

不動產價格之狂飆及其管制（下）

黃 茂 榮*

玖 傳統的調控工具：不動產稅

基於孫中山先生關於土地政策及土地稅制之基本構想，傳統上關於不動產之調控工具，置重於不動產稅之課徵。認為透過漲價歸公即可圓滿解決土地問題。然實踐的結果，藉助於漲價歸公的土地增值稅，顯然未能達到當初制度規劃上的目標。原因何在，值得深入探討。

其主要原因為：國家以公共設施的項目，過度承擔地主之土地開發的費用，未儘可能讓土地開發商負擔開發所造成之外部成本。將土地增值稅自所得稅分離，獨立課徵，固然使土地增值稅未能如一般所得稅，考量納稅義務人之屬人因素。但因有土地者一般尚會有其他應課所得稅之所得，所以該缺點尚不顯著。倒是如何逐步落實核實課徵原則，以及如何將土地增值稅之稅收用於照顧無土地之經濟弱勢者，如何將地價稅及房屋稅等不動產財產稅的稅收用於填補不動產之開發或使用引起的外部成本，是將來必須仔細思量的問題。鑑於課自土地之稅捐，最後還是應使用於與土地之開發用益有關的公共建設。所以，讓土地開發商多承擔開發所引起之外部成本，應當可以降低地方政府對於土地增值稅稅收的依賴，並彌補未能按實際交易價格計算增值所得所引起的缺憾。

土地法中雖有以平均地權為名的條例，但事實上其中已經少有促進平均地權的規定。勉強可算具有平均地權意義者僅平均地權條例第七十一條規定：「直轄市或縣（市）政府對於尚未建築之私有建築用地，應限制土地所有權人所有面積之最高額（第一項）。前項所有面積之最高額，以十公畝為限。但工業用地、學

* 司法院大法官、台灣大學法律學院兼任教授

校用地及經政府核准之大規模建築用地，應視其實際需要分別訂定之（第二項）。」第七十二條規定：「前條超額土地，直轄市或縣（市）政府應通知土地所有權人於二年內出售或建築使用；逾期未出售或未建築使用者，得予照價收買，整理後出售與需用土地人建築使用。但在建設發展較緩之地段，不在此限。」該二條規定如確實執行，固可能減少空地，但顯然不具平均地權的作用。除此之外，則僅剩地價稅之累進課徵（平均地權條例第十九條、土地稅法第十六條）有不利於大地主之規範意義。然鑑於地價稅之累進對於股東眾多之法人地主並不一定合適，必須另尋適當之對策。附帶一言者為：真正促成不動產不等程度之集中的根本因素，在於金融機構提供低利融資供不動產業者囤積不動產，而不在於不動產稅制對於不動產之囤積無針對性的課稅規定。

一 不動產稅概述

這裡所稱不動產稅，指以不動產之所有（持有）、交易，或交易所得為稅捐客體的稅捐。以上述不動產的分類規定為基礎，稅法分別以土地及其定著物之所有（持有）、交易，或交易所得為稅捐客體，建立相關之不動產稅制，課徵財產稅、消費稅（交易稅）及所得稅：地價稅、房屋稅、契稅及土地增值稅。土地稅含地價稅及田賦，此為財產稅；土地增值稅，此為特種所得稅，屬於資本利得稅。房屋稅為財產稅，契稅為交易稅。契稅條例第二條就其徵收範圍（稅捐客體）雖規定為：「不動產之買賣、承典、交換、贈與、分割或因占有而取得所有權者，均應申報繳納契稅。」但事實上對土地與房屋分別課徵土地契稅與房屋契稅，並非將土地與房屋合併為一種稱為不動產之稅捐客體，課徵單一之不動產契稅。此外，在開徵土地增值稅區域之土地，免徵契稅³⁷。屬於特種所得稅之土地增值稅排斥屬於特種交易稅之土地契稅，在法律競合上具有特色。這顯示土地契稅的稅基中事實上含有土地交易所得或是其實土地契稅本來就是特種所得稅。因為房屋契

³⁷ 行政法院 75.04.25. 75 年判字第 722 號判決：「契稅條例第二條第一項但書規定『開徵土地增值稅區域之土地，免徵契稅』，顯係指免徵該區域之土地契稅而言，自與系爭房屋契稅無關。」

稅的稅率與土地契稅相同，這同時彰顯：房屋契稅與房屋交易所得之所得稅間（至少部分）重複課徵的實質。出賣人如為營業人，房屋契稅與營業稅亦重複課徵。此外，如該當特種貨物及勞務稅條例的要件，不論賣出者是營業人或非營業人，在房屋契稅外，還併課特種貨物稅。因上述併課，而引起之重複課徵的正當性建立在：房屋契稅以遠低於市價之法定評定價格為稅基。利用重複課徵，彌補因在稅基之計算基礎上的讓步，所造成之稅收的損失³⁸。

上述稅捐為專以不動產為其稅捐客體之稅捐，習稱為不動產稅。惟銷售房屋者如果是營業人，其房屋之銷售並為一般銷售稅（營業稅）的稅捐客體（營業稅法第一條及第三條第一項），尚應依實價（營業稅法第十六條第一項）課徵百分之五的加值型營業稅。銷售房屋之盈餘構成之財產交易所得，不論其銷售者是否為營利事業，亦為所得稅之稅捐客體：其為營利事業者，課徵營利事業所得稅；其為一般自然人者，課徵綜合所得稅。至於買賣土地取得之財產交易所得，因已課徵土地增值稅，不再重複課徵所得稅（所得稅法第四條第十六款：個人及營利事業出售土地，其交易之所得免納所得稅）³⁹。此外，縱使出售土地者為營業人，亦不再課徵營業稅（營業稅法第八條第一項第一款）。

由於透過上述稅捐之課徵，還是不能成功實現漲價歸公的政策，阻止不了房地價格在台灣脫韁狂飆，同時有人從不動產投資或交易，取得鉅大稅後利益。於是在民氣可用的氛圍下，制定特種貨物及勞務稅條例（2011.05.04.公布）對於二年內轉售房屋及土地的交易，除有該條例第五條所定之例外情形外，原則上課徵特種貨物稅。其稅基為按實價；其稅率為：持有二年內者 10%，持有一年內者 15%。加值型營業稅（增值稅）之稅率為 5%。茲表列如下：

³⁸ Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Band II, 1993 Köln, S 819: 「不動產稅事實上也由所得支應。對於土地，併課所得稅、財產稅可掩飾真正之所得稅的負擔。」

³⁹ 不論是合夥或投資於公司買賣土地，其土地之交易所得課完土地增值稅後，雖不再課徵營利事業所得稅，但該盈餘分配給其合夥人或股東時，就該盈餘或股利，受該盈餘或股利之分配者，仍應報繳個人所得稅。值得注意者為：如共同出資購買土地，而僅登記以當中一人為所有權人時，日後賣出該土地取得之交易所得，出名營業人分得之部分，免徵所得稅，而其他人分得之部分，還將之當成其他所得，課徵所得稅。



上述稅捐除營業稅（一般銷售稅）（加值型及非加值型營業稅法第十六條）及特種貨物稅（特種銷售稅）（特種貨物及勞務稅條例第八條第一項）按實價課稅外，其他稅捐皆按法定價格計得之虛擬價格或所得為稅基⁴⁰。整個社會的氛圍，含各大媒體都相信，這樣能夠把狂飆的房地價格壓制下來。是否果真如此，尚待驗證。

二 不動產稅之種類

⁴⁰ 在土地，按公告地價課徵地價稅（土地稅法第十五條），按公告現值計算土地漲價總數額課徵土地增值稅（土地稅法第三十條第一項）；在房屋，按依房屋標準價格核計之房屋（評定）現值課徵房屋稅（房屋稅條例第五條），並按房屋評定現值之法定比例計算房屋交易所得（財政部 100.1.12 臺財稅字第 09904906800 號：行政院核定「99 年度個人出售房屋未申報或已申報而未能提出證明文件之財產交易所得標準」）。

如上所述，台灣現行與不動產有關之稅捐，其種類分佈在消費稅（交易稅）、財產稅及所得稅。這些不動產稅分別按其所屬之種類，有其不同之課稅的正當性。所謂課稅的正當性，有時指是否有法律為其依據之民主正當性，有時指其課稅是否符合量能課稅原則⁴¹。

（一）消費稅

消費稅以所得或財產之支用（消費），表徵支用者負擔稅捐之能力。因此，本來自當以支用者為該稅捐之最後的負擔人。消費稅有時規定以銷售人（營業人）為納稅義務人，並在構成要件上，從消費改以銷售為其稅捐客體（例如營業稅）。此為基於稅捐稽徵經濟之考量，為減少申報單位，以降低徵納成本，並建立營業稅與營利事業所得稅間之勾稽機能，所做之稽徵技術上的設計。最後該稅捐還是被期待經由轉嫁，事實上歸由支用者負擔。該轉嫁之期待有時以法律明文規定，例如營業稅法第三十二條規定：「營業人對於應稅貨物或勞務之定價，應內含營業稅（第二項）。營業人依第十四條規定計算之銷項稅額，買受人為營業人者，應與銷售額於統一發票上分別載明之；買受人為非營業人者，應以定價開立統一發票（第三項）。」

消費稅不論是以購買人或以銷售人為納稅義務人，由於其以銷售行為中之履行行為（送貨或收款），為其稅捐客體的發生時點，同時也即是以之為稅捐債務之發生時點，所以縱使各該消費稅之稅捐法規定，以銷售人為納稅義務人，該消費稅不論是將之內含或外加於銷售額，作為購買人應支付之代價（價金或報酬）的全部，至少在外觀上已全部轉嫁由購買人負擔⁴²。不過，不管是內含或外加於憑證所載之銷售額，營業稅法第十六條第一項但書規定：本次銷售之營業稅額不在第十四條所定之銷售額（稅基）內。因此，學說一般將交易稅或銷售稅定性為消

⁴¹ Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Band II, S. 938ff..

⁴² 縱使營業人將營業稅轉嫁給購買人，在憑證上分別載明貨款（價款）及稅款，在經濟學上還是不認為該稅款已全部由購買人負擔。究竟由哪方負擔及其負擔比例，視銷售之貨物或勞務的供給彈性與需求彈性而定（Samuelson/Nordhaus, Economics, 18. ed. 2005, pp. 336~337; Mankiw, Economics, 3. ed. 2002 pp.128~130.）。

費稅，蓋縱使是多階段之銷售稅，其稅捐透過轉嫁，最後也將由消費者負擔⁴³。

消費稅、交易稅或銷售稅是以所得或財產之支用為稅捐客體，所課徵之稅捐⁴⁴。是故，對於所得稅具有互補的意義⁴⁵。其互補最重要的作用是可以因此分散國家財政收入對於個別稅目或稅種之過大的依賴。假設不課徵消費稅、交易稅或銷售稅，所得稅的稅收便必須近乎加倍，才能獲得大致相等數額之稅收⁴⁶。這在所得稅之課徵上將引起較大的逃漏誘因，造成稽徵的困難。此外，交易稅或銷售稅因為隨各筆交易或銷售而發生，並以銷售人為名義上的納稅義務人，所以消費者在繳納消費稅時，即便知道受轉嫁，一般也較無感覺，且除非與營業人通謀逃漏營業稅，消費者對於消費稅之轉嫁，沒有規避之可能性。此外，因為在國際租稅上，消費稅之稅收管轄權通常認為應劃分給消費目的地所屬之國家或地區（目的地主義）⁴⁷，所以出口地國家或地區，在貨物或勞務出口時，得將對之已課徵之消費稅退還，這有利於出口貨物或勞務在進口國之公平競爭。是故，對倚賴出口之國家或地區而言，將一部分稅收分配在消費稅，在租稅競爭上，有其必要性。

消費稅固有未考慮負擔稅捐者（消費者）之屬人因素及最低生活照顧之需要的制度缺點。但這可透過整體稅制的協調或社會福利制度加以調整。例如按設算為最低生活的消費所可能發生之消費稅負擔，在所得稅法規定，對於所得低於一

⁴³ *Reiß in Tipke/Lang, Steuerrecht*, 20. Aufl., 2010 Köln., § 14 Rz. 1; *Tipke, Die Steuerrechtsordnung*, Band II, S. 892; *H. Schön, Die Umsatzsteuer als Verkehrssteuer und/ oder Verbrauchssteuer*, *StuW* 1975, 1ff.; *H. Schön, Die Umsatzsteuer als allgemeine, indirekte Verbrauchssteuer*, *StuW* 1996, 165; *P. Kirchhof, 40 Jahre Umsatzsteuergesetz – eine Steuer im Umbruch*, *DStR* 2008, 1.

⁴⁴ 以所得或財產之支用為稅捐客體之稅捐，本當稱為消費稅，以消費為稅捐客體，以消費者為納稅義務人。惟基於稽徵經濟之需要，改以消費者之相對人為納稅義務人，以減少申報單位，降低徵納成本；對應的將最重要之消費稅（營業稅）的稅捐客體改為銷售，從而以從事銷售之營業人為名目上之納稅義務人。而後再經由轉嫁，使營業稅最後歸由消費者負擔。其轉嫁機制，首先為在營業人間各階段之銷售中，肯認其銷項稅額之轉嫁及進項稅額之扣抵，而後在最後購買人為非營業人時，規定其無進項稅額之扣抵權。至於交易稅則從為完成銷售或消費之目的，在當事人雙方所從事之貨物或勞務的提供行為立論。

⁴⁵ *Reiß in Tipke/Lang, Steuerrecht*, 20. Aufl., 2010 Köln., § 14 Rz. 1：「所得被課兩次稅，一次在其發生時，課徵所得稅，第二次在其支用時，課徵營業稅。從而可彌平所得稅及營業稅之有利與不利。補充所得，所得之支用，廣義的消費，是稅捐負擔能力之適合的標準。」

⁴⁶ 關於營業稅之正當性的討論，請參考 *Tipke, Die Steuerrechtsordnung*, Band II, S. 886ff..

