

地政學訊

國立政治大學地政學系 Department of Land Economics

第 77 期，2019 年 11 月 11 日

發行人：林老生 系主任

主編：蔡育新 老師

編輯：政治大學地政學系學術發展委員會

地址：台北市 116 文山區指南路二段 64 號

電話：(02)2938-7106 傳真：(02)2939-0251

網址：http://landeconomics.nccu.edu.tw

專題報導

無殼蝸牛運動 30 年： 僅 20% 台灣人擁超過兩房， 為何卻能主導房屋政策？

張金鶚

(政治大學地政系退休教授)

無殼蝸牛運動 30 年來，台灣房市投資炒作、房屋商品化以及高房價、高空屋率、房屋自有率的「三高」的情況依舊，住宅社會運動為何無法產生扭轉居住正義的力量？

1987~89 年，房市面臨有始以來最不合理的房價飆漲，台北市預售新屋價格平均從每坪 11 萬元，短短三年間，漲到了每坪 44.5 萬，整整漲了四倍，引發了社會大眾的極度不滿，特別是無殼蝸牛的年輕人更擔憂自己未來將成為「屋奴」。

在 1989 年，國小李幸長老師發起結合相關專業團體及青年學生，成立了「無住屋者團結組織」，並在當年 8 月 26 日召集萬人夜宿在台北最貴的地段忠孝東路，抗議受到財團炒作而狂

飆的房地產價格。

1989 年夏天夜晚「萬人夜宿忠孝東路」的無殼蝸牛運動，至今整整 30 年。



圖一：1989 年 8 月 26 日無殼蝸牛萬人夜宿忠孝東路，抗議房價狂飆。

資料來源：OURs 專業者都市改革組織

猶記得自己在 1986 年底自美國返台，1987 年到政大地政系教書，由於我過去所學的是住宅經濟、房地產投資與都市發展等專業領域，所以在政大的教學研究也主要在這些方面。

爆發這場無殼蝸牛運動的當時，我親臨現場見證了這場有史以來台灣最龐大的住宅社會運動，看到萬人夜宿忠孝東路，發出對房市炒作與不合理高房價的怒吼與不滿！

當時政府受到極大的壓力，積極召開協調各部會會議，試圖回應民間團體的不滿。雖然政府經建會及內政部從 1988 年底即提出「興建合宜價格住宅方案」及「租金管制」等構想，但成效不大，房市仍然炒作熱絡，直到 1989 年央行實施了選擇性信用貸款與提高利率，才稍稍平抑了高房價的持續飆漲。

直到 1990 年房市才逐漸開始衰退，歷經了長達 13 年的房市不景氣，房價緩慢下滑盤整，直到 2003 年第三季 SARS 過後，房市才又逐漸緩步上升。

30 年過去，房市「三高」依舊

然而房市從 2003 年下半年緩慢恢復景氣，房價也逐漸上揚，雖然中間到 2008 年房市因為全球金融危機，產生短暫的下滑外，房價持續上漲，直到 2014 年下半年才因房市嚴重的供過於求，加上台北市實施了囤房稅及地價稅等增加持有成本，如此臨門一腳，導致房市從台北市蛋黃區的豪宅價格開始下滑，逐漸向外擴張，形成房市不景氣的反轉結果。

但至今 2019 年，房市仍處在房價微跌，成交量縮減的盤整狀態。



從上述簡要的描述無殼蝸牛運動 30 年來，台灣房市的發展至今仍然令人相當失望。房市投資炒作、房屋商品化以及高房價、高空屋率、高房屋自有率的「三高」的情況依舊，政府僅試圖透過少量且成果不彰的社會住宅及包租代管等政策回應無殼蝸牛年輕人的期待與無奈。

住宅的社會運動到底為何無法產生扭轉居住正義的力量？

我們首先應了解台灣房屋產權結構狀況：大約有 20% 家戶屬於無殼蝸牛，60% 屬於一般蝸牛，20% 屬於二殼以上的蝸牛，而擁有三殼以上蝸牛約佔 10%，擁有四殼以上的人約只佔 2%。

無殼蝸牛運動為何失敗？

檢討過去 30 年前的無殼蝸牛運動的失敗，我個人認為，當時過度強調「20% 的無殼蝸牛要對抗 80% 的有殼蝸牛」，在傳統「有土斯有財」的人民價值觀，以及政府強調「住者有其屋」的傳統政策，弱勢的無殼蝸牛不論政治（選票）或是經濟（財力）的影響力，均無以對抗 80% 的有殼蝸牛，所以此運動註定了失敗命運。

