

台灣土地課稅制度：問題、影響與改革

蔡吉源*

論文收件日期：九十年三月八日

論文接受日期：九十年八月一日

摘 要

土地交易課稅之稅基是依買賣前後期公告現值之差距為之。公告現值有可能大於或小於買賣價格，再加上並未充份考慮賣方在持有期間的改良成本及管理費用，因此，與公平合理徵稅有很大的距離，尤其是租稅假期(tax holiday，即兩個年度公告現值調整期間)所有交易(及產權移轉)均不必納稅，形成嚴重的租稅漏洞。其所以發生如此嚴重缺失，均源於台灣平均地權土地稅制在土地價格體系的自我混淆。例如，土地持有課徵地價稅，其稅基以公告地價為主；土地交易課徵土地增值稅，其稅基以公告現值為主。全國平均公告地價略為公告現值四分之一。在台灣課徵地價稅之都市土地其公告地價略等於法院拍賣價與政府公地出售價的 8.9%到37.6%之間，公告現值略等於國有財產局公地出售價格的 22.71%到76.63%之間。換言之，我們既沒有公開的土地市場價格，也沒有合理的評估市場價值。由於資訊不公開，所以一般市場買賣價格都變成秘密。做為市場價值評估的重要參考資料——一般市場買賣價格——既然無法公開取得，則公告現值及公告地價就變成毫無意義可言，而扭曲了地價稅與土地增值稅的經濟功能及財政功能。尤有進者，實質地價稅率相對偏低，實質增值稅率相對偏高。兩者合併考慮，就能發現偏低的平均實質地價稅負擔(約0.1%)與偏高的平均實質土地增值稅負擔(約10%)造成嚴重的鎖定效果(lock-in effect)，使市地供求失衡。本文利用簡單數學模型模擬，顯示現行稅制有利土地投機哄抬地價。為達公平正義原則，吾人認為改革土地稅制刻不容緩。改革方向應該減輕土地交易稅負，適度提高土地持有稅負，以消除土地投機，活絡房地產市場，促進經濟發展。

關鍵字：鎖定效果、地租稅、地價稅、土地增值稅

* 中央研究院中山人文社會科研究所副研究員。作者感謝兩位匿名審稿人嚴格的審查，如有謬誤當由作者負責之。TEL: (02)2789-8148, FAX: (02)2785-4160, E-mail: yuantsai@gate.sinica.edu.tw

Land Taxes in Taiwan: Problems, Impact and Reforms

Tsai, Chi-yuan

Abstract

The tax base for land transaction tax is determined by the official present value (OPV) before and after the transaction. The official present value may be either larger or smaller than the transaction price; furthermore, it does not fully take into consideration the seller's improvement costs and management expenses during the period in which they held the land. There is thus a considerable gap between this system and fair, equitable taxation. This is particularly true because no tax need be paid on transactions (and transfers of title) during tax holidays (i.e. the period between consecutive annual adjustments of the official present value), creating a serious flaw in the taxation system. The reason why such a serious failing has developed is because of the confusion in the land valuation system under Taiwan's land rights equalization tax system. For example, when land value tax is levied on the ownership of land, the tax base, official land value, is derived mainly from the official present value. On average, official land value (OLV) in Taiwan is only one quarter of official present value. On urban land subject to land value tax, the official land value varies between 8.9% and 37.6% of the price that the land would reach if sold by court auction or by the government; official present value varies between 22.71% and 76.63% of the price at which land is sold by the National Property Bureau. In other words, there is neither an open land market price nor a reasonable appraised market value. Owing to the fact that information is not made freely available, the prices paid in ordinary market transactions are kept secret. As one of the most important bases for market value appraisal - the regular market sale price - is not available, the official present value and official land value become meaningless, and the economic and fiscal functions of land value tax (LVT) and land value increment tax (LVIT) are warped. Even more serious, the effective land value tax rate is too low, while the effective land value increment tax rate is too high. If one studies the two in combination,

one can see that the combination of an excessively low average effective land value tax burden (around 0.1%) and an excessively high effective land value increment tax burden (around 10%) results in a serious lock-in effect, causing a loss of equilibrium in market supply and demand. In this article, simple mathematical models are used to show that the current tax system encourages land speculation and the pushing up of land prices. I believe that the reform of the land tax system is an urgent task if fairness and justice are to be achieved. The method of reform adopted should be to reduce the land transaction tax burden, while raising the tax burden on the ownership of land, in order to eliminate land speculation, revitalize the real estate market and promote economic development.

Keywords: lock-in effect, site rent tax, land value tax, land value increment tax

一、緒 論

『欲本國工商業之發達，當收天然稅，而不收人工稅。人工稅如亡清政府之釐金、鹽稅，均有害於民。天然稅如耕地稅、房地稅，祇收其價%或2%，於平民無痛苦也。至於 舊政有土地買賣印契之稅，當抽%；此在今日則不行，因買賣不常有，而換契則必一律通行，故當從而減輕至值百抽三或值百抽五。』

恭錄自 國父孫中山先生912年5月4日在廣州新聞界歡迎會中關於平均地權的演講

在課徵財產稅時，有兩個基本原則被先進國家奉行不渝。此即「所有有形個人財產，除了豁免規定外，都是可以徵稅的」，以及「財產稅是針對財產而非針對個人課稅」。從這兩個原則來看，私有土地是不折不扣的有形個人財產，其持有或交易自然就必須納稅。當土地被私人持有時，不論它是農地還是市地、不論它是素地還是有地上或地下改良物(improvements)，有些國家對該筆土地及其改良物課徵財產稅(property tax)，如美國；有些國家只對土地課徵地價稅 (site-value tax, or land value tax, LVT)，同時對改良物課徵房屋稅，如台灣。當私人土地有交易買賣情事發生時，有些國家課徵所得稅，或者分離課稅，如日本，或者與其他所得合併課徵綜合所得稅，如美國；有些國家則課徵土地增值稅，如台灣。當持有土地在經濟利用上有所變動時，如農業用地變更為住宅用地或工商用地時，有些國家並不特意徵稅，但馬上提高其評估市場價值(assessed market value)以提高其每年財產稅負擔，

如美國；有些國家則以課土地發展稅(land development tax)，如英國(1976-85)其稅率高達60%；有些國家課以改良稅(betterment levy)，如澳洲(1969-73)其稅率為30%；也有些國家並不馬上改變其評估市場價值，也不增加其稅負，只有當農地轉用為非農地時，其地價稅率由零轉正而已，如台灣。

「是財產即課稅」與「有所得即課稅」一樣都是耳熟能詳的文字。但是，土地的持有交易與變更使用管制都要課稅的問題，就遠比有所得就課稅要複雜很多。尤其，在對土地之持有交易與變更用途課稅時，究竟應以什麼數據做為稅基(tax base)就變成十分複雜。以土地交易而言，依美國聯邦所得稅法規定一律以買賣價格差距扣除改良成本為之；在台灣則依買賣前後期公告現值之差距為之。但是公告現值有可能大於或小於買賣價格，再加上並未充份考慮賣方在持有期間的改良成本及管理費用，因此與公平合理徵稅有很大的距離，尤其是租稅假期(tax holiday，即兩個年度公告現值調整期間)所有交易(及產權移轉)均不必納稅，形成嚴重的租稅漏洞。其所以發生如此嚴重缺失，均源於台灣平均地權土地稅制在土地價格體系的自我混淆。例如，土地持有課徵地價稅，其稅基以公告地價為主；土地交易課徵土地增值稅，其稅基以公告現值為主。在台灣課徵地價稅之都市土地其公告地價略等於法院拍賣價與政府公地出售價的8.9%到37.6%之間，公告現值略等於國有財產局公地出售價格的22.71%到76.63%之間。換言之，我們既沒有公開的土地市場價格，也沒有合理的評估市場價值。由於資訊不公開，所以一般市場買賣價格都變成秘密。做為市場價值評估的重要參考資料——一般市場買賣價格——既然無法公開取得，則公告現值(是一種評估市場價值，做為課徵土地增值稅(land value increment tax, LVIT)的基礎，並做為政府徵收土地時支付價格的標準)及公告地價(是另一種評估市場價值，做為課徵地價稅稅基)就變成毫無意義可言，而扭取了地價稅與土地增值稅的經濟功能及財政功能。尤有進者，地價稅率相對偏低(名目基本稅率1%，自用住宅優惠稅率0.2%，累進稅率最高邊際稅率為5.5%)，增值稅率相對偏高(名目累進稅率40%、50%、60%)。兩者合併考慮，就能發現偏低的平均實質地價稅負擔(約0.1%)與偏高的平均實質土地增值稅負擔(約10%)造成嚴重的鎖定效果(lock-in effect)，使市地供求失衡，有利土地投機哄抬地價。

鑑於現行制度的嚴重缺失，土地稅制改革刻不容緩。第二節就台灣現行土地課稅制度進行檢討，尤其在土地估價制度、農地減免稅優惠及稅率三方面加以討論。台灣將土地增值課稅的要求放在憲法第一四三條第三款，因而受到全世界亨利喬治社(Henry George Society)會員的注目(Pugh, 1997)。但是其執行結果如何，值得深入探討。第三節將討論地價稅與增值稅對地價的影響。我們利用簡單的數學模型，

模擬探討地價稅及增值稅稅率變動如何牽動地價的變化。第四節則討論地價稅與土地交易課稅兩稅如何配合改進，以達公平正義原則。從租稅原理出發，吾人認為應該輕課土地交易稅，相對適度提高土地持有稅，以消除土地投機，活絡房地產市場。此一主張近年也已普受重視，因此，本文將朝此方向研究之。最後則為結論與建議。

二、當前台灣土地交易課稅制度

台灣土地稅制度之形成，主要乃基於孫中山先生「平均地權」與「漲價歸公」的思想主張。1905年，在同盟會宣言中對平均地權與漲價歸公做出如下定義：『平均地權：文明之福祉，國民平等以享之，當改良社會經濟組織，核定天下地價，其現有之地價仍屬原主所有；其革命後社會改良進步之增價，則歸於國家，為國民所共享。』故平均地權條例乃為實現平均地權理想而設計，並從中抽取關於土地稅的規定，再另行補充成為土地稅法。

平均地權條例中有關土地稅的設計精神，主要源於憲法第一百四十三條，特別是有關於土地增值稅的規定。該條文規定：「土地價值非因施以勞力、資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅。」因此，台灣土地增值稅係以土地自然增值或漲價利得為課徵對象，即為資本利得稅之一種，惟基於「平均地權」理想，乃在實現「漲價歸公」、防止土地投機，以期達到地利共享之目標，故可謂為是一種政策性工具。

本節擬針對在台灣地區實施土地增值稅近廿年所衍生的主要積弊做描述及探討。

(一)土地估價方式

依土地稅法之設計，土地增值稅係按土地「公告現值」為課稅基礎，其立意在於防止買賣雙方交易過程中隱瞞增值價格，逃避稅負，乃由政府統一公告現值，做為申報土地移轉現值之參考，以及主管機關審核土地移轉現值之準據。如此的設計使得徵納雙方有明確的依據，稽徵程序簡化，符合租稅的經濟效率原則。

土地公告現值由於必須經過調查地價動態、繪製地價區段圖、估算區段地價後，提報地價評議委員會評定與公布，費時費工，故每年公告一次。又公告現值是人為的「推定價格」，並非市場買賣價格，由各縣市「地價評議委員會」評定。「地價評議委員會」是由各地方民意代表及公正人士所組成，該評議工作的公正性，因利

益集團壓力甚至政治政策需要所左右，而遭受質疑。推定的價格是完全違反市場經濟交易原則，因而產生兩個嚴重的缺失：一是因為實際交易時，公告現值在先，交易價格在後，時間的落差致使公告現值落後於市場價格甚多。一是因為公告現值在評定上是一種被壓低的扭曲價值，使得土地增值稅稅基縮減，漲價歸公效果不彰，而且因為每年七月一日公告新訂定之公告現值，產生租稅假期—在一年之內買賣土地者為零稅基-土地交易所獲致利益不必被課稅，漲價歸公乃全部落空。

(二)土地增值稅減免優惠方式

租稅的優惠減免設計，主要是基於國民基本生活照顧以及政策性考量為多。關於土地增值稅所規定的部分優惠減免項目及其問題略述如下：

1. 住為民生之基本必需品，對其課稅有形成累退的現象，將加重中低收入者之負擔。故針對土地所有權人出售自用住宅土地，給予有限制的優惠。所謂限制包括：(1)一人一生僅適用一次；(2)土地出售前一年內不得為營業使用或出租；(3)出售土地之面積在限定範圍內(都市土地面積三公畝(90.75坪)，非都市土地面積七公畝(211.75坪))才享有優惠稅率10%。由上可知，對於限制內的優惠立意上並無嚴重的缺失，但是在面積的規定上與現實狀況有較大的出入。三公畝土地約為90坪，以台灣地狹人稠的情況而言，都市多數居民是可望而不可及的。故應可將都市土地面積三公畝、非都市土地面積七公畝之規定縮減，期能貼近現況，而對提升低所得家庭之福利有正面的意義(Tsai, 1998)。
2. 為增進社會福利，依現行規定對私人捐贈供興辦社會福利事業及興學之用地，免徵土地增值稅。但須符合三項要件：(1)受贈人為財團法人；(2)法人章程載明法人解散時其剩餘財產歸屬當地地方政府所有；(3)捐贈人未以任何方式取得所捐贈土地之利益。由於當前財團法人為數眾多，為避免捐贈土地成為土地增值稅的規避方法，應嚴格界定捐贈是否適用此條款，並對於捐贈人與財團法人之間是否真無利益輸送詳加追究，以防止浮濫。
3. 基於農業為民生之基礎，現行規定對於農業用地移轉後繼續為農業使用之土地，不課土地增值稅。但若變更為非農業用地而移轉，則需以變更權利當日之公告現值為原地價，課徵土地增值稅。由於農地變更為非農業用地時，價格往往飆漲，其所獲致之利得與以低落的公告現值為基礎所計算之稅額，相去甚遠，存有不勞而獲之暴利，因而產生許多假造身份及交易的逃稅現象，並激起農地炒作風氣。為求稅負之公平性，原則上優惠與減免的範圍應儘量縮減，以防杜取巧者鑽法律漏洞。

(三)土地增值稅稅率結構及其問題

將屬於所得的土地增值利得，另立稅目，分離課徵的主要目的，即在於欲達成漲價歸公的理想。就現行規定而言，僅止於部分歸公，而稅率按漲價倍數累進，依1954年公告實施之平均地權條例第四十條之規定公告現值計算在土地交易或移轉之時，其增值在100%之內者，就其增值部分課徵40%；其增值在100%—200%者，就其超過一倍部分課徵50%；其增值為201%以上者，其超過二倍以上部分課徵60%。例如，有某一塊地，前次移轉時公告現值為100萬元，此次交易時公告現值為600萬元，其增值為500萬元，所以依平均地權條例第四十條規定所增值的第一個100萬元課40%的稅，第二個100萬元課50%的稅，其餘300萬元課60%的稅，故此次移轉必須繳納270萬元的稅負。

但是民國1977年公布實施之平均地權條例施行細則第五十五條之規定，在計算「土地自然漲價總數額」時，以「申報土地移轉現值」扣減以物價指數調整之「原規定地價或前次移轉時所申報之土地移轉現值」，再扣除「土地改良費用、工程受益費及土地重劃負擔之費用」。將原土地增值稅之定義加以修正，而接近土地交易所得稅之概念。依據目前平均地權施行細則第五十七條之規定，土地增值稅應徵稅額的計算公式如表一。

由此視之，修改後之土地增值稅雖然仍保留倍數累進的設計，但是已經具有土地交易所得稅的基本精神矣！以前例說明之，設可扣除各項費用總數為50萬元，物價調整因子為200/100，則土地自然漲價總數額為 $(600萬 - 50萬) - 100萬 \times 200/100 = 350萬元$ ，為經物價指數調整後前次移轉現值 $(100萬元 \times 200/100 = 200萬元)$ 的

