



第二章 特銷稅實施效果與改善建議

屠美亞¹

一、前言

自民國98年初以來，由於台北都會地區房價高漲，造成中低收入及受薪階級買不起房子的民怨，引起政府相當重視。當時房屋市場的失調與失衡，存在許多問題：在市場供需均衡面，有潛在超額供給的隱憂，且不同區隔市場之房屋品質及價格也呈失衡。在高房價下，透過財富資產累積，造成增值部分由少數者獲得，形成社會利益分配失調。同時因市場過多資金投入房屋市場，排擠其他產業及公共建設的投資，減少實質面生產，造成資金分配不均現象；在購屋負擔面，台北都會區房價漲幅波動較大，購屋負擔較重，造成中低收入及受薪階級的購（租）屋能力相對較弱勢，排擠其他民生需求，亟需協助；在住宅資訊面，臺灣地區房屋市場資訊相當不完整，導致市場參與者很難獲得完整的資訊，當供給者與需求者雙方擁有住宅資訊不對稱時，部分個體的經濟行為將受到干擾，使市場機能無法充分發揮調節供需功能；在金融面，由於資金充裕及房貸利率低，假性投資需求增加，亟需對不動產貸款風險控管，在資金寬裕，若過度投入房市，將排擠其他產業投資需求，亟需有效引導民間資金投資公共建設及產業建設等；在社會公平面，部分地區房屋稅之課稅現值及土地稅之公告現值與實際差距過大，未覈實反映土地及房屋持有成本；最後，由於建商廣告過於渲染，引發社會觀感不佳。同時，部分地區國有土地標售造成市場價格預期波動，另欠缺住宅法，影響住宅相關措施之落實。

鑒於房屋市場為整體經濟重要的一環，對經濟成長具有高度直接貢獻，同時為金融體系之債權標的及全民之重要財富資產。因此，合理、有效引導房屋市場健全發展以及經濟的穩定成長，經建會於2010年提出「健全房屋市場方案」，以穩定社會經濟，並滿足中低所得及受薪階級之基本居住需求。該方

¹ 國立政治大學財務管理學系教授兼系主任。

案係秉持「因地因人制宜」、「溫和有效」、「健全穩定」、「社會公平」、「資訊透明」及「相關配合措施」等6大原則，就「台北都會區住宅供給與需求均衡」、「協助輔導中低收入戶及受薪階級提升購（租）屋能力」、「住宅資訊」、「不動產貸款風險控管」、「社會公平」及「相關配合措施」等6項課題，提出21項處理原則及41項具體措施，業經行政院99年4月22日院臺經字第0990021410號函准予備查，並由各部會積極落實推動。

也因此，為健全房屋市場及平衡社會負面感受，並維護租稅公平，政府在租稅面提出的政策之一就是特種貨物及勞務稅條例（以下簡稱特銷稅條例）。財政部認為當時房價不合理飆漲，非不動產市場之正常現象，已為民怨之首，且房屋短期移轉稅負低，而土地短期交易未課徵土地增值稅，加以高額消費帶動物價上揚引發不當奢侈感受，因此為促進租稅公平，健全房屋市場及營造優質租稅環境，以符合社會期待，乃參考美國、新加坡、韓國及香港之立法例，對不動產短期交易、高額消費貨物及勞務，課徵特銷稅。

該條例順利獲得立法院審議通過，於100年5月4日公布，行政院核定自同年6月1日起施行。其中有關銷售不動產部分，配合行政院健全房屋市場方案6大課題及21項具體措施，係針對短期買賣非供自住不動產課徵特銷稅。所有權人銷售持有期間在2年以內（含2年）在中華民國境內之房屋及其坐落基地或依法得核發建造執照之都市土地，除屬本條例第5條規定之排除課稅項目外，皆應依法繳納特銷稅，以抑制短期投機炒作，促使房地產回歸合理正常之市場交易，維護居住正義。該條例第5條列舉11種合理、常態及非自願性移轉不動產之相關情形予以排除課稅，主要是參照土地稅法第28條、第34條、第39條、第39條之2及銀行法第76條等規定，增訂排除項目，例如：土地所有權人與其配偶及未成年直系親屬僅有一處自住房地（參照一生一屋規定）、作農業使用之農舍、公共設施保留地徵收前之移轉、因強制拍賣、繼承或受遺贈取得之房地、營業人興建房屋完成後第一次移轉、銀行處分因行使抵押權取得之不動產、以自住房地拆除改建、合建分屋及都市更新依權利變換所分配取得者。

當初制定該條例時，並未分地區及訂門檻，主要是因為該條例之立法目的係為加重買賣非自用不動產稅負，以達到抑制短期投機炒作。不只於已有房價不合理飆漲之部分都會區實施外，對其他地區一體適用，可收預防投機炒作之效，且如選擇部分地區施行，資金恐流向不課徵之地區，將造成未課稅之地區房價不合理上漲。反之，若課特銷稅能使房價穩定，可使民眾購屋支出減少，增加其可支配所得，帶動消費增加，反而有利於該地區之就業，也有利於整體



經濟。其次，因為各地不動產價值差異甚大，民眾購屋能力多與當地所得水準有關，難以訂定全國一致性標準；即使總價值偏低之不動產不表示無炒作之可能，投機亦有可能偏向炒作套房等小單位或藉由分次移轉規避門檻限制，致未能落實政策。且該本條例已合理訂定排除課稅範圍，正常交易不受影響，因此立法時乃不宜再限制地區及金額。

至於不論獲利與否，皆須課稅之理由，在於特種銷售稅（Excise tax）屬於針對特定行為或標的或者為了實現特定目的或目標而徵收的銷售稅，與該行為賺賠無關，就像營業稅、貨物稅、菸酒稅一樣，不論買賣有沒有賺錢，都要課營業稅、貨物稅。且若有賺錢才課稅，係就資本利得課稅之概念，將使稅基縮小，恐使抑制短期投機之交易行為之政策效果打折。

至102年6月止，特銷稅條例施行已逾兩年，針對短期不動產交易課徵特銷稅之效果如何？有無達到政策目標？在稅政實務或稅制設計方面有何問題或缺失？是否對特定產業或部門，乃至於對地方政府造成負面衝擊？抑或對所得分配之改善或房市之合理健全發展，乃至於居住正義之實現另有貢獻？未來是否繼續實施？有無其他更佳又可行的替代方案或措施？或需進一步改革？是否需要其他配套措施？這些一直都是產官學界及社會大眾高度關注的議題，因此，本研究針對特銷稅條例施行的影響進行分析，並從研究發現中研提具體建議方案，俾供後續執行或修法之參考。

二、特銷稅對不動產市場價格、交易量與購屋能力的影響

特銷稅的立法意旨在對不動產短期交易課徵稅負，以抑制不動產的短期炒作，進而穩定房市，避免價格飆漲劇烈，期能達到人人有屋住的目標，因此不動產市場的價與量變化是衡量特銷稅是否有效的的基本指標。本小節的目的即分析臺灣房市在特銷稅實施前、後的價、量之間的關係以及變化。

圖5-2-1是六都房市價格變化趨勢，可見臺北市的房價在遺贈稅稅率調降後（2009年第1季），房價呈現大幅飆漲的現象，但特銷稅施行之後，房價已趨於平穩。新北市的房價在遺贈稅調降後（2011年第1季），房價也開始緩慢上升，但特銷稅施行之後，房價卻仍然持續上升。桃園縣、臺中市與高雄市在遺產贈與稅調降之後，並沒有上漲的現象，反而是在特銷稅施行後，呈現微幅的上升。臺南市基本上則沒有明顯的變動。

