

住宅市場與住宅政策第十一次上課紀錄

時間：民國 95 年 05 月 01 日

地點：政大綜合院館南棟 270622

授課教師：張金鶚

紀錄：陳錫山

出席人員：陳錫山、曾翊璋、曾瀝儀、鄒欣樺、陳香妃、洪御仁、吳怡蕙、
鄭佩宜、龔永香、張怡文、李芳怡

壹、補充文獻

1、本週新發研討會論文『新政府住宅福利新方向』

貳、本週課程內容

(一) 住宅補貼

住宅政策的核心應為上週的『住宅使用』及這二週要談的『住宅補貼』，在之後我們會花二週的時間談談住宅政策，特別是開發中國家的住宅問題。最後的綜合討論，我們改到貓空上課。

談補貼之前要先要問為何要補貼？之後再問如何補貼？還有補貼的對象是誰？是要幫助弱勢團體和那些特殊團體？特殊團體一般包括殘障、老人、單親等，軍公教算不算呢？未來老人變成多數的話，是否就不應算是特殊團體了？

對象範圍很值得探討，以個人收入劃分弱勢團體較無爭議，因為對應著個人負擔能力，較符合所謂“社會正義”(social justice)。以高收入戶幫助低收入戶是共識，但在所得分配上切線分類(像目前以114萬元作標準)卻不見得公平，可能所得差幾萬塊享受的補貼就差很多，如果改採群組分類或許能稍加避免，但是永遠避不開邊際變動的困擾。

(二) 為何要補貼？

A同學：穩定人心，政府應提供基本需求 (need)，並追求社會福利極大化。

B同學：社會均富，先行預防，減少未來問題的產生，以免如滾雪球效應。

C同學：就如同家庭有保險功能一樣，政府就像開保險公司，每個納稅人都是被保人，誰也不知道有哪一天會輪到自己成為弱勢或特殊團體，現在幫別人，等於幫助未來的自己。另外幫助弱勢取得財產權，可避免覬覦強勢者的資產，不然在一無所有的情況下，很容易導致革命或社會動盪，反而不利於強勢者。政治人物為了選票當然也要對弱勢者作補貼，對強勢者補貼比較拿不到選票。

老師：補貼背後蘊含社會正義，但是光靠同情心並不能持久，也缺乏誘因。而且無條件的利他行為與多數一般人的行為不相符合，利他的經濟誘因多為

自利，這也是

福利經濟學的重要論點。弱勢者的居住環境不佳其實是他們的事，不過會產生負面的外部性，也可能反咬強勢者一口，所以在自利的前提下，利他的行為就會出現，其最終目的還是為了自己，這跟後面我們要談的主題息息相關。

（三）為什麼用住宅作補貼？為什麼不幫助所有低收入戶？

老師：主要因為食衣住行的基本需求，住宅為大宗，政治人物也多以住宅作政績，很容易因為住宅戶數的增加看到施政績效。這時候住宅補貼對象要用什麼作優先順序？先來後到還是最需要優先？怎麼挑選補貼對象實在是一大學問？有沒有可能一視同仁地補助所有住戶？基本上資源有限，需要補助的人太多，就像我也希望能帶所有地政所的學生，但一個人的時間精力有限，只有有所取捨，看緣分！同樣地，住宅補助的人一多，能提供的錢平均就少，補助的人少錢就變多。若是只要幫窮人，窮人的定義？所得跟資產的關係呢？一是流量一是存量，要用那個指標來判斷貧窮比較有效？所得是指真實所得嗎？很多夜市攤販不報稅，開寶士去擺攤，在國稅局資料中也都是低收入者。

（四）政府的住宅補貼目標？

老師：古諺曰：『不患寡，患不均。』住宅補貼的目標之一就是公平，另一個就是效率，怎麼界定公平和效率？這不只有福利經濟學在談，很多領域都要談到公平和效率的取捨。

D同學：公平可分為水平公平和垂直公平，水平意味著相同的情況要有相同的待遇，垂直則是不同的情形要有不同的結果。放在住宅補助上來看，相同的所得應該有相同的住宅補助，不同的所得應該給予不同的住宅補助。

E同學：效率有所謂柏拉圖效率，不損及其他人福祉的前提下，增進某部分人的福祉，就是有效率。

老師：柏拉圖效率要怎麼應用在住宅補助可以好好想一想，我界定效率的方式是補貼過程減少滴漏現象，也就是交易成本最小或者說摩擦係數最低，補助轉手次數越多，滴漏越嚴重，就像菜市場買菜，菜價中有多少是付給農夫？還是都被層層中間商賺走了。

