

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

政府為了挽救房市以避免整體經濟的崩壞，自 1998 年起陸續推動「振興建築投資業方案」及「健全房地產市場措施」，期望透過各項短、中、長期相關政府配套方案的制定，以協助房地產市場供需雙方之健全發展。而在這些相關配套措施中，最重要的一項便是由行政院經建會、內政部營建署與中央銀行於 2000 年 8 月起共同計畫執行之一般政府優惠房貸措施。有別於過去的住宅貸款利息補貼政策，此次政府優惠房貸不再以身分別或所得差異作出限制申貸，而以一人一生僅限使用一次¹的方式，企圖全面性地達到增加住宅需求的重大責任。

綜觀過去 3 年來政策性優惠房貸措施之實行，截至 2004 年 2 月為止，此一專案貸款總撥款戶數已接近 50 萬戶，應如何看待這項政策總額度達一兆八百億元的住宅貸款利息補貼政策之成效？本質上，一般優惠房貸仍屬住宅補貼的一環，必須考量該到住宅補貼政策是否對經濟福利有所增進，換言之，一項住宅補貼措施不僅在於促使房市達到最有效率的配置狀態，同時還得顧及資源與財貨和經濟成長分配的公平（陳慧敏、張金鶚，1993）。另一方面，真正有購屋需求者以及需受幫助的中低收入戶必須確實透過該措施受到適切的幫助，這是檢視補貼政策公平性的重要課題。因此，無論是對購屋者以及政府來說，瞭解優惠房貸措施對於補貼公平層次上之影響有其相當之必要性。

雖然過去各項政府研究針對各種不同補貼方式進行制度上的比較，但卻沒有實證資料之佐證探討住宅補貼對購屋者公平性之影響。是故，本研究試圖探討一般政府優惠房貸補貼之使用對象為何，而這些接受補貼者與其購買之產品是否與住宅補貼公平性目標相符合？進而從前述討論中，針對一般政府優惠房貸措施所

¹關於「一生使用一次」之規定有例外狀況：當一般優惠房貸貸款戶於還清貸款結案後，若另購房屋再向金融機構重新申貸一般政策性優惠房貸情況發生時，央行於 2003.12.9 解釋函中規定該貸款戶向原承辦金融機構所借款應溯自貸款日起，改按一般購屋貸款利率計息，並檢具優惠購屋專案貸款重購戶補收差額利息之證明及查證原貸款擔保房地之建物門牌地址後才可辦理新貸款，而該項例外情況僅限一次。換言之仍僅接受到一次的利息補貼。

產生之負面效果提出具體可行之建議，使得政府住宅補貼資源之分配益形健全。

貳、研究問題

本研究旨在探討一般政府優惠房貸補貼對象為何？其購買產品又為何？這些受補貼者及其所購買之產品是否符合補貼公平原則？首先討論使用/未使用政府優惠房貸兩類購屋者其個人屬性、購買產品與貸款條件特性三者間之關係，釐清「誰」接受了一般政府優惠貸款的補助，又買了怎麼樣的「住宅」；另一方面，部分購屋者除使用上述優惠貸款外，還因符合特定資格條件而同時申貸了其他政策性房貸，此種因制度重疊所造成特殊雙重補貼情況是否會造成政府補貼資源過度集中於部分購屋者的缺失。本研究相關研究問題條列如下：

- 一、一般狀況下「什麼樣的購屋者，購買了什麼樣的產品，會選擇使用政府優惠房貸？」
- 二、在符合身份別優惠房貸資格之雙重補貼情況下，這些購屋者搭配使用政府優惠房貸是否受到過度補貼而導致補貼政策的被扭曲？
- 三、一般政府優惠房貸在住宅補貼公平層面上究竟扮演著「雪中送炭」之關鍵性功能？抑或是「錦上添花」，無法有效幫助需受補貼者達成購屋之目的？

參、研究目的

- 一、透過使用一般政府優惠房貸之購屋者與購買產品特性探討一般政府優惠房貸住宅補貼公平性之效果。
- 二、進一步探討目前允許購屋者搭配使用兩種優惠房貸的補貼方式是否造成政府補貼資源過度集中於部分購屋者而扭曲了政府提供住宅補貼的美意。
- 三、根據上述討論檢討目前優惠房貸措施在公平層面上之缺失為何。並進一步提出政策性建議，以確實有效協助人民購置自用住宅。

第二節 研究方法與名詞界定

壹、研究方法

一、理論與文獻回顧：收集國內外有關「住宅政策」、「住宅補貼」、「貸款方式選擇」、「貸款利息減免」、「補貼公平效率之衡量」等主題之文獻及研究報告進行整理與討論，以釐清現行住宅補貼之政策內容及執行現況以建立研究議題外，另整理出國內外類似之政策施行評估實證方法，作為後續衡量優惠房貸實施成效的依據。

