

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：研究)

住宅組織系統之政策、計畫及供給之研究

服務機關：臺灣土地銀行

出國人 職 稱：副科長

姓 名：詹益達

出國地區：美國

出國期間：92年9月15日至92年9月28日

報告日期：92年12月11日

D1/c09>03899

公務出國報告提要

頁數: 58 含附件: 是

報告名稱:

住宅組織系統之政策、計畫及供給

主辦機關:

臺灣土地銀行

聯絡人/電話:

陳元雙/02-23483170

出國人員:

詹益達 臺灣土地銀行 專業金融部 副科長

出國類別: 研究

出國地區: 美國

出國期間: 民國 92 年 09 月 15 日 - 民國 92 年 09 月 28 日

報告日期: 民國 92 年 12 月 11 日

分類號/目: D1/金融 D1/金融

關鍵詞: 住宅組織系統之政策、計畫及供給

內容摘要: 美國自一九三四年頒布聯邦住宅法以來，美國的住宅政策發展與實施已逾半世紀，然而其基本目標不變「每一美國人家庭都有合宜居住及適當環境居住」，為實現此政策目標，不同年代執政者有不同措施及計畫，以幫助真正需要受幫助之家庭，其政府補助住宅政策，除需求面進行補貼外，亦擴及供給面，而我國公部門住宅建設以住宅輔助政策為主，兩者值得比較學習，並藉此探討國內住宅輔助之問題。另美國自一九七〇年推出住宅抵押貸款證券化以來，其整體規模成長相當快速，迄今仍不斷成長，其住宅抵押貸款證券化運作順暢及成功關鍵因素，頗具參考價值，進而探討抵押貸款證券化對國內金融業之影響。

本文電子檔已上傳至出國報告資訊網

摘 要

美國自一九三四年頒布聯邦住宅法以來，美國的住宅政策發展與實施已逾半世紀，然而其基本目標不變「每一美國人家庭都有合宜居住及適當環境居住」，為實現此政策目標，不同年代執政者有不同措施及計畫，以幫助真正需要受幫助之家庭，其政府補助住宅政策，除需求面進行補貼外，亦擴及供給面，而我國公部門住宅建設以住宅補助政策為主，兩者值得比較學習，並藉此探討國內住宅輔助之問題。

另美國自一九七〇年推出住宅抵押貸款證券以來，其整體規模成長相當快速，迄今仍不斷成長，其住宅抵押貸款證券化運作順暢及成功關鍵因素，頗具參考價值，進而探討抵押貸款證券化對國內金融業之影響。

目 次

壹、目 的	1
貳、研習內容	2
一、中美兩國住宅政策之沿革	2
二、比較中美兩國住宅補助方式及內容	12
三、美國住宅貸款證券化情形	23
參、主要心得	27
一、我國現有住宅補助方案之評估	27
二、探討國內住宅補助之問題	29
三、探討抵押貸款證券化對國內金融業之影響	37
肆、建議事項	39
一、當前國內住宅補助政策之建議	39
二、對本行辦理住宅補助貸款業務之建議	42
三、對本行辦理抵押貸款證券化業務之建議	44
四、結論	45
伍、參考文獻	47
附 件	48

壹、目的

本次奉派赴美研習「住宅組織系統之政策、計畫及供給」，期間自九十二年九月十五日至九十二年九月二十八日止，為期十四天。先進國家之住宅政策，在其不斷嘗試錯誤中學習所獲得的經驗，頗具參考價值。美國自一九三四年頒布聯邦住宅法以來，美國的住宅政策發展與實施已逾半世紀，然而其基本目標不變「每一美國人家庭都有合宜居住及適當環境居住」，為實現此政策目標，不同年代執政者有不同措施及計畫，以幫助真正需要受幫助之家庭。美國現階段住宅政策大致可分六方面，一為一般住宅政策；二為政府補助住宅政策；三為社區計畫與發展；四為公平住宅及機會均等；五為州及地方政府住宅政策；六為都市更新。

我國公部門住宅建設以住宅補助政策為主，現有住宅補助方案中最主要的方式為補貼購置住宅貸款利息，本行自民國四十年代起即配合政府辦理各項住宅補助貸款，解決人民居住問題，成效斐然。近年來，本行更由配合執行政府住宅政策之單位，漸演變成主動參與及規劃政府住宅政策單位之一，其中尤以行政院優惠購屋專案貸款、青年購屋低利貸款、九二一震災重建家園緊急融資專案貸款及其相關貸款業務等，深獲主管機關肯定並指定本行擔任經理銀行。因此，本研習藉由瞭解美國政府住宅補助措施，尋求解決國內住宅補助問題之良策；此外，並瞭解美國住宅抵押貸款證券化之情形，俾能藉以提供本行辦理抵押貸款證券化之參考。

貳、研習內容

一、中美兩國住宅政策之沿革

(一)國內住宅政策之沿革

一般而言，住宅政策應包含二種內涵，狹義而言，住宅政策會影響新建住宅數量與種類、住宅維護、住宅移轉及舊屋之拆除；廣義而言，會影響住宅服務，包括住宅維修、公共設施供應等。近年來台灣地區經濟持續發展，住宅建設成效頗著，但住宅品質及其他住宅問題，卻因現行住宅法規涵蓋層面不周，無法適應住宅發展複雜現象之需，因此，未來台灣地區之住宅建設發展亟需有一套完整的整體住宅政策作為領導住宅建設之方針。

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，不失為較好的方法。從台灣光復至今我們可以簡單的分為四期如下：（註¹）

1.一九四五年至一九六〇年——經濟重建期

這一時期經歷了台灣光復與戰後的資源匱乏，與兩次經濟建設計畫，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

註¹：楊裕富，台灣住宅發展與住宅政策，民國八十八年。

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。

較為特殊的是在一九五三年至一九五九年間天然災害（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。

2.一九六〇年至一九七五年——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。

3.一九七五年至一九九〇年——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，分別是一九七九年的房價飆漲與一九八九年的房價飆漲，分別短短一兩年內房價成倍數成長，雖然台灣的經濟發展上沒有所謂的泡沫經濟，但兩次嚴重的房價飆漲也算是另一種形式的泡沫經濟吧！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，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，所以也就無所謂「都市住宅」的特定性了。

4.一九八七年以後——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，這個時期的問題或許不容易精確描述，僅試圖提出所觀察到的狀況如下：

(1)邁向國際化的代價之一

一九九二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。同時在一九九〇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。

(2)邁向國際化的代價之二

金融風暴與產業結構一九九六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，一九九七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。

(3)社會轉型本質之一

人口結構倒三角化問題台灣大概在一九九〇年代逐漸進入低人口成長階段，所面臨的住宅問題恐怕不是人口結構直筒化的高齡者社會問題，而是人口結構倒三角化問題。不論人口結構直筒化或倒三角化，住宅問題本質上會面臨的就是居住品質意識與住宅資產再分配的問題，這種住宅資產再分配主要是繼承關係，次要的才是市場關

係。

(4) 社會轉型本質之二

社會福利透明化與社會抗爭問題，一九八七年逐步解嚴之後，社會福利透明化與社會抗爭逐漸成為重要且必要的問題。相對於住宅消費上，前述所謂的次要的市場關係（住宅生產消費透過市場機制）顯然會受到影響，換句話說，住宅消費者在無力消費的情形下，自然會集結出社會福利透明化與社會抗爭來干預住宅市場。

(5) 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。在一九七九年與一九八九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（七十九年），從13倍跳到23倍（八十九年），而聯合國的建議合理值是3-7倍（註²），過高的住宅消費價格當然有其正面意義，但是也有更多的負面衍生問題，諸如：增加社會貧富不均的差距、增加生產者的投

