

# 我國不動產交易管制措施評析\*

莊傑雄\*\*

壹、前言	肆、不動產交易管制政策
貳、影響國內不動產交易背景	成效分析
分析	伍、結論與建議
參、國內不動產交易管制措施	

## 摘 要

全球低利率環境及國際資金流進亞洲地區，造成房地產市場異常波動，為抑制炒作行為，亞洲各國政府皆推動因應對策。2008 年金融海嘯後，我國主要管控不動產交易措施包括「特種貨物及勞務稅條例」及「不動產信用管制」等，本研究以近年房地產市場價量及不動產貸款餘額之變化，探討相關成效及提出政策建議。

在特種貨物及勞務稅的成效方面，從「以稅制量」的觀點，已初具成效；若探討「以量制價」的效果，房地產成交價格則呈現逐漸上升趨勢。在不動產信用管制成效方面，自 2011 年後，不動產貸款餘額年增率成長逐漸趨緩、不動產貸款金額占全體銀行放款比重持穩，以及全國購置住宅貸款違約率逐季下滑，顯見已達管制不動產信用之效果。

本研究參考新加坡及香港不動產調控政策，所提建議重點包括：發揮不動產持有稅制功能；特種貨物及勞務稅改以課徵資本利得稅；全面施行選擇性信用管制，加強管制房貸成數上限，以健全不動產市場發展。

\* 本文參加經建會 2013 年研究發展作品評選，榮獲財金政策類甲等獎。

\*\* 作者為經濟發展處科員。



# **Analysis of Countermeasures of Real Estate Market Transactions in Taiwan**

Chuang Chieh-Hsiung

*Officer*

*Economic Development Department, NDC*

## **Abstract**

After the financial crisis in 2008, The low-interest-rates financial market and international capital flowed into the Asia, resulting in abnormal fluctuations in the real estate market. To suppress speculation of the real estate, Asian governments are devoted to carry out the countermeasures. The major controls of real estate transactions in Taiwan included "The Specifically Selected Goods and Services Tax Act" and "Selective Credit Controls", etc. This study analyzed the effectiveness of Taiwan's countermeasures and proposed policy suggestions.

We found that "The Specifically Selected Goods and Services Tax Act" has decreased the Taiwan's real estate transaction quantity, but not price. On the other hand, annual growth rate of real estate loads has slowed down gradually since 2011. The real estate loans proportion of all bank's loans grew steadily, and the national housing loan delinquency rate decreased quarter by quarter. According to above statement, the selective credit controls has taken effect on real estate loads. This study compared the Taiwan real estate countermeasures to Singapore and Hong Kong. To improve Taiwan real estate market, our suggestions includes : 1. Exert the capability of holding tax of real estate ; 2."The Specifically Selected Goods and Services Tax Act" should tax on capital gains ; 3. Carry out the selective credit controls nationally instead of partially.

## 壹、前言

自 2010 年後，受到國內外景氣復甦等因素的影響，國內不動產價格明顯上揚，過高的房價致使購屋者需求無法滿足，逐漸引發民怨；房貸信用因房價持續上揚隨之擴張，有損及總體經濟穩定性之虞。政府各相關單位所提出之因應措施中，以財政部所推動之特種貨物及勞務稅（以下簡稱特銷稅），以及中央銀行（以下簡稱央行）施行不動產貸款信用管制措施，備受各界關注。然而，相關政策施行至今，部分都會地區房價依然居高不下，民眾買房負擔依舊沉重。爰此，本文擬探討相關不動產管制措施對健全房屋市場成效及利弊，並提出建議作為未來決策之參考。

## 貳、影響國內不動產交易背景分析

影響不動產交易的因素相當多，從宏觀的角度而言，包括國內外經濟局勢、政府所推行的不動產政策、國內人口結構、消費者預期心理變化等因素；以個別不動產的角度而言，包括特殊區位特性、交通條件、房地產本身的特質（坪數、樓層及建材）等，皆造成不動產價格及成交量變化。我國房地產交易自 2010 年後漸趨熱絡，以下就近年來影響國內不動產交易之背景分析如下：

### 一、不動產持有成本低於國際水準

我國現行不動產稅制可概分為「持有期間」及「買賣交易」（參見表 1），持有不動產的稅負，將房屋及土地之持有分開課稅，分別稱為房屋稅與地價稅；買賣不動產課徵的租稅涉及「交易所得稅」與「移轉稅」，交易所得稅含有「資本利得稅」的性質，包括土地增值稅及房屋財產交易所得稅；移轉稅包含印花稅、契稅及地政規費等；另銷售持有 2 年以內之土地或房屋符合一定要件下，課徵特銷稅。



表 1 我國現行房地產持有及移轉租稅一覽表

土地	房屋
持有期間	
<u>地價稅</u> 按公告地價為基準累進課徵，一般用地基本稅率 10‰。自用住宅適用 2‰優惠稅率。	<u>房屋稅</u> 按房屋評定現值依使用情形課徵 1.2%至 3%；自住房屋從低課徵 1.2%。
買賣交易	
<u>土地增值稅</u> 按土地移轉當期公告現值超過前次移轉現值部分核課；自用住宅適用 10%優惠稅率。 <u>特種貨物及勞務稅</u> 銷售持有 2 年以內之土地按其交易價格課徵 10%或 15%特種貨物及勞務稅。 <u>印花稅</u> 買賣按金額 1‰由立約人貼用印花稅票。	<u>所得稅</u> 營利事業按銷售金額減除相關成本、費用或損失後之餘額為所得額，或個人按交易時之成交金額減除原始取得成本及相關費用後餘額為所得額課稅。 <u>特種貨物及勞務稅</u> 銷售持有 2 年以內之非自住房屋按其交易價格課徵 10%或 15%特種貨物及勞務稅。 <u>印花稅</u> 買賣按金額 1‰由立約人貼用印花稅票。 <u>契稅</u> 按評定標準價格課徵 6%。

資料來源：財政部。

我國不動產相關稅制看似繁多，惟目前國內不動產稅負之課徵基礎採用「評估價值」計算，其與實際市場價格差距大，包括公告現值、公告地價與房屋評定現值無法反映市價，<sup>1</sup> 導致稅收大量流失。相較於先進國家以「實價」的 1%至 4%課徵房地產持有稅，<sup>2</sup> 並將不動產資本利得納入綜合所得稅，我國房地產持有及移轉因為稅負成本較低，<sup>3</sup> 進而扭曲投資決策，導致不動產市場投機風氣興盛。

## 二、低利率環境及充沛資金市場

自 2008 年國際金融海嘯發生以來，各國政府為刺激景氣復甦、維持金融體系穩定並增加市場資金流動性，紛紛採用擴張型貨幣政策，透過降低利息、調降存款準備率及公開市場操作等方式釋出資金。我國央行考量國際情勢及維持金融市場安定性，自金融海嘯發生後，適度調降存款準備率，並連續 7 度調降重貼現率、擔保放款融通利率及短融通利率，分別於 2009 年 2 月創下 1.25%、1.625%及 3.5%的歷史低點。

在寬鬆貨幣政策的影響下，我國整體金融市場自 2009 年後處於低利率環境，實質利率趨近於零甚至為負。國內五大銀行新承做房貸利率隨著央行降息而調整，房貸利率自 2008 年 9 月的 2.859%，逐漸降至 2010 年 5 月的 1.616%，投資不動產貸款資金

<sup>1</sup> 依據內政部地政司資料顯示，2013 年公告土地現值及公告地價占一般正常交易價格比例，全國平均分別為 85.27%及 20.19%，且其作為計算基礎的「一般正常交易價格」低於真實市場價格；在房屋評定現值方面，依房屋稅條例第 11 條規定，房屋標準價格由地方政府不動產評價委員會每 3 年評定一次，但自 71 年迄今未作大幅調整，故目前課稅現值遠低於市價。

