

不动产价格之狂飙及其管制(上)

黄茂荣*

目次

- 一、不动产的概念及其种类
- 二、不动产市场的分类及其区隔
- 三、不动产产业的市场地位
 - (一) 价格恒涨保值又保息
 - (二) 总体经济上关联效果高
- 四、不动产之投资所得决定其市场价格
- 五、不动产之非理性价格与狂飙
- 六、不动产之非理性价格的成因
- 七、不动产市场之调控的必要性
 - (一) 从市场机能的回复立论
 - (二) 从狂飙价格之影响立论
- 八、房地价格之调控概说
- 九、传统的调控工具:不动产税
 - (一) 不动产税概述 (以上本期刊载)
- 十、应当如何调控
- 十一、结论

关键词 不动产税 狂飙价格 调控目标 调控工具

拒绝泡沫的诱惑,才能正确的调控;坚持正确的调控,开启永续的契机。

一、不动产的概念及其种类

在台湾,“民法”第六十六条第一项将不动产定义为:“土地及其定着物。”其中所谓定着物,主

* 台湾大学兼任教授、法学博士。

要指附合于土地而不变成土地之成分的工作物：^{〔1〕}房屋或其他建筑物。由于该项规定将土地及其定着物并列，所以定着物在法律上为独立于土地之物，得为物权之客体。^{〔2〕}因此，不动产基本上可分为二类：土地及定着物。

关于土地，台湾地区“土地税法”并未加以定义。至于定着物，在“税法”上不再使用定着物的概念，而直接使用比较通俗之习惯上的用语，称定着物为房屋，并在“房屋税条例”第二条将房屋定义为，“房屋，指固定于土地之建筑物，供营业、工作或住宅用者”，含增加该房屋使用价值之附属建筑物。以上皆为房屋税之课征对象（税捐客体）。该条所定义之房屋的范围小于台湾地区“最高法院”2001年台上字第1178号民事判决要旨所定义之定着物的范围。

二、不动产市场的分类及其区隔

虽然房屋与土地是互相独立之物，但在不动产市场，有时是买土地带房屋，其特征表现在：不就房屋另为计价，而按土地面积及其单位面积之单价计算总价。有时是买房屋带土地，其特征表现在：不就土地另为计价，而按房屋面积及其单位面积之单价计算总价。例外时，亦有只买到土地而买不到房屋，或只买到房屋而买不到土地的情形。这通常发生在土地与房屋之所有权人不同，而只与其中之一所有权人达成买卖契约之缔结的情形。^{〔3〕}因此，对于不动产产业必须视情形，对于土地、房屋或其整体采取有针对性之调控措施，始能达到调控之目标。

不动产的市场垂直可区分为开发市场（初级市场）与流通市场（次级市场）。参与流通市场者，有为自己之使用上的需要，而购买者，有单纯为供出租或转售之目的而购买者。另按标的之流通对象可区分为一般房地市场与社会福利房地市场。

市场的主管机关，为交易安全，固然可能对于进入一定市场者，要求一定之最低资本额、对其经理人或从事一定职务之人员要求具备一定之证照资格、对其设备要求应符合一定设置标准，但

〔1〕 台湾地区“司法院”释字第93号解释文：“轻便轨道除系临时敷设者外，凡继续附着于土地而达其一定经济上之目的者，应认为不动产。”其解释理由书：“查‘民法’第六十六条第一项所谓定着物指非土地之构成分，继续附着于土地而达一定经济上目的不易移动其所在之物而言。轻便轨道除系临时敷设者外，其敷设出于继续性者，纵有改建情事，有如房屋等，亦不失其为定着物之性质，故应认为不动产。”动产附合于土地，而不变成土地之成分，经历一个由量变到质变的过程。直到质变为定着物（房屋或建筑物）取得独立性，始成其为独立于所定着之土地的定着物，而不为该土地所有权所吞噬。详请参考黄茂荣：《附合或分离对所有权之归属的影响》，收录于《民事法判解评释》，台湾植根丛书编辑室，1985年11月增订版，第44页以下。

〔2〕 台湾地区“民法”第五百一十三条第一项：“承揽之工作为建筑物或其他土地上之工作物，或为此等工作物之重大修缮者，承揽人得就承揽关系报酬额，对于其工作所附之定作人之不动产，请求定作人为抵押权之登记；或对于将来完成之定作人之不动产，请求预为抵押权之登记。”基于土地与其定着物互相独立之建制原则，该条第一项所定：承揽人完成之“工作所附之定作人之不动产”系房屋、建筑物或桥梁者，“最高法院”2001年台上字第1178号民事判决要旨认为：“承揽人承揽之工作如为房屋建筑，其就承揽关系所生之债权，即仅对‘房屋’部分始有法定抵押权。至房屋之基地，因非属承揽之工作物，自不包括在内。桥梁之结构有固定性、永久性，且费资甚巨，在社会观念上有独立供人行走之经济效益，性质上应属‘民法’第六十六条第一项规定之不动产。上诉人承揽之工作既为桥梁建筑，该桥梁占用之基地自非属于承揽之工作物。被上诉人钟招湖等四人辩称上诉人之法定抵押权仅及于系争桥梁不及于系争土地，洵属有据。”

〔3〕 类似的，不动产税，不论是契税、营业税、特种货物税（交易税）、地价税、房屋税（财产税）或土地增值税、房屋交易所得税（所得税），对土地及房屋都是分别课征。

原则上不超出此限度干预市场的进出自由。然对于不同的市场,仍得根据其市场的特征,予以区隔,给予不同的规范,以矫正因为信息不对称、负面外部性等因素所造成之市场失效,恢复正常之理性的市场竞争机能,俾能正确配置生产因素,分配生产成果于不同生产因素之提供者,避免由于市场失效,产生不恰如其分之所得或财产的分配与集中,导致不公平之贫富差距。这当中,容易被忽视者为,金融机构之宽松资金可能提供之财务杠杆,对于不动产市场之供需的扭曲,可能引导不动产市场及金融市场朝向泡沫化发展。

开发市场(初级市场)与流通市场(次级市场)有不同之市场贡献:开发市场的功能在于提升不动产之质与量。流通市场的功能在于使已经存在之不动产配置至能更有效率予以使用之人。归属于出得起更高的价钱者,固为通常接受之较有效率的配置基准,但流通市场之参与者如非自己需要不动产以供使用之人,而是有若日用品市场中之物流业者,从事不动产之集中与配销的角色,则必须特别深入调查研究不动产物流业对于不动产之充分使用及(租金或交易)价格的影响,以从产业结构之管理的观点,规划适合之不动产产业的产业结构。其中特别是:不动产中介业之业者在都会地区是否因过度密集,而欠缺效率,必须依靠高比例之中介费始能维持?值得探讨。^{〔4〕}

为照顾无房地产之受薪者,协助其解决居住或创业所需之必要的处所,政府有必要对其提供适当区位之房地,以供其栖身或开始小本经营。此即社会福利房地之提供的观念。由于可供用为社会福利房之土地资源有限,所以从开发到流通,皆必须建立与一般房地产品互相区隔之社会福利房地产市场,以维持其一定之市场份额,有步骤地满足经济弱势者在其弱势阶段所需的照顾。

由以上说明,至少可将不动产市场区分为:开发市场与流通市场,自用市场与投资或投机市场,一般房地市场与社会福利房地市场。对于不同的市场,必须针对其不同之市场特征、任务与贡献,分别调控。不但其调控目标,而且其调控方法亦当有所不同。

三、不动产产业的市场地位

(一) 价格恒涨保值又保息

不动产中之土地不但与人力、资本和技术并列为四大生产要素之一,而且土地更以其生活及生产活动空间之必要性、稀有性、区位性及普遍的需求性,而一般的具有难以替代性的特色,形成有土斯有财之根深蒂固的经济经验与确信。其结果,土地之市场价格不仅至少会随物价之变动而调整,而且调整得比其他财产高,导致价格恒涨的现象。除了在战乱的特殊情形,相对于黄金,不动产有带不走的缺点外,在一般的经济动荡中,不动产常常有最好的保值能力。此外,相较于另一保值商品:黄金,不能在持有中产生孳息;投资于不动产,除在最后卖出时,可能有财产交易所得外,在土地持有中,还能透过用益,产生天然或法定孳息。能产生孳息,保值性又高,降低不动产之炒作成本与风险,成为投资客或投机客的首选标的。于是,土地自然成为货币供给过剩时,多余资金之避风港,容易产生投资性之非用益性的假性需求及囤地炒作。这时,如果不透过相关促使地尽其利的土地政策,一方面将会产生土地资源浪费的情景:富者,空屋处处;贫者,一屋难求;另一