二、實證分析：本研究將分為以下二類問題進行後續實證研究：

(一)在一般情況下，購屋者選擇「使用」或「未使用」政府優惠房貸；

(二)在具有政府其他政策性優惠房貸之申貸資格條件下，已經使用其他政府優惠房貸之購屋者選擇「搭配」或「未搭配」政府優惠房貸；

運用統計套裝軟體，將原始資料進行初步的統計描述，並依理論基礎與統計描述建立羅吉特模型 (Logistic Model)，分析不同的購屋者在申貸政府優惠房貸與否，以及是否搭配其他政府優惠貸款之選擇差異，即以「什麼樣的購屋者會選擇(搭配)使用政府優惠房貸」探討優惠房貸在個體上的補貼公平面政策效果。

貳、名詞界定

一、一般優惠房貸

係根據行政院「健全房地產措施」方案，自 2000 年 8 月起陸續增撥五次，預計貸出額度達一兆八百億元之一般性優惠購屋專案貸款。此補貼方案由內政部營建署逐年編列預算支應利差部分。前四千億元固定為年率 0.85%，後二千億元固定為年率 0.425%，最近自 92 年 1 月起新增撥優惠房貸補貼利率再降至 0.25%。所稱「一般」係指申貸資格限制而言，舉凡年滿 20 歲以上不論購屋目的為首購或投資，或是購屋類型為新屋或中古屋之購屋者皆可，每戶以 200 萬至 250 萬為限。相較於其他政策性優惠房貸其規定較為寬鬆。

二、其他政策性優惠房貸

係指在行政院「健全房地產市場措施」政策執行前，即開始依照不同身分別為補助標準，藉以補助或協助人民購置住宅的住宅貸款利息補貼政策，包括了國民住宅、勞工住宅、公教住宅、原住民住宅優惠貸款以及其他特殊專案性貸款²等。

三、一般房屋貸款

指金融市場中個別銀行為滿足目標客層顧客需要，經過一定程序評估後接受信用良好且具償債能力之借款人，提供具備良好後手市場之房地擔保品（Marketable Mortgage）而為融資，同時追求在一定風險程度內之最大利潤，所自行設計推出之房屋貸款商品(汪海清等，1999)。

四、搭配使用兩種優惠房貸

根據「金融機構辦理二千億元優惠購屋貸款作業簡則」之規定，一般政府優惠房貸貸款可與政府其他政策性房貸（如國宅、勞工及公教住宅等貸款）搭配使用³，舉例來說，假設某甲購買一台北市房屋，銀行鑑價可貸款 490 萬元，某甲已申貸年率 2.125% 之 220 萬元國宅貸款，餘 270 萬元，其中 250 萬元可申辦一般政府優惠房貸；另 20 萬元部分，則適用一般房屋貸款。

²特殊專案性優惠貸款如 921 震災災民重建家園貸款、林肯大郡全毀受災戶等，由於其屬於特殊事件狀況下政府所提供之補助，且其使用戶數比例並不高，不至對整體住宅市場產生重大影響，故不列入本文後續研究之範圍中。

³但一般政府優惠房貸不得與優惠利率之額度較高「青年首購低利貸款」及「青年優惠房屋貸款暨信用保證貸款」搭配使用。

第三節 研究範圍

由於衡量一般優惠房貸利率補貼政策之成效需同時兼顧總體與個體的思考，其討論之議題相當廣泛，若欲進行全面性的評估，不僅易流於概括性之討論，其政策效益也將因總體與個體成效之間的替換（trade-off）關係而被模糊掉。因此，本文將焦點放在個體面—即一般政府優惠房貸補貼對購屋者之影響；而就購屋者角度，最重要的問題莫過於補貼資源是否被合理的分配，讓最需要被幫助的民眾達成購屋目標。故本研究將以「補貼公平」為主軸，探討一般政府優惠房貸對公平性之影響。

就過去社會學對於公平性的討論，關秉寅（1994）曾就受分配者之某些特徵，界定出衡量公平的規範應包含：絕對公平、需要、貢獻、能力、身份以及分配程序等。前五大類基本上是對所有受分配者做不同程度之區分。一般來說，通常會將絕對公平以及需要原則視為是一種總體公平（macro-justice），而將貢獻或身份原則定義為所謂個體公平（micro-justice）。由於本文係從個體面角度出發，在衡量準則上採用個體公平的原則—即身份原則⁴，作為判斷公平與否之依據自無疑問；然而，在一個社會性資源分配政策中，需要原則—依據個人所負擔之家計多寡作為衡量公平之標準亦常被運用（王德睦等，1999），是故本研究將以需要及身份原則為基礎，進行後續優惠房貸公平性之評估。而在分配程序—即行政程序的公平效果上，則於第二章住宅補貼現況分析中進行討論。

