

房屋稅條例課稅制度之分析－ 以評定現值及稅率為中心

蘇惠屏*

要 目

壹、前言

貳、現行房屋稅評定現值與稅率之租稅法定原則檢驗

參、現行房屋稅評定現值與稅率之租稅公平原則檢驗

肆、地方政府課徵房屋稅之問題分析－以臺北市為例

伍、結論

提要

高房價已成多數人揮之不去的夢魘，買房成為奢侈的夢想，儘管影響房價因素眾多，包含整體經濟發展、房市供需、貸款利率、政策方向等，但不動產稅制不健全亦為主因，政府為抑制房價飆漲、健全房市，提出多元化解決措施，企圖導正投機歪風，也引發各界人士討論聲浪，能否真正達到政策目的，導正目前不動產市場之亂象，促使房價回歸合理，符合人民居住正義期待，正備受考驗。

壹、前言

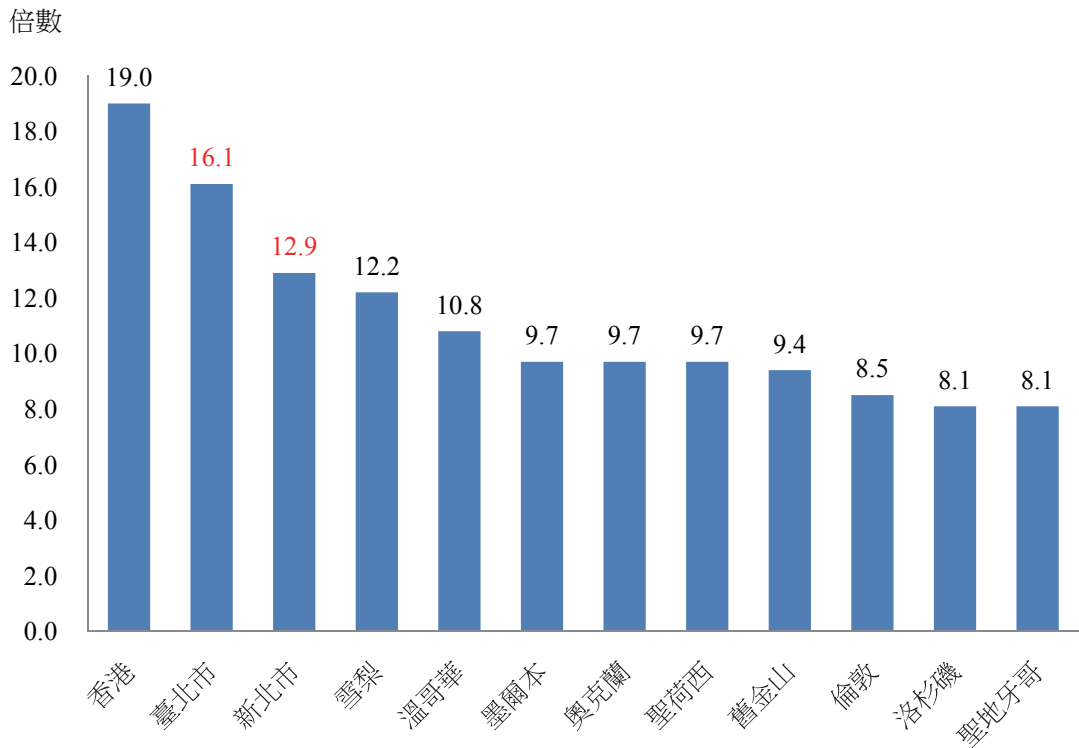
近年我國房價不斷攀升，根據內政部營建署統計資料顯示 2015 年底臺北市及新北市之房價所得比分別為 16.1 倍及 12.9 倍¹，高出國際間主要城市許多²(圖

* 本文作者為東吳法律學系碩士在職專班財經法律組碩士生，本文擷取自作者碩士論文，指導教授陳清秀。

¹ 超越台北市？香港房價所得比 19 倍全球最高，
<http://news.ltn.com.tw/news/business/breakingnews/1584799>。

² Shlomo Angel, *12th Annual Demographia International Housing Affordability Survey: 2016* 11-12 (Urban Expansion Project Stern School of Business, New York University, 2015), <https://assets.documentcloud.org/documents/2697405/Demographia-2016.pdf>.

1)，足見買房造成人民沉重負擔。歸咎原因甚多，其一，乃由於我國長期不動產持有稅之稅基明顯偏低，造成實質稅率偏低，以房屋稅而言，其評定現值長期偏離實際市價，使實質稅率過低，導致房屋持有成本過低，進而成為不動產市場炒作風氣過盛因素之一。



註：超過 100 萬人口之城市。

資料來源：1.Demographia(2016)。

2.臺北市及新北市資料來自於內政部營建署。

圖 1 全球房價最難負擔城市

政府為解決社會大眾不滿並抑制房價飆漲，陸續提出相關不動產稅制之改革因應政策，惟稅制改革是否可達到政策性目的並符合租稅公平及正義？再者，課徵房屋稅，乃剝奪人民權益財產權，核課上應考量每個人負擔能力，在核實評定房屋現值過程中，除符合憲法第 7 條規定所衍生量能課稅原則和租稅公平原則外，應遵守憲法第 19 條租稅法定原則，行政機關對於法律授權之法規

命令、為執法而制定之行政規則，均不得逾越法律之授權範圍或違反法律規範意旨³。本文藉由租稅法定原則及租稅公平原則角度，檢討我國房屋稅制體系之評定現值及稅率，並評析臺北市政府對「高級住宅」加重課徵房屋稅之作法，運用法理檢驗其課徵之合理性，以檢討我國房屋稅制缺失或不足之處，希冀藉由本文研究結果提出相關建議，供主管機關參考。

貳、現行房屋稅評定現值與稅率之租稅法定原則檢驗

一、租稅法定原則

稅捐之課徵必然介入人民基本權利，故應經人民同意，在代議政治體制下，以立法機關所制定之法律為依據，以符合民主原則之要求，此即租稅法定原則。司法院釋字第 700 號解釋理由書中提及，人民有依法律納稅之義務，係指國家課予人民以繳納稅捐之義務或給予人民減免稅捐之優惠時，應就租稅主體、租稅客體、租稅客體對租稅主體之歸屬、稅基、稅率等租稅構成要件，以法律定之。

二、地方自治團體課徵房屋稅之法治基礎

憲法第 107 條規定，中央財政與國稅及國稅與省稅縣稅之劃分，由中央立法並執行。憲法第 109 條規定，省財政及省稅，由省立法並執行之，或交由縣執行之。憲法第 110 條規定，縣財政及縣稅，由縣立法並執行之。由此可見，縣財政、縣稅係隸屬於縣之權限。根據財政收支劃分法，房屋稅屬於直轄市及縣(市)稅亦即地方稅，而地方政府課稅權之行使，小則涉及地方財政、分配及國民負擔均衡問題，大則涉及整體國家經濟發展等各種層面，性質上雖屬地方事務，但仍宜由中央法規作大綱性立法與原則性立法，換言之，為維持國民生活條件及整體國家經濟及秩序之統一性，必要由中央作成框架式或準則性立法，僅在一定限度內，賦予各地方自治團體某種程度稅捐立法權⁴。

另依據地方制度法及地方稅法通則相關規定可知，創設、剝奪或限制地方

³ 謝哲勝主編，房屋稅法律與政策，頁 2，初版，2015 年 5 月。

⁴ 陳清秀，現代財稅法原理，頁 619-23，初版，2015 年 9 月。

自治團體居民之權利義務者，須經地方立法機關通過。地方稅法通則中直轄市政府開徵地方稅須經直轄市議會完成三讀程序。房屋稅條例第 24 條授權地方政府制定徵收細則，理論上應僅限於技術性、細節性事項，不得涉及侵害人民基本權利或違反租稅法定原則事項。綜上，地方自治團體之課稅規範應經地方立法機關同意，或在租稅法定原則下地方行政機關僅得就技術性、細節性事項而為規範，以此建構保障人民權利之法律制度⁵。

