## 「目的、作法及影響 談持有稅改 革」研討會

主辦單位:國立政治大學商學院信義不動產研究發展中心、信義學堂

時間: 2017年1月13日(五)14:00-16:50

地點:信義學堂

### 一、開幕式

中心主任:陳明吉/國立政大商學院信義不動產研究發展中心

邊教授、丁執行長、陳教授、彭教授、蔡教授及各位來賓大家好! 今天很高興大家來參加這個持有稅的論壇,我們今天這個不動產持有 税的主題,是政府當今在推動稅改中一個很重要的工作,不動產的持 201 有稅的稅改,為什麼要做這樣的稅改?當然就是被大家認為是稅基太 低要調高,目的是為了地方財政,也為了居住正義的問題,當然我們 支持政府在這方面稅改的推動,也當然希望政府的作法是一個正確而 且恰當的方式。不過很可惜的,我們不動產的持有稅制在先天上有根 本的稅制設計的問題,然後政府在推動的時候的一些作法又造成一些 爭議與不平,以至於政府在推動這個持有稅的稅改時,造成有些地方 政府要推動又縮手的一個情況。我個人不是持有稅方面的一個專家, 對於持有稅在目前社會上的討論、爭議,還有一些說法事實上也是充 滿著疑惑,我相信大家也蠻疑惑的,這些疑惑事實上相當多,我只舉 一些例子,譬如說第一個,我們念書的時候,會念到就學理上不動產 的投資改良,是應該鼓勵的一個角度,鼓勵的話,應該就是要以輕稅 的角度,土地的增值,是大家共同努力讓地價上漲的,這部分應該收 歸公有,然後再轉發給大家去公享,這種情況之下,房屋稅應該是一 種輕稅,地價稅是一種比較重的稅。可是我們政府的持有稅制在一開 始設計就有點偏向於地價稅較輕,房屋稅較重,加上房屋稅的公式事

實上是有點問題的,問題可能包括重複課稅,它的調漲好像就沒有一 種上限的情況去控制它,以至於在調漲的時候,好像有些 CASE 調漲 得很高,造成大家的一個恐慌,恐慌的時候就會變成一種話題,使政 府在推動這些稅制的改革時又造成一個更困難的情況。

另外還有一個疑惑就是,我們這個持有稅的稅改是為了地方財 政的一個目的,可是事實上我們地方財政是有一些限制的,可是台北 市通常是一個持有稅改革的焦點,台北市是不是也有財政上的困難? 這個也會被大家所質疑。事實上有很多說法我也會蠻疑惑的,我們常 聽到說台灣跟國際的稅制的比較,我們台灣的不動產持有稅跟外國的 持有稅來比,名目稅率是差不多的,可是我們台灣課稅的稅基是政府 一面的限制,跟國外用市價的方式是不一樣的,因為台灣的稅基是很 低的,比市價低很多,所以我們實際課的持有稅實際稅率是很低的, 這樣的話,是一個不公平的情況。可是我們可能以另外一個角度去想, 譬如說我們在美國,他們是一個所得高的國家,房價是低的;可是台 灣是一個房價高、所得低的一個情況,假如我們把稅基調到市價,沒 有針對某部分的情況去調整的話,對一般所有的百姓加稅會不會有些 不合理的情況?而且我們現在在講房價漲得很高,房價是有泡沫的, 我們用市價去課徵,就是說把這個價格調到跟市價接近,這樣的話是 不是把泡沫價格拿來課徵持有稅? 這個是不是也是不太合理的情況? 因為我們持有稅是針對使用的價值去課稅,使用的價值我們通常是用 租金的方式去反推,使用價值跟市價是不太一樣的,因為市價是包括 增值的利益還有泡沫所形成的一個價格,用市價的一個方式去課徵的 話,遠超過你使用價值所應該付的稅。特別是說很多地主和屋主他們 並沒有從他的房子去產生實質現金的收益,沒有實質現金收益時用市 價去課徵,而不是用使用價值去課徵,是不是有不合理?因為假如我 們要從市價方面去課徵他的利益,應該是從資本利得(交易時按照市 價去課徵資本利得)。可是你在使用房子的時候,是不是應該從使用方 式、使用價值去課徵會比較合理一點?

還有就是有一些說法,譬如我們現在房屋稅的課徵,是比較傾向 於對新屋的課徵,可是我們聽到很多例子,因為房屋稅很低,稅收是

不合理的,頗有價值的房子在大安區或其他地區,他房屋的稅是很低 的,當然那個大安區的房子可能是一個老舊住宅,所以是很輕的稅率。 在這種情況之下,政府站在新屋方面課比較重的稅,老舊的房子是採 取不溯及既往的一種情況,這樣的話會感覺說台北市很多老舊的公寓 也有很高的價值,可是卻是輕稅的方式,這個是一點有疑問的。當然 另外一點再繼續衍生,新屋課比較重的稅,老屋課比較輕的稅,對於 都市更新的推動,會不會有什麼樣的問題?特別是新屋我們也可以把 它想像作是一個投資的改良,投資的改良我們應該是要鼓勵的,新屋 有它正面的外部效果,因為它可以讓市容更美觀一些;老舊房屋事實 上它是享受著這個市容的美觀。新屋所造成的結果,我們現在卻是去 懲罰新屋的投資者、購屋者、這樣也不是很合理的情況、所以、我們 推動持有稅事實上要考慮的點還是相當的多,政府在這方面要做的好、 做的對,不要去傷到無辜的一般民眾,事實上是不太容易的,這也就 是我們為什麼今天要舉辦這樣的論壇,希望從專家、學者的一些意見, 得到一些對政府在持有稅方面改革有用的建言,我們今天激請的主持 人、主講人還有與談人,都是財稅和都市發展方面的專家,相信今天 201 的論壇一定會很精彩,我拭目以待!也感謝各位在今天天氣很冷也下 雨的情況之下,趕來參加我們這個論壇,最後祝大家身體健康、萬事

如意!謝謝!

主持人: 邊泰明 / 政治大學地政系教授、前北市都發局局長

陳主任,待會專題演講的陳教授,三位專題演講後的與談人彭教 授、丁執行長跟蔡教授,還有與會的各位貴賓、各位來賓,大家午安, 大家好!

今天很高興來主持這個會議,說實在我在這個會議有些惶恐,因 為今天談得是「稅」,不動產的「稅賦」,我在政大地政系,我學的 是「規劃」,同時也在臺北市政府待過兩年。陳主任找我來主持,主 持最重要的任務就是控制時間,我今天的角色當然就是把時間控制好,

7

7

不過陳主任兩天前又打了電話給我,說希望我對都市發展與稅的方面,是不是也能稍微跟大家分享一些經驗,因為過去我在臺北市政府待過,我說我是學規劃的,對都市發展很了解,但對稅不一定清楚,因為已經答應了,所以今天一定要將都市發展與稅稍微再做一些牽連。時間只有十分鐘,前面的十分鐘稍微切割成兩部分,前面先跟大家講個三分鐘,後面在三位與談人之前再把我的一些想法跟大家分享討論,同時分享的時候也能請三位與談人給我一些評論與指教,如果可以的話待會就馬上進行我們的專題演講,今天的專題演講非常精彩,請到的是崑山科技大學房地產開發與管理系教授,他過去致力於不動產開發管理有非常深入地琢磨,他也是我們政大地政系的博士,過去相當的努力,我所知道的不管是在政大、崑山,不管是在教學或是在社會服務方面,都有很大的貢獻,今天他主要是講「稅」,會講到各國制度的比較,我比各位早拿到他的簡報,已經拜讀過了,確實是不錯,那就先講到這裡,我們歡迎專題演講的陳教授,時間先交給她。

# 主講人:陳淑美/崑山科技大學房地產開發與管理系教授主講題目:持有稅課徵目的、作法及國際比較

信義不動產研究中心的陳主任、主持人邊泰明邊教授,以及我們今天的與談人,在座的各位女士、各位先生、各位朋友,大家午安大家好。很高興今天大家在冷冷的風雨中,來到信義講堂,今天主辦單位給予我的任務是要談持有稅的國際比較,早在主辦單位跟我聯繫的時候,就一直在強調說,我們是否能針對國際的情形,做一些釐清與探討,因為現在目前市面上已經聽到了太多有關於持有稅的一些論戰與正反兩方面的意見,大概都會著眼在某個特定的層面,很難有全面的看法,因此接到主辦單位的任務後,我就朝這一個方向來準備,之前在中華民國仲介公會的全聯會,還有在台中市不動產聯盟的場合,我也講過這一個題目,但我聽過那麼多的學者或是業界專家的演講,我發現大家講得好像都沒有錯,缺的是一個對焦,「你說你這一個方面是對的,我說我這一個方面也是對的」,但兩方面對起來要怎麼樣來取捨,其實這就是我們為政者到時候要參考,我們的政策目標是以什麼為優先。

今天我大概會把我的焦點放在「持有稅課徵的目的與做法」跟「國際比較」這一個部分,我現職是在崑山科技大學房地產與開發管理系服務,我過去的研究方向在住宅經濟與政策,我在學校教不動產投資、不動產估價;在社會服務方面,因為有機會擔任幾個縣市政府的地價評議委員,或是都市計畫委員,還有房屋稅的不動產評價委員會的委員,所以在各個縣市政府在決定房屋稅要如何調整的時候,其實我也有參與到,也可以理解政府施政的邏輯,今天我先來談一下持有稅的內涵、課徵的狀況、國際的比較,最後大概提一下,國際經驗到底可以給台灣什麼樣的啟示。

在持有稅這個部分,其實在國外,通常很多國家使用財產稅,這一個「財產稅」是泛指「所有的財產」,包含動產,包含一些有價值的古董、字畫等這一些都算,所以是資產財產,我們台灣的持有稅,我把它定義在地價稅、房屋稅。政府為了要施政,為了要有建設的經費去做各項的公共服務,所以政府對民眾課稅,我想這是毋庸置疑的,為了要維持國家的各項發展、職能推動,當然就必須要有合宜的租稅政策,之前說要全面廢除房屋稅,我想這在台灣或許是行不通的,因為沒有了錢,地方政府要怎麼做建設呢?再來就是說,租稅課徵也必須要考量到人民合理的負擔,最重要的是我們要避免妨礙經濟的發展,當然稅收是必要的,但是經濟發展也很重要,我們今天要拔鵝毛的時候也不能把鵝毛都拔光,讓他在冷天裡面凍死,這也是很重要要考量的。另外,稅收是基於國家公權力的行使,民眾當然是不能拒絕,但是公權力的行使就要很小心,因為它必須要有法律的依據,法律當然也需要經過民意機關的審議,所以任何稅法、稅收上的調整,如果沒有經過民意機關就直接決定,我個人認為是一件很危險的事情。

根據「華格納租說課徵原則」(A. Wagner)裡面,其實我們租稅很明確,譬如說需要財政收入時,需要課稅,但是我們也提到國民經濟的原則,不要妨礙國民經濟的發展,不要讓稅制扭曲,或是轉嫁,另外,我們也必須要衡量社會的公平,當然這裡面包含「垂直的公平」,我們要量能課稅,不同負擔能力的人、財富不同的人,課不一樣的稅;或是「水平的公平」,若我們兩個人的財富在同一個基準點上,不至

7

7

於是我需要繳稅而你不需要,所以我們社會公平的原則也要顧及到; 再來課稅當然也會基於稅務行政的原則: 簡便、省成本,政府不會為 了課那麼一點點的稅大費周章,派一大堆人去查稅,浪費很多的行政 資源,我想這也不符合課稅的成本效益;在財稅的特性裡面,還有一個 重點是「稅的中立性」,稅的中立性必須要做到不扭曲、不轉嫁,另 外一個就是在財產稅、持有稅這邊,很多地方會將它作為所得稅的「補 充稅」,因為如果我們只對所得課稅可能會太重,所以很多地方也有 財產稅,也有消費稅,所以其實它還有這樣的一個功能,若延續這個 議題來看的話,我們也可以把台灣的財稅結構跟國際做比較,在所有 的稅制裡面可能有財產稅的體系、有消費稅的體系、有公司所得稅(營 所稅)、個人的綜合所得稅,若我們以台灣的情形來看,台灣財產稅的 税收比重,大概占我們這一些稅收的13%左右,這一個情況跟英國、 韓國、日本與美國是相當的,然而丹麥財產稅只有4%,是因為他所得 税課的很多,並不是只倚賴財產稅,德國也有類似的情形,比較不一 樣的是德國有一個很大的比重在「消費稅」,由此可見對什麼東西課 稅是可以討論的,因為對什麼標的課稅會影響政策產生一定程度的效 果,舉例來說:若對消費課徵較重的稅會使大家降低消費意願,進而 阳礙經濟發展;對財產課重稅,會不會大家都不持有房地產而降低持 有房地產的意願,或是以前持有的因為加重繳稅,會有相對的剝奪感, 所以這些政策是可以討論的,理性來討論這一些事情是非常必要的。

再者,我們討論到持有稅的課徵目的,除了先前談到的財政收入,很多地方的財產稅、持有稅是基於受益觀點來課稅,大家在報紙上都看過很多的專家學者都有提到,像是美國就是一個很好的例子,他們地方若是課比較重的財產稅,政府就比較有能力提供比較好的公共服務、公共建設、環境改善,人們就更願意住到這一個地方來,這是用腳投票,但是美國也有研究,這也會造成 free-rider( 搭便車者),會造成問題,待會後面會詳細地來談。另外一點是財富的重分配,就是所謂公平性,很多人會把我們台灣的持有稅跟居住正義掛上鉤、畫上等號,甚至說「這都是因為持有稅太低,所以才會有一大堆人去炒房地產」、「就是因為持有稅太低,造成財富分配上的不公平」,但事實上財富上的來源有很多,並不是只有房地產,很多人會把錢藏在不同

