

# 儲蓄課稅觀點談自住不動產之購屋借款利息扣除額

洪以儒、陳國樑<sup>\*</sup>

## 要 目

壹、前言

叁、現況分析

貳、文獻回顧與現行制度

肆、結論與建議

## 提 要

近年房價高漲成為民怨之首，紛紛將矛頭指向短期投資炒作交易，「打房」之租稅改革主張隨輿論紛起，卻仍圍繞稅基及持有稅負過低、過輕等議題，欠缺基礎改革決心，少有對其租稅優惠提出檢討質疑。高舉「居住正義」旌旗同時，「自用住宅」成為改革禁地。

現行稅制下自住不動產稅負較其它資產輕，以購屋借款利息扣除及資本利得輕稅優惠最為明顯。自住不動產租稅優惠，特別是購屋借款利息扣除，除扭曲個人儲蓄量及儲蓄管道選擇，更造成融資管道扭曲。研究資料發現，近年不動產相關債務成長明顯、自住不動產租稅優惠分配不均，打擊所得稅累進性，削弱其量能課稅功能。過去國內外文獻亦指出自住不動產購屋借款利息扣除理論基礎薄弱，於效率及公平面皆帶來負面影響。

<sup>\*</sup> 本文作者分別為國立政治大學財政學系博士生及國立政治大學財政學系副教授。

## 壹、前言

我國近年房價漲幅明顯，根據 2002 年至 2014 年資料，信義房價指數<sup>1</sup>全國平均數成長近 2 倍；全國房價所得比由 4.5 倍攀升到 8.4 倍。<sup>2</sup>根據經濟理論，資產價值決定於資產未來報酬現值，不動產未來報酬包含租金收入及處分所能賺取之資本利得，亦即，除資本利得變化外，租金收入亦會反映於不動產價值。但觀察租賃市場近況，租金變動幅度相對於房價，微乎其微。近 15 年全國租金指數<sup>3</sup>最大年漲幅為 0.17%，僅房價指數最大年漲幅之 1%，近年我國租金報酬率僅約 2%，相較亞洲其他國家同期平均 4.25%，明顯為低，而近年我國房價租金比約為 64 倍，<sup>4</sup>相較於其他亞、歐洲國家平均之 26 倍及 23 倍，明顯為高。由上述指標可見，購屋與租屋市場成長趨勢及速度具明顯落差，或可推論近年不動產價值上升係反映未來處分所賺取之資本利得，而非持有不動產所能賺取之租金。

輿論多將近年我國不動產市場過熱發展現象歸咎於投資炒作盛行，改革呼聲日益增加。2011 年至 2015 年間，政府先後實施「奢侈稅」、持有稅與所得稅之「豪宅稅」、<sup>5</sup>「囤房稅」及「房地合一稅」，多針對短期交易，或高價不動產

<sup>1</sup> 為信義房屋不動產企劃研究室編製資料，此指數以特徵價格函數理論 (Hedonic Pricing Method) 為基礎，自臺北市、新北市、桃園市、新竹地區、臺中市、高雄市及全臺灣各地等七區之交易取樣。以純居住使用不動產為主，排除其他用途住宅、預售屋及偏差樣本，如工業住宅、屋齡偏高之不動產等。以 Laspeyres 指數編制，2001 年第一季為基期。

<sup>2</sup> 根據內政部不動產資訊平台，中位數房價與家戶年可支配所得中位數之比值。中位數房價分別依財團法人聯合徵信中心擔保品鑑估總價以及不動產成交案件實際資訊申報登錄；可支配所得中位數則來自財政部財政資訊中心個人綜合所得稅申報資料。

<sup>3</sup> 根據內政部不動產資訊平台，按全臺 8 個主要都會區每月查價 3 或 9 次；8 個次要都會區每月查價 1 或 3 次，查得價格以 Laspeyres 公式計算，指數計算方式係先將各查價地區價比以地區權數加權得到項目價比，再以項目權數加權即得指數。

<sup>4</sup> 房價租金比 = (房地產取得總成本) ÷ (每年租金)，可作為房地產價值高估或低估之衡量指標，或作為選擇租買之參考指標，資料來源：Global Property Guide, Taiwan。

<sup>5</sup> 持有稅所稱之豪宅稅，若符合臺北市房屋標準價格及房屋現值評定作業要點第 15 點規定之要件，經認定為高級住宅，其房屋稅計算公式如下：

應納房屋稅 = 高級住宅核定單價 × 面積 × (1 - 折舊率 × 折舊年數) × 路段率 × 稅率。

所得稅所稱之豪宅稅，按「102 年度個人出售房屋之財產交易所得計算規定」，符合其要件之不動產交易，以查得之實際房地總成交金額，按出售時之房屋評定現值占公告土地現值及房屋評定現值總額之比例計算房屋之收入，再以該收入之 15% 計算房屋之資本利得。

新增較高稅負，以抑制房價，<sup>6</sup>目標似乎是讓不動產成為人民「基本配備」。就現行稅制來看，自住不動產<sup>7</sup>在各階段都享有許多優惠，包括購屋借款利息列舉扣除、較低持有稅率、土地增值稅單一稅率、符合一定條件才須房地合一計算課徵所得稅及重購可退稅。維持一戶自住不動產，取得過程中可扣除購屋借款利息費用，換屋後又可退土地增值稅及所得稅，沒有任何資本利得稅負擔。近年不動產稅制改革，皆未檢討現行自住不動產租稅待遇合理性。

長久以來，對於臺灣不動產稅制檢討總圍繞著稅基低估之問題，<sup>8</sup>多僅針對輿論焦點進行修補，使稅法更形複雜，且少見就不動產稅制根本性檢討：不動產與其他資產差別租稅待遇理論基礎為何？現今不動產市場是否存在扭曲？而扭曲是否皆因投資行為造成？所謂公平正義之不動產政策應致力於消除投資需求、保障所有人居住權？自住不動產租稅優惠對不動產市場有何影響？臺灣住宅自有率相較世界各國為高，<sup>9</sup>自住不動產於我國經濟政策應有舉足輕重角色，本文將審視自住不動產既有之租稅待遇，並分析其影響，以期建構更理想不動產稅制。

## 貳、文獻回顧與現行制度

不動產兼具消費和投資特性，能滿足消費者當下居住服務之消費，亦能於未來賺取孳息及出售時資本利得。購置不動產相當於透過不動產儲蓄，探討不動產孳息及資本利得租稅處理，相當於探討儲蓄於不動產之報酬課稅。探究儲蓄課稅理論基礎，期能為建構不動產稅制提供參考。

<sup>6</sup> 雖「房地合一稅」彌補以往不動產資本利得稅基之缺漏，但仍針對短期持有之交易課以較高稅率，並排除部分自用住宅之適用，「打房」性質亦濃厚。

<sup>7</sup> 由於稅法關於「自住房屋」、「自住土地」相關名詞繁雜，例如：自用住宅、自用住宅用地、自住房屋、自住土地等，本文以「自住不動產」代稱。

<sup>8</sup> 2011 年立法院預算中心針對我國不動產稅制提出 5 大缺漏：一、土地所得免徵營利事業所得稅；二、土地公告現值偏離市價；三、土地公告地價偏離市價；四、房屋評定現值低於市價；五、不動產實價課稅難施行。除第一項外皆屬稅基之缺漏。

<sup>9</sup> 根據 2010 年行政院主計總處人口及住宅普查，臺灣住宅自有率為 79.2%，僅次於採行公共住宅政策之新加坡。另根據國富統計，近 12 年房地產均為家庭部門最主要之資產（2014 年房地產占家庭部門總資產價值之比重為 39.21%）。不動產於我國經濟體之重要性，可見一斑。

## 一、儲蓄課稅觀點

儲蓄係指個人未消費之當期所得；儲蓄之報酬係指個人放棄當期消費所換取未來消費之增加。對儲蓄課稅影響層面廣泛，小至個人跨期消費決策與投資選擇，大至國家資本存量及經濟成長。由 Mirrlees *et al.* (2011) 稅制設計角度來看，儲蓄之租稅待遇於稅制選擇上扮演相當重要角色，主要理由有三：第一，如何對儲蓄課稅影響稅制對稅基之選擇，若選擇對儲蓄報酬及當期勤勞所得課稅且負擔相同稅負，則為綜合所得稅 (Comprehensive Income Tax)；若選擇不對當期末消費所得及未來儲蓄報酬課稅，則為支出稅 (Expenditure Tax) 或消費稅 (Consumption Tax)。第二，對儲蓄課稅方式不同，可使稅制以較接近終身所得之方式衡量個人間負稅能力差異，能更貼近量能課稅原則。第三，個人透過儲蓄將所得轉為資本，儲蓄課稅方式影響個人儲蓄時點、儲蓄量及投資選擇，進而影響資本累積數量與方式，也衝擊個人所得稅和公司所得稅關係。