〔4〕 张金鶚、刘芳瑜:《我国房地产中介制度之课题与策略研究》,载《经社法制论丛》第6期,1990年7月,第85~129页。

方面基于金融机构提供之低利融资构成的财务杠杆,土地价格跟随炒作,愈炒愈高,导致受薪者倾毕生之积蓄,亦不足以购得合宜的栖身之地。于是,如何调控不动产市场,使其价格合宜,人人有屋住,成为国家经济及社会政策之重要课题。

(二) 总体经济上关联效果高

由于不动产产业在总体经济上之关联效果高,所以国家对于不动产产业如有调控政策,往往奖励性的多于抑制性的。

不动产中之房屋,其构成之不动产产业,由于开发、兴建阶段聘雇劳工多,产业关联效果大,影响营建机械设备、建材、室内设计、设备、施工及相关公共建设之土木工程,所以常常被寄望为降低失业率、^{〔5〕}维持经济景气、带动经济发展、提高经济成长率的火车头产业之一。因此,对于不动产产业的调控,比较多的情形是,不动产产业景气一发生困顿,政府便剑及履及地降低土地增值税(土地资本利得税),而且常常一降就是对折,或对于建筑业者或购屋者提供融资的利息补贴,以纾困。^{〔6〕}反之,在不动产价格飙涨,房价年所得比节节升高,单单2010年下半年6个月间即从7.7倍飙到8.9倍时,^{〔7〕}政府能够端出之调控措施,不但极为有限,而且往往不真正对于房地的假性需求有抑制的效果,而只是在临时措施成功时,给政府平添一笔财政收入,略补财政空虚的一直之急,对于不动产产业之合理的发展,没有结构性的帮助。

四、不动产之投资所得决定其市场价格

投资所得由财产孳息及财产交易所得构成。例如投资股票可能有股利及股票交易所得;投资债券有利息及债券交易所得;^{〔8〕}投资土地可能有租金及土地交易所得;投资房屋可能有租金及房屋交易所得。上述交易所得即是资本利得。资本利得在“所得税法”上概称为财产交易所得(“所得税法”第九条)。一般而言,财产之市场价值应当是其孳息之资本化的数值(资本财之现值)。^{〔9〕}所以,一笔财产在孳息所得之外,会有超出其资本财现值的财产交易所得时,在市场上,总是彰显该种财产之一个值得注意的(特殊)现象:资本化的倍数较定期存款利率的倒数为高。有较高财产交易所得之财产的资本化倍数既然较高,其孳息的产出相较于其资本价格的比例(投资报酬率)通常即会较

〔5〕 蔡耀如:《我国房地产市场之发展、影响暨政府因应对策》,载《中央银行季刊》第25卷第4期,2003年12月,第41页:“1985年房地产业的就业人口曾占总就业人口比重达11%。……其后随营建业投资萎缩而逐年递减,至2002年平均就业人口降为72.5万人,占总就业人口比重7.7%,……为当前失业人口遽增主因之一。”

〔6〕 王涂发:《房地产纾困方案之省思》,载《经济情势暨评论》第1卷第3期,1995年11月,第137~142页。

〔7〕 【记者于国钦/台北报道】:“‘内政部’昨日发布住宅需求动向调查,受台北市房价高涨的影响,第2季台北市房价所得比升至15.2倍,全台房价所得比也升至9.0倍,双双创下有调查以来的最高。”载2011年9月8日台湾《工商时报》。

〔8〕 一般说来,来自于债券只会有利息所得,不大会有债券交易所得。其所以会产生债券交易所得,乃因其面载利率高于市场利率,使其持有人有机会透过债券交易,以交易所得的方式,提前实现剩余期间按面载利率高于市场利率之利差计得之利息。例如面额新台币一百万元之一年期债券,设其面载利率为5%,市场利率为2%时,在期间经过半年时,其持有人如欲将之卖与他人,他可以开出之价格应在102.5万元至104万元间。成交时,高出102.5万元的部分(1万元)为其债券交易所得。假设以103.5万元卖出,因其买受人之持有期间有半年,所以认为买受人有2.5万元之利息所得,但其他他仅有(105万元-103.5万元=)1.5万元之利息所得。其间差额(1万元)为其债券交易损失。此为孳息(利息)所得与(证券)交易所得或损失间之流动的情形。

〔9〕 Samuelson/Nordhaus, *Economics*, 18. ed., 2005, pp. 269-271.

低。资本化的倍数,通常参考当地定期存款利率及该财产所处市场之风险及其特殊之获利能力。^[10]

不动产之投资所得,在持有期间,由租金所得;在移转时,由交易所得组成:保有期间之租金所得与透过交易取得之交易所得的和等于不动产之投资所得。租金所得取决于不动产之租金价格,而租金价格又取决于其边际生产之价值。至其交易所得则取决于该不动产之交易价格(卖出价格)。交易所得=卖出价格-(买入价格+交易费用+交易税费等)。不动产所有权人透过交易,实现其交易所得时,除有特约,即不再能取得租金所得。

不动产之投资所得决定其市场价格。不动产当期及将来预期之边际生产的价值决定之当期及预期之租金价格。当期及预期之租金所得(价格)与交易所得在孳息之资本化上的理论关联,以孳息(租金)按当地定期存款利率资本化该孳息所自之不动产资本价格,决定该不动产之理性的交易价格。亦即其经济理性上的交易价格取决于该不动产当前及将来可预期之边际生产的价值。所以根本决定不动产之投资所得或其市场价格者应当是其租金价格。此为不动产市场价格与租金价格间在经济理性上的关联。该关联以不动产之边际生产的价值为基础。

特定不动产之交易价格与租金价格间的关联以租金所得之一定的资本化倍数为交易价格的形式表现出来。该资本化倍数通常为当地定期存款的利率的倒数。例如一年期定期存款利率为2.5%时,其倒数为40。亦即以不动产之租金价格减除该不动产之折旧及维护等费用后之净额(租金所得),除以该利率所得之商,为该不动产的资本价值。在该观点下,一个人将该资本存入定存或购买不动产可以取得之利息或租金所得分别除以该资本,计得之投资报酬率相同。如此资本化下来之不动产的交易价格可谓是其理性之交易价格。是故,当一个地区之存款利率下降时,该资本化倍数变大,会提高当地不动产之投资性需求,促使不动产价格上涨。

然,租金所得与交易所得在市场经验上的实证关联为:(1)租金所得低于资本的利息成本,(2)不动产之市价高于其理性交易价格。

五、不动产之非理性价格与狂飙

在不受经济管制的市场,不动产价格透过供需,由市场形成。在实行市场经济的体制下,相信根据当时供需关系,透过市场竞争决定的均衡价格是符合最佳经济效率的价格。因此,原则上不干预货物或劳务之市场价格。只要房地之市价与其边际生产的价值有适当的对应,则其由市场决定之价格再高,也不能将之评断为不合理,自然也无飙涨可言。在这种情形下,房价所得比再高,为市场之效率,受薪者或消费者只能自承是市场之竞争底下的失败者,默默承受失败的果实。

然房地市场价格如系因导致市场失效之因素所形成,有不寻常的涨落。其特征为:所形成之价格与不动产之边际生产的价值脱节,欠缺经济理性的基础,属于非经济理性的价格。此时则必须透过调控予以导正。为进行调控,必须建立标准,客观认定市场价格是否有不寻常的涨落。其次为确认不动产市场所以失效之根本原因在于:不动产之开发或流通市场的信息不对称;

[10] 例如一笔不动产被成功地出租用为一定用途后,可能由于利用该不动产提供之货物或劳务深受客户欢迎,而提高该笔不动产历来之边际生产的价值,从而使其承租人能够负担较高的租金。该不动产之市场价值亦可能因之升高。此为物因其用而涨价的情形。在该基础上,有一个常见的社会现象:房地承租人在租得之房地经营一段时间后,生意如果兴隆,出租人常会对于承租人提出调高租金的要求,承租人如果不从,即不续约。如何保障承租人?在出租人收回租赁物后,如有出卖或出租的情形,给予承租人优先承租权或优先购买权;在出租人留为自用的情形,禁止出租人搭便车或从事有竞业关系之业务,特别是禁止出租人在收回出租之房地后,一定期间内经营与承租人经营之业务有竞争关系的业务。

