

# 建構「社會住宅」 以完善台灣全方位住宅政策



黃志弘

中華民國建築學會秘書長

「政府保障每一國民的最低所得、營養、健康、住宅、教育水準，對國民而言，是一種政治權利，不是慈善。」

威廉斯基 (Harold L. Wilensky, 1965)

二十一世紀台灣將大步邁向更完善之社會建設，住宅政策之精神及內涵將整合社會福利、國土規劃、生態保育、文化政策等層面並協調總體經濟活動，進行更嶄新之居住環境政策思考。

在市場經濟中，住宅作為特殊商品，卻又具有社會意義的商品，公共政策若欲保障人民居住福祉，以可負擔的價格、產生足夠的供給，最簡單者莫過於由財稅與補貼的方式介入；例如以土地稅、房屋稅、增值稅、交易稅等壓制炒作，或以補貼及獎勵措施等提高供給或購買力，配合總體經濟貨幣及利率政策。先進國家不乏此類抑制房地投機之措施，多能有效的防止住宅價格失控攀升，而造成之社會動盪。

住宅政策之走向，不僅反應了居住權利，更暗含了社會對財富分配、階級分化等政經層面的實質鬥爭內容，其間的不公不義，都必將成為選票唾棄對象，或成為下波段社會運動的革命對象；惟其間政策概念種種，仍必須釐清。

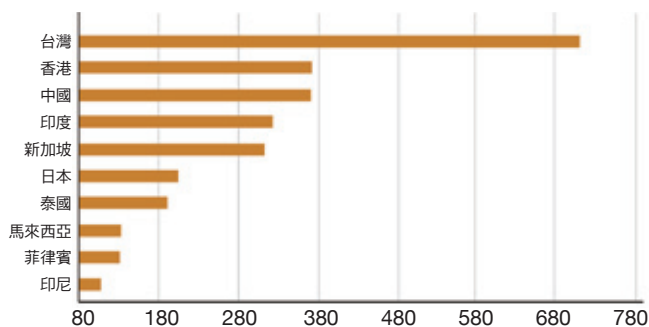
## 住宅購屋財產形成導向之政策與「市場失靈」

現今台灣住宅政策逐漸從直接興建國宅朝向

補貼購屋貸款利息，然而單由補貼購屋貸款利息的政策措施，卻無法解放人民於高房價的水火之中，尤有甚者，更將廣大中階層推入房價飛漲泡沫的「屋奴」境地，共創官商營造的住宅新奴隸制度。

在住宅政策市場經常被論及「市場失靈」狀況，即市場競爭的結果不能符合社會共同的認同；因為「居住」為人類生理之所必須，收入極低的家戶不應居住於極不人道的狹窄空間，甚至流落街頭。

另一個「市場失靈」的現象則為價格，以台北都會區住宅月租金及房屋價格比已經接近荒唐的700倍(如圖1)，超過一般認知的合理值250倍甚多，市場並存在著幾項極大矛盾現象：一方面房屋價格上揚、另一方面空屋卻增加、租金水準卻微幅下跌；公共政策對於房屋市場顯然疏於調控，投機住宅持有成本過低，中收入以下家戶在部分都會區購屋已經不可能，好不容易進入購屋市場的家戶又成為前述飛漲房價坑殺的「屋



資料來源：<http://www.globalpropertyguide.com>，各國首都或主要都市數據 (2010年4月23日)

圖1：亞洲主要國家2010第一季房價租金比 (單位/月)

奴」，無怪乎住宅問題成為民怨之首。住宅價格的向下調控還存在著巨大介入空間，否則民怨或將成為政治社會風暴，或是泡沫化將成為總體經濟的定時炸彈。

住宅持有成本及利率持續低檔，財力豐厚者更具有投機持有大量住宅以待飛漲，數量龐大的空屋與持續上漲的房價並存的矛盾現象，

只證明了住宅政策的全面敗退；更遑論照顧到低收入家庭。因此在政府住宅政策逐漸朝向有效率發展的同時，更應介入房價高漲的「市場黑手」，避免弱勢族群被遺忘在住宅政策之外。

