

## 自用住宅於不動產稅制之認定-以自住事實與住宅為核心

稅法三蔡壹安

目次：

壹、前言

貳、自用住宅的定義與效果

一、地價稅

二、房屋稅

三、土地增值稅

四、房地合一稅

參、自住事實的掌握

一、戶籍登記

二、實際居住並使用

三、未供營業出租或執行業務使用

肆、住宅的認定

伍、結論

壹、前言

自用住宅於不動產稅制上基於保障自住需求時常以其為核心設計優惠稅率與重購退稅制度，如所得稅法第4條之5第1項第1款針對個人與其配偶及未成年的自住房屋、土地給予400萬元的免稅額度，其104年6月24日修正公布之立法理由該定額免納所得稅是基於保障自住需求，落實居住正義所設計。然而自用住宅於不動產稅制中的構成要件以及法律效果卻有所不同，以優惠稅率為討論對象，於性質為財產稅的地價稅和房屋稅以及性質為所得稅的土地增值稅和房地合一稅皆有個別的設計，光是就命名的部分就存在些許的差異，地價稅以及土地增值稅的用詞為自用住宅用地（土地稅法第9條參照），房屋稅的命名則為住家用房屋供自住者（房屋稅條例第5條第1項第1款參照），房地合一稅的設計則為自住房屋、土地（所得稅法第4條之5第1項第1款參照）。再以構成要件為例，地價稅與土地增值稅並不強調實際居住並使用的要素而是以較為形式的戶籍登記以及未出租及營業取代之（土地稅法第9條參照），而在房屋稅以及房地合一稅中則是有以實際居住使用為要素（住家用房屋供自住及公益出租人出租使用認定標準第2條以及所得稅法第4條之5第1項第1款參照），從而自用住宅的認定在不動產稅制中究竟存在著什麼樣的差異？該等差異背後的原因為何？綜合比較不動產稅制上對於自用住宅的認定後究竟何種設計應該較為妥適？上述問題便是在本文中所欲探討的問題意識，從而在本文的架構上將以自用住宅的優惠稅率為討論對象並可分為兩個部分，第一自用住宅於不動產稅制中

認定與效果的釐清，第二構成要件的設計上到底該如何掌握自用住宅的立法原意？

## 貳、自用住宅的定義與效果

本文首先釐清自用住宅優惠稅率於地價稅、房屋稅、土地增值稅以及房地合一稅的差異為合，相關的構成要件與法律效果則散落在土地稅法、房屋稅、房地合一稅以及由上開法規授權訂定的法規命令和稅捐稽徵機關自行訂定的解釋函令。

### 一、地價稅

地價稅所稱之自用住宅用地係指指土地所有權人或其配偶、直系親屬於該地辦竣戶籍登記，且無出租或供營業用住宅用地(土地稅法第 9 條及平均地權條例第 3 條第 6 項參照)。又自用住宅用地須以土地上之建築改良物屬土地所有權人或其配偶、直系親屬所有者為限(土地稅法施行細則第 4 條參照)。

至於法律效果與限制的部分自用住宅用地其地價稅按千分之二計徵。然而在適用面積限制上係指，都市土地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<sup>1</sup>。處所數量的限制上，土地所有權人與其配偶及未成年之受扶養親屬以一處為限(土地稅法第 17 及平均地權條例第 20 條參照)<sup>2</sup>。

關於自用住宅用地須以土地上之建築改良物屬土地所有權人或其配偶、直系親屬所有者為限，其法律依據為土地稅法第 58 條授權訂定之土地稅法施行細則第 9 條(下稱施行細則)，施行細則之法律性質為法規命令，從而衍生出施行細則第 9 條是否增添法律所未明文規定要件而違反租稅法律主義之爭議？實務見解有認為土地稅法第 9 條係對自用住宅用地做文義解釋，惟對於自用住宅地上之建築物或改良物所有權應為何人並未明文規定，從而施行細則第 9 條考量地價稅以及自用住宅用地之立法意旨訂定所有權歸屬之認定，此應為技術性、細節性事項，並未增加法律所無之限制<sup>3</sup>。學理上則有認為自用住宅用地之稅捐優惠政策係在遂行保障人民憲法上居住的權利，該等稅捐優惠除須有正當化事由外仍須符合比例原則，考量土地資源的有限性，對於納稅義務人自用住宅用地得享有之稅捐優惠政策應做限制，方符合禁止過分原則的要求的，從而對於

