

《報告人》

楊重信／中國文化大學景觀學系教授

土地增值稅減半的政治經濟學

這篇文章的重點，在於對這一次稅制改革裡面關於土地稅的部分加以檢討，並提供一些改革方向的參考。

本次土地稅制之改革是來自經發會的決議，經發會的決議在租稅改革裡有幾個重點：一為推動稅制改革；二為減少支出，並於五至十年內達成財政收支平衡。依經發會決議，行政院成立了一個財政改革委員會，該委員會花了一、二年時間討論，終於提出了一個財政改革方案。該財政改革方案事實上早在二〇〇三年四月二三日就已經由行政院核定實施；亦即，該財政改革方案二年多前就開始實施了，但二年多來政府到底做了些什麼？除了在土地增值稅之改革方面，政府動作出奇的快，把土地增值稅之邊際稅率大幅降低外，其它的改革措施則一無所見。本次稅制改革方案中特別提到，租稅改革的目的一為充裕財

台灣土地稅入佔地方稅收之比率

	86	87	88	89	90	91
增值稅	39.92	32.44	24.75	15.54	13.32	16.06
地價稅	13.65	14.58	14.22	10.23	17.62	16.52
合計	53.57	47.02	38.97	25.77	30.94	32.58

資料來源：財政部財稅資料中心

<http://www.fdc.gov.tw/mp.asp>

台灣土地稅、財產稅佔全國總稅捐之比例

	土地稅佔總稅捐 之比率(%)	地價稅佔稅捐之 比率(%)	土增稅佔總稅捐 之比率(%)	不動產佔總稅捐 之比率(%)
1995	16.54	3.27	13.27	19.60
1996	13.85	3.71	10.14	17.25
1997	14.41	3.49	10.92	17.83
1998	12.97	3.38	9.59	16.24
1999	11.41	3.60	7.81	14.92
2000	11.64	4.97	6.67	14.25
2001	7.76	4.24	3.52	11.77
2002	8.24	4.21	4.02	12.14
2003	9.16	4.16	5.00	13.10
2004	9.89	3.89	6.01	13.54

政稅收，二為維持財政穩定，三為租稅要公平。在此我們有必要檢視土地稅制之改革是否被列為租稅改革重點之一。財政部林全部長在今年八月一五日全國賦稅會報中特別提到：「這次的稅制改革有三個重點：一為取消軍教薪資所得免稅規定；二為建立所得最低稅負制度；三為檢討促進產業升級條例之減免稅規定。」由林全部長此番談話可知，土地稅制之改革並不是本次租稅改革之重點。看起來此次土地稅制改革除要減徵土地增值稅外，其他之土地稅改革措施很可能僅是虛晃一招。我提這個背景是要突顯政府在土地稅制之改革上可能會與過去一樣，除了提高免稅額以及降低稅率等措施付諸實施外，增稅之措施很可能是徒勞無功，枉費力氣。若說土地稅制改革只是一味的在減免土地稅，討好有產階級，尤其是財團，那真不知這是哪門子的土地稅制改革！

土地稅制改革 難見政府推動決心

本次之土地稅制改革所採取之措施包括短、中、長期措施三類。短期措施之重點有二：一為提高公告現值，二為因應土地增值稅減半。自一九九五年一月一日起將土地增值邊際稅率由原來的四〇%、五〇%、六〇%調降為二〇%、三〇%、四〇%；以及對土地長期持有者減徵其土地增值稅。在提高公告現值措施未有效執行之前即先減徵土地增值稅

是值得爭議的。因為，最後很可能落得稅收不增反減之後果。中期措施之目標是要提高地價稅；房屋稅與地價稅維持分立，但降低房屋稅之比重；確實檢討土地增值稅之稅基，以及縮短公告地價的時間。中程措施之改革方向正確，值得肯定，但能否有效推動令人懷疑；以政府過去之政策執行力予以評估，土地稅制改革之中程措施很可能會變成永遠實施不了之措施。長期措施之重點在於廢除田賦稅目，農地課稅回歸地方制度法，由地方政府自行決定。依常理或常識判斷，地方政府依地方制度法絕對不可能會對農地課稅，簡單的說，所謂由地方政府自行決定農地是否課稅云云，其實就是廢話一篇。