金融事业对于不动产的开发商或投资客提供财务杠杆,推波助澜,使不动产之市场价格节节循环上升。

不动产价格不断上升,激烈的涨升首先引起的疑惑为:该市价是否还在经济理性的范畴内?不动产业者认为价格还不够高,而受薪者认为已经过高!其认定之标准为:房价所得比^[11]或房价相对于物价指数之涨幅,例如台湾地区之房屋在2011年7月的平均涨幅为:4.01%^[12]。该比较标准固然言之成理,特别能够彰显受薪者及消费者的感受;但还不是依经济学的观点,直接以房地之边际生产的价值为其市价之合理性的评断依据。

必须不动产之租金所得低于其资本之利息成本,该不动产之市价才有高于其理性之交易价格的情事。在这种市场形势,不动产投资者期望,其租金所得之损失将来能够从其交易所得获得弥补。而实际上,当该不动产将来可预期之边际生产的价值(租金收入)不可能支撑如此高之交易价格时,该不动产价格即渐渐丧失经济理性的基础。视不动产价格与其边际生产之价值脱节的程度,判断不动产价格是否为包含泡沫价格之非理性价格,^[13]以及是否已进入狂飙的阶段,在经济学上是一个比较可靠的标准。一旦形成非理性价格,不动产市场或多或少即有泡沫化的情形,迟早会引起不利之经济后果。

六、不动产之非理性价格的成因

市场存在之不动产价格,即使非理性,依然有其所以形成之市场条件。支撑不动产非经济理性价格之原始原因主要为:信息不对称,过多之货币追逐有限之保值又保息的投资标的,于是形成投资性或投机性之假性需求,金融机构对于房地产开发及交易之低利融资,不动产证券化及以之为标的之衍生性金融商品推波助澜,放大金融因素对于房地产价格的影响。^[14]房地市价长期高于按不动产孳息(边际生产)之价值资本化计得之不动产理性市场价格,滋长非理性市场的形成,导引投机性之假性需求进入房地产市场,影响房地产市场之理性的供需,使不动产之市场价格节节循环上升。

[11] 【记者于国钦/台北报道】:“‘内政部’昨日发布住宅需求动向调查,受台北市房价高涨的影响,第2季台北市房价所得比升至15.2倍,全台房价所得比也升至9.0倍,双双创下有调查以来的最高。”载台湾《工商时报》2011年9月8日。

[12] 请参照台湾房屋100(2011)年7月成交资料统计:

台湾房屋100年7月成交资料统计				单位:坪/万元
行政区	房价月增减幅(%)	交易量月增减幅(%)	6月房价	7月房价
台北市	1.18	8.8	50.8	51.4
新北市	5.8	-5.6	27.03	28.6
桃园县	3.94	9.1	12.7	13.2
新竹县、市	1.52	-7.8	15.9	16.14
台中市	3.6	10.8	14.5	15.02
高雄市	4.01	12.9	9.9	10.3
平均	4.01	5.64		

注:1. 房价以成屋计算

2. 统计期间自100年6月1日至6月30日止

台湾房屋研究中心制表

[13] 张金鶚、陈明吉、邓筱蓉、杨智元:《台北市房价泡沫知多少?——房价 vs. 租金、房价 vs. 所得》,载《住宅学报》第18卷第2期,2009年12月,第1~18页。

[14] 张金鶚:《住者适其屋——我国住宅政策与问题之探讨》,载《律师通讯》第181期,1994年10月号,第14~15页:“房地产投机炒作加上游资充斥,导致房地产价格高涨。”

到最后,产生不动产市价长期高于不动产之理性交易价格的现象,形成非理性的市场。其机制有点像以高利吸金之多层次传销,把不动产价格越拱越高,每一个参与投资或投机交易者皆不相信自己会是最后一个接到天价,再无接手之投资客或投机客,从而形成一个由不动产市场与金融市场连结而成的泡沫市场。此外,利用容积奖励促进都市更新的政策,在执行时没有对于主导都市更新建设案件的开发商之成本及售价给予必要之控管。这提供其开发商借助于低利融资,在推动建案高价挂出时,有足够的题材及毛利筹码,构筑财务上的支撑空间。其结果之特征为:不论建商或投资客都能负担囤积无租金收入之空屋的资金压力,以维持期望之房地价格于不坠,静待房地价格飙涨之利益的实现。

当泡沫还在,光鲜亮丽,关联产业一片繁荣。当不动产市场发生空屋连片,其投机客既无租金收入,^[15]且又对于何时能脱手换取交易所得失去指望,不再能够担负资金成本时,金融机构便可能对其紧缩银根,导致断头卖出的压力。当泡沫突然破灭,金融机构可能吃进之呆账有如天文数字,投机者的资产价值顿时折半,相关产业的循环戛然而止。这是一个难以想象的景象。过去,由于经济一直还在发展路上,百业外销赚得的外汇兑成境内货币后,一直超过各种投资之所需,所以能够一路支撑涨不停之不动产价格,产生不动产确实是既保值又高利之投资标的之共同经验。然今已非当年可比。既有产业外移,新兴产业一时尚难为继,空有对外投资之所得返乡撑起的大量集中于富豪的资金。这些资金一样如过去之外销盈余,寻不到不动产以外之适当的投资标的。于是,一样地投入传说中稳赚不赔的不动产市场。其对于市场的影响,与过去不同的是:其抬高不动产价格后,产生财富之不当集中,恶化所得之合理分配,影响正常之经济活动。

七、不动产市场之调控的必要性

人需有栖身之地,微型企业需有工作的场所。而土地这一生产因素,在利伯维尔场底下,难以避免受到业已经营有成者的控制。要使不动产地尽其利,必须使不动产与其他货物一样,能够摆脱不当控制,以促进物尽其用,货畅其流。亦即使不动产地供适当使用,一方面避免发生囤积居奇,另一方面让不动产不因信息的封闭,而提高交易成本,滞碍其流通。这当中,国家除应针对不动产市场所以失效之因素,进行调控外,并应储备一定数量之土地资源,帮助这些处于市场劣势者,取得其为生存或力争上游而打拼时必要的经济及社会生活的活动空间。为维持社会和谐,促进大同,这是一件重要的工作。是故,在不动产市场之调控必要性的探讨上,除经济因素之考虑外,还必须注入社会因素,始能圆满。

在市场经济下,商品价格,含房地价格皆由市场的供需所决定。所以,在市场经济之信念下,通常认为,让市场自由决定商品之价格,最能有效率地使用稀有的资源,在房地市场,最有效率满足各方对于房地之需要。管制价格为各种经济管制中之最不得已的选择。盖无论如何,商品或服务的价格如果不是透过供需由市场形成,必难以达到有效率的生产与分配。因此,虽然最后希望透过经济引导或调控,合理解决房地之供需及价格,但不能直接对于房地价格加以干预。只有在不动产市场失效时,才可透过正确调查分析不动产市场所以失效的因素,对症下药,间接从其营运之市场环境的规划,例如透过融资的注入或紧缩、有效率之销售市场的建立,加以引导。否则,一切人为之调控价格的措施不仅难以收效,而且必然会影响到房地产业之经济效率。

[15] 房地产投机之基本特征为囤积房地,任其闲置或低度使用。房地投机所以可能,除市场失效外,必有金融机构透过融资,提供财务杠杆,供其炒作行情。花敬群、张金鹭:《房地产投机行为之研究》,载《经社法制论丛》第11期,1993年1月,第347~351页。

经过一段期间,通常为7年以内,^[16]台湾房地价格便会狂飙一阵,从1987年起飙,^[17]越飙越厉害。^[18]从2011年9月1日台湾发行之《经济日报》A版20面即有9面满版之房屋销售广告可知,最近这一波飙涨几乎已到泡沫化之失控边缘。不动产市场失效之特征为:太高的价格、太少的房屋供给或大量之闲置房屋的囤积。^[19]同时存在一些畸形的现象:(1)土地或房屋闲置,^[20](2)房地价值与其可预期之边际生产的现值脱节,取得不动产之资金利息成本长期高于其租金收入。其所以发生的可能性源自金融机构,不按不动产将来租金之现值评估其担保价值,而按其虚胖之市价核贷,提供不动

