去檢視其他公所開徵的案例，真正成功按通則去課徵地方稅，成功案例是不多的，而且都是建築工地稅，是短期的，開拓的財源也不多。雖然地方稅法通則通過之後，希望地方自力開徵自主財源，但事實上限制滿多的，不能說課稅就課稅。我們花蓮縣也是，地方稅務局很努力去規劃，因為必須要符合通則的規定。比如地方稅法通則規定許多不得開徵事由，包括流通至轄區外的礦產品是不能課礦石的，而我們針對開採行為才能通過財政部的備查，土石稅也是，不然會不符合通則的規範。由於地方稅法通則的限制很多，所以實際上地方政府藉此開拓財源，很不容易。比如最近宜蘭推動水資源稅，就被財政部被退回了，我記得前幾年就爭取過了，但經濟部認為水是國家的資源，就是不能課。我覺得跟有的公所說的一樣，事實上這些土石或礦石的開採行為造成了污染，在課稅之前就存在了，所以現在以此開創財源，把外部成本內部化，是很合理的。這些行為在地方造成環境景觀或是道路的負面影響，是不是從這裡開徵特別稅，變為地方的財源去做建設、或去做其他的政策，統收統支運用，我覺得可以造福花蓮縣縣民。

當初我們要去開徵時候困難重重，要調高的時候，有人說調高之後會活不下去，可是時間可以驗證，現在有活不下去嗎？

問：我訪談業者都叫苦連天，但畢竟基於他們的地位，一定會這樣表示。

答：因為利潤減少了，但你可以去想稅收是用在花蓮縣民身上，回饋地方。花蓮縣是偏遠的地方政府，交通不便，自有財源很低，若不想盡辦法要怎麼辦？還真沒辦法。剛好全國礦產有九成以上在花蓮，就是個非常好的財源，所以稅務局盡量去爭取，我是滿認可的。

問：特別稅最早是 10 多年前謝縣長就推了，其實那個時候花蓮縣的財政狀況就滿危險了，舉債額度法定債限。

答：那時候已經接近債限了，後來礦石稅調升之後，對改善花蓮縣的財政狀況有正面的效



應。

問：我有看到，債務有減少，財政規模擴大，債務比率也越來越低。

答：對，因為實質上有減債，但我們不太關注債限比率，因為債限比率會牽涉到保留數的問題。我們關注的是實質上債務餘額的減少，而不只是比率，比率會受歲出規模影響而浮動。

問：近年來債務額度大概 120 億左右？

答：到了年終會調整，你看實質上到今年 5 月止實際舉債有 88 億。我們平時會盤點縣庫及專戶基金的資金，並利用集中支付及專戶調度的手段，調控縣庫及基金專戶的資金水位，有餘絀的資金會優先償還債務，以減少利息支出。到年底會預留一些資金，以因應廠商年關請款資金壓力，等到年關過了之後，依資金需求控留資金水位，而餘絀的資金會優先去還長短債的部分，減少利息負擔，到時候年底債務會逐年減少。所以，現在來看(5月)債務是大幅減少的，因為把控餘資金優先去還長短債，來節省利息。所以你實際上去看我們債務付息，明顯逐年在減少。

問：近年財政概況如何？

答：近年財政概況有明顯改善，在 105 年調高稅率的時候，我們有在覈實控管檢討整個歲出面，所以你看我們 105 年的決算，數字有明顯的改善。106 年到現在 108 年，真正採量入為出的方式籌編預算。所以為什麼說特別稅改善財政？因為調高稅率後至少挹注了 7、8 億的稅收，同時控管歲出規模，採收支平衡方式籌編預算，這在以前做不到。然而，現在雖然有特別稅，但在歲出籌編上仍然滿緊的，我們仍要通過一些技巧和手段去控管各單位業務的支出不會成長。那時候主計處處長付出滿大的心力，也把中央籌編預算的手段帶進我們花蓮縣，因地制宜做一些修正，作為一種檢討控管的手段。所以有兩個因素使我們的財政確實改善，一個是特別稅的挹注，另一個是我們改變歲出預算籌編的方式，真正達到量入為出，核實編列，就是說不虛編、不虛列，預算是平衡的，甚至可以多出一點點來還債。我們縣長要求要逐年減債，雖然沒辦法一下子減很多，但可以確保財政穩健地改善。

問：為何過去會想要虛編？是否有誘因鼓勵你們這樣做？

答：過去是編不出來，要做的事很多，但就是編不出來。而且每個主計處編列手法不一，要依據歲入再編歲出？還是先盤點歲出之後再盤歲入？結果會不同。現在就是先看歲入再編歲出，我們會先提供歲入資料，以去年歲出規模為主，讓歲出不成長，再透過一些手段縮減整個歲出，各業務單位都會去縮，設法讓支出先不要成長、膨脹，不讓額度一直累加。

問：是什麼樣手段？

答：就是盡量以零基預算的觀點去做，我們會要求業務單位盤點以前的計畫，排列優先順序，如果覺得很重要而需要編列的話，要檢視其他哪些以前的計畫可以少做或者暫緩。這就是說，業務單位也要負一點責任，不然，像以前業務單位提案問我們財政處要不要過，但我們的資訊不會比業務單位多，很難決定過或不過。所以我們要求在業務部門先在內部檢討，把預算跟責任按以往的資料結合在一起看。當然，如果是非常大的計畫或預算，那另外講；但其他小額或者行政方面，業務部門要先檢討。目前我們計畫性補助的配合款要優先編，所以你問我特別稅增加的稅收到哪裡去？就是優先編在計畫性補助的配合款。如果你有看這幾年計畫性補助收入，會看到增加幅度滿多的。

二、花蓮縣近年中央補助款增加之主要原因為何？

答：成長幅度變多主要有兩個因素，一個是花東基金，一個是前瞻計畫，這些向中央提的計畫都需要配合款。最近我還想到一個，長照 2.0，最近在檢討這個，他有一個計畫

由中央負擔 20%，地方負擔 80%，甚至有一些社工的計畫，中央一開始會說增加社工，補助地方 100%，這樣一開始地方是不是就接受了？人也就騙過了嘛。第 2 年中央就講他負擔 80%，地方負擔 20%，類似這樣的案子很多，逐年到最後變成都是地方政府負擔。

問：這好像是「中央請客，地方買單」，一個一直在學理上存在的現象？

答：對。未必是立法院的法案，而是中央就來文說有什麼計畫、做什麼事，然後一開始多少配合款，地方接受之後就配合。有的計畫是做 3 年或 5 年的，地方要僱這些人，那邊中央負擔人事費 7 或八成，其他的地方政府負擔，但後來中央卻說 3 年或 5 年後地方自己要負責哦，這種案件很多。

問：這樣會導致地方負擔越來越多，但地方可不可以將業務縮減？

答：我也很想跟業務單位說，業務可不可以縮減？可是人都僱了。有的業務沒辦法縮，比如僱人做環境清潔，已經納入維護管理，一定要人去做，人也僱了，中央卻不再補助，業務單位就只能硬著頭皮做，那些事能不做嗎？都已經弄下去了，能不做嗎？這種案子很多。

問：就您剛剛說的，這些就需要檢討。

答：對，我們會建議業務單位要核實檢討，看可不可以不要做，或是不要做這麼多。可是業務單位通常會有壓力，比如萬一環境清潔不夠，民間可能會反映，以前都有做，為什麼現在沒做好？我們每年會看到很多關於社福的、衛生的會簽，就是這樣的事情。例如補助老人裝置假牙，早期中央有補助，現在不補助了，這有爭論過，但中央不補助就是不補助。為什麼地方財政前幾年一直惡化成這樣？我覺得不能完全歸咎於地方，中央也要扛起一部分的責任，因為有一部分的財政惡化是中央累加給地方的。

問：就是中央要滿足全國人民的福祉，卻要求地方共同承擔？

答：中央的資源就這麼多，立委會為了選票提案，不斷地新增很多的社福，但不要錢？當然要籌錢，但財政部說不能增稅，甚至現在要減稅。不增稅還減稅，這樣地方的事情越做越多要怎麼辦？地方的錢就這麼多，就變成剛剛跟說的情況，這就是中央的一種手段。中央請地方幫忙做，會說多給地方一些補助額度，去消化那些立委的提案，但錢從哪來？後來變成地方要幫中央承擔。這種事情只會越來越多，只是我也在想，萬一事情惡化到我都不能做的話，要怎麼辦？像我最近在跟社會處討論，什麼叫「社福」？錢沒有那麼多，可以不要辦嗎？但是去看他列的應辦社福好多，範圍又不具體、滿籠統的，這是不是應辦社福？我們最近還在檢討。什麼叫「應辦」？什麼叫「得辦」？什麼叫「自辦」？錢就這麼多，什麼都要做，要怎麼辦？我們很困擾，經常去跟業務單位牽扯，剛剛才開完會，我跟業務單位說可不可以跟中央反映，說中央只出個二成就好，業務單位跟我講一開始中央連出都不出。我就問他們，中央出都不出的話，可以不要嗎？他們說不行，因為中央會用很多手段逼我們所有地方政府都做，如果剩下 3 個地方政府沒做，他會利用新聞媒體見報，說這幾個地方政府沒做，地方就會來自選民、議員甚至是地方首長的壓力，於是不得不做。

問：這在體制上有很大的問題，不過議員還是比較鼓勵你們去爭取這些補助款？比如花東基金或前瞻都是？

答：對，如果可以花費較小的代價增加建設，我們當然樂意，因為總比全部都由縣庫負擔來得好。所以我們跟主計在籌編時都有共識，配合款一定要優先編，但因為花東基金跟前瞻使我們近年歲出規模增加，財政壓力會相對地多，還有長照等，要籌的配合款真的不少。所以回頭看鄉鎮公所不滿資源分配，他要跟我們要，我們也很為難，因為事實上資源沒有閒置，都分配下去了。所以要我分配出來，會很煩惱爭取的計畫配合款要從哪裡來？加上最近滿頭痛的是警察，警政署要分配 2 千多個的警察到地方政府，使我們有壓力。我大概估了一個警察要 120 萬，這包括人事費、超勤加班費以及

辦公費用，但這些還沒算車輛、設備以及其他裝備，光是人事就要 120 萬。中央要求地方政府增加警察員額，要考量地方能不能做，而且人事費增加還會使歲出僵化。然後，我不確定是不是有人因為年改，可能原本 50 幾歲要退，但退休金減少了而不願意退，老師、警察和消防，都會有這樣的狀況。

問：那麼為何當初警察收那麼多？

答：計畫趕不上變化，年改是突然推出來的，警校本來有請人預估退休多少才去招生的，但年改突然推出，那 2 千多個要怎麼分配？我們也很為難，有的地方說一個都不出，不過有的還出不少，如桃園市，可是桃園有錢。我們會為難是因為，年度中間有很多無法預期、不確定的因素存在，以前沒有，就突然說要增加財政負擔，要怎麼辦？警察局長會有壓力，之前光是我們增加的員額部分，警察局長就過來協商，各種個案經費有時候會動用到局處長層級來跟我們協商，那邊畢竟也有中央的壓力。

問：總之中央不斷推出政策，使地方支出不斷增加。這樣的現象從 1990 年代就有，一直到现在。

答：很多，你們在學界看到很多，但我在實務上碰到更多。有時候我們會簽看到經費，就在想為什麼會增加？我一直在思索，財劃法三十八之一條有講，現在財政紀律法也有提到，行政或立法機關提案增加支出或減少收入，要籌妥財源，但是這條通常淪為口號，即便今年新定了財政紀律法，我覺得仍會淪為口號，沒有作用。你可別說財政紀律法，此前財劃法三十八之一就提到了，但每次增加經費的時候，我去中央協商時，中央都會說這也不是他們要的，是立委要增加的經費，他們也沒辦法。財政部也有會表達沒辦法另籌財源的立場，可是最後法案還是會通過，下到我們地方還是得照單全收。所以現在地方真的沒錢，需要做那麼多社福嗎？沒有那個能力，可以不要做那麼多的社福嗎？

問：社福的擴大一直是全國的趨勢。

答：對，我也很擔心長照 2.0，一開始中央出大部分，中央說要找妥財源，但我擔心中央實際上根本沒有找妥財源，回頭又要轉嫁到地方政府。我們擔心會不會按照以往，第一年就中央付嘛，最後陸陸續續轉嫁到地方政府，事實上地方再怎麼努力開拓財源，也很難去填那個無底洞，滿痛苦的。不同角色有不同的立場，中央站在他的立場，他要選票，民意代表也要，怎樣做可以討好選民就往哪邊做，這很明顯。可是我作為公務員的立場不太一樣，我希望很多體制健全一點、合理一點，因為至少希望國家能夠永續經營下去，不應該只是討好現階段的選民，也要思考往後要怎麼做，要長久發展。

問：而且他們好像並沒有要把餅做大的樣子？

答：不容易做，我問你，我要加稅你同意嗎？

問：當然不會同意，加稅是一個問題，但經濟發展、讓出貨量增加，這也是方法？稅率不變。

答：對，那出貨量要增加，容易嗎？看我們國際環境情勢等情況，很多問題。比如說報章媒體在講政府要出力，我就在想政府要出什麼力？政府怎麼出力可以讓招商引資多一點？怎樣出力會吸引廠商進駐？我一直有在思考。

問：可能是一些補貼或優惠措施？

答：可是，人家會來投資是因為補貼優惠措施嗎？地方可以推出的補貼措施的方法事實上少之又少，大多數的稅收是國稅，地方稅就只有房屋稅或地價稅，房屋稅地價稅減免對投資人而言是小頭吧，不會是招商引資的誘因。所以要招商是多麼難的事，不容易，加上我們花蓮交通又不便，怎麼辦？我們經常會想，雖然交通不便，但環境很好，可是在地的經濟就是發展不起來，稅收就是很少，能做什麼事？這樣會惡性循環。花蓮跟西部縣市來比，幾乎沒有很大的基礎建設，蘇花高變蘇花替、變蘇花改，不管怎樣，連基礎的交通建設都不足。花蓮到臺東的路也不夠，現在台九線拓寬是分年分階段在

做的，但台九線拓寬 2 縣道變 4 縣道這件事做了幾年？主要是沒錢，中央沒有把資源放在花蓮，很多放在西部或選票多的地方，所以還是選票、人口的因素會影響資源的投放。花蓮立委席次很少，要怎麼替我們花蓮發聲？這是一個問題。最近財劃法不是在修？我很擔心，花蓮立委只有一席，吵架吵不贏人家，能幫我們講話的很少。其他立委一定為爭取他所在的地方最優惠的分配方案講話，但因為是零和遊戲，你要分到多，我就會分的少，就是在有限的餅去爭取。但還好的是，有時立委提的案子，財政部還是會本於專業權責跟立委講，財劃法的精神就是調盈濟虛，如果提案弱化調盈濟虛的功能，只會讓有錢的更有錢、窮的更窮，財政部還是會本於專業立場發聲。我們覺得如果沒有人幫我們說話，真的是滿弱勢的地方政府，搶錢搶不贏人家，然後就會惡性循環，要爭取計畫，那配合款的錢從哪裡來？我就很擔心。後來特別稅加稅真的救了我們，至少我們有本錢去爭取計畫，爭取到計畫後，配合款籌得出來。籌不出來是很可惜的事，尤其業務單位努力爭取計畫，很不容易，因為很多計畫是競爭型計畫，好不容易核准，卻編不出配合款的話，沒錢做就撤了，我們盡量不要讓這種事情發生。我們曾跟中央反映我們真的很窮，配合款比例可不可以酌予降低？我記得主計總處朱主計長剛上任時，就有人跟他反映，尤其較窮的地方政府在這幾年陸陸續續都有反映，但他說沒辦法。我了解他的觀念，為了避免地方政府資源浪費，所以要地方自己負擔一點錢，才不會亂用計畫、亂花錢。我認同這個理念，可是有時候所謂的一點錢，對我們而言造成很大的財政負擔，我們每年光籌編預算就已經編得很緊了，另外還要再擠出一些錢去爭取計畫，對我們來說是很大的挑戰。

問：有些計畫是中央要你做的，不得不做，這筆錢等於是幫中央花。

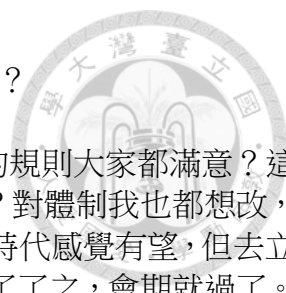
答：但我會建議，中央真的要檢討，以後如果要開支票，財源必須落實找妥，不然我覺得地方政府的財政惡化，中央還是要負一點責任。

問：如果地方財政惡化，中央還得想辦法自己收拾？

答：不會，按照苗栗事件不會，苗栗事件讓地方政府了解到財政惡化時，中央會幫忙收尾的幻想破滅。在苗栗事件，中央真的不會插手幫你，他就幫你弄個融資平台，把自己以後年度的資金調度到現在用，總歸苗栗還是要自己救自己。所以從苗栗事件，我們也一直告誡自己，中央是不會救你的。我們同樣也會跟公所說，財政要自主，在編預算、人事費增加方面，自己的財政要控管好，有多少錢做多少事，不要想說弄不好，縣府會跳下去幫忙收尾。還好我們十三鄉鎮到目前幾乎沒有負債，跟其他縣市比起來，我們鄉鎮公所財政相對健全，因為我們都有跟他們說。另外，其實我們公所都滿習慣跟縣府提計畫案要補助款，經費比較大的，事實上我們縣長也都滿努力去幫他們解決問題，可是這樣財政壓力就轉嫁到了縣府身上，所以我常覺得縣府是夾心餅乾，中央和公所這樣夾在中間，得努力去做平衡，老實說還做得滿累的。

問：我詢問過卓溪鄉公所，他們中央補助、縣補助比例，大多是 7 比 2 比 1。

答：每個個案不同，中央對每個計畫的補助規定都不太一樣，各部會、各計畫要求的配合款，以及各地方按照財力等級的配合款都不一。公所的案子是透過縣府跟中央爭取的，我們會跟公所講說，要衡酌有沒有財力去負擔自籌款部分。有時候公所會反映沒有錢，希望縣府幫忙，可是我們也要衡量我們的財源，所以不會都協助全部的自籌款，可能補助一部分而已，有的個案可能專簽上去，結果都不一樣，所以沒辦法跟你說既定的規則，而是視個案情況有所不同。我們希望把中央給我們的觀念帶給公所，就是要盤點自己有多少資源，再去爭取計畫，不要計畫爭取了又沒能力去執行，如果全部要縣府買單，縣府也有自己的業務，力有未逮。中央當初會這樣處理，也是因為錢就這麼多，各地方政府會一直跟中央要錢，所以中央建立一套規則，要求地方政府要有一點財政自主，自己要負擔一部分。通常中央出大頭，這個我們都接受，但後來長照 2.0 有一些個案，中央出小頭，我們比較不能接受，因為真的出不起。



問：回到這個體制問題，政治人物不想改變嗎？

答：都想改，但是要怎麼改？如果有什麼好的建議或方式，怎麼改？

問：相關文獻多主張修法。

答：要怎麼修？你說要修法，OK，總要建立一套規則，但什麼樣的規則大家都滿意？這是一個挑戰，很不容易。要思考很多規則的可行性，能不能做？對體制我也都想改，怎麼做？光要修財劃法就很難，爭多少年了？好不容易馬政府時代感覺有望，但去立法院開了幾次會，最後其他立委有意見，或其他人有意見就不了了之，會期就過了。前陣子好像立委有提，財政部院版都還沒出來，但是我們去聽這提案，覺得很偏頗，他提案可能只針對第幾條去修而已，應該要像院版那樣通盤檢討，把中央的稅源釋放下來才行。可是我覺得，對現階段的分配情況影響不會很大，因為中央講中央統籌的錢釋放出來，可是中央可以把計畫性或一般性補助款縮減，畢竟他的餅就那麼大，我知道資源是放這一塊跟那一塊，可是回頭看，這一塊多，那一塊就要縮，結果還是一樣。

問：所以沒有什麼差？

答：除非國家經濟有發展，整體稅收增長，做到所謂的把餅做大，不是說分給地方的餅變大，而是整塊餅有成長，中央可以分配的資源才會多，沒有這個前提就很難。中央這幾年的規模雖然有微幅成長，但沒有重大的增長。對我們地方而言，獲配的錢不要減少就很慶幸了。今天如果中央突然講獲配財源要減少，我就很煩惱，都納編預算了，該花的或者是進行中的已經付出去，後來跟我講不能給，那要怎麼辦？像之前我們就很擔心稅改聯盟講稅的超徵問題，那是錯誤的觀念，其實是財政部當初因為怕收不到，估歲入預算偏於保守，可是資源已經分配出去了，預算數不高估才能確保可以收到多少。要確保資源，就要先確保歲入，才好分配歲出，不夠的再去舉債，通常是這樣。所以收入不能估太虛，要估比較核實一點，甚至少一點點，真正實際上有超收的時候，再以第 13 次分配方式去分配。可是新聞說不要以為政府超收為什麼不退，事實上觀念不是這樣的。很慘的是，財政部有壓力，結果今年 108 年稅收跟 107 年比起來，成長幅度滿大的，不確定有沒有高估，我們就在擔心真的收得到嗎？

問：如果收不到會有什麼後果？

答：就會減撥，實際上給你的錢就沒有那麼多，因為中央統籌分配稅款是按月分配的，等年度執行中發現稅收不如預期，中央會來文說要檢討、要減撥，比如按月減撥還是最後一個月不給，類似這樣的情況造成地方很大的困擾，因為預算編列了且分配出去，也執行了，怎麼辦？

問：一般就會去借錢了？

答：對，如果我財政還行就會去借，但有的地方政府財政已經很緊繃，要怎麼辦？而且公所也很擔心，到時候也會 argue，公所歲出規模就這麼小，中央突然說無法如數撥款，對縣市已經造成很大的影響，對公所造成的是更大的影響，因為突然少給幾百萬，對公所而言是很大的缺口，公所會無法因應。所以當初公所也強烈希望財政部還是按照以往保守估，如果稅收超收就在第 13 次分配給我們，這樣預算安排會比較穩健一點，不然就會擔心收不到。可是財政部有壓力，只表示盡量會估準一點。上次去開會聽到的報告，截止 4 月底，實際上中央實際入庫的稅收跟預算分配的數比少了 200 多億，你說我擔不擔心？但是財政部為什麼會這樣？民意壓力，但這作法對嗎？地方政府按照中央的公文納收入，中央分配的額度給這麼多，不能編多也不能編少。

問：地方必須按照中央的額度去編，所以中央一高估後，如果收不到，地方連帶就會受損？

答：對，加上地方財原本來就很緊，地方獲配財源不可能留著不編，所以希望中央不要年中突然說要減撥。在 102 年曾出現過這種事，下半年中央來文說要減撥，就很擔心，不過後來好像賣了 4G，多了一些錢，最後中央還是如數撥補。中央真的可能會收不

到稅，這不是假的，真的會完，然後中央不可能去舉債支付這些，他一定會講當初就沒辦法收那麼多，預估不準就要減撥。對地方來說要怎麼辦？多收錢可以當作隔年的財源納入，可是少收怎麼辦？當年度預算都已經開始花了，怎麼辦？

問：那就只能借錢了，要自己想辦法。

答：是我們現在財政還可以，部分地方政府舉債已經超過債限的，那他要怎麼辦？就要募款也有他的限制。

問：那會不會宣告破產？

答：是沒破產啦，就是資金會很緊，不好做，可能會一直被廠商催錢。

問：你們成功開闢了這筆財源，中央有沒有什麼措施獎勵你們的財政努力？

答：中央當然沒有，在統籌分配款好像有一些指標，但太複雜了，不是很明確，至少我沒有感受到中央有獎勵或者重視這些。

三、您認為花蓮縣推動兩項特別稅加稅的動機為何？成功加稅的原因為何？

問：當初推動的時候，是稅務局和財政處一起規劃嗎？

答：是稅務局主持的。

問：動機就是充實財源，讓財政活絡，降低財務上的風險？

答：對，更明確的要去問稅務局。我有看到立法說明，要把外部成本內部化，我覺得這很合理，如剛剛講的，業者從以前到現在就造成污染，縣府沒有課地方稅，還是造成污染，縣府為什麼不能從這個行為徵稅，然後造福縣民？因為這財源可以用來爭取中央補助款、配合款，甚至鋪馬路，也可以給鄉鎮公所一些補助款。縣府特別稅分配給鄉鎮公所，不會限制公所支出用途，公所可以彈性運用，公所可能覺得哪邊需要資源，比如選擇自己做道路橋樑，縣府不會限制要怎麼做。縣府多了這個資源可以靈活運用，我覺得是合理的，特別稅課徵就是把外部成本內部化，廠商本來就有利潤在。只是我覺得有點不公平，就是中央也有對廠商有收錢（礦產權利金等），可是這些錢從來沒有給我們地方，也沒有到鄉鎮公所。鄉鎮公所也許不確定，但我們縣絕對沒拿到。所以我覺得把外部成本內部化是 OK 的，開採行為造成地方污染，中央也沒有分給我們，不確定秀林有沒有，至少縣是沒有。

四、105 年花蓮縣對土石稅調漲 5 倍，對礦石稅調漲 7 倍，為何如此規劃？您認為稅率多少較為合理？

問：課稅一般會引起業者反對，想問縣府如何克服這些阻力成功加稅？如何去跟業者與議會溝通？

答：這你要問稅務局，因為很多案子是他在主導，我們只是後面聽說，問我可能不準確。案子是他們推的，花了多少心力去跟業者或議員溝通，我知道他們有開公聽會，舊制 4 年快到了，他現在在籌編新的 4 年。

問：您知道為何是調漲 5 倍跟 7 倍嗎？

答：這我不太清楚，你應該要問稅務局，我不知道怎麼會 5 倍跟 7 倍，礦石稅聽說一開始是 10 倍，也就是 100 塊，最後不知道如何協商變成 70 塊。

問：那麼您認為多少稅率比較合理？對財政處來說，是否越高越好？

答：我覺得要廠商能夠負擔得起，要考量廠商的利潤，如果造成產業受到打擊，也不是我希望看到的，產業如果做不下去會造成失業，我不希望這樣，所以希望給他們稅的負擔是承受得起的，一定是在利潤範圍之內。

問：有沒有一個大概的數字？

答：這詳細要看資料，我不是很清楚，不知道稅務局那邊有沒有資料。可是即便我不是做稅課的，我也覺得稅是廠商能夠負擔得起的，合情合理。但站在廠商的立場，他絕對

跟你講他負擔不起，當初我們壓力很大，就是因為廠商說這樣一定會倒。結果你看已經過了這麼久，倒了嗎？好像沒有。

問：好像礦場收了幾家，但大的都還在。砂石方面好像是一兩家，可是他本來也不做，沒有很大的影響。

答：他不做的話，是因為我們課稅嗎？

問：不一定，也有市場波動的因素。

答：假設有少數幾家收起來，不是特別稅應該不是主要原因。



五、加稅後之稅收對縣庫影響為何？具體如何運用與分配？現行分配比例如何訂定？

答：剛剛有說，影響很大，收入很多，收支可以平衡。

問：具體如何運用？

答：因為均納入縣庫統籌使用，沒有辦法說具體用在哪裡，但確實挹注了不少縣配合款的部分。就像剛剛說的，會優先編列計畫配合款，因為這筆稅收，我就有更多能量爭取與維持更多的計畫。

問：有議員說，因為有這筆稅收，小朋友的營養午餐就不用擔心了？

答：營養午餐在特別稅的調整前，就已經有了。

問：增加稅收是否減少排擠這類支出的可能性？

答：增加稅收對縣府財政會比較寬鬆一點，增加稅收之後，就可以編真正的平衡預算，縣府的預算真正做到量入為出。

問：分配予鄉鎮公所的比例是如何訂定的？

答：有財政座談會，請十三鄉鎮市公所來參加。

問：105 年之後的分配比例是如何決定的？

答：土石稅方面早期是分一半，每公噸 5 塊錢分給公所，修法後一樣是 5 塊錢分給公所，所以就單價而言不變。土石稅有一部分是縣府砂石公共造產，加稅會導致公共造產的盈餘減少，甚至是虧的，所以對縣府而言是左口袋放右口袋。當初是跟公所講，加稅導致基金盈餘繳庫減少，對縣府而言只是放在盈餘繳庫這一科目，變成特別稅科目一樣入庫總數，就左口袋放右口袋，增減都差不多，沒有很大的變化，所以土石稅要另外要求縣府分配出來，做不到，沒有辦法增加公所分配額度。所以土石稅方面，縣府就一直跟公所解釋，就左口袋放右口袋。礦石稅的部分，早期稅收是一噸 10 塊，分配三成，每噸 3 塊錢給公所。變成 70 塊之後，變成每噸 3.5 塊給公所，就單價而言每噸從 3 塊錢變 3.5 塊，事實上沒有少給公所。這一塊大部分財源確實是放在縣庫，可是縣府要做的事情那麼多，資源都已經放進去，沒有辦法另外增加分配資源給公所，畢竟縣府籌編預算的時候都已經很緊了。縣府都有在關心十三鄉鎮的財政狀況，目前均無負債且尚有歲計賸餘可以運用，財政狀況優於縣府，部分原住民鄉鎮公所累積餘絀有到 3 億多，都是正的。

問：是秀林鄉嗎？

答：不止，連吉安都有 2 億多，花蓮市好像有 3 億多，所以十三鄉鎮市的財政真的還不錯，你也看到縣府的負債了，能編的都編很緊。就像剛剛講的，縣府要負擔中央的壓力，也要負擔公所的壓力，公所沒有錢就會叫議員來跟縣府要補助。事實上公所的財政壓力會轉嫁到縣府，縣府就有上面的壓力跟下面的壓力，包括業務單位的壓力與中央叫地方做的事，通常中央要做的事，會先坐落到縣，不會坐落到公所，所以增加的財政負擔是放在縣，不是放在公所。

問：據縣長前一陣子在議會說到，分配比例是之前鄉鎮市長財務座談會議達成共識的。

答：你是說 105 年嗎？各公所就分配達成共識是早期就達成的，現行縣府分配到公所的資源每噸 5 塊錢跟 3.5 塊錢，我們沒有再開會，是我們內部簽上去的，縣府沒有再針

對加稅跟公所說要分多少給公所，縣府沒有開公聽會。但是因為分配辦法按程序需要公告，縣府在定稿之前有把這個規則上簽公告。104 年縣府有針對土石稅分配部分召開財政座談會，各鄉鎮首長、課長等都有與會，那時候討論重新分配，就在爭為什麼這樣分，其他人可以拿這些，很難喬，一個會議下來喬完之後，還是維持原案。縣府不是沒開過會，但這是零和遊戲，我要增加，你就要減少，你願意把你的分配資源貢獻嗎？縣府通常不可能跳出來做主說 A 鄉鎮多一點、B 鄉鎮少一點，給十三鄉鎮的錢有共識，不可能的。所以早期好不容易有共識，現在要改很難，因為各鄉鎮市公所都有自己的意見，不可能傾向特定公所給多一點或少一點，大家都要更多。每個鄉鎮都要求縣府獲配資源貢獻出來，站在縣府的立場很困難，因為在安排預算的時候就很緊了，所以我也我的立場，大家都是財政人員，都有財政人員的立場，都想要把這個資源 hold 住。縣府要拿這個資源再去爭取計畫補助案、維持縣務的運作，所以如果再給鄉鎮公所，縣府可能就沒有本錢爭取計畫了。

問：這樣鄉鎮公所要爭取計畫，縣府也沒辦法幫忙？

答：對，回過頭看，縣府資源分配出去，以後公所跟縣府要補助款，縣府恐怕無法給予補助。資源就那麼多，這就跟中央玩的那一套一樣，資源 hold 在縣府這邊，公所很急迫或很需要，縣府還可以協助一部分，因為現在公所提計畫案，他們在財政上確實會有壓力，縣府會視狀況酌予補助，但至少縣府還有能力去補助公所。不然以後議員提案，縣府也沒有錢去辦理。所以，縣府還是要留一點資源與彈性，以免有突發狀況，或是公所有什麼需求，還可以調盈濟虛。而且很多公所其實不是沒錢，公所確實是自己知道要財政紀律，都還算 hold 得不錯，他們首長都聰明，缺錢就去跟縣政府要，以花費縣府的錢為優先，一定會想不要先用自己的錢，而要先用縣政府的錢，縣府的財政壓力就來了。

問：總之是 104 年的會議決定分配比例嗎？

答：不是，更早就決定了，礦石稅也是一開始就定了，後面就沒再開會了。目前分配辦法在公告時，讓我們接到很多公所的電話，我們是逐個說服。土石稅比較好溝通，但礦石稅我們就要說服各公所，事實上影響最多的是秀林，可是去看秀林鄉回饋金或特別稅挹注的財源，收入很高。

問：就目前所知，他們的村里有在爭取這個稅。

答：回饋金跟特別稅都一樣，因為那邊有開採行為產生在地污染，這原則是外部成本將內化而產生的收入，他們在地的居民都會去要，而且永遠都不滿足，永遠要更多。在地居民要的，是要入庫嗎？直接放在口袋或如何運用？我不知道他們怎麼分配。當初在加稅的時候，稅務局他們很辛苦，他們有他們的壓力。但我們分配財源有我們的壓力，得想辦法跟公所溝通，把錢留在縣府，讓我們可以運作，變成我們要應對各個公所的壓力。我們確實遇到公所、議員跟我們反映這方面的意見，在他們的本位立場是希望錢放在手頭上，不放在別人身上，大家都這樣想。但在資源配置和需求上，要看看縣政府的財政狀況，再看看十三鄉鎮公所財政狀況。

問：稅有立法目的，充裕財源目的達到了，但後面的山林復育、景觀維護或地方建設是否達到？

答：就財政而言，不會把這個錢放在專款專用，他是縣庫的財源，就入庫了，如果要進行山林保護等項目，業務單位得提計畫，然後衡量實際需求與優先順序，按照既定的預算籌編原則辦理。如果是新增計畫，業務單位要看縣府能不能籌出這筆錢，同時考量到有沒有山林保育方面的需求。因為這錢放在縣庫統籌，沒辦法錢 hold 住就專款專用。

問：比如說鄉公所要修路，直接向縣政府爭取？

答：事實上平常都在爭取了，原本就有支援道路橋樑、分配十三鄉鎮，公所仍然沒辦法滿

足，都還會個別提計畫跟縣府要補助，不管有沒有加稅，平常縣府要應對鄉鎮公所的，公所一定會跟縣府要資源。業務單位當然要本於權責衡量計畫是不是急迫的？道路哪裡要修繕？但有時候你會看到，有的道路是重複被修繕的，我不知道你有沒有發覺到，有些路段會鋪很多次。因為每個錢得來不易，所以計畫過來，我們會希望業務單位盡責去審核，要怎麼樣把資源的運用最大化？

問：相對於其他縣市，花蓮縣願意分配稅收給鄉鎮公所，是很好的。

答：其他縣市確實沒有，像宜蘭就沒有，雖然我們花蓮有分配，但公所還是不滿意。分給各鄉鎮市的比例，修改前後都在吵，之前已經吵了好幾年。公所主要的理由是說，車子經過有造成污染，但事實上還沒有課稅，車子就經過了，每一年都有補助鄉鎮公所了，但公所就是要錢。實際上我們已經有一部分分給十三鄉鎮了，裡面都包含了，沒有經過的也有分到嘛。當初在吵分配比例的時候，誰拿多少、用什麼方式去分配？太多意見了，有人說砂石車經過會揚塵，台九線玉里那邊就講我的稻是好的啊，你看砂石車經過，沙塵把稻子覆蓋，害我的產量減少。道路跟空污是經常講的，還有稻子的生長、農損，也以此為理由去講說要多分配。所以理由是千奇百怪，可是站在分配制度要有一個科學論證的基準。你可以講真正前後影響多少，算不出來，也可以講道路哪裡車輛經過多少。反正很多理由，公所提很多意見，但並沒有提出一個科學的論證與數據、公平合理的基準，好讓十三鄉鎮都不會有疑慮。天馬行空的想法大家都可以表達，可是不能口頭講講就算了，要有具體的方式與作為，難就難在這裡。所以最後為什麼會導致平均分配、沒有共識？吵到不能再吵，就只好平均分配。我們認為開採地區影響會更重，所以分多一點，剩下就認為有經過有受影響，當初有一塊拿來平均分配的緣由是這麼來的，因為沒有辦法安撫所有人，到最後乾脆就平均分配，雖然有人不滿意，但勉強接受。到現在一直有人想推翻當初前人的比例。

問：他們都沒有心存感激嗎？

答：我以前在公所是心存感激，可是首長叫我去多要，只能這樣發言，我分到的永遠是不多，但能夠從無到有，我是心存感激的。

問：總之鄉鎮公所分配比例是永遠一直在吵的。

答：當然，就跟我們會去跟中央爭取資源一樣，去爭取財劃法要多一點錢，是資源分配的問題。

問：就目前了解，當初是為了推動跟議員交換的？

答：畢竟推動就需要議員支持。

問：但我也不太清楚，為什麼其他縣市的議員就沒有分給鄉鎮市。

答：對，我們也很想知道為什麼可以堅持不分呢？在加稅前，稅種跟稅率跟其他縣市差不了多少，但我們一開始就分了。所以一開始我站在公所的立場，事實上我是很高興的，因為我多一筆錢可以去編預算、去支援。

六、兩項特別稅未來是否有續徵，甚至調漲稅率的可能？花蓮縣未來有無可能依地方稅法通則開徵新稅？

答：我覺得會續徵，但是要不要調漲、調升或調降？就跟上次礦石稅來講，一開始提案 100 塊，最後調到 70 塊，這應該不是縣政府說了算，還要取得議會的支持，還有公聽會以及廠商的意見等等，最後的結果應該不是縣府單方面要怎樣就怎樣，我相信這個稅率是協商出來的，可是具體操作方面，我沒有辦法去論述是多少，我們希望至少維持原稅率，因為一旦減少，我在分配資源方面會有很大的缺口。

問：您覺得這會是穩定的財源嗎？

答：我希望這會是穩定的，但是否穩定你可能要問稅務局，畢竟有不少廠商在 argue 這個。

問：土石疏浚量與礦石產量確實是越來越少，比如疏浚，按水利專業觀點是沒有必要去



挖。

答：我聽民政處講，九河局釋放讓他們疏浚的越來越少。

問：九河局的說法是這地方沒有必要疏浚，有他的水利專業。

答：這我不是很清楚，每次民代質詢都會說，他已經那麼高，為什麼不做？

問：九河局是按水利的專業，認為那個高度已經是安全高度，要是再往下挖，就可能向源侵蝕，會有嚴重的後果。

答：這我不是很清楚，但我知道他們疏浚確實越來越少。有一部是九河局自己拿去做，他沒有給縣政府去做，這樣他自己賺多一點。

問：按照產量的走勢，如果不調漲稅率，稅收可能是不會增長的。

答：我們希望是穩定不減的，因為我們已經習慣有這麼多的資源去分配，如果突然讓縣庫的收入少了一大截，一些歲出可能相對要縮減，縣府預算安排上會很困難，而且目前中央陸陸續續核准花東基金跟前瞻計畫，之後陸陸續續要做，這一塊對縣府的財政負擔很大。事實上不只是我們，聽到滿多其他的地方政府要到很多補助款，卻沒有錢編配合款，這是個很嚴重的問題，地方要得越多，財政單位怕配合款籌編不出來，事實上很多地方政府債務瀕臨債限，沒有空間舉債。所以地方政府要回過頭檢視，如果拿到前瞻計畫，然後舉債去支應配合款，這些計畫有沒有未來效益或是自償性？未來有沒有其他收入效益增長回來，比如稅收之類，但好像看起來幾乎沒有。前瞻有一些是基礎建設，但有的基礎建設未必會有相對的財源或稅收可以返庫，只是認為基礎建設弄好、環境弄好，看是不是可以促進招商引資，那才是未來長久的發展。短期幾年來看，借錢負擔了利息，可是能夠預期有收入進來 cover 利息或債務嗎？很難，所以預算編列一年比一年困難，我不知道他們後來是不是乾脆不要前瞻了。因為前陣子有聽到有地方政府在前瞻的錢籌不出來，所以我們有跟中央反映前瞻的一些案子，配合款比例能否再降低。中央給了很多錢，但配合款比例不降的話，對地方財政的負擔很大，就可能舉債去支應，這在財政人員考量上並不划算，讓未來整個財政體制很難穩健。我們不希望當年度有負債大額成長，而希望收入跟支出能夠衡平，即便要成長，也要微幅地持續成長，如果突然增加會很難安排。

問：就是存在財務上變動的風險？

答：對，會很難安排，有很大的變動是很大的財政壓力。

問：未來花蓮縣是否可能用地方稅法通則開徵新稅？

答：我當然希望，但是開徵一個新稅困難重重。我們一直在觀察宜蘭的水資源抽取特別稅，宜蘭縣議會也通過了，往中央送就被打下來。那時候宜蘭縣議會通過的時候，就想假設宜蘭成功，我們是不是可以模仿比照以增加財源跟稅收？結果卻被打下來，所以要開徵新稅真的很困難。

問：這樣來看這兩個稅是很成功的，他克服了困難。

答：因為花蓮的地域性，礦產量將近九成在花蓮，所以也是花蓮的幸運，不然很難找到這麼一塊充裕的財源。

問：特別消費稅、營建剩餘土石方稅等，有考慮過嗎？

答：我們當然希望業務單位能夠推動，但是稅務局有他的壓力。事實上我們平常會建議，比如外縣市有課空地稅，這是成功的案例。我們就是會建議稅務局，別的縣市有成功開拓財源的案例，是不是可以去跟進。但真正落實與執行畢竟是他們，要不斷溝通跟協調，站在我財政處的立場，當然希望財源可以開拓、是穩健的，然後可以挹注、支持縣政。因為要錢的單位很多，我們的壓力不小。

七、對現行地方財政體制（如財政收支劃分法等）有何相關建議？對地方稅法通則有何相關建議？

答：我只希望財劃法能夠真正發揮調盈濟虛的功能，畢竟財劃法的最終目的就是要調盈濟虛。各地方政府的自有財源比例真的很低，以我們花蓮來講，有將近八成由中央挹注，所謂八成指的是自籌財源頂多二成而已，將近八成要依賴中央補助，跟六都相比差很多。

問：就是分為有錢縣市（即直轄市）跟沒錢縣市（即一般縣市）兩種。

答：對，在有錢縣市（即直轄市）是希望按人口分配，這次就有立委提案希望按人口分配，但我們花蓮人口才多少？這次立法院財政委員會新的提案，有委員提財劃法的稅源分配機制要按人口跟招商引資增加的稅額分配。這樣對我們情何以堪，花蓮都已經嗷嗷待哺、要中央補助了，補助的機制卻要對直轄市較優惠、有利的分配比例？財劃法的分配方式應該達到調盈濟虛的功能，但分配的結果有沒有達到這目的？抑或弱化調盈濟虛的功能？

問：弱化就變成馬太效應，就是富者越富，貧者越貧。

答：我們漸漸已經有這種效應，比如說地方沒錢，需要爭取計畫性補助，但窮縣甚至連配合款都籌不出來，籌不出來就會惡性循環，導致地方建設永遠不足，就更別講吸引人才，招商引資，然後更沒有能力去跟中央爭取競爭型計畫，永遠是弱勢。所以我們很擔心財劃法修法，如果放任各個立委按照他們自己選民喜好與需求去主導、強勢發言的話，沒有一定的專業性，財劃法的調盈濟虛功能會被弱化。

問：所謂調盈濟虛，就是增加稅源到一些弱勢的縣市？

答：對，比如可以設一個反向指標，財力等級比如 5 級，財力等級越弱，分得的權重就越多，我們希望一部分額度是這樣分配的。也可參考道路橋樑的範圍，西部很多基礎建設是完善的，花蓮這邊是不完善的，我就需要更多基礎建設。我們一直主張，可不可以放進一些反向指標？但這會跟都會區的地方政府衝突，他們會希望看人口數、稅收、營業額度，他們永遠講那一塊；在地污染很重的，希望把空污指標、污染指數放進去，反正就是五花八門，財政部說算了幾千種算法，沒有一個是大家滿意的，大家都是基於希望自己獲配財源最大化的立場去說。

問：其實人口多本來就房價高、稅基就多，本來財政狀況就比較好。

答：對，容易招商引資，而且規費多、稅收多，相對地自有財源就多，事實上相對不缺錢。可是他說人口多，需要服務的人跟社福支出比較多，各有各的說法。所以怎樣去平衡這些？既有財劃法還是有考量到租稅能力、財政努力程度，然後營業稅額那一塊他還是有考量到，我不否認要有一塊權重放在這，可是應該要有一塊權重放在反向指標，要達成調盈濟虛的功能。不論怎麼拿捏或拉鋸，必須要顧及到相對窮困的地方政府。

問：對地方稅法通則有什麼建議？

答：對地方稅法通則的建議，可能要問稅務局。但我覺得他的規定讓我們開徵不易，除了土石、礦石，還有什麼是地方稅法通則成功的案件？稅種非常少，因為地方稅法通則的限制，不能跟已經課的稅起衝突、不能有重複課稅的情況，讓我們可以去做就很少。但你回過頭看，如果還有中央沒開拓的稅源，這輪得到地方來開徵嗎？從這角度去想，我不知道有哪些稅種是中央要做但還沒做到的，所以剩下地方可以做的就很少。

問：中央會覺得如果有的話，就會先拿？

答：對，所以剩下我地方可以努力的有多少？很少。我希望放寬，但放寬又違反中央的規則，說會重複課稅，事實上我們在開源的時候，都會被檢討有沒有重複課稅的行為，所以真的不容易做。

花蓮縣地方稅務局訪談紀錄

訪談時間：108 年 7 月 5 日

訪談地點：花蓮縣地方稅務局

受訪對象：花蓮縣地方稅務局官員 A2



一、花蓮縣兩項特別稅稽徵主要流程為何？稽徵所需行政成本是否高昂？

答：土石採取景觀維護特別稅方面，是由經濟部水利署第九河川局及本府等提供的資料，例如納稅義務人、採取地點及數量等，本局收到通報後，會先建立稅籍資料檔，後按土石採取量核算稅額，再開立繳款書寄給納稅義務人。納稅義務人收到繳款書後，須在期限內繳納，逾期繳納，將依規定加徵滯納金；逾 30 日仍未繳納，移送行政執行署強制執行。礦石開採特別稅方面，則是由礦務局通報相關資料，後續流程同土石採取景觀維護特別稅。

問：兩項特別稅的稽徵成本算是很高嗎？

答：從蒐集課稅資料開始，即有包括外部或是內部成本，如人事成本、業務費用等，無法具體量化。雖然資料是由主管機關通報，但後續仍需整理、核對等，其成本是無法與底冊稅（土地稅、房屋稅等）相較，因為後者原就具有較多基本資料，所以難易度是不一樣，各有各的難度。

問：特別稅稽徵的困難度有哪些？

答：稽徵特別稅，納稅義務人是浮動、變化的，納稅義務人各有不同的財務狀況，如果遇到財務吃緊的業者，於限繳日前預期應繳但未能繳納，為了避免納稅義務人有額外的負擔，因遲繳會被加徵滯納金，所以稅務局會與之溝通，希望業者能如期繳納，尤其礦石開採特別稅的稅額有的比較高，滯納金可能就很多。稅捐機關的職責是順利稽徵各項稅課，以支應地方的財政支出。有時候必須付出額外的心力去催繳，畢竟要請納稅義務人繳稅，對他們是很沉重的，所以有一定的辛苦。催繳稅款是要納稅人從口袋拿錢出來，是不一樣的情況。礦石開採特別稅與土石採取景觀維護特別，因為繳稅金額一般比底冊稅多，所以催繳上會比較困難。大部分的納稅義務人會如期繳納、是很配合的，但仍有部分催繳的難度。

