

第一章 房地產改革首要之務

花敬群¹

長期以來台灣的房市像個毫無節制夜夜笙歌的浪子。在一次體檢中發現五臟六腑全出了問題，他慚愧的看著妻小哭紅的眼眶與愁容，心中又捨不得那燈紅酒綠的歡樂與美妙。他很想說：「放心，我沒事。」但身體的不適卻清楚的告訴他：「你可能已經玩完了。」此時，浪子的心中猛然浮現一個念頭，「救我！」。卻喊不出來。

病床邊，妻小憔悴憂慮的表情，擔憂著浪子的病情，家中失了經濟支柱，以及龐大的醫療費用。站在一旁的親友們，一方面可憐著，一方面嘆息，有人則想動手揍人。

「好好的日子不過，好好的家庭不珍惜，事情搞成這樣，要人家怎麼幫！」親友們心中嘟囔著，卻沒人開口。

「人活在世上，不就是追求個安定的家嗎！」不知誰突然說了這句話。

這時，病房外衝進一個人，大喇喇的對著病床上的浪子說：「沒事啦，不要裝死。」「叫醫生打個止痛針。走啦，喝酒去！」

浪子眼神突然一亮，然後又無神的望著深不見底的天花板。

「到底我生了甚麼病……」

台灣的房地產市場確實生病了。問題是，房市到底生的是甚麼病？

不少人認為高房價是一切問題的核心，但高房價又是怎樣的問題？

有人認為房市與土地炒作氾濫才是問題，應該抑制與懲罰這些亂象。

有人認為空屋過多才是問題，應該多課稅逼他們把房子賣掉。

有人認為在高房價下，政府要多蓋便宜的房子，賣或租給民眾，或者增加交通建設，提供更多外圍土地興建較便宜住宅。

其實也有人認為高房價並非問題，主要問題在於經濟發展遲緩，以及所得

1. 德明財經科技大學不動產投資與經營學位學程副教授

分配不均，房市只是代罪羔羊，抗議高房價其實是一種民粹。

顯然的，如果沒弄清楚問題是甚麼，我們很難進一步討論「改革」這件事。同樣的，房市問題的認知又存在著不同角度與不同觀念的爭議，所以必須先尋求更上層的共識基礎或方向原則，各種「問題」才有辦法理性討論，不會淪於呼口號、各說各話，或者以政治實力相互抗衡等等的胡搞瞎搞。

沒有錯。台灣房地產體系最大的問題，在於整個國家社會對這件事沒有較「適當」的想法與態度。絕大多數的人，要嘛認為應該「打房」，要嘛認為要「發展房市拼經濟」，或者提出看似理性，但其實又有點不知所云的「尊重市場機制」。這一切論點，其實都是呼口號，還是沒弄清楚問題是甚麼。

壹、台灣房市到底出了怎樣的「問題」？

高房價、高空屋率、投機炒作氾濫等現象，其實都不算是問題根源，而是各種制度扭曲的結果。但是這些「結果」，確實造成許許多多經濟與社會的危機與問題，同樣也造成房市發展本身的危機與問題。

國內的住宅與房市缺乏政策理念與原則，導致相關資源配置錯亂，加上制度缺失與行政資源的缺乏，是造成此項長期結構性問題的主因。社會上將住宅與房市管理政策，以「打房」或「炒房」兩極化對立態度解讀，也是讓問題糾纏不清的重要原因。釐清問題結構才能對症下藥，是面對住宅與房市問題首要的態度。

一、住宅問題結構 --- 三高一低一黑市

台灣住宅體系同時存在高房價、高空屋、高自有率、低社會住宅與租屋黑市等病態結構。這些問題現象其實是相關制度與市場結構扭曲所導致的結果，而非問題的原因。

(一) 房價負擔過重已成為全國性問題

2001年以來台灣各都會區房價漲幅多超過兩倍(見表 5-1-1)，依據內政部所編製之房價負擔能力指標，2014年底全國 20 縣市中有 10 縣市房價負擔超過合理標準，其中台北市與新北市屬於負擔能力嚴重偏低狀況，臺中市、澎湖縣、新竹縣、高雄市、彰化縣、新竹市、宜蘭縣與桃園市均屬負擔能力偏低狀況，