後來我在學術界不斷分析鼓吹，一般蝸牛面對不合理飆漲的高房價，這60%的族群到底是贏家還是輸家？其結論很清楚：這30年來一般蝸牛明顯也是輸家。

因為房價不合理的上漲，原本以為一般蝸牛資產也有上漲獲利，但遺憾的是一般蝸牛無法賣屋獲利，反而因為其一般住房隨著時間其品質越來越下降，但卻無力換屋，因為新屋房價上漲遠高於原有的舊屋房價，一般蝸牛的居住品質也只好隨著高房價降低。

因此，我極力主張20%無殼蝸牛要加上60%的一般蝸牛，共有80%家戶對抗20%兩殼以上蝸牛，才有可能在政治（選票）上獲得支持。

然而，當我從學術界因緣際會進入台北市府政治界服務，才更清楚感覺到平時（非選舉時的短暫口號階段），經濟（財力）上的影響力遠大於表面上的政治（選票）力量。

我戲稱這個現象是「選前數人頭，選後數拳（權）頭」。除非主政者要非常能夠堅持理想與專業，否則我們經常看到平時少數的政商關係，即可以大大影響政治決策，尤其利益龐大的房地產產業，其影響力遠超出一般人所認知。

雖然二殼以上蝸牛家戶只有20%，但其經濟實力遠大於80%的無殼及一般蝸牛。

猶記得我在台北市副市長任內，和當時財政部長張盛和討論如何認定非自用住宅定義，如此才能具以實施非自用住宅累進課徵房屋稅。

我原本堅持第三戶（影響10%家戶）即視為非自用住宅，應增加課徵房屋稅，但張盛和部長認為不可行，這樣在立法院通過不了此修正法案，應該從第四戶（影響少數2%家戶）才可能成案通過。

後來，此房屋稅條例修正真的如預期很快就通過了。然而由於地方自治條例關係，後來只有台北市政府在我任內真正落實提高非自用住宅房屋稅的合理累進稅率，而其他縣市政府都未跟進實施。

這時，我深刻感受到2%的經濟影響實力！也讓我想到了美國99%對抗1%的佔領華爾街運動，依然很難改革成功，想見美國1%的經濟影響實力更是驚人！



圖二：在非選舉時期，少數的政商關係即可大幅影響政治決策。2014年9月16日緊盯炒房立委記者會，公布10大炒房立委。

資料來源：OURs 專業者都市改革組織

當前台灣房市的「三高」，主要影響在高房價所造成的家庭生活負擔壓力，尤其是在高房屋自有率的優先購屋傳統價值觀壓力下，無力購屋會產生焦慮，勉強購屋也會犧牲生活品質。

此外，因為房地產投資造成社會嚴重的貧富差距，進而引發全民過度投

資房地產，排擠家庭及產業的資源分配，造成個體與總體經濟的停滯衰退；也因為過度投資房地產，產生大量的空屋現象，形成資源的嚴重浪費，也可能造成無殼蝸牛與多殼蝸牛的矛盾與衝突。

當前居住正義的困境有何因應之道？

居住不正義的根源主要是高房價，然而台灣為何會產生不合理的高房價？

一方面是傳統「有土斯有財」的價值觀所影響，大多數民眾認為擁有財富必須要擁有房地產，使得房地產成為投資商品。雖然高房價不合理，但為保有財富，還是要拚命優先買房。

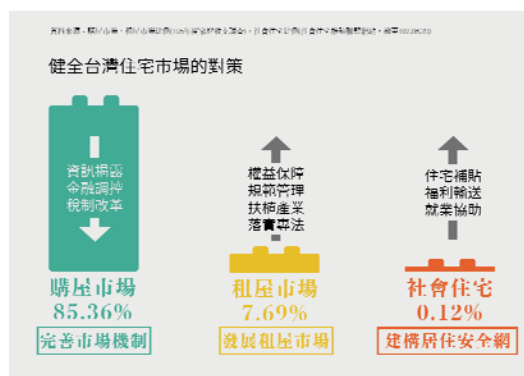
另一方面，是過去長期「住者有其屋」的政府政策與制度所推升，不但長期鼓勵購屋，提供優惠房貸及低額稅賦，同時忽視租屋市場的不健全，使得民眾面對不合理的高房價，仍然只能選擇購屋。當然，這背後的政商關係與壓力，也是促使政府支撐高房價的重要根源之一。

