

評房地合一交易所得稅與土地增值稅雙制並行

郭芝明*

要目

- | | |
|-------------|--------------------------|
| 壹、前言 | 肆、房地合一交易所得稅新制與土地增值稅雙軌制研析 |
| 貳、房地交易稅制沿革 | 伍、可能修正方案 |
| 參、土地增值稅制度研析 | 陸、結論與建議 |

提要

立法院於 2015 年 6 月 5 日三讀通過房地合一稅制改革之「所得稅法」部分條文修正，房地合一課徵所得稅新制，改以「房地合一」課稅，以「房屋、土地交易所得」作為所得稅稅基計算基準，但仍維持土地增值稅與所得稅新制雙制並行制度。

此次修法，雖就不動產所得稅制有重大突破，惟採取與土地增值稅雙制並行，仍未解決土地增值稅既存問題，更因此衍生新問題，如土地增值稅與所得稅重複課稅、兩稅目規範體系及價值矛盾等。

對此，本文建議採單一稅目：「不動產交易所得稅」，為對房屋、土地交易所得更適當之課稅制度，如一貫地採以房屋、土地課稅制度明顯悖離經濟實質。現行之「房地合一交易所得稅」雖已邁開改革之大步，但如何進一步實踐租稅平等，即為不動產稅制改革之下階段目標。

* 本文作者為中華民國律師，現任職於恆昇法律事務所。本文改寫自作者 2019 年 5 月國立臺灣大學科際整合法律學研究所碩士論文，並惠蒙柯格鐘教授指導。

壹、前言

我國近年房價居高不下，為民眾高度關注之民生議題，從內政部公告之房價所得比¹(參表 1)可知，雙北市房價所得比皆高於 12.4，此數據亦被媒體形容：「不吃不喝至少 12 年，才能擁有雙北市一間房」。營建署坦言雙北市負擔能力屬過低等級²，已超出可合理負擔程度，即使以全國房價所得比(9.22 至 9.35)討論之，亦已超出一般家庭可得負擔程度³。

表 1 五都房價所得比⁴

| 年度季別 | 全國 | 新北市 | 台北市 | 台中市 | 台南市 | 高雄市 |
|-------|------|-------|-------|------|------|------|
| 106Q3 | 9.22 | 12.48 | 15.12 | 9.43 | 7.34 | 8.32 |
| 106Q2 | 9.46 | 12.70 | 15.64 | 9.63 | 7.58 | 8.50 |
| 106Q1 | 9.24 | 12.49 | 15.52 | 9.37 | 7.37 | 8.17 |
| 105Q4 | 9.32 | 12.61 | 15.18 | 9.75 | 7.42 | 8.44 |
| 105Q3 | 9.35 | 12.70 | 15.47 | 9.42 | 7.44 | 8.61 |

促使不動產價格居高不下之因素眾多，如貨幣政策利於投資不動產、短期投機炒作創造假性需求、交易資訊不透明等，而稅制不合理增加不動產投資者獲利空間，亦為原因之一。

縱認政府不應為削弱房價而干預過多，應由市場供需法則決定不動產交易價格，惟實際上不動產稅捐制度改革僅係矯正長久以來獨厚房地產所得之問題，稅捐制度變革上雖具社會與財政目的，惟究其核心、更重要之目的應為維持稅捐制度中立性，使不同所得之租稅待遇相同。

故政府近年就不動產政策陸續有所作為，內政部先於 2012 年實施不動產交易實價登錄制度，期能促使不動產交易資訊透明化。立法院再於 2015 年 3 月通過房地合一課徵所得稅制改革，修正「所得稅法」部分條文，自 2016 年 1 月施行房地合一交易所得稅新制(下稱房地合一新制)。此次房地合一新制雖已邁開改

¹ 房價所得比為：「中位數房價/家戶年可支配所得中位數」，數值越高表示房價負擔能力越低。

² 聯合報(02/01/2018)，〈營建署公布數據 北市買房 十五年不吃不喝〉，A10 版。

³ 關鍵評論，〈香港連續 4 年蟬聯全世界房價負擔最高的城市，臺北市緊追其後〉，<https://www.thenewslens.com/article/1792>(最後瀏覽日：01/22/2018)。

⁴ 內政部不動產資訊平台，<http://pip.moi.gov.tw/V2/E/SCRE0201.aspx>(最後瀏覽日：05/19/2020)。

革大步，但仍有諸多爭議尚待討論，本文將依序討論並提供淺見。

貳、房地交易稅制沿革

房地合一新制施行前(下稱舊制)，不動產交易所得課稅採取房屋、土地分立制度。土地交易所得部分，稅基原則以公告土地現值計算之土地漲價總數額課徵土地增值稅(下稱土增稅)；而房屋交易所得，則歸屬所得稅法第 14 條第 1 項第 7 類「財產交易所得」，併入年度個人綜合所得總額申報。另所得額原則雖應核實計算，即以實際成交價格減去原始取得之實際成本，但因實務上中不動產交易多將房屋、土地一體議價，與舊制中房屋、土地分離課稅體系不符，稅捐機關為能從中區分房屋收入⁵，因而發展「房地比」以計算出售房地產之房屋收入：房地產交易總價值 x $\frac{\text{房屋評定現值}}{\text{公告土地現值及房屋評定現值總額}}$ 。

從上述房地交易價格區隔出房屋收入後，再依據所得稅法施行細則第 17 條之 2 第 1 項規定：「個人出售房屋，如能提出交易時之成交價額及成本費用之證明文件者，其財產交易所得之計算，依法核實認定；其未申報或未能提出證明文件者，稽徵機關得依財政部核定標準核定之。」進一步計算房屋所得，其中「財政部核定標準」以「108 年度個人出售房屋之財產交易所得計算規定」為例⁶：「(一)臺北市，房地總成交金額新臺幣(以下同)7 千萬元以上。(二)新北市，房地總成交金額 6 千萬元以上。(三)臺北市及新北市以外地區，房地總成交金額 4 千萬元以上。應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歸屬房屋之收入，再以該收入之 15% 計算其出售房屋之所得額。」

上述舊制「房地分離」課稅方式存有許多問題，土增稅部分，以公告土地現值作為課稅基準，致稅基與實際交易價格脫節，加上公告土地現值一年調整一次，若於同一年度內之土地交易，可能發生實際有所得卻毋須課稅，或跨年度交易即使無所得卻仍須課稅等極端情形。另所得稅部分，財政部為計算房屋

⁵ 柯格鐘(2014)，「房地合一實價課稅問題與挑戰」，稅務旬刊，第 2269 期，頁 20。

⁶ 財政部稅務入口網，<https://www.etax.nat.gov.tw/etwmain/front/ETW118W/CON/460/8353336832057400743>。

交易收入及所得額頒布各式解釋函令，計算房屋收入時，計算方式為「房屋評定現值」占「公告土地現值」及「房屋評定現值」總額之比率，因兩估算值皆偏離實價交易價格，故連帶影響估算房屋收入之準確性。再者，計算房屋所得額時，其公式僅以行政區為區段式分類、估算，亦難符交易個案所得情形。

