

台灣住宅市場在市場主導下之政府干預政策

摘要

本文介紹台灣近幾十年來隨經濟與社會變遷下的住宅市場狀況與政府干預市場政策的發展與問題。由於台灣的社會、經濟與政治發展不同於其他亞洲四小龍國家，因此不若他國採取政府干預住宅市場政策，而較偏向於市場主導的住宅市場，但在特定狀況下，政府仍需要介入住宅市場，尤其是在都市化與房價高漲的都市區，必須由政府來解決中低收入戶住宅短缺的問題及勞工、公教等住宅的提供，然而台灣的住宅政策存在很多不公平的問題。

本文包含兩大部分，第一是介紹台灣 30 年來，政府干預住宅市場的政策發展，第二是提出住宅問題，特別是政府不適當的補貼政策，另外亦藉由其他類似的亞洲國家政策，來檢視為何台灣可以實施低度的政府干預政策。

內文共六大段，內容如下：

第一段：台灣的社經背景。

第二段：政府干預住宅市場之政策

第三段：台灣住宅市場狀況

第四段：台灣住宅市場問題

第五段：住宅補貼的公平性問題

第六段：結論，藉由其他亞洲國家的住宅政策方式提出對台灣的建議

住宅擁有狀況及社會經濟背景介紹

台灣大約有兩千兩百萬人口以及三千六百萬平方公里，是東亞人口最稠密的區域之一，首都台北市供應三百萬居民生活，每平方公里約有 129 人，正如同亞洲其他大城市一樣擁擠；和其他新興工業國家相同，有快速的人口成長率以及高速都市化的狀況，台灣人口由 1961 年的一千一百萬膨脹至 2001 年的兩千兩百萬（見圖一）而家戶數亦在過去三十年成長三倍。

台灣在過去三十年經濟有長足的成長，GDP 自 1971 年的新台幣 71,473 元至 1999 年的 415,320 元（見圖二），然而經濟的變動同時也包括了失業以及通貨膨脹的隱憂，失業率在過去二十年由 1980 年的 1.2% 到 2000 年的 3%，通貨膨脹率在同一期間平均為 2%。

自住宅供應的觀點，台灣的住宅應是相對進步的，例如在 2000 年有將近一百二十萬過剩的住宅，同時空間上平均每人為 39 平方公尺；在空間上，台灣是

超越許多先進國家的，例如英國、新加坡以及日本。(見表三)

台灣是個高自有率的國家；在 1981 年約有四分之三(73%)的人民擁有自己的房子，在 2000 年甚至上升到 82%，租用房子的人民，不管是向公部門或是私人租用的比例，在 1981 年只有 15%，2000 年更下降到 10%(見圖三)；正如同一句台灣俗諺：有土斯有財(when one possesses land one possesses wealth)，關於所有權根深蒂固的、視為財富累積的想法，是傳統中國的信念，正因如此，使用者擁有土地在住宅政策上是理所當然的，這和大多數西方工業國家的政策或是政治面是大異其趣的。

政府於住宅面的干預

台灣對於市場供給的直接介入最早可追溯到 1949 年，當國民黨政府撤退來台之時，包括了政府官員、老兵及其眷屬，住宅的短缺馬上變成迫切的問題，於是公共住宅計畫委員會 1959 年於省政府設立，但是住宅的建設自 1959 年到 1975 年仍舊呈現緩慢增加，僅有 125,534 個家戶提供，最主要的問題是面積小以及低落的品質。

國宅發展的萌芽突破是在於公共住宅法案於 1975 年制定，他將國宅建設併入了六年經濟建設計畫當中，但是最後並未完全達到目標；基於土地取得的困難性，國宅可以說是不受歡迎(由於一部分位於廉價以及偏遠的區位)或是昂貴的(由於一部分位於主要都市區的關係)，過量供給的狀況終於出現。為了要加速公共住宅之發展以及銷售，公共住宅法案因而於 1985 年修訂以清除障礙，儘管如此，住宅市場於 1990 年中期崩潰，嚴重的影響了國宅的銷售；對於住宅的直接供給於 2000 年止步，取而代之的是貸款利率的補助。

國宅的生產在台灣已趨近最小，於 1982 年到 2000 年間可看見逐漸少於 5%(見表四)，但整體住宅市場仍是波動的，這可歸咎於先行規劃的缺乏、協調的不足、不同主觀機關的妨礙例如預算的限制。台灣的住宅政策是嚴重傾斜於所有權導向的，是以我們不難發現國宅於台灣多是出售的，是以國宅的興建對於整體來說影響並不大，於 2000 年時僅佔全體所有權的 3.2%，租賃部分則佔 4%。

不過政府對於住宅的供給干預可能是被嚴重低估的，如果僅計入中央或地方興建的國宅，其他政府部門事實上亦貢獻了很大一部分於公共住宅中，例如地方社會局為社會福利所興建的住宅，以及勞工局為發展工業所興建的宿舍，而最大的一塊則是國防部，他們透過興建或是補貼的方式於軍人的家戶；若是將前述其他部門加總計入，則 1949~89 年提供將近有 385,000 個家戶單位，其中約有 135,000 個單位屬於軍方。

除了直接興建的方式外，金融上的補助於近年也是另一種趨勢，住宅貸款補貼始於 1990 年，近期例如 2001 年之青年購屋貸款補助，取代了直接補助的方式，當然也有其他的補助方式，例如勞工貸款或是公務員貸款，詳細列於附錄之中，

主要分為兩個部份，低收入戶補助或是特定族群之補助。另外尚有兩種補貼的方式，第一個是提高首次貸款者其貸款的額度，第二個則是稅的優惠，例如貸款利率抵稅或是遺產稅的優惠等。

住宅市場

台灣住宅市場不像是香港、新加坡、南韓國家，政府對土地進行管制並且干預住宅市場，台灣大部分的土地都是私有的，台灣私有住宅市場發展的五個階段如下：

1. 不活絡期(1961 年以前)：此階段少有自建住宅。
2. 發展期(1961-1971 年)：住宅建設漸為制度化，亦有大型的住宅建設公司出現。
3. 不穩定的繁榮期(1971-1981 年)：受經濟成長、國際油價及物價的上漲因素影響，住宅市場價格快速上漲，但受政治又經濟影響又隨之不景氣。
4. 黑暗期(1981-1986 年)：市場中存在大量空屋，出現市場投機的警訊。
5. 價格高漲期(1987 年)：台北市的住宅價格在 1987-1989 年，這兩年內翻漲了兩倍，預售屋價格更是高達三倍，直到 90 年代價格才趨於穩定。

房價的高張，使得民眾購屋困難，其造成的現象如下：

1. 以製造業勞動者的 1987 年平均薪水來看，需工作 23 年才能買到房子，在 1995 年景氣的高峰期，需 32 年才能買，雖然後幾年住宅價格下降，但亦長達 29 年的薪水才足夠買房子。
2. 房屋貸款每月付款金額亦顯著上昇，由 1972 年的 1573 元上漲到 1989 年的 10521 元，1999 年更上漲到 11817 元，上漲近八倍之多。
3. 每戶每月融資付款金額佔可支配所得之比例，則是由 1972 年的 33%下降到最低 1982 年的 20%再逐漸上升到 1989 年的 27%。而租屋家庭的房租支出佔所得比例較為穩定，維持在 13%左右。(詳細數據見表四，P. 103)

