

# 不動產稅負資本化的新證據

New Empirical Evidence of Property Tax Capitalization

李佳臻 Jia-Jhen Li\* 伍大開 Da-Kai Wu\*\* 陳國樑 Joe Chen\*\*\*



## 壹、不動產轉嫁與資本化基本觀念

高房價是當今世代的壓力來源，若處理不慎，將引爆社會的衝突與對立。為控制房價、遏止不動產市場炒作，政府各種政策工具中，租稅政策尤其備受關注。但租稅負擔經由「轉嫁」(shifting)移轉給非納稅義務人承受，致使實際承受稅負者——稅負的經濟歸宿 (economic incidence of tax)，往往和法定納稅義務人不同。因此不動產稅負的經濟歸宿研究，是以租稅作為政策工具、實現居住正義的首要

之務。

不動產稅負轉嫁的情形，可以透過不動產稅負「資本化」(tax capitalization)程度了解之；稅負的資本化，簡言之就是「稅負折入資本」。資產的價值決定於其所能帶來的收益，可以是買賣的預期資本利得、租金收入或是自住的設算租金；資產的價格決定於本期和未來收益的折現。由於不動產稅負使收益下降，進而使資產價格下跌，此即為「稅負折入資本」或「稅負資本化」。

當資本化程度低，越少的稅負折入不動產的價格，顯示不動產持有者可以將大

部分的稅負轉嫁給消費者承受，導致我們看到更高的房價、租客面臨更高的租金，這時稅負歸宿主要為不動產買方或承租者；反之，當資本化程度高，越多的稅負折入不動產的價格，使不動產持有者承受大部分稅負，這時租稅方能有效降低不動產價格、抑制房價上漲。

那什麼會影響稅負的轉嫁程度呢？答案是經濟學上經常使用的觀念——彈性（elasticity）。傳統理論認為，由於土地供給固定、彈性為零，所以土地稅不會轉嫁，為完全資本化，地主承受全部稅負；而房屋供給彈性大，長期甚至為無窮大，使得房屋稅容易轉嫁，資本化程度低，在此情況下，政府對於房屋課稅，結果恐怕是讓建商、房東將稅負轉嫁給購屋者和租客，進一步拉高房價和租金。

## 貳、稅負資本化研究之困難

然而，市場實際情形未必與理論相同，經由政府的土地管理政策與使用之限制，往往使得土地供給出現彈性，而使土地稅未能完全資本化，實際稅負資本化的程度，必須檢視實際資料、進行實證分析。然而，使用實際資料分析不動產稅負對於價格的影響時，最大的困難在於，研究者無法知道不動產在沒有課徵財產稅之下的價格究竟為何。舉例來說，市價為2,000萬元的房地，假設每年的地價稅與房

屋稅加總為5,000元，如果研究者想要分析地價稅與房屋稅對於市價的影響時，必須要知道這間房子在「沒有課徵地價稅與房屋稅之下」的價格，然後把這個「平行時空」之下的價格與實際價格相減，計算不動產稅負對於房地價格的影響效果，而得知稅負資本化的情形。然而，「沒有課徵地價稅與房屋稅之下」的「平行時空」無法觀察，乃使稅負與價格之間的因果關係無法分析。

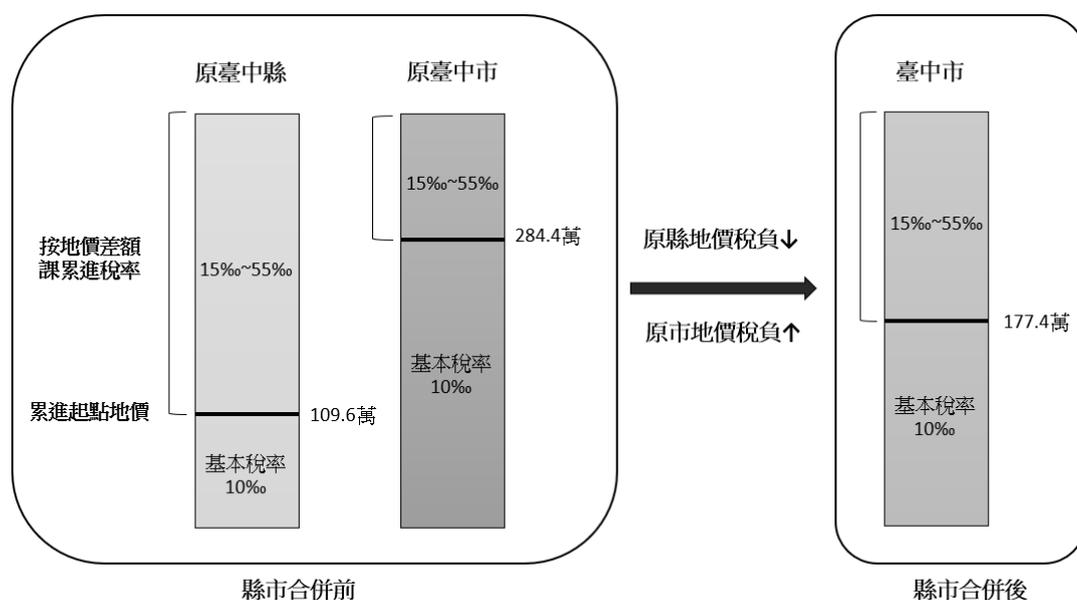
為了解決無法同時觀察到不動產在有課稅與無課稅下價格的問題，可就須課稅的不動產（實驗組）尋找與其性質相似、但不須課稅的不動產（控制組）做比較，推估課稅所造成的影響。然租稅政策若為全面性，影響所有土地與房屋，無法區分實驗組與控制組，遑論分析兩者間價格之差異。為了跳脫此一困境，實證研究的「新方法」是尋找是否有租稅或非租稅政策的變革，導致部分地區的不動產稅負受影響（可作為「實驗組」、而其他地區則不變（可作為「控制組」），經由兩者間價格變化的比較，進而得知稅負資本化的情形。