---

<sup>1</sup> 都市用地以及非都市用地的區分，前者係指依法發布都市計畫範圍內之土地，後者則是都市土地以外的土地(土地稅法第 8 條及平均地權條例第 3 條第 1、2 項)。

<sup>2</sup> 關於面積以及處所限制超過時應如何擇定適用順序，可參閱土地稅法施行細則第 8、9 條的規定。

<sup>3</sup> 最高行政法院 94 年判字第 188 號判決參照。

建築物或改良物的所有權歸屬限制於土地所有權人或其配偶、直系親屬所有者應屬合理<sup>4</sup>。

法律效果部分，依照土地稅法第 17 條第 1 項規定自用住宅用地其地價稅按千分之二計徵，然而土地法第 187 條卻規定建築改良物為自住房屋時，免予征稅。此涉及的是土地稅法與土地法相衝突時應如何解釋適用的爭議？學理上有認為就土地稅的課徵事宜，土地稅法構成土地稅之特別規定，故土地稅法有所規定時，應依土地稅法規定辦理。<sup>5</sup>實務上關於地價稅之課徵亦是以土地稅法及平均地權條例為適用依據<sup>6</sup>，從而關於稅率之部分仍為依照地稅法第 17 第 1 項及平均地權條例第 20 條第 4 項按千分之二計徵。

最後關於法律效果限制的部分，有面積限制與處所的限制，其互動關係為何？依照土地稅法第 17 條第 3 項及平均地權條例第 20 條第 3 項土地所有權人與其配偶及未成年之受扶養親屬雖然以一處為限，然而若另有自用住宅用地供已成年的直系親屬設籍使用且符合其他自用住宅用地之要件者，則不受前開法條一處的限制，僅係在面積上仍受土地稅法第 17 條第 1 項以及平均地權條例第 20 條第 1 項都市土地面積 3 公畝以及非都市土地 7 公畝的限制。<sup>7</sup>

## 二、房屋稅

房屋稅所稱住家用房屋供自住使用者係指供本人、配偶或直系親屬實際居住使用，且房屋無出租使用(住家用房屋供自住及公益出租人出租使用認定標準第 2 條參照)。其法律效果與限制上為住家用房屋供自住使用者稅率為其房屋現值百分之一點二各地方政府得視所有權人持有房屋戶數訂定差別稅率(房屋稅條例第 5 條第 1 項第 1 款參照)，限制上則僅無面積限制僅有戶數限制，即本人、配偶及未成年子女全國合計三戶以內(住家用房屋供自住及公益出租人出租使用認定標準第 2 條參照)。另房屋同時作住家及非住家用者，應以實際使用面積，分別按住家用或非住家用稅率，課徵房屋稅。但非住家用者，課稅面積最低不得少於全部面積六分之一(房屋稅條例第 5 條第 1 項第 3 款參照)。

有關上開自住房屋訂為全國合計三戶以內，係衡平考量個人所有住家用房屋供直系尊(卑)親屬居住使用屬社會常態，或夫妻因工作或子女就學等因素有分住二處之需要等情，是類房屋應認屬自住使用房屋，又為避免有心人士規

---

<sup>4</sup> 陳明燦，我國自用住宅用地適用特別稅率課徵土地增值稅相關法律問題分析－兼評台北高等行政法院二〇〇八年訴字第六一五號判決，財產法暨經濟法，第 20 期，頁 85，2009 年 12 月。

