

不动产价格之狂飙及其管制(下)

黄茂荣*

目次

- 一、不动产的概念及其种类
- 二、不动产市场的分类及其区隔
- 三、不动产产业的市场地位
- 四、不动产之投资所得决定其市场价格
- 五、不动产之非理性价格与狂飙
- 六、不动产之非理性价格的成因
- 七、不动产市场之调控的必要性
- 八、房地价格之调控概说
- 九、传统的调控工具:不动产税
 - (一) 不动产税概述(以上上期已刊载)
 - (二) 不动产税之种类
- 十、应当如何调控
 - (一) 房地价格飙涨之基本因素
 - (二) 调控目标
 - (三) 调控工具
 - (四) 调控目标为何不能达成
 - (五) 调控工具之重新规划
- 十一、结论

关键词 不动产税 狂飙价格 调控目标 调控工具

(二) 不动产税之种类

如上所述,台湾现行与不动产有关之税捐,其种类分布在消费税(交易税)、财产税及所得税。这些不动产税分别按其所属之种类,有其不同之课税的正当性。所谓课税的正当性,有时指是否

* 台湾大学兼任教授、法学博士。

有法律为其依据之民主正当性,有时指其课税是否符合量能课税原则。^[38]

1. 消费税

消费税以所得或财产之支用(消费),表征支用者负担税捐之能力。因此,本来自当以支用者为该税捐之最后的负担人。消费税有时规定以销售人(营业人)为纳税义务人,并在构成要件上,从消费改以销售为其税捐客体(例如营业税)。此为基于税捐稽征经济之考虑,为减少申报单位,以降低征纳成本,并建立营业税与营利事业所得税间之勾稽机能,所做之稽征技术上的设计。最后该税捐还是被期待经由转嫁,事实上归由支用者负担。该转嫁之期待有时以法律明文规定,例如“营业税法”第32条规定:“营业人对于应税货物或劳务之定价,应内含营业税(第二项)。营业人依第十四条规定计算之销项税额,买受人为营业人者,应与销售额于统一发票上分别载明之;买受人为非营业人者,应以定价开立统一发票(第三项)。”

消费税不论是以购买人或以销售人为纳税义务人,由于其以销售行为中之履行行为(送货或收款),为其税捐客体的发生时点,同时也即是以之为税捐债务之发生时点,所以纵使该消费税之“税捐法”规定,以销售人为纳税义务人,该消费税不论是将之内含或外加于销售额,作为购买人应支付之代价(价金或报酬)的全部,至少在外观上已全部转嫁由购买人负担。^[39]不过,不管是内含或外加于凭证所载之销售额,“营业税法”第16条第1项但书规定:本次销售之营业税额不在第14条所定之销售额(税基)内。因此,学说一般将交易税或销售税定性为消费税,盖纵使是多阶段之销售税,其税捐透过转嫁,最后也将由消费者负担。^[40]

消费税、交易税或销售税是以所得或财产之支用为税捐客体,所课征之税捐。^[41]是故,对于所得税具有互补的意义。^[42]其互补最重要的作用是可以因此分散国家财政收入对于个别税目或税种之过大的依赖。假设不课征消费税、交易税或销售税,所得税的税收便必须近乎加倍,才能获得大致相等数额之税收。^[43]这在所得税之课征上将引起较大的逃漏诱因,造成稽征的困难。此外,交易税或销售税因为随各笔交易或销售而发生,并以销售人为名义上的纳税义务人,所以消费者在缴纳消费税时,即便知道受转嫁,一般也较无感觉,且除非与营业人通谋逃漏营业税,消费者对于消费税之转嫁,没有规避之可能性。此外,因为在国际租税上,消费税之税收管辖权通常认为应

[38] *Tipke*, Die Steuerrechtsordnung, Band II, S. 938ff.

[39] 纵使营业人将营业税转嫁给购买人,在凭证上分别载明货款(价款)及税款,在经济学上还是不认为该税款已全部由购买人负担。究竟由哪方负担及其负担比例,视销售之货物或劳务的供给弹性与需求弹性而定(*Samuelson/Nordhaus, Economics*, 18th ed. 2005, pp. 336-337; *Mankiw, Economics*, 3rd ed. 2002, pp. 128-130.)。

[40] *Reiß*, in: *Tipke/Lang*, Steuerrecht, 20. Aufl., 2010 Köln, § 14 Rz. 1; *Tipke*, Die Steuerrechtsordnung, Band II, S. 892; *H. Schön*, Die Umsatzsteuer als Verkehrssteuer und/oder Verbrauchssteuer, *StuW* 1975, 1ff.; *H. Schön*, Die Umsatzsteuer als allgemeine, indirekte Verbrauchssteuer, *StuW* 1996, 165; *P. Kirchhof*, 40 Jahre Umsatzsteuergesetz—Eine Steuer im Umbruch, *DStR* 2008, 1.

[41] 以所得或财产之支用为税捐客体之税捐,本应称为消费税,以消费为税捐客体,以消费者为纳税义务人。惟基于稽征经济之需要,改以消费者之相对人为纳税义务人,以减少申报单位,降低征纳成本;对应的将最重要之消费税(营业税)的税捐客体改为销售,从而以从事销售之营业人为名目上之纳税义务人。而后再经由转嫁,使营业税最后归由消费者负担。其转嫁机制,首先为在营业人间各阶段之销售中,肯认其销项税额之转嫁及进项税额之扣抵,而后在最后购买人为非营业人时,规定其无进项税额之扣抵权。至于交易税则从为完成销售或消费之目的,在当事人双方所从事之货物或劳务的提供行为立论。

[42] *Reiß* in: *Tipke/Lang*, Steuerrecht, 20. Aufl., 2010 Köln, § 14 Rz. 1:“所得被课两次税,一次在其发生时,课征所得税,第二次在其支用时,课征营业税。从而可弥补所得税及营业税之有利与不利。补充所得,所得之支用,广义的消费,是税捐负担能力之适合的标准。”

[43] 关于营业税之正当性的讨论,请参考 *Tipke*, Die Steuerrechtsordnung, Band II, S. 886ff.

划分给消费目的地所属之国家或地区(目的地主义),^[44]所以出口地国家或地区在货物或劳务出口时,得将对之已课征之消费税退还,这有利于出口货物或劳务在进口国之公平竞争。是故,对倚赖出口之国家或地区而言,将一部分税收分配在消费税,在租税竞争上,有其必要性。

消费税固有未考虑负担税捐者(消费者)之属人因素及最低生活照顾之需要的制度缺点。但这可透过整体税制的协调或社会福利制度加以调整。例如按设计为最低生活的消费所可能发生之消费税负担,在“所得税法”规定,对于所得低于一定水平者提供所得税之一定可扣抵税额;或在社会福利有关的法律规定,提供与该税额相当之补贴,皆可缓和消费税之累退或对经济困难者之冷感的缺点。

对于房屋及土地课征之销售税:房屋有房屋契税;销售人如为营业人,另有营业税。土地原则上无销售税,只有对不课征土地增值税的土地,才课征土地契税。但不论是房屋或土地,依“特种货物及劳务税条例”第2条及第7条,如果在经由买卖取得后,2年内转售,另有10%;1年内转售,另有15%之特种货物税。^[45]不论是营业税或特种货物税,都按实价计算其税基。

“加值型及非加值型营业税法”第16条规定:“第十四条所定之销售额,为营业人销售货物或劳务所收取之全部代价,包括营业人在货物或劳务之价额外收取之一切费用。但本次销售之营业税额不在其内(第一项)。前项货物如系应征货物税、烟酒税或烟品健康福利捐之货物,其销售额应加计货物税额、烟酒税额或烟品健康福利捐金额在内(第二项)。”“特种货物及劳务税条例”第8条规定:“纳税义务人销售或产制特种货物或特种劳务,其销售价格指销售时收取之全部代价,包括在价额外收取之一切费用。但本次销售之特种货物及劳务税额不在其内(第一项)。前项特种货物或特种劳务如系应征货物税或营业税之货物或劳务,其销售价格应加计货物税额及营业税额在内(第二项)。”该二条规定的内容及架构相近,基本上都在彰显实价课税原则。该二条第1项规定之基础税基的计算范围相同。第2项规定之意旨亦相同,将本税以外课征之消费税皆包括在税基内。以特种货物及劳务税条例所定之货物税系特种消费税或销售税论,在规范逻辑上,依循“营业税法”第16条第2项之规范意旨,特种货物应先适用“特种货物及劳务税条例”课征特种货物税后,再依该项规定,计入营业税之税基,课征营业税。如果系争特种货物皆是“营业税法”及“特种货物及劳务税条例”所定之税捐客体,则该二税捐之课征顺序不影响应纳税额之大小。由于土地,依“营业税法”第8条免征营业税,依“特种货物及劳务税条例”应征特种货物税;而房屋,其出卖人如不是营业人,亦免征营业税,但应征特种货物税,所以在营业税及特种货物税的课征,皆应将土地与房屋分别独立课征,^[46]才能简单明了,不因规定课征之先后,而有不等之应纳税捐,从而可以符合“营业税法”第16条第2项之规范逻辑,先征特种销售税,再征一般销售税,并将特种销售税(特种货物税税额)计入营业税之税基中。

在消费税(销售税、交易税)之税制的规划上,土地(不动产)交易税之课征还有一个根本的问题:在一般销售税或交易税(营业税)之外,是否适合另立土地(不动产)交易税之特种销售税(交易

[44] 关于目的地主义与来源地主义,请参考 *Reiß in: Tipke/Lang, Steuerrecht*, 20. Aufl., 2010 Köln, § 14 Rz. 100ff. .

[45] “特种货物及劳务税条例”第5条规定,销售因继承或受遗赠取得者(第6款);营业人兴建房屋(第7款),所有权人以其自住房地拆除改建或与营业人合建分屋(第10款),或都市更新分配取得更新后之房屋(第11款),完成后,第一次移转者;因强制拍卖者(第8款),或因依“银行法”第76条或其他法律规定处分,或依目的事业主管机关命令处分者(第9款),免征特种货物税。以上各款之共同特征为原始取得,非购买而后转售或非任意转售。其次,出售自用住宅;先买后卖原自用住宅;因调职、非自愿离职、或其他非自愿性因素出售原欲更换之新自用住宅,则是基于自用住宅政策,即使有取得后2年内售出的情形,亦免征特种货物税。

[46] 依德国法,因为建筑物是其定着于土地之权利的成分,所以建筑物不仅在民法上,而且在税法上皆无独立地位(*Reiß in: Tipke/Lang, Steuerrecht*, 20. Aufl., 2010 Köln, § 15 Rz. 29)。

税)的税目? 如果适合, 是否得与一般销售税(交易税)重复课征, 或应仅课土地(不动产)交易税? 此外, 因为土地(不动产)的销售, 不但在相当多数的情形下是旧屋的买卖, 而且土地一般更是转手多次, 所以, 对其多阶段之一再课征, 税基应如何计算, 其进项税额是否应容许扣除, 以避免税上加税。这根本涉及在量能课税原则下, 土地与房屋之买卖的负税能力何在的问题。^[47]

在对旧屋的销售课征营业税时, 应特别体谅其销售营业人不容易从其非营业人之前手取得进项税额之进项凭证的问题。这是高价值旧货市场的共同问题。在这种情形下, 营业人自救之道为: 将经销关系安排成中介。^[48] 这导致税务干扰民事的法律形式。然该权宜的安排并不一直适合于每一个案的情形。