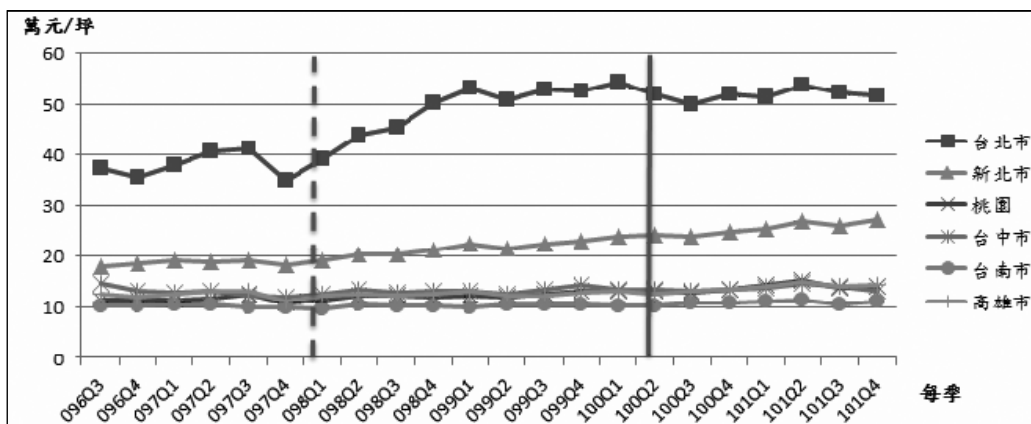


圖5-2-1 六都房市價格趨勢圖

附註：圖中之虛線及直線分別代表遺贈稅調降及課徵特銷稅時點。

資料來源：內政部不動產資訊平台。

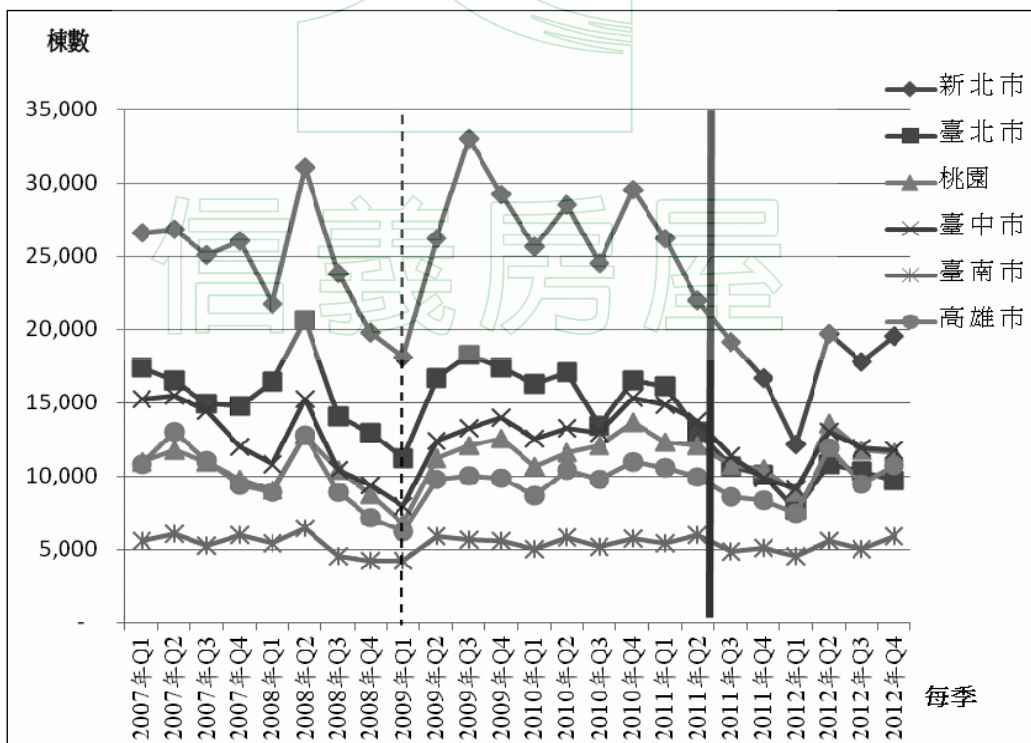


圖5-2-2 六都房市交易量趨勢圖

附註：圖中之虛線及直線分別代表遺贈稅調降及課徵特銷稅時點。

資料來源：內政部統計月報。



就交易量來分析，圖5-2-2顯示六都之中，新北市的交易量變動最大，在2008年金融海嘯期間突然大幅減少，到遺贈稅稅率調降後（98年第1季），開始大幅增加，然後數量呈現震盪現象，到了2011年第1季明顯下滑，及至特銷稅施行之後數量下降的趨勢仍然維持，直到2012年第2季交易量又開始增加。臺北市、桃園縣、臺中市與高雄市的交易量趨勢與新北市極度相似，只是變動幅度較小。臺南市基本上沒有變動。

綜合而言，從六都房市趨勢觀察，特銷稅實施之後的初期，交易量確實呈現減少的情形，尤其新北市和臺北市大幅下降。雖然在2012年第2季後交易量又開始增加，可能是當時部分非自住房屋持有已滿2年而賣出；但是至2012年第4季止，臺北市和新北市的交易量僅與特銷稅實施時相當，但仍低於特銷稅實施前的交易量，可見得特銷稅的確對臺北市和新北市房市交易量產生了明顯的影響。再就價格而言，交易熱區的臺北市和新北市在特銷稅實施初期，漲勢確實有稍緩的現象，但後來仍然維持上漲的格局。

接著，本文分別對台灣區、台北市、與新北市建立價與量的誤差修正模型(vector error correction model)，同時進行沒有特銷稅情境下的模擬分析，來探討特銷稅對房價的影響。表5-2-1至表5-2-3中預測值為假設沒有特銷稅情境下所模擬出來的結果，當實際值低於預測值時，就表示特銷稅對房價產生抑制的效果。由表1至表3的結果，可以發現特銷稅對台灣區整體發揮了使指數減少2.39的效果，對台北市減少了2.17的效果，對新北市產生減少9.46的效果，因此整體而言，特銷稅對台灣的房地產價格還是發揮了抑制上揚的效果，尤其是對新北市的房價發揮最顯著的抑制效果。

表5-2-1 臺灣區房市價格指標

時間	臺灣區價格指標 實際值	臺灣區價格指標 預測值	特銷稅抑制房價 效果
2011Q3	114.16	111.00	-3.16
2011Q4	110.24	114.86	4.62
2012Q1	112.75	115.37	2.62
2012Q2	119.2	120.13	0.93
2012Q3	113.44	120.48	7.04
2012Q4	120.6	122.89	2.29
特銷稅平均抑制 房價效果			2.39

資料來源：本研究整理

再就房價所得比變動來分析，所謂「房價所得比」係指消費者購買一棟房子需以年所得支付的倍數，即消費者要用多少年所得才足以購買一戶房屋(通常以當地30坪中古屋坪均價位為估算標準)。依據內政部營建署發布房價所得比資料顯示，98年第3季開始國內房價所得比快速升高，其中以臺北市最為明顯，98年第3季所得房價比為9.1，惟至100年第3季已經上升為15.1，上升幅度高達65.93%。其他都會區雖然沒有像臺北市那麼明顯，但也都有緩步上升的趨勢。

惟從特銷稅實施後，各都會區房價所得比上升情形明顯趨緩，甚至出現下降情形，其中亦以臺北市下降趨勢最為明顯，101年第1季下降為12.2，此一現象呼應本研究上開特銷稅對房價有產生抑制效果之結論，惟相較於國際其他國家房價所得比情形，我國仍有偏高情形。

