住宅市場與住宅政策第十四次上課紀錄

時間：2015.12.22(二) 9：00~12：00

主持人：張金鶚老師

地點：政大綜合院館南棟 270622

紀錄：黃怡潔

出席：張金鶚老師、珮慈、昱至、怡潔、麟雅、智揚、學隆、喻婷、珮君、立寧、柏偉

老師：上週談到住宅補貼的議題，住宅補貼是住宅政策很重要的一環，居住正義背後有許多住宅補貼的討論，但目前的住宅補貼並沒有談清楚住宅補貼的公平與效率的問題，且住宅政策不只是住宅補貼，現在大多是在談的社會住宅只是住宅補貼中的一小部分，並將住宅侷限在投資的部分，較無著重在住宅品質與使用管理的部分。國外的經驗顯示需求面的補貼較供給面的補貼較公平、有效率，因為這中間並沒有經過多層次的轉換，補貼可直接被使用者所用，大選將至候選人們提出的住宅政策大多為供給面的補貼政策，但住宅補貼很重要的問題關鍵是誰獲得這些補貼，受補貼者是否符合正當性、公平性，而並不只是蓋了多少量體，目前的政策有提出青年住宅的概念，卻較少提供給老年人、身障者等弱勢，大家目前聚焦的很多是媒體炒作下的住宅政策。

老師：Public housing policy 是傳統三四十年來的政策，可以看到其演變過程並做跨國比較。台灣的公共住宅政策多會借鏡香港、新加坡的經驗，這兩個國家都是城市國家、被殖民國家、高密度公共住宅、強大的政府後盾、土地皆為公有的；後來有一陣子也轉向日本學習，有住宅公團的經驗，但因為日本的房子較多為頂天立地的房子，與台灣較為不同，故並沒有學到太多啟發；而近年來轉向韓國學習，與台灣較不同的是，韓國蓋房子是非常財團性的；中國從社會主義到社會資本主義進行非常快速，過去的房子基本上是以政府提供，因其土地與新加坡相同都是公有為主的，後來房子漸漸商品化，社會資本主要甚至比資本主義還資本主義，但政府還是會提供房子，中國最近提出的第十二個五年計畫甚至預計要興建 3600 萬戶國宅；而歐洲有許多國家的公共住宅佔全國房屋將近一半的數量，但背後的價值觀並不容易學習。台灣在住宅政策的花費支出其實十分多，像是早期的購屋貸款補貼所投入的金額是非常高的，但成效都不甚明顯，目前住宅市場環境被扭曲，感覺政府無餘力掌控整體房市的變化，而年輕人民對房市的期待是很高的，也愈來愈有被剝奪感的無奈，可惜的是主流意識發散不容易有共識，力量並沒有集中給政治人物壓力去解決問題。同學們認為青年住宅真的有幫助解決問題嗎?

智揚：目前的住宅政策較著重在供給面補貼的部分，比較像是要爭取選票的方式，並無法根本上解決住宅問題，我認為最大的問題還是「房子商品化」，應該要建立起一個「合理的稅賦制度及其與補貼的連結」，以稅賦來遏止高

額獲利的部分，並以此補貼弱勢的住宅權利。

老師：房子商品化真的是蠻關鍵的，稅賦與補貼的連結是另一個值得去討論的問題。

柏偉：候選人提出許多住宅政策，但卻很難真正去執行，真正的改革要從「法律面執行力」的強度著手，且從租屋市場真正執行改革。

老師：政治上不算人頭而算實力，2%的人擁有 50%的財富、實力、控制力、背後的影響力，現在是非自住需求排擠到自住需求。而因為供給面的住宅補貼相較於需求面的補貼政策較不會打到要被改革者，所以政府才會推行較多供給面的政策，另外，主事者所用的團隊是否專業也是關鍵重點。

昱至：住宅的問題有一部分也是政治權力結構所造成的，候選人目前的住宅政見有點多方討好、不得罪的傾向，且有些失焦的問題，社會住宅雖然是很重要的議題，但「住宅市場的財政與貨幣政策」在候選人的政見中是不明顯的，應從「問題的關鍵」下手，提出真正有幫助的政見。

