

當前住宅問題與政策

Current Housing Issues and Policies

林益厚*

Yi-Hou Lin

一、前言

房地產市場穩定與否，在國家經濟發展過程中扮演著相當重要的角色。而房地產與其他相關產業間更具有相當程度之關聯效果，其發展能帶動鋼鐵、營造、建材、傢俱家電，乃至於金融、個人服務等內需產業之成長，是一典型的帶動內需型產業。但近幾年來，由於房地市場供過於求，加以東南亞金融風暴漫延所引起的國際性經濟衰退影響，整體房地產市場已連續數年處於景氣循環的低迷期。景氣循環雖是市場經濟體制下發展必然之常態，但鑒於房地產產業與其他產業間連動關係強烈，不動產融資佔整體金融機構放款比例大，一旦市場產生過度非預期之衰退，將至影響整體金融體系之穩定與正常運作。而此一情形證諸我國鄰近之日本、韓國與東南亞諸國過去數年之發展軌跡即可略知一、二。

有鑒於此，行政院基於維持整體市場穩定以及保障全體國民多年來辛勤累積所創建之財富成果考量下，於去年底提出「振興建築投資業措施」，期能有效振興景氣、促進內需產業發展並達到維持整體金融市場穩定與秩序之效果。此一立意良善之措施推動以來，引起社會各界廣泛的討論，輿論媒體亦正反意見雜陳。為使社會大眾能充分了解此一措施推動之環境背景與具體意涵，以下謹就當前社會各界所爭論之住宅問題與振興建築投資業措施之政策意義，以及未來住宅政策之方向，作一簡要說明，期能為未來我國住宅政策發展建立具體共識，作為政府施政之基礎。

二、當前住宅問題

當前住宅問題，簡而言之，主要集中於量、價、質等三大問題，以下謹就此三方面向諸位作一報告。

(一)量的問題—整體住宅市場供過於求

台灣地區歷經戰後數十年的發展，住宅供給已由過去存量不足的問題轉為供給過剩。根據住宅普查與住宅資訊統計彙報資料顯示，民國七十九年台灣地區家庭戶數約有四九五餘萬戶，住宅存量為五〇八萬戶，住宅供給率約為一〇三%；及至八十七年底，家庭戶數約有六三五萬戶，住宅存量已達六七七萬餘戶，住宅供給率達一〇七%，平均每年住宅存量以二十一萬餘戶明顯高於家庭戶數十七萬餘戶之速度增加。

* 內政部營建署署長。

而在空屋率方面，以房屋市場特性來看，空屋率在三%左右是必要的，可用來調節市場供需，空屋率在五%以下是賣方市場，如五%以上是買方市場，世界各國在七〇年代以後，空屋率多在七至八%左右是很普遍的現象；依照我國歷年住宅普查資料估計空屋總數在民國六十九年約有四十五萬戶、民國七十九年約有六十七萬戶，空屋率已達十三%，而即使根據建築投資公會所提出的餘屋數據亦多達四十餘萬戶，閒置總資產約達一兆五千億，種種統計資料均顯示台灣地區住宅市場確已呈現供過於求的現象。

(二) 價的問題—大台北地區房價偏離合理水準

房價係反映一個地區居住環境品質、就業與公共投資之水準，因應住宅需求大小不同，房價在各地區均有相當之差異。一般而言，世界各國房價高的地區多是在大都會區，因為需求總是大於供給。而地區房價是否合理與民衆所得有很大的關係。在過去，合理房價多以家庭年收入的三倍作為參考指標，不過自七十年代以後，地價、房價普遍揚升，要使房價在家庭年收入三倍之內可說相當勉強，目前房價在家庭年收入五倍之內，都可說是合理價位。解決高房價的問題不是提高所得，就是降低房價，據了解，近二、三年來，中、南部地區房價已有下跌，跌幅約二成左右，可以說是到了合理房價的水準；北部地區則因住宅需求量大，房價難以下滑；不過由於區域交通建設網絡如北二高等陸續完成，北部地區桃園、新竹一帶，房價都已趨於合理。只有大台北地區(台北市、縣)因都市人口集中，在需求強烈而供給有限的情況下，房價下跌的空間確實有限。尤其是在要求房價合理的同時，必需注意的是，全台房價最高的台北市，不僅是北部的中心、台灣的中心、亞洲的中心、更是全世界華人的中心，在政、商活動聚集且地區市場需求強烈下，台北市房價要下滑實有其困難。