依循稅制設計觀點，討論儲蓄課稅方式時須滿足兩種中立性考量：第一，租稅於儲蓄量和儲蓄時點之中立性。第二，租稅於不同儲蓄管道選擇之中立性。就第一項中立性來看，稅制設計應避免改變個人儲蓄行為—儲蓄量及儲蓄時點，而儲蓄之正常報酬反映當期消費之機會成本，故個人兩期消費組合係按儲蓄之正常報酬決定，對儲蓄正常報酬課稅，使個人當期消費之機會成本下降，增加當期消費、減少儲蓄；此為對儲蓄課稅所產生之替代效果。同時，若個人當期賺取勤勞所得是為了未來消費，則未來消費量因課稅減少，打擊當期賺取勤勞所得之誘因，改變個人工作和休閒之選擇；此為對儲蓄課稅所產生之所得效果。現行綜合所得稅制下，由於儲蓄之正常報酬及超額報酬皆納入稅基，必產生替代效果及所得效果，違反第一項中立性，就第二項中立性來看，稅制不應使各儲蓄管道間有不同租稅待遇，而影響個人儲蓄管道選擇。

## 二、各類資產間稅負之比較

依現行個人綜合所得稅，大致將其規範之儲蓄管道分為 6 大類：退休金、年金保險、一般存款、債券或短期票券與結構型商品、股票及不動產（包含土地及房屋），其中股票分為上市櫃、未上市櫃及興櫃，不動產分為自住不動產及

非自住不動產。表 1 列出 6 大儲蓄管道並按 Mirrlees *et al.* (2011) 之方式分類，歸納於提存（購買）、報償及提領（出售）等階段，還有交易（流通）所須稅負，以比較分析不同儲蓄管道間租稅待遇。根據稅制設計觀點，給予退休金和年金保險之租稅優惠，有理論依據可循。首先，現行所得稅制係按年所得衡量經濟能力，但個人所得隨生命周期變動，以終身所得衡量個人納稅能力會是更好選擇。而儲蓄係個人為彌平不同生命階段所得之差異，以追求平滑消費（*smoothing consumption*）之工具，故若能針對為彌平不同生命階段所得差異之儲蓄，給予特別之租稅待遇，降低個人平滑消費之成本，能增進資源配置效率，更貼近按終身所得課稅之稅制，強化所得稅量能課稅效果，於效率面及公平面皆有增益。相對於其他儲蓄管道，個人透過退休金和年金保險帳戶儲蓄之只要目的係為平滑終身消費。給予特殊租稅待遇效果較其他儲蓄管道為直接。再者，基於家長式作風（*paternalism*）考量下，政府為避免個人偏好當下消費而忽略儲蓄之重要性，於稅制設計時可予退休金和年金保險較輕之稅負，誘導個人透過退休金和年金保險方式儲蓄，建構一定程度安全網（*safety net*），維持未來消費需要。故以下僅著重於其他儲蓄管道間租稅待遇比較。

現行稅制或基於儲蓄管道本質差異、或鼓勵特定儲蓄，而給予不同儲蓄管道不同租稅待遇，而不動產兼具消費和儲蓄性質，不同於一般金融商品，且居住議題又屬重要公共政策，相較其他儲蓄管道，現行稅制給予自住不動產特殊租稅待遇。以下比較自住不動產與一般存款、債券、短期票券、結構型商品、股票以及非自住不動產等不同儲蓄管道之租稅待遇。

表 1 不同資產間租稅待遇之比較

資產	提存(購買) <sup>a</sup>	報償		提領(出售) <sup>b</sup>	交易(流通)
		孳息	資本利得		
退休金 年金保險	低於薪資 6% 免計入所得 <sup>c</sup>	免稅	-	課稅 <sup>d</sup>	無
一般存款	課稅	儲蓄投資特 別扣除 <sup>e</sup>	-	免稅	無
債券 短期票券 結構型商品	課稅	10% 扣繳完稅	課稅 <sup>f</sup>	免稅	證券交易稅 <sup>g</sup>
上市櫃、 未上市櫃及 興櫃股票	課稅	課稅 <sup>h</sup>	免稅	免稅	證券交易稅
自住不動產	購屋借款利息 列舉扣除 <sup>i</sup>	免稅	土地增值稅、 所得稅 地價稅、房屋稅	免稅	印花稅、契稅 <sup>j</sup>
非自住不動產	課稅	課稅	土地增值稅、 所得稅 地價稅、房屋稅	免稅	印花稅、契稅

資料來源：本文整理。

附註：

- 提繳指出資取得資產。一般來說，提繳的資金皆為稅後所得。
- 提領階段之稅負係指處分(出售)資產時，本金部分之稅負。
- 依勞工退休金條例所規定之自願提繳，合計在每月工資 6% 範圍內不計入年度薪資，但年金保險部分不得列舉扣除。
- 依一次領取或分期領取有不同免稅額計算方式。但提撥年度已計入薪資所得計算者，不須再計入退職所得。
- 依郵政儲金匯兌法規定免稅之存簿儲金利息及所得稅法規定分離課稅之利息，不包括在內。
- 債券屬有價證券，免稅；短期票券及結構型商品則按 10% 扣繳完稅。
- 各級政府發行之公債免證券交易稅。債券、短期票券及結構型商品稅率為 1‰，股票為 3‰。
- 股利總額中所含之可扣抵稅額得半數扣抵。
- 每戶以 30 萬元為限，但若有儲蓄投資特別扣除金額應先減除。
- 依取得方式分別按 2%、4%、6% 稅率課徵。

相較於一般存款，藉由自住不動產儲蓄之租稅負擔高低不一定。首先，提存（購買）時僅自住不動產借款有購屋借款利息成本補貼。再者，報償階段之孳息，自住不動產之設算租金免稅，而一般存款有儲蓄投資特別扣除額之優惠，近年之低利率，儲蓄投資特別扣除額之額度足以扣除大多數一般存款利息所得，且若欲同時使用儲蓄投資特別扣除額與購屋借款利息列舉扣除額，則借款利息之額度須超過申報之儲蓄投資特別扣除額，才得列入購屋借款利息列舉扣除額；報償階段之資本利得，由於一般存款並無資本利得而無從比較。綜合來看，雖自住不動產於提存（購買）階段有利息成本之補貼，但其補貼額度受限於儲蓄投資特別扣除額額度，亦即，若個人欲於一般存款孳息享有較多減免，則必須放棄部分於自住不動產提存（購買）階段之利息成本補貼。另外，一般存款無資本利得，而自住不動產資本利得須課稅，除非於給定情境下，難以確定兩者間稅負之高低。

相較於債券、短期票券、結構型商品及股票，藉由自住不動產儲蓄之租稅負擔較低。首先，提存（購買）階段僅自住不動產借款之成本得列為費用自所得扣除。再者，報償階段之孳息，自住不動產之設算租金免稅，債券、短期票券及結構型商品之利息、股票之股利所得皆須扣繳 10% 或計入綜合所得課徵所得稅；報償階段之資本利得，除股票、債券免稅外，短期票券、結構型商品皆須計入綜合所得課徵所得稅，自住不動產若符合適用房地合一課徵所得稅規定，除課徵土地增值稅外，自住不動產資本利得將按實際交易利得課稅，但實際交易利得不超過 400 萬元者免稅、超過 400 萬元稅率為 10%，<sup>10</sup>稅負較短期票券及結構型商品為低；若不符合，自住不動產土地與房屋資本利得則分別按土地增值稅及所得稅課徵，<sup>11</sup>其中，土地增值稅中土地增值係為公告現值之變動，依內政部地政司統計，2016 年全國公告現值平均約為市價 90%；房屋之財產交易所得係根據實際成交價格及原始取得成本，或按房屋評定標準價格之一定比例計算，<sup>12</sup>而目前房屋標準單價約為建造成本 20%，於稅基皆較市價為低情況

<sup>10</sup> 詳見所得稅法第 4 條之 4、所得稅法第 14 條之 4。

<sup>11</sup> 土地以公告土地現值之變動計算增值，按 10% 稅率課徵土地增值稅。房屋以房屋評定現值推算增值，納入綜合所得課徵所得稅。

<sup>12</sup> 詳見所得稅法施行細則第 17 條之 2。

下，自住不動產資本利得稅負亦較低。另外，持有期間所消費之居住服務及部分未實現之資本利得，可能有地價稅或房屋稅之稅負，<sup>13</sup>同樣的，地價稅及房屋稅之稅基皆較市場價值為低，有效稅率分別僅約 0.23%、0.25%，<sup>14</sup>額外增加之稅負有限。無論於提存（購買）或報償階段，自住不動產皆較債券、短期票券、結構型商品及股票享有較多租稅優惠。

相較於非自住不動產，藉由自住不動產儲蓄之租稅負擔較低。首先，提存（購買）階段僅自住不動產借款有購屋借款利息成本之補貼。再者，報償階段之孳息，非自住不動產之租金收入須計入綜合所得課稅，自住不動產之設算租金則免稅；報償階段之資本利得，若不考量房地合一課徵所得稅之規定，不論自住或非自住不動產皆須課徵土地增值稅及所得稅，但於計算土地增值稅時，自住不動產適用較低之單一比例稅率，非自住不動產則適用較高之累進稅率。若考量房地合一課徵所得稅之規定，交易利得超過 400 萬元之自住不動產才須適用此規定，且適用之稅率為 10%，較非自住不動產為低。另外，於計算地價稅及房屋稅時，自住不動產皆享優惠稅率。

