

專題論述

住宅政策之回顧與前瞻



陳麗春

壹、前言

「住」是國民的基本需求，各國對於如何改善或提升居住水準皆訂有住宅政策及住宅法據以推動，其內容則因各國國情及住宅問題而有差異。在住宅自有率較低的國家，租屋者比例高，住宅法中有關租賃關係之規定自需較詳盡、周全；在福利國家，則特別加強政府的補貼。我國的住宅政策一則配合國人安土變遷及有土斯有財的觀念，再則因早期大部分家庭所得較低，又因台灣係屬地小人稠國家，土地資源較少，價格常有居高不下等問題，因此台灣地區的住宅政策始自各類住宅之購屋貸款利息補貼。隨著社會經濟情勢變遷，國人

對住宅之需求因而不變。早期只要遮風避雨處所的需求轉變為住宅品質之提高，加上台灣經歷所謂「台灣奇蹟」的發展，財富快速累積，高品質住宅需求益殷；另一方面，都市化快速發展，鄉村人口大量移入都市地區，導致都市住宅嚴重短缺，住宅價格節節升高，低所得者要在都市地區有一合乎居住水準之需求愈來愈難以得到滿足。然而，鄉村地區因年青人口外移、經濟衰退、空閒住宅大量增加，城鄉差距愈來愈大。因此，住宅政策不僅要處理都市地區質、量與權屬之住宅問題，亦需兼顧鄉村地區的居住品質與空閒住宅再利用問題，住宅政策內涵日益複雜。復因經濟體系由早期農業時期的封閉體系轉變為工

業時期自由經濟的開放體系，住宅市場與住宅金融因而成為住宅政策的主要一環，住宅政策也由早期的補貼政策擴展到提升居住品質、健全住宅市場與金融等層面。

另外，由主計處的調查發現，台灣地區貧富差距在最近幾年有加大趨勢。受到國際經濟情勢變化、國內傳統產業外移及產業結構調整之影響，M 型社會已隱然若現，住宅政策爰再度評估原有購屋貸款利息補貼的意義與方向，增加租金補貼，以協助經濟最弱勢的一群人有較佳的居住環境。未來住宅政策仍應配合新發展趨勢作適度調整與修正，以便政府的住宅政策在配合實際需求下，本著公平與合理原則來推動，使住宅政策之實施更有效率。

貳、住宅政策演變

一、住宅政策回顧

台灣地區住宅政策因時空環境不同，辦理方式、對象及規模自有差異，大致可分為下列數階段說明：

(一)民國 38 年～46 年：

台灣的住宅政策自民國 38 年國民政府播遷來台至 46 年期間，因百

廢待舉，且人口急速大量增加、經費不足、住宅短缺、住宅質與量水準極為低落，可說是台灣地區住宅問題最嚴重的時期。

42 年為安置克蒂風災受災戶興建之災害重建住宅及 40 年以後國防部為安置國軍眷屬而陸續興建軍眷村，都是政府參與住宅補貼或補助的開端。然後此類住宅皆十分簡陋，並以使用公有土地為主，且大部分為違規使用，住宅政策無論在制度上，居住水準上皆屬應急的住宅補貼。

(二)民國 46 年～53 年：

住宅補貼第一個法制化的依據是 46 年公布實施之「興建國民住宅貸款條例」，以低收入家庭為對象，貸款成數高達標準造價之 8 成、利率為月息 0.5%（年息 6%，當時貸款年利率超過 10%）、期限 15 年。但住宅面積很小（8 坪、10 坪及 12 坪）。49 年賽珞瑪風災之災害重建住宅亦以此條件辦理，足見當時住宅政策重心仍在解決量的問題。

(三)民國 53 年～64 年：

此段期間住宅政策仍以住宅補貼為重心，但做法上有所修正。首先是 53 年開始政府直接興建國宅住宅，以成本價售予較低收入家庭，

但住宅面積仍然以 8、10、12 坪為主。此類住宅即為南機場一、二、三期之整建住宅。

54 年以後則陸續有不同職業身分的住宅補貼，如 54 年開始辦理輔助公教人員建購住宅，政府直接興建再以成本價售予公教及警政人員，並提供貸款利息補貼，或僅提供貸款利息補貼。同時也興建平價住宅（專供登記有案的低收入戶居住的住宅）以極低租金或免費借住的方式，提供合格住戶居住。