表5-2-4 主要都會區房價所得比一覽表

年度季別 \ 地區	整體調查地區	臺北市	新北市	桃竹地區	臺中市	臺南市	高雄市
98年第1季	6.6	8.9	6.9	5.6	5.6		5.2
第2季	6.6	8.9	6.9	5.6	5.6		5.2
第3季	7.1	9.1	7.2	6.1	6.9		5.2
第4季	7.1	9.1	7.2	6.1	6.9		5.2
99年第1季	7.7	10.9	7.9	6.7	6.4	6.5	6.4
第2季	7.7	10.9	7.9	6.7	6.4	6.5	6.4
第3季	8	11.1	8.9	6.5	6.4	7.4	6.8
第4季	8.9	14.3	9.4	6.7	7.1	7.8	6.4
100年第1季	8.7	13.7	9.4	6.4	7.3	6.3	6.9
第2季	8.4	14.6	8.6	6.4	6.5	7	7
第3季	8.8	15.1	9	7.1	7.2	6.4	7.8
第4季	8.7	14.7	9.1	7.3	6.9	6.5	6.9
101年第1季	8.2	12.2	9.2	6.5	6.8	6.8	7
第2季	8.5	13.7	9	6.9	6.1	6.3	7.9
第3季	9.1	14	10.2	7.8	6.1	6.2	7
第4季	8.3	13.1	9.4	7.5	5.9	6.8	6.9

資料來源：內政部不動產資訊平台。

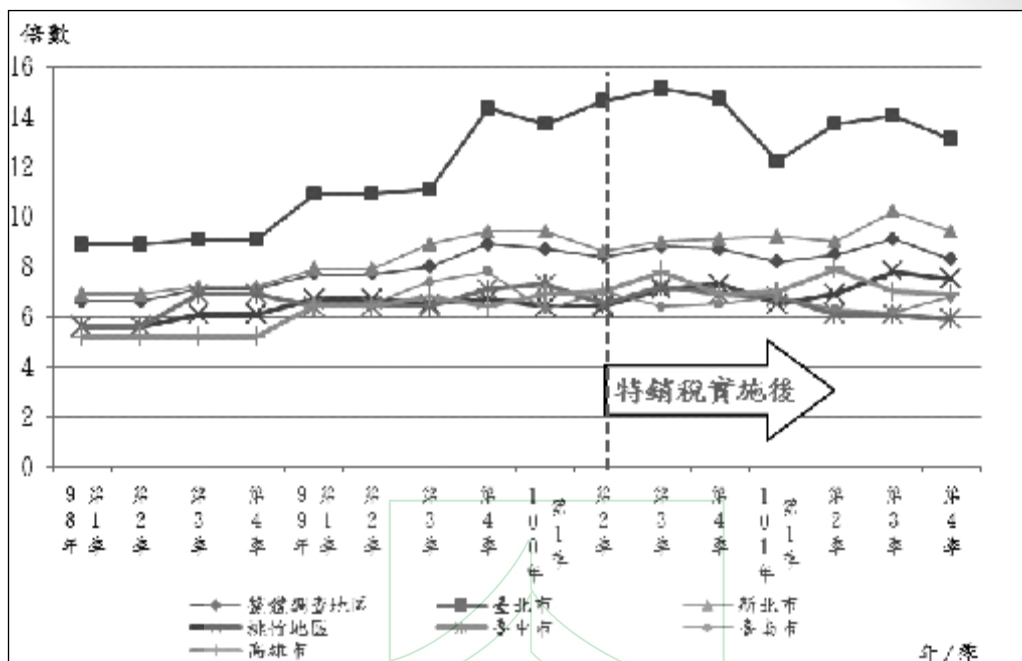
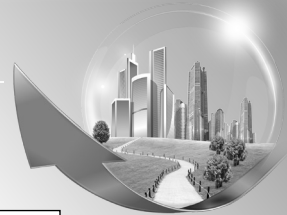


圖5-2-3 主要都會區房價所得比趨勢圖

資料來源：內政部不動產資訊平台。

三、特銷稅對地方政府和相關產業之衝擊

部分不動產相關業者認為特銷稅對其行業造成負面衝擊，也有人認為特銷稅造成交易減少，連帶影響地方政府相關稅收。本節利用臺灣經濟新報（TEJ）和財政資訊中心之相關資料分析，探究部分業者和地方政府是否受到特銷稅的負面影響。

首先，從營建業及不動產產業之受雇員工人數觀察，特銷稅實施後，該等產業之就業人數仍然呈現穩定成長的現象，顯示特銷稅對營建業或不動產產業之雇用人數並沒有影響。其次，就該等產業之平均每人薪資（台幣）觀察，在特銷稅實施前、後，都呈現波動狀態，平均水準呈現溫和成長的現象，也顯示特銷稅對於該等產業的薪資所得沒有負面的影響。

其次，無論是就住宅（不含農舍）使用執照或建造執照之樓地板面積和戶

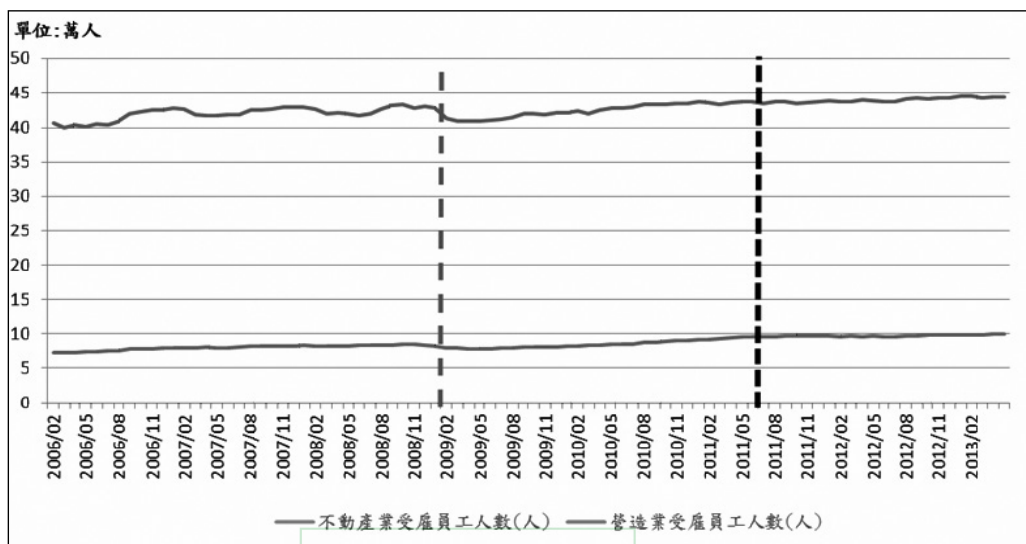


圖5-2-4 不動產業及營造業受雇員工人數

附註：圖中2條虛線分別代表遺贈稅調降及課徵特銷稅時點。

資料來源：臺灣經濟新報（TEJ）。

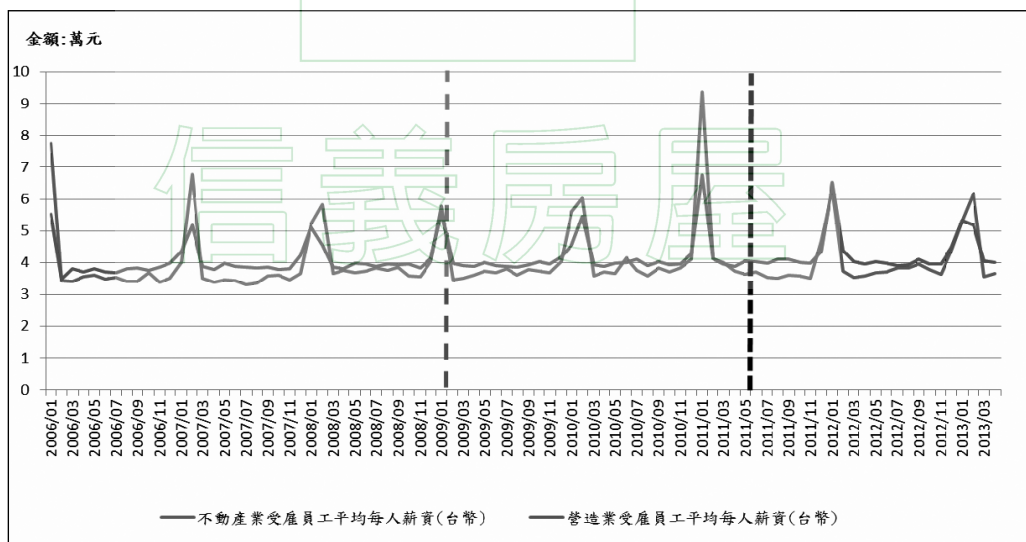
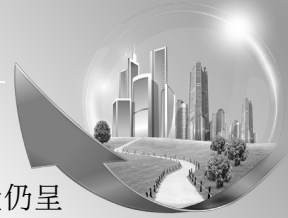


