

出國報告（出國類別：研究）

區域規劃與田園住宅社區政策

服務機關：內政部營建署
城鄉發展分署

職 稱：副 工 程 司

姓 名：王 文 林

派赴國家：美 國

出國期間：97.06.26-98.01.08

報告日期：98.04.07

目 錄

壹、前言	1
貳、美國的區域規劃.....	6
參、田園住宅社區政策原意.....	18
肆、美國的住宅政策.....	22
伍、次貸風暴(subprime mortgage crisis).....	34
陸、台灣的住宅政策.....	40
柒、心得與建議	49
參 考 文 獻.....	56

表目錄

表 1	雙州區域委員會 2009 年預算	10
表 2	美國都會與鄉村居住單元佔地面積表	19
表 3	2007 年台灣地區各縣市都計區居住密度	20
表 4	2004 年聯邦補助出租住宅統計表	33
表 5	由內政部辦理的購置住宅貸款補貼方案	44
表 6	其他部會辦理的住宅貸款補貼方案	45
表 7	2000 億房貸受惠戶數與建物移轉登記數比較	46
表 8	2000 億優惠購屋貸款專案各年總額度及補貼利率	46

圖目錄

圖 1	愛荷華州與愛荷華市區位示意圖	2
圖 2	愛荷華市中心舊首府博物館	3
圖 3.1	愛荷華市水患-2008 年 6 月(資料來源:google earth)...	3
圖 3.2	愛荷華河邊受 2008 年 6 月水災影響的住宅(窗戶仍依稀可見 淹水痕跡)	4
圖 3.3	愛荷華河邊受 2008 年 6 月水災影響的住宅(窗戶仍依稀可見 淹水痕跡)	4
圖 3.4	愛荷華河邊具有憂患意識的屋主(自行加高的土堤及二樓出口)	5
圖 4	美國現有區域性組織示意圖	6
圖 5	德勒威谷區域土地使用計畫示意圖	8
圖 6	「2035 四城區域長程運輸規劃」規劃範圍示意圖(少數族群比 例)	9
圖 7	雙州區域委員會組織架構圖	10
圖 8	「2035 四城區域長程運輸規劃」海空運及鐵路運輸路網示意 圖	11
圖 9.1	英格蘭東南區域計畫都市發展需求推估架構圖(1)	13
圖 9.2	英格蘭東南區域計畫都市發展需求推估架構圖(2)	14
圖 10	英格蘭東南區域計畫空間構想圖	14
圖 11	東米德蘭區域空間策略空間構想圖	15
圖 12	東南昆士蘭區域區域土地使用計畫圖	16
圖 13	霍華德花園都市概念示意圖	18

圖 14	都會(urban)及鄉村(rural)間各等級示意	20
圖 15.1	愛荷華市國宅局經管的國宅(public housing)	26
圖 15.2	愛荷華市國宅局經管的國宅(public housing)	27
圖 15.3	愛荷華市國宅局準備出售的國宅單位(三房一廳附車庫獨棟住宅，售價約 12 萬美金，購買者須符合所得中位數 80%以下資格)	27
圖 16.1	適用第八條款的低收入出租住宅公寓(Bartelt Road, Iowa City)	28
圖 16.2	適用第八條款的低收入出租住宅公寓(Foster Road, Iowa City)	29
圖 17	2007 年至 2008 年美國進入法拍程序(foreclosure)資產統計	35
圖 18	1989 年 8 月 26 日無殼蝸牛的夜宿忠孝東路活動	41

壹、前言

一、研習目的

為了改善農村整體風貌及提升居住環境品質，2007 年政府開始推動「農村改建方案」，當時其中有一項重要的政策為「田園住宅社區開發」，其目的是為了避免農舍零星發展，破壞農業生產環境，影響鄉村景觀；同時也為了回應都會中產階級對合理價位以及居住環境品質的需求，而期望以整體規劃手法，在都會區週邊興建高品質、中價位的低密度田園住宅社區。

這個政策雖然已因政黨輪替而偃旗息鼓，目前重新包裝推動的「農村再生條例」也已不再強調田園住宅開發，但在當時政策推動過程中，表達了現代社會對於田園風光的嚮往，以及對居住環境品質及空間美感的需求。本次到美國研習，其目的之一就是為了蒐集美國有關田園住宅社區、生活環境寧適性之案例與相關研究，探究美國田園住宅社區發展現況及政策論述基礎。

因為工作的關係，多年以來接觸區域規劃有關的案例與議題。「區域」乙詞一般是指跨越行政轄區界線的空間範圍，在應用上有兩個意義，一個是泛指國際層級，跨越國家轄區的空間範圍，例如「亞太區域」；另一個則屬於國內層級，在都市規劃領域一般所談的「區域」都屬於此類，例如我們常稱的北部區域、東部區域。「區域規劃」乙詞，係指國內層級，針對跨越縣(市)行政界線轄區範圍之都市發展、交通運輸、產業活動及自然保育等事項之空間規劃與配置。此行的目的之一，亦在了解美國空間規劃體制與區域規劃組織扮演的角色與功能，供國內區域規劃相關部門研訂政策與研究的參考。

另一個重點在於住宅政策，由於住宅供給與田園社區、區域規劃等議題有緊密關係，本次研習亦將美國住宅政策重要精神與理念納入資料蒐集重點。另一方面，當前美國次級房貸風暴衝擊已擴大而逐漸影響全球經濟發展，本次研習亦同時蒐集有關次級房貸風暴與美國住宅政策之關聯等相關資訊，以提供國內相關部門及學術機構參考資訊。

二、研習地點

本次研習地點在愛荷華大學都市及區域規劃研究所(Graduate Program of Urban and Regional Planning, University of Iowa)，愛荷華大學位於美國中西部愛荷華州(State of Iowa)的愛荷華市(Iowa City)，愛荷華州是傳統農業州，主要以生產玉米為主，全州人口約 300 萬人，總面積約台灣的四倍。

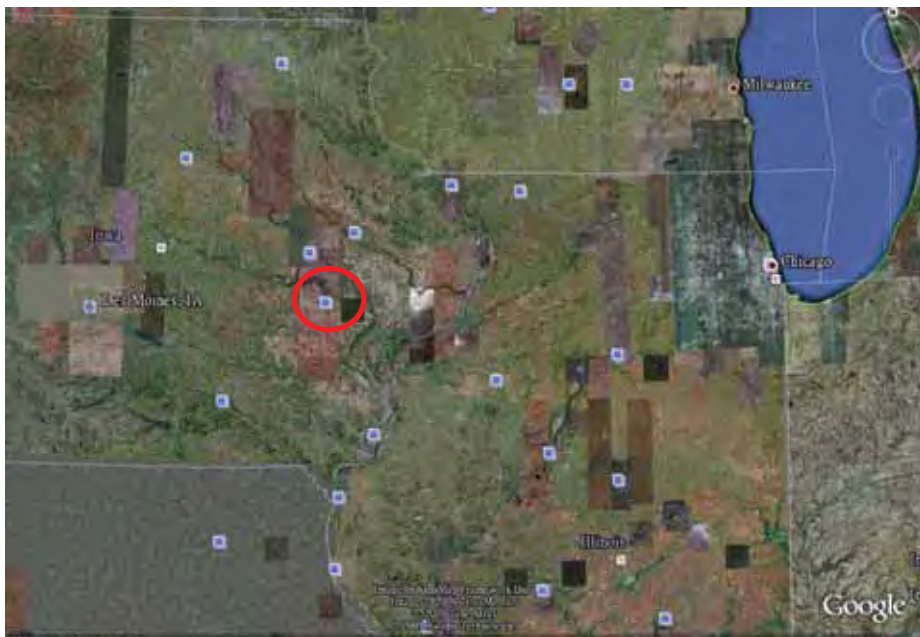


圖 1 愛荷華州與愛荷華市區位示意圖

愛荷華市是原來愛荷華州的舊首府所在地，與美國第三大城芝加哥距離約 220 英哩(354 公里)。愛荷華市目前是個大學城，總人口約 6 萬人，市中心區與愛荷華大學校區緊密結合，市中心區校園內的舊首府博物館(Old Capitol Museum)是愛荷華市的主要地標（目前愛荷華州首府位於全州第一大城德梅因(Des Moines)，人口約 20 萬人，位於愛荷華市以西約 110 英哩(177 公里)）。



圖 2 愛荷華市中心舊首府博物館

抵達愛荷華市時，正逢當地 2008 年 6 月水患剛結束，市區仍到處可見抵禦洪水的沙包，部份受水患影響的商家及公共服務設施尚未開放。剛到達的兩三週花了些時間處理宿舍安排、購置家具及日用品等生活安段事宜，隨即投入研習工作。

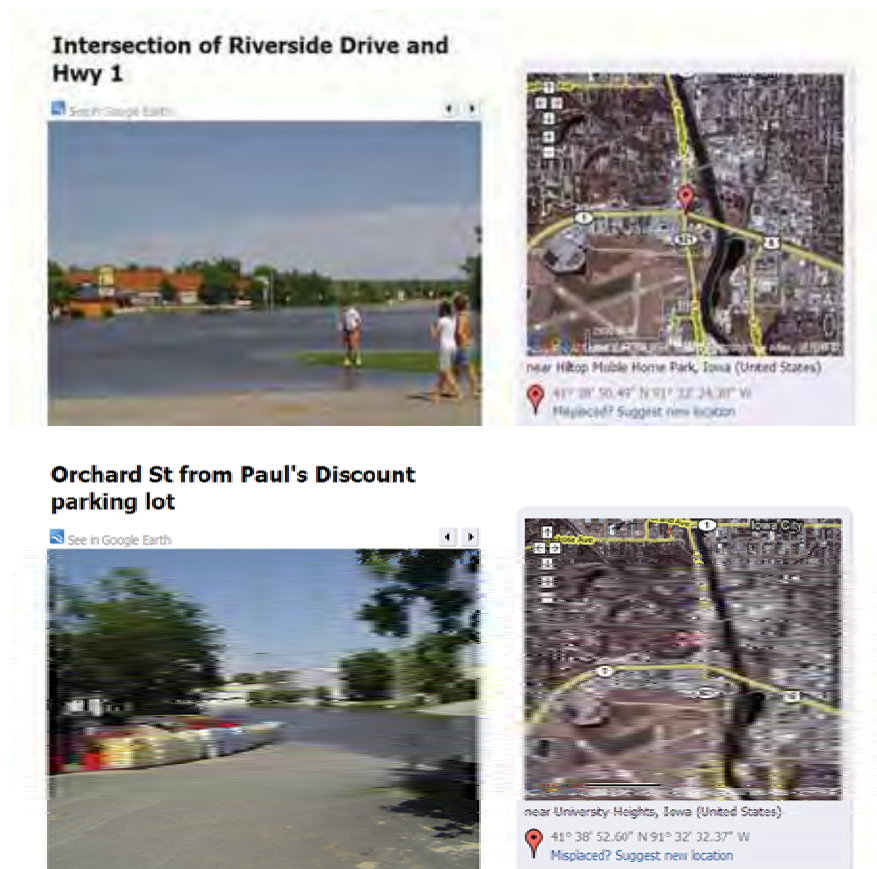


圖 3.1 愛荷華市水患-2008 年 6 月 (資料來源：google earth)



圖 3.2 愛荷華河邊受 2008 年 6 月水災影響的住宅(窗戶仍依稀可見淹水痕跡)



圖 3.3 愛荷華河邊受 2008 年 6 月水災影響的住宅(窗戶仍依稀可見淹水痕跡)



圖 3.4 愛荷華河邊具有憂患意識的屋主(自行加高的土堤及二樓出口)

三、研習過程

本次研習以愛荷華大學都市及區域規劃研究所為基地，校方提供研究室及校園網路及圖書館等設施資源。研習期間除自行研讀書籍及蒐集資料以外，並旁聽 Jerry Anthony 教授開設於碩士班二年級的住宅政策(Housing policy)課程，每週四堂課，期間與修課同學於 10 月 13 日參訪愛荷華市的國宅及適用第八條款(section 8)租金抵用券的住宅，並參觀愛荷華河沿岸受 2008 年 6 月水患影響的社區。旁聽課程期間，經與老師討論後，於 11 月 10 日由我在課堂上簡介台灣的住宅政策與個人心得，並接受同學提問。研習期間並經由自行聯繫，於 10 月 29 日參訪位於伊利諾州石島(Rock Island, IL)的雙州區域委員會(Bi-State Regional Commission)與規劃部經理 Gena McCullough 及規劃師 Mark Hunt 會談，討論區域規劃部門的工作項目以及規劃功能。

貳、美國的區域規劃

美國並無法定區域計畫，區域層級的計畫目前僅止於運輸部門及經濟部門的規劃，其性質類似部門實質建設計畫，至於土地使用計畫仍屬各地方政府權責。跨行政轄區的區域性組織(MPO, Metropolitan Planning Organization 以及 COG, Council of Governments)多屬地方自發性聯合成立的，主要目的是辦理聯邦政府交通部要求的區域層級長程運輸規劃，作為編列預算執行交通建設方案之依據。區域性組織除了辦理運輸部門方案規劃及建設方案研擬之外，也辦理產業部門規劃，近年來其觸角也逐漸擴及住宅部門預算分配及環保部門政策規劃。

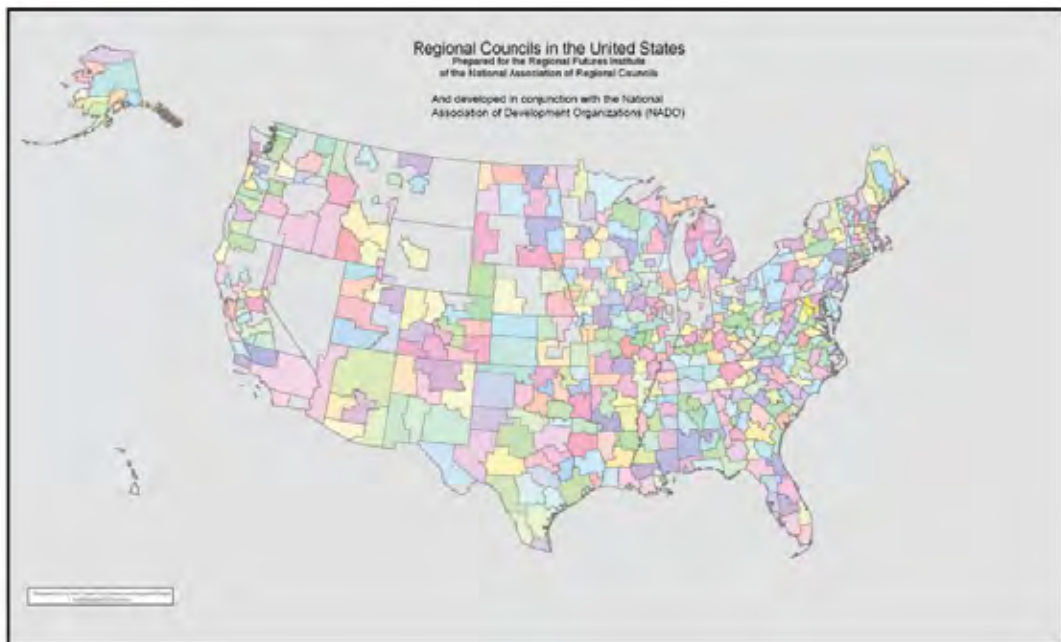


圖 4 美國現有區域性組織示意圖
(http://narc.org/uploads/final_NARC%202.pdf)

