

中央研究院
三民主義研究所

專 題 選 刊

(三十八)

租 稅 與 居 所 選 擇

蔡 吉 源

中華民國

臺灣 臺北 南港

中華民國六十九年十月

租稅與居所選擇*

蔡吉源**

一、前言

Tiebout hypothesis 假定人們對地方政府提供之公共財較中央政府提供之公共財更具有偏好（preference）上的適當反應。〔18〕這一論點經 Ellickson 予以更明確的說明，認為對地方公共財的偏好反映在居所選擇上，恰如投票（voting）行為一樣。〔8〕

這些陳述暗示着：同樣的公共財在不同行政區域間具有異質性；同時，地方政府間具有完全競爭的性質。

如果上述假設能成立的話，則 Tiebout hypothesis 將為支持地方財政自主及反對都會區合併的理論依據。〔7〕這一理論若成立的話，將加速都市郊區發展，行政區分劃及擴大全國各地方政府支出，同時將使市地邊緣農地之使用被扭曲，浪費其生產力。

* 本人特別感謝陳昭南博士、麥朝成博士在理論上給予許多指導以及胡春田先生在實證分析方面的協助。陳小紅博士及吳森田博士之評審及斧正也在此一併致謝。

**中央研究院三民主義研究所助理研究員。

對一個採中央集權制或面積小的國家而言，各行政區間的公共財貨質量水準差異不會太顯著；於此情形下，稅率或稅負輕重就可能是居所選擇考慮的主要因素之一。因為人們對將被選擇為居所的地方，若地價稅負低則願意付較高的地價，或使用較多的土地。反之，則願意付較低的地價，或使用較少的土地。〔15〕，〔20〕

本文之目的在嘗試建立一個簡單的居所選擇模型以解釋上述論點。本文第二節提出租稅——居所選擇模型（tax-residence choice model）以說明家計單位（household）選擇居所（housing）行為與租稅的關係。第三部份則利用台灣21縣市的經濟統計資料做理論模型的檢定。最後再就研究所得及其涵義提出結論與政策性建議以供施政當局的參考。

二、租稅——居所選擇模型

在行中央集權制或面積小的國家，公共支出殆由中央政府統籌辦理。地方政府之各項勞務如警政安全、消防設施、地方教育、醫療服務及司法審判等，多由中央政府規定辦理，因而各地方政府轄區之間並沒有太大的差異。——換言之，家計單位在選擇居所時，將較受居住成本多寡的影響，而較不受地方性公共財貨良窳的左右。因為中央政府控制地方政府的支出，且地方政府為數極少，各行政區域間之差異亦甚小；因之，公共財貨在各行政區域間幾乎是同質的。

基於上述論點，吾人可導出一個租稅——居所選擇模型。假設所有家計單位均有足以了解各級政府收支過程的充分知識而且遷徙自由。又假設地方行政單位及都市數量不多，並且中央政府頒佈有土地分區使用管制規則（zoning ordinance）。最後假設市地與農地之土地稅率不同（但同為比例稅）。此時，如果市地稅率高於農地稅率而沒有法令管制，則做為市地使用之土地在變更用途之前，將賺取一份貼水（premium）。因為土地所得與市區之距離呈遞減函數。市地與農地稅負差距愈大，則擬提供都市居住使用之農地將愈少。〔2〕

依上述假設，家計單位衡量每一行政區域以選擇其居所時，將受下列各因素的

影響：(1)供消費之住宅土地面積的大小(L)。 (2)土地以外之各項商品(X)。 (3)住宅與都市中心商業區(central business district)之距離(D)，及其交通成本(C) (或上班地點與住宅地間之距離及其交通成本)。 (4)地方稅(即土地稅)負擔(T)。亦即家計單位之居所選擇效用，是土地價格(P^L)、所有其他商品價格(P^x)、交通成本(C)及地價稅稅率(t)的函數。此外，若假設家計單位沒有儲蓄，其淨收入(Y^n)加上來自政府部門受益(B_0)的總所得剛好足夠上述的各項開支，則家計單位在居所選擇及所得限制條件下，使效用極大化之效用函數如下：

$$(1) U = U(X, L)$$

受限於

$$(2) Y = Y^n + B_0 = P^x X + P^L(D)(1+t)L + C(D)$$

在此，吾人假定實際地價 P^L 為距離D的遞減函數；交通成本(commuting cost)則為距離的遞增函數。則

$$\frac{dP^L}{dD} < 0 ; \frac{dC}{dD} > 0$$

若暫時撇開距離不談，由(1)、(2)兩式可以探討租稅負擔與地價的關係，得居住的間接效用函數如下：

$$(3) V(P^x, P^L, t, C; Y)$$

設若 P^x ，Y，及C為已知，則土地實價(P^L)與稅率(t)之組合乃構成一個效用水準， U^* ，以滿足下式：

$$(4) V(P^x, \theta^L, t, C; Y) - U^* = 0$$

θ^L 是固定效用下(constant utility)單位土地之競買價格(bid price)。在均衡狀態下， θ^L 等於 P^L 。因此，依照間接效用函數之特性吾人可得：

$$\frac{\partial V}{\partial \theta^L} < 0 ; \frac{\partial V}{\partial t} < 0$$

將(4)式以t微分可得

$$(5) \frac{\partial V}{\partial \theta^L} \cdot \frac{\partial \theta^L}{\partial t} + \frac{\partial V}{\partial t} = 0$$