老師：青年人的投票取向較不固定，而老年人的投票取向大多已固定了，所以候選人的政見也較容易偏向青年部分。

怡潔：有土斯有財的觀念其實也是大家期待房地長增值的結果，雖然台灣人的住宅自有率高達 80%，但青年人的住宅自有率卻不到 25%。而台北市未來的公共住宅也導向提供 60%給青年、30%給老年人及社會弱勢，10%作為實驗的場所(例如智慧宅)，由此可以看出政府對老年人、弱勢者的住宅政策相較不足。另外，興建公共住宅與租屋市場的健全應該要並行，且若只由地方政府獨自出資興建公共住宅太過吃力，可透過稅賦的方式以高所得者的相關稅賦挹注住宅補貼。

老師：改革的行動是免不了的，住宅政策的資源配置應該要考量比例原則。這次地價稅調整的幅度在許多縣市都達到 30%，然不動產的價值明顯高於汽車，但地價稅相較於汽車的稅賦在比例上還是少很多。

學隆：地價稅應該要有明顯的分級、差異性，應該要有公平正義的制度落實。

老師：地價稅區分為自用、非自用，非自用的稅率十分高，且有累進的制度，然房地產稅制太複雜，人民卻不了解，且太過複雜的稅制會提供許多炒作空間，給人機會鑽漏洞。無奈的是社會上其實都知道目前的住宅制度不合理，卻太少聲援的聲音。

喻婷：青年因為仍在就學或就業剛起步的階段，若能穩定居住需求使其較無後顧之憂，也是穩定經濟的一部分，且可針對青年再進一步區分是否已結婚，但也不應該特別針對青年，社會上仍有許多其他弱勢族群需要被提供資源。另外，提供誘因給民間去提供公共住宅應該會較有效率。

老師：仍要注意資源有限的問題，應該要考量誰應該先被照顧、哪些人想找卻找不到住宅的?有限資源下的分配平衡點及垂直公平是需要檢討與注意的。

立寧：多數人常知道制度有問題，但卻缺乏了解事情的真相，且三人成虎的輿論風向非常明顯，社會上應該要建立並凝聚共識。而以租屋而言，老年人相對於青年人來說比較難找到可以居住的房子，青年人的部分可以透過其他

方式給予補貼提供其居住的權利，然弱勢者、老年人應該是比較需要投入住宅補貼資源的部分。

老師：在許多歐美國家，中產階級其實發揮了很大的力量，而在台灣，沉默的大多數及中產階級沒有發揮力量十分可惜，且會走向一條危險之路。

珮慈：候選人的政策大多偏向提供公共住宅等供給面的部分，因為如此建商可獲利且民眾也覺得政府做了事，沒有人受到權利損害，然而目前市場上空屋很多導致資源浪費，但卻沒有由空屋釋放的政策，因為怕這樣做會使部分人受到損害而影響選票。高房價的議題已經持續好多年，但很少人大刀闊斧地做些事，人民明辨是非的能力應該要提升。

老師：人的自主意識好像還不太高，容易被操控。過去在北市府也有針對空屋的部分做些努力，但成效不彰，棒子跟蘿蔔兩者皆須存在，之前主要提供蘿蔔的部分，應有更多配套措施及棒子的部分。老年人相較於青年人較難租到需要的房子，有些即便有錢也租不到，此即市場失靈的部分，而市場失靈應該由政府介入。

麟雅：看到青年住宅政策感覺好像很開心，但其實好像是一塊吃不到的餅，我認為可以將這樣的資源拿來改善租屋市場、健全房市、改革租稅制度，會比興建公共住宅較有效率一些。每到選舉就會有一些炒地皮的事件被揭露，但大家在意的不是炒地皮這件事的本質，而是在乎為何他們賺的到而我無法的不公平感受。

老師：政府建屋的成本是很高的，應更加聚焦在是否有幫助到需要幫助的人。

珮君：目前房市正在下降，但房價還是很高，候選人提出的住宅政策反而忽略了高房價的住宅問題本質。另外，住宅法規定提供至少 10%給弱勢者，市面上的公共住宅就只提供 10%給弱勢，剩下的大多提供給青年，反而壓縮到了弱勢者的權利。而居住歧視的問題在住宅法也是很大的突破，但候選人的政見中較少提及應如何執行。