區域層級規劃部門主要經費來源係聯邦政府交通部預算，以及州政府及區域內各地方政府分擔部分經費。區域規劃單位主要辦理「長程運輸規劃(Long Range Transportation Plan)」以及「綜合經濟發展策略規劃(Comprehensive Economic Development Strategy)」，同時也接受地方政府委託辦理地方級規劃業務。長程運輸規劃其性質類似台灣以往的「生活圈道路系統建設計畫」，以整個區域為規劃範圍，進行現況分析及發展預測，而後針對運輸需求研提構想及策略，研擬分年期的交通建設方案及經費需求。90年代台灣的生活圈道路系統建設計畫也是採取類似的架構，以

縣市轄區為規劃範圍研提交通建設方案及需求，只是近年來辦理通盤檢討後已逐漸改為由地方政府提列需求。而綜合經濟發展策略則是以經濟產業部門為主體，針對未來經濟發展及產業成長需要，研提各項發展策略。

以下分別介紹美國的德勒威谷區域計畫及四城區域長程運輸規劃。

一、德勒威谷區域計畫(Delaware Valley Regional Plan 2005)

(一) 簡介

位於美國東部的德勒威谷區域計畫委員會(the Delaware Valley Regional Planning Commission, DVRPC)是由美國聯邦成立的中央層級都會區域規劃組織，範圍以費城為中心，涵蓋賓西法尼亞(Pennsylvania)州東南部5郡以及新澤西(New Jersey)州南部4郡，是美國發展歷史最久的都會區，面積約255萬英畝(約100萬公頃)，2000年時總人口數約539萬人，預估至2025年區域人口將達597萬人。

(二) 區域都市發展構想

德勒威谷區域計畫委員會在2005年提出的區域規劃文件(the Destination 2030 Long Range Plan)中，將未來願景區分為8個政策領域，其中與都市發展有關的主要是成長管理(Growth Management)及都市活化(Urban Revitalization)政策領域。

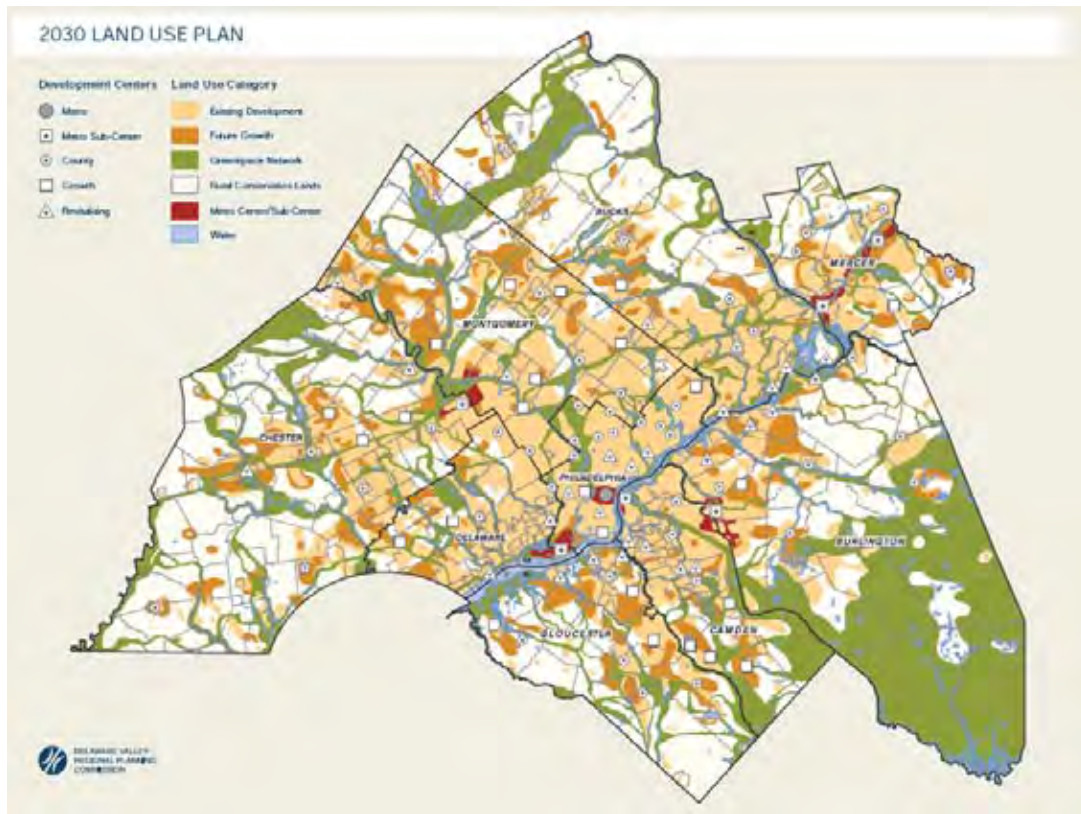


圖 5 德勒威谷區域土地使用計畫示意圖

二、2035 四城區域長程運輸規劃(2035 Quad City Area Long Range Transportation Plan)

(一) 位置及範圍

四城區域(Quad City Area)，正式的都會名稱為 Davenport-Rock Island-Moline Metropolitan Statistical Area(MSA)，位於美國密西西比河畔，伊利諾州及愛荷華州的交界處，範圍包括愛荷華州的 Davenport，以及伊利諾州的 Rock Island 等城市。本區域位居美國中西部南北兩大主要城市 St. Louis 及 Minneapolis 的中間地帶，距離芝加哥以西約 160 英哩，其 300 英哩市場範圍涵蓋了約 3700 萬人口，約佔美國人口的 15%，是芝加哥以西最大的 300 英哩市場範圍。

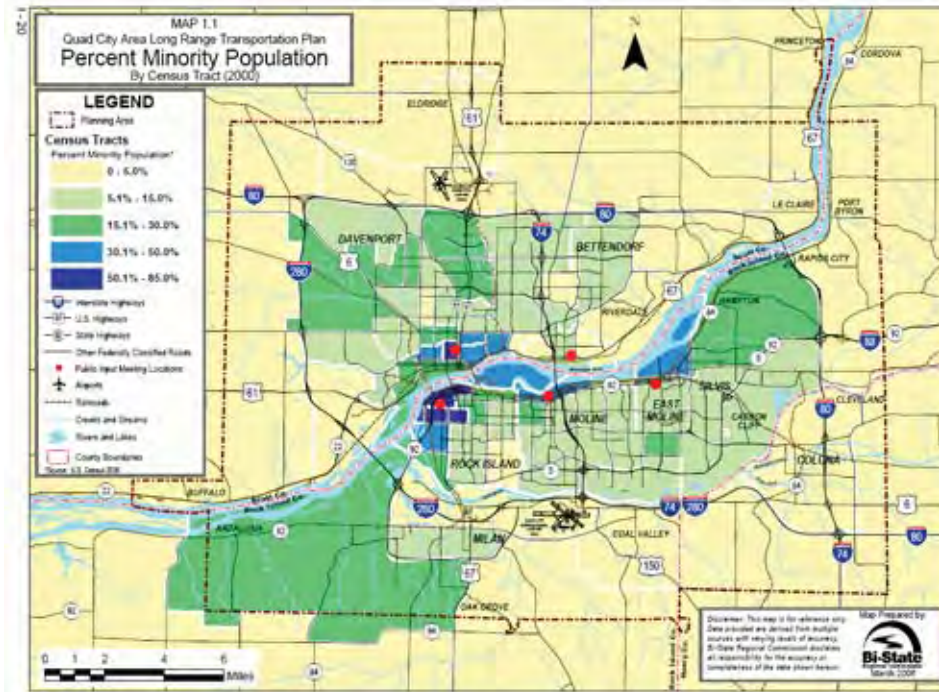


圖 6 「2035 四城區域長程運輸規劃」規劃範圍示意圖(少數族群比例)

(二) 辦理機關

辦理 2035 四城區域長程運輸規劃的是雙州區域委員會 (Bi-State Regional Commission)，這個組織是由 Quad City 週邊 5 個郡共 53 個市鄉鎮共同組成的跨政府合作機構，基於跨區域的共同利益辦理跨行政轄區的運輸、環境及社會經濟等規劃服務，同時也接受地方政府委託辦理地方級的規劃業務。其委員會成員包括各市鄉鎮首長及郡級機關代表，幕僚組織包括行政服務部門(經理及四位行政人員)、規劃部門(經理及八位規劃人員)及資料圖資處理部門(經理及四位資料處理人員)，年度預算約 170 萬美金，經費來源包括聯邦政府、州政府及各地方政府，以及部份委辦經費。

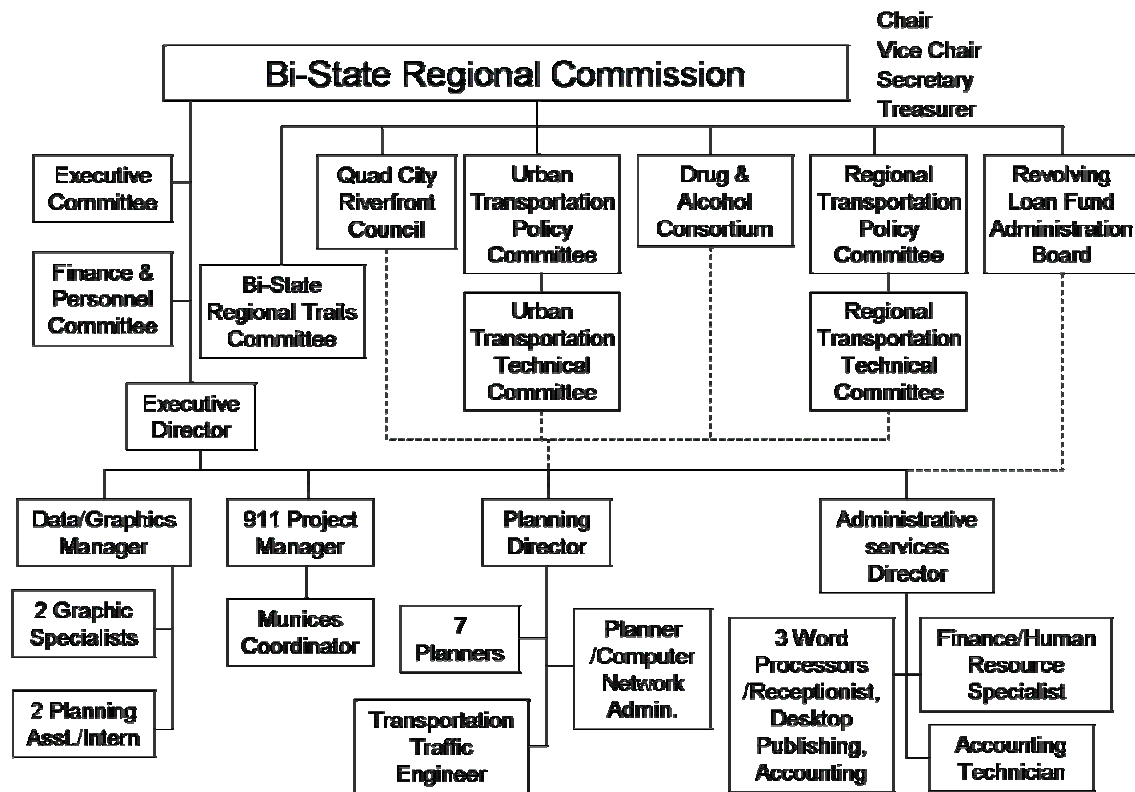


圖 7 雙州區域委員會組織架構圖(資料來源：Bi-State Regional Commission Fiscal Plan 2009)

表 1 雙州區域委員會 2009 年預算

PROGRAM	EXPENSES		FUNDING SOURCES & INCOME			
	STAFFING	TOTAL	FEDERAL	STATE	LOCAL	CONTRACT
COMMUNITY PLANNING & DEVELOPMENT	2.22	\$187,416	EDA \$51,628	CDBG \$50,000 ILCRPF \$25,336 DED COG \$8,824	DUES \$51,628	
DATA /GRAPHICS /MAPPING SERVICES & PASS THRU CONTRACTS	2.74	\$250,196			RICWMA \$58,800 MUNICES \$109,000	CONTRACTS \$7,396 ETSB \$75,000
FINANCIAL SERVICES	0.96	\$99,465			RLF \$25,000	CONTRACTS \$74,465
INTERGOVERNMENTAL FORUMS & REGIONAL SERVICES	1.43	\$167,751			DUES & MISC \$167,751	
TRANSPORTATION PLANNING, PROGRAMMING, PROJECT DEVELOPMENT, ENVIRONMENTAL & RECREATION SERVICES	12.30	\$998,000	PL/FTA \$650,913 REG TRANSIT \$86,333 IAQC TRANSIT \$83,400		DUES \$173,355	CONTRACTS \$4,000
UPDATED 4/21/08	19.65	\$1,702,829	\$872,274	\$84,160	\$585,534	\$160,861

資料來源：Bi-State Regional Commission Budget Plan 2008-2009

(三) 規劃重點

這是針對運輸系統需求而辦理的中長程規劃方案，內容首先分析現有社會經濟背景、各交通運具別運量及路網運能，並由社會經濟面未來發展預測，推計未來運輸需求，包括城際間運輸、都會區大眾運輸及私人運具運輸需求，並透過路網指派推算未來瓶頸路段；最後並研提未來重要交通建設方案及估算建設成本。其中較重要者包括建議恢復鐵路客運由芝加哥至四城區域的路線營運方案，在 30 年前由芝加哥至四城再到愛荷華原來是有鐵路客運服務的，可惜經營的鐵路公司後來倒閉了，目前這條路線僅有貨運服務。恢復這條路線客運營運服務雖然短期內運量仍難達經濟規模，但有助於減少公路車流及節能減碳等政策方向。



圖 8 「2035 四城區域長程運輸規劃」海空運及鐵路運輸路網示意圖

三、其他國家區域計畫

(一)英格蘭東南區域計畫(South East Plan 2006)

