

## 逼不出空屋，却逼得青年出走？租屋困境会左右台湾大选吗

在本次选举中，居住正义已然成为青年族群最关切的议题之一，甚至一定程度上高过两岸关系的重要性。



2024年1月7日，板桥。摄：陈焯焯/端传媒

廖庭辉

刊登于 2024-01-12

[#社会住宅](#) [#租屋](#) [#房租](#) [#居住正义](#)



（廖庭辉（洛书），OURs都市改革组织研究员、租客联盟代表，出版有金鼎奖推荐好书《无住之岛》）

台湾高房价问题沉痾已久，近年愈发严重，亦成为大选期间选民关注的内政议题之一。《纽约时报》在去年12月[报导指出](#)，许多20多岁及30多岁的选民已厌倦地缘政治，并对高攀的住房成本感到沮丧。这样的论点，也在多家国际媒体的报导上呈现。

从数据来看，2016至2021年，国泰房价指数上涨45.35%，信义房价指数上涨32.29%，连内政部相对保守的住宅价格指数都上涨了18.30%。

再从[联征中心](#)的房贷流量统计检视，2023年 Q3 的贷款购屋主力已至40-45岁，且平均鉴估值高达1343.3万。相对蔡政府上任时（2016）同季的购屋主力35-40岁，平均鉴估值981.6万，甚至十年前（2013）同季的购屋主力30-35岁，平均鉴估值830.4万，购屋负担越来越沉重。由于台湾民众购屋价格越来越高，且购屋年龄也因而不断后延，青年若没有原生家庭援助，或自身收入位于金字塔顶端，购屋已逐渐成为一种奢望。

在购屋市场更加高不可攀的现状下，越来越多青年选择租屋作为居住选项，但在政府长久以“提高住宅自有率”、“无产权即无居住权”的思维下，台湾的租屋健全化进程十分缓慢，现今仍存在许多弊端，使得青年深陷“买不起”与“租不好”之间，居住权备受挤压，并连带影响生育率与[消费信心低迷](#)。

根据台湾民间团体巢运2022年5月“青年居住困境与政策问卷”[调查](#)，近半（45.6%）租屋族认为租屋无法作为稳定的居住选项。其最大的困扰与不满，来自于租屋的合法权利难以保障与居住不稳定。包含房东会拒绝房客迁入户籍申请租金补贴、申报租金支出抵扣所得税（93.5%）；租金过高或价格不稳定（89.9%）、租期不够稳定，以及房东随时会拒绝续约（87.1%）等。

反映在政治上，本届国会中[讨论最密切的议题便是居住正义](#)，2022年底九合一选举执政的民进党大败，仅取得五个县市的执政权，高学历、都会区的青年选民不再青睐民进党，原因之一也在于这些族群对愈发[难以承受的居住困境感到不满](#)。因此，在即将到来的[2024台湾大选](#)当中，“居住正义”成为三组总统候选人的攻防关键。

2023年7月16日“公平正义救台湾”行动号召数万人走上凯道，其诉求主轴便是“司法正义”与“居住正义”。而居住正义[四项诉求](#)中，与租屋市场直接相关的即有二项——开征中央囤/空屋税、引导空屋出租使用；推动租屋透明化，可设籍、抵税、领租补——即便买不起、也要租得好，逐渐成为当前台湾居住正义改革的共识。

此二项对租屋市场的诉求内容，直接对应了台湾租屋市场的二大结构困境：住宅租赁长期存在大量黑市，租客合法权利难以保障，以及房价空屋双高，造成租屋供需失衡。

本文将从租屋市场的结构困境出发，分析其对租屋族造成的伤害与当前政策的缺失之处。并评析目前三组总统候选人对租屋问题的政见是否能够直面当前的问题核心，以及台湾首个租屋族团结组织“租客联盟”的尝试与初步成果。



2023年7月16日，台北，“七月十六上凯道，公平正义救台湾”集会，参与者表达司法改革及居住正义的诉求。摄：陈焯焯/端传媒

## 台湾租屋市场的结构性困境

### 租屋黑市

“没有买房就无法设籍投票”的现状，甚至在某种程度上让台湾民主退回19世纪的“财产投票制”。

在21世纪之前，台湾租屋长期被视为“将就过渡”的居住选项，初出社会的年轻人工作存钱数年后，即会买屋搬离租屋处，因此对租住品质及权益不甚在意；而相对于房产增值的利益，对于屋主而言，租屋也并非值得经营的产业标的，2023这年，[租屋投保率仅约2%](#)。

