

## 住宅市場與政策第十六次上課紀錄—綜合討論

時間：2009/12/28(一) 14:10~17:00

主持人：張金鶚老師

地點：政大綜合院館南棟 270622

紀錄：盧欣儀

出席：張金鶚老師、袁淑湄、程于芳、侯蔚楚、彭竹君、羅于婷、張曉慈、王俊鈞、楊雅婷、羅雅怡、賴宗炘、廖庭萱、李展豪、陳相甫、廖彬傑、李耀中、彭千瑛、林逸杰、白孟芳、趙凱康、林逸杰

主題：兩篇論文的討論

第一篇 Housing in Taiwan: State Intervention in a Market Driven Housing System

第二篇 Commodification and Urban Development : A Case Study of Taiwan

老師：上周我們探討高房價背後的理由、房子的品質與社會價值觀的壓力、投資與消費觀念上的衝突。到底房子是甚麼？大家對台灣從過去到現在有什麼看法？今天我們討論這兩篇論文，從政府、都市計畫與住宅商品化的角度來觀察，請大家針對這兩篇論文發言。我們先從這篇 Housing in Taiwan 開始討論，這篇比較簡單，內容有提及亞洲四小龍，強調台灣過去的現況，當然與現在的現況會有點落差。第一篇 Housing in Taiwan: State Intervention(政府介入) in a Market Driven Housing System。

淑湄：這篇論文的內容大部分都是我都已知道的事情，我覺得有趣的是文章中老師提到國民黨撤退來台灣、難民等等的現象。我的想法是如此的描述是中性的嗎？

老師：國民黨來台灣是事實啊，你是不是想問說，談住宅怎麼會談到政治去？

淑湄：像這樣的文章是不是不可以發表在國內？

老師：國內批判性的文章更多吧，這篇論文在商品化方面的批判更多。也有對土地政策、平均地權的批判。台灣表面上看來是很社會主義的國家，但我們檢討起來卻發現比較偏向資本主義。典型社會學界，社會學者在這邊批判蠻多的，我反而比較沒那麼激進派。住宅這件事情很難定位，從很多人的角度來看它是一個權利，在很多歐洲國家它是社會福利的產品，所以從社會主義的觀點來批判是很正常的。談住宅，絕對會談到政治的影響力，談到政治的影響力就會談到政黨之間的競爭。我記得在念書的時候有個韓國博士生，來台灣寫住宅的政治分析，為什

麼台灣會這樣發展、比較台灣與韓國。台灣最初發展很特別，從大陸來台住宅所面臨的問題，整個國家預算在國防投入最多，而能投入在民生的預算很少。國民黨一黨獨大當時是為了反攻大陸。當初政府對住宅並沒有好好的照顧，接收了日本時代的資產。政府對建設不是太多著墨讓人產生爭論。住宅的改善其實是衍生到日據時代留下的環境，執政者國民黨在此部分投入不是算太多。要討論住宅發展，必須要很仔細看歷史脈絡的演進，當然這段是有爭議或是意識形態的偏見，這見仁見智。但就歷史觀點，這段不能被忽略掉、或認為這段不存在。所有的過程都與歷史脈絡有關。所以政治體制是很重要的，社會上各國的住宅發展都與政治體制有很重要的關係。所謂體制就是民主或專制，關係到他們所投入資源的改善，對住宅的看法如何，應該做蠻大的討論。

**淑湄：**文章中提到政黨輪替可能會讓國民黨與地主的利益關係做變動，可以觀察是否會變更好。從現在來看，經過民進黨執政後，老師覺得是如何呢？

**老師：**所謂執政黨到後來都必須與利益團體結合，否則他就無法執政，至少經過這次的政黨輪替看來，政黨與利益團體會結合是無法避免的。背後隱含制度面有許多瑕疵。我們知道利益團體在國會扮演的角色，長期來看尤其在住宅這邊，政府很傾向受到建商的開發的壓力。到現在為止大家都很清楚政府應該怎麼做，但政府做出來沒有符合大家的期待，至少我有很深的感受。早期國民黨一開始有一點改革的契機，當時的蔣經國、孫運璿這派強調經濟發展，一黨獨大比較少和既得利益者掛勾（因為外來政權較沒有與本地有既有的利益關係）。但到李登輝時代很顯然開始政黨之間與利益團體有掛勾，而不動產開發是很大利益的展現。因為不動產利益不清楚，所以很容易透過土地變更、都市計畫的開闢，資源分配造成利益的情況，那一塊的確是很清楚的利益的影響。後來原本期待民進黨執政之後的情形，但後來更變本加厲、情況不可思議，尤其二次金改讓人蠻難過的。到現在國民黨又開始執政，從劉兆玄、吳敦義這些閣揆的講法都沒太大的改變。住宅發展或土地開發與政治之間的關係所造成的一種困境，此困境目前還沒有突破這個情境，甚麼原因有沒有可能？不知道。這篇文章過去的批判，看來目前有點還在漩渦之中，我們至今還沒脫離沼澤，我們的現象有 repeat 的情形。我們不該期待如此，學界應該有更多的討論。這篇文章在講現象與這些表象背後的东西，背後的东西是你要怎樣去闡釋是見仁見智，但學術界強調這些見仁見智的背後要有理論依據，要有事實來支撐。這兩篇論文是質性的分析，透過很多的 event 事件及透過很多關係來說明台灣的都市發展為何成為市場機制，後來好像無政府主義（政府介入得很少很少）。還有，從開始強調非商品化的產品，到後來變得純粹商品化的過程，這個過程的解析。

