



## 第二章 政策對房地產發展影響

### --- 淺談房地合一稅及社會住宅政策

朱芳妮<sup>1</sup>、黃瓊瑩<sup>2</sup>

國人存有「有土斯有財」觀念，讓很多人都期望能擁有自己的房地產，依據行政院主計總處 2014 年度家庭收支調查結果顯示，全國住宅自有率高達 84.01%，然而，政府於 2015 年為推動房地產稅制改革，實施「房地合一課徵所得稅制度」，以及於 2016 年 5 月新政府上任之後推動之社會住宅政策都將影響房地產發展。

本文將分別針對房地合一課徵所得稅制度及社會住宅政策內涵進行說明，並分析房地產市場供需狀況，最後分析其對房地產發展的影響。

#### 壹、房地合一課徵所得稅制度

##### 一、房地合一課徵所得稅制度之內涵

###### (一) 法源依據

於 2015 年 6 月 24 日總統公布建立房地合一課徵所得稅制度之「所得稅法」部分條文修正案及「特種貨物及勞務稅條例」第 6 條之 1 修正案，規範新制課徵範圍、所得計算、適用稅率及申報等規定，並將自 2016 年 1 月 1 日起施行；另財政部於 2015 年 7 月 21 日發布「房地合一課徵所得稅申報作業要點」以作為辦理依據。

1 財團法人國土規劃及不動產資訊中心研究員。

2 財團法人國土規劃及不動產資訊中心研究員。

## （二）實施目的

我國過去房屋、土地交易採分離課徵所得稅及土地增值稅，出售不動產稅負偏低，產生下列問題：

### 1. 土地漲價總數額為依公告土地現值計算土地增值稅

- （1）因土地現值 1 年調整公告 1 次，且公告土地現值與實際交易價格尚有差距，致土地增值稅稅負偏低。
- （2）若於同年度內買賣土地，因前次移轉現值與本次移轉現值相同，則無須繳納土地增值稅，造成未公平合理課稅。

### 2. 房屋交易所得額為以房屋評定現值計算所得稅

- （1）房屋交易如取得時間久遠，其取得成本及費用尚難查證，按房屋評定現值設算之所得額，遠低於實際獲利，致房屋交易所得稅負偏低。
- （2）因房屋與土地採分離課稅，所有權人以提高土地售價，降低房屋售價方式，致房屋交易所得稅負偏低。

為解決分離課稅之問題，建立合理透明稅制，自 2016 年 1 月起實施房地合一課徵所得稅制度，房屋、土地交易所得合一按實價課徵所得稅，即房屋、土地出售時，應計算房屋、土地全部實際獲利，扣除已課徵土地增值稅的土地漲價總數額，就餘額部分課徵所得稅；並輔以特種貨物及勞務稅條例不動產部分停徵，將所增加稅收用於住宅政策及長期照顧等社會福利，以落實居住正義、改善貧富差距及合理配置社會資源。

## （三）課稅內涵

財產交易所得稅（舊制）與房地合一課徵所得稅（新制）比較如表 1-2-1 及表 1-2-2 所示，房地合一課徵所得稅（新制）說明如圖 1-2-1 及圖 1-2-2 所示。



表 1-2-1 房地合一課徵所得稅制度簡表（個人部分）

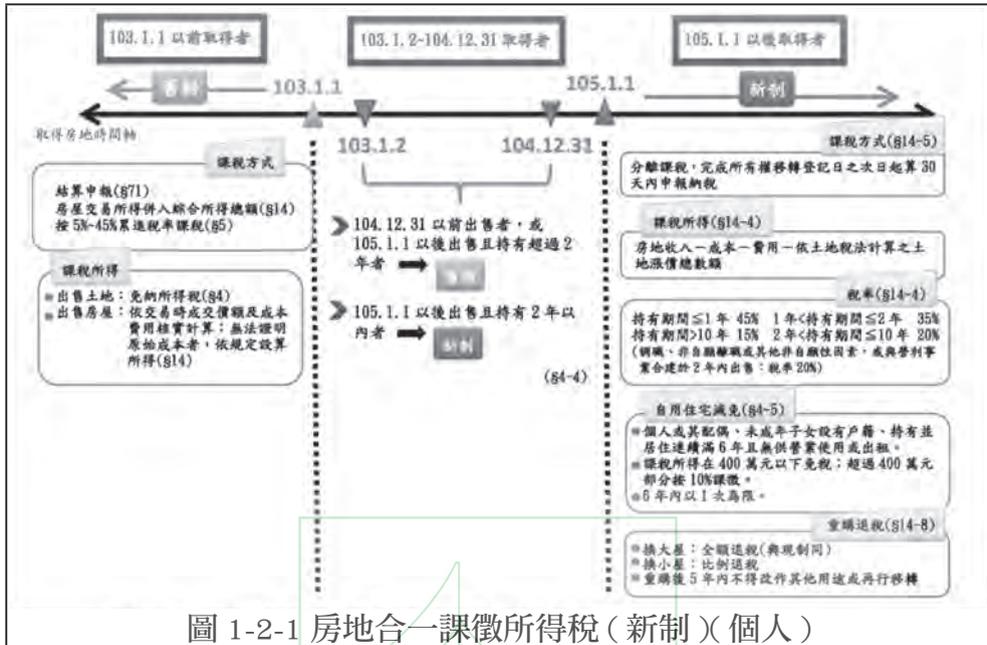
項目	財產交易所 得稅(舊制)	房地合一課徵所得稅(新制)
課稅範圍 (含日出條 款)	房屋：計算 財產交易所 得稅	出售房屋、房屋及其坐落基地或依法得核發 建造執照之土地。 2016年1月1日起交易下列房屋、土地者： 1.2016年1月1日以後取得。 2.2014年1月1日之次日以後取得，且持有 期間在2年以內（繼承或受遺贈取得者， 得將被繼承人或遺贈人持有期間合併計 算）。
申報方式	併入年度綜 合所得總 額，於次年 5月辦理結 算申報	分離課稅，完成所有權移轉登記日的次日起 算30天內申報納稅
課稅稅基	房屋收入－ 成本－費用	房地收入－成本－費用－依土地稅法計算之 土地漲價總數額
課 稅 稅 率	境內 居住者	併入綜合所 得總額按 5%-45%累 進稅率課稅
	非境內 居住者	依持有期間認定： 1.持有1年以內：45%。 2.持有超過1年：35%。
	境內 居住者 自住 房地	1.個人或其配偶、未成年子女設有戶籍；持 有並實際居住連續滿6年且無供營業使用 或出租。 2.按前開課稅稅基（即課稅所得）計算在4 百萬元以下免稅；超過4百萬元部分，按 10%稅率課徵。 3.6年內以1次為限。
	減免	換大屋：全額退稅（與現制同） 換小屋：比例退稅 重購後5年內不得改作其他用途或再行移轉
	重購 退稅	繼承或受遺贈取得者，得將被繼承人或遺贈 人持有期間合併計算

資料來源：財政部賦稅署/房地合一/簡介 (<http://www.dot.gov.tw/dot/index.jsp>) (擷取日期 2016.5.12)、「房地合一課徵所得稅制度」疑義解答。

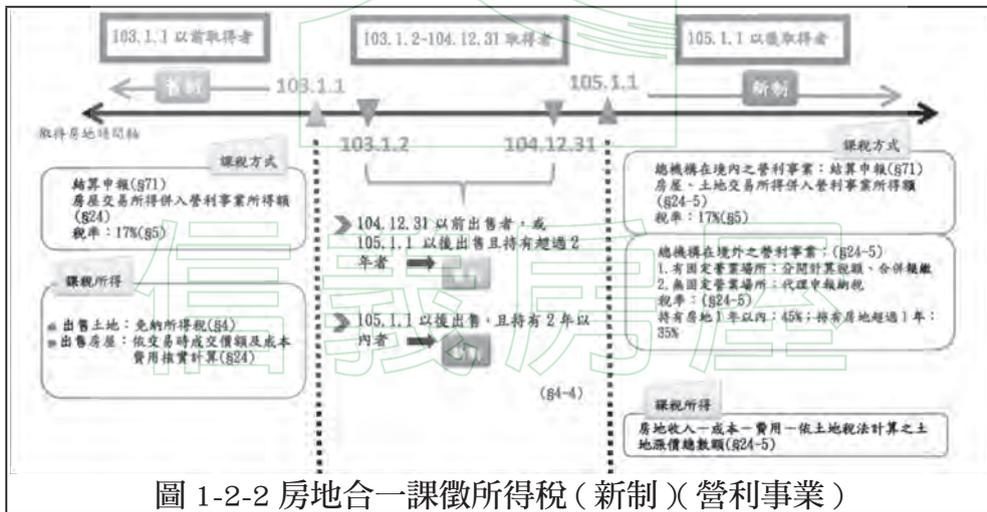
表 1-1-2 房地合一課徵所得稅制度簡表（營利事業部分）

項目	財產交易所 所得稅(舊制)	房地合一課徵所得稅(新制)	
課稅範圍	房屋：計算 所得課徵 所得稅	2016年1月1日起交易下列房屋、土地者， 所得合一按實價課稅： 1. 2016年1月1日以後取得。 2. 2014年1月1日之次日以後取得，且持有 期間在2年以內。 (設定地上權方式之房屋使用權除外)	
課稅稅基	房屋收 入－成 本－費用	房地收入－成本－費用－依土地稅法計算的 土地漲價總數額	
課稅 方式 及 稅 率	境內 營利 事業	17%，併入年度營利事業所得額，於次年5月辦理結算申 報	
	境外 營利 事業	境內有固 定營業場 所或代理 人：17%  境內無固 定營業場 所及代理 人：按所得 額20%扣 繳率申報 納稅	境內有固定營業場所者： 分開計算稅額、合併報 繳  依持有期間認定 1. 持有1年以 內：45% 2. 持有超過1 年：35%  境內無固定營業場所者： 代理申報納稅