三、地方自治團體與租稅法定原則之關聯性

憲法第 170 條規定：「本憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。」人民依法律納稅之義務，此所稱之法律，是否僅指中央法律，或包含地方自治團體所制定之自治條例？容可討論⁶。

依據稅捐稽徵法第 11 條之 3 立法意旨及多次司法院釋字解釋意旨可知，租稅法定原則係指人民僅依法律所定之納稅主體、稅目、稅率、納稅方法及納稅期間等項，而負納稅之義務或給予人民減免稅捐之優惠。是以，財政部依稅法所發布之法規命令及行政規則如逾越法律本旨，將影響人民法定納稅義務，不符租稅法定主義。實務上，房屋稅之稅捐立法權歸屬中央，但如基於憲法中央與地方分權之前提下，地方自治團體得否在符合憲法下，以自治法規之形式規範房屋稅內容？或授權其他行政機關以其他行政命令方式補充之⁷？

(一) 肯定說

司法院釋字第 277 號解釋指出：「中央應就劃歸地方之稅課，依財政收支劃分法前開規定，制定地方稅法通則，或在各該稅法內訂定可適用於地方之通則性規定，俾地方得據以行使憲法第 109 條第 1 項第 7 款及第 110 條第 1 項第 6 款賦予之立法權。」故中央制定各稅法通則，為貫徹租稅法定主義而設。司法院釋字第 38 號：「縣議會行使立法之職權，若無憲法或其他法律依據，不得限

⁵ 黃繼岳，以租稅法定原則檢驗房屋稅，收錄於謝哲勝主編，同註 3 書，頁 113。

⁶ 關於自治條例之法源資格，後來雖由地方稅法通則第 6 條第 1 項規定：「直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所開徵地方稅，應擬具地方稅自治條例，經直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會完成三讀立法程序後公布實施。」惟相對於憲法第 19 條、第 23 條及第 170 條，在修憲時仍有改進餘地。參閱黃茂榮，稅法總論(第二冊)，頁 302-03，初版，2005 年 10 月。

⁷ 黃繼岳，同註 5，頁 113。

制人民之自由權利。」在此所稱之法律，係指地方議會行使立法職權時，須有中央法律依據，得限制人民之基本權利，並無違反租稅法定主義之虞。此說認為雖地方自行立法，或由中央制定通則以為地方立法之依據，尚難謂無中央之法律依據，地方不得依憲法行使其立法權⁸。

(二) 否定說

此說認為上述地方自治團體得依憲法、地方稅法通則及地方制度法直接行使立法權之論點，須探討憲法第 19 條法律與地方自治團體相關法規彼此關聯性適用爭議。首先，地方制度法第 25 條明文規定地方自治團體得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規，並經地方立法機關通過，又行政程序法第 2 條及第 5 條中所稱行政機關包括地方自治團體，關於法規命令及行政規則，其得基於法律授權予以制定法規命令，但不得逾越法律授權之範圍與立法精神。

其次，關於「法律」是否限於形式意義之法律，或同意以授權明確之方式授權法規命令或自治法規補充租稅法律之內涵？依司法院釋字第 367 號、第 519 號及第 522 號解釋理由書，因法律規範不能鉅細靡遺，有關課稅之技術性及細節性事項，在符合法律意旨之限度內，得以行政命令為必要之釋示，且在授權目的、內容及相關規定具有明確性下，即符合憲法第 23 條之立法意旨。是以，在租稅法定原則下，得以授權法規命令或自治法規補充之。然憲法雖有規定地方立法權，目前我國法制中，房屋稅之稅捐立法權仍歸屬中央情況下，在尚未明確修改相關法令前，地方自治團體尚難認有法律依據得行使房屋稅之稅捐立法權⁹。

四、本文見解

針對地方自治團體之課稅權問題，本文認為地方稅之課稅範圍雖非影響全國人民之租稅負擔，但涉及國家整體利益及經濟發展，國家須維護全體人民生活條件之一致性，並確保經濟秩序及法安定性，勢必要由中央統一進行，但依

⁸ 葛克昌，稅法基本問題－財政憲法篇，頁 226，2 版，2005 年 9 月。

⁹ 黃繼岳，同註 5，頁 114-15。

地方自治精神，讓地方財政自主，將收入及支出一併考量，並可因地制宜規劃相關法規範，自主管理地方自治事項，同時避免國家過度干預及減輕國家負擔，故地方自治之功能性極為重要。

在兼顧兩者下，中央之立法應保留地方自治之空間，藉由大綱式或框架式立法模式，在符合法律意旨下，適度賦予地方立法權，保障地方自主財政，同時扮演事前監督之角色，避免過度侵害人民權利，事後再經由司法機關予以監督，確保合法性。有學者認為地域狹小之國家，因各區域往來密切，市場規模不大，為維繫競爭公平性，似不宜過度擴大地方自主課稅之立法權範圍¹⁰，由此可見，臺灣面積小，似可適用，以防止過度擴大地方政府立法權。此外，租稅法定原則下，有學者認為地方自治團體享有課稅自主權，非使地方稅應以國家之國會法律，定其課稅要件，僅是要求與國稅應由法律規定之情形相當，有關地方稅課稅要件及其課徵程序，應以自治條例規定之，並力求明確。此立法原則下，即符合憲法要求之租稅法定原則¹¹。如為保留地方自治及簡化相關程序，尚可以此立法原則，檢視地方自治團體對於房屋稅之課稅自主權。

地方自治團體對於房屋稅立法權與法之適用上衍生出諸多疑義，有修憲之虞，然透過修憲以達到改進之效果，固然可消弭相關異議，但實則耗時費力，應藉由相關解釋法律單位，釐清相關爭議。

再者，針對房屋稅之評定現值及稅率是否符合租稅法定原則，依房屋稅條例明文規定賦予不動產評價委員會決定，稅捐稽徵機關再藉此評定標準核計房屋現值，故該委員會作成之決議具有法律效力，明文有據，符合租稅法定原則。稅率部分，地方政府如在法定稅率範圍內，自行決定核課之徵收率，亦符合租稅法定原則。

¹⁰ 陳清秀，同註 4，頁 647。

¹¹ 金子宏，租稅法，頁 82，第 12 版，2007 年。

參、現行房屋稅評定現值與稅率之租稅公平原則檢驗

一、租稅公平原則

憲法第 7 條規定：「無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」，依司法院釋字第 696 號解釋理由書：「憲法第 7 條所揭示之平等原則非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，要求本質上相同之事物應為相同之處理，不得恣意為無正當理由之差別待遇。……。」稅捐平等可以理解為「恣意的禁止」。如法律上差別待遇，無法找到一個合乎理性的、從事物本質所導出之理由或其他明白理由時，則該規定即應認為是恣意的¹²。

二、評定現值之租稅公平原則檢驗

不動產評價委員會對於房屋標準價格之評定，分別制定「房屋構造標準單價表」、「房屋折舊率及耐用年數表」及「房屋街路等級調整率表」。其中就「房屋構造標準單價表」區別不同之建造材料，又得於相同建材下興建不同建物之型態為之，而房屋折舊率及耐用年數等因素，對現值影響相對有限，但 30 餘年來「房屋構造標準單價」，修訂幅度不大，導致房屋評定現值嚴重偏低。

