

## 第三章 相關理論與文獻回顧

### 第一節 公平性評估相關研究

#### 壹、衡量公平分配之相關研究

「分配」之目的事實上經常牽涉到與所分配之社會貨物 (Social Goods) 或資源為何。Walzer(1983)認為每一種社會貨物都是社會成員所建構及生產的，因此任何貨物之分配是一社會所賦予此貨物之意義而定。亦即每一種社會貨物都有其適用之公平規範，而構成一特定的公平領域 (Walzer 1983; 關秉寅，1994)。因此，欲評斷住宅補貼公平的效果，必須界定出一套適宜的評估準則。

從社會學的角度來說，對於一般人如何做公平判斷已產生出一些共識。首先，根據身份價值理論 (Fairness Judgments) 的看法，一般人在判斷什麼情況是公平的或是不公平的，必須要有一眾人共同認定的參考架構。這個參考架構基本上是告訴我們什麼樣身份的人應該得到什麼樣的待遇。這種參考架構並應具有一致性、區分性及平衡性等原則。所謂一致性，即某一種身份的人應得的待遇只有一種，而區分性是指一個參考架構應區分不同身份之人，以及不同的待遇。至於應如何區分受分配的身份，則牽涉到參考架構的種類。而平衡性是說如果身份以區分成高低，則身份高者應得到較高或較好的待遇，身份低者則得較低或較差之待遇。參考架構要具有者三性質，才能成為一有規範性之公平比較之標準。(Berger et al., 1972: 134; 關秉寅，1994)

而談到了參考架構之種類就涉及了如何區分受分配者的問題。關秉寅(1994)曾提出公平的規範包含了：絕對公平、需要、貢獻、能力、身份以及分配程序等六項。而社會學家將分配公平規範予以分類的目的是要瞭解一般人在什麼情況下，會用什麼樣的規範，並有多少共識。而分配的目標為何。Deutsh、王德睦等 (1975, 1982、1999) 認為如果一樣東西的分配是為了達到群體團結或成員福利之目的，則適用之分配公平規範是平分或需要。如果目的是為了鼓勵生產或效率，則依貢獻來分配，則依貢獻來分配的適用性及公平性較高。一般來說，有關於社會福利或服務性的貨物應以需要為主要分配標準。

在公共政策評估上，多以成本效益分析做為政策評估之標準，然而，其著重之焦點在於以「效率」作為評估政策的衡量標準。Dunn (1994) 認為在政策分析面向上，則要考慮政策的效果、效率、充足性、公平性與回應性，而對於公平面的考量則著重在重分配效益 (Redistribution Benefits) 上，亦即著重於在身份原則上進行公平性之討論：

**表 3-1-1 公平性之衡量標準**

問題	說明性的指標
成本和效益在不同集團之間是否等量分配？	依據所得或經濟狀況分成不同級距，估算級距間與級距內的變異程度
垂直公平：是否對不同經濟地位者，按其相對的地位給予相對不同的待遇	統計：組間差距與組內差距
水平公平：是否所有相同經濟地位者得到相同的待遇	

資料來源：Dunn, William N (1994) Public Policy Analysis: An Introduction

由上述可知，若要衡量一項住宅補貼措施在公平層面上之效果，必須先界定所謂的參考架構，以及將受分配者做一適當之區分。一般來說，政府應該補助獲主動解決相對弱勢群體的住宅問題。是故住宅補貼本質上乃是社會性資源分配的一種，而在社會性資源分配上，人們慣用以需要原則為主作為判定基準，而所謂「公平分配判斷的需要原則」則是依據個人負擔多寡而定。在購買房屋的過程中，個人負擔之決定係源自於個人本身意願、能力與消費產品的種類等因素，因此，判定一般政府優惠房貸公平性之影響亦即探討補貼「對象」以及補貼對象所購買之「產品」是否達到補貼的目標。

**表 3-1-2 住宅補貼之評估指標**

公平性評判原則	項 目	內涵
身份原則	補助社會上最需要被補助者	垂直公平
	愈需要被補助者獲得較多的補助	
	同等級需受補助者獲得補助機會相等	水平公平
需要原則	受補助者不因而獲得暴利	住宅投資獲利不應多或少於其他投資
	受補助者購買適宜之產品	