綜合來看，現行稅制下退休金與年金保險，及自住不動產兩儲蓄管道享有較多之租稅優惠。退休金與年金保險於提存（購買）、報償及提領（出售）階段皆享租稅優惠；自住不動產主要則享較低之資本利得稅率及購屋借款利息列舉扣除額兩特殊租稅待遇。自住不動產之租稅優惠，若採與退休金與年金保險特殊租稅待遇之理由，並不合理。首先，難以辨別個人儲蓄於自住不動產之目的，是否用以彌平不同生命階段所得之差異或為其他理由；其次，就算個人確實以彌平不同生命階段所得之差異為目的，個人亦可透過非自住不動產之儲蓄，甚至其他有價證券之儲蓄管道達成此目的，何獨自住不動產享有較多之租稅優惠？

---

<sup>13</sup> 自住不動產之土地按 2%課徵地價稅；自住不動產之房屋按 1.2%至 3.6% 課徵房屋稅。

<sup>14</sup> 同註 13。



### 三、自住不動產租稅優惠之立論及影響

#### (一) 鼓勵自住不動產持有之立論

基於鼓勵持有自住不動產、提高住宅自有率，我國給予自住不動產特殊租稅待遇，如購屋借款利息列舉扣除、持有稅及土地資本利得皆適用較低單一稅率，土地資本利得還有重購退稅規定。國際間許多國家對於自住不動產亦有相當租稅優惠，認為自住不動產應享有租稅優惠理由主要有二：矯正自住不動產正外部性及保障個人居住權。

以矯正自住不動產正外部性為由，支持自住不動產應享租稅優惠者認為，自住不動產持有者相對於租屋者，會投入較多時間於周遭環境維護及社區參與，具正外部性。但過去文獻對於自住不動產正外部性之存在與否未有定論，Hoff and Sen (2005) 認為，住宅自有率提升於特定條件下有助於改善居住環境（如犯罪率降低與地方自治效果提升）。Glaeser and Shapiro (2003) 亦認為持有自住不動產者對於周圍環境有正外部性，但目前自住不動產補貼規模明顯大於其正外部性。Engelhardt *et al.* (2010) 則持相反見解，認為過去實證研究具內生性問題，是由於熱衷環境維護、公民參與之個人較偏好擁有不動產，而非擁有不動產導致個人有這些行為。Rosen and Gayer (2014) 亦對於自住不動產具正外部性觀點存疑，並認為就算其正外部性確實存在，也須留意自住不動產租稅優惠可能引發副作用。

以保障個人居住權為由，支持自住不動產應享租稅優惠者認為，個人居住權保障係指保障個人能消費一定數量及品質之居住服務。惟個人消費居住服務需求並非僅透過住宅自有率之提升才能達成，亦可藉由健全租屋市場來滿足該需求。再者，Glaeser and Shapiro (2003) 及 Hilber and Turner (2014) 皆認為購屋借款利息扣除並無法有效提高住宅自有率，前者認為適用較高稅率級距之富人享有較多購屋借款利息扣除之好處，但租稅優惠存在與否並不改變其購屋之選擇；後者則認為購屋借款利息扣除對住宅自有率之效果與該區域不動產市場供給彈性有關。最後，債務過多對於經濟成長有潛在威脅，相較於自有資本，債務有定期償付利息之壓力，難以調節景氣循環之衝擊，面對不景氣時反應較為敏感，可能因債務無法及時償付本息而違約，加劇不景氣。若住宅自有率之

提升係由債務所支撐，比起住宅自有率提升伴隨之好處，債務擴張風險與副作用更不容低估。綜上，鼓勵個人持有自住不動產理由其理論基礎並不穩固，利用購屋借款利息扣除提高住宅自有率之效果亦不明顯。

## (二) 效率面及公平面

自住不動產租稅優惠之理論基礎薄弱，且衍生效率面及公平面問題。效率面而言，若自住不動產稅負異於較其他儲蓄管道，使個人偏好透過自住不動產方式儲蓄，排擠其他資產投資甚至其他財貨消費，並不符合稅制設計對儲蓄管道選擇之中立性，又自住不動產享購屋借款利息扣除，更可能導致融資方式扭曲，擴大融資規模，加深社會資源錯誤配置程度。首先，就不動產取得成本及融資方式，Gale *et al.* (2007) 探討購屋借款利息扣除對個人購置不動產融資方式之扭曲，指出購屋借款利息扣除，促使個人利用更多債務融資消費更多居住服務，同時扭曲融資及跨期消費之組合；再者，觀察以債務融資購置不動產之規模，Hendershott *et al.* (2003) 及 Poterba and Sinai (2011) 研究皆指出，購屋借款利息扣除上限調整，造成個人借款規模改變，甚至迫使消費者處分其他資產以清償購屋貸款，降低利息負擔。Andrews *et al.* (2011) 分析 OECD 國家對於自住不動產之補貼政策發現：1. 由於租稅優惠使不動產價格上漲，購屋借款利息扣除所帶來之好處幾乎完全被不動產上漲價格抵銷。2. 自住不動產優惠稅率使不動產市場波動更為顯著，不利總體經濟之穩定。3. 住宅自有率過高可能導致勞動移動力下降，造成勞動市場不效率。4. 自住不動產持有者之所得或財富水準較高，補貼自住不動產有公平面疑慮。

公平面而言，其不利所得重分配原因有二：1. 不動產兼具消費和投資性質，居住服務之消費量通常與所得有正向關係，儲蓄量通常與所得亦有正向關係，而不動產價額較高，高所得較低所得之個人可能消費較多居住服務及儲蓄較多於不動產，故有較多購屋借款利息扣除；2. 購屋借款利息以扣除額方式於計算所得時扣除，其實質補貼的金額為申報扣除額乘上個人所得稅稅率，對於所得較高而適用較高稅率之個人，實質補貼價值較高。Cole *et al.* (2011)、Sullivan (2011) 及 Toderet *et al.* (2009) 皆指出美國購屋借款利息補貼於分配面之不均，並試圖提出改善購屋借款利息扣除之方案。

除效率及公平面考量，現行稅制自住不動產設算租金免稅，且利用抵押貸款購置自住不動產，購屋借款利息支出還可藉由所得稅補貼。儲蓄於自住不動產之利息所得（設算租金）不計入所得課徵所得稅，而取得自住不動產之利息費用卻能減除，享有雙重優惠，並不合理。

### 叁、現況分析

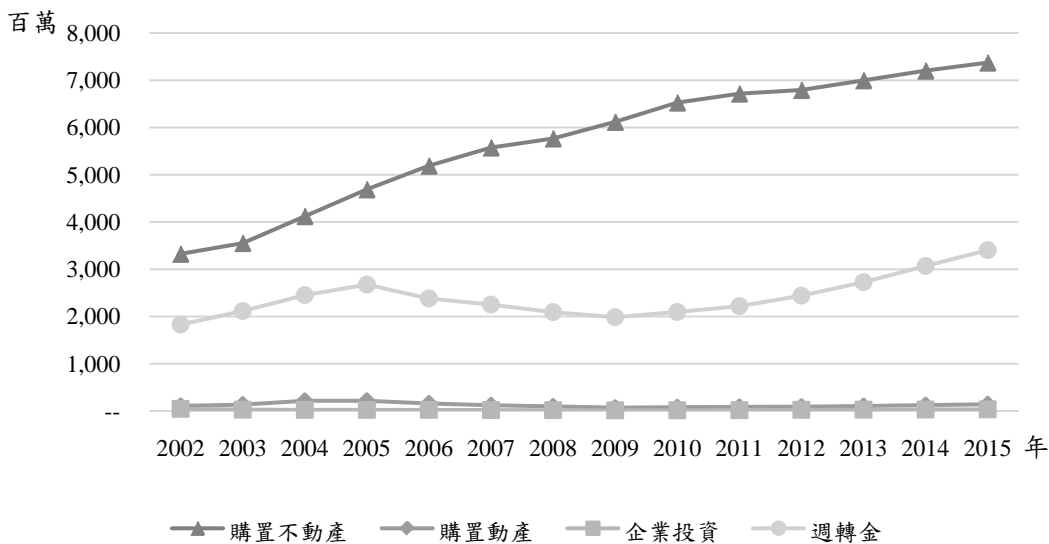
透過觀察過去不動產相關債務及自住不動產租稅優惠使用情形變化，就效率面，探討不動產相關債務變動趨勢及其可能潛在影響，試圖探尋其與自住不動產租稅優惠之關聯：自住不動產租稅優惠是否使個人改以自住不動產儲蓄，甚至多以借款方式購置自住不動產。另外，就公平面觀察自住不動產租稅優惠於不同所得分位間分配結果。

#### 一、效率面衝擊

觀察近年我國不動產相關債務擴張程度，不論就 2002 年至 2015 年間全體銀行放款餘額，<sup>15</sup>或 1988 年至 2015 年間消費者貸款，<sup>16</sup>相較於其他放、貸款項目，不動產相關放、貸款金額及其分別占總放、貸款比重皆呈現上升趨勢，且成長最為快速（圖 1 至圖 4）。根據 2015 年統計資料，各項銀行放款中，購置不動產放款餘額約為 7 兆 3,724 億元，占總放款比重約 67.35%；各項消費者貸款中，購置住宅貸款金額 6 兆 1,323 億元，占總貸款比重約 82.32%。

