

刊登於稅務旬刊第 2230 期，2013 年 9 月，第 24-29 頁。

## 不動產稅制改革芻議（下）

柯格鐘

成功大學法律系副教授

（文接 2227 期）

### 叁、我國不動產稅制的改革

#### 一、不動產所得稅制的改革

除了不動產交易之雙方與協助完成交易的第三人執行業務者（不論是地政士或不動產仲介經紀人），依法應負擔的實價登錄行為義務以外，吾人亦不能忽略金融機構或銀行業者在現行不動產交易實務中，所扮演之資金供應者的重要角色。實際上，正因為目前國際之間及台灣相當寬鬆的資金環境，不論是由其提供建築或營造業者進行土地開發、建築房屋，或是提供自住、投資或投機客購置不動產之資金，或甚至是金融機構（例如壽險公司）自行購入不動產作為營業、辦公或出租使用，是前述寬鬆資金之投資管道，也是大量資金的重要去處。從而，為實施不動產交易之實價課稅制度，應適度地在稅法中規定，金融機構或銀行業者應負擔之稽徵協力義務，與違反此等協力義務應受的法律制裁，必要時，可同時考慮對金融機構或銀行業者設計強制付費機制，促使金融業者在此積極配合稅捐機關進行不動產交易實價的查核，應該是達成我國不動產交易之實價課稅制度，所不可或缺的重要手段。

#### （三）不動產交易所得課稅之特殊規範

對於不動產交易所得之課稅，如本文先前的說明，我國立法者一向採取對於納稅義務人提供自住之房屋與土地的出售，不論其是一次性的出售（土地稅法第 34 條第 4 項），或屬於自用住宅之房屋與土地的先售後購或先購後售（土地稅法第 35 條、所得稅法第 17 條之 2）者，均給予稅捐優惠的特殊待遇。只是，這種稅捐優惠待遇，依本文意見，毫無必要，反倒不必要增加實務執行與查核的困擾。

首先，納稅義務人因出售不動產，是否應對其進行所得課稅，與納稅義務人有無因交易而賺取所得，包括賺取多少所得有關，與其先前是否提供作為自住使用者，毫無關聯。換言之，縱然是納稅義務人出售供自己或家人居住使用的不動產，只要是在其出售時已經賺取所得，本即應該作不動產交易所得的實價課稅，從量能課稅之原則來看，也不存在應給予稅捐優惠特別待遇的理由

其次，縱欲採取給予自住不動產某種稅捐優惠的立法，所謂「自住」的認定，理論上本應依系爭不動產是否「實際」供納稅義務人自己或配偶或一定範圍內之家屬居住使用，作為此等優惠規定適用的前提，但實務上，究竟要如何查核納稅義務人是否供自住使用的「事實」？尤其是對大量行政的稅捐事件而言，稅捐機關若主【**稅務旬刊第 2230 期，2013 年 9 月，第 24 頁**】動對所有申請稅捐優惠適用的申報事件，作全面性積極查核，不僅現實上不可行，從此等事務之本質來看，稅捐機關又如何查核納稅義務人或其家屬，曾在過往一段時間內，實際居住在既已出售（例如先售後購，對於已出售的不動產是否曾供居住使用的認定）或將來預備出售（例如先購後售，對於後售的不動產是否仍供居住使用的認定）的系爭不動產上，現實上極其不易，邏輯上也不太合理（例如在先購後售中，納稅義務人實際已搬到先購之房屋土地中，如何在邏輯上又認定其繼續居住在尚未出售的前供自住使用的房屋土地？）。面對大量的不動產與大量的交易事件，受限於稅捐機關之稽核人力、有限的證據資料、無法如同犯罪偵察機關採取搜索、扣押等強制手段，終究也只能讓稅捐機關作選案查核與選擇性執法而已，這種作法完全不合平等適用法律原則。