表一 土地增值稅應徵稅額計算公式表

稅級別	計 算 公 式
第一級	應徵稅額 = 土地漲價總數額[超過原規定地價或前次移轉時申報現值(按物價指數調整後)未達百分之一百] × 稅率(40%)
第二級	應徵稅額 = 土地漲價總數額[超過原規定地價或前次移轉時申報現值(按物價指數調整後)在百分之一百以上未達百分之二百者] × 稅率(50%) - 累進差額(由物價指數調整後之原規定地價或前次移轉現值 × 0.10)
第三級	應徵稅額 = 土地漲價總數額[超過原規定地價或前次移轉時申報現值(按物價指數調整後)在達百分之二百以上者] × 稅率(60%) - 累進差額(由物價指數調整後之原規定地價或前次移轉現值 × 0.30)

1.75倍。所以，應納土地增值稅為350萬×50% - 200萬×10% = 155萬元，而不是270萬元。

(四) 台灣土地交易課稅制度的檢討

依照目前台灣土地稅法及平均地權條例之規定，具有代表性的經濟個體 (economic agent) 在買進一塊土地支付買進價格(值)時，會考慮持有期間($t = 1 \dots T$)各期地租收入(R_t)及其地租稅(site rent tax)或地價稅(land value tax, LVT)負擔，以及賣出時($t = T$)的售價(P_T)及土地增值稅(land value increment tax, $LVIT$)負擔。假設，此一經濟個體依從與市價相差不多的公告現值來規劃其土地買賣，則可依現值理論蔡吉源，1994)得

$$P_0 = \sum_{t=0}^{TLRT} \frac{R_t(1-LRT)}{1+i} + \frac{P_T - (P_T - P_0)LVIT}{(1+i)^T} \dots\dots\dots(1)$$

式中 R_t ：為土地持有期間每期地租。

LRT ：為由平均名目土地稅率化約而成的平均名目地租稅率而不失其本來意義。例如： t 期地價 $P_t = 200$ 萬元、令 t 期地租在均衡名目資本投資報酬率為10%下， $R_t = 20$ 萬元， t 期稅負 = 2萬元，地租稅率為10%，地價稅率為1%；若 t 期稅負 = 4萬元，地租稅率為20%，地價稅率為2%。地價稅率與地租稅率呈10倍差距對應。

i ：為市場利率， $i = r + \frac{DP}{P}^e$ 。 r = 實質利率， $\frac{DP}{P}^e$ 預期物價上漲率。

P_T ：為賣出土地時($t = T$)之公告現值(或市價)，可視同買方在賣出時的出價(offer price)。

P_0 ：為課徵地價稅及增值稅後之土地現值($t = 0$ 時之公告現值或市價)，可視同買方在買進時的競標價格(bid price)。

$LVIT$ ：為平均名目土地增值稅率化約而成的稅率而不失其本來意義。例如，前例的增值為500萬元，納270萬元增值稅，則 $LVIT$ 為270/500 = 54%。

從這個式子我們可以看出很多問題。諸如：(1)公告現值與市價的差距，及土地估價與估價比率(assessment ratio)的問題；(2)稅基($P_T - P_0$)罔顧管理及改良成本的問題；(3)稅率及倍數累進，忽視面積大小及價位高低差異的問題；(4)租稅假期(tax holiday)形成投機與利益輸送的問題等。以下吾人就這四個問題扼要分析之。

1. 土地估價與估價比率問題

台灣土地估價制度是相當落伍的^{註1}。由於依照官定公告現值徵稅，政府並不行使公權力讓買賣雙方公開其買賣價格，即無買賣價格提供其他市場參與人參考（形成參考價格，reference price），因此所有市場參與者都在互相摸索，而等於沒有土地市場，或者說，沒有現代化的土地市場。既然如此，地政機關對地價動態的調查，及區段地價的估算，難免有其任意性（discretion）而缺乏一套可供信賴的規則（rule）。因此，所謂公告現值也就缺乏估價根據——沒有公開的市場價格可供民間與官方作為申訴與辯護（appeal and defend）的參考。雖然，也許地政機關有使用日本、韓國標準宗地的概念，然而市場狀況變化多端，標準宗地價格本身也因市況變動而失真，而且同一地段、不同區位、面積相同的土地，在外人的評價中也有歧異。換

註1. 在目前的規定地價作業上，除很少數地區採用路線價法外，絕大部分採用區段價法，將區段內各宗地單價視為相同，因此本年度公告現值，一般而言，應為上年度某區段內發生所有權移轉的各筆土地市價的平均估計值。所以，現行公告現值本質上應無法反映區段內各筆土地地價的獨特性與其動態變化。所謂價格獨特性，係指每筆土地其移轉價格的決定基本上都屬個案，由買賣雙方對該筆土地特性的認知與偏好所引伸出的供需來獨立決定。目前全台灣地域劃分為將近有八萬區段的土地，依現行作業，大都將每一區段內的每一筆土地其公告現值規定相同。但是，每一區段內有無數筆土地，每一筆土地常隨地點、位置的不同而有不同的實價，譬如，路角地、雙面臨接地、三角形地、袋地等地價與一般土地地價不同。簡言之，在區段內各筆土地有其獨特的價格下，規定同區段內每筆土地的公告現值相同是非常不妥。此外，若某區段內沒有買賣或土地交易不熱絡下，地政機關怎有足夠的資料推估真正的公告現值呢？即使有交易，這些交易價格平均值也不一定代表區段地價。又假若蒐證後做了正確推估，也僅能將它做為某一短時段，而不能做為下一季或下一會計年度的公告現值，因為地價是動態的，可能一年內變化多次。另外，對所有權沒有移轉的土地，每年推估也徒勞無益。

另外，在人為因素上，地方政府的地政單位所估的區段地價須提交地價評議委員會評議，上項委員會之召集人為民選縣市長，其成員包括議員代表、地方公正人士、對地價有專門知識之士、農會代表、建築師公會代表、銀行公會代表及地政、財政、工務、農林、稅捐之主管人員共十一位成員。其中，社會人士六位、政府代表五位，立場本應客觀超然，然而，由於評議會組織行使職掌的方式，是採臨時召集一天或半天的會議進行，完成評議全縣市轄區地價之業務，非常設性機構，地價資訊缺乏。主控評議運作的是議會代表等一、二人，他們為討好選民刻意壓低公告現值，減輕稅負，公正性欠缺。所謂「評議之功能」完全流於形式。

公告現值不能精確反映市價而有許多缺點：公告現值普遍低於市價，將造成徵收補償偏低及合法逃避土地增值稅；公告現值無法反映區段內各筆土地地價獨特性，將使徵收補償及課徵增值稅產生偏差。且易導致財團與其關係人的利益輸送。現行公告現值一年調整一次，在一年內除第一次移轉課徵增值稅外，其餘各次雖有增值，但由於公告現值不變則無須負擔增值稅，許多財團或公司負責人可先向外低價買進土地，再於同年度內高價賣給自己的財團或公司，而將財團或公司的利益或利潤輸入私囊中（陳文久，1994a；林英彥，1991）。

言之，由於時間不同、空間不同，及買賣人的效用函數不同，任何一塊地雖然空間位置固定，但是環境因素變動不居而隨時有不同的評價。若欲充分反應這個動態的評價，則是非有土地市場不可。建立土地市場的方法無他，僅只透過法律要求買賣雙方公開(disclose)其買賣資訊，讓民間及官方都可以在公開場所查得到其交易價格。就官方而言，可以將公開買賣價格做為訂定公告現值與公告地價的參考；就民間而言，在買賣資訊公開化的情形下，可以盤算自己手中土地的價值。若公告現值、公告地價與事實差距太大，仍可以申訴更正，以保障自己多方面的利益(稅負、質借、租賃、移轉或贈與等)。

表二(2)及(3)欄顯示每年七月一日調整的公告現值，以及三年調整一次的公告地價，占法拍屋及公有土地出售實際價格的比率。法拍屋由於黑道介入或有產權糾紛，售價往往偏低，因此這二種比率仍相對較高。台北市及高雄縣公告現值佔實際價格之比率竟高達101.2%及114.3%，真有點令人不敢相信。為求真實起見，我們又找到國有財產局北、中、南三區各縣市公有土地標售案例3,513案的資料，加以計算得第(4)欄的資料。

我們所計算的估價比率最高為台北市的76.63%，最低為澎湖縣的22.71%，全國簡單平均大約在45.04%左右，以案件數加權平均則為46.88%。表二顯示估價比率在都市地區較鄉村地區為高的現象。

約50%的估價比率(assessment ratio)，在世界各國間尚算中庸。所不同的是，各國的估價比率之低於100%者，多非供土地交易課稅之用，而供土地持有課稅之用。例如，美國平均估價比率也在30%—50%之間，但也有些地方如Arizona保持估價比率在100%，隨時反映市價，供課徵財產稅之用。在Arizona土地依工商用地、農業用地，及住宅地市價的25%、16%及10%的價值做為稅基。此外，韓國在課徵綜合土地持有稅(comprehensive land holding tax)時，課稅基礎為土地的資本價值(capital value)，稅率為0.3%—5%，估價比率根據買賣市價及公告標準宗地地價(OVSP, official value of standard parcels)的資訊訂為30%。其土地移轉所得稅以公告個別地價(OVIP, office value of individual parcel)為基礎，OVIP的估價比率為20%—40%，略比台灣為低，但土地移轉所得稅可以扣除土地改良及管理費用。韓國對定期(每年)土地增值，不論實現與否均課徵土地增值稅50%，其課稅也以OVIP為依據。

其他國家之估價比率略為：印尼在20%與100%之間；日本在1994年提高到80%供課徵地價稅(national land value tax)之用，但是一塊地之地價總值為100萬日圓以下，或每平方公尺3萬日圓以下之土地，則免徵地價稅。丹麥及荷蘭均為100%、瑞

表二 公告地價與公告現值占實際價格比率

單位：%

	(1)公告地價占 公告現值之 比率	(2)公告現值占 拍賣價格之 比率	(3)公告地價占 拍賣價格之 比率	(4)公告現值占 標售價格之 比率
台北市	37.1	101.2	37.6	76.63
高雄市	32.6	85.0	27.7	51.97
台北縣	25.1	82.0	20.1	61.77
宜蘭縣	18.1	67.5	12.7	35.64
桃園縣	26.5	56.5	14.6	55.11
新竹縣	22.3	90.2	17.4	44.70
苗栗縣	19.7	67.6	13.9	40.33
台中縣	22.2	60.8	13.4	36.10
彰化縣	18.0	48.3	8.9	41.34
南投縣	22.2	59.6	10.9	41.38
雲林縣	30.2	63.4	18.8	37.16
嘉義縣	28.0	52.6	14.2	43.84
台南縣	15.3	97.3	14.8	44.19
高雄縣	15.3	114.3	17.4	48.83
屏東縣	20.4	61.4	11.9	37.64
台東縣	18.4	66.8	12.6	54.60
花蓮縣	20.2	56.5	11.6	57.08
澎湖縣	28.1	41.9	10.6	22.71
基隆市	26.7	66.8	17.7	52.57
新竹市	30.4	94.3	29.4	44.41
台中市	30.7	83.1	22.9	31.33
嘉義市	31.6	47.8	15.6	33.32
台南市	27.0	92.2	24.7	43.35
平均	24.61	72.05	17.37	45.04

1. 以法院拍賣及政府出售土地為選取樣本，並以台灣地區各鄉、鎮、市、區為抽樣選取單位，每單位抽樣選取15件。

2. 統計期間為86年7月1日至87年6月30日止。

以國有財產局標售案例為準，時間為84年7月1日至85年6月30日止。

典為75%，均供課徵地價稅或財產稅之用，若是土地交易課稅則多根據買賣市價。

以上的敘述提供我們改進的思考空間。其中有六點要加以注意的。其一，各國除韓國外，依評估價值(assessed value)所課徵之稅皆為財產稅或地價稅，而不是土交易稅。其二，日本及韓國有標準宗地的估價方法，但日本與其他西方各國則以買賣市價做為土地交易所得課稅的基礎。其三，台灣的土地增值稅既不是西方各國的財產交易所得稅，也不是韓國每年課徵的土地增值稅。在估價方面既沒有市價可供參考，又無標準宗地做為準則。其四，土地估價必須有GIS(geography information system)做基礎，台灣全國土地的GIS資訊尚付闕如。其五，台灣土地估價單位與土地課稅單位，分別隸屬於內政部地政司轄下之各地地政事務所與財政部賦稅屬轄下之稅捐處，兩者缺乏溝通。規定地價與照價徵稅互不相統屬，造成官民三方彼此都不知道公告現值之形成有何根據。一旦課稅發生爭執，或民間有民事糾紛時，只有互相推諉或怪罪地價評議委員會。其六，地價評議委員會成員多私心自用，或缺乏專業能力，難能遵守公平、公正、公開原則，應予改革。

2. 稅基、成本及負利潤的問題

從平均地權條例四十條規定來看， $(P_T - P_0)/P_0$ 的倍數計算才是累進稅率的基礎。吾人將之化約成(1)式的形式才更能清楚讓民眾瞭解，原來土地增值稅是以後期交易時之公告現值減前次交易時之公告現值為稅基。此一設計疏忽兩個嚴重缺失。其一，從 $t = 0$ 到 $t = T$ ，地主花用在提升土地價值的改良費用(如整地、填土、造橋、護牆、防汛等)、管理費用，甚至為持有土地之移轉登記費用都不記入成本之內。其二，土地的市場價格受個體經濟因素(如供求雙方效用函數及稅制結構等)及總體經濟因素(如GNP成長率、貨幣供給及物價等)的交互影響。在不景氣的時後，賣方為加速取得周轉資金又受需求不振時，其出售市價可能低於買進時之市價，而遭受買賣損失，但是另一方面公告現值仍然為正的倍數，而必須繳納增值稅，不公平至為明顯。前述的買賣案例中， $P_0 = 100$ 萬元、 $P_T = 600$ 萬元、 $(P_T - P_0)/P_0 = 5$ 倍，但若買進市價為 $P_0^m = 400$ 萬元、賣出市價為 $P_T^m = 300$ 萬元，則地主至少損失100萬元(若加上改良成本、管理費及登記費，當然不只100萬元)，但是仍須繳納270萬元的土地增值稅，合共損失370萬元。與工商投資年度損失，得以在往後的盈餘中沖銷(loss offset)的措施，實有天壤之別。其不合理至為明顯。因此，除非必須，否則地主一定不願意出售該筆土地，而產生鎖定效果(lock-in effect)，使整個土地供給受到扭曲，土地交易不活絡，要求其公告現值能反映市價也就不大容易了。

3. 倍數累進及稅率偏高的問題

前述平均地權條例四十條之規定以倍數做為累進基礎的設計，有打擊長期持

有、鼓勵短期炒作之嫌。因為土地持有期間愈長漲價倍數往往愈高，且採倍數累進，對於相同倍數，但不同金額、不同面積，或不同土地區位者均課以相同稅率，有累退作用存在。為糾正此一缺失，平均地權條例施行細則第五十五條及第五十六條，在稅基計算方面已有考慮部分持有成本，在累進稅率方面也就以累進差額調整之。因此，式(1)可以改寫成