註²：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。

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）美國住宅政策之發展沿革

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³），依時代背景不同分述如後：

1. 一九三〇年代

註³：陳麗春，美國社經發展與住宅政策研究，民國七十七年，page7~9。

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。

2.一九四一年至一九四五年代

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。

3.一九四六年至一九六〇年

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。

4.一九六〇年至一九七三年

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。

5.一九七三年至一九八〇年代

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。

6.一九九〇年代至二〇〇〇年代

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、比較中美兩國住宅補助方式及內容

(一)國內住宅補助方式及內容

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：

(註⁴)

1.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。

2.稅捐減免

註⁴：莊孟翰，輔助住宅與租金補貼政策之比較研究，民國九十一年。

- (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。

3. 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、央行及行政院優惠購屋專案等，都與購屋貸款利息補貼有關，貸款利息的補貼有一定金額，貸款利息補貼額度，以優惠購屋專案貸款450萬元最高。

4. 低租金

低租金係指政府興建提供給低收入家庭租用的國民住宅，其租金因計算方式是以土地與房屋成本為基

準，故租金甚為低廉，此亦為政府補貼承租戶之一種方式。

5.免租金

為協助極低收入者（指登記有案的貧戶）解決居住問題而採行的住宅補助措施，承租者無需繳納或僅需繳納些微管理費，故稱之為免租金。

6.提高貸款額度

現行的各種補助方案都有隨著物價或房價的上漲而提高貸款額度的經驗，例如輔助人民貸款自購、輔助勞工建購住宅貸款，民國八十九年由原先優惠貸款額度160萬元提高到220萬元。行政院優惠購屋專案貸款中，其中青年優惠房貸暨信用保證，台北市最高優惠貸款額度450萬元。提高貸款額度即提高購屋能力，亦增加日後的分期付款負擔，惟可協助處於邊際購屋能力者購屋。

7.提供營建業者優惠

此一方式僅適用於獎勵民間投資興建國民住宅，凡合乎獎助民間投資興建國宅規定者，可於預售戶達30%時，檢具文件，向銀行申請融資，並且其興建國宅部分之營利事業所得稅及附加稅捐則給予不超過25%稅率的優惠。

(二)美國住宅補助方式及內容

美國政府對一般住宅以制定住宅市場機制及住宅金融制度為主，對於低收入者、退伍軍人及印第安人等，則有住宅補助政策，如對低收入者以提供國民住宅出租為主，至於退伍軍人及印地安人，則以長期低利貸款方式，協助其建屋或購屋。另一般中高收入家庭，則採購屋貸款利息抵減之規定協助購屋。

美國住宅補助可大略分為直接補助與間接補助二類。直接補助是指政府提供財務給需求者，如提供國民住宅給低收入家庭、租金補助或住宅津貼等；間接補助則指對購屋者的各種鼓勵措施，如優惠房屋貸款利率、購屋貸款利息抵扣所得等。茲分述各種補助方式（註⁵）如下：

1.直接補助措施

(1)國民住宅

國民住宅是指聯邦政府補助各地方國民住宅局，興建供低收入家庭租用的住宅。所謂低收入家庭，依規定標準是指家庭所得（老人及殘障者亦包含在內）在各地方家庭收入中位數80%以下的家庭，但實際價格標準則會因家庭人數增加而

註⁵：同註⁴

調整。

國民住宅的租金因各家庭收入而定。依規定租用者須以家庭收入的30%支付租金，至於各地方國宅局的營運費用即由租金收入及聯邦的年度補助費支應。

聯邦政府對國民住宅的補助方式分為三種：一為補助地方政府的興建資金（協助地方政府償還為興建國宅所發行的公債本息），二為補助租金收入與實際運作費用的差額，三為國宅現代化的資產改善補助金（即改善國宅狀況）。此外，國宅社區尚提供以下服務：

- ①定期維修：每五年油漆一次，費用由國宅機構負擔。
- ②緊急修護：各國宅社區設有管理站，負責住戶住宅實質狀況的維修。維修費用視維修責任而定，例如因住戶不當使用的維修費則由住戶自行負擔，否則由國宅機構付費。
- ③警衛服務：非高層國宅僅止於與當地警察機關之聯繫，並加強警力巡邏；較大規模的高層國宅則有警衛措施，並提供24小時的警衛服務。
- ④社會性方案：指醫療設施、日間兒童照管中心、康樂活動、職業訓練、老人居家服務等，大

部分老人住宅有醫療設施及居家服務。

(2)租金補助或房屋津貼

租金補助及房屋津貼都是美國現行低收入或極低收入家庭（指家庭收入在當地家庭收入中位數50%以下者）的房租補助辦法。即由合格的低收入、極低收入家庭自行於住宅市場承租合乎住宅及都市發展部規定標準的住宅，其收入之30%與公平市場租金之差額，則由政府補足。

房屋津貼之適用對象為極低收入家庭，其辦法是准許極低收入家庭在一般住宅市場承租高於公平市場租金的房屋（但住宅水準仍須合乎住宅及都市發展部規定的標準），惟政府只補助其家庭收入的30%與各地區公平租金間之差額。

(3)出租住宅整建

其辦法是由聯邦政府提供補助金給州及市，以鼓勵其整建出租住宅；或給低收入承租者租金補貼，使其留住或另安置其他適宜的住宅。通常該補助金只核給5萬人以上的社區或都市郡及州。補助金最高額度為每戶5,000元，主要係用於大修繕或修理有危險之虞的主要房屋系統，此外，有關能源的修繕，或為使殘障者便於使用，亦可申請此項補助。整建後的住宅，70%~100%需提供

低收入者使用，但其租金可依市場租金為準，不受租金管制限制。

(4)住宅發展補助金

由聯邦政府補助出租住宅嚴重短缺之地方政府，以整建或新建出租住宅、合作住宅及互助住宅。經由此補助的各方案，至少須有20%的住宅係提供收入在當地中位數80%以下的家庭使用至少二十年以上。補助金額以不超過總費用之50%為原則。

(5)老人或殘障住宅貸款

由聯邦政府長期、低利貸款給非營利的民間團體以興建出租或合作住宅供老人及殘障者居住。利率以聯邦政府前一會計年度債券之平均利率計算。適用對象包括私人或非營利機構，以及家中有一位或以上的62歲老人或18~62歲間的殘障者的家庭。

以上所列各種方案大多為出租住宅，但美國聯邦政府的補助方案中，除出租住宅外，尚有中低收入者購屋的補助措施。

(6)較低收入家庭的購屋補助

此種方式係針對較低收入家庭購屋時的抵押保證及利息補貼。即對合乎所得標準的購屋者

(因家庭人數而異，但一般都在當地收入中位數以下)，購置合於住宅及都市發展部標準的新住宅時，住宅及都市發展部保證其抵押貸款，而且將貸款利息調降至年息4%，房屋價格則以不超過抵押限額的120%為原則。

購屋者至少須以調整後收入之20%支付每月償還金額，而且須支付房價的3%為頭期款。政府係補助每月應付款(指每月應償還的本息、FHA抵押保險費、災害保險及不動產稅)與其支付能力間之差距。

(7)農村住宅

此種方式為針對合於農民住宅局規定的低收入家庭購屋的補助方案，與前一種方案類似，但沒有特定貸款額限制，只要受補助住宅的面積、設計及費用合乎規定即可申請，貸款期限為三十三年。補助金之計算仍以各家庭收入的30%及以市場利率計算的本息償還金額、稅捐及保險費等之間差額為限，或以市場利率計算之本息償還額與利率1%計算之本息差額為補助標準(二者中擇較小者為準)。

(8)租屋券 (rental voucher)

為協助最低收入家庭、老人與殘障者能以租

賃方式在民間住宅市場中獲得合適與安全的住宅服務，公共住宅機構（HAs：Public Housing Agency）對於接受租屋券方案補貼的家庭，補貼其「標準住宅租金」與「所得30%」間差額，該家庭所接受補貼額度會隨家庭所得與家庭狀況改善而有所不同。

