

# 地方政府提高財源之探討—— 以花蓮縣為例

按花蓮縣政府95年度歲入總預算內容，以補助及協助收入為最多，其次為稅課收入，補助收入占歲入總預算79.45%，屬花蓮縣自有財源僅占20.55%。本文係研析地方稅法通則，蒐集與地方密切相關的產業，分析該產業對地方的企業責任與貢獻，並瞭解對產業課徵地方稅是否會對產業經營造成不利影響，以及是否對整體物價產生不當影響，建議地方政府可開徵景觀資源維護熟料臨時稅，增加地方政府財源，落實地方自治。

◎ 曾廣誼 (花蓮縣稅捐稽徵處股長)

## 壹、前言

91年公布實施的「地方稅法通則」是我國落實地方自治的一項重要立法，地方可依法在國稅項目上附加徵稅，或對中央訂定的地方稅稅率上限提高徵收率，或另依地方需要開徵特別稅課與臨時稅，藉以增加地方開闢財源的管道，並提高地方財政的自主性。

按花蓮縣政府95年度歲入總預算內容，以補助及協助收入為最多，其次為稅課收入，補助收入占歲入總預算79.45%，屬花蓮縣稅課收入、規費及罰款收入、財產收入、其他收入等自有財源僅占總預算20.55%。因此，花蓮縣政府應充分利用地方稅法通則賦予的稅課權力，積極尋找稅源所在，開徵地方稅，以提高自有

財源。

由於西部礦區開採已枯竭，行政院經建會在81年通過「水泥工業長期發展方案」，經濟部提出在花蓮選擇適當地點設立水泥專業區，引導水泥業東移；惟水泥業在石灰石的採礦過程中會產生大量灰塵，根據張長義等學者83年的報告指出，將石灰石燒成熟料的過程中會產生大量二氧化碳，懸浮

微粒平均值超過普通人可以接受的範圍，而落塵量更已達到嚴重污染的程度，對花蓮整體環境的不利衝擊，無遠弗屆。

因此，本文提議，花蓮縣政府可以考慮對水泥生產廠商開徵地方稅，提高地方自有財源，維護環境，落實地方自治。

## 貳、開徵景觀資源維護（熟料或水泥）臨時稅之法律依據

依地方稅法通則（民國91年12月11日公布）：

- 一、第3條規定，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。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。
- 二、第6條規定，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。

## 參、開徵景觀資源維護（熟料或水泥）臨時稅之考量

生產水泥的流程，首先開採石灰石，是製造水泥的主要原料，研磨均勻成爲生料後，將生料置入高達1,500度的旋窯以高溫燒至半熔融狀態後，再倒入熟料冷卻機予以急速冷卻，製成熟料。製成熟料後，將熟料與石膏磨成標準細度之水泥成品（臺灣區水泥工業同業公會，84）。因此，對熟料或水泥開徵臨時稅之基本考量有：

- 一、水泥業是高耗能源、高污染的工業：依據能委會之調查報告顯示，水泥業消耗各項能源比率中燃煤占75%、電力消耗23%、燃油1.5%。能源合計占總

生產成本之37~75%，遠高於人工成本之6~9%（82年進口水泥問題與政策之研究 p.9、p.52）。水泥業在84個污染行業中，總懸浮微粒（TSP）的排放量爲44,048公噸/年，位居第2位；二氧化硫（SO<sub>2</sub>）排放量92,040.8公噸/年、氮氧化物（NO）排放量25,266.1公噸/年，均高居84行業之首（環保署 82年臺灣地區排放量推估報告）。

- 二、水泥業原料分別來自花蓮的和平、東海岸山脈、三棧地區：水泥的製造對石灰石、黏土的需求量相當大，這些原料分別來自花蓮的和平、東海岸山脈、三棧地區。在原料開採過程，對整體生態環境產生嚴重破壞，包括山坡地的水土流失、景觀破壞、動植物生態的滅絕（永續花蓮宣言，84）。