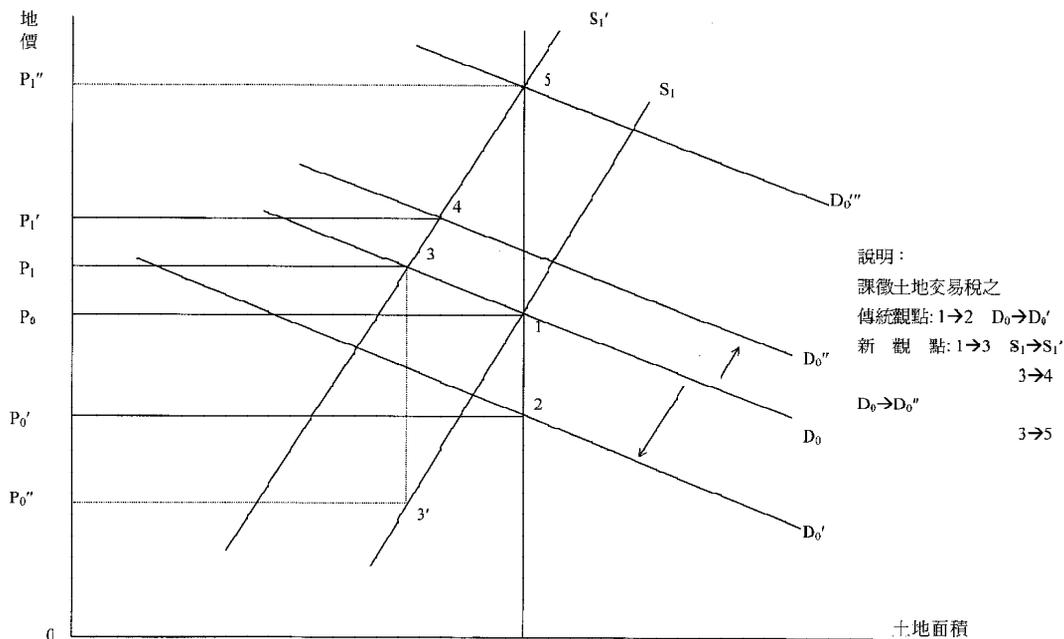
$$P_0 = \sum_{t=0}^T \frac{R_t(1-LVT)}{(1+i)^t} + \frac{P_T - (P_T - c - \alpha P_0)LVIP}{(1+i)^T} \dots\dots\dots(2)$$

c = 持有期間可扣除之持有成本(即土地改良費用、工程受益費及土地重劃費用)。

α = 物價調整因子。

依照前文實例，前次移轉現值為100萬元、此次移轉時之公告現值為600萬元、持有期間可以扣除費用為50萬元，若物價指數調整因子為350/100，則土地自然漲價總數額為200萬元應徵稅額為80萬元(= 200萬元 × 40%)；若物價指數調整因子為250/100，則土地自然漲價總數額為300萬元，應徵稅額為125萬元(= 300萬元 × 50% - 250萬元 × 10%)；若物價指數調整因子為150/100，則土地自然漲價總數額為400萬元，應徵稅額為195萬元(= 400萬元 × 60% - 150萬元 × 30%)。實質稅捐負擔率依序為40.00%、41.66%及48.75%，而不是135%(270萬元除以200萬元(= 600萬元 - 50萬元 - 350萬元))、90%(270萬元除以300萬元(= 600萬元 - 50萬元 - 250萬元))及67.5%(270萬元除以400萬元(= 600萬元 - 50萬元 - 150萬元))。但是，相較於所得稅率率結構中的最高邊際稅率 40%，土地增值稅名目最高邊際稅率竟高達60%，實乃太過偏高，而與相對偏低的地價稅稅率(平均名目稅率約1%)互相作用，對土地供給產生嚴重的鎖定效果，即持有土地之地價稅負偏低，移轉出售土地之增值稅偏高，遂使得土地供給(有意出售者)卻步。但因人口集中市地，需求又節節上升(需求增加)，地主更加惜售(供給減少)，土地價格乃飆漲，更為土地投機創造有利的個體經濟條件。

圖一足以說明此一情形。傳統觀點認為土地供給不變，所以針對土地交易課稅，將會使得地主負擔稅捐。因為課稅後總需求由 D_0 變成 D'_0 ，地主取得淨地價收入由 P_0 降為 P'_0 的緣故。但是新觀點認為可以交易之土地其供給並非固定 (Eckert, 1990; Rosen, 1992)。Muth(1968)更估計美國都市土地供給彈性為 1.3，而不是零。所以當課徵土地交易稅，地價將會上升，因為供給會減少(由 S_0 變成 S'_0)而將土地交易稅($P_1 P'_0$)轉嫁給買方負擔若需求再由 D_0 變成 D''_0 ，則地價更將上揚而為 P''_1 ，地主所能轉嫁給買方負擔的土地交易稅部分更高。若需求強勁增加而使得 D''_0 與 S'_0 及 S''_0

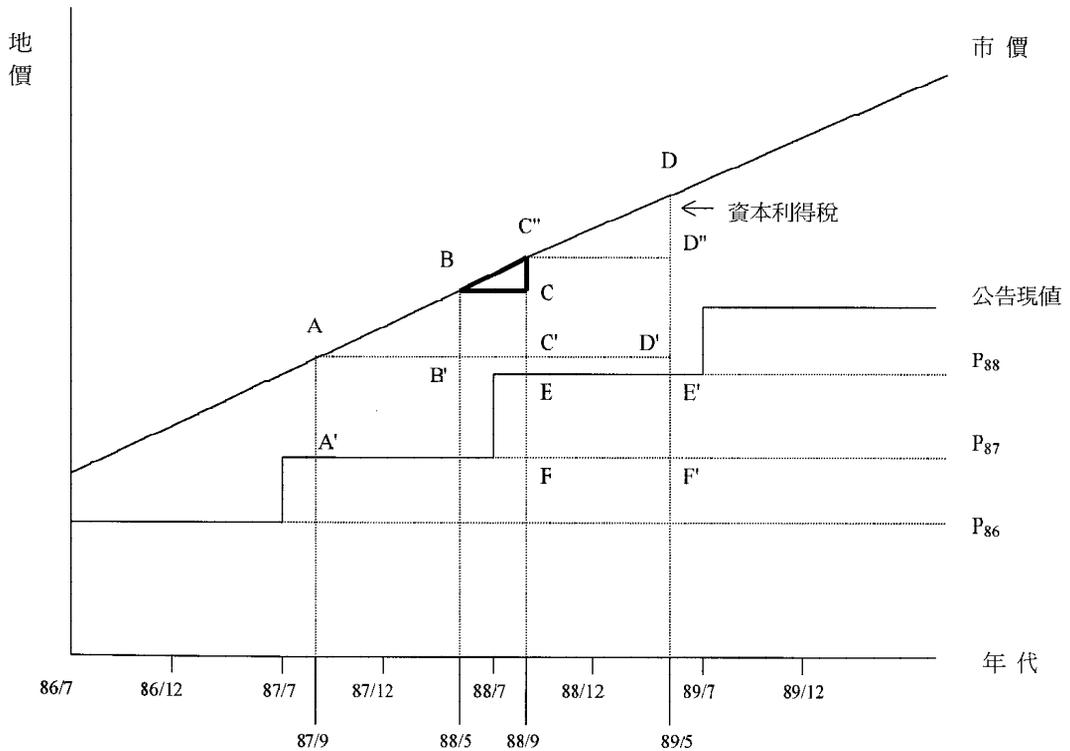


圖一 土地交易稅之經濟效果

相交在一點(點5)時，則地主乃可完全將土地交易稅轉嫁給買方去負擔，而把土地價格逐步往上推升(由 P_0 推升到 P_1'')。這就是台灣在1980年代以來的景象。

4. 租稅假期(tax holiday)的問題

由於公告現值在每年七月一日公告調整，更由於土地增值稅的稅基為前後兩次移轉時公告現值之差，平均地權條例施行細則雖然以物價指數調整前次移轉現值，並扣除部分成本，納入所得稅制精神，但是在兩次公告現值公告期間(剛好一年)內，土地交易移轉時並無公告現值之差供為課稅基礎，因此形成租稅假期。利用圖二之例說明：某公司負責人利用私人名義在1999年9月30日買進土地一筆，公告現值為1,000萬元(A'點)市價為2,000萬元(A點)在2000年6月30日以前以4,000萬元(B點)出售給公司，公告現值仍為1,000萬元(A'點)該公司負責人已經在短短期間內賺取差價利潤3,000萬元(BB')，而無法課徵其土地增值稅。該公司若於同年(2000年)9月仍以4,000萬元(C點)轉售給他人，雖無利潤仍必須繳納增值稅，其稅基EF。為此一租稅假期不但提供同一地目的投機炒作或利益輸送。尤有進者，只要依法進行地目變更，其超高獲利者依土地稅法第五十五條之二之規定竟可免稅。很顯然地此一制度設計的錯誤無形中鼓勵土地(農地)投機炒作，已經造成土地資源利用與稅收上極為嚴重的損失，並惡化財富分配。



圖二 土地增值稅之租稅假期

台灣的土地增值稅是以政策需求為導向，即欲求漲價歸公，地利共享及平均所得分配等。然而實施結果由於一地三價、稅基失實、土地增值稅稅率偏高，再加上實質地價稅稅率偏低相互作用的鎖定效果，及租稅假期所致的土地利用扭曲，所有政策目標幾乎完全落空。為改進缺失，應該建立健全的土地交易制度，使土地交易過程公開化、透明化，讓每一個步驟均有案可查，並建立完備的土地估價師制度，釐清土地的課稅標的，劃一估價水準。如此一來，不論未來改革採取何種方式，均有明確的方向與依據，減少缺漏，以利政策目標之達成。

三、地價稅與土地增值稅之互動關係

(一)地價稅與增值稅的定義與性質之比較

地價稅(land value tax, site-value tax)定義為課徵於曾經若干改良(improvements)之一塊土地(a plot of land)之市場價值(market value)之稅。由亨利喬治(Henry

George)在1878年首創之地價稅較諸改良物稅(improved value tax),如房屋稅,具有充分利用地利的誘因。基於土地最佳利用的原則,地價稅之實質稅率如果合理訂定,足可抑制土地投機性持有。然而,同時課徵地價稅及改良物稅時,往往低估土地價值、高估改良物價值,或地價稅率偏低、改良物稅偏高(華昌宜,1994)。

土地增值稅(LVIT, land value increment tax)之定義為對土地之社會改良價值(地價上升扣除地主改良部分)所課徵之租稅。地價因此可以分成三個部分,即原始地價(賣方賣給買方時,對買方及稅捐機關而言,其買進價格可視為原始地價)、私人改良價值及社會改良價值(蔡吉源,1994)。土地增值稅在實際運作上未實際查核賣方的承購成本,再加上轉嫁的現象十分普遍,其公平性及抑制都市地價狂飆之效力均備受爭議(陳文久,1994b;關秉寅,1994)。

土地之市場價值有兩個不同的評價體系,一個是資本價值(capital value),另一個是年租金價值(annual rental value)。前者是該塊土地在最佳利用下,所得流量貼現後的當前價值(current value);後者是在出租市場透過自願交易討價還價之後,每年租金收益之還原價值。所以,後者之收益比在最佳利用的情形之所得還要低,因為出租財產之利用只能期望其能最佳利用其潛能而已。由於租金往往涉及改良物(房屋)而非土地本身,所以,年租金價值不太適合做為地價稅的稅基(Hicks, 1961)。

資本價值之估計有三個方式:售價分析法、所得資本化法及替置成本法。其中,最好的方法就是售價分析法,只要土地在公開市場出售(如1987年南京東路三段每坪90萬元之國泰標購地,及1998年統一集團在信義計畫區以每坪413萬元標購取得之土地)即可充分反應其真實價值。若非公開出售,也可由其他標售案例推估相對位置土地之合理價值;附屬於地上之改良物也可以加以估計,而自總售價中剔除而取得土地之真實價值做為地價稅課徵之依據。所得資本化法非常複雜,折現率莫衷一是,再加上風險因子(risk factor)及未來預期受益之難估算等,使所得資本化法不易得到一致的資本化價值。替置成本法則僅適合用於改良物(建築),而不適合用在土地上,因為土地之區位不全相同也。因此,以售價分析法之土地資本價值代表土地之市場價值,做為地價稅稅基,毋寧是比較合理的。

基於以上的理解,我們知道每一塊土地其所具有的市場價值乃因每年均會為地主產生地租收益(所得),就像資本每年均為資本主產生利息一樣。房屋(改良物)及土地都是所有者的財產。地價稅乃是依土地市場價值課徵土地所有者的租稅,正如房屋稅是依房屋價值課徵房屋所有者的租稅一樣。因為房屋可以產生房租,土地可以產生地租也。兩者合稱財產稅,為何不合起來課徵財產稅呢?主要是基於經濟效

率的考慮。房屋的供給彈性相對大(但因係必需品，所以其需求的所得彈性很小)，一旦課徵財產稅，其稅負大部分落在房屋上，而使地主改良意願受到打擊，都市更新就更為困難。以美國之資料供參考，其房屋供給之價格彈性為14.0，需求的所得彈性約為0.2-1.0之間，都市土地供給彈性約為1.3，即供給曲線不是與縱軸平行的曲線，而需求彈性則反而偏低為0.75。因此，交通改善後都市住宅用土地供給增加甚快(Muth, 1968)。Mieszkowski(1972)因此斷言課徵財產稅時地主負擔部分不可能超過40%，反而是房屋之使用人有可能負擔75%以上。Pittsburgh市政當局早就瞭解此一現象，所以自1913年開始即將地價稅與房屋稅分開課徵。1980年前後更刻意將地價稅與房屋稅做向上與向下調整的改革，而成為都市建設極為成功的範例(William, 1963; Oates and Schwab, 1998)。由於房地產裡土地價值所佔比例在台灣相對較高(約是70%)，所以市地之需求彈性應不會像美國那樣低，市地供給彈性則因地小人稠及稅制僵固性而不會像美國那樣高。可見，地價稅不會像房屋稅一樣造成都市更新困難。此外，課徵地價稅時，假若大台北中心區火車站鄰近之新光三越百貨大樓引起相鄰土地漲價，則其地價上漲部分也必須繳納地價稅(很像韓國的土地增值稅)。新光三越大樓之興建完成，使台北市每一個人都獲益，因為大樓鄰近之地主其財產價值提高、租金收益增加，而所增加的地價稅比增加的收益少，其他市民也因地價稅稅收增加而獲益。換言之，亨利喬治原本為社會公平而創立的地價稅，也甚具經濟效率的實質意義。

其次，地價稅有助於土地利用及都市發展，是因為合理的地價稅稅率將對不當利用之都市土地形成租稅懲罰。此一懲罰程度應與最佳利用時之土地價值及不當利用時之土地價值之比例成正比，也與地價稅稅率成正比。因此，地價稅乃是最有利的誘因系統，促使市地自市中心地帶向都市周邊有次序的發展起來。

地價稅加上房屋稅則為財產稅，因此兩者合起來也具有財產稅的特性。晚近的全面均衡分析法認為財產稅有三種經濟效果(Mieszkowski, 1972)，此即資本稅效果(capital tax effect)、貨物稅效果(excise tax effect)及因素不可移動性效果(factor immobility effect)。Mieszkowski利用一般均衡分析，假定在一個行政區內(市區)三種重要生產要素：資本、土地及勞動，其供給量短期內都是固定不變，則財產稅是對土地及資本課徵的一種稅。假設資本具有移動性，可在不同行政區及不同行業間流動，資本將完全承擔財產稅的全部，則資本報酬減去財產稅才是其淨報酬率。換言之，資本的淨報酬(net returns)是毛報酬減除財產稅負的剩餘。這樣的效果就是資本稅效果。貨物稅效果則是指當各行政區間之名目稅率不一致，或實質稅率之差異大時，則可以移動的資本乃會自實質稅率高的行政區移到實質稅率低的地方去，一

直到資本的稅後報酬率各地均相等時為止。

至於因素不可移動性效果是指當各行政區間財產稅稅率不相同時，稅負之歸宿依存於課稅之標的物(如農、工、商用財產)及被課稅部門之相對因素移動性(relative factor mobility)。設若農業區(鄉區)之土地與勞動不移動而資本可以移動，提高鄉區房屋稅時勢必由勞動來承擔稅負；但若房屋稅過高，則鄉區之勞動可能也會外移(即部分勞動仍具可移動性)，致使鄉區地價也跟著下跌，使地主承擔部分的房屋稅了。換言之，財產稅總是由最不具移動性的生產因素來負擔，因為土地不可移動，所以租稅差異(或公共財質量差異)則完全得資本化而反應在地價上。