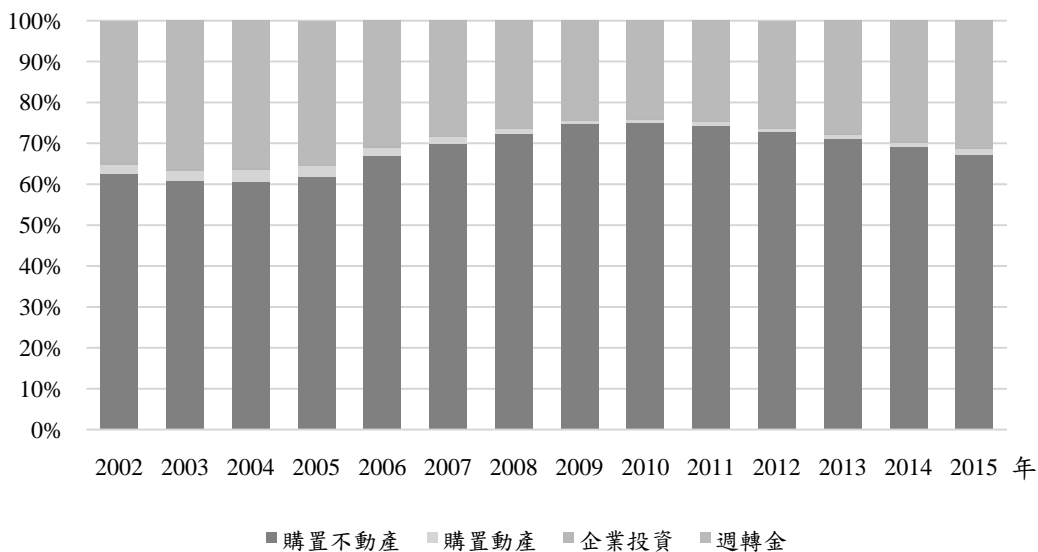
<sup>15</sup> 根據中央銀行全體銀行放款餘額統計，銀行對個人放款分為購置不動產、購置動產、企業投資及週轉金。購置不動產係指購買土地、建物、廠房、住宅等，此外建築及改建房屋費用（含用於建築之週轉金）、房屋修繕亦包括在內；購置動產包括購買機器設備、生財器具、汽車及耐久品消費性貸款等；企業投資包括併購企業、購買長期股權、原始創設投資等；週轉金係指購買原料、支付工資及生產、推銷、管理費用等支出，其他消費性貸款，辦理證券融資，個人購買股票、基金受益憑證等金融商品之理財週轉金，中小企業主以個人名義借款供所營事業使用之營運週轉金均包括在內。

<sup>16</sup> 根據消費者貸款之統計，消費者貸款分為購置住宅、房屋修繕、汽車、機關團體職工福利、其他個人消費性貸款及信用卡循環信用餘額。



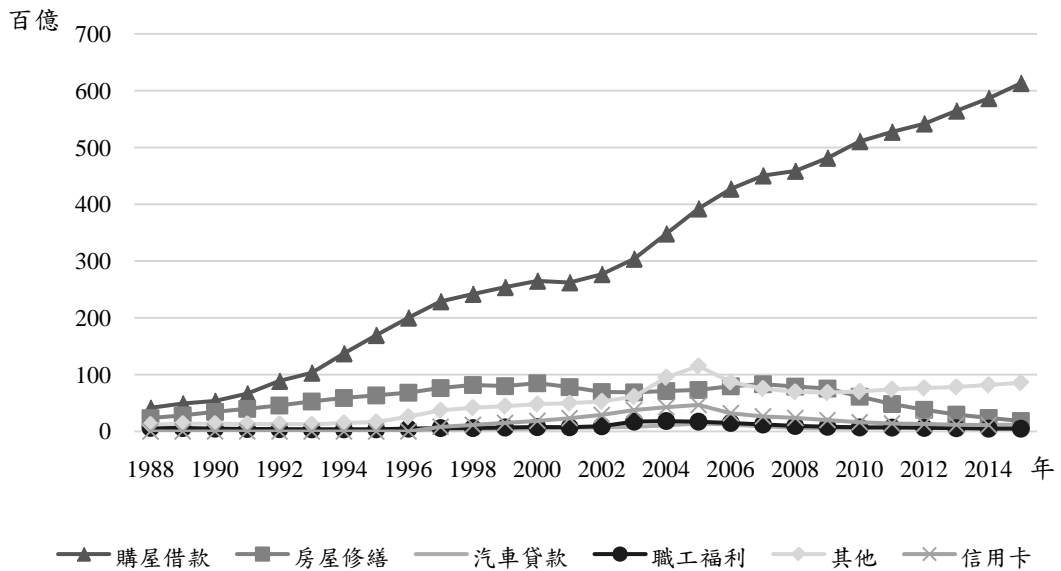
資料來源：中央銀行

圖 1 全體銀行放款餘額



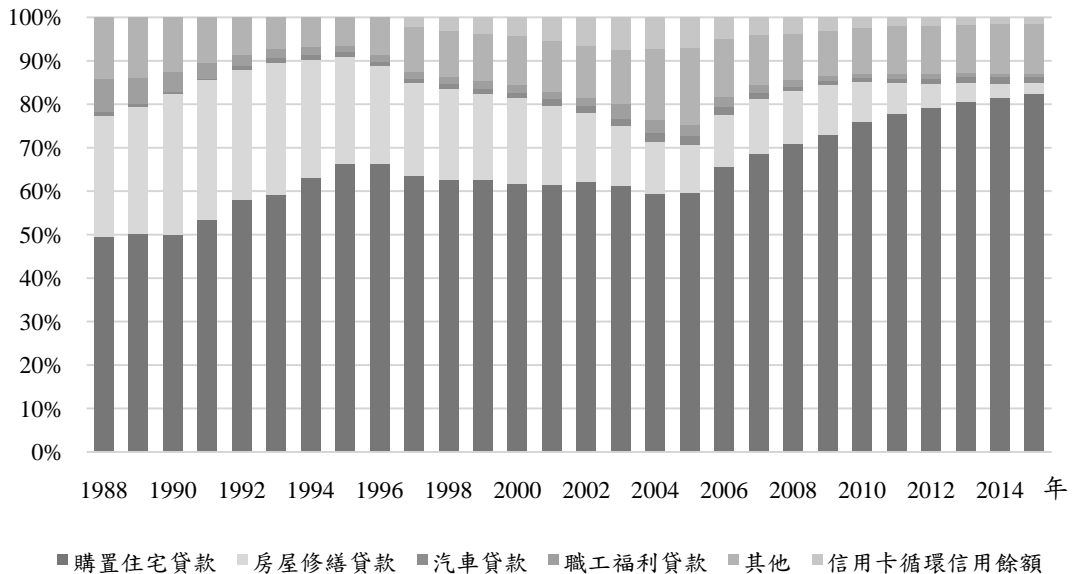
資料來源：中央銀行

圖 2 全體銀行放款餘額之比重



資料來源：中央銀行

圖 3 各類消費者貸款金額



資料來源：中央銀行

圖 4 各類消費者貸款之比重

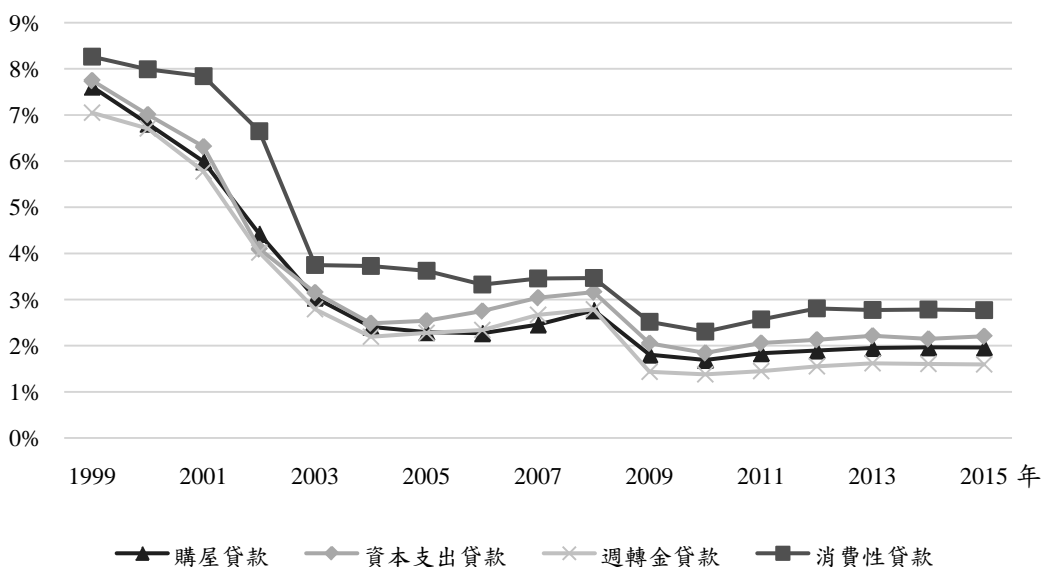
觀察不動產相關放款與貸款，放款於個人購置不動產及消費者用於購置住宅貸款，絕對金額及占總放款及貸款比重皆呈增加趨勢，若與現有 2001 年至 2015 年房價指數資料相比，不動產相關放款與貸款成長速度較房價指數為慢，但不動產相關債務與房價可能相互影響，可能由於利率低，不動產相關貸款增加，進而推升房價，亦有可能由於房價上升，個人須透過更多貸款購置不動產。值得注意的是，無論由於不動產相關放、貸款推升房價，或房價上升導致貸款增加，由房價與租金變化趨勢可見，近期高漲之房價係反映預期未來處分所能賺取之資本利得，而非持有期間所能賺取之租金，未來總體經濟環境改變或不動產市場供需狀況變化，使不動產價值低於其所擔保之債務規模，或個人還款負擔增加，皆提升銀行壞帳風險，增添不動產市場及金融體系不穩定性，無論對家庭部門、金融體系或是整體經濟皆有顯著影響，<sup>17</sup>故縱使不動產相關債務增加主要由於房價上升，亦不能輕忽其潛在風險，也不應在稅制上給予補貼。