從上列數據，可以發現住宅價格的上漲，並沒有造成房屋自有者的住宅支出大幅度提高，這可能是因為當時人們的所得成長快速，於是承擔得起高房價的上升，另外可能是因為台灣住宅的貸款比重較低，即付較多的頭期款，故貸款融資比例不變。

住宅市場的問題

儘管這個市場已經成為住宅消費的主要競技場，住宅市場的基礎建設還是讓人感到不成熟。三個特別難解的議題是：住宅市場低制度化、預售制度容易引起投機行為及住宅金融系統不完全。

當現行的公共住宅部門政策允許對於擁屋者及租屋者提供不同的補貼，也違反了水平式公平。一個選擇購買出售國宅的家戶將能夠得到不動產的終身產權及享受補貼的全部利益，再出售時可以得到資產增值的利益，而且法律也允許出售五年後還可以第二次購買國宅；相反地，如果家戶選擇的是出租國宅，其租賃權利並沒有被保障，在高住宅需求的地區（如：台北市），租賃契約兩年才更新一次。並且，儘管對於台灣建造品質的抱怨非常普遍，國內的住宅建造標準還是非常分歧（Chang, 1999b）。不完全制度化的系統及片斷的市場資訊，阻礙了市場效率及對於矯正市場異常產生阻礙；例如，仲介身為媒介者的功能在台灣還沒有成為一個硬性規定，很多住宅交易還是在非正式或半正式的方法下完成。這樣的習性將易於導致紛爭及因此而降低市場透明度。同樣地，法律沒有強制要求作交易登記，因而預售屋的最後交易價格通常都是不可知的，這樣片斷的及不對稱供應的住宅價格資訊，似乎是有利於市場中的大戶（Chang, 1999）。雖然倡導促進較完善的計畫及住宅資訊系統的概念已經被提出（Chang, 1999），公共團體會因為競爭利益而成為上述問題的絆腳石，為了消除阻礙，那些努力還是有待加強。

第二，儘管住宅已經過度供給了，但是預售制度（有長期供給過少的問題）在台灣還是很受歡迎。預售制度在住宅系統的功能像是兩面刃（double-bladed sword），另一方面，它也降低供給者的進入門檻，並且因而增加競爭；小型建設公司能夠因為預售收入款項，可以取得較便宜的發展資本，進而和較大、財務狀況良好的建設公司競爭。還有，當小型建設公司過多時，將會瓦解市場秩序，其他驗證也顯示，當小型、投機的建設公司開始支配住宅市場，將可能導致住宅供給的波動（Ball et al, 1988）。這種小型建設公司受到擁有資金不多的限制，他們想要在市場繁榮時過度投資，是為了最小化他們的財務風險；在這樣的情況下，他們因為較沒有對抗市場不景氣的能力而破產，如此會更加重挫房價；這樣的推測和實際上去觀察台灣房價的走勢是相符合的。除此之外，購屋者對於預售屋粗劣的建造品質多有抱怨（Li, 1998），預售制度是一個低規範（under-regulated）的市場，例如說，訂定有瑕疵的契約責任。

從另一方面來看，當初始資本需要相對低的時候，預售制度將容易地刺激投機者。據估計，房市繁榮的1990年代早期，市場上主要的購屋者都是在尋找快速利益的投機者（Li, 1998）。在一個過熱的市場上，劇烈的投機需求會更加推升房價，並且瓦解市場的運作功能。此外，預售系統也容易有稅收及其他違法活動的問題。

第三，台灣的住宅金融也非常需要加強。住宅金融的制度化程度是相對為低的，黑市金融家仍然在貸款基金的提供扮演著重要的角色（Chang, 1991b）。據估計，1989年的購屋者平均會從正式金融部門貸出資產價值的51%，平均還款期間為15年（Lin and Chang, 1992）。同樣地，在1980年代，估計地下金融所供應的建築融資為50%（Chung Hsing University, 1987）。雖然金融市場的解放允許新商業銀行的設立，已經減少黑市的影響力，但是卻還未完全將其驅趕出住

宅金融市場。並且，相當短的貸款償還期間表示金融家的態度非常保守，進而造成首購者額外的流動性問題。更進一步的釋放也增加金融產品的多樣化，促進了住宅金融市場的效率。

一個不完全的市場結構及資訊不對稱提供創造出一個自相矛盾的現象。儘管台灣的住宅是供過於求的，房價卻持續飆漲很長一段時間；這和理論的預測是相反的，理論上供過於求的時候應該會抑制房價，以刺激需求出清存量。還有，從1980年代中期至1990年代晚期，空置率達到相對高的程度（15%~19%）（Taiwan Real Estate Research Center, 2001）但是同時期的房價仍然平均每年上漲1.2%。花（2000）表示，是因為高住宅自有率造成這種經濟上的非理性行為，他檢驗房價、空置率及房屋自有率之間的關係並且證明住宅自有率不再是一個市場選擇的結果，而是“一個引導市場決定的重要因子”。（Hua, 2000, p49）這樣的結果表示“自有者過熱的消費表現已經從經濟配置的規範當中脫軌”（Hua, 2000:49）。因此，文化導致強烈的渴望自有，住宅政策導向自有房屋使得租屋市場有結構性的缺陷，都導致在經濟理性之上權屬選擇是錯置的。如此的力道強勁到足以對抗1980年代晚期、1990年代早期供過於求的壓力，及隨後對於房價帶來的不利影響。

高住宅自有率已經變成一個恆久的力道使空置率上升是已經被驗證的（Hua, 2000）。住宅自有率、空置率及房價之間緊密的關係，也制止台灣在近年來的金融危機房價暴跌，因此在1990年代早期及晚期和香港及東京的情形大不相同（Hua, 2000）。還有，在1990年代晚期，高達85%的高住宅自有率將終於成為更發展的限制，也會削弱其抵消空置存量壓力的能力，這就可以解釋在1990年代後半期當房屋自有率成長速度減慢後，房價也開始慢慢向下調整。

住宅補貼不公平的分配

假使對於自有房屋這個無爭論的本質是基本的政策目標，國家的住宅方案已大大地傾斜到幫助人民購買自有房屋，當初偏重承租權的政策著重銷售型住宅的直接供應，後來轉變為給房屋購買者現金補貼。這顯然和垂直公平的原則互相矛盾，因為現金補貼排除了那些太窮而無力負擔購屋的家戶，反而使那些富有且足夠負擔貸款支出的家戶受惠。這樣不公平的津貼分配在房地產景氣的時期更加明顯。一方面，已經購得便宜的國宅中較富有的購屋者，能夠在景氣好的時期財產的增值中得到資本利得，另一方面，較貧窮的家戶被迫住在私有的出租住宅中，因為供應不足之出租國宅的價格會在景氣好的市場中被拉高。而且，供應公務人員的住宅也會製造垂直公平面的問題，因為住宅補貼的程度是依據他們在國家的位階來決定，所以較高位階且較高收入的公務人員會有較多的住宅補貼。

