

台中市政府自行研究發展報告

名稱：土地稅法第 9、17、41 條關於自用
住宅用地課徵地價稅之程序與實
體問題研究

服務單位：台中市稅捐稽徵處財產稅課

姓名：謝孟妙

研究起訖日期：95 年 4 月 1 日至 95 年 8 月 31 日

研究摘要

本研究報告之目的在於探討按自用住宅用地優惠稅率課徵地價稅之法制面及稽徵實務面等問題，即就申請按自用住宅用地優惠稅率課徵地價稅之程序規定及實體規定加以研究，其法源依據為土地稅法第 9、17、41 條之規定。本文將由分析問題、發現問題進而提出解決問題之建議或提出具創新之思維，藉以提高稅務行政效率，並達落實品質研發，便捷服務程序，重視民情輿情及租稅公平等目的。

本研究報告將分 5 大項目加以闡述：一、緒論。說明研究動機、目的、範圍、方法、架構與研究流程等項。二、與地價稅自用住宅用地相關之理論。三、地價稅自用住宅用地之相關規定、稽徵實務與文獻探討。四、地價稅自用住宅用地問題之檢討。五、研究報告之發現、建議及結語。

由本研究報告可發現地價稅自用住宅用地適用優惠稅率之程序及實體等法律規定，仍有一些重大問題值得探討。例如：現行法令之規定有不合時宜之處、無法真正達到租稅公平、便捷服務流程，本研究報告亦存在因法令之規定而浪費稽徵人力之問題，另稽徵實務面之作業亦有應儘速法制化之問題。本文將針對上述之問題作探討。

目錄

壹 緒論	
一、 研究動機與研究目的	4
二、 研究範圍與研究方法	4
三、 研究架構與研究流程	5
貳 與地價稅自用住宅用地相關之理論	7
一、 現行財產稅之概述	7
二、 現行土地稅之概述	7
三、 現行地價稅之概述	7
參 地價稅自用住宅用地之相關規定、稽徵實務與文獻探討	10
一、 地價稅自用住宅用地之立法意旨	10
二、 地價稅適用自用住宅用地優惠稅率之法律規定	11
三、 地價稅自用住宅用地之稽徵實務	12
四、 地價稅自用住宅用地之文獻探討	13
五、 自用住宅課徵地價稅、房屋稅、土地增值稅稅率之比較	14
肆 地價稅自用住宅用地問題之檢討	14
一、 就法制面及稽徵實務面之相關問題探討	14
二、 就稅捐法建制之原則探討	18
三、 由各法律之位階及公法法律原則探討其法律關係	19
伍 研究報告之發現、建議及結語	22
一、 研究報告之發現	22
二、 建議及結語	22
陸 參考文獻	

壹 緒論

一、研究動機與研究目的

(一)、 研究動機：

由「納稅人的怒吼」及「不合理的地價稅」等兩封抱怨的 e-mail，其抱怨、不滿的，都是針對地價稅自用住宅用地適用優惠稅率之程

序問題，如果行政機關只講一切「依法行政」，承辦同仁永遠依照法律之規定辦理，則本主題確實不需加以探討。

但是，申請地價稅適用自用住宅用地優惠稅率之案件，是從事地價稅稽徵實務同仁最大的工作負擔，因為 85% 的時間都用於申請自用住宅用地優惠稅率案件之審核工作，以致於其他地價稅之稽徵工作如稅籍正確之維護、減免稅地清查、清理欠稅等業務，無足夠的時間去執行並達成財政收入的主要目的，是以，本研究報告就其法源依據即土地稅法第 9、17、41 條加以探討其申請程序及實體要件之規定。

- (二)、 研究目的：跳脫依法行政之外，藉由申請地價稅適用自用住宅用地優惠稅率之案件，思考法令之訂定妥適嗎？法令之訂定是否仍符合時代之需求？是否符合租稅公平、稅捐稽徵經濟及實質課稅等原則及並達落實品質研發、重視民情輿情，進而提升為民服務品質，此為本研究報告之研究目的。

