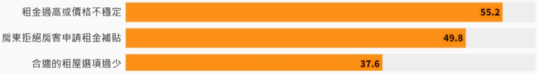
政策治標不治本
百萬租屋族困境如何解？

2018年租賃住宅市場發展及管理條例上路時，內政部統計，全台約有300萬租屋人口，占台灣人口8分之1，這些租屋族是房市亂象下的受害者，面臨租不好、租不起、租不到困境。政府近年陸續端出租金補貼、包租代管等政策，立法院也趕在選前通過「房屋稅條例」修正案（囤房稅2.0），以及牽涉租屋族報稅的所得稅法修正案，種種舉措看似落實居住正義，但民團及學者都認為「只做半套」，政策治標不治本，對租屋族而言，不僅無法解決黑市、供需失衡等核心問題，更可能產生租金轉嫁副作用。

租屋族心中前三大「有感、憤怒、亟需改善」的問題



資料來源：租客聯盟
註：租客聯盟由OURs都市改革組織、消基會、青年勞動95聯盟等22個民間團體共同籌組，統計結果為租客聯盟針對全台租屋族進行租屋意見調查，選項為複選，截至11月22日，共有1355人填寫。

A Flourish chart

《聯合報》採訪專家及NGO，歸納出台灣租房市場必須正視的三大核心問題，以及「治本」的三解方，盼在房價高漲的今日，就算無法買房，百萬租屋族也都能擁有好的居住品質，真正落實各政黨口中的「居住正義」。

問題一

供需失衡 租房像搶演唱會門票

目前住在台北市松山區的Hazel與Gore，當初為了找房，身為軟體工程師的Gore自己寫爬蟲程式，每半小時爬一次租屋網，符合條件的及時跳出通知、馬上約看，「好物件從上架到租出去，可能只要4小時」。許多租房族都感嘆租房像搶票，得隨身攜帶訂金、請假看房，喜歡就要馬上下訂，沒有猶豫期。

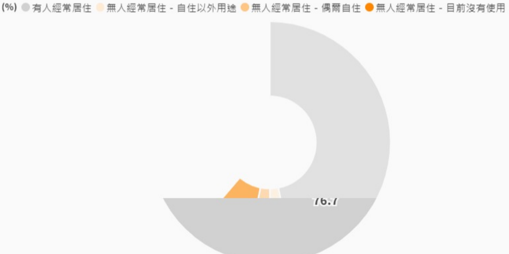
囤房成本、租金投報率雙低 屋主不願釋出空屋

「老一輩常說看房要謹慎、貨比三家，白天、晚上、下雨天都要看，現在哪有辦法」。OURs都市改革組織研究員廖庭輝說，租客聯盟調查1千多位租屋族，有3成以上租客每月租金超過月薪30%，高於國際認定可負擔的合理租金收入比；37.6%認為合適的租屋選項過少。好房難尋、租金持續飆漲，凸顯台灣租房正面臨嚴重供需失衡問題。

廖庭輝表示，供需失衡與高房價有關，原本有能力購屋的中產階級，因房價高漲被迫轉向租房市場，但租房市場的供給卻未隨需求增加，供給未增加的關鍵在於台灣空屋持有成本過低，屋主「寧空不租」。據主計總處2020年「人口及住宅普查」，全台899.3萬住宅中，有13.1%、117.4萬間住宅「目前沒有使用」，平均每8間住宅就有一間是空屋。

2020年主計總計普查住宅使用情形結果

★點擊查看住宅數



資料來源：主計總處

A Flourish chart

「囤房族是居住正義最大禍首」。台北商業大學財政稅務系教授黃耀輝表示，依照內政部2021年統計，自然人囤房族（指本人、夫妻及未成年子女名下房產超過3戶）平均持有5.5戶房屋，法人、企業更高達25.4戶，導致台灣住宅數量明明已供過於求，租房族卻還是感覺供不應求，囤房亂象相當嚴重。