土地增值稅為約翰密勒(John Stewart Mill)所提倡，其目的在於將社會改良地租歸公。其性質是自賣方取得該市地起算之土地價值增加那部分的資本利得稅(capital gain tax)。現行平均地權條例以為為求社會正義及分配公平起見，應該重課土地增值稅，由售地的地主負擔之。這樣的觀點來自土地稅(市地之地價稅、增值稅及農地之田賦的總稱)的中立性(neutrality)，使地主既不會改變土地利用計畫，也無法轉嫁租稅給買方(Netzer, 1996)。地價稅或增值稅具有中立性，是來自於土地供給總量固定(全國土地面積固定或市地面積固定)的簡單假設。關於土地稅對土地利用中立性的傳統觀點，在近十多年曾被嚴厲的批評(Bentick, 1979; Mills, 1981)，認為那是嚴重的錯誤(bad mistake)。只有課徵於土地經常地租所得(current rental income)的稅，在其稅率小於100%時(如田賦)才具有土地利用的中立性。以土地市場價值(市價)為稅基之地價稅與增值稅，有可能使地主計較短期所得報酬(early-payoff income)而忽略長遠的未來利益(future income)，以致未能對土地做最佳的利用。因為，以市價為稅基之土地稅形成資源使用成本(resource cost)，地主以彌平這部分成本負擔為要務。地價稅與增值稅均以市地為課徵標的物，市地之供給並非完全固定的，因為都市範圍可以透過行政法令加以擴大，農地可以變更為建地，低樓層建物可以改建為高樓層建物(即資本/土地比率提高)，在在均可增加建地供給及樓地板面積。此外，一個定點的土地面積可能是固定的，但是該定點的鄰域(neighbor)則是可以擴散的。因此土地供給固定只有在兩個極端情形下成立，即一個定點與全國土地面積(尚可由填海增加之)。執是之故，土地增值稅是會轉嫁的，在部分均衡分析法，其轉嫁的程度視地主(land owner)與使用者(land user)的供求彈性而定。尤其土地增值稅具有資本利得稅性質，在房地產產權交易之時，往往像證券交易稅一樣，被視同不動產交易稅而由買方承擔之，在購買力足夠大的時候逐步推高房地產市價。

(二)現行地價稅制問題

現行地價稅制非常複雜，完全是平均地權條例的規定。其規定如表三。根據表三略可看出現行稅制可能發生幾個問題與現象：

1. 由於累進起點地價(critical progressive point of land value)各縣市有所差異，使各縣市之實質地價稅率差異擴大(Tsai, 1982, Appendix 1-2)，甚至實質土地增值稅率也因公告現值之標準不一，而產生貨物稅效果(excise effect)。由表四台灣地區各縣市八十三及八十六年度地價稅累進起點地價表來看，很明顯地看出都市及都會地區之縣市，其累進起點地價相當高；而農業縣分或偏遠地區，其累進起點地價則相對偏低。以台灣本島為例，七公畝地在台北市之累進起點地價為2,481.5萬元，而在台東縣只有50萬元。設若台北市郊有一筆七公畝市地總價為2,481.5萬元，則其適用地價稅稅率為1%，地價稅負擔為24.815萬元；台東市中心有一筆七公畝地其總價也是2,481.5萬元，其稅率則高達4.4019%，應納地價稅高達

表三 地價稅稅率表

基本稅率		1%(19條)	
累進起點地價計算適用範圍		直轄市及縣市(189條)	
地價稅累進方式	[地價總額超過累進起點地價]	課徵1.5%(19條)	
	(1)五倍以下就超過部分		
	(2)十倍以下就其超過五倍部分		課徵2.5%
	(3)十五倍以下就其超過十倍部分		課徵3.5%
	(4)超過累進起點地價廿倍以下就其超過十五倍部分		課徵4.5%
(5)超過累進起點地價廿倍以上者就其超過部分	課徵5.5%		
優惠稅率	(1)都市自用住宅用地未超過三公畝部分	0.3% , 0.2% (79/1/1起)(20條)	
	(2)非都市自用住宅用地未超過七公畝部分	0.3%	
	(3)事業用地(工業用地、礦業用地、私立公園、動比例物園、體育場、寺廟、教室、名勝古蹟、加油站、公共停車場等)	稅1%	

資料來源：台北市政府捷運局(83)，聯合開發常用法規彙編，頁69-169。

註2. 因為 $2481.5 \text{萬} \div 50 \text{萬} = 49.63$ 倍，依平均地權條例施行細則之計算公式，其稅負為 $2,481.5 \text{萬元} \times 5.5\% - 50 \text{萬元} \times 0.545 = 109.2325 \text{萬元}$ 。

表四 台灣地區八十三及八十六年度各縣市累進起點地價表 單位：百萬元

縣市別	八十三年度	八十六年度	縣市別	八十三年度	八十六年度
台北縣	3.253	3.514	屏東縣	0.955	0.961
宜蘭縣	1.013	1.014	台東縣	0.479	0.500
桃園縣	1.613	1.793	花蓮縣	0.903	0.831
新竹縣	1.018	1.101	澎湖縣	0.404	0.399
苗栗縣	0.724	0.756	基隆市	1.950	2.070
台中縣	1.185	1.281	新竹市	3.763	4.023
彰化縣	1.042	1.026	台中市	2.992	2.890
南投縣	1.023	1.001	嘉義市	3.851	4.629
雲林縣	1.067	1.022	台南市	3.703	3.867
嘉義縣	0.594	0.636	台北市	22.584	24.815
台南縣	0.773	0.865	高雄市	5.686	6.111
高雄縣	1.275	1.390			
平均值				2.689	2.891
標準差				4.556	5.020

資料來源：內政部地政司

109.2325萬元^{註2}。因此，除非在台東市的土地投資預期報酬比在台北市投資之每年收益超過84.4175萬元，否則理性的經濟個體(economic agent)一定將資金移到台北市來做最佳的利用，此即貨物稅效果。如此一來，台東縣的地價將反應相對高的稅負而降低(因需求減少)，台北市的地價則反應相對低的稅負而上升(因需求增加)。此外，由於台東縣可供投資之資金外流，經濟活動水準不高，人口逐漸跟著資金外流。台北市則相反，可供投資之資金源源自偏遠地區而來，經濟活動水準與人口也就持續增加，形成嚴重的租稅擠壓效果(tax squeeze effect)(Tsai, 1982；蔡吉源，1994)。表五顯示台灣地區86年地價稅查估的情形。總平均名目稅率略為1.04%(=451.23億元÷(41,741.11億元+45,396.41億元)÷2)。顯然，累進地價稅有助於平均所得分配，因為少數財團所有之土地約9,910公頃佔總土地面積123,274.1539公頃的8.04%，以其稅率5.5%而使徵納地價稅額高達1,059,773.4萬元，佔地價稅總稅收4,512,395.3萬元的23.49%，有其平均財富的作用^{註3}。就各縣市累進起點地價差距過大而言，若要保留累進地價稅制，則應可考慮將全台灣地區之累進起點地價訂在同一水準，以舒緩發展落後地區之稅負壓力。

表五 台灣地區八十六年地價稅查定數報告表

項目	戶數 (1)	筆數 (2)	課稅面積 (公頃)(3)	課稅面積比例 (4)	1-6月課稅地價 (百萬元)(5)	7-12月課稅地價 (百萬元)(6)	1-6月地價稅額 (千元)(7)	7-12月地價稅額 (千元)(8)	全年地價稅額 (千元)(9)	地價稅放比例 (10)
總計	5,655,036	11,449,184	123,274.1539	100	4,174,111	4,539,641	21,534,839	23,589,114	45,123,953	100
一、公有土地	2,309	137,862	7,117.0801	5.77	293,217	323,749	1,367,014	1,508,292	2,875,306	6.37
(一)一般土地	2,104	123,938	6,433.7244	5.22	248,428	274,300	1,255,101	1,384,699	2,639,800	5.85
(二)自用住宅用地	139	1,107	157.7319	0.13	15,147	16,623	15,147	16,623	31,770	0.07
(三)特定事業用地	16	301	207.4257	0.17	3,899	4,221	19,495	21,106	40,601	0.09
(四)公設保留地	50	12,516	318.1981	0.26	25,743	28,605	77,271	85,864	163,135	0.36
二、私有土地	5,652,727	11,311,322	116,157.0738	94.23	3,880,894	4,215,892	20,167,825	22,080,822	42,248,647	93.63
(一)一般土地	3,738,651	7,707,880	77,391.1536	62.78	2,302,428	2,514,680	17,240,032	18,918,179	36,158,211	80.13
1.第一級1.0%	3,576,816	6,678,804	41,178.3622	33.40	1,281,642	1,392,157	6,408,089	6,960,668	13,368,757	29.63
2.第二級1.5%	147,269	799,879	18,123.7833	14.70	571,132	622,890	3,574,920	3,900,936	7,475,856	16.57
3.第三級2.5%	8,675	93,754	4,358.7764	3.54	123,676	138,377	1,034,565	1,157,327	2,191,892	4.86
4.第四級3.5%	2,383	35,782	2,379.5983	1.93	62,339	69,199	674,813	750,760	1,425,573	3.16
5.第五級4.5%	959	19,391	1,439.7014	1.17	39,851	42,522	532,072	566,327	1,098,399	2.43
6.第六級5.5%	2,549	80,270	9,910.9320	8.04	223,788	249,535	5,015,573	5,582,161	10,597,734	23.49
(二)自用住宅用地	1,892,792	3,307,605	16,294.1897	13.22	1,213,854	1,306,315	1,213,751	1,306,213	2,519,964	5.58
1.都市用地	1,669,036	2,858,081	12,367.1030	10.03	1,142,701	1,228,718	1,142,612	1,228,629	2,371,241	5.25
2.非都市用地	223,756	449,524	3,927.0867	3.19	71,153	77,597	71,139	77,584	148,723	0.33
(三)特定事業用地	8,488	74,453	21,183.6143	17.18	310,106	335,874	1,550,528	1,679,367	3,229,895	7.16
(四)公設保留地	12,796	221,384	1,288.1162	1.04	54,506	59,023	163,514	177,063	340,577	0.75

資料來源：財政部賦稅署(1998)

表五 台灣地區八十六年地價稅查定數報告表(續)

項目	戶數 (1)	筆數 (2)	課稅面積 (公頃)(3)	課稅面積比例 (4)	1-6月課稅地價 (百萬元)(5)	7-12月課稅地價 (百萬元)(6)	1-6月地價稅額 (千元)(7)	7-12月地價稅額 (千元)(8)	全年地價稅額 (千元)(9)	地價稅放比例 (10)
總計	5,655,036	11,449,184	123,274.1539	100	4,174,111	4,539,641	21,534,839	23,589,114	45,123,953	100
一、公有土地	2,309	137,862	7,117.0801	5.77	293,217	323,749	1,367,014	1,508,292	2,875,306	6.37
(一)一般土地	2,104	123,938	6,433.7244	5.22	248,428	274,300	1,255,101	1,384,699	2,639,800	5.85
(二)自用住宅用地	139	1,107	157.7319	0.13	15,147	16,623	15,147	16,623	31,770	0.07
(三)特定事業用地	16	301	207.4257	0.17	3,899	4,221	19,495	21,106	40,601	0.09
(四)公設保留地	50	12,516	318.1981	0.26	25,743	28,605	77,271	85,864	163,135	0.36
二、私有土地	5,652,727	11,311,322	116,157.0738	94.23	3,880,894	4,215,892	20,167,825	22,080,822	42,248,647	93.63
(一)一般土地	3,738,651	7,707,880	77,391.1536	62.78	2,302,428	2,514,680	17,240,032	18,918,179	36,158,211	80.13
1.第一級1.0%	3,576,816	6,678,804	41,178.3622	33.40	1,281,642	1,392,157	6,408,089	6,960,668	13,368,757	29.63
2.第二級1.5%	147,269	799,879	18,123.7833	14.70	571,132	622,890	3,574,920	3,900,936	7,475,856	16.57
3.第三級2.5%	8,675	93,754	4,358.7764	3.54	123,676	138,377	1,034,565	1,157,327	2,191,892	4.86
4.第四級3.5%	2,383	35,782	2,379.5983	1.93	62,339	69,199	674,813	750,760	1,425,573	3.16
5.第五級4.5%	959	19,391	1,439.7014	1.17	39,851	42,522	532,072	566,327	1,098,399	2.43
6.第六級5.5%	2,549	80,270	9,910.9320	8.04	223,788	249,535	5,015,573	5,582,161	10,597,734	23.49
(二)自用住宅用地	1,892,792	3,307,605	16,294.1897	13.22	1,213,854	1,306,315	1,213,751	1,306,213	2,519,964	5.58
1.都市用地	1,669,036	2,858,081	12,367.1030	10.03	1,142,701	1,228,718	1,142,612	1,228,629	2,371,241	5.25
2.非都市用地	223,756	449,524	3,927.0867	3.19	71,153	77,597	71,139	77,584	148,723	0.33
(三)特定事業用地	8,488	74,453	21,183.6143	17.18	310,106	335,874	1,550,528	1,679,367	3,229,895	7.16
(四)公設保留地	12,796	221,384	1,288.1162	1.04	54,506	59,023	163,514	177,063	340,577	0.75

資料來源：財政部賦稅署(1998)

2. 相當高的土地增值稅率與相對低的地價稅稅率(及優惠稅率)同時發生作用，形成房地產價格的不安定裝置(destabilizer)。因為正如上述所言，土地增值稅是一種機會稅，只要不出售房地產就不必納稅，所以增值稅率愈高，除非可以轉嫁，否則就愈不願出售(供給減少)。但是，不出售也得衡量繼續持有土地之持有成本，在相當低的地價稅實質稅率下，以台北市為例，八十六年度之地價稅收 136.8億除以可稅市地之公告地價總值21.2182兆，則平均稅率為0.643%。若公告地價是市價的十分之一，則實質稅率僅為0.0643%而已，土地之持有成本相當低。所以坐擁土地之地主或財團，並無誘因來善用地利或提供價格合理的房地產，致使房產市場經常處於供需失調的狀態下，或供不應求，或供過於求，而價位居高不下很難達成長期的均衡與穩定。論者或謂我們可依土地法第一七三條規定之空地稅三倍到十倍，多懲罰空而不用之市地。若以名目稅率來看，依規定住宅用地空地稅為0.6%到2%(即0.2%之三倍到十倍)，看似很高，但若相較於德國在膠州灣的不當利用(improper use)土地稅率9%到24%(Harrison, 1983)，我們空地稅對於財團而言仍是微不足道的。此外，財團囤積非都市用地，再適時以變更地目方式，或在兩次公告現值之間人為炒作地價，目前之稅法對於此種房地產漲價均束手無策，只有在政治危機或戰爭威脅下，房地產才會真正的全面跌價。換言之，現行稅制之經濟效果與當初制度設計之目標—社會公平與社會正義—背道而馳。

(三)地價稅與土地增值稅稅率變動對地價的影響

地價稅與土地增值稅，一為土地持有而課稅，一為土地移轉而課稅，兩者稅率之高低自然就影響繼續持有或出售移轉的經濟決策。一般的推論認為過高的土地增值稅配以過低的地價稅負擔，將使預期地價上升，形成「只租不售」的持有策略。相反地，若把地價稅提高而相應降低土地增值稅，則能刺激買氣或賣風以「稅去地主」令交易活絡。

