

國立臺灣大學法律學院法律學研究所

碩士論文

Department of Law

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis



從所得概念論我國個人房地交易所得課稅制度

——以房地合一平等課稅為中心

A Study on the Taxation System of Individual Income from
Transactions of House and Land of Residents of the Republic of
China from the Viewpoint of the Income Concept :
Focusing on Equal and Integrated Taxation on House and Land

陳佩伊

Pei-Yi Chen

指導教授：葛克昌 教授、林明鏘 教授

Advisor: Prof. Keh-Chang Gee, Prof. Ming-Chiang Lin

中華民國 106 年 8 月

August 2017



國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

從所得概念論我國個人房地交易所得課稅制度
——以房地合一平等課稅為中心

A Study on the Taxation System of Individual Income from
Transactions of House and Land of Residents of the Republic of China
from the Viewpoint of the Income Concept :
Focusing on Equal and Integrated Taxation on House and Land

本論文係陳佩伊君（R03A21071）在國立臺灣大學法律學系完成之碩士學位論文，於民國 106 年 1 月 13 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

指導教授： 黃 克 昌

林明鏞

口試委員：

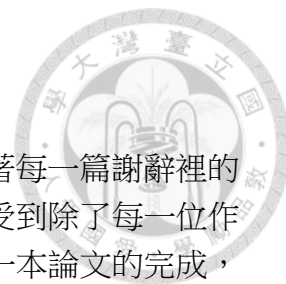
林 明 鏘

陳明雅

陳清秀 (召寧人)

克己 克己

謝辭



當翻閱前人的博碩士論文時，我總愛讀謝辭這個部分，讀著每一篇謝辭裡的每一句感謝時，總被其中的溫情所打動。從各篇謝辭中可以感受到除了每一位作者的一番苦心孤詣外，其身旁許多人事物都直接或間接地促成一本論文的完成，功不可沒，這本論文也不例外：

謝謝口試委員葛克昌老師、林明鏘老師、陳清秀老師及陳明進老師均鞭辟入裡地指出，這本論文最需要注意的地方是「過於強調邏輯的一貫性，而未慮及例外情形」，讓我學習到若要對制度之修改提出建議，僅作邏輯上、概念上的思考是非常不足的，須因應實務之運作情形，考量有無增設例外規定之必要性，否則，一個邏輯上看似公平的制度，於真正實施時將產生許多副作用，成為一個事實上極不公平的制度。謝謝口試委員們為將要離開校園的我上了如此寶貴的一課，期許自己未來從事法律實務工作時，所作出之判斷能夠切合社會實際，而不僅是符合邏輯。

謝謝指導教授林明鏘老師與葛克昌老師願意指導我的論文，並總是很樂於與我討論論文的題目、大綱及內容，兩位老師都學養豐富、治學嚴謹且待學生和氣，很慶幸能夠當兩位老師的學生。尤其感謝葛克昌老師於口試中指出當法官及律師最重要的是聽懂對方所欲表達的意思，而非急著反駁；林明鏘老師建議我的論文可將所反對的見解也一併寫出來並說明不採的原因，以上都是關於如何溝通、說服、達成共識的提點，使我深覺獲益良多，惕勵自己能夠謹記在心並運用於生活。

謝謝陳明進老師與陳清秀老師在期末諸事繁忙之中，仍然慷慨答應我擔任口試委員的邀約，不僅時間安排上非常樂意配合，於口試進行中更不吝給予許多深入而透澈的意見，令我銘感於心。原初僅是基於對陳清秀老師稅法相關著作等身，以及陳明進老師在「稅務會計」此門課中認真教學的態度印象深刻，而向兩位老師提出邀約，謝謝兩位老師不介意與我幾無交集而仍願意擔任口試委員，讓口試得以順利舉行。

謝謝念衡學長、宏泰學長、俊志學長與我討論論文的方向及內容，宏泰學長並擔任我的論文研討會主席，很捧場地在論文研討會、口試、臺北商業大學座談會總共聽了三次我論文口頭報告；謝謝士洲學長讓我有機會去臺北商業大學發表論文部分內容，並謝謝與談人承學學長與健安學長所給予之珍貴建議；謝謝在林明鏘老師的課堂上聽我報告論文部分內容並給予意見的修課同學；謝謝我的論文研討會上所有的參加者；也謝謝佳函學姐與宗軒學長分別幫忙我聯絡葛克昌老師與林明鏘老師。

謝謝黃茂榮老師，曾在大四時修習您所開設的「租稅法總論」與「租稅法各論」課程，啟發了我對稅法的興趣，也讓我產生準備研究所考試的滿滿動力，如

果沒有您的啟蒙，我就不會有這段在研究所學習稅法的生命歷程與完成這本論文的可能。您在課堂上期勉我們關心社會的話語總是令我難以忘懷。每當看到老師著作封底上印著的「讓我們一起努力 做一些植根的工作 把公平播向四方」幾個燙金字時，心中都會湧上一股難以言喻的感動之情。謝謝黃茂榮老師，您對我來說是特別的存在。

謝謝帶領財稅法讀書會的俊志學長、羅亘學長、宏泰學長及偉志學長，用心講解及製作講義，幫助我準備研究所財稅法組的考試；謝謝浩泓學長及敏暄在我準備報考及初來乍到時所給予的協助；謝謝財稅法組同學林穎、慧恆、彥廷、元慶、紹甯及瓊誼讓我們 R03 這屆相處上很是融洽，猶記得大家一起辦招新說明會時的合作無間，之後又齊心協力帶領財稅法讀書會，是研究所生涯中難忘的經驗；謝謝峻瑀學弟邀我一起帶民法讀書會，讓我有機會傳承及自我訓練。

謝謝諺霓當我大學四年的上課伴，做事很有規劃的妳總是對我很照顧，在全職考生那年謝謝妳和姿瑛一起帶的民法讀書會，終於，即使我們組別不同，還能在研究所繼續與妳再一同上一門課。謝謝宜庭在大學時陪我度過很多歡樂時光，在我全職考生的日子也有妳的陪伴，真的很開心。謝謝同樣是大學朋友的宛洳、佳佳、紫婕、韻筑與社團夥伴們，以及從大學以來的歷任室友家蓁、曉捷、鈺瑩、盈秀、雅君、郁涵、彥伶，在臺大的歲月因為有你們而溫暖。

謝謝我擔任實習律師時的律師事務所老闆與同事，讓我在即將離開校園之際，能夠擁有一段溫馨美好的法律實務工作經驗。謝謝我所參考文獻的作者與編者們，讓我得以站在巨人的肩膀上。

非常非常謝謝偉志學長，我的隱藏版指導老師。從大學頂多偶爾做小型分組報告，到研究所第一堂課老師直接要求我們自己找題目寫一篇法學報告，這種落差對我所造成的衝擊是很劇烈的，當時我甚至連查資料都不太會。在這種無助的情況下，我開始死皮賴臉纏著帶過我財稅法讀書會的偉志學長問東問西，而偉志學長每一次超級詳細且誠摯的解惑總是令我既欽佩又感動。於是從查資料方法、各種研究所學習上的難題，到論文題目、撰寫方式及實際寫作時遇到的問題，全都向偉志學長請益過，連論文研討會及口試相關準備事宜、論文送印及繳交都有學長幫忙。還是偉志學長最好了。親愛的偉志學長，有你真好。

最後，謝謝我的爸媽這麼多年來讓我在經濟無虞的生活狀態下安心學習，特別謝謝你們從大學選填志願開始，就讓我能夠為自己的人生作主，你們所給予我的廣大自由是我成長的最大養分，也使我學會為自己的決定負責。還記得老媽在我念研究所時特地剪下家裡日曆上印著的「先相信你自己，然後別人才會相信你」這句格言送我，我還留著呢，謝謝您溫馨的勉勵。謝謝我的哥哥對我疼愛有加，真心感到幸運能夠當你的妹妹喔，希望我們以後感情還是非常好。

佩伊 寫於 2017 年 8 月

摘要



我國自 2016 年 1 月 1 日起實施房地合一課徵所得稅制度，其中，我國境內居住個人從事房屋及土地之交易時，因土地增值稅之課稅規定不變，仍須課徵土地增值稅，並對房屋、土地全部交易所得減除當次交易之土地漲價總數額（即土地增值稅之稅基）後之餘額分離課徵所得稅，按照持有期間長短而適用不同比例稅率。此一作法引起本文研究之興趣：舊制之主要缺失為何？仍保留土地增值稅之原因何在？此一立法政策是否不僅未完全解決舊制之缺失，亦產生自身新問題？

本文從最上位之我國所得稅法上所得概念出發，認為雖所得稅法對於所得概念未有明文定義，惟該法第 14 條第 1 項依所得之來源將所得分為十類所得，蘊含所有所得類型應平等對待之意旨。再到次上位之資本利得概念，透過各種所得理論之探討後，確認資本利得屬於我國所得稅法上之所得。本於所有所得類型應平等對待之一貫立場檢視支持資本利得加重課稅或減免課稅之各個理由，本文主張集遽效應可作為減輕課稅之正當理由，以平等對待長期累積之資本利得，而鼓勵投資則僅可作為部分資本利得減輕課稅之正當理由，例如資本利得中之房地交易所得不應被包括在此一稅捐優惠之範圍內，以避免侵害人民之適足居住權。最後來到我國個人房地交易所得課稅制度之立法檢討，整理分析立法史並釐清本文對於土地增值稅之定位後，探討舊制下之主要缺失，再進行新制保留土地增值稅規定所生相關問題之討論，最後作出保留土地增值稅並無正當性之結論。

在立法建議部分，本文主張廢止現行土地增值稅之課稅規定，個人房地交易所得應與其他所得綜合累進課徵，無須區分房屋及土地各別之交易所得，並應實施實價課稅，進一步將個人房地交易所得課稅制度涵蓋範圍擴大及於與房屋、土地交易具相同經濟實質者，俾能貫徹量能課稅原則。檢視本文所提出此一立法建議，確實能解決個人房地交易所得課稅新舊制之問題。

最後附帶討論舊制檢討中所遺留之獨資及合夥課稅問題，本文認由於個人被認定為獨資或合夥營利事業時，相較於一般個人，未具有較高之經濟負擔能力，故不應因此被課予較重稅負。

關鍵字：房地合一、土地增值稅、房地交易所得、資本利得、量能課稅原則、比例稅、累進稅

Abstract



Since January 1, 2016, the system of integrated taxation on income from transactions of house and land has been implemented in our country. According to the new taxation system, when individuals residing in our country carry on transactions of house and land, they should pay land value increment tax for the law of such tax has not changed. Furthermore, their income derived from transactions of house and land, after deduction of the total amount of land value increment, i.e. the tax base of land value increment tax, shall not be added to the gross consolidated income. The tax payable, instead, shall be computed separately and apply different proportional tax rates depending on the period where the transferred house and land have been held. This inspires my interest in research on what the main defects of the old system are, what the reason that land value increment tax is retained in the new system is, and whether this policy of retaining such tax not only leaves defects of the old system unresolved but also leads to new problems in the new system.

My research starts from the superordinate concept, namely the income concept of the Income Tax Act of our country. I think the provisions of Paragraph 1 of Article 14 which divide individual income into ten categories in accordance with sources of income imply that all categories of income should be treated equally, though there is no any clear definition of the income concept in the Income Tax Act. Next, I do research on the basic concept, namely the concept of capital gains. By exploring various theories of income, it is confirmed that capital gains are income of the Income Tax Act in our country. After discussing all the reasons that capital gains should be taxed more and the reasons that they should be taxed less from my consistent standpoint that all categories of income should be treated equally, I argue that

bunching effect can be a proper reason that capital gains should be taxed less so that long-term capital gains can be treated equally. On the other hand, encouraging investment can only be justification of taxing less on some kinds of capital gains. For instance, income from transactions of house and land should not receive such preferential tax treatment to avoid infringement of the right to adequate housing. Ultimately, I research the subordinate concept, namely individual income from transactions of house and land. I review the tax legislation of individual income from transactions of house and land of residents of our country. After organizing and analyzing the legislative history and clarifying characterization of land value increment tax, I explore the main defects of the old system. Then I discuss problems incurred by retaining land value increment tax in the new system, and make a conclusion that it is not justified to retain land value increment tax.

As for legislative suggestions, I argue that the law of land value increment tax should be abolished. Individual income from transactions of house and land shall be added to the gross consolidated income and be taxed progressively. It is unnecessary to distinguish between income from transactions of house and that from transactions of land. Furthermore, individual income from transactions of house and land should be taxed on the basis of actual selling prices, and the taxation system should cover all the other income form transactions whose economic substance is the same as transactions of house and land, for the purpose of the ability-to-pay principle. By examining my legislative suggestions above, it is confirmed that they are helpful to solve the problems of both the old taxation system and the new one of individual income from transactions of house and land of residents of our country.

In the end I discuss the taxation problems of sole proprietorships and partnerships left by the review of the old taxation system incidentally. In my opinion, individuals who are considered as profit-seeking enterprises organized in the form of a sole proprietorship or a partnership should not be taxed more because their taxpaying ability is not stronger than ordinary individuals

**Keywords: integrated taxation on house and land, land value increment tax,
income from transactions of house and land, capital gain,
ability-to-pay principle, proportional tax, progressive tax**

簡目



口試委員會審定書	I
謝辭	II
摘要	IV
Abstract	V
簡目	VIII
詳目	X
圖目錄.....	XVI
表目錄.....	XVI
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與問題意識	1
第二節 研究範圍及方法	2
第三節 論文架構	4
第二章 從所得概念探討資本利得稅課稅問題.....	7
第一節 我國所得稅法上之所得概念	7
第二節 所得理論下資本利得之定位	14
第三節 資本利得依我國所得稅法所採之所得理論符合所得概念.....	21
第四節 資本利得課稅理論之爭議.....	28
第五節 小結	49
第三章 我國個人房地交易所得課稅制度之立法檢討	51
第一節 我國個人房地交易所得課稅制度之立法沿革	51
第二節 土地增值稅之定位與憲法第 143 條第 3 項規定之突破	81
第三節 我國個人房地交易所得課稅舊制之檢討	88
第四節 我國個人房地交易所得課稅新制之檢討	122
第五節 小結	136

第四章 立法建議	139
第一節 房屋及土地應合併課稅且房屋及土地之界定無須與民法一致 ...	139
第二節 房地交易所得實價課稅之必要性與可行性	161
第三節 個人房地交易所得應採綜合累進課稅之方式	171
第四節 檢視新舊制問題在上述立法建議下之解決情況	195
第五節 小結	202
第五章 結論	205
參考文獻	207

詳目



口試委員會審定書	I
謝辭	II
摘要	IV
Abstract	V
簡目	VIII
詳目	X
圖目錄.....	XVI
表目錄.....	XVI
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與問題意識	1
第二節 研究範圍及方法	2
第三節 論文架構	4
第二章 從所得概念探討資本利得稅課稅問題.....	7
第一節 我國所得稅法上之所得概念	7
第一項 所得之類型.....	7
第一款 第一類：營利所得.....	7
第二款 第二類：執行業務所得	8
第三款 第三類：薪資所得.....	8
第四款 第四類：利息所得.....	9
第五款 第五類：租賃所得及權利金所得.....	9
第六款 第六類：自力耕作、漁、牧、林、礦之所得	10
第七款 第七類：財產交易所得	10
第八款 第八類：競技、競賽及機會中獎之獎金或給與	10
第九款 第九類：退職所得.....	10
第十款 第十類：其他所得.....	11

第二項 分類之原因.....	11
第二節 所得理論下資本利得之定位	14
第一項 資本利得之概念.....	14
第二項 資本利得是否符合各所得理論下之所得概念.....	16
第一款 源泉說.....	16
第二款 純資產增加說.....	17
第三款 消費型所得說.....	18
第四款 市場所得說.....	19
第五款 營利所得說.....	20
第三節 資本利得依我國所得稅法所採之所得理論符合所得概念.....	21
第一項 我國所得稅法究採何種所得理論存有爭議.....	21
第一款 持純資產增加說見解者.....	21
第二款 持市場所得說見解者.....	24
第三款 持兼採純資產增加說與市場所得說見解者.....	25
第四款 本文見解.....	26
第二項 資本利得屬於我國所得稅法上之所得.....	27
第四節 資本利得課稅理論之爭議.....	28
第一項 主張加重課稅者之理由.....	28
第一款 資本利得具有較高之稅捐負擔能力.....	28
第二款 資本利得大多集中在高所得者.....	29
第二項 主張減免課稅者之理由.....	30
第一款 對資本利得課稅將產生集遽效應（bunching effect）.....	30
第二款 對資本利得課稅將產生閉鎖效應（lock-in effect）.....	31
第三款 大部分資本利得僅係虛幻所得（illusive income）.....	31
第四款 鼓勵投資.....	32
第三項 本文見解.....	32
第一款 加重課稅理由之討論.....	32
第一目 資本利得無較高之稅捐負擔能力.....	32
第二目 對資本利得加重課稅不適合作為所得重分配之方式.....	33
第二款 減免課稅理由之討論.....	34
第一目 集遽效應可作為減輕課稅之正當理由.....	35
第二目 閉鎖效應不可作為減免課稅之正當理由.....	41
第三目 通貨膨脹不可作為減輕課稅之正當理由.....	43
第四目 鼓勵投資可作為部分資本利得減輕課稅之正當理由.....	44
第五節 小結.....	49
第三章 我國個人房地交易所得課稅制度之立法檢討	51
第一節 我國個人房地交易所得課稅制度之立法沿革	51

第一項 政府遷臺前.....	52
第一款 土地增值稅.....	52
第一目 孫文之平均地權思想	52
第二目 土地增值稅依土地稅法規定按實價課徵	54
第二款 所得稅.....	55
第一目 所得稅相關法規之立法及落實過程多舛	55
第二目 所得稅暫行條例及所得稅法均採分類所得稅制度.....	57
第三目 所得稅法改採分類綜合所得稅制度	59
第二項 政府遷臺初期.....	61
第一款 土地增值稅：臺灣至實施都市平均地權條例及其臺灣省施行細則公布後始課徵.....	61
第二款 所得稅：臺灣實施三位一體制	62
第三項 現制之雛形已大體形成.....	63
第一款 土地增值稅：公告現值制度出現，惟仍以實價課徵為原則 ...	63
第二款 所得稅法：開始採兩稅獨立制	65
第四項 稅制出現關鍵性變動.....	66
第一款 土地增值稅：改以公告現值課稅為原則	67
第二款 所得稅：增訂財產交易所得類型以及避免與土地增值稅重複課稅之規定	70
第五項 往稅負減輕之方向修法.....	72
第一款 土地增值稅.....	73
第一目 公告現值制度小幅修正	73
第二目 土地增值稅暫時減半徵收及常態性調降稅率	74
第三目 實價登錄	75
第二款 所得稅.....	76
第一目 改採兩稅合一完全設算扣抵制	77
第二目 調降個人綜合所得稅稅率與營利事業所得稅稅率.....	78
第六項 所得稅法改採兩稅合一部分設算扣抵制.....	79
第七項 實施房地合一課徵所得稅新制.....	80
第二節 土地增值稅之定位與憲法第 143 條第 3 項規定之突破	81
第一項 本文將土地增值稅定位為不具漲價歸公政策目的之土地交易所得稅.....	81
第二項 上述土地增值稅之定位與憲法第 143 條第 3 項規定相牴觸..	82
第三項 憲法第 143 條第 3 項規定之解套方式.....	84
第一款 將憲法第 143 條第 3 項規定解為「方針條款」	84
第二款 依客觀化之制憲者意思解釋	85
第三款 解為立法者之形成自由	88
第三節 我國個人房地交易所得課稅舊制之檢討	88

第一項 土地增值稅稅基以公告現值為計算基礎之缺陷.....	89
第一款 區段估價之方式使各筆土地價格之估計結果偏離市價	90
第二款 調整時間之落差造成租稅假期	90
第三款 調整所參考之資訊有時間上的落後致偏離市價	91
第四款 公告現值制度可能因暗示效果而帶動房地產價格與物價上漲	91
第五款 政府將公告現值制度當成政策工具而使其無法反映市價	91
第六款 公告現值制度成為利益輸送之管道	92
第七款 地價評議委員會有構成員不具專業性或易受不當影響	92
第二項 土地增值稅依漲價倍數累進課徵之缺陷.....	93
第三項 實務因此衍生之房地價款拆分爭議.....	94
第一款 發生爭議之原因	95
第一目 房地價款本質上難以區分	95
第二目 公告現值制度使土地增值稅負擔過低	100
第二款 個人合併轉售房屋及土地之案件類型	100
第一目 房地價款拆分相關問題	100
第二目 實務上之因應對策	101
第三目 本文見解	103
第三款 個人與建商合建出售之案件類型	112
第一目 房地價款拆分相關問題	112
第二目 實務上之因應對策	113
第三目 本文見解	119
第四節 我國個人房地交易所得課稅新制之檢討	122
第一項 保留土地增值稅造成房屋及土地交易所得差別對待.....	123
第一款 因稅率之設計不同而導致稅負之輕重不同	123
第二款 土地交易無所得或有虧損仍可能有稅捐負擔	124
第一目 土地交易無所得或有虧損仍可能被課徵土地增值稅	124
第二目 目前無任何解套規定	125
第二項 保留土地增值稅之理由.....	126
第一款 漲價歸公之政策目的	126
第二款 避免影響地方政府稅收	126
第三款 配合採稅基扣除法以保留土地增值稅租稅優惠效果	128
第三項 保留土地增值稅無正當性.....	128
第一款 漲價歸公之再思考	129
第二款 地方政府稅收不必然受影響且課稅權分配問題得一併解決	129
第一目 地方政府仍可享有租稅收益權	129
第二目 土地增值稅之租稅行政權及租稅收益權規定不當	133
第三目 全面統籌分配仍可避免妨礙地方自治之發展	135
第三款 土地增值稅租稅優惠規定可藉修法一併檢討	136

第五節 小結	136
第四章 立法建議	139
第一節 房屋及土地應合併課稅且房屋及土地之界定無須與民法一致 ...	139
第一項 稅法對民事法之承接與調整各學說	140
第一款 稅法獨立說	141
第二款 民事法優位說	142
第三款 目的適合說（法律概念相對說）	143
第二項 本文採目的適合說之立場	145
第三項 個人房地交易所得課稅制度之應用	147
第一款 房屋及土地應合併課稅	148
第二款 房屋及土地之界定無須與民法一致	150
第一目 交九 BOT 案內涵介紹	151
第二目 交九 BOT 案使用權轉讓契約之定性	153
第三目 所得稅法第 4-4 條第 2 項將系爭使用權交易納入課稅範圍頗值肯 定	158
第四目 與房屋、土地所有權交易具相同經濟實質者均應納入課稅範圍	161
第二節 房地交易所得實價課稅之必要性與可行性	161
第一項 實現量能課稅原則而具必要性	161
第二項 配合實價登錄制度而具可行性	162
第一款 我國現行實價登錄制度之內容	163
第二款 我國現行實價登錄制度之評析	166
第一目 制度之優點	166
第二目 制度之缺點	168
第三款 對實價登錄制度如何運用於個人房地交易所得實價課稅之建議	169
第三項 原始取得成本計算問題有解套而具可行性	170
第三節 個人房地交易所得應採綜合累進課稅之方式	171
第一項 綜合課徵係量能課稅原則之子原則	172
第二項 准其與各類所得盈虧互抵	173
第一款 各類所得應否盈虧互抵之討論	174
第一目 量能原則下各類所得應盈虧互抵	174
第二目 實務上僅准許同類所得盈虧互抵	176
第三目 所得稅法之解套	177
第二款 個人房地交易所得須綜合課徵以與各類所得盈虧互抵	181
第三項 無分離課稅之必要性	182
第一款 並無為鼓勵投資房地產而分離適用較低稅率之必要	182

第二款	集遽效應可透過調整稅基之方式因應	184
第四項	房地交易所得亦應適用累進稅率.....	185
第一款	從自由法治國到社會法治國	185
第二款	我國係社會法治國	187
第三款	累進稅率係社會國原則之產物	188
第四款	適用累進稅率時須受比例原則之拘束	189
第五款	我國所得稅法未來應可考慮以單一比例稅率作為修法方向 .	190
第六款	在現制下我國個人房地交易所得應與其他類型之所得一同累進 課徵.....	191
第四節	檢視新舊制問題在上述立法建議下之解決情況	195
第一項	問題得以從根本上解決.....	195
第二項	附帶討論遺留之獨資及合夥課稅問題.....	197
第一款	個人被認定為獨資或合夥營利事業將使其總稅負增加	197
第二款	學者相關見解之探討	198
第三款	兩稅獨立制立法例之參照	200
第五節	小結	202
第五章	結論	205
參考文獻	207

圖目錄

圖一 我國 2012 年所得組成.....	30
圖二 社會增值（制憲者所認定之土地增值稅稅捐客體）與土地交易所得之差 異.....	83
圖三 依客觀化之制憲者意思解釋憲法第 143 條第 3 項規定.....	88
圖四 土地增值稅占各縣市政府稅課收入比重.....	127
圖五 土地增值稅結構——按徵收地區別.....	135

表目錄

表一 各國個人房地交易所得之課稅方式.....	172
-------------------------	-----

第一章 緒論



第一節 研究動機與問題意識

我國自 2016 年 1 月 1 日起實施房地合一課徵所得稅制度，依該所得稅法部分條文修正草案總說明，此次修正目的包括解決舊制下房屋及土地交易分別課徵所得稅及土地增值稅，導致如土地實際交易價格超過公告土地現值部分之增益，既無土地增值稅，亦無所得稅負擔；同一年度買賣土地者，因公告土地現值尚未調整，而無需繳納土地增值稅；納稅義務人操縱房地價格以規避所得稅等缺失。

惟依新制之作法，個人從事房屋及土地之交易時，房屋、土地全部交易所得，減除當次交易依土地稅法規定計算之土地漲價總數額（即土地增值稅之稅基）後之餘額為稅基，採分離課徵所得稅之方式，並按照持有期間長短而適用不同比例稅率。可知此係在保留土地增值稅規定之前提下所為之制度變動，因此引起本文研究之興趣：舊制之主要缺失為何？仍維持土地增值稅之課徵的原因何在？此一立法政策是否未完全解決舊制之缺失，甚至產生新問題？

除了可能存在舊制遺留之缺失外，由於保留土地交易所得分離課徵土地增值稅之規定，且房地合一課徵所得稅與土地增值稅間之稅基與稅率設計並不同，二者接軌必將導致房屋及土地交易所得差別對待，本文首先關心者係，土地增值稅是否仍有保留之正當性？

再者，在舊制下土地交易所得分離課稅，而房屋交易所得仍與其他所得綜合課稅；在新制下房屋及土地交易所得均分離課稅。惟所得稅之所以最能體現量能課稅原則，即係因採綜合所得課稅方式，不論所得來源為何，納稅義務人因此增加之經濟負擔能力並無不同，稅法上的評價應一致，加總各類所得後，並得以考

量納稅義務人個人及家庭等個別情況而加以扣除，以淨所得衡量實質稅負能力，尤其我國自 1956 年 1 月 1 日起，已全面改採綜合所得稅制，更應以綜合課稅為原則，以分離課稅為例外，既為例外，本文實欲探求我國個人房地交易所得分離課稅是否具有必要性？

此外，本文亦有疑問者係，房屋及土地交易所得屬於個人各種所得之其中一種，其他種類之所得原則上均因擔負著社會國原則下財富重分配之任務，而適用所得稅法第 5 條第 2 項之累進稅率，觀新制之作法，卻將扣除土地增值稅稅基後之房地交易所得全數分離比例課稅，房屋及土地交易所得被免除此一任務是否有違平等原則？

為回答上述問題，並嘗試提出立法建議，基於不論係舊制或新制，均係就所得階段課稅而屬所得稅制之一環，則從我國所得稅法上之所得概念的角度探討之，將得以檢驗與土地增值稅並行此一迥異於其他所得種類之課稅方式，是否仍能維持所得稅體系上之一貫，而確實貫徹量能課稅原則。又我國所得稅之立法對於個人所得既採綜合所得稅原則，並作出藉累進課徵以落實財富重分配之價值決定，則分離比例課稅之正當性亦可從所得概念出發加以探求。因房地交易所得之上位概念係資本利得，而在資本利得課稅理論上一向存有爭議，從所得概念先行釐清此一爭議，將有利於本文後續的討論，故本文思考及論述脈絡將依序從最上位的所得概念，再到次上位的資本利得課稅問題，最後聚焦到上述我國個人房地交易所得課稅制度相關疑義。

第二節 研究範圍及方法

我國自 2016 年 1 月 1 日起實施之房地合一課徵所得稅制度，依照稅捐主體為我國境內居住個人、非我國境內居住個人、總機構在我國境內之營利事業或總

機構在我國境外之營利事業之不同，定有不同規範。



為使討論能夠更為聚焦，將牽涉國際稅法之針對非我國境內居住個人與總機構在我國境外之營利事業所為之規定，排除在本文研究範圍之外。又因本文除了關心此一新制所採取與土地增值稅並行之作法外，亦對我國境內居住個人部分係採分離課稅，並按照持有期間長短而適用不同比例稅率之方式深感興趣，故進而將研究範圍限縮於我國境內居住個人之相關規定，且將其中所得稅法第 4-5 條免稅規定所針對之自住房屋及土地、符合農業發展條例第三十七條及第三十八條之一規定得申請不課徵土地增值稅之土地、被徵收或被徵收前先行協議價購之土地及其土地改良物、尚未被徵收前移轉依都市計畫法指定之公共設施保留地等特殊情形排除在外，僅討論最一般之我國境內居住個人房地交易所得課稅情形，對總機構在我國境內之營利事業部分亦不予討論。

另由於本文之研究置重於稅捐負擔之分配是否符合量能課稅原則，且於探討過程中論及納稅義務人協力義務與推計課稅之範疇，因此所研究之我國境內居住個人相關規定僅涵蓋稅捐債務關係與稅捐稽徵關係部分，不包括稅捐處罰關係與稅捐救濟關係部分。而由於作者係於 2017 年 1 月 13 日通過碩士學位論文口試，基於個人生涯規劃考量，至同年 8 月始繳交論文並辦理畢業手續，故本文之研究範圍將限於 2017 年 1 月 13 日前所蒐集之資料，併予敘明。

至於研究方法方面，本文採取「文獻分析法」與「案例分析法」，以本文設定之研究範圍為限，蒐集及閱讀相關資料，包括專書論著、期刊論文、學位論文、研究計畫報告、法規與立法資料、大法官解釋、行政法院判決、財政部解釋函令等，初步掌握相關爭點後，進行文獻之歸納分析，遇有細緻化討論之必要時，則對實務上相關案例加以介紹及評析，試圖回答本文在「研究動機與問題意識」部

分所提出之問題，並進一步建議修法之方向。



第三節 論文架構

本文共分為五章，思考及論述脈絡係採由上而下之方式，從我國所得稅法上之所得概念出發，先釐清資本利得課稅爭議，再探討我國個人房地交易所得課稅制度相關疑義，最後提出立法建議。關於各章之內容安排，以下分述之：

第一章為「緒論」，說明本文之研究動機與問題意識，設定研究範圍及所欲採行之研究方法，並對論文架構作一介紹。

第二章為「從所得概念探討資本利得稅課稅問題」，先行探討我國所得稅法上之所得概念，釐清資本利得之定義與其在各所得理論下之定位，並確定資本利得屬於我國所得稅法上之所得後，討論資本利得課稅理論爭議中支持加重課稅或減免課稅之各個理由，提出本文見解。

第三章為「我國個人房地交易所得課稅制度之立法檢討」，先整理分析我國歷來個人房地交易所得課稅制度之立法，再檢討我國個人房地交易所得課稅新舊制，歸納釐清新舊制中之各項缺失，最後作出本文對於新制保留土地增值稅有無正當性之結論。

第四章為「立法建議」，在進行我國所得稅法上所得概念之探究、資本利得課稅理論爭議之討論，以及我國個人房地交易所得課稅新舊制之檢討後，本文對於應如何課稅之看法已逐漸明確，於本章進一步闡述本文之立場，並提出立法建議。

第五章為「結論」，歸納整理第一章至第四章之論述重點，精要說明全文所欲表達之內容。





第二章 從所得概念探討資本利得稅課稅問題



本文全文旨在探討我國個人房地交易所得課稅新制是否仍遺留舊制之缺陷，且產生自身之新問題，進而嘗試提出立法建議。為達成此一目標，所採取之方式係追本溯源，從最根本的概念出發，由上而下作一體系性思考，俾使論述有一定脈絡可循，維持論理上之一貫。從而，本章將先釐清最上位之所得概念，再從所得概念之角度探討次上位之資本利得課稅理論爭議，第三、四章始接續進一步具體討論我國個人房地交易所得課稅新舊制之缺失及本文所主張之改革方向。

第一節 我國所得稅法上之所得概念

我國所得稅法並未對「所得」此一概念作統一之定義性規定，惟該法第 14 條第 1 項將個人所得劃分為十類，以下觀察該項對各類所得之定義，期能藉此掌握我國所得稅法上之所得概念，並進而探究所得分類之原因。

第一項 所得之類型

我國所得稅第 14 條第 1 項將個人所得劃分為十類，關於該項對各類所得之定義詳述如下：

第一款 第一類：營利所得

公司股東所獲分配之股利總額、合作社社員所獲分配之盈餘總額、合夥組織營利事業之合夥人每年度應分配之盈餘總額、獨資資本主每年自其獨資經營事業所得之盈餘總額及個人一時貿易之盈餘皆屬之。

公司股東所獲分配之股利總額或合作社社員所獲分配之盈餘總額，應按股利

憑單所載股利淨額或盈餘淨額與可扣抵稅額之合計數計算之；合夥人應分配之盈餘總額或獨資資本主經營獨資事業所得之盈餘總額，除獨資、合夥組織為小規模營利事業者，按核定之營利事業所得額計算外，應按核定之營利事業所得額減除全年應納稅額半數後之餘額計算之。

第二款 第二類：執行業務所得

凡執行業務者之業務或演技收入，減除業務所房租或折舊、業務上使用器材設備之折舊及修理費，或收取代價提供顧客使用之藥品、材料等之成本、業務上雇用人員之薪資、執行業務之旅費及其他直接必要費用後之餘額為所得額。

執行業務者為執行業務而使用之房屋及器材、設備之折舊，依固定資產耐用年數表之規定。執行業務費用之列支，準用所得稅法有關營利事業所得稅之規定；其帳簿、憑證之查核、收入與費用之認列及其他應遵行事項之辦法，由財政部定之。

第三款 第三類：薪資所得

凡公、教、軍、警、公私事業職工薪資及提供勞務者之所得：

一、薪資所得之計算，以在職務上或工作上取得之各種薪資收入為所得額。

二、上述薪資包括：薪金、俸給、工資、津貼、歲費、獎金、紅利及各種補助費。

但為雇主之目的，執行職務而支領之差旅費、日支費及加班費不超過規定標準者，及依所得稅法（下同）第 4 條規定免稅之項目，不在此限。

三、依勞工退休金條例規定自願提繳之退休金或年金保險費，合計在每月工資 6% 範圍內，不計入提繳年度薪資所得課稅；年金保險費部分，不適用所得稅法第 17 條有關保險費扣除之規定。

第四款 第四類：利息所得



凡公債、公司債、金融債券、各種短期票券、存款及其他貸出款項利息之所得：

- 一、公債包括各級政府發行之債票、庫券、證券及憑券。
- 二、有獎儲蓄之中獎獎金，超過儲蓄額部分，視為存款利息所得。
- 三、短期票券指期限在一年期以內之國庫券、可轉讓銀行定期存單、公司與公營事業機構發行之本票或匯票及其他經目的事業主管機關核准之短期債務憑證。

短期票券到期兌償金額超過首次發售價格部分為利息所得，除依所得稅法第 88 條規定扣繳稅款外，不併計綜合所得總額。

第五款 第五類：租賃所得及權利金所得

凡以財產出租之租金所得，財產出典典價經運用之所得或專利權、商標權、著作權、秘密方法及各種特許權利，供他人使用而取得之權利金所得：

- 一、財產租賃所得及權利金所得之計算，以全年租賃收入或權利金收入，減除必要損耗及費用後之餘額為所得額。
- 二、設定定期之永佃權及地上權取得之各種所得，視為租賃所得。
- 三、財產出租，收有押金或任何款項類似押金者，或以財產出典而取得典價者，均應就各該款項按當地銀行業通行之一年期存款利率，計算租賃收入。
- 四、將財產借與他人使用，除經查明確係無償且非供營業或執行業務者使用外，應參照當地一般租金情況，計算租賃收入，繳納所得稅。
- 五、財產出租，其約定之租金，顯較當地一般租金為低，稽徵機關得參照當地一般租金調整計算租賃收入。

第六款 第六類：自力耕作、漁、牧、林、礦之所得

全年收入減除成本及必要費用後之餘額為所得額。



第七款 第七類：財產交易所得

凡財產及權利因交易而取得之所得：

- 一、財產或權利原為出價取得者，以交易時之成交價額，減除原始取得之成本，及因取得、改良及移轉該項資產而支付之一切費用後之餘額為所得額。
- 二、財產或權利原為繼承或贈與而取得者，以交易時之成交價額，減除繼承時或受贈與時該項財產或權利之時價及因取得、改良及移轉該項財產或權利而支付之一切費用後之餘額為所得額。
- 三、個人購買或取得股份有限公司之記名股票或記名公司債、各級政府發行之債券或銀行經政府核准發行之開發債券，持有滿一年以上者，於出售時，得僅以其交易所得之半數作為當年度所得，其餘半數免稅。

第八款 第八類：競技、競賽及機會中獎之獎金或給與

凡參加各種競技比賽及各種機會中獎之獎金或給與皆屬之：

- 一、參加競技、競賽所支付之必要費用，准予減除。
- 二、參加機會中獎所支付之成本，准予減除。
- 三、政府舉辦之獎券中獎獎金，除依所得稅法第 88 條規定扣繳稅款外，不併計綜合所得總額。

第九款 第九類：退職所得

凡個人領取之退休金、資遣費、退職金、離職金、終身俸、非屬保險給付之

養老金及依勞工退休金條例規定辦理年金保險之保險給付等所得。但個人歷年自薪資所得中自行繳付之儲金或依勞工退休金條例規定提繳之年金保險費，於提繳年度已計入薪資所得課稅部分及其孳息，不在此限：



一、一次領取者，其所得額之計算方式如下：

- (一) 一次領取總額在十五萬元乘以退職服務年資之金額以下者，所得額為零。
- (二) 超過十五萬元乘以退職服務年資之金額，未達三十萬元乘以退職服務年資之金額部分，以其半數為所得額。
- (三) 超過三十萬元乘以退職服務年資之金額部分，全數為所得額。

退職服務年資之尾數未滿六個月者，以半年計；滿六個月者，以一年計。

二、分期領取者，以全年領取總額，減除六十五萬元後之餘額為所得額。

三、兼領一次退職所得及分期退職所得者，前二者規定可減除之金額，應依其領取一次及分期退職所得之比例分別計算之。

第十款 第十類：其他所得

不屬於上列各類之所得，以其收入額減除成本及必要費用後之餘額為所得額。但告發或檢舉獎金、與證券商或銀行從事結構型商品交易之所得，除依所得稅法第 88 條規定扣繳稅款外，不併計綜合所得總額。

第二項 分類之原因

有論者主張所得分類之原因係各種所得由於其性質與發生態樣之不同，而有不同之稅捐負擔能力，為避免不同負擔能力之所得卻須負擔相同稅捐，而違反量能平等負擔之要求，須依據各種所得間之稅捐負擔能力的差異，設計不同之課稅

所得計算標準¹。



惟本文以為，從量能課稅原則及其子原則——綜合所得稅原則之意旨觀之，各類所得之稅捐負擔能力並無不同，課稅所得計算標準之差異設計毋寧係為達成對不同所得類型為相同對待之目標。

詳言之，現代租稅國家採行私有財產制，使人民得以保有經濟自由，憲法第 15 條雖保障人民財產權，然依憲法第 23 條在公益必要情形下得加以限制，故人民財產權負有社會義務，根據憲法第 19 條應依法律繳納稅捐，國家藉由課稅對財產權人經濟利用行為所得盈餘參與分配²。惟人民為公共利益而犧牲，除須有法律依據外，僅負有平等犧牲義務，而無特別犧牲義務³，由於稅捐屬無對待給付之公法上金錢給付義務，犧牲平等與否僅能從負擔平等與否來加以判斷，因此發展出量能平等負擔原則，即「納稅義務人應按其實質稅負能力，負擔應負之稅捐」（釋字第 565 號、第 635 號解釋理由書參照）⁴。

而所謂實質稅負能力，係指真正的稅捐負擔能力，納稅義務人既然係以金錢繳納稅捐，則在稅捐負擔能力之衡量上，只要所得之金額相同，不論屬於何種類型之所得，均增加納稅義務人相同程度之稅捐負擔能力，課稅上即不能予以差別待遇，始符合量能課稅原則之意旨。

¹ 陳清秀（2001），〈各種所得的意義及其範圍〉，《植根雜誌》，17 卷 4 期，頁 11；李宥叡（2006），《所得類型與所得類型轉換之研究——以綜合所得稅為中心探討》，頁 34，國立中正大學法律學研究所碩士論文。

² 葛克昌（1996），〈社會福利給付與租稅正義〉，氏著，《國家學與國家法：社會國、租稅國與法治國理念》，頁 65，臺北：月旦。

³ 葛克昌（2005），〈量能課稅原則與所得稅法〉，氏著，《稅法基本問題——財政憲法篇》，二版，頁 160，臺北：元照。

⁴ 葛克昌（2012），〈實質課稅與納稅人權利保障〉，氏著，《行政程序與納稅人基本權：稅捐稽徵法之新思維》，三版，頁 467，臺北：翰蘆；葛克昌（2005），〈量能課稅原則與所得稅法〉，氏著，《稅法基本問題——財政憲法篇》，二版，頁 163-164，臺北：元照。

又各類所得之稅捐負擔能力均相同此一論點亦可從綜合所得稅原則得到印證。我國自 1956 年 1 月 1 日開始實施個人綜合所得稅制度，綜合所得稅係指納稅義務人在同一課稅年度中之所得，不分種類，全部納入同一稅基之計算，適用同一組稅率，以得出應納稅額，故所得稅法第 14 條第 1 項本文規定：「個人之綜合所得總額，以其全年下列各類所得合併計算之」⁵；反之，在分類所得稅制下，所得依其來源分類，分類後係各自計算稅基，適用不同之稅率⁶。

綜合所得稅制度之設計理念即為只要係所得，不論其來源及種類，資產所得或勞動所得、合法所得或違法所得、正常工作或加班取得、契約相對人所為之給付或利用職務之機會而取得（例如小費或賄賂金），均與稅捐負擔能力之判斷無涉⁷，故若數額相同即負擔相同之稅捐。

茲有附言者，加總各類所得後，依據量能課稅原則下客觀淨所得原則與主觀淨所得原則此二子原則，須再減除納稅義務人營業與生存上所不可避免之支出，最終得出之所得數額方屬衡量納稅義務人真正稅捐負擔能力之適當標準，蓋租稅國家乃就私經濟盈餘參與分配，則必須以保障納稅義務人營業與生存為前提⁸。

而之所以就各類所得規定不同之計算方式，係為了確切算出所得之多寡，進而掌握其所表彰之真正稅捐負擔能力。舉例言之，針對執行業務所得例示可扣除之費用包括業務所房租或折舊、業務上使用器材設備之折舊及修理費，或收取代價提供顧客使用之藥品、材料等之成本、業務上雇用人員之薪資、執行業務之旅費等，乃客觀淨所得原則之體現；財產交易所得有財產交易損失特別扣除額之適用，亦係基於客觀淨所得原則而來之規定；退職所得本質上屬納稅義務人因先前

⁵ 柯格鐘（2007），〈論所得稅法之所得分類〉，《月旦法學教室》，59 期，頁 78。

⁶ 柯格鐘（2007），〈論量能課稅原則〉，《成大法學》，14 期，頁 95。

⁷ 柯格鐘，同前註，頁 95-96。

⁸ 葛克昌（2009），〈綜合所得稅與憲法〉，氏著，《所得稅與憲法》，三版，頁 127，臺北：翰蘆。

之僱傭關係而獲取之利益，若一次領取退職所得，具有累積多年所得一次實現之特性，規定其特殊之所得計算方式，目的在於避免累進稅率因此大幅提升，高估稅捐負擔能力而過度課稅⁹。



綜上所述，從量能課稅原則及綜合所得稅原則的角度分析之，所有所得類型之稅捐負擔能力並無二致，我國所得稅法上將所得區分為各種不同類型，並規定不同之課稅所得計算標準，係為了正確計算各類所得之數額，以對不同所得類型為相同之對待。

第二節 所得理論下資本利得之定位

掌握最上位的所得稅法上之所得概念後，以下進一步釐清次上位的資本利得之定義，確認各所得理論之內涵，並討論資本利得是否符合各所得理論下之所得概念。

第一項 資本利得之概念¹⁰

古典經濟學家亞當史密斯（Adam Smith）早在其著作《國富論》（The Wealth of Nations）中即主張所得來源區分為土地、勞力及資本三類，對其所產生之地租、工資與資本利潤等孳息加以課稅¹¹。而依現代財政學界之見解，所得泉源有土地、勞力、資本與企業家才能等四者，其中，土地係資本之變形，土地與資本

⁹ 柯格鐘，前揭註 5，頁 85。

¹⁰ 本文以下區分「資產所得」（或謂「資本所得」）（capital income）、「資產孳息所得」及「資本利得」（或謂「資本增益」）（capital gain），三者之定義不同，「資產所得」之範圍包含後二者。本文所參考文獻之用語並不一致，如葛克昌（2009），〈兩稅合一之憲法觀點〉，氏著，《所得稅與憲法》，三版，頁 194-197，臺北：翰蘆，混用「資本利得」、「資產所得」及「資本所得」三者，意義上均等同本文所使用之「資產所得」（或謂「資本所得」）定義；柯格鐘（2007），〈論所得稅法之所得分類〉，《月旦法學教室》，59 期，頁 85-88，以「財產交易所得」指稱本文所使用之「資本利得」（或謂「資本增益」）概念，而以「資本利得」指稱本文所使用之「資產孳息所得」概念。為利於討論，本文依其定義之廣狹，將所參考文獻中所指涉者統一整理成本文詞彙之用法。

¹¹ 葛克昌，前揭註 8，頁 107；李有穀，前揭註 1，頁 46。

間可相互轉換，土地所產生之租金與資本所產生之利潤的營利基礎並無差別，又企業家乃結合資本與勞力以獲取利潤，故可進一步將各所得源泉大別成資本與勞力，據之將所得歸類為「資產所得」（或謂「資本所得」）（capital income）與「勞動所得」（labor income）¹²。

「資產所得」係指納稅義務人藉由移轉其資本之「使用權」或「所有權」，而獲取之孳息或價差，故「資產所得」之概念應可包括移轉資本使用權而取得之「資產孳息所得」與移轉資本所有權而取得之「資本利得」（或謂「資本增益」）（capital gain）等兩大類¹³。

詳言之，其中「資產孳息所得」係指納稅義務人將其資本或資本之變形，供他人使用所獲取之報酬，包含透過購買公債、公司債、金融債券、各種短期票券、存款及其他貸出款項之方式，以通用貨幣供他人使用所生之「利息所得」；以通用貨幣以外之物，即動產與不動產，供他人使用所取得之「租金所得」；以專利權、商標權、著作權、秘密方法及各種特許權利，供他人使用而取得之「權利金所得」；投入資本於公司、合作社，供其使用所獲分配之「股利、盈餘」¹⁴。

至於「資本利得」之定義，可參考美國經濟學家杜約翰（John F. Due）在其著作《政府財政》（Government Finance: An Economic Analysis）一書中所為之解釋：「除了從事營業行為經常買進賣出貨物以獲取之商業利潤外，資本利得包括一切持有財產價值之增加」，以及英國皇家一個相關的研究委員會（Royal Commission on the Taxation of Profits and Income）在其報告書中所為之界定：「在本報告書中，『資本利得』一詞可被定義為一個人因資產的市場價值增加而產生

¹² 葛克昌，前揭註 8，頁 107；柯格鐘，前揭註 5，頁 80；陳怡璇（2013），《從所得本質與合憲性要求探討我國證券交易所所得稅制——以德國法制為比較研究》，頁 1，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

¹³ 柯格鐘，前揭註 5，頁 85；李宥叡，前揭註 1，頁 132。

¹⁴ 柯格鐘，前揭註 5，頁 86-87；李宥叡，前揭註 1，頁 132。

之收益；此人須非經常出售此類資產，且此類資產在此人手中須非屬存貨。如資產被繼續持有，屬於帳面增益；如資產被出售，則屬於實現增益」¹⁵。



第二項 資本利得是否符合各所得理論下之所得概念

確認資本利得之定義後，以下檢視資本利得是否符合源泉說、純資產增加說、消費型所得說、市場所得說及營利所得說等各所得理論下之所得概念。

第一款 源泉說

根據此說，所得係來自繼續存在之固定源泉(Quellen)，具有一定之規律性、反覆性，可供消費或享用之孳息¹⁶。所謂的孳息，包括金錢以及具金錢價值之利益在內¹⁷。在此種限制的所得概念下，所得僅以利息、租金、薪資等繼續性、反覆性、規則性之利得為限，而將一時性、恩惠性、偶發性利得排除在所得的範圍之外，例如機會中獎之獎金或給與即非所得¹⁸。須注意者係，基幹財產(Stammvermögen)或所謂之源泉財產(Quellenvermögen)的增加並非所得，僅其孳息方屬所得¹⁹。屬於財產本體價值之變動(Wertänderung der Vermögen)，不論其增值或貶值，亦不論是否透過轉售以實現其價值，均不符合此說下之所得概念²⁰。

資本利得並不具規則性，不能反覆發生，乃一時性、偶發性之利得，且資本利得係轉售資產所實現之財產本體之變動價值，故資本利得不符合源泉說下之所得概念。

¹⁵ 金唯信(1960)，〈論「資本增益」課稅問題〉，《稅務旬刊》，310期，頁3。

¹⁶ 葛克昌(2009)，〈所得稅法基本概念〉，氏著，《所得稅與憲法》，三版，頁5，臺北：翰蘆；柯格鐘(2008)，〈論所得稅法上的所得概念〉，《臺大法學論叢》，37卷3期，頁140。

¹⁷ 柯格鐘，同前註，頁141。

¹⁸ 陳清秀(2016)，〈個人綜合所得稅〉，氏著，《稅法各論(上)》，二版，頁55，臺北：元照；林妙雀(1988)，〈資本增益課稅問題之縱橫評析〉，《中國經濟》，448期，頁10。

¹⁹ 柯格鐘，前揭註16，頁140。

²⁰ 柯格鐘，前揭註16，頁140。

第二款 純資產增加說

此說有德國的 G. Von Schanz、美國的 R. M. Haig 與 H. C. Simons 等三位代表性學者，國際稅法界為紀念此三人對於純資產增加說此一所得理論之貢獻，甚至將純資產增加說簡稱為「S-H-S」學說或「Haig-Simons-Schanz-Concept」²¹。

G. Von Schanz 主張所得係在某一期間內，個人原有財產不僅未減少，且其對財產之支配能力或支付能力更形增加²²，至於是否具有規則反覆性、是否自繼續存在之固定源泉產生、是否屬孳息或財產本體價值之增加，均在所不論²³。在此定義下，所有之純收益、自家消費、第三者之給付、遺產、贈與、中獎收益、保險金及景氣變動利潤等，均屬收入之範疇，再扣除債務利息或財產喪失後所得之餘額，即為新增加之可任意支配的財產，等於所謂之所得²⁴。

在 R. M. Haig 之見解下，所得係以個人力量，在一定期間內滿足所需之全部增益，包含金錢本身與所有可將其價值轉換成金錢者，故財貨與勞務已消費部分與價值增加部分之貨幣價值總和等於所得²⁵。簡言之，所得即係一個人在某一定期間內經濟力淨增加之貨幣價值²⁶。

H. C. Simons 則指出所得係一個人在特定期間內所收到的與已發生的各種型態之購買力（all types of Receipt or Accrual in purchasing power to the individual between two point of time），但為取得所得所必要支付之費用應予以減除²⁷。H. C. Simons 更以數學觀念具體地表達所得之概念，其認所得乃特定期間內兩項因素

²¹ 柯格鐘，前揭註 16，頁 140。

²² 佐藤進（著），張則堯、陳攀雲（譯）（1973），《所得稅新論》，頁 8-9，臺北：財政部財稅人員訓練所。

²³ 柯格鐘，前揭註 16，頁 139。

²⁴ 佐藤進（著），張則堯、陳攀雲（譯），前揭註 22，頁 8-9。

²⁵ 柯格鐘，前揭註 16，頁 140；佐藤進（著），張則堯、陳攀雲（譯），前揭註 22，頁 10。

²⁶ 佐藤進（著），張則堯、陳攀雲（譯），前揭註 22，頁 10。

²⁷ 金唯信、殷文俊（1970），《所得稅制度及實務》，頁 12，臺北：財政部財稅人員訓練所。

之代數和，一係消費之市場價值，另一係財產價值之變動，亦即一個人的某一特定期間之所得，等於一個人在該特定期間內消費支出之數字，以及其期末財產價值與期初財產價值之差額的總和²⁸。



在純資產增加說此種概括的所得概念下，所得不僅包括一個人於兩個特定時間點間總資產淨值之差額，亦包括在此期間內為其個人及家庭所作之消費與投資之支出²⁹。而此處所謂的消費支出，除了金錢給付外，亦包含自我提供勞務與使用自有財產所得之經濟利益（即所謂的歸屬所得），以及未實現之所得，惟純資產增加說雖被多數國家採用，實務上鑑於估價困難與稽徵成本之考量，對於歸屬所得與未實現所得加以課稅者，仍屬例外³⁰。

根據此說，資本利得乃個人在一特定期間內持有財產價值之增加，能增加其經濟能力，符合所得之概念。

第三款 消費型所得說

美國學者 Andrews 主張應以消費型所得（consumption-type income）、支出型所得（expenditure income）之概念取代純資產增加說下發生型、取得型所得（accretion-type income）之概念，亦即所得稅之稅基應以納稅義務人為現實立即的消費所作之支出（consumption expenditures）為限，至於納稅義務人基於事業與投資之目的所為之支出部分，因屬於為將來消費之目的而為，應自現行之所得稅稅基中扣除，待其將來現實上消費或取得資本利得時始予以課稅，以使所得稅制度於現在立即的消費與將來的消費間保持稅捐上中立性³¹。由上可知，資本利

²⁸ 金唯信、殷文俊，同前註，頁 12。

²⁹ 柯格鐘，前揭註 16，頁 141。

³⁰ 柯格鐘，前揭註 16，頁 141；鄭庭侑（2012），《資本利得本質與課稅方法之研究：以日本所得稅法讓渡所得為例》，頁 24，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

³¹ 柯格鐘，前揭註 16，頁 147。

得符合消費型所得說下之所得概念。

第四款 市場所得說



此說亦有三位代表性學者，分別係 H. G. Ruppe、J. Lang 以及 P. Kirchhof，三位均係德國學者，關於各該學者之見解，以下介紹之。

H. G. Ruppe 首先在未凸顯「市場」概念之前提下指出，德國所得稅法上之所得，應僅限於納稅義務人在市場中，因其提供勞務而取得之對價，亦即所得須係納稅義務人參與市場活動後所實現之財產上增益³²。

J. Lang 則主張稅法上之課稅所得即為市場所得，須係納稅義務人基於主觀獲取盈餘之意圖，即所謂之營利意圖，藉由客觀構成要件之營利行為，參與經濟上交易所實現之經濟成果方屬之³³。惟依其想法，國家基於獎助或照顧而提供之移轉給付，雖非經由市場而取得，然該項給付中超過維持個人生存最低需求之額度仍屬所得，以避免受國家救助者反較自力維生而須納稅者，獲得更有利之經濟地位³⁴。

而依 P. Kirchhof 之見解，僅個人透過市場交易而獲得之財產上增益，國家始能課稅，蓋私人使用由國家提供並由其促進之市場，在國家所提供之法秩序保護下，始取得今日之經濟成果，國家對於私人自市場實現之經濟成果既然亦有貢獻，則國家即有權藉由課稅之方式參與分配私人之經濟成果³⁵。

關於市場所得之構成要件，P. Kirchhof 認所謂市場所得係納稅義務人透過利

³² 柯格鐘，前揭註 16，頁 149-150。

³³ 柯格鐘，前揭註 16，頁 150。

³⁴ 柯格鐘，前揭註 16，頁 151。

³⁵ 柯格鐘，前揭註 16，頁 151-152。

用所得稅法所規定包含資本與職業活動在內之各項營業基礎，所產生之收益，其主觀上是否具備營利意圖並非所問，即市場所得之重點在於，納稅義務人是否透過利用稅法規定之營業基礎而取得盈餘，從而，此種營業基礎係所得之狀態構成要件，實際利用此種營業基礎者，乃所得之行為構成要件，至於納稅義務人實際獲得之收入，則為所得之結果構成要件，可知其有關構成要件之見解有別於 J. Lang 之主張³⁶。

由上可知，市場所得說主張須係納稅義務人透過市場活動之參與所實現之財產上增益，亦即須有對價之所得，方屬所得稅法上之所得³⁷。而資本利得乃納稅義務人藉由在市場上出售其所持有之資產所取得之對價，故符合此說下之所得概念。

第五款 營利所得說

有鑑於德國稅法學界多數支持之市場所得說的最大問題在於，其使用經濟學上的「市場」概念界定課稅所得之範圍，然即使係德國所得稅法上課稅所得之經濟活動，亦不限於「市場」概念中之營利或職業活動，擔任總統、部長與議員等職務此等執行高權之職務行為，個人因該職位所獲取之報酬，雖非屬參與市場經濟活動而取得，仍係德國所得稅法上之課稅所得，故原本持市場所得說見解的 J. Lang 自 2005 年起主張市場所得說中之市場所得概念所涵蓋範圍過窄而應予以捨棄，改成營利所得說之名稱較為妥當³⁸。

營利所得說去除市場所得說中之「參與市場活動而取得」之限制，包括透過市場外活動而取得之財產上增益亦屬所得，係將市場所得說中之所得概念放寬，

³⁶ 柯格鐘，前揭註 16，頁 152。

³⁷ 葛克昌，前揭註 16，頁 7。

³⁸ 柯格鐘，前揭註 16，頁 153-154。

則資本利得既屬市場所得說下之所得，亦必符合此說下之所得概念。



第三節 資本利得依我國所得稅法所採之所得理論符合所得概念

雖我國所得稅法究採何種所得理論尚有爭議，惟仍能確定資本利得屬於我國所得稅法上之所得，以下分析之：

第一項 我國所得稅法究採何種所得理論存有爭議

關於我國所得稅法究採何種所得理論此一議題，有持純資產增加說見解者，亦有持市場所得說見解者，更有持兼採純資產增加說與市場所得說見解者，以下詳述各該見解之理由，並提出本文看法：