二、研究範圍與研究方法

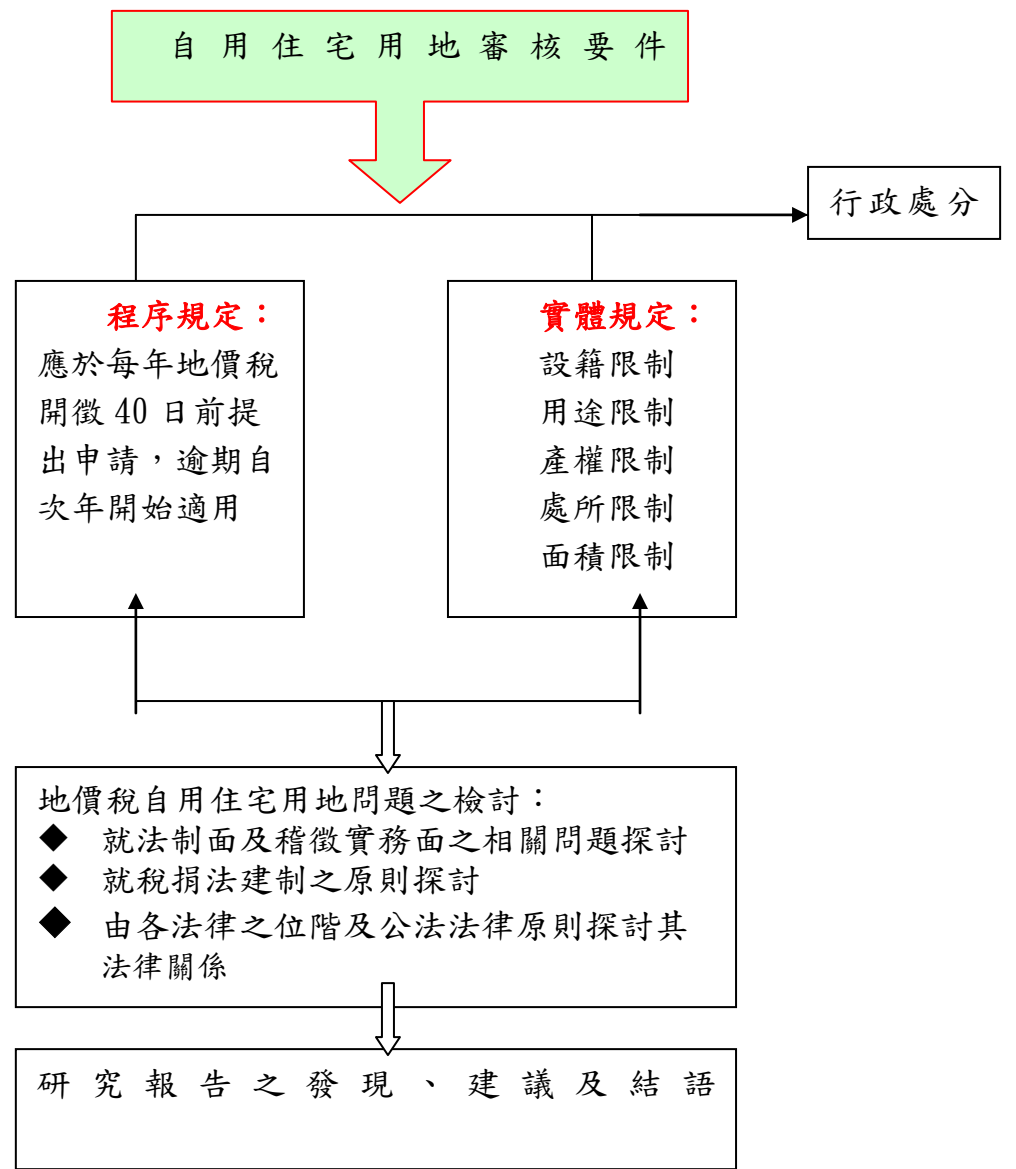
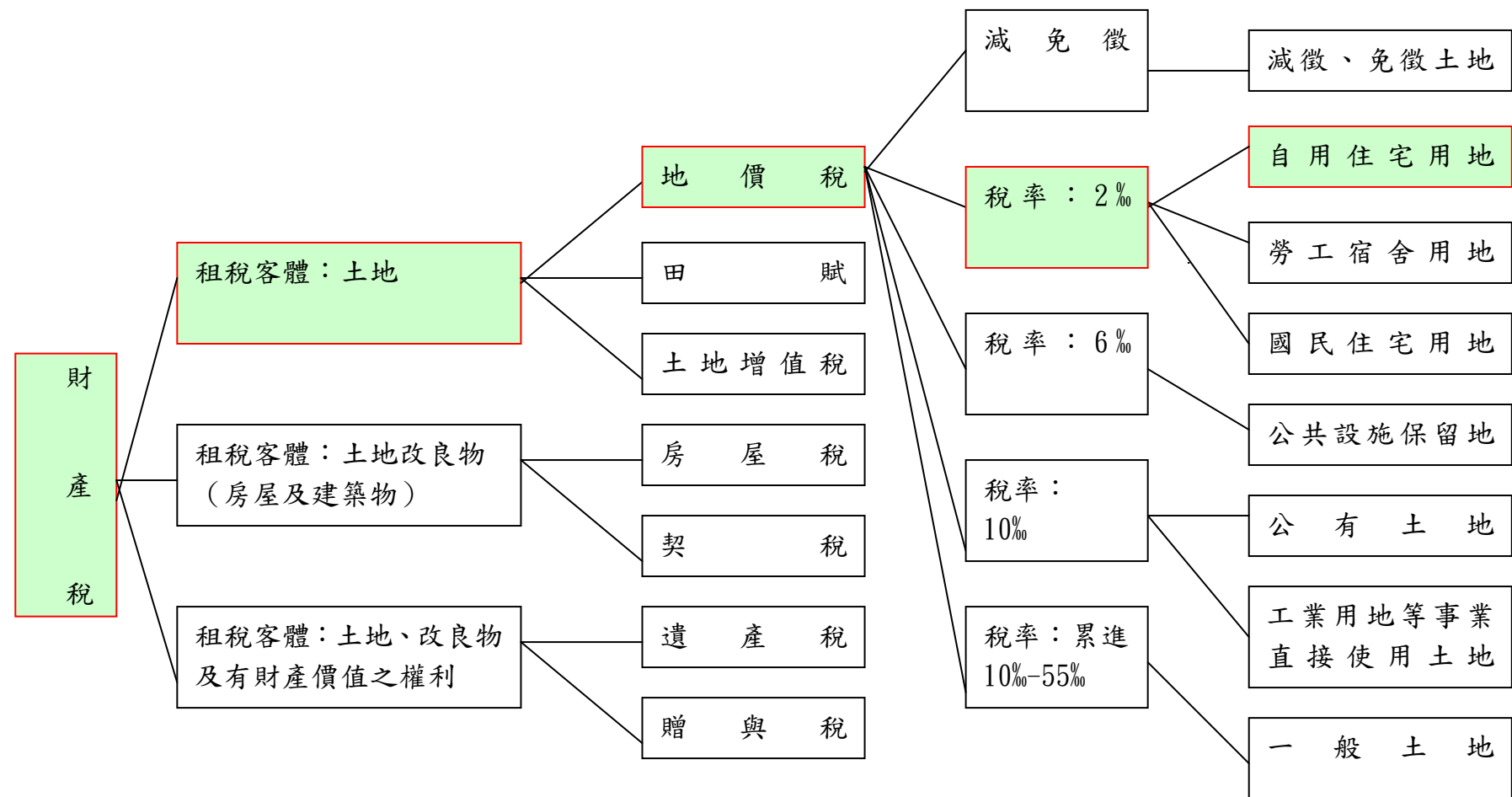
(一)、 研究範圍：

- 1 地價稅屬財產稅及土地稅，採比例稅率及累進稅率並行，依土地稅法第 14 條之規定已規定地價之土地，除依規課徵田賦外，均應課徵地價稅，課徵地價稅之土地含一般土地、自用住宅用地、公共設施保留地、工業用地、礦業用地、私立公園、動物園、體育場所用地、寺廟、教堂用地、政府指定之名勝古蹟用地、停車場用地等。
- 2 本研究主題除概述土地稅、地價稅之課稅主體、課稅客體、減免及優惠範圍、稅率、稽徵程序、租稅救濟、罰則外，將針對自用住宅用地之相關法律問題及現行稽徵實務加以探討。

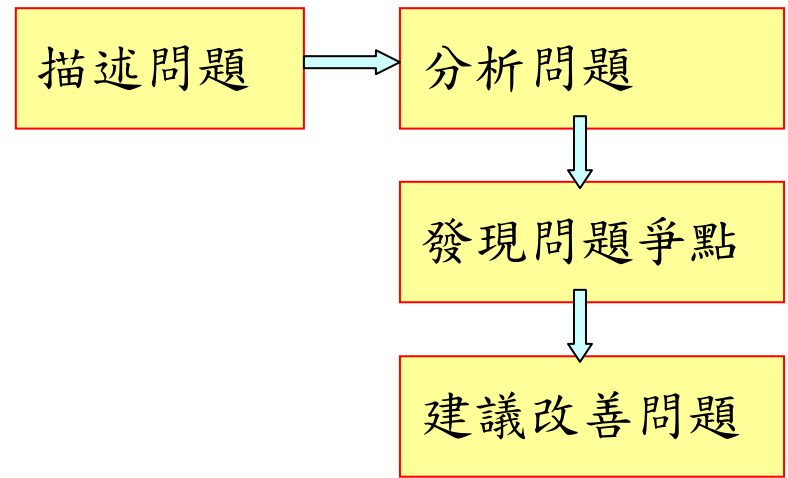
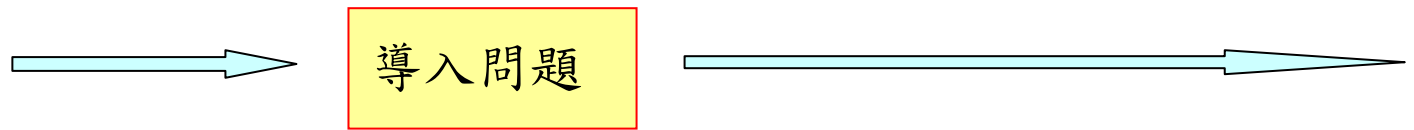
- (二)、 研究方法：運用資料蒐集之方法，說明地價稅自用住宅用地之學說見解，由承辦地價稅稽徵實務工作之經驗，提出現行法制面、實務面之衝突並檢討如何解決現行地價稅稽徵工作之爭議及導致人力不足問題。

