

報導

## 英國住宅發展及政策\*

### Housing Development and Housing Policy in the United Kingdom\*

張金鶚\*\*

Chin-Oh Chang\*\*

#### 摘要

為能澄清英國住宅發展狀況之形成及英國整體住宅發展概況，英國住宅發展政策之探討有其必要。本文試圖從英國住宅政策之背景與演進，進而探討住宅政策之現況，最後輔以歐洲其他國家的住宅發展政策比較，以為我國住宅發展政策之參考借鏡。

本文共分八節。第一節從英國的政治、社會、與經濟形態說明英國住宅發展政策的背景。第二節概述歷年英國住宅發展政策之演變。第三節說明英國整體住宅系統與體制等架構。第四節進一步澄清當前住宅發展目標與相關政策。第五節特別針對較為重要之住宅補貼政策予以討論。第六節更就政府住宅支出與整體住宅金融政策予以探討。第七節透過歐洲其他國家住宅政策之比較說明，以展現英國住宅發展之異同與特色。最後結論為對我國住宅發展政策之參與與建議。

\* 本文乃受國科會補助赴英國Reading University (土地管理系與經濟系)和Glasgow University (住宅研究中心)訪問研究期間所作，特以致謝。

\*\* 國立政治大學地政系教授。

一、住宅發展政策之背景

任何國家的政策形成，均與其政治、社會與經濟等發展背景有關，當然，也涉及其過去政策的演變過程，因此英國住宅發展政策之探討，即先從該國與住宅發展有關的政治、社會與經濟等背景，進行探討。

由於英國傳統的政黨政治，政策的決定乃由大多數人民經選舉方式所認同的執政黨所主導負責(當然，須透過與在野黨的相互辯論而確定)，而不同政黨有其不同的基本意識形態與價值觀，這對政策方向有根本影響。英國傳統由兩個政黨交替執政(當然還有其他小黨，亦有組成聯合政黨，但均未有執政經驗)，保守黨基本想法較傾向市場意識導向(Market Ideology)，而工黨較傾向福利意識導向(Welfare Ideology)。此結果對住宅發展政策的影響如表1-1 (註1)，我們可以感受到英國兩不同政黨政治對住宅政策的實質影響。

在早期19世紀的英國社會均存在著自由放任的市場觀念，後來社會貧窮、健康等問題的

表1-1 英國兩黨不同意識形態對住宅政策的影響結果

	保守黨／市場傾向	工黨／福利傾向
理論層面	<u>意識形態(Ideology)</u> 表達“自信乃存在於企業文化之中” (Notions of "Self-reliance" within an enterprise culture)	<u>意識形態(Ideology)</u> 表達“福利乃是應享的權利” (Notions of "Entitlement" and "Welfare rights")
	<u>住宅政策(Policy)</u> 強調“有效需求與市場機制” (Emphasis on "Effective demand" and market mechanisms)	<u>住宅政策(Policy)</u> 強調“社會需要與國家福利” (Emphasis on "Social need" and Welfare State)
實務層面	<u>住宅運作(Delivery)</u> <ul style="list-style-type: none"><li>• 與市場發生關聯之租金(即公平租・金) (Market-related rents (eg. "Fair rents"))</li><li>• 透過租稅減免、退稅與補貼等方式給予所得補助 (Income Support in the form of tax relief, rebates, allowances etc.)</li><li>• 透過鼓勵自有住宅多寡來衡量成效 (Measures to encourage owner occupation)</li></ul>	<u>住宅運作(Delivery)</u> <ul style="list-style-type: none"><li>• 與過去成本價格和負擔能力發生關聯之租金(即“合理租金”) (Rents related to historic costs and ability to pay (eg. "reasonable rents"))</li><li>• 透過生產方式給予補助(即由國庫補助地方政府和住宅協會) (Production Subsidies (eg. Exchequer grants to local authorities and HAG))</li><li>• 透過政府所支持提供住宅多寡來衡量成效 (Measures to support public provision of housing)</li></ul>

資料來源：同註1

浮現，社會關心與政府介入住宅問題才逐漸成形。20世紀初期(1914年之後)，三種住宅政策被英國政府所採用：(1)租金管制(2)為勞工提供補貼住宅(3)清除貧民窟計劃，然到後來政策逐漸修正，最近利用住宅金融與租稅手段提供住宅協助，甚至透過民間團體給予住宅服務。英國在1951年住宅數量仍短缺80萬戶，但1951~81年間，住宅的成長速度較家戶的成長為快，使得1971年住宅存量已多出家戶20萬戶，到1980年更多出100萬戶住宅，至1980年後，住宅與家戶成長速率維持相當，住宅數量已不成問題。然而住宅品質的改善與住宅補貼的公平、效率與成效，仍有許多待改善之處。

近年來控制公共支出的成長為經濟政策一重要課題，因為不斷增加的公共支出引起通貨膨脹的壓力，使得整體國家經濟受到很大影響。因此減少公共支出成為政府一項承諾，影響所及，近年來政府的住宅支出即逐漸減少，尤其相對於其他項目的公共支出，住宅支出的減少較為顯著。從1978/79年住宅支出佔公共支出的6.7%減少到1989/90年的2.1%。然而在公共支出項目中的住宅支出未被列入計算的有：社會福利計劃(Social Security Program)中的住宅補貼(Housing Benefits)及自有住宅的稅捐減免，如購屋貸款利息免稅，自有住宅出售的免資本利得稅以及國宅出售價格的減價等。因此近年來國宅興建及維修支出雖然減少，但從整體住宅支出來看，其資源並未減少，只是改變方式，從傳統國宅補貼移轉到自有住宅及所得協助(Income Support)的補貼上。(註2)

整體來看，住宅政策的形成與轉變，絕對與政治、社會與經濟等背景息息相關。由此反觀國內住宅政策的背景情形，由於缺乏政黨政治的基本意識、政策辯論，以及責任政治等影響，住宅政策模糊不清，更別提有完整想法、有計劃的執行政策。另外，我國傳統社會背景也認為住宅乃為個人家庭本身責任，且應優先擁有住宅，但對住宅環境品質較不重視，而缺乏住宅政策的要求。然因近年來的土地投機房價高漲，教育與所得也逐漸提高，慢慢感受住宅問題的嚴重壓力，要求政府重視住宅市場與福利等問題解決乃刻不容緩。更由於土地與住宅的投機炒作，不但防礙民生居住、貧富差距，也影響各種產業的經濟發展與社會安定，住宅政策的必要性乃被突顯，因此國內住宅政策應深入檢討分析政治、社會與經濟等背景因素，如此住宅政策的形成與資源的分配才會受到重視，住宅問題的改善也才有所希望。

## 二、住宅發展政策之演進

住宅政策的演進與當時的社經背景及住宅問題息息相關，而住宅政策的展現，又可從相關住宅法令可以看出，因此以下透過發展背景及相關法令來說明英國住宅政策之演進。英國歷年主要住宅相關法令演進參見表2-1。

英國早期在1909年之前，由醫療官員主管住宅問題，當時醫療健康報告指出擁擠、貧窮及不健康的居住環境是導致不健康的主因，引起大家重視住宅問題，當時人口增加、都市化及低標準住宅、不適當的供水與下水道等均是住宅問題。1885年工人階級住宅法是第一個對住宅發生重要影響的法令。1909年的住宅及城鎮計劃法是首次將住宅與都市計劃結合，此時

表2-1 英國歷年住宅主要相關法令演進狀況

1. 1868年工匠及勞工住宅法(Artisans and Labourers Dwellings ACT 1868)
2. 1875年工匠及勞工住宅改善法(Artisans and Labourers Dwellings Improvement Act 1875)
3. 1885年工人階級住宅法(Housing of the Working Classes Act 1885)
4. 1890年工人階級住宅法(Housing of the Working Classes Act 1890)
5. 1909年住宅及城鎮計劃法(Housing and Town Planning Act 1909)
6. 1915年租金及購屋貸款利率限制法(Rent and Mortgage Interest Restriction Act 1915)
7. 1919年住宅及城鎮計劃法(Housing and Town Planning Act 1919)
8. 1923年住宅法(Housing Act 1923)
9. 1924年住宅(資金提供)法(Housing (Financial Provisions) Act 1924)
10. 1929年住宅(貢獻修訂)法(Housing (Revision of Contributions) Act 1929)
11. 1930年住宅法(Housing Act 1930)
12. 1935年住宅法(Housing Act 1935)
13. 1944年住宅(臨時住所)法(Housing (Temporary Accommodation) Act 1944)
14. 1946年新市鎮法(New Town Act 1946)
15. 1946年住宅(資金與其他項目提供)法(Housing (Financial and Miscellaneous Provisions) Act 1946)
16. 1947年城鎮及鄉村計劃法(Town and Country Planning Act 1947)
17. 1949年住宅法(Housing Act 1949)
18. 1952年住宅法(Housing Act 1952)
19. 1952年城鎮開發法(Town Development Act 1952)
20. 1954年住宅維修及租金法(Housing Repairs and Rents Act 1954)
21. 1956年住宅補貼法(Housing Subsidies Act 1956)
22. 1957年租金法(Rent Act 1957)
23. 1957年住宅法(Housing Act 1957)
24. 1958年房東及房客(臨時提供)法(Landlord and Tenant (Temporary Provision) Act 1958)
25. 1959年住宅購買及住宅法(House Purchase and Housing Act 1959)
26. 1961年住宅法(Housing Act 1961)
27. 1962年房東及房客法(Landlord and Tenant Act 1962)
28. 1964年住宅法(Housing Act 1964)
29. 1964年保護逐出住宅法(Protection from Eviction Act 1964)
30. 1965年新市鎮法(New Towns Act 1965)
31. 1965年租金法(Rent Act 1965)
32. 1967年租地改革法(Leasehold Reform Act 1967)
33. 1967年住宅補貼法(Housing Subsidies Act 1967)
34. 1968年租金法(Rent Act 1968)
35. 1968年清潔空氣法(Clean Air Act 1968)
36. 1968年種族關係法(Race Relations Act 1968)
37. 1968年城鎮及鄉村計劃法(Town and Country Planning Act 1968)
38. 1969年住宅法(Housing Act 1969)
39. 1970年慢性疾病及殘障人士法(Chronically Sick and Disable Persons Act 1970)
40. 1972年住宅金融法(Housing Finance Act 1972)
41. 1972年有缺陷財產法(Defective Premises Act 1972)
42. 1972年地方政府法(Local Government Act 1972)
43. 1973年包括傢俱出租住宅(租金補貼)法(Furnished Lettings (Rent Allowances) Act 1973)
44. 1974年住宅法(Housing Act 1974)
45. 1975年住宅租金及補貼法(Housing Rents and Subsidies Act 1975)
46. 1976年新市鎮(修正)法(New Towns (Amendment) Act 1976)
47. 1977年住宅(無住屋者)法(Housing (Homeless Persons) Act 1977)
48. 1977年犯罪法(Criminal Law Act 1977)
49. 1980年住宅法(Housing Act 1980)
50. 1980年地方政府都市計劃及土地法(Local Government Planning and Land Act 1980)

