

## 住宅市場與住宅政策第十一次上課紀錄

時間：2007/05/14(一)14：00 到 17：00

主持人：張金鶚老師

地點：政大綜合院館南棟 270622

記錄：張維升、邱于修、黃文祺

出席：張金鶚老師、張桂霖、鄧筱蓉、邱于修、郭益銘、張維升、紀凱婷、施甫學、游適銘、翁業軒。

### 上課記錄討論

老師：前面花了四個禮拜大致上討論了住宅生命週期，投資、生產、交易和使用，住宅的本質在使用，當然每個層面都很重要；今天要討論的是「住宅補貼」，住宅政策制定的真正核心可以說是在這，所有政策面的討論真正講的就是這部分，當然政府為何需要介入、介入的正當性是我們等下要討論的，這又牽涉到了先前討論過的，住宅究竟是商品或是權利，而權利的意義又是甚麼？怎麼樣能讓基本權利落實呢？很多國家在討論住宅政策大部分都是講補貼這個部份，台灣的住宅政策早期強調的都是國宅等，反而這幾年來不強調在供給面補貼這部分，這也是學界長期建議的，因為供給面比較不效率，這也是我們等下要討論的；住宅補貼到底是怎麼回事？背後有何基礎？要怎麼來執行操作？各國在不同背景下又有何不同？不知道大家有甚麼想法；這邊要先問一個問題，為什麼要對中低家庭進行補貼？背後的邏輯想法是甚麼？先聽聽妳們的說法。

文祺：因為是弱者，所以需要補貼。

老師：是隱含社會正義以及同情心，所以弱者就要補貼，除此之外呢？

卡特：不只是同情心的問題，避免社會問題，例如犯罪，而方法也不盡然是補貼，例如就業輔導。

老師：會造成甚麼社會問題呢？

卡特：給他釣竿不是給他魚，讓他有基本立足點。

老師：那是補貼的方式，給他魚或是釣竿是另一回事，這邊要問的是為什麼要補貼，和犯罪安全有直接的關係嗎？好像還沒有很清楚，要問的是補貼的正當性，為什麼要幫助他？弱勢不應該和犯罪畫上等號。

益銘：因為近代注重人權，補貼應該是站在權利的角度來看，我想補貼應該是站在住宅是基本權利的角度來看。

老師：這應該也是同情心以及社會正義的角度來出發，本質上差不多。

筱蓉：資源分配的問題，人本主義以人為本，讓人有基本的地方住。

老師：這也是同情心的角度，但道德持續不久，這層力量很微弱，如果補貼的正當性僅靠道德的話會不那麼充分以及說服力，不見得會有用，大家對福利經濟學這塊似乎不是那麼清楚。

甫學：從憲法的觀點出發，保障人民基本需求應該是最高的原則；另外是弱勢若由私人提供福利會無效率，所以要由政府提供公共財。

老師：這邊尚未提到政府介入這部分，憲法似乎有點太大了，要講的是幫助窮人的價值觀之外，是否還有其他解法。

適銘：對於窮人補貼我想到一個例子，我去年去舊金山，街上很多乞丐，其實乞丐這麼多大家也會怕，晚上不敢出來，其實先前政府有補助它們居住的地方，居住以後身體可以洗乾淨就不臭了，但是這樣就討不到錢了，所以他們反而不願意住；可能也是民選首長預算有限，他同樣的預算補貼多一點窮人可以比較有多一點政績。