我國稅捐稽徵實務面臨上述現實之困難，最後遂將重點放在，納稅義務人是否依法律規定在出售前與購入後之一段時間內，在系爭的房屋上完成戶籍登記等非常形式化的要件，作為主要的認定基準，再以有無營業人在其上設籍或有出租情事的認定為輔，實務遂引發許多查核困擾與徵納雙方的爭議。納稅義務人經常執詞爭執，本人或其家屬一直居住在出售或購入的系爭房屋中，應屬供自住使用的不動產，現實上也可能真是如此。稅捐機關就再主張，其並未滿足戶籍登記設立的條件，造成許多納稅義務人高度不諒解，自認實際上一直為自住使用，卻被稅捐機關以形式要件加以否准，毫不查核實際使用看狀，遂增加徵納雙方發生衝突的可能，這是多麼荒謬又不切實際的體制。本文以為，與其遷就現實，讓稅捐機關只以納稅義務人極為形式化要件的是否辦妥戶籍登記作為認定基準，還不如直接刪除上開稅捐優惠給予納稅義務人特殊待遇之稅法規定，反而是較妥當且真正務實的作法。

反之，實務上有必要考量對長期持有（例如超過 10 年以上）之不動產，給予納稅義務人減免稅捐的優惠待遇，其理由有如下：首先，長期持有之不動產，不論是否實際作為自住，投資之性質總大過於投機，依照量能課稅原則，無論是否自住、投機或投資，本無須給予任何特殊待遇，但基於政府之土地政策應鼓勵人民長期持有不動產的立場，仍具有正當理由；其次，這種所得係屬累積多年所得，一次大量的實現，故除了持有期間因通貨膨脹所造成的假增值因素以外，最重要的是，依目前我國之土地增值稅或綜合所得稅普遍存在累進稅率的規範設計，勢必將因此不當地增加納稅義務人的稅捐負擔，從而，有必要採取一些稅捐立法措施加以因應。例如，我國所得稅法第 14 條第 3 項規定之「變動所得」，其半數之所得課稅、半數所得免稅的作法，即屬適例；再者，隨著時間

之經過，納稅義務人保存相關不動產交易的帳冊資料，提供稅捐機關進行查核的可能，與稅捐機關從其他管道查核雙方實際交易價格的可能，均將隨著時間之逐次經過，變得越來越為困難。面對這種現實，立法上若能將累積多年的所得，從稅捐負擔上完全加以免除，可說是一種面對現實的作法。個人亦相信，這種鼓勵長期持有的作法，可以適當消除許多鄉村地區之地主心中，對於政府因推動不動產實價課稅制度，產生自己可能需大量繳稅的恐懼，增加推動不動產交易實價課稅制度的可行性。至於，長期持有而免徵不動產交易所得稅的持有期間，配合我國商業會計法第 38 條第 2 項之本文規定：「各項會計帳簿及財務報表，應於年度決算程序辦理終了後，至少保存 10 年」，建議不動產長期持有之間以 10 年為基準。換言之，超過 10 年以上之持有者，應給予免徵交易所得稅的稅捐優惠，此種持有期間之計算，原則上亦應得由被繼承人死亡後繼承人持有期間的繼續計算適用，立法上亦可考量後【稅務旬刊第 2230 期，2013 年 9 月，第 25 頁】續以繼承人為所有權主體所持有的期間，至少應滿一定年限以上者，才得適用前開交易所得免稅之規定。

## 二、不動產財產稅制的改革

### （一）房屋與土地不論用途均適用同一組稅率

依據本文前述，對於納稅義務人出售供自住使用的房屋與土地，不論是一生一次的出售、先售後購或先購後售自住使用之房屋與土地，只要有賺錢，獲有所得，均應對其課徵不動產交易所得稅，不宜給予稅捐優惠特別待遇。同樣的說明與理由，也適用於對於財產稅的課徵。一來，財產稅課徵是因納稅義務人持有應課徵財產稅之物的所有權，與納稅義務人是否供自住使用，毫無關聯，在量能課稅原則來看，毫無區別對待的理由；二來，此種自住使用實際並不易查核，一定也只能用非常形式化的戶籍登記，作為認定基準，反而造成實務不易執行的窘境。因此，本文建議，應完全刪除土地稅法第 17 條之規定，使住宅用之土地的課稅能夠回歸同法第 16 條的一般稅率，同時修改房屋稅條例第 5 條之規定，使所有的房屋，不論是住家、營業用或非住非營使用，一律均適用相同之稅率課徵。

