

新北市政府 110 年度自行研究報告

從居住正義淺談實價登錄新制 滿意度及問題之探討

研究機關：新北市板橋地政事務所

研究人員：地價課課員 王鈺菁

研究期程：110 年 1 月 1 日至 110 年 10 月 20 日

新北市政府 110 年度自行研究成果摘要表

計 畫 名 稱	從居住正義淺談實價登錄新制滿意度及問題之探討
期 程	自 110 年 1 月 1 日至 110 年 10 月 20 日
經 費	無
緣 起 與 目 的	<p>為促進不動產交易資訊公開透明，101 年 8 月 1 日政府開始推動並實施實價登錄制度。</p> <p>為使制度更臻完善，政府於 109 年 7 月 1 日修正地政三法，其修正重點包括：買賣成交資訊以買賣雙方為申報義務人、併同移轉登記案件辦理、罰則區分輕重。</p> <p>本文為了解民眾及地政從業人員對 109 年實價登錄新制施行情形利用問卷調查後續滿意度及歸納相關問題，並提出建議。</p>
方 法 與 過 程	<p>一、文獻參考：參考國內專家學者之著作、論文及期刊，蒐集整理居住正義相關資料。</p> <p>二、問卷調查法：藉由問卷調查轄區內地政從業人員了解對於現行實價登錄制度之想法、執</p>

	<p>行上會產生哪些問題。</p>
<p>研究發現及建議</p>	<p>綜合本研究發現，近年來房價高漲，提高了生產成本及生活成本，高房價意味著生產者及消費者需要支付更高的價格來購買不動產、支付房租等。生活成本的提高必然會使社會的貧富分化更快，社會需求隨之迅速降低。</p> <p>政府為解決房價高漲造成居住不正義問題進而推動實價登錄政策，惟實價登錄仍有資訊透明化、真實性及操作空間等問題存在。實價登錄為讓民眾取得一定議價資訊及能力，擬定正確決策，避免因資訊不充分而有錯誤決定。</p> <p>在資本自由市場應強化分配正義機制，應符合人性尊嚴的居住形式，使社會達成「住者適其屋」。政府應運用多元政策工具，協助不同群體人民取得適足的居住環境。</p>
<p>備註</p>	

目錄

壹、 前言	1
貳、 研究目的與方法.....	2
參、 居住正義與實價登錄.....	4
肆、 實價登錄 2.0	12
伍、 調查滿意度分析.....	14
陸、 實價登錄問題探討	21
柒、 結論與建議	23
捌、 參考文獻	25

壹、前言

以往我國未建立不動產交易價格登記制度，其交易價格係透過地政士、經紀業及其他不動產相關業者提供，外界無法瞭解實際交易價格，市場缺乏正確交易價格資訊，因資訊不對等而發生不當哄抬引發交易糾紛情事。政府為了導正房價亂象，保障國民居住權益，健全住宅市場，使全體國民居住於適宜之住宅且享有尊嚴之居住環境，推動建置透明的不動產交易價格資料庫，以提供消費大眾查詢，安定不動產市場交易，於100年12月13日修正通過增訂有關實價登錄相關條文，後於101年8月1日施行，係為我國邁入不動產成交資訊透明化之里程碑，邁向落實居住正義一大步。

嗣政府為促進不動產成交資訊更為即時、透明、正確，推動實價登錄地政三法修法作業，將登錄責任改由買賣雙方於申請買賣移轉登記時共同申報，並調整罰則區分輕重。相關法規經立法院於108年7月31日修正公布，並於109年7月1日施行。為精進實價登錄制度，同時防杜預售屋投機炒作，於110年1月27日再次修正公布的平均地權條例等三法，並自110年7月1日起施行。

貳、研究目的與方法

一、研究目的

隨著人類文明的演進，雖然居住權已逐漸受到社會重視，然而居住不正義卻隨著資本主義影響下日趨惡化。由於住宅商品化、房價高不可攀等問題更行惡化，為導正居住不正義問題，立法院於 2011 年 12 月 13 日修正通過「不動產經紀業管理條例」、「平均地權條例」及「地政士」三法(合稱實價登錄地政三法)，推動實價登錄制度。政府自 101 年推動以來，所揭露的實價資訊已成為民眾在買賣不動產重要參考資訊，實價登錄之目的希望透過不動產交易資訊透明化，以實現居住正義。為提昇實價登錄透明化及即時化，立法院於 108 年 7 月 31 日修正公布實價登錄新制相關規定。

本研究之目的係為了解實價登錄申報使用者對於新制規定之各項服務措施實際感受程度，對實價登錄修正顛覆過去申報及登錄方式於執行初期是否產生不適，透過問卷調查蒐集相關回饋。

二、 研究方法

本文之研究方法係以書面並設計一系列問題，透過客觀、有系統的科學方法，蒐集被訪問者對實價登錄新制意見及反應，並以此數據加以統計和分析。以新北市轄區之各地政事務所為範圍，調查時間為 109 年 7 月 1 日至 109 年 12 月 31 日至地政機關辦理不動產買賣移轉案件之地政士、民眾或相關業者為調查對象。