桂霖：可能是補貼者從中可獲得一些好處，較為自利的心態，例如建商可獲得一些中間的利益，這不同於我們直接施捨於乞丐的錢。

老師：其實這個問題背後在問的是，因為利他主義是比較不符合人性的，雖然是教育文化所要提倡的，比較長久的應該是利己主義。街上很多乞丐造成晚上不敢上街，補助居住以後大家可以得到安全的需求，很髒很亂帶來視覺上的不舒服，或是經濟學上講的外部性，在這邊就是把利他主義轉為利己主義，因為如果僅強調道德可能不會長久，再加入這個思考以後會比較有正當性；這樣又牽涉到了資源分配的問題，其實是相當複雜的。另外再往下講，如果幫助他對於整體社會福利變大的話，是不是更有意義，積極正面的減少社會問題產生，這樣的邏輯大家可以再想清楚一點，不僅只是道德，社會福利的背後是怎麼樣呢？例如大企業的捐助抵扣問題，到底是利他还是利己，公共設施保留地、道路用地的抵扣問題等。所以補貼窮人沒問題，這樣幫助弱勢是利人又利己。第二個問題是為什麼要用「住宅」來做補貼。

適銘：因為是基本需求。

老師：基本需求是甚麼意思？為什麼要用住宅呢？因為住宅應該不會是個較有效率的方式。

甫學：補貼住宅比較不會消散，他不會拿這個去做其他用途，拿現金就會可能發生其他用途。

老師：也不見得，國宅都會發生轉賣，不過一般而言，此種說法沒錯，住宅是固定可以看見的，背後表達的是住宅可以看的到的，這個補貼是可被看到的，補貼經濟是要為他(被補助者)還是為我(補助者)，對政治上來說，住宅是看的到的，可以讓大家檢驗的，這還蠻重要的，給你錢別人是看不到的，雖說幫助別人不要沽名釣譽，但是政府行事似乎不能這樣處理，當然這樣也是有些困境，另外就是基本需求的問題，某個程度是希望改善你生活環境，為什麼要用住宅呢？

于修：因為食衣住行，房子的價差比較大，拿現金不容易買到理想的住宅。

老師：還不是那麼清楚，為什麼是這個項目，大家好像比較從權利角度出發，若是從捐助者角度出發呢？

凱婷：改善人民基本需求對於住宅環境有改善。

老師：改善以後週遭房子也上漲，看起來也舒服，這樣比較有利己的成分在，同時具備可以有較高支持度，總體經濟也可較為繁榮，帶動許多產業，大家可以再想一想是不是所有窮人都可得到幫助，好像是沒有，為什麼不幫助所有人？

筱蓉：會養成依賴心態。

老師：直接聯想到的應是資源不夠，這樣效果會被稀釋，大家都得到幫助但是卻不足以脫離貧窮的狀態，改善不了任何一個房子，這樣就必須要有優先次序，但對象的選取就是另一個問題，優先次序以及最低門檻等，以及幫助的程度，再者低收入也不一定居住有問題。在補助的時候我們第一個會想到補助如何公平以及效率的問題，所謂不患寡患不均，公平效率發生衝突時應該如何取捨，大家對於公平效率的認知有多少呢？公平怎麼樣叫公平？和平等一樣嗎？

筱蓉：均富嗎？

老師：共產主義的想法嗎？應該不是這樣吧，經濟學上有何講法。

適銘：我想到像土地稅的公平就有水平公平以及垂直公平，水平公平例如某個縣市公告現值公告地價佔市價比例應該是一致的，垂直公平是在說不同用途的土地會有不同的稅率，但這在台灣沒有，台灣是按照累進計價，在美國就有這樣的講法；住宅方面的公平在講義上面的講法，水平公平是各類需求數量合理分配，不同的住戶、住宅型態需求會不一樣，分配上可能就要有不同的搭配，垂直公平是補貼上限和各類優惠水準。

