

台湾地区不动产税制之建构及不动产市场之宏观调控

黄茂荣*

【摘要】不动产税包括财产税和所得税。因传统意义之财产税与孳息所得税有重复课征的情形，所以，不动产财产税与一般财产税一样，其课征之妥当性渐渐受到质疑，检讨其存废。后来透过重新建构其课征之理论依据在于内部化其开发与使用之社会成本，将之保留下来。该理论基础之重建，影响其合理税负之认定基准及其税收管辖权之归属，以及其税收之正当支出项目。由于不动产含土地及其定着物（房屋），所以在其税制之规划上有分别对土地及房屋课税的税制。又土地与房屋之交易所得的税制，可能采与一般所得分离课税，也可能采综合课征。鉴于房屋原则上应只会折旧，除因通货膨胀或建造成本涨价，而得重估其价值外，应不会涨价。唯因传统上土地及其定着物多合并定价，以致习惯上认为房屋会与土地同步涨价。这影响到不动产所得税制的规划。特别是在不动产价格超出其生产力所能支撑之价位时，因其所得其实是由泡沫所形成，所以除应对之课征重税，以除去其泡沫所得外，并应将该所得所课征之税捐，用于因不动产价格泡沫化，而特别受害之低收入者。是故，其课税所得不适合用为经常性之支出，而应用来兴建社会住宅，或应储备来支应将来不动产泡沫破灭时引起之财政需要。如真认为有调控不动产价格之需要，应利用金融工具，而非税捐工具，抑制炒作或囤积，以促进其租金之市场均衡价格的早日形成。

【关键词】不动产财产税；不动产所得税；不动产交易税；不动产泡沫价格；租金均衡价格

一、前言

因为不动产税受政治、经济及社会等因素的影响比较深入，所以其合理规范无法单从法律层面规划，必须考虑各级政府与不动产有关之财政能力及财政需要何在，官僚系统之考虑因素为何。不动产产业之荣枯对于经济发展之关联及其与金融产业之连动密切，不可轻慢。另受薪者必须安居，始能乐业，要借助于源自不动产之财产税做好公共设施，防止灾害，增进地利；借助于其所得税，有计划地做好社会住宅之兴建、管理与流通，以缓和因不动产而造成之贫富不均，所引起的冲击，透过社会照顾维护社会和谐。

二、不动产税制之建构现况

（一）房屋与土地之分立课税及所含税目

因为“民法”第66条第1项将不动产区分为土地及其定着物，所以土地及其定着物在法律上为互相独

本文原文约3.8万字，经作者同意，由责任编辑在保证原意的基础上做了必要的删节，特此说明。

* 台湾大学法学院兼任教授，原台湾大学终身特聘教授，德国杜宾根大学法学博士。

立之物,基于一物一权主义,分别为物权之客体。在此物权关系的基础上,关于不动产税,“土地税法”及“房屋税条例”分别以土地及其定着物为其税捐客体,制定不动产交易之土地契税、房屋契税、房屋营业税;其持有之地价税、田赋、房屋税;房屋交易所得归类于财产交易所得的一部分,并入一般所得税综合课征(“所得税法”第14条第1项第7类)、土地交易所得依“土地税法”第28条征收土地增值税,自一般所得税分离课税。所以依“所得税法”第4条第1项第16款,个人及营利事业出售土地之交易所得,免纳所得税。以上规范结构一体适用于个人及营利事业。

(二)新制:房屋及土地交易所得之合并课税

1. 房屋及土地交易所得合并课税

房屋及土地交易所得本来分别课税,直至2015年6月24日修订之“所得税法”第4条之4第1项始规定合并课税,个人及营利事业自2016年1月1日起“交易房屋、房屋及其坐落基地或依法得核发建造执照之土地(以下合称房屋、土地),符合下列情形之一者,其交易所得应依第14条之4至第14条之8及第24条之5规定课征所得税:一、交易之房屋、土地系于2014年1月1日之次日以后取得,且持有期间在2年以内。二、交易之房屋、土地系于2016年1月1日以后取得。”依该项规定,自2016年1月1日起,房屋与土地(简称“房地”)交易符合该项规定者,其房地之交易所得将合并计算其税基(交易所得),课征所得税。但2014年1月1日以前取得,或2014年1月1日之次日以后取得,且持有期间在2年以上者,不在此限。除该项第1款所定情形外,交易之房地系于2016年1月1日以后取得者,始有该条所定新制“房屋土地合一交易所得税”(简称“新制房地合一所得税”)之适用。唯就土地交易所得部分,土地增值税仍与该税分离课税,土地增值税之税基(土地涨价总数额)不但自房地合一交易所得减除(“所得税法”第14条之4第3项),而且当房地合一交易所得小于土地涨价总数额时,仍然按依土地公告现值,推计计得之土地涨价总数额(“土地税法”第31条,“平均地权条例”第38条、第38条之1、第47条之1、第47条之2参照),课征土地增值税。

2. 对个人房屋、土地交易所得之适用

个人依“所得税法”第14条之4前2项规定计算之房地交易所得,减除当次交易依“土地税法”规定计算之土地涨价总数额后之余额,不并计综合所得总额(“所得税法”第14条之4第4项)。亦即与个人其他种类之所得分离,按专属税率课税。要之,“所得税法”第14条之4所定房地交易所得首先减除土地增值税之税基,以其余额为税基,以与土地增值税在税基的层次互相划分,确保该二税捐之分离课税,不重复课征。而后再将该余额,自其他种类之所得分离,独立课征,以确保不与一般所得税重复课征。

“个人有前条之交易所得或损失,不论有无应纳税额,应于房屋、土地完成所有权移转登记日之次日……起算30日内自行填具申报书,检附契约书复印件及其他有关文件,向该管稽征机关办理申报;其有应纳税额者,应一并检附缴纳税收”(“所得税法”第14条之5)。“个人未依前条规定申报或申报之成交金额较时价偏低而无正当理由者,稽征机关得依时价或查得资料,核定其成交金额;个人未提示原始取得成本之证明文件者,稽征机关得依查得数据核定其成本,无查得资料,得依原始取得时房屋评定现值及公告土地现值按政府发布之消费者物价指数调整后,核定其成本;个人未提示因取得、改良及移转而支付之费用者,稽征机关得按成交金额5%计算其费用”(“所得税法”第14条之6)。“个人房屋、土地交易损失,得自交易日以后3年内之房屋、土地交易所得减除之”(“所得税法”第14条之4第2项)。此即将房屋及土地交易所得合并计算及课征之新制房地合一所得税。在有新制房地合一所得税之课税后,该管稽征机关已有向其申报关于课税目标(房屋及土地)之实际交易价格的数据。是故,就个人房地交易损失在往后房地交易所得之减除,殊无加上“自交易日以后3年内之房屋、土地交易所得”始得减除之限制的必要及正当理由。

关于房地交易所得之计算基础,其当次成交金额,倾向于从高,以实价或时价为准,并以按时价课税为

优先。而其原始取得成本,则倾向于从低,依原始取得时,房屋评定现值及公告土地现值,按政府发布之消费者物价指数调整后,以推计的方式,核定其成本。

鉴于价格之直接管制不易,所以除非是近亲(“遗产及赠与税法”第5条第6款)或关系企业间(“所得税法”第43条之1)之交易,原则上不应干预其约定之价格,质疑其高低。“所得税法”第14条之6的前开规定显然唐突。另私人少有能依取得时房屋评定现值及公告土地现值购得房地。是故,稽征机关在认为申报之成交金额较时价偏低时,既然能依时价或查得资料,核定其成交金额,则在纳税义务人未提示原始取得成本之证明文件时,当亦能依原始取得之时价或查得资料,核定其取得成本,以符核实课征原则。殊不宜在成交金额规定,按查得之时价核实计算,而在取得成本规定,按显然低于时价之原始取得时房屋评定现值及公告土地现值,推计之。

3. 对营利事业总机构在境内者之适用

从事交易之营利事业之总机构在境内者(居民企业),其当年度之房地交易所得额,减除依“土地税法”规定计算之土地涨价总数额后之余额,构成之房地交易所得额,计入营利事业所得额课税,不分离课征。但其余额为负数者,以零计算;其交易所得额为负者,得自营利事业所得额中减除。其中,“其余额为负数者,以零计算”之意旨为何?指不发生新制房地合一所得税。“其交易所得额为负者,得自营利事业所得额中减除”规定中之交易所得额的计算,依“所得税法”第24条之5第1项但书,不得减除土地涨价总数额。该规定之意旨为:该交易所得额的计算与土地增值税之课征无关,以贯彻“所得税法”第24条第1项前段,不区分所得种类,综合课征营利事业所得税的规定。

4. 实际交易价格低于土地公告现值之问题

从事交易者总机构在境内之营利事业时,其当年度之房地交易所得额,既以减除依“土地税法”规定计算之土地涨价总数额后之余额,为其税基,与土地增值税分别课税,则减除土地涨价总数额后之余额为负者,固不课征新制房地合一所得税,但仍课征土地增值税。然当其余额为负数,显示其实际之涨价总数额,因实际交易价格低于土地公告现值,而小于依“土地税法”规定计算之土地涨价总数额。在无新制房地合一所得税制时,纯依“土地税法”当亦不得凭空依土地公告现值,推计其有“土地税法”所定之土地涨价总数额,主张按该虚无之土地涨价总数额课征土地增值税。

所以有此种异常现象:房屋、土地交易所得额小于土地涨价总数额,乃因前者,按实际交易价格,核实计算;而后者,按公告土地现值,推计计算。是故,在实际交易价格低于交易时之土地公告现值时,至少应容许以实际交易价格,取代交易时之土地公告现值,计算“土地税法”所定之土地涨价总数额,以符量能课税原则。不得为营利事业所得税之合并课征的计算需要,仅简单规定,“其交易所得额为负者,得自营利事业所得额中减除,但不得减除土地涨价总数额”(“所得税法”第24条之5第1项但书),而在其土地增值税之课征,置实际交易价格低于交易时之土地公告现值于不顾。