的地方,房地產只是其一,很可能人們會把錢藏在現金裡,也很有可 能錢是從其他財富來的,這個是很難管控到的,所以單單以「持有稅」 做財富重分配的工具,這還不是很全面。其次,資源的配置的觀念, 剛剛陳主任有提到,我們如何藉由稅收,不要扭曲使用的效率,如果 我們可以在都市發展或是都市更新上給予一些稅的優惠,雖然少收一 點點的稅,但對於整個都市發展或是財產的使用是有效率的,這也是 一個好的結果。我們台灣當然就是地價稅與房屋稅,這兩稅是否有量 能課稅呢?我國的地價稅是採取「累進稅率」,在國父平均地權制度 的設計裡面,他本來就是量能課稅的一個設計,但是房屋稅可能會跟 房屋的結構、屋齡有關,與不動產的總價是沒有關係的,再者,累推 税率可以防止土地的兼併、壟斷等,房屋稅因為是一個比例的稅率, 所以長期下來,已經有很多的學者研究指出他是有累退性,換句話說, 愈高收入的人可能負擔的愈少。另外,就財政收入來講,這兩個稅都 很好,都是地方穩定的財稅收入的來源,而對於土地分配來講,地價 稅有促進土地積極利用的意義,房屋稅則是愈積極改良者要課愈重的 稅,譬如說你的建築物是豪宅,有很好的結構,或是造價特別的高、 有電梯等,稅是比陽春公寓來的貴,這某種程度來講,會妨礙人們改 良的意願。所以,從台灣持有稅的優缺點來看,我們或多或少都有提 過,財產稅因為財產的不可移動性很難逃漏,所以很容易課到稅,因 此很受到地方政府歡迎,但是對立的立場就是民眾,在美國其實財產 稅是不受歡迎的稅。再來就是稽徵成本很低,因為財產就固定在那裡, 也跑不掉,不像所得可以隱匿。所以很適合作為地方稅,而且它也是 財富分配的一部份,但是不能全部都靠它;不過它也有一些缺點:土 地稅無法轉嫁,可是房屋稅是可以轉嫁給需求者的,這就取決於市場 上的供需彈性。再者,在開放的經濟體系之中,英國也有研究出來, 財產稅過重會讓資本流出,且低收入的所有權人對於稅的負擔會產生 困難,所以這個部分,國外有特別考量到一個「斷電器」的機制,對 財產課一定比例的稅,譬如說 1%,有錢人可能覺得 1%沒什麼,可是 如果對低收入的人,1%可能是很重的負擔,兩者是完全不一樣的情 況,所以在國外,對於低收入有所謂的減免或是豁免,而台灣稅收的 狀況有是什麼情形呢?我們台灣的總稅收其實與歷年重大的經濟發展

7

7

事件有很大的關係,譬如說民國 90 年,SARS 期間前後,我們的稅收連續三年是「短徵」的沒收到預期的稅收,民國 92 年至 96 年,這一段經濟還不錯,成長率有 5、6%,我們的稅收都是超徵的,隨著金融海嘯就掉下來,歐債危機的時候也慢慢掉下來,我們可以發現,經濟好,民眾的稅賦增加不是一個太大的問題,比較弔詭的是,這幾年來(民國 103 年至 105 年),105 年的資料剛出來,表示台灣去年的稅收超徵 2.2 兆,可是我們的經濟成長率下跌,這時民眾的痛苦感就尤然而生,對不對?到底要不要這樣做?這就是財政單位要去考慮的,任何時候都可以收稅,但是要不要在經濟不好的時間點去加重負擔,這是可以討論的。

這是我們台灣經濟成長率長期的曲線變化,可以看見這幾年來我們的經濟成長率一直在低檔徘徊,但是長期來說,我們的稅收是年年增加,兩個呈現反向的變動,這就是我們剛剛談的情況。站在所得稅或是增值稅的立場,其實它跟經濟景氣的變化有非常強的連動關係,也就是說這是無可厚非的事情,因為在這裡面賺到的資本利得,相對來講當我們景氣好、房市好的時候,增值稅增加、交易稅增加,也應該要繳交一些所得稅或是增值稅;但是如果就持有稅的觀點,這可能就比較要跟經濟一起做一個考量,民國105年的交易很冷,房市不景氣,也影響了稅收,政府要做的是什麼事呢?思考一下,每年公告現值一直在提升,可是增值稅的起伏是很大的,這跟我們的交易很有關係,倘若市場薄弱,政府自然而然就會收不到稅收,所以我個人認為政府最該做的事就是提振經濟景氣。

這一張簡報是某一個縣市的情況,我們可以看到地價稅與房屋稅 是年年穩定的增加,地價稅在各個縣市裡都是穩定的稅收;不過這一 張圖告訴我們,所謂的「財政努力」與「財政能力」是兩回事,這一 張圖裡,台北市是第一名,紅色的線條是台北市地價稅的收入,它佔 台北市課稅收入的 31.2%(民國 102 年的資料),下面這一個是台中, 因為公告地價比較低,所以只占了 15.8%,我這裡要講的是:市面上 有一種說法,「那些很窮的縣市,他們就是不努力課稅,就是不去提 高公告地價,不去拉高房屋現值,所以他們的稅收才會這麼低,都要 財政昏迷了」,我認為這是一個似是而非的說法,因為「財政努力」與「財政能力」是兩件事,所謂的財政努力是什麼呢?王宏文教授有做一個研究:台北市房地產的價格這麼高,只要一點點的稅率,總稅收就可以到達全國無法超過的金額,但是在苗栗財政昏迷,把市民課到破產了,還是收不到稅,這就是財政能力的問題;至於財政努力,為什麼台中這麼低?台中發展難道不如台南嗎?是不是因為台中不夠努力呢?所以我認為是市面上很多說法都把它混為一談,這是需要釐清的。

地價稅因為難以逃漏,近年來稅收都是穩定增加,公告地價每三年調整一次,所以每三年就會有一個比較大的增幅,這也是我剛剛所說的,「財政努力」與「財政能力」的差異很大,其實台北市一年地價稅的收入220億,台南卻只有93億,台北大概是台南的5.5倍,換句話說,台北市收一年地價稅的稅收,台南要收五年,所以縣市之間其實有著非常大的差距存在,所以縣市之間也沒辦法公平的競爭,這就是為什麼我們需要財政收支劃分,需要中央統籌分配管理的一些補助,因為城鄉差距永遠都存在。這個是公告地價在正常交易價格的比例,我們過去也可以看到,台中的公告地價只占正常交易價格比例只有14%,也不外乎他的地價稅就是比較少,這可能他近年來大力的努力,去年就引起了很大的風波。

這是房屋稅的一個情況、房屋稅一直是我們地方政府穩定的財源,可以看到他波動的幅度不大,但是我們從稅務的統計可以發現,其實台灣要做都市更新是不太容易的事情,我們可以看到房屋的存量,根據統計,從2006年到2014年,平均屋齡是愈來愈老,從20年增加到26年,但是現值一直在增加,房屋老化,現值卻增加是為什麼?這其實就是我們最近在做的事情,房屋稅稅收實徵數年年都穩定的增加,但是這一張表又告訴了我們其實房屋有分高價跟低價,那一般人房屋課稅的現值可能沒有很高,488萬戶一年所繳的房屋稅是在2000元至7000元之間,7000元到3萬元之間有136.7萬戶,繳10萬以上的比例就很少,如果稅收的調整針對的是特高價的豪宅,可能影響的是少部分的人,對於大多數的人沒有很切身的影響,但如果稅收的調整已經

動到主力這一塊,一般的人就會很有感,像我來自於台南,台南在民國 105 年大幅的調高了房屋的現值,並且溯及既往,溯及到民國 90 年以後拿到使照的房子都算,這個就動到了一般人,大家就很有感。

談到持有稅的國際比較,我援用六個國家的經驗來看,比較表中, 先做一個概略地簡述,我個人比較傾向於先了解土地的制度,譬如說 香港是土地公有,所以我們看不到他們所謂的地價稅,因為收的根本 不是地價,它叫做「地租」,因為是跟政府租的,我們在做國際比較 的時候,不能只是看表面上的數字,人家稅率15%,我們怎麼才2%? 必須要看他們是什麼課 15%,有可能只是對租金收入課 15%,不是對 房屋的價值課15%;再來就是說各國的財產稅的名稱大部分叫財產稅, 但還是有不一樣的名稱,納稅的主體大部分是所有權人,不過有些納 稅的主體會是使用人,而課稅的基礎大部份都是用估值,不是市價, 還要乘上估價比例,有一些部分是對出租的收入課稅,有些部分是針 對地租,台灣則是土地是公告地價,房屋的話是房屋的課稅現值,這 兩個都不是市價,很多人說:「國外都用市價課稅,負擔很重,台灣 的負擔真的是太輕了。」事實上也沒有,他們也都是用估值,再來就 是稅率的部分,我大概把它列表做一個比較,如果以3.6%做基準的話, 台灣的稅率不算特別低,一點多就跟國際差不多,所以我們的稅率並 不是太大的問題,課稅的稅基可能是一個問題。

以美國的情形來說,美國的財產稅是針對所有的財產,所以動產也包含在內,它課稅的稅基是一個評估價值,他們的稅務單位叫做「估價官」,就是稅務的估價師,他會估出一個價值,乘上一定的比例,依照結果來課稅,所以並不是用市價來課稅,他的稅率沒有一定的比率,因為他們是以支定收,也就是地方政府今年預估明年需要多少的財稅支出,總共有多少比例是放在財產稅上,稅務估價師將全部的財產價值算一個總數,再把支出除以財產價值,得出一個稅率,這是個以支定收的概念,以支定收也差不多是1%到4%之間,各州不等,而這有什麼好處呢?這一個概念很容易說服民意機關,今年要花多少錢這些錢是民意機關審議通過的,接著除以財產的現值,得到該稅賦的稅率,所以民眾知道說,今天為什麼負擔這一個1%,或1.2%的財產

税呢?是因為知道若是沒有付這一個稅,政府明年就沒有辦法運作了, 有辦法清楚地做連結與交代,而我們台灣壞就是壞在沒有這一點,收 稅歸收稅,花錢歸花錢,這兩個其實沒有告訴民眾是怎麼連結的,他 們一定有連結,但是並沒有告訴民眾怎麼連結,這就是一個問題。接 著就是減免措施,很多人會說美國的房屋稅其實很貴,房價的 1%就 是財產稅,若是1000萬的話,就是10萬,台灣相較之下真的是太輕 了,但是另一方面,美國對於退伍軍人、自用住宅、老人等,有一些 减免的機制,目的是為了防止物業稅超過家庭所得的一定比例,此時 可以抵扣所得稅或是返還,另外,也不是就估出來的價值全額扣稅, 像是加州,自用住宅7000元美金是可以免稅的,先扣除7千美金再乘 上稅率。因為美國是一個地方自治的國家,每一個州有不同的稅率與 稅收制度,以加州為例,1978年投票人投票通過了第十三號提案,大 幅削減了財產稅的稅率,規定稅率不可以超過不動產徵稅價值的1%, 這也是為什麼很多地方都是1%的原因,當然的,稅也有重估的可能, 也有可能調整,但是在十三號提案也通過稅額目後重估的幅度不能超 過 2%,目的是為了避免類似房屋稅從4萬元變成9萬元的情況發生, 不會因為突然變得很多,民眾沒有辦法反應過來;還有一個很重要的 制度:課稅現值是由估稅官來估價,如果不滿意或是不同意,有申訴 的權利,在台灣好像沒有聽過申訴這一個制度。所以,這裡是把公務 預算扣除非財產稅收,因為他並不是只依靠財產稅,如同我們剛剛所 說消費稅、所得稅都可以,再除以總課稅現值,另外再扣除可以豁免 的部分,算出的結果才是稅率,這一張簡報是財產稅課稅的公式,估 稅官估了一個財產的價值,也不是說這一個價值就全額來課稅,可能 只會課七成,另外還可以扣除減免,譬如說我們剛剛所說,加州自用 住宅有7000美金的减免,再乘上稅率,這樣才會得到需要繳交的稅 額,所以再以加州為例,一套市價 20 萬美金的房子,可能要繳的稅額 是 1708 元,有效稅率是 0.683%,這是因為它是自用住宅,剛才前面 的簡報有講過,自用住宅也可以獲得一定程度的豁免,自用住宅與一 般出租型是不一樣的。

美國的財產稅最一開始就是根據「受益課稅」為原則,所謂的受 益課稅,住在這個地方,你要享受這個地方的公共建設、公共服務,

就要適當的繳一些財產稅,通常來說,這一些公共建設、公共服務不 是花在任何地方都可以提高房地產的價值,特別是花在教育、圖書館、 公立學校的話,就可以提高這邊的房價;特別是放在警察,減低犯罪 率,讓這一個地區的治安變好,也可以提升這一個地方的財產價值; 但若是放在其他民眾認為沒有效的地方,那是沒有用的。所以相對而 言,美國其實就是「受益」的概念,比較少將此作為調控房價的手段。

