

國立成功大學
都市計劃研究所
碩士論文

從可負擔觀點探討台灣住宅政策演變之研究-1950年~2012年
A Study of the Evolution of Housing Policy in the Context of
Affordability in Taiwan-1950~2012



研究生：黃玉旻

指導教授：趙子元

中華民國 102年 6月

國立成功大學

碩士論文

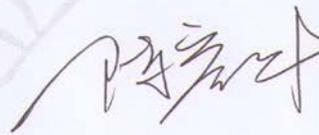
從可負擔觀點探討台灣住宅政策演變之研究-1950
年~2012年

A Study of the Evolution of Housing Policy
in the Context of Affordability in
Taiwan-1950~2012

研究生：黃玉旻

本論文業經審查及口試合格特此證明

論文考試委員：


孔憲法 陳淑英 白金安

指導教授：趙子之

系(所)主管：鄒克萬

中華民國 102 年 6 月 24 日

摘要

近年來由於全球的房價逐漸高漲，使得人民的住宅花費也逐年上升，導致住宅可負擔的議題逐漸被重視。為了解決住宅不可負擔的問題，各國紛紛制定了相關的計畫及法案，例如英國於 2000 年提出了「可負擔住宅計畫」，而美國則於 1990 年制定了「可負擔住宅法案」，而台灣為了解決住宅不可負擔的問題，在 2011 年制定了「住宅法」，除了使人民可負擔所居住的住宅外，也期望達到居住正義的目的。

住宅可負擔的議題以及相關的政策制訂並非近期才發生的，英國及美國在第二次世界大戰結束後，便因為住宅需求的問題而制定了可負擔住宅的相關政策，之後兩國在面臨到全球性的重大影響因素，便根據各自的政黨或是發展制定了不同方向的可負擔住宅相關政策，發展出各自的政策演變脈絡。反觀台灣在過去六十年間，最初也因為住宅需求問題，而制定了可負擔住宅的相關計畫，於 1975 年經濟因素制定了國民住宅條例，之後也持續的因應各種不同的影響因素而對國民住宅條例進行修法，直到現今的住宅法。

而本研究透過收集並分析英國、美國的可負擔住宅政策發展的脈絡，發現到英國在可負擔住宅的發展脈絡上受到政黨的執政理念影響較深，而其可負擔住宅政策也以穩定提供可負擔住宅為主要的施政依據；美國則是受到住宅經濟或是住宅市場的影響，在整體的政策制定上，以完善的補貼制度為主。反觀台灣在可負擔住宅政策的制定上，早期主要是政府提供住宅，而後才受到美國的影響，逐漸的轉向以補貼制度為施政方向。

為了研究的客觀性，除了文獻回顧之外，本研究也進行了訪談，透過住宅政策的專家們訪談內容，進一步的驗證本研究所建立的可負擔住宅政策發展脈絡以及根據路徑依賴理論所提出的假設。最後本研究從關鍵時刻、可負擔住宅權屬、相關的住宅預算以及可負擔住宅政策等方面建立了台灣的可負擔住宅政策發展脈絡，並提出了發展脈絡是呈現了「鎖入」的狀態的結論，並且指出了目前可負擔住宅政策面臨了執行對象過於狹隘、政策定位不明確以及執行工具不多元化等問題。

關鍵字：可負擔住宅、住宅政策、路徑依賴

Abstract

With the global housing price raising rapidly and housing cost increasing recently result in that people place importance on the issue of housing affordability. The nations drew up a lot of plans and acts to resolve that people who live there can't afford the expensive housing. UK drew up "Affordable housing programme" in 2000; United States drew up "National Affordable Housing Act" in 2000, and Taiwan drew up "Housing Act" in 2011. These policies make that people can afford the expensive housing and expect to achieve the purpose of living justice.

After WW II , UK and United States drew up the policy about affordable housing to resolve the housing need. After that, they suffered the global economic crisis and they drew up the affordable housing policy in different way according to their developing or the party. In comparison, at first, government drew up the affordable housing policy for resolving the housing need problem; Public Housing Act for the housing price raising and revised Public Housing Act for target, mechanism, etc.. And government drew up Housing Act for the price in 2011.

By reviewing and analyzing references, we can understand the context of affordable housing policy in UK was influencing by the Party 's principle, and the way they drew up affordable housing focused on steadying affordable housing quantity. In US, the context of affordable housing policy was influencing by housing market, and they focused on subsidy system. In Taiwan, at first the affordable housing policy was focused on supplying affordable housing. Because of the effect of US, it was focused on subsidy system.

For an objective study, this research uses two methods, one is literature review, another is in-depth interview. It can verify the context of affordable housing policy and the hypothetical assumption of path dependence through the interview contents. Finally, in this study, it establishes the affordable housing policy context in Taiwan from the aspect of critical juncture, affordable housing ownership, the budget and the policy. The conclusions are the context of affordable housing policy in Taiwan is in to "lock in ", the definition of object is constricted, the target is not explicit, and implement is not diversified.

Key Word: Affordable Housing, Housing Policy, Path Dependence

誌謝

在這兩年的碩士生涯中，有笑有淚、有喜有悲，其中特別要感謝的是我的指導教授趙子元老師，從最初要決定論文的方向時，老師給予了很大的自由，讓我可以選擇有興趣的方向進行研究。在確定論文題目以及寫作論文的過程間，老師不斷地給予建議、思考方向以及鼓勵，雖然我有時理解力較差，但老師還是不厭其煩地講解，討論時也多次的提醒，直到我想通為止。在平常沒有討論論文時，老師的辦公室就像家一樣，給予溫暖及安全感，老師就像媽媽一樣，不時地給予關心，寫論文的過程中感到疲累時，可以到辦公室放鬆且找尋安心的感覺，再從新出發。真的是很感謝老師在這兩年間不論是課業或是生活上的照顧。

其次感謝願意擔任口委的陳彥仲老師、陳淑美老師、白金安老師以及孔憲法老師；願意在忙碌的行程中抽空接受訪談的張金鵲老師、彭建文老師、花敬群老師、謝博明老師；還有在論文的研究計畫書以及初稿審查中給予建議的謝宏昌老師、曾憲嫻老師、石豐宇老師、張秀慈老師以及陳香綾老師。

接著要感謝的是趙老師大家族下的彙雯學姊、采靈學姊、宜真學姊以及穎顛學姊，斷的提醒論文的注意事項以及修課的建議，特別是彙雯學姊以及采靈學姐，在我想要放棄的時候，不斷的鼓勵我；不管他們有多忙碌，也願意抽空聽我的抱怨和負面的想法，並適時的給我正面的能量，讓我度過這兩年。另外，還有一起努力奮鬥的宛好、孫宇以及芳束，每次在咪聽前，一起煩惱要報告的內容，在寫論文的過程中也互相的提醒需要注意的事情，也會跟著我一起胡言亂語，謝謝這段期間的陪伴。也謝謝瓊安、翊安以及佳瑀也在論文口試的期間給予很大的幫助，讓我可以順利的口試論文。

在研究室一起努力寫論文的夥伴們：雅萱、尾巴、朱姐、宜臻、嘉裕、野口、百軒、威爺、阿卓、玉潔、思怡、咪咪、詠涵、璽權、小狼、小阮、fish、阿New、盛琳、卓卓、聖星、皖琨、阿銘、Kristen、縈縈、Amy、榕君、智君、穗萱、女神、蔡小咪、弘弘、大頭、莊皇還有美樂，在這兩年間，跟著大家一起吃喝玩樂，製造了許多美好的回憶以及寫論文的革命情感，謝謝大家給了我美好且豐富的碩士生涯。

兩柔、德德、小花、邱捲等大學同學也在精神方面以及資料蒐集方面給予很大的幫助，讓我在煩躁的時候有抒發的管道，給予短暫的休憩。也謝謝系上的曦芬助教以及素雲助教提供了我在助教室工讀的機會，在重要時刻給予關心及鼓勵。

最後要感謝我的家人，在我感到疲累時，可以回到家的避風港中吸取家中給予的關懷；在我遇到困難時，也會專心地聆聽，並且尊重我的決定；在我長時間沒回家時，也會透過電話關心我的生活狀況以及身體健康。也感謝家人在這段期間無怨無悔地接受我所有的任性決定，作為強大的靠山，讓我專心地完成論文。

這本論文完成受到了很多人的幫助及關心，無論是師長、家人或是同儕間的力量，都是讓我度過論文寫作這兩年的動力，還有其他需要感謝的人就不一一列舉了，最後真的打從心底感謝所有在精神上以及實質上給予我幫助的人，謝謝你們。

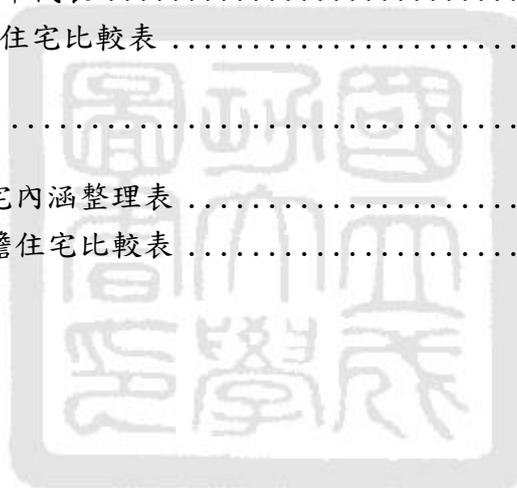
2013/8/5 黃玉旻

目錄

| | |
|--------------------------------|----|
| 第一章 緒論 | 1 |
| 第一節 研究背景與目的 | 1 |
| 第二節 研究對象及限制 | 3 |
| 第三節 研究架構及內容 | 6 |
| 第四節 研究流程 | 8 |
| 第二章 文獻回顧 | 9 |
| 第一節 可負擔住宅定義 | 9 |
| 第二節 可負擔住宅之正義觀 | 17 |
| 第三節 歷年可負擔住宅研究 | 19 |
| 第四節 歷史制度主義(路徑依賴)理論 | 21 |
| 第五節 小結 | 24 |
| 第三章 各國可負擔住宅政策發展歷程 | 25 |
| 第一節 英國可負擔住宅政策 | 25 |
| 第二節 美國可負擔住宅政策 | 38 |
| 第三節 台灣可負擔住宅政策 | 49 |
| 第四節 小結 | 58 |
| 第四章 台灣可負擔住宅政策內涵演變 | 59 |
| 第一節 台灣可負擔住宅政策內涵概述 | 59 |
| 第二節 可負擔住宅內涵發展分析 | 60 |
| 第三節 小結 | 68 |
| 第五章 實證分析 | 69 |
| 第一節 訪談內容及訪談對象說明 | 69 |
| 第二節 台灣可負擔住宅發展歷程 | 71 |
| 第三節 台灣可負擔住宅政策內涵 | 77 |
| 第四節 小結 | 79 |
| 第六章 結論與建議 | 83 |
| 參考文獻 | 86 |
| 附錄 | 90 |

表目錄

| | |
|--|----|
| 表 1-1 台灣購置住宅者價格與購屋負擔比較-按房價所得比、貸款負擔比以及可能成交指數分 | 2 |
| 表 2-1 可負擔住宅定義整理 | 12 |
| 表 2-2 歷史制度主義與其他新制度主義研究取向的比較 | 21 |
| 表 3-1 住宅權數的變動，1981~2001 年間 | 29 |
| 表 3-2 英國可負擔住宅政策發展脈絡表 | 36 |
| 表 3-3 美國可負擔住宅政策發展脈絡表 | 47 |
| 表 3-4 台灣可負擔住宅政策發展脈絡表 | 57 |
| 表 4-1 台灣可負擔住宅內涵整理表 | 60 |
| 表 4-2 台灣可負擔住宅年代表 | 61 |
| 表 4-3 台灣現有可負擔住宅比較表 | 66 |
| 表 5-1 訪談對象說明表 | 70 |
| 附表-1 台灣可負擔住宅內涵整理表 | 94 |
| 附表-2 台灣現有可負擔住宅比較表 | 95 |



圖目錄

| | |
|--|----|
| 圖 1- 1 本研究政策探討面向範圍圖 | 5 |
| 圖 1- 2 研究架構示意圖 | 6 |
| 圖 1- 3 研究流程圖 | 8 |
| 圖 2- 1 住宅可負擔性分析架構 | 10 |
| 圖 2- 2 個別消費者的可負擔性 | 10 |
| 圖 2- 3 加入所得預算及效用後個人住宅負擔能力圖 | 11 |
| 圖 2- 4 官方定義可負擔性 | 12 |
| 圖 2- 5 台灣可負擔住宅示意圖 | 15 |
| 圖 2- 6 個人消費可負擔性 | 16 |
| 圖 2- 7 加入社會正義後的個人可負擔性-以購屋補貼為例 | 19 |
| 圖 2- 8 加入社會正義後的個人可負擔性-以提供低價格住宅為例 | 19 |
| 圖 2- 9 各種制度變遷模式 | 23 |
| 圖 2- 10 路徑依賴示意圖 | 24 |
| 圖 3- 1 英國可負擔住宅政策變遷發展脈絡與可負擔住宅權屬變遷圖 | 33 |
| 圖 3- 2 美國可負擔住宅政策發展脈絡及可負擔住宅政策預算圖 | 44 |
| 圖 3- 3 台灣可負擔住宅政策發展脈絡、可負擔住宅戶數權屬及預算圖 | 54 |
| 圖 5- 1 台灣可負擔住宅政策發展脈絡圖 | 71 |
| 圖 5- 2 修正後台灣可負擔住宅政策發展脈絡圖 | 76 |
| 圖 5- 3 台灣可負擔住宅政策之政策層面路徑示意圖 | 79 |
| 圖 5- 4 台灣可負擔住宅政策之內涵層面路徑示意圖 | 80 |

第一章 緒論

第一節 研究背景與目的

從都市發展的角度而言，居住為主要的活動之一，而在聯合國的人權法中規定「每個人為了本身或家人的健康及福祉，有權利享有標準的生活，其中包括了食、衣、住、醫療以及必要的社會照顧……。」(United Nations General Assembly,1948)，顯示出「住」為人民所必須之權利。無論從都市發展的角度或是人權的觀點，均說明了居住為生活中重要的一環。而在長年的發展下，國外及台灣也對「住」有相關的概念以及法規的指定，藉此確保人民居住的權利以及滿足其需求。對台灣而言，「居住」的核心思想可回溯到三民主義中的民生主義。依據孫中山先生所提出的民生主義，「住宅應以安適方便為主，並須滿足人民之需求，且建築應分為公用建築以及私人居住者，在私人居住方面為國際發展計劃所建築者，應以低廉價格供給人民，但仍需有利可獲。」(葉尚志，民65)。在此論點下，可顯示出孫中山先生所認為的住宅主要的目的是滿足民眾之需求。在此一觀點下，台灣從政府播遷來台(1948年)之後，陸續的以興建國宅、提供住宅補貼、鼓勵興建住宅等相關法規及措施來處理關於居住需求之問題。

近年來因為房價高漲之關係，使得居住相關議題被重新探討，從下表1-1可得知近十年台灣無論是房價所得比、貸款負擔比以及可能成交指數逐漸上漲，雖然無法得知實際花費的金額，但這除了顯示出房價逐年上漲的趨勢外，也可得知人民的所得相對花費在房價上的比例逐漸升高，在房價上漲以及人民的負擔逐年增加的情況下，導致住宅負擔的問題逐漸被重視。而政府為了解決住宅負擔之問題，於2011年通過住宅法。住宅法目標為期望達到健全住宅市場，提升居住品質，使全體國民居住於適宜之住宅且享有尊嚴之居住環境。在此一目標下除了一般的住宅規範，還特地制定了社會住宅規範，以期達到全體國民居住於適宜之住宅的目標。期望透過此法使人民可以有能力負擔所居之住房，進而實現居住正義。

表 1-1 台灣購置住宅者價格與購屋負擔比較-按房價所得比、貸款負擔比以及可能成交指數分

| 年度季別 | 092Q4 | 093Q4 | 094Q4 | 095Q4 | 096Q4 | 097Q4 | 098Q4 | 099Q4 | 100Q4 | 101Q4 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|-------|
| 房價所得比 ¹ | 5.57 | 5.96 | 6.9 | 6.6 | 7.1 | 7.1 | 7.1 | 8.9 | 8.7 | 8.3 |
| 貸款負擔比 ² | 23.9 | 27.1 | 28.4 | 30.9 | 30.8 | 29.6 | 28.2 | 36 | 33.8 | 32 |
| 可能成交指數 ³ | 70.18 | 74.49 | 75.46 | 80.35 | 87.58 | 92.93 | 92.21 | 104.15 | 110.24 | 120.6 |

資料來源：(行政院內政部不動產資訊平台, 民101)

然而，住宅負擔之問題並非近期內才發生；也並非只有台灣才面臨到此問題。以英國及美國為例，從第二次世界大戰結束（1945年）之後，英國與美國也同樣面臨到住宅缺乏以及戰爭遺留下的都市問題。在經歷過多次的政黨輪替、經濟危機以及面臨著不同的經濟主義、社會主義下，紛紛由經濟、福利等不同角度以及立國主義的影響下，提出可滿足住宅需求之措施、運行機制以及負責機構，如：美國的HUD、英國的HCA等。而在滿足住宅需求的同時，也發現到住宅負擔之問題，因此針對人民的狀況提出住宅可負擔之概念並納入國家發展策略中，藉此滿足人民對於住宅的需求。雖然住宅可負擔的概念在台灣近年來才較為重視，但從先前為了解決住宅需求所提出的國民住宅條例以及為了使民眾可以擁有自有住宅所提出的相關補貼辦法中，也可約略看出試圖解決住宅負擔之問題。

台灣、英國以及美國從第二次世界大戰結束至今，經歷相同的時程、面臨相同的經濟主義、國際趨勢等相似環境，但卻對於可負擔住宅的思想以及政策的演變上有明顯的不同，對台灣而言可負擔住宅為一日常名詞而非法定名詞，但英、美兩國則經過許多法案創制及修正且對可負擔住宅有法定規範。雖然三個國家相似的地方為從最初為滿足住宅供需到現今期望住宅為可負擔的政策及制度的思想上轉變。但根據目前可負擔住宅或是社會住宅占總住宅比例的數量統計中，英國為20%；美國為6.2%，而台灣為0.08%（社會住宅推動聯盟, 民99）。雖然從前面的論述中可以得知台灣較晚意識到住宅可負擔的問題，然而卻無法得知從第二次世界大戰後至今的發展期間是由於何種因素導致可負擔住宅政策演變、可負擔住宅政策演變是否有時間上的落差以及在可

¹ 房價所得比公式為購買房屋總價除以家庭月所得乘上 12 個月

² 假設一般利率為 20 年、優惠利率以貸款期限本利平均攤還，並固定利率在目前水準，設算出購屋者平均每月應有之房貸支出，在除以家庭月所得，得到房貸占家庭月所得比。

³ 基期 2010 年=100

負擔住宅政策演變的過程中是否有某種依循的路徑或趨勢，透過這三個提問可以了解國外在推動可負擔住宅政策時所面臨的問題以及發展趨勢，進而反思台灣推動住宅可負擔相關法令時是否有面臨相同的問題以及在政策上的演變路徑。

根據上述研究背景，本研究之目的如下：

- 一、了解可負擔住宅政策演變的原因及過程。
- 二、建立台灣可負擔住宅政策演變之脈絡以及未來發展趨勢。

第二節 研究對象及限制

一、研究方法

(一) 文獻回顧法

本研究將透過文獻回顧法，藉由過往的文獻資料以及相關紀錄，客觀的分析影響台灣與國外的可負擔住宅相關政策演變之因素以及過程，並從中釐清台灣與國外可負擔住宅之發展脈絡。

(二) 深度訪談法

在文獻回顧法中釐清可負擔住宅的政策之發展脈絡後，為了避免本研究所擬定之可負擔住宅政策發展脈絡過於主觀，故需再透過深度訪談法來進行檢核。深入訪談及「研究者與受訪者面對面重複的交互作用」主要目的仍在了解受訪者以本身的語言陳述他們對其生活、經驗或情況的觀點等。(Steven J. Taylor & Robert Bogdan, 1984)。對本研究而言，進行深度訪談可以了解到住宅方面的專家對於可負擔住宅的想法、蒐集到本研究在文獻回顧及資料分析時所欠缺的第一手資料，並可再次的釐清可負擔住宅政策的演變，但在實際訪談及最後撰寫中，將可能會面臨到受訪者在此專業是否有代表性、受訪時回答的真實性以及文章撰寫時是否會誤解受訪答案。

考量到本研究受訪者之代表性，在深入訪談的受訪者已對住宅政策發展熟悉之學者為考量。而在進行深度訪談時將會採取半結構式訪談，在訪談前針對可負擔住宅政策演變設計訪談架構作為引導，在訪談時依照受訪者之回答進行問題之調整，雖然對不同受訪者間的比較性較差，但可以將受訪者的認知感受較為真實的表達，由此方法可以清楚地了解受訪者對本研究假設的看法。

在本研究中將以文獻回顧法所建立的可負擔住宅政策演變之脈絡為依據，擬定相關的問題，在藉由深度訪談法加以驗證，以避免筆者在撰寫上的主觀以及誤解。

二、研究範圍

(一) 地區範圍

目前許多國家均有可負擔住宅政策之推動，而本研究有鑑於英國與美國在可負擔住宅政策的推動上已運行多年、有明確立法及制定國家發展政策、可負擔住宅政策演變脈絡中的因素極為明確、政策的執行方向較多元以及英國與美國可以清楚地歸納出屬於該國的可負擔住宅政策演變脈絡，以作為台灣在歸納可負擔住宅政策時的參考因素並進一步地進行影響因素的比較以及脈絡的發展，故本研究以英國、美國以及台灣為研究地區。

(二) 時間範圍

由於研究地區為英國、美國以及台灣，考量到第二次世界大戰結束（1945年）後世界政治較為穩定以及國民政府於1949年播遷來台，將台灣視為三民主義實踐地區此兩個因素，故本研究將以1950~2012年為研究之時間範圍。

(三) 政策範圍

本研究企圖從可負擔的觀點來探討台灣的住宅政策，在後續內文中簡稱為「可負擔住宅政策」，而透過可負擔住宅政策所提供或補貼等住宅在內文中簡稱為「可負擔住宅」。在此一研究方向下，除了制定提供人民可負擔的住宅相關政策外，本研究也包含可達到住宅可負擔目的之相關政策及制度，如圖1-1所示，由於本研究所欲探討之方向較為從社會層面探討，因此在討論的過程中並不會涉及到該可負擔住宅之租金及售價高低或是空間管制等問題，較多會著墨於政府或是行動者在住宅的供給以及需求面的探討。因此，本研究欲研究的住宅政策包含的範圍有住宅補貼、住宅興建、住宅貸款補貼等法規命令或執行政策。

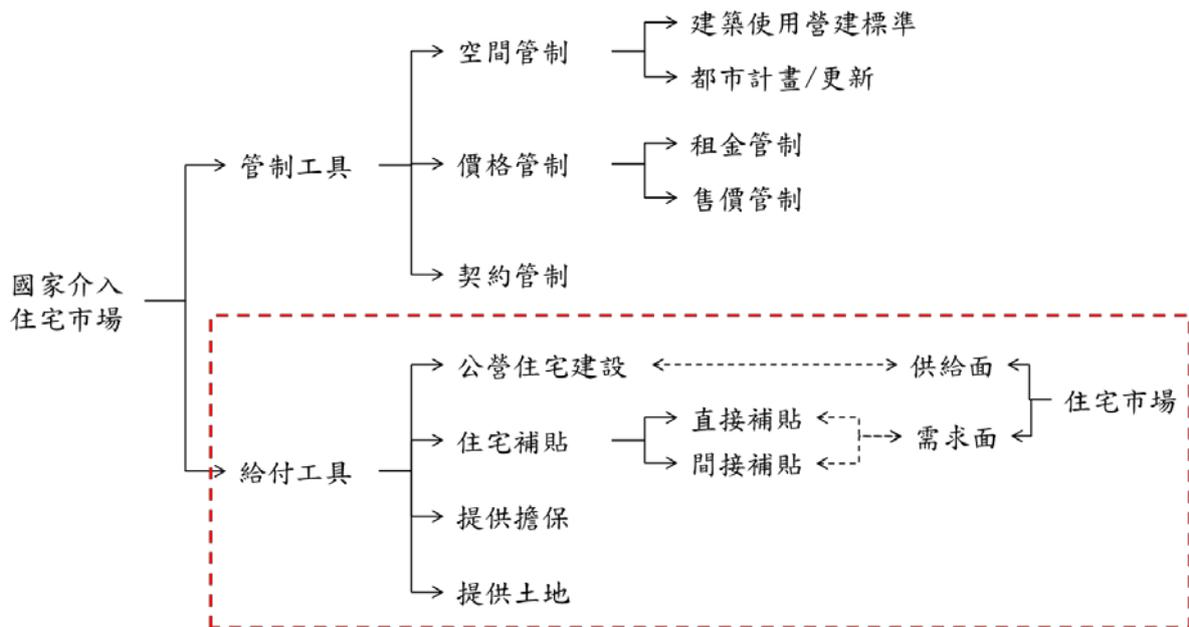


圖 1-1 本研究政策探討面向範圍圖

資料來源：修改自（黃志弘，民100）

而在上面所規範的給付工具為本研究主要探討的政策方向，而在給付工具的相關政策中大致上可分為執行機制、執行對象、執行機構以及經費運用等內容，以國民住宅條例為例，其中內容有提到提供的機制如：政府興建、民間興建、人民貸款自建等，而提供對象則根據收入及家庭狀況做限制等內容作說明；而以青年安心成家方案為例，其內容以執行對象以及提供機制為主要的重點，以此類推，在之後的分析中會將各個政策的內容作一大概的分類，以便分析時可清楚地描述。

三、研究限制

在本研究中考量到時間上的限制，研究地區僅以英國、美國以及台灣為主而後續的訪談則著重在台灣。深度訪談法可從產、官、學三界中的專業人士為訪談對象，由於無法直接詢問到參與制訂政策之執行者，且一般政府單位以及產業界不一定清楚發展脈絡或其概念，故在選取受訪者時以在住宅政策上有所研究之學者為主。在訪談之前會整理相關文獻及研究做為受訪者論述的驗證依據，藉由文獻、研究以及受訪者的描述間相互驗證的過程，以確保本研究的客觀性。

第三節研究架構及內容

一、研究架構

在本研究所欲探討為可負擔制度形成的發展脈絡，因此對於本研究的研究架構將建置於下圖1-2，從研究中找尋影響原有制度變遷的關鍵時刻，以及政策制度演變之後與原有政策制度間的關係。

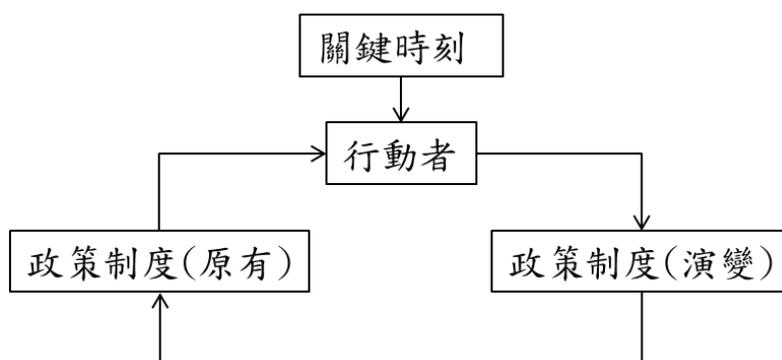


圖 1-2 研究架構示意圖

二、研究內容

(一) 相關理論與文獻回顧

此部分主要將分成四大部分討論

- 1.可負擔住宅定義；
- 2.可負擔住宅與社會正義之間的關聯；
- 3.目前可負擔住宅的研究方向
- 4.歷史制度主義（路徑依賴模式）對於政策演變之說明。

(二) 國內外可負擔住宅政策演變比較分析

此部分會依據文獻回顧中所整理出的演變歷程，分別找出台灣、英國以及美國各時期的主要影響因素，其次比較各時期主要的政策制訂方向，最後描繪出各國在可負擔住宅政策演變時的發展脈絡，以了解其間的差異。