續表2-1

51. 1982年犯罪審判法(Criminal Justice Act 1982)
52. 1983年移動房屋法(Mobile Homes Act 1983)
53. 1984年住宅缺陷法(Housing Defects Act 1984)
54. 1984年住宅及建築管制法(Housing and Building Control Act 1984)
55. 1984年建築法(Building Act 1984)
56. 1985年資料保護法(Data Protection Act 1985)
57. 1985年地方政府法(Local Government Act 1985)
58. 1985年城鎮及鄉村計劃(補償)法(Town and Country Planning (Compensation) Act 1985).
59. 1985年住宅法(Housing Act 1985)
60. 1985年房東與房客法(Landlord and Tenant Act 1985)
61. 1985年住宅協會法(Housing Associations Act 1985)
62. 1986年住宅及都市計劃法(Housing and Planning Act 1986)
63. 1986年建築協會法(Building Societies Act 1986)
64. 1986年住宅潛伏損壞法(Latent Damage Act 1986)
65. 1987年地方政府法(Local Government Act 1987)
66. 1987年獲取個人資料法(Access to Personal Files Act 1987)
67. 1987年房東及房客法(Landlord and Tenant Act 1987)
68. 1988年住宅法(Housing Act 1988)
69. 1989年地方政府與住宅法(Local Government and Housing Act 1989)

資料來源：Smith, Mary (1989) Guide to Housing (3rd. Ed.) PP.29-30, PP.56-58.

住宅問題是在違建(Slum)及缺乏健康環境。後來第一次大戰新建住宅減少，租金提高，因此在1915年提出租金及購屋貸款利率限制法，而有了租金管制(限制租金不可超過1914年8月水準)，以保障房客，也防止貸款利息的提高。戰後持續房租管制，成本提高，私人缺乏利潤，因此這時地方政府變成出租住宅的主要供給者。此時為迎接“戰後英雄”，較高標準的住宅需求提供。1923年保守黨政府提出住宅法，鼓勵民間興建國宅出租或出售，1927-28住宅生產達到高峰。1929年勞工黨執政，重視清除違建，整建住宅，1935年住宅法界定住宅擁擠狀況並進行調查，全國有3.8%的住宅有過度擁擠情況。第二次大戰前，住宅短缺約有一百萬戶。第二次大戰不但停止建築，更摧毀住宅，使住宅短缺更為嚴重。1945年成立新市鎮委員會，開始新市鎮開發(1946年新市鎮法提出)，並大量興建住宅，1947年城鎮及鄉村計劃法建立了英國都市計劃法令的架構。1949年住宅法規定地方政府可提供住宅給所有需要住宅的人，不像過去只限定勞工階級，亦提供資金給自有購屋者。1956年住宅補貼法，減少地方政府直接介入住宅，提供補貼給一般住宅需要者。1957年的租金法首次修改40年來未變的租金管制法令，對1919年以來的租金管制予以放鬆，使得出租市場活絡，民間也大量興建住宅，於1950年代末期，住宅存量和家戶數量約相等，此時住宅短缺情況獲得改善。1959年住宅購買及住宅法首次將建築協會(Building Society)引入政府的住宅計劃，繼續鼓勵自有住宅與改善舊有住宅政策。1964年住宅法設立了住宅公司(Housing Corporation)以便支助住宅協會(Housing Association)興建住宅，同時要求建築協會進一步提供住宅計劃資金，並規定購屋者要向有全國建商協會(NHBC, National House Building Council)註冊的建商購屋，才可向建築協會貸款。1965

年租金法也首次引進了“公平租金”(Fair Rent)的觀念。1967年住宅補貼法，規定購屋者向建築協會貸款較低利率的差額，由政府補貼且有稅捐減免。

1970年代開始，不但健全住宅相關法令，更要活絡並穩定住宅市場，尤其政府面對失業率與企圖擴張經濟景氣，住宅市場便受到重視。1973年保守黨政府與建築協會聯合公會共同提出四大目標：(1)繼續支持自有住宅成長(2)提供穩定資金給建商(3)穩定房價(4)提供充分的購屋貸款資金，也同時成立了聯合諮詢委員會(The Joint Advisory Committee)。1974～79年工黨執政，此時政府強調直接介入住宅，並給予住宅較多資源。1974的住宅法並規定已註冊的住宅協會才予補助。1979年保守黨提出將出租國宅出售給原承租人(Right to Buy)為號召，且其價格低於市價的50%，使其選舉獲勝，迄今(1993年)一直為保守黨執政。1980年住宅法確立出售出租國宅，全面進行民營化(privatization)政策，減少地方政府直接介入出租國宅，轉由半公營的住宅公司與民間的住宅協會介入出租國宅，同時透過住宅金融與租稅減免政策，鼓勵人民自購住宅。

從以上簡單說明英國住宅發展政策的演進，可以了解英國住宅政策從早期住宅品質與數量的問題，經過政府對住宅問題的重視，雖然期中經過二次戰爭的影響，政府仍積極介入住宅，從住宅數量的問題解決，到住宅品質的不斷提高。另外透過英國各種住宅相關法令的演變，也可獲知政府不斷重視並努力解決住宅問題，雖然工黨與保守黨在解決住宅問題的手段上有所不同，但對住宅問題的重視卻是差異不大。近年來由於是保守黨執政，住宅政策導向民間市場，減少政府直接介入手段，特別重視住宅金融與租稅政策，此趨勢或可提供我們一些參考。

### 三、住宅系統與體制

住宅系統的分類有許多不同方式，如就產權權屬、供給部門、或住宅類型、價格、屋齡等，然而從住宅政策的角度來看，一般多以公共部門(Public Sector)及民間部門(Private Sector)為主軸來分析住宅系統。英國的公共部門一般均為出租住宅，近年來由於英國政府大力推行民營化(Privatization)政策，而才有將公共部門之出租住宅轉為出售住宅(所謂Right to Buy政策)，此部份近年來住宅系統的轉換，將於下節住宅政策現況中詳述。英國公共部門住宅包括：(1)由地方政府所直接提供的出租國宅(Council Housing by Local Authority) (2)由政府設立之新市鎮開發公司(New Town Development Corporation)所提供之住宅(3)其他特殊之公共住宅，包括國防部的軍眷宿舍、森林管理委員會宿舍、皇家及教會所擁有之住宅等。民間部門住宅包括：(1)出租住宅及(2)出售自有住宅二種，除公共與民間部門外，英國另有一種特別透過政府設立之住宅公司(Housing Corporation)及民間組成之住宅協會(Housing Association)所提供之合作住宅(Cooperative Housing)，由於住宅協會屬民間非營利團體，有人將住宅協會所擁有之住宅(多為政府補助)另歸一類或稱「半公共社會住宅」(Semi-public Social Housing)，以區別公共與民間部門系統。另外在公共及半公共部門均有提供殘障及慢性疾病者之特殊福利住宅，

而政府與民間部門也有特別提供老人住宅等系統。而公共及民間部門住宅均可向政府申請(或政府主動)給予住宅維修、改善或更新等補助(Housing Renovation)。表3-1為英國各類型住宅流量及存量情形，我們可以了解各類住宅的比重。以下將進一步分別說明各類住宅狀況。

## (一)地方政府的出租國宅

前節提到由於二次大戰後，面臨住宅短缺，此時地方政府大量興建國宅，扮演重要住宅供給角色。到1950年代末期，住宅短缺問題解決，政府逐漸將住宅政策由地方政府大量興建國宅移轉到鼓勵自有住宅上面，然而一直到1970年代末期地方政府的出租國宅存量才開始逐漸減少。出租國宅存量最多時佔住宅存量的百分之三十以上，目前1991年則不到百分之二十二。每年出租國宅興建流量(開工數)從1981年佔全部開工數的16.3%到最近1991年只佔了2.8%，顯著減少。地方政府國宅資金來源，在1977/78年約有40%來自租金收入，而約有40%由中央政府補助，另外10%來自地方稅收，其餘來自其他收入。但在1983/84情況稍有改變，租金收入佔55%，中央政府補助大幅減少，只佔16%，而另外新增相當資金來自出售出租國宅。由於中央政府補助減少，地方政府只好大幅提高租金，但對較低收入家庭給予較高的住宅津貼(Housing Benefit)。表3-2為1988/89年地方政府出租國宅資金來源情況。在國宅政策訂定方面，英國地方政府與中央政府每年將有二次面對面的住宅諮商會議(Housing Consultative Meeting)，亦稱住宅諮詢委員會(Housing Consultative Council)，在此會議由中央與地方的民議代表與政務官(在英國亦為民意代表)直接對話，以共同決定未來國宅政策與計劃，事務官只提供議程與資料，無權在此會議上發言(註3)。

## (二)新市鎮住宅

新市鎮住宅提供乃為特殊情況，從二次戰後1950年代開始興起，受到Ebenezer Howard明日花園城市(Garden Cities of Tomorrow, 1902)的理想感召，英國一些有識之士大力鼓吹政府應提供美好的居住工作環境，1946年提出新市鎮法，從最早新市鎮Stevenage開始，第一代於1950年代共規劃了14個新市鎮，後來陸續開發，1960年代及70年代，新市鎮達到高峰，於1976年，共有30萬戶住宅被建造(有28個新市鎮)，有將近700個新學校，4,500家新商店，3,300家新工廠，以及83百萬平方英尺的辦公面積被提供，經過三十年的開發，新市鎮居住了百萬人口，創造了90萬工作機會。然而自1980年代起，新市鎮的發展受到嚴厲的批評與考驗，隨著經濟衰退，公共支出的減少，新市鎮無法繼續維持，新市鎮的管理維護出了問題，新市鎮的失業率反而較其他城鎮為高，人口的流失，導致未來新市鎮的發展受到挑戰。至目前1992年英格蘭地區的21個新市鎮開發公司均已逐漸解散，交由一般地方政府或住宅協會管理，新市鎮在英國已和一般城鎮無異，且方向上已由新市鎮轉為都市開發(成立了都市開發公司，Urban Development Corporation)與住宅整建(成立了住宅行動信託基金，Housing Action Trusts)兩方面。整體而言，英國政府所提供的新市鎮住宅，經過長期發展，數量仍相當有限(與地方

表3-1 英國各類住宅流量與存量狀況

住宅流量	年代	公 共 部 門			半公共部門			民 間 部 門			合 計				
		地方		其 他	住宅協會		租 賃	自 有							
		政府	新市鎮		戶	(%)		戶	(%)	戶		(%)	戶	(%)	
		戶	(%)	戶	(%)	戶	(%)	戶	(%)	戶	(%)	戶	(%)		
住宅開工	1981	26,296	(16.3)	1,934	(1.2)	413	(0.3)	28,643	(17.8)	12,358	( 7.7)	—	120,152	(74.6)	
	1991	4,712	( 2.8)	134	(-)	390	(0.2)	5,242	( 3.1)	22,379	(13.3)	—	140,451	(83.6)	
住宅完工	1981	57,726	(27.9)	10,324	(5.0)	517	(0.3)	68,567	(33.2)	19,479	( 9.4)	—	118,579	(57.4)	
	1991	10,411	( 5.6)	550	(0.3)	77	(-)	11,038	( 6.0)	20,276	(11.0)	—	153,412	(83.0)	
		千戶	(%)	千戶	(%)	千戶	(%)	千戶	(%)	千戶	(%)	千戶	千戶	(%)	
住宅存量	1981	—	—	—	—	—	—	6,577	(30.5)	470	( 2.2)	23,34	(10.8)	12,001	(56.5)
	1991	—	—	—	—	—	—	5,181	(21.9)	736	( 3.1)	17,24	( 7.3)	15,979	(67.6)
														17,703	(74.9)

資料來源：Housing and Construction Statistics, 1981-91.