上開問題因房價飆漲、民怨攀升，嚴重影響地方政府稅收及租稅公平性始被重視。為此，98 年 3 月間行政院賦稅改革委員會決議請地方政府覈實評定使用不同等級建造材料之房屋標準價格，此一問題暫獲得改善。針對「房屋街路等級調整率表」而言，由於其將房屋「外在環境」所隱含之附加價值，藉由街路等級之調整率(以下簡稱路段率)方式，用以反映當時房屋價值，並作為課徵房屋稅之依據。該條所稱「不同地段之房屋買賣價格減除地價部分」係指於「房屋」價值與其所處「土地」價值得以分離之前提下，運用「路段率」調整使房價具合理性，否則地價稅及房屋稅恐有重複課稅之虞，然而，亦因此衍生出兩者價格於學理上應如何合理分離估算之問題¹³？

¹² 陳清秀，稅法總論，頁 52-58，第 8 版，2014 年 9 月。

¹³ 陳明燦，我國房屋現值評定法制問題分析－以房屋稅條例第 11 條為中心，台灣環境與土地法學雜誌第 7 期，頁 169-70，2013 年 9 月。

另一方面，財產稅已演變為所得稅之補充稅，在房屋稅為傳統財產稅下以其可能之孳息為稅捐客體¹⁴。為此，房屋稅與所得稅及地價稅間是否產生重複課稅爭議，使房屋稅之課稅公平性受到質疑，以下探討之。

(一) 重複課稅之概念

依據經濟合作暨發展組織(OECD)見解，國際法上重複課稅乃因 2 個以上之國家，就相同之納稅者，對於相同稅捐客體於相同課徵期間，課徵可得比擬之稅。學者認為重複課稅屬於稅捐負擔問題，而表徵一個人負擔稅捐能力為稅捐客體，在課徵直接稅中，因稅捐客體之歸屬而讓稅捐主體須負擔租稅，在間接稅中，則發生轉嫁可能。因此，此議題應以稅捐客體為軸心，就同一稅捐客體，利用相同或不同之稅目，對同一或不同之稅捐主體，同時或先後課徵兩次以上之稅捐，即為重複課稅¹⁵。

(二) 房屋稅與所得稅間重複課稅之疑義

財產之所有人或持有人因可能取得孳息所得，故被評價為有負擔稅捐能力之課稅主體。是以，財產稅與所得稅之稅捐客體同屬所得，分別課徵將有重複課徵之疑慮，在每一個自然人得利用勞動力獲取勞動所得之前提假設下，孳息所得可定位為勞動所得之上之所得，並從效用遞減或生活所需之依賴程度觀點，其稅捐負擔能力原則高於勞動所得。因此，在量能課稅原則下，對於財產孳息所得，應先課徵財產稅，其後餘額併入所得，用以課徵綜合所得稅或營利事業所得稅。此外，學者認為財產稅屬於財產之應有收益稅，當財產之所有人或持有人沒繳納所得稅時，財產稅就具有補充所得稅之性質，參考美國內地稅法之課稅基礎係採淨所得課稅為原則，故美國內地稅法第 162 條中規定列舉數種可扣除之費用，第 164 條(a)項中亦可扣除已繳納或應納之財產稅，以避免重複課稅問題產生¹⁶。

(三) 房屋稅與地價稅間重複課稅之疑義

1. 房地分離課稅之政策

¹⁴ 黃茂榮，稅捐法專題研究(各論部分)，頁 586-97，初版，2001 年 12 月。

¹⁵ 黃茂榮，稅法總論(第三冊)，頁 301-02，2 版，2008 年 2 月。

¹⁶ 袁義昕，以租稅公平原則檢驗房屋稅，收錄於謝哲勝主編，同註 3 書，頁 137-38。

我國在平均地權框架下，土地與房屋分離課稅，長期引起房地應分離課稅或合併課稅之探討。地政學者基於土地是天然資源，房屋則是人為投資之改良物，故認為土地應採較重稅賦，房屋基於鼓勵投資改良目的，應課予輕稅，國外立法例上亦有地重房輕之課稅制度，將房地合併改為房地分離課稅之情形。反之，就財政學觀點，土地與房屋為財產稅範圍，本質上並無不同，故無須分離處理。

房地合併課稅乃以實價課稅為目標，通常以市場交易資訊評估房地合併價值，在稅基評估上具有方法與目的相當之優點性。若為房地分離課稅必須區分房屋價值及土地價值，則將浮現房地分離估價問題，目前有聯合貢獻說、土地貢獻說及建物貢獻說等估價理論，主要爭點在於不動產價格之漲跌應歸屬於土地還是建物？在學理上大多以聯合貢獻說較符合經濟理論與公平原則，我國亦偏向此說¹⁷，但此理論下須估算建物與土地分別對房地合併價格之貢獻，估價技術面臨相對考驗，且是否能充分反映現實狀況，尚有疑慮¹⁸。

2. 路段率之爭議

我國房屋稅之評定現值受房屋所在地路段率因素影響，多年來引發正反兩極看法，究竟路段率是否必要存在，以下為肯否兩說討論：

(1) 肯定說

有論者主張房屋之市價尚包含使用價值及收益價值，兩項因素會隨房屋座落地點而有不同，即使房屋造價相同卻也因其在不同地區使用價值有所差別，為使房屋價值正確反映市價，並無重複課稅¹⁹，在評定現值時有地段調整必要。理論上，房屋位於交通便利及商業繁榮地區相較於偏僻地區，其使用價值較高又享有較多公共設施利益，故應按不同地段率調整房屋現值，使財產價值高者多負擔租稅，以符合量能課稅原則及受益課稅原則。

另有論者認為房屋稅與地價稅屬於不同性質，房屋現值係指交換價值，應包含建築價值與使用價值及其供求關係之無形增值或貶值，其中建

¹⁷ 另有學者較偏向「建物貢獻說」，參閱林惠娟，課徵房屋稅為目的之建築物估價問題探討－以路街調整率之合理性為例，土地問題研究季刊第4卷第1期，頁104，2005年3月。

¹⁸ 花敬群，臺灣不動產稅制改革問題與方向，財稅研究第43卷第5期，頁62-64，2014年。

¹⁹ 林惠娟，同註17，頁104。

築價值可訂定較準確之標準，使用價值則須視當時供需狀況，並無固定標準可循。座落於繁榮及交通便利街道之房屋，其價值必較人煙稀少偏僻地區之房屋為高，且房屋乃運用地段增減率計算房屋使用價值，與基地以地線指數計算地價有所區別，如驟然取消地段增減率，則繁華地區與偏僻地區房屋稅納稅義務人稅負將相同，明顯不公平²⁰。

(2) 否定說

房屋之物質價值(或稱形式價值)與交易價格有所不同，若房屋建築年份、結構、裝修設備完全相同，物質或形式價值理應相同，而實際交易價格之差異性，乃因區位不同所引起，區位好地價高，房屋交易價格隨之提高，係純屬土地價值之反映，如因此認定房屋價值高，使房屋稅稅基提高，進而加重房屋所有人之負擔，勢必有害土地之有效利用。又因目前我國房屋使用性區分不夠普遍，住商混合住宅時有所見，實際上，居民生活品質將因此降低，卻因商業繁榮而調整路段率，使房屋稅負擔提高，實不合理²¹。

另一方面，規定地價時已將路段率納入考量，若再納入房屋現值課稅，似有重複，而有藉故提高房屋稅額，以利增加地方政府財政收入之嫌²²。另有一說認為，路段率之所以調整起因於房屋所處街道村里之商業交通情形及房屋供求概況，兩者均包含影響房屋稅及地價稅之課稅稅基，就「房屋買賣價格減除地價部分」，如何計算卻無明確說明，因此除非主管機關能清楚劃分土地與房屋各自貢獻率之「界線」及「比例」，否則將造成房屋稅及地價稅重複課稅²³。

