

溫哥華空屋稅實施經驗及成效之啟發

游適銘*

要 目

壹、前言	肆、省投機稅
貳、我國空屋問題現況	伍、溫哥華 EHT 及省投機稅影響
參、溫哥華空屋稅施行現況	陸、我國推動之建議

提 要

先前國家發展委員會(下稱國發會)公共政策網路參與平臺「應課徵空屋稅」提案，經行政院召開協作會議，歸納認為空屋認定不易，可按現行機制由地方政府推行。近期世界各國最熱烈推行空屋稅屬加拿大溫哥華市，該市要求全市 18.9 萬戶住宅每年申報房屋空置情形，除主要住所、出租及八大豁免情形等，空屋即按評定現值課徵 1% 空屋稅，實施後房市略有降溫，並釋出近千戶房屋於租賃市場。市府每年分別稽核及受理申訴 6 千多件及 1 千多件案件，稽徵成本可觀，年度空屋稅稅收加幣(以下同)3 千 8 百萬元(約新臺幣 8 億餘元)，扣除執行成本後，盈餘尚可挹注可負擔住宅(Affordable housing)相關措施¹。此外，加拿大不列顛哥倫比亞省(British Columbia，下稱 BC 省)另課徵投機與空置稅(Speculation and Vacancy，下稱省投機稅)，年度稅收 1.15 億元。多倫多亦有空屋稅法源，相關經驗可作為我國研議空屋稅之參考。

壹、前言

2019 年初臺北市東區知名老店餐飲業者因不堪房租經營壓力歇業，各界認

* 本文作者為臺北市政府財政局副局長(2020 年 3 月調財政部國有財產署副署長)。

¹ 收入低於家庭所得中位數之社會階層可負擔之住宅。

為主管機關應加以輔導振興商機，空屋稅議題開始發酵。繼之國發會公共政策網路參與平臺網友提案「應課徵空屋稅」，表示新北市、臺北市及臺中市等都會地區同時具高房價及高空屋率，為促使房價下跌，避免房屋成為炒房客投資工具，建議政府應設定一戶家庭僅限持有一間房屋，若超過則「應課徵稅」，且以房價 20%至 30%為課徵稅率，使持有者明顯有感，並搭配其他政策工具，縮小貧富差距。

依據國發會《公共政策網路參與實施要點》第 8 點，主責機關須於規定時間內完成具體回應，行政院公共數位創新空間(PDIS)小組即於 2019 年 7 月 19 日召開協作會議，會中各界代表討論熱烈，經官方整理於同年 8 月 5 日作出正式決定。PDIS 表示財政部及內政部就提案人訴求於協作會議和與會人員就各面向探討空屋相關政策、法源及實務運作情形，最後認為空屋認定不易，且可由地方政府既有機制推動，無需特別立法，對提案人之訴求決定不予參採。同年 9 月 16 日立法委員邀集 OURs 專業者都市改革組織等召開記者會，提出囤房累進稅率，並就閒置營業用空間課徵空店稅之建議，空屋(店)稅議題方興未艾。

由於近期世界各國最熱烈推行空屋稅者即屬加拿大溫哥華市，其推行成效究如何？有無達成預期目標？推行阻力及稽核成本為何？本文以親訪溫哥華財政局及多倫多財政局經驗，分享並加以探討。²

貳、我國空屋問題現況

呂理端(2016)首先指出自然空屋係依據 Alchian and Alen(1964)定義，為提供換屋需求與購屋搜尋之必要空屋，並以臺北市、新北市及桃園市 54 鄉鎮市為觀察樣本，進行實證研究後發現平均自然空屋率為 5.11%。依內政部 2019 年 11 月出版「『低度使用(用電)住宅新建餘屋(待售)住宅』統計資訊簡冊」，2017 年度 11 月至 12 月所計算之低度使用(用電)住宅共 916,383 宅，於全國房屋稅籍住宅類數量 8,679,490 宅中占 10.56%。如區分成六都，搭配房價所得比表列如下：

² 筆者受邀出席國際估價官協會(International Association of Assessing Officers, IAAO)研討會，並約訪溫哥華財政局、多倫多估價辦公室及美國紐約市、水牛城等財政估價單位，空屋稅部分係由溫哥華財政局長 Melanie Kerr 簡報交流。

表 1 六都房價所得比與低度用電比率

縣市	房價所得比(108年第2季)	低度使用(用電)住宅比率(%)
臺北市	14.45	7.21
新北市	11.85	8.34
臺中市	9.27	9.87
桃園市	7.35	11.14
臺南市	7.12	10.53
高雄市	7.68	10.91
全國	8.79	10.56