老師：這是什麼意思？能不能用白話文解釋清楚？

適銘：水平式公平是不是說不同的住戶或是不同的住宅型態其需求數量會不一

樣，所以在提供分配上要有不同的搭配。

老師：這樣講好像不太清楚，不過適銘剛剛從土地稅的角度來看是很清楚的，水平式公平就是說相同條件的群體享受相同的條件，不過相同條件群體的界定也是不容易的，譬如都是地政系的學生繳的學費應該都一樣，除非是地政系之外還是低收入家庭，那就應該再減少學費，剛剛講到各縣市的公告現值、公告地價佔市價的比例要一樣，我就不覺得這樣是公平的，表面上看起來對台北市是公平的，但是實際上所享受的公共設施就是不一樣的；垂直式公平是說不同條件的族群，不同對象要承受不同的負擔，例如富人負擔多一點，窮人負擔多一點。公平這個議題在很多政策上都會談論到，公平（equity）和平等（equality）不一樣，前者是大家根據能力而享受或承擔不同的程度，平等是大家都享受或承擔一樣的程度。住宅補貼第一個會想到公平的問題，第二個就是效率的問題，什麼叫做補貼有效率？經濟學上有哪些效率？

卡特：有馬歇爾、柏拉圖，前者是有人的福利減少，有人的福利增加；後者是在不損及別人的福利之下，增加了一個人的福利。

老師：那麼在住宅補貼上是什麼涵義？

筱蓉：補貼能夠幫助到應該幫助的人就是有效率，譬如政府蓋國宅結果沒有幫助到應該幫助的人，這樣是沒有效率的。

老師：譬如政府今天拿一千元補貼，結果被補貼的人只拿到五百元，這樣就是沒有效率，這中間的差額常常是在行政程序當中被耗費掉。還有一個明顯的例子是，辛苦的農民常常都沒有賺到錢，都是被中盤商賺走了。不敢講能夠做到百分之百，但是應該追求最高效率，減少滴漏現象，所謂滴漏現象就是說，把水從一個水桶倒到另外一個水桶會漏出幾滴，降低效率。再往下走，當公平和效率發生衝突的時候怎麼辦？這種情形常常會發生，例如說要施行嚴格的審查程序，以維護公平，結果造成效率很低，行政成本很高，如果這時候放寬一點審查程序，可以提高效率，但是會讓有一些不應該得到補貼的人得到補貼。這只是其中的一個例子。

桂霖：我覺得發生衝突的話應該要比較注重效率，就是減少滴漏，因為公平的界定太難了，每個人公平的標準都不一樣。

老師：當然不管是公平或是效率都是相對的，都不是絕對的，這之間是存在 trade-off 的，有沒有人反過來覺得公平比較重要，效率比較不重要？當然沒有衝突是最好的，不過實務操作上，兩者間的衝突是很嚴重的。

適銘：現在因為法令的關係，大家會為了怕觸法而偏重公平放棄效率，像是現在的採購案、投標案或研究案，本來我們知道找哪個老師會比較有效率，但

是要依法行事，所以最後反而可能是讓比較沒有效率的老師執行。

老師：照你這樣說，我們的採購法是有問題的，大家為了強調公平而放棄效率，因為反正浪費的是政府的錢，不依法行事反而會惹上官司，在私部門反而是比較注重效率的，因為浪費的是自己的錢。除了公平效率之外，如何衡量評估住宅補貼的成效？以國宅為例，BOT 是比較有效率的，不過以最近的情形來看，BOT 也有很多失敗的例子，最後政府還是要扛下來，例如中正機場捷運案、高鐵等等。評估成效最簡單可以從被補貼者的滿意度來看，或是應該受到補貼的人有沒有受到補貼。國內對於評估這塊其實不太注重，國外是比較重視的，他們在推行一個大計劃之前，會先選擇一個地方施行實驗計畫，然後才推廣出去。例如當時有一個租金補貼政策，以前有些家庭為了取得社會福利而假離婚，反而造成很多社會問題。我覺得實驗計畫是一個很好的概念，換句話說，當一個補貼政策要施行前，如果沒有先施行實驗計畫，其實是不周延的。補貼方案選擇方面，有：現金（cash）補貼、實物券（coupon）補貼、實物補貼（如 housing、食物、教育）及法令補貼（如容積獎勵），你覺得哪一種最符合公平效率，有哪些利弊得失？