表3-2 英國地方政府出租國宅資金來源情形，1988/89

	單位(%)
1. 出租國宅房客自付租金收入	31.8
2. 出租國宅住宅津貼(Housing Benefit)所付租金收入	32.9
3. 中央政府補助款	8.5
4. 地方稅收	8.3
5. 出售出租國宅收入	11.3
6. 其他收入	7.2
合 計	100.0

資料來源：Department of Environment.

政府出租國宅相較)，實質影響不大，至目前90年代已逐漸結束。顯然英國新市鎮的發展歷程，很值得我國在當前大力推展新市鎮的參考借鏡。

### (三)住宅協會(Housing Association)的住宅

住宅協會乃是民間非營利團體，在歐洲地區較為盛行。英國早在十九世紀中葉即有第一個住宅協會組織，當時是由一些有錢人組成以提供住宅給窮人，純為民間的福利團體。到二十世紀初期，有些公司組成住宅協會提供住宅給其員工，直到二次戰後，住宅大量短缺，以致民間自助組織的住宅協會大量興起，以共同興建出租住宅，自行解決住宅問題。到1964年政府成立住宅公司(Housing Corporation)協助管理眾多的住宅協會，1974年要求住宅協會必須向住宅公司註冊登記才予補助。近年來由於保守黨政府大量減少公共直接介入住宅政策，因此住宅協會的角色突顯重要，從表3-1亦可看出住宅協會近年來興建數量超過公共部門。在1984年英國(GB)有4400個住宅協會，其中超過80%只擁有不到250戶住宅，其中5%超過100戶，在1985-86年只有550個住宅協會有介入新開發計劃，到1986年共有2652個住宅協會接受住宅公司的管理，此時住宅協會共管理50萬戶住宅，1,300戶旅館，總共大約有一百萬人。目前(1991)住宅協會所擁有住宅共有73萬6千戶，佔全部住宅存量的3.1%。住在住宅協會房子居民有中低收入家庭、單身無住屋者、老年人、殘障人士、少數種族等特殊團體等。住宅協會的房子多為出租，近年來響應政府民營化政策，才逐漸有少部份出售。住宅協會規模大小不一，種類繁多，包括：一般家庭住宅協會(General Family Association)、老人住宅協會(Old People's Housing Association)、產業住宅協會(Industrial Housing Association)、自力造屋住宅協會(Self-build Housing Association)、合作形態住宅協會(Cooperative Housing Association)、政府贊助住宅協會(Government-sponsored Housing Association)等多種(註4)，亦成立全國住宅協會聯合公會(National Federation of Housing Association)。1985年住宅協會法(第29條)規定住宅協會可向政府申請補助款(Housing Association Grant，簡稱HAG)，最高可達所有支出的80~90%。

過去住宅協會的房租較低(Fair Rents)，近年來房租已逐漸提高，接近市場租金，此種轉變受到挑戰。

#### (四)民間出租住宅

早期(1914年前)英國有90%以上住宅均屬民間出租住宅，後來經過政府不斷的大量介入住宅市場至今(1991年)只有7.3%的民間出租住宅。政府住宅政策的介入包括：大量興建出租國宅、鼓勵人民自購住宅、提高出租住宅標準、規範房東與房客關係，以及實施租金管制(Rent Control)，這些均使得民間投入出租住宅市場缺乏利潤，尤其是租金管制，使得民間不願出租住宅，長期結果，英國出租住宅市場受到壓迫而萎縮，英國出租住宅受到相當批評，近年來雖房租管制已漸放寬，民間出租住宅市場未見改善，目前政府除鼓勵住宅協會興建出租住宅外，也鼓勵建築協會(Building Society)興建出租住宅以擴大民間住宅市場。

#### (五)民間自有住宅

民間自有住宅狀況正好與民間出租住宅相反，從早期不到10%的住宅自有率，經過政府大力鼓勵人民自購住宅等政策影響，目前(1991年)住宅自有率達67.6%，政府鼓勵人民自購住宅政策包括：各種對自有住宅者的優惠租稅、透過建築協會提供充裕購屋貸款資金，更經由民營化政策將公共住宅出售給承租戶，使得近年來民間自有住宅市場相當活絡，近年來民間住宅部門開工或完工數量佔全部流量的八成以上，我們將於下節進一步探討英國的自有住宅政策。

英國住宅系統除新市鎮及其他公共部門住宅數量較少不具影響力外，主要有：地方政府的出租國宅、住宅協會的出租住宅、民間出租住宅、以及民間自有住宅等四類。除此之外，英國對特殊團體如老人、殘障、及慢性疾病者亦由地方政府、住宅協會或其民間部門提供福利住宅。表3-3為近年來特殊團體住宅完工數目。我們看到1982年代初期，老人住宅主要由地方政府(其次住宅協會)所提供，近年來，民間部門積極加入；而在殘障之慢性疾病者住宅方面，只有住宅協會及公共部門提供，且近年來有逐漸減少趨勢。

除上述住宅供應系統外，英國政府亦逐漸重視住宅的整修工作(Renovation)，政府不但補助地方政府的出租國宅、住宅協會住宅的維修，亦補助民間部門維修住宅。

英國住宅部門的體制立法與行政(Legislature and Executive)部門並無分別，因為英國行政官員亦均為民意代表。英國政府只有中央和地方二級制度，在中央住宅政策由國會(Parliament)負責，並由環境部(Department of Environment)執行政策(註5)。在環境部除了部長(Secretary of State for the Environment)外，下設幾位政務次長(Minister)分別主管住宅(Minister for Housing and Planning)及其他事務。基本上英國四個地區(英格蘭、威爾斯、蘇格蘭，與北愛爾蘭)的住宅行政立法均各自獨立，但英格蘭與威爾斯彼此並無差異。在地方政府有二種行政組織，縣議會(County Councils)與地區議會(District (or Borough) Councils)，但此二種體制並無層級關係，

表3-3 英格蘭地區(England)特殊團體住宅，1981-91

(單位：戶)

年代	老人住宅				殘障及慢性疾住宅		
	民間部門	住宅協會	公共部門	合計	住宅協會	公共部門	合計
1981	192	2,190	10,194	12,576	235	4,136	4,371
1982	67	1,540	7,572	9,179	60	2,657	2,717
1983	571	2,622	7,514	10,707	138	2,632	2,770
1984	372	2,443	8,348	11,163	204	2,465	2,569
1985	916	2,238	6,521	9,675	224	1,804	2,028
1986	1,043	2,513	5,500	9,056	255	1,616	1,871
1987	2,198	2,370	4,693	9,261	181	1,259	1,440
1988	2,758	1,956	4,060	8,774	149	1,160	1,309
1989	3,308	1,431	3,565	8,804	291	1,042	1,333
1990	2,194	2,170	3,639	8,003	490	843	1,333
1991	1,780	1,841	1,358	5,479	369	332	701

資料來源：Housing and Construction Statistics, 1981-91.

且均為直接民選。中央政府主要透過資金補助影響地方政府的住宅政策，地方政府也有相當自主預算(地方財稅，目前1993年改成新的財產稅稱Council Tax，過去是Community Charge，或稱人頭稅，Poll Tax)，以決定地方的國宅興建與管理。

從以上簡單說明，對英國的住宅系統與體制有個整體概念，我們發現英國政府相當重視住宅政策，不但政府直接介入住宅供給，並透過各種住宅政策影響民間部門的住宅系統。近年來政府直接介入住宅政策的想法亦有大幅改變，強調獎勵民間部門的住宅政策，不但政策大幅減少出租國宅，逐漸停止新市鎮開發，取而代之的半公共部門的住宅協會與鼓勵自有住宅等政策。由此反觀國內情況，我們不但政府不重視住宅政策，更缺乏效率的只興建少量的出售國宅(註6)。雖然英國住宅系統與體制與我國有相當差異，但其對住宅問題的重視與資源投入，使得英國的住宅不論在品質與數量上均獲得相當改善，此點非常值得我們深思。

#### 四、住宅發展政策現況與趨勢

由於英國的政黨政治，住宅政策的提出與執行，均與執政政黨息息相關。英國從1979年開始至今一直是由保守黨執政，因此近年來住宅政策長期受到保守黨的意識形態所影響，住宅政策有其一貫性，特別是保守黨所強調的市場經濟體制的運作，減少政府的直接干預，鼓勵民間部門的參與等觀念，深入影響當前英國的住宅發展政策，尤其在前首相柴契爾長期執政期間，強勢的政府政策執行，使得住宅政策的展現，更為明顯。

根據1987年政府所公布的住宅白皮書(White Paper Housing: The Government's Proposals)，

其中便提出政府對住宅政策的四大目標：

1. 扭轉出租住宅數量減少趨勢並改善出租住宅品質；
2. 給予國宅承租戶有權購買其所住房屋或將國宅移轉給住宅協會；
3. 將住宅資金更精確有效的分配到最需要的問題上；
4. 繼續鼓勵自有住宅的成長。