<sup>5</sup> 陳清秀，稅法各論(下)，頁 170，元照出版有限公司，2019 年 2 版。

<sup>6</sup> 許文昌，土地稅體系，頁 1，元照出版有限公司，2021 年 2 版。

<sup>7</sup> 財政部 67 年 3 月 23 日台財稅第 31950 號參照。人名，書，頁，元照出版有限公司，年版。

避稅負及影響地方財政，爰明定本人、配偶及未成年子女所有屬自住之房屋，全國以三戶為限，以符合量能課稅並落實居住正義<sup>8</sup>。

### 三、土地增值稅

土地增值稅所稱之自用住宅用地係指土地所有權人或其配偶、直系親屬於該地辦竣戶籍登記，且無出租或供營業用住宅用地(土地稅法第 9 條及平均地權條例第 3 條第 6 項參照)，又土地於出售前一年內，曾供營業使用或出租者(土地稅法第 34 條第 2 項參照)。另自用住宅用地須以土地上之建築改良物屬土地所有權人或其配偶、直系親屬所有者為限(土地稅法施行細則第 4 條參照)。

至於其法律效果與限制上，法律效果為稅率就該部分之土地漲價總數額按百分之十徵收之並以一次為限即所謂的一生一次(土地稅法第 34 條第 1、4 項參照)。若土地所有權人適用一生一次規定後再出售其自用住宅用地若合於土地稅法第 34 條第 5 項一生一屋的相關要件後，仍得繼續適用前開之法律效果。

其限制上有面積限制及價值限制並無處所限制一處的限制，面積部分為都市土地面積未超過三公畝部分或非都市土地面積未超過七公畝部分(土地稅法第 34 條第 1 項參照)<sup>9</sup>，價值部分為自用住宅之評定現值不及所占基地公告土地現值百分之十者，不適用之。但自用住宅建築工程完成滿一年以上者不在此限(土地稅法第 34 條第 3 項參照)。

關於土地稅法施行細則第 9 條自用住宅用地建築物或改良物所有權歸屬的議題可參閱前開地價稅之討論，在此不再贅述，面積限制部分因土地增值稅並未如同地價稅有土地所有權人與其配偶及未成年之受扶養親屬以一處為限之限制(土地稅法第 17 條第 3 項及平均地權條例第 20 條第 3 項)，從而在此的疑問為若同時出售都市土地與非都市土地，其面積限制應如何計算？實務見解認為土地所有權人得自行就都市土地 3 公畝或非都市土地 7 公畝擇一適用之，若擇一適用未使用到之額度部分，都市土地可按 3/7 比例換算成非都市土地面積，非都市土地面積則可按 7/3 比例換算成都市土地面積。<sup>10</sup>

關於價值的部分，為避免土地所有權人僅在土地上興建簡陋房屋以圖適用自用住宅用地之優惠稅率，故限制自用住宅之評定現值不及所占基地公告土地現值百分之十者，不適用之，但自用住宅建築工程完成滿一年以上者不在此限。<sup>11</sup>另自用住宅的評定現值則係以土地上全部之自用住宅之評定現值為合計來

<sup>8</sup> 黃明聖、黃淑惠，租稅法規理論與實務，頁 632，元照出版有限公司，2021 年 12 版。

<sup>9</sup> 關於面積限制部分超過時應如何擇定適用之規定可參閱土地稅法施行細則第 44 條。

<sup>10</sup> 財政部 84 年 8 月 24 日台財稅第 841644298 號函參照。

<sup>11</sup> 陳清秀，前揭註 5，頁 235；陳明燦，前揭註 4，頁 6。

認定<sup>12</sup>。

#### 四、房地合一稅

房地合一稅自住房屋、土地則係指個人或其配偶、未成年子女辦竣戶籍登記、持有並居住於該房屋連續滿六年，且交易前六年內，無出租、供營業或執行業務使用(所得稅法第4條之5第1項第1款參照)。

