

# 如何衡量臺灣之財稅努力：一個不必先估算財稅能力的嘗試

地方政府間存在財政不均衡現象，必須仰賴中央政府補助款調濟盈虛，而中央對於地方政府之補助公式及依據變數會直接影響補助的結果，因此，在設計時，確保地方政府有一定的財稅努力係重要的指標之一，基於衡量財稅努力的困難，本文試圖提出估算出財稅努力的方法及例子，供作為中央對地方政府補助公式的參考。

王宏文（國立臺灣大學政治學系助理教授）

## 壹、前言

臺灣各地方政府之財稅能力明顯不同，部分縣市工商業活動興盛、人口眾多、不動產市場發達，輕而易舉就能徵收到許多的自有收入，但部分縣市則是經濟凋零、人口稀少，無法收取到足夠的地方財政收入；此外，各地方政府的財政需求也不相同，造成各地方政府間的財政不均衡現象，必須

仰賴中央政府補助款來調濟盈虛。

中央政府對於地方政府如何進行補助？補助公式為何？所依據的變數為何？均會直接影響補助的結果與效果，也會受到各地方政府的重視，相關研究對於補助公式的設計有一些基本原則，例如收入的適當性、公平性、透明與穩定度及確保地方政府有一定的財稅努力與支出控制。因此，在設計

補助公式時，確保地方政府有一定的財稅努力即是一項重要的指標，必須仔細衡量財稅努力，如此方能知道補助公式有無達成政策目的。

一般而言，財稅努力的衡量通常是以地方政府實際收到的自有財源（實際稅收）除以該地方政府之財稅能力，因此只要能衡量各地方政府的財稅能力，即能計算出各地方政府的財稅努力，依照此衡量公式



得出之數值越高，代表該地方政府的財稅努力程度越高。

基於財稅努力的衡量有其困難，本文試圖提出一個或許可以在不用衡量財稅能力的情况下，大略估算出財稅努力的方法，再輔以一些例子加以說明，可供政府參考此概念來設計財稅努力的指標，作為中央對地方政府補助公式的參考變數之一。

## 貳、財稅努力衡量方法：國內外研究的觀察

為了衡量財稅努力，我們必須了解如何衡量地方政府的財稅能力，國外研究顯示財稅能力有許多定義，例如 Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR) 定義財稅能力為地方政府融資其公共服務的能力；Akin (1973) 則定義為地方政府從它的財源中可獲取的租稅收入；Barro (1986) 認為財稅能力的衡量應注意下列六個原則：

一、財稅能力指涉的是一個地理區域的特性，而非某一

個政府單位而已，因此所有在該地理區域內的政府皆應一起考慮。

二、財稅能力只指涉地方政府的自有財源。

三、財稅能力是一個相對的觀念，即用來比較各地方政府獲得收入的能力。

四、財稅能力所衡量的是名目的購買力。

五、財稅能力是一存量的觀念，也就是在某一時點的財稅能力。

六、財稅能力與地方政府的財政及經濟決策無關。

衡量財稅能力是一件複雜的工作，特別是在美國，因為各州及地方政府的租稅結構大不相同，例如各州可以課徵的稅目不同，有的州只有財產稅，有的州沒有所得稅；此外，每一個州各項地方稅的稅率亦有不同，故沒有一種衡量財稅能力的方法能夠滿足上述的所有要求 (Mikesell, 2007)。總結來說，財稅能力是地方政府既有的經濟特性之一，它衡量各地方政府轄區內之經濟資源及經濟活動總量 (Bradbury and Ladd, 1985; Mikesell, 2007)，