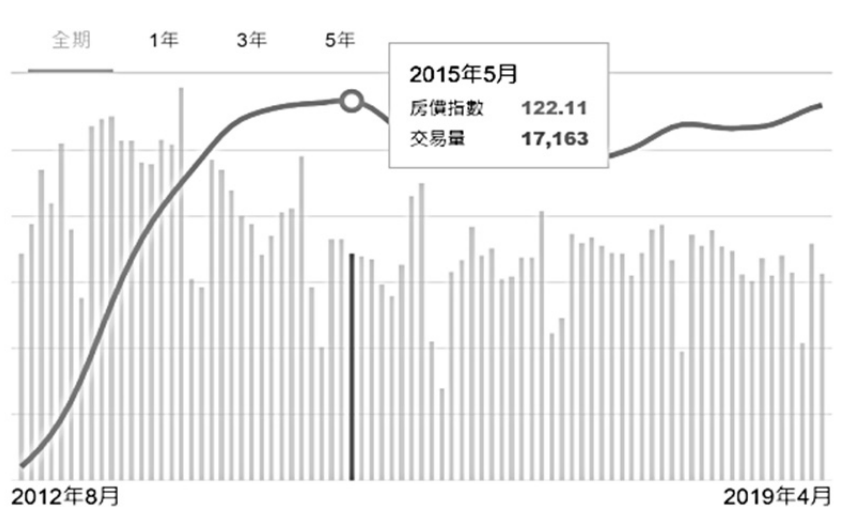
資料來源：內政部不動產資訊平台。

六都中以臺北市房價所得比最高，且空屋率最低。以臺北市政府地政局發布之住宅價格指數及協助內政部編制房價指數之好時價(House+)平臺觀察近年房價趨勢，臺北市住宅價格高峰為 2015 年 5 月，近年房價雖有微幅下調趨勢，惟房價所得比仍高。觀察世界主要城市房價所得比(如圖 3)，臺北市房價所得比將近 15，世界排名僅次於香港，溫哥華亦高達 12.6，排名第四。



資料來源：臺北市政府地政局。

圖 1 臺北市近 7 年住宅價格指數



資料來源：好時價。

圖 2 臺北市近 7 年房價指數



圖 3 世界主要城市房價所得比

叁、溫哥華空屋稅施行現況

一、溫哥華市財產稅率

依據 2016 年加拿大統計局人口普查，溫哥華市人口 631,486 人，而大溫哥華地區人口為 246 萬，每年與全球 90 個國家貿易額高達 430 億元。溫哥華市住宅類房地產，目前每千元徵收稅費金額如下表所示：

表 2 溫哥華市近 3 年財產稅費金額

單位：元

每千元徵收金額 (Levy per \$1,000 taxable value)	2019 年	2018 年	2017 年
一般課稅(General Purpose Tax Levy)	1.33572	1.24393	1.26093
省教育稅(Provincial School Tax)	0.91773	0.92146	0.98007
運輸聯線(Trans Link)	0.22617	0.21766	0.22650
BC 省估價辦公室(BC Assessment Authority)	0.03970	0.04147	0.04462
大溫哥華區(Greater Vancouver Regional District)	0.04164	0.04353	0.04256
市財政局(Municipal Finance Authority)	0.00020	0.00021	0.00021
總計(TOTAL)	2.56116	2.46826	2.55489

資料來源：<https://vancouver.ca/home-property-development/residential.aspx>。

以上合計相當於稅率 0.256%，溫哥華市就財產相關稅費課徵用途詳細列示，舉例而言，財產估價係委託半官方 BC 省估價辦公室(BC Assessment Authority)評估，2019 年該辦公室須收取\$0.0397 服務費。另有附加之省教育稅，2019 年依據不同財產等級課稅金額如下：

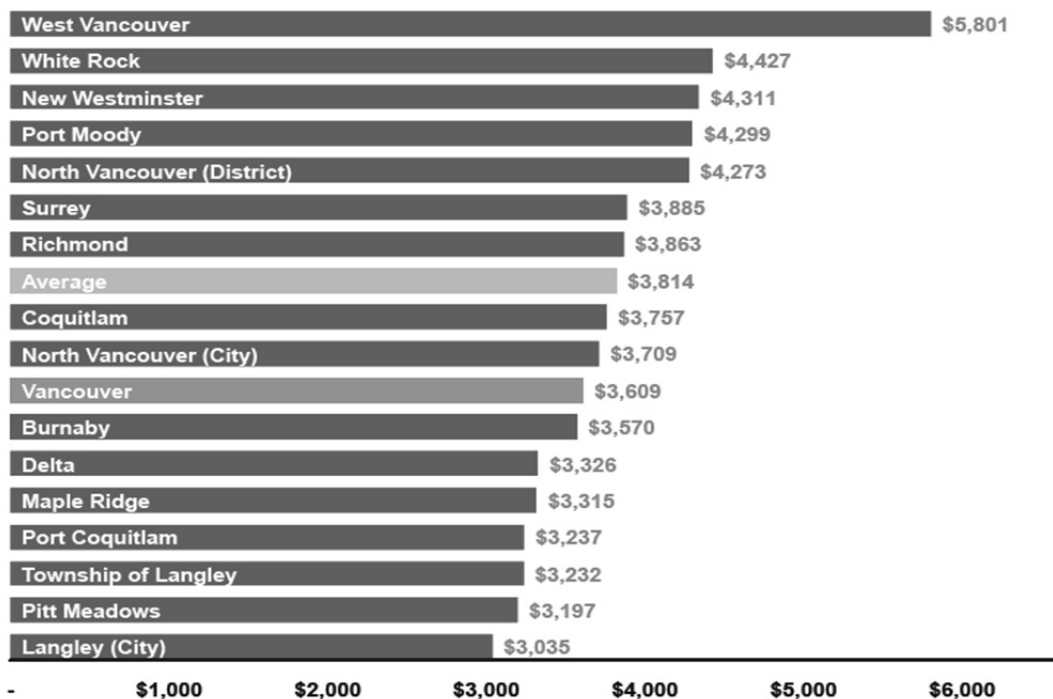
表 3 2019 年省教育稅課稅金額

單位：元

財產估值(Property value)	每千元課稅金額
0 至 3 百萬	0
3 百萬至 4 百萬	2
4 百萬以上	4

資料來源：同表 2。

大溫哥華地區房地產稅費依下圖 4 每年平均須繳付 3,814 元，溫哥華市則略低於平均為 3,609 元，繳稅最多地區為西溫哥華 5,801 元。經與溫哥華市政府當局討論，如溫哥華市財產相關稅費繳付金額較全市平均低，在相同稅率下，是否代表該市房地產評估價值過低，而有提高評估課稅價值之需？對方表示估價係由 BC 省估價辦公室依規範查估，與是否課徵空屋稅係屬二事。



