

亨利喬治法則與都市土地稅制改革*

蔡吉源**

亨利喬治鑑於市地投機使勞動階級貧無立錐之地，主張對地價課征單一稅，讓社會改良地租完全歸諸公有，做為挹注政府支出的主要財源。

亨利喬治此一觀點與約翰彌勒的漲價完全歸公小同大異。其目的都是要將社會改良地租歸公。但是，在做法上及經濟效果上則有很大的差異。其主要的差異在於對土地現值存量與地租流量的理解不同。彌勒氏並未充分掌握存量與流量概念上的差異，誤以為對將來土地新增的價值完全課徵，就等於將社會改良地租歸公。殊不知漲價歸公的土地增值稅乃是一種資本所得稅，只要有轉嫁機會，有可能變成地主售地的成本之一，而墊高土地價格，一旦無轉嫁機會將鎖定市地使供給減少(Bogart, 1990)。

喬治氏雖未能明確指出存量與流量的區別，但他視地租為年年產生的地主所得，因此，主張社會改良地租應加以完全課徵，俾益國用又可抑制土地投機所肇致的地價漲風。喬治氏單一稅之主張固然無法適用於中央政府，但極符合地方政府，尤其是都市(地方)財政之原理(Arnott and Stiglitz, 1979; Hartwick, 1980)，因為都市房地產的價值與地租可以反映地方公共財之良窳。德國在中國青島市的實驗(1898-1914)證實亨利喬治主張在都市建設上的適用性(Harrison, 1983)。

從漲價歸公到地租歸公的論爭，我們來檢驗我國現行的平均地權條例，可以發現它有許多不符合國父遺教的地方，諸如將國父主張之比例稅改為累進稅，以至於違反租稅公平、簡便諸原則，乃有今日城鄉差距及無殼蝸牛的問題。

今後改進之道厥為：1. 取消土地增值稅，以免對社會改良地租重複課稅，改征土地交易所得稅，降低稅率。2. 適度提高地價稅，充為市政建設財源，並提高土地利用效率，引導地價趨於長期穩定均衡的狀態。

一、前言

二、漲價歸公、地租歸公與亨利喬治法則

三、平均地權與土地稅現制

四、結論與建議

* 作者感謝兩位評審人寶貴的意見。可惜，從學理上的執著，作者卻無法完全同意他們某些意見。

** 中央研究院中山人文社會科學研究所副研究員

一、前言

我們不論是士農工商或是販夫走卒，在日常生活中極需仰賴一個物質環境。這個物質環境保障公共生活也保護個人的生命財產和自由。具體地說，警察以維持公共安全(public safety)；消防隊以防備火災；學校教育我們不致使我們淪為傖夫愚婦；道路提供交通和運輸之利；路燈以放光明；下水道以排糞穢；公共衛生以免疫癘等。這些物質環境不良社會改革便是空話。市政建設便是提供適當的物質環境，乃至於解決社會改革的各種問題，諸如防止犯罪、教育感化、公共娛樂、公共衛生及社會救助等。然而，市政建設及改革非錢莫辦。尤其是人口衆多的工商城市，其市政內容錯綜複雜，市民對公共財貨及勞務的需求壓力相當強大，建設財源的籌措就變成市政改革最重要的一環。本文的目的就是討論都市建設最穩定的財源之一——土地稅。第二節我們比較漲價歸公及地租歸公的異同，並陳述亨利喬治法則的意義。第三節略述國父遺教的正確性及謬誤性，並評述當前我國平均地權土地稅制的扭曲。第四節為本文的結論與建議。

二、漲價歸公、地租歸公與亨利喬治法則

1. 緣起

現代都市工商社會呈現一個現象，那就是科技日新月異，工商業活動日漸頻繁，財富累積日益增加，工作機會也不斷增加；但是，仍有許多低收入戶成爲無殼蝸牛以至於所得分配漸呈不均，財富分配更是分歧。

根據行政院主計處分別於民國77年及80年兩次所做國富調查報告，家庭房地產現值占家庭資產淨值總額約59%。較貧窮20%之家庭其住宅自有率偏低，約僅33%而已。遠低於全體家庭住宅自有率(80%)。這些低收入戶平均每戶房地產現值僅爲最富有前20%每戶家庭房地產現值的4%。顯見自有住宅之有無實乃造成貧富差距的主要原因。

造成此一進步中的貧困的主要原因，厥爲土地投機鎖定大部份市地，使勞動階級貧無立錐的緣故。土地投機就是有钱人花钱買進、占有土地，不

是爲了使用它，而是爲了它的價格上漲，以至於想使用土地之人，必須互相競爭以高價取得所有權及使用權。都市人口愈多，競爭愈厲害，土地的競價 (bid price) 也就愈高，土地投機的誘因也就愈大。