問：如果從成本效益來看，特別稅是不是比較能夠以較少的成本達到較高效益？

答：從總體來考量的話，我們是要達到整個縣的財政目標，如果課徵越多，對地方財政是越好的，但成本效益不太可能單純從特別稅來看，而要從整個縣的財政收入來看。特別稅不是底冊稅，會受到大環境各種因素所影響，其非屬一項很穩定的稅源，而且 4 年必須重行制定，縣府要整體從大環境考量各項因素，才能定奪是否可以續徵或是如何調整，這些都要經過審慎評估。底冊稅每件的稅額也許沒有特別稅，尤其是礦石稅來得高，但每年的稅收是相較穩定的，各有各的優劣。從短期來看，特別稅確實有較高的成本效益，能用較少的人力達到較高的稅收；但是長期來看要回歸到我們支援地方財政收入的目標，特別稅能不能穩定、後續是否能夠創造或維持稅收？就要評估大環境各種因素，因為每 4 年必須重行制定，地方首長會有其整體考量。所以沒辦法直接認定特別稅有較佳的成本效益，但確實能挹注地方財政收入。

二、您認為花蓮縣推動兩項特別稅加稅的動機為何？成功加稅的原因為何？

答：目的就是要維護自然景觀，平衡土石採取與礦石開採帶來的外部成本，我們對自然景觀是很珍惜的，花蓮礦場大多數集中在太魯閣附近，太魯閣是世界七大奇景之一，礦石資源、自然景觀是具有不可再生性，如齊柏林導演所拍的山，開採後就沒了，引來相當大的震撼。開徵特別稅是冀望建構平台讓業者回饋地方。

問：稅務局推動加稅的時候，是用什麼策略來應對業者的反對？

答：民意一再反映課徵標準過低，尤其有多數的議員主動提議要調整課徵標準。因為開採

礦石或是採取土石，業者在土石採取過程，包括碎解、洗選以及運送，會產生負面影響或外部成本，除破壞山林景觀環境，也會影響到道路、環境污染以及交通安全等，衝擊本縣觀光發展，然由花蓮縣全體人民來承擔。因此，特別稅就是針對開採以及採取的行為課徵。所以在縣內開採礦石或採取土石，基於使用者付費原則與租稅公平性，對這些行為課予相對的負擔或義務，合乎「取之地方、用之地方」的精神。主要關鍵是民意的支持，大多數的民意是支持提高課徵標準的。議員代表各基層人民的意見，多次反映特別稅的課徵標準偏低，為回應民意殷切要求，經審慎研議後，基於合理反應社會成本，所以我們依照縣府自治條例修正的相關標準作業流程，召開公聽會廣納民意、辦理草案預告、法規審查、縣務會議審議後，經議會議決通過，再報中央備查，他們也會實際上嚴謹地實質審查後才會同意備查，再公布實施。

問：對於反對的民意，稅務局如何安撫或溝通？

答：我們會發文給相關單位、於報紙公告並且召開公聽會廣納各界意見，如接獲會將其意見彙整陳報首長做重行制定的參考，每次制定時均經過這樣的流程。制定自治條例不可能一成不變，如涉有相關法令變更或不合時宜等，會整體審視檢討。

三、105 年花蓮縣對土石稅調漲 5 倍，對礦石稅調漲 7 倍，為何如此規劃？您認為稅率多少較為合理？

答：我們主要是依據民意來訂定的，民代或是民眾都有，我們會透過各種管道，加強宣導土石採取景觀維護特別稅與礦石開採特別稅。課徵標準主要是看民意決定，但是我們也有評估整體面向，市場機制也會影響。

例如土石採取景觀維護特別稅方面還有從低的規定，標價低於課徵標準就以標價課徵，例如秀姑巒溪土石品質稍差，如果標價是每公噸 1 元，稅額也是 1 元，使得標價回歸到市場機制由供需進行調整，讓稅課帶來的負面影響降低。業者當然會估算標價在課稅之後，有沒有利潤，然後去順應市場環境。畢竟土石或是礦石是有限資源，開採時也會帶來影響，所以為了落實使用者付費原則，我們經過審慎整體考量才提出現行課徵標準。

問：就我訪談來看，很多人是不知道有這個稅的。

答：例如年改，如果不是軍公教的話，通常不會去關心，但我們在宣導的時候並沒有設限，各界人士有很關心的也有不關心的，所以在規劃過程中，很難要求並期望所有人都知道，如地價稅有合法節稅的方法，我們會利用各種管道宣導讓大家知道，如果符合規定者，就能適用優惠稅率，這是我們持續努力的方向，而且這些過程都是公開的。如果產業的活動造成負面影響，使縣民具體感受到，自然會希望課徵標準要調高。

問：稅課會轉嫁到下游市場嗎？

答：在市場機制下，我們對前端開採行為課稅，會不會影響到後段就不一定。在課徵過程中，是有業者表示支持的，因有的是可內化、吸收稅負，有的可能就往下游轉嫁，市場機制是波動的，有時對業者可能是一種轉機，改變原有思維及作法就可以承擔這個稅課。

問：對於當年提案礦石稅每公噸 100 元與土石稅每公噸 50 元，其實是基於整體考量？

答：這有部分如剛剛說的，還是要回歸市場機制，衡量整體情況。

問：您認為多少稅率會比較合理？如果基於促進地方財政改善，是不是越高越好？

答：透過對當時的整體環境通盤考量，我們才定出這樣的課徵標準。事實上，不論土石採取景觀維護特別稅或礦石開採特別稅，誠如剛剛所說的，都會公開廣納意見，而且天然的資源本來就不是取之不盡用之不竭，這是花蓮最寶貴的價值，前提還是要考慮到相關經濟活動造成的負面影響，所以是要維護自然景觀與環保永續。

問：有關礦石稅當初提案是 100 元，是不是有考慮到議會有折衷調降的空間？

答：當初礦石開採特別稅是議會提出來的，我們是順應議會反映的民意去做的。最後議決 70 元，也是議會評估、協調結果，議會方面如何協調，我們並不清楚。

問：過去因為縣府推動八不政策，最大的水泥廠台泥公司曾在 102 年送件水土保持計畫書，遲未核准，直到 105 年加稅才同時鬆綁。當時是不是有以加稅就鬆綁八不政策、准予開採為條件，作為與業者談判的籌碼？

答：還是要回歸到我們的主張，我們珍貴的天然資源是不可再生的，我們的山林自然景觀維護是最重要的，在早期地方稅法通則還未立法，地方自治事項缺乏法源。後來有了法源，在地方政府財政短絀之下，既然要維護自然景觀，即根據多方考量，避免自然景觀受到持續破壞。例如水土保持、土石流防制，或是道路的建設等，在整體衡量下，要如何制定課徵標準？如何拿捏？例如居住在礦區周遭的居民，就要忍受這一部分的外部成本，基於衡平原則去課徵，是無法計算的。包括環境污染、破壞景觀等。縣府八不政策其實與台泥沒有直接的關聯性。其水土保持計畫是否核准是由主管機關審核，我們是負責徵收地方稅，此非本局權責，我們無法回應。

問：當初縣府是不是有跟水泥業者溝通，說可以向中央爭取減少貨物稅，然後爭取水泥業者的加稅的支持？

答：貨物稅是屬國稅，修法是中央權責，如果貨物稅要調整，是要經過中央審查，地方政府要爭取調降，只能適度作建議。中央會通盤考量，就像今天新聞報導，臺北市想要調降地價稅，因為涉及修法，財政部是有異見的。臺北市稅課收入較充裕，可以調降，但對較困窘之縣市，減稅會嚴重侵蝕稅基，財政將面臨嚴峻挑戰。

問：礦石稅是在 104 年由議員連署過半提案調漲 100 元，有沒有可能是由縣政府請議員去提案？

答：我們只是稅捐稽徵單位，議員是反映人民的心聲。

四、兩項特別稅加稅前後，對稽徵業務有何影響？是否遭遇困難？就您所見，納稅義務人有何相關避稅行為？

答：這還是要回到每個業者的經營狀況來看，如果財務狀況不佳，當然是會有一些聲音的，但另一方面，有一些業者還是能持續經營。有的財務狀況差的可能會提行政救濟，提出來的話，就要花時間去溝通。畢竟業者申請礦權、進行開採，投入了許多的前置作業所需的成本，不會短期因為課稅就結束營運，所以只要依據市場情況，可以持續營運的話，就會持續開採。不過市場情況確實是浮動的，如果沒有辦法適應的，就會導致個別業者財務狀況吃緊，進而提出不同意見。調整課徵標準，確實有些小家的業者在財務面沒有改善，而有遲繳的情況，後來溝通之後還是會順利繳稅。畢竟調整課徵標準，對業者而言定會受影響，溝通催繳的困難度確實有增加。

問：兩項特別稅有沒有合法節稅或避稅的可能？

答：兩項特別稅沒有合法節稅或避稅的，審計室、礦務局、本局會不定時稽查，也會到礦場實地勘查，但權責機關還是以礦務局為主。如果行政機關有疏失的話，審計室會糾正。我們內部也有稽核的機制。其他稅比如房屋稅、地價稅等會有很多各種合法節稅的方法，但是特別稅是完全沒有的，只要有開採行為，就應按開採量課稅。對於業者來說，比如依照營業稅法規定要繳稅，使用發票商家即應依實際銷貨額按實開立發票，如果沒有依規定，像是漏開發票，漏開一定次數，甚至會有停業處分等的罰則。特別稅也有規定罰則，所以業者基本上會依規定辦理。

五、當納稅義務人提起行政救濟時，對稽徵業務有何影響？

答：調整課徵標準之後，對部分納稅人會有影響，有些會適應，有些可能無法調適。行政救濟是法律賦予納稅義務人的權益，如果納稅義務人提起行政爭訟，我們會依法辦

理，對於稅收入庫，確實會有一部分的比例會延繳，因此有一定的影響，但這主要是時間早晚的問題，稅額基本上還是收得到的，因訴訟基本上不影響到租稅的債權。延緩多久要看個案訴訟的進度而定，依規定收到繳款書應於 30 日內繳納，滯納期 30 天，有時很快就結案，有時因需再查證或其他原因，可能時間會拉長，其都是依據稅法及行政爭訟相關法規來決定。一般業者如果因為訴訟不提早繳，就會加計利息計算，提早繳的話就不會，這就由業者按大環境、市場機制去自行評估。調整課徵標準之後有訴願的話，從過去訴訟的結果來看，還沒有成功救濟的案例，畢竟自治條例是合法定出來的。如果業者意識到會敗訴，仍要提起訴訟，我們尊重權益的行使。

六、您認為兩項特別稅得否作為花蓮縣穩定稅源？未來有無增長可能？

答：自然資源是有限的，供人開採的數量不會源源不絕，開採量也會隨著許多因素變動，所以稅源是個很大的變數。天災、中央政策，或是其他市場波動的變數，我們是無法完全掌握的，所以特別稅算是一種不穩定的稅源。而且，特別稅依法 4 年就要重行制定，不像底冊稅是每年穩定地開徵，重行制定時縣府需要整體考量，如果有重大政策變更，就會產生變數，甚至是議會等等，很多變數，故特別稅是相對不穩定的稅源。

問：稅源未來有無增長的可能？

答：如前面所述，稅源不固定、充滿變數的話，增長的空間就會受到影響，開採量、課徵標準等都有可能變動，很難有明確答案。例如進口砂石影響到花蓮砂石市場，也是變數之一。因此，特別稅不會是穩定的稅源，如要調整課徵標準，還須視政治經濟等各種因素來決定，應通盤考量。

問：對於稅務局而言，是很希望稅是穩定的吧？

答：不只是特別稅，我們希望能夠開發各種地方稅，來挹注地方財政，這是作為稅捐稽徵機關要努力的方向，但是必須整體評估花蓮縣有哪些可以開闢的財源，因為開闢地方稅不能僅以地方財政需要為前提，而是應整個面向來考量，有法律依據的時候才能開徵，如剛說的，我們在推動的時候要廣納各界意見，考量各種因素，不能任意加稅。

七、兩項特別稅未來是否有續徵，甚至調漲稅率的可能？花蓮縣未來有無可能依地方稅法通則開徵新稅？

答：會不會調漲，是由很多變數決定的，這方面很難有確定的答案。

問：開徵新稅上會有什麼困難？

答：首先要考慮是否有法律依據，不能抵觸法律，例如稅課影響範圍是否跨轄區。其次，要考量開發新稅之後影響了哪些層面，如要衡酌整體的市場供需情況等等，這方面需要通盤整體考量與審慎評估，像碳稅就被中央不予備查。地方機關提了地方稅，要經過中央機關的審查，有可能被駁回，所以開徵新稅不是很容易的事情。而且開發過程中，要花費心力協調許多單位並且與議會溝通，但如果後來中央否決，努力就都白費了。在審酌的過程中，要考慮很多因素。課了這些稅，到底能不能達到立法的目的，或是稅收增加的目標，都要考慮。也要讓民眾知道繳稅有法律依據，並且有合情合理的目的，例如土石稅跟礦石兩種特別稅就是為了維護自然景觀與保育方面。

問：有沒有考慮學習其他地方政府開徵營建剩餘土石方稅、建築工地稅或是特殊消費稅等，這些中央曾准予備查的稅課？

答：目前這一方面沒有考慮，過去有評估過，有些稅課的效益不大，例如營建剩餘土石方。特殊消費稅的話，前臺中縣那邊鄰近都會區，相關營收本來就會比較多，也許是希望減少特殊行業而制定。但本縣是觀光縣，且民風較淳樸，聲色場所較少，即便開徵了效益不大，更何況花蓮縣作為觀光縣，本來就是鼓勵業者投資相關產業，所以也可能與縣府發展觀光的政策相衝突。每個地方政府有不同的產業結構，稅源也有所差異。

問：就您所見，加稅後對業者有什麼影響？

答：我們還是積極與業者加強溝通，說明最主要的立法目的，是要維護自然景觀生態環境。那業者需要協助的話，我們也會在法律上盡力協助，盡力說明在重行制定時的法定程序，減少爭議。也許調整課徵標準對業者有一定的影響，但我們畢竟是稅務機關，仍是希望業者能夠如期繳稅，他們當然會表達調整課徵標準後很難經營，彼此立場會有不同，但我們只能盡力協調。在繳款書送達業者的時候，是會有一些接觸與互動的，調整課徵標準之後，尤其是礦業權者，他們自然會對稅課提出建議。就我們所見，大多數業者還是配合如期完納稅捐，業者經營狀況方面，是否需要作適度的調整，比如多角化經營或內部調控，相信透過市場供需機制，業者能自我因應。

問：業者會不會質疑稅收未必運用到立法目的？稅務局方面要如何回應？

答：在自治條例中有規定由縣政府訂定相關分配辦法，這方面是由財政處來訂定。所以業者詢問時，會跟他們說可能要詢問財政處，縣政府是一體的，各單位各職所司，稅務局主政是收稅，所以還是以財政主管單位為主。如何運用的話，自治條例是有公開一定分配比例的，在縣庫用在地方建設應該是毋庸置疑的，而如果分配到鄉鎮市，那就是鄉鎮市的建設方面。如果想知道到底具體用在哪裡的話，由縣府財政處跟鄉鎮公所說明較為妥適。業者善盡社會責任、回饋地方的時候，會相信政府機關將稅收用於交通建設等等。

問：業者以及礦區周遭的人民有提到，不知道稅收用到哪裡去，也沒有感受到，所以很想知道。

答：這方面，還是以財政處的回應為準。

問：105 年加稅在客觀上創造了可觀的財源，可謂很好的財政努力成果。中央有沒有對此推出獎勵措施？

答：開源節流主要是財政處方面執掌的，中央有沒有相關獎勵措施，須詢問財政處。稅務局開源這部分不只是特別稅，還有各稅稅籍清查以及清理欠稅，這些績效會提供給財政處，由他們整合填報。所以不會只從稅收增加來看，可能會給予相關承辦人員一定的行政獎勵，比如嘉獎等等。

八、對地方稅法通則之修法有何相關建議？

答：地方稅法通則的重點是促進地方財政自主，如果通則有不合時宜的部分，中央會整體檢討，確保地方財政的自主性。當初地方稅法通則的立法是依據司法院大法官解釋制定的，如果要問有什麼建議的話，目前執行尚無窒礙難行之處，如有疑義，就會向中央請示，他們都會給我們回應，所以還好。如果真的要檢討的話，還是回歸財劃法，甚至是整個中央地方財政體制通盤來看。但財劃法經過 20 多年來多次提案遲未修法，主要原因就是餅就這麼大而已，要如何分配呢？地方稅法通則也是一樣，也會影響到國稅，也就是稅源如何分配的關鍵爭議問題，這就要整體考量。當然，如果中央願意開發稅源到地方是最好，但如果開放了這一部分，另一部分可能就會被影響。地方權限可以增加會更好，問題在於不可行。落實財政自主雖然很重要，但是中央有整體面向要考量，不能任意分配。如果中央有在檢討稅源劃分的時候，我們還是希望朝著促進地方財政自主的目標著手。像中央規劃修法調降地價稅，會間接地減少地方政府的稅收，這就是中央需要整體納入考量的。如果我們的建議只是對地方自己有利的想法，可行性是不高的，因為中央會整體來看，如果稅源多一點給地方，地方的補助款會不會減少，這些有關財劃法的問題，還是以財政處的回應為準。不過，現在有很多「中央請客、地方買單」的現象，直轄市比較有錢，比較能夠承受減稅的損失，可是比較困窘的縣市也許無法承受。所以，若推動租稅優惠，卻同時導致地方財政的損失的話，應該要找妥財源給予地方政府一定的補償，而且這補償不能只是單一年度的，

要長期、持續地補償，中央修法動輒增加地方支出或減少地方收入，也要有一定的責任。中央修法雖然不是地方所能置喙，但希望中央要考量到地方財政的處境，並回歸地方財政自主與地方自治的精神去推動。



花蓮縣政府民政處訪談紀錄

訪談時間：108 年 6 月 4 日

訪談地點：花蓮縣政府

受訪對象：縣政府民政處官員 A3



一、建設處與民政處承辦疏濬業務、與業者互動，以及報稅之流程為何？

答：我們主要做縣管河川的疏濬，雖然採售分離，但都是我們在執行，就是由我們採取、標售。公共造產目的之一是要賺錢，我們看立霧溪有價值就去採，然後技士寫計畫書簽會給建設處水利科審查，然後技士去測量。技士這些都是我們這邊的，公共造產科有一個行政人員，其他都是技士。技士測完之後，就可以進行標售，請廠商投標。關於投標方式，其他多數縣市原則上準用水利署的「平均最低決標原則」（經濟部水利署多數平均價決標標售土石處理原則），來標售土石料源。我們花蓮則是參照水利署，修改成一套方式，跟水利署的規定大同小異，比如開標方式、計算方式是一模一樣，但在資格方面有自己的申購資格。

二、土石採取稅在 105 年大幅度加稅，對砂石公共造產經營之影響為何？砂石公共造產如何應對？

答：公共砂石造產在 105 年虧損，但在 106 年有轉正。因為砂石這產品在花蓮大概是 100 元（每公噸）的價值，那是業者願意花的錢，目前稅法規定超過 50 元就要課徵，所以這 100 元的價值是含稅賣。土石稅法有寫標價未達 50 元就按照價格開徵，比如賣 40 元就課 40 元。我們花蓮砂石公共造產在 96 年就開始了，當時砂石市場還算景氣，東砂北運的量算是高峰期，但不久產量就降得滿多的。在沒有公共造產的時候，是河川局合採制度的方式，那時每年東砂北運量都很多，都能往臺北運，最多的時候碰到一年上千萬公噸，到 97 年後跌得很嚴重。

問：是當時謝縣長開始壓制導致的嗎？

答：其實不完全有關係，88 年到 90 幾年初可以到上千萬，但 97 年開始降很快，到後來土石可採制度被取消了，主要是差在中央的政策，畢竟花蓮絕大多數河川屬於中央管河川，如秀姑巒溪水系跟花蓮縣水系，加上立霧溪水系就是花蓮三大水系，至於和平那邊大濁水溪水系（宜花交界）是一河局管的，我這邊並沒有考量。縣管河川有疏濬價值就只有立霧溪，其他小野溪完全沒有疏濬的價值，絕大部分的產量是由央管河川貢獻的，立霧溪貢獻量反而比較少。

問：立霧溪疏濬量少是剛剛好，還是因為其他原因？

答：立霧溪河段是可以疏濬，但是沒有立即危害之虞，因此幾乎沒什麼疏濬的必要，在興辦公共造產之後，才陸陸續續辦理數次疏濬，河段全長 5 到 6 公里、約 100 公頃河川面積，大概都疏濬過了。畢竟那是有限的資源，當不斷去疏濬的時候，就會越來越少，這狀況現在就碰到了，我們不知道明年度哪裡可以疏濬，做那麼多年了，砂石總產量逐年遞減，現在已經 6 月快要編明年預算，但我還不知道挖哪裡。總之對於縣管的部分，今年挖完就不確定明年可不可以再挖。我們疏濬很大一部分受限於天然環境，即便有相關法規可以用，但也要有標的物才能做。但對我們來講，地方稅也是有影響。

問：那麼地方稅對於你們具體有哪些影響？

答：剛剛有提到，以前沒有加稅，標售價格大概就 100 元出頭，業者就只願意花這麼多錢來跟我們申購這些料。立霧溪通常大概賣 80 到 90 元，當時我們的標價是把全部的成本包含在內，土石稅、空污費等加在一起，算出一個建議標價，大概是 80 到 90 元之間。105 年加稅後砂石公共造產會虧，是因為標售 80 元，土石稅就要繳 50 元，變成只剩下 30 元在公共造產基金。我衡量過基金相關管銷成本，包括工程費用，大概

要 37 到 40 元，這就導致我繳完稅之後，入不敷出。106 年之後我比照河川局的方式分別計算，你看土石稅稅法第四條規定「標售價格低於 50 元，按價格課徵」，所以在標售的時候，先把土石稅抽掉，比如標售 80 元，把稅抽掉底價就變 40 元。我們會在投標辦法寫明，要求投標廠商在得標後另繳納 40 元土石稅，就是得標後在進場取料之前，一樣拿 80 元給我，其中料款 40 元，稅金 40 元。在之前標價定 80 元，導致要繳 50 元稅金，剩下 30 元在基金，導致虧損，我們將標售方式作調整，將稅金與標價分離後，基金在 107 年就轉正了。

問：這樣算是轉嫁給廠商嗎？

答：不是，沒有轉嫁，只是標價與稅金分離，總地來看是稅務局少收錢。

問：是用什麼名目？

答：廠商繳兩筆錢給我，一條是料款，另一條是料款所產生的地方稅。跟過去比，就是換個名目分開來計算，作一個合法的節稅。如果為了基金營運定價 100 元，價格太高就不會有業者來投標，所以只能標價 40 跟稅金 40 來做。都是 80 元的錢，但變成稅只要繳 40 元。這樣土石稅稅收應該會少一點，但真正影響土石稅收減少的是砂石總產量降低。九河局的作法是得標人或價購人來繳稅，比如 40 元標出去，然後每個月告訴地方稅務局誰完成提料、提了多少萬公噸，然後由稅務局開立繳款書。像我們就是開給我們花蓮縣政府，很妙，花蓮縣政府開給花蓮縣政府。

問：確實，看到縣政府繳給縣政府自己，覺得很奇怪。

答：左手換右手，但稅法就是這樣定。

問：對稅務局來說很直觀，既然是你們繳，就直接寫進去。

答：其實在以前維持每公噸 10 元（即每立方公尺 20 元）的時候，我不會計較，可是當每公噸 50 元的時候，就要斤斤計較了。

問：這樣就導致虧錢了？

答：其實沒有虧錢，對縣政府來講是淨賺，所以看站的角度是哪裡。如果以基金營運來看，基金的成本會確實大幅增加，105 年就負了，審計室就叫我們要注意。但 106 年起分開計算，就把虧損降下來。你問加稅是否有影響到？確實有影響到，我就改變招標方式，分開計算，做必要的 cost down，畢竟對我們基金來講，稅就是列為支出，是成本的一部分，你去看我們預算就會知道，我們基金去年賺 2 億多，但光是繳土石稅就繳了 1.1 億元。加稅之後，就是這樣應對。但根本問題是天然資源有限，其實現在河川局也是碰到這樣的狀況，歷年疏濬量也是逐年遞減。

問：是不是每年應該要有一定的疏濬量，才能讓公共造產基金持續經營？

答：沒有，當然以賺錢來講，應該是績效優先，但是我辦的土石事業是因為疏濬才辦，所以對我而言績效不是重點，只要平衡就好。我不是為了採砂石才辦理疏濬，而是去評估這地方有疏濬的可能性或者是必要性，然後依據相關規定，如果是縣管河川我會去跟建設處申請；如果是央管河川，就把計畫書給第九河川局審查，他認為這河床可以疏濬就准。

問：除了縣管河川，還會疏濬央管河川？

答：除了縣管河川，我們還會向中央管河川申請疏濬，其實央管河川才是我們賺錢的主力，他的河段附近砂石廠聚落比較好，而我們立霧溪砂石廠商真的比較少，能夠執行加工的業者有限。

問：如果向九河局承辦央管河川疏濬，有盈餘的話是不是要繳到專戶？

答：沒有專戶，而是有規定要求收入的一半用在水利工作方面。這規定在中央許可地方疏濬要點有提到，就是說地方疏濬中央管河川，要求疏濬收入的一半做水利相關建設，但不會要求地方政府把收入提出來到基金專戶。

問：那麼九河局如何進行查核？

答：我們每年會向九河局申請疏濬央管河川，比如壽豐溪，我第一次去申請，他不會審核，但如果再申請疏濬一次，他就會審核上次同一河段的疏濬收入實際上有沒有用到水利建設。縣府藉此進行公共造產產生盈餘，是全部繳庫的，就從小水庫（基金）到大水庫（縣庫）裡面，這時我們就會把水利工程科目拉出來，表明水利方面的支出是比收入還多的。九河局就是希望這筆錢能用來做水利工程，但他們沒有要求縣府成立專戶，這樣的話縣府運用財源會失去彈性。之前有被要求出具這些資料，但是基金營運主要按一整年會計年底去結算，不會就單一個案去結算，但我們可以概算一個案子，比如勞務、工程費用，然後扣出淨利，就這樣算給他們。

問：據說今年申請疏濬壽豐溪，但九河局沒有准，駁回的原因是什麼？

答：基於河防不允許，可能就是回到那個套路，比如在下游挖賺了 5000 萬，上游他花了 2 億修堤防，他們認為這樣不合乎經濟效益，畢竟他們今年在上游部分投入很多工程，做相關堤防防護與修復。不管是他們或我們，通常在壽豐溪疏濬就是在那個老位置。這案子我們用囚砂的觀念去做，他們說原則上同意這個概念，但是地點不適合，而認為沒有急迫性，而且會影響上游河防構造物等，要囚砂再往上一點比較適合。但換地點提的話，首先可能達不到一定的效益，再來因為計畫的送審跟編制需要時間，導致之後的案子可能做不下去。九河局自己做的話是很快的，馬上做就馬上發包，3 到 4 個月就可以完成。但縣府做的話，按過去經驗，一個案子大概要 6 到 8 個月才能完成核定，之後才能進行發包等程序。如果先發包，但之後沒有核定的話，就要跟廠商處理終止契約。

問：那他們駁回之後，有沒有自己疏濬？

答：沒有。用我們自己舊案的高程跟範圍去評估的話，我覺得還是可以疏的，但問題是該不該帶走？他們認為今年再做可能會不適合，明年再看看。後來我們去做馬鞍溪的規劃，雖然他們想做，但後來還是讓我們做，他們是已經測量了，我們請廠商去測的時候，有看到九河局測完的成果。總之，不會有駁回我們之後他們自己來疏濬的問題，目前花蓮溪水系真的很難找到合適的地點疏濬，但今年最有可能做的疏濬案，已經由縣府辦理了。

問：為何九河局會願意許可給縣政府來做？

答：主要是希望能促進中央與地方的合作，如果不考慮其他因素，給我們做的話，我來發包、履約管理，他們可以得到河川斷面獲得處理的績效，只是沒有盈餘而已。但回到水利作業基金角度，他也要考量收支情況，所以有些案子他也必須要自己做，才能彌補支絀。

三、加稅對縣管河川疏濬業務之影響為何？

問：為何以前可以採那麼多？現在可採量越來越少？

答：以前是把河床當作天然資源在採取，就定一個高程跟面積，只要比這高程高的，通通可以帶走，不管上面的安全性。只要河川局直接劃設土石可採區就可挖，如果颱風過來土方有回淤，就可以再帶走，但不管上游有沒有向源侵蝕，那時候就挖得很兇。現在，我們是先檢討河段有無淤積，有淤積才辦理疏濬，疏濬時還要看砂石有沒有經濟價值，像我們縣府一定會辦有經濟價值的溪，比如立霧溪、壽豐溪跟萬里溪等，挖出來的砂石比較有價值。有些河段挖出來是爛泥巴，還要花錢找地方堆置。如果有價值才可以疏濬標售，廠商要有興趣，我們才可以做公共造產。所以疏濬分兩部分，一種是有產值的，另一種是例行性疏濬，就是我看到河床淤積了，但土石價值不高，但還是得挖，然後因為沒人要跟我買，必須找地方堆。像秀姑巒溪有些地方，標價 0 元也沒人要買，就是你開車來載不用給錢都沒人要，受限於材質差、運距過遠，所以很多南區的案子流標得非常嚴重。大家會一直吵說哪裡要疏濬，但他們看到的跟我們去測

量的就是不一樣。兩種情形，有些地方如南區，挖了沒人要，要挖的話，就是政府要編錢來挖，這部分我們公共造產不會去做。河川局方面也要看預算夠不夠，有些地方有立即河防安全之虞，就要馬上做，有些地方沒有河防之虞，雖然看起來高高的，檢查河防如果安全的話，也就不挖了，只是地方民眾就會去藉由民代抗議。

問：是砂石業者去吵嗎？

答：不是砂石業者，是當地居民。砂石業者抗議的是為什麼不開放料，他們不會抗議為什麼淤積，只會說這地方淤積很多，看到很多石頭要挖，不管河防安不安全，畢竟他們是基於利益去挖。但我們去檢討的時候，其實它達到安全的程度，不需要執行疏濬，即便有較大的水文事件也不一定致災。畢竟我們疏濬是為了減災，增加河川斷面通洪量。但不挖就會掉到太平洋，所以有些人就講掉進太平洋裡浪費，挖起來對人類好；不挖起來對大自然好，到底完全基於環境？還是基於人類的利益？很難取捨，畢竟砂石是我們重要的建材，地方就是有一些需求。挖完還會衍生其他問題，比如揚塵，畢竟擾動了河床。不挖的話就是個天然面，上面長草的長草、長樹的長樹，比較好，挖完就變成光禿禿的，要花錢去做復育，這些必須得做，把東西拿走了，總是要回饋，就是挖完了要進行封場，有一整套的復育工作，不單把石頭搬走，必須把一些放回來，如果不處理的話，東北季風來的時候揚塵就更嚴重。

四、就您所見，加稅對花蓮（或東區）砂石業者及相關產業生態的影響為何？

答：砂石算是滿地域性的行業，靠近哪條溪，就只能做這一條溪，太遠的做不了，因為運費就輸人家了。就如剛剛講的，以前配售時，立霧溪的砂石由玉里廠商派車來載，是不合理的。通常 30 到 40 公里內才可能有經濟效益，以目前臺北價格受限於大陸砂競爭導致這麼低的狀況，超過這距離就不太有經濟效益。雖然最近大陸那邊環保水準上提，價格拉抬得比較高，但他們的到港價還是比花蓮去臺北便宜，所以競爭環境滿嚴酷的。大陸砂逐年進口量與花東砂石產量對比，一個下降、一個拉抬，而且是翻倍的，東砂跌了之後再也爬不起來。其實花蓮砂石只要自用的話，現在疏濬量過多，得要往北部去送。到西部則沒人要，因為西部有自己合適的河段可以處理，我們宜花的砂石就只能送到北北基而已，到不了桃園。宜蘭有兩項事業，一個是剩餘土石方，一個是砂石事業，從臺北載剩餘土石方回到宜蘭，然後從宜蘭載乾淨的砂石回去供應，這樣兩趟都有東西，整個效益是 OK 的。雖然臺北剩餘土石方的量其實有降了，比較少，而且清運出來的材質比較沒有價值，漸漸做不起來。在東砂北運我們跟宜蘭其實是競爭對手，他多我就少，我多他可能就會少。

問：加稅是否封殺了業者獲利空間？

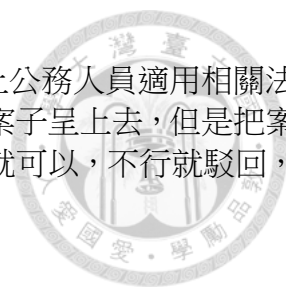
答：應該沒有封殺，對業者來說還是拿 100 元出來花。但是稅率為什麼要這麼高？還是要有合理的說帖，雖然基於環境因素，但最早是每公噸 10 元，為什麼今天變成 50 元？當然這是經過縣長、議會切磋的。

問：為了經營砂石公共造產，可以跟上面說沒得挖嗎？

答：能挖才挖，不能挖就沒辦法挖，沒有就只能說沒有。除非今天立法單位可以允許不管河防安全也放心地去挖，但不太可能，有一定的限制。

五、加稅同時，縣府宣佈鬆綁八不政策，能否緩解對相關產業的衝擊？

答：八不政策的沿革對我來說比較模糊，一開始是政策宣示，沒有法規，102 年定了「花蓮縣維護自然環境生態永續發展自治條例」，就是把所謂八不法制化。然後到了 105 年鬆綁，但怎麼鬆綁我也不是很清楚，但前縣長在 105 年說鬆綁，法規（即自治條例）還在。現任縣長說總量管制，何謂總量？實際狀況我也不是很清楚，你剛剛說的砂石廠或礦場申請，我都不知道，我只管疏濬的業務部分。



問：就是說，宣布鬆綁同時，應該也要修法，這樣法規才會跟上。

答：從法條來看，看不太出來具體效果，縣長是有裁量空間，原則上公務人員適用相關法規的時候，中央特別法是優於地方自治條例，實務上我們是把案子呈上去，但是把案子壓著還是怎麼樣，並不清楚。其實相關法規可以的話，應該就可以，不行就駁回，現在可能有些狀況有機會轉正。

六、就您所見，土石採取稅未來重行制定發展趨勢為何？

答：目前所知是維持原案，稅率不變，我是希望可以降低。

問：是稅務局方面的想法？

答：他們說是上面的意思，建議了也沒有用。我有跟他們說，中央在定稅法是有模型算稅率的。如剛剛提到的例子，標價 40 元卻要課 40 元的稅，中華民國哪個稅的稅率是 100%的？礦石稅的話，稅率跟成品比算是還好的，因為他們是貨物稅比較重，雖然每公噸 70 元，成品可以到 2000 多元，但就先課徵幾百元的貨物稅，因此相較之下礦石稅不是主要的成本考量。我那時有跟混凝土業者聊天，他們有說地方礦石稅的衝擊有限，中央的貨物稅衝擊比較大，因為絕大部分礦石是加工成水泥，加工完直接銷售。因為臺灣的內需越來越少，產量比較少，這礦務局有在外銷上做總量管制，但我不是很清楚。總之，我覺得稅率要合理，目前土石稅稅率非常不合理，因為我看其他的稅法，很少有稅率將近 100%，標價 40 元收 40 元稅金。花蓮砂石最多就 100 元，100 元裡面就拆成 50 元料款跟 50 元稅金，一樣是 100%的稅率。

問：那你覺得什麼樣的稅率比較合理？

答：不知道，稅率不是我在定的，對我來說不要繳稅最好，但不管我們是不是納稅義務人，基於環境保護就一定要繳稅。像中央是有模型，比如說綜所稅或營業稅率為何這樣調整？都有說明。雖然中央層級比較高，有些做得比地方政府細緻，但至少總有一個原因及明顯的說帖，讓它維持下去。綜所稅每年就要檢討，而地方稅規定每 4 年檢討一次，那麼前 8 年收 10 元，這 4 年收了 50 元，這幾年的差別在哪裡？如果沒有差的話，為什麼要提高那麼高的稅率？要如何說服人家維持這麼高的稅率？要講清楚實際有什麼效益？進到縣庫內是怎麼樣統籌運用？對於當地有沒有實質的益處？好像沒有任何東西，就編在歲入走到大水庫裡面，用到哪不是很清楚。我感覺不出來差別，當地居民也感覺不出來。在立霧溪執行的時候，他們也會問我：「你這個地方回饋金到哪裡去？」我們公共造產是沒有回饋金的，但我會跟他說：「我會繳土石稅到地方稅務局，地方稅務局給財政處，財政處再統一劃到秀林鄉公所，秀林鄉公所有沒有給你，就不知道了。」所以他們覺得奇怪，怎麼鄉公所都沒有給我們錢？沒有進到這裡來？以台泥的話會有一個部落用得到的專戶，但我們公共造產沒有這個制度，走的是間接的方式，就是繳交土石稅給縣府，再轉給鄉公所，不知道公所拿去做什麼，這筆錢雖然不多，但也沒有實際挹注到裡面去。其實站在縣府角度是收越多越好，河川局疏濬的也是縣府的績效，但我覺得實質上，那麼高的稅率真的是不合理，說帖沒很有力，承辦人只說是上面的意思，他沒辦法。

問：承辦人這樣跟你說的嗎？

答：他就這樣講。我認為業務單位必須要有一套東西嘛，也可以讓其他縣市去參考。而且其他縣市的稅率沒有那麼高，像南投砂石挖起來，還沒有加工就是 200 到 300 元，才每公噸 15 元；花蓮挖起來只值約 100 元，卻要課 50 元的稅，那說得過去嗎？挖起來就有一半要繳稅，對我來說我會切開來看，這東西只剩下 50 元，因為另外 50 元已經拿去繳稅了，稅一定會壓縮到它的價值。原則上應該是 100 元的價值加上稅課 50 元，標價變 150 元才對，但是在花蓮做不到，按照市場機制就是維持在 100 元，以花蓮砂石價值來看，只是在既有的餅重新分配而已。但如果以西部南投或屏東，它

的餅就是比較大，可以附加在標價上面，加一點負擔上去，影響的幅度很有限。200 到 300 元的東西，課 15 元左右的錢，你覺得會影響到嗎？只是大餅掉了一個餅屑而已。但對我們花蓮縣來說，這餅就值 100 元，課 50 元就直接挖了一半，這部分有沒有做應該做的東西呢？剛剛提到，揚塵抑制是我們一定會去做的，但另外收了稅有沒有用在應該做的東西？或是必要的景觀改良之類的。當然，就是個大水庫，可以說用在哪裡就是在哪，可以說是用在水利建設的費用上。

問：能否以專款專用方式去用？

答：不太可能，縣府不會想要的，其他地方政府也都沒有專款專用。如果專款專用的話，當然可以用在揚塵抑制、周遭道路修復與環境清潔，還有地景設施，可是這會跟中央的空污基金重疊，總之不知道收很多錢用到哪裡。

問：查過去政事別支出，可能用在社福支出與環保支出。

答：我覺得就算沒有加稅，這兩筆支出本來就會增加，而且逐年翻倍。沒有土石稅的縣市應該也是這樣，社福增加是全國的趨勢，但是稅收增加幅度跟支出翻倍比起來也補不了。社福支出增加是很正常的，長照什麼的都是，那是不是跟課稅有關係？我覺得關聯性不高。那些就是中央補助的計畫，我們必須做，也要有自己的配合款，造成這些支出越來越多，可能拖垮國家財政，畢竟每次選舉就在開支票。土石採取景觀維護稅是為什麼課徵的，用途要符合你的課徵案由，就是地方景觀保護與永續發展。

問：就是揚塵抑制、道路修護之類的？

答：對，但這些跟社福沒有什麼關係。我希望稅率可以降，因為我覺得確實有影響到部分砂石廠的生計，因為這塊餅在重新分配的時候，有些人就放棄了，畢竟稅金占了這塊餅這麼大的幅度，然後不太可能短期內得到緩解。因為合法廠商沒辦法享有優先權；非法部分則有被開單的壓力，然後又有稅的部分，畢竟廠商每次投標還要繳那麼多的稅，有連帶的關係。

問：105 年修法時水利署與他們拉鋸有哪些？

答：就是標價低於稅率按標價課的從低條款，那是後來協調加上去的。之後中央與地方，以及與議員充分交換意見，最後審過的版本就加進去，不然原始的版本沒有。原則上是每公噸 50 元課徵，不管什麼價值的砂石，一律固定稅率，後來又考慮到花蓮的現況，會造成南區的疏濬案件沒辦法執行，剛剛提到南區的案件就沒人要買，沒人買還繳 50 元，那不是很奇怪？那就不疏濬標售，往河床兩邊堆高就好。稅法規定納稅人是得標人或價購人，所以沒有標售就沒有課稅義務人。所以九河局只是按水利規定整理河段而不標售的話，就是純公務預算，就不用納稅。但依照目前稅法，公共造產進行採取而沒有標售的話，卻要被課徵。不過公共造產一定會賣，不會放在河床某地方，所以沒有這問題。總之，在 105 年那時候，就是因為稅法定義的差異，造成我們要額外去負擔多的成本。那年我們還有做賺錢的央管河川，但因為縣管河川的額度比較多，所以就影響到基金營運績效，變成負的。

花蓮縣議員訪談紀錄

訪談時間：108 年 6 月 11 日

訪談地點：花蓮縣議會

受訪對象：花蓮縣議員 B1



一、花蓮縣對兩項特別稅大幅加稅的成功因素為何？從議會討論結果來看，贊成加稅為大多數，試問原因為何？

答：這是縣政府提案的，他們一定會開說明會，業者也一定會提出他們的看法。那縣府它要開源，就依照財政的機制送議會，議會 33 個議員，每個人都有每個人的想法，縣府那時候爭點是財政拮据，我們的負債已經達到這麼高了。在這部分，如果可以兼具生態跟產業的話，這個等號就是雙方協調後的結果。業者沒有辦法經營的時候一定會反映，當然稅率增加一定是反映在他們的成本上面。如果你問我當時民意認為稅率偏低，我個人是覺得有偏低，但是當時我們有在議會裡面溝通，大家都有提出自己的看法，針對調幅每個人意見不一樣。縣府是希望礦石稅到 100 元，後來我們是希望說可以 4 年調一次，慢慢往上到 100 元，目前這個 70 元應該就是折衷出來的。

二、立法過程中是否接獲相關支持或反對的陳情？支持或反對的理由為何？您是否認同？

答：應該不叫做陳情，應該說是一種反映，在說明會的時候業者都有參加，我記得我有參加過一次礦石稅的說明會，那時候業者就會反映，業者也會透過他們的關係去跟很多議員反映，沒有做到很激烈的陳情，畢竟業者有時候真的會影響到生態，在這部分縣政府也是認為生態的破壞是彌補不回來的，所以他們當時也是這樣講，就是要多繳稅給地方，那縣府要怎麼用這筆錢，用在生態環保，用在社會福利，或是用在財政缺口，那都是縣府去支應，但最起碼在增加稅率的時候，應該也是考量說你破壞了生態，以後就回復不來，所以業者勢必要付出一定的成本。用途的話，主要還是由縣府去裁量。

問：您接觸到的反對理由為何？

答：他們認為成本增加，因為他們繳一些稅，比如說營業稅、營所稅，還有繳給礦務局的礦產權利金，甚至每一年還要放保證金，他們好像有說到，這方面你可以問業者，你覺得營業稅、營所稅等成本，還有類似像保證金的一筆錢，好像是依照每公頃去計算的，好像可以拿回來，這我有點忘了。

三、105 年花蓮縣對土石稅調漲 5 倍，對礦石稅調漲 7 倍，您認為為何如此規劃？稅率多少較為合理？

答：稅率多少合理是見仁見智，如果從反對水泥業者來講，環境生態的價值是無形的，不能夠用金錢來衡量，他們一定是這樣想。我認為沒有所謂的贊不贊成，就是說現在的政策是這樣走，我們要怎麼樣平衡大家意的見？縣府當然是覺得能開源嘛，不是這樣嗎？就我來講，就是循序漸進增加，他原本 4 年立法一次，甚至可以三年、甚至是 2 年，如果說覺得每 4 年再檢討太慢了，那三年也可以，三年慢慢增加，你只要六、七年就可以達到你要的 70 元。具體要到多少元，我沒有辦法回答你，因為我不是業者，對業者來講，他們一定有算成本的方式，有沒有增加的空間，這我不曉得，因為我們沒有在業者的立場去幫他們精算，也不是說我認為政府增加多少才最適合，而是政府如果每年要因為礦石稅增加調整的話，業者自己就會精算，他們有精算分析師。最多就有個上限，縣府你再超過這個，當然就影響整個公司的營運。這稅每 4 年討論一次，到時候這議題到議會來就再討論嘛。

四、加稅後，就您所見，對相關產業以及就業人民等方面的影響為何？多數地方民眾對加稅態度為何？

答：應該沒有，他薪水還是這樣，沒有變。比如說薪水沒有調整的話，但薪資調整有很多的客觀因素，比如景氣不好、產量不夠。老實說不太曉得，目前水泥業還算是景氣，他是一個產業鏈，景氣好的話，這個建築業只要活絡，水泥業就會起來，員工薪水一定會增加。對大公司來講，比如亞泥或台泥，他們本身在調整之前，本來就有薪資、紅利跟績效的計算方式，薪資不會因為這個 70 元而影響，但會影響紅利，為什麼？因為支出成本增加，公司的利潤方面會減少，員工的分紅多少會受到影響。

問：就您所見，大多數秀林當地人民對這加稅的態度如何？

答：他們沒有去關心，不太知道這件事情，沒有討論過這件事情，我想只要不要影響到他們的薪水或工作，我相信他們有一些人不會對這個有興趣，不會主動去關心。可能他會看電視、看報紙有提到這個，可能有些人會了解或知道這件事，會去深入多了解、多分析，但這對他們沒有影響。也可能他在水泥業上班，但他們根本就不會去想這會不會影響到生計。我不太曉得，你應該要去問水泥業的員工。

五、兩項特別稅稅收之應用與分配是否合理？是否具體用於景觀維護、山林復育，以及充實地方建設？有何相關批評或是建議？

答：對於稅收分配比例，我們當然希望能夠調整，對在地或十三鄉鎮都有好處，他分配的費用會增加，那是當然的。土石稅本來 10%，現在希望增加到 15%，礦石稅也是。其實我也可以提 30%或 50%，但這是不可能的，我們希望把這個機會，讓空間大一點外，這其他的稅就不能太多，看怎麼樣跟縣府談判。你如果談 30%，那縣府跟你談都不想跟你談，如果調個 5%，對縣府來說，如果縣長覺得十三鄉鎮的確有需要這樣的分配的話，這數據不會太高，可能大家就可以有討論的空間，這是我的想法。