註：房地產稅費包含基本水電費。

資料來源：<https://vancouver.ca/files/cov/2019-budget-highlights>。

圖 4 大溫哥華地區各城市房地產稅費負擔

二、溫哥華市空屋稅制

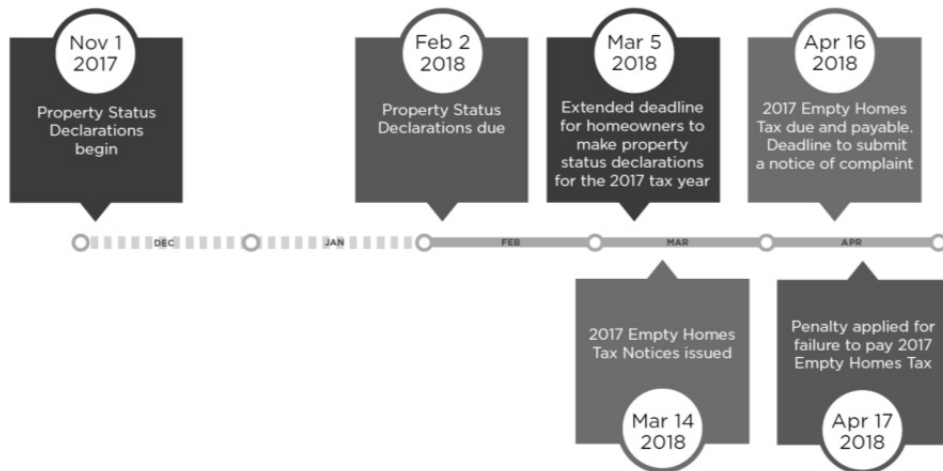
依據加拿大國家統計局(Statistics Canada)資料，溫哥華市租賃市場占比 53%，租賃市場空屋率不到 1%，³低於 BC 省其他城市，惟屋主把持房產無法有效調節市場需求。2015 年獨立民調公司調查結果發現 80%大溫哥華地區居民支持空屋稅、2016 年溫哥華市民調顯示有超過 90%居民認同空屋為待解決議題。爰此，溫哥華市政府於先期評估聽取超過 15,000 人意見並諮詢專家後，於 2016 年 11 月 16 日議會通過並頒佈《空屋稅子法》(Vacancy Tax By-Law No.11674)，自 2017 年實施空屋稅(Empty Homes Tax，下稱 EHT)，為北美第一個課徵 EHT 之城市。

EHT 係就溫哥華市空置及未充分利用之第 1 類住宅房產⁴，採每年課徵。無

³ 依據加拿大房貸住宅公司(Canadian Mortgage and Housing Corporation，下稱 CMHC)統計資訊，<https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=3410012701>。

⁴ 溫哥華房地產共有 9 大類，為住宅、設施、公宅、產業、商業等，

論係已被確定之空屋，或被視為空置之房屋或土地，須繳納房產評估應課稅價值 1%之稅款，相當於一般房屋課徵稅率 0.256%之三倍。大多數主要住所 (Principal residences)住宅房產，包括作為主要住所⁵、屋主、配偶或直系血親有居住事實、一年至少出租六個月之房屋，或符合八項豁免規定⁶之一者，非屬課徵範圍。EHT 課徵目的為將空置或未充分利用之房產，提供長期租賃予在溫哥華居住與工作者，且其所籌集稅收將用於提供住房政策。



申報開始-----申報截止-----延長申報、寄發空屋稅單---繳稅截止、祭出處罰

圖 5 溫哥華市空屋稅申報認定時程

<https://vancouver.ca/home-property-development/tax-rates.aspx>。

⁵ 主要住所為屋主經常居住並進行日常家庭事務(如接收水電費帳單)之處。

⁶ EHT 定有八大豁免條款，分別為：

1. 主要住所非位於大溫哥華地區，但因於該區工作而於該年度內居住超過 180 天以上。此外，該住所不能僅用以辦公。
2. 屋主或租客長期住院。此豁免不適用於偶爾於溫哥華接受醫療之第二戶房；所有住客必須住在護理機構且不能超過 2 年，始能適用此豁免。
3. 登記屋主於空屋參考期間(Vacancy reference period)死亡，致房屋空置超過 6 個月，可適用此豁免。
4. 本年度內屋主變更，如房屋在當年度賣出或買進可適用豁免。如僅因姓名或地址更改而變更產權，則不適用此豁免。
5. 房屋正進行重建或翻新，致空置超過 6 個月，如有政府相關許可，或許可正在審核中皆可豁免。
6. 受《分契財產法(Strata Property Act)》限制而不能出租之房屋。
7. 有法院命令的房屋，並僅適用於明確禁止賣出、居住或出租之房屋。
8. 非屬住房之房地產，如受形狀大小限制無法建房或規定僅能作停車用途等。