因此：

$$(6) \frac{\partial \theta^L}{\partial t} = - \frac{\partial V / \partial t}{\partial V / \partial \theta^L} < 0$$

此即表示，如果稅率（ t ）上升則競買價格（ θ^L ）下跌；反之，稅率下跌則競買價格上升。因此，土地稅稅率之高低對土地價格具有決定性的影響。

其次，若考慮距離因素，則由(1)、(2)兩式構成 Lagrange 函數並應用 Samuelson 氏的包絡理論（envelope theorem）得下式：

$$(7) L \frac{dP^L}{dD} + tL \frac{dP^L}{dD} + \frac{dC}{dD} = 0$$

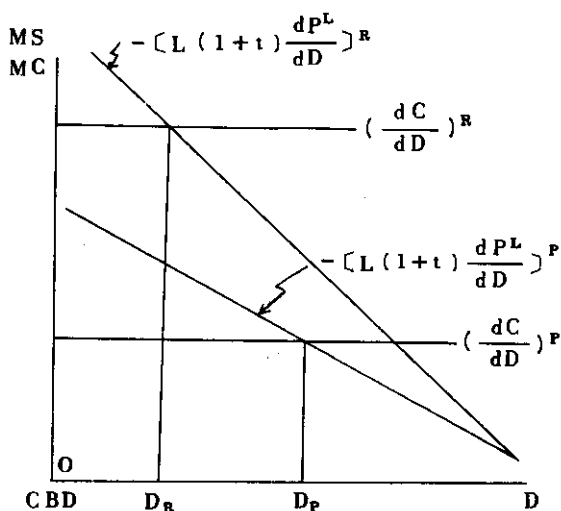
重排(7)式可得下式：

$$(8) \frac{dC}{dD} = -L \left(\frac{dP^L}{dD} + t \frac{dP^L}{dD} \right) = -L (1+t) \frac{dP^L}{dD}$$

(8)式右側表示家計單位在選擇距 CBD 較遠之居所時所增加的邊際儲蓄（marginal saving）。此項邊際儲蓄得自土地實際價格的下降及稅負的減輕，剛好足以彌補因遷離 CBD 所增加的邊際交通成本（marginal commuting cost），此項邊際交通成本不但包括實質交通費用（real transportation expenses），也涵蓋時間成本（time costs）。

時間成本之計算，依據各該家計單位之時間機會成本（time opportunity cost），因為高所得家計單位之時間成本通常較低所得家計單位為高，特別是隱藏失業時期的經濟社會，隱藏性失業者其休閒的機會成本等於零。所以吾人可以由(8)式構成圖(-)，並得知富有的家計單位偏好住在 CBD 或鄰近 CBD 的社區裡。

圖(-) $\left(\frac{dC}{dD}\right)^P$ ， $\left(\frac{dC}{dD}\right)^R$ 各自表示貧富兩種家計單位之邊際交通成本。所以，



圖(一)

圖(一)顯示，在不同邊際儲蓄曲線 (marginal saving schedule) 上，貧窮的家計單位將住在 D_R D_P 間地區；富有的家計單位就會住到 OD_R 的地區內去。〔註一〕

但是，由於人口逐漸增加，都市土地漸趨昂貴，可供消費的土地面積逐漸減少；而且由於經濟發展，道路設施改善，交通便捷，所以當所得提高後，富有的家計單位逐漸往郊區遷徙，以享受寬敞的宅地及避免擁擠所造成的不便。

由(7)式吾人可求得二階導數式 (second derivative) 如下；設若家計單位追尋成本最小的區位 (location) 則：

$$(9) (1+t) \left(\frac{d^2 P^L}{dD^2} \cdot L + \frac{d P^L}{dD} \cdot \frac{dL}{dD} \right) + \frac{d^2 C}{dD^2} > 0$$

其中， $\frac{d^2 C}{dD^2}$ 代表邊際交通成本因 D 變化而變化。 $\frac{dL}{dD} = \frac{dL}{dP^L} \cdot \frac{dP^L}{dD} > 0$ 。

$-\frac{d^2 P^L}{dD^2}$ 則為地價因 D 增加的下跌率，所以括號內表示土地消費的邊際儲蓄之變化。因 D 增加表遷移有利，邊際儲蓄增加大於邊際成本增加，故(9)式大於 0。

因此，將(7)式以 Y 及 D 微分則可得：

$$(10) (1+t) \left(\frac{dP^L}{dD} \cdot \frac{dL}{dY} \right) dY + \left[(1+t) \left(\frac{d^2 P^L}{dD^2} \cdot L + \frac{dP^L}{dD} \cdot \frac{dL}{dD} \right) + \frac{d^2 C}{dD^2} \right] dD = 0$$