(三) 台灣可負擔住宅內涵之比較

此部分將針對目前台灣的可負擔住宅所規定之內涵做一整理比較，以了解其規定上的異同。

(四) 實證分析

此部分將依據本研究所提出之可負擔住宅政策發展之脈絡作為驗證之立論，透過訪問專家學者，以期了解本研究所擬定之可負擔住宅政策發展之脈絡是否合理，並期望從中獲取文獻回顧中所欠缺之部分。進而得知是否須修正本研究之立論。

(五) 結論與建議

此部分會再次簡述可負擔住宅政策發展之脈絡，並提出目前台灣可負擔住宅發展上之缺失。



第四節 研究流程

本研究流程如圖1-3所示

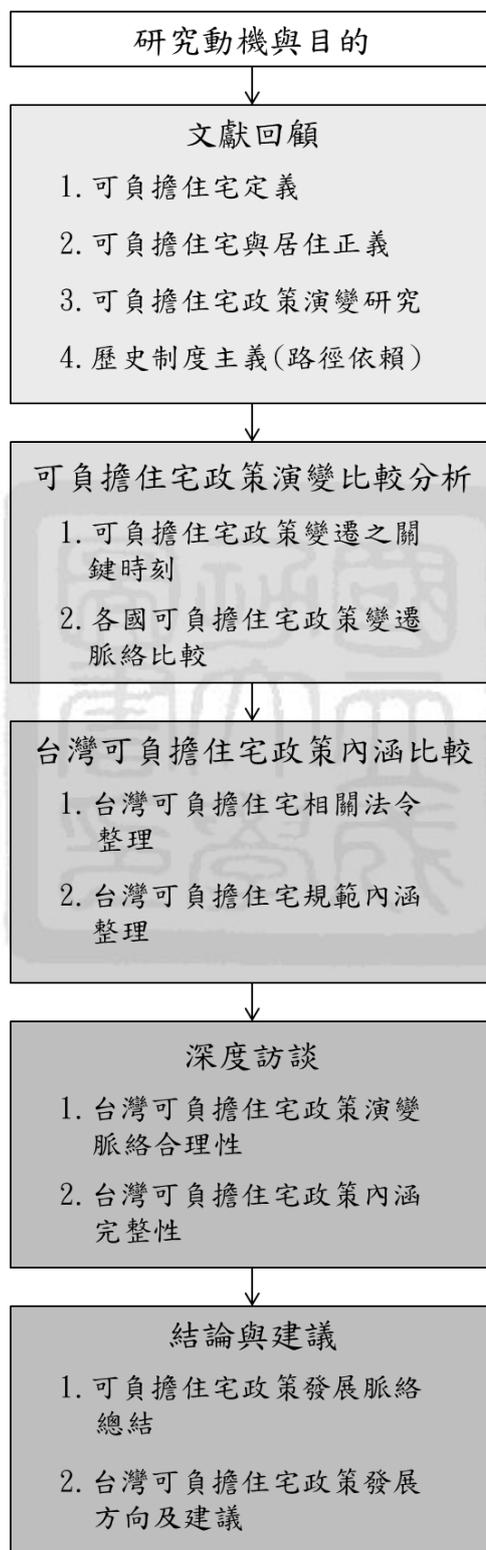


圖 1-3 研究流程圖

第二章 文獻回顧

在本章中，將回顧可負擔住宅的定義，藉此了解可負擔之概念。接著由於本研究將由社會正義的角度討論可負擔住宅政策演變脈絡，故在此也會針對可負擔住宅與社會正義之間的關聯作探討。緊接著透過目前對可負擔住宅政策討論之相關文獻的分類歸納之後，找出合適運用為討論可負擔住宅政策演變之理論，並對該理論進行相關之描述。藉此章的回顧，使其對可負擔住宅政策、觀點以及將運用之理論有一初步的認知。

第一節 可負擔住宅定義

在討論可負擔住宅之相關政策時，首先要先對住宅可負擔此一概念作一定義，而以下將分別從經濟層面、社會層面以及各個國家對可負擔住宅的定義做一說明。經濟層面以家戶所得以及住宅消費之面向進行定義；社會層面則從社會正義之角度進行定義；國家方面考量到目前英國與美國在可負擔住宅的法律規範及操作機制已運行多年且制度較為完整，故將針對英國及美國可負擔住宅的相關政策定義；以了解兩國在可負擔住宅實務操作上的條件及最初核心價值；至於台灣部分因目前法制上的無明確的定義及規範，故將回顧徐韻涵2011年以及溫揚彥2012年的研究，將以該研究中所歸納出屬於台灣可負擔住宅的定義作為本研究探討相關政策的基準，並了解台灣在住宅可負擔的概念下，有哪些相關的住宅名詞及政府措施。

一、經濟層面

根據Vivienne Rae Milligan(2003)所提到在以住宅經濟基礎的提供與相關因素的概念下，將住宅可負擔性以下圖2-1表示，從圖中可以看出住宅可負擔性的影響因子分別為住宅花費、購買/出租以及家戶購買能力，且各項影響因子均會與住宅政策形成相互影響回饋的狀況。

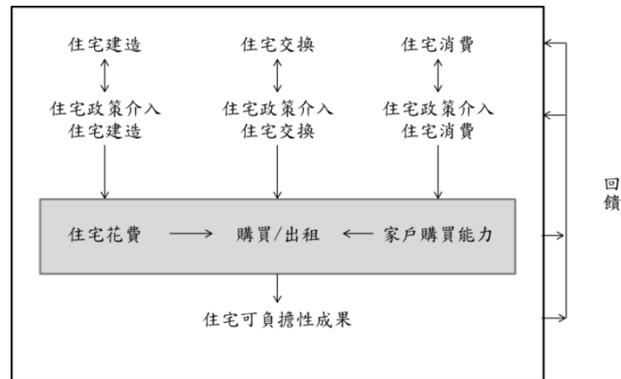


圖 2-1 住宅可負擔性分析架構

資料來源：修改自(Milligan, 2003)

大多數的文獻從住宅購買/出租的金額以及家戶購買能力作為探討住宅可負擔性的主要因子，根據Hancock(1993)所提出的，當消費者將所得運用於住宅消費以及非住宅消費時，如下圖2-2所示， H^* 、 Y^* 為最低非住宅消費量及最低住宅消費量，而FG為可所得預算限制線，A部分在住宅以及非住宅消費都未達到最低消費量，屬於不可負擔的狀況，B部分則完全可負擔，而 Y^*FE 以及 H^*EG 兩個三角形則為住宅消費上不可負擔的部分。

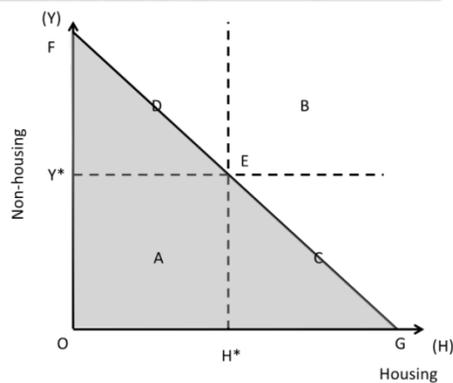


圖 2-2 個別消費者的可負擔性

資料來源：(Hancock, 1993)

由於個人對於住宅及非住宅消費的效用有所不同，故將效用加入之後，如下圖2-3所示，假設甲的效用為 U ，則其所達到的均衡點為 E_1 ，其中消費了 Y_1

的非住宅以及 H_1 的住宅，從最低標準來看，甲在非住宅消費上超過了最低標準；在住宅消費上卻低於最低標準，但其消費均衡點可達到 E 點，只是在個人對於住宅的消費主觀意願為 E_1 ，由此可以得知住宅的消費牽涉到個人的主觀意識以及客觀的經濟條件。

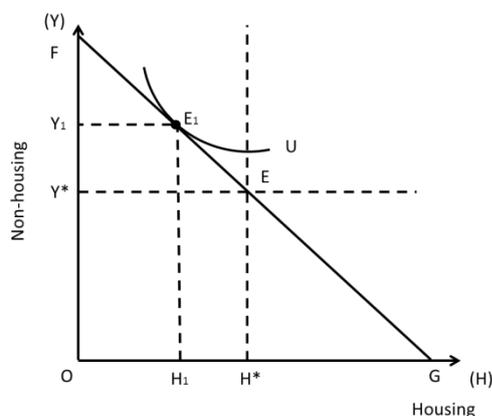


圖 2-3 加入所得預算及效用後個人住宅負擔能力圖

資料來源：(Hancock, 1993)

而在英國社會保障和住房福利制度中提供對象為在取得所需的住屋的過程中有困難的家戶、每單位住房服務單位消費高或是過度消費的家戶。如下圖 2-4 陰影處所示， H_{max} 為過度消費點。由此可知在英國的官方定義中除了住房的消費外，尚包含相關的住房服務，從此兩項的評估中，規定不可負擔的範圍。與上圖相比可以發現到，以個人或是各家戶的消費行為來看，會發現到住宅消費、非住宅消費與可運用的消費金額會有一定的線性關係且將個人的效用也納入作為考量；然而就英國官方定義而言，如下圖所示，並無考量到個人的效用，只單純的考量到在合理的非住宅消費金額的花費下，個人或家戶的住宅消費是否在可負擔的範圍內，以此作為官方的依據。

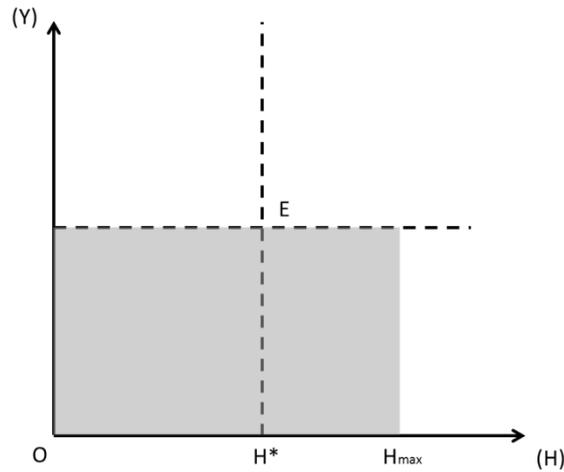


圖 2-4 官方定義可負擔性

資料來源：(Hancock, 1993)

除了Hancock的定義外，在過往的文獻中，也常從住宅支出占所得百分比的角度進行合力房價或式住宅負擔能力的定義，如下表2-1所示

表 2-1 可負擔住宅定義整理

| 作者 | 定義 |
|---|---|
| Weicher (1977) | 以家戶支付中位數新屋價格所需償還之貸款金額是否小於家戶所得的25%來決定，若小於25%表示能夠負擔，若大於25%則表示有負擔能力問題 |
| Lerman and Reeder (1987)、 Miles et al.(2000)； Krishnan(2001)； Susilawati and Armitage(2004) | 居住花費不超過家庭所得的30%來衡量住宅負擔能力問題 |
| 薛立敏 (1996) | 以一個家庭花費在購買住宅之還本付息支出不應超過所得的30%及37.5%來計算合理房價 |
| Downs(2004) | 有一定住宅品質的、低收入家庭(收入在貧困線以下或百分之五十的地區收入中位數)可以不占用家戶所得百分之三十以上，或中收入家庭(地區收入中位數五十至百分之八十)可以簡單負擔得起之住宅 |
| 翁惠雯(2010) | 在不影響基本生活水準之下，家戶購置住宅所必須具有的所得能力與貸款支付能力 |

資料來源：整理自 (徐韻涵，民100)、(張金鶚、高國峰、林秋瑾，民90)、(翁惠雯，民99)

從上述的相關文獻中可得知，在經濟層面對住宅可負擔性的定義，通常會考量到住宅消費支出、家戶所得或是個人所得作為評判標準。然而在這些影響

因子中除了客觀的經濟條件外，還包含了主觀的個人消費行為選擇，但個人的住宅消費行為選擇在探討住宅的可負擔性中往往視為在合理範圍內的住宅消費，較不進行深入討論。

二、社會層面

從社會福利以及社會正義的角度而言，政府應保障人民的居住。郭巍青與江紹文（民99）提到從社會政策的角度來看，解決住房問題是個”二次分配”的問題。就是說，要以公共財政為手段，為每一個人提供住房。在這個意義上住房政策就是一種福利政策和保障政策，政府的責任則是保證這樣的福利可以持續提供並且分配公平。

溫揚彥（民101）指出社會住宅有時候可被視為一種「可負擔住宅」（Affordable Housing），從而包括出租住宅、擁有部分產權住宅、合作住宅或是低成本住宅等不同形式。林萬億（民92）對社會住宅的定義認為社會住宅是「政府興建，或民間擁有之合於標準的房屋，以低於市場租金或免費出租給所得較低的家戶……；或政府補助房租給所得較低的家戶向民間租屋居住；或政府補助所得較低的家戶購買自用住宅。本質上，社會住宅是將住宅去商品化（decommodification），以社會中經濟弱勢群體為對象，企圖達成全民居住品質的提升為目的。」

而在上述的文獻中可以發現從社會層面探討住宅可負擔問題在提供對象上有廣義及狹義的區分。戴建兵、曹艷春（民101）根據Phillip Brown、Hugh Lauder(2001)「資本主義與社會進步：經濟全球化及人類社會未來」一書中的解決福利問題的四種途徑，提出三種型態的福利模式，即傳統的所謂補缺型或殘補型社會福利模式、適度普惠型的社會福利模式和普惠型社會福利或全民福利模式。就郭巍青與江紹文（民99）的提供對象適用於所有的國民，在三種福利模式中，是屬於普惠型社會福利模式；溫揚彥（民101）及林萬億（民92）的提供對象為狹義的，適用於所得較低的家戶、特定族群或是滿足規定條件的國民，屬於剩餘型。

不論社會層面是從哪一社會福利模式探討住宅可負擔性，其最基本目的是保障人民的居住需求，凡是合乎此目的之住宅均可稱為可負擔住宅。

三、各國定義

(一) 英國：

依據英國於2011年所發布的Planning Policy Statement 3 (PPS3): Housing 中的定義，指出可負擔住宅是指社會出租，可負擔出租以及價格居中的房屋，是為了提供給符合資格且需要的家庭，而非滿足市場需求。而可負擔住宅應包含下面兩點：1.滿足符合資格的家庭需求，包括他們可負擔的低成本並確保考量到當地收入和當地房價之可行性。2.包括提供一個未來符合資格的家庭也可負擔的價格，或是當這些規定被取消時，從補貼方面來取代並回收可負擔住宅的規範。

英國最初的可負擔住宅為社會住宅，而其以1890年代所通過的住宅法為基準，由主要為興建勞工住宅，直到1919年，其目的轉變為興建符合良好建築品質的住宅，出租給當地有住宅需求的國民。而現今英國的可負擔住宅是針對面臨住宅市場與鄰近住宅惡性循環的市中心地區，透過更新介入之後發展為永續社區，並導入混合住宅，以建立中產階級或以上與中低收入家庭共存共榮的居住環境。(徐韻涵，民100)

(二) 美國：

一般可被接受的可負擔定義為一個家庭在住宅的花費上不超過年收入的30%。當家庭在住宅花費上超過收入的30%時，則被認為成本負擔，而可能在必需品的花費上有困難。(HUD,2012)

可負擔住宅在美國最初是為了解決貧民窟所造成的都市問題，在推動初期的主要目標為提供可負擔住宅，但目前政策目標已轉變為「居住目的導向」，修正以國民住宅反制都市貧窮的觀念，將重點放在直接或間接補助民間開發商及地主興建可負擔住宅及重整低收入住宅。(徐韻涵，民100)

(三) 台灣：

台灣的法規沒有對可負擔住宅做相關的規範，根據溫揚彥(民101)提出「可負擔住宅」(Affordable Housing)，從而包括社會住宅、出租住宅、擁有部分產權住宅、合作住宅或是低成本住宅等不同形式。徐韻涵(民100)所提出的定義中可得知台灣可負擔住宅為一概念名詞，在此概念名詞下包含了其他的住宅法定名詞或政府曾提出的概念名詞。其涵蓋內容如如下圖2-5所示：

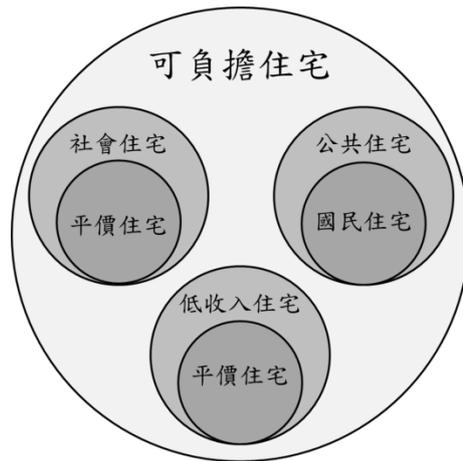


圖 2-5 台灣可負擔住宅示意圖

資料來源：(徐韻涵，民100)

從上述可得知英國與美國在正式的法規以及政策上有可負擔住宅的名詞出現，但是目前台灣對於可負擔住宅的定義仍處於模稜兩可的階段，雖然可提出可負擔住宅所包含的相關住宅名詞，但無法規以及政策等正式名詞說明何謂可負擔住宅。

四、小結

分別從經濟、社會以及國家等層面介紹了面對於住宅可負擔的相關概念及定義，然而就經濟層面的住宅可負擔而言，主要是在尋求住宅價格與各家戶購買力之間的一個動態平衡；而社會層面則只在滿足人民對於居住的基本需求，國家方面則根據其國家發展而有所不同，故總體來說仍無法清楚地界定出何謂住宅的可負擔性，因住宅的可負擔性會因人、地、時而異。故本研究在此將不定義何謂可負擔，而是藉由Hancock(1993)所提出的模型來說明何謂朝向可負擔。

以圖2-6為例在此模型中由於 H^* 、 Y^* 是視當時的經濟、社會等狀況所訂定的數值，故其為一動態平衡。FOG所涵蓋的斜線為明顯的不可負擔。假設一個人位於A區，當透過可負擔住宅政策之執行使其逐漸地朝向BCD各區移動，則這就朝向可負擔的意義邁進了。雖然在此以經濟的角度來表達較為可負擔的狀態，但從社會層面以及政策制定的基準而言，仍以居住的權利為出發點，故在下一節將會從社會正義的角度探討可負擔住宅的基礎。

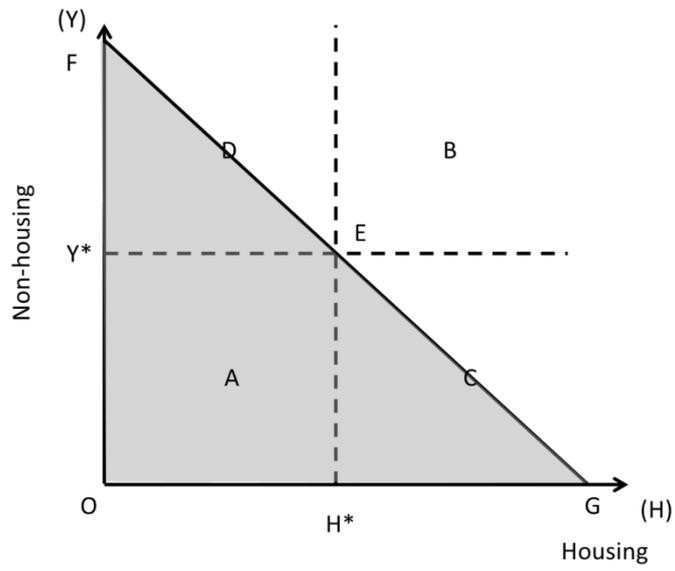


圖 2-6 個人消費可負擔性

資料來源：(Hancock, 1993)



第二節 可負擔住宅之正義觀

透過上一節了解可負擔住宅的主要目的以及在不同層面、國家的定義後，在此小節中將針對可負擔住宅的正義觀進行討論。主要是可負擔住宅的主要目的與羅爾斯提出之正義論觀點間的關聯性以及可負擔住宅與社會正義間的關係。

溫揚彥（民101）認為社會住宅之基本內涵應包含權利觀、正義觀以及自由觀。其所認為的權利觀係指住宅權，並提出學者Draint（引自馬璇與姚鑫，民98）對於目前的歐洲社會住宅發展，就其保障程度可分為三種：第一，剩餘型(residual)，定位在被市場排除在外的弱勢者；第二，一般型(generalist)，社會住宅存有某些特定限制，但潛在目標是提供給大部分民眾，一旦出現市場失靈的情況，社會住宅是做為市場之補充；第三，普惠型(universal)，國家將大量資本投入於社會住宅建設之中，且沒有收入上限，因此社會住宅並不針對最為弱勢的個人，而是直接進入市場與之競爭，從而有助於降低一般租金水準，讓一般民眾直接在市場中承租。在正義觀方面則是提出社會住宅機制符合羅爾斯的正義原則。自由觀則是基於Amartya Sen(1999)提出的工具性自由，包括政治自由、經濟便利、社會機會、透明度保障以及安全保護等五種類型的論點下，提出住宅做為人類生存的基本需要，同時又構成了如政治自由社會機會或經驗累積的自由基礎，除了凸顯出個人自由、以及住宅權之手段，同時也是落實社會正義之一環。

將溫揚彥（民101）所提出的三種觀點作為本研究的探討可負擔住宅的參考，對本研究而言，住宅權以及自由權是必要之前提，在此兩種權利的範圍確立之後才能討論可負擔住宅應包含的正義觀。在自由權方面人民必須具備該五種類型的自由才能配合其他權利，以取得生存的基本需求；住宅權方面，根據學者Draint（引自馬璇與姚鑫，民98）將上述的三種住宅保障程度對應到現在的國家，剩餘型的代表國家為南歐和前東歐的共產主義國家，如：西班牙、義大利；一般型的代表國家為德國、英國、法國以及比利時；普惠型的代表國家為瑞典、丹麥以及荷蘭。若將此三種類型對應到台灣的住宅政策發展，在早期政府為了安定民心，作為一個大有為的政府，是以普惠型的住宅權存在，但此一時期極為短暫；在國民住宅條例制定之後，則逐漸地朝向剩餘型發展。到了現今，住宅法的規範中的社會住宅定義仍然較偏向剩餘型的發展，但從住宅法的整體目的與住宅市場或社會住宅的提供而言，較偏向一般型的發展。

就台灣的發展方向以及目前的住宅市場而言，台灣的可負擔住宅政策應該要以一般型做為發展的方向，普惠型的住宅政策發展會對於國家的財政造成重大的負擔，且

目前台灣的住宅提供以民間為主，政府若以普惠型作為發展方向，其影響程度不大。而台灣在過往的可負擔住宅政策制定上以剩餘型為主，但在提供的過程中存在著歧視的問題且對於並非市場所排除的在外的弱勢者而言，並無法達到住宅可負擔的目標。因此本研究認為台灣的可負擔住宅政策應從一般型作為討論的方向，既可對於弱勢者提供一定程度的保障之外，還可以在台灣的住宅市場失靈時透過可負擔住宅的提供介入並穩定市場，進而達到民眾可居住在適宜住宅的最終目的。

確立了本研究所與探討的可負擔住宅應在自由觀以及一般型的住宅觀作為基礎下，接著從正義論的基本定義來探討可負擔住宅。正義的首要主題為社會基本結構，或者更確切地說，是社會主要制度分配基本權利和義務，以及從社會合作角度界定利益分割的方式。(Rawls, 2003)而該基本結構符合下列兩原則：第一原則：每個人對於與其他人類似的自由權之規制(scheme)不矛盾的最廣泛的平等的基本自由規制，都享有平等的權利。第二原則：社會和經濟不平等是這樣被安排的，他們不僅(1)可以合理地期望符合每一個人的收益；而且(2)附屬於向所有人開放的地位和職務。(Rawls, 2003)

可負擔住宅政策是在為了滿足居住之需求以及權利所提出的一制度，從羅爾斯所提出的兩原則來看，其滿足聯合國所提出的人權法中有關住的權利，且國家或政府應適當的保障人民享有此一基本權利。而在社會和經濟不平等的狀況下，每個人應該可以在自由競爭的住宅市場中根據其差異以及個人之所需取得適當的住宅，以滿足其對住宅的權利及需求。而在此兩原則下建構了可負擔住宅的正義。對可負擔住宅而言，其基本結構是為了分配社會的住宅權，而根據每個人間的差異進而界定分配的方式。然而為求其公平平等，應有其優先性，是故就目前的可負擔住宅政策的執行對象大多針對經濟弱勢或是社會弱勢等族群為主。另外在兩原則對應基本結構中所提到的分配時，則會產生分配正義的問題。而分配正義對應到可負擔住宅政策中，可依照下面的順序思考：1.分配界線、2.分配甚麼、3.透過甚麼方法分配、4.分配原則為何。總結上述關於可負擔住宅正義觀之探討，可負擔住宅政策可視為一實現社會正義之規範，而該規範在正義的論點下有其優先順序以及關於分配之問題，而這些問題均會透過可負擔住宅政策之內涵提出分配原則，藉此達到社會正義。

本研究認為可負擔住宅的保障程度應為一般型的，在此一條件下，將社會正義之觀點與上一節的小結提出的朝向可負擔定義做一結合。則可以從下圖2-7中得知，對於政府而言，若將分配的東西視為購屋補貼的金額或是購屋貸款優惠的話，則其不可負擔部分便會變成由F*OG*所圍成之三角形，而這可以使得個人的可支配所得在住宅

上的消費降低，以提高他的可負擔能力。若將分配的東西由政府或民間所提供的價格較低的住宅，由於 H^* 為最低住宅消費量，但所分配的為低於最低住宅消費量之住宅，故在圖2-8中可以得知 H^* 的座標軸會向右移動成為 H^{**} ，而會使得人民可以在低於 H^{**} 及 Y^* 的狀況下仍可負擔得起住宅消費，變相的提高了其對於住宅的可負擔能力。

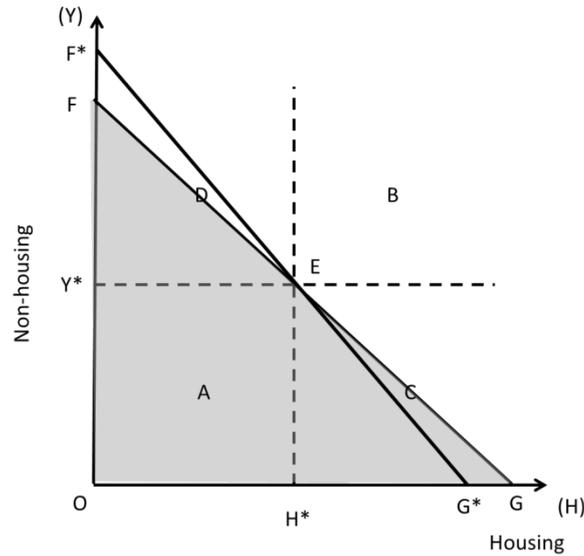


圖 2-7 加入社會正義後的個人可負擔性-以購屋補貼為例
資料來源：改編自(Hancock, 1993)