有關 EHT 作業時程，溫哥華市要求所有屋主於每年 2 月初前必須申報房屋空置情形，並視情況附加必要文件(如租客姓名、法院命令編號，及許可證編號等)以證明房屋之入住情況，作為判定是否需繳納 EHT 之依據。未依限申報者則延長 1 個月受理，3 月中旬寄發 EHT 繳稅通知，並應於 4 月中旬前繳納 EHT，此期間同時受理民眾申訴，未繳稅者於 4 月中下旬即寄發裁罰通知。受理申報方式包含網路、電話、臨櫃申報，提供 4 種語言服務，並透過全市圖書館人員協助申報。市府採選案稽核，被選中之房屋須接受審查，屋主須提供申報之證據如 BC 省保險公司(ICBC)車輛保險與登記、政府簽發個人證件(包括駕照、BC 身份證(BCID)、BC 省服務卡)、醫療服務計畫發票、所得稅申報表與估價通知(包括租金證明)、勞動合約、工作單或聘用紀錄、房地產保險文件、租賃協議及銀行帳單等資料。

三、溫哥華市空屋申報情形

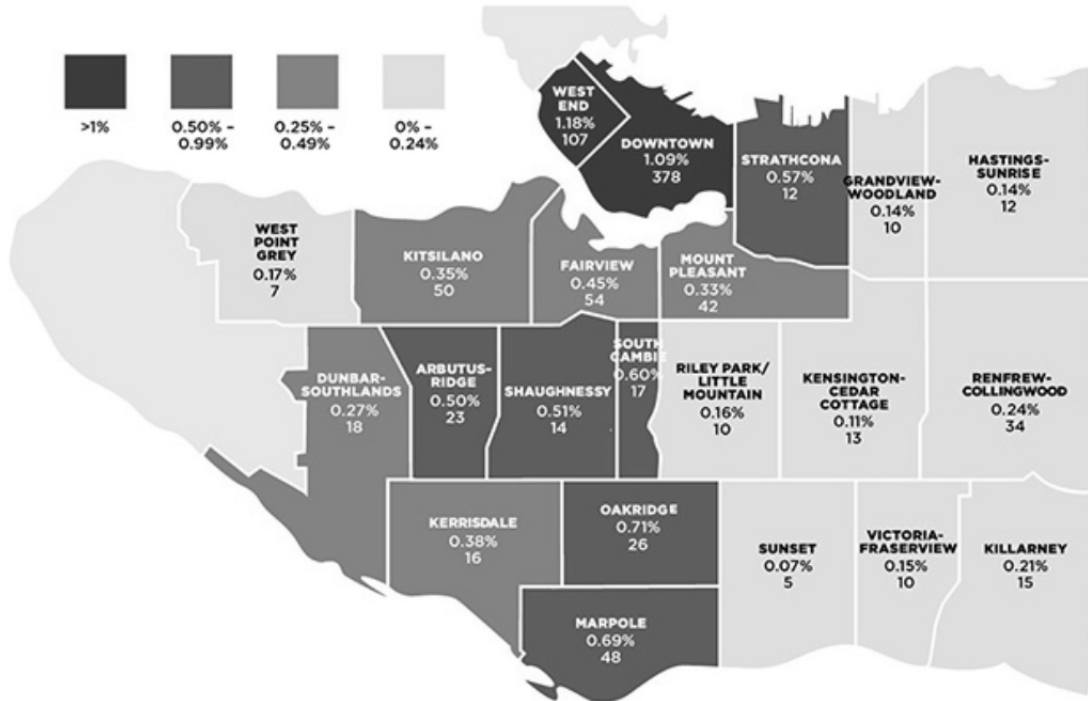
2018 年為 EHT 申報之第二年。溫哥華市超過 18.9 萬戶第 1 類住宅房產完成 2018 稅務年度房產狀況申報。較 2017 稅務年度增加者主要為新建房屋。2017 年開徵 EHT 時，該市空置房產數量為 1,085 戶，2018 年減少 163 戶為 922 戶。如下圖 6 所示，2018 年申報屬空屋的 922 戶中，以市區最多 378 戶、其次為西端區 107 戶及 Fairview 地區 54 戶。

申報豁免件數亦從 5,217 戶下降至到 4,244 戶，維持不變戶數為 1,686 戶。豁免戶數之組成，以下表 4 觀之，以轉手及整修原因為大宗，各為 1,611 戶及 1,570 戶。

申報八大豁免房產中，60%為區分所有建物、34%為獨棟透天、2%為排屋公寓。另截至 2019 年 2 月 4 日，共 2 千餘戶未申報房產，市府已依據《空屋稅子法》規定寄發稅務帳單。依據執行法規定，未於截止日期前申報將處 250 元罰款，未繳期間加計 7%利息，3 年後拍賣。逾期與未付之 EHT，與未繳財產稅處罰相同，包括延遲繳納罰款 5%及每日拖欠利息，此外，財產狀況聲明不實可能處每日最高罰款 10,000 元。⁷空屋房產申報資料將於稅務年度 12 月 1 日前在溫哥華市官網公布。

⁷ <https://vancouver.ca/home-property-development/empty-homes-enforcement-penalties.aspx>

Declarations received to date for 2018 tax year



資料來源：<https://www.vancourier.com/real-estate/city-of-vancouver-says-fewer-homes-declared-vacant-since-tax-imposed-1.23625209>。

圖 6 溫哥華各城市已申報確定為空屋分布情形

表 4 各項豁免 EHT 適用條件統計

豁免條件(Exemption)	申報豁免數量	
	2018 年	2017 年
轉手(Property transfer)	1,611	2,479
整修(Redevelopment or renovation)	1,570	1,559
分契租賃限制(Strata rental restriction)	595	563
限制使用(Limited use)	148	112
住院(Owner in care)	144	170
屋主過世(Estate of the deceased)	91	104
工作(Full time employment)	70	196
法院命令(Court order)	15	34
總計(TOTAL)	4,244	5,217