三、研究架構與研究流程（如次頁）

研究架構：



研究流程：



貳 與地價稅自用住宅用地相關之理論

一、現行財產稅之概述

財產稅之意義及課徵範圍：財產稅乃針對財產所有的事實，加以課徵的租稅。凡以財產（動產、不動產及其他有財產價值之權利）為課徵標的，向財產所有人徵收之租稅，包括地價稅、田賦、土地增值稅、房屋稅、契稅、遺產稅、贈與稅等。

二、現行土地稅之概述

(一)、 土地稅分為地價稅、田賦及土地增值稅，其各稅意義可概要說明如下：

- 1 地價稅：對已規定地價之土地，於平時所課徵之財產稅。
- 2 田賦：對未規定地價之土地，或已規定地價土地仍作農業用地使用者，在平時所課徵之財產稅。
- 3 土地增值稅：對於已規定地價之土地移轉時，就其非因勞力資本投入而增加之自然增值所課徵之租稅¹。

三、現行地價稅之概述

地價稅之課稅地價是政府舉辦規定地價時，土地所有權人參考政府公告地價，在 20% 上下範圍所申報或未依規定辦理申報，政府以公告地價 80% 核定為申報地價，其稅基係按土地所有權人，在每一直轄市或縣（市）土地 7 公畝之平均地價為累進起點地價，其稅率分為一般、累進稅率及特別稅率，累進之方式係按每一縣市 7 公畝之平均地價為累進起點地價²，由 10%-55% 分 6 級稅率級距，累進課徵，另對自用住宅等用地則規定適用特別稅率。茲將課徵地價稅之各項規定說明如下：

(一)、 課稅主體：

- 1 根據土地稅法施行細則第 20 條規定，納稅義務基準日（8 月 31 日）當天土地登記簿上所記載的土地所有權人或典權人，為地價稅的納稅義務人。

2 納稅義務人：

¹ 王建瑄，租稅法，第 319 頁

² 查公誠，土地稅法規精義及實務，第 138 頁

納稅義務人	土地種類
土地所有權人	一般土地
管理機關	土地所有權屬公有
管理人	土地所有權屬公司共有者
典權人	設有典權土地
承領人	承領土地
耕作權人	承墾土地
受託人	受託土地

- 3 代繳義務人：土地有納稅義務人行蹤不明、權屬不明、無人管理、土地所有權人申請由占有人代繳者，主管稽徵機關可以指定土地使用人為代繳義務人，代繳其使用部分之地價稅。

(二)、 課稅客體：

凡已規定地價之土地，除依法課徵田賦者外，均應課徵地價稅，地價稅之規定係由直轄市或縣市主管機關先分區調查最近一年之土地買賣價格或收益價格，再依據調查結果，劃分地價區段估計區段地價後提交地價評鑑委員會評議，並計算宗地（每一地號土地）單位地價，將地價加以公告，公告及申報地價，其期限為 30 日。地價經規定後，每 3 年應重新規定地價一次，但必要時得予延長。

(三)、 減免及優惠範圍：

於土地稅法及土地稅減免規則分別訂定特別（優惠）稅率及減徵、免徵之規定，本研究報告所欲探討的即是地價稅自用住宅用地優惠稅率之問題。

(四)、 稅率：

- 1 地價稅採累進稅率，以每一直轄市或縣（市）土地 7 公畝之平均地價為累進起點地價。但不包括工業用地、礦業用地、農業用地及免稅土地在內。其計算方式可以公式表示如下：

<p>【直轄市或縣（市）規定地價總額－ （工業用地地價＋礦業用地地價＋農 業用地地價＋免稅地地價）】</p>
--

地價稅累進起點地價 = $\frac{\quad}{\quad} \times 7$

【直轄市或縣(市)規定地價總面積(公畝) - (工業用地面積 + 礦業用地面積 + 農業用地面積 + 免稅地面積)】

2 地價稅基本稅率為 10‰。土地所有權人之地價總額未超過土地所在地直轄市或縣(市)累進起點地價者，其地價稅按基本稅率徵收；超過累進起點地價者依下列規定累進課徵即：

(1) 一般用地稅率

- a 超過累進起點地價未達 5 倍者，就其超過部分課徵 15‰
- b 超過累進起點地價 5 倍至 10 倍者，就其超過部分課徵 25‰
- c 超過累進起點地價 10 倍至 15 倍者，就其超過部分課徵 35‰
- d 超過累進起點地價 15 倍至 20 倍者，就其超過部分課徵 45‰
- e 超過累進起點地價 20 倍以上者，就其超過部分課徵 55‰

上述稅率結構可以公式表示如下³：

設累進起點地價為 X	
X 以下	10‰
X-6X	15‰
6X-11X	25‰
11X-16X	35‰
16X-21X	45‰
21X 以上	55‰

(2) 特別稅率

適用土地	稅率種類
(1)自用住宅用地、勞工宿舍用地、國民住宅用地	2‰

³王建煊，租稅法，第 322 頁

(2)公共設施保留地	6‰
(3)公有土地、事業直接使用土地如工業用地等	10‰

(五)、 稽徵程序：地價稅每年開徵一次，繳納期間為每年 11 月 1 日至 11 月 30 日，課稅所屬期間為每年 1 月 1 日至 12 月 31 日，其徵與繳之相關法令規定於土地稅法第 40 至 44 條，分述如下：

- 1 地價稅由直轄市或縣（市）主管稽徵機關按照地政機關編送之地價歸戶冊及地籍異動通知資料核定。
- 2 依第 17 條及第 18 條規定，得適用特別稅率之用地，土地所有權人應於每年（期）地價稅開徵 40 日前提出申請，逾期申請者，自申請之次年期開始適用。前已核定而用途未變更者，以後免再申請。適用特別稅率之原因、事實消滅時，應即向主管稽徵機關申報。
- 3 主管稽徵機關應於每年（期）地價稅開徵 60 日前，將第 17 條及第 18 條適用特別稅率課徵地價稅之有關規定及其申請手續公告通知。
- 4 主管稽徵機關於查定納稅義務人每期應納地價稅額後，應填發地價稅稅單，分送納稅義務人或代繳義務人，並將繳納期限、罰則、收款公庫名稱地點、稅額計算方法等公告週知。
- 5 地價稅納稅義務人或代繳義務人應於收到地價稅稅單後 30 日內，向指定公庫繳納。

