

中研院賦稅改革建議的商榷三 陳聽安／政治大學名譽教授

依照 OECD 國家賦稅分類準則，租稅分為所得稅、消費稅及財產稅三大類，其中財產稅是對房屋和土地的課稅。現行歐美國家的財產稅，房、地採合一課稅；我國的財產稅，對房、地分別課徵，土地稅分田賦、地價稅及土地增值稅三項。這特殊的財產稅制深受孫文學說的影響，而目前處於停徵狀態的田賦，則沿襲了我國農業用地課徵田賦的傳統。隨著客觀環境的改變，我國的財產稅制多年來除稅率的調整外甚少變動，尤其是土地增值稅，涉及國家基本大法，改革更是不易。

中研院的稅改建議有關財產稅部分大多切中時弊，唯仍有若干內容有待討論。首先，在七十年代初，田賦因徵收方式不合時宜，農民所得偏低，為減輕其稅賦負擔，從民國七十六年第二期起暫時停徵，至今已近三十年。從長遠計，爾後農業用地稅賦應何處理？若繼續停徵，不宜再稱暫時；如為永久停徵，則應直截了當予以廢除；如不予廢除，是否另課地價稅，稅率從低？總之，絕不能因田賦停徵屬權宜之計或農地課稅事關敏感，充耳不聞。又田賦本屬地方政府收入來源，當今地方財政的困窘與田賦停徵不無關聯，至少自有財源為之減少是事實。又田賦停徵所引發的副作用，如假農舍遍地開花、以假農民購買農地再設法變更地目等扭曲土地使用的弊病，皆未見檢討也沒有提出改進的意見。

土地稅用人為的價格作為課稅基礎，國際上並不多見，我國因實施平均地權、漲價歸公的政策，原訂有照價收買及徵稅兩種手段，但照價收買窒礙難行，對土地課稅便成為達成此目的之唯一工具。其中土地買賣用公告現值課稅、對未曾交易的土地則用公告地價課稅。無可否認，公告現值與公告地價的作業流程曠日費時，時間的落差致使兩種稅基皆與市價存有差距。其中公告現值每年調查，公告地價則每三年才調查一次，造成公告地價和市價的差距較大。針對此缺失，中研院建議公告地價比照公告現值每年亦予以調整，以縮小其與市價間的差距。且不論改為每年調整的土地公告地價須投入的人力、物力，只要不能以市價徵稅，人為扭曲及低估等問題並未因此解決。就差價問題言，人為因素的扭曲遠比時間落差的因素重要，增加公告地價調整次數，差價的問題可以縮小，却必須付出相當高的行政成本。

中研院的報告力陳，地價稅嚴重偏低，因公告地價平均僅有市價 20%，認為土地持有成本過低，助長了房地產的投機。事實上，助長房地產投機的因素，取得成本的重要性超過持有成本，銀行貸款成數及利率高低才是關鍵之所在。一般國家並無地價稅，有房地產稅，並無我國土地持有成本偏低的問題，然則此等國家同樣有房地產投機，甚至引起了金融風暴。又我國為抑制房地產投機施行特種貨物與勞務稅，即俗稱奢侈稅，至今成效有限，可見賦稅課徵，對抑止房地產價格上

漲功能不大。

近來房地產合併課稅的論調一時鼎沸，也是中研院有關財產稅改革建議之一，但房價高漲及房價所得比偏高，究竟與房地產合併課稅何關，未見有客觀的實證分析。個人陋見：房地產合併課稅是基於課稅技術方面的理由，即兩者的稅基相互關聯。房價除建材等因素外，亦受其所座落之土地的影響，而地價也因房屋如何興建和利用關係密切。房地產是否合併課稅，與房價居高不下並無直接關聯。假如土地與附著的房屋兩者在稅基上能明確切割，且均按實價比例課徵，則分開或合併課徵，應無甚差別。

最後，依租稅學理，土地增值是資本利得，土地增值稅不應列入土地稅項下，而應歸類為所得稅，以累進稅率課徵。中研院的稅改報告指出，雖然土地增值稅稅基的土地公告現值已逐步提高至市價的**80%**，建議再提高至接近市價。個人認為：為了合憲，土地買賣課增值稅仍維持單獨徵稅，但棄公告現值，徑以交易實價計稅，稅率則同所得稅。至於房、地，宜合一改作房地產稅，依實價比例課徵，成為名符其實的財產稅。