

## 大陸與台灣房地產市場之經驗與借鏡 — 政府介入 VS. 市場機制

張金鶚（政治大學地政系教授）\*

朱芳妮（政治大學地政系博士生）\*\*

### 一、前言

近十年來，大陸房地產業仍處於萌芽階段，近期隨著大陸經濟升溫，房地產市場亦獲得更進一步的發展機會，並且在外資挹注下急速成長，尤其沿海地區主要城市的房價出現了飆漲情形，但市場的發展出現地區性不均的情況。大陸當局爲了抑制過熱的經濟與房價的高漲，於 2003 年下半年起，開始實施宏觀調控措施，至今雖有初步成果，但仍未獲得預期成效；此外，2005 年下半年人民幣升值後，爲避免房價再度回漲，房地產緊縮政策成爲目前調控的主要目標之一。從 2005 年至今，大陸政府已推出數項房地產緊縮方案與措施，對於房地產市場究竟產生哪些影響？是值得深入分析的議題。

相較而言，台灣房地產市場自 1970 年代至今，經歷過三次明顯的景氣循環，於 1990 年開始進入將近十年的低迷期，之後在 2003 年開始出現復甦跡象，目前則仍維持穩健發展的態勢。台灣政府在景氣高峰期時，曾實行多項抑制房價高漲的政策，但效果並未如預期，甚至對房地產市場產生難以彌補的負面影響；在市場景氣蕭條時，則提出多項振興方案，雖發揮景氣回溫的帶頭作用，但部份措施長期實施的結果，亦未獲得預期的成效。現階段的房地產政策，則是以健全市場發展爲主要目標，透過多項使市場制度及環境更爲周全與完善的法令與方案，使整體房地產市場朝向由市場主導的方向發展，價格機制的功能將愈能充分發揮。

由於台灣的房地產市場發展較大陸爲早，政府與市場因應大環境的轉變，已經建立某種默契，相關制度的建立亦較爲完善，兩岸的房地產政策是否具有值得彼此借鏡之處？則爲本文所欲探討的課題。

### 二、大陸房地產市場背景與政府介入情形

自 1979 年鄧小平提倡改革開放以來，大陸房地產始逐漸有所發展；但直至 1988 年《住房制度改革實施方案》的提出，開放可在有償的條件下，得到由所

---

\*政治大學地政系教授 E-mail：[jachang@nccu.edu.tw](mailto:jachang@nccu.edu.tw)，

地址：台灣台北市文山區指南路二段 64 號

\*\*政治大學地政系博士生，E-mail：[monicaju@alumni.nccu.edu.tw](mailto:monicaju@alumni.nccu.edu.tw)

有權分出的土地使用權，房地產市場才逐漸蓬勃興盛。隨著大陸由計畫經濟逐漸轉向市場經濟體制，房地產市場也因而快速發展；其中土地制度從「無償、無期限、無用途限制」的三無制度，逐漸轉換為「有償、有期限、有用途限制」的三有制度，住房制度也由「公房制度」轉變為「私房制度」。

大陸的房地產市場，在 1992 到 1996 年經歷第一次興盛期；經過 1996 年的宏觀調控之後，從 1997 年起又穩步發展，整體房地產市場的投資和消費主體、市場規模和結構、市場管理理念和管理模式都產生明顯的變化；市場逐漸轉變為以市場機制為主導，各項房地產指標大致上均呈現上揚的成長趨勢。中央政府在 1998 年《關於進一步深化城鎮住房制度改革加快住房建設的通知》中明確指出：深化城鎮住房制度改革的目標之一，為建立和完善以經濟適用住房為主的多層次城鎮住房供應體系；此後，雖然房地產市場在發展過程中出現了諸多問題，但此項目標從未更改。近年來，隨著建構和諧社會發展目標的提出，中國城鎮住房制度改革亦開始從公房產權私有化階段，轉為全面建立住房保障體制的新階段。

近幾年來，大陸房地產市場投資規模不斷擴大，帶動了相關產業的發展；由於城市化的發展，房地產市場對境外的吸引力也逐漸增加，投資主體也由國家投資，逐漸轉向成包含國家投資、大陸民間投資及外商投資等多管道的格局；就住宅消費主體而言，大陸房地產逐漸轉變為以當地私人購買為主體的消費型態，商品房在房地產市場中的比重也因應需求而逐漸提高。隨著大陸開發大西北政策的推動，加上沿海地區的房地產價格漲幅過大，許多境外開發商及大陸內地的房地產業者逐漸將開發重心由沿海城市轉向內陸的二、三級城市。此外，房地產週邊服務業，包括仲介業、登記代理業、諮詢服務業、金融服務業與估價業也逐漸興起；房地產物業管理業，則朝向管理專業化、社會化及市場化發展。