**耀中：**我昨天在寫上禮拜作業的三個問題：評論新加坡、韓國、香港、日本，是不是能“他山之石可以攻錯”？我在網路上找了資料，發現其實他山之石並不可

以攻錯，因為各國有不同的政治情況。我認為經濟還是離不開政治，上述國家可以成功是有特定的政治情況：(1)新加坡一黨獨大沒有反對黨，是半集權式的國家。再加上新加坡的公務人員都是舉國的優秀人才，薪資也比民營機構還好，優秀人才都在政府機構，政府機構若真的願意為人民做事，他想要怎樣用非市場性的方式破壞市場，他想要做就做得得到。大量提供住宅，居者有其屋的政策新加坡做到了，但前提是新加坡是一黨獨大沒有反對黨的半集權式國家。(2)韓國--在某時期也有推行居者有其屋，政府與KLC合作，推出200萬戶的住宅，大量在市場上釋放，政府寧願為了想法，破壞市場機制也要下去做。(3)北韓--最近的貨幣改革，以100:10000兌換。北韓與南韓的民族性是不是類似？有待推論。但他們的作法都是若覺得政策好就算會破壞體制也要去做，但這種運作適不適台灣？我是很懷疑。若台灣繼續走這樣民主體制，有時候就會是半吊子，我覺得只會是這樣。有沒有辦法突破？我覺得有，這次的美國牛事件、H1N1事件都是民間自發的，就連立委有感受到民意與選舉的壓力，如何有一份驅动能讓大家有一致性的認為，這樣在台灣是比較可能成功的。

**老師：**剛剛說到公務人員這一塊，最近討論很多，最近王建煊說“公務人員有些是笨蛋”。今天的報紙社論說公務員其實不笨，因為他們可以在夾縫中生存，在許多法條中明哲保身度過難關其實很聰明，有反諷的味道。剛剛說公務人員，新加坡與日本的素質、薪資與社會尊重度都不輸民間機關，科員都很負責。台灣官員就讓人覺得官大學問大。日本新加坡特別在於常務官的體系很強，政黨輪替並不會帶來很大的衝擊影響；台灣的政黨輪替我最大的遺憾是政務官調成常務官，這樣就沒有很穩定的專業系統在底下支撐。政府這一塊到底有沒有辦法很穩健的來做施政上的討論、技術幕僚可以很穩健，我很有感觸。我對於新加坡、日本較有感覺，香港是英國體系也有人說不錯，台灣這部分並沒有太多好的評價。政府部門是一個核心，而另一個核心是人民的反應期待--若大家都處在無力感裡，民意沒有集結的力量，執政者就能容易的操控鬆散而無力的人民，這樣政府對民眾的反應可以不予理會的。真的被政府理會的其實是民意代表那一層，政府與人民關係並不直接存在，政府與民代之間卻是有關係存在的——人民的反應其實到不了政府，所以所有東西必須透過民意代表，是很奇怪的代議政治。住宅課程講這些看來有點講遠了，但講政策發展與都市開發的確這些東西是有必要釐清的。

**俊鈞：**台灣私有住宅市場分成五個階段。第一個階段為不發達的階段，1961前期。第二個階段為萌芽期，為1961-1971，住宅發展開始有大型住宅開發商。第三個階段為不穩定發展期，為1971-1981，一方面繁榮發展的住宅市場的房價快速飆漲，。第四時期是市場的「黑暗年代」，因為市場的投資與投機，人口統計資料顯示有45萬空屋。1987年市場開始進入第五階段——「價格飆漲期」，1987~1989兩年間，台北的不動產價格上漲了一倍(預售屋市場上漲了三倍)，致1990年代以後房價始趨穩定。住宅市場問題的三個主要的問題為：住宅市場制

度化程度低、預售制度之易投機特性以及住宅金融系統之不完善。這三個問題除了預售制度之外 基本上本學期的課程都有講到。我們看〔表四〕：

Table 4

*Housing Outgoings and Affordability in Taiwan*

| Year | NTS per month     |                    |      | As a proportion of income (%) |      |
|------|-------------------|--------------------|------|-------------------------------|------|
|      | Disposable Income | Mortgage Repayment | Rent | Mortgage                      | Rent |
| 1979 | 15701             | 3369               | 2180 | 21.5                          | 13.9 |
| 1980 | 19426             | 5081               | 2470 | 26.2                          | 12.7 |
| 1981 | 22203             | 5051               | 2920 | 22.8                          | 13.2 |
| 1982 | 22938             | 4615               | 3460 | 20.1                          | 15.1 |
| 1983 | 24657             | 5304               | 3440 | 21.5                          | 14.0 |
| 1984 | 26185             | 6072               | 3500 | 23.0                          | 13.4 |
| 1985 | 26708             | 6222               | 3600 | 23.3                          | 13.5 |
| 1986 | 28477             | 6892               | 3760 | 24.2                          | 13.2 |
| 1987 | 30541             | 8151               | 3810 | 26.7                          | 12.5 |
| 1988 | 34207             | 9174               | 4040 | 26.8                          | 11.8 |
| 1989 | 38750             | 10521              | 4690 | 27.2                          | 12.1 |
| 1990 | —                 | 6351               |      | 17                            |      |
| 1991 | —                 | 7437               |      | 17.8                          |      |
| 1992 | —                 | 8349               |      | 18.3                          |      |
| 1993 | —                 | 9281               |      | 18.2                          |      |
| 1994 | —                 | 10138              |      | 17.9                          |      |
| 1995 | —                 | 10642              |      | 16.7                          |      |
| 1996 | —                 | 11212              |      | 16.9                          |      |
| 1997 | —                 | 11491              |      | 16.7                          |      |
| 1998 | —                 | 11770              |      | 16.7                          |      |
| 1999 | —                 | 11817              |      | 16.6                          |      |

| 年分 | 可支配所得 | 每月償還貸款數額 | 租金水準 | 每月貸款占所得比例 | 租金占可支配所得比例 |
|----|-------|----------|------|-----------|------------|
|----|-------|----------|------|-----------|------------|

從 1979 到 1989 “每月貸款占所得比例” 往上升，到 1989 來到最高，從 1989 年後又下降。1989 年後期時房價是上漲的，但” 每月貸款占所得比例” 卻沒有

提高，看似詭異，但探究其原因是因為購屋者的儲蓄比例較高，貸款成數降低、親友支助或上一棟房子賣掉的價金拿來付頭期款。所以是因為貸款成數較低，所以償還的貸款的比例占所得比例變得較低。從 1972 年到 1999 年台灣的每月的房貸支出提升到 11817，這裡我想請問老師這個數字是不是沒經過平減過？