<sup>2</sup> 利秀蘭 (2011)，「不動產稅制相關研究」，經濟研究。

<sup>3</sup> 依據彭建文、吳森田、吳祥華 (2007) 研究指出，我國名目地價稅率為 1%到 5.5%，名目房屋稅率為 1.2%到 3%，但在課稅基礎遠低於市價下，以台北市大同區及內湖區為例，平均有效稅率僅有 0.0886%到 0.1347%。



成本隨之降低；再者，央行透過公開操作等機制大量增加貨幣供給，使得貨幣成長率顯著上升，到 2009 年底，M1B 的年增率曾高達 30.3% 的水準，國內流動性資金極為寬鬆。此外，國內民眾普遍認為房地產市場具有保值與穩定投資報酬特性，吸引資金進入國內房地產投資，帶動都會地區不動產市場價格明顯上漲。

## 參、國內不動產交易管制措施

### 一、財政部推動「特種貨物及勞務稅」

鑒於現行稅制下，短期買賣房地產所負擔之稅負有限，以致於投機客利用短期交易賺取差價，造成房價異常上漲；此外，特定高額消費帶動整體物價波動，使民眾產生負面感受。是以，財政部自 2011 年 6 月起推動「特種貨物及勞務稅條例」(俗稱奢侈稅)，藉由稅制以抑制投機炒作，確保居住正義、穩定物價及維護租稅公平。總括而言，特銷稅可略分為「不動產」及「特種貨物及勞務」兩部分，以下僅就「不動產」部分簡介如下：<sup>4</sup>

#### (一) 課徵範圍

持有期間在 2 年以內之房屋及其坐落基地或依法得核發建造執照之都市土地。其中，持有期間 1 年以內移轉者，稅率為 15%；持有期間逾 1 年至 2 年以內移轉者，稅率為 10%。

#### (二) 免徵範圍

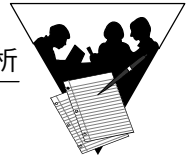
1. 所有權人與其配偶及未成年直系親屬僅有 1 戶房屋及其坐落基地，辦竣戶籍登記且持有期間無供營業使用或出租者。

<sup>4</sup> 摘自財政史料陳列室網頁，<http://www.mof.gov.tw/museum/>。

2. 符合前款規定之所有權人或其配偶購買房屋及其坐落基地，自完成新房地移轉登記之日起算 1 年內出售原房地，或因調職、非自願離職、其他非自願性因素出售新房地，且出售後仍符合前款規定者。
3. 營業人興建房屋完成後第 1 次移轉者。
4. 所有權人以其自住房地拆除改建或與營業人合建分屋銷售者。
5. 依都市更新條例，銷售以權利變換方式實施都市更新分配取得更新後之房屋及其坐落基地者。
6. 依強制執行法、行政執行法或其他法律規定強制拍賣者。
7. 依法律規定處分，或依目的事業主管機關命令處分者。
8. 銷售與各級政府或各級政府銷售者。
9. 經核准不課徵土地增值稅者。
10. 依都市計畫法指定之公共設施保留地尚未被徵收前移轉者。
11. 銷售因繼承或受遺贈取得者。

## 二、中央銀行採取「不動產信用管制」

近年來國內低利率環境，利於降低購置房地產資金成本，被視為是造成臺灣房地產持續飆漲的原因之一。為抑制房地產炒作，調高基準利率固然為央行可採行之政策選項之一，藉由購屋者借款成本上升，使房貸資金需求減少，進而抑制房地產需求。然而，調升利率作法卻可能影響經濟發展，另伴隨國外資金流入，進一步導致推升不動產等資產價格。相較之下，選擇性信用管制



限定貸款成數及寬限期等條件，<sup>5</sup> 減少炒作房地產的資金源頭，對整體經濟衝擊幅度較小。

國內景氣於 2010 年快速回溫，不動產交易明顯熱絡，為避免銀行資金供炒作房地產使用，並督促金融機構重視授信風險，近期我國央行實施不動產「選擇性信用管制」措施整理如表 2，相關內容摘要如下：

#### (一) 特定地區購屋貸款管制規定

1. 金融機構承作特定地區房屋之抵押貸款，<sup>6</sup> 若借款人已有 1 戶以上房屋為抵押之擔保放款，且用途為購置不動產者，其貸款額度上限為房屋鑑價金額之 7 成。
2. 不得有寬限期及額外增加貸款之情形，以避免利用其他名目擴增房貸額度。
3. 隨著 2010 年第 3 季房市交易轉熱，並有擴充至特定地區周邊之虞，央行於同年 12 月底修正房地產貸款規定。<sup>7</sup> 購屋貸款之特定區域，除原台北市及新北市 10 個行政區，新增三峽、林口、淡水等 3 區；新購屋貸款最高貸款成數減至擔保品鑑價之 6 成，並將公司法人購屋貸款納入規範，適用相關貸款限制條件。

<sup>5</sup> 根據央行的定義，「選擇性信用管制」係指對金融機構某些業務採取限制措施，以控制資金的流向與流量，達成特定的經濟目標。在「不動產信用管制」方面，指央行針對不動產建築產業融資及房地產貸款，進行數量及放款條件限制，藉由調整放款額度及償還期限等方式，調控不動產信用放款。

<sup>6</sup> 特定地區包括臺北市及臺北縣 10 個縣轄市（板橋市、三重市、中和市、永和市、新莊市、新店市、土城市、蘆洲市、樹林市、汐止市）。

<sup>7</sup> 2010 年 12 月 31 日實施「中央銀行對金融機構辦理土地抵押貸款及特定地區購屋貸款業務規定」。



(二) 土地抵押貸款管制規定

1. 管制區域為全國，限以都市計畫內商業區及住宅區土地者。
2. 為避免炒地及養地，土地抵押貸款之借款人應提出具體興建計畫。貸款額度上限為 6.5 成，其中 1 成應俟動工興建始得撥貸。
3. 票券金融公司辦理以都市計畫劃定之住宅區或商業區土地為抵押之保證發行票券業務，比照前述兩點規定辦理。

(三) 購置高價住宅貸款管制

1. 限制對象：金融機構承作借款人購買座落於台北市或新北市之住宅，其鑑價或買賣金額達新臺幣 8 千萬元以上，或其他縣市達新臺幣 5 千萬元以上之住宅。
2. 貸款條件限制：貸款額度上限為住宅鑑價或買賣金額較低者之 6 成，借款人購置第 1 戶高價住宅貸款即受限制，且不得有寬限期或增加貸款之情形。

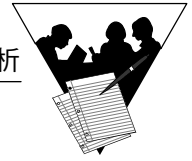


表 2 2010 起中央銀行對不動產貸款管制重點對照表

規定名稱	中央銀行對金融機構辦理特定地區購屋貸款業務規定	中央銀行對金融機構辦理土地抵押貸款及特定地區購屋貸款業務規定	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
實施日期	2010.06.25	2010.12.31	2012.06.21
特定地區	指臺北市及臺北縣 10 個縣轄市（板橋市、三重市、中和市、永和市、新莊市、新店市、土城市、蘆洲市、樹林市、汐止市）	增列新北市三峽區、林口區、淡水區。	未修正
適用範圍	購屋貸款： 指金融機構承作自然人購買座落於特定地區房屋（含基地）之抵押貸款。	增列土地抵押貸款： 指金融機構承作借款人以都市計畫劃定之住宅區或商業區土地為擔保之貸款。	增列購置高價住宅貸款： 指金融機構承作借款人為購買合於下列任一條件且建物權狀含有「住」字樣住宅（含基地），所辦理之房屋抵押貸款： - 座落於臺北市或新北市，鑑價或買賣金額新臺幣 8 千萬元以上。 - 座落於臺北市及新北市以外之國內地區，鑑價或買賣金額新臺幣 5 千萬元以上。
借款人	自然人	自然人及公司法人	未修正

