

第一章 從台灣房市飆漲論「特種貨物及勞務稅」的必要性

黃耀輝¹

台灣過去曾經有過三次明顯的房地產飆漲現象。第一次是1973-1974年間，由於第一次能源危機，油價飆漲，造成「輸入型的通貨膨脹」，民眾紛紛搶購保值的房地產，進而推動房地產的飆升。第二次出現在1979-1980年期間，也是由於第二次能源危機造成的輸入型通貨膨脹，以及台北市實施容積率限制等等因素。政府不得不透過「空地限建」措施來提高建築用地的供給，以降低建築業者取得土地的成本；另一方面，則針對建商嚴查購地資金來源以及是否逃漏稅，以壓抑房地產的漲幅。

大致而言，原來的土地稅制和房屋稅對於房市的影響不大。因為，我國的土地稅制是基於國父遺教「平均地權」和「漲價歸公」的理想而設計，早在1930年就有「土地法」，到1954年實施「都市平均地權條例」，地價稅方面很早就採取「累進稅率」，最高級距稅率曾經高達百分之七十；土地增值稅從1954年採取「實價課徵」，稅率結構則維持在20%至100%；至1972年改為一律以「公告現值」為課稅標準。再到1977年實施「平均地權條例」以及「土地稅法」，土地增值稅的稅率結構也簡化並降低至40%至60%；課徵地價稅主要是由土地所有權人申報地價，並由地政機關公告標準地價。一直到1986年修正「平均地權條例」，才明訂未申報地價者以「公告地價」之八成為其申報地價，稅率也逐漸調降，但是名目稅率還是很高。然而由於房屋和土地價格的申報受限於調查技術，實際上都偏低，未必造成民眾沈重負擔。

¹ 國立台北商業技術學院財政稅務系 副教授



第三次房地產飆漲現象則出現在1987-1989年，政府在1985年通過「促進建築業健全發展方案」之後，由於外貿持續順超，1987年又放寬外匯管制，造成熱錢流入，外匯存底快速累積，貨幣供給過多，游資紛紛投向股市和房地產，因而被稱為「需求推動型」的房地產飆漲。隨後在政府選擇性信用管制，以及1990年7月大幅調高公告現值，並將公告地價和公告現值兩價分離，減少貨幣供給、提高存放款利率、國有土地暫停標售等等措施下，房市泡沫終於在1991-92年破滅，台灣的房市開始下修。

後來，政府又為了挽救房市，以免影響經濟發展，加上1997年亞洲金融風暴，以及1998年台灣發生本土型的金融風暴，政府於1998年開始起陸續推出「振興建築投資業方案」與「健全房地產市場措施」等相關政策措施，以穩定房市。由於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。由於公告現值仍然嚴重偏低於市價，土地增值稅的名目稅率雖然與所得稅接近，但稅負遠比所得稅低，因此也為後來的房地產飆漲埋下長期的伏筆。

果然，台灣房市終於在2004年起脫離長期低迷的谷底。榮景持續到2007年上半年，旋即在2007年第三季美國次級房貸風暴，持續惡化到2008年的金融海嘯，台灣的房市又出現下修情形。

2008年總統改選，第二次政黨輪替之後，政府推動賦稅改革，最特別的就是將遺產及贈與稅的稅率，由最高級距50%調降至單一稅率10%，並大幅提高免稅額至1200萬元。可惜沒有依照規劃者的建議，提出課徵奢侈稅或是引導巨量的回流資金投入生產性的建設投資方面的配套措施，結果在2009年1月23日新制的遺產及贈與稅開始施行之後，過多的資金果然投入房地產，從2009年的春節過後，房地產即出現飆漲的現象。後來更因為美國實施第二波的貨幣寬鬆政策（QE2），產生熱錢效應，更造成台北市和新北市的房地產的價格扶搖直上。

因此，這次（第四波）的房地產價格飆漲現象，與第三次有點類似，主要還是熱錢效應。但是最大的差別，在於1987年的飆漲來自於所得成長快速和資金大量湧入兩大因素。而這波卻是單純的資金行情造成，並非所得行情，因為自金融風暴以來，台灣受到國際性經濟衰退的拖累，所得並沒有明顯成長。

換言之，這波房地產飆漲的「近因」，最主要還是資金行情，在國民所得並沒有成長的情形下竟然出現飆漲的情形。此一「資金行情」，在金融因素方面，主要是因為金融風暴，迫使各國政府無不設法調降利率，甚至接近零利率的水準，對於資金雄厚的資本主而言，並無其他更好的投資機會，而需要資金者，又覺得資金成本很低，因此紛紛投入房地產市場。另一方面，就是租稅因素，特別是近年來土地增值稅以及遺產及贈與稅大幅調降。另一方面，還有一個長期的「遠因」，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」。