第二個要介紹的是英國,英國有所謂的「住宅房產稅」還有「營 業房屋稅」,住宅房產稅課徵的標的是房屋,因為英國一英格蘭、威 爾斯與蘇格蘭,三地的制度略有不同,在稅基的部分,英格蘭和威爾 斯的房產稅(亦稱為議會稅, Council Tax)是以2008年4月的評估價 值來課稅,換句話說,現在課稅的價值可能也是多年前的價值,但它 也不是年年重估,原本英格蘭是年年重估課稅價值,不過後來發現花 費太多的稽徵成本,他們寧可使用舊的資料,這我剛剛有講了,稅收 也要考慮到成本的問題;蘇格蘭則是2017年4月評估出新的課稅現值, 利用一定的比例來課稅,不是估出來多少就直接乘上稅率,還是要先 乘上一個估價比例,稅率的話大概是 0.4%到 0.7%之間,他們也是採 取累進稅額的制度,但是稅率是累退的,所謂累進的稅額就是不同等 級的房屋、不同等級的財產價值就是課不一樣的稅率;納稅義務人是 滿 18 歲的所有人與租屋者,這是在各國裡面比較特別的,他們竟然會 對租屋者課稅,萬一租屋人18歲但只是學生該怎麼辦呢?或者是殘疾 人士?低收入戶?他們會給予減免,減免的額度高達100%,就如我剛 剛說的,課稅並不是政府只要稅收就好,也考量到民眾的負擔,有一 些特並弱勢團體,就是沒有辦法負擔這一個部分,此時就要給予一些 减免。另外,營業用的房屋稅,是指出租經營的房地產,他有租金收 入,就是針對物業經營的年租金課較高的稅率,這一個稅率很重,大 概是 40%以上,不過對於慈善機構或是產業園區(為了獎勵工業發展 等)也會有減免,空屋前幾個月也會有減免,收入為15000鎊以下者 免付,所以並不是每一分每一毛都要課到。

英國的稅收是被定義在支付地方公共服務的支出,所以還是受益稅的觀念,地方政府每年約25%的稅收是由房產稅貢獻,這就是我剛

才所說的,不一定要把所有的負擔加注在財產稅身上,也可以依賴一些消費稅或其他的稅目,英國是訂 25%的稅收來自於房產稅。營業用的房屋稅屬於中央稅,而且只針對出租型的租金課徵。假設今年稅額重估,明年要支付的稅會比去年增加甚多,在過渡期有訂定減免的機制。因為英國的經濟在 1990 年初期經歷了一輪衰退,房地產市場衰退主要歸因於利率上升、經濟衰退和需求疲軟等,房地產稅在這裡其實有政策目的的作用,當經濟不好時就實行減稅,而不是說無論經濟好壞,都要達到一定的稅收,這就是把它作為調節房地產市場的手段。

香港是土地公有制,因此課徵的並不稱作財產稅,土地的部分課徵「地租」,跟政府簽訂契約的業主都跟政府租土地,所以要繳交地租,有一點像是我國地上權地租的概念,此外還有「差餉」,這是根據出租租金的收入來課稅,另外還有 Property tax ,就是所謂的「物業稅」,也是針對土地跟建築物的租金收入課 15%的稅,這裡有 20%標準的扣除額,所以香港這一方面不能跟台灣做類比,我們的產權制度基本上就是不一樣的。香港房產稅的沿革是受益稅的觀念,因為香港以前受英國統治,早在英國統治時期,他們就是課相關的房產稅作為官差的餉銀,後來將此用在公共照明、市政供水、消防等各項的公共服務上,但對於淡水未經過濾或是無淡水供應的地區就有一定的減免,意思即是那一些地方一定是發展特別不好。香港於 1998 年至 2010 年期間,曾多次在市場下行時對差餉進行減免,實施的結果發現好像沒有阻擋房地產市場下跌的作用;2004 年至 2007 年時市場過熱,政府也曾上調物業稅,結果發現對房價也沒有什麼太大的影響,換句話說,政府的干預對市場有沒有影響,可能不是調整持有稅就能改變。

韓國的地方有土地及住宅物業稅,這跟我們比較像,中央的房地產持有稅是只針對特定高價的房地產,並非一般的土地與建築物,韓國的物業稅是針對土地跟建築物,稅基是先評估一個標準價值(非市價),再針對一定比例:如透天住宅60%,土地70%,一般建物70%,再乘上稅率。在稅率方面,若是別墅、豪宅,稅率可能高達4%,若是一般的住宅,稅率可能只有0.1%至0.4%。納稅義務人方面,韓國的制度針對物業所有權人課稅。減免措施方面,對於公營、公有的

7

7

機構有免稅優惠、遇到災害或是緊急財政需要可以調整房屋稅、遇到 天災可以減稅,另外,政府有緊急財政需要徵稅時,增減調整的幅度 須低於50%,依然有天花板在那裡,不是說今年想加多少都可以,這 裡是他的稅率我就不再做詳細的解釋,不過可以看得出來,依照不同 財產的價值有不同的稅率。

韓國的房產稅最主要也是受益稅的概念,通常用於教育、圖書館、公共設施等,後來才把土地與房屋物業稅分開課徵,2005年實施綜合房產稅後,韓國的房價有一段時間小幅度的下跌,但最後又回到原來上漲的軌道,所以,其實持有稅在韓國房地產市場的干預來說並沒有很大的作用。

日本有「固定資產稅」、「都市規劃稅」與「營業場所稅」,前兩者為地方稅,後者比較是針對營業的部分課稅。我簡單的說一下,固定資產稅是針對所有的資產,所以土地跟房屋只是固定資產稅的其中一個部分,稅基是「應稅價值」,為估價得出之價值(比市價低),稅率約為 1.4%,針對物業的所有權人課稅。減免措施方面,規定低於 30 萬日元的建築免徵;土地面積小於 200 平方米且只有一套房屋者,課徵的部分僅為評估價值的六分之一;若土地的面積在 200 平方米以上,超過的部分課評定價值的三分之一;對於防火、抗震的房屋可以減免稅金,這一方面非常特別,鼓勵都市發展朝向防火抗震,因為日本跟台灣皆位在地震帶,給予減免而非規定一定要蓋耐震、隔震、治震,從稅的部分給予誘因,引導他朝這一個方向發展;老人居住的優質住宅也給予一定程度的減免,這一方面在稍後蔡教授可能會有關於日本更詳細的資料,我這裡就簡單地帶過。

日本的房產稅是地方稅收的主要來源,並非作為調控房地產的手段。日本還有都市規劃稅、營業場所稅,營業場所稅並不是所有財產都課徵,他是針對居住人口大於三十萬人以上城市的營業用房屋,可能東京、大阪會被課到,很多小都市可能就不會被課到營業場所稅。

台灣為「地價稅」與「房屋稅」,眾所皆知地價稅是按照申報 地價,自用住宅有優惠稅率千分之二,一般地價稅的基本稅率是千分 之十,超過累進起點地價是採取累進的稅率,納稅義務人為土地所有權人,現在的地價稅減免措施大概是針對學校、醫院、農、林、漁、牧、鐵公路減免。房屋稅課稅的稅基是房屋的評定現值(非市價),稅率大約是1.2%至3.6%,由所有權人負擔,目前僅對慈善機構、重大災害有減徵的規定,而國外針對低收入戶、殘疾人是、學生等特別弱勢的族群,我國並沒有這一方面的考慮。

過去國父平均地權的理想,國父提出平均地權後,落實在憲法第 一百四十二條,平均地權實行至今,因此我們都還有土地增值稅、地 價稅,除非去改掉它,不然很難像國外一起用財產稅。不過根據當初 國父平均地權的設計,這一個土地是來自於大自然,是一個原始的生 產能力,應該歸於全民所共享,所以地價稅要課得比較重;但是土地 的改良物(如房屋等),國父認為這是私人投入資本、勞力、企業能 力而改良出的結果,應該要鼓勵改良而課輕稅,但是我們目前卻是返 過來,現在是輕課地價稅、重課房屋稅,與國父的想法完全相反。王 宏文研究提出台北市的地價稅不具有垂直的公平性及水平的公平性, 甚至有累退的狀況;林華德、蔡忠義他們對於房屋稅的研究也發現房 屋稅的負擔有累退的情形,所謂累退,就是所得愈高的人最後所繳的 税會比低所得的人來的少,也就是說,低所得的人對於這種稅收其實 是很吃重的負擔,因為他的收入本來就不高,這個稅收占他所得的比 例其實是很高的。回顧完這麼多國際的經驗之後,喘一口氣,到底這 一些東西給了我們台灣什麼啟示?我們可以看到別人就知道自己的不 足。

第一,看完這些數字,可以知道廢除地價稅、房屋稅是不可能的, 不然地方政府要怎麼運作?看完國際比較之後,可以發現其實各國地 方政府的財政收入,也不是只有依靠地價稅、房屋稅,還有消費稅或 其他收入,像是標售土地的收入,中國大陸就很依靠土地招拍的收入, 對於稅的依賴很少,所以還有其他的政策工具、租稅工具可以運用, 不是把所有的負擔加注在房屋稅、地價稅身上。第二,財產稅是一種 受益稅,受益稅就是以地方稅為主體,受益稅在美國曾經有過研究: 對地方財產課稅,對於房價其實會有負面資本化的影響,也就是說對

7

7

這個地方課稅會下跌,但是課稅之後,會把稅收用在公共支出、公共 建設上,公共建設會帶來正面資本化效果,也就是說,地方政府課稅 之後,將稅收用於都市建設做一些公共設施,改善地方環境,房地產 的價值就可以提升,一個是負向資本化,一個是正向資本化,這兩個 會相互抵消。當收了很多的稅,房價下跌產生負向資本化效果,而這 個稅卻沒有用在該用的公共建設上,沒有好的公共建設讓房價上升, 這就變成了不均衡的現象,我們台灣現在很欠缺的一點就是,我國已 經有在課稅了,但沒有跟民眾清楚交代這一些稅用到哪裡,對我們的 市鎮建設有什麼幫助,對整體的環境房地產價值有什麼提升,因此民 眾可能沒辦法諒解,只會想說政府又對我課了多少稅,卻沒有想到說 都市是否有進步,看不看得出來差別。第三,美國採取評估價值進行 估價,估稅官估價後,若認為估的不正確則可透過申訴的機制反映, 但在台灣就沒有這個機制,我認為一個文明的政府或是民主的社會, 有這一個機制是必要的,只是說這一個機制是要怎麼設計,這也是可 以討論的。第四,國外對於自用住宅都有提供一定比例的免稅額,人 民持有自用住宅這不是罪過,這也是居住基本人權的一部份,政府是 不是有必要對自用住宅給予優惠,對於自用住宅的課稅與一般投資型 的不動產或是其他不動產的課稅間有不同的對待,這一部分國外有考 **慮到,但台灣沒有,我們按照公告地價、房屋評定現值課稅,不管目** 的、用途,這也是可以改進的方向。第五,香港和英國對於出租型的 物業課必要重的稅,租金收入有不錯的投資報酬率,相對來說,租賃 所得也要課一個蠻重的稅,在 Globle Property Guide 全球租金收入排行 中台灣是敬陪末座的,大約1.57%,回收年期六十幾年,意思就是說 我國的租金收入並不好,稅率、稅制的設計可能都要考慮到國情,還 有當地房地產市場的狀況,不是說國外怎麼做,我們就一定要一樣。 第六,提供非營利組織特殊身份者的減免與豁免,這我們剛剛有看到 非營利組織(如慈善機構),可以給予減免,台灣大幅度的調整地價稅 與房屋稅之後,發現伊甸基金會、瑞復基金會等其實是跟公有單位租 不動產,早期租金的約定方式都是以公告地價的一定比例課徵,沒想 到公告地價最近大幅度提高,慈善團體就不滿,表示他們的收入有限, 必須仰賴捐款,大幅度拉高後就有困難,這當然就必須要有不同的處 理方式;對於特殊身份者,像是美國斷電器的機制,當財產稅跟所得相除超過一定的比例時,代表負擔太重,譬如說,同樣 1000 美金的財產稅,對有錢人來說可能真的沒什麼,他們繳的豪宅管理費都不止這一些,但對於只是領基本工資的民眾,好不容易買了中古屋,又要負擔 1000 美金的財產稅,對他而言就會是很大的負擔,更不用說其他的殘障人士、低收入戶、老人等,可能變成逼迫他們出售房屋。第七,美國超過一定比例有減免或返還的機制,還有一些國家是可以抵扣所得稅的,這在我們台灣其實沒有。

這裡所提出來的建言,簡言之,我認為地方政府很需要稅收的財 源,我們也知道地方政府這幾年很多的縣市都是舉債度日,日子並不 好過,但是這裡不一定是一味的徵稅,開源與節流都要並進,該省的 要省下來,要收的也要收到,但如果該省的沒有省下來,那只是增加 税收,民眾可能無法諒解,增加的稅收與稅收使用的地方也很重要, 像是美國還有日本的稅單都也寫出稅收的用途,開宗明義就先告知, 讓民眾繳得甘願,這一個部分我覺得政府要謙卑地跟民眾溝通稅收的 用途;國外是以支定收,這就更厲害,因為支出沒有通過議會就沒有 辦法定收,我們是預算通過議會是一次,稅收是另外的事,兩者沒有 **竱**結。再來,讓人民理解財產稅是提供消防治安、基礎設施等公共服 務上的改善,事實上在臺北可能沒有感覺,因為臺北的各項公共建設 非常的進步,捷運也四通八達,只要一離開臺北到外縣市,彷彿到了 另外一個國度,因為地方政府的財政能力,差距太大,環境品質的好 壞差距也很大,像是雲林、苗栗,這個時候也不是光說「因為他不 努力課稅,要加重課房屋稅」就好,那簡直是要他的命,應該是用其 他中央政府的補助來弭平城鄉之間的差距與不均衡。健全地方環境, 人民用腳投票,的確是 Tiebout 在西元 1956 年提出的假設, 1969 年 Oates 又提出這一個部分, 1975 年 Hamilton 也做了很多的實證, 甚至 還證實出不是每一項公共建設對房價都有正面的資本化效果,就是只 有我講的那幾項才有,假如是花在人事費等是沒用的。稅賦當然跟公 共服務有關,決定了一個地方的競爭力跟生活品質,某一些州可以課 比較重的稅,但是必須要說服民眾,有一些州會規定自用住宅有一定 的免稅額,我覺得這個比較可以細緻思考的地方,台灣其實是可以思