在已有营业税(一般销售税)、房屋契税(特种销售税)的现状下, “特种货物及劳务税条例”不但决策, 对于房屋及土地新增与前述二税并同课征之特种货物税; 而且其中营业税及特种货物税皆采实价为税基, 其税率分别为5%及10%或15%。惟必须注意: 营业税及特种货物税之实价虽皆为销售毛额, 但在加值型营业税得扣抵进项税额(“加值型及非加值型营业税法”第15条第1项), 而在房地之特种货物税并不承认得扣抵进项税额。这虽似斧底抽薪, 根本消除房地买卖之进项税额的扣抵问题, 但其实是无视于问题之存在的解决方法, 终非正办。德国不动产取得税虽亦以销售毛额为税基, 且不承认进项税额之扣抵, 但相较于其加值型营业税之一般税率19%, 将其税率定在3.5%, 已考虑到不能扣抵进项税额之不合理。^[49]

消费税或销售税之课征的直接影响为销售价格, 从而使交易数量低于, 价格高于免税的情形。所以认为透过加重房地交易之销售税, 能够压低房地价格, 长期而论, 恐难如愿。至于在短期, 为使投资性或投机性交易退出市场, 减少炒作性行情的影响力, 降低炒作性喊话引起购买方之恐慌, 以在比较接近于竞争市场的环境中, 比较理性的由真正之供需, 而非掺杂假性需求, 形成房地之均衡价格, 尚有赖于配套消除信息不对称之市场形势, 以及引进适当之金融工具, 除去在不动产市场囤积不动产者之财务杠杆。

针对该特种货物税只对二年内转售之土地与房屋课税, 纳税义务人的回应自然是: 避免在二

[47] *Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Band II, 1993 Köln, S. 937ff. (951):* “对于用在不动产之取得支出, 不应容许以加值型营业税及不动产取得税重复课税。”*Reiß* 认为, 德国联邦政府应放弃目前重复课征加值型营业税及不动产取得税的特别做法, 并将不动产取得税并入加值型营业税(*Reiß, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 20. Aufl., 2010 Köln, § 15 Rz. 4*)。德国不动产取得税, 在买卖的情形, 依§ 8 I, 9 GrEStG, 以对价为税基, 其规定内容与加值型营业税法第10条第1项及第2项所定对价之范围相同(§ 10 I, II UStG)(aaO. Rz. 37)。其税率目前为3.5%(aaO. Rz. 43)。

[48] 为合理处理旧货商之加值型营业税的课征问题, 德国营业税法第25a条规定, 其应纳税额之计算, 从税额扣抵法, 改为税基扣抵法: 旧货之销售额按卖价减买价之差额计算之(第3项)。然后再将该销售额乘以应适用之税率计得其应纳税额。该明文规定消除旧货商无进项税额可供扣除的困扰, 从而使其不必再从从事可能属于伪装之中介或代理的协议(*Reiß, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 18. Aufl., 2005, § 14 Rz. 144*)。该条规定显示: 一个现代的、进步的法治国家, 在行使国家课税权制定税捐法的时候, 如何主动为纳税义务人在遵守税捐法时可能遭遇的困难设想。如无该体谅的规定, 可以想象, 纳税义务人必须想办法避开不合理的税捐规定, 而税捐稽征机关又会认为该规避行为是一种脱法行为, 补税送罚随之而至。于是, 产生许多征纳争讼, 徒增税捐法之遵守成本。可以预期经济成长率一定不如理想。对于勤劳聪敏的民族, 这会是最大的可惜。在国家发展好不容易逐步取得接近现代的成就时, 一定要体认到, 没有细腻的现代法制, 不容易化解散布于各阶层的矛盾, 整合全民族的意志, 全面达到现代化的目标。

[49] 在德国, 不动产取得税开征于1919年, 自二次世界大战后至1982年底由邦法规定, 其行政高权及收益高权属于邦(Art. 108 II, 106 II Nr. 4 GG)。自1970年起联邦有竞合的立法权, 并在1983年制定联邦法取代各邦之不动产取得税法, 除加以统一外, 并删除大部分的免税规定。税率并因此而由7%降为2%。后来由于大幅度废止财产税, 又将税率调升为目前之3.5%(§ 11 I GrEStG)。依Art. 105 IIa S. 2 GG, 各邦有权提高该税之税率。然到目前为止, 只有柏林及汉堡将该税率提高为4.5%。

年内为转售交易。由于房地产价格恒涨,而且涨幅通常高于一年定期存款之年利率,所以,该税固具有短期之市场的闭锁效果,但难以产生课税收入。除非压缩对于投资性购买且处在空屋状态之对象的融资,使其必须以自有资金进场交易、持有对象,以将这些投资性对象逼入市场。^[50] 否则,该闭锁效果对于投资性或投机性交易之影响,不大。这除显示税捐工具的设计还必须有更准确的针对性外,金融工具可能比税捐工具更有效果。至于其针对性之提高,有赖于正确之市场的区隔:初级市场与次级市场;用益市场与投资市场;普通房市场与豪宅市场。

该特种货物税是销售税,在制度上,虽被假定将转嫁给购买人,但基于土地在供给上有完全不具弹性的性质,所以经济学家认为,在课征该种税捐后,在总需求不变的情形下,土地的价格还是会维持在原来之均衡价格,只是土地所有权人之卖地所得将因实际上不能将该土地交易税款转嫁给购买人,而减少其土地价款之收入。^[51] 是故,单纯对于土地课征之税捐,被经济学家认为是最不会因课征税捐而降低经济效率的税捐。^[52] 这对于“无壳蜗牛”一时虽然没有有什么好处,但至少能够减少地主的所得,增加国库的税收。如果政府将因此增加的收入,用来补助“无壳蜗牛”购得或租得住宅,或帮助微型企业,取得办公处所,则该税捐之课征,最后便将透过补贴的方式,有利于“无壳蜗牛”,协助其形成财产。不过,如果房地之供给不是完全不具弹性,则开征新税或加重旧税,在供需双方调适于新的税捐环境后,基本上会引起量缩价升的结果。^[53] 增加的税捐负担,一部分由卖方,一部分由买方负担。供给或需求弹性大的负担少,供给或需求弹性小的负担多。除有供给或需求不具弹性的情形外,原则上不可能仅由卖方或买方单独负担。^[54] 是故,如果寄望于开征新税

^[50] 按土地资源有限,必须地尽其利。因此,在有必要对于不动产市场进行调控时,必须将市场区分为需用性及投资性市场。并至少在融资上给予差别对待,以防止囤积居奇。其次为调高空屋之财产税(地价税、房屋税)税率。最后才是对于其财产交易所得,按持有期间及涨价百分比,适用适当税率课征所得税。但也不能因此提高合理使用中之土地与房屋的地价税、房屋税。否则,脱离生产力之偏高房地价格,必然导致偏高之地价税、房屋税,一方面给物价带来通胀压力,一方面给景气适应中的企业,带来困难。

^[51] Mankiw, *Economics*, 3rd. ed. 2002:“什么决定土地及资本之所有者因其对于生产过程之贡献而得赚得之数额? 为回答这个问题,必须先区别两个价格:购买价格及租赁价格。土地或资本之购买价格指一个人不定期取得生产因素所支付之价格。租赁价格指一个人在一定期间内使用该生产因素支付之价格。把该区别记在心中是重要的,盖这些价格由有些不同之经济力量所决定。……土地及资本之需求正与劳力之需求一样取决于其租赁价格。……亦即一个企业将增加其使用之土地及资本的数量至该因素之边际产出的价值等于该因素之价格。如是,每一因素之需求曲线反映该因素之边际生产力。……这样就可以思考土地及资本之购买价格。租赁价格与购买价格显然是相关的。如果一笔土地或资本能不断产生有价值之租赁所得,则购买者会愿意为之支付较多的购买价格。正如我们所见,任何一点之均衡租赁价格皆等于该因素之边际生产的价值。所以,一笔土地或资本之均衡购买价格系于其边际生产之现在价值及其在将来可期待之边际生产的价值。”(pp. 404-406)。

^[52] Samuelson/Nordhaus, *Economics*, 18th. ed. 2005, pp. 265-266; Mankiw, *Economics*, 3rd. ed. 2002, p. 168.

^[53] Samuelson/Nordhaus, *Economics*, 18th. ed. 2005, pp. 75-77. 庄朝荣:《抑制房价? 或抬高房价? 谈财税政策对房屋建筑业发展之影响》,载《房屋建筑业与经济发展关系面面观》(六),第17卷第1期,1994年1月,第44~45页。在台湾于2011年6月1日施行“特种货物及劳务税条例”,对于房屋或土地之所有权人,于持有期间二年内转售房屋或土地者,课征10%或15%之特种货物税后,房地产市场亦显示该量缩价升的趋势。例如根据台湾房仲业者台湾房屋其自2011年6月1日至6月30日之房屋成交数据统计显示,于“特种货物及劳务税条例”实施后,台湾六大都会区之房价均微幅上涨,且新北市及新竹县、市之交易量较该条例实施前之交易量分别下滑5.6%及7.8%,已呈现量缩价升之趋势(请参考 *Ti pke*, *Die Sreuerrechtsordnung*, Band II, 1993 Köln, S. 813f.)。请参照注[12]台湾房屋100年7月成交数据统计图表。

^[54] 关于弹性与税负之归属,请参考 Samuelson/Nordhaus, *Economics*, 18th. ed. 2005, pp. 336-337; Mankiw, *Economics*, 3rd. ed. 2002 pp. 128-130.

或加重旧税来压抑房地价格,最后恐怕会大失所望。

2. 财产税

关于不动产,目前属于财产税之税目有:地价税、田赋及房屋税。其中田赋在停征中。由于财产税实质上与所得税构成重复课征,以及其形式上以财产为税捐客体,而实际上其税基之计算,又以法定评定价格推算之当有孳息为基础,所以,在税制上存在诸多缺点。是故,在经济发达国家如德国之学者,已开始对于是否适宜课征财产税提出质疑。德国已废止一般财产税。不过,即使如此,仍尚留存有土地税(Grundsteuer)及事业税(Gewerbesteuer)等特种财产税。关于土地税及事业税之课征的正当性,不再建立在财产孳息较诸劳务收入有较大之负税能力,所以得先对之课征财产税,而后就其税后孳息再课征所得税的观点上,而改从不动产之开发或用益会产生负面外部性的观点,论述有必要将该外部性所产生的社会成本,透过财产税^[55]或环保税^[56]等的课征予以内部化。因此,其适用之建制原则为对价或填补原则(das Äquivalenzprinzip),而非量能课税原则。如果因财产税或环保税之课征影响到部分低所得者之生存所必要的生活需要,则应透过税捐优惠或社会补贴等移转性支付的方式补救。

不动产税,特别是其中之财产税之课征,只要其收入确实用在增进地利有关之公共财的支出上,无负面的经济作用。^[57] 财产税之课征的实质正当性建立在对价或填补原则上。这里所称之对价不是指稽征机关与纳税义务人间有像双务契约之当事人间的给付义务与对待给付义务构成的对价关系,而是指财产,特别是不动产之开发与用益有一定之负面外部性所造成之外部的社会成本,课征财产税之目的即在于提供财源给财产所在地之政府机关,支应其除去该负面外部性所需之费用。是故,财产税之课征有将该外部的社会成本内部化由财产所有权人负担的作用。以不动产税为例,其类似之对待给付指地方政府为土地之开发、外围道路之兴建维修、自来水之供给、污水道之兴建、垃圾之清运处理,以及其他地方性之基础建设等所提供之服务。这些服务之共同特征为:其受益者具有地缘性;其提供者具有就近服务之成本优势。当为这些建设透过工程受益费或规费之征收,还是不能筹足所需经费时,便必须透过征收不动产税予以补足。不过,也必须注意到财产税应以财产孳息或其用益之负面外部成本(社会成本)为其税基的本质,先天上不能用为平抑不动产价格,或财产重分配之社会政策的工具。倒是可以对于低度使用之不动产(例如对空屋或居住人口密度较低之住宅)课以较重之差别税率,以平均地权。

在实施两税合一之一般所得税制后,^[58]从重复课税的观点,财产税之课征的合理性,一定程度受到质疑。惟由于财产税中之地价税及房屋税属于地方税,且地价税及房屋税之税收和,占地方

[55] Montag, in: *Tipke/Lang*, Steuerrecht, 20. Aufl., 2010, § 12 Rz. 1; Seer, in: *Tipke/Lang*, Steuerrecht, 20. Aufl., 2010, § 13 Rz. 202.

