

住宅市場與住宅政策第十二次上課紀錄

時間：2007/05/21(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：游適銘、施甫學、翁業軒

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

上課記錄討論

老師：延伸一下住宅補貼。怎麼把出租國宅資產活化？所以補貼我都希望市場機制在前面，如此才有效率，若有市場失靈，社會福利才介入。社會福利住宅很重要。住宅補貼要利他利己主義，到底補貼要為誰？要釐清楚。補貼的形式有現金有住宅，現在有指定用途的食物卷，有為他為我的味道。資源分配重要，不是只有一種補貼方式，社會福利是一種網，大家都得到幫助，天下沒有白吃的午餐，補貼都會被移轉。任何的補貼計畫如果有實驗計畫較好。

補貼的方式的講法，住宅或所得的補貼？所得補貼中低收入戶者。各有利弊，你們有什麼想法？不同的情況應該有不同的補貼方法。我會覺得收入補貼可優先，但要確保收入是補貼到住宅。他可能不用在住宅上，因為缺乏規模經濟，較沒有效率，因市場失靈所以較少中低收入的住宅。還有殘障住宅、老人住宅，有無障礙空間。之外還有什麼想法？例如平價住宅。

筱蓉：門在兩棟樓的中間，外觀是鐵窗，房間很小。

老師：假設大家都蓋標準房屋，容易市場失靈。格局在某個程度是不一樣的，弱勢住宅需要公共空間或是有社福空間，我們沒有起居空間，或是社交場所。因這樣的產品不夠多，政府應該住宅補貼。

假設是住宅補貼，對公平效率而言需求面補貼較有效率。

文祺：供給者轉給需求者的折扣。

于修：供給面不是需求者所需要的。

老師：需求者需要什麼他們最清楚。

維升：對象的審核。

老師：買越大的補貼越多，買越少的補貼越少，公平嗎？不能因地點不同而造成不公平。

桂霖：想要接受補貼的人很多，供給補貼不能分割，需求面較可以分割。

老師：供給較不能被切割，供給補貼給房子，需求補貼是給錢。

適銘：低收入住的房子比中所得的房子還好，地點不同對大眾不公平。

老師：一個人拿過多或過少，需求面補貼每個人價格都一樣，如果你願意買更好的自己再多付，自己選擇是效率，優惠房貸是這樣。需求面補貼對垂直不公平來補貼，所得不同補貼不同。國宅價差少，地區內公平很難達到，跨區更難，需求面補貼相對來說比較公平且比較有效率。早期的國宅政策到現在優惠貸款政策。因市場失靈和建商的遊說需刺激產業所以還有供給面的補貼。應該多一點需求面的補貼，少一點供給面的補貼。公教住宅把個人績效算進去，才有職等越高補貼越多。以前很多人買國宅很像中愛國獎券，不能重複補貼，七八年前政府建立等候名冊清單，每個人買一戶可賺兩百多萬，政府永遠滿足不了，另外政府有購屋貸款，每個人賺二十多萬，結果沒有人要申請，大家都有投機心態。時間成本如何？國宅買到的話大概要十年，房貸補貼二十萬大概可以立刻得到，最好的平衡是盡量拖長等候的時間。在被補貼者的立場應該要需求面的補貼。

如果要住宅補貼，要新建還是舊的？住宅的外部性很強，價值很高，我希望住宅補貼佔相當的比重。應該多從補貼者的角度去看，我希望同時利他利己，制度不能只靠道德。

益銘：舊的，資源角度來看，舊有的還是一種浪費。

老師：是嗎？舊有住宅的改善反而是減少浪費的一種講法。

于修：下濾現象。

老師：從公平的角度來看。

卡特：解決住宅外部性的問題。

老師：對舊環境的改善，因資源有限，所以多放點資源在舊有的住宅。以後的住宅補助可以修繕貸款。補貼方式可以有多樣化的產品，創造新的產品出現，因人而異，重點是資源分配，舊的要多一點新的要少一點。基本上有下濾的制度是好的。希望大家對住宅福利清楚一點，住宅法有社會福利這一章。住宅是權利或商品？以後會形成大政府小市場，很多人會冒名頂替。

補貼對象，一種是從所得分，另一種是從身分去看，早期是軍公教，軍人、公教或勞工以及原住民住宅等等。從社會福利分出來有很多住宅。有經濟弱勢(所得)或社會弱勢(單親、殘障、老人)。弱勢團體的定義，看所得嗎？所得如何衡量？所得準不準？看資產？資產可以移轉。所有的東西都牽涉到對象的確定，有監督和行政成本，產生高成本。低收入戶的分界線如何

切，美國有絕對貧窮線(衛生部門定，最基本的生活要求)和相對貧窮線(百分比)，通常是越有錢的國家窮人越多，因福利好或是貧窮線很高。最低的百分之二十是相對貧窮線，國宅的標準是平均線以下，台北市是一個標準，台灣其他地區是另一標準，看所得稅扣繳憑單。

什麼叫非經濟弱勢？較少人談一般住宅，比較多人談特殊住宅。非經濟弱勢是不是社會弱勢？單親家庭是不是真的經濟弱勢？如何幫助社會弱勢？需要別人輔導，否則有惡性循環。台灣因教育而脫離貧窮困境。教育才是大家的財富。