自 2003 年下半年起，大陸再度開始實施宏觀調控措施，以抑制經濟過熱的局勢，至今雖有初步成果，但仍未獲得預期成效；現階段所實施的緊縮政策，則以房地產緊縮政策為調控的主要目標之一，此因大陸經濟過熱遲遲無法有效抑制的問題，主要與固定投資過度成長有關，而這些成長多來自地方政府主導的基礎建設以及各地開發的房地產。從 2003 年開始實施的升息政策，顯示宏觀調控措施亦有市場化的特性，且愈來愈注重運用利率調節的手段，以抑制通貨膨脹與投資過熱，並作為房地產調控的手段之一；雖然升息會影響購屋者的消費心理，增強其決策的理性程度，但對消費者購屋行為並無明顯的抑制作用。2005 年下半年實施人民幣升值政策，在人民幣長期看升下，可能促使大量外資投入房地產市場，大陸政府因此在升值後進一步提出房地產緊縮政策，以免房價趨勢再度上揚。

現階段大陸房地產市場的問題，主要包括少數大城市房價上漲過快，住房供應結構不合理，房地產市場秩序較為混亂。近兩年來，大陸政府實施加強房地產市場調控的決策和部署，陸續公布多項房地產政策。由於投資性和投機性購房大量增加等原因，導致大陸部分地區的住房價格上漲過快，政府為抑制價格上漲，

促進房地產市場健康發展，提出舊國八條措施；新國八條的提出，其政策目標在於進一步加強對房地產市場的引導和調控，解決商品住房市場運行中的矛盾和問題，實現商品住房供需平衡，穩定住房價格，促進房地產業的健康發展。但就目前的情況而言，新舊國八條的調控效果均不明顯，也因而有被稱為房地產「二次調控」的國六條與其細則的推出。國六條與其細則延續國八條的基本思路，思路更加清晰而細緻，並透過較多的量化指標，使得政策措施較成熟務實且更具操作性；然而政策細則能否收到應有的效果，關鍵應在於各地方政府對房地產調控政策的執行力與積極性，有待後續觀察。

大陸加入 WTO 之後，國內市場開放，台商與外商投資為大陸引進市場機制和競爭機制，增強大陸境內企業的活力，促進市場經濟的發展。今年以來，由於外資進入房地產市場的情勢過猛，且對外資進入市場的規範不夠嚴謹，大陸當局為了保障內地人民利用土地資源的權益，防止外資炒作房地產市場，避免國內金融風險，於 2006 年 7 月提出《關於規範房地產市場外資准入和管理的意見》，對於外資進入市場的資格與條件進行限制性的規定。該政策是繼 2002 年中國取消外銷房、內銷房的區別後，首次對外資投資房地產重新設下新門檻；然而仍僅為框架性意見，規定中亦存在一些模糊地帶，有待政府部門於後續公布實施細則；再者，由於台灣政府目前對營建業登陸投資，設有 1,500 萬美金的上限規定，真正登陸投資的國內業者極少，故該新措施對台灣業者而言，短期影響應不明顯。

隨後，各地方政府分別開始提出細化限制外資購房的相關規定，即「限制外資購房細則」，其中北京市建委房屋市場交易管理規定，港澳台居民和華僑暫定只能購買一套住宅；該細則訂定的目標，係為抑制以投資為目的之外資進入房地產市場，並促使二手公寓租賃市場的需求增加。至於大陸房地產市場最具指標性的上海市，在限制港澳台人士購房方面，則可能傾向於以「一證一套房」的方式處理，使得大多數台商可以擁有兩套房。雖然北京、上海、廣州等城市一直是境外買家相對較多的城市，尤其是港澳台地區居民和華僑在北京的購屋數量較多，但事實上，港澳台居民購房占總購房比率並不高；此外，港澳台居民和華僑可能透過人頭買房來規避該項措施。由此可知，該政策的推行是否能達成抑制房價上揚與住宅權益的社會保障等目標，仍需要進一步思考與觀察。

為防止地方不當使用土地，並落實土地控管制度，大陸國務院辦公廳最近發佈「關於建立國家土地督察制度有關問題的通知」，土地督察制度開始正式推行。自 2006 年 8 月開始，大陸將對個人的二手房轉讓開徵個人所得稅。徵收二手房個所稅的用意，主要是為降低投機客的獲利空間，加上全額營業稅和其他相關稅費，使得二手房變現成本大增，短期投資的利潤將受到壓縮；不過可能會產生應納稅人誇大裝修費用，不提供房產原值憑證等漏洞，因此尚需要稅務單位與房地產管理部門密切配合，並與仲介機構協調，始能確實執法。

近期中共建設部強調，以住房為主的房地產業是中國新的發展階段的重要支

柱產業，事關國計民生，將會繼續加強房地產市場調控。雖然根據官方與業者統計顯示，市場調控措施在一些大城市確實已產生房價漲幅回落、成交量萎縮的成效，但大陸政府的宏觀調控措施，對於房地產市場而言，著實可能產生過度干預的負面效果。在短期內推出眾多政策，具實際執行力的政策偏少，宣示性效果較大，若市場調控成爲常態，則對於房地產市場的運作，不論是供給或需求面，均多有限制，市場機能將無法發揮。雖然政府介入爲解決市場失靈問題的手段之一，但由於政府亦有失靈現象，因此回歸市場機制仍有其必要性。