甚至花蓮縣與台東縣也接近負擔偏重的臨界點(見表 5-1-2)。從六大區域 114 處主要鄉鎮市區數據觀察,有 24 處屬於房價負擔能力嚴重偏低,10 處屬偏低,26 處屬略低,顯示各縣市均存在房價負擔問題,並非雙北市獨有之問題(見表 5-1-3)。相較各國數據,台北市房價負擔壓力僅低於中國北京、上海與深圳,明顯高於世界其他主要城市。

表 5-1-1 歷年累積房價漲幅

	台北市	新北市	桃園市	台中市	高雄市
2014 年全年	-3.47%	3.41%	0.84%	1.92%	6.03%
2013 年初~2014 年底	9.33%	20.10%	15.19%	11.29%	26.17%
2012 年初~2014 年底	16.92%	30.10%	33.07%	30.16%	45.37%
2011 年初~2014 年底	24.38%	45.56%	61.05%	47.59%	62.98%
2010 年初~2014 年底	45.69%	68.79%	76.42%	60.50%	90.85%
2009 年初~2014 年底	80.02%	97.90%	100.29%	91.64%	105.47%
2008 年初~2014 年底	78.48%	96.28%	107.10%	88.22%	111.80%
2007 年初~2014 年底	92.10%	102.24%	116.30%	100.61%	113.01%
2006 年初~2014 年底	120.58%	124.80%	124.59%	113.80%	120.31%
2005 年初~2014 年底	141.97%	142.88%	137.14%	131.70%	137.47%
2004 年初~2014 年底	178.60%	183.08%	165.09%	167.28%	141.11%
2003 年初~2014 年底	201.90%	202.71%	176.74%	185.71%	165.70%
2002 年初~2014 年底	211.55%	216.16%	187.10%	214.82%	150.87%
2001 年初~2014 年底	194.26%	206.49%	210.61%	194.17%	145.43%

資料來源：依據信義房價指數計算

表 5-1-2 2014 年第 4 季全國及縣(市)房價負擔能力指標

縣市	貸款負擔率 (%)	房價所得比 (倍)	縣市	貸款負擔率 (%)	房價所得比 (倍)
全國	35.61	8.41	花蓮縣	29.47	6.96
臺北市	66.59	15.73	臺東縣	29.16	6.89
新北市	54.10	12.78	臺南市	27.70	6.54
臺中市	35.37	8.35	南投縣	27.54	6.50
澎湖縣*	34.04	8.04	苗栗縣	27.42	6.48
新竹縣	33.73	7.97	雲林縣	27.02	6.38
高雄市	32.69	7.72	嘉義市	25.55	6.03
彰化縣	31.00	7.32	嘉義縣	23.72	5.60
新竹市	30.43	7.19	基隆市	22.35	5.28
宜蘭縣	30.15	7.12	屏東縣	20.40	4.82
桃園市	30.09	7.11			

備註：1. 本表格縣市依貸款負擔率從大至小排順序。

備註：2. * 代表不動產實價登錄資料樣本數少於 100 筆，故房價負擔能力指標資訊僅供參考。

表 5-1-3 主要鄉鎮市區貸款負擔率負擔能力分布狀況

單位：筆

	負擔能力過低	負擔能力偏低	負擔能力略低	可合理負擔	合計
北北基	23	4	2	6	35
桃竹苗	0	1	4	13	18
中彰投	0	3	11	7	21
雲嘉南	0	1	1	13	15
高屏	1	1	5	11	18
宜花東	0	0	3	4	7
合計	24	10	26	54	114
(百分比%)	(21.05)	(8.77)	(22.81)	(47.37)	(100.00)

備註：貸款負擔率以 50%(含)以上表示負擔能力過低，40%(含)~50%(不含)表示負擔能力偏低，30%(含)~40%(不含)表示負擔能力略低、30%(不含)以下表示可合理負擔。



高房價問題的形成原因包含不動產稅制、市場管理制度、市場租買結構與金融管理等層面的問題，因此必須採多方策略逐步調節，方能產生健全改善的功效。

(二) 空屋率過高，房地資源使用無效率

依據 2010 年行政院主計總處住宅普查資料，全國空屋數高達 156 萬戶，空屋率接近 20%；若以內政部依據用電度數推估之較保守結果，全國低度使用住宅數亦高達 86.7 萬戶，占住宅存量約 10.5%。國內的空屋率則幾乎是全球最高，高價資產閒置與供給過剩問題極度嚴重。