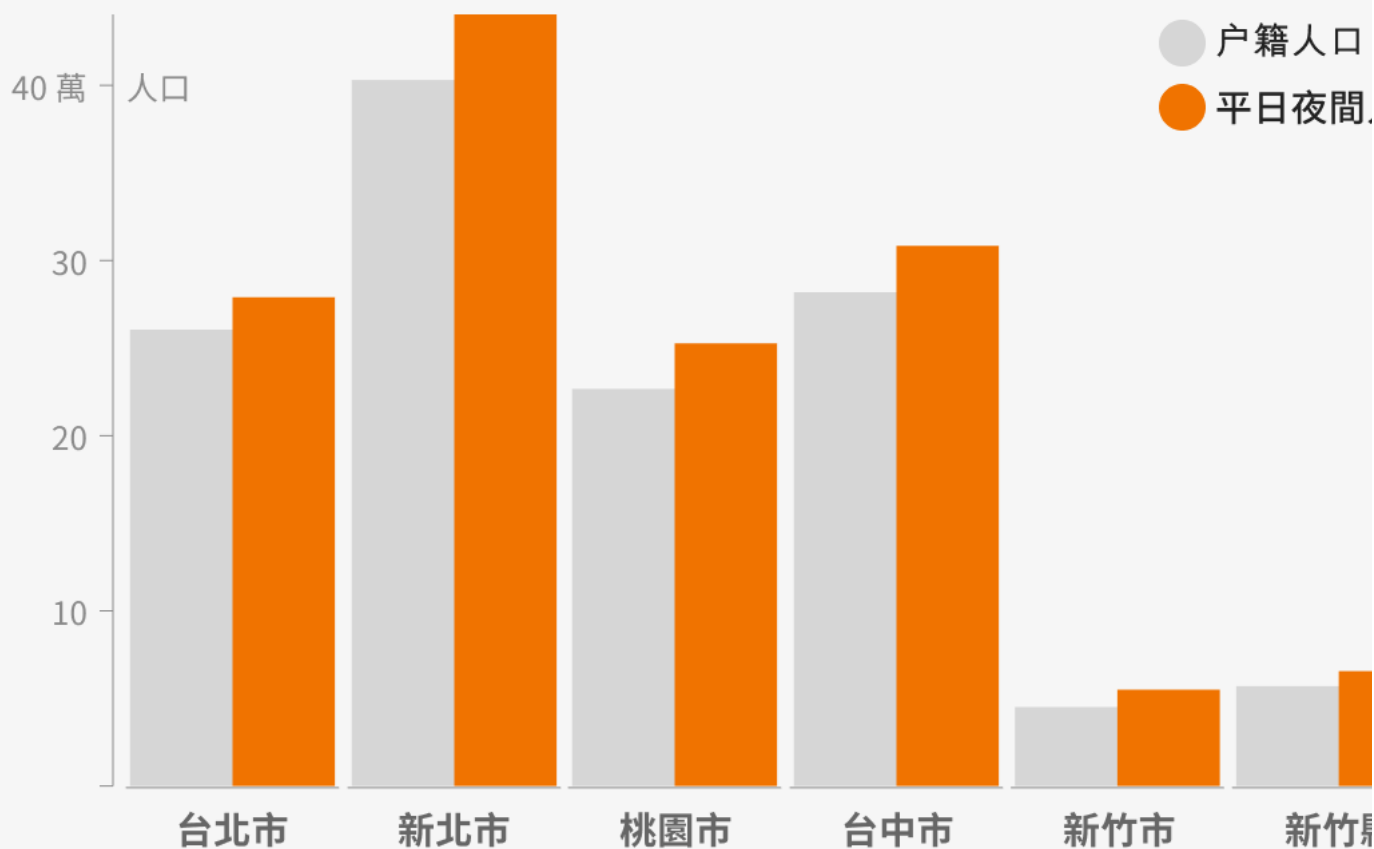
在此脉络下，政府长年未积极介入租屋市场，使得政府对租屋欠缺必要的掌握、规范与管理。民间团体根据财政部资料推估，台湾住宅租赁市场约有**七至九成**以上为政府无法掌握、房东长期隐匿租赁事实的“租屋黑市”，监察院审计部于2022年“[政府推动青年居住政策执行情形](#)”报告中，亦表明“政府对于租赁住宅市场掌握资讯非常有限，而产生租屋黑市或地下化问题……以致中央及地方机关虽已积极推动租金补贴等居住协助措施，却无法确实发挥政策效益”。