⁴貢獻原則係依照個人所付出的勞力或資本作為衡量公平的標準，一般多用於薪資所得公平分配的判斷上。

第四節 研究架構與流程

本研究共分為六部分，第一部分為「緒論」，內容包括研究動機、目的、問題、方法與流程等。第二部分「我國住宅補貼執行現況」藉以了解台灣優惠房貸政策與制度之內容。第三部分為「相關理論與文獻回顧」，主要在探討有關公平準則的建立、住宅補貼成效評估以及購屋者貸款選擇方式等相關理論與實證研究。第四部分「資料整理與初步分析」，係以統計檢定方式初步比較使用不同貸款方式之購屋者特性與購屋產品之差異。第五部份「購屋者選擇使用優惠房貸分析」則進一步地使用羅吉特模型(Logistic Model)，以機率形式描繪出使用政府優惠房貸以及搭配兩種優惠房貸的購屋者屬性與與產品屬性。最後是結論與建議。

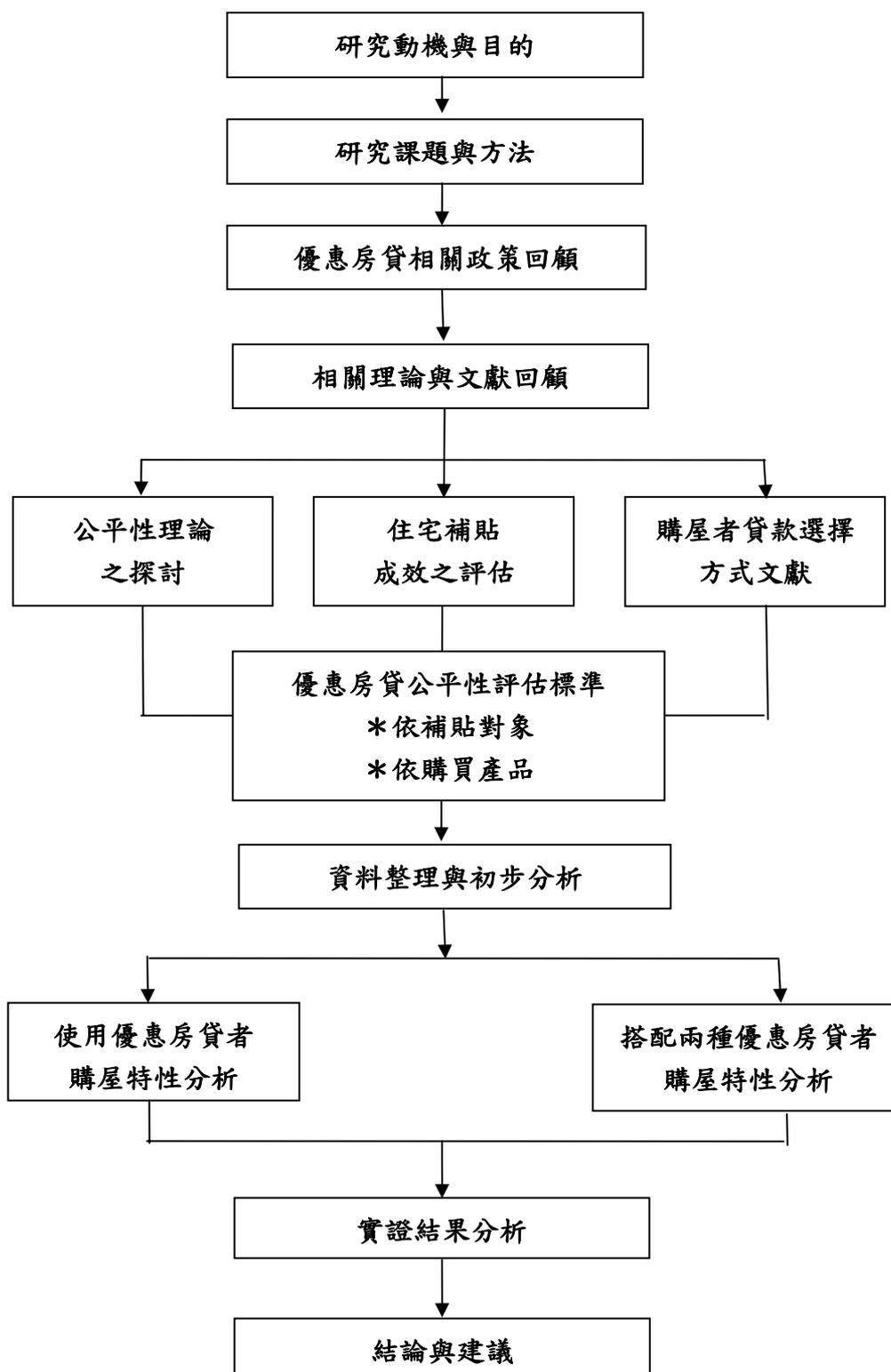


圖 1-4-1 研究流程圖