

財政部打炒房對策 之評議

An Examination of Ministry of
Finance's Proposal to Curb
Housing Market Speculation

伍大開 Da-Kai Wu * 陳國樑 Joe Chen **



上古之世，人民少而禽獸眾，人民不勝禽獸蟲蛇。有聖人作，構木為巢以避群害，而民悅之，使王天下，號曰有巢氏。 《韓非子·五蠹》

近日「打炒房」議題又浮上檯面，一時間沸沸揚揚；在央行及金融監督管理委員會（下稱金管會）相繼出手之後，財政部也不落人後，端出多項政策以示打炒房決心，並表示最快2021年就會推動修法。檢視整體經濟環境，此波房價上漲與炒房亂象，與資本市場的低利率環境以及租稅誘因推波助瀾下的資

金回流有所關聯，因此央行的選擇性信用管制措施與金管會強化對不動產授信的金融檢查等金融面作為，可謂對症下藥。而財政部有意願重新檢討及修正不動產稅制固然值得嘉許，但短期政策的有效性與修正「房屋稅條例」及房地合一稅之適宜性應再商榷。

壹、財政部打炒房規劃

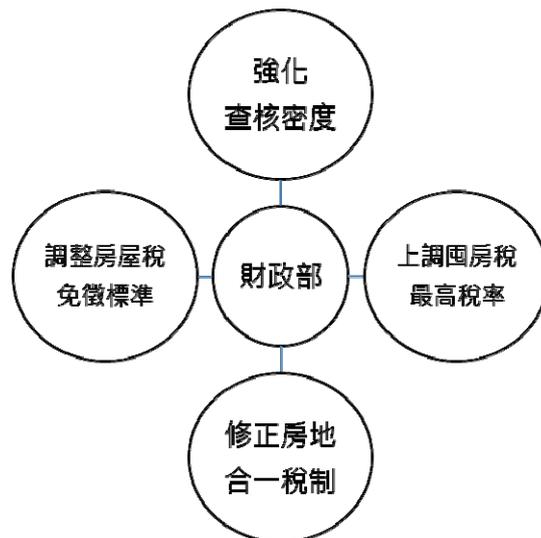
財政部的打炒房措施主要分成四個面向：其一，加強國稅局專案查核個人及營利事業不動產相關交易；個人方面鎖定紅單與預售屋等交易、法人方面則

檢視個人是否以公司名義進行不動產交易以規避較重之房地合一稅負¹。此外，國稅局也將追蹤根據「境外資金匯回管理運用及課稅條例」所規定5%的自由運用資金是否流入房市²。其二，檢討房屋稅免徵標準：根據「房屋稅條例」第15條第1項第9款，住家房屋現值在新臺幣10萬元以下者免徵房屋稅，鑑於部分適用此規定之免稅房屋曾引起爭議³，財政部計劃增訂個人免稅戶數之限制，並排除法人適用「免徵門檻」。其三，提高囤房稅最高稅率（目前為3.6%），意在增加持有多屋者之房屋持有成本，希望透過較重之稅負，使囤房者釋出所持有之房屋，以增加供給、壓低房價。其四，重新檢討房地合一稅，拉長短期持有稅負較重的期間、並考慮提高法人的

稅負⁴。以下分別就各面向討論；【圖一】為財政部打炒房政策示意圖⁵。

貳、強化查核密度

不論是個人的紅單與預售屋等交易、或藉公司名義規避較重稅負，本為稅捐稽徵機關查核事項，而今查核密度的強化，固然有助於抑制投機行為，然治標不治本；若無交易資料登錄機制之建立，待短期專案結束後，炒房亂象恐將死灰復燃。針對「購屋買賣預約單」（即紅單）之交易，由於紅單為優先承購之權利證明，其轉讓所獲取之報酬，原屬所得稅法規定之財產交易所得，因



【圖一】財政部打炒房政策

資料來源：作者自行繪製。

此追蹤紅單轉讓「足跡」，並就權利交易利得課稅，方為解決問題之道，不宜全面禁止紅單交易。

至於預售屋交易部分，過去由於預售屋銷售資訊並不透明，在資訊不對稱下容易造成預售屋買賣炒作，對於整體房價影響極大。立法院於日前三讀通過「實價登錄2.0」，將預售屋全面納管且交易資訊即時申報，如能確實執行，依所得稅法既有規定課稅，將可對於遏抑預售屋交易亂象產生一定的效果⁶。