政府难以掌握租屋市场的真实状况，对租屋族的权益影响甚钜。首当其冲的便是“租屋安全与品质”无法控管，如在租屋市场底层的学生、年轻上班族及弱势家庭，便是违法隔间、无逃生设施的顶楼加盖等危险租屋的主要客群。政府既无法掌握此类租屋的真实状况，更遑论制订目标乃至逐步改善，多在发生憾事后雷声大雨点小地“加强稽查”后不了了之。

此外，租屋黑市也让房客难以行使申请租金补贴、于租屋处设置户籍等合法权利。2022年政府推出“300亿租金补贴”，宣称将补贴50万户租屋族，并因此放宽申请租金补贴收入门槛（注1），并一再强调“[申请租金补贴无须房东同意](#)”。但房客若未取得房东同意申请租金补贴，却往往会受到房东涨租乃至不续约等不利对待，造成房客不敢申请租金补贴（注2），因此该年租金补贴仅核定27.7万户。

# 六个“平日夜间人口”大于“户籍人口”的台湾县市

鉴于台湾非常严重的租屋黑市，房东基于不愿意让租屋事实曝光等考量，拒绝房客设籍，造成许多租屋族实际上在该县市生活，却没有该县市的户籍身分。因此笔者推论，租屋族为上述「无户籍的夜间人口」最大宗来源。



资料来源：2021年内政部「电信信令人口统计」调查

端傳媒 Initium

而根据2021年内政部“[电信信令人口统计](#)”调查，台湾各县市中，“平日夜间人口”大于“户籍人口”的县市只有六个，分别是台北市、新北市、桃园市、台中市、新竹县市，多于户籍人口合计总数超过120万人。

这些“于该地区无户籍的夜间人口”的民众是谁？情形可能颇为复杂，电信信令调查无法对此细致辨别。然鉴于台湾有著非常严重的租屋黑市，房东基于不愿意让租屋事实曝光等考量往往拒绝房客设籍，造成许多租屋族实际上在该县市生活，却没有该县市的户籍身分。因此，笔者合理推论，租屋族为上述“无户籍的夜间人口”最大宗来源。

由于台湾各县市的生育津贴、育儿津贴、托育补助、幼儿园加码补助、学区制度等，都与户籍制度绑定；另弱勢租屋群体许多福利身分认定，如低收入户、中低收入户也同样是关联至户籍制度。租屋族难以设籍的后果，便是上述权利均难以享有。

更严重的是，上述这些于居住县市没有户籍的人口，自然也没有该县市的投票权，形成“房东有票，房客没票”的局面，租屋困境便无法转为地方选举的政治压力（总统大选不受影响，因此也不会处理租屋议题），这也是租屋问题长期为政府忽略的根本原因之一。

台湾多数的租屋族因此被迫成为政治上的“二等公民”，即便他们在居住的城市劳动、纳税、创造价值，却无法享受应有的市民权益。此一问题也使得选举时许多青年都必须“返乡投票”，此怪象竟被视为“积极参与投票与民主政治”的展现。

但事实上，“返乡投票”不仅增加青年投票成本，进一步降低青年投票率，且这种“没有买房就无法设籍投票”的现状，甚至在某种程度上让台湾民主退回19世纪的“财产投票制”。

## 租屋供需失衡

空屋率保守估计约为12%，即约莫每八间住宅，就有一间空置。

由于台湾住宅政策长年重视“购屋”、将提高房产自有率为“[进步指标](#)”，加上台湾房产持有[实质税率过低](#)、租屋投报率低，相对于先进各国，台湾租屋市场规模极小，仅占住宅市场之8%-13%（注3），租屋家户数量约为80至100余万。造成台湾民众在居住选择上只能把“鸡蛋放在同一个篮子”，纷纷想购屋“上岸”获得稳定居住权。