老師：住宅法將許多力量放在社會住宅上，反而變成了社會住宅法，對其他部分卻輕描淡寫過去了，而住宅法所訂的 10%本來是下限卻變成上限了，之前看到國小的公民課本竟然出現了「房地產是很好的投資工具」的內容，社會價值觀竟然是這樣被教育的!而有許多先前透過房地產取得高獲利者的權利受了一點損害即要求政府協助是很不符合比例原則的。另外，國外經驗的移植並不容易，台灣本土的問題與經驗是更最重要的，每個國家都有自己的文化條件，應該更著重台灣的問題而對症下藥。回顧住宅的歷史脈絡，雖然投注了很多的成本，但台灣的公共住宅卻因為政治的介入而如此稀少，公共住宅時常只是政治的口號及宣傳品而已，房子反而變成了政治的問題。

同學報告：

報告人：珮君

一、第一篇 The Future of Public Housing—Preface

(一)中國：由一開始社會主義下的福利分房制度，到 1998 年社會資本主義下的住宅改革住宅商品化，再到近年來的保障性住房政策，發現公宅政策可抵消全球經濟衰退的衝擊並作為房地產市場的監管工具。中國的住宅類型如下：

1. 商品房：一般供經濟較富裕的社會階級居住者。
2. 非商品房

(1)出售

A. 經濟適用房：出售給有一定支付能力的中低收入住房困難家庭。

B. 限價房：限定價格、一定的坪數大小。

(2)出租

A. 公租房：介於經濟適用房與廉租房之間。

B. 廉租房：提供給社會最底層者。

研究北京經濟適用房及限價房是否達政策目標發現，中低收入家庭收入買不起公宅，但以上海來看，公租房政策能留住人才、提高城市競爭力。

(二)香港：在英國統治時期，公屋用以拆除貧民窟、開發新市鎮。1970 年代推行「居者有其屋計畫」，由政府興建房屋，並以低於市值的價格售予低收入市民，歷經亞洲金融危機和 SARS，2002 年停止住者有其屋計畫，取而代之的是 2001 年推行的「公共住宅計畫」，以出租方式進行，較特別的是有「房屋協會」作為政府與民間的管道，提供專業管理，好比第三方的組織。

(三)台灣：台灣公共住宅政策的效益有限，應減少政治干預，才能使臺灣公共住宅政策有新方向。

(四)南韓：1988 年後因住宅價格暴漲才開始興建公宅，分為以下三種：

	永久租賃住宅	50年租賃住宅	國民租賃住宅
啟動年代	1989~	1992~97	1998~
已完成數量 (2010)	193,710	92,730	718,493
資格	1分位以下 基本生活保障人口、國家有功者	都市再開發的拆遷人口、加入住宅預儲蓄帳戶者、國家有功者	低到中收入家戶： 1-2分位59m²以下 3-4分位79 m²以下
租期	無限期	50年	30年
單元面積 (m²)	23-40	小於60 或 60–79	36–52 (Type I) 53–62 (Type II) 63–79 (Type III)
租金	約市場租金3-4成	約市場租金8成	約市場租金5-8成

資料來源：1) Lee, H. J. & Ronald, R. (2012) Expansion, Diversification, and Hybridization in Korean Public Housing, Housing Studies,27(4): 495－513. 2) Korean Land and Housing Corporation (LH).

1990 年以來，韓國政府迅速增加公共住宅存量，目標 2015 年提昇公宅存量到 7%(80000 戶)，現在面臨土地取得不易的挑戰，打算引進新方法增加

公宅供給(購入私有住宅、更新計畫中要求一定的公宅數量)。

(五)日本：戰後因住宅短缺而大量興建公共住宅，後來以提供出租住宅為主，不僅提供給低所得者，也提供給中所得者使用。日本住宅自有住宅高，相較之下公共租賃住宅比例較低，因為公宅比例低且為其他提供住宅補貼政策，所以低所得者生活比較困難、無家可住者劇增，未來政府希望能增加對低收入住宅投資。

(六)新加坡：實行「住者有其屋計畫」，由政府自行規劃、建造，提供中低收入民眾廉價的公共「組屋」，有出租及出售者。公宅政策成功關鍵為其政治環境(高效率的集中規劃制度)、公積金制度(保險的概念，可運用在醫療、不動產、教育方面)。而平衡受管制市場和自由放任市場之間的房價動態關係、尋找更多的資金和資源滿足新加坡民眾需求，為新加坡公宅政策未來的挑戰。

