

「新政府社會福利政策的建言」研討會

## 新政府住宅福利新方向

### —住宅市場與住宅福利資源關聯性之探討

張金鶚

國立政治大學地政系教授

email: jachang@nccu.edu.tw

花敬群

內政部建築研究所博士後研究員

email: cchua@abri.gov.tw

#### 摘要

陳總統於競選期間提出「333 社會福利政策」，預定在實施百分之三優惠利率購屋貸款，隨後為配合住宅市場發展需求，以及穩定金融體系與總體經濟等因素，因而提出「健全房地產市場措施」作為當前住宅福利政策的主要內容。

本文檢討住宅福利體系並提出住宅福利政策的新方向，認為一方面要經由需求狀況與社會經濟條件的分析，來確認住宅福利政策的目標；另一方面則是針對各項目標來擬定政策規劃原則與執行策略。因此本文從市場經濟的觀點提出「擴大住宅福利政策與參與範圍以提供更多資源與服務」、「增加選擇項目以滿足各類住宅補貼需求」與「建立機制以維繫住宅福利措施應有的公平與效率」等三主軸。此三項主軸的內容主要包含建立引進民間資源參與住宅福利事務、健全出租住宅市場、發展地上權住宅市場、發展押租住宅市場、住宅消費繳款方式多元化策略等等，其中最主要的關鍵在於相關法令制度的建立，增加住宅福利財政支出，並透過財務管理機制的有效操作，如此才能在多變的住宅消費體系下，建立隨機應變且符合公平效益的住宅福利體系。

關鍵詞：住宅政策、住宅福利、住宅補貼

## 壹、背景說明

「住」是人類生活的四大基本需求之一，無論經濟能力如何，基本的住宅消費與需要都是必須，此基本需要包含實質的舒適、健康的維護、安全的保障、自我空間的確認等等。雖然住宅需要的滿足主要由經濟能力決定，但因為不同住宅需要的滿足具有不同的經濟門檻，<sup>1</sup>因此政府部門必須以各種住宅福利政策方式介入，並依據社會經濟發展狀況，設定各類住宅需要的政策目標與策略。

「住宅」的目標可簡單分為理想目標與政策目標兩種概念，但二者十分容易相互混淆。例如「住者有其屋」、「一戶一住宅」與「一人一居室」可說是一種理想目標，卻未必是所有社會應該設定的住宅政策目標。此外，理想目標仍應考慮實踐上的問題，例如「住者有其屋」應該是強調所有家庭均有合宜的住所，而非期待所有家庭都擁有一戶住宅。具體的說法是，政策與理想的差異在於政策具備財力、人力、相關法令制度與執行方案，而理想的政策除了要符合可行性的規範，亦應該符合更多的社會經濟目的。<sup>2</sup> Grigsby et al. (1975) 將住宅政策目標歸納為三大項：改善大多數人民的居住條件、透過住宅條件的改善來縮小不同所得階層或身份別的生活品質差距、創造不同所得水準或身份別家戶經濟地位的相對公平。因此，住宅政策目標在於提昇與滿足居住需求，追求所有民眾都有能力居住在適宜環境中的合宜住宅，以及透過住宅政策來維繫經濟弱勢者的居住權益。(張金鶚, 1990)

陳總統於競選期間提出「333 社會福利政策」，預定實施百分之三優惠利率購屋貸款（另為每人每月三千元老人年金以及三歲以下幼童就醫免費），隨後為配合住宅市場發展需求，以及穩定金融體系與總體經濟等因素，因而提出「健全房地產市場措施」。<sup>3</sup>此措施關於住宅福利之內容，主要為 3420 億元優惠房貸，包含總金額 220 億元的「青年首購低利貸款方案」，估計可提一萬戶首購家庭購屋，「青年優惠房貸及保障方案」金額 1200 億元，約可提供三萬戶家庭購屋，此二者均屬無自有住宅之首購家庭為主，政策目的在於滿足基本購屋需求。此外，「一般優惠房貸方案」金額 2000 億元，並未限定購屋者資格，概念上可認定為誘導民眾換屋的措施，約可補助八、九萬戶換屋或首購家庭，合計約補助十二、三萬戶家庭，並且在中長期措施中則提出「檢討租賃制度，建立良好租賃環境」，希望經由發展租賃市場來增加住宅消費選擇機會，同時舒緩住宅供給過剩問題。另一方面，尚在研擬中的住宅法（草案）排除原來以身分別所擬訂的住宅補貼方式，改以經濟能力與評點制度方式來決定受補貼者之順序，同時加入租金補貼相關規定，並提出鼓勵興建專業出租住宅與成立出租住宅管理公司等機制。顯然，住宅福利或補貼體系的改革方向，在住宅政策方面已經逐漸確立了方向，但是在短期措施方面仍受到政治因素的干擾。

<sup>1</sup> 例如安全與健康的居住條件較偏向集體消費的公共財，需要較大的經濟規模，因此政府部門需擔負較大責任，而居住空間大小或舒適程度較偏向私有財特性，多由消費者自行負擔。

<sup>2</sup> 理想的政策除了要具備財務可行性與法令可行性之外，亦應該符合社會文化習慣、經濟意義與民眾需求等等。

<sup>3</sup> 此項政策已於民國 89 年 9 月 15 日經行政院院會審議通過。

由此觀之，興建國宅（政府與獎勵投資）、購屋優惠貸款、租金補貼（或發展租賃住宅市場），已然成為新政府當前住宅福利政策的主要內容。<sup>4</sup>問題是，傳統住宅福利政策問題並非方式的不足，而是政策目標的「住宅」意涵不足而過於偏向鼓勵購屋，<sup>5</sup>以及執行策略缺乏公平性與效益性的考量。因此僅增加租金補貼方式仍不足以彌補住宅補貼體系的問題，而是需要更清楚界定政策目標，並且規劃符合現實環境需要的執行策略。對此，本文首先探討當前住宅補貼體系的問題，其次說明以市場化運用住宅福利資源的機制，最後以優惠貸款、引進民間資源與發展非自有住宅市場為例，說明此住宅福利政策規劃方向的功能與做法。

