

土地稅制須逆向改革*

陳文久**

本文探討在土地供給非固定及地價具有抗跌性的情況下，應如何改革土地稅以符合租稅的效率及公平基本原則。由於筆者發現提高增值稅會增加超額稅負，但是提高地價稅反而會降低，平均地權的土地稅制違背租稅的效率與公平基本原則，故建議應提高地價稅收回公共設施成本並將增值稅負調整至與綜所稅負一致才公平。加上，比例稅可克服實價認定困難，且其產生的行政效率遠大於累進稅量能課稅的益處，故乃建議增值稅改按實際增值比例稅課徵，並將稅率降至與綜所稅平均稅負一致。基此，最後筆者建議當前土地稅改革不宜仍遵循平均地權的土地稅制主張，即地價稅要輕增值稅要重，而應改朝地價稅要重增值稅要輕的逆方向進行改革。

- 一、前言
- 二、異質土地市場
- 三、土地稅對土地市場的影響
- 四、土地稅改違背租稅基本原則
- 五、土地稅制須逆向改革
- 六、結論

一、前言

在討論土地稅對地價的影響時，許多學者或相關學科的教科書大都假定土地的供給量為固定不變，這樣處理會造成土地稅負均由賣方負擔不會轉嫁，提高增值稅不但使地價下跌，且不會產生超額稅負(excess burden)，漲價歸公符合租稅的經濟效率基本原則，增值稅要重地價稅要輕的平均地權土

* 作者感謝宋玉生教授、殷章甫教授、麥朝成教授、黃世鑫教授以及三位匿名審查人對本文所作的寶貴建議。若尚有錯誤，悉由作者負責。

** 國立新竹師範學院社教系副教授

地稅是適當的稅制。¹

但是假定土地供給量為固定，會得到下列六種違反基本常識的結果：1. 土地市場均衡交易量只有一個，且不會受任何因素影響，但事實上土地的交易量每年每季每月都不同，而且土地稅負變化會影響交易量，譬如提高增值稅會產生交易的閉鎖效果已成為共識；2. 地主在任何地價都願出售土地，所以若因課重稅導致土地需求線下移至使地價跌為零時，地主仍願無償轉手出讓；3. 土地稅與貨物稅依法均由賣方或持有者負擔，課徵貨物稅會使供給減少，但是在土地供給量固定的假定下，課徵土地稅後供給無法變動；4. 增值稅無法轉嫁，完全由賣方負擔，但是實際上，增值稅完全或部份由買方負擔的現象非常普遍；5. 土地市場不景氣時，無法反映地價抗跌特性：當地價下跌時，由於土地可存放自用或出租，地主賣出轉手的意願下降，供給量會顯著減低，故地價下跌比較有限，由於前項地價抗跌特性，在地價下跌時，土地供給線理應變成更具彈性，但土地供給量若假定為固定時，則無法反映這種特性；6. 須假設各筆土地同質使其可加總並只有一個地價：但是事實上各筆土地不可能為同質，其品質會隨其位置、人口、所得、法定用途及附近公共設施的多寡與性質而不同，但是人口、所得、公共設施與法定用途經常在變，所以各品質土地的總量亦在變化，不可能固定也不可能相加以求均衡價格。除非假定各土地為同質，但這樣會產生只有一個均衡地價的荒謬結果。

錯誤地假定土地供給量為固定係因過去的經濟學文獻中沒有清楚地區別以下的基本觀念，即原生土地總量是存量但是土地供給量是流量，兩者根本是不同的概念，但教科書或一般時論大都錯誤地將原生土地總量當著土地供給量。依定義，土地供給量應為在一段時間內地主願意出售的土地量之合，願意出售量是經常隨地價、稅負、或其他因素的變化而變動，所以土地供給量不可能固定不變。

基於以上理由，筆者認為假定土地供給量為固定是一項錯誤，所以前文中因假定土地供給量為固定而得的結論實際上全部都無法成立，鑑定土地稅制是否公平與有效率須在土地供給量非固定下探討才屬合理。在本文內，當

土地供給不固定並同時考量地價抗跌特性時，筆者發現提高增值稅負會造成地價上漲但土地交易量萎縮，賣方可將增值稅部份轉嫁予買方，但是提高地價稅負時，則得到相反的結果，即造成地價下跌但交易量擴增，賣方無法將地價稅轉嫁予買方。藉提高地價稅收回公共設施成本及降低增值稅率符合租稅的公平與效率基本原則，然而地價稅要輕增值稅要重的平均地權土地稅制則違背前項租稅基本原則，故筆者建議當前土地稅制應改朝地價稅要重增值稅要輕的逆方向進行改革。

除前言外，本文計分六節，第二節探討異質土地的市場，第三節說明土地稅對土地市場的影響；第四節探討土地稅改違背租稅基本原則；第五節為土地稅制須逆向改革；第六節為結論。

二、異質土地市場

1. 鋸齒狀供給線的導求

由於各筆土地大都隨地理位置、自然因素、附近公共設施的多寡與性質、法定用途及地主的土地改良等因素而產生品質有差異。假定某國的國土除公共設施用地外，可區分成 n 種不同品質的土地，而各種品質的土地總量為 q_i ，全國 n 種不同品質的原生土地總量之合為 \bar{Q} ，因為全國原生土地總量固定不變，所以 \bar{Q} 值應為固定的常數。但是各種品質的土地總量 q_i 深受該國的土地天賦量及土地利用政策的影響，譬如美國的土地天賦量豐富，但臺灣的則很有限，所以臺灣的各種品質土地的量均比美國的少，土地政策影響各類品質土地的總量，譬如過度保護農業，將導致農地過多，住宅與工業用地相對不足。另外，各品質的土地總量會隨公共設施及地主對土地的改良而使高品質的土地總量增加，低品質的土地總量減少，前述關係可以等式(1)表示。

$$(1) \quad \bar{Q} = \sum_{i=1}^n q_i(LE, PL, L, K, U) + LU, \quad i = 1, 2, \dots, n$$

其中 L , K 代表地主施加於土地的勞動與資本或稱地主改良物, U 代表公共設施或土地的社會改良物, LU 代表被徵收的公共設施用地, LE 代表土地天賦量, PL 為土地利用政策, q_i 為某品質的土地總量。

某品質土地的供給量係指在一段時間內賣方想要出售的土地量, 所以某品質的土地供給量應等於某品質土地的全國總量減去全國該品質土地地主不想要出售的土地量, 或稱地主保留量。地主保留量是地價與地稅的函數, 當地價上揚時, 地主保留量減少, 增值稅負提高使交易成本增加, 地主保留量增加, 但是地價稅負提高則使土地持有成本增加, 保留土地的利潤下降, 所以保留量會下降, 以上的關係可以等式(2)表示

$$q_i^s = q_i - H^i(P_i, t_a, t_1)$$

$$(2) \quad H_1^i < 0, H_2^i > 0, H_3^i < 0, i = 1, 2, \dots, n$$

其中 q_i^s 代表某品質土地的供給量, H^i 為某品質土地的地主保留量, t_a 為增值稅率, t_1 為地價稅率。對某些易腐敗的農產品而言, 因不能逾期保留, 故當期生產量即為當期供給量, 有些工業產品雖然可逾期保留, 但是由於會折舊或貶值, 所以保留量有限或愈少愈好。但對土地而言, 不但不會腐敗與折舊, 反而還可增值、出租或自用。所以在各期間不出售的保有量相當大, 甚至比當期供給量還大或為供給量的數倍。就以臺灣地區的例子說明, 目前在地籍總歸戶實施範圍內已完成登記的土地總量約為 1190 餘萬筆, 其中臺灣省 1115 萬筆, 臺北市 44 萬筆, 高雄市 37 萬筆, 每年的異動量全臺灣區約 420 萬筆, 其中臺灣省 370 萬筆, 臺北市高雄市分別為 18 萬筆及 14 萬筆(中國時報, 82.6.10: 第 11 版)。若以前項異動量代表市場供給量, 則臺灣地區各期土地總量不能視為土地供給量, 土地總量減去地主保留量後才為供給量。地價變化不會影響某品質土地的總量, 但是地價上升會使地主保留量下降, 所以地價上升時, 土地的供給量會增加, 土地供給函數的斜率為正, 土地供給量不是固定不變的。同理, 提高增值稅負會使土地供給量減少, 但是提高地