此外，實務上亦衍生諸多取巧手段，例如：為規避所得稅，將不動產價格灌水至土地價格(因一概以公告土地現值認定稅基)，且因房屋評定現值價格通常遠低於市價⁷，以致即便實際上能提出交易時之成交價額及成本費用者，也可能在經濟利益驅使下，依財政部核定標準申報所得。上揭實務弊病皆已違反量能課稅與實價課稅原則，而當舊制之所得稅及土地增值稅無法充分反映納稅義務人稅捐負擔能力，即成為投資客將閒置資金投入不動產市場的原因之一。

面對居高不下房價導致之民怨，政府於 2011 年 5 月 4 日制定「特種貨物及勞務稅條例」(下稱奢侈稅)，以展現其打房決心。奢侈稅之稅捐客體為於我國境內銷售持有期間在二年以內之房屋及其坐落基地或依法得核發建造執照之都市土地，依銷售時收取之全部代價，課以 10% 或 15% 稅率，性質上屬交易稅，因此交易者無論是否有實質利潤皆須繳納稅捐。然而，對不動產交易於所得稅之外，再課以高額交易稅不具特殊正當性，再者，以銷售時全部代價作為稅基，不再減除原始取得成本及相關費用，似違反客觀淨值原則。

針對上述問題，立法院於 2015 年 6 月 5 日三讀通過房地合一稅制改革之「所得稅法」部分條文修正草案，自 2016 年 1 月 1 日施行，同時通過「特種貨物及勞務稅條例」第 6 條之 1 修正草案，對於交易持有期間在二年以內之房屋及其坐落基地或依法得核發建造執照之都市土地，停止課徵奢侈稅。

房地合一新制有諸多重大突破：一、不同以往「房地分離」課稅，改以「房地合一」課稅，以「房屋、土地交易所得」作為所得稅稅基計算基準。二、不再依「房地比」課徵所得稅，而係對超過土地漲價總數額部分之房地所得課徵所得稅。但仍維持土增稅，施行土增稅與房地合一新制雙制並行制度。

修法雖就不動產所得稅制有重大進展，但採取與土增稅雙制並行制，仍未能解決土增稅既存問題，更因此衍生新問題，如土增稅與所得稅重複課稅、兩

⁷ 柯格鐘(2013)，「不動產稅制改革芻議(上)」，《稅務旬刊》，第 2230 期，頁 25。

稅目規範體系及價值矛盾等，該等問題主要根源於將一筆不動產交易所得拆分適用不同稅目，本質上已背離經濟實質。本文將先行論述土增稅既存問題，再針對與房地合一新制雙軌並行予以討論，最後輔以不同修法可行性進行法理分析，並提出結論與建議。

參、土地增值稅制度研析

一、維持土增稅優點

(一)保留土增稅以符合憲法第 143 條

憲法第 143 條為土地政策相關規定，土增稅係依憲法第 143 條第 3 項：「土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之」制定，爰維持土增稅以實踐憲法第 143 條目標：貫徹孫中山先生平均地權、漲價歸公之精神，學者多據此作為保留土增稅之理由⁸。

(二)維持地方政府稅收

依財政收支劃分法第 12 條第 1 項第 1 款第 3 目，土增稅歸類為地方稅。再依同條第 2 項：「土地增值稅，在縣(市)徵起之收入百分之二十，應繳由中央統籌分配各縣(市)」，因此徵起之收入 80% 歸縣(市)，20% 上繳中央再統籌分配於地方，可知稅捐收益權均屬地方⁹，保留土增稅亦同保留地方政府稅捐收益權。

二、土增稅既存問題

房地合一新制制定後，因為土增稅仍同步轉軌，故原有規定不受影響，此也意謂原先存於土增稅稅制問題，仍未獲解決¹⁰，以下將討論土增稅既有問題，所涉層面甚廣，包含稅基、稅率及稅捐優惠等。

(一)土地法、土地稅法及平均地權條例之競合情形

⁸ 林琮達(2015)，「原土地增值稅優惠政策的銜接：一般性探討」，收錄於：謝哲勝主編，房地合一課徵交易所得稅法律與政策，頁 234，臺北：元照。

⁹ 葛克昌(2016)，「房地合一稅及其憲法課題」，會計師季刊，267，頁 67。

¹⁰ 柯格鐘(2014)，同註 5，頁 23。

土地法、平均地權條例及土地稅法皆可見土增稅相關規定，其間之異同及其適用關係比較說明如下：

1. 平均地權條例

平均地權條例係修正 1954 年制定之「實施都市平均地權條例」，於 1977 年 2 月 2 日公布施行¹¹。為貫徹平均地權理想，訂定地價、照價徵收、漲價歸公及土地使用等相關規定，為土地法之特別法¹²。

2. 土地稅法

1977 年 7 月 14 日公布施行，其立法意旨在解決土地法、平均地權條例、田賦徵收實物條例及土地稅賦減免規則等相互間規範不協調所致稽徵程序上之困擾。亦即，土地稅法制定時即為統一土地稅之稽徵程序及其法規範，故從立法目的及背景觀之，土地稅法應優先適用土地法之規定¹³。

3. 法規競合情形

土地法、土地稅法及平均地權條例皆訂有土增稅相關規定，且均涵蓋稅捐主體、客體、稅基、稅率及稅捐優惠，依中央法規標準法第 16 條：「法規對其他法規所規定之同一事項而為特別之規定者，應優先適用之。其他法規修正後，仍應優先適用。」闡釋特別法優於普通法之原則，故於土增稅案件中，土地稅法及平均地權條例應優先於土地法之適用。

至土地稅法及平均地權條例之競合關係，先就立法背景論之，土地稅法制定之初即為統一土地稅之適用。再從機關間職權劃分言，平均地權條例主管機關，在中央為內政部、地方為縣市政府(平均地權條例第 2 條)；而土地稅法之主管機關，在中央為財政部，地方為縣市政府(土地稅法第 2 條)。內政部主管國家土地規劃、管理事項，又土增稅之徵收則屬財政機關權責，法規競合時，回歸並遵循財政部主管之土地稅法應為較妥適之作法。

