

捨簡就繁的稅制改革 - 房地合一所得稅

王進祥

(中國土地改革協會

名譽理事長)

(中華民國地政士公會全國聯合會 榮譽理事長)

一、前言

台灣地區為度過民國(下同)96年金融風暴與金融海嘯之衝擊，在98年1月21日修正遺產及贈與稅法第13條、第19條規定，將遺產稅、贈與稅稅率，從原來2%~50%、4%~50%各10個級距之累進稅率，降為單一稅率10%，頓時造成國外游資(外資、台資、陸資、港資)之流入台灣，也因此間接造成股市自97年最低3955點，上揚至102年8647點(103年最高9593點)；外匯存底由97年底2917.07億美元，增加至102年底4168.11億美元(103年9月底4206.96億美元)；新台幣對美元匯率也從97年1:31.517，升值至102年1:29.77；中央銀行擔保放款融通利率，從3.75%下降至1.625%，再回升至2.25%。這些金融數據之變動，均顯示國內近7年來之游資過剩與貸款利率偏低之狀態，形成助漲這一波房市上揚與抗跌之動力。臺北市平均房價，也因此由98年每坪均價43萬元，上揚至102年均價62萬元。類此房市過熱情勢，隱藏投資、投機、炒作與哄抬房價之情事，迫使政府在100年6月1日施行特種貨物及勞務稅(奢侈稅)以為降溫，緊接著又在101年8月1日實施「實價登錄」、101年10月16日實施「實價揭露」，將每年近300萬登記案件(102年為292.1萬件)中之買賣登記(平均每年約40萬件，102年為42.3萬件)予以「交易價格資訊」公開透明化，期能建構合理房價及正常房市，並得以杜絕房價之哄抬與炒作。

惟，近年來高漲之房價與超高的房價所得比(臺北市為15.01倍、新北市為12.67倍)，卻讓年輕人感受到一輩子也買不起房屋之危機。國內之貧富差距，也因這一波房價之上揚而更加拉大；加上，豪宅賦稅不公，也讓年輕人不滿現實之憤怒情緒更加激昂，是有，激發成「巢運」之夜宿仁愛路「帝寶」以為抗議。此在103年11月底之九合一選舉前，低迷選情終於迫使財政部對外宣佈「房地合一所得稅」之賦稅變革以為安撫與平息眾怒。

二、「實價登錄」後如何「實價課稅」

我國房地產稅制，係房屋與土地分離課徵持有稅與交易稅，而稅制之是否公平合理，其基礎建構在「課稅標的是否以收益與市場價格」為之。惟，現行房地產稅制，除特種銷售稅(奢侈稅)外，皆非以實際市價課徵，難免造成投資、投機者，能在短時間內致富且合法享有房地產之低稅優

惠，此更突顯國內房地產租稅負擔之極度不均，成為助長房地產炒作及富人養地、囤房之元兇。

民國 102 年公告現值及公告地價，已逐步上調接近市價，且 103 年財政部也公告調高各縣市房屋現值，三年一次之公告地價在 105 年必然跳升。類此公告地價、公告現值、房屋現值與市價接軌之形勢，無形中造成持有稅之間接增稅，其在避免人民反彈與抗議之際，財政部不得不提出「房地合一所得稅」，作為落實「實價登錄」後「實價課稅」之配套措施。

實價課稅之稅制改革，沒有人會反對，但財政部提出「房地合一所得稅」之稅制改革，卻讓房地產專業人士頗為驚嚇與質疑。難道實施「房地合一所得稅」就能解決房地產炒作之情事及解決賦稅極度不均之貧富差距問題嗎？實施「房地合一所得稅」之稅法修正會比僅修正土地增值稅之稅基與稅率來得簡易可行嗎？其他房地產賦稅無須一併修法嗎？尤其是「加徵土地交易所得稅」涉及「土地增值稅」之重複課稅及有無違憲（第 143 條）之疑慮！其層面，可能不僅是影響私有財產權人之稅費成本負擔及房地產市場之供需問題而已，更可能會影響到社會、經濟，甚至是政治層面之衝擊，不得不慎。