觀察近 15 年五大銀行新承做放款之利率，<sup>18</sup> 1999 年至 2013 年間，無論購屋貸款、資本支出貸款、週轉金貸款及消費性貸款利率皆呈相似下跌趨勢。其中，購屋貸款利率由 7.612% 降至 1.961%，跌幅約 74.39%（圖 5）。利率下跌，使不動產購得較為容易。利率下跌與購屋貸款增加幅度取決於購屋貸款之價格彈性，若彈性絕對值等於 1，利率下跌 1%，購屋貸款金額增加 1%；若彈性絕對值小於 1，利率下跌 1%，購屋貸款金額增加小於 1%，反之亦然。

---

<sup>17</sup> 2008 年美國次級房貸危機引發全球金融危機，主要原因歸咎於不動產市場崩盤及信貸市場連鎖反應，其鼓勵自住不動產之政策與金融危機間之關聯值得引以為鑑。參見經濟學人（The Economist）第 408 期 “Crash Course; the Origins of the Financial Crisis”、Glaeser and Sinai (eds) (2013) *Housing and the Financial Crisis* 以及 Rajan(2010)*Fault Lines, How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*。

<sup>18</sup> 2008 年 10 月前五大銀行分別為臺灣銀行、合作金庫銀行、第一銀行、華南銀行及彰化銀行，自 2008 年 11 月起，前五大銀行為臺灣銀行、合作金庫銀行、臺灣土地銀行、第一銀行及華南銀行。



資料來源：中央銀行

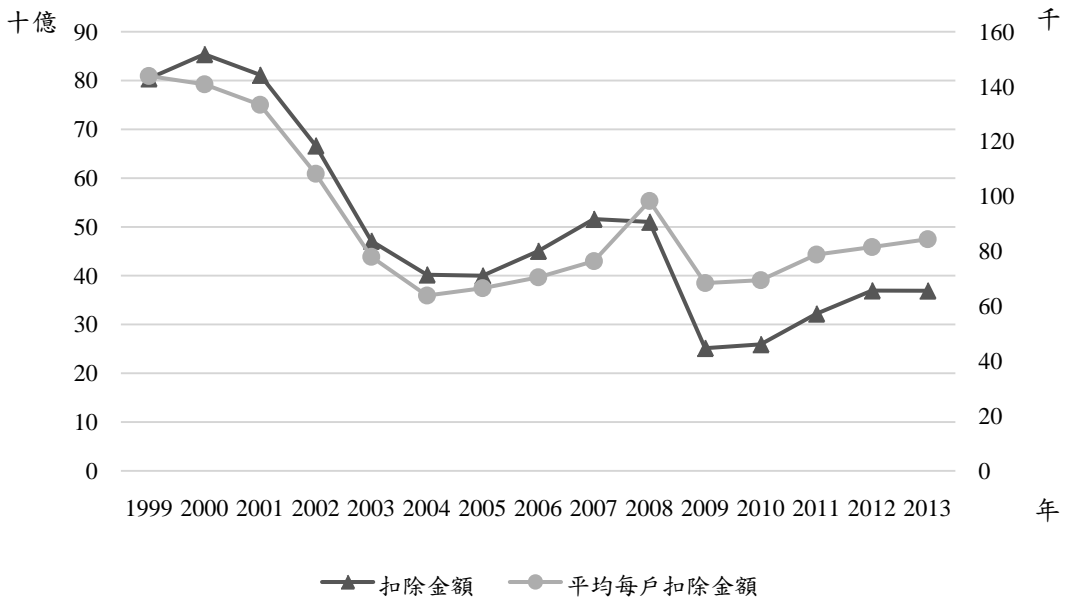
圖 5 五大銀行新承做放款利率

另觀察購屋貸款利息，首先，使用購屋借款利息扣除戶數部分，假設所有購屋貸款皆用以購置所得稅法中之自用住宅，且所有使用貸款之申報戶，皆採列舉扣除方式，由近年購屋貸款利率之變化可推知，更多消費者可透過較便宜之房貸購置自用住宅，故申報自用住宅購屋借款利息扣除之戶數應增加。再者，購屋借款利息扣除額部分，由於利率下跌幅度與購屋貸款增加大小取決於購屋貸款價格彈性，若彈性絕對值小於 1，利率下跌後，利息減少；若彈性絕對值大於 1，利率下跌後，利息增加。

觀察 1999 年至 2013 年財政部財政資訊中心公布，綜合所得稅申報核定統計專冊中自用住宅購屋借款利息列舉扣除規模（圖 6），<sup>19</sup>申報購屋借款利息列舉扣除之戶數下跌約 21.73%；占使用列舉扣除之戶數比重下跌約 41.72%；平均每戶列舉扣除金額下跌約 41.33%；占總列舉扣除額之比重下跌約 61.57%。根據上述資料，不論申報戶數或金額皆呈現下降之趨勢。申報戶數部分，不增反減，與預期不同，其可能原因有二。第一，納稅義務人會比較標準扣除額及列舉扣

<sup>19</sup> 此 10 年間所得稅法所規定之自用住宅購屋借款利息列舉扣除與儲蓄投資特別扣除額之上限皆未改變，分別為 30 萬元及 27 萬元。

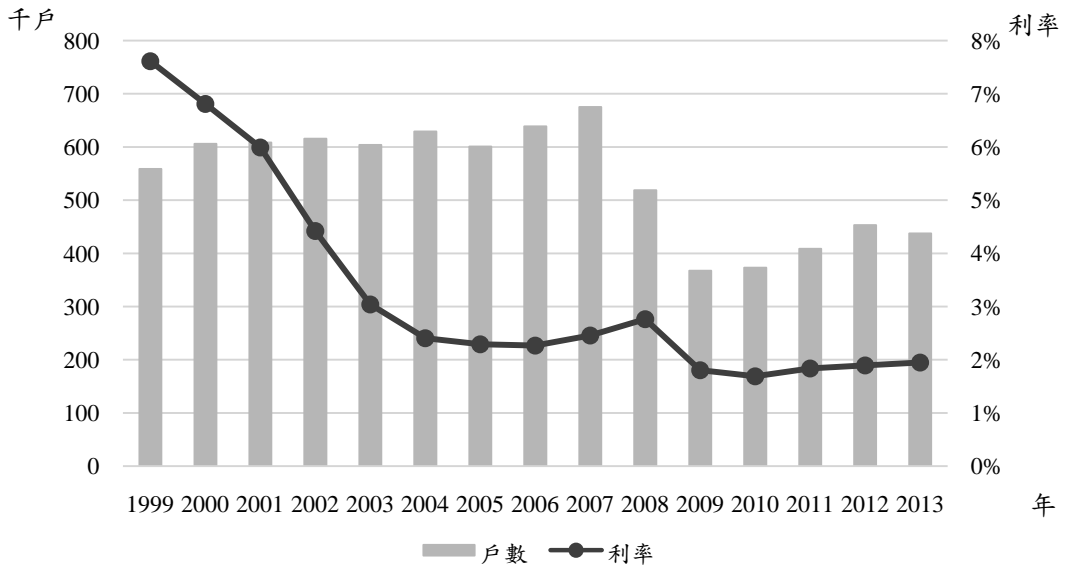
除額之高低，使用金額較高者，在購屋借款利息不變情況下，標準扣除額調升將使列舉扣除額較低之個人，改採標準扣除額，導致自用住宅購屋借款利息扣除件數減少。1999 年至 2013 年間，個人之標準扣除額由 38,000 元上升至 79,000 元，而 2008 年起申報購屋借款利息列舉扣除之戶數下跌明顯（見圖 7）。第二，利率下跌使利息減少，個人得列舉扣除金額亦下降，使列舉扣除金額更不易超過標準扣除額、使用購屋借款利息列舉扣除戶數下降（見圖 8）。根據申報戶數資料難以判斷消費者透過貸款購置自用住宅之情形是否增加。