²⁰ 吳家良，對房屋稅地段調整率之我見，稅務旬刊第 947 期，頁 7，1978 年 1 月。

²¹ 林惠娟，同註 17，頁 105-06。

²² 林惠娟，同註 17，頁 106。

²³ 陳明燦，同註 13，頁 173。

(四) 本文見解

1. 房屋稅與所得稅間重複課稅之疑義

兩稅間重複課稅問題，應以量能課稅原則觀之，當房屋稅定性為所得稅之補充稅時，則房屋稅要把握者是納稅人實質負擔能力，當房屋應有價值產生之所得，能清楚納入綜合所得稅中核計個人所得稅，並將已納房屋稅額自所得稅額中扣除，則無重複課稅問題，惟我國尚無相關規定。然而，就現況而言，存在房東恐為貪圖額外租金收入，而不願誠實申報之情形。因此，當無法精確掌握納稅人之實質負擔能力時，由房屋稅補充此缺點，似不構成重複課稅。

2. 房屋稅與地價稅間重複課稅之疑義

此問題起源於房地分離課稅制度，導致對房屋評定現值之估價方式及影響因素之「路段率」有不同見解。有論者認為應先將房地價值做精確的貢獻程度分析，按個案及區域條件重新評估後，以租稅公平為原則加以改善，至於是否重複課稅，應從估價制度與法規面分析後予以解釋與調整，以解除公眾疑慮²⁴，本文以表贊同。

實際上，國際間採用房地分離課稅制度者，所剩不多²⁵。在不動產交易稅制上，我國 2016 年開始追隨國際潮流，採用房地合一課稅方式，能否達到立法初衷有待觀察，但已朝向稅制公平跨出一大步。是以，我國不動產持有稅制，如能加以整合採用合併課稅制度，必能解決上述諸多疑慮。

三、垂直公平之探討

(一) 房屋價值評定之困難及偏低狀況

國際間關於不動產之價值評定，多以市場價格作為課徵不動產稅之標準，此時市場價格之掌握及評估，即需大量掌握實際市場交易價格資訊，並搭配適當之估價系統，才能讓不動產之課稅稅基獲得認同，然我國雖過去不動產交易

²⁴ 林惠娟，同註 17，頁 106-07。

²⁵ 袁義昕，同註 16，頁 142。

價格欠缺透明化，實價登錄制度施行後，房屋稅之問題已獲得改善²⁶，儘管如此，由於我國採用房地分離課稅，市場價格多以房地合併出售，故問題之爭點再次回歸如何精準分辨房屋及土地貢獻率之技術層面問題。一直以來面對房屋稅有效稅率偏低之疑慮，主要關鍵亦出在當房屋現值與市價有差距時，就形成房屋稅名目稅率與有效稅率之落差，有學者認為現行規範存在「核計現值過低」及「殘餘價值過高」問題²⁷。

另關於法定程序面，房屋標準價格規範每 3 年重行評定一次，無法確實反映真實價格，面對重新評定週期過長之質疑，修法後可透過臨時會方式，達到即時反映房屋價格調整之情事。然而實務上，透過臨時會方式調整者甚少²⁸。

(二) 房屋現值之計算方式

實務上，主管機關在訂定路段率時，先建立基準區，再將全市劃分為若干區域而適用不同路街率，故各區內「路段率」均為相同，似忽略房屋所處基地之「立體價值(貢獻率)」，致公寓大廈各樓層之「房屋現值」無法客觀呈現，有違租稅公平原則。因此建議應儘速仿照「建物區分所有權」建立「土地區分所有權」制度，使公寓大廈各樓層之「路段率」數值能更趨客觀合理，以利房屋現值之評定²⁹。從另一角度觀之，以「房屋生活機能」、「商業繁榮」及「交通發展狀況」等因素作為訂定路段率之標準，令人起疑，例如「房屋周遭公共設施齊備度」會不會較「交通發展狀況」更具影響力？上述 3 項因素是否能真正反映價值，且是否具同等重要性，關聯性又為何？均應審慎評估³⁰。

(三) 不動產評價委員會之專業度

房屋評定現值乃由不動產評價委員會決定，但組成人員往往過於複雜及政治化，以致評定結果缺乏公正客觀與科學依據，同時徒增評定之複雜性及不透明程度³¹。其次，依據不動產評價委員會組織規程第 7 條規定，評定單價標準前，

²⁶ 花敬群，不動產稅制改革議題與策略，當代財政第 36 期，頁 20，2013 年 12 月。

²⁷ 謝哲勝，現行房屋稅相關規定的檢討，台灣環境與土地法學雜誌第 1 卷第 3 期，頁 190，2012 年 9 月。

²⁸ 謝哲勝，同註 27，頁 152。

²⁹ 陳明燦，同註 13，頁 173。

³⁰ 陳明燦，同註 13，頁 172-73。

³¹ 黃崇哲、蘇建榮、林恭正、江渾欽合著，我國財產稅稅基評定作業之檢討—導入 GIS 應用於房屋稅地段率評定之可行性分析，財稅研究第 43 卷第 4 期，頁 139，2014 年 7 月。

應先由地方稽徵機關派員初擬評定標準報告，而非由不動產專業估價人員提出，目前建築技術日新月異，地方稅務人員很難再兼備專業建築技術評價能力，結果易導致與實際成本不符³²。

為改善現況爭議，財政部於 2015 年 4 月 15 日發布修正「不動產評價委員會組織規程」第 3 條規定，調整委員會代表之遴聘及人數規定，主要目的乃提升不動產估價之專業性、客觀性，並落實利益迴避原則，其中修正內容包含提高專業人士比例，而最重大變革在於剔除建築開發商及營造商代表，俾健全房屋評價作業。

儘管如此，按房屋稅條例第 9 條第 2 項規定，不動產評定委員會組成人員，應包括民意機關及有關人民團體推派之代表，其人數不得少於委員總額五分之二，換言之，委員會成員近半數由非不動產估價專業人士擔任，因此，能否正確估定而享有「專業判斷」之權利，以確實評估房屋「標準價格」，仍有疑義。

四、水平公平之探討

房屋稅雖屬地方稅，原則上由各地方訂定相關規範，然而為維持全國法律與經濟秩序、保障全國生活條件及各地方政府提供行政服務之基本水準一致，有必要中央統一立法，就如同現行房屋稅條例之制定，但不宜全部由法律巨細靡遺規範，應保留部分讓地方政府得以補充性立法³³，因此，有關房屋評定現值，因各縣市城鄉發展不同，相同構造之建物興建成本有所差異，有稅務工作者建議「房屋構造標準單價表」應由中央於每年或定期統一頒訂標準，再讓各縣市依據各地區之差異性彈性調整³⁴。

五、稅率之租稅公平原則檢驗

我國房屋稅稅率具複式稅率兼含累進稅之特性，採用差別稅率乃因使用用途別有所不同，修正後之房屋稅條例提高非住家用房屋之稅率，以下討論此稅制規劃下不妥之處。

³² 張於節，房價評定應由中央訂標準(下)，稅務旬刊第 2243 期，頁 21-22，2014 年 1 月。

³³ 陳清秀，現代稅法原理與國際稅法，頁 677 以下，第 2 版，2010 年。

³⁴ 張於節，同註 32，頁 23。

(一) 不動產稅制「自住」規定之混亂

不動產稅制中對於「自住」訂有許多優惠條款，藉以保障憲法所給予人民之生存權及財產權。有關「自住」定義，各稅因不同立法理由或具個別政策性目的，導致定義不盡相同，易產生徵納爭議³⁵。

