



房產稅改革從地方做起

房產稅制（包括房屋稅、地價稅、土地增值稅及契稅等）係屬地方政府稅，也是地方政府最主要收入之一，惟其對於上述稅基調整，尚不夠積極努力，與市場價格相差甚遠，致房產持有稅稅收嚴重偏低，除造成地方財政困窘外，亦是導致投資客囤房囤地及房價高漲等現象之主因。本文主要探討我國房產相關稅制之現況及問題，並提出地方政府如何善盡其財政責任及努力方向之建議供參。

黃耀輝（國立台北商業大學財政稅務系教授）

壹、前言

房產相關稅制主要可分為房產的持有稅和交易利得稅，以及其他移轉稅。在持有稅方面，我國分別針對建物（房屋）和土地，課徵房屋稅和地價稅，在國外大多是將房屋和座落土地的價值合併計算作為課稅的基礎，因此合稱為財產稅。又在房產相關的交易利得稅方面，國外大多將房屋和土地合併計算交易時的價格，減除取得時的成本和費用，課徵所得

稅，我國則是基於國父遺教「漲價歸公」的理想，於憲法明訂「土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之」，也就是對於已規定地價之土地，於土地所有權移轉時，應按其土地漲價總數額徵收「土地增值稅」，而房屋部分則就該部分之資本利得課徵「所得稅」。因此，持有稅和交易利得稅方面，我國情況與國際作法相去甚遠，都是拆開來課稅。另我國對於因繼承而移轉之土地，

及受贈之私有土地，免徵土地增值稅，係另行課徵遺產及贈與稅。

至於房產相關的移轉稅方面，依契稅條例規定，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，均需課徵契稅；在開徵土地增值稅區域之土地，免徵契稅。是以，目前僅針對取得建物（房屋）所有權部分課徵契稅。

上述房產相關稅制中，除了針對房屋的交易利得課徵之

所得稅和遺產及贈與稅屬於國稅（即稅收歸屬於中央政府）外，持有稅的房屋稅、地價稅，交易利得稅的土地增值稅，以及移轉稅的契稅均屬於地方政府，為地方政府最主要的稅收之一。

在與民衆生活攸關的房價方面，自 2003 年起，國內房價不斷上升，尤其 2008 年發生金融海嘯後，各國爲了刺激景氣，紛紛提出貨幣寬鬆政策，導致游資氾濫，國內更因爲遺產及贈與稅大幅調降，導致資金回流，兩者交相影響下，使得房價隨資金行情（也就是太多的貨幣追逐不動產）飆漲，顯然是近年來房價飆升最主要的近因。

但若從長期的角度來看，地方政府房產相關稅收卻未與房價飆漲同步增加，財政赤字依舊持續發生，造成地方政府累積債務持續擴大，且不斷向中央政府爭取統籌分配稅款和補助款。因此，有必要探討地方政府在房產相關稅制中的改進空間，以及如何善盡財政責任。

貳、我國房產稅現況及問題分析

一、財產稅之國際比較

由附表可以發現，2014 年財產稅占全部稅收或 GDP 的比率，我國都遠低於美、英、加、日、韓等國。以財產稅占全部稅收爲例，我國僅有 8.2%，較最高的英國 12.6% 低 4.4 個百分點，亦較南韓 11%，低 2.8 個百分點。在財產稅占 GDP 比率方面，我國僅 1%，較最高的英國低 3.1 個百分點，亦較日本低 1.7 個百分點，顯示我國財產稅仍有很大調升空間。又以 2014 年名目 GDP 約新臺幣 16.1 兆元計算，我國如果調升財產稅 1 個百分點，即可增加稅收約 1,600 億元，若提升

到日、韓水準，則可再增加稅收約 2,700 億元。

二、我國房產稅概況

我國房產持有稅可謂全球最低，房屋稅和地價稅稅基（依房屋稅評定現值及土地公告地價）嚴重脫離市場價格。以臺北市文山區 104 年市價 3,000 萬元的房屋爲例，房屋稅和地價稅合計不到 1 萬元，實質稅率低於萬分之 4，比一輛 2,000cc 自用車輛的使用牌照稅還低；再與國外比較，如加拿大和美國房產持有稅之有效稅率最低亦有 1%，是我國的 25 倍，雖然臺北市幾年先實施豪宅稅，以帝寶爲例，實質稅率從萬分之 3 調高至萬分之 9.4，惟仍遠較國外爲低，其他地方政府同樣有稅基偏低

附表 2014 年各國財產稅占 GDP（或總稅收）比率

	美國	英國	加拿大	南韓	日本	中華民國
財產相關稅收 / GDP	2.78	4.11	3.12	2.71	2.67	1.00
財產相關稅收 / 全部稅收	10.68	12.62	10.11	11.03	—	8.18

單位：%

資料來源：財政部財政統計年報，民國 104 年。



的情形；若與地方政府的另一主要稅收「使用牌照稅」相較，依財政統計年報資料顯示，103 年的地價稅收入為 715 億元，房屋稅為 647 億元，使用牌照稅為 593 億元，以房地產的總值是汽機車價值的數十倍而論，房產持有稅稅收僅為牌照稅的 2.2 倍，可見我國房產持有稅確實偏低。