資料來源：財政部賦稅署 / 房地合一 (<http://www.dot.gov.tw/dot/index.jsp>)  
(擷取日期 2016.5.12)、「房地合一課徵所得稅制度」疑義解答。



資料來源: 本研究整理自財政部賦稅署 / 房地合一 (<http://www.dot.gov.tw/dot/index.jsp>) (擷取日期 105.5.12)。



資料來源: 財政部賦稅署 / 房地合一 (<http://www.dot.gov.tw/dot/index.jsp>) (擷取日期 2016.5.12)。

## 二、房地產市場價量分析

### (一) 買賣移轉數量

#### 1. 全國買賣移轉數量

依據政府統計資料來看，2015年第4季全臺買賣移轉件數總計為93,452棟，較上季增加44.10%，較去年同季增加17.59%；而105年第1季全國買賣移轉件數43,290棟，較上季減少53.68%，較去年同季減少32.56%。

以6都直轄縣市來看(如表1-2-3所示)，2015年第4季相對上季，以臺中市增加59.82%最高、臺南市增加57.92%次之，高雄市增加24.52%最低；105年第1季相對上季，以臺北市減少61.27%最高、臺南市減少56.63%次之、高雄市減少43.84%最低。

表 1-2-3 2013 年至 2016 年 6 都縣市買賣移轉件數(單位：棟)

季別	全臺	臺北市	新北市	桃園縣	臺中市	臺南市	高雄市
2013Q1	79,392	9,201	16,391	10,712	10,811	5,376	9,453
2013Q2	100,238	10,846	21,725	14,594	13,997	6,543	12,251
2013Q3	96,173	9,918	21,320	13,215	14,084	5,439	11,290
2013Q4	96,089	9,531	21,165	12,349	14,803	6,020	10,761
2014Q1	78,812	8,214	14,745	10,556	11,230	4,858	9,909
2014Q2	85,850	8,480	16,501	12,112	12,288	5,848	10,530
2014Q3	76,466	7,510	14,846	10,057	11,869	4,941	8,923
2014Q4	79,470	7,819	14,324	10,937	12,500	4,905	9,453
2015Q1	64,190	6,478	11,036	8,845	9,838	4,391	7,847
2015Q2	70,771	6,583	12,497	9,394	10,521	4,850	8,657
2015Q3	64,850	6,572	11,401	8,341	9,194	4,596	8,169
2015Q4	93,452	10,271	15,513	12,256	14,694	7,258	10,172
2016Q1	43,290	3,978	7,109	6,106	6,389	3,148	5,713

資料來源：內政部統計處 / 內政統計月報 / 辦理建物所有權登記  
(<http://www.moi.gov.tw/stat/month.aspx>) (擷取日期 2016.5.12)。

#### 2. 住宅買賣移轉數量

依據政府統計資料來看，2015年第4季全臺住宅買賣移轉筆數總計為44,912棟，較上季增加16.92%，較去年同季增加4.03%。

以6都直轄縣市來看(如表1-2-4所示)，本季相對上季，以臺北



市增加 40.21% 最高、新北市增加 34.15% 次之，桃園市減少 10.76% 最高、臺南市減少 5.98% 次之；較去年同季，以臺北市、新北市及桃園市皆呈現增加趨勢，而臺中市、臺南市及高雄市則為減少趨勢。

其餘各縣市(如表 1-2-5 及表 1-2-6 所示)，本季相對上季，以嘉義縣增加 123.62% 最高、澎湖縣增加 127.66% 次之，其餘縣市皆呈現增加趨勢，僅新竹市減少 40.97% 最高、宜蘭縣減少 13.77% 次之、花蓮縣減少 0.82%。

表 1-2-4 2013 年至 2015 年 6 都縣市住宅買賣移轉件數(單位：棟)

縣市	全臺	臺北市	新北市	桃園市	臺中市	臺南市	高雄市
2013Q1	50,189	5,600	10,804	7,181	5,793	3,761	6,018
2013Q2	66,071	6,905	14,277	10,070	7,849	4,330	8,764
2013Q3	61,983	6,190	14,273	8,948	7,569	3,966	7,622
2013Q4	63,647	5,963	14,669	8,577	8,591	4,211	7,547
2014Q1	48,626	5,123	9,863	7,574	6,098	3,444	5,611
2014Q2	56,692	5,500	11,222	9,038	6,627	4,076	6,754
2014Q3	48,418	4,569	9,149	7,108	6,149	10,021	-
2014Q4	43,173	4,451	8,317	4,780	6,692	3,372	6,162
2015Q1	38,006	3,974	7,164	4,486	5,500	3,043	4,472
2015Q2	42,426	3,958	7,997	6,160	4,654	3,242	5,638
2015Q3	38,411	3,835	7,283	5,625	4,127	2,824	4,910
2015Q4	44,912	5,377	9,770	5,020	4,786	2,655	5,659

資料來源：內政部「內政部不動產資訊平台」/住宅統計 (<http://pip.moi.gov.tw/>)  
(擷取日期 2016.5.12)。

表 1-2-5 2013 年至 2015 年各縣市住宅買賣移轉件數(單位：棟)

縣市	基隆市	新竹縣	新竹市	苗栗縣	彰化縣	南投縣	雲林縣	嘉義縣	嘉義市	屏東縣
2013Q1	1,054	1,887	786	736	1,064	568	704	326	665	926
2013Q2	1,461	2,370	958	971	1,328	622	763	431	760	1,147
2013Q3	1,719	2,286	919	973	1,264	580	686	305	730	1,023
2013Q4	1,695	2,287	856	1,092	1,394	628	718	505	785	1,073
2014Q1	1,110	1,487	743	917	1,082	558	617	467	591	951
2014Q2	1,394	2,297	862	1,081	1,206	673	695	460	688	1,087
2014Q3	1,247	1,731	779	782	1,064	527	663	393	606	1,006
2014Q4	1,148	650	674	708	1,202	44	406	185	647	962
2015Q1	921	1,402	577	725	884	480	347	286	522	887
2015Q2	972	1,802	613	771	1,054	571	759	431	545	940
2015Q3	999	1,448	576	691	1,160	495	578	271	525	900
2015Q4	1,117	2,356	340	942	1,203	557	692	606	655	984

資料來源：內政部「內政部不動產資訊平台」/住宅統計 (<http://pip.moi.gov.tw/>)  
(擷取日期 2016.5.12)。

表 1-2-6 2013 年至 2015 年各縣市住宅買賣移轉件數(續)(單位:棟)

縣市	宜蘭縣	花蓮縣	臺東縣	澎湖縣	金門縣	連江縣
2013Q1	1,115	829	263	79	30	0
2013Q2	1,336	1,312	301	94	21	1
2013Q3	1,365	1,126	361	64	14	0
2013Q4	1,497	1,167	282	84	26	0
2014Q1	1,121	930	254	69	16	0
2014Q2	1,499	1,153	313	55	12	0
2014Q3	1,205	1,036	282	82	19	0
2014Q4	1,327	1,049	290	88	19	0
2015Q1	1,101	862	281	73	17	2
2015Q2	975	1,011	259	54	20	0
2015Q3	886	978	228	47	23	2
2015Q4	764	970	310	107	42	0

資料來源：內政部「內政部不動產資訊平台」/住宅統計 (<http://pip.moi.gov.tw/>)  
(擷取日期 2016.5.12)。

## (二) 買賣交易價格

### 1. 買賣契約價格

依據政府統計資料來看，全臺 2015 年第 4 季買賣契約價格平均單價 24.20 萬元，較上季增加 1.55%，較去年同季減少 2.54%。

以 6 都縣市來看(如表 1-2-7 所示)，自 2013 年第 1 季至 2014 年第 4 季買賣契約價格平均單價呈現增加趨勢，自 2015 年第 1 季起買賣契約價格平均單價呈現減少趨勢。

2015 年第 4 季，本季相對上季，以臺南市增加 2.86% 最高、高雄市增加 2.41% 次之，其餘縣市皆為增加趨勢，僅臺北市減少 7.23% 最高；較去年同季，以臺南市增加 3.22% 最高、臺中市 1.66% 增加次之，臺北市減少 8.26% 最高、桃園市減少 5.78% 次之，其餘縣市皆呈現減少趨勢。