資料來源：歷年綜合所得稅申報核定統計專冊

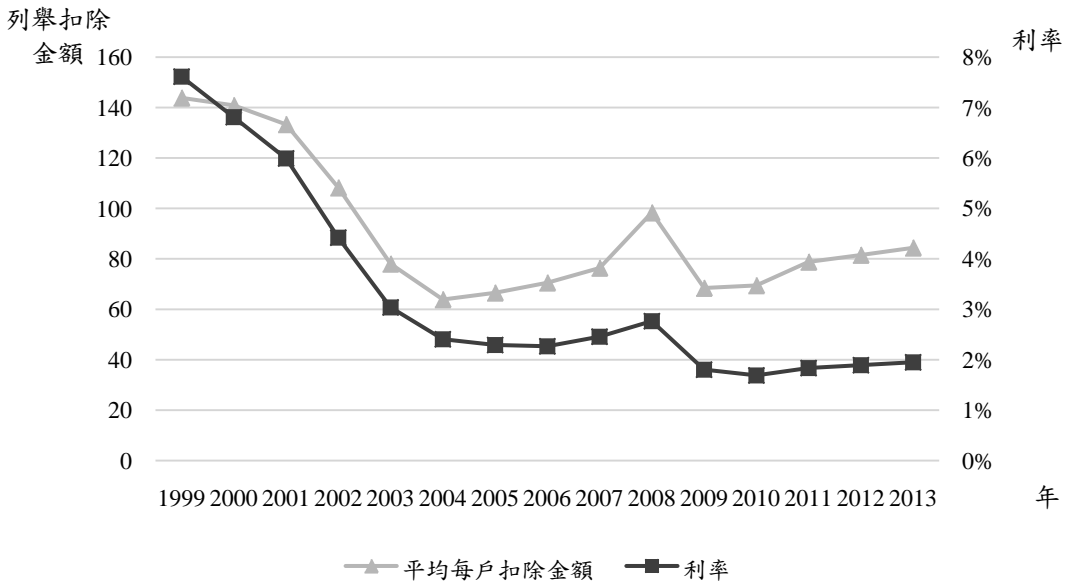
圖 6 自用住宅購屋借款利息列舉扣除金額





資料來源：歷年綜合所得稅申報核定統計專冊、中央銀行

圖 7 自用住宅購屋借款利息列舉扣除戶數與利率之關係



資料來源：歷年綜合所得稅申報核定統計專冊、中央銀行

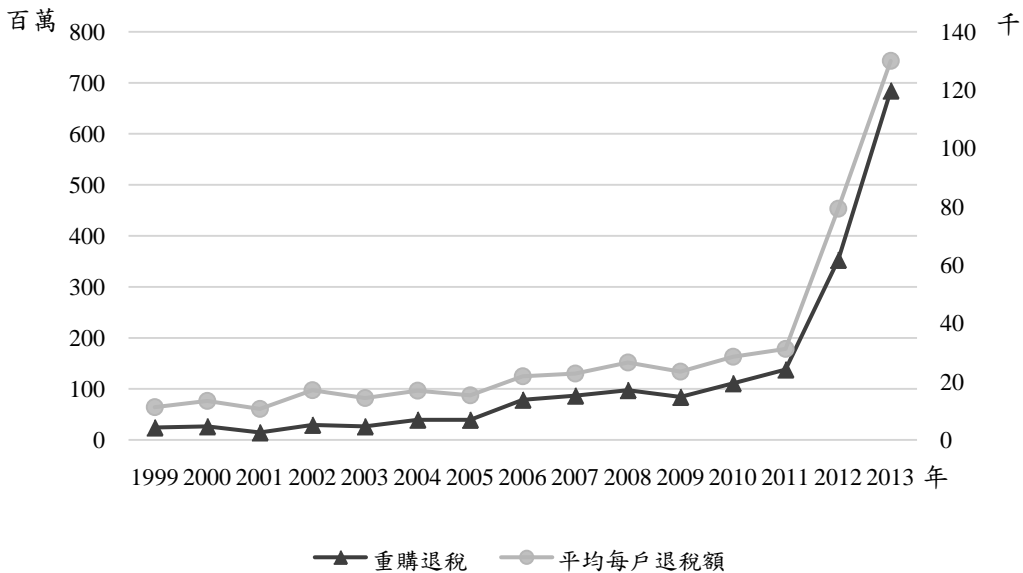
圖 8 自用住宅購屋借款利息列舉扣除金額與利率之關係

申報購屋借款利息列舉扣除金額部分，1999 年至 2013 年間五大銀行購屋貸款利率下跌 74.39%，若購屋貸款價格彈性絕對值等於 1，購屋貸款金額增加幅度與利率下跌幅度相同，亦即購屋借款利息金額與利率下跌幅度相同；若購屋貸款價格彈性絕對值小於 1，購屋借款利息金額下跌小於利率下跌幅度；若購屋貸款價格彈性絕對值大於 1，購屋借款利息金額下跌大於利率下跌幅度。2013 年購屋借款利息實際列舉扣除金額為 369 億元，購屋借款利息下跌幅度小於利率下跌幅度，購屋貸款價格彈性絕對值小於 1。過去實證文獻估計，購屋貸款價格彈性絕對值可能大於 1，Gervais and Pandey (2008) 估計結果介於-1.42 至-0.54 間，Dunsky and Follain (2000) 估計結果則為-1；亦可能小於 1，DeFusco and Paciorek (2014) 及 Martin and Villanueva (2005) 估計結果皆介於-3 至-2 間。由實際購屋借款利息扣除金額變化來看，其變動幅度較利率變動小，可見縱使申報之扣除金額下跌，購屋貸款總額仍是增加，由上述銀行對個人購置不動產之放款及消費者購屋貸款之資料顯示，近年購置不動產之放款及貸款金額確實明顯成長。

最後，按現行所得稅法規定，個人出售自住不動產所賺取之財產交易所得，其應繳納之所得稅額，於兩年內重購價額較高自住不動產，得於重購自住不動產之年度扣抵或退還先前繳納之稅額。<sup>20</sup>就 1999 年至 2013 年綜合所得稅統計數據中重購自用住宅退稅數據來看（圖 9），申請重購退稅戶數由 2,160 戶上升至 5,263 戶，成長約 143.66%；平均每戶申請退稅金額由 1 萬 1 千元上升至 13 萬元，成長約 1,058.02%。重購自用住宅退稅戶數及規模均明顯成長，可見自住不動產換屋，情形亦趨頻繁。

---

<sup>20</sup> 所得稅法第 17 條之 2：「納稅義務人出售自用住宅之房屋所繳納該財產交易所得部分之綜合所得稅額，自完成移轉登記之日起二年內，如重購自用住宅之房屋，其價額超過原出售價額者，得於重購自用住宅之房屋完成移轉登記之年度自其應納綜合所得稅額中扣抵或退還。但原財產交易所得已依本法規定自財產交易損失中扣抵部分不在此限。前項規定於先購後售者亦適用之。」



