

## 住宅市場與政策之第十三次上課記錄

時間：2003/12/22 (一) 14：10 到 17：00

主講人：張金鶚教授

地點：綜合院館南棟 270622 教室

記錄：廖慶安

出席：張金鶚、陳映如、唐晨欣、李泓見、許慈美、李易璇、彭芳琪、廖慶安、  
彭芳琪、黃佳鈴、廖益群、曾建穎、洪式韻、黃義宏、朱芳妮、顏宏叡、  
楊凱傑、林逸清

本週主題：住宅發展與政策

課前叮嚀

大家應對學術有些許認知，論文集或研討會的 paper 並不算數，因其還稱不上發表，尚未被正式審查得到確認，還不夠嚴謹，裡頭可能仍有許多問題，當然，研討會或論文集是得到一些新的想法，但是通常比較不能被引用，或是引用時需要經作者同意，因為裡頭可能有些錯誤，容易造成偏差，所以大家對於資料的引用上應有所注意與認識。

### 一、住宅補貼

上禮拜補貼部分有做了一些討論，由於時間有限，本週希望再花一些時間做一些討論。

#### (一) 為什麼要補貼？

因為補貼中低收入戶基本上是一種社會福利概念，然而社會福利背後其實又有外部性的效果，幫助者與被幫助者兩者間的關係是很微妙的。補貼的概念底下基本上會討論到兩個比較關鍵的問題：如何補貼較具公平與較具效率。補貼公平包含了水平式公平與垂直式公平。什麼叫做補貼效率？指的是補貼達到沒有滴漏的現象。

#### (二) 補貼的方式為何？

1. 為什麼補貼需要透過房子？透過房子補貼的好處是達到補貼者所要的目的，因其希望能改善環境品質、外部性、公共衛生、視覺等，透過房子補貼能有更大的效果。
2. 補貼中低收入戶的方法為何？最常用的方法為現金補貼，且指定於房子上的現金。現金的替代品包括 coupon/voucher，目的在於使現金補貼真正用於房子上，然而這些現金替代品仍可私下交易，使的產生執行困境，惟每個制度並非十全十美，防範所花的行政成本考量，往往對於該行為束手無策。在台灣 coupon/voucher 目前並沒有被實施，到底如何值得探論一下。

3. 另外一種方式為蓋房子給人家，最大的 *surge* 在於究竟是補貼居住？財產權？或是資本利得？且由政府來蓋，是否有效率？蓋了之後如何有效率分配？
4. 分配的方式：先到先贏 抽籤 國宅等候名冊 購屋貸款政策產生  
買國宅有成本補貼外還可以有貸款補貼，因此具有雙重補貼的效果，相較於僅有貸款補貼較具吸引，因此國宅等候人數一直居高不下由六萬戶增加到十二萬戶。等國宅需花費時間成本與直接貸款利息補貼之間的考量，到後來不興建國宅。
5. 供給面補貼 需求面補貼，需求面補貼是比較有效率的，比較有效率的含意是：需求面的補貼直接把錢給需要買房子的人，供給面是指給蓋房子的供給方做補貼，蓋房子的效率與再分配效率會損失掉。
6. 租金管制(*rent control*): 強制房東補貼房客，最後結果:(1)產生 *key money* 的情形，使租金管制的目的仍舊無法達成(2)房屋不維修，房屋品質低落與環境品質惡化。
7. 新建與維修老舊房屋的補貼，過去多以新建為主，為了達到效果，其需要較高的成本，但若以永續的角度來看，為了促使資源有效利用，應盡量鼓勵現存舊有房屋品質的改善。

### (三) 租金補貼

近年來，供給面的補貼越來越少，過去所忽視的租金補貼，經過不斷呼應，越來越受到重視。真正弱勢者為買不起房子要租房子的人，而政府應不是在幫助其擁有財產權或獲得資本利得，而是要幫助其獲得居住環境的改善，租金補貼的方式較符合補貼的目的，因為其幫助真正需要幫助居住的人，且不會獲取資本利得的部分。

1. 租金補貼的方式有所謂的去租房子時租金的補貼及由政府自己建國宅出租兩種方式。
2. 台灣出租住宅的產生主要源自於滯銷的國宅，過去不願意出租的原因在於(1)國宅資金被積壓的問題(2)管理維護的困難。
3. 出租是有一定的困難度，國外的經驗上，美國主要是“*public housing for rent not for sale*”，而在英國，國宅幾乎佔了一半，慢慢的由於財政上困難，國宅民營化出現，其為居住國宅一定期限的住戶，得以成本價優先購買。當然在台灣一直沒有這樣的政策出現。
4. 在台北市出租國宅一年租金約兩億，是否有可能將出租國宅證券化？由於出租國宅租金收益穩定，試圖將未來的錢先收回來還國宅基金的負債，已先進行資金周轉，但困境在於投資人買不買？這主要在表達，補貼政策牽涉到預

算、資金周轉的效率、利息的問題、效率問題..等，多一點的工具使的政府在操作上有調整的抗衡性，在補貼的效率上獲得較多的支持，使的政府福利政策可以做的更好。

#### (四) 下濾策略 (Filtering strategy)

下濾策略在住者適其屋的概念下，本身因其產生的連鎖效果，外部效果與漣漪效果隨著下濾程度越大，效果越大，然而我國國宅政策的方式卻無法產生此效果，因為低所得者透過住宅補貼政策買到新蓋的國宅，一次補貼效果，在高所得與低所得間不會有下濾效果出現，結果往往反而產生低所得反而居住的比中所得者好，而在台灣一直沒被推行，在於下濾政策的效果不易被評估。