2.政府間接補助措施

現行美國間接補助住宅的措施主要有下列幾種方式，即保證抵押貸款，減稅或暫緩繳納出售自用住宅的資本利得稅。

(1)保證抵押貸款

聯邦住宅局保險的低收入戶自用住宅抵押貸款，以及退伍軍人部保證的退伍軍人自用住宅抵押貸款，在借款人無力償還貸款時，聯邦住宅局或退伍軍人部，均會依據保險或保證的條件代其償還貸款，使金融機構融資債權獲得保障。

(2)減稅

適用於所有購置自用住宅家庭或購屋出租者。購置自用住宅者其貸款利息及不動產稅，可以視為必要支出，自每年的報稅所得中抵扣。購屋出租者則以房屋的折舊額視為支出，惟土地價值不得列報折舊。

(3) 暫緩繳納出售自用住宅的資本利得稅

納稅義務人出售其主要的住宅，並購置等值或更高價值的住宅時，可暫時免繳資本利得稅，直到該納稅義務人出售其第二次住宅時，再以實際出售金額與購置時的實際金額間的差額（即第二次住宅之資本利率）減第一次的資本利得後之餘額，作為課徵資本利得稅的基礎。此種暫緩繳納資本利得的時間，可因持續不斷的換屋而一直展延下去，直到換屋價格較前一住宅為低時再行繳納。若售屋而不再購屋時，則需繳交所有的暫緩繳納稅款。

美國住宅補貼相關措施一覽表

補貼屬性	補貼項目別		補貼對象資格	補貼方式及補貼額度	備註
需求面	住宅補助	租金	家庭所得在當地收入中位數80%以下家庭及年滿62歲以上或殘障者。	低收入者實際支付租金（家庭收入的30%）與公平市場租金之差額，直接付給房屋所有權人。	低收入戶可自由選擇住處。相關法令保護低收入之承租戶。
		房屋津貼	家庭年所得在當地收入中位數50%以下家庭及年滿62歲以上或殘障者。	低收入者實際支付租金（家庭收入的30%）與公平市場租金之差額，直接付給低收入戶。	
	住宅金融	減免所得稅	購買自用住宅者或購屋出租者。	租金不必課稅、自用住宅貸款利息與不動產稅捐可以抵扣報稅所得及緩繳房屋交易所得稅。	補貼額度可能較租屋補貼額度還多。
		租金管理	實施於房租高昂的都市地區。	最高租金管制與租金上漲率管制。	保護已長久租住於同一住宅者。
供給面	出租住宅整建			每戶最高5,000元。	70%~100%之整建國宅提供與低收入戶。
	出租國宅	獎勵投資興建	家庭收入在當地收入中位數80%以下家庭及年滿62歲以上或殘障者。	由政府之國宅機構保證長期之公平市場租金回收。	服務項目包括定期維護、緊急修護、警務服務、醫療設施、兒童照管中心、康樂活動及老人居家服務等，視國宅社區之區位及服務對象而異。
		政府自行興建		以家庭全部收入之30%支付之，與公平市場租金差額由政府補貼。	

資料來源：張金鶚（一九九五，表3-1）

張哲凡，光復後台灣集合住宅發展之研究，成大建築所碩士論文，一九九五年十月。

三、美國住宅貸款證券化情形

(一)美國金融資產證券 (Asset Backed Securities, ABSs) 商品種類中，最主要商品為自用住宅抵押貸款擔保證券。美國抵押貸款擔保證券，係由自用住宅抵押貸款開始，由於實施初期，因缺乏抵押貸款保險及抵押貸款保證機制，結果導致失敗，經過檢討，後來改從聯邦住宅局 (Federal Housing Administration, FHA) 保險的低收入戶自用住宅抵押貸款開始，以降低貸款違約風險。

美國抵押貸款類別：

- 1.依利率風險區分，分為固定利率抵押貸款 (FRMs) 及浮動利率抵押貸款 (ARMs) 兩種。固定利率抵押貸款又可分三十年、二十年、十五年三種；浮動利率抵押貸款，其貸款利率最普遍係按國庫券指數、定存指數、資金成本機動計息。
- 2.依貸款類別區分，分為一般抵押貸款、首次購屋抵押貸款、政府保證抵押貸款等。

在此介紹政府保證之聯邦住宅局保險的低收入戶自用住宅抵押貸款及退伍軍人部保證的退伍軍人自用住宅抵押貸款：

(1)聯邦住宅局保險之抵押貸款 (FHA Insured Mortgage Loans)

聯邦政府長期鼓勵住者有其屋，為鼓勵中、

低所得家庭有能力購買自用住宅，對符合貸款資格者，可以低自備款（購屋款3~5%）購買自用住宅，在借款人無力償還貸款時，聯邦住宅局依保險條件代其償還貸款。

(2) 退伍軍人部保證之抵押貸款（VA Guaranteed Mortgage Loans）

符合貸款資格者，購買自用住宅可以不必自備款，由退伍軍人部保證貸款，當退伍軍人無力繳付房屋貸款時，根據保險約定由其代為償還貸款。

(二) 美國住宅貸款證券化市場運作順暢，主要成功關鍵因素：

1. 成立保險、保證、再保證及發行機構，保障債權之安全性及維護投資人之權益，其相關機構如下：（註⁶）

(1) 聯邦住宅局（FHA）為政府機關，主要任務係對低收入戶自用住宅抵押貸款，予以違約保險。當低收入戶無力繳付房屋貸款時，根據保險約定由其代為償還貸款。

(2) 退伍軍人部（VA）為政府機關，由其對退伍軍人

註⁶：李宜豐，不動產金融商品——理論與實務，民國九十二年。

自有住宅抵押貸款，予以違約保證。當退伍軍人無力繳付房屋貸款時，根據保證約定由其代為償還貸款。

(3)聯邦全國抵押貸款協會（Fannie Mae）為聯邦相關機構，由其以聯邦住宅局保險的低收入戶自用住宅抵押貸款，及退伍軍人部保證的退伍軍人自用住宅抵押貸款作為擔保，發行自用住宅抵押貸款擔保證券。

(4)聯邦住宅抵押貸款公司（Freddie Mae）為聯邦相關機構，為民營保險公司保險的傳統自用住宅抵押貸款作為擔保，發行抵押貸款擔保證券。

(5)政府全國抵押貸款協會（Ginnie Mae）為聯邦相關機構，由其對聯邦全國抵押貸款協會所發行的抵押貸款擔保證券給予保證。

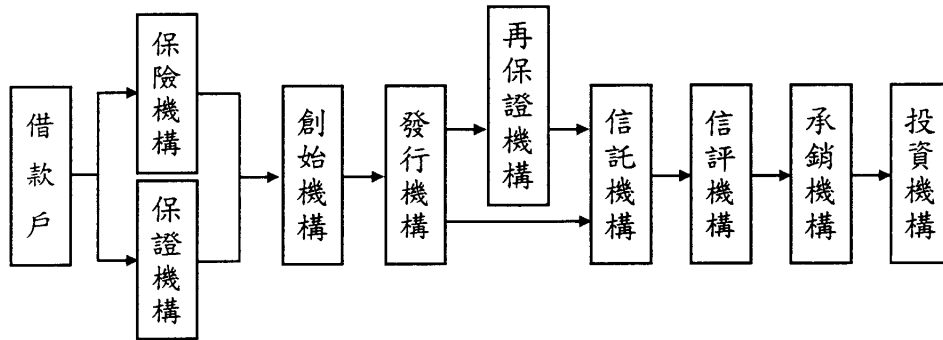
2.美國抵押貸款擔保證券之所以成功，除了以保險、保證完善配套機制來降低違約風險外，就是統一承貸徵信作業，即有事先嚴謹的統一徵信及估價作業規範。

(三)美國住宅貸款證券化之流程（註⁷）

借款戶提供自用住宅，自創始機構辦理抵押貸款時，必須從保險或保證機構，取得自用住宅抵押貸款保

註⁷：同註6。

險或保證。發行機構再以具備保險或保證的自用住宅抵押貸款作擔保，發行抵押貸款擔保證券，所發行證券類型及信用增強機構類別，決定是否須再由保證機構提供保證。而發行機構必須將已作擔保的抵押貸款案件，交付信託機構，由信託機構，再根據發行機構所發行的證券，決定是否需要提供超額擔保，再經過承銷機構出售予投資機構，之前尚需評等機構之評等。其流程如圖：