價稅負會使無法轉嫁的持有成本上升，進而減低地主保留量並使土地供給量增加，以上關係可以等式(3)表示：

$$(3) \quad \begin{aligned} \frac{\partial q_i^s}{\partial P_i} &= -\frac{\partial H^i}{\partial P_i} > 0 \\ \frac{\partial q_i^s}{\partial t_a} &= -\frac{\partial H^i}{\partial t_a} < 0 \\ \frac{\partial q_i^s}{\partial t_1} &= -\frac{\partial H^i}{\partial t_1} > 0, \quad i = 1, 2, \dots, n \end{aligned}$$

地價抗跌性係指經濟景氣時地價漲幅比通貨膨脹速度大，但是不景氣時，跌幅則比一般物價幅度小。就以最近數年為例，因鉅額貿易順差導致的股價、物價與地價變化做比較，在民國76年時股價加權指數尚不及1000點，其後陸續飆漲至民國79年2月的12000點，其後隨著不景氣，又曾下挫至3000點以下，地價在這段期間亦隨著物價股價飆漲，但在不景氣時，則相對地下跌相當有限。地價具有抗跌性的理由主要有二：1. 土地資源存量固定有限；2. 不願出售時，可存放或自用或出租。由於地價的抗跌特性，當需求減低時，地主大都存放自用或出租，所以土地保留量大增，並導致供給量驟減，保留量不會隨原來的土地保留線增加，供給量亦不會隨原來的供給線調降，而是分別隨一較具彈性的保留線與供給線調整，所以乃造成地價跌幅小且緩，供給線是鋸齒狀。

茲進一步以圖說明鋸齒狀供給線的導求過程，在圖一中橫軸表示某品質土地的地主保留量，縱軸表示地價，保留線 H^0H^0 表示地主保留量與地價呈反向變化關係，當地價愈高時，地主願意出售量愈大，換言之，不願出售的地主保留量愈小，提高增值稅負，會因利潤減少而減低出售意願增加土地的保留量，使保留線向外移動。但提高地價稅負，會因無法轉嫁的持有成本增加，而使持有土地的利潤下降因而減低地主保留土地意願，保留線向內移動。反之，當地價下跌時，由於土地可存放或自用或出租生利，出售意願大減，所以保留量不會隨原來的保留線增加，而是隨另一更具彈性的保留線大

幅增加，譬如地價由 P_3 跌至 P_4 時，保留量不會隨原保留線 H^0H^0 由 OH_1 增至 OH_2 ，而是隨更具彈性的保留線 H^0AH^1 增加地主保留量至 OH_4 ，所以土地保留線為鋸齒狀。由於某品質土地的總量不隨地價變化且假定為已知，則當地價已知時透過保留函數可找到保留量，將其自土地總量扣掉，即得土地供給量，譬如地價上漲至 P_3 時，保留量為 OH_1 時，圖一的 H_1q_i 即為圖二的供給量 Oq_{i1}^s 。同理，地價若漲至 P_4 時，保留量為 OH_2 ，圖一的 H_2q_i 即為圖二的供給量 Oq_{i2}^s ，若地價為 P_2 時，保留量為 OH_3 時，圖一的 H_3q_i 即等於圖二的供給量 Oq_{i3}^s ，依此類推， $H_4q_i = Oq_{i4}^s$ ， $H_5q_i = Oq_{i5}^s$ ， $H_6q_i = Oq_{i6}^s$ ， $H_7q_i = Oq_{i7}^s$ 。因此由圖一的鋸齒保留線可推出圖二的鋸齒供給線，提高增值稅負會增加地主保留量，使供給量減少，但是提高地價稅負則使地主保留量減少，土地供給量增加。

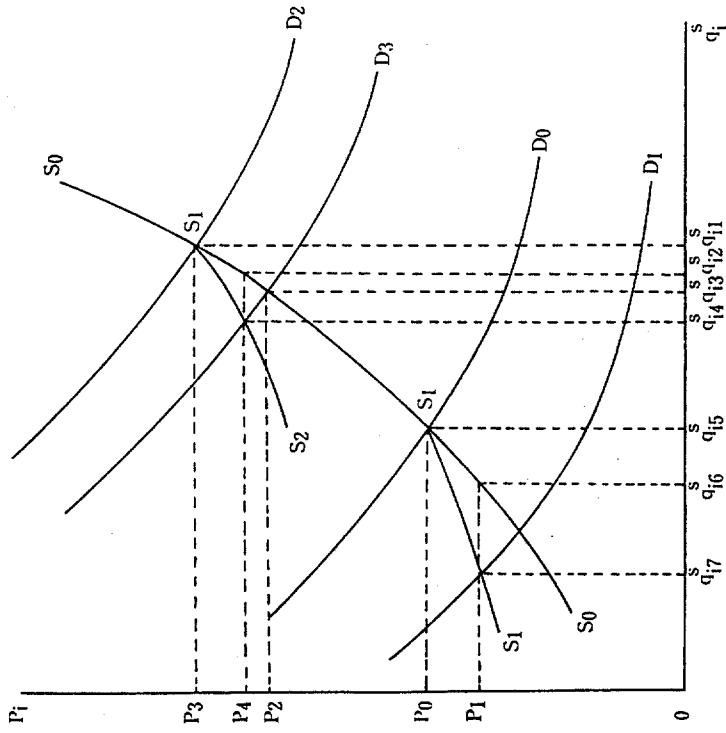
2. 土地的需求函數

影響某品質土地需求的因素主要為本身價格，其他品質土地的價格，土地的收益能力、附近人口、附近的所得水準、經濟成長率、通貨膨脹程度及投機因素等。某品質的土地基本上有其獨特的需求，假定某種品質的土地需求函數以等式(4)表示：

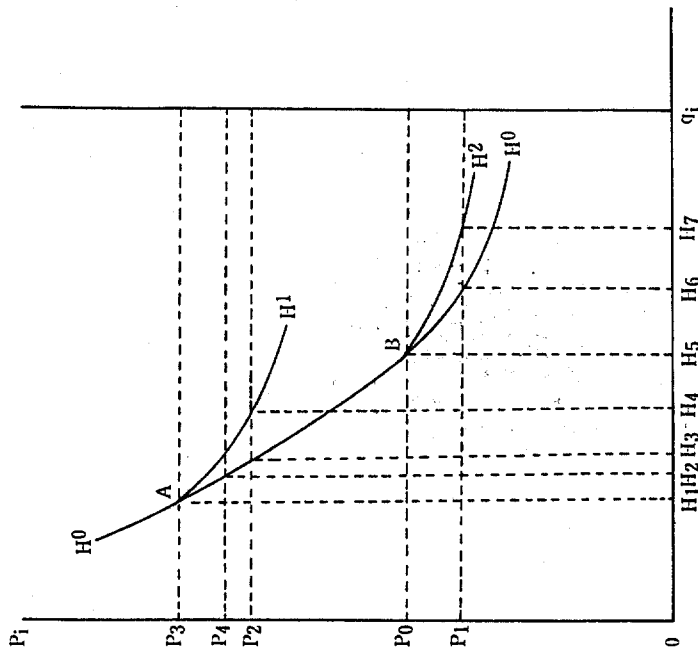
$$(4) \quad q_i^d = f(P_i, P_x, R, N, \dot{Y}, Y, e, E), \quad i = 1, 2, \dots, n$$

$$f_1 < 0, f_2 > 0, f_3 > 0, f_4 > 0, f_5 > 0, f_6 > 0, f_7 > 0, f_8 \leq 0$$

其中 q_i^d 為某種品質土地的需求量， P_i 為其本身的價格， P_x 為他種品質土地的代表性價格， R 為某品質土地的預期收益， N 為其附近的人口， Y 為附近人口的所得水準， \dot{Y} 為附近地區的經濟成長率， e 為該地區的通貨膨脹程度， E 為投機因素。一般而言，需求函數內各要素對需求量的影響呈以下的關係，需求量除隨本身價格的上升而下跌外，隨其餘六種因素的增加而增加，但投機與預期對需求的影響則不確定。有關 P_x 與 R 對需求量的影響進一步說明於下。



圖二 鋸齒狀土地供給線



圖一 土地保留線

我們假定不同品質的土地呈替代關係，譬如市中心的住宅地與市區郊外的住宅地，若前者地價上漲時對後者的需求將增加。

由於土地的收益能力，常隨土地的自然條件、位置、土地稅制變化、附近的公共設施、社會安定及其法定用途的變更而異，所以以上的關係，我們可以等式(5)表示：

$$(5) \quad R = c[NE, LC, T, U, SS, LR]$$

其中 NE 代表自然因素， LC 為地理位置， T 為土地稅， U 為公共設施， SS 為社會安定， LR 為法定用途。茲分別說明於下。

自然條件包括礦產、氣溫、雨量、地形、坡度、地質、土壤及週期性的自然災害等決定非市地生產力、進而影響地價。

位置是影響市地收益潛力的重要因素，而位置又可分為不變與可變兩種、不變的位置指土地的自然位置如平地山坡地、港灣、河流、湖泊、港口等。可變的位置如商業中心、住宅區、工業區、人口稠密地等，因不同位置的就業機會與收益有所差異，地價必有高低之別。