第一款 持純資產增加說見解者

楊日然大法官釋字第 315 號解釋協同意見書謂：「按所得稅法第三條及第八條關於營利事業所得稅課徵的客體即課稅所得的規定，係採概括主義，亦即概括的指稱營利事業之各項所得。此觀所得稅法第八條第十一款概括規定在中華民國境內取得之『其他收益』，均為中華民國來源所得，並未具體指明何種所得始應納入課稅所得範圍，即可明瞭。又依所得稅法第二十四條第一項規定：『營利事業所得之計算，以其本年度收入總額減除各項成本費用、損失及稅捐後之純益額為所得額』，其法條文義所稱『收入總額』，亦係概括的指各項收入而言，並未明定以『營業上之交易收入』為限。故除營業上之交易收入外，其『非營業收益』，亦應納入所得額的計算範圍。所得稅法施行細則第三十一條關於營利事業所得額之計算公式規定，即本此意旨。……又稅法有關財政目的規範之解釋，應取向於量能課稅原則，以實現租稅公平。從上述所得稅法第二十四條第一項概括的規定

以當年度的『純益額』作為所得額，可知我國所得稅法對於營利事業之課稅所得概念，基本上係參考『純資產增加說』的所得理論的精神，認營利事業既因當年度的純資產增加而具備負擔納稅的經濟能力，故將此『純益額』作為所得額納入課稅範圍，實符合租稅公平負擔的要求。」

楊日然大法官於意見書中明確表示，經由分析所得稅法及其施行細則相關規定，其認我國所得稅法對於營利事業之課稅所得概念係參考純資產增加說此一所得理論。

學者柯格鐘基於立法史、法條規定之文字關連性及外部體系之觀點，亦認我國所得稅法係採純資產增加說之所得理論³⁹。

詳言之，首先，從立法史之角度分析，該學者認我國稅捐法之制定與稅捐觀念之討論，向來為財經官員或專家學者所主導，其所留學取經的對象係與我國政經關係密切之美國及日本，由立法之過程中可看出該二個國家對我國所得稅法制定與修正影響最深，而美國及日本學界多數見解採純資產增加說，並以此一所得理論作為其國內所得稅法立法之理論基礎，可推知師法美國、日本法的我國財經官員或專家學者乃至於立法者，應同樣係以純資產增加說決定我國所得稅法上應稅所得之範圍⁴⁰。

再者，從法條規定之文字關連性觀之，該學者先分析我國所得稅法第 14 條第 1 項各類所得規定之文字，主張該法絕非採取源泉說與市場所得說，且從時間與歷史上判斷，市場所得說係德國稅法學界在 1980 年代以後始開始發展之理論，此說在美國及日本尚未受到應有之重視與討論，而深受美國及日本影響的我國稅

³⁹ 柯格鐘，前揭註 16，頁 156、158、160。

⁴⁰ 柯格鐘，前揭註 16，頁 156-157。

捐法，似難據以主張我國自 1956 年開始施行之現行所得稅法規定，係以市場所得說作為其立法基礎⁴¹。



又該學者觀察相關規定所使用之文字，判斷我國所得稅法採純資產增加說，其分析如下：所得稅法第 14 條第 1 項第一類之營利所得、第八類之競技、競賽及機會中獎之獎金或給與，以及第十類之其他所得，分別將一時貿易盈餘、非自「市場」取得之中獎獎金收入，與一切可能形成納稅義務人財產增加之因素，不論其是否因其營業或職業而取得、不論其是否基於偶然之因素而取得，亦不論其為合法或非法之取得，均納入課稅所得之範圍；納稅義務人取得遺產、遺贈與贈與，雖非取自市場，但仍另依遺產及贈與稅法之規定課徵遺產與贈與稅取代所得稅，而土地交易所得，雖屬財產本體價值之變動，但亦另依土地稅法第 28 條課徵土地增值稅取代所得稅；所得基本稅額條例將許多原本在所得稅法上免稅之財產上增益列入「基本所得額」之計算，足見其乃基於純資產增加說，將原本因稅捐優惠而免稅之所得又重新納入所得稅之課徵範圍；依所得稅法第 24 條第 1 項規定，營利事業所得之計算，係以其本年度收入總額減除各項成本費用、損失及稅捐後之純益額為所得額，顯係以純資產增加說作為依據，若無其他特殊事由，實難以認定我國立法者會在同一部所得稅法中，對個人綜合所得稅之所得概念的理解採取不同之所得理論⁴²。

最後，基於外部體系之觀點，該學者發現在所得稅法與所得基本稅額條例以外，現行稅捐法體系亦對納稅義務人非藉由參與市場活動而取得，但概念上屬於純資產增加說之所得範圍者，利用其他稅法規定加以課稅，例如上述之遺產稅、贈與稅及土地增值稅，均屬廣義所得稅之一種⁴³。

⁴¹ 柯格鐘，前揭註 16，頁 158-159。

⁴² 柯格鐘，前揭註 16，頁 159-160。

⁴³ 柯格鐘，前揭註 16，頁 160-161。

第二款 持市場所得說見解者



蘇俊雄大法官釋字第 508 號解釋部分不同意見書針對量能課稅原則曾為如下闡述：

「從所得稅法第八條第一款至第十款的例示規定，可以得出在『量能課稅』的基本原則下，本法所稱『所得』解釋上至少有兩項特徵：一、形成財產增加，二、該財產增加係經由市場交易而來。

首先，從所得稅法第八條所列例示中，列明有『股利』、『盈餘』、『報酬』、『利息』、『租金』、『權利金』、『增益』、『獎金或給與』等，皆屬原財產增加之收入概念，及從第十四條關於個人綜合所得總額計算方式規定，亦可知所得稅法所掌握者為財產的增加。蓋並非有財產收入之外觀即屬本法課徵標的，尚必須引起財產收入的經濟行為結果，造成整體財產的增加時方屬之。最典型的例子為，因財產損失所得之賠償金或補償金為填補損失之用，非形成整體財產之增加，故對賠、補償金自不列入所得課稅。

其次，所得稅課徵之基礎－負擔能力，原基於市場所能提供的營利機會而來。國家雖未直接創設市場，但提供了市場運作所需的各種環境(如公共建設、治安、教育等等)，使得人民得在此環境中從事營利行為。國家課徵所得稅之正當性，正在於納稅義務人參與市場而有收益，因此負有義務分擔公共支出。由此，觀察所得稅法第八條所列之經濟行為樣態：包括參與營利事業分配、提供勞務、財產借貸、供他人使用財產或權利、財產交易、經營事業、參與競賽等，皆為在獲得利潤盈餘的意圖下參與市場活動之行為，可知所得稅課徵標的應限於營利行為所生之收入。亦即，所得稅課徵標的是個人參與市場交易活動所得之財產增加，未經由交易而得之增益即不屬之，常見之例為，自家庭院種植果樹、教自己小孩功

課等。」



由該意見書可知蘇俊雄大法官強調所得稅所課徵者須係個人參與市場交易活動而獲得之財產上增加，對照上述各所得理論應屬市場所得說。

另學者葛克昌主張，由於所得係基於市場交易而取得，故所得應負有社會義務⁴⁴。詳言之，個人從市場獲取所得，市場雖非由國家所形成，但國家組織結合促成市場，且有賴於國家有關生產、職業之法律制度存在，利用國家之貨幣政策、商業政策、景氣政策等經濟政策，納稅義務人即應依其負擔能力分擔維持市場正常運作之成本⁴⁵。

從而，所得之可稅性在於透過市場交易所生之營業基礎（狀態要件），以及對營業基礎之利用所產生收益（行為要件），所得稅課徵之對象僅以營業基礎下所產生之所得為限，故所得稅法第 14 條第 1 項將所得區分為十類，以其不同之營業基礎（所得來源）如營利、執行業務、薪資、財產交易等作為課稅要件⁴⁶。該學者並認缺乏營業意圖不影響所得稅之課徵，凡在營業活動中意外取得收益，因事實上利用其營業基礎，其收益即須被課稅⁴⁷，可知其見解類同 P. Kirchhof 所主張之市場所得說。

第三款 持兼採純資產增加說與市場所得說見解者

學者陳清秀認就個人之課稅所得而言，所得稅法第 8 條第 11 款規定在中華民國境內取得之「其他收益」，亦屬中華民國來源所得，且同法第 14 條第 1 項規

⁴⁴ 葛克昌，前揭註 8，頁 44。

⁴⁵ 葛克昌，前揭註 8，頁 43-44、94；葛克昌（2005），〈量能原則與所得稅法〉，氏著，《稅法基本問題——財政憲法篇》，二版，頁 173，臺北：元照。

⁴⁶ 葛克昌，前揭註 8，頁 44、94；葛克昌，同前註，頁 173。

⁴⁷ 葛克昌，前揭註 8，頁 102。

定個人之課稅所得種類包括「其他所得」，故可知採純資產增加說此一所得理論⁴⁸，又就營利事業所得而言，同法第 24 條第 1 項規定：「營利事業所得之計算，以其本年度收入總額減除各項成本費用、損失及稅捐後之純益額為所得額。」且依修正前同法施行細則第 31 條規定，以供給信用為業者，其所得之計算公式為：(1) 營業收益－營業成本＝營業利益(2) 營業利益－管理或事務費用＝營業淨利(3) 營業淨利＋非營業收益－非營業損失＝純益額（即所得額），可知營利事業所得之概念亦採純資產增加說⁴⁹。

惟該學者再觀察上述個人課稅所得及營利事業所得之各法條規定，係以「收入」之型態把握所得，其因而認原則上應已將未實現利得以及歸屬所得排除在課稅對象之外，實質上具有市場所得說之內涵，惟其範圍似又較市場所得說為廣，並不以透過市場上之交易所取得之收入為限，更包括其他私經濟活動或因公權力而產生之收益⁵⁰。

由上述該學者之論述過程可知，其係主張我國所得稅法之所得理論兼採純資產增加說與市場所得說二者。

第四款 本文見解

事實上，不僅我國所得稅法對於何謂「所得」未作統一之定義性規定，世界各國之所得稅立法亦普遍如此，且如我國所得稅法第 14 條第 1 項規定，多以列舉所得類型之方式，規定課稅所得之範圍⁵¹，此乃因各所得理論雖均有其可採之

⁴⁸ 陳清秀(2007)，〈量能課稅原則在所得稅法上之實踐——綜合所得稅裁判之評析〉，《法令月刊》，58 卷 5 期，頁 72。

⁴⁹ 陳清秀(1997)，〈發行股票溢價應否課徵所得稅〉，氏著，《稅法之基本原理》，三版，頁 459，臺北：自刊。

⁵⁰ 陳清秀，前揭註 18，頁 60；陳清秀，前揭註 48，頁 72；陳清秀，同前註，頁 459-460。

⁵¹ 柯格鐘，前揭註 16，頁 136；金唯信、殷文俊，前揭註 27，頁 13-14。

處，惟將其運用在實務上，存有不能切合實際之缺陷⁵²。從而，我國所得稅法之所以產生究採純資產增加說或市場所得說之所得理論的爭議，且觀上述大法官與學者的論述又均言之成理，即可能係在立法上基於實際考量，而未單獨參考某一特定所得理論所致。

另既然量能課稅原則係稅法結構性原則，以量能課稅原則檢驗純資產增加說及市場所得說，在所得範圍之劃定上，前者失之過廣，後者又失之過窄⁵³，則在某財產上增益是否屬我國現行法上之所得的判斷上，兼採二說似更能符合量能平等負擔之要求。待來日修法時或可參考學者所提之限制的純資產增加說或擴張的市場所得說⁵⁴，以其作為理論基礎重新建構相關規範，將使我國所得稅法在課稅所得範圍之界定上，不僅於理論上具有一貫性，又能盡量與量能課稅原則相切合。

第二項 資本利得屬於我國所得稅法上之所得

雖我國所得稅法之所得理論究係採純資產增加說或市場所得說仍有爭議，惟資本利得既然均符合二說下之所得概念，則資本利得屬於我國所得稅法上之所得要無疑義。又由上述資本利得之概念的介紹可知，資產須非屬經常性買賣之商業上存貨，被持有一段時間而產生之價值增加部分，始為「資本利得」，否則即屬「商業利潤」而應劃歸「營利所得」⁵⁵。我國所得稅法第9條規定：「本法稱財產交易所得及財產交易損失，係指納稅義務人並非為經常買進、賣出之營利活動而持有之各種財產，因買賣或交換而發生之增益或損失。」其中，「為經常買進、

⁵² 金唯信、殷文俊，前揭註27，頁13-14。

⁵³ 關於以量能課稅原則檢驗純資產增加說及市場所得說之所得範圍，如何分別得到具過廣及過窄缺陷之結論的詳細論述，請參見柯格鐘，前揭註16，頁163-166。

⁵⁴ 關於此二說之詳細介紹，請參見柯格鐘，前揭註16，頁166-168。

⁵⁵ 金唯信，前揭註15，頁3；黃世鑫（1975），〈泛論資本增益課稅及其與健全資本市場之關係〉，《稅務旬刊》，849期，頁6；李顯峰主持（曾巨威協同主持）（2009），《資本利得課稅問題之研究》，行政院賦稅改革委員會研究報告，頁31。

賣出之營利活動而持有之各種財產」乃指存貨，對照後可得出我國所得稅法上「財產交易所得」符合「資本利得」概念之結論。



本文所欲探討者即係我國個人並非為經常買進、賣出之營利活動而持有之房屋、土地交易之所得課稅情形，在我國個人房地交易所得課稅舊制上，房屋交易所得部分係適用所得稅法第 14 條第 1 項第七類財產交易所得之規定，而土地交易所得部分雖係課徵土地增值稅而不課徵所得稅，然從 1963 年 1 月 29 日修正公布之所得稅法第 9 條修正理由可知，其免課財產交易所得稅之因係為避免與土地增值稅重複課稅，足認土地交易所得亦屬財產交易所得之一環。職此之故，本文乃謂「資本利得」係屬個人房地交易所得之次上位概念，在此敘明之。

第四節 資本利得課稅理論之爭議

關於資本利得如何課稅，存在應加重課稅或減免課稅之爭議，支持加重課稅者之理由主要包括其認為資本利得具有較高之稅捐負擔能力、資本利得大多集中在高所得者，而支持減免課稅者之理由則主要包括其認為對資本利得課稅將產生集遽效應與閉鎖效應、大部分資本利得僅係虛幻所得、藉此鼓勵投資，以下詳述各該理由並分析之。

第一項 主張加重課稅者之理由

主張加重課稅者之理由主要有二，分述如下：

第一款 資本利得具有較高之稅捐負擔能力

如前所述，依所得泉源可將所得大別為資產所得與勞動所得二類，而資本利得屬於資產所得之子類型，先再次敘明。有論者認資產所得相較於勞動所得而言，具有較高之稅捐負擔能力，蓋資產所有人無須付出任何代價，僅須持有資產，即

有利息、租金、股利等資產孳息所得不斷流入，且持有至資產價格上漲時售出，亦可獲取資本利得，而該增加之價值乃非個人努力所致，資產所得實屬不勞而獲之所得；反之，勞動所得者則須犧牲閒暇時間、付出勞力與心力、承受住居所限制等。故基於上述資產所得不勞而獲之特性，其認相同數額之資產所得具有較高稅捐負擔能力，則包括資本利得在內之資產所得應予加重課稅⁵⁶。

第二款 資本利得大多集中在高所得者

學者朱敬一等人關於所得比重分配不均之研究中，將所得稅法第 14 條第 1 項各類所得區分為四大部分，第一部分（Wages）係第三類之薪資所得；第二部分（BPP）係第二類執行業務所得與第六類農林所得；第三部分（K incomes）係第一類營利所得、第四類利息所得、第五類租賃所得及權利金所得、第七類財產交易所得，大致等同本文所稱之資產所得⁵⁷；第四部分（Others）係未包含在前三部分之所有其他所得⁵⁸。該研究發現，在 2012 年之統計數據中，前 20% 高所得族群之所得中，薪資所得比重係 75.9%，資產所得比重則係 21.4%；惟前 0.01% 高所得族群之所得中，薪資所得比重急遽下降至 13.8%，資產所得比重相對地上升至高達 83.8%⁵⁹。從其所繪之我國 2012 年所得組成之長條圖中（見下圖一），可清楚看出所得愈高之族群，其資產所得占比愈高、薪資所得占比愈低⁶⁰。

⁵⁶ 林英哲（1981），《資本利得課稅之理論研究》，頁 13，國立政治大學財政學研究所碩士論文；葛克昌（2009），〈兩稅合一之憲法觀點〉，氏著，《所得稅與憲法》，三版，頁 195，臺北：翰蘆。

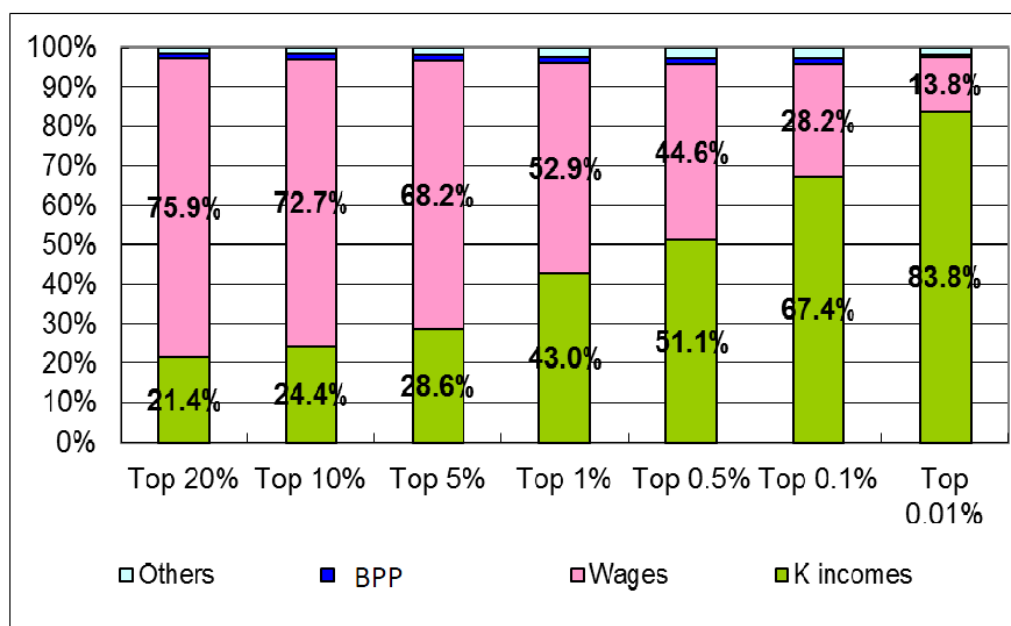
⁵⁷ 此研究係在舊制時代所作，在舊制時財產交易所包括房屋交易所得，不包括土地交易所得，故在此便會缺少本文資產所得定義中所涵蓋之土地交易所得。又該研究將第一類營利所得全納入此部分，惟本文認獨資資本主與合夥組織營利事業之合夥人並非全然從資產獲取所得，而亦付出相當勞力心力，是否歸類於資產所得仍有討論空間（參見柯格鐘，前揭註 5，頁 87-88）。

⁵⁸ C. Y., Chou, T. Y., & Hu, S. C. (2015). Top Income Shares in Taiwan 1977-2013. *The World Wealth and Income Database Working Paper*, 2015/6, pp.18-19. Retrieved from http://wid.world/document/wid_working_paper_2015_6_taiwan/

⁵⁹ *Id.* at 19-20.

⁶⁰ Chu et al., *supra* note 58, at 41.

圖一 我國 2012 年所得組成



資料來源：C. Y., Chou, T. Y., & Hu, S. C. (2015). Top Income Shares in Taiwan 1977-2013. *The World Wealth and Income Database Working Paper*, 2015/6, p.41. Retrieved from http://wid.world/document/wid_working_paper_2015_6_taiwan/

資產所得在高所得者之所得比重明顯高於低所得者之情況下，便有論者謂對資本利得減輕課稅，無異於對富人之所得輕課，將加劇貧富差距之問題，故資本利得非但不可採輕稅政策，更須加重課稅，以促進所得之再分配⁶¹。

第二項 主張減免課稅者之理由

主張減免課稅者之理由主要有四，分述如下：

第一款 對資本利得課稅將產生集遽效應（bunching effect）

論者有認對資本利得課稅會產生所謂的集遽效應，此現象係指資本利得通常係多年累積之成果，而一次大量實現於同一年度，於該實現年度課稅時，將適用

⁶¹ 林英哲，前揭註 63，頁 13。

較高之累進稅率，造成稅捐負擔因此較分散多年度實現者為重⁶²。基於此一考量，對資本利得課稅應有減輕課稅之措施，以求課稅之公平。

第二款 對資本利得課稅將產生閉鎖效應（lock-in effect）

閉鎖效應係指如上所述在資本利得實現年度將適用高度累進稅率，影響資產持有人出售其資產之意願，即資產持有人為了避免稅負之產生，可能不願出售或延遲出售其資產，因而阻礙資產之流通性，干擾資產之合理有效配置，對經濟有不良之影響⁶³。

又閉鎖效應將進一步加強資本資產價格之波動，因證券價格上漲時，證券持有人考量高額資本利得實現將適用高度累進稅率，為避免繳納鉅額稅負，即延遲或減量出售證券，導致在證券市場上欲買者眾而願賣者少，證券價格將更為高漲；反之，在證券價格下跌時，證券持有人自忖潛存一筆可能發生之資本損失，稅法上若允許該資本損失自資本利得中減除或抵減部分所得稅，證券持有人常提前或大量出售證券，願賣者多而欲買者少之結果，將加強證券價格下跌之趨勢⁶⁴。

是故，論者有謂須對資本利得減免課稅，以減少或消除閉鎖效應之現象。

第三款 大部分資本利得僅係虛幻所得（illusive income）

有論者主張資本利得很大部分乃通貨膨脹所造成之名目利得，此種虛幻名目所得並無法增加資產所有人之經濟負擔能力，若對該因物價上漲而產生之虛幻所得一同課徵資本利得之所得稅，將使資產持有人無法以稅後資本利得另行購買與原資產相同價值之物，有違憲法第 15 條財產權保障之意旨，故考量資本利得中

⁶² 袁義昕（2015），〈房地合一長期持有優惠探討〉，《稅務旬刊》，2289 期，頁 7。

⁶³ 林英哲，前揭註 63，頁 12、14-15。

⁶⁴ 林英哲，前揭註 63，頁 15；林妙雀，前揭註 18，頁 11。

虛幻所得非屬真正增加之所得而不能成為課稅對象，對資本利得課稅應予以減輕⁶⁵。



第四款 鼓勵投資

許多國家對資本利得輕課稅或甚至不課稅，主要目的即在避免影響投資意願，以競逐資本，活絡資本市場，吸引大量資金流入之結果，將使企業得以順利藉由發行證券之方式籌措足夠資金，產業蓬勃發展，進而帶動國家經濟發展。反之，若稅制上之設計較他國不利，將使資金外流，外匯存底減少，國內經濟衰退，連帶使勞工失業率上升。

第三項 本文見解

了解主張加重課稅者及主張減輕課稅者之各個理由後，以下分析各該理由是否足以支持資本利得應採取不同之課稅方式。

第一款 加重課稅理由之討論

本文認主張資本利得加重課稅之二個主要理由均不可採，分析如下：

第一目 資本利得無較高之稅捐負擔能力

資本利得在我國所得稅法上符合所得之概念，資本利得亦表彰納稅義務人具有負擔稅捐之能力，從財產權負有社會義務觀點言，其既係納稅義務人在保有經濟自由之前提下所獲取，即有義務透過納稅方式負擔國家支出。本文所持之見解係所得不因其類型不同，而在稅捐負擔能力上有所差異，此從量能課稅原則及綜合所得稅原則所揭示之意旨可知，已如前述，則以包括資本利得在內之資產所得，相較於勞動所得，具有不勞而獲之特性而稅捐負擔能力較高為由，主張資本利得

⁶⁵ 林英哲，前揭註 63，頁 14；林妙雀，前揭註 18，頁 11。

應加重課稅，即有商榷之餘地。



首先，關於不勞而獲特性之反駁，以房屋為例，房屋持有人若欲獲取租金，其須付出努力尋找合適之承租人，須忍受其房屋供承租人使用時，不能另作其他用途，且須保持房屋合於約定使用、收益之狀態，若購屋係為了出售以獲取資本利得，亦須尋找交易對象並洽談出雙方合意之交易價格，並須承擔房價下跌之風險，其可能選擇不出售而造成所投注資金無法流動，或賠償出售承受虧損，可知資產所得之獲取亦須付出相當代價，況且勞動所得者間亦有付出勞心勞力程度與所獲報酬之比例差異甚大之情形，實則，關於付出努力程度之高低，應盡量由得扣除多少成本費用之方面加以因應之，始能避免以偏概全，未能確實掌握真正稅捐負擔能力；再者，從財產權負有社會義務的角度觀之，各種所得或多或少係源自社會、國家之助益，資產所得者所獲得之助益不必然較勞動所得者高，例如薪資所得者欲得到就業機會須仰賴國家經濟發展，欲獲取合理報酬與安全就業環境，亦須國家定有相關法規管制之，實無充分理由得謂資產所得之稅捐負擔能力較高而須被加重課稅⁶⁶。

第二目 對資本利得加重課稅不適合作為所得重分配之方式

至於主張加重課稅者所持之另一理由，即資本利得大多集中在高所得者，藉由對資本利得課予重稅，可改善所得分配不均之問題，對此，先予釐清者係，現代國家任務擴張，不僅限於消極維持法律秩序，亦負有積極增進人民福利之作為義務，租稅可能被作為國家達成特定社會、經濟政策目的之工具，例如進行所得重分配，是故，具管制誘導目的，並至少以財政收入為附帶目的之租稅係被肯認⁶⁷。管制誘導性租稅之重要特徵乃以違反量能平等負擔原則之差別待遇，達到管

⁶⁶ 葛克昌，前揭註 56，頁 195。

⁶⁷ 葛克昌（2012），〈管制誘導性租稅與違憲審查〉，氏著，《行政程序與納稅人基本權：稅捐稽徵法之新思維》，三版，頁 206-207，臺北：翰蘆。

制誘導目的，即管制誘導性租稅對相同負擔能力者，為誘導或管制其為特定作為或不作為，犧牲一部分之量能課稅原則，為其創造租稅特權而給予租稅利益（租稅優惠），或賦予其租稅特殊不利益（特別負擔）⁶⁸。配合資本利得之稅捐負擔能力並無較高之本文見解，對資本利得加重課稅，期能藉此改善所得分配不均之問題，即係犧牲量能課稅原則以達到特定社會政策目的，符合租稅特別負擔之定義。

雖租稅特別負擔可能被容許，不過本文以為，此一理由有思慮未周之處，蓋即使依上述學者之統計研究顯示，我國資產所得在高所得者之所得比重高於低所得者之情形頗為嚴重，惟包括資本利得在內之資產所得並非全部均由高所得者所持有，亦即其他族群仍持有部分，若對資本利得加重課稅，將不可避免有「錯殺」效果⁶⁹，是故，欲達到縮小貧富差距之效果並不適合使用對資本利得加重課稅之方式。

第二款 減免課稅理由之討論

本文認主張資本利得減免課稅之四個主要理由中，僅集遽效應可作為減輕課

⁶⁸ 葛克昌，同前註，頁 225。

⁶⁹ 在此欲併予說明者係，所得稅法第 14-4 條第 3、4 項規定：「個人依前二項規定計算之房屋、土地交易所得，減除當次交易依土地稅法規定計算之土地漲價總數額後之餘額，不併計綜合所得總額，按下列規定稅率計算應納稅額：一、中華民國境內居住之個人：（一）持有房屋、土地之期間在一年以內者，稅率為百分之四十五。（二）持有房屋、土地之期間超過一年，未逾二年者，稅率為百分之三十五。（三）持有房屋、土地之期間超過二年，未逾十年者，稅率為百分之二十。（四）持有房屋、土地之期間超過十年者，稅率為百分之十五。（五）因財政部公告之調職、非自願離職或其他非自願性因素，交易持有期間在二年以下之房屋、土地者，稅率為百分之二十。（六）個人以自有土地與營利事業合作興建房屋，自土地取得之日起算二年內完成並銷售該房屋、土地者，稅率為百分之二十。（七）符合第四條之五第一項第一款規定之自住房屋、土地，按本項規定計算之餘額超過四百萬元部分，稅率為百分之十。二、非中華民國境內居住之個人：（一）持有房屋、土地之期間在一年以內者，稅率為百分之四十五。（二）持有房屋、土地之期間超過一年者，稅率為百分之三十五。第四條之四第一項第一款、第四條之五第一項第一款及前項有關期間之規定，於繼承或受遺贈取得者，得將被繼承人或遺贈人持有期間合併計算。」將「非自願性買賣」、「部分合建分售」之情形排除適用 45%、35% 之高稅率，「繼承或受遺贈取得房屋及土地」之情形則有持有期間得合併計算之特殊規定，此乃基於 45%、35% 之高稅率具有懲罰短期投機炒作之目的，而設置之防錯殺條款。惟由此可見，即使有防錯殺之規定，仍不免有遺漏之處，若採行對資本利得加重課稅之立法政策，更有技術上難以防錯殺之問題。

稅之正當理由，鼓勵投資則僅可作為部分資本利得減輕課稅之正當理由，而其他理由均不可採，分析如下：



第一目 集遽效應可作為減輕課稅之正當理由

關於前述主張資本利得往往適用高度累進稅率而被課予重稅，形成所謂之集遽效應，是否能作為減輕課稅之正當理由，討論如下：

一、集遽效應發生之制度上成因

資本利得之所以會發生被重課之情形，除了因資本利得通常具有多年累積之特性外，係搭配制度之設計所使然，制度上之成因包括「所得實現原則」、「期間稅原則」與「累進稅率」⁷⁰，以下分述之：

（一） 所得實現原則

依商業會計法第 10 條第 2、3 項規定⁷¹，關於會計上交易事項應於何時入帳並計算其損益，有「現金收付制」與「權責發生制」二個基準，一切收入費用之認定以在會計期間已收付現金為準者，屬現金收付制；凡在會計期間已確定發生之收入費用，不論是否已收付現金，均應入帳者，則屬權責發生制⁷²。

運用至我國所得稅法上之規定，個人綜合所得稅原則上⁷³採用現金收付制，

⁷⁰ 陳錦秀（1985），《所得變動之課稅方法研究》，頁 5-6，國立政治大學財政學研究所碩士論文。

⁷¹ 商業會計法第 10 條第 2、3 項規定：「所謂權責發生制，係指收益於確定應收時，費用於確定應付時，即行入帳。決算時收益及費用，並按其應歸屬年度作調整分錄。所稱現金收付制，係指收益於收入現金時，或費用於付出現金時，始行入帳。」

⁷² 葛克昌，前揭註 8，頁 117。

⁷³ 例外如釋字第 377 號解釋所提及之業已刪除之所得稅法第 76-1 條第 1 項規定：「公司組織之營利事業，其未分配盈餘累積數超過已收資本額二分之一以上者，應於次一營業年度內，利用未分配盈餘，辦理增資，增資後未分配盈餘保留數，以不超過本次增資後已收資本額二分之一為限；

所得之計算，係於納稅義務人收受現金之時點加入某項收入，於其支付現金之時點扣除某項費用；而營利事業所得稅原則上⁷⁴採用權責發生制，於納稅義務人已確定享有某項收入之權利時，將該項收入納入所得之計算，於其已確定對某項費用負有支出之責任時，准予將該項費用從所得中扣除⁷⁵。

對此，釋字第 377 號解釋亦表明：「個人所得之歸屬年度，依所得稅法第十四條及第八十八條規定並參照第七十六條之一第一項之意旨，係以實際取得之日期為準，亦即年度綜合所得稅之課徵，僅以已實現之所得為限，而不問其所得原因是否發生於該年度。」在其理由書並謂：「認定所得歸屬年度有收付實現制與權責發生制之分，無論何種制度均利弊互見，如何採擇，為立法裁量問題。歷次修正之所得稅法關於個人所得稅之課徵均未如營利事業所得採權責發生制為原則（見中華民國七十八年十二月三十日修正公布之所得稅法第二十二條），乃以個人所得實際取得之日期為準，即所謂收付實現制，此就同法第十四條第一項：個人綜合所得總額，以其全年各類所得合併計算之；第八十八條第一項：納稅義務人有各類所得者，應由扣繳義務人於給付時，依規定之扣繳率或扣繳辦法扣取稅款並繳納之，又第七十六條之一第一項對於公司未分配盈餘歸戶，按其歸戶年

其未依規定辦理增資者，稽徵機關應以其全部累積未分配之盈餘，按每股份之應分配數歸戶，並依實際歸戶年度稅率，課徵所得稅。」；同法第 22 條第 1 項規定：「會計基礎，凡屬公司組織者，應採用權責發生制，其非公司組織者，得因原有習慣或因營業範圍狹小，申報該管稽徵機關採用現金收付制。」可知個人獨資或合夥經營營利事業，其會計基礎可選擇權責發生制（參見柯格鐘（2011），〈論金融商品之課稅〉，《臺北大學法學論叢》，77 期，頁 148）；同法第 14 條第 1 項第二類規定授權財政部訂定「執行業務所得查核辦法」，該辦法第 3 條規定：「執行業務所得之計算，除該辦法另有規定外，以收付實現為原則。」原第 10 條第 2 項復規定，僅「聯合執行業務者」或「執行業務收入經由公會代收轉付者」經申報核准後，得按權責發生制計算所得。經釋字第 722 號解釋表示該規定「未涵蓋業務收支跨年度、經營規模大且會計事項複雜而與公司經營型態相類之單獨執行業務者在內，其差別待遇之手段與目的之達成間欠缺合理關聯，在此範圍內，與憲法第七條平等原則之意旨不符。」後配合前揭解釋意旨，並參據所得稅法第 21 條第 1 項規定，放寬採用權責發生制之申請對象，明定執行業務者依規定保持足以正確計算其執行業務所得額之帳簿憑證及會計紀錄者，均得向稽徵機關申請採用權責發生制計算所得，足見個人為執行業務者亦可選擇改採權責發生制。而關於實務上承認現金收付制之例外類型，可參見陳清秀，前揭註 48，頁 88-90。

⁷⁴ 所得稅法第 22 條第 1 項規定：「會計基礎，凡屬公司組織者，應採用權責發生制，其非公司組織者，得因原有習慣或因營業範圍狹小，申報該管稽徵機關採用現金收付制。」故營利事業在符合一定要件下可選擇採用現金收付制之會計基礎。

⁷⁵ 陳清秀，前揭註 73，頁 84。

度稅率課徵所得稅，而不問其實際取得日期之例外規定，對照以觀，甚為明顯。是故個人綜合所得稅之課徵係以年度所得之實現與否為準，凡已收取現金或替代現金之報償均為核課對象，若因法律或事實上之原因而未能收取者，即屬所得尚未實現，則不列計在內。」

由上可知，我國個人綜合所得稅之課徵採行「所得實現原則」，僅對已實現之所得加以課稅⁷⁶。此乃基於量能課稅原則之要求而來，蓋稅捐乃納稅義務人之金錢債務，則稅捐負擔能力應以其現實上現金支付之能力作為衡量標準，真正使納稅義務人有現金支付稅捐能力之時點，係其有現金流入之時點，故應以此作為所得發生之時點⁷⁷。

以資本利得之課稅為例，若資產之價值上漲卻尚未變現時，即對其課徵所得稅，將可能造成納稅義務人無足夠之現金繳稅，等同逼迫其出售資產以籌措之⁷⁸，參照釋字第 400 號解釋：「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之『存續狀態』行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。」如此將違反憲法第 15 條所揭示財產權之存續保障規定甚明。是故，論者有謂，個人之所得，國家藉租稅之方式分享者，僅限於其所新增之經濟財，不應及於其原有之經濟財，以及國家對其原有之經濟財重新評價所增加之價值⁷⁹。

再者，亦將無可避免地發生資產估價之問題，由於在納稅義務人所持有之資產尚未被處分前即行課稅，無從得知實際交易時其價格之多寡，勢必需要進行估價始能課稅，惟除非市場資訊充分完整且能正確評估，否則技術上存在困難，即

⁷⁶ 葛克昌，前揭註 8，頁 116。

⁷⁷ 柯格鐘，前揭註 73，頁 143。

⁷⁸ 林英哲，前揭註 63，頁 12。

⁷⁹ 葛克昌，前揭註 8，頁 116。

使能夠克服，估計價值與實際出售價格間必定存在差異，課稅所把握者即非屬納稅義務人真正之經濟負擔能力，而有違量能課稅原則⁸⁰。此外，稅捐稽徵機關每年須對納稅義務人所擁有之全部資產進行調查及估價，耗費大量稽徵成本，在稽徵行政上實有困難⁸¹。

（二） 期間稅原則

在會計上有所謂之會計期間，係指在企業永續經營之假設下，為了及時提供相關資訊予財務報表使用者，作為其決策之參考，將企業永續之生命劃分為若干期間，計算各期間之損益、編製財務報表，以反映每一期間之企業經營成果，會計期間以一年為一期者，稱為會計年度⁸²。

對照所得稅之課徵上，亦有所謂之期間稅原則，又稱為年度稅原則，係指以一年度之所得作為衡量納稅義務人稅捐負擔能力之基準，蓋政府之運作需要穩定財源支持，各國本於實務上徵收稅捐之目的，在所得稅課徵上幾乎均採取期間稅原則，否則，從量能課稅原則之意旨觀之，納稅義務人之稅捐負擔能力應以其終生所獲取之全部所得作為衡量基礎，是為終生所得原則或生涯所得原則，蓋個人之所得流量在一生中可能不同，有些納稅義務人之所得可能僅集中在其生命中某些階段，或所得在其一生中起伏變動劇烈，劃分期間各別判定稅捐負擔能力即有過度不當之可能性⁸³。

⁸⁰ 柯格鐘，前揭註 73，頁 144-145。

⁸¹ 鄭庭佑，前揭註 30，頁 26。

⁸² 陳錦秀，前揭註 70，頁 6；鄭丁旺、汪泱若、黃金發（2003），〈會計基本理論〉，氏著，《初級會計學（上冊）》，八版，頁 321-322，臺北：自刊；李宗黎、林蕙真（2011），〈會計之基本概念〉，氏著，《會計學新論（上冊）》，七版，頁 21-22，臺北：証業。

⁸³ 柯格鐘，前揭註 6，頁 93-94。

是期間稅原則僅屬為達成稽徵稅捐目的之技術性原則⁸⁴，不過亦有學者認因納稅義務人並無常年保持其原有負擔能力之義務，故基於量能課稅原則，僅能採對定期、分段之所得進行課稅之方式⁸⁵。



（三） 累進稅率

稅率係指對於稅基應納稅捐金額之比率，即為算出應納稅額，而對於稅基所適用之比率⁸⁶。其中，稅基係所謂之課稅計算基礎或課稅標準，乃對於稅捐客體整體加以數量化，數量化後之金額、數量或件數等⁸⁷，例如個人綜合所得稅之稅基係綜合所得淨額，即全部所得減除免稅所得、免稅額及扣除額後之數額⁸⁸。

而稅率又以比例稅率與累進稅率最為重要。比例稅率又稱單一稅率，乃不問所得（或財產或營業銷售額）多寡，所得中用以支付稅額之比例固定不變⁸⁹，亦即納稅義務人所納稅額雖有高低，但稅額與所得之比例均相同，例如所得為一百元者納稅十元，所得為一千元者納稅一百元，稅率均為 10%⁹⁰。

累進稅率乃平均稅率（即所支付稅額占所得或財產之比例）隨所得（或財產）增加而提高⁹¹，即稅率隨稅基數額之絕對或相對增加而提高之稅率結構⁹²。累進稅率又可分為全額累進與超額累進兩類：將稅基依其數額大小分為若干等級，並為

⁸⁴ 柯格鐘，前揭註 6，頁 94。

⁸⁵ 葛克昌，前揭註 3，頁 166。

⁸⁶ 陳清秀（2014），〈課稅要件、稅捐優惠與重複課稅〉，氏著，《稅法總論》，八版，頁 320，臺北：元照。

⁸⁷ 陳清秀，同前註，頁 318。

⁸⁸ 徐偉初、歐俊男、謝文盛（2012），〈租稅基本概念〉，氏著，《財政學》，三版，頁 281，臺北：華泰文化。

⁸⁹ 陳清秀，前揭註 86，頁 320；Harvey S. Rosen（著），李秉正（譯）（2005），〈租稅歸宿：綜論〉，氏著，《財政學》，二版，頁 254，臺北：麥格羅·希爾；王建煊（2008），〈租稅之基本概念〉，氏著，《租稅法》，三十一版，頁 28，臺北：自刊。

⁹⁰ 王建煊，同前註，頁 28。

⁹¹ 陳清秀，前揭註 86，頁 320；Harvey S. Rosen（著），李秉正（譯），前揭註 89，頁 254。

⁹² 陳清秀，前揭註 86，頁 320。

各等級訂定稅率，稅率隨等級增加而提高，當稅基超過某一級距所規定之數額時，全部之稅基均適用該高等級所對應之稅率者係全額累進，若僅就超過各級距之稅基部分適用該高等級所對應之稅率者則係超額累進⁹³。



舉例言之，若規定個人綜合所得淨額在五十萬元以下者，稅率為 5%；五十萬零一元至一百萬元者，稅率為 10%，而某人綜合所得淨額為八十萬，若採全額累進稅率之方式，八十萬元全數按 10%課稅，其應納稅額為八萬元；惟若採超額累進稅率之方式時，其中五十萬元按 5%課稅，另三十萬元按 10%課稅，其應納稅額為五萬五千元。

觀我國所得稅法第 5 條第 2 項之規定：「綜合所得稅課稅級距及累進稅率如下：一、全年綜合所得淨額在五十二萬元以下者，課徵百分之五。二、超過五十二萬元至一百十七萬元者，課徵二萬六千元，加超過五十二萬元部分之百分之十二。三、超過一百十七萬元至二百三十五萬元者，課徵十萬零四千元，加超過一百十七萬元部分之百分之二十。四、超過二百三十五萬元至四百四十萬元者，課徵三十四萬元，加超過二百三十五萬元部分之百分之三十。五、超過四百四十萬元者，課徵九十五萬五千元，加超過四百四十萬元部分之百分之四十。六、超過一千萬元者，課徵三百十九萬五千元，加超過一千萬元部分之百分之四十五。」可知我國個人綜合所得稅係採超額累進稅率之方式。

（四） 上述三者共同造成集遽效應

若改採權責發生制，當納稅義務人之資本利得與資本損失確定發生時，即納入所得之計算，將不會有一次大量實現之情形；若改就個人終生所得課徵，或將

⁹³ 徐偉初、歐俊男、謝文盛，前揭註 88，頁 281；王建煊，前揭註 89，頁 28。

課稅期間拉長數年，亦不會發生或減緩在某一課稅期間之所得遠高於其他課稅期間之所得，以至於大幅提升稅率之情形；若改適用比例稅率，則不論所得多寡，稅率均相同，即不會因所得一次大量增加而連帶提升稅率。故所得實現原則、期間稅原則與累進稅率等三個制度設計，共同促成長期累積之資本利得在制度不變之前提下被重課之集遽效應⁹⁴。

二、因此減輕課稅具有正當理由

分析由於產生集遽效應故應減輕課稅之主張，其應係認為一次實現之資本利得與分散多年實現之資本利得的稅捐負擔能力並無差異，亦與無此問題之其他類型所得的稅捐負擔能力相同，惟在所適用稅率之高低上，卻因實現時間之分散程度而有極大不同，導致對於相同數額之所得為無正當理由之差別對待，本文基於所有所得原則上應平等對待之一貫思想，肯認此一見解，既然係制度上之成因導致長期累積之資本利得被重課，即應設法在制度設計上予以減輕，此減輕乃係為掌握長期累積之資本利得的真正稅捐負擔能力，係為符合量能課稅原則之意旨，而非屬違反量能課稅原則之租稅優惠，至於若屬非長期累積者，例如持有資產不久即出售，則無在制度上設計減輕課稅之必要。

第二目 閉鎖效應不可作為減免課稅之正當理由

閉鎖效應雖係對資本利得課稅常見的反對理由之一，然在實證研究上，關於其影響程度之大小卻仍莫衷一是，儘管其主因乃實證資料不足，且文獻上缺乏完善模型以檢定此一效應⁹⁵，惟本文認仍可從閉鎖效應程度有疑義之研究結果，思考此一效應是否足以成為減免課稅之正當理由。例如有學者研究結果係股票利得

⁹⁴ 陳錦秀，前揭註 70，頁 5-6。

⁹⁵ 林全、郭炳伸、張慶輝、鄭文輝（1989），《資本增益課稅問題之研究》，財政部賦稅改革委員會專題報告，頁 4。

實現與否，確實與所適用稅率有顯著負相關；相反地，亦另有學者研究發現，除了持有大量股票之少數納稅義務人外，稅率之減少並無法誘使一般股票持有者，大量實現其資本利得⁹⁶。



本文以為，或可從日前我國復課證券交易所得稅之議題來觀察閉鎖效應。證券交易所得稅已於 2016 年 1 月 1 日再度正式停徵，復課當時輿論主流意見指出該稅係造成股市交易量低迷之原因，連金融監督管理委員會亦以課徵該稅造成大戶外流、股市交易量降低為由，支持立法委員修法廢除，惟交易量並未如預期般大幅回升⁹⁷。

前證券期貨局局長吳裕群曾表示，若欲吸引大戶回流，須有穩定之經濟、政策以及交易成本，證券交易所得稅僅係因素之一⁹⁸，亦有論者提出，人口老化下，投資人資產配置趨於保守，且被動式投資工具盛行而使股市買進賣出之頻率自然降低，均係股市成交量下降之可能成因⁹⁹。又觀察我國股市成交量變化，自 2008 年金融風暴以後，其實即已呈現下滑趨勢¹⁰⁰，似與全球經濟發展有關連，不禁令人質疑復課證券交易所得稅後之股市成交量下跌，有多少比例係該稅所導致。

是故，影響資產持有人決定實現資本利得與否之可能原因不只有租稅，租稅有無以及有多大影響力仍有疑義，對資本利得課稅足以形成閉鎖效應之說法即有商榷餘地。在閉鎖效應程度有疑義之情況下，頂多僅能為解決集遽效應作相關之減輕課稅設計，若超出此一程度，而以閉鎖效應為由，要求對資本利得輕課稅即

⁹⁶ 林全、郭炳伸、張慶輝、鄭文輝，同前註，頁 4。

⁹⁷ 彭禎伶，〈股市無量 張盛和：元凶證所稅早斃了〉，《中時電子報》，2016.4.28，載於：<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160428000119-260205>。

⁹⁸ 彭禎伶，〈證所稅廢半年 大戶只回來 50 人〉，《中時電子報》，2016.3.29，載於：<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160329000033-260202>。

⁹⁹ 盧冠安（2016），〈立委、名嘴口中的「元凶」證所稅廢了，為何股市交易還是低迷？〉，載於：http://www.cw.com.tw/blog/blogTopic.action?id=494&nid=6714&utm_source=Facebook&utm_medium=Social&utm_campaign=Daily。

¹⁰⁰ 盧冠安，同前註。

不適當，蓋此已屬犧牲量能課稅原則以促進資產流通之租稅優惠範疇，在比例原則之審查下，一開始即因是否能達成促進資產流通之目的仍有疑義，而無法通過適當性之檢驗。



第三目 通貨膨脹不可作為減輕課稅之正當理由

關於前述因通貨膨脹將產生名目資本利得，而有過度課稅之問題，本文認此一問題應非僅資本利得所獨有，其他種類之所得亦有相同現象¹⁰¹，故以此作為資本利得減輕課稅之理由，實有未洽。

此一現象亦有辦法可資解決，即利用物價指數平減貨幣所得，以求出實質所得作為稅基¹⁰²，例如在我國土地增值稅稅基即土地漲價總數額之計算上，依土地稅法第 31、32 條及其施行細則第 49 條規定，減項中原規定地價或前次移轉時申報之土地移轉現值須依物價指數調整，雖不夠完備者係，改良土地費用、工程受益費、土地重劃負擔總費用等其他減項仍未依物價指數調整，依然可能高估土地漲價總數額¹⁰³。另所得稅法第 5 條第 3 項規定課稅級距之金額每遇消費者物價指數較上次調整年度之指數上漲累計達 3% 以上時，按上漲程度調整之，此可能由於物價指數難求，故採取次佳之解決方式，調整稅率表上之所得級距，使之配合物價之波動¹⁰⁴。

須強調者係，既然所有所得種類共同面臨因物價上漲而產生虛幻所得之現象，則此種以物價指數調整之方法應適用於所有所得種類，而不僅限於資本利得，否則租稅課徵上即有失公平。

¹⁰¹ 同此見解者參鄭庭侑，前揭註 30，頁 2。

¹⁰² 黃世鑫（1979），〈由相對所得概念試析資本增益課稅問題〉，《稅務旬刊》，989 期，頁 4。

¹⁰³ 林全、郭炳伸、張慶輝、鄭文輝，前揭註 95，13-14。

¹⁰⁴ 黃世鑫，前揭註 102，頁 4。

第四目 鼓勵投資可作為部分資本利得減輕課稅之正當理由

以吸引資金，促進國家經濟發展為由，主張應對資本利得減免課徵所得稅，係犧牲量能平等負擔原則以達到國家經濟政策目的，符合前述租稅優惠之定義。

因租稅係法律強制課予人民之公法上金錢給付義務，並無對待給付，故須受嚴格平等原則之拘束，又因其無對待給付之性質，無法以對待給付衡量納稅義務人間之負擔平等與否，而須以負擔能力作為平等基準，是發展出量能課稅原則¹⁰⁵，作為稅法上具有體系規範意義之法律原則¹⁰⁶。

觀翁岳生大法官在釋字第 455 號解釋協同意見書所表示：「立法者於制定法律時，於不違反憲法之前提下，固有廣大的形成自由，然當其創設一具有體系規範意義之法律原則時，除基於重大之公益考量以外，即應受其原則之拘束，以維持法律體系之一貫性，是為體系正義。」足見為維護稅法之體系正義，犧牲量能課稅原則以達管制誘導目的，須有「重大公益考量」¹⁰⁷，是故，應嚴格檢視所謂「吸引資金投資在資本市場」是否非但不僅有利於少數人，且有助有整體公共利益之大幅增進？對此，必須進一步思考者係，是否整個資本市場均屬應被鼓勵投資之範圍？所使用之租稅優惠手段能否達到完全免稅之程度？

一、非整個資本市場均屬應被鼓勵投資之範圍

首先，針對第一個問題，目前透過對資本利得減免課稅以競逐資本已蔚為國際趨勢，惟本文對於房地產交易市場作為被鼓勵投資之對象，乃抱持質疑之態

¹⁰⁵ 葛克昌（2005），〈租稅優惠、平等原則與違憲審查——大法官釋字第五六五號解釋評析〉，氏著，《稅法基本問題——財政憲法篇》，二版，頁 274-275，臺北：元照。

¹⁰⁶ 葛克昌，前揭註 67，頁 227。

¹⁰⁷ 葛克昌，前揭註 67，頁 227。

度。



世界人權宣言第 25 條第 1 項規定：「人人有權享受為維持其本人及家屬之健康與福利所需之適足生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療與必要的社會服務；於失業、疾病、殘廢、守寡、衰老或於其他無法控制之情況下喪失謀生能力時，有權享受保障。」經濟社會文化權利國際公約第 11 條第 1 項亦規定：「本公約各締約國承認人人有權享受其本人及家屬所需之適足生活水準，包括適足之食物、衣著、住房，以及不斷改善之生活條件。各締約國將採取適當之步驟確保此一權利之實現，並承認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。」明文肯認所謂「適足居住權」(the right to adequate housing)。

聯合國經濟社會文化權利委員會在其針對上述經濟社會文化權利國際公約第 11 條第 1 項規定中「適足居住權」所作之第四號一般性意見第七點指出：「不應狹隘或限制性地解釋住房權利，譬如，將其視為僅係頭上有一遮瓦的住處或將住所完全視為一商品而已，而應將其視為安全、和平且尊嚴地居住某處的權利。」在第八點復指出，雖住房之適足性部分取決於社會、經濟、文化、氣候、生態及其他因素，然而其認為有七個要素於判斷時必須加以考量，其中一個要素係負擔能力，委員會對該要素之敘述為：「與住房有關的個人或家庭費用應保持一定標準，而不至於使其他基本需求之獲得與滿足受到威脅或危害。各締約國應採取步驟以確保與住房有關的費用之比例大致與收入水準相稱。各締約國應為那些無力獲得負擔得起的住房之人設立住宅補貼，以及適當反映住房需要之住房資金提供的方式與標準。依負擔能力原則，應有適當措施保護承租人免受不合理的租金水準或租金提高之影響。在以天然材料為建房主要材料來源的社會中，締約國應採取步驟以確保此類材料之提供。」

公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約（下稱兩公約）在 2009 年 3 月 31 日經我國立法院以條約案方式通過，並於同年 12 月 10 日正式實施公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法（下稱兩公約施行法）¹⁰⁸。兩公約施行法第 2 條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」可知兩公約已具有我國內國法之效力，同法第 3 條復規定：「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」本條應有立法疏漏或立法錯誤之問題，所謂「兩公約人權事務委員會」之文字，應正確認知為公民與政治權利國際公約的聯合國人權事務委員會及經濟社會文化權利國際公約的聯合國經濟社會文化權利委員會，而所稱之「解釋」，包括兩委員會所作成之一般性意見¹⁰⁹。

是故，依上述所引之經濟社會文化權利國際公約與一般性意見的內容，我國應採取適當之步驟確保適足居住權之實現，包括不能將住所完全視為一商品而已，以及須考量住房獲得之可負擔性，防止租金過高。

另亦有多位大法官¹¹⁰於其所提出之釋字第 709 號解釋意見書中，明確肯認適足居住權之內涵包括在我國憲法第 15 條生存權之保障範圍內，例如羅昌發大法官於其部分協同部分不同意見書中表示：「憲法第十五條規定，人民之生存權應予保障。以文義觀之，生存權之概念自應包括維持生存之適當生活條件；亦即包括前揭國際公約所稱適足生活條件之權（the right to an adequate standard of living）。而依前揭公約及相關文件之規定，適足居住權屬適足生活條件權之重要內涵。故由國際公約之普遍見解及由我國憲法之體系而言，本院實應確認適足生活條件之權，屬憲法第十五條生存權之重要內涵；而適足居住權則為適足生活條

¹⁰⁸ 張文貞（2008），〈演進中的法：一般性意見作為國際人權公約的權威解釋〉，《台灣人權學刊》，1 卷 2 期，頁 25-26。

¹⁰⁹ 張文貞，同前註，頁 40-41。

¹¹⁰ 羅昌發、葉百修與湯德宗大法官。

件的要素。」



由上述可知，我國應保障人民之適足居住權，進一步可導出針對房地產交易市場設計有關稅制時，所應著眼者並不應僅限於投資意願高低。

蓋房地產雖可作為投資標的之一種，其同時亦作為消費之用，係人民安身立命之所，攸關具有人性尊嚴生活之維持，若稅負過低，將造成資本過度集中於房地產交易市場，形同將住宅完全僅視為商品，違反聯合國經濟社會文化權利委員會所作之第四號一般性意見第七點。

而投資客炒作下，房地產價格飆漲之結果，使一般人民一屋難求之部分，可能會遭遇從經濟社會文化權利國際公約第 11 條第 1 項規定之適足居住權，以及我國憲法第 15 條規定之生存權或其他受我國憲法保障之基本權，均難導出國家有保障人民獲取住宅所有權之義務的困難，然在此情形下勢必連帶大幅提升租金，加上我國所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目之 6 房屋租金支出列舉扣除額設有每一申報戶每年扣除數額最多十二萬元之上限，亦將違反第四號一般性意見第八點須考量負擔能力之要求，未能採取適當措施保護承租人免受不合理的租金水準或租金提高之影響。

是故，以減免課稅之方式鼓勵投資房地產，將僅有利於少數投資客，卻使多數人之適足居住權被侵害，難謂符合租稅優惠所要求之重大公益考量，足見對於房地產交易所得不應以鼓勵投資為由，主張予以減免課稅之租稅優惠。

二、所使用之租稅優惠手段不能達到完全免稅之程度



至於前述第二個問題，即對於應被鼓勵投資之資本市場範圍所使用之租稅優惠手段能否達到完全免稅之程度？本文以為，在此可使用比例原則審查之。在適當性部分，對資本利得完全免稅確能達到鼓勵投資效果，然在必要性部分，是否屬最小侵害手段乃有疑義，蓋若不課徵資本利得稅，納稅義務人即有極大誘因將其他應稅所得轉換為資本利得，藉以減少稅收。

例如因大戶的綜合所得稅邊際稅率高，即使稅額扣抵，參加除息仍必須繳納所得稅，故常在股票除息前賣出股票，以避免股息分配，除息後再行補進股票，即能免除所得稅之負擔¹¹¹。又例如公司為避免股東之股利所得被課徵所得稅，則選擇保留盈餘不予分配，業主權益將增加而使股票價格上漲，股東改藉出售股票以獲取利益，即可因應稅股利所得已轉換為免稅資本利得，而得到免負擔所得稅之利益¹¹²。凡此種種利用資本利得免稅之制度，達到減少原應被課徵之稅收，已對量能原則造成極大侵害，此種租稅優惠是否屬鼓勵投資之最小侵害方法非無疑問，故不符合必要性而違反比例原則。

退步言之，即使認為欲達到同樣吸引資金效果，資本利得免稅之租稅優惠已係最小侵害手段，而通過必要性之檢驗，至衡量性部分，亦將因對量能課稅過度犧牲，難謂所追求之公益足以超越之，結果仍得到不符合比例原則之結論。

茲有附言者，國家為維護租稅公平以及確保獲取該來源之財政收入，可能必須加強查核或增加其他規定以防堵上述現象，防止逃避稅收之成本實乃過高，又若對資本利得完全不予課稅，將影響納稅義務人之經濟決策，使其偏好以財產交

¹¹¹ 林妙雀，前揭註 18，頁 11。

¹¹² 黃世鑫，前揭註 55，頁 7。

易的方式獲取所得，形成經濟行為扭曲，造成資源過度集中於財產交易市場，資源無法達到最適配置狀態，進而使國家經濟無法健全發展，亦有違租稅中立性原則。



第五節 小結

本章中，首先藉由我國所得稅法上所得概念之探討，確認其蘊含之意旨乃所有所得類型之稅捐負擔能力並無二致，故須對不同所得類型為相同之對待。釐清資本利得之定義，並討論資本利得是否符合各所得理論下之所得概念，進而確認雖我國所得稅法之所得理論究係採純資產增加說或市場所得說仍有爭議，惟資本利得在二說下均被認定符合所得概念，故資本利得屬於我國所得稅法上之所得並無疑義，且對照後即等同該法第 9 條所稱之財產交易所得。討論資本利得課稅理論中加重課稅或減免課稅主張之各個理由，最後結論係大部分之理由並不充分，僅集遽效應可作為減輕課稅之正當理由，而鼓勵投資則在有限之範圍內可作為減輕課稅之正當理由，例如資本利得中之房地交易所得不應被包括在內，以防止侵害人民之適足居住權。