亨利喬治 (Henry George) 早於 1871 年時看到這樣的景象，寫了一篇文章 “Our Land and Land Policy”，主張免除對勞動者及其產品的苛捐雜稅而僅止對地價課徵單一稅 (one tax on the value of land)。

2. 漲價歸公與地租歸公

在亨利喬治的主張頗獲共鳴之前，約翰彌勒 (John S. Mill) 更早於 1848 年時主張土地之地租 (land rent) 可以自亞當及夏娃時代起算，加以課稅 (Mill, 1848, rpt. 1969: 818-821)。彌勒所主張的就是自某一天起算地價增值的資本利得稅 (capital gain tax)。因爲地價上升是由地主改良及社會改良所致，所以扣除地主改良的增值應該完全歸還給全社會。彌勒主張免除土地現值 (present value of land) 的任何稅捐，但是，對將來新增的價值 (future new increment value of land) 應予完全課徵之。彌勒的主張基於兩個理由：其一，地租可能包含對地主改良應支付的一部份報酬，因而未必完全是該土地的剩餘；其二，不當的地租 (剩餘) 已經給過去的地主所攫取，當前買地的人所付的價格是以現在及未來的報酬爲計算基礎，如果現在對地租開始課稅，將使某些人遭受資本損失，而在此之前賣地的人則享受了資本利得。因此，要將地主的地租流量 (套用現代經濟學術語) 完全課稅是不可能的，而應該對未來增值 (future increments) 那部份加以課徵。

彌勒的想法恐怕太簡單。在地價可能上升的市場中，無限未來增值已經反應在當前的地價中由單純的承購 (innocent buyers) 者所支付了。他知道未來增值的折現 (discounted future increments) 已包含在土地現值 (present land values) 之中，但竟論斷對未來地租的增值 (future increments to rent) 要透過增值稅完全加以課徵 (Mill, 1848: 818-821)。

換言之，彌勒的主張是將「未來不勞而增之土地價值」 (unearned increase in the value of land) 國有化。但是其國有化的方法，不是課徵地價稅，

而是在土地轉售之時以漲價完全歸公方式，課徵資本利得稅，即土地增值稅的方式為之。因此，假定土地所有權不移轉，資本利得並未實現，則如何將地主改良以外的社會改良增值國有化？

彌勒的錯誤可能緣自對地租所得流量(flow)與土地資本價值存量(stock)的混淆不清。亨利喬治則已粗略看出兩者的差異。¹他區分兩個土地私有的不同問題。第一個問題他稱為所得問題(income problem)，即地主有可能在不須支付任何代價下，從社會中攫取以地租形式存在的所得。正如Adam Smith所說「地主與任何人一樣總希望不必播種即可收穫」，這份所得是社會對地主無償、單向的移轉補助。第二個問題就是土地的資本價值具投機性的上漲。此一投機性不但基於預期未來地租(expected future rents)的資本化價值，而且也基於預期土地價值本身的上升。地價不可能無止境上升，總有一天地價或地租上升的預期可能終止，而使實際地價下跌。但是，在地價上升期間工商活動極受不良影響，人們嚮往零和賽局的投機而引起失業。為社會進步及公平，他提議應該課徵地租稅(rent tax)。他確信把土地改良物(如建築物或土壤投資)的稅捐完全轉由素地負擔之，最後仍將對地主有利。因為地租稅是個正和賽局(positive-sum game)，地主將被迫從事土地利用改良，則不但增進社會生產，而且促進社會公平。

3. 資本化(capitalization)與租稅負擔

由上所述，彌勒和喬治兩人都要把非由私人改良而由社會改良所肇致的地租(即剩餘)加以充為國用。但是由於對地租流量與資本化存量的觀念有異就發生兩種不同的課稅主張。在此，我要很大膽地嘗試將地租分成三部分，透過資本化時地價也可以分成三部分來比較漲價歸公及地租歸公的現代意義。

想像魯賓遜漂流記那個荒島，以生產椰子為主。即使都沒有人居住，但也四時產出椰子。偶而有海船經過，也能原始地提供過客的需要。因此，那個荒島的土地有其原始地租及原始價值。後來，魯賓遜漂流到荒島上，只得賴採椰子維生。困難的是蚊子很多，使他採不到足夠的椰子果腹。不久，星

期五也來了。魯賓遜乃建議由他趕蚊子(提供公共財,即社會改良),由星期五採椰子,果然產量比先前好多了。為增加椰子產量,星期五也刻意加以施肥並改善採收技術(私人改良)。結果椰子產量大增。現在,除了魯賓遜和星期五以外,陸續有其他人漂流到這荒島上定居,自然而然會形成一個經濟體系。在這樣的經濟體系裡,地租乃分成三部分:原始地租(R_o),²社會改良地租(R_s),私人改良地租(R_p)。土地所有權也有了買賣。假定土地市場是完全競爭市場,土地供給是固定的,其地價等於三個地租的總額的資本化價值。即:

$$(1) \quad PV = \sum_{T=0}^{\infty} \frac{R_o^T + R_s^T + R_p^T}{(1+r)^T} = PV_o + PV_s + PV_p$$