台灣政府支出的最大宗是勞工住宅。勞委會最大的預算在勞工住宅。軍眷住宅完全供給面補貼產生很多問題，軍人是不是社會弱勢？現在有原住民，他們是不是社會弱勢？不要混淆社會和經濟弱勢。將官要不要補貼？

老師：補貼對象的認定，監督與執行成本很高，舉證與核定都比較困難。經濟弱勢不容易認定，社會弱勢相對比較容易認定。弱勢者舉證可提出所得標準與無自有住宅證明等。補貼對象寬鬆，在資源有限之下，選取的方法有抽籤、等候名冊等，以往國宅採抽籤方式，雖然公平，但成本很高。台灣住宅問題很大一部份落在出租住宅方面，租房子的人未必是弱勢的，但大多是暫時的弱勢，有必要給予幫助。早期政策是住者有其屋，沒有照顧到租屋的補貼，租房子的補貼該從供給面補貼還是需求面補貼？供給面包括出租國宅，台北市的 23 處出租國宅當初都不是為了出租而蓋的，是因為想賣卻滯銷，一方面因為景氣下滑，一方面品質也不夠好，賣不出去，在資金積壓的壓力下只好拿來出租。租金都很便宜，但分配上就出現問題。需求面補貼也是存在的，對象的認定只要有意願租屋、所得符合標準的，或是某些社會弱勢者都可以。公務人員住宅補貼有所謂的評點制，點數包括年資、撫養親屬、工作表現等條件，再依點數排序，不完全是先來後到，而是採綜合評分排序，點數怎麼定當然還有爭議，至少相對於單純的先來後到，評點制有一些好處。

老師：市場機制與政府介入之間究竟該如何取捨？基本上我們希望以市場機制為主，例如獎勵民間興建國宅。除此之外，最近常常討論第三部門(NGO or NPO)，介於政府與民間之間的組織。住宅當中最常見的 NPO 就是崔媽媽，崔媽媽的由來，是原本無殼蝸牛抗爭運動無效，因此不再以降低房價為訴求，轉往提供租屋服務平台，在面對高房價下幫助租屋族解決問題。利潤不高的服務，一般的營利團體不願意做，第三部門才願意介入，在政府直接補貼無效率的情況下，怎麼讓第三部門參與補貼，藉用民間的效率來做社會福利，利用租稅減免等方式來鼓勵民間參與社會福利事業，可以作為政府努力的方向。

桂霖：第三部門的參與，也必須考慮法律政策方面的配合，否則將來易受到挑戰。此外，老師文章當中所謂的稅捐調整也算是補貼嗎？

老師：舊居整建給予整建費用的租稅抵稅，當然可以視為補貼，又交叉補貼，例如 Housing Account，將納稅人的錢加以運動。逐年編列預算貼則是傳統方式。基金又是另一種方式，透過基金的管理運作來進行補貼。

桂霖：老師文章當中提到補貼不能齊頭式平等，國宅按照市價出售，政府再依一定比例給予優惠。

老師：固定額度補貼的話，在不同地區給予相同的補貼，會不公平。以市價計算的話就先導入了市場機制，如此才能達到垂直公平。

老師：Non-Subsidy Housing Assistance 是指非補貼的住宅協助，主要是法規上的協助。至於 Non-Housing Assistance 是非住宅補貼，住要是強調土地的問題，例如都市計畫的問題，最近政府打算將某些優良農地釋出興建住宅，由其強調高鐵場站周邊的土地，高鐵本來目的是強調區域均衡(擴散效應)，你覺得真的會均衡，還是其實是造成吸管效應？

桂霖：農地釋出之後鄉村何去何從？鄉村可能變調。

老師：台灣的鄉村被破壞的很多，已經很少有真正的鄉村了，很多鄉村都已經都市化。台灣土地在管制之下顯的稀少，房價貴背後真正的原因是土地貴。從地租理論來看農地釋出是必然的。現在農地釋出的爭議是在於集村還是散村，宜蘭的散村就很困擾，農地應該要有計畫的釋出，農發條例規定農地要以集村方式興建農舍，集村規模過大或過小都沒有意義。

適銘：優良的農田釋出我覺得是不太妥當，對中南部的房價影響效果不會很大。

桂霖：我的觀察是經建會想要讓高鐵場站周圍發展的商業化一點，因為目前中南部的高鐵場站周圍大多很荒涼。

老師：釋出的配套條件要恰當，目前我覺得釋出的時機不是很恰當，必須等到就業機會成熟才會有人去住，這樣開發高鐵場站周邊才有意義。住宅這塊餅要變大，爭取資源，然後分配要公平，這是怎麼切餅的問題，策略方案要清楚，接下來要找對對象。補貼的背後一定會存在一些扭曲，怎麼減少扭曲的現象，提升補貼的效益，我強調要透過實證研究來了解扭曲的情形，並提出對策。過去的研究得到的結果是，我們的住宅補貼大部分是錦上添花而非雪中送炭，希望大家對這些主題好好研究一下，提出不同的想法。