(三) 質的問題—居住環境品質不佳

台灣地區由於在二次世界大戰期間，住宅生產停滯，戰後又有大量人口自大陸移入，住宅需求強烈，致使台灣早期住宅政策多著重於解決量不足的問題。隨著住宅存量日益增加與國民生活水準日益提昇，住宅問題由量不足轉而為重視居住品質的問題，居住品質的涵意不僅只於住宅本身品質的問題，更含括住宅週邊交通動線、學校、公園、市場等公共設施服務水準與環境品質的問題。台灣地區歷經多年來的發展，住宅本身的品質已有大幅改善，目前每一住宅單位的平均面積約為三四坪，住宅單元亦以近三十坪至四十餘坪者所佔比例最高，每人平均約可擁有八坪及一間以上的居室。

雖然在住宅本身品質上大致已可滿足民衆的需求，但長期以來，整體居住環境品質不佳所呈現的面貌，諸如都市地區交通擁擠、景觀不協調、下水道建設緩慢等依然存在，如何積極地加以改善，正是我們未來努力的方向。

以上所提及之當前住宅三大問題，如何能妥善地加以處理解決，正是考驗我們智慧的重大挑戰。以下就針對政府為解決當前住宅問題所提出的「振興建築投資業措施」之政策意義作一說明。

三、「振興建築投資業措施」之政策意義

自行政院於去年底提出「振興建築投資業措施」以來，引起社會各界廣泛的討論。事實上，

此一措施雖以房貸補貼為主，但主要係有三個目標，就是建商紓困、銀行安全、無住屋者優惠購屋；三個目標孰重孰輕，容或進一步討論。不過，個別廠商倒閉政府可以不必擔心，但多數廠商經營困難，甚或影響金融秩序，政府予以重視，也是必要的。因此，為穩定金融，政府推出此一措施，如果深入探究其實具有二個層面意義：消極面是在抑止建築業景氣持續惡化，而引起金融市場不安定，所作的短期性緊急措施；積極面則是使中低收入家庭能有較佳的財務，協助他們購置房屋，同時帶動相關產業的活力，促進目前政府推動「擴大國內需求方案」的成效。因此，本措施對我國財政、金融及國家資源的有效運用，實有一定的幫助。以下謹就本措施的必要性、公平性和效益性加以說明：

(一) 在必要性方面

建築投資為影響景氣循環的重要因素，國外經驗告訴我們，如日本的泡沫經濟、亞洲金融風暴等，多因建築投資膨脹過快所致。而最近國內大型投資業亦發生資金周轉困難，亟待政府紓困的情形，由於每家公司投資金額均相當龐大，為免產生骨牌效應，影響總體經濟，故重視建築業問題，並提出短期改進措施確有其必要。

(二) 在公平性方面

1. 此一措施對現有的國民住宅貸款(包括勞工住宅，以八十八年度為例每年約五萬餘戶)，每戶額度由一六〇萬元提高為二二〇萬元，較低收入家庭將首先受惠，每戶每年可減少利息支出約一萬元，顯示政府持續協助較低收入家庭購屋的政策方向。
2. 另提供郵政儲金一、五〇〇億元(利率五·九五%)，利率雖較市場低，但仍較國宅貸款為高，並考慮房價在地區性的差異，台北市每戶優惠貸款限額為二五〇萬元、其他地區二〇〇萬元，以避免對高價位住宅形成補貼。
3. 購屋者借款利息，得自個人綜合所得總額扣除數，由現行每戶每年十萬元，提高為每戶每年二十萬元(立法院並已通過調整為三十萬元)，一體適用，購屋者可普遍受惠。
4. 提供郵政儲金轉存款一、五〇〇億元(含中央銀行八十七年十二月份已提撥的三〇〇億元)供銀行辦理購屋貸款，在適用對象方面，已提撥的三〇〇億元，仍照過去的做法，包括新屋及中古屋；而新提撥的一、二〇〇億元，則限購新屋。這樣做法，不但重視建築業的紓困，而且也兼顧購屋者的購屋選擇。

(三) 在效益性方面

1. 建築投資業具相當之產業關聯效果，可帶動其他產業如鋼鐵業、水泥業、木材業、家電業、傢俱業等的發展。
2. 此一措施提供優惠融資，政府雖補貼〇·八五%的利息，但實際上，扣除銀行繳交營業稅、印花稅等〇·五四%，政府負擔僅為〇·三一%；而房屋銷售後，政府可創造各類稅收如：營業稅、土地增值稅、契稅、印花稅及營利事業所得稅等，稅收與補貼相抵，國家的實質收入或許會增加。
3. 國內建築業閒產，對其他產業所需資金，將會產生排擠影響。已完工的住宅不予利用，將造成資源的浪費。因此，此一措施推動後，將可促進整體市場活絡，擴大內需。