黃耀輝說，台灣的自住房屋稅率僅1.2%、非自住1.5%至3.6%，低於世界各國，稅基（房屋評定現值）更早已不符實際房價。他以文山區市價3千萬的房屋為例，稅基不到50萬、每年自住房屋稅僅約6千元，對資產龐大的囤房族而言不痛不癢。

立法院日前通過《房屋稅條例修正草案》（俗稱囤房稅2.0），將非自住住家房屋稅率調高到2%至4.8%，並改採全國歸戶，地方政府須按全國持有戶數訂定差別稅率、採全數累進課徵，預計2024年7月1日上路，希望藉此增加房屋供給。但黃耀輝直言，囤房稅2.0在稅基過低現況下「效果有限」，不僅逼不出空屋，屋主多繳的稅更可能因此轉嫁到租金，「只是選舉使鬼推磨，為安撫選民敷衍了事」。

廖庭輝表示，地方政府理應每三年調整房屋稅基，但實際上許多縣市為避免紛爭、民間反彈，會議結論多是「決議今年不調」；此外，稅基屬全面性制度，不能針對特定行政區、路段調整，無法排除偏鄉，導致稅基難調、房屋稅無法反應市場現況，房產持有成本過低。

高房價下租金投資報酬率低，也是屋主不願將空屋出租的原因。全球生活成本數據庫Numbeo統計，台北市租金投報率僅有1.1%，廖庭輝說，除了買得早、低價購入、房貸已還完的房東，多數屋主難靠收租獲利，當收租賺不了錢，空屋又不用繳太多稅時，屋主當然寧可將房子空著等房價漲，是租屋市場供給端迫切待解的問題。

Mon. - Sat.
08:00-17:00

問題二

「不敢惹房東不開心」租客、房東權力不對等

今年41歲的Michael在台北租屋10幾年，目前住的地方雖已住7年，但仍舊有很深的不穩定感，怕房東隨時要收回或轉租。房間燈泡或冷氣、馬桶壞了，Michael就想辦法自己修，怕頻繁修繕被房東當成麻煩的房客。

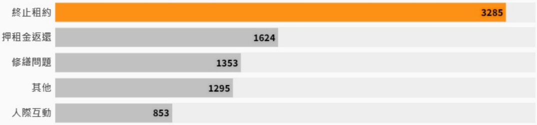
Michael有幾個朋友，都因為常要求房東修繕或維護，租約到了就被漲房租或不續約，原本該是房東要處理的事

務，租客卻因怕被趕走不敢主張權利，「房客不敢惹房東不開心，很悲哀」，凸顯出租人與承租人之間的權力不對等。

糾紛申請上萬件 終止租約最常見

崔媽媽基金會長期協助房客與房東處理租屋糾紛，根據基金會歷年租屋糾紛申請案件統計，從2017年間到2023年9月，申請總件數高達1萬4014件，其中終止租約、押租金返還，以及修繕問題是最常引發糾紛的導火線。

常見租屋糾紛類型



資料來源：崔媽媽基金會
註：統計時間為2017年至2023年9月，糾紛類型可複選。

A Flourish chart

崔媽媽基金會研發推廣組長蔡亞芳表示，惡房東張淑晶案爆發後，台灣才在2017年通過第一部管理租屋的法案《租賃住宅市場發展及管理條例》，但由於該條例的罰則僅針對包租、租賃住宅服務業者，對一般房東沒有強制力，實務上仍存在許多不平等租約，房客常處於弱勢，缺乏保障。

目前房客若遇到房東違法，雖可尋求消保體系協助，但蔡亞芳說，敢走消保途徑的房客非常少，且在今年租賃條例修法前，房客若非透過業者租房，還須自行舉證房東有多次出租事實才能申請消保調解，門檻極高。

蔡亞芳表示，房客若決定透過透過消保申訴房東，多半已抱持破釜沉舟、準備找新租房的決心。對房東而言，換房客雖麻煩，但在供需失衡情況下，找房客太容易，多數房東心態是：「一旦房客忤逆我，一年後就可以把他趕走」。據崔媽媽基金會統計，2020年雙北租賃的消保調解案量僅113件，件數極低。