規定名稱	中央銀行對金融機構辦理特定地區購屋貸款業務規定	中央銀行對金融機構辦理土地抵押貸款及特定地區購屋貸款業務規定	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
貸款條件限制	<p>借款人本人已有一戶以上房屋（含基地）為抵押之擔保放款，且用途為購置不動產者，其貸款條件限制如下：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 不得有寬限期。</li> <li>- 貸款額度最高不得超過房屋（含基地）鑑價金額之 7 成。</li> <li>- 除前款貸款額度外，不得另以修繕、周轉金或其他貸款名目，額外增加貸款金額。</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 自然人已有一戶以上房屋（含基地）為抵押之擔保放款，且用途為購置不動產者，修正貸款額度為最高不得超過住宅（含基地）鑑價金額之 6 成。</li> <li>2. 將公司法人之購屋貸款納入規範，其貸款條件限制適用上述之規定。</li> <li>3. 增列土地抵押貸款，其貸款條件限制如下： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 借款人應提出具體興建計畫。</li> <li>- 貸款最高額度不得超過該筆土地取得成本與鑑價較低者之 6.5 成，其中 1 成應俟動工興建始得撥貸；不得另以周轉金或其他貸款名目，額外增加貸款金額。</li> <li>- 票券金融公司辦理以都市計畫劃定之住宅區或商業區土地為抵押之保證發行票券業務，亦比照前述兩點規定辦理。</li> </ul> </li> </ol>	<p>增列購置高價住宅貸款條件限制如下：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 不得有寬限期。</li> <li>- 貸款額度最高不得超過住宅（含基地）鑑價或買賣金額較低者之 6 成。</li> <li>- 除前款貸款額度外，不得另以修繕、周轉金或其他貸款名目，額外增加貸款金額。</li> </ul>

資料來源：本研究整理自中央銀行。

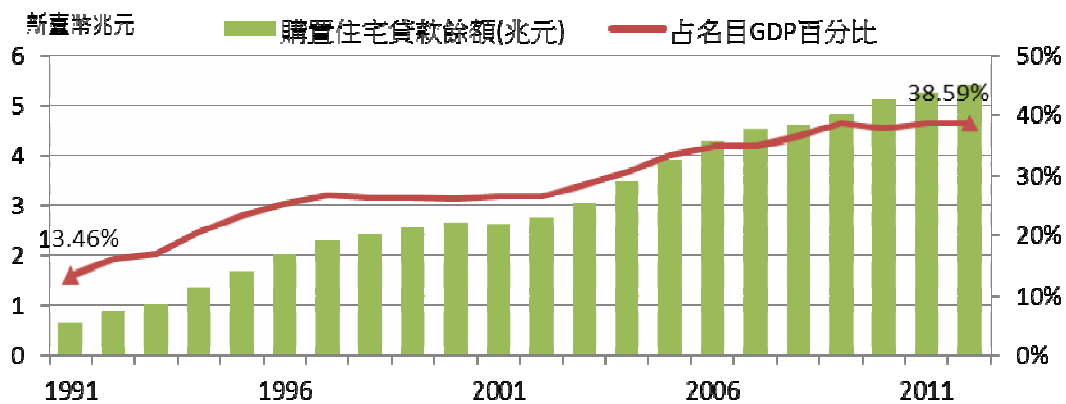


## 肆、不動產交易管制政策成效分析

### 一、不動產貸款餘額分析

#### (一) 消費者購置住宅貸款餘額逐年增加

觀察我國近 20 年消費者購置住宅貸款餘額 (參見圖 1)，自 1991 年起至 2012 年止，由新臺幣 0.67 兆元逐年上升至 5.42 兆元，除了在 2001 年略減 1% 外，每年消費者購置住宅貸款餘額呈現正成長趨勢。1991 年至 2012 年，我國住宅貸款餘額占國內生產毛額比率 (Residential Debt to GDP Ratio) 成長近 3 倍，<sup>8</sup> 在 2011 及 2012 年約為 38.6%。由表 3 可知，若與世界各國相較，2012 年荷蘭及丹麥的住宅貸款占 GDP 比率皆高於 100%，英國及瑞典約 8 成，我國則與法國及希臘等國家相當，約為 4 成左右。



資料來源：本研究整理自中央銀行。

圖 1 消費者購置住宅貸款餘額

<sup>8</sup> 住宅貸款餘額占國內生產毛額比率 (Residential Debt to GDP Ratio) 受到金融滲透度 (購屋者取得貸款之難易程度)、自有房屋比率等因素影響，針對住宅貸款餘額占國內生產毛額比例過高是否必然引發房市泡沫危機，目前尚未有定論。

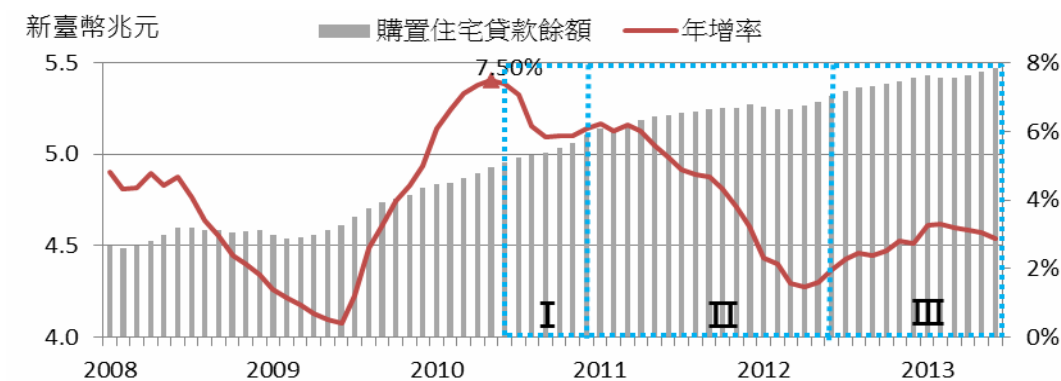
表3 2012年各國住宅貸款占GDP比率

國家	荷蘭	丹麥	英國	瑞典	愛爾蘭	挪威	美國	葡萄牙	西班牙
比率	108.4%	100.8%	81.0%	80.70%	77.5%	69.7%	68.80%	66.9%	61.1%
國家	德國	芬蘭	法國	台灣	希臘	澳洲	義大利	土耳其	蘇聯
比率	44.8%	44.4%	43.0%	38.6%	38.5%	27.7%	23.3%	6.1%	3.2%

資料來源：European Mortgage Federation, 本研究整理。

## (二) 房貸餘額成長率逐漸趨緩

2010年後，我國央行所採行之不動產信用管制可概分為3個階段，<sup>9</sup>迄今仍施行中，本文於圖2至圖7分別以希臘數字I、II及III表示。首先，第1階段不動產信用管制措施自2010年6月開始，針對特定地區購屋貸款進行控管，限制借款人本人已有一戶以上房屋，其貸款額度上限為房屋鑑價金額之7成。如圖2所示，在第1階段管制施行後，消費者購置住宅貸款餘額雖然持續增加，其年增率卻下滑，顯示房貸餘額成長趨緩。