⁴⁷ 關於目的地主義與來源地主義，請參考 *Reiß in Tipke/Lang, Steuerrecht*, 20. Aufl., 2010 Köln., § 14 Rz. 100ff..

定水平者提供所得稅之一定可扣抵稅額；或在社會福利有關的法律規定，提供與該稅額相當之補貼，皆可緩和消費稅之累退或對經濟困難者之冷感的缺點。

對於房屋及土地課徵之銷售稅：房屋有房屋契稅；銷售人如為營業人，另有營業稅。土地原則上無銷售稅，只有對不課徵土地增值稅的土地，才課徵土地契稅。但不論是房屋或土地，依特種貨物及勞務稅條例第二條及第七條，如果在經由買賣取得後，二年內轉售，另有 10%；一年內轉售，另有 15% 之特種貨物稅⁴⁸。不論是營業稅或特種貨物稅，都按實價計算其稅基。

加值型及非加值型營業稅法第十六條規定：「第十四條所定之銷售額，為營業人銷售貨物或勞務所收取之全部代價，包括營業人在貨物或勞務之價額外收取之一切費用。但本次銷售之營業稅額不在其內（第一項）。前項貨物如係應徵貨物稅、菸酒稅或菸品健康福利捐之貨物，其銷售額應加計貨物稅額、菸酒稅額或菸品健康福利捐金額在內（第二項）。」特種貨物及勞務稅條例第八條規定：「納稅義務人銷售或產製特種貨物或特種勞務，其銷售價格指銷售時收取之全部代價，包括在價額外收取之一切費用。但本次銷售之特種貨物及勞務稅額不在其內（第一項）。前項特種貨物或特種勞務如係應徵貨物稅或營業稅之貨物或勞務，其銷售價格應加計貨物稅額及營業稅額在內（第二項）。」該二條規定的內容及架構相近，基本上都在彰顯：實價課稅原則。該二條第一項規定之基礎稅基的計算範圍相同。第二項規定之意旨亦相同，將本稅以外課徵之消費稅皆包括在稅基內。以特種貨物及勞務稅條例所定之貨物稅係特種消費稅或銷售稅論，在規範邏輯上，依循營業稅法第十六條第二項之規範意旨，特種貨物應先適用特種貨物及勞務稅條例課徵特種貨物稅後，再依該項規定，計入營業稅之稅基，課徵營業稅。如果系爭特種貨物皆是營業稅法及特種貨物及勞務稅條例所定之稅捐客體，則該二稅捐之課徵順序不影響應納稅額之大小。由於土地，依營業稅法第八條免徵營業稅，依特種貨物及勞務稅條例應徵特種貨物稅；而房屋，其出賣人如不是營業

⁴⁸ 特種貨物及勞務稅條例第五條規定，銷售因繼承或受遺贈取得者（六款）；營業人興建房屋（七款），所有權人以其自住房地拆除改建或與營業人合建分屋（十款），或都市更新分配取得更新後之房屋（十一款），完成後，第一次移轉者；因強制拍賣者（八款），或因依銀行法第七十六條或其他法律規定處分，或依目的事業主管機關命令處分者（九款），免徵特種貨物。以上各款之共同特徵為原始取得，非購買而後轉售或非任意轉售。其次，出售自用住宅；先買後賣原自用住宅；因調職、非自願離職、或其他非自願性因素出售原欲更換之新自用住宅，則是基於自用住宅政策，即使有取得後二年內售出的情形，亦免徵特種貨物稅。

人，亦免徵營業稅，但應徵特種貨物稅，所以在營業稅及特種貨物稅的課徵，皆應將土地與房屋分別獨立課徵⁴⁹，才能簡單明瞭，不因規定課徵之先後，而有不等之應納稅捐，從而可以符合營業稅法第十六條第二項之規範邏輯，先徵特種銷售稅，再徵一般銷售稅，並將特種銷售稅（特種貨物稅稅額）計入營業稅之稅基中。

在消費稅（銷售稅、交易稅）之稅制的規劃上，土地（不動產）交易稅之課徵還有一個根本的問題：在一般銷售稅或交易稅（營業稅）之外，是否適合另立土地（不動產）交易稅之特種銷售稅（交易稅）的稅目？如果適合，是否得與一般銷售稅（交易稅）重複課徵，或應僅課土地（不動產）交易稅？此外，因為土地（不動產）的銷售，不但在相當多數的情形是舊屋的買賣，而且土地一般更是轉手多次，所以，對其多階段之一再課徵，稅基應如何計算，其進項稅額是否應容許扣除，以避免稅上加稅。這根本涉及到，在量能課稅原則下，土地與房屋之買賣的負稅能力何在的問題⁵⁰。

在對舊屋的銷售課徵營業稅時，應特別體諒其銷售營業人不容易從其非營業人之前手取得進項稅額之進項憑證的問題。這是高價值舊貨市場的共同問題。在這種情形，營業人自救之道為：將經銷關係安排成仲介⁵¹。這導致稅務干擾民事的

⁴⁹ 依德國法，因為建築物是其定著於土地之權利的成分，所以建築物不僅在民法上，而且在稅法上皆無獨立地位（*ReiB in Tipke/Lang, Steuerrecht*, 20. Aufl., 2010 Köln., § 15 Rz. 29）。

⁵⁰ *Tipke, Die Steuerrechtsordnung*, Band II, 1993 Köln, S. 937ff. (951)：「對於用在不動產之取得支出，不應容許以加值型營業稅及不動產取得稅重複課稅。」*ReiB* 認為，德國聯邦政府應放棄目前重複課徵加值型營業稅及不動產取得稅的特別做法，並將不動產取得稅併入加值型營業稅（*ReiB in Tipke/Lang, Steuerrecht*, 20. Aufl., 2010 Köln., § 15 Rz. 4）。德國不動產取得稅，在買賣的情形，依§§ 8 I, 9 GrEStG，以對價為稅基，其規定內容與加值型營業稅法第十條第一項及第二項所定對價之範圍相同（§ 10 I, II UStG）（aaO. Rz. 37）。其稅率目前為 3.5%（aaO. Rz. 43）。

⁵¹ 為合理處理舊貨商之加值型營業稅的課徵問題，德國營業稅法第二十五 a 條規定，其應納稅額之計算，從稅額扣抵法，改為稅基扣抵法：舊貨之銷售額按賣價減買價之差額計算之（第三項）。然後再將該銷售額乘以應適用之稅率計得其應納稅額。該明文規定消除舊貨商無進項稅額可供扣除的困擾，從而使其不必再從事可能屬於偽裝之仲介或代理的協議（*ReiB, in: Tipke/Lang, Steuerrecht*, 20. Aufl., 2010, § 14 Rz. 144）。該條規定顯示：一個現代的、進步的法治國家，在行使國家課稅權制定稅捐法的時候，如何主動為納稅義務人在遵守稅捐法時可能遭遇的困難設想。如無該體諒的規定，可以想像，納稅義務人必需想辦法避開不合理的稅捐規定，而稅捐稽徵機關又會認為該規避行為是一種脫法行為，補稅送罰隨之而至。於是，產生許多徵納爭訟，徒增稅捐法之遵守成本。可以預期的：經濟成長率一定不如理想。對於勤勞聰敏的民族，這會是最大的可惜。在國家發展好不容易逐步取得接近現代的成就時，一定要體認到，沒有細膩的現代法制，不容易化解散佈於

法律形式。然該權宜的安排並不一定適合於每一個案的情形。

在已有營業稅（一般銷售稅）、房屋契稅（特種銷售稅）的現狀下，特種貨物及勞務稅條例不但決策，對於房屋及土地新增與前述二稅併同課徵之特種貨物稅。而且其中營業稅及特種貨物稅皆採實價為稅基，其稅率分別為 5% 及 10% 或 15%。惟必須注意：營業稅及特種貨物稅之實價雖皆為銷售毛額。但在加值型營業稅得扣抵進項稅額（加值型及非加值型營業稅法第十五條第一項），而在房地之特種貨物稅並不承認得扣抵進項稅額。這雖似斧底抽薪，根本消除房地買賣之進項稅額的扣抵問題，但其實是無視於問題之存在的解決方法，終非正辦。德國不動產取得稅雖相同亦以銷售毛額為稅基，且不承認進項稅額之扣抵，但相較於其加值型營業稅之一般稅率 19%，將其稅率定在：3.5%，已考慮到不能扣抵進項稅額之不合理⁵²。

消費稅或銷售稅之課徵的直接影響為銷售價格，從而使交易數量低於，價格高於免稅的情形。所以認為透過加重房地交易之銷售稅，能夠壓低房地價格，長期而論，恐難如願。至於在短期，為使投資性或投機性交易退出市場，減少炒作性行情的影響力，降低炒作性喊話引起購買方之恐慌，以在比較接近於競爭市場的環境中，比較理性的由真正之供需，而非參雜假性需求，形成房地之均衡價格，尚有賴於配套消除資訊不對稱之市場形勢，以及引進適當之金融工具，除去在不動產市場囤積不動產者之財務槓桿。

針對該特種貨物稅只對二年內轉售之土地與房屋課稅，納稅義務人的回應自然是：避免在二年內為轉售交易。由於房地產價格恆漲，而且漲幅通常高於一年定期存款之年利率，所以，該稅固具有短期之市場的閉鎖效果，但難以產生課稅收入。除非壓縮對於投資性購買且處在空屋狀態之物件的融資，使其必須以自有資金進場交易、持有物件，以將這些投資性物件逼入市場⁵³。否則，該閉鎖效果對

各階層的矛盾，整合全民族的意志，全面達到現代化的目標。

⁵² 在德國，不動產取得稅開徵於 1919 年，自二次世界大戰後至 1982 年底由邦法規定，其行政高權及收益高權屬於邦（Art. 108 II, 106 II Nr. 4 GG）。自 1970 年起聯邦有競合的立法權，並在 1983 年制定聯邦法取代各邦之不動產取得稅法，除加以統一外，並刪除大部分的免稅規定。稅率並因此而由 7% 降為 2%。後來由於大幅度廢止財產稅，又將稅率調升為目前之 3.5%（§ 11 I GrEStG）。依 Art. 105 IIa S. 2 GG，各邦有權提高該稅之稅率。然到目前為止，只有柏林及漢堡將該稅率提高為 4.5%。

⁵³ 按土地資源有限，必須地盡其利。因此，在有必要對於不動產市場進行調控時，必須將市場區分

於投資性或投機性交易之影響，不大。這除顯示稅捐工具的設計還必須有更準確的針對性外，金融工具可能比稅捐工具更有效果。至其針對性之提高，有賴於正確之市場的區隔：初級市場與次級市場；用益市場與投資市場；普通房市場與豪宅市場。

該特種貨物稅是銷售稅，在制度上，雖被假定將轉嫁給購買人，但基於土地在供給上有完全不具彈性的性質，所以經濟學家認為，在課徵該種稅捐後，在總需求不變的情形，土地的價格還是會維持在原來之均衡價格，只是土地所有權人之賣地所得將因實際上不能將該土地交易稅款轉嫁購買人，而減少其土地價款之收入⁵⁴。是故，單純對於土地課徵之稅捐，被經濟學家認為是最不會因課徵稅捐而降低經濟效率的稅捐⁵⁵。這對於無殼蝸牛一時雖然沒有什好處，但至少能夠減少地主的所得，增加國庫的稅收。如果政府將因此增加的收入，用來補助無殼蝸牛購得或租得住宅，或幫助微型企業，取得辦公處所，則該稅捐之課徵，最後便將透過補貼的方式，有利於無殼蝸牛，協助其形成財產。不過，如果房地之供給不是完全不具彈性，則開徵新稅或加重舊稅，在供需雙方調適於新的稅捐環境後，基本上會引起量縮價升的結果⁵⁶。增加的稅捐負擔，有一部分由賣方，一部分由買方

為需用性及投資性市場。並至少在融資上給予差別對待，以防止囤積居奇。其次為調高空屋之財產稅（地價稅、房屋稅）稅率。最後才是對於其財產交易所得，按持有期間及漲價百分比，適用適當稅率課徵所得稅。但也不能因此提高合理使用中之土地與房屋的地價稅、房屋稅。否則，脫離生產力之偏高房地價格，必然導致偏高之地價稅、房屋稅，一方面給物價帶來通膨壓力，一方面給景氣適應中的企業，帶來困難。

⁵⁴ Mankiw, Economics, 3. ed. 2002：「什麼決定土地及資本之所有者因其對於生產過程之貢獻而得賺得之數額？為回答這個問題，必須先區別二個價格：購買價格及租賃價格。土地或資本之購買價格指一個人為不定期取得生產因素所支付之價格。租賃價格指一個人為在一定期間內使用該生產因素支付之價格。把該區別記在心中是重要的，蓋這些價格由有些不同之經濟力量所決定。……土地及資本之需求正與勞力之需求一樣取決於其租賃價格。……亦即一個企業將增加其使用之土地及資本的數量至該因素之邊際產出的價值等於該因素之價格。如是，每一因素之需求曲線反映該因素之邊際生產力。……這樣就可以思考土地及資本之購買價格。租賃價格與購買價格顯然是相關的。如果一筆土地或資本能不斷產生有價值之租賃所得，則購買者會願意為之支付較多的購買價格。正如我們所見，任何一點之均衡租賃價格皆等於該因素之邊際生產的價值。所以，一筆土地或資本之均衡購買價格繫於其邊際生產之現在價值及其在將來可期待之邊際生產的價值。」（pp. 404~406）。

⁵⁵ Samuelson/Nordhaus, Economics, 18. ed. 2005, pp. 265~266; Mankiw, Economics, 3. ed. 2002 p. 168..