甫學：我覺得台灣對於低收入戶有一個利率補貼很好，這樣可以鼓勵他們去買，他們的負擔比較輕之外，也可以促進整體的經濟發展。

老師：我們這裡說的是，假設我們要補貼低收入戶 housing 這一塊，應該透過什麼方式來補貼。

于修：我覺得國宅是比較有效率的，因為給現金的話他不見得有能力買到適合他自己的房子，或者是把錢花在別的用處上。

老師：我覺得政府蓋的一定是比較沒有效率的，此外，政府不見得了解住戶的需求，也許他不需要那麼大的生活空間，我講過蘭嶼的例子，政府蓋國宅給他們，結果他們覺得不符合他們的需求，把國宅拿去養豬，這樣你覺得有效率嗎？

文祺：這樣講起來其實都有各自的缺點，像蓋房子可能不是他們所需要的，容積獎勵可能被別人拿去用，現金的話又不確定他的用途。

老師：那 coupon 呢？大家覺得如何？就是指定了它的用途，所以這就是一個折衷的方法，可以解決給房子或是給現金的缺點。事實上最有效率的當然是給現金，為什麼？

桂霖：因為這還是一個組合，每個人的無異曲線不一樣，給現金的話，他可以自己配置，而且還可以讓滴漏現象減少，因為直接給他錢。

老師：沒錯，給錢當然是最有效率的，但是如果把錢拿去做其他用途，那我捐錢

是為了改善環境衛生的目的就無法達成了。這整個邏輯就是補貼的背後到底是為他(被補貼者)還是為我(補貼者)?所以會產生 coupon 就是因為它可以「指定用途」,這樣才是達到補貼者的目的也達到被補貼人的目的。當然 coupon 也是會有人拿到黑市去賣,這是無法十全十美的。補貼上面還有一個問題是被補貼的人會有被貼上標籤的感覺,被貼上一個低收入戶的標籤一定是不好受的。現在也流行利率補貼,利率補貼一定是用在買房子上,需要編列預算,所以跟法規補貼(如容積率移轉是不用編列預算的)也是不大一樣的。現在的補貼還是從捐助者的角度來看,例如國宅可能是從圖利建商的角度出發,所以我剛剛一開始才會問補貼到底是為了誰?因此補貼應該是要考慮到補貼者及被補貼者的。

接下來介紹法規補貼中的管制措施,通常管制措施就是租金管制,租金管制是指政府規定某地區的房子不能超過多少錢,這隱含著房東補貼房客,你們覺得如何呢?

適銘:目前土地法第 97 條有規定,城市地方房屋之租金,以不超過土地及其建築物申報總價年息百分之十為限。約定房屋租金,超過前項規定者,該管直轄市或縣(市)政府得依前項所定標準強制減定之。我算過這還算是為合理的,例如房子總價一千萬,乘上百分之十後,即租金不能超過一百萬,這一百萬其實是很多,但另外要了解的是這一千萬的結構是指土地申報價,通常土地申報價不到市價的百分之二十,而建物申報價在政府衡量後也是會比市價來得低,所以以一千萬的價格來看,它的市價可能是四千萬,若這樣的價格在台北市已經算是為不錯的房子,而年租金限制在一百萬,一百萬除以十二,一個月約八萬多元,八萬多元的租金算是蠻貴的,所以租金管制規定並不是太嚴苛,沒有將租金壓很低,對於房東沒有太大的影響。

老師:適銘的意思是租金管制並沒有造成太大的影響,那這樣弱勢團體並沒有得到幫助,低收入者也就是房客沒有得到補貼。當然將房東視為有錢人,要求房東補貼房客是一種社會主義的說法,台灣進行租金管制卻沒有實施的很徹底,如果標準很高就沒有實施的必要,換句話說,政府的管制是有必要的嗎?