圖5-2-5 不動產業及營造業受雇員工平均每人薪資

附註：圖中2條虛線分別代表遺贈稅調降及課徵特銷稅時點。

資料來源：臺灣經濟新報（TEJ）。

數觀察，特銷稅實施後雖仍呈現波動的情形，但上述2者最低點仍高於特銷稅實施前之最低點，特銷稅實施後之最高點也高於特銷稅實施前之最高點，就平



均量而言，特銷稅實施後也是高於特銷稅實施前，長期來看房市的供給量仍呈現溫和成長。

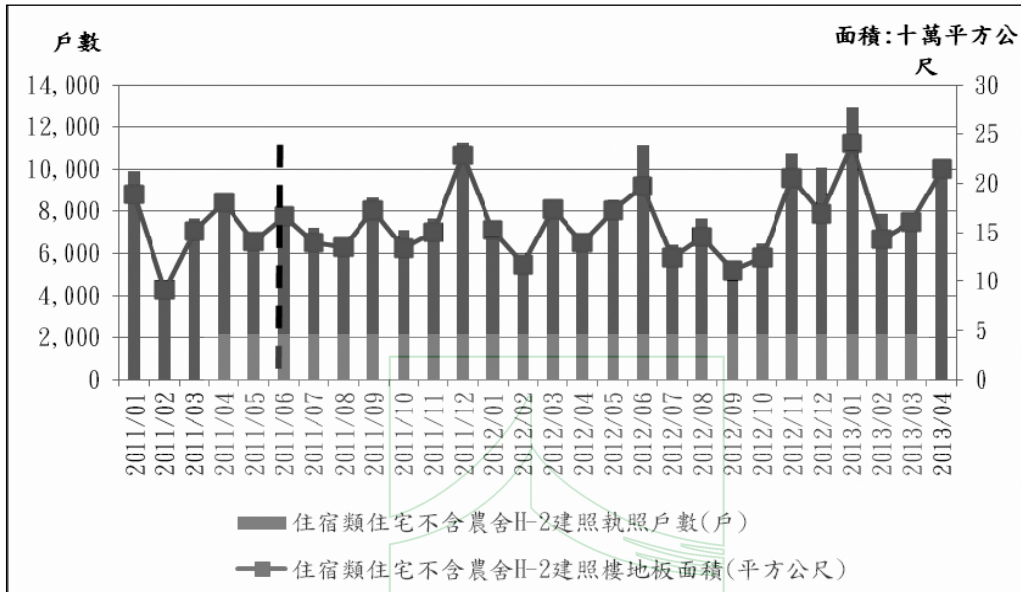


圖5-2-6 住宿類住宅（不含農舍）建照執照戶數與樓地板面積之比較

資料來源：臺灣經濟新報（TEJ）。

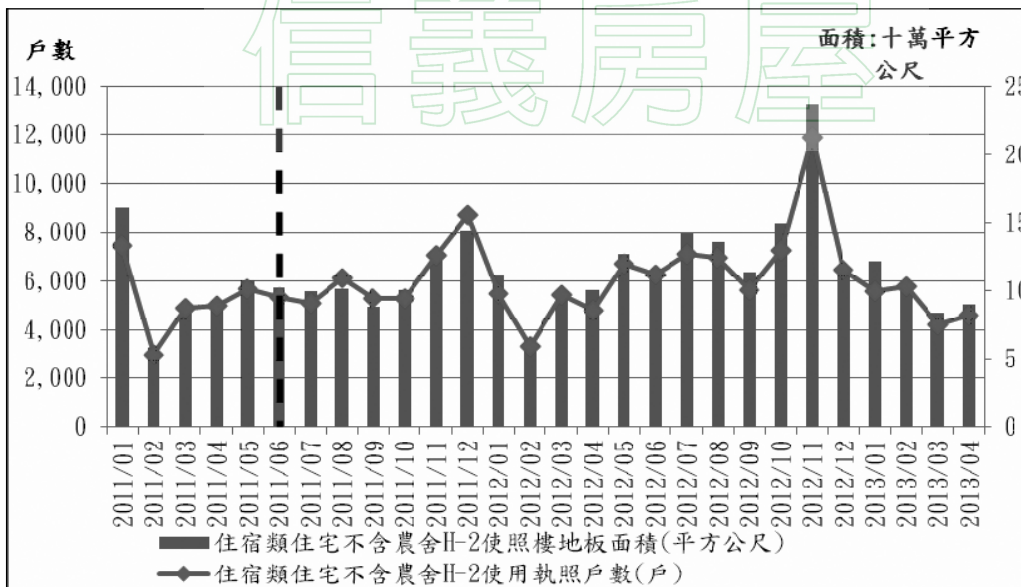


圖5-2-7 住宿類住宅（不含農舍）使用執照戶數與樓地板面積之比較

資料來源：臺灣經濟新報（TEJ）。

此外，觀察特銷稅實施前、後不動產仲介業開歇業變動情形，可以發現在特銷稅實施前的全球金融海嘯期間（2007/1至2008/12止），歇業家數確實超過新設家數。但是，特銷稅實施後，該行業之新設家數均超過歇業家數，可見得不動產仲介業家數仍是一直成長，並未受到特銷稅太大的衝擊。

表5-2-5 特銷稅實施前、後不動產仲介業開歇業變動情形

日期	歇業家數	新設家數	淨增加家數
2012/12/28	147	295	148
2012/9/28	105	226	121
2012/6/29	133	184	51
2012/3/30	139	220	81
2011/12/30	146	259	113
2011/9/30	125	189	64
2011/6/30	129	221	92
2011/3/31	106	237	131
2010/12/31	93	302	209
2010/9/30	91	186	95
2010/6/30	141	214	73
2010/3/31	132	223	99
2009/12/31	143	244	101
2009/9/30	109	188	79
2009/6/30	130	203	73
2009/3/31	140	154	14
2008/12/31	231	84	-147
2008/9/30	417	73	-344
2008/6/30	152	107	-47
2008/3/31	131	121	-10
2007/12/31	277	133	-144
2007/9/29	139	139	0
2007/6/29	172	102	-70
2007/3/30	190	197	-7

資料來源：臺灣經濟新報（TEJ）。

再就稅收觀察，根據財稅統計年報資料，與房市交易相關的租稅中，契稅因交易量減少使稅收減少，同樣交易量減少土地增值稅卻增加，係不動產持有期間延長，土地漲價總數額增加所致，亦證特銷稅有效抑制短期交易。

2013年累計1至6月土增稅為504億元，創1999年以來的新高紀錄，較上年同期增加112億元或28.5%。至於契稅，則僅呈小幅下降的現象，顯示特銷



稅對於地方政府的主要稅收沒有太大的衝擊。

表5-2-6 土地增值稅稅收情形

單位：百萬元

月份	臺北市	新北市	桃園縣	臺中市	臺南市	高雄市
98年 8月	1,384	1,008	470	520	222	312
98年 9月	1,619	709	479	513	278	327
98年 10月	1,410	917	581	574	234	415
98年 11月	1,277	764	614	650	248	430
98年 12月	1,494	1,244	733	879	486	758
99年 1月	1,662	1,269	947	945	437	392
99年 2月	1,255	804	453	844	246	342
99年 3月	2,103	1,471	801	968	279	380
99年 4月	1,135	1,374	671	941	271	462
99年 5月	1,453	1,222	1,110	1,080	342	490
99年 6月	1,469	1,311	719	840	394	523
99年 7月	1,355	968	627	674	329	359
99年 8月	1,258	943	1,029	634	287	415
99年 9月	1,064	990	771	654	398	279
99年 10月	1,094	1,059	758	1,023	331	575
99年 11月	1,191	976	1,464	854	317	462
99年 12月	1,846	1,176	883	770	401	599
100年 1月	2,248	1,475	1,157	1,382	452	530
100年 2月	1,032	957	689	638	279	409
100年 3月	2,038	1,845	1,004	1,098	601	568
100年 4月	1,246	1,396	725	707	264	281
100年 5月	1,195	1,740	714	717	348	553
100年 6月	1,240	1,086	935	573	294	415
100年 7月	1,008	1,255	639	670	398	520
100年 8月	1,249	1,347	765	620	292	504
100年 9月	1,695	1,081	672	643	297	298

