



房屋稅的社會目的探討 ——以臺北市的房屋稅為中心

蔡昱延
立揚法律事務所律師

目次	壹、房屋稅稅制說明 貳、臺北市房屋稅法制之檢討	參、結 論
----	----------------------------	-------

壹、房屋稅稅制說明

房屋稅是一種針對「持有房屋」課稅的稅種，屬於典型的財產稅，也因此
在法理正當性上和其他財產稅一樣有所爭議。不論係由量能課稅原則或者量益
課稅原則都無法完全證立房屋稅的正當性，最終必須回到社會目的的討論。申
言之，房屋稅具備高度的社會目的色彩，對於房屋稅制之調整往往受到特定
政策方向的強烈影響。如2023年（下同）

12月19日立法院三讀通過的「房屋稅差別稅率2.0」修法¹，便係期望能藉由差別稅率（即所謂「囤房稅」）的擴大實施來實現居住正義的政策目標。

一、房屋稅制度概述

（一）稅捐客體

房屋稅係以房屋作為課徵對象，向房屋所有權人徵收，且是以從價課徵，依房屋的價值作為課稅的標準，根據房

屋基地、面積、層數、裝飾、用途及建築材料，所在地段與建築年代折舊率等客觀價值因素，衡量被課徵房屋以及該房屋相關建築物價值作為課稅基礎²。

(二)房屋評定現值

房屋稅是依「房屋現值」乘以房屋稅稅率課徵房屋稅。而房屋現值的核計，原則上是由納稅義務人自行申報，並由主管稽徵機關依據「不動產評價委員會」評定的「房屋標準價格」來核計。

(三)稅率

由房屋稅條例第5條規定可知，房屋稅的稅率區分為住家用房屋與非住家用房屋，住家用房屋為2%至4.8%（若為自住及公益出租等情形則為1.2%，單一自住情形只要負擔1%之房屋稅），非住家用房屋的稅率又可區分為營業使用以及非營業使用，營業使用的稅率是3%至5%，非營業使用的稅率則是1.5%至2.5%。如住家用房屋與非住家用房屋有混合使用的情形，則以實際使用面積分別課徵房屋稅。

(四)計算方式

房屋稅稅額採乘法計算，計算方式如下：

$$\begin{aligned} \text{房屋稅} &= \text{房屋現值} \times \text{稅率} \\ \text{房屋現值} &= \text{核定單價} \times (1 - \text{折舊年數} \times \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} &\text{折舊率}) \times \text{街路等級調整率} \times \text{面積} \\ \text{核定單價} &= \text{標準單價} \times (1 \pm \text{各加減項之} \\ &\text{加減率}) \pm \text{樓層高度之超高或偏低價}^3 \end{aligned}$$

二、臺北市房屋稅

自2011年以來，臺北市一直積極地試圖藉由調整房屋稅來達成其社會目的，從而出現數次對房屋稅的調整。使臺北市在房屋稅制上擁有相當豐富的資料可供參考。臺北市近年來對於房屋稅的調整⁴，可以大略分為對稅基的調整及對稅率的調整，前者以所謂的「豪宅稅」為代表，後者則以「囤房稅」為代表。

(一)對稅基的調整

自2011年7月1日起，由於認為臺北市稅捐處依據各地區具指標性高級住宅之特色，在臺北市房屋標準價格及房屋現值評定作業要點第15點就所謂的高級住宅訂定8項參考認定標準，認為符合條件之鋼筋混凝土構造住宅大樓（不含商業大樓與別墅），且每戶總價8,000萬元以上及每坪單價100萬元以上或每戶面積80坪以上者，屬於高級住宅，加價課徵房屋稅。加價的方式則是按照高級住宅所處地點的「街路等級調整率（簡稱路段率）」加價課徵。

2014年，臺北市重新調高「房屋構造單價表」，調高後房屋的標準單價平均調升至原本的2.6倍。2017年，臺北市決定以「降新漲舊」的方式重行評定房屋

現值，修改對高級住宅的認定標準⁵，同時降低新建豪宅的稅額（改採120%的固定比率加價），但溯及適用2001年後豪宅的房屋稅稅額（從2017年7月至2023年6月，從新造價的70%開始分年緩漲⁶）。

2023年，臺北市決議調整2023年7月1日起取得使用執照之房屋的標準單價，同時通盤調整路段率，新建房屋構造標準單價調漲10%⁷。

(二)對稅率的調整

2014年，臺北市議會通過「臺北市房屋稅徵收自治條例」修正案，開徵囤房稅。差別稅率主要體現在住家用房屋上，自住房屋中自住、公益出租及社會住宅包租代管房屋稅率1.2%⁸，非自住2戶以下每戶按2.4%課徵房屋稅，3戶以上每戶按3.6%課徵房屋稅⁹。

