

住宅市場與政策第十一次上課紀錄—住宅補貼

時間：2009/11/23(一) 14:10~17:00

主持人：張金鶚老師

地點：政大綜合院館南棟 270622

紀錄：李展豪

出席：張金鶚老師、袁淑湄、程于芳、侯蔚楚、彭竹君、羅于婷、張曉慈、王俊鈞、楊雅婷、羅雅怡、賴宗炘、廖庭萱、李展豪、陳相甫、廖彬傑、李耀中、張育乾、彭千瑛、林逸杰、林君安、白孟芳、趙凱康

課程討論

住宅補貼

老師：我們連兩個禮拜主要討論住宅補貼。

首先住宅有三大支柱（課題），第一支柱是住宅市場，整個住宅市場的問題是資訊的透明完整，而房價高低大多是住宅市場的問題焦點，所以健全住宅市場是最重要的課題，我個人認為在這一塊十分重要。

而再來是住宅補貼，就是有些人是買不起房子或是買得很辛苦或是住在很差的環境，補貼本身是社會福利的問題，大家要對福利經濟學多一點著墨，而公平效率的問題，學地政的人都知道，地盡其利是公平，地利共享是公平問題，在住宅上要如何達到補貼的想法。

最後是住宅環境面，住宅生產或住宅使用於品質的好才是最重要的，買房子雖重要，但住房是重要，而與住宅補貼的補貼標準與環境品質是息息相關的。

今天談住宅補貼這塊，大家有甚麼感想，你們年輕人應該對這塊更有感觸，住在好房子裡面，而不一定要住在自己的房子裡，若是期待要住在自己的房子可能要補貼才能做到。

而今天第一個問題，為什麼要幫助中低收入家庭？弱勢者與中低收入家庭有甚麼區別，這兩個是不相等的。中低收入家庭主要是指收入上的弱勢，而還有甚麼弱勢？弱勢包含了甚麼？殘障、老年人算是弱勢嗎？還有包含什麼？

學生：原住民？

老師：還有甚麼？單親家庭。背後甚麼樣的觀點說他是弱勢，過去有人說軍公教是弱勢，現在已不會這樣覺得，不是弱勢那為什麼仍有租稅補貼等等福利。而婦女小孩子也是弱勢，鰥寡孤獨等弱勢是大同世界裡的講法，弱勢跟中低收入有什麼關聯，收入跟身分沒有關係，我是女人、我是軍人、我是原住民，原住民仍有可能是有錢人，老人也有有錢的，女人有強勢的，在住宅補貼當中有很多講弱勢的。

而先不講住宅這塊，所得是收入，而財產是財富，以房養老遇到的問題是

有房子但沒有收入，那要不要幫助他，這是很弔詭的。弱勢又是中低收入才是真的應該要幫助的，反過來說中低收入家庭但不是弱勢，需要幫助嗎？弱勢但不是中低收入戶，要不要幫助？中低收入但非弱勢卻是需要幫助的，界定補助核心，就是中低收入，而中低收入又是弱勢家庭要如何定義，此時必須回到為什麼要幫助他們？

宗炘：公平社會，財富的資源重分配。

老師：為什麼要幫助他們？因為公平？正當性是什麼？因為社會福利法規定？或者因為悲憫之心？有沒有更好的想法，為什麼幫助？悲憫之心甚麼意思？油然而生看不下去？每個人的悲憫之心不同所以每個人給的不同，而有的不該給給他是害他的，像路邊賣玉蘭花的人，要買或不買，買的話導致路邊交通安全問題，悲憫之心是人之常情，而最後到底是為了他還是為了你自己？