參、調整房屋稅免徵標準

首先，租稅免徵標準的意義在於減少納稅義務人繳納稅負之順從成本與稅捐機關之稽徵成本，是「法不理瑣事」(*de minimis non curat lex*) 原則於稅法上的一種實踐；房屋稅免徵標準與炒房之紅單、預售屋或高房價等亂象，實無邏輯上直接的連結。就納稅義務人考量，房屋稅之繳納於接獲稅單後依規定而為，納稅之順從成本來就不高，房屋稅免徵標準之設計對於減少納稅義務人納稅順從成本，未必有實際的作用。就主管稅捐稽徵機關考量，房屋稅為「底冊稅」，稅捐機關必須辦理稅籍登記與

管理，涉及現場勘查與面積丈量等作業；此外，開徵時稅單之製發，與後續之徵收、催繳與執行等，稽徵行政成本所費不貲。免徵標準之設計，排除低現值房屋為開徵對象，在房屋稅稅率並不高(1.2%~5%) 的情形下，稅收損失有限⁷。然由於可以節省徵收所涉諸多行政成本，因此房屋稅免徵標準之主要效果在於降低稽徵成本。

按此，財政部欲藉由調整免徵標準以達到打炒房的目的，不僅不會有效果，還與免徵標準之法律原則背道而馳。免徵標準之設計有助於提升稅捐機關的行政效率，可將稽徵資源導向至能夠帶來稅收、充實政府財源的房屋；限縮免徵標準的適用，無異於削減稽徵行政效率、造成稽徵成本大增，而最終換得的僅是千元或數千元的稅收，實非明智之舉。

在另一方面，免徵標準的調整，也欠缺公平面的考慮。根據租稅歸宿分析，租稅轉嫁使得稅法所定之納稅義務人與實際承擔稅負、承受福利損失的人未必相同。對於商品課稅，供給者可經由提高財貨價格將稅負「前轉」予消費者。而決定轉嫁程度最重要的因素為供需雙方的價格彈性；需求價格彈性越低

(價格上漲時，需求者的需求量並不會有太大的減少)，代表供給者越能轉嫁稅負予需求者。

套用在房屋稅的課徵，雖然房屋所有權人為稅法所定繳納房屋稅之納稅義務人，但房屋稅稅負可以提高租金的方式將部分稅負轉嫁予租屋者或購屋者，而使房屋稅的實質負擔反而落於租屋者或購屋者身上。一般來說，現值10萬元或以下的房屋約莫包含兩大類：老舊平價住宅與中低價格出租套房；此類房屋承租人多為經濟相對弱勢的族群，對於房屋提供之居住服務依賴高、需求彈性低。如取消或限制房屋之免徵門檻，房屋所有人，不論是個人或法人，勢必可將相當程度的稅負轉嫁由租屋者負擔，屆時勢必造成一波廉價出租套房租金上漲潮；千元或數千元的稅收對於經濟相對弱勢的租屋者而言是不容忽視的生活負擔⁸。因此，房屋稅10萬元之免徵門檻，實也具有分配面的積極意涵⁹；貿然限縮課徵門檻的適用，結果是增加的稅負由經濟相對弱勢之租屋者負擔，即悖離居住正義¹⁰。

肆、上調囤房稅最高稅率

現行房屋稅條例第5條第1項第1款提到，對於非自住、非公益出租的住家用

房屋，其稅率範圍落於1.5%~3.6%，各地方政府得視所有權人持有房屋數訂定差別稅率，此稅率區間與差別稅率的規定即為囤房稅的法源基礎。囤房稅之用意在於提高房屋持有成本以抑制囤房誘因，進而影響房屋供給及價格。按此邏輯，各地方政府應將囤房稅稅率設在3.6%上限，而為了進一步增加囤房者之房屋持有成本，當然就有必要調升囤房稅最高稅率上限。

然而，自囤房稅法源於2014年6月4日確立至今，全國僅有臺北市、宜蘭縣與連江縣三地之房屋稅針對持有房屋戶數訂定差別稅率；且在這三個縣市之中，只有臺北市與宜蘭縣稅率有達到3.6%上限¹¹。然而根據內政部不動產資訊平台¹²所提供之住宅價格指數，2020年第3季全國住宅價格指數相較於基期（2016年全年）上漲6.89%；六都中尤以臺南、臺中與桃園上漲幅度最大，分別為：13.2%、9.85%與8.04%；高雄與新北次之，分別為：6.25%與5.16%；臺北市最低，上漲幅度為2.3%。因此，原囤房稅3.6%之上限，對於房地價格上漲幅度最大的臺南、臺中與桃園等地根本未能產生限制（not binding）作用；而今財政部卻計劃將此並無實際作用的稅率上限，再更進一步提高至4.8%，意義何在？由於絕大多數的地方政府目前係將囤房稅