[56] Lang, in: *Tipke/Lang*, Steuerrecht, 20. Aufl., 2010, § 8 Rz. 118ff. . .

[57] *Tipke*, Die Steuerrechtsordnung, Band II, 1993 Köln, S. 809ff. . .

[58] “所得税法”(1997/12/30)导入两税合一制前,在自然人投资于公司的情形,就其投资发生之盈余,首先在企业(营利事业)的层次,对其盈余课征营利事业所得税,而后在股东的层次,再对其自然人股东之受分配股利课征综合所得税。以自然人股东为出发点观之,这有若先对其股份课征以营利事业所得税表现出来之孳息所得税,而后再对其受分配股利课征综合所得税。由此可见,其重复课征的税制结构与不动产税类似。为消除或减轻该重复课税的情事,“所得税法”增订第 66 条之一至第 66 条之九,导入两税合一制,基本上将营利事业所得税(企业所得税)吸收至综合所得税(个人所得税),对于投资于营利事业之个人只课征综合所得税。营利事业缴纳之营利事业所得税,以股东可扣抵税额的方式随同股利分配给股东。因此,公司股东所获分配之股利总额或合作社社员所获分配之盈余总额,应按股利凭单所载股利净额或盈余净额与可扣抵税额之合计数计算之(“所得税法”第 14 条)。从而个人有营利所得(股利所得)者,在综合所得税的申报上,容许自其应纳税额扣除股东可扣抵税额。

全部税收的比例一直都维持在 40% 以上,例如在 2010 年约为 44.41%,^[59]所以,在目前“中央”与地方财政同感困难的情形下,要废止房地之财产税几无可能。能够着力者仅剩其相关规定的合理化,特别是将其税收与交通建设、下水道及污水防制等与增进土地与房屋之效益有关的支出相配合。^[60]

目前关于地价税之规范规划,虽然按用途以可能得自土地之孳息所表征之负税能力定其税率。但为配合平均地权而累进课征的构想,使得应按土地用途,分别规定其应适用之税率的基本原则,隐而不彰,以致本来应按不动产之用途(税捐客体类型),在逻辑层次、水平分别定其应适用之税率之规范构造,转成以地价税之基本税率为基础,就土地,规定普遍适用累进税率为原则(“土地税法”第 16 条),不适用累进税率为例外之特别税捐优惠的垂直规范构造。因此,产生以原则与例外之逻辑形式,表现出来之过度复杂的构成要件规定。其结果,为其减免,必须制定土地税减免规则的地步。这大大提高“土地税法”的复杂性及其适用之征纳及争讼成本。

其实,归纳“土地税法”中,关于地价税及田赋的规定,首先应将土地按其法定用途分成供农业使用之土地及非供农业使用之土地,以决定应课征田赋或地价税之土地的分野。在田赋尚未停征的时期,如此规定的作用,本来也即在于豁免农业用地适用累进税率。这样的规划思想,后来也大量适用在工业用地及矿业用地。不过,因为对于工业用地及矿业用地的规定,不是从将之当成一个重要税捐客体类型的构想出发,而把它当成只是例外于一般用途之土地的特别态样,规定其不适用累进课征原则。因此,虽然土地必须经编定为工业用地或矿业用地才可供工业或矿业使用,且土地经编定为工业用地或矿业用地后,亦仅可供工业使用或矿业使用(“土地税法”第 10 条第 2 项、第 18 条第 2 项、“土地税法施行细则”第 13 条)。但经编定为工业用地或矿业用地之土地所有权人还是必须填具申请书,向主管稽征机关申请核定,始能适用“土地税法”第 18 条第 1 项第 1 款所定工业用地或矿业用地之特别税率,按 10% 计征地价税。这不但徒增征纳双方的遵守成本,而且引起不少莫须有的税务争讼。纵使担心有人可能将工业用地或矿业用地转供其他用途使用,还是可待真有该等情事发生时,再予处理不迟。大可不必以例外当原则,一概采取事前审理的管理方式。或谓对于工矿用地一概按其法定用途照工矿用地之税率课税时,不能适当响应空着不用的情形。这种情形应由工矿主管机关按相关工矿法规办理,税捐法不是其适当之法源依据。特别是工矿用地所以闲置,常常是因为经营遭遇到困难的缘故,这时如因其停工而即改按一般之累进税率计算其应纳的地价税,将使相关业主在财务上雪上加霜。至于工矿用地之闲置如涉及囤地的情事,这应另谋配套的解决规定,非一般之累进课征的规定所能有效解决。

[59] 2010 年财政统计年报,表 3-1:“全国”赋税实征净额—按税目别分(各税不含教育捐在内)(http://www.mof.gov.tw/public/Data/statistic/Year_Fin/99%E9%9B%BB%E5%AD%90%E6%9B%B8/htm/33010.pdf)。2011 年 9 月 6 日读取整理。

[60] 国家财政收支虽然说是以统筹统支为原则,但为维持财政收支对于不同产业之中立性及资源之配置效率,还是应注意取之于一定产业,用之于一定产业。在财税的建制上,这即是受益原则。其对应之课税原则为对价原则(Äquivalenzprinzip)。“这涉及税捐国家是否应转变为规费国家的根本问题”(Lang, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 20. Aufl., 2010, § 1 Rz. 45; § 4 Rz. 86)。在此意义下,利用累进税率,量能课税之课征结果主要当用在利益不容易个别归属的行政上。例如国防及社会救助。统筹统支与税捐中立,其实不能偏废,也不尽然冲突无解。税捐中立本来就蕴含平等。这与平等意义下之量能课税并不矛盾。倒是统筹统支,只是国家财政收支之技术性的规范要求,当中并未建入实质正义的价值。是故,实际上受益原则(benefit principle)及量能原则(ability-to-pay principle)皆不能完全说明一个税制结构(tax structure)或处理税捐政策之全部功能。“受益原则会理想地配置为支应公共服务之费用而课征之税捐,但不能处理为移转给付及再分配之目的之财政需要而需课征之税捐”(Richard A. Musgrave/Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 5th. ed. 1989, p. 219)。

在上述观点下,关于地价税,在逻辑层次,应自始按土地之用途、水平分类,按其用途类别分别规定其应适用之税率。不同用途种类的规定间无普通与特别关系。在这样的规范规划下,如有必要,最后一样可以将在政策上认为应适用累进税率的土地用途勾划出来。

其次,由于目前的大地主已渐渐由自然人转为法人,而法人的社员或股东数却往往成千上万,所以,不区别自然人与法人,继续以一个人在一个行政区域拥有多少价值之土地来决定其应适用之累计税率(“土地税法”第16条),已经不切合实际。真正需要管理的是:自然人所有非供生产用途之土地的课税问题。这当中有住家用或自用住宅土地之优惠税率,以及豪宅之课税问题。在此,最好将土地与房屋之课税问题分开。亦即在地价税的考虑上,不需要卷入豪宅的论点。关于豪宅,只要以房屋之实际营建价格认定其税基,并以可归属于一个自然人之使用面积及用途,决定其应适用之税率,课征房屋税,即可自然合理解决豪宅之房屋税的问题。

最后剩下的是地价税之税基,亦即其地价要如何评定。关于地价的评定,常常听到一个理想:期望评定价格能够接近市价。过去,由于地价税系以土地之当有,而不以其实有之孳息为其实质上的税捐客体;而每一笔土地之孳息,在不同地区,或甚至在相同区段都可能有很大的出入。因此,其法定价格一般都朝低评定。^[61] 这在一个法定评定价格,一起适用于,含遗产及赠与税(“遗产及赠与税法”第10条)之数种税捐法的情形,引起是否妥当的疑问。至于在财产税本身,这倒不是一个大问题。盖应纳税额取决于税基及税率。如果认为法定评定价格过低,还可在税率调整。是故,在与不动产有关之税捐,其税基宁可与其市价脱钩,并采低于市价之法定评定价格为其计算基础的策略,以避免为不动产税之课征,产生由政府机关对外宣示其关于不动产市价的意见,造成法定评定价格对于市价之促涨的副作用。^[62] 这种疑虑的存在,从公有土地之标售,曾有多次成功地被用来炒作地价行情,可以为证。

由于在租赁,不动产税终将转嫁给承租人,所以不适合对于自用及非自用住家给予差别待遇。否则,承租人事实上负担之不动产税将高于自用住宅之所有权人。^[63] 如有关于不动产税之转嫁上及实质归属的政策考虑,必须配套租金管制措施。不过,必须注意租金管制会影响到土地改良物(例如房屋、水土保持)等设施之供给的经济效率,使其供给量低于市场之需求。

3. 所得税

不动产交易产生之所得的课税,主要有土地增值税(“土地税法”第28条)及房屋交易所得之一般所得税。其中土地增值税采分离课征,不与纳税义务人之其他所得合并申报课税;房屋交易

[61] *Tipke, Steuerrechtsordnung, Band II, 1993 Köln, S. 794f.*:“一般承认财产税只是名义如此,该税其实应以财产之孳息支付之。一个充公性之财产税与基本法第14条不符。各种财产及其财产孳息并不完全处于相同比例。有些大财产只产生比例上微少的或甚至无孳息,而也有孳息丰厚之小财产。是故,平均的当有孳息一直必需在比率上从低评定。”

[62] 土地公告现值与房地产价格间究竟是谁促涨了谁?亦即哪一个是自变数,哪一个是他变数?以时序论,首先是行政机关因土地市价在过去一段时间有上升,而调整土地公告现值。而后市场对于土地公告现值之调整有所反应:因土地公告现值之调整而在传统市场心理上,认为土地市场价格应有同步的调整,以回复土地市场价格与土地公告现值间向来之比例关系。其次,可能是在土地公告现值之调整后,土地市价本来随时间之经过,便会因各种足以影响土地价格之总体经济因素的变更而上升。其中土地公告现值之调整即为足以影响土地市价之重要总体经济因素的变更之一。此所以说,房地法定评价之调升,对于房地价格有促涨的作用,并从而构成循环促涨的现象。因此,随观察的始点,会分别得到,市场价格领先土地公告现值,或土地公告现值领先市场价格的实证研究结果(孙克难、徐正锦:《台湾土地增值税减半征收政策对于房地产景气之影响》,载《财税研究》第37卷第6期,2005年11月,第73页)。

[63] *Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Band II, 1993 Köln, S. 814f.*

所得则采综合课征，与纳税义务人之其他所得合并申报，累进课征一般所得税。在不动产之所得的课税上，主要存在的问题是：土地增值税是否适宜分离课征，以及土地涨价所得及房屋交易所得的计算，是否适宜以法定评定价格，而不以实际交易价格为其计算基础。