第三章 我國個人房地交易所得課稅制度 之立法檢討



我國房屋及土地交易分別課徵所得稅及土地增值稅由來已久，故以下先整理分析我國個人房地交易所得課稅之立法史，希從中釐清土地交易所得分離課徵土地增值稅之緣由外，亦欲藉由先觀察相關課稅規定之演進，加以深化本文所進行之討論。再來檢討我國個人房地交易所得課稅舊制下之主要缺失，接著始進入新制保留土地增值稅規定所生相關問題之探討，最後作出本文對於保留土地增值稅有無正當性之結論。

第一節 我國個人房地交易所得課稅制度之立法沿革¹¹³

以下依時間由遠至近區分為七個階段，介紹與我國個人房地交易所得課稅有關之土地增值稅與所得稅規定之發展歷程：

¹¹³ 以下參考：來璋（1985），《平均地權理論與實踐》，頁 3-5、255，臺北：自刊；行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組（編）（1988），《平均地權條例立法沿革及理由》，頁 1-2、7-8、19、24-26、28-30、35-37、45，臺北：自刊；馮先勉（1989），〈我國實現漲價歸公方法之回顧與檢討〉，《經社法制論叢》，4 期，頁 167-168、170、172、174-175、179、182-183；毛冠貴（1987），《土地增值稅稅制及稅率之研究》，頁 57-59，國立政治大學地政學研究所博士論文；李足能（2006），《我國土地增值稅政策變遷與改革之政經分析》，頁 22、38、40、42，國立成功大學政治經濟學研究所專班碩士論文；陳怡綾（2006），《土地增值稅減半徵收政策對地方政府財政之影響》，頁 5-6，國立臺北大學財政學研究所碩士論文；憲政實施協進會（編）（1946），《五五憲草及有關法規彙編》，頁 14-15，上海：中國文化服務社；中國租稅研究會（編）（2001），《中華民國稅務通鑑（上冊）》，頁 25-36，臺北：中國租稅研究會；楊必立（1961），〈中國所得稅史略〉，《清華學報》，2 卷 2 期，頁 184-186、188-194、197-199；陳可粵（1986），《我國所得稅制度之演變》，頁 22、25-30、32-34、44-49、51、57-58、61，臺北：臺灣商務印書館；黃琬琇（1999），《政府遷台後土地稅制變遷之研究——政治經濟的觀點》，頁 62、64、72-75、80-83，國立中興大學財政學研究所碩士論文；陳清秀（1993），〈土地增值稅的檢討與改革〉，《植根雜誌》，9 卷 5 期，頁 12-14；馬自誠（1996），〈土地交易所得課稅制度之檢討〉，《立法院院聞》，24 卷 1 期，頁 37；游能淵（1993），〈土地增值稅按實際移轉價格課徵之探討〉，《稅務旬刊》，1489 期，頁 7；范文清（2015），〈土地稅〉，黃茂榮、葛克昌、陳清秀（編），《稅法各論》，頁 338，臺北：新學林；黃世鑫（2012），〈由三項司法判決論「不動產交易所得實價課稅」〉，《當代財政》，23 期，頁 42-44；蔡育庭（2009），《我國累進稅之建制基礎與檢討》，頁 56-58，國立成功大學法律學研究所碩士論文；楊子江（2012），〈土地增值稅結構變動與趨勢〉，《當代財政》，17 期，頁 62-63；黃士洲（2015），〈營利事業所得稅〉，黃茂榮、葛克昌、陳清秀（編），《稅法各論》，頁 118，臺北：新學林；楊葉承、宋秀玲（2015），《稅務法規：理論與運用》，六版修訂，頁 235，臺北：新陸書局。

第一項 政府遷臺前



我國在政府遷臺前即有土地增值稅與所得稅之立法，本文將政府遷臺前之時期劃分成一個階段，以下介紹此階段之立法發展：

第一款 土地增值稅

我國土地增值稅稅制最早係立法者為遵循孫文所創「平均地權」此一土地制度思想而設計，為釐清土地增值稅稅制與孫文平均地權思想間之關係與差異，本文以下將先探究此一思想之內涵，始接著介紹政府遷臺前之土地增值稅立法。

第一目 孫文之平均地權思想

孫文在興中會後，於 1904 年（光緒 30 年）重訂美洲華僑致公堂章程，該章程第 2 條：「本堂以驅逐韃虜，恢復中華，創立民國，平均地權為宗旨。」可知當時已有「平均地權」概念之提出，且備受重視。翌年同盟會成立，仍以「平均地權」為革命建國的四大目標之一，其後提出三民主義為建國最高原則，又將「平均地權」與「節制資本」並列為實現民生主義經濟制度之兩大辦法。

中國同盟會軍政府宣言曾針對「平均地權」之意義說明如下：「文明之福祉，國民平等以享之，當改良社會經濟組織，核定天下地價，其現有之地價仍屬原主所有，革命後社會改良進步之增價，則歸於國家，為國民所共享。肇造社會的國家，俾家給人足，四海之內，無一夫不獲其所，敢有壟斷以制國民之生命者，與眾共棄之。」詳言之，「平均地權」之主要意義在於將土地因人口增加、社會繁榮、經濟進步及政治建設所產生之漲價，即非屬地主投注心力所增加之土地價值部分，收歸全體國民所共享，而不為少數地主所「不勞而獲」，以達到民生主義之均富目標。

在「平均地權」理論中，孫文提出了「社會增值」與「個人改良價值」兩個不同的概念。「社會增值」係社會進步所創造之土地價值，即上述人口增加、經濟繁榮等因素所導致之土地價值上漲，此種增值因非由地主努力所創造的，而屬一種「不勞而獲」，因此其主張全部收歸國有（漲價歸公），以避免投機壟斷外，並可使國家財源豐富；「個人改良價值」則係個人努力利用土地所創造之價值，其主張此種增值全部歸私人所有，以鼓勵人民盡力從事土地之投資改良，促進土地利用。

「平均地權」之四大綱領為「規定地價」、「照價徵稅」、「照價收買」、「漲價歸公」。其大要即為：在地方建設開始之前，即實施「規定地價」，讓地主先向政府申報地價，以區分「現在價值」與「未來價值」。在「規定地價」以前的土地價值，不論其發生原因為何，均劃歸為「現在價值」，此一地主自定之地價，仍屬地主所有，且永以為定，不像現制會隨時間經過而調整，政府依其自定地價徵收「地價稅」，同時輔以「照價收買」作為掌握合理地價之辦法，亦即，若地主報價太低，政府可以照價收買，反之，若其報價太高，政府就照價課徵地價稅，既然均對地主不利，地主便不敢高報，亦不願低報，合理的地價便得以產生。而「規定地價」以後的土地價值則再分為「社會增值」與「個人改良價值」兩種，惟孫文未針對此二者的區分辦法提出說明，就「社會增值」的「歸公」辦法而言，其僅提出「照價收買」與「公買公賣」，即以「照價收買」為實現「漲價歸公」之主要辦法，對所有「漲價」可能發生的地區，如交通便利地區、集中繁盛地區、即將開發建設地區，主張全部以「照價收買」方式收土地為國有，在開發完成後，國家可再行出售，以「地稅」（地價稅）或「收租」方式，達到大部分之「漲價歸公」；並以「公買公賣」為實現「漲價歸公」之輔助辦法，對於非上述土地，亦即漲價即使發生，漲價數額亦不高之地區，主張所有交易必須經公家之手，避免私下買賣將產生地主低報地價之弊端，以期掌握真正移轉價格，原主只能取回

當初自報地價之數額（或前次買價），多出的漲價部分全部歸公。

由上述可知，土地增值稅並非孫文所主張實現「漲價歸公」的辦法，且孫文所創之此一制度運作方式，與現制的地價稅與土地增值稅規定相較之下，具有一個明顯的特色：並不需任何估計「地價」或「增值」（所得）之工具。

第二目 土地增值稅依土地稅法規定按實價課徵

我國土地增值稅的立法，創始於 1930 年 6 月 30 日公布、1936 年 3 月 1 日施行之「土地法」，係由當時立法院長胡漢民提出土地法原則九項，經中央政治會議通過後，交由立法院擬定之。其要點如下：地價分為地主之申報地價與地政機關之估定地價兩種，土地增值稅按照土地增值之實數額¹¹⁴計算，於土地所有權移轉或於十五年屆滿土地所有權未移轉時徵收之，而土地增值總數額之標準，則分為四種不同情形而有不同規定¹¹⁵，在土地係經買賣而移轉之情況，以實際買賣價格為計算基礎，至於稅率部分，採按土地漲價倍數分五級累進課徵方式，即視土地增值之實數額係原地價多少倍數而定，就原地價之界定方面，在未經過移轉之土地指申報地價，曾經過移轉之土地指前次移轉時賣價或估定地價，第一級稅率為 20%，每進一級，稅率遞加 20%，加至第五級稅率 100%。該項立法乃鑑於孫文所主張之「照價收買」以使土地漲價全部歸公的措施，在推行上將不免面臨強烈民意反對聲浪，以及政府無雄厚財力足以支撐之困難，改以累進稅率之「土地增值稅」代替「照價收買」，希望採漸進之方式將土地漲價歸公，造成漲價歸私機會增加，另輔助方法亦由「公買公賣」變成「土地估價」，各種有關土地估

¹¹⁴ 土地法第 308 條規定：「土地價值之總數額，市地在其原地價數額百分之十五以內，鄉地在其原地價數額百分之二十以內者，不徵收土地增值稅。其超過者，祇就其超過之數額，徵收土地增值稅。依前項規定計算所得之超過數額，為土地增值之實數額。」

¹¹⁵ 土地法第 305 條規定：「土地增值總數額之標準，依左列之規定。一、申報地價後，未經過移轉之土地，於絕賣移轉時，以現賣價超過申報地價之數額為標準。二、申報地價後，未經過移轉之土地，於繼承或贈與移轉時，以移轉時之估定地價超過申報地價之數額為標準。三、申報地價後，未經過移轉之土地，於十五年屆滿時，以估定地價超過申報地價之數額為標準。四、申報地價後，曾經過移轉之土地，於下次移轉或於十五年屆滿無移轉時，以現賣價或估定地價超過前次移轉時之賣價或估定地價為標準。」

價之問題，便因此產生。



政府為配合對日抗戰的戰時需要，乃於 1944 年 3 月 28 日公布施行「戰時土地稅徵收條例」，土地增值稅僅於土地所有權移轉時課徵之，於十五年屆滿土地所有權未移轉時不再課徵，稅率級距改為四級，最低稅率仍維持 20%，最高稅率則降為 80%。對日抗戰勝利後，政府為因應戰後財政措施，乃廢止「戰時土地稅徵收條例」，就原頒土地法及其施行法加以整理修正，於 1946 年 4 月 29 日公布施行，除稅率級距仍維持「戰時土地稅徵收條例」規定外，又恢復課徵定期土地增值稅之規定，即取得土地屆滿十年所有權未移轉時亦須徵收，並增訂在實施工程地區，於工程完成後屆滿五年時，亦應繳納土地增值稅之規定。

土地法制定公布後不到六年，政府於 1936 年 5 月 5 日頒布憲法草案，即「五五憲草」，其中亦定有土地增值稅相關規定，即第 119 條：「土地價值，非因施以勞力資本而增加者，應以徵收土地價值稅方法，收歸人民公共享受。」八年對日抗戰結束後，始於 1947 年 1 月 1 日公布中華民國憲法，並於同年 12 月 25 日施行，其中有關土地增值稅者係第 143 條第 3 項規定：「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，歸人民共享之。」

第二款 所得稅

了解政府遷臺前之土地增值稅立法後，以下接著介紹此階段之所得稅立法：

第一目 所得稅相關法規之立法及落實過程多舛

我國所得稅制度最早於清末時倡議，因當時列強入侵，戰事頻仍，戰敗後各種不平等條約使清朝政府割地賠款、喪失關稅自主權等，國庫困窘下便於 1910 年（清宣統二年）擬定稅法，詔付資政院審議，惟審議未決，國體即變更，隨之

胎死腹中。



直到中華民國建立後，我國最早之所得稅法規始出現，即北京政府於 1914 年 1 月所公布之「所得稅條例」。該條例將課稅所得分為兩類，第一類為法人之所得及除國債外之公債、社債利息，第二類為不屬於第一類之各種所得。當時北京政府對國債利息免課所得稅以便推銷國債，故第一類課稅所得僅限於地方政府所發行公債之利息，以及公司組織所發行社債之利息。由上述分類可推知本文所探討之個人房地交易所得係歸類於第二類所得中。稅率方面，第一類所得中，法人之所得為 2%，除國債外之公債、社債利息為 1.5%，第二類所得採超額累進，起徵點為五百元，從五百零一元至五十萬元止，累進稅率級距分為十級，每級增加 0.5%，由 0.5% 累進到 5%，最後自五十萬元起，每增加十萬元，再對於其增加額遞增課 0.5%。

鑑於當時我國社會經濟條件、統計資料等尚未具備，故政府擬分期實施，於 1915 年 8 月發布「所得稅第一期施行細則」，課徵所得稅範圍限於當商、銀錢商、鹽商與官署特許或註冊之公司行號，以及議員歲費、官吏俸給、律師、工程師、醫生、藥劑師與公司行號經理人之報酬，不久又修正為限於國家所給予者，惟因袁世凱稱帝及雲南起義，該第一期施行細則實際上未真正落實。

1920 年財政部設置所得稅籌備處，呈准廢止「所得稅第一期施行細則」，同年 9 月 15 日發布「先行徵收所得稅規程」、「所得稅條例施行細則」等法規，定於 1921 年 1 月開徵，嗣後考量執行困難，財政部又暫緩課徵田畝池沼所得稅與個人一般所得稅，故實際開徵者僅有官吏俸給、公費、年金及其他公家給予之所得；註冊公司、銀行、工廠法人所得；特許商號行棧營業所得；銀行、錢莊、金店、銀樓營業所得；資本二萬元以上商店營業所得等五項，可知個人房地交易所

得不在課稅範圍內。此次新規定引起各省商會反對，加上政府財政困難，積欠大筆官吏俸給，故最後實際徵得之所得稅款僅一萬零三百一十一元六角七分，均屬官吏俸給所得稅，此係我國所得稅史上第一次實徵之稅款。



國民政府奠都南京後，於 1928 年召開第一次全國財政會議，會議中擬定所得稅條例草案及所得稅施行細則草案，1929 年財政部據之將 1914 年「所得稅條例」及 1915 年「所得稅第一期施行細則」加以修正，修正要點如下：法人所得稅改採累進稅率；國債與地方公債、社債利息同等課稅；個人所得稅起徵點提高至二千元；個人所得不及六千元者，得扣除負債利息、人壽保險與扶養家族等費用後課稅；重要者係，施行細則第一條明定個人所得包括營業農工商業利益之所得、土地房產之所得、股票及債務利息之所得、資本紅利之所得、各項薪給報酬之所得、國家及地方官吏俸給年金及給予金之所得，以及不屬於前列各項之所得等七項，明確將個人房地交易所得涵蓋在內。惟同年財政部聘請美國財政金融專家凱末爾等人為財政顧問，其提出中國所得稅尚不宜推行之見解，遂聽取其意見而又使此次所得稅修法之施行無疾而終。

第二目 所得稅暫行條例及所得稅法均採分類所得稅制度

1934 年政府召開第二次全國財政會議研議稅制改革，嗣於 1936 年 7 月 21 日公布「所得稅暫行條例」，同年 10 月 1 日施行。該暫行條例將課稅所得分為三類。第一類營利事業所得，其中又列舉三者為：公司、商號、行棧、工廠或個人資本在二千元以上營利之所得；官商合辦營利事業之所得；一時營利事業之所得，此類係由舊制的法人稅首次擴大為營利事業所得稅。第二類薪給報酬之所得，範圍係公務人員、自由業者及其他從事各業者薪給報酬之所得。第三類證券存款所得，指公債、公司債、股票及存款利息之所得。稅率部分，第一類採全額累進稅率，第二類採超額累進稅率，第三類則採比例稅率。因營利事業認定對象擴及個人，

故依「所得稅暫行條例」之規定，除非個人房地交易所得已構成營利事業所得，否則不在課稅範圍之內。



1937 年七七蘆溝橋事變爆發，對日長期抗戰，戰爭需費甚鉅，物資供需失調導致物價飛漲，有不肖商人屯積居奇以從中賺取暴利，又有抗戰期間大批難民湧進後，房地產租金日益高漲之情形，政府因此於 1938 年 10 月 28 日公布「非常時期過分利得稅條例」，於 1939 年 1 月 1 日實施，在「所得稅暫行條例」外另行課稅，課稅所得包括二者：一係應課所得稅之營利事業每年利得超過其資本額 20% 之部分，另一係財產租賃之利得超過其財產價額 15% 之部分，均採累進稅率。嗣於 1943 年 2 月 17 日政府再行公布「非常時期過分利得稅法」，將財產租賃利得排除在課稅範圍外，並提高稅率及細分課稅級距。由上述可知，在「非常時期過分利得稅條例」與「非常時期過分利得稅法」規定下，個人房地交易所得在符合「所得稅暫行條例」應課稅之營利事業所得，且超過其資本額 20% 之部分，始會被課稅。

政府為了使所得稅成為永久性稅課，以作為對日長期抗戰之財源，故於 1943 年 2 月 17 日公布「所得稅法」，同時廢止「所得稅暫行條例」，「所得稅法」及「所得稅暫行條例」均將課稅所得分為營利事業所得、薪給報酬之所得、證券存款所得等三類，「所得稅法」之稅率結構亦與「所得稅暫行條例」相同，僅改變起徵點與稅率之高低，以及加重罰則。政府稍早於同年 1 月 28 日並公布「財產租賃出賣所得稅法」，稅捐客體包括土地、房屋、堆棧、碼頭、森林、礦場、舟車、機械之租賃或出賣所得，不論係租賃或出賣所得均係採超額累進稅率。因此在兩法並行下，個人房地交易所得除了會被課徵「財產租賃出賣所得稅法」之財產出賣所得稅外，因「所得稅法」沿用「所得稅暫行條例」規定，個人亦可能構成營利事業，故有再被課徵營利事業所得稅之可能性。

第三目 所得稅法改採分類綜合所得稅制度



1945 年對日八年抗戰勝利，1946 年 4 月 16 日政府將原「所得稅法」及「財產租賃出賣所得稅法」二者之規定內容加以整併，修正公布「所得稅法」，同時廢止「財產租賃出賣所得稅法」，將原本所採行之分類所得稅制度改制為分類綜合所得稅制度。

就分類所得稅部分，應課徵分類所得稅之課稅所得有五類：第一類營利事業所得，範圍涵蓋公司、合夥、獨資及其他組織營利事業之所得；第二類薪給報酬所得，指業務、技藝、薪給報酬之所得；第三類證券存款所得，凡公債、公司債、存款及非金融機關借貸款項利息之所得均屬之；第四類財產租賃所得，包括土地、房屋、堆棧、森林、礦場、漁場、碼頭、舟車、機械租賃之所得；第五類一時所得，行商一時之所得與其他（包括財產）一時之所得均屬之。

而綜合所得稅部分，個人所得除課徵分類所得稅外，其所得總額超過六十萬元者，應加徵綜合所得稅，且其課稅所得之計算係以合併個人全年各類所得額減除共同生活家屬及必須扶養親屬每人十萬元、家屬中之中學以上學生每人五萬元，以及已納之分類所得稅及土地稅，又共同生活之家屬有直接所得者，其所得按五分之三併入戶主內合併計算所得總額。

至於稅率結構之設計，在分類所得稅中，第一類營利事業所得採全額累進稅率，第三類證券存款所得採比例稅率，第二類薪給報酬所得、第四類財產租賃所得、第五類一時所得採超額累進稅率；綜合所得稅亦採超額累進稅率。

由上可知，個人買賣房地可能被認定為營利事業中之獨資、合夥類型或無一定營業處所之行商，若均否，買賣所得亦屬財產一時之所得，故個人房地交易所

得可能先被課徵第一類營利事業所得稅或第五類一時所得稅(可能該當行商一時之所得或其他一時之所得)，再被課徵綜合所得稅。



對日抗戰雖已結束，「非常時期過分利得稅法」失所附麗，然國共內戰再起，通貨膨脹、商人藉機謀取暴利之問題仍在，故政府於 1947 年 1 月 1 日公布「特種過分利得稅法」，同時廢止「非常時期過分利得稅法」，與「所得稅法」並行。

「特種過分利得稅法」課徵對象包括買賣業、金融信託業、代理業、營造業、製造業之利得超過資本額 60%之部分，採超額累進稅率，其中買賣業係指販賣農工產品之行商及住商，因此個人買賣房地所得不會被課徵特種過分利得稅。

1948 年 4 月 1 日「所得稅法」全文修正公布，同樣採行五種分類所得稅及綜合所得稅並行之制度，如上所述，個人房地交易所得可能被課徵第一類或第五類分類所得稅及綜合所得稅，以下僅就此三者整理修法重點。

有些應課徵分類所得稅之所得類型的涵蓋範圍稍作修改，然第一類營利事業所得與第五類一時所得維持原樣，而綜合所得稅規定則修正為個人有第二、三、四、五各類所得(但第二類乙項所得即定額薪資之所得，按其所得原額 80%計算)，與投資於營利事業分配盈餘之所得(但合夥或獨資組織之盈餘未經分配者，按其應得利益 60%計算)，其綜合所得達起徵額者，應加徵綜合所得稅。至於稅率部分，第一類營利事業所得為全額累進稅率，第五類一時所得為比例稅率，綜合所得為超額累進稅率。

但在此次修法下，第一、第五類所得及綜合所得之起徵額、累進稅率之課稅級距，改為均依所得額規定，於每年年度開始前，經立法程序制定公布之，第五類一時所得之起徵額，得由財政部擬定調整辦法，呈請行政院核定，分別按照主

計處公布之生活費指數或躉售物價指數，於每年 4 月、7 月及 10 月，各再調整一次。1949 年 9 月 7 日復修正為第一、第五類所得及綜合所得之起徵額、累進稅率之課稅級距，及其稽徵補充辦法，得由財政部視經濟情形之變動與適應國庫之需要，隨時擬定，呈請行政院核定施行，而不再經過立法程序，惟隨即於 1950 年 6 月 21 日又修正回 1948 年 4 月 1 日原規定，此次修法並將第一類營利事業所得之稅率結構從全額累進稅率改為超額累進稅率。

第二項 政府遷臺初期

以下分別介紹政府遷臺初期此階段之土地增值稅與所得稅立法發展：

第一款 土地增值稅：臺灣至實施都市平均地權條例及其臺灣省施行細則公布後始課徵

1949 年政府遷臺後，一面開始實施一連串的農地改革，從「公地放租」、「三七五減租」、「公地放領」，到推行「耕者有其田」等，一面發展工業，以因應臺灣農業資源不豐，經濟上無法自力更生之問題，而一般地主因農地改革所獲得之大量資金，亦多轉移流入工商事業，工商業繁榮，造成各縣市鎮的人口逐年增加，臺北、基隆、臺南及高雄等當時的四大都市地價暴漲外，其他各縣市鎮的地價亦日益上揚，不但有使人民從事土地投機獲取暴利的高度誘因，地價飆漲更形嚴重，而影響人民居住，亦可能促使人民將資金投注在不正當的經濟投機事業上，妨礙工商業之發展。

有鑑於此，行政院遂將都市土地改革列為年度施政計畫綱要之一，經行政院會議通過「實施都市平均地權條例草案」，送請立法院提前審議，並經立法院三讀通過，1954 年 8 月 26 日公布「實施都市平均地權條例」後，同年 9 月 7 日行政院即指定臺灣省為該條例之施行區域，但遲至 1956 年 1 月 19 日始公布「實施

都市平均地權條例臺灣省施行細則」，政府於 1956 年 6 月底前完成申報地價等工作，並於 7 月底前將地價冊及總歸戶冊編造完畢，始於同年 8 月 1 日開徵土地增值稅。



與土地法中土地增值稅有關規定相較，「實施都市平均地權條例」規定課徵範圍僅限於都市土地，關於課徵時點改為於土地所有權移轉時，但排除因繼承而移轉者，且取得土地屆滿十年所有權未移轉時，以及實施工程地區工程完成後屆滿五年時，兩者均不課徵土地增值稅；明定土地漲價數額應減去土地所有權人為改良土地所用之費用及已繳納之工程受益費；申報地價遇一般物價有劇烈變動時，依物價指數調整計算之，又主管機關認為都市土地所有權移轉權利人及義務人所報土地現值過低時，應以書面通知其於二十日內重新申報，逾期不重新申報或重新申報之土地現值仍屬過低時，由都市地價評議委員會評議其地價，如原申請人不能接受此項評議地價時，應於三十日內，聲明主管機關得於二十日內照其申報價額收買之；另規定不誠實申報之罰則，即土地所有權移轉登記後，主管機關發現原權利人就土地現值為虛偽申報，以圖隱匿或減少土地漲價者，除責令補繳外，處拘役或一千元以下罰金；同樣採取按土地漲價倍數累進稅率之方式，惟級距由四級改為五級，稅率變成 30%、50%、70%、90% 及 100%。

第二款 所得稅：臺灣實施三位一體制

1949 年政府播遷來臺，1951 年 6 月 16 日制定公布「戡亂時期臺灣省內中央及地方各項稅捐統一稽徵條例」，開始實施所謂的「三位一體制」，即分類所得稅、綜合所得稅、戶稅三者並行之制度。臺灣在日治時期本有戶稅之課徵，作為地方鄉鎮之主要財源，戶稅之稅基有二：一係每戶全年總收入之淨額，屬收入額部分之戶稅，另一係每戶各項資產價值之總額，屬資產部分之戶稅，戶稅實兼具所得稅與財產稅之性質。依此條例之規定，沿襲此一戶稅制度，將綜合所得稅作為收

入額部分之戶稅的超額稅，收入額部分之戶稅起徵點係每戶年收入總額一千二百元，綜合所得稅起徵點則係所得總額一萬八千元，故每戶所得總額一萬八千元以下部分課徵戶稅，作為地方自治經費，其超過一萬八千元部分則改課徵綜合所得稅，作為中央政府之稅收，又五種分類所得稅中，僅有報酬及薪資所得稅、利息所得稅二者准許納稅義務人於完納戶稅時，照額抵納同年本人戶稅。由上述可知，在「三位一體制」下，個人房地交易所得可能會被課徵營利事業所得稅或一時所得稅，再加上戶稅及綜合所得稅。

第三項 現制之雛形已大體形成

本階段立法發展之主要重點係，土地增值稅之課徵發展出公告現值制度，而所得稅首度建立個人綜合所得稅與營利事業所得稅平行課徵之制度，可謂現制之雛形已大體形成，詳細立法變革內容介紹如下：

第一款 土地增值稅：公告現值制度出現，惟仍以實價課徵為原則

1958 年 7 月 2 日「實施都市平均地權條例」第一次全文修正，惟由於此次修正重點在地價稅，故於本文不予詳述。

1964 年 2 月 6 日「實施都市平均地權條例」第二次全文修正，以下僅介紹有關土地增值稅之修正重點。首先，稅率部分，維持按土地漲價倍數累進，劃分為五個級距之方式，惟除最高級距仍為 100% 外，前四個級距各降低 10%，變成 20%、40%、60%、80% 及 100%。

再者，原條例即設有規定地價或重新規定地價屆滿二年後，而地價已較原規定地價有 50% 以上之增減時，應重新舉辦規定地價之規定，惟未同時規定重新規

定地價後土地所有權移轉時，其土地增值稅課徵之方式，故本次增訂「重新規定地價後土地有移轉時，其增值稅之徵收，應以重新規定之地價為計算基數」之規定，亦即以「重新規定地價」為計算土地漲價總數額之基礎，若至重新規定地價以後始移轉土地，重新規定地價以前的土地增值將免課土地增值稅。

而為使土地所有權移轉時，權利人與義務人所申報之土地現值，不因為了減少稅負而被故意低報，以及主管機關審核現值與評議地價，不流於恣意擅斷，能切合實際價值，故規定直轄市及縣（市）政府對於轄區內之都市土地，應分別區段、地目、地價等級，經常調查其地價動態及市價，編製「土地現值表」，每六個月提經都市地價評議委員會評定，予以公告，作為都市土地權利變更登記時，申報土地現值之參考。申請人所報土地現值，經主管機關審核，低於申報當期所公告之各該區段土地現值 20%時，應於接受申請之日起五日內以書面通知原申請人，限於十日內重新申報，逾期不重新申報，或重新申報之土地現值仍屬過低時，主管機關得照其申報現值收買或照公告現值徵收土地增值稅，而若所申報之土地現值高於公告現值，仍按所申報土地現值課徵土地增值稅，是原則以實際交易價格為土地漲價數額之計算基礎，例外始按照公告現值課稅。此為我國目前課徵土地增值稅作為稅基認定依據之「公告現值」的濫觴。

1968 年 2 月 12 日「實施都市平均地權條例」第三次全文修正，與土地增值稅有關之重點如下：稅率方面，為降低納稅義務人逃稅之動機，刪除最高稅 100%，其他 20%、40%、60%、80%等四級累進稅率維持不變；為便利執行，公告現值表改為每年編製公告一次；申報人所報土地現值，經主管機關審核，低於申報當期所公告之各該區段土地現值時，應於接受申請之日起五日內以書面通知原申請人，限於十日內重新申報，逾期不重新申報，或重新申報之土地現值仍屬過低時，主管機關得照其申報現值收買或照公告現值徵收土地增值稅，刪除舊法 20%之低

報限制，直接以公告現值為比較基準；為減輕民間負擔，將重新舉辦規定地價年限從二年改為三年；為防止以長期設定典權之方式替代買賣，以達到規避土地增值稅之目的，增訂都市土地設定典權，支付典價時，出典人應預繳土地增值稅，俟回贖土地時，得申請無息退還其已繳納之土地增值稅。

此外，因第二次修正明定以「重新規定地價」為土地增值稅計算之基數，若土地所有權人在某次規定地價後得到某筆土地所有權，等待至下次或更之後重新規定地價後始移轉該筆土地所有權，則其得到所有權時與移轉所有權時之兩次規定地價間，假使土地有增值，此土地增值將無須課徵土地增值稅，土地所有權人便因此有誘因盡量延遲土地移轉時點，造成漲價歸公不能透過課徵土地增值稅之方式有效執行，本次修正草案修正要點總說明更指出地方政府因土地增值稅稅收銳減而發生經費困難，連帶使都市建設與育幼、養老等社會福利事業之政策受到阻礙，故本次修正為都市土地所有權移轉，其移轉現值超過原規定地價或前次移轉時申報之現值，應就其超過總數額課徵土地增值稅，即使重新規定地價後始移轉土地，仍以「原規定地價」為計算基數，並明定「原規定地價」係指 1964 年規定之地價，及在 1964 年後擴大實施之地區舉辦規定地價者，其第一次規定之地價，又增訂土地所有權人辦理土地移轉繳納土地增值稅時，在其持有土地期間內，因重新規定地價增繳之地價稅，就其移轉土地部分准予抵繳其應納之土地增值稅。

第二款 所得稅法：開始採兩稅獨立制

1955 年 12 月 13 日「所得稅法」再度全文修正，於 1956 年 1 月 1 日施行，首度建立個人綜合所得稅與營利事業所得稅平行課徵之制度。

個人綜合所得稅部分係就七類所得併計而綜合累進課稅，該七類所得包括第

一類營利所得、第二類執行業務所得、第三類薪資所得、第四類利息所得、第五類租賃所得、第六類自力耕作漁牧林礦之所得，以及第七類其他所得，其中第一類營利所得指公司之股東、合夥之合夥人所分配之盈餘，及獨資經營，行商貿易所得之盈餘。對於營利事業之定義，明訂係指公營、私營，或公私合營，以營利為目的，具備營業牌號之獨資、合夥、公司，及其他組織方式之工、商、農、林、漁、牧、礦、冶等營利事業，不論其組織型態，均對營利事業所得採累進課稅方式。綜合所得稅免稅額、寬減額、累進稅率及其課稅級距，營利事業所得稅起征額及稅率，均規定於每年度開始前，經立法程序制定公布之。

相較於自 1998 年起所實施之「兩稅合一制」，此次修法採行所謂的「兩稅獨立制」，即營利事業之所得先課一次營利事業所得稅後，分配於投資之個人時，成為第一類營利所得，再課一次綜合所得稅，其間並無扣抵規定之設置。

是故，個人房地交易所得在此次修法下，將被歸類為第七類其他所得而課徵個人綜合所得稅，若個人被認定為行商，則歸類為第一類營利所得而課徵個人綜合所得稅，兩者稅負並無不同，惟若個人被認定為營利事業中之獨資或合夥類型，則該所得就須先課一次營利事業所得稅，再被歸類為第一類營利所得而又課徵一次個人綜合所得稅。

第四項 稅制出現關鍵性變動

本階段發展重點係，建立以公告現值作為土地增值稅稅基計算基礎之原則，大幅修正「實施都市平均地權條例」，並將其更名為「平均地權條例」，使土地增值稅課徵範圍擴大及於都市與非都市中所有規定地價之土地，另制定「土地稅法」統一規定包括土地增值稅在內之土地稅課徵依據；此外，所得稅法增訂財產交易所得類型以及避免與土地增值稅重複課稅之規定，可謂稅制於本階段出現關鍵性

變動，關於本階段土地增值稅及所得稅之立法發展，以下分別介紹之：

第一款 土地增值稅：改以公告現值課稅為原則

自從 1964 年 2 月 6 日「實施都市平均地權條例」第二次全文修正增訂公告現值制度以來，配合 1954 年 8 月 26 日制定公布「實施都市平均地權條例」時即存在之虛偽申報土地現值之罰則，均維持「以實價課稅為原則，以公告現值課稅為例外」之規定，惟實務上實際交易價格查核不易，買賣雙方時常串通隱匿實際交易價格，亦多有直接以公告現值為申報者，甚至有土地代書在低報土地現值後，因職務上機會掌握實際交易價格，再轉而將該資料交由親友檢舉以賺取獎金，或以此為要脅，在不誠實申報之罰則仍存在下，向買賣雙方進行勒索，故行政院、財政部於 1972 及 1973 年，先後以四則函令¹¹⁶釋示「以公告現值課稅為原則，以實價課稅為例外」之實務作法，實質上架空當時「實施都市平均地權條例」之原則例外的明文規定。

如前所述，政府遷臺後，遲至 1956 年始在臺灣課徵土地增值稅，且因依據為「實施都市平均地權條例」，僅都市土地為土地增值稅課徵之範圍，都市郊區與鄉村土地全部漲價仍均歸私人享有，非都市地區土地投機壟斷之風日盛，為因應此一問題，執政黨中國國民黨於 1969 年召開第十次全國代表大會時，通過「策進全面實施平均地權及貫徹實施耕者有其田綱領」專案決議，為協調各機關間對於相關議題不一致之意見，自同年起陸續舉辦協調會議，直到隔年執政黨從政黨員政治小組第二十五次會議通過「全面實施平均地權確定地價政策及地價稅與土地增值稅課徵標準」協調結論二十三項，作為研擬「實施都市平均地權條例」修

¹¹⁶ 行政院 1972 年 5 月 18 日財 4753 號令：「今後土地增值稅，一律以公告現值為準，對於其他各項補助，均免予併價課徵……」；財政部 1972 臺財稅第 39796 號函：「土地買賣移轉，原則上應一律以公告現值為準，計課土地增值稅，但如當事人申報之移轉現值超過公告現值，而當事人自願以移轉現值繳納土地增值稅者，為維護承買人之權益，應准按實際移轉現值，課徵土地增值稅」；行政院 1973 年 2 月 2 日臺財字第 1017 號令及財政部 1973 臺財稅字第 31815 號函均釋示如實際移轉價格超過所申報之移轉現值（公告現值），亦不再認有隱匿、短報情事，故不予補稅處罰。

正案之依據。



直到 1977 年 2 月 2 日，「實施都市平均地權條例」始大幅修正，並更名為「平均地權條例」，適用範圍擴大及於全部都市與非都市土地，舉辦規定地價之地區亦由僅限於都市土地轉為亦涵蓋非都市土地，所有規定地價之土地均有土地增值稅規定之適用。其中，土地增值稅之稅率結構，原 20%、40%、60%、80% 等四級改為 40%、50%、60% 等三級累進稅率；土地增值稅稅基即土地漲價數額的減項部分，從原規定「應減去土地所有權人為改良土地所用之費用，及已繳納之工程受益費」改為「應減去土地所有權人為改良土地已支付之全部費用」；增訂因重新規定地價增繳之地價稅，准予抵繳之土地增值稅總額上限為應繳增值稅總額 5%；申報人所申報之土地移轉現值，經主管機關審核，其低於申報當期之公告土地現值者，得照其申報之移轉現值收買或照公告土地現值徵收土地增值稅，刪除原「實施都市平均地權條例」中限期通知及重新申報之規定，並增加「其不低於申報當期之公告土地現值者，照申報移轉現值徵收土地增值稅」之說明，此部分依舊法亦然，惟原本虛偽申報土地現值之罰則規定，於此次修法時刪除，可推測此種修正實有蘊含立法者亦轉向「以公告現值課稅為原則，以實價課稅為例外」之意旨。

同年 7 月 14 日制定公布「土地稅法」，其立法理由謂：「由於課徵土地稅之依據散見於數種法令中，不僅稽徵機關在適用上感到不便，納稅義務人更無所適從，因此制定統一的土地稅法實有必要。」其中，對於土地漲價數額的減項明定土地所有權人為改良土地已支付之全部費用，包括已繳納之工程受益費及土地重劃費用；關於公告現值對於申報移轉現值之限制作用，土地稅法第 30 條第 1 項有類似規定為「土地漲價總數額之計算，以納稅義務人及權利人申報移轉或申報設定典權時，該土地之公告現值為計算基礎。但申報之土地實際移轉現值超過公

告現值者，應以自行申報之移轉現值為計算基礎。」同條第 2 項另規定「依平均地權條例規定，經縣（市）政府核定照價收買之土地，以政府收買價額為計算基礎；經法院拍賣之土地，其土地漲價總數額之計算，以拍定之價額為計算基礎。」

1986 年 6 月 29 日「平均地權條例」第一次也是最後一次全文修正，規定土地現值表統一於每年 7 月 1 日公告；關於公告現值作為申報移轉現值的最低限制，第 47-1 條有更細膩之規定如下：「土地所有權移轉或設定典權，其申報移轉現值之審核標準，依左列規定：一、申報人於訂定契約之日起三十日內申報者，以訂約日當期之公告土地現值為準。二、申報人逾訂定契約之日起三十日始申報者，以受理申報機關收件日當期之公告土地現值為準。三、遺贈之土地，以遺贈人死亡日當期之公告土地現值為準。四、依法院判決移轉登記者，以申報人向法院起訴日當期之公告土地現值為準。五、經法院拍賣之土地，以拍定之價額為準。但拍定價額如已先將設定抵押金額及其他債務予以扣除者，應以併同計算之金額為準。六、經政府核定照價收買或政府協議購買之土地，以政府給付之地價為準。前項第一款至第四款申報人申報之移轉現值，經審核低於公告土地現值者，得由主管機關照其自行申報之移轉現值收買或照公告土地現值徵收土地增值稅。第一款至第三款之申報移轉現值，經審核超過公告土地現值者，應以其自行申報之移轉現值為準，徵收土地增值稅。」1989 年 10 月 30 日「土地稅法」第 30 條亦為相同修正，僅第 1 項第 6 款未對政府協議購買土地之情形為規定。

1995 年 1 月 18 日「土地稅法」修正，明定土地漲價數額可減除之土地所有權人為改良土地已支付之全部費用，除了已繳納之工程受益費及土地重劃費用外，亦包括因土地使用變更而無償捐贈一定比率土地作為公共設施用地者，其捐贈時捐贈土地之公告現值總額。修正理由謂「以符公允原則，並獎勵民間參與國家建設。」

第二款 所得稅：增訂財產交易所得類型以及避免與土地增值稅重複課稅之規定



1963 年 1 月 29 日「所得稅法」又全文修正公布，自同年月 31 日開始施行。應課個人綜合所得稅之所得類型增加第七類財產交易所得，凡財產及權利因交易而取得之所得皆屬之，其中，就財產或權利原為出價取得者，規定其所得之計算係以交易時之成交價額，減除原始取得之成本，及一切改良費用後之餘額為所得額，其他所得則配合移列第八類所得。

又在第一章總則第二節名詞定義中增訂第 9 條，規定「本法稱財產交易所得及財產交易損失，係指納稅義務人並非為經常買進賣出之營利活動而持有之各種財產，因買賣或交換而發生之增益或損失。但土地、個人與家庭日常使用之衣物傢具、營利事業辦公室使用之傢具、及依政府規定為儲備戰備物資而處理之財產，其交易之增益，不包括在內。」關於此，最高行政法院改制前著有二則現已不再援用之判例，即最高行政法院（2000 年 7 月 1 日改制前為行政法院）1972 年判字第 515 號¹¹⁷與 1973 年判字第 385 號判例¹¹⁸，明示所得稅法第 9 條但書土地部分規定之意旨為納稅義務人從事買賣土地之營業活動所持有土地之交易所得仍須課徵所得稅，僅有非經常性之土地交易所生之所得，因非屬所得稅法之財產交易所得而不在課稅範圍內，且二則判例的案子結論均係須課徵營利事業所得稅，足見第 9 條關於課稅範圍之界定同時拘束個人綜合所得稅及營利事業所得稅。

¹¹⁷ 最高行政法院（2000 年 7 月 1 日改制前為行政法院）1972 年判字第 515 號判例要旨：「所得稅法第 9 條但書所稱之土地，係指非為納稅義務人所經常買進賣出之營利活動範圍內所持有之土地而言。易言之，其土地之買進賣出而發生於營利活動範圍以內者，其因賣出所得之增益，自無該條但書之適用。」

¹¹⁸ 最高行政法院（2000 年 7 月 1 日改制前為行政法院）1973 年判字第 385 號判例要旨：「所得稅法第 9 條所謂財產交易所得，係指納稅義務人之非經常性之買進賣出之營利活動，而發生之增益而言，不包括偶為土地交易而生之增益在內。非經常性之土地交易所生之增益，自不得謂所得稅法之財產交易所得而課徵交易所得稅；反之，如經常以土地買進賣出之營利活動，及營利行為，其因土地交易所發生之收入，應視為該營利事業收入總額之一部份核計所得額後，課徵營利事業所得稅。」

第一類營利所得定義亦修正為公司股東所分配之股利、合作社社員所分配之盈餘、合夥組織營利事業之合夥人每年度應分配之盈餘，獨資資本主每年自其獨資經營事業所得之盈餘及個人一時貿易之盈餘皆屬之。其中，原條文之「行商貿易所得之盈餘」改為「個人一時貿易之盈餘」。

因此，關於個人房地交易所得之課稅，僅就房屋交易所得歸類為第七類財產交易所得或第一類營利所得中個人一時貿易之盈餘而課徵個人綜合所得稅，若個人從事房地交易被認定為營利事業中之獨資或合夥類型，則房屋及土地交易所得均須併課營利事業所得稅與個人綜合所得稅。

1972 年 12 月 31 日「所得稅法」修正增訂第八類所得為競技、競賽及機會中獎之獎金或給與，其他所得配合移列第九類。1973 年 12 月 29 日「所得稅法」修正第 4 條第 16 款，個人出售土地、家庭日常使用之衣物、傢俱，或營利事業依政府規定為儲備戰備物資而處理之財產，其交易之所得免納所得稅，係將原第 9 條但書規定修正移列本款，惟修正理由指出，營利事業出售土地之交易增益，除繳納之增值稅應作費用支出外，其餘增益不應免稅，出售辦公室使用傢俱之交易所得，亦不應免稅，故本款修正條文未將該兩項列入。是故，在此次修法下，個人房地交易所得課稅方式與 1963 年 1 月 29 日修正後同，並無改變。

1985 年 12 月 30 日「所得稅法」修正公布，復將第 4 條第 16 款修正為個人及營利事業出售土地，或個人出售家庭日常使用之衣物、家具，或營利事業依政府規定為儲備戰備物資而處理之財產，其交易之所得。修正理由明示營利事業出售土地，如有交易所得，依現行規定，除課徵土地增值稅外，尚應課徵所得稅，與個人出售土地僅課徵土地增值稅不課徵所得稅之規定不同，為減輕營利事業稅負並促進營建業之正常發展，爰將「個人出售土地」一句修正為「個人及營利事

業」，俾將營利事業出售土地之財產交易所得納入免稅範圍，其餘文字另配合修正。由上述可知，關於個人房地交易所得課稅方式，若個人從事房地交易被認定為營利事業中之獨資或合夥類型，改為僅有房屋交易所得須併課營利事業所得稅與個人綜合所得稅，若未被認定為獨資或合夥，則僅就房屋交易所得歸類為第七類財產交易所得或第一類營利所得中個人一時貿易之盈餘而課徵個人綜合所得稅，此部分維持不變。

1991 年 12 月 30 日「所得稅法」修正公布，刪除所得稅免稅額、起徵點、課稅級距及稅率逐年制定之規定，改於所得稅法中明定，以簡化行政及立法部門之工作負荷。規定個人綜合所得稅之稅率結構為 6%、13%、21%、30%、40%之累進稅率，其免稅額及課稅級距採行物價指數連動法之調整方式，並以消費者物價指數作為調整指標；至於營利事業所得稅之課稅則完全不採行物價指數連動法，一律規定起徵額為全年課稅所得額五萬元，全年課稅所得額在十萬元以下者，就其全部課稅所得額課徵 15%，但其應納稅額不得超過營利事業課稅所得額超過五萬元以上部分之半數，超過十萬元以上者，就其超過額課徵 25%。由於此次修法僅將稅率等改於所得稅法中直接規定，並未改變課稅方式之規定，故個人房地交易所得之課稅方式並未因此而有所差異。

第五項 往稅負減輕之方向修法

本階段之修正重點係，土地增值稅暫時性減半徵收三年後，常態性調降其稅率為目前之 20%、30%、40%，所得稅法則由「兩稅獨立制」改為「兩稅合一制」，且採「完全設算扣抵制」，並調降個人綜合所得稅稅率與營利事業所得稅稅率，足見本階段之修法方向係減輕稅負，以下分就土地增值稅及所得稅規定之變動介紹之：

第一款 土地增值稅



以下將本階段之土地增值稅立法發展區分為三部分，依序介紹之：

第一目 公告現值制度小幅修正

1997 年 1 月 15 日「土地稅法」修正其第 30 條第 1 項第 5、6 款為「五、經法院拍賣之土地，以拍定日當期之公告土地現值為準。六、經政府核定照價收買或協議購買之土地，以政府收買日或購買日當期之公告土地現值為準。」第 2 項並配合修正為「前項第一款至第六款申報人申報之移轉現值，經審核低於公告土地現值者，得由主管機關照其自行申報之移轉現值收買或照公告土地現值徵收土地增值稅。但前項申報移轉現值，經審核超過公告土地現值者，應以其自行申報之移轉現值為準，徵收土地增值稅。」修正理由明示第 1 項第 5 款之修正係為保障債權人之債權，第 1 項第 6 款之修正則係為避免與平均地權條例規定不一及不利土地被徵收者，加入「協議購買」，並以核定收買日或協議購買日當期之公告土地現值為課徵基準。

旋於同年 10 月 29 日又再度修正該條第 1 項第 5、6 款為「五、經法院拍賣之土地，以拍定日當期之公告土地現值為準。但拍定價額低於公告土地現值者，以拍定價額為準；拍定價額如已先將設定低押金額及其他債務予以扣除者，應以併同計算之金額為準。六、經政府核定照價收買或協議購買之土地，以政府收買日或購買日當期之公告土地現值為準。但政府給付之地價低於收買日或購買日當期之公告土地現值者，以政府給付之地價為準。」第 2 項亦改為「前項第一款至第四款申報人申報之移轉現值，經審核低於公告土地現值者，得由主管機關照其自行申報之移轉現值收買或照公告土地現值徵收土地增值稅。前項第一款至第三款之申報移轉現值，經審核超過公告土地現值者，應以其自行申報之移轉現值為準，徵收土地增值稅。」幾乎與 1989 年 10 月 30 日修正時條文相同，僅在第二

句前多了「前項」二字，並增加第 3 項明定適用範圍。



修正理由第二至四點指出「二、法院拍賣、政府照價收買或協議購買之土地，如實際價格低於公告土地現值者，現行條文規定應按公告土地現值課稅，有違憲法規定土地漲價歸公精神，宜以實際價格計徵土地增值稅，始符公平合理原則，爰修正第一項第五款及第六款。三、土地移轉，既容許按低於公告土地現值之實際價格課稅，則當事人自行申報之移轉現值低於公告土地現值，政府按其自行申報之移轉現值收買或照公告土地現值課稅者，應以第一款至第四款之情形為限，爰修正第二項前段。四、第一項第四款法院判決移轉之土地，通常由權利人單獨申報移轉現值，為免權利人故意高報移轉現值而增加納稅義務人稅負，因此權利人不宜高報移轉現值，以維護社會正義。另第一項第五款及第六款之土地移轉，按實際價格課稅，因此，不宜由當事人以超過公告土地現值之價格申報課稅，爰修正第二項後段。」

復於 1999 年 6 月 30 日「平均地權條例」修正時，再針對其第 47-1 條中的第 1 項第 5、6 款改為與「土地稅法」規定相一致，第 2 項亦配合多了「前項」二字。其修正理由言明：「為課稅公平起見，參照本項第一款至第四款規定，既一律以公告土地現值為課徵土地增值稅之基準，法院拍賣、政府照價收買或協議購買之土地自不宜例外。但如實際價格低於公告土地現值時，因法院拍賣、政府照價收買或協議購買土地之價格至為明確，尚無隱瞞或偽報之虞，宜以實際價格計徵土地增值稅，較為合理，爰修正第一項第五款及第六款。」

第二目 土地增值稅暫時減半徵收及常態性調降稅率

2002 年 1 月 30 日同時修正公布「平均地權條例」及「土地稅法」，自同年 2 月 1 日起二年內減半徵收土地增值稅，係為因應國內經濟不景氣，金融體系呆帳

過高，且房地產交易低迷不振，希透過減徵土地增值稅方式來活絡不動產市場，提高不動產擔保品資產價格，進而帶動銀行抵押品之流通，以改善金融業體質，刺激景氣復甦。2002 年 5 月 29 日「平均地權條例」修正，配合土地徵收條例之公布施行及會計年度改為曆年制，為利土地徵收作業之執行，土地現值公告之日期從每年 7 月 1 日修正為每年 1 月 1 日。減半徵收土地增值稅之二年期間即將屆滿前的 2004 年 1 月 14 日，又再度修正「平均地權條例」及「土地稅法」，規定土地增值稅減半徵收政策再延長一年。在暫時性減半徵收屆滿三年期限後，2005 年 1 月 30 日二法一同被修正為常態性調降土地增值稅稅率為 20%、30%、40%，理由係當時綜合所得稅最高邊際稅率為 40%，從土地增值稅之性質為資本利得稅的觀點，資本利得與一般所得應適用之稅率結構應相同，故將土地增值稅最高稅率從原本之 60%調降為 40%，第一級及第二級稅率分別從 40%與 50%配合調整為 20%與 30%。

第三目 實價登錄

關於實價登錄有所謂的「地政三法」，係指「平均地權條例」、「不動產經紀業管理條例」及「地政士法」，其中，「平均地權條例」修正第 47、87 條，新增第 81-2 條¹¹⁹；「不動產經紀業管理條例」修正第 29 條，新增第 24-1 條¹²⁰；「地政

¹¹⁹ 「平均地權條例」修正後第 47 條規定：「土地所有權移轉或設定典權時，權利人及義務人應於訂定契約之日起三十日內，檢同契約及有關文件，共同申請土地所有權移轉或設定典權登記，並共同申報其土地移轉現值。但依規定得由權利人單獨申請登記者，權利人得單獨申報其移轉現值。權利人應於買賣案件辦竣所有權移轉登記三十日內，向主管機關申報登錄土地及建物成交案件實際資訊。前項買賣案件，有下列情形之一者，權利人免申報登錄成交案件實際資訊：（一）買賣案件委託地政士申請登記者，應由地政士申報登錄。（二）買賣案件委由不動產經紀業居間或代理成交，除依前款規定委託地政士申請登記者外，應由不動產經紀業申報登錄。前二項受理申報登錄成交案件實際資訊，主管機關得委任所屬機關辦理。前三項登錄之資訊，除涉及個人資料外，得供政府機關利用並以區段化、去識別化方式提供查詢。已登錄之不動產交易價格資訊，在相關配套措施完全建立並完成立法後，始得為課稅依據。第二項、第三項登錄資訊類別、內容與第五項提供之內容、方式、收費費額及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」；修正後第 87 條規定：「本條例自公布日施行。本條例中華民國九十年五月二十九日修正之第十九條之一、第三十五條之三、第三十七條之一及第三十八條之一之施行日期，由行政院定之。本條例中華民國九十一年五月十四日修正之第四十六條之施行日期，由行政院定之。本條例中華民國一百零一年十二月十三日修正之第四十七條及第八十一條之二之施行日期，由行政院定之。」；新增第 81-2 條規定：「違反第四十七條第二項規定，經主管機關限期改正而未改正者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並限期改正；屆期未改正者，應按次處罰。」

士法」修正第 59 條，新增第 26-1、51-1 條¹²¹。



上述各規定均於 2011 年 12 月 30 日修正公布，隔年 8 月 1 日施行，明定買受人、不動產經紀業者或地政士應於買賣案件辦竣所有權移轉登記三十日內，向主管機關申報登錄土地及建物成交案件實際資訊，違反此義務者將承受罰鍰之不利利益，並指明已登錄之不動產交易價格資訊，在相關配套措施完全建立並完成立法後，始得為課稅依據¹²²。

第二款 所得稅

以下將本階段之所得稅立法發展區分為二部分，依序介紹之：

¹²⁰ 「不動產經紀業管理條例」修正後第 29 條規定：「經紀業違反本條例者，依下列規定處罰之：一、違反第十二條、第十八條、第二十條或第二十七條規定者，經主管機關限期改正而未改正者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。二、違反第二十四條之一第一項、第二項或第二十四條之二規定者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。三、違反第七條第六項、第十一條、第十七條、第十九條第一項、第二十一條第一項、第二項或第二十二條第一項規定者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。四、違反第七條第三項、第四項或第八條第四項者，應予停止營業處分，其期間至補足營業保證金為止。但停止營業期間達一年者，應廢止其許可。經紀業經依前項第一款、第二款或第三款處罰並限期改正而屆期未改正者，應按次處罰。第二十四條之一、第二十四條之二及本條第一項第二款之施行日期，由行政院另定之。」；新增第 24-1 條規定：「經營仲介業務者，對於買賣或租賃委託案件，應於簽訂買賣契約書並辦竣所有權移轉登記或簽訂租賃契約書後三十日內，向主管機關申報登錄成交案件實際資訊。經營代銷業務者，對於起造人或建築業委託代銷之案件，應於委託代銷契約屆滿或終止三十日內，向主管機關申報登錄成交案件實際資訊。前二項受理申報登錄成交案件實際資訊，主管機關得委任所屬機關辦理。前三項登錄之資訊，除涉及個人資料外，得供政府機關利用並以區段化、去識別化方式提供查詢。已登錄之不動產交易價格資訊，在相關配套措施完全建立並完成立法後，始得為課稅依據。第一項、第二項登錄資訊類別、內容與第四項提供之內容、方式、收費費額及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

¹²¹ 「地政士法」修正後第 59 條規定：「本法自公布後六個月施行。本法中華民國九十八年五月十二日修正之條文，自九十八年十一月二十三日施行。本法中華民國一百年十二月十三日修正之第二十六條之一、第五十一條之一及第五十二條之施行日期，由行政院定之。」；新增第 26-1 條規定：「地政士應於買賣受託案件辦竣所有權移轉登記三十日內，向主管機關申報登錄土地及建物成交案件實際資訊。前項申報受理登錄成交案件實際資訊，主管機關得委任所屬機關辦理。前二項登錄之資訊，除涉及個人資料外，得供政府機關利用並以區段化、去識別化方式提供查詢。已登錄之不動產交易價格資訊，在相關配套措施完全建立並完成立法後，始得為課稅依據。第一項登錄資訊類別、內容與第三項提供之內容、方式、收費費額及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」；新增第 51-1 條規定：「地政士違反第二十六條之一第一項規定者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並限期改正；屆期未改正者，應按次處罰。」

¹²² 實價登錄制度之詳細介紹請參見本文第四章第二節第二項第一款之內容。

第一目 改採兩稅合一完全設算扣抵制



1997 年 12 月 30 日「所得稅法」修正公布，自 1998 年 1 月 1 日開始施行。此次修法將從 1956 年 1 月 1 日以來所採取之「兩稅獨立制」改為「兩稅合一制」，且係所謂的「完全設算扣抵制」，即營利事業繳納屬 87 年度或以後年度之營利事業所得稅，得於盈餘分配時，由其股東、社員、合夥人或資本主將獲配股利總額或盈餘總額所含之稅額，自當年度個人綜合所得稅結算申報應納稅額中扣抵，因此一筆營利所得最終之總稅負僅有個人綜合所得稅，營利事業所繳納之營利事業所得稅成為其股東、社員、合夥人或資本主所預繳之個人綜合所得稅。第一類營利所得之定義亦配合修正為公司股東所獲分配之股利總額、合作社社員所獲分配之盈餘總額、合夥組織營利事業之合夥人每年度應分配之盈餘總額、獨資資本主每年自其獨資經營事業所得之盈餘總額及個人一時貿易之盈餘皆屬之。

是故，關於個人房地交易所得課稅方式，若個人從事房地交易被認定為營利事業中之獨資或合夥類型，改為房屋交易所得雖須併課營利事業所得稅與個人綜合所得稅，但最終稅負因完全設算扣抵制之設計而僅剩個人綜合所得稅，若未被認定為獨資或合夥，則房屋交易所得歸類為第七類財產交易所得或第一類營利所得中個人一時貿易之盈餘而課徵個人綜合所得稅，此部分並未改變，可知此次修法後個人房地交易所得之總所得稅稅負均僅有個人綜合所得稅，不因是否被認定為營利事業而有異。

1998 年 6 月 20 日「所得稅法」修正公布，增訂第九類退職所得，其他所得則配合移列第十類所得，我國所得稅法應課徵個人綜合所得稅之十類所得至此大抵確定。

第二目 調降個人綜合所得稅稅率與營利事業所得稅稅率

2009 年 5 月 27 日「所得稅法」修正時，配合促進產業升級條例租稅減免措施施行至同年 12 月 30 日止，在財政負擔許可範圍內，為適度減輕中低所得及薪資所得者租稅負擔，故將個人綜合所得稅稅率結構改為 5%、12%、20%、30%、40%，即前三個級距分別調降 1%；又修正理由稱為使企業租稅負擔透明化，提升我國租稅環境國際競爭力，故調降營利事業所得稅稅率為 20%，並採單一稅率，且考量稅率改採單一稅率後，如起徵額未配合提高，將使原適用 15% 稅率及部分適用 25% 稅率之營利事業，稅負較調整前增加，因此一併調高起徵額，修正後規定變成營利事業全年課稅所得額在十二萬元以下者，免徵營利事業所得稅，超過十二萬元者，就其全部課稅所得額課徵 20%，但其應納稅額不得超過營利事業課稅所得額超過十二萬元部分之半數。以上個人綜合所得稅稅率、營利事業所得稅起徵額及稅率調整之規定均自 2010 年 1 月 1 日施行。