### 2. 信義房屋成交價格

以信義房屋成交統計資料來看(如表 1-2-8 所示)，6 都縣市自 2013 年第 1 季至 2014 年第 4 季住宅成交單價呈現增加趨勢，自 2015 年第 1 季起住宅成交單價呈現減少趨勢。



2015年第4季，本季相對上季，以臺北市減少4.56%最高、新北市減少2.73%次之，其餘縣市皆呈現減少趨勢；而2016年第1季，本季相對上季，以桃園縣減少2.38%最高、新北市減少2.16%次之，其餘縣市皆呈現減少趨勢。

表 1-2-7 2013 年至 2015 年買賣契約價格平均單價（電梯大廈）（單位：萬元）

縣市	全臺	臺北市	新北市	桃園市	臺中市	臺南市	高雄市
2013Q1	21.25	55.56	27.06	15.22	14.73	9.37	14.80
2013Q2	22.36	58.67	28.35	16.35	15.32	9.50	15.66
2013Q3	22.41	59.92	29.41	16.78	15.65	10.09	16.39
2013Q4	23.83	62.22	30.91	18.15	16.58	10.45	16.50
2014Q1	24.32	66.96	31.38	19.67	17.13	10.56	17.41
2014Q2	24.69	67.61	32.27	20.20	17.58	11.43	17.59
2014Q3	24.25	67.18	31.92	19.26	17.19	11.59	17.68
2014Q4	24.83	64.02	31.70	20.25	18.12	11.49	17.94
2015Q1	23.90	65.44	30.38	19.74	17.81	11.31	17.34
2015Q2	23.94	63.48	31.44	19.19	17.36	11.35	17.15
2015Q3	23.83	63.31	30.10	18.99	18.00	11.53	17.04
2015Q4	24.20	58.73	30.39	19.08	18.42	11.86	17.45

資料來源：內政部「內政部不動產資訊平台」/住宅統計 (<http://pip.moi.gov.tw/>)  
(擷取日期 2016.5.12)。

表 1-2-8 2013 年至 2016 年住宅成交單價（單位：萬元）

季別	臺北市	新北市	桃園縣	臺中市	臺南市	高雄市
2013Q1	63.0	32.5	17.0	16.9	11.6	14.5
2013Q2	65.5	33.6	18.2	18.3	11.9	15.4
2013Q3	66.3	34.9	19.3	18.3	11.9	15.9
2013Q4	67.8	35.4	19.2	18.5	12.4	16.0
2014Q1	66.9	37.2	19.2	19.2	12.5	16.1
2014Q2	69.6	36.8	19.7	19.6	13.2	16.7
2014Q3	68.0	37.0	19.0	19.4	13.7	16.6
2014Q4	67.0	36.2	19.2	19.7	13.6	16.8
2015Q1	67.5	36.3	18.9	19.8	13.0	16.7
2015Q2	63.8	35.6	18.7	19.6	13.9	16.7
2015Q3	64.9	35.1	18.5	19.3	13.5	16.8
2015Q4	61.9	34.2	18.2	19.1	13.2	16.4
2016Q1	60.9	33.4	17.8	18.8	13.1	16.4

資料來源：1. 統計樣本為信義房屋成交之公寓、華廈及電梯大樓等住宅產品，排除一樓、頂樓及預售物件。2. 成交單價（萬元/坪）= 成交總價（萬）÷ 建物權狀面積（坪）。

### (三) 地方稅捐收入

以財政部統計資料來看(如表 1-2-9 及表 1-2-10 所示), 2015 年度全臺地價稅實徵淨額計 711.41 億元, 較 103 年度減少 0.52%; 土地增值稅實徵淨額計 1,134.57 億元, 較 103 年度增加 11.61%。

以 6 都縣市來看, 本年相對上年, 地價稅以桃園市增加 2.39% 最高, 其於縣市皆呈現減少趨勢, 而以高雄市減少 1.99% 最高、臺北市減少 1.82% 次之; 土地增值稅以臺北市增加 35.14% 最高、桃園市增加 16.37% 次之, 其於縣市皆呈現增加趨勢, 僅新北市呈現減少 1.85%。

表 1-2-9 地價稅實徵淨額(單位:千元)

年度	全臺	臺北市	新北市	桃園市	臺中市	臺南市	高雄市
2011	63,374,107	20,505,209	9,812,917	5,355,791	4,651,545	3,616,380	8,236,489
2012	62,712,169	20,670,524	9,464,037	5,355,769	4,564,258	3,550,377	8,029,070
2013	70,826,019	22,086,331	10,927,007	6,396,325	6,193,331	4,001,701	9,281,864
2014	71,515,636	22,447,955	10,749,256	6,374,038	6,140,502	4,101,739	9,655,670
2015	71,141,328	22,040,150	10,612,211	6,526,581	6,087,615	4,164,357	9,463,622

資料來源: 財政部「財政統計資料庫」(擷取日期 2016.5.12)。

表 1-2-10 土地增值稅實徵淨額(單位:千元)

年度	全臺	臺北市	新北市	桃園市	臺中市	臺南市	高雄市
2011	78,607,815	17,407,266	15,777,255	9,943,980	9,170,203	4,127,006	5,687,189
2012	81,136,682	16,397,214	16,948,315	10,617,967	11,338,812	4,580,267	5,630,802
2013	103,254,687	18,972,794	24,813,244	13,055,257	14,053,857	5,412,768	7,356,605
2014	101,658,876	19,067,007	24,626,744	11,295,726	14,335,737	5,936,745	6,830,024
2015	113,457,069	25,767,865	24,170,570	13,144,985	15,562,000	6,468,955	7,836,009

資料來源: 財政部「財政統計資料庫」(擷取日期 2016.5.12)。



### 三、小結

房地合一課徵所得稅制度於 2015 年 6 月公布，並於 2016 年 1 月實施，依據統計調查分析公布與實施時間前後之交易量、交易價格及稅收變化狀況，以買賣移轉數量來看，2015 年度買賣移轉數量較過去年度呈現減少趨勢，其中部分縣市於 2015 年度第 1 季至第 2 季皆呈現減少趨勢，第 3 季呈現增加趨勢，於第 4 季出現較多交易情形，而 2016 年度第 1 季呈現明顯減少趨勢；以買賣交易價格來看，2015 年度買賣契約價格平均單價較過去年度呈現減少趨勢，2015 年第 4 季部分縣市買賣契約價格平均單價呈現增加趨勢，而 2016 年第 1 季成交單價呈現過去 3 年來較低點；以地方稅收實徵淨額來看，尤其以 2015 年度臺北市土地增值稅實徵淨額計 257.68 億元超過地價稅實徵淨額計 220.40 億元，顯示民眾預期新制將使稅額將增加，急於年底前完成交易，使得房地產短期出現交易量增加、交易價格隨之上漲、政府稅收增加的情況，而於 2016 年後回到平穩狀況。

信義房屋

## 貳、社會住宅政策發展趨勢

蔡英文總統提出安心住宅計畫，主要目標為讓每個人有負擔得起又有居住品質的房子，並提出健全租屋體系、推動社會住宅政策等。其中以 8 年興辦 20 萬戶社會住宅作為目標（以全臺住宅存量約 840 萬戶之 2.5% 估算），興辦社會住宅將以興建計 14 萬戶（70%）、空餘屋包租計 8 萬戶（5%）與容積獎勵 5 萬戶（25%）等方式辦理。

### 一、住宅法規與政策

我國最早以「國宅計畫」作為主要住宅政策，由政府計畫、統籌辦理國民住宅，以出售、出租、貸款自建或提供貸款利息補貼方式，提供收入較低家庭居住之住宅，以解決居住問題，提高生活品質。

#### （一）住宅法

「住宅法」為國內住宅政策之最高指導原則，於民國 100 年 12 月 30 日制定公布全文 54 條；並自公布後一年施行。該法之立法目的係為健全住宅市場，提升居住品質，使全體國民居住於適宜之住宅且享有尊嚴之居住環境。住宅法條文內容概述如表 1-2-11 所示。條文中明確定義社會住宅、具特殊情形或身分者、辦理住宅補貼及民間興辦社會住宅等相關規定概述如表 1-2-12 所示。

表 1-2-11 住宅法概述

章目	章名	條目	立法要點
第一章	總則	第 1 條至第 7 條	立法意旨、各級主管機關權責劃分、住宅計畫研擬及審議程序。
第二章	住宅補貼	第 8 條至第 13 條	住宅補貼種類、申請資格條件、辦理方式及定期查核機制之規定。
第三章	社會住宅	第 14 條至第 32 條	社會住宅之辦理方式、核准程序、獎勵民間興辦者措施、經營管理方式、政府監督管理方式、社會住宅承租者之相關規定。
第四章	居住品質	第 33 條至第 38 條	基本居住水準與住宅性能評估制度之訂定及補助、獎勵提升住宅環境品質之方式。
第五章	住宅市場	第 39 條至第 44 條	住宅市場與其他相關資訊之蒐集及對於住宅供需失衡之地區得採取市場調節措施之規定。