上述修法的好處，是讓稅捐實務上，稅捐機關既毋庸調查納稅義務人，是否或實際將系爭不動產供自己或配偶或家屬居住使用，也不用以僅具形式意義的辦妥戶籍登記作為認定基準，得以相同均一之財產稅率，計算房屋及土地的財產稅。實際上，這種作法不僅可省去納稅義務人，為刻意滿足自用住宅要件而作的無聊功夫（辦妥戶籍登記），納稅義務人也無需配合稅捐機關進行實地調查的困擾。個人以為，這對國家不論是徵納雙方而言，均屬有利。

### （二）房屋土地應在立法上合一：催生不動產財產稅

如同前述，本文對不動產交易所得課稅的建議，不動產財產價值的核課，涉及到整



體不動產價值的衡量或評價，估價本即相當困難，實務上即不宜再硬生生切割房屋土地為兩個價格。況且，目前實務上，不論是土地之公告現值，或是房屋的評定標準價格，均主要是以不動產所在地點的地段率或區段率，作為制定公告現值或評定價格的最主要估價基準，兩者評量標準一致，卻重複在兩個不同不動產上扮演同樣重要角色，不如直接在稅捐立法上，將房屋土地合而為一，重新制定不動產財產稅，是將來我國改革整體不動產稅制中，不可或缺的一環。

儘管如此，將來可能才要制定之不動產財產稅，仍面臨幾個重要的困難與質疑。首先是估價的困難，將房屋土地合而為一，實施不動產財產稅，關於不動產估價，依然存在困難。其實，不動產價格，受許多主客觀不確定因素影響，且該不確定因素影響究竟有多大，不僅人言言殊，有時結果甚至是南轅北轍，例如不動產所在、方向、樓層、風水，曾否發生意外或：案件，或其他足以影響價格的重要事件（例如海砂或輻射鋼筋）等，直接對不動產之交易價格產生影響，自然也間接影響作為財產稅基礎的不動產估價。在財產稅的課徵上，納稅義務人現實上尚未進行交易，故稅捐機關甚至亦無此時此地之客觀交易價格可供評價參考，無從判斷系爭估價是否被刻意低估（目的在繳納較低的財產稅款）或刻意高估（目的在炒作不動產價格）；其次，不動產財產稅涉及課稅立法政策的不公平。蓋不動產財產稅僅針對不動產所有權人課稅，但實際上許多動產之價格不貲，價格往往不比不動產低，甚至比部分不動產還高，例如飛機、超跑、珠寶、珍貴藝術品，或甚至是未上市櫃公司之股票，這些並未同時被課徵財產稅，立法者僅針對不動產課徵財產稅，與針對少數動產如船舶或機動車輛的所有人，課徵屬於財產稅性質的使用牌照稅。【稅務旬刊第 2230 期，2013 年 9 月，第 26 頁】這種作法，已屬立法者恣意以選擇性立法方式，製造稅捐待遇的不公平，該等立法是否合憲，仍有疑慮；再者，財產稅的納稅義務人在課稅時點，未必具備現金支付能力。財產稅的課徵，由於納稅義務人僅為單純地持有不動產，而稅捐債務屬於金錢給付義務，除遺產稅依法可依照遺產及贈與稅法第 30 條第 4 項規定作實物抵繳以外，納稅義務人目前尚無法在財產稅中，以課稅客體之不動產抵繳財產稅。為了繳稅，納稅義務人需要調集資金，或甚至需向銀行作短期借貸才能以金錢繳稅。從而，課徵不動產財產稅者，納稅義務人會有現金支付能力的問題與困擾；最後，財產稅具有「逐步徵收」之效應。由於財產稅是針對財產本體所課徵的稅捐，在財產所有權人尚未產生所得之前，國家即對於財產本體進行課稅，產生學說上稱逐步徵收的效應。是否因此而有侵犯人民財產權之疑慮？仍有爭議。

### （三）繳納財產稅應可扣抵所得稅

由於財產稅之徵收，邏輯上係對課徵客體財產之所有權人，將來可能因財產而獲得財產交易所得或孳息的預期收益，故而，所課徵的財產稅等於是納稅義務人預先繳納的所得稅（預繳所得稅），立法規範上應該要有所有權人因繳納不動產財產稅，將來可扣抵同一納稅義務人因出售或出租同一不動產所產生所得稅額的立法設計。在同一概念之前