月份	臺北市	新北市	桃園縣	臺中市	臺南市	高雄市
100年 10月	1,214	1,330	720	733	262	363
100年 11月	1,199	1,278	704	643	332	406
100年 12月	2,044	988	1,220	746	310	841
101年 1月	950	1,159	537	696	221	341
101年 2月	1,118	936	762	727	452	352
101年 3月	1,164	1,477	809	971	356	518
101年 4月	1,201	973	1,074	908	396	398
101年 5月	1,470	1,791	1,250	1,119	474	612
101年 6月	1,491	1,380	1,176	1,052	458	608
101年 7月	1,802	1,706	883	1,103	547	551
101年 8月	1,080	1,019	684	851	251	393
101年 9月	992	1,891	894	687	283	374
101年 10月	1,081	1,477	845	958	317	338
101年 11月	2,082	1,464	640	1,007	443	460
101年 12月	1,969	1,677	1,063	1,260	382	686
102年 1月	2,219	2,220	1,182	1,507	554	593
102年 2月	1,152	1,540	776	793	304	341
102年 3月	1,811	2,021	1,184	1,219	475	682

資料來源：財稅統計年報資料。

表5-2-7 契稅稅收情形

單位：百萬元

月份	臺北市	新北市	桃園縣	臺中市	臺南市	高雄市
98年 8月	256	323	130	146	64	165
98年 9月	187	306	108	128	55	122
98年 10月	221	295	143	173	55	153
98年 11月	211	255	143	172	63	131



月份	臺北市	新北市	桃園縣	臺中市	臺南市	高雄市
98年 12月	251	338	149	192	74	142
99年 1月	215	282	134	203	62	131
99年 2月	135	181	94	106	45	105
99年 3月	220	254	120	214	61	133
99年 4月	220	284	125	153	60	159
99年 5月	227	280	146	187	63	150
99年 6月	204	284	147	148	63	158
99年 7月	165	255	140	155	79	131
99年 8月	172	216	145	142	53	123
99年 9月	142	228	127	155	52	125
99年 10月	171	247	135	150	53	123
99年 11月	197	306	138	175	57	133
99年 12月	258	326	193	240	67	172
100年 1月	236	306	179	202	73	146
100年 2月	134	196	93	126	38	108
100年 3月	203	281	160	205	75	177
100年 4月	140	244	137	197	56	115
100年 5月	161	262	127	192	73	142
100年 6月	161	240	123	164	65	113
100年 7月	159	253	104	128	66	117
100年 8月	160	202	257	132	53	126
100年 9月	152	188	129	133	48	122
100年 10月	144	163	100	117	57	104
100年 11月	173	163	114	107	56	102
100年 12月	180	162	130	120	56	141
101年 1月	109	111	74	92	40	79
101年 2月	136	113	125	120	40	91
101年 3月	130	211	131	140	63	136

月份	臺北市	新北市	桃園縣	臺中市	臺南市	高雄市
101年 4月	134	186	123	129	66	128
101年 5月	130	230	143	153	67	178
101年 6月	49	211	168	162	59	144
101年 7月	217	223	182	167	77	163
101年 8月	155	161	118	120	43	98
101年 9月	129	165	99	121	45	116
101年 10月	178	191	115	143	62	132
101年 11月	195	198	125	122	63	189
101年 12月	170	196	140	239	67	177
102年 1月	216	222	132	180	68	148
102年 2月	91	166	86	95	43	81
102年 3月	151	194	135	188	69	135

資料來源：財稅統計年報資料。

依內政部營建署委託財團法人國土規劃及不動產資訊中心按季公布之「住宅需求動向調查」，針對新購置住宅者購屋用途分為首購自住、換屋自住及投資加以分析（目前統計至102年第1季），購屋動機仍以首購自住及換屋自住為主。依表5-2-8及圖5-2-9顯示，不論特銷稅實施前或實施後，首購及換屋自住族群仍為市場需求之主流，自99年度起每季比率合計均超過8成以上；102年第1季比率較上季小幅上升，惟特銷稅實施後各季比率仍明顯高於實施前之100年第1季，顯見特銷稅不影響民眾自住購(換)屋意願。

102年第1季以投資為目的購屋者占15.2%，較上季15.8%小幅下降，且特銷稅實施後之各季比率均低於實施前100年第1季19.4%，顯示特銷稅對投資購屋行為產生一定影響，亦證特銷稅不但沒有影響自住的購屋(實質)需求，只有抑制投資性需求，有助於房市朝健全方向發展。



表5-2-8 投資/自住需求比情形

單位：百分比

季別	首購自住	換屋自住	自住合計	投資
96Q1	54.7	22.2	76.9	23.2
96Q2	52.5	29.2	81.7	18.3
96Q3	48.1	32	80.1	19.9
96Q4	54.8	26.2	81	19
97Q1	51.1	28	79.1	20.9
97Q2	52.2	33.5	85.7	14.3
97Q3	55.9	28.2	84.1	15.9
97Q4	59.4	23.7	83.1	16.9
98Q1	55.5	22.7	78.2	21.8
98Q2	55.5	22.7	78.2	21.8
98Q3	52.4	28.1	80.5	19.4
98Q4	52.4	28.1	80.5	19.4
99Q1	58.4	24.3	82.7	17.3
99Q2	58.4	24.3	82.7	17.3
99Q3	53.8	27.6	81.4	18.5
99Q4	55.1	27.1	82.2	17.9
100Q1	52.6	27.1	79.7	20.3
100Q2	56.3	27.5	83.8	16.2
100Q3	59.4	24.8	84.2	15.8
100Q4	58.6	28	86.6	13.5
101Q1	58.5	28.7	87.2	12.1
101Q2	54.6	32.8	87.4	10.9
101Q3	57.5	30.2	87.7	12.1
101Q4	53.3	29.4	82.7	15.8
102Q1	58	26.8	84.8	15.2

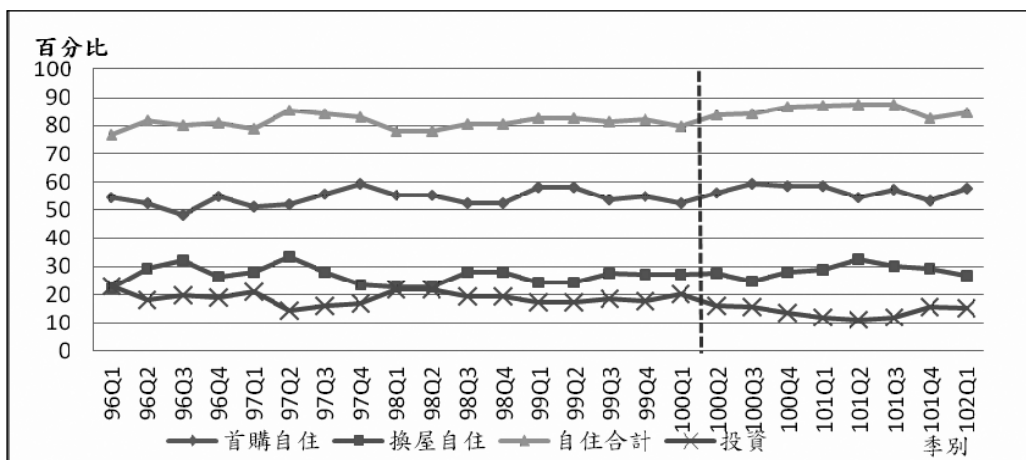


圖5-2-9 五都投資/自住需求比率

資料來源：臺灣經濟新報 (TEJ)。

綜合以上研究發現，現行特銷稅稅制其實未對不動產相關產業或地方政府財政產生太大的負面衝擊，地方政府除了契稅稅收略減之外，土地增值稅和使用牌照稅稅收反而呈現增加的現象；而不動產相關產業無論從就業量、薪資所得成長、建造執照、使用執照之戶數或面積而言，在特銷稅實施後大致都呈現正成長。就不動產仲介業之新設家數扣除歇業家數亦呈現淨增加，顯示特銷稅並未造成業者所言之負面影響。