(六)、 租稅救濟：採程序優先實體原則，程序不合則實體不加審理，並依稅捐稽徵法第 35 條之規定辦理。

(七)、 罰則：

- 1 逾期納稅之處罰：納稅義務人未於稅單所載限繳日期以內繳清應納稅款者，每逾 2 日按滯納數額加徵 1%滯納金；逾 30 日仍未繳納者，移送法院強制執行。
- 2 短匿稅額之處罰：納稅義務人於減免地價稅之原因、事實消滅時，未向主管稽徵機關申報者，有逃稅或減輕稅賦者，除追補應納部分外，處短匿稅額 3 倍之罰鍰。

參 地價稅自用住宅用地之相關規定、稽徵實務與文獻探討

一、地價稅自用住宅用地之立法意旨

- (一)、 為減輕自用住宅土地之地價稅，特訂定特別稅率按 2‰計徵，但仍須明確定義及加上使用面積限制，以防杜濫用。
- (二)、 土地所有權人之配偶及未成年受扶養親屬依理僅應有一處自用住宅，故明文規定以期公平，並防止取巧。

二、地價稅適用自用住宅用地優惠稅率之法律規定

土地稅法中就地價稅自用住宅用地要適用優惠稅率，分別訂有程序及實體之規定。

(一)、適用優惠稅率之程序規定：依土地稅法第 17 條及第 18 條規定，得適用優惠稅率之用地，土地所有權人應於每年（期）地價稅開徵 40 日前提出申請，逾期申請者，自申請之次年期開始適用。前已核定而用途未變更者，以後免再申請。

(二)、適用優惠稅率之實體規定：分別訂定於土地稅法第 9 條、第 17 條、土地稅法施行細則第 4、8、9、10、11、15 條，以下將就土地所有權人持有自用住宅用地適用優惠稅率之定義及依如上本法及施行細則之規定，分項就適用要件（限制），加以說明⁴：

1 定義

- (1) 所稱自用住宅用地，指土地所有權人或其配偶、直系親屬於該地辦竣戶籍登記，且無出租或供營業用之住宅用地。
- (2) 土地之建築改良物屬土地所有權人或其配偶、直系親屬所有者為限。
- (3) 土地所有權人與其配偶及未成年之受扶養親屬，適用自用住宅用地稅率繳納地價稅者，以一處為限。
- (4) 都市土地面積未超過 3 公畝（約 90.75 坪）部分；非都市土地面積未超過 7 公畝（211.75 坪）部分。

2 適用條件：

(1) 設籍限制：

- a 土地所有權人或其配偶、直系親屬於該地辦竣戶籍登記。
- b 自用非指自己居住使用，只要土地所有權人本人或其配

⁴葉淑杏，財產稅法規，第 35 頁

偶，或其直系親屬（含直系血親及直系姻親）中任何一人（自然人）將戶籍遷入其住宅（無設籍期限），且符合相關條件，經主管機關核准者，即可適用。

(2) 用途限制：無出租或供營業使用。

(3) 產權限制：土地上之建築改良物屬土地所有權人或其配偶、直系親屬所有者為限。

(4) 處所限制：

a 土地所有權人與其配偶及未成年受扶養親屬，適用自用住宅用地課徵地價稅者，全國以一處為限。申報一處以上之自用住宅用地時，應依下列順序認定一處為其自用住宅適用優惠稅率：

(a) 土地所有權人之戶籍所在地。

(b) 配偶之戶籍所在地。

(c) 未成年受扶養親屬之戶籍所在地。（認定順序依長幼次序決定之）

b 上述土地所有權人之配偶以其所有土地申報自用住宅用地者，以夫之戶籍所在地為準，贅夫以妻之戶籍所在地為準。但約定以妻或贅夫之戶籍所在地為其戶籍所在地者，從其約定。

(5) 面積限制：

a 都市土地面積未超過 3 公畝，非都市土地面積未超過 7 公畝，土地所有權人申報之自用住宅用地面積超過規定時，應依下列順序計算至不超過 3 公畝或 7 公畝為止，超過部分按一般稅率計算：

(a) 土地所有權人與其配偶及未成年之受扶養親屬之戶籍所在地。

(b) 直系血親尊親屬之戶籍所在地。

(c) 直系血親卑親屬之戶籍所在地。

(d) 直系姻親之戶籍所在地。

◆ (b)、(c)、(d) 認定順序依長幼次序決定之

三、地價稅自用住宅用地之稽徵實務

土地所有權人需檢附證明文件向稅捐處提出申請，並依前述地價稅適用自用住宅用地之程序、實體及自用住宅用地地價稅書面審查作業要點規定加以審核。

(一)、 應檢附證明文件

1 全戶戶口名簿影本或全戶戶籍謄本

(1) 檢附包括土地所有權人、配偶及未成年受扶養親屬之全戶戶口名簿影本或全戶戶籍謄本。如有分開設籍情形，仍應逐一檢附影本或謄本。

(2) 夫妻如不在同一戶籍地，如夫戶籍設於甲縣（市），妻戶籍設於乙縣（市），應同時檢附雙方兩籍地之戶口名簿影本或謄本。

2 建築改良物證明文件，係指：

(1) 地上房屋已辦理建物所有權第一次登記者，則附「建築改良物所有權狀」影本。

(2) 未辦理所有權第一次登記者，應檢附「使用執照」影本；無「使用執照」者，檢附「建造執照」影本，或以建物勘測成果表等代替。

(3) 其他建築物證明文件。

(二)、 依「自用住宅用地地價稅書面審查作業要點」辦理，但特殊案件應至現場實地勘查，對於已核准適用自用住宅用地優惠稅率課徵地價稅之案件，依資訊系統加以管制，另為防止適用原因、事實業已消滅之自用住宅用地，未依土地稅法第 41 條第 2 項規定申報恢復為一般用地，並定期辦理抽查、清查戶籍設立、供出租使用、營業登記等情形。

