

## 第二章 我國住宅補貼執行現況

### 第一節 住宅補貼相關政策回顧

住宅為民生必需品之一，因此具有消費的必要性存在；另一方面，住宅也可能被當成投資商品，所以家計單位在決定是否要購買住宅時，必須面對諸多考量。因此，如何增加消費者之購屋慾望，或者透過政策執行減輕消費者負擔，是政府部門解決住宅問題的重要措施。所以，住宅補貼政策(Housing subsidy policy)也就因運而生（土地銀行，2000）。

政府為何要提供住宅補貼呢？其最主要的理由係為了提升民眾獲得合宜品質住宅的能力，以提升住宅品質的正外部性，並藉此進行所得重分配避免在自由市場下產生貧富差距極化之發展（Haffner & Oxley, 1999、Ter Rele, Harry & Van Steen, Guido, 2003）。Hoek-Smit 與 Diamond（2003）更具體地指出住宅補貼之目的為改善大眾健康、促進公平正義與社會穩定、克服政策或市場的失靈甚或改善不完全市場、以及經由住宅層面刺激經濟成長。

國內外有關住宅補貼的政策措施種類相當多，基本上，由經濟的觀點可以區分為住宅供給面與需求面的補貼。針對供給者補貼的理念主要係由政府興建或給予低收入住宅生產者適當的經濟補助或優惠，以增加低收入住宅之供給量；而需求面之補貼主要是提供予低收入消費者，設法協助提升其購屋能力。

我國住宅補貼之實施，從民國 43 年發佈之興建都市示範房屋貸款辦法，發展至今已經長達 50 年之久，而補貼的方式計有：國宅興建、對購屋者與建商之稅捐減免、補貼購屋貸款利息等類型。然而，自民國 80 年代初期這一波將近 10 年的房地產不景氣造成了營建相關產業的經營危機，為了避免建商倒閉所引發的骨牌效應，連帶影響金融體系的健全發展，政府遂於民國 88 年起停辦國宅與勞工住宅的興建，同時並提出數種專案優惠貸款。自此住宅貸款利息補貼為我國目前現有住宅補貼方案中最重要的方式，舉凡貸款自購、軍公教、勞工住宅等依身份別的住宅貸款補貼制度，及近 4 年來新推出的專案性優惠房貸措施皆是。

## 第二節 優惠房貸措施執行現況

事實上，不論是由政府直接對人民給予貸款或由政府出面保證，由人民向銀行貸款，都是世界大多數國家的主要住宅補貼政策之一。以下就國內各項優惠房貸措施之內容及執行現況作一簡要說明：

### 壹、政府專案優惠房貸措施

政府於民國 2000 年 9 月宣布「健全房地產市場措施」，希望從住宅制度之改善與新補貼方式等短中長期之措施健全房地產市場發展。在提高購屋意願措施方面包括青年購屋低利貸款暨信用保證方案以及一般優惠房貸方案二項優惠房貸措施，而一般政府優惠房貸與其他政策性優惠房貸最大之差異，在於一般政府優惠房貸之申請資格限制較其他政府優惠房貸來的寬鬆，僅有申貸次數之限制。

#### 一、1200 億青年優惠房貸及保證方案

依據行政院 89 年 8 月 7 日政務會談決議，為協助青年購置住宅，經參考先進國家購屋貸款保證機制，特辦理青年優惠房屋貸款暨信用保證專案。此一方案係針對年滿 20 歲以上 40 歲（含）以下收入穩定之青年，其本人、配偶及未成年子女均無自有住宅，每人限購 1 戶，利率按郵政儲金匯業局 2 年期定期儲金機動利率加 1% 計算機動調整，政府補貼利率由內政部逐年編列預算支應。貸款金額為 350 萬到 450 萬之間，借款人得就核貸擔保放款金額之 20% 申請信用保證，但核貸擔保放款金額如高於每戶上限，以上限金額之 20% 計算。保證費率為年率 0.4%，由借款人與金融機構各負擔 0.2%。貸款期限最長 20 年，含寬限期 3 年（只付息不還本金），第 4 年起依年金法於剩餘期限內平均攤還本息。