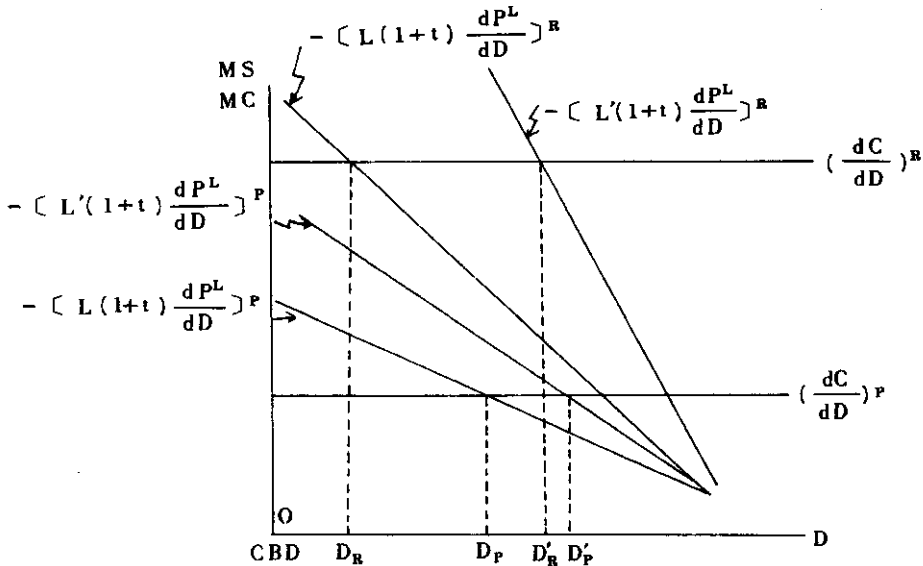
所以：

$$(11) \frac{dD}{dY} = \frac{-(1+t) \left(\frac{dP^L}{dD} \cdot \frac{dL}{dY} \right)}{\left(1+t \right) \left(\frac{d^2 P^L}{dD^2} \cdot L + \frac{dP^L}{dD} \cdot \frac{dL}{dD} \right) + \frac{d^2 C}{dD^2}} > 0$$

因為 $\frac{dL}{dY} > 0$ ， $\frac{dP^L}{dD} < 0$ ，所以 $\frac{dD}{dY} > 0$

(10)、(11)式正足以說明所得提高，富有的家庭遷離 CBD 以享受較寬敞的宅地 ($L' > L$)，同時其因而節省之地價支出將超過交通成本的支出。

上述分析可以圖(二)表示。



圖(二)

圖(二)顯示當所得提高，有些富有之家計單位有能力消費較多的宅地空間 ($L' > L$)，將由 D_R 遷到 D'_R 。貧窮之家計單位則因付不起高代價的居住成本 (housing cost) 及較高的稅負而由 D_P 遷到 D'_P 。在轉換過程中貧富似乎雜居。其實，社會隔離

(social segregation) 明顯地存在 ; 有錢人將會選擇高級住宅區, 貧戶則選擇廉價住宅區, 擴散效果 (spread effect) 逐漸發生作用, 大都會地區漸漸成形。行政區合併 (consolidations) 的擬議也就開始被提出來討論!

尤有進者, 吾人假定市地之稅率 (或稅負) 比之非市地稅率越高則居所選擇將會更遠離都市地區。假設居所選擇的距離 (D) 是該兩種稅率之差 (d) 的函數, 則家計單位要極大化其效用函數:

$$(12) U = U(X, L)$$

受限於

$$(13) Y = Y^a + B_0 = P^x X + P^L (D(d)) L (1+t) - C(D(d))$$

則 Lagrange 函數為:

$$(14) K = K(X, L, D, \lambda) \\ = U(X, L) + \lambda [Y - P^x X - P^L (D(d)) \cdot L \cdot (1+t) - C(D(d))]$$

λ 是所得邊際效用, 其值大於零。分別以 X、L、D、 λ 對(14)式做偏微分得其第一階條件如下:

$$(15) \frac{\partial K}{\partial X} = U_x - \lambda P^x = 0$$

$$(16) \frac{\partial K}{\partial L} = U_L - \lambda P^L (D(d)) (1+t) = 0$$

$$(17) \frac{\partial K}{\partial D} = - [L(1+t) \frac{\partial P^L}{\partial D} + \frac{\partial C}{\partial D}] = 0$$

$$(18) \frac{\partial K}{\partial \lambda} = Y - P^x X - P^L (D(d)) \cdot L \cdot (1+t) - C(D(d)) = 0$$

全微分(15) - (18)式之第一階條件然後以 Cramer 氏法求聯立方程式之解, 得〔註二〕:

$$(19) \frac{\partial D}{\partial d} = \frac{(1+t) \frac{\partial P^L}{\partial D} P^L}{|D|} [P^x \cdot L \cdot U_{Lx} + (P^x)^2 \lambda - U_{xx} \cdot (1+t) P^L \cdot L] > 0$$

| D | 是 Hess 氏鑲邊行列式 (bordered Hessian determinant) , 其值為負。 $U_{Lx} > 0$, $U_{xx} < 0$ 。

(19)式說明：如果市區地價稅負遠高於非市區地價稅則家計單位將選擇遠離 CBD 之住所；相反地，若市區地價稅負遠低於非市區地價稅則人們將會聚居於都市地區。特別是家計單位忽略了公共財貨之存在，或者了解到各區域公共財貨之質量並無差異時，這種選擇行為將非常普遍。因為人們寧可住到財政優勢區 (fiscal havens) 以負擔較輕的稅負或享用較佳的公共勞務水準，而不願住到財政劣勢區 (fiscal slums) 以負擔高稅率或承受劣質的公共財貨；除非都市計劃法令限制人們的遷徙，否則這種存有免費搭轎 (free ride) 的心理是不可避免的。〔 11 〕

三、台灣的實證分析

台灣行政區間人口遷移受諸多因素影響。諸如：各區域間之所得差異、工資差異、就業機會差異、生活成本差異、居住成本差異、景緻氣候差異、遷徙成本、就學機會差異、教育質量差異及安土重遷之傳統觀念等等。財政稅負及公共勞務往往受到忽視。本文並不否認上列非財政變數之重要性，但因缺乏可引用之資料，或資料可靠性值得懷疑或不可測量（如安土重遷觀念），因此僅探討地方財政變數 (local fiscal variables) 對遷移之影響。