空屋過多問題主要為資源使用無效率，也是衝擊未來房價趨勢最重要的基本面因素。形成高空屋問題的原因主要為不動產持有稅過輕，其次為市場資訊揭露問題。因此，空屋問題的處理，一方面要從稅制改革與租屋市場健全化來引導釋出使用，另一方面要從資訊揭露來引導產業開發與避免問題繼續惡化。

(三) 住宅自有率偏高且長期攀升，住宅消費方式嚴重傾斜

當前國內住宅自有率也幾乎為全球最高。以各國數值觀察，先進國家的住宅自有率多長期維持 50%~70% 之間，沒有任何國家的自有率呈現長期持續攀升結構；且自有率超過八成的國家，除新加坡外，均屬都市化程度較低的落後國家。(見表 5-1-4)

表 5-1-4 各國住宅自有率

	社會住宅率	住宅自有率		社會住宅率	住宅自有率
澳大利亞	4.7%	65%	義大利	5.3%	68.5%
瑞典	18%	41%	以色列	6.0%	70.0%
新加坡	4.5%	90.1%	韓國	5.1%	65.4%
美國	5%	68%	斯洛維尼亞	4%	83%
芬蘭	16%	66%	馬爾他	6%	75%
日本	6.1%	61.1%	臺灣	0.08%	88.7%
荷蘭	32%	58%	葡萄牙	3%	75%
愛爾蘭	8.7%	79%	捷克	17%	47%
德國	5%	42%	匈牙利	3.7%	92%
法國	17%	57%	波蘭	10%	62.4%
英國	18%	66.4%	立陶宛	3%	91%
香港	29%	53%	羅馬尼亞	2.3%	96%

國內住宅自有率自 1976 年的 67.36%，逐年攀升至 2013 年的 88.7%。(見圖 5-1-1) 自有率在高房價與高負擔壓力下持續攀升，顯示國人為了安定居住需求與追求投資獲利，將過多的資源與所得投入購屋活動，導致國人住宅消費觀念扭曲(所謂有土斯有財價值觀與租不如買觀念)，住宅消費方式嚴重向購屋傾斜，民間消費與國家整體資源配置出現扭曲，以及社會住宅與租屋市場未能受到合理發展，甚至在多數房東不納稅的情況下成為黑市。整體住宅供需結構陷入一種非常不安定，且政府調控能量極微薄弱的結構。

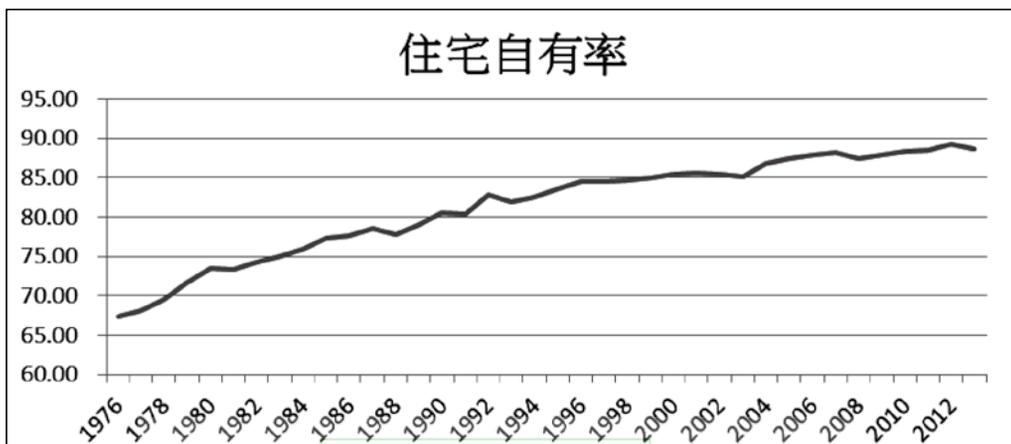


圖 5-1-1 國內住宅自有率趨勢

住宅自有率偏高與租屋市場規模過小，是同時決定的兩種結果。其問題的形成包含不動產稅制問題、市場管理與制度缺失問題，以及前兩項原因所誘發的「有土斯有財」社會觀扭曲問題。在高自有率的現實環境下，雖然意味著多數家庭擁有房產的事實，但也可能因此輕忽多數家庭在滿足換屋與下一代居住需求的問題。此外高自有率現象，也使得各項制度改革時，必須兼顧如何有效引導民間多餘房屋投入租屋市場，同時也必須避免過度加重自有房屋者的負擔，造成無謂副作用。