1. 簡介

英國的規劃體制中原來並沒有區域計畫，僅有「區域規劃指導綱領(Regional Planning Guidance, RPG)」作為區域內各地方政府在擬訂計畫時應遵循的指導原則。在 2004 年修法(The Planning & Compulsory Purchase Act 2004)之後，「區域規劃指導綱領(RPG)」改稱為「區域空間策略(Regional Spatial Strategy, RSS)」並取得法定地位。近兩年來，英國區域層級的規劃文件均直接稱為區域計畫(Regional Plan)。

英格蘭東南區域是英格蘭人口最多的區域，總面積約 19090 平方公里，人口數在 2004 年約 812 萬人，近年來平均人口成長率約 1.3%，略低於全英格蘭平均值。前一版的東南區域規劃指導綱領(RPG9)是在 2001 年制定的，英格蘭東南區域議會(the South East England Regional Assembly)，針對該區域未來至 2026 年的願景與發展而研擬的最新版英格蘭東南區域計畫(South East Plan)已在 2006 年 3 月提送給中央政府。

英格蘭東南區域計畫在都市發展政策方面，較重要的是強調在現有都市發展帶集中發展，目標是期望能達成至少 60%的新發展量是透過既有發展區的更新或舊建物再利用而來(Policy CC8a: Urban focus and urban renaissance, South East Plan)。這個目標在前一版 2001 年的 RPG9 就已納入，根據目前統計資料也達成這個目標。

2. 都市發展需求推估與分派

英國是實施規劃許可(planning permission)制的國家，在各階層的計畫中，都非常重視「居住單元(dwelling units)」的估計。英格蘭東南區域計畫將各行政轄區未來居住單元需求總量納入計畫文件中，其推估方法是將未來住宅需求分為兩個部分來思考：

(1) 計畫發展區的住宅存量

包括地區計畫(local plan)的計畫分派量(allocation)以及業經取得規劃許可的住宅存量。本項未來住宅存量之推估方法是採用實質環境容量分析法估算每個地區存量。

(2) 非計畫的發展量

非計畫預期的住宅發展量，在東南區域計畫中稱為「意外發展量(windfalls)」，主要是由既有發展區(previously developed land, PDL)的更新改建或或改變土地使用型態而來。其預測方法是採用時間序列分析法估算住宅量。

這樣的分析架構在以實際資料推估預測時，分為計畫分派量(allocation)、規劃許可量(planning permission)及既有發展區開發量(PDL)等三個部分分別估算，並且要將重複計算的部分扣除。例如有些計畫分派量同時也已取得規劃許可，而有些規劃許可並不是地區計畫預期的；而無論是計畫分派量或是規劃許可量均有部分是來自既有發展區的更新，這些在計算時均應扣除，避免重複計算。

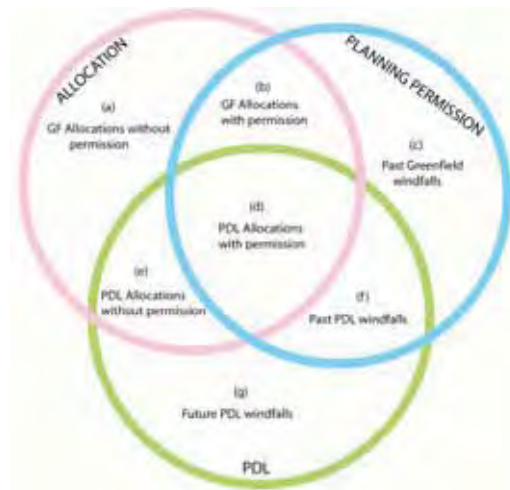


圖 9.1 英格蘭東南區域計畫都市發展需求推估架構圖(1)

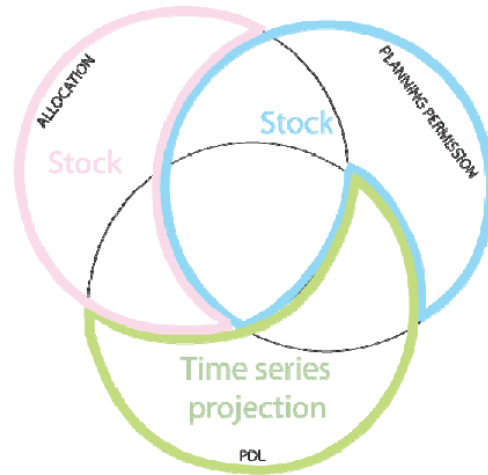


圖 9.2 英格蘭東南區域計畫都市發展需求推估架構圖(2)

3. 區域都市發展構想

在東南區域計畫的空間構想圖(key diagram)中，與都市發展較有關的是在構想圖中標示了「成長地區(Growth Areas)」，主要分佈在區域西北角以及東部泰晤士河出海口附近；以及 9 個「次區域策略中心(Sub-regional Strategy Areas)」分別有不同的發展策略。另外在交通節點方面，機場、港口及主要鐵公路匯集點等肩負區域對外聯繫任務者稱為「區域門戶(Gateway)」，其他負責區域內交通聯繫的重要孔道則稱為「區域節點(Regional Hub)」。加強這些重要交通節點附近都市發展帶的再發展及強化，也是重要的都市政策。



圖 10 英格蘭東南區域計畫空間構想圖

(二)東米德蘭區域空間策略(RSS8 2005)

1. 簡介

東米德蘭(East Midlands Region)區域在英格蘭是屬於較多樣性、鄉村型的區域，總面積約 15600 平方公里，現有人口約 420 萬人。2005 年的東米德蘭區域空間策略，其內容分為核心策略(Core strategy)、空間策略(Spatial strategy)以及住宅、經濟、自然資源等重要的專題(Topic based priorities)等三部分，規劃目標年設定為 2021 年。

2. 區域都市發展構想

在東米德蘭區域空間策略的空間構想圖中，與都市發展有關者是依據重要性程度標示了 5 個「主要都市發展區(Principal Urban Areas, PUAs)」，3 個「成長鎮(Growth Towns)」以及 11 個「次區域中心(Sub-Regional Centres, SRCs)」。未來各地方政府研擬發展計畫或運輸計畫、經濟策略規劃時，新增都市發展量必須有明顯的規模(significant levels)分派於 5 個主要都市發展區及 3 個成長鎮，而在 11 個次區域中心則必須有適當的規模(appropriate levels)的分派量(policy 5, RSS8 2005)。

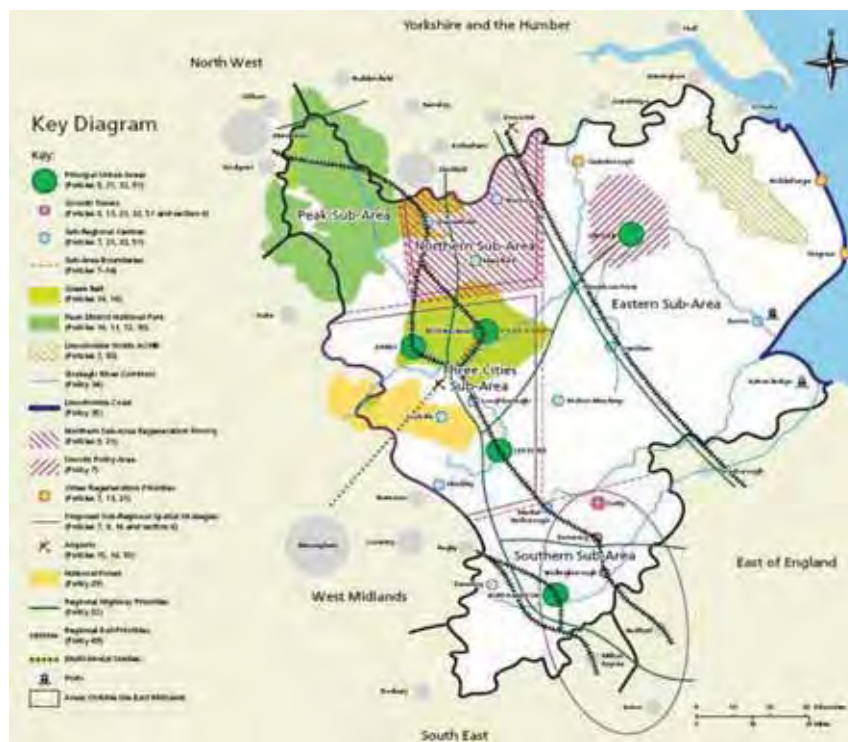


圖 11 東米德蘭區域空間策略空間構想圖

(三)東南昆士蘭區域計畫(South East Queensland Regional Plan 2005)

1. 簡介

位於澳洲的東南昆士蘭區域範圍包括國際知名的布里斯班(Brisbane)、黃金海岸(Gold Coast)等旅遊聖地，是澳洲人口成長最快速的區域，2004年總人口約267萬人，從1986年至2004年間人口增加了100萬人，平均每年約增加5萬5千人。2005年的東南昆士蘭區域計畫，預估人口成長至2026年將再增加100萬人，平均每年約增加5萬人，2026年區域人口將達371萬人。

2. 區域都市發展構想

在東南昆士蘭區域計畫的區域土地使用計畫圖(法定圖比例尺為五萬分之一)中，標示了「都市足跡(Urban Footprint)」，代表至2026年區域的都市發展地區，包括既有的都市發展帶以及預定將由綠帶轉變供未來都市發展的地區。另外「調查地區(Investigation Area)」則代表可供未來中長期都市發展需要的潛在儲備地區，區域計畫中也強調要將「調查區」轉變為「都市足跡」，必須再經過區域計畫變更程序才能達成。

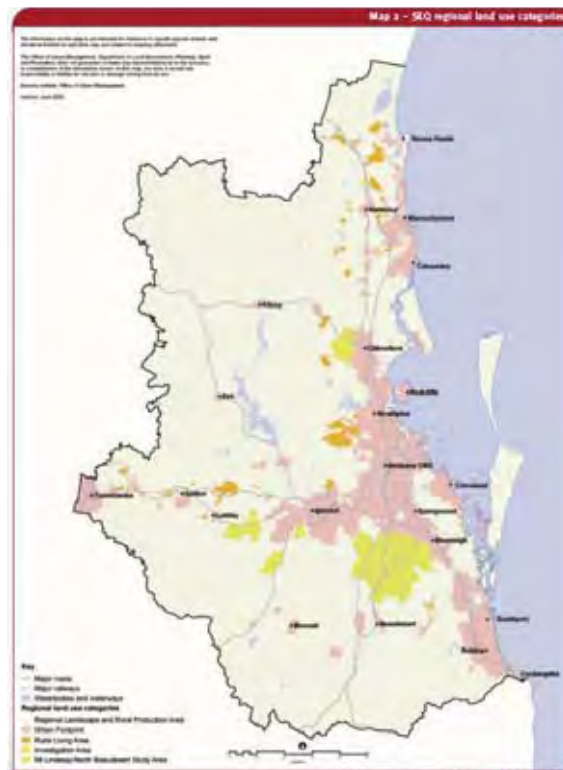


圖 12 東南昆士蘭區域區域土地使用計畫圖

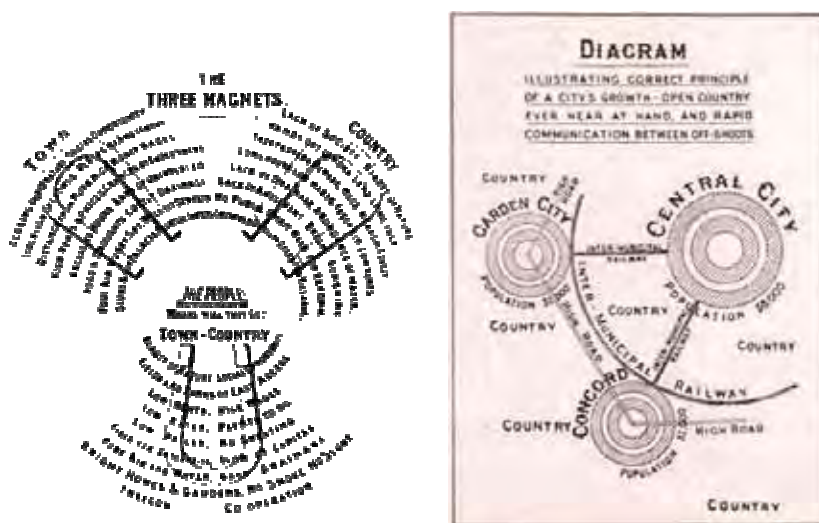
四、小結

由以上美國及英澳等國區域計畫對都市發展問題的處理方式，可歸納下列幾項重點：

- (一)美國雖無法定的區域計畫，但區域委員會及區域級規劃組織已行之有年，這種跨行政轄區、跨層級的區域合作模式，除了區域內不同層級、不同轄區的政府成員必須有共識，能在彼此的共同利益基礎下共同合作以外，更重要的是其研擬的政策及規劃方案，區域性組織必須有預算分配主導權，才能真正發揮指導協調功能。
- (二)由英國及澳洲的經驗可知，無論是嚴格的藍圖式規劃(例如澳洲東南昆士蘭區域計畫)，或是較具彈性的政策式規劃(英國的英格蘭東南區域計畫及東米德蘭區域計畫)，在區域層級都有具體的都市發展空間區位政策，才能達到指導未來區域都市發展的目的。
- (三)英國式的政策規劃看似較具彈性，但會將未來各地方政府每年可增加的住宅單元總量納入區域計畫中，作為控管核發規劃許可的依據，其政策目標與執行方式非常明確；而澳洲東南昆士蘭區域雖然面臨龐大的成長壓力，在土地使用計畫中已明確界定未來目標年內的都市發展區位與範圍，甚至界定更長期的未來都市發展儲備地區，充分展現計畫指導未來發展的明確目標。
- (四)我國的區域計畫如果由新訂擴大都市計畫及非都市分區變更審議制度來觀察，其最初的基本理念應是想建立類似英國的規劃許可制度。但若論及都市發展政策，除較為人熟知的限制發展區不得開發、公平合理的財務計畫等基本原則之外，並沒有像英國的發展總量監控、既有發展區再發展比例等明確的政策目標，在空間區位上更缺乏明確的政策指引與推動執行策略。未來區域及國土規劃應朝向建立明確的空間區位政策，以及具體的都市發展政策目標來努力。

參、田園住宅社區政策原意

田園住宅社區，在都市規劃領域與此最接近的名詞可追溯至花園都市 (Garden cities) 理念，最早由英國的霍華德 (Ebenezer Howard) 於 1898 年在其著作：「明天的花園城市」(原名 *To-morrow: a Peaceful Path to Real Reform*，1902 年再版更名為 *Garden Cities of To-morrow*) 中提出，其花園都市概念是指規劃良好，周邊以綠帶圍繞的自足性社區，同時應妥慎安排住宅、產業和農業區域之均衡。依循霍華德的理想，英國在 1903 年和 1920 年分別推動了兩個試驗性質的花園城市，Letchworth 和 Welwyn。花園城市的設計思想在西方產生了很大影響，此後美國、加拿大、阿根廷及德國以及其他許多國家陸續建設了許多新市鎮都納入了花園都市的概念。大多數標舉花園都市理想而建設的新市鎮，其實都是配設大量公園綠地及完整道路系統的住宅城鎮，與原始的理念應包括住宅，產業和農業的均衡是不同的。



