

第二章 政策對房地產發展影響 -居住環境改善及權益保障的法制變革

陳亭伊¹、周柏宏²

壹、前言

查2018年第4季內政部不動產資訊平台的房屋稅籍住宅類統計數據，屋齡30年以上的住宅，全國有超過410萬宅；以平均屋齡來看，僅新北市、桃園市、臺中市、新竹縣市、基隆市與金門縣的整體住宅平均屋齡低於30年，其餘縣市均超過30年，尤以澎湖縣最高，整體住宅平均屋齡達40年，其次為雲林縣（36年）、嘉義縣（35年）；30年以上的住宅數量，新北市有701,005宅居冠，其次依序是臺北市（610,886宅）、高雄市（513,441宅）、臺中市（372,868宅）、臺南市（325,465宅）與桃園市（268,422宅）。前揭數字顯示六都的30年以上老屋數量占了全國近七成，非六都也有平均屋齡偏高的現象，老屋安全性強化的迫切需求，是各縣市政府皆必須面對的現象。

蔡英文總統於2019年初宣示今年為「都市更新2.0元年」，表示將加速推動都更，期待今年的都更案可達到100件。運用重建、整建或維護措施的都市更新以改善居住環境品質，但都更速度卻與房地價格及獲利高低有關，鮮少以居住環境與景觀改善及都市機能復甦為目的。具有房地產大幅增值空間之雙北市的都更市場及產業顯得熱絡，反觀中南部因新舊住宅的價差不若雙北市顯著，加上中南部民眾慣居透天厝，民眾或建商對於都更並不熱衷，恐怕都更2.0的啟動未必有助於各縣市加速推動都更。

此外，近年來，政府除了以都市更新與危老重建等方式改善居住環境之外，在保障居住權益上，為了落實居住人權，推動興辦20萬戶的社會住宅，包括直接興建8萬戶及包租代管12萬戶，其中，包租代管係為活化及利用現有

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

住宅，減輕地方政府直接興建社會住宅的財政負擔，協助弱勢房客解決租不到、租不起及租不好的問題，便於2017年六都推動第1期社會住宅包租代管計畫，預期媒合1萬戶，但成效不彰，後又搭配《租賃住宅市場發展及管理條例》的施行，復以第2期計畫於六都之外的縣市推動，以促進租賃住宅市場的健全化，並建立包租代管專業服務制度，減少租賃糾紛發生，擴大租賃服務媒合的量能。本文因此聚焦於過去一年來，政府在居住環境改善及權益保障上，所推動的法制變革及計畫賡續作為，以探討政府政策可能對房地產發展及民眾居住權益的影響。

貳、都市更新2.0的重要變革

《都市更新條例》（以下簡稱該條例）自1998年制定公布以來，歷經9次修正、增訂條文，最近一次修正案起因於數件都市更新案件引起重大爭議，令2013年司法院大法官作成釋字709號解釋，宣告部分條文違憲或有疑慮，內政部因此通盤檢討，終至2018年底經立法院三讀通過修正案，2019年1月30日總統華總一義字第10800010381號令修正公布全文88條，並自公布日施行，綜觀該條例之重要變革歸納有下列七大項，彙整如表1-2-1。

一、擴大適用範圍

納入輻射屋、特種工業設施等有公安疑慮、危老重建情形，以及新增策略性更新地區，期能加速更新進程，進而促使都市再開發利用。

二、增強連結都市計畫

新訂更新地區、都市更新計畫之訂定或變更，準用都市計畫法程序辦理，以及自劃更新單元劃定基準，皆需經都市計畫委員會審議，俾利強化資訊公開及增加民眾參與，符合程序正義。

三、強化政府權責

期望藉下列作法，增強執行動能，引進民間資源：

- (一) 增訂大面積公有土地之案件應公辦都更，除由主管機關辦理外，可同意其他機關（構）實施，並得公開募資。

(二) 應置專責人員，得設專責法人或機構。

四、簡化更新程序

符合法定例外情形，事業計畫之擬訂或變更得免舉辦公開展覽、公聽會、聽證、審議或徵求同意，以縮短行政程序及時間。

五、增加更新誘因

明確訂定容積獎勵上限，增訂房屋稅、土地增值稅、契稅、營利事業所得稅減收或抵減優惠，以提高實施者推動及民眾參與之意願。

六、保障民眾權益

藉由下列措施，期能排除違憲問題，落實行政程序，保障民眾表達意見、財產權利：

- (一) 提高事業概要、事業計畫之同意比例門檻，增訂擬定或變更程序（如經審議會審議、聽證等）。
- (二) 具體規範所有權人撤銷同意書之要件，新增建物拆遷先行協調、補償金評定及異議程序，提供弱勢家戶居住、法律協助。
- (三) 取消協議合建不同意戶徵收規定，改以權利變換方式處理。

七、降低糾紛及實施風險

- (一) 修改專業估價者選任機制，增訂建物拆遷完竣前不得預售，以減少實施者與所有權人糾紛風險。
- (二) 要求實施風險控管方案，放寬金融機構放款額度，以提高財務可行性，及降低財務風險。