雖然此四政策目標並不完整也不夠清楚，但卻足以說明一些住宅政策的方向重點。根據近年來的一些法令與住宅發展現況，進一步整理說明英國住宅發展政策現況如下：

1. 控制政府公共支出，縮減住宅經費。

由於英國傳統福利政策影響，政府公共支出一向龐大，且逐年大幅增加，面對英國經濟衰退，公共支出自然受到影響，加上保守黨的市場經濟及民營化等觀念，所有公共支出均成長有限。而傳統由政府直接介入大量提供廉價出租國宅更是受到嚴重批評，進而大幅縮減住宅經費。尤其是近十年來政府各種公共項目支出成長中，唯有住宅是負成長達負70%左右，此住宅經費的縮減，對英國住宅政策的影響有相當關鍵。

2. 長期鼓勵自有住宅政策。

由於早期傳統住宅自有率的稀少(不到10%)，政府不但大量興建出租國宅並鼓勵人民自購住宅，以減輕政府負擔。政府透過各種自購住宅的租稅優惠，包括：自用住宅換屋免徵資本所得稅，也對其設算租金收入(Imputed rental income)免稅，更重要的是對購屋貸款利息亦給予定額免稅，使得人民計算自購住宅較租賃划算，除此之外，更透過住宅金融機構(特別是建築協會)提供長期高額低利且多樣的購屋貸款，使得人民得以購屋。另一方面民間出租住宅缺乏相對獎勵措施，使得出租市場受到萎縮，迫使人民自購住宅。近年來，更經由出售原價的出租國宅，亦強化了自有住宅政策。相較於歐洲主要各國，英國目前住宅自有率最高也成長最快，此乃其政策使然。

3. 公營事業民營化(Privatization)，國宅承租戶有權以低價購買其出租國宅(Right to Buy, RTB)政策。

由於英國公營事業包袱龐大且沒有效率，各種公營事業均逐漸進行民營化，政府的出租國宅自不例外(註7)，政府規定國宅承租戶(包括住宅協會的承租戶)有權以低於市價的33%~50%折扣優惠(視其居住期限長短而有不同優惠)，向地方政府(或住宅協會)購買其所住房屋。而地方政府亦有義務提供購屋貸款，當然，如果國宅購屋者在五年內轉售其房屋，則必須將其原先所享受的補貼優惠還給政府。表4-1乃為近十年來英國(GB)各單位出售出租國宅數量，平均每年出售十萬戶國宅，至今已超過一百萬戶情形，而出租國宅存量也明顯的由1981年的30%下降到1991年的22%，績效頗為顯著。

4. 重視住宅金融，強調自由化(Liberalization)政策，解除住宅金融管制。

由於英國體認到住宅金融住宅發展的影響重大，傳統住宅金融由建築協會所壟斷情形，自1980年代解除對銀行住宅金融的管制，使得銀行積極介入住宅貸款，擴大其市場佔

表4-1 英國(Great Britain)民營化購買國宅(Right to Buy)情況，1981-91

(單位：戶)

年代	地方政府	新市鎮	住宅協會	合 計
1981	79,430	2,427	547	82,404
1982	196,430	3,363	2,003	202,396
1983	138,511	3,638	2,140	144,289
1984	100,149	2,655	1,965	104,769
1985	92,230	2,113	1,522	95,865
1986	89,250	1,656	2,876	93,782
1987	103,309	2,277	2,447*	108,033*
1988	160,568	3,275	3,766	167,609
1989	181,367	4,608	4,191	190,166
1990	126,210	2,539	3,701	132,450
1991	73,458	1,535	2,111	77,104

資料來源：Housing and Construction Statistics, 1981-91.

有率，促成當前住宅金融市場較競爭局面。另外在1986年建築協會法亦修改使得建築協會亦可進入其他資本市場，甚而發行購屋貸款抵押債券(Mortgage-Back Securities)，並可開發投資等，如此擴大建築協會原有住宅金融功能，以活絡住宅金融市場。如此結果，多項創新且有利於購屋者的貸款方式紛紛提出，當然亦刺激短期房價波動的不良效果，然就長期而言，住宅金融的自由化對住宅發展影響的重要性絕對不可忽視。

#### 5. 改變地方政府提供出租國宅，轉由住宅協會加強提供出租住宅。

過去長期以來，地方政府主要的角色是興建並管理出租國宅，近年來政府住宅政策的改變，地方政府在住宅方面的角色也面臨改變，主要功能是協助民間部門與住宅協會等房東有效提供出租住宅，另外地方政府除不再興建國宅而繼續管理其原有出租國宅外，只特別針對特殊團體或極需住者，如無家可歸者(Homeless)，老人與殘障人士等提供住宅。而原先興建與管理出租國宅的角色轉由民間非營利團體的住宅協會加強執行。從近年來住宅協會不論興建數量或存量均逐年增加亦可了解此政策方向。

#### 6. 擴大非政府部門的出租住宅市場，並改善出租住宅的品質。

過去一方面由於租金管制，使得民間出租房東無利可圖，而大量減少民間出租住宅，另一方面也由於政府提供大量且便宜的出租國宅，而導致非政府部門的出租住宅市場萎縮。近年來不但解除租金管制(租金已為市場價格水準)，放寬對房東的限制，並提供租稅減免，希望藉此能吸引民間興建出租住宅，增加數量。另外民間出租住宅的維修費用亦可申請補助，以改善出租住宅品質。

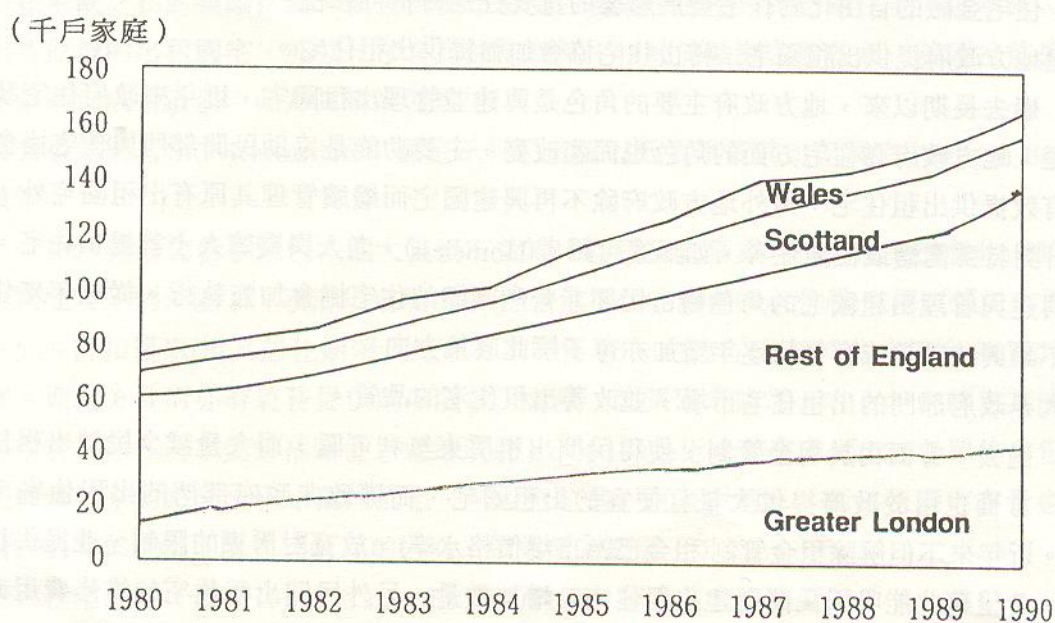
## 7. 從大量興建住宅政策轉為舊有住宅的整建政策。

由於近年來住宅數量短缺已不是問題，且英國住宅存量中多屬老舊住宅極需加強維修，另方面從過去大量興建住宅一些失敗案例，以及有效利用原有住宅資源等觀點，各界均認為舊有住宅的整建相當重要，因此住宅政策強調住宅整建計畫與經費提供，甚至成立了住宅行動信託基金(Housing Action Trusts)專門協助老舊地區住宅改善環境，我們從近年來整建維修住宅數量與經費的不斷增加亦能了解此項住宅政策轉變。

上述七項大致涵蓋了英國住宅發展政策現況，然一些住宅研究者(註8)亦對英國當前住宅問題提出嚴厲批評，其中主要有：(1)無家可歸者(Homeless)近年來數量不斷增加(參見圖4-1)，從1980年到1990年成長一倍，目前約有16萬戶無家可歸者，問題嚴重。(2)民間出租住宅市場未受重視，近五十年來英國民間部門幾乎沒有投資興建出租住宅(註9)，而公共部門住宅興建量亦逐年減少，如此下來，無法自購住宅的真正中低收入家庭更面臨困境。(3)透過各種租稅優惠，鼓勵自有住宅政策，其部份補貼並不公平且不效率(註10)，住宅資源受到扭曲，且迫使人民不自量力的自購住宅，而造成近年來購屋貸款違約與被抵押拍賣的情形大幅增加。其他一些住宅問題包括老舊住宅品質的惡化，國宅住宅對其住宅不滿意度增加，住宅管理維護問題等。

展望未來英國住宅發展政策趨勢仍將維持市場經濟與民營化政策，政府角色由主導變為協助，唯在住宅金融、租稅補貼與出租住宅等三方面要更為加強落實，以便真正解決其住宅

圖4-1 英國地方政府安置無家可歸(Homeless)家庭戶數，1980~90



問題。由此反觀我國住宅發展政策現況與趨勢，顯然我國政府尚無一套住宅政策方案，不但缺乏官方住宅政策白皮書據以宣示，亦無住宅法令(只有國宅條例)據以檢測，面對民間住宅投機、房價高漲、無殼蝸牛的抗爭，也均缺乏因應對策。雖然，我國住宅自有率遠高於英國，政府只有少量出售國宅的政策，彼此住宅背景與資源並不相同，但英國住宅發展政策的情形，對我國政府應積極確立一套完整的住宅政策希望有深刻的啟發。

## 五、住宅補貼政策

在所有住宅發展政策中，住宅的補貼政策一直是為大家所關注，在有限資源以解決住宅問題極為關鍵，例如供給面的興建國宅政策，需求面的購屋貸款補貼政策等，因此特別進一步對英國的住宅補貼政策進行探討。

正如同其他許多先進國家，為何要政府特別對住宅給予補貼等根本觀念問題是英國在進行住宅補貼政策所一再面臨的爭議，不論就英國的傳統背景，各種不同意識形態補貼理論，實際補貼效果與趨勢來看，了解各種住宅補貼的理由與可能工具或策略，有助於澄清住宅補貼政策。表5-1乃為英國(世界各國亦類同)學者整理提出過去英國所爭議的住宅補貼各種理由與可能策略(註11)。我們可以看出住宅補貼的主要理由不外乎下列六點：(1)財富重分配(亦為垂直式公平)(2)水平式公平(3)外部性(4)市場失靈(5)總體經濟(6)政治與社會目標等。從福利經濟的角度來分析不外乎探討各種住宅補貼政策是否公平(Equity)與效率(Efficiency)，並能達到預期最大效果(Effectiveness)。表5-1所列各種理由於策略亦可有許多正反爭論，並非絕對說法。雖然透過福利經濟評估某些住宅補貼的不合理，但考量政治與社會背景，住宅補貼的改革相當不易。