四、稅制與稅務稽徵有關問題

雖然，特銷稅對於房屋市場的影響呈現量縮價穩的效果，對產業與地方稅收也未出現負面的影響，但是特銷稅也確實存在若干稅制、稅政缺失及稽徵實務困難，大致彙整如下：

1. 稅制規範欠周延滋生規避情形

由於未將全部有投機炒作疑慮之不動產交易納入課稅範圍，部分資金流向炒作非課稅範圍之不動產，而帶動該類不動產價格的上漲，直接影響廠商投資成本，並間接影響周遭居住房地價格，不利於特銷稅發揮其政策效果。建議將有炒作疑慮之不動產納入課稅範圍，例如非都市土地素地、依法不得核發建造執照之都市土地素地（如畸零地）及預售屋等，以抑制投機炒作行為。



2. 藉由排除課稅規定缺漏規避稅負

由於排除條件不夠嚴謹，可能因而產生蓄意不當規避安排（例如：針對短期內利用排除課稅規定從事多次交易者）。建議修法彌補現行特銷稅規範不足之處，以抑制不當安排規避行為。至於無法透過修法規範之規避行為，則建議由稽徵機關提高選案查核效能加以嚇阻。

3. 排除課稅規定缺乏彈性致誤傷無辜情形

特銷稅條例第5條所訂11款排除課稅規定因未能將各種合理、常態及非自願性交易情形皆含括在內，且亦缺乏彈性（無行政授權條款），致實務不乏非屬短期炒作行為卻遭課徵特銷稅情形，不符特銷稅條例之立法意旨。建議檢討特銷稅條例第5條各款排除課稅規定，修正相關不合理之適用限制條件；並增訂授權行政機關籌組委員會，協助認定個案是否符合非短期投機炒作情形。

4. 以銷售價格為稅基，抑制短期炒作效果較佳，惟相對易產生不動產「閉鎖效果」，且租稅規避誘因高

由於特銷稅係以銷售價格為稅基，租稅負擔相當重，雖能有效發揮抑制短期投機炒作之效果，惟相對衍生閉鎖效果及租稅規避誘因高等問題，爰有改採增值概念（亦即以銷售價格減除進項成本後之增值額為稅基）課徵之建議。惟此一建議變革幅度相當大，除將使稅制變得更為複雜外，亦將明顯影響特銷稅抑制短期投機之效果。建議應先綜合考量現行國內不動產市場現況、稽徵實務可行性、經濟發展需要及各界意見審慎研議，在相關配套措施未能到位或適當時機成熟前，尚不宜貿然改按增值概念課徵。

5. 稽徵實務執行問題

稽徵機關於稽徵實務上面臨時價認定困難、跨轄區查核問題、地方稅務系統支援不足及專業查核人力不足等問題，致查核效率無法有效提升以嚇阻租稅規避行為，影響特銷稅實行成效甚鉅。建議未來應加強相關稅務系統整合工作，以提升自動化選案之效率及後續查核績效，並協調跨區查核合作機制及調整增加專業人力。

五、各界對特銷稅成效的看法與修改意見

本研究也在全國北、中、南各區分別舉辦座談會，來瞭解各界人士對特銷稅的看法。大致而言，學者大多支持特銷稅，認為特銷稅是因應短期交易炒

作房價的正確措施，有效抑制短期交易數量，減緩房價短期持續飆漲現象，進而改善房價所得比，有助於居住正義之實現。但特銷稅只是穩定房市的政策工具之一，無法完全抑制房價的飆漲，主要是因為當前低利率環境和不動產持有的稅負偏低所致。因此，特銷稅兩年的閉鎖期屆滿之後，交易量仍然將持續成長，房價若要穩定，仍須其他金融與租稅政策工具一併付諸執行才能使房市長期穩定發展。

反對特銷稅的意見，主要來自於仲介業者，部分建築業者則對房市飆漲的現象引以為憂，並不反對特銷稅繼續實施。此外，代銷業者認為特銷稅不但有效，而且支持特銷稅繼續維持，理由是房價飆漲形成的房市亂象，終非正常現象，對於代銷業者而言未來滯銷或業績不佳的風險反而會增加，因此寧可房市穩定、溫和的發展，才能降低相關業者的風險。

仲介業者反對的主要理由，主要還是交易量受到特銷稅的衝擊，而使其業績減少；但正如代銷業者所言，遺產贈與稅調降後（2009年1月）房市交易量暴增，房價飆漲現象並非正常；因此仲介業者不必以當時「非常態」的交易量作為特銷稅實施後交易量下降的「指標」。況且自住房屋的交易並非特銷稅課徵對象，亦即特銷稅對於自住房屋的供需並未產生衝擊。更何況特銷稅實施屆滿2年，交易量已經逐漸增加，如果特銷稅維持兩年持有期限的規範，則投機性的交易量，基本上也是以兩年為一穩定交易期間，交易量應不至於發生剛實施時的大量萎縮。

至於建築業者的意見，就大多數缺乏土地的建商而言，並不反對特銷稅。他們最在乎的是持有大筆土地的建商，炒作地價造成缺乏土地的建商成本墊高而有難以生存的風險。因此，特銷稅若能將非都市土地「素地」納入課稅範圍，應能有效控制地價的炒作，反而是中小型建商所樂見的結果。因此，從業界的觀點而言，特銷稅其實並沒有受到強烈的反對。

另就執行查核工作的稽徵機關觀點而言，大多支持特銷稅，並就其查核經驗建議應增加規範以彌補制度缺失，包括延長持有期間、自住房屋定義應更嚴格、非都市土地應納入課稅範圍等；另對於法規缺失造成少數民眾非為投資（機）目的之交易也受到特銷稅影響者，未來應考慮增加法制上的彈性規定，以減少徵納雙方爭議。

在現制規範及稽徵實務執行上確實存有租稅規避空間，造成應課未課情事，不但影響應有稅收之徵起，更使其穩定房價之政策效果難以有效發揮，未來除應透過修法予以補強防杜外，部分無法透過修法規範之避稅行為，則應透



過加強系統自動勾稽及深入查核予以嚇阻防杜。

六、特銷稅修改建議的討論

本節就特銷稅稅制是否仍有繼續施行必要、應否分區實施或訂定課徵門檻及課稅基礎應否改按加值型等整體性問題進行分析，以利後續提出特銷稅未來發展方向。

(一)特銷稅應否繼續實施？

特銷稅自2011年6月實施以來，已有效抑制房市短期頻繁交易情形，然因受限於影響房價之資金因素而無法完全抑制交易價格上漲，但比起「無特銷稅」之情境下房價可能大幅上漲之情形，特銷稅其實已經抑制房價飆漲的速度，更改進過去發生一日三市之情形，顯見特銷稅已初步發揮穩定房市交易之功效。

