

不動產價格之狂飆及其管制（上）

黃 茂 榮*

【目 次】

壹、不動產的概念及其種類	二、不動產稅之種類
貳、不動產市場的分類及其區隔	（一）消費稅
參、不動產產業的市場地位	（二）財產稅
一、價格恆漲保值又保息	（三）所得稅
二、總體經濟上關聯效果高	A 分離或綜合課徵
肆、不動產之投資所得決定其市場價格	B 推計課稅或核實課徵
伍、不動產之非理性價格與狂飆	（四）小結
陸、不動產之非理性價格的成因	拾、應當如何調控
柒、不動產市場之調控的必要性	一、房地價格飆漲之基本因素
一、從市場機能的回復立論	二、調控目標
二、從狂飆價格之影響立論	三、調控工具
（一）經濟面相	（一）財政工具
（二）社會面相	（二）金融工具
（三）財政面相	（三）經濟工具
捌、房地價格之調控概說	四、調控目標為何不能達成
玖、傳統的調控工具：不動產稅	五、調整工具之重新規劃
一、不動產稅概述	拾壹、結論

拒絕泡沫的誘惑，才能正確的調控；堅持正確的調控，開啓永續的契機。

壹 不動產的概念及其種類

在台灣，民法第六十六條第一項將不動產定義為：「土地及其定著物。」其中所謂定著物，主要指附合於土地而不變成土地之成分的工作物¹：房屋或其他建

* 司法院大法官、台灣大學法律學院兼任教授

¹ 司法院釋字第 93 號解釋文：「輕便軌道除係臨時敷設者外，凡繼續附著於土地而達其一定經濟

築物。由於該項規定將土地及其定著物並列，所以定著物在法律上為獨立於土地之物，得為物權之客體²。因此，不動產基本上可分為二類：土地及定著物。

關於土地，土地稅法並未加以定義。至於定著物，在稅法上不再使用定著物的概念，而直接使用比較通俗之習慣上的用語，稱定著物為房屋，並在房屋稅條例第二條將房屋定義為，「房屋，指固定於土地上之建築物，供營業、工作或住宅用者」，含增加該房屋使用價值之附屬建築物。以上皆為房屋稅之課徵對象（稅捐客體）。該條所定義之房屋的範圍小於最高法院九十年度臺上字第 1178 號民事判決要旨所定義之定著物的範圍。

貳 不動產市場的分類及其區隔

雖然房屋與土地是互相獨立之物，但在不動產市場，有時是買土地帶房屋，其特徵表現在：不就房屋另為計價，而按土地面積及其單位面積之單價計算總價。有時是買房屋帶土地，其特徵表現在：不就土地另為計價，而按房屋面積及其單

上之目的者，應認為不動產。」其解釋理由書：「查民法第六十六條第一項所謂定著物指非土地之構成分，繼續附著於土地而達一定經濟上目的不易移動其所在之物而言。輕便軌道除係臨時敷設者外，其敷設出於繼續性者，縱有改建情事，有如房屋等，亦不失其為定著物之性質，故應認為不動產。」動產附合於土地，而不變成土地之成分，經歷一個由量變到質變的過程。直到質變為定著物（房屋或建築物）取得獨立性，始成其為獨立於所定著之土地的定著物，而不為該土地所有權所吞沒。詳請參考，黃茂榮，附合或分離對所有權之歸屬的影響，收錄於民事法判解評釋，1985/11 增訂版，頁 44 以下。

² 民法第五百十三條第一項：「承攬之工作為建築物或其他土地上之工作物，或為此等工作物之重大修繕者，承攬人得就承攬關係報酬額，對於其工作所附之定作人之不動產，請求定作人為抵押權之登記；或對於將來完成之定作人之不動產，請求預為抵押權之登記。」基於土地與其定著物互相獨立之建制原則，該條第一項所定：承攬人完成之「工作所附之定作人之不動產」係房屋、建築物或橋樑者，最高法院九十年度臺上字第 1178 號民事判決要旨認為：「承攬人承攬之工作如為房屋建築，其就承攬關係所生之債權，即僅對『房屋』部分始有法定抵押權。至房屋之基地，因非屬承攬之工作物，自不包括在內。橋樑之結構有固定性、永久性，且費資甚鉅，在社會觀念上有獨立供人行走之經濟效益，性質上應屬民法第六十六條第一項規定之不動產。上訴人承攬之工作既為橋樑建築，該橋樑占用之基地自非屬於承攬之工作物。被上訴人鍾招湖等四人辯稱上訴人之法定抵押權僅及於系爭橋樑不及於系爭土地，洵屬有據。」

位面積之單價計算總價。例外時，亦有只買到土地而買不到房屋，或只買到房屋，而買不到土地的情形。這通常發生在土地與房屋之所有權人不同，而只與其中之一所有權人達成買賣契約之締結的情形³。因此，對於不動產產業必須視情形，對於土地、房屋或其整體採取有針對性之調控措施，始能達到調控之目標。

不動產的市場垂直可區分為開發市場（初級市場）與流通市場（次級市場）。參與流通市場者，有為自己之使用上的需要，而購買者，有單純為供出租或轉售之目的而購買者。另按標的之流通對象可區分為一般房地市場與社會福利房地市場。

市場的主管機關，為交易安全，固然可能對於進入一定市場者，要求一定之最低資本額、對其經理人或從事一定職務之人員要求具備一定之證照資格、對其設備要求應符合一定設置標準，但原則上不超出此限度，干預市場的進出自由。然對於不同的市場，仍得根據其市場的特徵，予以區隔，給予不同的規範，以矯正因為資訊不對稱、負面外部性等因素所造成之市場失效，回復正常之理性的市場競爭機能，俾能正確配置生產因素，分配生產成果於不同生產因素之提供者，避免由於市場失效，產生不恰如其分之所得或財產的分配與集中，導致不公平之貧富差距。這當中，容易被忽視者為，金融機構之寬鬆資金可能提供之財務槓桿，對於不動產市場之供需的扭曲，可能引導不動產市場及金融市場朝向泡沫化發展。

開發市場（初級市場）與流通市場（次級市場）有不同之市場貢獻：開發市場的功能在於提升不動產之質與量。流通市場的功能在於使已經存在之不動產配置至能更有效率予以使用之人。歸屬於出得起更高的價錢者，固為通常接受之較有效率的配置基準，但流通市場之參與者如非自己需要不動產以供使用之人，而是有若日用品市場中之物流業者，從事不動產之集中與配銷的角色，則必須特別深入調查研究不動產物流業對於不動產之充分使用及（租金或交易）價格的影響，以從產業結構之管理的觀點，規劃適合之不動產產業的產業結構。其中特別是：

³ 類似的，不動產稅，不論是契稅、營業稅、特種貨物稅（交易稅），地價稅、房屋稅（財產稅）或土地增值稅、房屋交易所得稅（所得稅），對土地及房屋都是分別課徵。

不動產仲介業之業者在都會地區是否因過度密集，而欠缺效率，必須依靠高比例之仲介費始能維持？值得探討⁴。

為照顧無房地產之受薪者，協助其解決居住或創業所需之必要的處所，政府有必要對其提供適當區位之房地，以供其棲身或開始小本經營。此即社會福利房地之提供的觀念。由於可供用為社會福利房之土地資源有限，所以從開發到流通，皆必須建立與一般房地產品互相區隔之社會福利房地市場，以維持其一定之市場份額，有步驟的滿足經濟弱勢者在其弱勢階段所需的照顧。

由以上說明，至少可將不動產市場區分為：開發市場與流通市場，自用市場與投資或投機市場，一般房地市場與社會福利房地市場。對於不同的市場，必須針對其不同之市場特徵、任務與貢獻，分別調控。不但其調控目標，而且其調控方法亦當有所不同。