在此 PV = 地租資本化現值,等於土地價格

r = 市場利率

PV_o = 原始土地價值

PV_s = 社會改良使土地價值增加的部分

PV_p = 私人改良使土地價值增加的部分

彌勒及喬治兩氏所主張的就是將 PV_s 這部分自地主手中加以完全國有化。但是彌勒漲價歸公的課稅方式是:

$$(2) \quad PV' = PV_o + PV_s(1 - 100\%) + PV_p = PV_o + PV_p$$

喬治地租歸公的課稅方式則為:

$$(3) \quad PV'' = \sum_{T=0}^{\infty} \frac{R_o^T + R_s^T(1 - 100\%) + R_p^T}{(1+r)^T} = PV_o + PV_p$$

在完全競爭市場的假定下:

$$(4) \quad PV' = PV''$$

所以，不論以漲價歸公方式或以地租歸公方式，一旦課以租稅則地主必須完全承擔這個稅捐所致的地價損失 PV_s 。課稅以後的未來地主必須完全支付稅捐(增值稅或地價稅)。但是，由於資本化的結果，未來的地主並無真正的負擔，因為未來的稅捐已經將地價壓低到無稅捐情況下的地價水準了。

然而，土地市場並非完全競爭市場；都市土地也不是固定的，都市土地可以透過農地改用及加高樓房而增加供給。以至於上述的結果就不符事實。因此，上述兩種課稅方式，其稅負就落在土地的所有人及使用人肩上，其負擔的高低乃取決於供求彈性的大小而定。

4. 公共支出與地租

我們進一步假定原始地租 R_o 與原始土地價值呈固定關係；社會改良地租 R_s ，不但受公共財質量 (G) 的影響，也與人口數量 (N) 呈正向關係；私人改良地租 R_p ，則受私人改良投入 (K) 的正面影響，所以，地價為：

$$(5) \quad PV = \sum_{T=0}^{\infty} \frac{R_o^T}{(1+r)^T} + \sum_{T=0}^{\infty} \frac{R_s^T(G, N)}{(1+r)^T} + \sum_{T=0}^{\infty} \frac{R_p^T(K)}{(1+r)^T}$$

其中， $R_s(G, N)$ 是假設公共建設及公共財貨完全反應到社會改良地租上來，而人口的增加造成對土地需求的增加也提高了地租而變成社會改良的一部分。人口的增加有因自然增加，也有因社會增加所致。社會增加概可歸因於規模經濟及人類喜歡羣居的本性，通常都是與公共財的多寡好壞呈正相關。所以， $R_s(0, 0) = 0$ ， $R_s(0, N) > 0$ ， $R_s(G, 0) > 0$ 。

$R_p(K)$ 則純經由地主私人對土地的直接投入(包括資本及人力)。所以， $R_p(0) = 0$ ， $R_p(K) > 0$ 。

所以，我們可以定義土地投機為：在 $K = 0$ 的情況下，土地投機人預期賺取市場利率 (r) 下降，公共建設增加 ($\Delta G > 0$) 或人口增加 ($\Delta N > 0$) 所致的地價上升之財務利益，因而持有土地的行為。

因此，我們可以看出影響地價變動的因素十分複雜。包括利率及其背後的貨幣供求，政府尤其是地方政府的支出，人口密度及地主的投入。假定利率呈漸跌的趨勢，即若是原始地價(PV_o)也會上升，何況是社會改良地價(PV_s)及地主改良地價(PV_p)。在動態社會裡利率是波動的，地價也跟著波動，則以買賣土地的價差做為稅基的漲價歸公，就無法充分而合理地將社會改良的地租流量加以課徵，而很有可能超徵(利率下跌時)，也很有可能短徵(利率上升時)。

依照(3)式及(5)式的假說來看，地租歸公的地價稅比漲價歸公的增值稅要來得合理。因此，假定只有勞動與土地兩種生產因素的情形下，勞動的工資所得歸勞動者用來消費，土地的地租所得則完全變成政府稅收及公共支出(G)的財源，這就是有名的亨利喬治法則(Henry George rule)。此一法則極合乎都市(地方)公共財受益付費的對應原則(correspondence principle)。因為地方政府之支出水準(公共財質量)及其可及性(accessibility)，往往決定房地產價格及其租金(Oates, 1969; Hamilton, 1976)。