#### 二、 住宅發展與住宅政策的關係

1. 整個住宅的發展一定 under 國家的發展之下，所以一定會談到國家的發展，國家的發展又與經濟發展息息相關，過去在講住宅投資時便提到與 GDP 有很大的關係，換句話說，住宅的量或質是以經濟為基礎而發展，因此解決住宅問題前應先解決經濟問題，但後來慢慢的反省，經濟發展的目的為何？目的在於生活品質的改善，而住宅環境的改善便是生活品質的一部份。
2. 開發中國家的問題：開發中國家最重要的是量不足的問題及其後的負擔能力問題，而已開發國家則是量足後開始注重質的問題，開發中國家在量不足的情況下，更不可能談到質的問題。而其理想乃在負擔能力解決下，量的不虞匱乏及之後質的提升。但是貧窮落後國家，往往由於貧窮的惡性循環，使的居住成為很嚴重且亟待解決的問題。
3. 在討論住宅政策前，應先釐清國家的資源背景脈絡，有些國家是靠 nature resource，而缺乏天然資源的國家則依賴 human resource。從國家資源到自然資源再到經濟發展，裡面有一個很大的瓶頸與盲點，尤其是台灣特別明顯，即是政治力的困境，許多競爭力耗損在此，而最大的政治力耗損源於兩岸關係上的不確定，大量的資源耗費於此。解決民生或住宅的問題，該如何從中突破而走出一條自己的路。
4. 住宅政治學 (housing politic): 如何在不同的政治衝擊下，不同的政治選擇產生不同的住宅發展。
5. 住宅脈絡背景非一日所造成，而是經由時間的累積，台灣特別具有很強烈的歷史背景，例如從過去日本的統治所蓋的日式房子到水泥房子興建的變化，因此，不同國家在不同背景脈絡下有不同的住宅發展背景。就面積及自有率來看，台灣目前還不算太壞，當然自有率並不足以自豪，住宅品質才是真正重要的。
6. 台灣在某種程度上，市場力量是非常鮮明的，甚至市場力量過於強烈，政府

所扮演的角色往往有限,不良的建商依舊可以存活,究竟政府的力量在哪裡? 感覺上住宅操作(housing operation)機制始終沒有民間力量來的強,不過慢慢的有在改善,例如仲介證照制度慢慢建立,不過仍是不足。

### 三、開發中國家住宅問題

1.第二頁,Question 部分:

開發中國家最常見的問題與解決方法:

- (1) problem: 開發中國家最常看到的問題是住宅短缺  
solution: 政府的責任,繼續蓋房子 - - - wrong,政府任務不在蓋房子。
- (2) problem: 開發中國家的住宅品質通常是差的  
solution: 把法規標準提高,嚴格執行 - - - wrong,難以達成。
- (3) problem: 太多的違章建築或貧民窟  
solution: 拆除、推土機運動-----wrong,應了解貧民窟的形成,研擬細微化的解決方式。
- (4) problem: 價格太高  
solution: 租金、房價、土地、建材的價格管制----wrong,政府管制有反效果。

大家思考一下這些一般性的解決方式是否適恰當,可以提出討論

- 2.開發中國家討論到公共介入 政府介入的問題,當然一般大家都試圖政府 介入,因為民間貧窮、缺乏資源。當然民間有兩種意涵:業者(developer) 與居住者、使用者(user),當然開發中國家,此兩者常常被混在一起,怎樣 利用使用者的資源介入到所謂開發者來而結合在一起,這裡頭並沒有被講清楚。
- 3.開發中國家:人民越期待大有為政府 政府控制力越強,政府 power 越大 政府資源越壟斷 愚民政策。政府到底如何介入與干預住宅?國民住宅是一種想法。另外還有一個組織,例如:世界銀行或聯合國,即國際組織的介入,其扮演好像世界警察或正義公平者的角色,世界銀行是銀行中的銀行,資金的調度機構,由各國家出錢來協助已開發國家,而聯合國則是會員的形式,其底下有許多機構,當然台灣都未與其有關係。重要的是,該國際組織如何介入一個國家的住宅政策?
- 4.世界銀行特別發展一套方法協助開發中國家的居住問題,主要有兩種:sites and services 與 Upgrading 政府提供土地(site)與基礎設施服(services),則世界銀行則貸款補助,主要希望用最小的資源,利用當地人力資源來做改善。Upgrading 則是老舊住宅的整修,世界銀行亦給予補助。而世界銀行對於國家住宅的介入方式從過去到現在主要是:實質環境的改善 住宅金融貸款及

制度建立。因為資金更為流通對於解決住宅問題更有效率

5. 台灣過去之所以成功主要第一次土地改革的成功（三七五減租..等），土地問題通常為住宅問題的主要核心，另外一個則是產權上的問題，土地與產權間是有關連性的，例如原住民土地產權問題、非法佔用是否要合法化，沒有產權或土地的確保性，則住宅問題要如何去解決？許多開發中國家有這樣的困境，台灣也存在有這樣的問題。
6. 關於基礎建設（Infrastructure）的問題，在台灣也是蠻嚴重的，例如下水道管線的連接，當然這是要慢慢去提升，因為需花費許多人力、預算又有限、績效不容易呈現等等，往往沒有政治誘因，則許多問題實在是無解。