另一個水平不公平的現象來自國宅成本的政策，國民住宅法規要求出售公寓的定價低於市場價格，同時不能有利潤的情況產生，以致於住宅計畫裡的交叉補貼不允許一國宅計畫的利潤去補貼另一國宅計畫的損失。因為住宅成本組成中最

重要的是土地徵收，這使得在相同地區不同時機點的國宅計畫會有不同的售價。然而，「無利潤」的規定依然使國宅相對於私人住宅便宜，因此也確保其競爭力。

最後，補貼目標的效率性是另一項具有爭論的議題。因為實施不同國家住宅計畫的責任分散於各個部會，所以通常在這些計畫中會缺乏協調，例如對於勞工受益的住宅補貼目標會與對第一次購屋者的補貼目標重疊；同樣的，對於年輕人的住宅補貼也和繼有國宅的計畫重疊。補貼目標效率缺乏的情形之一是對於低於中產階級收入的家戶，因為他們對出租國宅不具有資格，且無力負擔沉重的購屋貸款，他們被出租國宅排除在外而且必須選擇購買國民住宅(出售住宅或用利率補貼購買房屋)，然而這些家戶卻擁有較低的環境品質，因為他們必須用環境品質交換每期應支付較低的房屋貸款，這也使得這些家戶暴露在住宅市場中有高度不穩定的金融風險和還款的信用度。

結論

在本文中我們發現在台灣的住宅系統有四個特性。第一，台灣住宅系統是由市場主導，而且國家所扮演的角色相對不重要；第二，雖然政府的干預少，但市場依然成功地達到住宅的需要而且台灣民眾通常被認為是擁有良好住宅的；第三，台灣的自有住宅已經成為一種財富和社會地位的文化象徵；第四，住宅投資和住宅投機已經使得住宅部門生產過剩，而且造成大家對住宅系統的永續性擔心。

在這有兩個問題值得我們注意，第一，為什麼台灣的國家干預和其他干預較大的東亞國家在住宅領域中顯得較微弱？第二，台灣的住宅系統符合Doling(1999)所提倡的 Little Tiger 政體嗎？雖然我們在本文沒有在這兩個議題上討論出任何結論，但本文企圖為未來研究提供一些見解。

Doling(1999)在他設計出的「Little Tiger」住宅政策政體中，發現 Little Tigers 間在住宅政策的發展中有相似的情況，在這些地區的住宅發展中，不僅政府了解住宅是一具生產力的部門而且在住宅的提供上扮演積極的角色。

但台灣政府相當依賴私部門，而且唯一介入的時機是鼓勵建設部門更資本密集和更具生產力。相對於其他亞洲 Tiger 國家來說，台灣政府的角色被大大的限制。為什麼發生如此的現象呢？回顧台灣政府介入住宅市場始於1949年，在1959年國民住宅計畫委員會成立時，一個在國宅方面有組織且大規模的供給也同時成形。相較於香港和新加坡在國宅計畫分別於1954年1964年成立，事實上台灣在國宅方面的發展並非落後，台灣也了解住宅對國家經濟發展的重要性，且住宅興建計畫也放入1976年的六年國家經濟建設計畫中。

後來在國宅供給方面落後香港和新加坡的原因是發展目標執行上的失敗，例如，從1959年到1975年間，國宅的生產落後計畫目標，而在六年國建方面，住宅的興建只達到目標的一半。這可能反應出國家在成功地組織住宅生產各要素間

的能力。失敗歸咎於三個因素。

第一，在台灣土地是私有的，土地所有權是一憲法權利，它有特別的政治象徵，為了社會安定而成為重要的政治手段，當台灣被日本殖民五十年後國民黨重新取得政權時，農地的重分配是被受重視的。當時的情況下，為了公共用途而徵收私人土地在政治上顯得非常敏感，所以為供國宅發展的土地需從市場購得，這是相當昂貴的。當然政府各部門間的利益使得土地的移轉顯得複雜。

第二，國宅資金的控制對於是否能成功的執行國宅計畫是相當重要的，舉例來說，在新加坡 Central Provident Fund 在國宅金融方面扮演便宜和安全的資金重要來源；在香港，國宅促進原本可轉作商業發展的 Crown Land 的空地。然而台灣沒有這兩項機制，也剝奪了台灣在國宅方面重要的資金來源，若在其他公共服務上對資金的需求越強烈，尤其是基礎設施計畫，則住宅的資金來源將遭排擠。

第三，市場失靈(在社會可接受的方法下，市場無能力解決住宅問題)通常是驅動政府干預的重要因素，然而在台灣，填補這些市場供應不足所留下來的差距是非正式部門，在鄉村地區，自建的方式是一項重要的住宅供應來源，且在一些都會地區也是一項重要的供給，它在 1980 年代以前也是住宅資金重要的來源。同樣地，從家庭和親戚的幫忙下滿足了許多家戶的住宅需求。例如，在 1996 年有百分之十八的家戶是住在他們父母所有的房屋內。非正式住宅系統的存在可能可以解釋為何在台灣政府對住宅的干預是微弱的。

在東亞，台灣的住宅顯得相當獨特，在概念上是有趣的因為本文提供關於依賴政府較少的住宅系統可能的線索。本文試圖傳達一些實證研究和解釋台灣住宅系統缺乏強而有力的政府干預的初步發現。然而，為了發現更多潛在型塑台灣住宅發展的經濟社會影響力和增進我們對於 Tiger 住宅政體的了解，更多複雜的資料和更深入的分析是必要的。

張老師：

當初 1999 年，亞洲四小龍，政府介入很多，但是台灣政府介入很少，跟國外的看法不同，這篇文章的佈局是試圖找出背後的原因，找出台灣自己住宅的發展模式。

都市發展商品化：台灣案例研究

(Commodification and urban development: A case study of Taiwan)

壹、INTRODUCTION

商品與服務，如果由市場決定其使用，是商品化；如果其使用是由需要、社會關係等準則所決定，是去商品化。市場經濟當中，都市土地使用直接反映由將土地作為一種要素投入的經濟活動所產生的現在或預期剩餘(或殘餘)。都市土地使用的商品化容許將潛在的剩餘釋出。釋出的程度受法律、習慣或其他方式的限制，並決定潛在剩餘為公共利益、私人利益或結合公益與私益所累積的範圍。我們關心的是都市土地與住宅政策當中剩餘的產生與分配，但特別關心的是都市發展過程中控制或影響剩餘釋出的政策提議。

討論台灣都市發展過程中土地殘餘價值的釋出，最重要的部份在於台灣強勢的經濟與開發中國家的地位。於是本文將台灣與韓國、香港的類似研究進行比較。本文的目標是確認在二次大戰後經濟快速發展期間台灣土地與住宅商品化的過程。接下來本文分成四個部份，在下一個部份當中提供一些商品化文獻當中有用的概念。然後描述從 1950 年代中期至今台灣都市發展法治與政策的方法，特別著重在都市發展商品化的部份。然後評估台灣都市發展商品化的程度並界定在這個過程當中主要的受益者。最後是結論。