參 不動產產業的市場地位

一 價格恆漲保值又保息

不動產中之土地不但與人力、資本和技術並列為四大生產要素之一。而且土地更以其生活及生產活動空間之必要性、稀有性、區位性及普遍的需求性，而一般的具有難以替代性的特色，形成有土斯有財之根深蒂固的經濟經驗與確信。其結果，土地之市場價格不僅至少會隨物價之變動而調整，而且調整得比其他財產高，導致價格恆漲的現象。除了在戰亂的特殊情形，相對於黃金，不動產有帶不走的缺點外，在一般的經濟動盪中，不動產常常有最好的保值能力。此外，相較於另一保值商品：黃金，不能在持有中，產生孳息；投資於不動產，除在最後賣出時，可能有財產交易所得外，在土地持有中，還能透過用益，產生天然或法定孳息。能產生孳息，保值性又高，降低不動產之炒作成本與風險，成為投資客或

⁴ 張金鶚/ 劉芳瑜，我國房地產仲介制度之課題與策略研究，經社法制論叢，1990/ 07，頁 85~129。

投機客的首選標的。於是，土地自然成為貨幣供給過剩時，多餘資金之避風港，容易產生投資性之非用益性的假性需求及囤地炒作。這時，如果不透過相關促使地盡其利的土地政策，一方面將會產生土地資源浪費的情景：富者，空屋處處；貧者，一屋難求；另一方面基於金融機構提供之低利融資構成的財務槓桿，土地價格跟隨炒作，愈炒愈高，導致受薪者傾畢生之積蓄，亦不足以購得合宜的棲身之地。於是，如何調控不動產市場，使其價格合宜，人人有屋住，成為國家經濟及社會政策之重要課題。

二 總體經濟上關聯效果高

由於不動產產業在總體經濟上之關聯效果高，所以國家對於不動產產業如有調控政策，往往獎勵性的多於抑制性的。

不動產中之房屋，其構成之不動產產業，由於開發、興建階段聘僱勞工多，產業關聯效果大，影響營建機械設備、建材、室內設計、設備、施工及相關公共建設之土木工程，所以常常被寄望為降低失業率⁵、維持經濟景氣、帶動經濟發展，提高經濟成長率的火車頭產業之一。因此，對於不動產產業的調控，比較多的情形是，不動產產業景氣一發生困頓，政府便劍及履及降低土地增值稅（土地資本利得稅），而且常常一降就是對折，或對於建築業者或購屋者提供融資的利息補貼，以紓困⁶。反之，在不動產價格飆漲，房價年所得比節節升高，單單 2010 下半年六個月間即從 7.7 倍飆到 8.9 倍（詳如下表一）時⁷，2011 年第三季甚至高達 9.1

⁵ 蔡耀如，我國房地產市場之發展、影響暨政府因應對策，中央銀行季刊，第二十五卷第四期，2003 年 12 月，頁 41：1985 年房地產業的就業人口曾占總就業人口比重達 11%。……其後隨營建業投資萎縮而逐年遞減，至 2002 年平均就業人口降為 72.5 萬人，占總就業人口比重 7.7%，……為當前失業人口遽增主因之一。

⁶ 王塗發，房地產紓困方案之省思，經濟情勢暨評論，第一卷第三期，1995/11，頁 137~142。

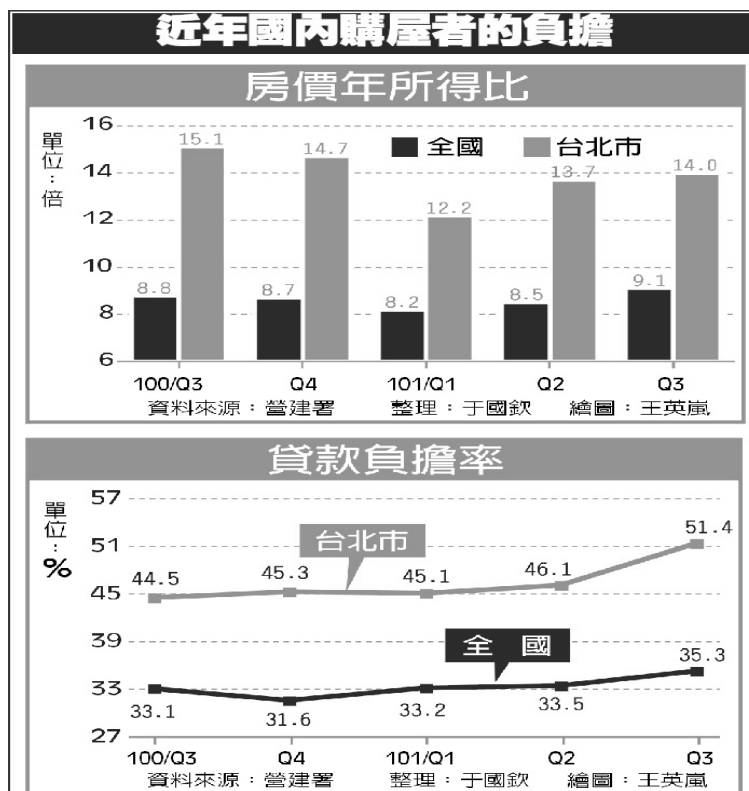
⁷ 2011-09-08 工商時報【記者于國欽／台北報導】：「內政部昨日發布住宅需求動向調查，受台北市房價高漲的影響，第 2 季台北市房價所得比升至 15.2 倍，全台房價所得比也升至 9.0 倍，雙雙創下有調查以來的最高。」

倍，這是全國房價所得比首度升破 9 倍（詳如下表二）⁸。政府能夠端出之調控措施，不但極為有限，而且往往不真正對於房地的假性需求有抑制的效果，而只是在臨時措施成功時，給政府平添一筆財政收入，略補財政空虛的一直之急，對於不動產產業之合理的發展，沒有結構性的幫助。

近年國內購屋者負擔				
	全國		台北市	
	房價年所得比(倍)	貸款負擔率(%)	房價年所得比(倍)	貸款負擔率(%)
92年1季	5.37	22.9	6.1	25.0
93年1季	5.95	25.8	7.4	29.0
94年1季	6.02	27.8	8.0	36.0
95年1季	6.80	32.1	9.5	40.9
96年1季	6.60	29.9	8.1	37.1
97年1季	7.50	33.1	10.4	43.6
2季	7.30	33.5	8.9	41.9
3季	7.40	33.6	9.5	40.8
4季	7.10	29.6	10.2	43.0
98年上半年	6.60	27.7	8.9	33.6
下半年	7.10	28.2	9.1	36.1
99年上半年	7.70	31.6	10.9	43.0
3季	8.00	32.2	11.1	43.8
4季	8.90	36.0	14.3	56.2

資料來源：國土規劃及不動產資訊中心
製表：于國欽

⁸ 2012-11-29 工商時報【記者于國欽／台北報導】「內政部營建署昨（28）日發布第 3 季住宅需求動向調查，房價綜合趨勢分數升至 127.3 分，看漲者續升，在房價續漲而薪資停滯下，全國房價所得比首度升破 9 倍，達 9.1 倍，創下歷次調查最高，而台北市的房價所得比更高達 14.0 倍，顯示國人購屋負擔愈來愈沉重。」

【圖一】⁹【圖二】¹⁰

肆 不動產之投資所得決定其市場價格

投資所得由財產孳息及財產交易所得構成。例如投資股票可能有股利及股票交易所得；投資債券有利息及債券交易所得¹¹；投資土地可能有租金及土地交易所

⁹ 引自工商時報 2011/09/08 第二版。

¹⁰ 引自工商時報 2012/11/29。

¹¹ 一般說來，來自於債券只會有利息所得。不大會產生債券交易所得。其所以會產生債券交易所得，乃因其面載利率高於市場利率，使其持有人有機會透過債券交易，以交易所得的方式，提前實現剩餘期間按面載利率高於市場利率之利差計得之利息。例如面額新台幣一百萬元之一年期債券，設其面載利率為 5%，市場利率為 2% 時，在期間經過半年時，其持有人如欲將之賣與他人，他可以開出之價格應在 102.5 萬元至 104 萬元間。成交時，高出 102.5 萬元的部分（1 萬元）為其債券交易所得。假設以 103.5 萬元賣出。因其買受人之持有期間有半年，所以認為買受人有 2.5 萬元之利息所得，但其實他僅有（105 萬元 - 103.5 萬元 =）1.5 萬元之利息所得。其間差額（1 萬