唯有如此現代福利政策的兩大原則——效率（Efficiency）與正義（Justice）始得兼顧，而國內此類討論與政策辯論方才開始。

### 自有率非政策追求目標

依近年資料顯示，台北市家戶住宅自有率一直維持約76%，顯示即使近年來政府陸續提出各項優惠貸款，但就台北市而言，無自有住宅比例約為24%，逾20萬家戶數為無自有住宅，收入愈低家庭自有率越低。此一家戶數自1976年至今（1999年）一直沒有太大的變化。顯示台北市有一固定數量（逾20萬）家戶非以自有住宅為取得服務方式，即主要以租賃取得居住服務的可能族群。然而自有住宅持有者中，又有數量眾多家戶住宅支出佔可支配收入超過40%，影響生活品質甚具。

由圖2可見台北市歷年政策措施，補助家戶數量有97%集中於購屋導向，僅有微薄的3%落在居住租屋；若以貨幣數量計，此一補助恐更為懸殊。這還未計入個人所得稅結算申報，個人購屋

補貼方案	實施年期											補貼目的	台北市執行戶數	百分比				
	1950	1957	1960	1961	1964	1969	1972	1975	1979	1980	1982				1986	1990	1998	1999
合作營建																購屋	3090	2.1%
軍眷住宅貸款 軍眷住宅																購屋	2204 4297	4.3%
自用住宅不動產抵稅																購屋	/	/
貸款人民自建																購屋	8837	5.9%
災後重建住宅																購屋	/	/
獎勵投資興建國宅																購屋	2309	1.5%
公教住宅興建貸款																購屋	1294 28583	20.0%
遠建整建住宅																購屋	9977	6.7%
平價住宅																租屋	2048	1.4%
委託興建																購屋	0	0
直接興建出售國宅 (眷村改建部份)																購屋	40965 (4297)	27.4%
勞工住宅貸款																購屋	10814	7.2%
直接興建出租國宅																租屋	3326	1.6%
自用住宅貸款利息抵稅																購屋	/	/
補助人民貸款自購																購屋	32699	21.9%
首次購屋貸款																購屋	/	/
合計																	149506	100%

圖2：台北市歷年政策措施，補助家戶數量

利息扣除所得的賦稅補貼巨大額度。年年公部門以龐大的公務預算或財稅抵免之形式，對財產形成的購屋行為進行補貼，其目的及效益頗值得商榷。歷來公部門直接間接補貼絕大多數流入私人家戶財產累積，未能在社會資產上進行積累，殊為可惜。

財產形成的住宅政策措施是該進行檢討，改變為居住使用扶助的政策概念主導，社會住宅、租金補貼於此一目的具有極高的政策目標精準性，應為未來決策思考方向。

### 建構福利國家住宅政策工具系統

承前述顯示我國住宅政策仍存在諸多待完善處，欲確保國民住宅安全福祉，必須系統化建構福利國家住宅政策工具，建立一符合我國宏觀社會經濟體制的住宅措施，其中就基本原理而言尚存在許多政策介入的途徑。

國家在住宅市場之介入，其政策工具可分為管制工具及給付工具兩類。

管制工具有包括國土計畫在內之空間管制措施，並及於建築使用營建標準及都市計畫更新等等項目，還包括價格管制措施，其中最為人熟知者為租金管制或住宅售價管制等。另外尚有契約管制，對人民間自由議定契約之過程進行介入，

如對房東單方面解約之限制等。近來討論甚為熱烈的奢侈稅、實際交易價格認列核定稅額、住宅獲利課徵特別稅、個人住宅戶數持有限制等，都可視為介入房屋市場的有效管制工具。

給付工具包括由公部門直接、間接興建住宅進行住宅建設，如社會住宅建設；對住宅的各種補貼措施，由公部門提供人民擔保，提供公益機構興建住宅之土地等等不一而足；或對低受家戶進行租金補貼等是。