現行法下，各法中均訂有土增稅相關事務之規範，實質內容亦不盡相同，增加適用法令之複雜度，下以表 2 突顯土地法、土地稅法及平均地權條例間，

¹¹ 溫豐文(2014)，土地法(2014 年 8 月修訂版)，頁 16，臺中：自刊。

¹² 依平均地權條例第 1 條：「平均地權之實施，依本條例之規定者；本條例未規定，適用土地法及其他有關法律之規定」。

¹³ 謝哲勝(2011)，土地法(第二版)，頁 7-35，臺北：翰蘆。

於稅捐主體、客體、稅基、稅率及稅捐優惠規範之相異處。

表 2 土增稅於土地法、土地稅法、平均地權條例之規定¹⁴

| | 土地法 | 土地稅法 | 平均地權條例 |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 稅捐主體 | 出賣人、繼承人、受贈人(土地法第 182 條) | 1. 土地為有償移轉者，為原所有權人 2. 土地為無償移轉者，為取得所有權人(土地稅法第 5 條) | 同土地稅法規定(平均地權條例第 37 條) |
| | 定期增值稅：典權人(土地法第 183 條) | 土地設定典權者，為出典人(土地稅法第 5-2 條)，但出典人回贖時，原繳之土地增值稅，應無息退還(土地稅法第 29 條) | 無 |
| | 無 | 受託人就受託土地，於信託關係存續中，有償移轉所有權、設定典權或依信託法規定轉為其自有土地時，以受託人為納稅義務人(土地稅法第 5-2 條) | 同土地稅法規定(平均地權條例第 37 條之 1) |
| 稅捐客體 | 土地所有權移轉時、定期課徵(土地法第 176、197 條) | 土地所有權移轉、設定典權時(土地稅法第 28、29 條) | 同土地稅法規定(平均地權條例第 36 條第 1 項) |
| 稅基 | 土地增值之實數額(土地法第 176 條前段) | 土地漲價總數額=申報土地移轉現值－原規定地價或前次移轉時所申報之土地移轉現值×(臺灣地區消費者物價總指數÷100)－(改良土地費用+工程受益費+土地重劃負擔總費用+因土地使用變更而無償捐贈作為公共設施用地其捐贈土地之公告現值總額)(土地稅法施行細則第 50 條附件) | 土地漲價總數額=申報土地移轉現值-原規定地價或前次移轉時所申報之土地移轉現值×(臺灣地區消費者物價總指數/100)－(改良土地費用+工程受益費+土地重劃負擔總費用) (平均地權條例施行細則第 56 條) |
| 稅率 | 1. 土地增值實數額在原地價 100% 以下者，徵收其增值實數額 20% 2. 土地增值實數額在原地價 200% 以下者，就其已超過 100% 部分徵收 40% 3. 土地增值實數額在原地價 300% 以下者，就其已超過 200% 部分徵收 60% 4. 土地增值實數額超過原地 | 1. 土地漲價總數額超過原規定地價或前次移轉時合計土地增值稅之現值數額，未達 100% 者，就其漲價總數額徵收增值稅 20% 2. 土地漲價總數額超過原規定地價或前次移轉時合計土地增值稅之現值數額，100% 以上未達 200% 者，其超過部分徵收增值稅 30% | 同土地稅法規定(平均地權條例第 40 條) |

¹⁴ 溫豐文(2014)，同註 11，頁 466-484。

| | | | |
|-----|----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| | 價 300% 者，就其超過部分徵收 80% (土地法第 181 條) | 3. 土地漲價總數額超過原規定地價或前次移轉時合計土地增值稅之現值數額在 200% 以上者，其超過部分徵收增值稅 40% (土地稅法第 33 條) | |
| 免徵 | 土地徵收(土地法第 196 條) | 被徵收之土地免徵其土地增值稅。依都市計畫法指定之公共設施保留地尚未被徵收前之移轉(土地稅法第 39 條第 1、2、3 項) | 同土地稅法規定(平均地權條例第 42 條 1、2 項) |
| | 無 | 區段徵收之土地(土地稅法第 39 條之 1 第 1、2 項前段) | 同土地稅法規定(平均地權條例第 42 條之 1 第 1 項前段) |
| | 土地重劃(土地法第 196 條) | 無 | 無 |
| | 農人之自耕地及自住地，於 10 年屆滿無移轉時，不徵收土地增值稅(土地法第 197 條) | 無 | 無 |
| | 農地因農人施用勞力與資本，致地價增長時，不徵收土地增值稅(土地法第 198 條) | 無 | 無 |
| | 無 | 政府出售或依法贈與之公有土地及接受捐贈之私有土地(土地稅法第 28 條但書) | 同土地稅法規定(平均地權條例第 35 條但書) |
| | 無 | 私有土地因繼承而移轉者，免徵土地增值稅(土地稅法第 28 條但書) | 同土地稅法規定(平均地權條例第 36 條 1 項但書) |
| | 無 | 私人捐贈供興辦社會福利事業或依法設立私立學校使用之土地(土地稅法第 28 條之 1) | 同土地稅法規定(平均地權條例第 35 條之 1) |
| 不課徵 | 無 | 配偶間相互贈與之土地(土地稅法第 28 條之 2) | 同土地稅法規定(平均地權條例第 35 條之 2) |
| | 無 | 土地為信託財產者，於符合平均地權條例第 35 條之 3、土地稅法第 28 條之 3 所指信託關係人間移轉所有權 | 同土地稅法規定(平均地權條例第 35 條之 3) |
| | 無 | 作農業使用之農業用地，移轉與自然人時，得申請不課徵土地增稅(土地稅法第 39 條之 2) | 同土地稅法規定(平均地權條例第 45 條) |
| 減 | 無 | 長期持有土地之減徵(土地稅法第 33 條) | 同土地稅法規定(平均地權條例第 40 條) |
| | 無 | 出售自用住宅之稅捐優惠(土 | 同土地稅法規定(平均地權條 |

| | | | |
|------|---|-------------------------------|---------------------------------|
| 徵 | | 地稅法第 34 條第 5 項) | 例第 40 條第 5 項) |
| | 無 | 重劃土地之減徵(土地稅法第 39 條第 4 項) | 同土地稅法規定(平均地權條例第 42 條第 4 項) |
| 稅捐優惠 | 無 | 抵價地之減徵(土地稅法第 39 條之 1 第 2 項後段) | 同土地稅法規定(平均地權條例第 42 之 1 第 2 項後段) |

(二)稅基問題

土增稅之課稅基礎，以其「土地漲價總數額¹⁵」為基準(土地稅法第 28 條)，所謂「土地漲價總數額」原則係以前次移轉現值與本次移轉現值間之差額為準，而移轉現值之計算基準通常為移轉時之公告現值，並未採取「實價課稅」¹⁶。

當中申報土地移轉現值之審核，係根據直轄市或縣市政府於每年 1 月 1 日公告之土地現值，作為土地移轉及設定典權時，申報土地移轉現值之參考；並作為主管機關審核土地移轉現值及補償徵收土地地價之依據(平均地權條例第 46 條)。公告土地現值不得低於一般正常交易價格之一定比例，前項比例由中央主管機關會同財政部與地方政府會商核定，但應逐年接近一般正常交易價格(平均地權條例第 40 條第 4、5 項)¹⁷。又土地稅法第 33 條第 4 項亦規定，公告土地現值應調整至一般正常交易價格；同條第 5 項規定，全國平均之公告土地現值調整達一般正常交易價格 90%時，第 1 項稅率應檢討修正。上述法條內容均足彰，立法者本不預期公告土地現值等同正常交易價格。

1. 稅基與實際交易價格不符

以下表觀之，公告土地現值雖逐年調升以趨近市價，但頂多達九成，甚難完全與實際交易價格相符。遑論於部分縣市，如新竹縣市及澎湖縣之公告現值與市價關係直至 105 年為止僅七成。且即使與市價存有差距，地方政府仍可能基於其他考量而下修公告土地現值，例如臺北市政府於 105 年宣布結束連十二

¹⁵ 土地漲價總數額之計算公式依據土地稅法施行細則第 50 條附件，土地漲價總數額＝申報土地移轉現值－原規定地價或前次移轉時所申報之土地移轉現值×(臺灣地區消費者物價總指數÷100)－(改良土地費用＋工程受益費＋土地重劃負擔總費用＋因土地使用變更而無償捐贈作為公共設施用地其捐贈土地之公告現值總額)。