### 三、台灣房地產市場背景與政府介入情形

環顧台灣房地產市場的發展，自 1970 年以來有三次明顯的景氣循環，1973~74 年、1979~80 年、1987~89 年分別是三次景氣循環的高峰期。前兩次高峰期是因爲當時房屋供給相對稀少，加上油價上漲、物價膨脹所引起的「輸入性通貨膨脹」，使得民眾產生預期心理，保值性需求大增所致。第三次高峰期房價高漲的原因主要是當時經濟快速成長，整體金融情勢失控，貨幣供給過多，引起地價上漲，房地產供給成本增加；加上國民所得日益提高、利率過低、游資充斥、投資管道不足、股票市場飆漲、房地產投資(投機)性需求大增所致。

政府當局對面這三次景氣高峰期的房價高漲與供需失衡問題，均提出抑制措施。第一次提出暫緩公告土地現值、高樓限建、建築材料限價與《穩定當前經濟措施方案》等措施。因高樓限建措施的事前準備不夠周全，不但使得土地利用效率大減，建商亦多以將資金移轉至郊區興建四樓以下的住宅來因應；建材限價措施的實行則反而造成建材價格高漲；《穩定當前經濟措施方案》的主要措施包括建築材料議價、建築融資與購屋貸款的限制、提高存放款利率等，雖然解決了投機性心理的問題，促使景氣緊縮，但房價並未下跌而仍居高不下，部分建商轉以預售方式募集資金，更有部分建商因無法取得建築融資而於往後幾年紛紛倒閉，該情形因後來行政院公佈《改善投資環境實施要點》，開放對建築業的融資而獲得改善。第二次提出空地限建與追查資金來源等措施。空地限期建築措施的主要目的爲匡正市場投機風氣與抑制房價上漲，該措施實施後，許多地主紛紛釋出土地，建築用地供給增加，使建商取得土地的成本降低，住宅供給隨之增加，進而產生穩定房價的效果；然而，由於政府的實施時機稍晚，爲房地產市場景氣末梢與經濟不景氣階段，反而產生資金流動扭曲、土地資源浪費與供給過剩等負面影響，使得房地產景氣迅速跌落谷底；追查資金來源措施的目的爲抑制投機性需求，實施後發揮了預期效果，但因正值國內經濟不景氣時期，反而造成房地產市場長期持續地低迷。第三次提出《興建合理價位住宅方案》、緊縮空地貸款、大幅提高存放款利率等措施，雖然產生建商融資受阻，購屋者負擔加重，交易量明顯減少等效果，但同樣地，這些措施推出的時機亦晚，使得實施結果未如預期；加上緊縮空地貸款對於大財團或有門路的建商而言影響不大，購屋者因通貨膨脹的預期而產生保值心理，均削減了實施成效。

自 1990 年開始，國內經濟成長明顯趨緩，不但影響企業的經營績效，更直接影響家庭的就業狀況與所得水準，相對地減少對於房地產的需求。而在房地產景氣逐漸衰退之際，政府宣佈全面實施土地使用容積管制，引發全省各地的搶建行為，加上政府對於土地管理缺乏整體規劃，部分縣市漫無目標地辦理區段徵收、市地重劃等大量增加可建地的作業，造成長期以來新建住宅數量遠超過實際需求，並使得建商因經營困難產生財務危機，進而對於國內金融體系產生嚴重衝擊。在此供過於求的市場失衡狀態下，空餘屋數量大幅增加與金融危機的發生，造成房地產市場近十年來的不景氣。

台灣的房地產市場自 1991 年開始邁入長期景氣衰退期。行政院基於因應經濟發展、企業經營及國計民生的用地需求之考量，於 1995 年核定實施《農地釋出方案》，其政策目標為促進土地資源合理分配與有效利用，確保農地的生產、生活及生態功能，以及符合社會公平、達成地利共享等；並以總量監控方式，視實際情況檢討修正。由於該方案的實施正值房地產市場景氣低迷的時期，因此若再釋出農地，恐有再度擴大土地市場供給量的疑慮，房地產價格將難以回穩；但就市場供給面而言，由於農地位置多屬偏僻，開發過程漫長，加上全省餘屋過剩，推案利潤不大而轉做其他非住宅產品的規劃，使得釋出的農地對於當時住宅市場的短期衝擊影響不大，就需求面而言，則使民眾產生預期房屋供給量增多，價格即將下跌的心理。惟長期而言，農地釋出方案若無有效配套措施，來抑制不適當或非法的變更使用，則對於房地產市場仍可能產生負面的影響。