公平與效率的抉擇

公平效率孰輕孰重？見仁見智，當然能找到兩全其美的solution自然最好，只有在兩者衝突時才要去作抉擇，不可兼得時（像是金控合併議題）就要看社會共識或價值觀，或是說最近有個很熱門的名詞叫傾聽“人民觀感”，但這種觀感可不可能是媒體所操弄？像最近在修住宅法，很多條文一直得不到共識，一些社福團體介入修法過程，強調大有為的政府應提供大量社會福利，這有時是意識型態

作祟，任何政策都要考慮成本跟代價，前陣子推行的禁用塑膠袋，就是沒有顧及人的行為，不是說法律規定就一定能達到預期效果，重點應該在誘因的設計。

（五）如何衡量住宅補貼的成效？

我們最常講的住宅補助就是國宅，政府在興建國宅出售時，有兩個選擇，自己蓋或是委託民間蓋，政府自己蓋的情況下，因為公務員熟悉的是行政程序，對建築不熟，也沒有誘因要蓋好，很多國宅的品質不佳，特別是會漏水，住戶雖然買到便宜的房子，但是品質一樣不好。而委託民間建商興建，等於說政府作住宅補貼，建商間接受惠，剛才講的滴漏現象，可能會滴漏到建商身上。

（六）住宅補貼的方案選擇

老師：住宅補貼最主要的方案有直接發現金、發放補貼券(coupon)、興建住宅、管制措

施等等方式，何種方式最具公平或效率？能增加效益減少滴漏現象？

C 同學：我認為發放 coupon 最兼具公平與效率，因為政府介入興建住宅或管制措施，增加滴漏現象的產生，產生資源錯置的誘因，很容易鼓勵人民將資源過多或過少投入住宅部門，間接扭曲市場機制。而發放現金雖然對被補助者而言最有用，但因為用途難以限定，很容易被挪用到其他消費項目上，所以發放 coupon 既可限定用途，又有市場機制的設計，相較之下，比較公平及效率。

1. 現金方案：

老師：以上述方案比較，直接發放現金對被補助者效用最大，政府鼓勵人們購屋，但不同的人想拿去喝酒或繳學費，效用比住宅能帶來的效用還大，居陋室不改其樂，把錢用在其他用途比用在住宅更快樂，但這就牽涉到我們一開始提及的議題，為什麼要補助？有錢人補助窮人真的是要窮人更快樂嗎？還是想要透過間接方式使自己更快樂？我們搞清楚補助的目的才能設定方案，如果要窮人快樂，發錢最好，最具效用，不過看起來又不像。事實上補助目標並不太關心被補助者的福利，而主要是從補助者的立場設想。就像當初的蘭嶼原住民居住的房舍，適應當地氣候，將房舍的一半高度建在地下，地上只露出一半，人和畜養動物住在一起，就我們來看，生活品質極差，於是台東縣政府因此建了一大堆國宅，鼓勵他們住到水泥建築，結果他們用國宅去養豬，族人還是住在傳統住宅。

2. coupon 方案：

外國常見的 coupon 不是指購屋補貼，而是租金補貼，在美國不太可能補貼人民購屋 (public housing for rent not for sale)，因為那是補貼財產權，而非補貼居住權（也就是使用權），購屋就有增值的機會，政府沒必要去補助資

本利得部分，而租屋補貼才係真正解決住宅問題的方法，而且可長期而分割式補助，依照福利經濟學的看法，coupon 提供被補助者更多的選擇機會，提高效用，補助效果應該最好，不過台灣很少利用，最近幾年也只看到幼兒教育券的 coupon，有點難以解釋。這可能牽扯到住宅政治學，台灣在這方面的討論較少，就像各地方政府的公共工程補助款，提供政治人物展現施政績效，人民很容易從蓋出來的公共工程看出有沒有做事，如果補助租金的話，租屋族住在各地，誰知道政府到底作了什麼？這有可能是 coupon 在台灣不盛行的主因之一。

3. 國宅方案：

如果補助是興建國宅的話，除了減少選擇機會以及間接嘉惠建商外，在行政程序上也耗費大量行政成本，基本上負責住宅業務的公務員年俸也可視為滴漏現象，這樣還是產生滴漏無效率的現象？更重要的是這種補貼具不可分割性，每一個申請戶都要配合興建一戶國宅，過去有所謂等待名冊，從幾萬人增加到十幾萬人，造成政府很大的興建壓力。另外在興建地點上也是問題，大多數中低收入的工作機會都在市區，可是政府沒那麼多市區土地，只好蓋在郊區，不過中低收入實在不可能搬到郊區，上班的通勤成本要誰支付？以致於市區國宅眾人搶購而郊區國宅乏人問津，這也是國宅無效率的證明。而利用等候名冊或抽籤方式決定國宅申購又符合公平原則嗎？不採按身份（如年資）積點方式一律參與隨機抽籤不過就像是愛國獎券式的補貼。在我們學界的不斷抨擊下，興建國宅的政策已經停止，未來就看不到這種補助方式，不過政府興建提供出租仍是外國很盛行的國宅補助政策。