(資料來源：http://en.wikipedia.org/wiki/Garden_city_movement)

圖 13 霍華德花園都市概念示意圖

中文的田園住宅社區，更可表達人們心目中住宅建設仍應保有農村田園意象的感受。農村田園風貌是許多人的兒時回憶，現代社會都會人的假日休閒活動常是前往鄉間尋找農莊民宿，享受片刻田園風貌；更有許多人夢想退休後能在鄉下置產，蒔花弄草，養雞養狗，過陶淵明式的鄉間生活。多數人在繁忙擁擠的都市生活中，內心總是期望能回到以往寧適愉悅的生

活環境。由於受美國強勢文化影響，國人心目中的田園住宅社區多以媒體常見的美式汽車洋房社區為範本，尤其是有草坪有車庫的獨棟住宅(single family house)社區，幾乎已成為田園住宅社區的標準模式。對都會中產階級來說，這種低密度高品質豪宅社區，是許多人追求的梦想。

美國式住宅社區究竟與國內一般住宅社區有何差異？美國人口普查局(Census Bureau)定義人口密度超過每平方英哩 1000 人(約每平方公里 380 人)為都會(urban)，一般所謂智慧成長(smart growth)的人口密度至少要達到約每平方英哩 12,500 人(約每平方公里 4800 人)，才能支撐大眾運輸系統營運(D M Theobald, 2003)。根據 David M. Theobald(2003)的整理，都會區(urban)每個住宅單元佔地面積約小於 0.6 英畝，而次都會區(suburban)每住宅單元佔地面積約小於 1.7 英畝，遠郊都會(exurban)每單元約 1.7~20 英畝(有些州定義為 1.7~40 英畝)，而鄉村地區(rural)每住宅單位佔地 20 英畝(有些州為 40 英畝)以上。換算成國內尺度，即使是都會區每單位佔地面積約 0.24 公頃(每公頃約 4 戶)，對國內來說仍是非常豪氣的尺度。以 2007 年資料來看，台灣地區僅嘉義縣都市計畫區平均約每公頃 4 戶，而一般人心目中屬於農村縣的宜蘭、新竹、彰化等縣每公頃都再 10 戶以上，簡單的說，以美國標準而言，台灣地區各縣市都是都會(urban)等級。

表 2 美國都會與鄉村居住單元佔地面積表

項目	每單元面積(ac/unit)	居住密度(戶/公頃)
都會區(urban)	小於 0.6	小於 4.1
次都會區(suburban)	0.6~1.7	4.1~1.4
遠郊都會(exurban)	1.7~20(40)	1.4~0.12(0.06)
鄉村地區(rural)	大於 20(40)	0.12(0.06)

資料來源:DM Theobald (2003), Defining and mapping rural sprawl: Examples from the Northwest US, Growth Management Leadership Alliance white paper.



資料來源：DM Theobald (2003), Defining and mapping rural sprawl: Examples from the Northwest US, Growth Management Leadership Alliance white paper.

圖 14 都會(urban)及鄉村(rural)間各等級示意

表 3 2007 年台灣地區各縣市都計區居住密度

縣市別	都計區現況人口密度	戶量	居住密度
	(人/平方公里)	(人/戶)	(戶/公頃)
臺北縣	2,988	2.90	10.3
宜蘭縣	3,847	3.13	12.3
桃園縣	4,233	3.12	13.6
新竹縣	5,036	3.36	15.0
苗栗縣	4,978	3.43	14.5
臺中縣	3,684	3.50	10.5
彰化縣	5,453	3.77	14.5
南投縣	2,271	3.25	7.0
雲林縣	2,838	3.31	8.6
嘉義縣	1,374	3.26	4.2
臺南縣	2,204	3.13	7.0
高雄縣	3,502	3.00	11.7
屏東縣	3,030	3.33	9.1
臺東縣	1,490	3.00	5.0
花蓮縣	2,107	2.94	7.2
澎湖縣	3,205	3.03	10.6
基隆市	5,224	2.74	19.1
新竹市	7,295	3.06	23.8
臺中市	6,521	2.92	22.3
嘉義市	5,003	3.00	16.7
臺南市	4,353	2.98	14.6
臺北市	9,674	2.77	34.9
高雄市	10,289	2.71	38.0

資料來源：都市及區域發展彙編 97 年版及內政部統計資訊網。

美國這種大尺度的土地利用模式，難道僅是因為美國地大物博嗎？事實上在二十世紀初期，美國的住宅社區設計仍是以人為規劃尺度的，也有專門為中低收入家庭設計的小房子，例如在 1920 年代為滿足居住需求，提高住宅自有率，特別設計有「小房子(little house)」。大尺度、粗放式的土地利用模式其實是美國汽車工業發達後，由汽車工業文明塑造的產品，以嚴格的分區管制讓住、工、商業活動界線分明，日常生活的工作、購物等活動都得依賴汽車，就連社區小學學生就學也都依賴校車接送。這種粗曠豪邁的用地模式，在人口快速成長時代造成美國都會郊區快速擴張，在郊區外圍迅速擴張的住宅社區，完全違反當前環保意識抬頭，強調節能減碳的理念。近年來都市規劃界逐漸開始流行「精緻都市(compact city)」、「大眾運輸導向發展(TOD)」以及「新都市主義(New Urbanism)」等名詞或理念，基本上都是對美國這種浪費資源的汽車洋房社區提出的反省和批判，轉而強調以人為本的都市規劃概念。

另一個問題是這樣的獨棟洋房社區基本上是中產階級以上家庭的財力才足以負擔，有些社區甚至已將獨棟住宅基地面寬及退縮等規定納入土地使用管制規定，完全排除了低收入家庭進入的可能性。

肆、美國的住宅政策

住宅不僅是提供人們遮風避雨、用餐及睡眠的場所，也是家人相聚互動，凝聚家庭情感的地方，對許多人而言，住宅更是個人畢生財富累積的最大資產。提供合宜且可負擔的住宅(adequate and affordable housing)，是重要的人類基本需求。住宅政策涵蓋的層面甚廣，與都市規劃、財務金融、經濟產業及社會公平等議題都有關聯。以下分別依發展沿革、政策概觀等方面來說明美國的住宅政策。

一、美國住宅政策發展沿革

美國的住宅政策起源甚早，美國聯邦政府直接介入住宅業務始於一九三〇年代，直至一九四九年住宅法(Housing Act)中明揭「每一美國人家庭都有在合宜生活環境中有合宜住宅居住」之住宅目標，美國住宅政策始有明確發展方針，並於一九六六年成立住宅及都市發展部(Housing and Development 簡稱 HUD)，負責住宅及都市發展有關政策之制定，法案或方案之研擬，以改善都市環境及住宅品質。美國住宅建設組織架構，除聯邦政府有住宅及都市發展部外，各州皆有住宅局(或都市計畫局或發展局)秉承聯邦的政策或策略，監督各地方政府執行聯邦住宅政策有關措施。有關美國住宅政策發展沿革(註1)，依時代背景不同分述如後：

(一)一九三〇年代

一九三〇年代之經濟大蕭條是促使聯邦政府介入住宅市場之主要原因，由於高失業率與房地產價格下跌，銀行緊縮銀根，住宅貸款大幅減少。聯邦政府採取興建公共工程，提高就業機會，另外協助住宅興建者渡過財務難關。因此，一九三〇年代全國性之住宅金融法案及國民住宅措施終於提出。一九三〇年代頒布之重要法案與成立之組織如下：

1. 一九三二年

聯邦住宅貸款銀行(Federal Home Loan Bank, FHLB)，此組

註1：整理自：詹益達(2003)，住宅組織系統之政策、計畫及供給之研究，公務人員出國報告。

織之成立使住宅金融業務開始蓬勃發展，協助開發全國性的抵押貸款市場。

2. 一九三三年

住宅所有權人貸款合作組織（Home Owner's Loan Corporation, HOCL），係為防止住宅流當而成立。

3. 一九三四年—國家住宅法案（National Housing Act）

成立聯邦住宅管理局（FHA），鼓勵改善住宅的標準及提供一個相互抵押保險之系統，以促進住宅興建，並藉抵押保險制度，穩定住宅抵押貸款市場，使金融機關樂於承接貸款業務。

4. 一九三七年—聯邦住宅法案（United States Housing Act）

創立國民住宅計畫，並同時授權成立了國民住宅局（Public Housing Administration）。本法案協助各州政府及其轄區，推動改善原有住宅安全性及衛生性不佳之情況，以減緩低收入家庭嚴重缺乏良好、安全及衛生的居住現象。

（二）一九四一年至一九四五年代

此期間為二次大戰期間，全美約有 1,500 萬人從事與軍備有關的行業，即大部分人集中居住於軍艦及飛機製造等都市。民間投資之住宅及國宅興建數量達到最低點。此段期間，退伍軍人住宅補助最受重視，其法案頒行有一九四四年及一九四五年之服務人員重新適應法（Servicemen's Re-adjustment Act）及創立退伍軍人部貸款保證方案，協助軍人重新適應一般民眾的生活，他們可享受退伍軍人部（Veterans Administration, VA）保證之房屋貸款方案，低的頭期款、長期、低利，以及無力繳付房屋貸款時，由退伍軍人部依保證契約代為償還貸款等優惠措施。

（三）一九四六年至一九六〇年

第二次世界大戰以後，聯邦住宅局（FHA）及退伍軍人部（VA）及聯邦全國抵押貸款協會（Fannie Mae）的保證住宅貸款機制，在住宅市場中發揮極大效率，新建住宅數量達空前水準，美國自有住宅比

率在這段時間大為提高，由於戰後郊區迅速發展，使國會重視郊區問題與都會發展問題，依一九四九年之住宅法（Housing Act），聯邦提供州及地方政府經費幫助其辦理社區發展及都市更新等各項工作，此法明確地將住宅與社區發展結合，地方更新機構得利用聯邦資金，徵收更新地區之土地，整地後以市價售予私人投資者興建住宅。一九五九年社區更新方案（Community Renewal Program, CRP）將都市更新活動配合較大社區需要相結合，自此奠定住宅與社區發展計畫併列在都市更新方案之基礎。

（四）一九六〇年至一九七三年

這段期間經歷甘迺迪總統、詹森總統、尼克森總統等數位總統，聯邦住宅政策之發展有所不同，甘迺迪總統挽救國宅住宅政策，詹森總統時代，欲藉給黑人安置較好住宅以消彌種族歧視，一九六四年之民權法（Civil Right Act）指出種族歧視之問題。此期間頒布重要住宅法案及成立組織：

1. 一九六六年成立住宅及都市發展部（Department of Housing and Urban Development, HUD），負責住宅及都市發展有關政策之制定、法案或方案之研擬，並辦理租金補貼，以改善都市環境及住宅品質，並辦理租金補貼。
2. 一九六八年之民權法則明伸公平住宅之主張，並在民權法之 Title 8 授權 HUD 制定與執行公平住宅法（Fair Housing Act），禁止在住宅上之種族、膚色、宗教、性別及原國籍之歧視，且保證接受 HUD 之補助機會均等。
3. 一九六八年住宅及都市發展法（Housing and Urban Development Act）建立為低收入家庭而設立之住宅擁有計畫，並在 Section 235 規定利率補貼、降低低收入家庭每月貸款償還額以協助低收入者購屋。

（五）一九七三年至一九八〇年代

一九七三年以後美國社會經濟產生極大激盪，越戰失利越南淪

陷。經濟發展受阻、石油輸出國家組織聯合抵制廉價石油輸出，導致美國政府修改依賴外國原油之政策，亦影響高度使用能源之產業產品價格大幅上揚。戰後出生之嬰兒在此時都已達成家年齡，一九七〇～八〇年對住宅需求益殷，由於頭款少、利率固定、長期貸款使許多人仍有能力購屋，因一九八六年以前減稅措施對自有住宅者及出租住宅之投資者極為有利。

(六)一九九〇年代至今

一九九〇年代制定 Granston-Gonzales 低價住宅法案，透過制定住宅投資合作法案，實施 HOME 住宅計畫，興建出租平民住宅，照顧較低收入家庭之居住需求，以及實施 HOPE VI /Public Housing Reform 國宅復甦計畫，拆除破舊不適居住之國宅，重新規劃興建使用，改善居住品質及環境。二〇〇〇年代有獎勵少數民族自有住宅方案，協助少數民族擁有自有住宅。

二、美國住宅政策概觀

美國的住宅政策非常強調對中低收入家庭居住需求的照顧，國宅出租及租金補貼政策已行之有年，聯邦政府對低收入家庭的補貼有三種方式，分別說明如下：

(一)供低收入戶居住的房舍興建與營運補貼

第一種型式一般稱為「供給面」或「方案型」補貼，例如自 1937 年開始的國宅(public housing)建設，是美國最早的低收入戶住宅方案；第八條款興建房舍(Section 8 New Construction)，是由聯邦政府補貼私人興建的低收入戶住宅。

1. 國宅(public housing)

美國的國宅(public housing，或譯為公共住宅)已有悠久的歷史，各州的主要城鎮幾乎都有國宅局(public housing authority)。美國的國宅與台灣國宅最大的不同點，在於台灣的國宅部門主要任務是興建國宅然後想盡辦法銷售出去，而美國的國宅產權仍屬政府，基本上是不賣的，國宅的主要功能是以低廉

的租金(一般而言，租金上限是總收入的 30%)提供給低收入家庭(地區所得中位數的 80%)，或安置天然災害受災戶及其他國家難民等特別目的。各地方政府國宅局的主要工作就是負責這些國宅的管理維護以及國宅住戶的遷入遷出申請等事項，還有下一節要介紹的住宅租金抵用卷政策。

美國各大都會區國宅社區最主要的問題，是長期以來提供給低收入家庭(大多為黑人或拉丁裔等少數族群)，又缺乏職業訓練及教育機會等資源投注，使國宅社區居民在財富累積及知識累積方面均處於弱勢，如果再加上管理維護不善，很容易成為三高一低的社區(高失業率、高自殺率、高犯罪率，低教育程度)。而老舊的國宅社區面臨更新改建時，對原住戶應如何處理，常會成為熱門的話題。以往為了避免再次成為藏污納垢的社區，公部門總傾向全面改建，並將原住戶遷移。這種作法遭致批評是以公權力驅離弱勢族群，破壞社區歷史記憶。

而在人口較少的小鎮愛荷華市，並沒有類似都會地帶的大規模國宅社區，愛荷華市國宅局(Iowa City Housing Authority) 2008 年經管的國宅單位有 81 戶，均零散分布在市區各地，並且大都是獨棟(single-family)或雙拼(duplex)住宅，與當地住宅社區的主要建物型態相同。