最後的結語,我要提出我們臺南市其實是全國最勇敢的縣市,財 政能力沒有很高,但財政努力一定是第一高,因為全國只有臺南市對 房屋稅溯及既往,溯及到民國 90 年的房子,把它們標準單價拿出來檢 討,再把它拉高,乘上一定比例的折扣,再乘上折舊率,再乘上路段 率,路段率也只有100%以上,沒有100%以下,換句話說,路段率只 有增沒有減,這樣算下來的房屋稅也是只有增不會有減,房屋經過一 定年數的折舊,我們想像中房屋是越來越沒有價值,房屋越來越破, 該裂的也裂、該漏水也漏了,可是房屋稅每年都在增加。現在房屋稅 的論戰中,有一些學者提出「信賴保護原則」、「情勢變更原則」等, 這個部份我認為是什麼樣的情況呢?第一,地方政府要稅收;第二, 都市要建設、要進步;第三,要考慮到民眾的負擔;第四,要考慮到 房地產市場的發展、要考慮到都市更新,還要考慮到商業正常的營運, 不要影響到國民經濟的運作,不能因為課稅而讓酒店經營不下去、餐 廳經營不下去,每一家都在租、售,租金收入扣掉稅收後,淨收入就 减少,再除以還原利率房價就會下跌。什麼樣的地方該減稅,刺激活 化更新?什麼樣的地方該增稅?因為他已經享受了區段徵收、市地重 劃,公共設施都已經提升了?什麼樣的地方該給他不同的對待?這就 是政策面可以更細緻思考的地方。

今天很有幸能有機會來跟大家探討、分享這一個部分,我也希望 大家聽完我的報告後,對你們有一些基礎的幫助,下一次大家在談論 所謂的房屋稅、地價稅的時候,可不可以不要只有居住正義與稅收兩 種思維?可不可以有另外的思維?若大家可以有不一樣的見解,我想 這就是我小小的貢獻,以上就交給大家,謝謝!

### 主持人:邊泰明/政治大學地政系教授、前北市都發局局長

大家好!最開始的時候我保留了一些時間,還有五分鐘,我很快的把我的一些想法跟大家分享,然後講完之後再請三位與談人專家座談。不動產稅賦的功能,基本上就是一個資源分派、所得重分配及經濟發展功能,我沒有把財政收入放進來,是我認為土地稅、不動產稅

就理論上應該針對資源來課稅,但是我們到底有沒有審慎地去在制度 設計的時候能不能把這一部分考慮進去?我覺得還有些疑慮的空間, 所以基本上來講不動產稅就是幾個,後面還有空地稅等,那不是我們 今天討論的重點,大概就是地價稅、房屋稅、遺產稅、田賦,我今天 為什麼會把土地增值稅與田賦也都放進來?其實是跟稅賦的整體設 計、制度設計是有關係的,剛剛陳教授他也講過,其實我們在考慮房 屋稅、土地稅的時候,要不要考慮土地移轉的利得,這個不可以單獨 去考慮,我們要綜合地思考。在我求學過程當中我念地政,過去接受 的概念是地價重稅、房屋輕稅,但是我們也可以看到現在是地價輕稅、 房屋重稅,當然每個人都可以有不同的思維去思考,到底要怎麼設計? 其實跟他們的稅賦功能應該是有關係的,因為我從都市發展的角度去 看,這個稅賦對於都市土地和非都市土地,雖然國土計畫法去年修法 後已經沒有分都市、非都市、但是在目前制度還是都市與非都市、其 中,把都市它分成新開發與再開發,在剛剛的專題演講裡面有提到, 日本有固定資產稅、都市規劃稅,其實跟我講的都市計畫做一個新開 發與再開發,也就是說這個稅賦是不是能夠有效的控制都市核心的發 201 展?稅賦可不可以對都市更新有效管理?其實這兩者是互相關聯的。

待會還有丁執行長會講再開發(都市更新),我想台北市的再開發, 因為今年的稅造成了一些衝擊,有沒有調整的空間?我也有個人的看 法,基本上從都市土地跟非都市觀之,非都市土地是對於保育、生產、 生活,或者是產業的發展上面,到底這個稅賦應該怎麼去思考?我覺 得應該從這樣的角度去看,四種稅賦地價稅、房屋稅、土地增值稅與 田賦,地價稅對都市規模的控制,是不是能夠抑制它不當的擴張、不 斷的蛙躍發展?對都市開發時序的影響是,對於土地開發、土地低度 利用的投機到底有什麼影響?對都市再開發的影響,你的稅賦會不會 造成土地再發展在開發時序的延宕、再開發土地使用轉用的效率,為 什麼第一個會講對都市規模的控制,我會這麼關心呢?因為大家都知 道,台灣的都市土地佔全部的土地大概 13%,有四百五十處左右,我 們進駐80%的人口,如果從都市發展的規劃來說,其實土地資源應該 是夠的,什麼意思呢?就是80%的土地,我們四百多處的都市計畫區 可以容納的人口大概 3000 萬,足足有餘,但是現在的人口大概 2400

7

7

萬、未來再10年、再15年,我們的總人口大概就不增加了,但是,我們現在的都市土地還不斷的在擴張、在增加,這是一個土地資源不當的配置,這當然可以透過都市計畫的手段處理,但是從稅的角度來看,是不是應該也多少發揮它的功能?我簡單來講,現在有很多的都市土地過去沒有開發,課徵的是田賦,但是都市計劃做完之後,它的土地價值增加很多,其實它田賦是不用繳稅的,因為它在還沒開發之前,如果持續做農業使用,它不需要繳地價稅,因為還沒有開發當然也沒所謂的房屋稅,所以它的稅賦幾乎是零,但是,一旦轉成可發展用地,就是市地重劃、區段徵收整個做完時才去課稅,但是稅賦的稅基或稅率比較低,所以造成很多不應該開發的土地依然一直持續的再開發。

美國有一種稅賦,農地如果作農地使用,它給你非常低的稅或者是免稅,但是一旦轉用成都市發展用地時,它把過去減免的通通一併課徵回來,這就是什麼?我們的土地增值稅,但是我們土地增值稅也是不斷地往下降,我們的地價稅針對這樣還沒有人開發的土地,在我看來也是輕稅,所以造成了土地的投資與投機,投資跟投機當然有正常的也有不正常的一個情形,所以我就是從一個不動產稅賦的角度看,對於都市規模和發展它應該扮演比較積極的角色,剛剛陳教授也講到很多的都市土地公共設施服務的水準、美國的經驗或者所謂的Tiebout理論我們也不能放在台灣應用,因為我們不是受益稅,我們大概都知道,北一女旁邊的房屋稅、地價稅,跟我在萬華、大同,密度和環境不同,我繳的稅賦是一樣的,但是我的學區天壤之別,所以,我們沒有辦法透過稅賦繳納達到好的環境品質,也就是我們所收的不動產稅賦通通放到私人的大水缸裡面去混合使用,造成今天如果去追稅賦的功能,其實有很多需要思考的!

待會丁執行長會講都市再發展、都市更新,我過去兩年在台北市 政府做都市更新也不遺餘力地在推動,但是我現在也發現一個問題, 什麼問題呢?更新完之後,因為房屋稅是重稅,對於土地的改良稅賦 增加很多,尤其在民國 103 年 7 月時,稅賦大幅的增加,我在思考一 個問題,我是原住戶,透過都市更新我的景觀整個改變,但是稅賦可 能暴增十倍、二十倍、三十倍、五十倍,但是在透過都市更新的過程 當中,我的經濟所得也沒有跟著增加,所以在房屋稅的課徵中怎麼樣 去把它區隔出來?如果我一直都住在這裡,稅賦怎麼一下增加了十倍 呢?這個其實在制度設計的時候要去思考,

再者,我住在這裡,如果一定要課徵房屋稅,是不是考慮在土地 移轉的時候透過土地增值稅,把過去所有稅賦減免的部分一併課取回 來,要不然都市更新之後,會發現將來可能會有兩個問題,因為原來 住在這裡的人,經濟所得沒有增加,跟我移居進來的會產生混居,因 為他的狀況不一樣;第二個原來住在這裡的人,因為稅賦的增加,物 業管理可能也會大幅增加,最後的結果如何?那我就會搬離這裡,其 實我們都市更新不是這樣的一個計畫,我們希望原來的住戶還是留下 來,但是因為稅賦的關係而產生這樣的一個衝擊,我們到底要怎麼因 應?其實是大家必須要去思考的,是不是可以去考量制度上設計?這 裡面我會講到房屋稅、居住權的保障、原有居住在地人的保障,對於 都市再開發的誘因是不是會造成一個衝擊,也就是在整個都市發展裡, 對於產業發展,都市發展的都市更新、都市再發展、都市再生,不是 就是要把產業移入進來嗎?但是我們這裡面是不是都有考慮進去?其 **實**我覺得到最後,考慮的也許只是財政收入,剛才陳教授所講的不是 只有居住正義,如果從居住正義的角度來看的話,要考慮到什麼?原 來居住所有權人的居住權,這裡面就要去做考量。土地增值稅對於資 源分配的制度設計是所謂的漲價歸公、都市發展型態及產業轉型。田 賦是保障農地讓它能夠繼續維持農用,我們田賦設計得很好,但是設 計田賦之後,其實我們的農地並沒有真的做農用,而是期待什麼?期 待轉型,轉型是什麼?就是變更使用,變更使用它有沒有真正把過去 政府制度設計的美意:可以很低的稅賦、免稅,在你真正轉型的時候, 該拿回來的、該繳你沒有繳的,是不是都應該是整個一起計算?

所以在土地轉用,其實還有一個我們今天沒有談到的,因為我們 談到「稅」,其實還有一個「費」,費跟稅是不一樣的,美國也有很 多的衝擊費,英國是沒有,但是費跟稅的觀念,在整個制度設計的時 候其實都要考慮進去,土地轉用的功能其實都要去討論,所以最後只

7

7

能說,我原來講的資源分配、社會公平、經濟發展,如果要把財政收入再放進來的話,其實這四個功能要綜合考量,不能執著一個財政。在制度設計時,對於都市發展、再開發、土地管理的資訊,我覺得非常重要!因為可能過去制度設計時,對事情的掌握不是那麼完整,制度設計時難免就會有一些對於該照顧的、該思考到的,沒有充分的考慮到,所以我認為,再發展,所有的都市、非都市裡面的資源、資訊、動態要掌握得非常清楚,其實現在各地方政府對於這一塊,我覺得有非常非常大的改進空間!

過去我們做規劃的時候對這資訊掌握其實都不完整,因為不完整, 所以規劃失靈,因為制度資訊不完整會有制度設計的失靈,這些都是 不理想,所以我們這樣討論地價稅、房屋稅,其實不能顧慮到土地增 值稅,更不能不把田賦這麼樣的一個制度當初設計的美意考慮進來, 我剛剛所講的轉用,過去是農用,現在是都市土地,過去稅賦的減免 在於轉用的過程當中是不是也要充分考量?

最後,當然希望我們制度的設計能夠使我們的都市環境、非都市環境、國土空間能夠更公平、更有效率,我想這是我們今天研討會很重要的一個問題,很短時間內我將知道的跟大家做一個分享,等一下還會有幾位與談人的討論,在下還是回到我主持人的角色,第一個我要先介紹蔡孟彥蔡教授,他是台北商業大學財政稅務系的教授,他今天要來跟各位介紹的是日本持有稅制演進與經濟情勢關聯,就剛才陳教授所講的日本制度,就麻煩蔡教授再做更深入的說明,謝謝大家!謝謝!

### 與談人:蔡孟彥/台北商業大學財政稅務系兼任助理教授

### 與談題目:日本持有稅制演進與經濟情勢關聯

主持人、邊教授、陳主任,在座各位老師,各位貴賓大家好!我是台北商業大學財政稅務系的蔡孟彥,基本上今天有關日本稅法的部分,大概應該也是這一兩年來的第三次,我自己的感想先跟大家分享,我先稍微簡介自己的身分除了是北商財稅的兼任的老師以外,我另外一個身分是日本稅法學會,據說是海外第一位會員,因為我有那個身

分,所以我跟一些日本的實務界交流的時候,他們給了我一些啟示, 大概在兩個月前在東吳發表過同樣的一篇文章,如果大家有興趣看全 文的話,在我們的稅務旬刊,應該會從一月份連載三期,寫了兩萬多 字,就是專門解決一個問題而已,解決什麼呢?其實有點像是陳老師 說的壟斷機制,日本稱之為「負擔水準」,基本上為什麼要處理這個 問題呢?很簡單的一個概念,當我在與日本稅理士聊天時,因為大概 兩年前我曾經寫過一篇文章,側重於討論日本的不動產交易所得稅, 寫完的感想是,如果說到日本的稅制,尤其是不動產稅具有調節或是 調整不動產價格的功能的話,在日本我們看到一個失敗的例子,基本 上是非常失敗的,而且能夠證明它失敗!