四、地價稅自用住宅用地之文獻探討

關於地價稅適用自用住宅用地特別稅率之文獻探討並不多，僅就學者之相關理論研究及個人實務經驗加以說明。

(一)、 相關理論研究之文獻

為貫徹住者有其屋政策，保障國民基本生活，減輕居住者負擔，宜給予優惠。不過，為防止土地所有權人任意濫用優惠，應考慮：

- 1 自用住宅的認定標準宜給予適當的限制，免淪為避稅的手段。
- 2 由於規定土地所有權人及其配偶、未成年扶養親屬適用自用住宅優惠規定者，只以一處為限，但成年直系血親可分設戶籍，多處購置自用住宅卻仍同住一處，給人一避稅管道。
- 3 自用住宅的面積限制過寬：目前限制為都市土地 3 公畝，非都市土地 7 公畝，以都市土地 3 公畝計算，相當於 90 坪土地，似乎超過實際需要，易於鼓勵奢侈性使用，有礙土地利用。
- 4 建議將面積限制改為「地價總金額限制」，目前地價稅為根據地價總金額課徵，而自用住宅卻以面積設限，如此對地價高的地區相對有利，形成不公平⁵。

(二)、個人對相關理論研究之看法

- 1 因地價稅屬於每年定期開徵之地方稅、底冊稅，執行課徵之公權力較為容易，爭議性不大且其對財政收入之貢獻度較低，所以不論是財政學者或法學方面專攻稅捐法的專家探討土地增值稅或所得稅的機會多於地價稅，且本研究報告係針對課徵地價稅之自用住宅用地加以探討其存在之問題，其相關文獻更少，而相關文獻不多並不代表本研究報告較為不重要。
- 2 學者雖點出地價稅自用住宅用地的問題，惟本研究報告實際存在之問題應不僅如此，將於下一單元一併加以說明。

五、自用住宅課徵地價稅、房屋稅、土地增值稅稅率之比較

- (一)、對於自用住宅用地或自有房屋，土地稅法或房屋稅條例均有適用優惠稅率之規定，住家用房屋適用 1.2% 住家用稅率，地價稅、土地增值稅則依前述土地稅法第 9 條之定義性條文認定是否屬自用住宅用地並各按 2%、10% 稅率計徵之。
- (二)、土地增值稅之規定，非本研究報告探討範圍，是以僅簡單加以描述稅率；關於地價稅與房屋稅間存在值得探討之問題，亦於下一單元加以說明。

肆 地價稅自用住宅用地問題之檢討

一、就法制面及稽徵實務面之相關問題探討

- (一)、就程序規定而言：

⁵李金桐，租稅各論，第 271 頁

土地稅法中就地價稅自用住宅用地要適用優惠稅率，分別訂有程序及實體之規定，目前於稽徵實務上，如實體符合優惠稅率之規定，但未依規於當年度 9 月 22 日前提出申請，則自申請之次年期開始適用，而不能自當年度起按較低之稅率課徵地價稅，此一爭議是每一年地價稅開徵時，民眾最大的反彈，也是承辦地價稅之同仁最疲於奔命之處。

1 自用住宅用地要適用優惠稅率採申請減免主義，尚有值得探討之空間。

(1) 無法貫徹獎勵自用住宅用地之政策：

對於自用住宅用地給予適用最低之 2% 優惠稅率，應有其立法意旨及政策之考量，既是優惠其必然違反平等原則意義下之實質課稅原則，所以地價稅適用自用住宅用地給予優惠稅率時，似應思考自用住宅用地給不給予優惠稅率的問題，如地價稅既經法律明定符合一定之要件者給予優惠稅率，其稅額之減免或優惠應適用法定減免主義，依現行法律仍有程序之規定，即適用與否尚需採申請減免主義，似有值得探討之空間。

(2) 無法落實訂定自用住宅用地之美意：

對於一般買賣、夫妻贈與或繼承土地案件，稅捐單位除運用媒體宣導外，並對每一個案發函輔導如符合優惠稅率條件的所有權人應於 9 月 22 日前提出，另代書代為辦理土地或房屋的過戶手續時，稅捐處亦當面加以輔導，惟部分代書未能代為申請、不願代為申請亦未代為轉達，是以雖有多重輔導管道，部分民眾仍因不知提出申請而喪失適用自用住宅特別稅率之優惠，是以現行法制無法落實訂定自用住宅用地給予較低稅率之美意。

2 與房屋稅住家用稅率申請程序不同，納稅人難懂

(1) 房屋稅籍新設立案件（取得房屋所有權時）係依據市政府核發之使用執照建築概要欄關於樓層之用途所載，如已載明用途為集合住宅且經實地勘查係住家即核准按住家用稅率課徵房屋稅，而地價稅則要透過申請並符合程序、實體等之規定，其繁鎖之行政法令規定，納稅人難以理解或致生民怨。

(2) 地價稅因採總歸戶課稅，訂有納稅義務基準日，採按『年』課徵與房屋稅採按『月』課徵不同，所以如因申請適用之程

序問題，致納稅義務人全年應納之地價稅均需按一般用地稅率課徵，更讓納稅義務人感覺稅制之不合理。

3 申請地價稅之優惠或減免部分設有程序規定，部分則否，形成不公平

欲適用土地稅法之優惠稅率（含自用住宅特別稅率）或依土地稅法第6條訂定之「土地稅減免規則」申請減、免徵土地均設有程序之規定，同為應於9月22日前提出申請。惟如國有財產法、國家安全法、促進民間參與公共建設法、獎勵民間參與交通建設條例、文化藝術獎助條例、文化資產保存法、農產品交易法等係屬有關減、免徵地價稅之特別法，對於減、免徵無程序9月22日之限制，當年度申請即可適用，兩者相較之下，似不符行政程序法之公平原則。

（二）、就實體規定而言：

1 關於設籍限制之討論：

- (1) 只要土地所有權人本人或其配偶，或其直系親屬（含直系血親及直系姻親）中任何一人（自然人）將戶籍遷入其住宅，且符合相關條件，經主管機關核准者，即可適用，且實務上如有他人設籍，只要土地所有權人及設籍人填具聲明書，表示確無租賃之事實者，即可適用，似已違反獎勵自用住宅立法之意旨。
- (2) 地價稅代繳義務人之設籍：土地所有權人死亡，土地無人管理，經主管稽徵機關指土地使用人為地價稅代繳義務人，該代繳義務人縱使已在該地辦竣戶籍登記，且無出租或營業，仍不得適用自用住宅用地稅率計徵地價稅之行政解釋，似也不合理，因稅捐單位要求土地使用人對其使用土地之事實負擔繳稅之義務，卻又不對其「使用事實」給予應有之權利，按自用住宅用地之稅率課徵地價稅，似不合理。
- (3) 由土地所有權人或其配偶、直系親屬於該地辦竣戶籍登記是對於設籍之限制，惟直系親屬包括血親及姻親，再加上擬制血親、結婚、離婚、再婚等親系之關係，使得審核與認定是否准駁自用住宅用地一事，更加費時。

2 關於用途限制之討論：

- (1) 土地稅法對「營業」一詞並未界定，有時以辦妥營業登記為

準，有時亦以有無營業事實為準

- a 以應否辦營業登記為認定標準：家庭洋裁、加工、理髮、美容等手工藝副業，未具備營業牌號，亦未雇用人員，該房屋准按住家用課徵房屋稅，則地價稅准按優惠稅率課徵。
- b 以有無營業事實為認定標準：自用住宅用地，如供個人計程車營業登記或漁船設籍或漁市場營業登記者，因其實際營業場所並未使用住宅用地，如符要件亦得適用。