一個衰退中的地方經濟，勢必會影響該地區獲得稅收的能力。

Chernick (1998) 定義財稅能力為一個地方政府可以從其行政疆界內，將經濟資源及經濟活動轉換成財政資源的能力，因此是一個假設性 (hypothetical) 與比較性 (comparative) 的觀念，所反映的是一個地方政府可以獲取的收入，而非地方政府實際收取的收入。因此，Chernick 認為在衡量財稅能力時，宜以該地區之經濟資源及活動為起始點，例如個人所得或是財產價值等，至於地方政府從其經濟基礎獲取公共收入的能力，則會與法律允許地方政府課徵之租稅種類及其經濟特性有關，若地方可以課徵的租稅種類較少或限制較多，則其財稅能力也會較低，因此在衡量一個地區的財稅能力時，應考慮地方政府可以課徵之租稅種類、限制及該地區之經濟特性。

臺灣學者在研究財稅努力時，大多依照上述國外學者專家的作法，先估計各縣市的財稅能力，然後再以實際稅收

除以財稅能力得到財稅努力，但各學者估計財稅能力的方法卻不相同，有的認為臺灣各縣市政府的自有財源以財產稅為主，因此應以地價稅之稅基，即是以土地的總評估價值（assessment value）當作財稅能力，但亦有學者認為此總評估價值本身有問題，甚至有學者認為這些資料很難取得，因此在資料取得有困難的情況下，以地方人均所得來代表（朱澤民、李顯峰、林恭正，2013）。

### 參、臺灣財稅努力衡量的芻議

臺灣學者對於財稅能力的衡量指標有不同的定義，且在皆存有一些疑慮的情況下，亦使財稅努力的衡量變得困難。惟因臺灣地方政府所能課徵的稅費基本上幾乎一致，係以地價稅、房屋稅、土地增值稅及使用牌照稅為主，依照地方稅法通則新課徵的稅費很少（張其祿，2010），使得對臺灣地方政府的財稅努力衡量不似美國複雜。本文所欲探討或許可以不用先估算各地方政府之財

稅能力，即可估計各地方政府之財稅努力，嘗試推導提出一個不同的衡量方法。

#### 一、假設前提

臺灣地方政府的自有財源以地價稅、房屋稅、土地增值稅及使用牌照稅為主，在進行概念的推導之前，可能需要做一些假設，使得下列的分析更為清楚。

##### （一）排除土地增值稅

因土地增值稅是以土地的增值部分為稅基，且要在買賣後實現獲利時才會課徵，其本質為資本利得稅，經濟的景氣對土地增值稅的稅收有很大的影響。此外，因土地增值稅的稅基是一個流量的概念，依據 Barro（1986）衡量財稅能力的六個原則，流量並不適合當作財稅能力的指標。考量土地增值稅受景氣波動大、很難估算土地所有人交易行為及土地增值稅稅基是一個流量等因素，筆者認為很難衡量各地方政府在土地增值稅上的財稅能力，因此本研究將土地增值稅予以排除。

##### （二）排除使用牌照稅

因各地方政府對轄區內的汽機車課徵使用牌照稅的徵收率均達 95% 以上，並沒有太大的差別，因此在各地方政府間努力程度差別不大的情況下，本研究亦將使用牌照稅予以排除。

##### （三）以財產稅估算

本研究以地價稅及房屋稅為主，即所謂的財產稅，其為不動產所有人每年皆須繳納的稅，非常穩定，且占各地方政府自有財源平均 50% 左右。另土地增值稅的稅基雖為土地的增值，但仍屬以不動產的價值為標的，因此財產稅的指標約略能涵蓋土地增值稅的部分，若能妥善估算財產稅之財稅努力，或可較以往國內所做的估計為佳。