再者，鑑於當時兩稅合一制度下，獨資、合夥組織之營利事業需先辦理營利事業所得稅結算申報計算及繳納應納之結算稅額，其盈餘總額再歸課資本主或合夥人同年度綜合所得稅，並由資本主或合夥人申報扣抵該盈餘總額所含之稅額，增加徵納雙方稅務行政作業，故此次修法修正明定獨資、合夥組織之營利事業仍應辦理申報，但無須計算及繳納其應納之結算稅額，其營利事業所得額直接歸課獨資資本主或合夥組織合夥人綜合所得稅。此一簡化規定自 2009 年 5 月 29 日施行。是關於個人房地交易所得課稅方式，不論個人從事房地交易是否被認定為營利事業中之獨資或合夥類型，均係就房屋交易所得課徵個人綜合所得稅。

旋於 2010 年 6 月 15 日「所得稅法」再度修正，修正理由謂為提升我國租稅環境國際競爭力，增進投資誘因，再將營利事業所得稅稅率從 20% 調降至 17%，故修法後營利事業全年課稅所得額在十二萬元以下者，免徵營利事業所得稅，超

過十二萬元者，就其全部課稅所得額課徵 17%，但其應納稅額不得超過營利事業課稅所得額超過十二萬元部分之半數，此一營利事業所得稅之起徵額及稅率結構之規定維持至今，本次修法自 2010 年 1 月 1 日施行，等同 2009 年 5 月 27 日所修正之營利事業所得稅稅率 20%從未實際施行。由於僅修改營利事業所得稅之稅率規定，對於個人房地交易所課稅方式並無影響。

第六項 所得稅法改採兩稅合一部分設算扣抵制

2014 年 6 月 4 日「所得稅法」修正公布，從「完全設算扣抵制」改為「部分設算扣抵制」，即在我國境內居住之個人股東（或社員）獲配之股利淨額或盈餘淨額，其可扣抵稅額改為原可扣抵稅額之半數，此係考量「完全設算扣抵制」使以股利收入為主之高所得者受惠較多，為改善所得分配及增加國庫稅收，故修正之，又為衡平獨資、合夥與公司不同組織間之稅捐負擔，配合規定獨資、合夥組織之營利事業辦理結算申報時，應以全年應納稅額之半數減除尚未抵繳之扣繳稅額為其應繳納之結算稅額，並於申報前自行繳納，僅另考量獨資、合夥組織為小規模營利事業者，其規模狹小，為簡政便民，營利事業無須辦理結算申報，其營利事業所得額直接歸課獨資資本主或合夥組織合夥人個人綜合所得稅。

第一類營利所得定義亦就合夥人及獨資資本主部分配合修正為，合夥人應分配之盈餘總額或獨資資本主經營獨資事業所得之盈餘總額，除獨資、合夥組織為小規模營利事業者，按核定之營利事業所得額計算外，應按核定之營利事業所得額減除全年應納稅額半數後之餘額計算之。

此外，此次修法將個人綜合所得稅課稅級距由五級調整為六級，稅率結構由原本之 5%、12%、20%、30%、40%五級累進稅率，再加上 45%此一第六級稅率，修正理由稱係為改善所得分配情形，提高高所得者對國家財政之貢獻，故增訂

之。



由上可知，在此次修法下，個人從事房地交易若被認定為營利事業中之獨資或合夥類型，且非屬小規模營利事業者，因須先繳納半數之營利事業所得稅額，扣除後之餘額再課徵一次個人綜合所得稅，稅負將超過僅負擔個人綜合所得稅之被認定為小規模營利事業之獨資或合夥類型、房屋交易所得歸類為第七類財產交易所得或第一類營利所得中個人一時貿易之盈餘等其他情形。

第七項 實施房地合一課徵所得稅新制

2015 年 6 月 24 日「所得稅法」修正公布，自 2016 年 1 月 1 日施行。此次修法推行房地合一課徵所得稅制度，雖土地交易所得部分仍課徵土地增值稅，且適用之課稅方式並無變動，包括稅基係土地漲價總數額，以公告土地現值為課徵基準，稅率按土地漲價倍數累進分為 20%、30%、40%等三個課稅級距，惟適用所得稅法課徵營利事業所得稅或個人綜合所得稅者，已不再係房屋交易所得部分，稅基改成房屋及土地全部交易所得，減除當次交易依土地稅法規定計算之土地漲價總數額（即土地增值稅之稅基）後之餘額，營利事業併入年度結算申報課稅，適用 17%單一稅率，個人則採分離課稅，按照持有期間長短而適用不同稅率，持有一年以內者稅率為 45%、持有超過一年而在二年以內者稅率為 35%、持有超過二年而在十年以內者稅率為 20%、持有超過十年者稅率為 15%，至於境外居住者及總機構在境外之營利事業之規定部分因非屬本文探討範圍，故在此不予說明。

由上述可知，關於個人房地交易所得課稅方式，稅基改為房地交易總所得扣除土地漲價總數額，若個人從事房地交易被認定為營利事業中之獨資或合夥類型，且非屬小規模營利事業者，須先繳納半數之營利事業所得稅額，扣除後之餘額，歸類為第一類營利所得再課徵一次個人綜合所得稅，若屬小規模營利事業者，則

直接歸類為第一類營利所得課徵個人綜合所得稅，若未被認定為獨資或合夥，則不再歸類為第七類財產交易所得或第一類營利所得中個人一時貿易之盈餘而課徵個人綜合所得稅，改為依持有期間長短分離課徵稅率為 45%、35%、20%、15% 之所得稅。

第二節 土地增值稅之定位與憲法第 143 條第 3 項規定之突破

在進入我國個人房地交易所得課稅新舊制檢討之前，有必要先敘明本文係基於何種觀點開展該檢討內容。

第一項 本文將土地增值稅定位為不具漲價歸公政策目的之土地交易所得稅

依本文之觀點，土地交易所得與房屋交易所得既然均使納稅義務人之經濟負擔能力有所提升，即均須被課徵所得稅。又本文對土地增值稅之定位為土地交易所得稅，蓋觀平均地權條例第 36 條第 2 項、第 38 條及土地稅法第 31 條第 1 項規定，土地漲價總數額即土地增值稅稅基之計算，係以本次交易移轉現值減除前次交易移轉現值，再扣除土地所有權人為改良土地已支付之全部費用，類同於所得稅法第 14 條第 1 項第七類財產交易所得之定義。

至於土地增值稅除了具有財政收入目的外，是否應帶有漲價歸公之土地政策目的而加重課徵，本文乃持否定態度。姑不論因此對土地交易所得課以重稅有侵害納稅義務人受憲法第 15 條保障的財產權之虞，若貫徹量能課稅原則，除了為達到特定社會、經濟政策目的，犧牲量能課稅原則而給予租稅優惠或特別負擔，並通過比例原則之審查者，否則所有之所得應平等對待，納稅義務人獲取各種所

得所付出之心力多寡，或受社會裨益程度均在所不論，蓋即便係資產所得之所有人，仍須保持資產，勞心勞力，承受虧損之風險，究其實，各種所得或多或少係源自社會、國家之助益，並不僅土地交易所得或所謂資產所得有此一現象，證券交易所得需有股票等有價證券之設計及證券交易市場之建立，薪資所得者亦需國家維護就業之環境，並提供就業之機會與相關法律保障¹²³，而於憲法或各種稅法中，卻僅有土地增值稅之目的在於將因社會進步、經濟繁榮、公共建設等社會而非個人貢獻而增加之土地價值部分歸人民共享，以避免不勞而獲，實已違反平等原則，且因其立論基礎有再檢討之空間，勢將無法通過比例原則之檢驗。

第二項 上述土地增值稅之定位與憲法第 143 條第 3 項規定相抵觸

惟以上本文將土地增值稅定位為土地交易所得稅的觀點，所面臨之困境係，並不符合憲法第 143 條第 3 項土地增值稅規定。憲法第 143 條第 3 項規定：「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，歸人民共享之。」仔細檢視該規定之用字，並結合前文之立法沿革部分一同思考，可發現依制憲者之意思，在買賣之情形下，土地增值稅之稅捐客體係土地所增加價值中不勞而獲之部分，並非土地交易所得。

詳言之，孫文將土地價值之增加區分為「社會增值」與「個人改良價值」兩種，所謂「漲價歸公」係指將「社會增值」此一部分歸人民共享，「個人改良價值」部分仍應全數歸私人所有，而土地增值稅之課徵正係為了達成孫文的「平均地權」思想下之「漲價歸公」目的，先有於 1930 年 6 月 30 日公布、1936 年 3 月 1 日施行之土地法，作為土地增值稅最早之立法，後有於 1947 年 1 月 1 日公布、

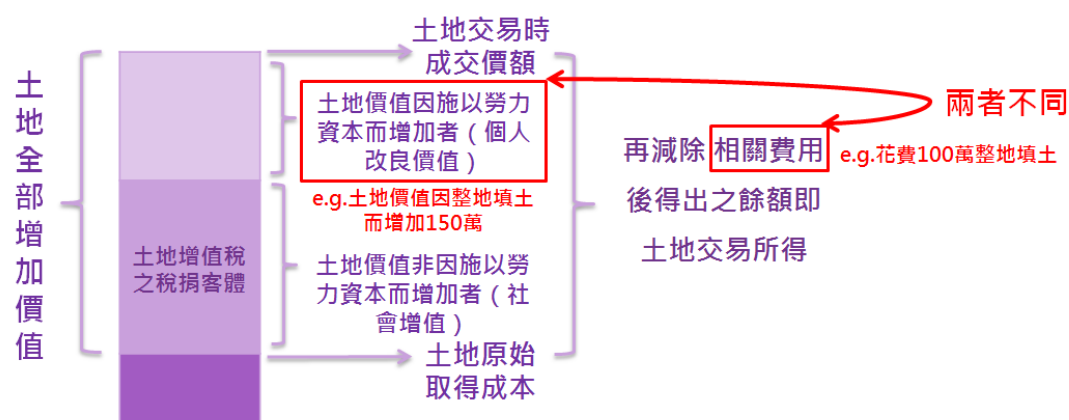
¹²³ 葛克昌（2009），〈兩稅合一之憲法觀點〉，氏著，《所得稅與憲法》，三版，頁 195-196，臺北：翰蘆。

同年 12 月 25 日施行之我國憲法，其中定有上述第 143 條第 3 項規定，足認孫文所指稱之「社會增值」對應「土地價值非因施以勞力資本而增加者」，而「個人改良價值」則對應「土地價值因施以勞力資本而增加者」。



再對照所得稅法第 14 條第 1 項第七類財產交易所得之定義，土地交易所得應係指「以土地交易時之成交價額，減除原始取得之成本，及因取得、改良及移轉該筆土地而支付之一切費用後之餘額」，而土地全部增加之價值乃對應其中之「土地交易時之成交價額，減除原始取得之成本」，可知土地增值稅係對「土地交易時之成交價額，減除原始取得之成本」中非屬個人努力導致之「社會增值」部分課稅，並非對「以土地交易時之成交價額，減除原始取得之成本，及因取得、改良及移轉該筆土地而支付之一切費用後之餘額」課稅，故依制憲者之意思，土地增值稅之稅捐客體非屬土地交易所得。茲將所謂的「社會增值」與土地交易所得之差異以下圖二表示：

圖二 社會增值（制憲者所認定之土地增值稅稅捐客體）與土地交易所得之差異



第三項 憲法第 143 條第 3 項規定之解套方式



對於如何突破上述憲法第 143 條第 3 項規定與本文觀點不符之處，以下試提出幾種可能方法：

第一款 將憲法第 143 條第 3 項規定解為「方針條款」

不僅孫文並未明確指出土地「社會增值」與「個人改良價值」二者之區分方法¹²⁴，觀察我國之土地增值稅立法沿革，從一開始就土地全部增加之價值課稅，到目前就土地全部增加之價值減除土地所有權人為改良土地已支付之全部費用的餘額課稅，均未慮及應將個人努力所生之「個人改良價值」部分排除在課稅範圍之外，始符合上開憲法以土地增值稅作為土地自然漲價歸公手段之意旨，惟釋字第 286 號解釋竟謂：「其間縱有因改良土地而增加之價值，亦因認定及計算不易，難以將之與自然漲價部分明確劃分，且土地增值稅並未就漲價部分全額徵收，已足以兼顧其利益，與憲法第 15 條及第 143 條第 3 項規定之意旨尚無抵觸。」

本文以為，雖舊制下所得稅法並未另定有土地交易所得課稅之規定，公告土地現值低於市價，稅率又僅 20%、30%、40%（釋字第 286 號解釋作成當時則係 40%、50%、60%），對個人改良所造成之土地增值一併課徵土地增值稅難謂侵害人民受憲法第 15 條保障之財產權，除非個人有交易虧損或所賺取所得低於依公告現值計算者甚多，卻仍依公告現值課徵土地增值稅之情形，不過此亦屬公告現值制度缺陷之問題，而在新制下因設有稅基扣除之規定，亦不會產生對同一漲價部分重複課徵所得稅及土地增值稅之問題，惟上開解釋未明辨在憲法明文規定下，土地增值稅基於其漲價歸公政策目的，課稅對象應僅限於土地「社會增值」，至於土地價值因施以勞力資本而增加之部分仍屬一般所得，對於該部分課徵所得稅應在體系上明確另為規範，而非在土地增值稅之規定中偷渡課徵。是以，該號解

¹²⁴ 馮先勉，前揭註 113，頁 168。

釋並未論述如何解決憲法第 143 條第 3 項明文規定土地增值稅稅捐客體限於土地「社會增值」之難題。



必須承認者係，如釋字第 286 號解釋及楊建華大法官本號解釋一部不同意見書¹²⁵所述，目前之估價技術尚未能確實區分土地「社會增值」與「個人改良價值」，就此，本文主張可從憲法第 143 條第 3 項屬第十三章基本國策之規定的角度來解套。有學說認為應逐條判斷基本國策各規定之性質，從而決定各規定之效力，依其見解，可分類為「方針條款」、「憲法委託」、「制度性保障」、「公法上權利」四者¹²⁶。本文以為，基於憲法第 143 條第 3 項所規定者若欲落實，首先必須確實掌握非因施以勞力資本而增加之土地價值多寡，礙於目前尚未突破估價技術上之瓶頸，應將該規定解為遠程、期待性之「方針條款」，立法者若遲不立法或為不完全之立法，並不違憲，僅在立法後，如有牴觸憲法之內容，方屬違憲¹²⁷，立法者可待來日技術上可行時，再制定法律予以具體化，是故，立法者並無藉由課徵土地增值稅或其他名稱之稅目以將土地「社會增值」歸公之立法義務。從而，即使目前土地增值稅之內涵近似土地交易所得稅，亦不因有上開憲法規定而面臨違憲之疑慮。

第二款 依客觀化之制憲者意思解釋

雖將憲法第 143 條第 3 項規定解為「方針條款」不失為一種解套方式，惟晚近學說認我國憲法基本國策均屬於所謂「國家目標條款」而具有拘束力，在肯認

¹²⁵ 楊建華大法官釋字第 286 號解釋一部不同意見書全文：「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，歸人民共享之，為憲法第一百四十三條第三項所明定。此即所謂土地之自然漲價，依此意旨，非施以勞力資本而增加之土地價值，始應徵收土地增值稅，如係施以勞力資本而增加之價值，即非自然漲價部分，則不應徵收土地增值稅。上述憲法規定，極為明顯。按非施以勞力資本而增加之價值，亦為土地所有人之所得，自應徵收其所得稅，惟因自然漲價與非自然漲價，兩者劃分困難，而土地增值稅又未全額徵收，本解釋認已足兼顧其利益，故與憲法並無牴觸，乃屬無可奈何之事。惟此項劃分，在課徵技術上應力謀克服其困難，作明確之劃分，以符上述憲法意旨。本解釋文中就土地增值稅與所得稅之劃分，未置一詞，自屬有所欠缺，爰提出一部不同意見書如上。」

¹²⁶ 陳新民（2015），〈基本國策〉，氏著，《憲法學釋論》，八版，頁 1015-1018，臺北：自刊。

¹²⁷ 陳新民，同前註，頁 1007。

該等見解之前提下，須另尋其他解套方式。



申言之，憲法第 143 條第 3 項規定在我國憲法第十三章基本國策中，我國基本國策規定乃沿襲自德國於 1919 年制定之威瑪憲法¹²⁸，當時德國學界通說認為基本國策規定屬於所謂的「方針條款」¹²⁹，僅具建議、指導性質而無強制拘束力¹³⁰。直到德國基本法時代，德國學界通說轉變為肯認基本國策屬於「國家目標條款」¹³¹，具有客觀法上之性質，國家所有之機關與權力受其拘束而有遵循該規範內容之義務¹³²。

我國有學者鑑於我國憲法基本國策規定淵源自德國，德國學界所建立之理論體系，即具有相當之參考價值，故認我國憲法基本國策規定屬於對國家具拘束力之「國家目標條款」¹³³；亦有學者補充，德國學界見解之所以從「方針條款」轉為「國家目標條款」，除了係學者對於該種規範性質之觀念改變外，德國基本法第 20 條第 3 項規定更提供法源基礎，因依該規定，立法者受憲法秩序之拘束，執行權（行政）及司法則受法律與法之拘束，對立法者不具拘束力之「方針條款」見解即無法成立，該學者認我國憲法雖無類似明文，惟從其中第 171 條與 172 條等規定可知，我國憲法與德國基本法對於憲法規範本身之法規範拘束力的理解應相同，是故，我國憲法基本國策規定亦應屬「國家目標條款」¹³⁴；另有學者從自由法治國家與給付國家憲法上之差異觀察，認為給付國家憲法包括基本國策規定部分，係表現國家之基本價值取舍決斷，具有拘束力，而作為給付國家之我國，

¹²⁸ 陳新民，前揭註 126，頁 979；林明鏘（1997），〈論基本國策——以環境基本國策為中心〉，李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集編輯委員會（編），《現代國家與憲法：李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集》，頁 1467，臺北：月旦；林明昕（2006），〈原住民地位之保障作為「基本權利」或「基本國策」？〉，氏著，《公法學的開拓線：理論、實務與體系之建構》，頁 9，臺北：自刊。

¹²⁹ 陳新民，前揭註 126，頁 1006-1007。

¹³⁰ 葛克昌（2002），〈婦女政策之憲法基礎——憲法增修第十條第六項意旨〉，黃宗樂教授祝壽論文集編輯委員會（編），《黃宗樂教授六秩祝賀：公法學篇（一）》，頁 183，臺北：學林文化。

¹³¹ 林明昕，前揭註 128，頁 13-14。

¹³² 林明昕，前揭註 128，頁 14。

¹³³ 林明鏘，前揭註 128，頁 1467、1471、1498。

¹³⁴ 林明昕，前揭註 128，頁 17-18。

憲法基本國策規定可謂將公共利益之特定部分由憲法明示，乃屬具有拘束力之「國家目標條款」¹³⁵。



在肯認我國憲法基本國策規定屬「國家目標條款」而具拘束力之前提下，第二個解套方法如下：憲法解釋如同法律解釋，應探求制憲者原意，不得拘泥於所使用之文字，且依釋字第 620 號解釋理由書¹³⁶之意旨，探求制憲者原意時，制憲者當時之主觀意思並不重要，蓋在解釋當時環境已與制憲時有所不同，其他法律亦已變更，故所探求者應係憲法之客觀意旨，亦即制憲者處在解釋時點所可能為之解釋¹³⁷。是以，雖根據前文立法沿革之整理內容，制憲者主觀意思係以土地所增加價值中「社會增值」作為土地增值稅課稅對象，以達到將「社會增值」歸公之目標，惟探究其客觀化之意思，在目前土地增值稅之課徵規範等同對土地交易所得分離課徵所得稅之情形下，條文中之「非因施以勞力資本而增加」應被解為計算土地增值稅稅基時，成本費用應予以減除，以符合客觀淨所得原則，又條文中表示須以課稅之方式為之，應被解為不得將土地交易所得全數歸公，課稅部分歸人民共享，但其餘部分仍須歸納稅義務人所有，以保障納稅義務人受憲法第 15 條保障之財產權¹³⁸。茲舉例以下圖三表示：

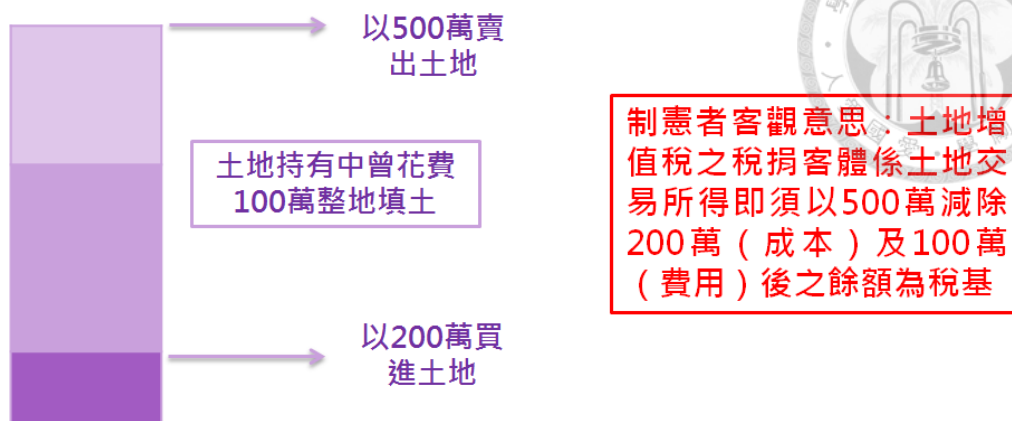
¹³⁵ 葛克昌，前揭註 130，頁 180-185。

¹³⁶ 釋字第 620 號解釋理由書（節錄）：「增訂民法第一千零三十條之一第一項規定之歷史事實（見立法院公報第七十四卷第三十九期第七至十頁），縱有解釋為「夫或妻於七十四年六月五日後所取得而現存之原有財產」，始得列入剩餘財產差額分配請求權計算範圍之可能，惟探求立法意旨，主要仍應取決於表現於法條文字之客觀化之立法者意思，而非立法者參與立法程序當時之主觀見解。」

¹³⁷ 葛克昌（2016），〈房地合一稅及其憲法課題〉，《會計師季刊》，267 期，頁 71。

¹³⁸ 葛克昌，同前註，頁 71。

圖三 依客觀化之制憲者意思解釋憲法第 143 條第 3 項規定



第三款 解為立法者之形成自由

同樣在肯認我國憲法基本國策規定屬於「國家目標條款」而具拘束力之前提下，第三個解套方法係，鑑於我國憲法第 143 條第 3 項僅謂應對土地價值非因施以勞力資本而增加之部分課徵土地增值稅，並未明言土地增值稅之課徵對象僅限於此，且具「國家目標條款」性質之基本國僅屬一種抽象之指示，本身規定仍未明確，立法者享有很大之形成空間¹³⁹，則即使將土地增值稅內涵設計為土地交易所得稅，不區分土地交易所得中因施以勞力資本而增加者或非因施以勞力資本而增加者，均作為課徵對象，因所徵得之稅收中含有以土地價值非因施以勞力資本而增加之部分為對象者，故仍可解為未違反我國憲法第 143 條第 3 項明文規定¹⁴⁰。

第三節 我國個人房地交易所得課稅舊制之檢討

在新制實施以前，係先將個人房地交易總所得分為房屋交易所得及土地交易所得兩部分，將前者歸類為財產交易所得，與個人其他種類之所得併計課徵個人綜合所得稅，針對後者則課徵土地增值稅，依所得稅法第 4 條第 1 項第 16 款規

¹³⁹ 林明鏘，前揭註 128，頁 1476。

¹⁴⁰ 呂承翰（2014），《不動產稅制與實價課稅》，頁 112，國立中正大學財經法律學研究所碩士論文。

定，為避免重複課稅，此部分不再課徵所得稅，以下檢討此一舊制所衍生之問題。

第一項 土地增值稅稅基以公告現值為計算基礎之缺陷

如前文之立法沿革部分所述，我國土地增值稅一開始課徵時係以買進賣出之實際交易價格作為稅基之計算基礎，後來為防止買賣雙方故意低報，並使主管機關審核時有一定依據，發展出公告現值此一制度，例外始改以公告土地現值作為稅基之計算基礎，惟因實務上實際交易價格查核困難，買賣雙方隱匿實際交易價格而低報土地現值之情形層出不窮，即使定有虛偽申報土地現值之罰則亦無法杜絕此一亂象，故自從 1972 年行政院及財政部作出原則按公告現值課徵土地增值稅之函釋以來，已實質上合法化按公告土地現值申報土地現值之作法，加上 1977 年先後歷經「實施都市平均地權條例」修正並更名為「平均地權條例」，以及「土地稅法」制定公布，雖條文上之文字仍維持以實價課稅為原則之意旨，然而「平均地權條例」此次修正時刪除虛偽申報土地現值之罰則規定，既然公告土地現值作為申報移轉現值之最低標準，按公告土地現值申報亦無處罰或補繳之規定，在公告土地現值通常低於實際交易價格之情況下，為減少稅捐負擔，實務上申報人便幾乎均以公告現值作為土地移轉現值之申報依據，故土地增值稅稅基實際上以公告現值為計算基礎¹⁴¹。

若依本文見解將土地增值稅當作僅具財政收入目的之土地交易所得稅看待，則依量能課稅原則之意旨，納稅義務人因買賣土地而產生之經濟負擔能力的變化，係以實際交易價格扣除相關成本費用之餘額來衡量，故土地增值稅之稅捐負擔必須按此餘額決定之，而應以土地實際交易價格作為土地增值稅稅基之計算基礎，惟因所申報之交易價格不易查核其真偽，乃退而求其次，以最接近實際交易價格之市價作為衡量之基準，而發展出公告現值之制度，並使公告現值能夠反映市價。

¹⁴¹ 李承嘉（1999），《土地交易課稅制度之研究》，財政部賦稅署暨稅制委員會委託中興大學研究報告，頁 83，載於：<https://www.grb.gov.tw/search/planDetail?id=466445&docId=85681>。

然而，雖具有理論上之基礎，亦達到稽徵經濟之效果，公告土地現值制度具有下述之缺失，而無法達成此一制度之原初目的，且衍生許多問題，目前既已有實價登錄制度，便應使用該登錄資料而回歸實價課稅之作法，並配合刪除平均地權條例第 47 條第 6 項、不動產經紀業管理條例第 24-1 條第 5 項、地政士法第 26-1 條第 4 項「已登錄之不動產交易價格資訊，在相關配套措施完全建立並完成立法後，始得為課稅依據」之規定：

第一款 區段估價之方式使各筆土地價格之估計結果偏離市價

依現行平均地權條例第 46 條規定，直轄市或縣（市）政府對於轄區內之土地，應經常調查其地價動態，繪製地價區段圖並估計區段地價後，提經地價評議委員會評定，據以編製土地現值表於每年 1 月 1 日公告，又「地價調查估計之辦理程序如下：一、蒐集、製作或修正有關之基本圖籍及資料。二、調查買賣或收益實例、繪製地價區段草圖及調查有關影響區段地價之因素。三、估計實例土地正常單價。四、劃分或修正地價區段，並繪製地價區段圖。五、估計區段地價。六、計算宗地單位地價。」地價調查估計規則第 3 條定有明文，因此直轄市或縣（市）政府調查轄區內之土地買賣或收益價格，估計區段地價後再據以計算各筆土地之價格，即所謂宗地單位地價，造成同一區段內之公告土地現值相同，惟實際上即使位在同一區段，各筆土地之市價仍有差別，區段估計之作法實難以接近各筆土地之市價¹⁴²。

第二款 調整時間之落差造成租稅假期

目前公告現值係於每年 1 月 1 日公告，故每隔一年始調整一次，造成只要在同一年度內買賣土地，由於買進賣出時之公告現值相同，若有交易所得均無須被

¹⁴² 游能淵，前揭註 113，頁 7；馬自誠，前揭註 113，頁 39；陳立夫（2011），〈公告土地現值之法律性質〉，氏著，《土地法研究（二）》，頁 368-370，臺北：新學林。

課徵土地增值稅，實違反量能平等負擔原則，且即使在同一年度內多次買賣，第二次以後買賣者均不必負擔土地增值稅，無異於鼓勵短期持有土地，助長土地投機之風氣，縱然願意試圖提高調整之頻率，除了人力與經費不足以支應而實際上可能不可行外，因仍存有時間落差，此一問題仍無法完全獲得解決¹⁴³。

第三款 調整所參考之資訊有時間上的落後致偏離市價

實務上公告現值之查估作業，係以最近一年內買賣市價或收益情形作為調整依據，是故，在每年 1 月 1 日所公告之土地現值係過去一年之資訊的情形下，必將無法反映當年度之市價波動，導致在當年度地價上漲期間賣出土地者，不因此多負擔土地增值稅，而在當年度地價下跌期間賣出土地者，卻因公告現值係根據前一年度較高之地價資料而定，導致在未有交易所得或甚至有虧損之情形，雖無稅捐負擔能力，卻仍須負擔土地增值稅，不符量能平等負擔原則¹⁴⁴。

第四款 公告現值制度可能因暗示效果而帶動房地產價格與物價上漲

公告土地現值一經調升，將產生使人民認為土地市價亦會同幅度上漲之暗示效果，公告現值制度成為政府機關對不動產市場行情所表達之意見，因而具有促使房地產價格與物價上漲之副作用¹⁴⁵。

第五款 政府將公告現值制度當成政策工具而使其無法反映市價

如前所述，因公告現值的調升會帶動房地產價格與物價上漲，故基於穩定房

¹⁴³ 游能淵，前揭註 113，頁 7；陳清秀，前揭註 113，頁 17-18；孫克難（2006），〈憲法規範與土地稅何去何從？〉，《財稅研究》，38 卷 1 期，頁 38。

¹⁴⁴ 游能淵，前揭註 113，頁 7；孫克難，同前註，頁 38；卓文乾（1989），《土地稅稅基之研究》，頁 56，國立政治大學地政學研究所博士論文。

¹⁴⁵ 李足能，前揭註 113，頁 106；卓文乾，同前註，頁 56、59；黃茂榮（2012），〈不動產價格之狂飆及其管制（下）〉，《植根雜誌》，28 卷 10 期，頁 16、22。

地產價格與物價之政策考量，政府傾向避免大幅調升公告現值，惟過去我國不動產價格狂飆時期，人民均對公告現值與市價差距過鉅感到不滿，基於社會輿論壓力，政府於房地產價格飆漲一、二年後始大幅調升公告現值，此時價格已攀升至頂點之際，造成在高價時期賣出而獲取暴利者無相應之稅捐負擔，反而在房地產價格高點買進而套牢者，因市價下跌而承受虧損，卻同時須負擔已調升之土地增值稅，造成未依納稅人經濟負擔能力課徵土地增值稅，與量能課稅原則不符¹⁴⁶。

第六款 公告現值制度成為利益輸送之管道

實務上，公司為圖利公司負責人、大股東或其他關係人，便會先以公司名義將土地低價出售予公司負責人、大股東或其他關係人，再由公司或其關係企業向該等個人高價買回，藉此掏空公司之營利所得，將其轉換成公司負責人、大股東或其他關係人之個人土地交易所得，該個人之土地交易所得依所得稅法第 4 條第 1 項第 16 款規定免納所得稅，又如同一年度內移轉，因公告現值尚未調整，故亦無須負擔土地增值稅；另一利益輸送之作法，則係個人以低價購入之土地高價轉售予公司，均對公司小股東之權益造成損害¹⁴⁷。本文在此欲併予敘明者係，利益輸送之管道多樣，公告現值制度僅屬其中一種，並非調廢除公告現值制度即可杜絕所有利益輸送之問題。

第七款 地價評議委員會有構成員不具專業性或易受不當影響

地價及標準地價評議委員會組織規程第 4 條所規定之地價評議委員會組成人員中，議員及地方公正人士易受利益團體及政治之不當影響，又有許多隸屬於地方政府之官員，可能受有配合地方政府政策推行之壓力，並有若干構成員均不

¹⁴⁶ 卓文乾，前揭註 144，頁 59；馬自誠，前揭註 113，頁 38-39；林全（1993），〈土地增值稅之改革芻議〉，《財稅研究》，25 卷 1 期，頁 8。

¹⁴⁷ 陳清秀，前揭註 113，頁 18；林全，同前註，頁 9；馬自誠，前揭註 113，頁 39。

具備地價評估之專業能力，目前地價評議委員會係根據主管機關之地政人員所蒐集資料進行地價之評議，已存在提供資料之地政人員可能受地方首長與上級主管不當控制之情況下，地價評議委員會構成員如上述又有不具專業性或易受無關地價評議因素影響之問題，評議結果實難召公信¹⁴⁸。

第二項 土地增值稅依漲價倍數累進課徵之缺陷

我國土地增值稅之立法自 1930 年 6 月 30 日制定公布之「土地法」以來，稅率之高低、級距雖經多次修正，惟均採稅率按土地漲價倍數累進之稅率結構。目前依平均地權條例第 40 條第 1 項及土地稅法第 33 條第 1 項規定，土地漲價總數額超過原規定地價或前次移轉申報之現值數額未達一倍之部分，稅率為 20%；超過一倍以上未達二倍之部分，稅率為 30%；超過二倍以上之部分，稅率為 40%。

土地增值稅依漲價倍數累進課徵明顯將遭受的質疑係，漲價倍數較大者，其漲價金額不必然會大於漲價倍數較小者¹⁴⁹，稅捐既屬金錢給付義務，納稅義務人之稅捐負擔能力高低即應視土地交易所得之實際金額而定，稅率依漲價倍數累進之結果，將可能造成負擔能力較小者反而須負擔較重之稅捐，不符合量能原則與社會國原則。再者，稅率依漲價倍數累進將無可避免的問題係，土地若長期持有，其漲價倍數通常較短期持有者為大，稅制設計上不利長期持有土地者，無異鼓勵短期土地投機炒作¹⁵⁰。

本文以為，應回歸土地增值稅之所得稅本質，依漲價金額累進課徵。至於依漲價倍數累進可避免依漲價金額累進所產生土地化整為零之問題部分，亦即納稅義務人為減少稅負，透過分割移轉、分批出售之方式，使每次所移轉土地之漲價

¹⁴⁸ 孫克難，前揭註 143，頁 38；游能淵，前揭註 113，頁 8；呂承翰，前揭註 140，頁 76-78。

¹⁴⁹ 來璋，前揭註 113，頁 228；行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組，前揭註 113，頁 54。

¹⁵⁰ 孫克難，前揭註 143，頁 39。

數額均僅適用最低稅率課徵土地增值稅，對此並非無因應之防杜方法，例如可規定在一定期間內就同筆土地分次出售者，其漲價金額須合併計算以決定應適用之稅率，並補徵稅額¹⁵¹。另關於避免新開發地區或都市郊區土地投機之考量，即這些地區之原地價較都市繁榮地區低，土地漲價金額小而漲價倍數甚高，依漲價倍數累進課徵土地增值稅可抑制資金流向這些地區，進行投機炒作，惟首先，土地增值稅之稅率高低差異已不大，最高稅率僅有 40%，抑制資金流動之效果本已不顯著，再者，此係空間發展之政策選擇，資金流入新開發地區或都市郊區或許可舒緩都市地區人口壓力，不一定因此造成土地投機炒作，故在目前已失去抑制效果且理論依據上仍有再討論之空間下，實應回歸所得稅本質，按土地漲價金額高低決定所應負擔之土地增值稅¹⁵²。

第三項 實務因此衍生之房地價款拆分爭議

如前所述，舊制係對個人之房屋交易所得與土地交易所得分別課徵個人綜合所得稅與土地增值稅，若屬營利事業之情況，房屋交易所得則改課徵營利事業所得稅，土地交易所得仍課徵土地增值稅，為避免重複課稅，個人及營利事業均適用所得稅法第 4 條第 1 項第 16 款就土地交易所得免納所得稅之規定，是以，為因應課稅需要，不論屬個人或營利事業，均須從房地交易總價格分離出房屋及土地各別價格，再計算出房屋及土地各別交易所得，實務上因此衍生房地價款拆分爭議（若土地增值稅選擇以公告現值為計算基礎，當然即無須得知土地價格以便計算出土地交易所得，惟仍須知悉房屋價格方可計算所得稅，故亦無法避免分離房屋及土地價格之難題），以下探討之。

¹⁵¹ 來瑋，前揭註 113，頁 232；行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組，前揭註 113，頁 54-55；孫克難，前揭註 143，頁 39。

¹⁵² 來瑋，前揭註 113，頁 233；李承嘉，前揭註 141，頁 87-88。

第一款 發生爭議之原因

本文歸結實務上房地價款拆分爭議之發生原因係，我國對房屋及土地交易所得適用不同課稅規定而須分離房屋及土地各別價格，然房地價款本質上難以區分，且公告現值遠低於土地實際交易價格，土地增值稅負擔過低，產生人民操縱房地價格比例之誘因，以下分述之：

第一目 房地價款本質上難以區分

從交易習慣上不區分房屋及土地各別價款，以及實務尚未有統一之拆分方法而言，房地價款本質上實難以區分，以下詳述之，並於確認存在此一現象後，進而針對房屋交易所得與及土地交易所得的課稅規定不同之情形提出本文見解。

一、交易習慣上不區分

我國目前之交易習慣上，若房屋與其所在基地合併出售，係以建坪價乘於出售面積而計算出房地交易之總價格，並未對房屋及土地作分離計價¹⁵³，亦即買賣雙方約定房屋及土地之交易價格時，多以二者之交易總價約定，而不對房屋及土地各別約定一個交易價格¹⁵⁴。究其原因，雖從我國民法上之觀點，房屋所有權及土地所有權係屬兩個不同之物權，惟買賣當事人係將二者視為單一交易標的，買受人決定其願支付之價額時，所考量者係房屋及其所依附之土地此一整體帶給其之滿足程度；出賣人決定其願出售之價額時，所考量者係房屋及土地之出售總價減除其各項成本費用後是否帶給其滿意之利潤，是故，買受人及出賣人均無法亦無必要區分各以多少價額買賣房屋及土地¹⁵⁵，從交易習慣之觀點言，房地價款本

¹⁵³ 游振輝（2005），〈從不動產總價分離房地價格之探討〉，《土地問題研究季刊》，4 卷 3 期，頁 96。

¹⁵⁴ 蔡卯生（1992），〈建築投資業建屋出售之稅務與會計實務（下）〉，《稅務旬刊》，1459 期，頁 23；柯格鐘（2013），〈不動產稅制改革芻議（上）〉，《稅務旬刊》，2224 期，頁 24。

¹⁵⁵ 呂承翰，前揭註 140，頁 63、109。

質上實難以區分。



二、實務尚未有統一之拆分方法

接著觀察不動產估價實務，當房屋及土地構成一體而發揮其功能，此時欲從不動產之總價值中分離出房屋及土地之各別價值，房地價格分離之理論係依房屋及土地對整體不動產價值之貢獻程度，決定價格分配之比重，根據所主張之貢獻程度與價格分配比重之不同，可分為土地貢獻說、建物貢獻說以及聯合貢獻說，目前三者被不同之規定所採用，實務上尚未有統一之拆分方法¹⁵⁶。

(一) 土地貢獻說

此說以區位理論作為論據，主張不動產價格之差異係區位特性之差異所致，建物僅貢獻建築本體之價值，其餘價值均由土地所貢獻，故於分離房地價格時，不動產總價格應扣除建物之成本價格，剩餘之價格全數分配予土地，以反應區位特性之貢獻，目前地價調查估計規則係採土地貢獻說¹⁵⁷，不動產估價技術規則亦

¹⁵⁶ 卓輝華(2014)，〈不動產總值中分離土地與建築物價格之合理性分析〉，氏著，《不動產估價》，三版，頁341，臺北：五南；丁福致(2001)，〈房地產價格拆算方法之研究〉，《土地經濟年刊》，12期，頁235-236。

¹⁵⁷ 地價調查估計規則第14條第1項第3、4款：「以買賣實例估計土地正常單價方法如下：三、地上有區分所有建物，買賣實例為其中部分層數或區分單位者，其土地正常買賣單價之計算程序如下：(一)推估各樓層可出售面積、各樓層房地正常買賣平均單價、車位平均價格及車位數。(二)估算全棟房地可出售總價格。其公式如下：全棟房地可出售總價格＝ $\Sigma[(各樓層房地正常買賣平均單價 \times 各樓層可出售面積) + (車位平均價格 \times 車位數)]$ (三)計算全棟建物現值，依第十二條規定辦理。(四)估算全棟建物之裝潢、設備及庭園設施等費用。(五)估算全棟建物買賣正常利潤。(六)計算土地可出售總價格。其公式如下：土地可出售總價格＝全棟房地可出售總價格－全棟建物現值－全棟建物之裝潢、設備及庭園設施等費用－全棟建物買賣正常利潤(七)計算土地正常買賣單價。其公式如下：土地正常買賣單價＝土地可出售總價格 \div 基地面積四、地上有建物，且買賣實例為全部層數者，其土地正常買賣單價之計算程序如下：(一)計算全棟建物現值，依第十二條規定辦理。(二)估算全棟建物之裝潢、設備及庭園設施等費用。(三)估算全棟建物買賣正常利潤。(四)計算土地正常買賣總價格。其公式如下：土地正常買賣總價格＝全棟房地正常買賣總價格－全棟建物現值－全棟建物之裝潢、設備及庭園設施等費用－全棟建物買賣正常利潤(五)計算土地正常買賣單價。其公式如下：土地正常買賣單價＝土地正常買賣總價格 \div 基地面積」

主要採土地貢獻說¹⁵⁸，另輔以聯合貢獻說，地價調查估計規則係直轄市或縣(市)地政機關查估公告土地現值(土地增值稅稅基)及公告地價(地價稅稅基)之依據，而不動產估價技術規則係民間估價業者辦理不動產估價之作業準則¹⁵⁹。

(二) 建物貢獻說

此說認不動產整體之高附加價值均由建物所貢獻，蓋土地上若未有建物存在，空地所能創造之價值有限，雖肯認不動產價值會因區位不同而有差異，惟此部分已反映於地價，故於分離房地價格時，基於土地僅貢獻土地成本之價值，不動產總價格扣除正常地價後，剩餘價格均屬建物價格，目前房屋稅條例係採建物貢獻說¹⁶⁰，房屋稅條例係不動產評價委員會評定房屋標準價格，主管稽徵機關再依據房屋標準價格核計房屋稅之稅基即房屋現值之準據¹⁶¹。

¹⁵⁸ 不動產估價技術規則第 99 條第 1 項：「以勘估標的之房地價格推估其基地單價時，得以下列方式估計之：一、勘估標的之基地價格＝勘估標的之房地價格－勘估標的之建物成本價格。二、勘估標的之基地單價＝勘估標的之基地價格／勘估標的之基地面積。」同法第 100 條：「前條勘估標的屬區分所有建物時，以其房地價格推估該區分所有建物基地單價時，得以下列方式估計之：一、該區分所有建物基地權利價格＝該區分所有建物房地價格－該區分所有建物之建物成本價格。二、該區分所有建物之基地權利單價＝該區分所有建物基地權利價格／該區分所有建物之基地持分面積。三、基地單價＝該區分所有建物之基地權利單價× 平均地價分配率／該區分所有建物之地價分配率。前項第三款該區分所有建物之地價分配率公式如下：該區分所有建物之地價分配率＝該區分所有建物之樓層別效用比－平均樓層別效用比× 全棟建物成本價格占全棟房地總價格比率。」

¹⁵⁹ 卓輝華，前揭註 156，頁 341；游振輝，前揭註 153，頁 100；陳正浩(2014)，〈從地價調查估計規則及不動產估價技術規則探討買賣交易案例房地價格拆分〉，新北市政府 103 年度自行研究報告，頁 6-10，載於：

[http://www.xinzhuang.land.ntpc.gov.tw/fckdowndoc?file=/FB/file/%E5%BE%9E%E5%9C%B0%E5%83%B9%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E4%BC%B0%E8%A8%88%E8%A6%8F%E5%89%87%E5%8F%8A%E4%B8%8D%E5%8B%95%E7%94%A2%E4%BC%B0%E5%83%B9%E6%8A%80%E8%A1%93%E8%A6%8F%E5%89%87%E6%8E%A2%E8%A8%8E%E8%B2%B7%E8%B3%A3%E4%BA%A4%E6%98%93%E6%A1%88%E4%BE%8B%E6%88%BF%E5%9C%B0%E5%83%B9%E6%A0%BC%E6%8B%86%E5%88%86\(1\).pdf&flag=ndoc](http://www.xinzhuang.land.ntpc.gov.tw/fckdowndoc?file=/FB/file/%E5%BE%9E%E5%9C%B0%E5%83%B9%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E4%BC%B0%E8%A8%88%E8%A6%8F%E5%89%87%E5%8F%8A%E4%B8%8D%E5%8B%95%E7%94%A2%E4%BC%B0%E5%83%B9%E6%8A%80%E8%A1%93%E8%A6%8F%E5%89%87%E6%8E%A2%E8%A8%8E%E8%B2%B7%E8%B3%A3%E4%BA%A4%E6%98%93%E6%A1%88%E4%BE%8B%E6%88%BF%E5%9C%B0%E5%83%B9%E6%A0%BC%E6%8B%86%E5%88%86(1).pdf&flag=ndoc)。

¹⁶⁰ 房屋稅條例第 11 條：「房屋標準價格，由不動產評價委員會依據下列事項分別評定，並由直轄市、縣(市)政府公告之：一、按各種建造材料所建房屋，區分種類及等級。二、各類房屋之耐用年數及折舊標準。三、按房屋所處街道村里之商業交通情形及房屋之供求概況，並比較各該不同地段之房屋買賣價格減除地價部分，訂定標準。前項房屋標準價格，每三年重行評定一次，並應依其耐用年數予以折舊，按年遞減其價格。」

¹⁶¹ 卓輝華，前揭註 156，頁 341-342；游振輝，前揭註 153，頁 97、101-102；丁福致，前揭註 156，頁 236。

（三） 聯合貢獻說



此說主張若土地區位良好，其上卻未有建物，將無法發揮最大之使用效益，而建物價值產生之前提係附著於土地之上，若附著於不適當之基地，建物之價值亦無法有效發揮，故不動產總價值應係由土地與建物所共同創造，受土地區位及建物可使用空間之效用聯合影響，從而於分離房地價格時，應依土地與建物之成本比重分配不動產總價格，如前所述，不動產估價技術規則除了主要的土地貢獻說外，亦兼採聯合貢獻說¹⁶²，目前採用聯合貢獻說者另包括加值型及非加值型營業稅法（下稱營業稅法）施行細則第 21 條推計建物之營業稅稅基即其銷售額¹⁶³；營利事業所得稅查核準則第 32 條第 3 款推計營利事業與地主合建分成、合建分售土地及房屋或自行以土地及房屋合併銷售時之房屋銷售收入¹⁶⁴；財政部 1994

¹⁶² 不動產估價技術規則第 99 條第 2、3 項：「勘估標的之土地價值比率及建物價值比率已知者，以勘估標的之房地價格推估其基地單價時，亦得以下列方式估計之：一、勘估標的之基地價格＝勘估標的之房地價格×土地價值比率。二、勘估標的之基地單價＝勘估標的之基地價格／勘估標的之基地面積。前項所稱土地價值比率及建物價值比率，應參酌當地市場調查資料，運用估價方法計算之。」同法第 101 條：「勘估標的之土地價值比率及建物價值比率已知者，前條以房地價格推估該區分所有建物基地單價，亦得以下列方式估計之：一、該區分所有建物基地權利價格＝該區分所有建物房地價格×土地價值比率。二、該區分所有建物之基地權利單價＝該區分所有建物基地權利價格／該區分所有建物之基地持分面積。三、該區分所有建物之基地單價＝該區分所有建物之基地權利單價×平均樓層別效用比／該區分所有建物之樓層別效用比。前項所稱土地價值比率及建物價值比率，應參酌當地市場調查資料，運用估價方法計算之。」

¹⁶³ 加值型及非加值型營業稅法施行細則第 21 條：「營業人以土地及其定著物合併銷售時，除銷售價格按土地與定著物分別載明者外，依房屋評定標準價格（含營業稅）占土地公告現值及房屋評定標準價格（含營業稅）總額之比例，計算定著物部分之銷售額。其計算公式如下：

$$\begin{aligned} & \text{定著物部分之銷售價格} = \text{土地及其定著物之銷售價格} \\ & \quad \text{房屋評定標準價格} \times (1 + \text{徵收率}) \\ & \times \frac{\text{土地公告現值} + \text{房屋評定標準價格} \times (1 + \text{徵收率})}{\text{土地公告現值} + \text{房屋評定標準價格} \times (1 + \text{徵收率})} \end{aligned}$$

$$\text{定著物部分之銷售額} = \text{定著物部分之銷售價格} \div (1 + \text{徵收率})$$

¹⁶⁴ 營利事業所得稅查核準則第 32 條第 3 款：「出售或交換資產利益：三、自中華民國七十五年一月一日起，營利事業與地主合建分成、合建分售土地及房屋或自行以土地及房屋合併銷售時，其房屋款及土地款未予劃分或房屋款經查明顯較時價為低者，其房屋銷售價格（含營業稅）應依房屋評定標準價格（含營業稅）占土地公告現值及房屋評定標準價格（含營業稅）總額之比例計算。其計算公式如下：

$$\begin{aligned} & \text{房屋銷售價格（含營業稅）} = \text{土地及其房屋之銷售價格（含營業稅）} \\ & \quad \text{房屋評定標準價格} \times (1 + \text{營業稅徵收率}) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} & \times \frac{\text{土地公告現值} + \text{房屋評定標準價格} \times (1 + \text{營業稅徵收率})}{\text{土地公告現值} + \text{房屋評定標準價格} \times (1 + \text{營業稅徵收率})} \\ & \text{房屋銷售收入} = \text{房屋銷售價格（含營業稅）} \div (1 + \text{營業稅徵收率}) \end{aligned}$$

年 1 月 26 日臺財稅字第 831581093 號函推計個人出售房地時之房屋交易所得或損失¹⁶⁵；財政部所訂定各年度個人出售房屋之財產交易所得計算規定中關於豪宅之房屋交易所得推計¹⁶⁶等規定¹⁶⁷。



三、本文見解

從買賣雙方約定房地總價款之交易習慣，以及估價理論中土地貢獻說、建物貢獻說、聯合貢獻說三者均有其論理依據，目前實務尚未統一採用某一特定之房地價格分離理論之觀察而論，足認房地價款本質上實難區分，故稅制設計上若對房屋交易所得以及土地交易所得為不同之規定，必將難以確實掌握納稅義務人因房地交易而在經濟負擔能力上所產生之變化，所課予之稅捐負擔即難以符合量能原則之要求，甚至有許多操縱空間。

茲有附言者，檢視前文所提及之地價調查估計規則與房屋稅條例，似乎以在何種房地價格分離理論下所課徵之稅收最多者，作為選擇採納之理由，實有不當，為使土地增值稅及地價稅之稅基最大化，地價調查估計規則採土地貢獻說；相反地，在對房屋所課徵之房屋稅，則採建物貢獻說，如此便能提高房屋現值，達到增加稅收之效果¹⁶⁸。

¹⁶⁵ 財政部 1994 年 1 月 26 日臺財稅字第 831581093 號函（節錄）：「個人出售房地，其原始取得成本及出售價格之額，如經稽徵機關查核明確，惟因未劃分或僅劃分買進或賣出房地之各別價格者，應以房地買進總額及賣出總額之差價，按出售時之房屋評定現值占土地公告現值及房屋評定現值之比例計算房屋之財產交易損益。」

¹⁶⁶ 以民國 104 年度個人出售房屋之財產交易所得計算規定為例，其關於此部分之規定為：「稽徵機關僅查得或納稅義務人僅提供交易時之實際成交金額，而無法證明原始取得成本，如符合下列情形之一者，應以查得之實際房地總成交金額，按出售時之房屋評定現值占公告土地現值及房屋評定現值總額之比例計算歸屬房屋之收入，再以該收入之百分之十五計算其出售房屋之所得額：1.臺北市，房地總成交金額新臺幣七千萬元以上。2.新北市，房地總成交金額新臺幣六千萬元以上。3.臺北市及新北市以外地區，房地總成交金額新臺幣四千萬元以上。」

¹⁶⁷ 卓輝華，前揭註 156，頁 342；游振輝，前揭註 153，頁 97-98、102-103；丁福致，前揭註 156，頁 236；陳正浩，前揭註 159，頁 9-10。

¹⁶⁸ 游振輝，前揭註 153，頁 98。

第二目 公告現值制度使土地增值稅負擔過低

如前所述，實務上幾乎均以公告現值作為土地增值稅稅基之計算基礎，故不論土地交易所得之實際數額多寡，土地增值稅均可依遠低於土地實際交易價格之公告現值課徵，惟房屋交易之所得稅除了符合推計課稅要件外，均須依房屋實際交易所得課徵，此等現象形成人民操縱房地價格比例之誘因，即分離房屋及土地各別價格時，盡量提高土地價格、降低房屋價格，減少房屋交易所得以達到減輕所得稅稅負之目的。

第二款 個人合併轉售房屋及土地之案件類型

以下討論個人合併轉售房屋及土地所可能產生之房地價款拆分爭議，先介紹房地價款拆分相關問題，再介紹實務上之因應對策，最後提出本文見解：

第一目 房地價款拆分相關問題

如前所述，在交易習慣上，買賣雙方多僅約定房屋及土地之交易總價，而未約定二者之各別交易價格，在納稅義務人屬個人合併轉售房屋及土地之情形，因無如適用商業會計法之營利事業須將房屋及土地買進、賣出之各別價格在會計上分別記錄，以計算各別交易損益來忠實反映其各種營業活動表現優劣，並有保持帳簿憑證之義務¹⁶⁹，此時在申報綜合所得稅時，便無法盡提出房屋交易時成交價額及成本費用之證明文件的協力義務，而引發房屋交易所得額之認定問題。

再者，在某些情況，納稅義務人雖有分別記載房屋及土地交易價額之買賣契約書及房屋本身成本費用之證明文件，惟所得稅法施行細則第 17-2 條定有個人出售房屋未能提出交易時之成交價額或成本費用之證明文件者，稅捐稽徵機關得依財政部核定標準核定其財產交易所得之規定，因被稅捐稽徵機關依上開財政部

¹⁶⁹ 吳嘉勳、周桂棻（2014），〈談個人售屋財產交易所得〉，《稅務旬刊》，2246 期，頁 34。

核定標準推計課稅時之稅捐負擔，較按實際交易所得核實課稅時低，故多有故意不提出該等證明文件，以期適用上開財政部核定標準，或誤以為其具有選擇權，而逕按上開財政部核定標準申報財產交易所得之情事¹⁷⁰。



此外，由於土地交易所得不論實際數額多寡，所被課徵土地增值稅之稅基係依公告土地現值計算，惟房屋交易所得若有直接證據足以認定其實際數額，所被課徵財產交易所得稅之稅基係房屋實際交易所得，因此買賣雙方在約定房屋及土地各別交易價額時，便可能故意提高土地交易價額，而降低房屋交易價額，總價額在二者間之分配比重差距甚大，使房屋交易所得隨之降低，以達到減少房屋之財產交易所得稅稅負之效果，納稅義務人即使提出上開房屋及土地各別成交價額、房屋成本費用之證明文件，申報房屋之財產交易所得稅，已盡協力義務，亦可能有上述問題發生。

第二目 實務上之因應對策

為解決個人合併出售房屋及土地，未區分二者之各別價款或保存房屋部分之成本費用證明文件，而無法核實課徵房屋之財產交易所得稅的問題，財政部最初係以 1978 年 4 月 7 日臺財稅字第 32252 號函及 1980 年 5 月 2 日臺財稅字第 33523 號函釋示：「一律以出售年度房屋評定價格之百分之二十計算財產交易所得」，惟經釋字第 218 號解釋宣告違憲，理由係該推計方式不論年度、地區、經濟情況之差別，概按房屋評定價格之固定不變之百分比，推計納稅義務人之所得額，推計所得額時未能力求客觀、合理，使與納稅義務人之實際所得相當，有失公平合理

¹⁷¹。

¹⁷⁰ 陳建宏、王瑞鴻（2013），〈個人出售房屋財產交易所得課稅實務剖析〉，《會計研究月刊》，331 期，頁 63。

¹⁷¹ 吳嘉勳、周桂棻，前揭註 169，頁 34。

行政院嗣於 1988 年 5 月 30 日以臺財字第 14001 號函修正發布所得稅法施行細則，其中增訂第 17-2 條規定，財政部改為每年依房屋所在地區，核定房屋評定現值之不同比例，推計出房屋交易所得額，且自 2013 年度開始，針對豪宅交易所得另為特別之推計規定，豪宅之範圍係參考中央銀行 2012 年 6 月對住宅貸款採取針對性審慎措施所界定之高價住宅，明定僅限於臺北市或新北市房地總成交金額八千萬元以上，以及臺北市及新北市以外地區房地總成交金額五千萬元以上，103 年度及 104 年度改為臺北市房地總成交金額七千萬元以上，新北市房地總成交金額六千萬元以上，以及臺北市與新北市以外地區房地總成交金額四千萬元以上，規定上述豪宅在稅捐稽徵機關僅查得或納稅義務人僅提供交易時之實際成交金額，而無法證明原始取得成本，應以查得之實際房地總成交金額，按出售時之房屋評定現值占公告土地現值及房屋評定現值總額之比例計算歸屬房屋之收入，再以該收入之 15% 計算其出售房屋之所得額¹⁷²。

惟財政部另有 1994 年 1 月 26 日臺財稅字第 831581093 號函（下稱 1994 年函釋）明示：「個人出售房地，其原始取得成本及出售價格之金額，如經稽徵機關查核明確，惟因未劃分或僅劃分買進或賣出房地之各別價格者，應以房地買進總額及賣出總額之差價，按出售時之房屋評定現值占土地公告現值及房屋評定現值之比例計算房屋之財產交易損益。」財政部嗣又以 2012 年 8 月 3 日臺財稅字第 10100568250 號函（下稱 2012 年函釋）補充釋示個人出售房地所支付之相關必要費用（如：仲介費、代書費、土地增值稅、契稅等），得自房地買進總額及賣出總額之差額中減除，再依上開 1994 年 1 月 26 日臺財稅字第 831581093 號函所示之比例計算房屋之財產交易損益¹⁷³。是故，若屬無法區分房屋及土地各別買進（即房屋取得成本無法確定）、賣出價額之情形，將產生究應適用財政部依所得稅法第 17-2 條核定之各該年度個人出售房屋之財產交易所得計算規定，或上開 1994

¹⁷² 吳嘉勳、周桂棻，前揭註 169，頁 34-35。

¹⁷³ 陳建宏、王瑞鴻，前揭註 170，頁 64。

年及 2012 年函釋之疑義。



至於納稅義務人為降低稅負，故意不出具相關證明文件，或誤以為其具有選擇權之情況，財政部於各該年度個人出售房屋之財產交易所得計算規定中，明定適用該推計方式之前提，除了納稅義務人未出具相關證明文件外，還須係稽徵機關未查得交易時之房屋實際成交金額或原始取得成本者，故納稅義務人若被查得該等證明文件，仍須被核實課徵房屋之財產交易所得稅。

