

## 房地產稅制改革

房地產稅制與地方財政及房市健全存在著緊密的關聯結構，房地產稅制改革是改善當前房市亂象、地方財政惡化與經濟發展停滯的共同解答，是調整台灣經濟、社會與政府體質的重大政策。

在健全的房地產稅制下，地方政府可經由房地產持有稅(地價稅與房屋稅)的課徵，獲得充足且穩定的財源，進而有效推動公共建設與提供適宜的公共服務，充分發揮地方自治的功能。

在健全房地產稅制下，房地產價格可維持長期穩定結構，不致暴漲暴跌，正常工作所得可合理支付房價，所有房地產均可合理使用，房價泡沫風險、屋奴與空屋問題，均可獲得妥適解決。在地方財政充裕且合理使用下，充足的公共建設可提升房地價值，穩定人民財富與增強政府稅收；充足的公共服務可保障人民居住權益，提供優良城鄉品質。

在健全的房地產稅制下，政府可依據城鄉建設規劃與財政需求，彈性調整房地產稅賦，讓人民瞭解各項建設與服務所承擔的代價。在此體制下，人民便可透過稅賦負擔與公共服務提供狀況，清楚評估縣市行政首長能力與表現優劣。

在健全的房地產稅制下，房價不會長期大幅漲跌，出租住宅與公共住宅服務品質健全穩定，民眾可依據經濟能力與偏好，決定購買房屋或租屋居住，無需承擔非得購屋與非得為子女購屋的莫名壓力。人民可依據居住區位、空間大小與房屋品質的需求，從市場上輕鬆自由選擇符合需要且可合理負擔的居所。

在健全的房地產稅制下，房地產不再是可短期交易牟取投機利益的標的，不再是囤積閒置資產以獲取長期高額資本利得的媒介，不再是剝削購屋人長期辛勞所得的管道，不再是金錢遊戲的賭場，危害經濟發展與帶來金融危機的亂源，更不會造成社會與經濟階級的對立。

健全稅制下的房地產，是提供居住或營業使用的消費性財貨或生產要素，是平價且穩定供給的基本需求，是社會與經濟穩定發展的核心基礎。

台灣的房地產稅制卻十分不健全。於是，所有健全稅制下的好處通通不見，所有壞處與惡果則瀰漫社會。台灣的改造，當前的台灣要脫胎換骨為美麗的福爾摩沙，最核心的工作，就是全面進行房地產稅制改革。

## 壹、國內房地產稅制檢討

高房價、高空屋率與高住宅自有率基本上不應該同時存在，房價高則空置成本高，按理空屋率不會高；空屋率高表示供給過剩，按理房價不會高；房價高則購屋負擔重，按理自有率不會高。台灣房市同時存在的三高現象，表示存在嚴重的結構因素，導致市場運作結果受到扭曲。這項原因就是房地產持有稅過低。

同樣的，在一個高房價的國度，按理政府應該可以收取非常豐沛的房地產持有稅，地方政府財政絕對充足。台灣的縣市政府卻在高房價之下，面臨財政窘困問題，原因還是房地產持有稅過低所致。

國內房地產稅制的核心問題在於稅基(公告地價、房屋評定現值與土地公告現值)嚴重低估。房地產持有稅(地價稅與房屋稅)稅基約僅市價一成，利得稅(土增稅與房屋交易所得稅)稅基除了偏低之外，亦缺乏與房地產市場價格波動的聯結。過低的持有稅誘導所有權人閒置與囤積房地，以等待增值獲利；過低的利得稅，更加重投機炒作的誘因。其結果便是造成高房價、高空屋與高自有率等，按理不可能同時發生的嚴重扭曲現象。

### 一、稅基問題

國內房地產稅制的核心問題在於稅基偏低。以內政部公布資料顯示，公告地價約占市價兩成，土地公告現值約占八成；但從相關研究與實價登錄資料比對，可發現公告地價與房屋評定現值分別約占土地與房屋市價的一成，不同區位的土地公告現值則占市價兩成至八成不等，平均約四至五成。

#### (一) 稅基嚴重低估為房地產稅制最核心問題

公告地價、公告土地現值與房屋評定現值明顯低於市場價格，是房地產稅制中最受到詬病之處。內政部地政司發布民國 102 年全國公告地價與公告土地現值與一般正常交易價格比例，分別為 20.19%與 85.27%。各縣市公告土地現值占市價比例最高為台北市的 88.54%，公告地價部分則以連江縣的 33.64%最高。

表一 民國 102 年公告土地現值與公告地價占一般正常交易價格百分比

	總計	新北市	臺北市	臺中市	臺南市	高雄市	宜蘭縣	桃園縣
公告土地現值	85.27	88	88.54	80.78	84.99	86.94	83.87	86.35
公告地價	20.19	17.74	25.46	14.12	18.70	23.99	11.39	20.10
	新竹縣	苗栗縣	彰化縣	南投縣	雲林縣	嘉義縣	屏東縣	臺東縣
公告土地現值	65.31	86.32	84.99	85	85.23	85.49	85.21	86.95
公告地價	10.54	19.07	18.38	15.62	26.81	21.22	21.46	16.29
	花蓮縣	澎湖縣	基隆市	新竹市	嘉義市	金門縣	連江縣	單位：%
公告土地現值	83.79	52.09	87.17	73.29	85.32	72.74	81.19	
公告地價	14.18	7.83	22.97	18.55	27.63	4.37	33.64	

資料來源：內政部地政司

然而，由於各縣市政府對所謂一般正常交易價格的認定有其特殊評估過程，<sup>1</sup>讓外界不免質疑內政部所發布數值的正確性。例如王宏文(2010)以民國 96~99 年台北市約 5 千筆交易價格資料進行分析，發現公告地價佔市價比例的平均數為 18.52%，但民國 96 與 99 年台北市發布的公告地價佔市價比例分別為 34.48%與 31.47%。黃耀輝(2012)以台北市與新北市四筆土地標售價格資料比對公告土地現值，發現公告土地現值僅占土地標售價格的 12.3%~40%，與政府公告的 88.54%有頗大的差異。

由上述兩篇分析資料推估台北市公告地價與公告現值佔市價比例，可能高估四~五成左右。實務經驗告訴我們，此高估比例過去較嚴重，近年來已逐漸收斂，但土地增值稅的稅基(土地公告現值漲價總額)被低估比例約在五成以上的說法，應該有其論述基礎。另以民國 102 年 9 月實價登錄素地交易價格資料，比對當前公告土地現值，發現公告土地現值約僅市價三至六成，地政司所公布數據顯然有誤。

表二 實價登錄與土地公告現值比較表

基地位置	實價登錄	公告土地現值	公告土地現值/實價登錄
臨沂段四小段 351~400 地號	841,600 元/M <sup>2</sup>	本區間最高 614,000 元/M <sup>2</sup> ，最低 376,000 元/M <sup>2</sup>	44.7%~72.9% 中位數 58.8%
崇仰段一小段 301~350 地號	128,461 元/M <sup>2</sup>	本區間最高 86,449 元/M <sup>2</sup> ，最低 21,600 元/M <sup>2</sup>	16.8%~67.3% 中位數 42.05%
三合段 1~50 地號(兩筆)	562,652 元/M <sup>2</sup> 566,108 元/M <sup>2</sup>	本區間所有地號均為 156,000 元/M <sup>2</sup>	27.56%

資料來源：內政部地政司全球資訊網，實價登錄網站與公告土地現值查詢網。

<sup>1</sup> 依據縣市政府地價業務承辦主管說法，縣市政府為求達成公告土地現值必須在民國 104 年佔市價九成的政策要求，在以實際交易價格資料進行房地分離評估時，經常會加重房屋裝潢對價格的貢獻，以降低分離後的土地估計價格。

