

住宅市場與政策第十一次上課記錄

時間：2008/04/28(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：劉永淳

出席：林佑儒、陳佳甫、陳妍如、許淑媛、劉永淳、賴炳樹

本週主題:HOUSING SUBSIDY 住宅補貼

老師：關於之前的新聞事件，本於知識份子的學術良知，作自己該作的事，其實最大的壓力來源並非來自於黑函，而是媒體的論述。台灣的產官學界並沒有互相信任，聯合晚報當天的標題有扭曲的意思，容易造成誤解。

豪宅市場價格炒的高，產生波及效果，一般住宅價格也不合理，一般人想要換屋，就是希望居住品質變好，但同時價格就要更高，年輕人真的很難買的起。現況約有四分之一的人有兩戶以上的房子，這部分的人價格升高對他們最大受益，但有二分之一的人只有一戶房子並未必受益，而四分之一沒有房子的人數就是最大受害者。

在這個情況下，住宅政策如何補貼就很重要。我認為政府應該尊重市場機制，把市場做好，資訊健全，之前造成反彈就是為資訊不健全，資源被扭曲了，其次是住宅補貼，這是一個核心的關鍵。為什麼要補貼中低收入者？你們覺得如何？

泡麵：大多數人如果沒有獲得住的權利，容易引起社會的亂象，所以政府必須幫助他們。

老師：一種說法是人性尊嚴，一種是社會正義。

炳樹：有錢人可能會不想要弱勢族群形成貧民窟，反而造成負面的外部性，引發整體環境品質下降。

老師：人性道德也是一種，但是道德有多高也很難講。

冠宏：除了前面兩位說的之外，還有就是人有基本的生存權。

老師：外部性的觀點，幫助你就是幫助我，不只是道德心的延伸，或是憲法基本保障，如果幫助你之後我也可以獲利，反過來說，如果你過的痛苦，我也必須付出代價，因此，這樣幫助弱者的正當性會更為強烈。

問題繼續往下走，為什麼要透過住宅幫助？

佳甫：因為住宅市場與其他商品不同，在住宅方面幫助他，可以獲得居住或身分上的助益，直接給他錢可能他會拿去還債，並不一定用在住宅上。

老師：最有效率的補貼應該是給錢，這最直接。為什麼要直接給住宅？

佑儒：直接給錢他不一定買的到房子，價錢很高可能買不起。

老師：這也是一個重點，還有什麼？

妍如：直接給他房子，有老師剛才所說的利己效果，整體環境也會改善，也可能

帶動房價上升。

永淳:給住宅除了解決居住問題，也可能同時幫助政府解決其他社會問題，像是衛生環境的問題等。

老師:補貼的邏輯，基本上出錢的人，幫助者與受幫助者的效用不見得一致，但是必定以出錢的人所認定的效用為重，所以捐助者他認為住宅補貼對他自己的利益較大，不論受幫助者想要用錢去喝酒或是買毒品，這些效用都不重要，而是要直接以住宅來作補貼。

另一個問題，是不是所有的中低收入戶都要作住宅補貼？受幫助者有沒有選擇？怎樣使受幫助者與幫助者之間達到一個平衡點，這是福利經濟很複雜的問題，所有的幫助所要達成的目標是什麼？是讓每個中下階層都受到住宅的照顧，在這個情況下公平與效率如何平衡？公平效率往往是會有衝突的，當衝突發生時該怎麼辦？

我們過去在住宅政策目標時有講到，住者適其屋，或是基本居住權的保障，在這種目標之下，什麼叫公平？

冠宏:像新加坡或澳門最近還富於民，要效率的話就是每個人都一律給同樣的金額，但要公平的話還要考量到每家戶的所得或人口組成，區分出不同情況適合補貼的金額，但這樣會沒有效率。

炳樹:很多市鎮的首長不作地下道建設，是因為地面下的東西看不到，這對政治來說就是沒有效率，所以如果作住宅補貼，大家很容易看到，政府反而容易獲利，對政府來說是有效率的。在公平方面還有分水平公平與垂直公平，補貼就不應該只考率年輕人才作住宅補貼，還要考慮單親家庭之類的特殊狀況。