## 貳、一般政府優惠房貸在補貼公平面之議題

以補貼的角度而言優惠房貸政策為社會福利政策的一環，係用來協助弱勢族群或低收入者購屋，其目的為幫助弱勢族群解決「住」的問題，因此優惠房貸的政策正當性，背後隱含資源重分配之效果，透過利息補貼的方法提升弱勢族群的購屋能力，使得弱勢者獲得更多社會福利的照顧。由於沒有嚴格的申貸限制，根據前述中央銀行統計資料顯示，已有近 50 萬人次使用一般優惠房貸，就量的角度而言可說是幫助了許多購屋者實現購屋願望。然而，也由於一般優惠房貸措施沒有嚴格之申貸限制，故引發了以下幾點爭議：

- 一、由於該優惠房貸專案未限制申貸者須無自用住宅，所以一般優惠房貸措施在協助弱勢者上並非一項適當的補貼方法，因此申貸者可能非經濟上的弱者，使得該政策無法照顧真正需要幫助的弱勢者（石振弘，2003）。
- 二、政府補貼利率，就是全民在補貼優惠房貸的貸款戶。「全民」包括現在買不起房子的人，也包括以前買了房子，使用舊房貸，而現在正在努力償還房屋貸款的人，這兩群人因何道理需要補貼這一波優惠房貸的受益戶？由此角度觀察，優惠房貸政策顯然有失公平。（施俊吉，2002）
- 三、因為低利貸款將促使無購屋能力之低收入戶或年輕人提前購屋，且低收入戶或年輕人之弱勢者在缺乏合適能力之情況下購屋，每月的還款對其而言將增加經濟上的負擔，排擠其他消費支出，造成生活品質下降，（經濟日報論壇，2000）。
- 四、事實上，有限的貸款利息補貼對民眾購屋能力提昇仍舊有限，這在目前低利率的狀態更為明顯，此現象可從表 3-1-3 中看出。本文以假設典型個案之方式呈現，首先針對目前政府優惠房貸補貼方案，計算出其補貼總額。假設一購屋者於台北市購置 600 萬元之住宅，貸款期間為 20 年，貸款額度為售價的七成（即 420 萬），以本利均等方式償還，其獲得利息補貼的額度約為 211,600 元，僅占房價的百分比約為 3.5%。另一方面，相較於其他政策性優惠房貸，就同一所得層級購屋者來說，身為特任級公教人員者將可獲得較多的補助，違反了水平公平的原則。

表 3-1-3 購屋者接受政府優惠房貸補助額度試算

		一般 購屋貸款 <sup>10</sup>	一般政府 優惠房貸	輔助人民貸款 自購住宅	公教貸款 (特任)
貸款 額度	優惠 貸款	--	\$2,500,000	\$2,200,000	\$2,400,000
	一般 貸款	\$4,200,000	\$1,700,000	\$2,000,000	\$1,800,000
每月 償還 額	優惠 貸款	--	\$13,005	\$11,260	\$12,284
	一般 貸款	\$23,375	\$9,461	\$11,131	\$10,018
	合計	\$23,375	\$22,467	\$22,391	\$22,302
每年償還額		\$280,502	\$269,601	\$268,694	\$267,621
20 年償還 本利和		\$5,610,044(A)	\$5,392,014(B)	\$5,373,883(B')	\$5,352,414(B'')
獲得補貼額度 (A-B)		--	\$218,030	\$236,161	\$257,630
補貼額度現值		--	\$211,600	\$230,443	\$251,392.77
補貼額度現值 占房價百分比		--	3.53%	3.84%	4.19%

資料來源：本研究整理

## 參、小結

一般優惠房貸政策期望能協助弱勢族群解決住的問題，並符合經濟公平的原則；但其執行背後衍生出許多公平層面上的課題，各界的疑慮主要在於優惠貸政策是否真正幫助到需要幫助的購屋者，且在補貼利息額度逐漸下滑的情況下，是否會增加購屋者之負擔？，另一方面，由於現行貸款利息補貼制度並未做完整的統合，而導致現行補貼措施違反了水平公平之原則。這些對於優惠房貸的疑慮將有待深入分析加以釐清。以下將討論國內外相關住宅補貼評估，以及購屋者貸款方式選擇之研究建立評估準則，並透過問卷調查資料，深入分析使用優惠房貸的不同族群，是否真正達成住宅補貼公平層面之效果。

<sup>10</sup>一般購屋貸款利率係參照國內五大行庫於 2003 全年平均房屋貸款利率計算，其值為 3.039%。而選擇 2003 年作為利率計算基礎之原因在於對應後續採用「台灣購屋需求動向季報」之時間點。