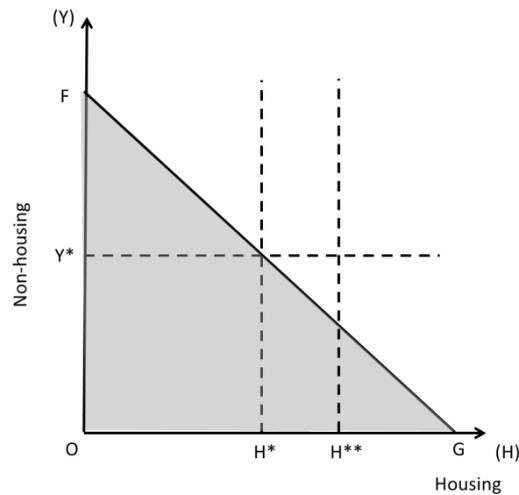


圖 2-8 加入社會正義後的個人可負擔性-以提供低價格住宅為例
資料來源：改編自(Hancock, 1993)

第三節 歷年可負擔住宅研究

在過往的可負擔住宅相關研究中，分別從不同的角度去探討可負擔住宅政策，例如：社會福利、經濟以及政策發展等面向，以下將簡單分類敘述。

一、社會福利角度

可分為三個層面做探討，大方向從社會福利理論著手，探討社會福利理論與對於住宅政策有甚麼影響，進而提出可負擔住宅之相關政策（郭巍青，江紹文，民99），另一方面也可從社會福利權中的去商品化角度進行探討，透過住宅提供模式了解國宅（可負擔住宅）在供給過程中行動者的關聯以及在社會福利權中的去商品化等論點中探討福利產生的原因以及所帶來的影響（黎德星，民92），最後也可從社會福利發展歷程對社會弱勢族群的住宅福利方面探討其公平性與否（周月清，李婉萍，民97）

二、經濟角度

可負擔住宅大多以住宅負擔能力以及房價合理性兩方面著手，作為經濟角度方面之探討，其探討內容大致可分為三類：1.住宅負擔能力情形（謝明珍，民84）；2.合理的房價範圍（張金鶚、高國峰、林秋瑾，民90）；3.房價與負擔能力間的關係（蔡怡純、陳明吉，民97）。另外，也有人從現有的社會住宅政策以及租金補貼對家戶消費選擇方面解釋其在經濟上之影響（簡龍鳳，游建華，民100）。

三、提供方法

此方向之研究多以分析其可行性為主，如探討租屋券的可行性評估（賴碧瑩，民100）、住宅增值參與證券應用於台灣之可行性（楊太樂，民98）。另外 Affordable Housing Finance 一書中則是以介紹各式執行可負擔住宅政策的財政工具。

四、政策發展

主要以簡單介紹政策進行的過程以及與政治、經濟、空間等方面的影響，進而提出失敗的原因，而其探討的因素包含經濟、政治、意識形態等方面。另一探討重點著重於演變過程，陳怡伶、黎德星（民99）從不同時期的台灣國民住宅政策中，分析國家干預的方式與邏輯，探討其中國家與住宅市場的關係轉變，以及新自由主義的影響。溫揚彥（民101）從歷史制度主義探討社會住宅變遷的過程以及影響。Bengtsson and Ruonavaara(2010)透過路徑依賴探討北歐各國的住宅政策，提出住宅政策有其獨特性，包含實質、心理與社會層面的特徵，而這些特徵使得住宅政策會較其他的政策領域更能形成強而有力的路徑依賴。Malpass(2011)藉由英國住宅政策的個案研究中，重新檢視路徑依賴，雖然

得到不同於其他人的見解，但仍認為路徑依賴有其應用性的存在。從Vivienne Rae Milligan(2003)的文章以及臺灣社會住宅之研究－歷史制度主義觀點得知在探討關於歷史方面的主要理論為歷史制度主義。

從歷年的可負擔住宅相關研究中可以發現到大多數的研究只簡略提到可負擔住宅或是進行單一時間斷面的探討，而較少針對可負擔住宅政策的直接研究。雖然有相關研究探討住宅變遷之過程，但其只對國民住宅以及社會住宅進行探討，並無納入其他與可達到可負擔概念之相關政策。而本研究最初之目的為了解台灣可負擔住宅的政策演變發展之脈絡，因此，參考Bengtsson and Ruonavaara(2010)以及Malpass(2011)所用的路徑依賴模式分析台灣的可負擔住宅，演變上的脈絡。

第四節 歷史制度主義（路徑依賴）理論

從上一小節中可以得知在過往進行住宅政策發展的研究多以歷史制度主義理論中的路徑依賴模式分析，因此本研究將沿用該方法來分析台灣的可負擔住宅政策演變上的脈絡，以下將對歷史制度主義理論作說明。

歷史制度主義理論(historical institutionalism)是根據Hall and Taylor對政治研究中的新制度論點分類下的其中之一，另外兩個分別為理性選擇制度論(rational choice institutionalism)和社會學制度論(sociological institutionalism)。而此種分類主要是基於其在本體論的假設不同，進而對其在研究設計、對制度的定義以及制度變遷或演進原因等方面有所差異，如下表2-2所示。

表 2-2 歷史制度主義與其他新制度主義研究取向的比較

| 比較項目 | 理性選擇制度主義 | 歷史制度主義 | 社會學制度主義 |
|-----------|-----------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| 本體論 | 個體主義與意向主義；個體是實現效用極大化的策略性行動者 | 折衷主義；修正的利己主義，個體行動由制度結構所約束或形塑 | 結構主義、整體主義；行動受集體認同、文化所塑造（建構主義） |
| 分析層次與研究方法 | 微觀層次；演繹法，目的在理論建構與預測 | 中層觀點；以歸納法將焦點放在事件的解釋 | 總體層次；以歸納法或詮釋法來理解事件 |
| 研究設計 | 理性自利的假設；大規模的量化檢證 | 案例的歷史比較研究 | 關於文化、認知聯結的案例研究 |
| 時間視野 | 短期 | 中、長期 | 長期 |
| 分析主體 | 行動者 | 制度結構 | 文化、社會脈絡 |

| | | | |
|-----------|---------------------------------|-------------------------------------|--|
| 比較項目 | 理性選擇制度主義 | 歷史制度主義 | 社會學制度主義 |
| 利益與偏好的形成 | 外生的；既定的 | 內生的，由制度或組織所形塑 | 文化、制度所建構；行動者不了解自身利益 |
| 行動者特質 | 全然理性 | 有限理性；具反思能力 | 有限的認知能力 |
| 比較項目 | 理性選擇制度主義 | 歷史制度主義 | 社會學制度主義 |
| 制度的定義 | 制度是理性行動者利益的極大化；制度包括正式、非正式的規則與程序 | 制度常承襲先前架構；制度包括正式與非正式規則、程序、規範與不成文的慣例 | 制度是文化性架構，包括正式與非正式規則、信仰、儀式、符號、認知模式和道德規範 |
| 制度的作用 | 中介變項，約束行動者策略互動；透過規則，建構行動者的選擇 | 中介變項；形塑行動者的利益選擇、計算能力與目標 | 自變項；建構行動者的選擇及計算利益的能力 |
| 制度的形成或創設 | 效率與效益；減少交易成本；解決集體行動的困境 | 組織規範與權力；自我強化與潛在的擴張 | 文化建構；社會正當性 |
| 制度變遷或演進原因 | 行動者的選擇；交易過程與成本 | 斷續式均衡；路徑依賴的持續過程與意外後果 | 同形性與制度化 |

資料來源：(蔡相廷，民 99) 綜合整理自 Aspinwall and Schneider(2000)；Immergut(1998)；莊文忠(民 92)；謝俊義(民 89)

在運用歷史制度理論研究時，對歷史脈絡以及時間序列是著重的，透過時間序列可以解釋轉型原因、歷史變遷程度與時間性，另外行動者也會從歷史經驗中學習，受歷史脈絡的影響，且在未來的預期也會被歷史所塑造。根據Pierson(2000)提出了對「路徑依賴」的解釋觀點為起點條件相同，可能因歷史中微小或偶發事件發生時間與順序的差異，導致結果大有不同；先前不同時間點的政治選擇，一旦被引進，後續發展的路徑幾乎不可能被扭轉，不僅限制未來政治選擇的可能方向，甚至影響到後續階段出現一系列事件的可能結果。以此一解釋觀點為基礎，將「變」與「常」的概念納入，可在歷史制度主義的研究中，大致上將制度變遷模式分成下列幾個形式：

「取代」：移除既有的規則代之以新的規則。取代未必是立即、劇烈的改變，也可能是緩慢、漸進的過程，尤其是當引入新制度而直接挑戰了既有制度的作用時，取代會逐步發生。

「轉換」：既有的規則繼續存在，但被賦予新的詮釋和執行方式。轉換之所以出現，主要是由於制度與現實之間產生了落差，行動者利用規則內部的模糊之處，重新運用既有的制度規範新的現實。

「層疊」：新規則被附加於既有規則之上，從而改變了既有規則的規範作用。既有的規則並未被移除，但新的成分逐漸累積之後，也可能根本地改變制度的作用。

「漂移」：既有的規則仍然存在，但隨著外部環境的改變，使其作用與規範的能力逐漸減弱。漂移的發生，源自於行動者並未回應環境的改變，積極保持制度的作用

「終結」：廢止或失去作用。(Streeck & Thelen, 2005)

制度在此五個形式所形成的變遷模式下，慢慢地漸趨穩定或是產生新的變化。在漸趨穩定的過程中，便形成了歷史方法的核心概念「路徑依賴」。黃宗昊（民99）針對上述的制度變遷模式內涵，並依據其在既有規則上改變強弱的程度，將其依序整理在「變」與「常」的光譜上，如下圖2-9所示。圖中路徑依賴為最接近「常」的光譜，然而關鍵時刻則最接近「變」的光譜，由此光譜中可以了解從關鍵時刻到形成路徑依賴的過程中，會經過長期的時間以及經過其他制度變遷模式。若從各形式的解釋，大致上可以轉換、層疊以及漂移視為形成路徑依賴的過程。

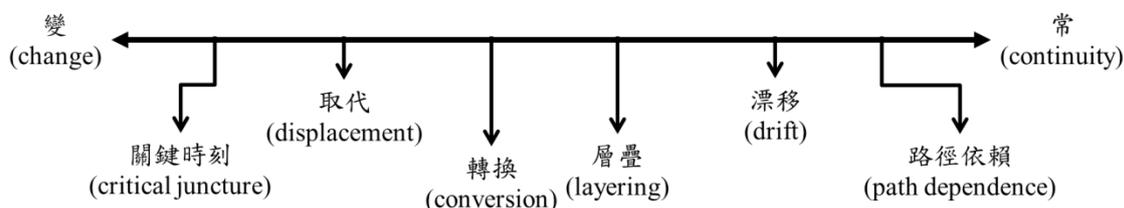


圖 2-9 各種制度變遷模式

資料來源：(黃宗昊，民99)

而在路徑依賴的研究中，可分成兩方面作解釋，一為自我強化的正回饋模式，另一方面為關鍵時刻。用正回饋模式解釋制度的持續時，可以了解到制度因改變的成本太高或是在實施的過程中效益極高而形成一種回饋循環，但當一制度須改變或創建時，其主要原因便稱為關鍵時刻，在關鍵時刻(critical juncture)的影響下，制定或改變制度後將有可能又再造成一新的正回饋(positive feedback)循環，另外，在偶發狀態，選定一個選擇，此選擇隨後即被鎖定在一定的路徑中發展，即使該條路徑未必是最佳的結果，制度仍在此情況下形成，稱為「鎖入」(lock-in)效果(Pierson, 2000)。如下圖2-10所示。

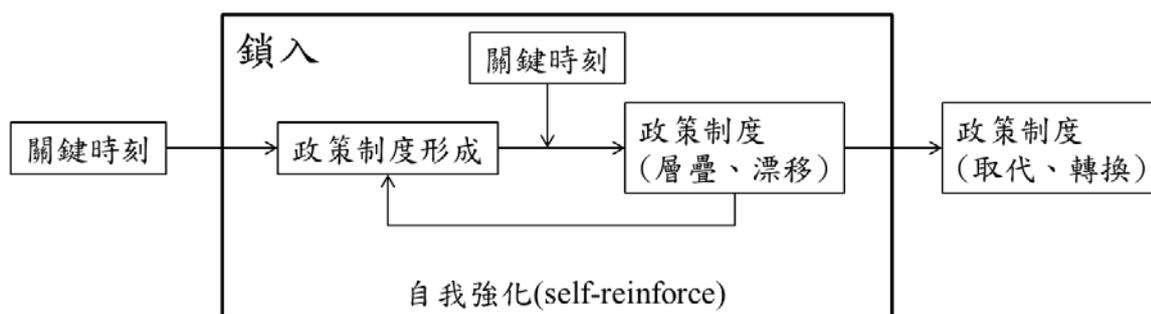


圖 2- 10 路徑依賴示意圖

因此，路徑依賴意味著制度在歷史過程中的「自我強化」(self-reinforce)機制或政治系統的「正反饋」過程，這種過程明確指出：(1)在特定脈絡背景下，從一條路徑到另一條，扭轉的成本隨時間的推移而明顯增加；(2)特別關注時間序列問題，把制度形成前的關鍵時刻(critical juncture)，與制度形成後產生自我強化的階段，這二個時期的分岔加以分開(Pierson,2000)。

因此在本研究將根據路徑依賴模式的概念，分析可負擔住宅政策變遷的因素以及其形成的過程中是否有形成路徑依賴。

第五節 小結

在本章中對住宅可負擔性、可負擔住宅做了不同面向的定義整理，其中於第二節中，將住宅的可負擔性與社會正義做結合，並在考量三種不同的住宅保障範圍、台灣以民間為主的住宅市場發展以及民生主義的理念後，提出了本研究認為台灣的可負擔住宅應保障的範圍在分類上屬於一般型，以此作為後續分析的範為依據。在第三節中則是從社會福利、經濟、提供方法以及政策發展等面向概略的整理目前各面向的重點，並從政策發展面向中得知目前在討論政策演變時往往會運用歷史制度主義理論。而在第四節中則針對其中的路徑依賴模式做回顧，提出了「路徑依賴」、「鎖入」以及將「變」、「常」的概念納入後本研究所認為的路徑依賴發展模式，將該發展模式作為本研究後續章節中的運用基礎。

在後續章節中，將會運用路徑依賴模式的理論基礎，配合政策的內涵，從歷年的可負擔住宅政策發展過程中找出影響其變遷的關鍵時刻，並確認發展變遷是否呈現路徑依賴中的「鎖入」狀態。

第三章 各國可負擔住宅政策發展歷程

在此章中，將會分析英國、美國以及台灣的可負擔住宅政策發展的脈絡，在第一節及第二節會分別對於英國及美國的政策做一分析說明，從分析中所得到的英國及美國在政策演變時的影響因素以及制定政策時的主要因素，會作為第三節在分析台灣政策演變因素時的參考依據。另外，在建立英國以及美國的可負擔住宅政策發展脈絡時，企圖從中找尋出屬於兩國的政策發展時的主要路徑，進而反觀台灣，了解台灣在相同的發展時間下，面臨相同的世界經濟波動或是相似的住宅問題時，是否有屬於台灣的政策發展路徑，亦或是台灣的可負擔住宅政策發展脈絡陷入迴圈，造成「鎖入」的狀態。

第一節 英國可負擔住宅政策

在1950年之前，英國經歷過了兩次的世界大戰，此兩次的世界大戰均使得英國產生了住宅需求之問題，在第一次世界大戰結束之後，英國為了解決住宅不足而導致租金提高的問題，於1923年提出了住宅法(Housing Act)，鼓勵民間興建國宅出租或出售。在第二次世界大戰結束之後，英國的住宅短缺問題更加嚴重，此時英國透過新市鎮的開發，大量的興建住宅，並於1949年的住宅法中規定地方政府可提供住宅給需要住宅的人。(張金鶚，民83)在此種背景下，英國的可負擔住宅政策便逐漸的發展，直到今日，英國的可負擔住宅政策與都市的發展工具互相配合，以穩定可負擔住宅的提供。

一、1950~1970可負擔住宅政策概念發展初期

對英國而言，可負擔住宅政策的概念萌芽初期，大致上可視為意識形態以及戰爭此兩個關鍵因素的影響所導致的，其中又以戰爭的影響較大。在意識型態的面向中，關鍵時刻是在第二次世界大戰之後，英國將福利國家視為其立國精神，從社會正義的角度而言，福利國家在訂定了關於人民對住宅之權利的同時也間接地確立了住宅在社會制度中的基本權利。而在此意識形態的影響下，英國政府認為居民應有住宅可供居住，因此在1949年的住宅法中規定政府可提供住宅給需要住宅的人，到1950年代末期時，英國的住宅供需漸趨平衡。雖然因為福利國家的影響使得英國政府提供住宅，但造成住宅短缺的問題是第二次世界大戰。

在第二次世界大戰期間，造成了英國都市的破壞，為了恢復都市機能，大量的勞工湧入，使得勞動人口增加以及難民與被趕出家園的人民湧入都市，導致住宅短缺的問題急速惡化。雖然到了1950年代後期，英國的住宅需求逐漸減少，但在此段時間內，產生了貧民窟的問題，使得貧民窟成為住宅需求不足之後的另一重要社會問題，而為了解決該社會問題，英國政府於1954年訂定了住宅維修及租金法(Housing Repairs and Rents Act)，此外為了達到消除貧民窟的政策目標，於1956年的住宅補貼法中將資金分配到貧民窟地區的公共住宅建設補助上以及較高樓層的住宅補貼，至此為止，住宅的興建以及對於貧民住宅的修繕等以政府提供為主，而其執行的對象除了一般的民眾之外，特別著重在經濟弱勢的居民。

在1950年代末期時，英國的住宅供需漸趨平衡的原因為1957年的租金法(Rent Act)在租金管控上放寬限制，激發民間興建住宅的動力，而1959年，英國政府透過住宅購買及住宅法(House Purchase and Housing Act)將建築協會(Building Society)引入住宅計畫中，企圖將藉由非政府組織的介入，興建和改善自有住宅，同時也改善了原有的補助機制以及鼓勵地方政府借貸人民興建住宅；1961年的住宅法則重新規範了一般住宅的補助，使得補助的機制不只針對經濟弱勢的居民，而擴大至一般的居民；然而到了1963年工黨執政之後，在1964年則藉由住宅法的制定，由政府補助成立非營利組織-住宅協會(Housing Association)並且設立住宅公司(Housing Corporation, HA)，透過住宅公司提供住宅協會資金來興建住宅，以達到減低地方政府獨占公共住宅市場的比例。1965年則在租金法中訂定了公平租金(Fair Rent)的規定；1967年的住宅補貼法(Housing Subsidies Act)中，則是針對地方政府的財政援助，由地方政府提供利息差額補助，並鼓勵地方政府投資建設改善性住房，並會再根據土地的實際費用追加資金補助（李晶，民99）；另外，也規定了購屋者可向建築協會貸款低於市場的貸款利率，以強化建築協會的功能。而在這一連串的政策實施後，英國的住宅存量從1951年仍短缺約80萬戶到1971年多出家戶數約20萬戶，從此一現象來看，住宅存量儼然不成問題（謝博明，民99）。

從前述英國在1950~1970年間的簡要政策敘述中，整理出下面幾點：

（一）此時期的住宅政策發展重點為透過增加住宅存量解決住宅短缺之問題。

對於一個都市的發展及規劃，不外乎須解決居住、工作、遊憩、交通之問題，然而對於英國而言，第二次世界大戰前便有住宅短缺之問題，再加上

戰爭中都市遭受破壞以及戰後的人口湧入都市等狀況下，使得此時期的政策發展重點為透過增加住宅存量解決住宅短缺之問題。

(二) 此時期的政策雖然都以供給面為主，但1950~1963年政策較著墨於補貼機制，1963~1970政策較著重於政府提供住宅。

政府在此時期的政策雖然以供給面為主，但仍可以從法令的內容中得知，在1950~1963年雖然政府也有興建公共住宅給予人民居住，但其法令內容以供給補貼為主，藉由供給補貼的方式或是金融機制的放寬來刺激民間興建住宅以達到人民最基本的居住需求；但1963~1969年間由於政黨輪替的關係，雖然供給補貼的政策仍持續進行，但卻以政府或非政府組織興建公共住宅為主導。

(三) 公共住宅的興建從原本由政府機構提供新增了非政府組織提供的方式

從上述(二)可得知1963年之前為政府興建公共住宅提供給需要之居民，然而1963年之後則引入了住宅公司與住宅協會的機構，在政府的輔助下，成為了提供公共住宅的機構之一，使得英國除了政府可以提供公共住宅之外，還有其他的組織可以提供，藉此提高住宅存量。

(四) 在提供對象方面，除了少數法令有針對貧民窟之外，其他法令政策大多為全體居民

在此時期，英國政府以滿足人民居住權為優先條件，故在政策的執行上，為全部的居民，雖然從清除貧民窟、資金分配給與貧民住宅以及公平租賃等政策中可以些許的意識到英國政府企圖從公平正義的角度給予經濟弱勢的族群較多的資源及協助，但由於住宅短缺的問題仍需解決，故大多數的政策執行對象為全體居民。

在1950~1970年間的英國在住宅可負擔方面的政策制訂以提供住宅為主，雖然有夾雜補貼機制以及相關的金融體制，但整體而言，是從提供層面作為主要的考量，先行確認政府可以保障每個國民之居住權之後，再根據彼此間的差異考慮其是否存在著公平正義之問題。故此時期為奠定之後可負擔住宅政策概念及發展之初期。

二、1970~1990英國可負擔住宅政策轉變時期

此時期約略可分為1970~1980以及1980~1990兩階段，在1970~1980年間，英國面臨了經濟危機，在失業率上升及通貨膨脹所造成的房價高漲，使得政府

的財政上負擔逐漸加重，在種種的環境因素以及財政上的問題影響下，英國在可負擔住宅政策上轉變成為活絡並穩定住宅市場，且補貼機制也逐漸地增加需求面的補貼機制，將原本花費在興建住宅的經費轉變為提供住宅補貼的福利，藉此減少住宅支出。

在1972年設立了英國住宅福利計畫，目的是協助低收入家庭及領取社會福利的個別人士，租住合乎標準的住所。而在1973年的政策白皮書中也提到其目標應為住宅權屬的選擇權與住宅市場的公平交易，另外亦規定國家層級的租金貼現(Rent Rebate)福利制度保障低收入戶者的居住權利；並制定了「標準住宅福利」，藉由政府所訂定的一條收入線，根據所得高低決定住宅福利補貼之增減狀況。此外，政府與建築協會互相配合，在供給面上藉由提供穩定資金給建商以穩定住宅的提供，而在供給面上則是提供充分的購屋貸款基金，增加人民對於住宅的可負擔能力。並制定了地方政府和住宅法，藉由引入經濟狀況審查的機制，限制公共撥款給與適合居住人民的方式，規範出最迫切需要幫助的居民。1974年由工黨執政後，政策雖然持續需求面的補貼，但強調直接介入住宅，給予住宅較多資源，如1974年的住宅法，引進住宅執行地區(Housing Action Areas)並擴大住宅公司的職權，規定只有註冊的住宅協會才予以補助。1977年則制定了住宅（無住屋者）法(Housing(Homeless Persons)Act)，規定地方住宅單位有責任提供住宅給沒有住宅的家庭以及優先需要的團體。

而1980~1990年的住宅可負擔政策改編因素為1979年柴契爾夫人執政且當時自由經濟主義盛行，因此強調市場導向的政策，並將在保障實現「居者有其屋」的前提下，促進住宅私有化，提高自有率。因此在1980年的住宅法中，引入了「優先購買權」(Right to Buy)，使得居住於公共住宅中的居民在居住滿一定的期限後，可用優惠的價格下購買所租賃的公共住宅或是部分的股權；1987年中央政府有意將住宅協會轉變為「主要公共住宅的提供者」，而在此一轉變下，住宅協會僅能從政府的獎助金及私人團體貸款或補助來籌措資金，而非由地方政府編列預算所得（謝博明，民99）；1988年政府又將剩餘的國宅轉移給其他機構經營。在這一連串的政策施行中，提高了居民對住宅的可負擔力，同時也減輕了政府的財政負擔。

而此時期的可負擔住宅政策發展重點如下：

(一) 此時期的可負擔住宅發展重點在前半部分透過需求面的補貼機制及非政府組織的合作活絡並穩定市場，後半部分則是透過去地方政府化 (demunicipalization) 的想法減輕政府的負擔並提升公共住宅的品質及競爭力。

由於面臨到失業率攀升以及企圖擴張經濟景氣，所以在此時期的前半部分是以活絡並穩定市場為主要考量，而在住宅短缺不成問題的時候，住宅品質、補貼政策的公平性等問題便一一的出現了，故在補貼方面逐漸地從供給面補貼轉向需求面的補貼，且在公平正義的角度下，政府制定了補貼基準，藉此規範補貼的額度以及補貼對象，使得經濟較弱勢的族群可負擔得起所需之住宅。然而後半部分主要的因素為自由經濟主義，透過去地方政府化將公共住宅的供給逐漸轉移到民間非營利組織，並搭配需求面的補貼制度以達到居民可負擔得其所需之住宅，在此時期的政策發展重點下，政府不但可穩定住宅市場，且可減輕政府對於住宅方面的財政負擔。

(二) 在強調住宅自有的概念以及政府企圖使公共住宅去地方政府化的政策下，民間非營利組織在可負擔住宅提供的角色逐漸加重，且可負擔住宅的提供也增加了先租後售的方式。

1980的優先購買權的政策制訂之後，英國的可負擔住宅便可在租賃一段期間之後，購買全部或部分的住宅產權，藉此減少政府的可負擔住宅存量。而在1987、1988年的政策白皮書以及法令的制定上，可以明顯的看出政府企圖將可負擔住宅的供給的主導權轉移到民間非營利組織，在此一政策的操作下使得住宅協會的可負擔住宅存量大幅上升。在住宅自有以及去地方政府化的政策執行下，根據表3-1的統計顯示出從1981~2001年間，英國的住宅權屬以地方公有出租住宅呈現下降的趨勢，其餘的民間出租住宅以及住宅協會出租住宅和自有住宅均呈現上升之趨勢。

表 3-1 住宅權數的變動，1981~2001 年間 單位：住宅的權數變動百分率%

| 地區 | 自有住宅 | 民間出租住宅 | 住宅協會出租住宅 | 地方公有出租住宅 | 全部 |
|-----|--------|--------|----------|----------|-------|
| 英格蘭 | +37.4 | +6.1 | +247.3 | -41.4 | +17.7 |
| 威爾斯 | +35.3 | +5.7 | +129.2 | -35.2 | +15.9 |
| 蘇格蘭 | +109.7 | -18.3 | +311.1 | -47.9 | +19.0 |
| 英國 | +41.5 | +4.1 | +246.2 | -42.2 | +17.7 |

資料來源：(謝博明，民99) 整理自 ODPM Housing Statistics 2003, Tables104,106和107

(三) 提供對象較著重於經濟弱勢族群以及社會弱勢族群

由於此時期的住宅存量已超過家戶數，因此在此時期地提供對象便從公平正義的角度去思考，將需求補貼機制的對象透過標準的收入線的規定限縮在經濟或社會上較為弱勢的族群，除了可以即時的提供援助之外，亦可以減輕政府在住宅福利支出以及住宅提供方面的負擔。