基於以上所述之必要性、公平性和效益性，此一措施針對當前住宅問題採緩和住宅供給及提高購屋意願雙管其下的方式進行。

在緩和住宅供需方面，依據建築投資公會所提供的資料顯示，目前國內餘屋約有四十萬戶，實際數字可能更多。因此，為避免國家有限資源的浪費，採取「暫緩國民住宅新建二年」、「暫緩台糖公司開發自用住宅新建計畫二年」、「對領得建照或雜項執照之建築案，准其延長建築期限二年」及「老舊眷村改建，加強辦理鼓勵補助眷戶購置民間興建的住宅」等措施，藉以緩和住宅供給，有效縮短住宅供需差距。

在提高購屋意願方面，為增加民衆購屋誘因，使民衆得以負擔購屋貸款，一方面透過減稅方式，一方面則減低其購屋貸款利息支出。在減稅上，包括減低契稅及提高所得稅購屋借款利息扣除額；在減低購屋貸款利息支出方面，對於一般民衆則由中央銀行提供低利專款融資，對於較低收入家庭的優惠貸款則予以提高。

此一措施係屬短期救急性質，政府部門仍將進一步擬訂中長期措施，以為因應，包括研擬整體住宅政策、檢討土地政策及土地稅制、建立住宅供需資訊以健全住宅市場、健全住宅金融制度以避免因過度不動產融資而影響金融市場之穩定，並積極制定相關法規，以健全產業發展制度。因此，在中長期方面，釐定整體住宅政策方向便成為當前首應重視的課題，以下謹就未來住宅政策之方向作一說明，俾為整體住宅政策制定之基礎。

四、未來住宅政策之方向

台灣地區未來住宅政策的方向，大致可以歸納出四個政策方向：(一)健全住宅市場、(二)整合住宅補貼措施、(三)提昇居住環境與品質、(四)發展出租住宅市場。

(一)健全住宅市場

政府在住宅市場中所應扮演的角色應在於規範完善的遊戲規則與法令制度，長期以來，台灣的住宅市場運作並不健全，從所謂的「一案公司」和「以案養案」經營，到近十年來的搶照搶建的行為，均顯示過去住宅市場運作有其缺陷，這也使得一些不良建商的作為，影響了社會各界對建築業的觀感。而長久以來營建業者對住宅市場供需資訊的不重視，或者對市場狀況存在錯誤的評估，也是造成目前營建業經營困境的主要原因。

健全住宅市場最重要的工作，就是讓相關資訊都能夠合理化與透明化，很顯然的，住宅價格、餘屋存量與市場景氣等，均是社會各界最重視的資訊。因此，本署刻正積極辦理「住宅市場資訊系統之整合與規劃」的研究，並且和國內主要建築投資公會、仲介公會與政府相關部門合作，希望在較為完整的架構下，整合政府與業者所提供的資料，再經由合理的資訊分析方法，提供社會各界一套更完善的住宅資訊，並且建立長期的住宅資訊發布制度。

另外，在健全住宅市場的政策方向下，建立更加完善的住宅金融制度，也是十分重要的基礎工作。我們知道，這次營建業的經營困境，除了餘屋過多之外，另一項重要的原因就是資金周轉問題。對上市公司而言，餘屋與資金周轉問題是一體兩面的惡性循環，業者為了財務報表上的業績，即使在市場已經嚴重供給過剩的情況之下，還是要不斷增加供給，甚至需要購買未來五年營運所需的土地。但是在餘屋求售不易，以及購地資金成本的雙重壓力下，最後當然會

造成房地產業與金融業的危機。因此，如何建立適當的機制以促使業者更能掌握市場動態作經營決策亦為健全住宅市場重要的策略。此外，如何減少住宅交易糾紛，以及維護住宅交易安全，亦皆為健全住宅市場重要的課題。

(二) 整合住宅補貼措施

此一方向實際上即是希望能針對政府多年來，為增加住宅持有所推動的各種措施進行全盤的檢討與規劃整合。過去，政府的住宅政策主要在於推動興建國宅，以及近十年來積極推動的購屋貸款補貼，此些措施確實滿足了多數家庭的購屋願望，但也由於缺乏對住宅補貼政策的通盤規劃考量，因此產生了補貼資源分配的效率性與公平性問題，以及許多單位分別執行自己的住宅補貼工作，而產生的多頭馬車問題。