但國內房地產仍有以下問題尚未解決，特銷稅是否仍有繼續實施之必要，宜從以下因素綜合考量：

1. 不動產2年閉鎖期到期，房地產仍有炒作之虞

依統計數據顯示，房地產的交易量，在特銷稅實施之初急遽減少，惟滿1年之後房市交易量呈現增長情形，此應為部分投資客因應特銷稅2年閉鎖期間屆至而趁機脫手所致。然而，在國內利率低且投資管道不多之現況下，2年的閉鎖期間對於口袋深的投資客而言，買賣不動產的報酬率仍然可觀，只有在時間上影響其投資房市的誘因。此外，依行政院主計總處公布之100年自有住宅比率高達84.6%，雖為世界之翹楚，惟長期人口成長減緩，主計總處100年針對閒置房屋之調查資料顯示，國內餘屋比例高達2成，顯示房市供給已過剩，一戶多屋之情形嚴重〔持有3棟房屋以上之個人約占了持有房屋者總人數的3%（18.4萬人）〕。房屋長期的供給超過需求，加上我國未來少子化和人口老化的趨勢明顯，已無人口紅利²去消化房市供給，房市泡沫化之風險有增無減。

2. 房價所得比仍然偏高，尚未有效減輕購屋負擔

² 「人口紅利」簡單而言，係指人口中適齡勞動力較多，有助於經濟的增長。

特銷稅實施之後，國內之房價所得比雖然較實施前略有下降，顯現一定程度之促使房價合理化效果，但全國平均仍然超過8倍，遠比國際平均值5.1高出許多，且與鄰近之日本相比，我國國人平均所得低於日本，臺北房價卻高於東京，顯見我國房價仍然不合理偏高。國人所得在大環境經濟差強人意之下成長有限，倘廢止特銷稅制，無異使投機者投資房地產的成本降低，資金行情繼續發酵，恐使房市價量齊漲，房價所得比更形惡化，再次引發民怨。

3. 相關稅制配套措施尚未具體落實

承前述，國內房市目前供給過剩，按理房價應該下跌，但房價近年來仍持續上漲，其與非自用（自住）不動產持有稅負及移轉稅負偏低亦有關連。現行不動產所應負擔之房屋稅或地價稅，據以課稅之房屋評定現值或土地公告地價都遠低於市價；至房地產交易之資本利得稅負（即房屋課徵所得稅，土地課徵土地增值稅），土地與房屋交易據以課稅之稅基，係按土地之公告現值或房屋之財產交易所得（原則上按實價，可選擇按評定現值計算）計算，目前亦均低於市價。其他因素，包括遺產稅自2009年1月大幅調降，國內產業不景氣，獲利能力降低，更使得資金雄厚之富人將資金投注於不動產。雖然政府在101年8月推動實價登錄機制，促使房價透明化，惟在實價登錄資料尚未完整前，不動產交易實價課稅制度短期內難以實現。

綜上分析，現階段國內不動產交易仍存在投機炒作及泡沫化危機，且不動產相關稅制仍有諸多改革待完成，因此特銷稅目前尚不宜貿然退場，以避免炒作歪風再起，影響國內房地產業健全發展。惟為解決特銷稅實施2年以來稅制面與稅政面之問題，將來政府應朝修正並檢討現行稅制著手，以解決民生需要並符社會公義。

(二) 應否維持全國實施，不應有區域差異？或訂定課徵門檻？

特銷稅實施期間，部分立法委員及業界代表為避免特銷稅影響較無炒作疑慮之中南部房地產正常交易，建議特銷稅應分區實施，並以較有炒作疑慮之北部地區或都會型地區為實施地區，且建議比照其他高價貨物或勞務課徵之規定，訂定課徵門檻。針對此一建議是否可行，分析如下：

1. 短期交易情形屬全國性現象



從統計資料發現特銷稅課徵案件中，除了大臺北地區所占比例達29%外，桃園、臺中、臺南及高雄市所占比率高達48%，可見不動產短期交易乃全國性之現象，案件並非集中於大臺北地區，且房價上漲情形亦不以北部地區為限。其次，就土地之持有期間觀察，在特銷稅實施前，「1年內」移轉之土地案件所占比例平均介於15%至18%；特銷稅實施後，「1年內」移轉的土地案件所占比例減少14%，顯示特銷稅確實有效抑制短期交易量。另以特銷稅實施前、後之房價觀察，特銷稅實施約1年後房價又開始上漲，且房價上漲並非僅在大台北地區，在桃園、新竹地區，以「紅單³」炒作房價之現象層出不窮。

2. 倘分區實施，資金恐將流向不課徵地區

特銷稅條例主要目的係為藉加重對出售非自住房屋稅負，達到抑制短期投機炒作行為及穩定房價效果，為確保發揮其政策效果，並未採行分區實施及訂定門檻，故除於已有房價不合理飆漲之部分都會區實施外，對其他地區亦均一體適用，可收預防投機炒作之效，且房地產市場受景氣波動影響甚鉅，各縣市房地產市場景氣榮枯與整體經濟環境之關聯性不一，如選擇部分地區施行，資金恐流向不課徵之地區，將造成該地區房價不合理上漲。

3. 各地區房價仍有差異，似不宜訂定課徵門檻

本研究顯示，投資客交易次數與所得水準、不動產持有價值高低呈正相關，顯示房市投資客累積財富和增加所得能力占盡優勢，因此特銷稅確實選對對象，發揮了「量能課稅」的精神。但是投資客投資標的並不限於都市地區，例如在偏遠縣市交易次數增加財富之速度也不亞於都市地區，因此抑制投資客炒房實不必因地而異。

此外，因為各地不動產價值差異甚大，民眾購屋能力多與當地所得水準有關，難以訂定全國一致性標準；總價值較低之不動產亦可能成為炒作標的，訂定一定金額之課稅門檻，不但未能符合租稅公平，更可能變相鼓勵投機炒作套房等小單位不動產，或藉由分次移轉規避門檻限制，致未能落

³ 「紅單」即購屋預約單，為房地產業者販售的預售屋議價權利，近年常出現在新興重劃區，包括桃園、新竹等地區，因屬於權利轉讓，投資成本不高，短期獲利卻可達50~100%，吸引不少投資客，短期炒高當地房價。採用紅單銷售的建案愈來愈多，主因是代銷業者為保障簽約率及製造熱銷氣氛，同1戶讓多組客戶預約，且投資客能轉賣紅單賺差價。

實政策目的。此外，特銷稅條例已訂定合理排除課稅範圍，正常交易（自住用途）不受影響，不宜再限制實施地區及訂定課稅門檻金額。

假設若特銷稅改為因地制宜，則因為租稅立法缺乏彈性，無法及時（即時）因應情勢變化，更不若中央銀行的地區性信用管制或金管會的監理政策，不需經過立法即可付諸執行，且高度受到監理的金融業必須高度配合。因此，不宜將特銷稅改為地區性之租稅政策，以免失去靈活調整之彈性。

綜上分析，基於短期交易情形屬全國性問題，不僅是發生在北部或都會地區，為避免分區實施造成資金湧向不課徵地區，導致該地區不動產不合理上漲情形，故不宜分區實施。再者，非屬短期投機炒作之一般正常不動產交易，已於特銷稅條例第5條各款規定予以排除課稅，且倘經檢討如尚有未列入排除範圍之正常交易型態，亦可檢討修正或增訂排除課稅規定，應無再訂定課稅門檻之必要。

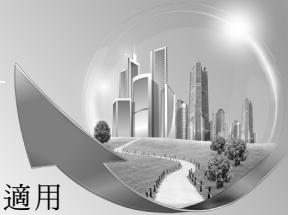
(三)現階段應否改為按加值型基礎課徵？

依據本研究統計模擬分析，特銷稅確實發揮抑制短期投機炒作及穩定房價效果，其主要原因係特銷稅係以銷售價格為稅基，不論賺賠皆應課徵，租稅負擔相當重，因此能有效對短期炒作交易產生抑制作用。至外界認為特銷稅課稅基礎容易產生「閉鎖效果」，影響相關產業發展，或實際買賣並未獲利，對其課稅不符合量能課稅原則等理由，建議應改按加值型基礎課稅較為合理。惟現階段應否改按加值型為課徵基礎，宜綜合考慮下列相關因素：