註3. 雖然如此，在實際上衡量一租稅稅率是否為累進，須由其邊際稅率來看才是真正的衡量方式。就邊際稅率的觀點而言，其稅法上之規定的地價稅實為一累退性質的租稅。我們可由一個簡單的例子來證明此一說法。假設某縣市其地價稅累進起點地價為100萬元，若同時對於四塊不同地價之土地—其分別為100萬元、200萬元、300萬元及400萬元—課徵地價稅，則其應納稅額分別為10,000元(100萬元×0.01)、25,000元(100萬元×0.01+100萬元×0.015)、40,000元(100萬元×0.01+200萬元×0.015)及55,000元(100萬元×0.01+300萬元×0.015)；其實質稅率分別為0.01、0.0125、0.0133及0.01375；而邊際稅率分別為0.01(0.01-0)、0.0025(0.0125-0.01)、0.0008(0.0133-0.0125)及0.00045(0.01375-0.0133)。由此可知，地價愈高其所負擔的實質稅負反而愈低。

為說明此一現象，我們假設(1)式成立，即在 $c = 0$ ， $\alpha = 1$ 的情形下，以模擬方式求取土地增值稅對期初地價 (P_0) 的影響。用 LVIT 對(1)式做偏微分得註4：

$$\frac{\partial P_0}{\partial LVIT} = \frac{\int_{t=0}^T \frac{R_t(1-LRT)}{(1+i)^t} (1+i)^T + P_T(1-(1+i)^T)}{(1+i) - LVIT^2} \begin{matrix} > \\ < \end{matrix} 0 \dots\dots\dots(3)$$

註4. 假設，在同時課徵地價稅(平均地租稅率為 LRT)及土地增值稅(平均稅率為 $LVIT$)的情形下，一單位土地之價格(現值)為：

$$P_0 = \int_{t=0}^T \frac{R_t(1-LRT)}{1+i} + \frac{P_T - (P_T - P_0)LVIT}{(1+i)^T}$$

P_0 為時買進價格(值)

P_T 為時賣出價格(值)

R 為地租

i 為利率

$$P_0 = \int_{t=0}^T \frac{R_t(1-LRT)}{(1+i)^t} + \frac{P_T(1-LVIT) + P_0LVIT}{(1+i)^T}$$

移項得：

$$P_0 - \frac{P_0LVIT}{(1+i)^T} = \int_{t=0}^T \frac{R_t(1-LRT)}{(1+i)^t} + \frac{P_T(1-LVIT)}{(1+i)^T}$$

$$P_0 \left[1 - \frac{LVIT}{(1+i)^T} \right] = \int_{t=0}^T \frac{R_t(1-LRT)}{(1+i)^t} + \frac{P_T(1-LVIT)}{(1+i)^T}$$

$$P_0 = \int_{t=0}^T \frac{R_t(1-LRT)}{(1+i)^t} \times \frac{(1+i)^T}{[(1+i)^T - LVIT]} + \frac{P_T(1-LVIT)}{(1+i)^T} \times \frac{(1+i)^T}{[(1+i)^T - LVIT]}$$

$$\frac{\partial P_0}{\partial LVIT} = \int_{t=0}^T \frac{[(1+i)^T - LVIT] \cdot 0 - \frac{R_t(1-LRT)}{(1+i)^t} (1+i)^T (-1)}{[(1+i)^T - LVIT]^2} + \frac{[(1+i)^T - LVIT] (-P_T) - P_T(1-LVIT)}{[(1+i)^T - LVIT]^2}$$

$$= \int_{t=0}^T \frac{\frac{R_t(1-LRT)}{(1+i)^t} (1+i)^T}{[(1+i)^T - LVIT]^2} + \frac{P_T [(1-LVIT) + LVIT - (1+i)^T]}{[(1+i)^T - LVIT]^2}$$

$$= \int_{t=0}^T \frac{R_t(1-LRT)(1+i)^T + P_T [1 - (1+i)^T]}{[(1+i)^T - LVIT]^2}$$

上式表示每提高 1% 土地增值稅稅率，對土地買進價格(值)的變動量。

由於分母恆為正，分子的第一項亦為正，但是第二項則為負，因此土地增值稅稅率對期初買進地價 (P_0) 之影響與 T 值 (持有期限長短) 之大小有關。我們假定 $P_T = 200$ 萬， $R_t = 10$ 萬 (若均衡投資報酬率為 10%，隱含應略等於 100 萬元)， $T = 20$ 年， $i = 10\%$ ，然後再將 LRT 及 $LVIT$ 做如下五組組合：(1) $LRT = 10\%$ ， $LVIT = 20\%$ ；(2) $LRT = 10\%$ ， $LVIT = 10\%$ ，即降低 $LVIT$ ；(3) $LRT = 10\%$ ， $LVIT = 30\%$ ，即提高 $LVIT$ ；(4) $LRT = 20\%$ ， $LVIT = 20\%$ ，即提高 LRT ；❖ $LRT = 20\%$ ， $LVIT = 10\%$ ，即提高 LRT ，降低 $LVIT$ 。得表六的模擬結果。

表六模擬結果顯示在累進地價稅化約其平均名目稅率 1.04% 而成平均地租稅 (LRT) 為 10%，及累進土地增值稅因公告現值略為市價之半，而可化約其平均名目稅率 40.65% (請參閱表九) 而成的平均土地增值稅 ($LVIT$) 略為 20% 時，原始地價 (P_0) 與 $LVIT$ 呈逆向關係。只要 $LVIT$ 提高，則 P_0 就下降。同時， LRT 對 P_0 下降的影響幅度遠大於 $LVIT$ 。以持有有一年為例，在 (1) $LRT = 10\%$ ， $LVIT = 20\%$ 時，下降 13.58025 萬元；(2) $LRT = 10\%$ ， $LVIT = 10\%$ 時，下降 11.00000 萬元；(3) $LRT = 10\%$ ， $LVIT = 30\%$ 時，下降 17.18750 萬元；在 (4) $LRT = 20\%$ ， $LVIT = 20\%$ 時，下降達 14.81481 萬元之多。足見在不考慮改良成本及物價調整因子時，提高地價稅與增值稅，對地價上升都具有抑制的作用。

其次，再依平均地權施行細則的修正，令 (2) 式的 $c = 0$ ， $\alpha = 2$ ，再以 $LVIT$ 偏微分，我們可以得到：

$$-\frac{\partial P_0}{\partial LVIT} = \frac{\int_{t=0}^T \frac{\alpha R_t (1-LRT)}{(1+i)^t} (1+i)^T + P_T (\alpha - (1+i)^T)}{[(1+i)^T - \alpha LVIT]^2} \geq 0 \dots\dots\dots(4)$$

由於物價調整因子 $\alpha = 2$ ，遂使分子的第一項正值為七年之後第二項之負值所逐漸抵消。在正負兩值完全抵消之前 (約在 $T = 23$ 時) $\frac{\partial P_0}{\partial LVIT}$ 將會是正值。這表示只要能夠以物價指數調整其原始買進成本 (價格)，則課徵土地增值稅將使 P_0 上升，而非下降。由此亦可推論，如果 $c > 0$ 時，提高 $LVIT$ 稅率也將使 P_0 上升。因為在 (4) 式中，分子的第二項將成為 $(P_T - c)(\alpha - (1+i)^T)$ ，其負值的絕對值更小，而使分子的正值增大的緣故。另外，分母的第二項乘上 α 倍，對整個 $\frac{\partial P_0}{\partial LVIT}$ 也有影響。由表七正可以看出當 case(1) $LRT = 10\%$ ， $LVIT = 20\%$ 時， $\frac{\partial P_0}{\partial LVIT}$ 值不論 $T = 1$ 或 $T = 20$ 均為正值，表示原始價格 (P_0) 看漲，依 T 的增加 $\frac{\partial P_0}{\partial LVIT}$ 逐年下降。當 case(2) $LRT = 10\%$ ， $LVIT = 10\%$ 時，全體 $\frac{\partial P_0}{\partial LVIT}$ 值比 case(1) 的組合小，但都為正值，那是因為分母變大

表六 地價稅與增值稅稅率變動對之影響(模擬一) $c = 0$, $\alpha = 1$; 單位 : 萬元

土地 持有年數	稅率 組合 (1)LRT = 10% , LVIT = 20%	(2)LRT = 10% , LVIT = 10%	(3)LRT = 10% , LVIT = 30%	(4)LRT = 20% , LVIT = 20%	(5)LRT = 20% LVIT = 10%
1	-13.58025	-11.00000	-17.18750	-14.81481	-12.00000
2	-22.64484	-18.74848	-27.89518	-24.70346	-20.45289
3	-28.46397	-24.02728	-34.25337	-32.05160	-26.21158
4	-31.94783	-27.43543	-37.67243	-34.85218	-29.92956
5	-33.75461	-29.43325	-39.10252	-36.82321	-32.10900
6	-34.36374	-30.37515	-39.19281	-37.48772	-33.13653
7	-34.12639	-30.53434	-38.39168	-37.22878	-33.31019
8	-33.30073	-30.12143	-37.01131	-36.32807	-32.85974
9	-32.07701	-29.29867	-35.27013	-34.99310	-31.96219
10	-30.59539	-28.19081	-33.32127	-33.37679	-30.75362
11	-28.95895	-26.89343	-31.27189	-31.59158	-29.33826
12	-27.24314	-25.47941	-29.19655	-29.71979	-27.79572
13	-25.50279	-24.00396	-27.14651	-27.82122	-26.18614
14	-23.77723	-22.50850	-25.15634	-25.93880	-24.55473
15	-22.09421	-21.02372	-23.24859	-24.10277	-22.93497
16	-20.47274	-19.57195	-21.43717	-22.33389	-21.35122
17	-18.92531	-18.16906	-19.72979	-20.64580	-19.82079
18	-17.45957	-16.82587	-18.12975	-19.04680	-18.35549
19	-16.07950	-15.54938	-16.63720	-17.54127	-16.96296
20	-14.78645	-14.34360	-15.25013	-16.13068	-15.64757

的緣故。當case(1) $LRT = 10\%$, $LVIT = 30\%$ 時, 與(2)相反, 全體 $\frac{\partial P_0}{\partial LVIT}$ 值比case(1)的組合為大, 這是因為分母變小的緣故。這也顯示土地增值稅稅率愈高, 鎖定效果愈大。要抑制地價上升仍得依賴地價稅的作用。因為當case(4) $LRT = 20\%$, $LVIT = 20\%$ 時, 值的正向變動隨 T 的增大而大幅下降, 當 $T = 19$ 或 20 時原始價格(P_0)不漲反跌。從這個模擬可以看出當 $T = 1$ 時 $\frac{\partial P_0}{\partial LVIT} > 0$, 其值在以上四個組合分別為404.08163萬元, 244.44444萬元、792.00000萬元及400.00000萬元。

因此, 為緩和地價上升的壓力並抑制土地投機, 有兩個方向可以供改革之參

表七 地價稅與增值稅稅率變動對之影響(模擬二) $c = 0$, $\alpha = 1$; 單位：萬元

土地 持有年數	稅率 組合	(1)LRT = 10% , LVIT = 20%	(2)LRT = 10% , LVIT = 10%	(3)LRT = 10% , LVIT = 30%	(4)LRT = 20% , LVIT = 20%	(5)LRT = 20% LVIT = 10%
1		404.08163	244.44444	792.00000	400.00000	241.97531
2		298.43012	191.94197	526.20263	292.02865	187.82472
3		223.10648	151.17722	361.89018	215.46885	14.00195
4		168.43285	119.35176	255.42516	160.23544	113.54306
5		128.15491	94.35176	183.90383	119.82220	88.25142
6		98.11332	74.73013	134.47094	89.91037	68.48218
7		75.47375	59.19718	99.51726	67.56291	52.99238
8		58.26391	46.88987	74.34034	50.74055	40.83519
9		45.08631	37.11633	55.92873	38.00179	31.28415
10		34.93505	29.34120	42.29554	28.31172	23.77840
11		27.07604	23.14775	32.09624	20.91723	17.88249
12		20.96701	18.20997	24.40111	15.26377	13.25667
13		16.20317	14.27160	18.55516	10.93873	9.63473
14		12.47943	11.13044	14.08941	7.63234	6.80730
15		9.56398	8.62629	10.66330	5.11018	4.60916
16		7.27935	6.63191	8.02645	3.19364	2.90959
17		5.48883	5.04588	5.99278	1.74580	1.60491
18		4.08649	3.78721	4.42269	0.66166	0.61274
19		2.98981	2.79107	3.21055	-0.14191	-0.13248
20		2.13426	2.00548	2.27586	-0.72682	-0.68297

考：其一，為降低土地增值稅稅率；其二，為提高地價稅稅負^{註5}，或同時調整兩個稅率組合如case(5)，俾讓地價溫和上升，而不宜大幅提高土地增值稅，致令地價不升反跌，以防止日本在1990年以來房地產大跌價所致的金融危機及經濟衰退。

註5. 提高地價稅負擔有兩種方式，其中之一就是在公告地價不變的情形下提高名目地價稅稅率，另一種方式則是名目地價稅稅率不變，只提高公告地價，由於公告地價在1991年公告現值與公告地價兩價分離後依表二資料顯示僅佔土地拍賣價格的17.37%，應有向上調整的空間，以提高稅負，抑制地價上漲。

由於地價稅與土地增值稅在配合運用上有上述的缺點，而有利於土地投機，是助長土地炒作的幫凶。因此，如何改革土地稅制以達社會公平與社會正義的目標，成為令人關切的問題。但是直到目前為止，所有的改革爭論大多集中在土地增值稅，從是否依時價課徵、是否改為土地交易所得稅，到是否實施土地增值稅及土地交易所得稅雙軌制，都未曾觸及地價稅的問題。吾人以為土地稅制改革應該全盤考量地價稅與增值稅。換言之，除了考量總稅收不減以健全財政收支以外，更宜慮及個別稅目因稅率高低所造成的正面經濟效果，使「民不加賦而國用饒」。吾人準此原則提出土地稅制改革的看法，即在於降低偏高的土地增值稅稅率，或改徵土地交易所得稅。至若降低增值稅稅率或改徵土地交易所得稅致使土地稅收減少部分，則以提高地價稅稅負來彌平之。至於變更土地使用分區管制或變更地目及農地轉用致使地價一夕數漲之增值，則課以發展土地稅 (development land tax) 或發展可許費 (planning permission fee)，以達成自然增值歸公的目的。

四、土地交易課稅制度及其相關問題之改革方案

(一)改革方案矩陣(matrix of land tax reform)

從前文的分析裡，我們已經可清楚勾勒出土地交易所得課稅制度及其相關問題，諸如地價稅改革方案的輪廓。就土地增值稅與地價稅稅制的改革方向，我們可以用一個矩陣表示之(表八)。

其實，依平均地權條例施行細則的辦法，課徵土地增值稅與課徵土地交易所得稅已無甚大差距。其差別只在於前者採倍數累進，後者採金額累進而有不同。若改採金額累進，與一般所得合併課徵，勢將加重民眾負擔殊不可取；但若改革現制，採單一比例稅制時，不論稱之為土地增值稅或稱之為土地交易所得稅(分離課稅)，其結果都一樣。因此，以下我們首先就改革土地增值稅部分加以說明，其次再討論增值稅與地價稅改革的配合問題。

(二)改革土地增值稅加徵土地開發稅

由於土地增值稅的公告現值未能反映實價，又有租稅假期等諸多缺點，所以實施數十年並未落實漲價歸公的理想，反而變成推升地價及引誘土地投機炒作的不良機制。為改絃更轍，首先必須建立土地市場以實價計算稅基，並對變更土地分區使用管制、變更地目及農地轉用等增值利益，即使未實現也應課徵土地開發稅。其