## 第二節 住宅補貼成效評估之相關研究

經建會（1990）曾就各項住宅補助方案進行評估工作，並從當時補助措施的公平性與效率性、目標達成度與衍生問題等加以探討。其評估之研究方法參考英美與我國之住宅現況建立指標，以定性分析方式評估各種補助方案。其針對住宅貸款部分之評估結果認為在高房價、高利率背景下，住宅貸款利息補貼的提供對於購屋能力提升幫助有限，無法實際嘉惠低收入者。莊孟翰（2002）從土地、規劃、施工、管理、利息、利差、租金差額等補貼政策可能成本之多寡比較各種供給面（政府直接興建、獎勵投資興建、輔助人民興建）與需求面（輔助人民貸款自購住宅、輔助人民租屋）住宅補貼政策的成本。林祖嘉（1998）除檢討現行各項住宅補貼制度之優劣外，並參照國外執行經驗，建構出適合台北市的住宅補貼政策架構合宜之執行方式。另一方面藉由財務模擬分析，探討各種補貼額度與方式配置下的情況，再經由公平與效率原則找出最適當的住宅補貼額度與戶數，其中包括最適當的融資貸款戶數，以及最適當的租金補貼戶數，並整合各項補貼方式之需求，估算出住宅補貼政策實施時所需經費的多寡。

而國外對於住宅補貼成效所關注之面向亦相當廣泛，如 Hills（1991）認為合理的住宅補貼應關照：補貼公平、補貼與課稅優惠的全面性、住宅投資與消費的自由選擇度、經濟成本與現金流量的匹配度、配給體系之消費力等。而 Hoek-Smit 與 Diamond（2003）則進一步提出住宅金融補貼在設計上應注意公平性、效率、補貼成本與配置之透明度、造成市場扭曲程度及較簡易之行政作業流程等。

上述各項相關政府研究針對各種不同補貼方式進行了定性與定量的比較，但卻並未針對住宅金融補貼之特性多加琢磨，也沒有實證資料加以探討補貼效果。事實上，一項補貼措施的執行並不能完美地達到上述每一個住宅補貼之目標，因此，該以何種方式討論補貼之成效？Solomon（1974）提出計算各個補貼方式的成本與效益所產生的淨經濟福利（net economic welfare）作為排序之標準，但在現實狀況中要清楚地界定補貼措施的成本與效益是相當困難的。而 Rosen（1985）曾提出藉由補貼促使被補貼者消費某些產品可能是一種有效率的方式，但真正需要者因補貼所產生的消費亦需要被考慮。換言之，衡量一項住宅補貼措施不能僅

考慮一般消費需求量的提升，更重要的是補貼對特定真正有需求之購屋者是否確實有所幫助。而 Büchel 與 Hoesli(1994)，以設算方式討論補貼前後對於租金之影響程度，並將樣本劃分成補貼與未補貼兩組分別以特徵價格迴歸法模擬出被補貼房客在未接受補貼狀況下之差異，以及未被補貼房客若接受補貼後所產生之租金差異作為成效的判定要素。

為了要探討優惠房貸的成效，首先必須先瞭解貸款利息補貼的效益及影響。廖仲仁、張金鶚等（2004）認為一般優惠房貸具有兩項主要的利益：一是受補貼者在貸款總額上，可以得到比市場利率水準較低的廿年期貸款利率，此乃一種隱藏性的補貼利益<sup>11</sup>；二是政府編列預算補貼部分的利息，可以減輕受補貼者的利息負擔，此乃名目上的補貼利益。

而上述之利益所帶來之實施成效，從過去之研究可發現主要有三類：第一是就補貼公平性而言，貸款利息補貼受補助者較不易獲暴利，也較能達到水平的公平性（經建會，1990），但由於各戶補助額係齊頭式的補助，所以無法確實補貼給最需要幫助的購屋者<sup>12</sup>，因此較難達到垂直的公平（經建會，1990、Hoek-Smit & Diamond，2003）。Van Horne(1998)亦曾指出，「利息補貼是政府進行社會性資本分配的一種方式，但這種方式對於促使低收入家庭購買房屋的效果並不理想」。而陳慧敏（1993）以財務試算方式指出我國多種身份別分類的住宅補貼並行措施違背了水平公平與垂直公平原則。江淑華(1993)利用消費者剩餘的概念分析國宅承貸戶及輔購住戶所得到的淨利益與其消費型態改變情形，而研究結果發現國宅與輔助貸款自購住宅並不符合垂直公平。

