

第二章 從稅制面看台灣房地產偏低的交易和持有成本

黃耀輝¹

我國不動產的財產稅，主要為地價稅和房屋稅，和外國的財產稅將土地和房屋一併課徵有些不同；至於出售土地課徵的機會稅，主要為「土地增值稅」，性質上等於外國的所得稅制，但是卻是唯一入憲的租稅，和國父遺教「漲價歸公」的理想有關。至於透過繼承或受贈而取得的土地和房屋則分別課徵遺產稅與贈與稅。

基本上，就房地產租稅面的持有成本而言，早在1930年就有土地法徵收地價稅，房屋稅在1955年開徵，名目稅率都很高，表面上稅負似乎不輕；然而由於房屋和土地價格的調查行政技術不佳，實際上課稅的基礎都嚴重偏離市價，尤其在經濟快速起飛之後，課徵地價稅的公告地價和房屋稅的房屋評定現值更是脫離真實市價甚遠，而且越高價的房地產課徵地價稅和房屋稅的稅基偏離市價的程度更嚴重，顯示財產稅的租稅面持有成本有嚴重的累退現象。亦即財富越多的，租稅面的持有成本越低。

另一方面，土地增值稅雖然背負國父當初平均地權的理想，早期的稅率結構最高級距稅率高達100%，但是實施的結果卻與理想相去甚遠，課稅的基礎「公告現值」也是嚴重偏離市價，尤其短期（同一年度）之內移轉土地，即使土地飆漲數倍，也無須負擔任何土地增值稅。尤其第三次房地產飆漲引發的房市泡沫在1991-92年破滅之後，加上1997年亞洲金融風暴，1998年台灣發生本土型金融風暴之後，政府於2001年宣布「土地增值稅」減半措施一年，由於2003年發生SARS疫情，「土地增值稅」減半措施再延兩年，並於2005年

¹ 國立台北商業技術學院財政稅務系 副教授



將土地增值稅稅率結構由原來的40%、50%和60%，永久性地降低至20%、30%、40%，而且對於長期持有的土地還給予減稅優惠。長期而言，土地增值稅反映的租稅面交易成本也是越來越低。

財產稅稅基偏低的事例可說是不勝枚舉。第一個「佐證資料」，就是檢視每個納稅人的房屋稅、地價稅稅單，可以發現房屋和土地的公告地價、現值和評定價值遠低於市價。市價越高的房地產，尤其是動則上億的豪宅，稅基偏低的情形越嚴重。而歐美國家的財產稅的名目都在1%至2%之間，而有效稅率（財產稅/市價）也非常接近名目稅率，證明他們的評定價值（assessment value）和真實市價不會差得太離譜。而從台灣幾個有名的「豪宅」的有效稅率來看，有效（實質）稅率大多在萬分之5（百分之0.05）以下。而且，某些佔有大批空地的地主，即使適用累進稅率，有效稅率還是比國外一般要低很多。最關鍵的因素，就是「稅基」嚴重偏低，而非稅率偏低。

第二個「實證」，就是比較同一納稅人的房屋稅、地價稅的稅單和汽車牌照稅的稅單。例如在台北市一筆市價在2千萬以上的房地產，繳納的房屋稅約6.5千元、地價稅約2.8千元；合計低於1萬元；低於牌照稅（1801cc-2400cc）1.12萬元。而就總的稅收比較，根據財政部的賦稅統計年報，2007年地價稅稅收約590億元；房屋稅稅收約539億元；牌照稅約為533億元，房屋和土地的價值遠高過汽機車的數百倍，稅收竟然相去不遠，更可見財產稅稅負偏低，亦即租稅面的持有成本偏低。