相对的，各国租屋市场约为25%-40%不等，如日本33.2%、澳大利亚29%、美国为30.8%、韩国35.6%。因此台湾租屋市场不仅黑市严重，也因规模过小，让租屋市场极易成为“卖方市场”，丧失做为供需调控与居住权保障的政策工具角色。

政府所公布的租金指数虽[屡创新高](#)，但实际上由于取样偏差与租屋黑市，其数据仍无法完全呈现真实的房租上涨现况，甚至在立委质询时，主计长都[无法辨识台湾的租金指数上涨幅度](#)。

依主计总处公布的租金指数，2008年Q1至2021年Q4全国租金仅涨幅9.24%，但根据台湾大学经济学研究所硕士李祖福透过一百余万笔租屋网站真实成交数据的[研究](#)，同一时段租金指数上涨竟为54.17%。

租金上涨的主要原因，乃是在“租金投报率”与“房产持有税”双低的现状下，屋主并没有将住宅资源释出使用的压力；而房价上涨却造成有购屋能力的民众数量下降，因此产生了“租屋市场供给并未提升，需求却大幅增加”的供需失衡现象。

但与此同时，台湾的空屋率却仍居高不下，且有严重的分配不均现象。台湾目前的[住宅存量](#)约为922.8万宅，而2020年“[人口及住宅普查](#)”之空闲住宅数约为117.5万宅（已排除“偶尔自住”（注4）的空屋）；若计入年度差异的误差，空屋率保守估计约为12%，即约莫每八间住宅，就有一间空置，且有三分之二的空屋数位于六都地区。

而在屋龄方面，依据[内政部统计](#)，屋龄“未满5年”的新宅空屋率高达37.2%，且多屋者的新宅空屋率更高，持有10房以上者，手中五年以内的新宅，空屋率甚至高达62%。

“有效使用住宅过低”造成的供需失衡不仅造成租金上涨，也让租屋黑市对房客合法权利的危害更加剧烈。对于都会区房东而言，释出一个租屋物件，往往吸引数位、乃至十数位房客前来求租，在僧多粥少的状况下，又有多少房客敢提出申请租金补贴、设置户籍的需求呢？

2024年1月7日，桃园，灯柱上贴有售楼传单张。摄：陈焯辉/端传媒

## 蔡政府租屋政策的“因果倒置”与战略错误

在租屋黑市未解、供需愈发失衡下，近政府面对“租屋市场透明化”的诉求更加投鼠忌器。

由于租屋市场沉痾已久且问题复杂，加上台湾住宅租赁属于以“个别小房东”为主的市场，因此须谨慎考量改革切入路径。

然而，蔡政府在2017年选择租屋市场的解决路径为“订出符合产业需求的租赁专法，并且提供屋主税负优惠，让其空屋愿意交给租屋服务业者进行出租，再同步推出包租代管计划，五年内市场就会运转起来。”

在此思路下，2017年台湾首部租赁专法《租赁住宅市场发展及管理条例》立法审议的过程中，时任内政部长叶俊荣公开表示，透过扶植专业租赁业者推展“包租代管”制度，可以将台湾一半左右的空屋释出至租屋市场，并宣称以下目标：“未来五年内（空屋）会释出45万户，包租业九万户、代管业大概36万户，租赁住宅会委托专业经营，可以创造1.1万个就业机会，预估五年可增加920亿元的GDP”。

因此，该年年底的《租赁住宅市场发展及管理条例》，绝大多数内容都与产业扶植相关，几乎成为了“租赁产业专法”。但截至2023年底，包租代管目前的“有效契约数”仅6万8540户，远不及当年的政策承诺，且政府资料并未区分其属于“既有租屋”还是“空屋释出”。

其失败的关键，在于政府在市场面改革（持有成本过低、租屋黑市）的长期怠惰。对于空屋屋主而言，空屋囤置大多并非“没空拿出来租，需要有人管理”，而是其物件不适合在市场出租，或是投报率过低造成屋主看不上租金收入。对后者而言，由于持有成本过低，税金也不需靠租金打平，若真要赚钱就直接进行房屋买卖就好，因此自然不会加入。

