

國立臺灣大學社會科學院政治學系
碩士論文大綱

Department of Political Science
College of Social Sciences
National Taiwan University
Master Thesis proposal

台灣房地合一政策之政治經濟分析

The Political Economy of Taiwan's Integrated Housing and Land
Tax

黃欣樺

Shin-Hua Huang

指導教授：蕭全政 博士

Adviser: Chyuan-Jenq Shiau, Ph.D

2021 年 5 月 10 日

May 10, 2021

目錄

壹、問題意識	1
貳、文獻探討	6
一、房地合一稅第一次改革之評論	6
二、房地合一稅第二次改革之評論	9
三、政治與經濟整合觀點及綜合評析	16
參、分析觀點及研究架構	18
一、分析觀點	18
二、研究架構	24
肆、章節安排說明	25
參考文獻	27

表目次

表 1.1 全國及六都住宅價格季指數，2012-2015 年	3
表 1.2 六都房價負擔能力指標，2020 年第 4 季.....	6

圖目次

圖 1.1 台灣不動產稅制概況.....	2
圖 1.2 全國住宅價格季指數趨勢圖，2012-2015 年	4
圖 1.3 全國建物買賣移轉登記棟數，2012-2015 年	4

壹、問題意識

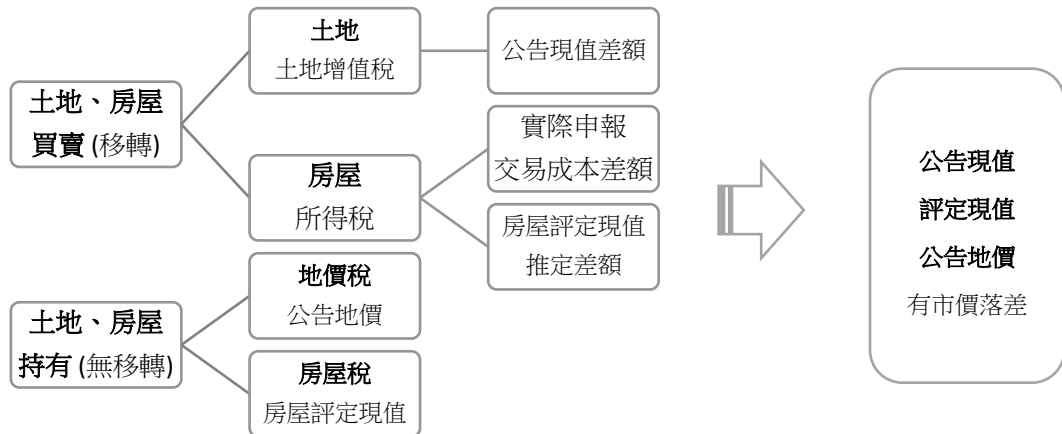
2021 年 4 月 9 日立法院迅速三讀通過房地合一稅 2.0 新制，訂於 7 月 1 日開始施行，該制度是針對所得稅法部分條文提出修正，將追溯影響 2016 年後取得房地土地、預售屋及特定股權之交易。新制主要在抑制短期炒作不動產，有 4 大重點：適用較高稅率期間由 2 年延至 5 年、公司法人適用稅率比照個人、將預售屋及特定股權交易納入課稅範圍、及修正土地漲價數額減除規定避免交易所得低估。

回顧台灣不動產交易所得課稅方式，原採房屋及土地分離課稅之兩稅制，受限於不同法規¹，不動產交易整筆所得在實務上難以切割。房屋及土地交易後是分開採計稅額，土地依公告現值計徵土地增值稅，不課所得稅；房屋則大部分無法提示取得成本，需依照評定現值計徵所得稅，稅制概況如圖 1.1。其中土地公告現值及房屋評定現值，與實際市場價值差距極大，土地增值稅及所得稅課稅基準，除前述現值影響外，兩者之稅率又有高低落差²，誘使賣方利用於土地移轉時高報土地價值，降低所得稅課稅範圍，減少了實際應繳的交易所得稅，導致整體不動產交易的稅負偏低。該兩稅制使房地市場投機盛行、課稅扭曲不公、房價飆漲及政府稅收流失，社會上認為不動產交易應「實價課稅」檢討聲浪越來越大。

¹土地交易之課稅原則，來自國父遺教「平均地權精神」及「漲價歸公」主張。依憲法第 143 條規定，土地價值非因施以勞力資本而增加者，徵收土地增值稅，爰土地稅法及平均地權條例中規定土地移轉時課徵土地增值稅；至房屋移轉之交易所得，另依所得稅法規定課徵財產交易所得稅。

²依土地稅法第 33 條規定，「土地增值稅」累進稅率為 20%、30%、40%；另依所得稅法第 5 條規定，個人「綜合所得稅」累進稅率為 5%、12%、20%、30%、40%，「營利事業所得稅」參見該法同一條文。

圖 1.1 台灣不動產稅制概況



資料來源：作者自繪

為抑制房價異常飆漲，財政部於 2011 年推出不動產買賣奢侈稅³，並陸續推動房地合一租稅改革，前項奢侈稅施行 4 年落日。緊接著房地合一制於 2016 年實施，房屋土地由分離課稅改為併計所得，確立台灣不動產交易課稅新制度。該稅制並非獨立稅目，是政府為特定穩定社會目的介入市場經濟的政策工具；重點在於「實價課稅」，將房屋土地買賣實際獲利納入課稅範圍。

房地合一制實施 5 年，初期達到抑制效果，但從全國及六都住宅價格指數(如表 1.1)、全國房價走勢(如圖 1.2)及全國建物買賣移轉棟數(如圖 1.3)觀察，房價仍持續呈現上漲趨勢，加上市場因應新制度產生不同投機行為避稅。⁴

³ 2011 年 6 月實施「特種貨物及勞務稅條例」，針對持有 2 年內的短期不動產交易，分別課以 15%及 10% 的特種貨物及勞務稅，該制於 105 年房地合一實施即落日。

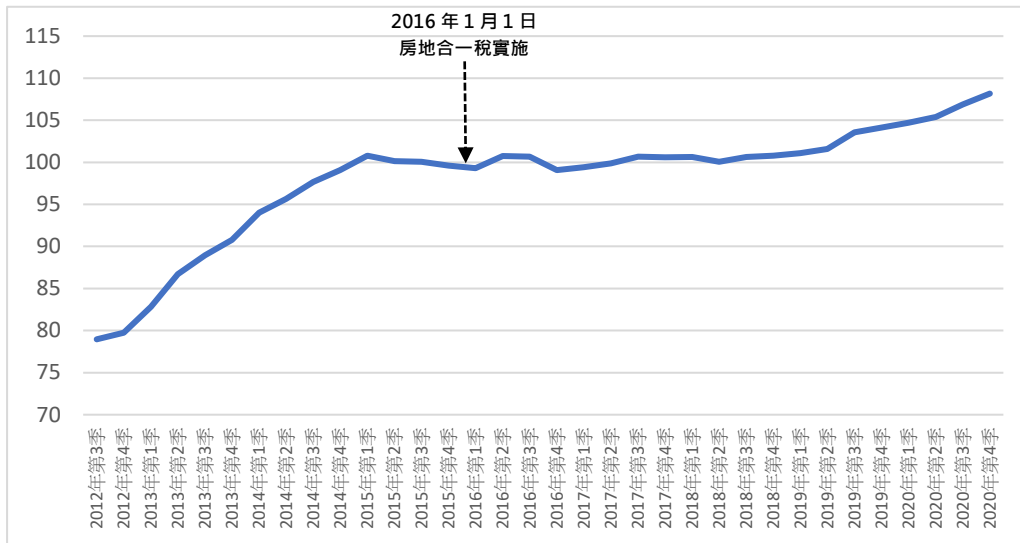
⁴ 房地合一制度實施後，規避所得稅負方式包含「個人藉由設立營利事業短期買賣房地以適用較低稅率、透過股權移轉形式而實質移轉房地、及利用高報土地移轉現值增加土地漲價總數額，以降低房地合一後的所得稅基」(參自立法院第 10 屆第 3 會期財政委員會第 9 次全體委員會議-財政部書面報告)。