章目	章名	條目	立法要點
第六章	居住權利平等	第 45 條至第 47 條	住宅歧視之情事、申訴處理機制及相關處罰規定。
第七章	附則	第 48 條至第 54 條	主管機關依本法就公有土地及建築物所為之處分、設定負擔或超過十年期間之租賃，排除相關公產管理法令之適用；及政府原辦理之各類住宅補貼之後續處理方式。

資料來源：住宅法 (100.12.30)。

表 1-2-12 住宅法條文概述

條目	內條文內容摘錄
第 3 條	社會住宅：指由政府興辦或獎勵民間興辦，專供出租之用，並應提供至少百分之十以上比例出租予具特殊情形或身分者之住宅。
第 4 條	所定具特殊情形或身分，指下列規定之一者： 一、低收入戶。二、特殊境遇家庭。三、育有未成年子女三人以上。四、於安置教養機構或寄養家庭結束安置無法返家，未滿二十五歲。五、六十五歲以上之老人。六、受家庭暴力或性侵害之受害者及其子女。七、身心障礙者。八、感染人類免疫缺乏病毒者或罹患後天免疫缺乏症候群者。九、原住民。十、災民。十一、遊民。十二、其他經中央主管機關認定者。
第 5 條	為協助一定所得及財產以下家庭或個人獲得適居之住宅，政府得視財務狀況擬訂計畫，辦理補貼住宅之貸款利息、租金或修繕費用；其補貼種類如下： 一、自建住宅貸款利息。二、自購住宅貸款利息。三、承租住宅租金。四、修繕住宅貸款利息。五、簡易修繕住宅費用。
第 16 條	民間興辦之社會住宅，得以新建建築物，或增建、改建、修建、修繕同一宗建築基地之既有建築物等方式辦理。
第 22 條	直轄市、縣（市）主管機關視社會住宅之需求情形，於必要時得依下列方式取得社會住宅：一、新建。二、利用公共建物增建、修建、修繕、改建。三、接受捐贈。四、租購民間房屋。

資料來源：住宅法 (100.12.30)。

## （二）國民住宅條例

本條例於民國 64 年 7 月 12 日制定公布全文 17 條，該法之立法目的係為統籌規劃辦理國民住宅，以安定國民生活及增進社會福祉，歷經幾次條文修正，於民國 104 年 1 月 7 日廢止。

國民住宅最早係由政府直接興建出售、出租供收入較低家庭居住，

於民國 71 年修訂增列貸款自建及獎勵民間投資興建；於民國 78 年函頒「輔助人民貸款自購辦法」，運用銀行資金並由政府提供利息補貼，協助民眾購置民間住宅。

### (三) 住宅政策

整體住宅政策為行政院於 94 年 5 月 24 日核定，政策目標為在健全的住宅市場、合宜的居住品質、公平效率的住宅補貼與社會住宅的規劃下，使不同所得水準、身心機能、性別、年齡、家戶組成、族群文化之國民，擁有適居且有尊嚴的居住環境。政策內涵包括「健全住宅市場」、「建立公平效率之住宅補貼制度」及「提昇居住環境品質」三大面向。

內政部爰以持續滾動檢討，行政院分別於 96 年 11 月 21 日核定「民國 97 年至民國 100 年整體住宅政策實施方案」及 100 年 10 月 26 日核定「民國 101 年至民國 104 年整體住宅政策實施方案」。政策內涵主要包括「提升居住品質、創造無障礙住宅及社區環境」、「提供中低收入、弱勢、相對弱勢及受薪階級居住需求協助」及「創造公平的租、購屋機會」等三大面向，計畫目標及執行策略摘錄如表 1-2-13 所示。

表 1-2-13 101 年至 104 年整體住宅政策實施方案之計畫目標及執行策略

執行策略	具體措施
計畫目標一、提升居住品質、創造無障礙住宅及社區環境	
1.1 高齡者的住宅	1. 推廣通用化設計 2. 高齡者生活環境規劃
1.2 無障礙的居住環境	1. 修訂相關建築法規，無障礙住宅社區促進 2. 推廣智慧建築認證制度
1.3 整建、修繕老舊住宅	1. 農村社區個別宅院整建補助 - 農村再生條例 2. 都市老舊住宅整建或維護補助
1.4 住宅性能全面提升	1. 推動住宅性能評估制度作業 2. 建立住宅健康檢查制度
1.5 現有出租國宅整建、修繕	辦理公有出租住宅整建、修繕



執行策略	具體措施
1.6 其他提升居住品質措施	1. 依照社會狀況、經濟水準及民眾需求訂定基本居住水準
	2. 加強違反建築、公寓大廈及都市計畫等相關法規致影響居住環境事件之管理與改善
	3. 結合污水下水道工程施作，配合拆除防火巷違建
	4. 推動優良公寓大廈或住宅社區規劃設計、施工品質及管理維護之評鑑或標章認證
	5. 鼓勵第三部門辦理公寓大廈管理組織或社區組織運作之專業服務及諮詢
	6. 鼓勵社區加強守望相助巡守工作等等
	7. 加強社區營造人才培育工作
目標二、提供中低收入、弱勢、相對弱勢及受薪階級居住需求協助	
2.1 青年安心成家方案	賡續辦理「青年安心成家住宅補貼」業務並加強宣導
2.2 青年首次購屋優惠貸款	青年安心成家購屋優惠貸款
2.3 整合住宅補貼資源實施方案	辦理購置住宅貸款利息補貼、修繕住宅貸款利息補貼、租賃住宅租金補貼
2.4 提供合宜住宅	1. 機場捷運沿線站區周邊土地開發－A7站區開發案
	2. 板橋浮洲榮民公司週邊地區開發案
	3. 台北都會區規劃興建合宜住宅整體構想計畫
2.5 推動社會住宅	1. 推動社會住宅短期實施方案
	2. 推動社會住宅中長程實施方案
	3. 結合第三部門推動
	4. 研訂住宅法（社會住宅專章）
2.6 其他住宅相關業務（含現代住宅）	1. 賡續辦理各部會之住宅業務
	2. 賡續辦理優惠購屋專案貸款業務
	3. 住宅補貼方案相關評估研究
	4. 試辦不動產逆向抵押貸款制度
	5. 推動現代住宅
	（1）現代住宅試辦規劃
	（2）現代住宅推動之研究

執行策略	具體措施
計畫目標三、創造公平的租、購屋機會	
3.1 健全住宅租賃市場機制	1. 推動住宅租賃服務產業制度建立
	2. 促進不動產租賃透明化
	3. 推動不動產租賃服務產業認證及從業人員能力檢定或認證
	4. 公有出租住宅持續推動
3.2 住宅交易價格公開	1. 住宅實際交易價格公開法制化作業
	2. 住宅實際交易價格公開作業
3.3 空餘屋運用及因應	4. 研擬獎勵屋主釋出空餘屋作為住宅使用之可行性
	2. 辦理低度使用住宅及新建餘屋資訊統計與發布
3.4 相關住宅資訊建置及發布	1. 住宅及不動產資料庫
	(1) 不動產資訊平台更新及維護計畫暨研擬住宅決策支援系統
	(2) 編製住宅資訊統計彙報
	(3) 住宅及不動產資訊之地理資訊系統擴充及管理維護計畫
	2. 住宅及不動產價格資料庫
	(1) 不動產經紀業成交資訊登錄與資料庫建置
	(2) 編製住宅價格指數並定期發布
	(3) 辦理房價負擔能力資訊統計分析與發布
	3. 住宅市場分析
	(1) 規劃住宅狀況抽樣調查
	(2) 辦理台灣住宅需求動向調查分析
	(3) 住宅及土地交易頻率、持有期間分析與資料庫規劃、建置
4. 補助地方政府建置住宅及不動產資訊系統	



執行策略	具體措施
3.5 其他住宅政策相關事務推動	1. 推廣宣導各項不動產交易定型化契約及相關法律常識
	2. 查處不動產不實廣告行為
	3. 查處不動產節目廣告化或置入性行銷行為
	4. 建立督促不動產經紀業者公開成交案件資訊之機制
	5. 檢討建築開發業管理及識別標章相關制度
	6. 研擬民國 105 年至 108 年整體住宅政策實施方案
	7. 補助地方政府規劃住宅年度計畫及中程計畫

資料來源：民國 101 年至民國 104 年整體住宅政策實施方案。

#### (四) 社會住宅中長期推動方案暨第一期實施計畫

民國 103 年 1 月核定「社會住宅中長期推動方案」為依據「民國 101 至 104 年整體住宅政策實施方案」，計畫目標二「提供中低收入、弱勢、相對弱勢及受薪階級居住需求協助」項下，執行策略之「2.5 推動社會住宅」辦理。

「社會住宅第 1 期（103 年至 106 年）實施計畫」為依據前開「社會住宅中長期推動方案」辦理，主要將補助地方政府興辦社會住宅及運用國宅用地興辦社會住宅，以照顧弱勢國民居住需求。由中央提供 5 處基地興辦社會住宅。