再者，以 105 年 1 月 1 日調整的各直轄市、縣（市）公告地價及公告土地現值觀察，全國公告地價較前次（102 年）評定雖然調升 30.54%，是 83 年以來最大的升幅，全國公告土地現值則較 104 年調升 6.7%，但是 105 年全國公告地價占內政部所訂的一般正常交易價格之 20.5%，與 102 年 20.2% 相當，而由於「一般正常交易價格」並非真實市價，甚至低於市價，因此該數據未必能真正代表「公告地價調幅已適度反映土地市價變動」，相反地，正好凸顯過去 3 年即使在調整公告地價後，仍然未達市價 20% 的事實，又因地價稅稅基通常是公告地

價的八成，顯示地價稅的稅基實際恐低於市價的 16%。因此，對於內政部表示目前正在評估縮短 3 年調整公告地價期限，以期能即時反映市價變動，確實是值得肯定，但更重要的是應提高公告地價占市價（或一般正常交易價格）比率的目標，長期並要達到「真實市價」的 20% 以上，才算合理。

另在土地增值稅方面，以臺北市文山區的某房地交易資料觀察，102 年底賣出約 2,800 萬元，獲利約 2,100 萬元，土地增值稅約為 28 萬元（增值 283 萬元 * 優惠稅率 10%），房屋交易所得稅約為 4.2 萬元（評定現值 50 萬元 * 財產交易所得標準非高級住宅者 42% * 所得稅稅率 20%）合計交易利得稅約 32.2 萬元，有效稅率僅 1.5%。雖然臺北市的公告現值調幅在各地方政府中屬於較高者，惟其土地增值稅稅基（依土地公告現值計算）仍然偏低，更遑論其他地方政府，不僅未符公平，地方政府亦無法分享房產增值漲價的利益。

三、房產稅問題分析

由於房產持有稅太低，除造成讓地方政府稅收不足外，亦肇致我國的囤房囤地現象嚴重。根據 103 年 5 月全國財產總歸戶資料，名下持有三棟不動產以上者有 71 萬人，將近 10%，而房產交易利得稅實質有效稅率低於合理的水準，恐是促使投資客於房地產短進短出以賺取高額報酬的原因之一，且為臺灣貧富差距擴大的主因。依上述財政部資料推估，目前全國空屋至少就有 240 萬戶，房市已供過於求，但投資客受制度性因素影響所創造之假性需求，卻讓房價飆漲。因此，要解決房市問題，仍須從房產稅制改革著手。

我國房產稅制不健全，地方政府顯然應該負最大責任，因為地方政府對於稅基調整（包括公告地價、公告土地現值和房屋評定現值）有絕對權力，且財產稅收是地方主要財源之一，但是許多地方政府在選票考量下，未積極依房產市

價變動調整房產稅稅基及未努力增籌財源，過度依賴中央的補助款或統籌分配稅款，才會導致現在多數地方政府財政困難和房價飆漲等問題。

參、未來改進方向

如何讓地方政府房產稅稅基調整至合理之水準，除中央政府自今（105）年起開始實施房地合一實價課稅制度外，建議中央政府應訂定地方政府調高房產相關稅基的誘因機制，並應修正財政收支劃分法，納入房屋評定現值或土地公告現值占市價比率之「財政努力」指標，以作為中央統籌分配稅款及補助款的獎懲標準，使努力開源的地方政府反而得到更多的補助款和統籌分配稅款，進而刺激其他地方政府認真思考如何自食其力，而不努力提升稅基的地方政府，因無法占到便宜，就會積極建立財政紀律。另外是徹底檢討現行不動產評價委員會和地價評議委員會的組織與功能，引進專業、客觀的估價制度，排除政治因素的干擾，讓房產相關稅制

的稅基，無論是房屋的評定現值或土地的公告地價或公告現值都能夠縮小和真實市價的差距。

不動產的持有稅和交易利得稅若能多管齊下予以提高，投資客持有不動產的資金與租稅成本就相對提高，其投資報酬在資本市場就不再是一枝獨秀，投資客才會釋出空置的房地產，房市供過於求的情形才會被真正反映出來，房地產價格就會降至合理水準，年輕人就有買得起房子的希望，地方政府當然也會隨著稅制改革而增加稅收，有效改善財政狀況，社會福利才有穩定財源，進而解決貧富差距的問題。

肆、結語

基本上，我國地方政府財政困窘，確實和地方政府在房產稅制的稅基調整方面不夠努力有直接關係。具體而言，房產持有稅的稅基嚴重脫離市價甚遠，造成持有房地利的年度稅負嚴重偏低，從而導致投資客囤房囤地的現象。而房產交易

利得稅（土地增值稅和房屋交易所得稅）之稅基亦低於市價甚多，使得獲利甚豐者卻繳納偏低之相關利得稅，與國父遺教所主張的「漲價歸公」背道而馳，無異鼓勵民衆在房地市場隨意短進短出。

若從房產稅屬於「受益者付費」的角度來看，地方政府提供公共財或公共服務而使房產增值，房產稅的稅收卻低於房價上升的速度，代表地方政府並未參與房產增值的利益分配，不只是財政收入上的損失，也是助長所得或財富分配不公平的因素。因此，地方政府應善盡財政責任，優先調高房產稅的稅基，未來財政收支劃分法修正，應當將地方政府在房產稅制的財政努力納入統籌分配稅款或補助款分配的參考指標，並訂定一套具有鼓勵地方政府合理調高不動產稅基的誘因機制，以促使地方政府對財政自我責任，改善困窘財政現狀，並豐裕社會福利財源，實現社會公平。❖