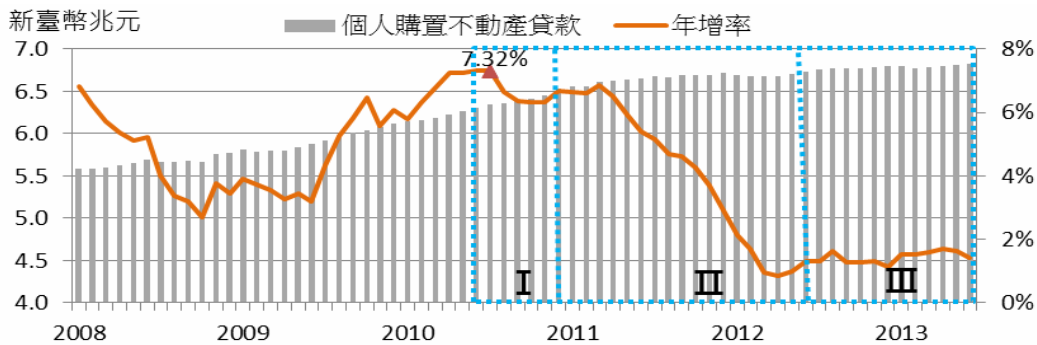
資料來源：同圖1。

圖2 消費者購置住宅貸款餘額

<sup>9</sup> 此3階段不動產信用管制相關內容詳見本文第3章第2節。

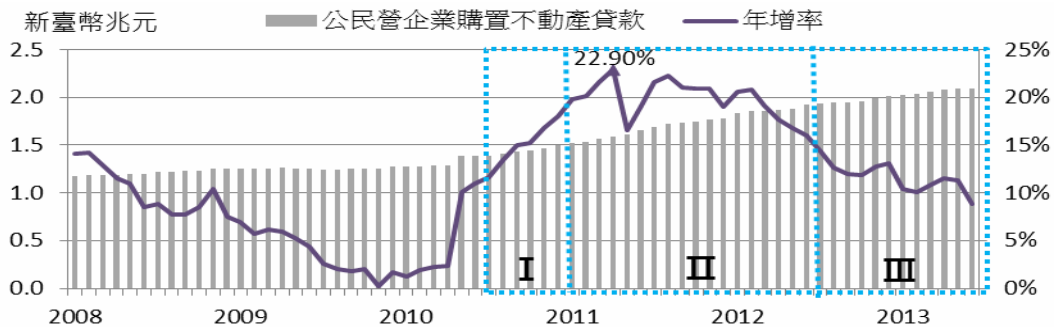


第 2 階段不動產信用管制措施自 2010 年 12 月開始，主要增列土地抵押貸款上限額度為 6.5 成、降低第 2 棟住宅貸款額度上限至 6 成，並將公司法人之購屋貸款納入規範。在 2008-2010 年之間，個人不動產貸款餘額年增率曾達到 7.32% 的高峰；自 2010 年底實施第 2 階段管制措施後，其年增率明顯降低 5 至 6 個百分點（參見圖 3）。2010 年起，受到景氣逐漸回溫影響，公民營企業購置不動產餘額在第 2 階段不動產信用管制措施期間大幅上升，其年增率則呈現波動趨勢，約在 16% 至 23% 之間震盪（參見圖 4）。



資料來源：同圖 1。

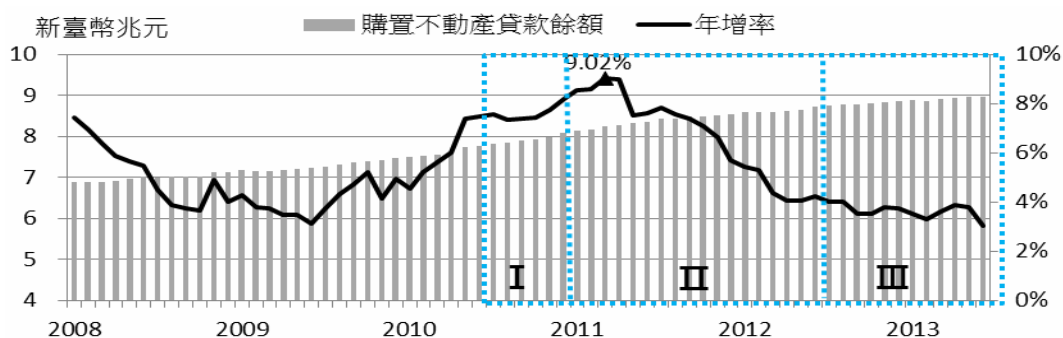
圖 3 個人購置不動產餘額



資料來源：同圖 1。

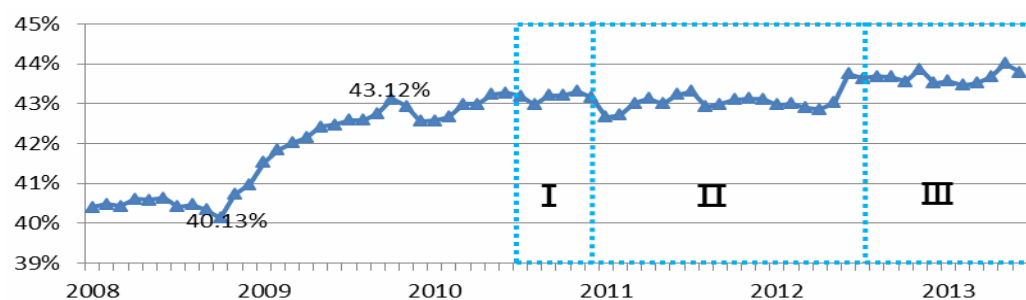
圖 4 公民營企業購置不動產餘額

第3階段管制措施自2012年6月開始，規範購置高價住宅貸款額度之上限不得超過6成。本文從3個面向討論管制成效：首先，2012年第1季後，不動產貸款餘額年增率持平（參見圖5）；另在2010年後，不動產貸款金額占全體銀行放款比重大致維持43%至44%（參見圖6），無明顯上揚趨勢，顯示銀行已審慎控管房貸授信量之成長；此外，全國購置住宅貸款違約率由2012年第2季末的0.28%，逐季下滑至2013年第1季末的0.21%（參見圖7），將有助於銀行降低授信風險及維持金融穩定。



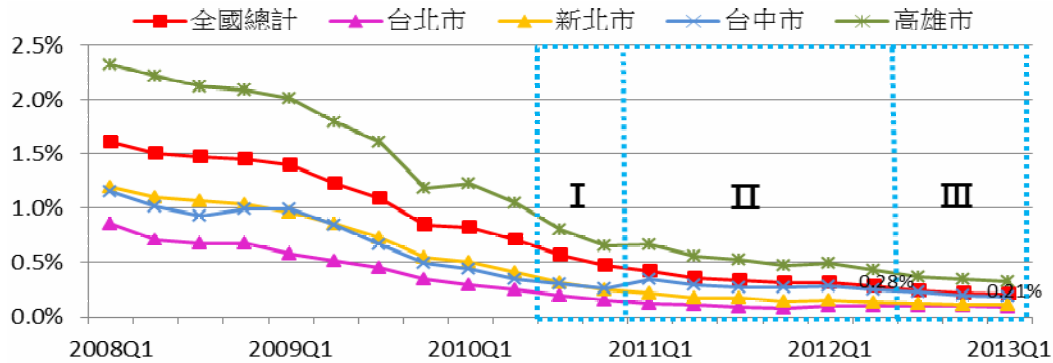
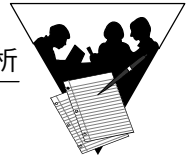
資料來源：同圖1。

圖5 購置不動產貸款餘額



資料來源：同圖1。

圖6 不動產貸款金額占全體銀行放款比重



資料來源：內政部不動產資訊平台。

圖 7 購置住宅貸款違約率

## 二、國內房產市場數量分析

國內房地產整體交易數量方面，2011 年第 2 季全國及各主要都會區建物買賣移轉棟數皆較同年第 1 季下降；國泰不動產 30 天成交量指數亦於同期下滑後，轉為上下波動走勢。因 2 年內出售非自用不動產須繳納特銷稅，影響不動產持有人出售資產的意願，同時，購屋者亦對房市產生觀望心態，進而降低資產流動性及市場供給量，產生「閉鎖效果」(Lock-in Effect)。<sup>10</sup>