圖 15.1 愛荷華市國宅局經管的國宅(public housing)



圖 15.2 愛荷華市國宅局經營的國宅(public housing)



圖 15.3 愛荷華市國宅局準備出售的國宅單位(三房一廳附車庫獨棟住宅，售價約 12 萬美金，購買者須符合所得中位數 80%以下資格)

2. 第八條款興建房舍(Section 8 new construction)

第八條款在美國住宅政策裡是個重要名詞，Section 8 事實上是「住宅抵用券計畫(Housing Choice Voucher Program)」，是美國聯邦政府住宅及都市發展處為低收入家庭及個人設計的住宅租金補貼政策，可追溯至 1937 年的住宅法。現今的抵用券方案可概分為「計畫型(project-based)」及「房客型(tenant-based)」抵用券，「計畫型」抵用券附著於固定的房舍，就是所謂的「第八條款興建房舍」，這些房屋在建造時即接受政府補貼，完工後必須提供給低收入家庭居住，一般而言各地方國宅局約有兩成的抵用券額度提供給「計畫型」房舍使用。「房客型」抵用券則是隨著住戶移動的，也就是下一節要介紹的住宅租金抵用卷政策。

雖然每年聯邦政府花費幾十億美金在國宅和其他各類供給面補貼方案，但大部分的支出都用在汰換和維護 1980 年代中期以前興建的房舍，另有少部份的金額用於鄉村地區及低收入老人及身障者家庭等特殊需求者。在近 20 年來供給面補貼方案幾乎沒有生產任何新建房舍。



圖 16.1 適用第八條款的低收入出租住宅公寓(Bartelt Road, Iowa City)



圖 16.2 適用第八條款的低收入出租住宅公寓(Foster Road, Iowa City)

(二)房租補貼

對低收入家庭自行租屋的房租補貼方案，主要是「第八條款住宅抵用券計畫(Section 8 Housing Choice Voucher Program)」，符合申領抵用券資格的低收入家庭可在房屋市場自行選擇需要的住宅，由政府補貼部分的租金，一般而言，係先由聯邦住都處(HUD)判定合理房租(FMR, fair market rent)，房租超過家庭收入 30%的部份由政府補貼。自 1970 年代中期啟動以來，不到 20 年已成為最重要的低收入住宅補貼方案。這種方式是由政府補貼領有住宅租金抵用券的低收入家庭之房屋租金及其家庭所得 30%的差距。以愛荷華市國宅局為例，2008 年第八條款住宅租金抵用卷額度共有 1214 戶，申請資格必須是在所得中位數 50%以下的家庭。

(三)對州政府及地方政府住宅政策方案的基金補貼

第三種補貼型式是以聯合補助金(Block grant)支助州政府或地方政府研擬之住宅方案，通常州政府及地方政府是依據特定的公式分配聯合補助金，並在符合聯合補助金的目的下，對經費的支用有相當的自主權。

「社區發展聯合補助金(Community Development Block Grant, CDBG)」是美國聯邦政府推動時間最久且額度最高的補助金方案，源自於福特政府時期 1974 年的「住宅及社區發展法(Housing and Community Development Act)」，用來支助各州及地方政府推動社區發展，例如興建中低收入住宅、反貧窮方案、以及基礎建設。聯合補助金的全國性目標為：幫助中低收入民眾，去除都會地帶貧窮及窳陋地區，以及減少其他影響社區健康及安全的活動。可運用社區發展聯合補助金經費的活動項目包括社區發展(不動產徵收、拆除及遷移、住宅及商業大樓之更新等)、公共設施建設及改善(自來水、污水下水道及其他公用設備、街道鋪面及人行道等)、社區中心建設及維護、學校建築改善、低收入社區歷史建築保存及維護等、公共服務及經濟發展(如增加就業機會)等活動。聯合補助金有別於其他科目別預算，聯邦政府給予州和地方政府很大的經費運用彈性去研擬符合地方需求的方案。社區發展聯合補助金每年補助給約 1100 個地方及州政府，以 2005 年為例，預算規模約 47 億美金，大的城市及都會郡必需依據聯合補助金使用目標研提「整體計畫(Consolidated Plan)」，受補助單位必須召開公聽會以了解社區需求，確保計畫方案符合社區最迫切得需要。

(四)稅賦減免及其他

除了上述三種型式的補助方案以外，對美國住宅政策有些了解的人大多知道美國政府在國宅以及低收入家庭房租補貼方面雖然投注相當大的預算與資源，但耗費更大財政資源的其實是聯邦政府對自有住宅的稅賦減免補貼。住宅政策並不侷限於國宅建設、各類補貼方案及稅賦誘因等，包括財務體制、法令及金融運作實務等層面均影響低收入戶及少數族群的住宅供給。例如二戰以後美國住宅持有率出現巨幅成長，1930 年代聯邦政府對住宅金融系統的干預，包括 30 年固定利率房屋貸款、聯邦貸款保險及二級貸款市場的推動等，是最主要的因素。

2003 年約 700 萬戶低收入家庭獲得聯邦政府房屋租金補貼，卻有將近 1500 萬住宅擁有者以房屋貸款利息抵減所得稅。2004 年美國聯

邦政府住宅政策直接補助支出約 329 億美元，而自有住宅貸款利息稅賦抵減高達 1000 億美元，更離譜的是這些稅賦減免的受益者大多是年所得超過 10 萬美金以上的高收入家庭。除了房貸利息抵減稅賦之外，其他的自有住宅擁有者的稅賦減免支出包括有資產稅減免、住宅銷售稅減免及首次購屋者的低利貸款。而對出租住宅投資的稅賦優惠包括有低收入住宅及房屋修繕稅額減免(tax credit)及以免稅公債融資的低利貸款。以下就說明最重要的「低收入住宅稅賦積點(Low Income Housing Tax Credit, LIHTC)」。

目前聯邦政府補貼金額最大的低收入出租住宅補貼方案並不是住宅部門的法案或政策，而是依據國內收益法(Internal Revenue Code, IRC)，由 1986 年稅改法(Tax Reform Act)創造出來鼓勵民間提供低收入出租住宅的「低收入住宅稅賦積點」制度，這種方式是對興建低收入出租住宅的開發商給予稅賦積點(tax credit)，這些賦稅積點可在往後 10 年內用來抵充應納稅額。這個方案是由州政府主導，由州級的住宅金融局(Housing Finance Authority)辦理，各州每年依據人口數可獲得每人 1.75 的稅賦積點，由住宅金融局依據州政府的整體規劃(Consolidate Plan)研擬積點配額計畫，據以准駁申請開發商提出的計畫。准駁的標準通常視開發計畫是否提供出租住宅給最低收入家庭以及提供時間的長短(至少要 15 年)而訂，提出申請的開發案至少要提供 20%的住宅單元給所得中位數 50%以下的家庭，或者是至少要提供 40%住宅單元給所得中位數 60%以下的家庭。

Alex F. Schwartz (2004)提供一個低收入住宅稅賦積點(LIHTC)簡例，位於 St. Louis 郊區的某住宅社區開發案，全部共 100 個住宅單元都設計供低收入家庭使用，由於超過 40%住宅單元設計給低收入者，合格的進駐家庭收入應在本地所得中位數 60%以下，房租設定為所得中位數的 30%。本開發案總成本共 1000 萬美金，其中 160 萬為土地購買、行銷及其他行政費用，故可用以申請低收入住宅稅賦積點(LIHTC)的基準額度為 840 萬美元；另因本開發案位於困難發展區(difficult development area)，其基準額度可再放大至 130%，共 1092 萬元。每年可免除的稅款為調整後的基準額度(adjusted

qualified basis, 1092 萬元) 乘上目前的積點率(credit rate, 8%)，每年可減免稅額為 873,600 美元，可免除 10 年，共計 873.6 萬美元。

另一個近年來逐漸流行的住宅政策工具是「包容性分區(Inclusionary zoning)」，這是一種結合土地使用管制工具來達成住宅政策目標的方法，以土地使用管制規定來要求(或鼓勵)開發商提供中低價位的住宅，例如要求開發商提供 20%住宅單元必須是所得中位數家庭能負擔的，特別是在居住品質較高的富裕社區品質較高的富裕社區，這項工具可幫助中低收入家庭有機會住進較好的地段。包容性分區根據各地方的土地使用管制規定的土地使用管制規定，有許多不同的形式，有些社區是以獎勵容積的規定鼓勵開發商提供中低收入住宅，有些社區則採用強制性的規定；各地方要求開發商提供的低收入住宅比例也不全然相同，其中低收入住宅比例約介於 5-35%之間；而有些社區要求的中低收入戶目標族群設定在所得中位數的 120%，有些社區則設定在所得中位數的 50%。

2004 年有約 600 個都會外圍的郊區社區採行包容性分區，大都位於 New Jersey、Massachusetts 及 California。提供給開發商的優惠除了容積獎勵方式之外，還包括放寬停車空間標準、降低行政申請費用及加快申請流程等。

自 1960 年代以來，聯邦政府通過了許多法令以抑制貸款出借者歧視少數族裔的行為，1968 年平等住宅法(Fair Housing Act)特別將焦點放在不動產經紀商對少數族群的歧視行為，1990 年代初期通過的法令要求住宅金融系統必須增加對少數族群及其他弱勢社區的貸款。

(五)聯邦補助出租住宅總計

依據 Alex F. Schwartz 的估算，2004 年全美約有 690 萬戶低收入家庭獲得政府各類形式的補助，其中最多的是由私人提供，接受聯邦方案型補貼的低收入房舍，約有 200 萬戶；其次是租金抵用券補貼約 180 萬戶；第三是國宅約有 120 萬戶，其他包括由低收入稅賦積點(Low Income Housing Tax Credit)、免稅集合住宅基金以及 HOME 方

案等提供的低收入住宅約 190 萬戶。多數的房屋享有重複的補貼來源，例如低收入稅賦積點約貢獻了 123 萬戶出租單位，其中有超過四分之一同時也由免稅基金支援財務，其他的稅賦積點則享有 HOME 方案的資金援助。

表 4 2004 年聯邦補助出租住宅統計表

方案類型(年)	總單位	百分比	備註
租金抵用券 Rental vouchers (2004)	1,803,013	26%	
國宅 Public housing (2004)	1,220,937	18%	
其他方案型補貼 Other project-based subsidies (2003, 1999)	1,999,545	29%	
低收入住宅稅賦積點 Low Income Housing Tax Credit (2003)	908,563	13%	另有 323,000 單位同時也受免稅基金財務支援
免稅基金 Tax-exempt bound (2003)	850,000	12%	
HOME (2003)	113,553	2%	假設僅有 341000 的 1/3 住宅單位沒有同時接受免稅基金及稅賦積點
總計	6,895,611	100%	

資料來源：Alex F. Schwartz, 2006, 'Housing Policy in the United States' .

伍、次貸風暴(subprime mortgage crisis)

一、何謂次級貸款

美國財務機構係根據申請貸款者的個人信用評等(FICO score)來決定是否核貸，信用評等的分數範圍是由 300 至 820 分，得分低於 620 者就算是信用評等不良，很難在一般銀行等主流貸款機構取得利率較低的貸款。美國人約有四分之一屬於信用評等不良，即分數在 620 以下，這些人通常很難得到銀行貸款，只好尋求條件較差，利率較高的次級貸款(subprime mortgage)。

次級貸款最初是專門提供給那些在主流房貸市場無法獲得貸款的人，這些人通常是自由工作者、繳息不穩定的人，例如演藝人員、藝術工作者等無固定收入者，另外在房地產景氣上揚時，也有許多地產投資客以次級貸款取得房屋後再轉賣賺取差額。次級貸款原本貸款條件相當嚴格，但自 2001 年美國聯準會調降利率和放寬銀根後，市場資金充裕，核貸條件越來越寬鬆，許多低收入者及信用評等不良的人也開始利用次級貸款置產，換句話說，次級貸款幫助這些人一圓購屋的夢想。這些次級貸款因為風險較高，通常利率也較高(2008 年初一般房貸利率約 6% 時，次級貸款利率約 11%)，但因貸款初期負擔輕(通常為 30 年期貸款，免頭期款，且前兩年免還本僅付息)，手續簡便，核貸容易，再加上經紀人可賺取佣金，次級房貸佔整體貸款市場的比例也越來越高。

隨著利率攀升及房地產景氣下挫，貸款者財務負擔加劇，無法繳納次級貸款利息的人越來越多；但因核貸寬鬆仍使次級貸款規模不斷擴增，以及證券化商品複雜化等因素，房貸違約率上升，房價下跌情況卻愈演愈烈。在房價下挫的同時，房貸證券化商品評等亦遭調降，影響所及，不僅使美國不動產相關產業營運受創，更擴及股票、債券、同業拆款及外匯等金融市場，產生信用緊縮(credit crunch)，終釀成流動性危機，甚且導致各國金融市場隨之動盪。

2006 年美國次級房貸的總金額約 6 千億美元，佔美國總房貸的五分之一，到 2007 年 3 月，次級貸款達到 1.3 兆美元，次貸風暴已經形成。一般住宅貸款借款人繳不出房貸而被法拍的比率約 1%，但次級貸款借款

人被收回房屋的比率高達 20%，2007 年第三季，非固定利率(ARM)的次級貸款佔整體貸款市場規模的 6.8%，但卻代表了 43%已進入法拍程序 (foreclosure)的資產；固定利率次貸佔市場規模的 6.3%，在同一時期亦有 12%資產進入法拍程序。2007 年估計有超過 100 萬人因此被迫離開家園，2008 年初更超過 200 萬人。