得；投資房屋可能有租金及房屋交易所得。上述交易所得即是資本利得。資本利得在所得稅法上概稱為財產交易所得（所得稅法第九條）。一般而言，財產之市場價值應當是其孳息之資本化的數值（資本財之現值）¹²。所以，一筆財產在孳息所得之外，會有超出其資本財現值的財產交易所得時，在市場上，總是彰顯該種財產之一件值得注意的（特殊）現象：資本化的倍數較定期存款利率的倒數為高。有較高財產交易所得之財產的資本化倍數既然較高，其孳息的產出相較於其資本價格的比例（投資報酬率）通常即會較低。資本化的倍數，通常參考當地定期存款利率及該財產所處市場之風險及其特殊之獲利能力¹³。

不動產之投資所得，在持有期間，由租金所得；在移轉時，由交易所得組成：保有期間之租金所得與透過交易取得之交易所得的和等於不動產之投資所得。租金所得取決於不動產之租金價格，而租金價格又取決於其邊際生產之價值。至其交易所得則取決於該不動產之交易價格（賣出價格）。交易所得＝賣出價格－（買入價格＋交易費用＋交易稅費等）。不動產所有權人透過交易，實現其交易所得時，除有特約，即不再能取得租金所得。

不動產之投資所得決定其市場價格。不動產當期及將來預期之邊際生產的價值決定之當期及預期之租金價格。當期及預期之租金所得（價格）與交易所得在孳息之資本化上的理論關連，以孳息（租金）按當地定期存款利率資本化該孳息所自之不動產資本價格，決定該不動產之理性的交易價格。亦即其經濟理性上的交易價格取決於該不動產當前及將來可預期之邊際生產的價值。所以根本決定不

元）為其債券交易損失。此為孳息（利息）所得與（證券）交易所得或損失間之流動的情形。

¹² Samuelson/Nordhaus, Economics, 18. ed. 2005, pp. 269~271.

¹³ 例如一筆不動產被成功的出租用為一定用途後，可能由於利用該不動產提供之貨物或勞務深受客戶歡迎，而提高該筆不動產歷來之邊際生產的價值，從而使其承租人能夠負擔較高的租金。該不動產之市場價值亦可能因之升高。此為物因其用而漲價的情形。在該基礎上，有一個常見的社會現象：房地承租人在租得之房地經營一段時間後，生意如果興隆，出租人常會對於承租人提出調高租金的要求，承租人如果不從，即不續約。如何保障承租人？在出租人收回租賃物後，如有出賣或出租的情形，給予承租人優先承租權或優先承買權；在出租人留為自用的情形，禁止出租人搭便車或從事有競業關係之業務，特別是禁止出租人在收回出租之房地後，一定期間內經營與承租人經營之業務有競爭關係的業務。

動產之投資所得或其市場價格者應當是其租金價格。此為不動產市場價格與租金價格間在經濟理性上的關連。該關連以不動產之邊際生產的價值為基礎。

特定不動產之交易價格與租金價格間的關聯以租金所得之一定的資本化倍數為交易價格的形式表現出來。該資本化倍數通常為當地定期存款的利率的倒數。例如一年期定期存款利率為 2.5%時，其倒數為：40。亦即以不動產之租金價格減除該不動產之折舊及維護等費用後之淨額（租金所得），除以該利率所得之商，為該不動產的資本價值。在該觀點下，一個人將該資本存入定存或購買不動產可以取得之利息或租金所得分別除以該資本，計得之投資報酬率相同。如此資本化下來之不動產的交易價格可謂是其理性之交易價格。是故，當一個地區之存款利率下降時，該資本化倍數變大，會提高當地不動產之投資性需求，促使不動產價格上漲。

然租金所得與交易所得在市場經驗上的實證關連為：（1）租金所得低於資本的利息成本，（2）不動產之市價高於其理性交易價格。

伍 不動產之非理性價格與狂飆

在不受經濟管制的市場，不動產價格透過供需，由市場形成。在實行市場經濟的體制下，相信根據當時供需關係，透過市場競爭決定的均衡價格是符合最佳經濟效率的價格。因此，原則上不干預貨物或勞務之市場價格。只要房地之市價與其邊際生產的價值有適當的對應，則其由市場決定之價格再高，也不能將之評斷為不合理，自然也無飆漲可言。在這種情形，房價所得比再高，為市場之效率，受薪者或消費者只能自承是市場之競爭底下的失敗者，默默承受失敗的果實。

然房地市場價格如係因導致市場失效之因素所形成，有不尋常的漲落。其特徵為：所形成之價格與不動產之邊際生產的價值脫節，欠缺經濟理性的基礎，屬於非經濟理性的價格。則必須透過調控予以導正。為進行調控，必須建立標準，客觀認定市場價格是否有不尋常的漲落。其次為確認不動產市場所以失效之根本原因在於：不動產之開發或流通市場的資訊不對稱；金融事業對於不動產的開發

商或投資客提供財務槓桿，推波助瀾，使不動產之市場價格節節循環上升。

不動產價格之不斷上升。激烈的漲升首先引起的疑惑為：該市價是否還在經濟理性的範疇內？不動產業者認為價格還不夠高，而受薪者認為已經過高！其認定之標準為：房價所得比¹⁴或房價相對於物價指數之漲幅，例如台灣的房價自 2007 年第 2 季以來至 2012 年第 2 季，漲幅達到 31%，位居全球第 5 名¹⁵。該比較標準固然言之成理，特別能夠彰顯受薪者及消費者的感受。但還不是依經濟學的觀點，直接以房地之邊際生產的價值為其市價之合理性的評斷依據。

必須不動產之租金所得低於其資本之利息成本，該不動產之市價才有高於其理性之交易價格的情事。在這種市場形勢，不動產投資者期望，其租金所得之損失將來能夠從其交易所得獲得彌補。而實際上，當該不動產將來可預期之邊際生產的價值（租金收入）不可能支撐如此高之交易價格時，該不動產價格即漸漸喪失經濟理性的基礎。視不動產價格與其邊際生產之價值脫節的程度，判斷不動產價格是否為包含泡沫價格之非理性價格¹⁶，以及是否已進入狂飆的階段，在經濟學上是一個比較可靠的標準。一旦形成非理性價格，不動產市場或多或少即有泡沫

¹⁴ 2011-09-08 工商時報 【記者于國欽／台北報導】：「內政部昨日發布住宅需求動向調查，受台北市房價高漲的影響，第 2 季台北市房價所得比升至 15.2 倍，全台房價所得比也升至 9.0 倍，雙雙創下有調查以來的最高。」

¹⁵ 【圖三】過去五年房價增幅前十名國家

Table 1
Top performers
Countries recording the highest price growth over five years (Q2 2007-Q2 2012)

	Country	5-year % change*
1	Hong Kong	98.8%
2	China**	71.2%
3	Israel	52.7%
4	Singapore	32.2%
5	Taiwan	31.0%
6	Switzerland	26.7%
7	Norway	24.6%
8	Austria	23.7%
9	Canada	23.6%
10	Mexico	23.5%

*Where data available
** Based on Beijing & Shanghai

資料來源：英國地產顧問公司萊坊（Knight Frank）2012/09/20 發佈之研究報告

<http://www.knightfrank.com.cn/en/news/20-09-2012/ghpi-12q2>

查詢日期：2012-12-05

¹⁶ 張金鶚/ 陳明吉/ 鄧筱蓉/ 楊智元，台北市房價泡沫知多少？——房價 vs. 租金、房價 vs. 所得，住宅學報，第十八卷第二期，2009/12 頁 1~18。

