

住宅市場與住宅政策課程報告

Housing the Urban Poor : Chapter 2
The Choice of a Housing Policy
Solomon(1970)

報告者：106257007 地政碩一 羅子涵

前言

- 雖然在1930年代以前，任何一個國家都還沒有住宅法的制定，但從那時起，政府在住宅方面就已經有一定的投入。
- 雖然聯邦政府本身很少作為建商或業主，但它對低收入戶和中等收入戶都在住宅的生產和取得提供了一系列的補貼。
- 核心困境：資源稀少如何分配？
- 本研究的前提：
 - 理性、客觀的標準
 - 規範性決策模式

如何選擇最佳的住宅策略

1. **確立國家住房目的和目標**：聯邦立法和行政指導方針提出了一些國家住房目標。這些多重目標（如為每個家庭提供體面的住房和適當的生活環境，消除住房市場的經濟和種族歧視）屬於廣泛的經濟，社會和環境類別。
2. **制定替代策略**：有一系列的聯邦住房方案和替代行動方案可以以各種方式結合起來實現國家目標。現有的選擇包括住房津貼、補貼建設方案、抵押保險、優惠稅率，修復貸款和贈款。
3. **決定限制**：實際上，政治制度、制度薄弱、憲法和其他法律規定，造成物質資源、生產技術，以及預算上限的限制。

如何選擇最佳的住宅策略

4. **評估替代方案**：每個替代方案的導入會隨著時間的推移而產生成本和收益。為了比較，我們計算資源投入（土地，勞動力和資本）的成本以及社會有價值的產出（體面的住房，就業收入，社會和經濟一體化程度等）的利益。
5. **決策規則 - 選擇最佳策略**：理性選擇住房政策需要選擇淨值效益減去成本的最高值的策略替代方案。換句話說，在選擇最優策略時，政策制定者應盡量從政府住房活動的資源分配中提供最大的社會福利。

國家的住房目標

- 「每個美國人都能擁有體面的住房和適合的生活環境」是衡量任何住房計劃的指標
- 在這個目標中固有的三個標準：
 1. 符合健康、安全和衛生最低標準要求的住所
 2. 一個沒有疾病的社區，不受犯罪和暴力侵害，並得到公共服務的充分供應
 3. 根據每個人的需求和喜好，每個家庭都有平等的選擇住所和社區機會。
- 問題與對策
不少家庭由於收入不足、被歧視或制度的阻礙，而無法取得最低標準的住房。因此現今住宅政策已經發展成為包含經濟、社會和環境的多樣化目標。

國家的住房目標

- 目標及其相對應績效衡量標準表

Table 2.1 Major Objectives of Federal Housing Subsidies

Impact of Housing Subsidies	Objectives	Measurements
Economic	Increase aggregate real income (mitigate poverty)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Housing services added ✓ Municipal services added ✓ Employment income added
	✓ Redistribute income	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Housing services distributed equitably
Social	Enhance consumer sovereignty 主權	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Scale of satisfaction
	Encourage fair housing opportunities	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Segregation index
	Foster social stability	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sociometric scale
Environmental	Upgrade deteriorated neighborhoods	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fire insurance rates, property assessments, capital investments
	Stabilize neighborhood environment	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Vacancy and turnover rates, abandonment
	Decrease social costs of slum living	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Crime statistics, morbidity rates, fire damage

國家的住房目標—經濟

- 住房計畫的社會效益
 1. 對居住單位價格和數量造成的住房消費變化
 2. 市政收入的增加
 3. 創造就業收入淨收益
- 選擇最迫切需要住房的家庭進行入場，而不是給更多的特權家庭，因為邊際美元的利益會給予他們更多的滿足。