資料來源：<https://council.vancouver.ca/20190227/documents/pspc2.pdf>。

四、溫哥華空屋稅子法修法

2017 年 7 月 11 日溫哥華市議會頒布第 11855 號法規，根據方案設計及公眾意見回饋修正《空屋稅子法》，並於 2018 年 10 月 30 日頒布第 12287 號法規，進一步修訂該子法，闡明既有免稅額規範。

此段期間討論要點如下：

- (一)放寬第二屋：部分建議對 1 年內使用特定期間之第二屋住房開放豁免，惟基於審核人員無法判斷每戶家庭之使用情形，且單據等文件容易偽造。預計如放寬大多數屋主將以此類別申請空置房屋豁免，影響空屋稅課稅效率，對稅收效果形成負面影響，且將導致管理成本高於稅收，故官員建議不予放寬第二屋之豁免。
- (二)屋主過世：原法律並未限制申請豁免時限，部分已去世 5 年以上屋主亦要求豁免。平均而言，向法院申請授予遺囑認證(Grant of probate)期間約兩個月，授予管理權(Grant of administration)行政流程從兩週到幾個月不等，如遺囑認證遭受質疑，或法院要求澄清，則可能需要更長時間，前揭情形豁免可能適用。除此之外，應對豁免時限加以限制，如僅適用於屋主過世之該年及次年，以防止濫用與提高公平性。
- (三)房產移轉：原規定有關財產移轉定義模糊，使某些財產僅名稱變更(如公司重組使財產所有權轉移至另一實體)亦得申請豁免。嗣溫哥華市比照 BC 省投機稅要求屋主依據《財產移轉稅條例(Property Transfer Tax Act, PTT)》繳納財產移轉稅方可免稅之做法，調整認定之。
- (四)租賃限制：《分契財產法》限制財產不得出租使用，惟該法非屬溫哥華市主管範圍，爰要求 BC 省修訂。如該省修改此租賃限制，則不再適用分契租賃限制之豁免，無須繼續免除 EHT。
- (五)全時就業豁免：有關全時就業豁免，2017 年及 2018 年分別有 196 人及 70 人申請。為符合此一條件，屋主須於大溫哥華地區全職工作，而實際上符合此類豁免情形並不多。2018 年 10 月對此進行修訂，部分職業別如小說家或專業顧問亦視為具豁免資格。
- (六)出租房屋：原規定設有於年度內出租至少 6 個月、每次出租至少 30 天連續日

數免徵 EHT 之規範，因有屋主設立公司承租以規避稅負，故修訂須以《住宅租賃法(Residential Tenancy Act)》為要件，並要求出租對象非屬實質關係人(Tenancies to be arm's length)，使規範更周延。

2019 年秋季修正於 2020 年適用之新規定，包含下列幾項：

- (一)第 1 類住宅才須適用，綜合類房產如內有許多單戶使用房(Single Room Occupancy, SRO)者不適用。
- (二)受分契財產法限制出租之房產，俟 BC 省修正取消限制租賃使用後納入適用。
- (三)未受開發許可或分期開發限制之空地，亦納入課徵對象。
- (四)對住宅房產就評定現值課徵 1%稅率與商業用房產稅率一致，惟對投機客嚇阻力道仍顯不足，故研議就不同身分及不同持有年限採差別稅率。

2018 年 11 月 EHT 稅收 3,800 萬元，其中已徵起 2,060 萬元，餘 1,740 萬元如未於年底繳付，即以 7%利息併下年度房產稅催收，如 3 年後仍未繳付將公開拍賣房產。近 1 年度稽核案件共 6,231 件，其中 5,900 件願意配合，331 件有意見，另有 1,297 件尚處理中，無意見之確定案件可增加 620 萬稅收。至 2018 年 11 月因未完成申報，而被認定為空屋者共 2 千多件，其中 1,459 件已申訴，大部分以空屋認定，如對申訴結果不服可進一步提報外部審議小組，每年約有數十件相關案件，由審議小組為最終決定。

依據 EHT 實際執行情形，其所創造之收入尚可支應稽徵成本，並挹注可負擔住宅相關措施。溫哥華市議會指示該市政府於 2019 年 3 月底提出報告，內容含計畫審查改善空屋稅及豁免與定義之公平性和有效性，同時思考省投機稅定義。藉空置及未充分利用房產改作長期租賃房屋數據，追蹤有多少房產可用於長期租賃，且就利益與潛在弊端進行公眾諮詢，並進行內部分析。未來亦思考擴大至其他住宅類房屋、加強查核以避免不實申報，並評估 EHT 之衝擊，提出空屋使用之創造性方案。

肆、省投機稅

一、省投機稅法規定

BC 省於 2018 年 11 月 27 日頒布實施省投機稅，旨在防止住房投機，解決

空置及利用不足問題。該法適用於大溫哥華地區(不包括寶雲島(Bowen Island)、獅子灣(Lions Bay)和 A 選區(Electoral A))、阿博斯福(Abbotsford)、智利域(Chilliwack)、米遜(Mission)、大維多利亞(Greater Victoria)、納奈莫(Nanaimo)、基隆那(Kelowna)及西基隆那(West Kelowna)地區。因此溫哥華市除 EHT 外，自 2019 年屋主須於每年 3 月 31 日前向 BC 省申報省投機稅。