公共設施為影響土地收益的主要因素之一，如交通建設、開闢道路、學校、下水道、市場、公園、郵電、博物館、修水利、建築提防等皆能增加土地的利用價值、進而導致收益增加與地價上揚。反之，令人嫌惡的公共設施，如煤煙的工廠、殯儀館、墳場、污水處理場，核能發電廠，垃圾掩埋場等則減低附近土地的收益，進而使地價下跌。某些地區附近的公共設施往往同時擁有這二個對地價有正負面影響的公共設施。若此，則公共設施一般應做淨值處理，即正影響減去負影響者的淨值。就大部份區域而言，淨值應大都為正值。故除非在特殊情況下，我們均視公共設施對地價有正的長期影響，也將其視為土地的社會改良物。

社會安定係指政治穩定(包括戰爭)及治安的通稱，有的地方政治穩定但治安不好，有的地方政治不穩但治安良好。社會安定地區，人口內移，促進

土地收益及地價。反之，地價下跌，另外，提高增值稅或地價稅、空地稅將使土地的稅後收益減少，進而需求減低。

至於土地的法定用途限制亦能影響土地的收益能力，譬如農地的生產收益與市地租金收益不同，不同法定用途有不同的需求，所以某地的法定用途改變時，對其需求必然改變。若該地法定用途改變為收益較高用途時，需求增加。反之，則減少。譬如農地若改為市地，則對該地的需求增加，反之若變為公共設施用地則需求可能銳減。

3. 影響地價的因素

當某品質土地的需求量等於其供給量時，就可決定該品質土地的市場均衡價格，茲以等式(6)表示：

$$(6) \quad q_i^d(P_i, \dots) = q_i^s(P_i, \dots), \quad i = 1, 2, \dots, n$$

若將某品質的土地均衡價格，以隱函數表示，可將等式(6)轉換或以等式(7)表示：

$$(7) \quad \bar{P}_i = h(P_x, NE, LC, U, SS, LR, N, \dot{Y}, Y, e, LE, PL, t_a, t_1, E) \\ i = 1, 2, \dots, n$$

由等式(7)式中，我們知道影響地價的因素非常多，在本模式中，共15個，其中屬基本面者12個，餘者為投機與各種地稅，顯然地價的變化深受基本面因素的影響，如土地政策、經濟發展、土地天賦量、人口政策與通貨膨脹等，過份強調土地投機炒作為地價上升主因，並過份強調應以提高增值稅負抑制地價，顯然太偏頗，未觸及地價問題的核心。

一國之內不同品質的土地有無數種，其市場價格根本非任何政府或個人所能決定，唯有透過利潤導向的投機活動，各種地價才能在充滿不確定的情

況下摸索找到均衡價格，進而形成土地的價格結構，透過這套價格結構的指揮，全國土地資源才可以做最有效率的分配與利用，何況租稅力求中立儘量不傷害經濟效率是租稅基本原則之一。因此現行地政與財政主管機構欲藉提高增值稅負打擊投機並抑制地價是值得商榷的，對此，筆者在4.3節將進一步討論。

利用前小節的需求函數與鋸齒狀供給線，我們可進一步分析需求變化對均衡價格與交易量的影響。茲利用圖二說明，假設原均衡價格為 OP_0 ，若需求下跌至 D_1 ，則地價沿新供給線 S_1S_1 跌至 OP_1 ，爾後，若需求增加至 D_2 時，則地價沿供給線 S_0S_0 續漲至 OP_3 ，若此時遇不景氣需求跌回至 D_3 ，由於地價的抗跌性，供給量則隨供給線 S_2S_2 調整，地價下跌至 OP_4 而非原來供給線的 OP_2 。

三、土地稅對土地市場的影響

1. 增值稅的影響

在本小節中，將利用前節所推導出來的鋸齒狀供給線分析增值稅對地價的影響及其轉嫁的情形。為便於分析，增值稅負以實際增值比例稅率表示，另外，為求簡便起見，本節內假定除地價稅與增值稅外，其他變數不變，並假定需求與供給函數均為線性，未課稅前分別以等式(8)與(9)表示：

$$(8) \quad q_i^d = a - bP_i$$

$$(9) \quad q_i^s = -c + dP_i$$

課徵增值稅將使本次土地買者在下一次移轉時須加重稅負，從等式(4)及(5)可知增值稅的變化會影響持有土地的收益能力進而影響對土地的需求，完稅後的地價將下跌，但因其有抗跌性，故地價不會沿原來的供給線下跌，而是沿鋸齒狀的供給線下降，鋸齒供給線以等式(10)表示：

$$(10) \quad q_i^s = -c' + d'P_i, \quad c' > c, \quad d' > d$$

其中以 $c' > c$ 及 $d' > d$ 象徵性地表示地價抗跌性，因為(10)式的鋸齒供給線比原供給線更具彈性，假定 P_i^0 為買進地價， $(P_i - P_i^0)$ 為土地增值，所以土地增值稅後供給線可以等式(11)表示，式中 t_a 為增值稅率。²

$$(11) \quad q_i^s = -c' + d'(P_i - P_i^0)(1 - t_a), \quad 0 < t_a < 1$$

土地總體有效需求分為兩種：一為長期性實質需求(或稱使用性需求)，主要來自住宅、工業、商業、交通農業、公共設施；二為短期性投機轉手謀利的需求(或稱投資需求)。由於依法增值稅在買賣移轉時全由賣方繳付，然而實際上土地買賣移轉時增值稅負擔的方式很多，往往買賣雙方協議以較低價成交但由買方負擔全部或部份增值稅，所以真正市價應為買方負擔的增值稅負加上成交價，增值稅大都僅由賣方部份負擔，並部份轉嫁予買方負擔。同樣地，在下次移轉賣出時，本次的買方亦僅能將部份增值稅轉嫁於下次的買方，自己仍須負擔部份增值稅負，因此增值稅負的變化對短期性投機需求有完全的影響，因為他們須負擔本次與下次移轉的增值稅負，但對實質性長期需求者則僅有部份影響因為在本次買進後將長期持有或不再出售。³

假定等式(12)中的 k 值代表增值稅負變化對土地需求量的影響係數，若土地總有效需求全為投機性需求，則增值稅負變化將完全影響總需求， k 值等於1。反之，若總有效需求均為實質需求且本次移轉買進時須負擔一半的增值稅負，則 k 值可能為0.5，以上兩種情形均為極端不可能存在。一般情形下，投機性與實質性需求並存，若此，則 k 值可能落在0.5與1之間，不過若投機性需求佔相對少量，則 k 值可能愈趨近於0.5。反之，則 k 值可能趨近於1。然而 k 值亦有可能在0.5與零之間，但不可能為零。基於以上所述，土地增值稅後的需求線可以等式(12)表示：

$$(12) \quad q_i^d = a - b(P_i - P_i^0)(1 + kt_a), \quad 1 > k > 0,$$

從等式(11)與(12)可求得均衡地價 \bar{P}_i 及均衡交易量 \bar{q}_i ，將均衡交易量對增值稅微分得等式(13)