老師：早期為什麼貸款的金額少？主要是因為早期(1972)銀行提供的貸款成數不高、早期貸款不是那麼 popular，大家都用自備款去買房子（民國 61 年大家很少去銀行貸款，並非所得不夠而是當時住宅金融不發達，貸款不普遍、大家不習慣。貸款成數少，看來好像以為民眾貸款能力不強，事實上是時代變遷的關係。

俊鈞：讓我很震驚的是 1980 年代，一半的購屋者是與銀行借錢，但有另一半是向地下錢莊借錢？

老師：不應說是地下錢莊啦，該說是”非正式管道”，包括標會與親友借錢，不全然是地下錢莊。大家回想一下那個時代每個人手上都有好幾個標會。我最大的感受是，以前即使在那個情況下，買房子還不會有買不起的感覺，反映出房價今昔的差異很大。

于婷：本篇後段，以自有率、空屋率、房價去做實證，發現台灣的房價雖然在高漲，但空屋率也不斷在上升。自有率並不是市場因素導致自有率高，”自有”是形成決策的重要因素（傾向擁屋）。看出台灣房價與空屋率的關係並不符合一般的概念，房價漲空屋率還增加，因為台灣人對擁有房子有偏好、有土斯有財觀念很強，大家為了好的生活品質去購屋，政府之住宅政策偏向擁屋而非租屋，導致民眾偏離理性之租買選擇。下一段是談不公平的住宅補貼分配：(1)垂直不公平：國家的租買政策著重直接的住宅供給或後續的購屋補貼，補貼的對象不一定是需要補貼的人，而常補貼到有能支付貸款、購屋頭期款的人，抵觸了垂直公平。在房市景氣好轉時當初以低價購買國宅者獲得額外的資本利得，而本來該被補貼卻被排除在補貼之外的人卻仍然維持在較差的居住環境。無力購屋者被迫繼續承租私部門提供之租賃服務。另外 政府對公務員的補貼，職位較高所得較高者有較高的補貼，抵觸了垂直公平。(2)水平不公平：無利潤的要求使國宅價格可低於市價，並保持國宅的價格競爭力。但建國宅較無法用強制徵收的手段，須用購買的方式，所以土地取得成本蠻高的。(3)補貼目標之效率性問題：住宅補貼工作分散於各部門，每個部門的目標對象不同（勞工、首購、青年），缺乏整合，效率低落。也造成真正需要補助的人被排擠掉。這篇文章的結論部份提到台灣住宅系統具四特色：(1)由市場支配，政府角色較不重要。(2)雖然政府干預較少，但民眾仍大致具良好的住宅安置。(3)住宅自有於台灣為重要的財富與地位表徵。(4)住宅投資與投機造成過度的住宅提供，造成對住宅系統的過度投入。本文關注兩個問題：第一、為何台灣政府對住宅體系的介入較其他東亞國家為低？

原因有三：1. 土地私有制。國宅用地需向私人承購，使成本提升；使用公有土地有許多程序阻礙。2. 台灣不若新加坡或香港有專責機構與資金，需要爭取預算，且會受到其他基礎建設預算的排擠。3. 市場失靈，且非正式融資管道(ex. 標會或住在親戚家)的調節功能強。供給不足或資金主要由私部門調節；住宅需求的提供通常來自家庭或親戚，例如居住於父母的房子。使政府無須介入太多。

老師：第一個問題是為什麼政府會失靈？為什麼政府介入這麼少？並且政府介入這麼少台灣住宅品質卻並不算太差喔！表現還不錯。第二個問題是”台灣之住宅體系是否為學者 DOLLING 之 little tiger rigime”？DOLLING 認為四小龍共同的 pattern 是政府的介入，其實台灣不 fit 這個 pattern，DOLLING 是錯的。國外學者常看到一個表象就套一個 pattern，實地來看台灣與韓國、新加坡、日本是很不一樣的。過去文獻上的說法是可被爭議的。台灣住宅發展有褒有貶，褒的部分是自有率很高、住宅品質不壞、自有屋與樓地板面積大小在亞洲地方算不錯的。爭論處在台灣政府介入很少。新加坡、日本的自有率高是因為政府補貼或政府蓋出房子增加資源，台灣的發展比較偏向自發性的、民間性的、informal 的系統，並不 fit 亞洲四小龍的發展。這一篇論文從國民黨政府的討論描述開始談起，討論政府與市場的關係來看住宅市場發展的變化。

雅怡：在台灣會有這樣的情況，是不是利益團體的影響力太強？之前我們作案子與官員討論時，對政府官員發問：”市場上有不好的發展，政府是不是該有些修正方法？或許在稅務方面或者在降低利益團體的既得利益方面？”但是政府官員的回答都是：”你們這個東西一定會受到建築公會的批評。”官員本身很懼怕公會或利益團體的力量，不知道是不是政府沒有更強勢的權力可以抑制，才會導致現在這樣市場自由運作而政府沒辦法發揮的情況？

老師：過去是沒有這樣的 convention 的。台灣曾經很自豪的三七五減租與耕者有其田是國際典範。很多國際期刊認為台灣能脫離貧窮是因為土地改革。為什麼國民黨可以土地改革？

淑湄：民進黨有說過三個原因：(1)國民黨是外來政權 (2)二二八事件(3)國民黨在大陸失敗及其與農民的關係。

老師：我認為是因為外來政權與地方利益團體尚沒有掛勾，所以撤退來台灣對於利益的分配可以做改革。早期土改成功受到國際讚揚，所以台灣有土改所，很多國際人士來取經，但卻都學不通，像菲律賓就學不會因其當地政治世家全部都與地主掛勾。後來的台灣到李登輝時代國民黨慢慢深化了與地方利益團體的關係，原因是因為要選舉(早期沒有選舉，國代都是指派的)。選舉造成的效果就很明白地出現了，選舉時就必須利益掛勾、相互掛鉤就切不開、相互得利血濃於水，一