地價稅稅基部分另存在累進起點地價偏高問題。累進起點地價以各直轄市或縣(市)土地7公畝(211.75坪)之平均地價為準，民國102年台北市「累進起點地價」為2,951萬元(公告地價)，新北市為478萬元，桃園縣223萬元。由於公告地價佔市價不到二成，代表在台北市擁有土地市值超過1.5億元以上者，才需繳交較高土地稅稅率，此標準是否合宜，有待進一步討論。此外，持有土地之公告價值若以三千萬元計算，在台北市每年要繳交30.2萬元地價稅，桃園縣要繳交66萬元，此處另存在水平不公的問題。另因地價稅為地方稅，制度上僅以個別縣市進行歸戶，未能進行全國總歸戶，亦是一項被質疑的問題。

在房屋稅稅基方面，目前各直轄市與縣市政府均依據房屋構造標準單價表，編製建築改良物的房屋評定現值。但因各地方政府所依據的房屋標準單價為近30年前設定之基準，雖然部分縣市近年來嘗試進行調整，但估值仍明顯偏低。若將五都房屋構造標準單價與估價師公會發布的「大都會區營造或施工費標準表」做比較，發現估價師公會發布的數值與房屋標準單價的比例，在台北市約為4.7~5.4倍，在高雄市約3.1~4倍。亦即，從建築成本觀點(非市價)評估，目前房屋稅之稅基僅為造價的20%~25%左右，若採市價觀點的比值則更低。此外，由此基準衍生的房屋財產交易所得計算標準，台北市以房屋評定現值48%與42%計算，新北市分為9%~28%等四級，其他縣市8%~20%計算，此結構與實際獲利之關係已缺乏連結邏輯，在稅制的合理性上產生頗大的疑義。

表三 五都房屋構造標準單價與大都會區營造或施工費標準比較表 單位：萬元/坪

樓層	臺北市	新北市	臺中市	臺南市	高雄市
<b>各直轄市房屋構造標準單價表(各直轄市政府)</b>					
30	30,810	28,264	28,264	28,264	29,554
20	25,223	21,653	21,653	21,653	24,595
10	16,793	14,215	14,215	14,215	17,653
5	12,529	10,413	10,413	10,413	12,264
<b>大都會區營造或施工費標準表(中華民國房地產估價公會)</b>					
30	137,000~152,000	105,400~117,400	93,000~96,600	82,000~89,000	87,400~95,400
20	111,000~126,000	89,400~101,400	70,600~82,600	67,000~74,000	71,400~79,400
10	85,000~100,000	73,400~85,400	56,600~68,600	52,000~59,000	55,400~63,400
5	60,000~75,000	57,000~69,000	47,000~57,000	43,000~52,000	46,000~53,000

資料來源：

1. 參考台北市、高雄市、臺中市及臺南市房屋標準單價表整理編製。
2. 中華民國房地產估價師公會全國聯合會所公告之「第四公報-營造或施工費標準表」

## (二) 房地分離估價問題

房屋稅稅基的另一項問題是應採市價基礎或成本基礎。美國對土地與房屋財產的認定均以市價為基礎，日本與韓國則是將土地以市價為認定基礎，房屋部分則以重置成本認定。國內地價稅稅基之認定，依據平均地權條例第 15 條與 46 條，強調調查最近一年之土地買賣價格或收益價格，以及調查其地價動態之相關規定，顯示國內制度對土地稅稅基之認定基準為市場價格。

在房屋稅稅基部分，依據房屋稅條例第 11 條所規定房屋標準價格評估之內容，卻同時包含重置成本(建造等級、耐用年數與折舊)與市場價格(路線等級調整，以及依據市場供求與買賣價格)等兩種觀點，在邏輯上似有疑慮。在房地分離課稅制度下，這項問題涉及土地與房屋的價格認定估價理論。房地拆分的估價理論包含聯合貢獻說、土地貢獻說與建物貢獻說等三類。若制度強調土地為市價，建物為成本價的設計，則是採取土地貢獻說的觀點，而國內目前的制度設計則偏向聯合貢獻說觀點。雖然研究上對估價理論的討論，多認為聯合貢獻說較符合經濟理論與公平原則，(例如黃佳鈴等,2005、游振輝,2005)但其所分析的是建物與土地分別對房地合併標的價格的貢獻，並非針對課稅基礎的認定。亦即，房地分離課稅的稅基認定，仍必須討論政策上是否認為興建房屋是被鼓勵的項目，此時土地貢獻說較符合此項目地；若將土地與房屋視為性質相同財產，則聯合貢獻說較為恰當。

前述問題並非在改採房地合併課稅方式便可忽略。因現實環境下存在不少地上權住宅、承租土地興建房屋等僅針對房屋課稅之標的，房地分離估價仍需處理。此外，此處另衍生地上權與預售屋等房地產權利，是否應納入房地產稅制範圍的問題。依據房地產經紀業管理條例第 3 條規定：「房地產：指土地、土地定著物或房屋及其可移轉之權利；房屋指成屋、預售屋及其可移轉之權利。」依條文精神，預售屋與地上權等可移轉之房地產權利，均屬房地產財產權範圍，上述權利似有納入房地產持有稅課徵範圍之依據，但國內制度尚未處理此問題。

## 二、稅率問題

目前國內房地產稅制的名目稅率，地價稅為 1%，住宅房屋稅為 1.2%~2%，土地增值稅為 20%~40%，房屋交易所屬所得稅結構，稅率為 5%~40%。以國內名目稅率與國外相關稅率比較，台灣房地產持有稅率與國外相當或略低。

在交易移轉稅部分，美國、日本與韓國均區分為移轉稅與交易所稅，新加坡與香港則採取較高的移轉稅率而不課徵交易所稅。國內土增稅與房屋財產交易所稅就名稱上的意義應屬交易所稅範疇。就相關稅率比較，國內房地產交易所稅的名目稅率若採中間稅率則低於韓國與日本，略高於新加坡與香港。

國內房地產稅的名目稅率本身並無明顯問題，問題主要在於有效稅率嚴重偏低。以美國 2010 年財產稅為例，全國各州總價 15 萬美元(約台幣 450 萬)住宅的平均應繳財產稅為 1,983 美元(約台幣 59,490 元)，實質稅率 1.322%，總價 30 萬美元(約台幣 900 萬元)住宅平均應繳財產稅 4,130 美元(約台幣 123,900 元)，稅率 1.377%。

彭建文等(2007)推估台北市大同區與內湖區之地價稅加房屋稅的有效稅率，約在 0.0886%~0.1304% 之間，同縣市不同行政區有效稅率存在落差，表示存在水平公平問題，且有效稅率與名目稅率亦存在 7~11 倍的差距。此外，台北市稅捐處曾計算大安區某豪宅民國 100 年房地產稅實質稅率為 0.029%(地價稅採自用住宅優惠稅率)，在台北市對豪宅加強課徵房屋稅後的 102 年增至 0.094%。

表四 各國房地產相關稅制與稅率

國別	持有	移轉	交易所得
美國	房地產稅 稅基：房地產評估價值的某一比例 稅率：0.8%~3%	房地產交易稅 稅基：土地房屋合併計算之實際成交價格 稅率：2%~4%	價差收入屬於資本利得，併入所得稅。
日本	1、固定資產稅 稅基：評估價值。 稅率：1.4% 2、都市計畫稅-稅基：評估價值 稅率：最高0.3%	1、房地產取得稅 稅基：房產評定價格 稅率：土地3%、建築物3%、非住宅類建築物4% 2、登記許可稅 稅基：房產評定價格 稅率：2% 3、印花稅稅基：簽約金額 稅率：最低千分之一	1、房地產轉讓所得稅 稅基：買賣金額(增益部分) 稅率：15%(5 年以上)、30%(5 年以下) 2、居民稅 稅基：買賣金額(增益部分) 稅率：5%(保有5年以上)、9%(保有5年以下)
韓國	1、財產稅 稅基：市場價格 稅率：單一稅率1% 2、綜合房地產稅 稅基：市價9 億韓元以上 稅率：0.5%~1%	1、房地產取得稅 稅基：市場價格 稅率：個人1.5%、法人2% 2、登記稅 稅基：市場價格 稅率：1.0%	交易所得稅 稅基：房地產交易價格 稅率：50%(持有超過2年、持有超過15年且一戶一屋者另可扣除45%)、60%(持有未滿2年且一戶三屋)
新加坡	房地產稅(產業稅) 稅基：政府核定房產價值 稅率：4%(自住)、10%(非自住)	1、買方印花稅(BSD) 稅基：買賣價格 稅率：1%、2%、3% 2、賣方印花稅(SSD) 稅基：買賣價格 稅率：0~16%(視持有期間)	無
香港	持有免物業稅持有且出租 始課徵物業稅	1、印花稅 稅基：實際交易價格 稅率：1.5%-4.25% 2、額外印花稅 稅基：實際交易金額 稅率：5%(12-24個月)、10%(6-12個月)、15%(6個月內)	無