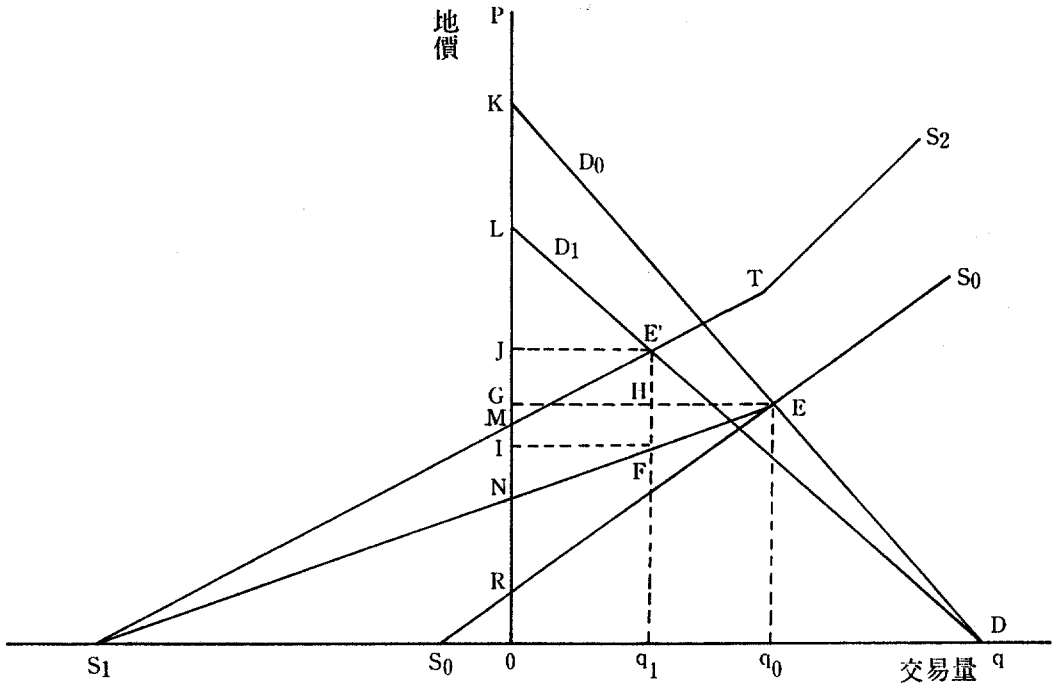
$$(13) \quad \frac{d\bar{q}_i}{dt_a} = \frac{-bd'(d' + c')(1 + k)}{[b(1 + kt_a) + d'(1 + t_a)]^2} < 0$$

等式(13)表示提高增值稅負將使土地市場交易量萎縮。而增值稅負變化對均衡地價的影響以等式(14)表示：

$$(14) \quad \frac{d\bar{P}_i}{dt_a} = \frac{(a + c')(-bk + d')}{[b(1 + kt_a) + d'(1 + t_a)]^2} > 0, \quad \text{若 } d' > kb$$

由等式(14)可知，課徵增值稅時，若土地的鋸齒供給線斜率大於其需求斜率乘以 k 值，則增加增值稅負將使地價上升，而其上升的部份將由買方負擔。增值稅由賣方轉嫁至買方的程度須視供給與需求彈性。若供給彈性愈大，需求彈性愈小，轉嫁部份愈大。反之，愈小。

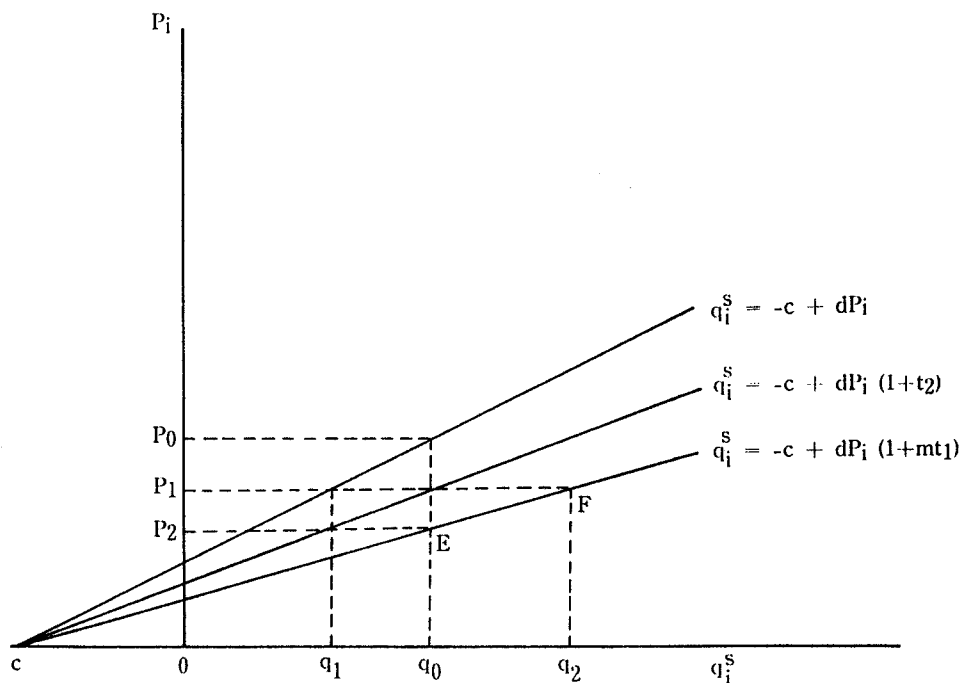
提高增值稅負會使地價上漲的原因有三：(1)由於臺灣地小人稠，加上市地相對稀少，地價抗跌性非顯著，課徵增值稅後易於產生更具彈性的鋸齒狀供給線；(2) k 值似遠小於1：提高增值稅負會減少土地資本利得，雖可打擊投機炒作的的需求，但是來自工業、商業、住宅、交通及其他公共設施的土地實質需求仍然遠大於投機性需求，這些實質需求的目的大都非圖短期投炒作，故提高增值稅負，僅能產生部份影響， k 值可能比較接近0.5；⁴(3)臺灣地區土地相對太稀少，所以土地需求通常相對比較沒彈性。基於以上三點理由，提高增值稅負易造成地價上揚，且賣方易於將部份增值稅轉嫁予買方。



圖三 提高增值稅的影響

2. 地價稅的影響

為便於分析起見，假定地價稅為比例稅。由於地價稅每年均須由地主按時繳納無法轉嫁，當地價稅愈高時，土地持有成本愈高，持有土地的獲利能力下跌，原來打算出售土地的人必然願意按原地價扣掉地價稅負後的地價出售，但還是賣不出去，因為這時原來不打算出售土地的邊際持有人會因地價稅負的提高改變初衷變為打算出售土地，即等式(2)中的地主保留量會減少並導致供給量增加，加上原來供給量，在原地價扣掉地價稅負後的供給價格下仍然會有超額供給。⁵茲進一步以圖四說明，假定未課稅前的原地價為 OP_0 ，供給量為 Oq_0 ，原地價扣掉地價稅負後的地價為 OP_1 。但是此時因地價稅負增加造成土地保留成本增加，進而導致地主的土地保留量減少 q_0q_2 ，即在售價 OP_1 時有超額供給量 q_0q_2 ，為消除 q_0q_2 的超額供給量，稅後地價須下跌至 OP_2 。將 E, F 點與 C 點聯起來即得地價稅後供給線等式(15)：



圖四 地價稅後土地供給線

$$(15) \quad q_i^s = -c + dP_i(1 + mt_1), \quad m > 1$$

其中 m 值大於 1 表示提高地價稅負會減少地主的土地保留量，若 m 值等於 1 表示地價稅負變化不會影響地主的土地保留量。但是實際情形， m 值不可能小於或等於 1，加上考慮需求下降時的地價抗跌特性，則土地的稅後供給函數可以等式(16)表示

$$(16) \quad q_i^s = -c'' + d''P_i(1 + mt_1), \quad m > 1, \quad c'' > c, \quad d'' > d$$

至於地價稅的稅負變化對土地需求的影響，由於購進土地後地價稅每年仍須由地主負擔，不管地主的需求是屬投機性或實質性，所以一般而言，地

價稅對地主持有土地的利潤負影響是必然且無法轉嫁，提高稅負會使投機性的與實質性的土地需求減少。因此，地價稅的變化對土地需求的衝擊是全面且無法逃避，不像提高增值稅負時只對投機性的需求有影響，所以若要等式(12)適用於地價稅，則其 k 值應該為 1。經此修改，地價稅對土地需求的影響可以等式(17)表示：