三、1990~現在 英國可負擔住宅穩定時期

此一時期仍持續延續住宅自有的政策，但卻發現到英國的家戶數增加，且國外移民的遷入，導致英國的住宅供需再次不平衡，進而使得無住房者增加，因此2002年英國政府推出無自有住宅者法案(Homelessness Act)，要求地方當局須提出有關無自有住宅者的策略，優先考慮16~17歲的族群，取消保持住房登記的責任，並建立公私合夥機制，使得政府與開發商以及第三部門可在該機制下有效的配合，進而提供住宅或相關的金融措施。而從此處可以發現到在藉由第三部門的力量提供並維持可負擔住宅時，政府的角色逐漸轉變為制定策略者，而非最初的提供者之角色。

另外，在此時期面臨著氣候變遷的挑戰，因此英國政府將可負擔住宅與都市永續規劃作結合，分別於2003、2005以及2007年推出了永續社區的相關計畫。在2003的永續社區計畫中，除了建立住房區域之外，更提到了要建立社區的優先購買權機制；2005年的副首相辦公室(ODPM)推出了為解決無家可歸者問題，保障所有人有房可住的「永續社區：人人皆有家園」(Sustainable Communities：Homes for All)項目。在此計畫中，提出了HomeBuy股權計畫，並透過租賃及資金流動，推動社會住宅，且藉由私人融資的方式，試圖扭轉臨時住所的增長，使的人人都有一個體面的家。2007年則推動了「住宅的未來性：提供更平價、可負擔與更永續之住宅」(Home for the Future: more affordable, more sustainable)的住宅計畫，在此計畫中的目標之一為提供更多平價住宅(affordable homes)，而在執行上除了運用限制或廢棄的土地進行興建之外，還提出了可供出售及出租的措施。而在2008年的住宅與再生法(Housing and Regeneration Act)中，也特別地提到了社會住宅的相關規定。從上述可得知在此時期英國將可負擔住宅政策與整體的都市規劃進行了結合，透過與規劃工具的結合，增加可負擔住宅的提供方式。

此時期的可負擔住宅政策發展重點如下：

- (一) 此時期的關鍵因素除了受到之前住宅自有政策的影響外，最大的影響為都市規劃的變遷。

在1970~1990年間，英國政府致力於推行住宅自有的政策，使得可流動的住宅存量減少，而在1990年之後又面臨家庭人口組成的改變，導致家戶數上升，故在此時期的因為受到之前的政策影響，而須針對無住房者制定可負擔住宅政策，提供住宅。另外的影響則是目前的氣候變遷導致都市規劃內容的改變，由於規劃的理念期望朝向都市可以永續發展為目標，因此對於英國政府而言，在可負擔住宅政策的制訂上也與都市規劃作結合，透過規劃的機制，可以穩定地提供可負擔住宅，以滿足2000年以來的人民對於住宅的需求。

- (二) 可負擔住宅政策逐漸與都市規劃工具進行結合，不再單純地從供給、需求的角度進行政策的制定，而是成為都市發展的一環。

可負擔住宅政策雖然仍從供給面以及需求面的規範以達到其目的，但在此時期卻可發現到政策的制訂上並非只單獨的考量到可負擔住宅的供給數量以及補貼機制的完善，而是將可負擔住宅的政策與都市發展作結合，透過整體的發展，提供更多的可負擔住宅。

四、1950~現在 總體發展狀況

從上述可以得知英國受到福利國家觀念的影響，在可負擔住宅相關政策的制訂上朝向能穩定的提供可負擔住宅以及人民均可居住於適宜且可負擔的住宅，故將1950年至今的可負擔住宅發展脈絡與歷年來的可負擔住宅權屬的變化做一比對，如下圖3-1所示，可以發現到在1950年左右基於戰後住宅短缺的狀況，政府需大量興建住宅已提供人民居住，故英國的可負擔住宅權屬以地方政府擁有最多。但到了1958年之後，可負擔住宅的權數以私人企業擁有最多，其最主要的原因為在政府大量興建住宅時，同時也引進了建築協會，透過建築協會引入民間的資源提供可負擔住宅。在1963年後由於工黨執政，基於工黨的治國理念，地方政府擁有的可負擔住宅數量又再次的上升，之後的1974年也是同樣的發展狀況。但到了1970年，政府及私人企業均受到經濟衰退的影響，在可負擔住宅的提供量上也呈現下降的趨勢。而到了1979年，則是英國政府在執行可負擔住宅政策的重大轉捩點，在此時期實施了優先購買權的機制，並配合民營化的概念，使得地方政府在可負擔住宅政策的權屬逐漸釋放到民間企業或是所謂的第三部門，如：住宅公司、住宅協會等。直到1997年提出了公司合夥的

機制，提作為可負擔住宅提供的一個方式，近年來由於規劃永續理念的影響，英國政府建立了HCA組織，作為運行住宅的專責機構，並將可負擔住宅是為社區永續發展的一環，進一步在英國的政策白皮書中的住宅計畫中提出了可負擔住宅的提供及循環使用的規範，且在此時也正式的提出了可負擔住宅計畫。

在整個可負擔住宅政策發展的過程中，法令或政策上的演變在早期呈現「層疊」的狀態，在原有的法令中，增加新的規範進去；在1979年出現了「取代」，藉由民營化的概念以及優先購買權的機制，取代了原有的可負擔住宅提供與取得的方式；2003年則是以「轉換」的模式出現，將原有的可負擔住宅相關規範，在可負擔住宅計畫中新的詮釋，藉此使可負擔住宅政策更為完善。



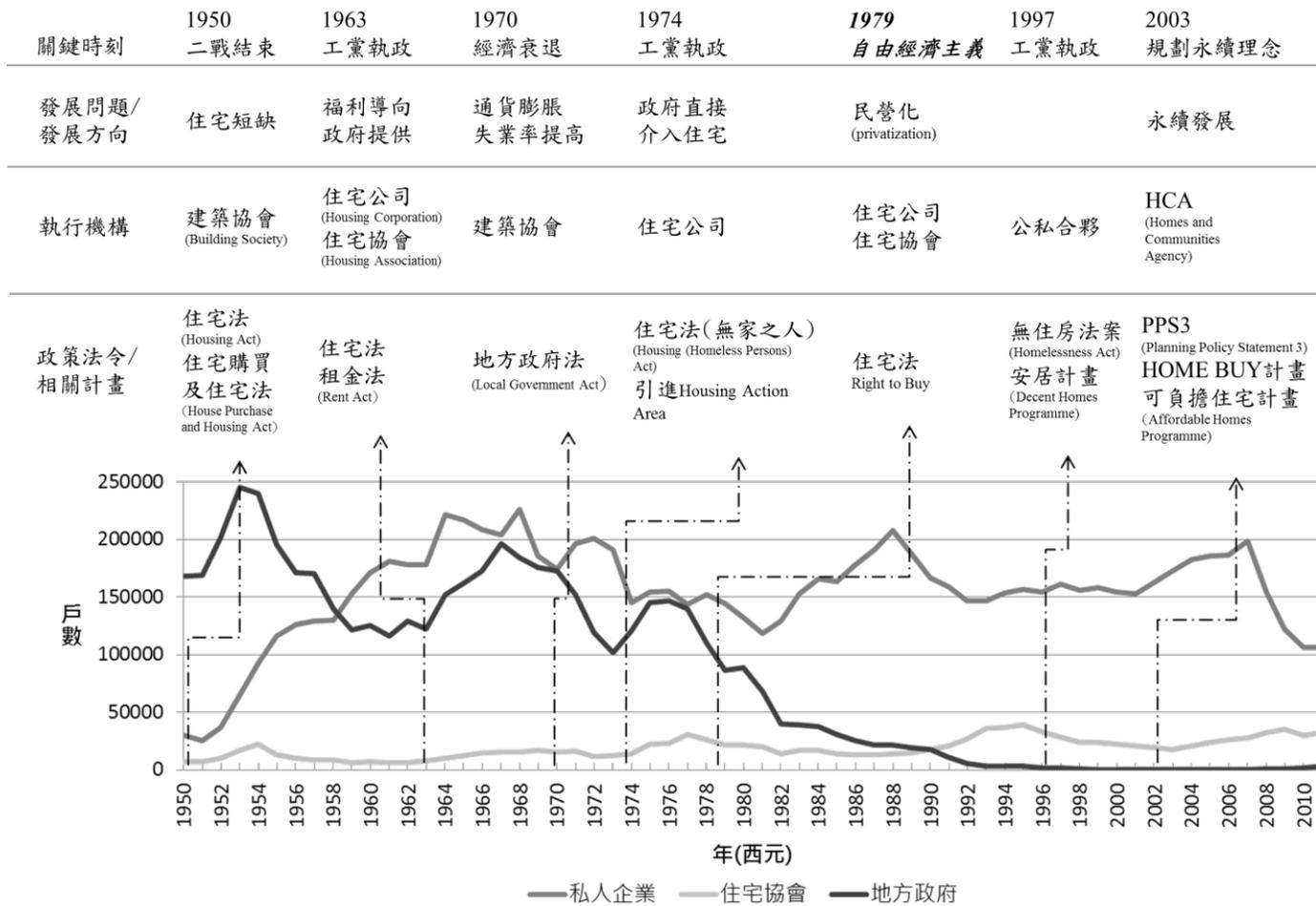


圖 3- 1 英國可負擔住宅政策變遷發展脈絡與可負擔住宅權屬變遷圖

資料來源：整理自 (Office of the Deputy Prime Minister[ODPM], 2013) Table 224、225、226、227

五、小結

在英國的可負擔住宅政策發展的過程中，福利國家的立國精神雖然不是影響政策改變的關鍵時刻，但是默默地影響了英國的政策制定。在下表3-2中呈現出英國的可負擔住宅演變脈絡主要的影響因素以及對應的政策或法令規範。英國可負擔住宅政策演變脈絡總結如下：

（一）關鍵時刻

影響的關鍵時刻從1950年二戰結束後所造成的住宅短缺問題開始，其中經過政黨輪替使得政策有所改變；在住宅短缺的問題逐漸減緩之後則面臨了國家發展所面臨的經濟問題以及當代的經濟主義思想的影響，使得英國的住宅政策做了一大轉變；直到最近則是面臨了之前的政策所留下的問題，以及當代的都市規劃思想之影響。在這些關鍵時刻的影響下，英國的可負擔住宅政策所考量的面向以及執行的機制逐漸多元化，進而健全了英國的住宅政策及其市場機制。

（二）政策制定方向

可負擔住宅政策的演變從最初政府提供住宅以及供給面的補貼為主，逐漸的加入了民間非營利組織提供住宅，然而在面臨經濟問題的影響後，可負擔住宅政策的發展重點便逐漸地從供給面的補貼偏向需求面的補貼，在近期的發展狀況則是以與其他規劃工具做結合，進行供給層面的執行。

（三）可負擔住宅取得方式

在住宅可負擔的取得方式從最初的租賃為主，到了1980年後則增加了優先購買權的方式，使得居民可以先租後買，而到了近期則又增加了可直接購買的取得方式。

（四）執行機構

在提供可負擔住宅的機構方面，最初以政府為主要的提供者，但在發展的過程中透過輔助民間非營利組織的加入，以及去地方政府化的政策影響下，使得目前英國的民間非營利組織與政府所持有的可負擔住宅比例相差不大，將原本由政府獨佔的可負擔住宅市場劃分出去，使得可負擔住宅的品質與市場的競爭力可以提升。

（五）政策演變路徑

根據路徑依賴模式，可以明顯的看出英國的兩個政黨在執政時顯現出其路徑依賴之模式，在工黨執政時，由於其執政理念為政府提供以及社會福利導向為主，所以在可負擔住宅政策方面便不斷的透過提供住宅的政策導向，進行自我強化。然而在保守黨執政時期，由於其執政理念為透過補貼機制並以市場導向為主，故在政策方面則以補助機制之調整與改善方面進行自我強化。

（六）重要政策

在英國的可負擔住宅政策方面，最大的路徑改變發生在1979到1980間的優先購買權機制以及1980年代的住宅自有政策，在此時期的住宅取得方式以及可負擔住宅提供機構均產生了極大的變化，而這也對英國之後的可負擔住宅政策及執行上造成極大的影響。



表 3-2 英國可負擔住宅政策發展脈絡表

| 年代 | 主要驅動力 | | 影響 | 制定政策、法案 | | 政策、法案 面向 | 政策、法案內容 | 發展重點 |
|---------------|-------|-----------------|----------------------------|---------|----------|---------------|--|-------------|
| | 面向 | 事件 | | 年分 | 名稱 | | | |
| 1950~ 1970 | 戰爭 | 第二次世界大戰結束 | 為恢復都市機能，使得勞動人口增加，造成住房短缺的問題 | 1956 | 住宅補貼法 | 經費運用 | 減少一般公共住房的補助，增加對貧民窟地區的公共住房建設補助 | 住房提供 |
| | | | | 1959 | 住宅計畫 | 執行機制/ 執行機構 | 引入建築協會，鼓勵自有住宅和改善舊有住宅政策 | |
| | | | | 1959 | 住宅購買及住宅法 | 執行機制 | 改善補助機制 | |
| | | | | | | 經費運用 | 鼓勵地方政府借貸興建住宅 | |
| | | | | 1961 | 住宅法 | 執行機制 | 從新引入一般住宅的補助，但分兩種利率 | |
| | | | | 1965 | 租金法 | 執行機制 | 公平租賃 | |
| | | | | 1967 | 住宅補貼法 | 經費運用 | 為地方政府提供利息差額補助，鼓勵地方政府投資建設改善性住房，另外再根據土地的實際費用追加資金補助 | |
| | 政策 | 以福利國家為立國精神 | 在居住方面以英國居民可擁有住宅居住為主要目標 | 1954 | 住宅維修及租金法 | 執行機制 | 消除貧民窟為主要訴求 | |
| 1970~ 1990 | 經濟 | 失業率升高、石油危機、通貨膨脹 | 英國經濟衰退，政府負擔過重 | 1973 | 地方政府和住宅法 | 經費運用 | 引入經濟狀況審查以限制公共撥款給予適合居住人民 | 制定新的可負擔住宅制度 |
| | | | | 1974 | 住宅法 | 執行機制/ 執行機構 | 引進 Housing Action Areas，擴大 Housing Corporation 的職權 | |
| | | | | | | 執行機制 | 政府強調直接介入住宅，給予較多資源 | |
| | | | | 1979 | 住宅法及租賃權 | 執行機制 | 引入 Right to Buy | |

| | | | | | | | | |
|---------------|------|------------------------------|----------|---------------------|----------------------|--|--|-----------------|
| | | 1970~1973、 1977~1979 房價高漲 | 居民無法負擔住房 | 1973 | 保守黨與建築協會 聯合工會四大目標 | 執行機制 經費運用 經費運用 | 支持自有住宅成長、穩定房價 提供穩定資金給建商 提供充分的購屋貸款基金 | |
| | | | | 1979 | 住宅法及租賃權 | 執行機制 | 引入 Right to Buy | |
| 1990~ 2010 | 社會 | 無住房者持續 增加 | | 1997 | 住宅法 | 執行對象 | 地方住宅單位有責任提供住宅給沒有住宅的家庭以及優先需要的團體 | 制定策略的角度從國家轉變成地方 |
| | | | | 2002 | 無住房法案 | 執行對象 | 旨在要求地方當局提出有關無住房的策略，經修訂後將優先考慮16~17歲的族群。取消保持住房登記的責任。 | |
| | 政策 | 永續發展議題 | | 2003 | 永續社區計畫 | 執行機制 | 引導建立住房區域，區域的房屋策略、額外投資南部的新家園、建立部分中部及北部地區的住房市場重建區 | |
| | | | | | | 執行機制 | 建立社區的 Right to Buy 機制 | |
| | 2005 | | | 永續社區：全體住宅 ODPM 五年計畫 | 執行對象 | 明定政府的住房優先事項，逐漸重視促進居民擁有自有住宅。替住房協會的租戶以及首購者介紹 HomeBuy 股權計畫，透過租賃及資金流動，推動社會住宅 | | |
| | | | | | 經費運用 | 推動私人融資、試圖扭轉臨時住所的增長 | | |
| | 2008 | | | 住宅與再生法案 | 執行機制 | 規範社會住宅相關規定 | | |

資料來源：整理自(David Mullins, 1955)、(張金鶚，民 83)、(顧肅，張鳳陽，民 93)、(謝博明，民 99)、(花敬群，民 100)

第二節 美國可負擔住宅政策

因為經濟大蕭條造成美國的住宅問題日益嚴重，為了促進經濟發展，美國推行新政，期望能夠促進經濟發展以解決問題，這也是美國第一次介入低收入家戶住宅供給。第二次大戰期間，住宅議題較不被重視，直到二次大戰結束之後，使得住宅需求膨脹，為了解決問題於1949年頒布住宅法(Housing Act)，政策目標為「為每一個美國家庭提供合宜的住宅及居住環境」，透過此法復興公有出租住宅計畫。時至今日，美國不斷的透過金融、補貼或是興建等機制間的配合，以確保居民均可負擔所需之住宅。

一、1950~1970美國可負擔住宅提供初期

基於1949的住宅法的81萬個公共住宅單位目標，美國政府於1950年代配合都市再發展(urban redevelopment)，大量興建公共住宅，並建立健全公共房屋制度。1934年住宅法中第202節的規定於1950年代時針對老年與殘障市民制定出租住宅計畫。到了1960年代，政府認為興建公共住宅是刺激總需求的一個有利手段，並修正過去以國民住宅反制都市貧窮的觀念，轉變為「居住目的導向」，在1961年住宅法中提出改善中低收入戶家庭的房屋，降低都市的衰退與擁擠的目標。其中第221條款，也稱為BMIR(Below Market Interest Rate)計畫，藉由對提供平價住宅(Affordable Housing)的開發商提供低利的貸款補貼與貸款保險服務以及提供了由Government National Mortgage Association(GNMA)做擔保的債券，以提供中低收入戶能夠更容易取得貸款兩種方式達到住宅可負擔的目標，同時也鼓勵非營利贊助者及民間社團和組織從事低收入家庭公寓住宅的興建與維修。

1963年美國的貧民區暴動以及商業開始新興，造成經濟壓力上升，因此政府發表了偉大社會(Great Society)和貧窮戰爭(War on Poverty)的國家發展目標。1965年通過房屋與都市計畫法案(Housing and Urban Development Act)創立了房屋與都市計畫部(Department of Housing and Urban Development, HUD)，任務是增加住宅所有權、支援社區發展以及增加可負擔的住宅機會(陳姿先, 2010)。該年也實施了第23條款計畫(Section 23 Leased Housing Program)以及租金補貼計畫(Rent Supplement program)，前者規定公共住宅機構(Public Housing Agencies, PHA)可將私人欲出租的房屋承租下來，再轉租給低收入的家庭(Orlebeke, 2000)；後者提供租金補貼給擁有自有住宅的低收入租戶。1966年在經濟機會法案(Economic Opportunity Act)中擴大社區行動機構(Community

Action Agencies, CAA)範圍、增加資金來源，但卻因資金來源不足以及地方政府不配合而導致失敗；另外亦透過非營利組織-社區發展法人(Community Development Corporation, CDCs)發展可負擔住宅。

1968年的住宅法重申1949住宅法的目標，訂出具體的時間表，規定10年內興建2,600萬新成屋，其中的600萬單位將分配給低收入家戶，並分散到都市各區。1960年代末期至1970年代初期，每年在高密度的城市中約建20萬到40萬公有住宅。

在此一時期美國的可負擔住宅最初為延續之前的公有出租住宅計畫，然而在發展個過程中卻政治、制度環境的改變而產生轉變。發展重點如下：

(一) 政策的發展方向為透過供給面的可負擔住宅政策解決住宅需求以及城市衰退等問題

二次大戰期間住宅議題較不受重視，二戰結束後由於士兵回歸以及非裔美人遷徙的原因，導致住宅短缺。另外，之前的公有出租住宅有種族隔離的狀況發生，再加上郊區化，造成內城貧困、城市衰退。1950~1970年間，美國政府的可負擔住宅政策著重在解決此兩個問題。

(二) 此時期以供給面政策為主，特別是興建住宅

大致上延續了之前的公有出租住宅計畫，除了政府興建住宅之外，還透過供給補貼鼓勵非營利組織以及民間組織興建低可負擔住宅。雖然有些許的需求面補貼政策，與公有住宅相比，其政策範圍較小。

(三) 供給對象以經濟弱勢以及社會弱勢族群為主

在住宅法中明確的規定公有出租住宅服務的對象為最窮的群體和最弱勢的群體，制定貧窮線，作為評判標準，確保弱勢群體都能夠公平地享受公有出租住宅服務。另外也有特別針對高齡者以及殘障人士的出租住宅計畫。

(四) 1961年之後可負擔住宅提供機構增加了非營利組織以及民間組織

為了解決在大規模的公共住房建設下，政府的財政負擔加重，以及政府興建的住宅造成嚴重的社會問題，透過貸款優惠等供給面補貼制度獎勵非營利組織以及民間組織的加入，並於1966年出現社區發展法人(CDCs)幫助社區發展可負擔住宅相關事宜。

二、1970~1990美國可負擔住宅補貼機制時期

在面臨到失業率提高、通貨膨脹以及房價上漲等經濟危機下，政府放緩對公共住房的直接投資以及建設速度。供給面的政策也因為社會問題以及空置率上升而停止。1972年由聯邦政府開始提供住宅補貼；1973年停止興建公有住宅，直接給予低收入租戶住宅補貼，此時可負擔住宅政策發展由供給面轉向需求面。

美國政府1970年提出實驗性住宅援助計畫(Experimental Housing Assistance Program, EHAP)，由國會提供2000萬美元辦理，測試給予符合資格家庭提供現金補貼的可行性，結果發現全面性的補貼計畫如果逐步實施，並不會導致租金提高，受惠者的住宅選擇更廣，並可能提高消費的效率（花敬群，民100）。1974年因為房價再次上漲，國會通過了住宅與社區發展法(Housing and Community Development Act)。授權第八條款(Section 8)的成屋計畫(Existing Housing)，其中的租金證計畫(Rental Certificate Program)與租屋券計畫(housing voucher)使地方政府可以彈性運用住宅基金，直接給予低收入戶租金補貼或優惠，家戶可居住於最低品質標準的住宅中，而Section 8主要目的在於改善直接興建國宅所造成的貧民窟意象，並且將低收入家庭分散至一般社區中，使其逐漸脫離貧民的生活。（花敬群，民100）住宅與社區發展法中的社區發展專款補助計畫第108章(Community Development Block Grant Section 108)對低收入戶提供財務上的擔保使低收入戶可擁有自有住宅。1977年則透過社區再投資法案(Community Reinvestment Act)，重新提供可負擔住宅。

1980年代政府預算緊縮，HUD取消對CDCs的資金，可負擔住宅補貼及興建的資金來源便由中央政府轉變為地方社區。作為聯邦補助計畫的替代方案，1984年制定Zoning Approches，藉由土地使用以及分區管制機制從營利的不動產開發取得所需的低收入住宅。1986年通過的低所得住宅租稅優惠計畫(Low-Income Housing Tax Credit, LIHTC)將租稅優惠分配給私人開發商，已進行購買、建造或是更新可負擔住宅。1987年啟動大規模的租屋券計畫，擴大了受惠者的選擇。

美國政府的可負擔住宅政策產生極大轉變，從供給面轉變為需求面的政策。避免再次產生公有出租住宅所產生的社會問題，政策制定上也較為彈性。此時期的可負擔住宅發展重點整理如下：

(一) 導致可負擔住宅政策改變的關鍵時刻為經濟問題，如1970年代的通貨膨脹、房價上漲以及1980年代政府的財政負擔。

因為全球的石油危機以及國家安定之後的產業復甦，造成此時期的通貨膨脹以及房價上漲的產生，另一方面政府在前一時期大量的興建公有出租住宅，所花費的興建以及營運成本均對政府的財政造成一大負擔，進而刪減可負擔住宅政策的預算。

(二) 可負擔住宅政策在1970年代初期以需求面的補貼為主，到了1980年代則與管制工具以及供給面的間接補貼並行。

政府修正過去以公共住宅反制都市貧窮的觀念，將「居住目的為導向」定為政策目標。在1970~1974年間透過實驗性住宅援助計畫以及Section 8等政策的制定，從需求面的補貼增加居民對於住宅的可負擔性。在1980年之後的預算刪減之後，藉由分區管制的規定以及間接的租稅優惠制度從開發商方面尋求穩定的可負擔住宅提供模式。

(三) 為了避免前時期因公有出租住宅所導致的社會問題再次發生，制定政策時納入混居的概念。

有鑑於前時期政府的公有出租住宅形成類似貧民窟的地區，此時期制定的政策制度彈性相對較大，居民可透過租屋券等制度，在各處尋求最適宜的住宅；Zoning Approaches和租稅優惠制度也是企圖將可負擔住宅混入一般的住宅區中，藉此解決低收入戶居民群聚造成的社會問題。

(四) 可負擔住宅政策的執行層級逐漸由聯邦轉向地方

原本的住宅提供由聯邦政府執行，但此一措施卻會造成財政負擔的問題，故此時期的聯邦政府將權力下放，執行單位以及資金來源逐漸由地方政府或是民間組織提供。

三、1990~現今美國可負擔住宅法案實施

1970~1990間的可負擔住宅政策並無解決公有出租住宅所早成的貧困集中問題，使得低收入家庭住房狀況持續惡化。1990年通過國家平價住宅法(The National Affordable Housing Act)，其中一項「住家合夥投資」(The HOME Investment Partnership Program, HOME)子計畫由聯邦政府出資支持地方政府來增加中低收入戶家庭的住宅自有率與提高住屋可負擔程度。社區專款補助金也持續的運用到社區間。1992年以地方的收入中位數作為中低收入戶之定義；

1993年HOPE VI 配合貸款、租稅優惠等制度，將公有出租住宅部分或完全拆除重建，達到混居的效果。1995年將CDBG、LIHTC以及HOME三項是為聯邦政府提供可負擔住宅政策的財政主幹。1999年將租金證(Rent Certificate)以及租屋券(Rental Voucher)計畫轉變為住屋選擇計畫(Housing Choice Voucher Program)，在補貼部分、付款標準等面向進行調整。經過次級房貸的影響，2008年制定了經濟與住宅復興法案(The Economic and Housing Recovery Act)，由聯邦撥出40億的美金，提供州或地方政府購買或更新遭到遺棄或是贖回的住宅。這些住宅將用來出售或是出租給中低收入所得的家庭或個人。2009年也提出房屋持有者可負擔及穩定計畫(Homeowner Affordability and Stability Plan, HASP)，預計協助7~9百萬具有還款意願及負責任之房貸戶，透過房貸換約或以再融資方式適用較低利率，而繼續保有房屋。(葉德勝，民98)。

透過法規的修改及合併，強化之前的可負擔住宅政策，提升居民的住宅可負擔性，另外在面臨次級房貸時，聯邦政府介入以穩定住宅市場機制，以確保住宅的可負擔性。此時期發展重點如下：