[16] 杨雅婷、彭建文:《房价结构性改变之检测——以台北县、市房价为例》,载《台湾土地研究》第6卷第2期,2003年11月,第46页:“以房价为例,过去房地产市场景气七年一循环的说法,便是以房价波动趋势来推测出房价结构。”该结构由一些重要的因素共同形成。当这些因素之一部分或全部的数量发生异于寻常的改变,或加入有影响力之新因素时,该结构会发生一时性或永久性的改变。房价也因此会有一时性或永久性的波动。彭建文、林秋瑾、杨雅婷:《房价结构性改变影响因素分析——以台北市、台北县房价为例》,载《台湾土地研究》第7卷第2期,2004年11月,第27~46页。该文实证分析之结果发现:“货币供给额对其他变量所造成的冲击属于长期效果,表示其对股价造成长期性冲击,进而间接影响房价长期波动结构,造成结构性改变现象。”货币供给额所以有领先股价之趋势,股价所以有领先房价之趋势,以及房价所以有领先建照面积之趋势,其道理为:货币供给额为总体经济因素之荣枯的整体表现。另该文还指出:“实证结果显示建照面积并非房价结构性改变之显著原因,……且因果关系实证亦指出房价波动领先建照面积波动,故建照面积会导致房价发生结构性改变之证据更显不足。”在受薪者一屋难求,而房价波动一直领先建照面积波动,这表示房屋市场基本上是一个在投资市场供过于求,而在用益市场供不应求的市场。不透过大量兴建国民住宅(社会福利房)并建立其集中交易市场,帮助受薪者取得及流通其住家,该供需形势难以确实调控。毛丽琴:《影响房价变动因素之探讨——以高雄市区为例》, *Journal of Commercial Modernization*, Vol. 5, No. 2 (2009), 141-156. 此为从房屋本身之个体特征(例如大小、屋龄、车位、房屋类型、电梯、行政区位、捷运)所为的论述。

[17] 蔡耀如:《我国房地产市场之发展、影响暨政府因应对策》,载《中央银行季刊》第25卷第4期,2003年12月,第34页。

[18] 张金鶚、彭建文:《房地产景气循环与住宅政策》,载《住宅学报》第6期,1997年8月,第678~690页。该文建议建立“房地产景气指针”、“住宅质量指针”、“住宅金融制度”及“土地使用变更回馈”制度。其中“住宅质量指针”与质量规格的建立有关,“住宅金融制度”主张从降低房价与需求面之补贴着手,而放弃兴建国民住宅的方式。这样做,固然可满足有一定资力之无屋者的有屋愿望,但难以永续普遍满足无屋者希望有一房屋可供栖身的愿望。因此,可能有效的方法或是:分别视其财务能力,协助购买一般住宅或租购国民住宅。不然,国家有限资源将会被用来补贴比较不穷的无屋者,而真正贫困者反而不能享有国家之平等的必要照顾。至于“土地使用变更回馈”制度更是一个复杂的问题。除了应考虑公共利益外,并应考虑土地使用未获得变更之土地的相对牺牲。这是农业用地之牺牲补偿的老问题。

[19] Samuelson/Nordhaus, *Economics*, 18. ed. 2005, p. 36:“太高的价格及太低的产出构成之典型是伴随不完全竞争之无效率性的特征。”

[20] 据2011年11月4日《工商时报》A2版的报道:“主计处”每十年进行一次人口及住宅普查,本次普查于去年底及今年初办理,“‘行政院主计处’昨(3)日发布99年人口及住宅普查结果,99年底‘全国’空闲住宅升至156万宅,较89年增加32万8千宅,占比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‘国内’部分地区建案增加的影响,99年底‘全国’住宅数升至807万4千宅,较89年底增加108万1千宅或15.5%。”亦即假定该新增之情势如果皆发生在新增之住宅,则十年来增加之住宅中有30.34%沦为空闲住宅。就该现象所以发生之原因,“主计处”的解读为:“近十年住宅平均年增率1.4%,高于人口平均年增率0.4%,住宅成长速度超过人口成长的速度,使得空闲住宅十年间增加了32万8千宅。若以空闲住宅占住宅总数(空闲住宅率)观察,十年来空闲住宅率也由17.6%升至19.3%。”亦即供过于求。“这份普查也统计各县市空闲住宅率,台湾地区最高前五名依序是基隆市25.2%、金门县24.1%、花莲县23.3%、宜兰县22.8%、澎湖县与新北市22.0%。以台北市13.4%最低,五都的台中市为21.1%,如果依合并前的台中市观察则达26.2%,反而居第一。‘主计处’官员表示,89年台中市的空闲住宅率已达26.0%,当年轻次于连江县居全国第二,这十年来略为提升0.2个百分点。”其中所谓空闲住宅,“‘主计处’推估方式是:当访查员在普查期间(一个月)到户访查逾五次找不到人,并经邻居或大厦管理员确认属于尚无人经常居住,才会列为‘空闲住宅’,另外如果一个人有两栋房子,第二栋房子处于未经常居住状态,这类房子也会归为‘空闲住宅’。由于‘主计处’对空闲住宅的定义较宽,因此所推计的数字自然比较高。”详见“行政院主计处”2011年10月编印《99年人口及住宅普查,初步统计结果提要分析》,第32页以下。

产投资人或投机客,运用财务杠杆博利的可能性。这不但非理性地循环推升不动产之市场价格,而且还使不能萧条之火车头产业:不动产产业,与不能倒之后援产业:金融产业,在泡沫化上产生难以处理之共伴效应。^[21]不动产既非黄金,亦非古董;囤积本来只会折旧,而不会增值。是故,本来没有囤积不动产,不加利用,待价而沽的道理。如有这种异常情形发生,自然必须透过正确的调控,予以化解。

当不动产之市场价格与其可预期之边际生产的价值过度脱节,其投资人不再能够找到愿意接手之人,以自后手实现交易所得,填补其平时之租金收入的损失,以致不能对于金融机构返还其投资贷款时,不动产市场之泡沫便会破灭。其表现首先为不动产价格崩盘,其次发展为金融机构吃进大量以不动产为担保之呆账,终至产生金融危机。为防止因为不动产泡沫化所形成之不动产产业及金融产业并发的危机,必须针对形成不动产非经济理性价格的因素,以及金融产业在该过程中所扮演的角色,予以防范。泡沫已成时,应逐步对其调气,使之回复以理性价格为度之贷放范围。

当不动产市场周期性的,因为价格飙涨,而使受薪者购屋更加困难,或因为飙过头,导致不动产产业者自己因资金积压而难以为继,引发去化困难,爆发不动产产业的危机,或甚至危及金融产业时,不动产产业之调控的必要性便特别受到重视。在不动产产业之调控的呼吁中,产业困难最容易剑及履及地得到响应,例如为纾解不动产之经营困难,在台湾自1999年起,不但透过对于购买房屋者,先后共提供新台币13500亿元之优惠房贷措施,以刺激住宅需求,^[22]而且为供给面,在2002年1月30日修订“土地税法”第33条,一口气将土地增值税的税率打对折,分别从40%、50%及60%降为20%、25%及30%。然当年之不动产价格,并没有因为此等支撑性的调控而回软。^[23]

[21] 萧家兴:《房地产不景气、金融风暴与住宅金融政策》,载《空间杂志》第81期,2007年4月10日,第50~59页;第82期,2007年5月10日,第36~45页。