## 二、住宅市場供需分析

### (一) 住宅供給狀況

2015 年 3 季全臺住宅供給率 105.43%，以 6 都縣市來看，桃園市 109.17% 最高、臺中市 109.16% 次之，臺北市 87.98% 最低；其餘縣市，宜蘭縣 131.04% 最高、花蓮縣 121.95% 次之，彰化縣 102.94% 最低。顯示臺灣整體而言，住宅供給是供不應求狀況，但絕大部分縣市地區住宅供給狀況是供過於求，僅臺北市呈現供給不足狀況（各縣市住宅供需統計如表 1-2-14 所示）。

表 1-2-14 2015 年 3 季各縣市住宅供需統計

縣市	普通家戶數 (戶)	房屋稅籍住宅類數量(宅)	住宅供給率
全臺	7,910,802	8,340,018	105.43%
臺北市	1,006,822	885,789	87.98%
新北市	1,436,714	1,538,361	107.07%
桃園市	713,834	779,294	109.17%
臺中市	895,458	977,509	109.16%
臺南市	630,775	661,497	104.87%
高雄市	974,046	1,022,900	105.02%
宜蘭縣	136,520	178,902	131.04%
新竹縣	170,989	188,610	110.31%
苗栗縣	167,881	186,391	111.03%
彰化縣	375,323	386,345	102.94%
南投縣	155,302	161,035	103.69%
雲林縣	215,626	231,924	107.56%
嘉義縣	157,875	168,969	107.03%
屏東縣	263,153	279,192	106.09%
臺東縣	69,851	84,454	120.91%
花蓮縣	104,839	127,852	121.95%
澎湖縣	29,313	31,671	108.04%
基隆市	137,286	160,167	116.67%
新竹市	155,829	163,624	105.00%
嘉義市	94,138	104,461	110.97%
金門縣	17,053	18,538	108.71%
連江縣	2,176	2,533	116.41%

資料來源：內政部「內政部不動產資訊平台」/住宅統計 (<http://pip.moi.gov.tw/>)  
(擷取日期 2016.5.12)。

2015 年 3 季全臺住宅存量 8,495,264 宅，參考國外社會住宅供給量，國內以住宅存量 5%<sup>3</sup> 計算政府應提供社會住宅數量約 424,763 宅，各縣市提供社會住宅數量估算如表 1-2-15 所示。

3 5% 乃參考社會住宅推動聯盟 ([http://socialhousingtw.blogspot.tw/2010/10/blog-post\\_7547.html](http://socialhousingtw.blogspot.tw/2010/10/blog-post_7547.html)) 所提出，社會住宅以占全國住宅總量 5% 為現階段最低標準，該比率的計算方式為弱勢家戶比率 (16.5%) 乘以一般家戶無自有住宅比率 (30%)，約等於 5%；惟弱勢家戶的無自有住宅比例應較一般家戶高，該比例應為低估。



表 1-2-15 2015 年 3 季各縣市住宅存量及社會住宅數量推估

縣市別	住宅存量(宅數)	提供社會住宅數量 (以住宅存量 5% 計算)
全臺	8,495,264	424,763
臺北市	942,523	47,126
新北市	1,581,807	79,090
桃園市	795,511	39,776
臺中市	989,634	49,482
臺南市	672,481	33,624
高雄市	1,051,327	52,566
基隆市	165,260	8,263
新竹縣	181,615	9,081
新竹市	170,781	8,539
苗栗縣	174,576	8,729
彰化縣	399,673	19,984
南投縣	165,349	8,267
雲林縣	221,190	11,060
嘉義縣	178,590	8,930
嘉義市	103,359	5,168
屏東縣	281,207	14,060
宜蘭縣	170,358	8,518
花蓮縣	123,017	6,151
臺東縣	75,850	3,793
澎湖縣	29,458	1,473
金門縣	19,133	957
連江縣	2,566	128

資料來源：住宅存量數據整理自內政部「內政部不動產資訊平台」/104 年 3 季住宅資訊統計彙報 (<http://pip.moi.gov.tw/>)(擷取日期 2016.5.12)。

2014 年度全臺低度使用(用電)住宅 849,869 宅，約佔房屋稅籍住宅類數量 10.30%，以 6 都直轄縣市來看，以桃園市 10.99% 最高、高雄市 10.76% 次之，而臺北市 7.34% 最低，6 都直轄縣市統計如表 1-2-16 所示。

表 1-2-16 2014 年度 11、12 月份低度使用（電）住宅比例、宅數計算表

區域別	房屋稅籍住宅類數量	低度使用（用電）住宅	比例
全臺	8,253,446	849,869	10.30%
臺北市	882,710	64,749	7.34%
新北市	1,523,581	118,963	7.81%
桃園市	763,919	83,962	10.99%
臺中市	969,631	96,750	9.98%
臺南市	654,925	66,036	10.08%
高雄市	1,011,181	108,825	10.76%

資料來源：內政部「內政部不動產資訊平台」/低度使用（用電）住宅、新建餘屋（待售）住宅統計資訊簡冊（2015 年 11 月出刊）(<http://pip.moi.gov.tw/>)

## （二）住宅需求狀況

依政府統計資料，2015 年 3 季全臺低收入戶戶數 145,687 戶、中低收入戶戶數 111,042 戶、身心障礙者人數 1,148,936 人、原住民人數 545,032 人、中低收入老人 123,307 人（各縣市住宅供需統計如表 1-2-17 所示）。以各類具特殊身分者之住宅租賃比例估算（如表 1-2-18 所示），全臺房屋租賃需求計約 336,011 戶（如表 1-2-19 所示）。

表 1-2-17 2015 年 3 季各類具特殊身分者數量統計（單位：戶、人）

區域別	低收入戶戶數	中低收入老人 人數	身心障礙者人 數	原住民人數
全臺	145,687	123,307	1,148,936	545,032
臺北市	21,009	10,296	121,921	15,814
新北市	21,665	11,247	158,158	53,973
桃園市	6,810	6,089	79,366	67,338
臺中市	16,228	12,156	119,168	31,891
臺南市	10,219	9,066	95,597	7,204
高雄市	22,747	30,492	139,334	32,742
基隆市	2,426	2,991	20,832	9,104
新竹縣	1,820	1,277	22,545	21,051
新竹市	1,587	1,244	16,160	3,824
苗栗縣	3,050	2,222	33,183	11,264
彰化縣	6,083	5,844	66,423	5,381
南投縣	3,660	5,789	34,191	28,646
雲林縣	5,416	5,145	50,157	2,259
嘉義縣	2,003	4,905	38,807	5,762
嘉義市	1,255	1,980	14,594	1,011
屏東縣	7,674	6,893	50,560	58,430



宜蘭縣	2,679	1,927	31,594	16,604
花蓮縣	3,303	1,724	26,203	91,879
臺東縣	4,672	1,136	17,605	79,274
澎湖縣	1,019	812	6,285	457
金門縣	306	62	5,781	940
連江縣	56	10	472	184

資料來源：內政部「內政部不動產資訊平台」/104年3季住宅資訊統計彙報 (<http://pip.moi.gov.tw/>)  
中華民國統計資訊網/縣市重要統計指標查詢系統 (<http://statdb.dgbas.gov.tw/pxweb/dialog/statfile9.asp>) (擷取日期 2016.5.12)。

表 1-2-18 各類具特殊身分者住宅租賃比例 (單位：%)

區域別	低收入戶	中低收入戶	身心障礙者	原住民家庭
全臺	43.95	33.94	8.92	23.42
臺北市	63.80	54.08	13.99	43.08
新北市	53.53	56.52	13.44	45.12
桃園市	-	-	6.93	36.32
臺中市	51.94	48.72	10.22	46.03
臺南市	42.38	28.45	7.06	36.36
高雄市	40.44	34.14	9.18	27.83

資料來源：衛生福利部低收入戶及中低收入戶生活狀況調查報告 (資料時間 102 年 6 月底)  
內政部身心障礙者生活狀況及各項需求評估調查報告 (資料時間 100 年 8 月)  
原住民族委員會 103 年臺灣原住民族經濟狀況調查 (資料時間 103 年 9 月)  
(擷取日期 105.5.12)。

表 1-2-19 各類具特殊身分者住宅租賃需求推估 (單位：戶、人)

區域別	低收入戶	中低收入老人	身心障礙者	原住民人數	總計
全臺	64,029	41,850	102,485	127,646	336,011
臺北市	13,404	5,568	17,057	6,813	42,841
新北市	11,597	6,357	21,256	24,353	63,563
桃園市	2,993	2,067	5,500	24,457	35,017
臺中市	8,429	5,922	12,179	14,679	41,210
臺南市	4,331	2,579	6,749	2,619	16,279
高雄市	9,199	10,410	12,791	9,112	41,512