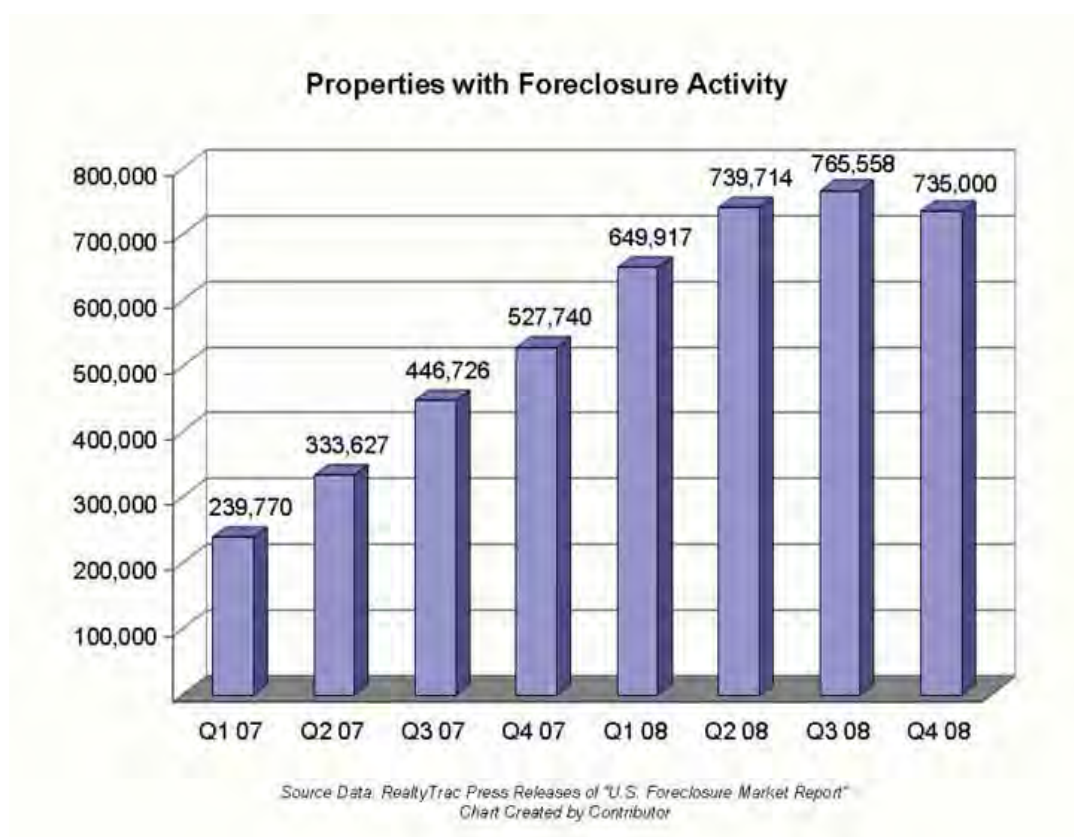


圖 17 2007 年至 2008 年美國進入法拍程序(foreclosure)資產統計

二、次貸風暴的成因

(一)利率及房地產景氣變動

2000 年網路科技股泡沫破滅，美國積極採行寬鬆貨幣政策，自 2001 年起連續多次調降聯邦資金目標利率 (federal funds target rate)，最低曾於 2003 年 6 月達 1%。在低利率環境下，金融機構融資之便利性，直接或間接促使房地產市場蓬勃發展；加上二次大戰嬰兒潮亦屆退休年齡，所累積財富增加，以及全球經濟穩定成長、亞洲等地新興國家餘裕資金大增等影響，使得美國房地產市場景氣上揚，交

易熱絡；嗣因油價上升之通膨壓力，貨幣政策轉趨緊縮，聯邦資金利率再於 2006 年 6 月攀升至 5.25%，新購屋或重新融資之貸戶財務負擔劇增，房屋市場成長動能漸失，房價遂呈現下跌，房貸違約率上升，2006 年起多家次級房貸業者陸續倒閉或讓售，2007 年房市持續惡化，次級房貸造成的影響逐漸擴大。

(二)全球資金湧入

而自 1970 年代以來，世界正處於成長動力最強的經濟擴張時期，亞洲新興經濟體人力成本低廉之製造業，且因諸多新興國家鉅額經常帳順差及資本淨流入，在儲蓄率超過投資率情形下，迅速累積龐大外匯存底，據 IMF 統計，2002 年時全球外匯存底為 2.2 兆美元，至 2007 年中已達 7 兆美元，亞洲新興國家餘裕資金大幅增加。

另一方面，科技發展迅速，經濟訊息、人力、資本及商品的流動日益快速，世界經濟之全球化趨勢相當鮮明，金融市場的發展亦不例外。依據麥肯錫全球研究院(MGI)的研究報告顯示，近幾年來，隨著全球金融資產的增加，跨國境的流動資金也呈現大幅成長，2006 年全年總值即達 8.2 兆美元，為 2002 年的 3 倍，與 1990 年相比，則增加了 8 倍。大量過剩資金使全球實質利率下滑，並逐漸衍生對高風險、高報酬資產之需求。這些全球性資金積極尋找投資機會，而歐美國家相對低通膨、低利率的經濟環境，以及市場上多樣化的證券金融商品，成為無疆界資金的重要投資標的。

(三)催收欠款的消極性

美國的破產法對破產人有很多保障，讓想藉次級貸款和房地產豪賭一場的人有恃無恐。在台灣，欠錢不還的人會被放款機構追款，銀行會找討債公司催收欠款，討債公司也無所不用其極，借款人常因此傾家蕩產甚至連累親人朋友。在美國情況完全不同，沒有討債公司負責催收帳款，數目不大的甚至不了了之。美國主要依賴信用評等來對付欠債不還的人，列入信用評等不良的人信用卡會被停用，申請貸款會被拒絕，銀行帳戶會被取消，甚至會因此找不到工作或租不到房子。這些信用評等不良的人除了想辦法修復個人信用(credit

repair，還清借款或與債主達成還款協議)之外，另一個方法就是借錢時僅能借次級貸款。也就是說欠款人要主動向債主尋求解決方案，與我國大都由債權人主動追收欠款情形有很大的差別。

(四)貸款證券化的影響

貸款證券化是指將貸款債權透過股票市場交易，這種作法的優點是股票投資人可獲取收取貸款利息的權利，而銀行(或貸款出借人)則將未來可能收不到錢的風險轉移由投資人分擔。這種不動產債權股票在美國稱為「住宅抵押貸款債權證券(MBS, Mortgage-Based Securities)」，是將銀行所貸放的各種不同不動產抵押貸款，經過具備公信力的發行機構背書，將商品「證券化」後再轉到市場流通，此類商品因為發行者多半為政府或其支援的機構，因此評級高於一般的證券化商品，是美國金融資產證券的主流商品。美國主要發行MBS的三大機構是Ginnie Mae、Fannie Mae與Freddie Mac，起初是美國政府為了讓銀行有更充裕的資金貸放給低收入戶，其中Ginnie Mae由聯邦機構所發起，另外兩家原是紐約上市公司，營運上受美國政府贊助，2008年9月因次貸風暴的影響已完全由美國聯邦政府接管。

另外「擔保債權憑證(CDO, Collateralized Debt Obligations)」係銀行將金融資產(如放款、債券、ABS或MBS等固定收益債權)移轉予特殊目的機構(SPV)，由其將固定收益債權加以重組，經過證券化包裝後，再依不同信用品質來發行高級(Senior)、中級(Mezzanine)及次順位(Subordinated)等各系列證券，分別銷售予投資人，而該債權產生的現金流量便依CDO發行條件分配予投資人。CDO其結構可以說是「證券的證券化」，更進一步，把不同年期和風險的MBS或ABS，再組合包裝一次，就成為了CDO。

房貸證券在進入二十一世紀後有很大的變化，在傳統的住宅抵押貸款債權證券(MBS)方面，發行者為非政府機構部分由2001年之19.7%，至2006年增為56%，而屬次級房貸之MBS於2001年時為7.1%，至2006年增為23.6%，房貸證券的次級房貸比重明顯提高，違約機率隨之增加。另一個問題是證券化商品之複雜化，一般而言，MBS是以房貸為擔保品之證券化商品，而擔保債權憑證(CDO)資產池是以信

用卡貸款、車貸、房貸等異質性金融資產為主之證券化商品，未經金融市場大幅震盪的測試，產品穩定度有待檢驗。加上部分投資銀行巧妙地將高風險的次級房貸切割後，攙雜於部分信用品質高的資產內，以提高信用評等，重組成似具高報酬、低風險之證券化商品，再由市場推出 CDO 搭配信用違約交換(CDS)之合成式擔保債務憑證(Synthetic CDO)，使證券化商品愈益複雜化，投資者難以評估風險。

由於 2000 年開始的寬鬆貨幣政策以及全球資金湧入，市場上資金充裕，對債權證券有龐大需求，財務機構透過貸款經紀商積極尋找需要貸款的人，把錢借出去再換成股票上市。2007 年初，美國市場尚未了結的證券化債務約達到 28 兆美元，是 10 年前的 2 倍以上，很多這類證券的背後只有以次級貸款為主的債權。股票市場上充斥著 CDO、CLO、CMO、RMBS、CMBS 等五花八門，一般投資大眾很難深入理解的各種股票，其實都是拿著一大堆借據重新組合包裝後的商品，一旦借款人無力還錢，這些股票就等同廢紙。

(五)掠奪性放款(Predatory Lending)

掠奪性放款是指貸款經紀商以不實的資訊欺瞞借款人，或未充分告知對借款人有利的資訊，致使借款人負擔較高利率及較差條件的貸款，或是貸款經紀商收取不恰當的高額佣金。美國除銀行、儲貸協會等傳統金融機構辦理房貸業務之外，近年來屬非存款機構之房貸公司如雨後春筍般竄起，相對於銀行、儲貸協會等存款機構，房貸公司之業務與財務之監管較為鬆散，透過大量核貸並將房貸售予大型銀行或躉售型(wholesale)房貸業，由其進行證券化作業，將房貸之信用風險移轉投資人，並收回貸放之資金，再重複上述程序。當房價上漲時，房貸業者為了儘速將貸款轉換為證券上市，又自恃有借款人房屋設押擔保，對借款人職業、信用、所得及還款能力等身分與財務資料之查核並不嚴謹。

美國的次級貸款並不動用銀行系統的資金進行放款活動，次級貸款的審核僅是房貸經紀商而非傳統金融機構，房貸經紀商與承接房貸的證券商聯繫並辦理手續，過程中並無嚴謹的監管體系。估計美國約有 41 萬人的房貸經紀人(楊衛隆，2008)在市場上尋找需要貸款者，

信用貸款市場競爭激烈，房貸經紀商只顧賺錢又不受監管，他們積極尋找需要次級貸款的置產者，令次級貸款品質下降。於是僅需簡單文件的低憑貸款(Low doc loan)出現了，不需任何文件的無憑貸款(No doc loan)出現了，無所得無工作無資產的貸款(NINJA loan, no income, no job, and no assets)也出現了。貸款經紀商僅希望儘速核貸成功取得債權，再加以組合變成股票上市，次級貸款已到嚴重浮濫的程度。

根據統計(Wall Street Journal)，2006 年有 61%次貸借款人其信用評等分數是合於傳統一般較低利率主流貸款資格的，但貸款經紀商常為了賺取佣金而未積極幫借款人尋找條件更佳的貸款。

為了規範貸款經紀商，避免掠奪性放款不斷發生，2007 年美國國會通過「貸款改革及反掠奪性借貸法案(Mortgage Reform and Anti-Predatory Lending Act of 2007)」，對貸款系統進行大規模改革，包括成立國家註冊處登記所有貸款經紀商資料，並調查經紀商背景及檢核其是否達到指定的教育要求。這樣做是要遏止違法的貸款經紀商由這一州搬到另一個州，或更換公司繼續進行不法活動。另外，該法案亦針對貸款經紀濫收費用問題，將「住宅所有權及抵押資產保障法案(Home Ownership and Equity Protection Act)」中，規定的貸款經紀商收取費用由貸款額 8%調整為 5%為限，否則列入高費用貸款類別。

陸、台灣的住宅政策

一、台灣住宅問題沿革

台灣住宅的發展有其特定且複雜的社會經濟背景，如果以社會經濟發展的分期來作住宅狀況的描述，從台灣光復至今我們可以簡單的分為四期如下：(註2)

(一)1945年至1960年—經濟重建期

這一時期經歷了台灣戰後的資源匱乏，與兩次經濟建設計畫。戰後隨國民政府來台的大量軍人、公務員及其他外省移民造成短期的住宅短缺，同時也帶來充沛的人力資源，而經濟建設計畫提昇了台灣的生產力與資源運用的效率，但基本上只能說逐漸回復工業化社會的正常生產力。此時的城鄉移民並不顯著，但是由於開始了戰後的嬰兒潮，所以住宅問題停留在住宅面積不足（普遍的居住擁擠）與社區環境衛生的亟待改善上。

較為特殊的是在1953年至1959年間天然災害（水災），所引發的住宅存量損失，每次都在上萬戶，加緊了住宅存量不足與平均居住面積不足的嚴重性。

(二)1960年至1975年—經濟發展期

這一時期經歷了初步的工業化與高速的經濟成長，台灣逐漸以新興工業化國家的面貌站到國際舞台，這一時期也是台灣城鄉移民最快速的時期。在制度上配合民生主義法治的規劃制度逐漸成熟，在住宅問題上，土地開發制度的公平性與效率就逐漸成為核心問題。簡單的說，這時期主要的住宅問題在：都市住宅問題。特別是住宅高樓化時，所帶動不動產市場投機的可能，住宅問題逐漸與炒地皮問題結合在一起，住宅問題從量的不足轉變為質的不佳與消費不均的問題。

(三)1975年至1990年—經濟轉型期

這一時期經歷了高科技工業化的轉型與正常速度的經濟成長，台

註2：整理自：楊裕富，台灣住宅發展與住宅政策，民國88年。

灣企圖邁進已開發國家之林，搶得國際分工裡關鍵性的灘頭堡。這一時期經歷了兩次嚴重的房價飆漲，分別是1979年的房價飆漲與1989年的房價飆漲，分別短短一兩年內房價成倍數成長，兩次嚴重的房價飆漲是台灣經濟發展史上另一種形式的泡沫經濟。這個時期住宅問題簡單的說就是都市社區公共建設不均所呈現居住環境品質問題，以及都市住宅消費價格(房價與房租)過高問題。另一方面由於人口快速成長及經濟條件不斷改善，造成都市發展區的迅速擴張蔓延，特別是其他國家相較之下，台灣幾乎可以算是沒有鄉村地區。

台灣住宅歷史上在1979年及1989年曾兩度發生房價飆漲，尤其是1989年房價上漲速度及幅度極高，使一般中產階級深感無力負擔。1989年對高房價提出怒吼的「無殼蝸牛運動」，觸動了許多都會中產階級無力置產者的心情，該項運動曾以完成中產階級不可能的夢想——「在全國最昂貴的忠孝東路睡一晚」為號召，於1989年8月26日的「夜宿忠孝東路」活動達到最高潮。在民主奔放的台灣社會，社會運動大都以政治性議題為主的年代，無殼蝸牛運動是當時唯一以住宅政策為訴求的社會運動。



圖 18 1989 年 8 月 26 日無殼蝸牛的夜宿忠孝東路活動

(四)1990 年以後—社會轉型期

這一時期主要從威權體制的鬆綁及回復兩岸交流所帶來社會轉型起算。從歷史與發展的觀點來看，這個時期主要特點如下：

1. 邁向國際化

1992 年移民與房地產炒作連線，統計資料顯示台北市在戰後第一次出現人口負成長，此一訊息所能解讀的住宅問題成因很多，最直接的解讀就是台北市的居住品質低於居住消費價格。同

