



2007 Sharing Article

分享文章





A comparative study of housing policy in Britain, United States, Singapore and Taiwan

Year Book 2007 2007年年報

安得廣廈千萬家 - 英國、美國、新加坡及台灣住宅政策之比較研究

住宅存量的比率為25%-30%，約1/4強。

2. 房租管制使私部門租屋市場大幅萎縮

英國的房租管制自1914年開始實施，一次大戰後雖有放寬，但二次大戰開始，管制又趨於嚴格。戰後兩黨輪流執政，在保守黨執政期間，均放寬管制。由於房東擔心得到解除管制的租屋，將來又被納入管制，遂大量拋售，使私有租屋的供給急速減少，房租大幅提升。

3. 鼓勵住宅自有，透過建設公會(Building Society)融資

在融資方面有專門從事住宅融資的建設公會，在全國有大小二百多個公會，資金來源為會員的投資及存款。

4. 民間團體在建屋上扮演重要角色

英國民間住宅協會(housing associations)可由住宅公會(Housing Corporation)與地方政府處得到金融貸款補助，故有能力在所建之住宅上實施比私部門租金低而比公部門租金高的「公平房租」，其在財政上以非營利之收支平衡為目標，負起英國住宅補貼方案的部分責任。

(四) 美國

美國是崇尚市場機能，政府儘量減少干預經濟活動的國家，在住宅市場方面干預使於1930年代的經濟大恐慌。至1994年止，美國人口數為兩億六千萬人，在面積九百一十六萬平方公里的國土上，其人口密度為每平方公里28人，與英國的240人及德國的320相較之下，「美國夢」擁有自有住宅願望之達成，自是容易多了，因此自1970年代以來，其住宅自有率多高於64%，乃世人稱羨之國家之一(Boleat, 1985)。美國住宅自有率高應可歸因於：(1)傳統以來美國夢(American Dream)的延續；(2)聯邦政府住宅政策之主要目標；以及(3)多數住宅自有者寓消費於投資(Grigsby, 1990; Marcuse, 1990; Megbolugbe and Linneman, 1993; Reeder et al., 1987)。二次大戰後，因聯邦住宅管理署(FHA)及退撫(退伍軍人)署(VA)所提供之房貸保險或保證、低貸款利率及購屋貸款利息之稅賦優惠，均是住宅建設大幅提升之原因，且聯邦國家房貸協會

(FNMA, 1992)調查指出，約八成以上之美國人視購屋為一良好之投資管道。

美國住宅政策的特色可分述如下：

1. 住宅金融制度十分完備

由於美國金融制度良好，發展健全，故美國的一些補助多經由溫和間接的金融貸款為之，其中最重要者為聯邦住宅署(FHA)對金融機構的住宅貸款提供擔保以降低風險。

2. 對自用住宅之稅法過於優惠致令對住宅部門過份投資

由於美國政府為減輕購屋者負擔，故實施房貸利息免稅，並實施暫緩交「出售自用住宅之資本利得稅」，鼓勵換屋以提高生活品質，如果換屋者所買之屋價一直高過前屋屋價，則可暫緩繳納資本利得稅，直至售屋者不再購屋時，才需繳交所有的暫緩稅款。

3. 對低所得者房租補助之演變

美國之房租補貼行之有年，其中經歷數度變革，最初是採補貼新建、整建之出租住宅方式，其後則停止較屬供給面之租金補貼方式，改採需求面之補貼政策，即低所得可自行租屋。

三、結論與建議

經由以上探討可知，住宅政策之發展方向對於家庭的住宅租賃偏好及相關方案的成功與否具關鍵性的影響。住宅政策中對於提高住宅自有率可以說是各國住宅政策的重心。住宅自有率高不但是代表著一個社會經濟發展的成就，同時亦有安定社會的作用。本文所討論的國家及台灣均在財稅、金融方面對於自用住宅會第一次購屋者給予各種優惠，亦有政府直接興建住宅提供者，以提高住宅的自有率。對於租屋政策而言，如能適當之房租管制但又不影響出租提供者的權益補貼租屋的供給者，或是由政府直接提供出租住宅，亦將改善出租問題。對於宅地供給政策而言，台灣長久以來一直飽嘗土地價格高漲，連帶住宅價格偏高之苦。如能仿效新加坡