1. 國際間仍課以較重的稅負

目前各國對於自用住宅與非自用住宅採取差別稅率，即非自用住宅或土地之稅率較高，以保障人民的基本居住權。此外新加坡、香港等國家遏止房地產炒作的作法均從額外加徵移轉稅著手。如香港的額外印花稅和新加坡的賣方印花稅，其皆劃分持有期間且持有期間越長則適用的稅率越低。香港對於6個月內轉售課以20%、24個月以上轉售則是5%；新加坡所課徵之賣方印花稅的徵收期限為4年，亦即擁有房產在4年以內的屋主，出售時需繳納4%至16%不等的賣方印花稅。

對於房地產課以交易利得稅的國家，如：中國大陸、英國、韓國。其處理方式也有兩種。一種是按持有期間的長短劃分不同的稅率。另一種是按投



資目的或者其擁有之房屋棟數課以不同的稅率，如：英國資本利得稅適用於投資房產及2套住房（出售非自用的住房課以資本利得稅，按照賣出的利得課累進稅，最高稅率28%）；德國針對持有期間沒有相關規定，但是針對在購房後10年內出售，個人將參照公司稅標準，徵收25%的資本利得稅。也有兩種兼用的，例如韓國，對於「一戶多屋」者，提高交易所得稅負，另持有期間不同亦分別課徵不同稅率（一戶多屋適用較高稅率，擁有第3套住房之賣主徵收60%資本收益稅、1年以下資本收益稅率為50%）。韓國除了課徵基礎的財產稅（地稅）外，對擁有超過房產總價值6億韓圓的住宅及總價值超過5億韓圓的非營業用土地與總價值超過80億韓圓營業用土地，按不動產價值累進徵收綜合不動產稅（稅率0.5%~2%）。

從國際上各國不動產相關稅制來看，這些國家對於非自住的不動產或是短期內的交易，都課以較高的稅率或較重的稅負，用意在於抑制投資客在短期內獲取暴利，可能引發不動產價格飆漲，造成弱勢者購屋能力下降，破壞居住正義，變成民怨和社會不安等社會問題。

2. 現行相關不動產租稅負擔仍輕，改按加值型恐影響政策效果

我國雖然有資本利得稅，但稅基偏低，實質稅負不高，尤其1年內之土地多次移轉交易皆無須繳納土地增值稅，幾乎沒有任何租稅負擔。就如同證券交易稅之目的之一在於避免投資人短進短出，造成股市波動劇烈等不合理現象，房市之短期交易更對於弱勢者產生永遠買不起房子的恐懼不安心理，更不利於一般民眾將資金投入生產事業或政府之公共投資。因此為抑制短期投資或投機現象，必須對短期交易之投機「行為」課徵，而非按照其獲利狀況（利得）課徵。

如改按加值型課稅基礎，即有增值（獲利）才課稅，對於遏止短期投機炒作之效果，勢必不如現制下不論賺賠以交易毛額課稅所生之抑制效果，恐使房地產市場過熱現象再度發生，且「加值」類同「所得」，易遭外界質疑與現行房屋交易所得稅及土地增值稅無異，而有重複課稅之虞。

- ## 3. 稅制變得更複雜，且稽徵實務對交易實價掌握困難，恐大幅增加稽徵成本
- 改按加值型課稅基礎，稅制變革過大，除產生與其他高價貨物及勞務課稅基礎不一致外，因相關配套措施與規定需大幅修正，將大幅增加稽徵成本與依從成本。此外，由於稽徵實務對不動產交易時價資料取得或認定尚有困難，目前實價登錄雖已上路，惟並非每筆房地均有交易價格資料可稽，如果改成按加值型作為課稅基礎，則因為實價無法掌握，對投資客之實質

稅率必然低至毫無約制之地步。更何況利用人頭戶規避稅負之投資客，如採現金交易則資金流向查核困難，甚至完全成為漏網之魚，因此，除非稅捐機關有能力掌握實價，才能掌握實際利得，才有實施按加值型為課稅基礎之條件。

綜上分析，在國內房地產市場尚未完全恢復穩定且稽徵實務執行所面臨之問題未能改善之前，倘改按加值型為課徵基礎，恐影響特銷稅抑制短期交易之效果，不利於落實居住正義之政策目的。依此，現階段仍宜維持現制，不宜改採加值型為課稅基礎，俟未來相關條件成熟後，再來考慮採加值型作為課稅基礎，尚不嫌晚。

七、結論

特銷稅條例實施迄今已屆滿2年，依據本研究之統計數據分析結果，雖然房價沒有明顯下跌，但稅收少及短期交易量大幅減少，證明了特銷稅確實發揮抑制短期投機炒作交易和不當哄抬價格情形，顯見已初步達成穩定房市的政策目的。此外，因影響房屋市場因素很多，除供給與需求外，尚包括經濟發展、資金水準、利率水準、國民所得水準、預期心理等，且特銷稅僅係眾多健全房屋市場措施之一，倘要以單一租稅因素達到打擊「房價」效果，實屬不易，惟確實有發揮「以稅制量」，進而達到「以量穩價」之效果，避免北部都會區房價再出現異常飆漲情形。

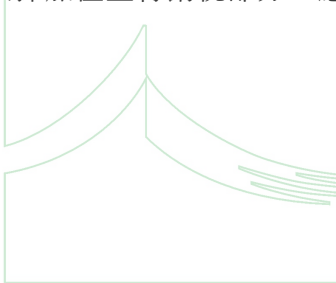
環顧國際經濟情勢，由於各國普遍採行寬鬆貨幣政策，游資持續充沛，惟國際景氣仍持續低迷，因此在各國利率維持走低策略及國內景氣並無顯著好轉之情況下，過多的貨幣除了投資股市外，並無其他較穩定且具規模的投資標的，因此料將繼續投入報酬相對較高的房地產市場。此外，近年來我國國民所得水準相較於過去並未明顯提高，國內房市近4、5年所出現之飆漲現象，應屬「資金行情」所致，而非屬所得行情，倘放任不動產過熱交易情形持續，對不動產市場及整體經濟發展未必有利。因此，為健全國內不動產市場，未來仍須搭配金融管制政策，除積極開創多元的投資環境及管道，引導充沛資金從事不動產以外之投資行為外，並對房市較易過熱地區持續維持選擇性信用管制。

在稅制方面，由於目前不動產持有稅尚未調整到合理水準，不動產交易資本利得亦尚未達到實價課徵目標，在低稅負及低資金成本環境下，為避免特銷稅2年閉鎖期屆滿後，不動產市場又回復交易過熱現象，因此考量現階段國內



不動產市場尚未完全回歸正常交易，仍有投機炒作疑慮，且相關不動產稅制改革尚未完成，為避免投機炒作歪風死灰復燃，影響房地產市場之健全發展，特銷稅短期仍應繼續實施，不宜分區實施或訂定課徵門檻，並應維持按銷售金額為課稅基礎，暫不宜改按加值型為課稅基礎，當務之急，應檢討現制缺失並進行修正，讓特銷稅稅制更周延，避免應課而未課或發生誤傷無辜之情形。

此外，為健全國內不動產市場，長期仍應朝健全相關不動產稅制目標努力，惟因相關不動產稅制改革涉及廣大民眾權利及相關產業發展，需花費較長時間規劃討論並凝聚共識，恐難於短期間內完成。為避免長期實施特銷稅對產業發展產生不利影響，未來在房地產市場發展回歸正常及相關稽徵條件完備後，似可考慮改按加值型課稅基礎，以作為完成相關不動產稅制改革前之替代稅制。因此，有關外界建議改採加值型特銷稅部分，應列為中長期可考慮之替代方案。



信義房屋