⁵⁶ Samuelson/Nordhaus, Economics, 18. ed. 2005, pp. 75~77. 莊朝榮，抑制房價？或抬高房價？談財稅

負擔。供給或需求彈性大的負擔少，供給或需求彈性小的負擔多。除有供給或需求不具彈性的情形外，原則上不可能僅由賣方或買方單獨負擔⁵⁷。是故，如果寄望於開徵新稅或加重舊稅來壓抑房地價格，最後恐怕會大失所望。

政策對房屋建築業發展之影響，《房屋建築業與經濟發展關係面面觀》(六)，第十七卷第一期，1994/01，頁44~45。在台灣於100年6月1日施行特種貨物及勞務稅條例，對於房屋或土地之所有權人，於持有期間二年內轉售房屋或土地者，課徵10%或15%之特種貨物稅後，房地市場亦顯示該量縮價昇的趨勢。例如根據內政部全台辦理建物所有權登記之統計資料(參照下圖五)顯示，2012年1到10月累計建物買賣交易數創近年來同期新低，共計271,065棟，較去年同期累計買賣交易數量308,163棟，減少約0.88%，已呈現量縮價升之趨勢，交易量之降低，亦係受2012年8月開始實施實價登錄制度之影響。(請參考 *Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Band II, 1993 Köln, S. 813f.*)。

全台辦理建物所有權登記 Registration of Buildings Ownership

年(月)別 Year (Month)	買賣 Transaction	
	棟數 Buildings	面積(平方公尺) Area (m ²)
九十五年2006	450,167	52,403,259
九十六年2007	414,641	47,043,756
九十七年2008	379,326	41,798,194
九十八年2009	388,298	40,482,955
九十九年2010	406,689	45,248,134
一〇〇年2011	361,704	40,927,781
一 月 Jan.	41,974	4,737,878
二 月 Feb.	23,227	2,509,741
三 月 Mar.	39,328	4,396,357
四 月 Apr.	30,316	3,370,006
五 月 May	34,545	3,756,897
六 月 June	31,152	3,489,994
七 月 July	28,310	3,139,750
八 月 Aug.	26,992	3,759,299
九 月 Sept.	27,362	2,921,461
十 月 Oct.	24,957	2,744,333
十一月 Nov.	27,403	3,048,884
十二月 Dec.	26,138	3,053,182
一〇一年2012	271,065	30,883,546
一 月 Jan.	18,213	2,103,230
二 月 Feb.	18,102	2,157,866
三 月 Mar.	27,592	3,135,909
四 月 Apr.	28,517	3,113,880
五 月 May	34,963	3,842,587
六 月 June	31,286	3,610,068
七 月 July	34,450	3,998,396
八 月 Aug.	25,470	2,806,410
九 月 Sept.	23,831	2,719,771
十 月 Oct.	28,641	3,395,431

【圖五】全台辦理建物所有權登記統計資料

(資料來源：內政統計月報、辦理建物所有權登記統計資料、查詢時間：2012/12/05
<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/list.htm>)

⁵⁷ 關於彈性與稅負之歸屬，請參考 *Samuelson/Nordhaus, Economics, 18. ed. 2005, pp. 336~337; Mankiw, Economics, 3. ed. 2002 pp.128~130.*

(二) 財產稅

關於不動產，目前屬於財產稅之稅目有：地價稅、田賦及房屋稅。其中田賦在停徵中。由於財產稅實質上與所得稅構成重複課徵，以及其形式上以財產為稅捐客體，而實際上其稅基之計算，又以法定評定價格推算之當有孳息為基礎，所以，在稅制上存在諸多缺點。是故，在經濟發達國家如德國之學者，已開始對於是否適宜課徵財產稅提出質疑。德國已廢止一般財產稅。不過，即使如此，仍尚留存有土地稅（Grundsteuer）及事業稅（Gewerbesteuer）等特種財產稅。關於土地稅及事業稅之課徵的正當性，不再建立在財產孳息較諸勞務收入有較大之負稅能力，所以得先對之課徵財產稅，而後就其稅後孳息再課徵所得稅的觀點上，而改從不動產之開發或用益會產生負面外部性的觀點，論述有必要將該外部性所產生的社會成本，透過財產稅⁵⁸或環保稅⁵⁹等的課徵予以內部化。因此，其適用之建制原則為對價或填補原則（das Äquivalenzprinzip），而非量能課稅原則。如果因財產稅或環保稅之課徵影響到部分低所得者之生存所必要的生活需要，則應透過稅捐優惠或社會補貼等移轉性支付的方式補救。

不動產稅，特別是其中之財產稅之課徵，只要其收入確實用在增進地利有關之公共財的支出上，無負面的經濟作用⁶⁰。財產稅之課徵的實質正當性建立在對價或填補原則上。這裡所稱之對價不是指稽徵機關與納稅義務人間有像雙務契約之當事人間的給付義務與對待給付義務構成的對價關係，而是指財產，特別是不動產之開發與用益有一定之負面外部性所造成之外部的社會成本，課徵財產稅之目的即在於提供財源給財產所在地之政府機關，支應其除去該負面外部性所需之費用。是故，財產稅之課徵有將該外部的社會成本內部化由財產所有權人負擔的作用。例如以不動產稅為例，其類似之對待給付指地方政府為土地之開發、週邊道

⁵⁸ Montag, in: *Tipke/ Lang*, Steuerrecht, 20. Aufl., 2010, § 12 Rz. 1; Seer, in: *Tipke/ Lang*, Steuerrecht, 20. Aufl., 2010, § 13 Rz. 202.

⁵⁹ Lang, in: *Tipke/ Lang*, Steuerrecht, 20. Aufl., 2010, § 8 Rz. 118ff..

⁶⁰ *Tipke*, Die Steuerrechtsordnung, Band II, 1993 Köln, S.809ff..

路之興建維修、自來水之供給、污水道之興建、垃圾之清運處理，以及其他地方性之基礎建設等所提供之服務。這些服務之共同特徵為：其受益者具有地緣性；其提供者具有就近服務之成本優勢。當為這些建設透過工程受益費或規費之徵收，還是不能籌足所需經費時，便必須透過徵收不動產稅予以補足。不過，也必須注意到財產稅應以財產孳息或其用益之負面外部成本（社會成本）為其稅基的本質，先天上不能用為平抑不動產價格，或財產重分配之社會政策的工具。倒是可以對於低度使用之不動產（例如對空屋或居住人口密度較低之住宅）課以較重之差別稅率，以平均地權。

在實施兩稅合一之一般所得稅制後⁶¹，從重複課稅的觀點，財產稅之課徵的合理性，一定的程度受到質疑。惟由於財產稅中之地價稅及房屋稅屬於地方稅，且地價稅及房屋稅之稅收和，占地方全部稅收的比例一直都維持在 40%以上，例如在二〇一〇年約為百分之四十四點四一⁶²，所以，在目前中央與地方財政同感困難的情形下，要廢止房地之財產稅幾無可能。能夠著力者僅剩其相關規定的合理化，特別是將其稅收與交通建設、下水道及污水防制等與增進土地與房屋之效益有關的支出相配合⁶³。

⁶¹ 所得稅法（1997/12/30）導入兩稅合一制前，在自然人投資於公司的情形，就其投資發生之盈餘，首先在企業（營利事業）的層次，對其盈餘課徵營利事業所得稅，而後在股東的層次，再對其自然人股東之受分配股利課徵綜合所得稅。以自然人股東為出發點觀之，這有若先對其股份課徵以營利事業所得稅表現出來之孳息所得稅，而後再對其受分配股利課徵綜合所得稅。由此可見，其重複課稅的稅制結構與不動產稅類似。為消除或減輕該重複課稅的情事，所得稅法增定第六十六條之一至第六十六條之九，導入兩稅合一制，基本上將營利事業所得稅（企業所得稅）吸收至綜合所得稅（個人所得稅），對於投資於營利事業之個人只課徵綜合所得稅。營利事業繳納之營利事業所得稅，以股東可扣抵稅額的方式隨同股利分配給股東。因此，公司股東所獲分配之股利總額或合作社社員所獲分配之盈餘總額，應按股利憑單所載股利淨額或盈餘淨額與可扣抵稅額之合計數計算之（所得稅法第十四條）。從而個人有營利所得（股利所得）者，在綜合所得稅的申報上，容許自其應納稅額扣除股東可扣抵稅額。

⁶² 二〇一〇年財政統計年報，表 3-1：全國賦稅實徵淨額－按稅目別分（各稅不含教育捐在內）（http://www.mof.gov.tw/public/Data/statistic/Year_Fin/99%E9%9B%BB%E5%AD%90%E6%9B%B8/html/33010.pdf）。二〇一一年九月六日讀取整理。

⁶³ 國家財政收支雖然說是以統籌統支為原則。但為維持財政收支對於不同產業之中立性及資源之配置效率，還是應注意取之於一定產業，用之於一定產業。在財稅的建制上，這即是受益原則。其

目前關於地價稅之規範規劃，雖然按用途以可能得自土地之孳息所表徵之負稅能力定其稅率。但為配合平均地權而累進課徵的構想，使得應按土地用途，分別規定其應適用之稅率的基本原則，隱而不彰，以致本來應按不動產之用途（稅捐客體類型），在邏輯層次，水平分別定其應適用之稅率之規範構造，轉成以地價稅之基本稅率為基礎，就土地，規定普遍適用累進稅率為原則（土地稅法第十六條），不適用累進稅率為例外之特別稅捐優惠的垂直規範構造⁶⁴。因此，產生以原則與例外之邏輯形式，表現出來之過度複雜的構成要件規定。其結果，為其減免，必須制定土地稅減免規則的地步。這大大提高土地稅法的複雜性及其適用之徵納及爭訟成本。

對應之課稅原則為對價原則（Äquivalenzprinzip）。「這涉及稅捐國家是否應轉變為規費國家的根本問題」（Lang, in: *Tipke/Lang, Steuerrecht*, 20. Aufl., 2010, § 1 Rz. 45; § 4 Rz. 86）。在此意義下，利用累進稅率，量能課稅之課徵結果主要當用在利益不容易個別歸屬的行政上。例如國防及社會救助。統籌統支與稅捐中立，其實不能偏廢，也不盡然衝突無解。稅捐中立本來就蘊含平等。這與平等意義下之量能課稅並不矛盾。倒是統籌統支，只是國家財政收支之技術性的規範要求，當中並未建入實質正義的價值。是故，實際上受益原則（benefit principle）及量能原則（ability-to-pay principle）皆不能完全說明一個稅制結構（tax structure）或處理稅捐政策之全部功能。「受益原則會理想地配置為支應公共服務之費用而課徵之稅捐，但不能處理為移轉給付及再分配之目的之財政需要而需課徵之稅捐」（Richard A. Musgrave/ Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 5. ed. 1989, p.219）。

⁶⁴ 土地稅法第十六條第二項規定：「前項所稱累進起點地價，以各該直轄市或縣（市）土地七公畝之平均地價為準。但不包括工業用地、礦業用地、農業用地及免稅土地在內。」自該項規定觀之，似自始將工業用地、礦業用地、農業用地及免稅土地排除在累進課徵的原則之外，而其實，以工業用地為例，財政部 95.05.24. 臺財稅字第 09504528400 號：「四、公司所有坐落工業區或工業用地之土地，如原持工廠登記證向稅捐稽徵機關請准按工業用地課徵地價稅，而嗣後工廠登記證被註銷，則參照工廠管理輔導法第 20 條（原工廠設立登記規則第 13 條）規定：『工廠歇業者，應將工廠登記證繳銷；其不繳銷者，由主管機關公告註銷之。工廠有下列情形之一者，視同歇業：一、有事實足以認定工廠已停工超過一年者。但工廠有正當理由無法復工，報經主管機關核准者，不在此限。二、工廠主要生產設備已搬遷，經主管機關認定無繼續製造、加工之事實者。』，其工廠用地即屬未依原核定之規劃使用，亦即其適用特別稅率課徵地價稅之原因、事實消滅，依同法第 41 條第 2 項規定，土地所有權人應即向主管稽徵機關申報，並自次年（期）起改按一般用地稅率課徵地價稅。」其未申報者，依土地稅法第五十四條第一項第一款，認定為：納稅義務人於減免地價稅之原因、事實消滅時，未向主管稽徵機關申報，除追補累進差額之應納部分外，處短匿稅額三倍以下之罰鍰。