（四）民國 64 年～83 年：

「國民住宅條例」於 64 年公布實施，使住宅政策逐漸走向制度化與法制化，國宅組織也漸趨健全。各縣市政府皆成立國宅專責單位，積極辦理直接興建國民住宅，售予較低收入家庭，或輔助偏遠地區較低收入家庭自建住宅。因此，條例中特別規定國宅用地取得方式，俾確保政府直接興建國民住宅之用地有穩定來源。

69 年時公布實施「國軍老舊眷村重建試辦期間作業要點」，辦理 40 年時所興建之軍眷村的改建工作，由軍眷村自行組織重建委員會辦理，或由國防部與國民住宅單位合作改建，再由國防部分回部分住宅安置原眷戶及有眷無舍官兵，另

一部分則交由國宅單位售予較低收入家庭。69 年勞工住宅開辦，亦以補貼購置住宅貸款利息為主，並辦理修繕住宅貸款利息補貼。

農民住宅改善計畫於 70 年開始實施，以協助農漁民修建住宅為主，並對低收入農民提供修繕補助。同年國軍官兵輔購住宅開辦。整體而言，住宅政策仍以補貼購置住宅貸款利息為主，只是適用範圍大幅擴大，住宅補貼已脫離低收入戶而廣及於各種職業身分。

（五）民國 83 年～88 年：

民間積極參與低收入住宅興建於 83 年開始。78、79 年間房屋價格飆漲許多人無能力購屋，而政府能直接興建戶數有限，爰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建計畫，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。

88 年開始實施原住民住宅改善工作，提供輔購，輔助修繕，補助租金等作法。

（六）民國 88 年～94 年：

住宅政策經數十年的發展，幾乎都以輔購、輔修為主，且一再以政府資源投入辦理，但都有特定的對象，88 年開始實施的「振興建築

投資業方案」及 89 年開始的優惠房貸方案係為挽救建築投資業之低迷景氣而由中央銀行協商各金融機構，以優惠利率貸給我國國民購置民間興建之住宅，使用金融機構資金放貸。其目的、作法、對象與 88 年以前各種方案迥異。但仍不離補貼利息的作法。

(七) 94 年以後：

全方位的住宅政策始自 94 行政院核定的「整體住宅政策」，將健全住宅市場及提昇居住品質與公平效率之住宅補貼作為住宅政策目標，努力推動。

二、住宅政策作法轉變原因分析

政策之擬定必有其時空背景，由前述各階段住宅政策可見，補貼住宅政策一直是政策重心，只是做法上有調整。調整原因分析如下：

(一)社會經濟環境改變。幾個重要指標如下：

1.所得增加：每人國民所得由 41 年之新台幣 2,465 元（2001 年幣值）到 95 年已達新台幣 45 萬 1,102 元（2001 幣值）。

2.國際競爭程度提高：世界各國都致力於各種公共建設，提升競爭力。

3.教育程度提高：大學及研究

所畢業的人數 41 年為 1 萬 50 人，到 94 年已達 145 萬人。

4.尊重市場機制的經濟體制已為共同趨勢，政府干預市場的力量愈來愈低。

5.M 型社會已然形成。

由上述社會經濟指標的變化可見，國民房屋的支付能力逐漸改善，且因國際交流頻繁、教育程度提高，對住宅水準的要求因而提高。然而，自由市場機制加上台灣地小人稠，房價因此居高不下，又因都市化速度太快，都市住宅需求又多又殷切，致住宅設計品質常乏善可陳，故住宅政策逐漸由普遍性的住宅補貼（量的取向）轉成為公平效率的補貼，並開始重視住宅品質提升問題（質的取向）。

(二)追求公平、正義原則之社會價值已成主流：

住宅補貼由早期協助較低收入者、辦理戶數少、到 50 年代開始廣及於各種職業、身分。此種作法有下列缺失屢遭質疑：

1.不符補貼之效率原則：補貼對象應以低收入者為限，若考慮職業身分即可能破壞此原則，因高收入者亦得到補貼，政府的資源並未發揮其效率。

2.不符公平、合理原則：政府

的補貼應與所得高低或反比，但實際操作結果卻有高所得獲較高補貼現象。

3.政府有限資源分散，對於真正低收入之弱勢團體補貼資源相對減少。

(三)補貼對象重複、補貼條件不同、補貼資源分歧：

勞工、公教或國軍官兵亦有部分屬國宅中的較低收入家庭；各類住宅補貼有補貼對象之審查機關、補貼條件及補貼財源也不同（有基金也有公務預算），此為需辦理整體住宅政策之主因。