貳、臺北市房屋稅法制之檢討

房屋稅本質上是一種社會目的之稅法規範，具備「財富重分配」、「促進不動產使用效率」及「保障人民生存權」等多重社會目的。從而應首先考量的是，現行規範是否符合公益原則、需要原則與功績原則¹⁰。於此同時，稅法的原理原則也應該被納入考量。

一、調整稅基的檢討

(一)開徵豪宅稅違反租稅法定原則¹¹

根據臺北市房屋稅徵收自治條例第8條之規定，臺北市政府制定了「臺北市房屋標準價格及房屋現值評定作業要點」，並公布影響房屋稅稅基計算的3項標準¹²。而稅基屬於租稅構成要件，涉及稅基計算標準之事項，係影響人民應納稅額及財產權實質且重要事項，應由法律或法律具體明確授權之命令定之¹³。上述3項標準在性質上屬於行政規則，均係基於母法房屋稅條例第11條的授權而來，並無特異之處。有疑問的是，對於高級住宅的加價課徵房屋稅，是否仍在授權範圍內？

從房屋稅條例第11條觀之，跟高級住宅加價課徵房屋稅最為相關的授權規範為第1款的「按各種建造材料所建房屋，區分種類及等級」，而高級住宅的認定係基於建材（鋼筋混凝土以上構造等級）及房地總價（8,000萬元以上）。關於建材部分在授權範圍內並無疑義，但對於房地總價的認定標準即非授權範圍，而有違反租稅法定原則的疑慮。

房屋稅屬地方稅，涉及房屋稅法定要件之事項，在中央規定之框架內，應由地方自治團體之立法機關立法為之，並符合法律明確性要求，而非由行政機關自行為之。有見解認為臺北市房屋稅徵收自治條例第8條的「等事項」包括房屋稅條例第11條規定以外之事項，但這

些事項無法從法條文字中得知，已違反法律明確性之要求。如認為此規定授權臺北市可將房屋稅條例第11條規定以外之事項作為提高稅基之事項，無異於開一張空白支票予臺北市，任由其填寫金額¹⁴。

不論是基於量能課稅原則或是財富重分配的社會目的，在形式上符合租稅法定主義都是先決要件。不論豪宅稅是否符合量能課稅原則，或是否能達成財富重分配的社會目的，稅捐行政權都不應以目的正當為由合理化濫用手段的行為。本文認為臺北市的豪宅稅制度並不在房屋稅條例的授權範圍內，故應先經過議會審議，方具備課徵的正當性。

(二)劇烈的稅基調整違反房屋稅的社會目的

現行法制下，一般房屋會依建築年代適用兩種標準單價，2014年以前的房屋會適用舊標準單價，而2014年以後興建的房屋會適用新標準單價。而高級住宅則同時存在三種計算方式，2001年前高級住宅適用舊標準單價，2001年到2014年的高級住宅適用2014年的新標準單價、固定比例加價及分年緩漲，2014年以後興建的高級住宅則適用2014年的新標準單價及固定比例加價。如此混亂的計算方式，何者最接近真實的財產價值，而得以作為財富重分配的基礎？而不同計算方式間的差距過大，亦使此問

題越發尖銳。

以一般房屋為例，新舊標準單價平均相差2.6倍，2棟完全相同的房屋僅因興建期間相差1年，在房屋稅稅額上就會出現約2.6倍的差距。但兩者的實際價值差距僅有1年的折舊，與稅額的差距不成比例。標準單價的大幅調升，並不是因為社會在短期內有劇烈的物價上漲或通貨膨脹，而是因為標準單價長期未依法調整¹⁵，導致標準單價與現實完全脫節，在長期的怠惰後企圖「一次漲足」的結果就是形成極端的稅額差距。在這樣極大的落差下，持有新建房屋的納稅人不成比例的負擔較重的稅捐¹⁶，有違財富重分配的制度目的，也會對人民生存權的保障造成侵害，同時使不動產的使用效率降低。