其次，貸款利息補貼對於購屋者的效果方面，被補助者有極大的自由選擇住宅區位，及配合自己的能力選擇最切合需要的住宅，也較能鼓勵住戶產生維護品質的意願（經建會，1990），但 Hoek-Smit 與 Diamond（2003）對國外經驗之觀察，認為貸款利息補貼會讓住宅在較差區位發展；此外貸款利息補貼會鼓勵民眾借太多錢而可能導致過度消費，另一方面也可能會讓家戶多貸款導致放貸風險的增加，且會造成房價的扭曲（Ter Rele, Harry & Van Steen, Guido，2003）。

---

<sup>11</sup>由於優惠房貸利率是按郵政儲金二年期定儲利率加 1%而定，而且可以連動 20 年，基本上比市場上的貸款利率要低得多，例如 2003 年 8 月時，優惠房貸利率為 2.55%，而市場上的指數型房貸利率大約是 3.78%，因此這部分補貼隱藏在貸款利率與市場利率間的利差上。

<sup>12</sup>隨著所得之增加，使用貸款補貼的比例也越高（Ter Rele, Harry & Van Steen, Guido，2003）。

最後是行政執行方面，補貼購屋貸款利息在行政處理上較容易運作監督與管理（經建會，1990），且行政成本相對於租金補貼來說相對較低，同時也可能促成政府稅收的增加（張金鶚，2003）。然而政府與金融機構在溝通協調上可能會產生額外的行政成本<sup>13</sup>（Hoek-Smit & Diamond，2003），且長期的房貸利息補貼亦將成為政府龐大的財政支出，造成政府嚴重的財政負擔（張金鶚，2003）。

表 3-2-1 貸款利息補貼評估主題相關文獻彙整

住宅補貼評估方向	研究者	提出主張	
		優點	缺點
補貼公平性	經建會（1990） 陳慧敏(1993) 江淑華(1993) Van Horne(1998) Hoek-Smit & Diamond (2003)	1.受補助者較不易獲暴利 2.較能達到水平的公平性	1.無法確實補貼給最需要幫助的購屋者
對購屋者影響	經建會（1990） Hoek-Smit & Diamond (2003) Ter Rele, Harry & Van Steen, Guido(2003)	1.被補助者有空間選擇最切合需要的住宅 2.較能鼓勵住戶產生維護品質的意願	1.住宅在較差區位發展 2.導致過度消費 3.導致放貸風險的增加 4.造成房價的扭曲
行政執行方面	經建會（1990） Hoek-Smit & Diamond (2003) 張金鶚（2003）	1.較容易監督與管理 2.行政成本較低 3.可能促成政府稅收的增加	1.產生額外的行政成本 2.長期補貼惡化財政支出

<sup>13</sup>Hoek-Smit 等（2003）認為住宅金融補貼之行政執行成本包括協商以及稅收成本，而這些成本經常被政策制訂者漠視，且具有高度的不確定性。

### 第三節 購屋者貸款方式選擇行為

住宅由於其昂貴的特性，一般民眾無法一次籌集大筆資金購置，故必須藉由貸款制度之協助，始有能力購屋。因此，購屋貸款制度之產生即為解決民眾購置住宅時之負擔能力（Affordability）問題（陳慧敏、張金鶚，1993）。理論上，住宅融資需求的大小決定於家計單位對於住宅服務需求之大小、房屋之價格<sup>14</sup>與貸款條件，包括貸款總額、期間與利率水準（林祖嘉，1991）。而住宅服務需求之大小取決於家計單位之特性，如購屋動機、目的及家庭收入等。當資金成本降低，購屋者應該會提高貸款額度。因此，上述各項購屋與貸款因素均會影響購屋者選擇貸款方式的差異。