同學：每個人都有住屋需求，如果流落街頭可能會有治安問題。

老師：幫助他是解決外部性的問題、解決治安偷竊的問題。背後的邏輯是甚麼？是幫助他還是幫助自己？利人利己的是大家都要作，那到底是利人比較多還是利己比較多，誘因是不一樣的。社會在講的市場經濟背後隱含的是誘因，利人有一點但利己很多，不利人但利己大家都在做，而背後動機是，我幫助他不只是為了他，同時也是為了我，當看到他很可憐時，我會覺得不舒服，換句話說，住在一個不舒服的方，會造成房價的下跌，所以幫助窮人，其實是在做利人利己的工作。如何將利人利己達到極大化，福利經濟學最後在說，捐助者與被捐助者的關係，究竟是為誰(for whom)？政府是在為低收入者還是為選票，通常被視為鞏固下次選舉政權，這樣講好像是醜化政府，但其最後意涵是幫助窮人是利人利己的行為。

第二個問題是為什麼你幫助窮人要透過房子？為什麼不透過錢呢？社會福利有實物補貼，有金錢補貼，所有的補貼中錢是最有效率的，為什麼錢是最有效率的？

相甫：因為可以按照自己的願望意志。

老師：為什麼按照自己的意識是最有效率？

庭萱：以政府的立場來說，發錢是較有效率，因為如果蓋房子要政府自己規劃建造，是須較高成本的。

老師：從是捐助者還是被捐助者的角度來看，被幫助的人才知道自己需要甚麼。為了誰，是從捐助者或被捐助者的角度而言，問題是誰出錢，你的效用不代表我的效用，你的最大效用不是我的，你的我的是甚麼意思？利人利己還是為了甚麼？是利他主義還是利己主義？企業捐款要是可享租稅抵扣或是企業形象，其仍是以利己為前提。

要怎麼用是誰決定，是給錢的決定，另一種講法，像是 88 水災時你可以給錢，你可以給實物，另一個問題是有錢買不到時，所以要給實物。看起來有點複雜並不是想像中簡單，為什麼要給房子，從捐助者的角度來看

給房子比較有效率，如果不透過房子而給錢，再給他去買房子也是一樣，但可能受捐助者可能買貴，沒有規模經濟，或者沒有經驗而買差了，最嚴重的說法是，我給你錢，你卻不去買房子。雖然對被捐助者有利，若是他花掉、拿去賭博、喝酒、吃藥反造成更大的社會問題，給他錢反而是害他，背後隱含的是我的福利還是你的福利？大家要想清楚這樣一個邏輯。

再問一個問題，你幫助窮人沒錯，那幫助是不是要幫助所有窮人，還是要選擇性幫助，因為資源有限，只能幫助部分窮人，那你要幫助誰，優先次序要如何決定，幫助背後公平與效率問題？

老師：誰能回答公平與效率？

俊鈞：效率是花最少的錢達到最大的效率。

于婷：效率，像柏拉圖效率，資產再做重分配不會再使另外一個人達到更大的效用。

竹君：一樣的可能地位或是身分的人要盡的義務是一樣的。

彬傑：公平有垂直的和水平的絕對的與相對的。垂直公平應該是按照不同的收入所得要付出的義務不同；水平的公平就像是權利變換，以相對的概念，以他的比例來看。

老師：效率有很多種想法，柏拉圖效率即是沒有人 better off，甚麼是效率，規模效率、技術效率等等，效率背後假設沒有滴漏，我給你補貼五十塊，到捐助者的手上可能沒有五十塊，滴漏越少表示越有效率，這是行政過程中的一種想法。衍生下去還有甚麼想法，幫助人數的多寡也是效率衡量的方法之一，投入產出通常是最常講的說法，大家都在一個完全均衡的角度來看。

而垂直公平，越有錢人補貼的少，越沒錢的人補貼得越多 在不同的團體裡相對優勢的補貼越少，弱勢的補貼越多；水平，相同的優勢劣勢每個人補貼的一樣多，相同資格的團體大家有相同的補貼，有沒有人可以舉例不公平不具效率的例子？

要公平就沒效率，要效率就沒公平，彼此間是必定衝突的嗎，可以同時公平又效率嗎？若是兩個差不多看你的價值觀如何，trade off 又是如何，如何取得一個社會的共識，是對誰（for whom）比較重要，是捐助者還是被捐助者，通常到最後取決的還是捐助者，有錢的是老大，像政府會選擇選票較多的族群補貼，所以補貼老人較多。