## 貳、當前住宅福利體系檢討

### 一、現行住宅補貼措施檢討

住宅福利基本上是針對經濟地位相對較低者在住宅需求，尤其指金錢方面的補助，以及弱勢族群的居家照顧等社會福利方面的協助，因此相關措施的執行大多以政府主導為原則。在此概念下國內住宅補貼政策長期以來以政府直接興建國宅與貸款人民自購住宅為骨幹，雖然台北市有提供出租國宅，但整體而言仍是一種以協助自有住宅取得的為主要目的政策架構。此外，勞工住宅、公教住宅、軍眷住宅等以身份別來限制承購資格的出售國宅，亦是住宅福利政策的重要項目。本文先針對各類住宅補貼方式的優缺點說明如下：

表一 現行住宅補貼方式之優缺點

	優 點	缺 點
直接興建國宅	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 提供部份中等收入家庭解決居住問題。</li> <li>2. 預算容易掌控。</li> <li>3. 國宅單位執行熟悉度較高。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 公平與效率性遭受質疑。</li> <li>2. 售價過低。</li> <li>3. 無法滿足人民對國宅的需求量。</li> <li>4. 可開發土地有限進度不易掌握。</li> <li>5. 國宅部門對社區管理能力不足。</li> <li>6. 建築施工品質較差。</li> </ol>
獎勵投資興建國宅	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 提昇民間參與國宅供給。</li> <li>2. 提供業者經營機會。</li> <li>3. 政策執行成本較低。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 業者投資意願低。</li> <li>2. 政府部門缺乏推動策略。</li> <li>3. 政府部門對投資者與銷售的管理經驗不足。</li> <li>4. 缺乏長期資金來源與規畫。</li> <li>5. 管理制度不完整造成不實廣告。</li> </ol>
國宅出租	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 提供低收入家庭較穩定的居住條件。</li> <li>2. 符合住宅補貼的公平原則。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國宅資金的使用效率較低。</li> <li>2. 社區與住戶管理困難。</li> <li>3. 欠缺供給計畫。</li> </ol>

<sup>4</sup> 基本上住宅福利政策的範圍除了包含住宅補貼之外，尚包含有關生活照顧、看護、教養等事務。本文為避免討論課題過於複雜，因此將住宅福利事務侷限在住宅補貼的範圍，以更清楚突顯此課題採取市場化角度分析的意義。

<sup>5</sup> 過去的住宅政策多著重住宅的擁有，較缺少以「保障居住權益」方面的作為。

貸款人民自購住宅	1. 提昇家庭購屋能力。 2. 自由選擇住宅區位。 3. 符合公平效率原則。 4. 政策執行成本較低。 5. 提昇住宅產業發展。	1. 欠缺長期資金來源。 2. 供給計畫波動過大。
勞工住宅	1. 提昇勞工購屋能力。 2. 自由選擇住宅區位。 3. 資金運用易掌握。 4. 政策執行成本較低。 5. 提昇住宅產業發展。	1. 主管機關缺乏整體住宅政策觀念。 2. 以身份作為補貼資格認定標準，不符合公平原則。 3. 欠缺長期資金來源。 4. 缺乏長期供給計畫。
住宅公教	1. 安定公教人員生活，提昇工作績效。	1. 補貼的公平與效率遭受質疑。 2. 易產生利益輸送的印象。 3. 補貼的執行成本高。
平價住宅	1. 解決低收入家庭居住問題。 2. 可協助低收入家庭脫離貧困。 3. 符合公平原則。	1. 容易流於貧民窟的意象。 2. 補貼執行成本較高。

資料來源：本研究整理

由前述討論可將現行住宅補貼體系歸納出下列問題：

- (一) 住宅補貼缺乏政策目標體系：當前住宅補貼措施以興建國宅與購屋貸款兩類為主，顯然仍限於「住宅自有」的框架之內，對於無購屋意願家庭的住宅需求並無具體協助。更為重要的問題是，因為住宅福利或補貼的需求狀況不清，因此各項補貼措施無法產生具體的執行目的與效益評估。
- (二) 住宅補貼政策事權不統一與缺乏充分財源：住宅補貼工作除了地方政府之外，尚有行政院人事行政局、勞委會、國防部等中央單位，且分別依據個單位之預算與計畫行事，而無法進行整體補貼政策之規畫。在此狀況下，住宅補貼政策除了失去整體性之外，也因而失去維繫長期穩定財源的基礎。
- (三) 補貼政策缺乏效率：此問題主要發生於過去政府直接興建國宅出售。另一方面，在補貼對象的選取上，雖然有所得高低、住宅之有無等規定，但是只要符合此並非嚴格的條件，則無論其家庭狀況與補貼的需求情況如何，申請戶均被一視同仁，對於需求之急切與否則缺乏因應的對策，亦即接受補貼資格與補貼順序執行方式缺乏政策功能。
- (四) 補貼方式缺乏公平性的考量：現行住宅補貼對象與資源分配方面，對於真正低收入家庭的協助僅有少量的平價住宅與出租國宅，因此主要協助的對象其實是中間收入而具備購屋能力的家庭，對於無力購屋但未達低收入戶標準之家庭，則無任何實質補貼措施。此外，同樣由政府直接興建之住宅，國宅與軍眷村住宅的補貼內容不同，公教貸款與貸款自購住宅之內容也不盡相同，且經濟地位相對較為弱勢者之補貼低於經濟地位高者。

- (五) 住宅補貼需求數量受景氣波動嚴重影響：由於住宅補貼過於著重購屋與自有，因此在住宅市場景氣上漲之際，容易因為民眾尋求獲利的因素，而導致所謂住宅補貼需求的過度膨脹，且在市場景氣蕭條之際，民眾卻對住宅補貼缺乏興趣。此現象顯示出住宅補貼制度的理念存在著嚴重錯誤，也使得住宅補貼計畫推動成效不易顯現。

## 二、「3420 億元購屋優惠貸款方案」檢討

從住宅市場結構發展觀察，民眾的住宅需求已經很明顯朝向消費目的大於投資目的的趨勢，對於每年需求數量的估計，大致上會與新成立家庭數量相去不遠。也就是短期之內每年新增的住宅需求約在 10 萬至 15 萬戶之間，中長期則因為人口成長減緩與人口老化的趨勢，因此新增的家戶數量也會逐漸減少。