本文僅針對自住用房屋稅及地價稅之課徵要件差異加以探討，首先，稅率部分相差 6 倍之多，不符合「地重房輕」之課稅原則，其次，對於「自住」定義，房屋稅並未有戶籍限制，僅有本人及其配偶、未成年子女合計不得超過 3 戶，並供本人、配偶或直系親屬「實際」居住使用，惟未清楚定義「實際」居住之認定，如僅靠各縣市稽徵人員逐戶清查，由於稅捐案件數量龐大，欲澈底執行查核有高度困難，且實地查核必造成擾民³⁶，實務上，只要個人或其配偶及其未成年子女持有房屋合計在 3 戶以內，即享有自住之優惠稅率，換言之，如僅 1 戶有實際自住使用，尚有 2 戶可加以運用，即便未誠實申報之出租房屋，亦仍可享受自住優惠稅率，是以，3 戶之限制是否符合公平原則，似有疑問。觀察地價稅之自用住宅用地優惠稅率，有戶數及戶籍限制，惟如欲突破地價稅優惠稅率之 1 戶限制，則須該戶之土地所有權人另有直系親屬設籍於此，為此，也造成擁有多筆土地者仍依舊享有自用優惠稅率之情形。

兩者相較，地價稅自用住宅用地優惠稅率雖有需改進之處，但實則較符合社會常態，以直系親屬之戶籍作為判定標準，在理論面及實務面均具有較明確方向。反觀房屋稅以 3 戶為限，卻無明確配套措施，僅能用字面文義詮釋其定義及規範，使稽徵機關對於有無「實際」居住，產生實質面認定之困難，衍生不公平現象。因此，有論者認為囤屋稅之實施，對於自住房屋之認定，須將地價稅自用住宅用地之觀念及查核方式帶入，以書面和實地勘查做實質審查，雖在稽徵技術面較為繁瑣，但如能明確規範，可減少課徵之阻力及徵納雙方紛爭，亦能真正落實課徵囤房稅之效果³⁷，本文亦表贊同。

(二) 訂定非自用住宅房屋稅稅率之問題

³⁵ 吳明政、蕭源廷，不動產稅「自住」規定紊亂，稅務旬刊第 2292 期，頁 7-9，2015 年 5 月。

³⁶ 柯格鐘，稅改專欄論文集，頁 83-84，初版，2014 年 3 月。

³⁷ 黃瑞豐，囤房稅要打鐵趁熱，稅務旬刊第 2254 期，頁 9，2014 年 5 月。

對擁有 3 戶以上之房屋所有權人，地方政府得在法定稅率範圍內自定房屋稅徵收率，或稱之「囤房稅」。臺北市及宜蘭縣依戶數之不同訂定差別稅率，其他各縣市則均以單一稅率課徵，在六都方面，以臺北市及桃園市稅率較自住用稅率高出 2 倍至 3 倍外，其餘均以法定下限稅率 1.5% 課徵之，相較於原稅率僅多出 0.3%，此稅率是否會達到打擊囤房之效果，吾人持保留態度，而中央為尊重地方自治原則及提升地方政府財政自主，讓各地方政府得評估所轄之情況，訂定因地制宜之適當徵收率，但令人疑惑的是，各縣市自訂稅率之考量因素，是否以房價或持有之戶數人數等足夠之統計數據顯示其所需之徵收率，目前並無法得知其自訂徵收率依據為何。

1. 財政面之問題

依財政學之 Tiebout 觀點，民眾將透過「以腳投票」方式選擇居住轄區，顯示其對公共財與財產稅負擔之之偏好，此時，財產稅為支付公共服務使用費，在受益付費概念下，學理上無租稅歸宿之公平與效率問題存在，但現實面而言，民眾顯示對於租稅負擔之偏好，則將有可能遷出該縣市，導致調高徵收率卻減少稅收之情形。

再者，財政部為使地方政府訂定自住及非自住之差別稅率，頒定「房屋稅稅收努力程度」考核項目，其衡量指標計算公式包含住家之非自住、營業用及非住家非營業用之徵收率努力程度，藉以給予較多補助，作為提高課徵囤屋稅之誘因。然而，地方政府卻大多因政治因素考量，而無法妥善運用此財政收入工具，甚至嚴重違反水平公平之課稅原則³⁸，欲減少貧窮之縣市則可能因調高徵收率而落入更貧窮之惡性循環³⁹。

2. 恐背離量能課稅原則

房屋稅條例之稅率為 1.2% 至 5%，已超過「郵政儲金一年期定期儲金固定利率」之 1.37%。有學者以為從投資學觀點思考，房屋稅之稅捐客體是應有孳息而非實有孳息，其稅率不宜超過無風險利率。由於房屋稅應納稅額是

³⁸ 袁義昕，同註 16，頁 157。

³⁹ 呂莉莉、蔡玉婉、陳弘家、游雅茹合著，宜蘭縣房屋稅徵收率之研究，宜蘭縣政府 103 年度員工自行研究報告，頁 63-64，103 年 7 月。

由稅率與房屋現值所得出，雖然有稅率過高之疑慮，但仍能透過低估房屋現值，使最終應納稅額不致超過房屋應有孳息。目前各地方政府及各派學者均一致認為房屋現值過低，有少數地方政府已調高房屋標準單價，如臺北市。當房屋評定現值逐步與市價接近，房屋稅法定率過高問題將隨之浮現⁴⁰。

3. 營業用稅率低於非自住房屋法定稅率

修正後房屋稅條例將非自住房屋之法定稅率調整為 1.5% 至 3.6%，然而，營業用房屋及非住家非營業用房屋，仍維持為 3% 至 5% 及 1.5% 至 2.5%。如地方政府非自住房屋稅徵收率之訂定高於營業用房屋及非住家非營業用房屋稅徵收率時，稅率結構即出現高經濟使用價值之房屋適用較低徵收率，而較低經濟使用價值之房屋反而適用較高徵收率，違反受益原則，造成有心人士得選擇有利方式，產生合理化規避稅負之情形，臺北市即發生此爭議。

六、小結

一直以來不動產持有稅過低為大眾所詬病，導致政府稅收不足，使不動產易成為投機炒作之工具。以房屋稅而言，本文認為名目稅率並無太大爭議，重點在於評定現值與市場價值有相當大程度之落差，因此，不動產稅制改革應著重於稅基部分，即房屋現值之評定方式，惟修正後之房屋稅條例，著重於稅率層面，是否達到政策性目的，不得而知，但必定會增加財政收入，然而不動產稅制改革不該只為財政收入目的，應以建立整體公平正義之稅捐機制，追求長期穩定並兼顧不動產產業之發展為目的，以利國家整體經濟。

肆、地方政府課徵房屋稅之問題分析—以臺北市為例

臺北市政府致力於遏止房地產炒作，降低民怨，乃對高級住宅加重課徵房屋稅(以下簡稱豪宅稅)，以促使租稅負擔合理化，為簡化房屋標準價格之評定及房屋現值之核計作業，特訂定「臺北市房屋標準價格及房屋現值評定作業要點」(以下簡稱系爭作業要點)，以進行加價核課，惟在憲法之規範下豪宅稅仍有疑慮，在實務上亦有不同見解。以下運用租稅法定原則及租稅公平原則為基礎，

⁴⁰ 林石猛，以量能課稅原則檢驗自用住宅房屋稅，收錄於謝哲勝主編，同註 3 書，頁 88。

加以探討。

一、豪宅稅

豪宅稅之規範基礎在於房屋稅，為僅對豪宅課徵之特別財產稅，即給予持有豪宅者課予特別高之稅賦，故俗稱豪宅稅⁴¹。臺北市不動產評價委員會於 2011 年全國首創通過對高級住宅加價課徵房屋稅，並於同年修訂系爭作業要點第 15 點，限定價格、面積及 8 大特徵等要件作為稽徵機關判斷「高級住宅」的具體依據，臺北市政府認為高級住宅將可因此反映其應有之房屋評價及稅負能力，使課稅更趨於公平合理，符合量能課稅及租稅公平原則。