$$(17) \quad q_i^d = a - bP_i(1 + t_1)$$

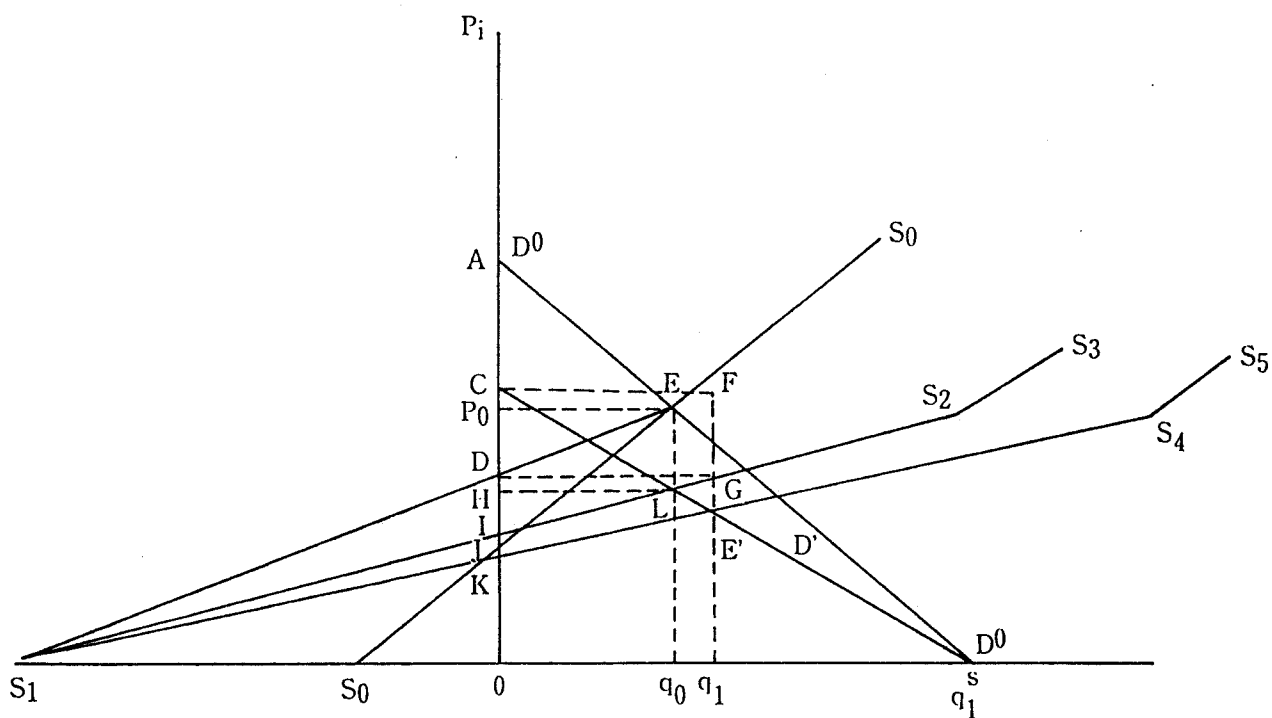
利用等式(16)及(17)，可求出稅後均衡地價與交易量，將前項均衡地價與交易量對地價稅微分，則可得等式(18)及(19)

$$(18) \quad \frac{d\bar{P}_i}{dt_1} = \frac{-(a + c'')(b + d''m)}{[b(1 + t_1) + d''(1 + mt_1)]^2} < 0$$

$$(19) \quad \frac{d\bar{q}_i}{dt_1} = \frac{bd''(a + c'')(m - 1)}{[b(1 + t_1) + d''(1 + mt_1)]^2} > 0$$

由等式(18)及(19)可知提高地價稅會使得地主的土地保留量減少，進而導致均衡地價下跌與交易量擴增。

在圖五中，假定未課地價稅前的土地供給線與需求線分別為 S_0S_0 及 D_0D_0 ，稅前均衡點為 E 點，均衡地價為 OP_0 ，均衡交易量為 Oq_0 。當課徵地價稅或提高地價稅負時，對土地的需求面而言，由於土地持有成本增加，預期土地的資本利得下降，需求降低，地價下跌，但是由於地價的抗跌特性，土地供給量不會隨線 S_0S_0 下降，而是隨比 S_0S_0 更具彈性的 ES_1 線調整，提高地價稅對供給者而言，由於持有成本的增加，部份土地所有者必因利潤下降而減少土地保留量，再加上原來的供給量。土地的供給必然增加，假定圖五的 $S_1S_4S_5$ 線為提高地價稅負後的供給線，若地價稅負增加不會影



圖五 提高地價稅的影響

響原來地主的土地保留量，則 m 值為 1，稅後供給線為 $S_1 S_2 S_3$ ，稅後的需求變化幅度與供給變化的幅度相同，均衡交易量不變，稅後的供給線與需求線必然相交於 L 點。

從本節的討論，得到以下兩項要點：1. 由於增值稅負變化僅能對總需求產生部份影響且地價具抗跌性，提高增值稅對供給的負影響相對大於需求，使地價上揚，並可將上漲部份轉嫁出去，同時會使土地市場交易量萎縮，妨礙土地市場可將土地移轉至更高價值用途的功能，使土地無法盡其利；2. 由於提高地價稅負不但可抑制地價，同時亦可增進土地交易量，所以提高地價稅能使土地市場更能發揮移轉土地至更善使用土地的地主手中以地盡其利。

四、土地稅改違背租稅基本原則

1. 租稅基本原則

(1) 效率原則

欲使土地稅的經濟效率最大化，課徵土地稅後對土地需求者的消費者剩餘與對供給者的生產者剩餘產生的總損失要最小化。

在第三節中我們已證明，提高增值稅負，會使地價上升與交易量萎縮，但是提高地價稅負則相反地會使地價下跌與交易量擴大，利用前項要點，我們要進一步說明土地稅的經濟效率。

在增值稅方面，由圖三中，我們可知課徵增值稅之前的土地需求者剩餘為 $\triangle KGE$ ，供給者的則為 $\triangle GRE$ ，兩者之合為 $\triangle KER$ ，課徵增值稅後的需求者剩餘縮小為 $\triangle LE'J$ ，供給者剩餘則減為 $\triangle JE'M$ ，政府的增值稅收為長方形 $JE'FI$ ，三者之合大約略大於梯形 $LE'FN$ ，稅前土地需求者與供給者的剩餘之合遠大於稅後的需求者剩餘與供給者剩餘與增值稅收之合，課徵增值稅的社會福利淨損失大約為面積 $LE'FNREK$ 。若增值稅負愈重時，前項社會福利淨損失愈大，反之增值稅負愈輕時，社會福利淨損失愈小。

至於地價稅的經濟效率，可利用圖五說明地價稅變化時對社會福利的影響，稅前的需求者剩餘為 $\triangle AEP_0$ ，供給者剩餘為 $\triangle JEP_0$ ，兩者之合的面積為 $\triangle AEJ$ 。稅後的均衡點為 E' ，稅後的需求者剩餘與供給者剩餘之合為 $\triangle CE'K$ ，政府的地價稅收為長方形 $CFGD$ ，三者的面積之合顯然比稅前的需求者與供給者剩餘之合大，因此提高地價稅負不但沒有社會福利損失反而可能增進社會福利。

若只看租稅的經濟效率原則，土地稅收應全部來自地價稅無須課徵增值稅，但是這不符合公平原則，因為土地交易有所得就要課稅，故須兼顧公平原則後，才能訂出合理的土地稅負結構，這留待下一節討論。

至於行政效率方面，目前增值稅按公告現值課徵，地價稅則按公告地價，公告現值與公告地價以往兩價三年須合一一次，故基本上增值稅與地價

稅可說按公告現值課徵。至於何課公告現值呢？相關法律有如下的規定，依土地法第176條規定：「土地增值稅照土地增值之實數計算」，又依平均地權第47條之1規定土地所有權移轉時其申報移轉現值以當期土地之公告現值為標準，又依地價調查估計規則第9條的規定：「經實際調查所估計的地價應切合該地當時各該土地實值」，由以上的規定可知，所謂公告現值應為當時經地政機關推估後公佈的土地實價。

每筆土地的品質隨位置、法定用途與附近公共設施的多寡與性質而不同，在不完全競爭的土地市場下，不同品質的土地應有不同的價格，但在目前的規定地價作業上，除很少數地區採用路線價法外，絕大部份採用區段價法，將區段內各筆土地單價視為相同，因此本年度公告現值一般而言應為上年度某區段內發生所有權移轉的所有各筆土地市價的平均估計值，所以現行公告現值本質上應無法反映區段內各筆土地地價的獨特性及其動態變化。若要精確推估真正的公告現值，每年地政機構的行政成本很高，但是其效益或用途則局部落，因為一年之中所有權移轉或被徵收的土地筆數畢竟只佔少數。

既然在技術上難以精確地全面推估各筆土地的真正公告現值，那怎能公正精確地課徵土地稅及合理徵收補償，由於公告現值的偏差對一般土地及公設地地主的利益影響非常鉅大，易造成財富的不當分配。總言之，由於按公告現值課徵土地稅的行政成本與社會成本相當高，以公告現值為稅基的土地稅制其行政效率不彰。