這也是為何「終止租約」、「押租金返還」是最常見糾紛類型。蔡亞芳表示，根據行政院的「住宅租賃定型化契約應記載及不得記載事項」，房客與房東可以議定雙方是否能提前終止租約，若議定「得」提前終止，房東就可以提前請房客「滾蛋」，且房東現在為了保留漲租或更換房客的彈性，租約多為一年一簽，房客很需要看房東臉色，對主張自身權益更加顧忌。

蔡亞芳認為，現階段台灣的租賃條例對一般房東沒有罰則，但非業者的房東才是市場多數，條例形同虛設，2017年立法至今已經5年，應落實罰則，一旦房東違法，才有強制約束力和執行力。

問題三

黑市沉痾 租客權益無保障

內政部次長花敬群今年9月曾表示，內政部透過租金補貼、包租代管等，已掌握40.8萬件有效租屋契約，以2020年人口及住宅普查住宅租用戶數87.6萬來看，占比已達46%。但民團和學者都認為數字太樂觀，租屋族人數近年持續增加，且實務上會有分割出租、頂樓加蓋、違建等情形，「黑市」恐仍高達7至9成。

房東長年隱匿出租事實、逃漏稅，政府無法掌握確切租賃狀況，更造成房客難以申請租金補貼、申報抵稅、設籍等，居住上也面臨安全風險，租客在居住市場中宛如「二等公民」。

不透明惡果：租金補貼吃不到、安全像賭注

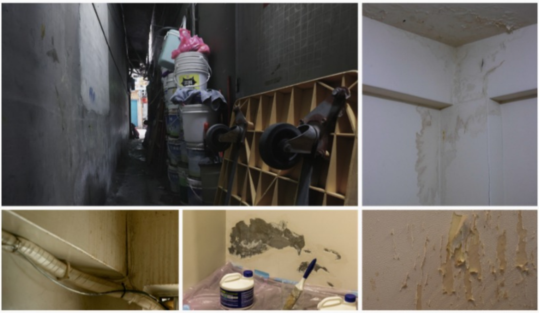
行政院2022年拍板租金補貼（以下簡稱租補）金額總規模由57億元提高至300億元，並放寬補貼申請資格，補貼戶數目標增加至50萬戶，稱可照顧全國近6成租屋民眾，但對大部分租屋族而言，這些政府的好意卻是看得到吃不到。

蔡亞芳表示，房客申請租金補貼常見兩種情況，一是房客詢問過房東遭拒，房客怕得罪房東，會直接放棄，「找房、搬家成本可能高於租補」；另一種則是未告知便申請，因為政府宣傳說不用問房東，只要檢附資料和租約即可。這些房客錢是拿到了，但房東事後發現房客申請且沒有提前商量，恐直接叫房客滾蛋或不續約，或者調漲租金，糾紛最後都會回到房客身上。

蔡亞芳說，多數房東手上不只一間房子在出租，一旦讓其中一位房客申請，房東名下所有出租的房產都可能曝光，但不會每位房客都符合租補條件、能讓房東享有公益出租人稅賦優惠，房東仍可能得多繳房屋稅、地價稅和所得稅。更長遠來看，若房東未來想出售，出租房和自用房的土地增值稅可能相差上百萬，都是房東敵視租補、不想公開租屋的原因。

此外，租金補貼目前僅規劃至2025年，之後是否延續仍是未知數，但因租金補貼而調漲的房租不會再調降，長期下來不但無法真正解決租屋黑市，還恐推高租房價格，形同變相懲罰租屋族。

黑市之下更嚴重的問題是房客安全無保障。蔡亞芳舉例，許多老舊公寓的配電系統已無法因應現在的電器使用，尤其雙北很多屋齡超過4、50年，用電安全堪憂。此外，房東常任意將房間隔間分租，隔間建材是否防火、消防和逃生是否符合規範，這些都無人把關。



許多租客每月付出高昂租金，卻未能享受應有的生活品質，甚至連最基本的安全防護都難被保障。記者曾原信、余承翰、季相儒、林澔一／攝影

「政府到現在都不敢直球對決房東」。黃耀輝表示，當年租賃條例立法時，曾討論強制房東登錄租約、揭露出租事實，但在各方角力下，法條東刪西刪，租賃條例淪為紙老虎。政府該落實的透明化沒做到，僅一味稱房客可以和房東提出需求，「根本不食人間煙火」。