(一) 政策制定方向受到之前可負擔住宅政策執行成果以及近年的住宅市場危機的影響

早期的可負擔住宅政策所造成的社會問題在70~80年代並未解決；低收入戶問題更加嚴重是影響這時期可負擔住宅政策制定的重要因素。近年的經濟危機和住宅金融市場失衡造成美國另一波的住宅可負擔問題。

(二) 可負擔住宅政策不論是供給面政策或是需求面政策，均以達到可負擔住宅混居為目標制定。

1990年代供給面為主的HOPE VI計畫和需求面為主住屋選擇計畫等，都在規範中延續混居的概念，企圖藉由混居的概念解決低收入家戶住房狀況、低收入戶群聚造成貧困地區的社會問題，以達到解決可負擔住宅缺乏的目的。

(三) 聯邦政府在可負擔住宅政策內明確定位為資金提供者，並建立完整的資金網絡

1990年前，政府將可負擔住宅政策的預算進行刪減，使得地方組織需自己籌備資金。在此時期，政府整理原有的計畫資金，規範可運用的資金，使地方政府可根據不同的計畫運用聯邦的資金以維持可負擔住宅的供需平衡。

四、1950~現在 總體發展概況

美國的可負擔住宅相關政策在過往的制定上，除了早期由政府大量興建住宅外，而後的制定方向大多傾向給予金額補貼，不論是供給面或是需求面，故將美國的可負擔住宅政策發展脈絡與歷年來在住宅方面所預計花費的預算做一比對，如下圖3-2所示，從1963年之後，政府為了消除貧窮，提出了偉大社會，在此時期以住宅提供計畫為可負擔住宅政策的重點，然而到了1970由於整體的經濟衰退、房價上漲的因素，導致政府無法繼續的施行住宅提供計畫，進而轉向了住宅津貼的施行手段，1974年在房價持續上漲的狀況下，美國政府提出了Section 8的執行方式，而於此之後，政府在住宅的需求面預算持續的高於供給面預算，由此可知，對於美國的可負擔住宅政策而言，70年代為重要的轉變時期。到了1980及1990年雖然有因為政府的財政負擔加重以及政策的執行上所造成的低收入戶狀況惡化而導致美國政府增加了供給面的預算，然而對於美國的可負擔住宅取得上，仍是以Section 8的規範為主，故在供給面補貼預算上升的同時，需求面補貼預算也呈現持續上升的狀態。到了近年由於金融風暴的影響，政府為了穩定房價市場的波動以及次級房貸的危機，制定了房屋持有者可負擔及穩定計畫，而這也使得可負擔住宅政策的相關預算又再次的上升，企圖藉由金額上的補貼史的使人民在可負擔的狀況下持續的保有現有住宅。

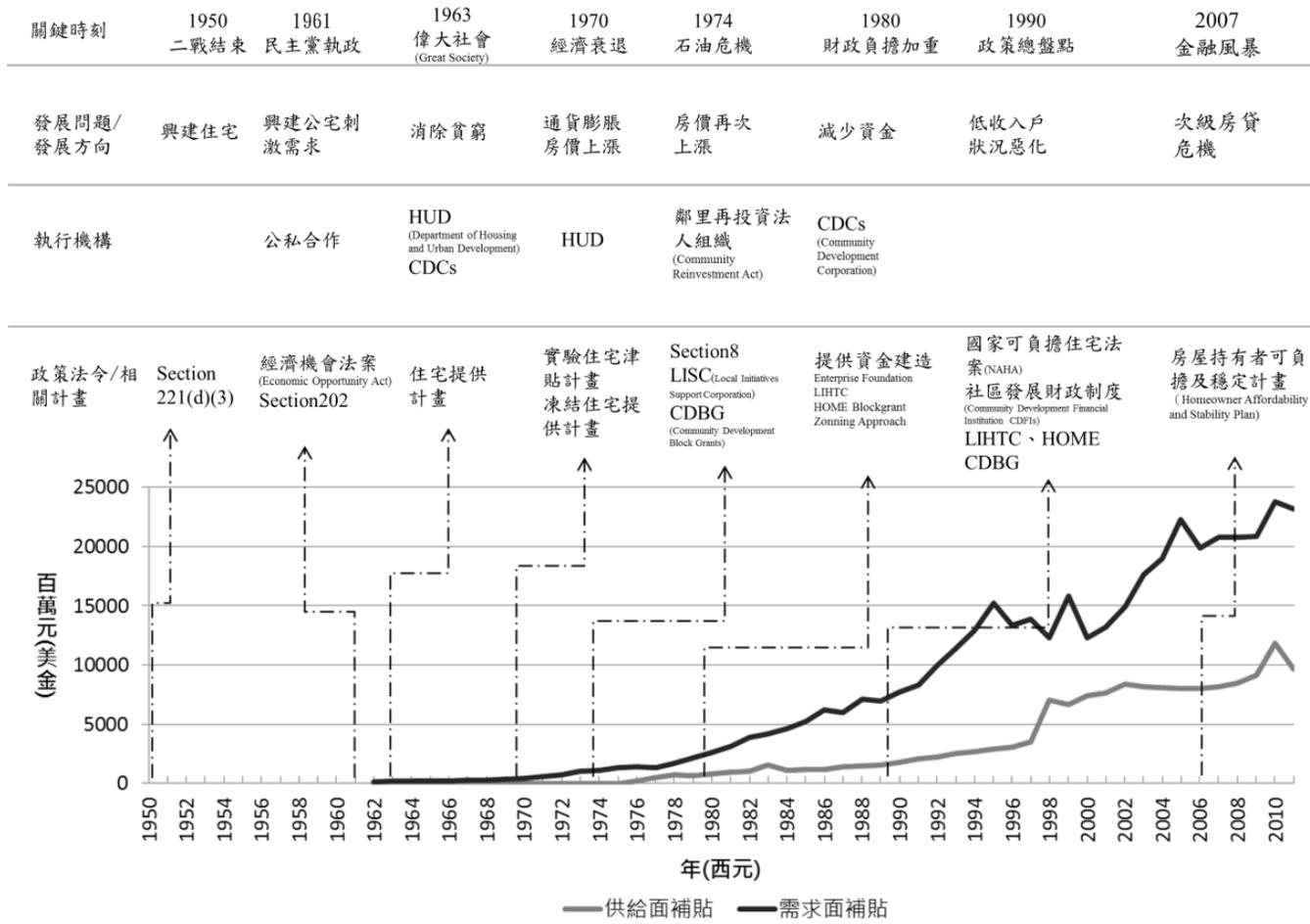


圖 3- 2 美國可負擔住宅政策發展脈絡及可負擔住宅政策預算圖

資料來源：(Office of Management and Budget, 2013)

五、小結

美國的可負擔住宅政策雖然有受到整體的經濟、社會環境的影響，但在一定程度上之前的政策成果也會造成制定方向的改變。將美國可負擔住宅政策整理如下表3-3所示，並提出下列幾個面向的結論。

（一）關鍵時刻

影響的關鍵時刻由1950年二戰結束後的住宅短缺問題作為起始；面臨到國家發展政策、經濟危機以及政策成果不良的影響，造成美國的可負擔住宅政策發生改變，持續影響至今；近年則受到了房貸市場的危機影響。在過往的關鍵時刻的影響下，美國的可負擔住宅政策以及市場機制便逐步健全。

（二）政策制定方向

1950年代以延續戰前的政府提供出租住宅為主要導向；面臨了房價上漲以及社會問題之後，便轉向需求面的補貼，間或夾雜供給面的補貼；為了解決之前可負擔住宅政策所造成的社會問題，近期政策需求面及供給面補貼並行，以達到可負擔住宅混居的目標。

（三）可負擔住宅取得方式

美國的可負擔住宅取得方式早期多為租賃；1970年代透過金融機制提高自有率；次級房貸之後才有明確的出售方式。整體而言，美國的可負擔住宅以租賃為主。

（四）執行機構

最初以政府為主要的供給者，之後則透過租稅優惠等制度，將民間開發商及非營利組織納入提供的一環，而目前管理可負擔住宅相關規範的主要機構為HUD，但公有住宅的權屬則是屬於地方公有住宅機構。

（五）政策演變路徑

政策演變方面，受到之前政策的影響較大。1950年代延續原有的住宅提供；1960年代逐漸增加需求面的補貼機制；1970~1990年代受到住宅提供的政策造成社會問題以及財政負擔的影響，政策演變為需求面補貼，並與金融制度相互配合，開始不斷的自我強化，逐漸以市場導向為主。

（六）重要政策

美國的可負擔住宅政策方向改變最大的時間點為1974年的Section 8，引入租金證與租屋券的補貼機制。除了提升低收入家戶的住宅可負擔能力，亦試圖解決低收入家戶集聚的社會現象。由2005年HUD花費在可負擔住宅政策總額的三分之二為租屋券政策之實施，可得知租屋券政策為目前美國的重要補貼機制。



表 3-3 美國可負擔住宅政策發展脈絡表

| 年代 | 主要驅動力 | | 影響 | 制定政策、法案 | | 政策、法案 面向 | 政策、法案內容 | 發展重點 |
|---------------|------------------------------|---|-------------------------|----------|-----------------------|-----------------------|--|---------|
| | 面向 | 事件 | | 年分 | 名稱 | | | |
| 1950~ 1970 | 政策 | 甘迺迪以凱恩斯主義為執政理念 | 政府認為興建公共住宅是刺激總需求的一個有利手段 | 1961 | 國民住房法案 | 經費運用/ 執行對象 | 對私人建房者提供遠低於普通抵押貸款利率的資金，鼓勵私人建設者從事低收入家庭公寓住宅的大規模興建和維修，但同時規定建設者是非營利贊助者及民間社團和組織 | 以住宅提供為主 |
| | 政策 | 林登提出偉大社會、貧窮戰爭 | | 1963 | | 執行機制 | 擴張住宅抵押貸款市場 | |
| | | | | 1965 | 住宅及都市發展法 | 執行機構 | 總統及國會建立 HUD(Housing Urban Development) | |
| | | | | 1965 | | 經費運用 | HUD 提供兩個新的利息補助給私部門建造可負擔住宅 | |
| | | | | 1966 | 社區發展法人(CDCs)經濟機會法案修正案 | 執行機制 | 傳統的政治組織不足以應付貧困、Section202 允許 community action agencies 不論政治上的分區，在任何地方只要是同質且適合一起抵抗貧困的即可成立 | |
| | 經費運用 | 1.Special Impact Program， 2.Ford Foundation | | | | | | |
| 政策 | 尼克森延續甘迺迪公共住宅政策並與偉大社會、貧窮戰爭相銜接 | 1969 | 住宅提供計劃 | 執行機制 | | | | |
| 1970~ 1990 | 政策 | 尼克森延續甘迺迪公共住宅政策並與偉大社會、貧窮戰爭相銜接 | 1970 | 實驗住宅津貼計畫 | 經費運用 | 提供住宅補貼使低收入戶可以居住在標準的房屋 | 以房租補貼為主 | |
| | | | 1972 | | 經費運用 | 聯邦政府提供住宅補貼 | | |

| | | | | | | | | |
|-----------|----------------|---------------------------|-----------------|------|-----------------|------|---|--|
| | 政策 | 凍結任何住宅提供計劃 | | 1973 | | 執行機制 | 放寬多數家庭的抵押借款限制，透過一系列的評估，從創造稅法的誘因到吸引次級市場投資者買更多的抵押借款本金 | |
| | | | | | | 經費運用 | 取消 Federal production programs，直接給予低收入租戶住宅補貼 | |
| | | | | | | 執行機制 | 取消 8 個狹義分類的公共設施，以競爭方式獎勵模範城市和都市更新計畫 | |
| 經濟 | 通膨、石油危機 | 消費者物價指數上漲、房價上漲而使得政府財政負擔增加 | | 1980 | | 經費運用 | 政府削減可負擔住宅的預算、HUD 取消對 CDCs 的資金，故 CDCs 尋找地方資金作為合夥 | |
| | | | | 1984 | | 執行機制 | 制定了 Zoning Approches：用土地使用以及分區管制機制從營利的不動產開發取得所需的低收入住宅，並包含分區管制，這是一種聯邦補助計畫的替代方案 | |
| | | | | 1986 | 稅賦重整法案 | 執行機制 | 低收入住宅稅賦信用 | |
| 經濟 | 1968~1970 房價上漲 | | | 1970 | 實驗住宅津貼計畫 | 經費運用 | 提供住宅補貼使低收入戶可以居住在標準的房屋 | |
| 1990~2010 | 政策 | 1970~1980 各項法案及政策 | 美國低收入家庭住房狀況全面惡化 | 1990 | 國家可負擔住宅法案(NAHA) | 執行機制 | | |

資料來源：整理自(Erickson, 2009; 張承漢, 民 79)

第三節 台灣可負擔住宅政策

以中華民國在台灣的時期而言，台灣的可負擔住宅政策發展起始年為1949年政府播遷來台。在此之後，台灣制定了興建可負擔住宅、貸款補貼、購屋補貼等機制，解決住宅不可負擔之問題。

一、1950~1970年台灣可負擔住宅發展初期

1949年國民政府播遷來台，使台灣的人口急遽增加。國家在此時著重在政經重建工作，對於住宅問題採取消極處理。直到1953年颱風所造成的災害後，意識到「住者有其屋」的概念，政府才於1954年由內政部設立「興建都市住宅技術小組」，於1955年改組為「行政院國民住宅興建委員會」。運用美援及六行庫貸款做為資金來源，以協助解決住宅問題，但供給的對象以中央公教人員為主。在1950年代，由於世界政治的因素，台灣被納入以美國為中心所支配的新世界經濟體系，美援成為台灣經濟安定的主要支配力量。但當時台灣有85%的政府預算運用在國防上，對一般的住宅問題是由美國的住宅顧問施壓，於1957年制定了「興建國民住宅貸款條例」。由省政府負責，以美援為主要基金，搭配都市土地漲價歸公收入來執行，提供對象為農民、勞工以及公教人員。1959年省政府設立「台灣省國民住宅興建計畫委員會」負責計畫制定；縣設立「國民住宅興建委員會」實際執行。（夏鑄九、米復國，民77）由於土地以及資金問題，興建國民住宅貸款條例在1969年之後，無法在住宅市場中發揮功效。1964開始政府直接興建平價住宅，以成本價售予較低收入家庭；1967年為了照顧中央公務人員居住生活，開辦「中央公教人員輔助購置住宅貸款」。

對此時的台灣而言，所提出的住宅政策及執行機構均為臨時性；國家本身不重視住宅問題，以經建建設為主要優先的投資對象，並沒有編列預算來支援國宅基金。在住宅政策方面等於是沒有政策的執行狀況。此時期的簡略發展如下：

（一）造成住宅問題的主要原因為政治以及天然災害。

1950年的住宅問題與其他各國一樣是戰爭所引起的，在戰後瞬間的人口增加導致住宅供應不足。但讓台灣注意到住宅供應問題的主要原因是颱風過後的災民安置以及中央人員的居住。

(二) 政策以供給面為主，但卻不是國家發展的重點。

政府剛播遷來台，且被納入美國的反共圍堵政策中，對當時的台灣而言，安定政權以及擴張國防為當前的發展重點。雖然有興建住宅以及給於供給面的補貼等措施，但住宅政策相對較不被重視，甚至是採取消極的狀態。

(三) 提供的對象至限定特定對象，沒有考量到實際所需的居民。

為了安定政權以及當時的產業發展為農業轉向工業的時代，因此提供對象多為農民、勞工以及公教人員。對於其他低收入戶或需要的居民只剩下平價住宅的政策可取得住宅。

(四) 有明確的資金來源，但卻無法穩定的維持資金供給。

藉由美援以及土地增值稅執行興建國民住宅貸款條例，但是在美援退出且土地增值稅被撥用予以九年國教的經費下，當時的資金無法穩定的提供，導致住宅政策的效果不彰。

二、1970~1990台灣可負擔住宅

在1960年代快速的都市化以及1970年代的石油危機形成通貨膨脹等因素造成房價上漲以及經濟不穩定，使得住宅問題為當前的都市危機。政府為了穩定經濟並解決房價問題，1975年訂定「國民住宅條例」，由國家直接興建住宅售予低收入家戶。並在1976年納入「六年興建計畫」、1977年納入「十二大建設」中，透過開發新市鎮，廣建國民住宅。為了執行國民住宅條例，台灣省於1976年成立「國民住宅興建委員會」、1979與公共工程局合併為「住宅及都市發展局」。中央政府也於1981年將營建司國民住宅科擴編為營建署國民住宅組，並由國家正式編列國民住宅基金。但卻由於土地取得困難、人力與資金未能配合，導致計畫進度緩慢。中低收入戶的償還能力及自籌配合款的能力薄弱，導致國宅出現滯銷的現象。此外，納入十二大建設後，政府無法支付龐大的住宅興建支出，造成國家的住宅財政危機。

而當時提供住宅的仍為民間的住宅市場，但1980年代面臨到世界經濟不景氣時在某種程度上壓制了土地投資，且有許多空屋滯銷，許多建設公司倒閉，形成民間市場的建築業困境。為了解決國家的財政危機以及建築業的困境，1982年國民住宅轉變了實施方向，增列了貸款人民自建及獎勵民間興建，期望將民間資本納入以減輕國家負擔。而由於國民住宅滯銷的原因，政府放緩興建的速度，逐漸地以獎勵民間興建為主，國家興建為輔。同時也透過購屋貸款等

金融方面來提升居民對於住宅的可負擔能力，如1988年「輔助勞工住宅貸款處理要點」。

此時期政府開始重視住宅問題，但台灣與世界體系間的關係，除了原本的住宅供應問題，還面臨到房價上漲，使得政策制定上更為困難。總結此時期的發展重點如下：

(一) 經濟危機為此時期的主要影響因素，其次為國家整體發展方向。

1960年代都市化以及1970年代的石油危機所造成的房地產上漲與經濟不穩定為政府重視住宅問題的主因，而在之後的政策制訂則受到國家為了穩定經濟提出的十大建設與十二大建設影響。

(二) 可負擔住宅政策前半部分發展方向以政府興建為主，後半部分將供給面補貼以及金融機制納入做配合。

為了穩定房地產上漲以及低收入戶無力負擔住宅等問題，政府採取以量制價的方式，提出了國民住宅條例，透過政府興建提供住宅；另外與十二大建設相互配合，制定出所需提供的量。但在後半部分由於政府財政問題以及經濟產業的困境，因此將供給面的補貼引入，藉由獎勵的方式解決財政問題並改善產業困境。在需求面部分則因入了金融貸款的方式，藉此提升可負擔能力。整體而言，以供給面的政策為主。

(三) 提供對象由職業別轉向以中低收入家戶為主。

雖然仍可看到以職業別為主的補貼、貸款方式，但明顯發現到政府逐漸重視實際需要幫助的中低收入家戶，且在國民住宅條例中也期望由政府興建售予低收入家戶為主；獎勵民間興建中所得之國民住宅。

(四) 執行機構層級提升，各縣市也有正式的負責機構。

不同於前一時期的臨時性計畫以及機構，在國民住宅條例頒訂後，政府成立正式的機構，並為了順利執行計畫，將機構合併或是擴大職權，除了中央、省政府之外，各縣市也成立國宅局或國宅科，配合執行國民住宅條例。

三、1990~現今

1990年房價再次上漲，為了解決此問題，在國建六年計畫將「中低收入住宅方案」併入「新社區發展計畫」，以區段徵收取得土地興建中收入住宅及國宅，使國宅政策朝向都市建設大規模開發。(林萬億，民95)。1993年也積極推

動眷村改建國宅計畫，藉由「國軍老舊眷村改建條例」，配合都更以及國宅興建計畫，藉此提供低收入家戶住宅。1994年引進民間力量配合政府政策開辦「勞工住宅輔建方案」，即所謂 6 萬元一坪勞工住宅社區興設計畫，惟執行一期，共 18 個興建案、1,771 戶後，因有大量空餘屋而停止。(陳麗春，民97)

房價持續上升、居民的住宅負擔逐漸加重、民間社會福利團體發聲等因素，促使政府再次重視居住以及負擔能力等問題。自1999年研擬住宅法草案調問，但未有共識；2000年提出許多優惠購屋貸款專案；直到2005年通過「社會福利政策綱領」，提到社會住宅與社區營造的項目，以此為依據，從新研擬住宅法。該年亦頒布「整體住宅政策」，目標為健全住宅市場、建立公平效率之住宅補貼制度及提升居住環境品質三方面，亦鼓勵私部門及第三部門開發經營適合弱勢者居住之住宅。2006年由內政部行政院統一之前的補貼相關機制，提出「整合住宅補貼資源實施方案」，整併住宅基金，有效率的協助國民居住於適居之住宅。直到2012年核定「住宅法」，目的為健全住宅市場，提升居住品質，使全體國民居住於適宜之住宅且享有尊嚴之居住環境。

此時期仍舊存在著房價問題，但政策方向則逐漸轉向需求面與供給面並存，並整合之前由不同機構所執行的補貼機制，期望較有效率的執行住宅可負擔的相關政策。歸納此時期的重點如下：

(一) 此時期的政策制訂主要都是受到房價上漲的影響。

台灣的房價逐年上漲，居民的居住負擔也逐漸上升，使得民間社會福利團體發現到一些社會問題，進而影響到政府在近年來的政策制訂內涵。

(二) 前期以供給面政策為主，後期為整合需求面政策並制定住宅法。

企圖透過眷村改建和都更相互提供國宅以及勞工住宅輔建等供給面的政策解決房價上漲的問題，但無法解決房價上漲且導致空屋增加。後期則轉向由需求面的政策來提升人民的住宅可負擔能力，更進一步的制定住宅法，企圖規範可負擔住宅的提供對象及相關補貼與興建辦法。

(三) 統一需求面政策的執行機構，使政策執行上可更加有效率。

在2006年統一住宅補貼規定之前，台灣的住宅補貼機制是根據不同的職業別而分別歸屬於勞工局、農委會等單位，在資金的分配上以及補貼規定上有所不同，因此在統一住宅補貼之後，可以更公平的給予補貼金額且有效的運用資金。

四、1950~現在 總體發展概況

在台灣的可負擔住宅政策發展脈絡中，可以發現到可負擔住宅的提供以及金額補助兩種政策並行，故將歷年的可負擔住宅政策、可負擔住宅權屬以及可負擔住宅的相關預算做比較，如下圖3-3所示。在1980年前明顯的發現到台灣的可負擔住宅以政府提供為主要的來源，且在當時只有少數是透過金融補貼機制興建可負擔住宅或取得可負擔住宅，在1980年之後，金融補貼機制才逐漸成為取得可負擔住宅的主要方式，從預算的提供上也可以發現到目前台灣以透過補貼機制為目前促使人民取得可負擔住宅或是在可負擔範圍內居住於合適的住宅之主要方式。而在歷年的可負擔住宅發展過程中，大多是在國民住宅條例「層疊」上原有的規則，而在近年來則因為國民住宅條例無法發揮其作用而形成了「漂移」變遷模式；新制定的住宅法在條文內規範出社會住宅以及住宅補貼等法條，但本研究認為是在原有的國民住宅條例相關的規範上進行了「層疊」的變遷模式。



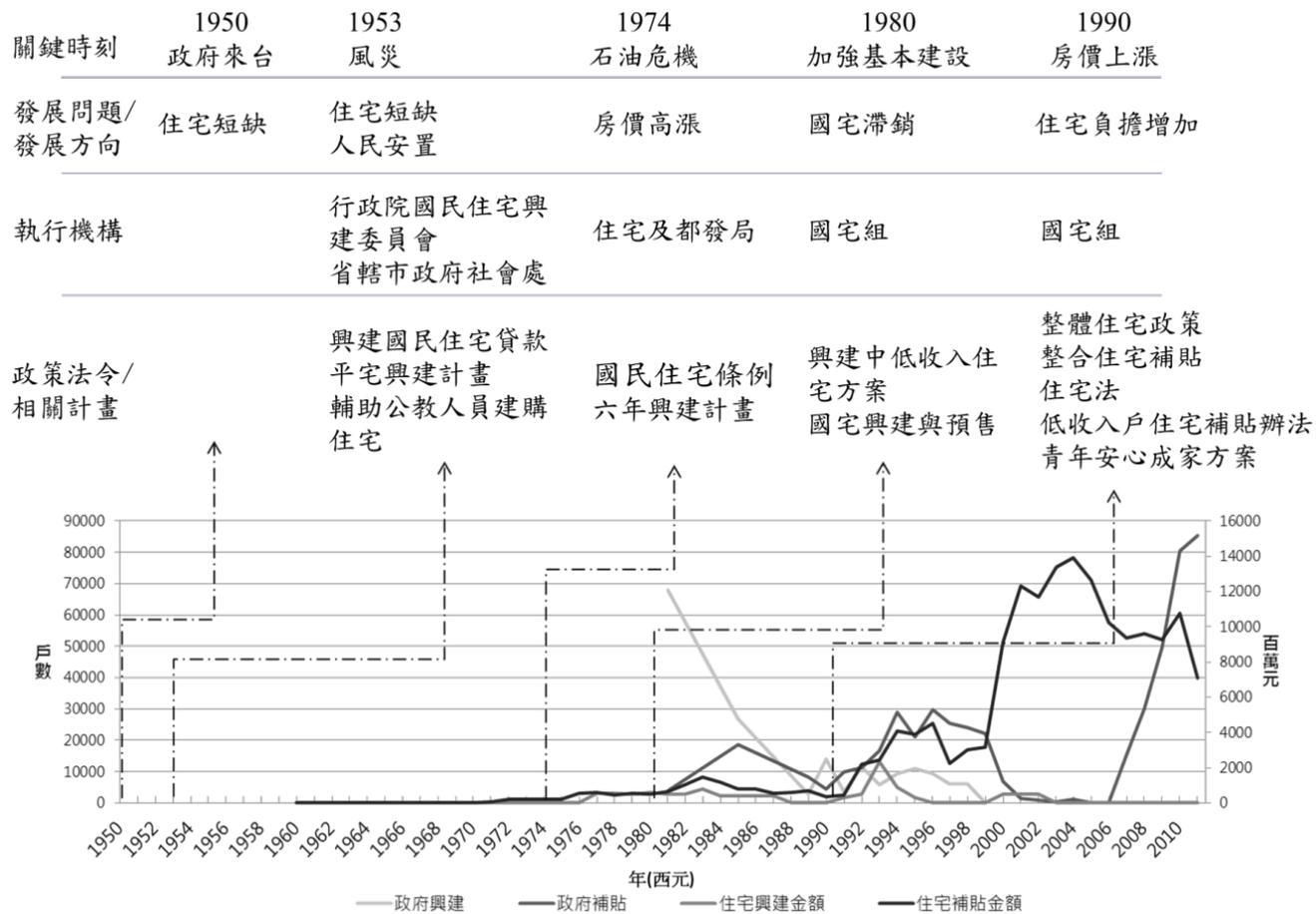


圖 3- 3 台灣可負擔住宅政策發展脈絡、可負擔住宅戶數權屬及預算圖

資料來源：行政院內政部主計處，2013；行政院內政部營建署，2013

五、小結

整體而言，台灣的可負擔住宅政策發展過程中，受到住者有其屋的影響，以供給面的政策為主；需求面的政策較少，且大多以職業別作為提供對象的分野。但在近年來供給面與需求面的政策逐漸並行，以期達到全體國民居住於適宜之住宅且享有尊嚴之居住環境的目標。歷年台灣可負擔住宅政策發展脈絡整理如下表3-4所示，並從下列幾個面向簡述1950~2012年台灣可負擔住宅政策發展歷程。