老師:水平的意思就是大家都受到一樣的待遇，只要一樣的條件下都應該得到一樣的補貼。垂直的就是在不同的情況下應該有不同的補貼，最沒錢的應該補貼多一點，富人就補貼少一點。有些政策主張不分男女老幼給予一樣的補貼，這就不符合垂直公平。

那什麼叫效率呢？

泡麵:效率就是用最小的成本達到最大的績效。

妍如:效率分成時間跟實際的情形，例如政府本來預計要在半年後補貼三千元，結果延到兩年後才實行，這就是跟效率有關，或是預計發三千元，但實際上民眾只拿到一千五，這也是沒有效率。

老師:這就是滴漏效果，每個桶子都接一點，每個層級都收一點行政成本，到最後實際上民眾拿到的就少了。

泡麵:用在住宅上，補助一個人住宅讓他心有餘力可以去工作或作其他有益的事，這對政府來說就是有效率的。

老師:同樣的一筆資金，可以幫助到一百戶人家，另一種方式可以幫助到五十戶人家，這到底有沒有效率？幫助的金額越多越有效率，幫助的戶數越多越有效率嗎？

炳樹:在不損及其他人的利益下，又能增進其他人的效益，就是柏拉圖效率。

老師:這有什麼樣的涵意或例子呢?

冠宏:像最近常春藤入學的例子，為了保障已經入學的人不受影響，用增額入取的方式，讓原先錄取的人受保障，但後續符合條件的人也可以入學。

老師:把餅作大有點這種意思，但如何把餅作大還有很多討論空間。

若把他連到住宅上，怎麼樣的住宅補貼是公平的，又效率的，或是不公平又不效率的，這都有很多例子，當公平跟效率衝突時，如何取捨?這就是價值觀的判斷。

先來講補貼的方式。除了現金補貼之外，還有 coupon，這種補貼在台灣不常見，還有實物補貼，或是法律上的補貼。如果從受補貼者的想法，怎樣最好? Coupon 制度怎麼出現的?這個制度好不好?

佳甫:限定用途。

老師:住宅卷，或是購屋貸款券、食物券、教育券，這個券可以有很多形式，只是這個制度有什麼好處?

泡麵:跟實物補貼的差別，應該是政府不用直接去興建設備，跟現金的差異就是可以限定用途。政府的成本可以減少。

老師:運用民間資源的確是比較有效率的。但為什麼台灣沒有這種制度，這也值得討論。有些人認為這些兌換卷容易流入黑市交易，這就看政府如何規範管制。政府直接提供實物補貼有困難度，現金補貼也不見得可行，兌換卷的制度有點折衷的意思。

政策目標不同，補貼的方式應該也不同，我們認識的工具越多，越能夠交叉使用，產生的效果應該也是越大的。

接下來問供給面補貼或是需求面補貼?供給面補貼是什麼意思?

佑儒:鼓勵建商提供平價住宅。

妍如:提供優惠融資。

老師:這很容易被說是補貼建商。任何補貼都有可能被扭曲，優惠貸款本來是為了補貼購屋者，結果反而讓房價炒高，最後幫助了建商，這種資源分配到底幫到誰?正當性為何?當初土增稅減半徵收，是要幫賣方減少交易成本，但賣方有把減少的成本反應在價錢上嗎?消費者有受到回饋嗎?獎勵民間興建房子給中低收入者，給建商容積獎勵，最後也是蓋成豪宅，賣給高收入者，好處會全部轉嫁給中低收入者嗎?政府的公平性到底在哪裡?

如果政府不透過獎勵民間，自己來蓋國宅，會比較有效率嗎?早期國宅滯銷，價格又貴，也有人覺得沒有效率，最近房子價高大家買不起，又有人說政府應該開始蓋國宅了，這也值得討論。先讓大家思考一下補貼的複雜程度，了解補貼的各種形式，再去討論在什麼情況下如何去補貼。

另外補貼需求者是什麼意思?

