

直升機撒幣式的減稅競爭
陳國樑／政大財政系教授

19 世紀美國學者，亨利·喬治（Henry George），整合並系統化自亞當·史密斯（Adam Smith）以來，諸多經濟學家對於土地課稅的倡議，力主「土地單一稅制」，被稱為「喬治主義」（Georgism），一度與資本主義、社會主義和共產主義並稱。國父治國理念，深受喬治主義影響，土地「應照價納稅」、「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」，為我國《憲法》所明文規定；地價稅及土地增值稅為所有租稅中，唯二具有憲法位階的租稅。

土地稅的良善特性在於，基於供給固定，對土地課稅，課稅標的無法藉由五鬼搬運式的「移轉訂價」（transfer pricing）操弄、遷移至「避稅天堂」（tax haven）躲藏或進行改頭換面的「公司租稅倒轉」（corporate tax inversion），等方式規避稅負；地主將承受開徵地價稅的最終租稅負擔，租稅歸宿在地主。

如能確實對於所有土地，不問持有人身分、不問用途，均按其價格課徵固定稅率，則地主會將土地，按其所能產生最大報酬方式利用，符合經濟學效率觀點；所謂「地盡其利」是也。此外，由於地主多為高財富族群，在土地稅負無法轉嫁的情形下，地價稅符合對高財富、高納稅能力族群課稅的量能課稅之公平原則。

對於土地從價課稅，必須具備：完稅價格與稅率。稅率制定容易，但土地若非買賣，價格如何而知？《平均地權條例》乃有〈規定地價〉一章；全國性每兩年重新規定一次的地價，即所謂的「公告地價」，是計算一般土地完稅價格的唯一根據。

近五年有兩次重新規定地價，分別是在 2018 與 2020 年；兩次全國公告地價平均「調降」幅度分別為 3.62% 與 0.66%。同期間，內政部全國「住宅價格指數」自 2018 年第 1 季之 100.62，上升至 2020 年第 4 季之 108.17。在如此驚人的房地價格上漲下，全國公告地價竟然連續調降，公告地價與市場價格脫節，可見一斑。法律規定重新規定地價，首要之：「分區調查最近一年之土地買賣價格或收益價格」，根本不被當一回事。

公告地價的調降，不僅侵蝕屬於地方政府極為重要稅收來源的地價稅稅基，還會對於公平正義造成嚴重的傷害。根據先前討論，開徵地價稅符合量能課稅之公平原則；將此邏輯反轉，調降公告地價則等同地價稅減徵、地主負擔減輕，其受益者當然是高財富、高納稅能力族群。

此一地價稅減徵的情形，可以有一個比喻。試想聖誕老人開著直升機自空中撒錢，

由《魷魚遊戲》中的「紅衣槍手」維持秩序，嚴禁個人接取或撿拾；遊戲規則是：任由鈔票落在誰的土地，即屬於該地主。結果如何？當然是擁有土地愈多的大地主，享有愈大的減稅利益！甚至連伸一根手指、動一根腳趾的努力都不須付出，豈非大謬至極？

全國公告地價調降的情形，以台中市最為離譜。2018、2020 年兩次重新規定地價，台中市公告地價平均調降分別為 6.36%、20.06%，皆為六都中降幅最大。根據監察院調查報告，僅就 2020 年台中市公告地價調降推算，就使台中市整體地價稅減少 17.81 億元。根據台中市政府最新債務訊息，台中市民平均每人負擔公共債務 3 萬 7,175 元，在六都中僅次於高雄。又，根據住宅價格指數，2018 年第一季至今，台中市住宅價格上漲幅度在六都中第二、僅次於台南市。

何以地方政府競相調降公告地價至此？諸多理論與因素，難有定論；可以清楚追究的是，中央主管機關是否善盡規範與管理責任。一生貢獻於國內賦稅改革的政大名譽教授陳聽安先生，曾多次執筆撰文提醒，必須要嚴肅地面對地方政府惡性租稅競爭、實質稅率「追低探底」(race to the bottom) 的歪風。唯「誨爾諄諄，聽我藐藐」，除耍耍嘴、表明「不樂見」外，未見手中有棒子與胡蘿蔔的財政部，提出具體行動計畫。