其實，歸納土地稅法中，關於地價稅及田賦的規定，首先應將土地按其法定用途分成供農業使用之土地及非供農業使用之土地，以決定應課徵田賦或地價稅之土地的分野。在田賦尚未停徵的時期，如此規定的作用，本來也即在於豁免農業用地適用累進稅率。這樣的規劃思想，後來也大量適用在工業用地及礦業用地。不過，因為對於工業用地及礦業用地的規定，不是從將之當成一個重要稅捐客體類型的構想出發，而把它當成只是例外於一般用途之土地的特別態樣，規定其不適用累進課徵原則。因此，雖然土地必須經編定為工業用地或礦業用地才可供工業或礦業使用，且土地經編定為工業用地或礦業用地後，亦僅可供工業使用或礦業使用（土地稅法第十條第二項、第十八條第二項、土地稅法施行細則第十三條）。但經編定為工業用地或礦業用地之土地所有權人還是必須填具申請書，向主管稽徵機關申請核定，始能適用土地稅法第十八條第一項第一款所定工業用地或礦業用地之特別稅率，按千分之十計徵地價稅。這不但徒增徵納雙方的遵守成本，而且引起不少莫須有的稅務爭訟。縱使擔心有人可能將工業用地或礦業用地轉供其他用途使用，還是可待真有該等情事發生時，再予處理不遲。大可不必以例外當原則，一概採取事前審理的管理方式。或謂對於工礦用地一概按其法定用途照工礦用地之稅率課稅時，不能適當回應空著不用的情形。這種情形應由工礦主管機關按相關工礦法規辦理，稅捐法不是其適當之法源依據。特別是工礦用地所以閒置，常常是因為經營遭遇到困難的緣故，這時如因其停工而即改按一般之累進稅率計算其應納的地價稅，將使相關業主在財務上雪上加霜。至於工礦用地之閒置如涉及囤地的情事，這應另謀配套的解決規定，非一般之累進課徵的規定所能有效解決。

在上述觀點下，關於地價稅，在邏輯層次，應自始按土地之用途，水平分類，按其用途類別分別規定其應適用之稅率。不同用途種類的規定間無普通與特別關係。在這樣的規範規劃下，如有必要，最後一樣可以將在政策上認為應適用累進稅率的土地用途勾劃出來。

其次，由於目前的大地主已漸漸由自然人轉為法人，而法人的社員或股東數卻往往成千上萬，所以，不區別自然人與法人，繼續以一個人在一個行政區域擁有

多少價值之土地來決定其應適用之累計稅率⁶⁵，已經不切合實際。真正需要管理的是：自然人所有非供生產用途之土地的課稅問題。這當中有住家用或自用住宅土地之優惠稅率，以及豪宅之課稅問題。在此，最好將土地與房屋之課稅問題分開。亦即在地價稅的考慮上，不需要捲入豪宅的論點。關於豪宅，只要以房屋之實際營建價格認定其稅基，並以可歸屬於一個自然人之使用面積及用途，決定其應適用之稅率，課徵房屋稅，即可自然合理解決豪宅之房屋稅的問題。

最後剩下來的是地價稅之稅基，亦即其地價要如何評定。關於地價的評定，常常聽到一個理想：期望評定價格能夠接近市價。過去，由於地價稅係以土地之當有，而不以其實有之孳息為其實質上的稅捐客體；而每一筆土地之孳息，在不同地區，或甚至在相同區段都可能有很大的出入。因此，其法定價格一般都朝低評定⁶⁶。這在一個法定評定價格，一起適用於，含遺產及贈與稅（遺產及贈與稅法第十條）之數種稅捐法的情形，引起是否妥當的疑問。至於在財產稅本身，這倒不是一個大問題。蓋應納稅額取決於稅基及稅率。如果認為法定評定價格過低，還可在稅率調整。是故，在與不動產有關之稅捐，其稅基寧可與其市價脫鉤，並採低於市價之法定評定價格為其計算基礎的策略，以避免為不動產稅之課徵，產生由政府機關對外宣示其關於不動產市價的意見，造成法定評定價格對於市價之促漲的副作用⁶⁷。這種疑慮的存在，從公有土地之標售，曾有多次成功的被用來炒

⁶⁵ 土地稅法第十六條地價稅基本稅率為千分之十。土地所有權人之地價總額未超過土地所在地直轄市或縣（市）累進起點地價者，其地價稅按基本稅率徵收；超過累進起點地價者，依左列規定累進課徵：一、超過累進起點地價未達五倍者，就其超過部分課徵千分之十五。二、超過累進起點地價五倍至十倍者，就其超過部分課徵千分之二十五。三、超過累進起點地價十倍至十五倍者，就其超過部分課徵千分之三十五。四、超過累進起點地價十五倍至二十倍者，就其超過部分課徵千分之四十五。五、超過累進起點地價二十倍以上者，就其超過部分課徵千分之五十五（第一項）。前項所稱累進起點地價，以各該直轄市或縣（市）土地七公畝之平均地價為準。但不包括工業用地、礦業用地、農業用地及免稅土地在內。」

⁶⁶ Tipke, Steuerrechtsordnung, Band II, 1993 Köln, S.794f.：「一般承認財產稅只是名義如此，該稅其實應以財產之孳息支付之。一個充公性之財產稅與基本法第十四條不符。各種財產及其財產孳息並不完全處於相同比例。有些大財產只產生比例上微少的或甚至無孳息，而也有孳息豐厚之小財產。是故，平均的當有孳息一直必需在比率上從低評定。」

⁶⁷ 土地公告現值與房地產價格間究竟是誰促漲了誰？亦即哪一個是自變數，另一個是他變數？以時

作地價行情，可以為證。

由於在租賃，不動產稅終將轉嫁給承租人，所以不適合對於自用及非自用住家給予差別待遇。否則，承租人事實上負擔之不動產稅將高於自用住宅之所有權人⁶⁸。如有關於不動產稅之轉嫁上及實質歸屬的政策考慮，必須配套租金管制措施。不過，必須注意租金管制會影響到土地改良物（例如房屋、水土保持）等設施之供給的經濟效率，使其供給量低於市場之需求。

（三）所得稅

不動產交易產生之所得的課稅，主要有土地增值稅（土地稅法第二十八條）及房屋交易所得之一般所得稅。其中土地增值稅採分離課徵，不與納稅義務人之其他所得合併申報課稅；房屋交易所得則採綜合課徵，與納稅義務人之其他所得合併申報，累進課徵一般所得稅。在不動產之所得的課稅上，主要存在的問題是：土地增值稅是否適宜分離課徵，以及土地漲價所得及房屋交易所得的計算，是否適宜以法定評定價格，而不以實際交易價格為其計算基礎。

A 分離或綜合課徵

將土地漲價總數額與其他所得合併計算土地所有權人之綜合所得總額，課徵

序論，首先是行政機關因土地市價在過去一段時間有上升，而調整土地公告現值。而後市場對於土地公告現值之調整有所反應：因土地公告現值之調整而在傳統市場心理上，認為土地市場價格應有同步的調整，以回復土地市場價格與土地公告現值間向來之比例關係。其次，可能是在土地公告現值之調整後，土地市價本來隨時間之經過，便會因各種足以影響土地價格之總體經濟因素的變更而上升。其中土地公告現值之調整即為足以影響土地市價之重要總體經濟因素的變更之一。此所以說，房地法定評價之調升，對於房地價格有促漲的作用，並從而構成循環促漲的現象。因此，隨觀察的始點，會分別得到，市場價格領先土地公告現值，或土地公告現值領先市場價格的實證研究結果（孫克難、徐正錦，台灣土地增值稅減半徵收政策對於房地產景氣之影響，財稅研究第三十七卷第六期，2005/11，頁73）。

⁶⁸ Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Band II, 1993 Köln, S.814f..

一般所得稅，以充分考慮其屬人因素，應當是一個合理的改制方向。關於自用住宅、工廠用地及自耕農業用地之土地增值稅，在配合遷徙引發之先賣後買或先買後賣的需要，已有不限次數之退還規定時（土地稅法第三十五條）⁶⁹，除其專用稅率外，已無為其特別規劃其他減免規定的必要。對於因遷徙而發生之土地交易，在先賣後買或先買後賣時，所以退還其因賣出而繳納的土地增值稅（A），乃因其土地漲價的財產增益又被鎖入實質交換後之土地中，最後沒有透過市場獲得實現，以貨幣型態構成其可支配所得。這樣的規定在此限度，言之成理。有疑問的是：其需要的配套規定為何？對此，土地稅法第三十七條規定，在下述兩種情形追繳原退還稅款：自完成移轉登記之日起，五年內(1) 再行移轉重購之土地，或(2) 改作其他用途。該條所稱移轉，含配偶間之移轉⁷⁰，而不含繼承⁷¹。關於就自用住宅，

⁶⁹ 土地稅法第三十五條規定，「土地所有權人於出售土地或土地被徵收後，自完成移轉登記或領取補償地價之日起，二年內重購土地合於左列規定之一，其新購土地地價超過原出售土地地價或補償地價，扣除繳納土地增值稅後之餘額者，得向主管稽徵機關申請就其已納土地增值稅額內，退還其不足支付新購土地地價之數額：一、自用住宅用地出售或被徵收後，另行購買都市土地未超過三公畝部分或非都市土地未超過七公畝部分，仍作自用住宅用地者。二、自營工廠用地出售或被徵收後，另於其他都市計畫工業區或政府編定之工業用地內購地設廠者。三、自耕之農業用地出售或被徵收後另行購買仍供自耕之農業用地者（第一項）。前項規定土地所有權人於先購買土地後，自完成移轉登記之日起二年內，始行出售土地或土地始被徵收者，準用之（第二項）。第一項第一款及第二項規定，於土地出售前一年內，曾供營業使用或出租者，不適用之。」

⁷⁰ 財政部九十年六月十八日臺財稅字第0九00四五三一0六號函：「土地稅法第三十七條有關追繳原退還稅款規定之立法意旨，係為避免當事人於退稅後即將另購之土地再行移轉或轉作其他用途，以逃漏土地增值稅，並從事土地投機；又民法親屬編修正（七十四年六月五日）後，以妻名義登記之自用住宅用地，於出售後二年內以夫名義重購土地，或先以夫名義重購後二年內再出售以妻名義登記之土地，因該土地已屬妻所有，故應不得適用重購退稅，前經本部八十六年九月十八日臺財稅第八六0五三四五六八號函釋有案；土地所有權人因重購自用住宅用地，經核准依土地稅法第三十五條規定退還土地增值稅後，其重購之土地自完成移轉登記之日起，五年內贈與移轉登記予其配偶，如不依同法第三十七條規定追繳原退還稅款，則夫售地而妻購地或妻售地而夫購地此種原不適用退還土地增值稅之情形，即可利用此一方式申請退還稅款後再行登記到夫或妻之名下。是類情形，仍有取巧逃漏土地增值稅之虞，且依現行民法規定，其產權已由受贈配偶取得，係屬實質移轉，依土地稅法第三十七條規定，仍應追繳原退還稅款。」該函釋的見解，從夫妻各有獨立之權利能力論之，固有理由。然從下列規定觀之，似不盡然：(1) 土地稅法第九條規定，該法「所稱自用住宅用地，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之住宅用地。」同法第十七條第三項規定，「土地所有權人與其配偶及未成年之

是否有改變用途之認定，有不按戶籍，而採按實際使用情形，實質認定者⁷²。

土地稅法第三十七條，以重購之土地，自完成移轉登記之日起，五年內再行移轉或改作其他用途為要件，追繳原退還稅款。該規定對於五年內為該等行為者，固言之成理；但對於五年後才有該等行為者，似又過度寬待。貫徹原來意旨之合理的規定應是：只要有再行移轉或改作其他用途的情形，不論於何時移轉，皆追繳原退還稅款。惟其事後如有再購買自用住宅，且其新購土地地價超過原出售土地地價或補償地價，扣除繳納土地增值稅後之餘額的情形，應容許其向主管稽徵機關申請就其已納土地增值稅額內，退還其不足支付新購土地地價之數額。土地稅法第三十五條所定二年內重購之限制，其實大可不必。蓋一個人之經濟狀況起伏，一度有財務能力購買自用住宅者，後來可能因家道不濟，必須賣出而又不能在二年內重置。只要其後來購買之房屋實際用為住宅時，容其依土地稅法第三十五條申請退還其不足支付新購土地地價之數額，應仍符合獎勵購置自用住

受扶養親屬，適用第一項自用住宅用地稅率繳納地價稅者，以一處為限。」歸納之，在自用住宅的認定上，夫妻一體構成一個稅捐報繳單位。(2) 依所得稅法第十五條，夫妻強制合併申報綜合所得稅。依上述規定，關於土地稅法第三十五條及第三十七條的適用，應將夫妻視為一體規範之，比較合理。不同的看法，可能從民法第一千零三十條之一所定夫妻剩餘財產差額分配請求權立論。認為，依該條規定，該請求權之範圍既然不包含「夫或妻受妻或夫贈與之財產在內」（最高法院86.11.28.八十六年度臺上字第三六〇一號民事判決），則關於土地稅法第三十五條及第三十七條的適用，夫妻自當分別對待。

⁷¹ 財政部八十年十二月十八日臺財稅字第八〇〇四六〇一九〇號函：「土地所有權人因重購自用住宅用地退還土地增值稅者，其重購之土地，自完成移轉登記之日起，五年內因繼承而移轉時，可免依土地稅法第三十七條規定追繳原退還稅款；但繼承人繼承土地後，於上述期間內再行移轉或改作其他用途時，仍應向繼承人追繳」。依該函意旨，該土地等於帶有公法上的或有負擔。當其實現，減損遺產的價值。