易言之，我國住宅政策的轉變主要是配合住宅供與需雙方情勢改變所產生，⁹⁴ 年核定的整體住宅政策除住宅補貼外，亦將國民所需的居住品質提升及健全住宅市場等考量納入，同時在補貼的相關作為上也追求更公平、合理。以下先介紹現行整體住宅政策之內容與作法，再分析未來的努力方向。

參、住宅政策之推動

一、現行住宅政策內涵與具體作法

(一)目標：

現行住宅政策的目標為「結合政府與民間資源，在健全的住宅市

場，合宜的居住品質，公平效率的住宅補貼與社會住宅的規劃下，使不同所得水準、身心機能、性別、年齡、家戶組織、族群文化之國民，擁有適居且有尊嚴的居住環境。

(二)內涵及具體作法：

1.健全住宅市場：

(1)健全住宅市場機制及法令：包括健全租售市場機制與法令，並提升住宅相關產業或服務業體質。

(2)加強住宅及不動產相關資訊之建置及發布：包括住宅相關資訊調查及資料庫建置，並建立住宅資訊發布機制。

(3)加強住宅市場供需之引導機制及總量規劃。

(4)推動住宅金融相關機制，健全住宅金融市場。

(5)保障弱勢者承租或承購住宅機會之可及性與多元性：明定弱勢者承購租住宅無歧視法令，及提供租售資訊。

(6)鼓勵民間開發興建或改良無障礙人性化住宅。

2.建立公平效率的住宅補貼制度：

(1)針對不同的弱勢團體，提供多元的住宅補貼，取消職業身分考量之補貼：針對弱勢狀況提供多元

的住宅補貼（如租金補貼、自建、自購、修繕住宅補貼、提供優惠租金住宅等）

(2)建立公平的申請條件及查核機制：採評點方式，對最弱勢者優先補助，且定期查核。

(3)鼓勵民間開發經營適合弱勢者居住的住宅；政府提供容積獎勵、優惠利率或協助取得土地等行政協助或實質補貼，促進民間參與建設。

(4)鼓勵民間提供失能者在住宅照顧及多元住宅形式照顧。

(5)建立災後住宅復原重建補助機制。

3.提高居住環境品質：

(1)改善個別住宅品質：訂定最低居住水準，作為住宅環境改善指標；辦理都市更新，推動高品質住宅建設及提高住宅安全之意識與措施。

(2)改善社區環境品質：建立民間參與公寓大廈或社區環境品質改善制度，建立城鄉景觀風貌改造獎勵制度；加強環境事件之管理與改善。

(3)推動無障礙住宅及社區環境：住宅設計及外部空間無障礙化。

政策制定後須有具體實施方案

或計畫，政策目標才能落實。內政部於 96 年 9 月研提「整體住宅政策實施方案」報院，並於 11 月奉行政院核定。共有 71 項具體措施，並有推動機制。另外，住宅政策三主軸之一的住宅補貼，我國已有半世紀的實施經驗，又因住宅補貼有其必要性與急迫性，且所需解決的問題也極為明確（如補貼標準不一，補貼財源不同、無專法及無專責機構等），因此，內政部在「整體住宅政策實施方案」未奉核定之前，先擬具「整合住宅補貼資源實施方案」奉院核定實施（96 年 1 月）。

二、整合住宅補貼資源實施方案

為辦理整體住宅政策中，整合以往因職業別、身分別及收入別各種住宅補貼工作，改為以收入或以弱勢狀況為住宅補貼的主要考量依據，行政院核定「整合住宅補貼方案」，自本（97）年開始實施。

本方案主要工作有三項：購宅及修繕貸款利息補貼與租金補貼，97 年度辦理租金補貼 1 萬 2 千戶，購宅貸款利息補貼 3 萬戶，修繕住宅貸款 5 千戶，合計 4 萬 7 千戶。