① 分离或综合课征

将土地涨价总数额与其他所得合并计算土地所有权人之综合所得总额，课征一般所得税，以充分考虑其属人因素，应当是一个合理的改制方向。关于自用住宅、工厂用地及自耕农业用地之土地增值税，在配合迁徙引发之先卖后买或先买后卖的需要，已有限次数之退还规定时（“土地税法”第35条），^[64]除其专用税率外，已无为其特别规划其他减免规定的必要。对于因迁徙而发生之土地交易，在先卖后买或先买后卖时，所以退还其因卖出而缴纳的土地增值税（A），乃因其土地涨价的财产增益又被锁入实质交换后之土地中，最后没有透过市场获得实现，以货币形态构成其可支配所得。这样的规定在此限度，言之成理。有疑问的是：其需要的配套规定为何？对此，“土地税法”第37条规定，在下述两种情形追缴原退还税款：自完成移转登记之日起，五年内（1）再行移转重购之土地，或（2）改做其他用途。该条所称移转，含配偶间之移转，^[65]而不含继承。^[66]关于

^[64] “土地税法”第35条规定，“土地所有权人于出售土地或土地被征收后，自完成移转登记或领取补偿地价之日起，二年内重购土地合于左列规定之一，其新购土地地价超过原出售土地地价或补偿地价，扣除缴纳土地增值税后之余额者，得向主管稽征机关申请就其已纳土地增值税额内，退还其不足支付新购土地地价之数额：一、自用住宅用地出售或被征收后，另行购买都市土地未超过三公亩部分或非都市土地未超过七公亩部分，仍作自用住宅用地者。二、自营工厂用地出售或被征收后，另于其他都市计划工业区或政府编定之工业用地内购地设厂者。三、自耕之农业用地出售或被征收后另行购买仍供自耕之农业用地者（第一项）。前项规定土地所有权人于先购买土地后，自完成移转登记之日起二年内，始行出售土地或土地始被征收者，准用之（第二项）。第一项第一款及第二项规定，于土地出售前一年内，曾供营业使用或出租者，不适用之。”

^[65] “财政部”2001年6月18日台财税字第0900453106号函：“‘土地税法’第三十七条有关追缴原退还税款规定之立法意旨，系为避免当事人于退税后即将另购之土地再行移转或转作其他用途，以逃漏土地增值税，并从事土地投机；又‘民法’亲属编修正（七十四年六月五日）后，以妻名义登记之自用住宅用地，于出售后二年内以夫名义重购土地，或先以夫名义重购后二年内再出售以妻名义登记之土地，因该土地已属妻所有，故应不得适用重购退税，前经本部八十六年九月十八日台财税第八六〇五三四五六八号函释有案；土地所有权人因重购自用住宅用地，经核准依‘土地税法’第三十五条规定退还土地增值税后，其重购之土地自完成移转登记之日起，五年内赠与移转登记予其配偶，如不依同法第三十七条规定追缴原退还税款，则夫售地而妻购地或妻售地而夫购地此种原不适用退还土地增值税之情形，即可利用此一方式申请退还税款后再行登记到夫或妻之名下。是类情形，仍有取巧逃漏土地增值税之虞，且依现行‘民法’规定，其产权已由受赠配偶取得，系属实质移转，依‘土地税法’第三十七条规定，仍应追缴原退还税款。”该函释的见解，从夫妻各有独立之权利能力论之，固有理由。然从下列规定观之，似不尽然：（1）“土地税法”第9条规定，该法“所称自用住宅用地，指土地所有权人或其配偶、直系亲属于该地办竣户籍登记，且无出租或供营业用之住宅用地。”同法第17条第3项规定，“土地所有权人与其配偶及未成年之受扶养亲属，适用第一项自用住宅用地税率缴纳地价税者，以一处为限。”归纳之，在自用住宅的认定上，夫妻一体构成一个税捐申报单位。（2）依“所得税法”第15条，夫妻强制合并申报综合所得税。依上述规定，关于“土地税法”第35条及第37条的适用，应将夫妻视为一体规范之，比较合理。不同的看法，可能从“民法”第1030条之一所定夫妻剩余财产差额分配请求权立论。认为，依该条规定，该请求权之范围既然不包含“夫或妻受妻或夫赠与之财产在内”（“最高法院”86.11.28.1997年度台上字第3601号民事判决），则关于“土地税法”第35条及第37条的适用，夫妻自当分别对待。

^[66] “财政部”1991年12月18日台财税字第800460190号函：“土地所有权人因重购自用住宅用地退还土地增值税者，其重购之土地，自完成移转登记之日起，五年内因继承而移转时，可免依土地税法第三十七条规定追缴原退还税款；但继承人继承土地后，于上述期间内再行移转或改做其他用途时，仍应向继承人追缴。”依该函意旨，该土地等于带有公法上的或有负担。当其实现，减损遗产的价值。

就自用住宅,是否有改变用途之认定,有不按户籍,而采按实际使用情形,实质认定者。^[67]

“土地税法”第37条,以重购之土地,自完成移转登记之日起,五年内再行移转或改做其他用途为要件,追缴原退还税款。该规定对于五年内为该等行为者,固言之成理;但对于五年后才有该等行为者,似又过度宽待。贯彻原来意旨之合理的规定应是:只要有再行移转或改做其他用途的情形,不论于何时移转,皆追缴原退还税款。惟其事后如有再购买自用住宅,且其新购土地地价超过原出售土地地价或补偿地价,扣除缴纳土地增值税后之余额的情形,应容许其向主管稽征机关申请就其已纳土地增值税额内,退还其不足支付新购土地地价之数额。“土地税法”第35条所定二年内重购之限制,其实大可不必。盖一个人之经济状况起伏,一度有财务能力购买自用住宅者,后来可能因家道不济,必须卖出而又不能在二年内重置。只要其后来购买之房屋实际为住宅时,容其依“土地税法”第35条申请退还其不足支付新购土地地价之数额,应仍符合奖励购置自用住宅,以安定住居,繁荣不动产产业的意旨。然此为现行法所不容许。^[68]

假设有土地所有权人一再迁徙,且符合“土地税法”第37条规定之退还要件,应如何处理?在其卖出时,首先按该笔土地独立计算其应缴之土地增值税(B),并追缴因其购买该笔土地,当时退还给他之土地增值税(A)。假设土地所有权人后来符合第35条规定之退还要件,再买土地,则在该次购买,该土地所有权人得申请退还之土地增值税的最高限额为土地增值税(A)与土地增值税(B)之和。其结果,只要土地所有权人先后买卖之土地间有迁徙意义下之替换关系,其依第35条规定申请退还之土地增值税的税款可能逐次累记下来。

另一个问题是:上述迁徙意义下之替换关系可否在土地间转移。例如甲先卖A笔自用住宅用地后,再买B笔供自用住宅用地使用,并依第35条规定申请退还其因卖出A笔土地,而缴纳之土地增值税(A)。后来甲另买C笔土地,取代B笔供自用住宅用地,并改变B笔土地之用途。设C笔土地依其公告现值计算之价值不低于B笔土地时,可否将实质上记存于B笔土地之土地增值税(A)改记存于C笔土地。依现行“土地税法”的规定,不行;但值得考虑实行。^[69]其理由为:即便实

[67] “财政部”1994年8月11日台财税字第831605979号函:“土地所有权人重购自用住宅用地,经核准依‘土地税法’第三十五条规定退还土地增值税后,于重购土地起五年内,经稽征机关清查发现因子女就学需要,将户籍迁出又重迁回而事实上仍居住于该地,在本部七十四年十二月二十七日台财税第二六八一〇号函(编者注:本函因另有核示而予免列)停止适用后,追缴其原退税款,核与‘土地税法’第三十七条规定之立法意旨不符。此类案件,除行政诉讼判决确定之处分,依‘行政院’六十一年六月二十六日台财第六二八二号令(八十三年版税捐稽征法令汇编第二页)规定办理外,其余应由追缴退税款之稽征机关主动查明,确无出租或供营业使用情事,实际上仍作自用住宅使用并未改作其他用途者,退还已追缴税款。”

[68] “财政部”1993年7月21日台财税字第821491827号函:“‘土地税法’第三十七条规定,土地所有权人因重购土地退还土地增值税者,其重购之土地自完成移转登记之日起五年内再行移转时,应追缴原退还税款。揆其立法理由系‘为避免当事人于退税后即另购之土地出售,以逃漏土地增值税,并从事土地投机,故明定本项限制条文’。本案纳税人出售甲地重购乙地,依规定申请退还甲地已纳之土地增值税,嗣乙地于五年内再行移转,被依法追缴甲地原退还税款后,复于二年内再购买丙地,申请依同法第三十五条规定退税时,为避免逃漏土地增值税,并防杜土地投机,参照上开立法意旨,应不得再以被追缴税款之甲地作为原出售土地,予以核算退还土地增值税。”

[69] 类似的情形,“奖励投资条例”第38条第1项第2款曾规定,“二、原供该事业直接使用之用地随同一并移转时,经依法审核确定其现值后,即予办理土地所有权移转登记,其应缴纳之土地增值税,准予记存,由合并后之事业于该项土地再移转时,一并缴纳之。合并之事业破产或解散时,其经记存之土地增值税,应优先受偿。”依该条规定,“财政部”1986年8月28日台财税第7565136号函释:“自营工厂用地依‘土地税法’第三十五条第一项第二款重购土地退还土地增值税者,其重购之土地自完成移转之日起五年内,因经营之需要经‘经济部’项目核准与其他营利事业合并而一并移转时,应优先适用‘奖励投资条例’第三十八条第一项第二款规定,而无‘土地税法’第三十七条追缴原退还税款之适用。”

行可改变土地增值税(A)记存之土地,亦不影响将原土地所有权人之一定土地价款闭锁在原规划用途的土地中。从而除实质上最后依然可以实现原政策之规划目的外,并可以更弹性地满足土地所有权人之经济规划上的需要。这符合在不损及量能课税原则的前提下,更高程度地降低遵守成本,增进经济效率,以满足稽征经济的原则。

② 推计课税或核实课征

在土地增值税的课征上,一直有土地涨价总数额的计算,应以实际交易价格为基础,核实课征,或应以公告土地现值为基础(“土地税法”第30条、第30条之一、第31条)推计课税的争论。

土地增值税之税基(土地涨价总数额)的计算有接续性:在一笔土地之第一次交易,以其原规定地价;曾经移转之土地,以其前次移转现值(“土地税法”第31条第1项第1款)为其取得成本。所谓前次移转现值,指前次核计土地增值税之现值。其例外为:因继承取得之土地再行移转者,其最后移转现值,指继承开始时该土地之公告现值(同条第2项)。因该例外规定,继承有重新设定土地之公告现值的效力。这使土地增值税之税基的计算,因继承而不接续。这是“土地税法”上会使国家税收利益遭受损失的规定。

因为实际交易价格通常高于土地之公告现值,所以透过交易而取得土地之所有权人的取得成本高于土地之公告现值。如果突然要求改以本次交易之实际交易价格,为其土地涨价总数额的计算基础,则因其前次核计土地增值税之现值为公告现值,而非上次的实际交易价格,在本次计得之土地涨价总数额必然包含历次交易前手之实际交易价格超出前次核计土地增值税之公告现值的部分,亦即等于在本次交易,一次对于本次的出卖人追征对于历次出卖人少征的土地增值税。这是任何一个土地所有权人无法负担的税负。然则应如何改制,以呼应按实价课税之期望?