表八 增值稅與地價稅改革方案矩陣表

課徵方案		累進稅制	比例稅制	備註
改革方式				
土地增值稅	保留土地增值稅	(1) 保留累進稅制 (2) 降低稅率 (3) 對長期持有者給予減半徵稅 (4) 對短期持有者給予加倍徵稅，以防止短期投機	(1) 改革現制 (2) 改採單一比例稅制 (3) 對長期持有土地者減半徵稅 (4) 對短期持有土地者加倍徵稅	(1) 建立土地市場，實現實價認定 (2) 加徵土地發展稅
	改徵土地交易所得稅	(1) 改革現制 (2) 與一般所得合併課徵	(1) 改革現制 (2) 與一般所得分離課徵 (3) 採單一稅制	(1) 建立土地市場，實現實價認定 (2) 加徵土地發展稅
地價稅		(1) 全國累進起徵點地價齊一制 (2) 以接近市價的公告現值為稅基，公告現值與市價的比例應全國一致，取消公告地價。	(1) 改革現制 (2) 改徵單一比例稅制，稅率應高於房屋稅稅率	廢除公告地價改以公告現值為稅基，並逐步改進土地估價制度，令公告現值與市價呈一固定比例 ^{註6}

註6. 作者自1999年4月擔任桃園縣地價評議委員，即主張全面清查土地市價，確定合理的評估價值(assessed value)。然後訂定公告現值為市價或評估價值的50%，並逐步調高公告地價使公告地價與公告現值一致。2000年5-6月間桃園縣終於確立此一原則，將公告現值佔市價高於50%者調低至50%，其低於35%者調高至35%，期於三年內全面調高為50%。至若公告地價則將佔市價30%以上者調低至30%，佔市價25%以下者調高至25%，三年後全面調高為30%，再過三年調高為40%，逐步向50%調整。令公告地價與公告現值一致。可惜，關於公告地價部分，因遭到地政局強烈反對，致公告地價之調整仍然依照傳統方式為之。全縣平均公告地價佔市價的比例略由10.9%提高到12.0%左右而已(請詳桃園縣地政局：89年度公告地價與公告現值調整作業原則說明)。

次，再考量究應保留目前的土地增值稅稅目，或改為土地交易所得稅。不論保留目前稅目或改為土地交易所得稅，均面臨採用累進稅或是比例稅的選擇。

表九顯示台灣地區1997年度課徵土地增值稅之筆數、面積、移轉現值、漲價數額與查定稅額在不同稅率中的數值與比重。其中數字隱藏不少玄機。以移轉面積最多、稅率最高(60%)的一般用地來看，其佔有所有移轉面積近半(49.40%)，移轉現值也最高(246,522.3百萬元)，但是其原地價經調整後竟只有28,234.3百萬元遠低於稅率40%之一般用地(161,042.5百萬元)；因此，其漲價總數額佔合計的56.07%，其查定稅額比例竟高達76.89%。何以故？因為倍數累進的緣故，以至於許多長期持有的原地價相對偏低，而物價調整指數也偏低之故。作者在1997春於彰化鄉下買進祖宅建地291.83平方公尺，單位原地價(66年10月訂定)為104元，此次移轉現值為2,000元，物價指數調整為229.1%。該地基在村落邊緣，因山洪爆發，屋宇淹沒，道路幾乎斷絕，已成榛莽。所以實際買進價格只有十萬元(賣清)。筆者竟繳交287,620元(= [(2,000 - 104 × 2.291) × 60% - 104 × 2.291 × 30%] × 291.83)的土地增值稅。一方面顯示區段定價法的不盡合理，以至於在97年移轉現值高達2,000元/m²，與村中其他交通便捷土地相同；另一方面家族中對稅法欠熟悉，在山洪爆發後曾經雇工清除砂石的改良費用都沒有單據可供核報；再一方面反映稅法不合理，持有廿年以上土地反而受到最高稅率的懲罰。

反觀那些短期持有土地者(多落在40%範圍，因為漲價倍數低於100%)，其移轉面積佔全部移轉面積的35.14%；其在漲價總數額所佔比例，只有8.75%；在查定稅額所佔比例更低，為8.57%。這些數字告訴我們：在現行土地稅制度下，最好不要長期持有土地。這與日本、韓國，以較高稅率來懲罰短期投機的作法完全相反。

因此，若是不得已要保留現行倍數累進稅制，一定得一方面降低稅率，另一方面對長期持有者給予適當補救。其方法可定五年為期，即持有滿五年以上者其稅負減半徵收。則在作者個人的上述買賣實例下，只要支付143,810元土地增值稅而已。至於這部分的稅收損失，可以針對土地持有在三年以下者給予加倍課徵的懲罰得到部分補償。至於稅率方面，吾人認為土地交易移轉課稅稅率不宜太高，以免妨礙正常經濟活動，並能促進土地市場功能的正常運作(諸如提供市場價格訊息等)。因為土地增值部分可視同土地持有人的資本所得，既然是所得的一部份，土地增值稅稅率就沒有理由比所得稅法中最高邊際稅率40%為高。但是，若大幅度調降土地增值稅稅率，稅收損失太大，為避免財政收入壓力，勢須大幅增加地價稅來彌補，又非吾人所樂見。所以兼顧上述兩種情形之下，目前的稅率60%、50%及40%似可以降為40%、30%及20%。依據表九資料估計，若將一般用地累進稅率分別降

表九 台灣地區1997年度土地增值稅查定稅額表

稅率	項目	筆數	面積		移轉現值 \$	原地價 調整後\$	改良 費用\$	漲價總數額		查定稅額		應納稅額	
			10,000 m ²	%				\$	%	\$	%	\$	%
	自用住宅用地	79,711	419.5	7.54	131,868.5	27,535.2	122.0	104,211.3	27.95	10,421.3	6.87	9,911.1	7.09
	10%												
	一般用地	213,859	1,955.2	35.14	194,593.7	161,042.5	914.2	32,637.0	8.75	12,989.0	8.57	12,651.8	9.05
	50%	43,118	441.1	7.92	46,335.6	18,593.7	778.2	26,963.6	7.23	11,622.1	7.67	11,175.1	8.00
	60%	173,102	2,748.6	49.40	246,522.3	28,234.3	9,164.2	209,123.8	56.07	116,562.1	76.89	106,012.6	75.86
	合計	509,790	5,564.2	100.00	619,320.1	235,405.7	10,978.6	372,935.7	100.00	151,594.5	100.00	139,750.6	100.00
	免稅地	12,424	3,774.7	--	53,099.5	7,737.5	0	45,362.1	--	--	--	--	--
	私有土地	339,801	33,777.8	--	406,160.0	297,131.1	2,572.3	106,456.3	--	--	--	--	--

資料來源：財政部統計處，中華民國1997年度賦稅統計年報，1998年8月，頁244-245。

註：(1) 10,000m² × 0.3025 = 3,025坪 = 1公頃

(2) 查定稅額扣除土地重劃減徵、(區段)徵收減徵及其他減免，得應納稅額。

(3) 平均名目土地增值稅率 = 查定稅額總額 ÷ 漲價總數額 = 40.65%

(4) 移轉現值略為市價的45%，移轉市價略等於1,376,266.8百萬元，扣除原地價 × 物價調整因子235,405.7百萬元，及改良費用10,978.6百萬元，可得漲價總數額為1,129,882.5百萬元，以查定稅額計算可得平均實質土地增值稅率為13.42%。

(5) 免稅之私有土地大多是農地。

(6) 改良費用10,978.6百萬元佔移轉現值總值619,302.1百萬元的1.77%。這種現象反映買賣暴利多，以致缺乏私人改良或合法節稅的誘因。

低20%，累進差額計算式不變時，以公告現值為基礎，查定稅額之稅收損失略為537.44億元；若將累進差額率30%、10%及0%，改為15%、5%及0%，則稅收損失略為584.93億元。此二者均應在溫和提高地價稅稅收的容許範圍內。這樣的改革修法簡便，只要將平均地權施行細則第五十七條計算公式加以修改，擬定新的累進差額的計算公式，並對長期及短期持有加上獎勵及懲罰的規定即可。若以實際買賣價格做為課稅基礎，則稅收不但不減少反而會增加。依上面兩組累進差額率的例子計算分別增加1,481.30億元及1,532.95億元。假設實價課徵稅率降為30%、20%及10%，累進差額率設定為10%、5%及0%，總稅收仍高達1,929.4億元，比1997年度查定稅額1,515.9億元為高。

其次，若要一勞永逸，既能依買賣實價針對土地交易所課稅又避免買賣雙方的勾結匿報實價，最好的辦法是採取比例稅制，對土地交易實際增值部分課以單一稅率，不再累進課徵。就這一主張而言，陳文久教授(1993, 1994a)有詳細解析。茲將其要旨加以修正置於附錄一，以供參考。

陳文久又認為土地增值稅採比例稅之稅率應為25%，吾人以為太高，應以10% 20%之間為宜。因為，依照吾人的主張要採實價徵稅，依表九計算若依實價(實際市價)來計算，1997年度之移轉現值總計為619,320.1百萬元，除以全台灣地區平均公告現值佔市價比率45%，得移轉市價總值為1,376,266.8百萬元，扣除改良費用及調整後原地價，其漲價總數額略為1,129,882.5百萬元，以此數來除查定稅額151,594.5百萬元，可得平均實質增值稅率13.42%。若以10%徵稅已可得1,129.88億元的增值稅收。其短少部分386億元，再由地價稅稅收的溫和增加來彌補，以防止太大的制度變革對整體經濟產生不良影響。

總結上述，我們針對土地交易所課稅制度之改革有兩個方案，其內容略述如下：

方案一：(1)保留累進稅制；(2)實價課徵，降低稅率為40%、30%及20%；(3)加徵土地發展稅，對分區管制、地目變更與農地轉用而有增值利益即使尚未實現也應為適當的課徵，其稅率不應比韓國(50%)為低；(4)對土地長期持有(五年以上)予以減半徵收，而對短期持有(三年以內)者予以加倍徵收。

方案二：(1)改革現行稅制；(2)實價課徵單一比例稅制，稅率訂在10% 20%之間；(3)加徵土地發展稅一如方案一；(4)對土地長期持有(五年以上)者予以減半徵收，對短期持有(三年以內)者予以加倍徵收。

以1997年度土地增值稅之查定稅額資料，計算方案一之稅收損失約在500 600億元之間；方案二約在400億元左右。這部分稅收損失，只要適度提高公告地價即

可得到彌補，而使整個土地稅制較為公平合理。加徵的土地發展稅，亦可稍稍紓解降低土地增值稅稅率的稅收損失對財政收入不足的壓力。

(三)其他相關問題—地價稅制改革方案

自1982年起，作者即撰文鼓吹改革地價稅制，以平衡城鄉稅負差距 (Tsai, 1982)，及抑制土地投機(蔡吉源，1987)。在歷次土地稅制改革的討論中，吾人認為地價稅制改革與土地交易所得課稅制度改革，兩者必須互相配套，庶幾才能改進當前土地稅制對土地資源利用的扭曲(蔡吉源，1994、1997a)。

從表五地價稅查定數報告表可以計算出全國私有土地(包括一般私有土地及自用住宅用地)平均地價稅稅率為1.044%(=全年地價稅額422.486億元除以全年(兩期平均)課稅總地價40,483.93億元)。地價稅稅收偏低主要是因為(1)地價稅稅率偏低；或者(2)做為稅基的公告地價偏低，如表三所示公告地價佔實際價格只有17.37%；或者(3)都市地區(尤其是台北市)累進起點地價偏高；或者是三種原因並存。因此，我們希望改革現行一地數價制^{註7}，廢除完全失真的公告地價制度，改依發出稅單前接近市價之公告現值為課稅基礎。在公告地價為公告現值的24.61%下，至少稅基可為目前的四倍之多，即使稅率結構不變，也可以使目前的地價稅稅收增加四倍左右。我們更可仿效美國Arizona州的辦法，依實價(或極為接近實價的評估價值)依不同用途(工商(25%)、農業(16%)、住宅(10%))打折做為稅基。總之就是要實價認定，隨

註7. 平均地權土地稅制在實施上的最大缺陷，在於政府當局無法掌握每筆土地的市場價格，或其合理的近似市價的評估價值(assessed value)，供土地徵收補償及課稅的依據。不錯，我們有公告現值，做為徵收補償標準，做為課徵土地增值稅的基礎；我們也有公告地價，做為課徵地價稅的稅基。但是，公告現值與公告地價是根據什麼價格訂定的？理論上及實務上，其答案都是市價。然而，政府既沒有掌握市價，公告現值與公告地價的訂定就欠缺合理性而形成一團亂的現象。台灣有三百多個大小鄉鎮市，假設每一個大小鄉鎮市都是一個單一中心(monocentric)社區，則每一個鄉鎮市都有一環繞市中心區的土地，其真實市價是每一筆都是每坪十萬元。由於每一筆土地其公告地價與公告現值沒有與市價形成一個固定比率，市價每坪十萬元之土地其評估價值是：

(1) 甲鎮的公告現值乙鎮的公告現值。

(2) 甲鎮的公告地價乙鎮的公告地價。

以至於甲鎮居民所負擔的稅捐和乙鎮居民完民不同，徵收補償也不一樣。

情況之嚴重還不止於此。即使在同一市鎮有丙丁二先生，其土地都在每坪十萬元的同一環上，因地價評估與市價脫節，未能依地租曲線(rent gradient)合理排列，因而有下列現象：

(3) 丙地的公告現值丁地的公告現值。

(4) 丙地的公告地價丁地的公告地價。

因此，丙丁二人的土地市價雖然相同，但其稅負不同，土地徵收補償也不同，以至於補償低者，往往抗拒徵收而延宕工程的進行。

時反映市場狀況，以建立土地市場。在這樣的基礎上再來討論，究竟應該繼續採用累進地價稅制？還是改為比例稅制？累進稅制具有平均財富分配的作用，有利於抑制土地集中在少數人或財團手中。表五地價稅查定稅額中的資料顯示，一般土地課稅第六級(稅率5.5%)之課稅面積為9,910.9320公頃(2,549戶，平均每戶3.888公頃)，佔全國土地總面積8.04%，但其繳納全年地價稅額為105.987億元，佔全年地價稅額451.24億元的23.49%。在財團掠奪經濟勢力日益強大的今日，吾人沒有理由廢除累進課稅制度，俾能抗拒掠奪經濟主義，以維護社會正義。此外，由於台灣地區幅員不大，只要實施地價稅累進稅制，即不應再保留各縣市累進起點地價的條款，而應齊一全國累進起點地價，以消除城鄉稅負逆差距的現象 (Tsai, 1982)。若全國累進起點地價都為 300 萬元，則前述台北市與台東縣的稅負就不是 24.815 萬元及 109.2325 萬元，而同樣是 42.5375 萬元。對台北市那塊七公畝市地而言，增加 17.7225 萬元稅負；但對台東縣那塊等值的市地而言，減輕 66.695 萬元的稅負。若然才有可能除去城市剝削農村的現象，加速平衡城鄉差距。

上例齊一全國地價稅累進起點地價，使台北市民的地價稅稅負增加71.42%，使台東縣民的地價稅稅負減少61.06%。以1996年台北市全年地價稅稅收135.6億元來估計，應可增加96.85億元；以台東縣全年地價稅稅收1.319億元來估計，應會減少0.805億元。這是稅制改革的第一波影響(impact)，而不是全面的效果。全面動態效果將會使台北市市地價格向下調整，而台東縣市地價格向上調整。這種後續的影響(repercussions)，使台北市地價稅稅收增加幅度不及71.42%，台東縣減少幅度低於61.06%。

如果，我們改為實價課徵，1996年台北市地價稅稅收應為542.4億元(= 135.6億×4倍)。齊一累進起點地價後，台北市地價稅稅收即可再增加 387.38億元之多(impact)，而使台北市地價稅稅收高達929.78億元。比目前稅收135.6億元，增加794.18億元，充分反映亨利喬治法則(Henry George rule)的作用，而能解決都市建設財源不足的大半問題。