佑儒:對於想要買房子或想要租房子的人，給予補貼。

老師:這是比較直接的方式，不用透過供給者再轉給需求者，直接讓他們受益。

這樣有什麼難處？

佑儒: 補貼之後市場上可能也沒有適合的房子可以購買。

老師: 市場失靈。補貼的金額可能也只能買到較差房子，現在也強調不應該再用優惠房貸，而應該推廣出租國宅或住宅。

從效率面來看，需求者補貼是比較有效率，從供給者的話容易有滴漏效果。從公平面來看的話，供給者補貼最大的爭議就是無法達到垂直公平，提供需求者補貼可以切割的比較細，讓受惠的人數增加。

出租國宅或是出售國宅有什麼差別？政府興建國宅就是為了幫助解決住的問題，這也是住宅政策或補貼希望達到的目標，但是這不應該幫助你賺錢致富，不應該幫助給你財產。財富的獲得應該是靠個人的努力，如果你不努力，收入很少，政府給你房子幫助你賺錢，這不應該同意。所以我支持出租國宅，而不是出售國宅，這樣至少房屋的增值還在國家手裡，屬於全民的利益。但是出租國宅政府還要管理維護，對政府來說是比較麻煩，所以政府不願意這樣作，這就跟前面說的一樣，補貼到底是為你還是為我？住宅津貼的補貼，特別強調在居住上指定津貼的用途，他不是真正的優惠房貸，美國很強調住宅津貼，有點房屋券的味道，假設每個人都有個適當的房子，所得的支出與房子是有關係的，假設四分之一的所得都會花在房子上，每個月要付二萬元，可是市面上的租金要兩萬五，那我就補貼你五千元，如果你可負擔的額度是一萬八，那我就補貼你七千元。

早期的優惠房貸比較不合理，限定只能買新成屋，這明顯是在補貼建商，買的越貴補貼的越多，這很不合理，政府好像都在幫忙炒地皮，出售國宅變成既不公平又不效率。如何設計一個好的方式？大家都可以討論。

RENT CONTROL 租金管制為什麼是補貼？台灣有沒有租金管制？

冠宏: 學生宿舍是一種租金管制，會訂一個最高的租金上限。

老師: 這不算是租金管制，宿舍是由政府提供的，管制主要是針對民間。

佳甫: 土地法裡面有規定。

老師: 沒錯，土地法裡面是有管制的，但是那個範圍很大，台灣是還有租金管制的。租金管制是一種，現在也有人在說房價管制，但是我認為市場機制是很重要的。租金管制是當時因為戰爭的時候，有屋荒的情形，沒有人要買房子，房子少，大家都要租，所以房租就高，在戰爭時政府實行很多管制，所以也就管制租金價格。這簡單講就是房東補貼房客，不是政府補貼房客，這也有很大的爭議，會使得沒有人想當房東，或是租給你之後房屋品質變差，不去管理維修。房價管制也是如此，管制之後就會扭曲，誰受益誰受害都有很多問題，這些手段到底有沒有符合公平效率？市場失靈是怎麼回事呢？每個人的效用都不太一樣，補貼的背後如何讓大家都得到最大效用？

~下課休息~

老師:先談國宅，傳統國宅為何既不公平又不效率？

佳甫:政府國宅興建其實有一定水準，讓中低收入戶優先購買，中低收入戶買了之後，又將他轉賣給其他人，形成資本利得的不公平。

佑儒:資格的篩選上不是很有效率，限定某一些族群，但實際上需要住宅的人可能更多。

老師:公平有水平和垂直。剛剛回答的是水平公平還是垂直公平？

炳樹:在品質方面，政府國宅品質不好，常常有漏水等問題，興建品質上就沒有效率，另外興建國宅需要行政程序與成本，需要額外的行政人員，多了一些人去作這些事，公務人員官僚系統效率不足。

冠宏:我也同意公務體系官僚層級比民間沒有效率。

老師:越多層級滴落效果就越多，但是為什麼公務人員就一定沒效率？

泡麵:公務員不論效率多好都領一樣的錢，沒有進步的誘因。

老師:沒錯。沒有獎優懲劣的機制，讓公務文化缺乏效率。

冠宏:市場上空屋率高，用比較大的金額去蓋房子，不如用出租方式讓民眾有房子居住，成本較低。

老師:蓋一間房子，一間就是幾百萬，要補貼一戶就是需要這麼多錢，如果優惠房貸，只需要幾十萬，當然大家都去等國宅。資源是固定的，如果蓋房子相對的受到補貼的人數就減少，優惠房貸的補貼人數比較多，所以可以明確的看出國宅是比較沒效率，也比較不公平的。在水平公平方面，同樣是低收入戶，為什麼有的人抽到有的人沒有，垂直公平就是，有的人可以買到大安區的國宅，有的人就買到文山區的國宅，這也不公平。