⁷² 財政部八十三年八月十一日臺財稅字第八三一六〇五九七九號函：「土地所有權人重購自用住宅用地，經核准依土地稅法第三十五條規定退還土地增值稅後，於重購土地起五年內，經稽徵機關清查發現因子女就學需要，將戶籍遷出又重遷回而事實上仍居住於該地，在本部七十四年十二月二十七日臺財稅第二六八一〇號函（編者註：本函因另有核示而予免列）停止適用後，追繳其原退稅款，核與土地稅法第三十七條規定之立法意旨不符。此類案件，除行政訴訟判決確定之處分，依行政院六十一年六月二十六日臺財第六二八二號令（八十三年版稅捐稽徵法令彙編第二頁）規定辦理外，其餘應由追繳退稅款之稽徵機關主動查明，確無出租或供營業使用情事，實際上仍作自用住宅使用並未改作其他用途者，退還已追繳稅款。」

宅，以安定住居，繁榮不動產產業的意旨。然這為現行法所不容許⁷³。

假設有土地所有權人一再遷徙，且符合土地稅法第三十七條規定之退還要件，應如何處理？在其賣出時，首先按該筆土地獨立計算其應繳之土地增值稅（B），並追繳因其購買該筆土地，當時退還給他之土地增值稅（A）。假設土地所有權人後來符合第三十五條規定之退還要件，再買土地，則在該次購買，該土地所有權人得申請退還之土地增值稅的最高限額為土地增值稅（A）與土地增值稅（B）之和。其結果，只要土地所有權人先後買賣之土地間有遷徙意義下之替換關係，其依第三十五條規定申請退還之土地增值稅的稅款可能逐次累記下來。

另一個問題是：上述遷徙意義下之替換關係可否在土地間轉移。例如甲先賣 A 筆自用住宅用地後，再買 B 筆供自用住宅用地使用，並依第三十五條規定申請退還其因賣出 A 筆土地，而繳納之土地增值稅（A）。後來甲另買 C 筆土地，取代 B 筆供自用住宅用地，並改變 B 筆土地之用途。設 C 筆土地依其公告現值計算之價值不低於 B 筆土地時，可否將實質上記存於 B 筆土地之土地增值稅（A）改記存於 C 筆土地。依現行土地稅法的規定，不行；但值得考慮採行⁷⁴。其理由為：即便採行可改變土地增值稅（A）記存之土地，亦不影響將原土地所有權人之一定土

⁷³ 財政部八十二年七月二十一日臺財稅字第八二一四九一八二七號函：「土地稅法第三十七條規定，土地所有權人因重購土地退還土地增值稅者，其重購之土地自完成移轉登記之日起五年內再行移轉時，應追繳原退還稅款。揆其立法理由係『為避免當事人於退稅後即將另購之土地出售，以逃漏土地增值稅，並從事土地投機，故明定本項限制條文』。本案納稅人出售甲地重購乙地，依規定申請退還甲地已納之土地增值稅，嗣乙地於五年內再行移轉，被依法追繳甲地原退還稅款後，復於二年內再購買丙地，申請依同法第三十五條規定退稅時，為避免逃漏土地增值稅，並防杜土地投機，參照上開立法意旨，應不得再以被追繳稅款之甲地作為原出售土地，予以核算退還土地增值稅。」

⁷⁴ 類似的情形，獎勵投資條例第三十八條第一項第二款曾規定，「二、原供該事業直接使用之用地隨同一併移轉時，經依法審核確定其現值後，即予辦理土地所有權移轉登記，其應繳納之土地增值稅，准予記存，由合併後之事業於該項土地再移轉時，一併繳納之。合併之事業破產或解散時，其經記存之土地增值稅，應優先受償。」依該條規定，財政部七十五年八月二十八日臺財稅第七五六五一三六號函釋：「自營工廠用地依土地稅法第三十五條第一項第二款重購土地退還土地增值稅者，其重購之土地自完成移轉之日起五年內，因經營之需要經經濟部專案核准與其他營利事業合併而一併移轉時，應優先適用獎勵投資條例第三十八條第一項第二款規定，而無土地稅法第三十七條追繳原退還稅款之適用。」

地價款閉鎖在原規劃用途的土地中。從而除實質上最後依然可以實現原政策之規劃目的外，並可以更彈性的滿足土地所有權人之經濟規劃上的需要。這符合在不損及量能課稅原則的前提下，更高程度的降低遵守成本，增進經濟效率，以滿足稽徵經濟的原則。

B 推計課稅或核實課徵

在土地增值稅的課徵上，一直有土地漲價總數額的計算，應以實際交易價格為基礎，核實課徵，或應以公告土地現值為基礎（土地稅法第三十條、第三十條之一、第三十一條）推計課稅的爭論。

土地增值稅之稅基（土地漲價總數額）的計算有接續性：在一筆土地之第一次交易，以其原規定地價；曾經移轉之土地，以其前次移轉現值（土地稅法第三十一條第一項第一款）為其取得成本。所謂前次移轉現值，指前次核計土地增值稅之現值。其例外為：因繼承取得之土地再行移轉者，其最後移轉現值，指繼承開始時該土地之公告現值（同條第二項）。因該例外規定，繼承有重新設定土地之公告現值的效力。這使土地增值稅之稅基的計算，因繼承而不接續。這是土地稅法上會使國家稅收利益遭受損失的規定。

因為實際交易價格通常高於土地之公告現值，所以透過交易而取得土地之所有權人的取得成本高於土地之公告現值。如果突然要求改以本次交易之實際交易價格，為其土地漲價總數額的計算基礎，則因其前次核計土地增值稅之現值為公告現值，而非上次的實際交易價格，在本次計得之土地漲價總數額必然包含歷次交易前手之實際交易價格超出前次核計土地增值稅之公告現值的部分，亦即等於在本次交易，一次對於本次的出賣人追徵對於歷次出賣人少徵的土地增值稅。這是任何一個土地所有權人無法負擔的稅負。然則應如何改制，以呼應按實價課稅之期望？

因為向來皆以土地公告現值為土地漲價總數額（土地增值稅之稅基）的計算基礎（土地稅法第三十一條），所以不論是為土地增值稅之分離課稅，或為將土

地交易所得納入所得稅採綜合課徵，按實際交易價格課徵土地交易所得稅的目標，皆必須有一段過渡的調整過程，始能順利將過去由於以土地公告現值為土地增值稅稅基之計算基礎，實際上積累於土地現所有人之緩課稅額，在往後的交易中逐步釋放出來。其逐步調整影響之構成要件要素為稅基。與之共同決定應納稅額的要素為稅率。如有緩和由於稅基部位之調整一時引起稅負過重之問題的需要，可配合稅率之降低行之。不過，這會造成國家稅收的損失，並使所得稅法趨於複雜。另為避免因為稅基部位之調整影響土地行情，其調整宜以按實際交易價格打一定折扣為該筆土地當次核定稅額之移轉價格的方式為之，以逐步將土地漲價總數額之計算基礎自土地公告現值脫勾。以土地實際移轉價格之一定百分比為土地漲價總數額之計算基礎，不會發生由稽徵機關暗示土地行情應予調升的副作用。在土地交易所得之計算上，以土地實際移轉價格之一定百分比為計算基礎，與以土地公告現值為計算基礎，固同具降低稅基，緩和改制之衝擊的作用。但以土地實際移轉價格之一定百分比為基礎，不但因其是針對個別土地，而且因只就該筆土地，按其實際交易價格之一定百分計算其交易所得，所以沒有像由該管機關一體調升土地公告現值時，有暗示該區段之土地行情的漲勢，促使土地市價漲升的副作用。此外，還可隨時按當時不動產業之景氣，調整其打折之比例，而無因打折而侵蝕稅基或因降低稅率而終局減少稅收的缺點。蓋基於土地增值稅稅基之計算基礎的連續性，在當次之課徵，其打折所讓步的稅基，在該筆土地下次或將來移轉時，尚可將因打折而降低之該次移轉現值，透過調高打折比例，追補回來。

經此改制，在土地增值稅之稅基的計算，可改採核實課徵，立即改以實際交易價格為計算基礎，擺脫過去一般所採之推計原則，而無改制之睡負衝擊的副作用。至於如何取得正確之實際交易價格的訊息，其最有效的方法是：設立集中交易市場，集中以公開拍賣的方式交易。為緩和對現存之房地仲介銷售體系的衝擊，剛開始可採自願在集中交易市場交易的方式。

(四) 小 結

由以上的說明可見，透過不動產消費稅（交易稅）、財產稅及所得稅的課徵，固可以增加稅收，但不足以抑制不動產的市場價格。所以，要抑制不動產的市場價格，必須分析不動產產業的特性，探討不動產之不理性价格的形成原因，有針對性的另謀政策工具，始能達到調控不動產市場價格，使之回復為理性市場價格的政策目標。

拾 應當如何調控

只要有正常的市場機能，所有的供給本來都會在均衡價格，找到其需求者。今所以市場有空屋，而需要房屋者卻無屋可以安身，其道理在於：政府的錯誤政策使不動產市場失效。當不動產業者有空屋而無資金時，本來應透過出清存屋，取得其需要之資金。然因金融機構在政府之支持下，對於不動產業者提供低利之財務槓桿，助其套取不動產價格之高額差價利益。因該紓困措施對於不動產行情有支撐作用，所以其價格自然不會回復至理性的價位。

最近由於新屋之閒置房屋過多，去化困難，不動產產業之泡沫有破滅之勢，於是又有提議將這些房屋由政府購買或補貼租金，提供低收入者居住。這固是物盡其用的構想。問題是：如何決定其價格或租金？如不透過先對投資閒置房屋者抽去其取自金融機構之財務槓桿，使閒置房屋之價位回至理性價格，這樣的救急措施真正能發揮的功能，將只有由全民出資，為不動產之投機客解除其已暴露之投機風險，幫其獲利了結，並蓄勢籌劃下一波之炒作。此外，如果不是在封閉之國民住宅市場，對於房地租金提供補貼，難以周到，而只會提高租金水平，使不動產價格更是居高不下。在不動產市場之調控，這是必須嚴肅面對的形勢。

如何調控，取決於造成調控需要的因素。鑑於經濟的問題，最後還是必須藉助於經濟理性，透過市場機能解決，所以其調控方法，凡事慎之於始，首先應注重於杜絕金融機構對不動產投資人提供財務槓桿，扭曲不動產之理性的供需機制，以建立理性之市場環境，形成理性的市場價格，防止由於金融產業推波助瀾

哄抬不動產價格，造成不動產價格飆漲，及而後由於不動產產業以泡沫化之價格為擔保超貸，綁架金融產業，形成不動產產業及金融產業之共伴的泡沫效應。其次為利用不動產財產稅適當處理不動產開發及用益之外部成本，並維持不動產產業之火車頭產業的動能，降低失業率，促進經濟發展。適當利用所得稅制及國民住宅政策，衡平由於不動產產業引起之財富不均的社會問題。

一 房地價格飆漲之基本因素

必須注意者為：房地價格所以飆漲之根本因素為：（1）雖區分土地與房屋，認定其財產交易所得，課徵所得稅（就土地之交易所得，課徵土地增值稅；就房屋之交易所得，課徵所得稅），但未配合其區分，深究房屋之財產交易所得的真正來源，以致在稅基之計算上，容任土地之交易所得分散至房屋交易所得。蓋原則上房屋只會折舊，真正能夠隨時間之經過而漲價者為土地。（2）對於土地交易之增值所得，在制度上尚無具可操作性的設計。例如尚無能掌握實際交易價格，以計算其土地交易所得的配套制度，例如不動產實價登錄制度或不動產集中交易市場。不過，在轉型中，不動產實價只適合逐步施行於土地交易所得，而不適合施行於其財產稅（地價稅及房屋稅）。因為房地價格既然脫離其邊際生產之價值而有偏高的情形，其孳息之實際的負稅能力便不能跟得上來。將來不動產財產稅之稅基即便要以市價為基礎，還是必須按其市價之一定百分比計算。（3）沒有按不動產可預期之邊際生產價值的現值推算不動產之理性市價，並以該理性市價為其核貸之上限，以避免超貸認識。以致金融機構助長不動產價格之飆漲，埋下在不動產經濟的泡沫漲破時，可能波及金融產業，釀成金融危機之結構性危險。（4）對於不動產超貸之制度的漏洞可能存在於對於購買人之貸款。沒有針對該漏洞，區分自用性及投資性交易，差別其融資政策。沒有要求投資性交易者應以自有資金投資，以防止以金融體系之資金作為財務槓桿，進行囤積性之炒作。（5）利用稅捐工具對於房地市場進行調控時，沒有配套考慮減免稅捐時，其稅式支出的歸屬可能流向賣方；重課稅捐時，沒有配套規劃新增稅收之支應項目，應限於補助

