

監察院一〇一年度

健全不動產交易市場成效 專案調查研究報告



監察院 編印



中華民國 102 年 5 月

健全不動產交易市場成效 專案調查研究報告

監察委員：劉玉山 杜善良 林鉅銀

協查人員：金志謙 黃瑞旭 容梅玲

國家圖書館出版品預行編目資料

健全不動產交易市場成效專案調查研究報告 / 監察院編著. --
初版. -- 臺北市：監察院，民 102.05

面；公分

ISBN 978-986-03-6478-1(平裝)

1.不動產業

554.89

102005868

「健全不動產交易市場成效」專案調查研究報告

編著者：監察院

發行人：王建煊

出版者：監察院

地址：台北市忠孝東路 1 段 2 號

電話：(02)2341-3183

網址：www.cy.gov.tw

監察院檢舉專用信箱：台北郵政 8-168 號信箱

傳真：(02)2341-0324

監察院政風室檢舉：

專線電話：(02)2341-3183 轉 539 (02)2356-6598

傳真：(02)2357-9670

經銷處：五南文化廣場

國家書店松江門市

國家網路書店

台中市中山路 6 號

(04)2226-0330

台北市松江路 209 號 1 樓

(02)2518-0207

<http://www.govbooks.com.tw>

印刷者：九茹印刷有限公司

地址：新北市板橋區府中路 175 號 1 樓

電話：(02) 2966-0816

中華民國 102 年 5 月初版

定價：新台幣 310 元整

ISBN：978-986-03-6478-1

GPN：1010200670

著作權管理訊息：

著作財產權人：監察院

欲利用本書全部或部分內容者，須徵求著作財產權人同意或書面授權。

請洽監察院內政及少數民族委員會（電話：2341-3183）。

序 言

「住宅」乃人民四大基本需求之一，與人民的生活息息相關，而國人「有土斯有財」之觀念濃厚，往往除了住的需求之外，更以購買不動產做為保存財富的重要方式。然而，不動產各別差異性很大，難以建立一個公開的市場，提供一般人所需的完整資訊，加上住宅用地逐漸稀少，且受就業機會、周遭生活機能良窳之影響，區位獨特性，交通便捷度，不同價位住宅商品之區隔性、自住與投資雙重動機並存等特性，使不動產交易市場成為資訊不對稱市場，易產生諸多弊端，我國近年來房價不斷地飆升，以及層出不窮的交易糾紛，即為顯例。因此，如何建立一個健全的不動產交易市場下，透過市場機能的運作，資源達到最適效率，社會福利最大，是政府當前必須面對的重要課題。多年來，政府對於此一課題所採行之相關作為與措施，實際執行成效如何，以及找出仍然存在的問題癥結，籌謀有效因應對策，即為本專案調查研究的主要目的。

本案係從政府 99 年間所提出之「健全房屋市場方案」基礎，瞭解我國不動產交易市場發展過程與政府過去推動之重大政策，並逐一蒐集相關論著、期刊、統據數據、法令規定進行研究與探討，並檢視政府部門對於不動產交易市場的相關制度、法令規定、輔導管理措施及執行現況。此外，調查研究過程中，除辦理 2 場次之機關簡報暨諮詢會議外，也邀請不動產相關業者進行座談，同時實地履勘內政部推動合宜住宅之規劃及執行情形，以及瞭解不動產交易相關業者執行業務情形，為期調查周延，更赴日本參訪大阪地區不動產業者，並拜會政府部門，瞭解該國不動產交易實際運作情形。

有鑑於不動產交易市場所涉問題非常複雜，特別針對市場資訊、稅制執行與改革、金融與履約保證、業者管理、消費者保護等 5

大議題，進行近 1 年的深入調查研究，提出 12 項結論與建議，送請行政院研究參處。謹舉其要者如次：

第一、在交易市場資訊透明化監督管理方面，由於不動產交易資訊透明程度，對交易安全影響鉅大，政府應提供之資訊項目與內容，均有再改進之空間。又，如何落實監督民間之資訊內容，以及參採國外制度，針對房價於短期內有不合理高漲現象之區域，設立監控區域等相關措施，均可加以研究。

第二、在房屋交易及持有之稅制落實執行與改革方面，我國現行不動產交易所涉稅目繁多，均未按實際交易價格核課，配合不動產實價登錄制度實施，有必要作稅制之改革，以求租稅公平；又，近年來不動產價格雖持續飆漲，稅捐稽徵單位應加強對成屋及預售屋買賣所得之查核。地方政府應適時調整房屋評定現值，尤其是「房屋標準單價」部分，以避免造成國家稅損，以及助長炒房誘因。