化的情形，遲早會引起不利之經濟後果。

陸 不動產之非理性價格的成因

市場存在之不動產價格，即使非理性，依然有其所以形成之市場條件。支撐不動產非經濟理性價格之原始原因主要為：資訊不對稱，過多之貨幣追逐有限之保值又保息的投資標的，於是形成投資性或投機性之假性需求，金融機構對於房地開發及交易之低利融資，不動產證券化及以之為標的之衍生性金融商品推波助瀾，放大金融因素對於房地產價格的影響¹⁷。房地市價長期高於按不動產孳息（邊際生產）之價值資本化計得之不動產理性市場價格，滋長非理性市場的形成，導引投機性之假性需求進入房地產市場，影響房地產市場之理性的供需，使不動產之市場價格節節循環上升。到最後，產生不動產市價長期高於不動產之理性交易價格的現象，形成非理性的市場。其機制有點像以高利吸金之多層次傳銷，把不動產價格越拱越高，每一個參與投資或投機交易者皆不相信自己會是最後一個接到天價，再無接手之投資客或投機客，從而形成一個由不動產市場與金融市場連結而成的泡沫市場。此外，利用容積獎勵促進都市更新的政策，在執行時沒有對於主導都更建設案件的開發商之成本及售價給予必要之控管。這提供其開發商藉助於低利融資，在推動建案高價掛出時，有足夠的題材及毛利籌碼，構築財務上的支撐空間。其結果之特徵為：不論建商或投資客都能負擔囤積無租金收入之空屋的資金壓力，以維持期望之房地價格於不墜，靜待房地價格飆漲之利益的實現。

當泡沫還在，光鮮亮麗，關聯產業一片繁榮。當不動產市場發生空屋連片，其投機客既無租金收入¹⁸，且又對於何時能脫手換取交易所得，失去指望，不再能夠擔負資金成本時，金融機構便可能對其緊縮銀根，導致斷頭賣出的壓力。當泡

¹⁷ 張金鶚，住者適其屋——我國住宅政策與問題之探討，律師通訊 1994/10 月號/第一八一一期，頁 14~15：「房地產投機炒作加上游資充斥，導致房地產價格高漲」。

¹⁸ 房地產投機之基本特徵為囤積房地，任其閒置或低度使用。房地投機所以可能，除市場失效外，必有金融機構透過融資，提供財務槓桿，供其炒作行情。花敬群/張金鶚，房地產投機行為之研究，經社法制論叢，第十一期，1993/01，頁 347~351。

沫突然破滅，金融機構可能吃進之呆帳有如天文數字，投機者的資產價值頓然折半，相關產業的循環嘎然而止。這是一個難以想像的景象。過去，由於經濟一直還在發展路上，百業外銷賺得的外匯兌成境內貨幣後，一直超過各種投資之所需，所以能夠一路支撐漲不停之不動產價格，產生不動產確實是既保值又高利之投資標的之共同經驗。然今已非當年可比。既有產業外移，新興產業一時尚難為繼，空有對外投資之所得返鄉撐起的大量集中於富豪的資金。這些資金一樣如過去之外銷盈餘，尋無不動產以外之適當的投資標的。於是，一樣的投入傳說中，穩賺不賠的不動產市場。其對於市場的影響，與過去不同的是：其抬高不動產價格後，產生財富之不當集中，惡化所得之合理分配，影響正常之經濟活動。

柒 不動產市場之調控的必要性

人需有棲身之地，微型企業需有工作的場所。而土地這一生產因素，在自由市場底下，難以避免受到業已經營有成者的控制。要使不動產能地盡其利，必須使不動產與其他貨物一樣，能夠擺脫不當控制，以促進物盡其用，貨場其流。亦即使不動產能供適當使用，一方面避免發生囤積居奇，另一方面讓不動產不因資訊的封閉，而提高交易成本，滯礙其流通。這當中，國家除應針對不動產市場所以失效之因素，進行調控外，並應儲備一定數量之土地資源，幫助這些處於市場劣勢者，取得其為生存或力爭上游而打拚時必要的經濟及社會生活的活動空間。為維持社會和諧，促進大同，這是一件重要的工作。是故，在不動產市場之調控必要性的探討上，除經濟因素之考量外，還必須注入社會因素，始能圓滿。

在市場經濟，商品價格，含房地價格皆由市場的供需所決定。所以，在市場經濟之信念下，通常認為，讓市場自由決定商品之價格，最能有效率的使用稀有的資源，在房地市場，最有效率滿足各方對於房地之需要。管制價格為各種經濟管制中之最不得已的選擇。蓋無論如何，商品或服務的價格如果不是透過供需，由市場形成，必難以達到有效率的生產與分配。因此，雖然最後希望透過經濟引導或調控，合理解決房地之供需及價格，但不能直接對於房地價格加以干預。只

有在不動產市場失效時，才可透過正確調查分析不動產市場所以失效的因素，以對症下藥，間接從其營運之市場環境的規劃，例如透過融資的注入或緊縮、有效率之銷售市場的建立，加以引導。否則，一切人爲之調控價格的措施不僅難以收效，而且必然會影響到房地產業之經濟效率。

經過一段期間，通常爲七年以內¹⁹，台灣房地價格便會狂飆一陣，從 1987 年起飆²⁰，越飆越厲害²¹。從 2011/09/01 台灣發行之經濟日報 A 版 20 面即有 9 面滿版之

¹⁹ 楊雅婷/ 彭建文，房價結構性改變之檢測——以台北縣、市房價為例，台灣土地研究，第六卷第二期，2003/ 11，頁 46：「以房價為例，過去房地產市場景氣七年一循環的說法，便是以房價波動趨勢來推測出房價結構。」該結構由一些重要的因素共同形成。當這些因素之一部分或全部的數量發生異於尋常的改變，或加入有影響力之新因素時，該結構會發生一時性或永久性的改變。房價也因此會有一時性或永久性的波動。彭建文/ 林秋瑾/ 楊雅婷，房價結構性改變影響因素分析——以台北市、台北縣房價為例，台灣土地研究，第七卷第二期，2004/ 11，頁 27~46。該文實證分析之結果發現：「貨幣供給額對其他變數所造成的衝擊屬於長期效果，表示其對股價造成長期性衝擊，進而間接影響房價長期波動結構，造成結構性改變現象。」貨幣供給額所以有領先股價之趨勢，股價所以有領先房價之趨勢，以及房價所以有領先建照面積之趨勢，其道理爲：貨幣供給額爲總體經濟因素之榮枯的整體表現。另該文還指出：「實證結果顯示建照面積並非房價結構性改變之顯著原因，……且因果關係實證亦指出房價波動領先建照面積波動，故建照面積會導致房價發生結構性改變之證據更顯不足。」在受薪者一屋難求，而房價波動一直領先建照面積波動，這表示房屋市場基本上是一個在投資市場供過於求，而在用益市場供不應求。不透過大量興建國民住宅（社會福利房）並建立其集中交易市場，幫助受薪者取得及流通其住家，該供需形勢難以確實調控。毛麗琴，影響房價變動因素之探討——以高雄市區為例，Journal of Commercial Modernization, Vol. 5, No. 2 (2009), 141-156. 此爲從房屋本身之個體特徵（例如大小、屋齡、車位、房屋類型、電梯、行政區位、捷運）所爲的論述。

²⁰ 蔡耀如，我國房地產市場之發展、影響暨政府因應對策，中央銀行季刊，第二十五卷第四期，2003 年 12 月，頁 34。

²¹ 張金鶚/ 彭建文，房地產景氣循環與住宅政策，住宅學報，第六期，1997/ 08，頁 678~69。該文建議建立「房地產景氣指標」、「住宅品質指標」、「住宅金融制度」及「土地使用變更回饋」制度。其中「住宅品質指標」與品質規格的建立有關，「住宅金融制度」主張從降低房價與需求面之補貼著手，而放棄興建國民住宅的方式。這樣做，固然可滿足有一定資力之無屋者的有屋願望，但難以永續普遍滿足無屋者，希望有一房屋可供棲身的願望。因此，可能有效的方法或當是：分別視其財務能力，協助購買一般住宅或租購國民住宅。不然，國家有限資源將會被用來補貼比較不窮的無屋者，而真正貧困者反而不能享有國家之平等的必要照顧。至於「土地使用變更回饋」制度更是一個複雜的問題。除了應考量公共利益外，並應考量土地使用未獲得變更之土地的相對犧牲。這是農業用地之犧牲補償的老問題。