本文認為，對於稅基的調整不僅僅是機械式的行使法律授予的職權，而必須更為細膩的考量各方面的影響。稅基在稅捐中是極為重要的一環，不可不慎。基於我國標準單價長期遠低於市價的現實，提升標準單價有其必要，但不論是過渡條款的設計還是配套措施的跟進都不可輕忽，同時也應避免過於劇烈的調整，使人民的生存權不至於受到過度的衝擊。比如臺北市在2017年使建於2001年後，原本適用舊標準單價的高級住宅溯及適用2014年的新標準單價，便採取了分年緩漲的措施來降低對人民生存權衝擊，值得肯定。

有見解主張，由於對標準單價調整涉及溯及既往及信賴保護的問題而不宜溯及生效，應考慮改為調整較無溯及既往問題的路段率¹⁷，臺北市政府亦於2023年調整路段率。但由於路段率的評定是以一整條街為單位，一旦調整路段率，在對高級住宅造成影響的同時也會使一般住宅受到相同比率的影響，而形成「誤殺」的現象。一般住宅的住戶承受房屋稅調漲的能力多數情形下明顯低於高級住宅住戶，一旦調漲路段率，極有可能會造成對一般住宅住戶生存權的過度侵害。本文認為，調高路段率並非完全不可行，或許可以搭配折舊率的調整¹⁸或前述之分年緩漲使稅基的調整更符合財富重分配及保障人民生存權的社會目的¹⁹。

二、差別稅率的檢討

差別稅率的設計，係基於多重的社會目的。社會上對於囤房稅的期待，多為希望遏止囤房，使不動產達成對社會而言更有效率的使用，同時增加多屋者之持有成本。此外，針對自住者給予較低的稅率，讓人民持有自住房屋不須負擔過高的成本，也蘊含著保障人民生存權的意涵。賦予公益出租及社會住宅包租代管者相同的低稅率，也是鼓勵持有房屋的人民能夠代替國家履行照顧義務所為的一種誘導性規範，係基於功績原則的要求。

若從社會目的出發，對於差別稅率的設計，尚有幾點須檢討之處：

(一)囤房稅制度的正當性疑慮

囤房稅背後的邏輯是「持有越多房屋＝越有稅捐負擔能力」，亦即認為兩者為正相關的關係。但僅考量房屋戶數明顯不足以確定稅捐負擔能力，諸如房屋新舊程度、面積大小及坐落地區等重要因素都未被考量，稅制不公之處顯而易見。舉例而言，3間偏遠地區的老舊民房和市中心的全新公寓相比，何者代表更高的稅捐負擔能力應不言而喻，但在囤房稅的差別稅率下，卻是3間老舊民房的擁有人須負擔較高稅率，明顯違反租稅公平及量能課稅原則，亦無法達成財富重分配的目的，有通盤檢討的必要。

(二)對於自住者應給予定額免稅

從生存權保障及量能課稅的觀點而言，納稅義務人為自己的生存或其家庭的生存或其他理由所必須支出的金額，並不屬於可支配所得的範圍²⁰，國家不應對其課稅。現行制度僅給予自用住宅較低稅率，對人民生存權的保障仍不充分，應在一定程度內予以免稅。對人民生存權的保障及量能課稅原則的要求並不必然導出所有自住房屋都應該免稅的結論，因為房屋的價差極大，若使所有自住房屋一概免稅反而會成為資產階級避稅的手段。本文認為定額免稅的方式

較為妥適，以人為單位，計算出一般足以生存的住宅價值範圍內予以免稅，房屋價值超過免稅額度的範圍方得計入稅基。由於生存需求是所有人類的基本需求，定額免稅本質上沒有排富的必要。

(三)對於弱勢者應予免稅

如前所述，課徵房屋稅需要考量對人民生存權的侵害，不應使人民為了繳納房屋稅而在基本生活上出現困難。而這份考量在弱勢者身上特別重要。對於身心障礙者、中低收入戶等弱勢者而言，每一分國家強加的負擔會對生存造成極大影響。國家對這些生存能力較低的國民本來就應該負擔照顧義務，應該給予社會救助，但國家不僅未能善盡照顧義務，反而對其生存所必須的房屋課徵房屋稅，並不合理²¹。

現行法制中延期或分期繳納的規定²²，對弱勢者的保障顯有不足。對弱勢者而言，無法繳納房屋稅的狀況多為長期持續的，和經濟狀況短期不佳的人不同，僅給予延期或分期對其困境幫助有限。而所謂住家房屋現值在新臺幣10萬元以下者免徵房屋稅的規定²³，因其並未隨房屋稅調漲作相對應的調整，結果使絕大多數房屋都已超過免徵門檻，幾無適用可能性。