（一）關鍵時刻

起初是由於風災才注意到住宅供需問題，在尚未解決供需問題時又面臨到國家發展定位以及經濟危機等影響，促使台灣制訂可負擔住宅政策。時至今日，台灣仍受到房價上漲的困擾。在經過不同關鍵時刻的影響下，台灣朝向建立完善的可負擔住宅政策邁進。

（二）政策制定方向

1950年代~1980年代之間以政府興建住宅為制定方向，期間面臨到財政問題以及產業困境等，增加了提供面的補貼，但仍舊以興建住宅的提供政策為主要的制定方向。政策的發展過程以提供面為主，間或夾雜需求面的補貼機制；直到近期需求面的補貼才逐漸被重視。

（三）可負擔住宅取得方式

對台灣而言，受到「有土斯有財」以及「住者有其屋」的概念影響，對於住宅的概念早期以買賣為主，出租的可負擔住宅佔少數；近年來台灣的可負擔住宅才由出售的改念轉變為租賃。

（四）執行機構

早期為臨時性機構，在通過國民住宅條例之後，才設立國民住宅興建委員會，由政府提供國民住宅。直到1980~1990年代間民間開發商才被納入提供的一環。現今國民住宅已暫緩興建，中央管理國民住宅相關事業為營建署國民住宅組；各縣市為國宅局或國宅科。

（五）政策演變路徑

1950~1960年代受迫於政治情勢的壓力，採取消極的政策；1970~1990年代因為經濟及國家發展的因素而採取興建供給的政策，並不斷的修改法令自

我加強供給的方式。近期產生房價上漲的問題，政府仍先以興建供給為主要的政策，之後才由供給面轉向需求面補貼。整體而言，政府的政策演變以供給面為主，直到近期才將重心轉向需求面。

（六）重要政策

國民住宅條例為台灣正式重視住宅問題後所制定的法令，最初由政府興建提供住宅予低收入家戶，之後不斷的修法增加了貸款自建、獎勵民間興建等提供方式。儘管沒有完全解決當代的問題且在102年因住宅法取代而廢止，不可否認的是國民住宅條例在執行的期間，因應台灣的發展企圖從供給方式的改變提供低收入家戶住宅。對台灣的住宅可負擔概念的執行上有一大貢獻。



表 3-4 台灣可負擔住宅政策發展脈絡表

| 年代 | 主要驅動力 | | 影響 | 制定政策、法案 | | 政策、法案面向 | 政策、法案內容 | 發展重點 |
|-----------|-------|-----------|----------------------|---------|------------------|---------|---------------|--------------------------|
| | 面向 | 事件 | | 年分 | 名稱 | | | |
| 1950~1970 | 戰爭 | 國共內戰結束 | 國民政府撤退來台，人口大量增加，住宅簡陋 | 1950 | | 執行機制 | 以提供住宅補貼 | 住宅提供 |
| | | | | 1957 | 興建國民住宅貸款條例 | 執行機制 | | |
| 1970~1990 | 經濟 | 通貨膨脹、石油危機 | 消費者物價指數上漲 | 1976 | 國民住宅政策—國宅六年興建計畫 | 執行對象 | 以政府興建提供國民住宅為主 | 以房租補貼為主 |
| | | | | 1982 | 國民住宅政策—國民住宅興建與預售 | 執行機制 | | |
| 1990~2010 | 經濟 | 房價上漲 | | 1990 | 國民住宅政策—新社區發展計畫 | 執行機制 | | 住宅提供者從政府轉變為民間，並以整合相關政策為主 |
| | | | | 1993 | 推動眷村改建國宅計畫 | 執行機制 | | |
| | | | | 1994 | 民間積極參與低收入戶住宅興建 | 執行對象 | | |
| | | | | 2000 | 整體住宅政策 | 執行機制 | | |
| | | | | 2004 | 整體住宅政策定案並發布 | 執行機制 | | |
| | | | | 2007 | 整合住宅補貼 | 執行機制 | | |
| 2010~Now | 經濟 | 房價所得比上升 | | 2012 | 住宅法 | 執行機制 | | |

資料來源：整理自（徐韻涵，民 100；陳麗春，民 97）

第四節 小結

英國以及美國在1950年前已經有住宅法案或是住宅提供的執行，戰後的國內政治也較台灣穩定。雖然在國情以及政策的制訂上有所落差，但是考量到①美國及英國有完善的法案及政策目標、②台灣在發展上有一定的程度受到美國影響、③台灣近期的住宅政策與福利制度相互影響，而英國部分的住宅政策為福利制度的組成等因素，在上述三節中分別述說英國、美國以及台灣的可負擔住宅政策演變脈絡。藉由英國、美國與台灣的政策制定上的差異以及發展脈絡的異同。

大致上三個國家的政策都是從供給面轉向需求面，而最初都由政府供給住宅，但在之後的發展則根據制度及國情的不同而有所差異。在發展脈絡中，不難看出各國在政策上「自我強化」的狀況發生。英國基於政黨的執政理念不同，從整個發展脈絡中可以發現到當政黨輪替時，會對上次執政所提出的政策進行「自我強化」；美國在1970~2012年間對於達到混居的目標以及補貼機制持續「自我強化」；台灣則是長期對於住宅提供的機制呈現「自我強化」的狀況。

三個國家均有專責機構負責可負擔住宅相關事宜，英國為HCA(Home and Community Agency)、美國為HUD，台灣為營建署國民住宅組。在提供可負擔住宅的機構發展上有所不同，英國與美國發展至今，均有第三部門的介入；台灣的民間組織較少介入可負擔住宅提供。可負擔住宅取得方式則產生了微妙的關係，英國及美國的可負擔住宅早期以租賃為主，近年來卻透過法令規定加強可負擔住宅買賣的機制；台灣受到「住者有其屋」的影響，在早期無論是可負擔住宅或是一般的住宅市場都以買賣為優先，直到近期強調「住者適其屋」，觀念才由買賣轉為租賃。

台灣的可負擔住宅政策發展至今，受到世界的政治以及經濟環境影響很大，多數時間花在穩定國家及社會發展，且在1950年前較無住宅政策的基礎，在發展上較英、美兩國緩慢，因此可藉由英、美兩國的發展脈絡作為借鏡，避免台灣之後的可負擔住宅政策在執行上發生類似的問題。

第四章 台灣可負擔住宅政策內涵演變

從台灣可負擔住宅政策發展歷程中，可以得知不斷的增強供給面的政策內容，而補貼面的政策較少著墨，而在此種情況下，台灣可負擔住宅政策內涵是否會有所改變，抑或是有自我強化的現象。本章中將分為台灣可負擔住宅政策內涵概述以及可負擔住宅政策內涵發展分析兩部分進行討論。

第一節 台灣可負擔住宅政策內涵概述

目前台灣的可負擔住宅有：國民住宅、平價住宅、公營住宅、合宜住宅以及社會住宅，其中只有國民住宅、社會住宅為法定名詞，其他為概念名詞。無論是否為法定名詞，這些可負擔住宅的提供上仍有相關的規範與內涵。下表4-1根據其規範，分為興建者、管理者、取得方式、審核資格之單位、必備條件、附帶條件以及特殊情況等七面向，簡略的將各可負擔住宅政策內涵做一整理。

政府對可負擔住宅的概念，公營住宅與平價住宅的提供者為公部門；現實執行狀況下，由私部門提供合宜住宅；在法令的規範下，國民住宅及社會住宅則可由政府興建或是民間興建。管理方面，公營住宅、平價住宅以及國民住宅原則上為公部門進行管理；合宜住宅在簽約條件中已規定須由私部門進行管理；而社會住宅在法令規範下得知可由公部門或私部門進行管理。取得方式目前除了國民住宅依法可有出售與出租兩種方式外，其餘以出租方式取得住宅。由主管機關審核的基本單位以家戶為主，其中社會住宅也可個人為單位申請。審核過程中的必備條件均為無自有住宅者，且收入在一定標準以下者，其中收入的標準一個住宅的規範不同而有所差別。附帶條件及特殊情況則是依各自的規範而不同，並非全部的可負擔住宅政策都有規範。

表 4-1 台灣可負擔住宅內涵整理表

| 項目 | 現有內涵 | 現行可負擔住宅 |
|---------|---------------------------------|-----------------------|
| 興建者 | 公部門 | (公營住宅、平價住宅) |
| | 私部門 | (合宜住宅) |
| | 公、私部門均可 | (國民住宅、社會住宅) |
| 管理者 | 公部門 | (公營住宅、平價住宅、國民住宅) |
| | 私部門 | (合宜住宅) |
| | 公、私部門均可 | (社會住宅) |
| 取得方式 | 出租 | (公營住宅、平價住宅、合宜住宅、社會住宅) |
| | 出售、出租均可 | (國民住宅) |
| 審核資格之單位 | 家戶 | (公營住宅、平價住宅、合宜住宅、國民住宅) |
| | 家戶、個人均可 | (社會住宅) |
| 必備條件 | 1. 無自有住宅者 2. 收入在一定標準之下者 | 均有 |
| 附帶條件 | 1. 設籍 1 年以上 | (公營住宅、國民住宅) |
| | 2. 不得有其他住宅申請及住宅補貼 | (公營住宅) |
| | 3. 設籍台北市 6 個月以上 | (平價住宅) |
| 特殊情況 | 國民申購資格第四項 | (國民住宅) |
| | 住宅法第 4 條 | (社會住宅) |
| | 台北市登記有案之生活照顧戶、生活輔導戶、臨時輔導戶及重大災害戶 | (平價住宅) |

資料來源：整理自（內政部，民 100；台北市社會局，民 99；台北市政府，民 102；住宅法，民 100；國民住宅條例，民 94）

政府對於可負擔住宅政策的初衷為政府應保障人民的居住，基於住者有其屋的概念，可以得知興建者與管理者大多為公部門；取得方式在國民住宅長期的出售與出租操作後，轉變為以出租為主；由於在可負擔住宅政策的概念中隱含社會福利的想法，為保障可負擔住宅服務對象是中低收入家戶，故目前可負擔住宅的規範中，審核資格單位以及必備條件趨近相同。

第二節 可負擔住宅內涵發展分析

在前一小節中大致歸納目前台灣可負擔住宅規範的內涵，初步對可負擔住宅規範有所認知。在此節中將針對細部的規範進行檢視，除了分析不同的可負擔住宅政策間的規範是否有所關聯外，更進一步的了解同一可負擔住宅政策在不同時期的修正過程

中的轉變及注重的面向。在此分析後，與可負擔住宅政策發展演變做對照，更進一步了解台灣可負擔住宅政策的演變脈絡。

首先將各個可負擔住宅制定的原因及年份整理如下表4-2所示。可負擔住宅所依循的法令早期為興建國民住宅貸款條例，在國民住宅條例頒定後，隨即廢除；而國民住宅條例在執行多年後，由近期所制定的住宅法所取代。

表 4-2 台灣可負擔住宅年代表

| 年分 | 1954 | 1972 | 1975 | 1982 | 2002 | 2005 | 2010 | 2011 |
|-------|------------|--------|------|------|----------|----------|---------|------|
| 可負擔住宅 | 平價住宅 | 平價住宅 | 國民住宅 | 國民住宅 | 國民住宅 | 公營住宅 | 合宜住宅 | 社會住宅 |
| 制定原因 | 風災 | 安康計畫 | 房價上漲 | 國宅滯銷 | 配合社區發展計畫 | 配合整體住宅政策 | 根據住宅法草案 | 住宅法 |
| 對應法令 | 興建國民住宅貸款條例 | 國民住宅條例 | | | | | 住宅法(草案) | 住宅法 |

資料來源：整理自（徐韻涵，民 100；陳麗春，民 97）

一、台灣可負擔住宅相關法令沿革分析

台灣在歷年的可負擔住宅政策制定中，直接影響的法令分別為興建國民住宅貸款條例、國民住宅條例以及住宅法。下面將針對此三條法令內涵進行分析。

（一）興建國民住宅貸款條例(1957~1975)

在執行此條例的期間，大致將興建國民住宅分類為：一般國民住宅、勞工住宅、機關學校員工住宅、災害重建住宅、配合拆除違建興建國民住宅、平價住宅、配合小康計畫興建貧民住宅以及鼓勵投資興建住宅。在此段落中就一般國民住宅以及平價住宅做討論。

1.平價住宅：為運用社會福利基金在本省四省轄市分區集中興建平價住宅，分配授予登記有案之一、二、三級貧民居住。貸款數為造價百分之九十九，免付利息，貸款償還期間為二十年。

(1)興建者：省轄市政府。

(2)經營管理者：社會局或社會處。

(3)提供對象：政府登記有案之一、二、三級貧民。

(4)取得方式：由政府分配取得，但須付貸款。

(5)其他：貸款償還期間為二十年。

2.一般國民住宅：針對一般中低收入家庭之需要，在本省各主要城市及發展地區，由政府籌供土地集中興建出售，或貸款由各申請戶自備建地，自行僱工興建。其貸款自建如係集中興建者，并由當地縣市政府輔導成立聯建小組辦理發包興建。

(1)興建者：政府或各申請戶。

(2)經營管理者：各縣市政府。

(3)提供對象：一般中低收入家庭。

(4)取得方式：出售。

(5)其他：無。

前揭章節中已得知此條例屬臨時性政策，且在國民住宅條例制定之後便予以廢除。因此在制定的內容中固然有許多種興建國宅的分類，但其內涵的規範較為概要。

(二) 國民住宅條例(1975~2012)

由於興建國民住宅貸款條例內容僅止於國民住宅貸款之有關事項，實施以來，缺點甚多，例如貸款利率缺乏彈性，政府補貼過多。無出租住宅之規定以及無強制回收住宅之規定。而為解決並改進上述之困難，有效推動國民住宅之興建與管理工作，因此擬定國民住宅條例。於1975年制定國民住宅條例後，經過三次的修正，1982年的修正案主要針對管理者與興建方式；2002年為因應精省的政策所做的主管機關調整；2005年針對管理者進行修正，並於2012年因住宅法的制訂而廢止。

1.國民住宅條例（1975制定發布）

此條例制定之目的係為統籌興建及管理國民住宅，以安定國民生活及增進社會福祉。其中第四條規範國民住宅集中興建地區，應規劃興建市場、學校、公園、道路、上下水道及垃圾處理等公共設施。可視為國民住宅與都市規劃的關聯。

(1)興建方式：政府興建。

(2)經營管理者：中央主管機關為內政部；在省或直轄市為省、市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

(3)提供對象：較低收入家庭及軍、公、教人員家庭。

(4)取得方式：出租、出售。

(5)其他：無。

2.國民住宅條例（1982修正發布）

1982年所修正發布的國民住宅條例，在土地取得、提供對象、經營管理以及興建國宅方式進行了修改，然而在裡面仍較少提到關於國民住宅出租的規範。

(1)興建方式：政府興建、人民自建、投資興建。

(2)經營管理者：中央主管機關為內政部；在省或直轄市為省、市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

(3)提供對象：較低收入家庭。

(4)取得方式：出租、出售。

(5)其他：無。

3.國民住宅條例（2002修正發布）

為配合政府精省的組織改革，以及國宅滯銷等大環境變動等因素，再次修正國民住宅條例，在此次的修正中，針對主管機關以及出租、出售等相關限制作調整。

(1)興建方式：政府興建、人民自建、投資興建、輔助人民自購。

(2)經營管理者：中央主管機關為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

(3)提供對象：較低收入家庭。

(4)取得方式：出租、出售。

(5)其他：無。

4.國民住宅條例（2005修正發布）

在前次的修法當中，承租者或承購者在屆滿年限後可出售或轉讓的對象限制放寬，不僅只限於較低收入者或是政府優先承購，而是一般的民眾也可租賃或購買。而這也使得國民住宅原本的功能逐漸地消逝，使得國民住宅回歸到一般住宅，因此於2005年再次修法。

- (1)興建方式：政府興建、人民自建、投資興建、輔助人民自購。
- (2)經營管理者：中央主管機關為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。
- (3)提供對象：較低收入家庭。
- (4)取得方式：出租、出售。
- (5)其他：無。

國民住宅條例在歷年的修法過程中，不斷的自我強化，無論是針對前次法規內容之缺漏、因應大環境的改變或是受現行法規之影響。在立法期間，可以看出國民住宅條例有不斷的進步並以社會福利的角度，提供民眾居住的權利。

（三）住宅法（2011至今）

有鑑於國內住宅供需失調，價格起伏波動及住宅市場資訊匱乏等問題嚴重，且公部門住宅業務由不同部會辦理，使住宅資源無法適當整體規劃及做最有效率且公平之利用，爰此擬訂住宅法。在住宅法中擬定了一般住宅以及社會住宅，在此針對社會住宅做討論。

- 1.興建方式：政府興辦、民間興辦。
- 2.經營管理者：直轄市政府、縣（市）政府或民間。
- 3.提供對象：具特殊情形或身分者。
- 4.取得方式：出租。
- 5.其他：無。

（四）小結

無論是興建國民住宅貸款條例、國民住宅條例或是住宅法，在立法的過程中秉持社會福利的精神，企圖從興建方式、經營管理者、提供對象以及取

得方式的改變，提升可負擔住宅的供給，以達成住者有其屋或住者適其屋的概念。

在此節中並未詳細的針對各法律的條文說明，但在本研究整理的過程中發現到此些條例在立法的過程中，對於土地取得、資金來源以及執行機構（管理機構）有相當的討論，此外在國民住宅條例中也針對了提供對象進行詳盡的討論，如：不同興建方式的提供對象、低收入家戶是否能承租或承購國民住宅等。在住宅法的規定中，一一列舉提供對象，但其規範與國民住宅條例相似，是否能達到住者適其屋仍是一大問題，此外對於資金來源以及土地取得著墨較少，可否穩定的提供可負擔住宅仍待商榷。

二、台灣可負擔住宅內涵分析

在了解台灣可負擔住宅相關政策的內涵後，此段落將針對目前台灣現有的可負擔住宅類型做提供對象、興建者、管理者以及取得對象做比較。

從下表4-3可以的整理中可知目前的可負擔住宅在提供族群上有一定的相似度存在，就年齡以及戶籍限制而言，除了滿法定年齡之外，也要有地理上的依據，以此做為限制。然而在家庭狀況限制以及經濟限制上大多有共同的審核標準，且在經濟限制上以所得收入作為評斷之標準，其間的差異只在於標準的高低程度。而其他面向的內涵大多相同。

從整個制定發展的角度而言，雖然有在變動，但是在制度變化的面向上而言，這些可負擔住宅之間的變化是一種漂移的過程，既有的可負擔住宅評估的規則仍舊存在，但既有的可負擔住宅評估的規則仍舊存在，但由於台灣外部環境改變，使得原本的作用及規範逐漸不適用，但是政府卻未積極的改變，使其逐漸地喪失了該有的作用。這也會造成雖然政府有提出不同類型的可負擔住宅，但是卻未針對台灣的環境進行不同的改變，使得政策制定之後仍無法解決住宅可負擔之問題。此外，目前的可負擔住宅提供族群仍較少因地制宜，對於不同地區需要可負擔住宅之民眾會有所影響。

表 4-3 台灣現有可負擔住宅比較表

| 住宅名詞 | | 平價住宅 (1972) | 國民住宅 (2005 最新版) | 公營住宅 (2005) | 合宜住宅 (2011) | 社會住宅 (2012) |
|----------------|--------|---|--|--|--|---|
| 提供族群 (必備條件) | 年齡限制 | | 申請人年滿 20 歲 | 申請者大約介於 20~45 歲之間 | 申請人須年滿 20 歲 | 由直轄市、縣(市)主管機關定之 |
| | 戶籍限制 | 設籍台北市 6 個月以上 | 在該行政區設有戶籍者 | 設籍台北市該行政區 1 年 | | 由直轄市、縣(市)主管機關定之 |
| | 家庭狀況限制 | 台北市登記有案之生活照顧戶、生活輔導戶、臨時輔導戶(以上三類即現行低收入戶第 0 至 4 類)及重大災害戶 | 與直系親屬設籍於同一戶或有配偶者,或年滿 40 歲無配偶者;或父母均已死亡,戶籍內有未滿 20 歲或已滿 20 歲仍在學、身心障礙或沒有謀生能力且無自有住宅之兄弟姊妹需要照顧者 | 申請人家庭人口數大多 3 人以上 | 與直系親屬設籍於同一戶或有配偶者,或年滿 40 歲無配偶者;或父母均已死亡,戶籍內有未滿 20 歲或已滿 20 歲仍在學、身心障礙或沒有謀生能力且無自有住宅之兄弟姊妹需要照顧者 | 由直轄市、縣(市)主管機關定之 |
| | 經濟限制 | 本人、配偶及二親等直系血親無自有住宅或未配住公有宿舍者 | 1.本人、配偶、戶籍內之直系親屬及其配偶,均無自有住宅者。 2.符合行政院公告之收入較低家庭標準者 | 1.本人、配偶、戶籍內之直系親屬及其配偶,均無自有住宅者 2.家庭成員最近一年綜合所得稅各類所得資料清單在 50% 分位點以下 | 1. 本人、配偶、戶籍內之直系親屬及其配偶,均無自有住宅者。 2.家庭年收入低於公告受理申請當年度之臺北市百分之五十分位點家庭之平均所得者 3.家庭年收入高於公告受理申請當年度之臺北市百分之五十分位點家庭之平均所得者且低於當年度之台北市百分之八十分位點家庭之平均所得者(2.3.擇一即可) | 1.無自有住宅者 2.一定所得、財產基準以下之家庭或個人為限(擇一即可) |

| | | | | | | |
|------|-----|-------------------|-----|---|--|--------------|
| | 其他 | | | 1.不得有其他住宅申請及住宅補貼 2.曾入住公營住宅之申請人及其配偶，於租約期滿日或契約終止日後2年內不得申請其他公營住宅。 | | |
| 特殊狀況 | | 國民申購資格第4項(可享申購優惠) | | | | 住宅法第4條(補貼額度) |
| 興建者 | 公部門 | 公部門 or 私部門 | 公部門 | 私部門 | | 公部門 or 私部門 |
| 管理者 | 公部門 | 公部門 | 公部門 | 私部門 | | 公部門 or 私部門 |
| 取得方式 | 租賃 | 出售 or 租賃 | 租賃 | 租賃 | | 租賃 |

資料來源：整理自(內政部，民100; 台北市社會局，民99; 台北市政府，民102; 住宅法，民100; 國民住宅條例，民94)

第三節 小結

在前述的分析中可得知台灣的可負擔住宅相關政策之內涵以及目前可負擔住宅的規範，相關政策之內涵大多抱持著社會福利的概念，在修正或擬訂法律時，往往會因為台灣整體環境的改變而有所調整。以國民住宅條例為例，國民住宅條例在修正的過程中，因為房價上漲、政府組織改革以及國宅滯銷等因素而進行修法，然而在歷經修法後，除了逐漸增強原本條文的規範之外，也將法令導入了「鎖入」的狀態，使得政府透過不同的興建方式大量興建國民住宅，逐步放寬國民住宅的轉讓、出售等規範，最後導致國民住宅滯銷，造成沉默成本的增加，使得國民住宅更加無法跳脫原有的機制。

將此章與前一章節所歸納出的台灣可負擔住宅政策發展歷程做對照，依本研究的眼光認為台灣的可負擔住宅政策至今並無跳脫原有的機制。對於可負擔住宅政策而言，住宅供給與住宅補貼是不可避免的，且現今的住宅法才剛起步，詳細的施行細則尚未頒定執行，但單就目前住宅法中對於住宅補貼以及社會住宅的規範而言，可以認定法令上有所進步，但仍受原有執行機制的影響。在此兩項的規範中，大多與之前的法令相同，在規範上以無自有住宅或特殊情形者為主，雖有根據不同機制規範對象，整體而言，規範對象以經濟及社會弱勢為主，對照之前的國民住宅條例，增加了對社會弱勢的關注，但在經濟層面而言，卻無法得知是否有照顧到弱勢族群；興建方式以及住宅補貼機制方面，大多承襲國民住宅條例內容，雖可照顧到特殊情形者，但卻忽略了不在規範內，但卻有住宅負擔問題的民眾。

雖然台灣並非福利國家，無法完全的滿足整體國民之需求，但根據民生主義的規範以及近年來營建署所提的口號，人民應有合適的居住環境以及住宅。整合第三章及第四章的分析後，就本研究的觀點而言，從早期的法令到現今的住宅法，大多以弱勢族群為主，但對於在弱勢族群規範邊緣的一般民眾，卻無法可依循，而補貼機制或是取得可負擔住宅的方式仍大多維持原狀，無多元化的方式相互配合。從路徑依賴的角度審視台灣可負擔住宅相關政策的演變，本研究認為歷年的演變脈絡是呈現「層疊」以及「漂移」的狀態，整體而言，台灣的可負擔住宅政策是處於「鎖入」的狀態中。

第五章 實證分析

從上兩章中，本研究認為台灣的可負擔住宅政策發展脈絡中呈現「鎖入」的現象，而這也是導致在同樣的時間內，面臨同樣的事件，然而英國以及美國已發展出較完整的可負擔住宅制度而台灣尚處於初始階段的原因。且台灣的各個可負擔住宅也可發現到些許的自我強化機制。

而為了使此解論更加有說服力，本章將根據之前有探討住宅制度變遷的文獻以及對於住宅制度有深入了解的專家進行訪談，作為一驗證機制。

第一節 訪談內容及訪談對象說明

一、訪談內容

在第三章以及第四章中，藉由文獻資料對英國、美國以及台灣的可負擔住宅政策的發展脈絡進行探討，進而提出本研究所認為的脈絡及其關鍵時刻，另外也對台灣的可負擔住宅之內涵進行了探討，以了解其內涵上異同之處。而為了證實本研究所提出之觀點是否合理及正確，因此擬出了訪談問題，試圖藉由訪談進一步對本研究進行驗證。

在訪談的內容中，主要分成兩大部分，第一部分為可負擔住宅政策發展的相關問題，在此一部分的問題主要是想了解受訪者對於本研究所提出之觀點是否認同，並企圖從訪談的內容中獲取文獻中所無法得到的一手資料。第二部份針對台灣的可負擔住宅內涵列出相關問題，期望藉由此部分的問題了解到受訪者對於台灣可負擔住宅的看法以及其對於目前台灣的可負擔住宅內涵是否有所欠缺之處，藉此了解到目前的內涵是否有所缺失。

二、訪談對象說明

在訪談對象的選取，可從產、官、學三界找尋，然而首先考量到本研究所欲探討的為可負擔住宅政策的演變脈絡，而在產界中較無可負擔住宅此一概念，且對於產界而言，其所關注的較為建設方面的法規及政策，因此本研究不考量產界人士。雖然政策是由官界人士所制定的，但是考量到之前的制定政策的人士無法得知且制定政策的官界人士大多為位階較高之官員，在協調訪談方面較為困難，而若是詢問非制訂該政策之官界人士，則無法得知其是否熟悉該政策，故訪談對象將排除官界人士。而在學界部分，則是以過往有研究住宅政

策或是有發表與住宅政策相關期刊文章之學者作為訪談對象，以確保其在住宅政策方面的專業性，以提高本研究的訪談對象之代表性。是故以下為本研究所進行深度訪談之研究住宅政策的學者，訪談人數共六人，如下表5-1所示

表 5-1 訪談對象說明表

| 受訪者編號 | 受訪者職稱 |
|-------|---------------|
| A | 不動產經營系副教授 |
| B | 財務金融學系副教授 |
| C | 地政系教授 |
| D | 都市計劃系教授 |
| E | 不動產與城鄉環境學系教授 |
| F | 土地開發與管理學系助理教授 |

