

房地課稅討論的情緒與理性

陳聽安、陳國樑／政大名譽教授、政大財政系副教授

自財政部於 2 月 12 日提出房地稅制改革方案後，有學者及團體不斷質疑該方案是一種低稅負方案，為向利益團體低頭妥協的結果，是既不公平又不合理的假改革。近年來，由於房地產稅制的改革已為朝野的共識，在外界希望一舉能平抑房價以達成居住者正義的高度期待下，也難怪財政部方案一經出爐，即飽受了猛烈的批判。持平而論，健全房地產稅制，目標應該不在打壓或平抑房地產價格，而是謀稅制的合理化與國際化，以及稅負的公平化。究竟房地應如何課稅方稱合理公平？並沒有一致的答案；再加上各自解讀的公平正義，爭議的產生想當然耳。

就理論言，房屋和土地，兩者性質迥然有別，土地供給固定、不受價格波動有所增減，而房屋供給則非如此，會隨價格高低有所變化。因此，房屋與土地房宜分別課稅。英國財政研究院 (Institute of Fiscal Studies) 於 2011 年，由最適租稅理論大師，也是諾貝爾經濟學獎得主 James Mirrlees 所領導的稅改研究，即作出此一結論。而美國的大思想家 Henry George 則更早在 1882 年就認定土地漲價是因社會進步繁榮的結果，主張對土地課稅，以使漲價歸公。我國現行土地稅制受此思想影響至深。唯今為何多數國家無視於房地產性質的差異，而將房地產合併課稅？此乃基於土地上有了建築物後，若分別計算課稅的稅基，則會產生分別估價的困擾；強行分割課稅，不僅造成稽徵成本，也引發各種弊端。故將房地合一課徵，非立基於租稅理論，主要是基於可行性。

國內一直有不合理的房價是持有成本過低的看法，並認定就是房地持有稅負 (地價稅與房屋稅) 過低，助長了房地產的炒作。唯此一說法並未獲得嚴謹實證上的支持。首先，房地持有稅負不應該與房地持有成本畫上等號；其次，影響房地持有成本的諸多因素中，房地持有稅負所佔的比重為何，應該予以仔細釐清。筆者認為，房地價格決定於市場供需，即便是投機炒作也是市場供需的一部分。倘若投機炒作不合理的拉抬了房地價格，為抑制投機炒作的房地持有，交易資訊、利率水準以及貸款成數—相較於房地持有的租稅負擔—會是最主要的因素。

有人質疑一般所得可用累進稅課徵，房地合一以實際交易利得採累進稅率課徵有何不可？唯須知，房地交易所屬資本利得，於實現時方得課徵，各國皆然。就稅制設計而言，針對資本利得課稅，如何減輕資本所有者，為避免租稅負擔而鎖定既定投資、使資本無法流動的閉鎖效應 (lock-in effect)，是一大難題。而此一閉鎖效應，在累進稅率結構下，再與稅率級距攀升 (bracket creep) 兩相加乘，可能為資本市場帶來相當大的衝擊，波及整體經濟。美國聯邦所得稅針對持有年以上的已實現資本利得多採一定比例課稅的道理就在於此。又累進稅率結構的重分配意義須累計一定期間內所有交易計算方具效果，但在房地交易逐筆計算徵收

的情形下，不僅技術可行性將成問題，也會造成新的租稅稽徵與順從成本。此外，現行土地增值稅即採累進稅率課徵；但在制度上的漏洞與執行上的讓步，成效不彰，反遭人詬病。

本次房地稅制改革的大方向為將房屋與土地交易所得稅負合一處理、且按買賣的實際利得徵收。即便現在有各種不同的聲音，合一與實價已為共識。筆者認為合一與實價的大方向，堪稱台灣賦稅史上，僅亞於 1986 年 4 月 1 日新制營業稅開徵的突破性進展。理由在於：實價課稅擴大了稅基，不僅解決了原本一年內土地交易利得免稅的沉痾，也將原本土地公告現值與房屋評定標準價格過低所造成的交易利得納入了稅基；合一計稅則可望消除土地與房屋之間，價格上的人為作假。至於 17% 的單一稅率太低？應否訂日出條款？自用住宅買賣免稅上限及戶數應否受限？等爭議，仁智互見，我們希望能看到回歸理性的討論。