(四)對出租供自住房屋應以自住稅率課徵房屋稅

房屋稅由於其容易轉嫁給承租人負擔的特性，而被認為具備「居住者稅」的性質。因為自住房屋稅率較低，實務上出租住家用房屋的房東，容易將房屋稅轉嫁給承租人負擔，導致通常屬於經濟弱勢方的住宅承租人必須負擔較高稅率²⁴。申言之，在租屋的情形，房屋稅最終的承擔者往往會是承租人而非出租人，差別稅率所「懲罰」的並非持有多屋的房東，而是房屋承租人。

在房屋用於出租的情況下，在某種程度上已經達到使房屋利用對社會整體更有效率（相較於單純囤房）的目的，而沒有對其課徵囤房稅率的必要，且即使課徵囤房稅率，房屋稅最終的承擔者也會是承租人。總結而言，當住家用房屋被出租作為承租人的自住住宅使用時，應依照自住房屋的稅率課徵房屋稅。

參、結 論

本文認為，若回歸房屋稅的社會目的，現行的房屋稅規範有許多不足之處。整體而言，臺北市政府過於強調財富重分配與促進不動產使用效率的社會目的，而忽略對人民生存權保障的面向。在稅基調整方面，除了租稅法定原則的問題外，過於劇烈的房屋稅調整對人民的生存權造成侵害，也不利於不動產的利用效率最大化。在差別稅率方面，過於粗糙的以持有戶數判斷不僅無

法達到財富重分配的目的，對於人民的生存權保障也相當不足。

雖本文所提及房屋稅制之問題多數有待修法解決，惟於現有規定之解釋上仍得盡可能採取保障人民生存權之解釋方向，如在經濟較為弱勢的人民爭執其是否符合分期或延期繳納房屋稅之資

格、或爭執其房屋已經符合減半徵收或免徵房屋稅之標準時，在個案上可以考慮採取較寬鬆的標準，以避免房屋稅對其生存權造成過度侵害。若律師執業上遇到相關案件，也可為當事人盡力爭取主管機關或法院的從寬認定。♣

註釋

1. 財政部全球資訊網 | 房屋稅差別稅率2.0, <https://www.mof.gov.tw/house> (最後瀏覽日: 2024年2月13日)。
2. 林喆睿, 課徵多屋稅(囤房稅)法理正當性的探討, 財產法暨經濟法, 16期, 2020年9月, 128頁。
3. 財政部稅務入口網 | 房屋稅的稅率與計算, <https://www.etax.nat.gov.tw/etwmain/tax-info/understanding/tax-saving-manual/local/house-tax/5qYVKWW> (最後瀏覽日: 2024年2月13日)。
4. 礙於篇幅, 僅列出較重大的調整, 省略部分重要性較低的調整。詳細的歷次修法調整沿革, 請參臺北市稅捐稽徵處 - 房屋稅 - 房屋稅稅基及稅率變革及懶人包, https://tpctax.gov.taipei/News_Content.aspx?n=428605627B9B4FCE&sms=34DDC2994B075569&s=81FFCC33B2FE02FE (最後瀏覽日: 2024年2月13日)。
5. 臺北市房屋標準價格及房屋現值評定作業要點第15點: 「房屋為鋼筋混凝土以上構造等級, 用途為住宅, 經按戶認定房地總價在8,000萬元(含車位價)以上者, 認定為高級住宅。」刪除原先的8項認定參考標準、面積80坪及每坪100萬元以上的標準。
6. 參臺北市稅捐稽徵處 | 各稅服務 | 房屋稅稅基及稅率變革 | 106年7月起稅基及稅率變革, <https://tpctax.gov.taipei/cp.aspx?n=139B136FD62F7F66> (最後瀏覽日: 2024年2月13日)。
7. 參臺北市稅捐稽徵處 | 各稅服務 | 房屋稅稅基及稅率變革 | 112年7月起稅基變革, <https://tpctax.gov.taipei/cp.aspx?n=4A71E10B29B773CC> (最後瀏覽日: 2024年2月13日)。
8. 在單一自住、公益出租及社會住宅包租代管的情形, 除了1.2%的低稅率外尚有課稅現值折減的優惠, 故實質稅率實際上更低。參臺北市稅捐稽徵處 | 房屋稅 | 稅率與計算, https://tpctax.gov.taipei/News_Content.aspx?n=428605627B9B4FCE&s=C2214FBE71F15C1A (最後瀏覽日: 2024年2月13日)。
9. 同前註。
10. 陳清秀, 社會國家原則在稅法上之運用(上), 台灣法學雜誌, 164期, 2010年11月, 28頁。
11. 最高行政法院104年度4月份第2次庭長法官聯席會議決議認定豪宅稅的開徵並未違反租稅法定原則, 惟本文並不贊同決議見解, 本文較為贊同吳東都法官研究意見之見解, 惟礙於篇幅不擬深入討論。
12. 三項標準分別是「房屋構造標準單價表」、「折舊率及耐用年數表」及「房屋街路等級調整率評定表」, 分別對應房屋稅條例第11條第1項的1、2、3款。
13. 釋字第705號解釋參照。
14. 最高行政法院104年度4月份第2次庭長法官聯席會議決議吳東都法官研究意見。