三、平均地權與土地稅現制

1. 平均地權的主張

國父遺教裡關於土地稅課的主張有兩個重點，其中之一為地價抽稅問題；另一個為漲價歸公問題。茲錄下兩段文字供參考：

地價抽稅問題：

今日請諸君到來，研究地價抽稅問題。我中華民國成立，正當建設之始，財政為急。外國有一種單稅法，最為可採，視地價之貴賤，為抽稅之多寡，辦法亦最為簡單，前清行一條鞭法，當時亦以為便，然僅分上中下三則，殊不得其平。試觀城鎮與鄉落，納稅相去不甚遠，而地之價值，何止倍蓰？不平孰甚！若行地價抽稅之法，乃為平均。若英某某處屬土，經已開行之而有效，其抽法或抽百之二，或抽百之一，他日由省會議決，然後執行。至於地價貴賤由業

主報多寡。如防業主以貴報賤，由省會定一條件，如國家開鐵路、馬路或建一大工場等，可以隨時收歸國有。則以貴報賤之弊，可無慮矣。若行此等地稅，雜稅可以不收，聲明只收其地之天然稅。至於建設樓房等之人爲稅，一概免納，實爲平均地權之一法也。及今不圖，他日人民進步，富者愈富，貧者愈貧，其害伊於胡底。如外國土地權全操於少數大資本家，其勢必流於資本專制，其害更甚於君主專制（陳健夫，1953：土六）。

漲價歸公問題：

地價定了之後，我們更有一種法律的規定。這種規定是什麼呢？就是從定價那年以後，那塊地皮的價格，再行提高，各國都是另外加稅，但是我們的辦法，就要以後所加之價完全歸爲公有。因爲地價漲高，是由於社會改良，和工商業進步，所以土地價值常常經過許多年代，都沒有大改變；如果是一有進步，一經改良，像現在的新都市一樣，日日有變動，那種地價便增加幾千倍，或者是幾萬倍了。推到這種進步和改良的功勞，還是由衆人的力量經營而來的；所以由這種改良和進步之後，所漲高的地價，應該歸之大衆，不應該歸之私人所有。比方有一個地主，現在報一塊地價是一萬元，這個所漲高的九十九萬元。照我們的辦法，都收歸衆人公有，以酬衆人改良那塊地皮周圍的社會，和發達那塊地皮周圍的工商業之功勞。這種把以後漲高的地價收歸衆人公有的辦法，才是國民黨所主張的平均地權，才是民生主義（孫文，1924：民生主義第二講）。

這兩個主張，同時擷取亨利喬治地租歸公，課徵地價稅，及約翰彌勒漲價歸公，課徵增值稅的概念。這兩個主張的優點在於採取比例稅制，簡單明瞭。但由於增值稅稅率是100%，所以有重複課稅之可能。按照我們的分析，假定社會改良地租 $R_s(G, N)$ ，佔地價的比率恰好1%，³則課徵地價稅1%時，社會改良地租所反應的地價 (PV_s) 已經不存在，若再課徵100%增值稅則形成課徵兩倍 PV_s 。換言之，除非 $R_s/PV \geq 2\%$ ，否則同時課徵地價稅及

增值稅，其土地國有化的理想色彩比亨利喬治地租社會化(socialization)更接近馬克斯的共產思想(Harrison, 1983)。

2. 平均地權條例的扭曲

將國父遺教充分的反應在土地稅制度上面的首推平均地權條例。但是，平均地權條例可以說完全違背國父遺教的理想而脫離了地租歸公的公平正義原則。理由之一，國父遺教明白指示地價稅要採值百抽一，增值稅要採值百抽百的稅率。兩者都是比例稅制，簡單易行符合租稅原則。但是平均地權條例則否決國父遺教，不論是地價稅或是增值稅均採累進稅制度。理由之二，國父遺教主張對所有土地之稅率是單一的，但是平均地權條例則對不同用途之土地課以完全不同的稅率，致使土地利用發生極大的扭曲，給土地投機客極大的投機誘因。

此外，由於採累進稅制，各縣市累進起點地價有很大的差異，致使各不同行政區間的地價稅負擔也發生歧異，造成城鄉財政不均，導致人口及資源的配置發生扭曲(Tsai, 1982)。同時，由於有許多減免規定，致使地價稅的真實稅率偏低，尤其是大都市反比小鄉鎮還低，都市地區的 $R_s(G, N)(1-t\%)$ 之剩餘相對提高誘使都市房地產投機成風。⁴換言之，平均地權條例將國父遺教犯錯的觀念加以採行，不犯錯的正確觀念則加以扭曲，使得我國的土地稅制既不符合學理又違反公平正義原則。

