

第陸章 政策應用

第一節 優惠房貸利率之政策應用

石振宏 (2000,p44) 認為政府對民眾提供低利購屋貸款之政策，非但不會振興經濟，反而將連累整體經濟。王健安 (1995,p110) 則主張沒有充分證據證實傳統認為房地產業有很大向後關聯帶動總體經濟的發展。而陳祥銘 (2004,p49) 則認為，就總體層面來說，住宅貸款利息補貼措施，對住宅需求以及衍生之總體經濟變數很可能會有影響。然而國內有關房地產與總體經濟之間的動態結構與關係，仍缺乏住宅經濟學者與總體經濟學者之間科際整合研究，因此在評估透過住宅市場能否提昇總體經濟成效的說法，政府與學界一直未能提出較具說服力的證據論點來加以支持。

而 Rottke et. al.(2003)則將不動產景氣變動視為總體經濟景氣變動的一部分，一般多認為不動產易受外在環境變化而影響其發展，舉凡政治、金融、不動產政策及經濟發展等都會影響不動產市場，並進而影響總體經濟的發展；又 Roy Wenzlick (1980) 以不動產交易量及銷售額分析美國不動產的變動，研究發現美國不動產變動長期受戰爭、經濟衰退、技術改革等影響而變動，而短期係受貨幣市場、貸款額度及政府的不動產政策等因素影響而變動。

本研究雖不若陳祥銘 (2004) 所謂的建立一套屬於台灣房地產與總體經濟的動態模型，但本研究透過 CGE 模型，實證優惠房貸利率政策對經濟發展的影響，結果發現優惠房貸利率政策對台灣經濟發展整體性有正面的影響，因此實證結果對未來政策之應用具有價值性，本研究遂研議優惠房貸利率政策之政策應用如下：

一、優惠房貸利率政策對經濟發展實證結果為有效之政策

經由實證結果顯示優惠房貸利率政策對經濟發展有 0.83% 效果，然對經濟體系的成就進行深入的探討，會遭遇政治與經濟的糾結關係，因此決定了政治/經濟體制的運作方式（劉瑞華，1994,132），因此優惠房貸利率政策不僅在政治上為增加選票的工具，而當總體經濟環境不景氣時，可提振不動產景氣，以促進總體經濟的發展。又中央銀行以「投入產出模型」預估優惠房貸利率政策將增加 964 億實質 GDP，約增加實質 GDP 0.99%。中央銀行推估結果與本研究實證結果 0.69% 及實際發生的效果 0.72% 相比有高估的情形，因此未來政策實施時，可考量以「CGE 模型」進行評估，以較符合實際情況。並且優惠房貸利率政策對產業的影響實證結果為增加 0.15%，顯示優惠房貸利率政策可能影響產業的發展，尤其是與不動產有關之產業，顯示未來如以帶動產業發展為政策目標時，宜考量實施優惠房貸利率政策。

二、優惠房貸利率政策擬定宜事先模擬分析補貼利率與稅收之情形

優惠房貸利率雖然政府需編列預算補貼利率，但透過本研究的實證發現，利率的降低，將使不動產的交易價格及交易數量均增加，而使得政府的土地增值稅的稅收增加。然而政府的稅收雖增加，但政府仍需支付補貼利率，若政府以收支多少為考量前提時，宜事先模擬分析其補貼利率與稅收之情形，以作為擬定補貼利率標準的參考。

第二節 土地增值稅減半徵收政策之政策應用

依我國憲法第 143 條之規定「中華民國領域內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。私有土地應照價納稅，政府並得照價收買。…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。」，從憲法之規定內容而言，土地增值稅之課徵標的為社會進步因素，包括人口增加、公共建設及社會繁榮等原因，以形成的自然資源，而非因土地所有權人投施勞力、資本而致的改良增值。故蕭錚（1968,p246）認為土地增值稅之成立，所根據社會政策之立場者，遠多於根據國民經濟上或財政政策上之目的。蓋土地增值稅係以取締私人之不勞而獲，求社會大眾所造成之利得還諸社會所公有為主旨。其意義因在祛除社會上分配之不平，而不再問財政上之實際效果如何。其於國民經濟上亦僅求不致有不良的影響而已，而不在其有何積極的意義。然土地增值稅在德國租借之膠州灣地區，在財政收入固已有大補益，且自然增值能與改良價值嚴格劃分，則增值稅非徒無損於土地利用之改進，反而可以防杜土地投機的發生，於國民經濟上亦有良好的影響。

