

失焦的地價稅討論

陳聽安、陳國樑／政大名譽教授、政大財政系副教授

可使地盡其利、在效率面中立的地價稅，在公平正義面，也能使地主嘔吐其既得利益、貢獻於社會，避免「地主們盡享了每一分利益，卻沒有付出絲毫努力」的不義批判。因此，在理論層次，地價稅超出其它各稅的優越性，學界多能認同。近日來有關地價開徵所後引發的爭議著實讓人嗟嘆。從租稅專業的角度，一個可以「完美」的稅制，卻由於設計上的缺失與執行上的粗糙，成了眾矢之的，讓人遺憾。

年度（當期）地價稅雖然以當年八月三十一日土地登記簿所載的土地所有權人（或典權人）做為判定納稅義務人之基準日，但地價稅之稅基—每三年重新規定之地價—早於前一年底就已公布，而公告及申報地價之程序也於一月底完成。因此，雖然地價稅至十一月一日方才開徵，但對於土地所有權並無異動的全國地主，可於年初就知道其當年地價稅負擔變化的情形，怎會有如今看似被「殺個措手不及」的情形發生？

面對烽火四起的民怨，政府慌了手腳，開始亂了套地「補救」。地方一下子傳出查估錯誤的說法、一下子要求打折重評；中央則丟出授權地方政府自行辦理地價稅分期繳納或緩繳，及將早在九月二十二日已經過期的地價稅適用優惠稅率申請期限，延長至十一月底等措施。唯，查估錯誤的說法引人疑竇，打折重評於法無據；即使是分期繳納、緩繳或是適用優惠稅率申請期限的延長，都難稱與法相容。政府試圖弭平民怨的用心良苦，但公然漠視明文規定、刻意扭曲立法意旨的作法，讓人不敢苟同。

根據內政部地政司於一〇四年底公布的一〇五年全國公告地價調整情形來看，公告地價較前一次（一〇二年）評定，平均調升了三〇・五四個百分點；調升後，全國公告地價占一般正常交易價格比例為二〇・五四個百分點，與一〇二年調整後，公告地價占一般正常交易價格比例之二〇・一九個百分點的比重相當。這意味雖然公告地價較前一次評定提升，但幅度不過是反映土地一般正常交易價格的上升，無所謂「暴衝」式調整、「搶錢」的情形。

由於全國平均公告地價占一般正常交易價格的比例並沒有明顯變化，地區間比較時，部分地區公告地價提升的幅度較高，反映的是該地區長久以來—相較於全國平均—低估的情形。如果因為今年調幅較高而「抗稅」，是不是要把過去少繳的部分先「補齊」？換個角度看，而今的「多繳」不過是補回過去的「少繳」，何「官逼民反」之有？

至於宜蘭縣公告地價有較大調升的原因，根據縣長及內政部地政司的解釋：宜蘭「農地興建房舍超限或違規使用情形嚴重」，為「遏止農地炒作歪風、實現土地正義理念」，三年前已開始對超限與違規使用農地課徵地價稅。針對此類土地，為進一步反映其稅捐負擔的「公平性、合理性」，在今年重新規定地價時，以更趨近同區段內建築用地的公告地價來評定。試問：遏止農地炒作、實現土地正義、提升稅捐負擔公平性與合理性，那一項不是正當理由？這個「有感」、且看來可以達到一定效果的政策，為何又因為抗議的聲浪而龜縮？

最後，外界常有我國地價稅問題在於公告地價遠低於一般正常交易價格的看法，但此類估價問題，各國皆然。英國對於居住使用的房屋與土地所課徵的「住宅稅」(council tax)，稅基仍使用一九九一年四月的評估基準。須知，一個完善的地價稅，估價過低或不正確，影響所及在僅在分配面。我國地價稅更應該好好檢討的問題在：減免浮濫、徵免按身分別而有區分；又，稅負輕重根據用途有別，在避稅誘因下，造成圈地、養地的情形，未能收地盡其利之效。至於是不是要採絕對不可能精準的「精準地價」等討論，則是完全弄錯了方向。