省投機稅與 EHT 不同處在於 EHT 為溫哥華市就空置與未充分利用之第 1 類住宅房產課徵之稅目，主要目的係將此類房產導入租賃市場。省投機稅則更廣泛適用於溫哥華以外地區，旨在減少省住房市場之住房投機，為 BC 省居住與工作者提供住房。省投機稅結構與 EHT 類似，要求居民須每年申報其財產狀況，且不對主要住所或出租房地產課稅。此外，省投機稅部分豁免與 EHT 相似，除主要住所或一年期間內至少一半時間出租之房屋可豁免外，如開發中土地、分契財產法限制出租(至 2020 年稅務年度豁免)、住院、長期醫療，因工作須短暫離開居住地、屋主死亡或繼承遺產等亦可減免。惟省投機稅之課徵對象為個人屋主，非如 EHT 對實際財產徵稅，因此區分所有建物或夫妻共有情形下，每人均須申報。

二、稅率及實施成效

就 BC 省與加拿大其他地區居民，省投機稅稅率按房產評估價值課徵 0.5%；對外國屋主與衛星家庭(Satellite families)為 2%，較 EHT 稅率 1% 為重。⁸所稱衛星家庭，BC 省定義為個人或配偶其全年全球總收入之 50% 未在加拿大納稅申報表上申報者。衛星家庭於省投機稅中，其家庭成員無法享有主要住所豁免，須支付更高稅率，與 EHT 豁免同樣適用於所有溫哥華屋主有所不同。

省投機稅於 2018 年度至 2019 年度徵起 1.15 億元稅收，高於前一年度預期之 8,700 萬元。在 12,029 名納稅者中，外國人為 4,585 人占 38%、衛星家庭為 3,241 人占 27%、BC 省居民為 2,410 人占 20%、BC 省以外之加拿大人為 1,555 名占 13%，其中半數納稅者房產價值顯著高於大部分免課稅之房產，可見該稅制係主要對富有者課稅。且所有納稅者僅占全體納稅義務人 0.2%，即適用免稅者高達 99.8%，顯示大多數納稅者不受影響，惟至 2019 年 7 月尚有 2 萬 3 千名

⁸ <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/taxes/property-taxes/speculation-and-vacancy-tax>

未完成申報，故統計數據尚有變動。

伍、溫哥華 EHT 及省投機稅影響

依據 2018 年 CMHC 租賃市場報告，2017 年至 2018 年溫哥華市專用出租公寓(Purpose-built rental apartments)空置率略有下降，從 0.9%降至 0.8%；同期該地區一般空置率則略有上升，從 0.9%上升至 1.0%，略為釋出租賃屋。CMHC 將此歸因於當地經濟強勁，導致租金需求增長，及購屋門檻成本可觀，使部分家庭長期居住於出租房屋。2019 年 9 月房屋市場報告顯示，⁹溫哥華房市在經歷 3 季買方市場後，於最新公布 1 季，區分所有建物公寓類房價下降 1.7%，可見空屋稅等抑制措施漸具成效。另根據房地產網站 Zolo 有關溫哥華房地產市場趨勢報告，溫哥華房產平均出售價格近年有下修趨勢，2019 年 8 月每戶平均 104 萬，公寓等類型房產銷售量近期亦下滑，另去化天數相較一年前，除高價不動產平均成交天數下降，其餘待售天數則拉長。

溫哥華市政府認為在動態發展下分析 EHT 單一政策於租賃市場中之影響充滿挑戰，惟閒置房產已減少，出租供給增加，租賃住宅空屋率亦略有提升。隨第一年實施後，官方將監控空置房地產數量於各年度之變化，並搭配省投機稅之實施，作為溫哥華市未來 10 年住房政策之重要參據。2019 年 11 月正式提高 EHT 稅率至 1.25%，自 2020 年開始適用。至於大溫哥華地區之市場動態，根據大溫哥華房地產委員會(Greater Vancouver Real Estate Board)統計，2019 年 6 月為自 2000 年以來最低成交量，基準價格 2 年來首度降至 100 萬，豪宅銷售量亦下降，顯見省投機稅獲得成效，此雖相對減少房地產移轉稅稅收，但達成政策目的，官方亦就實施該稅對地區所帶來之衝擊持續評估檢討。

⁹ <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/190911/dq190911d-eng.htm>

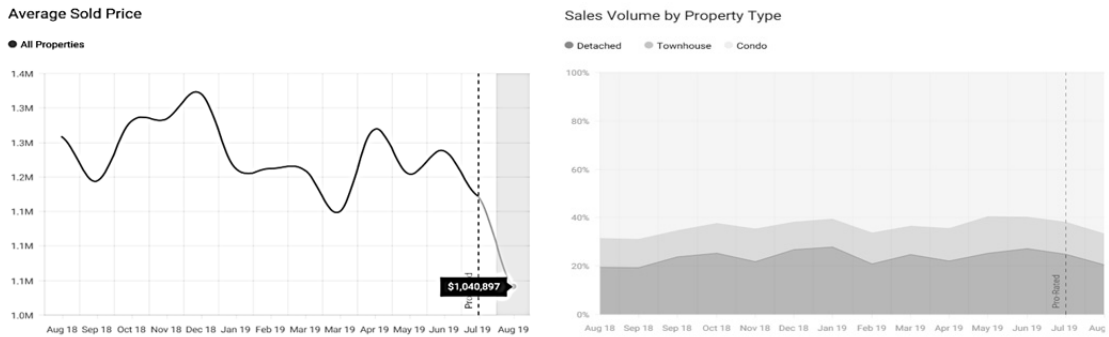
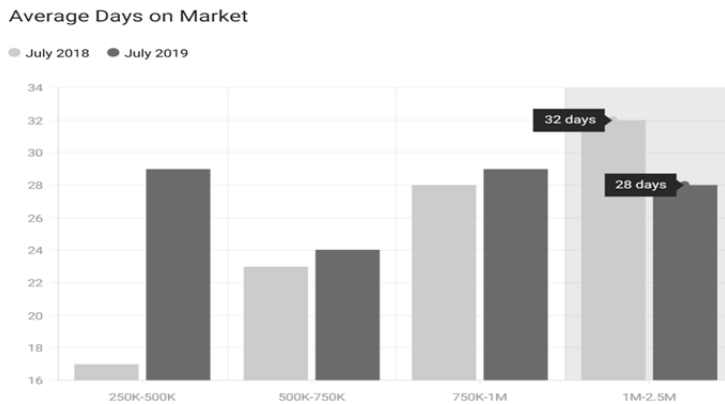