換言之，土地增值稅之課徵，隱含著社會政策、國民經濟及財政政策之目的。除此之外，於現代的民主政治之下，稅亦是被用來贏得選票，取得或持續政策的工具，亦即含有政治之目的，猶如 Cullis and Jones（1998,p401）所主張，即特殊利益（special interest）可被用來提供大量的利得給少數的選民，同時對大多數的選民只造成極小的損失，選擇最大化的政治人物將利用此種特殊利益的部分，來贏得少數獲利得，同時亦不失去大多數有些微損失的選民之選票。而土地增值稅減半徵收政策經由實證的結果對經濟發展有正面的影響，但影響的

程度有限，其理由為只實施一次減稅動作並不會增加太多的支出，即必須長期的減稅方案，即傅利曼「恆常所得假說」(permanent income hypothesis)，認為理性的消費者在決定支出時，非根據今年所得，而是參考對未來所得的預期值，所以會自然消弭政策實施的有效性。但藉由減稅方案刺激正在減緩的經濟，實證的結果仍為有效，因此對未來政策之應用具有參考價值性，以下將針對本研究的主題，經濟發展（或國民經濟）的政策應用，進行探討。

一、土地增值稅減徵政策對經濟發展實證結果為有效政策

就稅的理論而言，稅的課徵可有五種方法，包括稅收最小法（the revenue minimization approach）、中性法（the neutrality approach）、受益法（the benefit approach）、支付能力法（the ability-to-pay approach）及所得最大化法（the income-maximization approach）（Allen,1971,p275），其中的所得最大化法於動態的觀點下，被應用來促進國民所得的成長，這也就是 Chang and David（1999,p130）所強調政策的制定者可透過稅來影響成長，而土地增值稅減半徵收的政策，明顯地運用所得最大化的方式，期望能促進經濟發展。經由實證結果顯示土地增值稅減半徵收政策對經濟發展有 0.06% 效果，效果雖然有限，但土地增值稅減半徵收政策對經濟發展仍有其正面的影響，因此未來政府制定不動產政策時，土地增值稅減徵政策可參考制定。此外，經由實證結果亦顯示出土地增值稅減半徵收政策對整體產業別的變動率雖僅有 0.01% 效果，但經由實證結果發現對產業各有正面或負面的衝擊，因此未來如擬以對個別產業進行輔助時，土地增值稅減徵政策可參考制定。

二、土地增值稅減徵政策實證結果為增加政府稅收的政策

稅收多寡決定稅率與稅基，稅率或稅基的變動會影響稅收的增減，Bruce and Turnovsky (1999) 以內生成長模型分析減稅所帶來的經濟成長效果，若政府在調降稅率之外搭配縮減支出，長期可達預算平衡，具有拉弗爾效果。而拉弗爾曲線 (Laffer Curve) 告訴我們稅率愈高，稅收不一定會愈多，因為高的稅率可能導致逃稅 (tax evasion)、避稅 (tax avoidance) 或甚至不交易的閉鎖效果，導致稅收的減少等。於合適的稅率下，可避免上述的問題；且稅率的降低會進一步透過稅基侵蝕率以及平衡成長率誘發資本供給增加及帶動稅收。實施都市平均地權到全面實施平均地權時土地增值稅稅率的調整，如表 6-1 所示，其每次調整的內容值得注意；而有關歷年土地增值稅的稅收如圖 6-1。而經由本研究實證結果，土地增值稅減半徵收政策，能增加政府稅收的效果，與政府當初實施土地增值稅減半徵收預估減少稅收的結果相反，此為政府基於稅基固定，稅率降低，交易量固定時之假設，而實際情況則為稅基固定時，將稅率調降，其交易量將增加，如圖 6-2 所示，而導致稅收的增加，因此政府如以稅收增加為前提條件來制定不動產政策時，宜考慮土地增值稅減徵政策會造成不動產交易量增加。