發中國家長期以來缺少自己的住宅發展系統，希望引入已開發國家之模式（蔡定芳1987，同內政部營建署1991: 94）的種種挫折。一般而言，台灣的住宅政策傾向於片面且不連續的。數十年以來，當政者多著重於工業發展，尤其是出口產業相對上內需的住宅市場多以短期性之權宜措施因應，如1989年之選擇性信用管制措施，大幅降低貸額度；1993年起逐地實施容積率管制導致建商搶建，造成超額供給；乃至於東南亞金融風暴後，為搶救滯留大量閒置資金的房市，在1999年初提撥一千五百億5.95%低利購屋貸款等，在顯示出政府缺乏一長期、整體之住宅政策規劃。而當政府有感於制訂整體住宅政策的必要之際，以下就新加坡、英國、及美國之住宅政策、歷史發展及現況進行比較分析，期以他國經驗為借鏡，為台灣二千二百萬人居住需求謀長遠之對策。

（二）新加坡

新加坡之土地面積僅640平方公里，至1994年止其人口約計三百一十萬人，人口密度高達4,840人/平方公里，其有限之土地資源實限制了其住宅發展可行性。新加坡之第一個住宅組織為新加坡進步信託（Singapore Improvement Trust,或SIT），成立於1972年英國殖民時期，其基本功能為土地開發及公共設施之建設（Lin,1988），因無權參與土地規劃及住宅政策，基本上其定位多被視為一行政執行機關而非住宅政策制訂者。

現就新加坡住宅政策之特點可分述如下：

1. 政府全力投入住宅建設

新加坡的住宅專責機構——建屋發展局（Housing Development Board, HDB），因事權統一，故易於推動各項政策，其職責不但包括興建國宅與國宅相關之公共設施及管理，更擴及新鎮的規劃及建設。

2. 以公權力徵收土地之辦法

正當一些國家為其都市過分膨脹，宅地難求苦惱之際，新加坡政府卻可「輕鬆」獲得土地。其關鍵在於新加坡1973年修正的土地徵收法，此種強力的土地徵收權，其土地獲得成本低，雖然1986年已修改其徵收價格，但90%以上的土地均已在政府掌握中。

3. 中央公積金強迫儲蓄之購屋計畫

自1955年起，新加坡政府即強迫有薪資的人民，儲存薪資的某個比率於中央公積金，作為日後年老的退休金。自1968年起准許將一部分的中央公積金存款作為購屋之用（包括頭期款及分期付款），不但存款本金與利息免稅，日後購買國宅尚可得到低利貸款（比中央公積金存款利息高0.1百分點）。

4. 目前最新之住宅政策趨向

由以上，可發現新加坡政府受到對其住宅干預過度，易造成資源浪費，與市場經濟互相矛盾，同時住宅供給不足的問題已大致獲致解決，故最近有逐漸減少干預程度之趨勢。

（三）英國

英國之國土總面積為244,046平方公里，至1993年止，人口數約為五千八百萬人，人口密度約為140人/平方公里。至1971年起，英國之人口成長趨緩，以每年2.3%成長，至1990年止，全國已幾近都市化，而某些城市如倫敦，人口已開始外移（Harloe,1990）。

傳統上，英國屬高社會福利之國家，然自其經濟成長率漸減及政治環境改變以來，其福利政策亦稍作修正，二次大戰後主要由兩政黨輪政，即保守黨及工黨。保守黨傾向於市場經濟，認為政府僅需在自由市場失靈時予以輔助，且多應為短期措施（Blake,1976）；而工黨偏好政府計畫及福利政策，認為所有住民都應有一舒適之住所，不應因低收入而喪失此權利，且宣稱其履行「住者適其屋」之意願（Smith,1984），並認為住宅乃福利政策不可或缺之部分，政府應身兼住宅之主要供給者及中低收入戶住宅之管理者。