表 1.1 全國及六都住宅價格季指數，2012-2015 年

(基期為 2016 年全年=100)							
縣市	全國	新北市	臺北市	桃園市	臺中市	臺南市	高雄市
2012 年第 3 季	78.96	83.40	91.34	74.89	73.96	75.74	72.70
2012 年第 4 季	79.75	85.12	92.42	75.66	74.49	75.42	74.48
2013 年第 1 季	82.82	88.46	94.42	80.74	78.87	77.60	76.07
2013 年第 2 季	86.71	92.83	99.06	86.89	80.62	81.82	81.56
2013 年第 3 季	88.94	95.02	101.83	91.79	84.65	84.92	84.74
2013 年第 4 季	90.77	98.42	104.06	91.93	85.83	86.34	88.62
2014 年第 1 季	94.03	101.09	107.30	96.52	91.67	90.51	91.31
2014 年第 2 季	95.65	103.34	108.17	97.29	95.36	92.88	92.78
2014 年第 3 季	97.68	102.76	108.81	99.82	95.50	95.35	93.62
2014 年第 4 季	99.07	103.55	107.00	103.90	98.09	96.62	98.71
2015 年第 1 季	100.77	102.77	105.94	101.93	103.74	101.57	100.08
2015 年第 2 季	100.15	102.91	106.50	103.15	103.56	100.30	100.92
2015 年第 3 季	100.08	102.63	105.17	102.28	100.63	99.45	100.80
2015 年第 4 季	99.60	100.72	101.48	101.35	99.04	98.90	99.72
2016 年第 1 季	99.32	100.68	100.08	103.69	98.38	98.53	97.78
2016 年第 2 季	100.76	100.48	100.20	99.18	100.09	100.22	99.74
2016 年第 3 季	100.69	100.05	100.39	99.58	101.65	100.74	100.73
2016 年第 4 季	99.09	99.57	99.27	103.40	99.39	100.04	99.39
2017 年第 1 季	99.42	99.52	98.29	104.56	100.69	100.10	99.66
2017 年第 2 季	99.86	99.16	98.54	99.75	101.45	100.77	101.93
2017 年第 3 季	100.69	99.78	99.14	104.38	101.81	99.21	101.73
2017 年第 4 季	100.60	100.93	98.33	102.65	103.05	99.68	101.63
2018 年第 1 季	100.62	101.48	99.46	102.42	103.02	99.63	100.73
2018 年第 2 季	100.08	101.28	100.01	102.38	101.89	100.53	99.64
2018 年第 3 季	100.63	102.56	100.50	103.96	102.43	101.62	100.24
2018 年第 4 季	100.80	102.38	100.07	103.82	103.19	102.89	100.83
2019 年第 1 季	101.09	102.30	100.11	103.72	103.59	103.18	101.55
2019 年第 2 季	101.59	102.49	99.59	103.74	103.81	104.67	102.13
2019 年第 3 季	103.57	102.95	100.52	104.46	104.59	107.07	103.35
2019 年第 4 季	104.14	103.46	100.80	104.64	105.48	107.88	104.29
2020 年第 1 季	104.69	103.70	100.61	105.09	106.37	108.95	104.85
2020 年第 2 季	105.39	103.90	100.70	105.80	107.64	110.38	105.24
2020 年第 3 季	106.89	105.16	102.30	108.04	109.85	113.20	106.20
2020 年第 4 季	108.17	106.11	103.65	109.43	111.40	115.91	107.58

資料來源：數據參自內政部不動產資訊平台。

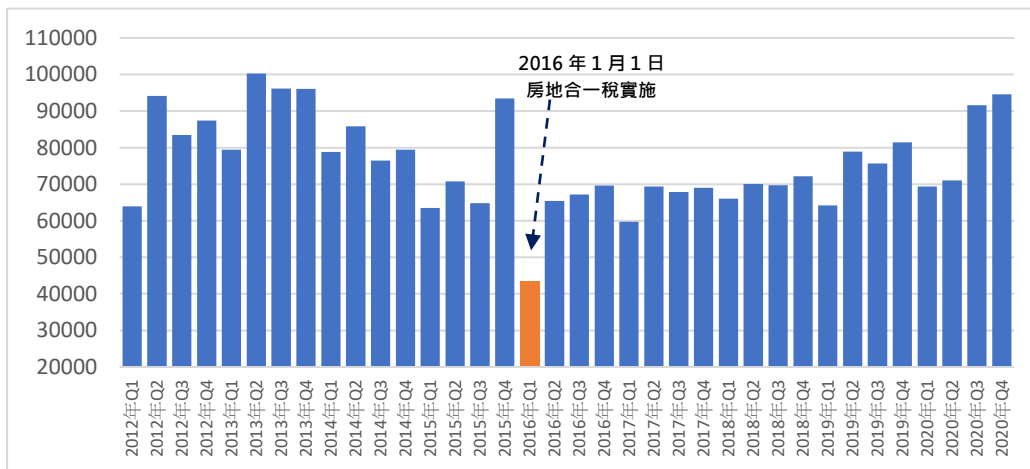
圖 1.2 全國住宅價格季指數趨勢圖，2012-2015 年



註：基期為 2016 年全年=100。

資料來源：作者自繪，數據引自內政部不動產資訊平台。

圖 1.3 全國建物買賣移轉登記棟數，2012-2015 年



資料來源：作者自繪，數據引自內政部不動產資訊平台。

再以近年國內外經濟情勢變化，包含各國不斷擴張財政寬鬆政策、市場持續低利環境、政府鼓勵境外資金回流及台灣疫情防疫有成等各種因素，大量熱錢湧入台灣，台股不斷站上歷史新高，市場游離資金開始流向不動產市場，使房產交易急劇升溫，甚有新聞報導民眾排隊搶購預售屋情景（工商時報，2020年10月25日）⁵。根據央行房貸餘額

⁵ 顏瓊真，2020，〈民眾排隊「搶房」 台灣房市燒過頭？〉，工商時報數位編輯，<https://ctee.com.tw/house/housinginvest/356808.html>，2021/4/19。

統計資料，⁶已顯現台灣市場購屋情形過熱。行政院去年 12 月為此發布重大記者會，由國發會、財政部、金管會、內政部及中央銀行等代表性政府部會協同合作，提出「健全房地產市場方案」，⁷正式對外宣示將提出各項措施性管制政策以杜絕不當炒房。內政部及中央銀行遂陸續分別推出「實價登陸 2.0」及「信用管制措施」，⁸並由財政部第二次提出「房地合一」所得稅法修正草案，即房地合一稅 2.0 新制。市場擔憂衝擊經濟層面，以及新制相關規定影響民眾權益甚大，一推出即受輿論高度關注。

房地合一稅 2.0 新制於 2021 年 3 月由行政院拍板定案送立法院審議，在財政委員會迅速完成初審及朝野協商，並於同年 4 月 9 日完成三讀。其中修正舊制使其更為完善，重點在抑制短期炒作交易，法條審議時大部分按行政院版本通過，增加部分排除條件，而大眾最為關注的「日出條款」於審議時保留討論空間，最後經朝野協商訂於同年 7 月 1 日施行，並追溯舊制取得房地者。

1989 年台灣社會團體結合民眾發起「無殼蝸牛運動」迄今已 30 年，房地政策已經歷多次調整，房價高漲問題仍持續且加劇(2020 年 Q4 房價所得比，如表 1.2)，民眾居住正義訴求越強烈。筆者參與各階段法案審查會議過程，觀察政府部門、利益團體、第三部門及社會大眾等表達立場與政策互動情形。房地改革租稅法案為立法院第 10 屆會期重要財經法案，審議期間正值美豬事件後期、防疫調查小組成立爭議及中共軍機繞台頻繁，朝野氣氛對立，惟該案凝聚共識卻相當快速，且不需立法院院長召集協商即火速完

⁶中央銀行每月公布 5 大銀行(台銀、合庫銀、土銀、華銀和一銀)新承做放款利率，佔整體房貸市佔約 37%，新承做房貸業務消長，可視為「房市風向球」。其中 2021 年 2 月房貸餘額連續 48 個月創歷史新高，年增率創 171 個月以來次高(參自〈打炒房壓不住？新增房貸飆新高〉，蘋果日報，3/24，A12 版)。

⁷「健全房地產市場方案」包括建立不動產市場診斷指標、強化預售屋銷售稽查及實價登錄修法、杜絕藉公司名義或分割房屋避稅及管控授信風險及強化社會住宅與租金補貼等(參自行政院網站)。

⁸(1)「實價登陸 2.0」：內政部修正地政三法(平均地權條例、地政士法及不動產經紀業管理條例)，於 2020 年底於立法院三讀通過，將門牌、地號完整揭露、預售屋全面納管且即時申報、增訂主管機關查核權及加重罰責外及納入預售屋紅單交易管理及定型化契約備查規定，預售屋交易 30 日內應登錄揭露，訂於 2021 年 7 月 1 日施行(參自內政部地政司網站)。

(2)「選擇性信用管制」：中央銀行於 2020 年 12 月 8 日及 2021 年 3 月 19 日兩度調整選擇性信用管制措施，指對金融機構某些業務採取限制措施，以控制資金的流向與流量，達成特定的經濟金融目標。其直接影響不在於銀行的準備部位，透過對特定的銀行放款業務項目與量的限制，以抑制投機性的資金需求，進而穩定金融。根據法規，可採行的管制措施，包括不動產信用管制、消費者信用管制、直接信用管制與貸放比率的限制等(參自中華民國中央銀行全球資訊網)。

成三讀，顯見該政策對於台灣政治經濟及社會環境影響甚深，值得政策研究者深入了解。本文擬就歷史實存現象，整理其發展脈絡與社會結構中各層次互動，還原各階段影響政策因素，敘明背景沿革、動態變遷過程、行為者(actor)⁹立場及政策折衝結果，期能呈現整體政治經濟結構下，政策變遷因素及實際內涵。

表 1.2 六都房價負擔能力指標，2020 年第 4 季

縣市	房貸負擔率	房貸負擔率(百分點)		房價所得比	房價所得比(倍)	
	(%)	季變動值	年變動值	(倍)	季變動值	年變動值
全國	36.81	0.05	1.66	9.2	0.01	0.62
新北市	48.36	-0.27	0.35	12.09	-0.07	0.37
臺北市	63.12	1.98	6.01	15.78	0.49	1.84
桃園市	30.59	-1.13	0.86	7.65	-0.28	0.39
臺中市	40.08	0.17	-0.08	10.02	0.04	0.22
臺南市	30.94	0.79	1.47	7.74	0.20	0.55
高雄市	31.12	0.55	1.98	7.78	0.14	0.67

資料來源：數據引自內政部不動產資訊平台。

貳、文獻探討

台灣房地政策長期受土地及房屋稅制設計、內外部經濟因素及歷史社會結構中意識形態變遷影響。房價消長歷史過程中，政府於各時期提出改革方案與措施影響層面大，因此廣受各界關注。本文蒐集房地合一稅制相關研究及評論，歸納出文獻主要討論重點，綜合評析與檢討。