貳、COMMODIFICATION

Commodification

商品化與原本市場外的財貨或勞務進入市場的過程有關，獲得交換價值，隨後為了利潤而生產，或貨幣經濟中生產及交換的活動。財貨或勞務在市場上變成可買賣且相稱的，為了使市場有效運作，具有效用的且受人重視的財貨、勞務或表徵必須商品化。嚴格地推斷，商品化與財貨或勞務透過買賣來交換相關，廣泛地說還包含了將互動的習慣視為交易來考慮。如同 Marx 所說，資本總是不斷地找出新的累積途徑。

La Grange & Pretorius 總結了大量關於財貨與勞務商品化的文獻，關於從一般財貨與勞務到比較不確定的活動：器官、面紙與創作的商品化(Fox & McHale, 2000)、裸姆(McLachlan & Swales, 2000)、治安(McMullan, 1996)、種族(Castile, 1996)及資訊(Lipinski, 1999)。他們從商品化文獻當中界定出三個主流。第一個是資本主義下勞力的商品化，包括女性的照護角色(Siegal, 1998; Nelson & Barley, 1997)、從非正式照護到職業化照護的轉變(Ungerson, 1995)，以及學齡勞動者的商品化(Mizen et al, 1999)。第二個主流是社會政策當中的商品化與去商品化，著重在 Esping Anderson (1990)對於福利制度以及社會服務去商品化程度(允許一個勞動者不用依賴市場就能維持生計)的研究(Esping-Anderson, 1990, p22)。

第三個領域關注空間的商品化，包括推廣觀光城市(Schollmann, et al, 2000)、推廣生態旅遊(King & Stewart, 1996)、登山運動的商品化(Johnson & Edwards, 1994)，以及地方的推廣(Wu, 2000)。Hamilton (1999)追蹤商品化空間向東穿越中歐與東歐的地理擴散，包括空間的認知、功能、影響及價值。住宅的商品化在成熟市場與過渡的社會主義經濟二方面都已經有很詳盡的研究。(Barlow and Duncan, 1994; Forrest and Murie, 1988; Zhou & Logan, 1996)。有些也強調都市發展與住宅商品化的政策(Jones, 1991; Mabin & Parnell, 1983)。本文提供了商品化型態與結果的堅實基礎，我們也關注財貨與勞務商品化程度的改變。

A Decommodification← →Commodification Continuum

一般認為財貨與勞務不一定要商品化或去商品化，但可能增加或減少商品化的程度。Forrest & Williams (1984)討論”住宅部門當中去商品化的侵蝕及對商品化關係的認識”以及消費水準與生產水準商品化過程的”強化”。其他名詞包括再商品化(recommodification)、去集體化(decollectivization)、再私有化(reprivatization)或一般資本結構調整(recapitalization)過程當中的去集權化(destatisation)，但很清楚的分析了變遷。一個重要的概念是由使用價值逐漸轉向交換價值的轉變：英國鄰里環境與空間的逐漸商品化(Forrest and Murie, 1995)；以及中歐與東歐國家在由社會主義轉型市場經濟當中穩定空間價格的措施(Hamilton, 1999)。

Margaret Radin, 一個關心性交易、販嬰及代理孕母等行為商品化倫理的律師，這些行為基於人權與基本權利不可被市場變更，已經建立一種不完全商品化的概念。然而有些財貨已完全商品化、有些完全未商品化，許多東西不完全商品化，這些財貨不應該在市場上被買賣，因為這些財貨對於人的身心健全而言非常重要。然而這些對於人的身心健全而言非常重要的財貨或活動實際上無法完全非商品化，不完全商品化可以在市場脈絡當中保護對人們很重要的東西，”有時部分商品化可能比完全不商品化來的好些…”。

她區別了二種不完全商品化的觀點：關係人與社會整體。前者與金錢轉手時市場觀點及非市場觀點共存的互動相關；後者與社會的認可有關，對自由市場施以管制(對於住宅有國宅的提供、租金補貼、租金管制等。她舉住宅為不完全商品化的例子，就個人觀點而言，是許多人與他們的住宅之間的關係；就社會觀點而言，是管制政府住宅的租賃、租金管制、租期限限制及反歧視的要求。

Beneficiaries of Commodification

商品化過程當中的利益在國際上的住宅文獻都有提及，例如在成熟市場經濟國家出租國宅的商品化、過渡社會主義經濟國家國宅的私有化，以及開發中國家的住宅佔用問題。商品化的過程主要的意涵在於資源的分配，資源的分配或重分配可以由私人向私人、由公共而私人或由私人而公共。在許多住宅商品化的案例

當中可以發現，商品化的利益通常由私人流向私人或由公共流向私人。儘管改良稅普遍提高，還是很少有認為政府會直接從私部門不動產開發當中獲取利潤的。

許多東亞國家在進五十年來快速發展，經濟成長的殘餘價值明顯地經由都市發展而快速釋出。受益者有多種。以日本為例，農地所有人出售土地以在商品化的過程當中獲利。中國大陸去商品化與商品化並存，都市發展系統是由社會主義向市場導向過渡的，這樣的制度使的相關的企業家能夠從中獲得龐大的利益。

香港的土地都是國有的且出租給私人使用，都市發展的控制及土地與住宅的商品化都透過租賃系統嚴格控制。都市發展對於國家而言有非常龐大的利益。新加坡透過強勢的住宅所有權及住宅金融體制，雖然對於一般新加坡人民而言住宅所有權體制有非常重要的分配利益，但國家的政治及其他利益相當顯著。韓國利用徵收與土地使用規劃的權力將土地商品化。韓國國家在不同時期有不同的策略以管理商品化的趨勢，1950~1970年代採用土地重整計畫，1980年代後則以公共管理發展計畫為主。都市發展過程的分配效果具有高度不公平，且選擇受益者的基礎顯的非常獨斷。

Conceptual Framework

文獻指出商品化的連續過程會有轉折點。早期土地與住宅的生產與消費都依據與市場無關的準則，後來的住宅全都在市場上生產與消費。這些轉折點構成了連續過程，土地與住宅的生產與消費將位於這個過程的某一點。實際上都市發展與住宅交換系統並不會構成生產與消費的純粹去商品化或純粹商品化。

我們也利用 Radin 的不完全商品化。利用 La Grange and Pretorius 的看法我們也界定了提供國宅(或其他形式住宅補貼)的動機—國家是市場的一部分嗎？有提供社會福利(以高品質社會住宅的型態)嗎？最後我們嘗試界定台灣商品化軌跡的利益。

Taiwan

二次大戰後台灣政府在經濟上非常強勢，控制許多國營企業及金融市場，即使許多出口產業掌握在私人手中，只接受國家一點小小的協助。1950年代之後產業結構有相當大的轉變，由農業經濟轉為出口導向的工業經濟，近年來轉變為以服務業為主的經濟型態。台灣都市發展與經濟發展同樣快速且相似。

Land Ownership and Expropriation

理論上台灣的土地所有權制度帶有非常重的社會主義性格，基於孫中山平均地權的教條，強調地盡其利與地利共享，國家代表全民擁有土地的上級所有權。孫中山信奉三條原則：規定地價、照價徵稅與照價收買、漲價歸公。基於這三條原則所建立的土地使用制度允許政府規定地價、收取地租，以及透過課稅將不勞而獲歸於社會。這確定了台灣土地依然不完全商品化，與經濟成長及都市發展相關的土地增值累積為社會整體所有。