英國的住宅補貼系統相當繁多且複雜，有提供現金與住宅的直接補貼，也有房租管制、租稅減免與住宅金融提供等的間接補貼；有針對供給面的出租國宅、購買國宅(Right to Buy)、與民間房東及建築業的新建住宅等補貼，也有針對需求面的國宅、住宅協會與民間住宅承租戶，自用住宅購屋者等補貼；有對公共部門的住宅給予補貼，也有對非公共部門(半公共與民間)的住宅給予補貼；有對新建住宅給予補貼，也有對老舊住宅整建給予補貼；有對出租住宅的房東與房客給予補貼，也有對自用住宅的購屋者給予補貼；有以不同身份所得的居住者為對象的補貼，也有以不同地區類型的住宅為對象的補貼等各種狀況，交織成多重補貼網路。各種情況的補貼多寡也不相同且各有其計算公式。當然隨著政府公共支出預算的增減，住宅補貼也自然受到絕對影響；而在不同地區(如英格蘭與蘇格蘭)不同地方政府(如同屬英格蘭地區但因地方政府為工黨或保守黨不同執政狀況)住宅補貼亦不同。由此可見，英國住宅補貼政策相當複雜，亦非本節能夠完全說明清楚。

表5-2將英國住宅補貼系統從供給者角度分成：(1)地方政府(2)住宅協會(3)民間出租住宅(4)自有住宅等四個部門簡單說明(註12)，我們可以看到英國住宅補貼的項目很多，包括各類住宅的供給者與需求者均有補貼。住宅補貼政策自1988年有著較大的改變，住宅津貼制度(Housing Benefit System)和整個社會福利制度(Social Security System)相結合，部份住宅補貼改為所得補

表5-1 住宅補貼的各種理由及可能工具／策略

理 由	可能工具／策略
(1)財富重分配(Redistribution) <ul style="list-style-type: none"><li>改善窮人福利；提高住宅消費到最低水準(因為住宅是必需品、功績財(Merit Good)，缺乏資訊，照顧對象(Targeting))</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>減輕貧窮的一般方法；補貼低收入住宅；住宅津貼(Housing Benefits)</li></ul>
(2)水平式公式(Horizontal Equity) <ul style="list-style-type: none"><li>“無不同產權補貼偏好”(Tenure neutrality)</li><li>任何干預所產生影響之補償(例如：房價、都市計劃綠帶影響)</li><li>減緩不當既得利益者的補貼持續與期望</li><li>特別需求(例如：殘障、老人等特殊住宅)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>各種產權／部門住宅均有相同補貼</li><li>給予這些影響之補貼(或取消干預措施)</li><li>逐漸調整補貼或調整補貼角色</li><li>特殊住宅提供補貼或特別現金補助</li></ul>
(3)外部性(Externalities) <ul style="list-style-type: none"><li>住宅情況對鄰居或鄰里的影響(所謂“擴散效果”(spillover effects))</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>最低住宅標準法規，補貼那些不能(不會)負擔者(例如：住宅改善基金，地區更新改善政策)</li></ul>
(4)其他市場失靈(Other Market Failure) <ul style="list-style-type: none"><li>住宅長期使用年限與未來下一代的繼續使用</li><li>資本市場的問題(例如：借款初期負擔過重；低收入者不易貸款)</li><li>住宅供需關係調整緩慢；房東形成地區性壟斷</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>提高住宅標準；給予低收入者提高住宅標準之補貼</li><li>給予貸款補貼、租稅減免，或保證貸款等；提供多種貸款方式供選擇(如：初期低額還款方式，合夥投資貸款(Equity Sharing)等)</li><li>政府直接提供住宅，房租管制</li></ul>
(5)供給者利益與總體經濟(Producer Interests and Macroeconomics) <ul style="list-style-type: none"><li>建築產業的利益維護</li><li>促進勞動力的流通</li><li>反通貨膨脹循環政策(Counterinflation Policy)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>補貼新建住宅</li><li>對就業搬遷者給予住宅補貼；取消阻礙勞動力流通的政策</li><li>租金管制、租金補貼，或穩定購屋貸款利率等；降低公共支出，提高一般利率</li></ul>
(6)廣泛政治或社會目標(Wider Political or Social Aims) <ul style="list-style-type: none"><li>促進社會各階層混合居住；避免貧民窟地區的產生</li><li>促進自有住宅政策</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>地區改善計劃；補貼那些住在較貴地區之低收入家庭</li><li>對自有住宅者給予補貼或租稅減免特別是那些處於邊際困境的擁屋者(如：首次購屋方案；購買國宅權利方案(Right to Buy)；租金轉為購屋貸款方案(Rent to Mortgage))</li></ul>

資料來源：John Hills (1991), Unravelling Housing Finance: 19-20.

貼(Income Support)；民間出租住宅房東亦有透過投資擴張方案(BES)而有投資租稅減免，此時租金管制解除；自有住宅貸款利息抵扣額度亦降為3萬英鎊之額度等，亦可看出英國住宅補貼政策不斷尋求改進，以求更為公平合理。

表5-2 英國住宅補貼系統狀況(從住宅供給者來分)

地方政府住宅	住宅協會住宅	民間出租住宅	自有住宅
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 興建出租國宅補貼</li> <li>• 管理維護出租國宅補貼</li> <li>• 低於市場(成本)之租金補貼</li> <li>• 合於資格房客的房租津貼(Rent rebates/allowances)</li> <li>• 房客購買出租國宅價格補貼</li> <li>• 房地產稅率優惠</li> <li>• 加值營業稅(VAT)減免(維修除外)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 興建出租住宅補貼</li> <li>• 管理維護住宅補貼</li> <li>• 低於市場(成本)之租金</li> <li>• 合於資格房客的房租津貼</li> <li>• 房客購買出租住宅價格補貼</li> <li>• 住宅協會經營稅捐減免</li> <li>• 房地產稅率優惠</li> <li>• 加值營業稅減免</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 房東維修住宅費用及利息可予租稅抵扣</li> <li>• 根據1988年的投資擴張方案(Business Expansion Scheme, BES)投資出租住宅，可享有租稅減免</li> <li>• 免印花稅</li> <li>• 維修住宅補助</li> <li>• 合於資格房客的房租津貼</li> <li>• 房地產稅率優惠</li> <li>• 加值營業稅減免</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 購屋貸款利息可予租稅抵扣</li> <li>• 免除資本利得稅</li> <li>• 設算租金收入免稅</li> <li>• 免印花稅</li> <li>• 維修住宅補助</li> <li>• 房地產稅率優惠</li> <li>• 加值營業稅減免</li> </ul>

資料來源：同註11。

整體英國住宅補貼趨勢亦是逐漸減少供給面的住宅補貼(如地方政府出租國宅大幅減少)，而將資源轉為需求面的住宅補貼(如整合住宅津貼制度，鼓勵自購住宅等)；另一方面，也同時逐漸減少公共支出的政府直接住宅補貼，而將資源轉為獎勵民間提供住宅的間接補貼。反觀我國內的住宅補貼政策，目前只強調由政府大量興建出售國宅的供給面補貼，其他出租住宅或購屋貸款等住宅需求之各種補貼均相當欠缺，也由於非常優惠的出售國宅補貼，造成其他方式住宅補貼無法普及而導致住宅補貼資源分配的不公平與不效率。雖然英國住宅補貼政策與我國背景不盡相同，但其體制、過程與趨勢應有許多地方值得我們參考借鏡，顯然我國住宅補貼政策應重新檢討、整合，並調整資源分配，使住宅補貼達到更公平效率的理想境界。

## 六、住宅金融政策

在一般住宅發展政策中，除住宅補貼政策外，住宅金融政策亦受到相當重視：因為政府所有政策最後都必須透過財政支出予以落實，尤其英國的住宅乃為公共支出(Public Expenditure)中的一重要部門，住宅金融乃為突顯。另外也由於住宅本身的昂貴特性，不論住宅的興建或整建、購買或出租、以及管理維護等都涉及大量資金的籌措與營收，因此住宅受到金融市場與政策影響很大，也更突顯住宅金融的重要性。

英國住宅金融系統主要分成住宅公共支出情形與一般金融市場情形兩部份，前者主要涉及前節所討論的住宅補貼政策，後者主要涉及非補貼的金融市場政策，特別是佔住宅金融大部份的建築協會(Building Society)資金運作狀況。當然住宅金融系統亦有從不同住宅供給者(包括地方政府出租國宅、住宅協會出租住宅、民間出租住宅、與自有住宅四部分)分別探討其資金籌措與收支等狀況(註13)。

表6-1顯示英國歷年住宅部門在政府公共支出中所佔金額與比例狀況，就比例來看，住宅部門在1974/75年公共支出最多，佔全部20%；然後逐年下降，到最近(1989/90年)只佔不到全部的4%，公共住宅政策明顯地受到影響改變。當然此表乃只是政府公共支出的名目項目，有一些住宅補貼支出轉入社會福利津貼或其他政府稅收的抵扣補貼，應予澄清。表6-2進一步顯示前表6-1住宅部門支出細項，另外再包括非政府部門的公營公司住宅資本性支出而成公共部門住宅支出情形，可以明顯地看到住宅部門的公共支出大部份為住宅補貼，而其中中央與地方政府住宅支出情況在80年代初期大約各佔一半，至最近中央政府住宅支出比地方政府多出一倍，亦顯示中央政策的影響，而公營公司住宅支出所佔比例很少，影響不大。由於表6-1與6-2只是代表公共支出中住宅部門的名目支出，無法真正顯示政府投入住宅部門的全部資源，表6-3乃顯示政府在住宅部門真正支出狀況。我們可以看到如前表所示住宅名目支出明顯下降，尤其是資本性支出(反映於出租國宅興建數量)的減少，而在需求面承租者的住宅津貼(Housing Benefit)支出(放入社會福利津貼部門)卻明顯增加，另外在購屋貸款利息抵扣的租稅補貼上亦逐漸增加，已接近政府所編列經費的住宅支出，此為自有住宅購屋者的補貼。故從全部政府在住宅部門的真正支出來看，所有住宅資源並無明顯減少，而是由政府直接興建出租國宅等供給面補貼轉為承租者住宅津貼與購屋者貸款利息減免的需求面上。