一、房地合一稅第一次改革之評論

(一) 抑制短期炒作持正面看法，惟長期而言無法抑制房價

房地合一稅制改革實施前後，許多論者透過實證研究指出，新制確實能達到短期抑

⁹ 行為者(actor)：包含自然人及一切能表達意志的組織或團體，而行為者的特性不僅表現於是個理性且自利的個體，還表現於必須與其他行為者不斷互動且汲取資源以求存續或發展的有生命個體(蕭全政，2006：43)。

制炒作，惟長期而言，並無法真正抑制房價。如蔡欣萍(2014)以台南市實價登錄資料，其以預期心理分析新制實施前後不同階段對市場衝擊，投資客受預期因素影響有撤出現象。紀美鳳(2016)研究雙北不動產市場，提出改革修法期間，確實達到「以稅制量」效果，卻未有「以稅制價」效果。廖清輝(2016)探討台中市房價影響，顯示新制在抑制短線炒作有成效，但對解決高房價並無明顯效果，且難以改變房市現況。張韋智(2017)指出新制實施後，雙北地區達到「以稅制量」成效，但未有「以稅制價」功能。李宗澤(2018)則認為改革後，稅率高低是以持有時間長短，而非獲利所得決定，持有時間相同條件，但獲利差距大時，採用單一稅率較不符合稅收量能負擔的公平原則。該制實施第二年對房價影響並不顯著，顯示長期無法有效遏阻臺北市房價上漲，僅短期減緩。程又千(2018)針對新制雖就土地增值稅、奢侈稅加以改善，使得房價下跌，但對於房價影響的幅度並不大。許幸娟(2019)研究也指出新制確實短期影響房屋成交量，但對長期抑制房市價格不明顯。翁聖儒(2019)另以消費者購屋意願角度分析，顯示新制提高了民眾購屋成本，卻無法有效降低房價。

(三)不動產稅制應進行全面性檢討

另有論者針對整體租稅制度面提出缺失，房地合一改革前，蘇建榮指出隨著經濟與社會快速發展變遷，房地分離課稅，已無法達到租稅收入、公平合理與政策功能。政府為使資訊透明化，實施不動產交易實價登錄制度，以及對短期持有不動產交易按交易價格課以特種貨物及勞務稅。依統計數據及研究顯示，雖有效抑制短期投機交易量，且符合量能課稅原則，改善所得分配，但仍有不動產價格不合理上漲、都會地區房價所得比偏高及泡沫化風險等現象。主流輿論仍認為，政府應及早全面檢討現行不動產稅制（可能涉及跨部會如國土規劃、都市規劃、不動產政策、實價登錄、房屋及土地評價等），針對制度缺失及應改進之處，研擬具體可行方案並據以推動修正，以期抑制不動產價格高漲，有效減輕人民購屋負擔並符合居住正義及租稅公平(蘇建榮 2014：5)。

花敬群認為不動產稅改的核心在於稅基，在持有稅，方向在實質課稅。然不動產交

易利得（土增稅、房屋交易所得稅）如回歸所得稅，須面對中央與地方財政劃分改變以及土地增值稅在憲法上的解釋。再者稅基的調整工作，並不是單純將土地公告地價、現值及房屋評定現值調整為市價，法制工作上必須修訂土地稅法、平均地權條例及所得稅等才可能實現。不動產的稅改是國家重大制度工程，進行整體稅制改革，需靠中央與地方合作才有機會實現，亦是免於多項打房政策爭議的根本之道(花敬群，2013：22-23)。

杜美勳等(2015)則建議，規劃房地合一政策應考量因地制宜、針對長期持有自住給予合理租稅優惠、依持有屋數訂定不同稅率、短期交易課高稅率、炒作非課稅範圍不動產加以重罰、外籍人士購置房地產，課徵額外交易稅。且考量租稅衡平及地方財政情況，規劃實價課稅政策，包含房地移轉交易買賣、遺產及贈與等相關法規應併同檢討，如貨物及勞務稅條例、遺產及贈與稅法等。陳博志(2015)認為近年來包括奢侈稅等各項不動產稅改革主張，已非早期全面提高增值稅，僅針對一部分不動產或其交易提高稅負。此做法似乎認為這類交易是房價飆漲原因，只要壓抑就可平抑房價，事實並非如此。只針對局部提高重稅，投機者仍有其他炒作空間，限於稅率高低和高稅率範圍，眼界太狹窄。

王淑芬(2016)認為新制能解決長久房地不按實價與分開課稅缺失，但仍存在制度漏洞可能導致規避稅賦。陳揚仁(2016)指出不動產財產稅制度無法有效調控房價，原因為地價稅及房屋稅以公告地價及房屋評定現值為基準，遠低於實際市場價值，造成財產稅有效稅率相當低，民眾對於購買高價房屋意願不受課徵財產稅影響，再加上土地公告地價雖歷年上調，但與實際交易價格差距仍大。吳裕惠(2018)認為目前維持土地增值稅，雖採稅基相減法消除重複課稅，仍將衍生房屋及土地交易所得差別對待情形。許幸娟(2019)亦論及追求居住公平正義同時，稅制應公平合理且須全面性地檢討，不該頭痛醫頭、腳痛醫腳。應檢討持有稅，對持有多戶的高資產者調高房屋稅及地價稅，以符合租稅公平。周秀原(2020)提出新制改革後仍產生新問題，應檢討多元面向，包含土地增值稅存廢，使土地交易獲利與其他所得一致、境內及外自用住宅優惠規定更明確化、遺產稅與所得稅間應取得衡平、齊頭式免稅額應考量各地區不動產交易之差異、簡化複雜的

不動產稅制及宣導新舊制稅制的申報方式等。周秀原(2020)另針對預售屋部分提出疑義，預售屋在未取得所有權前移轉，屬於權利交易非財產交易，不適用房地合一稅制。建商若以「售地代建」模式出售不動產來節稅，在新制上只需繳交土增稅、不必交房地合一稅，將形成地主和買家另類節稅管道，未來「售地代建」避稅模式可能蘊量而生。

二、房地合一稅第二次改革之評論

(一)正面看法

1.抑制短期投機、防堵不同型態炒作及符合量能公平課稅

新制閉鎖期可能長達 7 至 10 年，預售期間轉售或換約將課重稅，且興建期、交屋等變數多，轉售投機行為將改善。成屋重稅期長達 5 年，有利自住及長期投資置產需求，使房市趨於穩定。對豪宅而言，過去透過法人名義購買，短期交易只需課徵 20%營所稅節稅，豪宅交易將減少，價格將轉趨平穩。商辦、廠辦及店面等，短期賺取價狀況應能減少，未來以自用、長期置產及投資為主(工商時報新聞網，2021 年 04 月 17 日)¹⁰。

台北商業大學楊葉承認為新制短期投機課重稅，更符合漲價歸公理念，且可緩和房市短期投機，避免炒房與房價不合理上漲，其中有所得即課稅損失可以扣抵，符合量能公平原則且有能力支持。此外對自住者扣除額與優惠稅率，鼓勵自住與長期持有(立法院公報，2021 年 3 月 25 日)。¹¹

財政部指出，延長個人短期交易房地適用高稅率，能抑制短期炒作不動產；營利事業比照課稅，亦能抑制營利事業短期炒作，防杜個人藉由設立營利事業短期買賣以規避稅負；修正土地漲價總數額減除規定，防杜交易時利用高低稅率間差異，以申報高於公告土地現值規避所得稅負；此外，納入預售屋等形式視為房地交易，能防杜不同型態炒

¹⁰ 莊志成，2021，〈淺析房地合一稅 2.0 對房市之影響〉，工商時報新聞網，<https://ctee.com.tw/news/real-estate/446664.html>，2021/04/17。

¹¹ 整理自立法院公報台北商業大學楊葉承教授發言，立法院第 10 屆第 3 會期財政委員會「政府實施房地合一稅及是否推動囤房稅之政策評估」公聽會會議紀錄(2021 年 3 月 25 日)。

房。訂有排除條款以保障特殊情形不受影響，如個人及營利事業非自願因素交易及以自有土地與建商合建分回房地、建商興建房屋完成後第一次移轉之房地交易、參與都市更新及危老重建者及自住房地持有並設籍滿 6 年之交易與免稅額度。¹²

2. 不建議囤房稅推動過急

楊宗憲認為，囤房稅實施並無迫切性，其以房屋稅為基礎，在於稅基偏低且各縣市步調不一，提倡囤房累進稅並位進一步規劃課稅對象、用途及房屋分數不同縣市應如何計稅、稽徵成本無實益等。如欲推囤房稅應併同房屋稅及地價稅稅基檢討，倡議者對地價稅避而不談，實施方案片面聚焦累進戶數及稅率缺乏完整實施方案，建議政府應通盤檢討不動產持有稅制度(立法院公報，2021 年 3 月 25 日)。¹³

財政部指出，推動囤房稅衝擊層面過大允宜審慎。囤房定義困難度高，各縣市房屋狀況不同及城鄉差距，不易全國統一標準。且增加房屋稅提高會轉嫁造成租金與房價的上升，對資金雄厚屋主增加持有稅又無法促使釋出房屋。另依韓國打房經驗，加重持有稅對抑制房價及囤房之效果不彰。此外，若全國歸戶由中央訂定單一稅率，持有戶數或使用情形有變動時，將影響全部房屋所在地稅率，稽徵複雜且易造成不公平。加上房屋稅條例、各地方政府自治條例及稽徵作業、資訊系統亦均需配合大幅修正，短時間內難以完成。