另核实计算之房地交易所得额中之土地交易所得额,如大于依“土地税法”规定计算之土地涨价总数额,则在该土地之下一交易,对该超过部分之土地交易所得额课征土地增值税时,其土地增值税之税基,便有在先后两次交易,先课征新制房地合一所得税,而后再课征土地增值税之重复课征的可能。其重复课征之范围:下次交易之房地交易所得如果为零,则下次交易之土地增值税税基,亦即其依“土地税法”计得之土地涨价总数额,因系按土地公告现值推计计算,所以,将会全部与上次交易已课征新制房地合一所得税之交易所得(税基)重叠,形成第二次课征。下次交易之房地交易所得如果大于零,而小于土地增值税之税基(土地涨价总数额)时,在其差额之范围有税基重叠,形成第二次课征。该重复课征应透过修法予以消除。

5. 对营利事业总机构在境外者之适用

从事交易之营利事业之总机构在境外者(非居民企业),不但其房地交易所得,自其他所得种类分离,独立“按下列规定税率分开计算应纳税额,其在台湾地区有固定营业场所者,由固定营业场所合并报缴;其

在台湾地区无固定营业场所者,由营业代理人或其委托之代理人代为申报纳税:一、持有房屋、土地之期间在1年以内者,税率为45%。二、持有房屋、土地之期间超过1年者,税率为35%”(“所得税法”第24条之5第3项);而且非居民企业“交易其直接或间接持有股份或资本总额过半数之台湾地区以外公司之股权,该股权之价值50%以上系由台湾地区之房屋、土地所构成,其股权交易所得额,按前项规定之税率及申报方式纳税”(“所得税法”第24条之5第4项)。

(三)房屋或土地交易所得有关税捐之竞合

以房屋或土地交易所得为税捐客体之税捐,在2015年6月修订“所得税法”前,对房屋及土地交易所得分别课税:将房屋交易所得归类于财产交易所得与其他种类之所得综合课征一般所得税;将土地交易所得自其他种类之所得分离,依“土地税法”课征土地增值税(特种所得税)。这同等适用于个人及营利事业所从事之房屋及土地的交易。然在2015年6月“所得税法”修订中,改采新制房地合一所得税。

在自然人及总机构在境外之营利事业,将之自其他种类之所得分离,依专用税率课征房屋、土地交易所得税(特种所得税)。在总机构在境内之营利事业,将之计入营利事业所得额课税,与其他种类之所得综合课征,其交易所得额为负者,得自营利事业所得额中减除,但不得减除土地涨价总数额(“所得税法”第24条之5第1项)。在上开情形,无论是关于自然人还是营利事业之土地交易所得,皆保留“土地税法”所定之土地增值税(特种所得税),利用自房地交易所得减除依“土地税法”计算之土地涨价总数额的方法,将土地增值税之税基自房地交易所得税之税基分离,以对于土地涨价总数额分离课征土地增值税。这部分除不与一般所得税综合课征外,亦不与该减除后之余额构成之房地交易所得合并课征房地交易所得税。土地增值税与房地交易所得税之划分方法为:在税基的层次进行分割。此与其他互相竞合之税捐,利用在税捐客体之层次划分者,不同。例如孳息所得与交易所得之划分(“所得税法”第14条第1项第5、7类)。

(四)房屋及土地之持有的课税

1. 房屋税及地价税之税基的推计

以房屋或土地之持有为税捐客体之税捐有:对房屋所课之房屋税及对土地所课之地价税或田赋。此为以房屋或土地之存量为客体的财产税。其中房屋之存量除可能由于兴建而增加外,其税基并可能因房屋评定价格之调升而提高,从而增加其税收。土地之存量虽然不变,但仍可能因课征田赋之土地(“土地税法”第22条),改课地价税,而增加应课地价税之土地的存量。另同样可能因公告地价之调整,而提高其税基,从而增加其税收。此外,并可能因为其税率之调整,而更进一步加重其税负。目前田赋停征中。

财产税之税捐客体究竟是财产本体或其孳息?望文生义,当为其本体,但实际上应以其孳息为客体,且其税负不可超出其孳息的价值,始符台湾地区宪制性规定第15条保障财产权之意旨。不动产税为对物课税,在其税基之计算,不考虑其所有权人个人及家属之生活需要的属人因素,亦不考虑不动产之物上负担。^[1]这在以其持有为税捐客体之情形,固尚可言之成理,但在其以所得为税捐客体之情形,不斟酌其纳税义务人之属人因素,并不合理。特别是在导入以“房”换取“终身定期金”之养老给付的情形,如对当中所涉之不动产交易所得,按特别税率,分离课征土地增值税及个人新制房地合一所得税(“所得税法”第14条之4第3项),而不考虑其属人之免税额及扣除额等因素(“所得税法”第17条),显然不符关于个人所得税建制所当遵守之主观净额原则,有违量能课税原则。^[2]

[1] Seer in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 22. Aufl., Köln 2015, § 16 Rz. 1.

[2] 在涉及主观净额原则或量能课税原则之违反的案件,台湾地区“司法院”之“释宪”解释常遁入平等原则,致其真正的道理隐而不彰。盖平等原则固当遵守,以防止公权力机关恣意行使公权力。但仍应注意平等只是公平的形式标准。引为平等实践目标之先案,可能并不符合实质正义之标准。当其符合实质正义,固当贯彻;当其不符,自然不可主张,依平等原则,应该执迷不悟,一错到底。例如台湾地区“司法院大法官”释字第701号解释、释字第745号解释。

无论以其本体或孳息为客体,共通的问题是:其量化都有一定程度之困难。盖如以其本体为客体,因对之课征财产税之财产在课征当期,大部分并无交易,所以其量化没有因交易而经市场确认之价格为标准。其结果,不可避免的必须借助于推计。同理,每一笔房屋或土地之实际孳息,亦非定数,难以一概而论。因此,可行方法亦必须借助于推计,以法定之当有孳息(der Sollertrag)为其税捐客体之量化的计算基础。由于推计,在个案上,难以尽符事实;在通案上,难以平等一致,再加上实际上以孳息为税捐客体,必造成财产税与所得税之重复课征,所以,财产税之合宪性渐渐引起疑问。^[3]是故,有逐渐缩小其客体范围的趋势,并重构其可税性之论据。^[4]

2. 现行地价税之要件类型及其累进课征

关于地价税之税捐客体范围、税基及税率,“土地税法”之规范模式如下:

(1)税捐客体:第14条首先就应课地价税之土地规定:“已规定地价之土地,除依第22条规定课征田赋者外,应课征地价税。”此为关于地价税之税捐客体的规定。

(2)税基的计算单元:其第15条就每一土地所有权人应课地价税之税基的计算单元规定:“地价税按每一土地所有权人在每一直辖市或县(市)辖区内之地价总额计征之(第1项)。前项所称地价总额,指每一土地所有权人依法定程序办理规定地价或重新规定地价,经核列归户册之地价总额(第2项)。”以每一土地所有权人在一个直辖市或县(市)辖区之土地为课征单元,计算其地价总额,综合按累进税率课征地价税的规定,从平均地权的观点论之,并不尽一贯。盖既要综合累进课征,为何不以土地所有权人之全部土地,而以其在一个直辖市或县(市)辖区之土地为课征单元;另其纳税义务人并不区分自然人与法人,而法人之股东数量不一,当其数量众多时,如将其地价总额除以股份数,再分别乘以各股东之股份数,如实计算可归属于各股东之地价总额,其核实应适用之税率,必然较低。又如真要如是核实课征,因为股东及其股份皆可能时有变动,如何落实,也是稽征经济上的大问题。

(3)基本税率及累进税率:第16条第1项规定,土地所有权人之地价总额未超过土地所在地直辖市或县(市)累进起点地价者,其地价税按基本税率10‰征收;超过累进起点地价者,根据超过累进起点地价未达5倍至超过20倍以上共5级,适用15‰~55‰的5级超率累进税率。同条第2项规定:“前项所称累进起点地价,以各该直辖市或县(市)土地7公顷之平均地价为准。但不包括工业用地、矿业用地、农业用地及免税土地在内。”

其第2项但书规定,关于累进起点地价之计算,不计入“工业用地、矿业用地、农业用地及免税土地”之平均地价。该规定所影响者为关于累进起点地价的标准,与工业用地、矿业用地、农业用地或其他用途之土地应适用税率无关。另除“工业用地、矿业用地、农业用地”外,其他用途之土地并不因未规定于该项但书,而当然应适用该条第1项所定之税率。实际上,仍应视各该土地是否该当于“土地税法”第17条至第21条所定要件,决定其应适用之税率。此为具有地价税特色之税率的规定,如自用住宅用地、住宅及劳工宿舍规定于“土地税法”第17条,工业用地等非商业、执行业务等服务业用地规定于同法第18条,公共设施保留地规定于同法第19条,非供公共使用之公有土地规定于同法第20条,空地税规定于同法第21条。

3. 基本税率与特别税率

论诸实际,地价税为对于土地孳息课税,而物之孳息的多寡,视其用途而异。所以,为符合量能课税原则,应按土地之用途,规划其构成要件之态样,连结与之匹配之税率。当中,量化标准及税率皆能决定特定土地之地价税的应纳税额。因此,在地价税之税制规划,应分别按土地用途对土地加以分类,而后按其用途规定其税基之计算标准及应适用之税率。现行“土地税法”在其地价税之构成要件的规范规划,关于税率

[3] Hey in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 22. Aufl., Köln 2015, § 3 Rz. 60ff..

[4] Seer in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 22. Aufl., Köln 2015, § 16 Rz. 2ff..