也難怪，在遺產及贈與稅最高級距稅率高達50%的年代，一般的節稅規劃概念就是以不動產替代現金，用偏低的不動產課稅價格來取代真實市價，可以減輕遺產稅或是贈與稅的負擔。2009年1月調降遺產及贈與稅的稅率至單一稅率10%，並大幅提高免稅額至1200萬元之後，任何富人不需要會計師或律師的租稅規劃建議，都知道用遺產繼承的方式，取代過去的贈與或買賣不動產，可以大幅減少租稅負擔，可見得不動產稅基偏低的離譜情形。

因此，這次第四波的房地產價格飆漲現象，除了受到低利率和遺產稅、贈與稅的低稅率造成的「資金行情」影響之外，其實更和租稅面的持有成本和交易成本長期偏低的因素有關。也就是持有房地產的稅負很低，將資金投注在房地產市場，幾乎不算是「機會成本」；而短期炒作獲利，同一年度之內竟然可以免負任何土地增值稅。因此，對於政府在短期內提出「特種貨物及勞務

稅」，抑制短期炒作房市的投機者課以類似營業稅或是交易稅的特別稅，除了給予肯定支持之外，如何針對偏低的房屋稅、地價稅和土地增值稅的稅基，合理調高至接近真實市價仍是當前急務。

有人認為，我國財產稅稅基偏低，主要是將土地和房屋分開來課徵所致，其實這是本末倒置的想法。眾所周知，土地稅自古以來就是很好的稅基，因為土地的供給相對固定，不會轉嫁，基本上是由財富「能力」較高的人負擔。而地上改良物（房屋）從長期來看，它是一種資本，供給的彈性較大（容易轉嫁），基本上是由經濟上較弱勢的人負擔，因此理論上一般都主張房屋稅的稅率應該比地價稅低。

美歐一般國家將土地房屋合併課徵，也就是「土地」和「房屋」都適用單一稅率，這種設計其實是不符合財政或經濟理論。而臺灣的地價稅與房屋稅「兩稅分離」的結構，本來確實是希望發揮財政和地政的功能，差別稅率的設計確實是比美歐一般國家的「財產稅」要好。事實上，早在1970、80年代，美國許多地方政府就開始實施「兩稅分離」的作法，結果也發現的確出現「地盡其利」的好現象，也就是促進了都市土地的開發利用。

不過，台灣的兩稅分離，在稅率結構上卻是「顛倒」的。光從表面的形式稅率判斷，自用住宅用地的地價稅稅率低於自用住宅的房屋稅稅率，顯然違反「房屋如同資本，稅率應低於土地」的租稅理論；而作者根據實際的數據究發現，地價稅率最後還是低於房屋稅率，台灣特殊的「累進稅率」結構，根本就沒有發揮「抑制土地集中」的功能。長期而言，台灣還是應該維持兩稅分離的模式，但可考慮將稅率結構調整，也就是適度調高地價稅稅率，調降房屋稅的稅率。但是這並非「當前急務」，也未必要維持地價稅稅率結構累進的模式。而財政部在2010年初曾經規劃將現行住家用房屋稅率，從單一稅率1.2%，改採成自1.2%到1.8%共分四級課稅，凡房屋評定現值超過100萬元以上就會加稅的作法，其實還不如先將「稅基」調高至合理的水準。

照道理，財產稅的稅基偏低，政府應該早有對策，尤其我國的土地稅在政策和法律上的位階很高，國父的「平均地權」和「漲價歸公」的理想都寫在憲法（如土地增值稅寫入憲法）或是土地稅法（如「平均地權條例」和「土地稅法」重疊）。原來的設計也有「一套」，就是地主自報地價如果偏高，政府就可以「照價課稅」來懲罰；如果「自報地價」偏低，政府就可以用「照價收



買」來嚇唬。但是實際執行的結果，還是依賴公告地價和公告現值，而且這些公告的價格、價值都偏低，主要原因還是「照價收買」根本就沒有發揮基本的「威脅」作用。而政府的評價委員會本身功能不彰，明知公告地價和公告現值遠低於市價，也不務實調整。所以，地價稅和房屋稅的實質稅率，比表面上看起來合理的名目稅率，還要低很多。實際上，市價越高的房地產，課稅價值偏離市價的程度越嚴重，反而是造成貧富差距擴大的元兇。