15. 依房屋稅條例第11條第2項之規定，房屋標準單價需每3年重行評定，但地方政府長期怠忽職守，基於政治計算等理由未如期調整房屋標準單價，使房屋標準單價與現實脫節。參：全台房屋標準單價 僅兩縣市達標，工商日報，<https://www.ctee.com.tw/news/20230903700282-430104>（最後瀏覽日：2022年1月13日）。
16. 不僅僅是房屋稅，標準單價的提升對許多不動產稅都會產生影響，諸如契稅、印花稅、遺產稅及遺贈稅等，對納稅人形成更沉重的負擔。參張進德，房屋稅的立法政策：一般性探討，收錄於：謝哲勝主編，房屋稅法律與政策，元照，2015年，36頁。
17. 之所以會說路稅的調整較無溯及既往問題，是因為路稅的評定涉及房屋所在地的商業、交通、房屋供求等狀況，而這些因素都會隨著時間推移而有所改變，在性質上屬於在過去已經開始，但尚未完成的構成要件事實。對其進行調整屬於不真正溯及既往的法律規範。參柯格鐘，以信賴保護原則檢驗房屋稅：一般性探討，收錄於：同前註，182-183頁。
18. 我國房屋現值的評定上，折舊率過低的弊病向來備受學界批評。折舊率過低會直接導致老屋的價值被高估，從而使老屋的住戶需要負擔更多房屋稅。但在現實中，居住在老屋的住戶相較於居住在新屋的住戶更有可能擁有較低的稅捐負擔能力，折舊率過低形同劫貧濟富，明顯違反分配正義。參謝哲勝，美國房屋稅法制與台灣房屋稅法制的比較，收錄於：民主法治的經驗與見證——江義雄教授七秩晉五華誕祝壽論文集，2019年，245頁。
19. 無可避免的，這樣的調整雖然可以溯及既往，但也存在涵蓋不足及涵蓋過廣的問題。必然存在部分住在繁榮地段新屋的住戶缺乏稅捐負擔能力，也可能存在居住在偏遠老屋的有錢人。但在現行制度對房屋現值的評定仍採標準單價的方式進行下，必然存在房屋現值與房屋市價落差不一的情形。或可考慮參酌美國立法例，放棄以標準單價為中心的量化計算方式，改採逐一估價的方式。不論估價的方法是採成本法、市場法或收入法，均能更貼近房屋的市場實際價格，對於折舊率及損壞狀況的判斷也更精準。雖需要付出派遣估價員的成本，但在我國已有實價登錄制度作為估價參考的前提下，派遣估價員的成本並不如想像的那麼高。參謝哲勝，同前註，245頁。
20. 黃曉薇，以量能課稅原則檢驗自用住宅房屋稅：一般性探討，收錄於：同註16，65-66頁。
21. 謝哲勝，同註18，247頁。
22. 稅捐稽徵法第26條第1項：「納稅義務人因天災、事變、不可抗力之事由或為經濟弱勢者，不能於法定期間內繳清稅捐者，得於規定納稅期間內，向稅捐稽徵機關申請延期或分期繳納，其延期或分期繳納之期間，不得逾三年。」
23. 房屋稅條例第15條第1項第9款：「私有房屋有下列情形之一者，免徵房屋稅：九、住家用房屋現值在新臺幣十萬元以下屬自然人持有者，全國合計以三戶為限。但房屋標準價格如依第十一條第二項規定重行評定時，按該重行評定時之標準價格增減程度調整之。調整金額以千元為單位，未達千元者，按千元計算。」（註：2024年7月1日施行）
24. 陳清秀，社會國家原則在稅法上之運用（下），台灣法學雜誌，165期，2010年12月，45-46頁。

關鍵詞：房屋稅、差別稅率、囤房稅、社會目的、生存權

DOI：10.53106/279069732409

（相關文獻）月旦知識庫 www.lawdata.com.tw；
更多裁判分析）月旦法律分析庫 lawwise.com.tw）