解決房市三高矛盾的根本關鍵，是人民傳統「有土斯有財」觀念必須調整，房屋應作為居住使用而非賺錢投資，居住品質應重於擁有房屋。當然改變傳統價值觀並不容易，此時政府的政策更顯重要，政府應清楚明確保障房屋自住，並透過稅賦與金融等政策工具抑制投資非自住房屋，避免住宅商品化。

另外，政府應健全房地產市場機制，資訊公開透明。實價登錄制度的改革，不但可以避免房價的炒作哄抬，也可釐清交易訊息。同時也需要

調查掌握空屋資訊，對症下藥，改善空屋現象。最後，積極改善租屋市場，提升租屋的品質和安全，避免租屋黑市的地下化，同時提供多元租屋補貼給真正居住弱勢族群。

多管齊下，房市三高的矛盾困境與衝擊才能逐漸改善。



圖三：面對目前扭曲的居住結構，若要健全台灣住宅市場，需要多管齊下。

資料來源：OURs 專業者都市改革組織

年輕世代面對世代居住不正義的現象，首先應拋開單一傳統有土斯有財的價值觀，建立多元居住與財富的價值觀。

居住可以有不買屋的選擇，但生活一定要有品質；財富也未必來自房地產，還有其他科技創新與創業，如此大幅減輕年輕世代對房地產商品化的壓力。

另一方面，政府應體認當前世代居住不正義嚴重現象，除努力改善出租住宅市場並增加租屋補貼及社會住宅，更應積極透過金融與稅制改革，擴大增加「自住」與「非自住」房屋的差別待遇，以降低非自住者的投資誘因，同時保障自住者的居住權益。

透過世代自我居住價值觀的改變

(可參考日本經驗)，加上政府居住政策與制度的不斷改革(可參考德國或歐美其他國家經驗)，如此雙管齊下，居住不正義在未來世代才可能逐漸改善，年輕世代也才能享受居住公平正義的成果。

最後，容我總結面對當前的房市問題與政策，我長期一貫的優先次序主張是：

1、健全屋市場機制，讓市場資訊公開透明，其中租屋市場(黑市)更是應優先解決，同時實價登錄改進也是關鍵。

2、透過房地產稅制及金融制度的改革，以減少房屋商品化的誘因。嚴格區分「自住」及「非自住」的持有成本，拉大彼此的差異，以保障自住需求，抑制非自住需求。

3、公平效率的提供多元的住宅補貼，檢討當前住宅補貼的資源配置，分析住宅補貼的成本效益。其中應以租屋補貼的資源最為優先且提高分配比例，而租屋補貼又以租金補貼較具公平與效率。社會住宅應重視弱勢家庭的協助及增加比例，而非只強調興建戶數。

4、重視住宅的居住安全、品質與環境，落實住宅法，定期檢查居住安全，建立老屋健檢制度。租屋居住品質的改善應予重視。

一年九個月的市府公職生涯，體會到「理想只是口號，實踐才是王道」。產、官、學、民、媒各界都應體認到真正的「居住正義」是「利人利己」的行為，無殼蝸牛運動才能逐步紮根落實。

(本文轉載自「未來城市@天下」)

無論未來成為什麼樣的人 都要樂在其中!

楊珮欣

(政治大學地政學系土地資源規劃組

(學士班、碩士班)畢業生

現職：國立清華大學土地專員)

當公務員不是都很呆板?社會觀感又很差?工作又無聊?的確在公家機關體系有許多冗長的不可思議的流程和幾千幾百個辦法和規定，國家機器的轉動比想像中緩慢很多，但是能做出真正改善人民生活的決策者(或策劃者)，也是公務員。

畢業至今剛好第十年，與其說寫下一些建議與學弟妹們分享，不如說是對自己的反省與回顧。

我是個公務員，97年地政地方特考三級及格。會走上公務員這條路也不算偶然，當時大學三年級時周遭的同學開始談論起未來的人生，路線不脫「再繼續讀研究所?就職?出國再進修?」，老實說我在一、二年級時非常熱衷參加系上活動以及交朋友(打工、打混也有)，所以在校成績是慘兮兮的低空飛過，大三那時認真思考了一下：考上地政系認識很多好朋友，參加系上各式各樣的活動真得很開心也很值得，但是地政系有的是更多學識淵博的老師們，還有多元豐富的學習課程，假如就這樣一路混到畢業，拿個形式上的畢業證書，不是太可惜了嗎?這樣認真思考過之後，決定選擇報考研究所和國家考試這條路。有了短程目標之後會比較有實現的動力，