參、台灣現況

一、Land Ownership

1. 財產權在憲法的比例

儘管國家有制定土地的優先所有權，但在憲法中仍表示根據主要規則及法律可取得私人土地所有權的保護私人財產權部分。憲法及土第法皆明文規定土地是屬於地政府所有，但私人所有權受到法律的保護；意即，私人所有權是被允許，且土地應該被分散使用、管理在社會福利上。

2. 耕者有其田

首要的土地改革是與農地相關的土地所有權，此改革是在國民黨統治台灣後很快就實施的政策。在 1949 到 1953 年有三項措施被公布。首先，是在 1949 年訂定「三七五減租」，而在 1951 年訂定「公地放領」，第三項則是「耕者有其田」，先由國家強制購買私有承租的農地，後由農地承租者分期付款購買，而此方案只有執行在超過面積 3 公頃的稻田上，當時從 106,000 戶的地手中強制購買了將近 139,500 公頃的土地，出售給 195,000 戶家庭，另有 29,000 家庭直接從地主手中購買土地。土地所有權人也得政府發放的土地債券。

3. 土地稅

都市土地的改革也早在國民黨統治初期的政策議程中被實施，首先在 1954 年立法致力達到平均地權，第一階段的都市土地改革包含 59 個市政當局，將近一半的市政面積。平均地權條例在 1965 年修法，其包含了在都市計畫中的都市土地，於 1977 年再次修法，內容涵蓋都市土地及非都市土地。

平均地權條例不僅是物質上的對土地進行平均分配，更表示出土地價格的增值，是源自於社會整體的進步而非個別努力所致。總的來說，透過平均地權進行土地改革，需以下列三件事情為前提：根據公告地價徵收土地稅、政府依照公告地價購買土地、漲價歸公。

二、都市土地價格管理

土地價格的管理是平均地權實施的核心，經由土地稅、土地增值稅的稅收及政府土地的獲得在土地價格管理下。

1. 地價稅

基於土地價值的增長是決定於不同區位，共有 21 個縣市，因此地價稅每年徵收一次，其被視為部分的財產稅及部分為實現的資本利得。地價稅的主要目的為抑制投機及鼓勵都市的發展需求，同時課徵存在特別的「空地稅」，所謂的空地定義為在私有土地中尚未開發，其建築改良物價值不及所占基地

申報地價百分之十的土地。

2. 土地增值稅

土地增值稅是增收土地自然增長部分，使土地價格穩定在合理範圍內，土地價格自然增值較多的地區使用較高的稅率，自然增值較少的地區使用較低的稅率，土地增稅的稅率也修正從 20-40-60-80%到 40-50-60%，縮減政策效力。

3. 土地稅收

土地稅收是地方政府及國家重要收入來源，在 1967 年到 1993 年之間，土地稅收每年增長約 56%，台北是一個城市又是直轄市，因此有地方及國家的稅收，總稅收當中，土地增值稅佔有 36%的比例、房屋稅也有 11%。圖二表示地價稅佔北市的總稅收比例，可發現有積極成長的趨勢，反映出都市化的成長、

三、都市發展的土地取得方式

過去 50 年來，台灣城市的發展非常快速，因而對服務據點及公共建設的連結的需求大幅提升。都市發展所需的土地有數種方式可獲得，主要的包括強制收買、土地徵收，土地重劃和私人發展。

1. 強制收買

強制收買土地有兩個主要的功能，第一：打擊和懲罰那些低於公告地價而想逃稅的地主。第二：使土地符合公眾目的的需要。強制購買是遵循四引導原則之一——平均地權，依其申報的地價購買土地，並使國家能夠在其申報價值中恢復土地價格。當土地的申報價值低於公告地價的 80%時，土地允許被強制購買；空地在規定的期限內不能發展；農業土地在規定的時期內不能耕種；公佈的目前的轉移價值比官方的價值低；農田在租約終止的一年內不能發展。自 1956 年來、共有 40 公頃的土地被強制購買。

2. 土地徵收

為了公眾的目的、地區可以被強迫徵用，主要實行在交通上和水利的使用上。1956 到 2000 年間，台灣(不含台北市)及台北市各處，共有 1093 公頃和 1075 公頃的土地被強制徵用。強制徵收不像強制購買是根據土地的價值，強制徵收是涉及公平和正義。土地價值的補償標準是根據目的而有變化。(表格 1) 實際上的補償的基礎仍是依據官方的土地現值。

表 1：地區和土地面積徵用的總數，1956-2000

土地種類	案件	土地規劃	面積(公頃)
國家防禦	41	250	27.5

交通企業	504	19,608	440.1
公共事業	4	14	16.6
水利事業	120	1454	489.9
公共衛生和環保	4	15	11.4
政府辦公建設、公共建設	13	39	2.8
教育、學術和慈善	41	165	22.7
社會福利	1	1	0.5
國營的企業	57	295	9.6
其它	26	304	71.8
總數(除了台北)	811	24,845	1,092.8
台北的總數(1981-2000)	--	--	1,474.6

來源：M. O. I. 土地管理部門年度報告，2000

數據來自於台北市政府的預算、會計、統計部門(2001)

3. 區域徵收

區域徵收乃是為了使該地區得以發展因而需要土地來重新規劃一系列大型的公共建設(如道路、水溝、公園、綠地、娛樂的地區、廣場、停車場、運動場、公立學校和公共設施。)土地取得的主要工作大部分是是為了新市鎮開發，並促進住宅建設及發展。區域徵收為的作用是在使用上可達到地區從低規劃使用到高規劃使用的需要。區域徵收允許政府部門能積極的控制土地的使用以及幫助實現”增加土地價值使公眾們都喜愛”的精神。

區域徵收是大範圍都市發展上獲得土地的主要方法。從 1956 到 2000 年間，台灣在 36 個地區(除金門和馬祖)的發展上，使用了區域徵收。徵收了 2240 公頃，其中 1137 公頃用於建設道路，河渠和水溝等公共設施，941 公頃用於建築，節省政府大約 1035 億新台幣(表格 2)。

目前有 27 個地區在進行區域徵收，在 3451 公頃的區域中，有 1480 公頃使用於道路、溝渠和水溝上，有 2025 公頃用於住宅的發展上，使政府節省下 1077 億新台幣。地主回收至少 40%的土地，土地取得位置以當局決定。雖然地主收到比原先少的土地，但是其土地的價格卻會增加。

地區	台灣省	台北	高雄	總共
地區的數量	19	12	5	36
面積(公頃)	1,089	742	410	2,241
建設面積(公頃)	602	203	136	941
公共設施面積(公頃)	483	539	117	1,139
政府開支儲蓄(m\$NT)	58,368	35,008	10,079	10,3455