資料來源：利秀蘭(2012)，"房地產相關稅制之研究"，經濟研究，第 12 期

土地增值稅的有效稅率是否偏低？財政部賦稅署曾於民國 101 年 10 月提出：「99 年度全國課徵之土地增值稅稅收 733 億元，稅收占土地漲價總額百分比為 21.9%，稅收占市價百分比為 17.3%，較現行個人綜合所得稅平均稅率 13.63% 高，且房地產移轉除課徵土地增值稅外，尚有契稅、所得稅、印花稅、特種貨物及勞務稅等稅負。整體而言，土地移轉稅負並未偏低。」此項計算是以內政部發布的公告土地現值佔一般正常交易價格比例為基礎。前文已說明，以內政部發布數值所推估的土地漲價總數額，可能有近五成的低估。亦即，財政部所發布土增稅稅收佔市價 17.3%，應有高估問題。

若以民國 94 至 99 年信義房價指數與各縣市土地公告現值調幅資料，推估台北市與高雄市土地增值稅的有效稅率。依據內政部發布歷年土地公告現值調整幅度數據，台北市調幅最高為民國 97 年的 6.69%，最低為 99 年的 2.12%。高雄市則以 94 年的 3.3% 最高，99 年的 0.38% 最低。相對於信義房價指數年漲幅，台北市 99 年上漲 21.02% 最高，97 年 5.15 最低；高雄市同樣以 99 年上漲 14.82% 最高，96 年則下跌 5.02%，公告現值調幅明顯低於房價漲幅。

表五 持有一年之土地增值稅有效稅率估計表

	年期	94	95	96	97	98	99
土地公告現值年調幅(a)	台北市	3.64%	3.92%	4.38%	6.69%	2.61%	2.12%
	高雄市	3.30%	1.14%	1.28%	1.59%	0.97%	0.38%
信義房價指數年漲幅(b)	台北市	9.73%	14.01%	13.31%	5.15%	6.36%	21.02%
	高雄市	13.09%	7.28%	-5.02%	6.49%	-0.49%	14.82%
增值稅額佔市價比 $c=a*0.7*0.2$	台北市	0.51%	0.55%	0.61%	0.94%	0.37%	0.30%
	高雄市	0.46%	0.16%	0.18%	0.22%	0.14%	0.05%
有效稅率(c/b)	台北市	5.24%	3.92%	4.61%	18.19%	5.75%	1.41%
	高雄市	3.53%	2.19%	-3.57%	3.43%	-27.71%	0.36%

資料來源：內政部地政司、信義房屋。

若進一步假設土地公告現值為市價七成，並以各年度公告現值調幅的兩成(因屬一年內交易)，計算持有土地一年應繳增值稅額佔市價比例，再以此比值除以信義指數年漲幅，計算的結果就是土地增值稅的有效稅率。

從表五得知，民國 97 年台北市有效稅率最高，卻是房價指數年漲幅最低的年度。台北市房價年漲幅超過一成的年度，有效稅率卻都低於 5%(所得稅最低級距)；台北市與高雄市民國 99 年漲幅最高，有效稅率卻是歷年最低(1.41% 與 0.36%)。此外，高雄市在民國 96 與 98 年房價都出現下跌，但仍需要繳納增值稅。土地增值稅在現行制度的操作下，呈現房價漲越多時有效稅率越輕，漲幅較低時稅率反而提高的累退稅現象，以及房價下跌年份卻仍需繳交土地增值稅等不合理問題。

### 三、財政問題

#### (一) 稅收結構問題：重土增稅輕地價稅並非好結構

民國 101 年全國地價稅、土地增值稅與房屋稅合計實徵淨額為 2053.8 億元，佔地方政府總稅收的 71.66%，三項稅收佔總稅收比例分別為 21.87%、28.25% 與 21.54%。長期以來土地增值稅收比例高於地價稅與房屋稅的稅收結構，基本上是有問題的。地價稅與房屋稅屬財產稅，稅源穩定且不易逃漏，也符合量能課稅與低稽徵成本的課稅原則，應該是地方政府最核心的歲入來源。土地增值稅的本質偏向資本利得稅，是較不穩定的機會稅，就稅的歸類上也較屬於所得稅系統。亦即，當前房地產稅收分配結構存在輕重錯置與歸類不當的問題。

表六 民國 101 年直轄市及縣市房地產相關稅收實徵淨額

縣市別	地價稅		土地增值稅		房屋稅		三項比例 合計	自籌財源 占歲出比 例
	實徵金額 (千元)	佔總稅收 比例	實徵金額(千 元)	佔總稅收 比例	實徵金額 (千元)	佔總稅收 比例		
合計	62,682,560	21.87%	80,964,674	28.25%	61,738,012	21.54%	71.66%	40.14%
臺北市	20,670,524	33.18%	16,397,214	26.32%	11,859,935	19.03%	78.53%	55.54%
新北市	9,464,037	19.73%	16,948,315	35.34%	9,767,979	20.37%	75.44%	50.06%
臺中市	4,564,258	13.39%	11,338,812	33.27%	7,586,651	22.26%	68.92%	45.27%
臺南市	3,550,377	18.98%	4,580,267	24.48%	4,772,081	25.51%	68.97%	30.55%
高雄市	8,029,070	25.82%	5,630,802	18.11%	8,040,867	25.86%	69.79%	37.07%
基隆市	748,499	24.59%	594,222	19.53%	730,822	24.01%	68.13%	25.91%
桃園縣	5,355,769	17.50%	10,617,967	34.69%	6,372,592	20.82%	73.01%	47.19%
新竹市	1,344,927	20.70%	1,896,175	29.18%	1,382,035	21.27%	71.15%	51.65%
新竹縣	1,044,011	14.15%	2,788,802	37.81%	1,247,268	16.91%	68.87%	42.71%
苗栗縣	869,141	16.65%	1,422,634	27.25%	1,103,376	21.14%	65.04%	21.66%
彰化縣	1,747,445	16.92%	2,092,771	20.27%	2,474,551	23.96%	61.15%	25.29%
南投縣	549,343	14.73%	790,017	21.18%	764,069	20.49%	56.40%	25.10%
雲林縣	1,412,720	24.68%	846,452	14.79%	1,450,578	25.34%	64.82%	19.11%
嘉義市	693,543	25.61%	558,620	20.63%	578,483	21.36%	67.60%	28.99%
嘉義縣	513,015	15.80%	561,853	17.31%	787,403	24.25%	57.36%	19.50%
屏東縣	903,830	17.63%	938,596	18.31%	1,111,591	21.68%	57.62%	18.77%
宜蘭縣	577,715	12.07%	1,974,874	41.26%	878,226	18.35%	71.68%	29.41%
花蓮縣	378,799	15.59%	576,934	23.74%	494,391	20.34%	59.67%	16.69%
臺東縣	184,610	14.23%	298,130	22.98%	242,642	18.70%	55.91%	11.64%
澎湖縣	80,927	22.82%	111,217	31.37%	92,472	26.08%	80.27%	7.90%