叁、主要心得

一、我國現有住宅補助方案評估

我國住宅補助方案已於前述，針對該等補助項目之評估，茲分別分析如下：（註⁸）

（一）購（建）國民住宅

此一補助方案對協助低收入者購屋及增加合宜住宅供應、提高國民住宅及居住水準有極大影響，且對增加稅收仍有相當助益，頗能增加政府的向心力。

（二）出租國宅

出租國宅大體能達到低收入者（含特殊團體）及全體國民住宅及居住水準的期望，且水平公平性與垂直公平性及受補助者不致獲取暴利的原則皆可達成，同時，亦能增加住戶對政府的向心力，惟住戶較不易愛惜其住宅及提昇環境品質，且亦有形成貧民窟的潛在危機。

（三）平價住宅

本方案指社政單位興建或購置住宅，供合乎生活照顧戶、生活輔導戶、臨時輔導戶資格者免費借住或以優惠租金借住之住宅，評估結果與出租國宅十分相近，但因其補助對象為極低收入者，故對降低窳陋住宅區之社會成本效益極為顯著。

註⁸：同註4。

(四)輔助人民貸款自購住宅

輔購住宅照顧對象與優惠條件和國宅一致，同樣能達成的目標與公平性。本方案未涉及政府集中興建，故對政府財政及經濟的各項指標均能獲得較佳的利益，而且較能提高消費者的權益，亦較能切合消費者的需求。

(五)勞工住宅

勞工住宅所能達成的目標和公平性與國宅十分相似，但因本方案並不以政府直接興建住宅配售給勞工的方式進行，故仍有某些差異。首先。貸款勞工自購住宅仍由勞工購自一般市場（亦可選購國宅），不但能達到財政與經濟方面的效益，亦能達成社會與環境方面的效益（穩定低租金住宅市場除外）。此外補助時間極為明確，且因不將低收入者住宅集中興建，較能使住戶產生維護住宅品質的意願。

(六)公教住宅

公教住宅分為兩種，一為集體興建，另為貸款自購。貸款自購與輔助人民貸款自購相似，但貸款金額、貸款利率及資格限制不同。基本上本方案的受益者不一定是低收入戶，亦不一定須無自有住宅（但無自有住宅者有優先權），但無可否認的，公教住宅所能達成的效益甚多，尤以社會與環境方面的效益為最。

(七)軍眷住宅

為了更新老舊眷村，無論是與政府合建國宅，或軍方自行改建的軍眷住宅，目的皆為提高眷戶的居住及生活品質，改變以往大眾對眷村老舊印象。軍眷住宅方案完成後亦可增加稅收，且其補貼額亦有最高限制，對於提昇政府向心力之效益，更是顯著。

(八)自用住宅貸款利息扣抵報稅所得

本方案在運作上簡單且易於監督，且對鼓勵有經濟能力者換屋及增加合宜住宅存量極有貢獻，因為本優惠須先扣除儲蓄利息，有最高額度之限制，故收入較低者，應可獲得較多的優惠。

二、探討國內住宅輔助之問題

住宅輔助政策辦理數十年，將台灣的住宅自有率提高至85.9%，績效斐然可見，輔購住宅政策功不可沒。尤以最近兩、三年來，專案優惠房貸之輔助對象已不限於無自有住宅者，換屋者亦可適用，對於居住品質之提升有助益，但是住宅輔助政策仍存在些許問題，需採多方面的策略解決。茲就整體性問題分析。（註⁹）

(一)政策面

1.無整體住宅政策：

註⁹：行政院經濟建設委員會都市及住宅發展處，臺灣地區公部門住宅建設之研究，民國九十一年。

我國至今尚無整體住宅政策，指導住宅建設之發展，因此供需如何平衡、居住品質如何提升、住宅市場如何健全發展等均缺乏明確的指引與目標，任由建築開發商自由發展，造成今日供過於求，居住品質不良，居住環境不安全等問題叢生。另一方面，已施行多年之住宅補助，係由各主辦機關基於照顧自己服務對象，各自參考或比照當時既有住宅補助，自擬補貼辦法所產生，長期以來未加以整合，此種問題擬藉整體住宅政策之研訂來解決，但因其所涉層面十分廣泛，有數個議題一直缺乏共識，導致整體住宅政策迄未核定。

- 2.長期以來均以購屋者為主要補助對象，對無能力購屋者未普遍提供租金補貼：

住宅市場大致可分為購與租兩大類。一般而言，進入購屋市場者在經濟能力上較租屋者高。就補貼精神而言，政府的補貼宜用於較弱勢者身上，始合乎公平正義原則。但長期以來，基於國民住宅基金早日回收及執行順利考量，政府住宅補助均以購屋者為主，更需政府補助者僅有少數人獲得補助。

- 3.住宅補助因補助對象不同而有不同主管單位，造成資源無法發揮最大效用：

每個國家都有多樣性的住宅補助，包括購屋利息

優惠（包括低利或減稅）或租賃住宅、租金補貼，惟其補貼對象明確而不重複，例如美國對購屋者之優惠主要是購屋利息支出可抵扣報稅所得總額，以減輕所得稅負擔。對低收入者則提供租金補貼。反觀國內，補貼利率不一，優惠貸款額度也不同，且國民住宅、勞工、軍眷、公教住宅等分屬不同機關主管，整體住宅資源之運用效率較難掌控（如附表）。

住宅輔助規定比較表

住宅種類	優惠貸款 額度(元)	優惠貸款 年 利率	貸款償 還年限	貸 款 償還辦法	法規依據	資金來源	主 管 機 關
1.國民住宅 (1)國民住宅 貸款	220萬	按郵政儲金 2年定期儲 金機動利率 加0.575%	30年	下列兩者方 式，擇一辦 理： 1.前5年還息不 還本，第6年 起本息按月 平均攤還。 2.本息平均分30 年攤還。	國民住宅條例 國民住宅貸款 辦法	國民住宅基金	內政部 直轄市政府 縣市政府
(2)輔助人民 自購 國民住宅 貸款	220萬	同上	30年	同上	輔助人民自購 國民住宅貸款 辦法	承貸金融機構 自有資金，政 府編列預算補 貼銀行利率與 優惠貸款利率 差額	
2.勞工住宅 (1)輔購及輔 建貸款	220萬	同上	30年	同上	1.輔助勞工建構 住宅貸款處 理要點	同上	行政院勞工 委員會
(2)輔助修繕 住宅	50萬	同上	7年	按月平均攤還 本息	2.輔助勞工建構 住宅貸款作 業注意事項 3.輔助勞工修繕 住宅貸款實 施要點	同上	
3.公、教、 警察人員 住宅	簡任220萬 薦任180萬 委任150萬	按郵政儲金 2年定期儲 金機動利率 加0.575%	20年	下列兩者方 式，擇一辦 理： 1.前5年還息不 還本，第6年 起本息按月 平均攤還。 2.本息分20年 平均攤還。	中央公教人員 購置住宅輔助 要點	公務人員住宅 貸款基金	公教人員住 福會 直轄市政府 住福會
4.軍眷住宅 (1)老舊軍眷 村改建 (舊制)	以土地價格 69.3%補助其 原眷戶購屋， 其中屬低價位 地區者輔助， 其辦理低利貸 款外，不足額 由眷戶負擔。	同上	20年	同上	國軍老舊眷村 重建試辦期間 作業要點	低利貸款之財 源為國軍官兵 購置住宅貸款 基金	國防部