#### 二、1 兆 8 百億一般優惠房貸方案

政府自 2000 年 8 月、2001 年 8 月、2002 年 4 月及 2003 年 1 月陸續增撥共 1 兆 8 百億元一般優惠購屋專案貸款。舉凡年滿 20 歲以上不論是何種購屋目的或購買何種類型之購屋者皆可申貸，每戶以 200 萬至 250 萬為限。政府補貼利率：前四千億元固定為年率 0.85%，後二千億元固定為年率 0.425%，最近兩期 2000 億及 2800 億優惠房貸補貼利率再降至 0.25%，下表 2-2-1 為截至今年（2004）二月為止的執行現況。由下表可知，在無嚴格的資格限制下，一般優惠房貸實際使

用戶數已達到接近 50 萬戶的水準，就補貼量的供給上確實有一定的效果。

表 2-2-1 1 兆 8 百億一般政府優惠房貸執行現況表

項目	開辦日期	受理		撥款		優惠利率貸款金額
		戶數	金額	戶數	金額	
2000 年開辦 2,000 億	89.08.14	236,522	6,083	218,132	5,721	3,992
2001 年增撥 2,000 億	90.08.27					
2002 年增撥 2,000 億	91.04.16	114,902	3,407	108,921	2,995	1,996
2003 年增撥 2,000 億	92.01.14	188,485	6,343	166,757	5,204	3,116
2003 年再增撥 2,800 億	92.08.22					
一般優惠貸款合計(1 兆零 8 百億)		539,909	15,833	<b>493,810</b>	13,920	<b>9,104</b>

資料來源：中央銀行（至 2004.2.20，單位:億元）

進一步根據 2000~2002 年央行統計資料觀察，就圖 2-2-1 整體撥款戶數趨勢來看，截至 2002 年年底止，在開辦初期每月撥款戶數情況尚稱穩定，值得注意的現象是，當政府宣布繼續增撥優惠貸款後幾個月內（2001/8/27、2002/4/16）撥款戶數均呈現逐月增加的趨勢。顯示出政府政策宣示在短期上對住宅需求方面的影響。