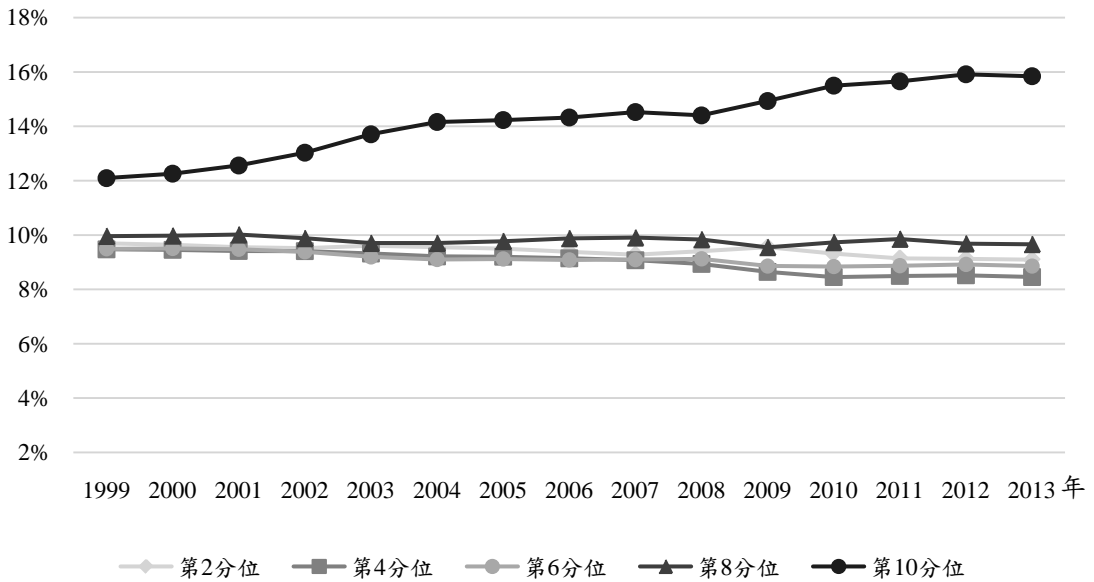
資料來源：歷年綜合所得稅申報核定統計專冊

圖 9 重購自用住宅退稅額

## 二、分配面衝擊

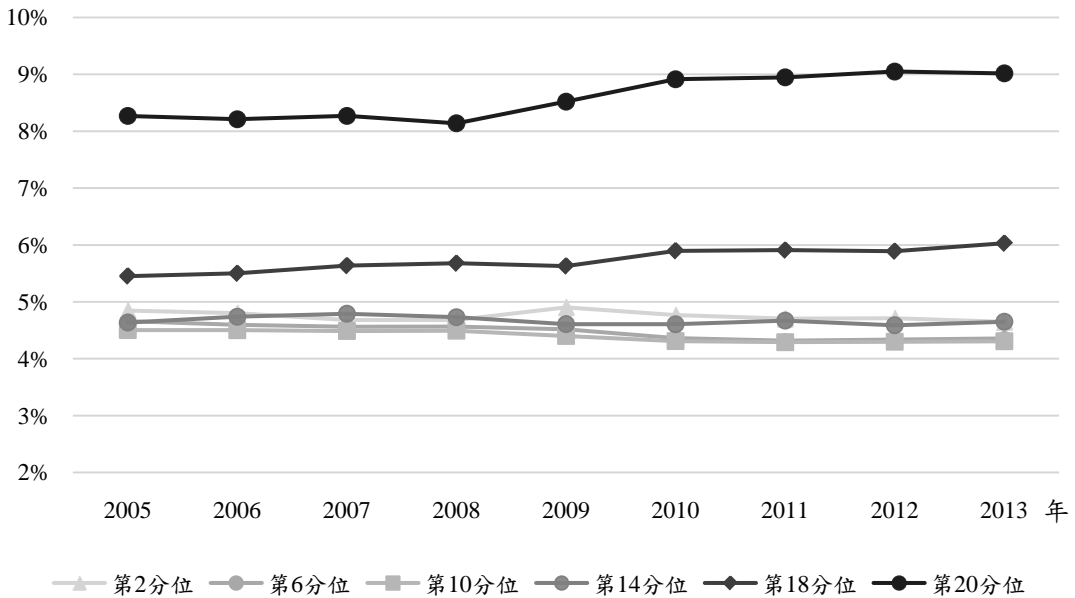
自住不動產租稅優惠不但使大量資源流入不動產市場，稅制對債務之優惠亦使得消費者偏好選擇以債務融資，消費更多居住服務及購置不動產，除在效率面使資源錯誤配置，亦惡化分配面結果。

觀察自用住宅購屋借款利息列舉扣除金額分配，根據 1999 年至 2013 年綜合所得稅統計數據，按各申報戶綜合所得總額高低，採 10 等分位及 20 等分位，以各分位平均每戶扣除額占全體平均每戶扣除額比重，比較不同分位間自用住宅購屋借款利息列舉扣除額使用之情形。綜合所得 10 等分位中，綜合所得最低及最高之第 1 及第 10 分位列舉扣除額之比重皆有上升情形，其中第 10 分位比重明顯上升（成長約 31.02%），但第 5 分位列舉扣除之比重卻下跌。進一步觀察亦發現，扣除額多集中於所得較高之分位，中低所得第 2 至第 4 分位扣除額比重下降幅度較中高所得的第 6 至第 8 分位為快（圖 10）。綜合所得 20 等分位中，自用住宅購屋借款利息列舉扣除分配之情形與 10 等分位類似，分配亦相當兩極，且不均幅度亦日漸擴大（圖 11）。



資料來源：歷年綜合所得稅申報核定統計專冊

圖 10 各所得分位列舉自用住宅購屋借款利息扣除額之比重 (10 分位)

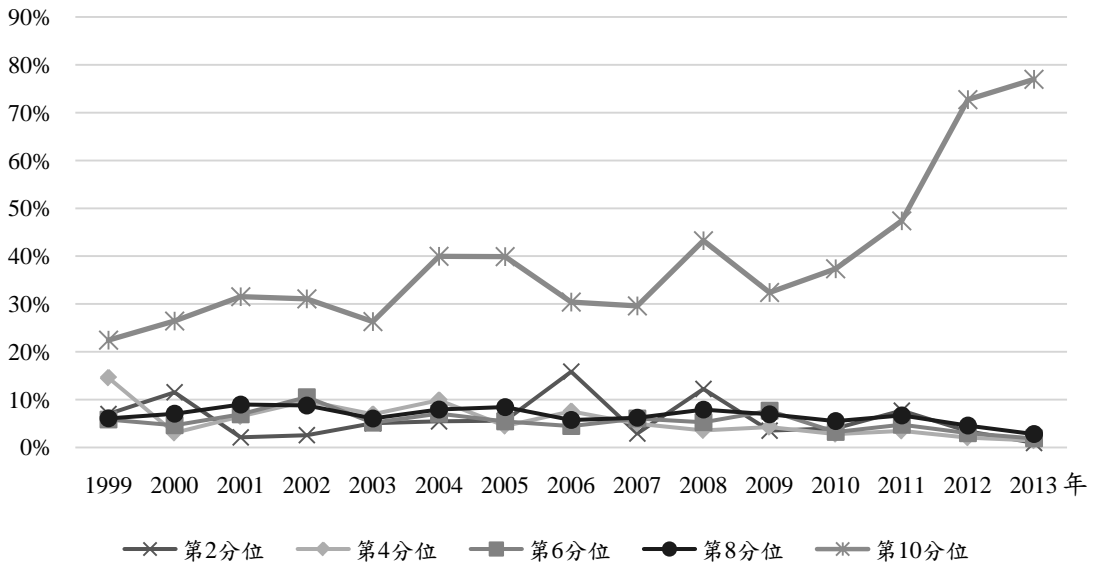


資料來源：歷年綜合所得稅申報核定統計專冊

圖 11 各所得分位列舉自用住宅購屋借款利息扣除額之比重 (20 分位)

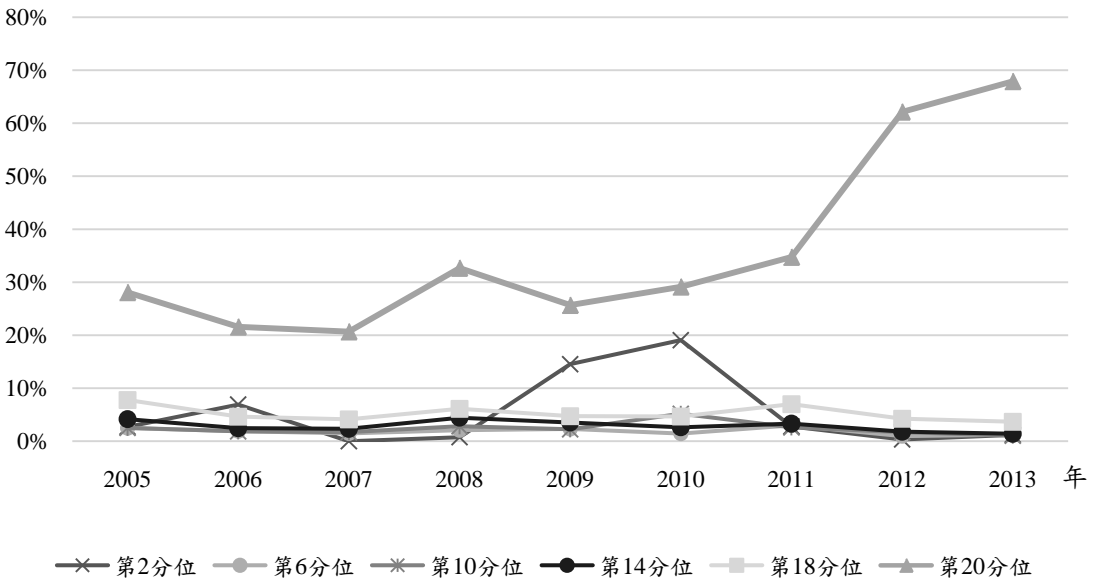
另外，所得稅法購屋借款利息列舉扣除係利息費用之扣除；儲蓄投資特別扣除係利息收入之不計入，兩者皆能降低所得淨額。為避免雙重優惠，若一個人或家戶同時申報儲蓄投資特別扣除及購屋借款利息列舉扣除，列舉之購屋借款利息金額減除儲蓄投資特別扣除額，亦即，利息收入與利息費用不能同時自稅基中減除，故當購屋借款利息列舉扣除之金額須大於儲蓄投資特別扣除之金額時，該個人或家戶才能享有購屋借款利息扣除之好處。於現行所得稅法下，儲蓄投資特別扣除與購屋借款利息列舉扣除，兩者每年扣除額度之上限分別為 27 萬元與 30 萬元，因此，考慮儲蓄投資特別扣除額後，每年購屋借款利息之實際規模應較核定專冊所統計之規模為大，而實際上購屋借款利息租稅優惠分配之情形亦應較統計之情形更為嚴重。