因为向来皆以土地公告现值为土地涨价总数额(土地增值税之税基)的计算基础(“土地税法”第31条),所以不论是为土地增值税之分离课税,或为将土地交易所得纳入所得税采综合课征,按实际交易价格课征土地交易所得税的目标,皆必须有一段过渡的调整过程,始能顺利将过去由于以土地公告现值为土地增值税税基之计算基础,实际上积累于土地现所有人之缓课税额,在往后的交易中逐步释放出来。其逐步调整影响之构成要件要素为税基。与之共同决定应纳税额的要素为税率。如有缓和由于税基部位之调整一时引起税负过重之问题的需要,可配合税率之降低行之。不过,这会造成国家税收的损失,并使“所得税法”趋于复杂。另为避免因为税基部位之调整影响土地行情,其调整宜以按实际交易价格打一定折扣为该笔土地当次核定税额之移转价格的方式为之,以逐步将土地涨价总数额之计算基础自土地公告现值脱钩。以土地实际移转价格之一定百分比为土地涨价总数额之计算基础,不会发生由稽征机关暗示土地行情应予调升的副作用。在土地交易所得之计算上,以土地实际移转价格之一定百分比为计算基础,与以土地公告现值为计算基础,固同具降低税基,缓和改制之冲击的作用。但以土地实际移转价格之一定百分比为基础,不但因其是针对个别土地,而且因只就该笔土地,按其实际交易价格之一定百分比计算其交易所得,所以没有像由该管机关一体调升土地公告现值时,有暗示该区段之土地行情的涨势,促使土地市价涨升的副作用。此外,还可随时按当时不动产业之景气,调整其打折之比例,而无因打折而侵蚀税基或因降低税率而终局减少税收的缺点。盖基于土地增值税税基之计算基础的连续性,在当次之课征,其打折所让步的税基,在该笔土地下次或将来移转时,尚可因打折而降低之该次移转现值,透过调高打折比例,追补回来。

经此改制,在土地增值税之税基的计算,可改采核实课征,立即改以实际交易价格为计算基础,摆脱过去一般所采之推计原则,而无改制之税负冲击的副作用。至于如何取得正确之实际交易价格的信息,其最有效的方法是:设立集中交易市场,集中以公开拍卖的方式交易。为缓和现存之房地中介销售体系的冲击,刚开始可采自愿在集中交易市场交易的方式。

4. 小结

由以上的说明可见,透过不动产消费税(交易税)、财产税及所得税的课征,固可以增加税收,但不足以抑制不动产的市场价格。所以,要抑制不动产的市场价格,必须分析不动产产业的特性,探讨不动产之不理性价格的形成原因,有针对性地另谋政策工具,始能达到调控不动产市场价格,使之回复为理性市场价格的政策目标。

十、应当如何调控

只要有正常的市场机能,所有的供给本来都会在均衡价格,找到其需求者。今所以市场有空屋,而需要房屋者却无屋可以安身,其道理在于:政府的错误政策使不动产市场失效。当不动产业者有空屋而无资金时,本来应透过出清存屋,取得其需要之资金。然因金融机构在政府之支持下,对于不动产业者提供低利之财务杠杆,助其套取不动产价格之高额差价利益。因该纾困措施对于不动产行情有支撑作用,所以其价格自然不会回复至理性的价位。

最近由于新屋之闲置房屋过多,去化困难,不动产产业之泡沫有破灭之势,于是又有提议将这些房屋由政府购买或补贴租金,提供低收入者居住。这固是物尽其用的构想。问题是:如何决定其价格或租金?如不透过先对投资闲置房屋者抽去其取自金融机构之财务杠杆,使闲置房屋之价位回至理性价格,这样的救急措施真正能发挥的功能,将只有由全民出资,为不动产之投机客解除其已暴露之投机风险,帮其获利了结,并蓄势筹划下一波之炒作。此外,如果不是在封闭之国民住宅市场,对于房地租金提供补贴,难以周到,而只会提高租金水平,使不动产价格更是居高不下。在不动产市场之调控,这是必须严肃面对的形势。

如何调控,取决于造成调控需要的因素。鉴于经济的问题,最后还是必须藉助于经济理性,透过市场机能解决,所以其调控方法,凡事慎之于始,首先应注重于杜绝金融机构对不动产投资人提供财务杠杆,扭曲不动产之理性的供需机制,以建立理性之市场环境,形成理性的市场价格,防止由于金融产业推波助澜哄抬不动产价格,造成不动产价格飙涨,及而后由于不动产产业以泡沫化之价格为担保超贷,绑架金融产业,形成不动产产业及金融产业之共伴的泡沫效应。其次为利用不动产财产税适当处理不动产开发及用益之外部成本,并维持不动产产业之火车头产业的动能,降低失业率,促进经济发展。适当利用所得税制及国民住宅政策,平衡由于不动产产业引起之财富不均的社会问题。

(一) 房地价格飙涨之基本因素

必须注意,房地价格所以飙涨之根本因素为:(1)虽区分土地与房屋,认定其财产交易所得,课征所得税(就土地之交易所得,课征土地增值税;就房屋之交易所得,课征所得税),但未配合其区分,深究房屋之财产交易所得的真正来源,以致在税基之计算上,放任土地之交易所得分散至房屋交易所得。盖原则上房屋只会折旧,真正能够随时间之经过而涨价者为土地。(2)对于土地交易之增值所得,在制度上尚无具可操作性的设计。例如尚无能掌握实际交易价格,以计算其土地交易所得的配套制度,例如不动产实价登录制度或不动产集中交易市场。不过,在转型中,不动产实价只适合逐步施行于土地交易所得,而不适合施行于其财产税(地价税及房屋税)。因为房地价格既然脱离其边际生产之价值而有偏高之情形,其孳息之实际的负税能力便不能跟得上来。将来不动产财产税之税基即便要以市价为基础,还是必须按其市价之一定百分比计算。(3)没有按不动产可预期之边际生产价值的现值推算不动产之理性市价,并以该理性市价为其核贷之上限,以避免超贷的认识;以致金融机构助长不动产价格之飙涨,埋在不动产经济的泡沫涨破时,可能波及金融产业,酿成金融危机之结构

性危险。(4)对于不动产超贷之制度的漏洞可能存在于对于购买人之贷款。没有针对该漏洞,区分自用性及投资性交易,差别其融资政策。没有要求投资性交易者应以自有资金投资,以防止以金融体系之资金作为财务杠杆,进行囤积性之炒作。(5)利用税捐工具对于房地产市场进行调控时,没有配套考虑减免税捐时,其税式支出的归属可能流向卖方;重课税捐时,没有配套规划新增税收之支应项目,应限于补助低收入者之财产的形成或住宅之取得或租用。(6)为社会福利住宅之兴建、承购及流通,未建立与其他不动产互相区隔之社会福利住宅市场,而且也未透过符合经济学原理之可操作性的制度设计,确保社会福利住宅在落成时及在往后维护时应有的质量。(7)未区分房屋之初级市场(开发市场)及次级市场(转卖市场),分别其调控方法,以致难以规划不影响投资开发及成屋流通之调控措施。(8)融资补贴未区分自用性市场及投资性市场,以致配合激励房地产市场之融资,流入投资性市场,形成空屋一片,待价而沽。以纾困为目的之融资政策反而促进房价之涨升。(9)在房地产市场,由于信息不对称,形成不完全竞争市场,导致市场失效,^[70]使不动产业者,含开发兴建业者及承销业者有机会哄抬房地产价格。(10)没有建立经济有效之房地产业数据的收集系统,以致房地产市场充满误导行情之恫吓性的广告,不能打破房地产市场在买卖双方之信息不对称的形势,形成不完全竞争市场,导致竞争机能不足,提高交易成本。^[71](11)产品标示,特别是窗台、雨遮计入房屋坪数,以及公设比等造成之虚坪,使价格之比较产生困难,降低竞争效能。

(二) 调控目标

当前不动产市场的现状最受担心者为,不动产价格飙涨。所以担心的理由是:飙涨的结果影响资源分配、所得的分配。可能被忽略之首要调控目标为:防止不动产产业与金融产业在泡沫化上的共伴效应,演变成经济危机。其主要发展机制为:不动产市价之年升率高于当地年利率时,诱导不动产投资人利用金融事业的低利融资所提供之财务杠杆,囤积不动产。其结果,不但使其囤积之不动产闲置不用,而且抬高不动产价格,让真正需要不动产以供生活或生产用户,眼看不动产价格居高不下,以致有朝一日不得不忍痛进场购买时,受该不理性市场价格的剥削。这一方面使受薪者难以负荷居住或创业所需之房地产的成本,另一方面不但不动产业者,而且其他事业多以其名下之不动产供为担保,向金融事业融资。于是,不动产价格后来如果下跌,将影响以不动产为担保之债务的偿债能力,危及金融产业之债权,产生大量呆账,引起金融危机。这在不动产市价与其预期边际生产的现值脱节,而有泡沫化情形时,特别值得忧虑。

[70] Samuelson/Nordhaus, *Economics*, 18th. ed. 2005, pp. 36-38;使市场失去效能的因素:(1)不完全竞争:由于市场之自然独占性质、国家设置市场进入的障碍或供需双方有信息不对称的情事形成存在所谓卖方市场或买方市场的状态,使一方能够单边主导价格。其极致为独占。在房地产市场虽非独占市场,但长期而论,由于信息不对称及财力,使房地产市场总是由卖方,特别是房地产业者主导。(2)经济活动之外部性。外部性有正面的与负面的。正面的,例如教育或研究、发展;负面的,例如污染。房地产之外部性主要为其开发带来之环境负担或公共设施之需要。这些负面外部性引起之社会成本如不内部化由其开发者负担,房地产开发业者,将可以从社会无偿获得经济利益。(3)公共财。这指私人不能、不愿或不得提供之服务,例如灯塔及高速公路网的兴建与运作、天气预报、公共卫生、基础科学之研究、国防及贫病的救助。当有不完全竞争及外部性妨碍市场之竞争机能,政府必须透过经济管制,维护市场之竞争机能。此外,市场竞争及私有财产之保护引起之财富集中,产生的贫穷问题,也必须利用社会救助的方法提供帮助。为支应矫正市场失效所需之费用,人民必须对国家支付税捐。如何课税及如何使用税款,对于不同的经济部门会有不同的影响。

[71] 张金鹗:《住者适其屋——我国住宅政策与问题之探讨》,载《律师通讯》1994年10月号,总第181期,第15页:“土地闲置,信息欠缺,显现房地产市场制度的不健全,影响合宜价位住宅之提供……市场信息一直未能明朗化,租售秩序紊乱,不但影响正常市场运作,政府亦无法根据可靠信息来推动住宅发展。其影响所及,乃是土地及住宅未能提供适当的需用者。”

在该不理性的市场,融资投资于不动产者不但利用金融市场之社会资源,操纵不动产市场之供需及价格,降低其配置效率,而且造成所得之不公平的分配结果,必须给予导正。然由于不动产产业之火车头产业的市场地位及其与金融产业之紧密关联,使关于不动产市场具有紧缩作用的调控,往往遭遇困难。而当因放任扩张之,导致不动产产业整体的营运或周转,因过度扩张而陷入困难时,国家又常常迫不得已必须对价格已泡沫化的不动产市场注入纾困资金,或降低其土地交易所得之土地增值稅的稅率。这与金融机构发生大量逾期放款时,由国家减让营业税为其打消呆账的意味相近。^[72]