的部分,其思考过程不完全按土地用途,分别安排其构成要件,连结其税率,而将全部应课地价税之土地当成一类(“土地税法”第14条),规定其基本税率,并在该基本税率之基础上,按其税基之相对大小,定其应适用之累进税率(“土地税法”第16条)。此为基本规定。

在该基础上,对于下列用途之土地,另行规定适用较低税率或不适用累进税率。该等规定或因所定税率较基本税率为低,或因不适用累进税率,而在实务上认定其为是关于地价税之税捐优惠规定。因之引申出“土地税法”第41条规定:“依第17条及第18条规定,得适用特别税率之用地,土地所有权人应于每年(期)地价税开征40日前提出申请,逾期申请者,自申请之次年期开始适用。前已核定而用途未变更者,以后免再申请(第1项)。适用特别税率之原因、事实消灭时,应立即向主管稽征机关申报(第2项)。”依上开规定,“土地税法”第16条所定之基本税率及与之匹配之累进税率为普通规定,而第17条及第18条规定者为特别税率,其间有法规竞合上之普通规定与特别规定之关系:特别规定优先于普通规定适用。此为排斥性之竞合。为其特别规定之适用尚系于纳税义务人之事先申请及该管稽征机关之核准。这除与税捐债务是法定之债,其发生及数额应依法律之规定,而不待于行政处分的意旨不尽相符外,并因增加应事先申请核准为适用特别税率之要件,而提高征纳成本,并容易诱发违章案件。

4. 地价税法之简化

“土地税法”以土地之用途为其最后应适用之税率的构成要件,规定:(1)自用住宅用地,含国民住宅及企业或公益事业兴建之劳工宿舍(“土地税法”第17条),其地价税按2‰计征。(2)“一、工业用地、矿业用地。二、私立公园、动物园、体育场所用地。三、寺庙、教堂用地、政府指定之名胜古迹用地。四、经主管机关核准设置之加油站及依都市计划法规定设置之供公众使用之停车场用地。五、其他经‘行政院’核定之土地。”(“土地税法”第18条第1项)。其地价税按10‰计征,且不适用累进税率。(3)都市计划公共设施保留地(“土地税法”第19条)。在保留期间仍为建筑使用者,除自用住宅用地依第17条之规定外,统按6‰计征地价税;其未作任何使用并与使用中之土地隔离者,免征地价税(“土地税法”第19条后段)。(4)“公有土地按基本税率征收地价税。但公有土地供公共使用者,免征地价税”(“土地税法”第20条)。

上开规定固以土地之用途,为其最后应适用之税率的构成要件,但因其将下引第17条及第18条规定,定性为第16条之优惠性的特别规定。该关于地价税税率之普通与特别规定的规范结构,除使地价税的规定有不必要的复杂外,并提高征纳成本,所以应予简化。其简化的方法为:(1)自始按土地之用途规划其构成要件之态样,分别独立规定,连结其该当税率,分别适用于不同法定用途之土地。(2)各构成要件之态样间不要有普通与特别的关系。(3)只有在当纳税义务人不依法定用途,或不能依法定用途使用其土地时,始按其实际使用之用途所该当之构成要件,适用其用途所该当之税率。

其理由为:关于土地之用途,土地法采法定原则,由直辖市或县(市)地政机关编定之。凡编为某种使用地之土地,非经核准,不得供其他用途之使用。^[5]因此,地价税之构成要件大可原则上自始连结于各笔土地经依法编定之用途,连结该用途之该当税率。而后仅在其为异于法定用途之使用,或在其法定用途包含两种以上之用途时(例如住商两用),课其所有权人申报其用途之义务,并按其实际使用之用途,连结与其用途该当之要件与税率,以省下为适用基本税率以外之税率,而依现行法必须提出之申请及核准的征纳费用。因为地价税终将由使用人负担,所以在地价税之课征,自用住宅及出租之住宅并无区分之必要性及妥当性,以免住宅承租人所负担之地价税反而高于有使用自用住宅者。在实务上,较多引起问题的情形是:在经编定为工业用地,而其所有权人未为任何使用之情形,是否亦应按工业用地之税率课税。基于地用法定,除非实际上有为应适用较高税率之其他用途的使用,应按工业用地之税率课税。至于在长期不为使用的情形,是否在地价税之外另寻防止滥用的措施,是另一个问题。

[5] 参见“土地税法”第81条、第82条、第84条。

(五) 不动产之评价的规范基础

关于各种不动产税之税基,在财产税(地价税及房屋税),由于其税捐客体大多数在课税当期并无交易,所以按其实际价值,核实计算,有先天的困难。因此,向来依推计的方法,以其法定之评定价格为其税基之计算基础。

1. 建物之评价

房屋税之课征,以房屋现值为其税基(“房屋税条例”第5条)。房屋税是一种财产税,其税捐客体、即房屋,在课征年度通常并无交易。是故,房屋现值仅能以推计的方法核计之。为其核计,“房屋税条例”第9条第1项规定了不动产评价委员会的组成,第11条、第10条则规定了不动产评价委员会评定不动产价格标准的方法和稽征机关根据前述标准核计房屋现值并通知纳税义务人等。

关于房屋现值之评价标准的订定,“房屋税条例”第11条第1项规定,除其建造材料所涉造价及其外耐用年数及折旧标准外,尚应按房屋所处街道村里之商业交通情形及房屋之供求概况,并比较各该不同地段之房屋买卖价格厘定,当中虽有规定应“减除地价部分”,但其考虑因素,仍有房、地不分的问题。按不动产涉及房屋的部分,其价值应取决于其建造成本(取得成本),而后除非因通货膨胀而有价值重估的理由外,只有逐年折旧的可能,不应有涨价的情事。如有涨价,应涨在其基地,而非涨在房屋。一笔土地如因其开发,而有高于邻地之特别涨价的情形,其涨价犹如一张画纸或画布,因名家在其上书画而涨价,而非因公共投资而涨价。如因此而有一较高之孳息所得或交易所得,应按一般所得税的规定课税,不适合从不劳而获的观点,主张应适用基于平均地权之涨价归公的思想,而制定之法令。同样的问题表现在由之引申之“豪宅”或“路段率”之加价因素。盖“豪宅”与“路段”因素,不影响房屋之取得成本或重置成本(造价),不是决定其房屋现值之相干的因素,所以不适合引用来调整其房屋现值(税基)。至于税率则是属于为财政收入或经济的宏观调控,得利用之政策工具。是故,如真要对“豪宅”或按房屋所在之路段对房屋,课以重税,不适合在其税基,依据与其造价无关之因素或论点,调整其房屋现值。而应从其过大面积所耗费之稀有土地资源,或建筑高度所耗费之较多的能源、消防等公共资源,对其他需地人或房屋之排挤效应立论,调整其税率,提高其使用成本。

关于建物现值之估计,除“房屋税条例”之上开规定外,另有依“土地法施行法”第40条之授权订定之“地价调查估计规则”(2013.12.31修正),其第10条至第13条对建物现值之评价作出规定。

2. 土地之评价

为土地之评价,“平均地权条例”(2011.12.30修正)第16条规定:“举办规定地价或重新规定地价时,土地所有权人未于公告期间申报地价者,以公告地价80%为其申报地价。土地所有权人于公告期间申报地价者,其申报之地价超过公告地价120%时,以公告地价120%为其申报地价;申报之地价未达公告地价80%时,得照价收买或以公告地价80%为其申报地价。”该申报地价即为“土地税法”(2015.07.01修正)第15条所定地价总额的计算基础。该地价总额为地价税之税基。“地价税按每一土地所有权人在每一直辖市或县(市)辖区内之地价总额计征之”(“土地税法”第15条第1项)。

依“平均地权条例”第16条,地价虽原则上按土地所有权人申报之地价定之,但其申报之地价如上所述仍受公告地价之制约,并不完全以其申报之地价为准。是故,地价税之税基,基本上还是推计的。这固是无交易之土地价值,在评价上自有之困境,但其引申之推计,如果不能办到相对平等之程度,便会使地价税之课征,带有原生之不平等。^[6]然即便如此,关于土地之评价,还是应尽可能力求与邻近土地间之相对的平

[6] 由于不动产相互间平等价格评价不易,引起之不平等课税的违宪问题,在德国近来不断有应废止不动产税之呼吁。不过,由于乡镇(Kommune)对于不动产税之税收的依赖,在找到替代之自主财源前,其废止只能停留在议论的层次(Seer in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 22. Aufl., Köln 2015, § 16 Rz. 4.)。至于一般财产税,经德国联邦宪法法院决议宣告“与宪法不符限期应于1996年12月31日前修定”,而国会未于该期限前修定,已失其效力。目前不但国会难有多数,而且也少有学说支持保留一般财产税之立法(Seer in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 22. Aufl., Köln 2015, § 16 Rz. 61ff.)。详细论证请参看 Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Band II, 2. Aufl., Köln 2003, S. 768ff.