政府為了挽救房地產市場以避免影響整體經濟的發展，自 1998 年起陸續推動《振興建築投資業方案》與《健全房地產市場措施》，期望透過短、中、長期各項健全房地產市場發展措施與相關配套政策的制定，對於降低市場空餘屋數量、減輕購屋者購屋貸款壓力、提振房地產業及其關聯產業景氣等有一定程度的幫助。1999 年的九二一大地震改變了購屋行為，民眾開始懂得注意建築結構安全，奠下購屋講求安全的基礎觀念。政府從 2000 年 8 月起提撥政策性低利優惠房貸，有別於過去依身分別的住宅貸款補貼政策，該專案不僅著重於達成住宅補貼目標，更背負刺激住宅需求、解決部分空餘屋問題與振興房地產市場景氣的任務；然而，該措施的提出，於實施初期對提升民眾購屋意願確實有所幫助，在短期內對於總體經濟及房地產市場產生正面影響，但後續幾次貸款額度的釋出，其政策效果逐漸地被稀釋，尤其近一年來央行緩步升息，使得低利優惠房貸當前的適用利率受到連帶影響，未來購屋民眾的預期心理亦將受到影響；此外，就社會公平面而言，部分民眾獲得過度補貼，產生補貼資源錯置的負面效果；再者，從政府執行面來看，雖可間接促使交易稅收增加，但長期而言仍會成為政府財政支出的重大負擔，亦會在預算編列與實施績效上對於其他住宅補貼方案產生相當程度的排擠效果。因此，政策性優惠房貸措施應為短期性方案，不適合長期性推出與執行，在完成階段性任務後，應回歸市場機制；長期性的住宅政策應訂定整體住宅政策並整合現行住宅方案，建立一套公平合理的住宅金融制度。

除了上述方案與措施之外，土地增值稅減半徵收措施及後續降低稅率的修法，亦被視為活絡房地產市場交易的方法之一。行政院於 2001 年宣佈「土地增值稅減半」的決議，預期可降低售屋及換屋成本，提昇售屋或換屋意願，活絡房地產市場，尤其對持有土地面積較大及持有時間較長的屋主而言受惠較為明顯，同時能使擔保品價值提高，短期內對保障銀行債權也有正面效應；然而在土地增值稅限期下調的期間，可能出現利用較低的成本來墊高前次移轉時公告現值基礎的「假交易，真逃稅」現象，不僅對國家的財政收入無法彌補，對於國內經濟的發展可能產生更大的傷害；此外，該措施除了可以滿足部分工商業界的需求之外，對於社會的公平性與人民權益的保障性並無實質的幫助，因此該措施對於促進房地產景氣回升的成效與社會資源的損失實難以精確評估。至於土地增值稅調降稅率的修法，由於過高之增值稅率易使土地資源產生閉鎖效應，不利於房地產、營建業以及相關週邊產業之發展，長期甚至連帶造成金融逾放嚴重等諸多問題，因此調降稅率將可活絡土地移轉，有利增加土地增值稅收；然而目前有部分學者對於降低稅率的實施效果持兩極化的意見。

在經濟全球化的歷程中，推動區域貿易協定或區域合作，已成為整合各國藉區域經濟以提昇在全球競爭的地位或吸引外資的主要策略之一。在大陸與台灣均加入世界貿易組織(WTO)後，兩岸的經貿互動備受關注。行政院在 2002 年修法三讀通過，開放陸資來台投資土地及不動產。由於未來陸資企業要進入台灣市場，勢必在台有辦公據點，自然以向陸資辦公大樓租用為優先，此外，隨著開放大陸人士來台觀光的政策，所產生的大陸觀光客住宿需求，陸資也可能投資台灣房地產來吸收，因此開放陸資來台的政策，可望使陸資以投資辦公室和觀光旅館為主，滿足大陸人士來台需求，也將促進台灣服務業市場對大陸的開放；至於台灣的住宅市場對於大陸人士而言則相對地較缺乏吸引力。關於陸資來台對於房價的影響，則將依地區性與產品類型而有所差異，其中對於台北市的旅館、商場與辦公大樓的價格，都可能產生正面的影響。

在低利優惠房貸的推出及土增稅減半兩股力量的推波之下，自 2003 年下半年以來，市場即開始發生結構改造的過程，並在長期低迷下出現復甦的景象。對總體經濟復甦的預期，配合土增稅調降與優惠利率的持續提供，為該年房地產市場提供正面的利基；然而，處分不良資產可能導致的跌價壓力，以及 SARS 帶來的隱憂，也同時衝擊著逐步復原的市場景氣。台灣的房地產景氣於 2004 年已脫離長期谷底，處於一種盤整格局，呈現健康但緩和的復甦情況。2005 年市場景氣仍呈現盤整向上的態勢，供給相當熱絡，推案量大幅釋出，但消費者對於未來房價的預期轉趨保守，需求面買氣出現觀望，在此供需不均的情況下，下半年房市已出現供過於求的警訊，房市成長已較為趨緩，但整體而言，仍朝向穩定的格局發展。在連續兩年景氣復甦後，購屋者觀望氣氛濃厚，預期 2006 年房價將呈現上漲不易，但下跌有支撐的狀況，惟國內政局的不安定將是主要的利空因素，值得密切關注；大致而言，應將維持健康的發展。在當前房地產景氣復甦趨緩、