三、論證內容

在此章中所欲驗證的內容有兩項：

- (一) 本研究所提出的台灣可負擔住宅政策發展歷程中，關鍵時刻與政策法令及相關計畫間是否與受訪者有所出入，並在最後提出較完善的發展歷程。
- (二) 本研究認為目前台灣的可負擔住宅政策仍呈現「鎖入」的狀態，與受訪者歷年的研究及觀察結果是否有所差別。

第二節 台灣可負擔住宅發展歷程

在本文前揭章節中分析台灣與英國以及美國在可負擔住宅發展脈絡之差異，而從中建構出台灣可負擔住宅政策發展變遷示意圖如下圖5-1所示，可以指認出5個主要關鍵時刻以及其所導致相關政策的形成；本節將就實證訪談結果對照5個主要關鍵時刻及相關政策成敗原因進行進一步的分析。

| 關鍵時刻 | 發展問題 | 發展方向 | 執行機制 | 執行層級 | 政策法令 | 執行計畫 | 實際成果 |
|----------------------|-----------|------|--------------|------|-----------------------------------|--------------------------|----------|
| 1950政府播遷來台 1953風災 | 住宅短缺 | | | 中央 | | | 進行住宅補貼 |
| 1970 | 住宅短缺、人民安置 | | 行政院國民住宅興建委員會 | 地方 | 興建國民住宅貸款 | 平宅興建計畫 補助公教人員 建購住宅 | |
| 1980 | 房價高漲 | | 住宅及都發局 | 中央 | 國民住宅條例 | 六年興建計畫 | |
| 1990 | 國宅滯銷 | | 國宅組 | 縣市 | 國民住宅條例 興建中低收入住宅方案 | 興建與預售 | 出租國宅 |
| | 房價再次高漲 | | 國宅組 | 縣市 | 國民住宅條例 整體住宅政策 整合住宅補貼 住宅法 | 新社區發展計畫 眷村合建國宅 | 民間積極參與建設 |

圖 5-1 台灣可負擔住宅政策發展脈絡圖

一、1950政府播遷來台

台灣住宅政策一開始去碰觸，最早的角度從眷村開始，後來台北市才有平價住宅、整建住宅這一系列的課題，民國64年才有前不久廢掉的國民住宅條例。(受訪者B，個人通訊，2013)。

最早的住宅政策由眷村開始主要是台灣在1950年最大的問題是政府播遷來台，帶來了大量的移民人潮，處於需急速安定政府的局面，在當時並無制定完善可負擔住宅政策，省政府唯一的行動是提供些許的住宅補貼，讓大家隨意興建住宅。

然而住宅問題一開始純粹是量的不足，後來慢慢會有一些都市發展人民安置的問題，其實台灣的住宅政策是從安置這個概念出來的，一方面是中國大陸來台的人要安置，所以有眷村。(受訪者B，個人通訊，2013)。

由此可知，不論是住宅補貼亦或是眷村的建造，都只是為了安置來台的大量人潮，迅速的穩定政權。

二、1953風災

經過風災的侵襲之後，災民無家可歸，使得政府不得不正式面對住宅短缺之問題。

因為颱風或公共工程的拆遷，為了安置災民，才有平價住宅等出現。(受訪者B，個人通訊，2013)。

為了安置災民以及受限於美援的施壓，政府於1957年提出了興建國民住宅貸款條例，前述的平價住宅便是依據此條例所興建的，且條例中以職業界定提供對象。

在當時的住宅提供對象為二戰後的社會移民，而且是屬於族群照顧而非所得照顧。(受訪者A，個人通訊，2013)。

當時的平價住宅主要是由政府興建的，且平價住宅有租賃及買賣的機制，但因為出租的效果不好，所以之後就以買賣為主。這也是最遺憾的地方，沒有將出租的方式持續下去。(受訪者F，個人通訊，2013)。

在1950年代時期，台灣的住宅建設是屬於省政府的事情，由省政府制定法令及執行。(受訪者F，個人通訊，2013)。

在尚未執行興建國民住宅貸款條例，中央成立了行政院國民住宅興建委員會作為臨時性的主管機構，條例制定之後則由省政府社會處為業務主管機關。

從上述可得知政府對於住宅問題採取消極的態度，且政府對住宅議題並沒有概念，純粹是根據當時的社會狀況而給予反應。對於供給的對象也沒有針對收入高低，而是以族群或是不同的職業別作為依據給予住宅，而市民在取得住宅雖有出租及出售兩種方式，但卻以出售為主。

三、1970房價高漲

而到了1970年代時，由於房價上漲，政府為了抑制房價，制定了國民住宅條例，此時政府才對住宅政策有些許概念。

台灣算住宅政策或有系統的住宅政策應該是國民住宅條例，從那時候開始，那個年代是從美國的概念，是學都計的人從美國引進蓋住宅的概念，這一切都是供給面的議題。……民國60年代石油危機，在房價變高的背景之下，也產生台灣最早的負擔問題，在民國60年代後期到70初期，政府大量興建國宅，在那個背景之下，為了讓相對那個年代的高房價，政府要來解決人民買房子的問題所產生的政策，從此時可開始，住宅政策開始與房地產市場做結合（受訪者B，個人通訊，2013）。

但在住宅政策有些許概念之後，台灣的住宅政策卻在不久之後與房地產市場做結合，使得住宅政策開始不在只是單純的政策問題，而必須市場機制、經濟等更多的面向。

在房地產市場的投資行為讓房價偏離了該有的價格，進而使得住宅政策與資源間分配的不恰當造成了之後住宅的不可負擔（受訪者D，個人通訊，2013）。

在此時期所制訂國民住宅條例以及之後納入六年興建計畫以及十二大建設等，均屬於供給面的政策。除了上述的房價高漲原因之外，另外一講法為

國民住宅政策的考量並非是經濟因素，而是低收入家戶的增加，但卻採取供給面的補貼政策。（受訪者F，個人通訊，2013）。

而在此時國民住宅的主管機關也由省政府的社會處轉移到內政部，由內政部制定及管理相關規範並由住宅及都發局做為執行單位。

在1970年的關鍵時刻影響下，政府才開始對住宅議題有所概念，將主管機關轉移至內政部，將其視為內政發展之一環。但可負擔住宅政策的發展上仍以供給面政策為主，取得方式雖有規定出租及出售，但卻由於其一時期的出租效果不彰，因此也較著重於出售。

四、1980國宅滯銷

在此一時期，世界各國的發展已逐漸地以需求面為主要的可負擔住宅政策發展方向，而台灣在受到了世界潮流的影響，也有所改變。

由過往政府所做的可負擔供給面提供（興建國宅）轉變為從租金和貸款著手的需求面提供（受訪者E，個人通訊，2013），在新自由主義開始掌權的年代，當時六年國建提出被學術界圍剿，整個大時代變遷的結果，需求面補貼是對的，供給面的提供是錯的，雷根主義或柴契爾主義下的脈絡，之後就走上購屋利息補貼。（受訪者B，個人通訊，2013）。而購屋利息補貼主要是透過住宅

補貼的機制，在利息上降低門檻，增加人民在住宅上的可負擔性。(受訪者A，個人通訊，2013)。而這也是國家在住宅政策發展上的一大趨勢，在住宅的提供到達一定的數量之後，必然會轉向提供補貼。(受訪者F，個人通訊，2013)

此敘述與本研究所提出的國宅滯銷的關鍵因素有所不同，而對照期刊以及國家資料庫對國宅滯銷的說明，在此將房地產市場低迷視為此時期主要的關鍵因素。而此時期政府仍持續地興建住宅，企圖透過國民住宅的出租以及出售以刺激房地產市場，而此時仍由內政部為主管機關，但執行單位變成國宅組。

由於房地產低迷，導致國民住宅滯銷，但政府仍持續地興建國民住宅，雖然有受到自由主義的影響，逐漸地將供給面的提供轉變成需求面的補貼，但在可負擔住宅政策仍以供給面的補貼為主，需求面的補貼為輔。由於國民住宅滯銷的關係，有將一部份由出售轉變為出租，但取得方式仍是以出售為重。

五、1990房價再次高漲

1990年至今，台灣受到房價上漲後房價崩盤導致房地產下跌近而國宅滯銷，根據受訪者的表示，

1989年之前，台灣的房地產市場不斷的暴漲，到了1994年及1995年開始的房地產卻開始崩盤，一直持續到2003年。在這段期間，政府所蓋的國宅賣不掉，使得政府的國宅成本僵化，不得不將資產以資產質的方式整個銷售。(受訪者A，個人通訊，2013)。

而這也產生了政府財政的問題以及社會問題。民間的社會福利組織向政府提出社會問題後，需求面的補貼機制才較完善，雖然之前的興建國民住宅貸款條例以及國民住宅條例包含社會福利的概念，但在執行對象上仍有以職業為界線的規範。但在此之後的社會福利綱領以及住宅法中可負擔住宅的概念與社會福利的結合才較為明顯。使得經濟弱勢與社會弱勢的居民可提升住宅可負擔的能力。

那時候(1990年代)政府的角度思考問題，你有能力擁有的話我幫你，即使是學術界都還很慢，還停留在住宅補貼上。降低人民買房子的負擔，在這樣的情況下會造成中間層的人被往上拉，下層的人還在原地，像這樣的問題，是社福機構最先意識到這件事的嚴重性和迫切，正式提出大概是在2000年左右，那時住宅法再擬草案，住宅法草案從大概1995左右就在草擬了，但到了2002、2003年的草案中才被放入社會住宅這個專章，這樣的過程仍然與當時的住宅相

關的學界或是政府主管單位有衝突和協調，那是社會福利為什麼要擺入住宅，這樣的過程讓大家重新去思考到底台灣的住宅政策或可負擔住宅政策要怎麼做。(受訪者B，個人通訊，2013)。

現在可負擔住宅政策期望達到的目標是使全體國民居住於適宜之住宅且享有尊嚴之居住環境，所以

現在的政策發展關鍵是保障住宅的尊嚴。(受訪者A，個人通訊，2013)。

此時期政府及學界也開始對於之前的國宅出售方式有所質疑。

對於國宅而言，應該是消費住宅的品質，作為中繼住宅的概念，而非直接給予住宅。在經歷過1970年代的房價上漲後，原本的國宅出售導致了財務重分配的問題，讓政府重新思考國宅出售的缺失，才逐漸的轉成出租的概念。(受訪者A，個人通訊，2013)。

另外，過往國宅是利用公有土地興建的，但卻在興建完之後銷售給個人，並且早期的銷售對象是用職業和社群做區別，且台灣是施行土地私有制以及房屋私有制，使得之前的國宅出售造成了公有土地進行非公有使用，這是一錯誤的現象。(受訪者D，個人通訊，2013)。

因此使得目前台灣的可負擔住宅逐漸以出租為主，進而影響到補貼機制的施行。

住宅政策的效益開始從公平面去檢討，從公平正義的效率去看，因此在過往是以購屋貸款的機制，而現今轉變為租屋補貼的機制。(受訪者F，個人通訊，2013)。

政府於此時期的可負擔住宅政策已明顯地從供給面政策轉變為需求面政策，而可負擔住宅的取得方式也在觀念上有所改變。

可負擔住宅以出售方式是不公平，且有資源浪費的狀況。(受訪者C，個人通訊，2013) 因此現今觀念逐漸改變為出租為主。

六、小結

大致上本研究所提出的可負擔住宅政策發展歷程與受訪者的認知無太大出入。經過比對之後，可將本研究的可負擔住宅政策發展脈絡修改為下圖5-2。

| 關鍵時刻 | 發展問題 | 發展方向 | 執行機制 | 執行層級 | 政策法令 | 執行計畫 | 實際成果 |
|------------|------------|--------|--------------|------|-------------------------|--------------------------|----------|
| 1950政府播遷來台 | 住宅短缺 | | 行政院國民住宅興建委員會 | 中央 | | | 進行住宅補貼 |
| 1953風災 | 住宅短缺、人民安置 | | 台灣省政府社會處 | 省 | 興建國民住宅貸款 | 平宅興建計畫 補助公教人員 建購住宅 | |
| 1970 | 房價高漲 | 供給面補貼 | 住宅及都發局 | 省 | 國民住宅條例 | 六年興建計畫 | |
| 1980 | 房地產低迷 | 大量興建國宅 | 國宅組 | 縣市 | 國民住宅條例 | 興建與預售 | 出租國宅 |
| 1990 | 房價再次高漲 | 出租為主 | 國宅組 | 縣市 | 國民住宅條例 | 新社區發展計畫 眷村合建國宅 | 民間積極參與建設 |
| | 房價高漲後的房價崩盤 | 需求面補貼 | | | 興建中低收入住宅方案 | | |
| | | | | | 整體住宅政策 整合住宅補貼 住宅法 | | |

圖 5-2 修正後台灣可負擔住宅政策發展脈絡圖

在五個時期的發展脈絡下可以發現到可負擔住宅政策的轉變由供給面政策轉變需求面的補貼。而執行單位由原本的臨時縣機構轉變為省政府進而到內政部營建署。

在1950年代時期，台灣的住宅建設是屬於省政府的事情，由省政府制定法令及執行，演變至今，現在可負擔住宅政策的專責機構為營建署。(受訪者F，個人通訊，2013)。

取得方式則因為發現到財務重分配以及出售不公平等問題，逐漸地由出售轉變為出租。而此為本研究對台灣可負擔住宅政策演變脈絡之最後結果。

第三節 台灣可負擔住宅政策內涵

從前揭章節中得知台灣的可負擔住宅相關法令以及目前的可負擔住宅內涵大多相似，如：興建方式、營運管理者、提供對象等。本節將就實證訪談結果對照興建方式、營運管理以及提供對象做進一步的分析，以了解本研究以及受訪者對於可負擔住宅政策內涵認知上是否有所差異。

在了解台灣的可負擔住宅政策內涵之前，先了解台灣對於住宅的基本概念為何，再進行討論會較清楚。

住宅對於人民而言，不但是一種產業，更是民生必需品。跟其他產業在發展上會有所不同(受訪者A，個人通訊，2013)。

因此對於住宅這個名詞的概念而言，會包含了住、負擔以及社會福利等概念(受訪者B，個人通訊，2013)。

所以在了解可負擔住宅之前要先了解住宅是for sale還是for rent，對國外而言住宅是for rent但在台灣而言，住宅是for sale，在這制度以及住宅的傳統上的差異形成台灣與國外不同的地方。而所謂的社會住宅是for rent的意思。(受訪者C，個人通訊，2013)。

從上述可得知台灣在住宅本身的制度就與其他各國不同，也因此台灣在發展上會由於觀念上的不同而導致在可負擔住宅的發展上受到影響。

一、興建方式

興建方式逐漸從政府興建轉向民間興建或是配合貸款人民自建等方式，其主要原因有下列兩點：

政府資源有限無法蓋那麼多可負擔住宅。(受訪者C，個人通訊，2013)。
除了資金問題，土地持有也是一大問題。(受訪者A，個人通訊，2013)。

二、營運管理者

若單就可負擔住宅相關法令，在早期的營運管理者從原本的省政府社會處轉變到內政部營建署。

而且早期有事權不統一的狀況。(受訪者A，個人通訊，2013)。

對於現在而言，經建會主要負責政策，而執行則以國宅組為主。(受訪者B，個人通訊，2013)。

由此可知對於可負擔住宅的營運管理者在政府方面為國宅組。

三、提供對象

在本研究前面的整理分析中，發現到台灣的可負擔住宅相關法令規定或是現有的可負擔住宅規範中，其提供對象的重複性極高，大多以弱勢族群為主，對於在弱勢族群規範邊緣的一般民眾，卻無法可依循，而此會造成「鎖入」的現象。而根據受訪者的說明，

政府單位，完全沒有經驗，特別是公營住宅和社會住宅，因為怕變成貧民窟，弱勢的家庭或弱勢家庭的成員，很難駕馭，很容易出各式各樣的狀況，也因為這樣，如果推出社區發生問題會是他們的責任，他們不想負這個責任。這就是大家對於責任制的問題。在這樣的前提下，他們會盡可能框限住的人的條件，現在行政部門最大的規劃政策目的，雖然社會住宅是要讓弱勢住，還是要想盡辦法讓住進來的人和當初可以買國宅的對象差不多，用不同的方法，一種是說把申請的資格放寬，大家都可以申請比運氣，另一種從租金的價格上把租金提高，現在是用這樣的方式在操作這個遊戲。(受訪者B，個人通訊，2013)。

就以上的敘述可以得知，對於目前台灣在可負擔住宅實行上的問題並非是因此造成沉默成本增加，而是由於政府為了逃避或是減少不明的社會亂象發生而產生的「鎖入」現象。然而這樣的想法便是造成台灣可負擔住宅無法前進的原因，由於其提供的對象仍有所欠缺，才使得社福機構的人提出了相當程度的異議。

時至今日，可負擔住宅在台灣的發展上，有著資源分配的問題(受訪者C，個人通訊，2013)。

因此政府在規範提供對象時，應考量到其所設置的條件是否符合公平正義的原則，必須要能夠清楚的說明該家戶為何是處於能接受可負擔住宅政策的規範內。而在提供對象的掌握上，特別是需要社會救濟的家戶，政府應該要注意無法接收到社會救濟資訊的家戶。(受訪者A，個人通訊，2013)。

如此一來，台灣的可負擔住宅在施行才能夠有效率地提供給有需求的家戶。就目前的可負擔住宅政策內涵而言，其改變原因往往會因為政府本身財政因素或是避免更多的社會問題產生而有所侷限，而此也會導致政策在發展上產生「鎖入」的現象。

第四節 小結

在本章的驗證過程中，可以間接的得知受訪者對於可負擔住宅政策的發展脈絡呈現「鎖入」現象的想法，並且可以從其訪談內容中了解到受訪者對於可負擔住宅政策執行上的缺失。將本研究前揭章節與受訪者的訪談在此章中做一比對，可以清楚地了解可負擔住宅政策在演變上的關鍵因素以及在演變的過程中，對於對象或是興建方式的不同原因。間接地說明本研究認為台灣可負擔住宅政策呈現「鎖入」現象的原因。

首先將可負擔住宅政策的政策層面與路徑依賴做一比對，可以發現到有明確的「取代」與「終結」的過程產生，如下圖5-3所示。從最初制定興建國宅貸款條例之後，經歷過了石油危機與房價高漲的問題，將國民住宅條例取代興建國宅貸款條例，之後則因為房價高漲、房價崩盤的關鍵時刻，國民住宅條例面臨了「終結」的變化，進而由住宅法取代。

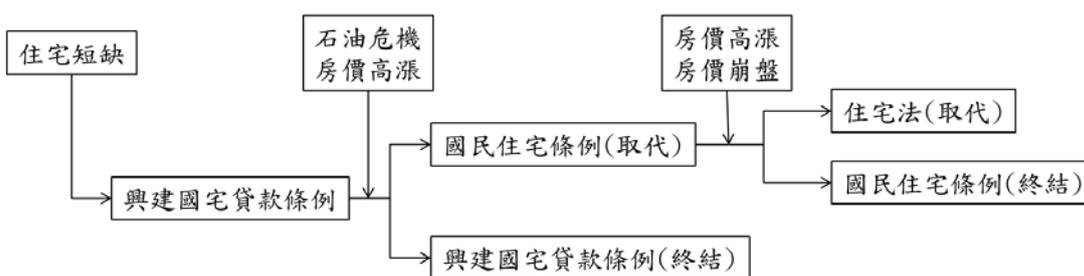


圖 5-3 台灣可負擔住宅政策之政策層面路徑示意圖

但從可負擔住宅政策的內涵層面做分析，卻呈現出「鎖入」的狀況，如下圖所示，本研究在經過文獻回顧以及實證分析之後，認為台灣的可負擔住宅政策有「鎖入」的發生，雖然在政策層面上，台灣的可負擔住宅政策有「取代」、「終結」的過程發生，但從內含層面來看，國民住宅條例在歷年的修訂法案中，是在原有的條例上增加新的

規則，屬於「層疊」的變遷模式，但台灣在此種變遷模式中並沒有從根本改變制度的作用。以興建方式為例，在修法中雖然陸續的增加了人民自建、投資興建以及輔助人民自購等方式，但對各個方式的對象卻沒有明確的區分。到了2005年的國民住宅條例修訂，則呈現了「飄移」的變遷模式，在修訂中原有的國民住宅規則仍舊存在，但是在之前的修訂中使得國民住宅逐漸一般住宅化，然而政府卻沒有對此種狀況有所積極的行動，而是在透過2005年的修訂將原有的作用及規範逐漸弱化，直到2012年在政策層面上被住宅法取代。然而在內涵的發展上，從國民住宅條例到住宅法卻是「層疊」的變遷模式，無論是執行對象、興建方式或是提供方式，住宅法的規範大致與國民住宅條例相似，只是附加了些許的規範。如下圖5-4所示。

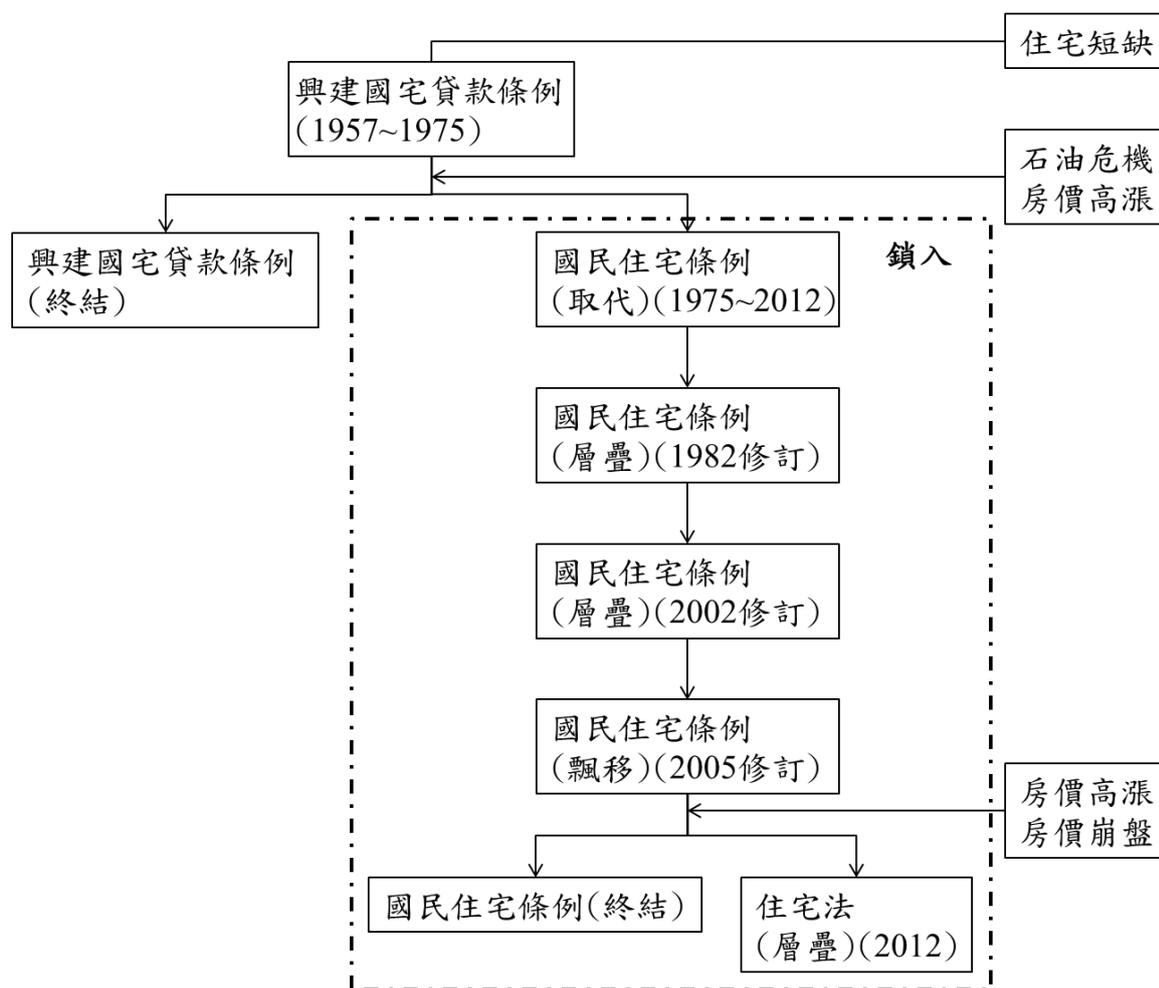


圖 5-4 台灣可負擔住宅政策之內涵層面路徑示意圖

然而受訪者在說明對之前可負擔住宅政策的看法同時，也提出了對未來的期待及問題。這也是本研究認為住宅法仍未跳脫原本機制之原因，在目前的住宅法中，其規範雖然有更仔細，但其內容大多承襲之前的法令規範，其次從下列受訪者所提出的問題以及對未來的建議，使得本研究對住宅法跳脫原本機制的想法存疑。因此，在經過實證分析之後，確認台灣的可負擔住宅政策仍不斷的自我強化，尚未跳脫原有的機制。

一、社會住宅或是可負擔住宅的主要機關應為社會局或是都發局？

在住宅法中的社會住宅，是誰負責的呢？在地方政府的分責中，住宅是屬於都發局負責，但社會住宅所提供的對象是低收入戶，歸社會局負責。那之後社會住宅應該是歸都發局或是社會局管呢？（受訪者A，個人通訊，2013）

二、未來可負擔住宅的興建者（實施者）應為誰？

因為政府資源有限，應該要多用民間資源。因此住宅政策多樣化的選擇很重要，是不是應該要有更多的選擇，如透過社會公團、第三部門或是公私合營的方式，提出越多種方案，更可以符合更多人的需求。規範可負擔住宅的興建者（實施者）時，也應一並考量到財務結構以及成立機制的問題（受訪者C，個人通訊，2013）。否則對於現在的台灣而言，其實存在著所謂的第三部門，但是卻有著因為能力不足或是沒有意願進入住宅市場的狀況產生。（受訪者F，個人通訊，2013）

三、地方政府在可負擔住宅中應扮演何種角色？

住宅的可負擔性其實有南北的差異，在南北存在著實施可負擔住宅的迫切性的前提下，地方政府所扮演的角色最重要的關鍵是保障住宅的尊嚴，因此對政府而言，是要介入市場機制、中介機制或是介入租賃雙方，作為一種媒介，確保可負擔住宅穩定的提供。（受訪者A，個人通訊，2013）。

四、社會住宅與都市計畫間的關係？

國民住宅可在都市計畫中劃設用地，而社會住宅在都市計畫中要如何定位是不是要劃設一定比例的社會住宅用地或是可以用其他的方式產生。（受訪者B，個人通訊，2013）。

五、目前台灣的房地產市場供給是處於市場供給的導向，對於民間企業而言，會在比較利益之後才決定是否投入資金興建住宅，在此一發展下，不論是中央政府或是地方政府，都必須要明確的制定出可負擔住宅政策的發展方向。而台灣在土地私有化的影響下，國家資源較少，因此政府手中應該要確保可負擔住宅的

相關資源，如此才能做長期的使用。對於地方政府而言，應該要了解目前的財政以及土地持有狀態，確認是否要有一定比例的出租住宅在政府手中做為安全存量，當住宅市場有所變動時，政府才能有效的在住宅市場的上進行金額的調節。並要考量是否需要建立可負擔住宅的金融專責機構負責在補貼機制或是租賃方面上的管理及運用，使得可負擔住宅的相關資源可以循環利用，而不是只侷限於某些人。