因此,关于不动产产业之调控,首在防患于未然,防止金融机构对于不动产业者之泡沫不动产对象超贷,对其泡沫化推波助澜,导致不动产价格飙涨,形成不动产产业与金融产业之共伴式的泡沫化结果。其已超贷的部分,应逐步降低按不动产之泡沫价格贷放的成数。其次为建立国民住宅(社会福利房)市场,协助受薪者以自有或租赁的方式,获得合适之住宅,并健全地方政府与不动产有关之税费的财政收支,适当处理不动产之负面外部性的问题。

基于对以上问题之认识的局部性或全面性,不动产市场之调控目标,有时置重于维持市场机能、调整产业结构,以遏阻房价的飙涨,希望使之趋于合理;有时置重于税捐正义,希望对于由房地交易取得之资本利得,量能如实课税,使其所得者,平等量能负担税捐。该等调控目标可谓是众人之普遍的愿望,民气可用。需要补充者为:因此增加之稅收该支用到哪些施政项目。其规范规划的成败系于政府机关之严格的财政纪律。

国家稅收一般固当依循统收统支的原则,但鉴于与不动产有关之稅捐,其属于财产稅者(例如地價稅及房屋稅),因其稅捐客体具有地緣性,其开发或使用引起之外部成本亦落于其所在地,所以如能将其财产稅之稅捐收入指定使用于与都市计划有关之事务,^[73]以消除其负面外部性对于其所在地带来之不利,将有助于维持稅捐之中立性,促进地方之发展。此外,不动产稅收入中,其属于所得稅(例如土地增值稅及对于房屋交易所得课征之所得稅)或特种貨物稅性质者,如能将其指定使用于国民住宅之开发兴建与流通有关的项目,^[74]当更有助于缓和不动产价格之飙涨所引起的

[72] “营业稅法”第11条:“银行业、保险业、信托投资业、证券业、期货业、票券业及典当业,除经营非专属本业之銷售額适用第十条规定之營業稅稅率外,其營業稅稅率为百分之二。但保险业之再保費收入之營業稅稅率为百分之(第一項)。前項非专属本业之范围,由‘财政部’拟订相关办法,报‘行政院’核定(第二項)。第一項各业除保险业之再保費收入外,应自‘中华民国’八十八年七月一日起,就其经营非专属本业以外之銷售額百分之三之相当金額,依目的事业主管机关之规定,冲銷各业逾期債权或提列备抵呆賬。其在期限内所冲銷或提列之金額不符目的事业主管机关之规定者,应另就其未符规定部分之銷售額,按百分之三征收營業稅(第三項)。前項以百分之三營業稅冲銷逾期債权或提列备抵呆賬之适用期间,于第一項各业之机构逾期放款比率低于百分之一时,即停止适用(第四項)。适用第一項规定之各业,自‘中华民国’九十一年一月起至‘行政院’金融重建基金设置及管理條例第三条第一項第一款规定停止列入‘行政院’金融重建基金財源之日止之營業稅稅款,专款撥供‘行政院’金融重建基金作为处理问题金融机构之用,并不受‘財政收支划分法’有关条文之限制。”

[73] 例如“都市计划法”第15条第1項所规定之下列事务“四、住宅、商业、工业及其他土地使用之配置。五、名胜、古迹及具有纪念性或艺术价值应予保存之建筑。六、主要道路及其他公众运输系统。七、主要上下水道系统。八、学校用地、大型公园、批发市场及供作全部计划地区范围使用之公共设施用地。”

[74] 社会福利住宅在台湾称为国民住宅。其主要相关规定如下:“国民住宅條例”(94.01.26.修正公布)、“国民住宅貸款办法”(97.04.23.修正发布)、“国民住宅出售出租及商业服务设施暨其他建筑物标售标租办法”(99.04.13.修正发布)、“国民住宅小区管理维护办法”(93.03.31.修正)、“辅助人民自购国民住宅貸款办法”(92.06.30.修正发布全文)、“貸款人民自建国民住宅办法”(94.07.05.修正)、“奖励投资兴建国民住宅办法”(93.05.11.修正全文)、“内政部营建署预拨台湾省各县市国民住宅业务周转金支用要点运用办法”(88.09.14.订定发布全文)、“一百年国民住宅出售出租对象家庭收入标准”(100.01.13.1)、“台湾省国军老旧眷村重建对较低收入原眷户辅导办理国民住宅貸款要点”(88.09.28.订定)。从其相关法规之绵密,可谓台湾已有相当完备之社会福利住宅法规。

社会不安,并透过增加国民住宅之供给,降低对于非国民住宅之需求,抑制房地价格之飙涨,或至少把飙涨不止之不动产市场限制在不影响一般民生需要的范围。即使如此,参与飙涨市场之投资游戏者,应使用自有资金,不得使用金融机构之资金。

(三) 调控工具

对于一定产业进行宏观调控,可能利用之工具主要有财政工具、金融工具及经济管制工具。其中财政工具主要是利用税捐之减免或加重,金融工具主要是利用融资之扩张或紧缩来引导特定产业之发展。该二工具之共同特征为:财务性的,以加重或减轻业者之财务负担,来抑制或扶助该产业之活动。而经济工具则是利用管制性的措施,在主体面直接影响事业之市场的进出,在客体面制定技术规格,提高商品或服务之质量的透明度及安全性,在行为面,制定公平的竞争规则,以完善竞争环境。造成不动产之非理性价格的因素复杂,并不能以单一的调控工具,达到预期之调控目标。必须针对各个因素,规划适当的调控工具。

对于不动产市场有调控作用之工具,传统上注重于金融工具及税捐工具,而比较少利用市场结构及市场行为的调控。金融工具及税捐工具一般固然能够影响不动产市场的供需,但是如果没其产生之补贴或负担之归属的解析,以及就取得之调控收入规划其正确支用,不容易准确地帮助到想帮助的群体,或抑制到想要抑制的经济活动。结果是:国家或许能因调控而增加不动产税之税收,但加税的结果通常是量缩价昂,不动产价格依然飙涨如故。一旦由于调控而过度紧缩,造成萧条,回过头来,可能又对于不动产业者提供金融之纾困补贴,或提供土地增值税之打折的优惠,以维持不动产业之火车头能量,带动或维系泡沫经济。政策方向前后矛盾。例如目前一方面延续自2002年1月17日“修正土地税法”第33条关于土地增值税税率折半征收的精神,在2004年1月30日将该条所定税率自40%、50%及60%(2002年1月30日折半后为20%、25%及30%),直接改为20%、30%及40%,实质调升第二级距5%,第三级距10%,但名目调降第一至第三级距各20%,不再以折半的方式定其实际施行之税率。然却在2011年5月4日制定公布施行“特种货物及劳务税条例”,对于二年内转售房屋及土地的交易,除该条例第5条所定例外情形外,原则上课征特种货物税。其税基为按实价;其税率为:持有二年内者10%,持有一年内者15%。由此可见,关于不动产业之调控政策,前后并不一贯。特别是先后以降低所得税(土地增值税),提高交易税(特种货物税)作为调控工具,更是没有掌握不动产税制之规划的基础原则,其课征应重所得税,轻交易税。所以重课土地交易所得,乃为压抑土地之资本利得;所以轻课土地交易,乃避免妨碍土地之流通。至于土地财产税应置重于其负面外部性所引起之外部成本的内部化,而不在于获得财政收入,亦不在于利用财产税加重囤地的税捐负担。对付囤地,必须另有针对性的政策工具,例如征收空地税、管制融资、强制征收或引进强制BOT的方法,加速土地之合理开发使用。

在不动产市场之调控,通常容易将不动产市场简单地看成一个市场,适用相同的调控措施。按在不动产之开发兴建与销售构成的初级市场及在不动产之转售流通构成之次级市场,不但其营运的机制,而且其分别对于国民经济皆有不同的意义。因此,经济行政在市场结构上应将之划分为二个市场,分别管控或调控。在初级市场,其调控重点在于对于超限利润课征特种所得税,以调控投资报酬率,但仍应维持期望之投资水平;在次级市场,其调控重点在于方便其有效率的流通,但仍应对其资本利得课以适当税负。其次,不动产之购买人之购买目的主要亦有自用及投资的差别。投资者间,亦可能有将不动产当黄金,购而不用,只是待价而沽,甚至囤积居奇。因此有所谓以囤地或养地为业的投资者。此种不动产的经营方式与地应尽其利的原则,最相违背。所以,在

次级市场,必须特别将此种市场行为分离出来,加以规范。对之,虽不必禁止,但应在融资或税课上给予特别对待,以寓禁于征。此外,为规划准确有效之调控工具,必须建立不动产集中交易市场,以提高信息之透明度,消除存在于不动产市场之信息不对称的情形,根本除去使不动产市场之竞争机能失效的原因。

1. 财政工具

财政工具在此指税捐工具,亦即透过课征之税捐的加重或减轻,调控一定产品或服务的供需。税捐之增减对于供需之影响原则上为:加重则价升,需求减少;减轻则价降,需求增加。为因应房价的涨升,目前政府已采取的措施,比较受注视者为课征众人皆认可之特种货物税,并一般相信藉此能够遏阻狂飙的房价。由于该期待与经济法则相背,自然只能引起量缩价升的结果,难以有效煞住狂飙的房价。开征新税,要真能有助于抑制房价,不是因为课税压抑需求,还要看如何支用该新税之税收,以增加能够抑制房价之房屋的供给而定。特别是在住宅市场,如能利用该税收增加国民住宅的供给,自然可透过其降低非国民住宅之需求,而压低其价格。惟这必须配套国民住宅市场之严格划分的市场区隔,使国民住宅只在具备一定资格者间流通。最简单有效的方法为与事业单位之劳工住宅结合在一起,并逐年提升国民住宅与劳工住宅占全部住宅的比例。国民住宅政策要能够成功,还必须根本去除将国民住宅规划成次级住宅的心态。其所以价廉的因素应当由于有土地之提供的补助,而非由于其建材及施工之次人一等。公共建筑之管理能力在此受到考验。

在各种调控工具中,各方寄望最深者可谓是与房地有关之课税的财政工具。按与房地有关之税捐:(1)交易税方面主要有属于交易税之不动产契税、与房屋交易有关之营业税及以房地交易为标的之特种货物税。(2)财产税方面主要有土地之地价税及房屋之房屋税。(3)所得税方面主要有以土地涨价为标的之土地增值税及以房屋交易所得为标的之一般所得税。

其中,关于交易税,其税捐客体之特征为除新屋买卖适用一般销售税(营业税),尚属合理外;在旧屋之买卖,与中古车之买卖一样,需要有不同于加值型营业税之加值的计算方法。依其交易特征应采税基扣除法,而不宜采一般适用于加值型营业税之税额扣除法(“营业税法”第15条第1项),以适应旧屋在之前卖给消费者时,已课过加值型营业税的常态事实。此外,除为调控目的之特殊情形外,为不妨碍流通,原则上不宜重课交易税。是故,特种货物税之调控课征的构想,虽符合众望,可以彰显厌恶短线进出不动产买卖的社会共识,在政治上产生缓解民怨的效果,但在经济上显然不是一个正确有效的手段。何况,因其二年以上持有期间之消极要件容易满足,其实也起不了大作用。

关于财产税,因为其实际上系以财产之孳息为其税捐客体,所以与该孳息之所得税有重复课征的情形。因此,大趋势是:逐渐废止传统意义之财产税;而改从负面外部性的观点,认为房地之开发、兴建与使用,具有一定程度之负面外部性,带来一定之社会成本,必须将该外部成本内部化,以使房地之开发与用益符合经济效率。现代财产税之课征目的即在于此。因此,不但房地财产税之税收应归属于其所在地之地方政府,而且其征得之税收亦应专款用于消除该负面外部性引起的外部成本。因此,要将不动产之财产税用为调控不动产市价或供需的工具,并不适合。例如规划利用较高之税率,重课囤地或囤屋的财产税,并不适合。其适当的工具,首先应是金融工具,杜绝其融资,而后是特种所得税,重课其囤积所得。