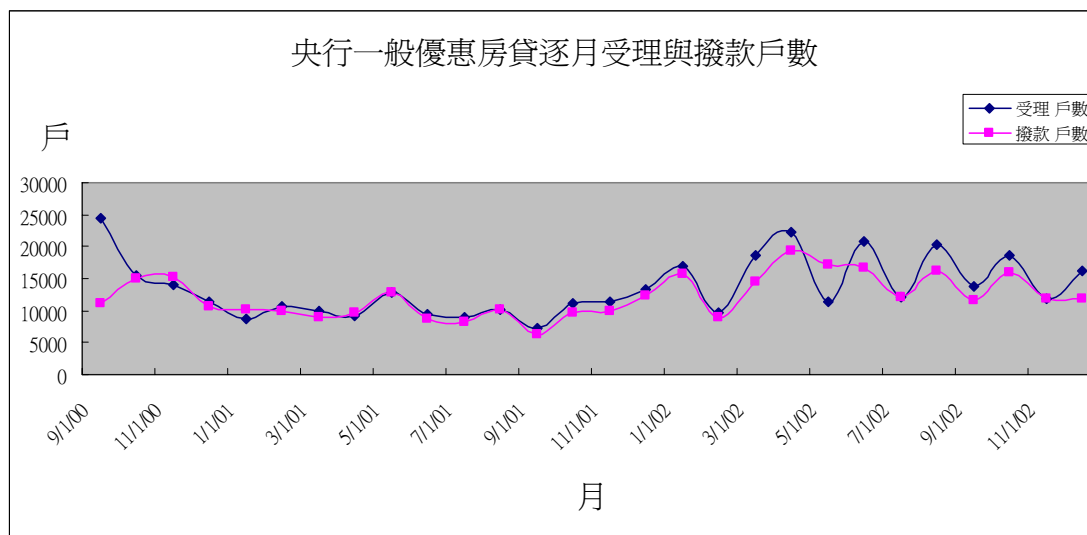


圖 2-2-1 2000.09~2002.12 央行一般優惠貸款逐月受理與撥款戶數圖

而就圖 2-2-2 申貸者購置房屋狀況趨勢觀察，截至 2002 年為止，在開辦初期申貸者以購買新成屋為主，然而自 2002 年 3 月之後，申貸者購置中古屋的比率越來越高，且購屋量也有明顯的成長。

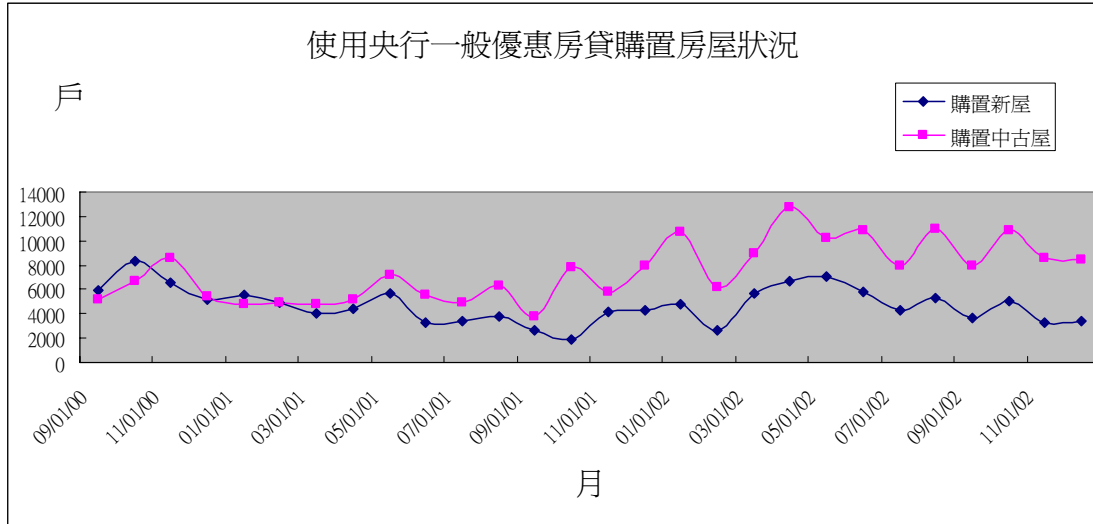


圖 2-2-2 2000.09~2002.12 使用央行一般優惠房貸購置房屋狀況圖

## 貳、其他政策性優惠房貸執行現況

### 一、輔助人民貸款自購住宅

國民住宅係政府為照顧收入較低家庭，改善居住環境，提高生活品質所興辦，以安定國民生活、增進社會福祉。其計畫之執行有政府直接興建、貸款人民自建、獎勵投資興建及輔助人民貸款自購等四種方式，由直轄市及縣市政府辦理。而 2002 年度輔助人民貸款自購住宅計畫辦理 6,500 戶，截至 2002 年 7 月底止執行情形請參見表 2-2-2，臺灣省計畫辦理 5,000 戶，核發同意購置住宅通知 820 戶，台北市計畫 1,000 戶，核發同意購置住宅通知 528 戶，高雄市計畫辦理 500 戶，核發同意購置住宅通知 110 戶；2003 年度計畫則因國宅基金虧損嚴重，以及在行政院所推出的一般專案優惠房貸影響下而暫緩辦理<sup>5</sup>。

<sup>5</sup>今年營建署已確定於 2004 年 4 月重新開辦輔助人民貸款自購住宅，總計辦理 2000 戶，台北縣核配戶數 800 戶、桃園縣 320 戶、台中市 145 戶、基隆市 120 戶、高雄縣 100 戶、新竹市 75 戶、台中縣 70 戶、宜蘭縣 55 戶、台南市 55 戶，其他縣市皆在 50 戶以下。（內政部營建署網站新聞稿：<http://www.cpami.gov.tw>）。