3. 土地稅中立性的謬誤

現行制度違反公平正義原則的原因在於以為增值稅或／及地價稅具有中立性，且具有重分配財富的功能。其實這是一個謬誤的命題，前已言之，今再詳為說明如下。

土地稅會不會轉嫁，並非如前財政部長王建瑄所言不會轉嫁，而由地主承擔之，也非如內政部王杏泉司長所言，一定轉嫁，而由買方承擔之。換言之，土地增值稅會不會轉嫁視其條件而定。

一般財政學教科書均以都市土地供給不變而認定土地稅不會轉嫁，由地主吸收。例如地主出租一塊地，收取租金，政府對該土地課徵地價稅等於對

租金課稅，若租金並未因課稅而增加，則地價稅並未轉嫁給承租人負擔。課增值稅亦然，因不會使土地供給減少，地價也沒有因課增值稅而上漲，顯見是由地主吸收增值稅而無法轉嫁了。但是，都市土地數量不但具變動性而且具有綜合性區位價值，其轉嫁與否並非那麼單純。

傳統理論與教科書脫節，認為土地稅是會轉嫁的。傳統理論盛行於1970年以前的年代，認為土地價值取決於土地利用，土地稅將影響地主在土地利用的選擇。因而土地稅的中立性並不完整。傳統論點又謂在人口成長及所得不斷增大的過程中，長期來看，對市地的需求是不斷增加的，因此土地稅終究將由地主(賣方)轉給買方負擔之。

1970年以後有關土地稅的一般均衡分析有了突破性發展，因而開始對傳統理論提出質疑，此一新觀點(new view)認為傳統理論在單一行政區沒有人口及資本移動情形下是說得通的，但是在多行政區有人口遷移及資本移動的情形下，土地稅是否轉嫁絕非傳統理論那麼單純。特別是房地產之增值稅實質已經變成對資本課徵的稅捐了。因此，只要全國稅負一致，資本報酬率(利率)不影響儲蓄率，而全國資本存量不因此一稅捐而減少，則不能謂土地稅會轉嫁。此即土地稅的全面效果(global effect)(Heilbrun, 1983: 61-64)。

此外，由於地價稅之累進起點地價各縣市不同，或由於土地增值稅因各地公告現值與市價差距不一(即估價率不同)，則將產生土地稅的貨物稅效果(excise effect)，⁵而導致資本加速在行政區間移動，致使房地產在各行政區間有供求的變化及增減，此時土地稅是否轉嫁又得視貨物稅效果是正或是負。只有正的貨物稅效果才會使土地稅由賣方轉嫁給買方負擔。負的貨物稅效果則因房地產市場是完全競爭，而難以將土地稅轉嫁出去。

總之，因為土地不能移動，新觀點乃認為土地理當承擔土地稅，而非轉嫁給他人負擔，除非(1)全面效果因儲蓄利率彈性大於零，致使增課土地稅會引起儲蓄及資本存量減少。(2)房地產不是完全競爭市場。

如上所述，土地增值稅不論按實際成交價格減成本為稅基課徵，或按公告現值倍數累進課徵，都一樣可能轉嫁，也可能不轉嫁。但是實證分析顯示

臺灣儲蓄的實質銀行存款利率(資本報酬率)彈性為正數(周慶生, 1984)。因此, 增課土地稅使資本報酬率降低, 將引起資本存量減少。再加上國內市場是不完全競爭的結構, 恐怕土地稅是比較容易由賣方轉嫁給買方。這也就是在需求暢旺之際, 房價推高賣方獲得暴利; 需求萎縮之時賣方則持地觀望的主因。

因此, 土地稅會不會轉嫁取決於社會經濟制度, 是客觀存在的事實, 與按實價課徵或依公告現值課徵土地增值稅之優劣是兩回事。由於公告現值與波動的市價恆有差距(或大於或小於), 我人若主張按實課徵土地增值稅之同時, 應以其有轉嫁之可能性而配合降低稅率, 以免增加社會大眾的負擔。

4. 剝削勞動者的平均地權條例⁶

在去年的二次土改論爭中, 無住屋者團結組織竟違背自己的利益而不自知地提出兩點主張(1)以移轉為目的房地產(土地)買賣應課重稅; (2)以使用為目的者應從輕課稅。這個主張很明顯支持現行平均地權條例的觀點: 地價稅要輕課, 土地增值稅要重課, 俾能漲價歸公。然而, 現行稅制是扭曲土地有效利用, 直接或間接鼓舞財團從事土地投機或有錢人囤積房地產的最主要因素。因此, 無住屋者團結組織的主張與目的是背道而馳的, 反而有利於財團及大戶, 不利於「住者有其屋」的基本訴求。其理由如下:

(1) 大戶囤積房地產(一戶人家擁有多戶房屋)或財團投資持有大量土地或房產的主要目的在於圖利。個中利益有兩個層次, 首先是房地產未出售前的租金收入, 這就是理論上所說的地租(包括房租), 其次是出售房地產時的價差, 也就是資本利得。地租是源源不絕的, 除非手上持有之房地產完全賣光。資本利得則伺機而定, 賠本生意沒有人做, 所以要有賺頭才會出售。

(2) 地價稅顧名思義乃是對土地價值所課徵的稅, 其實質內涵則是對土地源源不絕的地租所得所課的稅。地價稅偏低乃使大戶持有房產及財團土地投機之成本降低。房地產持有成本既然甚低, 則房地產持有人的淨地租收入乃相對增加。當房地產價格漲價時, 房東大幅提高房租, 但所增納之地價稅即因稅率偏低或地價調整(三年一調)遠低於市價而相對偏低。因此, 房價高漲

後房東的淨房租收入較房價高漲前更高。長期下來，有房產者深知持有房產的好處乃以淨地租收入來增購房產。沒有房產的無殼蝸牛深受房租的壓力也希望自購房產。都市房產的需求壓力乃日益強大。在缺乏總體因素的支撐下房產價格比較平穩，一旦總體因素裡的貨幣供給增加，物價膨脹壓力上升，則房地產價格就如龍似虎的高漲起來，讓升斗小民追之不及矣！

(3) 土地增值稅的性質類似土地交易稅，若欲使之合乎租稅原理，則應視為財產交易所得稅。但是，所得稅是有所得才課稅，交易稅則不論有無所得皆予課稅。因為土地增值稅似乎只問公告現值是否增加，而不問實價及成本的正負，因此既有對交易所得課稅的意義，也有對交易行為課稅的意義。但是，不論如何，以移轉為目的課較高的稅率將有兩個可能現象。其一，將增值稅全部或部分轉嫁給買方承擔；其二，轉嫁不出去時，將房地產出租而不售。在動態的經濟社會裡，一方面經濟成長所得增加，另一方面人口增加均將使需求增加。所以這兩個可能現象都會使房地產漲價。特別當市場結構不是完全競爭的情形下，因想使「漲價歸公」而主張重課土地增值稅將反而增加無殼蝸牛的負擔，更買不起房子。

因此，只有地價稅的提高才有可能達成住者有其屋的目標。提高地價稅可能因轉嫁而短期刺激房租租金上升；但是，由於預期淨地租流量減少，使大戶囤積與財團投機的誘因大幅降低，將使地價全面下跌，而降低租金。地價全面回穩之後，非財團的中小建築商才有可能生存（因購地成本減少），房地產業界的競爭才會活絡起來而增加供給。另一方面由於囤積的需求減少了，無殼蝸牛的需要才可能受到房地產市場的重視，而比較買得到自己想要的房地產。

四、結論與建議

1. 結論

介入原始地租的概念，我們可以更清楚地比較約翰彌勒及亨利喬治兩者之主張的實際內涵，也可以用以判斷我國現行平均地權條例之土地稅制度的

良窳。茲將結論摘錄於下：

(1) 漲價歸公與地租歸公意義相同，方法不同，其效果也就有差異。漲價歸公是在轉售土地時，將社會改良所致的社會增值以課徵土地增值稅的方式將預期未來社會改良地租加以一次完全地國有化。地租歸公則是對未來地租以地價稅方式完全加以課徵。因為，被完全課徵之歷年地租其現值也等於社會增值。所以其最終目標及意義相同，但課稅方法迥異。由於課稅方法不同，其影響效果也就有很大差異。漲價歸公必須在土地有買賣時，以土地資產價值存量的差距，即利得(gains)為稅基一次課徵之。地租歸公則以地價做為稅基，向地租流量為連續多次的課徵。因此，增值稅形同賣方的成本，會產生轉嫁作用或鎖定效果(locked-in effect)，能轉嫁增值稅時土地供給才增加，不能轉嫁時，為逃避租稅而打消供給(出售)意願。地租流量是所得的形式，其轉嫁視社經條件及供求彈性，但無鎖定效果可言，尤其若地價稅課得愈高，地主就愈不可能任令素地荒置不用，乃可提高土地資源利用效率，增加房地產供給。

(2) 平均地權思想承襲漲價歸公及地租歸公兩種不同主張，犯了重複課稅的錯誤，由於主張比例稅制，對土地利用及資源配置的扭曲很少。但是，現行平均地權條例及土地稅法則不但犯了重複課稅的毛病，而且採用累進稅制度，在累進起點地價歧異的情形下扭曲了土地及其他資源的有效配置。此外，平均地權條例的土地稅制並不是如國父遺教掌握到亨利喬治法則的要旨，100%課徵社會改良地租，而是反其道而行，輕課地價稅，致使地主持有素地之成本十分輕微，直接鼓勵土地投機；加上土地增值稅轉嫁—鎖定效果的作用，地價就隨人口增加率、所得成長率及都市化程度提高而超前上升。因此，平均地權條例早已成為地主及土地投機客剝削勞動者的護身符，而使勞動者長久處於進步中的貧困境地。為了公平正義，本末倒置的都市土地稅制已到不加以改絃更轍不行的地步。