房屋銷售廣告可知，最近這一波飆漲幾乎已到泡沫化之失控邊緣。不動產市場失效之特徵為：太高的價格、太少的房屋供給或大量之閒置房屋的囤積²²。同時存在一些畸形的現象：（1）土地或房屋閒置²³，（2）房地價值與其可預期之邊際生產的現值脫節，取得不動產之資金利息成本長期高於其租金收入。其所以發生的可能性源自金融機構，不按不動產將來租金之現值評估其擔保價值，而按其虛胖之市價核貸，提供不動產投資人或投機客，運用財務槓桿博利的可能性。這不但非理性的循環推升不動產之市場價格，而且還使不能蕭條之火車頭產業：不動產產業，與不能倒之後援產業：金融產業，在泡沫化上產生難以處理之共伴效應²⁴。不動產既非黃金，亦非古董；囤積本來只會折舊，而不會增值。是故，本來沒有囤積不動產，不加利用，待價而沽的道理。如有這種異常情形發生，自然必須透過

²² Samuelson/Nordhaus, Economics, 18. ed. 2005, p. 36：「太高的價格及太低的產出構成之典型是伴隨不完全競爭之無效率性的特徵。」

²³ 據 2011-11-04 工商時報 A2 版的報導：主計處每十年進行一次人口及住宅普查，本次普查於去年底及今年初辦理，「行政院主計處昨（3）日發布 99 年人口及住宅普查結果，99 年底全國空閑住宅升至 156 萬宅，較 89 年增加 32 萬 8 千宅，佔比 19.3%；其中以基隆市 25.2%居冠，五都中的新北市、台中市也逾 2 成，台北市 13.4%最低。」「受到近三年國內部分地區建案增加的影響，99 年底全國住宅數升至 807 萬 4 千宅，較 89 年底增加 108 萬 1 千宅或 15.5%」亦即假定該新增之情勢如果皆發生在新增之住宅，則十年來增加之住宅中有 30.34%淪為空閑住宅。就該現象所以發生之原因，主計處的解讀為：「近十年住宅平均年增率 1.4%，高於人口平均年增率 0.4%，住宅成長速度超過人口成長的速度，使得空閑住宅十年間增加了 32 萬 8 千宅。若以空閑住宅占住宅總數（空閑住宅率）觀察，十年來空閑住宅率也由 17.6%升至 19.3%。」亦即供過於求。「這份普查也統計各縣市空閑住宅率，台灣地區最高前五名依序是基隆市 25.2%、金門縣 24.1%、花蓮縣 23.3%、宜蘭縣 22.8%、澎湖縣與新北市 22.0%。以台北市 13.4%最低，五都的台中市為 21.1%，如果依合併前的台中市觀察則達 26.2%，反而居第一。主計處官員表示，89 年台中市的空閑住宅率已達 26.0%，當年僅次於連江縣居全國第二，這十年來略為提升 0.2 個百分點。」其中所謂空閑住宅，「主計處推估方式是：當訪查員在普查期間（一個月）到戶訪查逾五次找不到人，並經鄰居或大廈管理員確認屬於尚無人經常居住，才會列為「空閑住宅」，另外如果一個人有兩棟房子，第二棟房子處於未經常居住狀態，這類房子也會歸為「空閑住宅」。由於主計處對空閑住宅的定義較寬，因此所推計的數字自然比較高。」詳見行政原主計處 2011 年 10 月編印《99 年人口及住宅普查，初步統計結果提要分析》，頁 32 以下。

²⁴ 蕭家興，房地產不景氣、金融風暴與住宅金融政策，空間雜誌，第 81 期，2007/04/10，頁 50~59；第 82 期，2007/05/10，頁 36~45。

正確的調控，予以化解。

當不動產之市場價格與其可預期之邊際生產的價值過度脫節，其投資人不再能夠找到願意接手之人，以自後手實現交易所得，填補其平時之租金收入的損失，以致不能對於金融機構返還其投資貸款時，不動產市場之泡沫便會破滅。其表現首先為不動產價格崩盤，其次發展為金融機構吃進大量以不動產為擔保之呆帳，終至產生金融危機。為防止因為不動產泡沫化所形成之不動產產業及金融產業併發的危機，必須針對形成不動產非經濟理性價格的因素，以及金融產業在該過程中所扮演的角色，予以防範。泡沫已成時，應逐步對其調氣，使之回復以理性價格為度之貸放範圍。

當不動產市場週期性的，因為價格飆漲，而使受薪者購屋更加困難，或因為飆過頭，導致不動產業者自己因資金積壓而難以為繼，引發去化困難，爆發不動產產業的危機，或甚至危及金融產業時，不動產產業之調控的必要性，便特別受到重視。在不動產產業之調控的呼籲中，產業困難最容易劍及履及的得到回應，例如為紓解不動產業之經營困難，在台灣自 1999 年起，不但透過對於購買房屋者，先後共提供新台幣 13,500 億元之優惠房貸措施，以刺激住宅需求²⁵，而且為供給面，

²⁵ 蔡耀如，我國房地產市場之發展、影響暨政府因應對策，中央銀行季刊，第二十五卷第四期，頁 52：「(1)優惠房貸措施：88（1999）年1月起，行政院提高政策性貸款補助額度，將優惠國宅貸款的每戶貸款額度由160萬元提高為220萬元。同時，央行提撥郵政儲金轉存款1,500億元供銀行辦理購屋貸款專案（包括900億元購置新屋貸款及600億元無自用住宅者首購貸款）。89（2000）年8月政府核定以銀行自有資金辦理「1,200億元青年優惠房屋貸款暨信用保證專案」與「2,000億元優惠購屋專案」，此項措施與88年1,500億元優惠貸款專案均由內政部提供年率0.85%貸款利息補貼。由於此項房貸專案辦理成效良好，政府分別於90（2001）年8月、91（2002）年4月、92（2003）年1月各增撥2,000億元，92（2003）年8月再增撥2,800億元續辦該項專案貸款，使總額度達13,500億元……。惟為減輕財政負擔，並縮小本專案與勞宅、國宅優惠貸款利率差距，91年4月續辦專案貸款利息由政府補貼部份，自0.85%降為0.425%，92年1月及8月續辦部份均為0.25%。(2)減稅措施自88（1999）年起，降低契稅20%，所得稅購屋貸款利息扣除額由每戶10萬元提高為20萬元，並免先扣除儲蓄特別扣除額。此外，自91（2002）年2月起，土地增值稅減半徵收兩年，對活絡房地產市場交易成效卓著。」關於優惠房貸的利弊，請參考林娟宇，台灣當前房地產市場景氣變動及其因應對策之研究，人與地，第298期，2001/04，頁14~26；林秋錦，台灣地區實施一般優惠房貸政策成效之評估，土地問題研究季刊，第四卷第三期，2005/09，頁29~43；洪紹陳，優惠房貸利多是否能提振房地產景氣，元大投資資訊，2000/09，頁17~21。

在 2002 年 1 月 30 日修定土地稅法第三十三條，一口氣將土地增值稅的稅率打對折，分別從 40%，50%及 60%降為 20%，25%及 30%。然當年之不動產價格，並沒有因為此等支撐性的調控而回軟²⁶。此外，1998 年起，為抑制供給，以紓緩餘屋的積壓，政府並採取調節住宅供給的措施²⁷。等到不動產業者經過紓困而元氣回復時，房地價格又進一步飆漲。這時政府能夠端出來之調控措施，不但非常有限，而且以紓解民怨的成分居多（例如對於二年內轉售不動產者，開徵特種貨物稅），真正解決受薪者之購屋困難的措施，極為有限。