表1-2-1 2019年都市更新條例修正重點

修法重點	現行法規要項
擴大適用範圍	<ol style="list-style-type: none"> 1.經偵檢確定遭受放射性污染之建築物、特種工業設施有妨害公共安全之虞，主管機關得優先劃定或變更為更新地區。（第6條） 2.符合都市危險及老舊建築物加速重建條例第3條第1項第1款、第2款規定之建築物，主管機關得逕行劃定或變更更新地區。（第7條） 3.主管機關得視實際需要，劃定或變更策略性更新地區（如重要交通場站、水岸、港灣、都市防災必要、配合重大發展建設者），並訂定或變更都市更新計畫，得由主管機關辦理更新。（第8條、第12條）
增強連結都市計畫	<ol style="list-style-type: none"> 1.更新地區劃定或變更，及都市更新計畫訂定或變更，未涉及都市計畫擬定或變更者，準用都市計畫法有關細部計畫規定程序辦理。全區採整建或維護，或逕行劃定或變更更新地區，得逕由主管機關公告實施，免依前項規定辦理。（第9條） 2.未經劃定或變更應實施更新之地區，更新單元劃定基準應經都市計畫委員會審議通過後發布實施之。（第23條第3項）
強化政府權責	<ol style="list-style-type: none"> 1.主管機關得採自行實施或公開評選委託實施者，或同意其他機關（構）自行實施或公開評選委託，且免擬具事業概要。（第12條） 2.主管機關或其他機關（構）自行實施時，得公開徵求提供資金並協助實施更新事業，以引進民間資源。（第21條） 3.主管機關應置專業人員專責辦理更新業務，並得設專責法人或機構，協助推動或實施更新事業。（第30條） 4.更新地區範圍內之公有土地面積或比率達一定規模以上者，除有特殊原因者外，應由主管機關或其他機關（構）辦理更新。（第46條第4項）
簡化更新程序	<ol style="list-style-type: none"> 1.符合法定例外情形，事業計畫擬訂或變更，得免舉辦公開展覽、公聽會、審議或徵求同意（如全體私有土地及私有合法建築物所有權人同意者、不影響原核定事業計畫者）。（第32條第5項、第34條） 2.事業計畫擬訂或變更後，與事業概要內容不同者，免再辦理事業概要之變更。（第32條第6項） 3.事業計畫核定前，符合法定例外情形，得免舉行聽證（如於計畫核定前已無爭議）。（第33條）
增加更新誘因	<ol style="list-style-type: none"> 1.明確訂定容積獎勵上限，如策略性更新地區符合條件者，最高可獎勵100%容積，而其他更新地區最高可獎勵50%容積；並地方政府得自訂容積獎勵法規，最高可獎勵40%容積。（第65條） 2.增訂房屋稅、土地增值稅及契稅減收優惠，如更新後至第1次所有權移轉期間最多可享12年房屋稅減半徵收，或如因協議合建移轉產權，得減徵40%土地增值稅及契稅。（第67條） 3.增訂公辦更新投資人支出總額20%範圍內，得分4年抵減營利事業所得稅額。（第70條）

修法重點	現行法規要項
保障民眾權益	<ol style="list-style-type: none"> 1.調整事業概要之同意比例門檻，由1/10提高至1/2，排除違憲、不符合正當行政程序情形；增訂其擬定或變更應舉辦公聽會、經審議會審議、公告、人民陳情、通知相關權利人等程序。（第22條） 2.調整事業計畫之同意比例門檻，依不同劃定情形提高至1/2、3/4、4/5、9/10不等。（第37條第1項） 3.事業計畫核定前，除法定例外情形外，應舉行聽證，不服經聽證作成之行政處分者，其行政救濟程序，免除訴願及其先行程序。（第33條） 4.公開展覽之計畫所載更新後分配之權利價值比率或分配比率低於出具同意書時，所有權人於公開展覽期滿前得撤銷同意書。（第37條第4項） 5.協議合建不同意戶之土地及合法建築物，取消政府得徵收後讓售予實施者之規定，改以權利變換強制分配，及保障其權利變換後之權利價值不得低於都市更新相關法規之規定。（第44條） 6.拆遷土地改良物前，實施者或地方政府應先與所有權人協調，訂定期限辦理；補償金改由實施者委託專業估價者查估後評定之，應受補償人對補償金額有異議時，得依法提出異議、行政救濟。（第53條、第57條） 7.主管機關得協助經濟社會弱勢家戶或無屋可居住者，提供社會住宅、租金補貼或其他必要協助。（第84條） 8.對於無資力者，主管機關應主動協助申請法律扶助或訴訟救助。（第85條）
降低糾紛及實施風險	<ol style="list-style-type: none"> 1.事業計畫以重建處理者，應以不動產信託、資金信託、續建機制、同業連帶擔保、商業團體辦理連帶保證協定等方式，實施風險控管方案。（第36條第3項） 2.專業估價者改由實施者、土地所有權人共同指定，或自各級主管機關建議名單中公開、隨機選任；必要時主管機關得委任其他專業估價者複核。（第50條） 3.權利變換範圍內土地改良物未拆除或遷移完竣前，不得辦理更新後土地及建築物銷售；有違者按次處以50~500萬元罰鍰。（第55條第3項、第79條） 4.金融機構辦理更新資金放款，不受銀行法建築放款總額上限之限制，以提升財務可行性，並強化金融機構參與。（第70條）