財政部於報告中提出國內外學者實證研究，提出財產稅轉嫁予承租人或提高售價有相關¹⁴，其中包含張勝文運用臺北市租屋市場及房地產市場資料，檢驗財產稅，指出在 Hedonic 模型中，存在房屋稅轉嫁租屋者現象(張勝文 2003：1-4)。Schwegman & Yinger (2020: 1-18)以美國紐約前三大城市於 1981 年持有 4 房以上出租不動產資料，實證財產稅有轉嫁財產稅予承租人情形。Tsoodle & Turner (2008: 69-80)於 1999、2001 及 2003 年

¹² 參自財政部稅賦署網站，房地合一專區。

¹³ 國立屏東大學不動產經營學系副教授楊宗憲發言，同註 9 立法院會議紀錄。

¹⁴ 參自財政部「政府實施房地合一稅及是否推動囤房稅之政策評估」專案報告，立法院第 10 屆第 3 會期財政委員會第 8 次全體委員會議(2021 年 3 月 24 日)。其中國內外學者研究觀點，另整理自該報告腳註中文及英文文獻，共計 7 篇。

間，以美國 14 個城市資料實證，存在財產稅轉嫁房租現象。Carroll & Yinger(1994: 295-311)以 1980 年美國大波士頓都會區實證，平均每增加 1 元財產稅負擔，承租人願付較高房租以享受較高程度之社區公共財，轉嫁金額視房東供給彈性、公共財成本與社區公共財提供程度而定。Dusansky 等人以 1970 年美國紐約州薩福克郡 62 個學區資料，實證財產稅有轉嫁房租效果(Dusansky et al., 1981:240-250)。Hyman & Pasour, Jr (1973: 604-611)以美國北卡羅萊納州 106 個城市資料，推論財產稅可能轉嫁房租。Arnott & Mackinnon (1977: 393-406)模擬類似加拿大多倫多，且與經濟理論相符之虛擬城市，提出部分財產稅將由承租者負擔。

(二)負面看法與其他建議

1.欠缺囤房稅支持，新制對房價影響有限

張金鶚¹⁵認為新制是短期交易稅，優點抑制短期交易，但缺點易轉嫁、傷及無辜、移轉至囤房，若欠缺囤房稅支持，效果將打折。惟囤房稅改革受限於地方政府對個別房屋及土地評定，房地稅基偏離市價過低，涉及房地分離稅制改革，較複雜。且地方政府人力、能力及願意調整稅基，仍待中央與地方合作，中央可透過統籌分配款機制，加強地方願意調高稅基意願。其並就國立清華大學科技管理學院「清華安富金融工程研究中心」以過去實施房地合一稅及囤房稅實施成效，實證結果得到房地合一稅制，有宣告效應且普遍存在於六都，降價效果提前反應，正式實施後降價效果仍持續，但顯著效果已降低。而台北市實施囤房稅，房價指數每月平均漲幅，減緩幅度顯著(立法院公報，2021 年 3 月 25 日)。

羅光達¹⁶認為不論是交易利得的房地合一稅或是持有期間的房屋稅與囤房稅，與實施政策相輔相成才能發揮效果，但囤房改革宜緩不宜急，應完整規劃以免衍生其他問題(立法院公報，2021 年 3 月 25 日)。

¹⁵ 整理自國立清華大學科技管理學院張金鶚講座教授發言，同註 9 立法院會議紀錄。

¹⁶ 整理自國立政治大學財政學系羅光達教授發言，同註 9 立法院會議紀錄。

國民黨立委曾銘宗 2021 年 4 月 9 日於房地合一稅 2.0 三讀法案說明時表示(NOW NEWS, 2021 年 4 月 9 日)¹⁷，2.0 只是階段性法案，抑制炒房的本體仍是囤房稅，未來會持續推動立法。其認為台灣有 300 萬租屋人口，這些人比起因房地合一稅 2.0 受民眾更值得關心，將繼續建立租屋市場透明機制，保障租屋族權益。曾銘宗於 2021 年 4 月 29 日財政委員會質詢(信傳媒新聞, 2021 年 4 月 29 日)¹⁸，批評財政部所提五大理由拒囤房稅，分別是「囤房定義困難、房屋稅容易轉嫁給租屋客、城鄉差距大故全國難有統一標準、增加持有稅也無法促使資金雄厚屋主釋出房屋以及韓國囤房稅沒有效果」。曾認為自用及非自用住戶定義不困難、轉嫁可能發生但重要是恢復市場正常供需、至於城鄉價格差距可排除低價房的方式處理，再者政府既已知資金雄厚屋主囤房現象，更應提出方案解決。國民黨立委賴士葆¹⁹認為「居住正義」這隻鳥有兩翼，交易稅與持有稅。肯定房地合一稅新制，但居住正義應該兩翅膀一起飛，囤房稅就是持有稅，臺灣持有稅非常低，才造成空屋率高，與其他國家相比，如美國以實際價格課 1%以上。財政部卻以持有稅稅基是地方政府訂定理由將責任推給地方，既已全面執政了不該推諉(立法院公報, 2021 年 3 月 25 日)。

民眾黨立委張其祿、黨團幹事長蔡壁如與 OURs 都市改革組織秘書長彭揚凱共同於 2021 年 4 月 28 日召開記者會，指出囤房稅是總統蔡英文的房市重要政策，呼籲行政院盡速提出囤房稅版本以回應人民期待，正視年輕人最痛苦的高房價問題，落實居住正義。該黨於 2020 年起不斷倡議囤房稅修法，指出日前行政院表示提出該修法，最後卻僅通過房地合一稅 2.0，批評政府不該以「台灣沒有囤房問題」、「韓國打房失敗」為由，暫緩囤房稅修法。同黨立委張其祿表示，內政部統計 2020 年底，全國住宅持有 4 房以上的法人達 11.96%，是自然人 10 倍，台灣囤房持有成本低是世界之最，問題是稅率太低、稅基不符現實。此外目前政府所提「房屋稅條例」修正草案，只修正「住家房屋現值在

¹⁷ 吳承翰，2021，〈立院三讀房地合一稅 2.0 在野黨立委：囤房稅才是本體〉，今日新聞 NOW NEWS, 4/9, <https://www.nownews.com/news/5234033>, 2021/05/05。

¹⁸ 鄭國強，2021，〈財政部拒囤房稅 機車族無理由被課貨物稅但囤房卻免稅 高嘉瑜轟社會正義何在〉，信傳媒網站 財經新聞, 4/29, <https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/27150>, 2021/05/05。

¹⁹ 整理自立法委員賴士葆及曾銘宗發言，同註 9 立法院會議紀錄。

10萬元以下免徵房屋稅」，卻不見囤房稅版本。且內政部曾表示「沒有囤房事實」，但據統計，2020年底全國有8.09萬自然人擁有4房以上，占自然人擁有住宅的6.42%；全國共1.34萬法人擁有4房以上，占法人擁有住宅的73.55%。加上財政部2020年全國房屋稅籍家戶歸戶統計，排除共有及自住等情況下，全國有48.2萬自然人持有4房以上。前述資料皆顯示，大量房屋集中部分人士。立委蔡壁如於2021年4月9日房地合一新制三讀時也曾表示，該政策限制短期炒房，但台灣房市會畸形；因長期持有成本太低，有錢大戶仍有恃無恐，民眾黨會繼續堅持囤房課以重稅(NOW NEWS, 2021年4月9日)²⁰。蔡壁如於4月8日記者會中強調「中央訂稅率，地方定稅基」，政府應提出「差別稅率」全國一致實施，同時地方調整稅基，才能讓房屋評定現值接近市價水準。OURs都市改革組織秘書長彭揚凱於該記者會中表示，目前政府房屋稅條例修法版本是「抓小放大」，未真正面對囤房問題，應提出版本，至於政府認為囤房稅施行有困難，更應提出解決方案與配套評估(CNEWS, 2018年4月28日)²¹。

時力黨團立法院黨團於2021年3月16日召開記者會，立委邱顯智批評，行政院日前提出推動囤房稅，卻大轉彎稱影響78萬戶承租人，該說法是操作恐懼。其指出78萬戶是根據「2020年全國住宅持有概況」持有4房以上住宅者，難道持有4戶以上者，每一戶都出租嗎？此外，擔心推囤房稅會造成像南韓租金上漲情形，其實該國自2017年5月推動囤房稅等改革，租金漲幅仍比台灣低。再以政府提出房地合一第二次改革修法版本後，近日台南高鐵案旁預售屋仍超過千人排隊及臨演，顯見投機者對改革無關痛癢。同黨立委陳椒華指出，高房價讓年輕人無法負擔是少子化原因之一，應盡速採級距量能課稅減少炒作。立委王婉諭表示，若評定現值加上單一稅率，處於失去真實價值的狀態，並不足抑制囤房。目前僅3縣市對持有多戶者制定差別稅率，其他縣市多採單一稅率且以最低1.5%課稅基準。再如台中市大幅調降公告現值，就發生房價暴漲以及財團大肆獵

²⁰ 同註17。

²¹ 邱璽臣，2021，〈民眾黨團催行政院速提囤房稅版本落實居住正義 別再找藉口推延〉，CNEWS 匯流新聞網，4/28，<https://cnews.com.tw/181210428a02/>，2021/5/3。