等。^[7]例如不得特别调低公共设施保留地或将予征收之土地的地价,而应与其邻近之土地平等评价。^[8]此外,也不应在将土地编列为公共设施保留地后,迟迟不为征收,而却限制其使用。而后在公共设施保留地,因受法令限制,既不能使用,又难以流通,以致市价大跌,跌破公告现值时,规定其所有权人将公共设施保留地捐赠各级政府机关时,其捐赠财产之价值不得按其公告现值,而只可按其公告现值之16%计算捐赠财产的价值。^[9]盖公共设施保留地之市价所以低落,乃肇因于需地机关既不征收,又限制其使用。是故,其评价应以其若未经编定为公共设施保留地,本来会有之价值评定之,方始合理。

关于地价之估计,应依“地价调查估计规则”为之。另依该规则所为之地价调查估计,应符合“平均地权条例”有关规定。该规则的重要规定包括第3条有关办理程序的规定,第9条第1项有关影响区段地价之因素的规定,第4条、第7条、第8条有关买卖或收益实例之调查、修正与查证的规定。

3. 土地及建物合并计价及其解析

土地上如有建物,在不动产交易上,常将土地及建物合并计价。所以,当不动产税法就土地及建物分别独立课税时,必须先将该合并约定之土地及建物价格,解析为土地价格及建物价格,而后分别适用关于土地及房屋之相关税法规定,就其交易课征契税、营业税;就其房屋交易所得及土地交易所得课征一般所得税、土地增值税,或2016年后之新制房地合一所得税;就其持有课征地价税及房屋税。因为“地价调查估计规则”系为地价之调查估计而制订的规则,所以其规定以地价为中心,而后附带规定建物现值之估计。

就土地及建物合并计价,约定其总价者,其分属土地及建物之价格的解析程序,“地价调查估计规则”第14条规定,先计算建物之价格,再自其总价减除建物价格,以计得土地之价格。此外,该规则第21条规定了估计区段地价之方法。

(六) 房屋契稅与营业税之重复课征

在房屋之所有权的移转,^[10]“纳税义务人应于不动产买卖、承典、交换、赠与及分割契约成立之日起,或因占有而依法申请为所有人之日起30日内,填具契稅申报书表,检附公定格式契约书及有关文件,向当地主管稽征机关申报契稅”(“契稅条例”第16条第1项)。主管稽征机关收到纳税义务人契稅申报案件,应

[7] 参见“地价调查估计规则”第14条第1项第1款。

[8] 参见“平均地权条例”第10条。

[9] 参见台湾地区“司法院大法官”释字第705号解释。

[10] “契稅条例”第2条规定:“不动产之买卖、承典、交换、赠与、分割或因占有而取得所有权者,均应申报缴纳契稅。但在开征土地增值税区域之土地,免征契稅。”依该条规定,除“因占有而取得所有权者”外,其以“不动产之买卖、承典、交换、赠与、分割”为原因者,是否亦以“取得所有权”为契稅债务之发生要件,一时尚有疑义。

肯定说:“土地税法施行细则”第60条规定:“土地增值税于缴纳期限届满逾30日仍未缴清之滞欠案件,主管稽征机关应通知当事人限期缴清或撤回原申报案,逾期仍未缴清税款或撤回原申报案者,主管稽征机关应径行注销申报案及其查定税额。”“欠缴土地税(含土地增值税)之土地,在欠税未缴清前,不得办理移转登记或设定典权”(“土地税法”第51条)。是故,在完成土地所有权移转或典权设定登记前,土地增值税应尚不发生,所以关于土地增值税并无滞纳的问题。而仅有“土地买卖未办竣权利移转登记,再行出售者,处再行出售移转现值2%之罚款”的规定(“土地税法”第54条)。今“契稅条例”第2条但书既规定:“开征土地增值税区域之土地,免征契稅。”亦即契稅与土地增值税在存在上有替代关系。是则契稅债务与土地增值税债务自当同以受让人方“取得所有权”为其发生要件。另“契稅条例”第12条第1项规定:“凡以迁移、补偿等变相方式支付产价,取得不动产所有权者,应照买卖契稅申报纳税;其以抵押、借贷等变相方式代替设定,取得使用权者,应照典权契稅申报纳税。”该项亦以受让人方“取得所有权”为其发生要件。另“契稅条例”第23条还规定:“凡因不动产之买卖、承典、交换、赠与、分割及占有而办理所有权登记者,地政机关应凭缴纳契稅收据、免税证明书或同意移转证明书,办理权利变更登记。”有该条规定应足以维护契稅债权。

否定说:“契稅条例”第25条规定:“纳税义务人不依规定期限缴纳税款者,每逾2日,加征应纳税额1%之滞纳金;逾期30日仍不缴纳税款及滞纳金或前条之怠报金者,移送法院强制执行。”该条之立法显以在“取得所有权或典权”前,契稅债务已发生为其前提。不过,在移转税之建理论理无采否定说,使契稅债务在“取得所有权或典权”前便已发生的必要。或谓在有体物之销售,“营业税法”规定,以交货及收款二者发生在先时,为其税捐债务之发生要件,不以交货为其唯一之发生要件。然必须注意:“营业税法”另有透过销货退回及进货退出,退还税款之规定(该法第15条第2项)。

于15日内审查完竣,就其契价^[11]及应适用之税率(“契税条例”第3条),查定应纳税额,发单通知纳税义务人依限缴纳”(“契税条例”第18条第1项)。“纳税义务人应于稽征机关核定缴款书送达后30日内缴纳”(“契税条例”第19条)。契税之纳税义务人为取得所有权或典权者(“契税条例”第4条、第5条)。其税基之计算基础:契价,因以当地不动产评价委员会评定之标准价格为准,所以是一种推计之移转价格。

销售房屋者如为营业人,另依“营业税法”课征营业税。“营业税法”第14条所定之营业税之销售额(税基),依同法第16条,指“营业人销售货物或劳务所收取之全部代价,包括营业人在货物或劳务之价额外收取之一切费用。但本次销售之营业税额不在其内”。亦即核实,而非推计计算。其纳税义务人为销售房屋之营业人(“营业税法”第2条第1款)。因此,在房屋销售人为营业人时,就该房屋之销售所课之房屋契税及房屋营业税之纳税义务人虽然不同,但因营业税为法定间接税(“营业税法”第32条第2项、第3项),终将由营业人转嫁于买受人,所以仍构成经济上之重复课征。

(七)小结

现行不动产税制有完整的税目或税种。移转税有:房屋契税、房屋营业税、土地契税;财产税(持有税)有:房屋税、地价税/田赋;所得税有:房屋(财产)交易所得税与其他种类之所得综合课征一般所得税、土地交易所得税(土地增值税)与其他种类之所得分离课征;2016年后之新制房地合一所得税与土地增值税分离课征。然后就房地合一交易所得,对自然人或非居民企业与其他种类之所得分离课征;对居民企业与其他种类之所得综合课征一般所得税。

旧制之特征为:(1)房屋与土地分别课征:例如房屋契税、土地契税;房屋(财产)交易所得与土地增值所得(土地涨价总数额)分别计算、课征。(2)其税基,在房屋税,按房屋评定价格;在地价税,按土地公告地价;在土地增值税,按土地公告现值,推计计算。

新制之特征为:(1)房屋与土地之交易所得合并计算。(2)房地交易所得,除规定核实计算外,并有低于时价时之调整规定。(3)财产税之税基调高:地价税大幅调高其土地公告地价;房屋引入属于土地因素之路段率调高房屋价值。(4)地价税及房屋税虽非新税,但因提高其税基之计算标准(房屋价值或土地公告地价),亦显著增加其税收。鉴于房屋及土地价格皆有过高之情形,调整房屋价值或土地公告地价,使之趋近于市价,有引起税负过重之虞。房地使用者是否负担得起及其对物价之影响,尚待观察。(5)在新制房地合一所得税形同在土地增值税外,开征新税。这实际上是否能增加土地增值税及新制房地合一所得税加总之所得税税收,系于加税对于房地交易量之压缩的程度及其税率。

新旧制无差异的部分:房屋契税推计计算,房屋营业税核实计算;土地增值税保留未修订,继续与其他种类之所得分离课征。

三、不动产税制原设定之政策目标及其检讨

(一)原设定之政策目标

为实施“台湾地区宪制性规定”第142条所规定的“国民经济之基本原则中与平均地权有关的部分,制定“平均地权条例”,想循自报地价、照价课税及涨价归公的方法,达到平均地权的目的。其具体规定除前述第16条、第17条有关自动报价外,还有如下主要规则。

1. 有关照价课税。照价课税系以“土地之持有”为税捐客体的财产税。目前有地价税及田赋两种税

[11] 参见“契税条例”第13条第1项。

目。^[12] 鉴于土地之孳息(生产力)因其用途,而大小不同,且该孳息之经济价值为土地所有权人所以有负担税捐之能力的经济基础。是故,土地财产税之课征尚不得超出其孳息价值所能支应的程度。过去,由于地价税之税基(土地之公告地价)远低于市价,所以,地价税之负担不存在是否过重的问题。一般也不关注地价税望文生义以地价为其税基所隐藏之问题。然今因市价已逾其生产力,而公告地价又已逐渐逼近市价,乃引起土地孳息是否还能支撑其地价税之负担的现实问题。^[13] 另为房屋税之课征,规定按含土地因素之路段率,加成计算其建造成本为房屋价值(税基),使房屋税隐含地价税,以致地价税之负担更为加重。此外,还在税基的调整之外,按持有房屋户数提高其税率。以上政策之目标在于透过持有税之提高,抑制房地价格之飙涨。但显然用错了政策工具。盖不动产之经济管制目标应在于地尽其利及物尽其用。为地尽其利,不应因土地之开发使用,而对开发产生之建物(房屋),利用含有地价因素之路段率,调整税基(房屋价值),对房屋课以重税;为物尽其用,不但不应对自用及出租之住房差别其税率,而且不应按持有房屋之户数提高其房屋税税率。正确的规定应是,只论其用途种类(例如住家用或营业用),而不应按其自用或出租,也不应按其持有户数。其理由为:土地必须有人出资开发、兴建房屋,才能供因生活或营运之经济活动,需要室内场地者使用。只要其确实提供使用,而无囤积或浪费,在其房屋税之课征,并无按其究竟是自用或出租,或按其持有户数,而差别其税率的必要。当无囤积,不但可由市场形成租金之均衡价格,而且可消除不动产与其他行业间之不均衡的发展。至其所有权人如因投资于不动产而有所得,可与其他投资一样,平等地按其所得的大小累进课税。不过,由于不动产资源容易发生垄断,以及土地及营建行政,容易扭曲其市场机能,所以还必须特别注意维持不动产市场之公平竞争机能。