雖然 3420 億元的購屋優惠貸款措施可以在未來半年至一年內誘導十餘萬戶的住宅需求。但因為「青年首購低利貸款方案」與「青年優惠貸款及保障方案」所產生的四萬戶需求，屬於新增家戶的消費性需求，即使不以此方案補貼仍會是住宅市場的消費者。至於沒有限制條件的 2000 億元一般優惠房貸方案，則是以誘導換屋族為目標，而未貸到前兩項的首購家庭，此方案也是不滿意但可以接受的選擇。因此，整個優惠貸款方案大概可以補助八、九萬戶新增家庭的基本購屋需求，並誘導三、四萬戶的換屋需求。問題是，這些消費性需求原本就存在，購屋與否只是早晚問題，因此優惠方案實際誘發的「新需求」可能只在一、兩萬戶左右，對於市場供給過剩問題的改善可謂杯水車薪，但是引發的後續問題就不是那麼單純了。

首先，貸不到的家庭，大概就不會在一年內買房子，而期待下一次的補助方案。但從健全住宅與房地產政策發展的角度，或者從國家財政能力來看，我們實在不應該再去期待這類措施的「下一次」？其次，消費者為了取得優惠貸款而提前購屋，終究會稀釋未來的住宅消費需求。因此，一年之後該怎麼辦？業者與政府可能都沒有答案，那消費者又要怎麼辦呢？第三，房價是否過高確實是見人見智的問題，至少與十年前的環境比較起來，國人的住宅負擔壓力減輕了一半。但是房價是否已經合理？是否價格接近成本就沒有降價空間？是否房價下跌就真的會造成金融體系無法承擔的衝擊？這些問題的答案大概都是否定的。但是，應該在一至兩年購屋的需求如果在半年內進場，可以預期房價會得到短期支撐，議價空間可能會暫時縮小，供給者的價格風險將因此移轉給消費者，這在市場資訊不充分與不對稱的環境下，此項政策確實存在相當程度的道德風險，但這卻是消費者必須自行去承擔。

從政策的正當性來看，短期內房地產市場對金融體系的不確定因素，可以因為購屋者的增加而減輕，且優惠購屋貸款方案的實施，可以讓建商的建築融資取得還款來源；對金融體系而言，貸放的資金從建築融資移轉至住宅抵押貸款，也可迅速減輕逾放款的風險。另一方面，從過去兩年的經驗來看，民國 87 年住宅抵押貸款餘額增加約 1400 億元，而民國 88 年初推動 1500 億元優惠房貸方案，該年度住宅抵押貸款餘額僅增加 650 億元，民國 89 年上半年則增加 320 億元，似乎這種誘導性的優惠房貸對穩定住宅市場需求數量的功能不若想像般神奇。但

如果比較民國 85、86 年的資料，可以看出此項優惠利率措施的某種迫切性。85 年全年購置住宅貸款餘額增加 2600 億元，86 年增加 2400 億元，顯然自民國 87 年以來，住宅市場需求呈現嚴重的萎縮。亦即，供給過剩問題雖然嚴重，但是「需求不見了」可能是更可怕的問題。

很顯然的，3420 億元優惠貸款方案在於確保住宅市場需求的穩定，再加上一點點刺激換屋或置產需求，至於健全或振興市場發展等願景，其實並不在此次的政策目標之中，也不是此項措施之能力所及。當然，這更不是純然以住宅福利為出發點的政策規劃，如果將有關「住宅」的意涵納入，則政策執行策略與各種條件設定應該要有更詳細的討論。

## 參、住宅福利政策新方向

過去的住宅福利與補貼政策體系，可簡單歸納為「有政策而無目標，有方案而無策略」。基本上住宅福利政策的新方向，一方面是要經由需求狀況與社會經濟條件，來確認住宅福利政策的目標；另一方面則是針對各目標來擬定政策規劃原則與執行策略。

從市場經濟的觀點而言，前述觀點可進一步具體化為「擴大住宅福利政策的參與以提供更多資源與服務」與「增加選擇項目來滿足各類住宅補貼需求」，此外則必須「建立機制以維繫住宅福利措施應有的公平與效率」，這就是本文提出的住宅福利新方向。

### 一、擴大住宅福利政策與參與範圍以提供更多資源與服務

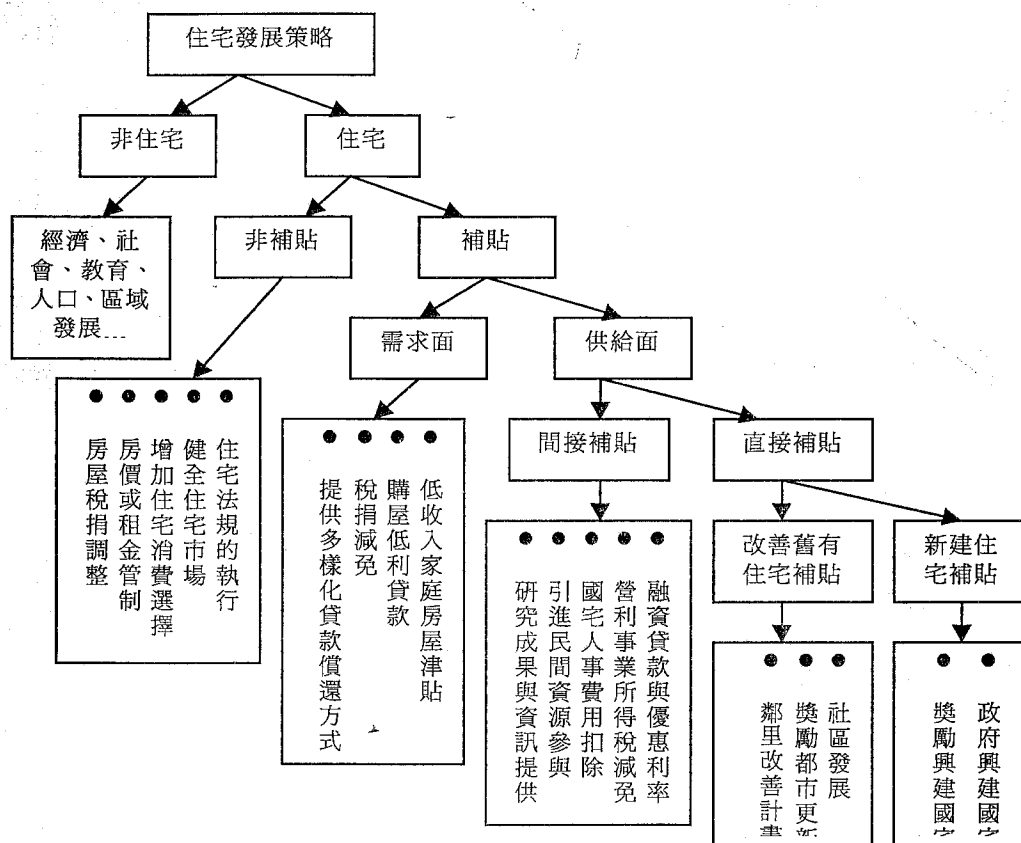
政策的規劃與實踐就是向理想情境的調整過程，也是由公部門主導的一種供給與需求的動態參與過程。對於過程中的最終與階段性目標的描繪，必須經由資訊的掌握與專業分析，以及必要的財力與人力。這在政府部門資源充裕或需求較少的時空環境下，確實較容易完全由政府部門主導完成。然而，在社會經濟逐漸成熟的環境下，社會對住宅福利措施的需求項目與範圍漸增，但是政府財政未必能夠全然應付，而且過去政府部門的住宅福利支出其實是相當有限的。<sup>6</sup>另一方面的原因在於民間具備相當多元的專業能力與資源，而且部份住宅福利事務實際上具有「市場化」的潛力，或者民間有不少專業的非營利團體，具有更多的熱忱與彈性足以取代部份政府的功能。因此在概念上是整合參與多元化、市場機能的運用，讓部份由政府主導的工作轉為民間參與，對此後文將有進一步討論。