短期供給量偏多與市場結構變遷的情況下，建商推案應更為謹慎保守，審慎調整經營步伐，避免擴大供需失衡，慎選推案區位與產品類型，提升品質及合理價格，如此將使優質產品（區位選擇、產品規劃與施工品質）與良好區位更顯重要；購屋者應充分掌握資訊，理性選擇，著重於自住需求，投資需求應更為保守。

最近五、六年來，台灣政府部門完成了不動產經紀業管理條例與不動產證券化條例，許多縣市的建築開發業者也自行完成業必歸會，並進行新建個案資料整合與揭露，做為同業推案的參考依據。此外，政府部門、學術界、非營利機構與業者，也著手進行房地產市場資訊整理、分析與發佈的資訊透明化工程；目前尤其以由產官學界共同合作公布的「台灣房地產景氣動向季報」（由內政部建築研究所與政大台灣房地產研究中心共同辦理）、「台灣住宅需求動向季報」（由行政院經建會與財團法人台灣不動產資訊中心共同調查研究）以及「國泰房地產指數季報」（由國泰建設與政大台灣房地產研究中心共同合作）三項關於房地產市場景氣指標、房地產廠商看法、購屋者與租屋者需求、市場新推個案價量指數等的季報資訊，廣為輿論社會所重視。不動產相關資訊相較於以往更充分地揭露，以及更豐富的市場分析訊息，不但使得資訊不對稱因素得以降低，在資訊相對充分的環境下，更讓會干擾市場發展的恐慌訊息或過度樂觀觀點獲得緩和，這些因素均為過去國內房地產市場所欠缺的條件。

近期的房地產政策，以不動產證券化條例及其相關配套措施的制定，最為受到重視。我國於不動產證券化條例通過後，短短三年內，已發行 7 件不動產資產信託(REATs)及 6 件不動產投資信託(REITs)，顯示國內不動產證券化有逐漸萌芽發展之勢；此外，立法院更於 2006 年年初初審通過不動產證券化條例部分條文修正草案，將開發型不動產或不動產相關權利納入不動產證券化投資標的，以活絡不動產證券化市場。證券化商品的興起，不動產次級市場逐漸發展，投資工具增加，資金來源更廣（包括預期對國內外資金的吸引力），是資金面的一大基礎。不動產證券化的實施對於不動產市場之影響，主要包括法人機構較具規模效率的經營管理不動產將可提升實質環境品質、擴大不動產市場規模並分散不動產市場風險、重視不動產經營收益、健全不動產市場資訊揭露的機制、增加資金募集管道等，這些對於未來房地產市場的發展均有助益，然而亦需完善的配套措施與制度的建立作為基礎。在不動產證券化業務逐漸發展下，信託業者在推出受益證券產品時，必須謹慎評估受益證券的流通性、分散風險性及報酬性，以提升投資者的投資意願；政府准許發行受益憑證時應重視安全性保障，並提供不動產證券化相關資訊作為一般大眾投資參考。

#### 四、兩岸房地產政策之比較分析與建議

台灣的房地產市場經歷三次景氣高峰期，政府均推出抑制房價飆漲的政策與措施，但成效均不如預期，甚至造成房地產市場將近十年來均處於低迷期。至於

成效不彰的原因，最主要是政策與措施的實施發生時間落後現象。一般政府政策的實施，尤其在民主國家，通常會有五個階段性的時間落後，即問題從存在至被政府當局發現的時間，發現問題而蒐集資料、分析原因及擬定對策的時間，將擬定的對策提出至立法或議會機關審議通過的時間，決策通過後至交付相關單位執行的時間，以及決策執行至預期效果產生的時間。以空地限建政策為例，應在房地產景氣過熱時採取該措施以爲抑制，卻因政策的時間落後，實施之際房地產市場已逐漸冷卻，其實施的效果則於房地產市場進入蕭條期時顯現，因而產生雪上加霜的負面效果。尤其容積率管制政策的時間落後，加上配套措施有欠周全，成爲房地產市場長期不景氣的主因之一。

由歷年來台灣的房地產政策可以發現，政府通常在景氣過熱時實施抑制政策，於景氣蕭條時提出振興方案，在在顯示政府經常性干預市場機制的作爲。在現代經濟社會中，因自由化程度愈來愈深，政府干預市場的效果將會愈來愈有限，例如就抑制政策而言，業者通常有其他方式避開政府的管制，使得政策效果有限；就振興方案而言，若方案設計有瑕疵，或缺乏良好配套措施與制度環境，不但實施效果不如預期，更會排擠其他措施的預算配置，浪費了社會資源。