2. 有关涨价归公。“平均地权条例”第35条规定:“为实施涨价归公,土地所有权人于申报地价后之土地自然涨价,应依第36条规定征收土地增值税。但政府出售或依法赠与之公有土地,及接受捐赠之私有土地,免征土地增值税。”关于土地增值税之课征详细规定于“土地税法”。土地增值税是将源自土地之交易所得,从其他种类之所得分离所建立之特种所得税。虽然其立法目的宣称将土地之“涨价归公”,但由于就其涨价,并不按实际交易价格核实,而是按公告现值推计计算,所以并未做到真正“涨价归公”。从而未能透过“涨价归公”,抑制土地所有权人之涨价诱因。不过,事实上只要没有限制私人拥有所有权之土地面积,课以重税只能窒息土地交易活动,并不能根本制止有限供给之土地的市价。依“平均地权条例”第51条“施行涨价归公之收入,以供育幼、养老、救灾、济贫、卫生、扶助残障等公共福利事业、兴建‘国民’住宅、征收公共设施保留地、兴办公设设施、促进农业发展、农村建设、推展‘国民’教育及实施平均地权之用。”此为关于对土地涨价所得所课之土地增值税应用于经济调控及社会目的之规定。有疑问者为:在财政收支统筹统支的观点下,应如何真正落实其制度设计及监督。

3. 有关平均地权基金。为实施“平均地权条例”,直辖市、县(市)主管机关应设置实施平均地权基金;其设置管理,由直辖市、县(市)主管机关定之(“平均地权条例施行细则”第14条);其基金来源与运用分别规定于“平均地权条例施行细则”第49条第2项、第80条、第84条、第84条之1。

(二) 检讨

1. 不动产之评价与平等课税之违反

按地价税或房屋税,无论是以土地还是以房屋本身为其税捐客体,当以土地或房屋价值或以其当有孳

[12] “土地税法”第14条规定:“已规定地价之土地,除依第22条规定课征田赋者外,应课征地价税。”关于田赋之征收对象,规定于“土地税法”第22条。为减轻农民负担,台湾地区“行政院”业已依“土地税法”第27条之1规定,决定自1987年第2期起停止征收田赋。

[13] 基于平均地权政策,关于地价税尚有按土地所有权人之地价总额,对于土地所在地直辖市或县(市)之累进起点地价的倍数,累进课征的规定(“土地税法”第16条)。该规定与地价税之税捐客体(土地的孳息)并无直接关联。是故,以之为累进课征的基础,并不妥当。如真要地尽其利,强制囤积之房屋及土地出租,要比累进课征更为有效且合理。盖其不容易透过分散土地所有权来规避。

息为税基,皆因土地或房屋在课税年度通常没有交易,而只能借助于推估,致使其所涉土地或房屋之真实价值的评价不易如实;其次,众多土地及房屋之推估性的评价,无论是其本体还是孳息,在土地或房屋之财产间,或在土地或房屋与其他种类之财产间,皆不易做到宪法所要求之如实相对的同等正确(realitätsgerechte Wertrelation)。是故,在地价税及房屋税之税基的核定,容易因此有违反平等原则的情形,从而有违宪之虞。这是财产税之存在特征使然。不过,当由于地方政府之财政需要,一时还不能废止地价税及房屋税时,仍不得因此而忽视其宪法上之教示,而应力求最大的程度,相对正确的评价各笔土地及房屋价值,作为地价税及房屋税的税基,以符合平等课税之要求。^[14]但这不表示,应努力将房屋及土地之法定评定价值,趋近于市价,以避免其趋近,对于市价可能引起之促涨作用。就不动产税而言,在能够达到增加相等税收的手段中,宁可“低税基,高税率”。盖调整税率因无由于暗示,引起促升市价的副作用,原则上要优于调整税基。

此外,还应注意:不动产价格是否已脱离于其生产力,成为不理性之炒作价格。不要误将已不理性之不动产价格,虚妄地看成象征经济繁荣之指标,暗自高兴。特别是各级政府机关不可耽溺于因此突然大量增加之地价税及房屋税的税收,以防止不理性之高房地产价格引起之地价税及房屋税的加重,进一步妨碍经济发展。

表1显示,不动产税(土地增值税、地价税、房屋税)及所得税之荣枯的发展趋势。

表1 台湾地区部分年度直接税税收结构表

会计年度	直接税	全部所得税 -A	营利事业所得税	个人所得税	土地增值税 -B	遗产及赠与税 -C	A + B + C	地价税	房屋税
1988	47.5%	22.1%	10.9%	11.1%	13.8%	0.9%	36.8%	2.2%	3.8%
1989	51.8%	23.2%	11.8%	11.4%	15.7%	0.7%	39.6%	2.6%	3.2%
1999	55.1%	31.9%	14.3%	17.6%	7.5%	1.6%	41%	3.5%	3.4%
2000	56.6%	31.6%	15.9%	15.7%	6.4%	2%	40%	4.8%	2.5%
2005	59.3%	39.9%	21%	18.9%	5.2%	1.9%	47%	3.4%	3.2%
2006	58%	36.6%	18.8%	17.8%	5%	2.1%	43.7%	3.6%	3.4%
2010	58.5%	36.4%	17.6%	18.8%	4.5%	2.5%	43.4%	3.9%	3.6%
2015	62%	43.8%	21.6%	22.2%	5.3%	1.5%	50.6%	3.3%	3.2%
2016	62.5%	45.2%	22.9%	22.3%	3.74%	2.13%	51.1%	4.2%	3.2%

说明:其百分比指对于台湾地区税收之比例^[15]

由表1可归纳出几个现象:第一,土地增值税的贡献度自1989年开始逐年降低,2013年虽开始缓步回升,于2015年回升至5.3%,然2016年又突然陡降至3.74%。不过,直接税税收占台湾地区总税收的比例仍呈稳定上升趋势。其动力来自所得税。自1988年47.5%,上升至2016年已是62.5%。这显示不动产产业已渐失去火车头产业的地位。第二,房屋税税收占台湾地区总税收的比例基本上稳定。这显示房屋存量价值的增加与经济发展情形同步。第三,地价税的成长来自公告地价的调整,这显示财政与地政机关的地价政策:维持公告地价与土地市价之一定的比例关系。

[14] Seer in: *Tipke/Lang, Steuerrecht*, 22. Aufl., Köln 2015, § 16 Rz. 4.

[15] 表1之百分比数据,系依台湾地区“财政部”财政统计数据库系统所得资料,以各税各年度之实收净额为分子,以税目总计(含税课收入、公卖利益—应缴库数、金融业营业税、健康福利捐、特种货物及劳务税等)为分母,计算所得。表1,各该税目之百分比加计之所以不足直接税及间接税之百分比,系因本文未将全部税目计入,例如证券交易税、期货交易税、娱乐税、契税等。

表 2 台湾地区 2011—2016 年税收实征净额（单位：千元）^[16]

年度	总收入	营利事业所得税	综合所得税	土地增值税	地价税	房屋税
2011	1764610616	367186074	343004982	78607815	63374107	59466872
2012	1796697193	367744332	393065301	81136682	62712169	61796279
2013	1834124153	351115287	392174282	103254687	70826019	63013454
2014	1976106922	402631678	410852287	101658876	71515636	64672878
2015	2134857093	462784445	473946434	113457069	71141328	69421961
2016	2224075454	510388471	495971933	83385482	93888422	72962850

虽然报纸报道，境内生产毛额（GDP）之成长近年都在 2% 以下，但表 2 显示，不仅以所得之增加的流量为税基之营利事业所得税及综合所得税的税收，除 2013 年外，年年皆有大于 GDP 之成长率的成长，屡创新高，而且以土地及房屋之存量为税基之地价税及房屋税亦年有增长。其中特别是单纯透过调高公告地价，放大供给不变之土地的地价税税基，在 2011—2016 年的五年间，地价税之税收即从 63374107 千元跃升至 93888422 千元，成长约 48.1%，其税收已大于 2016 年之土地增值税的税收（83385482 千元），多出 1050294 万元。值得注意的是，如果土地市价已脱离其生产力，趋于泡沫化时，将地价税之税基的计算基础（公告地价），趋近于市价，是否是一个适当的政策。其理由为：各行各业之经济活动及人民之生活，莫不需要土地形成之活动空间。公告地价之趋近于泡沫性市价，会使不动产产业以外之行业赖以生存与发展之资源受到排挤，过多流向不动产产业，扭曲产业结构，造成资源在产业间之不正常配置，使经济成果之分配更难以健全。同时，萎缩中产阶级，并恶化贫富不均的情势。

2. 不动产财产税之重新定性

不动产税中之地价税及房屋税为一种财产税。名目上以土地或房屋本身（之持有）为其税捐客体。但基于财产权之宪法保障的规定，学说的发展认为，其实应以其当有之孳息为其税捐客体。因其孳息，不论是实收或设算之孳息（租金）在课征地价税及房屋税后，其税后孳息，特别是实收之租金，皆再课征所得税。在此观点下，地价税及房屋税与所得税构成法律上之重复课征。其课征之正当性，传统上立基于源自财产之孳息所得，系不劳而获之所得，较之劳务所得应有较高之负税能力。^[17] 不动产之租金、债券之利息及股票之股利虽皆是财产之孳息，同为非劳务所得，然对债券及股票，非但不课征财产税，而且对其利息及股利等孳息，在“所得税法”上并常有其优惠之规定，适用优惠税率（“所得税法”第 14 条之 1），或给予定额之储蓄投资特别扣除（“所得税法”第 17 条第 1 项第 2 款第 3 目）。因此，以不劳而获为对于财产孳息课征财产税之论据，渐渐失其说服力。代之而起者为负面外部性的理论，认为对于财产之孳息课征税捐之目的，在于平衡其负面外部性对于公共领域或社会引起之成本。该成本应予内部化由财产持有者负担，才能使财产持有者与其他人间之费益的归属趋于公平。^[18] 在其实际应用，视情形有建立在“受益者付费原则”上，其表现为服务规费、特许规费、工程受益费之征收；或建立在“污染者付费原则”上，其表现为排放特许费、环保税、能源税之征收。其在地价税及房屋税之适用，改从其开发及使用，对于环境的影响及对公共设施引起的负

[16] 资料来自：台湾地区“财政部”财政统计资料查询，全台湾实征净额日历年别—按税目别分，产生时间：2017 年 4 月 4 日。
[17] Hey in: *Tipke/Lang, Steuerrecht*, 22. Aufl., Köln 2015, § 3 Rz. 66.
[18] *Paul A. Samuelson/ William D. Nord- haus, Economics*, 15th edition McGraw-Hill, Inc. 1995, pp. 351-353; *N. Gregory Mankiw, Principles of Economics*, 6th edition 2012, pp.213-214; *R. Glenn Hubbard/ Anthony P. O'Brien, Economics*, 2006 Pearson Education Inc., pp.141-143 .