2010年12月25日的縣市合併就是根據上述概念，以非租稅政策變革，進行地價稅資本化研究很好的一個「準實驗」（quasi-experiments）。臺灣地價稅採「總歸戶制」，按每一土地所有權人在每一直轄市或縣（市）轄區內的地價總額課徵，地價總額於累進起點地價<sup>1</sup>以下者課基本稅

率10‰，累進起點地價以上者依差距倍數適用累進稅率。縣市合併後，2013年1月1日重新規定累進起點地價，由於原縣（市）累進起點地價上升（下降），位於原縣（市）轄區內的土地地價稅減輕（增加），此時若存在稅負資本化現象，原縣（市）的土地價格應該上升（下降）。這種因政策引起的稅負外生變動事件，正好可用來區分出受與不受地價稅負變動影響的土地，以分析地價稅負與土地價格之關聯，了解地價稅負資本化的程度，【圖一】為地價稅負變動示意圖。

## 參、國際與國內資本化的研究成果

回顧國際與國內不動產稅負資本化的研究成果，不得不提到Oates（1969）<sup>2</sup>，該研究首次以實際資料證實稅負資本化現象存在，發現當財產稅負增加，不動產價格會下跌，稅負折入資本的程度大約是67%。但在研究方法推陳出新後，後人漸漸地發現該文對於稅負和不動產價格之間的因果推論似乎不太恰當，但仍不可否認，其在稅負資本化研究領域的地位，也



【圖一】縣市合併前後地價稅負變動示意圖

註：本示意圖以臺中為例，縣市合併前為2010年之累進起點地價，縣市合併後為2013年之累進起點地價。

資料來源：作者自行繪製。

是後來經濟學家進行相關研究時必須參考的重要文獻。

相較於國外，臺灣不動產稅負資本化研究不多，社會上關於稅負與不動產價格之間的討論缺乏充分的實證證據。其中，最具代表性的是彭建文、吳森田與吳祥華（2007）<sup>3</sup>，觀察臺北市兩區的不動產交易後發現，不動產稅負資本化程度只有13%，認為財產稅負大多轉嫁給消費者，租稅政策無法有效抑制房價。不過這篇研究和Oates（1969）<sup>4</sup>同樣存在因果推論的問題，且觀察範圍小、有樣本代表性的疑慮。但即使有此些限制，國內學術與政策討論，仍多以彭建文等作為實證根據。

整體而言，學術研究所提出之實證證據大多能認同不動產稅負確實存在資本化的現象，不過對於稅負資本化的程度，則沒有一致的結論（Hilber, 2017）<sup>5</sup>。

#### 肆、國內資本化研究新證據

在「新方法」的應用上，國外有Elinder與Persson（2017）<sup>6</sup>和Høj、Jørgensen與Schou（2018）<sup>7</sup>，前者分析瑞典財產稅降稅政策對房價的影響，後者檢驗丹麥自治市合併造成稅負外生變動對地價的影響。國內則有伍大開、陳翊芯、陳國樑與羅時萬（付梓中）<sup>8</sup>與李佳臻（2022）<sup>9</sup>，首次利用縣市合併造成地價稅在特定地區的變動，以受政策影響的地區

的土地為實驗組、不受政策影響的地區的土地為控制組，探討地價稅與土地價格的因果關係。

伍大開等（付梓中）<sup>10</sup>合併交易價格簡訊和實價登錄資料庫，以受縣市合併影響的原臺中、臺南、高雄縣市的土地為實驗組，發展相似的地區——鄰縣、雙北市與省轄市的土地為控制組，結果發現，原縣存在地價稅資本化現象，資本化效果立即且持續；原市資本化現象不明確，資本化效果取決於控制組的選擇。

然而由於伍大開等（付梓中）<sup>11</sup>合併兩個具根本差異性的資料庫為研究樣本，並未處理樣本來自不同資料庫，對於結果所造成的影響，此最大的限制在於，合併交易價格簡訊和實價登錄資料庫並無法得知地價稅的負擔，無從計算地價稅資本化之程度。

而李佳臻（2022）<sup>12</sup>則改以財稅資料進行分析，同時解決了合併不同資料庫的疑慮與無法計算地價稅負擔的限制。財稅資料的另一優勢在於樣本數大、資料品質高，可以追蹤全國每筆土地在一段時間內的特性，且能計算出每筆地價稅單歸戶課徵後的稅額，進而估計地價稅資本化程度。