住宅金融政策除了表現在公共部門的住宅支出影響外，另一層面即是在住宅金融市場的供需與管制方面。住宅金融市場主要面對住宅供給者(包括出售住宅的建商、出租住宅的房東)與需求者(自有住宅的購屋者、承租住宅的房客)的資金需求以及一般金融市場的資金供給兩方面。過去政府透過住宅金融政策與法令管制相當影響住宅資金的供需情況，近年來所有金融政策與法令均朝向自由化趨勢，解除各種金融管制，開放金融市場，自由競爭等情形，住宅金融自不例外。由於英國住宅金融市場較重視住宅需求者的資金供需狀況(特別在購屋貸款市場)，而住宅供給者的資金供需除傳統相當比例公共住宅由政府直接編列預算提供外，民間住宅的建築融資與一般金融市場其他產業相同，透過一般金融體系進行。因此民間建築融資乃受到一般金融市場政策所影響，並無此方面特別強調的住宅金融政策。所以英國住宅金融市場政策主要重點便是在購屋貸款市場上面，又由於英國此市場過去一向由建築協會所壟斷，故政府過去常透過建築協會調節住宅資金，控制貸款利率等，然而自1986年新修訂建築協會法，放寬建築協會住宅資金管制，擴大其投資範圍，使得建築協會與一般銀行差別不大，當然也無法控制其貸款利率的統一變動。另一方面也鼓勵一般銀行進入購屋貸款市場與建築協會逐漸形成競爭。由於住宅金融中的購屋貸款與建築融資兩部份相當重要且複雜，故將於另

表6-1 英國歷年住宅在政府公共支出所佔金額與比例，1971-1992

(單位：百萬英鎊)

(年度至3月底止)

	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81
教育	3,140	3,708	4,237	5,528	7,021	7,862	8,281	9,123	10,511	12,857
全民健康保險	2,362	2,696	3,065	4,095	5,470	6,249	6,896	7,835	9,196	11,946
個人社會服務	324	416	554	768	1,078	1,256	1,360	1,579	1,961	2,443
食物津貼	17	13	11	9	15	19	23	27	29	33
社會福利津貼	4,578	5,178	5,723	7,171	9,749	11,575	13,844	16,458	19,415	23,529
住宅	1,354	1,674	2,620	4,480	4,694	5,194	5,090	5,396	6,680	7,019
政府公共支出合計	11,775	13,685	16,200	22,051	28,027	32,145	35,494	40,418	47,781	57,827
住宅佔政府公共支出的%	11.50	12.23	16.17	20.32	16.75	16.16	14.34	13.35	13.98	12.14

(單位：百萬英鎊)

	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
教育	10,041	15,037	15,946	16,516	17,288	18,802	20,401	22,137	24,102	—	—
全民健康保險	13,267	14,385	15,383	16,312	17,434	18,729	20,585	22,802	24,828	28,615	31,286
個人社會服務	2,420	2,552	2,789	2,940	3,467	3,414	3,856	4,355	4,901	5,594	6,103
食物津貼	52	70	86	98	113	120	124	104	107	119	145
社會福利津貼	29,968	33,946	37,190	39,030	42,310	45,393	47,188	48,130	50,939	53,823	60,649
住宅	4,764	4,353	4,744	4,648	4,354	3,963	4,136	3,840	4,106	3,956	5,333
政府公共支出合計	64,512	70,343	76,138	79,544	84,966	90,421	96,290	101,368	108,983	—	—
住宅佔政府公共支出的%	7.38	6.19	6.23	5.84	5.12	4.38	4.30	3.79	3.77	—	—

資料來源：Annual Abstract of Statistics, 1983-1993.

4. 由英國住宅發展政策的現況與趨勢來看，由於英國過去傳統政府直接介入住宅過多，目前已逐漸減少並轉由鼓勵民間替代政府角色，政府轉為間接輔導住宅政策的發展。而此與我國住宅政策的發展正好相反，我國過去傳統是政府並不介入住宅發展，而任由民間開發主導住宅建設，長期下來，住宅發展混亂，住宅環境品質惡化，住宅價格高漲，更使得一些弱勢團體的住宅未能受到公平的照顧。因此解讀英國住宅發展狀況，應有此基本認識，固然未來住宅政策趨勢應強調政府鼓勵民間參與，但並不代表政府不必重視住宅問題，不必投入住宅資源，且住宅市場機制失靈的弱勢團體住宅問題，政府更是責無旁貸。
5. 英國住宅補貼系統繁多複雜，交織成網狀，目前雖略有簡化趨勢，但整體而言，改變不大，只是在補貼方向上有所不同強調。目前英國住宅補貼多強調在需求面，間接補貼方式，考慮住宅補貼的公平與效率，且不斷有評估研究報告，仍不斷進行住宅補貼改革。反觀我國缺乏有效率且公平的住宅補貼，較不考慮到被補貼者的真正效益，長久以來，更缺乏評估報告與政策改革，目前應是徹底評估檢討之際，使住宅補貼的有限資源能被更公平效率的運用。
6. 從英國政府住宅經費支出來看，表面上似乎減少，但考量實際情況，真正住宅資源的支出並未減少，只是方向有所調整，如轉為社會福利部門的住宅津貼與租稅補貼的購屋貸款利息的減免等。另外其住宅發展政策逐漸重視住宅金融政策的影響，也強調住宅金融政策的自由化，使住宅金融市場更具競爭活潑，使得住宅消費者有更多選擇。目前我國的住宅金融尚未受到住宅部門應有的重視，加強此部份的研究探討應是基本工作，另外結合政府住宅單位與金融單位，同時結合民間住宅生產部門和消費部門與金融機構，共同重視住宅金融問題的改善，如此住宅問題的解決才有希望。
7. 最後從一些歐洲國家住宅發展政策的比較研究成果來看，歐洲國家的住宅發展政策是有些不同之處，但整體而言，歐洲國家均相當重視住宅部門，也有一套完整的住宅發展政策，並特別重視住宅弱勢團體如出租住宅及特殊團體住宅等的住宅福利政策。這些歐洲國家住宅發展政策的趨勢應值得我國進一步深入研究與反省，以促使我國住宅發展政策的建立更為健全。

表6-2 英國政府及其他公共部門於住宅門支出項目1981-92

(單位：百萬英鎊)

	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
政府支出											
經常性支出											
中央政府											
住宅補貼											
到地方政府	1,064	567	417	451	554	513	496	604	713	1,273	1,142
到公營公司	291	260	276	304	295	298	306	304	286	285	274
到住宅協會	40	46	21	18	17	29	38	41	41	67	41
給住宅協會基金	115	120	200	182	157	129	109	97	106	163	117
地方政府											
住宅補貼	553	584	649	620	562	542	492	554	487	5	2
選擇購屋貸款方案補助基金	254	299	—	—	—	—	—	—	—	—	—
行政費用	109	140	168	122	131	200	248	257	233	303	373
經常性支出合計	2,426	2,016	1,731	1,697	1,716	1,711	1,689	1,857	1,866	2,096	1,949
資本性支出											
地方政府住宅投資	287	61	794	1,016	1,151	948	999	79	1,387	620	881
住宅協會資金補助	471	607	983	940	927	894	929	949	525	1,425	2,088
住宅改善基金	269	561	1,214	982	641	614	757	809	886	862	1,155
購屋貸款	807	640	-320	-357	-354	-448	-283	-148	-259	-585	-717
公營公司補助基金	13	17	20	26	17	23	25	440	16	247	440
公營公司借款	491	451	322	344	256	221	20	-146	-315	-709	-315
資本性支出合計	2,338	2,337	3,013	2,951	2,638	2,252	2,447	1,983	2,240	1,860	3,532
支出合計											
中央政府	2,739	2,367	2,239	2,265	2,223	2,107	1,923	2,289	1,372	2,751	3,787
地方政府	2,025	1,986	2,505	2,383	2,131	1,856	2,213	1,551	2,734	1,205	1,546
政府支出合計	4,764	4,353	4,744	4,648	4,354	3,963	4,136	3,840	4,106	3,956	5,333
公營公司資本性支出											
住宅投資	408	395	411	448	428	398	381	391	377	355	352
民間部門借款	33	-15	-32	-16	-7	-16	-10	-8	-2	-5	-2
合計	441	362	379	432	421	382	371	383	375	350	350
公共部門支出合計	4,714	4,264	4,801	4,736	4,519	4,124	4,487	4,369	4,796	5,015	5,996

資料來源：Central Statistical Office

外為文深入探討(註14)。

從以上簡單對英國住宅金融政策的說明，我們可了解到過去強調政府大量的直接介入方式，已逐漸改變為鼓勵民間間接介入方式，以減少政府負擔，增加市場活力，進而解決相關住宅問題。反觀我國住宅金融一向未受到重視，除政府公共支出一向提供很少資金於住宅部

表6-3 英國政府住宅部門真實支出狀況

Public spending on housing 1976/77 to 1989/90, billion at 1988/89 prices (a)							(單位：兆英鎊)
經常性支出 (Current (GB)) (1)	淨資本性支出 (Net capital (GB)) (2)	政府住宅名目支出 (Current plus net capital (UK)) (3) = (1)+(2)	住宅津貼支出 (Housing benefit (b) (UK)) (4)	所有住宅支出 (Total public spending (UK)) (5) = (3)+(4)	購屋貸款利息 折扣補貼 (Mortgage interest relief (c) (UK)) (6)	合 計 (7) = (5)+(6)	
1976/77	3.9	8.3	12.7	2.2	14.8	3.4	18.2
1977/78	3.5	6.5	10.4	2.2	12.6	2.9	15.5
1978/79	3.8	5.7	9.9	2.1	12.0	2.7	14.7
1979/80	4.3	6.0	10.7	1.9	12.1	3.1	15.2
1980/81	4.1	4.5	9.0	2.0	11.1	3.5	14.6
1981/82	2.9	2.8	6.1	3.0	9.0	3.4	12.4
1982/83	2.2	2.6	5.1	3.5	8.7	3.3	12.0
1983/84	1.8	3.5	5.6	3.4	9.1	3.6	12.7
1984/85	1.7	3.3	5.4	3.8	9.2	4.4	13.6
1985/86	1.7	2.7	4.7	3.8	8.7	5.5	14.2
1986/87	1.7	2.4	4.4	4.1	8.6	5.3	13.9
1987/88	1.6	2.3	4.3	4.2	8.5	5.2	13.7
1988/89	1.4	1.2	3.0	4.1	7.0	5.5	12.5
1989/90	1.5	1.5	3.3	4.2	7.5	6.5	14.0

## Notices:

(a) Adjusted by GDP deflector

(b) On current definitions

(c) Incituring Option Mortgage Subsidy until 1983/84

Including Option Mortgage Subsidy until 1983/84  
cois WA93-96.