問：具體比例多少比較好？

答：我沒有去想過，這跟縣府的財政有關係，到了縣府，他當然希望他的錢能夠多留一點，對他是好的。

問：加稅後縣府是增加了一定的稅收，就您所見這些增加的稅收，是否有用到景觀維護、山林復育，以及充實地方建設？您有看到嗎？

答：其實如果問縣政府這個問題，我覺得是笑我們自己，如果你問縣府有沒有用，他當然一定會跟你講他有用到啊，他隨便抓幾個科目給你，就講有用到，他們會說：「當然有呀，你看我們環保方面做到什麼、我們山上生態保育做到怎麼...」他隨便找個幾條就夠了，隨便湊一湊也有那個錢。

問：那你們從議會角度來看有沒有回饋地方這件事情？

答：我認為部分一定要做，他是整個統籌去使用的，縣府一筆錢進來統籌用，自治條例並沒有說一定要回饋到哪裡，但有說給地方去做建設工作。但是建設很多種，不見得一定要去只做復育嘛。我不是很清楚縣府細部有沒有增加到地方，但我覺得他會把這個錢給地方，就是希望地方去做，比如說土石稅，最起碼是一定比例給你們，你們公所怎麼做就看你們怎麼去發揮、去統籌使用。

問：縣府那邊會不會說我縣府來做？

答：就剛剛講的，統籌運用嘛，他一定會跟你講這個錢根本不夠我們去做這一方面的事。但你問我縣府有沒有做，我沒有注意到，沒辦法回答你。如果我們寫一個提案申請要做一個擋土牆、做水保的話，這也是一種。這個不是議員建議款，這我沒有辦法回答你，因為他們一定會做，如果要知道多寡，變成一定要很多的數據，一條一條確認有沒有做，我們怎麼可能去做這一項工作，這是要找縣府麻煩的啦。

問：具體是很難得知，就想了解你們主觀感受而已。

答：這我真的沒有想過，我只認為，他只要給鄉鎮公所，這樣的分配多一點給鄉鎮做就好，因為你給鄉鎮做也是很實質嘛，就讓鄉鎮幫你做。到了鄉公所，你問說鄉公所有沒有

做，鄉公所當然會做，他隨便抓幾條科目告訴你，你看我就是做這一些。錢都是統籌用，這些錢也許縣府也可以做社會福利，這是他們的裁量權，分到鄉鎮公所的話，他們也有他們的裁量權，都是統籌去處理的。

問：有沒有想過要讓他們專款專用？

答：沒有，縣府沒有這樣做。如果專款專用的話，對財政困難的鄉鎮來說，他是不希望的，他錢不夠，你能給他錢去統籌用是最好的，要是專款專用彈性就比較低了，還是統籌用比較好，對人民比較有利。

六、兩項特別稅未來是否有續徵，甚至調漲稅率的可能？花蓮縣未來有無可能依地方稅法通則開徵新稅？

答：如果稅率要降低的話，縣府他絕對是不可能的嘛，但是分配的比例我們是希望縣府能夠重視這一塊，能夠增加。

問：不降低的話，可能會提高嗎？

答：不降低不見得會提高，因為縣府怎麼可能會降低，除非業者提出有利於縣府的說辭，就是你今天要說服我，我已經跟你爭，你要我怎麼樣？比如我請問你蔡總統她徵煙稅 20 元做長照 2.0，那你現在就讓連任或是換一個總統說要把煙稅調降，有可能嗎？不太可能吧，這個錢專款專用用到長照 2.0，那如果你調降，現有的長照工作經費要哪裡來？當然你會排擠到別的預算。

問：除了提高分配予鄉鎮市比例外，還有其他改進建議嗎？

答：我會比較從十三鄉鎮的角度來跟縣政府，希望能多爭取這兩個特別稅的分配比例。對於所徵收的特別稅稅率，是增是減，那是縣政府要去檢討的。當時提案是 100 元，大家希望能降，所以共同討論調到 70 元。如果縣府不增加比例，你也不能怎麼樣，但縣府如果增加稅率的話，鄉鎮公所雖然沒有增加比例分配，分得的金額還是會增高。

問：提高到多少比較合理？

答：我沒有所謂合不合理，我就希望增加，增加多少，我沒有做很大的分析，是覺得有增加就好。但我們也希望給縣政府，因為畢竟縣政府這筆錢每一年也都是統籌分配，所以說你如果多拿縣府一些錢，就會排擠他的年度預算，所以我們希望慢慢多給鄉鎮公所，就這樣子。

問：加稅同時鬆綁八不政政策？

答：那是縣政府自己認為說要鬆綁，議會不是因為這個稅進來才希望他鬆綁，議會隨時都有人在提要鬆綁。至於為什麼要鬆綁，每個人想法不一樣，你得去問別的議員，我對這沒有提出意見。八不政策包含很多內容，我們不會針對這「八大行業」，而是針對其中一項個案，來跟縣府探討。

問：那未來有可能開徵新的稅嗎？

答：我不太清楚，花蓮有什麼產業？觀光稅嗎？我們也沒有收觀光收入。如果是酒廠的話，產量也不夠；噪音稅的話，現在幾乎都要停飛了，就只有佳山基地，那有另外的回饋金。

問：您知道相關業者除了繳特別稅外，還有其他的回饋機制嗎？

答：有，你看台泥有火力發電廠的回饋金，亞泥也有給地方的回饋金，那是直接下到鄉公所。再來，和平的礦區有成立他們自己的協會，一年不知道多少錢給當地部落使用。

問：比起特別稅，礦業者或許更擔心的是礦業法修法，可能讓他們無法開採的問題。

答：這些東西縣府應該去著墨、去注意，不是都是我們議員或民代去擔心，縣府如何開源節流，本來就是縣府應該要做的。我是可以提，但我整天去玩這個幹嘛，如果一直希望是 100 元，業者就會講在臺灣做水泥業很難生存，除了台泥亞泥，其他的礦也是很辛苦經營。當時為什麼會來花蓮？產業東移呀，是政府鼓勵他們來花蓮投資的，那現

在變成一直加稅、一直希望再多一點稅收的話，那有沒有想過業者的困難？大礦 OK，可是小礦呢？

問：那您認為稅收如何運用比較合理？

答：給縣府統籌就好了，因為那是為了開源，用在哪裡都好。如果說礦務局本來就已經繳稅的台泥亞泥做復育工作，而不是縣府拿這筆錢去做復育的工作，所以根本不需要把這筆錢放在復育的工作、景觀的工作，這本來就是業者要做的。

問：也許可以直接回饋到礦區周遭受影響的部落？

答：那交給鄉鎮公所去處理就好，所以我才會提增加 5%，來給鄉鎮公所去運作，那至於鄉鎮公所具體如何運用，這你就要去問鄉鎮公所了。

花蓮縣議員訪談紀錄

訪談時間：108 年 6 月 12 日

訪談地點：議員服務處

受訪對象：花蓮縣議員 B2



一、花蓮縣對兩項特別稅大幅加稅的成功因素為何？從議會討論結果來看，贊成加稅為大多數，試問原因為何？

答：因為花蓮有強勢的縣長與弱勢的議會。那時泛藍有 25 席，我們黨外的舉雙手雙腳也贏不過他們，何況很多議員會依附縣府生存，不管是建設或任何提案，都必須經過縣長許可，所以就變成弱勢的議會與強勢的縣府。因此，那時傅崐萁說要通過，沒人敢異議。但是業者有來拜託我，不管亞泥、欣欣還有我們這邊好幾家業者都跟我說，他們這樣的話會無法生存。本來是 10 塊錢，後來要到 100 元，我覺得你漲到 30 元就好，不要一下子就漲到 100 塊。經過多次業者的抗爭以後，才降到 70 塊，降到 70 塊後業者不再說話，所以我們議員也不再堅持。這個礦石稅有 9 億多，不但讓縣政府財政活絡，也讓很多的機關團體享受到六星級縣長的德政，他說的啦，就是因為這樣子，本來我們負債是 130 億的，經過這幾年還有還債，所以他說他是有還縣債的縣長。其實礦石稅一年多了 9 億多，就是天上掉下來的禮物，這 9 億多可以運用在很多地方，就像兩岸交流，大概花了就 1 億。

問：就是縣府舉辦的兩岸交流嗎？

答：很多，就是縣府兩岸交流的落地招待，很多活動是落地招待，同樣地他們來這邊落地招待，我們都要付錢。所以說他對外關係非常好，是因為我們編了很多的錢讓他去揮霍。就像這次夏戀嘉年華 8 天 8 夜用 3800 萬，也是礦石稅挹注的，還有我們的太平洋燈會，就是過年前就掛的元宵燈，一年也要 5800 萬。所以你說到礦石稅，我有問業者的想法，台泥有告訴我其實很想撤離花蓮，但現在不撤離花蓮的原因，是在盡社會的責任。我們聽了也很感動，這也不無道理，只要颱風或是地震的時候，花蓮南北就沒有交通的往來。比如像上次地震的時候，台泥馬上運送水泥過來幫我們填補，很快、很迅速地回復。地方產業雖然破壞了我們的山，有的山就是光禿禿的，這都是亞泥台泥他們造成的，但因為亞泥裡面也是好幾千的員工，我們也不能不顧他們的生計。所以到了 70 塊，業者都沒有爭執的時候，我還替你爭幹什麼，所以停下來就是 70 塊。如我剛才說的，因為有強勢的縣府跟弱勢的議會，讓這個稅非常順利地實施。

問：據目前了解，在 101 年就有議員在總質詢提案調漲稅率到每公噸 100 元。

答：他是親傅的議員，他的溫泉會館因為在農地、保育區，理論不能蓋，但那是八不政策後唯獨准許的建案。之所以 101 年就提，就是要醞釀嘛。其實台泥有跟好幾個議員合作，把從北部來的建築廢棄土運來花蓮，關係好的話就會跟你買，那就能賺點零用，活絡自己的經濟。但有時候台泥他很硬，我看不順眼的議員，他就是不給你，或者你這個議員對我沒有利用價值的時候，也不給你。就是因為議員沒有任何薪水，現在一個月只有研究費 7 萬 5 千元，扣掉所得稅、勞健保剩不到 6 萬元，這 6 萬元還要所有的婚喪喜慶，還要兼顧選舉時候買票，你說議員如果沒有在其他地方賺點小錢的話，沒辦法。礦石稅的立法就是說，傅崐萁要他們的議員去提案，有人提案，縣府才會去編、才去做計畫，我們也極力反對一下子就到 100 塊，可是反對無效。

問：104 年底有過半議員連署提案要提高到 100 塊。

答：那是施金樹議員連署的，我沒有簽，我一向不會去簽他們的案子。我覺得這不行，因為關係到民生，畢竟再不好的工廠，如果有盡到社會責任，比如台泥一年拿出 1 億多到秀林鄉公所根東澳漁會，還有花蓮縣政府。就是說污水可能會污染到海洋，所以補助到漁會跟東澳的漁民；秀林是因為車輛在那邊出入，可能堵了交通，或是空氣污染天空，所以就是補助，台泥有盡到，但亞泥好像就很少。亞泥比較小咖，沒有來找我，

我就不追究，新城鄉也不提，不提的話，我們何苦去加稅得罪業者？畢竟亞泥也好幾百人在那邊上班，好幾百戶家庭要靠著他們生活，我們又何其殘忍去破壞，所以睜一隻眼閉一隻眼，反正中央都不組織，我們這小咖的能阻止什麼？除非我是縣長，不要礦場的話，就是保育花蓮的好山好水。

問：為什麼大多數議員支持加稅？是縣長強勢，還是其實是議員團結起來的？

答：不是議員團結起來，議員是非常弱勢的，幾乎依附在傅崐萁的身旁，要生存，選舉要錢，一般的交際應酬也要錢，可是我們只有區區 7 萬 5 千，他們一級主管，他們政務官是 11 萬 3 千，處長是 10 萬多，我們議員就 7 萬 5 千多，跟他們二級主管一樣。所以我民代被這種待遇綁住脖子，不找出路的話難以生存，這是國家造成的亂象。

問：是待遇的差距導致如此現象？

答：就是我們提好幾次中央都不作為，現在省改掉了，省議會沒有了，我們的資格應該相當於省議會的資格，結果沒有。但縣政府本來是一個局的，比如說建設局，因為精省變成建設處，所以局長升為處長，權力比較大。可是縣議會議員還是議員，跟精省前一模一樣，薪水或資源也沒有增加。在這種情況下，議員如果沒有其他工作，根本沒辦法生存下去，像我們這種有正式辦公服務處的很少，這樣要花費很多。

問：是因為議員的資源上的弱勢，有依附縣長的趨勢，所以在 105 年那麼多議員出來提案加稅，就是迎合縣長意思？

答：當然，所以是縣長的意思而不是議員的意思，是縣長請議員提案的。

問：就是他們背後有談妥這些事情？

答：一定的，不然怎麼一下子這麼多人來連署？幾乎快要 30 個了，形式上看是議員團結起來，那縣長或縣府有沒有給一些慰勞，我不曉得。這就是現實，就像你看中央的立委只顧自己，立委的助理是公費助理，為什麼議員的助理卻是勞保助理？為什麼立法院是國家聘的，我們就要我們來私聘他？同樣是民意代表為什麼差那麼多？立法委員離開了還有退休金，而我們是勞退的。所以因為議員是弱勢，他們必須有一根繩子去攀，才能滿足選民的需要。傅崐萁是縣長嘛，當然只有聽他的話了。所以加稅的時候由議員去提案，可能就是去迎合縣長的意思。

二、立法過程中是否接獲相關支持或反對的陳情？支持或反對的理由為何？您是否認同？

答：業者說也贊成加稅，但認為不要加這麼多，最好是 30 塊，因為那時候是 10 塊嘛，漲到 30 塊的話可以接受，因為幾乎每個礦場都很有錢。但漲到 100 塊的話，他們的利潤幾乎沒有了，沒有的話對員工福利就會越來越苛刻，影響到員工的生活品質或家庭的支出，所以 30 塊他們是贊成的。但是一直喬，喬到最後，議會 70 塊通過了，業者也沒有辦法，只好遵從。

可是遵從之後我不曉得業者他們的心聲是怎麼樣，他們就沒有再來找我了，那我就算了。就算業者想要繼續抗爭，依傅崐萁的個性，也不會繼續開公聽會或怎麼樣，他不用的話也沒辦法，我花蓮縣政府給你開過公聽會了，還要怎樣？有聽你業者的意見啊，但是你要尊重我 30 幾萬縣民的生活。因為這樣，議會也通過了嘛，議員就是必須依附你傅崐萁，才能過好日子，不得不這樣子。當然對財政有幫助，也算是好的提案吧。

問：您個人是否認同業者的理由？

答：人家說奸商、奸商，他們當然以他們獲利多少為出發點，如果可以減少稅率的話，那就減少，不能減的話，可以做的就繼續做，不然他們也可以不做，既然他們都可以的話，我們就不再說話了。

問：目前資料顯示礦的產量是減少的，除了稅之外，還有社會的環保氛圍等因素，產量是減少的。

答：就是齊柏林來花蓮拍攝直升機失事的事情，那時候中央也有在關注，關注之後量就縮小。現在就是花蓮沒有地方傾到垃圾，台泥準備去焚燒我們的垃圾，垃圾燒完的底料也可以做水泥，日本羽田機場就是焚化爐出來的渣渣填海填出來的。所以不但可以省下到宜蘭利澤的油錢，台泥還可以幫我們焚化，那不是一舉兩得嗎？但是秀林鄉的鄉民不肯，一方面擔心空污，一方面擔心回饋金給多少。台泥一年給他們的回饋金一年好像是 7 千多萬吧，不確定，台泥回饋金每年都會送到議會來審，縣府等單位都有分。所以業者沒有反對的話，代表他們可以生存，既然可以生存，又可以增加我們的稅收，增加縣民的福利的話，我們當民意代表也樂觀其成。

問：但同時也要兼顧業者的利益？

答：要兼顧業者利益，因為業者也是要照顧我們縣民的生活，苦了業者就是苦了我們的縣民。如果業者認為可以的話，那就沒有問題了，沒有繼續拜託我們的話，代表就是可以了。當然如果你繼續抗爭，我們還是會陪你，打到兩方都可以退讓的程度，但業者也不再說，就算了。

三、105 年花蓮縣對土石稅調漲 5 倍，對礦石稅調漲 7 倍，您認為為何如此規劃？稅率多少較為合理？

問：土石稅調漲 5 倍的情況您知道嗎？

答：我們有砂石公共造產，一年要繳土石稅 1 億多元繳給縣政府，自己繳給自己，左手繳給右手嘛。九河局很少給我們，縣管河川只有立霧溪有價值，可是九河局什麼溪全部拿走了。另外，秀姑巒溪高出我們街道 3 公尺了，我們一直叫他疏浚，他不肯疏，有疏的話就弄到旁邊而已，你大水一來就沖回去了。

問：那麼您覺得多少稅率比較合理？

答：維持現狀就好了，因為現在稅率沒有人爭議，何況每個砂石廠都很有錢。既然大家和平共處了，為什麼不維持現狀呢？

問：因為將要到期重行制定了，也許業者來找您，會有不同的想法。

答：業者如果來找我，我不會理他們。

四、加稅後，就您所見，對相關產業以及就業人民等方面的影響為何？多數地方民眾對加稅態度為何？

答：沒有實際的影響，因為業者不可能降工資，如果降工資，那些人就會來找我們抗議，沒有人來找我們，代表沒有影響到他們的生活水平。

問：多數地方民眾是否知道加稅？

答：多數不知道。

問：知道的人是怎麼想的？

答：知道的人都說是應該的，因為開採我們的礦產、毀壞我們的山，就像採礦在炸山的時候，不但把山整座炸下來，他們也會把留下來的蛇紋石碎塊，送到中鋼去賣。

問：大多數覺得應該，而且是支持的？

答：多數民眾並不了解，九成以上是不了解的。年青人看手機，老年人看報紙也很少。報紙也只有討論的那 1 天有提到，過了就沒消息了。之後業者出來哭訴的時候，但你看你還是過得很好，還是這邊很有錢的人，所以我認為並不影響業者的生計。

問：對八不政策的鬆綁，您如何看待？

答：沒有鬆綁，我們南區只有鬆綁一個，就是有議員家的溫泉旅館，那裡是保育區竟然可以蓋民宿，就是 4 年前八不政策最嚴厲的時候核准的。

問：就是在加稅同時有宣示鬆綁，是針對礦業者？

答：他就是鬆綁他想鬆綁的人，比如我們有一個安通砂石廠，98 年謝深山核准他建造，

98 年底傅崐萁上任，一直拖到去年代理縣長蔡碧仲來的時候才給通過。這 8、9 年之間，傅崐萁就是不讓你通過，我有建照，建好了工廠卻將近 10 年不能營運，很多東西被偷走了。這沒辦法，八不政策就是不准新建砂石廠。總之八不政策就是對他好的、有利用價值的，才會通過。

問：前陣子徐縣長表示現在沒有八不政策了，但有所謂總量管制，主要係依據 102 年的花蓮縣維護自然環境生態永續發展自治條例。

答：那是我們縣制定的，與全國法令無關，縣政府提案的話，我們說廢除就廢除，縣政府說開放還是開放，想開放誰就開放誰，所以你說有限制是騙人的，他有裁量，那是虛設的，對於業者，沒關係就要找關係。

五、兩項特別稅稅收之應用與分配是否合理？是否具體用於景觀維護、山林復育，以及充實地方建設？有何相關批評或是建議？

答：我知道有分配給鄉鎮公所，只是從來不曉得這邊增加的稅收，有沒有拿到我們這邊來建設，在玉里沒有分到多少，可是礦場老闆是玉里人，我們玉里以前有 9 家採礦公司。對這分配比例，我是尊重縣府的裁量，因為給了鄉鎮公所，對我們南區也不是很多。現在統籌分配稅是按照面積劃分，而卓溪鄉土地特別大，人口特別少，6 千多人預算有 2 億多，我們玉里 2 萬多人，預算也是 2 億多，他們只有三分之一的人口，預算卻跟我們一樣，你認為哪個會好？所以他們時常辦活動、時常吃喝玩樂，反正這是立法委員不懂事的立法，立委就是利益委員嘛。他們面積大都是山，路也沒有那麼多。

問：就您所知，這筆稅收縣府用於何處？

答：本來我們縣府負債有 130 幾億，現在剩下 120 億，不但我們的負債減少了，每年的利息支出很持穩地下降，不像以前利息支出無法支出的話，就要再借短期借款來支付，導致負債持續增加，不僅無法付清利息，還會增加債務。可是有了特別稅之後，我們的債務減少了，利息的支出更為順利。辦活動方面，縣府辦活動又與我們何關？這麼遠我們是不會去的。像上一次韓國瑜造勢動員，我們玉里鎮就去了 13 台遊覽車，我們 15 個里就 300 人，加上婦女會與各社團，只要傅崐萁開口，這些社團包括義警、義消都會去，何況這次還動員臺東宜蘭的人。

問：難怪會那麼多人。

答：也不會很多人，他們號稱 15 萬，那場地就 6 萬人，可是也算空前絕後。我們花蓮縣民之所以會去，是動員去的，這次還動臺東宜蘭。他們要辦活動辦活動，是東塞西塞的，這我們也就算了，這稅收要怎麼用還是由縣長去統籌運用，我們沒有辦法干涉。因為我們就算舉手抗議，他也不用你。縣府怎麼用這筆稅收，我們沒有辦法說他們，不是說不敢過問，但是他們就會東扯西扯，到最後就算了嘛，對不對？反正就用到民眾身上，不會用到我傅崐萁身上。傅崐萁會去利用這些錢去做有利於他自己的事，比如說玉里媽祖宮要辦活動，跟他要，馬上就給 85 萬；有的宮比較大，比如協天宮一年就 200 萬，都這樣給，就是計畫書來的時候，我爽我就給你，幾乎全縣大的公廟他就會給，200、100 萬不等。

問：這些在加稅前就這樣做嗎？

答：這算是他的習慣，以前沒有加稅的時候就借錢去做，現在有加稅，不需要借錢就直接去做。105 年多了特別稅的 10 億，他更好辦事情，以前兩岸交流幾乎不編列預算，傅崐萁一來就上億，比如大陸青年來台實習，一次就幾百萬出去。總之有了這些錢很好使用，他不會直接從中得利，但民聲越來越好，所以五星變六星，辦這麼多活動，就每個都載遊覽車去，一台車有補助 1 萬 5，包括吃飯的便當，我們都不用付錢。這樣的話，用起來很闊綽。你說這樣不好嗎？可是有的民眾根本是沒錢出去玩的，他們

就會很高興，覺得這個縣長會讓我們出來玩，吃一餐免費的，還有請辦桌。但是他們不曉得，這是用了縣政府的錢，根本不是傅崐萁的錢。他們問錢從哪裡來？我就說是因為馬政府的統籌款、賣縣府的土地，接下就是特別稅，加起來他就很好做。尤其現在徐榛蔚上任以來，根本沒有做任何事情，主要繼續傅崐萁的施政。軟趴趴的，不痛不癢，打了她又如何？所以我回來玉里之後，每個人都問我怎麼那麼溫柔，不過女人何苦為難女人呢？何況新上任，還沒有表現，要怎麼打她？何況我們南區要的就是建設經費。我現在不打她，跟她要經費的話，她或許會挺，我們要的馬路、水溝，把關係打好的話，我的提案她就會採用，關係打壞的話，就不採用了。之前傅崐萁在的時候，我是打，打完又跟他和好，看他快生氣了，我就講一些褒獎他的話，等到他高興了我就再打下去，傅崐萁很會容忍我，不會生氣。徐榛蔚才剛開始要怎麼打，我也不曉得。

問：就您所見，加稅後縣府有沒有將稅收用於景觀維護、山林復育，以及充實地方建設？

答：是沒有的，但有增加活動或福利，比如美崙山，全部加起來幾乎有上億的經費在美崙山，一個美崙山弄花草草有什麼用？就像我們議會後面種了很多花，還有小孩子的溜滑梯，我不清楚用在這些幹什麼。比如說鳳林環保科技園區，10 幾年放在那邊，房子什麼東西都爛了，既然有這些錢，應該要想辦法讓它活絡起來，可是沒有看到。美崙山、知卡宣公園是有，這些也算是景觀。

問：那是不是要回到被挖的地方？

答：挖掉了，樹木會自然生長，如果要多種樹，縣政府雖然多了這些錢，以前虧空接近舉債上限，拿這些稅還債也許比復育好，復育會有自然的復育。

問：就目前來看，復育是採礦業者做的。

答：採礦業者本來就有義務去復育，不然挖了要幹嘛？這是他們的責任。

問：稅收用在哪裡比較合理？

答：首先要以環保、復育為基礎，其次就是不應該用在其他活動方面，我們被破壞了，就要去建設回來，你沒有辦法建設回來，地方建設也要顧及，可是幾乎沒有。這筆錢應該要合乎立法理由，且不應該拿去做活動或是交際應酬，應用在人民需要的建設，比如道路橋樑排水等，讓我們的縣民生活水平提高，或讓農民前往工作的地方更安全，目前來看好像沒有。

問：是否要適度地回饋到部落周遭的居民呢？

答：因為這是用比例分配的，比如說秀林的土地面積很廣大，在統籌分配款已經分到很多的稅收了，所以他們不需要多增加比例，比如卓溪鄉的錢也用不完，如果給卓溪鄉的部落，他們人口又少，他們也不知道怎麼用，應該統籌分配給全縣，或是個鄉鎮自己安排，畢竟礦石從礦場載出來，還是要經過大馬路。如果鄉公所不回饋到部落人民身上，那就是鄉長的問題，回饋金應該是回饋部落的，但可能用到他自己的政見、福利或是權益為出發點，這沒有辦法，選舉就是要靠錢，沒有錢是沒辦法選舉的，所以 money 跟 power 都要的話，做鄉長同時就要弄這個，不然選票從哪裡來，你看秀林鄉 4 年就換了 6 個鄉長。

問：那能不能直接由縣政府直接做回饋？

答：那是不可能的事情，比如說村里有村里長負責，鄉鎮有鄉鎮長負責，不然幹嘛去選舉？如果不作為的話，選民也不會去選你，何況當初選舉的時候可能有賄選的事情，所以如果村民抱怨鄉鎮公所沒有回饋，那還能說什麼呢？秀林會換很多個鄉長，也是因為選舉有買票綁樁的事情，才會全部抓起來嘛。縣府的事情太多了，只能抓大方向，礦區周遭這麼小的都要負責的話，那不如請中央來負責我們玉里鎮、富里鄉或是卓溪鄉，是不可能的事情。我們是有分配到鄉鎮公所，由鄉鎮公所來處理這些事情，要請縣政府做的就很困難。通常採礦業者給回饋金是到鄉公所，不會直接到村里，分的時

候鄉長是最多，也會給村長更多。當初部落一直反對亞泥，現在又要拿亞泥的回饋，不是很好笑嗎？縣政府收這稅金，是稅收而不是回饋金，這是兩回事，如果有人去抗爭的話就是要錢。原住民保留地方面，我們花蓮被原住民保留地搞得亂七八糟，我們花蓮縣叫原住民縣，其實回饋的就只有 4 個鄉鎮，其他的就不回饋，反而我們是原住民縣，申請什麼都申請不到，就像我們客家事務處預算今年只有 2700 多萬，但原民處是 8 億多，就是說他們人口沒有我們多，可是分得已經分太多了。有些回饋金是給鄉公所的，像是新城或秀林，這稅收不能直接回饋給鄉民，這是要建設的，比如說馬路被壓壞了，要修繕的，就是要拿這些稅收安排，為什麼要把這些稅收放進部落人民口袋？

問：除了建設，用來做社會福利呢？

答：社會福利方面，原住民已經夠好了。我認為原民處跟客家事務處是同等級的處，可是今年預算才 2700 萬，一個夏戀嘉年華就 3800 萬，可是原民處有 8 億多，這算是天壤之別，就是原住民上下學、晚間複習都不用錢，營養午餐也都不用錢。現在原住民保留地，只要在路口的，後面的袋地他不讓地主去走，我已經在議會罵了好幾次，他們就是不用。總之，稅收不宜直接由回饋到部落村民，但到鄉鎮公所的話，就得看鄉長要怎麼去計畫、預算要怎麼消耗，縣政府拿到也是建設整個花蓮縣，鄉鎮公所拿到也是要建設鄉鎮，如果公所首長不願意聽民眾的心聲，我們也沒有辦法，畢竟鄉鎮首長是部落人民自己選出來的，所以要問為什麼當初要投給他。

六、兩項特別稅未來是否有續徵，甚至調漲稅率的可能？花蓮縣未來有無可能依地方稅法通則開徵新稅？

答：顧慮縣府財政同時，要兼顧業者的生存，如果業者沒有辦法生存，讓業者倒閉的話，苦的還是跟這些業者工作的花蓮縣民。而且，增加了這麼多稅收，不見得用在花蓮的建設上面，只有看到多了一些活動。這些活動其實可以減少，比如說太平洋燈會，就掛燈籠而已，我不覺得會增加多少觀光客來看，如果是集中在一個地方弄得很漂亮的話，那還可以，可是掛了整條路，只是給業者賺錢，有時候還是舊的燈籠掛上去。到底這些錢有沒有浪費，我們不曉得，但實際上我們希望做一條農路，但我們議員提案，頂多做 2、3 條。增加稅收的目的何在？如果是植樹、景觀維護，那要告訴我在哪裡有做？回植多少公頃？如果真的有回植多少公頃，那我鼻子一摸就讓你通過，但是完全都沒有做到，也沒有讓地方建設增加，那為什麼要讓你加稅？雖然我還是少數的少數，但現在新科議員 18 個，也不都是傻瓜。

問：未來有無可能通過地方稅法通則開徵新稅？

答：花蓮縣算是窮縣，如果要增新的稅，這是與人民為敵，不應該再開徵新的稅了，好好地現在徵收到的錢善用，不要亂花，少辦活動、少請客、少招待外賓，就可以把花蓮治理得更好。先把自己弄好再另尋財源，何況現在交通部給我們預算，從 99 年開始到 107 年 12 月 1 日，我們提 30 個案子才得到 8600 萬的經費。臺東提 57 個案子，得到 1 億 3 千 4 百萬。宜蘭提 87 個案子，得到 6 億多的經費。宜花東我們花蓮只有 8600 萬，全國我們只贏彰化而已，他提 27 個案子，但獲得 1 億 8 千萬。我覺得縣府沒有認真提案，所以這些官員等著領薪水而已，我希望他們能夠認真提案，做真正的事情，那麼多政務官不應該是擺老大，或是中國大陸有人來時陪酒吃飯就好，這是不對的，應該要加緊提案、促進建設。他有提台九線，跟台三線一樣提了 100 億，但人家會給你嗎？要實際去衡量自己的本事，台九線不是只有花蓮，要從臺北過來宜蘭，到臺東然後到屏東，所以不要賭氣，而要實際一點，現在有 400 億花東基金，要趕快去提案，得到中央肯定之後來建設我們花蓮，公務員不作為會讓花蓮的建設落後。不要老是去增加稅收，苦了我們花蓮縣民，要盡力向中央提案要補助款，不要一直在自

己地方挖。簡單說，寧願爭取補助款，不贊成加稅。



花蓮縣議員訪談紀錄

訪談時間：108 年 6 月 18 日

訪談地點：議員住所

受訪對象：花蓮縣議員 B3



一、花蓮縣對兩項特別稅大幅加稅的成功因素為何？從議會討論結果來看，贊成加稅為大多數，試問原因為何？

答：主要是因為稅課並沒有加在縣民的身上。土石採取稅的部分，並沒有造成業者的負擔，因為稅是內加的，比如現在一般砂石標售 70 元，稅就是內含 50 元，所以沒有造成業者的負擔，並不是標 70 元再加上土石稅 50 元，等於 120 元，但並沒有。所以對業者並沒有增加負擔，在這情形下，並沒有轉嫁到消費者身上。其次，土石稅的開徵對象主要有二種，一個是縣政府縣管河川公共造產，一個是九河局。縣管河川的部分就是剛剛說的，九河局部分的稅也是內加的。但是差別在於，九河局標 70 塊錢，然後繳 50 塊給縣政府，我們縣政府公共造產則是左邊拿給右邊，就是民政處繳 50 塊錢給稅務局，這是左手拿給右手。但九河局的話，因為花蓮財政拮据，砂石也算是花蓮的資源，所以應該向花蓮繳稅。當時設定土石採取稅的時候必須調到 50 塊錢，九河局發包部分也沒有另外加給業者承擔，因為標價還是一樣。標 70 塊錢，業者還是標 70 塊錢，而九河局要繳 50 塊到縣政府，所以縣政府賺的錢，是賺在九河局身上，因此對業者或百姓，並沒有增加負擔。礦石稅方面，是因為礦石挖了就沒有了，不是再生資源，所以當時縣長考慮的時候，不同意業者開挖。宣示八不政策以後，以前就核准的業者就繼續開採，但是開採年限到了之後，縣政府不准申請延展開挖。後來基於花蓮礦石要提供作為國防、工業等用途，比如中鋼、化妝品等等，都會用到礦石，在這情形下，經由我們地方議會大家共同一再地反映，縣長認為既然傳統產業有這樣的情況，必須、不得不同意開採，所以才制定了礦石稅作為採取費用。當時傅崐萁縣長就認為，既然作為礦石採取費用，就把這些礦石稅的收入用在社會福利，包括教育。所以這些礦場或水泥廠跟縣長折衝、討論完之後，原本縣長估算加稅要 100 塊錢，後來經過地方許多業者的陳情與反映，到我們議會或是縣政府，都認為 100 塊錢似乎偏高。其實我們在跟台泥、亞泥在討論的時候，我們請教礦石業者，問他們一噸加了 70 塊錢會造成多大成本與壓力，換算以後一包水泥才增加 3 塊錢，當時產量夠大。這部分經過討論，就把 100 塊錢折衷以 70 塊錢為稅率，當時是這樣考慮的，不會衝擊太大，這樣營造之類需要用到水泥的話，可能一包增加 3 塊錢成本，所以我們認為對業者沒有構成太大的成本壓力。我們希望把這一塊回饋給我們花蓮縣縣民，不管是社會福利、老人乘車免費、老人醫療補助也好，各種社會福利，包括幼兒園、國中小，全部免學雜費、免費營養午餐，這些社會福利用在所有縣民身上。

問：礦石稅與土石稅不同的是，104 年由議會過半議員連署提案調漲。

答：當時是施金樹議員提案的，他認為業者開採是拿我們花蓮的財產，當然要付出代價，所以他就提議。我們議會是合議制的，他提案之後，大會也認為他的說明，就是剛剛所敘明的，挖了以後就少了一噸，就沒有了，沒辦法像工廠加工可以補充原料之後再生產。我們這一代的人不能讓我們花蓮有限的天然資源就這樣沒了，生意人是為了賺錢，花蓮人則是看到我們的好山好水被挖了。但是這樣的傳統產業，我們不能去擋，礦石牽涉了國內國防工業、化學工業等，都用得到，所以我們不得不同意礦石的採取要繼續。所以我們議會提案通過之後，就鬆綁八不政策。當時施金樹議員提案的時候是 100 塊錢，經過反映我們才會跟縣政府折衷，改為 70 塊錢。

二、立法過程中是否接獲相關支持或反對的陳情？支持或反對的理由為何？您是否認同？

答：其實反映的業者都是小礦業者，產量多的大礦業者說沒關係，因為成本不高。小礦的

部分，過去的利潤可能比較高，現在 70 塊錢，對他們來說會減少了利潤，所以當時有小礦反映。據我所了解的，我接到的好像只有一家，但那家也不是專程跟我反映，是因為我們下鄉到玉里考察其他業務的時候碰到的，那一家有一直透過人去反映，但是我們經過大家共同討論與協商後，認為大礦業者這樣扣得更多的人都沒有認為這樣會危及生計。而且我們也有考慮到，如果這樣制定 70 塊錢之後，我們先試辦看看，如果真正造成業者沒有辦法生存下去，那就沒有關係，我們可以再行討論，就是跟縣政府溝通，我們認為先暫定 70 塊錢，如果時間一到，如果業者反映這樣就沒有辦法生存下去，賺的錢都被課走了，只有一點點，這樣的情形我們就會再衡量。到目前為止，最近稅務局要辦公聽會了，那就去聽聽業者的心聲。當然，人同此心，心同此理，都會覺得扣得越少越好，10 塊錢或是 5 塊錢最好。今天如果我是業者也會這麼希望，扣得少一點，利潤才有辦法高一點，我們理解業者的需求。這一部分，我們就等公聽會完畢以後再來看看，4 年時間到了以後，業者具體情況是怎麼樣，就去跟稅務局反映，反映之後，稅務局必須要再提送我們議會審議，並提出報告，我們會請稅務局說明公聽會結束議會大家反映什麼，也會請稅務局進行市場調查，檢視加稅有沒有影響到我們整個公共問題等。

當然，我們百姓的意見可以多了解，多關心，至於如何取得合情合理的稅率，都是可以調整的。

三、105 年花蓮縣對土石稅調漲 5 倍，對礦石稅調漲 7 倍，您認為為何如此規劃？稅率多少較為合理？

問：您個人認為多少稅率比較合理？

答：我認為，如果真正造成這些業者很大的壓力，他們應該會反映出來，如果他們希望能不能降個 10 或 20 塊，那我們就會看整個市場情況。比如我有問中鋼收購玉里的蛇紋石，因為他們產量不夠，所以才要跟國外進口，國外進口價格就會比較貴，要船運，也要挑三揀四認為我們品質比較差或不夠。這部分到目前為止我了解的是，進口的反而價位比較高，因為我們產量不夠。

問：所謂市場情況是指？

答：生產出來的東西要賣得出去，貨要能夠出去，貨沒有出去的時候，光生產就要繳稅金是不行的，所以我認為要看市場的機制，如果市場賣相很好，稅金是無所謂。但如果產品滯銷、價格不好，當然我們用市場情況衡量稅金的問題，這是相對持平的看法，如果景氣好，當然沒問題，如果景氣不好，是不是應該降少許部分？

問：如果市場景氣活絡，稅收有增加的空間嗎？

答：也不會再調漲，就是維持這樣子，因為市場有他的情況，他會調查嘛，比如以前買 100 多塊錢，現在只有不到 100 塊，像這種情況，我們就應該把它調降。因為政府的立場應該是輔導業者永續經營，如果廠商因為加稅無法經營下去，我們就要考慮到業者生存的空間，做適度的調整。

四、加稅後，就您所見，對相關產業以及就業人民等方面的影響為何？多數地方民眾對加稅態度為何？

答：礦場的就業人口都是維持一定的員額，而且我所了解的，這些礦區除了有部分是用外籍的，因為人會老化，我們臺灣的年青人不願意干這個苦差事，所以我看好像有請外勞。我們有時候會跟採礦業者聊天，除了少數的原住民以外，以及專業的技術人員，其他在礦區、撿碎石的，以外勞比較多。因為臺灣人做不了，附近有做的，年齡一到就退休了，到山上礦區工作，石頭很重，需要很大的勞動力，所以變成都是外勞。我認為是沒有影響的，因為現在採礦的機械越來越新，所以可以從科技方面取代這些勞

力，所以不會像以前用老舊傳統的方式切割大理石、白雲石的情形，現在機具再大，也能切成四四方方。所以我覺得加稅並沒有對就業造成影響，畢竟要的工人就是這樣多，總不能減少一個工人，變成本來兩個人，現在一個人做。但馬上就沒人要做了，在山上熱得要死，在礦區裡面還有塵土飛揚，工作環境不好，所以不是原住民就是外勞在做。所以加稅之後沒有造成業者減少人力需求。

問：那麼砂石業者方面呢？

答：因為稅含在標價成本裡面，所以影響也不大。比如過去 10 塊錢，標價是 70 塊錢，變成 10 塊繳稅，60 塊是料款。調漲到 50 塊錢，還是標 70 塊。萬一是南區的業者，砂石業者大多數集中在中上游，那邊標 30 塊錢，也是繳 30 塊錢，總之標的不可能超過 50 塊錢，就是按照標價去看，所以不會造成業者的負擔，反而只是減少了九河局的收入。九河局是上繳中央，而我們認為花蓮是比較貧窮的縣市，既然採取了花蓮的資源，當然要回饋給花蓮社會大眾，我們取之於大眾，用之於大眾，希望大地的資源能夠回饋老人福利、教育等，我們花蓮小朋友從四歲幼兒園讀書開始，縣政府就補助了，國小、國中就是免學雜費、免費營養午餐。當時傅崐萁縣長就認為，花蓮很多原住民，也很多貧困人家，繳營養午餐費會繳不起，對我們來講一個月才幾百塊而已，但我們經常看到小學老師叫小朋友會去跟家長講，明天要拿營養午餐的錢來，導致小朋友不敢去學校，第一是沒有錢繳營養午餐費，就欠著，這樣就不敢去學校；第二是自卑，人家都有錢繳，我卻沒有錢繳，變成貧富之間的問題。當時發現偏遠地區的學校以及山地原住民的部落裡面，他們部落一個月也沒多少錢，沒有什麼工作、繳不起營養午餐，就造成小孩子不敢去學校，後來才不排富，讓所有小孩子在同一個公平的基礎點上。不會只有有錢的來繳，沒有錢的不用繳，小朋友比較童言無忌，會嘲笑你這是白吃的、吃不用錢的。所以傅崐萁縣長希望所有小朋友能夠在同一個基準點，一視同仁，大家都一樣吃不用錢，就沒有這種心理的障礙，學雜費也一樣。所以這筆錢當初是用在教育、農地資材的補助，還有社會福利。總之我們在教育、社會福利等方面廣泛地運用在百姓的身上。

五、兩項特別稅稅收之應用與分配是否合理？是否具體用於景觀維護、山林復育，以及充實地方建設？有何相關批評或是建議？

問：地方民眾是否知道加稅的事情？

答：知道，但這些稅課並沒有轉嫁到他們的身上，對礦石與土石加稅的部分，就沒有聽到百姓跟我們反映這方面的影響。

問：地方民眾會不會跟您反映怎麼沒有分到？

答：沒有，這並不像原住民傳統領域，原住民傳統領域、部落自主就是基於原住民族基本法規定，這區塊裡開發要經過部落會議的同意。部落自主美其名說是尊重他們，但實際上是要利益，就是要回饋，你看和平礦區以及亞泥，這些部分他們就是這樣，他們就開會要求業者每一年提撥一定額度回饋部落。

問：那麼有沒有民眾認為縣政府收了稅，是不是要給他們一點？

答：並沒有，真的沒有，因為這筆錢用來作為社會福利等用途，全花蓮縣縣民都有受益，和平礦區那邊是回饋到礦區的，我們稅收的部分，是回饋整個花蓮縣內，南至富里，幼兒園到國中都有補助，還有老人免費乘車，從富里到花蓮、太魯閣，搭車用 IC 卡就可以了，他們有受益。這些錢從哪裡來？就是從我們這些稅收去支出。

問：秀林鄉有沒有人認為礦區在秀林，就要分多一點？

答：他們在經過部落會議的時候，就已經有一筆錢了。我們現在收的稅裡面，已經有一定比例分給鄉鎮公所了，但他們還是會提出計畫，如果這筆稅收給縣府多一點，縣府就會考慮給更多的補助款給鄉鎮公所。像台泥也有每一年有編預算回饋給秀林鄉公所，

一年有 4、5 千萬，所以秀林鄉很有錢，他們社會福利做得很好。包括生育補助，生一胎 2 萬塊錢，也是從這稅收來的，要不然花蓮縣政府要從哪裡拿出財源做這些？花蓮縣不是一個財源充裕的縣市，所以就是利用花蓮的天然資源開源，然後來造福花蓮縣所有的縣民，也因為這樣，傅崐萁縣長才會連 9 年得到五星級縣長。在自治條例並沒有特別標明分配比例，當時我們認為授權給縣政府決定，這些就由縣政府統籌運用，由鄉鎮公所依據自己的需求提出計畫請縣政府補助，由鄉鎮公所來競爭，所以當初並沒有明定分配的比例，因為不止是考慮到哪裡有礦，而是注重充裕財源。大部分的礦都在秀林，人口也不是很多，台泥也補助一年 4、5 千萬，已經很夠用了，秀林鄉就是很富裕，所以我們當時就覺得不必在明定比例給秀林鄉多少，因為錢很多已經吃不下了，再分下去就要撐死了。所以當時決定不要在自治條例明定分配比例，只由縣政府去統籌運用，再由各鄉鎮公所提計畫去爭取，同時給予縣政府有財政周轉空間。

問：鄉鎮市如果要求要提高，如何看待？

答：每一個鄉鎮都希望提高，他們站在鄉鎮的立場當然有權利去提，但到時候再提送議會來討論，我們會請縣政府通盤考量，要考量到有徵到稅的鄉鎮，比如瑞穗、玉里，都要看，我們會要求連補助款也納入考量。現在有議員提議要增加分配比例，為地方爭取財源，這無可厚非，但至於要如何分配，就要請業務單位去做比較公平的比例，去重新劃編哪個鄉鎮多少，到時候再看。如果秀林出來講了，那新城也會講，鳳林、光復也都會講，玉里、富里都會講，大家都會講，所以這就要考慮到如何做一個公平的分配，當然我們會請縣府衡量是否會因此影響整個財政統籌運作。協商時如果縣政府講的有道理，那就按照原來的，或者如何，都沒問題。

問：就您所見，充裕財源的目的已經達到了，那麼有沒有將稅收多用在山林復育、地方建設等方面？

答：依照礦業法業者負有植森綠化、水土保持的責任，本來就是他們的責任。而且在整個採礦許可過程的條例，都寫得清清楚楚，比如說用階梯式開採，而不是一下從山上挖下來，所以一層階梯開採完，就要植森綠化。這方面縣政府的水保單位，固定每個月會去看，也有委託宜蘭大學的教授去做水保的審查，復育是有按階段做的，如果前一個階段沒有通過，就無法進行下一個階段。縣政府沒有必要將稅收用在這裡，業者本來就要做。業者本身有應盡的業務，所以周遭原住民部落不會抗議政府，因為他們知道責任歸屬是誰，我們縣政府只是水保部分會審查，整個礦業目的事業主管機關是礦務局，土地所有權單位是林務局，所以各單位各掌職責，准於不准，是由他們來決定的。比如說林務局要不要出租土地，同意出租後，要拿同意書向礦務局申請採礦權，然後再報縣政府申請水土保計畫，站在縣政府的立場，業者只要依法做好水保工作就好，所以整個採礦的監督權，縣政府只是其中一個部分而已。目前這些稅收確實注入到各個階層，每個人都有感受到，老人、幼兒或青年都有感受到，老人從富里坐車到花蓮，都可以。如果再分出去給各鄉鎮的話，就會減少縣政府對教育、社會福利的運用。給鄉鎮公所去做的話，他們不會去做社會福利，因為他們都認為社會福利都是縣政府在做，應該會拿去做地方基礎建設或是辦活動，就是消化預算。目前花蓮縣十三鄉鎮中最有錢的是秀林鄉，他們平地面積小，山地面積多，山上部分不用秀林鄉公所，還可以跟水保局要回饋金，他們平地有限，而且人口不多，每個人分到的錢很多，他們每天都有專程來花蓮看醫生，都免費。

問：鬆綁八不政策對業者有好處嗎？

答：有，當時八不政策制定時，傅縣長的出發點是認為花蓮的山這樣挖下去，就會像高雄的山那樣滿目瘡痍，所以縣長跟我講：「議員你可能聽不到，那個山的呼喚。」他會感受得到，所以他執意不同意開採，制定了八不政策。八不政策涵蓋很多層面，後來