[22] 蔡耀如:《我国房地产市场之发展、影响暨政府因应对策》,载《中央银行季刊》第25卷第4期,第52页:“(1)优惠房贷措施:88(1999)年1月起,‘行政院’提高政策性贷款补助额度,将优惠国宅贷款的每户贷款额度由160万元提高为220万元。同时,‘央行’提拨邮政储金转存款1500亿元供银行办理购屋贷款项目(包括900亿元购置新屋贷款及600亿元无自用住宅者首购贷款)。89(2000)年8月政府核定以银行自有资金办理‘1200亿元青年优惠房屋贷款暨信用保证项目’与‘2000亿元优惠购屋项目’,此项措施与88(1999)年1500亿元优惠贷款项目均由‘内政部’提供年率0.85%贷款利息补贴。由于此项房贷项目办理成效良好,政府分别于90(2001)年8月、91(2002)年4月、92(2003)年1月各增拨2000亿元,92(2003)年8月再增拨2800亿元续办该项项目贷款,使总额度达13500亿元……。惟为减轻财政负担,并缩小本项目与劳宅、国宅优惠贷款利率差距,91(2002)年4月续办项目贷款利息由政府补贴部分,自0.85%降为0.425%,92(2003)年1月及8月续办部分均为0.25%。(2)减税措施自88(1999)年起,降低契税20%,所得税购屋贷款利息扣除额由每户10万元提高为20万元,并免先扣除储蓄特别扣除额。此外,自91(2002)年2月起,土地增值税减半征收两年,对活络房地产市场交易成效显著。”关于优惠房贷的利弊,请参考林娟宇:《台湾当前房地产市场景气变动及其因应对策之研究》,载《人与地》第298期,2001年4月,第14~26页;林秋锦:《台湾地区实施一般优惠房贷政策成效之评估》,载《土地问题研究季刊》第4卷第3期,2005年9月,第29~43页;洪绍陈:《优惠房贷利多是否能提振房地产景气》,载《元大投资信息》2000年9月,第17~21页。关于土地增值税减半征收两年及后来将税率直接分别降为20%、30%、40%对于房地产景气是否有明显之正面影响,有否定之研究结果,孙克难、徐正锦:《台湾土地增值税减半征收政策对于房地产景气之影响》,载《财税研究》第37卷第6期,2005年11月,第83页:“土地增值税减半政策对房地景气影响之统计检定结果并不显著,表示政府实施此政策以活络房地产景气,其效果并不彰显。”该研究结果与经济学理论之基础认识不符,有小心重为验算的必要。所以导出该实证研究结果之最大的可能的因素为:在同一期间有其他反向之干扰因素,抵销了土地增值税减半政策对房地景气之正向影响效果,使之隐而不彰。

[23] 蔡耀如:《我国房地产市场之发展、影响暨政府因应对策》,载《中央银行季刊》第25卷第4期,2003年12月,第60页:“目前因住宅长期供过于求,抑制供给措施对纾缓余屋积压确有帮助;而受央行实行宽松货币政策,多次提供低利优惠购屋贷款措施,并逐次扩大项目额度及放宽适用对象,加以受土增税减半征收及房价议价空间扩大等因素影响,91(2002)年下半年以来房市交易转趋活络,刺激民众购屋需求成效显现,对去化市场余屋与缓和房价跌势效果显著。”

此外,1998年起,为抑制供给,以纾缓余屋的积压,政府并采取调节住宅供给的措施。^{〔24〕}等到不动产者经过纾困而元气回复时,房地价格又进一步飙涨。这时政府能够端出来之调控措施,不但非常有限,而且以纾解民怨的成分居多(例如对于二年内转售不动产者,开征特种货物税),真正解决受薪者之购屋困难的措施极为有限。

不动产市场机能既已失效,便产生由政府加以调控的必要性,以管住脱缰狂飙之房地价格,并①衡平生产要素价格,在土地及其他因素提供者间,营造合理分配生产成果的环境;②扶持有正外部性之弱势产业(例如书局等文化事业)能在文教区立足;③照顾薪资所得者的生活,使其住者有其屋;④防止对于不动产之担保放款超贷,形成金融产业与不动产产业之共伴的泡沫化。

(一) 从市场机能的回复立论

在实行市场经济的体制下,相信根据当时供需关系透过市场竞争决定的均衡价格是符合最佳经济效率的价格,因此,原则上不干预货物或劳务之市场价格。除非货物或劳务价格因为信息不对称,有为投机而产生之假性需求造成市场失效,产生非理性价格的形成或涨落,必须透过调控予以导正。为避免对于市场误为不必要之调控,干预市场之正常调节机能,必须建立标准,客观认定:形成之市场价格是否为由于市场失效,而产生之非理性的价格。

(二) 从狂飙价格之影响立论

技术之外,土地、劳力与资本传统上并称为三项主要的生产因素。狂飙之不动产价格的立即影响为部分土地闲置,未能地尽其利。其次为使一部分产业,例如书店,因此离开它本来应当所在之文教区的区位。

另一个重要的市场现象为,相对于其他产业,毗连之不动产中介业是否彰显为过多的不动产中介公司及其从业人员,形成低效率之销售系统。此外,在报纸上之不动产销售广告所占比例,亦极为凸出。这些都显示交易习惯形成之过多毛利引起之资源浪费型的销售模式。该销售模式一旦成型,其事后的导正会连带引起大量从业人员之转业安排的需要。^{〔25〕}

销售方投入资源之膨胀,究竟是使不动产业之信息更透明,改善该产业之信息不对称的市场形势,还是愈发使不动产业的信息由于销售本位,更向销售方倾斜?以房屋面积、质量之标示方法为例,尚有相当的改进空间。以下兹分从狂飙之不动产价格在经济面及社会面的影响,说明其调控的必要性。

1. 经济面相

当土地的价格过高,会导致所得分配之不合理,压缩土地以外之生产因素提供者之发展机会,扩大资本的集中、土地分配不均及贫富悬殊的程度。当土地租金占生产成本的比例过高,以致相关产业丧失国际竞争力时,将导致产业向租金较低之其他国家或地区迁移,从而降低本地劳工的需求。这不但会提高失业率,也会降低工资水平,使劳工在工资下降及房地价格高涨间,交相煎熬。

观察工资与租金,为何同样受边际生产之价值制约的工资与租金会有不同之发展:工资一直有最低工资之保障的下限诉求,而租金一直有不得超过法定限制之上限的需求?

〔24〕 蔡耀如:《我国房地产市场之发展、影响暨政府因应对策》,载《中央银行季刊》第25卷第4期,2003年12月,第51页:“1.民间部门:87(1998)年底内政部法令自88(1999)年1月1日起已领建筑执照或杂项执照者,其建筑期限(注23)自动延长二年至89(2000)年12月31日,无须另行申请。其后,‘内政部’函令起造人得办理申请展延建筑期限,如有申请,最多得再延长五年。2.暂停公部门兴建住宅:自88(1999)年起,政府暂停兴建‘国宅’(包括政府直接兴建和奖励民间投资兴建‘国宅’)及‘国营’事业(如台糖公司),兴建平价住宅新建二年;90(2001)年将上述暂停措施再延长至93(2004)年底。未来‘国宅’尚有待售余屋区,拟暂停眷村改建,改以辅购‘国宅’;现行住宅补贴政策则以辅助人民贷款自购措施为主。”

〔25〕 台湾各地密集24小时日夜不休之连锁超商同样显示,毛利过高之无效率的销售样态。

在土地、劳力及资本三种主要的生产因素中,劳力因供给者众,且有一定比例之失业率,基本上属于买方市场。缺工时,本来应会导致工资的上涨,但由于资本及劳工之跨国的移动,使工资面临向上调整的阻力,向下调整的牵引。这些都抑制工资的上升。在像台湾对外贸易依赖度高的经济体,特别是在国际经济朝向全球化后,基本上由各产业之国际竞争力制约其工资水平。所以,实务上其调控固展现在关于薪资之团体协约的协商制度,以及颇富争议之最低工资的保障。但如果不能提高劳动生产力,最低工资之提高的结果,虽然维持尚有就业机会之劳工薪资在一定水平以上之升高的表象,但往往只是促使产业外移,使边际劳工失业的根本原因。只有产业技术已提升到具有国际的竞争优势,能够提高境内生产效率的程度,才能有助于本地工资的调升。

至于土地由于其区位及供给弹性几乎等于零,其租金固受制于需用土地者之边际生产的价值。但其交易价格由于信息不对称、金融机构之低利融资的配合,出现有时地主不在乎其土地是否能租出去,而宁愿让其闲置的现象。这显示该土地之价格已不依经济理性,取决于其将来可预期租金之现值的加总,而出现与租金显然脱节之泡沫性的市场价格。由此可见,资本之掌控,特别是透过金融产业,能够影响土地与其他生产因素间之使用的搭配,以及经营成果在土地、劳力及资本提供者间之合理分配,引起与经社贡献脱钩之不当财富集中的结果。当中劳动者会特别有相对的受剥夺感。这除导致经济资源之无效率利用外,其相随之暴发户式的消费,更引发社会的不安。如果土地的价格能够维持在比较合理的水平,劳工能够分得的经济成果,相对上亦会比较合理。