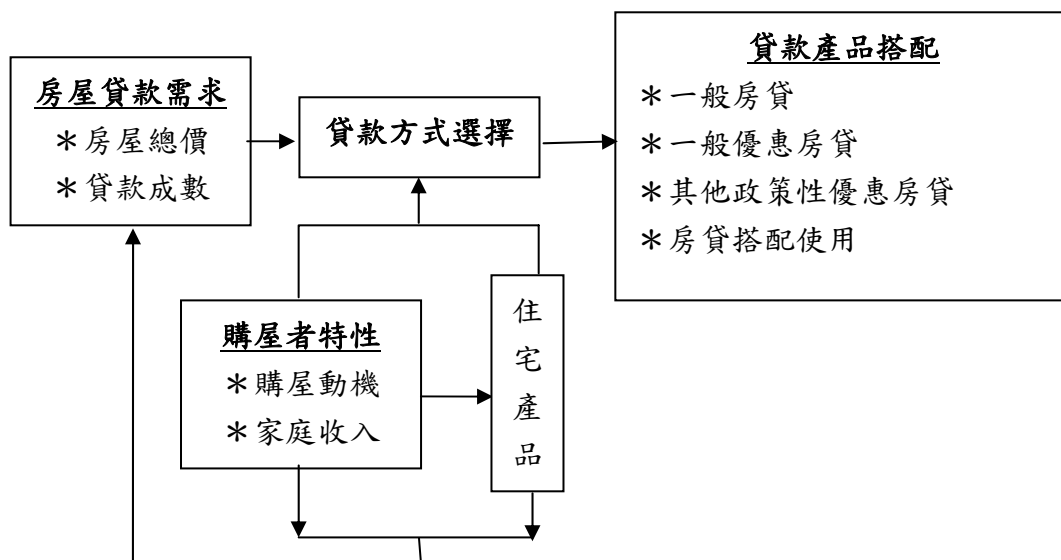


圖 2-3-1 貸款選擇方式決策因素圖

在銀行房屋貸款授信過程中往往特別關注於貸款人違約（包括逾期與提前還款等情況）之情況，如李馨蘋（1994）、李桐豪，呂美慧（2000）、劉展宏（2001）等建立不同的機率實證模型，討論何種特性與購屋類型之貸款者具有違約之傾向。而在住宅部分則討論家戶租買選擇、家庭結構等家戶選擇行為，如謝文盛、林素菁（1998），陳淑美（2002）等。

<sup>14</sup>房價上漲對貸款需求有兩個影響方向，即房價上漲時會抑制人們對住宅的需求，從而貸款需求也會減少；但另一方面，房價上漲使得人們在購屋時，必須向金融機構貸款更多的錢。因此房價上漲的結果對社會貸款需求的影響方向不能確定，要看前述兩項效果的大小而定。



由於住宅貸款方式的多元化，對於購屋者住宅貸款方式選擇有許多的研究，Phillips、VanderHoff（1994）分別就政府保證房貸、指數型房貸的選擇行為建立多項羅吉特(Multinomial Logit Model)模型，瞭解什麼樣的貸款戶選擇使用上述貸款之機率，該研究提出貸款選擇之決定因素包含貸款利率與貸款成數、房價、地方住宅市場狀況、個人所得以及住宅需求因素等。

就購屋者而言，除可利用此次政府優惠房貸及過去依身份別提供之其他政策性優惠房貸固定低利的優惠外，一般來說多會使用銀行所提供的房屋貸款方案來降低購屋自備款負擔。而近年來隨著金融機構整體貸款利率一路走低與多元化<sup>15</sup>貸款商品的產生，讓購屋者在選擇房貸搭配方式時將更有選擇的空間。而在這樣的貸款市場背景下，使得房貸市場資訊更為流通，一方面增加了購屋者的選擇與比較的空間，另一方面，銀行希望優惠房貸的提供可以增加借款者，並得以推廣其房貸商品，故銀行基於自身獲利考量所釋放出的資訊<sup>16</sup>有可能讓購屋者在貸款搭配上做出不同的選擇，更進一步的說，購屋者在考量「是否接受政府貸款利息補貼」時，將會因個人條件或購屋目的之差異而有所調整。

由上述討論以及優惠房貸措施之規定中可得知，由於政府優惠房貸並無嚴格的資格限制，以及貸款人在個人特性、購屋標的與貸款決策條件上的不同，其選擇申貸各項政府優惠房貸與否的搭配方式亦有所差異。換言之，購屋者使用一般政府優惠房貸與否是一種「選擇」的行為，而這樣的特性讓本研究得以從「購屋者貸款方式選擇」之角度，瞭解使用與未使用政府優惠房貸，以及在擁有其他政策性優惠房貸申貸資格下搭配與未搭配兩種優惠房貸之購屋者、購屋產品與貸款條件特性，藉此衡量貸款利息補貼在補貼公平層面上的效果。

<sup>15</sup>銀行提供多樣房貸之主要目的是為了針對客戶不同的需求提供不同的服務，不但可以加深與客戶往來的關係，同時也可提高利差以獲取利潤（汪海清等，1999）。目前各家銀行所推出的房貸包括指數型房貸、固定利率房貸、抵利型房貸或混合指數型與固定型的混合型房貸等。