台灣對住宅政策的多種介入可能性，還具有極大發展空間，各種住宅政策工具，分別具有其政策目的及照顧對象。

由圖3的國家住宅政策工具系統圖，可了解現代福利國家在住宅市場之介入的多種形式，其宏觀架構在於將國家住宅政策之措施整合，符合社會正義之市場經濟體制之中，整個政策系統之目的在於疏導及建立住宅市場中供需之次序。

其中住宅補貼又分為直接補貼與間接補貼。直接補貼為由國家以預算或其他財源方式津貼予以個人等之補貼行為，包括租金補貼、利息補貼、建物津貼等等項目。間接補貼為國家不直接以財貨給予之給付方式，而以間接豁免其相關稅賦等形式達成之補貼目的，其中包括所得稅賦之減免、特別折舊條款、土地稅賦稅減免及銷售稅

賦稅減免等諸多措施。

## 住宅政策資源配置必須合理化

各種住宅政策措施各有其政策目的及其利益歸屬，由圖4政策利益歸屬狀況之德國經驗分析顯示：中低收入戶可獲得較多租金補貼的資源，直接對其住宅需求提供協助；賦稅減免及利息補貼等購屋補助之利益則多落於中高收入階層。

各種補貼措施之利益歸屬也僅有租金補貼、社會住宅為正向再分配，其餘如賦稅減免等均明顯呈逆向再分配狀況，其實證之羅倫斯曲線分析亦表明此一逆向再分配現象（參見圖5）。

在住宅政策更傾向倚重市場機制之先進國家趨勢中，租金補貼準確保障弱勢居住福祉的特性也因之益受注重；相對的，財產累積導向並耗費巨大公共資源的購屋補貼則漸受刪減。

目前國內尚無部分相關住宅政策措施，如社會住宅，租金補貼也未普遍實施，台灣住宅政策資源分配之惡化程度當更在德國之上。住宅政策理論界當即對各項政策措施，進行政策評估，並檢視其政策效益。

## 住宅政策措施評估

對住宅政策之評估，可先由各種住宅政策措施各自政策目的及其利益歸屬分析，德國經驗分析顯示：

一方面，中低收入戶可由社會住宅、租金補貼獲得較直接對其住宅需求提供協助；直接滿足其居住需求之落差，補貼或政策目地之精準性極佳。大量的公部門資源補貼，得以關照全方位社會階層，而此類資源得以保存部分於社會資財，不淪為私有財產，避免成為住宅保障的資金投入無底洞。

另一方面，賦稅減免、利息補貼等購屋補助之利益則多落於中高收入階層。以財產形成為補助概念，企圖藉由「下濾效果」(Filtering – Effect)，由補助中上階層，將此階層讓出之住宅



資料來源：Huang,Chih-Hong,1993,p.84

圖3：住宅政策工具系統圖

Abb. 7: Verteilung verschiedener Wohnungsbauförderungsmaßnahmen auf Haushalte nach Einkommensgruppen