低收入者之財產的形成或住宅之取得或租用。(6)為社會福利住宅之興建、承購及流通，未建立與其他不動產互相區隔之社會福利住宅市場，而且也未透過符合經濟學原理之可操作性的制度設計，確保社會福利住宅在落成時及在往後維護時應有的品質。(7)未區分房屋之初級市場（開發市場）及次級市場（轉賣市場）分別其調控方法，以致難以規劃不影響投資開發及成屋流通之調控措施。(8)融資補貼未區分自用性市場及投資性市場，以致配合激勵房地產市場之融資，流入投資性市場，形成空屋一片，待價而沽。以紓困為目的之融資政策反而促進房價之漲升。(9)在房地市場，由於資訊不對稱，形成不完全競爭市場，導致市場失效⁷⁵，使不動產業者，含開發興建業者及承銷業者有機會哄抬房地價格。(10)沒有建立經濟有效之房地產業資料的收集系統，以致房地產市場充滿誤導行情之恫嚇性的廣告，不能打破房地產市場在買賣雙方之資訊不對稱的形勢，形成不完全競爭市場，導致競爭機能不足，提高交易成本⁷⁶。(11)產品標示，特別是窗台、雨遮計入房屋坪數，以及公設比等造成之虛坪，使價格之比較產生困難，降低競爭效能。

⁷⁵ Samuelson/ Nordhaus, Economics, 18. ed. 2005, pp. 36~38：使市場失去效能的因素：(1)不完全競爭：由於市場之自然獨占性質、國家設置市場進入的障礙或供需雙方有資訊不對稱的情事形成存在所謂賣方市場或買方市場的狀態，使一方能夠單邊主導價格。其極致為獨占。在房地產市場雖非獨占市場，但長期而論，由於資訊不對稱及資力，使房地產市場總是由賣方，特別是房地產業者主導。(2)經濟活動之外部性。外部性有正面的與負面的。正面的，例如教育或研究、發展；負面的，例如污染。房地產之外部性主要為其開發帶來之環境負擔或公共設施之需要。這些負面外部性引起之社會成本如不內部化由其開發者負擔，房地產開發業者，將可以從社會無償獲得經濟利益。(3)公共財。這指私人不能、不願或不得提供之服務，例如燈塔及高速公路網的興建與運作、天氣預報、公共衛生、基礎科學之研究、國防及貧病的救助。當有不完全競爭及外部性妨礙市場之競爭機能，政府必須透過經濟管制，維護市場之競爭機能。此外，市場競爭及私有財產之保護引起之財富集中，產生的貧窮問題，也必須利用社會救助的方法提供幫助。為支應矯正市場失效所需之費用，人民必須對國家支付稅捐。如何課稅及如何使用稅款，對於不同的經濟部門會有不同的影響。

⁷⁶ 張金鶚，住者適其屋 —— 我國住宅政策與問題之探討，律師通訊 1994/10 月號/ 第一八一期，頁 15：「土地閒置，資訊欠缺，顯現房地產市場制度的不健全，影響合宜價位住宅之提供……市場資訊一直未能明朗化，租售秩序紊亂，不但影響正常市場運作，政府亦無法根據可靠資訊來推動住宅發展。其影響所及，乃是土地及住宅未能提供適當的需用者。」

二 調控目標

當前不動產市場的現狀最受擔心者為，不動產價格飆漲。所以擔心的理由是：飆漲的結果影響資源配置、所得的分配。可能被忽略之首要調控目標為：防止不動產產業與金融產業在泡沫化上的共伴效應，演變成經濟危機。其主要發展機制為：不動產市價之年升率高於當地年利率時，誘導不動產投資人利用金融事業的低利融資所提供之財務槓桿，囤積不動產。其結果，不但使其囤積之不動產閒置不用，而且抬高不動產價格，讓真正需要不動產以供生活或生產使用者，眼看不動產價格居高不下，以致有朝一日不得不忍痛進場購買時，受該不理性市場價格的剝削。這一方面使受薪者難以負荷居住或創業所需之房地的成本，另一方面不但不動產業者，而且其他事業多以其名下之不動產供為擔保，向金融事業融資。於是，不動產價格後來如果下跌，將影響以不動產為擔保之債務的償債能力，危及金融產業之債權，產生大量呆帳，引起金融危機。這在不動產市價與其預期邊際生產的現值脫節，而有泡沫化情形時，特別值得憂慮。

在該不理性的市場，融資投資於不動產者不但利用金融市場之社會資源，操縱不動產市場之供需及價格，降低其配置效率，而且造成所得之不公平的分配結果，必須給予導正。然由於不動產產業之火車頭產業的市場地位及其與金融產業之緊密關聯，使關於不動產市場具有緊縮作用的調控，往往遭遇困難。而當因放任擴張之，導致不動產產業整體的營運或週轉，因過度擴張而陷入困難時，國家又常常迫不得已必須對價格已泡沫化的不動產市場注入紓困資金，或降低其土地交易所得之土地增值稅的稅率。這與金融機構發生大量逾期放款時，由國家減讓營業稅為其打消呆帳的意味相近⁷⁷。

⁷⁷ 營業稅法第十一條：「銀行業、保險業、信託投資業、證券業、期貨業、票券業及典當業，除經營非專屬本業之銷售額適用第十條規定之營業稅稅率外，其營業稅稅率為百分之二。但保險業之再保費收入之營業稅稅率為百分之一（第一項）。前項非專屬本業之範圍，由財政部擬訂相關辦法，報行政院核定（第二項）。第一項各業除保險業之再保費收入外，應自中華民國八十八年七月一日起，就其經營非專屬本業以外之銷售額百分之三之相當金額，依目的事業主管機關之規

因此，關於不動產產業之調控，首在防患於未然，防止金融機構對於不動產業者之泡沫不動產物件超貸，對其泡沫化推波助瀾，導致不動產價格飆漲，形成不動產產業與金融產業之共伴式的泡沫化結果。其已超貸的部分，應逐步降低按不動產之泡沫價格貸放的成數。其次為建立國民住宅（社會福利房）市場，協助受薪者以自有或租賃的方式，獲得合適之住宅，並健全地方政府與不動產有關之稅費的財政收支，適當處理不動產之負面外部性的問題。

基於對以上問題之認識的局部性或全面性，不動產市場之調控目標，有時置重於維持市場機能、調整產業結構，以遏阻房價的飆漲，希望使之趨於合理；有時置重於稅捐正義，希望對於由房地交易取得之資本利得，量能如實課稅，使其所得者，平等量能負擔稅捐。該等調控目標可謂是眾人之普遍的願望，民氣可用。需要補充者為：因此增加之稅收該支用到那些施政項目。其規範規劃的成敗繫於政府機關之嚴格的財政紀律。

國家稅收一般固當依循統收統支的原則，但鑑於與不動產有關之稅捐，其屬於財產稅者（例如地價稅及房屋稅），因其稅捐客體具有地緣性，其開發或使用引起之外部成本亦落於其所在地，所以如能將其財產稅之稅捐收入指定使用於與都市計畫有關之事務⁷⁸，以消除其負面外部性對於其所在地帶來之不利，將有助於維持稅捐之中立性，促進地方之發展。此外，不動產稅收入中，其屬於所得稅（例如土地增值稅及對於房屋交易所得課徵之所得稅）或特種貨物稅性質者，如能將

定，沖銷各業逾期債權或提列備抵呆帳。其在期限內所沖銷或提列之金額未符目的事業主管機關之規定者，應另就其未符規定部分之銷售額，按百分之三徵收營業稅（第三項）。前項以百分之三營業稅沖銷逾期債權或提列備抵呆帳之適用期間，於第一項各業之機構逾期放款比率低於百分之一時，即停止適用（第四項）。適用第一項規定之各業，自中華民國九十一年一月起至行政院金融重建基金設置及管理條例第三條第一項第一款規定停止列入行政院金融重建基金財源之日止之營業稅稅款，專款撥供行政院金融重建基金作為處理問題金融機構之用，並不受財政收支劃分法有關條文之限制。」

⁷⁸ 例如都市計畫法第十五條第一項所規定之下列事務「四、住宅、商業、工業及其他土地使用之配置。五、名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存之建築。六、主要道路及其他公眾運輸系統。七、主要上下水道系統。八、學校用地、大型公園、批發市場及供作全部計畫地區範圍使用之公共設施用地。」

之指定使用於國民住宅之開發興建與流通有關的項目⁷⁹，當更有助於緩和不動產價格之飆漲所引起的社會不安，並透過增加國民住宅之供給，降低對於非國民住宅之需求，抑制房地價格之飆漲，或至少把飆漲不止之不動產市場限制在不影響一般民生需要的範圍。即使如此，參與飆漲市場之投資遊戲者，應使用自有資金，不得使用金融機構之資金。

三 調控工具

對於一定產業進行宏觀調控，可能利用之工具主要有財政工具、金融工具及經濟管制工具。其中財政工具主要是利用稅捐之減免或加重，金融工具主要是利用融資之擴張或緊縮來引導特定產業之發展。該二工具之共同特徵為：財務性的，以加重或減輕業者之財務負擔，來扶助或抑制該產業之活動。而經濟工具則是利用管制性的措施，在主體面直接影響事業之市場的進出，在客體面制定技術規格，提高商品或服務之品質的透明度及安全性，在行為面，制定公平的競爭規則，以完善競爭環境。造成不動產之非理性價格的因素複雜，並不能以單一的調控工具，達到預期之調控目標。必須針對各該因素，規劃適當的調控工具。

對於不動產市場有調控作用之工具，傳統上注重於金融工具及稅捐工具，而比較少利用市場結構及市場行為的調控。金融工具及稅捐工具一般固然能夠影響不動產市場的供需，但是如果沒有其產生之補貼或負擔之歸屬的解析，以及就取得之調控收入規劃其正確支用，不容易準確的幫助到想幫助的群體，或抑制到想要抑制的經濟活動。結果是：國家或許能因調控而增加不動產稅之稅收，但加稅

⁷⁹ 社會福利住宅在台灣稱為國民住宅。其主要相關規定下：國民住宅條例（94.01.26.修正公布）、國民住宅貸款辦法（97.04.23.修正發布）、國民住宅出售出租及商業服務設施暨其他建築物標售標租辦法（99.04.13.修正發布）、國民住宅社區管理維護辦法（93.03.31.修正）、輔助人民自購國民住宅貸款辦法（92.06.30.修正發布全文）、貸款人民自建國民住宅辦法（94.07.05.修正）、獎勵投資興建國民住宅辦法（93.05.11.修正全文）、內政部營建署預撥臺灣省各縣市國民住宅業務週轉金支用要點運用辦法（88.09.14.訂定發布全文）、一百年國民住宅出售出租對象家庭收入標準（100.01.13.1）、臺灣省國軍老舊眷村重建對較低收入原眷戶輔導辦理國民住宅貸款要點（88.09.28.訂定）。從其相關法規之綿密，可謂台灣已有相當完備之社會福利住宅法規。

的結果通常是量縮價昂，不動產價格依然飆漲如故。一旦由於調控而過度緊縮，造成蕭條，回過頭來，可能又對於不動產業者提供金融之紓困補貼，或提供土地增值稅之打折的優惠，以維持不動產產業之火車頭能量，帶動或維繫泡沫經濟。政策方向前後矛盾。例如目前一方面延續自 2002 年 1 月 17 日修正土地稅法第三十三條關於土地增值稅稅率折半徵收的精神，在 2004 年 1 月 30 日將該條所定稅率自 40%，50%及 60%（2002 年 1 月 30 日折半後為 20%，25%及 30%），直接改為 20%，30%及 40%，實質調升第二級距 5%，第三級距 10%，但名目調降第一至第三級距各 20%，不再以折半的方式定其實際施行之稅率。然卻在 2011.05.04. 制定公布施行特種貨物及勞務稅條例，對於二年內轉售房屋及土地的交易，除該條例第五條所定例外情形外，原則上課徵特種貨物稅。其稅基為按實價；其稅率為：持有二年內者 10%，持有一年內者 15%。由此可見，關於不動產產業之調控政策，前後並不一貫。特別是先後以降低所得稅（土地增值稅），提高交易稅（特種貨物稅）作為調控工具，更是沒有掌握不動產稅制之規劃的基礎原則，其課徵應：重所得稅，輕交易稅。所以重課土地交易所得，乃為壓抑土地之資本利得；所以輕課土地交易，乃避免妨礙土地之流通。至於土地財產稅應置重於其負面外部性所引起之外部成本的內部化，而不在於獲得財政收入，亦不在於利用財產稅加重囤地的稅捐負擔。對付囤地，必須另有針對性的政策工具，例如徵收空地稅、管制融資、強制徵收或引進強制 BOT 的方法，加速土地之合理開發使用。

在不動產市場之調控，通常容易將不動產市場簡單的看成一個市場，適用相同的調控措施。按在不動產之開發興建與銷售構成的初級市場及在不動產之轉售流通構成之次級市場，不但其營運的機制，而且其分別對於國民經濟皆有不同的意義。因此，經濟行政在市場結構上應將之劃分為二個市場，分別管控或調控。在初級市場，其調控重點在於：對於超限利潤課徵特種所得稅，以調控投資報酬率，但仍應維持期望之投資水準；在次級市場，其調控重點在於方便其有效率的流通，但仍應對其資本利得課以適當稅負。其次不動產之購買人之購買目的主要亦有自用及投資的差別。投資者間，亦可能有將不動產當黃金，購而不用，只是待價而沽，甚至囤積居奇。因此有所謂以囤地或養地為業的投資者。此種不動產

的經營方式與地應盡其利的原則，最相違背。所以，在次級市場，必須特別將此種市場行為分離出來，加以規範。對之，雖不必禁止，但應在融資或稅課上給予特別對待，以寓禁於徵。此外，為規劃準確有效之調控工具，必須建立不動產集中交易市場，以提高資訊之透明度，消除存在於不動產市場之資訊不對稱的情形，根本除去使不動產市場之競爭機能失效的原因。