資料來源：本文整理。

參、都市更新2.0仍待處理的課題

歷經多年的研議，該條例完成全文修正，期望能解決地主整合困難、行政流程耗時、實施者與民眾糾紛多、違憲疑慮、都更推動牛步等問題，其中值得肯定的是本次修法新增多項保障民眾權益之規範，提供更多糾紛處理機制。但是，新法內容可能衝擊都更市場之發展，且仍有些現況問題未獲解決，本文簡要分析如下數點：

一、整合成本未必能降低

當前更新整合困難的原因之一，在於實施者與所有權人之信任未能有效

建立，雖此次修法增訂多項保障民眾權益、稅賦優惠、容積獎勵等規範，能提供民眾參與的正向誘因，但此些規範並非所有權人同意與否之重要考量因素，恐仍無助於增強所有權人對實施者之信任感、提高整合效率。

再者，提高事業概要、事業計畫之同意比例門檻，雖較能保障民眾權益，符合正當法律程序，但也意味著實施者必須花費更多心力與所有權人溝通協調、取得其同意書，恐拉長整合時間。以及，本次增加容積獎勵項目、上限，使所有權人對於更新後配回房地價值有更高的期待，可能令實施者面臨所有權人提出更多要求或態度反復之情形，而增加溝通協商成本。

而且，該條例新修正條文著重強化政府主導權能，恐使所有權人更加傾向於期待公辦都更，降低參與民辦都更之意願，則實施者必須提供更加有利於所有權人之條件，及增加說服力。以上情形，皆可能導致整合成本不降反升。

二、行政流程恐更耗時

新修條文雖訂定縮短行政程序及時間相關規範，但亦增加如事業概要擬定或變更程序、事業計畫應舉行聽證、拆遷建物先行協調等多項行政程序，恐將延長行政流程之作業時間。

其中，新法規範拆遷建物需由實施者先行協調，不成者再由政府協調，仍不成者政府方能代拆，但若建物使用人或所有權人堅持不願拆遷，政府未必能協調成功，且因強制拆遷恐引發民眾抗爭、負面輿論、民代遊說、影響選票的情形，政府人員多不願代拆，此項規範似乎未必能有效解決釘子戶問題。

三、實施者投資意願似難增加

都市更新原就實施期間冗長，前述整合、行政流程規範可能增加推動障礙、提高成本、更加延長期程，致使降低實施者投資更新事業之意願，此從近來新聞報導建商決定退出更新市場或不願開發新案可見一斑。

此外，在民眾更偏好、信任政府辦理更新之情形下，政府亦正在積極推動公辦都更，可能分享部分都更市場，增加市場競爭性，從而使建商更加審慎評估投資都更之成本效益，影響新實施者進入市場之意願。

四、舊案續推、新案開發受影響

新法規範未核准之事業概要，其同意比率、審議及核准程序應適用新法（該條例第86條第1項），則目前事業概要審核中之都更案件，可能需重新取得同意書，並應重新辦理報核行政流程，故此類案件後續推動變數增加，能否維持成案有所疑慮，實施者可能會多加評估續推之可行性。

另則，為降低新法之衝擊，增訂適用情形、緩衝期間，屬2018年12月28日前未核准事業計畫且核定後5年內報核權利變換計畫者，或屬已核定事業計畫且權利變換計畫於2024年1月前報核者，其事業計畫或權利變換計畫擬訂、審核及變更，除需依法辦理聽證外，得適用舊法規定；未依法定期限報核者，其權利變換計畫擬訂、審核及變更，適用新法規定（該條例第86條第2項~第4項）。進而，針對事業計畫或權利變換計畫審核中之都更案件，實施者可能將優先消化舊案，爭取於緩衝期間完成行政流程，又在前述問題影響下，放緩新案之開發或推動。

五、整建、維護需求被忽略

都市更新實施措施包含重建、整建或維護等三種方式，但該條例全文修正內容仍是以重建思維為中心，少有增修整建或維護方式相關規範，忽略老舊建物整建或維護需求。

如屋齡30年以上之老舊建物，未必須予以重建，得以整建或維護方式提高結構安全性、居住品質，但此情形是否完全適用該條例較為嚴格的同意比例、行政程序、獎勵等相關規定，仍需進一步評估。

另則，截至2019年2月22日之統計，已核定重建案件至今有607件，已核定整維案件僅129件，其中屬民間自辦者只有56件³，相較之下，民辦整維案件數甚少，則如何鼓勵民眾或實施者改以整建或維護方式辦理，以加速都市更新之推動，提高都市防災能力，未來應有更多的討論。

³ 查詢自內政部營建署都市更新入口網，更新事業查詢，搜尋日期：2019.4.18，<http://twur.cpami.gov.tw/zh/urban/renovate/0>。

六、有更新急迫性地區難推動

依據截至2018年之統計，737件已核定都市更新事業計畫案件中，有394件（53%）位於未經政府劃定更新地區而自行劃定更新單元者⁴。可知，雖然過去政府依法優先或迅行劃定多處更新地區，但民辦都更案件多選擇於其他地區自行劃定更新單元，致使此類具有更新急迫性之地區推動成效緩慢。兼且，新法增訂策略性更新地區，及危老重建案件，可享較高容積獎勵，將吸引民間實施者之投入，分散其對前類地區之都更投資。加上，公辦都更主要力推具大面積公有土地之案件，未必位於前類地區。在此公辦、民辦都更多未著力之下，如何加速有更新急迫性地區之推動，引導民間實施者投資，仍有待解決。