关于房地交易产生之所得的所得税,其课征原则上固应与其他种类之所得无异,以符合平等课征的原则。土地开发商或投资客如有超额之房地交易所得,固可对之课征特种所得税。然该特

种所得税之课征,不适合影响到土地开发商的投资意愿,且其税收应用来增加社会福利房之供给,不适合用到其他方面。这才会有以量制价的效果,以及缓和弱势族群之房地压力的作用。

2. 金融工具

不动产因为价值较高,不论开发商在其开发兴建,购买人在其承购,往往一时皆不能以自有资金全额支应,而必须藉助于金融机构之融资。在台湾,并发展出房屋之预售制度。在预售期间,开发商与购买人分别皆向金融机构融资。^[75]因此,政府透过对于不动产开发兴建及购买之融资的调控,即可能对于不动产产业产生相当有效的调控力道。在不动产产业之调控,政府虽不适合直接干预不动产之市场价格,以避免损伤不动产市场之正常的机能,但仍必须针对导致不动产市场失效的因素,进行导正。取代关于不动产之目标上限价格的法定标准,政府必须发展出更准确且合理之调控目标的决策标准:以不动产将来可预期之租金的现值为基础,计算不动产之理性价格。以不动产为担保标的之放款,其贷款金额不得超过其理性价格,以防止金融产业参与促成不动产产业泡沫化之经济活动,卷入不动产之泡沫风险。其次,对于空屋业主,要紧缩融资,禁止金融业对空屋为担保放款,以有效防止对于非为自用,而为投资或甚至为投机而购买房屋者,提供融资。

如果受到以不动产产业为火车头,以带动关联产业之荣景,维持期望之经济成长率、降低失业率的诱惑,而对于以不动产为担保者,提供超出上述限额的融资,没有给予正确的管控,则最后一定会逐步踏入因为恐怕不动产产业萧条,而超出不动产之理性价格,对其大量提供实际上担保不足之担保融资的结果,以致最后形成不动产产业与金融产业共伴之泡沫化的经济灾难。那时候,面对的经济形势为,只要把该泡沫照顾好,参与房地产购买者皆有不错的账面财富。以该虚幻财富为基础之各行业也因此有还足够的消费支撑其经济活动之正常运转。留下来的只是没有不动产者,平时受过高之租金的剥削;如想要脱离该剥削,必须接受不动产之非理性的市场价格,承受最后一次性剥削。为帮助摆脱该剥削的轮回,兴建充分之国民住宅及建立独立之国民住宅流通市场极为重要。

舍此而不为,不参与不动产之投资或投机者,平时没有分享,而只受剥削;而当不动产产业泡沫化,灾难临头时,却必须共同为泡沫化之不动产产业纾困。更严重的是,如因此引起金融危机,还必须共同承担为降低金融产业之逾放比,所需金融重建基金的费用。有比这更不公平的事吗?

3. 经济工具

关于不动产之经济管制,租金之限制与最低工资之限制一样,是否真正能够为经济弱势者解决困难,一直是经济学家怀疑的问题。

除了禁止外,可能采取之最强的经济管制措施为:直接限价、限量或强制出租。但一般要避免强力的管制。盖这样的管制会僵住市场机能,不利于市场自己逐步调整。在不动产市场之调控,可能采取之经济工具,在供给面为协助提供土地及匹配之公共设施,增加供给。这需要大公无私的规划与执行。否则,将会产生一个吊诡的现象,随着新小区之开发,当地房价一期高过一期。增加供给,怎么不但不能压抑房价,反而推升房价?这需深入了解开发商之成本结构及其获利与各种税捐之课征情形,以及其购买者之资金来源,才能有正确答案。

虽然“土地法”中有第94条规定:“城市地方,应由政府建筑相当数量之准备房屋,供人民承租

[75] 为确保房屋预售契约之履行,于1986年7月9日“内政部”台内营字第420714号令订定发布全文37条之“建筑经理公司管理办法”。

自用之用(第一项)。前项房屋之租金,不得超过土地及其建筑物价额年息百分之八(第二项)。”该条规定显示国家试图透过增加政府之出租房的供给,解决平民之住的困难。但因没有落实,空成记载于法律中的理想。至于同法第97条规定:“城市地方房屋之租金,以不超过土地及其建筑物申报总价年息百分之十为限(第一项)。约定房屋租金,超过前项规定者,该管直辖市或县(市)政府得依前项所定标准强制减定之(第二项)。”该条规定,试图透过限租,减轻承租人之负担。但自其规定内容观之,显然亦已与现实脱节。在高房价、低利率的时代,土地及其建筑物按申报总价年息百分之十的上限租金,已是超出均衡租金之无拘束力的天价。法律规定与事实脱节而不察,足以说明,对于不动产之调控,还必须在事实面之调查及相关法制之规划,深入检讨,展现正确认识问题、积极解决问题的决心与能力。

(四) 调控目标为何不能达成

目前用来调控不动产市场的措施,对于房价之抑制为何无效?其理由为:(1)金融工具部分:融资的提供,其对于需求方融资补助者,固有助于减轻其取得自用住宅之价金或租赁房屋之租金的负担,但对于压低房地价格,不但没有帮助,而且其对于购买方补贴的结果,一样具有拉抬房价的作用。盖提供低利融资给购屋者,因为其作用为提高需求,帮助建商开拓有能力的购屋者,有若抱薪救火,使房价更是居高不下。此外,即便是对于需求方之融资,为使金融工具有效果,必须只对于需要房地供自己使用,或至少是供他人使用者,始提供融资,而不适合对于购而不用之囤地或囤屋的投资者或投机者融资。一旦发现所融资之对象为囤地或囤屋的投资者或投机者,应限期收回,以避免由金融机构提供财务杠杆,供不动产业者或其他投资人囤积房屋或土地。(2)财政工具部分:价格过高,固应透过对其财产交易所得核实课征所得税,达到课税的公平。但这对于压低房地价格并无帮助。^[76]对于土地或房屋之财产交易所得课征土地增值税或所得税的结果,要对于不动产价格之压低有影响,必须有将其税收用于国民住宅之兴建,且限制在集中交易市场,只对有申购国民住宅之资格者流通的配套制度,始能有期待之效能:一方面帮助到需要帮助的人,另一方面严格调控其流通价格,基本上不得有财产交易所得。(3)经济或社会工具部分:利用提供土地或容积的方法,增加住宅的供给,特别是国民住宅(社会福利房)之供给,本来固当具有抑制房地价格的作用,但因甘霖难以普降,所以有幸获配者固然有若中了乐透,但这些房地因为数量有限,如无配套之管制,在极短时间内,即会并入原来的主流市场,一转手后,除了在价位上马上与既有市场看齐外,因其成本低,反而更有抗跌性。这可以说明为何单纯之国民住宅措施不能缓和不动产价格

[76] 最近为从压抑需求降低房地市场价格,新增对于二年内短线转售房地课征特种货物税的规定,以抑制短线炒作房地产,降低投机性或投资性的房地产需求。其具体规定略为:“特种货物及劳务税条例”(100.05.04.制定公布)第11条规定,购屋转售,且其销售之房屋的持有期间在二年以内者,就销售时收取之全部代价,包括在价额外收取之一切费用计得之销售价格(同条例第8条),按税率为百分之十,持有期间在一年以内者,按税率为百分之十五,计算其应征之特种货物税额(同条例第7条)。有下列情形之一,非属本条例规定之特种货物:“一、所有权人及其配偶及未成年直系亲属仅有一户房屋及其坐落基地,办竣户籍登记且持有期间无供营业使用或出租者。二、符合前款规定之所有权人或其配偶购买房屋及其坐落基地,致共持有二户房地,自完成新房地移转登记之日起算一年内出售原房地,或因调职、非自愿离职、或其他非自愿性因素出售新房地,且出售后仍符合前款规定者。三、销售与各级政府或各级政府销售者。四、经核准不课征土地增值税者。五、依‘都市计划法’指定之公共设施保留地尚未被征收前移转者。六、销售因继承或受赠取得者。七、营业人兴建房屋完成后第一次移转者。八、依‘强制执行法’、‘行政执行法’或其他法律规定强制拍卖者。九、依‘银行法’第七十六条或其他法律规定处分,或依目的事业主管机关命令处分者。十、所有权人以其自住房地拆除改建或与营业人合建分屋销售者。十一、销售依都市更新条例以权利变换方式实施都市更新分配取得更新后之房屋及其坐落基地者。”(同条例第5条)。

之飙涨。同理,给予高百分比之容积奖励后之都市更新房屋的价格,亦马上倍增,且居高不下。盖获利者无资金压力,可以待价而沽,成为维持炒高后之房价的援军。^[77]

(五) 调控工具之重新规划

基于以上的认识,要使调控措施有效,必须进行市场调查,透明化市场信息,重新规划调控工具,有针对性、目标性地从市场结构及市场行为之调控着手:(1)正确认识只有土地才会涨价,而房屋只会折旧的观念。(2)区隔市场:对不同市场采取不同之调控工具。(3)融资的管制:防止金融机构超出不动产之理性价格为担保放款,防止搭配不动产之担保放款提供信用贷款从事不动产的投资或投机,防止对于囤积不动产者提供以该不动产为担保物之融资。(4)取自不动产之税款应限制用于其负面外部性的补偿及社会福利性之国民住宅的兴建。

市场调查:房地市场的失效,既然源自信息不对称,则其对策首先应置于如何增进房地产市场之重要信息的透明化,公开成片开发区之小区规模、小区环境、开发商余屋、空屋率(入住率)、交易行情,以消除不动产市场关于空屋存量、质量规格、市场行情等信息之不对称情形,以促进竞争。

房屋原则上只会折旧:(1)区分土地与房屋,建立只有土地才会涨价,而房屋只会折旧的观念,^[78]以建立对于房地之涨价真相的正确认识。惟如有投入有益费用,则在增益其价值的限度,得计入其残值。另如因成本之推动,使房屋或其他工作物之重置成本大于取得成本者,亦得按重置成本对于取得成本之比例,调整其依折旧程度计得之残值。后一调整通常可比较简单的,按物价指数加以调整的方式表现出来。^[79] (“土地税法”第 32 条参照:“原规定地价及前次移转时核计土地增值税之现值,遇一般物价有变动时,应按政府发布之物价指数调整后,再计算其土地涨价总数额。”) (2)按原则上房屋只会折旧,土地才会涨价的观念,正确对待房地次级(转售)市场呈现之房地转售的交易所得。按适当税率课征房地交易所得税,以调控房地次级(转售)市场,在不根本影响置产意愿之前提下,基本消除从土地涨价获取资本利得的想法。使土地财产之购置与其他财产之购置一样,主要是为了用益,而非为将来之涨价利益。

区隔市场:将房地产市场区分为开发市场(初级市场)与流通市场(次级市场),用益性市场与投资性市场,一般房屋市场与国民住宅(社会福利房)市场,分别调控;并在次级(转售)市场分别建立

[77] 其在 2011 年 9 月 11 日台北《联合报》A3 版全版新闻报道之写照为,标题:“北市都更,老公寓‘一坪换一坪’,炒楼添材火,去年八月推出最高容积奖励‘两倍容积’,至今 17 件在审,房价闻风涨,老宅价格飙,都在等都更,地皮整合难。”