（一） 財政工具

財政工具在此指稅捐工具，亦即透過課徵之稅捐的加重或減輕，調控一定產品或服務的供需。稅捐之增減對於供需之影響原則上為：加重則價升，需求減少；減輕則價降，需求增加。為因應房價的漲升，目前政府已採取的措施，比較受注視者為課徵眾人皆認可之特種貨物稅，並一般相信藉此能夠遏阻狂飆的房價。由於該期待與經濟法則相背，自然只能引起量縮價升的結果，難以有效煞住狂飆的房價。開徵新稅，要真能有助於抑制房價，不是因為課稅壓抑需求，還要看如何支用該新稅之稅收，以增加能夠抑制房價之房屋的供給而定。特別是在住宅市場，如能利用該稅收增加國民住宅的供給，自然可透過其降低非國民住宅之需求，而壓低其價格。惟這必須配套國民住宅市場之嚴格劃分的市場區隔，使國民住宅只在具備一定資格者間流通。最簡單有效的方法為與事業單位之勞工住宅結合在一起，並逐年提升國民住宅與勞工住宅占全部住宅的比例。國民住宅政策要能夠成功，還必須根本去除將國民住宅規劃成次級住宅的心態。其所以價廉的因素應當由於有土地之提供的補助，而非由於其建材及施工之次人一等。公共建築之管理能力在此受到考驗。

在各種調控工具中，各方寄望最深者可謂是與房地有關之課稅的財政工具。按與房地有關之稅捐：（1）交易稅方面主要有屬於交易稅之不動產契稅、與房屋交易有關之營業稅及以房地交易為標的之特種貨物稅。（2）財產稅方面主要有土地之地價稅及房屋之房屋稅。（3）所得稅方面主要有以土地漲價為標的之土地增值稅及以房屋交易所得為標的之一般所得稅。

其中，關於交易稅，其稅捐客體之特徵為除新屋買賣適用一般銷售稅（營業稅），尚屬合理外；在舊屋之買賣，與中古車之買賣一樣，需要有不同於加值型營業稅之加值的計算方法。依其交易特徵應採稅基扣除法，而不宜採一般適用於加值型營業稅之稅額扣除法（營業稅法第十五條第一項），以適應舊屋在之前賣給消費者時，已課過加值型營業稅的常態事實。此外，除為調控目的之特殊情形外，為不妨礙流通，原則上不宜重課交易稅。是故，特種貨物稅之調控課徵的構想，雖符合眾望，可以彰顯厭惡短線進出不動產買賣的社會共識，在政治上產生緩解民怨的效果，但在經濟上顯然不是一個正確有效的手段。何況，因其二年以上持有期間之消極要件容易滿足，其實也起不了大作用。

關於財產稅：因為財產稅實際上係以財產之孳息為其稅捐客體，所以與該孳息之所得稅有重複課徵的情形。因此，大趨勢是：逐漸廢止傳統意義之財產稅；而改從負面外部性的觀點，認為房地之開發、興建與使用，具有一定程度之負面外部性，帶來一定之社會成本，必須將該外部成本內部化，以使房地之開發與用益符合經濟效率。現代財產稅之課徵目的即在於此。因此，不但房地財產稅之稅收應歸屬於其所在地之地方政府，而且其徵得之稅收亦應專款用於消除該負面外部性引起的外部成本。因此，要將不動產之財產稅用為調控不動產市價或供需的工具，並不適合。例如規劃利用較高之稅率，重課囤地或囤屋的財產稅，並不適合。其適當的工具，首先應是金融工具，杜絕其融資，而後是特種所得稅，重課其囤積所得。

關於房地交易產生之所得的所得稅：其課徵原則上固應與其他種類之所得無異，以符合平等課徵的原則。土地開發商或投資客如有超額之房地交易所得，固可對之課徵特種所得稅。然該特種所得稅之課徵，不適合影響到土地開發商的投資意願，且其稅收應用來增加社會福利房之供給，不適合用到其他方面。這才會以量制價的效果，以及緩和弱勢族群之房地壓力的作用。

（二）金融工具

不動產因為價值較高，不論開發商在其開發興建，購買人在其承購，往往一時皆不能以自有資金全額支應，而必須藉助於金融機構之融資。在台灣，並發展出房屋之預售制度。在預售期間，開發商與購買人分別皆向金融機構融資⁸⁰。因此，政府透過對於不動產開發興建及購買之融資的調控，即可能對於不動產產業產生相當有效的調控力道。在不動產產業之調控，政府雖不適合直接干預不動產之市場價格，以避免損傷不動產市場之正常的機能，但仍必須針對導致不動產市場失效的因素，進行導正。取代關於不動產之目標上限價格的法定標準，政府必須發展出更準確且合理之調控目標的決策標準：以不動產將來可預期之租金的現值為基礎，計算不動產之理性價格。以不動產為擔保標的之放款，其貸放金額不得超過其理性價格，以防止金融產業參與促成不動產產業泡沫化之經濟活動，捲入不動產之泡沫風險。其次，對於空屋業主，要緊縮融資，禁止金融業對空屋為擔保放款，以有效防止對於非為自用，而為投資或甚至為投機而購買房屋者，提供融資。

如果受到以不動產產業為火車頭，以帶動關聯產業之榮景，維持期望之經濟成長率、降低失業率的誘惑，而對於以不動產為擔保者，提供超出上述限額的融資，沒有給予正確的管控，則最後一定會逐步踏入因為恐怕不動產產業蕭條，而超出不動產之理性價格，對其大量提供實際上擔保不足之擔保融資的結果，以致最後形成不動產產業與金融產業共伴之泡沫化的經濟災難。那時候，面對的經濟形勢為：只要把該泡沫照顧好，參與房地產購買者皆有不錯的帳面財富。以該虛幻財富為基礎之各行業也因此有還足夠的消費支撐其經濟活動之正常運轉。留下來的只是：沒有不動產者，平時受過高之租金的剝削；如想要脫離該剝削，必須接受不動產之非理性的市場價格，承受最後一次性剝削。為幫助擺脫該剝削的輪迴，興建充分之國民住宅及建立獨立之國民住宅流通市場極為重要。

捨此而不為，不參與不動產之投資或投機者，平時沒有分享，而只受剝削；而當不動產產業泡沫化，災難臨頭時，卻必須共同為泡沫化之不動產產業紓困。

⁸⁰ 為確保房屋預售契約之履行，於 1986 年 7 月 9 日內政部臺內營字第 420714 號令訂定發布全文 37 條之建築經理公司管理辦法。

更嚴重的是：如因此引起金融危機，還必須共同承擔為降低金融產業之逾放比，所需金融重建基金的費用。有比這更不公平的事嗎？

（三）經濟工具

關於不動產之經濟管制，租金之限制與最低工資之限制一樣，是否真正能夠為經濟弱勢者解決困難，一直是經濟學家懷疑的問題。

除了禁止外，可能採取之最強的經濟管制措施為：直接限價、限量或強制出租。但一般要避免強力的管制。蓋這樣的管制會僵住市場機能，不利於市場自己逐步調整。在不動產市場之調控，可能採取之經濟工具，在供給面為協助提供土地及匹配之公共設施，增加供給。這需要大公無私的規劃與執行。否則，將會產生一個弔詭的現象，隨著新社區之開發，當地房價一期高過一期。增加供給，怎麼不但不能壓抑房價，反而推升房價？這需深入瞭解開發商之成本結構及其獲利與各種稅捐之課徵情形，以及其購買者之資金來源，才能有正確答案。

雖然土地法中有第九十四條規定：「城市地方，應由政府建築相當數量之準備房屋，供人民承租自用之用（第一項）。前項房屋之租金，不得超過土地及其建築物價額年息百分之八（第二項）。」該條規定顯示國家試圖透過增加政府之出租房的供給，解決平民之住的困難。但因沒有落實，空成記載於法律中的理想。至於同法第九十七條規定：「城市地方房屋之租金，以不超過土地及其建築物申報總價年息百分之十為限（第一項）。約定房屋租金，超過前項規定者，該管直轄市或縣（市）政府得依前項所定標準強制減定之（第二項）。」該條規定，試圖透過限租，減輕承租人之負擔。但自其規定內容觀之，顯然亦已與現實脫節。在高房價，低利率的時代，土地及其建築物按申報總價年息百分之十的上限租金，已是超出均衡租金之無拘束力的天價。法律規定與事實脫節而不察，足以說明：對於不動產之調控，還必須在事實面之調查及相關法制之規劃，深入檢討，展現正確認識問題，積極解決問題的決心與能力。

四 調控目標為何不能達成

目前用來調控不動產市場的措施，對於房價之抑制為何無效？其理由為：（1）金融工具部分：融資的提供，其對於需求方融資補助者，固有助於減輕其取得自用住宅之價金或租賃房屋之租金的負擔，但對於壓低房地價格，不但沒有助益，而且其對於購買方補貼的結果，一樣具有拉抬房價的作用。蓋提供低利融資給購屋者，因為其作用為提高需求，幫助建商開拓有能力的購屋者，有若抱薪救火，使房價更是居高不下。此外，即便是對於需求方之融資，為使金融工具有效果，必須只對於需要房地供自己使用，或至少是供他人使用者，始提供融資，而不適合對於購而不用之囤地或囤屋的投資者或投機者融資。一旦發現所融資之對象為囤地或囤屋的投資者或投機者，應限期收回，以避免由金融機構提供財務槓桿，供不動產業者或其他投資人囤積房屋或土地。（2）財政工具部分：價格過高，固應透過對其財產交易所得核實課徵所得稅，達到課稅的公平。但這對於壓低房地價格並無助益⁸¹。對於土地或房屋之財產交易所得課徵土地增值稅或所得稅的結果，要對於不動產價格之壓低有影響，必須有將其稅收用於國民住宅之興建，且限制在集中交易市場，只對有申購國民住宅之資格者流通的配套制度，始能有期待之效能：一方面幫助到需要幫助的人，另一方面嚴格調控其流通價格，基本上

⁸¹ 最近為從壓抑需求降低房地市場價格，新增對於二年內短線轉售房地課徵特種貨物稅的規定，以抑制短線炒作房地產，降低投機性或投資性的房地產需求。其具體規定略為：特種貨物及勞務稅條例（100.05.04.制定公布）第十一條規定，購屋轉售，且其銷售之房屋的持有期間在二年以內者，就銷售時收取之全部代價，包括在價額外收取之一切費用計得之銷售價格（同條例第八條），按稅率為百分之十，持有期間在一年以內者，按稅率為百分之十五，計算其應徵之特種貨物稅額（同條例第七條）。有下列情形之一，非屬本條例規定之特種貨物：「一、所有權人與其配偶及未成年直系親屬僅有一戶房屋及其坐落基地，辦竣戶籍登記且持有期間無供營業使用或出租者。二、符合前款規定之所有權人或其配偶購買房屋及其坐落基地，致共持有二戶房地，自完成新房地移轉登記之日起算一年內出售原房地，或因調職、非自願離職、或其他非自願性因素出售新房地，且出售後仍符合前款規定者。三、銷售與各級政府或各級政府銷售者。四、經核准不課徵土地增值稅者。五、依都市計畫法指定之公共設施保留地尚未被徵收前移轉者。六、銷售因繼承或受遺贈取得者。七、營業人興建房屋完成後第一次移轉者。八、依強制執行法、行政執行法或其他法律規定強制拍賣者。九、依銀行法第七十六條或其他法律規定處分，或依目的事業主管機關命令處分者。十、所有權人以其自住房地拆除改建或與營業人合建分屋銷售者。十一、銷售依都市更新條例以權利變換方式實施都市更新分配取得更新後之房屋及其坐落基地者」（同條例第五條）。

不得有財產交易所得。(3)經濟或社會工具部分：利用提供土地或容積的方法，增加住宅的供給，特別是國民住宅（社會福利房）之供給，本來固當具有抑制房地價格的作用，但因甘霖難以普降，所以有幸獲配者固然有若中了樂透，但這些房地因為數量有限，如無配套之管制，在極短期間內，即會併入原來的主流市場，一轉手後，除了在價位上馬上與既有市場看齊外，因其成本低，反而更有抗跌性。這可以說明為何單純之國民住宅措施不能緩和不動產價格之飆漲。同理，給予高百分比之容積獎勵後之都市更新房屋的價格，亦馬上倍增，且居高不下。蓋獲利者無資金壓力，可以待價而沽，成為維持炒高後之房價的援軍⁸²。

五 調整工具之重新規劃

基於以上的認識，要使調控措施有效，必須進行市場調查，透明化市場資訊，重新規劃調控工具，有針對性的，有目標性的從市場結構及市場行為之調控著手：

(1) 正確認識只有土地才會漲價，而房屋只會折舊的觀念。(2) 區隔市場：對不同市場採取不同之調控工具。(3) 融資的管制：防止金融機構超出不動產之理性價格為擔保放款，防止搭配不動產之擔保放款提供信用貸款從事不動產的投資或投機，防止對於囤積不動產者提供以該不動產為擔保物之融資。(4) 取自不動產之稅款應限制用於其負面外部性的補償及社會福利性之國民住宅的興建。

市場調查：房地市場的失效，既然源自資訊不對稱，則其對策首先應置於如何增進房地市場之重要資訊的透明化，公開成片開發區之社區規模、社區環境、開發商餘屋、空屋率（入住率）、交易行情，以消除不動產市場關於空屋存量、質量規格、市場行情等資訊之不對稱情形，以促進競爭。