(四) 政府住宅職責加重但政策資源匱乏

在面對高房價所衍生政府住宅政策職責加重問題下，卻因為既有住宅政策資源匱乏，社會住宅供給率不到千分之一，使得問題的處理面臨著從零開始的窘境。此外，地方財政困難以及執行住宅政策組織與人力不足，加上對住宅與房市政策觀念的混淆，以及擔心推動住宅政策可能衝擊房價的無謂憂慮等。使得政府在規劃與推動住宅政策時顯得裹足不前，即使瞭解當前該有的正確方向，仍持續左顧右盼，未能當機立斷領導改變，致使各項問題持續惡化與陷入惡性循環。

此項問題的處理應以強化政府執行住宅政策的財務、人力、組織、法制基礎與專業能力。不宜僅著重即刻著手興辦社會住宅，反而忽略執行政策應有之

正當程序與制度條件。

(五) 住宅政策缺乏理念與核心價值

高房價、高空屋與高自有率等問題，本質上都是源於房市內部與相關制度缺失問題下的結果。而住宅問題長期以來的擴大與惡化，另一項核心原因在於缺乏從國家上位角度的政策理念與核心價值。於是，表象上的高房價問題容易被扭曲為貧窮問題，空屋閒置則被扭曲為為了交易出售的合理現象，自有率高則扭曲為國人對有土斯有財的期待。

住宅問題並非單純的高房價問題。住宅供需配置的合理化，住宅商品化程度應有一定限制，提供多元且合宜的居住消費選擇，保障人民基本居住權益與需求，均是國家層級住宅政策應有的基本理念與價值。這些理念的功能，在於對各項問題的改革與調整提供方向與幅度，在於告訴國人改變與調整的意義與希望。

二、房市問題結構 --- 兩項扭曲與兩項衝擊

國內房市的扭曲發展源於兩項基本結構問題，與兩項外部衝擊。

(一) 不動產稅基過低與稅制扭曲問題

不動產利得稅與持有稅的稅負過輕，是造成國人偏好投資房產，房價持續攀升與投機盛行的核心原因，也是造成廠商與人民過度投資房產，導致空屋過多與各地區供給過剩問題的重要因素。

國內不動產稅制名目稅率(土增稅 20%~40%，地價稅與房屋稅約 1%~1.5%)與國際水準值相當。但因為各項不動產稅基評定嚴重偏低，公告地價與房屋評定現值約僅市價一成，公告土地現值約僅市價五成，使得當前國內不動產持有稅(房屋稅與地價稅)合併的實質稅率卻不到 0.1%，利得稅(土地增值稅與房屋財產交易所得稅)實質稅率約僅 6% 左右。在此偏低實質稅率結構下，投資市價 1,000 萬元房產，每年繳納不到萬元的持有稅，便可輕易期待每年 3%~5%(30 萬至 50 萬元)增值的實現，且獲利所需繳納之稅負僅 1.8 萬~3 萬元左右。

如此吸引投資房產的租稅誘因，造成全民投資房產的集體行為，民眾閒置房產以方便轉售，導致空屋激增。過輕的實質稅率也造成政府在高房地價下稅



收依然不足，致使政府無力承擔高房價所衍生的住宅政策職責，讓市場問題、制度問題與政府財政問題產生惡性循環，導致民怨更加擴大。

因此，不動產稅制改革之目的，除了因應民眾直接感受的「租稅不公」問題外，同時具有減少空屋、改善政府財政，以及引導資金投入更具經濟價值的實質產業等效率面功效。

國內不動產稅制之規劃，奠基在「平均地權」與「漲價歸公」等歷史框架之下。此原始政策理念與口號雖符合公平與效率之普世價值，但在實際制度之設計與執行卻在數十年的發展過程中逐漸扭曲，最終淪為各國稅制中最符合投機炒作需求的不動產稅制，進而導致上述之扭曲結構。