#### 二、一致稅率下的概念推導

臺灣的財產稅採差別稅率，即針對土地及建物（房屋）分別課徵不一樣的稅率，但美國則是採相同稅率財產稅制（羅雅慧，2011），以下先以比較簡單的一致稅率為例子說

# 論述》專論 · 評述

明。

## (一) 評估比率相同的情況

假設有兩個都市 A 與 B，A 市的不動產業發達、房屋單價高、且有很多的不動產，B 市則稍差，A 市轄區內的不動產總市價是 6,000 億元，B 市的不動產市價總值則為 1,000 億元，依據 Bradbury and Ladd (1985) 及 Chernick (1998)，財稅能力的衡量應依照法律允許地方政府可以課徵之租稅種類，以地方政府行政疆界內相關之經濟資源總量為衡量標準，因為臺灣地方政府之主要自有財源以財產稅為主，而財產稅是針對不動產的價值來加以課稅，因此各縣市行政轄區內不動產之總市價是各縣市財稅能力很好的衡量指標。故 A、B 兩市財稅能力的差別應是不動產總市價的比率，即 A 是 B 的 6 倍，但因為不是所有不動產在一年內都會有交易，因此政府無法得知每件不動產的市價，只能以人為的評估辦法來做估價，並以此為財產稅基。

假設 A 與 B 兩市的不動產評估比率 (assessment ratio = 評估價值 / 不動產市價) 均為 20%，則 A 市轄區內的不動產總評估價值為 1,200 億元 (6,000 億元 × 20%)，B 市的不動產總評估價值為 200 億元 (1,000 億元 × 20%)，又假設中央訂定統一的財產稅名目稅率為 1%，則 A 市的財產稅收為 12 億元，B 市的財產稅收 2 億元，兩市相關資訊如表 1。

此時，若以兩市的不動產總評估價值做為財稅能力的衡量指標，表 1 顯示 A 市的財稅能力是 B 市的 6 倍 (1200 / 200)，與真實的情況相同。

在財稅努力方面，A 市不動產總市價 6,000 億元，總財產稅收 12 億元，B 市不動產總市價 1,000 億元，財產稅收 2 億元，A、B 兩市財稅努力的實際狀況相同。若以實際的財產稅收除以財稅能力指標來估計財稅努力程度，則 A、B 兩市的財稅努力皆為 1%，兩市的財稅努力程度相同，與實際的狀況相同。此外，部分學者專家針對財稅努力提出以實際的財產稅收或財產稅的實質稅率來衡量，若以財產稅的實際稅收觀之，A、B 兩市的財稅努力相差 6 倍 (12 / 2)，與實際之財稅努力程度不同，因此財產稅的實際稅收並不

表 1 A、B 兩市財稅能力與努力衡量的例子  
(評估比率相同的情況)

單位：億元；%		
	A	B
不動產總市價	6,000	1,000
不動產評估比率	20%	20%
不動產總評估價值	1,200	200
財產稅名目稅率	1%	1%
財產稅收	12	2
財產稅實質稅率	0.2%	0.2%

資料來源：本研究整理。

適合做為財稅努力的指標，惟若以財產稅的實質稅率來估計兩市的財稅努力程度相同（0.2% / 0.2%）。

## （二）評估比率不同的情況

依臺灣學者的研究顯示，臺灣各縣市間的不動產評估比率可能不相同（王宏文、曾彥閔，2013），若假設A市不動產評估比率為10%，B市仍為20%，則兩市相關資訊如表2。

A、B兩市不動產總市值分別為6,000億元及1,000億元，A市之財稅能力仍為B市之6倍，但在兩市評估比率不同的情況下，若以兩市的不動產總評估價值做為財稅能力的衡量指標，表2

顯示A市的財稅能力為B市的3倍（600 / 200），與真實的情況（A是B的6倍）不同，此亦為部分學者反對以各縣市不動產總評估價值做為財稅能力指標的主要原因。特別是依據Barro（1986）所提出財稅能力之衡量，應與地方政府之財政或經濟決策無關，但因不動產評估價值是政府依據某些標準對於不動產價值所進行之人為估價，乃一項地方政府所為之財政或經濟的決策，如同王宏文、曾彥閔（2013）的研究顯示，縣市間的估價比率可能有高有低，因此不動產的總評估價值並不適合做為財政能力的