我收到很多業者的反映，包括礦業者、砂石業者，我們就一直溝通了好久、好幾年了，在裡面就是我在爭，反映到兩個人在現場甚至吵起來，吵完了，後來他想一想我講的可能有道理，到最後縣長終於同意了，就來跟我討論，叫我跟他的副秘書長研議，我們才重新制定花蓮縣自然生態永續管理自治條例。

問：這樣看，其實這個自治條例 102 年制定的時候，就有一定程度鬆綁了？而不是到 105 年才鬆綁？

答：沒錯，在 102 年就已經鬆綁了，只不過沒有講，其實已經鬆綁了。鬆綁要有依據，才能作為公務人員審查的標準。所以當時才會決定修訂總量管制，縣長有規定總量管制就是要嚴謹，不能一開放就讓許多的卡車在台九線跑，目視所及的景觀都要維護，不能被破壞掉，不能像半屏山一樣整個山被挖掉了，所以你看我們的礦場都在山裡面。總之 102 年已經默默地鬆綁了。

問：總量管制具體的總量是由縣府來衡量？

答：並沒有公開，我們當時制定總量管制，即授權給縣政府去衡量，比如衡量現在市場的需求，發現蛇紋石需求比較多，因此在南區的部分就開放多一點，比如多幾家。比如石灰石開始蕭條了，需求量少，就不需要開那麼多家。當時考量就是，如何總量管制由縣政府自行拿捏，但如果過去傳統有的產業，不應該讓他終止。因為的業者申請礦權時，跟林務局租地所費不貲，經過礦務局准了，結果送到縣政府的時候，礙於八不政策，就不行開採，所以我覺得這不行，要把它解除。當時中央也來了很多的公文指謫縣政府，因為八不政策不是法，而且地方法規不能抵觸中央法規、不能抵觸憲法，八不政策也沒有經過地方議會同意，就是一個政策宣示而已，並沒有法律上的拘束力，因此遭受很多的反彈。公務人員拿到公文也難為，會困擾案子到底要不要辦，不辦的話中央會來文說縣政府沒有權限不受理審查，應該要審查，審了通不通過是另外一回事，畢竟人民有申請開發、設置礦權的權利。

問：對業者而言，能緩解他們的負擔？

答：有的，後來很多業者提出申請，陸陸續續准了，之後再進一步衡量是否過量的問題，然後考慮到稅的問題。對於特別稅的分配，如果讓縣政府受限於分配出去的話，首先會給各鄉鎮多花錢；其次會影響到整個社會福利、照顧幼兒等政策。

六、兩項特別稅未來是否有續徵，甚至調漲稅率的可能？花蓮縣未來有無可能依地方稅法通則開徵新稅？

答：我認為現在不可能調漲，問題在於是否要調降。這方面我們就會請稅務局報告，檢視公聽會辦完後到底民意反映如何？是否真正會加重業者的負擔？我認為土石稅沒有給業者任何負擔，增加負擔的是在礦石稅的部分。這部分就請業者表達意見，來看看會對業者造成多大的負擔，這部分我也會私下來跟業者調解，看看他們在這樣的稅率之下會不會有什麼負擔。其實昨天就有跟砂石業者談了，問他們也沒有增加負擔，業者說並沒有。我就問，沒有的話在為何反映？後來是因為九河局有透過南區的業者反映，要串連北區砂石業者，提出降低稅率，我有聽他們談到。結果他們有的人認為，這跟我們完全沒有關係，何必去得罪縣政府。他們會這樣，可能是九河局叫他們去反映的，但北區業者不管九河局，認為反正這個錢是加在標價裡面，我跟他們說如果你今天幫九河局講話，等於是減少縣庫的收入，挹注到中央去，中央對花蓮也沒有多好，你們這些人如果去幫他們講的話，就是本末倒置。

問：但業者跟我說稅是他們繳的。

答：當時是這樣，因為南區的標 20 幾塊、30 塊，並沒有另外繳稅，只不過是九河局沒有收入而已。

問：礦的部分不會再調漲嗎？

答：不會調漲，但是調降與否就要看業者公聽會反映的意見，他們一定要講出一個理由嘛，比如說 70 塊太高了，希望要調降，那造成什麼樣的負擔？為什麼要降？然後大的礦場台泥跟亞泥，剛剛說到的一包水泥才增加幾塊錢，他們根本沒有差，所以對他們來講沒有什麼差別。小礦的話，我們也不應該忽視他們的心聲，如果覺得太高、反映出來，要說出一個理由。我認為不會超 70 塊，如果增加到超過 70 塊，我們也不會同意。

問：當初提案 100 塊，折衷 70 塊，是不是暫緩調漲，以後再調漲至 70 塊？

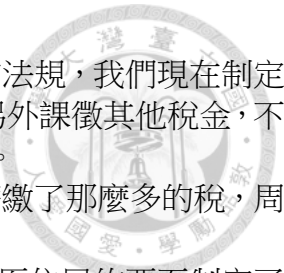
答：當初施議員提出來是 100 塊，當然縣政府很高興，稅率越高收入就越多，後來因為業者一直反映與拜託，我們就會思考這樣突然調了那麼高的稅率，會不會有什麼不好的後果，所以就折衷到 70 塊錢。縣長的立場是認為，做了那麼多的社會福利，如果不願意調到 100 塊，最低的底線是 70 塊，如果沒有，就不要開放，這樣要業者怎麼辦呢？對業者來說雖然扣了 70 塊錢，還是有錢賺，還能繼續做，如果不開放，連賺都沒得賺，所以大家勉為其難就同意 70 塊。我們也講好要不然就試辦看看，如果會造成我們業者的負擔，導致業者虧損，那我們就會來檢討，所以現在就等到檢討的時候了。

問：目前來看調漲的機會不大？

答：不會調漲，我們絕對不會允許調漲，只有調降的空間。

問：對議員來說，如果縣政府財源闊綽，議員不就可以爭取更多提案，讓利益回饋到選區嗎？理論上議員應該支持調漲？

答：當時調漲到 70 塊錢的時候，是沒有辦法的，因為如果不調到 70 塊，縣長就說不開放，不開放怎麼辦？覺得太貴，那就不開放，也就不會扣 70 塊了。問題是，沒有扣 70 塊，就連賺都沒得賺，只是賺多賺少的問題。所以當時就說試辦看看，這幾年我聽業者說還是有一些利潤，但沒有像以前一年下來賺很多錢。我也有問他們，他們一個月還有 5、6 百萬的淨利，看起來還行。當然，現在市場需求不是很大，整個臺灣的經濟不是很好，建築業等各行各業都不是很蓬勃，相對地經濟條件不是很好，消費者也會捨不得買。比如南部的化工廠，以前每一年吃很多量，現在是沒有那麼多，因為市場有萎縮，這就是經濟不好，沒有辦法帶動消費。在這種情形之下，目前有的業者講東西賣不出去，過去很好賣的，現在都放在礦區裡面，在等候時機。現在賣出去的都是比較大件的，做藝術品也是這樣，雖然最近因為陸客多一點，情況有好一點，業者跟我說增加了三成。總之這是經濟帶動整個產業的問題，現在經濟不好，產業相對地賣不了那麼多，包括台泥。台泥為何花蓮廠要收起來，因為整個市場要的料並沒有那麼多，所以用花蓮和平廠就可以了。和平廠有 2 個窯，有時候只有 1 個窯在燒走，因為經濟景氣不好，水泥銷售量也不多，而且中央又把他們的外銷設限。其實我認為，業者有辦法外銷，我們應該要鼓勵，怎麼可以限制每一年外銷多少？哪有這樣的？只要在國內供需的量沒有失衡的話，為何要管制？比如農產品有辦法爭取外銷，才會帶動農產品的價格上揚，不然東西一直無法外銷，那就糟糕了，一個高麗菜賣人家 5 塊錢，根本入不敷出，我從農業出生，我了解農業物賤傷農，有外銷才有市場可以去消化。所以台泥現在也是呱呱叫，認為政府不應該這樣，要外銷，也拿到了訂單，結果規定只能外銷一定的數量，限制之後就沒有辦法生產那麼多，量沒有辦法擴大，就像齒輪的原理，就不需要那麼多的工人，這時候就沒有就業機會與工錢，那就沒有辦法消費。我們不能一味討好縣政府增加縣政府的財源，然後造成業者無法經營下去，我們在範圍內課，雖然他們的利潤減少了，但起碼還有利潤可以生存下去。你問要調漲的話，我認為不要調了，調降就是看業者的心聲，業者總要把數據反映出來，目前生產需要多少工資、多少費用、稅金等各種成本算一算，算出來有道理的話，適度調整也沒關係，就是要有數據。



問：未來花蓮縣有沒有可能開徵新的地方稅？

答：不太有可能，因為要課稅有稅法的問題，中央有制定地方課稅的法規，我們現在制定的特別稅是因為沒有抵觸到中央法規才能成功。所以我覺得要另外課徵其他稅金，不太可能，比如娛樂稅、什麼稅都是中央的稅，所以這部分很難。

問：業者有表示繳了稅回饋給花蓮縣政府，可是業者會困惑，為什麼繳了那麼多的稅，周遭的居民還是一直反對？

答：其實追本溯源，問題的關鍵是從陳水扁當選總統以來，想要拉攏原住民的票而制定了原住民基本法，我覺得這是惡法，只要這地方屬於原住民傳統領域的範圍，全部要經過原住民部落會議的同意，這就會無限上綱，花蓮縣很多原住民鄉鎮，如果劃定這是傳統領域，那如果要來開發，就會說是侵占領土，但其實這是私有地，怎麼會是侵占領土？這是中央制定的法規，縣政府沒有辦法，也很無奈。有時候看到這些人是硬要的，那些環團就假借民意，跟著要怎麼樣，要一些小餅給他們，然後他就來大口吃，幾個帶頭的人就會得利，其他小小的村民跟在後面，然後就制定回饋金。所以我這次在定期大會就講了，因為我們這邊的光華工業區、要制定的光榮工業區，都是原住民傳統領域，現在調查成果是劃設為原住民傳統領域，還要經過公告與公聽，問大家有沒有意見。但有人會覺得，你把我的私人土地劃為原住民傳統領域，將來我要開發，還要經過原住民部落會議，這是什麼法？像這樣情形的話，以後要怎麼辦？所有任何開發案件都要經過原住民部落會議，對於要開發的單位來說，要多少回饋金？所以亞泥的部分，縣政府很無奈，陳水扁那時候制定下來用原住民基本法，然後原住民立委更要巴結原住民，他們就講這些是原住民傳統領域，就是這樣的情形。縣政府很無奈，沒辦法抵觸中央法規。

問：那如果縣政府去溝通的話呢？

答：之前有請人家溝通，但原住民的代表會被罵，開玩笑，因為抗爭是為原住民爭取權益，幫業者說話是不是收了業者的好處？所以沒有人敢講話。

問：如果周遭部落持續抗爭下去，業者就有可能被逼走？

答：所以我認為這些人不要得了便宜，而要思考多少原住民在裡面工作，但少數環團的成員在起鬨，那些讀書比較有知識的人就在起鬨，去騙那些無知的，說你們不要吵，我來幫你們爭取權益，只要叫你們出來你們就出來，大家就很高興，反正出來就有錢拿，比如回饋金 500 萬，一個人 1 萬、2 萬都拿去。台泥那邊用秀林鄉的人也不多，所以人員很好安排，做苦工、掃地的，都是秀林村里的人，如果有專業、知識的，就進來上班，台泥就比較會安排工作給秀林鄉人。因為台泥有三個單位，電廠、水泥廠以及港口，所以他要用的人比較多，不像亞泥那樣。所以這樣的情形，縣政府也是無奈，因為這些准駁不是由縣政府主導，沒有辦法說是或不是。

問：從財政角度來看，如果不需要那麼多支出，縣府也不必承擔壓力去向業者課稅，您認為縣政府的社會福利支出會不會太多？

答：如果沒有這筆稅收時候，就沒有辦法做社福工作，當時制定這個稅也是覺得，我們給縣府課稅，然後我們來回饋給所有縣民，讓資源共享。所以如果沒有這些稅收，或是減少稅收，社會福利就會減少，不像現在從幼兒園到國中的各種社會福利，有多少稅收才能夠提供多少的社會福利，有多少錢做多少事。

花蓮縣卓溪鄉公所訪談紀錄

訪談時間：108 年 6 月 10 日

訪談地點：卓溪鄉公所

受訪對象：卓溪鄉公所官員 C1



一、您認為花蓮縣對兩項特別稅大幅加稅的成功原因為何？

答：縣政府可以到管土石跟礦石部分，所以可以開徵。其實他們稅率每次要增加，或是繳多少稅，都是縣府在衡量，要挖多少並沒有經過我們鄉公所。特別稅每年是縣政府分配的，去年拿到大概 160 多萬左右，數目不算多。對於為什麼會加稅成功，我覺得第一個是在花蓮面臨了一些抗議的風潮，就是太魯閣附近的礦場，像亞泥，其實按照以前的規定，他的開採成本很低，所以導致業者開採幾乎是無本生意，不然也不會去做。而且做礦石開採的廠商必須要有很大的資本，有這些資本的人不多，大概要有一定實力、共同集資的財團才能去開採。所以在花蓮這地區有抗爭的壓力，逼不得已說縣府會想要增加他的稅收來平息壓力。可是，說不好聽的，並沒有達到實質的效果，因為這是屬於地方稅的部分，並沒有回饋到真正開採的地方。其實亞泥有，就我了解的，亞泥對秀林這一塊，其實每年都有回饋基金。這個回饋基金本來就是要安定這地方對礦石開採活動的壓力，所以我覺得他增加稅收應該為了這個。其實縣府要增加，也不是縣府說要增加就增加，還要議會通過。我想民代也是有壓力的，你要知道，業者在這邊開採一定是有縣府許可才可以去開挖，礦場周遭人民一定會跟地方民代有關係，民代反映的話業者就必須妥協，他妥協了就會認。可是稅課的基準是怎麼算的，我們不太知道。就像你開挖砂石也是一樣，特別稅是直接由縣府統一來籌劃，看這邊開採多少來分配。簡單說就是因為環保壓力抗議風潮，縣府順水推舟增加收入，就是這樣的。

二、加稅後對地方人民生計有何影響？多數地方民眾對加稅態度為何？

答：生計的部分當然會有影響，像我們這邊的業者來講，也都是找我們部落的居民作工人。他們有時候會叫這些居民來幫忙他們講話，就說沒有影響，所以這就是互相啦。因為要是我們講太多的話，萬一業者倒閉了，沒有工作做的話，就會影響到生計，也就只能下山工作。有的人是在這邊工作的，其實秀林亞泥那裡也有這樣的擔憂。

問：多數地方民眾對加稅的態度如何？

答：多數是沒有感覺的，因為加稅是直接到縣府的，很多人也不知道加稅的事情。知道的話，大概就是像我這樣，覺得一年大概增加 160 多萬預算，對我們公所是太少了，沒有感覺。但知道的話，也會有很大的意見，可是也沒辦法，因為我們沒辦法了解他加稅的公式是怎麼算的，我們不太清楚。也因為這個錢不是反映到我們部落，所以大家是無感的。我以卓溪鄉來講，其實加稅是看不到的，就我所知每年這些歲入有 160 多萬，我覺得稅收沒有用在整個地方發展，看不到。其實以前亞泥會回饋水泥給地方，那就很有感，像有的鄉鎮需要水泥，他就會送，但好像民國幾年之後就沒有了。其實他主張回饋應該是在秀林那個地方，因為那個地方才有，我們這邊只有幾個礦場而已。

問：蛇紋石也是可以回饋吧？

答：是可以回饋，但不是會到我們這邊。我們這邊的回饋，是我們會叫業者去回復採礦用到的路，其實我是覺得太少，有時候我們這邊會辦活動，會叫他們老闆來贊助，我覺得這贊助太少。因為他們業者會對部落造成影響，像是每次會經過部落會有沙塵，他們也不會主動去噴水，有時候我們去找村長協調。我覺得回饋是不夠的，目前我們清水農場就是這麼做的，就是維修道路，但這些其實應該是他們要做的，因為大型機具經過路的時候，就會支離破碎，長期以來會對交通、小孩的安全也都有影響。卓溪

的居民是有一點意見的，都會避開走外環道路，畢竟業者確實造成一些動線的影響。但是因為老闆跟當地的居民有時關係很好，所以都沒有在講話。

問：是因為有回饋所以關係比較好嗎？

答：所謂回饋也不是說很大的回饋，也就是辦活動會贊助，然後鄉代這邊有壓力的話，會要求這些業者灑水、出錢去修路。其實要看地區，我們這邊的民情就是不太會刁難，比較好溝通。太魯閣那邊有他們的民情，他們應該是因為開挖場所的距離離部落太近，我們這邊在很上游部分，炸山的話，很遠還聽不到。我們就是考慮到業者開採的時候，的確已經影響到他們整個生活以及生態，尤其清水溪那邊也是會影響，只是太遠了，就不會刁難他們。所以我們為什麼不太會去抗爭，是因為他開挖的地方太遠了，幾乎沒有影響，只有交通的部分有影響。

三、分得稅收主要用途為何？加稅後是否分得更多財源？是否增加對地方之回饋？（補助款或地方建設等）

答：主要用在地方建設，我們會納入鄉的預算統籌做地方建設，比如做擋土牆、道路維修，但 160 萬其實不多。

問：加稅之後有更多的財源嗎？

答：沒有，一直都是這樣子，每年 160 多萬，這都是縣政府在分配。

問：縣府稅收增加後有沒有分配更多錢給你們？

答：其實也不能講說有沒有錢給我們，因為很多補助款目前是在中央，就是我們申請一個大型計畫，中央七成，縣府二成，鄉一成而已，所以我們會很少著墨這 160 多萬。比如這一次我們申請興建我們鄉公所新辦公室的計畫，我們要爭取不管是花東基金、前瞻計畫，我們鄉公所得到的補助遠遠超過這 160 多萬。

問：加稅之後，縣府給你們的補助款有沒有變多？

答：補助款比例都一樣，我們是計畫有變多，但好像不能說變多，我們也還可以透過議員的分配款爭取，只要有管道，我們就盡量去爭取。現在縣府補助的金額，遠比這 160 萬的稅收多很多。縣府補助款也不是隨便補助的，要看我們的計畫，我們最近獲得很多計畫，所以獲得很多補助。

問：在以前縣府比較沒錢的時候，計畫比較不容易過；那現在比較有錢的時候，計畫就比較容易過？

答：對，就補助的比較多，現在我們有計畫他大概都會補助。

問：可能是跟選舉有關係？

答：跟選舉沒有關係，從以前就是這樣，我們報計畫縣府就會按比例給我們。你說稅收一年才 160 多萬而已，一個鄉的地方建設大概有幾千萬，這些稅收對我們來講其實沒有感覺。

問：是計畫比較容易申請嗎？

答：其實以前每年縣長都是這樣，只是說以前沒有補助是因為沒有錢，現在好像都不會講這句話了，都沒講說經費不夠。縣府本身對地方的補助性的本來就有一定的預算，中央補助多少，縣府就會補助多少，其實我們在卓溪這一塊是沒什麼困難的，現在中央的包含前瞻計畫，其實只要送計畫他都會過。

問：中央多還是縣府多？

答：當然是中央多，比如說花東基金這一塊，10 年有 400 億元，就是到時候我這個錢要花完就對了。縣府方面跟過去比差很多，縣府方面我們送了他都會有過，我覺得好像是傅崐萁縣長一上任就有了，不是這一兩年的事情，就是比較順，每次提都會過。

問：105 年後縣府有沒有給更多？

答：講真的，有很多計畫補助款，其實要先跟縣長去溝通，縣長說 OK，然後他就會交代

下面去做。他有一些自己的補助款，會交辦給業務單位，按照我們的計畫去補助。所以大概都很好申請，有計畫的話，縣府很少會說沒有經費，不會卡說沒有錢。當然如果在年底申請就沒有錢了，我們都會在年中或年初的時候，他大概還有一些錢。我們也還有透過議員的分配款，我們會跟議員要一些，都是一樣。

四、現行兩項特別稅之稅率，以及稅收分配之比例是否合理？有何相關改善建議？

答：稅率方面我們比較沒有去了解，我們只知道每年給我們大概就 160 多萬。

問：那您知道稅是如何分配的嗎？

答：他本來就是到縣政府，然後縣府再到各鄉鎮市，有一個比例在，但我不曉得那個比例，因為我不是財稅的，我是一般行政的部分，財稅方面會由我們財稅的人去看。比例多少應該是可以的，畢竟是縣府的錢，我們也很少去過問，就議員或懂的人就會去過問，我們的聲音也是要透過議員去反映。

問：據信這個比例是依照縣府召開鄉鎮市長財政會議達成共識的，是不是鄉鎮市都希望分的越多越好？

答：其實一般鄉鎮市跟縣政府要都是透過計畫要補助款，所以稅率這部分我們就是完全聽上面怎麼說，我們就怎麼做。他怎麼分配，我們就怎麼納入預算。還好你今天這樣問，我們好像都沒有關心，不好意思。你知道嗎？你沒有跟我們講，其實以前我們也不曾想去了解，因為卓溪鄉這邊完全都是靠統籌分配款跟補助款，還有原民會的基本生活維持費，我們沒有自主財源。我們財源很有限，大概就是這樣，我們對稅收多少，其實我們行政人員很少去過問這些，因為這些東西都是要靠議員去反映。財源方面統籌分配款比補助款還多，其中中央統籌分配款比較多，大概 1 億多，因為中央統籌分配款是按照土地面積去算的，玉里並不比我們多，我們卓溪鄉的面積是全國第五大的，而不是按照人口數去算。印象中中央統籌分配款比縣統籌多了六、七千萬，這些錢是本來就是中央每年要給的。你要問補助款多不多，其實這麼說，我們報的計畫，比如說花東基金是農委會的；前瞻計畫是內政部的，其實他們分配的比例比較多。他是補助七成，就是要看我們報的計畫預算是多少，每一個計畫都是七成，另外二成是縣府，一成我們自己出。

問：如果你們向中央申請計畫，縣府也要增加支出？

答：計畫必須是配合中央的總體計畫，比如中央有所謂前瞻計畫，農委會有產業加值計畫，都是中央的。還有以前所謂的地方創生計畫，都是屬於中央的計畫，我們只是主動去申請，配合中央的計畫去拿錢。他們不會平白給我們，我們要競爭才行。中央只要核定多少錢，那縣政府就要配合，我們向中央提的案都要經過縣政府去送，經過縣府審核通過，才能進到中央，所以他們都知道。

問：那有沒有單純是縣補助款？全部由縣補助？

答：有，可是不多，那個是活動，就好像我們辦的射耳祭，其實不會很多，就是縣長會看計畫然後說大概補助多少，不多，應該都有超過五成吧。

問：請問對稅收分配比例有何改善的建議嗎？

答：其實像中央和縣政府，他們調漲稅率，我們沒有什麼意見，因為他已經算好了，這是屬於縣的部分，如果我們要爭取，也不可能會給我更多或少。這時屬於權限的問題，不是只針對我卓溪鄉。他會有公文，請我們提意見，可是我們一般都說沒有意見，所以我們要補助款的時候，要多少他們就會衡量，有時候本來沒有編預算，比如聖誕節活動，我們沒有預算，縣長看到我們的計畫，就會想到我們比較配合縣政府的一些政策，就給我們。其實補助款就是屬於縣長的裁量權，他要給多少就給多少，本來就沒有共識。特別稅則是按照議會通過，比較沒有裁量權，目前是自治條例授權縣府訂定分配辦法。

五、未來特別稅重行制定時，您如何看待？

答：我覺得還是要兼顧業者，我想每一個業者在評估所謂開採計畫，都會評估投入資本與盈利，其實我們不曉得他們是怎麼處理的。當然我們也希望透過這個稅收，提高補助到我們地方的比例，我們當然是覺得越多越好，但這也要納入到鄉的預算裡面做地方建設。但我們在做地方建設的時候，我們不會說這是礦石稅挹注的，都是放在整個歲入裡面，不會特別講這個工程是針對稅的。有一個有，就是水利署水資源回饋金，他有保育計畫，會針對你水資源的範圍來補助。其實如果要談有影響的部分，我覺得影響到清水農場這一塊，稅收應該直接反映在我們地方，那是最好的。但我們只有清水農場部落被影響，人口也不多，不像亞泥那邊影響那麼大。我覺得秀林鄉也會覺得，我們秀林人受到影響，我幹嘛把這筆錢給大家來去分，相較之下我們卓溪這邊比較沒有受影響，沒感覺。清水部落那邊是業者大型機具經過的地方，當然會影響到他們的生活、交通與道路的危險，以及環境污染，他們就很有感覺，每次會藉著抗爭，一抗爭，業者的老闆就會去妥協。但抗爭規模不大，很多是老闆直接找地方妥協。其實我覺得說，我們應該要著重有哪個地方被影響，然後回饋或補助到那個地方去。雖然有一部分是全部平均分，但有些業者許可的部分是縣政府裁量的，不是經過我們鄉公所同意。

問：這個稅應該是用來補償受影響部分？

答：應該要這樣，但是現在好像看不到，在法律上我們老百姓也碰不到這一塊，都不曉得這一塊是怎麼分配。其實像亞泥那邊，如果把當地人民擺平就沒有聲音了，就是秀林那邊當地人會認為說受害的是我，為什麼要將資源分配給大家，其實真正要去撫平這些被影響的人。

問：如果未來調漲稅率是支持的？

答：當然會支持，他只要稅收調漲就沒有人會反對，除了業者之外。但是附近居民就業會受影響，我們原住民這一塊本來就以粗工為主，很多當地部落人民要就業就很方便，去那邊工作晚上就在家裡，比較近嘛。如果是貿然叫他們停工，他們就失業了，那加稅影響到業者營運，確實有這個風險。除了就業，地方環境也是會受影響的。

六、除了特別稅，相關產業是否有其他回饋地方機制？

問：除了剛剛說到偶爾會贊助活動外，有其他常態性機制嗎？

答：沒有，因為可能經營規模不大，很難像亞泥那樣常態性一個回饋專戶。

問：業者除了繳稅，還須向中央上繳礦產權利金與礦業權費，這些額度應該會回到卓溪這邊？

答：這部分沒有聽過，沒聽說有到鄉鎮，不知道有沒有，可能要問我們公所財稅的部分。就我目前知道的，所收到針對礦業部分，是只收到縣的，不曉得是中央的。如果有收到的話，就是放到公庫裡面去，就很像我們這邊回饋部分，像是基地台，這一部分就是按合約書每年補助我們 9 萬元到鄉公所。這個 9 萬元不能指定說要給誰，而是要開主管會報，納入到我們總預算，變成我們鄉預算。但 9 萬元到這邊，鄉長也可以說這個回饋金是針對我們基地台的，可以這樣子，要看鄉長的裁量權而定。他是可以說這要回饋受害的地方，並沒規定說這筆回饋金要怎麼做，如果要指定的話，要鄉長幹嘛？鄉長本來就行政的裁量權，有一定的民意基礎。既然納入公庫，要怎麼給的話，鄉長有裁量權，當然也有代表會那邊要通過，代表通過後變成法定預算，大家就沒辦法去講了。

問：照這樣講，其實這筆稅收到縣府也是這樣按行政裁量權分配的，比如用於小學免費營養午餐。

答：那也有用到所謂的公益彩券回饋金，那是財政部的，他有給地方回饋基金。像現在原民會有個生態維護保育計畫，我們鄉有生態維護保育隊，這個計畫就是跟公益彩券回饋金申請的，全國原住民鄉有好幾千萬，就是要去維護山林。這是競爭型的，每年只有錄取 20 個鄉鎮，這就是所謂公益彩券的回饋金，財政部靠這個就賺很多錢。

問：公益彩券好像跟破壞山林沒有直接關係，但可以用在這部分。

答：他就叫「公益」。但其實你講得也有道理，其實每一個稅有一定的目的，其實我們要配合目的就可以了，就好像你看自治條例，他一定基於特定理由或目的才去徵稅，應該要回饋到它的初衷，回到他立法的目的或精神。但一個主管機關有他的裁量權，比如說他認為、他知道在某個地方有急迫需要，都是 OK 的，沒有什麼違法或挪用、盜用的問題。我覺得對稅收分配，不管是專款或什麼，只要回饋到地方或整個地方，其實也沒有不對，只要回饋到地方就好了。那你說真正受害的地方，他會有意見，會認為應該是回饋到他那邊去。

七、對於地方財政體制（即財劃法）有何相關建議？

答：我是覺得財劃法都已經訂的很明確了，該如何分配就如何分配，其實財劃法分配到地方就是縣，就是縣還有鄉，按照地方制度法來說，應該是中央、縣與鄉鎮市三級。從以前到現在來講，我們原住民鄉幾乎都仰賴中央的補助，我們沒有多少稅可以收。娛樂稅是可以收，但你看我們卓溪鄉有幾家卡拉 OK？沒有，我們收娛樂稅一年不到 5 萬，但玉里就不一樣，產業結構不同，那邊就很多開 KTV 各種娛樂，他們就可以收。我們收的主要是規費，就是清潔規費，一年也差不多 100 多萬，所以我們的財源是真正的問題，當然希望分給我們多一點，只是目前來講，我們以前都是按照多少的收入，就編多少的預算，只是到目前沒有感覺到很急迫、窘困，我們目前的財政狀況在所有鄉鎮市是最好的。

問：怎麼說卓溪鄉財政狀況是最好的？

答：我們還有一項歷年來的存的錢在公庫，就是盈餘還有在公庫。有的公庫還幾乎沒有，甚至是負債。所以我們比較沒有對稅或是分配比例的要求的動機，也沒有這方面的壓力。我們沒方面的擔憂，就好像我們每年編預算，不會認為這計畫送出去後有沒有錢去支應，不會說要為老百姓做什麼的時候，拿不出錢來，目前還沒碰到這情況。而且我們的計畫一出去都會過，像前瞻計畫部分一申請就有。像現在我們興建一個辦公大樓，計畫送出去就拿到 6 千多萬，是一筆不小的額度。我們工程每次發包最大的金額，很少能到 500 萬以上，大概都是 100 或 200 萬以內，我們財源還算充足。我們最近也有聽到原民會，會打電話跟我們說要把那個工作餘額先花完，聽說以後中央補助會看財政狀況。

問：那你們有沒有想過，我自己有錢，就不要去拜託上面給補助款？

答：很難，因為代表會有壓力，代表會絕對會說盡量不要用鄉預算，所以我們補助款部分每次送達代表會，沒有人會反對，都會覺得這不是我們鄉的預算，幹嘛要反對？反而會鼓勵我們去爭取。對於鄉預算的部分，會多用鄉庫的錢來做建設，然後會睜大眼睛去看使用上有沒有效益或怎樣，在監督上也比較嚴謹。畢竟補助款也不是那麼好申請，需要經過縣府的審核。可是我們以前有聽到講說送的花東基金被檢討，就是中央給的比例太少了，縣府就卡住了。就是說，花東基金還有一筆錢可以申請，他會每年跟我們說趕快送。花東基金是針對產業發展，前瞻計畫有些屬於所謂的重大建設，有分別。

問：會不會擔心要是補助款突然沒有了怎麼辦？依賴中央或縣府有風險嗎？

答：我不是很清楚，也許是因為我們是公務員屬於我們不擔心，我們認為只要有薪水收到就可以了。我們沒有擔心，我們認為公務員本來就看預算做事，我們是為民服務，服

務是越多越好，公務員做事情其實就是執行預算，預算沒有了，就沒事了。我們鄉當然不是這樣想，鄉長一上任的時候有所謂的發展綱要，召集我們所有課長訂定中長程計畫，目前是按照這計畫進行，主要係發展我們地方的農產業、相關行銷的部分。

問：包括礦產嗎？

答：礦產沒有，其實我們根本就沒有想到。每次要去安全檢查，我們也就是派人過去，沒有發表什麼意見。每次林務局、礦務局或縣政府，每個月都會上去安全檢查，就是會知會我們這邊，我們都沒什麼意見。秀林鄉那邊就是因為太近了，太明顯了。你說清水那邊爆炸，在炸山的時候，我們這邊不見得聽得到，我們也感覺到沒影響，只有你親身去看的時候，才會感覺到我們的山林被破壞那麼嚴重。我們真的是太遠了，所以我們有看到的就只有交通方面的，裡面怎麼挖怎麼炸，不是很清楚。但你到了秀林可能就會不一樣，煙囪就在旁邊，工廠很明顯。總之目前這個稅收對我們卓溪整體財政來講，其實沒有很大的影響。雖然過去清水那邊有礦場影響到水源，但現在沒有在開採了，就沒影響，現在有二三處在山水，所以是跟距離有關係，土地方面還是國有財產局，有時候他們會較我們提出環境影響評估的意見，其實我們這邊不會有感覺。其實要說也可以，但大多不會有什麼意見，因為我們公所以及代表會比較被動，除非部落人民提出來，提出很強烈的抗議，說要怎麼去回饋的話，我們才會動，現在沒影響到，就沒什麼在動。因為行政資源也是有限，而且也要考慮到業者要經營，我們不是說袒護業者，他們要經營其實也是有他們的困難，他只要配合我們都沒什麼意見，清水部落那邊都不講話了，那我們怎麼去講？他們有打好關係就沒問題，有影響到的也就幾塊而已。

問：99年清水農場土地糾紛情形為何？

答：那塊土地本來是國有財產土地，以前是警總去撥用，動員戡亂結束撤了之後，這塊公有地回歸國有財產局，回歸後很多漢人就去承租，因為那塊地不是原住民保留地，所以不限於原住民承租，他們就去種蔬菜。只是在警總時期就租出去挖礦了，一撤撥後土地就變國有財產局，他當然就能依規定接手承租案件，他就評估去放租。國有財產局要的是錢，但是警總時代礦產就有了，所以那個爭議是針對漢人去種菜，高麗菜、生薑，那時我們原住民就開始反對了，我們原住民認為警總撤撥後要會到原住民傳統領域，納入到原住民保留地。但漢人那邊就反對了，他們認為這是國有財產局土地，不是原住民保留地。如果這一塊土地變成原住民保留地，礦業者就沒辦法挖，其實也不是不能挖，其實國家土地，包括原住民保留地，只要申請興辦事業計畫就行，可是你要重新再申請就要再花一筆錢。如果這塊土地變成另外一個主管機關，他重新申請的興辦事業計畫，光是影響評估的報告就要好幾百萬，而且為時冗長，所以就不希望變成原住民保留地，到目前為止那塊還是國有財產土地。他雖然是卓溪鄉的轄區，可是不屬於原住民保留地，現在我們也會排除占用的部分，你看清水農場就有 300 公頃，有些占用部分我們就在做排除。因為裡面有盜採木頭，牛樟的部分，所以變成檢警會盯住這裡，包含當初如何取得這塊土地的，查案的時候回問到我們，這就比較敏感。其實那個案子應該是結束了。

問：總之目前來看，鄉公所為了自己利益可以要求縣府多分配下來，但鑒於財政情況，卓溪鄉對稅收分配的要求動機比較不大？

答：今天如果有來自部落的聲音或壓力，那就不同了。不過我們卓溪鄉公所目前的財政還不算窮困，所以在每年編預算的時候，不會覺得捉襟見肘。

問：請問你們如何使財政做得好？

答：我也不曉得，從以前就這樣，我們都是按照以前既有的預算去編列，就沒有特別哪一年有特別多的缺口，我們大部分大的支出都是中央還有縣補助的，不會說在鄉預算用大型建設支出，我們只要超過 1 千萬就是補助款。但其他鄉鎮市一般都會講他們沒

錢，然後羨慕我們這邊，我們都是用計畫去推動。代表會會控制我們鄉預算，他們就給你鄉預算壓一下，但代表會只要是看到補助款，都 OK，如果他們反對，老百姓反而會問這件事情。

問：你們鄉公所有想過開徵地方稅嗎？

答：開徵地方稅，第一個要有理由說為什麼開徵這個稅；第二個因為一定要用自治條例去開徵，代表會也不一定會同意，到目前來講，如果我們會針對某一個需要的東西才去開徵，到目前我們沒有在做這個。

問：那有沒有可能針對你們礦產開徵稅課？

答：也是有可能，改天我們鄉鎮市有碰到困難，當然會，只是目前沒有動機。

花蓮縣秀林鄉訪談紀錄

訪談時間：108 年 7 月 23 日

訪談地點：秀林鄉公所

受訪對象：秀林鄉鄉長 C2



一、您認為花蓮縣 105 年對兩項特別稅（土石稅與礦石稅）加稅的成功原因為何？

答：那時候怎麼加稅的，我並不是很了解，但是我當鄉長以來，也很想知道為什麼，土石稅從 10 塊錢調整到 50 塊，礦石稅從 10 塊錢調整到 70 塊，這原因在哪裡？是怎麼調整的？怎麼分配的？對我來說，我希望能知道整個前因後果，尤其現在部落開始注意特別稅了。在內容方面有看過報紙，但畢竟我不是承辦人，而且以前推動教育工作很忙，所以對於特別稅的立法過程跟結果不是很清楚。那縣府要推的話，我覺得縣府一樣會安全過關。

問：為什麼會安全過關？

答：如同我自己當鄉長一樣，鄉的代表會也是合議制，我會設法讓底下認同這件事情，然後過半數支持我，縣長一定有溝通協調，至少目的是達到議會過半的支持就好，針對特別稅，議員也可能有不同的立場，可以用合議制的方式否決他。所以他應該已經有做好所有的溝通協調，他也真的很厲害，針對議員或鄉鎮也好，充分去尊重與做溝通協調工作，我覺得他讓我們沒有話講。但加稅的時候，我不是鄉長，所以當年縣府有給什麼讓我們心服口服，不是很清楚。

二、加稅後對地方人民生計有何影響？多數地方民眾對加稅態度為何？

答：我覺得加稅後對地方人民生計沒有什麼變化或變化，從以前到現在就有我們的鄉民在這些工廠就業了，我們並沒有感受到有什麼特別的感覺，或許有，只是我們看不到數據。產業方面，我們也沒有注意到，沒有反映到我們這裡。

問：多數地方民眾知道這個稅嗎？

答：以前大多數的部落族人與民眾都不太知道，最近才知道。我在就職第一天就有人跟我說，應該是去年就有人知道了。但我們這幾年在公所並沒有注意到這個問題，應該有人跟鄉民講，或是透過報紙各方面，我認為民意抬頭，有一些年青人是知識分子，他們有他們的見解，可能就是這樣討論來討論去就知道了。他們一直在向亞泥增加回饋金，也有人看到特別稅增加 5 倍跟 7 倍，就在講鄉鎮公所是不是拿走了？就是這些事情一直循環討論，就越來越注意到這些事情，然後也會去查是怎麼回事。而且我覺得三方會談也有影響，透過三方會談，他們都會針對亞泥的問題聚在一起，討論部落的事情。

問：多數民眾對特別稅的態度為何？

答：對於徵稅是支持的，而且因為越來越多人應該注意這件事，他們認為秀林是實際受到礦業影響的鄉鎮，所以稅金或是回饋金要應該直接用在秀林各項事務，希望我作為鄉長，去出面跟縣府協調，分配多一點到地方，然後要實質回饋到部落，增加部落可運用資源。目前部落有一部分人的希望亞泥繼續在這裡營運，但是回饋金不應該由縣府統籌，而是直接到部落或村里，不管是任何稅或是自己，凡是亞泥工廠滋生出來的在地資源，應該由在地使用。

三、加稅後是否分得更多財源？分得稅收主要用途為何？是否增加對地方之回饋？（補助款或地方建設等）

答：加稅並沒有分得更多的財源，反而是變少的。

問：分到的稅收主要如何運用？

答：稅收是直接入鄉庫，是我們固定的鄉財源，如果抽掉的話，我們有一些科室的工程就

不能做。統籌的話，就是各科室都有用到，沒辦法說是固定用到哪裡。

問：如果部落人民反映鄉公所分得稅收分撥到部落，會如何回應？

答：秀林鄉公所也有推動很多建設或社會福利，如果這筆稅收抽到部落去的話，會壓縮到很多的計畫，會為難。但還是可以調整的，就是去跟他們溝通、達成共識，去看看他們推動的跟我們鄉公所推動的，是不是有些相符的，希望資源的運用不要重疊。其實他們一年花 60 萬辦幾次活動，並沒有不好，能讓鄉親有感覺。但從另外角度來講，可能會認為我們公所沒做建設，我們有這方面的壓力。但回饋金已經下放給部落了，而相關辦法也沒有限定一些建設的項目，這會是公所未來檢討的方向，要跟部落溝通、達成共識，我們沒辦法說想怎麼做就怎麼做。

問：縣府增加稅收之後，你們申請計畫會更容易通過嗎？

答：該爭取的，他會給的還是會給，這是基本的東西，加稅後有沒有比較好申請，不是很明確，因為我們也會往中央去申請，我是覺得沒有很明顯的差別。我們跟縣府也是很好的，畢竟我們也要為全縣的發展一起努力，當然自私一點的話，我們希望鄉鎮能夠有穩定進步的空間，總之還是需要再跟縣府謀合，讓他們充分地了解我們的需求。

四、現行兩項特別稅之稅率，以及分配之比例是否合理？有何相關改善建議？

答：站在我們鄉公所立場是樂見其成的，覺得沒有什麼不妥，因為稅率越高，也會跟著增加到鄉公所的稅收，我們就可以推動更多鄉政回饋的預算。縣府課特別稅一定是在法律允許範圍之內，這樣提高稅率，當然業者會哇哇叫，對我們鄉鎮來說是不痛不癢，所以當然沒有意見。但是既然提高稅率了，相對地，分配到各鄉鎮的比例就應該要提高。

問：如果要提高分配比例，您認為多少比較合理？

答：我們希望有一半可以到鄉鎮市，像土石稅每噸 50 塊錢，希望 25 塊錢分給鄉鎮市，因為在以前也是一半。礦石稅以前是 30% 給鄉鎮市，所以希望 70 塊錢裡面分 21 塊錢給鄉鎮市，分一半到 35 塊錢當然更好。但站在部落角度，希望受影響的部落可以拿到，照理講這樣才符合公平正義。縣政府如何分配我予以尊重，但是鄉民的角度不同，稅率都提升了 5 倍跟 7 倍，我們並沒有增加分到的稅收，還是原來的數目。我在就職的第一天下午就有村民跟我講：「鄉長，我不要你的回饋金，我也不要跟亞泥要回饋金，我只要增加特別稅部分的額度就好。」就是說，我們秀林鄉是採取區域，從縣府角度來看認為我們是很多了，他們這樣說我予以尊重，但是鄉民認為是不夠的。有鄉民認為是我們公所拿走的，這是很大的誤解，讓他們看分配辦法也沒有用，他們認為是我們跟縣府講好的。說實在的，十三鄉鎮大家都想分一杯羹，聽說新城鄉也正式發文希望增加分配比例，我是還沒正式發文，只是很客氣先跟秘書長講，部落已經有這方面的聲音了，但他也要統籌全縣的資源。

五、如未來縣府續徵或再度調漲，您是否支持？未來特別稅重行制定時，您如何看待？

問：秀林鄉的財政狀況如何？

答：我們的資源跟其他鄉鎮比起來算是還好，至少都可以收支平衡，都沒有負債，每年都有餘絀，納入鄉庫繼續運用，我們財政狀況算是還可以的，所以其實對於分配的部分，我沒有很強的動機去爭取，不是我不想提，但主要是部落居民有這樣的聲音，因為都加稅調漲 5 倍跟 7 倍了，錢到哪裡了？他們會認為是我們公所拿走的。但我也知道縣府有財政上還債的困境，變成我也是夾在中間，兩邊都有壓力，其實目前聽到 13 個鄉鎮首長希望特別稅提撥多一點到鄉鎮。我覺得縣府推動特別稅，雖然說以鄉公所權限來看，可能無權干涉，但縣府應該要跟鄉鎮市溝通，就是能讓鄉鎮去參與推動的過程，共同討論要定出什麼樣的特別稅，這樣我們未來也可以協助縣府很多事情，我

們也才會站在縣府的角度去說服自己部落的人民。其實我知道縣府有自己的壓力，他怎麼平衡全縣的發展，這也是縣府的功課，就像現在有人問我們錢也沒有回到部落，各個單位一直往我們秀林鄉公所挖錢，我也有這個隱憂，我一天到晚將發展，但我要怎麼平衡發展？未來如果遇到財源不足，要怎麼發展？沒有資源沒辦法做事情。回饋金其實對鄉鎮來講很少，但是對部落來說並沒有少，未來就是要如何跟部落的村管理委員會或村長討論，把稅收妥善地用於推動部落的發展，比如做一些教育的工作。

六、除了特別稅，相關產業是否有其他回饋地方機制？

答：台泥那邊和平發電廠提撥年度營業額 1% 做回饋，其中 20% 到縣政府，42% 到我們鄉公所，其中的 60% 由我們公所統籌，而 40% 納入專戶直接由和平村使提出計畫向我們申請運用。亞泥有 120 萬回饋金是供秀林村與富世村辦理活動使用。另外還有台電水力發電廠回饋金、國防部彈藥管制回饋金以及水資源回饋金。大家都說秀林鄉很有錢，但回饋金按規定幾乎只能用在部落，所以那些錢雖然放在鄉公所，由他們成立的村管理委員會向我們提出計畫申請運用回饋金，也就是說這筆錢是專案給他們的，有限定用途，我們鄉公所無法統籌使用到其他地方，所以我們能運用的錢其實沒那麼多。而且現在秀林鄉回饋金有危機，回饋金是有變動的，在入賬前都不確定，要看發電量或盈餘，而且最近電廠好像休息一個月，所以錢就比較少，逐年是在遞減。

問：就您所知，部落人民如何運用這些經費？

答：以和平村來說，回饋金比較多，很多用在社會福利，生老病死、水電費跟意外險等等都有。他們最近也改成設籍滿 15 年、並且實際住在那邊才能申請。而以亞泥給富世村來說，每年亞泥有 60 萬是不夠的，對他們來說只能做一般性活動，比如說父親節、中秋節等等，只能做這些，不能做社會福利，所以他們當然會想從這一塊拿多一點的資源實質回饋部落。

問：總地來看，好像就是一筆錢到底要給鄉公所用或是部落使用的問題，請問您如何待？

答：其實，部落委員會或是村里要如何運用回饋金，公所會予以尊重，回饋金如何回饋到部落，才是真正回饋的精神，而這也是這幾年才有的趨勢。但反過來說，如果要從特別稅分出去，公所可能會遇到剛剛說的狀況，會不會影響到現有各種建設或社福的推動？我的做法就是，比如說富世村的 60 萬，未來看他們要怎麼做，這需要時間跟他們互動，讓他們了解這回饋金實際用在哪裡會更好。他們這筆資源的運用，跟公所某一些社會教育或文化教育的推動方面如果是不謀而合的話，我們可以共同推動，這樣也是運用當地的資源完成該做的任務，未來就是要合作。所以目前回饋金的分配他們是沒有話說，本來就是要回饋到部落的。我作為鄉長，也是要思考如何運用回饋金去平衡部落與村里的發展，一些文化教育、農業推展，一些部落的重要建設推展，或是萬一有災害過來，部落的道路橋樑受損的時候，水溝淤積的時候，或是環境污染的清潔，就是鄉公所來弄、來統籌規劃，所以有一些資源基本要放在公所，我們現在就謹慎運用中央統籌分配款、原民會給的基本生活維持費，還有原住民保留地租金，我們要向原民會提計畫。