不動產市場機能既已失效，便產生由政府加以調控的必要性，以管住脫韁狂飆之房地價格，並（1）衡平生產要素價格，在土地及其他因素提供者間，營造合理分配生產成果的環境，（2）扶持有正面外部性之弱勢產業（例如書局等文化事業）能在文教區立足，（3）照顧薪資所得者的生活，使其住者有其屋，（4）防止對於不動產之擔保放款超貸，形成金融產業與不動產產業之共伴的泡沫化。

關於土地增值稅減半徵收兩年及後來將稅率直接分別降為20%, 30%, 40%對於房地產景氣是否有明顯之正面影響，有否定之研究結果，孫克難、徐正錦，台灣土地增值稅減半徵收政策對於房地產景氣之影響，財稅研究第三十七卷第六期，2005/11，頁83：「土地增值稅減半政策對房地景氣影響之統計檢定結果並不顯著，表示政府實施此政策以活絡房地產景氣，其效果並不彰顯。」該研究結果與經濟學理論之基礎認識不符，有小心重為驗算的必要。所以導出該實證研究結果之最大的可能的因素為：在同一期間有其他反向之干擾因素，抵銷了土地增值稅減半政策對房地景氣之正向影響效果，使之隱而不彰。

²⁶ 蔡耀如，我國房地產市場之發展、影響暨政府因應對策，中央銀行季刊，第二十五卷第四期，2003 年12月，頁60：「目前因住宅長期供過於求，抑制供給措施對紓緩餘屋積壓確有助益；而受央行採行寬鬆貨幣政策，多次提供低利優惠購屋貸款措施，並逐次擴大專案額度及放寬適用對象，加以受土增稅減半徵收及房價議價空間擴大等因素影響，91 年下半年以來房市交易轉趨活絡，刺激民眾購屋需求成效顯現，對去化市場餘屋與緩和房價跌勢效果顯著。」

²⁷ 蔡耀如，我國房地產市場之發展、影響暨政府因應對策，中央銀行季刊，第二十五卷第四期，2003 年 12 月，頁 51：「1. 民間部門：87 年底內政部通令自 88（1999）年 1 月 1 日起已領建築執照或雜項執照者，其建築期限(註 23)自動延長二年至 89（2000）年 12 月 31 日，無須另行申請。其後，內政部函令起造人得辦理申請展延建築期限，如有申請，最多得再延長五年。2. 暫停公部門興建住宅：自 88（1999）年起，政府暫停興建國宅(包括政府直接興建和獎勵民間投資興建國宅)及國營事業(如台糖公司)興建平價住宅新建二年；90（2001）年將上述暫停措施再延長至 93（2004）年底。未來國宅尚有待售餘屋區，擬暫停眷村改建，改以輔購國宅；現行住宅補貼政策則以輔助人民貸款自購措施為主。」

一 從市場機能的回復立論

在實行市場經濟的體制下，相信根據當時供需關係透過市場競爭決定的均衡價格是符合最佳經濟效率的價格，因此，原則上不干預貨物或勞務之市場價格。除非貨物或勞務價格因為資訊不對稱，有為投機而產生之假性需求造成市場失效，產生非理性價格的形成或漲落，必須透過調控予以導正。為避免對於市場誤為不必要之調控，干預市場之正常調節機能，必須建立標準，客觀認定：形成之市場價格是否為由於市場失效，而產生之非理性的價格。

二 從狂飆價格之影響立論

技術之外，土地、勞力與資本傳統上並稱為三項主要的生產因素。狂飆之不動產價格的立即影響為，部分土地閒置，未能地盡其利。其次為使一部分產業，例如書店，因此離開他本來應當所在之文教區的區位。

另一個重要的市場現象為，相對於其他產業，匹連之不動產仲介業是否彰顯過多的不動產仲介業及其從業人員，形成低效率之銷售系統。此外，在報紙上之不動產銷售廣告所占比例，亦極為凸出。這些都顯示交易習慣形成之過多毛利引起之資源浪費型的銷售模式。該銷售模式一旦成型，其事後的導正會連帶引起大量從業人員之轉業安排的需要²⁸。

銷售方投入資源之膨脹，究竟是使不動產業之資訊更透明，改善該產業之資訊不對稱的市場形勢，還是愈發使不動產業的資訊由於銷售本位，更向銷售方傾斜？以房屋面積、品質之標示方法為例，尚有相當的改進空間。以下茲分從狂飆之不動產價格，在經濟面及社會面的影響，說明其調控的必要性。

(一) 經濟面相

²⁸ 台灣各地密集二十四小時日夜不休之連鎖超商同樣顯示，毛利過高之無效率的銷售樣態。

當土地的價格過高，會導致所得分配之不合理，壓縮土地以外之生產因素提供者之發展機會，擴大資本的集中、土地分配不均及貧富懸殊的程度。當土地租金占生產成本的比例過高，以致相關產業喪失國際競爭力時，將導致產業向租金較低之其他國家或地區遷移，從而降低本地勞工的需求。這不但會提高失業率，也會降低工資水平。使勞工在工資下降及房地價格高漲間，交相煎熬。

觀察工資與租金，為何同樣受邊際生產之價值制約的工資與租金會有不同之發展：工資一直有最低工資之保障的下限訴求，而租金一直有不得超過法定限制之上限的需求？

在土地、勞力及資本三種主要的生產因素中，勞力因供給者眾，且有一定比例之失業率，基本上屬於買方市場。缺工時，本來應會導致工資的上漲，但由於資本及勞工之跨國的移動，使工資面臨向上調整的阻力，向下調整的牽引。這些都抑制工資的上升。在像台灣對外貿易依賴度高的經濟體，特別是在國際經濟朝向全球化後，基本上由各產業之國際競爭力制約其工資水平。所以，實務上其調控固展現在關於薪資之團體協約的協商制度，以及頗富爭議之最低工資的保障。但如果不能提高勞動生產力，最低工資之提高的結果，雖然維持尚有就業機會之勞工薪資在一定水平以上之升高的表象，但往往只是促使產業外移，使邊際勞工失業的根本原因。必須產業技術已提升到具有國際的競爭優勢，能夠提高境內生產效率的程度，才能有助於本地工資的調升。

至於土地由於其區位及供給彈性幾乎等於零，其租金固受制於需用土地者之邊際生產的價值。但其交易價格由於資訊不對稱、金融機構之低利融資的配合，出現有時地主不在乎其土地是否能租出去，而寧願讓其閒置的現象。這顯示該土地之價格已不依經濟理性，取決於其將來可預期租金之現值的加總，而出現與租金顯然脫節之泡沫性的市場價格。由此可見，資本之掌控，特別是透過金融產業，能夠影響土地與其他生產因素間之使用的搭配，以及經營成果在土地、勞力及資本提供者間之合理分配，引起與經社貢獻脫勾之不當財富集中的結果。當中勞動者會特別有相對的受剝奪感。這除導致經濟資源之無效率利用外，其相隨之爆發

戶式的消費，更引發社會的不安。如果土地的價格能夠維持在比較合理的水準，勞工能夠分得的經濟成果，相對上亦會比較合理。

資本雖然有貧富不均之財富集中的問題，但在經濟現象上，相對上不表現在對於資本的操控，而表現在以金融為手段，對於外匯、證券及農工原料之大量的忽進忽出，以及囤積。

(二) 社會面相

不動產產業現況之特徵為價格飆漲。台北中心市區每平米大約在新台幣三十萬元，板橋縣政中心周圍，每平米大約在新台幣十八萬元。在台北每平米大約新台幣十萬元以下的房屋已很難找到。相對於全民年平均所得每人六十萬元，人口數 20%之最低所得階層年平均為每人約三十萬元，人口數 20%之最高所得階層年平均為每人約一百八十萬元。與該所得水平相較，房價顯然過高。這自然使無自用住宅者人心惶惶。影響治安及年輕人的進取心。然而另一方面，只要豪宅推出，就像豪華轎車進口的景象一樣，很快銷售一空，似有供不應求之勢。這對社會各階層的衝擊，難以言宣。人民雖然大部分善良，但長此以往，待父兄歷代的積蓄花光時，將會是一個讓受薪者看不到希望的時代。社會將因此動盪。社會和諧將遙不可及。