¹⁶ 陳清秀(2018)，稅法各論(下)，頁 185，臺北：元照。

¹⁷ 溫豐文(2014)，同註 11，頁 476-484。

年上漲，106 年即下修公告土地現值¹⁸。

表 3 公告土地現值與市價關係¹⁹

| 年期 | 100 | 101 | 102 | 103 | 104 | 105 | |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--|
| 總計 | 81.48 | 83.66 | 85.27 | 86.24 | 88.74 | 90.53 | |
| 新北市 | 86.12 | 87.06 | 88.00 | 89.00 | 90.03 | 90.03 | |
| 臺北市 | 86.70 | 87.60 | 88.54 | 89.47 | 90.43 | 93.29 | |
| 桃園市 | 81.45 | 83.12 | 86.35 | 87.59 | 90.18 | 92.70 | |
| 臺中市 | 73.75 | 80.60 | 80.78 | 80.98 | 85.67 | 90.27 | |
| 臺南市 | 84.51 | 84.86 | 84.99 | 88.07 | 90.10 | 90.06 | |
| 高雄市 | 83.18 | 85.48 | 86.94 | 87.95 | 90.22 | 90.22 | |
| 宜蘭縣 | 75.19 | 80.88 | 83.87 | 86.00 | 90.07 | 90.01 | |
| 新竹縣 | 59.38 | 58.38 | 65.31 | 66.71 | 72.44 | 77.88 | |
| 苗栗縣 | 80.58 | 83.82 | 86.32 | 87.08 | 90.01 | 90.41 | |
| 彰化縣 | 79.81 | 82.63 | 84.99 | 87.46 | 90.10 | 90.58 | |
| 南投縣 | 80.92 | 83.01 | 85.00 | 87.56 | 90.15 | 90.50 | |
| 雲林縣 | 80.93 | 82.84 | 85.23 | 87.75 | 90.47 | 90.71 | |
| 嘉義縣 | 80.62 | 83.15 | 85.49 | 88.06 | 90.15 | 90.86 | |
| 屏東縣 | 80.71 | 83.39 | 85.21 | 87.48 | 92.90 | 90.08 | |
| 臺東縣 | 82.95 | 84.50 | 86.95 | 88.41 | 90.38 | 90.24 | |
| 花蓮縣 | 77.53 | 80.54 | 83.79 | 86.89 | 86.91 | 90.05 | |
| 澎湖縣 | 45.76 | 41.39 | 52.09 | 64.83 | 75.03 | 71.42 | |
| 基隆市 | 84.15 | 86.30 | 87.17 | 88.53 | 90.60 | 90.61 | |
| 新竹市 | 66.24 | 72.79 | 73.29 | 60.75 | 70.11 | 76.74 | |
| 嘉義市 | 82.39 | 83.04 | 85.32 | 87.84 | 90.47 | 90.34 | |
| 金門縣 | 58.78 | 67.75 | 72.74 | 77.85 | 78.05 | 82.01 | |
| 連江縣 | 73.55 | 77.08 | 81.19 | 86.67 | 90.37 | 92.32 | |

2. 課稅結果受交易日期影響

公告土地現值每年調整一次，因此若為同年度買賣該土地，即便實際上有交易所得仍不需課徵土增稅。反之，若為跨年度交易土地，即使實際上有交易損失，仍須繳納土增稅。

施行房地合一新制後，因其稅基計算依所得稅法第 14 條之 4 第 3 項：「房屋、土地交易所得，減除當次交易依土地稅法規定計算之土地漲價總數額後之餘額，不併計綜合所得總額」。因此，於上述前提下，同年度買賣該土地，實際有交易所得，即須課徵所得稅，漏未課稅問題獲得改善，然若為跨年度交易，

¹⁸ 聯合知識庫(12/23/2016)，〈北市公告現值終止連 12 漲 北市雙稅止漲 房市鬆口氣〉，聯合報/A2 版。

¹⁹ 內政部地政司，<https://www.land.moi.gov.tw/uploadpic/uploadpic-1699.pdf> (最後瀏覽日：05/01/2018)。

即使實際上存在交易損失，仍須依法課徵土增稅。

(三)稅率問題

1. 土增稅課徵原則：累進稅率。土地稅法第 33 條，依不同漲價總數額倍數適用 20%~40% 之累進稅率。

表 4 土增稅累進稅率

| 土地漲價總數額超過原規定地價或前次移轉時核計土增稅之現值數額 | 稅率 |
|--------------------------------|-----|
| <100% | 20% |
| 100%~200% | 30% |
| >200% | 40% |

2. 長期持有之減徵：依土地稅法第 33 條第 6、7、8 項。

表 5 土增稅長期持有減徵規定

| | |
|------------------|--------------------------|
| 持有土地年限超過 20 年以上者 | 就其土增稅超過第 1 項最低稅率部分減徵 20% |
| 持有土地年限超過 30 年以上者 | 就其土增稅超過第 1 項最低稅率部分減徵 30% |
| 持有土地年限超過 40 年以上者 | 就其土增稅超過第 1 項最低稅率部分減徵 40% |

3. 按漲價總數額倍數累進課稅，恐未符量能課稅原則

土增稅依漲價倍數累進課稅，個案適用結果恐不合理。舉例言之，甲乙各自擁有一土地，分別為甲地、乙地，甲地原規定地價為 50 萬元、乙地原規定地價為 5,000 萬元，而後甲乙出賣其土地，甲地增值 80 萬元、乙地增值 4,500 萬元，但依現行規定，獲取較少土地增值之甲適用 30% 稅率；獲取較多增值之乙，因其增值金額仍在一倍漲價倍數內，故其適用 20% 稅率。實質上產生累退稅率之效果，並鼓勵土地投機現象，造成土地大量兼併、或當土地漲價未達一倍時，

即辦理土地移轉，藉由多次移轉使土增稅之漲價倍數適用較低稅率。因此，相較現行以漲價倍數累進課稅之做法，按漲價數額累進課稅，似更符量能課稅目的。

4. 稅捐優惠犧牲量能原則

稅捐優惠實為某程度犧牲量能原則，對於負擔能力相同者給予稅捐上差別待遇，以達成一定經濟誘導或政策目的。憲法實務於釋字第 745 號首度指名以「量能課稅原則」作為所得稅法課稅規定之審查標準²⁰。學者指出，稅捐優惠法律規範實質上破壞憲法平等原則，為量能課稅原則之例外規定，應從嚴檢視系爭規範合理性。此外，稅捐優惠利益不透明，除破壞財政收支體系之明確化，使國會無法完全監督，更連帶影響有關中央與地方財政收支分配，因此應從嚴審查系爭規範合憲性。具體而言，美式法規體系以中度審查標準以上，或採嚴格審查標準；德式法規體系則為合於比例之平等原則審查²¹。

土增稅亦有諸多稅捐優惠規定，立法時或有其國家任務、社會目的考量，惟稅法既須遵守量能課稅原則，租稅負擔理應公平分配。部分土增稅稅捐優惠之正當性值得深思，例如自用住宅優惠稅率 10% 或重購退稅之優惠規定、土地重劃現行法下減徵 40%、被徵收前之公共設施保留地免稅等，本文礙於篇幅雖不就土增稅稅捐優惠之妥適性逐一詳細討論，亦知悉相關稅捐優惠規定行之有年，要通盤修正實非易事，惟房地合一新制上路之際，實為從嚴檢視土增稅制度相關規範適當與否之大好機會。