前一陣的最明顯的例子，消費卷，標準的很有效率，全部給看起來很有效率，但公平嗎，有錢人也一樣多，所以本要排富，但是為了排富，過程中滴漏，最後錢拿到會減少，即是效率與公平的問題。

強調公平不強調效率的例子，以房養老也是一個例子，有房子沒現金流量，用什麼方式認清資產價值，有一些公平效率的問題，衝突怎麼辦，社會學家認為公平比較重要；經濟學家認為效率比較重要，但也因人而異，資本主義國家與社會主義國家的不同，過去人民公社就是大鍋飯，目前走

向資本主義的傾向。效率的問題談到國宅的問題，政府蓋房子賣給中低收入者，是既不公平且不效率的方法，讓住宅補貼這一塊落實到社會福利的理念，住宅補貼落實在實務上。

老師：把餅做大是效率問題，切餅是公平的問題，每一個人皆是從自己的角度出發。經濟學的講法為資源的最有效的使用與分配，回到公平與效率的說法，如何補貼、如何衡量評估補貼給中低收入家庭也是一個問題。

老師：補貼中低收入家庭有幾種方法，金錢補貼是一個方法，個人傾向標準是中低收入是最重要的標準，收入是一個標準，如何與財富衡量，身分屬性的認知，如果沒有以收入為主要的。透過住宅幫助中低收入家庭，就是所得重分配的問題，是所得的問題，住宅的所得重分配是相對無效率的。實物的幫助是另外一種，像(coupon)實物抵換券的問題，台灣過去有油券，國外有食物券，像是嬰兒、幫助小孩的，各式各樣的券，券是甚麼回事。而 regulation 法律上的補貼，像是什麼？

彬傑：租金管制，限定他不能超出某一定標準。

老師：房東補貼房客；像是都市計畫的容積獎勵，包容性規劃(In Conclusion Zoning)是蓋房子然後一定百分比提供給中低收入者，建商就不願提供，那給你容積獎勵，然後蓋好給中低收入者，政府不用出錢不用編列預算，很弔詭的一件事，開空白支票，容積很貴，因為容積都可以算成錢，一坪錢都可以算的出來，那這錢是誰給的。

這四種方式哪一種方式較好，住宅券是甚麼意思如何操作？那教育券怎麼操作？弱勢者無法去安親班或幼稚園，補貼教育券，拿教育券去上安親班，用錢的話有可能不拿去上課所以用券，沒錢人無法補習，考不上好學校，不好學校學費貴，又要打工，書又讀不好，又更為弱勢永遠無法突破困境，即為公平的問題，後才有繁星計畫，但比例又很少仍有問題。

淑湄：過去有人說大學聯考是最公平的方法。

老師：現金補貼不太可行，那實物補貼又有什麼問題？從需求面補貼或是供給面的補貼，國民教育尤其是公立大學有明顯的補貼，是供給面上的補貼，那需求面補貼來講，一樣給市場來收費，給弱勢者券的方式，券的方式有防偽的問題，那像消費券為什麼還要發行，是因為怕被存起來，是為刺激消費。教育券也是一樣的邏輯，強迫他使用教育，由需求者決定，去哪一家幼稚園或哪一家安親班；住宅也是一樣的道理，可能蓋了房子，工作與居住的地方不同，亦有偷工減料，另外仍有標籤化的問題，但到目前為止仍沒有住宅券，為什麼台灣券不流行，像美國券就很流行，像去百貨公司超市就是使用券，券可以限定使用，仍可自由決定，市場上仍有競爭者，不影響市場效率。