(註：表6-1/6-2與表6-3幣值基礎不同，無法比較)

Sources: HM Treasury (1990), Tables 8.1, 8.2, 15.1, 15.2, 16.1, 16.2, 17.1, 2.1, 2.1, 2.1, 2.9, F1, and earlier equivalent;  
Welsh Office (1989), Table 9.1 and earlier equivalents;  
Scottish Development Department (1991), Table 15.5 and earlier equivalents;  
Board at Revenue (1989), Table 5.1: Official Report 12 March 1990,

門外，一般金融市場也於近年來才陸續開放，相關法令制度均不健全，極待研究改進，英國住宅金融政策與建築協會等背景或未與我國相同，但其對住宅金融的重視與過程或可作為些參考。

七、歐洲國家住宅發展政策之比較

住宅發展政策的討論與各國比較研究非常複雜，非本文所欲含蓋，但也有相當多此方面的研究，值得參考借鏡，尤其歐洲國家彼此往來頻繁，近年來更積極整合為單一市場(Single Market)，住宅發展政策與住宅市場亦受影響，歐洲國家住宅發展政策的比較研究，試圖了解相互趨勢與異同，以為各國住宅發展之借鏡。

Schmidt (1989) (註15)曾針對1970-84年歐洲18個工業化國家進行住宅比較研究，其利用一些主要的住宅指標分析歷年平均數與變異數的變化，以了解歐洲各國住宅發展政策之趨勢與異同。從18個國家的平均數歷年演變可了解歐洲國家住宅發展趨勢，而變異數的逐漸縮小亦隱含相關住宅發展政策的逐漸趨向一致整合，表7-1為其研究部份成果，該文亦提出住宅發展的整合理論(Convergence theory)。從表7-1我們可約略看出歐洲這些國家在每千人住宅興建戶數、新建小面積住宅比例、每千人住宅存量戶數與出租住宅比例等四項住宅發展趨勢較為不同(趨向分離)，而其他五項包括單一家庭住宅比例、新建大面積住宅比例、自有住宅比例、住宅部門之公共支出與住宅部門佔所有公共支出比例等的住宅發展趨向整合。另外歷年來歐洲國家平均每千人興建戶數、小面積新建住宅比例與出租住宅比例三項逐漸減少趨勢，住宅部門佔所有公共支出比例維持不變外，其他五項指標平均逐漸增加。當然因受限於資料，其他許多重要住宅發展政策並無法進一步比較分析。大致上而言，歐洲國家因住宅政策受到相當

表7-1 歐洲18個工業化國家住宅發展指標平均數(Mean)與變異數(Variance)情形

住 宅 發 展 指 標	1970		1984		1970-84
	平均數	變異數	平均數	變異數	變異數差
1. 每千人住宅興建戶數	8.7	26	6.1	31	+5
2. 單一家庭住宅比例	52%	42	66%	21	-21
3. 1-2個房間新建小面積住宅比例	12%	52	10%	62	+10
4. 超過4個房間新建大面積住宅比例	49%	39	55%	36	-3
5. 每千人住宅存量戶數	330	11	398	13	+2
6. 出租住宅比例	45%	28	39%	37	+9
7. 自有住宅比例	50%	27	58%	24	-3
8. 住宅部門之公共支出(美元／每人)	24	88	25	78	-10
9. 住宅部門之公共支出佔所有公共支出比例	2.1%	71	2.1%	57	-14

(註)：指標3.4. 只有14個國家資料；公共支出是1970年價格

資料來源：同註15，P.88。

重視(住宅支出與其所佔公共支出比例兩項指標來看)，住宅發展情況多有改善。目前有關歐洲住宅發展政策的比較討論研究有不少，如：McGuire (1981) (註16)認為住宅發展政策有四個週期：(1)住宅真正短缺而加強住宅生產政策，(2)提高住宅面積為目標政策，(3)加強住宅品質政策，(4)減少政府住宅負擔而將住宅資源移轉到真正住宅需求的目標團體上補貼政策。最近類似研究，Boelhouwer及Heijden (1992) (註17)亦根據1945-90年間歐洲七個工業化國家提出住宅發展政策的四個階段(參見表7-2)，然而其較強調不同階段住宅政策的並行而非週期發展。另外Kleinman (1992) (註18)亦比較研究英、德、法三個住宅政策歸納1970~80年代九項共同趨勢，包括：(1)加強市場角色(2)鼓勵自有住宅(3)強調成本效益分析(4)國宅機構民營化(5)加強目標團體的住宅補貼(住宅需求補貼) (6)擴大國宅機構的責任(7)將新建住宅轉為整建住宅之加強(8)解除住宅金融市場的管制(9)重視大規模住宅社區的管理問題等。

在政府介入住宅發展的形式方向，其不外乎下列三種：(1)法規限制，(2)住宅補貼，(3)直接投資興建住宅。有關法規的限制，包括租金的管制與住宅金融市場的管制等；住宅補貼包括需求面的購屋貸款與房租津貼以及供給面的獎勵民間興建國宅等；而直接投資興建住宅即為常見的由政府直接興建住宅出售或出租等。在政府介入住宅發展的工具方面有：(1)現金補貼，(2)貸款保證保險，(3)租稅手段(包括貸款利息租稅減免、設算租金租稅減免、資本利得稅減免、房地產稅捐減免、買賣相關稅捐減免、繼承或贈與房地產稅捐減免等)，(4)法規手段(5)政府直接投資興建住宅等。Papa (1992) (註19)從個人補貼、住宅本身補貼、政府提供貸款、與政府提供保證貸款等四項。分成出租住宅及自有住宅兩部份，研究歐洲七個工業化國家的住宅補貼政策，其情況參見表7-3。我們可以看到歐洲這些國家均對出租住宅的個人(房客)與住宅本身都有給予補貼，而自有住宅的個人(購屋者)與住宅本身也大多有給予補貼。另外唯有德國政府還提供貸款給出租與自有住宅，而荷蘭、比利時與瑞典政府亦對自有住宅提供貸款保證等政策。

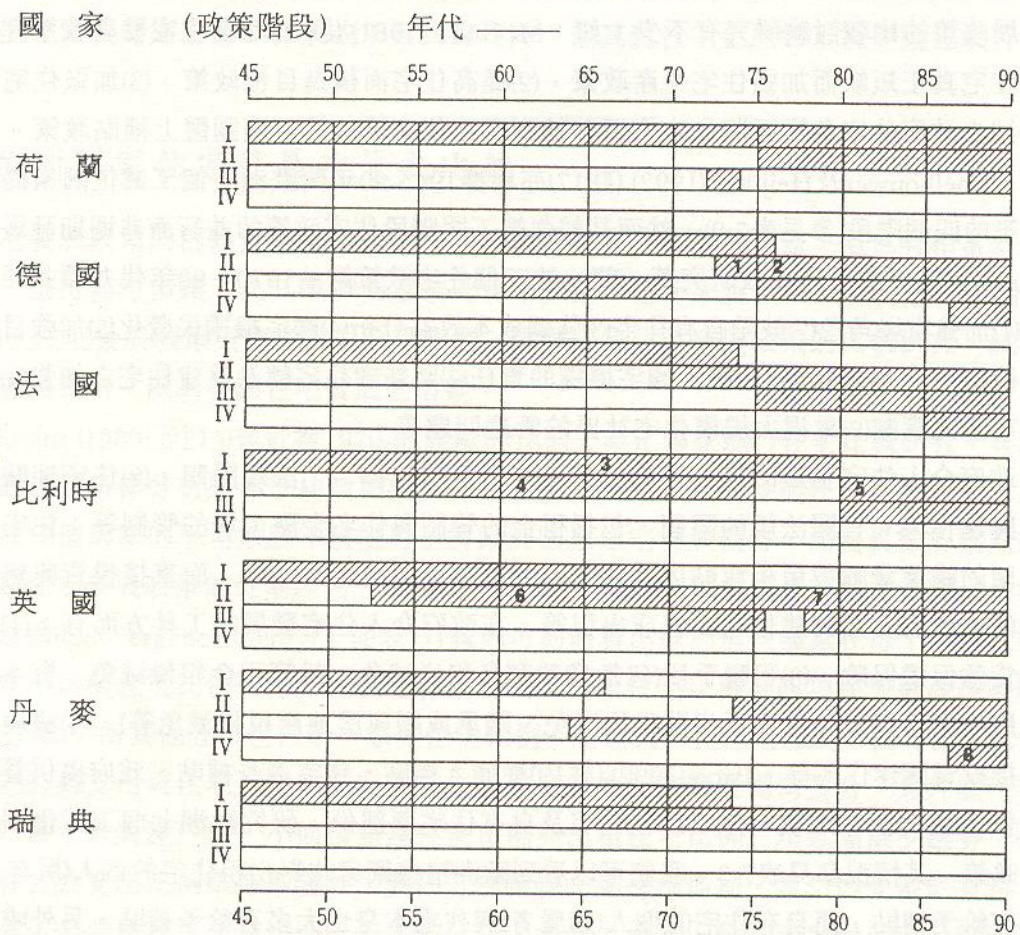
從以上一些歐洲國家相關住宅發展政策的比較研究結果，我們大致能稍了解歐洲國家住宅發展的趨勢與異同，由此反觀我們的住宅發展政策，更可感受我們在這方面應加強，尤其在出租住宅與住宅補貼等兩方面屬於弱勢團體的住宅福利政策應受到更多的重視。

## 八、結論——對我國住宅發展政策之參考與建議

從以上各節對英國住宅發展政策的探討，我們可了解到其背景過程，現況與趨勢，進一步透過歐洲一些國家的研究成果比較，更能清楚歐洲各國住宅發展政策的異同與趨勢。雖然住宅發展政策的探討非常複雜，不同國家的比較借鏡亦有其限制，但從以上的探討，或可綜合整理一些結論與建議以供我國住宅發展政策之參考。

1. 英國住宅發展政策受其政治、經濟與社會等背景影響深刻，尤其英國傳統對住宅政策的重視，到近年來保守黨執政的市場經濟意義型態影響，住宅發展政策有相當改變。由此應可提供國內住宅政策的研究者，應多了解住宅政策與國內政治經濟與社會等背景因素關係，

表7-2 歐洲七國1945~90年間住宅發展政策階段情形



(說明)

住宅發展政策階段

- I：政府高度介入住宅部門，特別為了減緩住宅短缺情況。
- II：較為加強在住宅品質政策。
- III：較為加強住宅分配與特殊目標團體住宅問題，並減少政府干預鼓勵民間部門參與住宅政策。
- IV：再出現住宅數量與品質問題，某些國家（德、法）政府介入加強。

(註釋)

- 1. 新建住宅品質之改善。
- 2. 住宅存量品質之改善。
- 3. 住宅興建被利用為經濟發展政策之一工具。
- 4. 6. 藉由清除貧民窟計畫與新建住宅計劃以改善住宅存量品質。
- 5. 加強原有住宅改善並清除貧民窟。
- 7. 加強原有住宅維護與改善以取代清除貧民窟。
- 8. 住宅短缺。主要由於出租（便宜）住宅部門的大量增加需求進而導致自有住宅部門的崩潰。

資料來源：Boelhouwer, P. & Heijden, H. (1992), Housing Systems in Europe P.273.