為了因應房地產飆漲，以及面對所得分配惡化的問題，中央和地方政府無不苦思對策。經建會依據「因地因人制宜」、「溫和有效」、「健全穩定」和「社會公平」原則，提出了「健全房市新方案」；內政部營建署提出了「四千億元優惠購屋專案貸款」、「青年安心成家方案」、「整合住宅補貼資源方案」；中央銀行則更積極遏止投資客炒作房產，並降低銀行承做房貸的風險，一方面實施特定地區房貸成數降低之外，並將房貸的借款人的償債能力納入管控銀行承做房貸的指標，緊縮市場資金來源，還加強金融檢查行動。

此次房地產價格飆漲，簡單的說就是「資金行情」。而資金行情的最主要近因為遺產稅和贈與稅的稅率大幅調降，正好碰上金融海嘯資金逃離歐美市場，加上各國為了搶救經濟紛紛採行寬鬆的貨幣政策，使得數兆元的資金回流台灣。過多的資金在找不到更高的報酬率或是更好的投資機會下，紛紛投入房地產市場。加上所得分配惡化，飆漲又使得社會財富分配雪上加霜，變成了社會問題。

遺產稅和贈與稅的大幅調降，對於房地產的購置行為產生了很大的影響。在贈與稅和遺產稅的稅率最高高達50%的時期，有錢人資金大多移轉到海外，留在國內的部分，除了在贈與稅的免稅額度內分年贈與或是購買免稅的壽險之外，還需要計算用贈與、買賣或是繼承方式的各種租稅負擔的差異，從而選擇最有利的方式來移轉不動產給子孫後代。但是，遺產稅和贈與稅的稅率調降至10%之後，資金回流者發現用贈與或繼承方式移轉不動產，只有10%的負擔，而且不動產的估價遠低於市價，比現金、動產的贈與或繼承還要划算，當然就毫不猶豫地投入房地產市場。更何況，在海外的資金匯回台灣的同時，發現台灣因為金融海嘯而低迷的房地產實在便宜，更是大量採購。



因此，在房地產飆漲初期，財政部的對策主要放在「查稅」和「奢侈稅」的設計。在查稅方面，著重於追查投入購置房地產的投資客資金來源和去向，尤其是預售屋未過戶交屋即移轉的案例，按照其售價和取得成本、費用的差額，按照「權利」的銷售，予以補稅並課以逃漏稅的處罰。

另一方面，在課徵「奢侈稅」方面，其實最早的構想來自於賦稅改革委員會在研擬「遺產及贈與稅的檢討」時，認為調降稅率至一定程度時，必需有相關配套措施，包括檢討所得稅制的資本利得減免稅、引導資金至生產性的公共建設，以及課徵「奢侈稅」，以疏導資金正確流向，平衡社會觀感、彌補稅收損失、避免造成房地產飆漲等等考量。可惜當時未獲採納，及至後來所得分配惡化之後，財政部才開始規劃設計「奢侈稅」。

在研擬奢侈稅的過程中，原來的研究建議也只著重在抑制奢侈消費，將稅收用於改善所得分配之用，因此課稅標的原來都放在穩、重、不易移動或規避的稅基，如飛機、遊艇、跑車等等項目，至於名品皮包、珠寶等，因為香港沒有銷售稅，在執行上有困難，自始即未納入課稅對象。但是後來，財政部有鑑於部分投資客短線炒作，讓政府各種措施似乎無效，認為有必要給予迎頭痛擊，因此在奢侈稅的設計中，增加了非自用房屋和土地在一、二年內的交易，按照實際交易課稅價格，課徵特種銷售稅的概念。因此，後來的法案內容，早已超越「奢侈稅」的概念和範圍，直接取名為「特種貨物及勞務稅」。

這種作法，其實和香港、新加坡最近為了壓抑房價的印花稅或交易稅的作法類似。香港政府的作法，就原依實際交易價課徵4.25%物業印花稅，如在半年內轉售，要額外繳付15%印花稅，半年到一年要繳10%，一年到兩年要繳5%，可謂相當嚴厲。例如買進房價1000萬元，半年內出售價金1200萬元，表面看來似乎還有200萬元利潤，唯需繳納的稅額為 $1200萬元 \times (4.25\% + 15\%) = 231萬元$ 。

新加坡星國政府則早在2010年年初為了冷卻房市，已陸續採取向買主徵收印花稅、提高家庭購屋頭期款最低金額，以及下半年加快釋出私有土地等措施，但仍壓不下房價漲勢。因此，總理李顯龍則在2010年8月29日發表國慶演說時，預告政府將祭出打房措施的消息。星國央行、財政部和國家發展部次日隨即聯合發表聲明，宣布當局將實施三項新規定，藉此「抑制民間房地產市場需求，並鼓勵房地產買賣者謹慎處理財務」。聲明的主要內容為：

「未來購屋未滿三年就轉售的屋主，必須支付轉賣價格3%的印花稅」（先前此規定僅適用於購屋未滿一年的人）。其次，背負其他貸款的房地產買方的現金自備款從房屋總價的5%提高至10%，且最高房貸成數從八成降至七成。這些立即生效的措施是為了防止「速買速賣」，亦即利用寬鬆的信貸和小額頭期款買進不動產，然後再快速轉售獲利。