### 二、增加選擇項目來滿足各類住宅補貼需求

基於民眾對住宅福利事務需求的增加，以及建置更完整住宅福利體系，因此對於既有住宅服務政策範圍的擴大有其必要性。從國內住宅福利政策發展過

<sup>6</sup> 過去的住宅補貼措施主要是興建國宅出售，但所運用的是必須回收的國宅基金，且長期以來國宅基金的提撥嚴重不足，亦即政府的實際支出相當低的，因此關於住宅福利的支出主要在於利息補貼。以此觀之，我們認為政府實有增列住宅福利預算的必要，而非侷限於既有的資源範圍。

程來看，早期是以供給面的直接補貼為主，後來則加入優惠購屋貸款的需求面補貼措施。然而，住宅福利措施其實可以是相當多元的，從圖一的住宅發展策略體系可以瞭解，當前國內住宅福利措施尚有許多可進一步規劃的方式。另一方面，選擇的多元化是提昇消費者福利水準的重要方向，而且依據不同需求情況與需求者條件，分別設計更為精確的協助方式與消費產品，更是社會福利政策的重要規劃原則。因此，本文認為應該進行住宅福利之市場定位與區隔，並且在目前僅有的購屋與租屋的市場體系中，加入更多元的中間性住宅商品，或建立「非自有住宅市場」。此項住宅福利策略內容將於後文繼續說明。



圖一 住宅政策發展策略體系

資料來源：修改自張金鵬(1990)住宅問題與住宅政策之研究

### 三、建立機制以維繫住宅福利措施應有的公平與效率

住宅福利措施的市場化以及擴大住宅福利事務範圍，實際上是讓住宅福利「事業」的經濟規模更加擴大，因此公平與效率的原則更是需要進一步確保與規範。就公平而言，維繫「住宅」的傳統理念，協助相對弱勢與保障基本居住權益，是不可偏廢的原則，同時追求弱勢者的自立，以及滿足其自我實現的渴望，也是政策規劃上必須考量的重點。此課題一方面涉及補貼方案內容的規劃，更重要的是對補貼需求者條件的掌握，亦即，這是一種採取量身打造方式的構想，也只有多元供給的環境下才有可能達成。

在效率方面，住宅福利措施最被詬病的就是補貼資源分配不均與濫用，實質上就是財務面出了問題，因此從財務管理的角度，分析供給者與需求者在各項住宅補貼措施上的成本與收益，是提昇住宅補貼政策效率的必要方式。進一步而言，對於住宅補貼措施進行財務規劃，便是維繫執行效率的必要機制。

✧要件：住宅資源有效利用、住宅政策意涵的實踐。

✧住宅意涵的組合：

- 1.住宅是一組財貨---多元的住宅設計
- 2.住宅是一組權利---多元的權利組合設計
- 3.住宅是現金流量---多元的支付方式與財務經營

✧策略架構：

- 1.市場化與多元化→供給面：擴大參與、引進資源  
→需求面：符合能力、滿足需要
- 2.機制：財務機制、公平與效率之維繫

圖二 住宅福利新方向基本理念架構

前述三項理念可謂住宅福利政策體系的理想目標，對於實際的操作與規劃，本文以下列三種案例進行說明。

## 肆、購屋優惠貸款補貼策略

公平與效率是公共政策規劃的基本原則，住宅補貼政策的規劃更涉及人民財富重分配，並影響民眾的購屋行為以及住宅市場的運作。購屋優惠貸款方案的規劃基本上應該包含貸款金額、期限、還款方式、貸款資格、貸款戶數，以及政策目的設定等要件，因此需針對各項變數進行設計規劃。此外，任何補貼政策的推動，均需面對國家財政負擔與社會福利資源的規劃分配，這也是住宅補貼措施規劃的一大重點。因此新政府應藉此機會逐步建構更具新視野的住宅福利政策體系，讓公平與效率原則不再止於政策理念，而是落實於政策實質內容中。

### 一、購屋優惠貸款補貼方案規劃原則

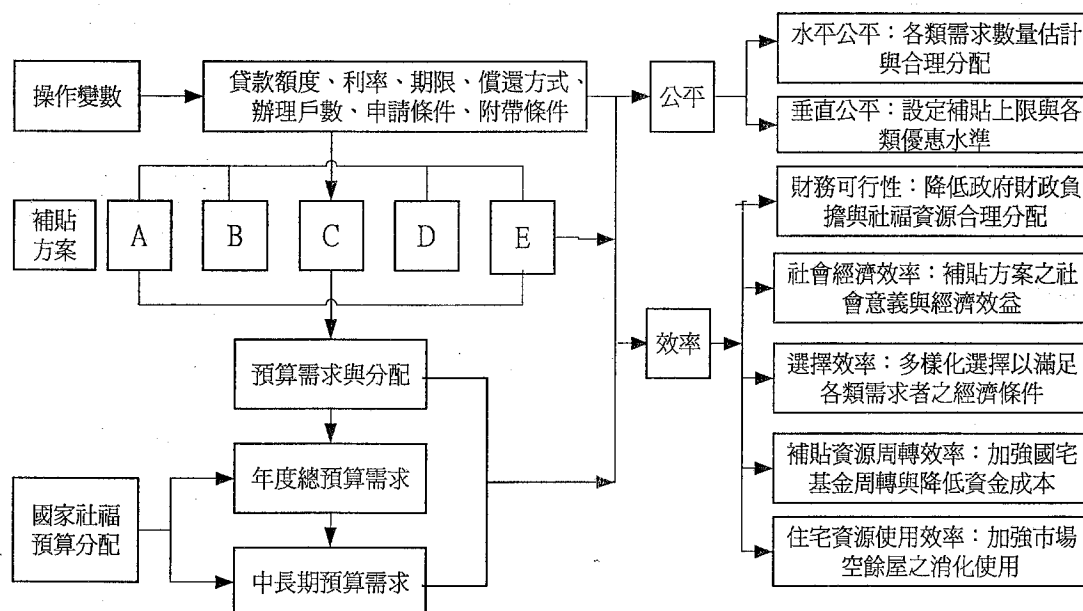
公平與效率是規劃住宅補貼體系的基本原則，購屋優惠貸款規劃的主要變數為預算、利率、貸款金額、期限、還款方式、申請條件...等等。基本上，變數關係與補貼方案的設計也是依據基本原則而定，兩者之間是相輔相成的關係。