國家的住房目標—社會和環境

- 近年來非經濟目標的方案得到越來越多的公眾的認可，但在貨幣方面特別的難以衡量。
- 當前住房問題不是不足的住房，而是不適宜的環境，住房救濟與社區整體發展是相關聯的，任何有助於升級惡化的社區的補貼方案，或至少減緩降低社區惡化速度，都能為社會福利做出貢獻，而這種貢獻是難以用金錢來衡量的。
- 任何對住房方案的評估，都應評估其經濟、社會、環境等一體化的能力。

替代住宅策略

1. 消除聯邦政府對住房的全部支持，僅依靠私人市場。
2. 取消直接聯邦住房補貼，但保留有利的所得稅和抵押保險條款。
3. 繼續依靠新的施工項目，補貼窮人新建。
4. 發展現有住房補貼，如直接消費者補貼或管理和維護獎勵措施。
5. 發展新建項目的補貼和使用現有庫存。

替代住宅策略—消除政府補貼

- 保守派觀點(Edward Banfield)

認為住房補貼、城市更新和其他形式的政府干預，只會使得原本應該解決的問題更加惡化。

住房危機事實上在很大程度上是不存在的，無論剩下的問題如何，都可以透過私人市場的自然運作解決。

- 激進派觀點

國家只是資本主義獲取利益的手段，政府的活動必將犧牲那些有需要的人而獲利。

- 作者觀點

解決住房問題的根本和財富及收入分配不均的問題有關。但仍然認為，即使政府政策只是治標不治本，但部分政府行動有總比沒有好。

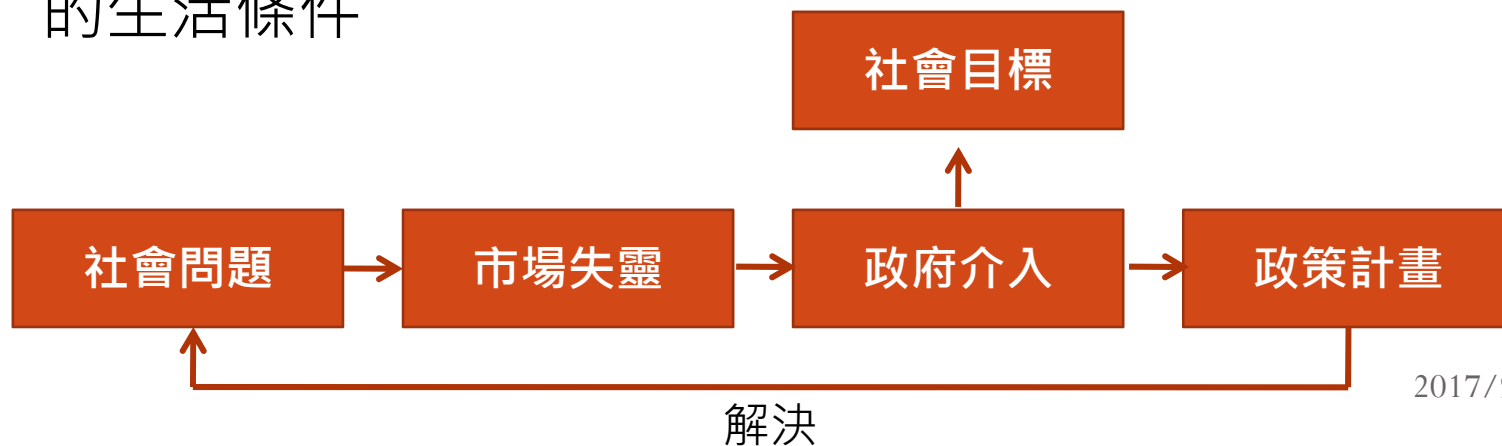
替代住宅策略—消除政府補貼

- 政府干預的理念：

一個好的住房應包含教育和醫療的概念，並至少應該符合市政建築、衛生和住房法規體現的最低標準。

- 政府原本不願意進入住房領域，但在私營市場的嚴重和長期缺陷之後才顯示出私營市場沒有自我癒合的能力。

- 自從政府干預第一個住房活動的決策以來(無論是效率低下、浪費，有時是腐敗的)都能顯著改善數百萬家庭的生活條件



替代住宅策略—消除政府補貼



- 市場失靈的原因

1. 外部性問題
2. 公共財
3. 資訊不對稱
4. 報酬遞增
5. 自然獨占

- 政府失靈的原因

1. 資訊收集不足，造成政策擬定錯誤
2. 決策難免錯誤，政府成員以個人利益極大化為目標，而非整體效用
3. 影響私有市場效果有限
4. 政府運作過程複雜，有利益團體在其中遊說，造成決策錯誤