資料來源：本研究推估，以各類具特殊身分之家戶或人數乘上住宅租賃比例計算。

### 三、住宅補貼政策

政府依據「整合住宅補貼資源實施方案」，自 2007 年起實施住宅補貼政策，政府為改善居住狀況，提升居住品質，提供「租金補貼」，以協助無力購屋之家庭居住於合適的住宅，減輕其租屋負擔；提供「自購住宅貸款利息補貼」，由政府補貼部分貸款利息或頭期款，以協助自購住宅並辦理貸款之家庭提高購屋負擔能力；提供「修繕住宅貸款利息補貼」，由政府補貼部分貸款利息或修繕費用，以協助改善住宅環

境。

依據政府統計資料，自 2007 年至 2015 年租金補貼之申請戶數皆多於計畫戶數，2012 年申請戶數更高達 89,379 戶，顯示民眾期望政府多提供租金補貼，以減輕其租屋負擔，其次為購置住宅貸款利息補貼及修繕住宅貸款利息補貼。

表 1-2-20 歷年住宅補貼辦理情形統計

年度	辦理項目	計畫戶數	申請戶數	核准戶數
2007 年	租金補貼	12,000	15,499	10,016
	購置住宅貸款利息補貼	30,000	4,298	3,148
	修繕住宅貸款利息補貼	5,000	2,969	2,268
	小計	47,000	22,766	15,432
2008 年	租金補貼	24,000	27,257	23,592
	購置住宅貸款利息補貼	30,000	8,604	6,504
	修繕住宅貸款利息補貼	5,000	3,380	2,365
	小計	59,000	39,241	32,461
2009 年	租金補貼	24,000	25,521	23,182
	購置住宅貸款利息補貼	10,000	6,644	4,946
	修繕住宅貸款利息補貼	5,000	2,953	1,692
	小計	39,000	35,118	29,820
2010 年	租金補貼	24,000	52,237	46,902
	購置住宅貸款利息補貼	10,000	6,779	4,727
	修繕住宅貸款利息補貼	5,000	2,380	1,397
	小計	39,000	61,396	53,026
2011 年	租金補貼	24,000	62,748	56,775
	購置住宅貸款利息補貼	10,000	5,569	4,212
	修繕住宅貸款利息補貼	5,000	2,170	1,295
	小計	39,000	70,487	62,282
2012 年	租金補貼	24,000	89,379	24,641
	購置住宅貸款利息補貼	10,000	4,066	3,023
	修繕住宅貸款利息補貼	5,000	2,110	1,294
	小計	39,000	95,555	28,958
2013 年	租金補貼	25,000	66,203	24,962
	購置住宅貸款利息補貼	5,000	6,228	3,836
	修繕住宅貸款利息補貼	3,000	1,596	720
	小計	33,000	74,027	29,518
2014 年	租金補貼	25,000	61,018	24,985
	購置住宅貸款利息補貼	5,000	7,771	5,350
	修繕住宅貸款利息補貼	3,000	1,590	774
	小計	33,000	70,379	31,109



2015 年	租金補貼	59,114	58,743	50,517
	購置住宅貸款利息補貼	5,000	7,303	5,222
	修繕住宅貸款利息補貼	3,000	1,198	601
	小計	67,114	67,244	56,340

資料來源：數據資料整理自內政部「整合住宅補貼資源實施方案(核定本)(104年7月)」、內政部營建署「104年度住宅補貼辦理情形核定戶性別及身分別分析」([http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19739&Itemid=76](http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=19739&Itemid=76))(發布日期：105年3月24日)(擷取日期2016.5.15)。

依據政府統計資料，2015年租金補貼核准63,833戶、購置住宅貸款利息補貼核准5,334戶、修繕住宅貸款利息補貼核准652戶。另依身分別來看，以低收入戶14,002戶最高、身心障礙者13,334戶次之、其次為65歲以上老人、育有未成年子女3人以上及原住民，顯示具特殊身分者住宅租賃需求較高。

表 1-2-21 2015 年度整合住宅補貼資源實施方案核准戶數統計

類別	身分別	租金補貼	購置住宅貸款利息補貼	修繕住宅貸款利息補貼
第一類	低收入戶	14,002	127	44
	特殊境遇家庭	825	38	2
	育有未成年子女3人以上	5,625	255	28
	於安置教養機構或寄養家庭結束安置無法返家，未滿25歲	1	0	0
	受家庭暴力侵害者及其子女	139	6	1
	身心障礙者	13,334	480	111
	感染人類免疫缺乏病毒者或罹患後天免疫缺乏症候群者	81	3	2
	災民	27	1	1
	遊民	21	1	0
	原住民	4,228	138	32
	65歲以上老人	5,652	61	56
	其他經中央主關機關認定者	0	0	0
		小計	43,935	1,110
第二類	不具第一類條件者	19,898	4,224	375
	合計	63,833	5,334	652

註：因申請人可能有多種身分別，各身分別之申請戶數合計及核准戶數合計，可能會大於實際之申請戶數及核准戶數。

資料來源：本研究整理自內政部營建署「104年度住宅補貼辦理情形核定戶性別及身分別分析」([http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19739&Itemid=76](http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=19739&Itemid=76))(發布日期：2016年3月24日)(擷取日期2016.5.15)。

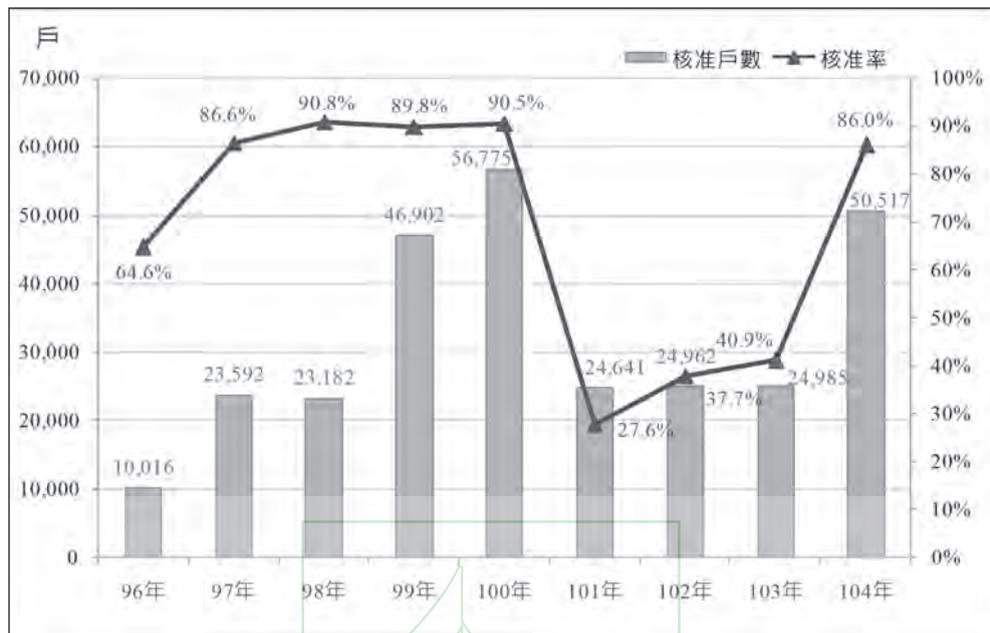


圖 1-2-3 歷年租金補貼核准戶數與核准率

註：核准率 = 核准戶數 / 申請戶數，本研究計算。

資料來源：本研究繪製。數據資料整理自內政部「整合住宅補貼資源實施方案(核定本)(104年7月)」、內政部營建署「104年度住宅補貼辦理情形核定戶性別及身分別分析」([http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19739&Itemid=76](http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=19739&Itemid=76))(發布日期：105年3月24日)(擷取日期 105.5.15)。

#### 四、小結

以2015年3季全國住宅存量8,495,264宅之5%計算社會住宅數量，政府約需提供424,763宅；以低收入戶、身心障礙者、原住民及中低收入老人4類具特殊身分者家戶數或人數計算住宅租賃比例，需求計約336,011戶；主要原因為經濟社會弱勢族群住宅負擔能力不足，在民間租屋市場難以承租到適合的住宅，政府應多給予其租屋協助。

2016年新政府提出安心住宅計畫，以20萬戶社會住宅作為目標，2015年度政府所提供63,833戶租屋補貼方式協助民眾租屋，約占31.92%；2014年度全臺低度使用(用電)住宅統計為849,869宅，即空屋數量約佔10.30%，政府除以提供租屋補貼之外，應以多元興辦社會住宅方式增加居住協助，包含政府直接興辦、獎勵民間興辦、運用市場空餘屋等方式，以期達成目標。



## 參、結論

2016年新政府上任之後，國家住宅政策主要分成二大面向：房市治理政策及居住政策。以下茲就此二大面向，探討舊政府的施政情形，提出新政府未來應關注之課題與建議，以及這些政策對於房地產發展之潛在影響。

### 一、房市治理政策

關於房市治理政策，除了前幾年開始陸續實施的政策，例如央行針對特定地區購置高價住宅貸款的房貸調控政策<sup>4</sup>，地方政府房屋稅制改革（豪宅稅、囤房稅），土地持有稅及交易稅稅基（公告地價與公告現值）的逐步調高，以及內政部實施不動產實價登錄制度之外，2015年通過房地合一課徵所得稅制度（簡稱房地合一稅新制），豎立了房地產稅制改革的重要里程碑。