稅率設在下限1.5%，如果「提高囤房者之房屋持有成本→囤房者釋出房屋→房價下跌」的邏輯確有其實際作用，欲增加囤房者房屋稅之負擔，財政部應該提出的修法方向是將囤房稅1.5%之下限上調！

須知，房屋稅之應納稅額為房屋現值乘以稅率；財政部雖可修法調高稅率，各地方政府仍可經由房屋現值調整，影響房屋稅之應納稅額。在中央主管機關前手變更稅率、地方政府後手調整房屋現值標準的情形下，可見房屋稅實際輕重之主導權在地方政府。由於地方政府的決策思維首重地方發展之促進與提升地方民眾福祉，以囤房重稅來打壓房市，並不利於建商於當地的開發意願與投資人的投資誘因。在地方政府刺激地方經濟優先的考慮下，財政部應認真思索，如何善導善誘地方政府重視房價問題；以提高囤房稅稅率試圖抑制各地房地價格的上升，效果有限¹³。

伍、修正房地合一稅制

有關房地合一稅之修正，其中拉長短期持有稅負較重期間的部分，由於「口袋較深」的房地投資者能夠隨之拉長持有期間來規避短期較重的稅負，主要受影響者將會是資金相對薄弱、無法

緩衝政策變動衝擊的投資人，有「捉小放大」之疑慮。此外，房地持有期間的拉長，也使財政學理所謂「閉鎖效應」（lock-in effect）所造成之資源錯誤配置問題更為嚴重¹⁴。而考慮提高法人的稅負，將國內企業房地交易所得脫離營利事業所得稅（下稱營所稅），與個人房地合一課稅方式接軌一併課稅，恐切割現行完整的公司所得稅基。又，由於建商及不動產投資公司等行業，主要營業所得為出售房地所獲得之報酬，將房地交易所得以不同方式課稅，可能形成租稅歧視、違反憲法平等原則與「納稅者權利保護法」第5條租稅不得為差別待遇之規定。

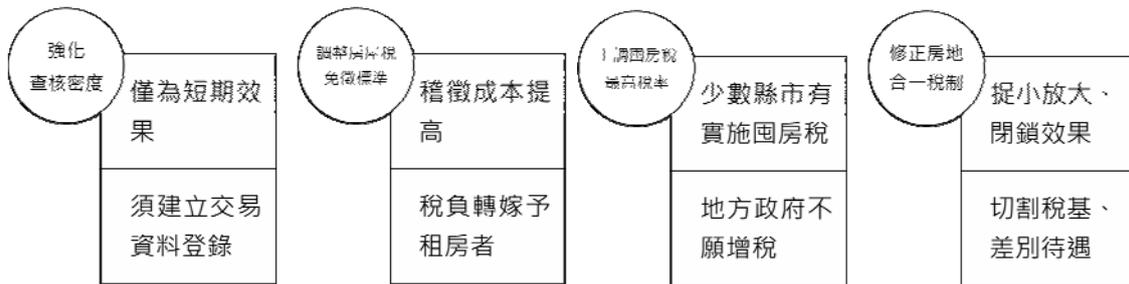
最後，根據「法不溯及既往」原則，房地合一稅制之修正對於修正後取得房地之交易始生效力，未必能即時抑止當下炒房之各種亂象。

陸、結 論

我們將前述論點彙整於【圖二】，綜合以上討論，房屋稅在租稅轉嫁與分配考慮下，未必是實現居住正義的適當工具。就我國現況，房屋稅最好的功能在於提供地方政府主要財源，最應擔心的是，地方政府租稅競爭下所造成的制度崩壞¹⁵；希冀藉由房屋稅改革作為實現