圖 7 溫哥華房產平均出售價格及銷售量趨勢



資料來源：<https://www.zolo.ca/vancouver-real-estate/trends>。

圖 8 溫哥華房地產平均成交天數趨勢

陸、我國推動之建議

一、特種貨物及勞務稅經驗

我國 2009 年下半年以來，部分地區房價不合理飆漲，且不動產短期交易頻繁，非正常現象，為符合社會期待，營造優質租稅環境，經參考美國、新加坡、南韓及香港之立法例，制定《特種貨物及勞務稅條例》。¹⁰就不動產部分對所有權人移轉持有 2 年以內非自住房屋及其坐落基地、依法得核發建造執照之都市土地，於所有權移轉時以銷售價格為稅基，按持有期間長短分級課徵。持有期間 1 年以內移轉者稅率為 15%；持有期間逾 1 年至 2 年以內移轉者稅率為 10%。依特種貨物及勞務稅(下稱特銷稅)條例第 5 條規定有下列情形之一，免徵特銷

¹⁰ <http://museum.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=15604&ctNode=62&mp=1>

稅，共 12 款，其中第 2 款「符合前款規定之所有權人或其配偶購買房屋及其坐落基地，致共持有二戶房地，自完成新房地移轉登記之日起算一年內出售原房地，或因調職、非自願離職、或其他非自願性因素出售新房地，且出售後仍符合前款規定者。」所稱「非自願離職」及「其他非自願性因素」出售新房地、持有二戶一年內出售原房地等，當年國稅局須就個案事實判定，與溫哥華認定空屋有類似情形。

特銷稅條例施行第 1 年(2011 年 6 月 1 日至同年 12 月 31 日)稅收合計新臺幣(下同)22.06 億元，2012 年度徵起 42.75 億元，2013 年度徵起 53.18 億元，2014 年度徵起 54.01 億元，所徵收之稅課收入全數用於社會福利支出，有助於改善所得分配。另參考財政部發布特銷稅明細統計，雖特種貨物另含小客車、遊艇、飛機、直升機及超輕型載具等，土地、房屋稅收仍占整體稅收相當比率，104 年為 16.17 億元，而 105 年因房地合一課徵所得稅新制上路，件數及金額減少，為 3.79 億元。

二、開放政府協作會議就空屋稅之決議

2019 年 7 月 19 日行政院召開「開放政府第 51 次協作會議」，就「應課徵空屋稅」提案，邀請附議人、專家學者、民意機關代表及地方政府等共同盤點議題，釐清問題爭點，並就稽徵作業交換意見，製作議題手冊。¹¹財政部認為現行稅法尚無「空屋稅」，惟地方政府得就房屋空置情形，於房屋稅條例法定稅率範圍內，訂定徵收率課徵房屋稅；或依地方稅法通則規定，就空置房屋開徵特別稅課、臨時稅課，或於原房屋稅稅率上限 30%範圍內，調高房屋稅徵收率。地方政府則認為因受民意壓力而不易調整房屋稅稅率，宜由中央統一訂定差別稅率級距。

最終內政部歸納意見認為空屋之形成有其原因，我國近年低度使用(用電)住宅比率維持於 11.49%至 10.12%間，變動幅度不大，而影響房地產市場景氣因素複雜，舉凡整體經濟、利率及稅制等皆有可能。而該部近年推動之社會住宅及包租代管政策，積極提供民眾以租賃方式滿足居住需求，未來若能透過稅制改革，引導持有多屋之房東將合適房屋釋出予需要之民眾承租，以提升包租代

¹¹ <https://issuu.com/pdis.tw/docs/> 51

管政策成效，惟現階段基於：1.房價影響因素眾多，空屋稅效果有限；2.房屋稅條例已授權地方政府訂定差別稅率，達成量能課稅目標；3.空屋認定易生爭議，稽徵成本效益不彰，仍以既有政策工具及法令作為因應。