<sup>16</sup>Ter Rele, Harry & Van Steen, Guido (2003) 提出由於資本市場的資訊不完全導致很多低所得家戶無法獲得擁屋之補貼，而根據本研究電訪數家房貸業務熱絡的銀行，發現到購屋者與銀行之往來情況與服務態度將會影響購屋者在房貸選擇上的考量，較常往來的銀行多會提供較完整之房貸資訊供購屋者選擇，因而造成了購屋者在房貸選擇使用方式之差異。

## 第四節 小結

從上述公平性之評估，以及過去衡量住宅貸款利息補貼之成效研究，可知一個補貼成效之好壞，其所關注之焦點主要在於補貼公平性的討論以及補貼措施對被補貼者之影響。過去對於住宅補貼公平性之衡量多集中在身份上的比較，亦即比較不同群組間接受補貼之差異；然而，對於貸款利息補貼的衡量，除了仍須在身份層次上做公平性的討論外，由於其有直接現金補貼的特性，民眾具有「自由」選擇購買標的之權利，因此在討論一般政府優惠房貸在公平層面上的效果時，對於被補貼者所購買的產品需同時納入評估的準則中。更精確地說，該補貼措施公平性的評估，除了針對被補貼「對象」之外，更應延伸至其購買的「產品」，檢視該措施是否達到預期目標。

從對象的層次來看，也就是「垂直公平」的觀念。在住宅補貼的目標下，期望原來有購屋意願卻無足夠能力購屋者（如中低收入之首購購屋者），是否確實因為政府優惠房貸的提供而受到適當的幫助，而不希望看到這項補貼資源被投資客或是已具有足夠購屋能力之購屋者獲得--此即對象上的「雪中送炭」與「錦上添花」效果<sup>17</sup>。

從產品的層次來看，由於優惠房貸的提供可能促成家計單位在房屋服務上「更多的消費」（Olsen, 1983；江淑華, 1993），但是在提升更多房屋消費的同時，一方面有可能提昇購屋者之居住品質，如購買較新或面積較大的房屋等。然而，在提昇居住品質觀點的背後，尚須與補貼之對象相呼應。易言之，優惠房貸的補貼額度雖然是固定的，但是被不同對象購買不同住宅產品時，其負擔狀況不同，自然衍生了補貼公平性之差異。就理想的住宅補貼計畫來說，並不樂見被補貼的購屋者運用這項補貼購買過高品質與價格的產品，尤其是低所得之購屋者<sup>18</sup>，--補貼「對象」與補貼「產品」間的對應關係造成了在產品上的「雪中送炭」與「錦上添花」效果。

<sup>17</sup>在排除銀行授信考量因素下，由前述優惠房貸補貼方式可知，由於貸款額度條件幾乎相同（除地區別外），因此在某種程度上已達到住宅補貼「水平公平」的目標—亦即使得需受補貼者獲得補助之機會相等—的效果，故本研究在補貼對象上之公平面討論係以「垂直公平」為主。

<sup>18</sup>De Borger (1986) 曾具體指出一個理想的房屋計畫在面臨低所得購屋者之購屋消費超過某一水準時，即不應該予以補助。

藉由以上的討論，我們可以界定有關優惠房貸提供在補貼公平層面上所產生「雪中送炭」及「錦上添花」之意涵如下：

**「雪中送炭」的意涵一**

補貼對象：幫助原來欲購屋但無力購屋者實現購屋願望，這意味著補助了購屋目的為首購自住者、中低收入者、以及因其他住宅補助不足尚需優惠房貸始能購屋者。

補貼產品：藉由優惠房貸的提供讓購屋者得以滿足基本購屋需求，例如購買適宜面積與價格的中古房屋產品。

**「錦上添花」的意涵一**

補貼對象：補貼到投資客、有能力購屋的高所得者、具國宅或勞宅資格且補助已足夠之重複補貼者。

補貼產品：優惠房貸之提供讓被補貼者購買透天厝或高價位之房屋，或是讓中低所得首購自住購屋者過度地購屋消費。

而從購屋者購屋行為決策之觀點可知，貸款方式的選擇對於購屋者往後的還款負擔以及家戶理財策略上是相當重要的考量因素，這樣的特性讓本研究得以從「購屋者貸款方式選擇」之角度探討一般政府優惠房貸補貼對象特質，藉此瞭解使用與未使用政府優惠房貸，以及在擁有其他政策性優惠房貸申貸資格下搭配與未搭配兩種優惠房貸之購屋者、購屋產品與貸款條件特性，藉此衡量貸款利息補貼在公平層面上的效果。