資料來源：財政統計年報



從各縣市政府稅收結構觀察(參見表六)，台北市地價稅收比例最高(33.18%)，房屋稅收比例則相對偏低(19.03%)，若以一般對台北市土地與房屋價格配比關係約 8:2 或 7:3 的角度而論，台北市地價稅收可提升的空間明顯高於房屋稅。雖然如此，但台北市卻是各縣市地價稅收比例超過房屋稅最多的縣市，多數縣市反而是房屋稅收高於地價稅收，顯示其他縣市的稅收結構問題可能高於台北市。就全國而言，地價稅可進行財政努力的空間遠高於房屋稅。

## (二) 稅改發動問題

土地稅為地方稅，地方政府在自身財政困難的環境下，理應主動進行財政努力事項。地方稅法通則第 4 條：「直轄市政府、縣(市)政府為辦理自治事項，充裕財源，除印花稅、土地增值稅外，得就其地方稅原規定稅率(額)上限，於百分之三十範圍內，予以調高，訂定徵收率(額)。但原規定稅率為累進稅率者，各級距稅率應同時調高，級距數目不得變更。這項條文賦予地方政府調升地價稅與房屋稅稅率三成的權限。另同法第 5 條指出：「直轄市政府、縣(市)政府為辦理自治事項，充裕財源，除關稅、貨物稅及加值型營業稅外，得就現有國稅中附加徵收。但其徵收率不得超過原規定稅率百分之三十。」此條文亦賦予地方政府得就房屋交易所得稅部分附加徵稅。

在國內當前的政治文化與社會氛圍下，地方政府主動採取加稅的做法極為有限，關於房地產相關稅賦的增稅，數十年來持續陷於中央與地方相互要求的困境。此外，土地與房屋的加稅措施，若僅針對地方稅法通則規定來調升稅率，無法針對自用住宅、一般住宅、多戶住宅者，或其他不同使用之房地產，進行衝擊較小的差別稅率策略，將會產生全面大幅加稅現象而遭致反彈。同樣的，地方政府雖另可透過稅基的條升來改善稅收，但同樣會落入全面加稅的困境。

前述討論顯示，地方政府雖然於法有據可進行稅率與稅基調升來改善財政，但除了社會政治條件的限制外，地方稅法通則並無法提供足夠的彈性機制，讓地方政府可以採取可行性較高的策略方案。不同使用目的房地產的差別稅率或差別稅基的策略，是改變目前稅制與財政困境必要的配套機制，但必須經由土地稅法與平均地權條例的修訂才可能實現。

因此，在當前政治社會環境與相關法制條件下，地方政府主動調整房地產稅率，或透過實價登錄基礎來全面調整稅基的做法，均面臨嚴重的可行性問題。若將改革主動權交由中央政府處理，亦會面對相同的困境。因此，這項讓中央與地方政府長期陷入困境的課題，必須從較全面的稅制體系改革著手，將各項稅改原則、目標與配套制度同時決定，同步解決各級政府所面臨的困境，與全面大幅加稅問題，以及降低制度改革疑慮與衝突。

## 四、房地產稅收潛在空間

依據前述說明，假設當前地價稅與房屋稅稅基約占市場實價價格的 10%。本研究進一步模擬不同的稅制改革方案下，全國及各縣市財產稅(地價稅加房屋稅)稅收的增加狀況。

### (一) 不區分所有權人持有房屋數量，同步加稅狀況

民國 101 年全國地價稅與房屋稅實徵金額分別為 626.8 億元與 617.4 億元，合計約 1244.2 億元。亦即當稅基調升一倍，稅收增加金額均為 1244.2 億元，若採實價課稅(亦即按市場價格作為稅基)，財產稅稅收將可增加 9 倍，全國每年增加的稅收金額高達 1 兆 1197.8 億元。

表七 不考慮持有房屋數量同步加稅狀況

稅負增加倍數	稅收增加比例	稅收增加金額 (千元)
1	100%	124,420,572
2	200%	248,841,144
3	300%	373,261,716
4	400%	497,682,288
5	500%	622,102,860
6	600%	746,523,432
7	700%	870,944,004
8	800%	995,364,576
9(實價課稅)	900%	1,119,785,148

### (二) 依據所有權人持有房屋數量累進課稅

#### 1. 所有權人房屋持有數量分布狀況

依據財政部財政資料中心以民國 102 年 6 月 25 日全國總歸戶資料統計，全國擁有房屋所有權總人數為 740.6 萬人，其中擁有一戶房屋人數為 536.6 萬人，擁有 10 戶以上者有 16,140 人。在假設擁有 10 戶以上者平均每人擁有 36 戶房屋前提下(參見備註)，擁有一屋者所擁有房屋數量約占全部房屋數的 48.33%，若加入擁有兩間與三間房屋者擁有的數量，合計的所有權人數占全數所有權人數的 96.38%，擁有的房屋數量約占全部房屋數的 83.9%。顯示其他 3.62% 的所有權人(約 27 萬人，占總人口約 1.1%)擁有全部房屋的 16.1%。亦即，房地產財產稅的改革或調升，基本上會以擁有較多屋的權利人為主要對象。

表八 全國房屋所有權人持有房屋數量分配狀況

棟數	個人所有權人數	房屋持有人百分比	持有房屋數	房屋持有數比例
1	5,366,217	72.46%	5,366,217	48.33%
2	1,377,700	18.60%	2,755,400	24.82%
3	394,179	5.32%	1,182,537	10.65%
4	135,695	1.83%	542,780	4.89%
5	57,252	0.77%	286,260	2.58%
6	28,625	0.39%	171,750	1.55%
7	15,396	0.21%	107,772	0.97%
8	9,093	0.12%	72,744	0.66%
9	5,871	0.08%	52,839	0.48%
10 以上	16,140	0.22%	581,040	5.23%
合計	7,406,168	100.00%	11,119,339	100.00%

備註：

- 資料來源為財政部財政資料中心民國 102 年 6 月 25 日統計資料(全國歸戶)，引自立法院法制局法案評估報告。
- 擁有 10 戶以上者假設平均每人擁有戶數為 36 戶。(依據台北市相關數據資料，擁有 10 戶以上所有權人，合計擁有所有房屋數量約 5.24% 反推。)

## 2. 全國總稅收增加狀況模擬

### (1) 第二屋或第三屋以上加稅模擬

以目前持有稅稅基佔市價一成，實質稅率 0.1% 為基準，針對第 2 或第 3 屋以上，計算實質稅率分從從 0.2%~0.8% 的稅收增加效果。

從表九可知，若以最寬鬆的第 3 屋以上持有稅採 0.2% 實質稅率，全國每年可增加 187.22 億元稅收，採較嚴格的第 2 屋以上實質稅率調升至 0.8%，則可增加 2908.41 億元稅收。

另針對五都的稅收模擬結果可知，台北市可增加持有稅稅收在 38.06~560 億元，新北市可增加稅收在 28.94~449.56 億元，台中市可增加稅收在 18.28~284.03 億元，台南市可增加稅收在 12.52~194.54 億元，高雄市可增加稅收在 24.18~375.64 億元。