從上述的描述中，可以得知目前住宅法在土地取得、資金、興建者以及政府角色定位等方面仍待施行細則之規範。



第六章 結論與建議

本研究基於近年來房價高漲進而促進了住宅法的制定的社會議題，進而想了解有關可負擔住宅政策的問題，最後選定了探討有關可負擔住宅政策演變發展脈絡，主要是期望了解不同國家在可負擔住宅政策發展時是否有一發展過程可循。而在本研究的分析後，得到下列幾個結論：

一、英國在可負擔住宅政策發展上，其發展脈絡大致上與執政黨有所關聯

在分析英國的可負擔住宅政策時，可發現到當工黨執政時，其主要所制定的政策以供給面為主，然而當保守黨執政時，其政策則朝向補貼機制發展，雖然同樣都是為了使居民可負擔住宅，但其著重的方向卻不同，導致英國的可負擔住宅政策呈現了與政黨輪替大致相同的發展脈絡。

二、美國的可負擔住宅政策彼此間環環相扣，而其發展脈絡依時期分界

美國的可負擔住宅政策在發展上，往往會受到前一時期的政策影響，當前一時期的政策失敗或是造成社會問題時，便會開始新的可負擔住宅政策，例如1950~1970年間的可負擔住宅政策以供給面為主，但由於其成效不佳，因此由1970~1990年間的政策轉變為需求面為主。而在可負擔住宅政策轉變之時，大多是社會問題加重時。

三、台灣的可負擔住宅政策從政策層面分析並無呈現「鎖入」狀況，但從內涵層面分析，是「層疊」與「飄移」的變遷過程，於本研究中歸為「鎖入」的狀況。

台灣的可負擔住宅政策在面臨不同的關鍵時刻，往往採取供給層面政策的制定，雖然近年逐漸著重補貼層面的政策，但其政策仍較為單一。在供給面仍以政府興建以及民間興建為主，沒有考量到多元的興建者及方式，如社團法人、第三部門或是公私合營等部分。補貼層面則仍以購屋貸款以及租金補貼為主，應思考是否可透過多元的金融制度，提供不同的補貼機制，以穩定可負擔住宅政策。因此本研究認為台灣的可負擔住宅政策在發展脈絡上是呈現出「層疊」以及「飄移」的變遷模式，以國民住宅條例以及住宅法為例，在國民住宅條例歷年的修法中有增加供給面以及需求面的規範，是屬於「層疊」的變遷模式，其修法中所增加的規範並沒有從根本改變原有的制度。而在最後一次的國民住宅條例修法中則是屬於「飄移」的變遷模式，當時的修法並沒有積極地維持國民住宅原有的目的，而使得國民住宅逐漸減弱應有的作用。在住宅法頒定之後，政府便廢止國民住宅條例，在政策層面上產生了「取代」的變遷模式，

但就其內涵而言，住宅法中的社會住宅以及住宅補貼等方面的政策制訂，大致上是在原有國民住宅條例中新增了規範，應是屬於「層疊」的變遷模式，且從本研究所認為的可負擔住宅觀點是要提供給大部分的民眾角度檢視，住宅法並未跳脫原有的規範機制，仍以少數族群為提供對象。因此本研究認為台灣的可負擔住宅政策在發展上是呈現「鎖入」的狀態。

四、可負擔住宅相關法令中規範的執行對象仍過於狹隘

雖然台灣並非福利國家，沒有強烈的社會責任需提供住宅給每個國民，但在目前的住宅法中所規範的社會住宅對象以經濟弱勢與社會弱勢為主，但卻未考量到在規範對象之外，但有住宅負擔問題之國民。且其經濟弱勢並未明確規定，若要落實到全台，其定義應該要因地制宜，而非全國同一標準。

五、台灣的可負擔住宅政策並未有明確的定位，在發展過程中是根據現況制定相關政策，而非藉由政策的實行改變居住現況。

以英國與美國為例，其可負擔住宅在不同時期會有所定位，如以興建為主、補貼機制為主等，並會透過政策的制定改變國內的可負擔住宅情形。但在台灣的可負擔住宅政策中，卻無法了解其主要的發展定位，就目前的住宅法目的而言，可以了解到期主要是穩定市場、使人民可居住在合適之住宅，但卻未提到其執行方向以提供住宅、多元的補貼機制或是其他方面。雖然在住宅法中針對社會住宅的提供以及住宅補貼有所規範，仍無法了解目前政府要以何種規範為主要發展方向。而在分析的過程中也發現到台灣的可負擔住宅政策在執行上並非是政策影響現況，而是現況影響政策的制定。

六、目前的可負擔住宅政策的執行工具較無多元化

對目前台灣的可負擔住宅政策的施行而言，最常使用的工具為直接租金補貼或是購屋貸款，然而在國外或透過金融機制或是第三部門的幫忙，提出多元化的執行工具，例如Right to Buy、Approach Zonning等方式穩定可負擔住宅的提供。

本研究在分析歸納的過程中，將對於後續相關研究提出下列幾點建議：

- 一、本研究目前是針對全台的可負擔住宅政策做分析，然而對於台灣而言，住宅可負擔在南部及北部有極大的差異，之後的相關研究可單獨指研究單一縣市，如此一來在結論上也可以針對該縣市提出更精準的結論與建議。

- 二、本研究只單純針對政策面的探討，較少將政策的制定與經濟資料做一對比，而在討論關於可負擔住宅的同時，也要對於相關的經濟資料有所了解，在之後可針對政策制定與經濟資料間的對照進行研究，以了解在經濟發展下，可負擔住宅政策的制定是否與經濟發展有所關連。
- 三、在進行訪談時，因礙於時間及題目的限制，故只參考到學界的說法，無參考到產官界之看法，且在訪談的期間較短，若有後續研究可考慮對產官界的權威人士進行訪談，並可進行較長期訪談，在內容的呈現上會較為完整。
- 四、目前的研究主體為政策分類的給付工具，尚未探討到管制工具，若有後續研究建議可從管制工具的方面著手進行分析，以了解台灣的可負擔住宅所使用的給付工具種類及使用方式等問題。



參考文獻

一、中文參考文獻

- 內政部營建署 (民 100 年 10 月 19 日)。合宜住宅承購資格申請條件[新聞]。取自 http://pip.moi.gov.tw/suihouse/suitable-prove_04.html
- 內政部營建署 (民 101)。住宅價格指標統計[原始數據]。取自內政部不動產資訊平台 <http://pip.moi.gov.tw/>
- 內政部營建署 (民 102)。國宅興建數量[原始資料]。取自 http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=7302&Itemid=102
- 台北市社會局 (民 99)。平價住宅申請及基本資料[申請表單資料]，取自 http://www.dosw.taipei.gov.tw/i/i0300.asp?l1_code=06&l2_code=03&fix_code=0603004&group_type=1
- 台北市政府 (民 102)。公營住宅數量及申請條件[政府公告]，取自 <http://www.udd.taipei.gov.tw/public-housing/Faq.aspx>
- 行政院主計處 (民 102)。歲出機關別預算表[原始資料]。取自 <http://www.dgbas.gov.tw/np.asp?ctNode=41>
- 住宅法 (民 100 年 12 月 30 日)。
- 李少軍、杜麗燕、張虹 (譯) (民 92)。正義論 (原作者: Rawls, J.)。苗栗縣: 桂冠圖書股份有限公司。(原著出版年: 1971)。
- 李晶 (民 99)。英國勞動力移民的住房政策及啟示。國際城市規劃, 25, 5, 103-107、114。
- 周月清、李婉萍 (民 97)。台灣住宅福利與社會正義。社區發展季刊, 121, 26-46。
- 林萬億 (民 92)。論我國的社會住宅政策與社會照顧的結合。國家政策季刊, 2, 4, 55-82。
- 林萬億 (民 95)。臺灣的社會福利—歷史經驗與制度分析。台北: 五南。
- 社會住宅推動聯盟 (民 99 年 10 月 4 日)。什麼是社會住宅【部落格文字資料】。取自 http://socialhousingtw.blogspot.tw/2010/10/blog-post_7547.html
- 花敬群 (民 100)。一百年度「我國社會住宅推動策略規劃」委託案期末報告書。營建署委託之專題研究成果報告 (案號: 100A-022)。台北市: 營建署。
- 夏鑄九、米復國 (民 77)。台灣的住宅政策: 「國民住宅計劃」之社會學分析。行政院國家科學委員會專題研究成果報告 (編號: NCS 76-0410-E002-32)。未出版。
- 徐韻涵 (民 100)。台灣可負擔住宅政策與執行方法初探—以台北市為例 (碩士論文)。取自 http://etds.lib.ncku.edu.tw/etdservice/view_metadata?etdun=U0026-2408201102070000&start=81&end=100&from=DEPT&deptid=D0026005003。

- 翁惠雯(民99) 推估家戶購置住宅之負擔風險率-以高雄市與台北市之實證比較(博士論文)。取
自 http://etds.lib.ncku.edu.tw/etdservice/view_metadata?etdun=U0026-0508201000153200&start=121&end=140&from=DEPT&deptid=D0026005003
- 馬璇與姚鑫(譯)(民98)。**歐洲與法國社會住房政策的主要問題**(原作者:Jean-Claude Driant)。**國際城市規劃**, 24, 4, 22-27。
- 國民住宅條例。(民64年7月12日)。
- 張承漢(民79)。**二十世紀的美國社會思潮**。台北市:巨流
- 張金鶚(民83)。**英國住宅發展及政策**。**住宅學報**, 2, 135-163。
- 張金鶚、高國峰、林秋瑾(民90)。**台北市合理房價-需求面分析**。**住宅學報**, 10, 1, 51-66。
- 郭巍青, 江紹文(民99)。**混合福利視角下的住房政策分析**。**吉林大學社會科學學報**, 50, 128-134。
- 陳姿先(民99)。**美國房地產市場問題暨政府因應對策對我國之啟示**。**國際金融參考資料**, 60, 38-94。
- 陳麗春(民97)。**住宅政策之回顧與前瞻**。**社區發展季刊**, 121, 4-13。
- 黃志弘(民100年7月)。**建構「社會住宅」以完善台灣全方位住宅政策**。**中華民國建築學會會刊雜誌**, 63, 14-18。
- 黃宗昊(民99)。**歷史制度論的方法立場與理論建構**。**問題與研究**, 49, 3, 145-176。
- 楊太樂(民98)。**住宅增值參與證券:降低民眾住宅負擔新方案-一個可負擔且持續的住宅所有權之新方案**。**住宅學報**, 18, 1, 89-92。
- 溫揚彥(民101)。**臺灣社會住宅之研究-歷史制度主義觀點(未開放之碩士論文)**。**國立台北大學**, 台北市。
- 葉尚志(民65)。**民生經濟學:國父民生思想之理論體系**。台北市:三民書局。
- 葉德勝(摘譯)(民98)。**美國的房屋持有者可負擔及穩定計畫(原作者:美國財政部)**。**國際金融參考資料**, 57, 252-256。
- 蔡怡純、陳明吉(民97)。**台北地區不動產價格波動之不對稱性探討**。**住宅學報**, 17, 2, 1-11。
- 蔡相廷(民99)。**歷史制度主義的興起與研究取向-政治學研究途徑的探討**。**台北市立教育大學學報**, 41, 2, 39-76。
- 黎德星(民91年12月)。**國家與市場?去商品化與住宅政策**。「**中華民國住宅學會第十二屆年會**」發表之論文。
- 戴建兵、曹艷春(民101)。**論我國適度普惠型社會福利制度的構建與發展**。**東華師範大學學報**, 44, 219, 32-37、157。
- 謝明珍(民84)。**臺北都會區家戶之住宅負擔分析(未出版之碩士論文)**。**國立中興大學**, 台北市。

謝博明 (民 99)。九十八年度「住宅法施行細則及相關補貼辦法研訂」委辦案成果報告書。營建署委託之專題研究成果報告(案號 98A-046) 台北市：營建署。
簡龍鳳，游建華 (民 100)。英美社會住宅及租金補貼政策之啟示與經濟分析。臺灣銀行季刊，62，146-172。
顧肅，張鳳陽 (民 93)。西方現代社會思潮史。山東：山東教育出版社。

二、西文參考文獻

- Bengtsson, B. and Ruonavaara, H. (2011). Comparative Process Tracing in Housing Studies. *International Journal of Housing Policy*, 11 (4), 395-414.
- David Mullins, Alan Murie and Philip Leather. (1955). *Housing policy in the UK*. England : Palgrave Macmillan.
- Erickson, D. J. (2009). *The Housing Policy Revolution Networks and Neighborhoods*. Washington, DC : Urban Institute Press
- Hancock, K. E. (1993). 'Can Pay? Won't Pay?' or Economic Principles of 'Affordability'. *Urban Studies*, 30 (1), 127-145.
- HUD. (2012). Affordable Housing. Retrieved from <http://www.hud.gov/offices/cpd/affordablehousing/>
- Malpass, P. (2011). Path Dependence and the Measurement of Change in Housing Policy. *Housing, Theory and Society*, 28 (4), 305-319.
- Milligan, V. (2003). *How Different?: Comparing Housing Policies and Housing Affordability Consequences for Low Income Households in Australia and the Netherlands*. Netherlands : Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit Utrecht.
- Office of Management and Budget (2013). Retrieved from <http://www.whitehouse.gov/omb>
- Office of the Deputy Prime Minister[ODPM]. (2013). *ODPM Housing Statistics*. Retrieved from <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20060116185059/odpm.gov.uk/index.asp?id=1155982>
- Orlebeke, C. J. (2000). The Evolution of Low-Income Housing Policy, 1949 to 1999. *Housing Policy Debate*, 11 (2), 489~520.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94 (2), 251~267.
- Pierson, Paul. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review* 94 (2), 251-267.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Oxford University Press.
- Streeck, Wolfgang and Kathleen Thelen,(2005). Introduction: Institutional Change in

Advanced Political Economy. In Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen, eds.,
Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economy (pp.
1~39). New York: Oxford University Press.

Taylor, S.J. and Bogdan, R. (1984). *Introduction to Qualitative Research Methods : a
guidebook and resource New Jersey* : Wiley.

United Nations General Assembly, (1948). *The Universal Declaration of Human Rights*.

Retrieved September 17, 2012, Retrieved

from <http://www.un.org/en/documents/udhr/>



附錄

訪談大綱

● 研究動機

在目前許多國家都面臨到住宅可負擔的議題並制定了相關的政策，根據統計，各國關於可負擔住宅或是社會住宅占總住宅比例最高的國家為荷蘭，共占 34%，其次為香港，共占 29%，而英國及美國之比例分別為 20%與 6.2%；在亞洲部分新加坡及日本之比例為 8.7%以及 6.06%，而台灣目前所占比例為 0.08%。從上述的數據中可以看出台灣的可負擔住宅占整體住宅的比例較低落。

然而根據台灣需求動向之調查可以發現近年來台灣的平均房屋總價以及房價所得比有逐漸上升的趨勢，顯示出台灣人民在住宅方面之負擔越來越高，而政府為解決人民對於住宅的可負擔性，於 2011 年通過住宅法，為達到健全住宅市場，提升居住品質，使全體國民居住於適宜之住宅且享有尊嚴之居住環境等目的，除了一般住宅的規範外，另有社會住宅之定義。而社會住宅之主要目的為使人民可以有能力負擔所居之住房。然而從人民有能力負擔所居之住房的角度回顧之前的政策及法規，可發現有國民住宅、平價住宅、合宜住宅以及社會住宅等四種住宅類型以及配合的補貼制度如：青年安心成家方案、低收入戶補貼、身心障礙補貼、老人津貼等。以上相關政策、法規以及制度均為了減輕人民在住宅上的負擔所制定的，但根據其制定的背景不同而有所差異。

從上述兩段中可以得知目前台灣雖有推動關於可負擔住宅之政策及制度，但其所提供的可負擔住宅之比例略顯低落。因此本研究將針對台灣以及英美兩國關於可負擔住宅之政策做一比較，得知其中的差異後再進一步的對台灣目前的可負擔住宅相關政策做比對，以其了解目前政策的概況與可能產生之問題，並試圖提出可加入之內涵。

故本研究將透過訪談的方式已得知訪談者的看法，進而釐清問題。下述內容為此次的訪談大綱，在本次的提問中將分成兩大部分，第一部分為總結英國、美國及台灣關於住宅可負擔的發展情形以及影響因素與政策解決面向間的關聯並提出問題，根據受訪者對於影響政策制定因素之觀點所給予之意見，以期了解不同時期政策制定的情形。第二部分為受訪者對可負擔住宅之觀點以及對政策機制之意見，試圖釐清最適合台灣之可負擔住宅規範以及台灣未來在住宅可負擔方面之發展趨勢。

第一部分 可負擔住宅政策演變及影響因素

本研究將英國、美國以及台灣從 1950~現今關於住宅可負擔政策做一影響因素以及制訂內容作整理，最後得到幾個結論

- 1.美國住宅可負擔政策從提供住宅→以住宅補貼為主→制定可負擔住宅法案
- 2.英國住宅可負擔政策從提供住宅→制定多元化制度→以地方發展為主，因地制宜
- 3.台灣住宅可負擔政策從提供住宅→以住宅補貼為主→整合相關政策→制定住宅法
- 4.可負擔住宅政策趨勢從單純的住宅提供演變成較多方面制度使人民達到住宅可負擔的想法
- 5.台灣在過去關於住宅可負擔的政策並無明確的目的及方針，導致在過去可負擔住宅的發展呈現停滯狀態且大多受到經濟因素影響才進行制度變更

而在分析過程中發現到下列幾個狀況

- A.三個國家在人口急速增加的狀況下，傾向提供住宅的政策
- B.在房價上漲的時期，除了穩定房價外，均會以住宅補貼為最初的政策，但之後卻會依據各國的發展狀況分別提出針對提供者的制度或是針對需求者的制度，若是無法解決或同時政府的財政負擔增加時，會以制定新的購屋制度為最終手段。
- C.若遇到政府財政困難，以限制政府補助為主要的手段，並將開發或資金重點轉移到地方政府及民間做為配套措施。

● 訪談問題

- 1.上述的結論 1.~3.是否與您的觀點有所出入？若有，請您敘述您的觀點以便作為參考
- 2.在分析過程中，發現到不同發展重點時期台灣制訂住宅可負擔相關政策時的主要因素幾乎為經濟，並沒有對於住宅政策或是國家發展政策影響住宅可負擔等因素，除了黨國時期的影響之外，有其他的原因影響到台灣對於住宅可負擔相關政策制定的阻礙嗎？
- 3.目前台灣的住房條件而言，以台北都會區之住房條件對於中低收入戶較不友善，除了都市快速發展，人口急遽增加等因素之外，是否也受到台灣過往多以住宅補貼為主

要發展重點之政策影響？

4.上述的狀況 A~C 是否與您的觀點有所出入？若有，請您敘述您的觀點以便作為參考。將此三種狀況回顧到台灣歷年相關政策，是否有解決該時期之問題？

5.從 1950 年至今，台灣之可負擔住宅占總住宅比例 0.08%，此比例對於台灣現行的狀況仍為不足，就您的觀點而言，台灣最適合或至少應有多少比例之可負擔住宅？



第二部分 台灣現行可負擔住宅政策規範

本研究從已推動之政策進行初步分析後可發現在規範中大致包含七個面向：興建者、管理者、取得方式、審核標準之單位、必備條件、附帶條件以及特殊情況，在下表 1 中根據七個面向針對現行的可負擔住宅之內涵做簡易的分類，而下表 2 中則於將現行的可負擔住宅提供族群做更詳細的分析比較。在表 1 及表 2 中均有列出本研究認為可以加入之內涵。從表 1 初步的分類中可以發現到幾乎每種住宅審核資格均以家戶為單位，且必備條件均以收入為標準衡量，其提供對象太過相似，除了可從附帶條件稍微區分出公營住宅、國民住宅以及平價住宅的差別外，無法明確地從其他面向分別出各種住宅之區別；表 2 中雖有更細部的分析比較，但仍可看出各種住宅提供之對象有所重複，是故本研究於表 1 及表 2 中提出可於各面向加入的內涵，試圖提出新的區分方法。



附表-1 台灣可負擔住宅內涵整理表

| 項目 | 現有內涵 | 現行可負擔住宅 | 本研究提出可加入內涵 |
|---------|---------------------------------|-----------------------|--|
| 興建者 | 公部門 | (公營住宅、平價住宅) | |
| | 私部門 | (合宜住宅) | |
| | 公、私部門均可 | (國民住宅、社會住宅) | |
| 管理者 | 公部門 | (公營住宅、平價住宅、國民住宅) | 新增第三部門 |
| | 私部門 | (合宜住宅) | |
| | 公、私部門均可 | (社會住宅) | |
| 取得方式 | 出租 | (公營住宅、平價住宅、合宜住宅、社會住宅) | |
| | 出售、出租均可 | (國民住宅) | |
| 審核資格之單位 | 家戶 | (公營住宅、平價住宅、合宜住宅、國民住宅) | 單獨針對個人 |
| | 家戶、個人均可 | (社會住宅) | |
| 必備條件 | 1. 無自有住宅者 2. 收入在一定標準之下者 | 均有 | 1. 低於不同地區之不同家庭規模中位數收入 50%之家庭(美國聯邦住宅法第八節的住宅援助方案) 2. 離開父母居住的住宅(配合上述的個人審核單位，英國 Lancaster) |
| 附帶條件 | 1. 設籍 1 年以上 | (公營住宅、國民住宅) | 1. 住宅消費佔家戶可支配所得 30%以上(HUD住宅可負擔定義) 2. 工作於申請地區(英國 Bournemouth、Lancaster) 3. 在其他地區無申請可負擔住宅者 |
| | 2. 不得有其他住宅申請及住宅補貼 | (公營住宅) | |
| | 3. 設籍台北市 6 個月以上 | (平價住宅) | |
| 特殊情況 | 國民申購資格第四項 | (國民住宅) | |
| | 住宅法第 4 條 | (社會住宅) | |
| | 台北市登記有案之生活照顧戶、生活輔導戶、臨時輔導戶及重大災害戶 | (平價住宅) | |

資料來源：整理自(內政部，2011/10/19；台北市社會局，2010；台北市政府，2013；住宅法，2011/12/30；國民住宅條例，2005)

附表- 2 台灣現有可負擔住宅比較表

| 台灣現有可負擔住宅 | | | | | | | 本研究認為可加入條件 |
|----------------|--|---|---|--|---|--|---------------------------------------|
| 住宅名詞 | 公營住宅 | 平價住宅 | 合宜住宅 | 國民住宅 | 社會住宅 | | |
| 提供族群 (必備條件) | 年齡限制 申請者大約介於20~45歲之間 | 設籍台北市該行政區1年 | 申請人須年滿20歲 | 申請人年滿20歲 | 由直轄市、縣(市)主管機關定之 | 由直轄市、縣(市)主管機關定之 | 工作於申請地區 (英國 Bournemouth、Lancaster) |
| 家庭狀況限制 | 申請人家庭人口數大多3人以上 | 台北市登記有案之生活照顧戶、生活輔導戶、臨時輔導戶(以上三類即現行低收入戶第0至4類)及重大災害戶 | 與直系親屬設籍於同一戶或有配偶者,或年滿40歲無配偶者;或父母均已死亡,戶籍內有未滿20歲或已滿20歲仍在學、身心障礙或沒有謀生能力且無自有住宅之兄弟姐妹需要照顧者 | 與直系親屬設籍於同一戶或有配偶者,或年滿40歲無配偶者;或父母均已死亡,戶籍內有未滿20歲或已滿20歲仍在學、身心障礙或沒有謀生能力且無自有住宅之兄弟姐妹需要照顧者 | 由直轄市、縣(市)主管機關定之 | 離開父母居住的住宅(配合的個人審核單位,英國 Lancaster) | |
| 經濟限制 | 1. 本人、配偶、戶籍內之直系親屬及其配偶,均無自有住宅者 2. 家庭成員最近一年綜合所得稅各類所得資料清單在50%分位點以下 | 本人、配偶及二親等直系血親無自有住宅或未配住公有宿舍者 | 1. 本人、配偶、戶籍內之直系親屬及其配偶,均無自有住宅者。 2. 家庭年收入低於公告受理申請當年度之臺北市百分之五十分位點家庭之平均所得者 3. 家庭年收入高於公告受理申請當年度之臺北市百分之五十分位點家庭之平均所得者且低於當年度之台北市百分之八十分位點家庭之平均所得者 (2.3. 擇一即可) | 1. 本人、配偶、戶籍內之直系親屬及其配偶,均無自有住宅者。 2. 符合行政院公告之收入較低家庭標準者 | 1. 無自有住宅者 2. 一定所得、財產基準以下之家庭或個人為限 (擇一即可) | 1. 低於不同地區之不同家庭規模中位數收入50%之家庭 (美國聯邦住宅法第八節的住宅援助方案) 2. 住宅消費佔家戶可支配所得30%以上(HUD住宅可負擔定義) (二者擇一) | |

| | | | | | | | |
|--------|-----|---|-----|---------------------|----------------|---------|----------------|
| | 其他 | 1. 不得有其他住宅申請及住宅補貼 2. 曾入住公營住宅之申請人及其配偶，於租約期滿日或契約終止日後 2 年內不得申請其他公營住宅。 | | | | | 在其他地區無申請可負擔住宅者 |
| 特殊狀況 | | | | 國民申購資格第 4 項(可享申購優惠) | 住宅法第 4 條(補貼額度) | | |
| 審核資格單位 | 家戶 | 家戶 | 家戶 | 家戶 | 家戶或個人 | 個人 | |
| 興建者 | 公部門 | 公部門 | 私部門 | 公部門 or 私部門 | 公部門 or 私部門 | | |
| 管理者 | 公部門 | 公部門 | 私部門 | 公部門 | 公部門 or 私部門 | 可新增第三部門 | |
| 取得方式 | 租賃 | 租賃 | 租賃 | 出售 or 租賃 | 租賃 | | |

資料來源：整理自(內政部，2011/10/19；台北市社會局，2010；台北市政府，2013；住宅法，2011/12/30；國民住宅條例，2005)

● 訪談問題

可負擔住宅觀點

1. 根據現今台灣的住宅供需狀況，可負擔住宅有存在的必要性嗎？
2. 從市場機制和社會福利的觀點，說明住宅與可負擔住宅的差異？
3. 就上述七個面向，請就您的觀點提出可負擔住宅政策的內涵。

現行政策

1. 從社會福利的觀點，現有的住宅政策和補貼制度是否有達到您所認定的可負擔住宅？
2. 就提供對象的面向，現行制度在提供對象的重複性高，就您的觀點會產生甚麼問題或是有準確的區分方式

未來發展

1. 就目前台灣關於住宅可負擔之政策，大多以興建和補貼制度為主要的政策發展，在國外則提出不同的機制如 Right to Buy、Zoning Approches、Inclusive zoning 等，而關於國外等機制是否可作為台灣在住宅可負擔相關政策制定時的參考範例？
2. 台灣的住宅可負擔相關政策之執行單位多元且在 2000 年之後還需整合住宅政策及住宅補貼制度，顯示出目前台灣並無一單位可專責住宅可負擔之政策，而這是否會對台灣在執行政策上造成問題？是否需要第三部門的成立？
3. 根據您的觀點，目前以及未來台灣在住宅可負擔可能會面臨何種問題？可能解決方法為何？