七、對於地方財政體制（即財劃法）與地方稅法通則有何相關建議？

問：對於財政收支劃分法或是地方稅法稅法通則有何相關建議？

答：我對這方面研究不多，但是我就覺得財劃法跟稅法通則已經停滯很久了，我相信沒有法律條文可以這樣用到 20 多年，一定有些東西需要去重新修訂。如剛剛說的，在修訂過程中要讓我們鄉鎮市多參與，同時也讓鄉鎮市了解，我們才會知道裡面的內容。縣府要治理全縣，絕對有他的壓力，我們可以體諒，我們雖然號稱土地面積比各鄉鎮多，但我們要去承受與理解，未來不管什麼法律或什麼政策，希望縣府一定要跟鄉鎮

做很好的溝通，讓鄉鎮參與，這樣更能讓施政貼近民意，也更能協助縣府施政。



第九河川局訪談紀錄

訪談時間：108 年 6 月 11 日

訪談地點：第九河川局

受訪對象：第九河川局官員 D1



一、第九河川局承辦疏濬業務、與業者互動，以及報稅之過程為何？

答：他們通報的流程是這樣的，我們砂石販賣給砂石廠商，標售的收入會繳庫到我們河川局基金項目裡面。而在土石景觀特別稅的部分，我們會把這資料通報給地方稅務局，由他們直接開繳稅單給業者。課稅的主管機關是地方稅務局，我們不能告訴地方稅務局廠商要繳多少錢，那不是河川局的權責，我們只能告訴地方稅務局業者買了多少公噸的砂石，至於有沒有欠繳的部分，那就不是我們的權責。另外還有起迄的時間，我們工期可能長到半年或一年，他們課稅是以實際提貨完成為依據，搞不好在挖的過程中會碰到問題，比如標 5 萬公噸，有可能領到 3 萬或 4 萬噸就沒有了，這通常會發生在最後一期。或者是在尾數的時候，卡車去載很難湊到 5 萬公噸這樣的整數，比如 49935 公噸，後面位數沒辦法提，就不要了，我們就會把這個實際的數量報給地方稅務局，由他們核定實際稅額。

二、土石採取稅大幅加稅後，對中央管河川疏濬業務之實際影響為何？如何應對相關影響？

答：105 年之後主要把稅率提高的一公噸 50 元，當然是有影響的。當初 105 年修法的時候我們有提供意見，針對花蓮砂石，大概可以切成兩塊，在光復以北花蓮溪水系的部份，大部分砂石廠以運到花蓮港碼頭為主，再運到基隆港或臺北港作東砂北運的銷售，它是以國內外供售為主，以花蓮來講是外銷。在光復以南秀姑巒溪水系部分，大部分是供應縣內砂石廠以營造所需，如果要運到花蓮港運距太長，成本會吃不消。這樣就導致兩個極端，花蓮溪售價可能達到每公噸 50 塊以上，標售 40 塊到 70、80 塊都有，就是依照市場行情。可是在秀姑巒溪水系通常賣不到 50 塊，所以我們當初有講，如果我們賣廠商 20 塊錢，你要課 50 塊的稅，會不會不符合比例原則？所以當初有放了一條，如果標價低於 50 塊的時候，就以售價當作課稅的標準。如果標 40 塊，就繳 40 塊的稅；標 30 塊，就繳 30 塊的稅，可是這意味著廠商他標購的成本變成 30 塊加 30 塊，就是變 60 塊。但是這樣會造成我們秀姑巒溪疏濬時，可能導致有人不敷出的情況。一般我們政府機關辦理疏濬的時候，預算是零，因為預估賣砂石會有收入，所以把賣砂石的錢拿來開挖、設地磅、洗車台、管制站等，還有請保全來管制。假設我們要賣 2000 萬，我的支出是 1000 萬，我就把剩下的錢繳到基金裡面，供下次再做。可是也有可能我們支出 1000 萬，卻只賣 800 萬，就會虧 200 萬。以前花蓮縣水系會有盈餘，雖然河川局標售砂石不是以賺錢為目的，而是以河防安全為目的。花蓮溪賺錢之後，我們把盈餘拿去貼補南區秀姑巒溪的部分，因為那邊的標價很低，甚至有標到 1 塊錢、零元的都有。用北區的盈餘貼補南區的支出，才可以平衡。但是目前花蓮溪部分，如果標售 50 塊錢，就被課了 50 塊的稅，他廠商成本大概是 100 塊左右，所以我們標價不可能太高。以前盈餘是比較高的，意思是說，假設廠商成本是一公噸 100 塊的時候，早期只有扣每立方公尺 20 塊的稅，他有能力競標，有自由市場機制，50 塊買不到，可以 60、70，甚至 80 塊去買。那我們的支出成本可能在 20 塊左右，就會有盈餘，但目前扣了特別稅之後，我們花蓮溪的售價都不足 50 元，有可能 40 元，表示我們盈餘的部分越來越少，就沒有錢去貼補南區秀姑巒溪的疏濬。秀姑巒溪那邊運距遠之外，它的材質比較偏變質岩跟破碎岩塊，做營建骨材的品質也不是很好，就是說材質不佳、運距過遠，常常造成標售不易。所謂標售不易是說，比如花蓮最南區的富里鄉，疏濬 100 萬公噸的砂石，可是賣不掉，只賣了 60 萬

公噸。之所以只賣 60 萬公噸，首先是因為當地內需市場已經飽和，剩下 40 萬公噸運距遠，沒辦法送花蓮港東砂北運銷售；其次扣了將近一倍的稅，廠商可能無利可圖，所以不想跟政府機關投標價購，變成剩下的 40 萬公噸賣不掉，河川局的作法是花更多的錢把這些土石運到堤防的兩邊先堆置起來，讓中間疏通。可是這是治標不治本，最好的方式是運離河道以外，可是運離河道以外的地方不歸河川局管轄，沒有土地可以堆置，因為現在堆置的地方都要礦業用地，或是其他地目才行。所以就形成這樣的狀況。

問：這樣的狀況似乎持續著，你們要如何面對這樣的狀況？

答：花蓮從 92 年桃芝颱風之後，已經沒有大型的風災跟土石災害，亦即河川的中上游沒有大規模土砂區下移，那從 92 年到現在 10 幾年之間，花蓮流域光復以北的部分持續在疏濬與清淤，秀姑巒溪的量反而是比較少的，所以會導致花蓮溪的砂石慢慢呈現刷深與枯竭的現象。因為我們河川疏濬有高度的限制，就是高程，不能挖太深，挖太深會影響河床穩定以及河防基礎的安全，所以你雖然看到河裡很多砂石，其實那是不能採的。這樣就變成我們花蓮溪的疏濬量逐年減少，秀姑巒溪我們不疏濬的話，也會經過大自然的營力，從上游中游一直往下帶出去，可是帶得太慢了，我們有時候要適度清淤或標售，但是不代表我們不清淤就有立即的危險。我們現在策略就是適度緊縮花蓮溪疏濬量，擴大秀姑巒溪的數量，希望吸引北部砂石業者把南區的砂石量往北運，加工之後再送到花蓮港運到臺北。但這樣就意味著，砂石廠商要付出更大的運輸成本，標價就得降低，可是縣政府又訂了這 50 塊的特別稅，雖然 50 塊以下是以標價來課稅，但對業者意味著 2 倍的成本。意思是，假設標價 50 塊，現在要再加 50 塊的稅，廠商的成本是 100 塊，如果從南區運到花蓮加工成本是 40 塊，那就只剩下 60 塊的標價成本，所以砂石廠只能標 30 塊錢，因為還要繳 30 塊的稅。當運距愈來愈遠，運費變成 80 塊錢的時候，標售成本剩下 20 塊，他就只能投標 10 塊錢，另外 10 塊錢要繳稅。當標價成本變成 100 以上，廠商連投標都不會來投標。所以我們就是慢慢釋放中南區瑞穗跟玉里的部分，秀姑巒溪運距可以接受，但就是導致我們標價降低，一般標價到 30 塊以下的時候，河川局疏濬就會呈現虧本的狀態。

問：虧本就導致河川局須自行編列預算支應嗎？

答：我們本來應該是自給自足的，虧本後可能動用到中央其他的預算去支應，我們如果基金預算不足，上級單位水利署再從西部的河川局盈餘撥給我們，我們在政策上當然是希望能自給自足。

三、就您所見，加稅之後，對砂石業者有何具體影響？

答：對業者的影響方面，畢竟羊毛出在羊身上，對他們來講，其實內需的市場是沒有影響的（南區），因為他會轉嫁到消費者身上，丟給營造商，然後再丟給賣房子的，再丟給買房子的。可是北區的砂石廠有影響，因為在臺北地區，臺北港跟基隆港的碼頭承銷價大概是 550 到 650 塊之間。這標價的成本是因為大陸砂進口的關係，當大陸砂進口到基隆港承銷的時候，價格就已經決定了，假設是 550 元，這時花蓮砂品質再好，運到臺北港，售價也不可能高於 550 元，這是市場競爭的結果。目前臺北的砂石與營造廠商在策略上，為了風險分擔，他可能會貴一點，還是持續跟花蓮購買。總之北區業者的毛利會降低，因為它終端售價已經被固定了，稅課得越多，毛利一定會下降。

問：最近大陸砂進口減少，價格有抬升，這情況也許可以改善？

答：有漲價的話，是有可能改善的。

四、未來重行制定，九河局可能會有什麼建議？

答：原則上我們尊重地方政府自治的權限，他們有權限去制定特別稅。在官方立場我們當然只能尊重地方的決定，如果有虧損，或者是相關疏濬經費不足的部分，我們還是會去跟上級機關爭取經費挹注，可是稅收畢竟屬於全國民眾的部分。理論上花蓮疏濬的盈餘拿來做花蓮疏濬工作，本來是天經地義的事情，如果有更多的盈餘，我們不只做疏濬而已，很多我們堤防工程、其他各種工程，也是用這筆錢來處理的。以前可以自給自足，但如果稅收一直保持這樣的稅率，我們就得用別縣市疏濬的盈餘來挹注花蓮縣的疏濬工作，這會對其他縣市的縣民產生不公平的現象。因為我們各個河川局轄區理論上本來是希望能夠自給自足，尤其是花蓮特別稅制定以前，一直保持比較高的盈餘，但特別稅以 50 塊制定以後，這個部分盈餘銳減，甚至虧損。你可能只看到特別稅部分，還有另外因為我們以前疏濬盈餘很高，102 年年底環保署修改營建工程空氣污染防治設施管理辦法，把疏濬工程的空污費從原本工程經費的千分之 2.8，提高到每立方公尺 5.1 塊，導致本來一件疏濬工程只要繳幾萬塊的空污費，提升到 100 萬到 1000 萬之間，甚至有超過 1000 萬的，是急劇調升。如果我們一件疏濬工程支出 2000 萬，照以前空污費的稅率只要繳 5.6 萬，但 2000 萬的工程規模可能疏濬了 100 萬立方公尺，那可能就要繳 510 萬空污費。如果是 200 萬立方公尺的時候，就要繳 1020 萬的空污費，等於疏濬每公噸又扣掉 10 塊錢左右的空污費成本。大家會認為疏濬盈餘是金雞母，所以大家從裡面挖錢。疏濬的盈餘我們當初也有回饋給地方，我們會把盈餘通過行政協助費跟公益支出的方式，補助給縣政府跟受影響的鄉鎮公所，做一些地方建設回饋，譬如我們把馬路壓壞了，就是周遭道路頻繁使用壓壞了，我們就給一些回饋金請地方政府去修路。有盈餘才有回饋金，沒有盈餘就沒有，自從課稅之後回饋金越來越少，今年就不足 100 萬，但是在以前一年還有 1000 到 2000 萬。

問：對於九河局而言，為了自給自足，還是希望稅率不要那麼高？

答：對。另外，我們河川局除了有自己疏濬之外，我們還許可給花蓮縣政府辦理公共造產。這部分按照我們規費收費，我們每立方公尺才收 10 元的規費，相當於每公噸 5 塊錢，他們可以拿去賣的平均售價是 80 到 90 左右，扣掉成本就是他的盈餘。可是我們有規定他們盈餘的 50% 必須拿來做水利建設使用，他是設在縣政府的基金專戶，專款專用，他們承辦央管河川疏濬時，有義務將盈餘的 50% 挹注在專戶裡。以前我們在審他第二件申請案的時候，我們會去查前一期公共造產案的支出憑證，確定是不是有抽 50%，確定的話才會許可第二件工程。可是現在提高了稅收，導致他沒有盈餘，所以他把錢從基金賬戶裡面轉為稅收，就不是專款專用了。因為那是稅收，是地方稅，所以他運用的彈性、靈活性就比較高，這也是地方政府制定這樣高稅率的參考原因之一。可是這樣會壓縮到我們執行疏濬的盈餘部分。

問：縣府所謂水利基金專戶是針對縣管河川，九河局就不必去管？

答：水資源作業基金專戶，本來是針對中央管河川，並沒有規範地方政府，因為地方政府基於地方自治，財源是獨立的。地方政府在疏濬縣管河川的時候，他們也是從縣府公共預算去支出，所以收入繳回公共預算也很合理，只有針對縣政府向我們申請中央管河川疏濬部分，我們才規定他的盈餘要成立專戶。專戶名稱不一定叫基金，可是必須專款專用，譬如環保署所轄的花蓮縣環保局，他收了空污費，理論上就要拿來做空氣污染防治或改善的工作，不能拿去做其他的用途，他上級機關就可以查核。疏濬方面因為我們指定了 50% 用途，他上級機關是我們，我們就會查核他。但現在幾乎沒有盈餘，也就不需要查核了。

問：稅收怎麼運用是不知道的。

答：對，因為大水庫在那邊嘛，他本來是左手收錢，左手的 50% 要做相關的水利建設使用，可是左手繳給右手稅收之後，他發現左手錢不夠了，他就說我疏濬都虧本，那我只好拿稅收去補貼疏濬的成本。當然我們不代表縣政府說話，但這部分是我們依照邏

輯推斷出來的，目前公共造產的盈餘確實是越來越少。

問：對你們來說自己疏濬、自己賣比較好，還是給縣府疏濬，自己賺每公噸 5 塊錢比較好？

答：政府是一體且是分工合作的，按自由市場的機制來說，如果給我們自己辦，我們 1 公噸可能可以賣 50 塊錢，比較多；給縣政府的話，我們只收 5 塊錢。可是地方政府需要這樣的財源挹注，我們通常會把比較好的、交通便利的河段，控留下來許可給地方政府，我們立場本來就是「取之於河，用之於河」。就是說我們希望疏濬所掙的殘餘砂石的價值，標售之後是能回饋給地方政府的，畢竟我們是中央機關，如果有盈餘的時候，我們有法定責任要支援其他西部地區虧損的部分。如果許可給地方政府來做的話，理論上可以做到回饋地方的效果，理論上相信地方政府比較貼近人民的需求，實際上就要看縣政府的運作。

五、您認為土石稅稅率多少比較合理？

答：一般政府在課稅的時候，要考慮他的本益比，當稅率大於標售的售價的時候，是否屬於合理的稅課標準？是需要再探討的。

問：其他縣市的稅率確實較花蓮低，各地方有地方的不同的政治生態，像臺中砂石產量是全臺灣第二，但就是沒有開徵。

答：臺中那邊可能有其他稅收的財源，又是直轄市，比較富有，動機就沒那麼強；而花蓮屬於農業縣，本來稅收不是很充足。另外，當稅收越高的時候，會造成河川局標售不易，導致我們標不出去，結果就是沒有稅收，這有點是殺雞取卵。而且目前在花蓮溪水系部分要找新的料源，已經越來越困難。我們疏濬的出發點不是為了要賣砂石，供應量是不穩定的，所以縣政府不能期望他每年有固定的量，地方稅務局非常期望未來 4 年有可預期的稅收金額，可是我們一直告訴他們這沒辦法，只能用推估的。他們要去估算收入多少，然後支出多少的部分，比如說營養午餐、各種活動之類的，他要編預算，可是收入萬一斷掉的時候，縣政府就必須自行承擔後面的支出，是不是有可能中斷？是有可能的。現在發生的是疏濬量逐年遞減，可是地方會一直希望增加疏濬量，他要稅收，可是我們要的是安全。因為疏濬到一定極限的時候，就不是為了安全而疏濬，而是為了賣錢、然後在不影響安全的原則下擴大疏濬，根本不是為了說通洪空間不足夠才疏濬。以前是為了通洪空間不足，發現洪水通不過去，我們適度取走。現在是通得過，只是有一些高高低低的，現在為了擴大稅收而把上面取走了，卻沒有注意到的是，除了高的地方，它還有低的地方，沒了高的地方，低的地方就沒有河裡的砂來填補，就會導致持續侵蝕與刷深。另外一般民眾認為，砂石不疏濬就流出海，很浪費，你應該在流出海之前攔截下來，可以賣砂石，何樂而不為？但問題是如果海岸長期沒有砂石回補的時候，是不是會導致海岸退縮？雖然因為目前缺乏科學量化的數據論證，我們沒辦法斷定因果關係，但在學理上是可以推斷的，這部分我們需要兼顧海岸的平衡。所以在特別稅方面，我們會希望在稅率方面再檢討課稅的標準是否合理，不過我們還是尊重地方政府。

問：當初為何要定 50 元，您知道嗎？就我所知就是議會裡議員討論出來的。

答：是的，當初還想定更高的。原本 20 塊（每立方公尺）的時候已經很吃不消了，可是因為在花蓮溪部分，那時候的平均售價大概在 90 到 100 出頭附近，所以他認為扣一半是合理的。可是問題在於，你只有看到售價高的，那時比如木瓜溪匯流、壽豐溪匯流的部分，材質好、運距短。但更南區部分運距長，運輸是很大的成本，他沒有看到比較低的地方，所以我們河川局要求加入標價低於稅率以標價課徵的標準，那時候是我要求加進去的，不然我們就沒辦法運作，那時我們跟地方稅務局一直在溝通。此外，我們還觀察到一個現象，大家想到疏濬，就會想到河川局，其實不止，因為河川轄管

單位有三個，下游有河川局，中游是水保局，上游是林務局，只要是河川都有淤積的問題，以前大家認為疏濬很可怕，可能有黑金，或是不利於承辦人的因素存在，大家心生恐懼而不太敢辦理。所以林務局、水保局他們常用的工法，就是只疏通河道，不辦疏濬標售。為什麼不辦，因為覺得風險高，所以只把那些土砂往兩邊撥一撥之後，下次大颱風大洪水來，林務局的砂石就衝到水保局的轄區內，然後水保局撥一撥，又會衝到河川局轄區內，河川局沒有辦法再撥一撥了，因為離海太遠了，只好把它賣掉。97 年我們推動採售分離制度，把體積法變成重量法之後，不敢辦疏濬的情況有所改善。在以前是河裡面測量我們賣多少立方公尺，可是底下的測不準，大家拼命挖，越挖越深，後來覺得這樣不行，我們就仿造菜市場賣豬肉一樣，秤斤秤兩，我們甚至於模仿悠遊卡、IC 卡，去做提款的採售分離制度，發現這樣可以降低承辦人成本砂石業務的風險，是非常成功的案例，我們是希望把這樣成功的案例，複製、推廣到其他機關，包含水保局跟林務局，公共工程會確實也曾這樣希望。他們在土石稅稅率調漲前也辦過幾次，但因為課稅之後會增加麻煩與成本，而課稅依據是你要標售才有課稅，你不標售就沒有課稅，變成說林務局跟水保局就沒有標售了，他們恢復到以前的動作，把砂石撥一撥到河床兩邊。

問：在以前一段期間他們是有在標售的？

答：是的，主要是林務局，水保局沒有，水保局的作法是補助給鄉鎮公所疏濬的經費，後面土石要怎麼處理，就給鄉鎮公所去處理，他們幫水保局清疏，並沒有標售。目前課稅沒有寫明是河川局，而是以標售為主，標售的話就有很多情況，所以其他機關不敢辦、不想辦，甚至說一些縣管河川，或鄉鎮的一般性排水，裡面可能也有砂石，可能是泥土，如果一般性排水堵塞了，請問要丟哪裡？我們中央管河川是不給他丟的，不能把你的問題變成我們的問題。所以很久以前，鄉鎮公所可以用標售的，就是把爛泥巴賣給廠商，他可能拿去做農田的農地改良、填路，甚至可以賣去磚窯廠做黏土等其他用途，可是現在標售就會課稅。我們河川局有觀察到這個現象，只是沒辦法替那些農田的業者、公路單位，或是其他單位發聲，是我們觀察到的。

問：這些意見稅務局都知道嗎？

答：知道，但不會寫到他們的政策裡面，因為沒有人替他們評估，你看土石景觀稅自治條例的說明，就很簡短，而且並沒有做政策評估，我們是覺得他應該再做一些政策評估，這樣高額稅率下去的話，對整個產業的發展有沒有影響？如果有政策評估，也可以作為合理課稅的依據。他第一期 20 塊的時候還有找我們，第二期他們就直接去制定，沒有找我們，後來到 50 塊的時候，就在議會直接審議，沒有找河川局，畢竟他確實不需要徵詢河川局的意見。可是我們從業者聽到消息，最緊張的是業者，業者馬上反映給我們知道，但我們想到的不是這 50 塊那麼高，我們也沒有意見。我們想到的是秀姑巒溪疏濬的標售會有困難，所以那時候在通過之前，我們緊急跟地方稅務局聯繫，加入了從低條款，要不然這個一通過之後，我們南區就無法疏濬。我們是希望當一些材質較差、運距較遠而成本較高的地方，給予減徵或排除，我們水利署河川局在訂定標價也有考慮這個因素，所以我們定了一個標售單價相關規定，我們規定秀姑巒溪，在崙天大橋以上游的部分，因為運距過遠，材質不佳，標售單價可以從 0 元起標。當然，標售 0 元說是不用扣稅，但問題是他成本就已經是貼錢在做了，結果你還是給予課稅。我們希望這些特殊的地區，能夠排除在課稅範圍之外，譬如 5 塊錢以下就免予課稅、某個區域就免予課稅，或是河川的中上游，為了加速林務局跟水保局疏濬，也免予課稅，這樣經過政策評估才能讓整個疏濬快速執行。

問：能不能說稅率這樣定會影響河防安全？

答：這樣帽子扣太大了，河防安全是一個嚴謹的東西，誰都不能挑戰河防安全，因為河防安全代表的是人民生命財產的損失。我們只能講說，稅率如果提高的話，會造成交通

偏遠、材質不佳地區的標售困難度，影響疏濬的執行效率，然後可能會影響到迫切河段的河床安全。我們疏濬一般分成兩類，一個是「應疏濬」，一個是「可疏濬」。「應疏濬」是我不管你賣不賣得出去，我就是要疏，虧錢也要疏，不疏的話河水就要滿出來的；「可疏濬」是說，我疏可以，不疏也可以，我疏就是賣錢盈餘，不疏就是慢慢流下去嘛，也有人說是把錢放海水流。可疏濬你要課稅，反正我賣不掉就是放著，我就慢慢流出去。但在應疏濬的部分，我又賣不掉要怎麼辦？請問現在法令規定到底要堆在哪裡？要學林務局或水保局堆兩邊嗎？堆兩邊對我們河川局認知無助於擴大通洪空間，因為下次颱風一來就沖下去。我們離出海口非常遠，沒辦法讓他短時間流到海裡，所以看能不能在政策評估方面，盡量排除交通偏遠跟材質不佳導致標售困難的區域。

經濟部礦務局訪談紀錄

訪談時間：108 年 7 月 2 日，14:00-17:00

訪談地點：經濟部礦務局

受訪對象：經濟部礦務局官員 D2



一、目前中央對花蓮縣地區砂石產業與採礦業之相關政策，主要方針為何？

答：就目前對礦業或砂石業的方針，主要是希望開採與環境保護兼顧，尤其是採礦業，我們會將原住民土地諮商同意權，或是環境影響評估方面，納入對礦業法修法的規劃，但這不太可能滿足各方的意見，因為任何事情都有正反兩面，任何一方都有意見。105 年我們再次調整礦業法，主要是特定團體或立委提出的，我們納入考量後提出草案，送行政院討論了很久，但不獲大多數立委的認同，他們希望針對過去沒有環評的礦場全面實行環評，期望在礦業法修正後，對申請展限的人予以規範。105 年核准亞泥再次展限 20 年的時候，有立委認為礦業法還在修法，不應該讓亞泥通過。但我們秉持依法行政，礦業法確實在修正當中，但在新法修正公告以前，還是適用舊法規範去做，修法期間有沒有什麼緩衝期，並沒有相關法令予以規範，所以依據現行法令是這樣做的。確實很多機關面對這樣的情況的時候會擔心，現在的決策會不會抵觸新法規定？所以暫緩實行，等新法公布再行決策。比如以前山坡地開發的相關保育規定，我們很多案子送到林務局，就被擱置了，要等新法通過，但是二讀之後立法院換屆，就沒有通過。

問：在土石採取方面，礦務局主要方針為何？

答：花蓮的砂石供應以河川疏浚為主，其他就是營建剩餘土石方跟少量的陸上土石採取，從東部地區整體需求量遠低於供應量，也就是供過於求，所以在扣掉當地需求量之後，就以東砂西運的方式支援北部地區的砂石供應。如果南部地區砂石短缺，也可以透過東砂南運解決缺料的問題。如果你有注意到的話，去年 12 月到今年 3 月，南部砂石出現供需失衡的現象，我們每年都會做砂石供需調查，根據公共工程委員會的契約、內政部營建署的核發建照樓地板面積，去預測未來一年的需求。但我們調查發現，其實沒有缺料，而是有業者看到好像缺料，就開始惜售惜賣，不會說在碎解洗選場實際有多少的砂石，就是短報，這樣就導致價格上升。這樣的資訊公布之後，就減少投機取巧的事，過了一陣子就沒有了。

問：對於花東採礦業的方針為何？

答：採礦業最主要面臨的問題是土地的取得。最近幾年環團認為採礦是暴利，認為地租很便宜，因此土地的主管機關國有財產署跟林務局就被檢討，是不是太便宜？所以目前就在爭議續租的時候要如何計算地租。由於公有地、林地等不太可能買賣，因此沒有參考的基礎。首先是公告地價，但因為太低不被採納；第二是銷售價，看過去買賣紀錄，但幾乎沒有；第三就是找人估價，但找人估價的時候，估價的方式讓大家難以接受。他認為租地後之使用利益也要考量，但其實承租人租地後並沒有把土地賣掉，也沒有因為在土地上任何使用作為讓土地本身增值，所以計算進去不太合理，但他們認為土地有礦產品，勢必會獲得利潤，所以要提高。這些礦產品在開發之前，是國家的，所以不應該去算，承租人要有具體開發作為才有利潤，不會因為租了土地就得到利潤，而且開發完畢後，土地不會因此增值。對此我們參加了好幾次相關會議，現在我們是委託不動產估價公會，幫我們設計出認為從礦業觀點來看比較合理的估價模式，然後建議林務局或國產署參考採納。

問：為何近年礦區會大幅減少？

答：近 2 年有立委提出要清理沒有產量的礦場，不管原本有做、後來不做，或是從來沒有開採過的，我們先把土地沒有租到的分一邊，有產量的話就繼續；沒有產量的話，這部分土地沒有租到，不可以歸咎礦業權人的努力，我們就會勸他放棄，然後讓他一段

時間申訴，不申訴的話就放棄，我們就廢止這些採礦權，所以礦區才會從 200 多變成 170 幾個。假如有開工、能夠賺到錢就會繼續做，很多人沒辦法繼續做而停下來，是因為不想做環評，就讓礦區想辦法限在 2 公頃以內，不必做環評。也因此礦業法修法時的環評相關規定，希望要縮減到 1 公頃，但這樣做下去會連帶影響其他產業。礦業是第一個大家審視的產業，但在山坡地開發不只是只有礦業而言，水利署、林務局，甚至是公路修築等等開發，都將適用類似的標準。畢竟不能只把礦業限制得很嚴格，其他的開發卻比較寬鬆。原基法 21 條原住民諮商權也是同樣道理，那些以前說過放棄的，現在第 3 代、第 4 代出來說：「以前阿公的事情跟我無關，這是祖先留給我們的，那是阿公、爸爸不肖，我是有靈魂的人，不能違背祖先的交代。」這就導致很難溝通，目前是有政府、有法令規章的狀態，不應該憑藉轉型正義之類的名義，就主張過去政府法規是錯誤的。我們只能說是當時立法情況有一個情境，現在情境確實是改變了，問題就是要如何調整法規，在調整出新法之前，既有法律規範還是要加以遵守。我們礦務局目前趨向是保留既有的礦業，沒有說業者做不來就讓他們倒，除非遵照立委所交代的零產量，如果原因不是歸咎於礦業權人，比如土地租賃的事情，那業者若仍願意花費成本維持礦權，繼續跟土地主管機關溝通，如再提水保計畫，再提環評等等，那就繼續進行。

二、105 年起花蓮縣對土石採取稅與礦石開採稅大幅加稅，對相關產業產生何種影響？對相關產品下游供應市場影響為何？

答：由於目前土石採取以疏濬為大宗，考量到料質、運距以及相關規費如空污費的成本支出，可能會導致疏濬土石去化困難，降低廠商投標意願，除了會影響相關業者的生計之外，會嚴重影響土石去化及疏濬作業，可標售的土石會大幅減少，亦可能連帶影響下游市場供應的價格。只是花蓮疏濬作業及標售價格的影響，這部分建議去詢問縣政府跟水利署。

問：礦石稅方面呢？

答：羊毛出在羊身上，如果業者要繼續存活的話，就會把稅負轉嫁到銷售的對象，或是彼此各分擔一部分，這就由市場機制來決定。縣府每一次舉行公聽會的時候，我們都會表達意見，認為礦業經營已經很不容易，因為要面對土地爭議、國際不太景氣等一連串對礦業發展非常不利的情勢。業者當然總是反映很難生存，實際上我們也很難確認。當然以我們作為礦業監督輔導單位，就是認為保留礦業總比沒有礦業好，至少有個可以自主管理的礦業。加了稅之後，對下游市場（即水泥）的影響是賣出去的成本會增加。假如國外一直有競爭者，就會增加競爭的困難。有的人會轉嫁，或是跟國外進口替代，比如原本三分之一是進口，三分之一自己採，進口可能因為要運輸會貴一點，但只要補不足的部分，願意吸收。但因為國內加了稅，也是會導致跟國外買就好了。你可以想想看，花蓮縣要加稅，傅縣長想的是什麼？台泥跟亞泥是跑不掉的，水泥廠設在花蓮縣，一個在和平，一個在新城，是跑不掉。我記得地方稅法通則有規定，如果礦產品運到縣境之外，是不可以課徵地方稅的，但還是開徵了。

問：那麼為何可以成功開徵呢？

答：以前都是花蓮縣地方稅務局去提案，之後由縣政府送縣議會審查。但這一次礦石稅加稅是議員連署提案 100 塊錢，據說有請東華大學之類的學校研究，甚至說收 150 塊錢都不為過，那些議員就提 100 塊錢。第一期是 4 塊錢，2 年後就增加到 5.2 塊錢，因為當時按照地方稅法通則每 2 年就可以調漲，只是不超過 30%，所以在第一期前 2 年是 4 塊錢，後 2 年是 5.2 塊錢。第一期 4 年期滿後，就增加「景觀維護」4 個字，重行制定，跟第一期徵收的就不一樣。我們原本認為第一期是 5.2，增加 30% 的話，應該是 7 塊錢比較合理，但縣府提案 10 塊錢，我們去建議了，他們根本就不聽。中

央只能依據司法院釋字第 498 號跟 558 號，做適法性監督，不能做適當性監督，所以加稅法案在縣議會通過之後，送到財政部備查時，就算請我們礦務局去提供建議，也只能重申礦業會有經營困難的狀況，但我們講了，他們根本不理我們，對他們來說，差 2 塊、3 塊是你家的事情，我就是要收到這筆錢。他們當然會覺得為什麼要把受到的開採影響，如粉塵、震動、壓壞路面等不公平的外部成本由地方承擔？縣府主張歸主張，我們反對歸反對，財政部那邊核下來就執行了。我們認為加稅影響太大，縣府甚至想抽 100 塊的稅，這樣的話縣府每年 18 億元，全部國中小的營養午餐、辦活動都有錢了，反正他們就認定台泥、亞泥是跑不掉的。台泥亞泥兩家的大理石產量就占了 60%，其他包括宜蘭地區約 40%，抽這個就夠了，1 噸 70 塊錢，如果是 1000 萬噸就有 7 億。幸福水泥也可以抽，但幸福在花蓮沒有水泥廠，他挖了礦石是送到宜蘭東澳廠，這難道不是流通到轄區外的礦產品嗎？此外，對水泥廠還是礦場課稅？是有爭議的。假如在縣內設水泥廠，那水泥廠確實是會產生粉塵、CO₂、廢熱等等污染，確實縣府課稅能將外部成本內部化，但問題在於水泥廠是工業區，而不是礦區，所以我們覺得很奇怪。縣府認為污染來源是因為有「行經道路」，縣管道路的維護與安全要由縣府負責，但很多水泥廠是以輸送帶運送礦石的，比如台泥跟亞泥，這也有爭議。我們礦務局職責在於維護礦場作業安全，只要業者的開採行為合乎礦場安全，我們是要鼓勵他們營運下去，如果不鼓勵的話，就是裁撤我們自己，我們變得沒有存在的必要。因為我們就是要輔導業者合理的經營與合理的利潤，因此要去對抗其他部門或各界等對我們理念的打壓。

問：總之課稅是對產業有影響的，那麼進口量有增加嗎？

答：進口方面我們並沒有特別關注，但進口是會增加，國內沒有產的話，我們不會特別去注意。我們進口的主要是蛇紋石，中鋼用來作為煉鋼的助溶劑，可能會從青島進口一些蛇紋石，他們就會去算青島跟花蓮的到港價，然後以進口價壓國內市場。蛇紋石礦場因為續租費用增加很多，今年來產量是偏低的，但他們也會思考到沒有那麼多錢維持那麼多礦區，另外，他們客戶就只有中鋼，中鋼不買就沒辦法經營了。當然，我們並不希望國內蛇紋石產業就因此沒有了，大家就要完全依賴進口，這樣中鋼就要不斷跟外面談。但畢竟還是會存在一直觀念，會認為我們有錢的話，為何不去買呢？煤礦跟鐵礦都買了，助溶劑又要多少錢？去算的話，蛇紋石占比應該是很小的，所以有錢的話跟國外買就好。當然，中鋼也會去投資澳洲的煤礦鐵礦來降低成本，

三、中央方面如何應對加稅帶來的影響？

答：加稅有影響，但問題是我們調查了也沒有用，難道我們要去補貼業者嗎？這樣不就變成中央間接拿錢給地方？我們一直期望地方因為抽了 70 塊錢，除了環境維護外，也要有所作為，讓業者能夠持續經營，這樣中央才會對地方有信賴。

問：地方可以有什麼樣的作為？

答：比如稅金有沒有用於礦場周遭的地方建設？讓周遭居民感受到？包括居住安全、教育等等。也許當時加稅只有環境保護，沒有回到礦區周遭居民，就是要充裕財源而已。所以變成有的業者人會講，縣府怎麼不多拿一點回饋給礦區周遭居民？業者直接受到居民的抗爭，但縣府抽了那麼多錢，卻沒有任何作為。在礦業法的礦場權利金修法方面，有立委希望提出回饋機制，只是我們在規劃的時候很難具體規劃出回饋的對象，比如距離礦區幾公里、鄰居的鄉鎮？這些都很难定義。如果修法之後，就要去定細則，但大家都傷腦筋，是以礦區？礦業用地？還是隸屬的行政區去分配？很難定奪。目前礦場權利金是繳國庫，不做任何指定用途，等於是回饋給全國，核心理念是礦屬於國家，不屬於花蓮縣、苗栗縣，採礦是國家賦予的權利，所以要繳納礦產權利金到國家。



四、如何看待花蓮縣加稅同時，鬆綁八不政策？

答：縣府要鬆綁才收得到錢。當時縣府不核發台泥的金昌礦場水土保持計畫開工許可，壓在縣長桌上一陣子，但那畢竟是縣府的權限。縣長有錢就可以做很多事情，他抽這個稅是他可以運用的錢，用來作為個人政績的表現。為什麼稅率是從 100 塊錢變成 70 塊錢？當然兩邊在討價還價嘛，縣府說開價 100 塊，要不要做？業者就會說，100 塊很多耶。羊毛出在羊身上，那台泥開個價，台泥開完之後，就會去問亞泥要不要跟，這部分可以想像台泥亞泥背後有多少政官顯要，或是產業整個群體，都要靠彼此吃飯，當然他們都會去說，不然關了就沒飯吃，所以就會去跟縣長說不能弄太高，不然會完蛋，所以 70 塊可能是這樣定出來的。第二期那時候請東華大學做研究，提案 15 塊錢，石礦公會去爭，後來認為 10 塊錢比原本 5.2 只增加一倍，就接受，卻沒想到第三期就變成 70 塊錢。很多人認為採礦是暴利，但為什麼是暴利？主要是因為礦場旁邊還有一個水泥廠，採了礦直接拿去加工。以前沒有規定申請礦區要設水泥廠，目前只有一家台泥在和平那邊做到，其他都沒有，因為他們算一算覺得不會賺。台泥則是因為剛好工業區旁邊的山，也就是和平礦區就是他的，最方便，其他的就在比較山區。

問：台泥還有火力發電廠跟港口？

答：那是後來規劃的，因為設置水泥廠勢必要燒煤，至少要運煤進來，如果運到花蓮港再運到和平，就會增加成本，所以才去跟交通部申請設港，而且和平港只供自己進口煤，多餘的熱用來發電。

問：如果因為稅率太高選擇到新竹或高雄等其他地方設廠，好像不太可能？

答：關鍵就是國家需不需要而已，目前業者在東部面臨的土地問題，到了西部一樣會遇到，現在花蓮課稅 70 塊錢，搞不好那邊人口比較多就收費更多，要怎麼確定那邊的環境比東部友善呢？總之對於加稅，我們就是參與公聽會提供建言，只是多半沒有被採納。至於土地租金要增加的部分，如同剛剛說的，我們有委託估價公會進行研究。

五、現行土石採取稅以及礦石開採稅之稅率是否合理？未來重行制定時，中央可能提供什麼意見？

答：我們覺得稅率不合理，因為不知道這稅率是如何計算出來的，你看光是 100 塊錢跟 70 塊錢就是喊價出來的，這就很不合理了。其次我們不知道稅收的用途為何，純粹是地方政府要籌措財源，是縣府要花錢、不想負債，然後對縣內增稅，當然對於納稅的人，就如同刀子砍在他身上，當然會唉唉叫，我們作為主管機關，當然會難過。但其他人不會認為如此，而覺得是正當的，因為採礦就是耗費環境資源，所以要補償，這樣講大家都認同，但是不是真實的？有討論的空間。對我們主管機關立場來說，當然會希望稅收一部分用在礦區的部分，尤其是回饋到礦區周遭居民，讓居民有感受，知道縣政府加稅比以前多了 60 塊錢，但那 60 塊到哪裡去了呢？現在亞泥周邊部落人民一直在抗爭，我認為別一直跟他們要錢，而是要去跟縣政府要，你看縣府收了亞泥 3 億多，有沒有撥多少的比例到一些鄉鎮市？進而讓居民因為加稅而有感？縣政府可以想想看，稅是基於外部成本內部化的原理課徵，如果要維護道路、環境保護等等，那要去計算一下，行經縣管路線維護成本是多少？旁邊居民、學校、農田等，有多少污染？都要納入考慮然後去精算，這樣計算出來的稅率才會比較合理。縣府目的是籌措財源以彌平赤字，所以合理性在於彌平赤字，這算是合理的，但抽的稅比中央還高？

問：那中央要課更高嗎？

答：現在地方已經課很高了，中央要課更高不是完蛋了？要問地方能不能一半讓中央抽？

比如我們就把礦產權利金調漲一下嘛，比如原本 2%，調到 20%，但這樣只會害死我們輔導的業者，到時候地方稅也不會調降。我們的職責是讓礦業者在守法的情況下存續，而不是讓他們倒閉。我們跟縣府說 100 塊、70 塊錢太貴了，建議要逐年增加，比如 5.2 塊變 7 塊，7 塊變 10 塊，那 10 塊錢變 20 塊好不好？或再加上 30%，13 塊好不好？或是依據以前東華大學的研究，15 塊如何？甚至翻倍到 20 塊好不好？但怎麼會到 7 倍呢？這 10 倍或 7 倍怎麼來的？好像就是知道業者跑不掉嘛，比如卡著金昌礦區，知道金昌礦區是業者轉投資的嘛。你知道金昌礦區為什麼跑不掉嗎？勇士山上有合盛礦區，另一半剛好就是金昌礦區，對於合盛礦區來說，如果不讓金昌礦區開採，合盛礦區就沒有辦法降階、持續開採，合盛礦區一旦沒辦法降階，隔壁的寶來礦區也不能降階，這就導致台泥完全沒有料源。一個案子 102 年送件，105 年才核發，但是 102 年審跟 105 年審有什麼差別？給予同意的依據有不同嗎？公務人員都依法行政，把案子放在桌上，那民選長官為何能擱置那麼久？又是依據什麼讓他通過？這就是我們無法理解的政治問題。當然，那段期間一些小礦場因此獲利，大理石礦價格從每公噸 100 塊增加到 300 塊，有人倒楣就有人獲利。各行各業有生存之道，今天是因為台泥有其他轉投資，還算龐大，有能力去抵住衝擊；就像亞泥周遭居民的抗爭也是。但如果是其他小礦場，拖幾年就搞掉了。

六、中央推行的大理石總量管制政策主要內容為何？具體對相關產業產生何種影響？

答：有關「大理石礦石開採總量管制措施」，係經濟部於 100 年間訂定「水泥工業發展策略與措施」，禁止國內水泥產能擴充並嚴格管控國產水泥外銷率，逐年調降國產水泥(含熟料)外銷率。為兼顧環境保育，本局依據工業局訂定之「水泥工業發展策略與措施」內容配合辦理「大理石礦石開採總量管制措施」，嚴格管控其礦石開採總量(大理石開採上限量)，以符合資源永續利用及內需為主政策方向。大理石礦石開採總量管制措施係管控國產水泥外銷率，產銷皆以供應國內建設需求為主，維持以內需為主之自主性水泥工業，對國內各項建設料源無虞，應不影響相關產業鏈。

問：中央有沒有考慮放寬管制，減緩對產業的衝擊？

答：我們對這方面原則是縮減的。原來各礦區、水泥廠的產量大概就是這麼多，假如國內水泥需求降低，但產量不變，這時候就外銷了。水泥會吸潮、結塊、硬化，然後影響活性，初凝時間會受到影響，這時就要添加其他添加劑來還原，增加了施工的成本，所以水泥放越久就越低價。水泥廠如果做了某一批水泥，放一陣子就會整批賣到國外。但一般百姓無法理解為何國外售價比國內售價低，認為是減價出清，這樣會被批評是賤賣國土。因為這樣的觀念，立委或環團等認為不要生產那麼多就好了，所以要求降低出口比例，比如總產量 1000 萬噸，有 800 噸是國內用，那就是 200 萬噸用於外銷，這時外銷比例是 20%。因此 102 年開始，第 1 個 4 年到 105 年達到 30%，到 109 年為 25%。但事實上這滿無聊的，如果整個國內公共工程需求增加之後，外銷的產量自然的就會減少。所以為什麼不積極思考國家的建設，反而要加以限制呢？大家不是很理解，但講出去有多少人認同？大家就認為建設很多，不需要破壞。另外自從 921 地震之後，許多工程從鋼筋結構改採鋼骨結構，因為施工工法減少，國內用的水泥量就比較少了。可是原本水泥廠有一定的產能，在企業經營上達到一定產量才不會賠本，業者當然不希望停窯，但台泥現在就是因為限制外銷而停了一支窯，產能達不到原設計值，所以目前台泥、亞泥在這幾年在臺灣賺不到什麼錢，能賺的都是海外賺的。總之外銷限制導致產能降低，進而影響經營，但有的業者不外銷，就不被影響。

七、礦業權費及礦產權利金現行回饋地方機制為何？地方礦石開採稅、礦業權費及礦產權利金如何整併較為合理？

答：這是中央及地方如何分配的問題，我認為地方首長不會聽我們的建議。目前地方跟中央要補助款已經很辛苦了，那就自己想辦法開徵地方稅，狠下心對某個產業施以極刑（課以高稅率）了，中央還想整併的話，那地方肯定會想：「中央是什麼意思呢？之前不給了，我自力開拓財源，竟然還想分？」所以我們只能跟他們拜託不要徵那麼多之類的，但他們應該不會聽我們的。目前礦業法修法，要提高現有的礦產權利金的並且回饋地方，我們也都要納入考慮。原本礦產權利金都是納入國庫的，現在修法希望拿出來怎麼用，就是難解的問題，拿出來還要再分給地方政府嗎？大概很難。如果因此補給地方，要求地方少抽一點稅的話，這才多少？差那麼多，地方是既得利益者，怎麼可能會妥協？所以推動整併不太可能。

砂石業者訪談紀錄

訪談時間：108年6月19日

訪談地點：砂石業者

受訪對象：砂石業者 E1



一、您認為花蓮縣推動加稅成功的因素為何？縣府方面如何與你們溝通？

答：很簡單，因為這是議員在議會投票表決的，我們提出抗議並沒有用，比如中央推動同性婚姻專法，不管公投結果如何，只要立法院通過就通過了，不管我們人民的訴求是什麼，他們就是人多，通過就通過。所以能夠成功加稅就是因為人多，我們就算提出抗議也無可奈何。土石稅稅率是 50 塊錢，標價 50 元，稅是 50 元；標價 60 元，稅還是 50 元，如果標價低於 50 塊，就按標價課徵，但我們的成本還要再加上運費。花蓮的版圖是狹長的，我們的據點在碼頭，算是做碼頭的業者，扮演的角色是貨運，專門運各地的砂石到臺北，如果疏濬的是木瓜溪，距離碼頭約莫 15 至 20 公里，如果我標得 50 元，加上稅成本就變成 100 塊錢，運距比較短，還算能夠進行東砂北運。但如果疏濬的地方是光復或是光復以南，或是鳳林以南的，運費會差很多，而且最近油價一直在調漲，運費也跟著漲價，砂石廠也要耗油，成本都跟著漲價。我們花蓮砂石業者在市場上的敵人，有來自宜蘭的、大陸進口的砂石。我是做貨運的，要收購各砂石廠的砂石，統一匯集到碼頭再送去臺北，所以我必須考慮砂石的單價與各種外來的競爭因素，包括大陸、宜蘭，或者在新北三峽有些挖地下的料，這些是影響市價的因素。但我們花蓮還要再課徵土石稅，差別實在太大了，因為我們的陸運、海運的運費實在很多，但他們宜蘭就可以一貫作業直接送達。

問：縣府方面如何跟您溝通？

答：有召開公聽會，其實以前縣府砂石公共造產有一個委員會，他們會來詢問業者大概多少錢，但好像只開了二次會議，就沒有再開了。以前公共造產是配售的，比如共有 100 萬噸要辦理，有 20 家合法廠，平均分配一家就分 5 萬噸，然後委員會會去訪談料源大概多少錢才合理，50 塊或是 60 塊錢，他們衡量以後，就直接配售給業者。後來改變方式用標售的，資格放寬到自然人也可以標。再後來稅率提高，本來每公噸 10 塊錢，提高到 50 塊錢。此外，傅崐萁一上台就宣布八不政策，把水泥廠給卡住，後來就調漲了礦石稅稅率到 70 塊錢。