（二）不動產市場管理失靈問題

不動產市場資訊不夠透明與市場管理制度失靈，是造成房地產投機炒作與房市亂象的核心原因。

國內自 2012 年 8 月開始實施實價登錄，中古屋的交易價格資訊揭露獲得重大改善。但因制度規範的缺失，對資訊揭露的時效與完整性仍有不足。其中，資訊時間落差約 3 個月，去識別化規定造成物件資訊不明確，以及主要影響市場價格動態的預售屋市場資訊，則因規定於結案後 30 天方需登錄，造成預售屋價格與交易資訊仍舊缺乏。

市場資訊管理另一項缺失為市場分析者與分析內容缺乏管理，任何人都可自行依據各自偏好與判斷，無需採用合理證據，即可發布市場分析論述與投資建議說明。相對目前股市與債市的資訊管理，不動產市場資訊的發佈與管制，仍有不少待改善之處。

另外，目前不動產相關產業活動中，經紀業、地政士與估價師均有專法管理，雖然相關法制仍有部分待改進之處，但整體行業活動確實都已經受到一定程度之規範。然而，不動產市場最核心的建築開發業（建商）與預售制度，目前仍無對應的法制管理。綜觀有預售制度之國家均有制訂法律或管理辦法（例如強制信託），唯發明預售制度且最為盛行的台灣，卻仍無任何管理制度。

不動產市場管理的目的，一方面在於建立合宜的遊戲規則，避免市場行為過度扭曲，同時也必須對市場運作結果進行必要之掌握與調控。亦即，各國政

府多以建立「不動產市場預警制度」方式，對市場各項行為與結果進行持續分析與觀察，以提早對可能過度扭曲的現象，進行必要之引導與預防性調控。然而，國內在住宅與房市政策規劃上，仍缺乏有系統的資訊分析制度與方法，政府財經高層透過看報紙與聽業者來瞭解市場，各項必要的資訊建置與資訊分析解讀能力，極度薄弱。

（三）低利率與資金管控失當問題

低利率與國內資金管控失當，是造成當前房市問題的兩大外部衝擊。低利率與熱錢過多屬總體經濟與金融政策範疇，但各界多認為 2009 年遺贈稅調降與後續資金引導政策缺漏，是造成近年房市炒作的重要近因。

當金融機構資金過剩，銀行加強放款與鼓勵融資成為必要之惡，進而導致資金過度投入房市，以及在前述各項制度管控不足環境下，因而衍生房價高漲、供給過剩、投機蔓延、銀行惡性競爭、金融風險攀升等問題。

貳、房市制度的改革方向

住宅問題與不動產市場問題雖然存在關連，然而在推動策略上，卻需要清楚區隔與分別治理，透過個別體系問題的調節與「綜效」的發揮，再逐步達成整體改革效果。若將「健全房市」與「打房」混為一談，各項制度的推展將陷入意識形態的爭端漩渦，無助改革。

住宅與不動產問題的改革策略，應先將政策議題清楚區隔為「居住政策」、「房市治理政策」與「房地產業政策」等三大領域。以住宅體系健全發展，加強房市治理，將住宅與房市活動引導為正常產業。

當居住政策明確界定為福利政策與政府基本職責，各項制度便能在專業指導與建立明確目標下具體推動。當房市治理與房市活動均以產業政策角度思考與規劃，便可放下「打房」與「炒房」的爭議，讓制度與產業政策進入理性的經營發展策略規劃，也讓不動產對國家發展的貢獻，取代對社會經濟的危害。

一、「居住政策」以發展租屋體系與興辦社會住宅為核心

居住政策的核心價值在於確立居住人權與保障弱勢權益，屬於都市政策與福利政策，是無論房市狀況如何，政府均應承擔的基本職責。當前居住政策之



主要方向包含「發展租屋體系」與「興辦社會住宅」，此二者之推動應以「政府主導為主，民間參與為輔」，目的在於健全住宅供需體系與安定人民基本居住需求。

（一）發展租屋體系策略

租屋體系是提供經濟社會條件較弱勢人民基本居住需求的主要方式，也是為數眾多且未具專業經營能力的小房東獲取租金收入的重要管道。

租屋體系的發展策略構想，是以建立租屋體系完整的法制基礎，發展與扶植專業租屋服務產業，透過法制化與專業化的引導，讓租屋體系的運作逐漸正常化。其目的在於，讓房東可以放心且輕鬆的將房屋提供長期且專業的租賃，房客可以獲得穩定且專業的租屋服務，各項行為與活動均有明確的法制基礎與專業機構做為後盾。而這些機制的完成，則仰賴必要的法制規定與政府在行政、稅負與財政上必要的支援。