(2) 認定地價稅自用住宅用地供自用或營業面積，難以區分：

土地增值稅、地價稅按樓層認定營業，但遇同一樓層有自用及營業兩種情形時，地價稅並未如房屋有至少六分之一應認定為營業用之規定，而應按整樓層認定為自用或營業，此一規定與事實有所偏離且不公平，因為財政部解釋：平房才可同層有營業又有住家，此一行政解釋之規定於現今實務作業上，已無法援用且不合理。

3 關於產權限制及一處限制之討論：

- (1) 三合院房屋或一地兩屋問題，其土地屬同宗旁系之兄弟所有或房屋與土地之持分不等，確實作為自用住宅用地使用，惟與前述直系親屬所有之限制不符，稅捐處無法依『法』核准，易惹爭議亦與實際使用事實不符，值得探討。
- (2) 土地所有權人、配偶及未成年受扶養親屬，以一處為限，但其他處所如由土地所有權人之父母、已成年子女或岳父母等設籍時，依前述土地稅法施行細則規定亦可申辦自用，等於給予擁有多處房地產的土地所有權人變相的租稅優惠。
- (3) 對於「土地所有權人、配偶及未成年受扶養親屬」依理僅應有一處自用住宅之限制，應係為防止取巧以期公平之規定。惟搭配土地稅法施行細則之後，直系血親亦皆可適用，於審核時浪費查詢之人力是非常可觀的。

4 關於面積限制之討論：

- (1) 都市土地與非都市土地面積上限係分別計算適用，每一土地所有權人之土地，在不超過規定面積範圍內均得適用，依此合計擁有土地者，每人約有 300 坪可適用自用住宅用地，租屋者應該也有享有自用住宅之權利，惟非土地所有權人，是

以無適用優惠之權利。

- (2) 都市土地面積限制 3 公畝與非都市土地面積限制 7 公畝雖有不同，惟城鄉地價差異極大，實際優惠利益不同，即使同為都市土地，農業縣與台北市之地價不同，其優惠實益也是極為不相當的，有違租稅公平原則，另關於面積限制自 53 年訂定之後均未曾加以修訂，是以每人約有 300 坪自用住宅用地已不符現今經濟環境之需要（以台中市為例：目前申請自用住宅用地面積占 60 坪以下者約 94%）。
- (3) 土地所有權人於各縣市分別持有自用住宅土地，則應合計查核又是另一費時耗事的流程，目前雖已建制全國性之電腦查核系統，惟只能改進部分作業流程，對法制面而言，仍存在許多值得探討的問題。

5 就實體整體規定之討論：

- (1) 地價稅於訂定優惠稅率或減免稅地時，均按其「土地之實際使用情形（如工業用地）」作為優惠稅捐之審核要件，惟自用住宅用地優惠稅率之審核，因各稅捐稽徵機關之申請案件非常多，屬大量之行政業務，是以不以實際使用情形作為准駁之標準，而依「自用住宅用地地價稅書面審查作業要點」採書面審查，即使有居住之事實，但未依規定設立戶籍，也不符合適用優惠稅率之規定，此又為另一不合理之租稅課徵現象。
- (2) 反之，部分符合適用優惠稅率之自用住宅用地，由繳款書無法送達或調查結果已出租（但未立租賃契約、未公證等）或為空戶，惟其仍符合設籍等實體要件，未經舉發或未能證明不符規定前，實務上仍准其優惠稅率者偏多，此亦不符下單元所述之實質課稅原則。

二、就稅捐法建制之原則探討

稅捐法體系建制之原則有三，分別為稅捐法定主義、實質課稅原則、稅捐稽徵經濟原則。

(一)、 稅捐法定主義：

地價稅之徵收及自用住宅用地適用優惠稅率之法源依據及作業流程，均依土地稅法等相關規定，前已說明不再重述，本研究報告

符合稅捐法定主義毋庸置疑，惟法律之規定與行政執行面、現實社會面均已脫節，依前項關於申請自用住宅用地適用優惠稅率之程序及實體規定之討論可知，有相當多的問題值得探討，欲根本解決目前存在之問題唯有考慮修法一途。

(二)、 實質課稅原則：

- 1 在每一直轄市或縣(市)土地7公畝之平均地價為累進起點地價，各縣市累進起點地價不一，其自用住宅土地之地價稅自有不同，故實質之免稅效益亦不一。
- 2 地價稅訂定自用住宅用地適用優惠稅率之立法意旨，係為減輕自用住宅土地之地價稅，且地價稅採累進稅率是為了量能課稅之實益，惟自用住宅用地之優惠稅率措施，採嚴格限制、嚴格審核之方式，究竟有無真正達到量能課稅的公平原則，值得深思。

(三)、 稅捐稽徵經濟原則：

- 1 稅捐之稽徵為大量行政之業務，稅捐稽徵之經濟性的問題，德國學說上以「稅捐之簡化」稱之，其實質目的有3：簡化稅法、降低稽徵成本、平等課徵⁶，本研究報告即地價稅訂定自用住宅用地適用優惠稅率之現行規定，是否符合如上3項實質目的，實有待商榷，分述如下：

(1) 地價稅屬於底冊稅、週期性稅捐，在於多項稅制之設計上多依稅捐稽徵經濟原則為之，如設有納稅義務基準日之規定，累進起點地價之訂定、書面審核等規定。但自用住宅用地適用優惠稅率之程序、實體等相關規定，造成稽徵作業相當繁瑣，個人認為似未能符合稅捐稽徵經濟原則。

(2) 自用住宅用地適用優惠稅率之現行規定事前採書面審核，嗣後利用電腦勾稽清冊或人工方式採大量清查、抽查之措施，查核有無違法之兩處以上自用住宅用地、有無違法出租、營業、有無面積超出上限或戶籍限制已不符合之情形，如已不符自用住宅用地則發函自次年起恢復按一般用地稅率課徵地價稅。

(3) 納稅人於接獲稅捐處函知自次年起恢復按一般用地稅率課徵地價稅之公文，隨即將合於設籍規定之家人遷入該房屋座

⁶黃茂榮，稅法總論，第513頁

落之土地，於當年度隨即又可按自用住宅用地適用優惠稅率，用句簡單的話表達即：「白作工」。如前述土地稅法自用住宅用地適用優惠稅率之規定訂定至今已逾 40 年（為民國 53 年增訂納入），此種趨於固定與僵化之規定，不但有違租稅公平亦難以符合目前社會經濟之需，但另一存在之問題即到底目前申請按自用住宅用地課徵之土地，面積為何？以台中市為例：目前申請自用住宅用地面積占 60 坪以下者約 94%，是以如能研究建立「定額減免」之機制將不致耗費眾多之人力從事審核、清查等工作，實不符經濟效益成本。