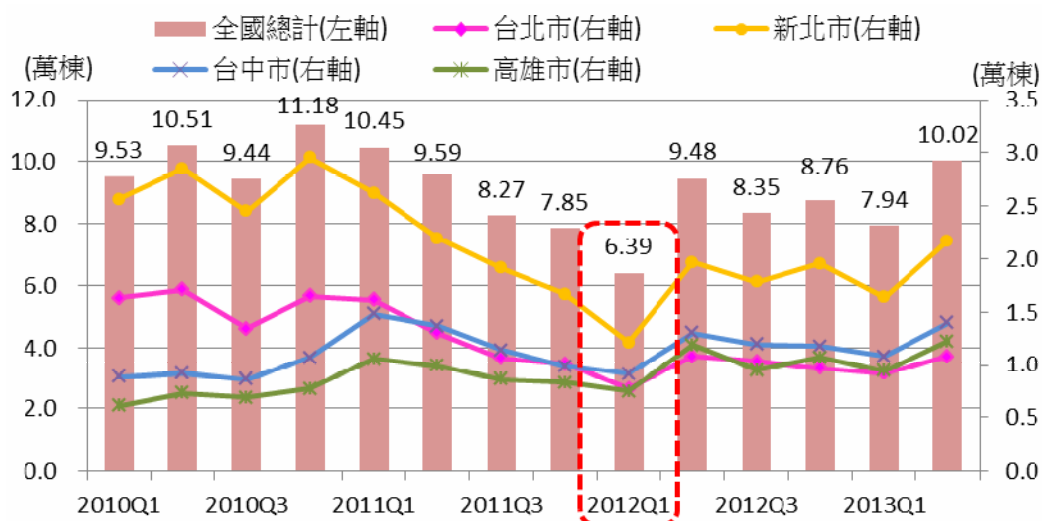
### (一) 建物買賣移轉棟數於 2011 年初明顯下滑後回升

依據內政部資料顯示，在建物買賣移轉登記棟數方面，2012 年度全國為 329,741 棟，較上年減少 8.8%；其中以台北市減少幅度最大 (-22.7%)，新北市次之 (-17.7%)。由近年全國建物買賣移轉登記棟數季資料可知，自 2011 年第 1 季起，建物買賣交易數量開始下

<sup>10</sup> 閉鎖效果係指資本增益在實現年度要適用較高的累進稅率課稅，將影響資產持有人出售資產的意願，造成資產的流動性降低，影響資源合理配置的情形。



滑，並於 2012 年第 1 季跌落至 6.39 萬棟的低點；各大都會區中，台北市、新北市、台中市及高雄市等皆呈現相同走勢；參見圖 8。



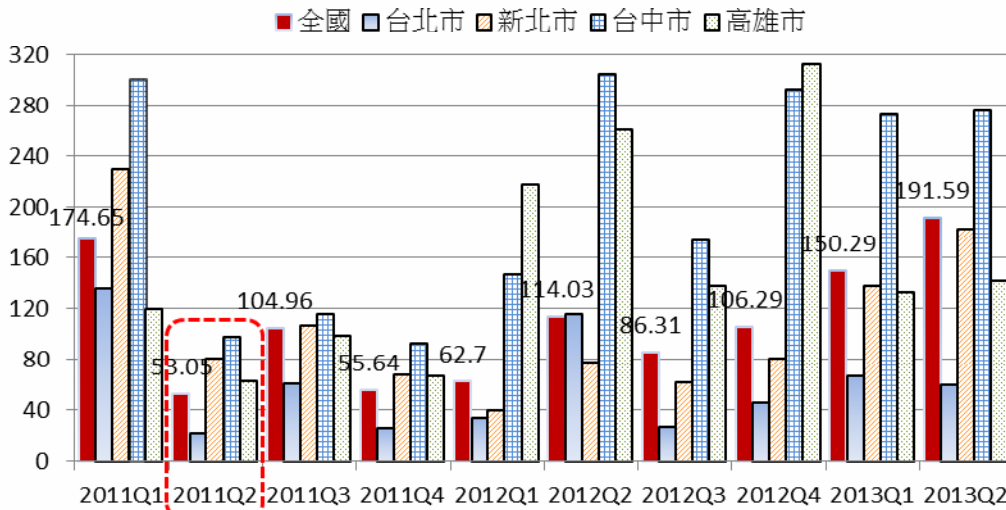
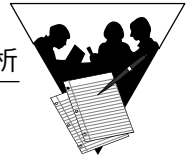
資料來源：同圖 7。

圖 8 建物買賣移轉登記

## (二) 全國房地產新推案成交量於 2011 年第 2 季下滑

依據國泰房地產指數季報資料，<sup>11</sup> 全國 30 天成交量指數於 2011 年第 1 季為 174.65，於同年第 2 季明顯下滑至 53.05，2011 年第 4 季後回升；在臺灣各主要都會區方面，特銷稅自 2011 年第 2 季實施後，台北市、新北市、台中市及高雄市的 30 天成交量指數皆大幅下跌；參見圖 9。

<sup>11</sup> 國泰房地產指數季報，係由國泰建設公司與國立政治大學合作編製，樣本涵蓋範圍包括台北市、新北市、桃竹地區、台中市、台南市、高雄市等全國六大都會區新推案房地產，各項指數皆以 2010 年為基期。



資料來源：國泰房地產指數季報。

圖 9 國泰房地產 30 天成交量指數

### 三、國內房產市場價格分析

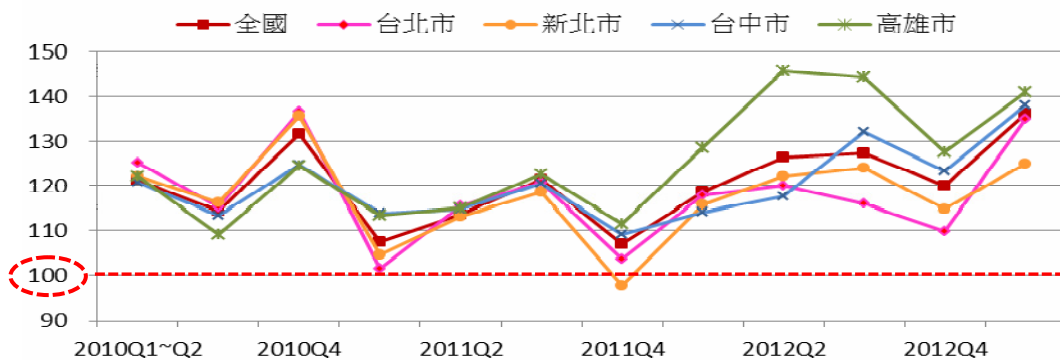
根據房地產市場分析常用的「量先價行」基本原則，房價通常隨交易量萎縮而下跌。然而，全國 2011 及 2012 年各季可能成交價趨勢分數皆高於一百分，顯示購屋者對房價以看漲的比例居多，此一看法反應於實際成交價格上，依據「信義房價指數」、「國泰房地產指數」及「住宅買賣契約價格平均單價」等資料顯示，整體房價呈現走升趨勢。<sup>12</sup>

#### (一) 購屋者對房價走勢看漲

購屋者對於房價走勢的看法，將影響後續購屋意願、議價空

<sup>12</sup> 黃耀輝(2012)及賴基福(2013)認為特種貨物及勞務稅實施後，房價走勢已大致呈現穩定，使房價飆漲情形趨緩，惟就長期來看，房價是否已回歸合理的價位目標，仍有值得討論的空間。

間及成交價格。如圖 10 所示，自 2011 年第 2 季特銷稅施行後，自 2011 年第 2 季起至 2012 年第 4 季止，全國及各都會區的「房價趨勢分數」皆高於 100 分（新北市 2011 年第 4 季除外），<sup>13</sup> 顯見購屋者對整體房價看漲者居多。