## 肆、開徵景觀資源維護 (熟料或水泥) 臨時稅之構思

一、臨時稅的目的：開徵景觀資源維護(熟料或水泥)臨時稅的目的，為取得地方財源，用於資源開發後景觀之維護，並用於治山防洪，以及縣內環境的保護與美化。

二、臨時稅之課徵年限：臨時稅課至多2年，年限屆滿仍須繼續課徵者，應依地方稅法通則之規定重行辦理。

三、臨時稅之稅基：半製成品(熟料)，或製成品(水泥)。

四、臨時稅之課稅主體：中華信用評等公司94年表示，花蓮縣內水泥生產廠有臺灣水泥、亞洲水泥。由於政府收回西部礦源，使得多數小型水泥廠商在用盡庫存之石灰石後陸續關閉

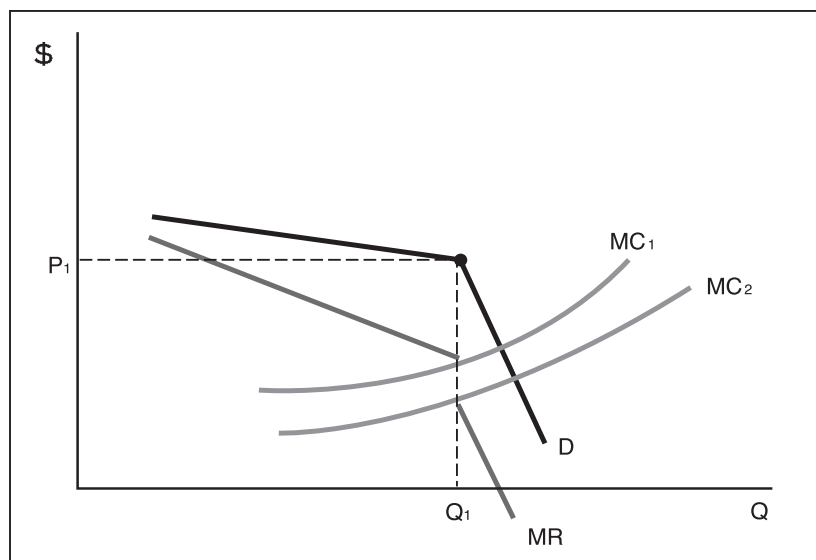
生產線，或轉型為向臺泥或亞泥買進散裝水泥包裝進行買賣的通路商經營方式，或是朝向西進中國大陸謀求發展，國內水泥市場出現臺泥及亞泥兩家獨大的寡占局面。

寡占是一種市場競爭的型態，競爭市場的生產者人數較少，少到會相互牽制。所謂相互牽制，是一個寡占者的決策會影響其他寡占者，也受其他寡占者決策的影響，「拗折需求曲線」(kinked demand

curve) (圖1) 模型可用以解釋寡占市場中價格僵固性(price rigidity)的現象。圖1，橫軸Q為數量，縱軸\$為價格，D為市場需求，MR為邊際收益，MC<sub>1</sub>為A廠的邊際成本，MC<sub>2</sub>為B廠的邊際成本，MR與MC<sub>1</sub>、MC<sub>2</sub>相交決定市場價格P<sub>1</sub>，當某一廠商抬價高於P<sub>1</sub>時，別的廠商不會跟進，當某一廠商降價低於P<sub>1</sub>時，別的廠商會跟進。