- (4) 對於兩戶打通房屋、未辦理保存登記之房屋（無權狀，常寫錯地號或膨脹地號），申請適用自用住宅用地時，除依書面審核外仍應需逐案函請地政機關會同實地勘查，費時且增加稽徵成本。

三、由各法律之位階及公法法律原則探討其法律關係

（一）、 與憲法相關者：

- 1 憲法第 7 條：男女在法律上一律平等，部分學者會提出所得稅規定「夫妻應合併申報」之制度如同對於結婚者之處罰或係對婚姻之歧視之說法⁷，那麼本研究報告關於：「土地所有權人與其配偶及未成年之受扶養親屬，適用自用住宅用地稅率繳納地價稅者，以一處為限」之限制，亦如同對於婚姻之歧視，如婚前兩人各有一處自用住宅用地，但婚後依上述規定僅能一處自用住宅用地，如同所得稅對婚姻之歧視，雖然兩稅法作此規定應該是源自民法對於「家」的規定，惟此規定又增添了「不平等」的探討空間。
- 2 於認定是否適用自用住宅用地優惠稅率需實地勘查時，除前述之不符稅捐稽徵經濟原則外，於調查租稅客體時，常需進入其住宅勘查，涉及隱私權與稅捐調查權之衝突，亦屬另一個問題。

（二）、 公平原則：即不可違背正義之要求，自用住宅用地適用優惠稅率乙事，由程序正義、實質正義的觀點論都有值得商榷之處，說明如後：

- 1 規定申請程序後又有例外之行政解釋：

⁷葛克昌，行政程序與納稅人基本權，第 245 頁

- (1) 土地稅法 41 條規定土地所有權人應於每年（期）地價稅開徵 40 日前提出申請，逾期申請者，自申請之次年期開始適用，惟依財政部 87 年 2 月 4 日台財稅第 871057801 號函解釋繼承之自用住宅用地於期限過後始補辦申請如符合實體要件准予受理，即土地所有權人因繼承取得土地所有權，如依土地稅法 41 條規定為新的土地所有權人，應於每年（期）地價稅開徵 40 日前重新提出申請，但此項行政解釋已打破程序之規定。
- (2) 如深入思考何以財政部要做此一行政解釋呢？因為繼承之土地如原已按自用住宅用地課徵地價稅，該自用住宅用地並未變更土地使用情形，仍符土地稅法第 9、17 條之實體規定，新的土地所有權人如因不知此一程序之規定而未依規申請，則會喪失適用之機會，此於實務上常令土地所有權人盛怒難消，財政部才作此一行政解釋，使基層之稽徵機關依此行政。
- (3) 但當又有稽徵機關因配偶相互贈與取得土地，同為實體要件均符合土地稅法第 9、17 條之規定時，財政部 87 年 4 月 16 日台財稅第 871938733 號函解釋夫妻贈與則仍應依規定於 9 月 22 日前申請適用自用住宅用地優惠稅率，此解釋與上述（2）又有不同，是另一個讓納稅義務人不滿之爭端。

2 對於納稅義務人及公務部門作不同程序規定之行政解釋：

- (1) 如果納稅義務人未依土地稅法 41 條規定之程序於 9 月 22 日前申請適用自用住宅用地優惠稅率，依租稅法定原則納稅義務人僅能自次期適用，惟依財政部 690603 台財稅第 35182 號解釋如屬地政機關漏未歸戶應准補辦申請按自用住宅用地課徵，此一行政解釋雖為保障納稅義務人之權利而為之擴張解釋，惟納稅義務人因疏忽未依規申請，則無法適用，而同屬公部門之地政機關之疏漏，則可同意由納稅人補申請適用，此一差別之作法，值得檢討。

◆ 以上所列之部分均難令民眾認同，且有違行政解釋不得牴觸法律原則。

- (三)、 社會國家原則：為社會政策之考量，有必要在稅捐之課徵及財政支出上給予調整，有學者將之稱為「社會國家原則」，依地價稅

自用住宅用地優惠稅率之立法意旨而言，本研究報告似屬之，惟因法律之規定已失其社會政策之考量，所以本研究報告是否符合社會國家原則，亦尚有探討之空間。

(四)、 從大法官解釋談地價稅申請自用住宅用地之程序及實體規定

1、大法官釋字第 537 解釋：

(1) 依憲法第 19 條：「人民有依法律納稅之義務」規定之意旨，納稅義務人依個別稅捐法規之規定，負有稽徵程序之申報協力義務，實係貫徹公平及合法課稅所必要。觀諸土地稅法第 41 條、土地稅減免規則第 24 條相關土地稅減免優惠規定，亦均以納稅義務人之申請為必要，且未在期限前申請者，僅能於申請之次年適用特別稅率。此一納稅義務人之申報義務為適用優惠稅率規定所必要之稽徵程序，於憲法上與租稅法律主義尚無抵觸⁸。

(2) 大法官釋字第 537 解釋，就其程序規定固有其見解，惟就稽徵實務面而言，依法行政並非難事，困難的是這樣的法律招惹民怨，雖合法，但不合情不合理，因申請人已符合設籍、無出租營業、以一處為限及面積限制等實體規定，惟未依土地稅法第 41 條規定於 9 月 22 日前申請適用，則整年地價稅均要按較高之一般用地稅率課徵，對於從事基層實務工作者，實很難對民眾的抱怨加以解釋：「法律規定就是如此呀！」。

2、司法院大法官對於依據行政命令、行政解釋作為課稅依據之看法：

就租稅課徵之構成要件故應以法律為直接規定，惟為貫徹課稅公平或簡化稽徵作業，司法院大法官除肯定未增加人民負擔之施行細則外，亦容許未經法律授權而為有關法律正確解釋或對技術性，細節性之規定⁹。就稽徵實務面言，依據行政命令、行政解釋作為課稅依據之情形確實相當多，以本研究報告而言，法律規定僅 3 條條文，行政解釋卻多達 194 則¹⁰，是以個人認為正本清源之道在於修改