直越深化下去。政黨輪替本來是可以重新來一次的契機，但既得利益者很聰明，會兩邊押寶，所以還是又回到既得利益者這裡。

建商的頒獎(那個其實都是廣告)結果誰從吳敦義院長、王金平院長都去頒獎，我也很驚訝，有一次連馬英九都出來頒獎(這樣的勢力是喊水會結冰、直達天聽了)這樣的力道就很清楚了。再說去年年底 2008 年房價要下來的時候，全部的建商公會到行政會開會要政府一定要救！於是後來八大措施就出籠了，感覺上無所不在。

淑湄：開發商在比較不景氣的時候，台灣政府相對其他國家是給予較多的寬待。

老師：研究公會的影響力的發展，相對於其他甚麼電子公會，或其他公會，建商公會的影響力不成比例啊。

耀中：老師在 TVBS 節目與戴德梁行的顏炳立業者對話，讓我想到業者與學者是不是要分開？住宅法草案有提到”專家學者的比例不可少於 1/3”。但甚麼是專家？這裡面是不是該把業者區分出來？單獨讓學者的比例佔 1/3？

老師：那個過不了啦。例如都市計畫也都是在強調”專家學者”。最近台北市政府也在開這個會，有些人說”公會代表”不能算在”專家學者”這裡面，但是他們其實都算裡面而且還是必然代表。有公會在裡面就有利益在裡面，公正性就很難出來。雖說”業者”比較懂得實務面，但碰到利益的時候其實利益迴避很重要，但大家都沒注意到。

逸杰：住宅補貼補貼到有能購買的人；沒能力購屋的弱勢就沒有補貼到，只好租屋。但房價上漲的時候這些人沒賺到資本利得！如此會不會造成”一定要擁有房屋”的信念越來越強？因為上一代落後過一次了，受過傷了，所以強迫要下一代購屋，再加上土增稅越調越低，也沒有回饋給全民大眾，這樣會不會加深民眾的信念一定要持有房子？

老師：兩個關鍵，要注意到結構性變遷，整個歷史脈絡是在演進不會是突變的，但大家要想一想大的結構性問題(1)買屋的信念到底(有土斯有財 買屋者是贏家 or 輸家)是增強還是減弱？有沒有結構性改變？(2)兩岸關係 很多人認為兩岸關係會有結構性改變，看台灣未來五年十年二十年，是變成大陸的一部份 or 獨立像新加坡？新加坡與大陸的關係也不算壞啊。住宅的發展演變是有時間性的、在整個歷史脈絡下走的。那甚麼時候會跳動？一個是外生變數(兩岸關係)這是比較當前的、比較不可預測的。最大的不可預測是分 or 合。第二個是內在的，人民的行為，看外生變數內生變數有沒有結構性的變遷。我認為不會變遷的是政府，政府不會有結構性的變遷，就是這樣子，不要期待會變。不管 A 咖 C

咖、人民是最小咖的。還有甚麼結構性改變?我們將來的願景會是怎樣?會向上還是向下沉淪?以現在的觀點來看,我覺得我們還在軌跡底下,就是歷史重演。那個泡沫,看來有點無奈的,當你被一個洪流滾在那裏,無力感會出現。這些東西過去都講過,就算拿過去的文章來看,都會感到似曾相似,卻依舊仍然繼續發生。很多建議都沒被執行,依然一講再講,但結果還是如此。

竹君:我看過一份資料,台灣 90%是靠民間在做住宅這件事情,台灣的住宅發展要靠民間,我覺得有歷史脈絡可尋,一開始台灣的住宅問題,國民政府帶了一批人來台灣,才出現住宅問題,他們來台原本也只是要暫駐台灣,可能沒放很多心力在台灣的住宅建設,政府想安定這些大陸帶過來的人,對原本住台灣的人沒那麼重視。另外,為什麼政府干預很少(雖然這也算是一種讚美)政府對建商沒有太多的限制或管制。但當房市不景氣時,政府又會採取保證或其他措施,我認為其實這樣也算干預啊。

老師:我也要提醒大家,歷史是這樣衍生出來的,但不要把過去歷史像二二八一直拿到現在來看,因為結構性改變是一直在改變的。我們不只向後看也要向前看,我們目的不是要批判過去的對錯,而是從中要鑑往知來。我們的願景如何?怎樣做?過去傳統是怎樣?我們進入第二篇論文,我個人認為第二篇比較有趣。

竹君:第二篇論文 *Commodification and Urban Development: A Case Study of Taiwan*, 商品化與都市發展。一開始介紹商品化與去商品化這兩件事情 住宅應該介於兩者中間。商品化:最簡單的定義是”從使用價值變成交換價值”,可以用金錢來交換,更簡單來說,只要你認為我與你的互動式交易 那也是一種商品化。文獻上,商品化有很多種,例如資本主義下勞工也是商品化、媽媽在家做事也是商品化的勞務、以房養老也是商品化。第二派是比較偏向社會政策方面,哪些商品化的東西不應該那麼商品化,有些東西是為了照顧社會上的人不應該完全依賴市場。第三派是講空間的商品化,像都市觀光、城市觀光行銷那一類的。空間的行銷也會提到,房屋的商品化會在成熟經濟體討論,會牽扯到城市行銷,所以難免會扯到政治。Margaret Radin 律師認為,討論到商品化的過程當中要討論到道德,他認為不是所有東西都可以商品化,也不是所有的商品都不可以商品化。兩者應該有程度上的、水平兩端上的移動。有些道德相關的例如賣淫、販毒這種與人的特質、權益、繁衍有關的部分就不應被市場剝奪。後面的文章就是基於這個角度,所以認為房屋不應該是完全商品化的。下一段,因為商品化受到利益的人,例如日本是農場的主人透過賣地獲得利益、中國的大企業家在都市發展很快、經濟發展就會產生很多剩餘價值,因此大企業家就會從中獲得這些價值。香港因為土地國有,都市發展與不動產商品化可以在政府的嚴格控管下得到很好的控制。新加坡,只幫助真正的新加坡人擁有房子,且透過金融來控制商品化的過程,只有真正的新加坡人與政府得到較大的利益。韓國與台灣相同也是私有化的



