我國房屋稅評價制度之探討－以高雄市為例

稅捐稽徵處

陳家正／甲等獎

壹、研究緣起與目的

一、研究緣起

食、衣、住、行是人生基本需求，其中「住宅」與人民的生活息息相關，隨著時代的進步，民眾的生活習性逐漸改變，房屋建築型態愈來愈趨多元化，許多以往被視為昂貴的房屋類型或奢侈的、高級的房屋建築材料，現今已列屬為一般性的房屋建造標準。

民國 98 年底台北市政府提出對高級住宅合理課徵房屋稅(報章媒體均稱為豪宅稅)的構想，引起廣大迴響。在各界熱烈討論下，使房屋稅現值評定不合理的問題，再次浮上檯面。自民國 73 年實施簡化評定房屋標準價格新制後，全國各縣市對於一般房屋之標準單價已逾 25 年未做調整，在此期間因鋼筋水泥等建築物料價格上漲，使房屋建築成本大幅增加，而現行房屋評定現值與市價相較，顯有嚴重偏低情形，違反賦稅的公平與公正原則。是以，現行房屋稅評價制度有必要做一番澈底的檢討。

二、研究目的

由於房屋具有無法移動之特性，且其價值具有增長性，再加上房屋稅的稅籍清楚、稅源穩定，相當適合做為地方財源。民國 98 年高雄市房屋稅徵績為 52.78 億元，占高雄市地方稅課稅收入 28.3%，為高雄市的主要財源之一。

房屋現值不僅是房屋稅的稅基，也是契稅、遺產稅、贈與稅、營業稅、不動產交易所得、公證費、土地登記規費等計徵的依據，在整體稅制中扮演著重要的角色。

房屋稅評價制度之良窳，不僅影響市政財源，更攸關市民權益，如何建立完善的房屋稅評價制度，俾公平合理評定房屋現值，使房屋稅制更臻完備，進而解決房屋現值在其他稅目下所造成的不合理、不公平現象，是本研究之目的。

貳、研究方法與過程

一、研究方法

本研究方法採文獻探討法、比較分析法及次級資料分析法，藉以瞭解房屋稅評價制度的功能及意義，進而探討影響房屋稅評價制度之影響因素，期能對當今房屋稅評價問題有所瞭解，找出改善房屋稅評價制度的方式，並轉化為具

體有效之政策建議。

（一）文獻探討法

本研究係以房屋稅評價制度之公平性、合理性作為主軸，為求切合研究主題，先就租稅相關理論、不動產估價相關理論，加以整理論述，作為房屋稅評價制度改進之理論基礎，再就我國以房屋稅評價制度與租稅公平原則相關之學術論文、期刊學報發表相關文獻加以深入探討，分析影響房屋稅評價制度之變項，作為本研究方向。