此外，為了提升可比性——人口、經濟發展與地理環境上較為相似的地區，更將觀察範圍縮小到各該縣邊緣與他縣市交界的區域（下稱縣交界區），【表一】～【表三】為該文實驗組與控制組的土地範圍。



【表三】高雄縣交界區實驗組與控制組對照地圖



註：因高雄上半部地區與同受政策影響的臺南相鄰，故僅觀察下半部地區；已刪除位於海拔相差大、地勢陡峭且人口密度極低的高雄市茂林區，以及與茂林區相鄰的屏東縣霧臺鄉與三地門鄉。數字為人口數，區塊顏色越深代表人口密度越高，此為系統所設定。

資料來源：李佳臻（2022）<sup>15</sup>整理自Tableau Public平台「Tableau v10台灣鄉鎮市地圖&客製化區域」，該作者為Andy Lee；Tableau Public是線上公開分享視覺化資料的免費平台。

李佳臻（2022）<sup>16</sup>研究結果發現，縣市合併後，原臺中縣與高雄縣交界區土地，由於地價稅因合併減輕，使其土地公告現值分別平均提升5.81%與4.24%，證實地價稅資本化現象存在。

在資本化程度的計算上，可以一般房貸利率2%為折現率，李佳臻（2022）<sup>17</sup>提供了兩種稅負資本化程度計算方法的結果：方法一所估計的地價稅負資本化程度，在臺中縣交界區與高雄縣交界區，分別為87.6%與67.3%；方法二的估計結果，

則分別為92.9%與41.4%，說明有相當程度的地價稅負資本化。兩種方法所計算的結果，皆顯著高於彭建文等（2007）<sup>18</sup>所計算之財產稅（同時考慮地價稅與房屋稅）資本化程度13%。

由於土地價值在房地價格中占有相當高的比重，地價稅負資本化的情形，在政策意涵的意味在於，若要有效抑制不動產價格、呼應居住正義的訴求，可以重新檢視地價稅制度，適度調整土地持有者的地價稅負擔。

## 附註

- \* 政治大學財政學系碩士。
  - \*\* 臺北商業大學財政稅務系兼任教師；政治大學財政學系博士。
  - \*\*\*政治大學財政學系教授。
1. 累進起點地價為各直轄市或縣（市）土地七公畝之平均地價，但不包括工業用地、礦業用地、農業用地及免稅土地在內。
  2. Oates, W. E. (1969). The effects of property taxes and local public spending on property values: An empirical study of tax capitalization and the tiebout hypothesis. *Journal of Political Economy*, 77(6), 957-971.
  3. 彭建文、吳森田、吳祥華（2007）。不動產有效稅率對房價影響分析——以台北市大同區與內湖區為例。台灣土地研究，10（2），49-66。
  4. Oates, *supra* note 1.
  5. Hilber, C. A. L. (2017). The economic implications of house price capitalization: A synthesis. *Real Estate Economics*, 45(2), 301-339. King（1997）認為，各地方對於不動產估價的準確度和更新頻率不同，所以稅負資本化的程度會因地而異，也會因為研究時選用的模型和變數而有不同結果。（King, A. T. (1977). Estimating property tax capitalization: A critical comment. *Journal of Political Economy*, 85(2), 425-431.）
  6. Elinder, M., & Persson, L. (2017). House price responses to a national property tax reform. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 144, 18-39.
  7. Høj, A. K., Jørgensen, M. R., & Schou, P. (2018). Land tax changes and full capitalization. *Fiscal Studies*, 39(2), 365-380.
  8. 伍大開、陳翊芯、陳國樑、羅時萬（付梓中）。財產稅租稅資本化——縣市合併升格的準實驗分析結果。人文及社會科學集刊。
  9. 李佳臻（2022）。以財稅資料分析臺灣地價稅資本化情形：縣市合併的準實驗（未出版之碩士論文）。國立政治大學，臺北市。
  10. 伍大開等，同註8。
  11. 伍大開等，同註8。
  12. 李佳臻，同註9。
  13. 李佳臻，同註9。
  14. 李佳臻，同註9。
  15. 李佳臻，同註9。
  16. 李佳臻，同註9。

17. 李佳臻，同註9。
18. 彭建文等，同註3。

關鍵詞：不動產稅負、資本化、準實驗、縣市合併

DOI：10.53106/270692572022100034001

 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「月旦品評家」觀看：

◎ 信託2.0實務案例解析(三)——不動產結合信託之多元應用



李智仁

(<http://qr.angle.tw/m5o>)

#### 相關書籍推薦

◎ 不動產傳承的稅務規劃

作者：封昌宏

出版：2021/07

簡介：本書以實務的觀點出發，探討以不動產傳承的民事及稅法相關問題，除整理實務上常用的民事法與稅法規定外，並蒐集重要的實務案例，解析不動產傳承過程中可能遇到的民事法及稅法問題，再輔以作者實務經驗解析這些案例中存在的問題>>>



元照出版提供  
請勿公開散布