關於納稅義務人故意提高土地交易價額、降低房屋交易價額，透過土地及房屋交易價額占總價額比重之操縱，以減少稅負的作法，並未有如營利事業所得稅查核準則第 32 條第 3 款在營利事業與地主合建分成、合建分售土地及房屋或自行以土地及房屋合併銷售時之情況，不僅對其房屋價款及土地價款未予劃分，亦對房屋價款經查明顯較時價為低者，規定其計算方式，以資因應。

第三目 本文見解

一、課予提出房屋成交價額及其成本之證明文件的協力義務有違憲疑慮

依所得稅法第 14 條第七類財產交易所得之計算方式規定，房屋交易所得原則上應以房屋成交價額扣除原始取得成本及費用後得出，稅捐稽徵機關為認定確實之房屋成交價額、成本費用，須有直接證據作為依據，從而課予納稅義務人提出該等證明文件之協力義務。關於課予納稅義務人協力義務之合憲性，釋字第 537 號解釋表示：「租稅稽徵程序，稅捐稽徵機關雖依職權調查原則而進行，惟有關課稅要件事實，多發生於納稅義務人所得支配之範圍，稅捐稽徵機關掌握困難，為貫徹公平合法課稅之目的，因而課納稅義務人申報協力義務。」此係以領域理論作為論據，惟學者有認合憲性應在於貫徹量能課稅原則，蓋協力義務之課

予將不免干預納稅義務人資訊自主權，故為盡協力義務而揭露之私領域資訊，須在依經濟負擔能力平等負擔稅捐之目標達成上具有重要性¹⁷⁴。



在房屋交易所得之認定上，課予納稅義務人提出房屋成交價額及其成本費用之證明文件的協力義務，因該等證據之提供有助於稅捐稽徵機關確實掌握納稅義務人因該次交易而在經濟負擔能力上所產生之變化，應可認在量能課稅原則上具有重要性，惟納稅義務人買進、賣出房地時，均可能依交易習慣而未分別約定二者之交易價額，且房地價款本質上亦難以拆分，從而要求其提出房屋成交價額及其原始取得成本證明，實難調屬合理期待，蓋該等證據非在納稅義務人之管領範圍，故在此種未分別約定房地交易價額之情形，該協力義務在合憲性上即有疑義。

二、推計課稅須以核實課稅不能為前提

姑且肯認課予納稅義務人提出房屋成交價額及其成本費用之證明文件的協力義務均具合憲性，納稅義務人可能未保存該等證明文件，亦可能基於資訊自主權或其他考量而選擇不盡協力義務，又或者如上述未區分房地價款而無法提出房屋成交價額或其取得成本證明，此時納稅義務人雖未盡協力義務，惟基於量能課稅原則，既然有所得表彰其經濟負擔能力，即不能因此免除其負擔稅捐之義務，故如調查無困難，稽徵機關仍應依職權調查以核實認定，而在因納稅義務人未盡協力義務，致核實認定有所不能或花費過鉅之時，稅捐稽徵機關始得以間接證據代替直接證據，降低其證明程度，採行推計課稅¹⁷⁵。

¹⁷⁴ 葛克昌（2012），〈協力義務與納稅人基本權〉，氏著，《行政程序與納稅人基本權：稅捐稽徵法之新思維》，三版，頁 732，臺北：翰蘆。

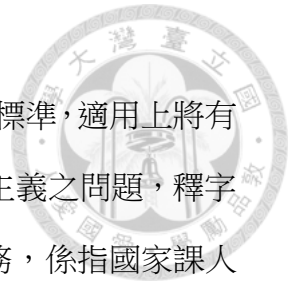
¹⁷⁵ 葛克昌，同前註，頁 728-729。

所得稅法施行細則第 17-2 條第 1 項規定：「個人出售房屋，如能提出交易時之成交價額及成本費用之證明文件者，其財產交易所得之計算，依本法第 14 條第 1 項第七類規定核實認定；其未申報或未能提出證明文件者，稽徵機關得依財政部核定標準核定之。」觀該條文之文字，似僅在納稅義務人不盡協力義務下，即賦予稽徵機關推計課稅權，未要求稽徵機關在調查可能時仍應依職權調查以核實認定，實已違背量能平等負擔原則。蓋不盡協力義務下之推計課稅雖係基於量能課稅原則，避免未盡協力義務者獲利，惟如有核實課稅可能時，因相較於推計課稅更能準確衡量納稅義務人的經濟負擔能力而課予稅捐負擔，稽徵機關便須盡職權調查義務取得直接證據核實認定稅基，以更符合量能平等負擔原則之要求。

是故，財政部依所得稅法施行細則第 17-2 條所訂定各該年度個人出售房屋之財產交易所得計算規定中，明定適用所規定推計課稅方式之前提，除了納稅義務人未盡提出相關證明之協力義務外，還須係稽徵機關未查得交易時之房屋實際成交金額或原始取得成本者，足資贊同。在量能課稅原則之要求下，推計課稅係核實課稅之補充方法，納稅義務人並無所謂之選擇權，得以自由選擇採行核實課稅或推計課稅。

三、房屋交易所得額之推計標準不須法律保留

所得稅法第 14 條第七類雖規定財產交易所得亦屬綜合所得稅之稅捐客體，亦規定稅基係財產交易所得數量化後之所得額，係以交易時之成交價額，減除原始取得之成本，及因取得、改良及移轉該項資產而支付之一切費用後之餘額。惟對於相關直接證據不備之情況下，稅基應如何計算，所得稅法並未有明文，故財政部訂有各該年度個人出售房屋之財產交易所得計算規定，依據係所得稅法施行細則第 17-2 條，亦有上開 1994 年及 2012 年函釋，所涉及者係稅基之推計標準。



二者均有關個人綜合所得稅稅基中房屋交易所得額之推計標準，適用上將有所重疊，為解決此爭議，首先應討論者係，有無違反稅捐法定主義之問題，釋字第 705 號解釋謂：「憲法第十九條規定人民有依法律納稅之義務，係指國家課人民以繳納稅捐之義務或給予人民減免稅捐之優惠時，應就租稅主體、租稅客體、租稅客體對租稅主體之歸屬、稅基、稅率、納稅方法及納稅期間等租稅構成要件，以法律或法律具體明確授權之法規命令定之；若僅屬執行法律之細節性、技術性次要事項，始得由主管機關發布行政規則為必要之規範（本院釋字第六五〇號、第六五七號解釋參照）。」足見我國目前實務上對於包括稅基在內之租稅構成要件的法律保留要求程度屬相對法律保留。

釋字第 705 號解釋同時亦針對核實課稅不能下所為之稅基之推計標準採相對法律保留之見解。該號解釋認所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目之 1 固就捐贈之列舉扣除額規定：「納稅義務人、配偶及受扶養親屬對於教育、文化、公益、慈善機構或團體之捐贈總額最高不超過綜合所得總額百分之二十為限。但有關國防、勞軍之捐贈及對政府之捐獻，不受金額之限制。」惟所捐贈者若為實物，例如土地，究應以何標準計算認列減除之扣除額度，所得稅法未有明文，亦未具體明確授權主管機關以命令定之。財政部對此作出六個函釋，最後確定個人以購入之土地捐贈而未能提示土地取得成本確實證據，或土地係受贈或繼承取得者，除非屬公共設施保留地且情形特殊，經稽徵機關研析具體意見專案報部核定者外，其綜合所得稅捐贈列舉扣除額金額依公告土地現值之 16% 計算。因系爭函釋所釋示者涉及稅基之計算標準，攸關列舉扣除額得認列之金額，並非僅屬執行所得稅法規定之細節性或技術性事項，而係影響人民應納稅額及財產權實質且重要事項，應以法律或法律具體明確授權之命令定之，故宣告系爭函釋違反憲法第 19 條稅捐法定主義。



觀系爭函釋即釋字第 705 號解釋標的之意旨，納稅義務人以購入之土地捐贈，若能提示土地取得成本確實證據，捐贈扣除額金額即核實認定為土地之「取得成本」（對此，本文認依照量能課稅原則，納稅義務人因捐贈行為而減少之經濟負擔能力應當是「捐贈時」之土地「市價」，並非土地之「取得成本」，是故，於實際捐贈年度准予列報捐贈扣除額金額應係土地「捐贈時市價」¹⁷⁶），若未能提示該等證據，或土地係受贈或繼承取得者，除了特殊情形外，一律依公告土地現值之 16% 計算，是屬稅基之推計標準應無疑義，而該號解釋宣告系爭函釋不符相對法律保留之要求而違憲。

然本文認並非所有涉及稅基之規範均須以法律或法律具體明確授權之法規命令定之，在此須辨別者係，推計課稅屬於事實認定層面之問題，所推計者係所得額之多寡，此時不論基於權力分立上之行政與立法間專業分工，抑或基於稅務行政屬大量行政之考量，均應肯認稅捐稽徵機關不必經立法者之授權，即有權訂定事實認定之準則，亦即針對複雜之社會事實如何依照不同時間、地區、經濟狀況、個人因素等認定之，進而適用法律，蓋稅捐稽徵機關在此具有較高專業性，且稅務規範若欲完備必多如牛毛，立法者要一一制定法律或授權殆無可能，便須在無關稅基界定之事實認定上賦予行政機關訂定統一推計標準之權限，確保相類案件有相類之稅捐負擔，並針對變化萬千之社會生活事實，更加迅速、彈性地調整其所訂定之推計標準¹⁷⁷。

再觀與本文所討論之房屋交易所得推計標準直接相關之大法官解釋，即釋字第 218 號解釋與釋字第 361 號解釋，前者之解釋標的係財政逕自作出之推計所得

¹⁷⁶ 甚且，即使土地之「取得成本」與「捐贈時市價」在納稅義務人土地取得與捐贈時點間隔不長之情形下其實相差無幾，然以取得成本作為得扣除金額實存有納稅義務人不當操縱之高度可能性，查核亦有相當困難性，故系爭函釋之作法有待商榷。

¹⁷⁷ 柯格鐘（2013），〈不必要的違憲宣告——談釋字第 705 號捐地節稅金額認定之違憲（下）〉，《稅務旬刊》，2236 期，頁 25-27。

額的函釋，後者之解釋標的係行政院修正發布所得稅法施行細則增訂之第 17-2 條，該條規定稅捐稽徵機關依財政部核定標準推計所得額。所得稅法第 83 條僅規定在納稅義務人未提示所得額相關證明文件時，稅捐稽徵機關得依查得之資料或同業利潤標準，核定其所得額，並未明文授權稅捐稽徵機關訂定房屋出售所得額之推計標準，而同法 121 條亦僅概括授權財政部訂定施行細則，難謂所得稅法施行細則第 17-2 條規定內容即因此具備法規命令之性質，惟上述二號解釋均未宣告各該解釋標的違反稅捐法定主義，釋字第 361 號更明謂所得稅施行細則第 17-2 條與稅捐法定主義並無違背，而均係從推計所得額是否切近實際之角度審查之，應可推斷上述二號解釋肯認在納稅義務人未盡協力義務之下之推計課稅，並無須受法律保留之拘束，稅捐稽徵機關有權訂定事實認定性行政規則¹⁷⁸。

職此之故，所得稅法施行細則第 17-2 條，以及上述之 1994 年與 2012 年函釋，雖性質均屬行政程序法第 159 條規定之事實認定性行政規則，係上級機關為協助下級機關或屬官統一認定事實所訂定，仍不因違反稅捐法定主義而無適用餘地，然在財政部依所得稅法施行細則第 17-2 條訂定每年度個人出售房屋之財產交易所得計算規定，已行之有年的情況下，財政部嗣後又作出上述之 1994 年及 2012 年函釋，即有違反信賴保護原則之疑義。

四、財政部之推計標準均不符合釋字第 218 號解釋之意旨

稅捐稽徵機關雖有權訂定推計課稅之事實認定性行政規則，惟此時仍有司法權得以控制其內容非出於行政權之恣意，確保符合量能課稅原則之要求，故本文以下接續檢驗上述各該年度個人出售房屋之財產交易所得計算規定、1994 年及 2012 年函釋之內容，審視由此推計之所得額是否切近納稅義務人之實際所得額，

¹⁷⁸ 葛克昌（2009），〈租金管制與所得調整〉，氏著，《所得稅與憲法》三版，頁 416-418，臺北：翰蘆。

而得以盡量使納稅義務人按其經濟負擔能力平等負擔稅捐。



財政部訂定之各該年度個人出售房屋之財產交易所得計算規定中，除豪宅外，係每年依房屋所在地區，核定房屋評定現值之不同比例，推計出房屋交易所得額，豪宅則以查得之實際房地總成交金額，按出售時之房屋評定現值占公告土地現值及房屋評定現值總額之比例計算歸屬房屋之收入，再以該收入之 15%計算其出售房屋之所得額。而 1994 年及 2012 年函釋係以房地買進總額及賣出總額之差價，先減除出售房地所支付之相關必要費用，再按出售時之房屋評定現值占公告土地現值及房屋評定現值之比例計算房屋之財產交易損益。

可知上述包括針對豪宅之特別推計規定在內共三種方法，均以房屋評定現值作輔助工具，豪宅之特別推計規定及 1994 年、2012 年函釋拆分房地價款或交易所得運用比例之計算方式，另藉助於公告土地現值。本文推斷財政部之所以使用房屋評定現值與公告土地現值此等估計標準，係因房屋及土地實際交易價格不可得之情形下，最接近交易雙方約定價格者即為市價，而上開估計標準能反映房屋及土地各別之市價，惟除了如前所述，公告土地現值基於種種缺陷，一直以來均偏離市價外，房屋評定現值形成過程亦存有問題（詳後述），而不能忠實反映市價，從而財政部使用上述評定基準作為推計房屋交易所得之輔助工具，即無法盡量正確掌握納稅義務人因房屋交易產生之經濟負擔能力的變化，與釋字第 218 號解釋所闡釋之推計所得額應力求客觀、合理的意旨不符，有違量能課稅原則之要求，是故，本文認財政部應另尋其他更佳之推計課稅方式。

房屋評定現值無法反映市價，肇因於其形成過程之問題，該等問題可大致分為三點，分述如下：

第一，評估事項不當。依房屋稅條例第 10 條第 1 項及第 11 條第 1 項規定，主管稽徵機關應依據不動產評價委員會評定之房屋標準價格，核計房屋現值，房屋標準價格係由不動產評價委員會依據三個事項分別評定，即「按各種建造材料所建房屋，區分種類及等級」、「各類房屋之耐用年數及折舊標準」、「按房屋所處街道村里之商業交通情形及房屋之供求概況，並比較各該不同地段之房屋買賣價格減除地價部分，訂定標準（此項又稱房屋街路等級調整率、路段率）」¹⁷⁹。惟路段率之決定上，以臺北市為例，是以各街路「房屋生活機能」、「商業繁榮」、「交通發展狀況」作為根據，其係先建立基準區，再將全市劃分為不同區，依房屋所在區而適用不同路段率，同區內路段率相同，將無法反映房屋之不同特性，例如同一棟公寓大廈的不同樓層間市價事實上存在差異¹⁸⁰。新北市之作法則係基於路段率與房屋所在土地之公告現值存在關聯性，因此以各區段公告土地現值之平均值作為基準地段率，仍有無法反映同一棟建築不同樓層間之價值差異的問題¹⁸¹。再者，地方政府決定路段率時，均未考量「房屋買賣價格減除地價」此一因素¹⁸²，即與房屋稅條例第 11 條第 1 項第 3 款之明文規定不符，且若欲落實，亦會面臨交易量不足，可能無法取得買賣交易價格以供比較之問題，又因交易習慣上房地價格不會分別約定，房地價格拆分困難將無可避免¹⁸³。

第二，不動產評價之進行及人員安排有問題。房屋稅條例第 9 條第 2 項規定：「不動產評價委員會應由當地民意機關及有關人民團體推派代表參加，人數不得少於總額五分之二。其組織規程由財政部定之。」財政部訂定之不動產評價委員會組織規程第 3 條針對委員會組成人員有為詳細規定，其中有許多委員並不具有

¹⁷⁹ 陳清秀（2014），〈豪宅稅之合法性探討——臺北高等行政法院一〇二年度訴字第四一七號判決評析〉，《月旦裁判時報》，26 期，頁 6；張碧珠（2012），〈房屋街路等級調整率之探討〉，《稅務旬刊》，2202 期，頁 7。

¹⁸⁰ 陳明燦（2013），〈我國房屋現值評定法制問題分析——以房屋稅條例第 11 條為中心〉，《臺灣環境與土地法學雜誌》，7 期，頁 171、173。

¹⁸¹ 陳明燦，同前註，頁 171、173。

¹⁸² 陳明燦，前揭註 180，頁 178。

¹⁸³ 張碧珠，前揭註 179，頁 9。

不動產評價專業¹⁸⁴，財政局（處）長、地方稅稽徵機關局（處）長、地方稅稽徵機關主管科長等可能受有配合地方政府推行政策之壓力，市議員亦可能受到利益團體之遊說，而扭曲房屋之標準價格¹⁸⁵，另不動產評價委員會之會議進行時間過短，案件量多之情形下，無法深入詳細討論¹⁸⁶。再者，不動產評價委員會組織規程第 7 條規定有關評定房屋標準單價及房屋之位置所在段落等級等，應先由直轄市、縣（市）地方稅稽徵機關派員實地調查，作成報告，經不動產評價委員會召集會議評定後，送由直轄市、縣（市）政府公告，稅務人員非屬不動產估價及市場調查專業人員，規定其先作成報告，亦有未當¹⁸⁷。

第三，房屋標準價格調整與市價變動在時間上有落差。房屋稅條例第 11 條第 2 項規定房屋標準價格，每三年重行評定一次，未顧及此段期間內之路段率變化，房屋之折舊率理應每年增加，卻亦在此段期間內假設未變動，如此評定頻率之設定實無法及時反應房屋之市價¹⁸⁸。

五、廢除土地增值稅方能根本解決操縱房地價款之問題

而關於買賣雙方在約定房屋及土地各別交易價額時，故意提高土地交易價額，而降低房屋交易價額，稅捐稽徵機關並未有相關調整規定，對此，本文以為不應仿造營利事業所得稅查核準則第 32 條第 3 款當房屋款經查明顯較時價為低者，按照以房屋評定標準價格與公告土地現值作為輔助工具之公式計算的規定，蓋不僅房地價款本質上即屬拆分困難，目前並無公認之拆分方式，不能排除當事人非故意藉以減少稅負之可能性，且如上述，以房屋評定標準價格與公告土地現值推

¹⁸⁴ 陳明燦，前揭註 180，頁 175；呂承翰，前揭註 140，頁 87。

¹⁸⁵ 呂承翰，前揭註 140，頁 87-88。

¹⁸⁶ 陳明燦，前揭註 180，頁 175。

¹⁸⁷ 張碧珠，前揭註 179，頁 9；張於節（2014），〈房價評定應由中央訂標準（下）〉，《稅務旬刊》，2243 期，頁 22。

¹⁸⁸ 陳明燦，前揭註 180，頁 175；張於節，同前註，頁 22。

計之結果偏離市價。除非當事人約定之房地交易價額比例極不合理，又無其他正當理由，此時或可基於實質課稅原則逕予調整，應以最接近房屋及土地之實際交易價格的市價比例調整之，不過因交易習慣上房地常以總價買賣，又將面臨各別市價資料難以取得之困境，是故，此一問題僅在本文所主張之廢除土地增值稅，房地合一課徵所得稅之制度下方能獲得根本解決。

第三款 個人與建商合建出售之案件類型

以下討論個人與建商合建出售所可能產生之房地價款拆分爭議，進行方式上，同樣先介紹房地價款拆分相關問題，再介紹實務上之因應對策，最後提出本文見解：

第一目 房地價款拆分相關問題

因土地交易所得不論多寡，土地增值稅均可依公告現值課徵，而房屋交易所得之所得稅除了符合推計課稅要件外，均須依實際交易所得課徵，再者，若納稅義務人符合營業稅法第 6 條規定之營業人要件，出售房屋另須依銷售額課徵營業稅，出售土地則依同法第 8 條免徵營業稅，是故，實務上建設公司會與其負責人、股東、其他關係人或人頭等，透過合建分售或合建分成之方式，操縱總價額中房地交易價額之比例，以減少出售房地之總稅負。

詳言之，建設公司與個人地主合作建屋之類型分為三種，即合建分售、合建分成、合建分屋，三者之共同點係建設公司提供資金、地主提供土地，合建分售係建設公司與地主各自以自己之名義，分別與買方訂立房屋買賣契約、土地買賣契約，各自收取價款；而合建分成係建設公司與地主以共同名義與買方訂立房地買賣契約，所得之總價款再依建設公司與地主約定之比例分配，該分成比例於二者之合建契約中載明；至於合建分屋則係在房屋建造完成後，由建設公司與地主

依合建契約所約定之比例，將部分房屋與部分土地互易，日後各自出售房屋與土地¹⁸⁹。



其中合建分售與合建分成之類型，房屋交易所得歸屬建設公司，土地交易所所得歸屬個人地主，即給予建設公司與上述個人減少稅負之管道，此時房地合併出售之總價額仍與建設公司自行建屋出售時相同，惟減少房屋交易價額，提高土地交易價額，使建設公司之房屋交易所得降低，以減少其自身所被課徵之營利事業所得稅，以及分配盈餘給股東後，個人股東再被課徵之個人綜合所得稅（兩稅合一完全設算扣抵制下個人綜合所得稅邊際稅率大於股票可扣抵稅額比率之個人股東，以及兩稅獨立制、兩稅合一部分設算扣抵制下所有個人股東），建設公司出售房屋所被課徵之營業稅亦得以因此減少，至於個人地主仍被課徵相同數額之土地增值稅，且土地交易所得非歸屬於建設公司，土地交易所得扣除建設公司所負擔之土地增值稅後，原本分配此部分之盈餘給股東時，須再課徵一次之個人綜合所得稅得因此免除，導致出售房地之建設公司及其股東與個人地主所負擔之總稅負較建設公司自行建屋出售時大為降低。

另雖依契稅條例第 2 條規定，僅出售房屋部分須課徵契稅，但依同法第 13 條第 1 項規定，房屋契稅之稅基係以房屋評定標準價格為準，故在契稅之稅負上並無影響，併予敘明。

第二目 實務上之因應對策

首先，相關規定有營利事業所得稅查核準則第 32 條第 3 款：「出售或交換資產利益：三、自中華民國七十五年一月一日起，營利事業與地主合建分成、合建分售土地及房屋或自行以土地及房屋合併銷售時，其房屋款及土地款未予劃分或

¹⁸⁹ 蔡卯生（1992），〈建築投資業建屋出售之稅務與會計實務（上）〉，《稅務旬刊》，1458 期，頁 14-15。

房屋款經查明顯較時價為低者，其房屋銷售價格（含營業稅）應依房屋評定標準價格（含營業稅）占土地公告現值及房屋評定標準價格（含營業稅）總額之比例計算。其計算公式如下：

房屋銷售價格（含營業稅）＝土地及其房屋之銷售價格（含營業稅）

房屋評定標準價格 ×（1＋營業稅徵收率）

× —————

土地公告現值＋房屋評定標準價格 ×（1＋營業稅徵收率）

房屋銷售收入＝房屋銷售價格（含營業稅）÷（1＋營業稅徵收率）」

財政部亦有建設公司與個人地主合作建屋之相關函釋，因本文所關注者係具有操縱房地交易所得以減少稅負之可能性的合建分售與合建分成類型，故若屬針對合建分屋類型之函釋將略而不提，先予敘明。

財政部 1995 年 3 月 22 日臺財稅字第 841601122 號函（下稱 1995 年函釋）：「個人提供土地與建設公司合建分屋並出售合建分得之房屋，核屬營業稅法規定應課營業稅之範圍，自本函發布日起，經建築主管機關核發建造執照之合建分屋案件，除符合說明二之規定者外，均應辦理營業登記，課徵營業稅及營利事業所得稅。說明：……五、至於個人提供土地以合建分售或合建分成方式與建設公司合建者，該個人如僅出售土地，應免辦理營業登記。」此函釋僅針對合建分屋之個人地主釋示原則上應課徵營業稅及營利事業所得稅，論者有謂，此係因財政部早期函釋僅著重在營業稅，又僅有出售房屋須課徵營業稅所致¹⁹⁰。

若合建分售之地主所提供土地係數人合資之情形，則有財政部 2006 年 2 月 23 日臺財稅字第 09504507760 號函（下稱 2006 年函釋）：「數名個人共同出資購

¹⁹⁰ 蔡朝安、陳宏泰（2014），〈合建分售案件溯源與再思考〉，《稅務旬刊》，2274 期，頁 28。

地，以其中一人名義登記為土地所有人，再與建設公司合建分售，出售後所獲利益由該土地所有權人按出資比例返還，該土地之其他出資人取得該項利益核屬所得稅法第 14 條第 1 項第 10 類規定之其他所得，應以其收入額減除成本及必要費用後之餘額為所得額，依法課徵所得稅。」依照財政部此一函釋之見解，雖土地交易所得依所得稅法第 4 條第 1 項第 16 款免納所得稅，僅依公告現值課徵土地增值稅，但此僅係在土地登記所有人取得土地交易所得階段，當土地登記所有人分配給其他出資人時，其他出資人所取得者非屬自身之土地交易所得，故無上述免納所得稅規定之適用，而應歸類為其他所得被課徵個人綜合所得稅¹⁹¹。是故，將造成僅土地登記所有人按出資比例所取得之部分有原初預定減少稅負之效果，其他出資人按出資比例所取得之部分雖已先被課徵土地增值稅，仍須被課徵個人綜合所得稅，已無法達到減少稅負之目的。

至於司法實務方面，關於數人合資購地與建設公司合建分售之案件類型，許多法院判決以該數名出資人構成所謂之「合夥營利事業」為由，認定土地交易所得雖在歸屬於合夥營利事業時，依所得稅法第 4 條第 1 項第 16 款免納所得稅，惟在按出資比例分配給出資人時，應歸類為出資人之同法第 14 條第 1 項第一類營利所得，須課徵個人綜合所得稅，亦即依照法院見解，將造成該筆土地交易所得先被課徵一次土地增值稅，扣除土地增值稅後之餘額再被課徵一次各出資人之個人綜合所得稅。此種認定方式所造成之結果係，原本出資人利用其所獲分配者屬於自身土地交易所得，依上述所得稅法第 4 條第 1 項第 16 款免納所得稅，僅依公告現值課徵土地增值稅，所欲達到減少稅負之目的將全部無法實現。

此種法院見解之論理大致如下：「所謂合夥營利事業，係指以營利為目的，二人以上共同出資經營共同事業之事業體。又所稱事業體係指具有持續性及社會

¹⁹¹ 蔡朝安、陳宏泰，同前註，頁 28-29。

功能組織性之團體而言，而持續性並不以永續經營為必要，只要有相當時間持續為經濟活動，即合於該要件，此由民法第692條所定合夥消滅原因可推而得知之。至於組織性則僅須有一定之人力規劃並約定事業經營方針，與社會多數人發生經濟上之權利義務即屬之，有無名稱、有無營業場所及有無登記，均只為判斷有無組織性斟酌之因素而已，是以無一定名稱、營業場所及未辦理經營業登記，並非當然不具組織性。

數人集資購買土地並與建設公司合建房屋俾日後出售一事，顯經事前合意，出資人互約出資經營共同事業之意圖，至臻明顯，出資人間成立民法上之合夥契約，自無疑義。衡以出資人合資購地，簽訂土地買賣契約書與簽訂合建分售契約之時間間隔極短，嗣於合建房屋出售時移轉土地取得收益，其基於追求利潤之目的所為之規劃及經濟活動至為明顯，足認其集資購地之目的係在合建房屋出售營利，自屬合夥營利事業，其與單純個人售地或多人集資購地出售有別。

查出資人既有籌集資金、共購土地、與建商合建房屋出售等一連串為追求利潤所為之規劃及之經濟活動，進而取得可觀之收益，其營利之目的至為明顯，且出資人共同出資購地，經合建房屋後出售營利，雖非永續經營，然已持續相當時間為經濟活動，自該當於合夥之營利事業，而得為獨立稅捐之主體。

嗣房屋出售，就土地部分由購屋者分別與土地登記所有人簽訂合約，而購屋者係不特定之大眾，以此可見，出資人團體推由其中一位出資人及土地登記所有人出面與社會不特定之人兜售房屋所屬基地，顯已產生社會經濟主體之功能，具有一定組織功能性，該出資人團體應屬合夥之營利事業。

按『營利事業出售土地之交易所得，依所得稅法第 4 條第 16 款規定¹⁹²，免納所得稅，惟該項盈餘分配予股東時，依同法第 14 條第 1 項第 1 類規定，屬營利所得，應由股東合併各類所得申報繳納綜合所得稅。……說明二、查所得稅法第 4 條第 16 款規定，營利事業出售土地免納所得稅，惟營利事業將該項盈餘分配予股東，同法並無股東得免納所得稅之規定，且營利事業之股東所分配之盈餘，依同法施行細則第 11 條規定，係按公司申報所得額時，所開具股東姓名、住址及已付或應付之盈餘數額核定。至營利事業之盈餘，其構成內容，及是否免徵營利事業所得稅，在所不問。』為財政部 75 年 12 月 8 日臺財稅第 7518357 號函釋有案。

查營利事業出售土地依所得稅法第 4 條第 1 項第 16 款規定既屬免稅所得，則個人出售土地辦理營業登記並無實益。惟依上引財政部 75 年 12 月 8 日臺財稅第 7518357 號函釋意旨，出售土地固可免納所得稅，但營利事業將該項盈餘分配予股東，同法並無股東得免納所得稅之規定。復依所得稅法第 4 條第 1 項第 16 款規定，個人或營利事業出售土地固可免納所得稅，但營利事業將該項盈餘分配予股東，所得稅法並無股東得免納所得稅之規定，本件出資人團體共同出資購地之目的，係在與建商合建房屋出售而營利，自屬『合夥』從事營利事業，並非單純之『個人』售地行為，則出資人取自與建商合建分售取得之利益，自屬於營利所得，應課徵綜合所得稅，要無所得稅法第 4 條第 1 項第 16 款免納所得稅之適用甚明。

另財政部 2006 年 2 月 23 日臺財稅字第 09504507760 號函係針對個人隱名出資購買土地者，因非土地所有權人，不符合土地交易免稅之要件，故於土地轉售他人時獲取之利益，應依行為時所得稅法第 14 條第 1 項第十類所定其他所得課

¹⁹² 作成該函釋之時尚未有第 2 項規定，至 1998 年 6 月 20 日始增訂之，故該函釋所指者係現行所得稅法第 4 條第 1 項第 16 款規定。

徵綜合所得稅而為之核釋，與本件合夥從事營利事業之事實及性質有別，故該函釋於本件自無從予以援用。」(綜合整理自最高行政法院 95 年度判字第 1344 號、97 年度判字第 346 號及 101 年度判字第 228 號判決)



法院亦有針對地主係個人之情形所為之判決，臺北高等行政法院 104 年度訴字第 1672 號判決係將個人地主認定為「獨資營利事業」，因此土地交易所得雖在獨資之營利事業階段依所得稅法第 4 條第 1 項第 16 款免納所得稅，惟個人地主係取得同法第 14 條第 1 項第一類獨資資本主之營利所得，故土地交易所得扣除土地增值稅以後之餘額須課徵個人綜合所得稅，此種認定方式亦使納稅義務人原本減少稅負之目的無法達成。

該判決認定原告及其弟弟合資購地與建設公司合建分售部分成立「合夥營利事業」，而原告自己單獨出資購地與建設公司合建分售部分成立「獨資營利事業」，因本文欲探討者係關於後者之論述，故整理此部分之論述重點如下：「原告取得系爭土地及合建之時序緊接，且為利於建設公司合併規劃建築使用，均屬合建建築基地範圍，顯非屬單純管理個人財產而為土地之取得或移轉，係具有合建營利之目的。」、「原告藉由短期內購地再與家族公司合建等一連串為追求利潤所為之規劃及經濟活動，進而取得可觀之收益，其持續性商業行為，與單純個人出售土地行為本質顯不相同，且原告所有系爭土地經與建商合建後，業已提高系爭土地之可售價值，而非單純裸地之價值，其營利目的至為明顯，雖非永續經營，惟已持續相當時間為經濟活動，足徵原告係……以……與榮曜公司合建銷售之形態，進行具有經常性及持續性之營利活動。」、「況營利事業僅須具備『獨立且繼續從事一定銷售貨物或勞務』之營業行為，即為已足，本質上並未排除未為商業登記之個人或合夥，自不以銷售者設有固定營業場所或具備營業牌號為要件，……『原告獨資』就與榮曜公司合建並銷售『榮耀君悅』建案，……屬實質之……獨資營

利事業，而得為獨立之稅捐主體。」、「原告為獨資營利事業，……，是原告以營利為目的而與建商合建銷售，其出售系爭土地之所得依所得稅法第 4 條第 1 項第 16 款規定雖免納營利事業所得稅，惟其盈餘核屬同法第 14 條第 1 項第 1 類規定之營利所得，依規定仍應併計當年度綜合所得總額申報納稅。」

第三目 本文見解

細察營利事業所得稅查核準則第 32 條第 3 款適用要件包括「其房屋款及土地款未予劃分」與「房屋款經查明顯較時價為低者」，以下分別討論之。

就「其房屋款及土地款未予劃分」此要件而言，屬納稅義務人無法出具認定房屋交易所需之房屋實際交易價格證明文件，由於買賣雙方確實未劃分，稅捐稽徵機關亦無依職權調查得知之可能性，故在此種情形下，營利事業所得稅查核準則第 32 條第 3 款係所得稅稅基之推計規定，營利事業所得稅查核準則僅經所得稅法第 80 條第 5 項概括授權而訂定，且營利事業所得稅查核準則第 32 條第 3 款找不到任何其他授權依據，因而可認與在前文「個人合併轉售房屋及土地之案件類型」部分中，所討論之所得稅法施行細則第 17-2 條、1994 年及 2012 年函釋，性質上均僅屬行政程序法第 159 條規定之事實認定性行政規則，基於相同之理由，本文認不違反租稅法定主義，茲不予贅述。又營利事業所得稅查核準則第 32 條第 3 款亦以偏離市價之房屋評定標準價格與公告土地現值作為推計之輔助工具，與前文之財政部訂定之各該年度個人出售房屋之財產交易所得計算規定、1994 年及 2012 年函釋同樣產生與釋字第 218 號解釋所闡釋之推計所得額應力求客觀、合理的意旨不符的問題，背離量能課稅原則。

再檢視「房屋款經查明顯較時價為低者」此要件，此乃基於實質課稅原則而來，釋字第 420 號解釋：「涉及租稅事項之法律，其解釋應本於租稅法律主義之

精神：依各該法律之立法目的，衡酌經濟上之意義及實質課稅之公平原則為之。」
稅捐稽徵法第 12-1 條第 1、2、6 項復規定：「涉及租稅事項之法律，其解釋應本於租稅法律主義之精神，依各該法律之立法目的，衡酌經濟上之意義及實質課稅之公平原則為之。稅捐稽徵機關認定課徵租稅之構成要件事實時，應以實質經濟事實關係及其所生實質經濟利益之歸屬與享有為依據。……稅捐稽徵機關查明納稅義務人及交易之相對人或關係人有第 2 項或第 3 項之情事者，為正確計算應納稅額，得按交易常規或依查得資料依各稅法規定予以調整。」惟若房屋款確係無正當理由而顯偏低，一般而言，時價係最接近買賣雙方之實際交易價格者，既然稅捐稽徵機關能夠查得房屋時價，則應直接以時價作為認定基準，所掌握者始能最接近納稅義務人之經濟實質，而非依該等以房屋評定標準價格與公告土地現值作為輔助工具之推計公式計算之，且應再加上「且無正當理由」之要件，排除納稅義務人非為減少稅負而操縱房地價款之情形。

接著探討法院判決之因應方式，前文所列法院判決係將個人地主所提供土地屬該地主一人出資之情形解為「獨資營利事業」，屬數人出資之情形解為「合夥營利事業」。

所得稅法第 11 條第 2 項規定：「本法稱營利事業，係指公營、私營或公私合營，以營利為目的，具備營業牌號或場所之獨資、合夥、公司及其他組織方式之工、商、農、林、漁、牧、礦冶等營利事業。」歸納營利事業構成要件要素包括「營利性」、「持續性」、「獨立性」及「組織性」四者¹⁹³。

本文認「持續性」係判斷個人是否該當營利事業之關鍵要素，而所謂「持續性」之認定標準，應考量所出售客體加以調整，若出售之客體係價格較低、在一

¹⁹³ 吳金柱（2004），〈所得稅法上營利事業概念之探討〉，《法令月刊》，55 卷 7 期，頁 55。

般交易習慣上買賣次數通常較頻繁者，例如食品，則認定標準提高；反之，若出售之客體係價格較高、在一般交易習慣上買賣次數通常較少者，例如不動產，則認定標準降低。



在不動產交易之情況，為使判斷標準較明確，或可參考德國實務發展出之「三個客體界限理論」，在德國係用以判斷個人不動產交易所得究應歸類於利潤所得下之營業所得或剩餘所得下之私有財產管理所得，以買賣時間間隔之長短及所出售客體數量作為依據，若納稅義務人在買進與賣出不動產之時間間隔五年內出售超過三個不動產標的時，即構成營業所得，若否，則仍屬私有財產管理所得¹⁹⁴，借用在我國判斷個人不動產交易之結果，在前者之情形下即該當營利事業構成要素之「持續性」，在後者之情形下仍屬一般個人交易行為。

由此角度分析上述法院判決，判決意旨並未以個人地主購地與建設公司合建出售此一活動之頻繁程度作為「持續性」之認定標準，僅泛稱「非永續經營，惟已持續相當時間為經濟活動」而肯認符合該要件，與「反覆從事，以之為業」之「持續性」內涵似有未合¹⁹⁵，尤其上述臺北高等行政法院 104 年度訴字第 1672 號判決認定個人地主即原告構成「獨資營利事業」之部分，該個人地主僅買進一塊地後與建設公司合建分售，實難認具有「持續性」，應如所上述，輔以「三個客體界限理論」判斷活動之頻繁程度為當。

又法院判決對於「組織性」之理解為「組織性則僅須有一定之人力規劃並約定事業經營方針，與社會多數人發生經濟上之權利義務即屬之，有無名稱、有無營業場所及有無登記，均只為判斷有無組織性斟酌之因素而已」，本文肯認之。

¹⁹⁴ 陳清秀(2015)，〈個人買賣不動產課稅問題探討〉，《稅務旬刊》，2291期，頁10；邱晨(2015)，〈德國所得稅法個人營業所得以及私有財產管理所得的一般界限〉，《月旦財經法雜誌》，37期，頁159、172。德國實務判決請參照：陳清秀，同前文，頁10，註8、9；邱晨，同前文，頁172，註40。

¹⁹⁵ 吳金柱，前揭註193，頁55。

觀上述臺北高等行政法院 104 年度訴字第 1672 號判決將個人地主即原告認定為「獨資營利事業」，惟該案乃由個人地主委由建設公司對外銷售及與買方議定房地交易總價並出售後，再由個人地主與建設公司按約定比例分配所得價款，個人地主並不存在人力與物力上之組合結構，以達成營利事業之目標，似不符合「組織性」之內涵¹⁹⁶，比較上述最高行政法院 95 年度判字第 1344 號判決係基於出資人團體推由其中一位出資人及土地登記所有人出面與社會不特定之人兜售房屋所屬基地，認定具有「組織性」，更顯示出臺北高等行政法院 104 年度訴字第 1672 號判決未實質認定此一要素，實有未當。

最後，本文欲探討上述財政部所作之兩個函釋。1995 年函釋將個人提供土地與建設公司合建分售或合建分成之情形，一律解為個人地主非屬營利事業，未探究在某些情形下，個人地主亦可能具備「營利性」、「持續性」、「獨立性」及「組織性」等四個營利事業構成要件要素，且被認定為營業稅法上營業人而須負擔營業稅與被認定為所得稅法上之營利事業而須負擔營利事業所得稅，兩者並不具有「若非同時該當則同時不該當」之關係，惟該函釋似未作此一區分，實有未洽。2006 年函釋之立論依據係僅土地登記所有人所取得者方能謂係土地交易所得，而適用所得稅第 4 條第 1 項第 16 款免納所得稅，惟此一見解將造成各出資人共同登記為土地所有人，即能達成減少稅負之目的，防杜效果並不彰。

第四節 我國個人房地交易所得課稅新制之檢討

在新制之下，個人房屋及土地交易時，由於仍保留土地增值稅之課稅規定，故土地交易所得部分仍有土地增值稅之稅捐負擔，適用之課稅方式並無變動，包括稅基係土地漲價總數額，以公告土地現值為課徵基準，稅率按土地漲價倍數累進，即漲價未達一倍之部分的稅率為 20%、漲價一倍以上未達二倍之部分的稅率

¹⁹⁶ 吳金柱，前揭註 193，頁 53、60。

為 30%、漲價二倍以上之部分的稅率為 40%。



新制係在保留土地增值稅之前提下，於所得稅法中新增房地合一課徵所得稅規定，即房屋、土地全部交易所得，減除當次交易依土地稅法規定計算之土地漲價總數額（即土地增值稅之稅基）後之餘額部分，採分離課徵所得稅，按照持有期間長短而適用不同稅率，即持有一年以內者稅率為 45%、持有超過一年而在二年以內者稅率為 35%、持有超過二年而在十年以內者稅率為 20%、持有超過十年者稅率為 15%。

若欲改為房地合一實價課徵所得稅，最直接之作法乃將土地增值稅之課稅規定予以廢止，在所得稅法新增相關規定即可，惟新制卻仍維持土地增值稅之課徵，在此前提下，欲達到房地合一實價課徵所得稅之目的，引起本文探討之興趣，故以下就新制所為之立法檢討，將著重在保留土地增值稅之作法所衍生之問題。

第一項 保留土地增值稅造成房屋及土地交易所得差別對待

新制保留土地增值稅將產生房屋及土地交易所得稅負不同之情形，分述如下：

第一款 因稅率之設計不同而導致稅負之輕重不同

新制中，因維持土地增值稅之課徵，並依所得稅法規定房地合一課徵所得稅時，稅基配合減除當次交易依土地稅法規定計算之土地漲價總數額（即土地增值稅之稅基），土地交易所得即會被割裂為課徵土地增值稅之部分與課徵所得稅之部分，而房屋交易所得一律課徵所得稅。土地增值稅之稅率為 20%、30%、40%，依「土地漲價倍數」累進，房地合一課徵所得稅之稅率則為 15%、20%、35%、45%，依「持有期間」累進，此種稅率設計上之差異將造成在大部分情形下，房

屋與土地交易所得之平均稅率不同。



詳言之，除了持有房地超過二年而在十年以內，同時土地漲價未達一倍，所得稅稅率與土地增值稅稅率均為 20%之情況外，依土地公告現值計算出之土地交易所得數額部分，將適用與其他土地交易所得以及房屋交易所得不同之稅率規定。若將土地交易所得之土地增值稅稅負與所得稅稅負合計，算出其占全部土地交易所得之比率，得出土地交易所得之平均稅率，必與直接等於所得稅稅率的房屋交易所得之平均稅率有所差異，形成相同之所得數額因屬土地交易所得或房屋交易所得之不同，所被課徵之稅負輕重因此有異，雖依舊制土地交易所得全按土地公告現值課徵時差異更大，但新制下差異亦未完全消弭。

舉例言之，一筆房地交易之房屋交易所得 100 萬，土地交易所得 100 萬，依土地公告現值算出之土地漲價總數額 80 萬，所得稅率 15%，土地增值稅率 20%，房屋交易所得之平均稅率等於所得稅率 15%，土地交易所得之平均稅率為 19%（計算式： $(80 \text{ 萬} \times 20\% + 20 \text{ 萬} \times 15\%) \div 100 \text{ 萬} = 19\%$ ），二者之平均稅率相差 4%。

第二款 土地交易無所得或有虧損仍可能有稅捐負擔

在新制下，土地交易無所得或有虧損仍可能被課徵土地增值稅，且目前無任何解套規定，與房屋交易無所得或有虧損即無須負擔任何所得稅捐之情形，形成差別待遇，以下詳述之：

第一目 土地交易無所得或有虧損仍可能被課徵土地增值稅

實務上土地增值稅係按公告現值課徵，在新制之下，土地增值稅短課之土地交易所得部分，將在房地合一課徵交易所得稅時被追補回來，如該所得稅法部分條文修正草案總說明所指出，得以解決公告現值偏低於土地市價與實際交易價格，

以及每年僅調整公告一次之時間落差，所造成之土地增值稅稅收長期短課的問題，並消除了納稅義務人操縱房地價格以減低稅捐負擔之誘因¹⁹⁷。



惟須注意者係，土地增值稅多課之情形卻仍未被處理，蓋出賣人出售土地可能並無交易所得，甚至有交易虧損，但依公告現值計算出之土地漲價總數額卻係正數，而須繳納土地增值稅，此種無經濟負擔能力卻仍須負擔稅捐之情況，實違反量能課稅原則，並侵害人民之財產權，雖房地合一所課徵之所得稅在實際無交易所得或有交易虧損時即不課徵，但由於新制仍保留土地增值稅之原有課稅規定，土地交易無所得或有虧損仍可能須課徵土地增值稅之問題將繼續存在¹⁹⁸，與房屋交易若無所得或有虧損即完全無須負擔所得稅捐之情形，形成差別待遇。

第二目 目前無任何解套規定

所得稅法第 14-4 條第 2 項規定：「個人房屋、土地交易損失，得自交易日以後三年內之房屋、土地交易所得減除之。」立法理由謂此係參照同法第 17 條第 1 項第 2 款第 3 目之 1 有關財產交易損失扣除規定而來。

首先須釐清者係，准予損失從課稅所得中扣除係基於量能課稅原則中客觀淨所得原則之要求，而非如釋字第 427 號解釋所言，屬違反量能課稅原則之租稅優惠，蓋發生損失將減損納稅義務人之稅捐負擔能力，於計算課稅所得時必須扣除之，始能避免高估其稅捐負擔能力，而課予過苛之稅捐，至於允許跨年度之盈虧互抵部分，則係考量所得稅之年度稅設計，係屬為了稽徵目的而設之技術性原則，在有些情形下，以一個年度之所得衡量納稅義務人之稅捐負擔能力將出現過度不當之結果，此時即必須不僅准予同年度內之盈虧互抵，亦准予跨年度之盈虧互抵，

¹⁹⁷ 對此本文認因僅有房屋須課徵營業稅，故誘因雖減低但並非完全被消除。

¹⁹⁸ 葛克昌，前揭註 137，頁 64-65、67；柯格鐘（2013），〈不動產稅制改革芻議（中）〉，《稅務旬刊》，2227 期，頁 28。

以衡平之，例如房地交易通常交易次數不頻繁，一旦發生交易虧損，虧損數額亦通常不低，故實有跨年度盈虧互抵之必要，僅係所得稅法第 14-4 條第 2 項三年之期限規定可再酌予放寬¹⁹⁹。



如前所述，土地交易虧損仍可能須課徵土地增值稅，目前可能解套方式之一，或可將此一依土地稅法規定計算之土地漲價總數額，在計算房地交易損失時納入，隨著盈虧互抵之規定消弭此一多負擔之稅捐；另一更直接之可能解套方式係，讓納稅義務人未來藉由稅額扣抵達到完全退稅之效果，惟目前新增條文均無類似此二者之規定，且亦無任何其他因應規定²⁰⁰，故土地交易所得與房屋交易所得之差別待遇仍然存在。

第二項 保留土地增值稅之理由

主張保留土地增值稅者通常基於以下三個論點：

第一款 漲價歸公之政策目的

我國憲法第 143 條第 3 項規定：「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，歸人民共享之。」如前文之立法沿革部分所述，我國制憲者係透過課徵土地增值稅之方式，實踐最早由孫文提出之土地自然漲價歸公政策。鑑於土地增值稅屬憲法明定之稅捐，故有主張除非先經修憲成功，立法者並無權限廢止「平均地權條例」及「土地稅法」中關於課徵土地增值稅之規定，否則將有違憲之虞。

第二款 避免影響地方政府稅收

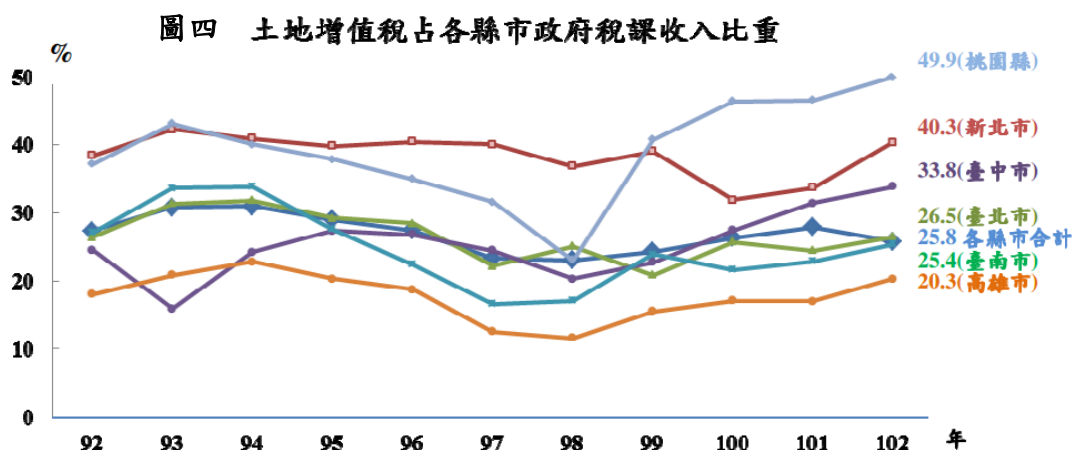
新制之所得稅法部分條文修正草案總說明指出，本次修正係以不影響地方政

¹⁹⁹ 葛克昌，前揭註 137，頁 64；柯格鐘，前揭註 6，頁 91、93-94。

²⁰⁰ 葛克昌，前揭註 137，頁 67。

府現有土地增值稅課徵為前提，推知其理由在於，土地增值稅係屬地方政府之稅課收入，若廢止土地增值稅之課徵規定，將全部土地交易所得均納入新制之所得稅課徵範圍，而該所得稅收又依財政收支劃分法第 8 條第 2 項被計入所得稅總收入，僅由中央政府統籌分配所得稅總收入之 10% 給地方政府，大部分之土地交易所得稅稅收將歸屬於中央政府，並依新制增訂之所得稅法第 125-2 條規定，房地合一課徵之所得稅扣除中央統籌分配稅後之餘額，將專款專用於中央政府之住宅政策及長期照顧服務支出上，等同侵奪地方政府之稅課收入。

由下圖四可知土地增值稅長年來係屬地方政府重要稅收來源，觀察土地增值稅占各地方政府稅課收入（不含統籌分配稅款）之比例，絕大多數超過 20%²⁰¹，在地方政府存在財政困窘問題之情況下，廢除土地增值稅之作法勢對地方政府財政狀況衝擊過鉅。



資料來源：財政部統計處（2014），《近 10 年土地增值稅結構變動與趨勢》，頁 4，載於：
http://www.mof.gov.tw/File/Attach/63962/File_1935.pdf。

註：桃園縣已於 2014 年 12 月 25 日升格改制為直轄市。

²⁰¹ 財政部統計處（2014），《近 10 年土地增值稅結構變動與趨勢》，頁 4，載於：
http://www.mof.gov.tw/File/Attach/63962/File_1935.pdf。

第三款 配合採稅基扣除法以保留土地增值稅租稅優惠效果

新制增訂之所得稅法第 14-4 條第 3 項規定，個人按實際交易價格減除相關成本費用後所計算得出之房屋、土地交易所得，再減除當次交易依土地稅法規定計算之土地漲價總數額，始作為所得稅之稅基，同條第 1 項但書並明文規定依土地稅法規定繳納之土地增值稅，不得列為成本費用。立法理由稱減除土地漲價總數額此一土地增值稅稅基之目的，除了避免重複課稅外，亦使土地增值稅減免優惠得同步轉軌至所得稅，避免影響土地增值稅之徵免，又稱已繳納之土地增值稅不僅不得再列為成本費用減除，亦不得扣抵所得稅。

由上可知，保留土地增值稅租稅優惠效果係維持土地增值稅之課徵的原因之一，且必須配合採稅基扣除法，申言之，若採稅額扣除法或成本費用扣除法，因稅捐優惠而免納土地增值稅者，未繳納土地增值稅即無法適用該扣除規定，形同土地增值稅之免稅效果被所得稅之課徵所抵銷；惟若採稅基扣除法，仍得以扣除依土地稅法規定計算之土地漲價總數額，此一部分既免納土地增值稅，亦免納所得稅²⁰²。至於因稅捐優惠而適用較低土地增值稅稅率者，若採稅額扣除法或成本費用扣除法即會消除原有減稅之效果，等同土地交易所得完全按實際交易價格適用新制之所得稅稅率課稅，不若採稅基扣除法得以保留原有土地增值稅減稅之優惠。

第三項 保留土地增值稅無正當性

以下逐一檢討上述三個保留土地增值稅之理由後，本文認為均無法使維持土地增值稅之課徵的作法取得正當性：

²⁰² 葛克昌，前揭註 137，頁 66。

第一款 漲價歸公之再思考

關於以憲法第 143 條第 3 項為據，土地增值稅係憲法明定之稅捐，故須保留土地增值稅之主張，本文以為並不足採。首先，該主張對於憲法條文之解釋過於僵化，從目的解釋或歷史解釋言，上開憲法規定毋寧旨在透過課稅之方式，將土地因社會進步等而產生之「社會增值」歸人民共享，至於所使用稅目之名稱是否為土地增值稅乃在所不論，即便稅目之名稱非土地增值稅，只要達成土地「社會增值」歸公之目的，仍在上開憲法規定之文義可能範圍內²⁰³。再者，如前所述，可將憲法第 143 條第 3 項歸類為「方針條款」，或透過解釋，使非以土地「社會增值」為稅基，而實具有土地交易所得稅內涵之土地增值稅符合該憲法規定。是以，使用土地增值稅或其他稅目對土地交易所得課稅，均無違反憲法第 143 條第 3 項之疑慮，則當然可對房地交易總所得統一課徵所得稅，並廢止現行土地增值稅規定。

第二款 地方政府稅收不必然受影響且課稅權分配問題得一併解決

以下詳述由於地方政府仍可享受租稅收益權，故廢止土地增值稅之課稅規定不必然影響地方政府稅收，且可一併解決目前土地增值稅之租稅行政權及租稅收益權規定不當的問題，並補充說明即使全面統籌分配，仍可避免妨礙地方自治之發展：

第一目 地方政府仍可享受租稅收益權

關於若廢止土地增值稅之課徵規定，對個人所有房地交易所得統一課徵所得稅，將造成中央政府侵奪地方政府原有稅課收入此一疑慮，本文以為，土地增值稅本質上屬土地交易所得分離課稅，廢除土地增值稅並對房地交易所得實價課稅

²⁰³ 柯格鐘，前揭註 198，頁 27。

後，不僅土地交易所得稅部分，連同對房屋交易所得課徵之全部所得稅均應劃歸地方政府所有，就此，新制在保留土地增值稅之前提下，將大部分房地交易所得稅歸由中央政府享有之規定，即非妥適。



蓋地方政府所提供之公共服務或基礎建設質與量之提升，均會連帶使房屋及土地之價值上漲，所有權人因出售房屋及土地所獲得之交易所得因此增加，雖房屋及土地價值除了受地方政府所提供之服務或建設影響外，亦受中央政府所推行之全國性土地使用管制或經濟政策等影響，但總體而言，與前者之關係較直接而密切，並鑑於目前我國地方政府財源嚴重不足，是以，應將針對房地交易所得課徵之稅收全部歸由地方政府享有²⁰⁴。

至於具體作法，在新制之基礎上，廢除土地增值稅並由地方政府對個人全部房地交易所得分離比例課稅，考量房地交易所得稅勢將成為地方政府重要稅收來源，且工商業縣市政府之房地交易所得稅稅收將遠高於農業縣市政府，而使前者有更多之財源挹注其公共服務或基礎建設之提供，為避免生活水準因此在城鄉間之差距不斷擴大，應規定房地交易所得稅稅收較豐之地方政府須將其部分稅收交由中央政府統籌分配。

若進一步改為本文所主張之將個人房地交易所得納入綜合所得稅課稅範圍，由中央政府統一徵收，亦應將對房地交易所得所徵得之稅收全數劃歸地方政府享

²⁰⁴ 或有論者主張一般認為所得稅應劃歸中央政府而對此有所質疑，惟本文以為，劃歸地方政府最典型者莫過於財產稅，理論基礎係地方政府所提供之公共服務或基礎建設質與量之提升將提高其管轄區域內之不動產價格，且財產稅之稅基不易流動，不會因由地方政府徵收而造成區域間租稅競爭現象，此等理論基礎同樣能適用於房地交易所得，足見房地交易所得具有不同於一般所得稅之特性。況且，本文以下所提出之建議作法分別係由地方政府分離比例課徵之小幅度變革與由中央政府綜合累進課徵之大幅度變革，於中央政府課稅之情形方主張應適用累進稅率，不會出現因地方政府採取不同程度之財富重分配政策，造成富人流動至稅負較低之縣市的問題。另值得思考者係，所謂所得稅應劃歸中央政府之一般見解不代表稅收即應全數或大部分由中央政府享有，蓋地方自治權保障之前提係地方政府須有足夠之財政收入，目前地方財政困窘，所得稅係我國租稅中比重最高者且地方政府並非全無貢獻，即應至少在租稅收益權保障地方政府，亦即決定租稅在中央政府與地方政府間之劃分時，應考量地方自治權之保障與地方政府之貢獻。

有，且實務上具有可行性。



詳言之，蓋課稅權之內涵可分為租稅立法權、租稅行政權及租稅收益權三者²⁰⁵，財政收支劃分法第 12 條第 1 項第 1 款第 3 目將土地增值稅歸類為直轄市及縣（市）稅，亦即屬於地方稅之一種，於此須辨明者係，財政收支劃分法係依租稅行政權歸屬中央政府或地方政府之不同，而將各種稅捐歸類為國稅或地方稅，故土地增值稅之徵收機關及行政救濟機關均為地方政府，至於租稅收益權之歸屬必須進一步視獨分稅、共分稅與統籌分配稅之不同規定而定²⁰⁶。

以遺產及贈與稅為例，雖依同法第 8 條第 1 項第 2 款被歸類為國稅，惟同條第 3 項規定遺產及贈與稅應以在直轄市徵起之收入 50%給該直轄市；在市徵起之收入 80%給該市；在鄉（鎮、市）徵起之收入 80%給該鄉（鎮、市），稅收係由中央政府與地方政府共享，除了直轄市政府與中央政府採均分方式外，其他地方政府獲得之稅收甚至較中央政府為高。由於租稅行政權之分配係基於實用性原則之考量，由最能掌握課稅資訊，並耗費最少稽徵成本之該層級政府取得租稅行政權，以提升稽徵之行政效率，是以，租稅行政權之歸屬與租稅收益權之歸屬不必然相一致²⁰⁷。

檢視同法第 12 條第 2 項有關土地增值稅之租稅收益權規定，直轄市政府係獨享其所徵得之稅收，屬於獨分稅，縣（市）政府則先分得在自己行政管轄範圍徵收者之 80%，剩下 20%繳由中央政府統籌分配給各縣（市）政府，不論係屬直