在檢驗 Tiebout 假說時，Todaro 提出之城鄉工資差異 (urban-rural wage difference) 理論對一個典型的發展中國家而言是相當適用的。〔 19 〕 Celucla 的實證分析則聲稱人們遷居受到真實所得差異 (real income difference) 、真實稅負 (real tax burden) 及公共支出受益額 (benefits) 的影響。〔 6 〕 在台灣，吾人認為不同行政區 (縣、市) 間的居所選擇受地方財政變數的影響甚大。因為，地方財政變數——地方租稅 (local taxes) 及受益額 (benefits) ，是土地價格及住宅供給 (housing supply) 價格的兩個決定性因素。〔 9 〕 許多人由鄉下遷居都市地區，是因為農地長期重稅及非稅 (如肥料換穀、隨賦收購) 重大負

擔所致，同時鄉間窳劣的公共設施（infrastructure）也不無影響。〔21〕以一個小規模經濟體，僅有21個縣市行政區域（高雄市、新竹市、嘉義市升格後當為23個）的地區而言，既擁有十分便捷的大眾運輸系統、又有極高度的可及性（accessibility），則人們“以足投票”（vote with the feet）並不如Todaro所言是因為工資差異，而是因為就業地點（job location）及為逃避重稅負擔所致。這種現象在經濟起飛——農工工資決定於邊際生產力，且勞力剩餘轉變成勞力不足的情況——以後特別顯著。此乃因農地相對重稅使農業從業人口無利可圖，紛紛轉變職業遷移居所之故，而城鎮地區公共設施完善，吸引工商投資提供大量就業機會亦有以致之。本文定義之居所選擇係以戶口登記變動為準，此一現象才是吾人實證分析的對象，因就業而產生的流動戶口則不在分析範疇之內。

依據上述可知，戶口變動的淨遷移率（net migration rate）依存於地方財政變數——土地稅有效稅率（effective tax rate）及地方公共勞務（local public services）〔註三〕者甚鉅，所以吾人將估測下列方程式：

$$(2) M_i = a_0 + a_1 t_i + a_2 G_i + U_i$$

式中，

M_i = 各縣市淨遷移率（民國63年到67年平均）。若為正值則為遷入，負值則為遷出；以內政部戶口登記變動為準。

t_i = 民國65年各縣市名目土地稅稅率（nominal rate of land tax）。

$$= \frac{\text{都市地價稅} + \text{農地田賦}}{\text{各縣市市地地價} + \text{農地地價總值}}$$

G_i = 各縣市垃圾衛生服務水準每戶受益量（民國63年到66年平均）以代表地方公共服務水準。

$i = 1, 2, \dots, 21$ 。即共有21個行政區。

a_0 = 常數。

U_i = 誤差項。

因為稅率較高的地區可能是人口移出區，公共勞務質量較佳的地區可能是人口移入區，所以理論上所期望的係數值為 $a_1 < 0$ ， $a_2 > 0$ 。

依最小平方方法 (ordinary least square) 估計(20)式得：

$$\begin{aligned} (21) \quad M_1 &= -0.7015 - 0.3580t + 0.7831G & R^2 &= 0.37 \\ &(-2.5221) (0.7582) & F &= 5.22 \\ & & D-W &= 2.47 \end{aligned}$$

自變數係數的符號皆符合吾人所期望。 a_1 之 t 值呈顯著水準， a_2 則不顯著，也符合吾人引申之租稅——居所選擇模型。

R^2 在估計(20)式時為 0.37。表示(20)式中，台灣人口在各行政區間之遷居，可以地方財政變數解釋者佔所有因素的三分之一以上。雖然這個數值並非很高，但已經足以反駁時下流行的觀點，該一觀點認為租稅與地方公共勞務對台灣人口遷移是毫無影響的。

當前流行之觀點之所以錯誤，緣自兩個方面：其一，由於中央集權的色彩比較濃厚，本省各縣市之財政收支受財政收支劃分法之限制，彼此間不可能有太大差異（以佔地方稅收最多之土地稅而言，其地價稅率各縣市殊無二致；農地田賦制度亦無不同），因此認為稅負應該沒有地區性的差異。其二，由於農村工業的倡立、非農業收入之貼補，及農家所得的提高，忽略了農業耕種所得對農家所得之比率因田賦征實、價格限制及資訊不全等因素而呈遞降趨勢的情況。而此一情況往往連帶導致廢耕、離農、轉業遷居等現象。尤有進者，一般人也忽視了都市邊緣農地收入偏低而實質稅負偏高的現象，致使非法鑽營、變更地目等則，俾能取得建築執照，大發利市之投機現象層出不窮。

事實上，我國地價稅雖然採累進稅制，各地區稅率相同，但是累進地價起點各縣市之間仍有極大之差異，致有效稅率在各行政區之間并不相同。其次，各行政區因農地大小多寡不一，田賦負擔與地價稅負擔又不相同，故而土地稅（市地地價稅及農地田賦皆為土地稅）名目稅率歧異更大。依照(6)式的理論看來，農地、市地之