三、台灣的房地產問題

台灣房地產問題中，最為頭痛且與人民生計有關的即是「房價過高」與「買不起房屋」。惟，到底這是房地產市場之經營管理問題，還是房地產行業與專業人士之執行問題，亦或是居住不正義與住房改革的體制問題？尤以，房價過高並非全台灣均如此，類此狀況多發生在人口與產業集中之臺北市、新北市及臺中市與高雄市之特定區域或標的。其中年輕人買不起房屋，難道與薪資所得偏低無關嗎？各縣市產業經濟未能平衡與正常發展不應負責嗎？難道政府沒有責任興建便宜的「合宜住宅出售」及「社會住宅出租」嗎？難道年輕人非住臺北市大安區不行嗎？難道年輕人不能住新北市的淡水、土城等捷運便捷之都市外圍地區嗎？

綜上言之，「房價過高」當然政府最應該負責，但政策法制上，政府卻又裁撤國宅管理機關，更突顯政府有意無意的棄守管理國民住宅之心態。此在，房地產投機炒作、哄抬房價之際，雖然實施實價登錄以為因應，但難免讓無住屋者，對豪宅稅負之極度偏低，反彈至整體賦稅制度之不公不義情事。

前述房地產炒作問題之形成，當然有多種原因與理由，但是其中或多或少，亦與台灣 60 多年來之土地改革與地政業務正常發展有關。按台灣土地登記制度之健全與地政管理之優質，輔以地政士、不動產經紀業、不動產估價師等專業人士之立法管理，肩負起政府與人民間政令宣導橋樑工作，創設了台灣房地產交易市場之安定，也間接造就投資客、投機客對房市之特別青睞，因而將多餘資金投入囤屋、養地之行列。加以，司法與行

政機關之未加善用平均地權條例第 83 條（土地壟斷投機之處罰）規範（3 年以下有期徒刑），更形成投機、投資房市蔚為潮流。尤以，政府帶頭標售公有土地與容積移轉、容積獎勵及都市更新、區段徵收等，更讓偏高之房價具有抗跌作用，此在游資過多、利率偏低之台灣經濟體系，更直接助燃「房價過高及買不起房屋」之社會反感問題。

四、台灣的房地產稅制問題

台灣現行房地產稅目，包括：地價稅、房屋稅之「持有稅」及土地增值稅、契稅、奢侈稅、印花稅、法人營業稅之「交易稅」外，尚有房屋交易所得稅、法人營利事業所得稅等「利得稅」，合計有 9 種賦稅；若再加上「遺產稅與贈與稅」，更達 11 種。此種稅制施行至今，難謂不健全，但賦稅之公平性、合理性，則大失人心，諸如：「帝寶豪宅 200 多坪，仍屬住家房屋稅與自用住宅地價稅、土地增值稅；帝寶之房地產持有稅，竟然比物業管理費還低」、「中南部之房地產在二年內出售，因故沒有增值且虧本出售者，竟仍須課徵奢侈稅」，根本就是現行財產賦稅不公平、沒有正義之典型。

另外，賦稅行政未能防範逃漏稅及輔導正當之節稅，卻在房地產交易後，大舉查漏補稅，也造成有錢人或買賣當事人之民怨，此時已然突顯台灣地區之現行賦稅制度，無論有屋或無屋者，均對政府有所埋怨，且對房地產稅制產生諸多不平之鳴。

台灣近 60 年來之（增稅）賦稅改革，吊詭的是，幾乎是雷聲大、雨點小、叫好不叫座，且每次增稅均難得民心，甚且導致財政部長下台！觀其問題，均在增加稅收所追求的公平、合理與自用、自住、弱勢團體、農地之權益保障，未能求得平衡，且欠缺宣導與溝通不足所致。尤以，現行「地價」體制均由內政部（地政）評定與公告，實價登錄、實價揭露，亦同。但房屋現值、地稅、房稅及稅捐稽徵程序之權責，則在財政部手中；加上，財政系統向來未能重視「地政」產官學者之聲音，尤其是心態上認為「房地產業者」可能屬助漲投機炒作與協助逃漏稅之幫兇，鮮能積極「充分」溝通與協調，導致每次稅制改革，尤其是房地產稅制改革，難於成功！