也難怪，遺產贈與稅降低至10%之後，熱錢流進台灣，發現在台灣持有房地產的稅負是全世界罕見的低，贈與親友現金，還不如給他們房地產；以遺產方式移轉財產，絕對比其他買賣、贈與方式划算；投資任何產業，都不如投資房地產好賺；養地比蓋房子好賺，當然坐擁土地不急著賣，轉手就可獲得可怕的「資本利得」。這些都是造成社會上「貧富差距」擴大的主要原因。

因此，財產稅的改革重點，應從「稅基」合理化著手，儘量拉近市價與公告地價、公告現值和房屋評定價值之間的差距。目的是要使價值高的財產的有效（實質）稅率，高於財產價值低的有效稅率。台北市有意推行的「豪宅稅」（嚴格來說，只是讓豪宅的房屋、地價先繳納合理的稅負），只是一種「財產稅的最低稅負制」的開始，是值得稱許的第一步，也是其他地方政府應該跟進學習的模式。

而要做到「稅基合理化」，要負最大責任的，是對稅基有相當控制能力的地方政府，並不是訂定稅率的中央政府。土地的公告地價、公告現值，或是房屋的評定價值偏離市價越遠的地方政府，代表在財政努力方面嚴重怠惰，必須儘速有待改善。否則在財政移轉機制上，包括補助款、統籌分配稅款方面都應有搭配的懲罰措施，促使地方政府善盡責任；反之，土地的公告地價、公告現值，或是房屋的評定價值越接近市價的地方政府，應在財政移轉機制上給予獎勵，使其他地方政府能見賢思齊。

地方政府有財政移轉的獎懲機制，就會進一步檢討「評價（議）委員會」（房屋稅的不動產評價委員會（簡稱「房評會」，地價稅的地價評議委員會（簡稱「地評會」）的組織、形式或功能，例如增加專業人士的比例和名額，刪除民意代表的名額，或是直接將房評會和地評會整併，才能賦予更多的責任和表現。目前不動產估價制度已經建立，建議內政部和地方政府共同商量，如何將越來越有公信力的「估價制度」引進房屋稅和地價稅、土地增值稅的

稅基。因此，將來也應將土地的公告地價、公告現值，以及房屋的「房屋標準價格」改成隨時更新，而非每三年或一年重新評定一次。最近地方政府拍賣公有土地，得標的價格就是市價的真實指標，何妨順水推舟，就將這些標價的一定比例納入公告地價和公告現值。將土地、房屋的價值合理反映在課稅的基礎上，房屋稅、地價稅具備「量能課稅」的效果，就自然發揮「漲價歸公」和「平均地權」的理想，地主在考量合理的「持有成本」之後，就會好好思考如何「地盡其利」，釋出土地，增加供給，受益的就是廣大的一般民眾。而政府在其他相關稅制方面，包括遺產稅、贈與稅、契稅、所得稅、營業稅和相關規費、公證費等稅費的收入也可以跟隨增加，也可以讓租稅負擔更加公平合理，可以兼收改善所得分配和財政狀況的雙重效益，真是何樂而不為。

另外，自用住宅用地以都市面積未超過三公畝部分，非都市土地面積未超過七公畝部分作為適用優惠稅率（0.2%）的基準，此種以「面積」為衡量標準違反「量能課稅」或「受益者付費」的原則，建議將來改為以「一定金額」為準。因為真正能反映財產價值或納稅能力的指標，是「金額」，而非「面積」。非都市土地的大面積土地未必比都市大面積的土地更有價值。同樣的道理，地價稅的「累進起點地價」以7公畝的平均地價計算，也是非常的不合理。建議將來降低7公畝的門檻，或是取消累進稅率複雜的架構，每筆土地按照接近市價的公告地價課徵比例稅即可。

信義房屋