過去台灣政府對於土地管理一直缺乏整體性規劃，導致地方政府各自爲政，產生過猶不及或力有未逮的現象。由於政府組織爲龐大的官僚體系，政策執行涉及縱向的指揮系統與橫向的協調系統，若中央政府的規定下達至地方政府後無法確實執行，各地方政府間缺乏適當的資源分派甚至產生衝突，則政策執行結果往往會大打折扣。此外，由於台灣房地產市場始終未建立有效的資訊平臺，政府在資訊有限與不足的情況下，所擬定的決策容易產生偏頗，尤其若未就大環境各個層面的情勢進行分析與了解，容易在未全盤考量的情況下，制定出有瑕疵的措施；再者，從公共選擇理論的角度來看，政府成員可能會運用層級節制的結構成就個人目的，而非以完成組織目標爲第一要務，造成決策錯誤，尤其房地產高價值的特性，易促使利益團體運用各種管道影響政府決策。

上述造成房地產政策成效不盡理想的原因，即與政府失靈有關。房地產市場欠缺集中市場，資訊流通受阻，在資訊不充分的情況下，價格易被扭曲，使得價格機制無法引導市場運作，造成供需失衡，此種情況在土地市場中尤其明顯。市場失靈是政府干預的主要理由，然而，政府本身亦有失靈現象，不但對於市場的干預效果有限，有時甚至適得其反。尤其政府對於不動產的管制較一般商品爲多，使得自由競爭受到干擾，使得市場資源流通緩慢而欠缺效率，長久下來，反將阻礙市場的發展。

由此可知，政府干預房地產市場，有其指導性作用，但階段性任務完成後，應交由市場自行運作，不宜過度干涉。以優惠房貸專案的推出爲例，在實施初期，確實產生正面效果，尤其在 2003 年房地產景氣開始復甦，政策性優惠利率貸款與土地增值稅的調降均爲市場利基，也發揮了提振房地產市場的功能；然而優惠



房貸專案直至 2005 年均有逐年提撥，後期的效果卻愈來愈不明顯，主要是因為現階段房地產市場已處於相對穩定的狀態，政府於此時仍持續干預，則非但成效不明，更有資源誤置的疑慮。對於當前的台灣房地產市場而言，交由市場機制運作，政府從旁監督與協助，並儘速建立不動產價格資訊平臺及各項有利於市場發展的制度與配套措施，才是最有利於市場發展的方式。

中國大陸的行政體制與台灣多有差異。大陸雖已逐漸轉變為市場經濟體制，但政府當局對經濟的影響力仍居於主要地位，尤其房地產政策對房地產市場的干預更具影響性。就土地供應政策而言，大陸逐漸由無償劃撥供地轉變為有償出讓土地使用權，有償取得使用權的對象以及同類土地中出讓土地使用權的類別將進行更詳細的劃分，部分較弱勢者的土地權益則受到進一步的保障；就房地產交易管理政策而言，包括健全預售制度、對於房地產週邊服務業及物業管理業的規範等。大陸的地權政策奉行「土地所有權國有，土地使用權得私有」的宗旨，雖然由政府統籌管理與規劃，可照顧到全民福利，但在大陸土地面積廣大、人口眾多且分布不均的情況下，管理全國土地須投入龐大人力、物力與財力且難以全面兼顧；此外，若無法透過市場機能做分派利用，將更難以充分發揮土地最高最有效的經濟效益；再者，土地使用權私有的配套管理措施若不夠周延，則可能仍有在土地私有制中常見的私人投機與壟斷問題的產生。相較而言，台灣實施「地權私有，地租國有」的平均地權政策，土地市場得以自由交易，但因地狹人稠，供給有限，主要都市的地價普遍偏高，私人投機、兼併的問題亦依然存在。大陸的住房制度基本上為私有制，因此投機炒作的現象在房地產市場熱絡之際將無法全然避免，此點則與台灣的情況類似，相信台灣的市場經驗可供大陸當局參考。

近年來大陸房地產市場出現過熱跡象，尤其是沿海地區的大城市，甚至有泡沫化疑慮，主要原因與經濟的快速成長、開放外資後產生的熱錢效應、城市居民所得的逐漸提高、利率水準偏低以及房地產的投資報酬率相對較高等情況有關。這些因素似乎與台灣在 1987~89 年第三次景氣高峰期的環境背景有所類似。當時台灣政府主要是以金融手段，如緊縮空地貸款、大幅提高存放款利率等措施，來抑制投機性供給與需求，並以行政手段如興建合理價位住宅方案來試圖使房價上漲趨勢回穩；但因措施的推出緩不濟急，房地產業者另有因應對策，購屋者保值性需求逆勢增加，使得實施結果未如預期。這充分顯示政府干預市場運作的時機、程度以及政策的周延性是政府介入成功與否的關鍵。

大陸政府當局近期推出在宏觀調控政策下的各項房地產緊縮措施。本文將試從台灣經驗針對這些措施提出建議如下：

#### （一）健全市場資訊披露制度

全面、即時、準確地發布市場供需與價格資訊是相當重要的，不僅可使購屋者作出相對理性的判斷，亦可協助業者對於投資開發做出合理的判斷，進而降低市場上各種不實輿論誤導市場和政府決策的可能性，避免市場的不理性和恐慌。