租屋法制化的重點首先在於訂定「租屋專法」，除了補強目前民法與土地法有關租賃雙方權利義務規範不足之處，尚包含建立協助小房東提升經營管理的輔助機制（例如租賃包租代管業、房東加盟體系、優良修繕服務廠商認證與整合制度）；其次則是建立完整的租賃雙方權利義務規範，強化租屋糾紛協調處理機制。第三在於提供相關產業活動必要的租稅優惠、產業扶植與政府主動經營等。

目前住宅租賃市場的年產值已超過千億元，卻屬黑市狀態。後續若朝向法制化、產業化與專業化發展，除可穩定基本居住需求外，亦可擴大服務能量、產值、就業與稅收。此外，租屋市場發展的越完善，政府興辦社會住宅的責任就越輕，目前過剩空屋的使用效率也將更為提高。長期而言，更可透過租屋市場與購屋市場相互調控均衡機制的發揮，讓整體住宅市場回歸市場機能正常運作的體系中。因此，租屋市場的正常發展，是當前居住政策中最重要的方向。

（二）興辦社會住宅策略

興辦社會住宅是因應當前政府居住政策資源匱乏，以及呼應國際潮流與社會實際需求的必要作為。以國內目前的土地成本與租金水準等條件而言，興辦社會住宅應以「政府興辦為主，引導民間興辦為輔」，將興辦社會住宅作為中

央與地方政府住宅計畫最核心的工作項目，強制要求內政部與各地方政府，必須依據住宅法第5條規定，於「法定住宅政策」與「法定住宅計畫」中，明確提出社會住宅興辦計畫與進度。

依據內政部評估全國社會住宅需求總量有34萬戶與19萬戶兩種結論。社會住宅興辦最大的關鍵課題在於土地與資金的合理安排。土地來源基本上應以公有非公用土地無償撥用，或低價承租為原則，否則一旦土地價格納入興辦成本計算，實施者的財務壓力勢必無法承擔。因此，應將社會住宅訂為都市計畫中的公共設施項目，公有土地原則上採無償撥用。

社會住宅建設經費龐大，屬於提供長期使用之資源，加上社會住宅具有租金收入的自償效果。因此，社會住宅興辦資金之安排，應以「長期低利融資為主，編列公務預算為輔」之原則，以各期租金收入償還融資本息為核心，租金收入若有不足時，再搭配公務預算補貼；也因為社會住宅提供政府長期使用，因此由長期各屆執政者分別承擔，方屬公平合理。

就社會住宅重要財務變數而言，每坪興建成本、長期維護成本設算、貸款期限、利率、貸款成數、商業與停車出租空間、當地租金水準、租金折扣率與收租率等，均是影響個別社區財務自償率的重要因素。

因此，各縣市應針對興辦社會住宅地點與建築規劃，分別評估個別與整體財務結構。進而評估可能改善財務條件之可能性（例如調整每坪興建成本或延長貸款期限），並積極尋求提供「長期」與「低利率」貸款的配合銀行。透過提升興辦社會住宅的財務自償能力之合宜安排，並具體評估可能之盈餘與需編列預算補貼之地區與規模，以明確掌握各縣市與各社區之實際成本負擔。據此，可再行評估興辦社會住宅與提供租金補貼之相對成本高低，興辦社會住宅成本相對高之地區，則改以租金補貼為主，興辦社會住宅為輔；反之，則以興辦社會住宅為主要方式。

執行興辦與經營管理社會住宅的績效，才是社會住宅政策的成敗關鍵。各級政府目前均缺乏專責專業的執行與管理社會住宅機關，且既有之住宅基金的收入來源不穩定，又同時擔負購屋利息補貼與租金補貼責任。因此，建立專責機構與明確的財務體系，也是推動社會住宅政策必須進行強化的項目。