提下，財產稅稅基乘上稅率之後的財產稅額，不宜超過課徵客體之年收租金的總數，依照半數原則，更不得超過租金總數的一半，否則將形同國家藉由徵收財產稅之方式，變相沒收財產所有權人的租金。

屬於長期持有不動產之財產交易所得稅，依據本文前述，理應由立法者考量給予免稅優惠待遇。在此，對於嗣後出售同一不動產之納稅義務人，曾經繳納過的不動產財產稅，個人認為，無法讓其請求退還稅款。理由有二，首先是目前在稅捐實務之立法上，本即未允許人民過往繳納之財產稅，得以扣抵個人或營利事業將來繳納的所得稅，不宜以此種稅捐優惠之立法方式，開啟部分人爭執貪念的念頭；其次，免稅作為國家鼓勵人民長期持有不動產的稅捐優惠，國家本即有權考量自身財政能力之負荷程度，決定給予何種程度的稅捐優惠，這是國家作為立法者形成空間的範疇，並無違反平等原則的問題。

#### （四）不動產財產稅的特殊規範：持有多戶者應加重課稅？

有人認為，稅捐立法上應加重對於多屋之持有者的房屋稅率，特別是這些人有所謂「囤屋」嫌疑，此種現象若普遍存在，將不利於我國的住宅政策，更會加劇社會將來之貧富差距，故應加重其財產稅的稅捐負擔，加重其持有多屋不動產的成本與費用。

對於上開看法，個人採取反對意見。理由有三：首先，稅捐基於中立性原則，財產稅本無對於任何人之個人狀態，採取先入為主立場的必要，換言之，多屋持有者並不因其本身之多屋持有的狀態，即有增加更多稅捐負擔的理由；其次，稅捐實務上並不易區分多屋持有者的客觀狀態，究竟所持有的不動產，是位於都市地區或非都市地區，或兩者都有（若然，又要如何併計），而同樣屬都市地區之不動產，究竟房屋座落台北市或台南市，市場價格或使用價值即有巨大差距。實際上，正因為不動產座落之地點，直接影響到所謂政府住宅政策的核心。試問，如果是在人口持續流失之非都市地區的房屋土地，除非所有權人願意降價，否則其出租不易，買賣也不易，這樣的「囤屋」行為，有必要特別加重稅負負擔嗎？再者，加重稅負必然以同一稅捐主體所持有的多屋作為課稅對象，而台灣社會中普遍存在的借用人頭現象，實務上既不易查核，只是多增加許多訟爭而已，不論是爭執稅捐之行政訴訟事件，或借用名義人與出借名義人彼此之【稅務旬刊第2230期，2013年9月，第27頁】間（或其後代）可能發生爭權的民事訴訟事件，甚至多增加許多背信及詐欺等刑事訴訟案件量而已。從而，不問房屋與土地之所有者究竟是擁有多或少不動產，只要是擁有，即應課徵相同稅率的財產稅。三、不動產交易與消費稅制的改革交易稅與消費稅乃國家對於人民所為，屬於經濟活動之中最末端的稅捐負擔能力指標的掌握，故而，交易稅與消費稅在學理上，經常被放在一起討論。

只是，消費稅稅捐負擔能力之指標是消費，消費者具有稅捐負擔能力，毫無疑問，惟基於實用性原則，立法者改為針對與消費者進行交易之營業人課徵營業稅而已，但是，交易稅的交易者，無論是買方或賣方，均未具備稅捐負擔能力，雙方僅有的稅捐負擔能

力，在買方是消費，在賣方是所得，各自均已消費稅與所得稅的課徵。從而，交易稅在學理上欠缺量能課稅基本原則的基礎，僅能訴諸於費用稅的性質，亦即，交易稅是反應立法者為建構（特定之）交易市場，維護該市場交易秩序所產生的行政費用，基於使用者付費原則，應由使用、參與市場的人負擔該行政費用。這種行政費用，行政機關本亦得以規費方式收取，但由於規費之成本費用精算不易，加上國家有意藉此增加國庫收入，故以課徵交易稅方式，向所有滿足交易稅之構成要件的人民收取。只是，國家亦不應該只是為了國庫收入，任意調高交易稅率或加徵新的交易稅，蓋因交易稅之徵收如同交易規費的收取，屬於市場中之交易行為的必要費用，高額交易稅勢將阻礙貨物勞務的流通，對於「物盡其用、貨暢其流」造成嚴重不利的影響，對整體經濟效率也造成妨礙。故而，本文基本上反對交易稅之課徵，建議國家應盡量改用規費方式，反映因此增加的行政成本。

