

論壇

## 地價稅的意義與住宅建設

### Land Value Tax and Housing Development

華昌宜\*

Chang-i Hua

廣義之住宅Housing原應包含住房外之居住環境與社區服務品質。我國從早期貧窮社會過渡到目前的小康階段中，國民首重自身房內面積大小與房宅之權屬亦為常情。但在迄今已達此階段性的需求後(反映在快速成長的人均住房面積與自有率上)，理應走向廣義的住宅建設。但是放眼四望，我國居住環境之惡劣為有目共睹，而社區服務，包括治安、防災，亦是每下愈況。此項居住福利之低下，來自公部門之支出遠不能與私部門對住房支出(購置費用)相比。後者亦肇因於台灣之超高房地價。但照說，台灣之超高房地價，應形成豐厚稅基，使地方政府憑以取得充足稅收而作為公共支出以改善居住環境及增強社區服務。偏偏我國採取低地價稅政策，使我們豐厚的稅基與改善居住環境之間毫無關聯。造成我國居民既承擔了高房價又經歷惡劣居住品質，何其不幸！

若追問為何我國地價稅收偏低，其中原因甚為複雜。但一般人之對地價稅含義不甚瞭解實為基本原因。故願解說如下：

地價稅是每年按地價之一定比例課徵，其首要意義在於符合使用者付費原則。土地之價值並非地主創造，而為使用社會及公共建設(商業、居住、休憩)之便利性(交通)所產生。所以這些建設費用應由地價稅來負擔。地價稅輕微則意味使用費不足，長期而言無法支持設施之投資及營運成本，而終將使地方建設不足，降低生活品質。故首先應從經濟效率觀點來探討最適度之地價稅。第二，但地價稅也可從「地利共享」的意義來觀看。增值稅即使達到全部增值之「漲價歸公」層次，祇要地主不賣，一分錢也歸不了公。地價稅則是賣與不賣，其利均連續部份歸公。此連續不斷的回饋，依資本還原法算成一筆錢，其實可觀。美國房地產稅率若以市價計算，在很多城市已達2%以上，而銀行存款利息亦不過4%，所以從財務觀點而言，地方政府實際已擁有了私人房地產價值的一半。

所以地價稅的第三個意義是可供給各級政府穩定而豐富的財源。台灣去年已登錄之土地公告現值為52兆，依此調整可保守地估計市價總值在80兆以上。若課以2%之實際稅率，則每年有一兆六千億，遠超過全國各級政府(中央、省、地方)之全部稅收。(目前全部地價稅實收僅300多億，實際有效稅率尚不及萬分之四，宣稱財政窘困的政府不啻是抱著金飯碗的乞丐。)此意義之延伸，尤為重要：若使政府稅收額不變，則匡正提高地價稅後即可將人民之綜合所得以及企業

\*中華民國住宅學會理事長，台灣大學建築與城鄉研究所教授



界所關心的營利事業所得稅、營業稅、交易稅等等其它稅賦減免。換言之，將從事生產、消費、儲蓄的勞工與資本門之稅賦負擔解除，而移轉至不事生產的地主身上，其效果應是爆發性的經濟成長，間接地更會提高居住福利。

地價稅的第四個意義是可以有效抑制地價。台灣目前地價稅微不足道，使地主幾乎毫無持有成本，故可視土地如同黃金般屯積。人人如此，自然使地價不斷昇揚。若能課以「地利共享」層次的地價稅，則將促進地主釋出土地增加供應，同時減低對土地之投機需求。此種雙重效果，必有抑制地價作用。台灣經九年前房地產飆漲過頭後已有多多年平穩，但期間民間之資本因儲蓄而累積驚人。若國民之「有土斯有財」之投資(機)理念未變，而又無地價稅之抑制，則此次景氣恢復後，房地產再度飆漲之勢難免。

地價稅的第五個意義是可以推動實質的地方自治。當居民感到是以自己負擔的地價稅來建設地方時，才會關心地方的代議制度，參與政治，左右地方資源運用於居住品質之提昇。各地方之間才會以「效率」作競爭，各以最適度的稅率作最佳之社區投資。求證於美國地方政治確實如此。目前台灣地價稅率由中央統一規定，地方無從置喙。財政深靠中央及省方補貼，市民無從影響，無怪乎對地方事務參與冷漠。而地方官民同聲協力之處即在向上級政府爭取資源。

地價稅的第六個意義是可以促進土地有效利用。適當的地價稅不僅可杜絕土地炒作，防止荒置不用，更可藉其用於地方建設使區位良好之土地隨市場機制而發展。地價稅一旦與公共投資結合即形成一「無形之手」自動而有效率地規劃土地使用。社區之發展無需借助於訓練不足之規劃師。

具有這樣多重意義的地價稅，在台灣卻長年來為人所忽視。其中原因之一，即是具有意識型態優勢的增值稅已移轉了朝野的注視焦點。目前增值稅年收1200億約為地價稅之四倍。因此大家側重在前者之改良(或依實價課徵，或改變土地交易稅等)。並易生另一種誤解，認為既已微有可觀之增值稅有何必再重視地價稅。但如前述，不僅此二稅性質不同，本應同時存在，而更重要的是地價稅之真正潛力與功能尚待大大發展。多年來有心人士推動地價稅毫無成效，此次國家發展會議中幸見在「提昇國家競爭力策略」之下有「逐步提高房、地價」之共識結論，但是其動機乃是出於政府窘困之下不得已之措施(註)。對地價稅之積極正面意義似並不為與會人士瞭解，所以才囁囁其詞，唯恐造成當政者之政治負擔。其實以低地價稅來維持低品質居住水準，正如商店裡以低價位供應低品質一樣，忽視了收入增高後的顧客對高品質貨品之需求。不同的是，錯誤的商業決策自有虧損作為其最後了結。錯誤的公共政策在目前台灣地方自治未成熟以前，尚無適當機制加以糾正，而全賴主政者愚智懦勇之別。

(註)：國外房屋稅與地價稅常合而為一，稱為財產稅。國內雖有其分，但目前財稅機關均視之為相等之稅源。但無論從學理而言或促進住宅建設而言，均宜減低或廢除房屋稅而將之移轉為地價稅，此中理由另當分別陳述，為免使事複雜，本文於此僅提地價稅。