二、租稅法定原則之分析

關於系爭作業要點有無違反租稅法定原則，各派學者持有不同論點，以下說明之：

(一) 否定說

學者以臺北高等行政法院 101 年訴字第 855 號判決觀之，認為大量的房屋稅案件中有關房屋評價，得採取通案式類型觀察方法為之。系爭作業要點對於不同類型價值之房屋，進一步為加成評價規定，如系爭作業要點第 14 點對於別墅房屋，因交易價格較高，故有特別加價規定；系爭作業要點第 10 點對於具有特殊附屬設備之房屋，亦有加價規定。然而爭議之「高級住宅」，雖建造成本較高且交易價格甚高，卻未有特別加價規定，而產生法律漏洞，故藉由加價方式以反映其交易價格較高，作法與別墅型房屋加成課稅相同，為法所許，且若不考慮高級住宅之建材較為高級，交易價格較高，經濟上負擔能力較強等因素，反而是給予特別稅捐優惠，更無法律上依據，顯然違反租稅法定原則⁴²。

有學者亦主張系爭作業要點及注意事項僅為不動產評議委員會就個案事實認定而訂定之通案類型化標準，作為判斷房屋標準價值之參考依據⁴³，故無違背

⁴¹ 范文清，不動產的財產稅問題的探討，第六屆稅務實務問題研討會，頁 2-3，2015 年 11 月。

⁴² 陳清秀，豪宅稅之合法性探討－臺北高等行政法院 102 年度訴字第 417 號判決評析，月旦裁判時報第 26 期，頁 17-21，2014 年 4 月。

⁴³ 羅翊華，從高級住宅課稅看稅制亂象，稅務旬刊第 2300 期，頁 16，2015 年 8 月。

租稅法定原則。

(二) 肯定說

房屋稅條例係由立法院統一立法制定之法律，基於地方自治立法權及維護地方財政自主之精神，有關房屋稅之徵收事宜，仍應保留部分項目予地方自治團體補充立法，然而針對房屋價格是否屬細節性、技術性事項，得由地方自治團體規範。有論者主張房屋價格涉及稅基，係在租稅法定原則要求範圍內，主要問題在於容許授權行政機關補充規範之情形下，仍應符合目的、內容、範圍明確等授權明確性原則，始符合憲法相關原則，縱然房屋稅屬於地方稅，實體上，僅憲法有明定地方立法之權限，而法律層面之問題僅分別於房屋稅條例、地方稅法通則等有所規定，換言之，在有法律明確規定時，地方自治團體尚難有具體法律依據行使地方自治團體自有之房屋稅獨立課稅權⁴⁴。

另有學者認為系爭作業要點在法律邏輯上，尚有可議之處，系爭要點第 15 點強調「地段絕佳」、「路段率」，明顯違反母法房屋稅條例第 11 條第 1 項「應減除地價部分」後訂定標準之規定⁴⁵。

三、租稅公平原則之分析

關於系爭作業要點有無違反租稅公平原則，以下整理學者間不同看法：

(一) 否定說

學者認為高級住宅，其構造標準單價原本即遠高於一般房屋之標準單價，且標準採交易價格 8 千萬元遠高於一般住宅房屋交易價格(2 千萬元或 3 千萬元以下)，若採取相同評價標準，實質上等於擬制二者房屋之「建造成本」及「交易價格」均完全相同，顯違反一般社會經驗法則，故系爭作業要點為類型化規定處理，將事件性質不同之事務，進行不同處理，以符合實質課稅與負擔公平原則。如依據稅捐稽徵法第 12 條之 1 第 1 項及第 2 項規定解釋之，因考量高級住宅之建造材料較為高級、居住品質絕佳、使用收益價值甚高，及其交易價格均明顯較高等之經濟事實，故其估價之計算公式與一般房屋不同，乃斟酌經濟上

⁴⁴ 黃繼岳，同註 5，頁 122-23。

⁴⁵ 中時電子報，陳冲專欄—歪打歪著的房屋稅，網址：
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150310000075-260202>。

意義及實質課稅之公平原則。反之，如不考慮以上因素則違反本條規定，違反量能課稅原則⁴⁶。

有論者從為避免有心人士規避遺產稅及贈與稅觀之，依遺產及贈與稅法第10條規定，遺產及贈與財產之價值計算係以被繼承人死亡或贈與人贈與時之「時價」，「時價」則為房屋之「評定現值」，職是，藉由提高高級住宅之房屋評價，以增加房屋稅負擔，將有助打擊高所得者購置低評價房屋以規避遺產稅及贈與稅，此舉應符合租稅法上量能課稅原則之意旨⁴⁷。

此外，如以憲法保障之生存權概念導入，學者認為一般住宅房屋有維持基本生存權之必要，憲法對於生存權所必需之財產具應不課稅或從輕課稅原則，縱使目前對於一般住宅房屋在估價標準上有偏低之情況，但具正當性。相對於高級住宅而言，高級住宅房屋已遠超過基本生活所需，因此估價基準適度反映經濟上負擔能力，酌量提高，具有實質合理性，且依據加成所估價之基準評價結果均仍在市價範圍內，並未逾越裁量權之範圍⁴⁸。

(二) 肯定說

學者採德國土地稅法課徵財產稅之論點，土地稅法乃針對土地(包括其上之建物)可能獲得之租金課稅，將「應有收益」作為課稅客體之理論基礎運用在我國豪宅稅之課徵，至少應以系爭房屋之孳息(即租金)作為課稅客體，我國目前卻以房屋之價格作為課稅客體，顯然已背離上述觀點。一般而言，房屋交易價格高，租金亦較高，且房屋出租應較房屋出售頻繁，為此，相較於市場交易價格，租金應較容易得知，豪宅稅之相關立法似以交易價格來擬制租金，尚非為適當作法⁴⁹。

學者雖一方面肯認路段率之法定重要性，一方面也對核定豪宅稅之計算式重複計算路段率，產生疑慮，認為有重大違憲違法之嫌。儘管其立法目的或許是為了使房屋之核定價格趨近於時價，或有助於高級住宅房屋稅捐合理化。然近年已開始推動不動產實價登錄，不動產交易實價正逐漸可得知，卻仍以推計

⁴⁶ 陳清秀，同註 42，頁 18-19。

⁴⁷ 陳明燦，同註 13，頁 177。

⁴⁸ 陳清秀，同註 42，頁 23。

⁴⁹ 范文清，同註 41，頁 4-7。

課稅方式，擬制房屋價格，已無法合理化上述理由。此外，占大多數之一般住宅，其評定價格仍遠低於時價，反而形成對「高級住宅」擁有者之租稅歧視，偏離租稅中立性與公平性之基本要求，視同對少數人租稅懲罰，更欠缺加重課稅之正當理由，已侵害憲法保障之財產權，顯有違背租稅公平原則⁵⁰。再者，縱然是豪宅，若確實供自用住宅使用，這棟房屋即涉及基本生活需求，無理由與其他同樣供自用住宅使用之一般房屋作區別對待，加成計算似有仇富之嫌⁵¹。

亦有學者認為加重高級住宅之房屋稅係符合民意所趨，但對其認定標準有所疑慮，其中認定因素之一：房地總價達 8 千萬元，無法得知其論理基礎或統計基準，如達 7,999 萬元之房屋或更甚者達 8 億元之房屋差別為何，是否會扭曲量能原則，且妨礙產業與經濟自由等⁵²。如再考量高級住宅坐落於不同縣市，房屋現值將因路段率之加成效果，造成相差數倍⁵³。雖是尊重各地方政府自治權力，但也違反水平公平原則⁵⁴。