法律效果及限制部分，按所得稅法第14條之4第3項規定計算之餘額不超過四百萬元部分免納所得稅超過部分稅率為10%，至於限制部分異於前開稅目，並非以面積、戶數等作為限制標準而係直接規定個人與其配偶及未成年子女於交易前六年內未曾適用本款規定(所得稅法第4條之5第1項第1款參照)，依照104年6月24日修正公布之立法理由，該等限制係為避免投機行為。

#### 五、小結

衡諸前開地價稅、房屋稅、土地增值稅以及房地合一稅認定與效果，自用住宅的優惠稅率可再整理出兩個規範核心作為討論的依據，一者為構成要件中對於自住事實的掌握，在前開討論中可發現立法技術上出現過三個要素作為描述的依據，分別為戶籍登記、實際居住並使用、無供營業出租或執行業務使用，究竟應如何認定自住事實為第一個討論的規範核心，第二則是在前開各稅目中均出現過的住宅，其與房屋或建築物的差別為何，法條並未明確作說明，此為第二個討論的規範核心。

#### 參、自住事實的掌握

關於自住事實的認定，實務曾明確點出戶籍登記、實際居住並使用以及未供出租營業或執行業務之要件均係立法技術上用於掌握自住事實的要素<sup>13</sup>，詳言之土地增值稅與地價稅因為兩者自用住宅的法律定義均係依據土地稅法第9條，以戶籍登記為正面要件輔以並未營業或出租使用為反面要件，立法技術上係以形式要件為正面表列實質要件為負面表列的方法，至於房屋稅則是在立法技術上直接以實質要件有實際居住且無出租使用為定義，房地合一稅的部分則

---

<sup>12</sup> 財政部80年2月11日台財稅字第790408136號函參照。評定現值的意義則可以參照土地稅法施行細則第54條。

<sup>13</sup> 最高行政法院判決106年度判字第417號參照

是形式要件與實質要件兩者作為正面表列，亦即戶籍登記與實際居住作為標準，綜合比較來看光是對於自住事實地掌握立法上就有形式要件、實質要件與形式要件及實質要件兼具的立法技術。

關於該等要件的差異理由為何，從立法理由觀之，66 年 7 月 14 日修正公布之土地稅法第 9 條提及自用住宅用地優惠稅率係為維持人民基本生活所需；103 年 6 月 4 日修正公布房屋稅第 5 條立法例由住家用房屋供自住使用者優惠稅率係為保障自住的權利；104 年 6 月 24 日增訂所得稅法第 4-5 條則表示自住房屋土地的免稅額係為保障自住需求、落實居住正義所設計，衡諸相關立法事實均係為保障自住需求所設計，則既然立法理由相一致的前提下自住事實的掌握不應有所不同。或有從稅目的角度認為稅目的不同即可作為差別待遇的理由，然而實務於重購退稅的例子中，亦認為既然所得稅法第 17 條之 2 與土地稅法第 35 條重購退稅的立法目的均係為保障自住需求、落實居住正義而修正所得稅法第 17 條之 2 重購自用住宅稅額扣抵或退還規定之「自用住宅房屋」範圍，使自用住宅的認定於稅法上的漸趨一致，從而應不得僅依稅目的不同的即構成自用住宅於稅法上認定的歧異<sup>14</sup>。

#### 一、戶籍登記

關於戶籍登記之要件，實務見解有認為其雖係形式要件，惟當戶籍登記作為認定自住事實之法定要件時，縱然有實際並居住使用的事實但並不滿足戶籍登記之形式要件時，仍應認定不符合自用住宅之要件<sup>15</sup>。惟實務上亦有在特銷稅第 5 條自住事實認定爭議中以相反之見解認為戶籍登記僅係形式要件，其與是否自住並無必然的關聯性，戶籍登記文義解釋上過於狹隘，基於保障自住權利與落實居住正義應有目的性擴充解釋之必要，然其並未對於應如何目的性擴充解釋為論述。<sup>16</sup>