表 6-1 歷次土地增值稅級距及稅率表

累進級數		第一級	第二級	第三級	第四級	第五級
民平 國均 43地 年權 實條 施例 都規 市定	級 距	土地漲價總數額在原申報地價一倍以下數額	土地漲價總數額在原申報地價一倍以上未超過二倍數額	土地漲價總數額在原申報地價二倍以上未超過三倍數額	土地漲價總數額在原申報地價三倍以上未超過四倍數額	超過原規定地價四倍之數額
	稅 率	30%	50%	70%	90%	100%
民正 國條 53例 年規 修定	級 距	土地漲價總數額超過原規定地價或前次移轉時申報現值未達一倍數額	土地漲價總數額超過原規定地價或前次移轉時申報現值一倍以上未達二倍數額	土地漲價總數額超過原規定地價或前次移轉時申報現值二倍以上未達三倍數額	土地漲價總數額超過原規定地價或前次移轉時申報現值三倍以上未達四倍數額	超過原規定地價或前次移轉時申報現值四倍以上之數額
	稅 率	20%	40%	60%	80%	100%
民正 國條 57例 年規 修定	級 距	土地漲價總數額超過原規定地價或前次移轉時申報現值未達一倍數額	土地漲價總數額超過原規定地價或前次移轉時申報現值一倍以上未達二倍數額	土地漲價總數額超過原規定地價或前次移轉時申報現值二倍以上未達三倍數額	超過原規定地價或前次移轉時申報現值三倍數額	
	稅 率	20%	40%	60%	80%	
民地 國權 66條 年例 平規 均定	級 距	土地漲價總數額超過原規定地價或前次移轉時核計土地增值稅之現值數額未達百分之一百者	土地漲價總數額超過原規定地價或前次移轉時核計土地增值稅之現值數額達百分之一百以上未達百分之二百者	土地漲價總數額超過原規定地價或前次移轉時核計土地增值稅之現值數額在百分之二百以上者		
	稅 率	40%	50%	60%		
民 國 91 年 修 正 條	級 距	土地漲價總數額超過原規定地價或前次移轉時核計土地增值稅之現值數額未達百	土地漲價總數額超過原規定地價或前次移轉時核計土地增值稅之現值數額達百分之一百以上未達	土地漲價總數額超過原規定地價或前次移轉時核計土地增值稅之現值數額在百分之二百以上者		
	稅 率					

例 規 定		分之一百者	百分之二百者			
	稅 率	20%	25%	30%		
民 國 94 年 修 正 條 例 規 定	級 距	土地漲價總數額超過原規定地價或前次移轉時核計土地增值稅之現值數額未達百分之一百者	土地漲價總數額超過原規定地價或前次移轉時核計土地增值稅之現值數額達百分之一百以上未達百分之二百者	土地漲價總數額超過原規定地價或前次移轉時核計土地增值稅之現值數額在百分之二百以上者		
	稅 率	20%	30%	40%		