國家，在不動產商品化的過程中會產生較大的影響，在不同時點採取不同策略，在都市發展中的分配效果因為私有化所以很容易產生不公平或受益者的選擇是武斷的。

孟芳：談到眷村我想到舞台劇寶島一村，談撤退來台的人有一天回大陸的夢，在台灣只是暫時居住，居住品質不是很好，兩戶人家打開窗戶可以聊天、兩戶人家也都可以聽到對方吵架。結構性轉變的部份，我想到大陸客來台，前鎮子的新聞說大陸客來台灣會化很多錢買商辦，商辦前景看好，但其實看得多買得少。

老師：買很多會不會也是問題？（不買是問題、買很多也是問題）

孟芳：臺灣近代史是一個佔領時期。第一個國家是十七世紀中晚期的荷蘭，接著在二十世紀早期的日本，直到二次世界大戰後回歸中國。1949 年在共產黨佔領中國後，新的國民政府從日本殖民政府繼承了交通、通訊系統、主要的財政系統、和其它獨占商業（如糖、報紙、水泥、電），其佔總資產約 90%。在臺灣經濟裡，國家具有很大的權力，控制許多國家工業和金融市場，所以大部分在私人手裡的出口業僅從國家獲得極小的幫助。臺灣經濟在 1950 年時期有重大的改變。1953 年農業生產佔 GDP 的 38%，到 1980 年代則降至 9%。製造業在同一時期，從 18% 增加到 46%。臺灣總人口數從 1945 年的 6 百萬人增加至 22.6 百萬人。首都及最大的城市：臺北（2000 年有 2.6 百萬人），臺北城的發展超越它的行政範圍，包含臺北基隆大都會區，包含有 6.55 百萬人，臺灣都市人口的 43%。2003 年，臺灣人口的 69% 都已經居住在都市（都市化）。

台灣的土地所有權和徵收制度：

1940 年晚期，國民黨失去中國並撤退到他們剩下的前哨基地臺灣。對於保有臺灣控制權並不被看重，國民黨相信立即土地改革是重要的。基於孫中山教義三個主要信念去處理都市土地：平均地權，其強調地盡其用、漲價歸公、地利共享。綜合這些原則，透過他平均地權的信念，將之應用在都市和農村土地上

憲法裡對財產權的保護：

憲法和土地法都重申土地屬於全民所有，但是私人財產權的取得受法律保護。

耕者有其田政策：

這是第一個應用於農地所有權的主要改革。1949 年到 1953 年間發展三個行動：1949 年通過租金不可超過主要作物收穫的 37.5%，租賃協議最短不可少於六年。1951 年通過公地放領的法律。第三個改革是耕者有其田政策，國家強制購買私有農地並以分期付款方式轉售給先前承租的佃農。佃農也可直接向地主購買土地。

土地稅：地價稅與土地增值稅

土地稅收益：自從 1956 年土地稅制被採用以來，土地稅一直是地方及國家重要收益來源，例如，在 1967 年到 1993 年之間，土地稅收年度增加 56%，自從臺

北具有地方性的重要地位，他擁有國稅及地方稅。總稅收中，土地增值稅最多（佔總稅收 36%），其次為地價稅 36%，接著是房屋稅（11%）。

為都市發展的土地取得：臺灣過去 50 年經歷快速都市發展。有許多取得土地的方法，其中最主要的包括強制購買、土地使用分區、土地變更和私人開發。

**蔚楚：**政府最常取得土地的方法：強制購買、土地徵用、區段徵收、市地重劃。下一段提到住宅、公部門發展：剛剛竹君的部分有說到，當國民黨退守台灣，因受入侵之威脅，使資源集中於國防，而不是住宅或其他社會服務。在國民黨統治的最初幾年，台灣是一個農村社會且大多數人仍可擁有自己的家。然而從中國大陸流入之大量難民，隨後迅速地城市化和工業化很快造成了嚴重的住宅問題(Li, 1998)。政府的反應可分為五個階段：

1975 年至 1982 年 的政府增加對住宅之干預——國宅

興建國宅政府遭遇的困難，包括房屋興建地點太少，工期延誤，住房品質差，土地取得困難，資金不足等。1982 年後政府持續興建國民住宅，然而由於嚴重的經濟衰退，房地產市場減少國民住宅需求，導致供過於求，故停止興建國民住宅。然而在 1987 年，短期房地產景氣導致房屋需求急速增加，又因暫停興建國民住宅導致供給嚴重短缺。為因應新的住宅價格上漲和國民住宅需求增加修訂國宅法，1989 年引入等候名單制度，但是新的分配制度並沒有減少人民對國民住宅的需求。雖然政府持續宣稱擴大國民住宅興建，面臨土地徵用和資金的問題，矛盾的是由於政治考量與選舉的因素，使得國民住宅是否興建具不確定性。於是政府採用短期措施（購屋貸款）或口惠而實的政策（由私營部門提供國民住宅）。自 2000 年以來，政府已承認了住宅政策不一致和權責單位分散的問題，取消國民住宅之興建，內政部並提出住宅法草案，草案意旨在合併各種與房屋有關機構，減少現有的政策傾向贊成住宅自有，改為重視提供公有出租住宅，並促進私營出租部門。總之，房屋補貼在台灣採取四個主要形式：由政府建造公共房屋（出售給符合資格家庭），自建房屋貸款、開發補貼和購屋貸款。1976 年至 2002 年，由政府直接建造 165,261 個單位，其中大部分很難賣出去，因為他們的區位欠佳，有些部分是貸款自建。簡單地說，在台灣的住宅高度商品化。

私營部門的發展：

私營部門的發展，土地分配依照都市計畫管制，土地使用受土地使用分區管制限制，土地使用分區變更必須與當地居民溝通後，送都市（鄉村）規劃委員會審議通過。自 1994 年以來台北已要求「商品化捐贈」，以協調的方式，捐贈土地或金錢。