競買價格仍有很大差異。都市土地稅若偏低，行將助長土地投機之風，為明確起見吾人將民國 65 年之資料羅列於表一藉供參考。

由表一第一行可知都市地區累進起點地價偏高，鄉村地區則偏低。其最高之台北市（180 萬元）與最低之台東縣（18 萬元）相去十倍。在台北市內七公畝之土地其地價若在 180 萬元以內者不累進，僅課以千分之十五之稅率。180 萬元以上才課以累進稅率。在台東縣境七公畝之土地則只要超過 18 萬元就課以累進稅率。因此，同樣一塊 211 坪之土地，其價值若同為 179 萬元，在台北市內只需繳納 26,850 元之地價稅，在台東縣境內則要負擔 42,000 元之地價稅，其負擔竟達台北市之 1.5642 倍之多。因此，由表一第七行地價稅名目稅率觀察，可知個中之差異非經計算無法查知。又有進者，將農地田賦與地價稅併列所計算之土地稅名目稅率（第八行）與地價稅名目稅率比較，可知都市地區呈下降趨勢，而農業縣治則呈上昇趨勢。一降一昇之間使城鄉之土地稅負擔最大差距達 17.87 倍之鉅（雲林之 9.29% 比台中市之 0.52%）。土地稅負擔相去如此懸殊，加上中央偏重都市地區的基層建設，無怪乎都市地區會房地產投機日盛，房地價格日漲。

四、結論與建議

本文建構了一個簡單的租稅——居所選擇模型，說明家計單位在選擇居住場所（housing location）時，直接受地價及土地稅的影響。本文的分析結果又顯示：家計單位的所得水準提高時，有遷離市中心區定居的傾向。同時，居所的改變受各地土地稅負擔輕重所造成地價及居住成本（housing cost）的高低之影響。特別是在發展中國家結構轉換（transformation）的階段，政府只注重都市地區點的建設而忽略鄉村地區面的基本設施，加上傳統稅制僵化使農地稅負過重，造成鄉村地區之人口移住於都市或都市邊緣，增加社會成本。就理論言，如果各地區公共勞務的差異很小，則都市土地稅負若較其他地區為重時，人們將逐漸遷離市區或不遷入市區；相反地，若鄉村地區之土地稅負較市區為重時，則人們或因轉業或為房地

表一 各縣市六十五年地價稅累進起點地價及土地稅名目稅率表

行政區	累進起點地價 (千元) ①*	田賦 (千元) ②	地價稅 (千元) ③	評定農地 總地價 (千元) ④	評定地價稅 總地價 (稅值) **⑤	名目農地 田賦稅率 % ⑥=②/④	名目非農地 地價稅 稅率 % ⑦=③/⑤	名目 土地稅 稅率 % ⑧= $\frac{②+③}{④+⑤}$
台北市	1,800.0	22,502	1,152,896	24,484,550	122,422,094	0.09	0.94	0.30
台北縣	1,062.0	153,274	283,227	38,892,960	40,617,742	0.39	0.70	0.55
宜蘭縣	253.8	92,647	24,542	1,549,321	2,908,271	5.98	0.84	2.63
桃園縣	555.6	165,973	100,368	15,520,930	10,032,640	1.07	1.00	1.04
新竹縣	500.0	103,175	75,764	6,005,616	7,243,421	1.72	1.05	1.35
苗栗縣	577.7	108,868	32,299	1,149,187	2,727,300	9.47	1.18	3.64
台中縣	379.1	200,640	70,830	15,740,687	7,184,173	1.27	0.99	1.18
彰化縣	448.3	346,917	71,248	7,416,932	7,991,117	18.16	0.89	2.71
南投縣	274.0	105,628	25,019	1,910,357	2,473,456	5.53	1.01	2.98
雲林縣	432.8	309,420	24,140	721,016	2,871,080	42.91	0.84	9.29
嘉義縣	379.6	207,128	51,164	1,569,776	6,093,467	13.19	0.84	3.37
台南縣	236.1	281,019	25,768	1,340,182	2,826,302	20.97	0.91	7.36
高雄縣	419.3	162,697	35,872	10,659,547	3,914,290	1.53	0.92	1.36
屏東縣	398.7	195,974	40,517	3,142,495	5,520,731	6.24	0.73	2.73
台東縣	180.0	37,870	7,679	683,969	553,070	5.54	1.39	3.68
花蓮縣	273.1	49,935	19,203	929,223	2,055,779	5.37	0.93	2.32
澎湖縣	592.4	7,781	2,649	1,807	291,127	430.60	0.91	3.56
基隆市	1,075.8	3,630	137,136	6,561,861	14,390,566	0.06	0.95	0.67
台中市	570.0	34,277	166,595	20,026,817	18,630,310	0.17	0.89	0.52
台南市	930.6	23,487	212,364	17,122,319	22,934,255	0.14	0.93	0.59
高雄市	929.3	15,689	428,708	17,664,654	42,981,196	0.09	1.00	0.73

資料來源：1. 內政部地價科。

2. 財政部賦稅統計年報。

* 累進起點地價 = $7 \times \frac{\text{全縣(市)規定地價總額} - (\text{農業及工廠用地地價} + \text{免稅地地價})}{\text{全縣(市)規定地價總面積} - (\text{農業及工廠用地面積} + \text{免稅地地價})}$

** 不包括免稅土地地價及農地地價。

產投機而集中居住於都市地區或其邊緣。若是都市地區之公共服務又比邊緣地區為佳（如交通方便、治安良好、教育水準高、衛生環境之講求等等），將會使都市邊緣鄉鎮的居民引頸企盼都市範圍的擴大（consolidation），以提高他們房地產的價值，且繳納較低的稅率。台北市邊緣之市鎮居民就多少具有此種後來其蘇的心理傾向。僅僅一線之隔，台北市買賣契稅不必負擔教育捐，地價稅累進起點也較台北縣高出七十三萬八千元；何況，台北縣的道路設施、環境衛生品質與台北市實際上是有差異的。因此，本文認為台灣的都市化及人們之居所選擇，與地方財政變數有很密切的關係，否定了時下流行的觀點。