黃耀輝說，以近期立院修所得稅法為例，雖將房租支出改列特別扣除額、額度從12萬調到18萬，但據財政部2019年資料，有列舉申報「租金支出扣抵綜所稅」的房客僅約2.7萬戶，佔全體租屋族人數比率極低。若租屋市場不透明，房東照樣不准房客遷戶籍和報稅，對許多房客而言，抵稅恐跟租金補貼一樣看得到吃不到。

蔡亞芳直言，租房像台灣這麼黑市的國家不多，華人對居住的觀念是有土斯有財，演變至今，房屋變成是商品，而非用來居住，房東早已習慣不用繳稅。現在政府包租代管、租金補貼等政策，都試圖用稅賦優惠等「公益出租人」措施獎勵房東參與，希望依此掌握租約，但成效很有限，「我們已經給房東糖吃很多年了，棍棒該拿出來就要拿出來」。

解方一

胡蘿蔔與棍棒齊下
落實市場透明化

要解決租屋黑市、供需失衡問題，透明化是第一步，政大地政系退休教授張金鶚指出，政府必須先確實掌握有多少租客和房東、多少房屋在出租，所有補貼政策才有依據。現在包租代管、租金補貼等措施成效有限，與市場不透明有很大關係，健全市場是改善租屋問題的優先目標。

修改租賃條例 強制要求租約申報

張金鶚建議，透明化可先從修訂《租賃住宅市場發展及管理條例》做起，強制要求租賃雙方「必須」簽訂政府提供的定型化契約，並將契約登錄進政府系統。此外，目前條例中應針對非業者的房東新增罰則，並訂定「吹哨人」條款、提供檢舉獎金，增加房東不登錄的風險和成本。

OURs都市改革組織研究員廖庭輝表示，租屋黑市難革除的關鍵在於違法風險低，但合法風險高，房東擔心申報後被追稅，乾脆選擇隱匿。要解決此問題，政府可制定「大赦條款」，免除房東公開租屋後的追稅疑慮，但要設定期限，期限後仍未申報就要嚴懲，讓房東不能再抱持僥倖心態，政府才能真正做好管理。

政府有了切實的登錄資料後，下一步應推動資訊完整揭露和有效納管。蔡亞芳說，揭露不只揭露租金，與房屋品質、安全相關的資訊都該清楚揭露，如屋齡、建物細節、管線何時汰換、外牆是否曾維護、有沒有提供消防安全器材等，讓租客能在有充分資訊的情況下比價和選擇，當房客有參考依據，房東較不敢漫天開價，政府也才能依此定期查核消防等安全設施。

「租金補貼花了這麼多資源，政府好不容易掌握到資訊，其實是很好的實驗工具。」蔡亞芳表示，台灣的租屋黑市幾十年了，確實很難一下走到終點，既然目前政府稱手上已掌握40多萬件有效租約，可以先小規模施行，藉此調整政策，待穩定後再擴大到整個租屋市場。

出租
停車位
套房
大樓地下室
6500起
0933-039-762
租 秀山國小
3房2廳
住、辦皆可
不動產

解方二

改革稅制 引導空屋釋出

囤房稅2.0雖已在立院通過，但民團及學者皆認為，要逼出空屋、擴大房屋供給，讓租金和房價能有效下降，稅制

改革目前只做了半套，還須搭配「空屋稅」並行。OURs都市改革組織研究員廖庭輝指出，許多國家都透過空屋稅來引導空屋釋出、解決居住課題，以加拿大和法國為例，加拿大溫哥華2017年至2021年間透過空屋稅減少36%空屋；法國開徵空屋稅的城市，空屋率也下降12.5%至48%不等，作法值得同樣面臨租房困難的台灣借鏡。