肆、房地合一交易所得稅新制與土地增值稅雙軌制研析

一、房地合一制優點

(一) 避免重複課稅且使稅捐優惠同步轉換

房地合一新制採行稅基減除法，依所得稅法第 14 條之 4 第 3 項²²計算房地

²⁰ 陳清秀(2017)，「薪資所得不准實額減除費用是否違憲：釋字第 745 號解釋評析」，月旦法學雜誌，第 263 期，頁 200-205。

²¹ 柯格鐘(2016)，「論稅捐正義的追尋：從憲法平等原則到稅法量能課稅原則的路徑」，臺大法學論叢，第 45 卷特刊，頁 1296-1297。

²² 所得稅法第 14-4 條第 3 項：「個人依前二項規定計算之房屋、土地交易所得，減除當次交易依

合一稅時，減除土增稅之土地漲價總數額。

相較於成本費用減除或稅額扣抵法，稅基減除法可避免已課徵土增稅之稅基重複課徵所得稅。倘採稅額扣抵法，在兩稅目稅捐優惠規範不一致情形下易滋生爭議，蓋納稅義務人雖於土地所有權移轉時得適用土增稅優惠免納之，但因土增稅稅額為零，於繳納房地合一稅並無可扣抵稅額，原在土增稅給予之優惠反而於所得稅中再度遭受評價而核課所得稅，適用土增稅稅捐優惠之結果可能遭致更不利益之稅捐負擔²³。

故所得稅法第 14 條之 4 立法理由亦提及，採取稅基減除法目的在使土增稅減免優惠得同步轉軌至所得稅，避免影響土增稅之減除。

(二)改善部分舊制不動產稅制問題

舊制下，土地、房屋交易所得分別課以土增稅及所得稅。舊制中土增稅問題，在於其申報移轉現值稅基以「公告土地現值」為準，實際交易價格僅出現於個別交易完成後，難由政府預先估算之公告價格推知，故「公告土地現值」無論如何調整，都不可能完全符合真實價格。

對此，房地合一新制以「房地收入」核實課稅，縱使部分土地所得未被課徵土增稅，但整體不動產交易所得仍納入所得稅第 14 條之 4 第 3 項稅基中。

此外，房地合一新制雖仍維持所得稅及土增稅並立制度，但所得稅改以實價課稅，得抑制將交易價格灌水至土地之情形，亦無須再依與實際交易情形未符之「房地比」、「財產交易所得額標準」估算售屋利得。而即使同年度交易不課徵土增稅，仍得透過綜合所得稅彌補，更符合量能課稅原則。

二、房地合一制爭議

(一)雙制並行下規範不一致

土增稅與房地合一稅係屬不同性質稅目，其稅捐主體、客體、稅基及其他

土地稅法規定計算之土地漲價總數額後之餘額，不併計綜合所得總額，按下列規定稅率計算應納稅額」。

²³ 謝崑峯(2015)，「避免重複課稅：一般性探討」，收錄於：謝哲勝主編，房地合一課徵交易所得稅法律與政策，頁 267，臺北：元照。

許多規定皆不盡相同，致房地合一稅直接「減除土地漲價總數額」之規定似無法完全消除重複課稅問題，茲將土增稅及房地合一交易所得稅規範不一致處比較如下：

1. 稅捐主體、客體範圍及稅基計算基準不一

- (1) 土增稅稅捐主體包含納稅義務人及代繳義務人，納稅義務人係獲得所得之土地原所有權人，惟如於無償移轉情形下，由於出讓人未獲有所得，則由取得所有權人為納稅義務人；另於設定典權時，出典人應預繳土增稅。兩相比較，房地合一新制中，則以原房地所有權人為納稅義務人，且對於經濟實質上獲得土地所得之地上權人，亦納入課稅範圍；無償取得所有權人、典權人則不在其課稅範圍中。
- (2) 土增稅原則上以「訂約日」當期之公告土地現值為稅基計算基準，房地合一新制則通常以所有權移轉登記日之實際成交價額為準。兩者於所得認定時點並不一致。

2. 對於財產稅得否抵繳認定不一致

對於持有期間所繳財產稅是否得作為成本費用減除，土地稅法第 31 條第 3 項：「持有土地期間內，因重新規定地價增繳之地價稅，就其移轉土地部分，准予抵繳其應納之土地增值稅。但准予抵繳之總額，以不超過土地移轉時應繳增值稅總額百分之五為限」，故土增稅中一定限度內允許地價稅抵繳土增稅。但房地合一新制中，所得稅法第 14 條之 4 立法理由表示使用期間之房屋稅、地價稅係屬使用期間之相對代價，不得列為成本費用減除。兩稅目對於財產稅應屬所得額之成本費用，或只是使用期間相對代價認定不一致。

3. 自用住宅及重購退稅條件不一致

土地稅法第 34 條，土增稅關於自用住宅適用特別稅率定有土地面積限制，而所得稅法第 14 條之 8 就自用住宅超過 400 萬免稅額部分，一律適用特別稅率。

另就重購退稅部分，土地稅法第 35 條所規範土增稅：「當新購土地地價超過原出售土地地價或補償地價，扣除繳納土地增值稅後之餘額者，得向主管稽

徵機關申請就其已納土地增值稅額內，退還其不足支付新購土地地價之數額。」簡言之，小換大原則上全額退稅；大換小則不退稅。另重購退稅之自用住宅亦定有土地面積限制規定(土地稅法第 35 條第 1 項第 1 款)。相較下，房地合一新制之重購退稅，則是小換大全額退稅、大換小比例退稅，惟未設土地、房屋面積限制。

4. 稅率

土增稅及房地合一新制就稅率規定截然不同，導致同一筆土地交易所得，分為土地漲價總數額內所得及超過土地漲價總數額外之所得，兩者適用全然不同稅率。

5. 稽徵程序

依平均地權條例第 47 條，土地所有權移轉時，權利人及義務人應於訂定契約之日起 30 日內，共同申請土地所有權移轉或設定典權登記。例外符合土地登記規則第 27 條²⁴規定時，得由權利人單獨申請登記，在符合土地登記規則第 27 條事由時，因難期待土地所有權人限期繳納，故為保全稅捐，即由權利人代為繳納。

相較之下，所得稅法第 14 條之 5：「個人有前條之交易所得或損失，不論有

²⁴ 土地登記規則第 27 條：「下列登記由權利人或登記名義人單獨申請之：一、土地總登記。二、建物所有權第一次登記。三、因繼承取得土地權利之登記。四、因法院、行政執行分署或公正第三人拍定、法院判決確定之登記。五、標示變更登記。六、更名或住址變更登記。七、消滅登記。八、預告登記或塗銷登記。九、法定地上權登記。十、依土地法第十二條第二項規定回復所有權之登記。十一、依土地法第十七條第二項、第三項、第二十條第三項、第七十三條之一、地籍清理條例第十一條、第三十七條或祭祀公業條例第五十一條規定標售或讓售取得土地之登記。十二、依土地法第六十九條規定更正之登記。十三、依土地法第一百三十三條規定取得耕作權或所有權之登記。十四、依民法第五百十三條第三項規定抵押權之登記。十五、依民法第七百六十九條、第七百七十條或第七百七十二條規定因時效完成之登記。十六、依民法第八百二十四條之一第四項規定抵押權之登記。十七、依民法第八百五十九條之四規定就自己不動產設定不動產役權之登記。十八、依民法第八百七十條之一規定抵押權人拋棄其抵押權次序之登記。十九、依民法第九百零六條之一第二項規定抵押權之登記。二十、依民法第九百十三條第二項、第九百二十三條第二項或第九百二十四條但書規定典權人取得典物所有權之登記。二十一、依民法第一千一百八十五條規定應屬國庫之登記。二十二、依直轄市縣(市)不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法作成調處結果之登記。二十三、法人合併之登記。二十四、其他依法律得單獨申請登記者。」