亦即，賦稅之問題與改革，不應片斷與切割或部分之調漲稅基、稅率；體制上財政、地政，地稅與地價，均應形同一體。也就是說，賦稅改革之成功與否，涉及「全面性」（包括持有稅、交易稅）及「全國配套性（地政與財政、中央與地方）」，宜經行政院層級以上之溝通平台予以協調，且應邀請房地產之產官學者，充分討論並折衷後，始臻改革成功之可能。

五、實價登錄與實價課稅盲點

實價登錄之目的，即在為「實價課稅」建構完整之資訊體系作為後盾。實價課稅之目的，更在追求賦稅之公平合理，且為拉近貧富差距作出一番

貢獻。是以，實價課稅實施前，另需將相關財產稅負之稅率、稅基一併檢討，並保障自用、自住及弱勢與農地農用等情事予以配套修法，且作好「人頭戶與逃漏稅」之防杜與「重複課稅」之排除才對。惟，實價登錄施行至今逾二年，實價課稅所引燃之盲點，仍有如下重大問題：

（一）依實價登錄之資訊查補稅，涉及違反平均地權條例？

參照平均地權條例第 47 條第 6 項規定：「已登錄之不動產交易價格資訊，在相關配套措施完全建立並完成立法後，始得為課稅依據。」惟，近二年來稅捐稽徵機關已在實價課稅，卻自圓其說認為「僅作為課稅之參考，並非作為課稅之依據」，無形中製造政府與人民之困擾與紛爭而不自知，其通案如下：

1. 賣方為法人時，依「核實認定」課稅原則，就其買入時所報稅之成本價與出售時實價登錄之市價（售價）相減，作為本次交易之所得。
2. 賣方為繼承、贈與取得（取得成本為公定值）時，亦依「核實認定」課稅（實價課稅）。依照所得稅法第 14 條第 7 類財產交易所得第二款規定，以賣價（市價）- 取得價（公定值），作為計徵房屋交易所得之依據。
3. 賣方在核課期間（七年或五年）以內取得（買入）再出售者，依照所得稅法施行細則第 17 條之 2 規定，亦為「核實認定」課稅，先行依法向買入時之原賣方調查契約價或向銀行調閱契約書作為取得成本依據，再以出售之市價減去取得之成本，計徵交易所得。

（二）政府打房「打到量，並未打到價」！

經查，我國現有 1,478 萬筆土地及 804 萬戶房屋，102 年不動產登記案件數從 100 年 277 萬件增加至 292.1 萬件，不動產買賣交易量從 100 年約 46 萬件（土地約 70 萬筆、建物約 36 萬棟）降至 102 年 42.3 萬件，形式上似乎 102 年之政府緊縮信用管制與打房政策難謂不成功，但卻壓縮到「交易量」之下滑，且對「房價」僅作到些微之盤整，此觀之臺北市之平均房價，仍難下跌，即證「打房政策」之有無成效。亦即，房價過高，當然不該，但若屬正常合理與公開透明之市場供需機制所使然，則難謂不對！其最大之癥結，乃在高房價之房地產，其持有稅（地價稅、房屋稅）未能加成或累進；房地產交易之利得亦未能適度之漲價歸公；且其增加之稅收，亦未能注入住房改革，當然無法助益解決貧富不均與仇富、反商之社會問題。

(三) 實價課稅得否成功之關鍵，未能形成共識？

任何賦稅改革，若影響之民眾利益衝擊過多時，其增生之課稅爭議（行政救濟）或盲點（不滿情緒）與社會成本可能更大。是以，多數專家學者均認為：非將「住房改革、賦稅改革、金融改革」一併檢討，並完成完整之配套措施，難臻有效與成功之稅制改革。亦即，本次實價登錄、實價揭露之實價課稅體制得否成功，除保障自用、自住型之所有權人及弱勢或農地農用者外，其關鍵就在下列二種政策之決定：