從三年級開始認真上課、念書，甚至又回頭去旁聽一、二年級不小心睡過頭沒聽到的課(然後在心裡冷笑旁邊打瞌睡的學弟妹)，真正融會貫通的去學習之後，發現當初覺得很無聊的課竟然聽起來變得很重要且有趣。

畢業那年考上研究所也順利錄取了國家考試，再次面臨選擇研究領域，我又花心的想選估價又想選都市規劃，後來真的都去嘗試了，利用暑假去估價事務所實習，也去估價領域老師的研究室窩了半年，最後走進都市規劃領域跟著蔡育新老師做研究，我很幸運，老師是個很專業但很又好玩的人，讓我的研究生涯過的充滿信心和樂趣(我是說真的)，奉勸研究生學弟妹，選擇好老師真得很重要，但是當然自己本身還是要拼命去找出研究的樂趣，才能持續而且做的好。

研究所畢業之後，保留的公務員資格讓我自行選擇了公家機關單位任職，第一個任職的單位是地政事務所，地政事務所看似與地政系息息相關，事實上真正工作之後才發現，上學和工作確實是兩回事，事務所工作繁複但扎實，拿著陳立夫老師的地政法規翻到爛，但是領悟到為什麼這個法令要這樣訂，以及如何應用在土地房屋管理時，會覺得也太有成就感了吧!(還有覺得老師好厲害!予有榮焉啊!)。後來調任地方政府辦理土地徵收業務，第一線感受被徵收民眾的心理衝擊，老實說非常的大，因為從政大地政系畢業的學生幾乎都會記得老師叮嚀過的：土地正義、地盡其利、地利共享，然而在地方政府的幾年磨

練，似乎是教你把身段壓得更低，更謙卑的去反省政府政策的缺失和本位，有好幾次聽著人民的心聲也跟著一起哭，當然也有收到感謝的，無論如何因為我們是地政人，不管身在什麼崗位上，一定都是關乎人民珍貴的財產權益，如何運用我們的專業去幫人民解決問題，是我認為工作至今最重要的意義所在。

可能會有學弟妹覺得，當公務員不是都很呆板?社會觀感又很差?工作又無聊?的確在公家機關體系有許多冗長的不可思議的流程和幾千幾百個辦法和規定，國家機器的轉動比想像中緩慢很多，但是能做出真正改善人民生活的決策者(或策劃者)，也是公務員，在踏進這個行業之前，我對自己是有所期許的，我期望自己能改變一些舊有的秩序，提供創新的想法做法，至今仍往這個目標邁進，而妥善的休假制度和加班文化(慎選單位啊)，能讓我保有工作之外充分的休閒空間時間，對我來說這是個能維持良好生活品質的工作環境，我是個能樂在其中的公務員。

如果說我有什麼在大學時期覺得後悔沒去實現的，那大概是沒有多接觸其他專業領域(我很想學廣告行銷和網球)，還有沒有機會出國去當交換學生，我相信在身為大學生對未來還很迷惘懵懂的時候，多接觸不同的事物領域，親身經歷從未感受過的震撼，對於了解自己是絕對有幫助的。我有一些同學畢了業後，才花上好幾年時間摸索自己的興趣，當然也不是不好，但是探索自己這件事在多元社

團、活動、學門的大學校園中，是最有效率且最容易嘗試的，學生時期千萬不要自我受限，年輕就是要做幾個無邊無際的夢。

給最親愛的學弟妹們，你們很幸運能進入這個大家庭，享受優秀的老師、資源、知識、環境，未來在社會上，你將背負著政大地政的光環，也將背負政大地政的責任，如何成為一個名符其實的地政人，將成為你們在大學裡要努力的目標，加油！

(本文轉載自地政學訊第 55 期)

除了專業之外

李婉菁

(政治大學地政學系土地與環境規劃組 2008 年畢業碩士生
現職：香港商世邦魏理仕研究部資深分析師)

努力擴大自己的專業範圍，成為隨時準備好的人才！創造屬於自己的邏輯系統，清楚分割工作與情緒，職涯生活才能長久。最後，找到能讓自己安靜、放鬆的休閒生活，平衡的人生才是健康的人生，快樂還是最終的目標。

關於經驗分享，好像應該是面對面的事情，才會知道想聽的經驗是什麼，該分享的是什麼。不動產業界成功、厲害的人很多，自己不算資深，更沒有什麼輝煌的成就，談起經驗分享總覺得有點心虛。可是仔細想想，迷網或是困惑的心情應該是每個人都