担立论,^[19] 研议其相关政府间之财政收支的归属。同理,探讨管线及网络经济之外部性及目前相关产业与之有关之收入与成本费用的归属情况,应有助于不动产税捐或规费有关制度的重建,并改善与之有关之财政收支。

3. 关于经济管制

为达到平均地权活化经济的目标,在台湾地区除制定有关于不动产之税制外,并有关于不动产之经济管制的法令,管制耕地之持有面积及耕地租佃之租金。例如“土地法”(2011.06.15修正)、“平均地权条例”(2011.12.30修正)、“耕地三七五减租条例”(2002.05.15修正)、“农业发展条例”(2016.11.30修正)、“农地重划条例”(2011.06.15修正)、“农村小区土地重划条例”(2002.12.11修正)、“土地征收条例”(2012.01.04修正),以及已经在1993年7月30日废止之“实施耕者有其田条例”。当中特别值得强调的是,“耕地三七五减租条例”及“实施耕者有其田条例”,在台湾地区之土地改革历史中,所具有之理论及实践的重要意义。关于耕地之经济管制,该两条例在台湾地区有成功的经验。归纳之,其重要运转机制为:(1)个人所有权之数量管制:限制耕地加总之最高面积;(2)超出限制面积之耕地,强制征收;(3)不自耕之耕地强制出租;(4)出租之耕地,强制其减租至收成的375%。^[20] 透过该管制措施,基本上消除大地主囤积耕地,提高自耕农及佃户之耕作意愿,释放耕地之生产力,同时并有效消弭耕地之投机,使其价格基本上对应其生产力。然该关于耕地之成功的管制经验,不但没有被移植至建地,而且本来处理得好好之耕地管制的成果,逐渐流失。其结果,台湾地区之土地价格,含耕地,最后依然飙涨。

四、台湾地区不动产市场之现况

台湾地区之不动产市场现况是低度使用之住宅及新建余屋(待售)住宅多,而其价格却还居高不下,房价所得比过度偏高。

(一) 低度使用(用电)住宅

台湾地区“内政部营建署”利用房屋税籍数据与台电用电数据,将每年11月、12月平均用电度数低于60度之住宅,界定为低度使用(用电)住宅。2011—2015年,台湾地区低度使用(用电)住宅占存量比例从2011年的10.15%上升至2012年的10.63%,2013年为10.50%,2014为10.30%,2015年为10.35%。依2015年11、12月份用电数据显示,台北市与新北市低度使用(用电)住户比例维持在7%左右,相对于中南部县市比例较低。新北市整体比例虽低于台湾地区平均,但因房屋税籍住宅类数量大,推算低度使用(用电)住宅数约有11.8万宅,相对高于其他县市。宜兰县、金门县、连江县、云林县、嘉义县、花莲县与台东县,为比例较高的县市。^[21]

(二) 新建余屋(待售)住宅

台湾地区“内政部营建署”利用地籍数据、房屋税籍数据与台电用电数据,将屋龄五年内、仍维持第一

[19] 关于财产税之正当性的论证,请参见 Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Band. II, Köln 1993 S. 771ff.; Seer in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 22. Aufl., Köln 2015, § 16 Rz. 2ff.

[20] 是否适合管制不动产之租金上限,经济学家向有疑虑。其论据主要为:租金上限如果低于没有管制时的均衡租金,则将发生供给不足及需求过多造成之短缺的问题。该短缺,在短期固因供给及需求的弹性较低,而不明显;但在长期,不仅在质,而且在量,皆势将扩大其短缺的程度:既有房屋的维修渐差,新建的房屋渐少。此外,需租房屋者,为抢租房屋,可能形成违法的黑市交易(R. Glenn Hubbard/Anthony P. O'Brien, Economics, 2006 Pearson Education Inc., pp.118~119; N. Gregory Mankiw, Principles of Economics, 6th edition 2012, pp. 117~118)。租金上限之限制,在耕地租赁所以没有建物租金之限制的缺点,乃因耕地之供给无弹性,不因其租金之限制引起供给之减少的问题。此外,耕地之用益与维护,由承租人为之,也没有因此引起荒废的问题。

[21] 台湾地区“内政部营建署”:《关于低度使用(用电)住宅、新建余屋(待售)住宅之最新调查报告摘要》,2016年10月,台湾地区“内政部”不动产信息平台,最后访问日期:2017年5月4日。

次登记且有销售可能性的住宅,视为新建余屋(待售)住宅。从2013年第1季的2.7万余宅缓降至当年第2季的2.5万余宅,2014年第1季上升至3.4万余宅,其后除2014年第2季小幅度降低外,至2015年第4季台湾地区新建余屋(待售)住宅数已达到55586宅。其中以新北市12023宅较多,高雄市为9262宅次之,桃园市为7852宅排名第三,台中市则为6677宅,台北市、台南市则为4016宅与3339宅。^[22]

五、不动产产业之宏观调控

(一) 市场失效需要宏观调控

房价所得比过高显示,在该价格水平一般人买不起,因此有大量空屋销售不出去而闲置。该闲置状态原则上会形成资金的积压,促使其所有权人降价求售,而后也会因其降价,而降低房价所得比,使较多人能够买得起,从而通过价格之调整,使供需重新获得均衡。然为何过高之房价所得比及空屋会长期存在?这表示市场之上述价格机能失效,未能产生调节供需之作用。这时必须针对不动产市场所以失效的原因,借由公权力,透过经济管制施以宏观调控,使其回复正常之调节机能。造成交易市场之价格机能失效的主要原因为:规范上容许不动产闲置不用,以及可期望之交易所得能弥补其囤积期间之资金成本(例如利息)的负担。是故,如透过强制出租,消除其得闲置的可能,并透过逐步紧缩闲置房地之融资的定向调控,^[23]有规划地缩紧、阻断闲置房地所有权人,利用金融机构提供之低利贷款,降低其持有成本的机会,将可基本上回复不动产市场之价格机能,使不动产之租金及交易价格,符合市场供需达于均衡时之水平。

(二) 调控目标

当前之不动产市场存在之主要问题为:虽有诸多与不动产有关之税捐手段,但有空屋依然过多,且价格却下不来的矛盾现象。据“内政部”不动产信息平台之统计:房价所得比在2002年第1季,台北市为6.06倍,新北市为6.36倍;2016年第2季,台北市为15.07倍,新北市为12.51倍。^[24]因为不动产为一切生活及生产活动之必要的空间要素,所以,其价格之飙涨,势必吞噬各行各业之经济成果,窒息中产阶级之生机。最终除将使国民经济难以再有发展外,还会因为经济之停滞,引发停滞性通货膨胀。其结果,不动产产业将因欠缺其他产业之实质成长的支持,而趋于泡沫化,并累及金融产业,使其以不动产为担保之债权亦相随有泡沫化的风险。此种经济形式之特色为:经济虽少有成长,但民生基本需求之行业,基于其强势之市场地位,与不动产产业同步,调整价格,维持其获利率,而弱势之受薪者,不但其薪资在台湾地区已约20年几乎不调,而且连财政能力也受累。导致即使台湾地区岁出决算总计,基本上虽还是年有增加,而军公教退休人员却面临台湾当局将要以几十百分比的大幅度,调降其许诺之退休给付的情势。其因此引起之经济的紧缩效应,经社体系之解构,全体受薪者,特别是军警公教人员之普遍的不安及生活水平的下降等对台湾地区经济、社会及政治的影响,难以估量。

由于薪资不调,退抚给付将要大幅缩水,而不动产价格依旧高不可攀,民生必需品或服务的价格又因停滞性通货膨胀,同步涨升,使总体经济之信息弥漫悲观的气氛。于是,有国际竞争力之人才已开始展开其另一波乱邦不居之移民的旅程。鉴于必须使人安居,才能盼其乐业,所以必须快快想出有效的调控工具,能够落实调控目标,促使不动产价格回复至健全市场之均衡价格。

[22] 数据源:“内政部”不动产信息平台,最后访问日期:2017年4月26日。

[23] 关于利率之调控所以必须定向的理由为:避免因此影响其他产业之融资可能及其利率。

[24] “内政部”不动产信息平台:房价所得比,从2002年第1季一路上升至2015年台北市为16.16倍,新北市为13.02倍达于最高点。而后至2016年第2季稍微回降。也就是说目前欲居住在大台北者,一般人大约要不吃不喝15年才能在台北市、12年才能在新北市买得起房子。

(三) 调控工具

可能的调控工具主要为税捐工具、金融工具及房地所有权或用益权之管制。

1. 税捐工具

为奖励投资或抑制消费固常选择税捐之优惠,例如“促进民间参与公共建设法”(2015.12.30修正)第36条(营利事业所得税之免征)、第37条(投资抵减)、第38条(关税之减免及分期缴纳)、第39条(地价税、房屋税、契税之减免)、第40条(股东投资抵减);或加重,例如增订“所得税法”第4条之4、第14条之4至第14条之8及第24条之5等规定,采新制房地合一所得税,作为调控工具。按税捐优惠,可增加其供给或需求;加重可减少其供给或需求,以增减其达于均衡之供需数量,或降升其供需价格。但加重课税,当其经市场机能之调整达于新的均衡时,只能升高其均衡价格、减少其均衡数量。所以,当前之不动产政策的目标,如在于抑制房地价格,则其以加税为内容之税捐工具最后不能有效果。然降税既不在所欲,又非适当之政策工具。另不动产之持有税(财产税)的改革,应重在使其业主负担不动产开发及用益之外部成本,以维持不动产产业与其他产业间之税捐平等,不宜单纯的以加重其持有成本为目标。还要多深入研究不动产开发及用益之外部成本,以恰如其分,规划其相关之财政收支,使不动产财产税之税制符合受益者付费原则及肇因者或污染者付费原则,^[25]避免不动产之承租人或各行各业及消费者,因不动产财产税之转嫁,而生活益发困难。