地情況 (自由財經，2021 年 3 月 16 日)²²。

2. 預售屋交易納入新制課稅相關疑慮

張欣民²³認為，房地合一新制將預售屋納入是正確方向，但似乎工具不對。抑制房市炒作有三個重點，第一是取消寬限期，投資客操作中古屋時常會使用的工具，央行政策方向正確。第二是抑制紅單炒作，內政部針對紅單轉售嚇阻的實價登錄 2.0 版修法，是很好的政策。第三是預售屋炒作手法「換約」，財政部於房地合一新制將「換約」納入課稅範圍，據財政部次長李慶華曾於媒體表示，實價登錄 2.0 版修法時，已將預售屋定義修正為必須是房屋。惟經查 2011 年與 2020 年修正相關規定，皆未包含預售屋定義，因此該買賣屬於權利移轉性質並未改變。2016 年房地合一第一次改革實施時，財政部特別針對預售屋是否課徵，發布行政命令；當時該部表示它是權利移轉，並非房屋移轉，在不動產經紀業管理條例未修正該定義。綜上，何以新制可將預售屋視為房屋移轉課徵房地合一稅？新制中，預售屋交易時已課房地合一稅，成屋時又歸零計算，作法應再斟酌。建議針對預售屋紅單及換約等相關規定應由內政部修法，是較好的方向。

張欣民就囤房稅提出看法，口袋深的民眾可買下房子等增值或是閒置，這部分是新制改革管不到。若無囤房稅制度，投資客把資金移轉，就像孟子提到為淵驅魚概念，把這些投資客（魚）都趕到囤房的方向。財政部也許短期間不推囤房稅，但因應方案必須先提出，當炒作資金往該方向集中時，才能超前部署(立法院公報，2021 年 3 月 25 日)。

張金鶚針對預售屋交易納入課稅範圍，提出「徒法不足以自行」看法，預售屋不像成屋的產權必須登記，未來如何稽查及實價登陸 2.0 相關配套措施完備。不論成屋或預售屋假借人頭或持續囤房，是否反助漲囤房空屋現象(立法院公報，2021 年 3 月 25 日)？

李同榮認為，目前房市炒作核心問題不在剛性需求成屋市場，而在於土地價格飆漲

²² 吳書緯，2021，〈政院不推囤房稅稱會轉嫁租金 邱顯智批「無稽之談」〉，自由時報新聞網，3/16，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3468225>，2021/5/3。

²³ 整理自財團法人中華民國消費者文教基金會張欣民委員發言，同註 9 會議紀錄。

與預售紅單炒作，2.0 重心擺在成屋，方向顯然偏差，剛性需求的成屋市場不會有逃命潮出現，2.0 唯一可能的效應就是將稅制納入預售市場後，產生抑制紅單炒作的效果。但其稽核流程複雜且不易，地方政府稽核人力有限情況下，若無法密切配合中央聯合稽查，紅單炒作短期避避風頭即伺機而動，恐紅單黑市炒作死灰復燃(風傳媒，2021 年 4 月 14 日)²⁴。

3.閉鎖期延長將影響經濟成長

中華民國不動產聯盟總會(8 個不動產全國聯合會組成)²⁵於 2021 年 3 月 29 日財委會公聽會中聲明，房地合一稅屬於機會稅，新制閉鎖期太長造成流動性較低，恐會影響 GDP 成長。不動產買賣奢侈稅自 2011 年開始實施，在此以前臺灣 GDP 平均每年成長率 4.8%(統計自 2002 年至 2011 年)，打房後 2020 年已降到平均每年成長率 2.29% (統計自 2011 年至 2020 年)。政府不應用居住正義大帽子，讓所有資本市場受到重大影響。1996 年時，房屋最高移轉棟數是 50 萬棟，目前平均每年房屋移轉棟數約 30 萬棟，2017 年房地合一第一次改革後，實施隔年移轉棟數 24.5 萬，是 28 年以來最低數字。總會預估房地合一新制實施後，閉鎖期延長至 5 年，賣房者被課重稅，全國移轉棟數推估會急凍至 18 萬棟，年輕人將更買不到房子。此外法人不宜比照自然人稅率課重稅，將造成兩者稅制混論，法人若因房地產出售課重稅直接影響盈餘分配之股東及投資人，股東實質稅率將高達 68.65%以上，影響稅負公平性。

楊玉全理事長²⁶指出，建築業目前面臨缺工、缺料、重稅及工資、物料大漲，興建成本將利潤侵蝕。打炒房如果變打產業，將傷及產業及廣大從業人員惶惶不安，稅捐轉嫁造成營生成本的增加，也是居住正義每個國民都買得起房該注意的課題。此外重稅會影響經濟發展，造成轉嫁與市場閉鎖效應，量少價升、稅收減少、傷及產業及從業人員

²⁴ 李同榮，2021，〈李同榮觀點：房地合一 2.0 重心放成屋方向偏差，不全力稽查紅單炒作將死灰復燃！〉，風傳媒網站，4/14，<https://www.storm.mg/article/3606983>，2021/05/04。

²⁵ 整理自中華民國不動產聯盟總會林正雄理事長發言，同註 9 立法院會議紀錄。

²⁶ 整理自中華民國不動產開發商業同業公會全國聯合會楊玉全理事長發言，同註 9 立法院會議紀錄。

生計(立法院公報，2021年3月25日)。

4. 建議應考量租金扣抵所得稅政策

曹筱筠²⁷指出，永康商圈因疫情，房東將租給度小月擔仔麵店面於網站招租，原租金是40萬元，降低5萬後，現在仍乏人問津。其認為租金變動，取決於市場上誰是強勢或弱勢。房地合一是交易稅，並不涉及租金影響問題；至於囤房稅是否影響租金，應回歸交易雙方誰是強勢及誰是弱勢？是供不應求或供過於求？因此不認為租戶會因此影響，就前例永康街疫情因素，商業租賃需求量降低，出租供給方即受考驗。此外高端住宅競爭激烈，疫情也造成原本經濟狀況好的族群，因經濟條件改變，退而求其次轉向中低端租屋市場。因此建議修訂所得稅法第十七條讓承租人申報租金扣抵所得稅可以從列舉扣除額修訂為特別扣除額，因為租屋市場價格，考量出租人擔憂租賃行為曝光，阻礙承租人申請補助，此做法能讓承租方獲得真正優惠(立法院公報，2021年3月25日)。

楊葉承²⁸亦租稅理論學理指出，稅負轉嫁取決於供需彈性。租屋房東租給自然要房客不能申報所額稅列舉扣除，租給營業人期需負擔扣繳款與二代健保補充費，因此提高囤房稅將轉嫁給承租者，尤其租屋需求高的地方實施囤房稅，租金轉嫁會十分明顯(立法院公報，2021年3月25日)。

三、政治與經濟整合觀點及綜合評析

經檢視相關討論不動產稅制文獻，針對房地合一稅第一次改革之研究，多以實證研究為主要分析方式，注重市場價量情形變化之政策效果；其他探討不動產房地政策文獻，集中於台灣土地房屋法規制度面稅制結構問題，以及中央與地方政府財政權責劃分問題。少數較為早期研究，以歷史結構分別討論房屋及土地兩大系統之相關制度的演變，如李承嘉指出「平均地權提出至今已超過一百年，過去被視為土地政策最高指導原則，但隨著時代變遷，土地政策與平均地權的原始理念已產生極大差距，於土地政策歷史變遷中

²⁷ 整理自崔媽媽基金會法律服務組曹筱筠組長發言，同註9立法院會議紀錄。

²⁸ 整理自台北商業大學楊葉承教授發言，同註9立法院會議紀錄。

清楚展現出」(李承嘉, 1998、2004; 彭思穎, 2011: 72)。李足能針對土地增值稅政策變遷指出「土地私有制下, 土地不再僅是單純的生產要素, 成為快速累積財富來源, 若政府所扮演的矯正性功能不能適時發揮, 即成為投機者利益基礎。行動者包括國家機關、立法部門與利益團體等互相角力, 尚有其歷史背景因素存在, 時空背景中所出現的制度, 一定受當時環境與政策目標制約, 而制度初始的政策選擇會對未來產生持續的影響, 制度的發展僅能在有限的空間下作選擇, 無法大幅度的改變。既定的政策往往會限制政策變遷, 一經實行有年, 會形成穩固的利益結構, 共生互助的關係網絡」(李足能, 2006: 117)。彭思穎針對戰後台灣都市不動產市場價格變動, 提出「歷史脈結構是影響政策形成的重要因素, 因此探討房地政策變化及其政策有效性, 不僅要從經濟層面著手, 更應將政治、制度及文化意識之影響變數納入分析架構中。不動產市場價格高漲是由於國家發展體制、政治及經濟結構等層面交互影響下所造成, 在政治資本利益結合及建構方便資本空間修補環境之思考下, 土地政策功能多局限於解決經濟危機、活絡房地產市場進而帶動景氣等面向, 政策項目亦多是藉由獎勵政策積極引注資本至不動產市場, 此在 2000 年後推行的土地政策更是明顯。相關不動產統計資料皆顯示國家推行的土地政策造成不動產價格飆漲, 應思考推行土地政策背後之國家體制及政經結構影響」(彭思穎, 2011: 146)。

就政治權力邏輯及經濟理性邏輯的運作實況, 蘇建榮(2014: 3-4)曾指出「不動產持有稅一直存在著租稅負擔不公、稅率調整僵化與稅基評定偏低等三大問題。主要是立法權在中央政府, 且受制於國父遺教與平均地權條例的規範, 土地與房屋分開課稅, 地方僅能就中央立法的法定範圍內決定其房屋稅徵收率, 及房屋土地的評定價值。而各地方政府為避免地方選民反彈的政治性考量, 向來對於房屋稅採最低法定稅率開徵, 而任令稅收成長不足, 並藉此向中央政府的爭取補助款, 以凸顯地方首長在中央的政治能耐」。李顯峰於 2014 年健全不動產稅制委託研究期末座談會中亦提及「平均地權條例及憲法, 在整個社會氛圍裡傾向不動。依台灣情況, 採合併會較適合發展的走向, 採稅基相減法, 顧慮之層面, 整個行政程序、平均地權條例與地方財政劃分收支不變下, 其影響較小。