英國的住宅政策有如下幾個特點：

1. 國宅佔住宅存量的比例很高

英國國宅之興建是以中央政府補貼地方政府興建為原則，原以出租為主，自1960年後，出租國宅佔

A comparative study of housing policy in Britain, United States, Singapore and Taiwan

Year Book 2007 2007年年報

安得廣廈千萬家 - 英國、美國、新加坡及台灣住宅政策之比較研究

安得廣廈千萬家 - 英國、美國、新加坡及台灣住宅政策之比較研究

台灣雲林科技大學營建工程系副教授
潘乃欣

摘要

台灣的經濟發展，向來被政策擬定者引以為傲，然而台灣的住宅政策傾向於片面且不連續的。數十年以來，當政者多著重於工業發展，尤其是出口產業相對上內需的住宅市場多以短期性之權宜措施因應，至於台灣住宅政策的方向應如何調整才能使一般民眾的居住問題在品質與數量上都獲得最佳之解決，其他國家的經驗非常值得吾人的參考。故本文將比較英國、美國、新加坡及台灣四地的住宅政策的研擬經驗，來看台灣近年來的住宅政策發展，以收他山之效，本論文之結論提出未來政府制訂住宅政策時，應考慮相關配合措施是否能因應長期住宅發展的型態，以免徒勞無功。長期的住宅政策不但應反映當前的住宅問題，甚至應前瞻未來理想中之願景，而非片面、短期的被動式的解決住宅問題。

一、前言

台灣的經濟發展，向來被政策擬定者引以為傲，人均國民所得從1965年的203美元到1980年的2155美元及1990年的7332美元；五分位所得比在1966年為5.25，1980年為4.17，1988年為4.85，空閑住宅率在1966年為-0.22%，在1980年為13.12%，在1990年為13.16%，這些數據，從經濟政策擬定者的角度來說，台灣的經濟發展可以說從低度開發，渡過中度開發，正跨入已開發地區之林；而且貧富差距不大，住宅匱乏現象已消失，還有餘裕，確實足以為傲。不過，也正是在1980年及1990年這兩個年頭，台北市的住宅價格分別攀上了兩次高峰，1979年價格上漲了38%，1980年價格上漲了47%；1989年價格上漲了96%，1990年後半年價格才開始回跌（張金鶚1990：82-83），台北市的住宅價格又向來是台灣地區住宅價格的領先指標；以住宅價格的波動而言，消費者在1980年及1990年前後可以說分別經歷了兩次惡夢，台灣住宅政策的方向到底應如何調整才能使一般民眾的居住問題在品質與數量上都獲得最佳之解決，其他國家的經驗非常值得吾人的參考。本文將比較英國、美國、新加坡及台灣四地的住宅政策的研擬經驗，來看台灣近年來的住宅政策發展，以

收他山之效。

二、各地住宅政策的發展與特色

（一）台灣

台灣土地面積約為三萬六千平方公里，截至1998年底約有二千二百萬人口，人口密度高達610人/平方公里。在傳統「有土斯有財」之觀念下，台灣人民似乎較偏愛自有住宅，民間市場上提供之住宅亦屬求售居多，出租多是在市場難以去化下之次要選擇，在此偏好下，台灣住宅市場傾向於擁屋，如表一所示。

表一 台灣之住宅權屬型態（%），1970-1993。

	1970	1975	1980	1985	1990	1993
住宅自有	66	70	75	79	80	82
租賃型	20	20	14	13	12	10
其它	14	10	11	8	8	8