囤房稅2.0、空屋稅雙管齊下 才能促使屋主出租

行政院推出「囤房稅2.0」，但專家認為，調整稅率之外，稅基也須因應調整，並須搭配空屋稅一起推行，才能發揮解少囤房、引導空屋釋出的成效。圖／聯合報系資料照

加拿大溫哥華自2017年起，針對閒置6個月以上的房產，依房產價值的1%課徵空屋稅，若屋主謊報，每日罰1萬加元，相當於新台幣22萬元。截至2021年，溫哥華減少36%空屋、增加5920間租屋，市政府累積取得1.15億空屋稅收，用於社會住宅、合作住宅專案資金。2021年，溫哥華進一步將稅率提升至3%，並於隔年推展至全國實施。

法國則是從1998年起就實施住宅空屋稅，鎖定5萬人以上、租金過高、住房供需明顯失衡的8個城鎮，依「應稅住宅租金價值」課稅，稅率會因空置時間增加而遞增，第一年稅率為12.5%，第二年起稅率為25%。1999至2005年開徵空屋稅的城市，空屋率降幅達12.5至48%，該稅制目前已適用於法國28個城鎮。

廖庭輝表示，租客聯盟現力推「中央囤（空）屋稅」，概念為特別稅，與囤房稅2.0並非互斥，而是相輔相成。空屋稅針對對象為持有4戶以上屋主，稅額為當年度房屋稅的5倍，排除偏鄉、都更或裝修等特殊情況，屋主若將房屋出租，向政府申報後即可免徵，目標以高額稅金，增加屋主釋出空屋的意願，稅金則可專款專用，用於興建社會住宅或發放租金補貼。

廖庭輝以國民黨立委吳怡玎提供的文山區案例為例，一間文山區28坪、屋齡9年華廈，房地市價約2000萬、房屋稅基為32.4萬，以北市最高稅率3.6%計算，每年房屋稅約1萬1664元；囤房稅2.0通過、適用4.8%稅率，每年也僅需繳1萬5552元。但若推行空屋稅，屋主每年除須支付1萬5552元的房屋稅，還需額外繳納7萬7760元空屋稅，「只有這種力道，才能讓房東考慮出租」。

因應不同稅制 文山區市價2000萬房產稅金比較

稅制/法規	現行法規	囤房稅2.0通過	囤房稅2.0 + 中央囤（空）屋稅通過
房屋稅（地方稅）	324000×3.6% = 11664	324000×4.8% = 15552	324000×4.8% = 15552
囤/空屋稅（中央稅）	-	-	15552×5 = 77760
總計稅金	11664元	15552元	15552 + 77760 = 93312元

資料來源：租客聯盟、記者整理

A Flourish table

黃耀輝說，空屋稅和囤房稅2.0一定要搭配推動，才能發揮成效。效果雖不一定立竿見影，但一定能逼出部分空屋，遏止房價和房租飆漲，實施後若還不夠有力，可以繼續「加碼」、調整稅率或倍數。政府現在幫囤房族考量許多，擔憂重稅會殃及無辜，如偏鄉房產、家族共同持有等，但都可以透過細緻立法避免，「幫囤房族設想得無微不至，最弱勢的租屋族誰來保障？」

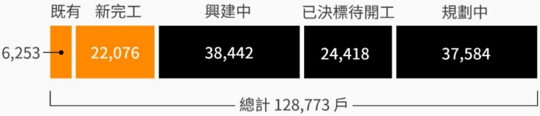
瑞光路
RuiGuang Rd.

解方三

導入民間力量 增加租屋供給

除了透過空屋稅引導空屋出租，廖庭輝表示，目前社會住宅興建速度緩慢，政府勢必得導入民間力量，具體可採取的措施包括停止標售公有土地，以及透過增加容積獎勵，提升建商投資意願等，結合都市開發、大眾運輸建設，鼓勵民間興辦、新增租賃住宅。

社會住宅興辦進度



資料來源：內政部（截至2023.11.30）

張金鶚指出，台灣社會住宅興建環境與國外不同，台灣公有地少，大部分土地握在私人身上，土地取得就會遇到很大瓶頸，政府蓋房子也要花時間、效率很低，導致社宅進度緩慢，若希望民間投入，就需設立誘因。