指標。

在財稅努力方面，A市以6,000億元的總市值產生6億元的稅收，相對於B市以1,000億元的總市值產生2億元的稅收，應可發現B市的財稅努力程度較大。假設以實際的財產稅收除以財稅能力指標來估計財稅努力程度，則A市與B市的財稅能力皆為1%，顯示兩市的財稅努力程度相同，與實際狀況並不相符，因此不是好的財稅努力指標。再以財產稅的實際稅收觀之，則A市為B市的3倍，更與實際狀況偏離，亦非好的財稅努力指標。但若以財產稅的實質稅率來估計財稅努力程度，兩市並不相同（0.1% / 0.2%），此與實際狀況相符，故為一個較好的財稅努力指標。

## 三、適用臺灣的可行建議

實務上，臺灣各縣市的不動產總市值不易估算，因此難以獲致財產稅的財稅能力指標，但本文認為似可在不用估計各縣市財稅能力的情況下，

表2 A、B兩市財稅能力與努力衡量的例子  
（評估比率不同的情況）

單位：億元；%		
	A	B
不動產總市值	6,000	1,000
不動產評估比率	10%	20%
不動產總評估價值	600	200
財產稅名目稅率	1%	1%
財產稅收	6	2
財產稅實質稅率	0.1%	0.2%

資料來源：本研究整理。

# 論述》專論 · 評述

以財產稅的實質稅率來作為財稅努力的指標。考量臺灣採行差別稅率制度，本文參考王宏文、曾彥閔（2013）之研究結果以表 3 為例說明。

假設在 A、B 兩市，各有一間自用住宅，A 市住宅總價較高為 1,000 萬元，B 市住宅房價較低為 600 萬元，將這兩間住宅的土地評估價值及建物的評估價值分別計算其應繳的地價稅額與房屋稅額，再予以加總得到財產稅的總稅額。由表 3 顯示，A 市的住宅市價為 1,000 萬元，但所繳的財產稅額為 0.64 萬元，B 市一棟住宅市價為 600 萬元，但卻須繳納

0.77 萬元的財產稅，因此 B 市的財稅努力明顯較大，主要係因 B 市政府在評估其住宅時，不論針對土地或建物都使用較高的評估比率，使其最後的財產稅實質稅率較高。

依表 3 計算這兩間自用住宅的實質稅率分別為 0.064% 及 0.12%，並作為 A、B 兩市財稅努力的衡量指標，顯示 B 市的財稅努力程度約為 A 市的 1 倍。惟 B 市的住宅所繳交的財產稅較多，似與第 50 頁表 1 與上頁表 2 所示 A 市財產稅收較 B 市為高的情形相衝突，事實上，A 市的房子較貴，且數量較多，致其不動產總市價較

B 市高，收到的財產稅總稅收自亦較多。

有關臺灣各縣市住宅的財產稅實質稅率，本文建議可從不動產交易實價登錄系統取得不動產的市場價格，並透過該不動產的住址，取得其地號及房號，然後透過這些資訊與地政單位（主管土地評估價值之估價與管理）及地方稅捐單位（主管房屋評估價值之估價與管理）的資料庫連結，以取得其土地評估價值及房屋評估價值，再以一個統一的名目稅率（本文建議以自用住宅的適用稅率<sup>1</sup>）計算其所應繳交之財產稅總額，即可如表 3 計算出財產稅之實質稅率。

但 A、B 兩市內可能有很多的住宅，究應如何計算各縣市的財稅努力？考量一年中進行不動產交易的原因可能很多，若假設被交易的不動產係隨機發生，則可依據前述方法，計算每一間交易實例的財產稅實質稅率，臺灣學者的研究顯示，臺灣縣市內的財產稅實質稅率並非一致，甚至有很大的差異（彭建文、吳森田、吳祥華，2007；林子欽、林子雅，

表 3 A、B 兩市中一棟自用住宅之財稅努力相關資料

單位：萬元；%		
	A	B
不動產總市值	1,000	600
地價稅之稅基（土地評估價值）	110	85
房屋稅之稅基（建物之評估價值）	35	50
地價稅名目稅率	0.2%	0.2%
房屋稅名目稅率	1.2%	1.2%
地價稅額	0.22	0.17
房屋稅額	0.42	0.6
財產稅總稅額	0.64	0.77
財產稅實質稅率	0.064%	0.12%