無應納稅額，應於房屋、土地完成所有權移轉登記日之次日或第四條之四第二項所定房屋使用權交易日之次日起算三十日內自行填具申報書，檢附契約書影本及其他有關文件，向該管稽徵機關辦理申報」。由此可知，房地合一新制下，個人所得者可自行申報，亦無所謂代繳義務人。蓋此制度設計可連結至土地所有權移轉之實務運作，因取得土地所有權人，須待原土地所有權人完納土增稅才可以移轉土地所有權，但房地合一新制則於完成房屋、土地所有權移轉登記後才須繳納，兩稅申報、完稅時點並不相同。本文將上述不一致列表整理如表 6，便於讀者歸納分析：

表 6 土增稅及房地合一交易所得稅比較

| | 土地增值稅 | 房地合一交易所得稅 |
|-----------------|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| 稅捐主體 | 典權人、代繳義務人 | 個人所得稅部分：地上權人 |
| | 無償取得時：取得所有權之人 | 無償取得時不課徵所得稅 |
| 稅捐客體 | 已規定地價之土地，土地所有權移轉時或設定典權時 | 個人以設定地上權方式之房屋使用權，其交易視同前項之房屋交易(所得稅法第 4 之 4 條) |
| 稅基計算基準 | 移轉現值之審核標準：以訂約日當期之公告土地現值為準(土地稅法第 30 條) | 交易日、取得日原則以所出售或交換之房地所有權移轉登記日為準。並以交易時之成交價額減除原始取得成本及相關費用計算所得額(所得稅法第 14 之 4 條) |
| 持有期間財產稅 | 土地稅法第 31 條：部分抵繳 | 房屋稅、地價稅非屬得扣除之成本、費用 |
| 自用住宅及其重購退稅條件不一致 | 有土地面積限制；大換小無比例退稅(土地稅法第 34、35 條) | 無土地面積限制；小換大全額退稅、大換小比例退稅(所得稅法第 14 之 8 條) |
| 稅率 | 依土地漲價倍數課徵 20%~40% 稅率 | 依持有時間課徵 15%~45% 稅率 |
| 稽徵程序 | 於訂定契約之日起 30 日內，向主管稽徵機關申報土地移轉現值 | 於房屋、土地完成所有權移轉登記日之次日或交易日之次日起算 30 日內自行填具申報書向主管稽徵機關申報 |

(二)房地分離課稅導致稅捐實務爭議

因所得稅舊制中，只就房屋所得部分課徵所得稅，但市場實際交易情形多為房地一體議價，故如何分離房屋及土地所得分別課稅，即為實務常見爭議。

為避免納稅義務人將多數不動產交易所得不當移轉至土地，財政部爰於 83 年 1 月 26 日台財稅第 831581093 號函²⁵、101 年 8 月 3 日台財稅字第 10100568250 號令中明定：「核釋個人於出售房地適用財政部 83.01.26 台財稅字 831581093 函計算財產交易損益時，所支付之相關費用(如：仲介費、代書費、土地增值稅、契稅等)，得自房地差額中減除，再按房屋評定現值占土地公告現值及房屋評定現值之比例計算房屋之財產交易損益。」簡而言之，個人如能提出支付相關費用證明文件，但因無法區別房屋交易所得，則依前揭財政部函、令釋意旨，因買進賣出之費用無法分別歸屬房屋或土地，須先將費用自房地買進總額及賣出總額之差額中減除，再按出售時之房屋評定現值占土地公告現值及房屋評定現值之比例，計算系爭房屋之財產交易損益(臺北高等行政法院 105 年度訴字 1171 號判決)，而所謂「房屋評定現值占土地公告現值及房屋評定現值之比例」即實務常稱之「房地比」。另一種常見情形為當事人未能提出已支付相關費用之證明文件，則以「108 年度個人出售房屋之財產交易所得計算規定」，依財政部核定標準核定之。

承上可知，主管機關過往計算房屋所得時，會隨義務人能否提供原始取得成本證明而適用不同解釋函令，實務上亦因而衍生爭議，臺灣高等行政法院 105 年度訴字第 609 號判決中，因原告得提出不動產交易所得相關費用資料，故主管機關主張應依財政部 83 年台財稅字第 831581093 號函及 101 年 10100568250 號令為計算課稅所得額基準。但原告主張基於後法優於前法、從新從優原則及

²⁵ 財政部 83 年 1 月 26 日台財稅第 831581093 號函：「個人出售房地，其原始取得成本及出售價格之金額，如經稽徵機關查核明確，惟因未劃分或僅劃分買進或賣出房地之各別價格者，應以房地買進總額及賣出總額之差價，按出售時之房屋評定現值占土地公告現值及房屋評定現值之比例計算房屋之財產交易損益。說明：二、個人出售房地，如能提示買進及賣出該房地之買賣契約書，且該契約書附有收、付價款之紀錄或另有收、付價款之憑證，經稽徵機關查明屬實者，除可分別提示買賣時房屋、土地之各別價格，以憑核實計算財產交易所得外，餘均依主旨規定辦理；其如有財產交易損失者，並得依所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 3 目第 1 小目之規定，自當年度及以後 3 年度之財產交易所得扣除。」

注意納稅義務人有利原則，應適用「102 年度個人出售房屋之財產交易所得計算規定」繳納較少所得稅額。

就此爭點，高等行政法院認定原告申報時已提供其交易時之實際成交金額及原始取得成本，其財產交易所得應依行為時所得稅法第 14 條第 1 項第 7 類規定核實認定，並無適用所得稅法施行細則第 17 條之 2 第 1 項後段²⁶所定得依系爭財產交易所得標準之餘地，於本案中即不得適用前揭計算規定。但筆者認為，納稅人義務人付出越多協力義務及舉證責任，卻可能承受高於推計課稅之租稅負擔，其政府簡化申報流程之便民措施反恐致誠實申報之不利益，值得未來稽徵機關修法時列入考量。

此外，關於成本費用該如何認列，於臺灣高等行政法院 105 年度訴字第 609 號判決，原告主張當相關費用直接與房地有因果關係，如土增稅及契稅，應分別從土地及房屋交易價格中減除，但法院認為因房屋賣出價格無法具體確認，而以推計方式認定房屋財產交易收入，基於成本費用應與收入相對應之原則，其房屋與土地之成本及費用認定，只能合計後依上開比例分攤之，即無從再『覈實』將歸於房屋之成本或費用予以減除，並據此認定房屋財產交易損益，而類似見解亦屢見於其他判決中(最高行政法院 102 年度判字第 673 號判決、104 年度判字第 137 號判決參照、臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1171 號)。筆者認為推計課稅後未必無法再「覈實」減除成本費用，惟目前實務上推計所得顯低於實際市場行情，再減除土增稅或契稅恐減損租稅公平性，應調整推計所得比例，再予以減除相關費用，始符合對相同所得具公平一致性之處理原則。