出租住宅好還是租金補貼好？租金補貼就是需求補貼，而出租住宅則想到最近提到在捷運沿線蓋出租住宅，那政府蓋了如果空屋，而租屋者交通費用又無法補貼，政策上是不通的。

老師：為何實物補貼是由供給面而非需求面，因政治上無績效的顯示，看不到政治上的績效，無法表現出來，那是為了誰？

老師：優惠房貸較沒有雪中送炭效果，而有錦上添花，優惠房貸到底創造了更多買不起的人想買，還是創造想買的人買得起，而多少經濟或是社會福利，透過經濟再轉到社會，先把餅做大，優惠房貸該停的時候就要停了，從公平效率來看優惠房貸沒有創造火車頭效應，是消化餘屋，假設是消化供過於求餘屋，那如果買到的是餘屋不是新成房屋，而產業不會創造出效益；從消費面來看，買房子就會節衣縮食強迫我買房子就會排擠消費，其他消費就減少了，即沒有增加整體經濟的說法。優惠房貸無排富條款，買一戶三戶都一樣補貼，過去曾有只能買新建的房屋，中古屋不行，就是明顯圖利建商。而幫助有能力的，違反垂直公平，購屋貸款的補貼三十六萬，而租屋補貼只有十二萬，有人說買房子的開銷多補貼要多一點，鼓勵買房子的意味在，但其實卻扭曲了選擇。

優惠房貸相對於國宅你覺得如何？假設政府有一樣的住宅預算？怎樣做最好？第一個餅不夠大，今天是你資源如何分配？是要改國民住宅出售或是國民住宅出租，出租住宅如何產生出來，原本是由賣不掉的產生出來，改為出租，一個是區位不對、地點不對、形象不好等原因，為何不直接蓋出租的？

相甫：出租管理問題，量體很大。

老師：另外的，賣掉了收錢就結束，出租還有管理有又要養一批人，吃力不討好。公有資源活化，如何引入民間資源作為出租使用，供給者不願意做得的是，但對需求者有利，並不好。除了管理維護外還有什麼問題？

逸杰：資金投入無法短期內回來

老師：現金流量無法回收，事實上不蓋出租是因資金積壓很重，而幫助人有限，相對來講績效較高、容易解決仍會選擇出售國宅。民間可以做的政府就不要做，委託民間做不是更有效率嗎？空屋那麼多為何不先鼓勵民間釋出空屋，作為出租，談的是效率問題，如何結合民間與公部門出租資源較為重要。

老師：最大差別是使用權與財產權的問題，財產權有買進賣出賺差價的問題，出售國宅既不公平又不具效率，不公平即是能賣的有限，買的很多，以及買到高雄市與台北市的不一樣，像是全台補貼都一樣，但台北房租比較高就要補貼的比較多？若台北補貼較多，這樣以腳投票大家都會來台北市，而這樣就造成更大的問題。

編列預算幾乎都在優惠房貸補貼，必須編列部分在租屋優惠上，但實際上買房子的優惠一下子用完，但租屋的用不完，所以還是將租屋優惠移至優惠房貸補貼，怎麼回事？景氣調查時，大部分的人沒有聽過租金補貼的方案，而租房子的弱勢者又更為不清楚，更甚租房子者多無電話，難以調查，家戶行為皆不同，對弱勢者無廣為宣傳是無用的。

老師：供給面補貼是較無效率的，需求面的補貼是相對有效率的，供給面的補貼滴漏效率損失大於需求面的一倍。

住宅津貼，租屋券的概念，不管是購屋或租屋都有津貼的概念，類似住宅券的概念，為何不流行，住宅券的方式是一種還不錯的，因無記名而有轉售的問題，轉售的費用被折現掉了，任何補貼都可能有無謂損失的發生，但其好處是可以發揮加乘效果，或多或少可以想一想具體的例子，補貼是有許多的實證研究，蠻多的經濟論文提及。