參、居住正義與實價登錄

一、居住權

(一) 居住權源起

居住權濫觴，有論者認為源起美國總統富蘭克林·羅斯福於1941年提出的四大自由（four freedoms）中「免於匱乏自由」（freedom from want），衍生人類應有居住、糧食等基本的生
活水準權利，此即為居住權之雛型（Craven, 2013）。

(二) 居住權為基本人權

居住是人類的需要，必須要先有居所才能生存或繁榮，居住合理要求，也就不會感到尷尬，則居住構成一種權利（Hart, 1973; Waldron, 1993; Bengtsson, 1995）。權利因置於法律或憲法層次而有不同，在比較憲法上，當代以憲法層級訂入居住或居住權（housing or housing rights）保障比例雖僅有44%（黃舒芃，2006），然有論者認為居住為人類維持生存及生命基本條件，應為獨立之人權體系（吳昌鴻，2013），且我國《住宅法》第一條開宗明義：「為保障國民居住權益，健全住宅市場，提升居住品質，使全體國民居住於適宜之住宅且享有尊嚴之居住環境」，居住權是維護人性尊嚴重要要素，應為基本人權。

(三) 居住權的國際公約規範

在國際公約中表述的是「居住的權利」，或稱住房權、住宅權，而重要規定見諸：(1) 世界人權宣言第 25.1 條：「所有人都有權為自己或其家庭之健康與福祉享有適當生活水準，包括糧食、衣著、住房和醫療照顧以及必預的社會服務；有權在遭受失業、疾病、殘疾、鰥寡、年老或其他在無法控制之狀況下而缺乏謀生能；(2) 公民權權利與政治權國際公約（下稱公政公約）第 1 條：「所有人民得為他們自己的目的自由處置他們的天然財富和資源…在任何情況下不得剝奪一個人民自己的生存手段。」；(3) 經濟、社會和文化權利國際公約（下稱經社文公約）第 11 條：「一、本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現…」。聯合國經濟社會文化權利委員會發表第 4 號、第 7 號一般性意見最為廣泛而完整，這文件形成居住權的重要依據（李永然，2016；羅雅怡，2018），而在第 7 號一般意見中，適足居住權沒有迫使政府修建國內的所有房屋，該權利是確保所有人的居住權保障（法務部，2018）。

(四) 居住權的憲法圖像

有論者試圖分析居住權內涵與平等權（憲法第 7 條）、居住遷徙自由（憲法第 10 條）、財產權及生存權（憲法第 15 條）是否相容，抑或應屬概括基本權（憲法第 22 條）範疇，惟歸類放入任何一類基本權，終有侷限（陳冠瑋，2016）。惟司法院釋憲實務上，釋字第 709 號解釋大法官協同意見書則認為居住權可放在生存權的脈絡下討論。

(五) 小結

居住權的意義，在保障人們「安居」樂業，是 2009 年成為國內法的兩公約所做的要求。而居住權內涵的多元面貌，如同財產權一般，是隨著社會經濟生活演變而不斷擴張的權利束（a bundle of rights）（鍾中信，2006），而且必須以基本人權強度保障之，引導國家在保障居住權的方面上不斷精進。

二、 正義論

社會分配結構不均，當現實社會出現了越來越嚴重的不平等，政治哲學也會出現了越來越多反對不平等的理論來試圖解決，當代西方社會存在三種不同的分配正義觀點（姚大志，2013）：

(一) 功利主義

功利主義開創者邊沁（Jeremy Bentham）判斷一個人的行為、

社會的制度和結構以及政府的措施等正義與否的標準，是當行為的產生結果是快樂大於痛苦的，行為是正義的。所以在分配正義的問題上，效率是優先於公平的，認為當增加了最大利益，分配問題就迎刃而解（柳碩，2016；桑德爾著，陳信宏譯，2019）。

（二）自由主義

羅爾斯（John Rawls）1971年《正義論》的發表，許多人開始認為功利主義無法強調功利最大化的同時能兼容社會正義對自由和平等價值的要求（晉運鋒，2016）。羅爾斯承繼傳統社會契約論（Social Contract），假設一群人在「原初狀態」（the original position）下，在「無知之幕」（the veil of ignorance）前提，處於原初狀態下的人們會理性選擇將下列正義原則納入社會契約內容：1. 平等自由原則（第一原則）：每一個人都具有和他人同樣的最廣泛的基本自由之平等權利；2. 差異均等原則（第二原則）：亦即社會和經濟的不平等應當作如下安排，並區分（1）使社會中處境最不利的成員獲得最大的利益（差異原則 difference principle）及（2）職務和地位對所有人開放（機會均等 fair equality of opportunity）。羅爾斯認為要按平等的方向來補償由偶然因素造成的傾斜，也透過補償真正的機會公平，使社會的分配保持在水準點上，即是羅爾斯所主張的「最大