二、在推動加稅的立法過程中，您以何種管道反映對加稅的態度？

答：我們有找公會，也有找議員，不過沒什麼效果。

三、花蓮縣對兩項特別稅大幅加稅後，對相關產業帶來何種影響？是否將稅課轉嫁至消費者（即下游市場）承擔？

答：原本是每公噸 10 塊錢，現在漲到每公噸 50 塊錢，造成東砂北運的成本墊高，墊高以後，馬上面臨到市場的衝擊，花蓮以前在 98 年左右比較多的時候，一個月有 100 多萬噸，一年約有 1100 萬噸，然後因為各個區域的單價成本一直在變動，到去年 107 年，約只有 200 萬噸，前年 106 年好像就只有 150 萬到 200 萬噸。這主要有兩個因素，一個是成本被墊高了，第二個是市場的需求減少了，這兩年蓋房子的需求減少了，房價雖然很高，但現在買房沒人相信會漲價，大家都等著降價，每個人都在觀望，看什麼時候可以出手，市場是停滯的。這情況跟砂石的誤差不會很大，因為砂石占房屋總成本的比例大概 5% 而已，其他是鋼筋、土地等各種施工成本，其中土地成本可能變化最大，每坪土地價格可能是幾十萬，現在臺北那邊到上百萬。總之建房屋的需求少了之後，對我們砂石的需求就減少了。除了營造的需求減少外，我們東砂北運面臨許多的競爭對手。第一個是宜蘭，他們用卡車直接運到北部，但花蓮的砂石沒辦法用

卡車直接載到北部，必須要從砂石廠載到碼頭堆置，然後裝上船，再載到基隆港碼頭，然後從碼頭載到攪拌站，也需要一段卡車的運輸，經過多次的搬運，就將砂石單價無形中變高了。花蓮砂石有 3 次搬運，從砂石廠到碼頭，碼頭到基隆港，基隆港再到攪拌廠，共有 3 次，但宜蘭的砂石可以直接到攪拌廠，一次到位，這是宜蘭的優勢。不止是宜蘭，還有從和仁礦區用火車直接載到五堵、七堵卸貨，一個月約有 10 幾萬噸，一年約有 100 多萬噸。還有當地的大漢溪、新店溪周邊的砂石廠，整體來看北部的砂石來源比較多，所以我們要面對來自各地的砂石來源競爭。去年和平那邊開始要從和平港出貨，花蓮東砂北運本來每個月約有 20 萬噸，現在被和平吃到 1 萬到 2 萬噸，導致上個月（5 月）東砂北運只出了大概 17 萬 8 千噸，出貨量被瓜分，往下掉了。市場的總需求差不多，就是一定的數量。砂石供給是區域性的，在碼頭旁邊，就是由碼頭供給；在砂石廠旁邊，就直接由砂石廠供給。砂石本身很笨重，沒有多少錢，現在賣到臺北，一噸大概 400 到 500 塊錢，換算 1 公斤才 4 毛或 5 毛而已，不是很貴，經不起多次的搬運，所以地理位置決定了砂石的單價。但其實加稅方面，一部分跟市場機制有關係，定價就是 50 塊錢，要不要標就由業者自己來衡量，標 50 塊錢，加上稅就是 100 塊錢，業者覺得划得來就標，政府沒有硬性規定一定要買，覺得划不來，就不標。我認為縣政府要將土石稅加稅到 50 塊錢，好像間接地拉高砂石的單價，那也會連帶拉高房價，本來市場有市場的機制，政府沒有規定業者要買，可以不要標，標不出去就降價，曾經降過價，縣府主要認為的是，有需求就來標，50 元賣不出去，那就賣 40 元，40 元賣不出去，那就換 30 元嘛。假設我標了 30 元，稅也是加 30 元，總成本就 60 元，我們也會計算，成本方面我們會去考量。如果要問 10 塊稅率與 50 塊稅率的差別，其實到現在很多業者應該是適應了，覺得那麼貴的話，那就不標。如果總成本是 100 塊錢，我覺得划不來，我就不會標，流標就會降價，降到合理的價格，我才會標。到後來，業者都會自己衡量自己的成本，看是否划得來。比如這次有人標 55 塊錢，標了之後卻又載不回來，因為載回來再賣出去是虧本的，加上稅料源的成本是 105 塊錢，載到木瓜溪的運費是 100 塊錢，然後到碼頭再加 30 到 40 塊錢的運費，但到碼頭頂多能賣 300 多塊。所以我認為，稅率這樣規定，業者不得不去調適。所以業者經營的方式就改變了，比如標價 45 塊錢有辦法做，只是沒有辦法賺到錢而已。假設稅率又改回 10 塊，而且底價是 45 塊錢，那麼標價仍然一定會標到 60 塊，甚至是 70、80 塊，這就是說每個投標的業者視自己的成本管控加以衡量。假設沒有土石稅，底價是 45 塊錢，標價也不可能是 45 塊錢，因為如果只投標 45 塊錢，就會被其他業者標去。總之，業者會自己做成本分析，如果標價高，縣政府跟河川局就會流標，然後必須降低標價，他們就曾降過很多次，像玉里就曾流標好幾次，那裡這麼偏遠的地方定 45 塊錢，誰要買？後來好像降了幾次到 40 塊就有人標了。有些業者也至少會標一定的量來做，因為如果沒有料，所有的員工都在休息，所以會先標個幾萬噸緩和一下。而且政府標售的時間可能會拉得很長，流標後到下一次重新招標，可能就要一個月，導致這一個月要喝西北風，工廠也不能沒有料，要有料讓工廠保持運作。

問：加稅前後，政府的標價有沒有差別？

答：加稅後一定會比較多，比如說 50 塊錢，加了稅就變 100 塊錢，以前從來不會定到 100 塊錢。

問：主要是政府與業者共同承擔這個稅負嗎？花蓮加稅以前的標價行情，料款加稅金大概 70 到 80 塊錢，現在適應之後可能還是 70 到 80 塊錢，政府標價從原本 70 到 80 塊錢，到現在約 30 到 40 塊錢，所以稅的負擔大多數是九河局來承擔？

答：我了解你的意思，比如九河局本來可以賣 50 塊錢，現在只賣 25 塊、30 塊，你問的這個是正確的，鑒於市場機制，政府將稅課納入考量，必須調降標價才能賣得出去，

在這樣的重分配下，大部分的負擔確實是政府所承擔，但業者也是有負擔一部分。所以，九河局會是承擔稅負大部分的人。

問：那麼稅率 50 塊錢中，大概有多少成本由業者來承擔？

答：照理說並沒有這個問題，因為剛剛說的，業者認為划得來才投標，投標是自由競爭的，划得來就標，政府並沒有強制業者投標，如果賣不出去，就會降價到業者合乎成本的範圍之內，所以這是業者自己成本盤算的問題，並不會是負擔。所以並沒有一定的比例，就是每個業者會自己去算。本來縣政府應該是拿了 10 塊錢，九河局拿了 50 塊錢，現在變成縣政府拿了 40 塊錢，九河局剩下拿了 10 塊。業者則是會自己計算自己的成本，因為不是強制要投標，所以不會有這樣的問題，假設沒有土石稅，標價還是會在 70 塊到 80 塊，因為你想標，其他人也會想標，每個人會自己算自己要投入多少成本在這裡，所以落差不會很大，如果底價 10 塊錢，沒有土石稅，一樣會到一個合乎成本的價格。像最近砂石有漲價，這次標價就到 55 塊錢，加上稅金就是 105 塊錢，漲價之前標價是 35 塊錢，加上 35 塊的稅金，就是 70 塊錢。這是因為砂石價格增加，所以最後的標價也會提高，只是誰吸收，就很難說了。如果政府鑒於砂石價格提高而提高標價，這還要看業者是否能夠接受這樣的成本，才會決定最終的標價，要是標得很高，就如剛剛說的，就會流標。

問：是否會影響到東砂北運的價格？轉嫁到下游的廠商？

答：有，大概增加了 20 到 30 塊錢，但會導致銷量減少。我們花蓮砂石是北部市場的弱勢，一旦賣貴了，量自然會減少，變成只有碼頭附近的客戶可以買，以前還可以賣到桃園，現在只能夠賣到新北市，因為以前單價比較便宜，桃園有能力來碼頭拿料，現在就只能到汐止、新店，但已經賣不到五股了。以前花蓮每個月供給約 20 萬噸，上個月約 16 萬噸，就相差 4 萬噸的料，是從宜蘭、和平過去的料。我們單價提高之後，量就會降下來，客戶不一定要跟只我們買。我現在大概每公噸賣 500 塊錢，假設我們現在賣 400 塊錢，下個月就可能賣 50 萬噸。跟我們買的客戶有區域性分布，基隆旁邊最近就是汐止，再過來就是臺北市、五股，假設現在只能賣到臺北市，我降 100 塊到 400 塊錢，就能夠賣到五股，再降 50 塊錢，就能賣到桃園，量就多了、賣得更遠了，市場是區域性分布的。

問：量增加了，對你們總利潤來講是好的？

答：對，因為砂石要有很大的報酬要靠產量，但是現在料源幾乎都是從公家機關購買，各縣市都是從河川局跟縣政府購買，現在都沒有偷挖的了。

四、相關產業如何應對加稅帶來的影響？是否考慮遷移他縣市？

答：內部成本誤差不大，但是剛剛有提到，單價提高後，導致銷量減少，這樣聘僱的工人就會減少，因為做 3 萬噸跟做 1 萬噸需要的人力就不同了，總之因成本墊高，導致單價提高，我們的營業規模隨著產量降低而縮小了。因為量變少，原本員工要請 5 個，現在只要請 3 個就好。以前打 5 萬噸找 10 個人來做，不可能打 2 萬噸還是請 10 個人做。

問：間接來看就業機會有減少？

答：對，因為總量減少了，營業規模縮小，當然請的人就會少。

問：是否有考慮遷移到其他縣市？

答：因為設立砂石廠的困難度很高，除了購置設備之外，經營所需的許可審核曠日費時，要好幾年才有辦法申請一家新的、合法的砂石廠，所以很不容易。比如地目變更等等的審核，而且說不定政策上也不允許再設立新的砂石廠，因為各個縣市的砂石廠已經很多了，各縣市政府不會同意審核新的砂石廠，而且現在環保等等要求很高，有一定的灰色地帶。除非轉行，很多人真的就轉行了，到士農工商、開計程車的都有。但我

覺得不是全部都因為加稅，如果都怪罪於加稅並不合理，我認為業者要去適應市場情況，有人說因為這個就不能做下去，但我們還不是在做？這不能完全歸咎稅課，業者就是要調整，如果沒辦法，不要標那麼貴就好。所以有業者說稅課有影響，我覺得是沒有的，因為以前標 100，現在還是 100，因為標 50 塊加上稅金 50 塊錢，還是 100。所以業者要去自己調整投標的決定。現在單價有增加，是因為大陸進口的量減少，跟這個稅收沒有什麼關係，現在業者幾乎已經調適了。

五、相關產業之經濟活動是否因稅課而有所改變？是否有相關避稅行為？

答：沒有辦法避稅，就直接課了。比如說標 4 萬噸，要繳二次錢，一次是標價，一次是地方稅務局。砂石載完之後，地方稅務局就會開繳款書叫我們繳稅了，就是看標了多少噸、載了多少噸，就繳多少稅。九河局跟縣政府是不同的，縣政府是繳料款的時候就順便繳稅，之後載的數量不足，多繳的稅會退還給我們。九河局方面，是載完之後，將噸數給稅務局，再由稅務局開立繳款書。總之逃不掉，完全避不了稅。

問：是否有考慮對土石稅提起行政爭訟？

答：我們沒有必要跟縣政府硬著對抗，既然課了稅也是為了地方好，那我們就遵從。如果提了行政訴訟，也是曠日費時，有很多麻煩。

六、縣政府同時鬆綁八不政策，能否平衡加稅帶來的負面影響？

答：這個說法是針對水泥業者，八不政策那時候是綁那些礦區，跟我們砂石標售沒有任何關係，所以鬆綁與否對我們砂石業者沒有什麼影響，但是針對亞泥台泥，縣政府就有水保計畫的審批，只有影響到他們。而這段期間，政府陸陸續續都有疏濬，所以八不政策的鬆綁跟砂石業是兩碼子事情。

七、若花蓮縣未來仍欲續徵或加稅，相關產業如何因應？

問：您認為多少稅率比較合理？

答：剛剛有提到，如果稅率改為 10 塊錢，政府的標價可能會比較高，但是對於業者而言考量的是加上稅之後的總成本，所以最終的標價還會是由市場來決定，業者永遠會去計算一個合乎他們經營的成本。另外，要提到的是，原本環境維護費就跟土石採取稅不一樣，但縣政府曲解，各縣市環境維護費不是稅，每個縣市大概是 10 塊到 20 塊，拿這筆錢是要回歸給各地方的，如果土石是在吉安鄉開採，這個 10 塊到 20 塊的稅，就要回歸給吉安鄉。我標了 50 塊錢、100 塊錢，就是稅，別再用另外一個稅的名目來課，是花蓮縣政府故意分開了。其實我們標的 50 塊錢就是稅了，為什麼又搞一個稅？要去深刻了解，環境維護費不是稅，他的用意在哪裡？稅收拿到哪裡去了？這是重要的問題。我標了多少錢，這些錢就是拿給政府的，不管標多少，這個就是稅、要拿給政府的，但運用方面就應該要回歸給鄉鎮公所，縣府是有一定的分配比例，但我有問過，其實沒有這些的，鄉鎮公所要去跟縣政府爭取，他不會主動拿出來。其實本來設立這個稅，是全部給鄉鎮公所的，不是又要拿回來，我標的標價就算是稅了，變成你重複拿了兩次，這樣重複拿兩次錢。

問：有沒有特定的數字？

答：講實在話，我們業者說了也不太有用，但我們仍然認為稅率是越低越好。雖然到後來標價還是市場機制定出來的，但還是認為課得越低越好，比如恢復 10 塊錢、20 塊都好。我還知道有規定說，政府調漲稅率最多只能調三成，10 塊錢變 13 塊錢，但 10 塊到 50 塊就調了 5 倍，只是法律見解上認為不適用這個限制。雖然標價還是那樣，但降低稅率對九河局來說，疏濬會更方便。

八、除了地方開徵之特別稅，現行相關產業有哪些回饋地方機制？是否構成沉重負擔？地方人民如何看待？

答：其他倒是沒有。本來就是從環境維護費拿去用，提撥到各鄉鎮公所。我記得最早是標售的，當初每公噸 10 塊錢，是要按採取的地方回饋，假設在吉安的話，就要全部回到吉安鄉。我們卡車有揚塵或是道路的破壞，那麼這個費用就是要拿去補貼這方面的，現在好像不是這樣。但是，那是鄉鎮公所與縣政府的關係，我們真的管不著，只是如果定了一定比例要給鄉鎮公所，那就要一定要給。

問：這個比例會不會偏低？

答：這方面我們管不著，由各鄉鎮去爭取就是了。

問：周遭居民知道土石稅嗎？

答：他們幾乎都不知道，不是從業人員不會知道這件事，他們也不會去問我們的本錢多少、怎麼做之類的。我們只是負責把周遭環境，比如道路、清潔、揚塵降低，就是符合工廠的環保要求。假設弄得很糟糕，就會有人來抗議。以前會有抗議，現在都做得很好了，該灑水的都有灑水，我們也有請人打掃馬路，不太會有抗議的事情。

九、對花蓮縣特別稅的開徵與執行有何相關建議？

問：除了稅率越低越好，還有其他的建議嗎？

答：我們希望可以增加疏濬量。就我們知道的，現在是九河局給縣政府吃豆腐，九河局也是在縣內，就我所知他們也不會說話，因為都是公家的嘛，只是給中央跟給地方的問題，給地方不見得會比較不好。在以前 10 塊錢的時候，九河局有人說，他們做疏濬 100 萬噸標 1 塊錢賣的時候，光稅就要繳幾百萬給縣政府；其次，請人來挖還要花 1 千多萬，所以大概虧了 2 千多萬。要看區域，有的偏遠且劣質的地方辦理疏濬標售的時候，不能不疏濬，沒辦法把本錢賺回來就虧錢了。此外，油價既然可以浮動調漲，那土石稅可不可以浮動稅率課徵呢？現在稅率是固定的。

問：就九河局說法，是依照水利專業認為沒有必要去疏濬。

答：九河局認為好多年沒有颱風過境，上游沒有沖積下來，他們是以他們的專業測量，但以我們目測來看，覺得還是有很多，他們比較專業，還是聽他們的。加稅應該會減少九河局疏濬的意願，畢竟越疏濬就越虧錢。我就聽他們說過，目前全臺灣疏濬花蓮的九河局是虧錢的，所以就不會想放那麼多料，放得越多就虧得越多，到時候很難向上面交代。但我們覺得，其實走到台九線木瓜溪旁邊目測去看，河床竟然比兩邊河岸還高，如果潰堤了要怎麼辦？很多官員會覺得不去做就沒事，做了之後卻又很難交代。但其實，雖然沒有颱風，砂石不會流下來，但河下面還是在走、還是會淤積，只是量小一點。畢竟他們是專業測量的，還是相信他們的專業。我覺得如果稅率降低的話，九河局疏濬的意願應該會高一點。我覺得由九河局主導比較好，什麼單位該處理什麼事情，就讓他專業去處理就好，文的歸文的專業去處理，武的歸武的專業去處理，這不是縣政府的專業。

砂石業者訪談紀錄

訪談時間：108 年 6 月 12 日

訪談地點：砂石業者

受訪對象：砂石業者 E2



一、您認為花蓮縣推動加稅成功的因素為何？縣府方面如何與你們溝通？

答：我們有反映我們的心聲，但畢竟聲音不夠大，加上本身就受制於政府機關的一些因素，如果政府機關要強力推行的話，我們也沒有辦法抵抗要加稅的力量。地方政府如果要牽制住業者的話，很容易，只要來查核就可以了，因為現在我們工廠的設立方面，有很多的權限是由地方政府決定，他們掌握業者的生殺大權。所以原則上在這個氛圍之下，我們業者大多數還是選擇沉默，如果你去礦區那邊，壓力會更大。

問：加稅時縣政府如何跟你們溝通？

答：好像沒有跟我們溝通，那時我還是公會理事，好像都沒有來找我們，那是議會審議的，我們有透過議員反映，但好像沒有用，有找少數幾個議員。公聽會方面好像只有理事長去，我印象中不記得。我們公會應該是只派代表去，沒有全部都去。之後，我們透過公會去反映，但最後還是過了。

二、在推動加稅的立法過程中，您以何種管道反映對加稅的態度？

問：除了公聽會以及議員，有沒有同感其他的管道反映意見？

答：那時候公會的理事長有努力透過媒體去報導我們的經營困境，可是好像不太有用，一般民眾沒什麼感覺，我們從業的才會有感覺。我們公會有 40、50 家，包括各種廠商，但畢竟還是縣裡的少數。而且加這個稅，民眾還會贊成，因為不是加在民眾身上，而是加在我們生產者身上，所以對民眾來說無感。

三、花蓮縣對兩項特別稅大幅加稅後，對相關產業帶來何種影響？是否將稅課轉嫁至消費者（即下游市場）承擔？

答：如果標售在 1 到 50 塊內，就按標價課徵，最多就到 50 塊。當然會有影響，如果我買 1 噸砂石只要 20 塊，那我就要再繳 20 塊錢的稅，我的成本就會墊高。現在我們的生產成本增加，但我們的銷售單價卻沒有提高，導致大家都是苦撐在做，像理事長他們要銷售到臺北港，最近也因為價格不好又停了，這幾年都這樣。雖然這陣子大陸砂石進口量減少，價格有高一點，但還是無辦法。以我這裡的成本來算的話，我買的砂石大概 35 塊錢，稅就要 35 塊，我載過來就要 70 塊了，洗選要 50 塊，然後再運到花蓮是 100 塊，並不划算。如果土石稅只要 10 塊錢，我的成本就減少 25 塊，我會更有競爭力。我曾提到，原本土石稅收 10 塊錢，如果我的來源很多、開採得越多，我就會買得更多，也就是增加產量，再去增加稅收，事實上就能夠增加更多的稅收。我作為生產者，我覺得不划算的時候，幹嘛要去買呢？我會越做越虧，目前來講生計是有受到影響。我們這邊處在中區，位置剛好很尷尬，如果再降低一點，我們就可以運到花蓮港了。還好我們有預拌廠，可以自產自銷，但我希望有多的東西可以外銷。以前最好的時候，洗完連乾都來不及，就載走了，人家會拿現金來這邊等，現在卻是求人家來買，人家都不一定要買，所以加稅是一定有影響的。以前車子來有多少就載多少，亂七八糟的料都載，聽老前輩講是這樣，後來景氣不好，營建的需求不多。除了土石稅、景氣不好，現在還有空污費，去年修法調的，收得滿重的，而且不明確得讓業者亂七八糟，不知道要怎麼課徵。我們曾經找立委、環保署人員溝通，最後有立委助理說，難怪我們去年選得那麼辛苦，因為做了半天還不知道政府的稅到底在講什麼，但我們還是鼻子摸著就繳了。現在糟糕的是，這是傳統產業，人力已經不足了，誰願意做？你看我們的員工都 60 歲，而且年青人不願意做，誰願意來這邊開砂石車、

淋雨，然後曬太陽？沒有人要做。但是這傳統產業是國家建設不可或缺的，是最基礎的。

問：是否將稅負的成本轉嫁由下游廠商承擔？

答：有轉嫁一點，但是不多。一般認為我們砂石很好賺，但那是以前的觀念，現在成本攤開來算就能算出來多少錢，而且現在沒有像 20 幾年前一樣，可能可以私底下去偷挖，不用錢，現在不是這樣了，這個產業很不好做。現在不只空污費，還有水污染等，一堆管制，像我今天去上一門課，也是在管制我們的，未來空污的標準要更嚴格，對我們的查核會更嚴格。此外還有車子，最近政策又大轉彎，政府想要強迫淘汰我們第一期跟第二期的車子，結果民眾抗議，後來就停下來。這車輛的壓力也在，維修等等費用都在。油價方面還好，本來就是隨著國際波動。

問：這 50 塊錢的稅，您大概認為誰去分擔多少？

答：這完全是我們業者出的。

問：比如以前標售 100 塊錢，加稅後也是標售 100 塊錢，對業者是不是進貨成本都一樣？

答：假設我標了 35 塊錢，但要繳 35 塊的稅給政府，那個稅還是我們在繳的。

問：但以前標價是比較高？

答：大概 40 到 45 塊左右。對業者來說買了沒有不划算，但河川局不是以標售砂石為主，他是以疏濬安全為主，必須將影響河防安全的土石疏掉，所以會自己檢討讓標價少一點，以增加業者投標的意願。

問：這樣看起來，九河局也負擔了一定的稅課？

答：當然有，他本來可以收更多的。花蓮縣的整個疏濬方面，還是以九河局為主，縣政府有兩條，一條是立霧溪，另一條是之前的壽豐溪，縣政府有要過，但後來河川局把他收回來，萬里溪也是。雖然九河局少賺，但我覺得稅課還是全部由我們業者負擔，事實上對河川局沒有影響，就是標 35 塊錢，之後他會把資料給縣政府開立繳款書，我們就會去繳，所以還是我們在繳稅。不過，確實料款是有降 10 塊錢左右。

問：所以 50 塊錢的稅金，你們可能負擔 25 塊錢？

答：我覺得我們會負擔更高，不過九河局確實也有繳。所以那時加稅的時候，事實上九河局也很反對，但他們是公務機關，還有資源挹注。但因為加了稅，難聽一點，越往南區，砂石廠就越不想買砂石。而且往南的砂石沒那麼好，也只有自己用，運距遠要送到花蓮港根本不可能，加上砂石價格還是定在那邊，都沒辦法。我們也知道，加稅之後，縣政府公共造產科自己還要編預算去支應，他挖掘、測量都要算在成本裡面。

四、相關產業如何應對加稅帶來的影響？是否考慮遷移他縣市？

答：第一，我們盡量非必要的時候不買料，因為這要請司機。第二，做內部的管控，比如說堆置的部分，盡量減少搬運，當運輸車輛進來廠內的時候，直接倒去進行洗濯，節約成本。第三，稍微提高售價，轉嫁到下游，但是這部分很少，不然會沒有辦法競爭。最後，就是吃老本、撐著做，現在大家都在撐，看什麼時候好時機，前一陣子聽說西部沒有砂石，大陸也沒進口了，我們聽了都好高興，結果都是一場夢。你可以問總幹事，來一條船，裝滿了也只能虧錢載走。能撐的就做下去，不能撐的就只能收起來。

問：是否考慮過遷移至其他地方發展？

答：目前我們花蓮政治環境是不同意的，因為八不政策禁止新設砂石廠。

問：如果遷移到其他縣市呢？

答：成本太大，而且競爭環境不熟悉的情況下，貿然進入的風險太大。而且我們一個廠要設立，起碼要 4 千萬以上，建置成本，包含土地、機器設備以及員工等，不太可能遷移。除非有人承諾需要多少的產品，然後請我們去建廠，配合來做，那就有可能，不然如果不是在地人，當地有當地生態，貿然進入的話，當地人也可能會用所有的手段

刁難，讓你無法生存，而且砂石業也有地域性。比如要到宜蘭，那裡沒有幾條溪可以用。另外苗栗的土石稅也跟我們很接近，稅率有每公噸 25 塊錢，但因為苗栗不是砂石重鎮，稅收不多。縣內的遷移也有困難，要找一個那麼大面積的廠，除非設在工業區，但問題是花蓮工業區集中在花蓮市，光榮專區也還沒弄起來，我覺得這專區是喊好玩的，因為要成立砂石專區沒那麼簡單，包括土地的變更，但那裡很多農地，在國土規劃法明年上路前沒有變更是沒有用的。

五、相關產業之經濟活動是否因稅課而有所改變？是否有相關避稅行為？

答：我們完全沒有辦法避稅，假設我們要投標某一條溪，他會分配每家多少噸的砂石，標完後，依據標售量來收錢。挖掘完出場之後，他又有地磅直接秤，假設是 4 萬噸，到了 4 萬噸就不可以提貨了。所以避稅是不可能的，一個人都跑不掉，沒有辦法用合法方式避稅。

問：會有非法的避稅方法嗎？

答：現在只要怪手在平地上稍微動一動，天上的直升機就會看，我們這種郊區雖然不太有民眾會看到，但是直升機不定期會來這邊逛，可能是警政、農業的單位會看。只要有怪手在動，他們就會看這合不合理。我們有時候會幫河川局維護我們旁邊的溪，如果我們怪手下去，沒有跟他們通報，然後被拍照什麼的，他馬上會來問。所以現在非法的部分沒有辦法，而且有時候空照圖一比對，要怎麼盜挖？他們很聰明，2、3 天拍一次，不用天天來，會去比對就知道了。

六、縣政府同時鬆綁八不政策，能否平衡加稅帶來的負面影響？

答：沒有。雖然宣示鬆綁了，但還是堅持不讓新設工廠，鬆綁只有對新設才有用，問題是這個都不放，而且花蓮還有很多非法的（即二類廠商），我們是合法的（即一類廠商），事實上 care 的是為什麼都不去取締非法的。你如果再去問其他幾家合法的廠商，他們應該也是這樣想。我今天去環保局開會，我就很想問承辦人，因為我們都是合法的，他就把我們找來開會，但那些非法的，你都不會叫他們來，因為你們也叫不動他們。

問：對於縣府來說，這些二類廠商也是選票、也是人民的生計？

答：但應該要保障合法的，花蓮合法的目前有 29 家，包含非法的大概 40 幾家，如果我是合法的，跟政府標售，非法的要用砂石的話，是不是要來跟我買？我是不是應該把成本加在二類廠商身上，這才對嘛。他們都不用做環保工作，因為他們沒有申請工廠營利事業登記證，環保局就根本沒有管制他們，他們也不需要繳空污費。我們每年花了很多成本在合法方面，環保局卻三不五時就來站崗、看一下，你知道那種感受？你有空到幾個年青的砂石廠老闆問問，探討二類廠商的問題，他們也是氣呼呼的，因為合法的成本真的不低。花蓮縣政府公共造產是一類、二類都可以投標，九河局則是合法的才可以標，土石稅這部分，只要有標售就要繳稅。所以我們合法的廠商就會覺得，為何要去申請合法？總之，縣政府環保局有權限最後決定要不要核發操作許可，這 5 年要核發 1 次。所以回到剛剛的為什麼可以成功加稅？就是政府可以用很多的方式控制業者，這是工廠最重要的。

問：就您看到的環保局如何看待二類廠商？

答：以現在公務員的情況，有舉報就會來，沒有舉報就不會來。如果我們檢舉就要具名，但問題是沒人願意具名，而且不敢保證二類廠商跟環保局有認識，所以我們也沒辦法。雖然年青的公務員可能不會被上面影響，畢竟是花了這麼心力考進來的，但跟一個長官，不代表永遠跟著，不聽話的話大不了就被冷凍。

七、若花蓮縣未來仍欲續徵或加稅，相關產業如何因應？

答：第一，我們希望稅率調降，讓業者有生存的空間。第二，希望稅率能夠合理合法，比照左右鄰居縣市。第三，也希望在制定的時候，多找我們業者溝通，聽聽我們的意見，多辦幾次的公聽會，讓我們業者有更多發聲的空間。

問：如果維持稅率 50 塊的話，那只好再撐 4 年嗎？

答：這就回到剛剛說的，因為政府掌握了我們的操作許可，所以業者有時候就像潛水艇，只能在私底下運作。如果要想辦法克服這一塊，我可能需要很多的管道去反映，才有辦法調降，不然就要再苦 4 年。

問：大多數議員是支持這些稅課的。

答：因為對於議員來說，配合縣府是有利益的，所以配合縣政府不攪局，讓施政繼續的話，原則上縣府也要賣議員面子，比如今天需要蓋一座橋，縣政府原則上也會幫助議員，這有點利益糾葛。縣府就是看我們選票不夠多。我們當然希望降低比較好，最少希望不要再漲。

問：您認為多少稅率比較合理？

答：原先是 10 塊錢，我認為在 20 到 30 塊左右是合理的，不要再超過了，容忍我們 20 塊錢，讓我們有競爭優勢，才有可能經營下去。我們業者沒有反對繳稅，因為繳稅可能會促進公共工程建設，會循環回到業者，但是加稅加得太多，對我們的壓力很大。比如花蓮南區的砂石常常標不出去，35 塊到 40 塊標不出去，甚至是 0 元也標不出去，誰願意買那麼多？沒有去化，現在堆置在那邊，環保局就來了，然後課空污費與堆置的費用。

問：感覺你們就是躺在刀俎上面的肥肉？

答：真的。不過礦的那一塊才是大肥肉，任人宰割。

八、除了地方開徵之特別稅，現行相關產業有哪些回饋地方機制？是否構成沉重負擔？地方人民如何看待？

答：我們會認養道路，如果有村里長跟我們通報要鋪設道路之類的時候，我們會去協助他們做簡易的維護，這是不用錢的。另外，鄉鎮公所有時候會舉辦清潔周，我們的車子就會裝水去協助他們，因為他們沒有那麼大的水車，我們的車子可以裝很多，我們就會開車去協助他們做公益。

問：這些回饋的成本會很高嗎？

答：其實還好，我們也希望做公益，畢竟我們在這邊做，很難說沒有打擾到附近的居民，所以如果村里長有困難，跟我們講，我們也願意提供協助，比如地方辦廟會、辦活動，或是廟宇要建設，需要捐助的話，我們也會協助。

問：周遭居民對你們回饋的部分如何看待？

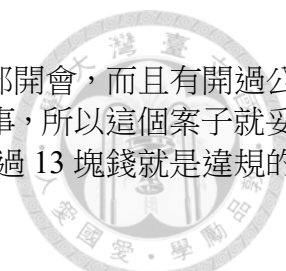
答：他們會找我們就是因為有需要，我們也都會幫助他們，所以平常與周遭鄰居關係也不錯，沒有什麼抗爭，我覺得可能是花蓮縣這邊的人民比較淳樸，不會像西部那樣功利，也跟礦場周遭是截然不同的。總之，他們也很感謝我們，我們都處得不錯。

九、對花蓮縣特別稅的開徵與執行有何相關建議？

答：事實上我希望稅收能夠有一定的比例用在我們砂石業者的身上，多撥一點給我們業者，比如我們公會辦活動，或是辦一些宣導的計畫案，希望有部分用在我們這裡。像現在環保署徵收空污費，他們也會鼓勵我們跟申請舊車換新的補貼，我們要的也不多，而且我們公會也可以協助縣政府辦理政策宣導活動，請我們公會、提計畫要一些補助。

問：加稅之後，縣政府有沒有增加預算用在你們身上？

答：並沒有，我們都沒用到。我們不要求全部的回饋，只希望有部分能夠回饋到我們身上。



問：對於稅課，你們有考慮提起行政爭訟嗎？

答：並沒有，但之前在加稅的時候，我們曾找過立委，然後找財政部開會，而且有開過公聽會，那時候我們有蒐集資料，後來可能會影響到財政部的人事，所以這個案子就妥協了。原本是 10 塊錢，每期最多調漲到 13 塊錢，我們主張超過 13 塊錢就是違規的（地方稅法通則第四條），不能一次調到 50 塊錢。

問：這調增 30% 的限制，賦稅署有解釋說不適用在特別稅。

答：那是賦稅署說錯了，開會中對法條熟稔的律師也當場反駁，我覺得審查過程中的人有問題，不止是砂石，連礦石稅方面也在運作，後來似乎達成某種默契，叫礦業者晚一點爭。但我們砂石畢竟少數，就沒有辦法了。

問：你們有沒有想過跟採礦業者聯合起來？

答：但採礦業者認為我們是小咖的。搞不好聯合起來之後，縣政府會覺得先處理礦石業者，然後再處理砂石業者。總之後來開會的時候，法制也有解釋，都偏向政府機關那一邊。而且，縣政府想到變通的方式，就是重行制定，這樣就不符合通則原來原規定調漲的定義了。但我們找過法條，也看過議會質詢的紀錄，不應該是這樣子的。所以為什麼財政部不敢幫他們背書？中間可能有一段運作的過程。

亞洲水泥公司訪談紀錄

訪談時間：108 年 6 月 20 日

訪談地點：亞泥服務中心

受訪對象：亞泥公司人員 F1



一、您認為花蓮縣推動加稅成功的因素為何？縣府方面如何與業者溝通？

答：這事情會有醞釀期，傅縣長在 99 年上任就宣示八不政策，把我們礦業列為花蓮縣政府八大不歡迎的行業，不歡迎新設礦場，後來就聽聞提案礦石稅從 10 塊預計增加到 100 塊。一開始謝深山縣長時期是每公噸 4 塊錢，4 年內調整 30% 以內，調到 5.2 塊，之後重行制定調為 10 塊錢，再後來把原本的礦石景觀稅改為開採特別稅，稅率改為 70 塊錢。為什麼要這樣？因為採礦、坡地開發需要水土保持計畫書，及水土保持計畫書開工許可證，由縣政府審查及核發。縣政府將我們礦業列為八不政策不歡迎的行業，怎麼可能核准任何新的開發計畫？但礦業需要靠這個維生，所以無論小型礦場、中型礦場，或是像我們這樣比較大的水泥礦場都要生存。對縣政府來說，也算是施政政策一致性向縣民做交代，所以把八大政策解禁，但條件是加稅，提案 100 塊錢，同時也有遏止的效果。要是挖的礦沒有價值，就得關門，無論哪一種礦，後面都有加值的過程，有些原料經過增值後效益會非常大，比如說玉，挖一噸才課 70 塊錢，其實可以賣好幾百萬，所以對玉根本沒有差。但對水泥來講，如果每公噸加了 100 塊後，後來再怎麼增值搞不好也賺不回來。所以加稅政策是有段醞釀期。議會方面，提案在議會討論，討論後通過就變成 70 塊錢，但是 100 塊錢怎麼變成 70 塊錢，我們不知道，為什麼不是 30 塊錢或 90 塊錢？我們不清楚，議會討論通過就是了。

問：反對的意見沒有辦法實現？

答：對我們公司的企業文化來講，守法是最基本要求，政府如何規定，我們就照規定來在政府建置的平台上反映，最後的結果決定之後，我們就會去遵守。我們企業並不會帶著員工抗議，或是帶著村民抗議，這是不太可能的，所以跟我們企業遵守法律的文化有關係。總之加稅經過法定程序、議會也通過，都是合法的，所以就要繳稅。

問：你們的生存與否受到水保計畫的准駁所影響？

答：我們並沒有這個困難，因為我們的水保計畫在 91 年就通過了，但其他的礦場或是新的開發計畫，沒有這個許可就無法開工。

問：如果你們高張反對意見，縣政府是不是也拿你們沒辦法？

答：我們應該不會做這種事，業者有石礦業公會的組織，要有反對意見，不會透過個別的會員去反映。一般都是團結各會員的意見，透過公會來發聲，石礦業公會是一個團體，就要針對整體的石礦業的立場來發言。

問：當初 105 年加稅的時候，縣政府是不是有提到跟中央爭取降低水泥產品貨物稅，以補償礦石稅加稅的負擔？

答：有聽說，這可能是安撫大家課 100 塊錢的說辭，就跟業者說沒關係，可以從中央的貨物稅那邊挪回來，這樣大家可能就不會有太大的反對聲浪吧，因為預期將來可以從貨物稅減少的部分補回來。因為貨物稅非常高，1 噸水泥大概 320 塊左右。我們水泥繳的貨物稅比花蓮的礦石稅還高，只是貨物稅這方面後來沒有成功。

二、在推動加稅的立法過程中，您以何種管道反映對加稅的態度？

答：就我所知，除了公會之外，我們並沒有去找議員或立委之類的反映，這也不是我這職位上的工作，不是很清楚。我們公司的企業文化就是守法，所以如果正常管道已經發聲了，就只能遵守法令。而且水泥界最大的是台泥，我們是石礦業團體的一員，在公會裡面有聽到小礦說他們受不了，這樣會沒辦法做，但公會已經盡力了。

問：縣政府有與你們溝通嗎？

答：公聽會而已，除了公聽會就沒有。八不政策鬆綁的條件是要提高礦石稅到 100 塊錢，不然許多業者的開發計畫會因為水保計畫被擱置而無法開採，如果加稅到 100 塊錢變成可以開採，按一般人理解去推論，被禁者當然會贊成，沒有選擇。當時的時空背景就是這樣，能換得鬆綁，讓礦業能重起生機對礦業是好事，石礦公會只能在繳稅與鬆綁之間為業者權衡。傅縣長在 98 年底上任就宣示八不政策、並嚴格執行，然後在 105 年說提高礦石稅稅率，鬆綁八不政策，這也是很聰明的，對縣長來說，他履行自己承諾，還嚴格地為花蓮縣縣民把關好山好水，又創造縣政財源。

問：如果台泥礦區被縣府卡住，作為市場競爭對手的亞泥會不會樂觀其成？

答：縣政府推動地方稅，是有可能推過頭的，那時候剛開始推，我們透過公會該表達都表達了，縣府、議會也聽了，那我們就接受。總之認為課太高了，但仍不能用激烈的手段提起反對。其實我們不會因為台泥沒有生產，我們的市場佔有率就能從 20%變成 40%，因為我們的礦產量就是固定 500 萬噸。台泥的礦區如果不能採，就會跟其他業者買石頭，畢竟他們只是缺石頭而已，設備還是持續運作，所以跟其他業者買石頭就能維持，這對他們的成本結構是有影響，但對我們沒有影響。我們的目標都是一致的，就是覺得稅率太高，我們透過公會將所有業者心聲整合起來表達。而且，如果花蓮縣政府因為八不政策卡住了台泥，未來包括我們，其他的新礦場也有可能被卡住，所以能鬆綁就是好事。

三、花蓮縣對兩項特別稅大幅加稅後，對相關產業帶來何種影響？是否將稅課轉嫁至消費者（即下游市場）承擔？

答：1 噸大理石大概可以燒成 0.6 噸的水泥，所以每噸課 70 塊錢的稅大概會增加每噸水泥 110 塊錢的成本。因為市場上供給大於需求，所以想要調高售價轉嫁給消費者，是不可能的，根本漲不起來，另外除了花蓮地區的業者才有 70 元礦石稅，宜蘭地區僅 10 元。另外水泥的以煤炭為燃料，煤炭的售價佔生產成本 30%，所以 105 年的煤炭價格還低的時候，我們還不至於虧損，但到了 106 年、107 年煤炭價格高漲及礦石稅等因素，我們製造廠就開始虧損了，今年預估也會虧損。

問：去年就開始虧損了？

答：我們去年大概採了 500 萬噸，每噸 70 塊錢，稅金大概是 3.5 億，比舊的稅率每噸 10 塊錢，多增加了 3 億元的成本，這就是說，在同樣經營條件下，之前可以盈餘 3 億元，在提高到 70 元稅率後，就把盈餘吃掉了變虧損。在中國大陸快速發展時，對煤炭的需求很高，我們曾遇過煤炭價格漲到 100 多塊的，但至少那時候都還沒有虧損，只是獲利很少，我們在這邊這麼多年了，去年還是第一次虧損。

問：產量是否有跟著下降？

答：產量方面其實是跟市場有關，有兩個因素，一個是進口水泥量變多，現在大概是 200 萬噸，以前約莫是 100 萬噸。另一個因素是國內的需求放緩，水泥市場以前平均可以到 1400 萬噸，但營建業、公共工程都趨緩了，現在一年水泥需求大概 1000 萬噸而已。同時，政府也一直在限制水泥的外銷量，所以每一個水泥廠的設備運轉率都降下來了，像我們就差了 20%左右，原本產能可以到 430 萬噸，現在大概產 350 萬而已。同時要考慮到成本，因為員工、設備等等繼續在做，但因為產量降低了，導致每噸生產成本都提高了，能夠折舊攤提的單位成本也就降低了，所以產量對成本是有影響的。

問：對你們的員工福利、僱用人數都會影響？

答：福利當然會減少，但我們的總僱用人數變化不大，因為期間還經歷了一例一休，比如本來員工出勤月休 6 天，現在月休 8 天，而且要把特別假休掉，平均一個月至少休 10 天。因此，產量雖然降低了照理人要減少，但是一例一休把它抵掉了，所以人數

沒有明顯變化。

問：人事成本有什麼樣的變化？

答：當然有變化，就是有些突發狀況的時候，一例一休規定加班費會加倍，強制休息造成排班的人數一定要增加，有些部門要補人。所以雖然產量降了 20%，人數還會略增，這是因為一例一休規定很多人要休息。人事成本是有增加，也有嚴格控管，但實際上這種資本密集的產業，反而是原物料、設備的支出對成本的影響比較大。

問：稅課是否有轉嫁至消費者？

答：我們原本認為應該是這樣的，但是近年來水泥廠的產能運轉率都不高，這就是說市場供過於求，從以前 1400 萬噸到現在 1000 萬噸，所以市場價格勢必下降，漲不起來。所以稅課是沒有辦法轉嫁到市場上的，要是漲價的話，消費者就跟其他人買了。營造業方面，這要問業務部門了，不過我看近年來水泥的價格波動不大，稅負只能由業者吸收。

問：難怪會有人會認為你們繳了稅還撐得下去。

答：所以我們在三方會談的時候，部落的代表就不相信，他們說不相信有人會做虧損的生意，虧損了為什麼還要再這裡繼續採礦？但虧損其實跟部落沒有關係，主要是稅或是市場波動的關係。

四、相關產業如何應對加稅帶來的影響？是否考慮遷移他縣市？

答：從以往到現在，當然繼續想辦法節省成本。另外就是，我們礦場做的原料是送到水泥廠，所佔成本大概 1-二成而已，所以成本節約的部分，還可以由後端製造部門一起努力。雖然礦場成本加了 70 元的稅確實很高，但那是固定、不可變動的成本，所以只好在水泥製程中進行努力。礦山及製造廠是一體的，搬也搬不走，我們不會考慮遷移。

問：是否有考慮到宜蘭，或是其他有大理石礦的地方去做？

答：我們不會這樣想，因為礦石稅一開始是從花蓮開始的，花蓮課了 4 塊、5.2 塊之後，宜蘭還沒有跟進，但調漲到 10 塊以後，宜蘭就跟進到 10 塊錢。105 年調到 70 塊錢，宜蘭那邊倒也沒跟進。而且，有很多地方都可以投資，比如中國大陸或是東南亞，不可能因為宜蘭比較便宜就跑到宜蘭去，搞不好到時候宜蘭又調到 100 塊錢。要把一個製造廠的一支窯蓋到好，就要 50 億元，初期投資成本很大，如果有這麼多不確定性，比如現在一個礦場要經過環評、礦業用地核定，再經過水保計畫准許開發，這些程序走完至少要 5 年以上。

問：還有部落諮商同意權？

答：諮商同意以後才有這些程序，假設歷經 5 年申請開發核准後，政府最多准予開採權是 20 年，20 年到了，要是部落或是哪裡又反對了，還得想辦法把初期投入的 50 億賺回來，這會是一個很大的挑戰。而且現在水泥市場供給大於需求，所以還要再設一個水泥廠，並沒有市場前景可言。正因為遷移的成本太大、不太可行，所以寧願用各種方法去降低成本，讓製造廠跟礦場繼續營運下去。因為經過 2、3 年的社會的溝通，產官學研已經明確定位他的價值和利基，就是水泥廠可以做協同處理，比如社區的垃圾、營建廢棄物與底泥、焚化爐的底渣、發電廠的底灰，全部可以收過來，進到水泥廠再處理當做替代燃料或原料，進窯後高溫燒成重新化學反應成為水泥的一部分，而且燒到 1500 度，排出來是沒有戴奧辛的。這部分是最近政府和企業談出來的新的方向，賦予水泥廠成為循環經濟的心臟地位，扭轉水泥廠不是造成自然環境的開發、對社會或環境造成污染。

問：對你們來說，垃圾可以當做大理石原料替代品？

答：對，假設這些廢棄物回收了 10 萬噸，礦場就可以少挖 10 萬噸，對整個經濟有幫助。

礦場的石頭原本 1 噸燒成 0.6 噸，如果一起垃圾燒，也要有一定的石頭比例一起燒才可以。所以還是要有個礦場，無法 100% 完全取代水泥原料，但如果取代了 20% 的原料，就會少挖了一部分，也是很好的。少挖的部分，就等於處理廢棄物的部分，這就是利基，也是政府認為水泥業要繼續存在的理由之一，國外也都是這樣做。

問：那你們有沒有想過進口大理石替代？

答：我們製造廠並沒有做過這方面的評估，這樣會有員工就業的考量，失業率會增加，而且政府政策認為水泥是內需產業，須維持水泥一定的自給率，不希望從其他國家進口，所以我們不考慮走這條路，而是從自己的成本結構加以調整。而且政府也說得很清楚，水泥業要做循環經濟才可以永續發展。何況大理石原石的進口很不划算，那也要 400 多塊，自己開採的成本會比較低。政府做事一定要合法，公司經營也是要合法，問題在於法令訂出來的稅率是不是大家可以接受的？所以我們也不會想要進口，因為我們相信這個稅率有一天會修，畢竟如果亞泥不存在了，政府就會課不到 3.3 億；如果亞泥存在，課個 2 億或 1.5 億也行，我們認為這個稅率是短期的，有機會調整。