實證分析的結果顯示，台灣地區人口遷居的現象可由地方財政變數加以解釋者，竟達 37 個百分點。這裡所謂之地方財政變數，乃指各縣市之名目土地稅率高低（即地價稅及田賦對縣市各該土地規定地價總值之比）及各縣市對各該轄區之環境衛生處理（以代表地方政府勞務的水準）。研究結果顯示，國人只要能力所及，寧可住到財政優勢區（fiscal havens）以負擔較少的稅或享有較佳的公共服務水準（如台北市）；而不願住到財政劣勢區（fiscal slums），負擔較多的稅或容忍劣質的公共勞務。

因此，1950 年代以來都市人口逐年增加。大都會地區逐漸成形，行政區合併，人口壟集、空間不足、公共設施無法配合居民需求增加，交通擁擠、空氣與水質污染及都市犯罪案件增加等現象有增無減。很明顯的，台北市及其緊鄰的中和、永和、板橋、新莊、三重變成中南部移居人口的輻輳地區。土地價格及居住成本呈顯著的上升現象。房地產投機，總和為零的買賣隨著看不見的昂貴社會成本而盛行。富者擁有衆多市地及屋宇任令其荒蕪，閑置以待價而沽；貧者則窮無立錐之處，長年勤儉節約趕不及房地價格的高漲。許多公務員為民服務，辛勤勞苦，其智慧、教育水準及所得多在中上程度，尚且住非其屋，更何況其他升斗小民呢！整個社會的努力，流血流汗之成果，可以說都因地價上漲未能歸公而被少數房地產業主所獲得。人們對政府繳納有形的稅捐，同時，也對地主、屋主繳納無形的稅捐。社會資源

分配的被扭曲、生產力的受限制、所得分配的不均莫不由此而生，無怪乎睿智的國父孫中山先生在數十年前即提出偉大的平均地權理論及政策，以徹底剷除這種大不平等，消弭社會大不公的根源。

就上述的社會實況加以研究，配合引申之理論分析，吾人認為解決問題的治本辦法仍然在於實現平均地權：①地主自報地價。由地主衡量土地區位及社會環境自行報價，使地價稅課征標的之稅值接近市價。公告地價只限制其低限價格（目前是公告地價的80%）而不限制其高限價格（目前為公告地價的120%）。至於公告地價應為各該地段自報地價的總平均價格，由政府明令公告之，以供地主自報地價參考之用。②政府照價收買。有兩種情形政府得依地主自報之地價收購之：其一為公共設施用地之征收，應以稅值為準，也就是以地主自報之地價為準。其二為地主自報地價若有偏低之處，政府得收購之，以為國民住宅建築用地。其經費來源或來自國民住宅之購買者；或另籌目的稅（earmarked tax），如開征都市建設捐；或由政府撥付基金（fund）為之。③政府照價課稅。政府依照地主自報之地價做為課地價稅之稅基，地主若以少報多，必須負擔偏高之稅捐；若以多報少，恐政府征購招致資本損失。因此，自報之地價必然力求合理，不致造成稅值與市價相距太遠，徒然犧牲政府之稅收且令逃稅之風泛濫成災。目前台北市地公告地價與市價相去約三倍至六倍不等，地價稅之收入損失不少；更嚴重的是地價因而高升不止。為抑制此一惡性循環，實行自報地價，照價抽稅，使實質稅負大幅提高，以「稅去地主」實為可行之方案。④土地漲價歸公。地價上升除小部份因地主之改良所致以外，大部份都因社會經濟進步所促成。地主何德何能引進數十萬人聚集都市地區？此無非是政府推行經建之成果，因此，社會大眾應分享這一份成果，絕不可將此成果歸諸私人。土地增值稅的課征乃為此而設計者。然而目前我國只課征移轉增值稅，即增值稅之課征以土地變更所有權之登記為要件，因此若沒有買賣或繼承、遺贈等行為發生，政府未能課以增值稅。同時，目前之移轉增值稅多轉嫁給買方負擔（此乃相當盛行的作法），如此一來，稅去地主，使地利共享、分散地權之理想難以達成。

所以，吾人認為定期增值稅之開征實有其必要。此外，尚應廢止移轉增值稅，將其併入綜合所得稅內，課以較高之累進稅率，以增加土地持有者之持有成本，避免地利耗棄致使社會大眾同蒙損失。

在未能實現 國父孫中山先生平均地權之理想以前，除加強地方基層建設外，吾人謹建議下列數點作為治標的方案：

其一、各縣市地價稅之累進起點應力求相同，使各行政區之實際地價稅負擔趨於一致。表一顯示因果進起點不同，城鄉之間地價稅負擔十分不公平。累進起點最高者竟為最低者之十倍，因而使後者之地價稅負也加重了56.42%之多。此種差異間接地助長了都市土地投機之風。因此改進之辦法應使各縣市之累進起點一致。

其二、全面停征農地地稅（即田賦），使城鄉之稅負差距縮小，甚或使都市市地之稅負凌駕鄉區，以遏制人口往都市集中，消除都市房地產投機的心理。因為依據土地經濟理論，土地稅負愈重，地價愈低；反之，稅負愈輕，地價愈高。本文第(6)式即在說明此一道理，競買價格（bid price）取決於稅負高低，因此減輕鄉區（urban area）的土地稅負乃相對使城區（urban area）的土地稅負提高，足以抑制投機之風。