住宅種類	優惠貸款 額度(元)	優惠貸款 年 利率	貸款償 還年限	貸 款 償還辦法	法規依據	資金來源	主 管 機 關
(2)老舊軍眷 村 改 建 (新制)	1.以土地價格 之69.3%補 助原眷戶購 屋，其中屬 低價位地區 者輔助其辦 理低利貸款 外，不足額 由眷戶負 擔。 2.眷戶自行負 擔部分，最 高可貸款 100萬元。	同上	20年	同上	國軍老舊眷村 改建條例及施 行細則	國軍老舊眷村 改建基金	國防部
(3)輔助貸款 自購住宅	將官220萬 上校200萬 中校以下軍官 180萬 士官150萬	同上	20年	分20年按月平 均攤還本息	國軍軍眷業務 處理作業要點 國軍官兵購置 住宅輔導貸款 評比作業要點	國軍官兵購置 住宅貸款基金	
5.原住民住 宅 補購與修繕	輔購比照國宅 貸款 修繕最多80萬 元	比照國民住 宅貸款	輔購最 長三十 年 修繕最 長七年	建購前五年還 息不還本，第 六年起本息按 月平均攤還。 修繕按月平均 攤還本息。	輔助原住民建 購修建住宅貸 款要點	公務計算	行政院原住 民委員會

資料來源：本研究整理（92年11月）。

(二)法規面：無整體住宅建設的法律

住宅輔助政策補貼實施數十年，法制體系並不健全。上述數類住宅輔助中，只有國民住宅有「國民住宅條例」及其相關子法、軍眷住宅中之新制，有「國軍老舊眷村改建條例」及其相關子法作為執行的依據，其他住宅輔助有的以頒布辦法，如中央公教住宅係依「中央公教人員購置住宅輔助要點」；有的依行政院核定之方案或措施與要點或協議書等，如勞工住宅係依「加強勞工福利重點措施」、「解決當前勞工住宅問題重要措施」與「勞工住宅輔建方案及徵選私有土地興建勞工住宅作業要點」、舊制國軍老舊眷村改建則依「國軍老舊眷村重建試辦期間作業要點」及「國防部與省、直轄市政府合作運用軍眷村土地試辦興建國民住宅協議書」、原住民住宅係依「原住民住宅改善計畫」辦理，其他專案優惠貸款依行政院核定之計畫或方案運作。農宅也是依據行政院核定之計畫辦理。因為推動全國住宅建設之「住宅法」尚付闕如，既有之法令各自規範一種住宅輔助，無整體住宅建設之法律。

(三)組織面

- 1.無專責住宅組織，住宅輔助，目前無專責住宅主管機關（單位），只有住宅輔助主管機關，且各類住宅輔助皆分由各機關主管。例如內政部、國防部、勞委

會、原民會、財政部、中央銀行等皆為住宅之主管機關。

- 2.各住宅主管機關難免出現本位主義現象，由於各類住宅各有服務對象，本位主義在所難免，例如勞委會以協助勞工爭取權益為要務，原民會則以原住民族之福祉為主要考量，軍公教主管機關亦不能放棄為軍公教人員考量的立場。
- 3.住宅輔助年度計畫分屬兩機關（經建會與研考會）審議，較難掌握住宅輔助全貌。為有效推動公共建設，總經費需求超過10億元者，均需將下一年度之工作內容及經費需求，提送經建會公共建設先期計畫審議，住宅輔助所需經費亦為先期計畫審議項目之一，但依照政府重要公共建設計畫先期審議作業規定，屬公共建設且金額在10億元以上者由經建會審議，屬行政業務類者則由研考會審議，因勞工住宅係由政府編列公務預算補貼優惠貸款利息差額，故每年勞工住宅輔購及修繕計畫由研考會審議，國民住宅、公教及原住民住宅則由經建會審議。二者財源不同，審議理念不完全一致，難以掌握住宅輔助全貌。

(四)財務面

- 1.補貼財源分散，設有基金者，如國民住宅、公教、軍眷住宅輔購。以編列公務預算補貼者如勞工住宅、專

案優惠貸款等。

- 2.各部會於研擬補貼計畫時，對服務對象需求面之考量多於政府財力供給面。此種非基於政府財政能力所擬之補助計畫，導致補貼財務問題。
- 3.住宅輔助所需預算之編列，採逐年編列方式，沒有長期的預算需求表。

(五)計畫面

一國之住宅建設應重視供需均衡。為達此目標，政府應擬訂住宅短中程計畫，揭櫫住宅建設目標，評估供需策略（指新建、整建維護），以配合需求。我國僅有住宅輔助計畫，目前尚無住宅中長程計畫，也未對供需作有效管制，導致市場供遠大於需，造成餘屋過多現象。

(六)其他

1.尚未建立住宅租賃制度

目前住宅市場中的租賃部分，大部分由仲介公司或民間團體辦理，尚未有完善的租賃制度，租賃雙方之權利義務也無明確規範，致租賃雙方常有糾紛發生。另外也無專業租賃公司（除仲介外，尚提供管理服務），致供需雙方皆無法獲得有保障的服務。由於未來社會移動性愈來愈大，租賃制度建立有迫切需要性。

2.應提升辦理住宅之人力素質

長期以來住宅輔助政策皆以住宅輔助為主，承辦人員之工作思考較侷限在住宅輔助，尤其是政府直接興建、輔購等。但日後以整體住宅政策推動全面性的住宅建設已為必然趨勢，工作的思維必須由住宅輔助擴充到整體住宅，各類住宅承辦人員的再教育是提升住宅輔助政策品質的一個重要工作。

三、探討抵押貸款證券化對金融業之影響

「抵押貸款債權證券化」是指持有抵押貸款債權金融機構或企業單位將抵押貸款債權信託與受託機構或讓與特殊目的公司，經過信用評等及信用增強，將資產包裝，然後發行證券，出售給有興趣投資人以取得資金，以便貸給新融資戶。一般而言，抵押貸款債權證券化對金融業之影響如下：

(一)活絡銀行資金，增加流動性

由於金融機構可以很容易的將資產在市場上變現，金融機構可以維持需要流動性。

(二)提升資產負債管理能力

金融機構長期存在利用短期存款來融通長期貸款，銀行之資產與負債期間之結構失衡，很容易造成流動性之不足，如果銀行將抵押貸款證券化來加強長期資產流動性，銀行就不必擔心流動性問題。另外銀行抵押貸款證券化，利率風險由市場承接，可降低利率變動之風

險。

(三)可增加銀行業務發展及提高收益

利用各種金融資產之包裝可發行不同風險性之證券，以符合不同風險偏好投資人之需求，且金融機構出售資產後，通常保有服務的權利，收取服務費用，增加無風險性之手續費收入，使手續費收入在金融機構之收益結構占較高比重，符合先進國家銀行之趨勢。

(四)降低資金成本

金融機構承作貸款，以往必須仰賴本身信用向投資者吸收資金，故金融機構本身信用評等決定其取得資金之資金成本。但經由證券化，經過適當的信用增強措施後發行證券，在市場上可獲得較低的資金成本。

(五)提昇金融機構資產品質

金融機構為使抵押貸款債權證券化，必須嚴格評量房貸額度之適合度，建立更為客觀、正確之房價評議制度，因為證券化過程中，受到不同機構重重檢核與風險確認，可提升金融機構授信品質。

肆、建議事項

一、當前國內住宅輔助政策之建議

住宅輔助政策實施數十年，協助百萬戶的家庭購置或修繕住宅，也促進不動產業發展，然而以往的作法卻產生的問題，建議採如下策略：（註¹⁰）

（一）有效率的行政運作體系——設立住宅專責機構或單位

以現有情況分析，目前亟需有一專責住宅單位或機構，負責推動住宅相關事務，尤其是公部門的住宅輔助。例如內政部營建署國民住宅組只能負責國民住宅，要整合勞工住宅的勞委會、軍眷住宅的國防部、公教住宅的住福會等之住宅輔助有其困擾，因此住宅專責單位的設立是當急要務。