七、雙北市以外都更市場未獲發展

依據截至2019年3月31日之統計（如表1-2-2），759件已核定都市更新案件中，433件（57%）位於臺北市，118件（16%）位於新北市，其他縣市案件數量稀少，甚至未在表列中的7個縣市無核定案件。至於目前辦理中未核定案件，亦相同呈現案件集中於雙北市之情形，而有12個縣市並無辦理中案件。顯見，雙北市以外縣市之更新市場幾無業者願意投入發展。

推測此係因近年住宅市場低迷，持續處於盤整落底階段，將來景氣亦未有明顯提振跡象，又雙北市以外縣市房價低廉，住宅超額供給情形普遍，空餘屋數量日增，且在高齡化、少子化、人口外移現況影響下住宅需求漸減，則考量更新案件整合、推動不易、耗時，執行變數太多，實施成本提高，無法預期都更投資成本能獲得回收或有正常利潤報酬率，故雙北市以外的建商投入都更市場意願低落，多選擇以更簡便的購地、合建等方式推出建案。

兼且，在雙北市以外地區，所有權人或實際居住者多為高齡者，考量辦理期間冗長、需搬遷，害怕有生之年無法入住、不願或無處可遷居，又新屋設計可能不符其居住需求，持有地坪或使用建坪減少，且維護管理費、房屋稅等持有成本較高，有限的養老基金難以負擔，使得此類民眾亦無太高意願參與都更。

⁴ 查詢自內政部營建署都市更新入口網，附表二 核定都市更新事業計畫（案），搜尋日期：2019.4.23，<http://twur.cpami.gov.tw/zh/urban/statistics>。

然而，按2018年第4季統計資料顯示，中部、南部、東部、離島等區域縣市之住宅平均屋齡幾乎皆超過30年，尤以澎湖縣40年為最高，其次是雲林縣36年、嘉義縣35年。再者，觀察此4個區域之住宅屋齡30年以上之宅數，全國約有410萬宅，其中宅數最多為高雄市51萬宅，其次為臺中市37萬宅、臺南市33萬宅⁵。（詳見下圖1-2-1及圖1-2-2）尤其，近年因地震、土壤液化等因素造成之老舊住宅倒塌、傾斜、毀損等情形多有新聞報導，故此些地區

表1-2-2 辦理都市更新案件數統計表（截至2019年3月31日）（單位：件數）

縣市別	未核定公布實施				已核定公布實施				總計
	整合中 (概要已 核准)	報核中	已審定	小計	已完工	施工中	未動工	小計	
基隆市	0	2	0	2	1	2	1	4	6
宜蘭縣	0	0	0	0	0	0	1	1	1
臺北市	484	298	26	808	197	93	143	433	1,241
新北市	0	116	20	136	48	21	49	118	254
桃園市	0	5	0	5	2	1	0	3	8
新竹市	0	14	0	14	1	2	3	6	20
苗栗縣	0	0	0	0	0	0	1	1	1
臺中市	0	9	1	10	59	9	4	72	82
南投縣	0	0	0	0	19	1	9	29	29
彰化縣	0	1	0	1	0	0	0	0	1
雲林縣	0	0	2	2	0	0	0	0	2
嘉義市	0	0	0	0	0	0	1	1	1
臺南市	0	1	1	2	72	9	0	81	83
高雄市	3	7	0	10	3	2	4	9	19
澎湖縣	0	0	0	0	0	0	1	1	1
合計	487	453	50	990	402	140	217	759	1,749

註：花蓮縣、臺東縣、新竹縣、嘉義縣、屏東縣、金門縣、連江縣並無都市更新案件，故未列於表中。

資料來源：內政部營建署都市更新入口網，辦理都市更新案件數統計表，搜尋日期：2019.4.23，<http://twur.cpami.gov.tw/zh/urban/statistics/view/7>。

⁵ 查詢自內政部不動產資訊平台，住宅統計-統計資訊整合查詢，搜尋日期：2019.4.24，<https://pip.moi.gov.tw/V2/E/SCRE0301.aspx>。

實有推動都市更新之必要性、急迫性。

但是，此次修法過程，中央主管機關原則上係基於雙北市推動經驗，研擬條文內容，而少就其他縣市推動困境予以討論，則此套全國適用的新法規範未必合乎其他縣市推動之需求，故雙北市以外縣市老舊建物，如何鼓勵民間實施更新，改善都市生活環境，及提高都市防災安全，仍待政府予以重視。