最後，就重購自用住宅退稅額分配來看，根據 1999 年至 2013 年綜合所得稅統計數據，按各申報戶綜合所得總額高低，採 10 等分位及 20 等分位，以各分位平均每戶退稅額占全體平均每戶退稅額比重，比較不同分位間重購自用住宅退稅額使用情形。綜合所得分位 10 等分位中，綜合所得最低之第 1 分位與第 5 分位退稅額比重皆有下降情形，但綜合所得最高之第 10 分位，退稅額之比重卻明顯上升（成長約 243.20%）。進一步觀察亦發現，除第 10 分位外，其他分位皆呈下降之趨勢，且除第 10 分位外，其他分位僅少數年度退稅額之比重超過 15%，第 10 分位退稅額之比重幾乎皆為所有分位中最高（圖 12）。綜合所得 20 等分位中，重購自用住宅退稅分配之情形與 10 等分位類似，退稅額多集中於最高分位，且其比重亦日漸成長。不論就 10 或 20 等分位來看，2013 年所得最高分位所使用退稅額之比重分別高達 76.98% 及 67.93%，退稅額分配比重日益擴大，有損所得稅累進性，惡化所得分配（圖 13）。



資料來源：歷年綜合所得稅申報核定統計專冊

圖 12 各所得分位重購自用住宅退稅額之比重 (10 分位)



資料來源：歷年綜合所得稅申報核定統計專冊

圖 13 各所得分位重購自用住宅退稅額之比重 (20 分位)

若鼓勵自住不動產為政策考量，補貼應針對租、買選擇中之中低所得邊際消費者進行補貼；以公平面考量，由於扣除額對於個人補貼之實質金額係決定於稅率，而中低所得者所適用之所得稅稅率低，甚至不需繳納綜合所得稅，於所得稅中給予列舉扣除額方式補貼購屋成本，對於中低所得者購屋借款利息支出，實質幫助不明顯，僅使原先已有能力購置不動產之個人，消費更多居住服務及購置更高價值之自住不動產。而由重購自用住宅扣抵或退稅之資料來看，雖然扣抵稅額給予適用不同邊際稅率家戶相同之租稅優惠，但所得較高個人或家戶較有能力換屋，故大多為所得較高家戶享有扣抵或退稅之優惠。根據 105 年度中央政府總預算案「105 年度所得稅稅式支出報告」，自用住宅購屋借款利息列舉扣除及重購自用住宅退稅，近 5 年平均每年分別約有 23.34 億元及 7.39 億元之稅收影響數，非但於效率面帶來扭曲，又衝擊所得稅累進程度，惡化所得分配。

#### 肆、 結論與建議

長期以來，我國不動產稅制檢討多針對稅基低估問題，近年不動產市場活絡，持有稅負、短期交易及高價不動產成為「打房」目標。自住不動產卻一直為稅改例外，且缺乏對於自住不動產租稅優惠之理論基礎及其經濟效果之探討。

就自住不動產租稅優惠立論基礎而言，首先，過去文獻對於自住不動產正外部性存在與否尚無定論，就算能證明自住不動產正外部性，現行對於自住不動產之補貼亦超過其外部性規模，其租稅優惠更可能使其相關債務膨脹，為整體經濟埋下更大風險。再者，居住權保障亦可透過健全租屋市場達成，過去亦有文獻指出自住不動產購屋借款利息扣除租稅優惠，對於住宅自有率提升效果不顯著。就效率面而言，自住不動產特殊租稅待遇，尤其購屋借款利息補貼，違反儲蓄管道選擇及融資方式中立性。就公平面而言，所得較高個人即消費較多自住不動產，又個人適用最高邊際稅率決定扣除額實質補貼規模，使租稅優惠傾向流入所得較高家戶，不利所得重分配。同時就效率及公平來看，若該租稅優惠係為鼓勵儲蓄、降低個人平滑消費之成本，以貼近按個人終身所得課稅之目標、強化量能課稅效果，惟透過其他儲蓄管道亦可達成平滑終身消費之目的，自住不動產亦無特殊租稅待遇之理由。

根據 2006 年國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）對購屋借款利息扣除相關文獻，提及英國及瑞士改革成功案例，國情或制度背景雖有不同，或能為我國提供政策具體指引。現行稅制下，建議短期改革方向主要可分為 3 部分：調整自住不動產購屋借款利息列舉扣除金額上限、購屋借款利息列舉扣除額度應隨所得增加遞減（phase-out）及整合並縮小現行對於自住不動產融資成本之補貼。扣除額上限部分，於近年低利率環境下，現行扣除額上限尚屬寬鬆，有調整空間。適用對象部分，就分配面及政策目的，購屋借款利息列舉扣除額應隨所得級距增加而遞減，除避免影響量能課稅功能，亦能減輕融資管道扭曲程度。另外，由於不動產抵押債務清償期間較一般債務長，整合不動產融資成本相關補貼，並縮小其規模，降低個人於融資成本變動（利率上升）時衝擊與風險，增加市場穩定性。

中長期改革應以廢除自住不動產購屋借款利息列舉扣除為目標，由於該租稅優惠立論基礎薄弱、且於效率、公平面皆有負面影響。取消購屋借款利息列舉扣除並檢討自住不動產相關租稅優惠、搭配健全租屋市場機制，降低購買自住不動產誘因、扭轉鼓勵自住不動產觀念，應能改善不動產價格與租金行情脫節情形，降低短期投機性需求旺盛下價格泡沫風險，除健全不動產稅制，亦能建構穩定之不動產市場。



## 參考文獻

1. Andrews, Dan, Aida Caldera Sánchez, and Åsa Johansson. (2011), “Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries,” Working Paper No.836, Paris: OECD Publishing.
2. Cole, Adam J., Geoffery Gee, and Nicholas Turner. (2011), “The Distributional and Revenue Consequences of Reforming the Mortgage Interest Deduction,” *National Tax Journal*, 64 (4), 977–1000.
3. DeFusco, Anthony A. and Andrew Paciorek. (2014), “The Interest Rate Elasticity of Mortgage Demand: Evidence From Bunching at the Conforming Loan Limit,” Working Papers, Washington, D.C.: Finance and Economics Discussion Series, Federal Reserve Board.
4. Dunsky, Robert M. and James R. Follain. (2000), “Tax-Induced Portfolio Reshuffling: The Case of the Mortgage Interest Deduction,” *Real Estate Economics*, 28 (4), 683–718.
5. Eng, Amanda, Harvey Galper, Georgia Ivsin, and Eric Toder. (2013), “Options to Reform The Deduction For Home Mortgage Interest,” Urban-Brookings Tax Policy Center.
6. Engelhardt, Gary V., Michael D. Eriksen, William G. Gale, and Gregory B. Mills. (2010), “What Are the Social Benefits of Homeownership? Experimental Evidence for Low-Income Households,” *The Journal of Urban Economics*, 67(3), 249–258.
7. Gale, William G., Jonathan Gruber, and Seth Stephen-Davidowitz. (2007), “Encouraging Homeownership through the Tax Code,” *Tax Notes*, 115 (12), 1171–1189.
8. Gervais, Martin and Manish Pandey. (2008), “Who Cares About Mortgage Interest Deductibility?” *Canadian Public Policy*, 34 (1), 1–24.
9. Glaeser, Edward L. and Jesse M. Shapiro. (2003), “The Benefits of the Home Mortgage Interest Deduction,” *Tax Policy and the Economy*, 17, 37–82.
10. Glaeser, Edward L. and Todd Sinai (eds.). (2013), *Housing and the Financial*

*Crisis (NBER Conference Report)* , University of Chicago Press.

11. Hendershott, Patric H., Gwilym Pryce, and Michael White. (2003) , “Household Leverage and the Deductibility of Home Mortgage Interest: Evidence from U.K. House Purchasers,” *Journal of Housing Research*, 14 ( 1 ) , 49–82.
12. Hilber, Christian A. L. and Tracy M. Turner. (2014) , “The Mortgage Interest Deduction and Its Impact on Homeownership Decisions,” *The Review of Economics and Statistics*, 96 ( 4 ) , 618–637.
13. Hoff, Karla and Arijit Sen. (2005) , “Homeownership, Community Interactions, and Segregation,” *American Economic Review*, 95 ( 4 ) , 1167–1189.
14. International Monetary Fund. (2006) , “Kingdom of the Netherlands-Netherlands: Selected Issues,” IMF Country Report, No.06/284.
15. Martins C. Nuno and Ernesto Villanueva. (2006) , “The Impact of Mortgage Interest-Rate Subsidy on Household Borrowing,” *Journal of Public Economics*, 90 ( 8–9 ) , 1601–1623.
16. Mirrlees, James, Stuart Adam, Timothy Besley, Richard Blundell, Stephen Bond, Robert Chote, Malcolm Gammie, Paul Johnson, Gareth Myles, and James Poberta. (2011) , *Tax by Design: The Mirrlees Review*. Oxford University Press, Oxford, United Kingdom.
17. Rajan, Raghuram. (2010) , *Fault Lines, How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*. Princeton University Press.
18. Rosen, Harvey S. and Ted Gayer. (2014) , *Public Finance*, 10<sup>th</sup> Edition, McGraw-Hill Education.
19. Sullivan, Martin. (2011) , “The Rich Get 100 Times More Mortgage Subsidy than the Poor,” *Tax Notes*, 130, 1110–1112.
20. Toder, Eric J., Benjamin H. Harris, and Katherine Lim. (2009) , “Distributional Effects of Tax Expenditures,” Urban-Brookings Tax Policy Center.