1. 以「公定值接近市值」（調高公告地價、公告土地現值、房屋現值）方式加稅（地價稅、房屋稅、土地增值稅、契稅）。
2. 房地合一所得稅一

此即以實際成交價額（不採公定價）減除取得成本課徵資本利得稅，但尚須研議將原土地漲價總數額於以「扣除」或已繳納之土地增值稅額於以「扣抵」之利弊得失。且每一宗土地或房地產之「原始取得成本」（買價）與「持有期間花費之稅費成本」，如何舉證或如何加成認定之技術或盲點予以克服。

六、房地合一所得稅之疑慮

實價登錄三法之修訂，旨在建立交易資訊公開透明之機制，並追求房市之健全發展。實價登錄之目的，就是為實價課稅作鋪路。但是，已登錄之不動產交易價格資訊，本應先行完成相關配套措施及立法，始得作為課稅依據。惟，所稱：「配套措施」，係指哪些範圍、內容與項目？此在財政部提出「房地合一所得稅」之際，前述配套措施尚未完全建立前，已產生下列之疑慮：

(一) 重複課稅疑慮：

房地合一所得稅，本質上就是「房屋交易所得稅與土地交易所得稅」之合併課稅。按現行所得稅法施行細則第17條之2規定，房屋交易原本就應課徵房屋交易所得稅，只是區分為「核實認定課稅」（實價課稅）與「核定標準課稅」（契價一定比例課稅）二種。亦即，本次稅制改革，所面臨的問題就是加徵「土地交易所得稅」，但發生與「土地增值稅」重複課稅之重大問題，此在不同稅基與稅率之基礎上，絕非只是予以「扣除土地漲價總數額」或「扣抵土地增值稅額」即得有所公平或合理的解決！

(二) 原買價（取得成本）認定疑慮？

前述「重複課稅」，更陷入「房地交易所得中」最爭議的「取得成

本（買價）」如何認定問題？也就是說，實價登錄後取得者，再出售時，尚無疑義！但實價登錄前取得之（買入）成本價如何認定？此部分又包括核課期間（5年或7年）以內或根本就是核課期間以前所取得之財產，其取得成本（原買價）與持有期間之其他成本費用如何認定，均屬不易標準化，且具重大爭議與矛盾之問題。

七、稅制改革的建議

本次稅制改革的目的，應重在如何減少貧富差距與賦稅之公平合理及如何補助住房改革之經費來源，不宜淪為僅為增加稅收之工具。實價課稅要面對的，不僅是其背後之「居住正義」與「賦稅公平、住房改革」，尚有如何同步改革稅制與完整配套相關稅目之稅率、稅基及保障弱勢、保護自用、自住所有權人與農地農用者之權益。尤以，為何不採「土地增值稅」之改革，更招致不動產界之疑慮？

（一）應先行變革持有稅：

公告地價、土地公告現值與房屋現值，已在分年分次漸進並合理提昇，若未能先行配套降低自住與自用稅率，並排除人頭戶及提高多戶、多地、豪宅之稅負者，必生民怨！試想104年之房屋稅上揚1.6倍，105年之地價稅上揚1.2倍～1.3倍，一般民眾真的能接受嗎？

1. 政策上應擴大稅基，研議「自住低稅」、「非自住與商用高稅」及短期稅率加成、長期稅率從輕之機制，期能擴大累進稅率級距，縮短貧富差距。
2. 前述「自用、自住」，應以「一定面積、一定戶數、一定價值」，作為各縣市不同房價、地價之標準與不同稅率之課徵基準。
3. 參照日本稅制，研議是否合併房屋稅與地價稅，作為房地合一固定資產稅，以為配套。

（二）房地合一所得稅，實施時其取得成本，似應考量如下事項：

1. 其在實價登錄施行後，未曾移轉者，前次移轉現值應「加成」認定。
2. 其屬曾經移轉者，則以實際取得成本作為其前次移轉現值計徵土地增值稅之標準。
3. 前述「加成」認定，宜透過「不動產估價師」與「標準宗地地價之市價與公定值之比」予以調整，此部分涉及賦稅公平與估價專業技術問題，不可不慎。