時在 1990 年代相關的現象就是小留學生與移民加拿大、美國的人次急速增加，以及加拿大、美國、關島、甚至大陸主要通商城市諸如：青島、上海等地的房地產廣告大幅出現在國內的媒體上。邁向國際化的代價之一恐怕就是大城市加速的移民現象（不論是城鄉移民或國界移民）以及房地產炒作的國際連線。

另一個國際化的代價是金融風暴，1996 年的東南亞金融事件乃至隨後逐漸冒出的東南亞金融風暴，1997 前後香港房地產的大幅震盪，或多或少都影響到台北的房地產波動，甚至於影響到資金對不動產的固著性，間接的影響了住宅投資與住宅金融。邁向國際化的代價之二恐怕就是加深了住宅消費價格與金融波動的聯繫性，而國際化後金融波動也是國際連線的。

2. 家戶消費結構問題

過高的住宅消費所衍生的問題，台灣的住宅消費價格是否合理，可以從價購家戶居住單位的價格是家戶年收入的指數加以評斷。在 1979 年與 1989 年兩次房價飆漲後的統計資料都顯示，都會地區家戶居住單位價格與家戶年收入的比數，從飆漲前的 9 倍跳到 18 倍（79 年），從 13 倍跳到 23 倍（89 年），而聯合國的建議合理值是 3-7 倍（註3），過高的住宅消費產生許多負面衍生問題，諸如：增加社會貧富不均的差距、增加生產者的投機意識（因為住宅消費主要是靠繼承而不是靠生產，而繼承是與努力生產無關的事）、降低工作意願、降低儲蓄意願、增加除住宅項目以外的消費意願。進一步間接衍生出泡沫經濟的溫床（諸如：酒廊、名車、第三性公關、男妓、高度震盪的股票市場）。

二、國內住宅補助方式及內容

台灣地區早期為傳統典型的亞洲農業社會，「有土斯有財」的傳統觀念深植人心。自光復以來國民政府各種住宅相關政策，簡單的說，就是「住者有其屋」，以鼓勵國民購置住宅為核心，評斷住宅政策的指標也均以增進住宅持有率為主要依據。

註3：簡單的計算一下如果以年收入100萬台幣的家戶來算，購買一戶30坪住宅的價格，如果是300萬元到700萬元，就是合理，而第二次飆漲後台北市的30坪住宅大約是1,300萬元到2,300萬元之間。

我國現有住宅補助方式大致可歸納為供應廉價住宅、稅捐減免、補貼購屋貸款利息、租金補貼、提高貸款額度、提供營建業者優惠等多種方式，分述如下：

(一)售價補貼—供應廉價住宅

政府集中興建以售予較低收入家庭之國宅屬之。由於興建國宅用地皆以公有土地為之，房屋售價中之土地價格係以土地公告現值計算，與一般民間市場住宅售價以實際市場所計算的價格有很大差距，此為造成國宅售價較一般住宅低廉甚多之主要原因。

不同於美國國宅大都由政府持有，出租給低收入家庭；台灣的國宅都是由政府興建國宅後賣給中低收入家庭，國宅管理單位的主要任務以售出所有國宅為主。在 20 年前，政策性優惠房貸尚未推出時，國宅是主要提供中低收入家庭購買住宅的重要途徑，都會地區有很長的國宅等候名單幾乎已是常識。但是在政策性優惠房貸方案推出後，再加上大量興建國宅的出現，常發生的狀況是國宅建設由規劃開始到興建完成，卻已過了市場需求點，於是國宅開始滯銷，待售國宅的貸款利息支出成為政府的沉重負擔。

(二)稅捐減免

1. 契稅之減免：購買國民住宅免徵買賣契稅。
2. 自用住宅貸款利息扣抵綜合所得：為減輕國民購屋負擔，提升國民居住水準，政府訂有購置自用住宅貸款利息扣抵綜合所得辦法，凡購置自用住宅者，其自用住宅貸款利息支出扣除存款利息收入後，在 30 萬元額度內，可於申報綜合所得稅時扣抵所得。
3. 適用自用住宅優惠稅率：購置自用住宅者，地價稅可依自用住宅用地稅率 2% 課徵。民營企業興建勞工住宅或宿舍，其用地之地價稅亦比照自用住宅稅率。

(三)補貼購屋貸款利息

補貼購屋住宅貸款利息為我國現有住宅補助方案最主要的方式。舉凡輔助人民貸款自購住宅、輔助勞工建購及修繕住宅、原住民

建購住宅及修繕住宅、九二一震災災民重建家園專案、及 2000 億優惠房貸政策等。

為了滿足國民購屋需求，在 1990 年推出「輔助人民自購住宅貸款」之後，政策性購屋優惠貸款成為住宅政策的主要工具。政策性優惠房貸方案推出後逐漸取代國宅，成為鼓勵國民購置住宅的主力工具，除了比照國宅貸款的「輔助人民自購住宅貸款」之外，1998 年推出的 1500 億購屋貸款專案主要目的是為了刺激景氣低迷的建築市場；而 2000 年推出的 2000 億優惠購屋貸款專案，其政策核心已由「協助中低收入家庭購屋」轉變為普遍性的「每個人一生均有一次機會享受優惠房貸」。

目前由內政部辦理的購屋貸款補貼方案，及 2008 年以前由其他部會辦理的各種房貸補貼方案整理如表 5 及表 6 (依據 2007 年 1 月行政院核定「整合住宅補貼資源實施方案」，原屬各部會的住宅補貼計畫均已整合由內政部為單一權責機關)。

表 5 由內政部辦理的購置住宅貸款補貼方案

方案名稱	申請條件	貸款額度	貸款戶數	政府補貼利率	備註
國宅貸款(1976-2004)	平均所得以下之無自有住宅者	220萬元	289,650	0.8-1%	
輔助人民自購住宅貸款(1990-2004)	平均所得以下之無自有住宅者	220萬元	121,571	0.8-1%	
1500 億購屋貸款專案(1998-2000)	1. 購置新屋 2. 無自用住宅首次購屋者	-	81,000(49,000 戶新屋貸款及 32,000 戶首次購屋貸款)	0.85%	包括 9 百億元購置新屋貸款及 6 百億元無自用住宅者首購貸款
青年購屋低利貸款(2000-2007)	20-40 歲無自有住宅，且家庭所得在 20%總戶數以下	220萬元	12,264	1%	
2000 億優惠購屋貸款專案(2000-2005)	-	300萬元	842,496	0.125-0.85%	擴大辦理多次，共 1 兆 8 千億元
總計			1,346,981		

資料來源：整理自「整合住宅補貼資源實施方案」(內政部營建署，2007)及內政部營建署網站

表 6 其他部會辦理的住宅貸款補貼方案

方案名稱	申請條件	貸款額度	貸款戶數	政府補貼利率
公務人員住宅及福利委員會「中央公教人員輔助購置住宅計畫」	中央各機關、學校編制內公教人員	150 萬 至 220 萬元	102,949	0.8-1%
行政院勞工委員會「輔助勞工建購住宅貸款」	無自有住宅之勞工	220 萬元	231,957	1%
行政院原住民族委員會「輔助原住民建購修繕住宅貸款」	具原住民身分之首次購屋者	220 萬元	3,477	1.5%
行政院農業委員會農業發展基金「輔導修建農宅專業貸款」	年滿 20 歲以上，擬修建自用農、漁宅者	120 萬元	1,833	0.8-1%
國防部「輔助官兵購置住宅」	國軍現役有眷無舍志願役軍、士官兵，服役滿 5 年以上者	150 萬 至 220 萬元	29,625	0.8-1%
總計			369,841	

資料來源：整理自「整合住宅補貼資源實施方案」(內政部營建署, 2007)及內政部營建署網站

三、結語—美國經驗的啟示

(一) 摻水的政策

由 2000 億優惠購屋貸款專案開始，政策性優惠房貸的適用對象已不僅侷限於中低收入家庭，而放寬至一般民眾，只要是未曾接受過政府優惠房貸措施者皆可申請。由 2000 年至 2005 年止，2000 億房貸受益的戶數約 84 萬戶，遠超過執行約 20 餘年的國宅受惠戶數 29 萬戶；若再以平均每年受惠約 14 萬戶計，已超過核發使用執照宅數(12 萬單位)，更幾乎佔了建物買賣移轉登記數(45 萬單位)的三分之一。這項政策由於優惠對象的普及化及大眾化，一般民眾幾乎已將此項優惠視為正規的購屋貸款，已失去了照顧中低收入家庭的原意。另一個問題是由於政府財政日益困難，利率補貼程度逐年縮減，由剛開始的補貼 0.85%到後來的 0.125%，對貸款者的實質幫助逐漸降低。

表 7 2000 億房貸受惠戶數與建物移轉登記數比較

項目	戶數/單位數	佔總戶數比例
台灣地區總戶數(2006 年)	7,394,758	100%
台灣地區住宅存量(2006 年)	7,531,797	101.85%
核發使用執照宅數(2006 年)	123,876	1.68%
建物買賣移轉登記數(2006 年)	450,167	6.09%
2000 億房貸平均每年受惠戶數 (2000-2005)	140,416	1.90%

資料來源：整理自「整合住宅補貼資源實施方案」及「住宅資訊統計年報」(內政部營建署，2007)

表 8 2000 億優惠購屋貸款專案各年總額度及補貼利率

年度	總額度	政府補貼利率
2000	320 billion(US \$10 billion)	0.85%
2001	200 billion(US \$6.2 billion)	0.85%
2002	200 billion(US \$6.2 billion)	0.425%
2003	480 billion(US \$15 billion)	0.25%
2004	300 billion(US \$9.4 billion)	0.125%
2005	300 billion(US \$9.4 billion)	0.125%
總計	1800 billion(US \$56.2 billion)	

資料來源：整理自「整合住宅補貼資源實施方案」(內政部營建署，2007)及內政部營建署網站

2000 億政策性優惠房貸方案實施以來，目前內政部每年約負擔利率補貼差額 37 億元，這個政策其實在政黨輪替後其實有機會重新好好檢討，避免未來再將政府預算資源投注在類似的方案。可惜新政府上台後於 2008 年 9 月又再次重新啟動 2000 億優惠房貸方案，政府補貼利率為 0.7%，成為一個停不了的優惠措施，不但使政府預算資源分散，更無法將關注焦點放在真正需要幫忙的中低收入家庭。

(二)對低收入家庭的照顧

在美國的住宅政策中，對中低收入家庭的房租補貼是很重要的角色，反觀我國的住宅政策，以往一直缺乏對中低收入家庭的房租補貼方案。事實上許多中低收入者其財力仍然不足以負擔購屋所需金額，政府推出的各種購屋貸款優惠方案，中低收入者是無法享受的，租屋仍然是中低收入家庭的滿足居住需要的主要方式，政府以往一直沒有照顧到這方面的需求。

當然，自 2007 年「整合住宅資源補貼實施方案」核定後，對低收入家庭的房租補貼亦開始啟動，預計每年補助 12000 戶，每月補助 3000 元，而 2009 年 2 月啟動的「98 年度青年安心成家住宅補貼」方案，預計補助 2 萬戶，每月 3600 元，房租補貼申請者的資格條件是年收入在 60%分位點以下。這樣的房租補貼方案真的足夠嗎？依據住宅資訊統計年報的資料，2006 年台灣地區低收入戶約 9 萬戶，這些低收入家庭的住宅持有率僅約 32%(2007 年「整合住宅資源補貼實施方案」)，也就是約有 6 萬戶低收入家庭是租屋者，目前的房租補貼方案僅約三分之一的低收入租屋者能受益。相較於購屋貸款補貼的普遍性，目前政府對低收入家庭房租補貼的規模顯然不足。但政府開始重視低收入家庭的房租負擔併已採取行動，仍是值得鼓勵的正確方向。

(三)住宅持有率的迷思

我國的住宅政策長久以來均以「住者有其屋」為核心價值，住宅持有率一直是衡量住宅政策是否發揮功能的重要指標。目前我國的住宅持有率已達 87%(2006 年)，有些縣市甚至已達 95%(新竹縣、雲林縣)，相較於美國約七成的住宅持有率，台灣地區國民擁有住宅所有權的比例是很高的。住宅資產的擁有不僅具有滿足居住需求及生活安定的功能，更是許多家庭財富累積的重要途徑。但是對低收入者來說，在家庭所得仍未跨入購屋財力門檻之前，租屋仍是低收入者滿足居住需求的唯一選項。另一方面，由於社會環境變遷，現代人常因工作變動，或因就學就醫等因素而遷移，夫妻或其他家庭成員工作地點在不同城市之現象亦逐漸出現；再加上退休者養生住宅、旅遊業提倡 long stay 等新型態居住需求不斷出現。這些新興住宅需求的多樣化

及創新化，已使傳統以住宅持有率衡量住宅政策功能的正當性不斷降低。在住宅持有率已不足以表達現代住宅市場需求越來越多樣化特性的情形下，未來住宅政策方案必須以新的視野角度，評估未來趨勢予以審慎研訂。

柒、心得與建議

一、都市發展政策之檢討

僅由區域計畫中與都市發展有關內容來觀察，顯然不足以了解國內都市發展政策的全貌。歸納以往政府的都市發展重要政策中，對國內都市發展影響較大的有兩項，「新市鎮建設」與「新發展區整體開發方式」，分別說明如下：

(一)新市鎮建設

1. 第一代新市鎮

1970 年代政府參考國外經驗，開始推動新市鎮建設，這些第一代的新市鎮包括有林口、台中港、及大坪頂等地區，均由當時的台灣省政府負責推動開發與管理。第一代新市鎮推動多年以來，在規劃、建設與管理方面都面臨一些問題，並未達成當時設置新市鎮預期目標。

2. 第二代新市鎮及新社區計畫(1990 年以後)

雖然早期的新市鎮政策成效不彰，其後續的處理也未加詳加檢討，政府在 1990 年代又推動新一代的新市鎮建設，其中主要是由內政部推動的北部淡海新市鎮，南部的高雄新市鎮為主角；而交通部及省政府則忙著推動高速鐵路車站特定區開發建設；而地政體系也在幾個市地重劃及區段徵收成功案例誘惑下，積極投入一些新社區開發計畫，如新社區計畫、五年區段徵收計畫等等，形成新一波由政府主導的都市擴張運動。

(二)新發展區整體開發方式

所謂「新發展區整體開發方式」是指區段徵收、市地重劃等新劃設或變更的都市發展區實施整體開發，共同負擔公共設施成本的方法。由於公共建設造成房地產上漲，卻讓地主獲得鉅額利益的現象，使政府逐漸重視應有公平合理的財務負擔理念；另一方面，由於政府的財政負擔日益沉重，也開始鼓勵能財務自主的建設方案，新發展區的開發業者及地主必須負擔公共設施成本的概念成為主流。於是都市

