

居住正義不容一廂情願
陳國樑／政大財政系教授
Feb. 24, '22

近十餘年，許多在居住正義的努力，聚焦在房屋的持有稅負，例如，「豪宅稅」、「構造標準單價」、「囤房稅」、「空屋稅」等；看似雖各有獨立之論述，但都是房屋稅的機制設計。其中，尤以囤房稅最受關注。財政部於 103 年修正《房屋稅條例》，推出「囤房稅 1.0」；除重新設定住家用，非自住、非公益出租房屋之稅率區間外，並增訂授權地方政府得視房屋所有權人持有房屋戶數，訂定差別稅率。

然外界對於「囤房稅 1.0」有諸多批評、眾論斷斷然，再修房屋稅的呼籲四起，已討論多時。針對囤房稅修正，目前共計有十數案於立院財委會審查中。日前（16 日）傳出有在野黨團信誓旦旦，將「囤房稅 2.0」列入開議在即的新會期之優先法案。

我國房屋稅的定位是房屋所有人，持有房屋之稅負，為房屋的持有成本。藉由房屋稅以促進居住正義，其基本邏輯在於提高房屋持有成本，可促使空屋釋出；在市場供給增加的情形下，房價可望下跌，而使無殼蝸牛（特別是年輕人）更能負擔得起房價。

這樣的邏輯演繹，建構在兩個交互連結的命題上：命題一、房屋稅負由目前房屋之所有人（或建商）承受，囤房或空屋等房屋稅負的增加，將使房屋所有人之持有成本同幅上升；命題二、一旦房屋持有成本上升，則囤房或空屋將會釋出，增加房屋供給。

就命題一而言，由於租稅有各種轉嫁可能，稅法規定之納稅義務人（「法定歸宿」），與因租稅之課徵而經濟福祉實際受損之人（「經濟歸宿」），未必相同。雖然房屋稅法條所定之納稅義務人為房屋所有人，但若加重的房屋稅負，可透過「前轉」的方式，而使租金與房價上升，則稅負將由租屋者與購屋者實際負擔。因此，在稅負前轉的情形下，囤房或空屋等房屋稅負的增加，實際負擔者並非目前房屋之所有人。

理論如此，究竟房屋稅負是否轉價、以及轉嫁程度為何，則為實證問題，可經由科學方法檢驗。國內有關房屋稅負轉嫁的研究並不多見，目前學術上最好的證據顯示，我國不動產的持有稅負，相當高比例將轉嫁給購屋者負擔。因此命題一、房屋稅負由目前房屋之所有人承受，囤房或空屋等房屋稅負的增加，可提高房屋之持有成本，並沒有實證根據。

就命題二而言，房屋持有稅負增加會逼空屋釋出，恐亦為一廂情願的迷思。持有房屋之報酬為：自住之設算租金或出租之租金收入 + 出售時預期之資本利得；持有房屋之成本為：房屋折舊 + 貸款利息 + 稅費。持有房屋稅負屬稅費，在「其他條件相同」的情形下，增加房屋稅負擔，的確會提高房屋持有成本，而使持有意願下跌。

然其他條件永遠不同，實際的情形是，當房價持續上漲時，房屋所有人預期出售房屋可獲得大量之資本利得，是而使持有房地報酬遠大於成本；只是房屋稅負擔的加重，並無法改變報酬大於成本的不等式，如何逼使空屋釋出？

進而論之，在前述稅負轉嫁的情形下，多屋者房屋稅負擔的加重，結果將導致租金與房屋價格提高；更有甚者，在房屋稅負增加下，對於持有多屋者，亦可能會產生繼續持有、以待房價更進一步攀升的「閉鎖效果」(lock-in effect)，進一步拉抬租金與房屋價格。轉嫁與閉鎖效應的影響同方向，皆會使房屋價格出現愈打愈高、有如火上加油般的混亂。

連結命題一、二，以房屋稅的機制設計來促進居住正義的構想，是奠基於「希望」加重多屋者之房屋稅負，可使房屋釋出的信念，因此「相信」加重多屋者之房屋稅負，確實能使房屋釋出。如此的構想，是不切實際的想像下，所形成的認知偏差，並沒有經得起檢驗的實證證據，屬於邏輯學理所謂的「不相干的謬誤」(fallacies of relevance)。

回歸財政理論，租稅是一系統，每一稅目在系統中，各有其不同的角色與功能，並非每一種稅，都必須用來促進公平面向。房屋出租或出售，可以帶來租金收入與資本利得，屬於所得課稅的範疇；房屋自住或出租供他人居住使用，可產生居住服務，本質為消費，應就消費課稅理論來設計稅負。如要從財富稅的角度來辯證，房屋稅似有缺正當性；財富的種類繁多，何以獨挑房屋課徵？

近年來台灣都會區確實有高房價的現象，對於年輕人而言，憑藉己身的經濟能力，在都會區買房，絕非易事。然巧言而媚俗的政客，卻口口聲聲喊著「讓所有年輕人都買得起房子」；理盲濫情的口號，無非是政治支持度與選票的考慮。「讓所有年輕人都買得起房子」的思維，扭曲了居住正義的發展。

居住正義不應侷限於買不買房，居住正義之要義在於：使想要買房子的年輕人，能夠「適得其所」；使不想買房子的年輕人，得以「安居樂業」。在台灣，「居住正義」是美麗的詞藻，個人、政府、建商、甚至專家學者，各吹其調。扭曲的政策，破壞了市場機制；學術研究顯示，最能負擔的起的居住市場，是政府干預最少的房屋市場。