（二）完整的住宅政策——訂定整體住宅政策

就住宅輔助政策而言，整合各類住宅輔助是目前最迫切需要的工作。然而住宅輔助僅為住宅政策中之一環，住宅資源之利用應有相當整體性，因此應進行「整體住宅政策」之研擬，將有關住宅建設的各項措施作整體性的考慮。整體住宅政策應確立政策目標及相關實施策略，主要內涵應包括住宅輔助、住宅市場、住宅財務金融與居住環境品質之改善等項目。

註¹⁰：同註9。

(三)符合永續原則的住宅補助政策

- 1.公平合理的補貼——整合住宅補助，取消依身分別的補貼，改以家庭收入來衡量受補貼者的資格

一般而言，住宅補助應為單一制，並在此制度下，對不同收入者作不同程度的補貼。然而我國的住宅補助主要係為身分別齊頭式補貼。為解決此種缺失，應將所有住宅補助加以整合。並改為以家庭收入衡量住宅補助標準之單一性住宅補助。

住宅專責單位或機構若能儘速成立，可積極協調、整合現有各種住宅補助。並改依家庭收入給予不同程度的補貼。換句話說，較高家庭收入者應給予較少的補貼。

- 2.輔購為主之住宅補助改為以輔租為主、輔購為輔，或輔購、輔租並重

住宅補助首應以無能力購屋的族群為協助對象，早期以輔購為主的住宅補助，未來的住宅補助應以輔租為主（或提供租金補貼）。若短期內無法將此政策方向完全轉變，則應採輔購與輔租並重的策略，逐漸將住宅補助確實用於弱勢團體或家庭收入低的家庭。

- 3.補貼期限應具彈性

建立所得查核制度，所得一超過標準即停止補

貼，或採階梯式補貼，購屋初期補貼多，以後逐漸減少。

(四)可行的住宅輔助資源規劃

住宅輔助在有專責機構或單位，並將各類住宅輔助予以整合後，最困難的工作應是住宅輔助資源之整合，各類住宅財務狀況不一，整合實非易事。建議研究一個可行的方案，在住宅輔助計畫完全整合後，再將各個財務改善方案全部納入整合，以整合住宅輔助資源。

(五)建立住宅租賃制度

「有恆產始有恆心」、「有土斯有財」是中國人奉行不渝的觀念，但此種想法已逐漸改變。由於社會變遷加速，人口流動性加快，許多人不再以購屋為人生中最重要目標，租賃住宅市場之重要性愈來愈顯著，有必要建立租賃制度，使租賃市場順利運作。

(六)健全住宅市場機制

尊重住宅市場機能是政府一貫的作法，但有時為達特殊目的，採取市場機制外之操作，如政府直接興建住宅出售，或為減低空餘屋而刺激需求等是。惟日後應儘量避免干預市場，民間能做的，儘量鼓勵民間參與，日後住宅的興建管理工作應漸由民間參與，政府則負監督之責。

(七) 前瞻之住宅計畫

研擬、短、中長程住宅計畫或住宅建設白皮書，建立以需求為導向之住宅供應體系。配合未來人口零成長趨勢、小家庭化及都市更新政策，與最近住宅普查結果，研訂住宅建設目標與策略，俾其他部門計畫配合採行適當措施。

(八) 研訂住宅法

我國尚無住宅法，即使是住宅補助亦無完整的法令，因此在整體住宅政策確定後，當急之務是依政策方向研訂住宅法，將住宅補助、住宅市場及居住環境等相關政策，明訂於法中，以資依循。

二、對本行辦理住宅補助貸款業務之建議

本行為公營不動產專業銀行，放款業務以專業放款為主，一般放款為輔。自民國四十年代起即配合政府住宅政策辦理各項住宅補助貸款，解決人民居住問題，成效斐然。然面對政府採開放金融機構辦理政策性住宅貸款，建議本行未來努力方向：

(一) 政策性住宅貸款具有按優惠利率計息之特性，對本行一般房屋貸款業務雖造成排擠現象，但優惠額度有限，購屋民眾資金需求不足部分可搭配本行一般房屋貸款，對營運量及營收具有相當助益，如本行怠於推展，必由其他金融機構取代，屆時將影響本行市場占有率及盈餘。

- (二)政府為興建住宅或為辦理住宅貸款所需資金不足部分，由本行以優惠利率提供融資，除減輕政府辦理住宅政策之成本費用負擔外，尚可降低本行授信風險，增裕本行營收。
- (三)加強與主管機關之互動關係，採因地制宜方式與政策性住宅貸款主管機關保持聯繫，建立融洽和諧關係，維持長久互動情誼，如中央銀行、行政院勞工委員會、內政部營建署、財政部金融局、公務人員住宅及福利委員會宜由總行與之聯繫，而與地方機關（縣市政府主辦單位）之互動往來，則由營業單位與之聯繫，如有不足再由總行支援，俾掌握先機擷取相關訊息，以利本行爭取有關業務，增加承辦業務之機會。
- (四)對於具潛在收益之政策性住宅貸款應積極辦理，如行政院專案購屋貸款、公教及勞工住宅貸款、青年購屋低利貸款等，除能帶動本行放款業務外，並可衍生存款、代理、消費金融等業務。
- (五)適時宣導本行政策性住宅貸款業務，協助各級政府機關舉辦說明會並提供諮詢服務。例如：為加強辦理勞工住宅貸款，於各縣市政府受理申請作業時，營業單位派員協助縣市政府審查作業，同時提供勞工朋友貸款作業諮詢服務，主動積極辦理代償業務；或於公教住宅公開標售會場，營業單位蒞臨會場舉辦貸款說明會，伺機爭取

公教人員住宅貸款及相關授信業務。

(六)積極爭取政策性住宅貸款經理銀行業務，如本行承辦行政院優惠購屋專案貸款及青年購屋低利貸款之經理銀行業務，因代理主管機關發放國庫補貼利息作業，主管機關將補貼利息預算數撥存本行專戶備付，除增加本行低成本資金來源，降低資金成本外，對存款結構頗有助益。

(七)以美國為殷鑒，受聯準會12次利率調降影響，民眾利用房屋淨值向銀行重新貸款熱潮，進行房屋裝修、購買汽車及衣著等消費。由此觀念省思，本行辦理政策性住宅輔助貸款，截至九十二年十月底，貸款戶數約有二十餘萬戶，應篩選舊貸戶中貸款本金即將還清及房地價值還可增貸，以往繳息紀錄良好者，以第二順位優惠利率促銷住宅修繕貸款、消費性貸款、投資理財（保險、基金）及衍生性金融商品。

三、對本行辦理抵押貸款證券化之建議

自金融資產證券化條例實施以來，各種金融資產證券化商品紛紛出籠，本行以擔任受託機構參與台灣工銀之首宗企業貸款擔保證券化及首樁公開發行企業貸款債權證券化受益證券化上櫃掛牌，對於資產證券化實際運作有相當程度了解。本行不動產抵押貸款市場佔有率，在金融同業中居首位，理應推出抵押貸款證券化業務，但依吾人淺見，抵押貸

款證券化目的諸多，其中主要目的為在市場上獲取資金，增加房貸資金之流動性，以便貸放給新融資戶，本行現階段超額準備資金仍然充沛，可提供抵押貸款資金來源不虞匱乏，是否急於推出抵押貸款證券化業務，實乃見仁見智的觀點。

近悉本行代放款主管機關公務人員住宅及福利委員會、內政部營建署，研析公教貸款、國宅貸款證券化的可能性，以解決渠等長期向行庫融通資金問題。因此，為增強本行辦理抵押貸款證券化業務經驗，如代放款主管機關有意將公教、國宅貸款證券化，建議優先爭取擔任主辦行，以利本行將來抵押貸款證券化業務發展。

四、結論

先進國家的住宅補助政策，除需求面進行補貼外，亦逐漸擴及供給面，如美國對興建平價出租住宅（Affordable Housing）的投資者給予租稅優惠（Low-Income Housing Tax Credits），至於需求面部分，對於低收入者、退伍軍人及印第安人等，則有住宅補助政策，如對低收入者以提供國民住宅出租為主；退伍軍人及印地安人，則以長期低利貸款方式，協助其建屋或購屋。另一般中高收入家庭，則採購屋貸款利息抵減之規定協助購屋。以上種種住宅補助措施，即為達成美國住宅政策目標，使每一美國人家庭都有在合宜生活環境中有合宜住宅居住。