(三)無法完全避免重複課稅

所得稅法第 14 條之 4 第 3 項雖採稅基減除法，但實際上卻仍可能發生重複課稅。因採稅基減除法，當次移轉課徵土增稅之漲價部分，不課所得稅，故當次計算土增稅與所得稅未重複課稅，但到下次移轉時，當次未課徵土增稅之漲價部分，仍須課徵土增稅。因而同一漲價部分，會先於當次移轉課徵所得稅，

²⁶ 所得稅法施行細則第 17 條之 2 第 1 項後段：「個人出售房屋，如能提出交易時之成交價額及成本費用之證明文件者，其財產交易所得之計算，依本法第十四條第一項第七類規定核實認定；其未申報或未能提出證明文件者，稽徵機關得依財政部核定標準核定之。」

下次移轉再課土增稅，仍有重複課稅問題²⁷。

(四)違反客觀淨值原則

理論上土增稅係按公告土地現值計算漲價數額，如實際交易有虧損，仍須按公告現值漲價倍數計徵土增稅，且在房地合一新制計算時不能計入、虧損亦不得於3年內交易盈虧互抵²⁸，實際上仍有重複課稅之嫌²⁹。

(五)同一土地交易不同評價違反平等原則

因土地公告現值與土地市價仍有落差，造成同一筆土地之增值，土地漲價總數額部分內課徵土地增值稅；土地漲價總數額外增值部分，卻以房地合一新制評價。同一筆交易卻以不同方式徵稅，此種兩稅分立之體制，似與憲法第7條平等原則相違。

伍、可能修正方案

一、預擬分析

綜整前揭論述，房地合一新制仍有許多問題亟待解決，本節將就維持或修正房地合一新制提出兩種修正方案並加以討論，期可作為未來修法之參考依據：

(一)方案一：維持土增稅，並改善目前問題

對於土增稅固有問題，以土地漲價倍數適用累進稅率似有違量能公平原則，宜依漲價總數額適用稅率，並調高土地公告現值接近市價³⁰，稅捐優惠規定亦應逐一檢討。

同一漲價部分在當次移轉先課所得稅，下次移轉又課土增稅之重複課稅問題，應許納稅義務人舉反證推翻，或選擇稅額扣抵方式退還。

²⁷ 謝哲勝(2015)，「房地合一課徵所得稅修法簡介與評析」，月旦法學雜誌，第247期，頁106-107。

²⁸ 所得稅法第14條之4第2項：「個人房屋、土地交易損失，得自交易日以後三年內之房屋、土地交易所得減除之。」

²⁹ 葛克昌(2016)，同註9，頁67。

³⁰ 張進德(2015)，「併課土增土所稅涉違憲」，稅務旬刊，第2279期，頁7。

此外房地合一新制下，倘房地交易虧損，當次交易不必繳納所得稅，且得以 3 年內房地交易盈虧互抵。但可能仍須繳納土增稅，已繳納稅款既不能退還也無法計入盈虧互抵，即使實際虧損，卻仍須繳納土增稅，並非妥適。故土增稅得效法房地合一新制之規定，若實際土地交易虧損，不必繳納外，該虧損得於 3 年內房地交易時盈虧互抵³¹。

針對同一筆土地適用不同稅目問題，本文認為此係採此方案之必然限制，因土增稅之稅基計算基準採土地公告現值，係按區段推計課稅，無論如何皆難與各個案交易價格完全吻合，難免產生土地漲價總數額以外之增值，而落入房地合一交易所得稅之課稅範圍。

(二)方案二：廢止土增稅，依實價課徵不動產交易所得稅

如能廢止土增稅，其既有問題將不復存在，也無重複課稅、同筆土地適用不同稅率問題，且直接改以實價作為不動產所得課稅基礎。德國稅捐實務，即依不動產交易實價課徵所得稅，且係採不動產交易所得與綜合所得分離，並課以固定稅率³²。

二、方案比較

(一)房地合一課稅可行性

除 2011 年制定之「特種貨物及勞務稅條例」外，我國房地產稅制向來建立在房屋與土地分列基礎上，有論者亦認為，房地合一新制固然將房屋與土地出售所得合併計算而解決土增稅未能實價課稅之問題，但未能顧及房屋、土地物權獨立之本質，兩者合併計價反而衍生重複課稅疑義³³。

惟民事法關係原則上雖先於稅捐關係，稅捐法亦不必然應繼受民事法之基本價值與原則。在規範目的說下，即使稅捐法所使用概念繼受自民事法，但由於稅捐法有自身規範目的，於相關概念解釋上民事法目的不具優位性³⁴，必要時

³¹ 葛克昌(2016)，同註 9，頁 67。

³² 柯格鐘(2014)，同註 5，頁 23。

³³ 謝崑峯(2015)，同註 23，頁 268。

³⁴ 黃茂榮(2002)，「稅捐法與民事法」，月旦財經法雜誌，第 2 期，頁 65-104。

得依量能課稅原則予以調整，此為稅法獨立性之調整³⁵。換言之，即使民法中房屋、土地各有獨立之所有權，但所得稅法採取房地合一課稅，其目的在於符合量能課稅原則與實價課稅原則，故房屋、土地不必然只能分開處理，因而無須固守房屋所得、土增稅分立課稅之基礎。

(二)土增稅存在必要性

土增稅立法係按憲法第 143 條第 3 項「土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之。」制定。為落實國父孫中山平均地權、漲價歸公精神，進而透過立法機關以土地稅法、平均地權條例將之具體化³⁶，因而有論者認為維持土增稅可避免修憲之爭議。

認為廢止土增稅即違反憲法第 143 條之論調有其盲點。首先，因地價高漲主要歸功為社會改良及工商業進步，三民主義實將土地增值部分完全歸為公有。但此種民生主義隱含共產主義之思想，若要完全遵循憲法第 143 條第 3 項文義，土增稅部分應 100%漲價歸公，此與目前土增稅的稅率顯有落差，數年來我國經濟發展也與共產主義背道而馳。再者，100%稅率亦與租稅法原理原則相違背，漲價歸公之理念在現實中難以落實，基此，為完全符合憲法第 143 條第 3 項規定而須保留土增稅稅目之主張，本文認不具說服力。

此外，憲法之解釋方法雖應探求制憲者原意，但探求原意時，若社經環境已與制憲時有所變遷，應探求憲法之客觀意旨，亦即制憲者在解釋時點可能之解釋(參司法院大法官解釋釋字第 620 號解釋理由書)³⁷，而非固守條文使用之「用語」。再者，憲法第 143 條係屬基本國策規範，立法者具體規定要如何作成，仍有一定之形成空間，即使採取其他稅目，亦能達成憲法第 143 條第 3 項之目的³⁸。