的最小值」(maximin) 的概念 (沈佳俊, 2010)。

(三) 社群主義

桑德爾 (Michael J. Sandel) 是社群主義的代表性人物之一, 其認為個人的存在並非像羅爾斯主張是互不相干, 個人的存在是由社群所界定的, 同一社群內的人互相負有責任與義務 (桑德爾著, 陳信宏譯, 2019), 並認為「應得」是社群主義分配正義觀一個重要的問題, 例如在 2011 年「占領華爾街」示威運動, 民眾認為華爾街銀行家和經理的收入是普通職員的幾十倍甚至幾百倍, 不是他們應得的 (姚大志, 2013)。

(四) 小結

功利主義的分配正義觀忽略弱勢關懷, 或可以羅爾斯《正義論》作為論述居住正義論架構的開展, 並借助社群主義「群體」概念, 強化保障弱勢之論述, 並檢視社會制度 (如稅制等) 有否讓某一群體獲取高於其「應得」的份額, 使分配正義觀點更貼合現實的需求。

三、居住正義

有論者將正義論架構套用於居住權論述，認為第一居住正義原則，均等自由原則乃保障居住權的建構，保障人人有權享有適宜的居住水準；第二居住正義原則，機會平等原則乃是保障每個人均能夠自由進出市場，而差異原則乃是保障社會弱勢者享有適當的居住水準（溫揚彥、曾明遜，2012）。另有論者認為居住正義應至少合乎兩個原則，第一原則為每一個人不論其所得、身心機能、性別、年齡家戶特性、文化族群如何，都應該獲得平等對待，而能住得有尊嚴；第二原則是社會上容許「富人住豪宅」的必要條件是社會底層的人因而在居住上獲得改善（楊重信，2011），本文認為居住正義應公平提供人民「適足居住權」，並為社會處境最不利的群體優先提供適宜的居住環境（如圖 1）。

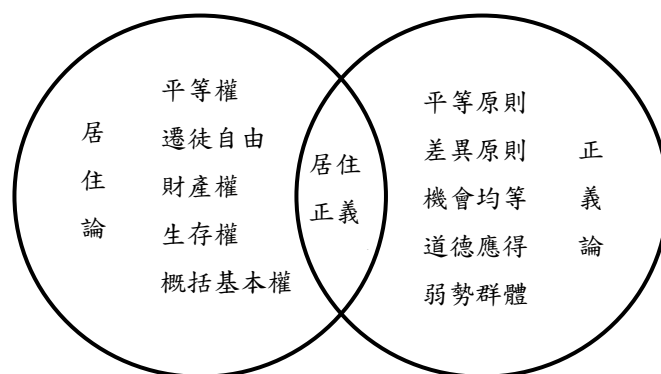


圖 1 居住正義示意圖

而所謂「適足居住權」究何所指？聯合國人權事務高級專員辦事

處認為七項關鍵指標：使用權之法律保障（legal security of tenure）、基礎設施與服務之可提供性（availability）、可負擔性（affordability）、適居性（habitability）、易取得性（accessibility）、地點（location）、文化之適足性（cultural adequacy）（Office of the United Nations High Commissioner, 2014）。

四、實價登錄

（一）實價登錄制度之介紹

為解決不動產交易資訊不透明之情事，實現居住正義理念，立法院於 100 年 12 月 13 日三讀通過平均地權條例、不動產經紀業管理條例、地政士法等三法，總統於 100 年 12 月 30 日修正發布平均地權條例第 47 條、不動產經紀業管理條例第 24 條之 1 及地政士法第 26 條之 1 等有關申報登錄之修正條文。申報登錄制度自 101 年 8 月 1 日施行後，均應由申報義務人申報登錄成交案件實際資訊，相關資訊經篩選去除顯著異於市場正常交易價格資訊並整理後對外提供查詢。為精進申報登錄制度並解決相關爭議，內政部辦理上開三法修法作業，其修正重點包括：將不動產買賣案件成交資訊調整以買賣雙方為申報義務人及併同移轉登記辦理，並依違法情節調整買賣案件罰則區分輕重，案經總統 108 年 7 月 31 日修正公布，訂於 109 年 7 月 1 日施行。

(二)修訂後實價登錄新制說明

1. 申報義務：就不動產買賣案件，買賣雙方為訂定契約之當事人，對於各項交易條件較為瞭解，且實務上部分地政士表示僅為代理辦理不動產移轉登記事宜，對於交易內容不甚清楚，倘透過買賣雙方互相確認交易資訊，可提高資訊正確性，故新制申報義務改為買賣雙方共同申報。
2. 申報時機：為提升不動產市場交易資訊揭露即時性，新制規定應於申辦不動產買賣移轉登記併同申報不動產成交案件資訊。
3. 區分罰則：新制就違反申報態樣進行區分，並依類型給予不同程度之罰則。