表九 第二與第三屋之持有稅加稅效果模擬結果

單位：億元

全國	【持有稅】地價稅+房屋稅					【土增稅】
稅基佔市價比例	20%	30%	40%	60%	80%	實價課徵可增加稅收 1619.29
實質稅率(%)	0.20%	0.30%	0.40%	0.60%	0.80%	
第2屋以上增加稅收	415.48	830.97	1246.46	2077.44	2908.41	持有稅20%+土增稅 2037.77
第3屋以上增加稅收	187.22	374.45	561.68	1310.58	1310.58	
台北市	【持有稅】地價稅+房屋稅					【土增稅】
市價比例(稅基)	20%	30%	40%	60%	80%	實價課徵可增加稅收 327.94
實質稅率(%)	0.20%	0.30%	0.40%	0.60%	0.80%	
第2屋以上增加稅收	80	160	240	400	560	持有稅20%+土增稅 407.74
第3屋以上增加稅收	38.06	76.13	114.2	190.33	266.46	
新北市	【持有稅】地價稅+房屋稅					【土增稅】
市價比例(稅基)	20%	30%	40%	60%	80%	實價課徵可增加稅收 338.96
實質稅率(%)	0.20%	0.30%	0.40%	0.60%	0.80%	
第2屋以上增加稅收	64.22	128.44	192.66	321.11	449.56	持有稅20%+土增稅 403.18
第3屋以上增加稅收	28.94	57.88	86.82	144.7	202.58	
台中市	【持有稅】地價稅+房屋稅					【土增稅】
市價比例(稅基)	20%	30%	40%	60%	80%	實價課徵可增加稅收 226.77
實質稅率(%)	0.20%	0.30%	0.40%	0.60%	0.80%	
第2屋以上增加稅收	40.57	81.15	121.72	202.88	284.03	持有稅20%+土增稅 267.34
第3屋以上增加稅收	18.28	36.56	54.85	91.42	127.99	
台南市	【持有稅】地價稅+房屋稅					【土增稅】
市價比例(稅基)	20%	30%	40%	60%	80%	實價課徵可增加稅收 91.6
實質稅率(%)	0.20%	0.30%	0.40%	0.60%	0.80%	
第2屋以上增加稅收	27.79	55.58	83.37	138.95	194.54	持有稅20%+土增稅 119.39
第3屋以上增加稅收	12.52	25.04	37.57	62.61	87.66	
高雄市	【持有稅】地價稅+房屋稅					【土增稅】
市價比例(稅基)	20%	30%	40%	60%	80%	實價課徵可增加稅收 112.61
實質稅率(%)	0.20%	0.30%	0.40%	0.60%	0.80%	
第2屋以上增加稅收	53.66	107.73	160.99	268.31	375.64	持有稅20%+土增稅 166.27
第3屋以上增加稅收	24.18	48.36	72.54	120.9	169.27	

## (2) 依據持有不同數量累進加稅模擬

本文另以七種情境設定稅改模式，模式一微調幅最輕情境，假設第一屋維持當前實質稅率 0.1% 課徵財產稅(不增稅)，第二至第五屋以上，分別調高稅基 1~4 倍，在既有的名目稅率下，可增加當前稅收金額的 64.21%，以民國 101 年地價稅與房屋稅合計稅收金額而言，全國每年約可增加稅收 790 億元。

模式二至模式六則採逐步調升不同持有房屋數量稅基調升比例(亦即稅負增加倍數)，在不同模式下約可增加地價稅與房屋稅總稅收 164.21%~321.75%，以 101 年為基礎所反應全國每年稅收增加數，在 2,043 億元~4,003 億元之間。模式七則為全數實價課徵地價稅與房屋稅，如前文所述，約可增加 1 兆 1198 億稅收。

表十 不同稅改模式下全國財產稅稅收增加狀況

	第一屋	第二屋	第三屋	第四屋	第五屋 (含)以上	潛在稅收增 加比例	潛在稅收增 加數(千元)	稅改模式
房屋數量	7,406,168	2,039,951	662,251	268,072	742,897			
占全部比例	66.61%	18.35%	5.96%	2.41%	6.68%			
稅負增加倍數								
0	0	0	0	0	0			
1	66.61%	18.35%	5.96%	2.41%	6.68%			
2	133.21%	36.69%	11.91%	4.82%	13.36%			
3	199.82%	55.04%	17.87%	7.23%	20.04%			
4	266.42%	73.38%	23.82%	9.64%	26.72%	64.21%	79,896,373	模式一
5	333.03%	91.73%	29.78%	12.05%	33.41%	164.21%	204,316,945	模式二
6	399.64%	110.08%	35.74%	14.47%	40.09%	264.21%	328,737,517	模式三
7	466.24%	128.42%	41.69%	16.88%	46.77%	297.61%	370,286,287	模式四
8	532.85%	146.77%	47.65%	19.29%	53.45%	312.66%	389,008,892	模式五
9	599.46%	165.11%	53.60%	21.70%	60.13%	321.75%	400,321,196	模式六
<b>全數實價課稅</b>						<b>900.00%</b>	<b>1,119,785,148</b>	<b>模式七</b>

備註：不同稅改模式設定情境如下：

實質稅率(%)	第一屋	第二屋	第三屋	第四屋	第五屋(含)以上
模式一	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5
模式二	0.2	0.3	0.4	0.5	0.6
模式三	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7
模式四	0.3	0.5	0.6	0.7	0.8
模式五	0.3	0.5	0.7	0.8	0.9
模式六	0.3	0.5	0.7	0.9	1
模式七	9	9	9	9	9

### 3. 各縣市總稅收增加狀況模擬

若依據全國房屋所有權人持有房屋數量比例，作為模擬各縣市地價稅與房屋稅稅收增加的條件。同樣以民國 101 年地價稅與房屋稅合計稅收為基礎，在七種模式下，台北市稅收增加金額最高，其次為新北市，次為高雄市、台中市、桃園縣與台南市。

表十一 不同稅改模式下各縣市財產稅增加比例與金額

	模式一	模式二	模式三	模式四	模式五	模式六	模式七
新增稅額 比例	63.73%	163.73%	263.73%	297.02%	311.95%	320.91%	900%
新增稅收(千元)							
合計	79,289,065	203,709,637	328,130,209	369,558,514	388,127,472	399,275,358	1,119,785,148
臺北市	20,730,572	53,261,031	85,791,490	96,623,154	101,478,113	104,392,790	292,774,131
新北市	12,255,920	31,487,936	50,719,952	57,123,634	59,993,887	61,717,045	173,088,144
臺中市	7,743,368	19,894,277	32,045,186	36,091,072	37,904,516	38,993,218	109,358,181
臺南市	5,303,624	13,626,082	21,948,540	24,719,668	25,961,740	26,707,419	74,902,122
高雄市	10,240,833	26,310,770	42,380,707	47,731,512	50,129,845	51,569,686	144,629,433
基隆市	942,722	2,422,043	3,901,364	4,393,933	4,614,712	4,747,257	13,313,889
桃園縣	7,474,092	19,202,453	30,930,814	34,836,005	36,586,386	37,637,229	105,555,249
新竹市	1,737,802	4,464,764	7,191,726	8,099,722	8,506,703	8,751,035	24,542,658
新竹縣	1,460,155	3,751,434	6,042,713	6,805,640	7,147,599	7,352,894	20,621,511
苗栗縣	1,257,019	3,229,536	5,202,053	5,858,842	6,153,227	6,329,962	17,752,653
彰化縣	2,690,537	6,912,533	11,134,529	12,540,326	13,170,432	13,548,716	37,997,964
南投縣	836,993	2,150,405	3,463,817	3,901,144	4,097,162	4,214,842	11,820,708
雲林縣	1,824,684	4,687,982	7,551,280	8,504,672	8,932,001	9,188,547	25,769,682
嘉義市	810,620	2,082,646	3,354,672	3,778,218	3,968,060	4,082,031	11,448,234
嘉義縣	828,713	2,129,131	3,429,549	3,862,549	4,056,628	4,173,143	11,703,762
屏東縣	1,284,360	3,299,781	5,315,202	5,986,277	6,287,065	6,467,644	18,138,789
宜蘭縣	927,822	2,383,763	3,839,704	4,324,489	4,541,779	4,672,229	13,103,469
花蓮縣	556,455	1,429,645	2,302,835	2,593,581	2,723,899	2,802,135	7,858,710
臺東縣	272,273	699,525	1,126,777	1,269,039	1,332,804	1,371,085	3,845,268
澎湖縣	110,501	283,900	457,299	515,036	540,915	556,451	1,560,591

#### 4. 台北市總稅收增加狀況另案模擬

由於台北市稅捐處曾於民國 102 年 4 月 15 日另行統計台北市每人持有房屋數量資料，並排除公有或共有，以及建物為共同使用或車位，統計值的品質較前者全國資料佳。