兩年前我在寫那篇文章的時候就有一個感覺,因為我是念法律出 身的,跟在座先進的背景可能不太一樣,我們念法律的人要寫一篇文 章的時候,一定是先去收集現成的文獻,我在寫日本的稅制時吃到了 一個苦頭,什麼苦頭呢?念法律的人寫文章當然都找最新文獻,結果 日本不動產稅制的最新文獻除了固定的教科書之外,大概已經不會有 老師特別去寫那些東西了,因為什麼?定型了。基本上,最近偶爾會 出現幾篇,老實說它不是直接衝著不動產稅制而來,而是跟他們課徵 繼承稅的稅率、標的有關,所以,當我開始寫這類文章時,我跟日本 的稅理土聊了一下,他問我為什麼會想寫這樣題目?他說沒有很簡單, 剛剛陳老師講到我們今年的稅,上禮拜公布去年的稅又超徵了,其中 地價稅超徵 271 億,陳老師剛剛可能口誤了,我們其實是超徵了 1027 億的樣子,對於我們念稅法的人會有一個疑問,經濟不好之狀況下, 稅收超徵,這些超徵的稅到底從哪裡來?不知道,比較想要知道的是 經濟不好為什麼稅還會超徵?其中一個答案已經告訴我們了,就是地 價稅。應該先從財政部開始,理論上我們的不動產稅制,除了交易所 得的部分之外,理論上不動產的稅制應該屬於地方稅,以地方稅而言, 財政部是稅的主管機關,財政部有資格下指導棋,站在念法律的觀點 一定會先問其依據何在?我們的稅今年比去年增加了多少,哪一些區 塊增加了多少?什麼樣的標增加多少?我相信以台灣財政資料中心的 能力應該都有數字,只是要不要拿出來而已。

7

7

我跟日本稅理十聊這個問題時,我跟他說台灣的持有稅相較於外 國來說可能並不高,若問日本人他們的持有稅高不高,他一定跟你說 很高,對日本人來說持有稅是最有感的,為什麼?因為他們幾乎不報 所得稅,他們不是不繳,而是就源扣繳,也就是說對這些上班族而言, 他明明有繳所得稅,但因為所得稅被雇主扣掉了,所以這個稅並不是 從他口袋拿出去的,他自然比較無感,可是對於持有稅的部分他會非 常有感,為什麼?我每年都要繳,而且日本的持有稅就是我們地價稅 和房屋稅相加,原則上叫做「固定資產稅」,固定資產稅對他們來說, 只要稍微有個增加,他們一定很清楚,為什麼?他們的固定資產稅分 四期繳,等於把一年應納稅額分成四次來繳,某個角度來講是分期付 款,可是對他們來說就很敏感,所以如果問日本人持有稅重不重?實 務上看過日本的大學教授當到退休竟然還不會報所得稅,你就會知道, 其實以某些狀況來說,用其他國家的例子來比會有這樣的問題。我有 跟稅理士說,因為我們有些人的地價稅突然被漲了好幾倍,他就只笑 一笑,他說:「漲的是商用的還是住家用的呢?」,我說:「可能是商 用」,然後他只問我一件事,因為稅基本上某個角度是為了幫這些業者 管控現金流量,他說基本上,稅應該是這個企業主的固定成本,稅高 跟低是一回事;另外一個是當稅理士可以抓出他今年的成本,就稅的 部分增加了好幾倍,請問接下來他會做甚麼事?他會不會把這個東西 反應在價格上?

兩天前我們的行政院長才在隔壁的世貿中心接受中小企業業者的陳情,我們就約了行政院長喝下午茶,在與談之中,業者最跟行政院長反應什麼?一例一休,他的成本增加了。我們只想要問,如果商用的稅用這種方式調整,會不會帶動物價?帶動物價的影響價格是多少我們不知道,可是我主要要說的是,因為在我們的法律裏沒有看到上限的規定,看起來好像調整了價格,調整的幅度都沒有差,可是呢?我很快的用一張圖跟大家說明,這個大概是我要講的重點,我們可以看到這一張圖,這一張圖是在日本的某一個相當於我們的「區」,這張圖是我當初還在日本念書時從那個區的市公所網站下載下來的,剛剛邊老師也有談一件事,老實說以租稅理論來言,財產稅理論上應該是一個受益稅,不過財產稅分成很多種,我們的房屋稅、地價稅只是

財產稅的其中一種,另外一種是遺產贈與稅,至於日本的固定資產稅, 它某個角度也是受益稅,可是為什麼會出現這張圖?請注意後面的柱 狀,柱狀是評價,曲線是稅額,大家可以看到自平成5年至平成6年 這一塊,它的評價突然拉高至四倍到五倍,可是它的稅額增加多少? 一點點,為什麼會出現平成5年跟6年之間這種評價差距出現四倍的 狀況,他們當初也很想要將評價的部份廢掉,盡量接近市價,可是他 們那個時候想到一件事,要將評價拉高沒有問題,評價拉高之後就是 稅的負擔,因為稅額也是用評價乘以稅率乘上一些如陳老師也有提到 的,可能是新建房屋、可能具有特殊功能的,會有一些特別調整的方 式。基本上我們若假設計算稅額時沒有一定的壟斷機制,會發現這曲 線不應該長這樣,而是會像後面的柱狀那樣長,可是當時面臨一個問 題,日本的泡沫經濟是在平成5年之前,它到5年、6年時都已經破了, 當時若將稅再往上拉且幅度很高的話,這下子日本的經濟大概又更加 完蛋,所以他們從那個時間點就有一個做法,就是「負擔水準」,什 麽是負擔水準?它們的稅是用今年比去年,課稅之前會根據今年的評 價標準跟去年的稅額做比較,若去年除今年為100%以上,代表去年的2017 租稅賦擔比今年高,所以就根據今年的評價乘稅率,算出來的結果為 應納稅額;但是,如果除出來低於 100%, 代表去年的租稅賦擔比今年 低,這個時候就不是直接按照評價去乘稅率,而是按照去年加上今年 的評價乘以5%,也就是說他們會控制在一定的幅度。日本的稅理士跟 我說:「注意看日本的話,基本上從平成5年、6年那時候,大概沒有 出現今年的稅比去年多30%的情形,稅的負擔不會超過30%,也就是 說,今年比去年增加超過30%的話就打住,基本上他們不希望稅的問 題造就太多的衝擊,這當然是我一開始想要跟大家分享的。

我一開始有講到日本的稅制,如果你有去對照這些稅,大概就會 發現其實跟我們國家的稅長的很像,我們在講的持有稅當然就是持有 階段的部分,固定資產稅跟都市計畫稅,可是這裡就有一個問題,剛 剛陳老師也有提到的,其實固定資產稅也好,都市計畫稅也好,我後 面也特別寫了,叫做市町村稅,市町村相當於我們的區,鄉鎮市區公 所。我們地方稅由縣市政府稽徵,縣市政府收了稅以後,基本上那些 稅可能是用在整個縣,日本的市町村相當於一個區,如果我們去想日

7

7

本的方式,人家日本這樣收,我們也這樣收,我們放心把這些錢交給 我們的鄉、鎮、市區公所做嗎?我不知道;另外,其實日本還有一套 機制,這個要問念法律的才會知道,有一個概念叫住民訴訟,住民訴 訟是指地方政府如果收了地方稅亂花錢,老百姓可以打官司,透過法 院確認這筆錢有沒有亂花,有亂花的話吐出來,他們是有這樣的一個 機制可以監督,我們沒有,所以我們可以去思考這樣的一個問題!

再者,有關資產課稅的固定資產稅,剛剛陳老師有稍微講過,不過我必須要提醒的是,在台灣就不動產持有稅來說,在法律上還是把它當受益稅來解釋,我某個角度可以呼應一下剛剛陳主任一開始引言時所講的一個概念,若假設持有稅是一個財產稅,那財產稅一定要接近市價或直接用市價判斷,其實未必,為什麼?因為財產稅理論上如果根據它的使用價值,我們用估價的方式,在稅的上面叫做增稅的效率,因為用市價,基本上沒有那麼多人力、物力可以去增稅,所以我用一個市價,只是說這個估價要如何接近市價?還是說它跟市價要維持著什麼關係?就好像剛剛陳老師有講到美國有這樣的作法,日本也有!他們估了以後,估出來的價格比市價還高因為日本的不動產價格基本上在平成5年、6年以後,雖然它的評價是上升的,可是市價是往下掉的,在這種狀況之下老百姓收到課稅單,六十天以後可以要求更正,稅局不更正的話就打訴訟,在日本還有勝訴的案例。

再回過頭來說,其實這種稅對日本來說,是地方政府最主要的一個財政來源,不過,它的地方政府指的是市町村,當然我所講日本的重心是負擔水準的部分,不過因為時間有限,我只講最後的結論,為什麼我會講到這個問題呢?看到我們最近在課地方稅,不管是地價稅也好,房屋稅也好,先喊了以後,後來財政部又出來滅火,念法律的比較關心的是有沒有法律依據,與其後面去滅火,你為什麼不如一開始就討論清楚?講清楚了再來做,不要一邊做一邊改,改到後來政府的威嚴都沒有了,法律的信任感也都沒有了;另外,我剛剛一直在強調稅是一個固定成本,在看稅的時候,我不大喜歡用國際間的負擔來做比較,因為國際間的負擔要參考的因素非常多,單純看數字上的比較,事實上對國情來說是有差的。我自己的想法是,如果你認為你要

往哪一個政策去,可不可以不要一步到位?因為,稅上面一步到位是最麻煩的事情,而且若有一步到位的狀況,很多規劃就都會出現;另外,在很多年前我自己有在外面幫不動產業者上課,那個時候就提醒他們,其實房地合一稅是假議題,持有稅才是真議題,房地合一稅你不賣的話不會有房地合一稅,而且房地合一稅按照財政部端出的草案來看,對於賣房子的人負擔並不高,但是持有稅是你只要有這個東西,你就一定跑不掉。我們不用調稅率,現在也根本沒有調稅率,在沒有調稅率的狀況之下就哀怨四起了,稅率再調下去就更慘了,所以說,我們不動產稅不是只有持有稅、交易稅和所得稅的問題,還有我們遺產贈與稅可能都跟不動產價格有關,如果把所有問題的矛頭都指向持有稅的話,某個角度來說,會讓某些他只有房子但經濟未必強勢的人,形成像奢侈稅一樣的狀況,打擊錯誤,以上,謝謝!

### 主持人:邊泰明/政治大學地政系教授、前北市都發局局長

好,謝謝蔡教授,我們第二位請丁執行長,丁執行長他是都市更新基金會的執行長,認識他的應該就知道他的主要業務都是在推動都 **207** 市更新,我相信他從稅的觀點來看都市更新,一定有精闢的說明!我們就十分鐘好不好?謝謝!

### 與談人:丁致成/都市更新研究發展基金會執行長

### 與談題目:持有稅調整對都更開發產業的影響

我非常榮幸能夠來到信義學堂這個地方分享,我的專業是在都市更新方面,稅不是我們的專長,坦白來講,我們過去一向是支持政府能夠多課稅,然後可以多建設我們的這個都市,可是呢,我們現在卻發覺房屋稅真的對我們產生了一些實際的影響,因為剛剛前面各位都是學者,談論了非常多理論方面的問題,理論的方面我懂得有限,我談的基本上會是實務上的問題。據我所知,這是我個人的一個認知,我直接問認識的朋友:「你們的稅是多少?」我有住在美國的朋友和親戚,我直接問認識的朋友:「你們的稅是多少?」我有住在美國的朋友和親戚,我直接問他們:「年稅多少?房子多少價值?」我直接問出來,事實上,美國大部分都是超過1%以上,不是只有Property Tax 而已,跟著房子課的稅好多喔!譬如說他們還有學區稅,譬如說健康,他們蓋

7

7

某個大醫院,這個大醫院周邊的居民就要跟著多繳稅,沒有房子的人 不用繳,有房子的就要繳,所以比起來,其實台灣的地價稅、持有稅, 相對的比例大概千分之一到千分之三,實在真的比國外低很多,不過 這也造成我們很多的環境品質也好,我們政府的財政也好,其實是有 收入比較不夠的問題。以現在目前的課稅方式來說,地價稅是有一個 評定現值,然後依照評定現值,自用住宅的部分課千分之二,其他的 部分會比較高,還有累進,類似這樣的方式,我們就實際找一個目前 正在進行的都更案,因為是現在進行式,一定可以抓到很多相關稅的 計算方式,我們就發現其中某一戶,他是一個四層樓的公寓,在更新 前是一個自用住宅,他要繳多少稅呢?他的地價稅只要繳 5400 多元, 但是更新之後地價稅不但不增加,反而減少,雖然評定的地價會增加, 我們已經估計了一個未來可能會增加的數額,但是因為他的土地持份 减少(建物其中的主層、四層或更高的五層的土地過戶給建商),所以 他要繳的土地地價稅是明顯下降的,可是看看他同樣這棟房子房屋稅 的差距卻是非常的大,它現在目前是一個四十幾年的老公寓,坦白講 房屋稅已經很低很低,甚至快要沒有,只有2700多元,一旦更新完成 後,它的房屋評定現值從現在目前的每坪 1 萬元大幅度提升至一坪 14 萬元,加上沒有折舊,這時房屋稅稅額突然從 2000 多元暴增至 51000 多元,整個房屋稅的稅額增加了十八倍,這是一個只是很單純的換回 同樣面積,沒有再多增選或減少選,就是同樣的一戶房屋去換成相同 的室內面積或一樣的一戶房屋的實際狀況。這是我們目前正在進行的 某一個都更繁的實際狀況,因為有這一些稅改的影響,所以合併來看, 他的稅賦還是增加的,若他不是自用而是非自用的話,影響就更大了, 整個會暴增至二十幾倍。但是我們看到網路上或者報章雜誌上,有的 報導說文林苑改建後它的房屋稅多了五十幾倍,這個跟我們算出來的 數字之間雖然結論有點類似,都增加了很多,但是怎麼會變五十幾倍 呢?我想這邊可能有幾個原因,一個原因就是說,第一個是他原來的 房屋已經超過五十年,所以房屋稅幾平已經將近0元,所以會感覺倍 數上更增加。另外是因為我們在更新改建之後,整個房屋用的構造各 方面都提升了,所以本來可能只是加強磚造的房子,現在可能換成 RC 造或是鋼骨造的新的房子,所以這個中間會產生很明顯的差距,當然 還有另外的原因,可能是因為其他路段等原因造成大幅的增加。