第三、在交易金融與履約保證控管方面，金融主管機關允宜建立監控不動產貸款風險之機制或具體指標，俾適時採取管制措施，以健全房市發展，並穩定金融。中央銀行目前僅對於大臺北地區購屋貸款進行之選擇性信用管制，其他部分都會區房價亦有明顯上升之趨勢，允應適時檢討並調整管制範圍及方式，以有效減少投機者之炒作空間。金管會對金融機構辦理不動產放款之查核未臻確實，亟應檢討改進；另宜促請各金融機構對非自用之投資者採取嚴格授信條件，以有效抑制投資炒作。預售屋履約保證制度雖以定型化契約應記載事項予以規範，保證之實際內容與當事人間權利義務尚不明確；成屋履約保證制度於業界已行之有年，法制上仍未予以規範；政府部門宜參採國外相關履約保證制度，針對內容之設計與業者執行項業務所應具備之資格條件，提出完整之制度規範。

第四、在業者管理方面，政府部門宜儘速推動不動產經紀業管理條例修法，以健全經紀制度、善盡保護交易安全之責；又，現行

法制對於不動產交易相關業者之管理，例如：建築開發業者於不動產交易市場之開發者，扮演舉足輕重之角色，缺乏專法管理。建築經理業原係依「建築經理公司管理辦法」成立之行業，嗣後因缺乏法源依據而遭廢止，造成目前有許多以建築經理公司名義申請設立之公司，並不具備應有之專業及基本資格，亦未加入同業公會，產生管理上之困擾，如有亟需重新訂修之處，宜儘速研議辦理。

第五、在民眾（消費者）保護方面，「預售屋買賣定型化契約應記載事項」雖已增訂 5 種履約保證機制，政府部門仍應加強稽察，避免業者以迂迴方式規避適用新制。此外，更應積極研究不動產相關定型化契約之制（修）訂，並將買賣常見之糾紛原因，納入「內政部不動產資訊平台」網站予以提供並加以宣導，以使民眾有基本之瞭解，減少糾紛之產生。

本案調查期間，承蒙相關機關協助與配合，以及多位專家學者與業者團體提供寶貴意見，在此一併表示由衷謝忱。冀盼本案能夠促使政府相關部門更加重視不動產交易市場制度的建立與管理，並予以正面回應及處理，以建構一個健全的不動產交易市場。

專案調查研究小組：

劉 玉 山
杜 美 良
林 鉅 銀

中華民國 101 年 12 月

監察院 101 年度專案調查研究報告

題目：「健全不動產交易市場成效」專案調查研究。

壹、專案調查研究主旨	1
一、研究緣起	1
二、研究目的	2
三、研究範疇	2
貳、問題背景與現況分析	4
一、問題背景	4
二、現況分析	9
參、研究方法與過程	24
一、文獻蒐集與研閱	24
二、辦理相關機關簡報暨諮詢會議	24
三、履勘與參訪	24
四、調卷	25
肆、研究發現與分析	26
一、政府部門近期之重大政策與影響	26
二、交易市場資訊透明化監督管理	33
三、不動產交易及持有之稅制落實執行與改革	44
四、不動產交易實價登錄對不動產交易所涉稅目之影響	50
五、現行房屋評定現值之公告機制及最近三次調整時間 及內容	51
六、交易金融與履約保證控管	55
七、業者管理	71
八、民眾（消費者）保護	76
九、專家學者意見摘要	85
十、業者座談會意見摘要	87

十一、履勘案例	95
十二、參訪情形	98
伍、結論與建議：	132
一、交易市場資訊透明化監督管理	132
二、房屋交易及持有之稅制落實執行與改革	135
三、交易金融與履約保證控管	148
四、業者管理	157
五、民眾（消費者）保護	159
陸、處理辦法：	161
一、本專案調查研究報告擬請行政院督導所屬相關部會 就「捌、結論及建議」參考研究辦理見復。	161
二、本專案調查研究報告另印製專書，函送相關機關及 提供意見之學者專家參考。	161
三、本專案調查研究報告公布並建置於本院全球資訊 網，供社會各界參考。	161
四、協助專案調查研究人員負責盡職，圓滿達成任務， 依照本院獎懲案件處理要點酌予敘獎。	161
五、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員 會處理。	161
參考文獻	162