寡占市場中，如果政府對其課徵租稅，廠商們可能勾結

圖 1 拗折需求曲線



資料來源：經濟學原理，郭婉容，76。

而抬高價格將租稅轉嫁給消費者負擔，也可能因勾結難以達成，而無法擅自抬高價格，廠商必須自己負擔租稅。

## 伍、臨時稅稅率決定基礎之參考

### 一、水泥業產品的生產成本及銷售價格：

(一) 水泥之生產主要成本包括：石灰石、煤等。亞洲水泥每1噸水泥成本約新臺幣1,600至1,700元（臺灣區水泥工業同業公會，95）。

(二) 近幾年國內外水泥銷售價格：

1. 內銷水泥價格：水泥價格均價從92年2,050元上升至94年2,250元。

2. 96年外銷水泥價格1公噸約在42美元至43美元（95年7月7日自由時報）。

二、臨時稅對建築業的影響：經濟部曾函移內政部警政

署等單位檢舉國內水泥業者聯合壟斷哄抬水泥價格，行政院公平交易委員會於94年10月17日舉行「國內水泥業者被檢舉涉及聯合行為案」聽證會。臺灣省建築材料公會聯合會理事長王盛全先生於94年9月19日回應解釋，近幾年來，國內整體水泥價格只是由嚴重虧損的谷底，逐步回升至原應有的價位而已，從建築業、營造業的總成本來比較，水泥占一個建案的成本比率都在一成以下，其他較重的成本為鋁門窗、鋼筋、砂石、附屬家具等。

## 陸、開徵景觀資源維護（熟料或水泥）臨時稅稅率之訂定及稅收估計

一、從經濟學的角度，在正常的經濟情況下，臨時稅稅

率不超過生產成本的2%，對售價與整體物價影響較小：中央銀行彭總裁淮南於95年12月業務報告表示，臺灣通貨膨脹率低且穩定，96年因95年沒有風災肆虐，預測的消費者物價指數年增率1.52%。當臨時稅稅率訂為熟料或水泥10元（公噸），廠商增加的生產成本率為 $10 / 1,700 = 0.59\%$ （公噸）；臨時稅稅率訂為熟料或水泥20元（公噸），廠商增加的生產成本率為 $20 / 1,700 = 1.18\%$ （公噸）；臨時稅稅率訂為熟料或水泥30元（公噸），廠商增加的生產成本率為 $30 / 1,700 = 1.77\%$ （公噸）。本文探討臨時稅稅率為20元（公噸）。

### 二、臨時稅稅收估計：

(一) 以亞洲水泥95年花蓮廠熟料4,370,000公噸為基礎（95年亞洲水泥營

運績效)，稅收估計約： $4,370,000 * 20 = 87,400,000$ 元。

(二) 以亞洲水泥95年度花蓮廠水泥4,107,000公噸為基礎（95年亞洲水泥營運績效），稅收估計約： $4,107,000 * 20 = 82,140,000$ 元。

(三) 臺灣水泥熟料年產能約10,750,000萬公噸，蘇澳廠3,000,000萬公噸、和平及花蓮廠7,750,000萬公噸（95年臺灣水泥營運績效），以和平及花蓮廠熟料7,750,000萬公噸為基礎，稅收估計約： $7,750,000 * 20 = 155,000,000$ 元。

(四) 臨時稅稅基以熟料為基礎較為公平適當。因此，一年稅收估計約為：亞洲水泥87,400,000元 + 臺灣水泥 155,000,000元 = 242,400,000元。

## 柒、開徵景觀資源維護（熟料或水泥）臨時稅對整體物價水準的影響

因開徵（熟料或水泥）臨時稅所增加廠商的生產成本比率僅 $20/1,700 = 1.18\%$ （公噸）且水泥占一個建案的成成本比在一成以下（臺灣區水泥工業同業公會，95）。因此，開徵景觀資源維護（熟料或水泥）臨時稅，廠商所增加的生產成本不多，可能自行吸收；縱使聯合漲價，對國內整體物價水準也不會有顯著之影響。

## 捌、擬訂熟料臨時稅自治條例

一、花蓮縣熟料臨時稅徵收自治條例訂定總說明：依經濟部礦業司統計，臺灣東部地區蘊藏豐富之石礦資源，大理石礦藏高達3,000億公噸以上，而和平水泥

專業區面積達6,900餘公頃，礦產品質符合水泥業之需求。由於西部礦區開採已枯竭，使得國內水泥供給僅剩東部各廠區，水泥生產者在開採石灰石的採礦過程中，會產生大量之灰塵，將石灰石燒成熟料的過程中，則易產生大量二氧化碳，屬於高污染產業，對花蓮整體環境造成不利的衝擊，無遠弗屆。為取得自有財源，維護資源開發後之景觀，治山防洪，以及花蓮縣內環境的保護與美化，落實地方自治，爰依據地方制度法及地方稅法通則制定本自治條例草案，共計11條。