4. 管制措施：

像管制措施的補貼方式，比較像是慷他人之慨，利用租金管制或開放空間獎勵等都是利用其他人的成本去補貼窮人，政府不用負擔一毛錢。

(1) 租金管制

租金管制政策隱含著房東比較有錢，可以補助房客，不過經由市場機制運行後，一開始房東不願意維修房屋，使住宅品質快速下滑，使租金水準跟居住品質達到均衡，由於等待人數眾多，可能會提供賄賂給房東或房客以求早日搬入（Key money），實際租金成本提高。因為入不敷出，最後無人願意興建新住宅，就像巴黎最後一個房東的故事，反而害得民眾無屋可住。這在外國施行的時代背景係在二次大戰後，一年租金等同於房價，故實施租金管制有其必要性，目前在校園附近仍可常見，不過真的導致住宅供給不足的副作用。台灣土地法雖有規定，但無實際效果，過去無殼蝸牛抗爭時也提出租金管制，我們說理力勸下也不再提倡該政策。

(2) 開放空間獎勵

我最反對的便是住宅區開放空間的獎勵措施，政府鼓勵建商推建案時，設計

開放空間給社區，改善周遭居住品質，以提高容積率作為誘因，反應到房價應該下跌才對，不過真的下跌嗎？這個政策效果值得懷疑？

(3) 法規限制

另外在美國有些地方政府也常要求建商興建豪宅時，要提供一成土地興建平價住宅，混合所得階層好像符合社會正義，不同所得者住在一起真的比較好嗎？現在看來或許分開住比較好，這種回饋方式就像我們最近在審裕隆在台北縣的土地開發變更案，縣政府要求認養公園及興建停車場回饋地方，但停車場的收費又交由裕隆負責，這筆帳很難算得清，成效究竟如何？難以衡量，不如全部換成錢，提供基金供地方使用或者課稅等方式或許更適合地方需要。

5. 供給面與需求面補助：

至於說供給面與需求面的補助方式何者較佳？由於供給面補助容易產生滴漏現象，就像是興建國宅，常常扭曲市場機制，應以需求面的補助較具效率，不過有時也有不得已要採取供給面補助的理由，如市場失靈，像是未提供殘障住宅，政府就有正當性介入矯正。

優惠房貸的真正受益者？

雖然台灣逐漸揚棄供給面而採需求面補助，像是最近的優惠房貸政策，不過到底是雪中送炭還是錦上添花？只要未用過就可以申請，有能力者多多益善，窮人還是買不起房子，補助的對象不見得是需要補助的人，這個政策背景主要是建商遊說政府，所以說究竟補貼到誰就充滿爭議。一般而言，在自由市場經濟中，房屋滯銷應該以跌價反應，結果台灣政府透過優惠房貸刺激需求，反而支撐房價於不墜，購屋者貪圖利息補助而進場購屋，賺到利息賠到房價，就如我常說的，不要因為低房價或低利率去買房子，而是要因為有需求去買房子，這樣的決策思考比較不會後悔。在我們計算中利息支出約可省下二三十萬，但是台北的房屋假設跌一成就至少有五六十萬，優惠房貸是否將原先套牢建商的房子拋給購屋族承擔，變成屋奴一族，值得我們深思。最近盛行的小套房因為頭期款低，加上優惠房貸的刺激下，年輕人紛紛搶購，是否是市場真正需求？還是說住宅市場供需扭曲的結果？

6. 住宅津貼：

住宅津貼要先決定居住標準，如房租約在所得的三分之一或四分之一之間，而所謂的 fair rent (公平租金) 在各個地區都不同，對低所得者補貼較高。

問題討論？

C 同學：請問立功國宅的申請戶，除了享受國宅差價補貼外，還可享受房貸利息的補貼，豈不是雙重補貼？政府有必要這麼做嗎？

老師：這就是國宅被詬病的原因之一，買到國宅者可享受雙重補貼，故過去國宅採等候名冊方式，等候人數高達十幾萬人，因為價差利息補貼等優惠，但申請者也必須在立即享有優惠利率和等候數年後的國宅作一抉擇，買國宅可擁有二三百萬的價差，不過時間無法確定，需要折換成現值，而利息優惠則立即享有二三十萬的補貼，而國宅也有排不到的風險，導致期望值不如預期，所以申購戶必須加以考量。