居住正義的手段，並不切實際。在房地合一稅制，不論是加重短期持有或國內法人的稅負，不僅閉塞資本流通，亦會

影響現行營所稅基之完整性；修法提案之際，決策者應警惕調整稅負所產生的影響。



【圖二】財政部打炒房政策的疑慮

資料來源：作者自行繪製。

* 政治大學財政學系博士候選人、臺北商業大學財政稅務系兼任教師。

** 政治大學財政學系教授。

1. 境內居住之個人最高稅率為45%（出售持有1年以內的房地）；總機構在境內之營利事業，由於房地交易所得併入年度營利事業所得額，稅率為營所稅稅率20%。房地合一稅的稅率結構可參考：財政部賦稅署（2017年3月1日），房地合一課徵所得稅制度簡表，取自 https://www.dot.gov.tw/singlehtml/ch_417?cntId=dot_201708040001_417（瀏覽日期：2021年1月27日）。
2. 根據「境外資金匯回管理運用及課稅條例」第6條第5項，自由運用資金自存入外匯存款專戶之日起算5年內經查獲用於購置不動產者，應由稽徵機關就該資金20%稅率課稅。
3. 舉例來說，部分房東將房屋切割為多個現值10萬元以下的小坪數單位以規避房屋稅，相關新聞報導請參考：聯合報（2015年3月19日），鑽漏洞！擁41屋 年繳3萬房屋稅，取自 <https://autos.yahoo.com.tw/video/%E9%91%BD%E6%BC%8F%E6%B4%9E-%E6%93%8141%E6%88%BF%E5%8F%AA%E7%B9%B33%E8%90%AC%E6%88%BF%E5%B1%8B%E7%A8%85-051500724.html>（瀏覽日期：2021年1月27日）；蕭婷方（2018年7月17日），文大宿舍案》議員爆20年來從未繳房屋稅 柯：法律漏洞，自由時報，取自 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2490944>（瀏覽日期：2021年1月27日）。

-
4. 財政部已正式預告修正「房屋稅條例」，個人房屋稅免徵標準僅限3戶，且排除法人適用。相關新聞報導請參考：吳佳蓉（2021年2月20日），房屋稅條例預告修正 企業不適用自住免稅、個人限3戶，中央社，取自<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202102200148.aspx>（瀏覽日期：2021年3月3日）。
 4. 打炒房措施請參考：林昱均、蘇秀慧、呂雪慧、呂清郎（2020年12月18日），打房升級！房地合一稅趨嚴，工商時報，取自<https://www.chinatimes.com/newspapers/20201218000167-260202?chdtv>（瀏覽日期：2021年1月18日）；鄭琪芳（2020年12月28日），〈財經週報 - 政府打炒房〉從囤房稅到房地合一稅 財政部研擬多項租稅措施，自由時報，取自<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1421846>（瀏覽日期：2021年1月18日）；廖珮君、邱柏勝（2020年12月8日），【央行打房】4大信用管制被嫌不夠力 財部金管會還有這些招式，蘋果日報，取自<https://tw.appledaily.com/property/20201208/KBEGZ2FJNNGY3BWS43QUI3NJXU/>（瀏覽日期：2021年1月18日）。
 5. 有關實價登錄2.0的修法資訊，可參考：王承中（2021年1月6日），立院三讀 實價登錄2.0 應揭露完整門牌促交易透明，中央社，取自<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202012300198.aspx>（瀏覽日期：2021年1月27日）。
 6. 住家用房屋供自住或公益出租人出租使用者，稅率為1.2%；非住家用房屋供營業、私人醫院診所或自由職業事務所使用者，稅率最高不得超過5%。以現值10萬元的自住房屋為例，即使無課稅門檻，每年僅須繳納1,200元房屋稅；出租供他人居住使用之稅率較高，但其稅收亦僅介於1,500~3,600元之間。另外，根據財政資訊中心2019年財稅資訊地方稅統計表所提供房屋稅額統計（表19）及房屋稅使用類別統計（表22），計算平均每件自住或公益出租房屋之房屋稅額約4,534元、平均每件非自住用住家房屋之稅額則約10,708元。取自https://www.fia.gov.tw/singlehtml/43?cntId=fia_5448_43（瀏覽日期：2021年1月28日）。
 7. 學理上，房屋稅等財產稅徵課的租稅歸宿取決於分析的觀點，「傳統觀點」及「新觀點」皆認為對房屋所有權人課稅，相當比例的稅負會經由租金或房價的提升，前轉予租屋者或購屋者負擔。有關國內財產稅轉嫁的研究，可參考：彭建文、吳森田與吳祥華（2007），不動產有效稅率對房價影響分析——以台北市大同區與內湖區為例，台灣土地研究，10，49-66。
 8. 一般而言，租稅免徵門檻的設計，由於可以免除經濟弱勢者之稅負，有助於提升稅制重分配效果；此一效果在累退的稅制結構下，尤其具有意義。許多研究指出，我國不動產整體持有稅制結構累退；例如，黃耀輝、陳清秀、羅時萬（2018），我國不動產持有稅負擔之研究，財稅研究，47，62-104。
 9. 有關房屋稅免徵標準調整的探討，請參見：陳國樑（2020年12月15日），打房調整房屋稅門檻 豈非錯亂，聯合報，取自<https://udn.com/news/story/121739/5092915>（瀏覽日期：2021年2月5日）。
 10. 臺北市規定持有非自住之住家用房屋在2戶以下者，每戶稅率2.4%，持有3戶以上者每戶