總之，本次土地稅制改革方案中之所謂短、中、長程措施，依本人判斷，除了再次擴大減稅、免稅規定外，其它改革措施將會淪為僅是宣示性措施，最後一定會虎頭蛇尾，不了了之。

過去常被提及之土地稅制問題包括：第一，台灣的土地稅制很複雜，除地價稅外，尚將土地增值稅併入土地稅中；房屋稅與土地稅分開課徵；農地之田賦又另分立。第二，土地稅基本上是地方財政的主要收入來源，也是落實地方自治之主要工具，但是在土地稅制的設計上其實並沒有把它當作地方財政收入之骨幹，此可由土地稅收入占地方財政總支出比例之低可以佐證。

地價稅嚴重偏低 造成持有不流通

第三，台灣之土地稅基不實、稅基大量流失，此乃衍生地方財政收入短收，地方的公共服務便無法有效提供之問題；尤有進者，由於地方財政收入不足，地方政府乃長期仰賴中央補助，中央也樂於透過對地方之補助來控制地方，以達成所謂的綁樁之目的；此為浪費資源國家與阻礙地方自治發展之根源之一。第四，台灣之地價稅嚴重偏低，因此土地之持有成本仍很低；土地持有成本偏低當然就提高了土地持有的誘因，阻礙了土地之流通。過去大家常常談到土地的投機問題，與地價稅負擔嚴重偏低有很大關聯。第五，孫中山先生及其信徒們想要透過土地增值稅來落實漲價歸公，其理念不能說不對，但值得爭議的是土地增值稅並非是實現漲價歸公之唯一政策工具，其實地價稅是一個比土地增值稅更為有效率、更具中立性之實現漲價歸公目的之政策工具。因此，有必要思考將土地增值稅制作一個根本之變革。

以下針對上述常被提到之現行土地稅制問題再作一些補充。首先，對台灣土地稅制之複雜性而言，台灣將土地增值稅納入土地稅內之作法，在世界上堪稱是獨創，世界上實施此種制度之國家是少之又少。

土地之增值基本上是一種資本利得，理論上應納入所得稅課徵，孫中山先生把土地增值稅納入地稅中之本意，是想透過土地增值稅達到財政收入目的、以及實現土地政策目標，尤其是用來促進社會之公平。孫中山先生對於土地增值稅之政策效果可謂期望太高，因為事實上想藉一個稅來達成很多政策目的是不太可能的。第二，台灣之土地稅與房屋稅分立，且房屋稅負擔從重、地價稅負擔從輕。實際上，土地稅與房屋稅之稅源都是來自土地及其改良物之價值，民眾所在乎的是政府對於其所擁有之房地產總共課了多少稅，不論政府把它切割成幾部分來課徵，他們最終還是合起來看總負擔到底是多少。所以土地稅與房屋稅是否有必要分立，甚值得探討；再者，即使土地稅與房屋稅要分立，土地稅與房屋稅之負擔比例應如何調整亦有必要釐清，土地之改良物（建築物）之價值基本上是私人在土地上投入資本、原材料、以及勞動力等所產生之價值，且其為生活或生產所需之要素，其稅負理應要輕，以避免扭曲要素市場。