肆、實價登錄 2.0

為健全不動產市場發展，100 年 12 月 30 日總統修正公布平均地權條例、地政士法及不動產經紀業管理條例，並自 101 年起正式施行。內政部實價登錄查詢網頁，已累積人數多達 1794 萬人使用，可見實價登錄已成為不動產買賣的參考指標。為精進實價登錄制度，使不動產交易資訊更為透明、即時、正確，同時防杜預售屋投機炒作，於 110 年 1 月 27 日再次修正公布的平均地權條例等三法，並自同(110)年 7 月 1 日起施行。其修正項目如下：

一、地號門牌完整揭露

揭露完整詳細的地號及門牌資訊，且已提供查詢的 300 多萬筆交易資訊也將溯及揭露，使交易資訊更為透明。

二、預售屋全面納管、即時申報

銷售預售屋者在建案開始銷售前，應將建案資訊及定型化契約報請縣市政府備查，且應在簽約買賣契約日起 30 日內申報交易價格等資訊。

三、加重屢不改正罰責

未依限申報、申報價格或面積不實者，可按戶(棟)處 3 至 15 萬元罰鍰，經 2 次處罰仍未改正者，按次處 30 至 100 萬元罰鍰。

四、紅單交易納管

收受定金時，應訂定書面契據並確立標的及價金，且不得約定有保留出售、保留簽約的權利，或其他不利於買受人之事項；而買受人也不得將該書面契據轉售予第三人。違反規定者，將按戶（棟）處 15 至 100 萬元罰鍰。

五、預售屋買賣定型化契約管理

銷售預售屋者在銷售前應將買賣定型化契約報請地方政府備查；其使用之契約如違反「預售屋買賣定型化契約應記載及不得記載事項」，並可直接按戶（棟）處 6 至 30 萬元罰鍰。

伍、 調查滿意度分析

一、 問卷回收情形

為提升不動產市場交易資訊揭露即時性，新制重點將申報義務人回歸買賣雙方且應於申辦不動產買賣移轉登記時併同申報不動產成交案件資訊，並視錯誤內容，分輕重處罰。為因應新制規定上路，新北市轄區內各地所舉辦各項教育訓練、海報宣導、加強臨櫃專人輔導及網路平台影片播放等多元管道，積極主動向民眾宣導新措施。

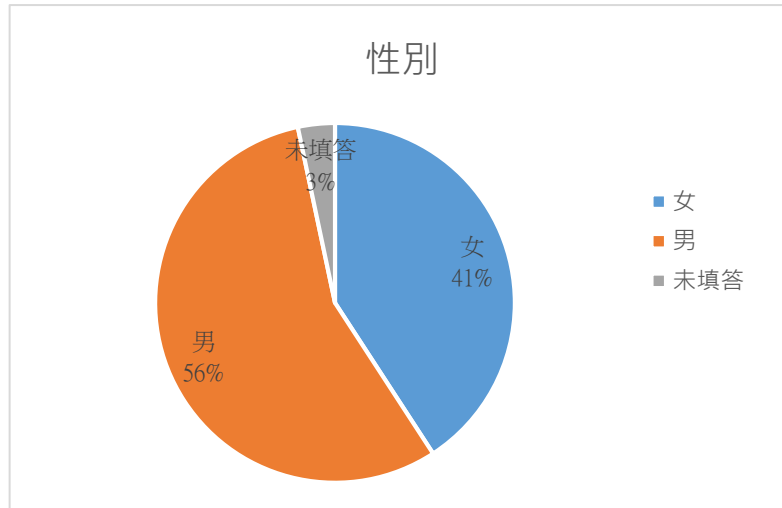
本文研究在於了解實價登錄新制施行後滿意度，調查地點以新北市轄區內九所地政事務所為研究範圍，調查期間為 109 年 7 月 1 日至同年 12 月 31 日止，以辦理不動產買賣移轉案件之地政士、民眾或相關業者為訪問對象。共計回收 1,987 份問卷。