據我所知道的,在報章雜誌上所討論這個個案的狀況,其實還有 一個問題,就是他的面積變大了。他原來的面積大概只有,據我所知 好像是二、三十坪左右,但是在更新之後他換到的面積是超過原坪數, 我指的是室内的面積都放大了。產權面積可能增加不只兩倍以上,所 以他的整個稅看起來好像非常驚人。不過不管怎麼樣,因為有了這樣 一個稅的大幅增加的狀況,我們在都市更新上的確造成一些影響。都 市更新條例的確對於房屋地價稅的部分是有「更新後減半徵收兩年」 這樣的法律,但是兩年之後他還是要回到更新前原來正常的繳稅的狀 況,所以是有一些減緩的效果,可能原來衝擊變成二十幾倍的,現在 可能變成八倍、十倍的增加,增幅看起來可能沒有那麼大。不過這個 有時候是一種心情的問題。很多的地主不是繳不起,也不是說負擔不 起,他是認為「政府在懲罰我」。其實我常常在講,2012年發生文林 苑事件開始,政府很多很多的施政是不斷的讓都市更新越來越難推動。 所以很多的地主,我們跟他們解釋,現在政府又增加了什麼樣的一下 要聽證、增加什麼審議上的規定、增加了什麼程序,然後最近又告知 他說:「對不起,你的稅又要增加了。」這個讓他們的感受是什麼? 當然我相信,願意更新的人不會因為多繳個幾萬塊錢的稅就說我不要 更新了,不會,但這個有點像壓垮駱駝的最後一根稻草一樣,很多人 講到最後就說:「唉!那算了,這個我們以後再說,不談了。」因為 覺得台灣每件事情,像我們前不久剛才還在講的例子:審議的時候, 審議之前我們一直跟地主教育「你們不要以為我們送進去的計畫都不 會改,審議委員會看,所以你們會分配到的可能因為審議的關係而減 少。」他們說:「怎麼可能!政府都在鼓勵都市更新,每一個首長上 台都在宣示都市更新,應該是你們這些開發公司、你們這些建商為了 多賺錢故意跟我們講這些不利的消息吧!」我們那天就請他說審議的 時候也一起跟我們去,他到場聽了,當天他說他整個人傻住了,他覺 得過去聽到的好像都是謊言,今天才知道原來政府都是在打壓都市更 新。因為很多的措施不斷地出來,讓很多人有這樣的感覺,特別是對 於老公寓、老舊住宅的人。我們會建議說,是不是對於這些老舊住宅、 危險的住宅,如果他願意更新改建的話,我們可不可以給他更多稅賦

7

7

上的誘因,譬如說我減半徵收本來是兩年,我可不可以讓他延長到三年,或是更長到五年這樣的情況。像是日本,它也有,他對於他固定資產稅的部分,甚至不只是減半,更可以減免到三分之二以上。這個對願意都市更新改建、願意增加投入配合政策的部分,我覺得對於我們整個市容的改善部分會有很大的幫助。

另外,我希望能夠對我們房屋稅制的部分能夠有一個整合,不因 為興建完成的年期而有不同的計算方式。坦白說這個東西非常複雜, 複雜到一般人不能夠理解的地步。一旦有複雜到一般人不能夠理解的 地步,地主往往就反過來質疑「是不是你們開發商在搞鬼?」每次到 最後的結論都會變成這樣子,其實發覺很多是政府整個政策上的問題。

我想當然前面有幾位專家也都提到,我想額外多提一點,政府要 多增加稅,我不反對。我認為增加稅,如果有更好的都市環境、更好 的公共服務,我認為這是理所當然的。可是往往,我們的政府沒有告 訴我們的稅用到哪裡去。其實十幾年前我就提出,是不是可以建議仿 效美國,大概將近有三十幾個州,他們採行「Tax Increment Financing」的一個作法,翻譯成中文叫作「稅金增額融資」的制度。地方政 府往往為了要做某一個事情,譬如說我要做一個捷運系統,或者我要 做某一個公共設施的興修改善,但政府沒有錢,如果你馬上跟居民說 「我現在為了要蓋捷運系統,所以你每一年要多繳 5000 元的稅。」我 相信大家心裡面可能都不太能夠接受。所以變成,政府沒有增稅也是 因為剛才講的加州 13 號法案的關係;政府不能夠增稅,但是他可以把 未來可能因為公共設施改善興修之後,稅基擴大而增加的稅額拿來發 行債券,未來真的增加了稅,就是用在這個公共設施的興修改善上面。 但是他先借到錢、先去將公共設施興修改善。居民就感覺到「原來我 現在所繳的稅,就是用在這些公共設施上面。」所以這個是非常明顯 的,有感的,不是先收錢後服務,而是先享受服務再收稅。美國很多 很多的都市更新案子,農業,甚至捷運系統,各種公共設施的改善, 都是用 TIF 制度進行的。但是,台灣過去持有稅太低,所以談 TIF 其 實意義不大,因為增額很小;但當稅額變高時,談 TIF 就有意義了。 所以這個時候,我希望都市更新和稅制改革不要背道而馳,我希望他 們是走在同向的上面,這樣才能讓我們都市環境越來越好,謝謝。

### 主持人:邊泰明/政治大學地政系教授、前北市都發局局長

謝謝丁執行長,我們最後一位是彭建文彭教授,彭教授是台北大學不動產與城鄉環境學系的教授,今天要跟大家報告的是持有稅可行調整的方向,請。

### 與談人:彭建文/台北大學不動產與城鄉環境學系教授 與談題目:持有稅可行調整方向

主持人,陳主任,在座的先進大家午安。我們知道去年地價稅, 平均增加了32%,也知道說其實有蠻多的是,考慮要提高房屋稅, 那今年呢?大家知道今年要做什麼嗎?不知道對不對?明年呢?後年 呢?大家都不知道,表示我們的稅是處在一個不確定的環境之下,今 年會有什麼稅會跑出來,明年會有什麼稅會跑出來,我們都不知道。 但是我們可以知道,其實買一個房子,或者是做不動產投資,它是一 個很龐大的金額,如果我們面對一個稅務的不確定,其實對我們整個 投資,或者是我們只是購買房子自己來住,都會產生很大的影響。好, 我們今天要討論的是持有稅,從持有稅的一個角度來看,其實我覺得 不是很完整的討論。其實大概在兩年前,我們去拜會財政部長張盛和 時,我們就跟他說:「稅改,要有一個完整的規劃。」但是稅改容不 容易?不容易。所以最後他就說:「先求有,再求好。」這也就造成 我們目前的狀況,先做了所謂的房地合一實價課稅,突然今年又調了 地價稅,又做了所謂房屋稅的調整,所以可以看到我們的不動產稅制, 包含了地價稅、房屋稅跟土地增值稅,那可是現在卻沒有辦法把它整 合的一起來做討論,這個其實是一個很大很大的問題。我們現在的不 動產稅制其實有蠻多的問題要討論,可是要解決這些問題,確實,冰 凍三尺非一日之寒。要改,其實很難一年之內就把它改完,可能也就 是要有一個比較長遠的規劃,漸進的來做調整。

我們說一個健全的不動產稅制,如同剛才邊老師與很多先進所提 到的,他有很多不同的功能,包含增加稅收。當然我們知道不動產稅

7

7

基本上屬於地方稅,增加不動產稅可以健全地方財政,落實地方的自治。第二個,他是一個受益稅的概念,課徵不動產稅可以讓受益者付費,落實租稅公平。第三個,也可以讓不動產的持有成本提高,增加不動產的有效利用,如果你真的負擔不起這個持有稅,你就應該把這個不動產轉給其他更有能力使用的人,能夠促進他流通。第四個,透過稅制抑制房價,但是抑制房價只是不動產稅中的一個小功能。最後一個,可以透過不動產的稅制,讓我們整個經濟的資源的分配更加合理,更加穩定,金融環境也能夠更好。

我們知道現在不動產稅制的問題蠻多的,我們剛才提到,持有 税跟移轉稅沒有配套來做考量,各做各的。我們現在比較偏向什麼? 我們過去其實是偏向持有稅很低,移轉稅很高,因為地價稅稅率1%, 自用住宅用地是千分之二,那時候我們的土地增值稅40%、50%、 60%,很高的稅率,後來又調成20%、30%、40%。所以,基本上我們 過去是一個所謂的低持有稅、高遺產稅的環境,所以有很多空地及空 屋閒置著,但是現在調整了之後,我們會希望以後是朝向高持有稅、 低移轉稅的方向,好不好呢?這是我們可以思考看看的地方。第二個, 不動產稅制缺乏一個完整的長期的規劃,所以整個稅制是一個很不確 定的狀態。第三個,到底不動產稅的性質是屬於地方稅還是國稅?我 們講說地價稅、房屋稅為持有稅,屬於地方稅;土地增值稅在其他國 家都是屬於資本利得稅,屬於國稅,但在台灣我們將他列為地方稅; 但我們又有一個房地合一實價課稅,不動產交易所得稅,這是架構在 我們現在的土地增值稅上面,不動產交易所得稅又屬於中央,現在不 動產稅到底是誰的?剛剛蔡教授也特別提到,不動產稅如果是持有稅, 是地方稅,那為什麼中央一直在干預呢?不動產稅到底是誰說了算? 中央說了算還是地方說了算?這其實還蠻有一些討論空間,我們現在 知道移轉稅的部分目前是採取房地合一實價課稅,可是我們的持有稅 基本上是土地與建物分別課稅,這也是剛剛陳主任說的,到底土地要 課高一點的稅還是建物要課高一點的稅?其他國家為什麼沒有這個問 題?因為其他國家都是房地合一課持有稅,我們是將土地和建物分開, 分別課、分別估價,所以產生很多理論上與實務上的一些爭議與困境。

另外,剛才丁執行長特別提到台灣的持有稅只有美國的十分之一,不是稅率低,而是稅基低。我們的公告地價大概只有市價不到 20%,持有稅的有效稅率其實是很低的,所以才說我們的持有稅比一台機車每年要繳的牌照稅都不夠,更不說汽車了。我們知道現在目前整個公告地價跟房屋的評定現值,公告地價為 30% ? 因為每三年才調整一次,可是過去幾年因房價漲了很多,房價可能漲了好幾倍,公告地價一次調 30%是因為三年才調一次,那房屋評定現值為什麼調那麼多?各位,過去三十年都沒有調!調整的頻率其實是偏低的,所以造成很多年的漲幅一次反應,所以大家才會覺得稅額一次來個暴衝,大家都覺得稅額暴衝而民眾有一些不同的意見之後,地方政府又說要開始打折,也影響到政府的公信力。

我個人會認為不動產稅在未來的改革上有一些原則,第一個,房 地合併來處理就好,現在很多位在精華區的老舊房子,十地很值錢, 但房子不值錢,一旦更新之後,怎麼樣?大家覺得房屋稅,怎麼樣? 負擔很重。如果是土地跟房子合在一起,其實也就不會產生這樣的問 題,所以我個人會認為,未來房地合併,一起課持有稅,減少這種到 底土地跟建物何者應該要高的問題,也可以減少地政機關評公告地價, 稅捐機關評房屋評定現值,這兩套作業繁複目不一致的狀況。第二個, 就是所謂的實價課稅,實價課稅制指政府按照評定的市價課稅,我們 現在有公告地價、公告現值、房屋評定現值、未來只評定一個價、評 定一個價就好了,稅基就是用評定的價格去打折,各個地方政府按照 他的財政需要去打折就好了,但是,只有一個價。第三個,我們非常 強調的自用住宅輕稅,什麼叫做自用住宅,認定標準應該要更為嚴謹 而且合理。第四個,出租住宅減稅,如果他是中低收入戶居住的出租 住宅,原則上也可以給他用比較低的稅,當然投機炒作的豪宅就要重 稅,雖然我們已經做了移轉稅的改革,但是我們現在移轉稅的改革也 是全世界獨一無二的,因為不動產交易所得稅是架構在土地增值稅上, 這樣的架構其實一定會出現地方與中央徵稅的問題,所以我也建議未 來這個部分還是要做一個調整。

我們有做過一個問卷,大概得到56位學者回應他們對稅改的看

7

法,比較有共識的是,大家都認為我們要充分保障自住,抑制投機,並且針對持有稅與移轉稅的部分,做配套的、整套的規劃調整。剛才幾位先進都有特別提到,稅的增加到底用在哪裡,要清楚說明,不要只是收了稅但是不知道跑哪邊去。另外,到底我們持有稅的目標在哪裡,現在我們知道我們是美國的十分之一,未來我們希望到哪一個目標,能不能請各地方政府有一個比較清楚的目標,而且有一個循序漸進的調整時程,讓大家知道方向及時間。房地合一的部分是大家比較有共識的部分,比較沒有共識的部分是什麼?比較沒有共識的是到底不動產稅是誰說了算,中央說了算還是地方說了算,這個學者其實有蠻多不同的意見。