適銘:因為這規定設定的很早,以前申報地價更低,後來逐年公告現值提高,才造成租金管制的價格也越來越高,以前是低於市價很多。

老師:如果租金管制沒有效果是不是就應該直接取消規定,另外政府的管制也可能是不必要的。回到租金管制的意思是在於房東補貼房客,為什麼房東要補貼房客呢?它的合理性為何?難道就是因為房東較有錢,這會不會造成一些負效果,要幫助弱勢者很有可能不是在幫他而是在害他,有溫暖的心是不夠的,還要有冷靜的腦。第一個可能的結果是,房東在管制下不願意

出租房子，房客租不到好房子，第二個可能是房東不願意維修房子，出租的房子品質下降。房子的品質可能在租金管制之下而下降，造成社會福利變壞，這樣反而不是在幫助弱勢者，只有第一個受到租金管制的人得到利益，之後轉手接收的人要收 key money，這隱含租金管制得到什麼效果？租金管制是在美國戰爭時產生，戰爭時發生房屋荒，政府因此租金管制，現在美國在一些地方(如紐約、柏克萊、波士頓)仍是有租金管制，但後來產生很多問題，因此經濟學家都反對租金管制，但社會學家仍是支持的。最大的問題在於政府的管制是否真的有達到效果。另外再舉一個例子，開發空間獎勵的規定，因為政府缺少綠地公共空間，民間如果開放空間給大家使用就可以有所獎勵，政府白白得到空間，但實際上卻沒有達到開放空間的效果，所以獎勵的正當性時常是不清楚。另外強制建商興建豪宅一定要興建一定比例的平價住宅也是一個例子，但也不全然都是失敗的，主要是要讓大家清楚瞭解法令上的補貼會有所衝擊，產生外部性效果，因此要做好事前的評估，才能進行市場的管制，否則將造成無效率或市場損失。接下來介紹供給面與需求面的補貼，何謂是供給面的補貼？

凱婷：補貼供給者，例如政府。

益銘：例如容積獎勵。

甫學：補貼建商，讓他們不用太多的擔保品就能借到錢

老師：這種狀況很多嗎？

甫學：像是重大公共建設附近，例如該區缺乏公共設施，因此建商在蓋時要附帶建立周圍的公共設施，就像是回饋，讓該區能更快速的發展。

老師：國宅條例裡規定獎勵民間興建國宅是供給面補貼最常見的例子，如果能夠蓋國宅，可能就給予稅的抵扣或是容積獎勵，這就是供給面的補貼，為什麼蓋國宅就是供給面的補貼呢？

維升：因為蓋國宅是最直接的…。

老師：大家對福利經濟學的理解不夠多。為什麼這是供給面補貼而非需求面？邏輯是什麼？

卡特：因為可以間接補貼到需求者，壓低市場價格，國宅價格賣給中低收入戶會比市場上的價格低，另外租金管制也是供給面的補貼，要求房東降低租金價格。

老師：希望透過供給面的補貼，分配給供給與需求兩雙方，好像是在補貼供給，其實會把某一部分轉嫁給需求者。需求與供給面的差異在於，若是需求面補貼是直接給需求者，而供給面補貼的分配則可能是給供給者一百萬的

discount，但他可能只給需求者 50 萬的 discount，那為何還要補貼供給者？為何要繞一圈來補貼需求者呢？

卡特：因為需求者是不容易被找到。

桂霖：這是市場失靈的情況，沒有人要當供給者，沒有人要蓋。

老師：如何不補貼供給者，就沒有市場，所以要獎勵供給方。特殊產品就要由政府來幫助提供，否則供給者將沒有誘因。供給者補貼有很多種，例如興建國宅、提供稅率減免。需求者補貼最常的就是租金減免及優惠貸款利率。但這些補貼政策都有問題存在，像是目前國宅就有很多問題，景氣好時大家都想要買，但卻有可能在偷工減料下，圖利建商，滴漏現象很多，浪費了國家資源，需求者根本沒有得到好處。另外一值得探討的角度是，就國宅的地區性來看，買在郊區的賺很少，買到市區的就賺很多，這存在公平性的問題，抽籤也不見得可以解決問題，所以後來政策改為偏向需求者的補貼，例如購屋貸款，國宅單位也慢慢的被撤掉，也造成很多後遺症。但購屋貸款也存在很多問題，不過相對是比較有效率的。另外買房子有補貼，那麼買大房子的補貼較多，買小房子的補貼就較少，以前還存在著將官階級制，高階者補貼較多？所以補貼扭曲的情況相當嚴重。