(2) 公平原則

土地稅的最適稅負須決定於公共設施對地價的影響，亨利喬治理論稱在完全競爭市場的經濟情況下，當各都市人口為最適量且經濟活動隨公共設施而分佈時，該市的公共設施的支出(或成本)必然等於該市的總地租(或稱全市的差別增值地租之合)，地方政府應將前項總地租全數稅去，用以支應公共設施的成本(Arnott and Stiglitz, 1979: 490-500)。前項理論要在完全競爭下才能成立，須假設市區內全部地主的偏好相同及土地均為品質無差異。但是

前項理論的假設實際上難以成立，因為土地品質隨法定用途、位置、附近公共設施的性質及多寡、及地主的偏好而不同，土地市場為不完全競爭市場。又假若各地方政府對公共設施的興建決策正如廠商在不完全競爭市場下追求利潤最大化一樣，則利用廠商理論可知公共設施對全市市地價值的貢獻(或稱邊際產值)應會大於公共設施成本。因此，在不完全競爭下，基於社會正義，對全市一般地主所課的土地稅收起碼要能收回公共設施實價成本，並可按土地實價徵收補償公共設施保留地主，否則將造成不當的財富移轉。公共設施成本包括土地取得成本及工程建設成本，目前公共設施土地取得的徵收補償標準與土地課徵的依據均為土地公告現值，由於公告現值長久以來過份偏低於市價，造成保留地主的徵收補償過份偏低及一般地主的土地稅負過輕，進而導致公共設施成本大部份由保留地主倒楣地負擔，但公共設施產生的土地增值利益則由一般地主不勞而獲，所以當各地方政府透過公權力強制按照過份偏低的公告現值徵收公共設施用地時，無異是不法搶劫保留地主的財富後再送給一般地主，若地價稅能收回公共設施實價成本則必能做到按實價徵收補償並緩和不當的財富移轉。

土地稅的主要目的是用來支應地方公共設施的建設成本，公共設施的興建將使各地方的市地增值，故基於土地因公共設施而增值受益，一般地主理應按受益程度繳納土地稅公平分擔公共設施成本。但是土地稅的增值稅須有土地交易時才能課徵且會轉嫁，若土地從未移轉則不須支付，不過地價稅每年不管土地有否移轉均需繳納且不會轉嫁。故為求公共設施成本的稅負分配公平，應以課徵地價稅收回公共設施成本。

若所訂的地價稅負可收回公共設施成本時，增值稅負應訂在多少才算稅負公平呢？就以一般公司營利所得為例，當公司收回成本後若仍有利潤，則須繳納營利事業所得稅，同理一般地主繳付其應分擔的公共設施成本後，土地交易移轉時若仍有資本利得，亦應課徵所得稅。

2. 土地稅制違背租稅基本原則

現行地價稅係根據國父遺教而設計，國父在民生主義第二講中曾言「

講到照價抽稅照價收買，就有一重要事件要分別清楚，就是地價是指素地來講，不算人工之改良及地面之建築。」(國父全集，1989：155)因此地價稅係對素地地價所課的稅，素地所產生的收益為素地地租，由於素地地租由原生土地的自然力所形成，故國父主張素地地租不能歸地主所有，應以地價稅課徵歸公。為避免地價稅傷害地主改良故主張地價稅要輕，對此國父主張值百抽一(國父全集，1989：153)。

現行增值稅的目的要稅去自然增值地租，依國父的定義為土地因政治改良與社會進步而增值者，或稱土地的社會改良價值。我國憲法第143條第3款規定土地價值非因施以勞動與資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之。另外，平均地權條例第36條規定土地增值稅之徵收，應依照土地漲價總數計算，但前項土地漲價總數額，應減去土地所有人為改良土地所支付之全部費用。現行作業將地主改良以成本計算，而社會改良為土地漲價總數扣除地主改良費用後的餘額。基此，可推知憲法第143條原旨要以土地增值稅稅去全部的社會改良價值，實踐國父遺教漲價全部歸公。

在前節中我們已證明地價稅要重增值稅要輕才合乎租稅的經濟效率原則，然而現行平均地權土地稅制的地價稅要輕增值稅要重剛好違背租稅的經濟效率原則。⁶

至於以地價稅課徵素地地租且以增值稅課徵自然增值地租是否合乎行政效率及稅負公平呢？茲說明於下。

土地先於人類而存在地球上，在原始社會的蠻荒時期，人口非常稀少，原始土地的供給遠超過需求，當時未經開墾的原始素地，如同水一樣，雖然是人類賴以生存的要件之一，但是沒有市場價值，其後由於人口與所得的增加，土地的相對稀少性才慢慢產生，地球上的原始素地在人類首次開墾使用之前，是否其價值均為零或已大於零，已無法考證。然而，現行的土地都已不可能是原始素地，通常都經歷無次的繼承或買賣移轉而得，已將前手的地主土地改良價值及素地價值一併購買成為私有，所以素地早已為地主所有，素地地租由素地產生，素地既已為私有，其地租當然要歸地主所有，現行地

價稅何須存在，這是地價稅目的的矛盾。

現行增值稅制下須有土地移轉才有稅收，若實際增值稅率太高，使土地交易萎縮，增值稅收亦會大幅減少，又若土地從未移轉，該地的公共設施成本不但無法收回歸公，反而等於對一般地主倒貼公共設施的增值及使用效益，故現行偏重增值稅收的土地稅制缺乏稅負分配公平，違背租稅公平原則。

至於行政效率方面，由於現行地價稅及增值稅基本上係以公告現值為稅基，公告現值的弊端及其行政效率不彰已於前面說明，不須贅述，加上素地地租與自然增值地租的定義不易明確造成課徵不便，所以平均地權土地稅制亦違背稅務要明確的租稅原則。

3. 土地稅改目標捨本逐末

1992年12月底內政部呈報行政院的土地增值稅改革新方案，其主要目的要杜絕短期土地炒作及遏止都市外圍的農地投機炒作以圖變更為建地，進而藉杜絕土地投機炒作抑制地價，所以當前土地稅制改革的目標似乎不圖改進土地稅的效率及改善稅負分配公平。⁷然而筆者認為地價應由土地的基本供需面決定，在供給方面，應朝開放農地及土地集約使用方面著手，以提高增值稅干預地價會扭曲土地資源的有效運用。

過度強調打擊投機與抑制地價是不妥的，因為穩定性的投機有助於市場均衡價格的尋求，而透過價格機能的發揮，才可使有限的土地資源作最有效率的利用。當某財貨市價低於均衡價格時穩定投機者買進，反之高於市場均衡價格時賣出，透過賤買貴賣使市價波動變小，有助於找尋某財貨的真正均衡市價。要成為穩定的投機者須有相當的專業知識及理財能力，加上好的機運，所以某一投機者並不一定在各種市場，或在同一市場內任何時候均為穩定投機者，反之，不穩定投機者其投機行為反向操作，高買低賣使市價波動變大，有害均衡市價的找尋。由於穩定投機者賤買貴賣能賺錢，在市場激烈的競爭下能生存下來，反之，不穩定投機者，因貴買賤賣會虧本，終會因虧損被逐出市場，透過優勝劣敗自然淘汰的原則，各種市場內的穩定投機者必

然多於不穩定投機者，所以就一般而言，投機的利應大於弊。一國的經濟體系有無數種財貨，其市場價格根本非任何政府或個人所能決定，唯有透過利潤導向的投機活動，各種財貨與勞務的市價才能在充滿不確定的情況下摸索找到均衡價格，進而形成各種財貨與勞務的價格結構，透過這套價格結構的指揮，總體經濟資源可以做有效率的分配與利用。

在摸索過程中，充滿著不確定性與風險，所有投機者不管是穩定投機者或不穩定投機者均須在不確定的情況下冒風險。在這種情況下，沒有任何投機者必然是穩定性投機者或不穩定性投機者，不過比較精明且機運較好者成為穩定投機者的機率比較大，反之，變為不穩定性投機者的機率較大。由於投機風險大，故穩定投機者的報酬比較高應屬正常，均衡價格既然須經投機的過程才能在不確定的情況下摸索找到進而發揮價格的資源分配功能，投機報酬不應視為不義之財，而是穩定投機者對均衡價格建立的貢獻報酬。

茲舉例說明，譬如土地市場透過前項投機交易決定了臺北市西門町、臺北市外圍的農地及某偏遠農地的地價後，一般人就不會以高昂的價格買進臺北西門町的土地用來養豬，同理亦不可能以低廉的價格買進幾乎無人煙的偏遠農地建設電影院，臺北市外圍的農地因距離近臺北市，農產品的運輸成本低，加上變更為市地的潛力大，故其地價必然會高於偏遠農地，所以透過土地價格結構，價格機能這隻看不見的手在冥冥中會指導我們將電影院建立於臺北西門町，養豬場建立於偏遠的農地，將臺北市外圍的農地使用於比偏遠農地更高價值的用途，不同的土地資源因此均可達到有效率的利用，以地盡其利。