资本虽然有贫富不均之财富集中的问题,但在经济现象上,相对上不表现在对于资本的操控,而表现在以金融为手段,对于外汇、证券及农工原料之大量的忽进忽出以及囤积。

2. 社会面相

不动产产业现况之特征为价格飙涨。台北中心市区每平方米大约在新台币 30 万元,板桥县政中心周围,每平方米大约在新台币 18 万元。在台北每平方米大约新台币十万元以下的房屋已很难找到。相对于全民年平均所得每人 60 万元,人口数 20%之最低所得阶层年平均为每人约 30 万元,人口数 20%之最高所得阶层年平均为每人约 180 万元。与该所得水平相较,房价显然过高。这自然使无自用住宅者人心惶惶,影响治安及年轻人的进取心。然而另一方面,只要豪宅推出,就像豪华轿车进口的景象一样,很快销售一空,似有供不应求之势。这对社会各阶层的冲击,难以言宣。人民虽然大部分善良,但长此以往,待父兄历代的积蓄花光时,将会是一个让受薪者看不到希望的时代。社会将因此动荡,社会和谐将遥不可及。

回想当年,台湾成功解决农地的问题:不但三七五减租,还耕者有其田。此外,台湾其实也不曾让需要兴办工厂者,要不到工业用地,或在工业用地之购买遭受到地价飙涨的困扰。令人困惑的是:台湾本有洞烛机先之平均地权、涨价归公及地尽其利的土地政策及土地税政策,为何几十年间一样地陷入这样的困境,难以自拔!

有鉴于此,必须想出经济调控的方法,把房价压下来,解决大众之居住及工作所需的空间问题。

3. 财政面相

因为房屋及土地不但其所有是财产税之税捐客体,而且其交易及交易所得亦分别是消费税(交易税)及所得税或土地增值税的税捐客体。所以,房地价格的飙涨一般说来皆有助于国家的税收。不动产之价格的涨升,还可无形中提高各产业之不动产的账面价值,必要时,可按市价处分其厂房用地,兴建商业大楼或住宅,而同时再由国家帮助为其征收土地供其迁移制造基地之需。这等于国家对于各产业之业者提供之隐藏的补贴。到此限度,有利于产业的财务。其结果,在房地价格之飙涨中,事实上,各级政府与各产业之业者两蒙其利。此外,由于各级政府往往是举国之中最大的地主,所以房地价格飙涨的结果,各级政府常常可以与民间地主共享土地飙涨之利益。这是面对房地价格之飙涨,各级政府看似心急,但其实往往没有特别积极之作为的道理。此种游戏,周而复始。当中,显性被剥削者为土地被征收者,隐性被剥削者为无房地之受薪者。

直到技术所带来之生产力的增加,不足以支应由于房地价格之涨升所引起之成本的增加,影响到出口的竞争力时,各产业才开始感受房地价格飙涨之苦果。是故,各级政府是否能拒绝房地飙涨可能带来之财政收入的引诱,为其是否能够正确对待房地价格,调控不动产市场的重要前提。

然如果因为各级政府对于不动产之财政倚赖,而对于房地价格之飙涨置之不理,不予必要的调控,则最后一定会引起经济灾难。那时各级政府的财政也会受到不利的影响。例如由于不动产产业引起之产业及金融产业的危机,在台湾最后导致必须透过降低土地增值税税率及金融机构之营业税税率,以及大量之低利融资来解决。这些莫不有害于国家的财政收入。台湾之税收总额会降低至不到“国内”生产毛额(GDP)的 11.47%,^[26]至 2010 年“全国”负债总额会飙升至新台币 5 兆 1 922 亿 5 千 7 百万元,^[27]必须频频试图修订“公共债务法”中之法定举债的上限,^[28]此为其重

[26] 数据源:整理自“财政部”财政统计数据库

	岁入净额	占 GDP 比率	税课收入	占 GDP 比率
99 年度	2 115 553 880	15.5%	1 565 847 055	11.47%

(<http://web02.mof.gov.tw/njswww/WebProxy.aspx?sys=100&funid=defjspf2> 2011 年 12 月 1 日查询)

[27] 各级政府债务累积未偿余额-年

	总 计		“中央政府”		新北市 政府		台北市 政府		台中市 政府		台南市 政府		高雄市 政府		省政府		县市 政府		乡镇 市公所	
	原始 值	年增 率 (%)	原始 值	年增 率 (%)	原始 值	年增 率 (%)	原始 值	年增 率 (%)	原始 值	年增 率 (%)	原始 值	年增 率 (%)	原始 值	年增 率 (%)	原始 值	年增 率 (%)	原始 值	年增 率 (%)	原始 值	年增 率 (%)
1996	1937388	***	1224888	***	—	—	130200	***	—	—	—	—	41100	***	495400	***	31900	***	13900	***
1997	2174763	12.25	1382171	12.84	—	—	113883	-12.53	—	—	—	—	45333	10.30	582188	17.52	38026	19.20	13162	-5.31
1998	2218571	2.01	1369402	-0.92	—	—	108260	-4.94	—	—	—	—	49293	8.74	637419	9.49	42041	10.56	12156	-7.64
1999	2322698	4.69	1312852	-4.13	—	—	109959	1.57	—	—	—	—	57374	16.39	768940	20.63	61749	46.88	11824	-2.73
2000	2708899	16.63	2450535	86.66	—	—	113527	3.24	—	—	—	—	71157	24.02	—	—	63881	3.45	9799	-17.13
2001	3048535	12.54	2759386	12.60	—	—	124164	9.37	—	—	—	—	76360	7.31	—	—	78857	23.44	9768	-0.32
2002	3165760	3.85	2849404	3.26	—	—	119259	-3.95	—	—	—	—	89382	17.05	—	—	98968	25.50	8747	-10.45
2003	3512071	10.94	3124741	9.66	—	—	136970	14.85	—	—	—	—	94427	5.64	—	—	147323	48.86	8610	-1.57
2004	3878451	10.43	3362141	7.60	—	—	197624	44.28	—	—	—	—	107827	14.19	—	—	201388	36.70	9471	10.00
2005	4100974	5.74	3549926	5.59	—	—	189948	-3.88	—	—	—	—	121047	12.26	—	—	231642	15.02	8411	-11.19
2006	4186599	2.09	3622951	2.06	—	—	184218	-3.02	—	—	—	—	119779	-1.05	—	—	251868	8.73	7783	-7.47
2007	4300364	2.72	3718681	2.64	—	—	170468	-7.46	—	—	—	—	136571	14.02	—	—	267837	6.34	6807	-12.54
2008	4375470	1.75	3779227	1.63	—	—	167164	-1.94	—	—	—	—	142992	4.7	—	—	279831	4.48	6256	-8.09
2009	4744614	8.44	4128044	9.23	—	—	160436	-4.02	—	—	—	—	152447	6.61	—	—	297501	6.31	6186	-1.12
2010	5192257	9.43	4541934	10.03	—	—	153780	-4.15	—	—	—	—	161737	6.09	—	—	330623	11.13	4183	-32.38
2011	5651161	8.84	4921469	8.36	70346	—	170118	10.62	51764	—	42010	—	196653	21.59	—	—	195111	-40.99	3660	-12.5

最后更新:2011-09-16 13:00 数据源:“财政部”统计处 单位:新台币百万元

批注:

- * 年增率系以所取得数据之原始精确位数进行计算,与数据发布机关公布之结果容或有尾差。
- 1. “中央政府”2009 年(含)以前为决算审定数,2010 年为初估决算数。
- 2. 地方政府 2003 年(含)以前为实际数,2004 年(含)至 2009 年为决算审定数,2010 年为预算数。
- 3. 国民生产毛额(GNP)为“行政院”主计处 2011 年 5 月发布之资料。
- 4. 本表自 2011 年 1 月起,配合县市改制直辖市修正。
- 5. 2011 年数据系预算数。

[28] “公共债务法”第 4 条第 1 项:“‘中央’及各地方政府在其总预算、特别预算及在营业基金、信托基金以外之特种基金预算内,所举借之一年以上公共债务未偿余额预算数,合计不得超过‘行政院’主计处预估之前三年度名目国民生产毛额平均数之百分之四十八;其分配如下:一、中央为百分之四十。二、直辖市为百分之五。四,其中台北市为百分之三。六,高雄市为百分之一。八。三、县(市)为百分之二。四、乡(镇、市)为百分之〇。六。”