來源：M. O. I. 土地管理部門年度報告，2000

注：台灣省的數字不包括台北市和高雄市。

4. 土地重劃

都市土地的加強(土地重新調整)由政府進行，但需要有大多數其土地50%以上被指定要做土地加強計畫的地主的同意。地主必須承擔公共工程的建造費。中央政府也透過低息借款和其他金融獎勵來鼓勵都市土地加強計畫。有至少60%的土地被重新分發給原先的擁有人，一般說來地主的土地減少(在加強之後)，但比他們原先土地的價值增長了3倍。

四、住宅

1. 公部門住宅

當國民黨接管台灣，其入侵威脅巨大並且可利用的資源被集中在國防而不是住宅或其它福利事業。在早年國民黨統治的臺灣是一個農村社會和多數人繼續提供他們自己的家。但是，難民大量從大陸流入以及隨後迅速都市化和工業化而迅速製造了嚴肅的住宅問題(李 1998)。

政府的反應可以被劃分成五個階段(Chang 1990 年；Yip 和 Chang, 2003)。在1953年和1975年之間，住宅持續是民間自行提供的，並且政府僅限於隨便實施一些對基本的大廈和健康章程的干預，而1957年以後，公共事業支出供應一些很少數的貸款作為住宅建設。

國宅興建數量非常少，並且通常分配給中央政府官員和議員。居住品質低。1962年一個平均居住單位在臺北必須容納超過8個人(李 1998)。在1966進行的勘測顯示每人平均活動空間是7.1平方公尺，15%家庭沒有廚房，52%沒有廁所，並且30%沒有廁所和自來水(Wen 1988)。城市越來越多新的移民，他們因為需要一個遮風避雨的地方，因此在公有土地上開墾，利用任何他們所能取的材料修造定居的小屋。

在1975年和1982年之間的特性為在政府干預住宅的增量。對成長住宅短缺的一個反應就是減緩大廈限制，並且合法化自己修建大廈(李 1998)。國宅行動的執行以後，只有小規模的直接供給(1975)。直至1981年，有2,500個居住單位以公眾協助修建，包括政府建立的37,263個單位，總計為51%總股票。阻礙國宅的困難在國宅區位差、工時延遲、住宿條件品質差、土地取得困難，資金不足和包括可利用的貸款計劃和社區需要之間的配合取捨。

在1982年政府承諾一件國宅建築計劃，在1985年之前修建100,000所住宅。然而嚴重的經濟衰退在不動產市場上減少了對國宅的需求。面對嚴重的已經完成的過剩單位，計畫大部分被暫緩了。在1985以前原本大廈目標只達到一半。然而，在1987住宅景氣好轉導致住宅需求迅速爆炸，且國宅計畫的終止以致供給極度短缺。

為了反應更新的房價通貨膨脹和對國宅的需求，1989年國宅法案被修正為

採用候補名單系統替換從國宅建築計畫的起點較適合的抽籤系統。然而新的分派系統沒有減少需求，需求持續超過供給。然而政府繼續需要擴展國宅供應在土地徵購和財務等問題，關鍵決策者的矛盾心理和選舉考量全部都強加了關於國宅未來的不確定性。因此政府採取了短期措施(家庭購屋貸款)或政策只有空口說白話(使國宅供給私有的狀態簡化)。

因為 2000 年政府承認了不完整的政策的問題並且散布的組織責任。幾乎拋棄所有國宅建造計畫以後驅使對住宅部門嚴重過量的關心，2001 年內政部提出住宅法以改革國宅政策。住宅法打算混合各種各樣的與住宅相關的機關進入一個統一的組織，減少現有政策偏心傾向於房東，集中提供公開出租房和促進私有出租部份。

總之，國宅補貼臺灣主要採取四個形式：政府修建的國宅(幾乎為所有對合格家庭的銷售)，貸款給為自己修造單位、開發商補貼和家購買貸款(圖 1)。在 1976 年和 2002 年之間，165,261 個單位由政府直接地修建，多數是由於他們位於貧窮的地點且不動產市場不可預測的行為而難以銷售。有一半以上這些單位位於臺北縣、台中、基隆和臺南。大約 46,554 個單位用建築貸款為自己修造的住宅，滿足了在鄉區主要建立了家庭住所改善的需求。另外 68,345 個單位被修建了，是使用低息和減稅免稅辦法對開發商補貼。在不動產市場轉淡期間，這份計畫對開發商是特別有吸引力的。1990 年私人部門住宅也採用低息住宅貸款。計畫誘發低中收入租借人了強烈的需求，並且在 2002 年批准了 248,561 筆貸款。簡而言之，國宅在臺灣高度商品化，決大多數國宅單位是為銷售給低收入家庭 2000 年，並且公有出租住宅少於 5,000 個單位(人口調查，2000 年)。非營利規則禁止超過補助金，且因而售價連接至開發費用，(明顯地在土地徵購的費用)。

2. 私部門住宅

土地私有發展經過都市計劃的控制正式地被分配(以下談論)。在土地利用上的改變是受分區管制。在臺灣行政院經濟計劃和發展的委員會的指導下，主要計畫為被轉變成為每個自治市和農村縣的細部控制計畫，並且是由地方都市(農村)發展部門監督管理。分區的變動必須在與當地居民咨詢以後，由各自都市(農村)計畫委員會批准。

長期是由「平均地權」來從地主或開發者改善得到再開發，雖然系統隨著時間的推移改變了。最初的利益補償是關心付款或者有關於在該地區提供設施，雖然現今，除支付設施之外，金錢或土地報償也需要。自 1994 年以來臺北要求「商品捐贈」，「土地捐贈」和以協調的操作方式「金錢捐贈」。

私人部門發展長期因維持貸款控制而阻礙私有主動性。國內金融市場在 80 年代中期之前被解除了管制，所有商業銀行(除了三)是政府和政府所有，通過銀行業務控制，可指揮資源到他們希望促進的產業。政府沒傾向的產業，例如房子建築，有有限享用借貸(李 1998)。在長期借貸短缺中，開發商雇用幾個方式獲

取地點： 購買土地直接開發；土地儲備制度；並且與地主共同投資的發展。獲取地點的主要好處為直接開發的地點可以使用作為抵押為建築貸款，並且貸款越大，在前期開發商支付越少。由於臺灣預售產品的新屋供給系統，因此銀行是願意允許地點被用於獲得貸款。開發商在發布建築許可前可以合法開始賣房子，(和預售沒有建築許可是不同的)之後，保證開發商可能償付貸款與利息(李，1998)。

開發商也使用了土地銀行業務來保全地點，從房價通貨膨脹提供機會的戰略。長期土地銀行業務是非常賺錢的，而公有銀行未允許將空置土地貸款給沒有住宅建築的案子。大公司迴避了這個制約藉由獲取人壽保險公司或者與私營的類似銀行業務機關有關係。企業與地主或其他開發商合資，經常與減稅免稅辦法相關，在市場衰退期通常是可實行(李 1998)。

肆、從交換價值到使用價值

戰後臺灣，在理論上，對土地所有制有非常根本態度且藉由都市發展和住宅的傳送來擴張。它可完全的被描述為隨著 Radin，如公式化，主要通過立法手段，土地的不完善的商品化系統作為一種資源為社會目的。當商品的概念並且/或者活動的重要對個人特質和必要為人類炫耀不構成土地權利計畫的陽光的均等時詞彙的部分，他中心理論的基本想法適合在由經濟發展引起應該累積對社區且不對各別的土地所有人的土地剩餘。這個部分藉由比較政策和實踐試圖找出臺灣在都市發展過去五十年期間沿 $D \leftrightarrow C$ 連續。