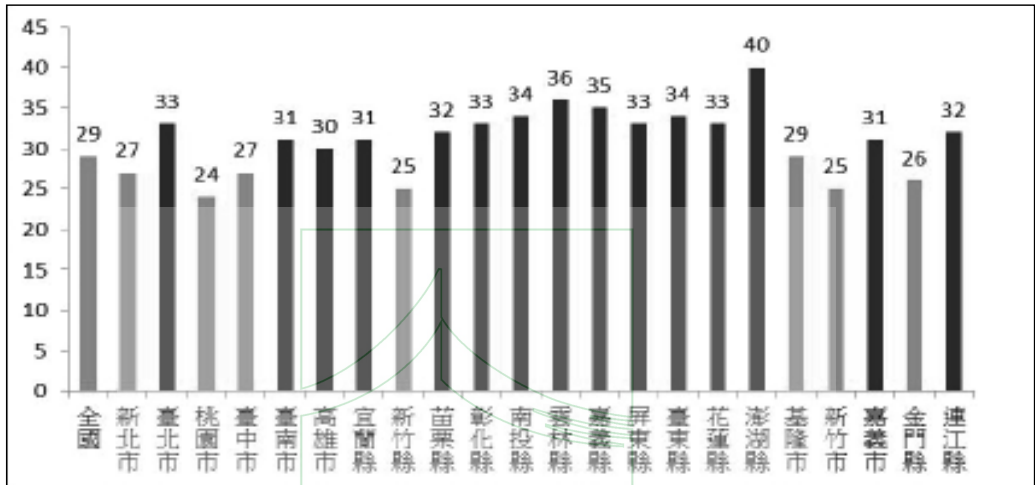


圖1-2-1 2018年第4季各縣市房屋稅籍住宅類平均屋齡（單位：年）

資料來源：內政部不動產資訊平台，住宅統計-統計資訊整合查詢，搜尋日期：2019.4.24，<http://pip.moi.gov.tw/V2/E/SCRE0303.aspx>。

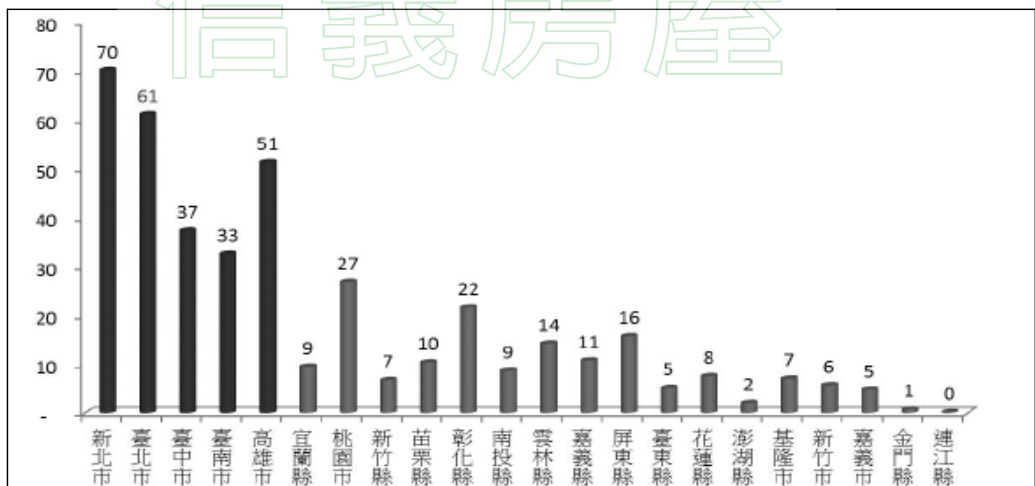


圖1-2-2 2018年第4季各縣市房屋稅籍住宅類屋齡30年以上宅數（單位：萬宅）

資料來源：內政部不動產資訊平台，住宅統計-統計資訊整合查詢，搜尋日期：2019.4.24，<http://pip.moi.gov.tw/V2/E/SCRE0401.aspx>。



肆、社會住宅包租代管計畫的演進

國內包租代管的發展，可追溯至2013年首度推出「租屋服務平台試辦計畫」，但因為房東參與意願與誘因不足，媒合成效有限。2014年為活化空閒住宅，臺北市及臺中市推出空閒住宅代租代管計畫，透過住宅修繕補助，將原本屋況不佳的住宅，轉變成弱勢家庭可居住的住宅。2017年政府在六大直轄市，推出社會住宅包租代管試辦計畫，透過包租包管及代租代管兩種方式，補助業者、出租人及承租人三方，補助項目涵蓋服務費、公證費、修繕費及保險費補助，服務項目包含代墊租金、關懷訪視、急難救助及糾紛處理，截至2018年10月30日，共計媒合1,947件。

到了2019年，為提供弱勢家庭租屋，並減輕地方政府直接興建社會住宅負擔，實施範圍除原本六個直轄市之外，今年更擴大到全臺22個縣市共同推動，由地方「租賃住宅服務公會」執行，並引導已有租約之房東、房客加入包租代管計畫，過去為人詬病的房屋租金上限，亦視地區租金差異，最高調至每月2萬2,500元。原本房客資格為弱勢家庭及就業、就學青年外，今年更放寬至警消同仁亦可適用。截至2019年3月底，連同2017年社會住宅包租代管試辦計畫在內，本計畫累計成功媒合3,811件。