老師：租金管制有甚麼缺點？

宗炘：房東不出租。

庭萱：品質下降 租金設上限，房東就不會維持好的品質，費用轉嫁成承租者自己負擔，比較不去維護，最後住宅品質變得不好，雖然金額少，品質也會變差。

老師：誰是贏家誰是輸家？好像是房東補貼房客，房東不租是兩敗俱傷，我出租給他轉嫁費用品質下降，租金便宜，品質越來越差，全體品質降低，則政府輸家，房東輸家，房客也是輸家，變全體皆輸，是一錯誤的政策。典型的講法，巴黎的最後一個房東的故事較為極端。另外 key money 的講法，像是大學城附近。

而租金管制是由戰爭時期開始，因為屋荒，沒有房子的時期租金很高、房價便宜，政府戰爭期間管制，凍結租金，我租到房子要換下一個房客，我不願離開，要我離開我就要 key money，除非像是認識的人才不收 key money，大學城附近的租金管制，住的人要有 key money 品質又降低，又全盤皆輸，造成經濟學家的批評。而像台灣土地法有租金管制，可是沒有用，早期法規偏向社會主義思想，但實際上並非如此。表面上說一套做一套。

台灣最大問題，補貼大家都沒有共識，政府應是清楚的，但是因為政治考量操弄選舉，像青年安家方案、優惠房貸都是因為選舉而產生。面對這樣的困境，政府怎麼做？利人利己的利人很多，還是利己較多？大家都是短視，短期長期關係講不清楚，人民無法自力救濟，只能靠政府，那政府要如何幫助？是要多點公平少點效率或是多點效率少點公平？

台灣住宅 NGO 團體並不發達，須與制度背景做連結，像歐洲組織協會是由人民組織發起，應建議政府補貼成立 NGO 團體，但若其專業不足，其學習成本亦高。

社會福利過度強調公平忽略效率，邏輯上應將社會福利納入經濟想法，福利措施之利弊得失講不清楚，可能溫暖的心反會害了自己。NGO 彌補不足，最後才是由政府支持。

另外一塊我要強調，出租是第一個優先，也是需要更多資源，出租沒有財產權的問題，垂直公平裡的優先補助，切餅的問題須將出租資源增加，補

貼資源多一點 避免財產權資本利得的問題，幫助實際弱勢者，買房子的過度消費可以降低，如何對出租住宅的更多的補貼或是資源的轉向或增加更多對出租的誘因。

國宅這一塊最大問題千萬不要再重蹈覆轍，但我不樂觀其發展，若是由社會住宅取代國宅，仍是一樣的。

下星期都會問大家對政府有沒有什麼建議，讓政府去做相對公平效率的住宅補貼政策，怎麼做是相對公平效率的。南北落差是過去集中效果所造成的，而更為憂心的是，最近簽了 MOU，之後的炒作與只漲不跌的心理，對房地產的影響。

台灣為了賺錢都可以犧牲生活品質，資本主義的嗜血社會，我不太願意看到有人因想不清楚，受哄抬的結果，沒有做功課而進場而最後很慘，要如何讓大家有深刻的體驗。

在補貼方面，政府要如何把餅做大，無形的投入很多，難以實際區分出住宅所佔之比例。而講到機構問題以及法規，目前只有國宅條例卻無住宅法。即獎勵政府投資興建、獎勵民間投資興建。投資消費難以講清楚，造成大家心中難解的問題。

政府應該如何補貼如何幫助那些弱勢者，幫助他們而不是害他們？大家有甚麼意見？

各種方案的利弊得失，應建立住宅政策的大辯論，像英國國會國策辯論，贊成反對的理由各是什麼。吳敦義院長說現在不要從金融手段要盡量從供給面，讓建商及兩邊都能比較緩和，理論應該有理論基礎，政策應有主管機關的意見，但我們給主管機關的意見常被政治選擇所扭曲。

最近彭總裁在說房貸負擔率是 33.5%，後來發現是我們調查的問題，因為優惠房貸是三階段，我們銀行問卷是以第一階段做，所以貸款負擔率較低，但以電話調查是 40% 較高，銀行的調查第一階段問卷結果較低。其中反造成更大的扭曲。

我們住宅補貼這一塊很重要，大家要有自己想法。