會有，所以分享面對這些困難時，我自己的解決方法，大概就還算實用並且不八股了吧。

剛進入職涯的時候，回到學校都會對學弟妹說，你們一定要想辦法多吸收各式各樣的東西，增加自己的廣度，工作五六年以後，更確定這一點的重要性。比較嚴厲的說，這個時代已經不容許只會單一專業的人存在，同時擁有很多能力，已經是基本門檻，但反過來說，也只有接觸的夠廣夠多，才不會感到心慌，覺得自己沒有退路。比起成為符合某一項職位的人，更應該積極成為，隨時可以進入不同工作狀態、職缺的低取代性人才。只是說得容易，但光是減少玩樂時間，真正去做、去學就需要很大的毅力跟決心，更不要說，好不容易開始了，卻發現上手極度困難的挫折感。這種時候，我覺得給自己多一點彈性可能是比較好的方法，用最舒適的步調去打造習慣，一天看一個經濟理論、一篇英文社論、一次樂器練習都好，不要有立刻變成大師的幻想，也不要隨時都做好放棄的準備，就是有興趣的時候跑快一點，沒興趣的時候，簡單碰一碰對自己稍微有個交代就好。某一天，這些事情就會變成下意识會去進行的動作，一點一點累積成真正有用的技能。

但有件事情很值得花時間好好培養，就是邏輯思考能力。如果有就讀研究所的學弟妹們，真的要好好把握在研究所的時光，這輩子很難再找到第二次，花一整年甚至一年半時間，

只思考一個题目的機會。除了研讀文獻外，應該仔細、嚴謹的找到思考架構，發展出自己的系統，未來遇到任何問題都能用一樣的方式去消化、產出結論，這將是在研究所就讀所能獲得的最大收穫。在資訊爆炸的時代，任何人都能隨手取得大量的資料，然而能將這些資料好好消化、吸收的人不多，更進一步轉化成自己的東西、整合成新的資訊的，我相信就會是在各個產業都能游刃有餘的人，而這需要的就是一套屬於你自己的邏輯。

談到職場生活，不斷想辦法把事情做好、做滿很重要，可是更重要的是心態調整。工作沒有對錯，只有成果，所以每個人都有自己的處理方式，不需要勉強自己跟別人一樣，畢竟工作將是數十年的歷程，找到屬於自己做事情的方法跟態度才能長久。同時還必須要有轉化負面評語、負面情緒的能力，當每個人都必須為自己代表的角色爭取最大利益時，勢必會有許多摩擦跟碰撞，但永遠記得那都是工作，不需要也沒有必要帶入太多的個人情緒，盡己所能便是負責。陷入不公平或是羨慕的情緒之中，都只會造成停滯，停止抱怨、持續進步才是唯一的方法。維持一個愉悅的工作環境，出乎意料的會比薪資或工作內容影響你更多。

最後，找到一個屬於自己的興趣，或是足以讓自己從壓力中釋放、心情平靜的休閒，是非常重要的平衡點。持續運轉不停歇的腦袋，會阻礙

創新跟突破，也容易陷入制式循環，人不能只有工作賺錢，失衡的生活方式最終都會反撲，相當不健康。對我來說，閱讀書籍跟看電影是很好的方法，去看看別人的人生、跳脫常理的故事等等，是很好的養分。

目前，自己還在這個產業中慢慢努力著，期盼往想要的方向好好前進，希望學弟妹們都可以找到自己想要的路，用自己喜歡的方式走著。

(本文轉載自地政學訊第 55 期)

地政活動紀實

1. 本系於 108 年 10 月 2 日 08 時至 10 時，邀請政誠正海峽兩岸不動產估價師聯合事務所謝坤龍估價師假綜合院館 270111 教室演講，講題為「如何製作一份"漂亮"的不動產估價報告書」。
2. 本系於 108 年 10 月 3 日 17 時至 22 時，邀請本系退休教師黃健二教授於綜合院館六樓 27624 教室演講，講題為「都市規劃設計思考-以新板特區為例」。
3. 本系於 108 年 10 月 14 日 09 時至 11 時，邀請台北科技大學建築系邵文政副教授假綜合院館六樓 270304 教室演講，講題為「台灣智慧綠建築與國際永續發展趨勢」。

* 本學訊可至地政學系網站 (<http://landeconomics.nccu.edu.tw>) 下載