上面所描述的土地權利計畫的均等將用以保證都市發展依然不完全地商品化是為社會原因。土地稅制是這項政策基石。隨著時間的推移，實際上，許多這項政策的作用沖淡國家制裁的政策和章程。LVIT 和 LVT 不是特別繁重的和有對重新分配收入或遏制土地投機買賣的較少衝擊。公告的土地價值比通常是較少市場價值一半。稅年年被徵收並且被計算，沒有在市場事務價值，但是根據調整每三年的正式公告的價值。LVIT 被徵收的率減少了 1987 年從 1.5% 到 1% 和累進稅減息被一類，從 7% 到 5.5%。最低的稅率從 20% 增加到 40%，並且最高的稅率從 80% 減少了到 60%，基本上降低房東的稅務負擔。累進稅率的目的將徵收更高的稅金在低估地價時，但是潛在可開發的土地，例如農田，城市邊緣區域和山區，與遏制投機的明確目的。減輕 LVIT 規定的本質減少了這種稅的作用。增加的發展壓力在於在 80 年代可開發的土地和受農田放領計畫的影響。增加土地價值的努力其阻礙是受到每年只調整一次價值的行政僵化(技術落後)，缺乏地方資訊和社會公眾輿論關於一個合理的正式現值(資訊落後) 並且遊說在仲裁委員會的代表和草根小組(組織落後)。這三個落後導致減少按正式土地價值與市場價值比較，並且當局負責土地價值承認正式價值是 40% 到 50% 市場價值(M. O. I 1985)。土地的公告價值，收集 LVT 的依據，只是 13% 市場價值(黃 Shu Huei 1998)。因此

它的對減少投機的衝擊受到限制且不能達到土地的不完善的商品化或者未達到漲價歸公的宗旨。

土地強制收買，原則上清楚的認定土地是不完全的商品的本質，想要阻止並且懲罰土地所有人從在低報地價避免稅並且為公共目的的獲取土地。它有一個惡劣的表現紀錄和未充分利用。因為 1956 年 1353 個地點強制徵收- 1216 個地點為價值的在低報地價所有者， 15 個是低於前次移轉價值， 121 個地點在臺北和一個在高雄市為規定時間期限內終止建築。政治混戰通常阻礙了通過為土地強制收買的預算資金。即使在那裡允許可以強制收買獲得，但是資金不足的原因造成地方上反而無法購買。

從強制地收買的地點的數量(表 3)，點出了未有效地實行政策。作為土地改革的基礎時，對公眾來說它的確是在政治上有不受歡迎這個特點。當 80%正式公告的價值被使用作為一個權宜之計為公告土地時的價值，採用相關章程和法律避免土地權在政府當局和私有所有者之間的衝突。LVIT 的障礙因素使公告的土地價值降低了部分的真實的市場價值，可以歸因於地方利益團體對政治操縱的安排。雖然建立公告的土地價值減少強制收買，但是也增加的土地所有人抵抗土地將被購買的費用。困難在於實施強制收買就意味著它實際上不能反應土地作為不完全的商品化事實。反而，土地徵用，提供額外報償和區域徵用土地，允許原始的土地所有人增加許多從發展和土地分區管制上的土地價值，廣泛地被用於避免強制收買的政治問題。

表 3 臺灣的土地強制收買

年	地區(公頃)	數字	土地價值的補償金(百萬台幣\$NT)		
			債券	現金	總計
總計	39.57	1231	60.5	9.5	70
公告地價以下 (With land value under-declared)					
1956	27.44	682	31.2	1.4	32.7
1964	7.36	382	24.3	1.6	25.9
1968	0.99	56	3.9	1.7	5.6
1977	1.32	45	-	0.8	0.8
1978	1.44	51	-	3.5	3.7
小結	38.56	1216	59.5	9.2	68.6
移轉現值以下 (With present transfer value under-declared)					
1957	0.02	4	0.2	0.01	0.2
1958	0.12	5	0.08	0.02	0.1
1959	0.01	1	-	0.004	0.004
1961	0.11	3	0.1	0.01	0.1

1966	0.75	2	0.6	0.2	0.9
小結	1.01	15	1.1	0.3	1.4

來源：統計部門，M.O.I 臺灣省年終報告，第17，2000年五月土地管理

注：這裡提及的地價是根據「官方現值」，並非正常市場價值。圖也排除在臺北和高雄購買

FROM USE VALUE TO EXCHANGE VALUE

多年來台灣實行西式分區管制系統，此亦反映出將土地視為不完全商品化資源的概念，即土地必須確保合乎公共需求的理性都市發展。

公共需用的土地被強制取得並作為公共設施保留地 (LRPF)，所有權人幾乎得不到補償，基地也無法開發，因為公設保留地促進了不動產投機，都市計畫法在計畫發布後隨即凍結保留地上的私人開發，這造成地主強烈反彈，新通過的都市計畫法規定政府應在延展期限內取的公設保留地，但並沒有足夠的財力購買，這代表都市無法提供適當的公設，而撤回公設保留地也將造成數種效應，這引起嚴重的政治危機，政府在1988做出回應，撥出7000億購買公設保留地，然而這加重了地方上的財政壓力，1996年大法官會議宣佈既成道路不予補償乃違憲更惡化的地方財政困境，估計需花費900億美元。

Quality of housing

由於可被接受的住宅的標準將較可負擔為高，為了在特定標準下做為不完全商品化的財貨或服務，我們的基本架構鑑別幾種提供公共住宅（或其他形式的住宅補貼）的行動方式，迄今住宅已漸商品化，而且在台灣幾乎沒有去商品化的公共住宅部門，多數的公共住宅為貸款、開發者補貼、自建住宅出售，而非公共出租住宅，儘管住宅配置給中低所得家戶，它仍普遍被認為是商品化住宅市場中的次市場，公共住宅的需求隨著房地產市場的發展趨勢而變動，這反映出台灣住宅轉讓市場中交換價值凌駕使用價值的情形，大量空屋被建造的主因是為避免危及土地交換價值的分區管制，而購買土地也是為了交換價值。

此外，地主開發土地不去考慮市場需求，1978年時，台北10%的家戶擁有40%的住宅，台灣的住宅市場長期具有高比例的投資單元(Wen, 1988)，使得空屋率較國際標準高，Chang(1995)發現1980及1990年時，台灣有13%的不動產是空置的，遠高於住宅市場平穩作用下的自然空屋率，台北市是一相當極端的特例，其住宅存量主要在於交換價值。

Beneficiaries of Commodification

台灣土地的哲學及相關稅務系統確保土地增值將歸於大眾，農地租金及交易限制實際上是利益的重分配，然而，這些手段有著政治意涵：為逐漸削弱地方地主階級的力量，並將資源由農業導向工業，因為通常以發給國營企業債券的形式作為補償。