四、本文見解

就上述主要兩大爭點，學界及法院間均有正反兩極見解，以下分別提出本文看法：

(一) 租稅法定原則之評釋

主要爭議在於系爭作業要點對於高級住宅之加成計價及認定要素，是否屬於細節性與技術性之規範，可由地方自治團體訂定，學界中存有不同論點，針對否定說之見解，其中對於由於房屋稅之評價屬大量行政案件，應以通案式類型化為之，以符合稽徵經濟原則，並得提升行政效能與公平執法，但適用上應僅止於「推定」，在例外情況下，得以反證推翻，此方式可避免通案下之例外，讓人民仍有翻案機會，本文深表贊同。

惟系爭作業要點對於高級住宅之加價規定是否與別墅型房屋或具有特殊附

⁵⁰ 范文清，同註 41，頁 8-9。

⁵¹ 范文清，同註 41，頁 10。

⁵² 袁義昕，同註 16，頁 154。

⁵³ 高雄市路段率最高為 200%、臺中市路段率最高僅為 160%、臺北市路段率最高為 400%。

⁵⁴ 袁義昕，同註 16，頁 145。

屬設備房屋之加價規定雷同，尚存疑義。吾人認為，別墅型房屋因有其特殊設備，如假山、池閣或游泳池等設備；特殊附屬設備房屋，因具有中央系統型冷氣機、電扶梯等設備，係超過一般房屋需求之特殊設備，予以提高標準單價，並以一定百分比標準加價之，明確性較無爭論。反觀高級住宅認定要素，並無要求相關設備之多寡，係以交易價格作為標準，並以該戶路段率作為加價標準，故各戶除在同一路段率下，原則上適用不同加價率，為浮動之百分比，雖有 8 大看似為設備之輔助要件，然是否欠缺客觀具體標準或可為一般社會大眾所能理解及事先可預見之情況，尚有爭議，仍有違反授權明確性之疑慮，是以，推論兩者規範似不相同，應不可混為一談。此外，對於是否成立高級住宅，就實務操作面而論，目前主要以該戶交易價格是否超過 8 千萬為判定原則，8 大要件僅為輔助要件，已非絕對認定因素，因此 8 大要件之認定標準是否欠缺客觀具體或可被大眾理解及事先可預見，似非討論重點。

在最高行政法院庭長法官聯席會議中雖已作成決議肯認系爭作業要點之合法性，惟在地方自治團體依母法所制訂之作業要點是否得以「量能課稅」及「稽徵經濟」之理由，而免受租稅法定原則之限制，由司法院釋字第 597 號解釋可知，人民有依法納稅之義務，應以形式上符合租稅法定主義外，更須實質上符合量能課稅及公平原則，對於決議內容認為房屋稅自治條例第 8 條之「等事項」，係包括房屋稅條例第 11 條第 1 項第 1 款至第 3 款規定以外之事項，然如以「等事項」同意地方行政機關得任意自訂規範，提高房屋稅稅基，在增加人民租稅負擔下，又能跳脫租稅法定原則之框架，這無疑將人民有依法納稅之義務所衍生之租稅法定原則架空⁵⁵。

(二) 租稅公平原則之評釋

就事實而論，長期以來，房屋標準單價未據實調整導致房屋評定現值在各地均有偏低之狀況，確實應儘速改善，為此，財政部指定縣市政府應在未來 2 次評定房屋現值時，將房屋「標準單價」合理拉升至約當市場造價之 40%到 50%，臺北市政府於 2014 年 7 月 1 日起調高新建房屋構造標準單價，卻不適用於舊屋，僅對於一定價格以上之舊屋利用路段率加成計算，調整其房屋現值，此想法固

⁵⁵ 最高行政法院 104 年度 4 月份第 2 次庭長法官聯席會議。

然有其合理之處，亦獲得多數社會大眾掌聲，然而，做法上標準並無一致性，易造成對少數人租稅懲罰之觀感，公平性令人懷疑。

有學者建議應以「應有收益」作為房屋稅之課稅客體，實務上，我國雖已實施實價登錄，然尚未有交易紀錄之房屋，則難以得知實際價格，如以租金作為課稅客體，惟母體過於龐大，必定須有一段過渡時期，蒐集各地區相關資料，然租金之多寡，尚須考量交通、周邊環境、相關設備、安全性及房屋目前狀況等等因素，由於個案因素過於複雜，且似不符合「稽徵經濟」原則，應審慎待評估。再者，高級住宅核定房屋現值時，將路段率重複評價二次之爭議，第一，路段率本身就存在不同之正反見解，與地價稅有無造成重複課稅仍有模糊空間，其次，能否明確區分房屋貢獻度及土地貢獻度，將重複評價部分予以扣除，仍有其困難，本身是否符合租稅公平原則尚有疑問。第二，在路段率之相關爭議尚未釐清前，又將其重複計算用以評價高級住宅之現值，究竟能否趨近於市價，尚欠缺合理之連結性及公平性。依目前路段率調整趨勢似乎只漲不降，財政部指示各地方政府應調整房屋標準單價，不僅高級住宅之房屋現值只會越來越高，適用新房屋標準單價之房屋，如又考量路段率，租稅負擔將只會增加。

本文關於豪宅稅課徵之討論，肯定說及否定說均有肯認之處，並對高級住宅加重課稅概念，表以贊同，惟其作法尚有討論空間。

伍、結論

近年來我國面臨不動產市場價格一路攀升，所引起之經濟及社會層面等問題，已成為各界關注焦點，惟影響不動產市場因素甚多，除藉由改革租稅制度，更應善用金融及經濟工具，進行相關配套措施，以健全整體不動產市場。依現況而言，房屋稅之評定現值過低是既定事實，然在豪宅稅、囤房稅、調整路段率等多重改革下，如僅調高房屋評定現值並無法完全改善現有制度，此外，運用租稅制度，雖有助達成社會目的，但無可避免地應受到租稅法理監督，以維護人民基本權利，由本研究中可獲致下述結論與建議：

一、房屋稅實質有效稅率之租稅負擔不應超過房屋應有收益之半數

房屋稅之課徵係剝奪人民財產權，縱有正當合理之課稅依據，仍不宜過度，

目前我國由於房屋評定現值過低，導致實質有效稅率偏低，已違租稅公平原則，確實有調整必要，房屋稅屬財產稅，即對財產應有收益課稅，然而，在進行核課時除應符合量能課稅原則外，更應保留至少過半數之收益給納稅義務人，簡言之，基於保障人民財產權，房屋稅實質有效稅率不應超過房屋應有收益之半數。現行法規除調整房屋稅率外，並逐步調整房屋標準單價，雙管齊下固然對於量能課稅原則有所幫助，導正不動產持有稅制，惟仍不能忽視調漲後之房屋稅應維持房屋所有權人之權益。

二、地方自治團體課徵房屋稅不得逾越房屋稅條例授權範圍

憲法上賦予地方自治團體租稅立法權，然實務作法各稅間大多均以中央立法，地方自治團體再依中央所制定之範圍或相關法規範下，視當地實際狀況適度調整之，如此做法除可保障整體人民權益之一致性，並維持經濟及法之安定性外，亦可使地方自治精神得以發揮，維護其財政自主權，惟相關法令賦予其立法權之範圍界線，有待相關單位加以解釋。

房屋稅條例之規範，稅率方面，由中央制定稅率範圍，地方自治團體得在此範圍內自行訂定徵收率，另對於房屋現值評定，明文由不動產評價委員會評定之，且明定應依房屋構造標準單價、折舊率及地段率 3 項因素加以評定，如加入其他因素，即逾越授權範圍。