至於齊一累進起點地價對整體稅收的變化，我們可以根據表十計算之。首先，假定每一縣市都有一塊七公畝地，其價格都是2,481.5萬元(剛好等於台北市的累進起點地價)，再依據各縣市累進起點地價計算各縣市不同的地價稅負擔，得各縣市平均稅負為68.3315萬元。當各縣市累進起點地價都是100萬元，且每縣市都有七公畝地價2,481.5萬元時，其稅負為81.9825萬元，則平均稅負增加3.651萬元(= 81.9825萬元 - 68.3315萬元)，總稅收乃可增加90.14億元(= 451.23億元×13.651÷68.3315)。若各縣市累進起點地價都是200萬元或300萬元，平均稅負將分別減少16.479萬元(=

表十 各縣市累進起點地價及查定稅額表

項目	累進起點地價	七公畝地價 2,481.5萬元 之稅負 (萬元)	1997年度 查定稅額 (百萬元) *	累進起點地價		
				100萬元 稅負 (萬元)	200萬元 稅負 (萬元)	300萬元 稅負 (萬元)
縣市						
台北縣	351.4	39.1965		81.9825	51.8525	42.5375
宜蘭縣	101.4	81.2195		"	"	"
桃園縣	179.3	55.4750		"	"	"
新竹縣	110.1	76.4780		"	"	"
苗栗縣	75.6	95.2805		"	"	"
台中縣	128.1	64.4350		"	"	"
彰化縣	102.6	80.5655		"	"	"
南投縣	100.1	81.9280		"	"	"
雲林縣	102.2	80.7835		"	"	"
嘉義縣	63.6	101.8205	∨	"	"	"
台南縣	86.5	89.3400	26,451	"	"	"
高雄縣	139.0	65.1025	∧	"	"	"
屏東縣	96.1	84.1080		"	"	"
台東縣	50.0	109.2325		"	"	"
花蓮縣	83.1	91.1930		"	"	"
澎湖縣	39.9	114.7370		"	"	"
基隆市	207.0	50.6275		"	"	"
新竹市	402.3	35.8880		"	"	"
台中市	289.0	43.3525		"	"	"
嘉義市	462.9	31.9490		"	"	"
台南市	386.7	36.9020		"	"	"
台北市	2,481.5	24.8150	14,217	"	"	"
高雄市	611.1	37.1920	4,455	"	"	"
平均/合計	289.1	68.3315	45,123	81.9825	51.8525	42.5375

* 1997年度查定稅額總額45,123百萬元，係根據財政部賦稅署1997年度地價稅平均稅率表之數字。各縣市尚未完整統計，而以台灣省總數26,451百萬元計之。

68.3315萬元 - 51.8525萬元)及25.794萬元(= 68.3315萬元 - 42.5375萬元), 總稅收也將分別減少101.99億元及159.64億元。再者, 若依公告現值為稅基, 則地價稅總稅收可粗略以增加四倍稅收來計算。在齊一累進起點地價為100萬、200萬及300萬元時, 總稅收略為2,165.48億元(= 451.23 × 4 × (1 + 13.651 ÷ 68.335)), 1,369.66億元(= 451.23 × 4 × (1 - 16.479 ÷ 68.335))與1,123.63億元(= 451.23 × 4 × (1 - 25.794 ÷ 68.335))。比目前地價稅總稅收451.23億元分別增加1,714.25億元、918.43億元及672.4億元。根據這個粗略的估計, 我們認為若不廢除公告地價仍依公告地價課徵地價稅時, 齊一的累進起點地價宜低(如100萬元), 以增加稅收(90.14億元)。若改依接近市價的公告現值課徵地價稅時, 齊一的累進起點地價宜高(如300萬元), 也可增加稅收(672.4億元), 而彌補前述土地增值稅降低稅率以後的稅收損失(400 - 600億元之間)。

最後, 我們要針對農地是否課徵地價稅, 及地價稅與房屋稅是否合併為財產稅, 兩個熱門相關問題表示淺見。

農地開放自由買賣, 只限於有各種配套措施之次要農業用地, 而不涉及重要農業用地及保育用農林用地。任何已編定使用目的之土地, 在改變其用途而產生資本增值時, 不論有無實現其增值利益應該加徵土地發展稅。韓國土地增值稅及土地發展稅的真義, 也是台灣應予借鏡之處。農地是否課徵地價稅, 就必須分兩個層次來觀察。

其一, 針對可以自由買賣的次要農地, 應該建立制度課徵地價稅, 俾在其轉用之後能順利與正常稅制接軌。其二, 凡是重要農業用地及保育用地, 則應予以繼續免徵田賦, 同時也免徵地價稅, 以資鼓勵持有重要農業用地農民, 彌補其不能自由買賣的實質損失。

至於地價稅與房屋稅是否合併為財產稅, 也是茲事體大的問題。財產一詞涵蓋動產(如汽車、珠寶、股票、債券、古董字畫等)、不動產(土地、廠房及機器設備等), 以及石油公司的油管、衛星通信的電纜、營建中的工程, 與公有天空、水上、地上及地下租用權等等。

為發展經濟我們縮小財產權範圍, 僅及於都市用地、建築用地、工商用地課徵地價稅, 及其上的改良物(房屋)稅。因此, 流失很多財產稅稅基, 以至於我國財產稅稅收相對先進國家低落。1997年度地價稅及房屋稅合計收稅838.85億元, 佔GNP的比率為1.18%, 與加拿大的4.08%、英國的3.5%、美國的3.48%及日本的2.42%相差很大。尤其是台灣不動產價格相對各國而言非常昂貴, 若以不動產總值為比較基礎, 恐怕台灣的數據將更與先進各國拉大差距。以致於1998年台灣政府效率競爭

力，在IMD的評分表內資本及財產稅稅收項下，在46國家中敬陪末座為45名。因此，財產稅必須整頓改革。但是，財產稅的整頓或改革，與合併地價稅及房屋稅再稱為財產稅並不相關。主張合併房屋及土地課徵財產稅者其著眼點在於房價與地價的評估難以區分，因此合併課徵比較簡便。其實，房價之估價可依造價、裝潢及折舊的計算為之。總價扣除評估的房價就是地價。目前，因為地價由地政機關評估，房價由稅捐機關評估，因此缺乏緊密的聯繫。將來財產稅制改革應先著手於評估機構的合併，令估價單位與課稅單位平行，同時隸屬於一個上級單位，才不致系統紊亂、資訊不夠暢通，令一般民眾申訴無門，或奔波於地政與稅政單位間仍無法得到合理的解決方案。

就地價稅與房屋稅言，台灣現行制度是分開的，而且行之有年。所要改革的並非合併成財產稅，而是如何使房屋稅稅率逐漸向下調降(減免範圍逐年加以縮小)令房屋稅稅率低於地價稅稅率。我們不大贊成合併地價稅與房屋稅成為財產稅的理由如下：

1. Muth利用美國資料估計，房屋的供給彈性相對大，需求彈性相對小(分別為14.0及0.2-1.0之間)；市地的供給彈性大，需求彈性也小(分別為1.3及0.75)。(Muth, 1968)。因為，交通改善後市地供給增加甚快。Mieszkowski(1972)斷言：若課徵財產稅，(例如對房地產評估價值徵2%稅率)，則地主負擔僅約25%左右，而租屋人負擔75%。但是，在台灣地區，房地產價值裡土地價值所佔比例約70%，所以市地需求彈性應較0.75為高。所以土地負擔財產稅部份，應該多於25%(蔡吉源，1994)。
2. 目前地價稅率偏低(基本稅率1.0%，自用住宅0.2%)；而房屋稅率偏高(非自用住宅3%-5%，自用住宅1.38%-2%，各縣市多採低限，即3%及1.38%)。

用簡單加權平均計算財產稅稅率：

$$\text{非自用住宅財產稅率} = 0.7 \times 0.010 + 0.3 \times 0.03 = 0.016 = 1.6\%$$

$$\text{自用住宅財產稅率} = 0.7 \times 0.002 + 0.3 \times 0.0138 = 0.00554 = 0.554\%$$

這樣的稅率結構恐怕不太合理。房屋稅率是地價稅率的三倍以上(非自用住宅3% ÷ 1%)及六倍以上(自用住宅1.38% ÷ 0.2%)。土地改良物(建物)稅賦重，使地主改良意願受到壓抑，都市更新(urban renewal)就相對困難。

因此，房屋稅稅率應再降低，以低於地價稅稅率為準，以鼓勵地主改良意願，加速都市更新及建設，如美國匹茲堡的經驗然。

五、結論與建議

(一)結論

土地交易是一種買賣，「買賣不常有」，所以對土地交易所得課稅是一種機會稅，而不是經常稅。買賣土地之機會稅稅率太高，將因窒息交易而使經濟活動蹇滯，總稅收反而減少。無獨有偶，持有土地之經常稅(地價稅)則因公告地價偏低，僅為市價的17.37%，而使實質稅負相對微小。兩者交互影響土地供求而產生鎖定效果(lock-in effect)，扭曲土地利用，也形成土地投機歪風。亨利喬治(1883)所描述的情境『地價飆漲、投資不振、失業增加』，已一一在台灣顯現，平均地權的理想也就完全落空。如何改善土地稅制成為當前財稅改革極為棘手的問題。

本文著眼於台灣土地交易所得課稅制度的解析。由蒐集到之相關資料，我們瞭解到目前台灣土地增值稅制度自1977年起即已朝土地交易所得稅修改。所不同的是前者採倍數累進，而後者採金額累進而已。不論如何，我們認為土地增值稅名目稅率偏高，不但無法達成平均地權目標，反而因地價稅實質稅負太低，而對土地供求造成扭曲效果。尤有進者，土地估價非常紊亂，一地數價莫衷一是；更要不得的是，估價由地政機關為之，課稅由財稅機關為之，兩者是互不相隸屬的平行單位，致令溝通困難，估價與課稅問題的爭執日多，兩單位互相推諉，抵銷了行政效率，且無法建立土地市場及提供客觀、合理、公正的真實價格(real price)，形同全國上下都沒有真實地價做為徵納租稅的參考，致徵納雙方普遍互相欺瞞，而影響全國的道德水準。

本文將土地增值稅與地價稅兩者合併考量透過數學式串連起來，用模擬方式得到前所未見具體的觀察要點。即在平均地權條例施行細則的規定下，改良成本得以自稅基扣除，物價上漲也得以自原地價調整(即 $c = 0, \alpha = 1$)，與早年的規定($c = 0, \alpha = 1$)已有相當修正。因此，我們知道在 $c = 0, \alpha = 1$ 時，只要提高土地增值稅稅率，買方願意買進土地之競標價格(P_0)會下降。但在修正後的規定下 $c > 0, \alpha > 1$ (α 愈大，通貨膨脹愈嚴重)時，只要提高土地增值稅稅率，買方的競標價格(P_0)就大幅提高。只有當提高地價稅稅率為一倍時，為長期持有(19-20年)而買進土地者的競標價格(P_0)才會降低。足見在目前制度下容易引起短期投機炒作的一斑。

最後，我們在第五節的陳述裡提出改革土地交易所得課稅制度的方案。或者保留倍數累進制度，降低稅率為40%、30%及20%；或者採取單一比例稅制，稅率為10%。以八十六年度資料估計，若採累進稅制，保留公告現值但降低稅率為40%、30%及20%時，稅收損失約為584.43億元(調低累進差額率為15%、5%及0%)，或為

537.44億元(保留累進差額率為30%、10%及0%)。若採實價課徵又保留倍數累進制，則稅收將不減反增。若將稅率定為30%、20%及10%，累進差額率為10%、5%及0%，總稅收仍增加413.5億元(=1,929.4億元-1,515.9億元)。但是若採單一比例稅制，改以實價課稅，在稅率10%時，稅收損失略為386億元。吾人以為不論採累進稅制或單一比例稅制，稅基計算應依實際交易價格為之，並對長期及短期持有者給予適當的獎懲。此外，不論採取何制度均應加徵土地發展稅。至若地價稅方面，由於財團的掠奪經濟主義對財富分配有不利影響，吾人認為應保留累進地價稅制，但為平衡城鄉發展而齊一全國累進起徵點地價。若廢除公告地價，改以接近市價的公告現值做稅基，則全國累進起徵點可提高為300萬元(稅收可增加672.4億元)；若保留公告地價為稅基時，全國累進起點地價應降為100萬元(稅收仍可增加90.14億元)。此外，我們認為對重要農業用地應仍予以免稅優惠。至若地價稅與房屋稅合併課徵財產稅的問題，吾人則持保留的態度，並建議房屋稅稅率宜降低，減免範圍宜縮小，俾能促進都市發展。

(二)建議

土地稅制改革不比營業稅改革多涉及生產與消費，也不比所得稅制改革多涉及儲蓄、投資行為及勞動供給。它涉及有限資源的利用，與生產、投資、就業、財富分配、所得分配及社會正義的大問題。在中國五千年歷史中的戰亂，與土地制度和政策良窳有密切關係。執是之故，我們認為土地稅制改革是一種沒有戰爭的社會革命，我們必須謹慎將事，寧可謀定後動，緩緩圖成，不可造次為突然的變革，致令民眾一時無法調適而喪失逐步改革的契機。為此我們有如下建議：

1. 期以三年到五年分階段完成土地稅制逆向改革(逐步降低土地增值稅負擔，適度提高地價稅負擔)。

第一階段為觀念溝通及人才培訓階段。吾人建議在財政部所屬財稅人員訓練所，分期召訓從事地政之土地估價人才與從事稅政之土地課稅人才。課程以GIS、土地測量、製圖、估價，及課稅之理論與實務為主，令學員在觀念上互相溝通，在歧見上互相對話，既化解歧見又培養合作的感情。估計每期召訓雙方人才各25人，共50人。其表現優異者各遴選10人，共20人派送國外參觀，學習先進國家之財產估價及課稅制度。估計每期以一至二個月為限，則一年至少可以訓練四期，三年共十二期，600名學員得到訓練及觀念上的更新。其成績(以論文評量)之優良者，可派至財政部稅制會(成立小組)，繼續為土地稅制(或財產稅制)改革做中長期細部規劃的工作，俾能充分為財產(土地)稅制改革所可能面臨的重大問題的解

決做妥善研究。

第二階段為行政制度之變革階段。此即設法把負責土地估價的單位自各級地政單位分離出來(令地政單位只負責土地測量及地籍管理)，與負責土地稅捐稽徵的單位合併，形成隸屬同一上級財政機關的平行合作單位。例如：內政部地政司主管地價的單位(地價科)併入財政部主管地方稅稅收的單位；地方政府地政處(或地政局)內主管土地估價的單位併入地方政府稅捐處，同由財政局長管轄。或將負責土地稅捐稽徵單位自一般稅捐機構分離出來(令財政單位不再管理土地稅捐稽徵業務)，與負責土地估測的單位合併，形成隸屬同一上級地政機關的平行合作單位。例如：財政部主管土地稅之單位併入內政部地政司，與地價科平行；各地方稅捐處主管土地稅之單位併入各縣市地政局，由地政局長負責土地稅徵納工作，再將稅收交由財政局支用。不論採取前者或後者方式，土地稅捐收入都歸由縣及同級市政府充作主要稅源。因此，若為前者的制度變遷，則由各縣市財政局主導土地稅及財產稅課徵；若為後者的制度變遷，則由各縣市地政局主導之。令事權統一，並建立申訴及訴訟制度，以提高徵納績效，增加政府財政收入，並使政府獲得維護社會公平及正義的美名。

第三階段為修法的階段。在土地估價與課稅機制合併之後馬上可以進入修法的階段。如何修法當視政策取向而定，所涉法規以土地法、土地稅法、平均地權條例及其施行細則等。在修法階段可以成立財產稅或土地稅稅制改革委員會，徵求產官學界代表，集思廣益共同進行改革。