**展豪：**私營部門的發展：

早期因為銀行多為公營，所以私部門不易取得公家銀行的貸款的優惠，私部門為了突破此困境，透過預售制度，所以購地之後馬上可以把土地當作抵押品來貸款，因為預售制度是台灣獨有的所以銀行也願意借錢，建商就可以蓋，再與買房的人收錢來償還利息。長期信貸短缺的環境下，開發者採用多個方法去獲得基地

(sites)：立即購買土地開發；土地儲備方式(Land Banking)以及建商與地主結合來開發土地。

為什麼台灣是商品化(從使用價值變交換價值)？孫中山的理想與稅制來看是相當不完全商品化的，那為什麼實務操作上土地又變成從使用價值的交換價值？台灣的土地是商品化的。

1. 土地稅的部分——因為有公告地價與土地公告現值，比較建立在不是交換價值上面，是由政府估的，比較接近使用價值。但因為公告土地現值每年只公告一次資訊很少，會有技術、資訊延遲，議員與地方團體土地公告現值會希望不調高，會受到利益團體的遊說，離市場價值相當背離。且土地增值稅的稅率從 20 40 60，原本的稅率差很多，後來變成 40 50 60，最近又變更低了 20 30 40。稅率調低所以無法漲價歸公，所以變得更趨於商品化，也造成土地更易投機。

2. 強制購買土地——

政策非常理想化，但強制購買土地時政府會遇到一個矛盾，政府希望地價高可收較多的土地稅，但徵收時的成本就很高，但地價低時被低價徵收的地主又會反彈。政府為了避免政治與人民衝突，改用土地徵收與區段徵收，因為土地徵收與區段徵收都會給予較高一點的補償，區段徵收帶來開發的價值可以歸到被徵收者身上，可以比較降低人民衝突，但政策的美意無法落實，所以又從使用價值變交換價值。

台灣的使用分區——台灣也學西方國家的分區制度，但台灣的經濟發展政策是一個出口導向工業化國家，所以在都市計畫不夠嚴警的情況下可能會有分區不當，可能變成先是有土地的使用後，政府才來依照現有的土地使用來規劃土地分區，也就是說土地使用綁架了我們的都市計畫。這也是土地變成商品化的一個原因。

政府徵收公共設施保留地上的財政困境——

都市計畫法一直延後土地徵收補償的期限，後來又廢止掉，雖然大法官釋字說政府取得人民的土地(公共設施保留地)應該給一個適當的期限給予補償否則違法。但這個大法官釋字其實沒發揮作用，因為政府還是沒錢取得這些公共設施保留地但也不能把這些公共設施保留地廢除，因為會造成地方市場的更惡化，這就削弱了政府提供地方上公共設施的能力，政府會希望城市不要過度擴張，因為要提供更多的基礎設施與公共設施，所以變成台灣城市的發展相當密集，衝擊到台灣城市的品質安全衛生的問題。

住宅品質 Quality of Housing

未商品化公共住房部門是在台灣幾乎不存。大多數台灣的公營房屋包括房屋貸款、開發補助自建住宅和住宅建設出售，而不是公共房屋出租。公家機關沒提供房屋出租造成人民一直要去買房子。但是台灣的空置率又高國際標準相當多。台灣的空置率約於 1980 年和 1990 年為 13%，遠遠高於房地產市場順利運作的自然空置率。台北尤其是一個相當極端的地區，主要有住房的交換價值，而不是使用價值。

雅怡:商品化的受益者到底是誰?台灣的土地哲學及相關稅制系統是確保土地增值歸於大眾。國民黨當初的租金上限以及農地交易限制,實際上是從地主到佃農的利益重分配。然而,這些措施有其政治意涵:逐漸消蝕當地地主階級的勢力,讓農民比較支持國民黨。取得公共土地的手段偏好採取區段徵收與土地重劃,這對獲得最多土地增值的地主而言是相當有利的,區段徵收及土地重劃容易受政治操作及土地投機之影響,與國家結盟的地方政治及利益派系能低價購入並合併小丘塊土地,繼而運用其優勢操作土地變更牟取利益。國宅的制度不太公平,低收入的承租者可能永遠買不起房子,但購買國宅早期買到黃金地段的人可能已經獲得利潤了,不太公平。在台灣,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豐厚的利潤(Hsiao 1989)。1982年之前,壽險公司(如:國泰人壽)為房地產的主要開發者,因為允許較高比例資產投資於不動產的放任規定(台灣為1/3、美國為15%、日本為20%、韓國為10%(Lin, 1989)),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,這些團體從事土地投機,透過發揮政治影響力,影響規劃過程(如:控制都市計畫委員會、地價評議委員會、估價委員會)與公共工程。儘管有平均地權的原則,在1970年代,投機仍然因政治因素而被容忍,國民黨政府為了因應下降的國際支持及一連串的外交挫折,開始了含糊而蜿蜒的本土化(Taiwanization)路線,以加強與台灣菁英分子關係為主要策略,尤其是與投入國際貿易的財團結盟(Wang, 1989),而國民黨亦與能帶來選舉利益的地方派系結盟,藉由釋出經濟上獨占或寡占之權利給地方派系,或「以經濟特權交換政治忠誠」及「以錢換票」(Hsiao, 1989, p. 151),使國民黨贏得了多數地方選舉。直到80年代初期,國民黨仍藉著分配經濟特權及壓制政治反對勢力而緊握政治大權,政府可以控制土地投機引起的嚴重問題;而在80年代,可以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,並深化對財團及地方派系的結盟以鞏固權力;然而,80年代晚期,財團已經滲透至國會之中,並且在合作夥伴的保護下逐漸擴大投機活動,國民黨政府再也無法控制投機。同時,由於政府與財團間存在複雜且根深蒂固的關係,重大的政策變更對政府而言將是災難性的。80年代晚期至90年代早期,台北縣的房地產開發即為失控的例子之一,1988至1994年間(見表四),台北縣的房地產投資,財團及地方派系的投資幾乎占總投資的一半。國民黨政府與土地投機者之間的密切結盟,成為國民黨的負擔,這層關係被反對黨與住宅團體持續攻擊,例如1989年的無住屋運動,要求政府實施租金管制、徵收更高的空屋與投機性的住宅稅賦,並提財政支援,調查開發者與投機者稅務面的不法等行動,以對抗高漲之房價(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,否則有失去選舉支