如同之前討論過的，土增稅及強制收買在執行上有困難，因此取得公共土地的手段偏好區段徵收及土地重劃，這對獲得最多土地增值的地主大大有利，區段

徵收及土地重劃易受政治操作及土地投機影響，因為與國家結盟的地方政治及利益派系能夠低價購入並合併小塊土地，繼而操作土地變更牟取暴利，雖然暴利活動的程度難以界定，近來土地及住宅開發（特別在台北都會區）集中於大型、全國性開發者及地方利益派系的控制下（Chen, 1995）。

因為高自有率，近數十年中明顯的地價及房價上漲帶給了多數家戶名目上的資本利得，迄今住宅金融系統、頭期款、預售制度甚至是國家補貼制度均有利於中階購買者（Lin and Chang, 1992），如同前述儘管基於非營利基礎，公共住宅仍屬商品化範疇，開發多取得私部門土地，因此公共住宅之售價隨空間及時間而不定，寬鬆的轉售限制及資本利得的保留大大有利於早期一流區位的購買者，而低收入承租者或許僅能承租最多六年。

台灣投機性的不動產市場與總體經濟發展相關，三次主要上漲發生在 1973, 1978 及 1987 年，都市之土地政策應扮演支持國家經濟政策的角色，但卻使得地方及中央勾結利益派系的政治人物牟取暴利，與地方政治派系結盟的全國性財團或地方土地開發者可操縱不動產市場並獲取龐大利益（Hsiao, 1989），在 1982 年之前，因允許較高比例資產投資於不動產的放任規定（台灣為 1/3、USA 15%，日本 20%，韓國 10%（Lin (1989)，壽險公司（如國泰人壽）為房地產主要開發者，他們能夠規避政府禁止銀行借錢給土地開發者的規定。

利用管制上的漏洞及規劃系統有限的的能力，透過發揮規劃過程中的政治影響力（如控制都市計畫委員會、地價評議委員會、估價委員會），這些團體從事土地投機，規劃標準因人員不足而惡化、管理低落、缺乏協調及客觀、獨立的規劃過程、資料品質低劣、無法建立規劃標準以及缺乏公平的補償方法，在規劃檢討方面，缺點包括不同層級的部門缺乏協調、都市計畫委員專業化不足、政府監控系統無能、缺乏判斷及長期延遲，於是產生不公平，台灣都市地區（尤其已發展區）成為投機目標。

儘管有平均地權的原則，在 1970 年代，投機仍因一些政治因素而被容忍，國民黨政府為了因應滑落的國際支持以及一連串的外交挫折，開始含糊而曲折的台灣化（Taiwanization）路線，以加強與台灣精英份子間的關係為主要策略，尤其是與一些投入國際貿易的財團結盟（Wang, 1989），同時國民黨亦與能帶來遠舉利益的地方派系結盟，交出經濟上獨占或寡占的權利，或「以經濟特權交換政治忠誠」及「以錢換票」（Hsiao, 1989, p151），國民黨贏得多數地方選舉。直到 80 年代早期，國民黨仍靠著分配經濟特權及壓制政治反對而緊握政治大權，政府可以控制土地投機引起的嚴重問題；而在 80 年代，可看到威權政府的崩潰、社會抗議的浮現以及政治反對勢力的組織，國民黨政府以更自由民主的政策消弭政治反對，並深化對財團與地方派系的結盟以鞏固權力，然而，80 年代晚期財團已經滲透到國會之中，並且在國會合作者的保護之下逐步擴大他們的投機活動，國民黨政府再也無法控制投機，同時，由於政府與財團間複雜且根深蒂固的關係，重大政策變更對政府而言將會是災難性的。

80 年代晚期到 90 年代早期間台北縣的房地產開發是失控的例子之一，在

1988年至1994年間 (table 4)，台北縣 11%的投資來自隸屬於台灣百大財團的建築公司，且 18%來自房地產財團及大型建築公司，這兩個占新建住宅市場近 1/3，若再加上 15%地方派系的建設公司，財團及地方派系的投資幾乎佔總投資的一半。

國民黨政府與土地投機者間的密切結盟成為 KMT 的麻煩，此關係被反對黨及住宅團體持續攻擊，例如 1989 年的無住屋運動施壓政府管制租金、徵收更多空屋及投機住宅的稅賦，並提供公共住宅財務支援、調查開發者及投機者稅務上的不法以對抗高漲的房價 (Lee, 1998)，這使得政府開始掙扎，因為國民黨需要與財團及地方派系結盟以維持政治權力，但又不能疏遠住宅團體，因為有失去選舉支持及惡化社會安定的風險，而且需要與住宅團體結盟以抵消財團及派系漸增的影響力，這個情況在民進黨獲得 2000 年的勝選後又變的更具爭議性。

肆、CONCLUSION

我們的案例著重在許多不同的政策及規定上，其將土地視為公共而非私人資源，當土地大部分私有時，土地法規、住宅金融、都市計劃及課稅系統某程度上妨礙了商品化過程，整體而言，土地被視為不完全商品化的資源，此系統在理論上應該限制了私部門的資本增值，並且透過國家重新分配增值給全體社會。嚴格的立法抑制了投機，並確保理性的都市發展及拿走因經濟成長帶來的土地增值，法律在緩慢商品化過程上仍有些微影響，例如土地稅減緩商品化過程，公設保留地沒有補償，這些土地長期無法開發形同徵收，妨礙了商品化的過程，但大量公設保留地的使用也可能鼓勵土地投機促進商品化；政府不願運用強力的徵用權，反而依賴土地徵收及區段徵收，帶給地主龐大利益，分區管制反而造成地主開發住宅造成環境成果的不確定；公共住宅被認為是商品化住宅的一部份，也造成所有權人佔據的現象，在台灣幾乎沒有公有出租住宅，制度下的受益者主要是中產階級及與執政黨掛鈎的開發團體。

制度及不實的政策將土地視為不完全商品化的財貨，而土地及住宅在台灣幾乎已全然商品化，同時也是亞洲最投機的市場之一，但這並不是令人引以為榮的事。

目前處於變遷情況，自 90 年代早期地價及房價下跌抑制了投機活動及減緩商品化過程，民進黨兩次選舉勝利大大改變了地方政治派系的結盟，無論這是否會弱化檯面下的商品化過程，以及恢復國家對都市發展的控制，或是導致新派系影響力的提升，台灣複雜的政治將影響商品化過程。

台灣的案例可以為都市發展及住宅轉讓的商品化帶來什麼啟示？不像香港或是韓國的案例，台灣有明顯的意識形態將土地視為不完全商品化，近似於新加坡，我們的模型並不全然適用亞洲四小虎，然而這也突顯在面對有力的利益團體時，降低商品化過程的巨大困難。

張老師：

從平均地權找出歷史脈絡，從商品化到民主化自有化，經由這樣的解讀，可有更深的了解，這是我與澳洲人及香港人合寫的，所以比較文言，但是是很了解台灣的，基本上討論了很多次，討論了一年的結果。我們在寫的過程中，台灣在國際上很難成為一個模式，但是台灣其實很特殊的，大家一定有很多心得想法，大家再來討論。從比較其他國家中可以得到一些台灣的特色。