要原因之一。几次所谓成功化解金融风暴,其实是以“国家”税收之让步、受薪者之较重税负及担负高房地产价格的不利益,以及后代子孙的负债来达成。由于各级政府实际上共享房地飙涨的利益,所以其调控的规划,必须考虑其对各级政府之财政收支的影响,才有可能施行。

建立不动产之集中交易市场可能增加之财政收入,应当可以帮助地方政府摆脱对于房地产涨价可能带来之财政利益的倚赖。以台湾之房屋交易所得及土地增值所得相关之税制为例,目前买卖双方负担之房地中介费用总额约为房地交易实价之6%。如能够透过不动产集中交易市场之建立,将媒合交易之费用降至1%,则节省下来之5%的媒合费用等于一份无进项税额之扣除的营业税。又假定房屋评定价格为市价之60%,推计之房屋财产交易所得为20%,卖出房屋者之综合所得税的有效税率为25%,则房屋部分之交易所得税可以征得房屋实际交易价格之3%的税额。假定公告现值为市价之70%,以公告现值之调整为基础计算之土地涨价总数额为该公告现值的20%,应适用之土地增值税的税率为30%,则土地部分之土地增值税部分可以征得土地实际交易价格之4.2%的税额。要之,二者(3%、4.2%)皆低于省下来之5%的房地中介费。是故,纵使因为调控不动产产业,而失去以飙涨之不动产价差为税基的房屋交易所得税及土地增值税的税收,利用将房地销售方式,自传统之中介销售方式,改制为不动产集中交易市场之销售系统,并将所节省下来之5%的房地中介费以税或费的方式,转变为地方政府之收入时,还是足以弥补地方政府由于不动产市场之调控可能引起之财政损失。

八、房地价格之调控概说

对于商品或劳务之价格的调控方法,最直接者为限制商品或劳务之下限或上限价格。下限价格如高于均衡价格,会导致需求不足,^[29]上限价格如低于均衡价格,会导致供给不足。^[30]

可能施之于房地价格者为上限价格的管制。下限价格的管制,不曾直接实施于房地产市场。在台湾实施于房地产市场之上限价格的管制为租金。关于耕地之租金,耕地三七五减租条例第二条第一项规定:“耕地地租租额,不得超过主要作物正产品全年收获总量千分之三百七十五;原约定地租超过千分之三百七十五者,减为千分之三百七十五;不及千分之三百七十五者,不得增加。”该条例公布施行于1951年6月7日。关于房地租金的上限,^[31]“土地法”(2011年6月15日修正公布)第94条规定:“城市地方,应由政府建筑相当数量之准备房屋,供人民承租自用之用(第一项)。前项房屋之租金,不得超过土地及其建筑物价额年息百分之八(第二项)。”第97条规定:“城市地方房屋之租金,以不超过土地及其建筑物申报总价年息百分之十为限(第一项)。约定房屋租金,超

[29] 下限价格最有名且争论最多者为:基本工资(“劳动基准法”第二十一条:“工资由劳雇双方议定之。但不得低于基本工资。”其缺点是可能使边际劳工找不到工作,提高失业率(Samuelson/Nordhaus, *Economics*, 18. ed. 2005, p. 255)。

[30] Mankiw, *Economics*, 3. ed. 2002, pp. 114-118.

[31] “最高法院”1970年度台上字第793号民事判例:“房屋及基地之租金数额,按其地区,于‘土地法’第九十七条及实施都市平均地权条例第五十八条,分别定有限制。当事人约定之租金超过此限制者,出租人对超过部分无请求权,法院就出租人超过部分之请求,予以驳回,与行政机关强制减定前开超限租额,并行不悖。(房屋连同基地出租时,除基地租金适用前条规定外,房屋租金以不超过该房屋价额年息百分之十为限。前项房屋价额,由直辖市及县(市)政府查估之。)”“最高法院”1979年度台上字第3071号民事判例:“基地租金之数额,除以基地申报地价为基准外,尚须斟酌基地之位置,工商业繁荣之程度,承租人利用基地之经济价值及所受利益等项,并与邻地租金相比较,以为决定,并非必达申报总地价年息百分之十最高额。”

过前项规定者,该管直辖市或县(市)政府得依前项所定标准强制减定之(第二项)。”^[32]该租金上限的水平制定于年利率高于10%的金融环境。如今因为台湾已处于年利率约为2%之低利率的金融环境,所以该租金上限的规定由于原则上高于均衡价格而在规范上无拘束的意义。^[33]

关于土地之租金,在台湾透过上述的上限规定,为何曾经一度间接成功地管住耕地的价格;而同样有租金限额的规定,为何不曾成功管住房地价格,还是发生房价狂飙,使一般受薪者无力购买栖身之住宅?其理由为:耕地有自耕面积三公顷的限制。农作物的产出除受农产品市场的制约外,还有田赋征实。要之,耕地之用途受法律限制,只可供农业使用,不自用,便必须出租,别无出路。而出租又有租金限额。是故,不论是出租或自耕,耕地所有权人来自耕地之孳息所得基本上受制于天,又受制于人为的经济管制。其结果,耕地之孳息大致有一个常数。于是,将该孳息资本化出来的耕地价格大致上也稳定,难以脱离管制的范围。反之,房地市场就远为复杂。耕地价格只是单纯的土地问题,而建地价格除与房屋纠缠在一起外,不但没有强制出租的制度搭配租金限制,而且在工业化及都市化后,与日俱增之房地需求,民间过剩资金欠缺投资项目之加入炒作,以及宽松之货币政策及低利之金融环境提供炒作之财务杠杆,更是火上加油,使得影响都市土地之价格的因素更是难以捉摸。此外,本来希望透过都市更新增加房屋供给,以缓和涨势,却反因成为炒作题材及建商额外获利,提供卖方价格抗跌之奥援,造成都市房价的涨势,随着新开发区之推案,一波接过一波。诡异的是:新开发区之入住率,虽常低于六成,而价格一样,随着开发进度,一期高过一期。这是政策手段没有针对问题特征所造成的结果或反效果。

此外,值得思考的是:同样的市场环境,工业兴办人或交通事业为何基本上未遭遇相同的困难?因为有国家为其征收私人土地或以公告现值出售或出租公有土地为其解决需地的问题,或甚至提供其本业所需以外之土地供其开发。

这当中还有一个被忽略的问题是随着都市发展所增加之都市土地的需求,提供地方政府透过都市计划,将原来之工业用地或农地,变更为建筑用地,供兴建住宅及商业办公大楼等使用。于是,常常发生一个事业经营数十年,最后是因为其工厂用地变更为住宅及商业用地而大大发财。这是由公权力介入所形成之畸形的经济现象。这样的法规环境,自然使事业单位心有旁骛,不专注于本业之经营及研究发展,而期待有朝一日,旗下土地摇身一变,乌鸦自然变凤凰。工业用地经乌鸦变凤凰后,其所有人常常就此获利了结退出市场,结束其制造业的生涯。由于在摇身一变中,身价百倍,提高房地非理性价格之市场的支撑力。其次是政府为公共设施之兴建往往征收过多之土地,而后移转民营企业兴建大楼出售,这亦增加不动产市场之非理性因素。

为有效调控不动产市场,必须针对导致其不理性发展的因素,设定调控目标,选取有针对性之调控工具,才能逐步达到目的。

[32] 为防止巧取租金,规避租金上限的规定,“土地法”第98条规定:“以现金为租赁之担保者,其现金利息视为租金之一部(第一项)。前项利率之计算,应与租金所由算定之利率相等(第二项)。”第99条规定:“前条担保之金额,不得超过二个月房屋租金之总额(第一项)。已交付之担保金,超过前项限度者,承租人得以超过之部分,抵付房租(第二项)。”租金之巧取的有效规范,为租金上限政策成败之所系。“最高法院”1965年度台上字第1528号民事判例“市场摊位之承租人,不仅在其承租之摊位得以营商,并得享受整个市场之特殊利益,其应付租金不仅为使用摊位之对价,且包括此项特殊利益之对价在内,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条及实施都市平均地权条例第四十八条所定,房租及地租最高限制之拘束。”

[33] Mankiw, *Economics*, 3. ed. 2002, pp. 114-115.