將不動產所得併入綜所稅之衝擊，對社會影響大。若實施一個社會大眾皆不能接受的，由於政治現實的考量，倒不如退而求其次」(蘇建榮，2014：300)。

搜尋相關文獻，針對第一次房地合一改革施行前後之研究，少見將該制度置於歷史動態結構中做政治經濟的整合分析，限於探討制度面及政策目標達成效果。研究重點如經濟景氣影響房價上漲因素、房屋土地持有稅及交易稅制設計，及是否有效減少不動產交易量與抑制房價，也有部分研究從較為全面的看法，提出應全面性檢討整體國家制度，包含其他政府部門配套措施如住宅政策、貸款信用管制及利率等。而第二次房地合一稅改革於 2021 年 4 月 9 日甫立法通過，同年 7 月實施，相關研究尚不多，爰本文蒐集立法院公聽會、委員會審議紀錄及新聞等相關訊息，以聚焦各界對於第二次改革之評論與看法。而為更宏觀了解政策之實質內涵與影響力，本文將從整體房地交易稅制歷史發展脈絡中，以政治經濟整合觀點分析，以探究其變遷之因果流轉。

參、分析觀點及研究架構

一、分析觀點

Bertrand de Jouvenel 曾論「經濟所關心是手中資源的有效利用，而政治則是資源的增加」(De Jouvenel, 1957:18；蕭全政 2002:41)。在理論上，政治行為邏輯與經濟行為邏輯雖不同，但在人類社會的政治現象與經濟現象的本質卻相同，都是相關行為者面對有限資源時，為自己爭取更多利益的現象。此處所指行為者包含自然人、法人及其他以組織型態出現，能表達意志的團體，行為者透過稟賦(endowments)²⁹汲取資源以求存續與發展。就整體社會而言，所有行為者以稟賦為基礎的結構關係及依立場與稟賦進行歷史互動，將影響實存經濟理性邏輯及政治權力邏輯的運作方向(蕭全政，2002:43-47)。

不動產交易稅制以社會政策為目的，是政府透過制度減少市場投機行為，除維持不

²⁹ 稟賦(endowments)為特定行為者所擁有，包含有形與無形的資源，該資源能讓行為者所動員以追求利益。稟賦會根據特定環境與結構增減或消長，因此不能只透過行為者主觀(偏好或理性自利行為)觀察稟賦的特質，必須以政治行為及經濟行為的邏輯作分析，其概念包含政治稟賦(political endowments)與經濟稟賦(economic endowments)(蕭全政 2002)。

動產供需價格穩定，並進一步確保財稅收入來源及國家穩定。如蕭全政(2002:85-86)所述國家機關的保護性、生產性、汲取性三種活動，涵蓋國家機關與民間社會的相輔相成關係。國家透過這些活動取得必要資源確立公權力的基礎，並履踐對社會的保護，這也使得社會得到妥善保護，有能力支持國家汲取資源。因此國家機關與民間社會存在前述三種活動為中心的結構性關係。國家最大的利益是保有政治、經濟體制支配性、統治正當性及促成資本累積，因此必須應付來自政治體制及經濟體制的政治危機與經濟危機。因而同一政策隨時間演變，國家與民間社會的結構性關係就跟著改變，國家必須回應民間社會的反應與處理危機，目的為了持續保護或汲取以維持其行政權(Block, 1997；蕭全政 2002:86-87)。

歷次國家政策改革與整體政經環境變遷密不可分，爰此，本文將從動態史觀中，以政治經濟的角度探討政治、經濟及社會結構中所存在的偏差(bias)³⁰，包含國家政府組織為中心的政治體制、利益團體為中心的經濟體制，及民眾意識形態為中心的社會文化結構，分別探究各特定行為者立場及稟賦的變化與互動，以突顯特定時空下各種決策與行動的特性及利弊得失，完整分析政策變動之實質意涵。

蕭全政(2020：43-44)認為「行為者在歷史結構脈絡中分為三種層次，分別為器物層次、制度與行為層次及文化與意識形態層次。器物層次包含人類社會的一切物質性資源；制度與行為層次包含各種典章制度及人們之間的互動模式；而文化及意識形態層次，則包含支持各種物質資源的分配與交易文化，以及各種支持制度運作與行為模式的價值規範或意識形態」。從歷史延續的時空環境中，動態縱向分析有助了解制度變遷與改革過程，靜態橫向分析能掌握社會整體結構變化及互動，其中結構中行為者，包含政府機關、立法部門、利益團體、第三部門及民間。如能將政策融入整體政治、經濟及社會架構中，觀察行為者互動模式與利害關係，將有助於掌握其變遷的政治經濟意涵及因果流轉。

³⁰ 偏差(bias)：並非是一種主觀價值判斷，而是描述性(descriptive)名詞，是相關行為者間資源利用與分配的特定模式，此模式隱含不同行為者在相關資源利用與分配過程中的不同利害關係(蕭全政，2006：53)。

本文分析觀點及層面如下：

（一）歷史結構性觀點

房地制度長期涉及多個政府部門政策合作，是複雜又專業的政策工具，實施影響層面甚廣，能撼動整體經濟與社會氛圍，爰各勢力角逐更激烈。又法條內容難度高，民眾難自新聞或網路資料中，理性認知政策利弊得失，且各行為者也易受媒體及社會文化氛圍影響立場。本研究為避免價值偏頗，將著重於實存社會現象，回到歷史變遷脈絡中，探究各行為者在其特定結構中的機會與限制，透過史料還原政策變遷客觀過程，其中包含器物層次、制度與行為層次，及文化與意識形態層次資訊，以掌握整體政治經濟結構。

歷史的研究就是試圖分析過去模式與現在選擇之間的關聯性，進而推測現在又將如何演變到未來(Skocpol,1984: 4-6；Hobsbawm, 2002: 286)。而制度是統治者基於特定時空背景下有需求才設立或修正，受到重要歷史事件及社會結構所制約，時空環境一旦改變，社會結構也會跟著改變。歷史是動態不斷演變過程，若盲目從某時間點切入，或只看整體不細究各時期變動關鍵，易產生錯誤判斷。因此「從整體結構的觀點，釐清各行為間靜態結構關係與動態互動變遷過程，能更了解經濟理性邏輯與政治權力邏輯的運作實況，更能分析與解決所面臨的主要政治經濟問題」(蕭全政，1988：35)。

研究房地合一稅 2.0 新制，不只對新舊制做異同分析，應回顧房地政策歷史沿革，及房地合一稅制實施前後整體社會結構，才能釐清各行為者立場。「立場不同，使行為者於特定時空背景下面對問題時，產生不同利害關係與行動，該立場形成相對也受到其客觀結構中的地位與身分影響」(蕭全政，1988：33)。其試圖影響政策的行動或是非行動，若不從整體歷史結構中觀察，研究者本身亦容易陷入迷思，受媒體訊息及歷史結構建構出的刻板印象及意識形態影響，對隱藏的訊息無從判斷。

「在自利心的驅使下，行為者的立場與稟賦直接影響其政治、經濟行為的內容與方向」(蕭全政，1988：35)。因此各行為者立場及稟賦必須從特殊情形及脈絡下判斷，其

相對行為者也會產生不同稟賦。如房地合一 2.0 新制最受關注的是「日出條款」，該法條涉及大眾較為關注的買賣房地產時間點、追溯問題及信賴保護原則。觀察行政部門法案初版，就該條文施行日期以模糊授權呈現「授權由行政機關定之」。再以委員會初審協商階段，各黨團提出日期評估方案亦不敢於現場做出最後決定，將該爭議條文送黨團協商。輿論越大越爭議時，可觀察到各行為者立場與稟賦變化，批評聲浪越多政策制定者稟賦下降；相對有利害關係的行為者，如受信賴保護購屋大眾，稟賦反向增加。稟賦如看成是種特定時空背景下的籌碼，是影響政策發展方向的關鍵因素。誠如蕭全政(1988：47)所論「就整體社會而言，所有行為者以稟賦為基礎的結構關係以及依立場與稟賦而進行的歷史互動，將影響實存經濟理性邏輯與政治權力邏輯的運作內容與方向」。各行為者如何利用政經資源，或偏差動員以影響政策決定，將某些不利因素排除或加入於議程內，其影響決策過程在實存的歷史頁籤上留下了互動的足跡。

(二) 制度及行為層次

制度及行為層次包含人與人互動行為模式，以及物質資源利用、分配方式。「凡有助於行為者解決生存與發展問題的，都是該行為者的利益。此種利益包括行為者可以直接用來支持他的生存或發展的資源，也包括涉及此等資源的分配方式或規範；前者稱目的利益，而後者稱工具利益」(蕭全政，1988：51)。制度變遷及行為互動產生皆存在目的利益，及為達成各種目的利益所必須採用的工具利益。房地合一政策制度最初設定及變遷過程，鑲嵌在某些特定時間點，對某些行為者有利，而對某些行為者不利。制度及互動行為涉及整體社會資源的配置，各行為者的特定工具利益及目的利益存在各環節之中。

「工具利益通常都以偏差(bias)的方式隱藏於制度及文化層次的結構之中...此種偏差普遍存在人類社會的各個組織結構、團體目標、競賽規則、文化價值或意識形態之中，...存在各種制度與文化層次之中」(蕭全政，1988：53)。因此，組織、相關制度、法案審查規則等均可能存在偏差及特定利益，相關行為者以此來實現工具利益，透過工具利益以達成最終目的利益。探討政策變遷不只有房地政策本身，須連結到互相配合的其他政