時間關係我就直接到我的結論。第一,我個人認為未來的不動產 稅制要有一個完整與長期的規劃與配套,降低未來不動產稅賦變動的 不確定性,避免突發或暴衝式的調整。第二,我建議未來其實房地要 合一課稅,不管是持有稅或移轉稅,都是朝向這個方向去做。當然在 短期上,我們希望地政機關與稅捐機關能針對地價稅跟房屋稅有更多 的橫向聯繫;但在中長期,我們會建議將它變成只有一個稅,叫做「不 動產稅」,兼顧簡便、務實,避免混淆衝突的一個效果。第三、我們 希望要明確的交代不動產稅到底做什麼用涂,減輕民眾對稅賦增加的 反彈。第四、我們認為政府單位估價的時候,就是估一個市價,評估 市價,我們用市價或者是評定市價為依據,以大量估價方法為主,少 數比較特殊類型的不動產以估價師或評價人員為輔。第五、擬定一個 很明確的不動產持有稅實質稅率目標,當然這個實質稅率目標是多少, 還有討論的空間,但是我覺得還是要有一個明確目標出來,而這個目 標清楚之後,有合理的緩衝時間做漸進調整。最後,稅基,原則上我 們希望每年評定,必要的時候再延長,我們現在是每三年做一次評定, 三年的時間裡,景氣變化很大時仍不能動;若將它訂為原則每年評定, 景氣平穩再來做延長的話,這樣就可以避免景氣反轉所造成的認知落 差。以上報告完畢,謝謝。

### 三、Q&A 時間

### 主持人:邊泰明/政治大學地政系教授、前北市都發局局長

謝謝,我們時間應該還有二十五分鐘,接下來的時間我可不可以 這樣做簡單的分配,由我們四位主講人與談,因為今天的題目是「目 的、作法及影響談持有稅改革」,講到改革,我剛才聽到四位都對於 我們目前的稅有一些想法,從第一位到第四位都已經聽過關於稅的未 來要怎麼走。第一個,我先請四位大概先用一分鐘,最多兩分鐘的時 間,對於我們剛才所講的四個主題,大概可以歸納成兩個重點,第一 個為不動產稅的性質,性質到底是什麼性質,因為性質要界定清楚, 後面才會清楚,不管是稅基、稅率;第二個則是,因為去年地價稅與 房屋稅的調整,大家都有咸,有咸就涉及到稅率,稅率到底應該要如 何走向?在這兩個議題上面,請四位先再發表及探討,四位講完後我 再把時間交給我們的聽眾,我相信聽眾不管從哪邊來的應該對這個議 題都很有興趣,不管是有感或無感,對於房地產稅的改變,一定都會 有感,應該有很多的意見,我們開放三位,時間允許的話四位,每個 201 人能夠發表一分鐘到兩分鐘,結束之後我們把這議題再整合,再請我 們四位主講人跟與談人做最後的總結,這樣的時間安排如果沒有意見, 我們就先請陳淑美陳教授可以先開始,您剛才聽完這兩個議題,有什 **廖樣的**建議。

### 陳淑美/崑山科技大學房地產開發與管理系教授

好,為了節省時間,我就直接開始。我個人認為我們的地價稅及 房屋稅是地方稅、受益稅,這個無庸置疑,他也應該扮演著資源配置 的功能,也就是說,要透過稅,除了稅收以外,還要適度地引導都市 的發展,包含都市更新,還有新市區的建設,怎麼去引導他走向這樣 的目標,當然也包含到引導整個資源配置(包含空屋、餘屋)資源的有 效利用,這個部分都應該這麼做。如果談到未來的改革方向,事實上 現在人民並不是不願意多付一些稅收,但是這個稅基調整必須要有一 個合理性,所以,將來評估的機制還有大幅度的改善空間。如果稅基 有了大幅度的提高,也應該要參考國外的做法,有一個緩衝,甚至是

7

7

每年要有一個「天花板」一調整不能超過多少,避免造成民眾太大的一個負擔。另外一個就是,我認為居住權與財產權的保障,跟課稅同等重要,也就是說,民眾過去憑著他自己的辛勤所得,所買下來的房子,這是他合理的居住權,今天我們不能因為一個稅的大幅度提升,就逼他賣房子,這個我認為是違反憲法裡所謂的人權保障,不能說你負擔不起你就該走,比資本主義還要資本主義的話我認為這個不太適當。如果說因為這樣而讓原本居住在這裡的人,因為都市更新逼他離開這裡,我想這也不是都市的本意,這好像洗牌一樣,把你這個窮人給你洗出去了,你本來是個老台北也不該再住在這裡了,我認為這非常違反居住人權,所以我認為,課稅跟居住權要一起考量,當然這個是自用的部分。最後一個就是,如果是屬於收益型不動產,也應該要依照樹果理論的課稅原則,避免影響國民經濟的正常發展。

### 主持人

好,謝謝,課稅當然要從一個居民的居住權去審視思考,來蔡教 授。

### 蔡孟彦 / 台北商業大學財政稅務系兼任助理教授

就剛剛邊主任提示的兩個重點,就持有稅的性質,我當然認為是一種受益稅,可是受益稅的話,基本上在稅上面而言,一般租稅性質類型有所得型、交易型、營業型,基本上財產稅是一個受益型的話,他的課稅方式基本上會跟那種所謂的交易型的不一樣,因為交易型的是有交易才會課稅,所以,交易型而言,從實價課稅基本上比較沒有困難,因為他可能久久才一次。可是如果像這種收益型的,他是反覆的;而且另外一個問題是,所謂的收益,那不過是一個理論,一個概念,可是每個人的收益程度不一樣,所以我們一定會訂出一個指標,這個指標某個角度我們是希望它盡量真實,可是問題是,這個指標某個角度代表的是稅上面,他追求的不是只有很空泛的租稅正義,而是理論上還有一個效率的問題。所以我會覺得,基本上估價用在財產稅上面並沒有什麼不對,只是說大家如果覺得太低,要怎麼調可以再談,可是在調的過程中,還是回到我們剛剛的想法,不要一步到位會比較好,

因為很多東西在討論的時候,如果大家一開始看出來接下來將大幅調 整,就好像我在看今年超收的部分,有一個部分是遺產稅,遺產稅超 收,遺產稅 10%還會超收,某個角度是大家預期之後要 20%了,所以 先跑了,所以現在超收你不用太高興,是未來你收不到。所以我會覺 得,基本上如果大家覺得估價的方式有問題,可以再談,可是絕對不 要一下子讓人家太有感,他會趕在你之前先跑掉,這是一個。另外一 個,我也呼應陳老師剛剛提到的,如果這個財產是我辛勤工作買來的, 我在取得所得時已經被課了一次所得稅,我用我課過稅的所得買財產, 結果再被課一次重的持有稅,那不是是雙重課稅嗎?當然我知道之後 國稅局可能會跟你說這兩個不一樣,這兩個是不同的稅,可是如果就 總負擔來說,我們要問的是總負擔,如果我們今天的定位是要增高持 有稅,當持有稅增高的時候,其他的稅呢,相對的要不要調整,在這 整個稅制的架構上,我們要怎麼樣去處理這個問題,我覺得稅的東西 絕對都不應該是那種鉅箭式的改革(22:09),你處理你的我處裡我的, 結果到最後就會發現,就有點像剛剛彭老師說的多頭馬車,多頭拉扯 了以後,整個市場的機制都亂掉了,這個是性質的部分。

至於稅率的部分我是認為,以自住而言,為了保障居住權,理論 上對於自住絕對不能重課,因為對自住重課在某個角度上,你也在懲 罰有房子的人,我們又偏向有土斯有財,我們遵守老祖先的概念這是 一個。另外一個,其實有一個概念叫「租稅優惠」,也就是稅某個角 度上,他可以附有一定的政策目的,也就像剛剛丁執行長說的,如果 都更變成我們國家的一個大政策、大方向,沒有道理稅會變成是在扯 後腿。不過我必須要這樣說,我們很多國家的經濟政策 (23:00),要說 是稅扯後腿的話,其實都更只是其中的一個。本來兩天前我應該是被 找去跟行政院長反應另外一個東西,然後後來想一想,那個行政機關 顧慮到財政部的觀點,就不想要讓我出去講,因為怕我出去講了以後 換財政部又在跳腳了。稅,其實只是國家所有政策的其中一種,而這 個稅的政策執行,絕對不可以跟其他的政策有太大的偏離感,如果有 的話,整個國家的政策會讓人家摸不清楚方向,而真正先相信國家端 出的政策的人,他可能往往會是死的最難看的人,那以後可能就沒有 人要相信了,以上。

7

# TAIWAN REAL ESTATE ALMANA

### 主持人

好,謝謝,這個稅可以以溫和的增長,要考慮到閉鎖效果和剛才 彭教授所講的排外效果,來我們丁執行長。

### 丁致成 / 都市更新研究發展基金會執行長

還是一樣啦,我認為都市更新不應該被懲罰,所以如果為了做都市更新而產生這種高額的稅的部分,我覺得應該要被特別的豁免。另外,我其實支持所謂政府應該要有合理的財政收入的部分,但是,要達到這個目的,為什麼要把打擊面完全縮小在所謂的新房屋上面,我覺得這是一件非常不合理的事情,如果整體只調個 2%或 3%,所增加的稅額遠高於只針對新房屋,然後課以重稅,你知道現在台北市一年才有多少件核准的建築執照,現在一年大概才核准兩百件;十年前,一年大概會核准將近一千件的建築執照;二十年前,一年大概要核准將近六七百件的建築執照,現在一年核准不到兩百件,兩百件還要扣掉很多公家機關蓋的房子,所以真正民間蓋房子,一年才只有一百件而已,這代表什麼意思?我們的營建產業在台北市已經全面退出了,新北市現在也在下降,過去幾年本來是大幅增加,現在又開始下降了,所以營建產業,說實在,已經在整個因為經濟環境不景氣等各方面因素之下,如果這時候稅給他重重的一擊,我相信這個產業已經快要重死了。

### 主持

好,稅不要特別針對著某一個部分變成懲罰稅,剛才講的一百件, 我所知道台北市的一百件不是完全新的建案,是有很多的雜項,所以 真正的建案可能比這個更少,彭教授請。

### 彭建文 / 台北大學不動產與城鄉環境學系教授

是,我們剛剛講說不動產的持有稅基本上他就是一個受益性質的, 也就是說因為政府提供的公共設施與公共服務,住在這一個好的公共 設施跟公共服務裡我們所應該負擔的稅,只是說這樣的一個負擔是透 過不動產的方式做所謂的徵收,當然我這邊其實也要稍微釐清一下所 調的保障自住是不是一定要等於擁屋,其實我們台灣的住宅自有率84%,德國42%,比利時33%,這些國家的居住品質都比我們好太多了,我們擁有一個房子,但是我們的居住品質並不好,所以說保障自住這件事情跟擁屋這件事情,可能要特別的釐清,當然什麼叫做自住?什麼叫做負擔能力?今天如果說有一個年輕人游手好閒不工作,但是他繼承了一個上億的豪宅,以他的所得根本沒有辦法負擔上億豪宅的持有稅,這時候基於保障自住的角度,他該不該負擔持有稅?這個東西可能要仔細地再討論看看。當然我認為,所謂不動產持有稅的課徵,它其實是有多重的目的,它一定是兼顧到財政的健全、不動產使用的效率、經濟上的效果,也兼顧到民眾的負擔能力,這些東西我們要兼顧,但是怎麼樣釐清什麼叫做自住,什麼叫做負擔能力。最重要的,我們講稅率的時候,比較強調的是所謂的實質稅率,實質稅率的概念,因為我們現在的稅基與名目稅率都跟國外的一些定義不太一樣,所以這個部分在未來還有一些討論空間去將它定義,以上。

### 主持人

好,謝謝,稅賦有多重的目的,目的之間都有他的權重,真的要特別考慮所謂的自住跟負擔能力這樣幾個重要因素,現在還有二十分鐘,我是不是先開放十分鐘,看看我們在座的觀眾,這邊先好了,剛才那位舉手的第二位好嗎,可不可以先報一下你的姓氏,大家才比較好稱呼,好嗎?來協助一下好嗎?

### 第一位提問者

不好意思,各位教授,我這邊是桃園市政府地政局,今天很榮幸來這邊聽取各位教授的演講與報告,非常的受惠。這邊提出兩個問題,首先是課稅的估值,這邊有個小小的疑惑,課稅的估值如果是用市價的話,在執行上有沒有什麼困難?到現在都是用評估的價格來辦,這部分是關係到我們地政單位跟稅務單位的橫向聯繫,因為我們地政單位也是希望能夠把真正的市價追求出來,但是追求出來之後,這可能不是稅務單位他們能夠承受的,這是第一個問題。第二個問題是,我們查估不動產的價格,我們採用一價值,那這個一價是什麼價?是持

鑑

20

7

有的價格,還是交易的價格?因為持有的價格它是使用收益的價格, 這個可能就是跟地價稅有關,但交易價格可能就是在移轉的時候才會 產生,這也是我們地政單位有時候會有的一些小小困擾,以上兩個問 題。

### 主持人

好,謝謝,一起來討論,哪一位,剛剛有舉手的,請。

### 第二位提問者

不好意思,我這邊想請教有關都更這一塊,比較偏都更。現在實務上都更有一個蠻困難的問題,因為我們是權利分配,權利價值分配,大安區的老公寓原一坪假設三四十萬,都市更新後,一坪就是至少八九十萬,理論上都市更新價格就是,你要去貼補這個差額,可能就三五百萬,可是沒有任何一個民眾願意這樣子,所以沒有任何一個都更參與者會因為這樣子而去花錢,所以實施者到這都是減少的,如果每個人都可以這樣,那事實上,實施者就由住民單位自己來,大家多繳五百萬就可以了。

這裡面我想請教一下,在都市更新,事實上對於持有稅這些種種,我們認為都還好,重點是如果你說都契約喬好了,你要什麼都可以啦,只是我們有個少疑問是說,對於政府這個代拆,這樣的一個規定能不能去執行,據我所知去年有一個案例,他是第一個代拆,好像是建築法第十八條,是因為海砂屋而代拆,對那事實上他雖然是代拆,那不是都市更新條例的代拆,我們都市更新條例也走過了,事實上好像709號大法官解釋那時候就已經把代拆條例送進去了,大法官好像也沒有說他違憲,可是目前為止對我們提供一個實務上見解,也就是說政府這個公權力,如果沒有在80、90%之後適當介入的話,講很白這就是養釘子戶,那都市更新處說什麼?目前為止都市更新完成的好像是六十七件,正在送審的好像是一百一十件,事實上我個人了解這六十七件裡面好像還有不少是政府的房子,或是相關政府機關的房子,這樣扣一扣好像六十七件更少了,就是說這個都市更新條例實行以來,台北市總共只有六十七件,我們會覺得聽起來不是很誇張嗎,那等於

