臺灣財產稅公平性之分析及其對地方財政之意涵

文・圖／王宏文

針對臺灣的財產稅制，學界與民眾一直有要求改革的聲浪，而政府已在2015年6月3日通過「房地合一」課稅，也就是房屋及土地交易時，以交易實價總額扣除成本後，按實際獲利課徵所得稅，並於2016年起實施，取代之前的雙軌制（房屋的交易利得課徵所得稅，土地的交易利得則按公告現值課徵土地增值稅）。

但學者們一般認為這樣的改革並不完全，因為只針對房產交易的利得，對於房產持有的部分，仍未實施房地合一課稅，因此本文針對財產稅，也就是房產持有者每年所應繳納的地價稅與房屋稅進行分析，特別著重在公平面，然後闡述研究結果對於地方財政的意涵。

臺灣財產稅簡介

財產稅為地方政府主要稅收來源，一般來說，財產稅約占縣市政府稅課收入的50%，但各縣市的比率有所不同。財產稅有許多優點，如稅源具穩定性、租稅不易逃漏、符合受益原則、課徵較具效率等；但因其稅基並非實際交易價格，而是需要經過一人為的評估過程，如果過程不一致，就有可能產生不公平的爭議，因此公平性一直是財產稅的主要問題。

本文所定義之財產稅為地價稅及房屋稅的加總，臺灣目前採用的是差別稅率，即對土地及建物分別課徵地價稅及房屋稅，並適用不同的稅率。地價稅稅基並不是土地的市價，而是土地的公告地價，這是由地方政府地政機關負責查估，並經過各縣市地價評議委員會評議後公告。一般而言，地價稅的稅率為10‰，自用住宅用地則有優惠稅率為2‰。

房屋稅是以房屋為課徵對象，其稅基也不是市價，而是房屋現值，由各地方政府稅捐稽徵處依公式評估，該公式是以標準單價為主，然後再依屋齡、折舊率、房屋面積、及街路等級調整率調整之。一般住家用房屋稅稅率大多為1.2%；營業用房屋則多為3%。

過去學者的研究顯示我國地價稅與房屋稅有許多缺點，例如區段地價忽略房產個別的特殊性、房屋標準單價與市場價格脫節、及街路等級調整率有檢討必要，但比較少用實證資料去檢視財產稅是否有不公平性，以及不公平的程度如何。

臺灣財產稅公平性之研究

近年來，國內學者開始針對財產稅、地價稅、或房屋稅之公平性進行實證研究，在租稅政策公

平性的衡量上，大多以實質稅率為衡量的標準，而財產稅的實質稅率應等於地價稅的實付稅額，加上房屋稅的實付稅額，再除以不動產的市價；此外，財產稅公平性可分為水平公平及垂直公平，水平公平是指具有相同納稅能力的人應繳交相同或相近的稅額；垂直公平則是指對於具有不同納稅能力的人，其實質稅率應與其納稅能力成正比（累進稅）或是無關（比例稅），但不應該成反比，也就是累退的情況。

有些人或許會認為地價稅及房屋稅的名目稅率是全國一致或相似的，因此應無公平性問題。但事實上，因它們所適用的稅基是由各地方政府的地政單位及稅捐稽徵單位分別評估，估價過程並不一致（陳德翰、王宏文，2011），因此會使得各縣市內及縣市間的實質稅率產生差異，以下介紹最新的研究結果。

1. 縣市內財產稅公平性之研究

陳德翰及王宏文（2013）蒐集臺北市2007~2009年的不動產交易資料，計算每一個交易個案的實質稅率，如圖1所示。

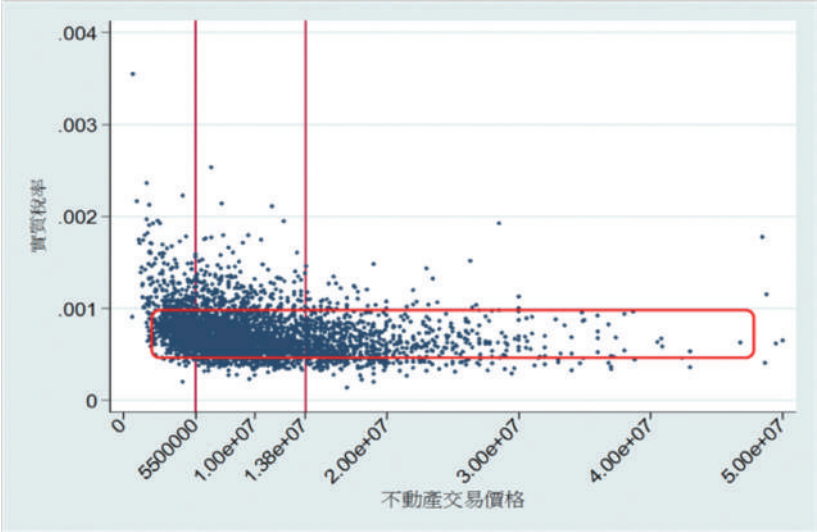

圖1：臺北市2007~2009實質稅率與不動產交易價格之分布圖

圖1顯示臺北市財產稅呈現累退的情況，不符合垂直公平，因為許多低價位不動產的實質稅率高於中高價位不動產的實質稅率。此外，不管是屬於哪種價位不動產，其實質稅率的分布皆相當廣，因此也不具水平公平性。由此顯示，臺北市財產稅改革的重點應是降低低價位不動產的實質稅率、減少不動產實質稅率之差異程度、並適度提高中高價位房產之實質稅率，因此豪宅稅的課徵僅勉強達成最後一項的改革方向。