五、相關產業之經濟活動是否因稅課而有所改變？是否有相關避稅行為？

答：礦石稅沒有辦法避稅，因為生產的礦石要過磅，同時重量讀進電腦，全部是電腦化的過磅系統計算，因為公司比較有制度，生產流程是大家分工去做的，每日申報產量，依產量計價給廠商，每月統計報表，作業環環相扣，不可能也沒有空間作假，這樣會違反企業倫理，員工的職責範圍是不允許這樣的。而且，地方稅務局也會過來查每月或每日的產量怎麼報的，每年會來查核一次，我們每個月也會報採礦量給中央政府，即所謂礦業簿報表，他們直接會拿來核對。反正就是逃不掉的，政府的法令怎麼規定，我們就照著做。

六、縣政府同時鬆綁八不政策，能否平衡加稅帶來的負面影響？

答：縣政府鬆綁八不政策，短期對我們沒有影響，因為我們的開發計畫都在八不政策之前就核准了，但加稅造成成本增加的影響是一個很大的挑戰，恐怕很難平衡。

七、若花蓮縣未來仍欲續徵或加稅，相關產業如何因應？

答：這問題在公會有會員也提出討論，假使大廠可以承受得了的話，大廠就繼續課 70 塊錢；中間產量的，可能降為 30 塊錢；小產量的，可能降為 15 塊錢，他們是有在討論這個問題。但是何謂可以承受得了？這是每個企業自己的情況了，如果承受不了，那就自己降產量到 200 萬噸以下。因為我們算是非常守法，而且在技術方面算是耕耘非常久的公司，所以我們一直認為，只要別人可以，我們就一定可以。因此，我們盡量去配合政府，雖然我們虧損了還是要配合，因為這是政策，礦場也算是國家的資源，我們去申請開發就當然要遵守政府的法令去經營。像政府要總量管制，逐年減少外銷，我們也是照著做。除了持續管控成本，也盡量在製造廠節省成本另闢財源創造收益。像現在政府推廣循環經濟，我們就會去外面接洽可以取代大理石的原料，比如剛剛提到的營建廢棄物等等，只要是土渣類的，我們都可以摻進去替代掉。這些東西以前是掩埋或丟棄處理，現在到我們這裡就有處理費，我們會有收入，所以別認為我們只是一直賣水泥，我們有在轉型，在以前會到處丟棄造成環境污染，現在拿來協同處理社會上不需要的廢棄物，就有一定的收入，這就是我們額外的利基。政府在既有法令方面管制得越嚴格，這些營建廢棄物就越不會到處被亂丟，如果這些平台建立好之後，就是來亞泥或台泥等地方處理，也是一個方法。

問：您認為多少稅率會比較合理？

答：每公噸大理石 70 元，換成水泥大概是每噸課 110 塊錢，像水泥廠以前的獲利，1 噸

有賺到 100 塊甚至是 200 塊錢的時候，200 塊錢是非常好的時候，但很少有，但現在稅率是 110 元，就差不多吃掉原本的利潤了。面對居民對水泥業或採礦業的抗爭，政府和企業需要一起面對，像我們近年與部落、社會持續溝通，雖然溝通得很辛苦，但溝通到後來難免談到回饋的問題，資訊公開透明之後，部落也知道企業繳了巨額稅金給地方政府，卻沒有直接回饋給當地礦區周遭。目前他們把稅收裡面 3.25% 給礦區所在的鄉鎮，1.75% 來平均分配，所以我們繳了 3 億多的稅，到秀林鄉公所可能有 1000 萬，問題就是這 1000 萬好像不是回饋給礦區周遭，鄉公所可以拿去供全鄉做公共建設，但具體如何使用我並不清楚，總之回到礦區周遭的部分是不多的，如果企業要負擔高礦石稅又要負責地方回饋的話，我認為 70 塊錢的稅率是太高了。

問：如果這些稅課是一定比例回饋到礦區周遭，就比較合理？也就是說，稅課合理程度一部分是看多少比例回饋到礦區周遭？

答：是的。另外一部分要從成本來看，我覺得已經達到、甚至超過我們能夠負擔的頂點了，因為我們過去 2 年，只有盈餘幾千萬。在沒有加稅的時候，我們每年可以盈餘 1-3 億元，但只要煤炭價格漲價就沒有盈餘了，所以會覺得經營的風險很高。我們盈虧不是因為稅或是生產技術，而是看煤炭價格而定，所以我認為稅率是過高的。

問：你們有沒有想過針對地方稅提起行政訴訟？

答：應該沒有，公司的法務部門會評估，我的權責就是負責把技術、環境弄好而已。

八、除了地方開徵之特別稅，現行相關產業有哪些回饋地方機制？是否構成沉重負擔？地方人民如何看待？

答：我們亞泥近年設置服務中心，提供許多服務回饋給在地村里，比如每年捐款 120 萬元給鄉公所、提供房屋修繕的服務、提供急難救助金、協助環境綠美化，並且長期救助弱勢家庭等等，時而會贊助教會、社區、學校以及協會等辦理各種文化傳承活動，我們都有做，希望盡到回饋社會的義務，讓鄰近村民有感，互動溝通滿足居民需求，營造社區與企業一體的環境。

問：服務中心或是相關回饋措施，對整個亞泥的營運來說會不會是很大的負擔？

答：不會是很大的負擔，因為我們的目標是與在地部落共存共榮。大概 103 年起我們陸續聽見部落的聲音，就從部落的意見去加以改善，一開始講的不是回饋，而是講輸送設備、無名溪，以及希望我們多認養一些公共設施，那些我們都有逐步在做。106 年 3 月 14 日我們礦業權展限通過的時候，環團結合部落少數居民抗爭掀起社會紛擾，我們認為必須加強社區溝通，成立了亞泥服務中心。其實在這之前，103 年我們與部落就有很好的互動和敦親睦鄰措施了，目前服務中心已成立 1 年，部落有什麼疑慮或需求，透過雙向溝通，資訊公開，我們就會去幫忙，比如居民辦活動的贊助金等等，這些算是小事情，我們都互動得很好，每年敦親睦鄰費用 800-1000 萬間，尚可以負擔吧。

問：礦業法方面修訂的話，是不是有可能完全無法開採？

答：短期那倒不會，但新法若修正通過長期下來，採礦每 20 年須經歷繁瑣、耗時、嚴格的行政程序，絕對會造成礦業嚴重萎縮，所以各會員以公會的名義提出比較務實的版本，可惜在立法院數次公聽會上礦務局也不得不讓步。

問：成本就會增加很多？

答：也不是擔心成本增加，是會擔心這樣的法令會業者做不下去，行政申請程序繁瑣費時，公民參與環團意見無限上綱，可能在環評過程就封殺了。

問：縣府 105 年對礦石稅加稅，會不會跟對亞泥的抗爭有關係？是順勢而為嗎？

答：我看起來好像沒有關係，因為礦權展限是 105 年底送件的，106 年 3 月展限通過後才有比較強烈抗爭的事情，比如服務中心在去年 6 月 20 日才成立。我認為縣府不是針

對亞泥，而是針對所有的礦場，縣政府收礦石稅的稅金是來自於台泥、亞泥、幸福以及欣欣水泥等等，其他就是幾千萬，不會到上億，大概這 9 億的稅收是由這些廠貢獻，其他都是小件的，量都很少，對他們比較沒有關係。我們算是工程人員，對政治敏感沒那麼高，並沒有注意到兩者之間有沒有關係。

問：加稅有沒有可能跟齊柏林先生的「看見臺灣」紀錄片有關聯？

答：沒有關係，齊導「看見臺灣」紀錄片是在 102 年上映，內容比較震撼是清境農場的違建、工廠排放廢水汙染河川，只有幾個鏡頭和礦場有關，但對礦業沒有影響。

問：礦區周遭人民對你們的回饋的感受為何？

答：很肯定，像我們服務中心值班的人員會去家庭訪問，了解居民對亞泥的建議或對亞泥的看法，而且定期邀請居民來礦場現勘。比如居民擔心下大雨的時候，水會不會沖到他們的家，就會參觀排水系統，什麼都可以看。比如住在附近有時候會有「蹦」的一聲，並且感受到爆破的震動，所以我們就會裝置測震儀，對爆破加以控制，讓居民沒有地震的感覺，以前不注意的時候，炸藥用得過多，確實會有干擾，所以我們聽見居民聲音後，我們都有改善。接著談到房子漏水，其實也許是房子的 RC 老舊或是以前施工品質不佳，我們還是免費去幫人家修補。我們就是要讓大家真的有感覺，他的需求是房子的話，有時候房屋龜裂，抓漏的技術沒有很好，一補再補卻還是再漏水，經濟方面不是很富裕，我們這時會用我們的技術幫他們服務。有服務就有互動，有互動也會聽到他們的需求，他們就會覺得說，以前有提到家裡有震動、水溝破損，或是房子會漏水，現在亞泥會幫我們解決，就會對亞泥在部落服務很有感。以前也有講需要一些水，我們就幫他們接山泉水，讓社區都有免費的山泉水可以用。居民也有透過村長，提出希望電費方面可以比照和平電廠那邊有的電費補助，在上報公司高層討論之後，就決定同意給予電費的補助，大家都很有感覺。

問：居民看到你們繳了這麼多稅給縣政府，有沒有開始同情你們？

答：有些居民知道這個稅，在三方會談提出這件事情，但縣府並沒有代表，有時候只會列席。在會談中村民就提出希望部落有一個基金，可以支持工作坊或社區營造的運作，希望基金最好是從縣政府礦石稅那邊提撥過來。但因為這個訴求涉及地方稅，超過了中央政府的權限，所以中央就建議由居民直接在縣長親民時間跟縣長陳情，還有一個建議是部落的代表，或是鄉民代表，去找縣議員，透過縣議員提案，去修改礦石稅自治條例。中央方面就表示這是地方自治的權限，只能夠予以尊重，所以沒有辦法。

問：中央有沒有知會縣政府？

答：可能沒有，中央只有解釋給部落居民聽而已，叫他們去走這兩個管道解決，讓礦石稅回到地方。

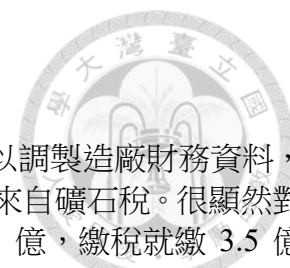
問：亞泥為了製造廠的經營，每年大概回饋給秀林鄉公所多少錢？

答：其實在民國 80 幾年前就跟鄉公所溝通好，捐獻給秀林鄉兩個村各 60 萬元，台泥跟亞泥應該都一樣，這是透過鄉公所的管道發給村，這 120 萬的用途有經過鄉代表的監督，其他的回饋就是村長聽了部落的意見，跟我們提的，每年大概 800 萬到 1000 萬之間。

問：礦產權利金及礦業權費上繳礦務局後的用途為何？

答：繳回國庫，因為礦是國家的資源，所以設了礦區以後，不管有沒有開採，就是按面積要繳礦業權費。礦產權利金則是說把採礦權設給一家公司，每開採 1 噸收取一定費用。繳進國庫之後，就沒有特別明確的用途了。只是如果新的礦業法修法了，就會把礦產權利金跟礦業權費拉高，增訂一定的回饋比例回到礦區周遭部落。107 年採了大概 500 萬噸礦石，才繳大概 700 萬，1 噸大概 1.4 塊錢，現在礦業法草案就是想把這部分拉高，拉高的時候也有考慮到礦石稅，但之後就要看新法通過後、主管機關定的細則了。總之要有明確用途的話，就要等礦業法通過之後，才有可能規劃到縣、到鄉

鎮或是到村里一定分配的比例，剩下就回國庫。



九、對花蓮縣特別稅的開徵與執行有何相關建議？

答：稅率當然要降低。地方稅務局是公部門，而且是稅務機關，可以調製廠財務資料，衡量營運狀況、合理的利潤，至少看得出虧本的一大原因就是來自礦石稅。很顯然對我們製造廠來講，礦石稅是過高的，總不會讓製造廠一年賺 3 億，繳稅就繳 3.5 億吧？但多少是合理的？我有想過，每一個製造廠或是公司的成本結構不一樣，像台泥就在港口的邊邊，所以他運輸成本是 OK 的。說不定我新城山這邊虧，和平那邊會賺，因為他們的產量那麼大，成本攤提得夠多。對縣府來講，如果要增加財源的話，現在都有雙贏的觀念，我覺得只要是領導者，當然會有這樣的想法，假設縣府加稅，造成花蓮廠年年虧損，生產量萎縮反而會課不到礦石稅。如果法令環境讓這裡不可能再有獲利的機會，工廠做得非常好，都符合規定，甚至做到全世界一流的礦場跟技術，但是還是沒辦法獲利的話，就會逐年縮減規模了。所以，縣政府應該也是要雙贏，一定要找到一個比較好的、比較適合的稅額，每噸多少錢，應該要委託學術單位研究，然後提出報告與建議。

問：所以您還是相信縣政府還是有人性的？

答：對，一定是的，假如我是縣長，我也會認為要盡量去招商，招商之後做得越好，我就課得越多，而且還可以長久地課，做一個長久的稅源。所以我認為 4 年檢討一次，是一個很好的機會，畢竟做好了 4 年之後，一些調查資料出來了，如果認為過頭，就可以降，我覺得他們會考量進去的。

問：除了稅率之外，還有其他建議嗎？

答：要考慮到原基法 21 條部落諮商同意並得分享其利益，以及原住民綜合發展基金，像這些縣政府也要衡量一下，如果地方政府不適合做這一塊，可以把稅率降低幅度多一點，讓企業有回饋的本錢去跟部落來做，基金才建得起來，不然虧損了同時還要付這個稅，真的太多了。如果加稅的稅金還在我們手上，那我們回饋給部落就做得輕鬆多了。以前是 10 塊錢，現在多了 60 塊錢，乘以 500 萬噸，就是 3 億元，是一筆不小的數字。

問：公司管理階層看到製造廠虧損，他們有什麼想法？會不會認為經營不善？

答：工廠一定有壓力，公司管理階層隨時會討論虧損原因或是成本結構的變化，比如稅的成本是不可避免的，分析生產成本、原料成本以及燃料成本變化等，都會逐一討論，所以會知道我們盡很大的努力，沒亂花錢，而且非常節約，技術方面也不斷精進，為什麼之前有賺、今年就虧？都有在溝通。

問：對於礦石稅立法理由，除了充裕財源外，還要衡平山林復育、水土保持與自然景觀維護，有什麼看法？

答：這些山林復育、水土保持與自然景觀維護是我們業者本來就要做的。我們礦場是安全的，下大雨、颱風天或地震，在安全上也不會影響到部落，在山林復育、自然景觀的影響方面，我們甚至用生態復育的方式回復到原本森林的狀態，讓野生動物棲息環境復原，只是需要時間恢復。比如樹種上去經過 20 年，完全就可以跟原始林一樣，那就是說經過 20 年，就沒有影響了。所以說充裕財源才是徵稅真正的目的，稅額課多少跟另外三個立法目的的關聯不大。

問：礦務局的大理石總量管制措施是怎麼管制的？

答：是環團在 100 年左右抗議出來的，經濟部於每年 10 月底前會商有關機關訂定國內次年之水泥總需求及總生產量預估，並換算成大理石礦開採總量上限，這只管制水泥用途，不管化工用途。大理石總量管制主要是限制水泥的外銷比例，每年要降低 1%，從民國 100 年的 35% 開始，109 年降至 25%，今年應該要降低到 26% 左右，預計要

降到 15-20%間。所以不管如何營運，分母是總生產量含內外銷，比如水泥國內需求是 1 千萬噸，像今年目標是 26%以內，所以外銷量不可以超過 350 萬噸，全部製造廠加起來就是 1350 萬噸。現在外銷要有一定品質才能賣得出去，台泥跟亞泥有在外銷，把這兩家加起來，如果超過 350 萬噸就滿額了，我們必須自己控管。這限制量定出來就會分配給各個礦場，比如我們今年分到的是 500 萬噸，不能超過這個額度，就好像計畫經濟。其實水泥是連續性生產的工業，有一定的產品週期，不能放置太久，外銷也是為了調控產能及消化庫存。但是環團認為為什麼要挖臺灣的山區賣給其他人，這是盜賣國土。可是很多東西是從美國或是中國大陸等等地方進口來的，別人賣給我們還更多，我們其實只出口一點。所以回到老話，就是經濟跟環境要達到平衡，還要跟社會達到平衡，就是要謀取一個可以生存下去、大家可以共存，有就業機會，也有造福國家與社會，這樣就可以。

採礦業者訪談紀錄

訪談時間：108 年 6 月 10 日

訪談地點：採礦業者家中

受訪對象：採礦業者 F2



一、您認為花蓮縣推動加稅成功的因素為何？縣府方面如何與你們溝通？

答：縣府是為了增加稅收才推動的。一開始縣政府有八不政策，然後透過鬆綁八不政策取得對採礦業者協商的空間。我們開過好幾次會，他們主要是針對水泥業者那一大塊的產量，透過中央降低水泥的貨物稅，來爭取水泥業者的支持，水泥業者也表示支持。但後來中央並沒有同意降低貨物稅，所以這個稅負最後還是轉嫁到所有採礦業者去負擔。而且這是議會通過的，在議會支持加稅的議員占多數，議會通過了，我們也只能接受。雖然大家或多或少會反映，但是確實沒什麼效果。

問：縣府方面如何跟您溝通？

答：在溝通過程中，因為很多業者受到八不政策影響，就只能在無法開採與繳稅之間做選擇，我們也就只能選擇繳稅。既然能夠鬆綁八不政策讓業者繼續經營下去，我們也就只能被動接受。如果我們要極力地反抗，我們可能也做不下去。那時候縣府有針對水泥業者減免貨物稅，作為加稅的補償，但我們蛇紋石並沒有適用貨物稅的減免，所以希望不同礦石要有不同的徵收標準，可惜後來並沒有成功。我們有提，結果是沒有分開計徵。縣府方面是說，如果按照不同礦訂定不同稅率，可能導致更多意見，所以還是決定統一徵收。

二、在推動加稅的立法過程中，您以何種管道反映對加稅的態度？

答：有透過公會，也有找議員陳情。但是效果有限，最後還是 70 塊錢。

三、花蓮縣對兩項特別稅大幅加稅後，對相關產業帶來何種影響？是否將稅課轉嫁至消費者（即下游市場）承擔？

答：加稅造成很大的問題是，我們的主要客戶是中鋼，跟他們洽談的時候，他們一直想要減少對我們的採購量，影響了我們出貨量，他們因此想要從國外進口，這同時影響到了我們的經營績效。

問：是否將稅負轉嫁予中鋼承擔？

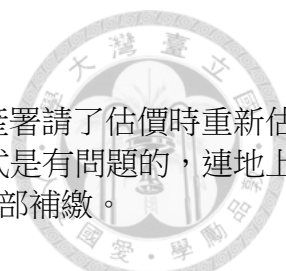
答：我們將部分的稅負轉嫁予中鋼，我們估起來大概 30 元左右，中鋼吸收的不到一半。我們調漲售價的時候，在議價過程當中，中鋼說最高只接受這個價格。

問：如果中鋼不跟您採購了，還能賣給其他人嗎？

答：如果中鋼不採納蛇紋石作為原料石的話，我們只賣庭園石，或是零星的廠商，基本上我們的礦場會無法經營，不管從租金、或是其他成本，都會有困難，主要原因是我們原料石以外的銷售量相對是很少的。我們經營礦場，不能夠聘了一個員工，讓他只做一個月，就讓他休息十一個月。假設以石材的銷量來看，也許一個員工做一個月存下來的量，就可以賣一年了，我不可能讓他做一個月，然後讓他一直休息一整年，如果要每個月讓他工作，根本無法經營下去。

問：如何應對加稅後的經營困難？

答：當然透過內部管理，必須要縮減支出，不得不在營運上檢討與管控成本，而且員工也會減少，這方面勢必要調整，人事方面不減少，沒辦法。原本員工找事情做的話，我們就會給薪水，有些員工就會問我們也沒有事情可以做，我們就要設法找事情讓他們工作，比如說這邊整理、那邊弄一下，像這樣的非必要支出，我們就會調整。之前就有員工抱怨我們怎麼沒有事情讓他們做，他們需要生活，希望有事情做，我就讓想辦法，比如說清理場地或搬東西之類的工作讓他們去做。但現在這些事情，如果是非必



要的，我們盡量避免去做這些事情。

問：加稅之後，還有哪些成本是同時增加的？

答：目前遇到的問題是土地租金懸而未決，還在協調當中。國有財產署請了估價時重新估價，漲幅比過去高達 20 倍，我認為太過離譜，他們的估價方式是有問題的，連地上物都全部算進去，如果結果是要算進去，那過去的租金也要全部補繳。

問：這方面的成本會比特別稅還嚴重嗎？

答：會，非常嚴重，會有八成以上倒掉，只有水泥廠存活，其他幾乎都會倒。礦區生產 1 千噸、1 萬噸、10 萬噸，他們的租金成本是固定的，不同產量攤提下來的成本會差很多。他們請不動產估價師依照不動產的估價辦法去估，但其實不動產的估價辦法並沒有辦法用在礦區，但他們卻用這樣的方法，嚴重偏離實際情況。比如說，這旁邊的街道是國有財產署土地，假設土地建 5 層樓的房屋，地價就等於每層樓可使用的受益，把土地估得很高，這是很奇怪的，我們租土地建造房屋，那座房屋不應是國有財產署所有的。現在山上的土地是國有財產署所有的，但地上物，也就是採礦權是礦務局的，這怎麼可以放入土地租金一併計算？在以前政府在太魯閣國家公園要收回採礦權的時候，我們跟政府表示同意，但要求補償當時規劃開採、但被政府收回的預期利益，但政府說礦是國家的，未開採之前不能計入預期利益，合理嘛，就像租房子預計營業一年賺 24 萬塊錢，結果房屋被收回，原本預期的 24 萬損失了，我還能跟房東請求預期收益 24 萬嗎？所以政府當時說，未開採的礦石不能視為土地收回的損失，不能用預期利益去計算補償，但現在國有財產署在估土地租金的時候，竟然將預期的利益算進去，這不是前後有矛盾嗎？當時收走土地、不租給我們的時候，我們就須順便交出礦業權，那時候只補償曾經投注的支出，比如蓋好的道路、購置好的機器之類的，預期利潤都不能，是因為還沒開採，這還算合理。現在土地租金將預期利益納入計算，我認為非常不合理，我要求補償時不能計入，但要求我們付租金的時候算進去，這是很奇怪的事情。此外，租房子的押金可能是 2 個月，但我們礦區押金是好幾年，就是土地開發完畢後，要復育植樹好幾年，才會歸還押金。問題是，如果租金漲了 20 倍的話，如果押金是 3 年，等於押金變成原本的 60 年，那真會是一筆天文數字，問你能受得了嗎？這樣大家就收起來不做了。其他方面還有空污費，現在各種營建工程都要收費，對面我們，機器設備、堆置等等，都有影響，但砂石那邊的影響就比較大，因為他們是在河床旁邊堆一堆，收所謂懸浮微粒收得比較多，但我們生產的礦石比較大塊，影響層面相對地比較小，我們還可以接受，並沒有像租金跟稅影響得那麼大。市場波動的話，是很正常的事情，我們沒有辦法改變市場。

四、相關產業如何應對加稅帶來的影響？是否考慮遷移他縣市？

答：沒辦法遷移，因為礦石稅是針對礦產地，工廠可以遷移，但是礦場不能遷移，礦區就在那裡，移動不了，到國外更不可能。

問：開採蛇紋石的技術，可否用於其他礦種？

答：其實採礦技術大致上是通用的，只是臺灣這邊要申請新的礦區是不可能的，現在都沒有了。

問：宜蘭縣也定有礦石稅，稅率較低，您是否考慮遷移到那裡採礦？

答：不太可能，因為那邊沒有我們的礦區，礦區是我們專屬的，不太可能去做其他人的礦區，而且現在也都沒有新的礦區或是空的礦場可以做，並不是像房子一樣，有空屋就可以入住，新的礦區基本上很難申請了，應該沒有什麼機會。總之，對我們來說因為不可能遷移，所以就兩種選擇，要嘛繳稅，要嘛成本無法承擔，就不做了，採礦沒有機會搬到其他地方去做，可以說我們已經到了生死存亡之際。

五、相關產業之經濟活動是否因稅課而有所改變？是否有相關避稅行為？

答：很難有各種方式去避稅，因為生產流程是固定的，生產多少噸，就要報礦務局，沒有任何閃躲的機會。所以只能夠回歸內部，看如何降低成本，比如說機器維修費用很高，我們就要降低。其實採礦除了人員安全，最重要的是設備妥善率與操作的管理，只要能夠節省這方面的支出，相對能夠減少一定的成本，這是我們不得不去做的。採購新的機器很貴，我們只能不斷去維護舊的機器，所以除了剛剛提到的一些員工額外閒雜的作業成本，設備妥善率大概是我們能夠節省的部分。總之只能通過內部管控去減少成本。

六、縣政府同時鬆綁八不政策，能否平衡加稅帶來的負面影響？

答：對我們來說沒有影響，因為當時八不政策制定的時候，我們就沒有受到影響。當時縣府推動八不政策本來就是鎖定在水泥業那一塊，而且礦場都不能再新設，還有一些其他的砂石業、娛樂業等等。對水泥業者來說，他就可以持續生產，增加縣府的稅收。新設礦區方面，能夠新設的大概只有外海的石油礦，這是政府為了宣示地域主權的手段，但國內已經沒有什麼新的礦區了。總之，原本我們在八不政策的時候，比較沒有受到影響，所以鬆綁對我們來說也沒什麼影響。

七、若花蓮縣未來仍欲續徵或加稅，相關產業如何因應？

答：如果加稅的話，要談新的訂單契約很不容易，跟中鋼議價會更加困難，我們的客戶就只有中鋼而已。但這有一好一壞，鋼鐵是國內的必需品，在國內要有一定的自產量，所以我們希望可以穩定供貨給中鋼，如果加稅導致價格提高，中鋼就會減少對我們的採購量，增加國外的進口，減少我們的採購量，量一減少，成本就會增加，量要多，才能相對地攤提生產成本，尤其是固定支出。

八、除了地方開徵之特別稅，現行相關產業有哪些回饋地方機制？是否構成沉重負擔？地方人民如何看待？

問：您一年大概繳多少礦石稅到縣政府？

答：依我們的產量而定，蛇紋石近年來約有 5 萬公噸，一年繳給縣政府的稅金約有 300 多萬。

問：除了繳礦石稅之外，有沒有其他回饋給部落或地方的機制？

答：部落或地方舉辦活動等事情的時候，我們就會去贊助。我們還會去協助清潔道路，就是有員工會去做，我們就去協助。比如說部落有草要割，有時候他們會說這地方的草很長，影響地方的交通安全，就會請我們協助去割草、修減樹木。為了地方都好，互相協助，是沒有問題的。

問：這些回饋對您是否造成很大的成本？

答：其實不會，回饋到地方的相對都沒有問題，我覺得比繳稅還值得，跟地方互動的情況確實如此，促進敦親睦鄰，大家會比較開心。繳稅是我們應該做的事情，但我們希望繳出去的稅，能夠讓我們附近的部落真正可以得到一定比例的回饋。

問：就您所見，地方人民知不知道有礦石稅？

答：很多人不知道，只有議員、代表他們才會知道礦石稅，基本上沒什麼人知道。

問：地方人民如何看待你們的回饋？

答：辦活動的時候，他們比較會知道我們有贊助，反而不會知道有這個稅。

九、對花蓮縣特別稅的開徵與執行有何相關建議？

答：為了生計，首先，希望不要再漲價，能調降的話更好，至少不要調漲。第二，能否針

對不同的礦種市價，課徵不同的稅率。第三，希望對我們產量比較少的小礦場，稅率可以低一點，比如一定產量以下的開採行為，稅率做適度地調漲。通常產量越大的礦場，對景觀與環境影響程度比較大，而且從政府收到稅的角度來看，開採多的業者讓政府收到的稅是比較多的。對我們這樣的小礦場，降低一些稅率，我們生存機會才能增加，降低一點稅收對縣府整體的礦石稅稅收，影響並不是很大。我們產量本來就比較少，降低稅率影響到的稅基自然也少。其實按不同礦種課徵會比較難定稅率，但是產量大的話，其他成本肯定可以更好地控制，比如說租金等，產量大的話就能夠稀釋這些固定的支出。我們量很少，土地租金支出很高，以水泥廠來說，可能一公頃開採的數量是很多的，相對地我們產能是比較少的，但土地的租金可能是差不多的，他們攤提下來的成本比較低，我們攤提下來的成本比較高。總之如果在一律課徵同一稅率的情況下，依不同產量課徵不同稅率，會比不同礦種來得重要。此外，我們希望繳出去的稅，能夠分多一點到礦場所在的鄉鎮公所，給他們多一點的比例，地方比較會感受到產業對地方的助益，鄉鎮公所會收到更多的稅收，對我們比較不會反彈，在地方能夠比較和諧。也因為有繳稅，鄉鎮公所比較有依據去協助業者。但現在稅收集集中在政府手裡，是否回饋到地方，我們並不清楚，我們希望增加提撥一定比例到地方，這樣他們能有更多的預算可以運作，畢竟有些鄉鎮是比較拮据的，多這一筆收入，對地方環境保護、建設方面，有更多的效益。

問：那麼您認為多少的稅率比較合理？

答：對我們來說每公噸 30 塊是最好的，那是中鋼願意承擔的範圍，如果還要調漲的話，中鋼對我們的採購簽約就會少一點，不會買那麼多。既然我們的總產量降低的話，我們的營業額就會降低，縣府收到的稅也會減少，恐怕會是殺雞取卵。如果我們產量有增加，政府收的稅，包括營所稅、營業稅等等，都能收得到更多，相對更多。

問：有沒有可能在加稅之後，政府因為稅收增加，改變原先立場來幫助你們發展？

答：其實我們希望未來有些時候或有那麼一天，政府可以站出來說，大家是共榮共存的，而不是偏向某一方、約束另外一方。對產業一定的管理是必要的，但我認為不應該過度民粹式去看待採礦這件事情，其實大家都是花蓮縣民，不能夠太過偏向某個極端。比如說，在夜市擺攤要收費，政府就要負責維護場地清潔等等，但確實在這方面沒有協助到我們。

秀林鄉富世村訪談紀錄

訪談時間：108 年 6 月 19 日

訪談地點：秀林鄉富世村辦事處

受訪對象：秀林鄉富世村村長 G1



一、您認為花蓮縣對兩項特別稅加稅的動機為何？您認為花蓮縣推動加稅的成功因素為何？

問：對於花蓮縣的礦石稅您是了解的嗎？

答：我最近才聽說，不是很了解的。我作為村長都沒有參與過，不知道有這件事情。我覺得縣府要公開透明，告訴大家，可能像我這樣不知道的人很多，現在只知道有這些錢，其他都不知道。假如鄉內疏濬的回饋金，其實應該要讓村民知道，我也不太知道。這些事情應該要讓我們村民去了解，但這個政府沒有很透明，比如這個稅制。我覺得在這邊採礦，本來就要一定程度來照顧村民，像這些 1 千多萬的回饋也是我們去爭取的，不然我們一年就只有 60 萬。還好我們請亞泥幫忙，他願意做。

問：105 年立法時，您對縣府推動加稅是比較不太清楚的？

答：對，訊息比較少，不太知道這件事，可是後來就知道了，我覺得是縣議員失職，議員應該要在這個稅開會的時候，為我們礦區周遭的部落爭取權益，但好像沒有。應該要仿照和平那裡，該回饋的就要給地方。當然我還是很反對污染的，我剛上任的時候，亞泥會把不好的東西，比如輸送帶的蓋子掉下來，落塵很多、很髒，就有帶村民上去礦場抗議，後來就改善很多，現在敦親睦鄰，可以隨時去看。這些抗爭行動大概是在 103 年年底就在醞釀，然後在 104 年陸續推動。自救會也跟我講很多問題，原本也都是跟我們一起的，不公不義的地方，我們要盡量幫忙，我也曾跟他們講，去分析現在的處境，優勢與劣勢，但他們不聽，就覺得一定可以，但我認為漢人強勢的政經結構還是要去了解，畢竟那麼多年了。

二、加稅後，對相關產業或對地方人民影響為何？多數地方民眾對加稅態度為何？

答：在 105 年的時候，亞泥的回饋還是有在做，不管有沒有賺錢，他們都要回饋，我看亞泥有沒有受到稅課影響，並沒有很明顯。我覺得他們還是有在賺錢，以前也賺很多錢，我所認知的是，亞泥以前是遠東集團主要的公司，賺很多錢，開採幾乎是無本的生意。雖然現在變 70 塊可能是很痛苦的。

問：地方民眾知道這個稅嗎？

答：都不太知道，連我也不是很清楚。

三、加稅後是否有效回饋地方（如有利於地方環境、景觀維護以及地方建設等）？

答：稅收主要是到縣庫，我們部落這邊都沒有看到，不太清楚縣政府用到哪裡。但是亞泥做了很多，比如現在做的工程，那時候找了全國最優良的理事長級的技師，土木、水測都來開會協助，主要是中央跟亞泥有在動。但是自救會跟環團一直在挖牆腳、找麻煩。再舉例，在這附近（立霧溪）疏濬，我也不太曉得有沒有錢會到我們村這裡。

四、相關產業有哪些回饋機制？

答：如果沒有修礦業法，喊那麼多年是沒有用的，後來我感謝現在的政府推動原住民基本法與轉型正義。我覺得遇到瓶頸，去抗議的時候，公務員都沒有出來，代表、縣議員都不敢出來，縣政府都沒有派人。但村民還是有意見，我就透過原基法 21 條，開部落會議，發現很管用，所以還是要相信政府。106 年的時候，我就趕緊成立部落會議，因為管道可以直通到原民會，那上面還有總統府的原住民轉型正義委員會，我們就把我們的意見送到總統府，蔡總統就有聽到我們的聲音，所以事情有在處理，雖然我是

國民黨，可是我相信這個政府，我不相信任何的政黨，只要對我們原住民有幫助的，就要去信任。做到現在，去年開始我們做三方會談，總統府就有下來幫忙，為了土地進行調查，把以前的資料調出來調查，是不是有蓋章、抹黑等盲點。其次，就是探討居住安全，都做得很好，很多人，包括監察委員也會帶人來做調查，自救會那邊原本是沒有聲音的，而是我把這議題弄出來，以及環團也進來幫忙，至少目前來講，政府、亞泥跟部落有進行三方會談。只是比較不認同的地方是一直停滯，我不希望為了反對而反對，因為政府有在做了，不能讓事情一直打轉，我覺得主持人應該就是把這些議題撇開來、往前看。現在不請我去開會了，我就沒去開會，可是我認為富世村的問題，應該由富世村的部落會議中所有的人來決定，而不是由我這位村長、自救會，或者是環保團體來決定，但是他們一直在那個議題打轉。

問：你們的訴求是什麼？他們的訴求是什麼？

答：我們的訴求已經講好了，但自救會那邊又在亂，環團也會去炒作。我只有一次帶村民去臺北抗議，也得到了環團的幫忙，但我不是說環團不好，至少我也念過研究所，會去評估是非好壞，到最後覺得，環團很好，我感謝你們幫我很多忙，可是從臺北回來之後又回到原點了，覺得自己好像被利用了。很多人講的 gaya（祖訓），那是什麼？就是誠實，要對自己的靈魂誠實，但都沒有在聽，都在說謊，我覺得他們有些人太超過了，說謊就不好了。

問：聽說是父親弄好了，兒子不認？

答：過去威權時代太魯閣公園徵收，我們很難過，土地收走了，錢很少，可是知道的是，錢就是已經給了，就不會再要了，這就是 gaya，還要再跟他們要嗎？除非政府說再還給地主，那就沒話講，但現在去抗議要把土地要回來，不太合理，我覺得錢已經給了，錢雖然少收，但就是這樣，因為我們原住民沒有自己強勢的政治經濟態勢，從以前到現在我們一直遭受過殖民地一樣的待遇，50 幾萬人在全國算什麼呢？漢人強勢的政經勢力，是不會輕易放手的。所以我很感謝蔡政府有這個機制，讓我們煩擾他們多幫忙我們一些沒有辦法處理的事情。以前國民黨政府做不到的，他們做得到，所以真的是不錯，我不曉得一般人的想法，但至少富世村這裡是有在做的。三方會談還在進行，已經要走到收尾的階段了，只是自救會或是環團可能又有議題。環團很好，假如可以給我們吃飯，讓村民有很好的生活，那就跟隨你們，因為我們畢竟是弱勢族群。假如用什麼學校城鄉所來做文化工作坊，希望政府撥一筆錢來做，但怎麼做得到呢？我們經歷了這麼多，以前政府也挹注了部落客廳，也許有上千萬也不一定，每一個部落都有一個，到最後沒有了，5 年變成他們自己的了，沒有辦法推廣與傳承自己的文化。文化的東西，講實話能不能吃飯？工作坊自己做一件衣服，要做多久？

問：就是從現在礦區方面的工作，轉型到其他工作？

答：對，好像那次會談中有提到。我當村長很重視清廉，所以他們很看得起我，當初其實富世村在亞泥才 20 幾個人，我就抗議怎麼這麼少，他們把所有的村算在一起，弄錯了，是不對的。當初簽約的時候，是讓我們每一戶都有工作，現在約有 100 多個村民在那裡工作。後來有村民在那邊工作的人叫我不要抗議，就是為了生活、擔心失業，這是很現實的。所以這幾年，你看到亞泥給我們的回饋是看得到的，每年給秀林鄉公所 120 萬，其中 60 萬是給我們富世村的、60 萬是秀林村的，這筆錢已經有 20 多年了，但也就這樣。另外，還有台電給秀林鄉 50 萬，也會到我們村。我接下來就積極推動教育，所以去年亞泥給我們 20 多萬做課業輔導，還有我去爭取的電費補助，受益很多。他會把錢匯到我們的戶頭，可是有分，台九線這邊一個月 1 千塊錢，另一邊 500 塊錢。他們就有抗議怎麼不公平？但這些結果不是部落會議有的，是我擔任村長的時候要求亞泥做的。急難救助，一筆 5 千塊，是去年 7 月分開始的，就是家裡有需求的話，我就願意蓋章負責，然後跟亞泥申請，亞泥就會直接去慰問，去看他們。

我認為亞泥不管有沒有賺錢，以前賺了很多錢都沒有回饋，是本來就要做的。我從來不會要一年三節的禮金，吃飯我也不會要，那就是被收買，所以很多人覺得我很不一樣，畢竟我以前是軍人，重視清廉、重視 gaya。菩提社也是我介紹的，就是家裡比較辛苦，比如單親家庭、弱勢的，一個月 1500 塊錢，我主要是希望隔代教養的小孩能夠獲得協助。因為我們原住民很弱勢，隔代教養很多，小孩沒有教育好，就會惡性循環。山泉水方面，是我去抗議之後，在 104 年做的，每一戶有水從山上到他們家，不無小補。另外，辦活動的時候，協會也會爭取亞泥去贊助。這些都是給村民的，不是給我個人的。我們部落原本內部開完會，已經整合了一些訴求，包括三方會談的會前會，都會講好要怎麼做。但是自救會有參謀，就是環團嘛，在要開會的時候又變了，突然拉了一堆問題出來，導致三方會談裹足不前，停滯在那裡，一直空轉，浪費幾個小時。自救會因為跟環團幾乎是綁在一起，所以很多主意是環團教自救會的，我就有看到他們會傳紙條。原本說好 8 個議題，沒想到突然冒出很奇怪的議題，這些都沒有先跟我們講，所以我都沒有去開會了，很累，一直裹足不前。

問：他們最終的目的是什麼？

答：就是關廠。我覺得環團如果要壯大的話，也不要將富世村變成被利用的對象，環團募款了，是壯大了，但我們得到了什麼？我們得到一日遊跟便當，說實話車馬費是他們出的，但我們村民得到了什麼？我希望自救會要了解漢人的強勢政經結構不可能一下全部放出來，但他們抗爭 40 多年了，有的人是地主要跟亞泥收租金等等去抗爭，也許是公平正義，但每個人對公平正義的理解不一樣，我只是覺得要盡快把事情圓滿處理好，進入關鍵的最後階段，就是諮商同意權，才能真正幫助我們地方所有的問題。首先是表決願不願意讓亞泥礦場繼續開採、經營。第二，如果願意的話，我們需要多少對地方的回饋，也許可以更多。第三，該對地方做的任何協助，都可以談，其實早就要朝這個地方走了，但我們覺得對不起政府，有這麼好的平台，沒能談出個結果。到最後應該可以跟政府、亞泥三方來簽約了，比如諮商同意權，看村民願不願意，願意的條件是什麼，就趕快寫下去，趕快塵埃落定。我是很急，因為很擔心如果明年中央政黨輪替的話，新政府可能不會買單的。沒有簽約的話，亞泥提供到我們村的回饋，就可能有變化。如果環團一直要求關廠，關掉的話，可以提供 1 千多個工作機會嗎？說實話我不是很喜歡亞泥，可是我們還是要有同理心，很多人依賴他養家，不然就要讓人家離開家鄉到外地工作，做板模、鋼筋的，主要到臺北，哪裡有建設就往哪裡走，然後喝維士比才有體力工作，這樣就是惡性循環，一直發展不起來。如果家庭很穩定的話，子女教育一定比較好，甚至送子女出國，成為有用的人，但很多原住民是惡性循環，學父母親喝酒，這是怎麼造成的？生孩子很容易，我們原住民鄉生育率很高，但孩子生出來之後隔代教育的情況很多，婚姻分分合合也很多，這樣教育怎麼會好呢？不是說亞泥很好，但要是能夠就近在那裡工作，對子女教育應該有正面效果。我看到大家有這樣的需求，所以我不得不跟自救會對立起來，這是很現實的問題。

五、對花蓮縣現行兩項特別稅稅收的運用與分配等，有無改進之建議？

答：我覺得應該有一定的比例要運用在我們這裡，縣府抽這個稅是合理的，稅率多少都可以，但要有一定的比例回到部落這邊。不然讓我們鄉抽稅也是可以的。縣府把這稅收撥給其他的鄉鎮，是不對的，畢竟礦場在我們這邊，這裡的鄉也應該要分多一點。現在縣政府具體上如何使用這稅收，我完全不知道。公所方面，我知道他們是錢很多，但大部分拿來辦活動浪費掉，我覺得不好。

問：如果稅收回饋到村里，具體上如何運用比較好？

答：像日常需要的水電費等，能夠看得到的，盡量幫忙，讓村民能夠馬上有感覺。我們村民是很弱勢的，比如送米，村民就會有需要，生活實在很辛苦。畢竟礦場就是在我們

周邊開採的，理應要回饋到周邊，本來是應該要做的，我們自然也沒有必要為此感謝特定的政黨。

問：如果要回饋到村里，大概多少金額比較合適？

答：如果像電費補助那樣，每戶拿到一定額度是很好的，但回饋的前提是，一定要先把對地方有害的污染加以防制、交通安全加以保障，再提供回饋，我們就樂觀其成。如果加劇地方的破壞與各種污染的話，那連回饋都不要了。就像現在把環保做好、回饋的地方做好，然後要做什麼事情，盡量跟我們村民溝通，要永續共生。大家知道政府抽這個稅，會抗議政府怎麼這麼糟糕，為什麼這麼多稅，我們這裡什麼都沒有，這樣不好。執政一定要透明化，做什麼、要如何使用稅收，要讓人民知道。具體額度的話，每個家庭情況都不一樣，確實不太好說，有的家庭是軍公教、有工作的，狀況還可以，但絕大部分是沒有工作的。不好的、辛苦的家庭是滿多的。

六、若未來花蓮縣欲續徵或加稅（重行制定），有何相關建議？

答：稅率應該要調降，而且要回饋到我們的村裡面，現在看一點都沒有。你看和平那邊為什麼比較沒有抗爭？村裡面一年的回饋大概有 4、5 千萬，我覺得這些錢應該用在教育，教育是最重要的，我至少希望小朋友考到慈濟護專（慈濟科大）就好了，到那邊就有飯吃了。你看我們村裡很多隔代教養，這樣不行，所以我們把他們組織起來，三個班隊做課業輔導，找一些老師加強他們的課業輔導。尤其針對國中生的考試，鼓勵他們去慈濟護專，到那邊就不煩惱了，念高中的話恐怕沒有能力補習去考大學，很多父母親沒有工作要怎麼補習？已經城鄉差距太大了。所以我會跟有些抗議的學生說，你們回去看看你們的父母親多辛苦，哪一天爸爸媽媽因為抗議而沒有工作，要怎麼辦？還是繼續抗議嗎？應該是要好好談，我不是很喜歡亞泥，可是我作為村長，我們的村民要生活，要繳貸款、給孩子讀書，這怎麼辦？而且就近工作比較沒有隔代教養的問題。如果給亞泥關廠，上下游加起來好幾萬戶，那是不得了的。所以我們雖然有表達抗議的自由，可是實際上在抗議的時候，要想一想家裡的父母。雖然亞泥礦場可能沒有賺錢，但是我們也不會要求給很多，只要能力所及、可以幫的，就盡量幫，就是達到敦親睦鄰的效果，也希望我們的村民在那邊能安心工作，並提供升遷的機會。我們村正式員工好像才 20 幾個，本來只是個位數，多數是他們的外包商。經過溝通後確實有改善，但我想還是有空間的，希望多多幫忙。比如村民生病了，說實話沒有錢去給，但他們有辦法。這是現實問題，總不能挨餓到死了、都沒有。我覺得要讓我們了解到礦石稅收了多少錢，然後希望其中有一定比例回饋到地方，當然不是全部都要，但如果跟現在一樣一點都沒有的話，那就是非常不合理的，不符合公平正義，我們甚至考慮動員村民去抗議。畢竟礦區在這邊，本該關心我們這地方。該給村民的就該給，而且威權時代過去了，應該要公開透明。我是很感謝現在的蔡政府，他也有一定的透明，如果沒有部落會議，就不會有三方會談，也沒有轉型正義。所以會談的主持人很重要，如果一直偏向自救會或是環團的話，主持人就應該檢討，這議題本來就該多數決，該往部落自主、諮商同意權那邊走了，這裡是所有人的，都有表達意見的機會，可以去投票。假如大家要關亞泥，那就多數決關掉，但如果大家還需要共存，那就要尊重多數決的結果，為什麼一直卡在這個地方？稅的部分也是要透明化，這方面要拿更多的回饋金，用途方面教育最重要，辦活動就不要辦太多。

問：縣政府應該有分配一定金額到秀林鄉公所，您是否知道鄉公所如何運用？

答：鄉代表可能會知道，我沒有參與會議，我們只知道村層級的事務，只知道去向外爭取村子需要的資源，因為政府沒有東西可以爭取了。其他比如建設、工程，鄉公所根本沒有問過村長，比如建議開路，他們也不見得會採納，然後把提案冷凍起來。只要不配合鄉長，把公文放在幕僚抽屜 4 年的也有。我們一年開 4 次村里長會議，是有提