目前台灣正在進行住宅資訊系統的整合，提供公正與客觀的住宅供需資訊以健全住宅市場的發展，透過檢視公、私部門及學術研究單位所提供的住宅資訊內容與調查方法，統整相關資源以減少資源的重疊與浪費，並利用住宅資訊相關變項的修正或增補，使住宅資訊的內容更加完整；此外，健全住宅資訊提供的相關機制、建立住宅資訊系統的檢測系統、建立定期發佈與維護住宅資訊的辦法，均為有效彙整資訊、提昇資訊品質、迅速有效率地提供資訊做為政府、業者及社會大眾決策依據的重要工作。由於大陸在資訊披露制度方面仍有多處需要改善與加強之處，大陸當局應更積極地推動建立具客觀性與公信力的房地產相關資訊平臺。

## （二）改善市場供需制度

### 1. 改進廉租住房制度

此項政策為提供中低收入戶安身之所的良好辦法，大陸國土資源部土地利用管理司負責人於 2006 年 7 月時表示，應調整目前的住房政策導向，從鼓勵全民買房向宣導中低收入家庭租房轉變。從國外經驗而言，無論是已發展的市場經濟國家，或者新興工業化國家和地區，在實行住房私有化之時，均有針對社會弱勢族群的特殊性住房保護政策。大陸也有類似的廉租房制度，例如廉租房和經濟適用房政策，過去還有免費提供政府和單位住房的政策；但由於廉租房數量偏少，無法滿足低收入者的需求，且對該類住房用權的分配缺乏監督和有效制約，加上免費提供政府和單位住房容易造成新的利益不公，因此廉租房制度並未獲得預期效果。因此，針對過去實施廉租房制度所發現的問題癥結予以確實解決或改善，是未來健全租賃市場的重要工作之一。台灣未來的住宅政策方向，是逐年減少目前鼓勵民眾貸款購屋的做法，改以補貼中低收入家庭租房子的方式；未來政策性優惠貸款也將改採「分級制」補貼的方式進行，以確實落實照顧經濟弱勢的家庭，避免資源誤置。由此可知，大陸當局若欲鼓勵中低收入家庭在市場上租房，則亦需提供適當的租屋補貼，並確保廉租房者是真正有需要的中低收入者。

### 2. 調整住房結構及給予普通住房優惠的政策

該政策之目的雖在減輕低收入族群的購屋壓力，但仍存在購屋能力不足、買不起房屋的問題；反觀台灣對於低收入族群，採用身份別的住宅貸款補貼政策予以協助，傾向以住宅福利與保障制度的方式解決問題，避免直接干預市場的供給類型，交由市場機制決定資源應分派至何種住房類型，此經驗可供大陸方面參考。

### 3. 控制被動性住房需求政策

大陸目前所進行的舊城改造或城中村改造所為的住宅拆遷，與台灣舊市區都市更新的重建方式類似，但台灣的都市更新目的主要是改善居住環境品質，於重建後所分配的樓地板面積係依據更新前的權利價值比例，相當重視居民的權益，且建築高度與基地面積均依照建築法規的規定，不至於因而產生過度的供給量；但大陸的拆遷作法是拆舊蓋新、拆平建樓，且拆遷所增加的住宅供應量並無嚴謹控制，可能反而增加了市場供給，供需將更形失調。由於大陸幅員廣大，所推行

的拆遷作業應更細緻化、有系統、有效率地處理，依據當地住宅需求情形管控拆遷後增加的住宅供給量，並應顧及原住戶的安置問題。

### （三）加強住宅金融、稅賦與市場供需監管政策

#### 1. 住宅金融管理政策

日前曾提出依據住宅產品的條件規定適當的自備款比例的可能方式，此點與台灣的房貸成數由銀行自行評估借款人的信用狀況來決定是有所不同的。目前大陸房地產抵押貸款的金額雖然呈現大幅增長，但是若與已開發國家的不動產貸款額度相比，仍有很大的成長空間；欲防範金融風險，應加強房地產抵押貸款授信業務的確實性，此時估價業務將更為重要；由於大陸的資產評估工作普遍存在規模過小、品牌優勢較缺乏的問題，未來有走向同業規模整合與技術合作的可能性。長期性的住宅政策應著重在建立一套公平合理的住宅金融制度。

#### 2. 不動產證券化制度

由美國與日本等國家的經驗可知，不動產證券化對於健全房地產市場機制以及改善住宅金融條件等方面具有相當正面的影響；台灣的不動產證券化業務目前雖處於起步階段，但已有初步成果展現。由於大陸的房地產市場制度及環境與有不動產證券化成功經驗的國家相比，具有顯著的不同，因此大陸在未來若有發展不動產證券化的機會，所需的配套措施與制度的建立必需因應市場體制而有所調整，台灣不動產證券化的初始經驗或可提供大陸參考。