土地增值來自社會貢獻 稅應從重

至於土地之增值則絕大部分是來自社會之進步、經濟之繁榮、以及政府之公共投資；也就是說，土地之增值絕大部分是來自於社會之貢獻，因此，土地之稅負理應從重。而目

前台灣之作法剛好相反，房屋稅之負擔相對比地價稅之負擔重，殊為不合理。第三，台灣之地價稅與土地增值稅之稅源皆來自土地，但是課稅的稅基卻不一樣，創造了所謂之公告地價與公告現值，明明就是土地之評定價格，但一物卻有兩價，徒增土地稅制之混亂。第四，台灣土地稅之減、免徵範圍太廣，減、免徵土地稅之項目五花八門，多到無法列舉。

土地稅之稅源非常穩定與廣闊，因此先進國家大多將其設計成地方稅之骨幹。以美國為例，土地稅被設計成地方財政之主要收入來源。台灣土地稅制之設計表面上亦是被設計成為地方稅之骨幹，但由執行成果予以論斷則非如此。台灣之土地總價值就是台灣的土地稅基，台灣的土地之總價值到底有多大？若僅就有公告地價之土地來加以計算的話，台灣目前已公告地價的土地大約占台灣土地總面積之八成，過去華昌宜教授用法拍土地的價格（風險較高，故價格一般偏低）估算出台灣已公告地價的土地總價值為七八億元；蔡吉源教授用法院、公營事業、以及國產局拍賣土地的價格（價格會比較高一點）估算出已公告地價之土地總價值超過一百兆元。林元興教授估算之值更高，他用內政部地價資料估出已公告地價之土地總價值高達一六一兆元。若以公告地價之土地總價值為一百兆元來計算，且悉數做為地價稅之稅基，並課1%之地價稅，則一年之地價稅收入將可高達一兆元。地價稅源若不任其流失，此一稅源或稅基之廣闊真的令人吃驚。地價稅不僅稅基廣闊，且不

公告地價與公告現值之比較 (2004)

	公告現值 (千元)	公告地價 (千元)	公告地價佔公告 現值之比率 (%)
全國總計	55,159,638,439	6,183,271,641	29.34
台北市	13,475,982,838	5,391,529,072	40.01
高雄市	3,621,951,243	1,269,340,568	35.05
台北縣	7,380,365,638	2,006,238,642	27.18
宜蘭縣	920,845,153	195,328,230	21.21
桃園縣	4,033,930,024	1,088,611,859	26.99
新竹縣	990,597,423	231,828,031	23.40
苗栗縣	1,132,742,251	266,757,838	23.55
台中縣	2,827,434,128	653,501,833	23.11
彰化縣	2,427,336,433	511,242,631	21.06
南投縣	1,059,353,099	202,726,543	19.14
雲林縣	1,555,460,727	504,480,551	32.43
嘉義縣	1,057,684,653	270,026,505	25.53
台南縣	2,776,721,322	517,348,480	18.63
高雄縣	3,156,870,913	56,160,931	20.79
屏東縣	1,461,827,735	72,257,882	25.47
台東縣	414,691,448	8,547,668	18.94
花蓮縣	737,207,600	172,155,452	23.35
澎湖縣	83,649,140	23,901,944	28.57
基隆市	625,078,242	152,262,239	24.36
新竹市	945,278,335	353,217,467	37.37
台中市	1,847,172,812	496,398,261	26.87
嘉義市	641,800,081	213,590,175	33.28
台南市	1,985,657,201	555,818,839	27.99

資料來源：各縣市統計要覽

容易逃漏，不管土地所有權人在不在場，基本上都是跑不掉的，人會跑、資金會跑、但地跑不了。特別由於地價之黏性較高，較不會快速大幅下跌，因此，地價稅基相對於其他稅，如營業稅、關稅、貨物稅等來得穩定。更重要的是，地價稅作為一地方稅，取之於地方用之於地方，基本上是實施地方自治一個最主要的手段。