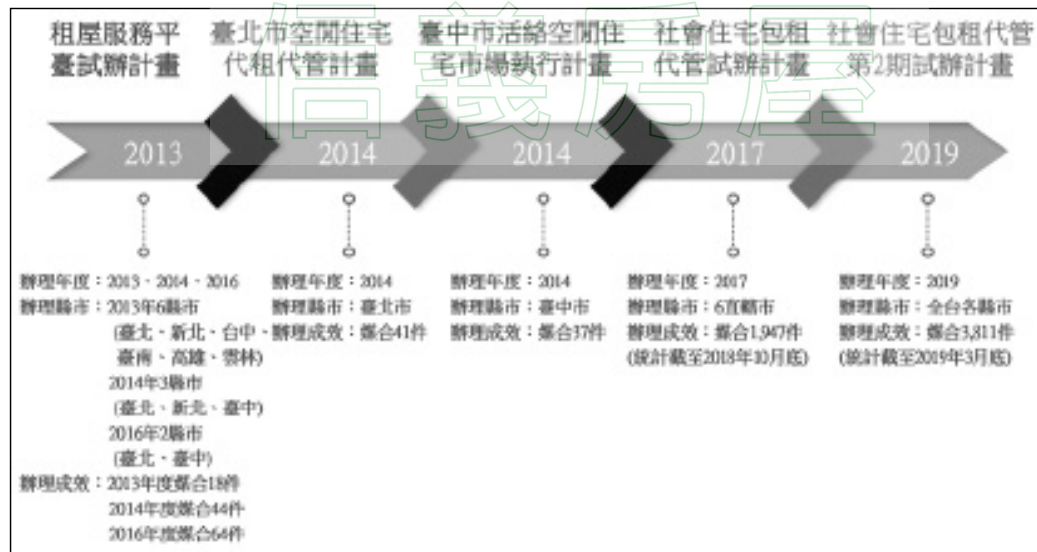


圖1-2-3 2013~2019年度社會住宅包租代管政策沿革與成效

資料來源：1.整理自行政院2019年2月1日院臺建字第1070046446號函核定，社會住宅包租代管第2期計畫（核定本）。2.社會住宅包租代管第2期試辦計畫媒合3,811件，數據來源：內政部不動產資訊平台，資料統計日期：2019.3.31，<http://pip.moi.gov.tw/V2/B/SCRB0501.aspx?mode=7>。

一、社會住宅包租代管第2期執行目標

2019年全臺22縣市，預計辦理社會住宅包租包管7,500戶，代租代管7,500戶，總計辦理15,000戶，各縣市分配辦理戶數目標如表1-2-3。

表1-2-3 2019年度各縣市社會住宅包租代管目標辦理戶數

項次	縣市	辦理戶數(戶)		
		包租包管	代租代管	小計
1	臺北市	1,100	1,100	2,200
2	新北市	1,100	1,100	2,200
3	桃園市	800	800	1,600
4	臺中市	800	800	1,600
5	臺南市	600	600	1,200
6	高雄市	600	600	1,200
7	基隆市	400	400	800
8	新竹市	400	400	800
9	嘉義市	400	400	800
10	彰化縣	200	200	400
11	新竹縣	200	200	400
12	苗栗縣	200	200	400
13	南投縣	150	150	300
14	雲林縣	150	150	300
15	嘉義縣	150	150	300
16	屏東縣	50	50	100
17	宜蘭縣	50	50	100
18	臺東縣	50	50	100
19	花蓮縣	50	50	100
20	澎湖縣	50	50	100
21	金門縣	0	0	0
22	連江縣	0	0	0
合計		7,500	7,500	15,000

資料來源：整理自行政院2019年2月1日院臺建字第1070046446號函核定，社會住宅包租代管第2期計畫（核定本）。

二、不動產經紀業者對於社會住宅包租代管計畫看法

2018年7月，內政部營建署針對六直轄市4,713家立案不動產經紀業者進行意見調查，節錄部分重要結果如表1-2-4所示。

六大直轄市，七成以上不動產經紀業知道社會住宅包租代管計畫，南部地區知道比重更高達八成以上，顯示政策宣傳上已有一定之成效。在包租與代管兩種方式中，約六成業者傾向支持代租代管方式，包租包管僅三至四成左右業者支持，顯示對於業者而言，包租包管方式所需承擔的風險較高，多數業者寧可選擇單純扮演租賃媒合中介角色之代租代管方式，另一方面，也顯示包租包管的推動，仍需政府給予業者更多政策誘因。

表1-2-4 主要直轄市不動產經紀業者對社會住宅包租代管計畫之看法
(單位：百分比)

題目與答項	直轄市別	臺北市	新北市	桃園市	臺中市	臺南市	高雄市
Q1：是否知道社會住宅包租代管計畫？							
1)知道		79.52	76.12	79.63	74.23	83.33	86.21
2)不知道		20.48	23.88	20.37	25.77	16.67	13.79
Q2：較支持社會住宅包租包管或代租代管？							
1)包租包管		37.35	34.33	33.33	28.87	41.67	32.76
2)代租代管		62.65	65.67	66.67	71.13	58.33	67.24
Q3：不願意參加社會住宅包租代管計畫原因							
1)本身以經營銷售為主，不做租賃業務		35.71	26.96	24.44	38.45	30.95	21.05
2)無法完成履約項目(如：媒合率低)		9.52	1.96	9.44	5.11	8.33	8.27
3)擔心政策未來不續辦		10.81	1.96	8.19	9.66	2.56	3.51
4)行政程序繁瑣		8.61	14.36	7.36	6.06	4.95	16.79
5)獎勵誘因不足		4.95	7.40	5.42	3.79	7.51	9.40
6)風險或成本過高		7.33	22.21	20.97	10.42	22.80	18.67
7)租屋糾紛難排解		17.03	16.76	24.17	17.80	22.89	14.66
8)總公司政策		6.04	5.44	0.00	6.63	0.00	6.77
9)過於複雜／人力不足		0.00	1.96	0.00	2.08	0.00	0.88
10)其他		0.00	0.98	0.00	0.00	0.00	0.00