3.6%。宜蘭縣規定如下：2戶以下每戶1.5%、3~至7戶每戶2%、8戶以上每戶3.6%；連江縣則是2戶以下每戶1.6%、3戶以上每戶2%。

11. 有關房屋稅免徵標準與囤房稅稅率調整的評析，亦可參考：陳聽安、陳國樑（2020年12月18日），打房 小心過了頭，中國時報，取自<https://www.chinatimes.com/newspapers/20201218000716-260109?chdtv>（瀏覽日期：2021年2月5日）。
12. 內政部不動產資訊平台，（平台）109Q3住宅價格指數發布內容，[https://pip.moi.gov.tw/Upload/CustomFile/Doc/\(%E5%B9%B3%E5%8F%B0\)109Q3%E4%BD%8F%E5%AE%85%E5%83%B9%E6%A0%BC%E6%8C%87%E6%95%B8%E7%99%BC%E5%B8%83%E5%85%A7%E5%AE%B9.pdf](https://pip.moi.gov.tw/Upload/CustomFile/Doc/(%E5%B9%B3%E5%8F%B0)109Q3%E4%BD%8F%E5%AE%85%E5%83%B9%E6%A0%BC%E6%8C%87%E6%95%B8%E7%99%BC%E5%B8%83%E5%85%A7%E5%AE%B9.pdf)（瀏覽日期：2021年1月18日）
12. 閉鎖效果係指投資人為了避免移轉財產所需負擔的資本利得稅，而不願意出售資產的現象。
13. 有關房屋稅與居住正義之間的探討，參考陳國樑（2019年11月22日），莫對房屋稅有不切實的期待，取自http://www3.nccu.edu.tw/~joe/Comm/housetax_20191111.pdf（瀏覽日期：2021年2月5日）。房屋稅的租稅競爭則參考：陳國樑（2019年5月17日），租稅競爭.....房屋稅向下探底，經濟日報，取自<https://medium.com/@taxcomment/%E7%A7%9F%E7%A8%85%E7%AB%B6%E7%88%AD-%E6%88%BF%E5%B1%8B%E7%A8%85%E5%90%91%E4%B8%8B%E6%8E%A2%E5%BA%95-50897f64bc35>（瀏覽日期：2021年2月5日）；陳國樑（2020年1月8日），緣木求魚的居住正義，工商時報，取自<https://www.chinatimes.com/newspapers/20201018000251-260210?chdtv>（瀏覽日期：2021年2月5日）。

關鍵詞：打炒房、房地合一稅、房屋稅、稅務查核

DOI：10.3966/270692572021030015001

 本單元內容獲月旦會計財稅網、月旦知識庫收錄

■相關學者專家精彩論辯實錄，歡迎至「月旦講座」觀看：

◎不動產租賃最新稅務法令解析



| 封昌宏

(<http://qr.angle.tw/qof>)

◎房地產交易之所得稅（含新制及舊制）實務應用



| 張曉芬

(<http://qr.angle.tw/px8>)

◎租賃住宅重大風險與法院判決解析



| 楊文瑞

(<http://qr.angle.tw/2tw>)

相關書籍推薦

◎房地合一及都市更新課稅精解

作者：林松樹·陳嘉鈴

出版：2021/02

簡介：本書將現行取得或處分不動產交易問題，分成「個人買賣房地分離課稅—舊制個人」、「買賣房地持有及交易稅負」、「個人房地合一實價課稅新制與舊制比較差異」、「合建分售、合建分屋及自地自建地主」、「建設公司房地合一新、舊制」及「都市更新稅負解析」等六個單元，每一個單元再細分為若干主題，針對與每個主題有關的法令及實務見解進行實例解析，並檢附相關重要的行政函釋等，使讀者能系統性地學習每一個單元的理論與實務。作者並針對現行房地合一等申報書填寫、都市更新財務報表成果備查及投資抵減檢附實例供參考，讀者亦可透過目錄檢索相關需要了解的疑義，快速搜尋相關議題之實務方向>>>