另外，土地經濟學者與都市經濟學喜歡把土地稅當作一種政策工具，這一點部分經濟學者可能不太認同，但實證結果發現土地稅確實具有很顯著之政策意涵。土地稅之課徵不當將會對土地市場造成扭曲，而影響到土地之流通。台灣的土地市場就是這樣，在土地市場中常常是有行無市，想用地的買不到地；此與前面所提到之地價稅負太低有關，地價稅負太低使得土地持有的誘因提高，導致土地不流通，此問題確實是存在的。綜合以上所述，我們實在有必要思考對土地稅制作一結構性之變革，使土地稅真正成為地方財政收入之骨幹，提高地方財政之自足性。

課稅土地面積僅占台灣總面積三八·四四%

美國將土地稅與房屋稅合併為財產稅，美國主要都市之財產稅佔地方稅收之比例有高達九〇%以上者，一般都市之財產稅佔地方稅收之比例也都相當高；各主要都市之有效財

產稅率高者達到三%以上，平均有效稅率也在一·五%以上；而台灣之地價稅率按公告地價算僅有〇·三二%，按公告地價計算則更低到〇·〇九%。台灣土地稅占國家總收入的比例日趨減少，從一九九五年之一六%降到現在之九·八九%；其中，地價稅收入相對較穩定，因為公告地價調整幅度很小，但土地表增值稅之變動則很大。一般而言，土地不會永遠增值，將來土地增值稅之重要性會慢慢降低，最近幾年土地增值稅收入略有增加，此現象可能是增值稅減半徵收、降低邊際稅率所造成之短期效應；就長期而言，土地增值稅之收入可能會因為邊際稅率之降低而減少，當然，此種預測有待驗證。

現行土地稅制之稅基不實、稅基流失、稅賦短收、稅負不均等現象，可由下述之數據得知。台灣的土地面積總共為三六〇萬公頃，其中已規定地價之土地面積為二九三·九萬公頃，占總面積之八一·六三%；而課徵地價稅地區之面積則僅有一三八·四萬公頃，僅占台灣土地總面積之比例為三八·四四%，佔公告地價面積之比例亦僅有四七·〇九%，顯示地價稅之稅基嚴重地流失。一般而言，公告地價占公告現值之比率才三成而已，若按華昌宜、蔡吉源、以及林元興等三位教授所估計之台灣土地總市價（總價值）予以計算，公告地價占市價之比率僅在一成至二成之間，所以地價稅之稅基可謂是嚴重的流失掉了。土地增值稅之稅基也一樣，一大堆的減免，使得稅基嚴重流失。以二〇〇四年之資料為

課徵地價稅面積 (2004)	
總面積 (公頃)	3,600,617.94
公告地價面積 (公頃)	2,939,084.69
課徵地價稅面積 (公頃)	1,384,078.73
公告地價面積佔總面積之比率 (%)	81.63
課征地價稅面積佔總面積之比率 (%)	38.44
課征地價稅面積佔公告地價面積之比率 (%)	47.09

	公告現值 (千元)	公告地價 (千元)	地價稅入 (千元)	地價稅率	
				按現 值算	按公告 地價算
台灣地區	55,159,638,439	16,183,271,641	52,283,356	0.09	0.32
台北市	13,475,982,838	5,391,529,072	17,137,540	0.13	0.32
高雄市	3,621,951,243	1,269,340,568	5,200,226	0.14	0.41
台北縣	7,380,365,638	2,006,238,642	7,577,075	0.10	0.38
宜蘭縣	920,845,153	195,328,230	482,794	0.05	0.25
桃園縣	4,033,930,024	1,088,611,859	4,038,458	0.10	0.37
新竹縣	990,597,423	231,828,031	878,899	0.09	0.38
苗栗縣	1,132,742,251	266,757,838	702,522	0.06	0.26
台中縣	2,827,434,128	653,501,833	1,848,110	0.07	0.28
彰化縣	2,427,336,433	511,242,631	1,436,557	0.06	0.28
南投縣	1,059,353,099	202,726,543	495,555	0.05	0.24
雲林縣	1,555,460,727	504,480,551	871,285	0.06	0.17
嘉義縣	1,057,684,653	270,026,505	464,444	0.04	0.17
台南縣	2,776,721,322	517,348,480	1,378,136	0.05	0.27
高雄縣	3,156,870,913	656,160,931	1,962,887	0.06	0.30
屏東縣	1,461,827,735	372,257,882	830,173	0.06	0.22
台東縣	414,691,448	8,547,668	161,899	0.04	1.89
花蓮縣	737,207,600	172,155,452	361,952	0.05	0.21
澎湖縣	83,649,140	23,901,944	71,462	0.09	0.30
基隆市	625,078,242	152,262,239	690,840	0.11	0.45
新竹市	945,278,335	353,217,467	1,278,483	0.14	0.36
台中市	1,847,172,812	496,398,261	1,874,612	0.10	0.38
嘉義市	641,800,081	213,590,175	652,074	0.10	0.31
台南市	1,985,657,201	555,818,839	1,887,373	0.10	0.34