表十二 台北市每人持有房屋數量統計表

棟數	設定平均數	個人所有權人數	房屋持有人百分比	持有房屋數	房屋持有數比例
1	1	588,346	82.91%	588,346	62.52%
2	2	84,793	11.95%	169,586	18.02%
3	3	19,847	2.80%	59,541	6.33%
4	4	7,623	1.07%	30,492	3.24%
5	5	3,451	0.49%	17,255	1.83%
6	6	1,764	0.25%	10,584	1.12%
7	7	971	0.14%	6,797	0.72%
8	8	664	0.09%	5,312	0.56%
9	9	424	0.06%	3,816	0.41%
10	10	344	0.05%	3,440	0.37%
11	11	221	0.03%	2,431	0.26%
12	12	167	0.02%	2,004	0.21%
13	13	134	0.02%	1,742	0.19%
14	14	103	0.01%	1,442	0.15%
15	15	84	0.01%	1,260	0.13%
16~30	24	471	0.07%	11,304	1.20%
31~50	40	119	0.02%	4,760	0.51%
51~100	75	73	0.01%	5,475	0.58%
101~150	125	22	0.00%	2,750	0.29%
151~200	175	15	0.00%	2,625	0.28%
201~250	225	6	0.00%	1,350	0.14%
251~300	275	3	0.00%	825	0.09%
301~500	400	3	0.00%	1,200	0.13%
501~1000	750	3	0.00%	2,250	0.24%
100 以上	1500	3	0.00%	4,500	0.48%
合計		709,654	100.00%	941,087	100.00%

備註：台北市稅捐處 102 年 4 月 14 日統計

表十三 不同稅改模式下台北市財產稅稅收增加狀況

	第一屋	第二屋	第三屋	第四屋	第五屋 (含)以上	潛在稅收 增加比例	潛在稅收 增加數(千 元)	稅改 模式
房屋數量	709,654	121,308	36,515	16,668	56,942			
占全部比例	75.41%	12.89%	3.88%	1.77%	6.05%			
稅負增加倍數								
0	0	0	0	0	0			
1	75.41%	12.89%	3.88%	1.77%	6.05%			
2	150.82%	25.78%	7.76%	3.54%	12.10%			
3	226.22%	38.67%	11.64%	5.31%	18.15%			
4	301.63%	51.56%	15.52%	7.08%	24.20%	50.17%	16,319,378	模式一
5	377.04%	64.45%	19.40%	8.86%	30.25%	150.17%	48,849,837	模式二
6	452.45%	77.34%	23.28%	10.63%	36.30%	250.17%	81,380,296	模式三
7	527.86%	90.23%	27.16%	12.40%	42.35%	274.76%	89,380,217	模式四
8	603.26%	103.12%	31.04%	14.17%	48.41%	286.46%	93,186,897	模式五
9	678.67%	116.01%	34.92%	15.94%	54.46%	294.28%	95,731,366	模式六
全數實價課稅						900.00%	292,774,131	模式七

#### 5. 不同稅改情境下土地增值稅稅收模擬

基於前述背景說明可知，國內土地公告現值實際上約占市價五成左右。本文分別以土地公告現值占市價 30%~70%，模擬五種情境。分別以民國 101 年各縣市土地增值稅稅收為基礎，計算在不同情境下，全國及各縣市土增稅增加狀況。

由於土地增值稅是以交易當年的土地公告現值減前次移轉年之公告現值，再經過相關扣除額(例如持有期間繳交地價稅)與物價指數調整等程序，再依據漲價倍數與持有期間長短，決定土增稅稅率。本文為簡化計算過程，將計算方式已公告現值占市價 50% 情況為例，說明如下：

- 假設前次移轉現值計算結果占前次移轉年之市價比例，與交易當年公告現值占市價比例相同。
- 交易當年公告現值=X，當比例為 50%，則市價=2X。
- 前亦移轉年計算之前次移轉現值=Y，則當年之市價=2Y。
- 以市價計算之增值額=2X-2Y，已公告現值計算之增值額=X-Y。
- 以市價計算之增值為已公告現值計算增值之倍數=2(X-Y)/(X-Y)=2
- 同理可證若公告現值占市價 30%，以市價計算之增值為公告現值計算結果之  $1 / 30\% = 3.33$  倍，其餘類推。



在此關係下，在情境一至情境五的假設條件下，若以民國 101 年土增稅收為基準，每年新增的土地增值稅分別占原稅收的 142.86%~333.33%，全國可增加土增稅稅收達 1156.6 億元至 2,698 億元之間。各縣市以新北市增加最多，台北市次之，其次為台中市、桃園縣、高雄市與台南市等。

表十四 不同情境下各縣市土地增值稅收增加狀況

縣市別	101 年土地 增值稅實 徵金額 (千元)	假設公告現值 占市價比例	情境一	情境二	情境三	情境四	情境五
			30%	40%	50%	60%	70%
			實徵稅額增加率	333.33%	250.00%	200.00%	166.67%
全國	80,964,674	合計新增稅收	269,882,247	202,411,685	161,929,348	134,941,123	115,663,820
臺北市	16,397,214	臺北市	54,657,380	40,993,035	32,794,428	27,328,690	23,424,591
新北市	16,948,315	新北市	56,494,383	42,370,788	33,896,630	28,247,192	24,211,879
臺中市	11,338,812	臺中市	37,796,040	28,347,030	22,677,624	18,898,020	16,198,303
臺南市	4,580,267	臺南市	15,267,557	11,450,668	9,160,534	7,633,778	6,543,239
高雄市	5,630,802	高雄市	18,769,340	14,077,005	11,261,604	9,384,670	8,044,003
基隆市	594,222	基隆市	1,980,740	1,485,555	1,188,444	990,370	848,889
桃園縣	10,617,967	桃園縣	35,393,223	26,544,918	21,235,934	17,696,612	15,168,524
新竹市	1,896,175	新竹市	6,320,583	4,740,438	3,792,350	3,160,292	2,708,821
新竹縣	2,788,802	新竹縣	9,296,007	6,972,005	5,577,604	4,648,003	3,984,003
苗栗縣	1,422,634	苗栗縣	4,742,113	3,556,585	2,845,268	2,371,057	2,032,334
彰化縣	2,092,771	彰化縣	6,975,903	5,231,928	4,185,542	3,487,952	2,989,673
南投縣	790,017	南投縣	2,633,390	1,975,043	1,580,034	1,316,695	1,128,596
雲林縣	846,452	雲林縣	2,821,507	2,116,130	1,692,904	1,410,753	1,209,217
嘉義市	558,620	嘉義市	1,862,067	1,396,550	1,117,240	931,033	798,029
嘉義縣	561,853	嘉義縣	1,872,843	1,404,633	1,123,706	936,422	802,647
屏東縣	938,596	屏東縣	3,128,653	2,346,490	1,877,192	1,564,327	1,340,851
宜蘭縣	1,974,874	宜蘭縣	6,582,913	4,937,185	3,949,748	3,291,457	2,821,249
花蓮縣	576,934	花蓮縣	1,923,113	1,442,335	1,153,868	961,557	824,191
臺東縣	298,130	臺東縣	993,767	745,325	596,260	496,883	425,900
澎湖縣	111,217	澎湖縣	370,723	278,043	222,434	185,362	158,881