補貼應該在使用權，而不是在財產權，出租國宅相對上問題比較小。但出租國宅也有問題，政府蓋一樣沒效率，那鼓勵民間蓋呢？或是將現有的空屋出租？過去買房子利息有補貼，但是租金沒有補貼，之後經過無殼蝸牛抗爭之後，現在租金也有補貼，但相對之下還是比較少，我們知道，能買房子的一定比還在租房子的有錢，但是買的補貼多，租的補貼少，這也不符合公平。

公有土地蓋房子出售國宅，這樣好不好？如果蓋了來出租，你覺得好不好？在出租與出售之間，還有一種權利，是什麼？

佳甫:地上權。

老師:地上權怎麼回事？

冠宏:賣屋不賣地。

老師:公有土地應該盡量保有所有權，三、五十年之後政府還有機會可以再作使用，租賃權與地上權有時間限制，如何讓公有土地可以有效利用？例如聯勤的土地讓財團標去，引起很大爭議，在精華區作什麼樣的使用才是最大效益？這也有很多討論。保留作公園如何？蓋住宅如何？還是作商業使用比較符合效益？

你們應該想想如何幫助未來的無殼蝸牛，因為你們未來就有可能是其中的一份子，面對未來的高房價，尤其是大台北都會區，泡沫化也只是說台北的部分，中南部應該是比較沒有這種問題。在住宅補貼上，如何兼顧公平效益，把餅作大資源也有限，一個人分的太多像愛國獎券式的補貼，這就不需要了。補貼要能激發受補貼者的向上動力，而不是造成他的依賴，誘因機制要怎麼設計？

佳甫：未來事件交易所的結果，有一個例子是滿矛盾的，之前有預估總統大選後兩陣營當選結果，會造成青年的購屋意願與房價漲跌如何？結果是馬蕭當選之後，預期房價會上漲，但是青年購屋意願也會增加，我覺得這有點矛盾。

老師：這並不會矛盾，就是大家認為經濟會起飛，所以房價漲，購屋能力也增加，以致於大家購屋意願提高。

永淳：也許政府不要補貼建商也不要補貼購屋民眾，可以將這筆錢拿來補貼公開交易資訊的建立，讓住宅市場正常化，價格會比較合理。

老師：這也是一個想法，但是問題還是會產生，台北集合了交通、就業等種種誘因，大多數的民眾還是會爭相到台北購屋，造成台北的房價持續成長，青年人還是買不起。尤其面對現在台北市的房價，青年的住宅問題怎麼辦？補貼租買怎麼設計？

炳樹：就效率面來說，國宅地點的選擇可能也會造成沒有效率。青年人還是希望住在市區，如果國宅建在郊區，對於購屋者來說還須負擔交通成本，也是沒有效率。

老師：一個很好的布料，作出一套很爛的西裝，讓他便宜的賣，還是要發揮他的特質，作出一套很豪華的衣服？大安森林公園旁邊不能蓋國宅讓中低收入戶居住嗎？那周圍的豪宅價值跟著下跌，對市場有利嗎？

炳樹：板橋的追風廣場是台北縣的地王，但現在被用作開放空間，這樣有符合效益嗎？

老師：這要先看他的土地使用，如果作商業使用最適合，那就應該作商業使用，也許可以容積獎勵讓開放空間留設出來，大樓蓋好後開放一層樓作民眾活動用，或是頂樓開放讓民間使用，這是政府可以作到的，但是卻沒有考量進去，這也牽涉到中央與地方政府的角力，這塊地這樣使用確實有些可惜。把租屋市場擴大，空屋餘屋拿出來，政府設計誘因讓租屋市場擴大，租金就會比較合理，買房子不是政府的責任，居住權可以保障，但是財產權不能輕易釋出，如果年輕人很輕易的擁有房子，那誰會去努力工作，大家可以好好想想，這種針對青年人的補貼恰不恰當？以前也有針對原住民、軍人、公務人員等身分作住宅補貼，背後隱含著身分種族的區分，其實是很不適當的，將資源分配在少數族群上，這是不公平的。補貼是很有趣的議題，大家可以好好想想，在目前的住宅市場，台灣補貼的現況或特別策略為何？下星期上課我們可以繼續討論。