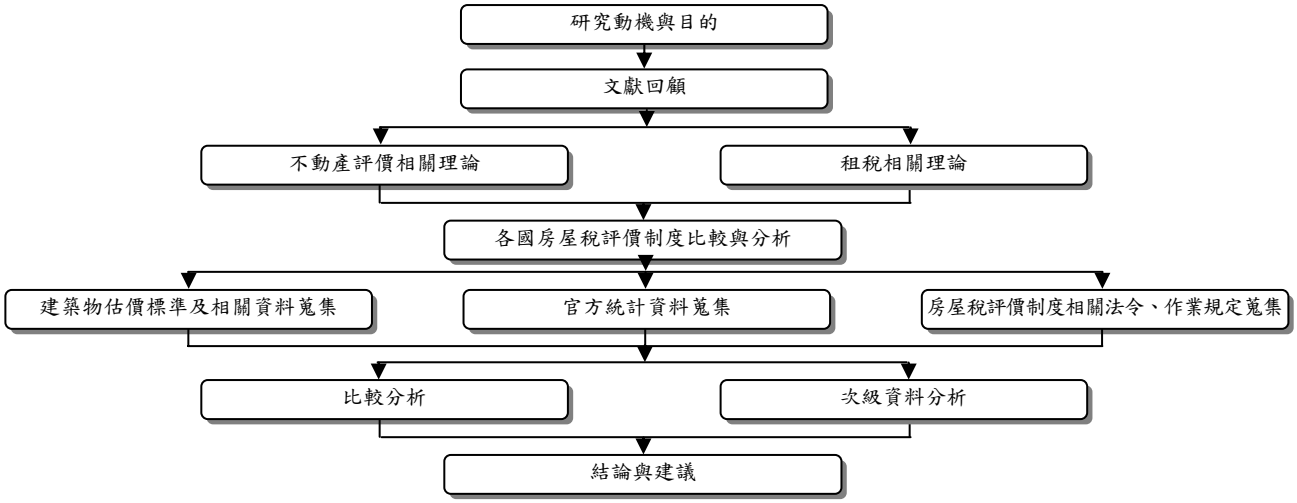
（二）比較分析法

為研究房屋稅評價制度，蒐集有關歐、美等先進國家以及台灣鄰近國家房屋稅相關文獻，對於其房屋稅評價組織、評價方法及申訴制度進行研究並加以比較分析，作為日後我國改善房屋稅評價制度之參考；而在房屋稅評價標準部分，則以同屬都市型態之台北市及台中市作為比較對象，將其房屋稅評價標準加以彙整分析，希望能找出高雄市房屋稅評價標準不足之處，進而提出改善高雄市房屋稅評價標準之建議。

（三）次級資料分析法

為探討高雄市房屋稅評價標準是否公平合理，採用次級資料分析法，蒐集近 10 年房屋稅徵收資料，進行實徵淨額及構造別分析；並蒐集民國 80 年至 98 年之工程物價指數、建築工程物價指數、建築材料物價指數、建築勞務物價指數及躉售物價指數，瞭解高雄市房屋之建材及人工價格變動情形；另外蒐集國稅局、地政處、工務局、估價師公會及建築師公會對房屋建造成本、耐用年限及折舊標準進行分析，瞭解高雄市房屋標準單價、耐用年限及折舊標準之訂定是否合理；並蒐集近 2 年高雄市房屋買賣契約價格與公告地價等資料，分析高雄市房屋地段等級調整率之訂定是否符合現況。最後，綜合各項分析結果，提出結論與建議。

二、研究過程



叁、研究發現與建議

一、研究發現

房屋稅因稅收穩定與富潛在增長性的特徵，已然成為高雄市的主要財源之一；而房屋現值是房屋稅的稅基，其評價正確與否，攸關房屋稅賦是否公平客觀。因此，房屋稅評價制度健全與否，非但會影響房屋稅評價工作，也會對房屋稅制產生衝擊。我國房屋稅評價制度大體上可分為評價組織、評價方法及評價標準三個部分，經過文獻梳理與資料分析後，僅就本研究結果發現分述如下。

（一）房屋稅評價組織成員代表性不足

目前高雄市房屋現值的評價工作共分兩個部分，負責訂定房屋現值評價標準之高雄市不動產評價委員會有 1.建築專業技術人員過少 2.民意代表參與評價組織，恐使稅基受到侵蝕 3.政府機關代表過多，評價標準難以令人信服 4.農會業務與房屋評價作業無關，卻參與評價等缺點；而負責對個別房屋進行房屋現值核計工作的高雄市稅捐稽徵處則有評價人員多為女性且大多不具備建築專業背景等缺點。

（二）房屋現值評價方法係採取成本法為主、比較法為輔

我國房屋稅條例第 11 條規定，房屋標準價格由不動產評價委員會依據房屋之建材種類等級、耐用年數及折舊標準加上地段等級調整率等因素評定，並由直轄市、縣（市）政府公告之。參照第二章之不動產評價理論可以看出，房屋稅條例第 11 條第 1、2 項依據房屋之建材種類等級、耐用年數及折舊標準評定房屋現值之規定係屬於成本法之範疇，而同法第 11 條第 3 項依據地段等級調整率評定房屋現值之規定則是比較法之範疇，故我國房屋稅現值評定係採取成本法為主、比較法為輔之評價方法。

（三）房屋標準單價嚴重低估

目前高雄市一般房屋標準單價表已逾25年未作調整，在此期間鋼筋水泥等建築原、物料價格及勞務成本皆已大幅上漲，而房屋標準單價卻未隨同調整，造成現行鋼骨造之房屋標準單價約為實際建造成本的四分之一；鋼筋混凝土造之房屋標準單價約為實際建造成本的三分之一到四分之一之間，房屋標準單價偏離實際造價甚鉅，使房屋評定現值嚴重低估，以現今高雄市房屋稅稅收52億元來計算，粗估將使高雄市至少損失100億元以上的房屋稅稅收。

