

緣木求魚的居住正義

陳聽安、陳國樑／政大名譽教授、政大財政系副教授

台北市接連推出房屋稅減稅；先於 2017 年推出「全國單一且自住房屋」實質稅率從 1.2% 降至 1%、最高可享有 3 萬元的減稅（250 萬元房屋現值折減）；近日宣布自 2020 年 7 月起，除將該類房屋實質稅率加碼調降為 0.6%、最高可享有 9 萬元的減稅（750 萬元房屋現值折減）外，還擴展優惠範圍，納入包租代管的社會住宅與公益出租房屋。我們無意貶抑北市府實踐居住正義的苦心孤旨，但以房屋稅減稅做為操作工具，設思未深、恐怕是緣木求魚；且一意孤行的減稅，恐將招致台灣地方財政分權的挫敗。

居住正義的推動，目的在滿足個人基本居住的需求，且求「安居」—居住的安定與安心。居住正義推動的首要目標，應是對於有意購屋的無殼蝸牛與無意購屋、擇屋而租者，此兩族群居住之滿足與保障。

然所爭之台北市房屋稅減稅，由於受惠對象為已有自用住宅的族群，對於推動居住正義的首要目標，並無直接的益助。充其量，可能發生的間接效果在於：冀望房東將其減稅利益，經由降低租金的方式移轉至房客，進而連動房價下跌。但由於房屋稅負擔之計算係根據低於房屋市場價值的房屋現值，實質稅率雖然減半，減稅的利益有限；複加以房屋租金與房價的構成，房屋所在之土地使用價值佔絕大比重，因此，縱有部分房屋稅減稅利益移轉至房客，對於租金及房價的影響也會是微乎其微。歸根究柢，減稅的利益最有可能的結果是一成就享有減稅利益屋主的「意外之財」（windfall gains）；對於推動居住正義的首要目標而言，無非是徒然糜耗稅收。

尋思減稅優惠在不同價值房屋間的分配情形，可以換個角度評估台北市的房屋稅減稅的正當性。雖然確切數字外界不得而知，但粗估應有 80% 以上房屋之現值，低於可抵減上限之 750 萬元。因此，若非真正的豪宅，減稅利益有限。按公布統計，108 年度台北市房屋稅課徵戶數為 118 萬 6 千餘戶、平均房屋現值為 86 萬 9 千元。以此平均值計算，減稅利益僅有 5,215 元；相較可享有最高 9 萬元減稅的豪宅，增加了對於豪宅的補貼、造成逆向重分配的謬誤。在分配面正向的作法是一排除高價豪宅減稅之適用。

再從地方財政健全度論，台北市未必有減稅空間。按截至 11 月底地方政府債務統計，北市府一年以上未償債務餘額為 898 億元、在六都中僅小於高雄；就平均每人負擔債務 3.4 萬元來看，六都中也比桃園與台南還高。相較於日前北市府（包括柯市長本人在內）多次悻悻然大動作表態，不願面對稅收損失風險、反對行政院廢除印花稅的立場；此一再調降房屋稅的財政算盤，其間損益錙銖，還真讓人

一頭霧水。推究恐怕是政治思維大過理性思辨。

此外，一再調降「全國單一且自住房屋」的實質稅率，北市府卻在回應對「持有多戶房屋」加重課稅的民意時，卻搬出有待中央修法調高稅率上限為由，不願推動囤房稅的課徵。兩相矛盾、扞格不入之處在於：既然在中央不修法的情形下，可以調降「全國單一且自住房屋」之實質稅率，就一定也能在中央不修法的情形下，提高「持有多戶房屋」之實質稅率；北市府可以減稅、但以欠缺法源充作無法增稅的說詞，乃不通之論也。

至於何以台北市調降房屋稅會招致台灣地方財政分權的挫敗？其實早在台北市於 2017 年開始調降房屋稅之初（尚包括新標準單價緩漲、豪宅加價基準下修、建商持有 3 戶以上稅率從 3.6% 降為 1.5% 等措施），就已造成其他直轄市及縣市政府跟進的壓力；地方政府間競相調降房屋稅的「租稅競爭」，彼時已如火如荼地進行中；以下試舉其犖犖大者一窺。

新北市於 2017 與 2018 年兩度調高房屋免徵現值、並於 2018 年 10 月將其他供住家用（例如，出租供他人居住使用）稅率自 2.4% 調降為 1.5%；台南市政府於 3 月宣布調高房屋免徵現值、將中古屋恢復 1984 年之標準單價、過去漲幅歸零、新屋標準單價打折、折舊率提高與路段率調降等降稅措施；此外，台中市、新竹縣、雲林縣、嘉義縣、基隆市、新竹市與嘉義市也都有超過一項的房屋稅調降措施。而今台北市再一次的減稅，勢必引發地方政府間新一波、更為劇烈的租稅競爭。

須知，房屋稅收為地方重要歲入，在地方政府財源普遍不足的現況下，尤顯重要。但在租稅競爭下，各地方政府房屋稅收將「向下探底」（race to the bottom）；影響所及，甚至會進一步株連其他地方稅收（例如，契稅與印花稅等）的減少。

最後應被指出來的是，根據今年 4 月制定公布的《財政紀律法》，各級地方政府或立法機關所提自治法規增加政府歲出或減少歲入者，「應先具體指明彌補資金之來源」；並明文規定：「公務員違反本法規定者，應移送監察院彈劾或糾舉。」各地方政府的競相減稅，不啻視財政紀律於無物。