[78] “房屋税条例”第 10 条规定:“主管稽征机关应依据不动产评价委员会评定之标准,核计房屋现值。”第 11 条第 1 项规定:“房屋标准价格,由不动产评价委员会依据下列事项分别评定,并由直辖市、县(市)政府公告之:一、按各种建造材料所建房屋,区分种类及等级。二、各类房屋之耐用年数及折旧标准。三、按房屋所处街道村里之商业交通情形及房屋之供求概况,并比较各该不同地段之房屋买卖价格减除地价部分,订定标准。”由该项规定可见,关于房屋标准价格虽当按其建造材料所构成之取得成本与耐用年数及折旧标准评定,且“房屋标准价格,每三年重行评定一次,并应依其耐用年数予以折旧,按年递减其价格”(“房屋税条例”第 11 条第二项)。但第 1 项第 3 款规定,“按房屋所处街道村里之商业交通情形及房屋之供求概况,并比较各该不同地段之房屋买卖价格减除地价部分,订定标准”,又将房屋价格与地价混淆在一起。盖“房屋所处街道村里之商业交通情形及房屋之供求概况”与房屋在建造上之取得成本无关。区位影响者为土地之价值,而非房屋之价值。

[79] “财政部”72.5.12.台财税第 33328 号函:“一、被继承人遗产中有未公开上市之公司股票者,其股票价值依‘遗产及赠与税法施行细则’第二十九条第一项规定,以继承开始日该公司之资产净值估定之,其于计算公司之资产净值时,对于公司资产中房屋及土地之估价,其房屋部分以自其实际成本中,按期扣除折旧之价格为准,土地则以实际成本为准,但如因物价上涨等因素,有重行估定其价值之必要时,折旧性质资产之房屋,可依‘营利事业资产重估价办法’办理,土地则依‘平均地权条例’所规定之公告现值调整其账面价值。”

一般房地产市场与国民住宅(社会福利房)市场之集中交易市场。

1. 对于开发市场

(1) 应在审批开发计划时,按其开发计划掌握开发质量外,并以自动申报预期之投资报酬率的方法,确实管控其投资报酬率,并藉助于审批之投资报酬率的调整,调控开发市场之投资意愿与供给。

(2) 管理上,要掌握新开发房地之成本结构及定价有关信息。

(3) 应建立超标利润之所得税制,针对超过开发商在投资计划中预期投资报酬率标准之利润,以附征特种所得税的方式,高成数的将之归公。这部分征得之税收应用来调节不动产业之景气及支应有计划提高国民住宅(社会福利房)在住宅市场之占比所需的资金,以有针对性增加社会福利房地之供给。

2. 对于流通市场

(1) 应限制对于次级市场之投资性融资。

(2) 为防止低利融资辅助购置房屋的政策受到滥用,对于空屋之融资应利用加速到期条款,收回贷款,以紧缩投机客之信用。

(3) 为避免因不动产交易所得之调控,而降低不动产所有人对于其所有之不动产的维护或改良的积极性,应建立其改良工作及费用的登录及评价制度。

(4) 必要时,规定房屋租金应就其取得成本按银行定期存款利率加法定比例计算其上限,以调控租赁市场。

3. 社福住宅

(1) 不动产交易所得税之课税所得应有足够的比例或数量,用于社福住宅的兴建,并建立互相区隔之一般不动产集中交易市场及社福住宅之集中交易市场等,以提高政策工具之效用的准确度。

(2) 制定财产形成法,补助一定所得以下之受薪者储蓄购买国民住宅(社福住宅)。为国民住宅(社福住宅)之兴建,政府除应协助解决取得土地外,政府并应配合该储蓄,提供一定比例之相对本金或利息的补贴。藉助于该补贴兴建或取得之社会福利住宅应与一般房地产市场互相区隔,分别建立其流通之集中交易市场,方便由于变更工作地点换屋的买卖需要。

(3) 随同农林渔牧工矿业之审批,附带审批土地,供业主兴建员工住宅,供员工承购。该住宅纳入财产形成法及社福住宅体系管理。

(4) 社福住宅必须划入特别市场管理、流通:除违规没入,以杜绝场外交易外,应以原价折旧后之残值变现为原则,并在一定资格者间流通。取得配给一定社福住宅购买权利者,该权利具有属人性及继承性。但其继承人必须具有享有国民住宅权利之资格(一种特种权利能力)。在甲地让出社福住宅者,本于该权利可以在乙地购买相同等级之社福住宅。没有够资格者受让时,可以按其残值卖回社福住宅管理机关。

4. 中介费标准

目前在大都市,像民生用品之二十四小时营业之超商那样密集的房屋中介连锁店的市场结构,显示房地中介之毛利过高。目前报纸上每天动辄超过十版之全版房屋销售广告,显示房屋其实并不好卖,但宁可透过大量广告,逐期抬高价格,也不愿意控紧成本,压低价格分享客户。是故,有必要管制房屋的销售、广告的方式及其承销费用占房地产之开发费用的比例,以防止引人错误之广告及不合理之开发成本,并避免过高之承销或中介费用,导致不动产销售业之无效率的经营

模式,垫高不动产的市场价格。

5. 销售体系之调控

传统上不动产对象习惯以中介的方式买卖。其缺点为信息封闭,交易成本过高。不动产中介之业者在都会地区因过度密集,而欠缺效率,必须依靠高比例之中介费始能维持?值得探讨。如能改以集中交易市场的方式销售,应可有效提高信息之透明度,标准化不动产对象之质量规格及其标示,交易条件及价格,降低买卖双方之交易成本,减少交易纠纷,并提供对于房地初级(开发)市场及次级(转售)市场之调控所需的信息基础。建立集中交易系统媒合交易,应当是降低交易成本最为有效的手段。然集中交易系统之建立的结果,将使传统之房屋中介失去机能,引起其大量从业人员之转业安排的需要,首先必须辅导其担负与集中交易系统配套所需的服务。例如(1)交易标的之说明文件的制作,对象之领看。(2)交易标的之适居性质量标准及其标示、交易前之修复、鉴价。(3)交易标的之公告将取代传统之销售广告。这将影响中古屋相关之广告媒体的广告收入。(4)至于新开发之不动产的销售,其广告活动,在企画方面所受影响可能较少。但在刊登的数量上,仍然可能减少,且会趋向于多借重网络上的广告。

十一、结论

不动产产业之调控目标主要为:(1)抑制房地价格之飙涨,使之回复至理性价格的水平;(2)增加社会福利住宅的供给,以满足受薪者之居住需要,并降低其住房支出对于所得之占比;(3)禁止超出理性价格,对于不动产之担保放款;(4)防止金融机构对于囤积房地者融资;(5)改革不动产税及所得税制,确实就不动产之资本利得征收相关税捐,除用以支应不动产之开发使用的外部成本外,并用以增加社会福利住宅的供给;(6)建立集中交易市场及其配套之不动产服务体系,以提高信息之透明度,降低信息不对称的程度,提高交易效率,减少交易成本;(7)重新规划地方政府与不动产行政有关之财政收支系统,至少使其能够收支两平。

其调控工具,除税捐工具外,并应善用金融工具及经济工具,建立集中交易市场,强化类如建筑经理之不动产市场的配套服务体系,以提高交易安全、交易效率、降低交易成本,促进地尽其利,并健全地方政府与不动产有关之财政收支。

要成功调控不动产产业,防止并矫正其市场失效引起的问题,首先必须拒绝不动产产业挟其火车头产业之盛誉撑起之美丽泡沫的诱惑,避免沉迷于该泡沫呈献之不健康的经济成长率,不贪求源自对于无不动产之同胞的无情榨取所获得的财政收入,而后才能按照正确的事务法则,逐步调控。

在市场失效的情况下,放任不动产产业脱序发展时,其最被关心之外部现象为:价格飙涨时,引起之所得分配不公的民怨,而后是经济学家关心之资源分配错误的问题。加税之税捐工具,对于不动产之市场价格并无抑制性之调控效果。必须适当安排其税收之支出项目,才能对于不动产的配置问题有所帮助。例如用于填补开发或使用不动产引起之负面的外部成本,以将之内部分化于不动产业主;用于兴建国民住宅,使其对于全部住宅之比例能够逐步达到一定的水平,以制衡非国民住宅市场之不动产价格,并普遍照顾低收入者或受薪者之住房需要。

其实最严重者为:如不为妥适之调控,金融机构可能为追求利润之极大化,对于不动产的投资者,提供财务杠杆,供其囤积房地,以致与不动产业者共同吹泡泡,营造金融产业与不动产业共

伴之泡沫经济,最后可能引起不动产产业与金融产业之共伴的泡沫化结果,难以善后。

不动产产业之调控,所涉因素复杂。必须分别针对所涉因素规划,以渐进将之导入正轨。调控不动产之价格的工具中,以金融工具最具直接效用,不但可以防止金融产业与不动产产业在泡沫化上的共伴效应,而且最没有副作用。所谓利用金融工具之调控,准确地说,不是调控,而是使不动产之融资,回复其应遵守的原则:不超贷,不提供财务杠杆从事囤积炒作。防止不动产担保之超贷:以不动产担保贷款,如有高估不动产价格,普遍发生超贷,亦即超出其理性价格核贷的情形,其事后全面的突然调控,会引起金融危机。因此,如有普遍超贷的情形,必须逐步调控不动产之担保额度,使其逐渐低于不动产之理性价格,以防止最后金融产业会被不动产产业之泡沫绑架,动弹不得。要之,利用金融工具的方法可归纳为:(1)以不动产之理性价格为基准,禁止对于不动产之担保放款超贷;(2)闲置房屋之融资的调控:囤积性需求之融资应予紧缩,以消除其利用财务杠杆,炒作不动产,对于不动产价格产生非理性的影响,并促进地尽其利,物尽其用。(3)必要时,并禁止对于囤积型投机性或投资性需求融资。

销售体系之调控,建立不动产集中交易市场,以降低交易成本,提高交易效率及安全,并汇整不动产产业之信息,作为科学调控的基础。

利用建筑经理之运作模式,严格控管不动产开发案之兴建计划,包括建筑计划、财务计划及销售计划。对此虽订有“建筑经理公司管理办法”,^[80]但由该办法之规定内容不尽周全,无制定依据及自1986年7月9日订定以来迄无修订,可见在预售屋之销售管理上,建筑经理公司的稽核机制并未受到重视。如果建筑经理公司有比较好的机能时,可以由其担负交易质量及安全的维护,使集中交易市场的机能单纯置于媒合。

(责任编辑:许多奇)

[80] 配合银行对于建筑业者之融资业务,“建筑经理公司管理办法”第9条规定:“建筑业者向银行申请建筑融资时,银行得将其个案兴建计划、各式契约内容及有关必要文件委托建筑经理公司审查。其经审查通过者,银行得优先给予建筑融资(第一项)。前项个案兴建计划,包括建筑计划、财务计划及销售计划(第二项)。”第16条规定:“建筑经理公司接受委托办理财务稽核时,应查核其个案兴建计划之资金流动及建筑业者之财务管理状况。”第17条规定:“建筑经理公司接受委托办理工程进度查核时,应查核左列各项:一、施工进度。二、工程日志。三、工程估验价款。四、其他依契约规定应办理工程查核事项。”第22条规定:“建筑经理公司接受建筑业者之委托代办预售房屋履约保证时,应在开工兴建前先审查其建筑计划、财务计划、建造执照、合法取得土地所有权或使用权证明等文件。”