策，如內政部實價登陸及社會住宅政策、中央銀行信用管制、地方政府土地與房屋評定價格方式、立法院委員會審議機制及黨團協商運作議事技巧等。

Schattschneider 曾論「任何形式的政治組織都隱含著特定的偏差，這種偏差僅利於某種衝突的呈現而壓抑其他衝突的表面化，因為組織本身即是某種偏差的動員(the mobilization of bias)，故某些議題會被安排進政治領域，而其他的則排除出去」(Schattschneider, 1960: 71；蕭全政 1988：53)。台灣房地稅制原採分離的兩稅制，導致投機者利用土地增值稅稅率與所得稅稅率差異，以申報高於公告土地現值方式，藉以降低所得稅基礎。該制度設計回歸到土地及房屋課稅制度設定原始偏差有關，此偏差隱含早期台灣農耕文化及戰後快速經濟發展等因素影響土地用途。依憲法立意係為避免地皮炒作而有相關規定，土地價值如非因施以勞力資本而增加者，應徵收土地增值稅，漲價歸公的概念。兩稅舊制下，土地係按公告土地現值差額，課徵土地增值稅，不納入所得稅課稅範圍，僅就房屋部分計算財產交易所得課稅。歷經政治經濟環境變遷，除了土地增值稅減半等變化，土地公告現值也因地方政府政治因素考量，實際低於土地真實價值許多。整體社會發展結果使得政治經濟結構已改變，土地用途及政府對於土地課稅的政策立意已產生極大變化，這些時空變遷過程，蘊含著各特定行為者基於彼此利害關係的互動。

2016 年房地合一租稅改革新制上路後，房屋及土地交易兩者均應計算獲利所得，但房價為何仍持續高漲？新制上路 5 年，卻仍存有灰色地帶及缺失，究竟是立法者於立法實難以窺見未來政經結構轉變，抑或是特定時空背景下政策形成過程所隱含之偏差及偏差動員？組織及制度本身究竟如何存在利益及偏差？就本次新版修法過程，囤房稅議題廣受社會輿論、在野政黨及居住正義團體關注，實際上也有眾多法案版本於立法院待審行列。然財政部赴立法院專案報告時³¹，即清楚表達立場指出囤房難以定義且對社會衝擊面過大，應再審慎評估。且法案審議過程中，該議題僅進行專案報告及討論，未同時

³¹ 同註 12 立法院財政委員會專案報告。

列入3月房地合一稅新制初審議程中討論，不難觀察政府此時要務是盡速通過2.0新制，以先紓緩房產交易過熱的急迫問題，因此政府、政黨組織及委員會審議制度本身，亦是影響政策變遷關鍵因素。如蕭全政所論「組織具有非決策的作用和特定的政治偏差，通常都是透過組織內部的制度和制度性安排而體現，尤其是涉及程序性的制度和制度上的安排，更可能隱含高度的政治性。例如各種專案小組與委員會的設計，一方面可篩選掉不利或有害的利益訴求或競爭方案，另一方面又可安排議程而決定或影響決策的結果。其中，小組召集人或委員會召集人，更能直接控制議程的進行而左右最後的結果」(蕭全政，1997：11-12)。立法院委員會召集委員有議程安排權力，透過政黨組織決策，直接影響哪些議題被安排進決策領域，哪些被排除在外，委員會制度即隱含偏差動員及其行動具有特定目的利益。

(三)文化及意識形態層面

除經濟與政治因素，整體社會中文化及意識形態的力量亦是影響國家政策制訂方向的重要原因，結合該層次能更完整分析，究竟哪些是主張市場自由及產業發展的行為者，或是政府應積極介入市場以創造社會公平的行為者。透過蒐集不同公開會議或歷史新聞訊息等，能更聚焦社會的文化及意識形態，以及在不同時空背景的社會結構下，各行為者對不動產交易政策管制的想像與認同。如同盧克斯的三面向看法，「將權力運用的現象擴及整體社會，而不限於政府政策過程。權力運用也可能透過教育、大眾傳播媒體或資訊流通管道，主動影響、塑造或決定其他行為者的慾望與偏好。權力的運用不僅見於政策偏好不同的公開衝突，或涉及抱怨存在的被掩蓋衝突，還可能存在於某些行為者根本從未察覺的隱性衝突」(Lukes, 1974: 21-25；蕭全政，1988：65)。

對買不起房的民眾而言，報章雜誌關注程度及持續的社會運動，影響整體社會意識形態塑造，形成居住正義觀點支持的力量，這種氛圍亦推動政府打房政策前進的助力。如新聞日前報導，2021年3月31日內政部公布最新房價負擔能力指標，全國房價所得比（俗稱購屋痛苦指數）為9.2倍，較去年第3季增加0.01倍，全國民眾要買房，平均

需不吃不喝超過九年。六都方面，台北市房價所得比 15.78 倍，買房要不吃不喝近 16 年；新北市房價所得比 12.09 倍，等於買房要不吃不喝 12 年以上；台中房價所得比為 10.02 倍，等於須不吃不喝 10 年以上(經濟日報，2021 年 4 月 01 日)³²。

回顧葛蘭西霸權所論，制度的真正力量並不在於統治階級的暴力或國家機器的強制力，而是在於被統治者對於統治者「世界觀」的接受(Carnoy,1995: 79-107)。房地政策實際發展及其專業稅制技術面向，民眾一般難以深入了解，僅能片面就簡單概念獲知訊息，通常政策會影響本身權益時，才會群起恐慌或關注。以本次房地合一新制改革，民眾關注重點，例如政府打房是否能有效抑制價格實現居住正義？日出條款是否追溯既往課稅？預售屋紅單交易課稅如何實施等議題。至於隱藏在制度變遷細節之偏差及利益，恐怕只有特定利害關係行為者本身才清楚。

二、 研究架構

探討特定社會重大財經政策，形成及變遷過程均鑲嵌在特定歷史及社會結構中，不僅受內外部經濟因素影響，也由政治及文化社會結構所制約。本研究運用事實資料，以實存社會現象為前提歸納分析，如同政治經濟整合觀點中，對研究者的提醒，實存資料不若放諸四海皆準的邏輯或通則化的理論，因此可避免「腦袋世界」的觀點下，研究者流於通則性或自然理性的想像限制，造成可能漏失或忽略分析對象或事物的重要時間、空間性或特殊個案。特定行為者的存在與特性，是連結實存社會所有因果現象最關鍵中介者，因此必須先確立特定行為者觀察、分析及解釋主體，並檢視這些行為者在特定時空背景、歷史結構、複雜關係網絡及其他條件下，為影響政策形成實際採取的行動，才能梳理出一個合乎事實的因果關係與流轉 (蕭全政，1988：25-43)。

本文首先界定出研究主體「台灣房地合一稅制」，以動態歷史結構及靜態政經社會結構背景為分析觀點出發，透過歷史資料匯集、文獻蒐集及參與觀察，描繪房地稅制度

³²翁至威，2021，〈北市買房須 16 年不吃不喝〉，經濟日報，04/01，<https://udn.com/news/story/7241/5358108>，2021/05/10

產生背景源由及變遷過程，分析各行為者在不同時期對制度變遷的關鍵影響，以了解該變動的政經意涵與因果流轉。

不動產交易課稅問題源於早期房屋及土地分離課稅制度，2016 年房地合一稅制推行後，對整體不動產市場產生相當大影響，爰此本文分別就三個重要時期，探討房地稅制度改革及執行情形，包含「房地分離稅制背景」、「房地合一租稅改革時期」及「房地合一稅第二次改革時期」。透過各時期政治、經濟及社會文化結構重塑，分析鑲嵌於結構中的特定行為者立場及互動。主要行為者包括政府部門、立法部門、利益團體、第三部門及民眾，梳理出房地合一租稅改革過程的全貌。

最後，筆者因參與 2021 年第二次改革時期立法過程，包含法案於立法院審議階段會議，有機會了解立法部門決策及議事運作影響因素。因此本文除蒐集相關文獻分析外，將佐以實務議事經驗觀察³³，以及修課習得政治經濟整合之觀點，分析第二次改革的政治經濟意涵。

肆、 章節安排說明

本文共五章，第一章「導論」，說明研究動機及問題意識，及回顧過去有關房地政策研究相關文獻，重點檢討各界觀點，以提出研究方法、分析架構及章節安排。第二章「房地稅制變遷」：介紹房地分離稅制背景及產生的問題，分析政府為何於 2011 年提出奢侈稅制度、2014 年房地合一稅制改革及其內容與影響。第三章「房地合一稅制變遷」：說明房地合一稅制施行後產生之問題，進一步分析為何政府於 2020 年策動第二次房地合一稅制改革，並介紹新制改革內容及立法審議過程。第四章「房地合一稅 2.0 新制問題探討」：介紹新舊制相異處及政策預期達成目標，分析新制可能面臨的政治經濟挑戰，於第五章提出研究結論及建議。章節安排細目如下：

³³ 此處所指是參與觀察法，以完全觀察者模式，從旁觀者角度與立場，觀察被研究對象各種公開於會議或發布於新聞訊息，被觀察者不知研究者身分，且彼此間沒有政策形成與決策過程之互動，以保持客觀(王雲東，2018)。

第一章 緒論

第一節 問題意識

第二節 文獻探討

第三節 分析觀點及研究架構

第四節 章節安排

第二章 房地稅制變遷

第一節 房地分離稅制沿革

第二節 房地交易奢侈稅產生(2011-2014 年)