二、 問卷滿意度分析

(一) 社經背景

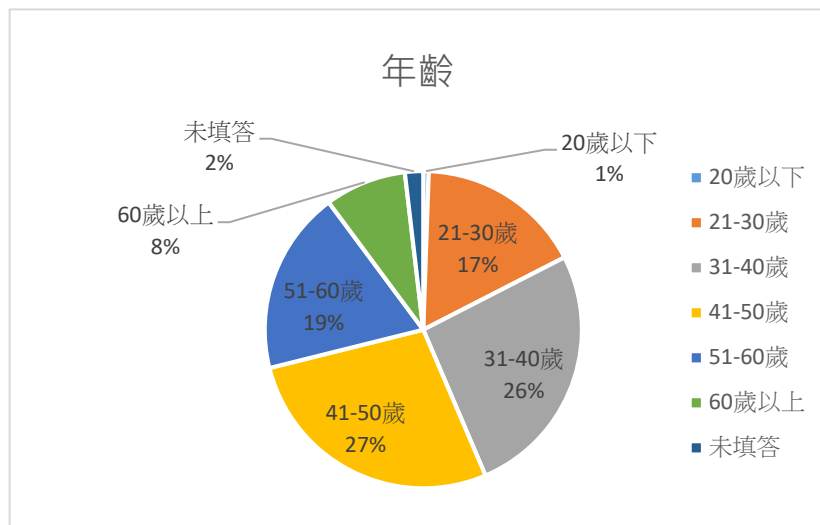
1. 性別

本研究樣本的基本特性，就性別來看，男性占 56%，女性占 41%，未填寫為 3%，大致呈現男女各半情形。



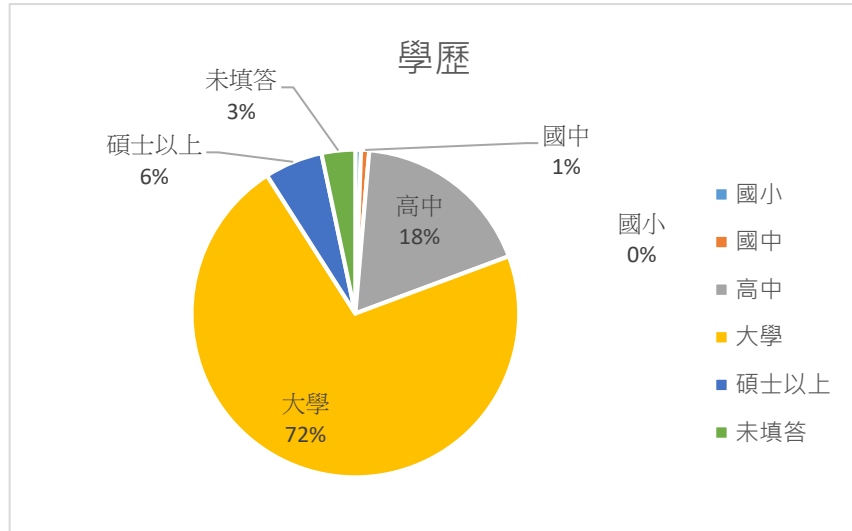
2. 年齡

本研究樣本的基本特性，就年齡來看，以 41-50 歲占多數，次之為 31-40 歲。



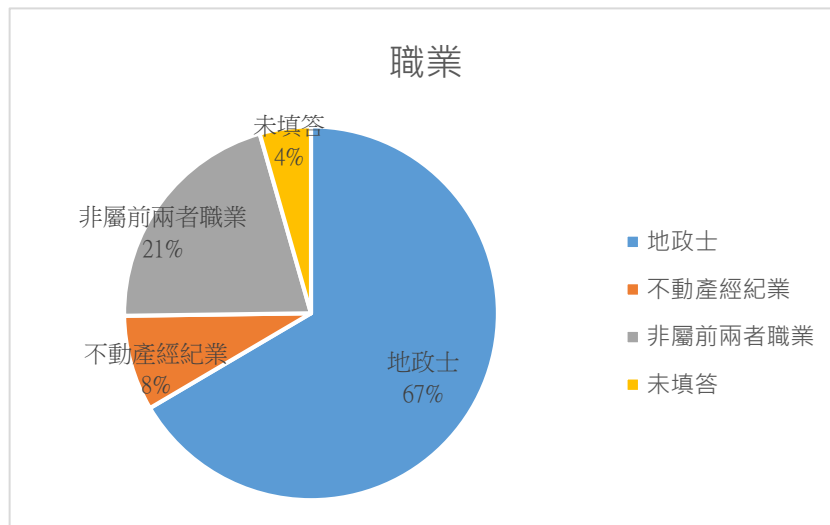
3. 教育程度

本研究樣本的基本特性，就學歷來看，以 41-50 歲為多數，次之為 31-40 歲。



4. 職業

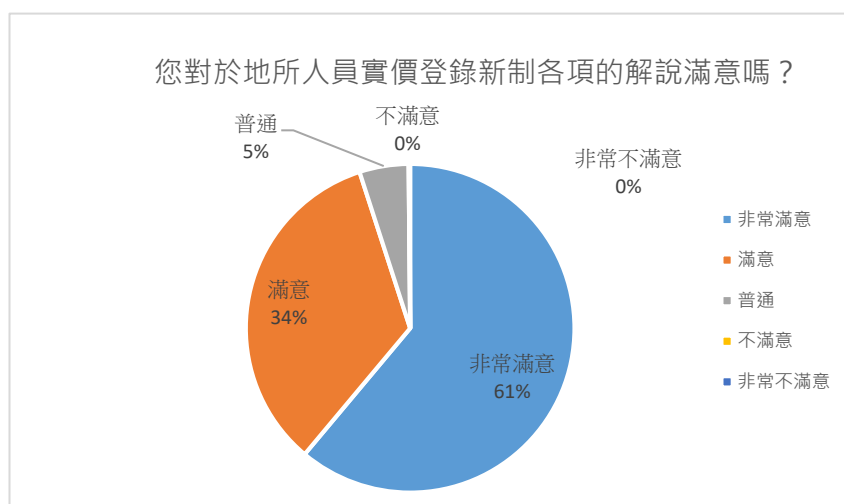
本研究樣本的基本特性，就職業來看，以地政士為多數，次之為非屬前兩者職業(地政士及不動產經紀業)。