基於以上之說明，本文乃反對稅捐立法者針對各種不動產之交易行為所課徵的交易稅，包括契稅與印花稅，建議應予廢止，改徵收規費。對於不動產交易所課徵的奢侈稅，如依照一般認知將其定位為交易稅，自然亦為本文所反對；反之，如認奢侈稅屬於特別消費稅者，則立法者必須說出，為何不動產的出賣方，需要特別加重稅捐負擔的理由。在吾人看來，這種理由並不存在。蓋因為不動產交易之賣方，未必均有所得，卻須在滿足要件的情形下，被強制課徵本次交易總價額 10% 至 15% 的特銷稅，縱使賺有所得，其實際賺取之數額，又未必高過於以交易總價額為基準計算的特銷稅額，等同於不動產之出賣人每賣出一筆應課徵特銷稅的不動產，幾乎都要賠本一次，這種稅捐體制已經明顯地侵犯人民的財產權，應認定其屬違憲課徵的稅捐法律。

## 肆、結論

本文僅將所提各項之不動產課稅制度的改革建議，依序整理說明如下：

### 一、不動產所得稅制部分

反對我國課徵特銷稅，財政部應儘速利用特銷稅尚存之時間與當前民氣可用的機會，將房屋與土地之兩債合一，建立以兩價合一不動產交易實價為基礎的所得課稅制度。為能順利推行此制，應強化內政部不動產實價登錄制度之中，登錄不動產交易價格的真實性，受理實價登錄之機關無庸進行登錄價格的實質審查，而應考慮以刑法手段制裁作不實價格登錄之義務人，不論其為不動產買受人、地政士或不動產經紀人均同。為達到實價課稅目的，稅捐機關不得以缺乏根據的收入、成本費用或各種所得額標準，作為認定交易價格或所得的基準，懈怠本應盡職權調查證據的職責。倘若，納稅義務人拒絕提出交易之資料與帳冊者，稅捐機關本即應對之處以行為罰，並應繼續命其協助查核，若有可歸責事由而違反者，尚可繼續裁罰，並應從他人之處調查交易價格的資料。為達此一



目的，應在稅法中訂立相關之第三【稅務旬刊第 2230 期，2013 年 9 月，第 28 頁】人，包括地政士、不動產經紀業者與金融業者的稅捐稽徵協力義務，必要時，亦得設立強制付費的機制。對於提供納稅義務人供自住使用的不動產，並無給予稅捐優惠待遇的必要，但對於長期持有之不動產超過 10 年以上者，則應給予免稅的待遇。考量不動產交易之所得屬於資本利得性質，應採固定比例例如 20% 的稅率方式，進行與綜合所得或營利所得稅的分離課稅。

## 二、不動產財產稅部分

將房屋與土地兩債合一，建立不動產財產稅。無論不動產是否提供自住使用，並無理由給予稅捐優惠，均應適用同一組稅率。另外，立法者亦可考量，給予繳納財產稅之納稅義務人，得主張扣抵將來同一財產交易之後應繳納所得稅制的設計。對於同時持有多戶之不動產所有權人，則無給予特別加重稅捐負擔的理由。

## 三、不動產交易稅與消費稅部分

交易稅不合量能課稅原則，也阻礙貨物流通的經濟效率，故應全面廢止，或改以徵收規費方式為之。現行我國之特銷稅，基於其以實際交易總價，乘上高達 10% 甚至 15% 的交易稅率，使得所有被課徵奢侈稅的賣方，作為課徵對象的不動產，形同被國家以課稅之方式變相沒收，這已屬於侵犯人民財產權的違憲課稅體制，毫無理由繼續加以維持，即應予以廢止。【稅務旬刊第 2230 期，2013 年 9 月，第 29 頁】