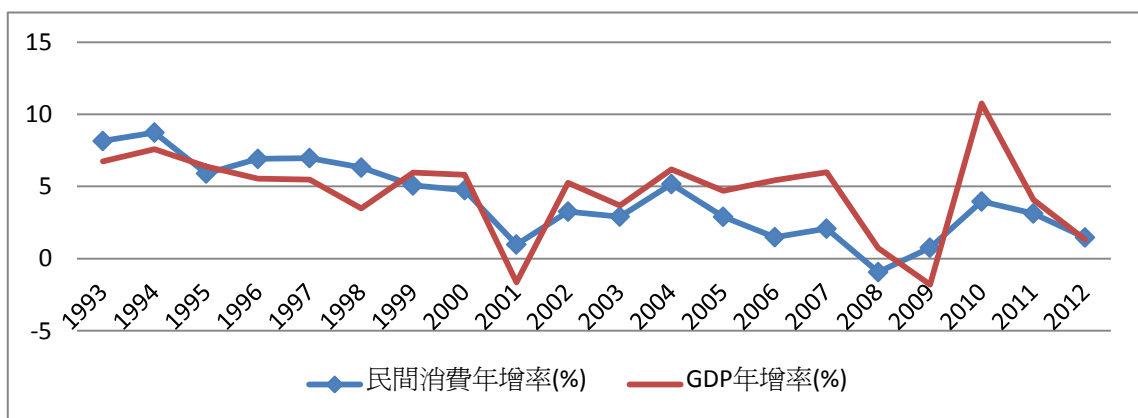
## 五、效率性與公平性問題

國內房地產相關稅賦有效稅率嚴重偏低，基本上是導致國人偏好投資房地產與房地價偏高的主要原因之一。過低的房屋稅與地價稅，降低等待房地產自然增值獲取不勞而獲的持有(機會)成本；偏低的土地增值稅與房屋交易所得稅，造成不勞而獲的資本利得的稅賦負擔過輕。此二者對鼓勵人民投資房地產，產生相乘的效果。與所有先進國家的房地產稅制相較，國內的房地產稅制堪稱最鼓勵投資房地產的稅制。

### (一)購屋負擔壓力過重與消費支出降低：

依據中華民國住宅學會接受內政部委託，以實價登錄與所得稅申報資料計算的購屋負擔數據。民國 102 第 2 季台北市房價所得比為 15.18 倍，貸款負擔率 64.19%，新北市分別為 12.24 倍、51.75%。相對韓國首爾的 7.29 倍(Q1)，香港的 55.12%(Q2)，以及日本全國(Q2)32.95%相對台灣的 34.76%。顯示國人的房價負擔壓力明顯偏高，導致所得支出配置在住宅消費的比重過大問題，民眾為了購屋而節衣縮食，亦影響了佔國家 GDP 最主要的消費支出的成長。

從近 20 年國內經濟成長率與民間消費支出年增率趨勢圖觀察，1993~2001 年房價下跌階段的民間消費支出年增率多高於經濟成長率，2003 以後的房價上漲過程中，消費支出年增率大多低於經濟成長率。雖然消費支出與 GDP 存在較為多元的影響結構，但整體趨勢的相符，確實不能排除房價上漲對人民消費支出的傷害。此現象與多數總體經濟學者認為房價上漲會產生財富效果，進而提升消費支出的論述，大相逕庭。<sup>2</sup>



圖一 經濟成長率與民間消費年增率

資料來源：行政院主計總處

<sup>2</sup> 財富效果用於解釋股票、黃金等純投資財的價格上漲有顯著的效果，但住宅或不動產屬於投資兼消費特性的財貨，因此房價上漲對消費性需求者會產生類似物價上漲的實質所得降低效果。國外相關研究中，以 1980 年代數據的研究多認為房價上漲存在財富效果(例如 Miles, 1994、Mullbauer and Murphy 1997)，但近期的研究結果多呈現相反結論，例如 Edelstein, et.al. (2004)分析 1990~2002 年新加坡資料，發現私有住宅價格上漲對總合消費支出的財富效果不顯著；Phang(2004)亦發現東亞城市房價的財富效果不顯著。此外，Chen, J (2006)研究瑞典資料亦發現無財富效果，且對總合消費支出有負向影響。

## (二) 空屋增加住宅資源使用無效率問題

台灣高空屋率問題逐年擴大，歷次人口及住宅普查資料顯示，國內空屋率從 1980 年的 13.1% 至 2010 年增至 19.3%；近期內政部以低度用電住宅推估的低度使用住宅數值亦顯示，去年底全台低度使用住宅數量高達 86.31 萬宅，較 2011 年底上升 0.48 個百分點，遠高於香港、新加坡、倫敦的 3% 至 6% 水準。花敬群(2001) 以 1981~1998 年資料分析，發現房價與住宅自有率對空屋數量均有顯著正向影響。亦即在房市繁榮與國人偏好購屋的環境下，住宅閒置浪費程度也逐漸累積增高。

## (三) 所得分配惡化與社會價值觀對立等公平性問題

依據行政院主計總處公布資料，將家戶所得分 5 組的所得分配差距，過去 10 年從 5.51 倍上升至 6.19 倍。若以所得最高與最低 5% 的所得倍數觀察，1998 年僅 32.74 倍，2008 年增至 65 倍，2009 年為 75 倍，而 2010 年則擴大為 93 倍。所得分配的影響因素很多，依據主計總處分析報告指出，主要為全球化、家庭結構改變，以及政府移轉性支付等原因。然而，在世界各國近二十年來薪資所得佔 GDP 比例持續降低的趨勢下，顯示資產投資所創造的財富所得，成為高資產家庭與一般受薪階級所得差距擴大的重要原因。而近十年來的房價高漲與房地產資本利得稅偏低的現象，也是加重台灣所得分配不均的重要原因，所衍生的社會對立與不滿，也是相關政策應重視的課題。

彭建文等(2007)實證發現，房地產持有稅的有效稅率增加 1%，會促使房價降低 2.02%。反之，若因房價上漲而導致持有稅的有效稅率較低，則可能會促使房價繼續上漲。亦即，房地產稅制對房價漲跌與所得分配存在直接影響效果，適度的調整稅制，有助於減緩所得分配惡化與社會上對不公平結構的反感。

綜合而論，國內房地產稅制目前僅具備穩定獲得稅收效果，但稅制結構存在各項不合理可歸納為以下九點：

- (一) **稅基嚴重低估問題**：稅基低估是稅制不當的核心問題，亦是房地產稅改應立即啟動的改革工作。
- (二) **房地分離課稅問題**：現實環境中房地產價格多為房地合併價格，以人為方式刻意區分並非理想方式。特別在實價登錄制度施行後，已具備以市價為基礎，全面進行各類房地產稅基鑑價的條件。
- (三) **地價稅累進起點問題**：累進起點地價以各直轄市或縣（市）土地 7 公畝（211.75 坪）之平均地價為準，民國 102 年台北市「累進起點地價」為 2,951 萬元，桃園縣 223 萬元。由於公告地價佔市價不到二成，代表在台北市擁有土地市值超過 1.5 億元以上才需繳交較高地價稅率，此標準是否合宜，有待進一步討論。此外，持

有土地之公告價值若以三千萬元計算，在台北市每年要繳交 30.2 萬元地價稅，桃園縣要繳交 66 萬元，此處另存在水平不公的問題。

- (四) **土地增值稅定位問題**：土增稅概念上類似資本利得稅，但因土地公告現值調整幅度與方向為與市場價格同步，故容易產生市價上漲較高時的實質稅率反而較低，以及市價下跌時(賠錢)仍需繳交土增稅等錯亂現象。此問題在採實價可稅方式下，將可全面改善。
- (五) **房屋稅名目稅率高於地價稅問題**：各國在財產稅率上多為房地相同稅率，學理上則認為房屋為改良物，稅率應低於土地。然國內稅制卻是房屋稅率明顯高於地價稅率倍數以上，就稅制設計而言，實一大錯誤。
- (六) **特銷稅、豪宅稅、囤房稅、空屋稅問題**：近年來制度與輿論上提出許多調控房市的稅制方案，各項方案均有其正當性與適時性，但在設計上卻出現採市場實價或房屋評定現值的交錯不定(特銷稅與其他)，以及調整稅基或調整稅率的混亂步調(豪宅稅與囤房稅)。此原則不定下的稅制任意變更，是將造成既有稅制更為混亂與社會質疑。若能從全面進行稅改角度出發，短期交易可加重利得稅稅率，豪宅、多屋與空屋可將稅基認定更加接近市價(亦即，為降低稅改阻力，自用房地產稅基宜採市價相當程度折扣來認定，減輕自用房屋在稅改後的加稅程度)，便可在一套制度下達成前述多元稅制的效果，方為理想制度。
- (七) **重土增稅輕地價稅的結構問題**：當前縣市政府各類房地產稅收以土增稅最高，地價稅與房屋稅收較低，並非好結構。地價稅與房屋稅為龐大、穩定且稽徵成本低的優良稅源，增值稅按理應屬稅源不穩定的機會稅。
- (八) **政府財政困難問題**：由於各類房地產稅稅基認定嚴重偏低，潛在的財政努力空間極為龐大(一般推估每年最多可為縣市政府增加兆元稅收)。在縣市財政如此困難之際，改革房地產稅制實為應極力推動之工作。
- (九) **稅制改革發動問題**：地方政府雖然於法有據可進行稅率與稅基調升來改善財政，但地方稅法通則無法提供足夠的彈性機制，讓地方政府可以採取可行性較高的策略方案。若將改革主動權交由中央政府處理，亦會面對相同的困境。因此，必須從較全面的稅制體系改革著手，將各項稅改原則、目標與配套制度同時決定，同步解決各級政府所面臨的困境，與全面大幅加稅疑慮，以及降低制度改革的壓力與衝突。