(二) 實價登錄新制實施後滿意度

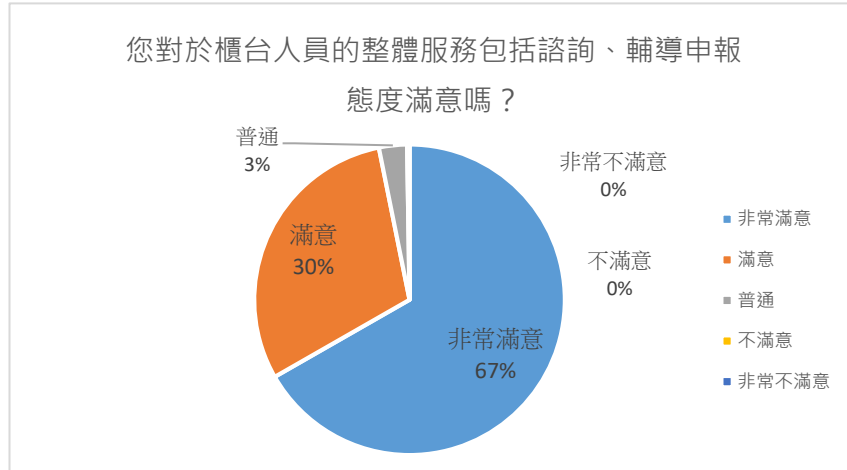
1. 您對於地所人員實價登錄新制各項的解說滿意嗎？

經調查針對地所人員提供之解說部分計有 61% 之受測者表示非常滿意；34% 認為滿意，顯示多數受測者對於各地所人員專業度給予肯定。



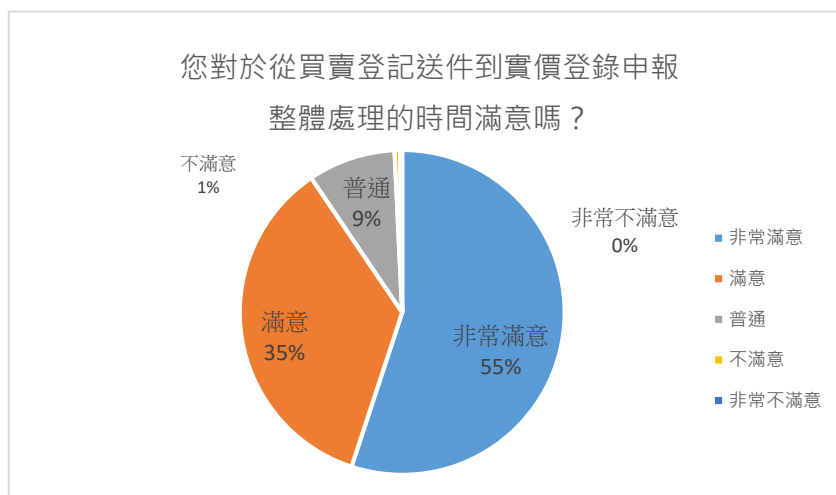
2. 您對於櫃台人員的整體服務包括諮詢、輔導申報態度滿意嗎？

經調查針對櫃台人員的整體服務計有 67% 之受測者表示滿意；30% 認為普通，顯示多數受測者滿意各地所櫃台人員之整體服務。



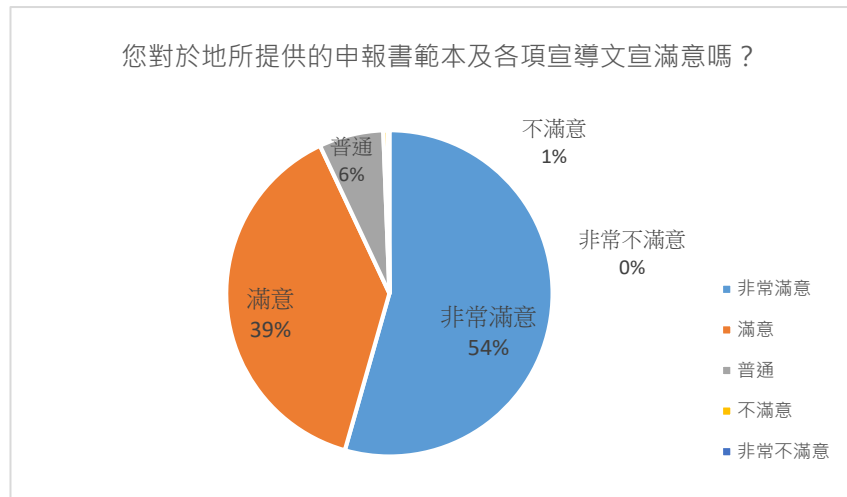
3. 您對於從買賣登記送件到實價登錄申報整體處理的時間滿意嗎？

經調查針對買賣登記送件到實價登錄申報整體處理時間計有 55%之受測者表示非常滿意，35%認為滿意，顯示多數受測者對於各地所案件辦理時效給予肯定。



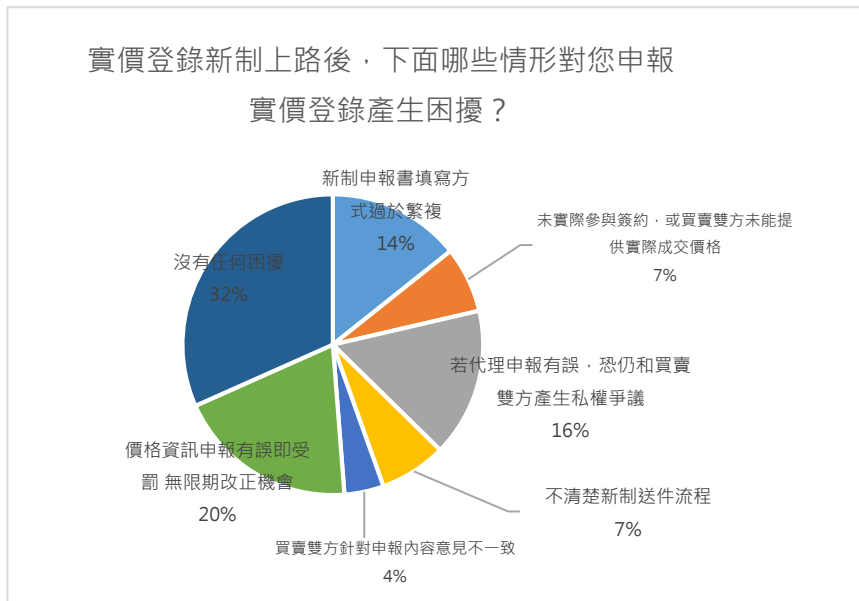
4. 您對於地所提供的申報書範本及各項宣導文宣滿意嗎？

經調查針對申報書範本及各項宣導文宣計有 54% 之受測者表示滿意；39% 認為普通，顯示多數受測者滿意各地所提供之申報書範本及各項宣導文宣內容。