我國公部門住宅建設以住宅補助政策為主，公部門每年

均針對住宅補貼擬定年度計畫書，且各住宅補助計畫由不同主管機關負責，包括內政部、行政院勞工委員會、國防部、原住民族委員會等均負責住宅業務，各有年度計畫以照顧特定對象，補貼財源各異，公教住宅、國民住宅及國軍官兵購置住宅輔購各以基金辦理，勞工住宅及原住民住宅以編列特別預算方式補貼利息差額。故當前政府對住宅施政重點，除了健全住宅市場機制及提升居住環境品質外，應積極整合住宅補貼制度，亦即為求達成落實照顧經濟弱勢國民之住宅需求，就整體住宅福利資源統籌運用，整合分散於各部會之住宅業務，設計多樣化的住宅輔助措施及合理住宅補貼基準，以提高住宅補貼措施之效率及公平性，並期待住宅法早日完成立法，有助整體住宅政策之實施。

另抵押貸款證券化可以增加金融機構資產負債管理與資產配置之靈活度，隨著國內金融市場日趨成熟，金融機關不斷推陳出新的金融商品，不動產抵押貸款證券化將是未來發展的趨勢。本行為不動產專業銀行，藉由抵押貸款證券化將本行優良之放款資產包裝售予投資人，不僅可強化本行流動性管理，降低長期持有並吸收放款資產之風險，同時也改善本行財務結構，健全經營發展。

由於研習時間有限，筆者學植未深，本報告疏漏缺失之處尚祈先進賢達不吝指正。

伍、參考文獻

- 一、楊裕富，台灣住宅發展與住宅政策，民國八十八年。
- 二、陳麗春，美國社經發展與住宅政策之研究。
- 三、國政研究報告，當前住宅問題與對策，民國九十年。
- 四、莊孟翰，輔購住宅與租金補貼政策之比較研究，民國九十一年。
- 五、行政院經濟建設委員會都市及住宅發展處，台灣地區公部門住宅建設之研究，民國九十一年。
- 六、陳文達·李阿乙·廖咸興，資產證券化理論與實務，民國九十一年。
- 七、李宜豐，不動產金融商品理論與實務，民國九十二年。
- 八、莊孟翰，美國房屋淨值利用，帶動經濟成長，民國九十二年。
- 九、何文章，金融資產證券化之法制、實務與未來，民國九十二年。
- 十、Fannie Mae International Housung Finance Services ，二〇〇三。

Evolution of U.S. Housing Policy: pre-1930 to 1960

	Historical Context	Key Housing Policies
Pre-1930	Industrial Revolution/ Urbanization	<ul style="list-style-type: none"> ● Slum clearance programs ● Mortgage interest deduction ● Rise of the S&Ls
1930's	Great Depression	<ul style="list-style-type: none"> ● US Housing Act of 1937: Public Housing ● Federal Housing Administration ● Federal National Mortgage Association
1940's	Second World War	<ul style="list-style-type: none"> ● Housing Act of 1949: "A decent home...in a suitable living environment for all Americans."
1950's	Post-War Boom Growth of the Suburbs	<ul style="list-style-type: none"> ● FHA and Veterans programs boom ● Development of the suburbs



International Housing Finance Services

Evolution of U.S. Housing Policy: 1960 to the Present

	Historical Context	Key Housing Policies
1960's	Kennedy/Johnson Presidencies Civil Rights Act Urban Unrest	<ul style="list-style-type: none"> • Creation of HUD • Section 235/236 program • Model Cities • Fair Housing Act
1970's	Nixon Moratorium Carter Administration	<ul style="list-style-type: none"> • Housing and Community Dev Act of 1974 • CDBG and S. 8 programs • Brooke Amendment • Community Reinvestment Act
1980's	Reagan/Bush Administrations Savings and Loans Crisis	<ul style="list-style-type: none"> • President's Commission: Housing Vouchers • Repeal of S. 8 New Construction • Tax Reform Act: Low-Income Housing Tax Credit • McKinney Homeless Assistance Act • Affordable Housing Preservation
1990's	Clinton Administration Republicans take Congress	<ul style="list-style-type: none"> • Home Investment Partnerships • HOPE VI/Public Housing Reform • Mark to Market
2000's	Bush Administration	<ul style="list-style-type: none"> • Millennial Housing Commission • Minority homeownership initiative • <i>Renewing the Dream</i> Tax Credit



International Housing Finance Services

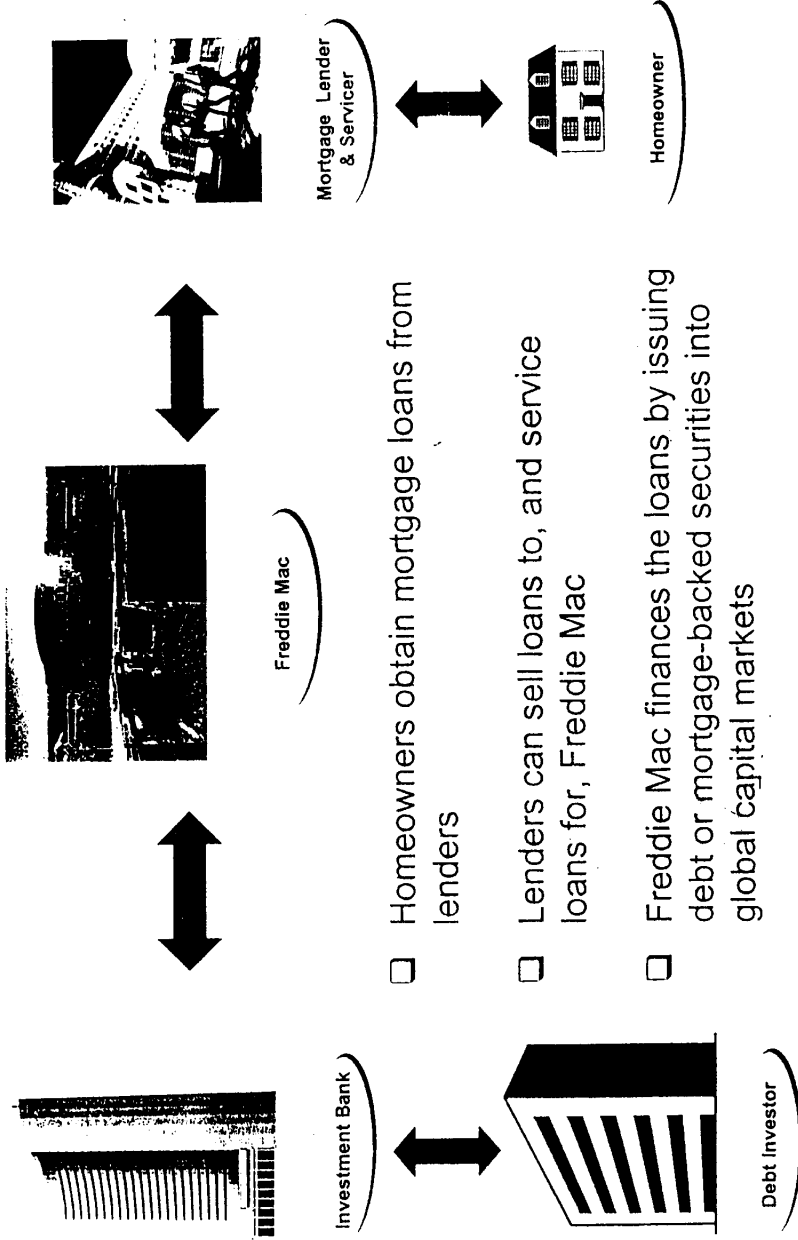
Matrix of U.S. Housing Policy Approaches