案，但他們會說怕鄉代表，鄉代表有監督權，還可以調閱文件、查有沒有違法。另外，我們這裡有很多協會（社區發展協會或是文化發展協會等），有 20 幾個，協會當然是要提計畫跟公所要錢。有些村也在爭取回饋金，比如崇德村，那邊沒有亞泥、沒有台電，都沒有。其他的村也許回饋金更多，像水源村有水資源回饋金。我們這邊也有，自來水廠的，那時候用來聘人去清潔，以提高就業率，我覺得錢不要用來辦活動，會很浪費。所以來自鄉公所 120 萬（秀林村與富世村各一半），辦活動的話，再提計畫給台電、亞泥等企業爭取，要贊助 1 萬、5 千，都有。總之這稅金希望有一定比例到我們富世村，但如果又發給其他的村里，不太對。

花蓮縣秀林鄉鄉公所代表訪談紀錄

訪談時間：108 年 6 月 19 日

訪談地點：秀林鄉富世村辦事處

受訪對象：秀林鄉鄉代表 G2



一、對花蓮縣兩項特別稅稅收的運用與分配等，有無改進之建議？

答：縣政府收了礦石稅，稅率調高到 70 元，但當地的村民沒有因此獲益。亞泥跟台泥等等，給鄉公所回饋金全部加起來，包括中央給我們的預算有 6 億多，鄉是有錢，但還是要歸咎前輩，為了綁樁、養人，所以用的約聘人員多於正職人員，但沒有人敢砍這一塊，我們也會考量到他們生計的問題。在原住民鄉，因為人情、選舉的壓力，導致光是我們秀林鄉公所在人事費用就用了 2 億元。鄉公所如果不上亞泥、台泥等回饋金，預算只有 4 億多，那是原本有的。縣政府抽稅給鄉公所，再給村的話，當然會更少。拖車是有經過崇德村，其實影響不會那麼大，但崇德村想要爭取更多的話，如果我是鄉長，要分的話，有裁量權可以去編，只是我不知道鄉長為什麼不編列，另外景美村也是，很可憐。不給回饋金也罷，但應該要給建設，我上任半年來好像也看不到什麼建設，現在問題可能就是賄選的關係，光還錢就來不及了，還會去監督嗎？剛好這一屆一堆代表是沒有買票上來的，包括我，就算丟 1 千萬在我面前，我根本不會動搖，這不是我的錢。現在就是有鄉代表在盯，跟以前不一樣，會看，廠商想錢也不多，就乾脆不投標，現在就是很多在流標。另外花蓮縣政府在原鄉有 14 萬 8 千塊是給村長用的，是很合理的，比如颱風等天災，村長必須做出緊急應變措施，就可以馬上動支，而不用看代表會臉色，我們接受，這是很合理的。

問：簡單說，就是秀林鄉公所並沒有將稅收用在適當的地方？

答：很高招，都是合法的，所以不太好去證明，比如設了一些職位、開了一些會議，是沒有效益的。各個協會可以向鄉公所提計畫、補助，那就不在回饋部落的範疇。只是有的活動，有的村長的也不會知道，協會就是直接跟公所請款。有時候協會寫計畫書是跟縣政府爭取經費，而不是跟公所爭取，都不會經過村裡面。我覺得真正會撰寫計畫書的少之又少，一堆協會都希望公所回饋，選舉一到的話，就會去爭取。比如縣府有媽媽教室的計畫，大家不去申請，反而要等待鄉公所補助？因為會寫計畫書的人很少。以往的鄉代表不太會去查，畢竟也沒有好處，現在我上任就會去查。縣政府如果補助，就會派人來督課，這樣子比較健全，但是公所這邊不會監督。

問：稅收用在縣政府，或是村到部落會比較適合？

答：應該是，縣政府在開會研討稅金應用的時候，應該要有一定比例回饋到部落，比如哪個村的村民因為水泥廠的運作，使身體受到危害。如果縣政府有誠意的話，就直接說有一筆錢要給富世村，鄉公所不能動用。我目前觀察的情況是，公所確實沒有盡到責任，往年選舉買票很常見，所以上一屆你就看到 4 年換了 6 個鄉長。但鄉代表有監督之責，如果是買票選上的，怎麼會好好地監督施政？一定會一天到晚想到選舉花了 200 萬，這樣主席選舉的時候投給你，這樣等你當主席，就要給我工程款。如果工程款是 200 萬，就可以透過各種方式乾坤大挪移。但今年我是屬於比較怪咖的鄉代表，我就會去催促動工，然後去監督，他們就頭痛了。廠商就會覺得這代表一天到晚來看，就會完蛋，沒辦法偷工減料，賺得又不多，所以乾脆不標了。今年年底要編明年預算，我們一定會強烈炮轟他們，比如說回饋金給秀林村及富世村各 60 萬，就給村組成回饋金的委員會之類的，建立機制，讓他們去主導，公所不應該插手，因為那時村或部落的錢嘛，不能動。比如說要舉辦活動，公所應該設法補助，而不是請村或部落自己拿回饋金 60 萬去辦理。而且鄉公所拿了不小的回饋金，當然給村或部落去用。舉例來說，如果公所拿了 100 萬，村或部落可以拿多少？公所不應該那比我們多吧？公所要寫計畫書跟中央要錢才對，因為村或部落才是真正受影響的區域。

問：如果秀林鄉公所稅收用得很好，也沒有選舉綁樁的問題，給鄉公所用會不會比較合理？

答：我們秀林鄉辦理很多的參訪活動，其實就是出去玩，有的還全家一起，但還沒查證之前，我們不會亂講，可是如果用的是公部門的錢，那就找調查站去抓。但鄉長有些政策做得很好，比如辦家政班，讓一些村民學習專長，那當然是學越多，會有競爭力是好事，鄉長推這個，我非常樂觀，但 9 個村才 100 多萬，甚至嫌太少了，因為是正面的，多用一點比較好。那不是出去玩，而是學技術，多多益善。不應該一直遊山玩水，相關人員該去的，那就去，不該去的也去，就有問題。

問：秀林從地方財政來看算是有錢的？

答：是沒有錯，但是亂用，很慘、沒建設。錢增加了，應該要開源，但沒有增加就業機會，大家還是自己過自己的，生活也沒有明顯改善。既然有了那麼多回饋金，各科室不是一直去參訪嗎？但如果看到好的一面，希望他們作出簡報，報告有哪裡比我們好，但之前都不用寫報告。亂花錢要怪誰？鄉長是選出來的。其實很多原住民鄉都有共同的問題，就是就業有問題，所以任何議題，包括亞泥，如果有人告訴我們，亞泥關廠之後，我下個月就有工作一個月最少有 4 萬元，是真的的話，我就馬上寫切結書加入抗議的行列。如果一直抗爭還我土地，變成會沒有工作的話，當然不會聽你的，寧願在亞泥上班，還要還貸款、養小孩。我並不是支持採礦，但這畢竟是生活的現實，要怎麼辦？中央平均所得是 5 萬是胡說八道，來花蓮看看，給你月休 4 天滿工 26 天，告訴我有幾多薪水？

問：您認為秀林鄉公所受到各種回饋金，或是分到縣政府的礦石稅稅收，要怎麼用比較好？

答：前提是回饋金有合理正當的分配比例，比如分配上 95%用在村民身上，5%由公所使用，大多數回到部落或村。然後有三個主軸，第一，回饋金要真正回到部落，然後建立委員會等機制，由他們自己主導運用，因為他們生活在這地方，只有他們真正需要什麼，公所不能干涉，如果要地方建設，拜託去中央或縣府提計畫爭取經費，不要用人家的回饋金。第二，縣府跟公所要輔導地方開源，我們地方首長學歷不高，如果真的在意鄉民沒有工作，會苦民所苦的話，就不會搞五花八門那一套了。縣府跟公所有義務協助村里地方開源，促進經濟發展，增加就業機會，這些才是永續的發展。當然我們不是司馬庫斯，他們有天然資源，加上他們很團結，變成自治區的地方，我們還受限於鄉鎮公所或縣府，但最起碼不要一半，有沒有他們的三分之一？那種機制？第三，要落實傳統文化與長者的照顧。我們要保存、維繫族人文化，那是我們存在的價值，然後要重視、照顧長者，而不是什麼長照 2.0，那門檻很高，看得到吃不到。要從教育著手，公所成天遊山玩水，而且現在開始綁樁了，就不知道哪裡有進步？比如上次去阿里山花了 78 萬 7 千，這個月底又要 30 萬，每個月都有，這樣一年下來也有 1 千萬。鄉長有法寶，有裁量權、人事權，所以大家都要去搶當鄉長，但如果鄉長真的要做事，要對 9 個村面面俱到，也是很可憐。比如教會、社團辦活動都要給錢，為了選舉，鄉長也是很為難。所以像這樣的文化真的要慢慢改善，我們同理去看鄉長，如果今天有 5 個學校要畢業典禮，就要買多少禮品？當鄉長沒有錢的時候，就用預備金。說實在誰去當鄉長，或是其他的選舉公職，都會有這樣的問題，每個月都要給很多紅白帖，最後就可能觸法，跟財團掛鉤等等，如果沒有一定經濟能力，就無法負擔，選舉其實就是有錢人玩的東西，所以花了錢選舉，之後還要想辦法找人脈補這些洞，所以選舉不見得都是好的。

東華大學公共行政學系訪談紀錄

訪談時間：108 年 6 月 26 日

訪談地點：東華大學

受訪對象：東華大學公共行政學系教授 G3



一、您認為 105 年花蓮縣對特別稅加稅的動機為何？加稅的成功因素為何？

答：以前謝縣長的時候曾經推動土石景觀稅，曾跟工務局局長談到，針對產業對道路等方面的破壞而收取這樣的稅，連道路基本維護的費用都不足，收的數量不多，意義不大。但還是收了，或多或少有些收入，但對縣府每年縣道的養護成本來說是不夠的。105 年特別稅加稅是傅縣長推動的，地方政府一直有在想辦法為地方開拓財源，但地方稅的稅源很少，營業稅也不多，所以只好找看起來比較大的地方開拓，就是土石、砂石、礦石等部分，尤其礦是最直接的，而且能見度很高，比較容易去展現魄力。對於地方首長來說，能夠展現魄力又能夠增加稅收，而增加稅收對縣庫有幫助，收得越多就縣府幫助就越大，能收的話，為什麼不收呢？因此，從這兩個邏輯或能說明為什麼會成功。其次，這個議題跟環境議題有關，在花蓮主張維護好山好水，沒有人會反對。像以前中華紙漿廠對環境破壞也不小，排出來的廢棄污染很多，環保局經常只能用幾種手段對應對，首先是要求工廠內部改善設備，第二是做更多維護環境的措施，所以周遭做了很多綠化，但綠化畢竟不是治本。再來就是裁罰，裁罰如果不夠高，當然罰不怕。但是這方面就有經濟上的考量。花蓮很多製造業都是在過去民國 60 年代就定了，比如中華紙漿是花蓮最美地方之一，亞泥所在的太魯閣跟台泥的和平港區也是。但問題在於，這些產業過去我國經濟發展時期所定的，這些涵蓋了至少 3 千個家庭的生計。所以雖然有時環境很重要，但經濟上的考量也不可或缺。談到永續，包括經濟永續、社會永續跟環境永續，這三部分理論上是社會均衡的三角，要達到一定的均衡。但近來環境這一角的力道越來越強，在這樣的情況下，如果地方首長要展現執政魄力，這就是財政工具之外，一個可以政治上發揮的空間，所以就成功增加稅收了。如果業者要繼續開採，就按照地方稅法通則收取高額的礦石稅，這樣地方首長何樂而不為呢？就日前看到的，礦石稅是議員提案且同意的，對於業者來說，當然是減少越多的開支就越好，除非議員被業者反遊說，不然不會成功。花蓮縣其實很窮，印象中 92 年負債已經有 70 億，之後每年平均增長 10 億元，10 幾年來差不多到 120 億了。以目前中央地方財政體制，以花蓮縣政府來說，一開門就得借錢，中央分配下來的錢一半以上就要用在人事費、退休撫恤以及教科文預算，在當時 130 億元的預算規模中就占了 60 億。中央統籌分配稅一撥下來，整個花蓮這麼大的地方可供建設的經費只剩下 10 億元，財政上是非常困窘的。加上每一年必須舉債，導致達到債限邊緣遊移，不然做財務槓桿、借新債還舊債，每年就是在換行庫，換來換去，好像財政局長只能思考每一年短期利率多少？利息支出可以省多少等等，只有這些辦法，沒有其他稅收可言。

那一年我曾思考可不可以收取空氣清新稅，就是所謂的 PM2.5，以前沒有人談，但那時我想過，中央收取了大部分的稅源，還沒有對於環境負荷的成本方面課稅，也許可以從這方面著手。如果地方的環境損失成本沒有計算進去，地方就要去負擔比如中華紙漿產生出來的相關外部成本，所以就應該想辦法收稅來補償，畢竟企業依賴大家的肺賺那麼多錢，所以收一些稅是合理的，可以作為公共衛生之用，或是給人民補償等費用，都好。回過頭來看，收取礦石稅跟土石稅，並且加稅到一定稅率，是合理的。

問：為何政治上成功推動？

答：我認為跟地方首長的人格特質有關，也就是行政首長的魄力與決心，另一方面能夠抓住輿情以及媒體報導的焦點，甚至表現得勇於對抗中央。其實對地方首長來說，對礦石稅跟土石稅加稅是雙贏，在財政上可以還債，還可以把環境維護好，所以對地方首

長有什麼壞處呢？大家也許會說作秀等等，但經過成本效益的計算，只要有賺就是贏，所以需要的就是魄力了。這麼做也是努力為縣民去做，從縣政來看，傅縣長是有魄力去做的。那為什麼其他縣市首長沒有魄力呢？比如之前雲林的生煤自治條例，也是在對抗中央，我相信他們也是在為縣民做事情。所以單純從花蓮來看，假設我是地方首長，我去算計這樣其實是一舉兩得的，只是不一定都有魄力去做。在過去謝縣長開徵的時候，稅率沒有那麼高，主要是考慮到經濟的永續，不單純環境而已。中華紙漿廠有 1 千個家庭，一個人一個家庭，所以 1 千多個員工就有 1 千多家庭，其他地方也是一樣，亞泥或台泥也是一樣。雖然中央准許採礦，但是碰到地方首長說不准許開採，或者用其他行政手段來進行，對於地方當然是可以思考的，畢竟天然資源有限，而且在地方採礦、產生一定污染。如果有官司另外打了再說，就像之前廖學廣在汐止的鎮長稅一樣，但這次是有法律依據的。另外中央准許採礦 20 年，要不是齊柏林「看見臺灣」紀錄片拍到那塊禿禿的土地，遠東集團可能不會當一回事，企業賺了一些錢，也養了一些員工，但仍有必要付出更多。礦場就在花蓮開採，雖然核准權在中央，但危害的是我們地方，所以地方使用自治手段來對付，比如擱置審查水土保持計畫的開工許可，也許就像雲林生煤自治條例一樣，後來可能引起訴訟，但這是法律上的問題，但對地方來說，先把稅收拿到就賺了。如果一年賺 200 億元，拿 30 億一點都不為過，對企業來說還有賺 170 億，還是很多。所以問題就是，地方首長有沒有魄力去行動而已。花蓮剛好是好山好水被挖得光禿禿之後，被媒體放送，引起社會的關注，然後民意反映說政府都不作為，為縣府帶來了時機。其他地方政府則是要看有沒有行動的時機，比如屏東砂石產量全國最多，也有開徵土石稅，但就是沒有魄力想要提高稅率，稅收就沒有那麼亮眼。砂石產量第二高的臺中市反而沒有開徵，也是地方首長沒有行動魄力，不過臺中市畢竟是直轄市，也有可能對財源需要的動機就沒那麼強烈。不調高的話，就是那邊的地方政府可能偏向業者那邊，沒有魄力去調漲。另一方面，但有些還是跟經濟發展有關，如果經濟景氣不好，對砂石或水泥的需求不大的話，會導致收取的稅收減少。

二、您認為花蓮縣特別稅之稅率，是否合理？有何相關建議？

答：稅率方面是否合理，不是很清楚，但當礦石稅當初要提案 100 塊錢，有可能是預期議會會折衷，才提那麼高的。就像中央各部會在編預算的時候，會保留被立法院統一刪除的空間，比如統刪 3%。所以在編預算的時候，不太可能實踐零基預算，這樣預算被砍就剩很少，能做的事情就更少了。所以可能是先提高，再給議會折衷的空間，我認為是這樣的，這樣也可以讓議會表達意見，不至於成為橡皮圖章。而且也許縣府在提案 10 塊錢到 100 塊的時候，預期到議會不會買單，因為他們會遊說，這樣就有討論空間。對縣政府來說，調漲了 7 倍，每公噸增加 60 塊錢，也是賺到，比現在好多了，也沒有損失。不過，礦石稅方面是有多數議員連署提案的，這意味著花蓮縣府會關係是良好的。只是問題在於，當為了財源採取非常手段的時候，70 塊錢可以維持多久？如果我是地方首長，我可以在我的任內得到的話，就不會考慮到後面接手的的地方首長。一下子收那麼多，業者也可能會吃不消，之後業者與縣府要討價還價的籌碼可能就更多了，畢竟繳了那麼多稅。

三、對於花蓮縣特別稅稅收運用與分配，有何相關建議？

答：一般來說這些稅收會像煙捐那樣專款專用，比如做社會福利，這樣在推動加稅的過程中會比較容易作為說服議會的理由。比如我們提奢侈稅之類的，那年奢侈稅在立法院討論的時候，預估一年可以收取 150 億元，雖然實際收取只有 70 幾億，但畢竟也是錢，就是專款專用作為社會福利支出，比較能夠獲取立法院的支持。社會福利是政治

人物的重要法寶，比如 5 歲幼兒免學費，如果從這裡籌措財源，不就是政治人物賺到嗎？所以現在煙酒捐每年 100 到 200 億，說是專款專用做社福，但拿去做提高老農津貼之類的，似乎也是社會福利的一種，最近因為選舉到了又加碼了。所以對政治人物來說，何樂而不為？從外在來看他們是可以這樣操作的。

問：我曾詢問議員，都認為不要專款專用比較好，留給縣政府統籌運用就好。

答：那是因為花蓮縣府會和諧的緣故。

問：另外有議員提到，提案到 100 塊錢折衷到 70 塊錢，背後有一定的利益交換。

答：這問題應該要會去問議會，是怎麼協調到變成 70 塊錢的，對於縣府來說是更多更好，為什麼要丟掉 30% 議價權？而且說實在，對於稅率多少，議會本來就有一定的權限去協調，並不能說低於提案的稅率，就是利益交換或是官商勾結。如果是這樣的話，我們國家任何建設、法案不都有利益交換或是官商勾結的疑慮嗎？關鍵是問題有沒有被解決，在加稅方面，稅率有沒有達到一個合理的程度，這就由議會討論定奪。

問：另外，議員也有提到，加稅同時鬆綁八不政策，會加劇對環境的破、壞。台泥剛好有一個礦區的水土保持計畫卡在縣府，102 年就提出申請，但直到 105 年 2 月才通過，剛好是議會通過加稅的前一個月，會不會是藉此作為加稅並同時鬆綁八不政策的籌碼？

答：這情況我不是很清楚，但時點卻是高度重疊的，所以也是有可能的，從外觀很難說沒有關係。對於地方政府來說，畢竟業者在我們的地方挖礦、破壞環境與造成污染，中央不制止的話，地方就只好以既有的行政手段來應對，加上考量到經濟與就業，以及國內工業的需求，實在也很難說關廠就關廠，所以以此作為加稅的籌碼，就讓廠商在加稅與關廠之間做選擇。如果關廠的話合乎八不政策的初衷，但若以加稅為條件也不至於信用破產，又能充裕財政，這也算是很聰明的、但也很需要魄力的，就剛剛提到的，何樂而不為呢？只是誠如剛剛說到的，這樣行政手段推動的高稅率能不能持續，也是要注意的，稅法規定每 4 年重行制定、檢討一次，業者一定會再來談。

問：對於分配予鄉鎮市比例如何看待？

答：地方想辦法爭取得多一點，是很自然的。從鄉鎮市長的立場來看，我作為人民的公僕，這筆錢不是我的，但如果爭取到了可以做更多事情，為什麼不去爭取呢？一塊肉擺著讓大家垂涎三尺，如果吃不到的話，抽這個稅對我們有什麼意義呢？其實一般鄉鎮市預算雖然不多，但不會不夠，問題是要能做什麼而已。比如爭取專款做馬路的拓寬，或是排水防汛的工程，也可以向中央去爭取。其實這筆錢鄉長要用到哪，有很多選擇，比如辦活動、社會福利，抽獎摸彩等等，這樣用就有選票，而且不是自己的錢，何樂不為？只是錢就這樣發掉了。所以分配給鄉鎮的比例，並沒有說有一定的標準，但可以審酌鄉鎮市財政情況或實際運用需求，少分配的話，其實留在縣府，讓鄉鎮市提計畫爭取，也可以是一種善用稅收的方法。

問：縣府如何運用稅收會比較合理？

答：縣府在規劃的時候就要有完善、成熟的機制，好比說收了 30 億的錢，用 60% 是用來還債，緩解財政的負擔，另外 20% 與 10% 用來地方建設，最後的 10% 再考慮可不可以撥給鄉鎮市？這是比方，畢竟在地方大家都是一家人，縣府是可以考慮這樣分配的，但每個分配理由或依據都要寫清楚，確保這筆錢沒有進到任何一個人的口袋，第二就是完全依照機制，經過議會同意，來滾動修正地運用這一筆稅收。要衡量花蓮縣整個的結構，包括經濟的結構、族群的結構，產業的結構，比如要找到最可能需要扶助弱勢，可以作為選項之一。花蓮恰好有原住民的、經濟弱勢的、產業發展不足等等特性，我認為縣府應盤點各方面公益面的需求，然後排列出優先順序，就如剛剛提到的，比如這稅收的名目是要維護環境，那麼有多少要用到維護環境？或是覺得負債高的話，每年用一定比例去還債等等，要把這些方案提出來，然後按照優先順序給予一

定比重，每年依照政經社的現實面所發展的情況進行調整。像近年增加了許多的花東基金及前瞻計畫的中央補助款，稅收也有很大部分用在這部分，對地方發展有助益，要將部分預算用於爭取中央計畫補助款，也可以納入考量，就看地方首長如何安排優先順序。每一年的滾動修正是說，萬一稅收情況不如預期，優先順序要不要改變呢？要以還債優先，還是公益優先？或者說縣議員的提案優先？另外還有遇到颱風等天災的時候，是不是要加以預備？或者是存些錢作為地方發展基金？如果每年累積 2 億，10 年就有 20 億了，這些就可以累積變成自己的縣庫，甚至是操作投資讓地方政府賺錢有了一定的機制的話，至少有一定的方案可以遵循，方案有的話也可以試行幾年，期間再進行滾動修正，當然不太可能決定了就一成不變，但這是政策規劃必要的理性的過程。有的地方首長可能沒有想法，有的想法也許很多，或是幕僚、一級主管會出主意等等，也許首長聽進去就拍板了，接著就是要跟各議員溝通、讓議會同意。但無論如何，要謹慎決定要如何運用，適度公開透明，讓大家知道如何運用、有個機制，這樣推動就會比較容易。

問：目前分配比例是議會授權縣政府決定。

答：這意味著府會關係良好。但我認為對議員來說，稅收留在縣府比較能夠嘉惠全縣縣民，議員提案也許比較容易通過，所以對他們來說也是有利的。

問：在礦區周遭有村民或是鄉代表有抗議為何稅收沒有回到礦區周遭。

答：畢竟這稅收並沒有限定用途。問題在於，政府是否公開透明，收起來的稅收要如何運用？這就應該要公開透明。如果縣府自己說了算，但外界不理解，就會有抗議的聲浪。比如剛剛說的，這筆稅收有多少用於還債？如果有明確公開的話，聲浪可以比較小。如果礦區周遭部落抗議的話，對於縣府來說，也可以主張這是在全縣平均運用的，這就是說，政府也可以去抓幾個計畫或是科目說明用在何處，至少有個說明。部落之所以會抗議，可能意味著縣府沒有考慮到這一部分，但部落去爭取的話有一定的正當性，畢竟稅課目的就是要衡平相關產業活動的外部成本，而部落人民受到採礦活動以及水泥廠帶來的污染的影響，相對於其他地方的縣民是直接的而且比較大的，他們爭取回饋到那裡，有這樣的期待是很合理的。所以縣府亦應該主動去設想，如果有考慮到，就不會引來這部分的抗議了，誠如剛剛所說的，建議一個完善的稅收運用機制，並且公開透明，而且是議會同意的，這樣就有正當性。

四、若未來花蓮縣兩項特別稅重行制定時，有何相關建議？

答：首先要看實踐過程中，是否有法制上的爭議是未解的？在推動加稅的時候，是地方首長本身有足夠的魄力推動的，但是否有留下任何的爭議？如果沒有法制爭議的話，就可以持續推動。其次，在政治爭議方面，整個地方其實都是合作共生的夥伴，合作或競爭中帶有衝突，所以要思考如何讓步或妥協，加上要考慮到新一屆的府會關係是不是跟過去一樣良好？新一屆議會是不是有不同的想法？這必須要加以考量。第三是經營的層面，加稅到了這麼高的稅率，長期下來礦場或水泥廠是否承擔得起？是接任首長要考量的。而且，業者一定會想再談稅率的問題，水泥廠因為國內需求萎縮、中央對外銷量管制，年年減產，將來稅收也會越來越少，如果水泥廠已經開始虧損了，不太可能會願意繳那麼多的稅。所以如果產業有問題出現的時候，就有必要增加協商的空間。比如亞泥現在每年繳約 3 億多元的稅給縣政府，比過去 5 千萬左右多達 7 倍，很難說他們是吃得消的，所以要考量中央的生產總量管制等環境因素，亞泥的產量無法像過去那麼多，使得每公噸攤提的成本增加，這樣亞泥就必須會跟縣府協商稅率的問題，不然在經營上會有問題。

五、對於我國地方財政體制（財劃法）以及地方稅法通則，有何相關建議？

答：由於中央掌握了絕大多數的稅源，因此中央必須盤點現有的稅目，檢視中央有哪些稅源可以分配予地方，這才是最根本的事。但為何過去財劃法經過多年的討論與提案，中央遲遲無法修法、放出稅源？關鍵因素之一是，中央本身的稅源就很有限，每一年大概只有收入 1.9 兆，固定舉債 3 千億，總共 2.2 兆，一直就在舉債上限遊走，最多再舉債 2 千億而已。這就是說在國家財源沒有擴張的情況下，要如何要求中央多關愛地方、分配稅源給地方呢？這就導致好不容易中央有成長一點稅源的時候，中央會依據政治考量，希望地方來爭取，以合乎中央政治所需。所以在稅源沒有增長的情況下，要中央分配稅源給地方是很困難的。因此反過來看，如何把餅做大才是根本的問題，餅做大了，自然分配給地方的稅源就有機會增加。

問：各縣市或是地方代表也會為了爭取這塊餅相互掣肘？

答：餅就這麼大，當然每個地方政府都希望自己拿越多越好，這也就導致過去財劃法要修法，一直充滿爭議而不了了之。中央對此應通盤檢討，提出一個超脫各地方政府利益考量的方案，才能讓修法成功通過。但其實很不容易，即便中央本於調盈濟虛的精神提出財劃法修正草案，希望一定程度增加地方稅源、改進地方財政失衡的體制的時候，也會在立法院受到代表各地方利益的立法委員所干涉，一部具有全觀的法案可能就被修得面目全非了。這樣的政治問題，實在很難解決。稅源如何分配是根本的問題，這問題沒有解決的話，就只能要求地方自己想辦法開通地方稅，比如過去汐止的鎮長稅，反而惹來牢獄之災，是非常不容易的。從歷年推動的過程來看，要不是在地方議會就被議員否決，辛苦地經過議會通過後，就是被中央不予備查而無法開徵，努力白費。既有的稅源絕大多數被中央給掌握了，地方自己想辦法開拓財源真的很難，就像今年 2 月宜蘭推動的水資源抽取特別稅，人家努力推動了好多年，好不容易獲得了議會的支持，但中央就以水資源為流通至轄區外的天然資源就不予備查，而無法開徵，讓多年推動的努力前功盡棄，那肯定是很傷心的。顯然現在的地方稅法通則所開放的權限實在不多，應該要予以鬆綁才對，才能合乎促進地方財政自主的立法目的。而且，在中央自己也需要財源的時候，他會讓地方開徵嗎？當然會先留給自己。

問：對於地方稅法通則的施行或修法有何相關建議？

答：地方稅法通則目的是在於促進地方政府開闢財源、增進財政自主，那麼中央應予鼓勵才對，但實際上反而處處給予限制。對於地方政府來說，外縣市人民或遊客來到地方消費，課徵觀光稅又有何不可？像德國有些城市，只要訂了旅館就包含 5% 的城市稅繳到城市政府，這當然是地方可以充裕財源的手段。如果這樣影響到遊客前來的意願，那地方政府會自行評估，中央實在沒有必要予以過多的限制，地方稅法通則既然本意在促進地方財政自主，就應該要給予地方政府一定的彈性。如果要從節流來看，如省水、電，或減少活動的辦理，其實效果很有限。要讓地方做到財政自主，但又擔心重複課稅、影響產業發展以及稅負移轉等情況的話，中央也可以開放試行不是嗎？試行看看，才會知道具體的情況。所以在修法方面，地方稅法通則第三條所列不得開徵事項，應予放寬，同時應將中央是否准予備查的標準明確化，才能讓地方有據可循。在施行方面，有一些地方稅在地方議會就遭到否決，這意味著地方政府在推動的時候，要設法說服議會或是大多數的人民。誠如剛剛所說的，這方面除了積極努力溝通外，可以從對稅收設定專款專用、指明用途，以及謹慎地對稅收運用建立一套完善、且公開透明的機制的話，對於人民來說就清楚了解稅收的用途，能夠增加推動成功的機會、減緩反對的力道。畢竟羊毛出在羊身上，沒有人願意繳稅，如果知道用途而且對人民很有助益，自然會予以支持。除此之外，地方首長如果有魄力，敢於冒政治上引來各種爭議的風險，使用一些行政上的手段，那麼也是推動加稅成功的關鍵。加稅畢竟是直接從納稅義務人那邊拿錢到地方政府，這就意味著要得罪一些人，所以除了持續溝通、建立合理運用機制，並且公開透明之外，更可以適度運用行政手段來應對

相關的反對聲浪。比如說當時跟水泥業者溝通，將向中央爭取降低貨物稅，作為調漲礦石稅的補償，雖然後來似乎沒有成功，但起碼達到了安撫業者的作用。行政手段要能施行，就是需要地方首長有一定的魄力才行。我想，正也因為這樣的魄力，府會關係才能如此和諧，花蓮縣政府提案才能獲得相當程度的支持。

問：中央似乎對於地方財政自主不是那麼在乎？

答：對於中央來說，在意的是地方對中央有沒有好處，臺灣有很多選舉，現在至少 2 年就舉行一次選舉，導致幾乎年年都在準備選舉。對於中央而言地方能夠提供的好處主要展現在政治方面的價值，沒有的話，中央掌握那麼多資源要幹什麼呢？做行政院長是做什麼的？但這還牽涉到中央與地方權限劃分的問題了，是個很嚴重的問題。從財政來看，中央本來就應該要從整體面去衡量中央地方權限，然後適度分配稅源，可是現在年年選舉，處處是政治考量，在位的政治人物執政都有一定的私心，畢竟是選舉上去的嘛，總有選舉考量，如何能要求中央去關注這關鍵的問題呢？問題就在於，這些人是人民選出來的，人家就是會選舉、爭取選票，學界提出了許多建議也莫可奈何。如果本於促進地方財政自主的立法目的，中央應該建立鼓勵地方開源的誘因機制，或是對地方稅開徵提供相當協助，比如說建立地方稅研究會、投入人力協助等等都行，但囿於現在的政治環境，中央處處都在政治考量，實在很難去期待。

問：中央請客、地方買單的情況，要如何改善？

答：這是最嚴重的問題之一，地方政府長年來承受中央推出的社會福利等等政策，要求地方政府要配合。但地方政府配合也就沒什麼錢了，一樣的問題，比如我們東華大學的校務基金，中央對公務員加薪 3%，導致東華大學一年增加 2 千萬的支出。另外還有身心障礙比例，規定要達到一定比例，如果沒有達到的話要按月罰錢，每個人罰 2 萬，中央推出以後似乎就不管了，缺乏謹慎評估。政治人物就是為了選舉給予特定族群優惠待遇，但回過頭來，監察院來檢討、立法院檢討，發現還是做不到，完全沒有顧慮到後果。很多的政策一開始就是中央先出錢，然後逐年把支出轉移給地方承擔，地方也迫於議會或民意的壓力，很難不繼續施行政策，使得地方財源負擔越來越大。「中央請客地方買單」問題的源頭就在中央，但中央的在位者代表特定的政治利益，如果不是政治家在位，問題難以解決。如果各地方的立委都有共識認為不應如此，也許有機會，但是各地的立委都有地方利益的包袱，然後到了立法院也有黨團的約束，要改革這個結構並確實不容易，在這樣的結構下政治最終會凌駕一切專業的考量，導致這樣的情況發生。目前檯面上的人物多是政客而不是政治家，除非通過選舉能夠選出真正沒有過多私心的政治家，而且達到一定多數的話，才有可能改善這樣的情況。

地球公民基金會訪談紀錄

訪談時間：108 年 6 月 28 日

訪談地點：地球公民基金會花東辦公室

受訪對象：地球公民基金會代表 G4



一、您認為花蓮縣對礦石稅及土石稅加稅的動機為何？花蓮縣推動加稅的成功因素為何？

答：傅縣長在 98 年一上任做的第一件事情，就提出八不政策，基於環境保護，拒絕特定產業的設立。就我們對他的認識及觀察，我們認為傅縣長並不是一個特別愛護環境的首長，我們觀察來看，八不政策讓縣政府對被管制的業者有更多談判的籌碼。如果以採礦產業來看，花蓮有很多的礦場，各業者都唉唉叫，苦不堪言，我最清楚的案例是亞泥，八不政策不允許新設礦場，但亞泥是既有舊的礦場，不為八不政策所限制。雖然如此，縣府有沒有藉此作為對業者威脅或恐嚇的籌碼，不是很確定，但根據業者所說的，他們確實因此被縣政府掐住。傅縣長常用的手法就是會去跟業者爭取活動的贊助，比如每年都有的夏戀嘉年華，需要經費來源，這時就需要依賴廠商贊助。那從財政角度來看，傅縣長是一個很會幫縣府找錢的人，確實如此，但是從整體來看，八不政策雖然標榜環保，但實際上對環境沒有任何幫助。我們認為，傅縣長就是算好，這樣的政策對既有業者不會有影響，可是卻對業者製造了可以談判的槓桿。傅縣長這幾年還把太魯閣辦路跑活動收歸由縣政府主辦，原本應該是廠商跟花蓮縣政府申請路權舉行，後來變成縣政府委託廠商去做。像每年太魯閣馬拉松是國際級的盛事，在那邊跑步算是很特殊的經驗，有國家公園、有山路跑道之類的。他收回來之後，就讓亞泥、雲朗等相關企業去贊助比賽，我不是很清楚對縣政府的好處，但縣政府和業者的合作是很密切的。再從監察院糾正亞泥案的事情來看，監察院指出縣政府「坐在權力上睡覺」，亞泥礦場租用土地大部分是公有保留地，其中一部分是縣政府委託鄉公所管理，所以在土地續租的時候，理應經過花蓮縣政府同意才能續租，儘管礦業法讓業者即便未能得到租約（續租）仍能繼續開採。但傅縣長因為八不政策，就不去續租土地給亞泥，但礦業法規定還是能繼續開採，對業者只是沒有租約，實際上並沒有影響，亞泥還是每年把租金送法院提存。傅縣長把租約一放就放了 6 年（99 年 10 月），不去處理，到了八不政策鬆綁（105 年 4 月）之後，縣府才核准租約（105 年 9 月），很有可能是跟鬆綁有關係的。實際上縣政府有各種理由，比如保護環境或是土地正義等，可以不去租給業者，但縣府不去處理。所以對監察院而言，縣政府不作為（續租土地給亞泥），除了讓縣庫租金收入減少，也沒有保護環境，加上八不鬆綁之後，縣府很快地核准租約，最後還是拿到一筆租金，但損失了這些年的利息。另外台泥還有金昌礦場也被掐住過，它的水保計畫在 102 年送件縣政府，一直核不下來，縣府就以八不政策為由擱置。那時候就有很多人說縣政府不應該不受理申請，甚至有考慮找監察院。直到 105 年 2 月才獲得縣府核發水土保持計畫開工許可，剛好是鬆綁八不政策並通過加稅（105 年 4 月）的前一陣子，所以實在很難說沒有關聯。所以鬆綁八不政策跟加稅是搭配在一起，我認為傅縣長算是一個很聰明、很厲害，懂得政治操作的地方首長。之所以很厲害，是因為他用了 6 年的時間，告訴全國人民跟花蓮縣民，說他們是很著力在環境保護的縣政府，後來藉此作為籌碼加稅，不僅沒有任何損失，甚至是可以說是名利雙收，政治支持度也有提高。另外有趣的是，我們有參與三方會談，在這個過程中，當地居民有要求礦務局針對礦石稅跟礦產權利金、礦業權費作的流向報告，但花蓮縣礦石稅用在哪裡，民眾和礦務局是不知道的。我有透過議員去詢問稅收的運用，沒有明確的結果。去比較礦產權利金跟礦石稅，金額是差非常多的，礦石特別稅大理石礦為最主要來源，但總之礦務局是不太清楚縣府如何運用這些稅收的。另外，礦業法近來也在推動修法，目前是希望礦產權利金能夠撥出一定比例來直接回饋到礦區周遭部落。目前亞泥每年透過鄉公所給每個村 60 萬元，但是這些金額如何

運用也不是很明確，當地居民均認為沒有用在他們身上。總之，縣政府推動加稅搭配鬆綁八不政策，是說得很合理的。雖然鬆綁好像給業者一定的生存空間，但是加了不少的稅，可能讓業者更辛苦，目的很明確是財源，但也可以藉此包裝成保護環境，增加縣府的財源，確實是很聰明的。我們一直是反對在環境敏感區採礦的，但八不政策的鬆綁對礦場並沒有影響，並不會讓我們更容易或是更困難去反對不合理區位的礦場開採，所以跟環境保護實際關聯不大，就是一個算是成功的政治算計。課稅方面，業者雖然叫苦連天，但是我們認為他們跟縣府還是亦敵亦友的密切關係，或者可以說是一種恐怖的平衡，縣府會用各種行政手段，逼著業者去做很多事情。

問：為何可以成功地加稅？

答：因為跟縣議員都講好了，縣政府跟縣議員都是好朋友，是好麻吉，基本上可以說是府會和諧。傅縣長任內的八年跟縣議會的關係是一種恐怖平衡關係，應該說傅縣長跟任何人都是這樣的關係。比如議會議長第一任是楊文值，第二任是賴進坤。就我認識花蓮在地的朋友，如果自己父母跟楊議長是好朋友的話，他們有結婚，傅縣長都會來致辭，顯示關係是不差的，但後來楊議長下場滿慘的，後來似乎被鬥爭而失勢。第二任是賴議長，起初看起來跟傅縣長站在一起，都很好，但後來因為想選縣長，惹毛傅崑萁，就被處理掉了。而且花蓮很多議員有採砂石的背景，所以對於加稅，我們認為縣長跟議員是談好的，總之印象中票數很高，幾乎全數通過。不過，稅率突然增加到7倍，我覺得有點扯，一般都是慢慢調漲的，但這一次就提高7倍，實在很特別。業者方面，因為縣府掐住很多的許可、租地等事情，所以業者只能言聽計從。就我觀察，業者也沒有在運作反對的行動，我並沒看到，也許是在成氣候之前就被壓下來。

二、就您所見，加稅後，對相關產業或對地方人民影響為何？地方人民對加稅態度為何？

答：加稅之後，稅收用到哪裡，我們完全不曉得，所以不知道有什麼影響。但是對花蓮的業者而言，成本提高很多，所以每個業者看起來都是苦哈哈的，都會跟我們說別再反對採礦了，已經很難賺了。對業者來說，就是繳了非常多的稅。但是，地方的居民並不知道，業者賺了那麼多錢、繳了那麼多的稅，拿去做什麼了，礦是國家的，土石也是，但為什麼讓業者賺了那麼多錢，全縣人民或是礦場周遭的人民是沒有感覺的。所以在居民跟業者反映應否把利潤回饋當地的時候，業者就表示很無奈，已經繳了很多稅到縣政府，縣政府卻沒有回饋到當地。所以業者認為這邊被扒了一層皮，那邊也要被扒一層皮。其實大部分的地方人民是不知道有礦石稅的事情，不知道有這個稅、繳了多少稅，以及如何徵收，大多數人是不知道的。知道的話，就是沒有感覺，這些稅收都沒有回饋到部落，所以心裡會有不平。

問：在八不政策鬆綁後，目前採取的是總量管制措施，你們如何看待？

答：總量管制是依據「花蓮縣維護自然環境生態永續發展自治條例」，這個條例在傅縣長時期就有了，但是我們從監察院的報告來看，這個總量管制措施並沒有實際明確的作為，比如總量管制多少？面積？還是工廠數？並不明確，沒有實際內容，也從來沒有實際的作為。就只是個自治條例，是空的，所以沒有實際環境保護的作用。

三、就您所見，加稅後，是否有效改善相關產業活動帶來的負面影響（如對交通、空氣以及山林景觀等之影響）？

答：先不去看縣政府與議會如何政治操作，回到特別稅的概念，應該是採礦業者挖了國家的天然資源去營利，那應該以營利的一部分，以稅收的方式來補償損失的公益。但補償方面，應該用於採礦造成的環境成本等等，要具有公益的意義。比如說生態補償，挖掉了多少的土地、破壞了多少的山，就要在其他地方找地種回來，或是把廢棄的礦場變回原來的、或是比原來更好的林相，這樣才會合乎開徵特別稅的意義。現在縣政

府是充實財源了，但如何衡平對環境破壞、景觀維護等影響，並沒有明確的作為，我們甚至認為縣府沒有在做這些事情，對此我們要嘛一點感覺都沒有，要嘛就是他們根本沒做。

四、除了加稅之外，現行相關產業有哪些回饋地方機制？

答：每個業者不同，比如亞泥做了很多敦親睦鄰的補助，比如水電費補助、課後輔導班，各種大大小小的補助，也會補助協會辦活動。台泥也很類似，項目方面沒有那麼多。台泥跟亞泥不同的是，台泥把整塊土地買下來，亞泥是用租的。給鄉鎮公所的話，當地居民都說有給，但有可能是補助協會辦活動。

五、您認為花蓮縣礦石稅之稅率，以及稅收運用與分配，是否合理？有無改進之建議？

答：我認為業者透過挖礦來營利，同時承擔這些成本是很合理的，但我覺得要說清楚，為什麼是 7 倍？為什麼是 10 塊錢變成 70 塊錢？不能喊 7 倍就增加 7 倍，其實生態的價值是可以算出來的，林務局那邊有一套的計算方式，可以去算採了多少的礦，然後要拿出多少錢去彌補生態或環境的損失，這其實是算得出來的。但是縣政府並沒有計算，也沒有考慮到，他們就是任意地喊價，議會同意就同意了。

問：那現行的稅率是否合理？

答：我無法判斷，因為他們並沒有計算，有計算才有個依據去判斷合不合理。所以多少比較合理？也是要經過計算才會知道。

問：這樣會不會跟礦產權利金重複課徵？

答：我認為礦產權利金偏向規費的概念，不是補償或衡平的概念，很像手續費，因為收很少，不是從採礦的營利去收的，也沒有補償公益的損失，所以是不一樣的概念。當然都是業者在承擔，但面向不一樣，所以我不認為是重複的。

問：對於現行分配予鄉鎮公所的比例，有何建議？

答：我並非財政背景，對於分多少給鄉鎮比較合理，我無法去判斷，但是以礦石稅來看，95%留在縣庫，然後用途不是很明確，這我覺得很不合理。用途應該要合乎徵稅的目的。比如說在這邊挖掉的，要在另一個地方補回來。其次，對於當地居民的生活，或從原基法的精神來看，業者在原住民傳統領域上面做開發的收入，應要回到原住民的發展。因此在用途上，合乎立法目的用途要占高一點，環境包括生態環境、社會經濟方面，部落方面就是社會經濟這部分，這部分比例用到三成還算合理。就是說，業者在地方採礦會造成影響，長期造成污染並對當地居民身心狀況造成一定影響，這方面是否要有一定的措施來補償？

問：如果縣府認為將稅收用在全縣的社會福利或地方建設，是否合理？

答：的確有部分可用於全體的縣民，但是大部分還是要回到礦區周遭，這是比例原則。因為在這邊生態破壞了，如果在其他地方補起來，受益的不只是花蓮縣民，更會是全國人民。

問：如果回饋到部落周遭的話，要如何運用比較好？

答：最簡單的是定期健康檢查，還有開採造成的安全隱憂，比如淹水隱憂或是水土保持等，做定期的檢查。再來就是，一個產業在這邊這麼久，確實很難讓他們回到自己的土地上生活，文化也會逐步流失，因此可以推動族語教育或是傳統技藝的延續，其實都可以做。

問：那如果直接發現金回饋呢？

答：不適合直接發錢。目前三方會談就在談這一部分了，部落會以諮商同意權去有條件同意礦場繼續開採，具體條件大部分是回饋金。但問題就是回饋金進來的話，要到誰的戶頭？其次，要如何管理與運用這筆回饋金？大部分的人說不出來。目前臺灣有六個

礦經過部落同意，比如一年給 200 萬回饋金，這時會列出用途，比如請清潔人員打掃地方環境。這用途是部落要共同討論決定的，然後必須要有人來管理，這邊錢是公款。許多社區營造的案例顯示，錢一進來社區就會分裂，因為大家要搶著分配這筆錢，如果沒有講好用途，往往會變成災難。只是，如果生活上被影響的話，也許每家每戶每月有固定的生活補償，但對於整個部落公益的話，還是要考量。另外在部落這邊有多重政治主體，而且轄區也是並立的，很複雜。有村、協會以及部落，他們常常是三位一體，比如村長可能兼任部落會議主席、社區發展協會的理事長，但也有部落分屬不同的勢力，然後可能會彼此競爭。如果是三位一體的話，就是由一個人來把持，可能是獨裁，也可能是眾望所歸的領導人；如果是分立的話，村、協會跟部落之間就可能是競爭關係。這只能說是部落目前不得不面臨的情況，必須順應既有的政府體制與治理方式；但如果想要有部落自己文化，回到傳統的話，有部落會議或是有長老、耆老或頭目制度的，那就是部落會議。社區發展協會方面就是可以提計畫爭取經費的單位，這些全部融合在一起就很複雜。

六、若未來花蓮縣欲續徵或加稅，有何相關建議？

答：首先，徵了多少稅以及用途，必須公開透明。其次，有多數比例的稅收應用在立法目的，改善或補償採礦造成的環境、生態和社會經濟的損失。第三，稅率要有一個合理的計算標準，每一個礦場的情況不太一樣，以及對周遭影響是不同的，這些影響其實可以算出來，然後再以此作為課稅的依據。如果有經過精算的話，業者會比較能夠接受，而不會只覺得再被扒一層皮、覺得花蓮縣政府是土匪，而是讓業者覺得採礦營利必須付出了一定代價的。