戶籍登記的形式要件在實務上往往造成徵納雙方大量的爭議，納稅義務人縱然有自住的事實亦可能因未辦理戶籍登記而被認為不符合自用住宅的要件，然而究其背後的原因時係因為稅捐案件具有大量行政的特性，稅捐稽徵機關難以一一查核遂將重心放置於形式要件的認定<sup>17</sup>，從而戶籍登記其實是基於稅捐稽徵經濟與大量行政案件所形塑而成的要件<sup>18</sup>。

<sup>14</sup> 財政部賦稅署，

<https://www.mof.gov.tw/singlehtml/384fb3077bb349ea973e7fc6f13b6974?cntId=5953a0db9dd14000a89637ac389df342>(最後瀏覽日:10/17/2022)

<sup>15</sup> 高雄高等行政法院 95 年簡字第 403 號簡易判決參照；前揭註 4，頁 85。

<sup>16</sup> 前揭註 13。

<sup>17</sup> 柯格鐘，不動產稅制改革芻議（下），稅務旬刊，第 2230 期，頁 25，2013 年 9 月。

<sup>18</sup> 臺灣臺北地方法院 101 年簡字第 169 號判決參照。

本文認為使用形式的認定標準作為自住的事實的認定依據有稽徵經濟的好處，然而在實務見解中亦多次提及形式要件僅係輔助判斷自住事實的認定依據，並非謂合於形式要件就必然符合自用住宅的要件，仍須有自住事實為依據且稅捐稽政機關得依職權查核認定之，該等形式要件僅係簡化稽徵程序所為的規定並非絕對的判斷標準<sup>19</sup>。

## 二、實際居住並使用

關於實際居住並使用應係最合於自住事實掌握的立法要素，然而在實務上的爭議即為該如實際查核並作認定，論者有認為得以以水電費帳單作為實際居住並使用的認定標準，然而受限於稅捐大量行政的特性稅捐稽徵機關難以個別實地查核驗證，且水電費帳單僅可證明到該屋有居住使用但不足以證明自住<sup>20</sup>。而在個案中亦有原告以上班地點、工作交通通行所產生的交易明細作為主張依據<sup>21</sup>。

另外關於實際居住並使用的認定上實務上亦曾有納入主觀因素為考量依據，亦即在納稅義務人雖客觀上並無實際居住使用，惟主觀上有自住意思且有正當理由時，仍應認定合於自用住宅的要件<sup>22</sup>。然而實務見解亦有採不同看法認為實際居住並使用為一客觀要件，主觀因素並不在考慮範圍，縱然納稅義務人有正當事由亦然，若參考主觀要件反而係擴張了實際居住並使用的範圍有違租稅法律主義之精神<sup>23</sup>。

## 三、無出租營業或執行業務使用

關於此要件之適用，有疑義者為解釋依據為何，如營業之解釋是否須比照所得稅法或是營業稅法的角度為之，若係從體系的一致性觀之，似乎可得出肯定之見解，然後考量自用住宅的優惠稅率係在保障人民居住之權利，營業之解釋應不同於所得稅法或營業稅法之判斷，重點應在於是否為非自住使用之判斷，從立法目的的角度解釋之<sup>24</sup>。

另外實務在此要件亦有再次強調無出租營業或執行業務使用為使用狀態的客觀要件，其與當事人之主觀想法無涉，稅捐稽徵機關僅需要客觀狀態認定之

<sup>19</sup> 高雄高等行政法院 97 年度訴字第 868 號判決、臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1453 號判決參照。

<sup>20</sup> 柯格鐘，稅改專欄論文集，頁 83，元照出版有限公司，2014 年 1 版。

<sup>21</sup> 前揭註 13。

<sup>22</sup> 臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1154 號行政判決參照。