回想當年，台灣成功解決農地的問題：不但三七五減租，還耕者有其田。此外，台灣其實也不曾讓需要興辦工廠者，要不到工業用地，或在工業用地之購買遭受到地價飆漲的困擾。令人困惑的是：台灣本有洞燭機先之平均地權、漲價歸公及地盡其利的土地政策及土地稅政策，為何幾十年間一樣的陷入這樣的困境，難以自拔！

有鑑於此，必須想出經濟調控的方法，把房價壓下來，解決大眾之居住及工作所需的空間問題。

(三) 財政面相

因為房屋及土地不但其所有是財產稅之稅捐客體，而且其交易及交易所得亦分別是消費稅（交易稅）及所得稅或土地增值稅的稅捐客體。所以，房地價格的飆漲一般說來皆有助於國家的稅收。不動產之價格的漲升，還可無形中提高各產業之不動產的帳面價值，必要時，可按市價處分其廠房用地，興建商業大樓或住宅，而同時再由國家幫助為其徵收土地供其遷移製造基地之需。這等於是國家對於各產業之業者提供之隱藏的補貼。到此限度，有利於產業的財務。其結果，在房地價格之飆漲中，事實上，各級政府與各產業之業者兩蒙其利。此外，由於各級政府往往是舉國之中最大的地主，所以，房地價格飆漲的結果，各級政府常常可以與民間地主共享土地飆漲之利益。這是面對房地價格之飆漲，各級政府看似心急，但其實往往沒有特別積極之作為的道理。此種遊戲，週而復始。當中，顯性被剝削者為土地被徵收者，隱性被剝削者為無房地之受薪者。

直到技術所帶來之生產力的增加，不足以支應由於房地價格之漲升所引起之成本的增加，影響到出口的競爭力時，各產業才開始感受房地價格飆漲之苦果。是故，各級政府是否能拒絕房地飆漲可能帶來之財政收入的引誘，為其是否能夠正確對待房地價格，調控不動產市場的重要前提。

然如果因為各級政府對於不動產之財政倚賴，而對於房地價格之飆漲置之不理，不予必要的調控，則最後一定會引起經濟災難。那時各級政府的財政也會受到不利的影響。例如由於不動產產業引起之產業及金融產業的危機，在台灣最後導致必須透過降低土地增值稅稅率及金融機構之營業稅稅率，以及大量之低利融資來解決。這些莫不有害予國家的財政收入。台灣之稅收總額會降低至不到國內生產毛額（GDP）的 12.46%²⁹，至 2011 年全國負債總額會飆升至新台幣 5 兆 4853

²⁹ 資料來源：整理自財政部財政統計資料庫

單位：千元

	歲入淨額	稅課收入	占 GDP 比率
99 年度	2,115,553,880	1,565,847,055	11.47%
100 年度	2,306,173,039	1,703,988,545	12.46%

（<http://web02.mof.gov.tw/njswww/WebProxy.aspx?sys=100&funid=defjspf2> 2012/12/05 查詢）。

億 3 千 7 百萬元³⁰，必須頻頻試圖修訂公共債務法中之法定舉債的上限³¹，此為其重

30

表2-9. 各級政府債務未償餘額（一年以上非自償性債務）

Table 2-9. Outstanding Debt of All Levels of Government

(Non Self-redeeming Debt with Maturity of One Year and Above)

會計年度底	總 計 Grand Total	占前3年度GNP 平均數之比率 % of Average GNP of the last three Fys	占當年度GNP 之比率 % of GDP	單位：新台幣百萬元：%										Unit：NT\$ Million：%	
				中央政府 Taipei City Government	新北市政府 Taichung City Government	臺北市府 Tainan City Government	臺中市政府 Taichung City Government	臺南市政府 Tainan City Government	高雄市政府 Kaohsiung City Government	省 政 府 Provincial Government	各縣市政府 County & City Government	各鄉鎮市公所 Township Offices	End of FY		
85年度	1,937,388	29.8	25.5	1,224,888	—	130,200	—	—	41,100	495,400	31,900	13,900	1996		
86年度	2,174,763	30.7	26.5	1,382,171	—	113,883	—	—	45,333	582,188	38,026	13,162	1997		
87年度	2,218,571	28.8	24.8	1,369,402	—	108,260	—	—	49,293	637,419	42,041	12,156	1998		
88年度	2,322,698	27.8	24.6	1,312,852	—	109,959	—	—	57,374	768,940	61,749	11,824	1999		
89年度	2,708,899	29.3	26.6	2,450,535	—	113,527	—	—	71,157	—	63,881	9,799	2000		
90年	3,048,535	31.2	30.7	2,759,386	—	124,164	—	—	76,360	—	78,857	9,768	CY 2001		
91年	3,165,760	31.5	30.4	2,849,404	—	119,259	—	—	89,382	—	98,968	8,747	CY 2002		
92年	3,512,071	33.9	32.8	3,124,741	—	136,970	—	—	94,427	—	147,323	8,610	CY 2003		
93年	3,878,452	36.6	34.1	3,362,141	—	197,624	—	—	107,828	—	201,388	9,471	CY 2004		
94年	4,100,975	36.8	34.9	3,549,926	—	189,948	—	—	121,047	—	231,642	8,412	CY 2005		
95年	4,186,600	36.1	34.2	3,622,951	—	184,218	—	—	119,779	—	251,869	7,783	CY 2006		
96年	4,300,315	35.5	33.3	3,718,632	—	170,468	—	—	136,571	—	267,837	6,807	CY 2007		
97年	4,375,340	34.7	34.7	3,779,097	—	167,164	—	—	142,992	—	279,831	6,256	CY 2008		
98年	4,744,338	36.7	38.0	4,127,768	—	160,436	—	—	152,447	—	297,501	6,186	CY 2009		
99年	5,189,309	39.8	38.1	4,538,986	—	153,664	—	—	161,737	—	330,562	4,360	CY 2010		
100年	5,485,337	41.3	39.9	4,769,067	42,596	201,276	45,232	44,095	194,231	—	187,059	1,781	CY 2011		
101年 *	5,849,265	42.7	41.3	5,053,616	61,323	222,089	54,594	46,447	210,300	—	197,564	3,332	CY 2012		

【圖四】各級政府債務一年以上非自償性債務未償餘額

資料來源：財政統計年報(101年7月出版) 表 2-9 <http://tinyurl.com/aroqgyl>

查詢日期：2012-12-05

註解：

年增率係以所取得資料之原始精確位數進行計算，與資料發布機關公布之結果容或有尾差。

說 明：1.中央政府 99 年（含）以前為決算審定數；100 年為決算數。

2.地方政府 92 年（含）以前為實際數，93 年至 99 年為決算審定數，100 年為決算數（鄉鎮市為實際數）。

3.本表自 100 年 1 月起，配合縣市改制直轄市(請參閱編製說明第五點)修正。

4.國民生產毛額（GNP）為行政院主計總處 101 年 5 月發布資料。

5.101 年係預算數。

³¹ 公共債務法第四條第一項：「中央及各地方政府在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數之百分之四十八；其分配如下：一、中央為百分之四十。二、直轄市為百分之五·四，其中臺北市為百分之三·六，高雄市為百分之一·八。三、縣（市）為百分之二。四、鄉（鎮、市）為百分之 0·六。」

要原因之一。幾次所謂成功化解金融風暴，其實是以國家稅收之讓步、受薪者之較重稅負及擔負高房地產價格的不利益，以及後代子孫的負債來達成。由於各級政府實際上共享房地飆漲的利益，所以其調控的規劃，必須考慮其對各級政府之財政收支的影響，才有可能施行。