（四）大樓房屋評定現值相對偏高

本研究以鋼筋混凝土造總層數 4 層及 15 層之房屋作為分析之標的。對照高雄市房屋標準單價表及建築師公會訂定之建築物總工程費單價表發現，4 層樓房屋的標準單價為 3,000 元，15 層樓房屋的標準單價竟增加至 5,700 元，使得大樓之房屋稅負擔與透天厝相比高出 90%的稅賦；但若依建築師公會訂定之建築物總工程費單價來計算，4 層樓房屋的建造成本為 17,700 元，15

層樓房屋的建造成本僅增加至 19,300 元，大樓房屋僅須比透天厝多負擔 9%的稅賦，與現行房屋稅評價結果相去甚遠，也造成大樓房屋評定現值相對偏高，因而造成稅賦累退的結果產生，嚴重違反量能課稅原則。

（五）房屋用途分類不符現況

近幾年來，隨著產業結構的大幅轉型，科技蓬勃發展，使得人民生活習性也跟著調整，連帶使房屋建築及房屋使用型態也隨之調整，部分房屋用途類別之歸類已不符合現況。諸如咖啡廳與套房以非屬造價昂貴的房屋類型，卻仍被歸類為房屋用途分類表之第一類。此外，以現今之建築型態，已鮮少有旅館、百貨公司、醫院、大型商場、影劇院等房屋係以加強磚來建造，復以加強磚造房屋之造價不高，似無再區分用途類別之必要。

（六）地下層房屋評價標準不合理

一般而言，地下建築之總層數越多，其平均建造成本將隨之遞增。然而高雄市地下街房屋標準單價表之標準單價卻隨著地下樓層的增加而呈現遞減的趨勢，與一般估價方式逕相違背。雖然目前並無房屋適用高雄市地下街房屋標準單價表，對於捷運等地下層房屋卻以 1 層樓或其地上層總層數之單價再打 8 折來計算，與實際建造成本有極大的落差。

（七）房屋折舊標準不利納稅義務人

目前稅捐處所採用之折舊標準，與其他政府機關、專業機構相比，有殘值過高、耐用年限及折舊率偏低等缺點，對納稅人較為不利，又稅捐處與國稅局同為稅捐稽徵機關，所訂定之房屋耐用年數卻不相同，將使納稅人難以遵循。

（八）房屋街路等級調整率缺乏完善作業依據

依房屋稅條例第 11 條第 1 項第 3 款規定，房屋街路等級調整率係以房屋的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所訂定之標準。然而，此項標準應如何訂定，財政部並未訂出統一的規範，高雄市不動產評價委員會對於前開標準應如何認定，亦未訂相關作業準則，造成房屋稅承辦人員在擬訂房屋街路等級調整率時，無所適從。

（九）部分行政區地段率未隨現況調整

另將高雄市房屋地段率與公告地價、房地買賣契約價格進行比較分析發現，小港區、前鎮區、苓雅區、新興區及楠梓區之房屋地段率大致與現況相符；而鹽埕區早已風華不再，但其房屋地段率卻仍然維持固有的水準；三民區則因部分商圈沒落，復加上其行政區內房屋屋齡普遍偏高，使其行政區內之平均房屋交易價格呈現稅退的現象；比較令人費解的是，旗津區之房屋地段率不但偏高而且還高於楠梓區及小港區；另外左營區及鼓山區近年來發展相當快速，地段率的調整似乎沒有跟上其發展的腳步。