資料來源：各縣市統計要覽

例，該年之土地增值稅查定稅額是三一〇一億元，但是扣除免稅用地之稅額一四〇〇多億元，以及扣除農地、公用事業土地、公有土地等免徵稅額後，實際課徵之土地增值稅額才只有七百多億元。換句話說，如果取消所有之免徵額，政府應可收到三千多億元之土地增值稅，但在巧立各種免稅名目之情況下，竟然僅課徵到七百多億元。總體而言，台灣土地稅（地價稅加土地增值稅）之收入逐年下降，二〇〇四年之土地稅總收入僅及一九九二年水準之半，將來很可能還會再往下降。

公告地價與公告現值合宜

綜上所述，現行之土地稅制設計不良，亟待作結構性之變革。以下謹提一些建議供土地稅制改革之參考：

第一，重新思考將土地稅設計成為地方財政收入之骨幹，讓土地稅收入占地方財政支出之比例達七〇%以上，使地方能夠有穩定而且豐沛的稅入，來落實地方自治。土地稅是種利益稅（Beneficial Tax），地方愈繁榮，所能課到的土地稅將愈多，地方之建設財源也將因此更為充沛，而使地方更為繁榮，如此生生不息。

第二，要簡化土地稅制之設計。土地增值稅實質上為所得稅之一部分，建議併入所得

稅課徵；地價稅與房屋稅宜考慮合併為財產稅，若不合併而維持兩稅分立的話，宜堅持地價稅負從重、房屋稅負從輕之原則。

第三，建議將公告地價與公告現值兩價調整合一，具體而言，建議廢除公告地價，並改按公告現值課徵地價稅。另外，建議明文規定各縣市土地之公告現值應調高至市價之一定比例以上，例如調高到市價之九成以上。

第四，現在各縣市之土地公告現值評定權是由各縣市政府之地價及標準地價評議委員會所掌控。眾所周知，該評議委員會是一個利益團體與政治力介入之委員會，所評定之公告現值事實上是一種人為操控之地價、是政治妥協過後的地價，根本不是一個真正反映土地市場動態之價格。所以建議將公告現值之評估工作委託不動產估價師辦理，並杜絕人為操弄土地現值之評定，使土地現值之評定能確實反應市場動態。

最後，田賦既然已經停徵了，建議正式予以廢除，並且規定凡有規定地價之土地皆應繳交地價稅，包括農地、公用事業土地以及公有可發展土地在內。公有可發展土地課徵地價稅雖然是一種左手編列的錢交給右手之舉，但有其政策含義，因為左手要先編了預算才能交給右手，如果左手擁有太多閒置之土地，則所需交給右手之金額即會相當龐大，而排擠掉其他可用之預算，此將有助於促使左手釋出閒置之土地，而促進公有土地之有效利

用。其次，建議全面規定地價、以及全面檢討減免徵地價稅及（或）土地增值稅之適用土地範圍，大幅縮減減免徵之範圍與額度。