²⁰⁵ 蔡茂寅（2006），〈地方財政權之保障〉，氏著，《地方自治之理論與地方制度法》，增補版，頁 280，臺北：新學林；葛克昌（2005），〈地方課稅權與納稅人基本權〉，氏著，《稅法基本問題——財政憲法篇》，二版，頁 223，臺北：元照；陳清秀（2014），〈課稅權——稅捐高權〉，氏著，《稅法總論》，八版，頁 91，臺北：元照。

²⁰⁶ 葛克昌，前揭註 137，頁 67。

²⁰⁷ 陳清秀，前揭註 205，頁 113。

轄市政府或縣（市）政府，租稅收益權最終均歸屬於地方政府²⁰⁸。

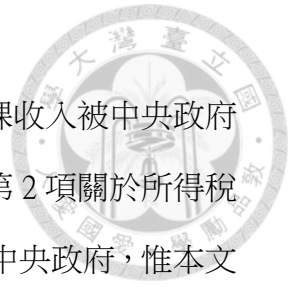


由上可知，土地增值稅之課稅規定係將租稅行政權與租稅收益權均劃歸地方政府，然租稅行政權與租稅收益權之歸屬既然無須一致，即使改為對房地交易總所得綜合累進課稅，由中央政府取得租稅行政權而統一徵收，亦可將房地交易所得稅之租稅收益權劃歸地方政府。

制度設計上，雖因所採之方式係與其他種類之所得一同加總，並扣除免稅額及扣除額後，適用累進稅率課稅，而不若上述以新制為基礎之情況下，係對個人房地交易所得分離比例課稅，各地方政府自能快速掌握其管轄區域內房地交易所得稅總數額，惟綜合所得稅結算申報書上有記載各類所得數額之欄位，以房地交易所得占所得總額之比例乘於應納稅額，即可得出針對房地交易所得所課徵之所得稅數額。不僅在目前進步之稽徵技術下，此一方式並不會造成稅制過於複雜，且如此計算亦產生房地交易所得比例分擔免稅額及扣除額之效果，充分發揮免稅額及扣除額所具有之生存權保障功能。而計算出房地交易所得稅總數額後，基於避免地方政府間稅收多寡差距過大之考量，應由中央政府全面統籌分配給各地方政府。

值得注意者係，此種作法相較於上述在新制之基礎上所為之變革方式，具有確實落實盈虧互抵要求之優點，蓋當納稅義務人在某一縣市從事房地交易獲取所得，而在另一縣市從事房地交易出現虧損，若租稅行政權均歸屬於房屋及土地所在地之地方政府，該納稅義務人將難以盈虧互抵而被高估其稅捐負擔能力，然若房地交易所得稅均由中央政府徵收並統籌分配於地方政府，即無此一問題，併予敘明。

²⁰⁸ 葛克昌，前揭註 137，頁 67。



綜上所述，之所以有廢除土地增值稅將使地方政府原有稅課收入被中央政府侵奪之疑慮，係因依循財政收支劃分法第 8 條第 1 項第 1 款及第 2 項關於所得稅之規定，將所得稅稅收之租稅行政權與大部分租稅收益權劃歸中央政府，惟本文釐清房地交易所得稅之租稅收益權均應歸由地方政府享有後，嘗試提出修正方向，發現在新制對房地交易所得分離比例課稅之框架下，廢除土地增值稅後，可將房地交易所得租稅行政權與全部租稅收益權均歸屬於地方政府，即使進一步依本文見解，不僅廢除土地增值稅，並對房地交易所得綜合累進課稅，亦可藉由將租稅行政權歸屬於中央政府，而租稅收益權歸屬於地方政府之方式，使地方政府不僅未被侵奪原有稅課收入，亦使其多享有土地交易所得稅中以實際交易價格計算超過以公告現值計算之部分與房屋交易所得稅²⁰⁹。

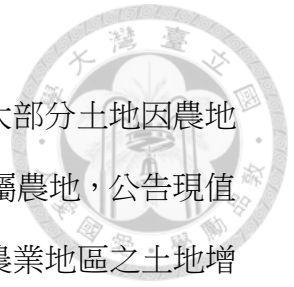
第二目 土地增值稅之租稅行政權及租稅收益權規定不當

此外，本文以為，目前土地增值稅之租稅行政權及租稅收益權規定均有不當。首先，土地增值稅係採累進稅率，姑且不論按漲價倍數累進之不當，即使如前所述，改按漲價金額累進此一較妥適之作法，依然將面臨困境，蓋累進稅率係源自社會國原則之財富重分配思想，以縮小貧富差距²¹⁰，則衡量個人財富之多寡，應以個人在一段期間內之總所得為基準，若單以土地交易所得高低作為判準，並進行此一所得之重分配，可能將無其他所得或與其他所得加總起來較少之貧者的財富，反而重分配到擁有較多總所得之富者身上，改為本文所主張之個人房地交易所得合併課徵綜合所得稅，將可依個人一整個年度之總所得高低適用累進稅率²¹¹，故將租稅行政權劃歸中央政府可解決維持累進稅率所將遭遇之難題。

²⁰⁹ 因中央政府相對地將減少房屋交易所得稅之稅收而可能不滿於此種修法方式，此時即須中央政府與地方政府努力溝通達成共識，共同正視並齊力改善地方政府財源不足之問題。

²¹⁰ 柯格鐘，前揭註 6，頁 107。

²¹¹ 馬自誠，前揭註 113，頁 37；林全，前揭註 146，頁 8；朱澤民（1998），〈當前地方稅收劃分之檢討與改進〉，《政策月刊》，30 期，頁 5。



至於土地增值稅之租稅收益權規定不當方面，農業地區之大部分土地因農地免徵土地增值稅，土地變更又受到管制，該地區之土地即使非屬農地，公告現值或實際交易價格之差額減除相關費用後均較工商業地區低，故農業地區之土地增值稅稅收不若工商業地區豐富²¹²，由下圖五亦可看出土地增值稅稅收主要來自於都會地區，六都之土地增值稅稅收合計約占全國總稅收之 80%²¹³。

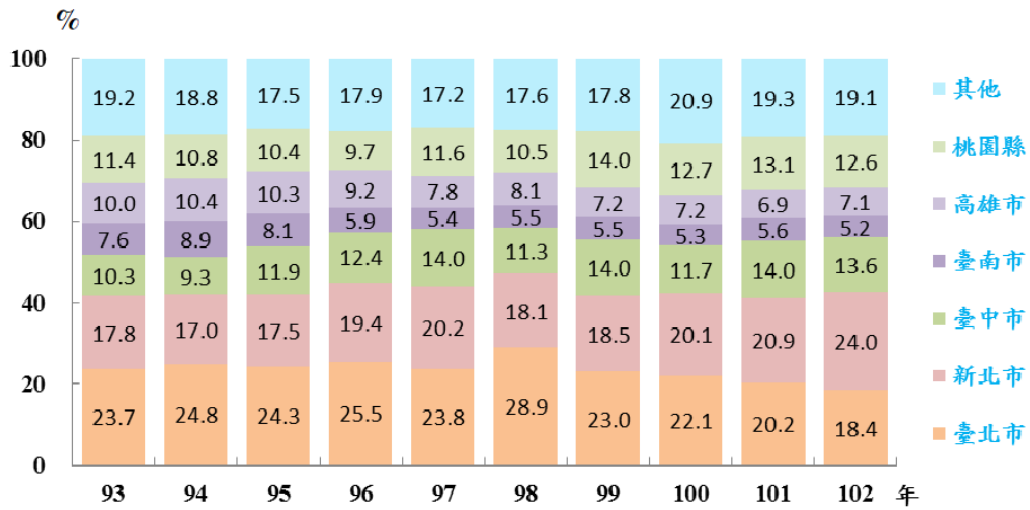
是故，若依現行規定，稅收最豐之直轄市政府獨享其各自所徵得之稅收，縣（市）政府所徵得者亦僅有 20% 繳由中央政府統籌分配給各縣（市）政府，將造成各地方政府土地增值稅稅收豐吝過於懸殊，又因土地增值稅屬地方政府重要稅收，進而形成嚴重「水平不均」現象²¹⁴，即使維持土地增值稅由地方政府徵收之現行規定，亦應提高繳由中央政府統籌分配之比例。而假使改由中央統一徵收房地交易所得稅，將可透過全面統籌分配之方式解決各地區不均之問題。

²¹² 朱澤民，同前註，頁 5；林全（1993），〈土地增值稅為地方稅或國稅的屬性分析〉，中央研究院中山人文社會科學研究所（編），《土地稅制改革及其相關問題研討會論文彙編》，頁 428-429，臺北：中央研究院中山人文科學研究所。

²¹³ 財政部統計處，前揭註 201，頁 3。

²¹⁴ 葛克昌，前揭註 205，頁 224。

圖五 土地增值稅結構——按徵收地區別



資料來源：財政部統計處（2014），《近 10 年土地增值稅結構變動與趨勢》，頁 4，載於：http://www.mof.gov.tw/File/Attach/63962/File_1935.pdf。

註：桃園縣已於 2014 年 12 月 25 日升格改制為直轄市。

第三目 全面統籌分配仍可避免妨礙地方自治之發展

關於將土地交易所得稅稅收全面改為統籌分配稅款，廢除地方政府原本握有租稅行政權之土地增值稅，使中央政府掌握太大權力，有礙地方自治發展的疑慮部分，本文以為，在統籌分配比例之保障上與程序之控制上周延立法，即可避免此一問題發生。此外，統籌分配稅收具有法理上根據，蓋基於人性尊嚴之保障，應至少確保各地方政府具有基本之行政水準²¹⁵，此亦為人民遷徙自由之前提，否則若各地區公共服務質與量差異過鉅，事實上人民僅會被迫從行政水準低落之地區遷離²¹⁶，釋字 234 號解釋亦擴大解釋憲法第 147 條補助規定，認統籌分配稅符合該規定謀求地方經濟平衡發展之意旨²¹⁷。

²¹⁵ 陳清秀，前揭註 205，頁 111。

²¹⁶ 葛克昌，前揭註 205，頁 243。

²¹⁷ 葛克昌，前揭註 205，頁 242。

第三款 土地增值稅租稅優惠規定可藉修法一併檢討

所得稅法第 14-4 條規定之立法理由表示，採行稅基扣除法目的之一在於，土地增值稅減免優惠得同步轉軌至所得稅，惟觀察同法第 4-5 條第 1 項第 2 至 5 款房地交易所得免納所得稅之規定，包括符合農業發展條例第 37 條及第 38-1 條規定得申請不課徵土地增值稅之土地、被徵收或被徵收前先行協議價購之土地及其土地改良物、尚未被徵收前移轉依都市計畫法指定之公共設施保留地等，均屬平均地權條例第 42 條第 1 至 3 項及第 45 條第 1 項、土地稅法第 39 條第 1 至 3 項及第 39-2 條第 1 項、農業發展條例第 37 條及第 38-1 條規定免納土地增值稅之情形，故若屬上述情形，即使未採行稅基扣除法，亦得使土地增值稅免稅優惠藉由該同時免納所得稅之規定同步轉軌至所得稅²¹⁸。

再者，本文認為，土地增值稅之稅捐優惠規定並非不可變動，反倒可藉由廢止土地增值稅之課稅規定，以及修正所得稅法之機會，檢討土地增值稅之稅捐優惠規定妥適與否，蓋租稅優惠屬差別待遇，本質上違反量能原則，須所欲達成之政策目的經比例原則檢驗後，量能原則仍有退讓之必要，始具有正當性²¹⁹。若經檢討後認為確有保留之正當性，雖最後租稅優惠所減免之稅額無法完全相同，仍可設法在所得稅法中予以轉化，且亦可整合土地增值稅與所得稅中租稅優惠之規定不一致之情形，例如所得稅法第 4-5 條第 1 項第 1 款及平均地權條例第 41 條、土地稅法第 39 條關於自用住宅用地之租稅優惠要件及效果均有差異。

第五節 小結

本章中，經由立法史之整理分析，發現土地增值稅係源自於當初立法者欲實踐孫文平均地權思想中之漲價歸公主張，惟實際上從未真正落實漲價歸公之原初

²¹⁸ 葛克昌，前揭註 137，頁 66。

²¹⁹ 葛克昌（2009），〈所得稅法基本概念〉，氏著，《所得稅與憲法》，三版，頁 20-21。

立法目的。本文先突破與憲法第 143 條第 3 項規定牴觸之困境，將土地增值稅定位為不具漲價歸公政策目的之土地交易所得稅，再以此種觀點開展我國個人房地交易所得課稅新舊制之檢討。從舊制之檢討過程中，釐清舊制之主要缺失均係房屋及土地交易分別課徵所得稅及土地增值稅所致，接著討論新制保留土地增值稅所造成之房屋及土地交易所得差別對待問題，檢視保留土地增值稅之理由，無論係落實漲價歸公之政策、避免影響地方政府稅收或延續土地增值稅原有之租稅優惠規定，均不具正當性。有鑑於我國個人房地交易所得課稅新制未能完全解決舊制遺留之問題，並產生新問題，下一章將詳細論述廢除土地增值稅，並對個人房地交易所得合併實價課徵所得稅之立法建議。



第四章 立法建議



確立所有類型之所得原則上應被平等對待之本文立場，並檢討我國個人房地交易所得課稅新舊制之立法後，以下試行提出立法建議。

第一節 房屋及土地應合併課稅且房屋及土地之界定無須

與民法一致

前文檢討我國個人房地交易所得課稅舊制時，提及在舊制下不論係個人或營利事業，均須區分房屋及土地各別價格，再計算出房屋及土地各別交易所得，分別課徵個人綜合所得稅或營利事業所得稅及土地增值稅(即使土地增值稅選擇以公告現值為計算基礎，仍須知悉房屋價格以計算所得稅，故亦有區分房屋及土地二者價格之必要)，惟在交易習慣上，合併出售房屋與土地時，買賣當事人多僅約定總價，以及目前實務上尚未統一採取土地貢獻說、建物貢獻說與聯合貢獻說中某一特定估價理論，足見房地價款本質上實難以拆分，若在稅制上要求納稅義務人均須從房地交易總價格分離出房屋及土地各別價格，不僅增加許多困擾，更因對房屋及土地交易所得適用不同課稅規定之差別待遇，產生操縱土地及房屋交易價額占總價額比重之誘因，使得本質上難以拆分之房地價款的拆分結果與事實相距更遠。在此引發本文思考：民法上房屋所有權與土地所有權係屬兩個不同之物權，所得稅法上即無法將房屋及土地當作一體而課稅嗎？

此外，新制中增訂之所得稅法第 4-4 條第 2 項規定：「個人於中華民國 105 年 1 月 1 日以後取得以設定地上權方式之房屋使用權，其交易視同前項之房屋交易。」其立法理由謂：「個人就設定地上權方式之房屋使用權之交易，雖屬權利交易性質，惟考量其經濟實質與房屋交易類同，為使該類型交易所得得適用自住房屋、土地及長期持有等租稅優惠，爰於第二項規定該房屋使用權之交易視同房

屋交易。至營利事業上開房屋使用權交易所得與房屋交易所得，均係計入營利事業所得額課稅，其課稅並無不同，且營利事業並無自住房屋、土地及長期持有等租稅優惠問題，爰無須納入本項規範。」亦引發本文思考：所得稅法上房屋及土地之界定是否僅限於民法上房屋及土地所有權之範圍？

以上本文所關心之二個問題，均有關稅法對民事法如何承接與調整此一長久之爭議，故以下將先介紹相關學說，並確立本文之立場後，再行討論此二問題，進而提出立法建議。

第一項 稅法對民事法之承接與調整各學說

納稅義務人須利用民事法所規定之法律事實或關係的發展形式從事經濟或社會活動，始能依民事法之規定取得其經濟或社會利益，而稅法又以能表徵一個人負擔稅捐之能力的事件或狀態為其稅捐客體，並以該稅捐客體所當歸屬之人為稅捐主體²²⁰，故該稅法所欲掌握之事件或狀態通常係適用民事法規定在先之具有經濟意義的事件或狀態²²¹。

基於稅捐主體及稅捐客體所涉之人及標的等法律事實同時為民事法與稅法之規範事項，且在發生的時序上，民事法關係原則上先於稅法關係，因此有民事法與稅法二者之相關用語或概念、類型、法律關係之定義的統一與獨立，以及法律關係之有無及歸屬的認定是否應一貫之討論²²²。

由於民事法與稅法在概念要件與事實關係上具有上述一定之依存或牽連關係，大多數論者處理民事法與稅法規範關係時，從稅法借用民事法概念或民事法

²²⁰ 黃茂榮（2012），〈稅捐法與民事法〉，氏著，《稅法總論第一冊：法學方法與現代稅法》，增訂三版，頁 659，臺北：自刊。

²²¹ 黃茂榮，同前註，頁 659。

²²² 黃茂榮，前揭註 220，頁 657。

形成事實之觀點切入²²³，討論民事法與稅法對同一概念或事實關係究應予以一致或歧異之評價，我國稅法學者之論述主要沿襲德國學界與實務界之看法²²⁴，故以下依德國發展時序，逐一介紹各學說：



第一款 稅法獨立說

德國在一次戰後的 1918 至 1955 年間發展出稅法獨立說²²⁵，此一稅法獨立於民事法之主張，源起之歷史背景係在一次戰後之德國，藉機發國難財的不肖商人雖從事違反民事法上強制禁止規定之行為，而獲取鉅額暴利，惟依當時法律見解，稅法係民事法之附隨法，既然民事法上屬無效行為，該暴利即因此均無須課稅，造成正值戰後不景氣之德國政府的財政困境更形雪上加霜²²⁶，於是德國 1919 年帝國稅捐通則第 4 條 (§4, RAO, 1919) 規定：「解釋稅法規定，應探求其規範目的、經濟意義與事實關係的發展。」經濟觀察法被視為當時稅法適用之首要方法論²²⁷。

依當時著名稅法學者 Kurt Ball 與 Enno Becker 之主張，稅法援引民事法之概念，充其量僅係稅法尚未建構自身概念前之應急措施（Notbehelf）²²⁸，故民事法之概念係被借用以協助稅法描述經濟事實與狀態類型之工具，稅法既無意亦不應被其所拘束²²⁹。簡言之，稅法獨立說之內涵強調稅法應注重經濟實質之掌握，不應受民事法之法律形式拘束，蓋同樣之民事法概念不必然具有同樣之經濟實質，從而稅法不應與民事法作同一解釋。

²²³ 黃士洲（2007），《稅法對私法的承接與調整》，頁 16，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

²²⁴ 黃士洲，同前註，頁 79。

²²⁵ 黃士洲，前揭註 223，頁 80。

²²⁶ 葛克昌（2005），〈租稅規避與法學方法——稅法、民法與憲法〉，氏著，《稅法基本問題——財政憲法篇》，二版，頁 9，臺北：元照。

²²⁷ 黃士洲，前揭註 223，頁 80。

²²⁸ 黃士洲，前揭註 223，頁 80。

²²⁹ 黃士洲，前揭註 223，頁 79。

第二款 民事法優位說

德國在二次戰後的 1955 至 1965 年間發展出民事法優位說²³⁰，此說反省納粹時代濫用經濟觀察法，以國家為第一、以國庫為優先之思維，每與私法自治原則相牴觸，並危及法安定性，故為反映戰後基本法第 1 條與第 2 條對於人性尊嚴及衍生範疇的絕對保障，主張稅法上使用之民事法概念，除非稅法另有明文規定，應受民事法解釋之拘束，不得與民事法作不同之解釋，以維持法律秩序之統一性

²³¹。

民事法優位說之代表學者為 Werner Flume 及 Georg Crezelius，尤其係 Georg Crezelius 於 1983 年出版之「稅法適用與一般法律秩序」(Steuerrechtliche Rechtsanwendung und allgemeine Rechtsordnung)一書集其大成²³²，Georg Crezelius 認稅法並無自身目的性，僅係民事法之附隨法，應依循民事法之目的性與法釋義學，蓋稅法應掌握私法形成之結果而非經濟事實，基本法第 2 條第 1 項規定保障自由之私法社會體制，對於稅法亦有拘束力，故私法自治之保障本應優先於平等課稅之要求²³³。德國聯邦財務法庭在 1950 年代後期幾則重要判決，亦呼應此說之主張²³⁴，例如 1962 年終身年金判決 (BFH BStBl, 1962, 304, 305) 即認「當稅法援引民法上業已具有明確內容之概念時，除立法者別有賦予稅法不同意義外，本於法明確性與法安定性所導出之法秩序一致性要求，稅法應作相同意義之詮釋。

²³⁵」

由上可知，相對於稅法獨立說取向於經濟實質，極重視稅法適用之平等，民

²³⁰ 黃士洲，前揭註 223，頁 80。

²³¹ 葛克昌，前揭註 226，頁 10；葛克昌 (2012)，〈實質課稅與納稅人權保障〉，氏著，《行政程序與納稅人基本權：稅捐稽徵法之新思維》，三版，頁 470，臺北：翰蘆；黃士洲，前揭註 223，頁 81、89。

²³² 黃士洲，前揭註 223，頁 81。

²³³ 黃士洲，前揭註 223，頁 81。

²³⁴ 黃士洲，前揭註 223，頁 82。

²³⁵ 黃士洲，前揭註 223，頁 82。

事法優位說則將私法自治、法安定性及法明確性等價值，置於稅捐平等負擔之前

236。



第三款 目的適合說（法律概念相對說）

自 1965 年以後，德國稅法學界與聯邦憲法法院逐漸不採民事法優位說之見解，發展出目的適合說，乃參酌 Larenz 之法律概念相對說，認各個法律均有其自身之相對目的，充為其解釋之方法論上之一般基礎，不同法律縱使共用概念或類型之用語，該概念或類型在不同的法律條文中，可能有其不同之定義，是以，稅法一如所有法律，應依其規範目的而為解釋，既然稅法與民事法並不具有目的上之同一性，經濟觀察法即係用以限制民事法之規範內容在稅法上的基準性之目的因素，此並非謂稅法全盤排斥民事法之概念或類型，其迎拒之間完全取決於目的性之考量²³⁷。

又須注意者係，稅法與民事法乃相鄰平等之法域，統一在憲法之價值觀下²³⁸。稅法與民事法若對同一經濟事實加以規範，民事法之適用雖在稅法之適用前，但此僅具時間上之先行性，並無評價上之優先性²³⁹。既然稅法與民事法之關係，既非獨立，亦非依存，而同為國家統一法秩序之部分法域，在斟酌稅法立法目的時，即亦須考量盡量避免傷害民事法之觀念²⁴⁰。稅法之法律要件借用民事法概念及民事法形成事實時，認定事實、適用法律須對稅法與民事法作價值之衡量，在不損及稅法之主要目的下，亦須斟酌民事法之立法目的，以最小損害目的與價值以確定所適用之規範²⁴¹。

²³⁶ 黃士洲，前揭註 223，頁 89。

²³⁷ 黃茂榮，前揭註 220，頁 679；黃士洲，前揭註 223，頁 82。

²³⁸ 葛克昌（2005），〈公法對私法關係之承接與調整〉，氏著，《稅法基本問題——財政憲法篇》，二版，頁 218，臺北：元照。

²³⁹ 葛克昌，同前註，頁 218。

²⁴⁰ 葛克昌，前揭註 226，頁 11；葛克昌，前揭註 238，頁 218。

²⁴¹ 葛克昌，前揭註 238，頁 218。

德國聯邦憲法法院 1991 年 12 月 27 日地產取得稅(Grunderwerbsteuergesetz) 判決即採目的適合說之見解，其謂：「如同其他法律領域，稅法亦創設屬於自身獨有之構成要件，惟稅法若自其他法律領域傳來法律概念，即應探求稅法究竟係欲依循其他法律領域之詮釋，抑或係僅借用傳來之法律概念，以建構屬於自身之稅法構成要件。當稅法借用民事法上由來已久之用語，其可能係直接承接民事法概念作為稅法適用之基準，例如遺產稅上之婚姻、婚姻財產制及遺贈等，然亦可能係用以描述稅法自身之概念，例如所得稅法上之租賃、契約或營業。是故，在一個統一之法律秩序下，並不排除依各自事實領域而有不同之處理方式，法律概念自有其相對性。」並謂：「稅法構成要件特徵縱使係自其他法領域所傳來，仍應依循稅法之規範意義關聯、各該稅法之目的與系爭稅捐規制之內容，進行詮釋，並不存在著應作一致解釋或歧異理解之前提假設。」²⁴²

德國稅法學者 Tipke 亦採此說。其認稅法與民事法均為整體法律秩序之一環，二者並無孰優孰劣之分別，若稅法與民事法發生價值或原則上之歧異，乃至於衝突時，應透過法益衡平之方式解決，而私法自治實際上業已妥善扮演兩個法領域間彼此溝通、衡平之功能，因此私法自治所形成之事實關係，原則上均被稅法尊重並承接為課稅要件之前提，然稅法承接平等原則之憲法誡命，對當事人利用不同私法形式卻具備相同之經濟效果，應賦予同等之稅法效果，以維稅捐負擔之平等，從而在脫法避稅之情形，平等課稅之要求於評價上優先於私法自治²⁴³。其從法秩序一體性之觀點，並認稅法本應尊重其他法領域基礎價值，盡可能避免彼此價值、規範上之衝突，故稅法除有迫切之正當理由，否則不應任意侵入或排除其他法領域所植基之基礎原則（如私法自治之於私法），而所謂正當理由之衡量，須在公益之觀點下，以稅捐正義為基礎衡平之²⁴⁴。

²⁴² 黃士洲，前揭註 223，頁 82-83。

²⁴³ 黃士洲，前揭註 223，頁 84-85。

²⁴⁴ 黃士洲，前揭註 223，頁 85。

第二項 本文採目的適合說之立場



今日憲法兼顧、衡平社會多元價值，稅法與民事法均屬憲法秩序之部分法域，須受憲法價值之拘束，並共同履行具體化憲法之任務，在此一角度之觀察下，稅法獨立說與民事法優位說對於價值之選擇均有所偏，足見此種獨尊特定價值之學說已然不適用於我國²⁴⁵，甚且，稅法獨立說過度干擾私法秩序，而民事法優位說又漠視量能課稅原則實現之重要性，故本文採目的適合說。

憲法透過民事法建立人民行使財產權與身分權之框架與界限，以使財產權私有與私法自治作為民事法律行為之基本原則，此乃自由經濟之發展動力；而租稅係租稅國憲法體制下，私有財產權與經濟自由之對價與前提要件，稅法與民事法構成適法性要件之連結關係，實乃表彰著稅法所承擔的私經濟活動之依存與維護義務，避免過度侵害財產權、經濟活動，盡可能將稅捐負擔侷限在合憲秩序範圍內²⁴⁶。

稅法與民事法既為整體憲法秩序之一部分，負有維護基本權之共同任務，基於法體系統一性之要求，除稅法與民事法之規定均不得與憲法所肯認之基本價值衝突外，二者之規範目的雖不同，彼此間規範內容及價值亦應予以調和，以避免相互間存在價值矛盾之情事²⁴⁷。

是故，在稅法之法律要件借用民事法概念及民事法形成事實時，鑑於民事法本為私經濟活動及競爭行為之框架規範，其概念之描述與事實關係之法律評價相當程度已貼近稅法所欲掌握之經濟實質，為求法體系之統一性，稅法原則應予以尊重並承接之，例外始依稅法之目的性予以調整，且須進行價值權衡，以憲法之

²⁴⁵ 黃士洲，前揭註 223，頁 66-67、89。

²⁴⁶ 黃士洲，前揭註 223，頁 75。

²⁴⁷ 黃茂榮，前揭註 220，頁 760；黃士洲，前揭註 223，頁 75。

基本權作為權衡之標準²⁴⁸。又目的適合說下之規範價值秩序一致性，既係憲法衡平之產物，欲求取稅法承接、調整民事法之一般性準則即存在困難，須有賴於個案衡量²⁴⁹。



論者有謂稅法之立法與解釋應遵守下列原則，即頗值參考：(1) 除非另有社會或經濟政策上之考量，否則稅法應盡可能不干預私法自治所賴以運轉之市場，或將其導引至特定方向；(2) 稅法應盡可能尊重私法自治原則及契約自由原則，不要影響企業組職、融資方式及各種法律行為，稅法之任務不在於為私人決定契約之內容、類型及方式；(3) 稅法在追求自身之目的及正義時，不要妨礙民事法之建制基礎原則（契約自由原則、財產權保護、過失責任及危險責任、誠信原則及信賴保護），以維護其規範機能：就私法自治事項，讓私人自我決定，自我負責²⁵⁰。

至於所謂實質課稅原則或經濟觀察法在稅法解釋上之運用，在目的適合說下應理解為，如稅法學者 Tipke 之見解，此乃非稅法所獨有之法律解釋方法，而係取向於經濟目的之目的論解釋方法，亦即在稅法課稅要件借用民事法概念時，應取向於量能課稅原則之目的論解釋方法²⁵¹。且即使經釋字第 420 號解釋理由書闡明，並於稅捐稽徵法第 12-1 條第 1 項增訂「涉及租稅事項之法律，其解釋應本於租稅法律主義之精神，依各該法律之立法目的，衡酌經濟上之意義及實質課稅之公平原則為之。」之法條文字，亦不應認為立法者有意透過此條文，相對於其他文義解釋、歷史解釋、體系解釋等其他法律解釋方法，使目的性解釋在稅法領域具有優勢地位²⁵²，毋寧認各種法律解釋方法，對於達成稅課之立法目的而言，

²⁴⁸ 葛克昌，前揭註 238，頁 220；黃士洲，前揭註 223，頁 75-76。

²⁴⁹ 黃士洲，前揭註 223，頁 91。

²⁵⁰ 黃茂榮，前揭註 220，頁 763。

²⁵¹ 葛克昌，前揭註 231，頁 475。

²⁵² 黃士洲（2013），〈實質課稅與稅法目的解釋〉，葛克昌（編），《實質課稅與行政法院判決》，頁 35，臺北：翰蘆。

均具有可參考性²⁵³。



蓋稅法若借用民事法之概念描述課稅要件，當時立法者乃循該民事法概念之一般通念建構該文義內涵，稅法雖不應全然承接民事法之概念內涵，惟亦不宜完全不顧文義解釋及歷史解釋，任意進行目的性解釋，建構稅法自身概念²⁵⁴，而應與學者 Schön 看法一致，認由於民事法概念通常含有對該用語之一般性意涵，以及概念理解之預設判斷在內，故宜先將借用之概念作與民事法同一理解之推定，除非有較為明確之體系或目的性理由，否則不應任意擴張該概念範圍²⁵⁵。

是以，稅捐稽徵法第 12-1 條第 1 項之立法僅係要求解釋法律時應注意稅法之目的與民事法不同，不應完全依附於民事法，惟亦非謂應僅獨尊實現量能課稅原則之目的，為把握經濟實質而可一概忽略既有之民事法秩序，否則我國實務上迫於財政壓力，屢將實質課稅原則導向「疑則有利於國庫」之恣意解釋²⁵⁶，私法領域受到稅法過度干擾，破壞人民在私經濟體制下應享有之經濟自由，實質課稅原則成為稅捐稽徵機關對付人民之工具的此一現象將繼續惡化。

第三項 個人房地交易所得課稅制度之應用

確立本文在稅法對民事法如何承接與調整之此一議題採目的適合說之立場後，以下將以此一學說探討前文所述之二個問題，即在個人房地交易所得課稅制度中，所得稅法得否將房屋及土地當作一體課稅，而無須顧及民法上房屋所有權與土地所有權係屬兩個不同之物權？又所得稅法上房屋及土地之界定是否僅限於民法上房屋及土地所有權之範圍？

²⁵³ 黃士洲，同前註，頁 36。

²⁵⁴ 黃士洲，前揭註 223，頁 132。

²⁵⁵ 黃士洲，前揭註 223，頁 132。

²⁵⁶ 黃士洲，前揭註 223，頁 90。

第一款 房屋及土地應合併課稅

物權係指直接支配某物而享受其利益，故物權以「物」為其客體²⁵⁷。我國民法對於何謂「物」並無規定，通說認係指除人之身體以外，凡能為人力所支配，具有獨立性，且能滿足人類社會生活需要之有體物與自然力²⁵⁸。「物」可區分為動產與不動產，我國民法總則有關「物」之規定在第三章，定有第 66 條第 1 項：「稱不動產者，謂土地及其定著物。」其中，定著物乃固「定」，且附「著」於土地之物，例如房屋²⁵⁹。又民法總則所稱之定著物，在物權編稱為建築物（第 832、837 條）²⁶⁰。由上可知，房屋與土地各為一獨立之不動產，各得為物權之客體²⁶¹，房屋所有權與土地所有權既屬兩個不同之物權，即無須一併移轉。

從比較法之觀點，歐陸國家如德國、瑞士、法國、荷蘭，繼受羅馬法「地上物屬於土地」（*superficies solo cedit*）之原則，而英美法間接受羅馬法影響，亦採此原則，故多數國家採土地與其上建築物（包括房屋）屬同一不動產之立法，讓與土地所有權時，效力及於建築物所有權²⁶²，與我國不同。羅馬法之「地上物屬於土地」原則乃源自於當時現實之社會經濟利害關係²⁶³。蓋於羅馬帝國時期，土地極具重要性，土地所有人主要係具有政治力之貴族或富裕之騎士階級，彼等對於地上之物大抵均可直接支配，又羅馬法曹主要係由同樣階級所構成，乃擴充土

²⁵⁷ 王澤鑑（2009），〈物權的客體〉，氏著，《民法物權》，頁 49，臺北：自刊。

²⁵⁸ 王澤鑑，同前註，頁 50。

²⁵⁹ 王澤鑑，前揭註 257，頁 50。

²⁶⁰ 王澤鑑，前揭註 257，頁 51。

²⁶¹ 謝在全（2010），〈物權之客體〉，氏著，《民法物權論（上）》，修訂五版，頁 21，臺北：自刊。

²⁶² 蔡勝雄（1990），〈地上權之沿革及其社會作用〉，《軍法專刊》，36 卷 2 期，頁 18；林誠二（1999），〈建築物所有權與基地利用權之一體化——以基地租賃權之利用型態為中心〉，尹普基、王文宇（編），《商事法暨財經法論文集——王仁宏教授六秩華誕之祝壽論文集》，頁 34，臺北：元照；許凱翔（2015），〈我國房地分離相關爭議問題之研究——兼論立法改革芻議〉，頁 12-16、22，國立政治大學法律學研究所碩士論文（德國、日本、英美、法國、荷蘭法之相關法條與詳細論述可參見許凱翔所著此文之頁 12-16 處）。

²⁶³ 謝在全（2010），〈普通地上權序說〉，氏著，《民法物權論（中）》，修訂五版，頁 16，臺北：自刊。

地之支配力，建立此一原則以形成法律上之保障²⁶⁴。再者，當時建築物主要係以水泥、石頭或磚頭等建造，本質上與土地同屬自然物，且不能脫離土地而存在，土地上之植栽亦同，故建立此一原則可避免此等地上物被拆除或與土地分離而失其經濟價值²⁶⁵。

至於日本法之立法例則與我國相同，在日本建築物係獨立於土地之定著物，並不附合於土地，此乃因依該國德川時代之習慣，建築物與土地得為各別之交易客體，建築物非屬土地之構成部分，明治初年即建立建築物係獨立於土地之不動產的原則，其後仍一貫維持此原則²⁶⁶。而我國民法之所以將建築物與土地當作不同之物權客體，係因立法當時參考滿州國之民法，滿州國民法又以日本民法為基礎所致²⁶⁷。

由上述可知，民法上建築物與土地是否被視為一體而須一同處分，毋寧係取決於各國當時之經濟、社會及歷史因素。從今日之角度觀之，當建築物與土地合為一個物權客體時，得保證建築物使用土地之權源；反之，當建築物與土地各為一個獨立物權客體時，則能便於獨立實現建築物、土地各自之價值，滿足建築物及土地各自不同之權利需求，方便物之流轉，促進資源利用效率²⁶⁸，兩種立法例各有為對方所無之優點。

在我國民法明文規定下，房屋所有權及土地所有權得為各別交易，亦得合併交易，在個人合併交易房地之情形，本文主張應合併課徵交易所得稅，蓋交易習慣上多僅約定總價，房地交易價款本質上難以拆分，強加拆分將無法確實把握納

²⁶⁴ 謝在全，同前註，頁 16。

²⁶⁵ 謝在全，前揭註 263，頁 16。

²⁶⁶ 蔡勝雄，前揭註 262，頁 18。

²⁶⁷ 此為本文作者在吳英傑老師的課堂上所聽聞，並於撰寫此部分內容時寄信向該老師確認，在此謝謝老師。

²⁶⁸ 許凱翔，前揭註 262，頁 20；段則美、孫毅（2007），〈論土地與地上物關係中的分別主義與一體主義〉，《蘇州大學學報（哲學社會科學版）》，6 期，頁 49。

稅義務人從房屋交易與土地交易各自所產生之經濟負擔能力的變化，量能課稅原則之目的即無法實現。且即使所得稅法上如此課徵，並非強迫人民在私經濟活動之安排上必須一併交易房屋及土地，若僅交易房屋或土地，將針對該筆房屋或土地交易所得課徵所得稅，未扭曲我國民法之規定，亦未損及民事法上之私法自治原則，必然通過目的適合說之憲法價值權衡要求。

我國個人房地交易所得課稅舊制對土地交易所得課徵土地增值稅，在新制中亦沿襲此一作法，僅對超過土地漲價總數額（即土地增值稅之稅基）部分再課徵所得稅，在土地漲價總數額以公告土地現值計算時固無拆分房地價款之難題，但在選擇以實價計算時將與舊制同樣面臨此一問題，甚且，舊制上對於房屋及土地交易所得差別待遇極大，將造成人民操縱土地及房屋交易價額占總價額比重之情形，亦成為建商不自行購買土地而選擇與個人地主合建之誘因，新制下房屋及土地交易所得差別待遇之情形亦未完全消弭，操縱可能性仍然存在，已如前述，反而使稅法規定不當干擾、扭曲人民之私經濟活動，從此一觀點，更可證立土地增值稅廢除之必要性。

第二款 房屋及土地之界定無須與民法一致

所得稅法增訂第 4-4 條以規定個人及營利事業房地交易所得在何種情況下須適用課稅新制，其中第 2 項明定個人於 2016 年 1 月 1 日以後取得以設定地上權方式之房屋使用權，其交易視同第 1 項所規定應適用新制之房屋交易，是將房屋使用權交易所得亦納入新制之課稅範圍。從立法理由可知，此係考量個人就設定地上權方式之房屋使用權之交易，其經濟實質與房屋交易類同，為使該類型交易所得能適用自住房屋、土地及長期持有等租稅優惠，乃運用「視同」之規定方式，將此種權利交易擬制為所有權交易此一新制規範對象。

在討論此一規定之適當性，以及進而思考房地交易所得課稅制度中之房屋與土地界定是否應限於房屋及土地所有權之前，應先行釐清「以設定地上權方式之房屋使用權」究何所指。財政部賦稅署所提供之《「房地合一課徵所得稅制度」疑義解答》此一文件表示其係指「地主以設定地上權方式，將土地提供開發商（地上權人）在該設定地上權的土地上興建房屋，惟因契約或法令限制，開發商不得移轉興建完成房屋的所有權，乃採讓與房屋使用權方式供個人長期使用房屋」之情況²⁶⁹。「臺北車站特定專用區交九用地開發案」（下稱交九 BOT 案）乃屬此種類型之知名建案，本文為能深入探討此一議題，以下將以此為例進行討論。

第一目 交九 BOT 案內涵介紹

為健全臺北都會區公路長途客運、捷運系統與鐵路轉運功能，並加速臺北車站特定專用區都市更新計畫，交九 BOT 案乃依「促進民間參與公共建設法」採 BOT 模式開發，且依「大眾捷運法」與「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」之規定規劃，由被評為最優申請人之日勝生活科技公司另成立之特許公司——萬達通實業股份有限公司（下稱得標廠商），於 2004 年 12 月 27 日與交通部臺灣鐵路管理局、臺北市政府、臺北市政府捷運工程局共同簽訂「臺北車站特定專用區交九用地開發經營契約」（下稱開發經營契約），得標廠商取得五十年之交九用地開發經營權，於該特許期間內，須在該基地上開發興建包括臺北轉運站在內之建物，興建完成後負責轉運站之營運，且得以得標廠商名義為建物所有權登記，直到 2055 年 1 月 26 日特許期間屆滿須將交九用地返還，並將建物所有權無償移轉予政府²⁷⁰。得標廠商再於 2005 年 1 月 26 日與交通部臺灣鐵路管理局、臺北市政府

²⁶⁹ 財政部賦稅署（2016），《「房地合一課徵所得稅制度」疑義解答》，頁 5，載於：
http://www.dot.gov.tw/dot/home.jsp?mserno=200912270001&serno=200912270001&menudata=DotMenu&contlink=ap/faq_view.jsp&dataserno=201509100000。

²⁷⁰ 張武訓、李侃、林宗銘、周義順（2005），〈以捷運創造都心開發的新價值——交九 BOT 案〉，《捷運技術半年刊》，33 期，頁 169；王文宇（2007），〈行政判斷與 BOT 法制——以 ETC 案及京站案為例〉，《月旦法學雜誌》，142 期，頁 26；楊克成（2011），《預售屋交易機制對消費者之安全保障——兼論新型態之使用權銷售》，頁 158、162，國立政治大學法律學研究所碩士論文；吳晉儀（2013），《使用權住宅法律問題探討——以台北市交九用地開發案為例》，頁 5，國立成功

共同簽訂「臺北車站特定專用區交九用地設定地上權契約」，由交通部臺灣鐵路管理局、臺北市政府提供公有土地即交九用地，設定五十年之地上權予得標廠商，存續期間為 2005 年 1 月 26 日至 2055 年 1 月 25 日²⁷¹。



依交九 BOT 案之開發經營契約第 9 條第 9 項約定，得標廠商對於本案建物之經營管理，得以租賃、不動產證券化或信託營運方式為之，但住宅、辦公室部分應全部交付信託；該契約第 3 條第 12 款並約定，得標廠商非於信託機制下由受託機構辦理，不得就未完成之建物向第三人預收款項²⁷²。於是不僅將得標廠商所取得之地上權交付信託，為籌措本案之開發資金，亦將未完成之住辦資產起造人名義變更為萬泰商業銀行股份有限公司（下稱信託機構），創設所謂之住辦資產「使用權」，由信託機構將其預售予消費者（下稱使用權人）²⁷³。

信託機構乃與使用權人簽訂「臺北車站特定專用區交九用地開發案住辦資產定期使用權轉讓及地上權土地租賃契約書」（下稱使用權轉讓契約），約定由信託機構將特定住辦資產使用權轉讓予使用權人，且使用權人為保有占有土地之權源，同時向信託機構就相應地上權之應有部分承租，屬於權利租賃²⁷⁴。使用權人依約定除須給付「定期使用權轉讓價款」及「土地地上權租金」外，還須負擔「房屋稅」、「公共水電費」、「社區公共管理費、清潔費、公共設施維護費、電梯維護費」、「維持、保全、修繕、改良特定住辦資產及公共設施之必要費用及有益費用」²⁷⁵。依該契約第 1 條約定，特定住辦資產定期使用權及地上權土地租賃期間自交屋之日起至 2054 年 1 月 25 日止，但在 2054 年 1 月 25 日之前，開發經營契約提前終

大學法律學研究所碩士論文。

²⁷¹ 楊克成，同前註，頁 162；吳晉儀，同前註，頁 5。

²⁷² 楊克成，前揭註 270，頁 162、167。

²⁷³ 王文宇，前揭註 270，頁 27；楊克成，前揭註 270，頁 159、162-163。

²⁷⁴ 楊克成，前揭註 270，頁 163、174。

²⁷⁵ 楊克成，前揭註 270，頁 163、174-176。

止時，特定住辦資產定期使用權及地上權土地租賃期間亦為屆至²⁷⁶。由於交屋日未於該契約中明定，而係以信託機構通知為準，實際上約於 2009 年 10 月左右開始交屋，故由實際交屋日起算，使用權人之使用期間約為四十四年，期間屆至須將特定住辦資產及土地返還予信託機構，故在此期間內，特定住辦資產之所有權人均為信託機構，使用權人僅獲得使用之權利²⁷⁷。

第二目 交九 BOT 案使用權轉讓契約之定性

關於此一使用權之定義，使用權轉讓契約第 2.1（7）條約定其係指「管理、使用、收益特定住辦資產之權利」²⁷⁸。而此種使用權轉讓契約在法律上之性質為何，學者們與本案得標廠商間之見解並不一致：

一、學者王文字之見解

學者王文字認為：「依現行民法規定，『所有權』的權能包括所有物的使用、收益、處分等（民法七六五），就法律上的處分而言，主要規定於民法第三四五條以下，由其規定可知，買賣契約的標的乃是『物及權利的所有權』。而按民法第四二一條第一項定義：『稱租賃者，謂當事人約定，一方以物租與他方使用收益，他方支付租金之契約。』故租賃契約係以『對於物的使用、收益』為其權利的主要內容，對於租賃權利的讓與，則規定於民法第四三四條的『轉租』。本件『使用權買賣』，投資人支付對價所取得者仍為建物的使用、收益權限，其法律性質應與民法上的『租賃』相當。準此，本件『京站』的銷售方式，即是透過『使用權買賣』的包裝，首創國內預售四十五年『租賃權』的案例。然而，為何名為『使用權』而非『租賃權』，應係著眼於『銷售手法』的創新。換言之，其目的

²⁷⁶ 楊克成，前揭註 270，頁 172。

²⁷⁷ 楊克成，前揭註 270，頁 163、174。

²⁷⁸ 楊克成，前揭註 270，頁 164。

在於一次收足四十五年租金的方式進行興建費用的籌措，以及提高大眾購『買』（而不僅是租）建物之意願。²⁷⁹」



二、學者曾品傑之見解

而學者曾品傑之見解為：「按建物定期使用權轉讓契約之主要內容，是涉及買受人支付一定價款，俾取得於一定期間內管理、使用、收益特定住辦建物之權利。關於這種住辦建物『定期使用權』之轉讓，就其與建物之管理、使用、收益有關之權義關係，依民法第四六三條之一關於『權利之租賃，準用物之租賃』的設計，除當事人另有約定外，應適用民法租賃契約。但就其使用權之權利移轉、特定住辦建物之交付、以及瑕疵擔保責任的權義關係，依民法第三四七條的規定，在契約性質相容的限度內，若當事人未特別約定，應適用民法買賣契約，定紛止爭。²⁸⁰」。

三、學者謝哲勝之見解

另學者謝哲勝主張：「信託機構轉讓使用權給投資人，是基於買賣使用權契約出賣人的義務，投資人受讓的權利，只賦予投資人一定期間使用的權利，此種權利可以認為是承租權，因為租金可以預付或一次繳納，此種租賃即所謂的押租契約。在此種買賣契約中，會約定由使用權人承擔區分所有不動產毀損滅失的危險，基於天災由物權人承擔原則，可知此種使用權是一種本質上物權²⁸¹，使用權轉讓也可解釋為設定一個用益物權。不管是承租權或用益物權都有期間的限制，

²⁷⁹ 王文宇，前揭註 270，頁 28。

²⁸⁰ 曾品傑（2007），〈論信託關係下使用權轉讓契約審閱期間之實務問題〉，《月旦法學雜誌》，142 期，頁 52。

²⁸¹ 即釋字第 349 號解釋所稱之可對第三人發生效力的債權，或最高法院 86 年度臺再字第 97 號判決所稱之當事人創設新種類或新內容的物權。可參見謝哲勝（2006），〈台灣物權法制發展〉，氏著，《財產法專題研究（五）》，頁 94-97，臺北：翰蘆。

因此在契約約定的期間屆滿時，投資人的使用權即告消滅，而應返還區分所有不動產給信託機構。²⁸²」。



四、本案得標廠商之見解

至於本案得標廠商則表示²⁸³，民法第 345 條第 1 項規定：「稱買賣者，謂當事人約定一方移轉財產權於他方，他方支付價金之契約。」其中，「財產權」除物權外，尚包括債權及其他得為交易標的之權利，例如準物權、智慧財產權等。本案買賣標的為「管理、使用、收益特定住辦資產之權利」，既未有違反現行強制規定、禁止規定，或有背於公共秩序或善良風俗之情形，本於私法自治原則，當事人間創設此種「財產權」作為買賣標的，自無不許之理。又從其他實務上案例及相關判決可知，即使消費者支付對價所取得者為空間或設備之使用收益權限，而非物之所有權，其法律性質並非當然即屬民法上之「租賃」，應視其契約內容而定，且地上權、典權等用益物權，亦係在所有權人保留標的物所有權之前提下，提供標的物予他人使用收益²⁸⁴。

五、本文之見解

雖依目的適合說，稅法不必然須與民事法為相同解釋，然本文以為，民事法係人民之私經濟生活的主要規範，發展之歷史亦悠久，透過民事法規定辨明私法行為間內涵之相似點與相異點，將有助於對稅法上所欲把握之經濟實質的理解，是以，對房屋交易所得課徵所得稅，是否可能無須限於房屋所有權移轉之情形，而將移轉對房屋享有之某項權利所取得之所得亦納入課稅範圍？就此一問題，為

²⁸² 謝哲勝（2007），〈信託運用於 BOT 契約的法律關係〉，《月旦法學雜誌》，142 期，頁 47-48。

²⁸³ 本案使用權轉讓契約乃由得標廠商委託建業法律事務所擬定，此處對於使用權相關概念之見解係楊克成先生訪問建業法律事務所承辦律師所得資訊。

²⁸⁴ 楊克成，前揭註 270，頁 165-166。

理解此種權利交易之經濟實質是否與房屋交易具有類似性，而可在稅法上為相同待遇，首須透過民事法規範釐清此種權利之內涵，從而，討論交九 BOT 案中之房屋使用權轉讓契約在民事法上之定性仍有其必要性，合先敘明。



（一） 使用權轉讓契約非屬物權契約

如前所述，使用權轉讓契約第 2.1(7) 條已明定本案買賣標的係管理、使用、收益特定住辦資產之權利。若欲取得對他人不動產之使用收益權，就民法上有明定之權利類型而言，依民法物權編可透過設定不動產役權、典權、農育權及地上權等用益物權，或可透過民法債編各論中二十七個有名意定債之關係中，所謂之借貸契約或租賃契約，以達成目的²⁸⁵，而在符合一定要件下，亦可透過新創設的物權或債權契約達到同樣目的。本案房屋使用權轉讓契約顯然不符合各種用益物權及借貸契約之定義，又依民法第 757 條所謂「物權法定主義」之規定，物權僅得依法律或習慣而創設，然本案房屋使用權轉讓契約既非基於民法規定，亦無其他法律之物權規定作為依據，且此種房屋使用權轉讓契約的內涵在我國發展時日不久，尚無具備慣行之事實及法的確信，而存在有法律上效力之習慣法²⁸⁶，是故，本案房屋使用權轉讓契約之性質不能係當事人所創設之新物權，否則依民法第 71 條規定全部無效，或可能依同法第 111 條但書其他部分仍有效、第 112 條其他法律行為有效²⁸⁷。觀本案使用權人在信託機構給付前，並無法實現其權利內容及對特定住房資產有所管領，且使用權人僅對信託機構享有權利，信託機構以外之第三人對使用權人不負任何義務，對該權利亦無不可侵犯之義務，加上使用權人無法行使物權之物上請求權，足認在此等不具備物權之直接支配性及保護絕對性

²⁸⁵ 謝在全（2010），〈用益物權總說〉，氏著，《民法物權論（中）》，修訂五版，頁 2-3，臺北：自刊。

²⁸⁶ 謝在全（2010），〈物權之種類〉，氏著，《民法物權論（上）》，修訂五版，頁 48，臺北：自刊。

²⁸⁷ 謝在全，同前註，頁 49-50。

的情形下²⁸⁸，本案使用權仍屬債權而非屬物權，從而不必討論違反物權法定主義之效果。是目前尚無法排除本案房屋使用權轉讓契約係租賃契約，或當事人本於契約自由原則所創設之新債權契約類型的可能性，而為釐清此一問題，應再仔細檢視使用權轉讓契約各條款之內容。

（二） 使用權轉讓契約非屬租賃契約

由前文可知，使用權人所須負擔之費用包括「公共設施維護費」、「電梯維護費」，以及「維持、保全、修繕、改良特定住辦資產與公共設施之必要費用與有益費用」，此乃約定在使用權轉讓契約第 13.5（3）、（4）條²⁸⁹。若將信託機構與使用權人間之法律關係解為租賃，則上述約定與民法租賃契約規定相較，係將從民法第 423 條出租人保持義務延伸而來之民法第 429 條出租人修繕義務轉由承租人承擔，惟由民法第 429 條第 1 項可知出租人修繕義務屬任意規定，當事人自得以契約另為約定，並無違反法律規定之問題，僅在涉及定型化契約及消費者保護時，須進一步思考該約定是否公平、合理²⁹⁰。又依使用權轉讓契約第 1 條約定，本案使用權人之使用期間約為四十四年左右，然民法第 449 條第 1 項規定：「租賃契約之期限，不得逾二十年。逾二十年者，縮短為二十年。」此時若仍將本案解為租賃契約，使用期間僅能減為二十年，無法達成當事人間所欲達成之長達約四十四年使用權轉讓目的，在有法律明文限制下，此乃認定本案為租賃關係所無法突破之困境。

（三） 使用權轉讓契約應屬當事人所創設之新債權契約類型

²⁸⁸ 謝在全（2010），〈物權之特性〉，氏著，《民法物權論（上）》，修訂五版，頁 26-28，臺北：自刊。

²⁸⁹ 楊克成，前揭註 270，頁 175。

²⁹⁰ 王文宇，前揭註 270，頁 29。

如上所討論，首先確定使用權轉讓契約由於不具備物權之直接支配性及保護絕對性，故性質上屬於債權契約，且可能係租賃契約或當事人所創設之新債權契約類型，而須再進一步檢視使用權轉讓契約各條款之內容加以判斷。經過與民法租賃相關規定之比對後，使用權轉讓契約若解為租賃契約，將無法突破民法第449條第1項最長期限二十年規定之困境，故應將此解為當事人所創設之新債權契約類型。

第三目 所得稅法第4-4條第2項將系爭使用權交易納入課稅範圍頗值肯定

再試檢視所有權之權能，並與本案使用權人所享有權利內涵作比較。民法第765條規定：「所有人，於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉。」論者有謂，所有權之行使在法令限制範圍內享有充分之自由，故上開民法第765條所規定之權能僅為例示，而所有權之主要權能包括占有、使用、收益、處分，以及排除他人干涉²⁹¹。對照本案使用權人享有之權利，除能對特定住辦資產占有、使用、收益（使用權契約第14.5條規定使用權人得將特定住辦資產之全部或一部出租²⁹²）外，就處分權能部分，因使用權人於使用期間屆滿後負有返還特定住辦資產之義務，故須以善良管理人之注意，妥善使用特定住辦資產（使用權轉讓契約第14.2條規定²⁹³），在事實上處分乃受到限制，且若欲將其依使用權轉讓契約取得之特定住辦資產使用權轉讓予第三人、設定負擔或為其他處分時，應事先徵得信託機構書面同意，並由雙方及第三人簽署協議書，否則其轉讓、設定負擔或為其他處分之行為，對信託機構不生效力（使用權轉讓契約第15.2條規定²⁹⁴），該契約係列舉不得同意之例外情形（使用權轉讓契

²⁹¹ 謝在全（2010），〈通則〉，氏著，《民法物權論（上）》，修訂五版，頁161，臺北：自刊。

²⁹² 楊克成，前揭註270，頁177-178。

²⁹³ 楊克成，前揭註270，頁177。

²⁹⁴ 楊克成，前揭註270，頁179。

約第 15.3 條規定)，信託機構原則上應同意²⁹⁵，而使該使用權有一定之流通性，惟使用權人所得處分者僅係使用權，而非所有權，即使係使用權之處分仍應符合一定前提條件，是以，法律上處分亦受到限制；最後，所有權人享有民法第 767 條第 1 項物上請求權，可用以排除他人干涉，惟本案使用權人亦無此權利，而應僅有基於占有之事實而被賦予之民法第 962 條占有人物上請求權，二者仍有差異²⁹⁶。

惟再從使用權期限長達約四十四年此一角度思考。我國建築法令中雖無建築物使用年限之規定，但為因應會計作業之需要，行政院主計總處所公布「財產標準分類」中，設有對公家的財產折舊年限規定，公家機關的辦公房舍如為鋼骨、鋼筋混凝土構造，使用年限為六十年，如為住宅用則為五十五年；各地政府均制定「建築改良物耐用年數及每年折舊率表」，以作為地價調查及調整之用，依據臺北市政府地政局公布之資料，主體構造種類為鋼骨、鋼筋混凝土造，耐用年數為六十年²⁹⁷；由中華民國不動產估價師公會全國聯合會第四號公報可知，該會依不動產估價技術規則第 66 條訂定之「建物經濟耐用年數表」明定，目前辦公用及住宅用鋼骨、鋼筋混凝土造建物之經濟耐用年限為五十年²⁹⁸。雖建物之使用年限並不表示該建物必定能使用至該年數，或達該年數後即必定不能再使用，而仍受其施工品質及使用維護情形影響²⁹⁹，但應仍可作為評估使用收益建物之最長年限的指標，是以，將本案約定使用期限與上述各建物使用年限規定相較，可發現四十四年實幾近建物之最長使用收益年限，尤其係上述民間所使用之五十年標準。

²⁹⁵ 楊克成，前揭註 270，頁 179。

²⁹⁶ 二者差異之詳細論述可參見謝在全（2010），〈占有之效力〉，氏著，《民法物權論（下）》，修訂五版，頁 592，臺北：自刊。

²⁹⁷ 住展雜誌編輯室（2014），〈房屋的使用年限為何？〉，《住展雜誌》，391 期，頁 94。

²⁹⁸ 中華民國不動產估價師公會全國聯合會第四號公報，頁 7，載於：
<http://www.rocreaa.org.tw/reaa/UploadFile/201551816153915.pdf>。

²⁹⁹ 住展雜誌編輯室，前揭註 297，頁 94。

綜合上述與所有權權能、建物使用年限規定之對照觀察，本文以為，即使本案使用權人在所有權主要權能中之處分以及排除他人干涉，受有一定限制，惟其所得處分者係長達約四十四之使用權，亦得享有占有人之物上請求權，加上雖與所有權不得預定其存續期間之特性不符³⁰⁰，但約定使用期間如此之長，等於所有權在其標的物滅失而隨之消滅前，所能產生之利益盡歸本案使用權人所享有，是故，應可認本案使用權人之地位不及真正之所有權人，惟其享有之權利內涵實已接近所有權。

基於該住辦資產使用權與所有權的內涵有諸多相似之處，可謂使用權人再行轉讓該使用權以獲取所得之經濟實質與房屋所有權交易所具有類似性，稅制上應予以相同待遇，始符合課稅之公平，在憲法價值權衡上，將此種交易納入所有權交易所課稅範圍，並不會侵犯人民在私法上之契約自由，抑且因能適用自用住宅與長期持有等減輕課稅規定，不僅更保護人民受憲法第 15 條保障之生存權、財產權，人民亦不必顧忌稅法上不友善之待遇，而更能隨其自由意志發展此一私經濟活動，從而所得稅法上房地交易所課稅規定之房屋與土地界定無須與民法上所有權一致。此外，雖納稅義務人對於稅法之信賴基礎，並非僅止於法條文字，而及於法院、稅捐稽徵機關所表現之法律狀態³⁰¹，然應顧及人民在安排私經濟活動能事先知悉，而不發生稅捐上之意外結果³⁰²，若稅法上概念界定與民事法不同，似以明文規定為佳。