資料來源：內政部營建署，「2018年住宅需求動向調查」委託專業服務案之租屋服務事業調查，由財團法人國土規劃及不動產資訊中心執行，2018年12月。

針對業者不願意參與包租代管原因方面，以目前不動產經紀業者較少從事住宅租賃業務居多，其次為租屋糾紛難排解、風險或成本過高、擔心政策未來不續辦及行政程序繁瑣等原因。充分顯示長久以來，住宅租賃市場由於交易金額不高，不受業者所重視。再者，租屋契約所涉及法令複雜，雙方權益保障及爭議排解效能仍有待政府提升，一旦發生爭議，才能有效排除，避免業者及租賃雙方視住宅租賃為畏途，反而不利於租賃產業長久發展。

伍、社會住宅包租代管的待處理課題

本文就目前社會住宅包租代管政策執行上問題，初步研提下述課題與建議，以供政府施政參考。

一、中央應制定業者請款統一標準作業流程，以加快業者請款時程

根據業者調查，政府行政程序繁瑣也是業者不願意參與社會住宅包租代管的原因之一。且目前各直轄市政府對包租代管業者請款流程之規範不一，時程快則1至2個月，慢則可拖延至4個月，已嚴重影響住宅租賃業者經營及生存。據了解，包租代管業者向地方政府請款，常由於市府承辦單位與主計單位之經費核銷認定標準不同，導致公文作業往返欠缺時效性，且承辦單位對於租金審核標準未有一致性規定、承辦審核人員員額不足，皆是導致業者所申請款項遲未撥付原因之一。

建議針對業者請款事宜，中央應制定一套統一審核流程與標準，讓地方政府有所遵循，並針對案件分類，設定審核時程，例如：一般租賃案件7日核定、特殊案件10日核定等。同時，輔以資訊系統處理各項經費核算與請款表單，以加速案件審核與請款程序透明化。另建議地方政府增派包租代管業務承辦人員員額，強化專業訓練，以加速案件審查流程。否則，雖租賃住宅市場發展及管理條例開宗明義第1條即明示，政策重點在於扶植住宅租賃服務業，然一旦產業難以為繼，更遑論政策推動。

二、統一地方政府租金評定標準與審查機制，以加速審核流程

現行租金訂定方式為業者提供3家以上出租物件鄰近、相關、相同物件

的租金行情資料，以作為地方政府審查佐證之參考，並交由地方政府自行決定審查機制。但目前房屋租金資料缺乏，政府實價登錄網站房屋租賃交易案件資料不足，或欠缺查證機制，導致業者僅能透過民間租賃網站，如591租屋網等，提供物件租金行情資料，而此類網站租金資料真實性，目前也難以查證。

故地方政府承辦單位為防杜業者造假，多有其他額外租金審查措施，徒增行政作業成本，如臺中市政府採取加入建築師及估價師專業團隊意見，以減低市府審查責任與業務。

三、鼓勵空閒住宅投入包租代管，稅賦優惠與空屋查核雙管齊下

過去高房價，許多屋主寧願將手上房屋閒置，以待未來出售時賺取價差，但現在房價高點已過，套利賺價差空間有限，已非待價而沽的時機，則可鼓勵此類屋主投入包租代管。首先，宜透過稅賦優惠及節稅措施，鼓勵屋主進行節稅，而主動釋出空閒住宅。再者，適度調高租金上限，提高房東房屋出租誘因，並鼓勵管理良善之房源投入本計畫，以擴大包租代管房源。最後，配合空屋查核、空屋稅、租賃所得稅等懲罰措施，迫使屋主被動釋出空閒住宅，以彌補現今社會住宅不足之窘境。

四、鼓勵民眾透過免費爭議解決管道，快速排解住宅租賃爭議案件

過去住宅租賃爭議案件由於金額不高，民眾常私下和解或自行吸收，才會衍生租屋黑市問題層出不窮，如惡房東以不合理之房屋租賃契約條款坑殺房客、惡房客蓄意破壞房屋設備與欠繳租金致使房東求償無門等問題，一直缺乏適當的處理機制與方式，才會導致臺灣租屋市場每況愈下。當前租賃專法正式施行，已有惡房東遭受法院判刑之先例，租賃業者專業性與租屋爭議解決機制亦逐漸成形，有助於健全市場租屋體制，業者才有更久遠的生存發展空間。

目前住宅租賃爭議解決管道有三，依照直轄市、縣（市）不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法、鄉鎮市調解條例及消費者保護法規定，民眾可分別向各縣市政府地政局、區公所及消費者服務中心提出申請，前述三管道均