替代住宅策略—依靠篩選過程

- 完全依賴於為窮人提供住房的「涓滴」過程。所有新建築將適用於高收入的家庭，而貧困或中等水平的家庭將透過搬遷到以前由高收入家庭佔領的單位來提高住房比率。
- 涓滴效應
指在經濟發展過程中並不給予貧困階層、弱勢群體或貧困地區特別的優待，而是由優先發展起來的群體或地區通過消費、就業等方面惠及貧困階層或地區，帶動其發展和富裕
- 問題
 - 導致人口在種族和經濟方面的隔離越來越多
 - 離開核心城市的就業、財政、衛生、教育...等多種問題。

替代住宅策略—補貼窮人新建

補貼窮人新建的目的在降低低收入戶和中等收入戶直接建設時政府所需補貼的價格，這種做法有幾個關鍵的目標：

1. 擴大供應總量，緩解房屋需求，保持價格上漲
2. 分散整個大都市地區的貧困家庭，特別是在市場上幾乎沒有可用單位的快速增長的郊區
3. 在沒有補貼的情況下，私人開發商不太可能建造現有庫存中不可用的某些類型的單位
4. 刺激建築行業的增加和維修工作
5. 升級老年惡化地區，作為對私人再投資的刺激。

替代住宅策略—使用現有庫存

- 透過下列方式提高窮人的購買力
 1. 補貼低收入住房的實際租金
 2. 提供一般性的收入維持補貼
 3. 提供指定用途的收入轉移
 4. 提供專用的住房收入轉移（如住房津貼，租金證或租金憑單進行有限的現金轉移）。

替代住宅策略—使用現有庫存

- 優勢

1. 由於避稅場所，開發商的利潤以及市政服務需求的增加將不再有關，所以會降低成本。
2. 更少的行政中介機構，更多的補貼金額實際上將達到目標住戶。
3. 房屋種類、結構質量和位置的選擇將留給個人受益人。
4. 增加的租金將有助於更好地利用現有的住房，為房東提供誘因，提升房屋結構，從而減少房屋的退化和放棄。
5. 他們將克服許多阻礙郊區補貼單位建設的障礙，為窮人的地域分散提供了更大的潛力。
6. 他們對當地社區更加公平，並減少政治上的激烈。

- 問題

房東是否會按預期的方式作出反應，或者只是提高價格。

替代住宅策略—方案的混合

最後一個策略是採用住房計劃的選擇。

- 單一策略不能適用於所有地區
- 每個州和地方社區都應選擇最適合自己情況的住宅和社區發展策略。

政策約束

- 理性決策者可以透過選擇合適的住房政策，以一定的成本實現利益最大化。然而，在實踐中，各種制度、財政、法律和政治限制阻礙了聯邦住房計劃以最佳方式實現政策目標。
- 限制
 - 土地的可用性
 - 建築勞動力是否充足
 - 機構、政治和經濟制約因素
 - 每年聯邦預算撥款