九、传统的调控工具：不动产税

基于孙中山先生关于土地政策及土地税制之基本构想，传统上关于不动产之调控工具，置重于不动产税之课征。认为透过涨价归公即可圆满解决土地问题。然实践的结果，借助于涨价归公的土地增值税，显然未能达到当初制度规划上的目标。原因何在，值得深入探讨。

其主要原因为：国家以公共设施的项目，过度承担地主之土地开发的费用，未尽可能让土地开发商负担开发所造成之外部成本。将土地增值税自所得税分离，独立课征，固然使土地增值税未能如一般所得税，考虑纳税义务人之属人因素。但因有土地者一般尚会有其他应课所得税之所得，所以该缺点尚不显著。倒是如何逐步落实核实课征原则，以及如何将土地增值税之税收用于照顾无土地之经济弱势者，如何将地价税及房屋税等不动产财产税的税收用于填补不动产之开发或使用引起的外部成本，是将来必须仔细思量的问题。鉴于课自土地之税捐，最后还是应使用于与土地之开发用益有关的公共建设。所以，让土地开发商多承担开发所引起之外部成本，应当可以降低地方政府对于土地增值税税收的依赖，并弥补未能按实际交易价格计算增值所得所引起的缺憾。

台湾地区“土地法”中虽有以平均地权为名的条例，但事实上其中已经少有促进平均地权的规定。勉强可算具有平均地权意义者仅平均地权条例第71条规定：“直辖市或县(市)政府对于尚未建筑之私有建筑用地，应限制土地所有权人所有面积之最高额(第一项)。前项所有面积之最高额，以十公亩为限。但工业用地、学校用地及经政府核准之大规模建筑用地，应视其实际需要分别订定之(第二项)。”第72条规定：“前条超额土地，直辖市或县(市)政府应通知土地所有权人于二年内出售或建筑使用；逾期未出售或未建筑使用者，得予照价收买，整理后出售与需用土地人建筑使用。但在建设发展较缓之地段，不在此限。”该二条规定如确实执行，固可能减少空地，但显然不具平均地权的作用。除此之外，则仅剩地价税之累进课征(“平均地权条例”第19条、“土地税法”第16条)不利于大地主之规范意义。然鉴于地价税之累进对于股东众多之法人地主并不一定合适，必须另寻适当之对策。附带一言者为：真正促成不动产不等程度之集中的根本因素，在于金融机构提供低利融资供不动产业者囤积不动产，而不在于不动产税制对于不动产之囤积无针对性的课税规定。

(一) 不动产税概述

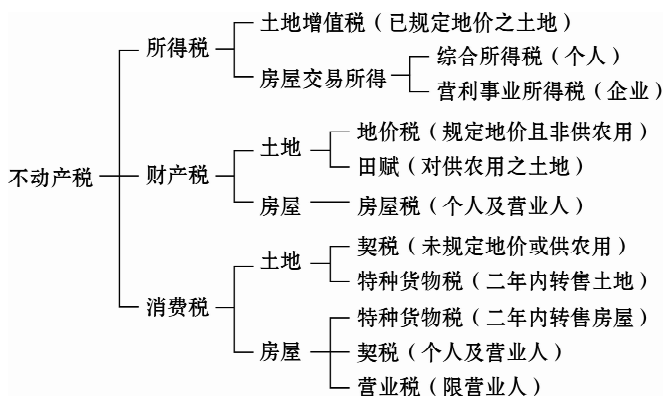
这里所称不动产税，指以不动产之所有(持有)、交易，或交易所得为税捐客体的税捐。以上述不动产的分类规定为基础，税法分别以土地及其定着物之所有(持有)、交易，或交易所得为税捐客体，建立相关之不动产税制，课征财产税、消费税(交易税)及所得税：地价税、房屋税、契税及土地增值税。土地税含地价税及田赋，此为财产税；土地增值税，此为特种所得税，属于资本利得税。房屋税为财产税，契税为交易税。台湾地区“契税条例”第2条就其征收范围(税捐客体)虽规定为：“不动产之买卖、承典、交换、赠与、分割或因占有而取得所有权者，均应申报缴纳契税”；但事实上对土地与房屋分别课征土地契税与房屋契税，并非将土地与房屋合并为一种称为不动产之税捐客体，课征单一之不动产契税。此外，在开征土地增值税区域之土地，免征契税。^[34]属于特种所得税之土地增值税排斥属于特种交易税之土地契税，在法律竞合上具有特色。这显示土地契税的税基中事实上含有土地交易所得或是其实土地契税本来就是特种所得税。因为房屋契税的税率与土地契税相同，这同时彰显：房屋契税与房屋交易所得之所得税间(至少部分)重复课征的实质。出卖人如为营业人，房屋契税与营业税亦重复课征。此外，如该当特种货物及劳务税条例的要件，

[34] “行政法院”75.04.25.1986年判字第722号判决：“契税条例第二条第一项但书规定‘开征土地增值税区域之土地，免征契税’，显系指免征该区域之土地契税而言，自与系争房屋契税无关。”

不论卖出者是营业人或非营业人,在房屋契稅外,还并課特种貨物稅。因上述并課,而引起之重复課征的正当性建立在:房屋契稅以远低于市价之法定評定价格为稅基。利用重复課征,弥补因在稅基之計算基础上的让步,所造成之稅收的损失。^[35]

上述稅捐为专以不动产为其稅捐客体之稅捐,习称为不动产稅。惟銷售房屋者如果是營業人,其房屋之銷售并为一般銷售稅(營業稅)的稅捐客体(“營業稅法”第1条及第3条第1項),尚应依实价(“營業稅法”第16条第1項)課征5%的加值型營業稅。銷售房屋之盈余构成之财产交易所得,不论其銷售者是否为營利事业,亦为所得稅之稅捐客体:其为營利事业者,課征營利事业所得稅;其为一般自然人者,課征綜合所得稅。至于买卖土地取得之财产交易所得,因已課征土地增值稅,不再重复課征所得稅(台湾地区“所得稅法”第4条第16款:个人及營利事业出售土地,其交易之所得免納所得稅)。^[36]此外,纵使出售土地者为營業人,亦不再課征營業稅(“營業稅法”第8条第1項第1款)。

由于透过上述稅捐之課征,还是不能成功实现涨价归公的政策,阻止不了房地价格在台湾脱缰狂飙,同时有人从不动产投资或交易,取得巨大稅后利益。于是在民气可用的氛围下,制定特种貨物及勞務稅條例(2011年5月4日公布)对于二年内转售房屋及土地的交易,除有該條例第五条所定之例外情形外,原则上課征特种貨物稅。其稅基为按实价;其稅率为:持有二年内者10%,持有一年内者15%。加值型營業稅(增值稅)之稅率为5%。茲表列如下:



上述稅捐除營業稅(一般銷售稅)(“加值型及非加值型營業稅法”第16条)及特种貨物稅(特种銷售稅)(“特种貨物及勞務稅條例”第8条第1項)按实价課稅外,其他稅捐皆按法定价格計得之虚拟价格或所得為稅基。^[37]整个社会的氛围,含各大媒体都相信,这样能够把狂飙的房地价格压制下来。是否果真如此,尚待验证。(未完待续)

(责任编辑:许多奇)

^[35] Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Band II, 1993 Köln, S 819:“不动产稅事实上也由所得支应。对于土地,并課所得稅、財產稅可掩饰真正之所得稅的负担。”

^[36] 不论是合伙或投资于公司买卖土地,其土地之交易所得課完土地增值稅后,虽不再課征營利事业所得稅,但该盈余分配给其合伙人或股东时,就该盈余或股利,受该盈余或股利之分配者,仍应报繳个人所得稅。值得注意者为:如共同出资购买土地,而仅登记以当中一人为所有权人时,日后卖出该土地取得之交易所得,出名營業人分得之部分,免征所得稅,而其他人分得之部分,还将之当成其他所得,課征所得稅。

^[37] 在土地,按公告地價課征地價稅(“土地稅法”第十五条),按公告現值計算土地涨价总数额課征土地增值稅(“土地稅法”第三十条第一項);在房屋,按依房屋标准价格核計之房屋(評定)現值課征房屋稅(房屋稅條例第五条),并按房屋評定現值之法定比例計算房屋交易所得(“財政部”2011年1月12日台財稅字第09904906800号:“行政院”核定“99年度个人出售房屋未申报或已申报而未能提出证明文件之财产交易所得标准”)。