資料來源：本研究整理

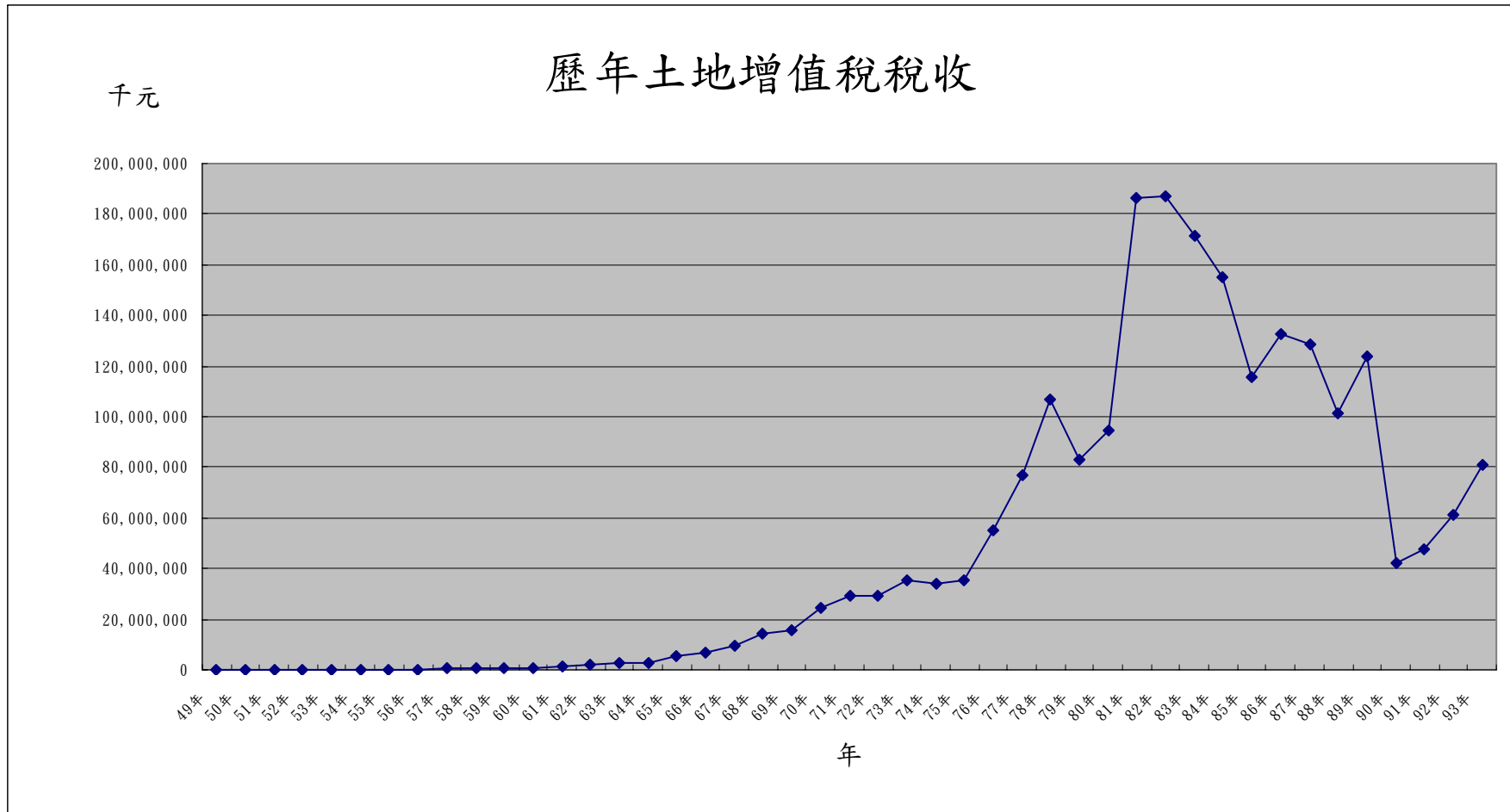


圖 6-1 歷年土地增值稅稅收圖

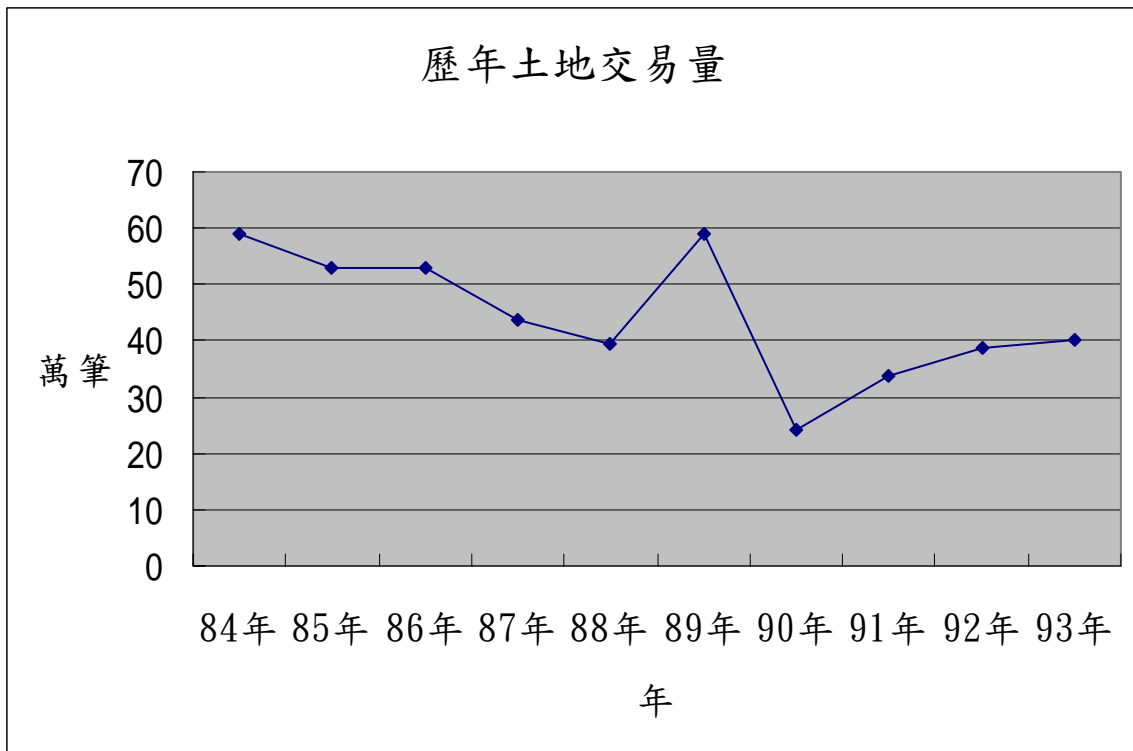


圖 6-2 歷年土地交易量圖

土地增值稅減半徵收自民國九十一年起連續實施三年，甚至到民國九十四年修法將土地增值稅的稅率由 40%、50%、60% 稅率永久調降為 20%、30%、40%。實證結果雖顯示減稅的經濟效果有限，但減稅多半受人民歡迎，一旦減稅則難以改變，因此政府對此種減稅的財政政策，應慎重考慮，因政策制定而改變既有的制度後，則難有扭轉的餘地，而且土地增值稅減徵導致的政府稅收增加，是長期性或為短暫性顯示，值得進一步的觀察。

三、土地增值稅稅率再調整的再思

依土地稅法第三十三條規定，全國平均之公告土地現值調整達一般正常交易價格百分之九十以上時，第一項稅率應檢討修正。本研究的實證分析中，土地增值稅稅率的減半，對經濟發展與稅收有正面的意義，但稅基是假設固定下的結果。惟稅收，稅的負擔、稅的效果等產生，需同時考量稅率與稅基，於租稅法定主義下，稅率一經更改，於變更之前將是一定的，而稅基係隨著地價查估人員與地價評議委員會之個人專業與政治因素等而受影響，其調整會因時間而有大的差異，如圖 6-3。換言之，稅基評定的路徑相依 (Path Dependence) 與隱藏其中之政治力量是不可忽視的(張瑞真, 2003,p76 與 p82)。此外，依土地稅法之規定，如果一般正常交易價格能被確知，為何選用公告土地現值當稅基計算的基礎，均值得深思。