**表 2-2-2 2002-2003 年輔助人民貸款自購計畫戶數與執行情形**

年度	計畫發放戶數	經費需求數	實際核列預算數
2002 年度	6500 戶 (台灣省 5000 戶、台北市 1000 戶及高雄市 500 戶)	28.72 億元	15 億元
2003 年度	暫緩辦理		

資料來源：內政部營建署

## 二、輔助勞工建構住宅貸款

勞工建購住宅貸款自 1988 年開辦以來，從一開始核貸戶數的 1500 戶，由於勞工對於住宅之需求日益增高，逐年擴大到 1999 年的 30000 戶至今，核貸金額亦從 70 萬到現今的 220 萬，而貸出比率也由 1988 年的 64.6% 到 85 年達到最高峰的 89.74%，然而從 1997 年起，貸出率已下降到 2000 年的 54.8%。至 2002 年 5 月止，累計已貸出總戶數為 191,950 戶。

**表 2-2-3 1998-2001 年輔助勞工建購住宅貸款執行狀況**

年別 項目別	1998	1999	2000	2001
每戶最高貸款金額	160 萬	220 萬	220 萬	220 萬
已貸出戶數(戶)	23,223	23,959	16,439	3,400 (截至 2002.5)
貸出率%	82.94%	79.86%	54.80%	11.33%

資料來源：勞委會

## 三、輔助公教同仁購置住宅貸款利息補貼

公教住宅貸款利息補貼與輔助人民自購相似，但在貸款金額及資格限制因公務人員職等而有所差異。就補貼戶數來說，自 1999 年起已有逐漸下降的趨勢。

**表 2-2-4 1998-2001 年公教住宅補貼情況**

年度	補助戶數	貼補利息支出
1998	5,500 戶	15 億 1604 萬元
1999	6,000 戶	18 億 9850 萬元
2000	5,000 戶	32 億 4829 萬元
2001	4,300 戶	26 億 2871 萬元

資料來源：人事行政局住福會

表 2-2-5 我國貸款利息補貼措施相關規定表

方案名稱	項目	最高貸款額度	申請條件	利率	政府固定補貼	辦理期間
其他政策性優惠房貸措施	輔助人民自購住宅貸款	220 萬元	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 年滿 20 歲在當地有戶籍者。</li> <li>2. 年滿四十歲無配偶者。</li> <li>3. 申請人與直系親屬設籍同一戶或有配偶者，且本人、配偶、戶籍內之直系親屬及其配偶均無自有住宅</li> </ol>	按中華郵政股份有限公司二年期定儲機動利率加 0.575% 機動調整 (目前利率為 2.125%)	--	--
	輔助勞工建購住宅貸款	220 萬元	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 年滿 20 歲</li> <li>2. 貸放資格先後順序排定按評點制審核，評點項目有：勞保年資、家庭所得、住宅狀況、家庭眷口數、身心障礙、原住民或單親勞工等弱勢身分。</li> </ol>	同輔助人民自購住宅貸款 (目前利率為 2.125%)	--	--
	公教人員購置住宅貸款	按職等為特任最高 240 萬元，簡任官為 220 萬元，薦任官 180 萬元，委任官(雇員、駐衛警察)最高 150 萬元	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 中央機關、學校編制內，任有公職滿 1 年，並支領一般行政機關待遇之公教人員</li> <li>2. 依個人條件計算積點，計點項目：居住狀況 40%、年資 30%、最近 5 年考績 15%、眷口 15%、身心障礙加點(本人 3 點，1 眷口 2 點)</li> </ol>	同輔助人民自購住宅貸款 (目前利率為 2.125%)	--	--