資料來源：行政院主計處（1993年）；本研究整理。

就住宅的供給主體而言，住宅的供給大體可分為公部門供給與私部門供給兩方面，過去台灣的住宅，由於政策之導向大部分由私部門供給，故以下先就私部門先來說明，台灣的經濟成長帶動了股市及房地產市場之飆漲，過去五十年來，台灣的房地產市場曾歷經三波漲幅，第一波及第二波分別在1973年及1980年，乃因國際原油價格上漲導致之通貨膨脹引發之房地產市場上揚；第三波在1987年，乃因台灣高度的經濟成長，在新台幣升值壓力下，貨幣供給額增加，國際熱錢流入，且因當時台灣投資管道有限，先後引起大家的瘋狂、股票的狂飆及房市交易的熱絡（林左裕，1998年），此波漲勢亦導致台灣家庭住宅負擔能力之衰退。1980年代後期的房地產市場的飆漲吸引了大量的投資，且政府鑑於都市生活品質日益惡化之情形下，宣佈自1993年起逐地實施容積率限制，此方案更催化了房屋之興建，住宅供給因此遽增，根據統計，全台有效空屋量自1991年的47萬戶增加至1997年的68萬戶，空屋率約12%（經濟日報，1999年），房地產市場亦因此停滯。

而台灣地區的公部門住宅政策，長期以來局限於所謂的「國宅政策」，一方面反映了開發中國家在開發的路程上，將住宅視為消費財，將公部門住宅的供給視為政府對福利品的提供與補貼的負擔，另一方面顯示了開



運用公權力大量徵收土地的模式，將可避免土地由政府集中管理，避免民間炒作，造成價格變異甚大的問題。因此未來訂住宅政策時，應考慮相關配合措施是否能因應長期住宅發展的型態，以免徒勞無功。對公部門住宅發展分期加以概觀，台灣住宅政策從早期救急式的住宅供給（如因災害而有受災戶重建，或因人口短期內大量遷移而形成工兵自建等方式之住宅供給）逐漸發展到後期以國民住宅機構為主體的住宅供給，就政策的制度化而言此一趨勢雖然十分正確，但是長期的住宅政策不但應反應當前的住宅問題，甚至應前瞻未來理想中之願景，而非片面、短期的病急投醫服藥，或單靠某一政黨之意識型態而失去政策執行之連續效率。

四、參考文獻

1. 張金鶚，住宅問題與住宅政策之研究，內政部營建署，1990年4月
2. 行政院主計處，「中華民國八十二年台灣地區住宅狀況調查報告」，1994年。
3. 林左裕，「因應房市低迷，業者宜保守投資」，台灣日報，1998年12月26號。
4. 「挽救房市，不符合公平正義」，經濟日報，民國1999年2月10號。
5. Blake, Lord. (1976) A changed climate, in Lord Blake and John Patten (Ed.) The Conservative Opportunity. London: Macmillan.
6. Boleat, Mark. (1985) National Housing Finance Systems: A Comparative Study. London: Croom Helm.
7. Grigsby, William G. (1990) Housing finance and subsidies in the United States, Urban Studies, 27 (6), pp.845-931.
8. Harloe, Michael. (1990) Great Britain, in William van Vliet (Ed.) ,International Handbook of Housing Policies and Practices. Westport Connecticut: Greenwood Press.
9. Lin, Kuo Ching and Amina Trabji, "Analysis of the 100 Percent Homeownership Policy in Singapore", XV IAHS World Congress on Housing, Singapore, 9-11 Dec.1988a.
10. Marcuse, Peter. (1990) United States of America, in William van Vliet (Ed.) International Handbook of Housing Policies and Practices. Westport,

Connecticut: Greenwood Press.

11. Reeder, William J., Donald L. Lerman, John C. Hession, and Patrick J. Sullivan. (1987) National and Rural Housing Policy: Historical Development and Emerging Issues. Washington, D.C.: Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture.
12. Smith, Roger. (1984) Great Britain, in Martin Wartin Wynn (Ed.) Housing in Europe, London: Croom Helm.

潘乃欣博士為美國紐約州立大學水牛城分校營建管理博士，現任國立雲林科技大學營建工程系副教授、英國特許房屋經理學會會員、台灣物業管理學會會員及台灣教育部物業管理種子教師。