表目錄

表 1	美國、日本、臺灣不動產交易安全制度比較表	165
表 2	「健全房屋市場方案」執行情形彙整表	167
表 3	99 年度第四季末全國各縣市新建餘屋戶數統計結果	207
表 4	100 年度第四季末全國各縣市新建餘屋戶數統計結果	208
表 5	公平會 96 年至 100 年間依據公平交易法第 21 條規定 處分不動產不實廣告相關案例彙整表	209
表 6	96 年至 101 年 5 月底止處理不動產經紀業者不實廣告 情形	214
表 7	96 至 100 年度房屋交易所得核定情形統計表	216
表 8	96 年至 100 年各直轄市、縣(市)不動產交易契稅核定 情形統計表	217
表 9	96 年度不動產交易印花稅核定情形統計表	218
表 10	97 年度不動產交易印花稅核定情形統計表	219
表 11	98 年度不動產交易印花稅核定情形統計表	220
表 12	99 年度不動產交易印花稅核定情形統計表	221
表 13	100 年度不動產交易印花稅核定情形統計表	222
表 14	96 至 100 年度不動產交易營業稅核定補徵統計表	223
表 15	96 至 100 年度不動產交易土地增值稅核定情形統計表	224
表 16	100 年 6 月至 101 年 5 月底止特種貨物及勞務稅開徵之 金額、筆數統計表	225
表 17	95 至 100 年我國成屋買賣交易統計表	226
表 18	各地區國稅局成屋選案查核件數統計表	227
表 19	成屋交易按實際交易價格核課查核結果明細表	228
表 20	95 至 100 年間我國住宅類建造執照宅數統計表	230
表 21	各地區國稅局預售屋選案查核件數統計表	231

表 22	個人從事預售屋交易案件綜合所得稅查核結果統計表	232
表 23	各直轄市、縣(市)近 3 次評定房屋標準價格年度統計表	234
表 24	各直轄市、縣(市)最近 3 次評定房屋標準價格之年度及 內容一覽表	235
表 25	各直轄市、縣(市)房屋標準單價調整情形彙整表	237
表 26	94 至 98 年個人出售房屋財產交易所得標準統計表	239
表 27	99 及 100 年個人出售房屋財產交易所得標準統計表	240
表 28	96-101 年 5 月本國銀行辦理不動產放款之情形	242
表 29	96-101 年 5 月外國銀行在臺分行辦理不動產放款之情形	242
表 30	金融機構辦理各地區之建築放款餘額	243
表 31	金融機構辦理各地區之購置住宅放款餘額	243
表 32	中央銀行對金融機構不動產授信辦理專案檢查所發現 之主要缺失	244
表 33	中央銀行自 99 年 6 月 25 日起採行之針對性審慎措施	245
表 34	金管會 99-100 年度辦理不動產放款金融檢查之項目及 篩選指標	247
表 35	96-101 年 5 月本國銀行辦理不動產放款集中度之情形	247
表 36	金管會 99 年度對 25 家本國銀行進行不動產放款專案 檢查所發現缺失及後續追蹤管考情形	248
表 37	金管會 100 年度對 8 家本國銀行不動產放款風險集中 度辦理專案檢查所發現之主要缺失	248
表 38	本國銀行辦理購地放款業務之情形	249
表 39	現行稅度與實價登錄後稅負比較表	249
表 40	履約保證安全機制優缺點比較	250
表 41	根據國土利用計畫法的土地交易規定制度及大阪府的 指定狀況	251



表 42	不動產業與宅地建物取引（交易）業·····	252
表 43	日本媒介契約之類型·····	253

監察院一〇一年度專案調查研究報告

壹、專案調查研究主旨

一、研究緣起

食、衣、住、行是人生基本需求，其中「住宅」與人民的生活息息相關，在健全交易市場下，透過市場機能的運作，資源達到最適效率，社會福利最大，政府無介入的必要。但因住宅用地逐漸稀少，且受就業機會、周遭生活機能良窳之影響，區位獨特性，交通便捷度，不同價位住宅商品之區隔性、自住與投資雙重動機並存等特性，使房屋市場成為資訊不對稱市場，易產生供需數量、價格、品質、社會利益分配及產業結構失衡的現象。