資料來源：同圖 7。

圖 10 房價綜合趨勢分數

## (二) 全國房價呈現上漲走勢

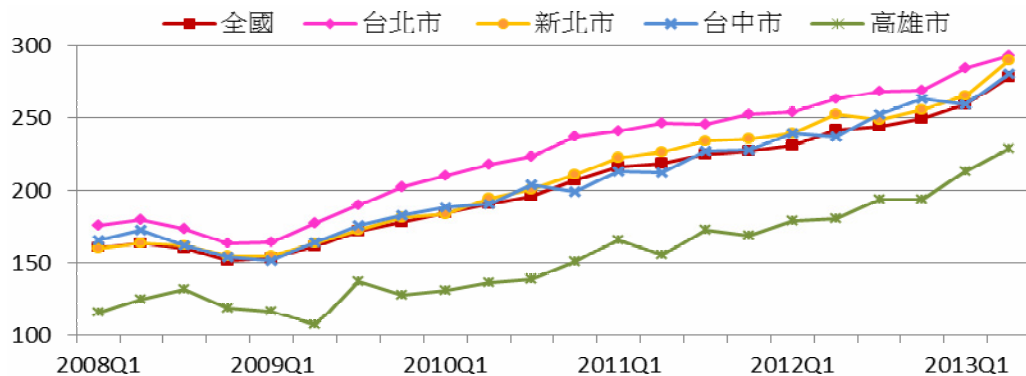
研究我國房地產價格變化大多以「信義房價指數」、「國泰房地產指數」及「住宅買賣契約價格平均單價」為主，以下就近期住宅房價趨勢分別進行分析。首先，根據信義房價指數調查顯示（參見圖 11），<sup>14</sup> 2009 年第 1 季後，整體調查區域及各都會區房

<sup>13</sup> 「房價趨勢分數」係以購屋者的中間傾向為指數基準點（100），針對購屋者對房價的看漲或看跌給予不同等級的權重，分數介於 0 至 200 分之間。100 分代表看漲與看跌者比例相同；分數高於 100，代表看漲者比例多於看跌者；分數低於 100，代表看跌者比例多於看漲者。

<sup>14</sup> 「信義房價指數」係信義房屋與政治大學財務管理學系合作，樣本範圍包括台北市、新北市、桃園縣、新竹地區、台中市、高雄市及台灣地區等住宅產品（包括公寓、華廈及電梯大樓物件），樣本選擇排除預售屋、工業住宅及屋齡偏高物件，基期則採 2001 年第 1 季。



價皆呈現持續上揚走勢。在 2011 年第 1 季至 2013 年第 1 季之間，整體調查地區、台北市、新北市、台中市及高雄市房價指數漲幅高達 18 至 28%。觀察 2009 年第 1 季至 2013 年第 1 季之間，整體調查區域及各都會區房價指數漲幅更高達 69%至 83%。

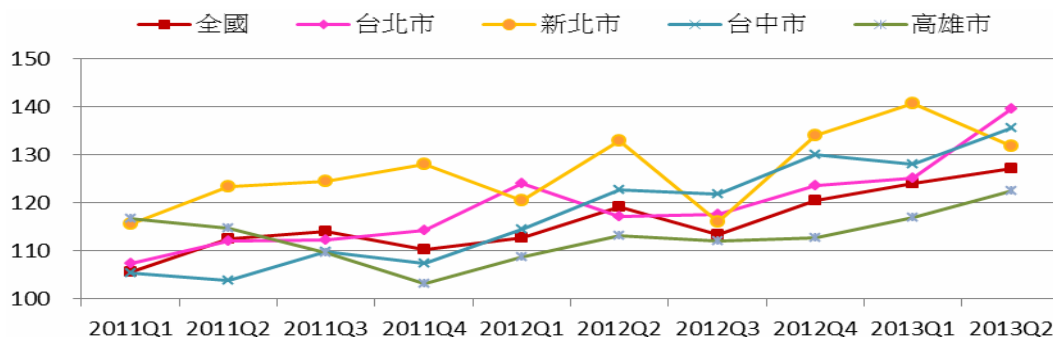


資料來源：信義房屋不動產企劃研究室。

圖 11 信義房價指數

國泰房地產指數調查對象以國內都會區房地產新推個案為主，反應新成屋市場價格走勢。<sup>15</sup> 如圖 12 所示，自 2011 年第 1 季起至 2013 年第 1 季止（以 2010 年為基期），除高雄市以外，各都會區可能成交價格指數呈現上揚。即使在特銷稅施行後（2011 年第 2 季），對整體走升趨勢無太大影響，前開指數皆在 2012 年第 2 季達到高峰，同年第 3 季可能成交價格指數向下修正後，2012 年底及 2013 年初隨即彈升，全國及各都會區房價走勢則呈現「W 型」，即房價小幅下跌後立即回升。

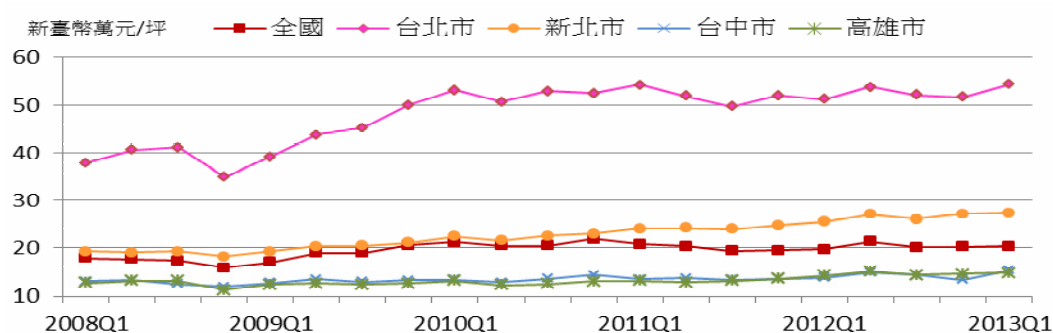
<sup>15</sup> 值得注意的是，信義房價指數調查對象排除預售屋工業住宅及屋齡偏高物件，國泰房地產指數則以國內都會區房地產新推個案為主，兩指數在缺乏獨立抽樣的條件下，恐導致統計誤差，無法正確反應整體住宅平均價格。



資料來源：同圖 7。

圖 12 國泰不動產可能成交價格指數

在政府所公布的房價資料方面，依據內政部「住宅買賣契約價格平均單價」資料顯示，2008 年底受到金融海嘯的衝擊，國內房價明顯受到影響而下挫。2009 年第 1 季起至 2011 年第 1 季之間，整體調查地區及新北市住宅平均單價漲幅達 22% 至 24%，新北市更高達 38%，然而，台中市及高雄市僅上漲 6% 左右，各都會區房價成長不均反應住宅供需失衡的情形。特銷稅於 2011 年第 2 季施行，同年第 3、4 季各都會區住宅平均單價依然未下降，整體而言，房價仍呈現逐漸攀升趨勢；參見圖 13。



資料來源：同圖 7。

圖 13 住宅買賣契約價格平均單價



## 伍、結論與建議

2011 年起，國內住宅市場交易呈現「量縮價漲」的趨勢，整體而言，特銷稅確實發揮抑制短期交易的效果，房市交易量明顯下滑；然各都會區房價仍持續上揚，並未發生所預期「量縮價跌」的情形。此外，在不動產信用管制方面，不動產貸款餘額成長率逐漸趨緩、不動產貸款金額占全體銀行放款比重持穩，以及全國購置住宅貸款違約率下降，顯見不動產信用管制已具初步成果。

為健全不動產市場發展，除了特銷稅及不動產信用管制外，應全面檢討現行不動產交易稅制及政策。在房地產市場方面，藉由引導市場釋出空屋增加供給量、促進房價資訊透明化及分散都會區人口壓力等方式，平衡不動產市場的供需；在稅制改革方面，可考量實價登錄作為不動產稅制的稅基、土地交易所併入綜所稅課徵等方式，藉以穩定房價波動。本文就我國不動產交易管制政策建議如下：

### 一、發揮不動產持有稅制功能，健全房市整體發展

全球低利率及國際資金進入亞洲地區，造成房地產市場異常波動，為抑制炒作行為，亞洲各國政府皆推動因應政策。2013 年初，新加坡與香港相繼調高印花稅的稅率，<sup>16</sup> 藉此平抑房地產炒作交易。我國於 2011 年推動特銷稅，其設計機制與印花稅類似，皆以租稅增加房地產短期交易成本，抑止房地產短期頻繁交易，