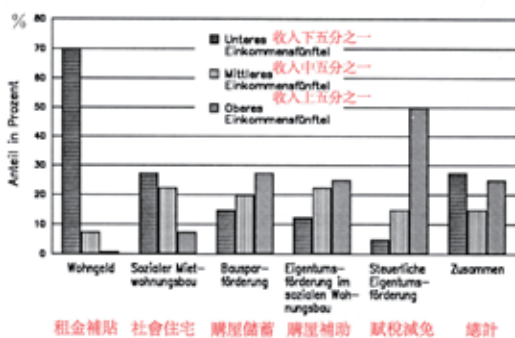


圖4：德國各種住宅政策工具之效益歸屬狀況分析

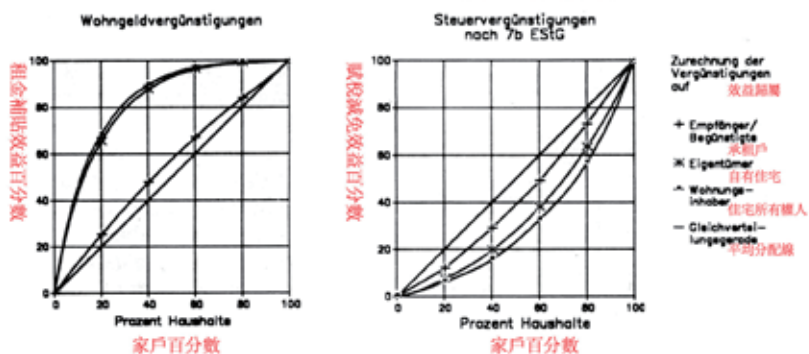


圖5：租金補貼社會住宅稅賦減免效益歸屬狀況分析

空間，提供給下一階層家戶，在我國住宅市場實務上並無法或見；相反的，受補助的中上階層無論是低價住宅產品或中高價位住宅產品，在獲利部位卻不見下瀉效果。只因為無論何階層住宅商品，在我國財產法規實務上，由於持有成本低，獲利均為具有財務實力者獨佔

是故為達全方位保障的政策目的，嚴重偏斜向財產形成的住宅政策概念系統注定要失敗；唯有關注多元階層的政策措施，並嚴加考校其措施精準性，方得確認長期政策戰略延續、住宅資源的社會化積累。「社會住宅」、「租金補貼」等居住政策導向之措施，具有長期無比的優越性！

### 社會住宅措施內容

我國自從停建國民住宅之後，公有或公益出租住宅卻也不見大量提升；住宅供給幾乎淪為僅由自由市場提供，不僅是低收入階層，中收入層的住宅條件及財富分配均受到住宅市場炒作飆升衝擊，深以為苦，政府政策又毫無作為，「奢侈稅」措施顯未能符合大眾對房價抑制的期待。社會住宅於是乎在此民怨高漲關頭受到巨大注目。

社會住宅之提供，多為了保障中低收入者之居住滿足，以出租為主，不在於資產擁有或財產形成。一般而言，以歐陸社會住宅之定義為，接受公部門資源之部份或全部補助者即稱之為「社會住宅」，此類社會住宅必須承擔著某些法定的公益目的之限制與侷限，如：承租人資格之限

制，通常為中低收入者及其他社會弱勢族群；或其租金水平必須受某些價格管制之限制。當此類公部門之補助，得以償還付清才得以解除前述社會公益目的之制約，此類社會住宅，目的「住者適其屋」的理想，標的不應該存在轉化為私有財產住宅之狀況。

公部門或第三部門所擁有或限制目的移轉之住宅物業，得以生生世世傳承給下一代社會，亦即國家經由該等措施累積數量可觀之社會住宅存量，提供給各世代之相對弱勢者，成為世代累積的社會建設資產。「社會住宅」結合各項住宅政策措施，是為保障國民居住福祉的安全網，也為弭平貧富差距的重要步驟，提高社會之穩定度。

社會住宅之供給涉及土地提供者、營建資金提供者、營造者、住宅物業管理者等各層面，盱衡我國社經形式，土地提供者通常可為公部門或公營事業團體即為國家；資金的提供者可為政府補助或福利機構募款集資，衡諸歐陸各國經驗，此部份若非得到公部門資源大力補助，則推動極為困難；國家對「第三部門」興辦社會住宅之補助項目可包含：一、營造費、貸款利息、自有資金利息；二、行政成本、營運成本、維護成本、營運風險、折舊等；三、建地提供、設定地上權等；四、提供擔保、信用等。