租金補貼以往辦理戶數很少，自本方案開始才大量辦理，並以內政部社會司所訂低收入戶之標準為

依據，每月租金補貼 3 千元，以後將視政府財務狀況酌予增加戶數。

購宅貸款及修繕貸款仍以現行補貼條件予以補貼（利率為郵儲 2 年定存利率加 0.042%）

三、推動整合建置不動產資料庫 （97 年度開始辦理）

為具體落實「健全住宅市場」目標，經建會與內政部正推動「加強住宅及不動產相關資訊的建置及發布」工作。不動產交易價格為不動產資訊之核心，惟現階段不動產交易價格卻分散於各機關及民間公司（如仲介業），資訊揭露不夠健全，品質良莠不齊，造成消費者、生產者、銀行業，甚至是政府機關等資訊使用者資訊取得不易，難窺市場全貌。同時，民眾對於不動產市場價格資訊之取得，亦無正常管道，資訊不夠透明，其正確及可信度亦待加強，故整合現有不同來源資訊，提供即時、正確又穩定的住宅市場資訊，實有助於健全不動產市場運作。

97 年度內經建會及內政部將先推動「不動產交易價格」資料庫整合及建置，將目前分散於各公部門及民間仲介業等有關不動產交易價格資料，統一由內政部整合，以建

立資訊流通平台，未來再逐步整合其他資訊，如地政、建管、稅籍等資料，俾建置一套完整、長期、穩定、透明及公開之住宅及不動產資料庫，供民眾、不動產業者、政府及相關機關參考，期有助於住宅市場更臻健全發展。

肆、住宅政策未來展望

一、未來環境分析

（一）人口老化速度仍快：

台灣少子化與長壽趨勢愈來愈明顯，自 82 年 65 歲以上人口達 7%，至 95 年該比例已提高到 10%，預計在 107 年時會再增加到 14%，老化速度非常快。由 7% 提高到 14%，法國經過 115 年、瑞典經過 85 年、美國 71 年、台灣 25 年，只有日本 24 年比台灣快，此趨勢會影響住宅政策方向。

（二）貧富差距擴大：

根據行政院主計處調查，以平均每戶家庭可支配所得五等分位組比較，第 5 分位組為第 1 分位組之倍數由 89 年之 5.55 上升到 90 年的 6.39、91 年之 6.16 之後，92~95 年間皆在 6.01~6.07 間。但由平均每戶家庭儲蓄資料發現，在 90、91 及 94 年第 1 分位組的家庭儲蓄皆呈負

數，此為 64 年到 89 年間從未出現過的情況，足見貧富差距加大，M 型社會形成。此現象由住宅市場需求狀況亦得以印證。高總價與低總價的住宅同時存在市場，且各有其客戶。

(三) 少子化：

出生率逐年下降，86 年出生率為 1.51%，90 年降到 1.16%，95 年已為 0.9%，少子化使戶量減少，每家戶對居住空間需求也減少。

(四) 對住宅品質的需求愈來愈高：

未來國民所得應會再提高，此現象對住宅的影響在於住宅品質之提升。因陋就簡的臨時居所會愈來愈少，個人的空間需求、週遭環境的品質、居住安全與不動產物業管理可望成為未來的明星產業。

(五) 城鄉差距逐漸縮小：

台灣都市化速度已漸趨穩定，由於政府已致力於農村生產、生活及生態的改善，如最近的「農村改建方案」，城鄉的差距會逐漸縮小。目前已開始有回流鄉村的人口出現，假以時日此種回流現象會更明顯。

二、未來住宅政策展望

(一) 更公平、合理、更有效率的住宅補貼：

任何國家不分貧富一定會有需受政府補貼照顧的家庭，因此對弱勢者、低收入者的住宅補貼有其必要性，但受限於政府資源，必須使任何補貼資源都使用得很公平、合理、有效率。無自有住宅之弱勢者應是補貼的重心，由於住宅租金因城市、區位、屋況、面積等而異，未來應可採取不同戶量、不同城市，不同所得的差別補貼制度。

(二) 老人住宅需求及早妥為規劃與因應：

老人住宅有許多類型，由個別住宅到機構式住宅，再到連續性照顧老人住宅社區（continuing care retirement communities，簡稱 CCRCs），不同類型有不同的需求者，但在地老化是世界的共同趨勢，除非不得已，我國風俗民情不太輕易進住機構式老人住宅。因此，須對社區照護、居家照護與服務作妥善的規劃。另一方面亦需考慮老人現在使用住宅對老人安全、便利、舒適的適居性。以以往台灣的建築設計規範所建造的住宅來看，有很多須加以修改才能符合老人之需求。依日本的經驗，此種老人住宅改造常是客製化的服務，而且所費不貲，未來住宅政策的補貼勢必要重視這種需求。