二、「房市治理政策」資訊健全、市場活動制度化與稅制全面改革

房市治理首重市場資訊正確透明與資訊管理，目的在於以正確資訊引導市場正常運作。其次，引導房市活動的正常運作，避免市場炒作與扭曲行為擴大，則是制度上應繼續強化的基礎工作。此外，不動產稅制全面改革則是讓整體房市脫胎換骨的重大政策，唯有健全的稅制方能有效引導各項資源各就各位。

(一) 市場資訊治理

市場資訊是引導市場活動最重要的力量，擁有正確、即時與完整的資訊，方可能塑造正常合理運作的市場環境。市場資訊包含基礎訊息的提供，主要項目為價格、交易、供給與需求等四大層面，且資訊之品質亦應具備正確與即時。目前實價登錄與不動產買賣移轉相關資訊雖然項目相對足夠，但在即時性與正確性上仍有改善空間，且強化實價登錄資訊之時效與完整性，是提升國內房市資訊透明，極為重要的工作。

市場資訊之有效整理與合理解讀，是健全資訊另一項重要工作。國內房市投資活動頻繁，涉及金額龐大，但市場資訊解讀分析卻毫無管理制度，各種鼓勵炒作的不當論述充斥，甚至成為政府官員評估房市之資訊來源。因此，市場資訊有效揭露與建立市場資訊分析管理制度，為國內房市資訊正常化的必要作為，亦是健全房市運作的基礎工作。

(二) 市場活動治理

國內房市主要活動包含建築開發業（建商）、預售屋與新屋銷售、經紀業、地政士與估價師等相關專業活動，以及金融機構資金放款。各項行業活動多有相關法律管理，唯處於市場最核心的建築開發業與預售制度，仍缺乏較完整的法制管理。

建築開發業涉及建物長期保固責任，但對於建築開發業建屋出售行為，卻未有相關專業資格與資本額之規範，甚至單獨自然人亦可擔任起造人來建屋出售；且有研究指出國內所謂「一案建商」比例可能高達全部建案 50% 以上。此外，各國對不動產之預售，均規範有強制信託甚至建商資格等制度，唯最早實施預售制度的台灣，迄今仍無任何管制制度，實為市場治理之一大缺口。

因此，強化市場資訊揭露之正確性、即時性與完整性，建立市場資訊解讀

與發布管理制度，對建築開發與預售屋銷售建立資格限制，為強化房市治理的必要作為。此外，政府部門亦應建立房市資訊分析之預警機制，以即時掌握市況，進行必要之輔導與調控。

（三）不動產稅制全面改革

「實價課稅」、「自用輕稅」與「合理漸進」為不動產稅制全面改革的核心目標。改革進程先進行不動產所得稅制改革，以改善租稅不公；其次進行不動產相關稅基評估方式改革，以落實稅基合理化；第三推動不動產稅制全面改革，以建立長遠合理稅制。

1. 不動產所得稅

不動產所得稅改革以改善投資獲利稅負過輕的租稅不公問題為主，搭配「實際獲利課稅」與「自用住宅減免」兩項基本原則。此外，稅制規劃應以簡單易操作為原則，稅率應以合理且接近國際一般水準為原則。

3月28日媒體披露財政部經過微調後的不動所得稅制版本，稅率偏低問題已有所改善，但是4,000萬元以下自用住宅免稅門檻過寬鬆與不合理，以及2014年後取得之房產方適用新制的日出條款，仍是稅制修訂上可進一步強化的項目。調整方向宜以自用住宅減免以重購退稅為主，搭配為重購者之合理免稅額，並且向前延伸日出條款時間，以向公平面調整且合理可執行之方案，作為不動產所得稅制改革的策略方案。

2. 不動產持有稅

不動產持稅改革需兼顧「實價課稅」、「自用輕稅」與「合理漸進」等三項稅改原則。稅基評定制度與方法應仿效國際經驗，以合理估價技術與符合學理與科學之方法，重新建立評估全體不動產稅基之估價制度。

地價稅與房屋稅是否合併為不動產稅，得視社會意見再行討論，原則上以合併較佳，不合併亦可經由合理價格評估，達到實價課稅相同效果。此外，持有稅之稅基應以市場實價價格為基準，但應視國人可接受程度與財政需求，評估適宜的稅基認定折扣率，且合理漸進調整。例如初期先以市價40%認定稅基，再逐年緩步調整至市價70%為目標。