2. 縣市間財產稅公平性之研究

王宏文與曾彥閔（2013）蒐集2007年臺北市與高雄市的不動產交易資料，計算其財產稅實質稅率，結果如表1所示：

表1顯示2007年時，臺北市交易價格平均為987萬元，高雄市則為650萬元。但臺北市財產稅實質稅率平均為0.066%，高雄市平均數為0.131%，幾乎是臺北市的一倍。高雄市的房屋稅率比地價

表1：臺北市與高雄市財產稅之實質稅率（2007）

	臺北市		高雄市	
變數	平均數	標準差	平均數	標準差
土地面積（平方公尺）	28.29	17.46	75.07	43.35
建物面積（平方公尺）	104.98	70.83	164.63	110.73
交易價格（萬元）	987	897	650	576
申報地價（萬元）	116	106	84	94
房屋評定現值（萬元）	4	61	53	48
財產稅實質稅率	0.066%	0.024%	0.131%	0.050%
地價稅實質稅率	0.025%	0.009%	0.028%	0.013%
房屋稅實質稅率	0.042%	0.026%	0.104%	0.053%
房屋稅實質稅率占全體財產稅實質稅率	59.04%	16.88%	76.39%	13.82%
樣本數	1,548		1,919	

稅率高許多，是造成高雄市財產稅實質稅率較高的主要原因，此外房屋稅實質稅率的變異程度也很大，顯示其估價品質不佳，需要改善。

對地方財政之意涵

表1結果顯示高雄市財產稅實質稅率在2007年時約為臺北市的兩倍（0.131% vs. 0.066%），但當年臺北市的財產稅收約297億元，高雄市的財產稅收則約106億元，這顯示臺北市以較低的財產稅實質稅率徵收到比較多的財產稅收，為何會如此呢？主要的原因在於臺北市的不動產數量較多，且價格較高，換言之，臺北市轄區內的不動產總價值（財稅能力）遠高於高雄市，因此即使臺北市的財產稅實質稅率較低，臺北市仍然能收到比較多的財產稅收。在這裡，財稅能力的定義是一個地方政府可以從其行政疆界內獲取租稅收入的潛在能力，而非實際能力。

因此，在概念上，各縣市的實際稅收或是其自有財源收入會等於各縣市的財稅能力乘以財稅努力，其概念有點像是同學的考試成績等於其聰明程度乘以努力程度。因此自有財源收入是財稅能力與財稅努力相乘的結果，並不代表財稅能力。

從另一個角度來看，在兩地名目稅率相同的情況下，實質稅率不同的主要原因應是地政單位與稅捐稽徵機關的估價比率差太多，也就是不動產的稅基除以市價的比率有很大不同，而這比率又深受地方政府的政策影響，因此可以反映各縣市的財稅努力程度。

這樣就牽扯到另一個重要的問題，也就是中央政府是依據哪些標準來補助地方政府的？

筆者發現在統籌分配稅款或一般性補助款的補助公式中，其分配的基礎都是自有財源收入數，若地方的自有財源越大，則依照公式可以獲得的補助將會越少。此外，在這些分配補助的辦法中，並沒有提及財稅努力的衡量。

這樣的補助公式有很大的問題，依照國外學者的研究，中央對地方的補助應與地方政府的財稅能力成反比，且要確保地方政府有一定水準的財稅努力，這樣才不容易有投機行為，換句話說，要避免地方政府藉著降低或不提高財稅努力，使自有財源下降或不成長，以獲取較多的補助。

在我國現行補助辦法下，臺北市因為有較多的財產稅收，因此自有財源較高，從中央政府獲得的補助比較少，看起來似乎是一個合理的結果。但若臺北市付出與高雄市一樣的財稅努力，也就是調整其估價比率，則筆者估計臺北市的財產稅收應可增加約300億元，以2007年總稅課收入約620億元來為例，應可增加至920億元，所以事實上，臺北市是以較低的財稅努力，獲得較多的補助，這是不合理的現象。

換言之，若以自有財源當作中央補助地方政府的基準，又沒有財稅努力的資訊時，將會扭曲地方政府的財政行為，令其有誘因以降低或不提高其財稅努力的程度，增加可能獲得的補助。基於上述理由，臺灣需要更好的指標來衡量地方政府的財產稅實質稅率、財稅能力、及財稅努力，並將它們列入補助公式中，才可以達到公平合理，並促進地方財政負責的目的。（本專題策畫／經濟系謝德宗教授&財金系陳明賢教授）

參考資料：

[1] 陳德翰、王宏文，2013，＜臺北市財產稅公平性之研究＞，《臺灣土地研究》，16(2)：89-139。

[2] 王宏文、曾彥閔，2013，＜臺北市與高雄市住宅財產稅之比較——兼論兩市財稅努力之差異＞，《政治科學論叢》，56：119-156。

[3] 陳德翰、王宏文，2011，＜臺北市房屋稅公平性之研究——兼論豪宅稅之合理性＞，《行政暨政策學報》，53：115-162。

王宏文小檔案

臺灣大學會計系學士、財金所碩士、美國印地安納大學公共事務博士。目前是臺灣大學政治學系與公共事務研究所合聘副教授。主要研究興趣領域為公共財務管理、政策規劃與分析、方案評估、分配政治、與食品安全管理等。過去曾擔任證券公司產業分析師，曾兼任臺大社科院總務分處代理主任。