#### 3. 房地產稅收監管政策

該政策顯示政府欲透過加強交易環節的稅收來抑制投資(機)性需求。近日開徵的個人二手房轉讓所得稅即具此用意，但規定中的模糊地帶所造成的逃稅漏洞以及轉嫁稅收的可能性，將會降低該措施的成效；此外，亦可能產生重複課稅的問題。根據台灣過去的經驗，房地產稅賦政策向來是最不易掌控且爭議較多的政策，故不宜貿然增加課稅名目，且事前應嚴謹地研擬各項因應措施。大陸的該項政策已顯現政府過度介入市場的徵象，值得留意。

#### 4. 監測房地產市場運作與查處違法銷售政策

大陸近期已正式推行土地督察制度，透過建立網絡化的土地控管制度，將更有利於在地方推動落實國家所提出的一系列土地調控措施；然而對於派駐地方的土地督察局相關人員，亦需要有監督其作為的有效辦法，避免其收受賄賂或辦事不力，而使得控管制度的功能無從發揮。此外，為了遏制炒房，更加強了房地產開發建設的全程監管，落實商品房預(銷)售合同連線備案和實名制購房制度，嚴格查處內部認購、違規促銷、囤積房源、哄抬房價等違法違規行為。台灣政府並未全程監測房地產市場運作，僅透過制定相關法規的方式予以規範，對於違法行為的嚇阻效果也許不比大陸的直接管制方式，但若全程監測的管制措施過於嚴格或有疏漏，則可能過度干預市場或將市場導向較不健康的方向發展，值得注意。

#### （四）限制外資購房政策

該政策雖然有助於抑制外資在主要城市的豪華住宅與商用大樓市場的投機活動，但目前的相關規定仍多有模糊，各地方政府自行訂定細則，也容易造成規定不一，差別對待的情況，外資可能流向規定較寬鬆的城市，削弱了執行效果。至於北京市日前實施的「限制外資購房細則」，規定港澳台居民和華僑只能購買一套住宅，但由於港澳台居民購買大陸住宅量佔其總購買量的比率不高，處理內地資金的投機與控制短線炒作才是關鍵，加上可能透過人頭買房，則政策效果將不顯著；此外，該項措施相對於台灣開放陸資購置房地產的政策而言，其限制較不合理且意義不大。

由近期大陸政府推出在宏觀調控政策下的各項房地產緊縮措施可以發現，一旦政府發現房地產市場問題後，會立即由中央提出管制措施，交由各地方政府奉行。此點相較於台灣，其政策時間落後現象較不明顯，即時性較高；但若政策研擬的時間不夠充足，資訊蒐集不夠完善，則容易有措施不夠周延的問題產生。此外，在短期內就有數項政策實施，內容亦有所重疊，甚至略有衝突，在政策協調性不足的情況下，將使地方政府的執行單位難以有效遵循。再者，政府對於市場的管制措施極多，這對於一個尚處於萌芽階段的房地產市場而言，實有過度干預的疑慮，在難以與市場價格機能相連結的情況下，政策落實將更為困難，較不利於市場健全的發展。大陸未來一、二年的房地產政策仍將以「打擊投機，抑制投資，鼓勵自住」為主軸，若未來房價漲幅沒有達成調控目標，則各項土地政策、財稅政策、金融政策將可能共同推動，此時尤應注意政策間的協調性，並就總體經濟、社會秩序、金融體制等各個層面進行通盤考量，以避免對於非房地產部門產生負面衝擊；此外，健全房地產市場機制亦為目前大陸當局尤應重視的課題。

當產業過度投資、通貨膨脹壓力沉重、金融危機及房地產過熱現象產生時，大陸政府採取宏觀調控的相關政策，理論上有其必要性，但政策的規劃與執行必須搭配相關配套措施，以避免缺乏可執行性或因規範中的模糊部分導致實施上的漏洞。但於房地產市場的主要問題獲得一定程度的改善後，應逐漸減少控管措施，一方面讓市場機制取得房地產發展的主導權，使市場能更加健全而有效的發展，另一方面得以降低非必要的政府介入所產生的政府失靈與資源浪費。現階段的大陸房地產市場在個別地區中存在著結構性的失衡，但並非整體現象，因此在大陸廣大的市場中，應採取因地制宜的管理方式，即由地方政府依據該管轄地區的房地產市場特性與發展狀況，提出引導性、監督性與協助性的相關措施，而由市場機制主導市場的運作；中央政府不宜過度介入，應制定大方向的政策架構供地方政府遵循；此外，應注重中央政府與地方政府間的協調性，建立充分且有效率的溝通與資訊交流管道，使中央政府能隨時掌握地方政府的作業情形以及市場狀況，地方政府也可隨時檢視政策方向；再者，政府必須建立房地產市場供需與價格資訊系統，定期維護與公佈，使資訊更加透明化、流通性更高。就國際化與世界觀的角度而言，無論是房地產週邊服務業與物業管理人才、技術、資訊與資

金，大陸均應更積極地與國際(包括台灣和香港)進行交流、學習與合作，以健全房地產市場的發展，並提升在國際社會中的競爭力。