1. 避免政府財政過度負擔與不當分配：以「計畫財政」觀點設定短中長期住宅補貼預算規模，並依據各類住宅補貼需求者數量進行補貼資源分配，或建構補貼優先順序之評估方式（例如評點制度）。因此有關優惠利率補貼方案，必須分別針對短中長期財務需求進行評估，而非僅估計第一年的財政需求。
2. 設定各項補貼方案的社會經濟目標：對各種弱勢族群的住宅需求特性進行歸類，設計不同的補貼內容與方式，避免齊頭式或通案式的補貼方式。因



此較為優惠利率（例如 3%）的補貼對象，必須設定更為嚴格的申請條件，而且需要更具體的政策正當性。

3. 創造多樣化的住宅補貼方式，提升首次購屋民眾選擇貸款方式的機會：透過貸款額度、期限、還款方式、利率、申請人條件、購屋標的條件、補貼戶數、預算金額等變數之操作，建構多樣化配套方案，以滿足多樣化的購屋者需求。
4. 加強住宅資源與補貼資源的運用周轉效率：從企業化政府的觀點而言，快速有效的資源再利用，可以在有限資源下提供更多的服務機會，亦可降低政府財政負擔。另一方面，減輕住宅市場空餘屋過剩問題，亦是本政策方案必須面對的課題。
5. 追求財富重分配的公平性：依據受補貼家庭財富、所得、家庭條件與已受其他補助狀況，設定相對應的補貼措施。
6. 整體補貼預算應公平分配：除了計算每年政府的利息補貼財政負擔之外，尚需計算此部份支出佔所有住宅補貼預算的比例，避免排擠其他住宅福利政策的推動。



圖三 購屋優惠貸款政策規劃變數與原則體系

## 二、3%購屋優惠貸款方案規劃原則

為因應 3%購屋貸款政見的落實，以有效協助民眾購屋，同時符合各項基本原則的規範。此項補貼措施的規劃變數主要為貸款額度、期限、還款方式、申請人條件、購屋標的條件、補貼戶數、預算金額等。此外，此項措施的實施對既有住宅補貼政策，以及住宅市場可能產生的衝擊，亦是規劃上必須小心面對的課題。因此本方案的規劃原則可說明如下：

1. 採專案補貼方式規劃，更嚴格規範申請人條件，以避免已受其他購屋貸款補貼民眾要求政策應溯及既往要求困擾。
2. 以國宅系統內完成資金移轉為優先，透過資金之內部移轉來降低補貼資金成本，進而減輕財政負擔，甚至增加財政收入。（例如將購屋標的設定為政府直接興建與獎勵民間投資興建國宅，如此可將補貼貸款本金轉為國宅基金的回收，一方面可減輕國宅基金積壓與降低資金取得成本。）
3. 實際補貼額度不宜過高，以避免民眾為了補貼利益而導致強行購屋或扭曲其他行為決策（如提前結婚、與父母分戶等）。亦即，若僅將原有 5% 的優惠利率降為 3%，而其他條件不變，可能因為實際補貼利益過大（約補貼 4%-5% 的利息）而造成對購屋行為的嚴重扭曲，並且對補貼制度的公平性與效率性產生負面影響。
4. 應加速政策規劃與推動，避免民眾對補貼利益的過度預期，而影響住宅市場正常交易速度與房地產業的經營。
5. 應同時考慮規劃其他補貼措施，一方面降低社會對單一補貼方案的過度重視，亦可藉此機會創造更豐富多樣的補貼方式選擇機會，為此項方案的落實提供更具正當性的環境。

### 三、3%購屋優惠貸款方案規劃構想

#### 方案一：弱勢族群購屋補貼方案

##### （一） 規劃構想：

1. 以協助弱勢團體與缺乏家族協助但有購屋意願之家庭購屋。
2. 貸款金額以房價 30% 計算，符合傳統優惠貸款佔房價額度。
3. 設定購屋價格上限，以符合經濟相對弱勢家庭合理購屋價格，並可適度降低平均貸款本金，以降低財政支出。（例如以家庭平均月所得 30% 作為每月償還所有貸款利息上限之本金，以 70% 計算回推合理負擔房價上限。假設平均家庭月收入 6 萬元，每月合理利息支出為 1.8 萬元，以平均貸款利率 6% 計算，貸款金額為 360 萬元，回推之合理負擔房價為 514 萬元。）
4. 購屋標的應以國宅為主，以加速國宅基金回收再利用，並配合其他住宅補貼措施同步推動，提升民眾選擇機會。

##### （二） 對象限制：

1. 基本要件：無自有住宅、平均所得水準以下家庭。
2. 其他條件：符合下列條件之一者。

- 結婚三年以內之新婚家庭。或結婚三年以上且直系親屬無合乎相當標準之自有住宅（例如違建、屋齡超過 40 年、面積低於 30 坪）。
  - 夫妻均於居住之縣市設籍三年以上，且直系親屬在該縣市並無自有住宅。
  - 單親家庭、具身心障礙者家庭、原住民家庭。
- (三) 辦理戶數分配：依據各縣市戶數乘以無自有住宅率，按戶數比例分配。
- (四) 預算需求：假設每戶貸款金額 150 萬，利率 3%，貸款期限 30 年，貸款第一年起以本利均等攤還方式還款為例，資金成本以利率 7% 計算，平均每戶每月補貼之本利均等攤還差額約為 3000 元，每年 3.6 萬元。若每年補貼一萬戶，每年預算需求為 3.6 億元，第十年之預算需求為 36 億元，第三十年以後每年預算需求為 108 億元，且為固定支出而無法減少。
- (五) 配合辦理購屋頭期款補貼、利率漸增補貼、租金補貼等。