然而，新加坡政府對於房市仍然持續上漲，又在半年後的2011年01月13日，再推出打房措施，對於買房4年內(較之前規定的3年延長1年)又轉售者，賣方須依持有年限負擔印花稅；持有1年又轉售原來低於3%的印花稅，大幅提高至16%；持有2年內賣出也須負擔12%。其次在貸款成數方面，目前手上仍至少有1個未還清房貸的屋主，若再購屋，可貸款成數從去年的70%再減至60%，不過，在自備款40%中，其中10%為現金，其餘30%可動用公積金存款支付。除此之外，新加坡打房也把矛頭針對「非個人」投資者，例如公司、或集體投資計畫者，這類投資者可借貸的成數則從70%降至50%。由此可見，新加坡政府認為只要房地產有「泡沫化」的風險，原先的政策成效又有限時，就會持續推出力道更強的打房措施。

香港和新加坡的打房措施，非常值得我國參考。主要原因是這些國家房市飆漲的現象都是來自於「資金行情」，而且又可能衍生為「泡沫化」問題，更何況我國的利率和財產稅的稅負嚴重偏低，房價飆漲的程度更甚港星。

因此，對於我國將在7月1日²如期推動的「特種貨物及勞務稅」²（俗稱奢侈稅），除了對高價消費品課徵「奢侈稅」之外，特別針對「持有兩年以內『非自用』住宅之房屋及其座落基地」短期內不合理飆漲的炒作行為，透過特別銷售稅的方式給予適度的抑制，是因時制宜的正確政策，切合當前社會大眾的期望。因為這波的房地產飆漲的速度遠超過所得成長，而受惠的又是財富多，所得高者；受害的是所得低、財富少者，當然是不合理、不正常。尤其在短期內買進賣出，顯然是為「投機」，而非生產性投資。也因此，有必要以「特種銷售稅」的名義，讓炒作而獲取暴利者繳納合理的稅負。反過來說，未涉及短期內炒作者，符合自用住宅需要者等等特殊情形，也已排除在外，應當不會殃及無辜。

因此，用「特種銷售稅」的名稱也有道理。該稅的英文稱為Excise

² 【編按】特種貨物及勞務稅條例已提前於2011年6月1日實施。



Tax，就是基於特種政策目的，針對某些特定類別商品或勞務，在一般銷售稅之外，另外特別徵收的銷售稅。在美國、加拿大、英國、澳洲、瑞典、挪威、南韓、新加坡等等許多國家，都特別針對油氣類、菸酒、污染環境物質、賭博、洗錢、暴利（windfall profits）、特許事業執照等等課稅，例如，美國唯一入憲的租稅就是Excise Tax，英國還特別成立一個專門收取這些特別稅的部門，徵收航空旅客捐、氣候變化捐、保費收入捐等等。而且因為是為了特別政策目的，許多課徵Excise tax的國家都將此種稅收指定用途，特別是在社會福利方面；我國的菸品健康福利捐、過去的房屋稅附加教育捐，在性質上也是類似。新加坡、香港、大陸也特別針對房市飆漲提出了交易稅或是印花稅等特別租稅手段，和財政部提的特別稅非常類似，甚至不斷加強力道。

就該稅的成效而言，至少對當前房地產價格飆漲的現象已經產生了正面的降溫作用，讓房市「軟著陸」，也就是在積極面，房地產市場價格已經逐漸趨於穩定，使得房價和所得的倍數縮小，讓普羅大眾有買得起房子的希望，實現住者有其屋的夢想。消極面也可以避免泡沫經濟的發生。日本的「三年泡沫，二十年沈淪」，美國的房地產泡沫，衍生金融海嘯，殃及全球；愛爾蘭資產泡沫，已經動搖國本，將90年代以來的經濟成長果實完全吞蝕。我們應該大力支持「特種貨物及勞務稅」。

當然，僅憑「特種貨物及勞務稅」，未必能夠全盤解決房市問題，還需要中央銀行、金管會、內政部和經建會等部會許多對應的金融政策和管理措施，一起努力。而除了中央政府這些金融、租稅政策多管齊下之外，我國財產稅稅負偏低的問題也要一併解決，因為目前房屋稅和地價稅嚴重偏低，也是造成游資集中投資在房地產，造成房價飆漲的原因之一。地方政府當然責無旁貸。所有的地方政府，為了改善自己的財政狀況，更為平均社會財富，應當善盡「財政努力」，趕緊理調高房屋評定現值、公告地價以及公告現值至合理的水準。也建議財政部，在財政收支劃分法修正草案中，再增加或落實一些足以鼓勵地方政府開源努力的誘因機制，對於勇於調高土地公告地價、房屋評定現值的地方政府，在中央統籌分配稅款和補助款方面給予鼓勵；反之，對於開源不力的地方政府，也應酌減補助款或中央統籌分配稅款。

此外，經濟已經呈現有感復甦，房價如果合理化，不至於快速飆漲，利率也呈現長期走升趨勢，建議政府應當進一步研擬一套機制，引導過剩的資金走向更具生產性的投資方面，讓房市重新步上正軌。