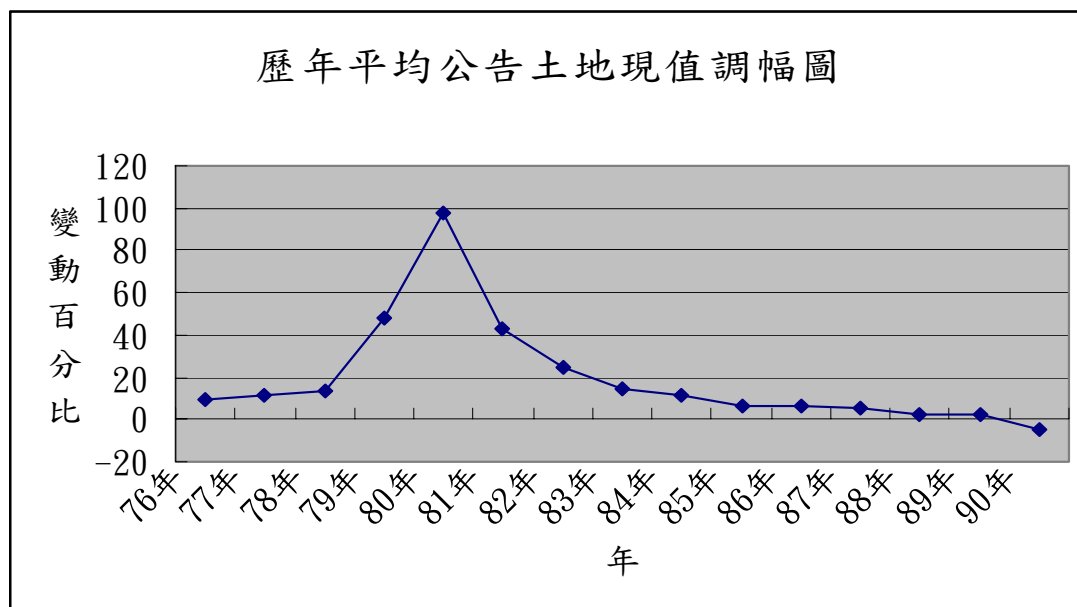


圖 6-3 歷年平均公告土地現值調幅圖

第三節 政策應用比較分析

經由前二節探討優惠房貸利率及土地增值稅減半徵收之政策應用，本節針對優惠房貸利率及土地增值稅減半徵收政策應用比較進行分析如下：

一、優惠房貸利率為短期可實施之政策，而土地增值稅減半徵收政策為較具穩定性的政策

優惠房貸利率政策，其房貸利率的調降，只需政府政策性宣示及中央銀行決定利率調降幅度即完成，毋需歷經立法時的辯論程序和立法實施的曠日費時，因此政府實施該政策時，較不易受到立法部門的政治壓力，也因此決策遲延的時間可縮短，為較易實施的政策，但也因此而可隨時變動政策，政府無法對未來的政策行為提出承諾或保證，因此優惠房貸利率政策為政策權衡；而土地增值稅減半徵收政策，因租稅法定主義，需透過修正平均地權條例及土地稅法方能執行，因此一旦修法後則必須依法執行，除非再進行修法的程序，否則難以更動，此即為政策法則，因此土地增值稅減半徵收政策較具穩定性。

二、實證優惠房貸利率政策對經濟發展的影響效果相對地較實證土地增值稅減半徵收政策大

優惠房貸利率政策對經濟發展的影響效果實證結果為 0.83%，而土地增值稅減半徵收政策對經濟發展的影響效果實證結果為 0.06%，因此實證優惠房貸利率政策對經濟發展的影響效果相對地較實證土地增值稅減半徵收政策效果大。但值得注意的是，個別檢視各產業的變動效果，實證結果無論其效果為正負面影響，則土地增值稅減半

徵收政策對各產業有影響，且個別產業的變動較優惠房貸利率政策影響的產業變動大。

三、優惠房貸利率政策及土地增值稅減半徵收政策實證結果為增加政府稅收的政策

優惠房貸利率政策，係對購屋者提出低利的優惠房貸利率，期望藉由刺激買方購屋需求，增加不動產的交易量，以振興不動產市場及促進經濟發展。經由實證結果優惠房貸利率政策，藉由不動產交易量的增加而增加政府的稅收；而依據民國九十一年修正平均地權條例第四十條及土地稅法第三十三條規定「依規定減徵造成直轄市及縣(市)政府稅收之實質損失，由中央政府補足之。」，依據上開條例的規定，無疑的在政策實施前，政府認為土地增值稅減半徵收政策會造成地方政府的損失，然依據本研究實證的結果，土地增值稅減半徵收的政策，政府的稅收不減反增。因此，優惠房貸利率政策及土地增值稅減半徵收政策實證結果為增加政府稅收的政策。有關優惠房貸利率及土地增值稅減半徵收政策應用之比較分析如表 6-2：

表 6-2 政策應用比較分析

項目 \ 政策	優惠房貸利率政策	土地增值稅減徵政策
法則與權衡	政策權衡	政策法則
決策遲延	決策遲延短	決策遲延長
實施時期	短期可實施	長期穩定實施
經濟發展效果	總效果大	總效果小
個別產業效果	變動較小	變動較大
政府稅收	增加	增加

資料來源：本研究整理

綜合以上所論，優惠房貸利率政策及土地增值稅減半徵收政策雖然就法則與權衡、決策遲延、實施時期、經濟發展效果、個別產業效果及政府的稅收有其相同與不同之處。但就整體而言，優惠房貸利率政策及土地增值稅減半徵收政策對經濟發展有其正面的影響，與王健安（1995）研究推論政府不必因總體經濟不景氣而企圖刺激不動產景氣以為總體景氣復甦有不同之處。

深入探討為王健安（1995）以投入產出模型來分析，而本研究採用CGE模型進行分析，然而由李秉正（2002）研究為投入產出模型模擬得到的經濟影響程度僅僅能視為極短期的最大帶動效果，當一國的經濟體趨於成熟，市場價格機制扮演重要角色時候，CGE模型對於短期現象有相當合理的解釋能力，因此本研究應較投入產出模型有較好的解釋能力，即不動產政策對經濟發展短期為有效的政策，雖然影響的效果有限且可能為治標的政策，但如再輔以其他的經濟政策，可能更能促進經濟的發展。