<sup>23</sup> 最高行政法院 109 年度判字第 331 號行政判決參照。

<sup>24</sup> 前揭註 4，頁 85。

#### 肆、住宅的認定

關於自用住宅構成要件的認定，除了上開關於自用事實的掌握外，土地稅法、房屋稅法則有另外提及住宅或住家用房屋的概念作用自用住宅的描述要素，然而不動產稅制卻對於何為住宅並未有明確定義，僅有在房屋稅條例第2條針對房屋定義為固定於土地上之建築物，供營業、工作或住宅用者，參考民法上的解釋亦則係對於定著物描述為非土地構成部分，繼續附著於土地，而達一定經濟上目的，不易移動其所在之物<sup>25</sup>，而非對於住宅的描述。

關於此一問題，學理上亦有指出實務上雖有認為房屋或者建築物係指定著於土地之工作物、上有屋面，周有門壁、足以避風雨、可供出入者，若係住宅則應該加入適於人起居之要素<sup>27</sup>。實務見解則曾有認為須系爭土地上建有可供人居住之房屋，且達到足以遮風避雨之居住目的<sup>28</sup>，該等見解係以足以遮風避雨為判斷依據，在判斷標準上對於住宅認定應可認為較為寬鬆之標準。然而在司法院釋字第460號中則是採納了較為嚴格的審查標準，本號解釋亦有點出就土地稅法第9條自用住宅用地，相關條文並未對於住宅有明確定義，然雖法律並未明文規定，事務仍須受到本質之內在限制，從而所謂住宅應係指供人日常起居生活作息之用，固定於土地上之建築物；外觀上具備基本生活功能設施，屬於居住者支配管理之空間，具有高度的私密性<sup>29</sup>。

縱然上開實務見解對於住宅要素的描述有所定義，主要認係專就土地稅法第9條中自用住宅用地所為的解釋，亦即地價稅以瘠土第增值稅的部分，然而就房屋稅住家用房屋以及房地合一稅考量亦係為保障自住權利的從而仍應強調住宅的要素方為妥適。至於其認定標準的部分，司法院釋字第460號雖然提出了五項標準作為認定依據並採取較為嚴格標準，然而本文認為應將判斷核心放置於適於人居住的要素上，至於其他認定標準應係作為輔助認定的依據，該既然是在保障自住權利，只要是適於人居住即應認定為住宅，從而如僅依足以遮蔽風雨作為判斷依據，似乎稍嫌簡略，蓋若房屋結構雖然遮蔽風雨然而卻沒有基本生活設施(如水電等)亦難和於住宅的要件，相反的，如高度的私密性的要素描述則因人而異，蓋個人對於隱私空間的追求以及所欲付出的金錢成本有所

<sup>25</sup> 台中高等行政法院 105 年度訴字第 200 號判決參照。

<sup>26</sup> 最高法院 63 年度第 6 次民庭庭推總會議決議（一）參照。

<sup>27</sup> 柯格鐘，房地合一稅之規避防杜條款—談所得稅法第 4 條之 4 的修正，於月旦財稅實務釋評，第 21 期，頁 11，2021 年 9 月。

<sup>28</sup> 最高行政法院 99 年度判字第 104 號判決參照。

<sup>29</sup> 最高行政法院 108 年度判字第 137 號判決亦有引用該號解釋的五項標準作為判斷依據。



不同，從而不應僅以隱私空間的不足即斷定不合於適於人居住的要件。

#### 伍、結論

就自用住宅的優惠稅率上，有地價稅、房屋稅、土地增值稅以及房地合一稅，四者對於自用住宅的認定從法條分析上有所不同，然而不因僅因稅目的不同即作為差別解釋的依據，蓋四者的立法原意均係在於保障自住的權利。

而就自住事實的掌握中，戶籍登記的形式要件在實務上備受爭議，固然受限於稅捐大量行政的關係有其存在之理由，然認定上仍應參考是否具有自住事實。實際居住並使用重點應在於客觀狀態的認定，主觀狀態的解釋並非法條問亦範圍。非供營業出租及執行業務使用應本於自住權利保障為解釋依據，並不當於等同營業稅法或所得稅法上的解釋。而關於住宅的認定則重點在於適於人居住的要素，其他標準可做為輔助判斷使用。