二、花蓮縣熟料臨時稅徵收自治條例：詳下頁表。

## 玖、結論

開徵景觀資源維護水泥熟料臨時稅符合財政學者亞當史

花蓮縣熟料臨時稅徵收自治條例

擬訂條文	制訂說明
<p>第一條 花蓮縣政府（以下簡稱本府）為取得財源，用於資源開發後景觀之維護，治山防洪，及縣內環境的保護與美化，依據地方制度法第十九條及地方稅法通則制定本自治條例。</p> <p>本自治條例未規定者，依稅捐稽徵法及其他有關法令之規定。</p>	<p>本自治條例之立法授權，本自治條例未規定者，依其他稅捐稽徵法令之規定辦理。</p>
<p>第二條 本自治條例徵收之熟料臨時稅（以下簡稱本臨時稅）年限為二年。</p>	<p>課稅年限定為二年。</p>
<p>第三條 本自治條例之主管機關為本府，稽徵機關為花蓮縣稅捐稽徵處。</p>	<p>本自治條例之主管機關及稽徵機關。</p>
<p>第四條 本自治條例所稱熟料係本縣水泥生產者，於水泥生產過程，與石膏磨成標準細度之水泥成品前之製成品。</p>	<p>熟料之定義。</p>
<p>第五條 本臨時稅之納稅義務人為本縣熟料之生產者。由納稅義務人於每月十日前向稽徵機關申報前一月份熟料之生產量，單位以公噸計。</p> <p>未如期申報者，以漏報論。</p>	<p>臨時稅之納稅義務人，及熟料產量申報人。</p>
<p>第六條 熟料臨時稅之徵收標準按照每公噸徵收新臺幣20元，按月核定開徵。</p>	<p>臨時稅之稅率、稅額計算標準及開徵期間。</p>
<p>第七條 熟料臨時稅之收入應撥入本府指定之帳戶，專款專用。</p>	<p>臨時稅專款專用。</p>

## 花蓮縣熟料臨時稅徵收自治條例（續）

擬訂條文	制訂說明
<p>第八條 本自治條例規定應繳納之稅款，由稽徵機關填發繳款書，通知納稅義務人於十日之繳納期間內向公庫繳納。</p> <p>本自治條例所需之繳款書，由稽徵機關訂定之。</p>	<p>臨時稅稅款繳納期間為十日。</p>
<p>第九條 納稅義務人逾期繳納稅款者，應自繳納期限屆滿之次日起，每逾二日按滯納之金額加徵百分之一滯納金；逾三十日仍未繳納者，移送行政執行處強制執行。</p>	<p>逾期繳納稅款按應納稅額加計滯納金之計算標準及強制執行。</p>
<p>第十條 納稅義務人申報熟料之生產量，有短報或漏報者，除補徵應納稅額外，處以應納稅額一倍之罰鍰。</p>	<p>納稅義務人有短報或漏報生產量者，應補徵稅款，並處罰鍰。</p>
<p>第十一條 本自治條例之施行日期，由本府另定之。</p>	<p>自治條例之施行日期。</p>

密斯的租稅原則：公平（租稅負擔隨納稅義務人對自然環境造成壓力的大小而異）、確實（課稅範圍、內容、標準明白）、便利（繳稅方便）、節約（課稅時所產生的徵稅成本少）原則。

開徵景觀資源維護水泥熟料臨時稅，廠商所增加的生產

成本不多，可能自行吸收；縱使聯合漲價，對國內整體物價水準也不會有顯著之影響。開徵景觀資源維護水泥熟料臨時稅，每年可增加地方政府財源242,400,000元，有助於提高地方財政的自主性，用於資源開發後景觀之維護，治山防洪，以及縣內環境的保護與美

化，落實地方自治。

### 參考文獻

1. 曾廣誼〈從花蓮縣歲入談財政收支劃分法之修正〉，《稅務旬刊》，1655期，1997/09。
2. 曾廣誼〈租稅改革〉，2005年度自行研究，花蓮縣政府。
3. 曾廣誼〈開徵民宿特別稅之探討〉，《財稅園地》，66期，2007/01，財政部財稅人員訓練所。❖