(三) 住宅品質（含住宅內部及外

部環境與管理維護)要全面提升：

台灣的住宅品質在量不足時代以滿足量的需求為首要考慮，故生產出許多外觀醜陋，週遭環境髒亂的住宅，但最近十年，住宅社區之管理與維護品質的好壞，已成為住宅價值之決定因素之一。安居、適居是選擇住宅之重要條件。再加上近年來內政部的住宅評鑑制度逐漸讓國民認識“什麼是好住宅社區”，確有發揮民眾教育的功效。住宅性能要好、社區環境品質要高、又有良好管理的住宅是未來追求高品質住宅的目標。

(四)加速都市更新、推動社區總體營造：

都市更新主要目的在提高公共設施服務品質、改善市容，更有活化都市機能的功用，也是提升居住品質的一種做法。改善老舊地區整體環境，都市更新為最重要手段之一。但都市更新費時，且所需經費龐大，故應同時推動社區總體營造，以收迅速改善都市風貌之效。

(五)促進城鄉均衡發展、推動三生（生活、生產、生態）建設：

改善生產環境、維護生態環境已行之有年，目前須儘速加強鄉村地區的公共設施服務品質，改善鄉村地區風貌，建設美麗的鄉村。國

外的鄉村到處美景如畫，絕不會是一個破敗落後的地區，故能吸引一些喜愛田園生活的人回歸鄉村，台灣的農村也可以在大量改善公共設施後有所改變，使城鄉二者相輔相成。

(六)建置完整不動產資料庫：

住宅市場之健全有賴於完整的不動產資訊，資訊愈透明，市場愈能平順運作，以台灣領先的 IT 產業，再配合相關法令的鬆綁，也能在個人資訊保護法下，將完整的資訊建置起來，對健全住宅市場有莫大助益。

伍、結語

這是一個快速變遷的社會，未來亟需有具前瞻性的住宅政策。展望未來，台灣預估將於 107 年達到人口零成長。未來社會發展趨勢將呈高齡化、少子化現象，隨著人口成長、人口結構的改變，以及全球化、後資訊化時代的來臨，勢將引領台灣未來的住宅需求產生大幅改變，因此政府應有新的作法及規劃理念，提供適合高齡化與少子化的居住環境與社區照護，並因應資訊科技發展，將數位住宅之觀念融入建築產業，以提升生活品質。同

時，配合後高鐵時代空間結構的改變，一日生活圈形成，新的住宅需求市場產生，住宅建設方面也要有適當因應。

鑒於以往政府公共建設較偏重都市地區，對於農村地區之投入較少，造成城鄉發展不均，鄉村地區住宅窳陋，公共設施不完善，居住品質低落。為縮短城鄉差距，改善鄉村公共設施、協助鄉村地區住宅修繕更新，提升鄉村環境品質，行政院爰通過「農村改建條例」（草案），目前於立法院審議中。惟立法所需時間甚長，而農村地區公共

設施及住宅之改善卻刻不容緩，因此行政院於去（96）年亦核定農村改建方案，將無需經由立法之工作，如公共設施改善及住宅改善，先行編列預算辦理。藉由農村改建條例及方案的推動，使鄉村整體環境呈現新風貌。

以上新的發展趨勢若能參酌考量納入未來住宅政策中，將使住宅政策更能符合社會發展潮流及社會期望。

（本文作者陳麗春現為行政院經濟建設委員會都市及住宅發展處副處長）

📖 參考文獻

- 行政院主計處（2006）台灣地區家庭收支調查報告。
- 行政院經建會（2006）台灣地區公部門住宅建設之研究。
- 行政院經建會（2002）整體住宅政策（草案）（未出版）。
- 行政院經建會都市及住宅發展處（2007）都市及區域發展統計彙編。
- 范錦明（2007）台灣當前貧富差距問題，台灣民主季刊 4（4）。
- 內政部「整體住宅政策」、「整體住宅政策實施方案」、「整合住宅補貼資源實施方案」2005～2007。