資料來源：本研究整理。

2008；王宏文，2010；陳德翰、王宏文，2011；王宏文、曾彥閔，2013），因此可能需要以可得樣本之財產稅實質稅率的平均數或是中位數來衡量各地方政府的財稅努力程度。至於各縣市內尚有不同類型的不動產，例如辦公大樓、商辦大樓、或工廠等，該如何將上述概念以更符合實際的情況來衡量財稅努力，則有待進一步發展並落實。

## 肆、結論

本文針對臺灣各縣市財稅努力程度，介紹一種不必先估算財稅能力的衡量方式。以財產稅的財稅能力而言，建議可以先以各縣市在一年內不動產交易個案的財產稅實質稅率之中位數作為財稅努力衡量指標，此種衡量方式並不困難，僅須連結不動產交易實價登錄系統、地政單位與地方稅捐單位的資訊系統等三個資料庫，將不動產市價、土地評估價值及房屋評估價值等資訊串連起來，並依據上頁表3的計算方式得到逐筆不動產交易實例的財產稅實質稅率，再取其中

位數，即可估算各縣市的財稅努力程度。中央政府若能更精確掌握地方政府財稅努力的資訊，除可用以檢視各縣市間財產稅課徵實況外，並可作為績效評估的標準，將有助於中央政府更公平合理分配對地方政府補助款。

## 參考文獻

1. 王宏文（2010），〈臺北市地價稅公平性之研究〉，《行政暨政策學報》，51：47-76。
2. 王宏文、曾彥閔（2013），〈臺北市與高雄市住宅財產稅之比較：兼論兩市財稅努力之差異〉，《政治科學論叢》，56：119-156。
3. 朱澤民、李顯峰、林恭正（2013），〈直轄市及縣（市）地方財政開源與節流措施〉，《當代財政》，28：30-47。
4. 林子欽、林子雅（2008），〈公部門不動產估價成效評估－公平性之觀點〉，《住宅學報》，17(2)：63-80。
5. 張其祿（2010），〈影響地方稅法通則執行因素之研究〉，《行政暨政策學報》，51：1-45。
6. 陳德翰、王宏文，2011，〈臺北市房屋稅公平性之研究 --- 兼論豪宅稅之合理性〉，《行政暨政策學報》，53：115-162。
7. 彭建文、吳森田、吳祥華（2007），〈不動產有效稅率對房價影響分析－以臺北市大

同區內湖區為例〉，《臺灣土地研究》，33(1)：49-66。

8. 羅雅慧（2011），《差別稅率財產稅之實施：芬蘭與臺灣經驗》，臺北：國立臺北大學不動產與城鄉環境學系碩士論文。
9. Akin, John（1973）. "Fiscal Capacity and the Estimation Method of the Advisory Commission on Intergovernmental Relations." *National Tax Journal*; 26 (June): 275-291.
10. Barro, Stephen M（1986）. "State Fiscal Capacity Measures: A Theoretical Critique." In H. Clyde Reeves, ed., *Measuring Fiscal Capacity*, pp. 51-86. Cambridge, MA: Lincoln Institute for Land Policy.
11. Bradbury, Katherine and Helen Ladd（1985）. "Changes in the Revenue-Raising Capacity of U.S. Cities, 1970-82." *New England Economic Review*; March/April: 20-37.
12. Chernick, Howard（1998）. "Fiscal Capacity in New York: The City Versus the Region." *National Tax Journal*; 51 (3): 531-540.
13. Mikesell, John（2007）. "Changing State Fiscal Capacity and Tax Effort in an Era of Developing Government, 1981-2003." *Publius*; 37 (4): 532-550.

## 註釋

1. 請參閱王宏文、曾彥閔（2013）。❖