基於以上分析，土地稅制改革過度強調打擊土地投機與抑制地價不但沒有必要而且會扭曲土地自由市場的均衡價格結構，進而妨礙土地資源的有效分配與利用，土地稅制改革的首要目標應為改善土地稅的效率與公平，因此當前土地稅改目標可謂捨本逐末。

五、土地稅制須逆向改革

由上節的分析可知，為兼顧經濟效率及稅負分配公平，應按收益程度以提高地價稅收回公共設施成本，同時並降低增值稅率至與綜所稅率相同以俾量能課稅。但是由於按累進稅率課徵增值稅，易造成誘因低報售價，交易實價難以認定。不過若採比例稅率則可克服前項困難，故為顧及行政效率，筆者建議改採與綜所稅平均稅負相等的實際增值比例稅，其中原因解釋於後。⁸

地價稅課徵改以實價比例課稅為宜，其優點有三：1. 可做到按收益程度公平分擔公共設施成本；2. 可避免現行各縣市因累進起點地價不同所造成各縣市地價稅負不公平的現象；3. 稅負明確稅收稽徵方便，可提高租稅的行政效率。⁹至於地價稅負的高低決定於全社會公共設施成本的多寡與分擔年限，而公共設施應興建多少應由全社會公民投票決定，這屬政治問題，超出本文討論範圍。

低報售價的誘因主要來自累進稅率，譬如在現行累進增值稅率下，由於本次與下次移轉時因地價的改變造成適用稅率的不同，將使得買賣雙方稅負變化的絕對值不可能相等。更且，由於下次移轉的原地價通常遠大於本次移轉的原地價，故在現行累進增值稅率下，低報售價會使賣方稅負的減少數額大於買方稅負的增加額。賣方可利用兩者差額的一半賄賂買方同意低報，愈低報雙方愈有利。同理，若增值稅改為土地交易所得稅時亦同，在綜所稅累進稅率下，因低報售價而逃避課稅的部份在本次移轉時賣方適用的累進稅率不同於下次移轉時買方將適用的稅率，假若買賣雙方其他綜合所得相同，則賣方本次移轉適用的累進稅率會大於買方在下次移轉時的稅率，因此，低報會使賣方在本次移轉時稅負減少數額大於買方在下次移轉時稅負增加數額。若賣方稅前的其他綜合所得愈大於買方時，低報誘因愈大。反之，愈小。

但是在比例稅率下，由於買賣雙方對於前項逃稅部份適用稅率相同，所以低報造成賣方在本次移轉時稅負的減少與買方在下次移轉時稅負的增加剛好相等，買賣雙方不會在無利誘下共同犯法低報，因此比例稅不但可克服實價認定，同時亦可省掉現行實施公告現值的行政成本。¹⁰

利用前項實價認定方法，可進一步發展出兩階段前手成本認定法用以解決棘手的前手土地成本問題。前項問題之所以棘手在於前手土地成本若按公告現值計算，則對現在土地持有者不公平，因為其前次移轉實價遠高於公告現值，但若按移轉實價計算，則另衍生兩個問題；其一，前次移轉實價如何認定；其二，前次公告現值與移轉實價的差價將逃稅。兩階段前手成本認定法係指，在第一階段新稅制實施後的第一年內，當某筆土地做首次移轉時，其前手土地成本仍以前次公告現值計算，但實際增值比例稅打折減徵，所打折數能使這一年過渡時期的增值稅負與去年綜所稅有效稅率相等。¹¹ 各縣地政機關可利用前述的比例稅實價認定功能找到在第一階段內有移轉之土地的交易實價資料，透過專業估價師推估各區段內其他沒有移轉土地的實價，若地主對地政機關推估的實價有異議，則將其異議提交仲裁機構裁決，所有未移轉土地的推估實價於第二年開始之日公告，自公告之日起進入第二階段，在第二階段才發生移轉的土地，其增值稅分兩部份計算，土地增值在前項公告推估實價以下至前次移轉公告現值部份的增值稅課徵方式比照在第一階段時期移轉的土地，而公告推估實價與本次移轉實價之間的增值部份則依實際增值比例稅課徵。利用前法，所有土地在新稅制實施後第二年起，增值稅與地價稅就可完全按實價課稅。

比例稅的優點尚不止於此，它亦可克服累進稅率的二個缺點：1. 稅負公平欠周延；2. 助長短期投機。在稅負公平欠周延方面，累進稅的優點是量能課稅，但是量能課稅須建立在所有所得財產與消費綜合計算，才能掌握一個人納稅能力的高低，達到公平稅負，若僅選擇土地的資本利得累進課稅，則就難以達到稅負公平。在助長短期投機方面，依現行累進稅率，短期持有土地而移轉者，漲價倍數低，可適用較低的累進稅率，稅負輕，反之，長期持有土地而移轉者，漲價倍數高，須適用較高的累進稅率，稅負重，因此累進稅率有利短期投機持有。

實際增值比例稅的缺點是無法量能課稅，不過由於土地交易的資本利得一般可能均遠大於其他綜合所得，地主為求減輕稅負驟然過重必會事前刻意

將其土地細割分年出售，所以土地交易所得稅的量能課稅功能可能很有限。若將現行增值稅改爲土地交易所得稅須修改憲法第143條，但是由於實際增值比例稅仍保有增值稅的性質，因此若改採實際增值比例稅時似乎可不必修憲。

提高地價稅降低增值稅率不但可做到地盡其利，亦能達到地利共享。可促進地盡其利的原因有三：1. 若地價稅負合理提高，持有土地成本提高，有助於使土地移轉至更善於利用土地的地主；2. 土地的地主改良可按其邊際產值計算，反映地主的土地改良能力，因此可鼓勵地主對土地改良；3. 地價稅提高配合房屋稅降低，可促進市地的集約使用。能達到地利共享的原因亦有三：1. 由於地價稅無法逃漏，所以一般地主每年均需依其土地增值能力公平分擔公共設施成本，可矯正土地若從未移轉不須負擔公共設施成本的不合理現象；2. 可補救現行增值稅常因稅負過高所產生的閉鎖效果；3. 由於地價稅收穩定且細水流長，可促進公共設施保留地按實價徵收的能力及公共設施預算的編列。

逆向改革尚有另外二個優點：1. 可使地價合理化；2. 鼓勵長期持有土地不會妨礙地利共享。現行地價稅的有效稅率爲千分之十一·四，但是公告地價可能僅約爲市價的五分之一至十分之一，故實質有效地價稅率約僅爲千分之一·五左右，約爲美國與日本房地價稅率千分十五的十分之一而已。地價稅負偏低表示一般地主對公共設施建設成本應有的稅負，遠低於公共設施對其地價造成的增值利益，使一般地主可得到豐碩的不勞而獲，土地市場的需求受到嚴重扭曲，導致臺灣地區民衆對土地有偏高的需求，進而造成地價偏高，爲矯正偏高的需求，根本的對策是提高地價稅負至可合理分擔公共設施成本的程度，才可消除持有土地利潤中的不勞利得，進而矯正過去因地價稅負過份偏低而被扭曲的土地市場供需以使地價合理化。在新的增值稅方案中，包括鼓勵長期持有土地的減稅措施，即依持有年限打折減稅與前次移轉公告現值依持有年限加成減徵。¹² 前項鼓勵措施應予肯定，不過這項改革違背了公共設施成本應收回歸公的社會正義原則，因爲增值稅須有土地移轉才能課到

稅，然而鼓勵地主長期持有土地，公共設施成本就不易或無法收回歸公。不過，若土地稅制改採本文的逆向改革，則鼓勵長期持有土地就不致於妨礙回收公共設施成本歸公的社會正義。¹³

六、結論

過去10年來，臺灣地區土地稅收中地價稅收僅約佔20%，增值稅收則高達80%，第四節中我們已證明這種地價稅輕增值稅重的土地稅制會增加超額稅負違背租稅的經濟效率原則。國家建設六年計劃自民國80年推動迄今，已約3年，政府過去3年來在不加稅原則下推動六年國建，已使政府財政快速惡化，目前政府公債未償餘額與向行庫除借款約已達GNP的30%，而六年國建中的公共設施興建對臺灣地區土地的增值貢獻很大。基於租稅公平原則，因六年國建土地增值受益程度愈大者，應對六年國建的公共設施成本稅負分擔愈大，但是過去10年來，地價稅收約僅佔全國總稅收的3%而已，相對於六年國建可能帶來的地價增值利益顯然過份偏低，應予大幅提高才能符合稅負分配公平。