2. 建議

(1) 由於臺灣幅員不大，地價稅若要採累進稅率，各行政區之市地地價

稅累進起點地價應該完全一致。若然，一方面可消除各不同行政區間地價稅負擔的歧異而具有公平性，另一方面大都市市地之累進起點地價乃降低(或小市鎮累進起點地價提高)將提高都市土地地價稅負擔(或降低小市鎮地價稅負擔)使城鄉的地價稅負擔與各地地租曲線的高低吻合而不致擴大城鄉地租曲線的差距)，都市土地投機的誘因乃減。

(2)土地增值稅可改為土地交易所得稅，以前後兩次實際交易(不論何時)總值(存量)的差距做為計算稅基的參考。換言之，土地所有權一旦有移轉就必須課以資本利得(除非資本利得等於零)。買方為了減低下回出售土地的稅負通常不願就交易價格以高報低，賣方為降低此次交易的稅負也不願意以低報高。因此，只要土地交易所得稅的計算簡單易懂，買賣雙方為各自的利益乃不易隱藏實際交易價格(尤其加上逃漏稅的罰則)。此外，因地目變更而增值的土地也應按變更地目前後之評估價值(assessed value)的差異課徵類似英國發展土地稅(development land tax)的稅捐，以防止政商勾結變更地目圖利的情事。

(3)依據式(2)與式(3)的理論意涵，若不廢除土地增值稅則，地價稅稅率應予提高，而土地增值稅應予降低。此舉一方面符合平均地權理想，另一方面可完全扭轉以往荒謬錯誤的稅制。由於資訊不全地主無法將土地增值稅分年負擔之，但是，政府課稅制度完全可以為其解決這個問題。申言之，在假定土地稅總稅收不變情形下，政府若提高地價稅稅率，降低土地增值稅稅率，則等同於在土地交易之前，強制地主多付地價稅；在土地交易之際少付增值稅(地主土地稅捐總負擔不變)。這樣的改變馬上使土地供求易位。淨地租馬上滑落，地價也就不會直線上漲。換言之，土地持有成本因地價稅上升而增加，預期淨地租在其他情況不變下乃下跌，土地的資本化價值也會跟著下跌。價格做為資源分配於不同使用人的功能自然篩汰(screen)使用效率低者的需求，土地利用也就會朝高效率的方向發展。同時，由於土地增值稅稅率大幅降低，土地供給會增加。在需求減少，供給增加的情形下地價的長期穩定均衡才有可能達成。

(收稿日期：1993年7月3日；接受刊登日期：1994年1月12日)

註釋

- 1 古典學派學者一直對流量與存量概念感到困惑。一直到Irving Fisher(1867-1947)才完全釐清這兩個不同的概念。
- 2 亞當及夏娃出現以前就有蘋果，否則他們必然餓死而沒有人類存在。所以，在人類出現以前土地已能生產且具有其原始價值。利用這個想像我們才能一方面界定彌勒的主張，另一方面在討論土地增值稅時將後手所支付的地價視同原始價值來處理。因為將來出售該塊土地時，增值稅之計算以減除 PV_o 及 PV_p 的餘額做為稅基。
- 3 各國訂定地價稅比例稅率1%，乃約略假定 $R_s(G, N)/PV = 1\%$ 。將地方政府支出除以轄下土地的現值，也可得此一比例稅稅率。以臺北市為例81年度之總預算支出略為1,100億元，而全市市地(農地除外)11兆元的情況觀之，地價稅稅率恰為1%。似乎純屬巧合，但也合乎亨利喬治法則。
- 4 臺北市81年度地價稅稅收為83億元，除以公告現值11兆元，其實質稅率略為0.075%，小於全國平均0.2%。如果 R_s 佔現值1%，則社會改良地租在臺北市有92.5%的經濟剩餘(economic surplus)由地主享用，全國平均則只有80%。
- 5 當我們在消費兩種可以替代的財貨時，若僅一物課貨物稅(可轉嫁)，則消費者將減少該物之消費，而以購買另一物來規避納稅負擔也。地價稅之實際稅負若各地不同，在自由遷徙的社會制度下，民衆將因避稅而遷往地價稅輕的地方。請見Tsai(1982)及G. Tullock(1971, August) "Public decision as public goods," *Journal of Public Economics*.
- 6 「剝削」就是享有獨占或超額利潤。在平均地權制度下地價稅稅率相對低落，土地增值稅則為100%，結果使土地供給減少，在需求不斷增加

