

可以完美的地價稅

陳聽安、陳國樑／政大名譽教授、政大財政系副教授

年初公告地價調升所埋下的衝突隱憂，隨地價稅的開徵在即，浮上了檯面；一場結構紮實的「反稅風暴」，眈眈在望、逐逐待發。我們不捨一個可以是「完美」的地價稅，在這場風暴中載浮載沉。

一個「完美」的稅制，在經濟效率面，不僅不會對於個人或企業決策帶來影響，甚至可以鼓勵資源的開發與利用；美國文豪馬克·吐溫（Mark Twain）曾高喊：「買土地啊！他們已經停止生產它了！」，雖然戲謔，但再有道理不過了。對於一般財貨或勞務課稅，會導致產量的減少而造成不效率；對土地課稅，由於供給固定，則沒有這個問題。對於素地（未經改良之土地；或稱「自然地租」）照價徵稅，租稅負擔不會因土地的開發及利用而增加，當可驅使地主使其地盡其利。

一個「完美」的稅制，在分配面，必須能夠釐清究竟是誰承擔了租稅。所謂按「量能原則」課稅、對納稅能力高者課稅，所求在於高納稅能力者從自己的口袋裡掏錢納稅，而不是把手伸進別人的口袋掏錢埋單。對土地課稅，在稅負完全「資本化」的情形下，地主承受每一塊錢的稅負；實際負擔租稅者，即為稅法所訂之納稅義務人，不會發生租稅轉嫁，而使法定納稅義務人，將其稅負移轉給他人承受的情形。

一個「完美」的稅制，在租稅正義面，須使享有不勞而獲之利益者，確實貢獻於政府歲入。大學者約翰·彌爾（John Stuart Mill）曾經說過：「地主在沉睡中致富；不須要工作、承受風險或精打細算…來自經濟全體之努力而增加的土地價值，其利益屬於全體。」英國首相邱吉爾（Winston Churchill）也曾批判地主們：「盡享了每一分沒有付出一丁點努力的利益。」就此而言，地價稅可以使地主嘔吐其既得利益，而貢獻於社會。

一個「完美」的稅制，在稽徵層面，不用擔心被課稅的客體，藉由國際間的移動來規避稅負，而造成稅基侵蝕與稅基的崩壞。因此晚近因國際化、資本與利潤移動所造成的租稅庇護所與移轉訂價等問題，在土地完全免疫。最後，在收入劃分部分，土地由於不具移動性，對於地方政府而言，是很好的課稅標的。

綜上，地價稅超越其它各稅的優異性，在經濟學界多表認同，鮮少聽聞有不同的意見。2011年，英國財政研究院，由諾貝爾經濟學獎得主莫爾里斯（James A. Mirrlees）所主導的研究團隊，對於英國財產稅改革，即提出開徵地價稅的建議。在兩鉅冊、近 2,000 頁的報告中，唯一提及台灣，就是在內文其中的一個註

腳中提及我們的地價稅經驗。

遺憾的是，這個讓許多國家稱羨、可以是「完美」的地價稅，卻被我們自己搞砸。在現行制度下，地價稅減免浮濫，其徵免按身分別而有區分；對於公有土地免稅的規定，竟造成政府圈地、養地之風。又，根據用途別稅負輕重有別，誘使財團改變土地用途，以減輕其持有土地之租稅負擔，何能收地盡其利之效？另一方面，土地重劃或都更等因素而一變再變的容積率規定，等同「製造」土地，「打臉」馬克·吐溫「土地已停止生產」之說。姑且不問其間競租（rent-seeking）過程所可能進一步衍生之問題，一旦土地供給有了彈性，課稅即有可能造成經濟效率上的損失，稅負也有可能轉嫁給非地主負擔。在稅率結構部分，現行地價稅按縣市歸戶、採以累進起點地價為基準的倍數累進課稅。累進起點的決定，武斷而缺乏理論基礎；在土地按縣市歸戶、公告地價仍然偏低的情形下，累進課稅的適當性，讓人質疑。

現行地價稅的檢討，除上述問題外，我們還要同時提醒中央及地方行政部門：應併同考慮房地合一稅制以及房屋稅改革已經造成的衝擊；對於地主們，我們提醒的是：成就，決定於所能付出的程度，尤其是在得到了以後。