房地合一稅新制與財產交易所得稅舊制最大的差異，在於舊制僅針對房屋獲利部分課徵所得稅，土地不納入所得稅課稅範圍，但房屋獲利部分乃直接併入綜合所得總額按5%~45%累進稅率課稅；新制不僅是房屋獲利，土地獲利扣除依土地稅法計算之土地漲價總數額（不會與土地增值稅重複課稅）後，亦須依據實價納入所得稅課稅範圍，惟與既有稅基採分離課稅方式，可避免讓整體綜合所得總額適用到過高的累進稅率。

房地合一稅新制的實施是否會影響房地產發展？內政部營建署2015年下半年住宅需求動向調查數據指出，六都的欲購置住宅者中，有65.9%認為今年1月開始實施房地合一稅新制後，對其欲購置住宅地區的房價漲跌會產生影響，僅14.5%認為無影響，顯示多數即將購屋的民眾，主觀認為新制的實施會影響房地產價格。新制對於房地產持有期間較短者課以較重的稅率，如此將會提高持有不到1年或2年的房地產買賣交易成本，由於過去投資者可利用在同一年度內買賣土地，因無土地漲價總數額而無須負擔土地增值稅，適用新制將可以更

4 參考央行於2015年8月13日發布的「中央銀行對金融機構辦理購置住宅貸款及土地抵押貸款業務規定修正規定」，對於購置高價住宅貸款、

公平地課稅，對於短期投資客而言，因其投資門檻提高，可產生某種程度的嚇阻作用，減少因多次短期轉手買賣而墊高房價的情形；過去建商常見以微調房屋與土地的比率來降低稅負，新制能減少此種避稅行為，亦可避免因資金成本極低，造成過多資金投入房地產市場，進而引發市場價格的不合理上漲。惟新制以實價課稅，賣方或建商應繳納的房地產交易所得稅金，是否可能透過提高售價再轉嫁給買方？如此不僅增加購屋消費者之負擔，亦造成市場價格上漲。至於能否轉嫁以及轉嫁的程度如何，乃需進一步評估該時點的房地產市場是買方或賣方市場。

2015年第4季住宅買賣移轉件數增加，惟2016年第1季出現減少跡象，加上2015年土地增值稅亦有所增加，顯示在房地合一稅新制上路前，民眾可能擔心適用新制會使稅額增加，而急於在年底前交易；惟此波交易量的增加，應僅為民間預期效應所致，為一種短期交易量的波動，亦可視為是未來交易量的提前實現，長期而言新制的實施對於住宅市場交易量應不會有過於劇烈的影響。

不論是房地產持有稅或交易稅，實價課稅為實價登錄後更須努力的政策方向，目前房地產交易所得稅的課徵已有實價課稅的概念，惟房地產持有稅部分，房屋稅雖已有豪宅稅和囤房稅等措施，但稅基仍偏低，而作為地價稅稅基的公告地價，雖已逐漸調高，但仍遠低於市價，因此，在不過度增加自用住宅者的稅負負擔情況下，如何漸進且合理地以實價計算稅基、調整現行稅率，為未來稅制改革的重要課題。

## 二、居住政策

居住政策主要以社會經濟弱勢的居住協助為政策核心。經濟社會弱勢族群因住宅負擔能力不足、或因具有易遭社會歧視之特殊身分，在民間租賃市場難以承租到適合的住宅，因此仰賴政府提供多元的居住協助措施，輔助其尋得適宜之居所。政府的居住協助措施，主要為租金補貼和提供公有出租住宅，以下分述之。



## （一）租金補貼

租金補貼政策係以「整合住宅補貼資源實施方案」為依據，自 2007 年開始實施，且於 2013 年起改依住宅法辦理。2007 年至 2011 年租金補貼額度每戶每月最高 3,600 元，2012 年至 2014 年最高為 4,000 元，自 2015 年起改由地方政府依特殊需要，自行訂定補貼額度，臺北市調高補貼金額為 5,000 元，其餘各直轄市、縣（市）則為 4000 元~3000 元<sup>5</sup>。以臺北市為例，依據 591 租屋網實際成交租金計算，2015 年上半年租屋市場平均月租金中位數約為 25,000 元，租金單價已達每坪 933 元，且 2007 年至 2015 年上半年的租金變化呈現緩升趨勢。內政部營建署 2015 年下半年住宅需求動向調查顯示，2015 年度臺北市租金補貼申請戶中，約有 49.9% 認為政府提供的合理租金補貼金額應為當地租金行情的二分之一，約有 35.5% 則認為應是當地租金行情的三分之一；惟臺北市補貼金額為 5,000 元僅為上述平均月租金的五分之一，遠低於多數申請戶的期待。未來合理租金補貼額度如何訂定？如何提供？均是影響實施成效的關鍵。目前租金補貼雖於 2015 年開始由地方政府依據城鄉區域房價及租金差異來訂定，補貼額度有逐漸調高趨勢，但是否足以因應各地區租金水準之漲幅？每戶定額補貼方式，未考量申請戶內的家庭人口數及適居面積水準，恐造成租金補貼預算無法有效分配，難以協助申請戶承租到適合的住宅。

若從歷年租金補貼核准率來看，2011 年以前除了第一年實施時較低之外，均達到九成上下之比重；但 2012 年至 2014 年的核准率降到三、四成，2015 年始提升至八成以上，目前租金補貼所能照顧到的家戶是否足夠？有多少真正需要租金補貼的民眾無法享受到該項資源？目前租金補貼為對於申請核准戶的金錢補貼，民眾有可能將該筆補貼金額挪用至基本生活支出，不見得會用於改善居住品質，造成租金補貼的政策目的難以落實。因此租金補貼的提供方式，參考國外作法，不論是提供承租戶租屋券以限定其用途，或是改成提供可使房東出租

5 依據 2015 年 7 月發布的「整合住宅補貼資源實施方案（核定本）」，由直轄市、縣（市）主管機關依據城鄉區域房價及租金差異調整補貼額度，臺北市於 2015 年調高補貼金額為每戶每月 5,000 元，新北市、桃園市、臺中市、新竹市、新竹縣為 4,000 元，臺南市、高雄市為 3,200 元，臺灣省（不含新竹市、新竹縣）、金門縣、連江縣為 3,000 元。

意願增加的租稅減免誘因，均值得進一步探究；惟後者能否順利推行，仰賴未來新政府制定租賃專法作為基礎，讓房東私下的租賃行為可以浮上檯面，租稅減免誘因始能真正發揮作用。

租金補貼對於房地產的影響為何？若政府透過立法，讓租賃市場的租賃資訊更加透明化，租賃所得均須申報課稅，將使過去所有隱性的租賃行為浮上檯面，並受政府法令規範，若租金補貼政策輔以對於房屋提供租稅減免誘因，即把住宅出租給領有租金補貼之家戶，可獲得一定比例的稅負減免，則應可提升其將房屋出租給特殊情形或身分之家戶意願，有助於活絡住宅租賃市場交易。參考內政部營建署 2015 年下半年住宅需求動向調查數據，2015 年租金補貼申請者中，僅有 2.9% 認為可協助其儲存未來購屋基金<sup>6</sup>，高達 81.3% 則是認為租金補貼可以協助其維持基本生活支出，因此租金補貼對於民眾未來跨越購屋市場門檻的幫助應不大，對於整體購屋市場的影響應不高。

## （二）社會住宅

早年政府提供的公共住宅，主要是平價住宅與出租國宅，因施工建材品質不佳、欠缺良好的管理維護制度、輪替機制以及生活扶助與脫貧協助措施，讓民眾產生公宅管理不佳、居住安全缺乏保障、生活環境品質低落、貧窮聚集等不良觀感，造成標籤化問題嚴重，甚至被視為是一種鄰避設施。近年來中央與地方政府陸續推出公共住宅，例如臺北市公營住宅（公有出租住宅）、新北市青年社會住宅等，以及備受爭議的新北市浮洲合宜住宅和桃園市 A7 合宜住宅中約占 10% 戶數、有一定租賃年限的出租住宅。不論是相較於國外公有出租住宅的比例，或是為了奉行住宅法「使全體國民居住於適宜之住宅且享有尊嚴之居住環境」之精神，興辦社會住宅是新政府未來仍應持續推動的重要住宅政策之一。社會住宅之興辦方式並不侷限於興建，亦可充分活化既有民間空屋以及政府閒置或低度利用的宿舍、校舍等建築物、場所。除了政府直接興建之外，亦可鼓勵民間興辦，例如透過都市更新提供符合住宅法中社會住宅定義之出租住宅，可視為公益設施，享

<sup>6</sup> 在該調查中，具有住宅法所列特殊情形或身份之家戶中，僅有 2.6% 認為租金補貼可協助其儲存未來購屋基金，不具上述身分的一般家戶申請者中則有 3.7% 認為可協助其儲存未來購屋基金。