的情形下，地價乃有長期上漲壓力。營建公司(developer)之家數會漸漸減少，尤其是中小企業型之營建公司不可能生存。市場型態會由完全競爭變成壟斷性競爭再進化爲寡占競爭，因營建財團對土地資源之掠奪較有利也。再加上土地之不可移動性，位置地租(site rent)較高地區其地價、房價乃受哄抬，然後在經由擴散效果(spread effect)擴及位置地租較低的地方去。所以，當臺北地區傳聞房價下跌時，中南部鄉下的房地產不跌反漲，漲約1-2倍。社會大眾乃受剝削。

參考資料

林牧野(譯)

1962 美國史綱，今日世界出版社，香港。

周慶生

1984 「利率政策檢討與利率自由化可行途徑」，台灣金融發展會議論文集，頁527-564。

孫文

1924 三民主義，黨史會(1980)，國父全集，第一冊，中央文物供應社，臺北。

陳健夫(編)

1954 國父遺教大辭典，大文書局，臺北。

蔡吉源

1992 「土地稅制、地價與國土規劃」，臺教會，國土規劃研討會論文集，臺北。

Arnott, R. and J. Stiglitz

1979 "Aggregate Land Rents, Expenditure on Public Goods, and Optimal City Size," *Quarterly Journal of Economics* 93: 471-500.

Bogart, William T.

- 1990 "Last Sale Assessment of Property and the Locked-in Effect," in Robert D. Ebel(ed.), *Reserach in Urban Economics* 8: 83-104.

Boulding, Kenneth E.

- 1982 "A Second Look at Progress and Poverty," in Richard W. Lindbolm and Arthur D. Lynn, Jr.(eds.), *Land Value Taxation*. The University of Wisconsin Press, Madison.

Feldstein, Martin

- 1977 "The Surprising Incidence of a Tax on Pure Rent: A New Answer to an Old Question," *Journal of Political Economy* 85: 349-60.

George Henry

- 1949 *Progress and Poverty*. Robert Schalkenbach Foundation, New York.

Hamilton, Bruce W.

- 1976 "The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: A Theoretical Comment," *Journal of Political Economy* 84: 647-650.

Harrison, Fred

- 1983 *The Power in the Land*. Shephard-Walwyn Ltd., London.

Harwick, John M.

- 1980 "The Henry George Rule, Optimal Population, and Interregional Equity," *Canadian Journal of Economics* X III (4): 695-700.

Heilbrun, James

- 1983 "Who Bears the Burden of the Property Tax?" in Lowell Harriess(ed.), *The Property Tax and Local Finance*. The Academy of Political Science, New York.

McClure, Charles E.

1972 "A Diagrammatic Exposition of the Harberger Model with One Immobile Factor," *Journal of Political Economy* 80: 56-82.

Mieszkowski, Peter M.

1972 "The Property Tax: An Excise Tax or a Profits Tax," *Journal of Public Economics* 1(1): 73-97.

Mill, John S.

1848 Reprint, 1969, *Principles of Political Economy*. Kelly, New York.

Oates, Wallace E.

1969 "The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis," *Journal of Political Economy* 77: 957-971.

Tsai, Chi-yuan

1982 "Taxes and Residential Choice," *Public Choice* 38: 55-72.

Henry George Rule and Urban Land Tax Reform

Chi-yuan Tsai

Abstract

Urban land speculation by the rich pushes the poor to the wall. Henry George postulated that only if single tax imposes on urban land then can the land price will be stable and the serious urban land speculation be resolved.

There is little difference between Henry George's idea and John Stewart Mill's resolution to have land value increment tax (LVIT) on the unearned increase in the value of land. But, there are big differences in both their tax scheme and its economic effects. Mill could tell neither the difference between stock of land value and flow of land rent nor the difference between land value increment tax and capital gain tax. So that Mill's land value increment tax becomes the cost of land seller to increase land price once she can shift tax burden to land buyer (Bogart, 1990).

Although George did not point out the difference between stock and flow of land value and land rent, he considered that land rent as current income of landowner. And, once land rent has been completely taxed land speculation would be stopped. George's idea is right to local(city)government, since the size of land rent and land price are closely relate to the quality and quantity of local public goods (Arnott and Stiglitz, 1979; Hartwick, 1980).

The above arguments of urban land tax schemes provide a base for us to examine Dr. Sun Yat-sen's idea of land right equalization and thereafter the Act of Land Right Equalization in Taiwan. Dr. Sun was wrong, so did the Act. That is why urban land price soared in the past decade in Taiwan.

The recommended reforms are quite simple. The Act should be thoroughly mended to exempt all the land from land value increment tax. Instead, land value tax could be raised high up to 1% to meet the financial demand of urban government, to increase land utilization rate, and to induce secularly stable land price.