	Support for Homeownership		Support for Affordable Rental Housing	
	Supply	Demand	Supply	Demand
Grants to Providers	S. 235	S. 8 Homeownership Vouchers Downpayment Assistance Grants (proposed)	Public Housing HOPE VI S. 8 Project-Based S. 236 S. 202/811 Elderly and Disabled Housing Hiring for People with AIDS Supportive Housing	S. 9 Vouchers HUD Homeless Assistance
Grants to State and Local Governments	CDBG HOME Investment Partnership Program	CDBG HOME Investment Partnership Program	CDBG HOME Investment Partnership Program	CDBG HOME Investment Partnership Program
Credit Programs	FHA 203(b) Section 502 Rural Ginnie Mae	FHA 203(b) Section 502 Rural Ginnie Mae	FHA Multifamily Section 515 Rural Ginnie Mae	FHA Multifamily Rural Rental Assistance Ginnie Mae
Tax Incentives	Single Family Tax Credit (proposed)	Mortgage Interest Deduction Capital Gains Exclusion Property Tax Deductibility Mortgage Revenue Bonds	Low-Income Housing Tax Credit Mortgage Revenue Bonds	
Other Approaches	GSEs Community Reinvestment Act Home Mortgage Disclosure Act	GSEs Community Reinvestment Act Home Mortgage Disclosure Act	GSEs Community Reinvestment Act Home Mortgage Disclosure Act	GSEs Community Reinvestment Act Home Mortgage Disclosure Act



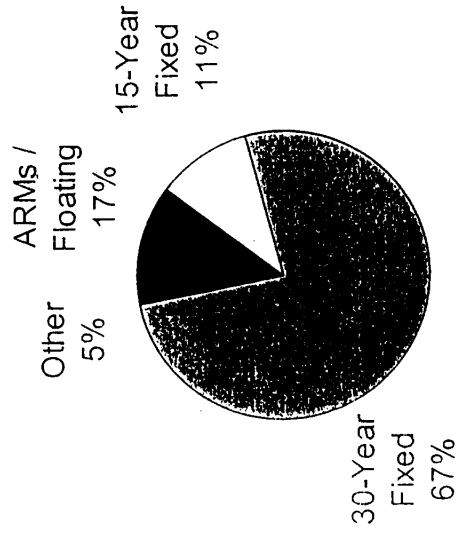
International Housing Finance Services

Freddie Mac links American Homeownership with Global Capital Markets

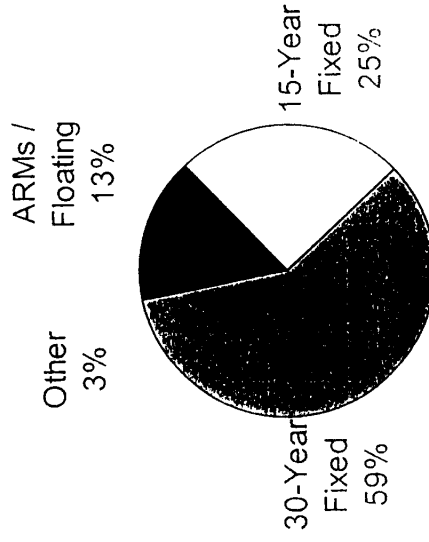


US Mortgages are Predominantly Fixed-rate

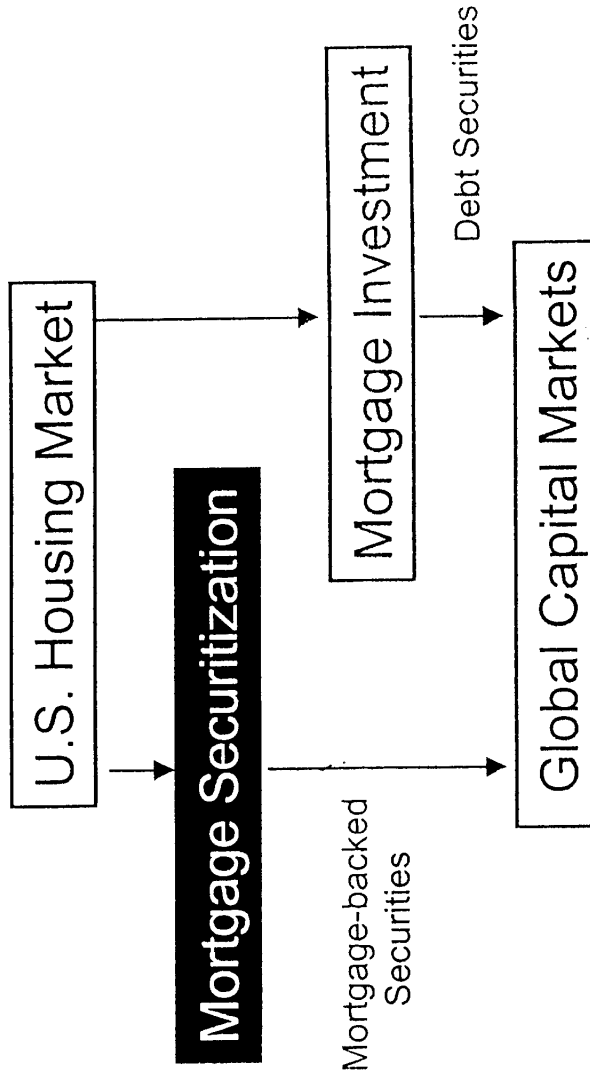
Conforming Mortgage Market



Freddie Mac Investment Portfolio



Freddie Mac Uses Two Financing Methods

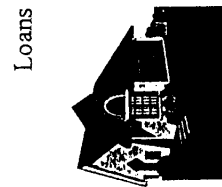




Financial Intermediation

Linking home buyers with capital markets investors...

Primary Market



Loans



Homeowner

Mortgage Banker

Needs \$ for home purchase
Borrows from mortgage banker

\$ or PCs



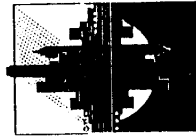
Loans



Freddie Mac/FNMA
GNMA

Packages mortgages into securities pools, adding guarantee

\$



Dealer

Make markets, finding willing and able buyers and sellers

\$



Investor

Evaluates and purchases securities
Ultimate source of funds for more mortgage lending

Secondary Market

Security

Security

\$



Single Class Mortgage-Backed Securities

- First step in securitization
- Formed by pooling loans to form security
- Usually pool of loans of similar maturity and interest rate
- Generically called mortgage-backed security (MBS)
- MBSs of like term and coupon trade generically making them very liquid



Mortgage-Backed Security

- Issuer is selling ownership interest in underlying pool of mortgages to investors
- Mortgages monthly payments are source of cash flow of security
- Deduct servicing (lender, servicing company) and guarantee fees (Freddie Mac)
- Principal and interest is passed-through directly from borrower to investor
- Loans included in pool to create pass-through are said to be securitized



Freddie Mac PCs

- Freddie Mac PCs first issued in 1971
- Volume issued is second to Fannie Mae
- Securities pay on the 15th of the month and have a 45 or 75 day delay
- Cash Program
 - Purchase conventional mortgages and put security in portfolio or issue PCs
- Swap Program
 - Lenders swap their holdings of mortgages for PCs backed by same mortgages

Freddie
Mac

Freddie Mac Securitization

Agency Comparison of MBS

<u>Feature</u>	<u>Freddie Mac Gold PC</u>	<u>GNMA I MBS</u>	<u>GNMA II MBS</u>	<u>FNMA MBS</u>
Stated Delay	45	45	50	55
Actual Delay	14	14	19	24
Guaranteed Timely Payment of P&I	Yes	Yes	Yes	Yes
Actual Factors	Yes	Yes	Yes	Yes
Factors Available	4 th	7 th	7 th	4 th
Mortgage Coupon Spread over Pass-through Rate	Guarantor: 0-250 bpts Cash: 25-75 bpts Multifunder: 25-125 bpts	50 Bpts	50-150 Bpts	0-250 Bpts