三、評定房屋稅現值方式應澈底重新檢討

不論是修正後之房屋稅條例，對持有多戶者開徵「囤房稅」，抑或是臺北市開徵之「豪宅稅」，都為了符合現行社會對於租稅公平、合理課徵之期待，換言之，租稅課稅原則應建立在量能課稅原則下，讓經濟負擔能力優越者，負擔較重之稅額。但反觀目前我國房屋稅之稅基評定方式仍存有許多疑慮，如房屋標準單價、路段率等評定方式，已無法符合租稅公平，另臺北市政府對於高級住宅評定稅基之方式，企圖將稅基調整至市價之作法，無明確標準，易造成徵納雙方爭議。

如參考國際間多數國家以市場價格作為課稅標準，目前財政部亦指示各地方政府機關，應將不動產稅之稅基往市價調整，我國對於市場價格之掌握及評

估方式雖尚屬發展階段，且目前立法技術及指導原則均不夠明確，但實施不動產實價登錄後，已漸漸讓交易價格資訊更透明化，日後將有助於各稅稅基之評估。假以時日，如能以合理之房屋評定現值課徵房屋稅，高級住宅勢必將繳納較高稅負，如此便得以避免現行法規對於高級住宅之怪異認定，亦可達到一視同仁之評定方式，符合社會大眾所盼望之租稅公平。

四、現階段應調整課徵「豪宅稅」作法

儘管豪宅稅在租稅法定原則及租稅公平原則等法理下有所悖離，正反論述間各有利弊，平心而論，近年來房價不斷攀升，重新檢驗房屋租稅負擔後，舊制房屋稅明顯與量能租稅原則有別，故實施豪宅稅，實則有助於量能課稅，並適度回應社會對租稅公平之期待，如繼續維持舊制必更加侵害租稅公平，漠視人民權益，然其相關課徵手法不夠細膩，易引起爭論。現行豪宅判斷係以其市價是否達到 8 千萬作為基準，並以 8 大原則為輔，確定屬於豪宅後，在評定現值將路段率部分計算 2 次，簡言之，稽徵方式係加乘路段率，企圖將評定現值調整至市價，雖稽徵技術上較為便利，惟無法真正符合市價，反而造成更多批評聲浪。

回歸豪宅稅課徵本質及立法目的，本應以市價作為基準，目前卻將現有之路段率加乘以達到市價假象，然而，在路段率爭論尚未釐清前，如再以其作為判斷基準，將衍生其他問題，似非為明智之舉。因此，本文建議，現行以市價 8 千萬為判斷原則，應以市價作為評定現值之調整因素，如訂定該現行市價之相關比例，作為加重課稅標準，此外，或可增加其他級距，如 3 千萬、5 千萬、8 千萬及 1 億以上等，將每一級距加計不同比例，以避免僅對 8 千萬以上房屋加重徵收，進而改善現行制度不公現象。

五、長期以地價稅與房屋稅合併課徵不動產稅為目標

我國不論以估價法或以市價法評價房屋稅現值，都面臨如何分別評估房地貢獻度之問題，實務操作面十分困難，因此，主要問題根源在於我國採用房地分離課稅，造成各稅間房屋土地分離估價不易，進而導致稅負無法量能課稅，產生諸多不公平現象。透過參考國外立法例，長期不動產之評定方式應朝單純化發展，是以，建議未來應廢止地價稅及房屋稅，改採合併課徵不動產稅為導向，並配合相關「自住」概念及適時調整稅率，訂定具有明確性及方便性之課稅條件，給予人民租稅優惠，避免過重之租稅負擔。

健全不動產市場涉及甚多經濟、政策、社會等因素，租稅制度只是其一，並非萬能，完善的不動產稅制，不僅以充實國庫收入為目的，更應顧及不動產產業之發展與人民居住正義，現行房屋稅制度亟需改革，惟牽一髮而動全身，必須透過通盤檢討缺失之處，廣納各界建言，加以改善，綜上，稅制改革非一蹴可幾，期以健全整體稅制為目標，建立兼備公平及正義之稅制。

參考文獻

一、中文部分

1. 林石猛(2015)，「以量能課稅原則檢驗自用住宅房屋稅」，*房屋稅法律與政策*，元照。
2. 柯格鐘(2014)，*稅改專欄論文集*，元照。
3. 袁義昕，「以租稅公平原則檢驗房屋稅」，*房屋稅法律與政策*，元照。
4. 陳清秀(2014)，*稅法總論*，元照。
5. 陳清秀(2015)，*現代財稅法原理*，元照。
6. 陳清秀(2010)，*現代稅法原理與國際稅法*，元照。
7. 黃茂榮(2008)，*稅法總論(第三冊)*。
8. 黃茂榮(2001)，*稅捐法專題研究(各論部分)*。
9. 黃茂榮(2005)，*稅法總論(第二冊)*，臺北，初版。

- 10.黃繼岳(2015),「以租稅法定原則檢驗房屋稅」, *房屋稅法律與政策*, 臺北:元照, 初版。
- 11.葛克昌(2005), *稅法基本問題—財政憲法篇*, 臺北:元照, 2 版。
- 12.謝哲勝(2015), *房屋稅法律與政策*, 臺北:元照, 初版。
- 13.林惠娟(2005),「課徵房屋稅為目的之建築物估價問題探討-以路街調整率之合理性為例」, *土地問題研究季刊*, 第 4 卷第 1 期。
- 14.呂莉莉、蔡玉婉、陳弘家、游雅茹合著(2014), *宜蘭縣房屋稅徵收率之研究*, 宜蘭縣政府 103 年度員工自行研究報告。
- 15.吳家良(1978),「對房屋稅地段調整率之我見」, *稅務旬刊*, 第 947 期。
- 16.吳明政、蕭源廷(2015),「不動產稅“自住”規定紊亂」, *稅務旬刊*, 第 2292 期。
- 17.花敬群(2013),「不動產稅制改革議題與策略」, *當代財政*第 36 期。
- 18.花敬群(2014),「臺灣不動產稅制改革問題與方向」, *財稅研究*, 第 43 卷第 5 期。
- 19.范文清(2015),「不動產的財產稅問題的探討」, 第六屆稅務實務問題研討會。
- 20.陳清秀(2014),「豪宅稅之合法性探討—臺北高等行政法院 102 年度訴字第 417 號判決評析」, *月旦裁判時報*, 第 26 期, 頁 5-24。
- 21.陳明燦(2013),「我國房屋現值評定法制問題分析—以房屋稅條例第 11 條為中心」, *臺灣環境與土地法學雜誌*, 第 1 卷 5 期。
- 22.黃崇哲、蘇建榮、林恭正、江渾欽(2014),「我國財產稅稅基評定作業之檢討—導入 GIS 應用於房屋稅地段率評定之可行性分析」, *財稅研究*, 第 43 卷第 4 期。
- 23.黃瑞豐(2014),「囤房稅要打鐵趁熱」, *稅務旬刊*, 第 2254 期。
- 24.張於節(2014),「房價評定應由中央訂標準(下)」, *稅務旬刊*, 第 2243 期。
- 25.羅翊華(2015),「從高級住宅課稅看稅制亂象」, *稅務旬刊*, 第 2300 期。
- 26.謝哲勝(2012),「現行房屋稅相關規定的檢討」, *臺灣環境與土地法學雜誌*, 第 1 卷 3 期。

二、外文部分

1. 金子宏(2007)，*租稅法*，東京都：弘文堂。
2. Angel, Shlomo, *12th Annual Demographia International Housing Affordability Survey: 20161-59*(Urban Expansion Project Stern School of Business, New York University, 2016),
<https://assets.documentcloud.org/documents/2697405/Demographia-2016.pdf>.