免費受理租賃糾紛⁶，民眾可多加利用，不必如過去因住宅租賃金額不高而私下和解或不了了之。

五、持續透過政府保險與保證機制，解決弱勢家庭租屋歧視問題

部分房東擔心弱勢家庭欠租問題或使原本乾淨的住家髒亂損壞、或因故、因病或老死於租屋處，造成房屋價值減損，而不願將房屋出租予弱勢家庭。現已有保險及住宅修繕處理機制，針對凶宅造成房屋價值減損問題，透過保險機制⁷補強，如加強投保建物凶宅險、火險或政府補助修繕費用等方式降低房東疑慮，後續建議可由政府主動為弱勢家庭擔保，以提升房東出租意願。

六、強化六都以外縣市政府經驗傳承與業務宣傳

目前六直轄市執行社會住宅包租代管業務所產生問題，如人力、興辦戶數、財力等，未來隨著實施範圍擴大後，如何將現有的政府與業者辦理的寶貴經驗傳承給其他地方政府或其他業者，讓這些後來參與者可以減少錯誤嘗試的次數與機會，才是未來包租代管業務能否成功推廣至全國的關鍵之一。

陸、結論與建議

現針對本年影響住宅政策措施，都市更新2.0及包租代管，研提下述相關建議，以供政府施政酌參。

⁶ 內政部地政司2018年4月2日修正「直轄市、縣（市）不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法」，調處事項增列「住宅租賃爭議」並免收調處費用，資料來源：2018包租代管論壇，租賃住宅市場發展及管理條例推動情形，2018年11月。及臺北市政府地政局，租賃糾紛怎麼辦？，資料發表時間：2016.3.4，<https://epaper.land.gov.taipei/Item/Detail/%E7%A7%9F%E8%B3%83%E7%B3%BE%E7%B4%9B%E6%80%8E%E9%BA%BC%E8%BE%A6%EF%BC%9F>。

⁷ 現代保險新聞網，內政部推社會住宅補助凶宅險當誘因，目前已有旺旺友聯、國泰世紀、富邦等多家產物保險業者承作凶宅險業務，2018.7.26，網址：<https://rmim.com.tw/news-detail-20238>。



一、都市更新2.0的補強

此次都市更新條例全文修訂，對於都更市場之影響尚待觀察，預期可能增加實施者整合所有權人、辦理行政程序之成本，在住宅市場不景氣之現況下，更影響其投資意願，因此，政府後續如何推出配套措施，增強吸引實施者投入都更市場之正面誘因，將是復甦都市更新商機的關鍵。本文建議如下：

- (一)透過都市更新推動師的宣傳、實施者的長期溝通，傳達正確的資訊、更新的效益予民眾，提高所有權人參與的意願及降低其疑慮。
- (二)政府宜規範各階段行政程序之處理期限，儘速審查、辦理事業概要、事業計畫、權利變換計畫等作業，避免無止境的延宕。
- (三)考量民間業者投入意願低落、重建成本高昂之下，政府宜配合都市更新推動師、都市更新機構、國家住宅及都市更新中心、都市更新相關公司等專業者的協助，鼓勵所有權人自辦更新，及推動整建、維護之實施方式，協調金融機構提供優惠貸款，降低都更成本之財務壓力。
- (四)針對有更新急迫性地區，政府宜優先投入公辦都更，自行實施或委託都市更新事業機構為實施者，帶動、擴大都更市場規模。
- (五)政府宜再檢討都市更新條例，將整建或維護需求、有更新急迫性地區優先推動、雙北市以外縣市之情形納入考量，就此類案件研議降低同意門檻、簡化行政程序、提高獎勵或賦稅優惠措施等之可能性。

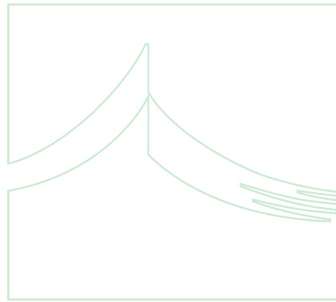
二、包租代管的健全化

現行六個直轄市所推動之社會住宅包租代管政策已逐漸上軌道，對於住宅租賃爭議解決、稅賦獎勵、保險、公證、修繕補助、代墊、關懷訪視、急難救助及資訊系統等規劃，均已初見成效。未來如何促進社會住宅包租代管政策達臻健全，本文建議如下：

- (一)目前當務之急在於強化政策推廣，如何將現有六直轄市經驗推廣至各縣市，建議可仿照現行六直轄市「社會住宅推動聯繫會報」推動模式，輪流由22縣市舉辦，就中央與地方政府及包租代管業者寶貴的辦理經驗，透過分享與交流，並於會議中針對各自業務執行上的差異進行充分討論，以尋求最合適之處理機制，才能讓未來社會住宅包租代管政策推動上更臻完備，不僅能有助於扶植住宅租賃服務產業良性發展，亦可讓更

多需要被照顧的弱勢家庭獲得妥適照顧。

- (二)現在包租代管業者請款時效快則2個月，慢則4個月，審核標準不一，讓業者咬牙苦撐也不是產業扶植良方。中央應制定業者請款統一標準作業流程、案件時程，並透過資訊系統輔助，以加快業者請款時效與案件透明化。
- (三)中央政府允許地方主管機關可自行決定租金水準，導致不同縣市間租金評定標準、審核程序不一，中央應統一地方政府租金評定與審查機制，才能加速案件審理時程。



信義房屋