持及社會不安定之風險，也需要與住宅團體結盟以抗衡財團與派系逐漸增加的影響力，此情況在 2000 年，民進黨獲得總統勝選之後又更具爭議性。

這一段我的感想是，學生時代不知道甚麼是地方派系，到了大學才有點感覺，看連續劇娘家也可以略知一二啦。另外我想是不是可以把使用價值與交換價值區分比例來看，而不是全部打包一起看。早期違建拆除又會牽扯到這些人的文化、政府有沒有照顧他們等問題，例如 14、15 號公園。我比較困擾的一點是從地政的角度到底該站在哪邊？是拆掉好呢？還是要站在社會學上面來看其保存的意義？

淑湄：兩岸問題對國內住宅實質上的關係？

老師：實質上就是房價被炒高啦！但未來會怎樣不見得，被統被獨都會產生影響。被統後你覺得會怎樣？

淑湄：降低空屋率？

老師：我們的居住品質會變壞。日月潭那些大陸客的文化你就不習慣了，光是觀光的文化習慣就不一樣，何談居住的生活習慣？想像樓上樓下都住大陸人你覺得如何？光是說話音量大小聲就不同了。真的講移民潮，若真的來一堆人會如何？這說法都還沒被大家所認同，大家都強調賺錢，但現在越來越商品化囉，使用價值變成交換價值。大家覺得的結構性改變還有哪些呢？請發表感想。

彬傑：我覺得政治影響最大，無論是從由下而上的影響（規劃過程被影響）、由上而下徵收手段與制度規定，原本希望透過法規、我們學過土地政策理想上土地的權力是屬於國家的，人民只是擁有其中部分的權利，但實際上感覺沒有上級所有權，感覺上要徵收就加價補償、市地重劃只要有內線消息就會獲利……制度原本的用意就消失掉了。這是制定當時很難預見發展到最後會變成這樣的商品化。我覺得一開始的制定，讓土地私有制，就很容易朝著商品化的方向去！而且管制的成果也都沒有彰顯出來，像土地稅、地價稅、增值稅政府一再讓步，這種東西一調降就很難再調升。這樣的結果就導致商品化越來越嚴重。若要改善這種狀況，不能想說要將整個制度翻轉，而是要去想怎樣改善現況讓他比較不嚴重。建商與投資客透過商品化的過程獲利是因為他們保有一般人得不到的資訊，看完後我覺得政治上很難改變，政策上很難翻轉，至少透過資訊上做透明化，讓一般人站在同樣的起點，會慢慢回到正常角度，以使用為重交換價值就會慢慢降低。

老師：第二篇文章特別多強調了從土地與都市發展的角度來看，非商品化到商品化的演進過程。第一篇講住宅的發展，第二篇特別提到了土地這樣的核心。大家過去很多討論到台灣的住宅問題其實背後是土地的問題，另外一個都市發展背後是土地使用，上周君安有把槍頭指向都市發展，我們學地政的其實整個都有涵蓋

到而且核心在土地這一塊，我們其實應該要有很沉重的負擔才對，我們學地政的常常講漲價歸公、公告地價、平均地權，這一塊大家其實最不懂的，但我們是非常封閉的地政系統，都市計畫也是個封閉系統，大家看來以為很有學問很神聖、很有第三者的角度，其實背後很多見不得人的，包括地價的產生或都市計畫的變更這兩塊，並不科學化，很多不透明。其實現在都市計畫已經有點開始透明了喔！開始有公聽會。地價到底是怎樣產生出來？背後很大的黑箱，要被檢討與討論的，怎樣從學界開始？若我們的討論是很寬容仁慈的，我不能說革命思想，但這一塊的改進空間是很大的。

**宗旻：**剛剛提到國宅有所謂的垂直不公平：有能力的人去買國宅、沒能力的只有租金補貼；你買到國宅之後可以賣掉賺價差。所以現在政府不建國宅了。英國有個政策是“共同產權的住宅”，你想買只能買此住宅的部分產權(50%或以上)，剩下的產權要支付租金。你有這個房屋但你將來要賣此房屋只能賣當初的價錢，並沒有得到資本利得（老師：只有部分的使用權的意思）你買越多的產權你支付的租金越少，相當於隱含著租金的補貼，但完全在購屋上沒有補貼。等到你房屋移轉後英國政府才會對此屋去估價作價格改變，原屋主不會獲得資本利得。

**老師：**不是不可行啦，但一個新制度產生出來要花很多力氣。

**于芳：**剛剛學妹提到民視的連續劇”娘家”，我是看三立台的”天下父母心”，縣長家裡是營造廠，縣議員家是裝潢公司，最近開了建設公司。劇情中政府有大型標案（科學園區或夜市改造計畫），若此縣市有大型標案，建設公司都會環環打通關節去搶標，他們都會盤算利潤是多少，我要花多少錢在搓湯圓上面。所以我在想台灣的”建商治國”這件事情是否已經深植人心？劇情當中有一個記者要買房子但嫌房價太貴，建設公司就願意介紹代銷給記者打六折，也介紹裝潢公司給這個記者，這個記者得到利益後就願意幫此建設公司報導正面的消息。劇情裡面也有很多法案在推，哪個主角是屬於哪個建設公司他就會希望怎樣的法案通過，若他的政治勢力不夠強大會影響建設公司的營運與想要獲得的利益。我覺得這是台灣的根本問題，很難改變，像我家附近的縣議員都藉由土地賺很大的利潤，我家是比較鄉鎮的地方，他們事先知道哪邊要公佈都市計畫就事先養地，這些消息大眾無法得到。我想在這裡提出一個想法，若以後建商要蓋房子的時候我們是不是該向他們收取一些回饋？他們都花很多錢在包紅包這些事情，那政府為什麼沒辦法弄一個公開的東西，好比你給政府多少的經濟資源政府就可以給你多少資源，讓一切事情白熱化，因為你這些事情本來都是在檯面下做的，那政府是否有公權力（師：紅包公開化），那這些紅包就可以用於真正有需要的人。