綜上所述，所得稅法第 4-4 條第 2 項規定將以設定地上權方式之房屋使用權交易納入個人房地交易所課稅範圍內，且運用擬制之方式明定不限於所有權，兼顧稅捐公平與人民信賴，在目的適合說之觀點下，頗值肯定。

³⁰⁰ 謝在全，前揭註 291，頁 159。

³⁰¹ 葛克昌（2005），〈人民有依法律納稅之義務——以大法官解釋為中心〉，氏著，《稅法基本問題——財政憲法篇》，二版，頁 112，臺北：元照。

³⁰² 黃茂榮（2012），〈實質課稅原則〉，氏著，《稅法總論第一冊：法學方法與現代稅法》，增訂三版，頁 459，臺北：自刊。

第四目 與房屋、土地所有權交易具相同經濟實質者均應納入課稅範圍

以上以所得稅法第 4-4 條第 2 項擴張個人房地交易所得稅稅捐客體之特殊規定為出發點，並以交九 BOT 案為例作細膩討論，從中釐清本文之想法，肯認房地交易所得課稅制度中之房屋與土地界定不應限於房屋及土地所有權，主張應進一步將個人房地交易所得課稅制度涵蓋範圍擴大及於與房屋、土地所有權交易具相同經濟實質者，以貫徹量能課稅原則。

第二節 房地交易所得實價課稅之必要性與可行性

房地交易所得按實際交易價格課徵所得稅，乃符合量能課稅原則之要求而具有必要性，且可配合實價登錄制度以掌握實際交易價格，即使所出售之房屋及土地係於未實施實價登錄時期購入者，其原始取得成本之計算問題上亦有解套，故實務上具有可行性，詳述如下：

第一項 實現量能課稅原則而具必要性

依稅捐法定主義，稅捐債務法係羈束行政，主要法條結構由課稅要件及法律效果所組成，課稅原因事實具備課稅要件時，即應依稅法規定之法律效果，產生稅捐債務³⁰³。是故，適用稅法時須先認定課稅原因事實，而事實之闡明與證據之評價，則須由稅捐稽徵機關依論理與經驗法則，達到「形成心證」判斷事實之真偽³⁰⁴。基於稅捐債務法具有干預行政之特性且採取職權調查主義，不同於民事訴訟以優勢證據為已足，課稅原因事實之闡明原則上須達到高度蓋然性之程度，而稅捐稽徵機關就課稅原因事實依直接證據（如帳簿、憑證）經證明達到高度蓋然

³⁰³ 葛克昌（2014），〈藉稅捐簡化以達量能平等負擔——核實、實價與推計課稅之憲法基礎〉，葛克昌、湯貢亮、吳德豐（編），《核實課徵、實價課稅與推計課稅暨台灣 2013 最佳稅法判決》，頁 194-195，臺北：元照。

³⁰⁴ 葛克昌，同前註，頁 203。

性之可能，並符合量能平等負擔原則者，即稱之為核實課稅³⁰⁵。又因稅捐限於以金錢給付，課稅對象若為實物、勞務、行為或事實，在認定事實、適用稅法時，原則上須先換算成金額（例外有以數量作為課稅標準者，稱為從量稅），此種金額，或依直接證據經證明具高度蓋然性，或換算與量能平等負擔相近者，則稱之為實價課稅³⁰⁶。核實課稅與實價課稅乃由量能平等負擔原則發展而來³⁰⁷，要求確實掌握納稅義務人之經濟負擔能力，以據之平等課予稅捐，且原則上應嚴格落實核實課稅與實價課稅，蓋稅捐本質為無對待給付的公法之債，先天上受量能平等要求最為強烈³⁰⁸。

目前實務上原則以公告土地現值作為土地增值稅稅基之計算基礎，係因過去並無掌握實際交易價格之有效方法，乃基於稽徵經濟之考量，建立按公告土地現值計算課徵此一原則，以杜絕層出不窮之高價低報亂象，惟公告土地現值產生方式具有許多缺陷，導致公告土地現值偏低於市價，從而亦低於買賣雙方之實際交易價格，據之計算出的土地增值稅亦過低而與量能平等負擔原則不符，公告土地現值制度實造成量能課稅原則對稅捐稽徵經濟原則過度退讓。而在今日已有實價登錄制度足以掌握實際交易價格之情況下，依本文主張廢除土地增值稅，對個人房屋及土地交易所得合併課徵所得稅時，即應本於量能課稅原則之要求，房屋及土地交易所得均須實價課稅，以前後兩次交易之實際價格減除相關費用後為所得額，核實課徵所得稅。

第二項 配合實價登錄制度而具可行性

本文認房地交易所得應按實際交易價格課徵所得稅，此一主張在實務上可配合實價登錄制度，使稅捐稽徵機關得以掌握實際交易價格，故具有可行性。以下

³⁰⁵ 葛克昌，前揭註 303，頁 203-204。

³⁰⁶ 葛克昌，前揭註 303，頁 204-205。

³⁰⁷ 葛克昌，前揭註 303，頁 205。

³⁰⁸ 葛克昌，前揭註 303，頁 221。

先介紹我國目前之實價登錄制度，再討論該制度之優點與尚可改善的缺失，並對其如何運用於個人房地交易所得實價課稅提出建議。



第一款 我國現行實價登錄制度之內容

為促進不動產交易資訊透明化，改善我國長久以來不動產資訊不對稱情形，以避免不當哄抬房價，遏止人為炒作不動產價格，健全不動產交易市場，並作為政府推動居住正義措施之一環，我國立法院乃於 2011 年 12 月 13 日修正通過「平均地權條例」、「不動產經紀業管理條例」與「地政士法」等三法³⁰⁹，因均要求實價申報登錄而合稱為「實價登錄地政三法」，同年 8 月 30 日經總統公布，並經行政院院臺建字第 1010135254 號令發布定自 2012 年 8 月 1 日施行，故實價登錄制度已於 2012 年 8 月 1 日正式開始實施，並於同年 10 月 16 日對外開放實價揭露服務³¹⁰。雖實價登錄制度涵蓋範圍亦包括不動產租賃以及預售屋買賣案件，惟本文探討主軸係個人房地交易所得課稅，故以下僅介紹不動產買賣案件之實價登錄規範。

平均地權條例第 47 條第 2 項、不動產經紀業管理條例第 24-1 條第 1 項、地政士法第 26-1 條第 1 項分別規定權利人（買受人）、不動產經紀業者、地政士應於買賣案件辦竣所有權移轉登記三十日內，向主管機關申報登錄土地及建物成交案件實際資訊。又為避免重複登錄，於平均地權條例第 47 條第 3 項規定此三者的申報登錄責任之優先順序，即買賣案件委託地政士申請登記者，應由地政士申報登錄；買賣案件委由不動產經紀業居間或代理成交，且未委託地政士申請登記者，應由不動產經紀業申報登錄；買賣案件既未委託地政士申請登記，亦未委由

³⁰⁹ 與實價登錄制度有關之修法如下：「平均地權條例」修正第 47、87 條，新增第 81-2 條；「不動產經紀業管理條例」修正第 29 條，新增第 24-1 條；「地政士法」修正第 59 條，新增第 26-1、51-1 條。詳細條文內容請參見前揭註 119、120、121。

³¹⁰ 劉維真（2012），〈居住正義的課題——實價登錄或實價課稅〉，《臺灣環境與土地法學雜誌》，卷 1 期，頁 9；王進祥（2013），〈誰說沒在實價課稅？〉，《當代財政》，31 期，頁 69；內政部地政司，《實價登錄 Q&A》，頁 1、12，載於：

<http://www.land.moi.gov.tw/chhtml/hotnews.asp?cid=1465&mcid=2177>。

不動產經紀業居間或代理成交者，始由權利人負申報登錄之義務³¹¹。

若申報登錄不實或逾期未申報登錄之情形發生，平均地權條例第 81-2 條、不動產經紀業管理條例第 29 條第 1 項第 2 款及第 2 項、地政士法第 51-1 條亦定有相關罰則，當違反義務人係權利人時，經主管機關限期改正而未改正者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並限期改正，屆期未改正者，應按次處罰；當違反義務人係不動產經紀業者或地政士時，則直接處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並限期改正，屆期未改正者，應按次處罰。

由上可知，所謂實價登錄，並非僅指實際交易價格之登錄，而係指「成交案件實際資訊」之登錄³¹²，又依「不動產成交案件實際資訊申報登錄及查詢收費辦法」第 3 條規定，買賣案件須申報登錄之「成交實際資訊」包括「交易標的」（登記收件年字號、建物門牌、不動產標示、交易筆棟數等資訊）、「價格資訊」（房地交易總價、土地交易總價、建物交易總價、車位個數、車位類別、車位總價、有無管理組織、交易日期等資訊），以及「標的資訊」（土地移轉面積、建物移轉面積、使用分區或編定、建物現況格局等資訊），且交易總價如係土地與建物分別計價者，應分別登錄，如係合併計價者，僅須登錄房地交易總價即可，而不必拆分房地價款。是故，價格以外之必要資訊亦須申報登錄³¹³。

關於主管機關所受理之買賣案件申報登錄資訊如何提供利用，平均地權條例第 47 條第 5 項、不動產經紀業管理條例第 24-1 條第 4 項、地政士法第 26-1 條第 3 項均規定該資訊除涉及個人資料外，得供政府機關利用並以區段化、去識別化方式提供查詢；「不動產成交案件實際資訊申報登錄及查詢收費辦法」第 12 條進

³¹¹ 劉維真，同前註，頁 12。

³¹² 王進祥（2012），〈論我國不動產稅制之改革及其影響〉，《財產法暨經濟法》，30 期，頁 124。

³¹³ 內政部地政司，前揭註 310，頁 3。

一步規定：「直轄市、縣（市）主管機關受理申報登錄之買賣案件實際資訊，經篩選去除顯著異於市場正常交易價格及特殊交易之資訊並整理後，應以區段化、去識別化方式提供查詢，其提供查詢之資訊類別及內容如下：一、交易標的：土地區段位置或建物區段門牌、交易筆棟數等資訊。二、價格資訊：不動產交易總價、車位個數、車位類別、車位總價、有無管理組織、交易年月等資訊。三、標的資訊：土地移轉面積、建物移轉面積、使用分區或編定、主要用途、主要建材、建築完成年月、總樓層數、移轉層次、建物現況格局等資訊。」

其中，以「區段化、去識別化」方式提供查詢之原因，係為同時兼顧個人資料保護及資訊實用性³¹⁴。所謂「去識別化」係指例如姓名、住址、身分證字號等買賣雙方之個人資料將不予公開，而「區段化」³¹⁵則係指去除詳細門牌、地號、建號，以一定區間之門牌、樓層或特定區域（地區）之附近等方式揭露不動產的地理位置³¹⁶。

最後，平均地權條例第 47 條第 6 項、不動產經紀業管理條例第 24-1 條第 5 項、地政士法第 26-1 條第 4 項均規定：「已登錄之不動產交易價格資訊，在相關配套措施完全建立並完成立法後，始得為課稅依據。」是以，本次實價登錄之立法並未一併實施實價課稅。

³¹⁴ 劉維真，前揭註 310，頁 13。

³¹⁵ 「不動產成交案件實際資訊申報登錄及查詢收費辦法」第 12 條第 2 至 4 點立法說明詳細指出：「二、買賣之案件如僅有土地者，其區段化一定區間則以提供查詢『土地地號區間值』為原則。舉例而言，成交案件係為新北市蘆洲區光華段七十二地號，則區段化登錄號為新北市蘆洲區光華段『五十一至一百』地號，並得視地方發展繁榮狀況予以調整。三、買賣之案件有建物門牌者，區段化一定區間則以『建物門牌號碼區間值』填寫為原則，舉例而言，如成交案件係位於新北市新店區北新路一段二十五號，則區段化登錄號為新北市新店區北新路一段『一至五十號』；如成交案件係位於新北市新店區北新路三段七十五號，則區段化門牌號為新北市新店區北新路三段『五十一至一〇〇』號，並得視地方發展繁榮狀況予以調整。四、若不適合採建物門牌號碼區間值填寫或無門牌者，則以顯著地標、地物之區段化號敘明，舉例而言，如成交土地案例係位於屏東縣滿州鄉無門牌之地點，而周遭附近僅有滿州國小之明顯地標，則以屏東縣滿州鄉中山路滿州國小附近示之。建物如無路名者，亦可依上述方式辦理，如屏 200 線/滿州國小東南方，並得視地方狀況予以調整。」

³¹⁶ 劉維真，前揭註 310，頁 13；王進祥，前揭註 312，頁 127。

第二款 我國現行實價登錄制度之評析



以下分別說明我國現行實價登錄制度之優點及缺點：

第一目 制度之優點

我國現行實價登錄制度的優點有二，分述如下：

一、立法所選擇之義務人無故意申報登錄不實之動機

「實價登錄地政三法」規定向主管機關申報登錄土地及建物成交案件實際資訊之義務人係權利人（買受人）、不動產經紀業者、地政士等三者，此三者在今行規範制度下均無故意申報登錄不實之動機：

（一） 權利人（買受人）

除了前述權利人申報登錄不實，限期改正而未改正，有平均地權條例第 81-2 條罰鍰規定，降低權利人故意申報登錄不實之誘因外，另有刑法第 214 條使公務員登載不實罪規定減少其動機。蓋依最高法院 73 年臺上字第 1710 號判例意旨，刑法第 214 條所謂使公務員登載不實事項於公文書罪，須一經他人之聲明或申報，公務員即有登載之義務，並依其所為之聲明或申報予以登載，而屬不實之事項者，始足構成，若其所為聲明或申報，公務員尚須為實質之審查，以判斷其真實與否，始得為一定之記載者，即非本罪所稱之使公務員登載不實，以此角度觀察實價登錄制度之立法，主管機關對申報人申報登錄資料並無實質審查之義務，又各主管機關係於申報人完成申報登錄後，始抽查核對登錄資料之正確性，尚非實質審查³¹⁷，故權利人若故意申報登錄不實，將該當刑法第 214 條使公務員登載不實罪。

³¹⁷ 內政部地政司，前揭註 310，頁 13。



再者，目前實價登錄雖未結合實價課稅，然若依本文見解，以實價登錄之實際交易價格作為房地交易所得實價課徵之計算基礎，權利人即不願配合出賣人低報房地交易價格，以減少出賣人所應繳納之稅負，蓋此舉將造成權利人將來再行出售時之稅負增加，因買賣雙方將形成此種自動勾稽作用，即難以勾串造假逃漏稅³¹⁸。此外，權利人若仍配合出賣人故意低報房地交易價格，權利人另構成稅捐稽徵法第 43 條第 1 項幫助逃漏稅捐罪³¹⁹。考量以上種種不利益，足認在大部分之情況下，權利人實無故意申報登錄不實之動機。

（二） 不動產經紀業者與地政士

至於不動產經紀業者與地政士若故意申報登錄不實，除了有上述不動產經紀業管理條例第 29 條第 1 項第 2 款及第 2 項、地政士法第 51-1 條直接處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並限期改正，屆期未改正者，應按次處罰之規定外，亦與權利人同樣有刑法第 214 條使公務員登載不實之罪名³²⁰。此外，因不動產經紀業者與地政士均屬執行業務者，在其執業文書中須登載真實之交易價格，若於明知為不實之交易價格的情況下，在其執業文書中登載該不實之交易價格，恐同時觸犯刑法第 215 條業務文書登載不實罪，甚至有被吊銷執業證照之風險³²¹。又若實價登錄制度結合實價課稅，不動產經紀業者與地政士亦與權利人同樣另構成稅捐稽徵法第 43 條第 1 項幫助逃漏稅捐罪³²²。考量以上種種故意申報登錄不實之嚴重後果，可認在大部分之情況下，身為第三人之不動產經紀業者與地政士實無故意申報登錄不實之動機。

³¹⁸ 柯格鐘，前揭註 198，頁 30；柯格鐘（2014），〈房地合一實價課稅問題與挑戰〉，《稅務旬刊》，2269 期，頁 21；李惠卿（2012），〈不動產交易按實價課徵土地增值稅之相關問題探討——以土地稅法為例〉，《國會月刊》，40 卷 5 期，頁 82。

³¹⁹ 柯格鐘，同前註，頁 21。

³²⁰ 柯格鐘，前揭註 198，頁 31。

³²¹ 柯格鐘，前揭註 198，頁 31；柯格鐘，前揭註 318，頁 21-22。

³²² 柯格鐘，前揭註 318，頁 22。



二、得以房地交易總價申報登錄之規定符合交易習慣

基於交易習慣，在合併出售房屋及土地之情形，買賣雙方通常僅約定房屋及土地交易總價，而不分別約定房屋及土地價款，前已數次提及。如前所介紹，「不動產成交案件實際資訊申報登錄及查詢收費辦法」第3條第2項規定交易總價如係土地與建物分別計價者，應分別登錄，如係合併計價者，僅須登錄房地交易總價即可，而不必拆分房地價款。此種得以房地交易總價申報登錄之規定符合交易習慣，不會造成人民為配合申報登錄制度而須強加拆分房地價款之困擾，深值贊同。再結合本文房地交易所得應合併課稅之主張，將實價登錄制度所得資料作為實價課稅之計算依據，此種登錄方式亦不會造成稅捐計算上之困難。

第二目 制度之缺點

我國現行實價登錄制度的缺點有二，分述如下：

一、所揭露資訊仍不夠透明化

其實在實施實價登錄制度以前，內政部地政司即已建置「房地產交易價格簡訊」查詢系統，其資料來源係由各直轄市、縣（市）政府所轄地政事務所就買賣及公地標售案件派員向當事人、經紀人、仲介業、地政士、交易案例四鄰、公有土地管理機關等調查土地及建物之買賣、標售資料，亦以「區段化」之方式揭露該詢問調查而得之資料，故實價登錄制度之揭露方式實無太大改變³²³。

當實價登錄制度之實價揭露係以「區段化」之方式進行，將造成之問題係，

³²³ 劉維真，前揭註310，頁15、17；王進祥，前揭註312，頁138；內政部地政司房地產交易價格簡訊查詢系統網頁說明，載於：<http://www.land.moi.gov.tw/chhtml/property.asp?cid=830&qcode>。

即使區域相似之不動產其效用具有一定程度之替代性，價格亦相互牽引，然因每筆不動產具有其獨特性，價格仍會有所差異，「區段化」呈現將使買賣雙方無法藉由查詢資訊與其擬購買或出售之標的間作合理之比較與判斷，故現行制度仍存在所揭露資訊不夠透明化之缺失，資訊不對稱造成不動產價格被哄抬之可能性仍未完全去除³²⁴。

二、地政士責任過重

如前所介紹，現行規範將地政士列為第一順位之申報登錄義務人，惟並無法律明文規定不動產買賣契約須委由地政士簽訂，實務上地政士僅受委託辦理所有權移轉登記事務，萬一買賣雙方故意提供不實資訊，地政士實無從判斷該資訊之真偽，此時課予地政士正確申報登錄之義務，並定有相關罰則，即有不公³²⁵。

第三款 對實價登錄制度如何運用於個人房地交易所得實價課稅之建議

目前我國既已建立實價登錄制度，稅捐稽徵機關得以掌握實際交易價格，當初發展出公告現值之技術困難原因已不復存在，為將實價登錄制度運用於個人房地交易所得實價課稅，應廢止平均地權條例第 47 條第 6 項、不動產經紀業管理條例第 24-1 條第 5 項、地政士法第 26-1 條第 4 項之「已登錄之不動產交易價格資訊，在相關配套措施完全建立並完成立法後，始得為課稅依據」規定。另因本文肯定所得稅法第 4-4 條第 2 項規定，認所得稅法此處之房屋及土地之界定確實不應限於民法上房屋及土地所有權之範圍，已如前述，故實價登錄制度亦有必要為該等應納入個人房地交易所得課稅範疇，卻非屬民法上房屋及土地所有權交易之所得稅法第 4-4 條第 2 項規定等類似情形，設計相應配套。

³²⁴ 劉維真，前揭註 310，頁 14-15；王進祥，前揭註 312，頁 125、138。

³²⁵ 黃志偉（2012），〈實價登錄立法後相關問題探討〉，《現代地政》，343 期，頁 44。

第三項 原始取得成本計算問題有解套而具可行性

本文主張應廢除土地增值稅，且個人房地交易所得合併實價課徵所得稅，所得額之計算，應以本次交易時之成交價額減除原始取得成本，與因取得、改良及移轉該房屋及土地而支付之一切費用。由於我國在 2012 年 8 月 1 日以後始實施實價登錄制度，在此之前的交易實價資料均付之闕如，此時便產生改成本文所主張之課稅方式後首次出售房屋及土地，且該房屋及土地係於未實施實價登錄制度時期購入者，其原始取得成本（即前次買進房屋與土地時之實際交易價格）應如何計算之問題³²⁶。

本文以為，若納稅義務人能夠提出當初購買時之證明文件例如買賣契約書等，即應以其上所記載房屋及土地交易價格作為原始取得成本³²⁷；若納稅義務人未保存相關證明文件，則稅捐稽徵機關應在納稅義務人之協助下，向可能知悉前次實際交易價格之地政士、經紀業者、公證人與提供資金貸款的金融機構查價³²⁸，盡其職權調查義務；若內政部地政司「房地產交易價格簡訊」查詢系統資料建置時，有保留尚未區段化之各不動產實際交易價格資料，亦得以之作為特定房屋及土地之原始取得成本；若以上方式均不可行，則應以前次交易時房屋評定現值占房屋市價之比例、公告土地現值占土地市價之比例，分別推算前次交易時之房屋及土地市價，作為原始取得成本，蓋房屋及土地實際交易價格不可得之情形下，最接近買賣雙方約定價格者即為市價，如此推計出之所得額，始符合釋字第 218 號解釋所闡釋「應力求客觀、合理，使與納稅義務人之實際所得相當」之意旨。

此外，實務上通常以公告土地現值作為土地漲價總數額即土地增值稅稅基之計算基礎，將本次移轉時之公告土地現值減除前次移轉時之公告土地現值與土地

³²⁶ 柯格鐘，前揭註 318，頁 22。

³²⁷ 柯格鐘，前揭註 318，頁 22。

³²⁸ 柯格鐘，前揭註 318，頁 21-22。

所有權人為改良土地已支付之全部費用後得出之餘額即為稅基，若改為本文所主張之廢除土地增值稅，且個人房地交易所得合併實價課徵所得稅之制度，可能引發土地增值稅與土地交易所得稅的稅基計算如何銜接之疑問。或有認為本制度後首次出售房屋及土地者，應以前次移轉時之土地公告現值作為土地之原始取得成本，以維持稅基計算基礎之連續性，惟此種作法將使本次交易所計算出之土地交易所得包含歷次交易前手之實際交易價格超出前次核計土地增值稅之公告現值的部分，無異於對本次出賣人追徵對於歷次出賣人全部少徵之土地增值稅³²⁹，因本次出賣人就土地交易部分之稅捐負擔能力增加幅度僅限於本次實際交易價格減除前次實際交易價格與相關費用後之餘額，是此等見解不符量能平等負擔原則之意旨而並不足採，土地之原始取得成本亦應以實際交易價格為準始屬允當。

第三節 個人房地交易所得應採綜合累進課稅之方式

關於個人房地交易所得究應分離課稅或與其他類型之所得合併課稅、適用比例稅率或累進稅率此等問題，觀察下表一各國課稅情形可發現，並無一定之作法。本文以為，此乃各國在歷史背景、政策目的與整體稅制等方面有所差異而導致之結果，而本文主張我國應採行綜合累進課稅之方式，理由分述如下：

³²⁹ 黃茂榮，前揭註 145，頁 21-22。

表一 各國個人房地交易所得之課稅方式

國家	稅目	分離或合併	累進稅率或比例稅率
德國 ³³⁰	差價盈利稅	合併	累進稅率
澳洲	資本利得稅	合併	累進稅率
加拿大	財產交易所得稅	合併	累進稅率
韓國	資本利得稅	分離	短期比例稅率（依持有期間長短適用不同稅率）、長期累進稅率
美國	資本利得稅	短期合併、長期分離	累進稅率（長期持有者分離適用較低之累進稅率）
日本	不動產出售利得稅	分離	比例稅率（依持有期間長短適用不同稅率）
法國	不動產增值稅	分離	單一比例稅率
英國	資本利得稅	分離	累進稅率

資料來源：蘇建榮、林恭正、姚名鴻、鄭竹君、陳醇、林淑芬（2014），《健全不動產稅制之研究》，財政部 103 年度委託研究計畫，頁 223-224、227-229、238-239、244、248、251、253-254、262-263，載於：<https://www.grb.gov.tw/search/planDetail?id=8215852&docId=435972>。

第一項 綜合課徵係量能課稅原則之子原則

依量能課稅原則之要求，人民僅負有依其各自之經濟負擔能力平等負擔稅捐之義務。量能課稅原則既屬稅法結構性原則，即應在稅捐法體系之建構中被貫徹，而為使貫徹量能課稅原則時不偏離其真正意旨，其下發展出具體化之若干子原則，

³³⁰ 德國雖對大部分種類之資本利得分離適用單一比例稅率課稅，並採行就源扣繳制度，但與不動產相關之資本利得並不被包括在內（參見陳怡璇，前揭註 12，頁 52）。

包括普遍原則、全部原則、實值原則、實現原則、客觀淨所得原則、主觀淨所得原則、終生所得原則、綜合所得稅原則、個人所得稅原則及實質課稅原則³³¹。

其中，綜合所得稅原則之意義在於，不區分納稅義務人同一課稅年度之所得的來源及種類，均予以加總，並適用相同之稅率。此等作法之優點在於，除了能夠平等對待各類所得外，考量納稅義務人個人及家庭生活所需而准予減除之各項扣除額與免稅額，在綜合所得稅制嚴格落實下始有意義。蓋採分離課稅之所得在設計上並無法基於生存權之保障而扣除相關必要費用，可能發生納稅義務人綜合課稅之所得減除各項扣除額與免稅額後已歸零或呈現負數，超過綜合課稅之所得數額的必要費用在分離課稅之所得中又無法扣除，則將納稅義務人分離課稅與綜合課稅之全部所得合併觀之，其實際上於負擔相關生存必要費用後，不具有相應之經濟負擔能力，卻被分離課徵過高稅負。

綜合所得稅原則屬量能課稅原則之子原則，且我國自 1956 年 1 月 1 日起，已全面改採綜合所得稅制，更應以綜合課稅為原則，以分離課稅為例外，我國個人房地交易所得若無分離課稅之必要性，即應納入綜合所得稅制之一環，以使納稅義務人綜合所得扣除各項扣除額與免稅額後之淨所得能夠更真實反映其經濟負擔能力。

第二項 准其與各類所得盈虧互抵

個人房地交易所得應採綜合課稅之方式，始能使其與其他類型之所得盈虧互抵，以實現量能課稅原則之意旨，詳述如下：

³³¹ 關於各項子原則之詳細內涵，可參見柯格鐘，前揭註 6，頁 88-101。

第一款 各類所得應否盈虧互抵之討論

量能原則下各類所得應盈虧互抵，惟實務上僅准許同類所得盈虧互抵，本文透過合憲解釋原則之運用，導出所得稅法蘊含著准許各類所得盈虧互抵的意旨，討論如下：

第一目 量能原則下各類所得應盈虧互抵

在量能課稅原則之要求下，納稅義務人依其各自之經濟負擔能力平等負擔稅捐，以所得衡量納稅義務人之負擔能力時，必須以淨所得作為衡量之基準，即依客觀淨所得原則，納稅義務人之所得必須先扣除成本、費用及損失，避免對其投入資本之回收部分課稅，以維持原有資本，得以擴大再生產，確保營業之永續經營，係對營業自由之保障；依主觀淨所得原則，須再扣除疾病、災害及扶養親屬等所需，蓋維繫納稅義務人個人及其家庭最低生活所需之費用，其不能自由加以支配，並無稅捐負擔能力，此乃生存權保障之要求³³²。

又從租稅國家原則上就人民的私經濟盈餘參與分配之角度觀之，亦足見課稅必須以保障納稅義務人之營業及生存為前提，否則國家之財政需求將無法不自行從事營利行為，僅藉由對人民私經濟行為課稅加以滿足，私有財產及私有經濟體制即不能以租稅作為維持之對價³³³。

而為確實體現客觀淨所得原則及主觀淨所得原則，實有必要將各類型所得一起計算，是發展出綜合所得稅原則。損失係消極收入，所得係積極收入減除消極收入，在採年度稅原則下，於當年度所得計算時將損失予以彌平，稱為「損失彌

³³² 葛克昌，前揭註 8，頁 122、125；葛克昌（2009），〈所得稅法基本概念〉，氏著，《所得稅與憲法》，三版，頁 18，臺北：翰蘆；葛克昌（2009），〈大法官解釋與公司合併虧損扣除〉，氏著，《所得稅與憲法》，三版，頁 491，臺北：翰蘆；葛克昌，前揭註 137，頁 71-72。

³³³ 葛克昌，前揭註 8，頁 46、127。

平」或「損益通算」(Verlustausgleich)，其下又分為二種：「真正、垂直之損失彌平或損益通算」係指不同所得類型之積極收入與消極收入相互抵銷，即某一種所得為負數（損失）時，應使當年度其他類型之所得彌平該損失；「不真正、水平之損失彌平或損益通算」則係指同一所得類型中之積極收入與消極收入相互抵銷³³⁴。

日本所得稅法第 69 條原則上³³⁵採取「真正、垂直之損失彌平或損益通算」，亦即准許各類所得盈虧互抵，容許於不動產所得金額、事業所得金額、山林所得金額及讓渡所得金額之計算上產生損失金額時，得自其他各類所得金額中扣除³³⁶；而德國個人所得稅雖無明文承認，但學說與稽徵、司法實務均從其所得稅法第 2 條第 3 項規定：「所得總額，係指各類所得加計後之金額，再減除養老免稅額、單親扶養免稅額及第 13 條第 3 項之扣除額（農林業特別免稅額）。」與同條第 4 項規定：「應稅所得，係指所得總額減除特別花費與異常負擔後，所得之餘額。」導出「真正、垂直之損失彌平或損益通算」乃淨額計徵的當然之理³³⁷。

所得之計算不僅須「損失彌平」或「損益通算」，更不應僅限於同類型所得內盈虧互抵，而須准許各類型之所得盈虧互抵³³⁸，方能使客觀淨所得原則及主觀淨所得原則不至於被架空，蓋若同類型之所得盈虧互抵後仍呈現損失，視為「零」處理，將使所得總額之加總上，各類型所得非屬正數即屬零，最後即使扣除納稅義務人營業與生存上所不可避免之支出，仍可能得出正數之名目所得淨額而須被

³³⁴ 葛克昌，前揭註 137，頁 64；陳清秀，前揭註 73，頁 68。

³³⁵ 例外情形係，雜所得產生損失時，以及有關生活上通常不必要之資產，其所得之計算上產生損失時，不納入與其他各類所得損益通算之範圍內。

³³⁶ 陳清秀，前揭註 73，頁 68。

³³⁷ 黃士洲（2012），〈個人不同來源的所得，可否盈虧互抵？〉，《探索稅務官司勝負契機：爭訟實例與法令剖析》，頁 120，臺北：臺灣工商稅務。

³³⁸ 或有論者認若准許各類所得盈虧互抵，將可能因資本利得容易被操縱，納稅義務人有製造大量資本損失以抵銷其他類型所得之動機，而據此對各類所得盈虧互抵採否定態度。本文以為，就此種開放各類所得盈虧互抵之立法被不當利用之情形，係國家有義務防免之，而不能因技術上有難度或基於稽徵經濟之考量，即將責任轉嫁於所有納稅義務人，讓誠實納稅義務人之基本權利由於各類所得無法盈虧互抵被侵害，量能課稅原則被過度犧牲，故此等反對見解有再商榷之餘地。

課稅，然實際上納稅義務人各類所得盈虧互抵後，已無具稅捐負擔能力之所得，即已無所得或所剩所得不足以維持營業及生活所需，將生侵害其營業自由及生存權之問題，即使各類所得盈虧互抵後仍有具稅捐負擔能力之所得，但實質所得數額較少，屬高估其稅捐負擔能力而課稅過重，仍違反量能平等負擔原則³³⁹。

第二目 實務上僅准許同類所得盈虧互抵

由下列各則財政部函釋可知，我國實務上限於同類所得間盈虧互抵：

一、財政部 2000 年 8 月 3 日臺財稅第 0890454042 號函：「綜合所得稅納稅義務人及其配偶執行兩個以上專門職業之業務，其中經核定有虧損者，得自同一年度經核定之執行業務所得中減除。惟以執行業務者所執行專門職業之業務均依執行業務所得查核辦法第 8 條前段，於規定期限內辦理結算申報並能提供證明所得額之帳簿、文據調查，經稽徵機關依帳載核實認定之所得及虧損為限。」

二、財政部 2000 年 8 月 3 日臺財稅第 0890455400 號函：「綜合所得稅納稅義務人及其配偶同時經營按其他所得課徵所得稅之補習班、幼稚園、托兒所、托育中心、私立養護、療養院（所），其中經核定有虧損者，得將核定之虧損，自同一年度因經營上述業務經核定之其他所得中減除。惟以所經營之業務均依執行業務所得查核辦法第 8 條前段，於規定期限內辦理結算申報並能提供證明所得額之帳簿、文據調查，經稽徵機關依帳載核實認定之所得及虧損為限。」

三、財政部 2001 年 10 月 9 日臺財稅字第 0900454363 號函：「按本部 89 年 8 月 3

³³⁹ 黃士洲，同前註，頁 118-119、121-122。

日台財稅第 0890454042 號函規定，納稅義務人及其配偶因執行兩個以上專門職業之業務，依損益分配比例核定之虧損，得自核定分配之盈餘中減除，以其餘額為執行業務所得，亦即以個人而非以事業體為盈虧互抵之主體。是個人與他人合夥經營兩家醫療院所，不論該二家醫院之合夥人與損益分配比例是否相同，其依損益分配比例核定分配之盈虧，均可適用上開函規定辦理。」

四、財政部 2006 年 2 月 14 日臺財稅字第 09400601710 號函：「納稅義務人同時經營醫院及以『甲醫院附設護理之家』為名稱之護理機構，該護理機構應否同設一套帳並適用盈虧互抵乙節。說明：三、依護理人員法第 16 條及護理機構設置標準設立之護理之家機構，其名稱雖為『甲醫院附設護理之家』，惟與依醫療法第 14 條規定設立之醫院乃分別依不同法律設立登記之獨立機構，且其所得類別亦不相同，當無盈虧互抵及同設一套帳之適用。」

第三目 所得稅法之解套

以下說明雖所得稅法未有明文規定法各類所得是否得盈虧互抵，解釋上肯否二說均可能，然透過合憲解釋原則之運用，應採肯定說之解釋結果：

一、所得稅法之解釋上肯否二說均可能

從所得稅法第 14 條規定均使用「所得」之文字，該條第 1 項更規定「個人之綜合所得總額，以其全年下列各類所得合併計算之」觀之，似認各項來源所取得者必係正數之所得，並不會有負數之損失，故未規定不同類型所得間之正數所得與負數損失是否能相互抵消³⁴⁰。

³⁴⁰ 柯格鐘，前揭註 6，頁 96。

又同法第 16 條規定：「按前兩條規定計算個人綜合所得總額時，如納稅義務人及其配偶經營兩個以上之營利事業，其中有虧損者，得將核定之虧損就核定之營利所得中減除，以其餘額為所得額。前項減除，以所營營利事業均係使用本法第 77 條所稱『藍色申報書』申報者為限；但納稅義務人未依期限申報綜合所得稅者，不得適用。」以及第 17 條第 1 項第 2 款第 3 目之 1 財產交易損失特別扣除額規定：「納稅義務人、配偶及受扶養親屬財產交易損失，其每年度扣除額，以不超過當年度申報之財產交易之所得為限；當年度無財產交易所得可資扣除，或扣除不足者，得以以後三年度之財產交易所得扣除之。財產交易損失之計算，準用第十四條第一項第七類關於計算財產交易增益之規定。」亦透露出以同類型所得間盈虧互抵為限之意旨³⁴¹，否則，夫妻經營之不同營利事業中若有發生虧損而准予抵銷者，即不應限於營利所得，財產交易損失扣除數額亦不應以當年度申報之財產交易之所得為上限，往以後年度扣除時亦不應限於財產交易所得。

惟從另一角度分析之，同法第 13 條規定：「個人之綜合所得稅，就個人綜合所得總額，減除免稅額及扣除額後之綜合所得淨額計徵之。」所使用者係「淨額計徵」之文字，即使係同法第 14 條第 1 項之規定，亦有「合併計算」之文字使用，則能解釋為各類所得之盈虧必須合併計算，得出之所得總額若係正數，再減除免稅額及扣除額後，正數之所得淨額方得成為課稅之對象³⁴²。至於同法第 16 條規定或可解釋為係對夫妻合併計算來自所經營營利事業之營利所得時盈虧互抵之特別限制，而第 17 條第 1 項第 2 款第 3 目之 1 則可解釋為我國所得稅法對於個人綜合所得稅原則上不准許跨年度盈虧互抵³⁴³，例外准許財產交易損失能跨年度抵銷，不過設下三年期間與僅從同種類所得中抵銷之限制。

³⁴¹ 柯格鐘，前揭註 6，頁 96。

³⁴² 黃士洲，前揭註 337，頁 118、120-121。

³⁴³ 在此另有違背量能課稅原則下之終生所得課稅原則的問題。詳細論述可參見柯格鐘，前揭註 6，頁 93-95。

二、合憲解釋原則之運用



關於合憲解釋原則，王澤鑑大法官釋字第 437 號解釋協同意見書謂：「所謂符合憲法之法律解釋，指應依憲法之規範意旨及價值體系解釋法律，而於某項法律規定有多種解釋可能時，為避免該項法律被宣告為違憲，應採可導致其合憲之解釋。符合憲法解釋原則之依據係憲法第一百七十一條及第一百七十二條關於法律或命令與憲法牴觸者無效之規定，及法秩序統一性之法理。此項解釋為體系解釋之一種，在於探討某項規定在整個法體系中的地位及功能，以解決規範衝突。又此項合憲解釋係以法律為對象，性質上屬法律之解釋，惟在其具體化的過程中，尚須對憲法加以詮釋，一方面在於保全法律，以維護法秩序的安定，他方面亦在開展憲法，以實踐憲法的規範功能。不惟普通法院負有依合憲原則解釋法律之義務，釋憲機關更可藉此原則之運用達成規範控制之目的。本於法秩序統一性之法理，符合憲法解釋之客體，除法律或命令外，尚應包括判例在內，期能在發現規範內容的過程中，調整下位規範與上位規範的互動關係，以維持法秩序之和諧。」；王澤鑑與吳庚大法官釋字第 523 號解釋部分不同意見書對此並進一步謂：「就釋憲方法言，若無害於人民權益之保障，合憲性解釋應先行於違憲解釋，以維持法秩序之和諧及運作。」；許宗力大法官釋字第 585 號解釋部分不同意見書則謂：「所謂合憲解釋指系爭法律倘若有數個可能合理的解釋，只要其中一個解釋可能可以導致法律獲致合憲之判斷，釋憲者即有義務依此方向解釋法律，並為法律合憲之判斷。明顯地，合憲解釋是出於司法者對有直接與多元民主正當性基礎之立法者的尊重，有其合理性。惟適用合憲解釋原則也有其界限，例如不得逾越文字可能合理理解的範圍、不能偏離法律明顯可辨的基本價值決定與規範核心。」

由上述大法官在釋憲時所提出之意見書中可知，在合憲解釋原則之要求下，當法律有數個解釋可能時，應採其中符合憲法規範之解釋結果，此不僅基於權力

分立下司法權對立法權之尊重，背後更寓有維護法秩序安定及統一，並貫徹憲法保障基本權利意旨於法律中的思想。



運用至我國所得稅法上盈虧互抵規範之討論，雖該法未明確規定不同類型之所得間得否盈虧互抵，而導致上開肯否兩說之解釋結果，惟基於合憲解釋原則，應採肯定說之解釋結果³⁴⁴。蓋如上所述，若不准許納稅義務人不同類型所得盈虧互抵，將產生對名目所得淨額課稅之結果，與恰好各類型所得計算後本係正數或零之納稅義務人相較，屬對具不同經濟負擔能力之人課予相同之稅捐，違反憲法第 7 條平等原則，且可能過度課稅而侵害人民受憲法第 15 條保障之財產權，又若實際上納稅義務人各類所得盈虧互抵後，已無具稅捐負擔能力之所得，亦將進一步產生侵害其受憲法第 15 條保障之生存權，以及同條工作權及財產權所保障之營業自由的問題。

況且蘇俊雄大法官釋字第 508 號解釋部分不同意見書於論述租稅公平與「疑則有利納稅人」原則（*in dubio pro reo*）時表示：「法理上，對稅法發生解釋疑義時，有兩種對立的見解：即『疑則有利於國庫』與『疑則有利於納稅人』。前者以國家作為公共利益之維護者，故稅法上之疑義，應以國家財政收入目的為最大公共利益考量；而後者，則著眼於憲法保障人民權益之精神，而以課徵所得稅乃係對人民財產權有所限制或侵害，故應本刑法上『罪刑法定主義』、『罪疑唯輕』之思維模式進行解釋。後說較能貫徹租稅法定主義之意旨，為現代福利法治國家之憲法所強調，自應從之³⁴⁵。」並於闡述合憲解釋之界限時謂：「憲法第十九條

³⁴⁴ 黃士洲，前揭註 337，頁 120。

³⁴⁵ 對此，學者葛克昌持不同見解，其對「疑則有利於國庫」與「疑則有利於納稅人」解釋原則均不贊同，並表示：「稅法解釋有利特定納稅人者，未必符合公共利益。按特定納稅人有利之租稅負擔，對其他納稅人言不僅不公平，且有害於市場自由競爭。蓋租稅或其他公課負擔，原本為社會競爭成本之一部分，國家作為公共利益之維護者，在稅法或其他公課法有疑義者，應本量能課稅原則，依相同負擔能力者，就平等原則為相同解釋。負擔公平即為以財政收入目的租稅之最大公共利益（經濟政策、社會政策目的租稅另有特定之政策目的，不在此限）。」（參見葛克昌，前揭註 238，頁 207）；學者黃士洲亦明白表示其不同見解：「稅捐課予負擔的規範性格，不代表

規定人民有依法律納稅之義務，係指人民有依據（也僅依據）法律所定之納稅主體、稅目、稅率、納稅方法及納稅期間等項而負納稅義務之意；涉及租稅事項之法律，其解釋應本於租稅法律主義之精神，依各該法律之立法目的，衡酌經濟上之意義及實質課稅之公平原則為之。惟設若立法對租稅要件規定不夠明確，而留有不同解釋之可能時，此時，租稅法律主義的要求應理解成要求司法者必須作出對人民有利的解釋。」既然我國所得稅法對於不同類型所得間得否盈虧互抵之規範並不明確，而得盈虧互抵之範圍涉及租稅構成要件中稅基之計算，將影響納稅義務人最後稅捐負擔之多寡，則依蘇俊雄大法官上述見解，即應採有利人民之肯定說。

至於所得稅法第 14 條規定雖均使用「所得」之文字，肯定說之解釋亦無逾越文義可能合理理解範圍，而不符上開許宗力大法官釋字第 585 號解釋部分不同意見書所表示之合憲解釋原則適用要件的問題，蓋該條之「所得」用語可解為各類所得盈虧互抵後，各類所得呈正數始計入稅基之增加，在此併予敘明。

第二款 個人房地交易所得須綜合課徵以與各類所得盈虧互抵

我國個人房地交易所得課稅新制下，即使參照所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 3 目之 1 財產交易損失特別扣除額規定，於同法第 14-4 條第 2 項規定：「個人房屋、土地交易損失，得自交易日以後三年內之房屋、土地交易所得減除之。」惟因係採分離課稅之方式，無法與其他類型所得盈虧互抵，房地交易若發生損失，金額通常不小，如此將可能無法按照納稅義務人真實之經濟負擔能力課予稅捐，

稅法要件倘存有多種解釋選擇時，必然從嚴地選擇有利於納稅義務人的解釋結果，蓋立法者藉由法條文句來闡明規範目的，惟規範目的的達成可能受限於所使用的語言，使得概念有歧義性（vieldeutig）而具有而有（按：此處「而有」係誤打之贅字）多種意義選擇的可能性。不過法條的解釋應指向規範目的，不得背離毋寧本於實現平等負擔的規範目的。」（參見黃士洲，前揭註 223，頁 71）。

違反量能平等負擔原則，甚至可能侵害上述受憲法保障之生存權、財產權及營業自由等基本權利，故應改採如本文所主張之與其他所得綜合課徵的方式。

茲有附言者，釋字第 705 號解釋曾謂：「憲法第十九條規定人民有依法律納稅之義務，係指國家課人民以繳納稅捐之義務或給予人民減免稅捐之優惠時，應就租稅主體、租稅客體、租稅客體對租稅主體之歸屬、稅基、稅率、納稅方法及納稅期間等租稅構成要件，以法律或法律具體明確授權之法規命令定之；若僅屬執行法律之細節性、技術性次要事項，始得由主管機關發布行政規則為必要之規範（本院釋字第六五〇號、第六五七號解釋參照）。」以及稅捐稽徵法第 11-3 條規定：「財政部依本法或稅法所發布之法規命令及行政規則，不得增加或減免納稅義務人法定之納稅義務。」足見上述限於同類型所得盈虧互抵之財政部各函釋，性質上非屬法律具體明確授權之法規命令，然違反經由合憲解釋原則所導出之所得稅法准許各類所得盈虧互抵的意旨，已變動人民所得稅稅基之計算方式，增加人民法律所無之納稅義務，系爭函釋違反憲法第 19 條稅捐法定主義無疑³⁴⁶。

第三項 無分離課稅之必要性

以下說明個人房地交易所得並無為促進房地產投資或因應集遽效應而分離適用較低稅率之必要性：

第一款 並無為鼓勵投資房地產而分離適用較低稅率之必要

觀我國所得稅法中個人所得分離課稅之規定，姑不論政府舉辦之獎券中獎獎金及告發或檢舉獎金，分離課稅有其各自特殊考量³⁴⁷，個人與證券商或銀行從事

³⁴⁶ 黃士洲，前揭註 337，頁 121。

³⁴⁷ 前者因政府發行之獎券於 1979 年 1 月 19 日修正所得稅法第 14 條時係採多聯式，民間多有主張係合資購買，要求分別課稅，為消除困擾始改採分離課稅，稅率係 20%（所得稅法第 14 條第 1 項第八類第 3 款修正理由及各類所得扣繳率標準第 2 條第 1 項第 7 款但書規定）；後者則基於舉發人身分保密之考量，將告發或檢舉獎金改採就源扣繳分離課稅，以保障舉發人安全，稅率亦

結構型商品交易之所得係採分離課稅並就源扣繳之方式，適用 10%之比例稅率（所得稅法第 14-1 條第 2 項第 4 款及各類所得扣繳率標準第 2 條第 1 項第 11 款規定），而個人取得利息所得而仍適用綜合所得稅制者，僅剩以金錢通貨為標的而取得之利息所得，即個人存放於金融機構或借貸予其他個人或營利事業之利息所得，其他利息所得亦均採分離課稅並就源扣繳之方式，比例稅率亦均係 10%³⁴⁸，包括個人持有公債、公司債及金融債券之利息所得（所得稅法第 14-1 條第 1 項及各類所得扣繳率標準第 2 條第 1 項第 3 款第 4 目規定）、短期票券到期兌償金額超過首次發售價格部分之利息所得（所得稅法第 14-1 條第 2 項第 1 款及各類所得扣繳率標準第 2 條第 1 項第 3 款第 2 目規定）、依金融資產證券化條例或不動產證券化條例規定發行之受益證券或資產基礎證券分配之利息所得（所得稅法第 14-1 條第 2 項第 2 款及各類所得扣繳率標準第 2 條第 1 項第 3 款第 3 目規定），以及以前述利息所得分離課稅之有價證券或短期票券從事附條件交易，到期賣回金額超過原買入金額部分之利息所得（所得稅法第 14-1 條第 2 項第 3 款及各類所得扣繳率標準第 2 條第 1 項第 3 款第 5 目規定），應係為鼓勵投資方採分離課稅並適用 10%之低稅率。

惟本文認基於我國對於適足居住權應予以保障，房地產並不適合被鼓勵投資，已如前述，則房地交易所得自無為適用較低稅率而採分離課稅之必要性，且上述採分離課稅之部分資產所得適用之稅率係 10%，與原本應適用之綜合所得稅稅率相較，對愈高所得者愈有利，對綜合所得稅邊際稅率 5%之人則構成稅捐上之歧視³⁴⁹，此種租稅優惠是否能通過違憲審查，仍有再討論之空間。

係 20%（所得稅法第 14 條第 1 項第十類修正理由及各類所得扣繳率標準第 2 條第 1 項第 10 款規定）。

³⁴⁸ 柯格鐘，前揭註 73，頁 143。

³⁴⁹ 柯格鐘，前揭註 6，頁 96-97。

第二款 集遽效應可透過調整稅基之方式因應



又或有認分離課稅可解決對房地交易所得課稅將發生之集遽效應，亦即依持有年限之長短設計不同之稅率，將可因應集遽效應之不同嚴重程度，達到平等課稅之目標，例如我國個人房地交易所得課稅新制，依所得稅法第 14-4 條第 3 項第 1 款第 1 至 4 目規定，持有一年以內者稅率為 45%³⁵⁰、持有超過一年而在二年以內者稅率為 35%、持有超過二年而在十年以內者稅率為 20%、持有超過十年者稅率為 15%，即有對長期持有減輕課稅之稅率設計³⁵¹。

對此本文以為，基於量能課稅原則之精神，集遽效應固然必須設法解決，亦有許多改善方式曾被提出³⁵²，然綜合所得稅係蘊含量能平等負擔意旨之原則，不應被輕易地打破，若能在維持綜合所得稅制之情況下解決集遽效應，即無因此分離課稅之必要性，故最佳之解決方式應係仿效所得稅法第 14 條第 3 項關於變動所得課稅之規定，直接在稅基上調整即可，該規定對於自力經營林業之所得、受僱從事遠洋漁業，於每次出海後一次分配之報酬、一次給付之撫卹金或死亡補償，超過同法第 4 條第 1 項第 4 款規定之部分及因耕地出租人收回耕地，而依平均地權條例第 77 條規定，給予之補償等變動所得，設計稅基減半計算，之所以為減少稅基之規定係基於變動所得具長期累積之特性，在個人綜合所得稅制所採所得實現原則、期間稅原則與累進稅率之共同作用下，將產生一次大量實現而使稅捐負擔過高之問題³⁵³，至於均係採半數計入方式之原因，則應係稽徵經濟之考量。

³⁵⁰ 有學者對此質疑：「一年之內按個人所得稅累進邊際稅率最高者課徵是否過高？稅率過高不但違反比例原則，易啟規避之心，且有礙都市更新。」參見葛克昌，前揭註 137，頁 70。

³⁵¹ 由所得稅法第 14-4 條第 3 項第 1 款第 5、6 目及第 4 項規定針對「非自願性買賣」、「部分合建分售」、「繼承或受遺贈取得房屋及土地」等三種情形設置防錯殺條款之立法可知，45%、35%之高稅率除了為因應集遽效應外，亦具有懲罰短期投機炒作之目的（詳見前揭註 69）。

³⁵² 平均課稅法、建設性實況基礎、滾轉免稅，以及差別稅率等，詳細介紹請參見林妙雀，前揭註 18，頁 13-14。

³⁵³ 陳錦秀，前揭註 70，頁 5-6。

具有同樣成因之個人房地交易所得，即可基於相同理由，對於稅基為減少計算之規定，以因應集遽效應。又為了不使量能課稅原則因稽徵經濟之考量而過度退讓，應可再更細緻化設計隨著持有期間長短之不同，稅基減少程度亦因而不同，例如持有一年以內者並無長期累積成果一次大量實現之問題，稅基可不加以變動；持有超過一年而在二年以內者稅基改為 80%計入；持有超過二年而在十年以內者稅基改為 60%計入；持有超過十年而在二十年以內者稅基改為 40%計入；持有超過二十年而在三十年以內者稅基改為 20%計入；持有超過三十年者稅基改為 10%計入。且如此設計除了能維持綜合所得稅原則外，在計算與操作上具有簡易之優點，並不會使稅制過度複雜，惟確切持有長度如何劃分，稅基又該減少多少比例，因超出本文能力所及，有待專家學者們進一步研究分析。

第四項 房地交易所得亦應適用累進稅率

以下將介紹歐陸國家從自由法治國到社會法治國之發展歷程，並論述本文主張因累進稅率存在缺陷，即使我國身為社會法治國而於個人所得稅制採行之在憲法上有依據，然未來應可考慮朝單一比例稅率方向修法，而在現制下我國個人所得稅制既仍採行累進稅率，基於平等原則之要求，個人房地交易所得亦應累進課徵：

第一款 從自由法治國到社會法治國

十九世紀中葉以前之歐陸國家，受到個人主義與自由主義影響，所抱持者係自由法治國理念，當時國家僅負有保障個人自由權利及維繫社會秩序之任務，不干預社會及經濟生活領域，放任自由市民以市場自由競爭方式自我形成與發展³⁵⁴。從財政憲法之觀點言，國家之預算僅用於治安、禦侮與維護市場自由競爭機能，以防杜權力之濫用，保障個人之基本自由，並不顧及人民之生計維持、社會安全

³⁵⁴ 詹鎮榮（2006），〈憲法基本原則：第五講 社會國原則——起源、內涵及規範效力〉，《月旦法學教室》，41 期，頁 32。

或經濟發展等，即所謂之夜警國家³⁵⁵。此種自由法治國理念係主要藉由基本權保障、權力區分及法制原理限制國家權力，以確實保障人民之自由³⁵⁶。

自由法治國時期之租稅制度，首重租稅中立性原則，純粹分擔國家最少之政府費用，課稅前後之納稅義務人相互間經濟地位不變，不受國家過度干預，故此時依量能課稅原則，要求具有較高經濟負擔能力之人按照比例負擔較多稅捐，採取所謂之比例稅率，納稅義務人之市場競爭能力即不會因租稅課徵而有異，仍得按照各自之資力與能力在市場上自由發揮其本能³⁵⁷。舉例言之，比例稅率 10%，甲、乙、丙三人之淨所得分別為十萬元、一萬元、一千元，課稅後甲、乙、丙三人之淨餘所得分別為九萬元、九千元、九百元，課稅前後甲均係乙之十倍、丙之百倍，並無納稅義務人因被課稅而承受相對不利益之市場地位³⁵⁸，市場自由競爭機能得以不受到租稅課徵之破壞。

惟自由法治國理論存有一個最大缺陷，自由法治國對其所極力保障之「個人」的理解上，所考慮之典型係擁有財產、受過教育的市民，即資產階級，而對薪水階級及勞工階級有所忽略³⁵⁹。是故，此等理念助長工業革命後資本過度集中、貧富差距急遽擴大，各種社會問題層出不窮，自十九世紀中葉以降歐陸各國之國家理念，便從單純消極地確保個人自由權利不受不法侵害，轉為強調國家更具有追求社會正義及促進人民福祉之目的，並為達此目的，亦一致肯認國家公權力負有

³⁵⁵ 葛克昌（1996），〈稅法與民生福利國家〉，氏著，《國家學與國家法：社會國、租稅國與法治國理念》，頁 174，臺北：元照；許育典（2003），〈社會國〉，《月旦法學教室》，12 期，頁 38。

³⁵⁶ 葛克昌，前揭註 2，頁 45。

³⁵⁷ 葛克昌，同前註，頁 56；葛克昌（2011），〈所得重分配——國家任務與團結互助社群〉，《臺灣法學雜誌》，173 期，頁 85；陳清秀（2010），〈社會國家原則在稅法上之運用（上）〉，《臺灣法學雜誌》，164 期，頁 36；歐森藩（1987），〈我國稅法上累進稅率與比例稅率之研究〉，《會計與管理》，833 期，頁 317。

³⁵⁸ 黃源浩（2004），〈從「絞殺禁止」到「半數原則」——比例原則在稅法領域之適用〉，《財稅研究》，36 卷 1 期，頁 156；歐森藩，同前註，頁 317。

³⁵⁹ 葛克昌，前揭註 2，頁 45。

積極介入人民社會經濟生活領域之作為義務，社會法治國理念於焉成形³⁶⁰。國家之預算除用以維護法律秩序外，並須支應國家為積極達成保護、教養、預防、重分配等任務所需，蓋政府同時扮演了社會秩序促成者之角色³⁶¹。



第二款 我國係社會法治國

我國憲法雖未有如德國基本法第 20 條第 1 項及第 28 條第 1 項第 1 句社會國原則之明文³⁶²，惟釋字第 485 號解釋理由書揭示：「憲法係以促進民生福祉為一項基本原則，此觀憲法前言、第一條、基本國策章及憲法增修條文第十條之規定自明。本此原則國家應提供各種給付，以保障人民得維持合乎人性尊嚴之基本生活需求，扶助並照顧經濟上弱勢之人民，推行社會安全等民生福利措施。」明白肯認從憲法規範之意旨可得出我國為社會法治國之結論。有學者更主張，憲法第 15 條財產權保障之上，另冠以生存權、工作權之保障，以及憲法第 23 條為增進公共利益所必要者，得以法律限制人民之自由權利的規定，係我國憲法選擇社會國原則為基本價值判斷之根源³⁶³。

憲法第 23 條規定雖言「以上各條列舉之自由權利」在「增進公共利益所必要者」，得以法律限制之，但參照憲法之基本國策章及其他條文規定，憲法整體精神觀察之結果，可發現國家得為公益而對各條列舉之自由權利作限制之權仍有所區別，例如言論自由、生存權及工作自由，原則上不得因公益而加以限制，卻對財產權予以相當限制，如基本國策章國民經濟一節以下之憲法第 142 條：「國民經濟應以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足。」、憲法第 145 條第 1 項：「國家對於私人財富及私營事業，認為有妨害國計民生之平衡發展者，應以法律限制之。」展現憲法對財產權的保障之餘，頗有「財

³⁶⁰ 詹鎮榮，前揭註 354，頁 32。

³⁶¹ 葛克昌，前揭註 355，頁 174。

³⁶² 許育典，前揭註 355，頁 39-40。

³⁶³ 葛克昌，前揭註 355，頁 177。

產權社會化」、「所有權負有義務」之傾向³⁶⁴。



第三款 累進稅率係社會國原則之產物

上述財產權社會義務之第一步即為納稅義務（憲法第 19 條），且上述憲法第 142 條平均地權、節制資本之民生均富條款及第 145 條第 1 項私人財富與國計民生均衡原則，更提供我國個人綜合所得稅採行累進稅率以達成財富重分配目的之憲法基礎³⁶⁵。藉由累進稅率之實施，國家得以輕課低所得之人民，同時重課高所得之人民，避免資本主義自由經濟發展下，貧富差距日益擴大，使社會財富過度集中於少數富者身上，排擠其他社會大眾之競爭機會，導致貧者恆貧、富者恆富，社會階級流動停滯之結果³⁶⁶。