#### 方案二：購屋儲蓄貸款方案

##### (一) 規劃構想：

- 具備方案一之優點。加強貸款資金周轉效率之規劃，由申請者提出相對儲蓄款來降低政府貸放資金成本（利息由 7% 降為 5%），並作為提供後續申貸者之貸款本金來源。同時提供購屋者符合市場水準之儲蓄收益，以創造受補貼家庭與政府雙贏的情境。

##### (二) 購買標的與申請對象：同方案一。

- (三) 貸款條件：年息 3%、30 年貸款、額度 150 萬。購屋者自購屋前一年起必須每月配合存款 1 萬元（按貸款額度調整），至指定金融機構或政府部門購屋儲蓄優惠貸款專戶（儲蓄利率約 4%-5%），為期十年。此專戶的存款可作為後續貸款本金來源，10 年到期亦可以作為購屋者提前清償的資金。
- (四) 還款方式：可延遲償還本金 3 年，前 3 年先還利息，第 4 年起按本利均等攤還方式按月償還本息（約 3000 元）。
- (五) 預算需求：以貸款金額 150 萬元為例，資金成本以利率 7% 計算，前三年平均每戶每月補貼之利息約 5000 元，其後短期本利均等攤還差額約為 3000 元，中長期則因資金成本降低，每戶每月利息差額補貼可降低至 1500 元左右。

#### 四、3%購屋優惠貸款方案財務試算

##### (一) 假設條件

1. 政府貸放資金成本以年息 7% 計算，貸款期限以 30 年計算。

2. 利率結構分為全期 3% (A)；前五年 3%，以後每 5 年增加 1%，最高 7% 利率遞增 (B) 等兩類。
3. 償還方式以本利均等攤還為原則，再區分為前五年還息不還本 (A)，與自第一年起本利均等攤還 (B)。

(二) 試算步驟說明：

1. 財務需求單元試算：以貸款額度配合各種利率結構、本利償還方式，依據資金成本與優惠貸款利率之本利均等攤還差額計算每人每年之補貼金額，此金額即為財務需求單元。
2. 依據財務需求單元乘以每年計畫補貼戶數，再乘以補貼年數(1 至 30 年)，即為各項補貼方案的總財務需求。
3. 補貼戶數以每年一萬戶計算，戶數與財務需求同比例增減。三十年以後財務需求將無法減少，成為長期負債。

表二 住宅優惠貸款補貼資金需求概算

貸款本金	利率結構	償還方式	財務需求單元金額	每年提供一萬戶	第十年財務需求	第三十年以後每年財務需求
100 萬元	A	A	前五年 4 萬元，以後 29,244 元	4 億元	34.62 億元	93.11 億元
	A	B	29,244 元	2.924 億元	29.24 億元	87.73 億元
	B	A	前五年 4 萬元，以後逐年遞減	4 億元	29.40 億元	78.21 億元
	B	B	29,244 元	2.924 億元	23.52 億元	67.45 億元
150 萬元	A	A		6 億元	51.93 億元	139.67 億元
	A	B		4.39 億元	43.86 億元	131.60 億元
	B	A		6 億元	44.1 億元	117.32 億元
	B	B		4.39 億元	35.28 億元	101.18 億元
220 萬元	A	A		8.8 億元	76.16 億元	204.84 億元
	A	B		6.43 億元	64.33 億元	193.00 億元
	B	A		8.8 億元	64.68 億元	172.06 億元
	B	B		6.43 億元	51.74 億元	148.39 億元

資料來源：本研究整理

## 伍、建立非自有住宅市場策略

無論從住宅市場或住宅補貼的角度而言，所供給的與需求的都是各式各樣的「住宅」財貨（或商品）。基本上，鼓勵自有為主軸的住宅補貼方案，實際上是設定在「購屋市場」的政策背景環境之下，此時的出租國宅或平價住宅措施，其實是一種提供臨時性需求的因應方案，而不是以提供長期穩定居住空間為目的。因此住宅福利措施以協助民眾擁有住宅所有權為目標，民眾也認為這事政府的責任，因而陷入相當複雜的兩難困境。

表三 非自有住宅系統

		所有權住宅	地上權住宅	押租住宅	租賃住宅
財務面	權利金/頭期款	約 30%-50%	權利金與年租金比例依據契約設定	以權利金為主，佔房價比例依住宅品質與契約內容而定	約 4%-6%
	年租金/貸款本利	約 4%-5%			約 2%-3%
住宅產品之權利內容		佔有、處分、使用、收益等四種權利	30 至 50 年之佔有、使用與處分權	依契約時間之佔有與使用權	相對短期之佔有與使用權

建立非自有住宅市場的觀點，簡單的說是為了在完全所有權住宅與租賃住宅之間尋找中間市場發展的機會，讓住宅需求者可以依據經濟條件與居住需要，選擇更符合實際需求的住宅消費方式。另一種方式則是透過住宅消費繳款方式的設計，透過財務機制的運作，讓消費者得以較低成本來安心使用住宅，且供給者亦取得合理的投資報酬。

在產品規劃的構想上，首先從住宅是由一束權利 (a bundle of rights) 所構成的觀點出發。基本上住宅的所有權包含「佔有、使用、處分、收益」四種權利，而租賃僅是消費相對短期的佔有與使用權利，並不涉及處分與收益權利。至於處分與收益權利則是物權的觀點，主要包含抵押權與地上權，此二者與所有權的差異在於權利擁有的時間長短。<sup>7</sup>因此，出租住宅是將該住宅一段時間之使用權出售，地上權住宅的使用收益權利是具有時間限制的（例如 30 年或 50 年）。由此觀之，出租住宅以及地上權住宅雖然在權利的擁有上不如所有權完整，但也因此降低其售價。因此這兩種住宅商品，可提供不同價格但居住機能相同的住宅，以供給更多樣的消費需求。