自用住宅稅基認定以輕稅與緩慢調整為原則，初期可以市價10%~20%為

基準，長期則以 20%~30% 為目標。此外，對於長期未出售之自用住宅，可採取固定稅基處理，以避免市價上漲造成稅負加重問題，待產權移轉後再以新市價之稅基認定。

三、「房市產業政策」應發揮專業者能量

從房地產業產值與產業關聯程度而言，並非一般所稱之「火車頭產業。」然而，房市的過度繁榮可能造成資金排擠，房市的蕭條可能擴大金融風險。因此，房市的穩定發展，確實對健全總體經濟與金融體系的有重要意義。

國內長期以來並無「房市產業政策」的觀念，各項市場活動處於嚴重放任狀況，也造成市場榮枯的劇烈波動下，政策的因應經常無所適從或反應明顯落後，加深市場的不穩定與對總體經濟的傷害。

不動產業主要產業活動為建築開發業、經紀業與營造業（不含公共工程），並搭配地政士、建築師、估價師等相關行業活動。依據主計總處國內生產毛額帳之統計，近十年來不動產業之年產值約在兩千億元左右。（國內生產毛額帳另包含產值近兆元之「住宅服務」，此為全部已完工住宅固定提供之租金設算總額，並不屬於不動產業之實質產值，卻常被誇大納為產值。）

既有之不動產業中之建築開發業與經紀業，相當程度上已接近飽和，甚至出現過度競爭狀況，例如營業中之仲介家數超過 6 千家。現實環境中，除了正常執業者之外，仍有萬人以上具有地政士、建築師與估價師執照者，未能獲得足夠業務來發揮所長。

對房市既有產業與從業人員之管理與輔導，除前述加強市場治理外，更重要的是有效引導各類專業者投入專業活動，以促進產能與強化市場專業程度。

參、結論

房地產改革的首要之務在於應該深度檢討國家對「土地」、「住宅」與「房地產」應該具備的基本態度與原則。在缺乏基本原則與理念的環境下，錯的事情也可以有對的道理，對的事情還是會被扭曲的道理所誣衊，於是劣幣逐良幣的現象處處可見，最終就導致問題相互牽連無從著手，讓整個國家陷入囚犯困境。

房市改革其實有兩的重要線頭，一個是稅制改革，一個是租屋市場，但都必須掌握好方向且循序漸進。這種事一急就會出錯，容易引起反撲，陷入打混仗的亂局中。除非執政者弄清楚問題點，並且拿出改革的魄力，提出希望與目標，不然政策就很容易出現父子騎驢搖擺不定的現象，反而使得市場變得更不安定。幾年來的社會住宅與奢侈稅政策就有這種問題，最近的房屋稅與不動產交易所得稅改革，也很可能出現類似的問題。

從政府的角度來說，「改革」未必是適合的用語，如果用「健全制度與健全產業」應該是較適切的用語。亦即，過去因為制度不健全，導致空屋過多、房地產炒作為氾濫與房價過高等問題，所以制度上要去補強可能扭曲市場行為與產生不當結果的漏洞。

另一方面，台灣一直沒有「房地產產業政策」的觀念，整個市場幾乎都是以「房價漲跌」作為市場興衰的唯一指標。市場與政策幾乎不曾認真思索如何讓產業穩定發展，廠商的利潤與面臨風險是否恰當，產業之就業者是否工作穩定，產業對總體經濟的貢獻程度如何，產業的核心競爭力與專業職能是否提升，未來的主要產業活動為何等問題。但是，唯有明確檢討與規劃產業發展前景，各項「改革」或「健全制度」的作為，才可能獲得較全面的正當性，才可能放下「打房」與「炒房」的爭議，讓各項制度與各項資源逐漸各就各位。

此外，不動產稅制的全面改革，租屋市場的法制化、專業化與產業化扶植發展，加上由政府主導興辦社會住宅等，則是健全制度與健全市場結構的必要作為。另關於市場資訊的透明化，以及各項市場活動的法制化管理，也是避免資訊扭曲與市場活動正常化的基礎工作。