另外，解決當前財政惡化的困境須開源並節流，但是要以精簡人事及軍備並裁撤機關與浮濫來節流可能成果有限，由於六年國建的計劃相對於現有國家財力太過於龐大，刪除一些計劃並拉長興建時間才是最有效的節流方法。若要靠廢除所得稅免稅優惠、加強緝漏及提高規費來開源，則僅杯水車薪成效有限，最公平且有效率的開源應為提高地價稅。

我國經濟發展過去40年來雖有顯著的成就，但公共設施的興建卻明顯的不足，其中的癥結在於平均地權的土地稅制，不但稅負分配不合理而且缺乏徵稅能力，進而造成土地稅收過份不足以支應公共設施的建設。若土地稅制改革朝相反方向，提高地價稅負並降低增值稅率，不但能使土地稅合乎公平與效率原則而且亦能提升徵稅能力，進而緩和或化解財政惡化危機，並加速國家建設。由於這些建設可產生鉅大的土地增值效益，國家建設財源理應主要來自地價稅，故宣導公共設施受益者付費的觀念並修好土地稅制是建設國

家現代化的首要步驟。

(收稿日期：1993年7月10日；接受刊登日期：1994年7月18日)

註釋

- 1 相關經濟學文獻都錯誤地認為土地供給量為固定者，譬如Hyman(1990: 605)、Samuelson and Nordhaus(1989: 666-669)、張清溪合著(1991: 259)、施建生(1988: 236)、陸民仁(1989: 116)、王建煊與馬凱(經濟日報，1992. 8.16)、經濟日報社論(地價之謎，1992.8.18)，其他同例太多不勝再舉。
- 2 將等式(11)及(12)中的 $(P_i - P_i^0)(1 - t_a)$ Normalized之後，可以 $P_i(1 - t_a)$ 代替但不影響結果。本文原以 $P_i(1 - t_a)$ 表示，但為避免誤會乃改以 $(P_i - P_i^0)(1 - t_a)$ 表示。
- 3 由於經濟學文獻錯誤地假定土地供給為固定，故有關地稅對地價影響的傳統分析只從需求面著手，完全不同於貨物稅對物價的影響只須從供給面著手分析的方式。本文既已否定了土地供給固定，可透過土地稅影響持有土地的利潤，進而土地稅亦可正如貨物稅一樣影響供給線。但是土地買進後不會折舊與耗損並可再轉售，但買進貨物的目的在消費不在轉售，且由於貨物會折舊與耗損，在轉售時已變為另一品質的貨物。土地稅與貨物稅依法都由賣方負擔，由於土地可轉售，本次交易移轉的土地買者即為下次移轉的賣者，所以土地稅的變化會影響本次土地買者的需求。但因貨物不具轉售特性，本次買進後就沒有下次的賣出，本次的買者沒有機會變為賣者，所以貨物稅的變化不會影響本次貨物買者的需求。因此貨物稅對貨物市場的影響只須從供給面著手，但是在分析土地稅對土地市場的影響時須將供需一起變動。
- 4 吳德賢(1989，表2-2)曾經利用問卷調查，統計出民國62年以來的三次

房地產景氣期間，臺灣省的投機性需求佔房地產市場有效需求的百分比依次分別高達31%至50%，在臺北市則分別高達37%至64%。

- 5 本文內作者主張地價稅無法轉嫁並非只是假設而已，仍因為地價稅對土地的持有(或所有)課稅，提高地價稅會減低持有土地意願，進而減少土地保留，增加土地供給，使供給線右移，地價下跌，又當地價下跌且沒有交易對象時，焉有機會轉嫁呢？有位匿名審查人認為當地目變更後脫手時，譬如由農林地變更為住宅建地時，可將以前累積繳納的地價稅轉嫁出去。筆者以為這是不可能的，因為土地的品質隨法定用途的改變而改變，當土地品質改變時，其市場供給與需求亦改變，即當土地由農林用途變更地目為建地時，原土地因品質的改變將有不同的供需及地價，變更地目後導致地價的暴漲只是反應不同品質土地的供需而已，並非在吸收以前累積所繳的地價稅。簡言之，提高地價稅對變更地目土地的地價仍然一樣有負影響，地價稅仍然不會轉嫁。
- 6 作者主張土地稅制須逆向改革為地價稅要重增值稅要輕，係針對平均地權的土地稅制相對而言。由於所稱增值稅要輕易生誤會，故在此特別予以補充說明。國父主張土地漲價全部歸公，現行平均地權條例則採高度歸公，故增值稅累進稅率分別為40%、50%、60%，而土地增值係按公告現值計算，原本設計公告現值應為客觀的土地市價，平均地權條例的增值稅負應遠比綜所稅負重。但是，現在由於公告現值過份偏低，使得增值稅負實際上可能遠比綜所稅負還低，而筆者主張增值稅負要「輕」至與綜所稅平均稅負相同，故本文雖稱增值稅要輕，但是實際上由於現行增值稅負過份偏低，故若依本文建議改革後，還是須提高增值稅負至與綜所稅平均稅負相同。
- 7 對土增稅制新方案的詳情分析參見陳文久(1993a)。
- 8 本文的綜所稅平均稅負係指每年將土地交易所得併入綜合所得後的綜合所得稅平均稅負。
- 9 有關各縣市的累進起點地價不同所造成的不當影響詳情參見Tsai(1982)。

- 10 陳文久(1992)首先提出有關比例稅的勾稽作用，至於進而有關比例稅可克服實價認定的實例詳情可參見陳文久(1993c)或陳文久(1994a)。
- 11 在全國土地會議實錄(1990: 182)報導臺灣區79年度綜所稅實際有效稅率為11%。
- 12 鼓勵長期持有土地的減稅新措施，其詳情如下：土地持有10年至15年才移轉者增值稅減徵5%，15年至20年者減徵10%，持有20年至25年者減徵15%，持25年以上者減徵20%；另外，土地持有3年以下、3年至5年、5年至10年、10年以上者，前次移轉公告現值分別加一成、二成、三成、四成。
- 13 有關鼓勵長期持有土地的問題詳情分析，參見陳文久(1993b)。

參考資料

內政部

1990 **全國土地問題會議實錄**。臺北：內政部編印。

吳德賢

1989 「建築業景氣波動與我國住宅供給環境之研究」，中國文化大學博士論文。

施建生

1988 **經濟學原理**。臺北：自行出版。

陸民仁

1989 **經濟學**。臺北：三民書局。

陳文久

1992 「實價課稅宜採單一稅率」，聯合報，9月28日，第6版。

1993a 「評新的土地增值稅課徵方案」，臺灣時報，1月19日、1月20日，第3版。

1993b 「鼓勵長期持有土地亦有其盲點」，民生報，2月11日，第2版。

1993c 「爲何以土地實際增值比例課稅能遏阻低報？」，*經濟前瞻* 8(2)：139-141。

1994a 「實價認定、最適稅負與比例增值稅」，*財稅研究* 26(3)：64-76。

1994b 「不完全競爭與部分漲價歸公」，手稿。

張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏

1991 *經濟學*。臺北：自行出版。

國父全集編輯委員會

1989 *國父全集*，第一冊。臺北：近代中國出版社。

Arnott, R. J. and J. E. Stiglitz

1979 "Aggregate land Rents, Expenditure on Public Goods, and Optimal City Size," *Quarterly Journal of Economics* 94: 471-500.

Hyman, D. N.

1990 *Public Finance*. The Dryden Press.

Samuelson, P. A. and W. D. Norhaus

1989 *Economics*. Singapore: McGraw-Hill.

Tsai, Chi-yuan

1980 "Taxes and Residential Choice," *Public Choice* 38: 55-72.

Reverse Reforming the Land Taxation System in Taiwan

Van-jeou Chen

Abstract

The concept of constant supply of land in the economic literature being shown wrong, this paper uses new concept of nonconstant supply of land instead to investigate the efficiency and the equity of land taxes. The author finds that an increase in the land value tax will decrease the excess burden and enhance the equity, but an increase in the land value increment tax will get the opposite results. However, the Republic of China have adopted the perverse policy, i.e., put heaviest taxes on land value increments but light taxation on land value. Therefore, reverse reforming current land taxation is suggested, namely, raising land value tax enough to get back the cost of the public goods and lowering the nominal land value increments tax rate to be same as that of the property income tax.