(三)房地分離課稅背離經濟實質

為避免納稅義務人將部分所得灌入土地以享有免稅待遇，因而訂定「房地

³⁵ 葛克昌(2016)，同註 9，頁 71。

³⁶ 謝崑峯(2015)，同註 23，頁 253。

³⁷ 葛克昌(2016)，同註 9，頁 71。

³⁸ 柯格鐘(2015)，「特定議題探討」，收錄於：謝哲勝主編，房地合一課徵交易所得稅法律與政策，頁 271，臺北：元照。

比」計算房屋財產交易損益。除此之外，稅捐稽徵機關再制定「財產交易所得額標準」，亦即財政部依據地方政府公告之房屋評定標準價格，每年核定一固定比例以計算售屋利得，作為申報售屋利得之最低值，據以計算房屋之財產交易所得稅。但此種分列課稅作法顯然背離國人不動產交易習慣。亦即，通常買賣不動產是將土地、房屋一體議價，於嗣後辦理物權移轉登記與課稅時，才以一定比例切割，訂立分立契約³⁹。

自 2016 年實施房地合一新制後，即以「房地收入」作為課稅基準，從整體不動產價格觀點，即使土地公告現值與實際土地交易價值不符，其整體所得仍會回歸所得稅法第 14 條之 4 第 3 項稅基，是以新制下似無必要將交易價格灌水至土地，相較修法前將土地、房屋所得完全分立計算，更符合市場交易情形。此外，即使同年度交易未課徵土增稅，仍得透過綜合所得稅彌補，也更符合量能課稅原則。

但在土增稅與所得稅雙制並行下，土增稅依漲價總數額倍數適用 20%~40% 稅率，長期持有還可獲部分減徵；所得稅法則規定持有 1 年以內者適用稅率 45%，持有 1 年以上至 2 年者適用 35% 稅率。因此，對短期持有者而言，課徵所得稅相較土增稅不利，致使納稅義務人可能自行申報較高之土地公告現值，按土地稅法第 30 條第 2 項規定：「前項第一款至第四款申報人申報之移轉現值，經審核低於公告土地現值者，得由主管機關照其自行申報之移轉現值收買或照公告土地現值徵收土地增值稅。前項第一款至第三款之申報移轉現值，經審核超過公告土地現值者，應以其自行申報之移轉現值為準，徵收土地增值稅。」

房地合一新制施行前，納稅義務人通常不會依土地稅法第 30 條第 2 項後段自行申報「超過公告土地現值之移轉現值」，惟新制下，是否發生納稅義務人為達稅捐規避目的而自行申報較高土地現值，以操控土增稅及所得稅申報所得額之情形？又或，納稅義務人得主張漲價數額應歸屬於土地，因經驗法則下房屋本應隨時間折舊而價值減損，但土地因具供給有限特性，隨需求增加、周邊發展等因素，致土地亦隨之漲價，故漲價部分本應一體適用土增稅等抗辯。新制施行後，是否伴隨相關爭議，值得持續觀察。

³⁹ 柯格鐘(2014)，同註 5，頁 20-25。

(四)稅捐稽徵經濟必要性

為使國家獲取財政收入，降低租稅稽徵成本同時意謂著租稅收入中更大比例保留給國家使用，但純粹追求國庫收入增加或成本節省之經濟考量，不足以作為國家違反量能課稅原則之正當性基礎⁴⁰。學者整理德國聯邦法院見解，指出租稅簡化具普遍正當性之意義，在於平等原則不僅建立公平之租稅負擔分配規則，而是法律適用之平等。亦即，在租稅行政大量、人物力有限、受核課期限限制環境下，立法者制定租稅法律，不能僅一味追求「相同事務應受相同對待，不同事物應受不同對待」之理想，使法律因過度重視個別性差異而日異複雜，導致稽徵機關因執行能力不足而選擇性執法，有損整體法律適用平等。因此，為能真正實現租稅負擔結果之平等，類型化立法成為實現租稅平等不可或缺之必要手段⁴¹。而當該等類型化立法不與現實嚴重脫節且「因類型化規定產生之不正義僅涉相當少數者，且背離平等原則之程度非屬強烈時」，其類型化所造成背離量能課稅原則之結果即可容忍⁴²。

我國於 2012 年實施實價登錄政策，並於 2016 年課徵房地合一新制，以實際交易價格之「房地收入」為課稅基準，課與納稅義務人主動申報義務，故方案一：維持土增稅不僅較不利於實價課稅原則，亦無法達成為求稽徵經濟目的之類型化立法，建議方案二：應廢止土增稅，以單一稅目「不動產交易所得稅」，對房屋、土地交易所得實價課稅。

陸、結論與建議

關於房地合一新制與土增稅雙制並行之制度，雖能避免憲法第 143 條修憲議題、維持地方政府稅收，但土增稅既存問題(如：不同機關主管法規之適用關係、稅基、稅率及稅捐優惠等)仍未能解決。

更可能衍生新問題，如無法完全避免重複課稅、實際交易虧損卻仍須按公告現值漲價總數額納稅違反量能課稅原則、同一土地交易適用不同稅制違反平等原則，及土增稅與房地合一新制有諸多規範立場不一致情形(包括稅捐主體、

⁴⁰ 盛子龍(2011)，「租稅法上類型化立法與平等原則」，中正財經法學，第 3 期，註 14，頁 160。

⁴¹ 謝崑峯(2015)，同註 23，頁 266。

⁴² 盛子龍(2011)，同註 40，頁 14-20。

客體範圍及稅基計算基準、對於自用住宅及重購退稅稅捐優惠條件、持有期間財產稅是否得作費用扣抵之判斷，及稽徵程序上土增稅須先完納稅捐才得移轉所有權、房地合一交易所得稅則無此規定等)。

本文提出兩修正方向建議，方案一：維持土增稅，並改善目前問題；方案二：廢止土增稅，依實價課徵不動產交易所得稅。

為比較兩方案優劣，本文先就前提問題－房地所得合一課稅之可行性及土增稅存在之必要性進行討論。針對前者，我國房地產稅制向來雖建立在房屋及土地分立基礎上，但在規範目的說下，由於對不動產交易所得課稅合乎量能課稅原則與實價課稅原則，不必然須固守房屋、土增稅分立之基礎；至於後者問題，憲法第 143 條第 3 項僅為方針條款規定，立法者具有一定形成空間，縱認為憲法委託，但憲法之解釋應探求其客觀意旨，若一味遵循憲法條文字面意思，將全部房地所得漲價歸公，除不符合現代財政理論、過度侵犯人民財產權，亦與現行法之施行結果不符，因此憲法第 143 條第 3 項並非阻礙廢止土增稅、妨礙以單一稅制課徵不動產交易所得稅之絆腳石。

再者，本文認若仍一貫採取房屋、土地分離課稅方式，不僅背離經濟實質，且於現行法下，土增稅雖以公告土地現值為計算基準，但房地合一新制終究以房地實際交易價格作為稅基，土增稅類型化立法方式亦無法達成稅捐稽徵經濟目的。

故本文認為對房屋、土地交易所得最佳且最符合租稅平等之課稅制度，即採單一稅目「不動產交易所得稅」，而現行房地合一新制已邁開改革之大步，提供非常值得參考之架構，惟具體如何以單一稅目對不動產交易所得課稅，或現行房地合一新制可能遭遇之爭議等議題，仍仰賴各方先進討論，本文僅於此提供淺見。