是故，累進稅率係從社會國原則發展而來，與前述自由法治國採行比例稅率有別。蓋現代國家承認私有財產制，並保留人民之經濟自由，惟市場經濟本身存在著出發點與機會之巨大不平等，造成基於市場經濟之所得或財產分配，並不必然與人民所付出或所給付者相當，如先天處於經濟強勢者、從事經濟投機活動者、詐欺罔騙獲取暴利者，均在此制度下擁有不當之優勢地位³⁶⁷。此時社會法治國理念下之國家任務包括實現「社會正義」以矯正此一現象，從機會平等之角度出發，強調每個人在社會生活與經濟秩序中，應享有相同之立足點，進行社會重分配以彌補自由市場經濟之缺失，俾使個人得以充分自我實現、自由決定，即社會法治國對於自由之確保，不僅透過法治國之自由權保障，亦輔以國家之社會保障功能，推行相關社會政策以消除先天不平等，使人民非空有名目上、形式上之自由³⁶⁸。

³⁶⁴ 葛克昌（1996），〈租稅國危機及其憲法課題〉，氏著，《國家學與國家法：社會國、租稅國與法治國理念》，頁 115-116，臺北：元照。

³⁶⁵ 葛克昌，同前註，頁 119、122；詹鎮榮，前揭註 354，頁 35-36；蔡育庭，前揭註 113，頁 65。

³⁶⁶ 蔡育庭，前揭註 113，頁 65。

³⁶⁷ 葛克昌，前揭註 355，頁 203；歐森藩，前揭註 357，頁 316。

³⁶⁸ 葛克昌，前揭註 2，頁 60；詹鎮榮，前揭註 354，頁 35；蔡維音（2008），《全民健保財政基礎之法理研究》，頁 160-161，臺北：正典。

第四款 適用累進稅率時須受比例原則之拘束



儘管在社會法治國理念下，所得因負有社會義務而須負擔稅捐，並適用累進稅率以進行財富重分配，然而，憲法第 23 條亦規定此種為公共利益所為之限制應以「必要」為限，不得過度，是以，累進稅率不得過高，以防止過度課稅而侵害受憲法第 15 條保障之財產權，並影響人民之納稅及工作意願，破壞個人對私經濟之積極性此一租稅國存在之前提³⁶⁹。

在此之判斷基準或可參考德國實務見解。德國聯邦憲法法院原初於 1954 年主張，基本法上財產權保障範圍不及於公法上金錢給付義務³⁷⁰，蓋其認基本法所保障之財產權僅限於私有財產之個別具體部分，而不及於抽象之整體財產，租稅課徵係使納稅義務人之整體金錢減少，並未影響客觀所有權之存在本體，故不在保障範圍之內³⁷¹。嗣認基本法第 14 條財產權保障雖原則上不適用於公法上金錢給付義務³⁷²，惟如課徵過度致根本上損害其財產關係或產生沒收效果時，則違反基本法第 14 條³⁷³，此乃從比例原則之檢驗導出「絞殺性租稅禁止」(Verbot der Erdrosselungssteuer)之要求，德國聯邦憲法法院及行政法院判決並指出，凡侵及最低生存標準、財產存續，以及寓禁於徵之租稅均構成絞殺性租稅而應被禁止³⁷⁴。

其後，關於比例原則對於課稅權力之拘束，P. Kirchhof 繼而提出「半數原則」(Halbteilungsgrundsatz)，並在 BVerfGE 93, 121 一案正式被德國聯邦憲法法院引

³⁶⁹ 葛克昌，前揭註 357，頁 86；葛克昌（1996），〈憲法國體——租稅國〉，氏著，《國家學與國家法：社會國、租稅國與法治國理念》，頁 161，臺北：元照。

³⁷⁰ 葛克昌，前揭註 8，頁 58-59。

³⁷¹ 葛克昌，前揭註 8，頁 61。

³⁷² 葛克昌，前揭註 8，頁 59。

³⁷³ 葛克昌，前揭註 8，頁 59。

³⁷⁴ 黃源浩，前揭註 358，頁 157-158。

用³⁷⁵。P. Kirchhof 主張依基本法第 14 條第 2 項規定，財產權之行使「同時應有利於公共福祉」，因「同時」(Zugleich)一詞在德文中有「同等」、「同樣」之意，故財產權人在稅後所保留之收益，應至少接近半數³⁷⁶。德國聯邦憲法法院因而注意到對財產本身課徵財產稅，雖得以「應有收益稅」正當化其課徵，但財產之「實有收益」(如土地、房屋之租金)仍須被課徵收益稅(如所得稅)，故依「半數原則」之理論主張財產稅加上收益稅之總稅捐負擔，應就收入減除成本、費用餘額為之，依類型觀察法，其歸私有與因課稅而歸公有之部分應接近半數³⁷⁷，蓋負擔租稅係附帶之社會義務，不能反客為主而超過應有及實有收益之半數³⁷⁸。

第五款 我國所得稅法未來應可考慮以單一比例稅率作為修法方向

雖由上可知累進稅率之理論基礎係社會國原則，而我國憲法規範之意旨顯示我國屬於社會法治國，故我國所得稅法採用累進稅率有其依據。惟累進稅率之採行非無再思考之空間，蓋累進稅率之設計使稅制趨於複雜，增加納稅義務人之依從成本及稅捐稽徵機關之稽徵成本，且過高之累進稅率造成資金、人才外流，降低工作及生產意願，並使納稅義務人有誘因從事稅捐規劃、稅捐規避或逃漏稅捐之行為，施行之結果對於薪資階級，尤其係中、高收入之薪資階級最為不利，真正且更為富有之營利事業擁有者(非經營者)反倒能夠透過事先之稅捐規劃，使累進稅率對其不利之影響降至最低，實際上，社會國原則下之社會財富重分配目標根本難以藉由累進稅率之採行加以達成³⁷⁹。

再者，國家為履行社會國原則下財富重分配以實現社會正義之任務，其在選

³⁷⁵ 黃源浩，前揭註 358，頁 161。

³⁷⁶ 葛克昌(2012)，〈納稅人財產權保障〉，氏著，《行政程序與納稅人基本權：稅捐稽徵法之新思維》，三版，頁 461，臺北：翰蘆。

³⁷⁷ 葛克昌，同前註，頁 455。

³⁷⁸ 葛克昌，前揭註 376，頁 456。

³⁷⁹ 柯格鐘，前揭註 6，頁 106-108。

擇手段時具有裁量空間，不必然須透過對個人各種所得適用所得稅法第 5 條第 2 項累進稅率規定之方式，亦可透過社會保險制度、租稅優惠、創設租稅或其他公課，以及加強社會福利給付等其他手段達成同樣之目的³⁸⁰。



是以，我國未來所得稅法修法時應可考慮採行「綜合課稅並適用單一比例稅率」之方式，避免上述累進稅率所帶來之問題。對此，或可參考從 1994 年愛沙尼亞所得稅由累進稅率改為單一稅率所帶動之東歐國家乃至國際間施行或研議單一稅率之改革趨勢。此一趨勢大體上的共同點除了實施單一稅率制以外，亦同時大幅提高個人免稅額，以減輕中低所得者之租稅負擔，並取消或大量減少租稅減免項目，尤其係針對特定身分或行為之租稅優惠項目，以擴大稅基³⁸¹。我國除了累進稅率造成之問題外，確有稅捐優惠過度氾濫之現象，另准予列舉扣除額之適用，亦使經濟地位或負擔能力較高者，有機會藉此在累進稅率制享受更高之稅捐利益，應可考量將列舉扣除額之額度反映在免稅額中³⁸²，是故，雖確切修正內容須再作進一步之研究及討論，上述各國施行或研議單一稅率之經驗對我國未來修法仍具有相當之參考價值，未來可再綜合考量我國政治、經濟、社會及文化發展情況，設計適合我國之單一稅率制度。

第六款 在現制下我國個人房地交易所得應與其他類型之所得一同累進課徵

然在目前我國個人所得稅仍採行「綜合課稅並適用累進稅率」而非「綜合課稅並適用單一比例稅率」之方式的情形下，本文認個人房地交易所得應與其他類

³⁸⁰ 葛克昌，前揭註 355，頁 170、213。

³⁸¹ 詳細介紹及探討可參見黃建興、林俊儒（2008），〈東歐國家實施所得稅單一稅率制度之探討及對我國之啟示〉，《經濟研究》，8 期，頁 299-324；林世銘、陳國泰、王全三、趙念祁（2008），〈我國實施所得稅單一稅率制度之研究〉，《會計評論》，47 期，頁 1-28；孫克難、羅時萬（2012），〈臺灣實施所得稅單一稅率制度之探討〉，《經濟論文叢刊》，40 卷 3 期，頁 325-367；吳德華（2006），〈我國綜合所得稅改革方向之研究及建議——修正單一稅率制〉，《財稅研究》，38 卷 6 期，頁 161-182。

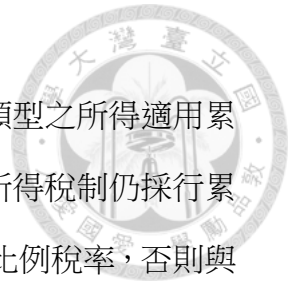
³⁸² 柯格鐘，前揭註 6，頁 105。

型之所得加總而適用相同之累進稅率。蓋德國聯邦憲法法院曾謂：「平等原則禁止對於本質相同之事件，在不具實質理由下任意地不同處理，以及禁止對於本質不相同之事件，任意地作相同處理。」是故，平等原則運作之基本規則係，對本質相同之事件為相同之處理，對本質不同之事件依其特性為不同之處理，即「等者等之，不等者不等之」³⁸³，除非有正當理由，否則禁止國家對相同事件為差別待遇，包括行政、立法、司法機關均受此一恣意禁止之拘束。就立法機關而言，儘管立法者享有廣泛形成權，可就目的性、必要性作決定，以創設法律，作為司法及行政機關就個別事件處理之依據，但其制定法律仍受平等原則之拘束，禁止立法機關恣意立法³⁸⁴。既然房屋及土地交易所得本質上屬於個人各種所得之其中一種，除非有正當理由，否則即應與其他類型之所得一同計算，一併適用所得稅法第 5 條第 2 項之累進稅率，蓋本質上並無不同，即應為相同處理，始無違平等原則。

如前所述，依本文之見解，房地交易市場並不適合被鼓勵投資，故無適用較低比例稅率之必要；再者，雖有集遽效應之問題，惟可依房屋及土地持有期間之長短，對於稅基為不同比例減少之規定，比例稅率非屬唯一解套；又關於憲法第 143 條第 3 項課徵土地增值稅之規定，從目的解釋或歷史解釋言，所使用稅目之名稱不以土地增值稅為限，鑑於目前之估價技術尚未能確實區分土地自然增值及改良增值之部分，可將該規定解為遠程、期待性之方針條款，立法者並無藉由課徵土地增值稅或其他名稱之稅目以將土地自然增值歸公之立法義務，或雖認我國憲法基本國策規定均屬於國家目標條款而具拘束力，仍可直接探求該規定之客觀意旨，解為係指對土地價值增加之部分應予課稅，並非指土地因社會進步而產生之自然增值應予歸公，亦可解為立法者之形成自由，課徵對象包括社會增值即不違憲，故無為因應憲法第 143 條第 3 項規定而適用不同課稅方法之必要。

³⁸³ 法治斌、董保城（2010），〈平等權〉，氏著，《憲法新論》，四版，頁 254，臺北：元照。

³⁸⁴ 法治斌、董保城，同前註，頁 256。



更重要者係，累進稅率雖存在上述缺失，惟此乃個人所有類型之所得適用累進稅率均會面臨之問題，非個人房地交易所得所獨有，在個人所得稅制仍採行累進稅率之情況下，不能以此為由主張個人房地交易所得須適用比例稅率，否則與平等原則有違³⁸⁵。較適當之作法應係，經過詳盡之研究與討論後，認為在我國之政治、經濟、社會及文化背景下，個人所得稅制有揚棄累進稅率之必要時，原本適用綜合累進課稅之個人各類型所得，連同房地交易所得，始一同改為單一比例稅率。

是以，不論係鼓勵投資、集遽效應、憲法上土地增值稅之明文規定或累進稅率存有缺失，均非對房地交易所得為差別待遇之正當理由，基於平等原則之要求，房地交易所得應與其他類型之所得一同綜合累進課徵所得稅³⁸⁶。

另從平等原則內涵中之「體系正義」檢視我國個人房地交易所得課稅新制。體系正義要求法秩序體系具有一致性，國家不得為首尾不一、自相矛盾之行為，當國家作第一次裁量時，其決定係自由的，惟作第二次裁量時，即須顧及決策之前後一致性³⁸⁷。對此，許宗力與許玉秀大法官釋字第 596 號解釋不同意見書亦謂：「當立法者對某特定事務或生活事實作出某種原則性的基本價值決定後，在後續之立法，即有遵守該基本價值決定之義務，否則將破壞整個法價值秩序體系的一

³⁸⁵ 同樣基於平等原則之思考，即使本文主張未來我國個人所得稅制可考慮改為比例稅率，仍否定以漸進式修法為由正當化房地合一課徵所得稅適用比例稅率。

³⁸⁶ 在此須特別說明者係，即使個人房地交易所得計入個人綜合所得總額之計算上已依持有期間長短作調整，以因應集遽效應，當個人房地交易所得納入個人綜合所得稅之適用範圍，仍不免提高所適用之稅率，使個人其他類型之所得被課予較修法前更多之稅負，惟此乃真正符合量能原則及平等適用累進稅率要求之自然結果，不能據此認為房地交易所得不得與其他類型之所得綜合累進課稅，此種情形或可待立法者考量個人綜合所得稅稅基增加而一併斟酌調整課稅級距與各級累進稅率之數額以資解決。又本文主張個人房地交易所得亦應綜合累進課稅，否定我國個人房地交易所得課稅新制採取分離比例課稅之作法，並非認個人房地交易所得應加重課稅，而係基於平等對待所有類型之所得之一貫立場所提出，況且若如前所述，在稅基計算上因應集遽效應作調整，個人綜合所得稅之課稅級距與各級累進稅率之數額亦一併修正，個人房地交易所得綜合累進課稅之稅負並不一定較新制之作法為高，併予敘明。

³⁸⁷ 蔡維音（2001），〈基本價值理論〉，氏著，《社會國之法理基礎》，頁 53，新北：正典。

貫性與完整性，也就是體系正義之違反。」



如前所述，國家為履行社會法治國之財富重分配任務，對個人各種所得適用所得稅法第 5 條第 2 項累進稅率規定之方式並非唯一手段，其在選擇手段時具有裁量空間，惟基於體系正義之要求，我國立法者既然於所得稅法之立法作出對個人各種所得累進課稅之基本價值決定，則個人房地交易所得稅制改革時若無正當理由即應遵從之。

觀我國個人房地交易所得課稅新制之作法，卻除配合保留土地增值稅之相關計算外，對全數房地交易所得分離比例課稅，實違反立法者藉累進課徵個人所得稅以落實財富重分配之第一次價值決定，且依本文見解，現行土地增值稅之課徵規定並無保留之正當性，是故，新制未將個人房地交易所得與其他各類所得綜合累進課稅，在稅基上始依集遽效應大小作特別規定，已破壞整個所得稅法之法價值秩序體系的一貫性與完整性而無正當理由，違反平等原則。

最末，欲併予指明者係，雖鑑於累進稅率事實上達成所得重分配之效果不彰且衍生其他問題，本文支持個人所得稅制改採綜合單一比例稅率課稅之方式，惟我國施行累進稅率制多年，一般大眾已接受個人所得稅適用累進稅率係改善社會財富分配之一項重要措施此種觀念，推行單一比例稅率制時，當須注意應與人民進行對話，推進時程上切忌躁進，否則將被人民誤認又係一有利富者之稅改政策而遭受莫大阻礙，又若搭配減少不必要之稅捐減免以擴大稅基，並精確計算施行稅率之高低，單一比例稅率制下之政府稅收不必然較累進稅率制低，稅收減少之問題並不存在。

第四節 檢視新舊制問題在上述立法建議下之解決情況

了解我國個人房地交易所得課稅新舊制問題，且進而提出本文之立法建議後，以下檢視新舊制問題在上述立法建議下是否確實被解決，並附帶討論遺留之獨資及合夥課稅問題。

第一項 問題得以從根本上解決

前文曾論及，在舊制下，對個人之房屋交易所得與土地交易所得分別課徵個人綜合所得稅及土地增值稅，因對房屋交易所得與土地交易所得適用不同課稅規定，故面臨如何拆分本質上難以區分之房地價款的問題。在新制下，維持土地增值稅之課稅規定，對房地交易所得減除土地漲價總數額後之餘額分離課徵所得稅，若土地漲價總數額以公告土地現值計算，則在此一實務上通常作法下，已無房地價款如何拆分之問題，惟若納稅義務人以土地實際交易價格計算土地漲價總數額，仍存在此一問題。然在本文所主張個人房地交易所得合併課徵所得稅，並廢止現行土地增值稅之課稅規定下，係對房屋交易所得與土地交易所得適用相同課稅規定，因而能完全解決此一問題。

至於舊制下，對土地交易所得輕課稅所形成之操縱房地價格誘因，由於新制將土地增值稅因依公告土地現值計算稅基而短課之土地交易所得部分，在房地合一課徵所得稅時將其追補回來，故可謂已消除了此一誘因，僅可能因土地增值稅與房地合一課徵所得稅之稅率設計不同所造成之房屋及土地交易所得平均稅率不同而產生另外之操縱誘因，而在本文所提出之立法建議下，因無差別待遇之情事，故操縱誘因均不復存在。

是以，本文之立法建議不僅解決了房地拆分困難之問題，亦消除了操縱房地

價格之誘因，甚且，新制因保留土地增值稅造成房屋及土地交易所得差別對待，包括因土地增值稅與房地合一課徵所得稅之稅率設計不同而導致房屋及土地交易所得稅負輕重不同之新問題，以及土地交易無所得或有虧損仍可能被課徵土地增值稅之舊制本即存在之舊問題，在本文廢止土地增值稅之課稅規定的主張下，得一併解決。

值得附帶一提者係，若仔細思考，可發現納稅義務人操縱房地價格之誘因，不僅存在於房屋及土地交易所得課稅規定之不同，前文所檢討之個人地主與建設公司合建分售與合建分成情形，建設公司其實亦考量到僅房屋須按銷售額課徵營業稅，減低房屋交易價格並提高土地交易價格能減少所被課徵之營業稅，蓋雖營業稅屬間接稅，最後將轉嫁予房屋買受人承擔，然營業稅會提高房屋交易價格而降低消費者購買房屋之意願，故建設公司有減少營業稅之動機，同理，當個人自行合併出售房屋及土地被認定為營業人之情況下，亦存在操縱房地交易價格以減少營業稅之誘因。

因營業稅非屬本文研究範圍，在此僅略提出本文對此之質疑如下：於 1985 年 11 月 15 日公布，並於隔年 4 月 1 日施行之營業稅法第 8 條第 1 項第 1 款立法理由謂土地出售免徵營業稅，係因其於所有權移轉時，已課徵土地增值稅。惟本文認土地增值稅屬所得稅類，營業稅屬銷售稅類，兩者間並無防免重複課徵之必要，且房屋交易所得會被課徵所得稅，為何未基於同樣理由免徵營業稅，卻未有相關說明。再者，依契稅條例第 2 條但書規定，土地出售被課徵過土地增值稅即無須被課徵契稅，似亦有混淆所得稅與銷售稅性質之嫌。又房屋出售不僅須被課徵營業稅，亦須被課徵契稅，營業稅屬一般銷售稅，而契稅屬特種銷售稅，已形成不當之重複課徵，卻至今未修法加以解決。綜上，即形成出售土地既無營業稅負擔，亦無契稅負擔，惟出售房屋卻兩者均課徵之弔詭現象，建議未來修法時須

審慎思考房屋與土地出售之銷售稅應如何設計，若主張兩者無須一致，亦須提出堅強論理依據。



第二項 附帶討論遺留之獨資及合夥課稅問題

在前文舊制所衍生房地價款拆分爭議之討論中，發現法院在個人與建商合建出售之案件類型上，所採取之因應對策係將個人地主認定為「獨資營利事業」，若屬數人合資購地之情形，則將該數名出資人認定為「合夥營利事業」，以增加該等個人所應負擔之稅負，即使按照本文之立法建議修法，該等個人之稅負亦會因此增加，促使本文欲進一步探討將個人認定成獨資或合夥營利事業，而使總稅負增加之正當性。

第一款 個人被認定為獨資或合夥營利事業將使其總稅負增加

在前文舊制之檢討中曾提及，當法院面對個人地主與建設公司合建分售與合建分成，藉由操縱房地價格以減低總稅負時，所採取之方式係將個人地主認定為「獨資營利事業」，土地交易所得雖在獨資之營利事業階段依所得稅法第 4 條第 1 項第 16 款免納所得稅，僅被課徵土地增值稅，惟個人地主乃屬取得所得稅法第 14 條第 1 項第一類獨資資本主之營利所得，故土地交易所得扣除土地增值稅以後之餘額須再課徵個人綜合所得稅；若屬數人合資購地之情形，法院則將該數名出資人認定為「合夥營利事業」，土地交易所得雖在歸屬於合夥營利事業時，依所得稅法第 4 條第 1 項第 16 款免納所得稅，惟在該筆土地交易所得先被課徵土地增值稅，扣除土地增值稅後之餘額按出資比例分配給出資人時，歸類為出資人之所得稅法第 14 條第 1 項第一類合夥人之營利所得，須再被課徵個人綜合所得稅。

雖本文對法院以上見解的營利事業構成要件要素之認定過程指出若干不當之處，惟本文並不排除將個人地主解為獨資或合夥營利事業之可能性，已如前述，此等作法卻將使個人之土地交易所得不僅須負擔土地增值稅，亦須負擔個人綜合所得稅，與僅被認定為一般個人出售之情形，稅負上有明顯之差距，即使不論屬個人或營利事業，均廢止土地增值稅，並對房地交易所得合併課徵所得稅，除了屬小規模營利事業者外，亦將使被認定為獨資或合夥營利事業之個人地主的土地交易所得先後被課徵營利事業所得稅與個人綜合所得稅，因採兩稅合一部分設算扣抵制，最終稅負仍較被認定為一般個人出售僅被課徵個人綜合所得稅之情況為多，此一現象促使本文欲進一步探討將個人認定成獨資或合夥營利事業，而使總稅負增加之正當性。

第二款 學者相關見解之探討

關於舊制下，將個人認定成營利事業，使個人之土地交易所得除須負擔土地增值稅外，另須負擔個人綜合所得稅，對此，有學者認此舉無異使個人之土地交易所得從免稅所得（所得稅法第 4 條第 1 項第 16 款規定）轉變成應稅所得，有違所得稅法第 4 條第 1 項第 16 款之立法原意，蓋該規定之所以對土地交易所得免徵所得稅，乃係為避免與屬於特種所得稅之土地增值稅形成重複課稅，則為了防止該規定形同具文，應對所得稅法第 14 條第 1 項第一類營利所得採限縮解釋，排除免稅之土地交易所得³⁸⁸。

另有學者更認為納稅主體應限於具有權利能力之主體，蓋具有權利能力始擁有獨立財產可用以納稅、具備程序上行為能力可進行申報，並有接受違章裁罰之資格，故納稅主體與納稅單位應予區別，如獨資、合夥此等欠缺權利能力之組織，僅屬基於稽徵經濟或稅制設計上之考量，被規定須獨立計算其營業活動損益，並

³⁸⁸ 葛克昌、蔡孟彥（2014），〈不動產交易之營業人認定〉，《稅務旬刊》，2264 期，頁 11。

課予其管理人於稽徵程序上有申報稅額與協助繳納稅捐之協力義務的納稅單位，即使獨資、合夥符合所得稅法第 11 條第 2 項營利事業之定義，該規定亦僅旨在創設稽徵程序之主體及其損益之計算方式，並非謂該當營利事業即具備終局承擔納稅義務與違章責任之權利能力³⁸⁹。從而，依實質課稅原則，將獨資、合夥歸類為營利事業此一程序上便宜措施，並無法改變所得應稅或免稅之本質，更無法增加同一筆所得之經濟上負擔能力，獨資資本主或合夥人自獨資或合夥營利事業取得土地交易所得時，不應再課徵個人綜合所得稅³⁹⁰。

雖以上兩種見解在論理上非無可採之處，惟本文仍認並非妥適。首先，關於獨資、合夥營利事業是否具有稅捐主體資格之質疑，學者係以私法上有無權利能力作為是否屬稅捐主體之判斷基準，然「涉及租稅事項之法律，其解釋應本於租稅法律主義之精神，依各該法律之立法目的，衡酌經濟上之意義及實質課稅之公平原則為之。」業經釋字第 420 號解釋揭示，並明定於稅捐稽徵法第 12-1 條，故於判斷是否屬稅捐主體時，不應拘泥於是否具有權利能力此一法律形式，而應著眼於個人被認定為獨資或合夥營利事業時，是否相較於一般個人，具有較高之經濟負擔能力³⁹¹。若認其確具有較高之經濟負擔能力，則在獨資或合夥營利事業此一稅捐主體階段，先對該筆土地交易所得課徵土地增值稅，後在獨資資本主或合夥人此另一稅捐主體階段，再以屬個人之營利所得為由，課徵個人綜合所得稅，在量能負擔原則下並無不當。

再者，在肯認獨資或合夥營利事業得為獨立於個人的稅捐主體之前提下，亦無違反所得稅法第 4 條第 1 項第 16 款立法目的之問題，蓋該規定在此種情形下所欲防範者係，對獨資或合夥營利事業此同一稅捐主體之土地交易所得此同一稅

³⁸⁹ 黃士洲（2012），〈獨資商號究竟是「納稅主體」？還是「納稅單位」？〉，《探索稅務官司勝負契機：爭訟實例與法令剖析》，頁 4-5，臺北：臺灣工商稅務。

³⁹⁰ 黃士洲，同前註，頁 7-9。

³⁹¹ 葛克昌，前揭註 56，頁 168、180-182。

捐客體，造成營利事業所得稅與土地增值稅法律上重複課稅之現象，即使同一筆土地交易所得後來又被課徵個人綜合所得稅，然此係對獨資資本主或合夥人此另一稅捐主體所課徵，而此種對同一稅捐客體、不同稅捐主體課徵兩次稅捐所構成之經濟上重複課稅，並不在該規定立法目的欲防免之範圍內³⁹²。

此外，若不論屬個人或營利事業，均廢止土地增值稅，並對房地交易所得合併課徵所得稅，配合兩稅合一部分設算扣抵制，亦將使被認定為獨資或合夥營利事業且非屬小規模營利事業之個人的稅捐負擔增加，已如前述，又若進一步將討論範圍擴大至各種所得，而不限於土地交易所得，其實均有在獨資或合夥營利事業階段先被課一次營利事業所得稅，至獨資資本主或合夥人階段再被課徵一次個人綜合所得稅，而先前營利事業所得稅僅能半數扣抵之現象，欲判斷此一現象是否有正當性，亦應取決於個人被認定為獨資或合夥營利事業時，是否相較於一般個人，具有較高之經濟負擔能力。

第三款 兩稅獨立制立法例之參照

討論至此，可發現以上雖非真正的兩稅獨立制運作結果，卻與兩稅獨立制同樣係個人因被認定為營利事業而須多納稅之情況，實可連結至兩稅獨立制之採行與否及其範圍之相關討論。關於兩稅獨立制，須先辨明者係，雖我國係對獨資、合夥、公司及其他組織之營利事業均課稅，惟外國立法例中，有僅限於公司組織者，稱為公司稅，亦有限於法人組織者，稱為法人稅³⁹³。如上所述，本文認關鍵應在於個人被認定為獨資或合夥營利事業時是否具有較高之經濟負擔能力，在兩

³⁹² 另本文揣測學者可能考量到，同樣係個人被認定為營利事業，土地交易所得負擔之總稅額包括土地增值稅與個人綜合所得稅，惟在當時兩稅合一完全設算扣抵制下，房屋交易所得卻僅負擔個人綜合所得稅之稅額，形成稅負上差別對待。此乃立法者在決定改採兩稅合一完全設算扣抵制時，未慮及性質上屬分離課徵土地交易所得稅之土地增值稅亦應一併改革，所造成之不當現象。事實上，目前新制保留土地增值稅並採兩稅合一部分設算扣抵制，此一問題仍未完全獲得解決。

³⁹³ 中國租稅研究會，前揭註 113，頁 36。

稅獨立制相關討論³⁹⁴中，類似以經濟負擔能力高低為論理依據者，有我國與德國立法例值得參考。



我國所得稅法於 1955 年 12 月 13 日全文修正、同年月 23 日公布，並於隔年 1 月 1 日施行，此次變革係首度建立個人綜合所得稅與營利事業所得稅平行課徵之制度，且兩者間並無扣抵規定，採用所謂兩稅獨立制，其中第 6 條第 2 項（即現行所得稅法第 11 條第 2 項，僅標點符號略微不同）立法理由謂：「營利事業在法律上今日恒受國家特殊之保障，其自社會獲得利益之機會輒多於無組織之個人，故對此類組織之所得另課以營業所得稅已成為若干國家所通行之辦法，而以我國現行營利事業所得稅稅額在收入方面比重之大，由可見此項稅源之重要，故本草案特將此等營業獨立課稅以個人綜合所得稅並行，惟營業所得稅稅率自不宜太高，以致阻礙生產，故將來訂定稅率時宜加注意。」而在籌擬該等兩稅獨立制時，曾有論者提議縮小營利事業所得稅課徵範圍，仿效美日公司稅制度，惟當時基於美日公司稅設有股利抵扣條款，其立法原則已與「公司與自然人兩相對等」之觀點不符，且在公司稅制度下，以獨資、合夥方式經營者，將僅須繳納個人綜合所得稅，無異於懲罰公司組織，公司之營業方式卻係我國本應設法獎勵者，此一制度實不符我國需要，尤其在草擬該新所得稅法時，我國公司組織僅一千多家，並無為之單獨設一稅課之必要等理由，維持原擬體制³⁹⁵。

至於德國於 1920 年所制定之法人稅法的立法理由則稱國家法律制度賦予營利團體（*Erwerbsgesellschaften*）法人格，其因此在交易與經濟事務上取得與自然人相同之地位，甚至具有特別強化之募資能力，可幾近無限制地擴充自身之資本，就此，自然人商號（*Einzelwirtschaftler*）完全無法與之相比擬，且營利團體資本

³⁹⁴ 另有學者主張以所謂的對價原則或利益說作為營利事業獨立課稅之論理基礎，認營利事業能夠獲取所得，均係拜國家設計相關制度、提供公共服務所賜，將營利事業所得稅解為國家給付之對價。關於此種見解之詳細論述，可參見葛克昌，前揭註 56，頁 180、187、189；黃士洲，前揭註 113，頁 117。

³⁹⁵ 楊必立，前揭註 113，頁 202。

不斷積累連帶強化了自身之獲利能力，此乃自然人所不及，相較於自然人商號而言，營利團體擁有競爭優勢，為維持二者競爭公平性，有必要從課稅上予以調整，若對營利團體之所得不予課稅，將更進一步提高營利團體資本積累之優勢³⁹⁶。

雖上述兩個立法例帶有利益說之色彩，惟兩者之重點仍放在營利事業具有較高之獲利、競爭之能力，尤其德國 1920 年法人稅法立法理由指出「優異之資本累積能力」係最重要之因素，就此而言，本文認為採獨資或合夥方式經營者，募資能力遠不如以法人組織經營者，尤其係其中之股份有限公司型態，是以，個人被認定為獨資或合夥營利事業時是否具有較高之經濟負擔能力，已非無疑。個人被認定為獨資或合夥營利事業時，將如前所述被課予較重之稅捐，即失其正當性。雖我國兩稅獨立制研擬當時，存在營利事業所得稅課稅對象若僅包括公司而無獨資、合夥，將違反租稅中立性之質疑，惟若因資本累積能力不同造成稅捐負擔能力有高低之別，則即使不對獨資、合夥課營利事業所得稅，公司與獨資、合夥相互間經濟地位仍不變，市場競爭機制未被破壞，故此一主張應不足採。未來若對營利事業所得稅與個人綜合所得稅間之關係再度修法，考量營利事業組織態樣各異，即使均屬公司或法人，資本累積能力亦各有高低，本文認不僅獨資、合夥不應課徵營利事業所得稅，其他營利事業組織亦須一併細緻化檢討其課稅正當性。同理，若仍維持土地增值稅之課徵，亦須修正相關課稅規定以避免上開不具有相應經濟負擔能力之營利事業，在營利事業階段先被課予一次土地增值稅，後在個人階段再被課予一次個人綜合所得稅。

第五節 小結

本章中，本文嘗試對於我國個人房地交易所得課稅制度提出立法建議，主張應廢止現行土地增值稅之課稅規定，個人房地交易所得合併實價課徵所得稅，以

³⁹⁶ 更詳盡之德國 1920 年法人稅法的立法理由，請參見葛克昌，前揭註 56，頁 179；黃士洲，前揭註 113，頁 116-117。

房地交易總所得計算，無須區分房屋及土地各別之交易所得，且納入綜合所得稅制之一環而綜合累進課稅，無分離比例課稅之正當性。並肯定新制增訂之所得稅法第 4-4 條第 2 項規定，認所得稅法此處之房屋及土地之界定確實不應限於民法上房屋及土地所有權之範圍。

至於此一立法建議可行性方面，不僅已於第三章釐清並無因受憲法第 143 條第 3 項拘束而違憲之疑慮，且配合目前已建立之實價登錄制度，稅捐稽徵機關得以掌握實際交易價格，實價課稅之實施不存在技術上之困難，故僅須刪除不得作為課稅依據之規定，並為應納入個人房地交易所得課稅範疇，卻非屬民法上房屋及土地所有權交易之所得稅法第 4-4 條第 2 項規定等類似情形，設計相應配套。

檢視在本文所提出此一立法建議下，新舊制問題之解決情況，因個人房地交易所得合併課稅，故無房地價款拆分困難之問題，且採行房地交易所得適用相同課稅規定之作法，亦消除了納稅義務人操縱房地價格之誘因，以及新制保留土地增值稅所造成之房屋及土地交易所得差別對待的問題。最後附帶討論舊制檢討中所遺留之獨資及合夥課稅問題，認由於個人被認為獨資或合夥營利事業時，相較於一般個人，未具有較高之經濟負擔能力，故不應因此被課予較重稅負。



第五章 結論



我國自 2016 年 1 月 1 日起實施之個人房地交易所得課稅新制，保留了素來為人詬病之土地增值稅規定，對扣除土地增值稅稅基後之房地交易所得分離比例課稅，此一作法引發本文探討之興趣。

本文從最上位之我國所得稅法上所得概念出發，認為雖所得稅法對於所得概念未有明文定義，惟該法第 14 條第 1 項依所得之來源將所得分為十類所得，並規定不同之計算方式，此等規定並非基於所表彰之稅捐負擔能力在各類所得間存有差異，而係在綜合所得稅原則之要求下，為平等對待各類所得而設，以確保正確衡量納稅義務人之納稅能力。

再到次上位之資本利得概念，儘管我國所得稅法採行之所得理論究係純資產增加說或市場所得說存有爭議，然不論在純資產增加說或市場所得說下，資本利得均屬所得概念範疇，故可確定資本利得屬於我國所得稅法上之所得，且對照後即等同該法第 9 條所稱之財產交易所得。資本利得向來有加重課稅或減免課稅之爭論，本文主張由於各所得類型之稅捐負擔能力並無二致，故原則上須對不同所得類型為相同之對待，以此立場檢視支持加重課稅或減免課稅之各個理由，認集遽效應可作為減輕課稅之正當理由，以平等對待長期累積之資本利得，而鼓勵投資則僅可作為部分資本利得減輕課稅之正當理由，例如為避免侵害人民之適足居住權，資本利得中之房地交易所得不應被包括在此一稅捐優惠之範圍內。

整理分析我國歷來個人房地交易所得課稅制度之立法，發現土地增值稅事實上從未達成漲價歸公之原初立法目的。在進入我國個人房地交易所得課稅新舊制檢討之前，先敘明本文係基於將土地增值稅定位為不具漲價歸公政策目的之土地交易所得稅的觀點開展該檢討內容，並成功突破此種觀點與憲法第 143 條第 3 項

規定牴觸之困境。舊制下，土地增值稅之稅基採用擬制之土地公告現值，具有過度違反量能課稅原則下之實值原則等缺點；所適用之稅率係依土地漲價倍數累進，將可能造成負擔能力較小者反而須負擔較重之稅捐，且有鼓勵短期投機炒作之嫌；因房屋及土地交易所得適用不同之課稅規定，明顯對土地交易所得輕課稅，不僅引發房地價款拆分困擾，且誘使納稅義務人操縱房地價格以減低稅捐負擔，實務上房地價款拆分爭議層出不窮。新制下，保留土地增值稅規定造成房屋及土地交易所得差別待遇，經本文檢驗後，得出無論係落實漲價歸公之政策、避免影響地方政府稅收或延續土地增值稅原有之租稅優惠規定均無差別待遇之正當性的結論。

在立法建議部分，本文主張廢止現行土地增值稅之課稅規定，個人房地交易所得應與其他所得綜合累進課徵，無須區分房屋及土地各別之交易所得，而能因應房地價款難以拆分之本質，並應實施實價課稅，蓋配合目前已建立之實價登錄制度，實價課稅在今日的稽徵技術下已非實際上不可行之理想，另亦應在實價登錄制度設計相應配套下，進一步將個人房地交易所得課稅制度涵蓋範圍擴大及於與房屋、土地交易具相同經濟實質者，俾能貫徹量能課稅原則此一稅法結構性原則。檢視本文所提出此一立法建議，不論係房地價款拆分困難、操縱房地價格爭議或仍存在房屋及土地交易所得差別對待之情況等個人房地交易所得課稅新舊制之問題，均能確實解決。

最後附帶討論舊制檢討中所遺留之獨資及合夥課稅問題，認個人被認定為獨資或合夥營利事業時，不應因此被課予較重稅負，蓋相較於一般個人，其未具有較高之經濟負擔能力。

參考文獻



一、專書

1. 王澤鑑（2009）。《民法物權》。臺北：自刊。
2. 王建煊（2008）。《租稅法》，三十一版。臺北：自刊。
3. 佐藤進（著），張則堯、陳攀雲（譯）（1973）。《所得稅新論》。臺北：財政部財稅人員訓練所。
4. 李宗黎、林蕙真（2011）。《會計學新論（上冊）》，七版。臺北：証業。
5. 來璋（1985）。《平均地權理論與實踐》。臺北：自刊。
6. 金唯信、殷文俊（1970）。《所得稅制度及實務》。臺北：財政部財稅人員訓練所。
7. 林明昕（2006）。《公法學的開拓線：理論、實務與體系之建構》。臺北：自刊。
8. 法治斌、董保城（2010）。《憲法新論》，四版。臺北：元照。
9. 卓輝華（2014）。《不動產估價》，三版。臺北：五南。
10. 徐偉初、歐俊男、謝文盛（2012）。《財政學》，三版。臺北：華泰文化。
11. 陳可粵（1986）。《我國所得稅制度之演變》。臺北：臺灣商務印書館。
12. 陳立夫（2011）。《土地法研究（二）》。臺北：新學林。
13. 陳新民（2015）。《憲法學釋論》，八版。臺北：自刊。
14. 陳清秀（1997）。《稅法之基本原理》，三版。臺北：自刊。
15. 陳清秀（2014）。《稅法總論》，八版。臺北：元照。

16. 陳清秀（2016）。《稅法各論（上）》，二版。臺北：元照。
17. 黃茂榮（2012）。《稅法總論第一冊：法學方法與現代稅法》，增訂三版。臺北：自刊。
18. 黃士洲（2012）。《探索稅務官司勝負契機：爭訟實例與法令剖析》。臺北：臺灣工商稅務。
19. 葛克昌（1996）。《國家學與國家法：社會國、租稅國與法治國理念》。臺北：月旦。
20. 葛克昌（2005）。《稅法基本問題——財政憲法篇》，二版。臺北：元照。
21. 葛克昌（2009）。《所得稅與憲法》，三版。臺北：翰蘆。
22. 葛克昌（2012）。《行政程序與納稅人基本權：稅捐稽徵法之新思維》，三版。臺北：翰蘆。
23. 楊葉承、宋秀玲（2015）。《稅務法規：理論與運用》，六版修訂。臺北：新陸書局。
24. 蔡茂寅（2006）。《地方自治之理論與地方制度法》，增補版。臺北：新學林。
25. 蔡維音（2001）。《社會國之法理基礎》。新北：正典。
26. 鄭丁旺、汪泐若、黃金發（2003）。《初級會計學（上冊）》，八版。臺北：自刊。
27. 蔡維音（2008）。《全民健保財政基礎之法理研究》。臺北：正典。
28. 謝在全（2010）。《民法物權論（上）》，修訂五版。臺北：自刊。
29. 謝在全（2010）。《民法物權論（中）》，修訂五版。臺北：自刊。
30. 謝在全（2010）。《民法物權論（下）》，修訂五版。臺北：自刊。



31. Harvey S. Rosen (著)，李秉正 (譯) (2005)。《財政學》，二版。臺北：麥格羅·希爾。



二、書之篇章

1. 林明鏘 (1997)。〈論基本國策——以環境基本國策為中心〉，收於：李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集編輯委員會 (編)，《現代國家與憲法：李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集》，頁 1465-1504。臺北：月旦。
2. 林誠二 (1999)。〈建築物所有權與基地利用權之一體化——以基地租賃權之利用型態為中心〉，收於：尹普基、王文宇 (編)，《商事法暨財經法論文集——王仁宏教授六秩華誕之祝壽論文集》，頁 29-54。臺北：元照。
3. 林全 (1993)。〈土地增值稅為地方稅或國稅的屬性分析〉，收於：中央研究院中山人文社會科學研究所 (編)，《土地稅制改革及其相關問題研討會論文彙編》，頁 421-438。臺北：中央研究院中山人文科學研究所。
4. 范文清 (2015)。〈土地稅〉，收於：黃茂榮、葛克昌、陳清秀 (編)，《稅法各論》，頁 337-384。臺北：新學林。
5. 黃士洲 (2013)。〈實質課稅與稅法目的解釋〉，收於：葛克昌 (編)，《實質課稅與行政法院判決》，頁 31-60。臺北：翰蘆。
6. 黃士洲 (2015)。〈營利事業所得稅〉，收於：黃茂榮、葛克昌、陳清秀 (編)，《稅法各論》，頁 113-185。臺北：新學林。
7. 葛克昌 (2002)。〈婦女政策之憲法基礎——憲法增修第十條第六項意旨〉，收於：黃宗樂教授祝壽論文集編輯委員會 (編)，《黃宗樂教授六秩祝賀：公法學篇 (一)》，頁 177-218。臺北：學林文化。

8. 葛克昌（2014）。〈藉稅捐簡化以達量能平等負擔——核實、實價與推計課稅之憲法基礎〉，收於：葛克昌、湯貢亮、吳德豐（編），《核實課徵、實價課稅與推計課稅暨台灣 2013 最佳稅法判決》，頁 193-223。臺北：元照。

三、 期刊論文

1. 丁福致（2001）。〈房地產價格折算方法之研究〉，《土地經濟年刊》，12 期，頁 235-256。
2. 王文宇（2007）。〈行政判斷與 BOT 法制——以 ETC 案及京站案為例〉，《月旦法學雜誌》，142 期，頁 5-36。
3. 王進祥（2012）。〈論我國不動產稅制之改革及其影響〉，《財產法暨經濟法》，30 期，頁 109-153。
4. 王進祥（2013）。〈誰說沒在實價課稅？〉，《當代財政》，31 期，頁 69-75。
5. 朱澤民（1998）。〈當前地方稅收劃分之檢討與改進〉，《政策月刊》，30 期，頁 2-5。
6. 李惠卿（2012）。〈不動產交易按實價課徵土地增值稅之相關問題探討——以土地稅法為例〉，《國會月刊》，40 卷 5 期，頁 69-102。
7. 住展雜誌編輯室（2014）。〈房屋的使用年限為何？〉，《住展雜誌》，391 期，頁 94-95。
8. 金唯信（1960）。〈論「資本增益」課稅問題〉，《稅務旬刊》，310 期，頁 3-5。
9. 林全（1993）。〈土地增值稅之改革芻議〉，《財稅研究》，25 卷 1 期，頁 7-12。
10. 林妙雀（1988）。〈資本增益課稅問題之縱橫評析〉，《中國經濟》，448 期，頁 9-22。

- 
11. 林世銘、陳國泰、王全三、趙念祁（2008）。〈我國實施所得稅單一稅率制度之研究〉，《會計評論》，47 期，頁 1-28。
 12. 邱晨（2015）。〈德國所得稅法個人營業所得以及私有財產管理所得的一般界限〉，《月旦財經法雜誌》，37 期，頁 159-185。
 13. 吳金柱（2004）。〈所得稅法上營利事業概念之探討〉，《法令月刊》，55 卷 7 期，頁 51-64。
 14. 吳嘉勳、周桂棻（2014）。〈談個人售屋財產交易所得〉，《稅務旬刊》，2246 期，頁 33-36。
 15. 吳德華（2006）。〈我國綜合所得稅改革方向之研究及建議——修正單一稅率制〉，《財稅研究》，38 卷 6 期，頁 161-182。
 16. 柯格鐘（2007）。〈論所得稅法之所得分類〉，《月旦法學教室》，59 期，頁 78-89。
 17. 柯格鐘（2007）。〈論量能課稅原則〉，《成大法學》，14 期，頁 55-120。
 18. 柯格鐘（2008）。〈論所得稅法上的所得概念〉，《臺大法學論叢》，37 卷 3 期，頁 129-188。
 19. 柯格鐘（2011）。〈論金融商品之課稅〉，《臺北大學法學論叢》，77 期，頁 81-168。
 20. 柯格鐘（2013）。〈不動產稅制改革芻議（上）〉，《稅務旬刊》，2224 期，頁 23-27。
 21. 柯格鐘（2013）。〈不動產稅制改革芻議（中）〉，《稅務旬刊》，2227 期，頁 27-31。
 22. 柯格鐘（2013）。〈不必要的違憲宣告——談釋字第 705 號捐地節稅金額認定之違憲（下）〉，《稅務旬刊》，2236 期，頁 24-31。

- 
23. 柯格鐘（2014）。〈房地合一實價課稅問題與挑戰〉，《稅務旬刊》，2269 期，頁 20-25。
24. 段則美、孫毅（2007）。〈論土地與地上物關係中的分別主義與一體主義〉，《蘇州大學學報（哲學社會科學版）》，6 期，頁 46-49。
25. 馬自誠（1996）。〈土地交易所得課稅制度之檢討〉，《立法院院聞》，24 卷 1 期，頁 36-51。
26. 袁義昕（2015）。〈房地合一長期持有優惠探討〉，《稅務旬刊》，2289 期，頁 7-10。
27. 孫克難（2006）。〈憲法規範與土地稅何去何從？〉，《財稅研究》，38 卷 1 期，頁 32-46。
28. 孫克難、羅時萬（2012）。〈臺灣實施所得稅單一稅率制度之探討〉，《經濟論文叢刊》，40 卷 3 期，頁 325-367。
29. 張文貞（2008）。〈演進中的法：一般性意見作為國際人權公約的權威解釋〉，《台灣人權學刊》，1 卷 2 期，頁 25-43。
30. 張武訓、李侃、林宗銘、周義順（2005）。〈以捷運創造都心開發的新價值——交九 BOT 案〉，《捷運技術半年刊》，33 期，頁 169-186。
31. 張碧珠（2012）。〈房屋街路等級調整率之探討〉，《稅務旬刊》，2202 期，頁 7-10。
32. 張於節（2014）。〈房價評定應由中央訂標準（下）〉，《稅務旬刊》，2243 期，頁 21-23。
33. 許育典（2003）。〈社會國〉，《月旦法學教室》，12 期，頁 38-43。

- 
34. 陳清秀（1993）。〈土地增值稅的檢討與改革〉，《植根雜誌》，9 卷 5 期，頁 11-35。
35. 陳清秀（2001）。〈各種所得的意義及其範圍〉，《植根雜誌》，17 卷 4 期，頁 11-34。
36. 陳清秀（2007）。〈量能課稅原則在所得稅法上之實踐——綜合所得稅裁判之評析〉，《法令月刊》，58 卷 5 期，頁 66-97。
37. 陳清秀（2010）。〈社會國家原則在稅法上之運用（上）〉，《臺灣法學雜誌》，164 期，頁 24-39。
38. 陳清秀（2014）。〈豪宅稅之合法性探討——臺北高等行政法院一〇二年度訴字第四一七號判決評析〉，《月旦裁判時報》，26 期，頁 5-24。
39. 陳清秀（2015）。〈個人買賣不動產課稅問題探討〉，《稅務旬刊》，2291 期，頁 7-12。
40. 陳建宏、王瑞鴻（2013）。〈個人出售房屋財產交易所得課稅實務剖析〉，《會計研究月刊》，331 期，頁 61-66。
41. 陳明燦（2013）。〈我國房屋現值評定法制問題分析——以房屋稅條例第 11 條為中心〉，《臺灣環境與土地法學雜誌》，7 期，頁 169-179。
42. 黃茂榮（2012）。〈不動產價格之狂飆及其管制（下）〉，《植根雜誌》，28 卷 10 期，頁 1-40。
43. 黃世鑫（1975）。〈泛論資本增益課稅及其與健全資本市場之關係〉，《稅務旬刊》，849 期，頁 6-7。
44. 黃世鑫（1979）。〈由相對所得概念試析資本增益課稅問題〉，《稅務旬刊》，989 期，頁 3-4。


- 
45. 黃世鑫（2012）。〈由三項司法判決論「不動產交易所得實價課稅」〉，《當代財政》，23 期，頁 40-45。
46. 黃源浩（2004）。〈從「絞殺禁止」到「半數原則」——比例原則在稅法領域之適用〉，《財稅研究》，36 卷 1 期，頁 151-170。
47. 黃志偉（2012）。〈實價登錄立法後相關問題探討〉，《現代地政》，343 期，頁 42-53。
48. 黃建興、林俊儒（2008）。〈東歐國家實施所得稅單一稅率制度之探討及對我國之啟示〉，《經濟研究》，8 期，頁 299-324。
49. 馮先勉（1989）。〈我國實現漲價歸公方法之回顧與檢討〉，《經社法制論叢》，4 期，頁 163-193。
50. 游能淵（1993）。〈土地增值稅按實際移轉價格課徵之探討〉，《稅務旬刊》，1489 期，頁 7-14。
51. 游振輝（2005）。〈從不動產總價分離房地價格之探討〉，《土地問題研究季刊》，4 卷 3 期，頁 96-105。
52. 曾品傑（2007）。〈論信託關係下使用權轉讓契約審閱期間之實務問題〉，《月旦法學雜誌》，142 期，頁 50-66。
53. 葛克昌（2011）。〈所得重分配——國家任務與團結互助社群〉，《臺灣法學雜誌》，173 期，頁 77-98。
54. 葛克昌、蔡孟彥（2014）。〈不動產交易之營業人認定〉，《稅務旬刊》，2264 期，頁 7-13。
55. 葛克昌（2016）。〈房地合一稅及其憲法課題〉，《會計師季刊》，267 期，頁 62-74。

- 
56. 楊必立（1961）。〈中國所得稅史略〉，《清華學報》，2 卷 2 期，頁 184-209。
57. 楊子江（2012）。〈土地增值稅結構變動與趨勢〉，《當代財政》，17 期，頁 62-68。
58. 詹鎮榮（2006）。〈憲法基本原則：第五講 社會國原則——起源、內涵及規範效力〉，《月旦法學教室》，41 期，頁 32-41。
59. 蔡勝雄（1990）。〈地上權之沿革及其社會作用〉，《軍法專刊》，36 卷 2 期，頁 18-22。
60. 蔡卯生（1992）。〈建築投資業建屋出售之稅務與會計實務（上）〉，《稅務旬刊》，1458 期，頁 14-16。
61. 蔡卯生（1992）。〈建築投資業建屋出售之稅務與會計實務（下）〉，《稅務旬刊》，1459 期，頁 18-24。
62. 蔡朝安、陳宏泰（2014）。〈合建分售案件溯源與再思考〉，《稅務旬刊》，2274 期，頁 26-32。
63. 歐森藩（1987）。〈我國稅法上累進稅率與比例稅率之研究〉，《會計與管理》，833 期，頁 315-318。
64. 劉維真（2012）。〈居住正義的課題——實價登錄或實價課稅〉，《臺灣環境與土地法學雜誌》，卷 1 期，頁 9-19。
65. 謝哲勝（2007）。〈信託運用於 BOT 契約的法律關係〉，《月旦法學雜誌》，142 期，頁 37-49。

四、學位論文

1. 毛冠貴（1987）。《土地增值稅稅制及稅率之研究》，國立政治大學地政學研究所博士論文，臺北。

- 
2. 李宥叡（2006）。《所得類型與所得類型轉換之研究——以綜合所得稅為中心探討》，國立中正大學法律學研究所碩士論文，嘉義。
 3. 李足能（2006）。《我國土地增值稅政策變遷與改革之政經分析》，國立成功大學政治經濟學研究所專班碩士論文，臺南。
 4. 呂承翰（2014）。《不動產稅制與實價課稅》，國立中正大學財經法律學研究所碩士論文，嘉義。
 5. 林英哲（1981）。《資本利得課稅之理論研究》，國立政治大學財政學研究所碩士論文，臺北。
 6. 吳晉儀（2013）。《使用權住宅法律問題探討——以台北市交九用地開發案為例》，國立成功大學法律學研究所碩士論文，臺南。
 7. 卓文乾（1989）。《土地稅稅基之研究》，國立政治大學地政學研究所博士論文，臺北。
 8. 陳錦秀（1985）。《所得變動之課稅方法研究》，國立政治大學財政學研究所碩士論文，臺北。
 9. 陳怡綾（2006）。《土地增值稅減半徵收政策對地方政府財政之影響》，國立臺北大學財政學研究所碩士論文，新北。
 10. 陳怡璇（2013）。《從所得本質與合憲性要求探討我國證券交易所稅制——以德國法制為比較研究》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，臺北。
 11. 許凱翔（2015）。〈我國房地分離相關爭議問題之研究——兼論立法改革芻議〉，國立政治大學法律學研究所碩士論文，臺北。
 12. 黃士洲（2007）。《稅法對私法的承接與調整》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，臺北。

- 
13. 黃琇琬（1999）。《政府遷台後土地稅制變遷之研究——政治經濟的觀點》，國立中興大學財政學研究所碩士論文，臺中。
 14. 楊克成（2011）。《預售屋交易機制對消費者之安全保障——兼論新型態之使用權銷售》，國立政治大學法律學研究所碩士論文，臺北。
 15. 鄭庭侑（2012）。《資本利得本質與課稅方法之研究：以日本所得稅法讓渡所得為例》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，臺北。
 16. 蔡育庭（2009）。《我國累進稅之建制基礎與檢討》，國立成功大學法律學研究所碩士論文，臺南。

五、 研究計畫報告

1. 李顯峰主持（曾巨威協同主持）（2009）。《資本利得課稅問題之研究》，行政院賦稅改革委員會研究報告。
2. 林全、郭炳仲、張慶輝、鄭文輝（1989）。《資本增益課稅問題之研究》，財政部賦稅改革委員會專題報告。

六、 政府文書

1. 中國租稅研究會（編）（2001）。《中華民國稅務通鑑（上冊）》。臺北：中國租稅研究會。
2. 行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組（編）（1988）。《平均地權條例立法沿革及理由》。臺北：自刊。
3. 憲政實施協進會（編）（1946）。《五五憲草及有關法規彙編》。上海：中國文化服務社。

七、網路資料



1. 中華民國不動產估價師公會全國聯合會第四號公報。載於：
<http://www.rocreaa.org.tw/reaa/UploadFile/201551816153915.pdf>。
2. 內政部地政司，《實價登錄 Q&A》。載於：
<http://www.land.moi.gov.tw/chhtml/hotnews.asp?cid=1465&mcid=2177>。
3. 內政部地政司房地產交易價格簡訊查詢系統網頁說明。載於：
<http://www.land.moi.gov.tw/chhtml/property.asp?cid=830&qcode>。
3. 李承嘉（1999）。《土地交易課稅制度之研究》，財政部賦稅署暨稅制委員會委託中興大學研究報告。載於：
<https://www.grb.gov.tw/search/planDetail?id=466445&docId=85681>。
4. 財政部統計處（2014）。《近 10 年土地增值稅結構變動與趨勢》。載於：
http://www.mof.gov.tw/File/Attach/63962/File_1935.pdf。
5. 財政部賦稅署（2016）。《「房地合一課徵所得稅制度」疑義解答》。載於：
http://www.dot.gov.tw/dot/home.jsp?mserno=200912270001&serno=200912270001&menudata=DotMenu&contlink=ap/faq_view.jsp&dataserno=201509100000。
4. 陳正浩（2014）。《從地價調查估計規則及不動產估價技術規則探討買賣交易案例房地價格拆分》，新北市政府 103 年度自行研究報告。載於：
<http://www.xinzhuang.land.ntpc.gov.tw/fckdowndoc?file=/FB/file/%E5%BE%9E%E5%9C%B0%E5%83%B9%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E4%BC%B0%E8%A8%88%E8%A6%8F%E5%89%87%E5%8F%8A%E4%B8%8D%E5%8B%95%E7%94%A2%E4%BC%B0%E5%83%B9%E6%8A%80%E8%A1%93%E8%A6%8F%E5%89%87%E6%8E%A2%E8%A8%8E%E8%B2%B7%E8%B3>

[A3%E4%BA%A4%E6%98%93%E6%A1%88%E4%BE%8B%E6%88%BF%E5%9C%B0%E5%83%B9%E6%A0%BC%E6%8B%86%E5%88%86\(1\).pdf&flag=ndoc](#)。

6. 彭禎伶，〈股市無量 張盛和：元凶證所稅早斃了〉，《中時電子報》，2016.4.28。
載於：<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160428000119-260205>。
7. 彭禎伶，〈證所稅廢半年 大戶只回來 50 人〉，《中時電子報》，2016.3.29。載於：<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160329000033-260202>。
8. 盧冠安（2016）。《立委、名嘴口中的「元凶」證所稅廢了，為何股市交易還是低迷？》。載於：
http://www.cw.com.tw/blog/blogTopic.action?id=494&nid=6714&utm_source=Facebook&utm_medium=Social&utm_campaign=Daily。
5. 蘇建榮、林恭正、姚名鴻、鄭竹君、陳醇、林淑芬（2014）。《健全不動產稅制之研究》，財政部 103 年度委託研究計畫。載於：
<https://www.grb.gov.tw/search/planDetail?id=8215852&docId=435972>。
9. Chu, C. Y., Chou, T. Y., & Hu, S. C. (2015). Top Income Shares in Taiwan 1977-2013. *The World Wealth and Income Database Working Paper*, 2015/6.
Retrieved from http://wid.world/document/wid_working_paper_2015_6_taiwan/