(七)美國：社會福利不發達，公宅政策非主流政策，因 1930 年代大蕭條，過半住宅貸款技術性違約、建商倒閉，政府才開始介入；1949 年開始有住宅法，但效果不明顯；1960 年代開始興建公共住宅；1974 年 Section8 針對低所得家庭住宅維修、房租等住宅補助；1980 年代後不再興建公共住宅，而改實行「租屋券」的政策，鼓勵低收入家庭自由選擇房屋，並藉此消除貧民窟、種族隔離的問題，研究顯示對經濟狀況與孩童教育程度有明顯改善。另外，「低收入住房稅收抵免」始於 1986，房東將房屋出租予低收入家庭，且租金不超出低收入家庭收入 30%，房東可免稅。

(八)英國：因其社會經濟條件較高，政府有責任健全社會安全網制度照顧弱勢，故提供出租住宅提供「給社會底層民眾」，也因而導致生活環境條件差，故 1970 年代改採「全國住宅津貼計畫」，全國有 60%房客申請津貼。至 1980 英國有 3 成家戶住在公共出租住宅，後來轉為購買權將出租住宅賣給原承租人(民營化政策)，政府擁有的社會出租住宅數量減半，1988 後社會出租住宅則由「住宅協會」興建管理(第三方組織管理)。

(九)法國：公共住宅分三種，非侷限於窮人申請，有人批評法國公共住宅規劃設計失當，富人區與平價區分明，貧富對立的局面，近年來進行「混居」的改革改革。

(十)荷蘭：社會住宅占住宅存量 34%，租金為市價 1/3，因數量龐大可影響私人市場，二戰後大量興建公共住宅，1980 年代後期，政府認為住宅存量充足，且高品質住宅需求增加，故轉為針對低收入族群進行租金補貼。另外較特別者為，「住宅協會」有建立兩種「循環基金」，不僅可在協助其於金融市場取得更便宜的資金，亦可提供協助給陷入困境的個別住宅協會，但歐盟認為對私人地主而言是不公平競爭，且有政府試圖共享住宅協會盈餘的爭議產生。

(十一) 瑞典：社會福利制度完善，為避免標籤化，不用社會住宅而以公共住宅的字眼，公共住宅的租金水準係由當地租戶代表與住房管理公司「協商而定」。1965 年的「百萬家戶計畫」，預計 10 年內興建 100 萬戶公共住宅；1990 年

代經濟危機使得利息補貼取消、新建公宅銳減，導致私有化情形產生。

（十二） 匈牙利：由極權國家走向民主，政策方向為住宅私有化（2000 年住宅自有率 90%），故住在公共住宅內的民眾，生活品質極為低落。政府透過「住宅金融」（銀行貸款成數有受政府規定，為人民著想）、「住宅補貼」執行住宅政策(針對年輕人、低收入者、家庭成員超過三為者有補貼政策)。

二、第二篇 The Future of Public Housing—Ch6

(一)簡介介紹國民政府來台後的台灣公共住宅政策，台灣的公共住宅政策一直被政府忽略，截至 104 年第 2 季為止，全台有 7534 戶社會住宅，佔全國住宅總量 0.089%，而 2011 年「社會住宅調查」顯示社會弱勢公共住宅需求 33 萬戶，這之間有明顯差距，民間團體主張增加公共住宅供給，但政府追求短期的政權穩定和政治宣傳。台灣市場景氣歷經四個循環，但政府的被動作為造成房價飆升、高 PIR、高空置率和高自有率等問題。

(二)台灣有兩種公共住宅觀念：

1. 政府興建公共住宅：有提供給弱勢的戶數稀少、申請標準寬鬆(家戶所得比中位數低即可申請)的缺失。
2. 運用國家資源改善經濟或社會弱勢的居住福祉：災後重建安置、公教住宅、購屋貸款補貼。