2. 土地增值稅的改革應採取單一比例稅制(稅率10% 20%)配合實價認定課徵方式。此一制度將會獲得工商界及財團的支持，因為不再累進課稅，有利於降低大量土地及高價土地的移轉成本，而消除逐次轉嫁給買方負擔推升地價的機制。更為可貴的是，單一比例稅制加上實價認定徵稅，可以令買賣雙方誠實報價，而產生有利市場運作的價格，且惠及地價稅課徵的基礎。若採單一比例稅配合實價認定課稅，在稅率設為10%時，稅收損失粗估約386億元，可由地價稅溫和增加來彌補。
3. 關於地價稅方面，吾人充分體會到財團貪得無厭的掠奪經濟行為，對整體經濟發展有很大的傷害。少數財團或個人，雖然其所持有之土地總面積佔全部課稅土地面積只有8.04%，但是因為累進課稅(最高邊際稅率高達5.5%)的緣故，而繳納的稅額竟佔全部地價稅收的23.49%的事實，因此吾人認為應保留現行累進稅制，以比較接近實價的公告現值而不以遠離實價的公告地價為稅基，且為平衡城鄉發展，謹建議修法齊一地價稅累進起徵點地價為300萬元(可以增加稅收672.4億元，

彌補土地增值稅改制的稅收損失)，俾扭轉當前土地增值稅與地價稅實質稅負的逆效果(adverse effect)。

4. 台灣第一次土地(農地)改革(1949-1950)成功的經驗，曾經成為各國爭相學習的對象。都市土地課稅方式及平均地權思想也因而隨著農地改革成功的政治宣傳而深入人心。其中謬誤頗多，以訛傳訛，甚至傳到國外去(Case, 1994; Lin, 1994; Yen, 1994; 黃淑惠, 1995; Pugh, 1997)。好像台灣的都市土地利用由於稅制良好，而成為全世界最有效率的典範一樣。其實，現行制度問題重重，既不公平合理，違反社會正義原則，又不合乎孫中山的主張，違反亨利喬治法則，因此與實現平均地權理想背道而馳。今後應加強這方面的研究工作，跳脫平均地權思想的框框，不要再在平均地權思想的窠臼裡打轉。擴大視野向先進各國學習，加強國內土地測量、估價、課稅諸問題的研究，俾能促進制度改革，令有限的國土資源能充分發揮其生產力，以有助於經濟及產業發展，都市更新及社會公平。

參考文獻

- 周玉津(1993)，土地增值稅問題全方位之探討，《財稅研究》(Public Finance Review)，25卷4期，頁121-126，台北。
- 林全(1993)，土地增值稅之改革芻議，《財稅研究》，25卷4期，頁7-12，台北。
- 林英彥(1991)，土地經濟學，4版，文笙書局，6月，台北。
- 陳文久(1993)，為何以土地實際增值比例課稅能遏阻低報，《經濟前瞻》，4月，頁139-141，台北。
- 陳文久(1994a)，土地稅制須逆向改革，中央研究院中山人文社會科學研究所，《人文及社會科學集刊》(Journal of Social Sciences and Philosophy)，6卷2期，頁135-165，台北。
- 陳文久(1994b)，實價認定、最適稅負比例增值稅，《財稅研究》，26卷3期，頁64-76，台北。
- 陳聽安(1993)，從公平與效率談土地增值稅何去何從？，《財稅研究》，25卷1期，頁1-5，台北。
- 華昌宜(1994)，最適房地價稅率及其在台灣政策應用之探討，中央研究院中山人文社會科學研究所，人文及社會科學集刊，6卷2期，頁63-77，台北。
- 黃淑惠(1995)，論我國土地增值稅的功能及改進方向，《華泰書局》，台北。
- 蔡吉源(1987)，市地漲價不能沒有對策，中國論壇，10月25日，台北。

- 蔡吉源(1994), 亨利喬治法則與都市土地稅制改革, 中央研究院中山人文社會科學研究所,《人文及社會科學集刊》,6卷2期,頁1-20,台北。
- 蔡吉源(1997a), 論土地稅制改革:地價稅與增值稅,《財稅研究》,7月,頁77-87,台北。
- 蔡吉源(1997b), 廢省後縣市財政的健全之道—以台中市為例,《財稅研究》,9月,頁125-136,台北。
- 關秉寅(1994), 誰的公平?誰的正義?—從土地增值稅爭議談公平與權力之關係,中央研究院中山人文社會科學研究所,《人文及社會科學集刊》,6卷2期,頁99-133,台北。
- Bentick, Brian(1979),“ The Impact of Taxation and Valuation Practices on the Timing and Efficiency of Land Use ”, *Journal of Political Economy*, Vol. 87, 4, pp.859-868.
- Case, Karl E.(1994),“ Volatility, Speculation, and Efficiency of Land Markets ”, in James Brown(ed.) *Land Use and Taxation, Lincoln Institute of Land Policy*, Cambridge, Mass., pp.33-42.
- Eckert, Joseph J.(1990),“ Property Appraisal and Assessment Administration ”, *IAAO*, Chicago.
- George, Henry(1883),“ Progress and Poverty ”, *Appleton-Century-Crofts Ind.*, Nyc.
- Harrison, Fed(1983),“ The Power in the Land ”, *Shepherd-Walwyn Ltd.*, London.
- Hicks, Ursula(1961),“ Development from Below: Local Government and Finance in Developing Countries of Commonwealth ”, *Oxford University Press*, London.
- Lin, Robert(1994),“ Urban Land Policy Issues in Taiwan ”, in B. Koppel and D. Kim(eds.) *Land Policy Problems in East Asia: Towards New Choices*, Honolulu: East-West Center and Korean Research Institute for Human Settlements, pp.385-411.
- Mieszkowski, Peter(1972),“ The Property Tax: An Excise Tax or a Profit Tax? ”, *Journal of Public Economics*, Vol. 1, April, pp.73-96.
- Muth, Richard(1968),“ Urban Residential Land and Housing Markets ”, in Harvey Perloff and Lowdon Wingo(eds.) *Issues in Urban Economics*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Oates, Wallace E. and Robert E. Schwab(1997),“ The Impact of Urban Land Taxation: The Pittsburgh Experience ”, *NTJ*, June.
- Pugh, Cedric(1997),“ Poverty and Progress? Reflections on Housing and Urban Policies in Developing Countries, 1976-96 ”, *Urban Studies*, Vol. 34, No. 10, pp.1547-15595.

- Rosen, Rogen(1992), "Public Finance", Irwin, Boston, *Massachusetts*, 3rd edition.
- Tiebout, Charles(1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, October, pp.416-424.
- Tsai, Chi-yuan(1982), "Taxes and Residential Choice", *Public Choice*, Vol. 38, March, pp. 55-72.
- Tsai, Chi-yuan(1998), "Housing Location Under Land Consumption Restraint", 中央研究院中山人文社會科學研究所，公共經濟研討會論文，11月7日。
- William, Percy R.(1962), "The Pittsburgh Graded Tax Plan", Robert Schalkenbach Foundation, Nyc.
- Yen, Ai-ching(1994), "The Effects of Land Reform on Changes in the Structure of Agriculture in Taiwan in the 1950s", in B. Koppel and D. Kim(eds.) *Land Policy Problems in East Asia: Towards New Choices*, Honolulu: East-West Center and Korean Research Institute for Human Settlements, pp.371-383.
- Youngman, Joan M. and Jane H. Malme(1994), "An International Survey of Taxes on Land and Buildings", *Kluwer Law and Taxation Publishers*, Boston, MA.

附錄一 土地交易所得稅比例稅制說明

前財政部長王建 在其任內曾主張改按實際增值比例稅率課稅，他解釋這種改變主要考慮比例稅稽徵作業的方便；至於何以唯有在比例稅率下才會發生買賣互相勾稽作用，則從未提出適當解釋。因而仍無法使反對實價課稅者，信服實價認定的技術困難可以克服。

茲用一筆土地買賣案例加以說明。某甲於民國 1992年2月出售 50坪建地於某乙，移轉價格為每坪新台幣 48,000元，經物價指數調整後的原地價為 700元。甲、乙兩人除此筆土地交易資本利得外的綜合所得淨額假定均為 500,000元。茲以四種稅率按實價課徵土地增值稅：(1)按土地法第一百八十一條的累進稅率 20% 80%；(2)按平均地權條例第四十條的累進稅率 40% 60%；(3)按綜合所得累進稅率 6% 40%；(4)按實際增值比例稅率 25%。

為便於分析起見，現以兩個低報例子說明，即分別為每坪 25,000元及 35,000元。因低報而對買賣雙方產生的稅負變化，經計算後列於附表一。附表一中每一欄內左邊數字表示賣方因低報使稅負減少的數額，右邊數字表示買方因低報致稅負增加的數額。

至於附表一內的各項數字如何計算出，則以每坪低報為新台幣25,000元，並按平均地權條例第四十條規定課徵增值稅的例子做為代表說明之。假如無地主改良物，每坪移轉實價為48,000元，減去調整通貨膨脹後的原地價700元，即每坪實際增值47,300元。依平均地權條例第四十條的規定，增值實數在調整後原地價一倍以內者稅率40%，為一倍至二倍者為50%，二倍以上者為60%。因此，50坪建地的總增值稅應為1,408,500元。當買賣雙方同意低報為每坪25,000元時，增值稅變為718,500元，所以賣方增值稅負減少了690,000元(=1,408,500元-718,500元)。由於每坪申報價格25,000元與實際買賣價格48,000元之間差額23,000元，為本次移轉逃稅部分，其增值稅須由買方在下次移轉時負擔。但在下次移轉時買方的原地價提高為每坪25,000元，由於前項增值差額23,000元在原地價一倍之內，故適用的增值稅率為40%，因而使買方稅負增加460,000元(23,000元×50坪×40%-0)。

依照以上類似的計算方式，可算出表中土地法及平均地權條例兩欄內買賣雙方稅負變化。按綜合所得稅率課稅時，須將土地移轉的資本利得併入賣方的淨綜合所得，然後按綜合所得累進稅率計算賣方的增值稅；在計算買方未來稅負的增加時，須假定下次移轉土地買方的綜合所得淨額(土地交易資本利得除外)及綜合所得稅率結構仍然不變。至於按比例課稅時，稅負變化的計算很簡單，直接將因低報逃稅的增值總數乘上比例稅率25%，即得買賣雙方稅負變化的數額都相等。另外，從附表一的數據中，我們可以看出，由於前三種稅制為累進稅率，低報會使賣方稅負的減少數額大於買方稅負的增加數額，且所報愈低，兩者差額愈大。譬如在平均地權條例欄內，每坪低報為35,000元時，兩者差額為130,000元；而每坪低報為25,000元時，兩者差額增為230,000元。同時，兩者的差額亦隨累進稅率的上下限差距愈大而增加。譬如由於土地稅法的累進稅率上下限分別為80%及20%，其差距大於平均地權條例的60%及40%，所以當每坪低報為25,000元時，兩者之差額在土地法為690,000元(=920,000元-230,000元)，但在平均地權條例則為230,000元(=690,000元-460,000元)。

附表一 低報地價對買賣雙方稅負的影響

單位：元

低報每坪地價	土地法累進稅率 (20,40,60,80%)	平均地權條例累進稅率 (40,50,60%)	綜合所得稅累進稅率 (6,13,21,30,40%)	比例稅率 (25%)
25,000	-920,000 +230,000	-690,000 +460,000	-345,000 +222,000	-287,500 +287,500
35,000	-520,000 +130,000	-390,000 +260,000	-195,000 +112,500	-162,500 +162,500

說明：-表示賣方稅負減少金額；+表示買方稅負增加金額。

由表十的結果可得出兩項要點：(1)在累進稅率下，低報使賣方稅負的減少大於買方稅負的增加，且兩者差額隨低報程度及累進稅率的上下限差距愈大而增加；(2)在比例稅率下，低報使賣方稅負的減少與買方稅負的增加相等。

至於何以在累進稅率下低報使賣方稅負的減少必然大於買方稅負的增加，但是在比例稅率下兩者則相等呢？茲繼續以低報每坪為25,000元的情形為例說明。當買賣雙方同意共同低報本次移轉地價每坪為25,000元時，對每坪地價25,000元以上至48,000元之間的總值1,150,000元(23,000 × 50)，在本次土地移轉時賣方不須負擔增值稅，等到下次移轉時則須由買方負擔補繳。由於本次移轉時原地價每坪700元，遠低於下次移轉時的原地價每坪25,000元，所以導致本次移轉時前項總值1,150,000元應適用較高累進稅率，而下次移轉時則適用較低的累進稅率。按土地稅法課稅時，本次移轉的適用稅率為80%，下次則為20%；按平均地權條例課稅時，本次為60%，下次則為40%；按綜合所得累進稅率課稅時，本次為30%，下次總值1,150,000元內其中300,000元適用13%，800,000元適用21%，50,000元適用30%。然而，按比例稅率25%課稅時，本次與下次的適用稅率均同為25%。因此，在比例稅率下，本次賣方稅負減少數額與下次買方稅負增加數額相等；但是，在其他三種累進稅率下，由於本次與下次移轉時因原地價的改變，造成適用稅率的不同，使買賣雙方稅負變化的絕對值不可能相等。而且，由於下次移轉的原地價通常遠高於本次移轉的原地價，故在累進稅率下，低報使賣方稅負的減少數額必然大於買方稅負的增加數額。

在累進稅率下，由於低報使賣方稅負的減少大於買方稅負的增加，賣方可以高於買方稅負增加的金額賄賂買方同意低報。茲以附表一中第二欄平均地權條例的累進稅率為例說明：若買賣雙方同意低報每坪實價為25,000元時，賣方稅負在本次移轉時減少690,000元，而買方稅負在下次移轉時則增加460,000元，賣方至少須補償買方460,000元，買方才有可能願意同意低報。假設買賣雙方的其他情況相同，且完全瞭解遊戲規則，賣方給予買方的補償應為575,000元，即包括買方稅負增加值加上其與賣方稅負減少值之差的一半。透過上項補償賄賂，買方同意低報，則低報會使買賣雙方均蒙其利，且愈低報愈有利。上項論點可以用來解釋何以1976年以前按實價，並依20% 80%累進課稅時，謊報盛行的原因。

但是，在比例稅率下，由於低報造成賣方在本次移轉時稅負的減少與買方在下次移轉時稅負的增加剛好相等，賣方賄賂買方低報將無利可圖。就以上例每坪低報25,000元為例說明：賣方稅負減少與買方稅負增加均為287,500元，即買方同意賣方低報的最起碼補償為287,500元；而賣方為取得買方同意低報的最高賄賂額頂多亦為287,500元。換言之，賣方不可能以高於287,500元賄賂買方同意低報；賣方固然

可以287,500元賄賂買方同意低報，但雙方在無利可圖，且違法可能遭處罰的風險下，不可能勾結共同低報。透過上項買賣雙方勾稽牽制作用，可克服實價認定問題，按實際增值比例課稅的行政成本可降至最低，甚至可能為零。」

比例稅率的優點尚不止於此，它亦可克服現行累進稅率的以下缺點：(1)稅負公平欠周延；(2)助長短期投機；(3)無法完全稅去土地的自然增值地租。

在稅負欠周延方面，累進稅率的優點是量能課稅，但是量能課稅須建立在所有所得綜合計算才能真正掌握一個人納稅能力的高低，達到公平稅負；若僅能選擇土地增值累進課稅，則就難以達到課稅公平。

在助長投機方面，如前所述依現行累進稅率，短期持有土地而移轉者漲價倍數低，可適用較低的累進稅率，稅負輕；反之，長期持有土地而移轉者漲價倍數高，須適用較高的累進稅率，稅負重。因此，累進稅率有利短期投機持有。

在無法稅去土地自然增值方面，土地價值結構包括素地價值、地主改良與社會改良。社會改良屬於自然增值，累進稅率無法剛好稅去土地的社會改良；但是比例稅率則能做到從漲價總數中依適度的比例剛好稅去社會改良（陳文久，1993，1994a）。