<sup>16</sup> 新加坡自 2013 年 1 月 12 日起，調高印花稅的稅率並擴大適用範圍，除提高附加買方印花稅率，並針對永久居住的外國人首購住宅、新加坡公民購買第 2 間住宅等交易，納入附加買方印花稅課徵範圍；香港自 2013 年 2 月 22 日起調升印花稅，最高稅率由交易額的 4.25% 調整為 8.25%。

達到穩定房價之目的。然而，新加坡及香港於 2013 年初提高印花稅之後，房價依舊呈現上揚走勢；<sup>17</sup>我國在特銷稅施行後，房市則呈現「量縮價漲」的現象。增加不動產短期交易成本雖有助於降低投資交易頻率，但租稅成本透過價格機制轉嫁，難以達到平穩房價的目標。

除提高印花稅的措施外，新加坡調控不動產的租稅政策，亦包括調整財產稅。如表 4 所示，2014 年起，新加坡自用房屋年度價值達新加坡幣 \$8,000 以上者，<sup>18</sup> 則採 4% 至 15% 累進差額課稅。香港不動產的持有稅賦包括差餉、地租及物業稅，稅率分別為 5%、3% 及 15%。我國對自用住宅持有者，分別課徵 1.2% 的房屋稅以及 0.2% 的地價稅，稅率明顯低於新加坡及香港。再者，在稅基方面，新加坡及香港皆以不動產全年租金估計價值；我國計算基礎採房屋評定現值及公告地價，遠低於市場價格。

我國房地產持有成本過低的問題，不但扭曲資源合理配置，更產生供給流動性不足及超額需求。本文建議增加不動產持有稅負，<sup>19</sup> 促進我國房屋稅及地價稅的核算基礎合理化，藉以抑制投資者持有多筆不動產之意願，提高市場流動性及增加房地產供給，以健全房地產市場發展。

<sup>17</sup> 2012 年 12 月至 2013 年 9 月，依據新加坡市區重建局 (Urban Redevelopment Authority) 資料顯示，私人住宅指數 (private residential property index) 由 212.0 上升至 216.3。2013 年 2 月至 10 月，香港政府統計處 (Census & Statistic Department) 所公布之住宅綜合物價指數 (Composite CPI: Housing) 由 120.4 上升至 125.1

<sup>18</sup> 年度價值 (Annual Value) 係指所評估的不動產全年租金價值；依據臺灣銀行 2013 年 12 月 24 日新加坡幣賣價，約合新臺幣 71.3 萬元。

<sup>19</sup> 彭建文、吳森田、吳祥華 (2007) 針對房價影響因素進行實證分析，其研究指出不動產有效稅率的提高確實會使房價降低，當不動產有效稅率每增加一個百分點，房價將會降低 2.02%。





表 4 新加坡、香港及臺灣不動產持有稅制

國別/項目	持有																													
新加坡	1. 住宅 (不包括土地) -納稅義務人：不動產所有權人 -稅基：年度價值 -稅率： 單位：新加坡幣萬元																													
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>年度價值</th> <th>0~3.0</th> <th>3.0~4.5</th> <th>4.5~6.0</th> <th>6.0~7.5</th> <th>7.5~9.0</th> <th>9.0 以上</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2014.1.1 起</td> <td>10%</td> <td>11%</td> <td>13%</td> <td>15%</td> <td>17%</td> <td>19%</td> </tr> <tr> <td>2015.1.1 起</td> <td>10%</td> <td>12%</td> <td>14%</td> <td>16%</td> <td>18%</td> <td>20%</td> </tr> </tbody> </table>	年度價值	0~3.0	3.0~4.5	4.5~6.0	6.0~7.5	7.5~9.0	9.0 以上	2014.1.1 起	10%	11%	13%	15%	17%	19%	2015.1.1 起	10%	12%	14%	16%	18%	20%								
	年度價值	0~3.0	3.0~4.5	4.5~6.0	6.0~7.5	7.5~9.0	9.0 以上																							
	2014.1.1 起	10%	11%	13%	15%	17%	19%																							
	2015.1.1 起	10%	12%	14%	16%	18%	20%																							
	2. 自用房屋 -納稅義務人：不動產所有權人 -稅基：年度價值 -稅率： 單位：新加坡幣萬元																													
<table border="1"> <thead> <tr> <th>年度價值</th> <th>0 ~0.8</th> <th>0.8 ~5.5</th> <th>5.5 ~6.0</th> <th>6.0 ~7.0</th> <th>7.0 ~8.5</th> <th>8.5 ~10.0</th> <th>10.0 ~11.5</th> <th>\$11.5 ~13.0</th> <th>13.0 以上</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2014.1.1 起</td> <td>0%</td> <td>4%</td> <td>5%</td> <td>6%</td> <td>7%</td> <td>9%</td> <td>11%</td> <td>13%</td> <td>15%</td> </tr> <tr> <td>2015.1.1 起</td> <td>0%</td> <td>4%</td> <td>6%</td> <td>6%</td> <td>8%</td> <td>10%</td> <td>12%</td> <td>14%</td> <td>16%</td> </tr> </tbody> </table>	年度價值	0 ~0.8	0.8 ~5.5	5.5 ~6.0	6.0 ~7.0	7.0 ~8.5	8.5 ~10.0	10.0 ~11.5	\$11.5 ~13.0	13.0 以上	2014.1.1 起	0%	4%	5%	6%	7%	9%	11%	13%	15%	2015.1.1 起	0%	4%	6%	6%	8%	10%	12%	14%	16%
年度價值	0 ~0.8	0.8 ~5.5	5.5 ~6.0	6.0 ~7.0	7.0 ~8.5	8.5 ~10.0	10.0 ~11.5	\$11.5 ~13.0	13.0 以上																					
2014.1.1 起	0%	4%	5%	6%	7%	9%	11%	13%	15%																					
2015.1.1 起	0%	4%	6%	6%	8%	10%	12%	14%	16%																					
香港	1. 差餉 -納稅義務人：不動產所有權人及使用人 -稅基：應課差餉租值 -稅率：5%																													
	2. 地租 -納稅義務人：不動產所有權人 -稅基：應課差餉租值 -稅率：3%																													
	3. 物業稅 (出租) -納稅義務人：不動產所有權人 -稅基：應評稅租值 -稅率：15%																													
臺灣	1. 房屋稅 -納稅義務人：房屋所有權人 -稅基：房屋課稅現值 -稅率：1.2%~3%																													
	2. 地價稅 -納稅義務人：土地所有權人 -稅基：依公告地價總值 -稅率： ◆ 一般用地：1%~5.5% ◆ 特別稅率：0.2%~1%																													

註 1：年度價值 (Annual Value)：係指所評估的不動產全年租金價值。

2：應課差餉差值是假設不動產在一指定依據期間空置出租時，估計可得的年租。

3：應評稅租值 = (出租收入 - 不能追回的租金 - 所有人繳付的差餉) \* (1-20%)

資料來源：本研究整自新加坡內地稅務局、香港稅務局及差餉物業估價署、中華民國財政部。



## 二、特銷稅改以課徵資本利得稅，符合量能課徵之原則

房地產市場交易量於特銷稅施行後明顯下降，從「以稅制量」的觀點而言，已初具成效，惟「以量制價」的成效不顯著；其原因在於現行特銷稅的設計機制，以非自住房地產持有期間作為課徵依據，房屋所有權人可利用延長交易時間規避稅負，<sup>20</sup> 造成房地產市場供給減少，短期內房地產市場交易量明顯下滑，產生「閉鎖效果」，都會地區的不動產價格依然高居不下。

在房地產交易所得稅制方面，香港與新加坡對於房地產資本利得雖然皆不課稅，但均透過調高印花稅補充稅源；相較之下，我國不動產移轉課徵土地增值稅及房屋交易所得稅，課稅基礎採用公告土地現值及房屋評定現值，兩者與真實市價差距過大，且印花稅率不及香港及新加坡的十分之一，造成實質有效稅率遠低於名目稅率。