房屋原則上只會折舊：(1) 區分土地與房屋，建立只有土地才會漲價，而房屋只會折舊的觀念⁸³，以建立對於房地之漲價真相的正確認識。惟如有投入有益費

⁸² 其在 2011/09/11 台北聯合報 A3 版全版新聞報導之寫照為，標題：「北市都更，老公寓『一坪換一坪』，炒樓添材火，去年八月推出最高容積獎勵『兩倍容積』，至今 17 件在審，房價聞風漲，老宅價格飆，都在等都更，地皮整合難。」

⁸³ 房屋稅條例第十條規定：「主管稽徵機關應依據不動產評價委員會評定之標準，核計房屋現值。」

用，則在增益其價值的限度，得計入其殘值。另如因成本之推動，使房屋或其他工作物之重置成本大於取得成本者，亦得按重置成本對於取得成本之比例，調整其依折舊程度計得之殘值。後一調整通常可比較簡單的，按物價指數加以調整的方式表現出來⁸⁴（土地稅法第三十二條參照：「原規定地價及前次移轉時核計土地增值稅之現值，遇一般物價有變動時，應按政府發布之物價指數調整後，再計算其土地漲價總數額。」）。（2）按原則上房屋只會折舊，土地才會漲價的觀念，正確對待房地次級（轉售）市場呈現之房地轉售的交易所得。按適當稅率課徵房地交易所得稅，以調控房地次級（轉售）市場，在不根本影響置產意願之前提下，基本消除從土地漲價獲取資本利得的想法。使土地財產之購置與其他財產之購置一樣，主要是爲了用益，而非爲將來之漲價利益。

區隔市場：將房地市場區分爲開發市場（初級市場）與流通市場（次級市場），用益性市場與投資性市場，一般房屋市場與國民住宅（社會福利房）市場，分別調控；並在次級（轉售）市場分別建立一般房市場與國民住宅（社會福利房）市場之集中交易市場。

（一）對於開發市場：（1）應在審批開發計畫時，按其開發計畫掌握開發質

第十一條第一項規定：「房屋標準價格，由不動產評價委員會依據下列事項分別評定，並由直轄市、縣（市）政府公告之：一、按各種建造材料所建房屋，區分種類及等級。二、各類房屋之耐用年數及折舊標準。三、按房屋所處街道村里之商業交通情形及房屋之供求概況，並比較各該不同地段之房屋買賣價格減除地價部分，訂定標準。」由該項規定可見，關於房屋標準價格雖當按其建造材料所構成之取得成本與耐用年數及折舊標準評定，且「房屋標準價格，每三年重行評定一次，並應依其耐用年數予以折舊，按年遞減其價格」（房屋稅條例第十一條第二項）。但第一項第三款規定，「按房屋所處街道村里之商業交通情形及房屋之供求概況，並比較各該不同地段之房屋買賣價格減除地價部分，訂定標準」，又將房屋價格與地價混淆在一起。蓋「房屋所處街道村里之商業交通情形及房屋之供求概況」與房屋在建造上之取得成本無關。區位影響者爲土地之價值，而非房屋之價值。

⁸⁴ 財政部 72.5.12.臺財稅第 33328 號函：「一、被繼承人遺產中有未公開上市之公司股票者，其股票價值依遺產及贈與稅法施行細則第二十九條第一項規定，以繼承開始日該公司之資產淨值估定之，其於計算公司之資產淨值時，對於公司資產中房屋及土地之估價，其房屋部分以自其實際成本中，按期扣除折舊之價格爲準，土地則以實際成本爲準，但如因物價上漲等因素，有重行估定其價值之必要時折舊性質資產之房屋，可依營利事業資產重估價辦法辦理土地則依平均地權條例所規定之公告現值調整其帳面價值。」

量外，並以自動申報預期之投資報酬率的方法，確實管控其投資報酬率，並藉助於審批之投資報酬率的調整，調控開發市場之投資意願與供給。（2）管理上要掌握：新開發房地之成本結構及定價有關資訊。（3）應建立超標利潤之所得稅制，針對超過開發商在投資計畫中預期投資報酬率標準之利潤，以附徵特種所得稅的方式，高成數的將之歸公。這部分徵得之稅收應用來調節不動產業之景氣及支應有計畫提高國民住宅（社會福利房）在住宅市場之占比所需的資金，以有針對性的增加社會福利房地的供給。

（二）對於流通市場：（1）應限制對於次級市場之投資性融資。（2）為防止低利融資輔助購置房屋的政策受到濫用，對於空屋之融資應利用加速到期條款，收回貸款，以緊縮投機客之信用。（3）為避免因不動產交易所得之調控，而降低不動產所有人對於其所有之不動產的維護或改良的積極性，應建立其改良工作及費用的登錄及評價制度。（4）必要時，規定房屋租金應就其取得成本按銀行定期存款利率加法定比例計算其上限，以調控租賃市場。

（三）社福住宅：（1）不動產交易所得稅之課稅所得應有足夠的比例或數量，用於社福住宅的興建，並建立互相區隔之一般不動產集中交易市場及社福住宅之集中交易市場等，以提高政策工具之效用的準確度。（2）制定財產形成法，補助一定所得以下之受薪者儲蓄購買國民住宅（社福住宅）。為國民住宅（社福住宅）之興建，政府除應協助解決取得土地外，政府並應配合該儲蓄，提供一定比例之相對本金或利息的補貼。藉助於該補貼興建或取得之社會福利住宅應與一般房市場互相區隔，分別建立其流通之集中交易市場，方便由於變更工作地點換屋的買賣需要。（3）隨同農林漁牧工礦業之審批，附帶審批土地，供業主興建員工住宅，供員工承購。該住宅納入財產形成法及社福住宅體系管理。（4）社福住宅必須劃入特別市場管理、流通：除違規沒入，以杜絕場外交易外，應以原價折舊後之殘值變現為原則，並在一定資格者間流通。取得配給一定社福住宅購買權利者，該權利具有屬人性及繼承性。但其繼承人必須具有享有國民住宅權利之資格（一種特種權利能力）。在甲地讓出社福住宅者，本於該權利可以在乙地購買相同等級之社福住宅。沒有夠資格者受讓時，可以按其殘值賣回社福住宅管理機關。

（四）仲介費標準：（1）目前在大都市，像民生用品之二十四小時營業之超商那樣密集的房屋仲介連鎖店的市場結構，顯示房地仲介之毛利過高。目前在報紙每天動輒超過十版之全版房屋銷售廣告，顯示房屋其實並不好賣，但寧可透過大量廣告，逐期抬高價格，也不願意控緊成本，壓低價格分享客戶。是故，有必要管制房屋的銷售、廣告的方式及其承銷費用占房地產之開發費用的比例，以防止引人錯誤之廣告及不合理之開發成本，並避免過高之承銷或仲介費用，導致不動產銷售業之無效率的經營模式，墊高不動產的市場價格。

（五）銷售體系之調控：傳統上不動產物件習慣以仲介的方式買賣。其缺點為資訊封閉，交易成本過高。不動產仲介業之業者在都會地區因過度密集，而欠缺效率，必須依靠高比例之仲介費始能維持？值得探討。如能改以集中交易市場的方式銷售，應可有效提高資訊之透明度，標準化不動產物件之品質規格及其標示，交易條件及價格，降低買賣雙方之交易成本，減少交易糾紛，並提供對於房地初級（開發）市場及次級（轉售）市場之調控所需的資訊基礎。建立集中交易系統媒合交易，應當是降低交易成本最為有效的手段。然集中交易系統之建立的結果，將使傳統之房屋仲介失去機能，引起其大量從業人員之轉業安排的需要，首先必須輔導其擔負與集中交易系統配套所需的服務。例如（1）交易標的之說明文件的製作，物件之領看。（2）交易標的之適居性品質標準及其標示、交易前之修復、鑑價。（3）交易標的之公告將取代傳統之銷售廣告。這將影響中古屋相關之廣告媒體的廣告收入。（4）至於新開發之不動產的銷售，其廣告活動，在企畫方面所受影響可能較少。但在刊登的數量，仍然可能減少，且會趨向於多借重網路上的廣告。

拾壹 結 論

不動產產業之調控目標主要為：（1）抑制房地價格之飆漲，使之回復至理性價格的水平，（2）增加社會福利住宅的供給，以滿足受薪者之居住需要，並降低其住房支出對於所得之占比，（3）禁止超出理性價格，對於不動產之擔保放款，

(4) 防止金融機構對於囤積房地者融資，(5) 改革不動產稅及所得稅制，確實就不動產之資本利得徵收相關稅捐，除用以支應不動產之開發使用的外部成本外，並用以增加社會福利住宅的供給，(6) 建立集中交易市場及其配套之不動產服務體系，以提高資訊之透明度，降低資訊不對稱的程度，提高交易效率，減少交易成本，(7) 重新規劃地方政府與不動產行政有關之財政收支系統，至少使其能夠收支兩平。

其調控工具，除稅捐工具外，並應善用金融工具及經濟工具，建立集中交易市場、強化類如建築經理之不動產市場的配套服務體系，以提高交易安全、交易效率、降低交易成本，促進地盡其利，並健全地方政府與不動產有關之財政收支。

要成功調控不動產業，防止並矯正其市場失效引起的問題，首先必須拒絕不動產業挾其火車頭產業之盛譽撐起之美麗泡沫的誘惑，避免沈迷於該泡沫呈獻之不健康的經濟成長率，不貪求源自對於無不動產之同胞的無情搾取所獲得的財政收入，而後才能按照正確的事務法則，逐步調控。

在市場失效的情況下，放任不動產業脫序發展時，其最被關心之外部現象為：價格飆漲時，引起之所得分配不公的民怨，而後是經濟學家關心之資源配置錯誤的問題。加稅之稅捐工具，對於不動產之市場價格並無抑制性之調控效果。必須適當安排其稅收之支出項目，才能對於不動產的配置問題有所助益。例如用於填補開發或使用不動產引起之負面的外部成本，以將之內部化於不動產業主；用於興建國民住宅，使其對於全部住宅之比例能夠逐步達到一定的水平，以制衡非國民住宅市場之不動產價格，並普遍照顧低收入者或受薪者之住房需要。

其實最嚴重者為：如不為妥適之調控，金融機構可能為追求利潤之極大化，對於不動產的投資者，提供財務槓桿，供其囤積房地，以致與不動產業者共同吹泡泡，營造金融產業與不動產業共伴之泡沫經濟，最後可能引起不動產業與金融產業之共伴的泡沫化結果，難以善後。

不動產業之調控，所涉因素複雜。必須分別針對所涉因素規劃，以漸進將之導入正軌。調控不動產之價格的工具中，以金融工具最具直接效用，不但可以防止金融產業與不動產業在泡沫化上的共伴效應，而且最沒有副作用。所謂利

用金融工具之調控，準確的說，不是調控，而是使不動產之融資，回復其應遵守的原則：不超貸，不提供財務槓桿從事囤積炒作。防止不動產擔保之超貸：以不動產擔保貸款，如有高估不動產價格，普遍發生超貸，亦即超出其理性價格核貸的情形，其事後全面的突然調控，會引起金融危機。因此，如有普遍超貸的情形，必須逐步調控不動產之擔保額度，使其逐漸低於不動產之理性價格，以防止最後金融產業會被不動產產業之泡沫綁架，動彈不得。要之，利用金融工具的方法可歸納為：（1）以不動產之理性價格為基準，禁止對於不動產之擔保放款超貸；（2）閒置房屋之融資的調控：囤積性需求之融資應予緊縮，以消除其利用財務槓桿，炒作不動產，對於不動產價格產生非理性的影響，並促進地盡其利，物盡其用。（3）必要時，並禁止對於囤積型投機性或投資性需求融資。

銷售體系之調控，建立不動產集中交易市場，以降低交易成本，提高交易效率及安全，並彙整不動產產業之資訊，作為科學調控的基礎。

利用建築經理之運作模式，嚴格控管不動產開發案之興建計畫，包括建築計畫、財務計畫及銷售計畫。對此雖訂有建築經理公司管理辦法⁸⁵。但由該辦法之規定內容不盡周全，無制定依據及自 1986.07.09.訂定以來迄無修訂，可見在預售屋之銷售管理上，建築經理公司的稽核機制並未受到重視。如果建築經理公司有比較好的機能時，可以由其擔負交易品質及安全的維護，使集中交易市場的機能單純置於媒合。

（本文簡體版原發表於上海交通大學(交大法學)(2012)）。

⁸⁵ 配合銀行對於建築業者之融資業務，建築經理公司管理辦法第九條規定：「建築業者向銀行申請建築融資時，銀行得將其個案興建計畫、各式契約內容及有關必要文件委託建築經理公司審查。其經審查通過者，銀行得優先給予建築融資（第一項）。前項個案興建計畫，包括建築計畫、財務計畫及銷售計畫（第二項）。」第十六條規定：「建築經理公司接受委託辦理財務稽核時，應查核其個案興建計畫之資金流動及建築業者之財務管理狀況。」第十七條規定：「建築經理公司接受委託辦理工程進度查核時，應查核左列各項：一、施工進度。二、工程日誌。三、工程估驗價款。四、其他依契約規定應辦理工程查核事項。」第二十二條規定：「建築經理公司接受建築業者之委託代辦預售房屋履約保證時，應在開工興建前先審查其建築計畫、財務計畫、建造執照、合法取得土地所有權或使用權證明等文件。」