## 貳、房地產稅制改革構想與原則

房地產稅制改革的大方向在於實價課稅與房地合併課稅，依據實價登錄資料進行所有房地產價格重估，並將地價稅與房屋稅合併為房地產稅，另制訂房地產交易利得稅，取代房屋財產交易所得課稅制度，並在土地增值稅未進行調整前，土增稅可抵扣房地產利得稅，長期則將土增稅納入房地產交易利得稅之中。

房地產稅之課徵方式，是以所有房地產依實價資料進行重新估價後的評定價值作為基礎稅基，稅率則以目前稅法規定之1%為準。所有權人及其配偶與直系成年親屬實際自用之房地產，其房地產稅之稅基，以基礎稅基較低折扣(例如一至二折)認定，所繳納稅負原則上以不超過當前所繳納之地價稅與房屋稅合計一倍以內。另為避免所有權人不實申報自用房地產，故應另訂不實申報之罰則。

非自用房地產、豪宅、空屋、多戶者，其房地產稅之稅基則依據政策上之考量，依據市價估計之基礎稅基或僅給予較低折扣(例如七折或八折)認定，所繳納稅負以稅改前之五倍以上為原則，若政策認為有必要，亦得考慮並加重稅率。

直轄市與縣市政府可依據財政收入、政策目標與房地產市場調控之考量，對各類房地產持有稅稅基折扣彈性處理，以發揮地方自治之功效。但中央政府對地方政府之各項補助，則需考量地方政府關於房地產稅收之財政努力成果，減少為強化房地產稅收地方政府之財政協助。

另為引導租賃住宅市場之正常發展，強化住宅市場與住宅政策之功能，應將一般品質出租住宅之房地產稅，以自用住宅方式認定。並同時修訂所得稅法，將一般品質出租住宅之租金收入，比照房地產證券股息收入課稅方式，採所得稅稅低稅率級距分離課稅。此方式的目的是在於引導房東正常報稅，將租屋活動浮上檯面，接受制度的管理與協助。更可進而發展租賃住宅產業，以增加稅收與就業機會，同時避免因稅負加重而導致租金過度上漲，而危害房客負擔。

房地產資本利得稅之課徵不納入所得稅，採分離課稅。課徵方式以實際交易獲利為稅基，基本稅率則參照鄰近國家標準。對於自用(僅一戶)或長期持有之房地產，其利得稅應採較優惠稅率；短期交易與多戶以上者之交易，則加重稅率。

房地產交易利得缺乏前次移轉價格，或前次移轉價格不明與顯著不合理者，得由估價師重新估價認定，但應採較有利於納稅人之結果。對於長期為交易標的，且目前估價資料與技術難以估計前次移轉價格者，僅認定一定時間內(例如25年)之增值，早期之增值利益歸權利人所有。

基於前述房地產稅制改革構想，得進一步歸納為以下三大類十一項稅改原則：

## 一、 持有稅改革原則

- (一) **稅基實價原則**：以實際交易價格作為房屋稅與地價稅稅基評定的基礎。
- (二) **房地合併課稅原則**：房地所有權為相同所有人之房產，採房地合併課稅；非屬相同權利人方得採行房地分離課稅。
- (三) **房地產持有稅差別稅基原則**：自用房地產持有稅稅基認定，應給予較大折扣，以不明顯超出既有實質稅率為準。豪宅、多屋、空屋、空地，持有稅稅基均採市價或較低折扣認定。地方政府得視財政需求與政策目標，每年彈性調整各類房地產持有稅之稅基折扣率。
- (四) **自用事實認定原則**：自用房地產以自用事實認定，並增訂申報不實罰則。

## 二、 資本利得稅改革原則

- (一) **利得稅實際獲利課稅原則**：房地交易資本利得按實際獲利認定稅基，缺乏明確前次交易金額，或前次交易金額明顯不合理案件，由估價師評估認定。
- (二) **利得稅差別稅率原則**：自用與長期持有房地產之資本利得採優惠稅率，短期交易加重資本利得稅率，其餘採一般稅率。
- (三) **極長期持有利得縮減認定期間原則**：極長期未交易案件之前次交易價格，以較短年數前之市價認定(例如 25 年)，早期之增值利益歸權利人所有。
- (四) **資本利得稅率符合國際標準原則**：資本利得稅一般稅率應符合國際標準。

## 三、 配套措施原則

- (一) **建立電腦輔助大量估價技術**：依據國外評估房地產持有稅稅基已相當成熟的電腦輔助大量估價技術(CAMA)，建立國內稅基評估的科學化基礎。
- (二) **出租住宅輕稅原則**：房東申報租金所得且屬一般民眾承租水準之出租住宅，以自用住宅標準計算持有稅，其租金收入按所得稅最低稅率分離課稅。
- (三) **外國人與外資課徵買方印花稅原則**：外國人與外資法人購買房地產，應課徵買方印花稅，稅率比照國際一般標準訂定。

## 參、結論

房地產稅制改革的基本精神在於比照國際通用經驗，將房地產持有稅依據市場實際價值為基礎，針對不同使用狀況給予不同折扣成數，再依據平均約 1% 的稅率課徵，對於特殊狀況，則給予較重稅率。地方政府則依據財政需求，決定每年稅基的折扣比例，讓房地產財產稅成為最重要且穩定的財源。

房地產資本利得稅的基本精神在於按實際獲利課稅，各國在稅率設定上雖有差異，但約略落在 15%~40% 之間為主，與國內目前的土增稅稅率相當。各國亦會針對持有期間長短握持有戶數多寡，設定房地產利得稅的差別稅率。

國內目前房地產稅制中，無論是持有稅與利得稅，都因稅基認定嚴重偏低，導致有效稅率遠低於名目稅率。進而造成房市炒作嚴重，房價高漲、空屋過剩，以及縣市政府財政嚴重困難等問題。

依據本研究模擬不同情境下的房地產持有稅改革方案，若全數採取以市價為稅基不折扣，則全國每年潛在新增稅收高達 1.1 兆元以上。但基於國內長期採取輕稅的既有限制，以及考量自用房地產宜先採輕稅，以提升稅改可行性。在進行不同方案評估下，每年亦可為各縣市政府增加三千至四千億元房地產持有稅收，約可增加目前稅收金額三倍，縣市政府的財政困難問題便可順利解除。

此外，當房地產交易利得稅制進行改革後，以民國 101 年的市場交易狀況而論，中央政府約可增加一千億元的房地產利得稅稅收。(以扣除歸屬地方政府之應繳土地增值稅)對紓緩中央政府財政壓力亦是一大幫助。

一旦房地產稅制進行全面改革，約占有房地產持有人 72.46%，僅擁有一戶的所有權人受到影響最輕(可能不加稅或輕微加稅)，擁有兩戶房屋之所有權人受到影響亦不高，二者合計占有權利人的 91.06%。亦即，占擁有房屋人數約 9% 的擁有三戶以上所有權人，需增加的房地產持有稅負增加幅度較高，此制度改革的衝擊層面並不高。