健全房地產市場措施(1兆2千億優惠房貸)	青年優惠房貸暨保證方案(1200億)	北市：450萬 其他地區：350萬	年滿20歲以上40歲間收入穩定之青年，其本人、配偶及未成年子女均無自有住宅，每人限購一戶。 借款人得就核貸擔保放款金額之20%申請信用保證	按中華郵政股份有限公司二年定期儲金機動利率加1%	0.85%	89.8.14~90.8.13
	一般優惠房貸(1兆8百億)	北市：250萬 其他：200萬	中華民國國民年滿20歲，每人限購一戶	按郵政儲匯局二年定期儲金機動利率加1% (目前利率為2.3%)	89.8.14為0.85%； 至90.8降為0.425%； 至92.1再降到0.25%	89.8.14至今

(註) 其他如軍眷村優惠房貸、原住民優惠房貸、青年首購貸款、921震災災民重建家園貸款、林肯大郡全毀受災戶等專案貸款，由於其屬於特殊事件狀況下政府狀況所提供之補助，且其使用戶數比例並不高，故不列入本文討論之範圍中。

### 第三節 小結

住宅政策的產生，是基於政府對整體住宅部門所進行之規劃，以及對住宅部門所產生之問題所提出的解決方案。長久以來，我國的住宅政策一直以「住者有其屋」為主要目標。台灣當前住宅貸款利息補貼之政策，顯示住宅貸款利息補貼已成為政府解決當前住宅經濟、金融與社會福利等問題之主要方式；就政府的角度來說，融資購屋貸款可能是最佳的補助方式，貸款利息補貼的供給彈性較大，其補助大小可依補助利率高低自由調整，政府可以靈活運用資金藉以降低政策的執行成本較低。而對受補貼者來說，亦可提昇中低收入家庭購屋能力，且申請者得自由選擇住宅區位及產品屬性。

其他政策性住宅貸款利息補貼雖能針對特定族群在購屋時提供一定的補助，然而卻也造成了多頭馬車型態的混亂制度<sup>2</sup>。以資源配置的角度考量，應該將相關資源整合至住宅部門，使住宅補貼制度的規劃更加一致。此外目前寬鬆補貼審核標準也可能讓原本不需要被補貼的購屋者獲得補貼<sup>3</sup>。而一般專案優惠房貸由於幾無資格認定之限制，反而間接地排擠到其他優惠房貸的發放，這可從2001年後其他政策性優惠房貸措施申請戶數、貸出率及利息補貼支出均有所減少可窺知一二<sup>4</sup>，此外如2002年國宅貸款計畫便因此停辦<sup>5</sup>，而今年二月的青年首購優惠房屋貸款，申請人數竟不到原先規劃的貸款人數的10%，這些現象都顯示出政府在擬定住宅補貼政策時，並未妥善考量補貼公平與政策執行層面的因素。

<sup>2</sup>如公教住宅貸款對不同職等官員給予不同補貼額度，且職位高者補貼越多，此情況顯現出三種嚴重的不公平現象，一是公教人員未必均是中低收入者，故對其補貼將損及社會上其他經濟地位相對弱勢者之權益。其次則是職位高者補貼較多，此嚴重違背了補貼的意義。第三是補貼貸款金額高於國宅貸款(林祖嘉，1998)

<sup>3</sup>以台北市為例，今年國宅貸款符合行政院公告之收入較低家庭標準收入上限為140萬元，平均每月家庭收入超過10萬元，而這些家戶是否為最需要被補助的家戶似有爭議。

<sup>4</sup>因郵儲利率多次調降，致一般優惠房貸利率反較其他政策性優惠房貸利率為低，難免造成排擠效果。自2003年1月10日行政院基於當前國內經濟金融情勢需要，核定增撥2千億元續辦，並將補貼利息降為0.25%，優惠房貸續辦貸款利率目前為2.3%，已略高於勞宅、國宅貸款利率2.125%（中央銀行優惠房貸評估報告，2003）。故一般優惠房貸對其他政策性優惠房貸排擠效果稍有減緩

<sup>5</sup>除了政府優惠房貸措施所帶來的排擠效果外，國宅基金連年虧損亦是國宅優惠貸款停辦之主因之一