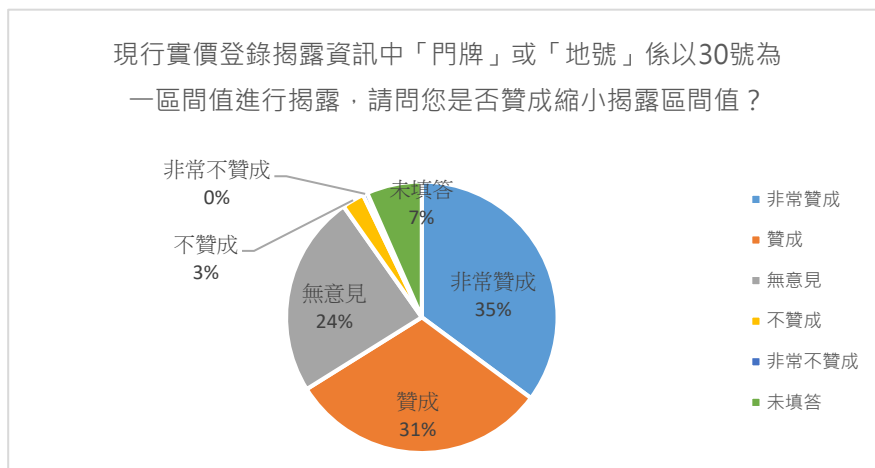
5. 實價登錄新制上路後，下面哪些情形對您申報實價登錄產生困擾（複選題）？

由問卷填答結果觀察，有 32% 的受測者對於新制規定申報沒有困擾。另「價格資訊申報有誤即受罰 無限期改正機會」、「若代理申報有誤，恐仍和買賣雙方產生私權爭議」及「新制申報書填寫方式過於繁複」為實價登錄申報者困擾因素前三名。



6. 現行實價登錄揭露資訊中「門牌」或「地號」係以 30 號為一區間值進行揭露，請問您是否贊成縮小揭露區間值？

經調查針對縮小實價登錄對外揭露案件資訊之門牌（地號）區間值，計有 35% 之受測者表示非常贊成；31% 表示贊成；24% 表示無意見，顯示多數受測者就本調查項目抱持支持及中立態度。



陸、實價登錄問題探討

實價登錄 2.0 完整揭露門牌，預售屋全面納管、即時申報，促進不動產市場透明化，資訊透明是市場健全的前提，在理想狀態下，交易雙方應該處於對等資訊條件，做出判斷選擇，達成價格之均衡。資訊透明的市場依賴的是必要的合理規範與監督，惟實價登錄價格資訊是否具有參考價值，政府責無旁貸，否則實價登錄可能淪為哄抬房價之工具。