社會住宅物業經營者則絕大多數均為第三部門公益團體，進行承租者資格篩選，物業維護管理，租金收取等經營事項，該公益團體本身之性

質如：殘障公益團體最能清楚殘障族群之住宅需求，便由該公益團體進行物業之經營管理。

社會住宅之經營者，不必然為公部門：百年來歐洲福利國家制度遞善演進之經驗顯示，自由市場之供給無法滿足社會各階層居住之需求；由國家主導之住宅供給，卻又往往流於效率不彰之窘境；晚近以來，在自由市場與國家之外的「第三部門」，則為社會住宅洽當之經營管理託付對象，如：宗教團體、社會福利團體、職業工會、合作社等非營利公益團體均是。

社會住宅議題涉及廣泛之社會福利概念、公共財政、政治共識、住宅經濟乃至於住宅規劃設計等議題；其對都會房價抑制作用、對社會青年族群階段性支持、弱勢族群居住問題抒解，均具有可觀潛力。

## 社會住宅存量成為世代傳承的社會安全資產

德國住宅福利主要由社會住宅(Sozialwohnung)及房租補貼制度(Wohngeld)構成。二戰後的50年代末期，建立了社會住宅制度、住宅儲蓄合作社、購屋利息補貼、房租補助、住宅租約保障、構成完善住宅政策系統。

德國社會住宅從1900年起就是住宅供給的重要部分，政府無論左中右，歷來也都給予極大補助支持；事實上整個現代建築運動，與社會住宅的發展是密不可分的。德國在1980年代社會住宅存量達到950萬戶高峰，佔當時住宅存量約25%。一直是20世紀下半葉住宅市場關鍵供給，德國社會巨大穩定力量；

兩德統一後，大量社會住宅資產流失，變為私有住宅，百年來積累的社會資產大為減少，至今約僅250萬戶，但還是佔有6%住宅總存量的比重。

荷蘭則更為積極致力於社會住宅建設，於1900年就頒行了全世界第一部專屬社會住宅法，跨越20世紀，至今仍歷久不衰。在荷蘭社會住宅

供給一直是佔極大比例，現今荷蘭社會住宅達到不可思議的240萬戶，佔全國住宅存量35%，為西方國家最多者。具有入住資格的國民更高達家戶收入的中位數以上，在荷蘭社會住宅不但不是簡陋建築，常是設計先進前衛的現代住宅典範，完全不存在標籤化、貧民化的疑慮。

在這些社會住宅興盛的國家，經歷許多世代積累而來的巨大社會住宅存量，在歷來經濟景氣時期、衰退時期，都扮演了社會居住問題的安定力量。歷來都搭配所得稅法對不動產收入核實課稅，對自由市場的住宅供給量、價格，起了平準、調節的抑制作用，形成居住正義的社會安全瓣。

## 結論與建議

我國當今住宅政策問題首要在於對總體房價控制，限制炒作，提升經濟競爭力。針對中低層政策目的與對象，應建構多元化居住形式及補貼形式並存之政策工具措施系統，以完善台灣全方位住宅政策。包括對物補貼、對人補貼、直接補貼、間接補貼、供給面補貼、需求面補貼等。對經濟弱勢而言，購置住宅較不實際；「社會住宅」租屋供給及「租金補助」措施相對的極其準確，應為現階段政策實施強化重點。任一住宅政策措施應維持其垂直性公平原則、水平性公平原則，並分別進行所得重分配驗證。

政府應大力推動社會住宅政策措施，輔導成立：社會住宅建設組織：住宅合作社、建屋、住宅儲蓄機制；及社會住宅營運組織：工會、教會、企業中職工互助會、獨立合作社、公益團體、宗教團體均為可能機構。國家之輔導及補助，在歐陸福利國家社會住宅供給之歷史經驗，均極為重要。近年除了一般廣大國民階層入住的社會住宅，更朝弱勢扶助：單親、老人、殘障等細緻社會扶助發展。長期的社會住宅永續經營，是此政策成敗之關鍵，現代不動產物業管理、組織，應與第三部門合作，引至社會住宅經營管理。