廖庭輝表示，長期以來政府標售公有土地是高房價元兇之一，建商以高價搶標，再透過哄抬房價將成本轉嫁消費者，進而造成地價、房價水漲船高。政府若想解決土地取得問題，應設法與建商合作，由政府提供土地、建商負責興建，房屋最終分配給雙方。政府可透過出售部分房屋，作為馬路、公園等公共設施的建設資金，其餘則可作為租

賃住宅或社會住宅使用，進一步擴大住宅供給。

專家認為，興建社宅不能單靠政府力量，應透過相關政策獎勵，引導民間興辦、投資。圖／聯合報系資料照

以紐約為例，紐約實施容積獎勵政策，雖然產權仍屬建商所有，但政府在提供獎勵同時也制定條件，如建商須在年限內提供一定比例的租賃住宅，並在此期間管控租金，租戶的薪資水平也必須低於特定標準，落實照顧弱勢。約定年限結束後，建商才可按市價出租。

「政策不能只是為了達成KPI，要能真的幫助到房客」。崔媽媽基金會研發推廣組長蔡亞芳表示，台灣現在物價、居住成本都很高，吃飯、交通還有可能省，但居住開銷很難省，不可能下班後每天去睡橋下，終究還是要有個遮風避雨的地方好好休息，隔天才有力氣好好工作，盼政府正視租屋核心問題，積極健全租屋市場。

制度未完善前 給租客的自保守則

查證對方身份	● 當對方表示自己是屋主本人時，可要求出示房屋權狀和身份證，如果沒有權狀，則可請提供最近一年的房屋稅單，確認稅單上的納稅義務人是不是與簽約者同一人。 ● 當對方表示自己是二房東（轉租人），可請二房東出示大房東同意轉租之書面文件。依據租賃住宅條例第9條規定，必須經過大房東（出租人）書面同意，二房東（轉租人）才能將其租用住宅的全部或一部分轉租。 ● 若對方自稱業者，建議約在其公司或營業據點見面，確認身份後再一起出發去看房。
房屋租賃契約公證	房屋出租訂立書面契約，建議房客、房東一起到法院公證租約，租約經法院公證後，對於承租人給付租金、違約金，以及出租人返還押租金等事項，不須訴訟就可請求法院強制執行，雙方權利獲得保障，也可避免糾紛。 若房東不願意：可和房東說明，法院公證租約不只保障房客，也保障房東，若房客無故積欠租金，房東可以直接持公證書向地方法院民事執行處聲請強制執行，不用再花時間進行訴訟。
多人共同承租	建議各自與房東簽約，而非只派一個人代表簽，一人一份合約最安全，若遭拒也儘量全部人的名字都簽在同一份合約上面。
提前解約	先確認合約中有無提前終止租約的約定，若雙方約定「不得」提前終止租約，需雙方同意或協議違約金金額；若雙方在契約中有載明「得」提前終止租約，提出的一方應按約定期間先行通知對方，若未提前通知，也應按照約定數額（最高不得超過一個月租金）賠償違約金。
修繕糾紛	行政院住宅租賃契約書範本第八條「修繕」明定，租賃住宅或附屬設備損壞時，應由出租人（房東）負責修繕。若房東遲遲不處理，租客可訂定期限，若房東未在期限內完成修繕，租客可自行處理，並要求房東將修繕費用扣於下個月的房租中。

資料來源：崔媽媽基金會、記者整理

A Flourish table

25個租客故事 被剝奪的生存尊嚴

閱讀文章

採訪團隊 / 洪欣慈、林雨荷、許珮絨、游昊耘
數位製作 / 洪欣慈、林雨荷、許珮絨
視覺設計 / 薛羽涵、蘇韋豪
影像 / 曾原信、余承翰、季相儒、林澔一、葉信菉、聯合報系資料照
監製 / 蕭衡倩、林秀姿、董谷音、陳易辰
製作單位 / 聯合報新聞部

2023.12.26

聯合線上公司 著作權所有 © udn.com All Rights Reserved.