計畫變更為新發展區常會有「應另行擬定細部計畫，訂定公平合理的事業及財務計畫」的附帶條件；也出現了「新訂及擴大都市計畫、農業區或保護區變更為都市發展用地一律採區段徵收方式辦理」的政策性宣示；還有當時的「新社區建設」、「五年區段徵收計畫」等等也都是是在這種理念下出現的方案。

對規劃部門來說，大多數的都市計畫通盤檢討以處理既有發展區的問題為主，不但意見整合困難，業務也繁雜瑣碎；相對而言，新市鎮以及新社區的規劃則提供了規劃部門表達規劃理念和發揮創意的表演舞台，規劃業務變得新鮮、有趣且充滿使命感。

(三)政策意涵

這兩個重要的政策隱含的意義，是在間接鼓勵地方政府和規劃部門在「乾淨」的地方作規劃，也就是在沒有建物的農業地帶劃設新發展區。這樣的趨勢，讓一些原來就被忽略的地方更得不到關照，包括未納入都市計畫內的既有發展區、都市計畫農業區內舊聚落、以及都市內的衰頹地區等。這些地區普遍都需要基盤設施的規劃改善與再投資，卻由於都市發展政策的影響，始終沒機會得到政府資源的投注。

二、未來都市發展政策重點

(一)質的提升

由於人口成長趨緩，未來已不太可能再出現全面性的都市成長快速擴張現象，未來的重點已從「量的增加」轉成「質的提升」，都市發展政策觀照的焦點轉變為現有已發展區生活環境品質的提升。在都會地帶應強調都市空間結構的轉型與活化、基盤設施的再投資與更新，以提升競爭力；而鄉村地帶則應將以往被忽略的地區，包括未納入都市計畫的既有發展區、都市計畫農業區內舊聚落等，都應將基本生活所需基盤設施列為投資改善重點，以提升整體生活品質。

(二)社會包容性(social inclusion)

又可稱為社會多樣性(social diversity)，其意義是指尊重多元價值，讓所有族群的特質與專長都能展現，特別是要照顧弱勢族群的

需求與意見。以地理空間來看，必須了解城鄉發展差異，重視鄉村地區的就業機會提供與基本生活條件的改善；以人口結構而言，高齡人口所需的交通設施與公共服務，與都會區通勤族群會有很大的差異，而外籍人士不斷移入所衍生的服務需求等現象，都是未來都市發展政策必須因應的重要課題。

三、區域計畫的未來展望

區域計畫歷經原計畫發布、第一次通盤檢討以及目前的第二次通盤檢討作業，政策理念與關注焦點都有轉變，未來區域計畫的重點又會如何？以下分三個部分來說明。

(一)非都市土地

前一版區域計畫已建立完備的非都市土地申請開發許可體制，新的區域計畫對於非都市土地的使用管制，包括有範圍延伸至領海及離島地區、納入未登記土地之使用管制、強化限制發展地區使用管制、配合國土復育等重點。未來區域計畫對於「用地」層次，包括用地變更及容許使用，都必須再加強指導功能。當然這需要更細緻的調查與研究，長期而言，更需要考慮統合非都市土地「分區」與「用地」的管理體制與組織，才能發揮功效。

(二)都市計畫

前一版區域計畫已納入申請新訂擴大都市計畫的同意權，新的區域計畫提出優先擬訂計畫地區，也對未來需要擬訂計畫的地區提出區位指引，以發揮計畫指導功能。未來區域計畫對於都市計畫地區之指導，可再加強對都市發展優先順序之具體配套措施，提出類似英國既有發展區申請開發量之政策目標，也可考慮加強對都市景觀風貌的指導。

(三)部門計畫

以往區域計畫中對各部門計畫之規劃，事實上是與各部門的建設方案推動是脫鉤的，品質較佳的區域計畫亦僅具有彙整各部會定案計畫的文件紀錄意義。就規劃角色而言，空間規劃應在整體發展願景架

構下，對未來部門建設策略重點研提規劃構想，並能整合不同部門間衝突，及有具體的推動執行機制。關於部門建設構想的研提，除了經由嚴謹的分析研究之外，不同層級、不同部會間意見的充分溝通整合是非常重要的。而規劃構想的落實必須仰賴具體的推動執行機制，除了各地方政府相互合作以外，也必須要有中央層級的主管機關共同參與，更重要的是對於政策方案之推動必須要有預算分配的主導權，才能發揮功能。

四、新住宅政策的隱憂

這兩年來，政府依據「整體住宅政策方案」、「整合住宅補貼資源實施方案」啟動新的住宅政策，已從長期以來輔助人民購買住宅為主的施政方向，轉向以直接補貼租金為主。這樣的政策轉向可降低政府對住宅市場的不當干預，並對經濟弱勢族群的照顧回歸到社會救助的本質，是非常值得肯定的方向。

「住」是四大基本民生需求之一。每個人雖然都需要有個遮風避雨的棲身所在，卻可能因經濟上的弱勢或市場結構的扭曲而不可得，因而歐美國家多擬定住宅政策，以政府介入來滿足這項民生需求。在民國 70 年代後期房地產大漲，讓愈來愈多的民眾買不起房子，以「無殼蝸牛」為標誌的抗議風潮蔚起，為安定社會，「住者有其屋」就成為政府住宅政策的核心。於是，政府積極辦理各種職業身分別的住宅優惠貸款，以成立基金、補貼利息方式，協助民眾購買國民住宅、勞工住宅、軍眷住宅、公教住宅等；並大量從改建眷村或興建國民住宅等管道，增加平價住宅的供給，期望人人都能有個「殼」。

台灣多年來的住宅貸款補貼政策之下，家庭住宅自有率由 1990 年的初跨八成，至 2006 年提升到 87%，平均每戶居住坪數也從 34 坪增加到 42 坪，成效確屬顯著。另一方面，國內金融情勢已然改變，目前利率水準相對偏低，利息補貼對降低購屋負擔的效應遞減；再考量自有住宅率逼近九成，購屋市場呈供過於求之勢，政府亦無必要再積極介入市場。再者，人口老化、家庭型態結構調整、人口移動性增加等社會情勢的變遷，正改變民眾對住宅「自有」的概念，而對提升住宅機能及居住水準

的期望尤殷；甚且，從訂立住宅政策的原始出發點是期望每個國民都擁有適當的居住環境來看，照顧經濟弱勢民眾的居住需求，才是住宅政策的核心，畢竟支應國內高房價所需的頭期款或長期的貸款支出，是絕大多數中低階層難以負擔的。

因此，在尊重市場機能、維護社會公義、鼓勵民間參與、保障居住權利等四大原則下，調整「住者有其屋」的住宅補貼制度，以強化輔助租賃措施、運用實質補貼及行政協助，使中低所得國民及弱勢者居住於適宜的住宅。從社會照護的角度而言，新的政策是以讓弱勢者租得起房子為目標，是讓住宅補貼回到社會救助的本質，確可廓清政策的成本與效益，是讓政策單純化的正確作法。

但依目前的規劃，每年僅補貼 2 萬戶，相對於目前全台約 9 萬符合條件的中低收入戶，目前的低收入戶租金補貼戶數規模及每戶補貼金額均明顯不足，仍有賴擴大預算規模，以照顧更多的中低所得家庭及弱勢者之居住需求。

另一個嚴重的問題是：停不了的優惠貸款方案—「2000 億政策性優惠貸款方案」，這個執行多年的優惠方案已將優惠對象放寬至所有購屋者，無所得、身份等限制，除了政府運用公共基金介入住宅市場的直接財政負擔；以補貼利息鼓勵民眾購屋，反而刻意創造了非必要的住宅需求，成為支撐房價的堅定力量，也延緩房市調整及改革的時程，這是看不到的經濟成本。更重要的是，這項優惠房貸消耗了住宅主管部門大部分的預算資源，預期未來十年內仍將是住宅部門的主要財務負擔，使可用於房租補貼的預算規模無法增加，無法擴大惠及真正需要政府伸出援手的社會底層苦民，有違政府補貼的本質與本意。

五、田園住宅社區的意義

台灣地區人口稠密，不可能採用美國式粗放的社區規劃手法及用地模式。而且美國式的汽車洋房社區，與當前重視環境保育，強調生態城市、精緻都市(compact city)等主流規劃思想背道而馳。因此田園住宅社區對我們來說，應是指合宜的居住密度，完善的步行及自行車環境，充足的綠化開放空間景觀。另外最重要的是「國土空間美學」，隨著經濟

不斷成長進步，以及國民教育程度大幅提升，台灣已逐漸成為一個文化涵養越來越高的成熟社會。這樣的社會對追求人文藝術的美學感受也越來越強，同樣的，對自身居住環境的景觀品質要求也越來越高，灰沉僵硬的水泥森林形成的都會環境，逐漸成為現代人厭惡的目標，「國土空間美學」已成為新顯學。「田園住宅社區」的另一層意義，代表人們對居住環境空間的美感要求，期望居住空間在視覺體驗上也能令人心身愉悅舒適。事實上，推動多年的「城鄉風貌營造」運動本質上就符合這樣的趨勢，其英文翻譯即為城鄉美化(Township Beautification)，建立具有美感的國土環境空間，代表我們國家進入以文化立國，邁向成熟公民社會的重要指標。

六、建立規劃可信度

以下先由兩段故事談起：

(一)資深老師與資淺老師

大學時代實習課由兩位老師共同授課，其中一位是資深的前系主任，另一位是較資淺的年輕老師。有一次作業是一個新社區規劃，通常是老師交待了作業之後由各組同學互相討論研擬構想，老師會一組一組去個別指導與回答問題。我們那組先由資淺老師跟我們說明了「簇群式社區」的樣子後，我們就開始構思研擬草圖，逐漸呈現社區雛形。接著資深老師過來看了我們的草圖一眼，說：「是誰教你們做這個這麼難看的社區配置啊？」，原來，資深老師希望我們做的是「超大街廓整體設計」。

(二)喜歡自己動手做的委員

大多數的都市計畫審議都是枯燥繁瑣的通盤檢討變更，處理人民陳情意見，或是配合急迫性工程的個案變更。新市鎮或新社區型態的都市計畫規劃案進入審議程序，總是能令委員們眼睛一亮，摩拳擦掌，躍躍欲試。個人印象中，某新社區規劃案以及高鐵某車站特定區規劃案，原本的規劃配置令都委會專案小組召集人非常不滿意，於是規劃同仁到委員研究室去接受個別指導，再重新劃一張令委員滿意的草案。這是個完全依照委員構想的草圖，於是原本棋盤式街廓不見

了，變成環狀道路社區系統。

這兩段故事的意義是，規劃專業形象的建立，有時跟個人規劃專業知識並無明顯的關係，反而是專業生涯經驗與其在專業職場代表的身份有關。前述兩位老師的故事，事過境遷，資深老師早就退休多年，而當年的資淺老師現在也已是都市規劃界的大老。資深老師與資淺老師要求學生做的街廓設計作業不同，並不代表兩種街廓設計形式有孰優孰劣的分別。同樣的，喜歡自己動手做，更改街廓配置的都委會委員，在都委會的歷史中總能找到一些案例，規劃同仁通常也不願意反駁委員的意見。事實上社區街廓配置規劃，有時是見仁見智，不見得有標準答案。

規劃專業可信度的建立，難道就僅能依賴經驗累積與個人在職場的身份地位表徵，才能充份具有發言權嗎？事實不然，缺乏經驗與職場身分地位表徵的年輕規劃者，更需要對自己從事的規劃業務內涵、規劃品質以及規劃邏輯全盤融會貫通，並且要訓練自己的表達與溝通能力，能清楚的展現規劃思考邏輯，以及辯護規劃內涵，如此才能迅速建立個人規劃品牌，形塑規劃專業可信度。

參考文獻

一、中文部份

1. 行政院經建會，2008，都市及區域發展彙編 97 年版。
2. 行政院經建會，2007，農村改建方案(核定本)。
3. 詹益達，2003，住宅組織系統之政策、計畫及供給之研究，公務人員出國報告。
4. 林盟城，2008，美國房貸市場、房貸證券化等相關問題之研究，公務人員出國報告。
5. 楊衛隆，2008，次貸扭曲的世界-給投資人的警告，高寶書版，台北。
6. 李朝賢，1993，區域發展規劃，華泰書局，台北。
7. 莊孟翰，2002，輔購住宅與租金補貼政策之比較研究。
8. 孫思俐，2000，美國公部門住宅建設制度，公務人員出國報告。
9. 王志輝，2005，美國土地開發計畫之環境設計與防災措施規劃，公務人員出國報告。
10. 內政部營建署，2007，整合住宅補貼資源實施方案。
11. 內政部營建署，2007，住宅資訊統計年報。
12. 內政部營建署，2007，營建署及所屬歲出計畫提要及分支計畫概況表(97 年度)。

二、西文部份

1. D. M. Theobald, 2003, Defining and mapping rural sprawl: Examples from the Northwest US, Growth Management Leadership Alliance white paper.
2. A. F. Schwartz, 2006, Housing Policy in the United States: an Introduction, Taylor & Francis Group, NY.
3. W. M. Rohe, H. L. Watson(Eds.), 2007, Chasing the American Dream: New Perspectives on Affordable Homeownership, Ithaca, NY: Cornell University Press..
4. Bi-State Regional Commission, 2008, Bi-State Regional Commission Budget Plan 2008-2009.
5. Bi-State Regional Commission, 2006, 2035 Quad City Area Long Range

Transportation Plan.

6. Iowa City Housing Authority, 2008, Iowa City Housing Authority Annual Report-2008.
7. Iowa Finance Authority, 2007, Affordable Housing in Iowa-Meeting New Challenges.
8. US Department of Housing and Urban Development, 2006, HUD Strategic Plan-FY 2006-2008.
9. S. Meck, R. Retzlaff, J. Schwab, 2003, Regional Approaches to Affordable Housing, American Planning Association.
10. Delaware Valley Regional Planning Commission, 2005, Destination 2030 Long Range Plan.

三、網頁資料

1. <http://www.icgov.org/default/?id=1191>
2. http://en.wikipedia.org/wiki/Subprime_mortgage
3. http://en.wikipedia.org/wiki/Garden_city_movement
4. [http://en.wikipedia.org/wiki/Section_8_\(housing\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Section_8_(housing))
5. http://en.wikipedia.org/wiki/Low_incom_housing_tax_credit
6. <http://en.wikipedia.org/wiki/CDBG>
7. http://en.wikipedia.org/wiki/Collateralized_debt_obligation
8. <http://www.policylink.org/EDTK/IZ/default.html>
9. <http://www.southeast-ra.gov.uk/southeastplan/index.html>
10. <http://www.emra.gov.uk/regionalplan/documents.htm>
11. <http://www.oum.qld.gov.au/?id=469>
12. <http://www.tcd.gov.tw/tcd/業務檔案下載區.asp>