(三) 政策上明定：

1. 房地產交易應採分離課稅，避免併入綜合所得稅申報，否則形同苛政擾民。
2. 分離課稅之稅率為何？
 - (1) 高於 17%，等同變相鼓勵成立一人公司置產。
 - (2) 等於 15%，乾脆配套修正奢侈稅率更為簡便。
3. 持有期間成本之認定與扣除？
 - (1) 裝修、裝潢費用？、(2) 管理費？、(3) 水費、電費、瓦斯費？
 - (4) 地價稅、房屋稅？等等，必須立法明定。

分 離 課 稅												
賣價		買 價				成本稅費						
實價登錄(市價)	減	1	實價登錄後 (101.08.01 以後)		市 價	房地合一所得總額	減	持有期間	重複課稅	房地合一所得淨額		
		2	實價登錄以前 (101.07.31 前)		核課期間 (以內) 5年或7年			查核取得成本 (調查權) (1) 銀行貸款 契約價? (2) 買賣契約 A. 買方? B. 賣方? C. 地政士?	1. 自然人? 2. 公司法人 (帳簿)?		(扣除↓土地漲價總數額)? 乘	稅率(?)
		3			核課期間 (以外)			如何查核? (1) 加成? (2) 估價? (3) 公平性? (4) 爭議?				
		4			繼 承			公定價 (公告土地現值) (房屋現值)				
			贈 與									

4. 實價課稅應訂定日出條款。
5. 特種銷售稅(奢侈稅)，宜訂定落日條款或分區(非都會區及中南部)先行免徵。
6. 避免重蹈證所稅之覆轍。

(四) 配套措施：

1. 房地合一所得稅所增收之稅金，應專款作為住房改革之興建，俾利作為「合宜住宅、社會住宅」之基金。

2. 歷次財產稅制改革，均欠缺地政及不動產學界、專業團體之參與研討。財政與賦稅機關，閉門造車之習性應於改正。（如：特種銷售稅所引起之產權登記困擾與稽徵成本之增加。）
3. 稅制改革前，為期消弭民眾與業者有關會否增稅之疑慮，賦稅改革小組應充分接納地政學者、不動產業者、專業團體及消費者團體之聲音。
4. 建構稅捐稽徵與查稅技巧之標準作業準則，以免查稅造成擾民而引起誤會或反彈。

八、結語

國內房地產市場長期以來，房價哄抬與炒作不斷，不動產交易資訊又未能公開透明。加上，房地產稅制又極度不公平與稅基偏低。無住屋者，也因政府住房改革不力，形成反商、仇富、狹心、紅眼之社會情結。倘若，養地囤屋者，無從因特種貨物及勞務稅（奢侈稅）之施行予以抑制，更突顯實價登錄施行後，實價課稅之必要性與公益性。

本次房地合一所得稅之稅制改革，因為問題、盲點、爭議，均比一般稅制改革來得複雜，房地產業者及地政產官學者、專家，均已呼籲政府應為小心因應。尤以，捨簡（土地增值稅改革）就繁（房地合一所得稅改革）更屬財政部政策上之強走鋼索，實讓人費解。103年10月8日「中國土地改革協會」所舉辦之「財政部以外的聲音」論壇，各地政與不動產之產官學界，均一致質疑修法層級（財政部）之偏低，且為何不採簡易之土地增值稅改革，更可能是政策矛盾之所在。既然，財政部已承認「房地合一所得稅與土地增值稅」有重複課稅之問題，但為何忽略土地增值稅與所得稅，係屬不同「稅率、稅基」，其重複課稅之避免，並非僅以「扣除土地漲價總數額」或「扣抵土地增值稅額」即得解決，且有違憲與不公平之疑慮。

特此呼籲「行政院江院長」應出面整合各部會，且應說明：為何不能直接配合地政機關之「公告現值與公告地價」調整，將土地增值稅之稅基調高，輔以提高稅率（40%、50%、60%）等措施，而得解決土地交易所得課稅之盲點？尤以，房地合一所得稅，係屬「捨簡就繁」之稅制改革，不但極易造成紛爭與困擾，更可能淪為「證所稅」之覆轍與選舉之口號。亦即，「房地合一所得稅」之稅制改革，應重新全面「檢驗與論證」財政學派（房地合一所得稅）與地政學派（土地增值稅）之差異，始有改革稅制成功之可能。★