有容積獎勵<sup>7</sup>。

在政府尚未頒布實施住宅租賃專法之前，政府可成立包租包管平台，遴選專業經營者，降低房東自行修繕維護之經營成本，促使房東願意將空屋釋出至租賃市場，並提供愛心房東與具有特殊情形或身分別承租戶之媒合服務。「臺北市空閒住宅政府代租代管計畫」即是由都市發展局以專案委託崔媽媽基金會與永勝創業投資有限公司，分別擔任房客及房東的代理人，前者主要提供房客關懷服務，後者憑藉其專業提供資產管理服務，處理住宅與房客開發、看屋媒合及簽約點交事宜，以藉此照顧弱勢族群居住需求，並促使閒置住宅資源活化運用。然而該計畫從 2014 年執行至 2015 年底為止，累計已媒合 23 件，與預計在 2016 年底完成 100 件的辦理目標，仍有相當大的落差，因此其成效受到外界質疑，惟仍決議續辦<sup>8</sup>。政府代租代管計畫成效不如預期，最主要仍與房東為了規避稅負，不願意浮出檯面有關，若政府於短期內可提出其他鼓勵房東出租的方法，以至未來租賃專法實施，將有助於該計畫之推動。

政府直接興建社會住宅，必須面對的挑戰為財源籌措、財務規劃、選址、與後續的經營管理。就興辦財源而言，除了中央補助款和地方自籌款等政府預算之外，目前新政府擬透過成立自償性基金，向國內銀行以專案融資等方式籌措興建財源；並將房地合一課稅的部份稅收納入興建社會住宅財源之一<sup>9</sup>。若土地可由中央及地方政府無償撥用，則無土地取得成本問題，其關鍵將在於應選擇哪一塊基地興建？適宜的興建規模為何？合理租金如何訂定？承租資格與對象的身分別如何配置？社會住宅的經營管理，可委託民間營運移轉 (OT)、或採勞務委

7 參考內政部 103 年 5 月 6 日台內營字第 1030141067 號解釋函，都市更新案捐贈符合住宅法中社會住宅定義之出租住宅，得依都市更新條例第 44 條第 1 項第 2 款後段及都市更新建築容積獎勵辦法第 4 條後段規定認定為公益設施，除不計入容積外，並得適度增加其建築容積。(資料來源：<http://uract.cpami.gov.tw/module.php?i=rule&action=view&tid=A3201103050002480>)

8 參考資料：臺北市空閒住宅政府代租代管計畫，<http://www.udd.gov.taipei/pages/detail.aspx?Node=44&Page=7992>；永勝創業投資有限公司，<http://www.199501.com/edm/plan/index.html>。

9 參考資料：中時電子報，「小英社會宅 設 4 千億自償基金」，<https://tw.news.yahoo.com/小英社會宅-設4千億自償基金-215007617--finance.html>；參照「房地合一課徵所得稅稅課收入分配及運用辦法」第 4 條

託方式，前者固然可以提供更專業化的服務，惟民間業者獲利率低，如何增加業者參與誘因？租稅減免、允許一定比例的商業利用空間、大案包小案模式等作法，均可進一步探討其可行性。社政機構和 NPOs 組織的協助，可彌補物業管理業者在弱勢照護服務面向之不足。

社會住宅對於房地產的影響為何？依據國外文獻研究結果，不論是理論和實證上，主要認為社會住宅對社區的影響，會隨著建案的規模、興辦處的原來用途，以及社區特性、承租戶特徵、營運管理方式及品質而有所不同 (Ellen, 2007)<sup>10</sup>，澳洲房仲網站的分析文章指出，同一區域內有公共住宅和無公共住宅的街區價格有明顯差異，且公共住宅比例越高的街區，週邊房地產價格越低 (Duke, 2016)<sup>11</sup>，惟資料中的公共住宅較老舊、且似缺乏良好管理，類似台灣過去的平價住宅或出租國宅，因此可預期對於鄰近地區房價可能有負面影響。另有研究機構綜整在 1995-2008 年間針對社會住宅對周邊房價影響的相關研究，其統整後的結果發現，社會住宅專案的現況、特色（社區特性、社會住宅集中數量、是否為更新地區、管理情況等）以及和鄰里的互動情形，為對周邊房價產生不同的影響的重要因素<sup>12</sup>。綜合這些研究成果可知，社會住宅對於鄰近地區的房價是否會產生影響以及影響程度如何，會受到個案特性的不同而異，例如過去的平價住宅和出租國宅，在規劃興建和管理品質欠佳，因此可能對鄰近地區房價產生衝擊；未來新建的社會住宅，若在興建工程上有良好規劃和施工品質，承租戶有適宜的居住模式安排（例如適度的多元混居）、有一定水準的管理維護與營運模式及提供弱勢居住扶助服務，則不僅不會衝擊鄰近地區房價，更可能因此與鄰里產生良好的互動，而對鄰近住宅市場產生正面的影響。

10 Ellen, I. G.(2007), "Spillovers and Subsidized Housing: The Impact of Subsidized Rental Housing on Neighborhoods," Joint Center for Housing Studies, Harvard University.

11 Duke J. (2016), "Social housing has 'dramatic' effect on house prices: analysis," <http://www.domain.com.au/news/social-housing-has-dramatic-effect-on-house-prices-analysis-20160209-gmpyn/>

12 "How Does Affordable Housing Affect Surrounding Property Values?" HOUSING RESEARCH SYNTHESIS PROJECT, Research Brief No. 1, August 2008, Stardust Center, Arizona State University.



依據社會住宅推動聯盟彙整各縣市政府公告資訊之數據，至 2015 年 11 月為止，全國社會住宅存量共計 7,534 戶<sup>13</sup>，若以內政部不動產資訊平台所公布之 2015 年第 3 季全國住宅存量 8,495,264 戶計算，則台灣社會住宅存量占比僅 0.0887%，相較於歐美和亞洲先進國家，該比例相當低。新政府預計將在執政 8 年內興建 20 萬戶社會住宅，每年新建約 2.5 萬戶，相較於 2009~2015 年住宅市場流量<sup>14</sup> 每年約 30~40 萬戶，量體相當小，加上社會住宅只租不售，短期對於住宅買賣市場交易之影響應不大。惟未來若社會住宅之供給量漸漸達到全國住宅總量 5% 的標準，粗估至少約 40 萬戶，且空餘屋轉作社會住宅模式已可有效運作，則社會住宅可承租對象資格將能進一步放寬，不再只是協助最弱勢的族群，且若可提供適宜的居住和管理品質，則相對弱勢的族群不再需要縮緊銀根以求提前實現購屋計劃，反而可在承租社會住宅和購買一般住宅之間進行租購選擇，對市場可能產生一定的影響。

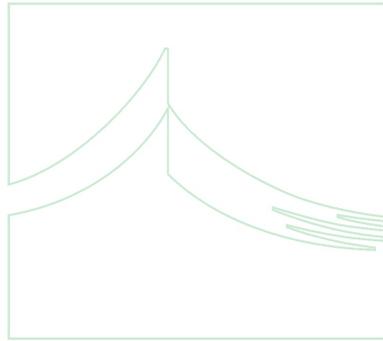
由於社會住宅的承租對象有所得上限和無自有住宅等資格規範，屬於相對封閉型的市場，而民間住宅租賃市場係以可負擔租金之需求客層為主，因此社會住宅對於租賃市場的影響較小。進一步以新北市 2014 年委託研究成果為例，具住宅法第 4 條所列之單一或多重特殊情形或身分者（六類），符合 102 年所得年收入 50 分位點下、每人每月平均所得低於 43,536 元、且無不動產之限制的弱勢家戶約有 95,109 戶<sup>15</sup>，占普通家戶數（103 年第 2 季為 141 萬 5,206 戶）的 6.7205%；依據社會住宅推動聯盟的統計數據，2015 年民間租賃市場的規模約為住宅存量的 10.9%，若新北市弱勢家戶比例可反映全國的概況，當弱勢家戶有相當比例轉向承租社會住宅，對於民間租賃市場而言應會產生某種程度的影響，惟目前政府預計興建 20 萬戶的社會住宅，仍遠低於潛在需求，加上空餘屋轉作社會住宅和都市更新獎勵的模式尚未能有效運作，因此對於當前民間住宅租賃市場的影響可能較小。然而，若未來租賃專法通過立法程序，使得活化空閒住宅之社會住宅供給模

13 參考資料：社會住宅推動聯盟，台灣社會住宅數量統計表 ([http://socialhousingtw.blogspot.tw/2010/08/blog-post\\_3164.html#more](http://socialhousingtw.blogspot.tw/2010/08/blog-post_3164.html#more))。

14 此處住宅市場流量係指內政部不動產資訊平台公布之買賣移轉件數，2010 年約有 406,689 件，2015 年降至約 307,163 件。

15 參考資料：新北市政府城鄉發展局，「新北市社會住宅政策推動及租金補貼示範計畫後續擴充 -103 年度」案總結報告書。

式順利運作，當空閒住宅釋出到租賃市場達到一定數量時，對於既有租賃市場交易和租金水準將產生一定程度的影響。



信義房屋