是一年一件,大概是這樣,謝謝。

### 第三位提問者

我是中華經濟研究院陳○○,既然沒什麼人問,我針對三位各問 一題可以嗎?其實這三位都講得很棒,我只是按照我們中經院裡面的 習慣,講的棒的人還要再挑戰他一下,那位陳淑美教授,我剛才寫了, 您真的講的很棒,我從你這邊學習到的最多,因為那五十分鐘的主題 演講非常的值得。我想請問,您對台灣現在房屋稅跟國際比較這一塊 特別棒,可是有一個最新的趨勢是聯合國在處理的節能減碳,我們目 前好像沒有對節能減碳這一類的房屋有特別的稅的優惠,鼓勵建築師 能夠設計出這樣的房子,所以不曉得你有沒有什麼想法跟看法。第二 個是講日本的這位蔡教授,有關固定資產稅之負擔水準,在平成五到 六年跳上去很高,然後就穩穩地拉下來,這樣的曲線,它在經濟學上 有沒有什麼專有名詞可以形容?土地經濟學,因為這個是你們的專長, 是一個日本的特殊現象,還是這是一個經濟學上的理論。再來是丁致 成,稅改同時能對更新給予適當誘因這裡非常棒,這個好像也修法了,201 就是可以免徵兩年,減半徵收三年,我剛才還跟曾副縣長在這邊討論 說,台商去大陸投資,人家也都給他兩免三減半,怎麼我們沒有這樣 子?台商對大陸投資還有一個叫做高科技,如果是高科技產品,是可 以五免刑減半,十年。你覺得那樣的東西在都市更新方案裡面,適不 適用?不曉得你覺得同不同意?謝謝

### 主持人

好,我想這幾個問題,我們就先來討論一下好了,第一個我還是 要請陳教授,就節能減碳的部分在稅賦減免上面,有沒有什麼看法?

### 陳淑美教授回應

謝謝陳教授的提問,我想我針對剛剛的那個部分回答兩個問題, 第一個就是剛剛陳教授所說的節能減碳這個部分,我建議是這樣子, 因為現在節能減碳是全世界的一個趨勢,台灣當然是不能置外於國際 環境之外,好,我們不能像川普說「我們就是不要」,我建議是可以

7

7

仿照日本的做法。日本他們對於防火耐震的建築,他可以給他一個比 例的折減,為什麼只有防火的耐震的才給你折減,其實跟節能減碳意 思有一樣的道理,因為日本過去的背景,他們早期有非常多的木造房 屋,那是老建築了,但是木造房屋不安全,因為它不防火,可是你硬 要他改造,這也沒有什麼道理,他如果就是想要住在這樣的房子,其 實你也沒有辦法勉強他、強制他。但是,如果說所有權人願意在他的 建築上投入防火耐震的改良,你就給他一些稅額的減免;同理的,如 果我們政府將來認為綠能、綠建築或是節能減碳將來是政府的重大政 策,當然也可以在這上面給他一定程度的減免,這是第一個。第二個, 我看過加拿大另外一個做法,加拿大針對綠建築的部分,在貸款方面, 有給予一個優惠利率。也就是說,一般人都認為綠建築是耗費成本的, 如果我買綠建築的房子,搞不好會比一般的房子還要貴,成本還要高, 建商也不太願意投入,就是說建商如果為了綠建築、智慧建築投入很 多成本,但在賣給消費者的時候,他不一定買單,我告訴他我有綠建 築標章,消費者說,那是什麼?我只關心我的房價是否比隔壁案子優 惠?那麼這個效益沒有辦法資本化的反映在房價上,所以,政策如果 想要達到這樣的一個目標,勢必就要有一些政策的工具出來,「稅」 可能是其一,像加拿大貸款利率也是其一,我建議可以這樣子。剛剛 還有一個桃園市政府所提到的問題,我覺得我可以回應一下「價」的 問題,看國外制度很多是用評估價值課稅,而不是以市價課稅,甚至 他評估的價值還要乘上六成、七成一定的比例來課稅,我覺得這某種 程度上來講,是稽徵成本的考量。就是說,今天如果我告訴民眾我這 個叫做「精準價格」,或估出來這個叫「市價」,民眾可能會抗議說「我 的市價沒有那麼高」,所以剛剛蔡教授說日本也有訴訟贏的案例;在 美國,如果對估價不認同的話,你也可以提出申訴。所以我今天建議, 如果我們按照評估的價值,然後再給他一定成數的打折,甚至給他用 收益價也好,不一定要用市價,因為市價還有爭議,今天的市價是我 的市價,還是你的市價?你不能說我十年前買的房子比較便宜,然後 現在十年後他買的房子比較貴,你就認定我這一區的房子已經變那麼 貴了,然後用他的價值叫市價,來給我以前舊的房子課稅,其實我沒 有賺錢!我十年前買的房子現在還在住!然後你說現在價格提高就給 我課重稅。所以我會建議,如果站在稽徵成本的考量,因為您是縣政 府,您不要跟民眾去計較什麼價是精準的市價,這樣您將來會有弄不 完的訴願還有成本上的負擔,過得去就好了,但是就是說,我們只要 考量稅的負擔是否合理,我會建議是這樣子。

### 主持人

好,謝謝,對於節能減碳,我覺得這已經是一個普世價值,而且 任何人都應該有他的責任義務,現在整個開發建築的過程當中,我覺 得除了剛剛陳教授,我認同其實應該透過法令規定,要求所有的開發 商或者住戶都應該朝向這個方向去,這是我個人看法,來,蔡教授。

### 蔡孟彥教授回應

好,我也回應一下桃園市政府長官的問題,我還是回到剛剛我一 開始說的,稅如果是只有稅,它其實是反覆發生的,你對於反覆發生、 反覆課徵的稅,跟那種一次性的稅,在稅制設計上是不一樣的。而且 另外一個狀況是,反覆發生的稅在設計上,常常是我們俗稱叫做「受 201 益稅」,它是根據政府機關的資料來發單的。可是如果是一次性的, 基本上是由個人來申報,那由個人來申報的我們當然在法律上可以要 求他按時給我、何時給我報出來,沒有的話我可能會去補你的稅,甚 至處罰你。兩個制度下是不一樣的,如果我們要用課交易的稅處理持 有的部分,基本上作業成本並不會比較低。所以我才會想說,如果我 們的持有稅一定要跟著市價走。當然就會面臨到剛剛大家在討論的問 題,市價到底是什麼?如果針對這種反覆發生的,大家先討論一個共 識,如果這是一個受益稅,我們的受益稅大概要到怎麼樣的程度,這 個標準訂出來以後,是每年檢討呢?還是一段時間檢討?然後,之後 可能根據各個地方政府有不一樣的成數或打折數,這是一個我回應桃 園市政府的一個概念。不過,基本上我大概也知道,去年經濟部曾經 跟我說他對日本的一個小島很有興趣,然後我就說,你對那個小島很 有興趣,你去看報紙啦,不如我幫你跑一耥啦,我去看,因為日本很 多地方現在人口一直呈現往外流。日本有一個小島在日本海上面,那 個地方叫做海十町,就是在他們的那個日本海上面有一個小島,是隱

7

岐群島其中的一個小島,我坐船坐了三個多小時到那邊去,我就自費 去了,當時我是想要問一件事,因為我很難理解,很多小鳥或是很多 偏遠的地方,大家都往外移,而這個地方為什麼大家往那邊移動就算 了,去的都是年輕人,某個角度很簡單,一件事,他們地方政府吸引 這些年輕人來,先把他的基本問題照顧好,什麼問題呢?房子是公家 給他的,教育的部分呢?基本上你幫他確保好了,可是不是所有的人 進來就有這個待遇,而是進來之前你要告訴我你為什麼要進來?你給 我一個比方說,計劃書,我認為可以的話,不但讓你進來,房子讓你 住,還鼓勵你創業,一個月給你十五萬共給你兩年,所以他們的確很 成功的把這個鳥推銷出去,所以我維去那個鳥之前先在其他鳥晃一下, 我說你們對島的概念是什麼?他說就是全島的人都很努力。可是回到 **剛剛有講到一個問題,我稍微越界幫陳老師講到中經院陳老師問的節** 能减碳問題,其實就好像我剛剛一直在說的,我們在稅的設計,你如 果先不要問那些稅官或是學傳統財稅理論出身的,或許我們都會說, 某一個政策它可能要有一定的稅來支持,可是我必須要講的是,比方 說,當初在修貨物稅的時候,我們就看到一個很詭異的事情,我們的 貨物稅基本上對能源課稅的,也就是說,貨物稅裡面的汽油每公升課 了六塊半的貨物稅,這個時候為了鼓勵大家節能減碳,有所謂的電動 車、節能車,可是財政部在跟人家吵什麼呢?他說油電混合車算不算 電動車?電動車是不是要限一百萬元以下?我說我們要的到底是節能 减碳還是要的是…?因為就有人說會開電動車的人其實都是有錢人, 你給我節能減稅幹麻?可是我們回到原來的想法,基本上你要追求的 是節能減碳,怎麼會想把那些跟節能減碳無關的東西拿進來,只是因 為講了一個大家覺得拍拍手的叫做「因為有錢人所以多課一點稅沒有 關係」,整個角度就本末倒置了。我們在跟財政部談的時候,常常會 面臨到一個問題,財政部說「好,這樣可以,我也支持這個政策,可 是你可以幫我算一下…」,這個我想陳老師應該很清楚,中經院常常 要幫人家做稅制支出,你說這個稅減下去的話,大概要少掉多少稅? 替代財源是什麼?沒有的話免談,可是這個時候其實很多東西都不用 講了,我會覺得這個是滿可惜的事情。

主持人

政策上都有它的政策目的,應該針對政策目的去進行,因為時間 關係,我們特別請那個丁執行長,一分鐘好嗎?

### 丁致成執行長回應

簡單回答那位朋友的問題,其實都市更新條例第三十六條到目前 為止沒有改掉沒有廢掉,本來就是可以代拆。昨天也有一場研討會, 台北市政府的高級官員政治宣示,仍然有代拆沒有問題,只是地方政 府敢不敢拆?要不要拆?這完全都是行政裁量。另外一個是蔡老師講 的問題,其實我們都非常希望能夠把都更的稅徵減免提高,但是就像 蔡教授講的一樣,每次我們跟財政部提出類似想法的時候,都被要求 要稅制評估,而稅制評估是非常非常繁複的一套做法,你減了多少稅? 損失了多少?怎麼樣補回來,讓稅可以更多?光是這些分析都不是我 們可以負擔的,只有財政部自己能夠做,財政部如果不願意替你做, 你根本就是連談都不用談,所以現在在任何場合我們提減稅的事情都 會被否決。剛才已經講的,現在另外一個法,還沒有送進立法院的法, 叫做「都市危險及老舊建築物重建獎助條例」,那個裡面要減稅,那 201 是因為是從高層指示要減稅,所以財政部不敢表示意見,那個非屬更 新條例。

第三位提問者

我的重點再補一下就好,所以你都更之後的產品也要分兩級,高 科技的跟非高科技的,我意思是這樣,你去想什麼叫高科技的?讓我 們政府可以參考,類似這樣的概念,你可能是覺得….

### 彭建文教授回應

我針對剛剛桃園市政府所提的問題,我想就是在課徵移轉稅的時 候,其實有實際的成交價格,所以我們就不用去估;持有稅的部分, 原則上評估的是隨著評定的正常市價,當然我們不是直接用這個價值

7

7

直接當作是稅基在課,只是說很多的不動產因為它沒有實際上的交易,這時候需要靠估價,這個估價是估什麼價,我們剛才講的是所謂的正常的市價,真正課稅時候的稅基就是用這個評定的市價再去打折,當然要打多少折或者我們說這個叫做評估價值 (assessment value),會打多少折,用多少來當作你的稅基,其實地方政府要按照自己的財政還有負債能力去做這個部分的調整。有關於所謂的都市更新之後,雖然政府提供了很多的誘因,不管是所謂容積獎勵,或者是稅賦誘因,但是實際上最難解決的就是產權的百分之百同意。這個部分,其實我個人會覺得說改革不需要革命,但不是不需要付代價,如果說要讓每個人都高興,其實到最後都是每個人都不高興,所以在這個時候怎麼樣針對不同意戶,把該有的法定程序做足做好,甚至在第三方的監督的情況之下,做好應有的一些安置與補償,在這樣的前提之下,才有可能讓現在這麼多需要更新卻動不了的案子能夠執行,隱藏的就是說,當所有的程序都做足做好之後,政府其實就是按照都更條例去做代拆,以上,謝謝。

### 主持人

好,謝謝,因為時間關係,我沒辦法做總結,這個議題我也沒有 能力做總結,不過我在這裡還是要非常謝謝在場的各位貴賓都撐到最 後,也謝謝主講人跟三位與談人,更謝謝政治大學商學院跟信義不動 產研究發展中心的各位同仁跟主任,謝謝,謝謝大家。

### 司儀

我們再一次以熱烈掌聲謝謝主持人及各位與談人,各位來賓,非常感謝各位的與會,希望這次座談會的內容,能夠對各位有所幫助,也請各位來賓填寫手上的問卷,並於出口處交給我們的工作人員,祝福各位有一個愉快的週末。