而对于本来就在市场出租的房东而言，在“租屋黑市”的大环境下，多数房东逃漏税，当然也不想加入政府计划，增加自己被查过往逃漏税的风险。且包租代管提供的免税等优惠，对本来就逃税的房东来说，也毫无意义可言；对于本来就可顺利出租房子的屋主而言，自然也没理由加入。

因此，在战略上蔡政府选择了“只透过补贴与减税吸引房东，而没有祭出税改配套”。在此情况下，想透过“包租代管让空屋释出或掌握租屋市场”的思维，本身就是因果倒置；现实状况是，如果空屋没有释出／租屋市场没有改革，包租代管就很难成长。唯有透过市场改革使大量闲置空屋释出，而原有孱弱的租屋市场又没有足够强健的体质能够承接时，包租代管才有大展身手的机会。

由于房价与租金同时飙涨，造成租屋市场环境更加恶劣。在租屋黑市未解、供需愈发失衡下，近年政府面对“租屋市场透明化”的诉求甚至更加投鼠忌器。2022年面对立委推动“租屋实价登录”的提案时，内政部却**回应**“可能造成房东出租意愿下降、租金上涨或市场闭锁，恐影响市场安定，建议暂不予修正”，对比之下实在讽刺至极。

质言之，租屋黑市与供需失衡问题，虽为台湾长期沉痾，但蔡政府多年来为避免得罪房东，采取“只出萝卜，不出棒子”的大补贴策略，不仅没有缓解相应问题，反而让台湾的租屋问题变得更加严重。

## 2024总统候选人租屋政见评析

赖清德推动百万租屋族政策，但在税改上著墨较少；侯友宜签署居住正义诉求但国会未能兑现；柯文哲提出相关法案，推动空屋释出，改善房屋供需。

在2024总统大选中，三位总统候选人均对租屋问题有所著墨，以下分别进行剖析。民进党总统候选人赖清德受限于执政党包袱，难以回应蔡英文的“住宅三箭”改革承诺——改革房产税制、健全租屋体系、建20万户社宅——为何在八年完全执政下反而“**射垮青年**”的质疑。

因此，赖清德的“协助百万户租屋族（50万户社宅、50万户租金补贴）”政策，仍然回避台湾租屋黑市的根本问题，而是延续蔡政府“只出萝卜，不出棒子”的方向。此政策背后的预设是：透过租屋补贴就能让租屋市场透明。但即便不论过去八年此一方向已然失败的质疑，即便房客都可以请领租金补贴，请问要补贴多少户、补贴多久才能实现？难道是全台湾的租屋都要纳入补贴吗？这就福利分配与财政负担角度，都不具合理性与可行性。

而侯友宜提出“租金实价登录、租赁所得分离课税、税赋专款专用居住正义”等租屋市场透明化主张，相较赖清德纯粹以补贴回避问题更为完整。但值得注意的是，侯友宜与国民党团在去年716凯道行动中，同意并签署了包括“中央囤／空屋税”等四项居住正义诉求。

而在本届立法院最后一个会期，相较于民众党、时代力量信守承诺提出“中央囤／空屋税”法案，国民党团却毫无作为，甚至财政委员会国民党籍召委费鸿泰完全联系不上，造成“中央囤／空屋税”无法争取排审，连公听会都没有举办。参照国民党之前在国会的表现，这些政见能否兑现须严正关注检视。

柯文哲对租屋黑市的主张则最具系统性，并将716行动的居住正义诉求列为**全党共同政见**，也提出了党版的“中央囤／空屋税”法案，促使空屋释出，改善供需失衡问题。

面对长期沉痾的租屋黑市，柯文哲则以“租赁所得分离课税”、“房东大赦条款”等优惠政策减少房东疑虑，同时祭出“房客检举奖励机制”等打击政策，透过“降低合法成本，提高非法风险”的政策理路，以缩小租屋黑市比例，逐步达成租屋市场透明化目标。

2023年6月16日，基隆。摄：陈焯辉/端传媒

## 对租屋问题的民间集结尝试

台湾租屋族人数高达300万人，但永远是“不被看见的散沙”。

上述提及的租屋结构性问题，台湾租屋族几乎人尽皆知，但政府为何始终未能改善？关键在于租屋族社经资源不及房东，设籍困难欠缺选票影响力，再加上“租购不同权”（租屋低人一等）的偏差观念压抑。