其三、開征都市建設捐（urban construction earmarked tax），使都市地區之房地產及車輛持有成本上升，以制止投機性的持有及炫耀性的消費（如進口名貴之轎車等）。同時，以此目的稅專款，專用於公共設施保留地之征收或低報地價之土地的征收；此法一則有利都市設施之建設及國民住宅業務之推展，二則足以平均社會財富促成地利共享。

其四、廢止台灣省財產買賣契稅之附加稅——教育捐。此項教育捐高達契稅的百分之卅。但是院轄市（如台北市）範圍內則不負擔此項額外稅捐。毋論其公平與否，僅在財產買賣流通的過程上，此一特別捐賦即有阻滯財產流通之反功能（mal-function），使房地產之買方增加負擔，形成非地主或非賣主等經濟弱者的一種額外支出。台北市區域內之房地產買賣較比活潑，投機者不乏後手，易得不勞之獲，

殆因此故。因此，廢止這項捐納固然會使省稅收入減少約七億元，但是市井小民利益之增加及社會成本之減低又何止此數？

綜結上述，為達市地市（民）享，使住者有其屋，治本辦法當在實現民生主義中平均地權的理想；治標辦法則在改進地方稅制上下工夫，使稅負得其平，地利大家享。本文未能在理論模型及實證研究中對房產價格（housing price）及地產價格（land price）與財政變數之間的關係做深一層的分析，是本文的缺點之一，故本文只能對當前房地產漲風提出幾個原則性建議，未能詳論其政策上之細節，此項遺憾，只有留待將來作進一步的研究。要之，本文可能為國內就地方性公共勞務與土地稅對居所選擇行為加以討論的首篇短文，缺憾在所難免，尚祈高明指正。

註 釋

〔註 一〕 這樣一種分佈形態有別於現代歐美都市居民的分佈形態。以美國為例，飛向郊區 (flight to the suburb) 及市區危機 (urban crisis) 使某部份市區的住宅品質劣、價格低；因此，窮人集中該部份市區之內。我國則不然，因正處於都市發展初期，加上土地匱乏，都市計劃限制了郊區發展，窮人及來自鄉間的謀生者，多只能移住於都市外圍。不過，由於所得增加及市區水與空氣污染、噪音等因素，富人也逐漸走向郊區，花園新城、天母等高級住宅區乃應運而生。

〔註 二〕 對第一階條件全微分可得：

$$U_{xx}dX + U_{xL}dL - P^x d\lambda = 0$$

$$U_{Lx}dX + U_{LL}DL - \lambda(1+t)\frac{\partial P^L}{\partial D}dD - (1+t)P^L d\lambda = \lambda P^L \frac{\partial t}{\partial d} dd$$

$$-\lambda(1+t)\frac{\partial P^L}{\partial D}dL - \lambda[L(1+t)\frac{\partial^2 P^L}{\partial D^2} + \frac{\partial^2 C}{\partial D^2}]dD - [(1+t)\frac{\partial P^L}{\partial D} + \frac{\partial C}{\partial D}]d\lambda = \lambda L \frac{\partial P^L}{\partial D} \frac{\partial t}{\partial d} dd$$

$$P^x dX - P^L(1+t)dL - [L(1+t)\frac{\partial P^L}{\partial D} + \frac{\partial C}{\partial D}]dD = P^L L \frac{\partial t}{\partial d} dd$$

$$\begin{vmatrix} U_{xx} & U_{xL} & 0 & -P^x \\ U_{Lx} & U_{LL} & -\lambda(1+t)\frac{P^L}{D} & -(1+t)P^L \\ 0 & -\lambda(1+t)\frac{\partial P^L}{\partial D} & -\lambda[L(1+t)\frac{\partial^2 P^L}{\partial D^2} + \frac{\partial^2 C}{\partial D^2}] & 0 \\ -P^x & -(1+t)P^L & 0 & 0 \end{vmatrix} \begin{vmatrix} dX \\ dL \\ dD \\ d\lambda \end{vmatrix} = \begin{vmatrix} 0 \\ \lambda P^L dd \\ \lambda L \frac{P^L}{D} dd \\ P^L \cdot L dd \end{vmatrix}$$

以 Cramer 氏法則解得 $\frac{\partial D}{\partial d}$ 為正。因為 $\frac{\partial t}{\partial d} = 1$, $\frac{\partial L}{\partial D} = \frac{\partial L}{\partial P^L} \frac{\partial P^L}{\partial D} > 0$, $\frac{\partial C}{\partial D} > 0$, $\frac{\partial^2 C}{\partial D^2} > 0$, 以及 $\frac{\partial^2 P^L}{\partial D^2} = \frac{\partial}{\partial D} \left(\frac{\partial P^L}{\partial D} \right) > 0$ 。