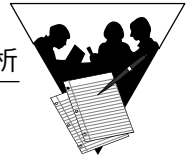
為抑止投機客賺取房地產高額價差的心態，建議特銷稅採取對非自用之房地產，延長不動產持有時間課徵資本利得稅，<sup>21</sup> 並依據持有期間訂定差別稅率，可避免造成房地產市場短期衝擊；此外，採用對資本利得課稅的方式，符合「量能課稅」之原則，避免造成房地產短期內賠本出售，仍須繳納高額稅負的情形。

## 三、全面施行選擇性信用管制，加強管制房貸成數上限

觀察後金融海嘯時期時代，各國政府所採行之房貸信用管制措施，包括管制信用貸款成長率、限制貸款種類、限制貸款成數

<sup>20</sup> 謝明瑞 (2013), 「台灣實施奢侈稅與實價登錄政策之探討」, 財團法人國家政策研究基金會網站。

<sup>21</sup> 立法委員曾巨威質詢新聞稿 (2012.10.08) 指出，奢侈稅課徵的核心目的主要是為了針對投機行為背後所賺取的暴利來進行課稅，故應透過資本利得的課稅方式來達成，但目前的奢侈稅卻是由交易的概念來設計，與奢侈稅原本的核心目標不盡相同。



(load-to-value, LTV) 及負債所得比 (debt-to-income-ratio, DTI) 等方式，<sup>22</sup> 其中 LTV 與 DTI 皆透過管制購屋者的財務槓桿比例，達到降低房貸違約機率的目的。

香港政府鑒於不動產價格高漲恐引發泡沫化危機，在不動產信用管制方面，自 2009 年 10 月起開始施行「總體審慎措施」(macroprudential measures)，根據貸款人的資金來源、購置之房地產價格、還款能力等條件設定不同的 LTV 及 DSR 上限(參見表 5)；<sup>23</sup> 新加坡政府自 2013 年 1 月起，除了加徵及提高附加買方印花稅外，同時以貸款人所申請之房貸棟數及是否具備自然人身分等條件，對於 LTV 比率及貸款頭期款最低額度進行管制(參見表 6)。

綜觀香港及新加坡的不動產信用管制，皆針對非自用或是非自然人持有的住宅等房地產，制定較低的 LTV 上限比率(香港：30%至 50%；新加坡：20%)，以防止公司等法人組織資金影響房地產市場穩定性。另香港政府對來自於國外貸款資金嚴格限制 LTV 上限比率(20%至 40%)，避免過多的國際資金湧入不動產市場炒作，相較之下，我國的不動產信用管制並無前述相關規定(參見表 7)。

為避免法人組織資金炒作住宅不動產，並保障國內一般民眾的居住權利，建議未來可考慮降低非自用或法人組織購置住宅房地產之 LTV 上限；此外，目前央行對於特定地區管制 LTV 上限的規定，恐導致資金流向管制地區周圍房地產，形成另一波炒作趨勢，建議評估全面施行 LTV 上限管制之可行性，加強管制銀行單位對於不動產抵押貸款的風險控管，以避免受到房價巨幅波動的衝擊。

<sup>22</sup> 限縮貸款成數 (LTV) 係指管制房貸占房屋價值比例，LTV 越低，表示借款人自備款部分須提高。負債所得比 (DTI) 則是限制購屋者負債對收入的比例，DTI 越低，表示借款人年所得須提高，或貸款本金及利息須降低。

<sup>23</sup> DSR (Debt servicing ratio) 係為貸款申請人每月應償付之貸款對每月經常性所得之比率。

表 5 香港不動產貸款信用管制

抵押貸款者 [有不動產 抵押貸款者]	房地產價格	LTV 比率		DSR 比率		借款 期限
		貸款人資金 來自國內	貸款人資金 來自國外	基本 上限	壓力 上限	

以貸款人的 DSR 作為借款基礎 ( DSR based lending )

自用住宅房地產	港幣 1,000 萬元 以上	50%	40% [30%]	40%	50%	30 年
	港幣 700 萬元 以上 未及港幣 1,000 萬	60%, 貸款上限 港幣 500 萬	50%, 貸款上限 港幣 400 萬 [40%, 貸款上限 港幣 300 萬]			
	未及港幣 700 萬元	70%, 貸款上限 港幣 420 萬	60%, 貸款上限 港幣 350 萬 [50%, 貸款上限 港幣 280 萬]			
非自用或法人持有 住宅區房地產	不限價格	50%	40%[30%]	N/A		
商業或工業房地產		40%	30%[20%]			
獨立停車場空間		40%	30%[20%]			

以貸款人的資產淨值作為借款基礎 ( Net worth based lending )

住宅	不限價格	40%[30%]	N/A	30 年
商業或工業區房地產		30%[20%]		
獨立停車場空間		30%[20%]		

資料來源：香港金融管理局。



表 6 新加坡房貸信用管制

貸款人申請 房貸棟數	LTV 比率			現金頭期款 最低額度
	一般情形	借款期間超過 30 年或還款終期 借款人超過 65 歲	非自然人 (法人組織等)	
第 1 次房貸	80%	60%	20%	5% ( LTV=80% ) 10% ( LTV=60% )
第 2 次房貸	50%	30%		25%
第 3 次以上房貸	40%	20%		

資料來源：Monetary Authority of Singapore

表 7 臺灣不動產貸款信用管制

項目	限制類別	LTV 比率	還款期限
特定地區購置住宅貸款	已有 1 戶以上之房貸者	60%	無寬限期
購置高價住宅貸款	台北市、新北市住宅價格達新臺幣 8,000 萬元以上；其他地區達新臺幣 5,000 萬元以上。	60%	
商業區及住宅區土地貸款	無規範	65%	無規範

資料來源：本研究整理自中央銀行。

## 參考文獻

1. 方晴(2012),「韓國對首爾房市採行房貸管制措施及影響」,中央銀行出國報告。
2. 利秀蘭(2011),「不動產稅制相關研究」,經濟研究,第12期,頁73~99。
3. 林祖嘉(2010),「當前房地產市場、游資問題與對策」,行政院經濟建設委員會委託研究計畫。
4. 林建甫、彭思遠(2012),「拉近不動產稅基與市價落差是健全房市當務之急」,財團法人國家政策研究基金會網站。
5. 林建甫、彭思遠、鄭曉琪(2012),「全面評析『奢侈稅』」,當代財政,第29期,頁71~84。
6. 莊孟翰(2012),「台灣高房價與時價登錄後建構實價課稅制度可行性之研析」,當代財政,第23期,頁21~39。
7. 姚欣欣(2013),「新加坡運用印花稅制抑制房地產價格」,當代財政,第27期,頁99~108。
8. 財政史料陳列室, <http://www.mof.gov.tw/museum/>。
9. 黃耀輝(2012),「房市合理化的租稅工具與配套措施」,當代財政,第23期,頁9~20。
10. 彭建文、吳森田、吳祥華(2007),「不動產有效稅率對房價影響分析-以台北市大同區與內湖區為例」,台灣土地研究,第10卷,第2期,頁49~66。
11. 楊子菡、何怡澄、羅德城、陳宏萱(2010),「對奢侈消費課徵特種銷售稅之研究」,中華財政學會。
12. 謝明瑞、林定凡、周信佑(2012),「奢侈稅退場之評析」,財團法人國家政策研究基金會網站。
13. 謝明瑞(2013),「台灣實施奢侈稅與實價登錄政策之探討」,財團法人國家政策研究基金會網站。
14. 賴基福(2013),「不動產特銷稅實施成效分析」,當代財政,第25期,頁96~100。
15. Crowe C., Dell G., Igan D. and Rabanal P. (2011), "How to Deal with Real Estate Booms: Lessons from Country Experiences", IMF working paper.