回到租金補貼，經建會已經通過了只是還未被實施，租金補貼是房屋津貼，公平效率上，如果每個人都補貼六千元你覺得如何？全國都一樣嗎？應該採用何種方式才公平且效率呢？

甫學：要求最低坪數。

老師：例如二人補貼二十坪，小孩就再加五坪，按照人口數來計算嗎？用坪數來看也許適當，視其為最低住宅，或標準住宅。補貼房子的目的是在於補貼品質而非補貼價格。市場上有一種公平租金標準，例如規定二萬元可以租什麼樣的房子，而租金補貼就看所得，如果所得是二萬，所得四分之一拿來租房子，這是美國的標準，台灣大約是三分之一，假設用四分之一為補貼標準，即五千元，那麼兩萬元租金下，政府就補貼一萬五的差價，如果你要住更好或更差的，就要自己補差額，多的也無折扣金額，簡單說就是透過標準住宅、公平租金的概念來補貼。

這些補貼方式，何者為優？其實各有利弊，即有它的公平性與效率性，視市場狀況而定，通常需求面的補貼是較有效率的，看地區的需求而定，每一種補貼都可能會有所損失，何者效果較好？理論上各有利弊得失，要再看實證結果而定。以前我國曾向新加坡學習如何建設國宅，但效果不佳，背後很多配套措施沒有實現，效果不彰。現在說到國宅，我們會想到出售國宅，但在外國國宅都是出租，出租與出售的差異為何？

筱蓉：出租是給低收入戶，金額比較小。出售金額比較大。

老師：假設其價格上是一樣的。

維升：因為家戶的所得會變化，若在出租的情況下之後變有錢了，可以換屋時，其房子可租給其他需要的人。

老師：是指出租沒有補貼那麼多，出售是長期的補貼，這隱含什麼意思？

桂霖：出租是幫你有一個地方可以住，出售是幫你得到一個財產。

卡特：一個是所有權，一個是使用權。

老師：即財產權，幫助他人不應該是讓他獲得資本利得，應該是幫助他人改善居住環境、居住問題，而非是直接改善他的所得，當然也有一些人主張除了幫助住宅問題外，也是促進財富的重分配，但這有爭議存在。財產權的意思是只幫助一次，這只有一次的幫助，幫助其取得財產權等都是不公平的。定期檢視所得狀況，再進行補貼的衡量較為公平。

最後要強調的是住宅補貼絕對不是只有利他，還有利己，因此在補貼的方式上有的利他有的是利己的，不同的方式可能面對的情境也不同，公平效率上有所差異，這些理論背後，還要看實證結果，才能確切了解資源比例分配上的合理性。今天只討論了一部分，還有很多更細緻議題可以討論，像是優惠房貸的規定，你覺得是否具有公平性與效率性，其實優惠利率不完全是補貼政策，其更隱含金融政策。沒有買房子的人就無法得到房貸的優惠，而買房子的人好像是受益者，但其實不一定，好像賺了利差，但如果房價下跌幅度超過利差，就不會是受益者了，因此不要為了優惠房貸而買房子，努力去撐房價，至於銀行是受利或受害很難判定，很多地方要再細緻的去分析實證才能理解其利弊關係。

補貼對於可以買房子者是錦上添花，但對於買不起的人則無法補貼到，沒有補貼真正需要的人，換句話說很多補貼政策是不公平且無效率的，這種社會福利面的討論一直存在很多爭議，不容易直接去論斷補貼的優劣，更可能存在利益團體、政治面的干預，要實地而論時必須找尋證據，才能進一步的去評估，以追求更好、更適當的補貼政策。