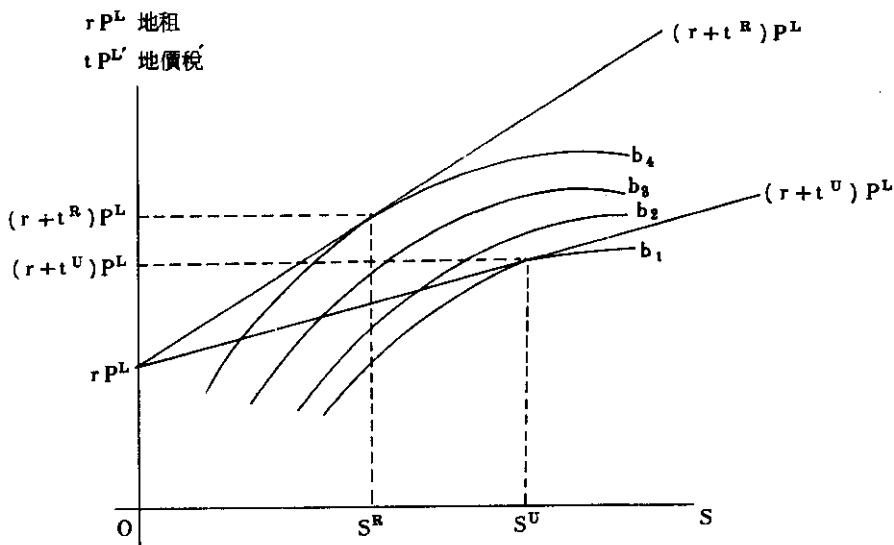
〔註 三〕 假設地方政府提供之公共勞務的總成本 C_0 是以土地稅總收入 $t P^L \sum_{i=1}^N L_i$ 融資。 $C_0 = C_0(N, S)$ 是家計戶數 N 及公共勞務品質 S 的函數。所以：

$$t P^L \sum_{i=1}^N L_i = C_0(N, S) , \text{ 同時 } \frac{\partial C_0}{\partial S} > 0 , \frac{\partial C_0}{\partial N} > 0 。$$

因此，

$$t = \frac{C_0(N, S)}{P^L \sum_{i=1}^N L_i} = \frac{C_0(N, S) / N}{P^L \sum_{i=1}^N L_i / N}$$

依此吾人可作如下租稅——勞務組合 (tax—service mix) 以解釋台灣的情形。



圖中 b_i 是一組競價曲線 (bid curves) , 表示不同的固定的效用水準。 rP^L 是地租 , 假設城鄉單位地租都相同。租稅——勞務組合在農業縣份為 $(t^R P^L, S^R)$ 。在都市行政區為 $(t^U P^L, S^U)$ 。台灣的情形正如圖示 $t^R P^L > t^U P^L$, 而且, $S^R < S^U$ 。

參考文獻

- (1) Aaron, Henry. "Income Taxes and Housing," *AER*, Sept. 1970.
- (2) ————. *Who Pays the Property Tax?* The Brooking Institution, 1975.
- (3) Barlow, Robin. "Efficiency Aspects of Local School Finance." *JPE*, June 1970, pp. 1029-1040.
- (4) Boskin, Michael J. "Efficiency Aspects of the Differential Tax Treatment of Market and Household Economic Activity." *Journal of Public Economics*, 4(1975), pp. 1-25.
- (5) Buchanan, James M. "Federalism and Fiscal Equity." *AER*, June 1950, pp. 583-599.
- (6) Cebula, Richard J. "An Empirical Note on the Tiebout-Tullock Hypothesis." *QJE*, 1978, pp. 708-711.
- (7) Edel, Matthew and Sclar, Elliott. "Taxes, Spending, and Property Value: Supply Adjustment in a Tiebout-Oates Model." *JPE*, Oct. 1974, pp. 941-954.
- (8) Ellickson, Bryan. "Jurisdictional Fragmentation and Residential Choice." *AER*, May 1971, pp. 334-339.
- (9) Epple, Dennis; Zelenitz, Allan and Visscher, Michael. "A Search for Testable Implications of the Tiebout Hypothesis." *JPE*, June 1978, pp. 405-425.
- (10) Feldstein, Martin S. "The Surprising Incidence of a Tax on Pure Rent: A New Answer to an Old Question." *JPE*, Apr. 1977, pp. 349-360.
- (11) Hamilton, Bruce W. "Zoning and Property Taxation in a System of Local Government." *Urban Studies* (1975) 12, 205-211.
- (12) ————, "The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: A Theoretical Comment." *JPE*, June 1976, pp. 647-650.
- (13) Mai, Chao-cheng. "A Comparative Static Analysis of Intra-Urban Business Location and Land Use." *The Annals of Regional Science*, Vol. 12, No. 3 (Nov. 1978) pp. 39-51.
- (14) Mieszkowski, Peter. "The Property Tax: An Excise Tax or A Profit Tax?" *Journal of Public Economics*, 1 (1972), pp. 76-96.
- (15) Oates, Wallace E. "The Effects of Property Taxes and Local Public

Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis." *JPE*, 1979, pp. 957-971.

- (16) Orr, Larry L. "The Incidence of Differential Property Taxes on Urban Housing." *National Tax Journal*, Sept. 1968, pp. 253-262.
- (17) Rothenberg, Jerome. "Local Decentralization and the Theory of Optimal Government." in *The Analysis of Public Output*, edited by Julius Margolis, NBER, 1970, pp. 31-64.
- (18) Tiebout, Charles M. "A Pure Theory of Local Expenditures." *JPE*, Oct. 1956, pp. 416-424.
- (19) Todaro, Michael. "A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries." *AER*, March 1969, pp. 138-148.
- (20) Tullock, Gordon. "Public Decision as Public Goods." *JPE*, Aug. 1972, pp. 913-918.
- (21) Tsai, Chi-yuan. "Agricultural Land Tax and Transformation in Taiwan." unpublished mimeograph, 1977.