一、價格參考有待商榷，退戶難控管

以往預售屋價格資訊只掌握建商手中，民眾簽約時對於建案銷售程度或交易價格等資訊不對等，實價登錄 2.0 施行後，預售屋應於簽約後 30 日內申報，因此民眾簽約前就可查詢周遭行情，無需等到委託代銷期間結束而失去第一時間參考價值。惟或許有人質疑建商是否申報特殊交易行情，之後銷售後期再退戶，製造假行情，混淆民眾。又若遇到有心人故意操作房價，在銷售初期登錄高價，發生定錨效用，後續銷售房價難以議價。另預售屋登錄後退戶問題，以及更新每戶動態成交狀況，政府應提出配套措施。

二、含車位及裝潢，價格失真

成屋交易時，若價格包含車位及裝潢，僅在備註欄上簡單敘明，但裝潢及車位定價沒有統一標準，價格難以拆算，虛價申報問題影

響單坪價格甚大。若房市不景氣、銷售狀況不佳，建商不願降價求售，會以送裝潢及傢俱等方式，藉以達到不降價卻可完成促銷目的。在房地產市場中，停車位價格並沒有一定的標準，而是由建商自行決定，而影響車位價格的因素有樓層、車位類型及位置等三項因素，因此，業者可利用停車位操作，提高每坪售價，亦即總價中含有許多不實的虛價部分，也是造成虛價登錄原因之一。

三、紅單轉讓仍有操作空間

建商與投資客的關係就像食物鏈，若有心培養投資客的建商，投資客可賺取佣金，建商可以加速完銷。惟這次修法並沒有對於限制轉讓資格，確有討論空間，政府應加強查核力道。

四、賦予買賣雙方過重責任

不動產買賣實價登錄申報義務人為買賣案件之雙方，惟因不動產買賣涉及法律面廣，多數案件仍委託不動產經紀人及地政士代為處理，其價格資訊責任及處罰對象如落於買賣雙方，甚有2次未改正加重處罰，似有違反比例原則之疑慮。

柒、 結論與建議

近期房價高漲，已衍生一般受薪者難以購屋之重大民瘼。高房價提高了生產成本及生活成本，高房價意味著生產者及消費者需要支付更高的價格來購買不動產、支付房租等。生活成本的提高必然會使社會的貧富分化更快，社會需求隨之迅速降低。

政府為解決房價高漲造成居住不正義問題進而推動實價登錄政策，惟實價登錄仍有資訊透明化、真實性及操作空間等問題存在。完整的揭露正確資訊，目的在於避免少數人掌握較多訊息，藉由資訊不對等優勢，任意炒作不動產，存在不當獲利空間，促進市場透明度，讓交易更為公平。實價登錄為讓民眾取得一定議價資訊及能力，進而擬定正確決策，避免因資訊不充分而有錯誤決定。

在資本自由市場應強化分配正義機制，無論是那個群體，都至少要符合人性尊嚴的居住形式，社會上富人可以住豪宅，而弱勢者也應有適當居所，才是一個符合居住正義的社會。政府雖沒有能力肩負興建所有國民所需住宅的責任，但有義務運用多元政策工具如囤房稅、實價課稅、房市資訊稽查、擴大興辦可負擔住宅等政策，協助不同群體人民取得適足的居住環境，亦即要從「住者有其屋」轉為「住者適其屋」(黃志宏，2011；黎淑慧，2016；張金鶚，2016)，使人們在其可支配資源內，得以合理租金、房價安居樂業，政府自應落實住宅法

第 1 條之立法宗旨：「為保障國民居住權益，健全住宅市場，提升居住品質，全體國民居住於適宜之住宅且享有尊嚴之居住環境。」，以落實居住正義。

捌、參考文獻

1. 陳明燦，2014，我國不動產買賣實價申報登錄相關法律問題分析，臺灣環境與土地法學雜誌。
2. 李得全、羅煊、謝一鋒，2020，論居住正義及其解方：臺灣與臺北，台灣土地研究。
3. 仇桂美、林盛豐、林雅鋒、高鳳仙、趙永清、陳小紅、陳慶財、楊芳玲、劉德勳、田秋堇、楊芳婉，2020，健全不動產交易『實價登錄』制度之檢討」通案性案件調查研究報告，監察院全球資訊網。
4. 胡偉良，2019，高房價造成台灣 4 大問題，胡偉良：炒房者偷走了真正有需求者的財富，Smart 自學網站。
5. 蘇偉強，2021，實價登錄 2.0 之問題，許文昌/曾榮耀不動產全制霸，來勝不動產證照網站。
6. 彭揚凱，2019，政府推出的「變調版」實價登錄 2.0，最終是誰得益？，The News Lens 關鍵評論。
7. 2020，推動多元居住政策，中華民國內政部網站。
8. 內政部不動產交易實價查詢服務網。
9. 新北市政府地政局網站。