台湾地区之空屋数量及不动产价格之高昂显示,向来偏赖于土地增值税、地价税及房屋税之不动产税制,对于不动产价格不能起到期望之抑制,或促使其回复至健全市场之均衡价格。2015年6月“所得税法”增订之新制房地合一所得税,属于所得税之加重。该税之新增固使不动产价格开始回落,使房价所得比,如前文所述从自2015年之最高点,稍微回降至2016年第2季。然税捐理论昭示,税务经验将印证,突然对不动产课以重税,固可能由于市场一时反应不过来,而引起因一时抑制需求或惊慌倒货时之跌价效应,但长期而论,课以较先前为重之税,最后只能引起量缩价昂的结果,^[26]对于抑制房地价格将少有长期效果。是故,如真要调控房地价格,而不影响其市场之供需机能,这尚属短期治标的措施。若要治本,必须深入研究房地价格所以飙涨之总体经济因素,另谋其他调控工具。

2. 金融工具

按货物之价格如非取决于有效之供需,必有扭曲其供需之因素。否则,不会发生在有大量空屋形成之供过于求的现象时,其房地价格还是居高不下。其重要之扭曲因素通常认为是:资金宽松,欠缺投资目标,且其囤积不受管制或禁止。

然资金再宽松,其投资上的选择,至少还是必须与资金利息所构成之资金成本相比较。特别是当利率低于不动产之投资报酬率时,宽松之资金才会源源不断经由投资客,注入不动产产业。假设投资客断链,开发业者即无开发的动能。而投资客之自有资金一般容易达于极限。是故,只要限制其来自金融机构之融资,消弭其资金杠杆,原则上短时间内便应可显著产生收敛其可能导致泡沫化之假性需求。如果这样还是不能达到预期之效果,可再限制其囤积房地,以公开竞标的方式,强制出租。强制出租之目的在于,促进物尽其用及地尽其利的同时,借由市场机能产生均衡的租金价格,从而亦形成房地之均衡的交易价格。如还不能收效,则再考虑关于租金之管制,将其控制在尚可维持不动产产业在开发与交易市场之活络,所需之适当动能及流通的水平。

要之,其宏观调控,应视情形,利用财政工具或经济管制工具,不适合孤注一注,偏于其一。所涉财政工具除税捐外,并应善用特许规费;经济管制工具,首先为货币工具,选择性的定向收紧对于闲置不动产之融资,逐步抽回闲置不动产业主自金融机构融通之开发、营建资金,以及逐步紧缩投资客自金融事业融通之

[25] Seer in: *Tipke/Lang, Steuerrecht*, 22. Aufl., Köln 2015, § 16 Rz. 38f.

[26] N. Gregory Mankiw, *Principles of Economics*, 6th edition 2012, pp. 156~160; R. Glenn Hubbard/ Anthony P. O'Brien, *Economics*, 2006 Pearson Education Inc., pp. 112~117.

资金,以去除其金融杠杆。其理由为,任何人不得利用金融机构之资金,从事重要生产要素之囤积,妨碍国民经济之正常运转。同时,应强制将囤积之不动产注入租赁市场,以在租赁市场形成均衡之租金价格。这时不动产之均衡交易价格亦可随之产生。

3. 地方政府之财政需要

房地产市场对于房地产所以丧失其调节机能,有一部分原因是来自于地方政府之财政需要,驱使其区段征收、市地重划或都市更新的作业,提供不动产业者炒作不动产价格的可乘之机。其失控第一个影响是:当不动产开发商因此取得低成本之土地时,便可以借助于其将开发完成之房地,自金融机构融通远超出其开发及营建成本之资金,形成其高房地价格或过度膨胀其信用之财务支撑。这是过高毛利引起之市场的扭曲现象,不利于不动产产业之健全发展。

在土地开发,其实会引起庞大之公共设施或服务的成本费用。地方政府必须更仔细的规划其与土地有关之行政服务,精算其成本及费用,一时大量者,要利用工程受益费或开发特许费的征收;^[27]平时之服务所需者,要利用地价税及房屋税的征收。制度的设计要符合税费征收目标之属性,不可单纯因为目前房地价高,即为增加税费收入,而在税费债务之构成要件上,创设各种与税费征收目标之属性不符的加重项目或因素。例如房屋税本应以房屋造价为其税基,并在税负之高低,受其一般可期待之孳息的制约。不适合将与土地有关之因素,例如发现在不同路段有高低之经济荣枯时,将路段率纳入房屋价值之调整因素,以提高房屋税。如真要以路段率调整不动产之价值,在房屋与土地分别课征其持有税的情形,应调整土地地价,而非房屋价值。盖房屋为营建产生之人造建物,其价值应系于其建造(取得)成本。在持有期间,极其量只能因营建成本之通货膨胀,透过资产重估,调整其现值,不可随其所在路段之经济繁荣的程度,主张提高其房屋价值。

按房地行政本来有自偿性,台湾地区人才济济,只要给予机会,一定能够自偿地、系统化地解决土地规划、都市计划、都市管线(电信、电力、瓦斯、自来水、污水)、交通、水土保持、环保、卫生、防灾等与房地有关之问题。地方政府有举办区段征收、市地重划或都市更新作业,以及从事各种土地开发之充分机会。台湾地区当局应像辅导地方政府从事地方法制作业一样,辅导建立其经济有效,能够自偿之运作模式。切莫发生各级政府与营建厂商协商出来之权利义务之交换关系,较之没有经验之农夫与营建厂商合建分屋时协商出来的内容,更为不利。

深入归纳分析台湾地区财政,其所以困难的缘由在于,糊涂的财经行政,疏于财经纪律的建立、财经效率的评鉴,以及不重视财经干才之培养与肯定,以至于即使财政已极度困难,还尽出一连串虚胖、无关联效益的花钱大计划,一点一滴流失生机。如真想振衰起蔽,首要破除信息不对称,建立产业纪律,维护交易秩序,降低交易成本,启动市场机能,动员民间资源参与永续开发、维护与营运的项目,体现土地营建行政的自偿性。这里需要的是公正的行政,只要深刻反省,以消除导致纵容到连雨遮皆可计入室内坪数,同等计价之行政偏差,便有能力将不动产之质量规格,无论是关于质还是量,客观加以标准化。又例如在捷运之兴建,其场站与路线的规划,如能公正处理各站外围土地之区段征收,并辅以工程受益费之征收,不使兴建捷运之利,平白落入私人之手,应即可取得支应兴建捷运所需之费用,不至于形成当地政府之沉重的财政负担。这些需要创设课题,深入研究推演才能累积知识与经验,规划出可行的发展模式,不可轻陷于无知之信息不对称中,盲目运行。

然因土地行政汇总不易监督之经济管制、经济补贴、政府采购的财经行政大权,当中如有私心,也是一块最容易上下交征利,累及无辜,一起沉沦腐败的场域。各级政府的首长,如有志于展现其雄才大略的能力,土地、营建及交通行政是其最容易与各个产业形成完美发展循环,并自偿实现的项目。善恶一线间,切要把

[27] 规费与工程受益费包括:(1)容积之特许规费;(2)路段之工程受益费(受益者付费原则);(3)文化、教育规费;(4)消防、卫生规费;(5)环保规费(清洁规费)(污染者付费原则)。

握难得,而易失可造福四方的机会。

4. 社会住宅及书店图书馆

在市场经济,无论如何努力,一时必难满足低所得者之居住需求,因此,各级政府要立志,以社会住宅之圆满提供,作为施政之人权标准的指标。在区段征收、市地重划时,必须有逐步兴建足够社会住宅之配套措施,一以对经济困难者救急,另以制衡商品房之市场价格。在社会住宅之兴建、维护与流通,必须动员相关人才,从小区内外,用心协助维持适合人性尊严之居住水平。授受之间,切莫自私,以提高其质量、效率,避免其沦为贫民窟。否则,善门难开,势必难上加难。

除社会住宅外,其实书店图书馆也亟需不动产税之减免的奖励。目前仅见“文化艺术奖助条例”第26条规定:“经文教主管机关核准设立之私立图书馆、博物馆、艺术馆、美术馆、民俗文物馆、实验剧场等场所免征土地税及房屋税。但以已办妥财团法人登记或系办妥登记之财团法人兴办,且其用地及建筑物为该财团法人所有者为限。”该条但书将减免对象限于“办妥登记之财团法人兴办,且其用地及建筑物为该财团法人所有者”,显然陈义过高。只要注意到实体书店已渐难与网上书店竞争及昔日书店一条街已经消失,可见具有书本流通功能之书店,至少需要税捐优惠来减轻其房地的资金负担,协助其生存、发展。

5. 新税或加税是否能增加税收

对于货物或劳务课税时,设其对每单位需求或供给课征之税额为 T , 乘以其总销售量 Q , 等于可能取得之总税收 TQ 。对于货物或劳务开征新税或加税, 会提高其单位需求或供给之税额至 $T(1 + R_1)$, 降低供给与需求之数量 $Q(1 - R_2)$ 。每单位需求或供给因此增加后之税额, 乘以其因此减少后之需求或供给总量, 等于对该货物或劳务课征新税或加税后之总税收 $T(1 + R_1)Q(1 - R_2)$ 。该课征新税或加税后之总税收 $T(1 + R_1)Q(1 - R_2)$ 与开征新税或加税前之总税收 TQ 相比, 可能较多, 亦可能较少。端视新税之税率 r_2 或加税时其新旧税率差 r_2 , 对既有税捐之税率 r_1 的百分比 R_1 , 以及开征新税或加税后, 减少之需求或供给总量占开征新税或加税前之需求或供给总量的百分比 R_2 而定。