從繳款方式多樣化而言，前項個案以購屋貸款的繳款期限、利率、貸款成術語繳款方式的設計，可提供消費者依據財富與所得條件來選擇適合方式。另一方面，從「押租」制度或市場上老人住宅經營的經驗得知，開發商收取相當比例的住宅價格（例如 50%）作為投資資金周轉與初步獲利來源，消費者則取得該住宅的完整使用權，消費者遷離時則可取回所繳款項（或部份），但住宅之所有權與處分權仍歸開發商所有，<sup>8</sup>因此消費者在居住消費的財務負擔可以降低，而開發商議可經由適當的財務規劃與經營管理來獲取利潤。

顯然，前述方式均需配合穩定的市場環境與健全的財務金融制度，這是政府的責任。此亦顯示，健全住宅福利體系為必須要政府財務的直接投入，可以經由制度規劃與法令建置來達成。

## 陸、民間參與住宅福利事務策略

民間參與住宅福利事務的精神，主要在於引進更多資金與專業能力來增加推動住宅福利事務的資源。另一方面則是要經由市場化的方式，讓住宅福利事務的

<sup>7</sup> 基本上抵押權可以處分，但其收益則轉化為債權上的利息收益，而地上權具備完整的收益與處分權，但擁有時間則依契約而定。

<sup>8</sup> 因此開發商亦可在透果抵押權的應用來進行資金周轉。

經營更有效率與提昇服務品質，並且讓供給者得以獲得合宜的利潤。

從當前住宅補貼體系存在之問題，以及民間資源適合擔負之事宜的角度分析，可將民間參與住宅補貼事務區分為下列五類：有關住宅補貼需求的調查研究工作、有關國宅社區建築規劃與經營管理工作、有關住宅補貼之金融服務工作、有關出租住宅提供與管理、有關社區服務與弱勢者住宅設備提供。

#### (一) 有關住宅補貼需求的調查研究工作

住宅補貼需求調查主要是為了分析當前住宅補貼體系所遺漏的住宅補貼需求者、數量與需求項目，以提昇住宅補貼計畫的公平與效益。主要的執行方式是由政府出資，邀請研究機構或社會福利機構來執行，政府部門則配合提供相關資訊與行政協助。此外，此項工作應該是一種經常性業務，且須針對不同的補貼需求方式或不同弱勢族群分別調查。另一方面，對於出售或出租之國宅興建計畫，亦應先行委託研究機構或顧問業進行市場分析之評估，以避免為求供給數量之擴大，而忽略資源運用之效率性。

#### (二) 有關國宅社區經營管理與建築規劃工作

國宅社區的經營管理工作主要是指未來以出租為主的社區，或社會局提供之整建住宅與平價住宅的管理維護，至於已逐漸改由社區管理委員會自行管理的出售國宅社區則應持續擴大辦理。由於弱勢者居住之住宅社區與一般住宅社區所面臨的管理問題不盡相同，因此此項工作隻推動應整合專業管理公司與社福團體，並配合相關優惠條件，以及有關弱勢族群照顧與社區服務管理之教育。

#### (三) 有關住宅補貼之金融服務工作

住宅補貼的金融服務內涵主要是低利貸款，此項業務在現實情況下的做法卻並未完全交由最熟悉業務的銀行辦理。另一方面，因為優惠貸款額度往往低於受補貼家庭需貸款金額，而需要進行額外的貸款，這兩部份的貸款實際上都是金融機構的獲利來源，因此這是所以住宅補貼事務中最適合進行市場化的業務。亦即政府部門僅需提供補貼利息差額，將貸款本金籌緯與資格審查等業務交由金融機構負責且無須另外負擔成本，但須以審查機制進行考核。另一方面，鼓勵金融機構設計更多元的貸款方式，亦是改善民眾購屋能力相當重要的方式。

#### (四) 有關出租住宅提供與管理

出租住宅的補貼與供給是當前住宅補貼體系中最缺乏的項目，卻也是具備市場化潛力的補貼方式，因此可以透過對房東或專業出租住宅供給者的補貼、稅捐減免、低利貸款等誘因，一方面促進民間提供更多元的出租住宅，且經由公訂契約與相關補貼規定的規範，以創造政府、業者與受補貼者多贏的結果。

## (五) 有關社區服務與弱勢者住宅設備提供

社區服務是協助範圍最廣且應持續性辦理的住宅補貼方式，也是民間社會福利團體與相關專業組織較有興趣參與的住宅事務。因此政府部門應透過適當的鼓勵誘因以及行政協助，讓民間資源與能力得以順利地協助需求者。另一方面，對於弱勢團體所需的住宅設施，也應該鼓勵相關廠商進行研發，以提供較低成本但符合實際需要的產品。

表四 民間資源參與住宅補貼事務機制

事務性質	參與者	政府提供誘因	民間參與者義務	配套措施
委託學術機構與非營利組織，依據各類弱勢者住宅需求進行調查分析。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 專業團體</li> <li>● 非營利機構</li> <li>● 住宅主管機關</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 研究調查經費</li> <li>● 相關統計資料</li> <li>● 行政配合</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 負責調查分析</li> <li>● 提出補貼政策建議</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 應經常性辦理</li> <li>● 依據不同弱勢族群分別辦理</li> </ul>
委託民間代為經營管理出售或出租國宅社區。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 住宅管理公司</li> <li>● 國宅社區管理委員會</li> <li>● 國宅處</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 相關稅捐減免</li> <li>● 行政協助</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 管理國宅社區</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 落實公寓大廈管理條例</li> <li>● 提供社會福利與社區服務相關教育訓練</li> </ul>
委託民間企業規劃設計直接興建住宅、市場分析與執行計畫。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 專業組織</li> <li>● 顧問公司</li> <li>● 建築投資業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 相關經費</li> <li>● 相關資訊提供</li> <li>● 行政配合</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 進行市場分析</li> <li>● 進行產品定位</li> <li>● 擬定經營計畫</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 加速住宅相關資訊整理</li> </ul>
獎勵民間機構興建弱勢者住宅。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 建築投資業</li> <li>● 非營利組織</li> <li>● 住宅主管機關</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 低利貸款</li> <li>● 稅捐優惠</li> <li>● 行政協助</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 建造符合標準之住宅</li> <li>● 以合理價位出售或出租</li> <li>● 妥善管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 制訂相關法令</li> </ul>
授權金融機構直接負責購屋優惠貸款業務。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 金融機構</li> <li>● 國宅主管機關</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 負擔差額利息</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 審查申請人資格</li> <li>● 提供貸款本金</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 擬定相關執行辦法</li> </ul>
鼓勵金融機構辦理更多樣的購屋貸款業務。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 金融機構</li> <li>● 財政部</li> <li>● 營建署</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 提供相關研究與調查成果</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 提出貸款計畫</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 配合調整相關金融規範</li> </ul>
獎勵民間機構興建專業出租住宅供一般民眾租用。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 建築投資業</li> <li>● 非營利組織</li> <li>● 住宅主管機關</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 優惠貸款</li> <li>● 協助土地取得</li> <li>● 稅捐減免</li> <li>● 行政協助</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 建造符合品質出租住宅</li> <li>● 妥善管理</li> <li>● 設計合理之租賃契約</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 制訂相關法令</li> <li>● 擬定合理租賃契約</li> <li>● 建立管理制度</li> </ul>
補貼房東以增加弱勢者出租住宅供給。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 一般屋主</li> <li>● 國宅處</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 稅捐減免</li> <li>● 租金差額補貼</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 將住宅租與符合補貼標準者</li> <li>● 以法定租金水準收取房租</li> <li>● 簽訂公定契約</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 制訂相關法令</li> <li>● 建立查核制度</li> </ul>
鼓勵專業機構組織民間零星出租住宅，進行整體經營管理。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 住宅專業組織</li> <li>● 房東</li> <li>● 住宅專責機構</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 稅捐減免</li> <li>● 租金差額補貼</li> <li>● 行政協助</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 整合一定數量住宅用已出租</li> <li>● 將住宅租與符合補貼標準者</li> <li>● 簽訂公定契約</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 制訂相關法令</li> <li>● 建立查核制度</li> </ul>