二、研究建議

房屋現值不僅是房屋稅的稅基，亦常做為其他稅費計徵的依據，故房屋稅

評價制度之良窳，不僅影響市政財源，更攸關市民權益，經過前述章節歸納與分析後，提出以下建議，冀望能改善房屋稅評價制度，使房屋稅制更臻公平、合理。

（一）調整不動產評價委員會組織成員

房屋評價工作是一項專門的技術，從事房屋評價人員非具有專業訓練與豐富專門學識經驗，無法正確的對房屋合理的評價，建議現行不動產評價委員會置委員刪除財政局稅務行政科長、農會代表及議會代表 1 人，並增加不動產估價師公會、不動產仲介經紀商業同業公會、土木技師公會、結構技師公會代表等專業技術人員各 1 人；爰建請財政部修訂不動產評價委員會組織規程第 3 條第 1 項規定為，「直轄市不動產評價委員會置委員 11 人，由財政局長、工務局長、地政處長、稅捐稽徵處長、稅捐稽徵處主管科長為當然委員，另由市政府聘請議會代表 1 人、營造業公會代表 1 人、不動產估價師公會代表 1 人、不動產仲介經紀商業同業公會代表 1 人、土木技師公會代表 1 人、結構技師公會代表 1 人及建築師公會之專門技術人員一人為委員。並以財政局長、稅捐稽徵處長為正副主任委員。」，增加專業技術人員，以提高不動產評價委員會之評價功能。

（二）訂定「高雄市房屋現值評定標準」並修正房屋稅條例第 11 條規定

民國 92 年以前，各稅捐稽徵機關評定房屋現值的作業依據均為「簡化評定房屋標準價格及房屋現值作業要點」，嗣因民國 90 年房屋稅條例第 11 條第 2 項規定修正，房屋標準價格改為每 3 年重新評定 1 次，復加上為落實地方自治，財政部於 92 年廢止前開要點並函送「簡化評定房屋標準價格及房屋現值作業之參考原則」，做為各直轄市、縣（市）評定房屋標準價格之參考，而目前各直轄市、縣（市）政府大多訂有簡化評定房屋標準價格及房屋現值作業要點，僅高雄市將相關作業依據訂於房屋構造標準單價表之備註欄。

房屋稅條例第 11 條規定，房屋標準價格係由不動產評價委員會依據房屋之建材種類等級、耐用年數及折舊標準、地段等級調整率等因素評定，並由直轄市、縣（市）政府公告之。是以，房屋稅條例所稱之房屋標準價格在法律位階上應屬法規命令的層級，又依據高雄市法規標準自治條例第 4 條規定，高雄市政府就自治事項得依法定職權或基於法律、自治條例之授權訂定自治規則，並依其性質以下列名稱訂定發布之 1. 規程 2. 規則 3. 細則 4. 辦法 5. 綱要 6. 標準 7. 準則，建議訂定「高雄市房屋現值評定標準」做為高雄市房屋現值評定的作業依據。

另同法第 10 條規定，主管稽徵機關應依據不動產評價委員會評定之標準，核計房屋現值。故房屋標準價格係指房屋現值的評定標準。又不動產評價委員會依據房屋之建材種類等級所定之標準為房屋標準單價。兩者名稱過於接近易生混淆，建議修正房屋稅條例第 11 條規定，將「房屋標準價格」改為

「房屋現值評定標準」以正本清源。

（三）訂定調整房屋街路等級調整率的作業準則

目前高雄市並未訂定調整房屋街路等級調整率的作業準則，造成房屋稅承辦人員在擬訂房屋街路等級調整率時，沒有遵循的依據。為簡化高雄市房屋街路等級調整率審核及作業程序，使房屋街路等級調整率之擬定更透明化、制度化，建議仿照臺北市之作法，訂定房屋街路等級調整率之調整作業方式，其內容應包含

1. 重行檢討房屋街路等級調整率時，相關前置作業事項、承辦人員之工作職掌以及作業期程。
2. 明訂區段徵收地區、重劃地區闢建完成、新闢街路或街路拓寬完成、嫌惡設施或特殊建物等周邊房屋，以及興建重大公共工程施工期間受影響房屋之街路等級調整方式。

（四）調整折舊標準及調降房屋稅稅率，並逐步調高房屋標準單價

1. 現行高雄市房屋標準單價表與實際建造成本相比，不僅嚴重偏低，且其單價隨總層數增加所遞增之比率較其他政府機關、專業機構評價標準高出許多，有輕課透天厝、重課大樓之嫌。建議調高房屋標準單價，同時調降房屋標準單價表中房屋標準單價隨總層數增加所遞增之比率，以增裕庫收並減少透天厝與大樓間房屋稅之差距。
2. 現行高雄市各類房屋折舊標準及耐用年數表，有殘值及耐用年限偏高、折舊率偏低的問題，建議參照不動產估價技術公報規定大幅調降房屋殘值；而耐用年限則建議參照行政院發布的固定資產耐用年數表修改，以符合行政一體原則。
3. 房屋稅採彈性稅率，依房屋稅條例第 5 條規定，住家用稅率最低為 1.2%，非住家非營業用稅率最低為 1.5%，營業用稅率最低為 3%。查地價稅基本稅率為 10‰，自用住宅用地稅率 2‰，房屋稅之稅率過高，違反租稅中立性原則，早為各方所詬病，建議財政部修法調降房屋稅稅率，以符合租稅中立性原則，並維護租稅公平。