设课征新税或加税前, 与新税有税捐客体之关连的货物或原应税货物之价格为 P , 既有税捐之税率为 r_1 , 每单位需求或供给的税捐收入为 $T_1 = P \times r_1$, 其需求或供给总量为 Q , 总税收为 T_1Q ; 新税之税率 r_2 或新旧税率差 r_2 , 对既有税捐之税率 r_1 的百分比为 R_1 , 设课征新税或加税后, 每单位需求或供给增加的税捐收入为 $T_2 = P \times r_2$ 。课征新税前之需求或供给总量 Q , 课征新税后, 减少之需求或供给总量占开征新税前之需求或供给总量的之百分比为 R_2 , 则课征新税或加税后, 其需求或供给总量为 $Q(1 - R_2)$ 。每单位需求或供给之原来税收加上新税或加税增加之税捐收入的每单位需求或供给之总税收为 $T = T_1 + T_2 = T_1 \times (1 + R_1)$:

$$T_1 = P \times r_1$$

$$T_2 = P \times r_2$$

$$T_2/T_1 = r_2/r_1 = R_1$$

$$T = T_1 + T_2 = P \times r_1 + P \times r_2 = T_1 \times (P \times r_1 + P \times r_2) / T_1 = T_1 \times (P \times r_1 + P \times r_2) / P \times r_1 = T_1 \times (1 + r_2/r_1) = T_1 \times (1 + R_1)$$

$$T_1(1 + R_1) \times Q(1 - R_2) = T_1Q(1 + R_1)(1 - R_2),$$

则 $T_1Q(1 + R_1)(1 - R_2) > T_1Q$ 之条件为:

$$(1 + R_1)(1 - R_2) > 1, \text{ 且 } R_1 > R_2$$

$$\text{则 } 1 + R_1 - R_2 - R_1R_2 > 1$$

$$\text{则 } R_1 > R_2 + R_1R_2$$

由上开方程式可见, 肯定的是: 需求或供给总量之减少的百分比, 只要低于新税之税率或加税时之新旧税率差对原来税率之百分比的一个百分点, 总税收即会增加。盖当 R_1 大于 R_2 一个百分点, 而 R_1R_2 虽

为正数,但必小于一个百分点时,上开条件成立。相等则会减少。盖当 R_1 与 R_2 相等时, R_2 加上一个正数即大于 R_1 ,上开条件不成立。在开征新税,就新税而论,固必有新税收构成之税收的增加。但如考虑与新税相关联之既有税捐,则由于既有税捐可能因新税之开征,而降低其货物之需求或供给总量,从而减少其税收。所以当将新税与既有税捐的税收合计,一起考虑,仍有与加税类似之问题。例如货物税(特种消费税)与营业税(一般消费税)相关联,当对于一部分之货物新开征货物税时,固可能增加货物税之新税收,但可能同时因降低该货物之需求,而影响其既有营业税之税收。这时因为货物税及营业税之课征客体(货物)相同,可以将其货物税之新征,化约为既有营业税之加税,套入前开方程式,一起分析其税收之消长。新增之货物税税收是否大于减少之营业税税收,尚取决于该货物之需求的价格弹性,视其需求因此减少的程度而定,不能一概而论。^[28]

六、结论

不动产财产税与一般所得税,因其以同一笔不动产之孳息(租金)为其税捐客体,且纳税义务人同一,所以有法律上的重复课税。为根本消弭该重复课税,并适当处理租金、利息及股利间之平等课税的问题,必须从负面外部性的观点,重新定性不动产财产税之属性,根据受益者付费原则及污染者付费原则,导入工程受益费、开发特许费、环境税,规划其在各级政府之财政收支,以维持税费之课征对于不同产业或经济活动之中立性,并健全地方财政。按路段率调整房屋价值的规定,混淆房屋价值与地价之影响因素,应予避免。如迫于财政需要,可改按路段调整公告地价,或调整房屋税之税率,达到增加不动产税税收之相同目的。

不动产所得税,无论是土地增值税还是新制房地合一所得税,固有涨价归公之不动产政策上的正当性,但仍应注意,新制实施后,土地增值税及新制房地合一所得税,自其第二次交易起,在先后二次交易,实际上有先核实课征房地合一所得税,而后再推计课征土地增值税之重复课征的可能性。此外,并应异于其他种类之所得,要将其税捐收入专用于社会住宅之兴建或其他更迫切之缓和贫富不均问题的项目,例如对于贫困家庭之教育与健保的补助,不适合流用于其他项目,以确保不动产税制能符合社会国家原则,救助贫困家庭之急迫需要,培育其自力更生的能力。其理由为:源自不动产之涨价所得,具有一定程度导致贫富不均的反社会性。此与其他源自市场活动致富的情形,大有不同。少有一种财货可像不动产一样,单纯透过持有,而不需用心经营,即可随其他产业之经济发展或通货膨胀,而有财产增值利益,同时使无不动产财产者,因租金或不动产价格的提高,而陷于相对不利的境地。

房屋之买卖契稅稅率为其契稅 6% (“契稅條例”第 3 条第 1 款),在房屋销售人为营业人时,其营业税稅率为其收取之全部代价 5% (“營業稅法”第 10 条)。但得扣減進項稅額。該兩種稅捐因以同一筆房屋之銷售為稅捐客體,而納稅義務人不同,分別為買受人及出賣人,所以有經濟上的重複課稅,故亦應斟酌其整并。此外,在中古屋之銷售營業稅的課征,其進項稅額之扣抵,需要類似於“營業稅法”第 15 条之 1,关于中古車之進項稅額的扣抵規定,不宜从举证责任之分配的观点,简单以销售营业人不能提出進項稅額憑證為理由,主張其當然不得扣抵進項稅額。蓋中古屋之出賣人在買入時,可能已受營業稅之轉嫁,而在賣出時,可能不是得開立進項憑證之非營業人,而自其進貨轉售之銷售人却為營業人,應自動報繳加值型營業稅。

由于台湾地区之不动产市场,在 2015 年有 862682 户之空屋,而其价格所得比在同年第 2 季,于台北市为 15.07 倍,新北市为 12.51 倍。这显示其大量空屋的市场形势并没有引导其降价,以消除该严重供过于

[28] 对于货物或劳务开征新税或加税不一定会增加总税收的观点,由经济学家 Arthur Laffer 于 1974 年在一家餐厅第一次对一些记者及政治家提出。后来经美国 Reagan 总统采纳为其减税的理论依据。Laffer 及 Reagan 之上述观点后来被称为供给侧经济学(supply-side economics)(N. Gregory Mankiw, Principles of Economics, 6th edition 2012, pp. 169-171; Paul A. Samuelson/ William D. Nordhaus, Economics, 15th edition McGraw-Hill, Inc. 1995, pp. 313-316)。

求的现象。这表示台湾地区之不动产市场有导致其市场失效的环境因素存在。鉴于不动产中之土地,其供给弹性几乎是零,其上之建物的兴建又需要庞大资金,所以其闲置引起之地不能尽其利,物不能尽其用的情形,极度不利于经济之发展。是故,迫切需要深入研究,找出所以导致其市场失效的原因。

过去,在建地的市场,各级政府主要试图透过土地增值税及地价税,平均其地权,将其涨价部分归公,以建立不动产市场之公平。然越到近年,越是距离期望的目标愈远。到底是那个调控环节失效?飙升之涨价利益到底跑到哪里去了?合理的理解自然是首先归属于不动产业者,而后部分以其成本费用、损失及税捐的形式流向有助于不动产业之发展的部门。其中必须拿出来检讨的是:金融机构在不动产市场之发展经过中所扮演的角色,以及不动产产业如有价格崩盘的情形,该风险是否超出金融机构能负荷的程度。从几年前,发生在美国、蔓延至全球之次房贷引起的金融风暴看来,金融机构承担不动产产业之泡沫风险的能力不可高估。是故,为回复不动产市场之市场机能,首先,必须小心去杠杆,逐步限制投资于空屋者,应以自有资金,不得使用金融机构之资金投资。其次,为规划适当制度,将空屋限期注入市场,以回复不动产市场之供需的均衡,并自然形成其均衡的租赁价格及交易价格。为使不动产产业相关之地方政府不因不动产市场之调控,而遭遇财政困难,必须同时规划其相关之财政收支制度。最后,居住费用为受薪者,特别是低薪者之重要的生活负担,必须利用完善之社会住宅制度,尽速帮忙解决,使其能安居乐业。这有赖于服务受薪者之建筑合作社的建立,以提高其资金之储蓄、筹措、管理,营建之效率。此外,并应建立社会住宅之妥适的封闭的流通市场,限制只在具备可享有一定社会福利者间流通,且其流通应采先由社会住宅之福利机构收回,而后再对符合资格者释出的方式,以避免社会住宅流入商品房市场。

The Construction of Real Estate Tax System and Macro-control for Real Estate Market in Taiwan Province

Huang Maorong

Abstract: Estate tax refers to that tax levied on the possession, transition or income about estate. Income from estate might refer to rent or income from the transaction of estate. Income from rent is virtually double taxed. The reason for the property tax on estate is therefore changed to the negative externality caused by cultivating or use of estate. Consequently, the tax base should be assessed according to burden caused by the negative externality and revenue of estate tax based on the possession thereof should confer to local government. Because the value of house could only depreciate, its price could only be raised due to inflation. When the price of estate rise, it must mean normally not the price of the house but that of the land is rise. This fact should suitably be considered in the planning of estate income tax law. When the price of estate is overestimated, the income from the overestimated price should largely taxed to support social housing or reserved to compensate the financial demand or crisis might be stimulated in the future. Finally, if it is necessary to regulate the price of estate, the suitable instrument useful to build equivalent rent is rather monetary than taxation one.

Keywords: property tax on estate, income tax on estate, transaction tax on estate, bubble price of estate, equilibrium price of rent

(责任编辑:李刚)