建立不動產之集中交易市場可能增加之財政收入，應當可以幫助地方政府擺脫對於房地產漲價可能帶來之財政利益的倚賴。以台灣之房屋交易所得及土地增值所得相關之稅制為例，目前買賣雙方負擔之房地仲介費用總額約為房地交易實價之 6%。如能夠透過不動產集中交易市場之建立，將媒合交易之費用降至 1%，則節省下來之 5%的媒合費用等於一份無進項稅額之扣除的營業稅。又假定房屋評定價格為市價之 60%，推計之房屋財產交易所得為 20%，賣出房屋者之綜合所得稅的有效稅率為 25%，則房屋部分之交易所得稅可以徵得房屋實際交易價格之 3% 的稅額。假定公告現值為市價之 70%，以公告現值之調整為基礎計算之土地漲價總數額為該公告現值的 20%，應適用之土地增值稅的稅率為 30%，則土地部分之土地增值稅部分可以徵得土地實際交易價格之 4.2% 的稅額。要之，二者（3%, 4.2%）皆低於省下來之 5% 的房地仲介費。是故，縱使因為調控不動產產業，而失去以飆漲之不動產價差為稅基的房屋交易所得稅及土地增值稅的稅收，利用將房地銷售方式，自傳統之仲介銷售方式，改制為不動產集中交易市場之銷售系統，並將所節省下來之 5% 的房地仲介費以稅或費的方式，轉變為地方政府之收入時，還是足以彌補地方政府由於不動產市場之調控可能引起之財政損失。

捌 房地價格之調控概說

對於商品或勞務之價格的調控方法，最直接者為限制商品或勞務之下限或上限價格。下限價格如高於均衡價格，會導致需求不足³²，上限價格如低於均衡價格，

³² 下限價格最有名且爭論最多者為：基本工資（勞動基準法第二十一條：「工資由勞雇雙方議定之。但不得低於基本工資。」其缺點是可能使邊際勞工找不到工作，提高失業率（*Samuelson/Nordhaus, Economics*, 18. ed. 2005, p. 255）。

會導致供給不足³³。

可能施之於房地價格者為上限價格的管制。下限價格的管制，不曾直接實施於房地市場。在台灣實施於房地市場之上限價格的管制為租金。關於耕地之租金，耕地三七五減租條例第二條第一項規定：「耕地地租租額，不得超過主要作物正產品全年收穫總量千分之三百七十五；原約定地租超過千分之三百七十五者，減為千分之三百七十五；不及千分之三百七十五者，不得增加。」該條例公布施行於1951年6月7日。關於房地租金的上限³⁴，土地法（100.06.15.修正公布）第九十四條規定：「城市地方，應由政府建築相當數量之準備房屋，供人民承租自用之用（第一項）。前項房屋之租金，不得超過土地及其建築物價額年息百分之八（第二項）。」第九十七條規定：「城市地方房屋之租金，以不超過土地及其建築物申報總價年息百分之十為限（第一項）。約定房屋租金，超過前項規定者，該管直轄市或縣（市）政府得依前項所定標準強制減定之（第二項）³⁵。」該租金上限的水準制定於年利率高於10%的金融環境。如今因為台灣已處於年利率約為2%之低利率的金融環境，所以該租金上限的規定由於原則上高於均衡價格而在規範上

³³ Mankiw, Economics, 3. ed. 2002 pp. 114~118.

³⁴ 最高法院59年度臺上字第793號民事判例：「房屋及基地之租金數額，按其地區，於土地法第九十七條及實施都市平均地權條例第五十八條，分別定有限制。當事人間約定之租金超過此限制者，出租人對超過部分無請求權，法院就出租人超過部分之請求，予以駁回，與行政機關強制減定前開超限租額，併行不悖。（房屋連同基地出租時，除基地租金適用前條規定外，房屋租金以不超過該房屋價額年息百分之十為限。前項房屋價額，由直轄市及縣（市）政府查估之。）」最高法院六十八年度臺上字第3071號民事判例：「基地租金之數額，除以基地申報地價為基礎外，尚須斟酌基地之位置，工商業繁榮之程度，承租人利用基地之經濟價值及所受利益等項，並與鄰地租金相比較，以為決定，並非必達申報總地價年息百分之十最高額。」

³⁵ 為防止巧取租金，規避租金上限的規定，土地法第九十八條規定：「以現金為租賃之擔保者，其現金利息視為租金之一部（第一項）。前項利率之計算，應與租金所由算定之利率相等（第二項）。」第九十九條規定：「前條擔保之金額，不得超過二個月房屋租金之總額（第一項）。已交付之擔保金，超過前項限度者，承租人得以超過之部份，抵付房租（第二項）」租金之巧取的有效規範，為租金上限政策成敗之所繫。最高法院五十四年度臺上字第1528號民事判例「市場攤位之承租人，不僅在其承租之攤位得以營商，並得享受整個市場之特殊利益，其應付租金不僅為使用攤位之對價，且包括此項特殊利益之對價在內，自非普通之房屋兼土地之承租可比，固不受土地法第九十七條及實施都市平均地權條例第四十八條所定，房租及地租最高限制之拘束。」

無拘束的意義³⁶。

關於土地之租金，在台灣透過上述的上限規定，為何曾經一度間接成功的管住耕地的價格。而同樣有租金限額的規定，為何不曾成功管住房地價格，還是發生房價狂飆，使一般受薪者無力購買棲身之住宅？其理由為：耕地有自耕面積三公頃的限制。農作物的產出除受農產品市場的制約外，還有田賦徵實。要之，耕地之用途受法律限制，只可供農業使用，不自用，便必須出租，別無出路。而出租又有租金限額。是故，不論是出租或自耕，耕地所有權人來自耕地之孳息所得基本上受制於天，又受制於人為的經濟管制。其結果，耕地之孳息大致有一個常數。於是，將該孳息資本化出來的耕地價格大致上也穩定，難以脫離管制的範圍。反之，房地市場就遠為複雜。耕地價格只是單純的土地問題，而建地價格除與房屋糾纏在一起外，不但沒有強制出租的制度搭配租金限制，而且在工業化及都市化後，與日俱增之房地需求，民間過剩資金欠缺投資項目之加入炒作，以及寬鬆之貨幣政策及低利之金融環境提供炒作之財務槓桿，更是火上加油，使得影響都市土地之價格的因素更是難以捉摸。此外，本來希望透過都市更新增加房屋供給，以緩和漲勢，卻反因成為炒作題材及建商額外獲利，提供賣方價格抗跌之奧援，造成都市房價的漲勢，隨著新開發區之推案，一波接過一波。詭異的是：新開發區之入住率，雖常低於六成，而價格一樣，隨著開發進度，一期高過一期。這是政策手段沒有針對問題特徵所造成的結果或反效果。

此外，值得思考的是：同樣的市場環境，工業興辦人或交通事業為何基本上未遭遇相同的困難：因為有國家為其徵收私人土地或以公告現值出售或出租公有土地為其解決需地的問題，或甚至提供其本業所需以外之土地供其開發。

這當中還有一個被忽略的問題是：隨著都市發展所增加之都市土地的需求，提供地方政府透過都市計畫，將原來之工業用地或農地，變更為建築用地，供興建住宅及商業辦公大樓等使用。於是，常常發生一個事業經營數十年，最後是因為其工廠用地變更為住宅及商業用地而大大發財。這是由公權力介入所形成之畸形的經濟現象。這樣的法規環境，自然使事業單位心有旁騖，不專注於本業之經

³⁶ Mankiw, Economics, 3. ed. 2002 pp. 114~115.

營及研究發展，而期待有朝一日，旗下土地搖身一變，烏鴉自然變鳳凰。工業用地經烏鴉變鳳凰後，其所有人常常就此獲利了結退出市場，結束其製造業的生涯。由於在搖身一變中，身價百倍，提高房地非理性價格之市場的支撐力。其次是：政府為公共設施之興建往往徵收過多之土地，而後移轉民營企業興建大樓出售，這亦增加不動產市場之非理性因素。

為有效調控不動產市場，必須針對導致其不理性發展的因素，設定調控目標，選取有針對性之調控工具，才能逐步達到目的。

（本文簡體版原發表於上海交通大學(交大法學) (2012)））。