對於此一問題，原則上，未來希望能採取兩個層面來處理。在住宅補貼的公平與效率問題層面，住宅補貼對象的認定，將逐步朝以所得或財富水準為基礎；並針對不同的所得階層，設計不同的補貼方案與標準，裡面可以包含購屋利息補貼，以及考慮對購屋頭期款的保證與租屋補貼的措施。易言之，最需要住宅補貼的，應該是經濟弱勢的低收入且買不起自有住宅的家庭；雖然政府目前對低收入家庭已經有生活津貼，但是受到補助的戶數不到全體家庭戶數一%，在我們的社會裡，收入低且沒有房子的家庭至少佔十%，政府有責任重視他們的居住權利與品質。因此在住宅補貼制度中亦可考慮加入租金補貼，作法上可以採取現金補貼或租金券的方式，具體的作法則尚需進一步研議。

此外，在身份補貼層面，未來的補貼對象，將以老人、單親家庭、原住民、殘障、公共工程拆遷戶等弱勢團體作為未來的重點；而現行的承購國宅資格中，單身者不能申請補貼的規定，在這多元化的社會裡，亦可能已不合時宜，因此未來也可考慮研議將單身者納入補貼對象之中。

(三) 提昇居住環境品質

住宅政策的第三個大方向是「提昇居住環境品質」。目前整個台灣普遍存在著居住環境需要改善的問題，近年來台灣各地陸續出現一些不錯的住宅大樓與社區，而且在民國八十四年六月「公寓大廈管理條例」立法通過，加上文建會推動的「社區總體營造」，與本署積極推動的「城鄉景觀風貌改造」，可以發現整個台灣社會的居住環境改善工作，在實質面與法令面確實都已動員起來。

但是，嚴格而論，目前的成果還不夠，基本上國人對環境的珍惜程度實在不夠，或者說國人的環境資源的使用習慣實在不好。同樣的，國內不少建築業者對自己興建的產品也不夠負責，並不會想到一棟建築物的完成，會對當地環境產生數十年的影響，所以居住環境的改善，就必須以一種長期且逐步深入民心的態度來處理。近幾年來，中南部一些建設公司，把已經興建出售的住宅，仍舊當作公司長期經營與服務的對象，像這樣的經營觀念與公司，值得鼓勵，也應該鼓勵民衆來購買這種住宅。

此外，對於都市計畫、區域計畫、建築管理、都市更新等工作的推動，對整體居住環境品質的提昇，也具有直接的功效。因此在這些本署所主管的工作範圍內，本署將儘可能地進行必要的整合與協調。雖然居住環境品質的改善，需花費較長時間才能展現成效，但卻也是最直接關係到民衆生活福祉的課題，此些工作都是刻不容緩而應加速進行規劃與推動的。

(四)發展出租住宅市場

住宅政策規劃的第四個大方向是「發展出租住宅市場」，此亦為本次住宅政策規劃的新方向。這個政策方向，一方面是對現行住宅補貼政策過於著重協助民衆購買住宅的調整，另一方面則是希望為目前市場上的空屋或餘屋尋找新的需求。

發展出租住宅市場的最終目的，是希望讓購買住宅與承租住宅兩種住宅消費方式，都能夠滿足多數民衆的居住需求，並保障居住水準。相信在這樣雙元的發展下，將會是一個健全的住宅市場。

以上初步列舉未來住宅政策的主要方向，事實上，為儘速研擬完成整體住宅政策，本署已邀集學者、政府機關、學術機構、相關產業公會及住宅消費性運動團體等，成立「整體住宅政策專案小組」，並於元月二十六日召開第一次會議，同於本年三月提出初步的成果並廣邀社會各界提供意見、凝聚共識，並於本年六月完成陳報內政部及行政院核定據以實施。

五、結語

住宅市場的健全與否攸關國家整體社會、經濟與金融環境的永續發展，亦與人民生活福祉息息相關，本文除針對當前住宅問題與「振興建築投資業措施」之政策意義作深入之剖析外，亦進一步說明本署對未來整體住宅政策的規劃方向，期能有助於社會大眾對當前住宅問題與政策之了解。同時，由於許多住宅相關政策措施彼此間相互關連，而所需要推動的工作也十分繁複，因此對於住宅政策措施推動中，涉及其他政府部門主管業務的部份，本署將主動召集會議進行協商，希望在政府部門與社會各界的參與合作下，讓住宅政策能真正符合社會大眾的期望。