第三節 房地合一稅制改革(2014-2016 年)

原舊制問題、改革內容、社會結構分析

第四節 房地合一租稅改革後影響

第三章 房地合一稅制變遷

第一節 房地合一稅制第二次改革案(2020-2021 年)

房地合一稅舊制問題、新制改革內容、社會結構分析

第二節 立法審議過程分析

第四章 房地合一稅 2.0 新制問題探討

第一節 與舊制相異處及預期政策目標

第二節 新制面臨的政治經濟挑戰

第五章 結論與建議

參考文獻

- David J. Schwegman & John Yinger. 2020. "The shifting of the property tax on urban renters: Evidence from New York State's homestead tax option." *United States Census Bureau Working Papers* No. CES-20-43, Center for Economic Studies, U.S. Census Bureau. Retrieved from <https://www2.census.gov/ces/wp/2020/CES-WP-20-43.pdf>. Latest update 5 May 2021.
- David N. Hyman & E. C. Pasour, Jr. 1973. "Real property taxes, local public services, and residential Property values." *Southern Economic Journal* 39(4), 601-611.
- E.E.Schattschneider 著，任軍鋒譯，2000，《半主權的人民》，中國：天津人民出版社。
- Eric J. Hobsbawm 著，黃煜文譯，2002，《論歷史》，台北：麥田。
- Leah J. Tsoodle & Tracy M. Turner. 2008. "Property taxes and residential rents." *Journal of Real Estate Economics* 36(1): 63-80.
- Martin Carnoy 著，杜麗燕、李少軍譯，1995，《國家與政治理論》，台北：桂冠。
- Richard Dusansky, Melvin Ingber & Nicholas Karatjas. 1981. "The impact of property taxation on housing values and rents." *Journal of Urban Economics* 10, 240-255.
- Richard J. Arnott & James G. Mackinnon. 1977. "The effects of the property tax: A general equilibrium simulation." *Journal of Urban Economics* 4, 389-407.
- Robert J. Carroll & John Yinger. 1994. "Is the property tax a benefit tax? The case of rental housing." *National Tax Journal* 47: 295-316.
- 中央銀行。「選擇性信用管制措施執行情形」專案報告，立法院第 10 屆第 3 會期財政委員會第 15 次全體委員會議(2021 年 4 月 19 日)。
- 中央銀行全球資訊網，<https://www.cbc.gov.tw>，2021/4/19。
- 內政部不動產資訊平台網站，<https://pip.moi.gov.tw/V3/e/scre0106.aspx>，2021/04/19。
- 內政部地政司網站，<https://www.land.moi.gov.tw>，2021/4/19。

王淑芬，2016，《房地合一課稅制度之研究》，台南：國立成功大學財務金融研究所在職專班碩士論文。

王雲東，2018，《社會研究方法：量化與質化取向及其應用》，新北市：揚智文化。

立法院公報，立法院第 10 屆第 3 會期財政委員會「政府實施房地合一稅及是否推動囤房稅之政策評估」公聽會會議紀錄(2021 年 3 月 25 日)。

行政院網站，〈健全房市專案懶人包〉

<https://www.ey.gov.tw/Page/448DE008087A1971/026dc50f-324c-4a16-8cb7-07814caa285d>，2021/4/14。

吳自心，2015，〈我國房地交易所得稅制之過去、現在與未來〉，《亞洲金融季報》，冬季號，頁 35-42。

吳裕惠，2017，《實施房地合一課徵所得稅制之探討》，台北：東吳大學會計學系碩士在職專班碩士論文。

李足能，2006，《我國土地增值稅政策變遷與改革之政經分析》，台南：國立成功大學政治經濟學研究所碩士論文。

李宗澤，2018，《房地合一稅實施前後對不動產價格與交易量之影響-以臺北市為例》，台北：國立臺灣師範大學管理學院全球經營與策略研究所碩士論文。

杜美勳、郭重附、游奕恬，2015，〈房地合一實價課稅之研析〉，《經濟研究》，15：223-249。

沈婉玉、翁至威，2021，〈房地合一 2.0 初審過關 最重課稅 45% 法人比照個人納入 修法後實施日期再協商 國民黨憂房市逃亡潮〉，聯合報，3/30，A5。

周秀原，2020，《房地合一稅對個人持有不動產、出售、參與都更之稅負探討》，台北：國立臺北商業大學會計資訊系會計財稅碩士班碩士論文。

林欣姿，2016，《房地合一稅對台灣營建股股價之影響》，台中：國立中興大學應用經濟學系碩士論文。

花敬群，2013，〈不動產稅制改革與策略〉，《當代財政》，36：8-24。

花敬群、張金鶚，1993，〈房地產投機行為之研究〉，《經社法制論叢》，11: 327-359。

紀美鳳，2016，〈房地合一課徵所得稅研議修法前後對六都房市之影響〉，《財金論文叢刊》，24：106-123。

財政部。「房地合一稅制之規劃情形」專案報告。立法院第 8 屆第 6 會期財政委員會第 16 次全體委員會議(2014 年 12 月 8 日)。

財政部。「政府實施房地合一稅及是否推動囤房稅之政策評估」專案報告。立法院第 10 屆第 3 會期財政委員會第 8 次全體委員會議(2021 年 3 月 24 日)。

財政部。行政院函請審議「所得稅法部分條文修正草案」報告及對大院張委員其祿等 17 人、李委員貴敏等 16 人分別擬具「所得稅法部分條文修正草案」、曾委員銘宗等 18 人擬具「所得稅法第四條之四、第十四條之四及第一百二十六條條文修正草案」、民眾黨黨團擬具「所得稅法第十四條之四及第二十四條之五條文修正草案」、賴委員士葆等 2 人擬具「所得稅法第二十四條之五條文修正草案」之說明書面報告，立法院第 10 屆第 3 會期財政委員會第 9 次全體委員會議(2021 年 3 月 29 日)。

財政部稅賦署網站，房地合一專區，https://www.dot.gov.tw/htmlList/ch_394，2021/4/27。

財政部網站，財政史料陳列室-土地稅重要史料，<http://museum.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=15586&ctNode=35&mp=1>，2021/4/8。

張金鶚，2019，〈「無殼蝸牛運動 30 年：僅 20% 台灣人擁超過兩房，為何卻能主導房屋政策？」〉，《天下雜誌》未來城市 Future City@ 天下網站，<https://futurecity.cw.com.tw/>，2021/04/29。

張韋智，2017，《探討房地合一稅政策對不動產房市價格的影響》，新北：淡江大學管理科學學系企業經營碩士在職專班碩士論文。

張勝文，2003. “Choosing between the Capital Tax View and Benefit View of the Property Tax: Evidence from Taipei City.” Retrieved from <https://ah.nccu.edu.tw/bitstream/140.119/4996/1/912415H004012.pdf>. Latest update 5 May 2021.

- 許素娟，2019，《房地合一稅對產業、建商及購買者之影響》，台中：東海大學高階經營管理碩士在職專班碩士論文。
- 陳勇勝，2016，《實施房地合一課徵所得稅之探討》，台北：國立臺灣大學社會科學院經濟學系在職專班碩士論文。
- 陳國樑，2019，〈莫對房屋稅有不切實的期待〉，個人網頁，
http://www3.nccu.edu.tw/~joe/Comm/housetax_20191111.pdf，2021/05/03。
- 陳博志，2015，〈從社會住宅診斷台灣不動產政策〉，《看雜誌-經濟經驗》，第154期，
<http://www.watchinese.com/article/2015/18967>，2021/4/27。
- 陳揚仁，2016，《財產稅相關議題之研究—以台北市自用住宅為例》，台北：國立政治大學財政學系研究所博士論文。
- 彭思穎，2011，《戰後台灣都市不動產市場價格變動之政治經濟分析—資本循環的觀點》，台北：國立臺北大學不動產與城鄉環境學系碩士論文。
- 程千又，2018，《不動產交易稅對房價與交易量影響之研究—以高雄市為例》，屏東：國立屏東大學不動產經營學系碩士班碩士論文。
- 溫惠周，2018，《房地合一稅對房地產影響之研究》，台中：東海大學高階經營管理碩士在職專班碩士論文。
- 廖清輝，2016，《房地合一稅對未來價之影響-以臺中市南屯區、西屯區及北屯區為例》，台中：逢甲大學經營管理碩士在職專班碩士論文。
- 蔡欣萍，2014，《房地合一實價課稅政策定案前後對不動產市場之衝擊影響分析—以臺南市為例》，台南：崑山科技大學房地產開發與管理研究所碩士論文。
- 蕭全政，1988，《政治經濟的整合—政治經濟的基礎理論》，台北：桂冠圖書。
- 蕭全政，1994，〈兩種社會科學典範〉，《政治科學論叢》，5：59-85。
- 蕭全政，1997，〈組織與制度的政治經濟分析〉，《暨大學報》，1(1)：1-16。
- 蕭全政，2001，〈台灣威權體制轉型中的國家機關與民間社會〉，中央研究院台灣研究

推動委員會(編)，《威權體制的變遷：解嚴後的台灣》，台北：中央研究院台灣研究所籌備處，頁 63-68。

蕭全政，2004，〈經濟發展與臺灣的政治民主化〉，《臺灣民主季刊》，1(1)：17。

蕭全政，2020，《臺灣政治經濟學》，台北：時報文化出版企業股份有限公司。

蕭勝鴻，2012，〈香港實價課稅 房價越打越貴〉，《商業週刊》，1265 期。

蘇建榮主持(林恭正、姚名鴻協同主持)，健全不動產稅制之研究，財政部 2014 年度委託研究計畫期末報告，2014 年 11 月 30 日。