**曉慈：**紅包檯面化。建商若可以照著正常程序或法規走的話可能利潤會比包紅包更多，而且政客拿了紅包可能花在自己身上，可能不會公開吧。但是有些事情可

能不太可能改變吧。

**老師：**年輕人應該多一點理想抱負比較好，我們地政系所應該對根本所學專業要有意見表達參與，要扮演一些角色，我認為身教就是看到社會不合理要挑戰面對，一點一點的去可能的改變，這是知識份子應做的，唐吉訶德的故事我很欣賞，年輕人喪失理想對我/教育者是很大的打擊，熱情很重要，往前的動力。賺錢過得好是人的基本的要求，do something、把所學的將環境制度變好。

**蔚楚：**”娘家”、”天下父母心”我也有看，年輕人不應該沒有理想與對未來的希望。但看了這些東西再看到政府做事的態度，還有公務員只求穩定的心態，就會覺得自己將來出社會也會變成這個樣子。

**老師：**”不能沒有你”這部電影不錯，可以很多角度來看。你可以說”社會就是這個樣子”。導演所要傳達的是將心比心，要去怎樣面對這個社會現象，可有很多不同解讀，若從消極面看就是社會冷漠我們要自保其身。導演沒有正確答案，文學藝術要呈現現實面，給你的刺激自己消化。教育者不是這樣，要比較正面解讀，會比較要有人生光明面。挖掘黑暗面是要從黑暗找光明、未來的期待。大家在不同的體驗社會觀察現實，從理論與實務間的對話。讀書只是為了賺錢是一種層次，賺錢之餘要有一種品味價值，較抽象。熱情很重要，我不覺得我教書的內容與五年前十年前有差異，但我教學熱忱卻沒甚麼改變。年輕人最重要的就是動能，我現在都還覺得我是年輕人，十年就一個 generation。

**淑湄：**最近看了于美人的節目”國民大會”節目，馬凱旁邊坐了林濁水，馬凱對林濁水說：”我從來沒像現在這樣期待民進黨”。

**老師：**外在結構性變遷比較難談、難控制；內在結構性變遷，包括自己與周遭，對買房的價值的改變如何？有改變嗎？有更強烈的有土斯有財？改變了、卻根本買不起，今朝有酒今朝醉？以前的人很期待未來，現在的年輕人較不期待未來？買房子其實是很大的期待未來、是個夢啊！老一輩爸媽的年代是很期待未來的喔！你們這輩少子化，都不是很期待未來了。對未來沒有期待就不會去買房子啦，這個築夢的事情就式微了；當然了，築夢築太大或太離譜、太過預期也不好。大家談很多經濟力量與政治力量這兩塊，但第三塊很重要的是社會價值觀，看不見的力量。你覺得這個力量有沒有改變？有沒有甚麼樣的可能？大家對結構性變遷大家看法如何？

**逸杰：**拉回到剛剛文章提到國民黨對台灣造成住宅的需求的傷害，但從另一個角度看國民黨到台灣才讓台灣有更好的發展，國民黨帶來很多大陸的黃金到台灣共產黨都沒黃金，各省菁英很多到台灣來。我們的都市短短一百年就發展這麼多

政府在偷偷利益交換還好，至少沒有戰爭，沒有戰爭我就很感謝了。土地改革後對一般農民都很感謝國民黨自己有土地，大地主其實也沒有失去損失，例如日本留下來的糖業專有權有留給辜家。我認為土地改革是成功的。

**心儀**：我在學生時代也是對政治不清楚，天真的以為甚麼都是專業為重，政治不重要。但出了社會，尤其最近要買房子關心房市才發現社會上甚麼都與政治有關。關於剛剛課堂提到兩岸關係未來到底會統一還是獨立的問題，我認為現在各行各業都有一種危機感，舉醫療產業來說，十年多前一直到現在不斷的有些台灣的學生到對岸讀醫科，目的當然不是為了在大陸行醫，目的是為了走後門回台灣當醫生。對岸的入學門檻其實只要父母有獻金就可以了。而跨國學醫代辦公司每年都可以賺上數億的鈔票。這一票大陸學醫人數共有十來萬人，過去十年都沒機會回台灣。最近因為馬政府的兩岸開放路線，他們順勢地要積極操作，結合媒體與政治勢力想要強渡回台執業。醫業由於關係到全民健康並與全民的經濟力息息相關，世界各國對醫學生與醫師人數都有嚴格控管，但這些繞偏門的人卻想運用兩岸關係的操作替自己牟取利益。而政黨與這些利益團體之間的妥協令人不安。以後可能大家看的醫生會是大陸來的，這樣的水平令人恐懼。從這個例子來看，我個人覺得台灣的生活素質與水平真的是往大陸那邊往下趨近，雖然政治上沒統一但生活品質卻先被拉平了。但我覺得台灣人民其實不太能夠接受獨裁統治，從最近的澎湖博弈公投、美國牛事件可以看出來台灣的人民的民主素養有進步了，畢竟台灣的人民長期是在一個民主的環境下學習生活的。

**老師**：有失望也有希望，有時候看到火苗要給予鼓舞，兩岸關係是一個很大的結構性改變，過去沒那麼大，現在卻一天一天的與你我切身。最近媒體喜歡拿台灣與香港做比較，但台灣與香港就是不一樣啊，香港是大陸的(可以完全控制)但台灣其實不是大陸的，這是很大的不同。大家的力量都有限，但我們是專業者，要有自己的專業道德，一般的老百姓坦白說是霧煞煞。我是不贊成學生參與社會運動，因為學生還不成熟。從經濟力量談到政治力量，應該還要談到社會力量。