(三)公共住宅歷史脈絡：

1. 1940s－1970s：國民政府一開始來台的住宅政策是為了容納大批人口遷台、天災侵襲而興建住宅，無公共住房政策，僅有「眷村」、「災後安置」、「購置國宅貸款」計畫，後來受突發災害和美國政府壓力影響，故 1975 年國宅條例施行。
2. 1970s－1990s：國民住宅條例施行目標為帶動經濟發展、住者有其屋、作為標準住宅的典範。但因興建國宅過程緩慢(人力資金不足、土地取得不易，截至 1985 年僅 68347 戶)、開放一般人購買戶數稀少(分配與銷售過程不公開、軍人優先購買)、房價飆升速度高於貸款增長的百分比，中低收入者無法負擔房價、建築設計及興建品質低落等問題，故國宅政策無法達到政府目標。1989 年 8 月 26 日「無殼蝸牛運動」抗議高房價及不合理住宅政策，政府曾考量「租金和價格管制」可行性，但隨著新聞熱度消退，並無政策因應。
3. 1990s 至今：開放政黨活動後藍綠政爭，因經濟發展停滯故政府無法大量供給公共住宅，故轉為以購屋貸款補貼(投入約近 1.1 兆)及稅制進行改革，另有勞工、公教貸款。購屋貸款補貼優缺點：

(1)優點：提振經濟，刺激購買意願、減少餘屋、刺激建築業、幫助低收入家庭及青年購買等，官方甚至出現執行成本低、建商、買方和銀行皆得利的說法。

(2)缺點：補貼無資格限制、補貼對象錯誤(補貼公教人員，侵奪弱勢團體資源)、補貼目的錯誤(補貼中低收入者、青年買房，致生活品質更差)。

(3)評析：建商及銀行是最大獲利者、民眾買下原本住不起的區位，犧牲生活品質、得不到補貼的人更難購屋。

又租賃市場被政府忽視，面對高空屋率、高房價、低租金的住宅市場，政府應該將導入餘屋租賃市場，建立制度管理租賃市場或由第三方管理，並保障弱勢族群(老人、受家暴等)的生活品質，不該讓租賃市場的不健全迫使民眾去買房。

4. 近期：

(1) 2010年成立「社會住宅推動聯盟」,訴求提高台灣社會住宅量(達到5%存量)、強化弱勢家戶資源補助及保障、打造健全公平住宅市場機制，並建立適當申請標準、結合照護和補貼制度、導入NGO建立永續管理模式、推動「住宅法」及其地方自治條例的立法。

(2) 「合宜住宅」為2012年選舉下的產物，政府釋出精華土地，以標售方式讓建商取得，並要求其興建住宅並以市價七折出售予中低收入者，然以林口合宜住宅為例，其戶數少、供給有限，僅少數出租弱勢族群，新聞僅聚焦於中樂透者，卻忽略高房價及弱勢族群問題。

(3) 2011年「住宅法」 通過，首次透過立法保護弱勢的居住權，規定社會住宅興建方式、社會住宅僅供出租且至少10%提供給特殊境遇者、「反居住歧視」。

(四)為何公共住宅的存量如此低:政治因素導致公共住宅政策變成政治人物獲取利益的工具。

(五)結論：政府長期漠視公共住宅政策(中低收入家庭、弱勢族群被忽略)，應強化租賃市場(台灣空置率19.4%，將餘屋出租予弱勢)、引入第三部門協助政府管理公共住宅。

三、報告討論

珮君：英國、香港、荷蘭有住宅協會興建、管理公共住宅，雖是公司組織，但帶有社會責任感去負責及協助政府，是可以參考的。另外，瑞典有混居形式的老人住宅，並配合照護政策，針對不同族群去設計蠻好的。日本、韓國的公共住宅租金為有彈性的，而台灣公共住宅的租金並沒有因人而異，因而壓縮到了住宅法10%弱勢者的權利。

老師：補貼為社會福利很重要的部分，應該要因人而異，依不同所得給予不同的租金，而不該了行政上的方便而一率都打85折，應該以執行垂直式的公平為努力改革的方向。另外，目前第三部門的介入尚未成熟，有許多抗議的團體但未與政府合作。我還是對未來與教育有些期待，每個人都應該盡一份力量凝聚共識。

柏偉：最近政府推出的旅遊補助與節能減碳補助，雖有誘因但還是得自己付錢，且有申請的人才有補助，也會有公平的問題產生。

老師：這些比較像是錦上添花的政策，為了補助還要刻意去旅遊。又台灣的購屋貸款補貼反而是給有能力的人，而不是針對弱勢者，分配不當反而會造成資源與政策的扭曲。