三、我國推動空屋稅須考慮之因素

- (一)宜借鏡多倫多經驗：面對加拿大房價前所未有上漲，2017 年 4 月安大略省政府推出公平住房計畫(Fair Housing Plan)，賦予安大略省對非居民購買房產課稅與稽徵空屋稅之職權。經訪問多倫多財政局¹²表示，空屋稅被設計為影響空置房屋所有者出售或出租房屋行為之政策工具，從而提供可用之住房單位，而非單純為政府創造收入。該市於 2017 年至 2018 年進行公眾諮詢及初步研究，結果認為多倫多有可負擔住房課題，惟不確定租賃市場是否因空屋稅之實施而產生更多可負擔住宅供給，及租金對民眾而言是否更可負擔，故市府表示尚須觀察溫哥華實施情形並徵詢專家學者意見後再決定是否實施。
- (二)課徵戶數之有效預估：溫哥華於空屋稅政策推行之初，聲稱將產生 1 萬 1 千戶空屋，惟實際空屋數遠不如預期，當局解釋該 1 萬餘戶係包括符合豁免條件之戶數，且最初係以水電低度使用情形初估，故有高估狀況。我國內政部先前發布 2017 年度 11 月至 12 月低度使用(用電)住宅約 86 萬餘宅，占全國房屋稅籍住宅類數量 10%以上，如未來實施空屋稅，空屋課徵數勢必遠低於此數字，恐招致行政機關稽核不力之批評，因此如何有效預估實施空屋稅制度後產生之空屋數，方能避免可能之爭議及落差。
- (三)空屋稅課徵範圍須充分界定：溫哥華係就住宅第 1 類房產課徵 EHT，申報戶為 18.9 萬戶。我國都會區如欲實施該等稅制，是否要求全體住宅類全面申報？另因應臺北市東區空店議題發酵，是否須將媒體報導之空店稅納入考量？筆者於 IAAO 國際研討會詢問國際財產稅機構(International Property Tax Institute, IPTA)主席 Sanderson 表示，課稅係就納稅義務人故意囤房行為加以規範方有意義，空店係基於網購等消費者行為轉移而產生，不見得是屋主蓄意閒置，即使課徵空店稅亦無法改變空店情形，另於前揭研討會之另一發表人 Marcus 亦認為該情形應由市場自行解決，空店稅並非良方。

¹² 與該局相當副局長之 Acting Director Christopher Toomy 率 3 名主管官員交流。

(四)稽核人力須事先規劃：溫哥華當局表示稽核人力小組共 13 名成員，配合稅捐單位選案性之重點查核，尤其對申報多戶主要住所之屋主優先查核。實施期間收到 4 萬通電話，多為民眾意見反映及案件詢問。該小組須持續與稅捐單位密切聯繫，並進一步成立空屋稅權責單位。未來國內如立法另課空屋稅，亦須新增稽核人力以為因應。

(五)空屋稅稅率設定須衡量：據溫哥華財政局長表示，雖有部分意見認為 EHT 對房產評定現值課徵 1% 稅率過低，致部分屋主寧可繳稅也不願釋出空屋或出租，無助增加租賃標的，且對投機客嚇阻力道不足，惟商業使用之房地產稅率亦為 1%，如住宅空屋稅率高於 1%，將導致部分屋主轉變房屋類型為商業使用。再者，如稅率太高，空屋屋主將積極尋求管道適用八大豁免條件，反而未能收取應收稅額，可見對稅率之拿捏甚為重要。

(六)空地稅是否一併實施之競合：溫哥華 EHT 之課徵係將空地一併納入，第 1 年共 23 筆空地，數量不多，當局解釋係因溫哥華市區已發展飽和。惟如未將之一併納入實施，將導致空屋屋主拆除房屋以規避空屋稅。我國如要實施納入空地稅之空屋稅，將與現行平均地權條例規範之空地稅產生兩套認定標準，該空地稅為既有得推行之稅種，惟自行政院於 1985 年暫停徵空地稅禁令後，僅嘉義縣及宜蘭縣有劃定地空地。因此如要推行空屋稅，其與空地稅之關聯，是否優先於既有空地稅實施，均須考慮。

近期有部分立法委員對房屋稅條例提出幾點建議，包括：1. 全國僅持有 1 戶自住房屋者稅率調降至 1%；2. 房屋稅條例明定自住房屋標準及戶數；3. 非自住住家用房屋提高法定稅率下限並明定多戶者差別稅率；4. 非自住住家用房屋出租者適用較低稅率，未出租者依持有戶數適用差別稅率。5. 提高非自住非營業作為空置房屋之稅率。最後一點即類似空屋稅，可行性留待立法院討論，惟如未來確定實施空屋稅，本文建議無須比照溫哥華全面申報，而係先篩選可能空屋標的，再由屋主申報，以避免外界質疑擾民；免適用及豁免條件可參考溫哥華作法，輔以先前特銷稅非自願離職及其他非自願性因素經驗認定豁免條件；至於是否納入店面須審慎為之。空屋稅之立法尚待與民意機關討論，不見得可獲得立法支持，如各地方政府可善用目前房屋稅條例非自住囤房稅之設計，課以最高 3.6% 稅率，相信即能抑制囤房投機行為，拉近與居住正義之距離。

參考文獻

一、中文部分

1. 呂理端(2016),「自然空屋、空屋持有成本與自有住宅市場價量關係」, *國立成功大學都市計劃學系碩士論文*。
2. 陳彥仲(2016),「台灣都市自然空屋率之再推估及空屋閒置稅之預期效果分析」, *行政院國家科學委員會研究報告*。

二、英文部分

1. Americas Tax Center (2018), Canada: British Columbia introduces speculation and vacancy tax on empty residential homes, Indirect Tax Alert- News from Americas Tax Center.
2. City of Vancouver (2019), 2019 Budget and Five-Year Financial Plan.
3. City of Vancouver (2019), Empty homes Tax annual report: January 1, 2017 to December 31, 2017 Tax Year, Activity to November 1, 2018.
4. City of Vancouver (2019), Update to Council: Work Program on Improving the Effectiveness of the Empty Homes Tax.
5. Dilara Dimnaku & Jah-Vin Vaughan (2019), GIS software and CAMA system data to provide a desktop review tool for comparable parcel selection in New York City, 2019 IAAO conference proceeding.
6. Mark Servello (2018), BC Speculation and Vacancy Tax, Tax Newsletter.
7. Paul Sanderson (2019), Trends in property tax systems around the world, International Property Tax Institute, 2019 IAAO conference proceeding.
8. Peter Wyatt (2008), Empty Dwellings: The use of council-tax records in identifying and monitoring vacant private housing in England, *Environment and Planning*, 40(5), 1171-1184.