鼓勵業者研發弱勢者住宅設施。	● 住宅設備業者	● 提供研發獎勵	● 設計符合使用標準之設施	
獎勵社區管理公司與社福團體推動社區服務。	● 社福團體 ● 管理公司 ● 國宅處 ● 社會局	● 資金補助 ● 提供訓練 ● 稅捐減免	● 提供社區服務	● 擬定相關法令

資料來源：本研究整理

### 三、模式建立

#### (一) 參與角色

民間部門參與住宅補貼事務主要可分為研究機構與專業團體、社會福利機構或非營利組織、建築投資業者、住宅社區管理公司、房東等等。其中研究機構主要負責相關調查分析工作，以協助更為正確合宜的住宅補貼計畫研擬。社會福利機構的角色除了可協助相關調查工作之外，更重要的功能在於協助推動住宅社區服務工作，甚至進行整合出租住宅的經營管理。建築投資業者主要任務在於興建弱勢者住宅或出租住宅，並以合宜價位提供，同時可協助進行政府直接興建住宅之市場分析與經營管理計畫研擬。另外，社區管理公司則是配合執行國宅社區或弱勢團體社區之經營管理維護工作，同時可協助提供業者設計弱勢團體住宅所需設備。至於房東的角色則是配合相關法令規定，以較低價位提供住宅。政府部門的角色者要是提供民間參與誘因與行政協助，同時對於各項事宜推動所需法令與辦法亦有儘速研擬的職責，並且必須扮演監督管理與仲裁者的角色。

#### (二) 政府提供之誘因

政府部門對民間參與住宅補貼事務所提供之誘因，主要包含研究調查經費提供、優惠建築融資貸款、稅捐減免、利息差額補貼、租金差額補貼、提供專業訓練、行政支援與協助等。基本上這些措施大多是以有相關法令與以規定，對於新增之項目僅需以比照辦理或補充說明方式處理，較不涉及新機制的建立或新法規擬定等問題。然而，各項誘因之提供與規範，相當程度上涉及了必要的財務分析，相關參與者之權利義務設定，以及更重要的行政決策問題，因此必須先行規劃與協商，並且採取試辦方式處理，在尋求更廣泛的推動。

#### (三) 民間參與者之義務

由於住宅補貼的民間參與方式，主要是以政府提供誘因而來促使市場化的實現。因此民間參與者最主要的責任，在於提供符合補貼政策要求的產品品質，並以法令規定之價格來提供。另外，關於補貼的住宅金融服務市場化事務，金融機構尚必須扮演申請者資格審查工作，一但查核不時而受政府部門舉發，亦應自行負擔此項損失。



#### (四) 政府配套措施

讓各項民間參與住宅補貼之事務均有相關法令規範，以及建立必要之審查監督機制，是主要的配套措施。具體而言，加速推動公寓大廈管理條例，擬定更為完善住宅租賃法令與契約，以及完成住宅法之立法工作，是當前住宅主管機關必須儘速完成之基礎工作。

### 柒、結論

購屋優惠貸款（健全房地產市場方案）、租金補貼（或發展租賃住宅市場），是新政府當前住宅福利政策的主要內容。問題是，傳統住宅福利政策問題並非方式的不足，而是政策目標的「住宅」意涵不足或過於偏向鼓勵購屋，以及執行策略缺乏公平性與效益性的考量。因此僅增加租金補貼方式仍不足以彌補住宅補貼體系的問題，而是需要更清楚界定政策目標，並且規劃符合現實環境需要的執行策略。對此，本文首先探討當前住宅補貼體系的問題，其次說明以市場化運用住宅福利資源的機制，最後以優惠貸款、引進民間資源與發展非自用住宅市場為例，說明此住宅福利政策規劃方向的功能與做法。

基本上住宅福利政策的新方向，一方面是要經由需求狀況與社會經濟條件，來確認住宅福利政策的目標；另一方面則是針對各項目標來擬定政策規劃原則與執行策略。因此本文從市場經濟的觀點提出「擴大住宅福利政策的參與以提供更多資源與服務」、「增加選擇項目來滿足各類住宅補貼需求」與「建立機制以維繫住宅福利措施應有的公平與效率」等三主軸。

此三項主軸的規劃內容主要包含建立引進民間資源參與住宅福利事務、健全出租住宅市場、發展地上權住宅市場、發展押租住宅市場、住宅消費繳款方式多元化策略等等，其中最主要的關鍵在於相關法令制度的建立，以及財務管理機制的有效操作，如此才能在多變的住宅消費體系下，建立隨機應變且符合公平效益的住宅福利體系。

### 參考文獻

1. 行政院經濟建設委員會(2000)“健全房地產市場措施”。
2. 張金鶚(1990)住宅問題與住宅政策之研究，內政部營建署。
3. 張金鶚(1991)住宅發展政策之研究論文集，自行出版。
4. William G. Grigsby and Louis Rosenberg (1975) Urban Housing Policy, APS Publications, Inc., N.Y.