表7-3 歐洲七國住宅補貼政策狀況1990

國家	個人補貼		住宅補貼		政府貸款		政府補貼	
	出租住宅	自有住宅	出租住宅	自有住宅	出租住宅	自有住宅	出租住宅	自有住宅
荷國	+	-	+	+	-	-	-	+
比利時	+(1)	-	+(2)	+	-	-	-	+
德國	+	+	+	+	+	+	-	-
丹麥	+	+(3)	+	+(4)	-	-	-	-
英國	+	+(5)	+	+(6)	-	-	-	-
法國	+	+	+	+	-	-	-	-
瑞典	+	+	+	+	-	-	-	+

(註釋) (1)無直接補貼，但對出租福利住宅有租金管制

(2)只有出租福利住宅

(3)只有退休人員

(4)實際上對此部份沒有需求

(5)到1990年只有地方房地產稅

(6)只有住宅整建

資料來源：同註19，P.158。

並掌握過去住宅發展政策與當前住宅問題，如此住宅政策之建立才有良好基礎。政府相關部門在住宅發展政策的建立上，顯然相當不足，如何積極整合各方資源，建立一套完整的住宅發展政策(例如：住宅白皮書的出版)乃為當務之急。

- 從英國住宅發展政策的演變來看，不同政黨或許對住宅政策的作法有所不同，但對住宅政策的重視卻相當一致。尤其住宅相關法令的週詳完備，立法工作效率之高，更是住宅政策落實的基礎。英國早於1923年即有住宅法，經年隨環境改變，而不斷修正，反觀國內至今仍無住宅法，而只有強調興建出售的國宅條例，其他如眷村改建、公教住宅等均屬行政命令，如何提出一部完整的住宅法更是我國住宅發展政策的重要關鍵，建議行政、立法兩部門應予重視。
- 英國住宅系統主要有四種：(1)政府提供的出租國宅(包括新市鎮)，(2)民間非營利住宅協會團體提供的出租住宅，(3)民間營利的出租住宅，以及(4)民間自有住宅。另外政府亦特別照顧一些老人、殘障等特殊團體，也重視舊有住宅的整建工作等。反觀我國目前住宅系統多為民間供應的出售自有住宅，另外有少部份民間出租住宅，以及更少比例的出售國宅而已。顯然，人民對住宅系統的選擇相當不足，尤其是弱勢團體的出租者未受到應有照顧(自購住宅者反而受到更多照顧)，更是不公平。我們是應仔細檢討我國住宅系統的缺失以謀改進之道。另外在組織機構上，我國只有國宅單位及一些非專業的國防部、人事行政局、勞委會等分散住宅人力資源，住宅機構的人力整合絕對也是推動住宅發展政策的關鍵，不容忽視。

## 註 釋

註1：參見：Garnett, et al. (1990). *Housing Finance* (2nd ed.): 13.

註2：同前註PP.5-24.

註3：參見Bielhewwer, P. & Heijden, H. (1992). *Housing Systems in Europe: A Comparative Study of Housing Policy*, P.179.

註4：詳請參見：Smith, M. (1989). *Guide to Housing* (2nd Ed.): 244-252.

註5：環境部主管事務廣泛，除住宅外尚包括：地方政府、都市計劃、營運、新市鎮、都市事務(inner city matters)、環境保育、水資源、鄉村事務(Countryside Affairs)體育娛樂、公園與皇宮、歷史古蹟等，在1976年之前甚至交通亦由其主管早期住宅是由衛生部(Ministry of Health)所主管。

註6：有關國內國宅問題，請參見張金鶚主持研究(1990)住宅問題與住宅政策之研究。

註7：早期英國所謂國宅(Council House)並無所謂出售情形，此情況與國內一向只強調的出售國宅觀念不同。目前仍無像國內將新建國宅立即出售情況。

註8：參見Joseph Rowntree Foundation, Inquiry into British Housing.

註9：同前註，P.13.

註10：詳參見張金鶚(1993b)〈英國購屋貸款之探討〉說明。

註11：詳請參見John Hills (1991), Unravelling Housing Finance: 11-21.

註12：詳參同前註。

註13：參見Garnett, et al. (1991). Housing Finance (2nd Ed.).

註14：參見張金鶚(1993a)，〈英國建築融資之探討〉，及張金鶚(1993b)，〈英國購屋貸款之探討〉，二文

註15：Schmidt's, S. (1989). "Convergence Theory, Labour Movements, and Corporation: The Case of Housing" in Scandinavian Housing & Planning Research (6):83-101.

註16：McGuire, C. (1981). *International Housing Policies*.

註17：Boelhouwer, P. & Heijden, H. (1992). Housing Systems in Europe Part I; A Comparative Study of Housing Policy.

註18：Kleinman, Mark (1992). "Policy Responses to Changing Housing Markets: Towards A European Housing Policy?" Discussion Paper, The Welfare State Program, LES.

註19：Papa, O. (1992). Housing Systems in Europe Part II: A Comparative Study of Housing Finance.

## 註 釋

註1：參見：Garnett, et al. (1990). *Housing Finance* (2nd ed.): 13.

註2：同前註PP.5-24.

註3：參見Bielhewwer, P. & Heijden, H. (1992). *Housing Systems in Europe: A Comparative Study of Housing Policy*, P.179.

註4：詳請參見：Smith, M. (1989). *Guide to Housing* (2nd Ed.): 244-252.

註5：環境部主管事務廣泛，除住宅外尚包括：地方政府、都市計劃、營運、新市鎮、都市事務(inner city matters)、環境保育、水資源、鄉村事務(Countryside Affairs)、體育娛樂、公園與皇宮、歷史古蹟等，在1976年之前甚至交通亦由其主管。早期住宅是由衛生部(Ministry of Health)所主管。

註6：有關國內國宅問題，請參見張金鶚主持研究(1990)住宅問題與住宅政策之研究。

註7：早期英國所謂國宅(Council House)並無所謂出售情形，此情況與國內一向只強調的出售國宅觀念不同。目前仍無像國內將新建國宅立即出售情況。

註8：參見Joseph Rowntree Foundation, Inquiry into British Housing.

註9：同前註，P.13.

註10：詳參見張金鶚(1993b)〈英國購屋貸款之探討〉說明。

註11：詳請參見John Hills (1991), Unravelling Housing Finance: 11-21.

註12：詳參同前註。

註13：參見Garnett, et al. (1991). Housing Finance (2nd Ed.).

註14：參見張金鶚(1993a)，〈英國建築融資之探討〉，及張金鶚(1993b)，〈英國購屋貸款之探討〉，二文

註15：Schmidt's, S. (1989). "Convergence Theory, Labour Movements, and Corporation: The Case of Housing" in Scandinavian Housing & Planning Research (6):83-101.

註16：McGuire, C. (1981). *International Housing Policies*.

註17：Boelhouwer, P. & Heijden, H. (1992). Housing Systems in Europe Part I; A Comparative Study of Housing Policy.

註18：Kleinman, Mark (1992). "Policy Responses to Changing Housing Markets: Towards A European Housing Policy?" Discussion Paper, The Welfare State Program, LES.

註19：Papa, O. (1992). Housing Systems in Europe Part II: A Comparative Study of Housing Finance.

## 參考文獻

Aldridge, M.

1979 The British New Towns.

Balchin, P.

1989 Housing Policy An Introduction (2nd Ed.). London: Routledge.

Birchall, J. ed.

1992 Housing Policy in the 1990s.

Boelhouwer, P. & Heijden, H.

1992 Housing Systems in Europe: Part I; A Comparative Study of Housing Policy. Netherlands: Delft Univ. Press.

Boleat, M.

1986 The Building Society Industry (2nd Ed.).

Central Statistical Office, Annual Abstract of Statistics, (Various Issues).

Clapham, D.

1993 "Conservative Housing Policy in Britain and the Social Democratic Response". Department of Environment, Scotland Development Department, Welsh office, Housing and Construction Statistics (Various Issues).

Garnett, D., Reid, B. & Riley, H.

1991 Housing Finance (2nd Ed.). U.K.: Longman.

Goodlad, R. & Scott, S.

1992 "Polo Mint Planning: A Review of Strategies for Housing in the Scottish New Towns". Discussion Paper, Centre for Housing Research, Glasgow University.

Hills, J.

1991 Unravelling Housing Finance. U.K.: Oxford Univ. Press.

Joseph Rowntree Foundation

1991 Inquiry into British Housing.

Kleinman, M.

1992 "Policy Responses to Changing Housing Markets: Towards a European Housing Policy?" Discussion Paper, The Welfare State Program, LSE.

MacLennan, D., Gibb, K. & More, A.

1991 Fairer Subsidies, Faster Growth. London: Joseph Rowntree Foundation.

MacLennan, D. & Williams, R. eds.

1990 Affordable Housing in Europe. London: Joseph Rowntree Foundation.

McGuire, C.

1981 International Housing Policies. London: Joseph Rowntree Foundation.

Winer, P. & MacLennan, D.

1990 Inquiry into British Housing: Information Notes: 1990. London, Joseph Rowntree Foundation.

Papa, O.

1992 Housing Systems in Europe: Part II: A Comparative Study of Housing Finance. Netherlands: Delft University Press.

1992 Housing the Nation, Royal Institution of Chartered Surveyors.

Schmidt, S.

1989 "Convergence Theory, Labour Movements, and Corporatism: The Case of Housing". Scandinavian Housing & Planning Research (6):83-101.

Smith, M.

1989 Guide to Housing (3rd. Ed.). London: The Housing Center Trust.

Whitehead, C.

1989 "Housing Finance in the UK in the 1980s". Discussion Paper, The Welfare State Program, LSE.

張金鶚

1990 《住宅問題與住宅政策之研究》台北：內政部營建署

張金鶚

1993a 〈英國建築融資之探討〉《台灣土地金融季刊》30(2)：1-25。

張金鶚

1993b 〈英國購屋貸款之探討〉《台灣土地金融季刊》30(3)：47-85。