⁸黃俊杰，納稅者權利保護，第 9 頁

⁹陳敏，行政法總論，第 166 頁

¹⁰陳清秀，稅法的法律解釋，第 33 頁

法律。

伍 研究報告之發現、建議及結語

一、研究報告之發現

(一)、 研究報告之發現：

- 1 除以上各單元探討得到之問題外，自益信託、他益土地申請自用住宅案件之疑義、與農業經營不可分離之農舍仍為自用住宅使用係免稅而自用住宅用地稅率為 2‰ 之不同處、自用住宅用地應否含騎樓之爭議、推動自用住宅用地線上申辦，尚無法律依據應儘速法制化、書面審查流於形式上之審查與事實不符等問題，都應再加以探討。
- 2 地價稅核准按自用住宅用地課徵之土地，於移轉該筆土地時，土地增值稅不一定能認定為自用住宅用地，而按較低之 10% 稅率課徵土地增值稅，是以土地增值稅與地價稅對於自用住宅用地之審核，本來就屬不同，探究其何以地價稅自用住宅用地之審核要規定得如此複雜，無非係土地增值稅與地價稅共用土地稅法第 9 條關於自用住宅用地之定義性條文，所以根本解決之道，在於對不同之稅制修法以界定不同之定義。
- 3 本研究主題不論係復查、訴願等內部自我審查階段或行政訴訟，都依法律之規定辦理，但如以納稅人之立場而言，法律之規定似不合情理？以稅務人員之立場而言，法律之規定似浪費稽徵人力及成本？此為選定本主題作為研究報告之主因，希望透過撰寫此研究報告及試著分析問題且提出之建議，能得到學者或台中市政府長官之指導並一步作學習及研究，以下所提之修法建議及結語，因所學尚有不足，修法建議事項或有競合或矛盾之處，仍有待專家之指導與見諒。

二、建議及結語

(一)、 修法建議：

修改土地稅法第 41 條：「……開徵 40 日前提出申請」之規定，個人認為租稅之課徵，雖具有強制性，惟民情、輿情、租稅公平、正義均應兼顧，是以就程序部分建議修正為 12 月 31 日前(即當年度前)提出，其原因有三：

- 1、 地價稅於每年 11 月 1 日至 11 月 30 日開徵，通常納稅人於接獲

繳款書時，始知所有土地符合自用住宅用地但仍按一般用地課徵地價稅，爭議便開始了，納稅人之反應意見及抱怨不無道理，因繁多的行政法令規定又如何能要求所有民眾皆如稅務人員一樣了解稅法。是以，當納稅人接獲繳款書時，向稅捐稽徵單位主張其權益，應仍准其受理，雖此一建議勢必增加稅務行政工作，惟增加稅務工作乙事應屬另一層面之問題，似不可混為一談。

2、前已述及申請地價稅之優惠或減免部分設有程序規定，部分則否，形成不公平，即現行法規定申請自用住宅用地應於 9 月 22 日

前提出申請。惟如國有財產法等有關減免徵地價稅之特別法，對於減免徵並無程序 9 月 22 日之限制，當年度申請即可適用，如能加以修改為 12 月 31 日前（即當年度前），兩者有關程序之基準相同，似較符合行政程序法之公平原則。

3、個人認為既是自用住宅之優惠，其必然違反平等意義下之實質課稅原則，所以地價稅自用住宅用地既經法律明定符合一定之實體要件者，給予優惠稅率，似應逕採法定減免主義，惟現行法律又另定程序之限制，即再採申請減免主義，限制人民之適用，此為個人較不能認同之觀點，如能研究廢止程序之規定（即逕採法定減免主義，此部分將於結語 1 另作說明）或為租稅徵收之安定性，先將程序之規定修改為 12 月 31 日前（即當年度前），當可較符合租稅公平並可減少民怨。

(二)、 結語：

除上述修法之建議外，由本文對於申請適用自用住宅用地優惠稅率之程序及實體規定，加以深入分析結果，若能刪除所有實體及程序之規定，改採法定減免主義，將可大量節省地價稅之稽徵人力，惟此一修改現行土地稅法第 9、17、41 條規定之大變革，誠屬不易，然而，如能有配套方案及規劃，亦非全然不可行，對此個人提出拙見，希望能收拋磚引玉之效。即建議刪除實體及程序規定，亦即不考慮戶籍、出租、營業

勾稽等實體情形，採全國一致類似稅率明定之方式。即利用資訊技術並藉由土地總歸戶及戶籍資料相互勾稽，利用各縣市之累進起點地價、城鄉差距核算出平均地價、平均免稅額，作較公平之「定額減免」，逕自土地總價中扣除或核算「個人自用住宅免稅額」，即規劃如綜合所得稅之基本扣除額制度，因每人基於對『住』之基本需求，都必須有一處之自用住宅，再依目前全國資訊作業之平台加以勾稽異常，此作法可節省繁瑣之審核及清查之稽徵成本。

綜上，如果一切只講求「依法行政」，則本研究主題看似無法律上之爭點，但實則因法制面之規定，讓徵納雙方作了無謂之束縛，是以努力地提供粗淺之想法，希望能有機會再深入研究，使得從事稅務行政工作之同仁，能將心力投注於有助於稽徵任務及財政收入之工作，而對納稅義務人而言，自用住宅用地施行之結果，能夠真正兼顧法律公平、經濟效率與社會政策之目標。

透過本次之研究報告，發現問題並解決了部分稅務行政技術面之問題，但是法律面之問題仍留待修法以因應，不論就人性考量、公平正義、稽徵效率、便捷服務流程而言，都希望本研究報告之主題能獲得重視。

陸 參考文獻

一、中文書籍：

- (一)、 陳清秀，稅法之基本原理，台北：三民書局，初版，1993年9月
- (二)、 黃茂榮，稅法總論，台北：植根法學叢書編輯室，增訂2版，2005年9月
- (三)、 黃俊杰，納稅者權利保護，台北：翰蘆圖書出版有限公司，初版，2004年2月
- (四)、 葛克昌，行政程序與納稅人基本權利，台北：翰蘆圖書出版有限公司，增訂版，2005年9月
- (五)、 王建煊，租稅法，台北：文笙書局，2004年9月版
- (六)、 查公誠，土地稅法規精義及實務，台北：大海文化事業股份有

限公司，初版，1993年7月

(七)、 財政部稅制委員會編，土地稅法令彙編，2003年12月

(八)、 李惠宗，行政法要義，五南圖書出版有限公司，初版，2000年11月

(九)、 李今桐，租稅各論，五南圖書出版有限公司，3版，2004年6月

(十)、 葉淑杏，財產稅法規，華立圖書出版有限公司，8版，2005年1月

(十一)、 陳敏，行政法總論，神州圖書出版有限公司，4版，2004年11月

(十二)、 李建良，陳愛娥，陳春生，林三欽，林合民，黃啟禎，行政法入門，2版，2004年5月

(十三)、 許文昌，高點文化事業有限公司，3版，2004年1月

二、中文期刊：

(一)、 陳敏，租稅稽徵程序之協力義務，政大法學評論，第37期，1988.6

(二)、 陳清秀，稅務令函合理化之探討，實用稅務，第263期，1996.11

(三)、 黃俊杰，「納稅」之權利觀，稅務旬刊，第1902期，2004.7

(四)、 葛克昌，稅法解釋函令之法律性質，月旦法學雜誌，第21期，1997.2

三、中文論著：

(一)、 林明誼，租稅公平原則對租稅立法的限制，90年台北大學法學系碩士論文。

(二)、 莊國榮，稅捐法上行政規則之研究，75年台灣大學法律學研究所碩士論文。

四、網站資料：<http://www.sunny.org.tw/tax/teach/teach51.htm>

(Sunnynet 商學網站)