

台灣不動產稅改之探討

花敬群 副教授
德明財經科技大學不動產投資與經營學位學程

壹、背景

台灣的不動產稅制奠基在「平均地權」概念框架下。這項概念除了因「國父」或「三民主義」所產生的政治圖騰外，更因其理念核心存在著公平與效率的普世價值，同時具備財稅與土地經濟相關理論的均衡機制。

從孫文的相關論述中，約略可理解「平均地權」的核心在於「值百抽一」的地價稅。這一方面因為孫文建構此論述時，明顯認同亨利喬治(Henry George)的「土地單一稅制」理想與觀點，透過每年收取的地價稅來「稅去地租」，是國家回收「不勞而獲」最主要的方式。

一、平均地權稅制

在地政學派的概念裡，「平均地權」是一套土地管理制度，目的是實現「地盡其利，地利共享」目標；財政學派亦認同「土地」是具有稀少性，較為特殊的生產要素，但是否要將「土地」的位階，上綱到地政學派心目中的「公共資源」層次，確實仍有疑慮。因此，財政學派對平均地權的

認知基礎，基本上是秉持「財產稅」與「資本利得稅」的核心理念，並認為從稅制角度便可落實所謂「地盡其利，地利共享」目標。

「地盡其利，地利共享」是土地政策的終極目標，但在相關理念的發展上，卻與財政學所強調「效率」與「公平」不謀而合。就政策工具而言，租稅與管制即為最基本兩種方式，其中管制部分因為都市計畫相關制度的成熟，權責機關逐步從土地管理體系轉移至城鄉發展管理體系，因此「稅制」便成為落實土地政策目標的核心工具。

二、平均產權

如果孫文尚在，在當前的會經濟環境下，他會不會將「平均地權」修改為「平均產權」，將「地盡其利，地利共享」修改為「產盡其利，產利共享」。亦即在當前環境下，純就土地問題的制度規劃，確實不如從不動產(房地合一)觀點，採較大範圍來做制度規劃。亦即，每年依據房地合併的價值課徵財產稅，讓平均地權的制度構想，在房地產市場全面落實。這

也是為何「房地合一，實價課稅」成為當前社會共識，地政學派也樂觀其成的原因。

基於前述討論，可歸納以下四項不動產稅制改革的基本原則。首先，公平與效率為地政學派與財政學派對稅制功能的共識，亦即，不動產稅制應積極的落實賦稅公平，以及引導不動產的有效利用，進而為總體經濟創造成長環境。

其次，無論就孫文的漲價歸公觀點，或晚近學者有關不動產稅制研究觀點，均認為地價稅才是不動產稅制核心，是落實漲價歸公與促進不動產有效利用的主要工具。亦即，健全地價稅制度的重要性，遠高於土地增值稅。若以不動產稅制觀點，則表示不動產持有稅制的健全，重於資本利得稅的健全。

第三，房地分離或房地合一課稅，均有其理論上的論點。但就市場實際狀況與稅基評估可行性而言，房地合併課稅較符合當前需求。

第四，不動產稅制應兼顧稅收功能與不動產管理功能，以充足稅源、合理稽徵、賦稅公平、引導不動產合理使用與穩定不動產市場發展為共同目標。

貳、不動產稅、房地價與公共服務

一、不動產稅可以有效調節房地價

研究上所稱之不動產稅指的是不動產所有人每年繳納之財產稅，不動產稅提高將增加持有成本，促使所有權人尋求更有效率的使用，不然就出售給更有能力使用者，因此可促進供給與使用效率，而經由供給的增加與稅賦的資本化效果 (capitalization effect)，確實會產生價格下跌的結果。

不動產稅負與房地價的另一項重要關係，為租稅轉嫁議題。傳統上多認為土地稅 (指財產稅部分) 具有稅中立性且不會轉嫁。此處所稱之土地稅不會轉嫁，指的是土地的持有稅不會轉嫁到土地價格，因此加重土地稅負不會造成地價上漲，反而會因資本化效果，而促使地價下跌。然而，當土地非最終商品而是生產投入時，土地稅負擔便成為最終產品的生產成本之一。這部分必須特別重視的是，土地稅占不動產租賃的流動性成本比重較高，因此加重土地稅將會產生轉嫁效果，導致租金上漲，這也是不動產持有稅改革時，必須特別重視的副作用問題。