且相较于“高房价”受到更多公众在意与检验，以及“社会住宅”为当前政府主要著力的住宅政策，即便 OURs 都市改革组织、崔妈妈基金会等长期关注台湾租屋政策改革的民间组织不断呼吁与督促，政府始终将租屋市场改革列为最次要之项目。造成租屋族在真实的住宅政策博弈角力过程中，往往被视为是“可牺牲”（expendable）的群体。

同时，台湾租屋族的图像以“原子化的都会青年”为主，即便租屋族人数约高达300万人（注5），但永远是“不被看见的散沙”。即便是在同一栋建物中，两户租屋族互为邻居，也同时都面对上述困境，却很难凝聚与组织心声并促使政府改革。

因此，要让政府愿意面对租屋黑市、租住不公问题，已非问题陈述、理性论述所能打动，唯有租屋族自我组织、集体现身为“被听到”、“被看见”的主体，在政治（选票）上形成压力，才能促使政府／政党提出政策解决其困难。

在此认知下，民间团体串联二十余个跨领域 NGO，于2023年9月底发起台湾第一个租屋族团结组织“**租客联盟**”，并就上述困境提出了“租得好”、“租得起”、“租得到”三大政策主张，与会员达成优先推动“租屋市场透明纳管”以及“中央立法囤／空屋税，引导空屋囤房释出”二大目标，并邀请跨党派代表与总统参选团队出席成立大会承诺改革。

在租客联盟正式宣告成立后，即于大选倡议期间积极召开记者会，要求政府推出“租屋法律扶助专案”以提供租屋族更完善的法律协助，并于本文截稿前成功推动倡议完成。

同月租客联盟举办“**促进空屋使用论坛**”，撰写民间版法案开源供各党参考，并邀请国会四个党团立委代表出席，促使台湾民众党与时代力量提出“中央囤／空屋税”党版法案。

至2024年初，已有1110位租屋族填表加入租客联盟，并持续扩大与健全组织中。从1989年“**无壳蜗牛运动**”要求“我要买得起”，到2023年“租客联盟”要求“我要租得好”的历程，一方面是台湾居住现状与倡议困境的缩影；但另一方面也让居住正义的视野从早期单纯的“打击高房价”，开展出“即便租屋也要能够稳定居住”的多元想像，更促使租屋族自我集结得以可能。

台湾的居住议题经常是选举重要内政焦点，而随著近年房价租金双涨、居住困境更加严峻，“青年群体”作为最大的受害群体，对当前施政缺失的反弹也越来越高涨。因而在本次选举中，居住正义已然成为青年族群最关切的议题之一，甚至一定程度上高过两岸关系的重要性。

因此，无论最终是哪组候选人当选执政，在下一届的政府／国会当中，“租屋困境”都成为重要且无可回避的问题。对青年居住困境的重视程度，亦将直接影响本次选举青年选票的走向。期待在租屋族团结与组织化的进程中，让政治部门对此议题更加重视，并促使政府改善台湾长期且愈发严重的租屋困局，朝向“多元、可负担、有保障”的居住正义迈进。

注1：由“每人每月平均所得低于最低生活费2.5倍”放宽至3倍，2022年以台北市为例，家庭成员平均月收入低于56,046元即可申请。

注2：依租客联盟“租屋状况调查问卷”，填表的租屋族中有80.3%未申请租金补贴，最大宗的理由为“担心向房东提议申请租补会受到不利益对待（37.3%）”、其次为“房东明确拒绝申请租金补贴（30.7%）”

注3：根据三种不同的政府统计与模式，台湾租屋市场规模的估计值也差异极大，分别是：“家庭收支调查报告”约8%、“人口及住宅普查”约10%、“住宅状况抽样调查报告”约13%。

注4：如度假宅、逢年过节才会使用的乡下祖厝等，约48.9万宅。

注5：以百万租屋家户计，家户平均人数约2.6人，加上学校宿舍与员工宿舍，租屋族约有300万人。

[# 社会住宅 # 租屋 # 房租 # 居住正义](#)

本刊载内容版权为端传媒或相关单位所有，未经[端传媒编辑部](#)授权，请勿转载或复制，否则即为侵权。

端傳媒的下一程，需要你的守護。今天就成為訂閱會員，支持我們走下去，支持華文世界不可或缺的深度報導和多元聲音。點擊了解更多[會員計畫](#)