評估替代策略—成本模型理論

- 該模型告訴我們，純粹的私人市場體系如何分配住房撥款，並檢查這個解決方案代表經濟福利最優的程度。
- 在這種分析中使用的方法與傳統的福利模式在幾個方面不同：
 1. 首先，雖然大多數效益成本模式僅在其經濟效率或對國民總收入的貢獻方面排名，但該模型還**包括其他公共政策目標**，首先是公平考慮因素，例如將收入重新分配給低收入群體。
 2. 第二，這項研究超越了以前嘗試對具體子群體收到的好處增加社會價值的嘗試；加權方案通常依賴於單一屬性 - 接收者的收入 - 而**本方法使用幾個附加特徵（種族、家庭大小）來確定分配權重**。因此，該模式更適合於評估國會指示和聯邦法規的程序性能，其中規定聯邦住房計劃不僅僅是為了低收入戶也是為了私人住宅市場處於最不利地位的人。
 3. 第三，雖然正式模式僅限於利益和成本的經濟措施，但是**分析中已經加入了不適合量化的計劃效應，以考慮到決策者在決策中考慮經濟和非經濟目標的事實**，例如種族和經濟 散佈或環境影響。

衡量住宅政策績效：利益和成本

- 利益

住房方案對國民經濟福利的貢獻總額，可以表示為

$$\beta^G = (1 + X)\beta^H + \beta^M + \beta^E$$

Where

β^G = 住房方案的經濟總收益

X = 住房消費的分配權重

β^H = 住房消費收益

β^M = 市政服務消費收益

β^E = 就業收入消費收益

衡量住宅政策績效：利益和成本

- 成本

總體成本可以分為聯邦和相關支出（私人以及州和地方政府）：

$$C^G = C^F + C^A$$

Where

C^G = 住房方案的經濟總成本

C^F = 聯邦政府支出成本

C^A = 非聯邦或相關支出成本

- 如果一個計劃的好處超過了社會機會成本，政府對該計劃的投資就代表著資源的有效利用。
- 如果住房投資產生的經濟效益低於其機會或社會成本，那麼如果保留在私營部門，資源將能夠有更有效率地分配。

衡量住宅政策績效：利益和成本

- 決策方式

1. 由於聯邦住房計劃為未來產生利益和資源，所以有必要將跨期考慮納入分析。
2. 公共部門的投資必須至少獲得與私人部門所獲得的資金一樣高的回報率，這種做法才符合福利經濟標準。
3. 福利經濟決策規則依照收益減除成本求出淨收益後，加以標準化來比較出最佳的住宅策略，可以表示為

$$\lambda = \frac{B^G - C^G}{C^F} = \frac{[(1 + X)B^H + B^M + B^E] - (C^F + C^A)}{C^F}$$

B^G = 住房方案的經濟總收益⁺

C^G = 住房方案的經濟總成本⁺

C^F = 聯邦政府支出成本⁺

衡量住宅政策績效：利益和成本

- 上述利益成本計算在其經濟效益或對國民總收入的貢獻方面排名替代住房戰略。然而，我們的分析並不局限於經濟標準，因為聯邦住房補貼具有許多社會和環境以及經濟目標。
- 由於這些非經濟目標的測量很少適用於量化，因此通常會從公共支出分析中省略非美元價值的影響。然而，這是不適當的，因為住房方案對種族和經濟隔離、鄰里穩定和環境條件的影響與其相對經濟效率一樣重要。
- 為了進行有意義的政策分析，有必要進行效益成本的評估，每個決策者必須建立自己的主觀加權方案來比較和排名替代策略，使社會、環境和經濟權衡盡可能的明確。

我的想法

- 這篇文章主要在說明美國聯邦政府在住宅政策上的決策方式，作者以經濟學的角度來討論居住的問題，透過住宅的政策來將有限的資源做出最有效的分配，使得每個人都能夠獲得最基本的居住需求。

這讓我想到了老師上周上課有談到，台灣當前90%以上的住宅供給都是由市場所提供，政府所提供的量很少，以致台灣當前的住宅發展是以完全的市場導向為主。因此，在有限的資源下，政府當前的政策如果不要將資源拿去新建社會住宅，而是將資源運用於解決市場上的問題，或許其對整體社會的效益會比較大。

-END-

2017/9/27