不動產業為整體國家經濟發展中的重要一環，具有產業關聯性與動能，且不動產交易型態具有多樣性與區隔性之特質，需作整體之考量，政府為健全房屋市場，穩定社會經濟，安定民心，滿足中低所得及受薪階級之基本居住需求，確保房屋市場機能正常運作，調節住宅用地供給及維持社會公平正義，行政院經濟建設委員會（下稱經建會）乃與業界、專家學者分別召開座談會，復經中央相關部會會商討論後，依據「因地因人制宜」、「溫和有效」、「健全穩定」及「社會公平」等 4 大原則，綜整提出「健全房屋市場方案」，針對「臺北都會區住宅供給與需求均衡面」、「協助輔導中低收入戶及受薪階級，提升購(租)屋能力」、「住宅資訊面」、「不動產貸款風險控管面」、「社會公平面」、「相關配合措施面」等 6 大課題，擬定 21 項處理原則及 41 項具體措施，以健全房屋市場。該方案嗣經行政院 99 年 4 月 22 日院臺經字第 0990021410 號函准予備查。

惟上開方案的實施，對於健全房屋市場產生多少功效？我國房屋市場之交易活動中，究竟存在著哪些重要的問題？行政部門對於這些問題，是否提出具體對策？管理上是否仍有需要加以檢討改進之處？實值得進行深入了解。基此，本院內政及少數民族委員會 101 年 2 月 9 日第 4 屆第 57 次會議決議辦理「健全房屋交易市場成效」專案調查研究，並以 101 年 2 月 14 日(101)院臺調壹字第 1010800047 號函派查，派調查專員金志謙、調查專員黃瑞旭、調查員容梅玲協助調查研究。又本案經調查委員召開諮詢座談會議，聽取專家學者及機關代表意見後，咸認房屋之交易實際上包含了土地與建物，為免混淆與誤解，爰由調查委員提議並經本院內政及少數民族委員會同意，將本專案調查研究名稱更改為「健全不動產交易市場成效」。

二、研究目的

瞭解政府對於健全不動產交易所採之相關作為與措施，並探討其執行成效和問題癥結，促使相關主管機關積極面對問題，籌謀有效因應對策。

三、研究範疇

(一) 現行法制上有關不動產的定義，主要有土地法第 1 條：「本法所稱土地，謂水陸及天然富源。」、第 5 條：「本法所稱土地改良物，分為建築改良物及農作改良物 2 種。附著於土地之建築物或工事，為建築改良物。附著於土地之農作物之其他植物與水利土壤之改良，為農作改良物。」；民法第 66 條：「稱不動產者，謂土地及其定著物。不動產之出產物，尚未分離者，為該不動產之部分。不動產證券化條例第 4 條：「本條例用詞定義如下：一、不動產：指土地、建築改良物、道路、橋樑、隧道、軌道、碼頭、停車場及其他具經濟價值之土地定著物。」；不動

產估價師法第 14 條第 1 項：「不動產估價師受委託人之委託，辦理土地、建築改良物、農作改良物及其權利之估價業務」；不動產經紀業管理條例第 4 條：「不動產：指土地、土地定著物或房屋及其可移轉之權利；房屋指成屋、預售屋及其可移轉之權利。」，本調查研究以不動產經紀業管理條例第 4 條所定義之不動產為主要範疇。

- (二) 不動產依標的物之不同而可分為成屋、預售屋¹等不同型態及住宅、商業、工業等不同之用途，同樣的，取得之目的亦可分為自用與投資之型態，而取得之權利除一般之所有權、地上權、抵押權等擔保與用益物權外，尚有租賃與借貸等使用權，取得之方式也有買賣、贈與、信託、繼承、租賃等不同，囿於時間與資料蒐集的限制，本調查研究將以「預售屋、新成屋及中古屋之買賣或租賃」、「住宅之自用或投資」為主要範疇。
- (三) 有鑑於不動產交易市場所涉問題非常複雜，本調查研究除就經建會提出的「健全房屋市場方案」具體措施，1 年以來各主管部會執行之情形進行通盤了解外，另彙整專家學者之意見，特別針對「交易市場資訊透明化監督管理」、「房屋交易及持有之稅制落實執行與改革」、「交易金融與履約保證控管」、「業者管理」、「民眾（消費者）保護」等 5 大議題，進行更深入的調查研究。