高雄市房屋標準單價已逾 25 年未做調整，早已嚴重偏離建造成本，若此時不做調整，放任情況持續惡化，隨著物價及房價持續飆漲，日後所須調整的幅度勢必更大，將更難進行調整。套用經國先生的名言「今天不做，明天會後悔」，合理調整房屋標準單價，健全房屋稅評價制度，已到了刻不容緩的地步。

惟民國 76 年曾發生因公告地價多年未調整，使當年公告地價提高幅度過大，造成地價稅大幅增加，全台掀起抗稅風波的前例，當時財政部只得採取緊急應變措施，將 76 年下期及 77 年之地價稅打 6 折 78 年地價稅打 8 折，以平息民怨。鑒於現行房屋標準單價僅為實際建造成本的三分之一到四分之

一之間，若將其一次調足，將使房屋稅增加 3 至 4 倍，恐難為社會大眾所接受，為避免類似民國 76 年地價稅抗稅風波之情形發生，建議先微幅調高房屋標準單價，並調降房屋標準單價表中房屋標準單價隨總層數增加所遞增之比率，同時調降各類房屋之殘值及耐用年限標準並調高折舊率，此外也要積極向中央建議調降房屋稅稅率下限，再分次逐步調高房屋標準單價，視景氣之榮枯每次調高 5 至 10%，冀望能在 30 年內將房屋標準單價緩步調整至市場造價，使房屋稅評價制度趨於健全。

（五）修正房屋用途分類別表

現行房屋用途分類別表部分細類已不符合現況，應予以修正，建議將第一類房屋之套房、咖啡廳改為第三類；第二類房屋增列大型體育場；加強磚造房屋則不再區分用途類別，全數改以現行第三類房屋單價核計，使現行用途分類表能符合現況，並簡化稅政。

（六）訂定地下層房屋單價表並對超建地下樓層之房屋加價

高雄市雖設有地下街房屋標準單價表，但僅適用於利用公共設施地下，以獎勵投資方式興建之地下街房屋，其他建築物地下室不得比照辦理，由於高雄市之地下街早已拆除，目前並無房屋適用高雄市地下街房屋標準單價表。而對於捷運等地下層房屋係以 1 層樓或其地上層總層數之單價再打 8 折來計算，與實際建造成本有極大的落差；另對於以地上層為主之建築物亦未訂出超建地下樓層之加價規定，未來地下層建築將逐漸增加，有必要對地下層房屋重新訂定評價標準。建議參照臺北市訂定地下建築物標準單價表，並參照不動產估價技術公報，增列超建地下樓層加價規定。

（七）刪除高雄市各類房屋折舊標準及耐用年數表中「房屋建築年數如已屆最高耐用年數而仍繼續使用者，自屆滿耐用年數之次年起不再計算折舊」之特殊規定。

高雄市各類房屋折舊標準及耐用年數表訂有「房屋建築年數如已屆最高耐用年數而仍繼續使用者，自屆滿耐用年數之次年起不再計算折舊」之特殊規定，與所得稅法第 55 條「固定資產之使用年數已達規定年限，而其折舊累計未足額時，得以原折舊率繼續折舊至折足為止」之規定不同，使納稅人權益受到侵害，尤以老舊房屋之所有人影響最大，嚴重違背租稅公平原則，建議予以刪除。

（八）增訂房屋街路等級調整率之調整項目，建議增訂以下項目：

1. 路角地建築之房屋地段調整率採從高計算。但其臨接低地段調整率之建築線總長度超過 30 公尺者，以高低地段調整率採加權平均法計算。
2. 單行道路減 10%。
3. 在堤防外及山區汽車無法通達之房屋照 100%計算，但得酌減 1 級或 2 級。
4. 專供停車場之房屋街路地段調整率一律按 100%計算。