¹ 依不動產經紀業管理條例第 4 條規定，「成屋」係指領有使用執照，或於實施建築管理前建造完成之建築物。「預售屋」係指領有建造執照尚未建造完成而以將來完成之建築物為交易標的之物。」，實務上「成屋」又可分為新成屋及中古屋 2 種。

貳、問題背景與現況分析

一、問題背景

(一) 不動產不僅可以解決人的「住」的需求，更可以做為投資理財之商品，尤其國人傳統以來「有土斯有財」之觀念濃厚，在農業社會除了住的需求之外，係以購置田產方式積累財富。進入工商業社會後，轉化以購買不動產做為保存財富的重要方式，甚至作為投資理財之工具。臺灣早期而言，因為國民所得與不動產開發資金之不足，住宅的供給呈現短缺的現象，隨著人口與經濟的成長，對於購買不動產的能力逐漸提升，需求也隨之提升，加上國內金融體系的發展，充分提供了不動產開發所需的資金，不動產之供給也日益增加，隨著住宅自有率的提高與人口成長的趨緩，更逐漸產生供給過剩的現象。依據行政院主計處 99 年底臺閩地區普通住戶按住宅所有權屬觀察，住宅為自有者計占 79.2% (586 萬戶)，而住宅為不住在一起的配偶、父母或子女所擁有者計占 4.7% (35 萬 1000 戶)，二者合計為 83.9%，至於住宅為租用者計占 10.9% (80 萬 6000 戶)，比起日本的自有住宅率 6 成多、歐美國家 6、7 成左右，臺灣的自有住宅率只比新加坡的 9 成多略低，排名全球第二。此外，從地區之自有住宅率觀察，則呈現北低中高的現象，中部地區平均 81.3% 居冠，東部及南部地區分別以 80% 及 79.1% 分居二、三名，北部地區則僅有 78.3% 居末。就縣市而言，宜蘭縣自宅率高達 87.8%，相對臺北市僅有 71.5%，而 60.8% 的人口集中在 5 大直轄市中，46.3% 的民眾密集居住在北部地區。人口依然有由南部往中部及北部移動的趨勢。

(二) 再以 79 年、89 年、99 年住宅普查資料比較觀之，住宅自有率從 78.5% 上升至 82.2% 再升至 83.9%²，空屋率則從 13.3% 增至 17.6% 再增至 19.3%³，臺灣的住宅自有率似乎已經發展到「高原期」，無殼蝸牛問題只是少數人買不起房子。事實上，我國不動產之價格，不僅隨著國民所得提高而提高，更以遠高於所得成長幅度飆漲，尤以人口密集之都會區為甚。依據內政部最新「住宅需求動向」統計（101 年第 2 季），整體調查地區之平均房價所得比為 8.5 倍，較上季（8.2 倍）增加 0.3 倍，較去年同季（8.4 倍）增加 0.1 倍；平均貸款負擔率為 33.5%，與上季（33.2%）與去年同季（32.9%）相近，購屋負擔依舊沈重。各地區中，持續以臺北市房價所得比為 13.7 倍、貸款負擔率 46.1% 最高，臺中市房價所得比為 6.1 倍、貸款負擔率 25.7% 較低，惟皆超過國際認定「嚴重難以負擔」的門檻（5.1 倍）。近年來，英國的地產顧問公司萊坊（KnightFrank）收集全球各國 2006 年第 4 季至 2011 年第 4 季 5 年之最高房價平均漲幅顯示，平均房價成長最多者集中在亞洲，中國以 110.9% 漲幅高居第 1，香港以 93.7% 次之，新加坡 50.5% 排第 4，臺灣第 6、及馬來西亞 28.5% 第 9。雖然全球各地均有房價飆漲的情形，但相較於英國平均房價所得比 5.1 倍、日本 5.3 倍和澳洲 6.8 倍，顯然，全臺灣都會區的住宅負擔明顯超過國際標準，臺北市及新北市尤其嚴重，「都會區房價過高」更成為 10 大民怨之首。

² 本次普查參考國外住宅所有權屬之定義修訂，將「自有住宅」區分為自有（戶內經常居住成員所擁有），及不住在一起的配偶、父母或子女所擁有兩種，俾與國際接軌。

³ 「空屋率」指無人經常居住且未供其他用途之空閑住宅，包括待租、待售、已售或已租，尚無人經常居住住宅、有第 2 棟以上未經常居住住宅、因工作等原因居住他處而無人經常居住住宅等，計 156 萬宅，較 89 年之 123 萬宅，增加約 32 萬 8 千宅。