

# 20

## 是屋頂還是天花板？ ——當前的住宅問題<sup>1</sup>

### Roofs or Ceilings? The Current Housing Problem

米爾頓·傅利曼及喬治·史蒂格勒

Milton Friedman and George J. Stigler

#### I. 背景

1906年4月18日舊金山發生了一場大地震，隨後又發生了幾場火災，僅僅三日之內就摧毀了市中心3,400英畝的房屋。

格利里（Maj. Gen. Greely）是該地區聯邦部隊的指揮，他這樣描述當時的情形：

沒有任何著名或重要的旅館能倖免於難。所有的大型公寓建築都消失了……225,000人……無家可歸。

除此之外，地震也震毀了其他許多人的住家。

---

<sup>1</sup> Reprinted from *Popular Essays on Current Problems*, Volume 1, Number 2, September, 1946, with permission of The Foundation for Economic Education.

就這樣，僅僅三天，這座有400,000人口的城市就失去了超過一半的房屋設施。

有各種因素緩和了嚴重的住宅短缺問題。許多人暫時離開了城市——估計這個數字高達75,000人。1906年夏天搭起的臨時帳篷和避難所的數目達到高峰，能夠容納約30,000人。新的建築工程正在快速趕工。

然而大災難之後的數月之內，還是有大約1/5的城市舊居民必須住到倖存下來的房子裏。換句話說，平均每一戶倖存下來的房屋必須比原來多容納40%的人口。

1906年5月24日，地震後的第一期《舊金山記事報》上隻字未提住宅短缺的問題！分類廣告羅列了64份房屋招租廣告（有些廣告提供不止一處住宅），以及19份住宅出售廣告，而求購、求租的廣告只有5份。在當時以及其後的時間裏，除了旅館以外，各式住宅多數都被出租使用。

#### 分配是按租金還是憑運氣？

40年之後，舊金山又發生了一次住宅短缺的問題，但這一次是全國性的。雖然舊金山的情況並不是最糟糕的，但因為當時有西遷的趨勢，使舊金山的情況比起一般的情況要差一些。1940年，這個635,000人的城市不缺住宅，因為只有93%的房屋有人居住。到1946年人口最多增長了1/3——約200,000人，同期住宅數量至少增長了1/5。

因此，戰後每個住宅單位都要容納比戰前多10%的人口。可以說1946年住宅短缺問題的嚴重程度是1906年的1/4——在1906年地震之後每個住宅單位都要容納比地震前多40%的人口。

與1906年的情況不同，1946年時《舊金山記事報》以及其他入

都注意到了住宅短缺問題。1月8日那天，加州立法機關召集會議，州長將住宅短缺問題列為「加州面臨的最嚴重的問題」。那年的前五天裏總共只有4份住宅招租廣告（而在1906年5月裏一天就有64份招租廣告），有9份廣告希望能用舊金山地區的住宅換其他地區的住宅。在1946年每天都有30份個人求租廣告，而1906年的大災難之後這個數字僅是5。1946年每天約有60份住宅出售廣告，而1906年時每天僅有19份這樣的廣告。

無論在1906年或1946年，舊金山都面臨著現在困擾全國的一個問題：在新的開發工程足以彌補住宅供需缺口以前，人們對住宅的需求總是不斷擴大，怎樣才能將數量相對固定的房屋定量分配給需求擴大的人們呢？在1906年，分配是藉由提高租金實現的。然而在1946年使用高租金來分配住宅是非法的，因為租金有了上限（rent ceilings），所以分配是靠運氣和關係實現的。第三種可能是透過物價管理局（OPA）來進行分配。

這三種方法，各有什麼優缺點呢？

## II. 1906年的方法：依價格分配

戰時經驗使人們覺得定量分配（rationing）<sup>2</sup>跟OPA形式、配給券、法令規定是相同的事情。

但這只是一種表面的看法；在某種概念上來說，所有其他不像空氣和陽光這麼充足的事物都是定量分配的，也就是說只要人們所要求

---

<sup>2</sup> 編按：rationing 通常是指在資源有限、供不應求的情況下，資源的分配方式。常譯為「定量分配」、「配給」。

的大於他們所能得到的，不論是麵包、戲票、毛毯還是理髮，就一定要有所謂的方式來決定如何分配給需要它們的人。

在和平時期，定量分配採用的方法是拍賣。如果對某物的需求增加，買者之間的競爭會使價格抬高。價格高了，買者在使用該物品時就會更加節儉、小心、經濟，從而降低了對供給的消費，同時價格提高對於生產者擴大生產具有刺激作用。同樣地，如果對某物的需求減少了，價格就會降低，消費者對供給的消費會增加，同時生產者的產出會減少。

1906年時舊金山用自由市場的方法來解決住宅問題，結果導致房租價格大漲。儘管當時的房租價格高於地震以前，但對於現代的房屋需求者而言，他們若見到1906年的災後廣告一定會大感不平：

六房、有浴室、地下室另外有兩個房間，壁爐，傢俱齊全；一架好鋼琴……45美元。

在這裏，利用高租金來定量分配的好處一目了然：

1. 在自由市場上，總有一些房屋可供出租——在各種的租金水準下。
2. 不斷提高的租金迫使人們想辦法節約使用空間。在新房子建立起來以前，「同宿一室」的做法是解決住宅緊縮問題的唯一方法。
3. 高租金刺激了新建築物的修建。
4. 毋需任何複雜、昂貴和擴張的機制，透過價格體系就可以平靜地、客觀地進行分配。

等我們看過了其他分配方式，就會對以上方式的各種優點有更清楚的認識。

### 對價格分配的反對意見

大戰之前，美國極少有人對以上的各種優點提出質疑，可是現在國內出現了三種反對意見：

1. 第一種反對意見常常這麼說：「富人能擁有所有的房屋，但窮人將一無所有。」

這種反對意見是錯誤的：即便是在1906年住宅嚴重短缺時，人們也都可以隨時買到價格不高的公寓或住宅。實際情況是，在自由市場條件下，願意多付錢的人總能得到較好的房子。這些人肯付高價若不是因為他們收入高或財富多，就是因為他們比較願意花錢買房子甚於買車子。

但是這一事實與今天和1940年的住宅問題並無關聯。實際上，如果個人之間貧富不均現在能成為實施租金管制的理由，那麼1940年時實施租金管制的理由就更加充分，而且當時富人可能擁有所有住宅的「危險」（如果有的話）比現在大得多。

平均來說，每個人及每戶人家現在所擁有的住宅空間都至少等於戰前的水準。而且國民所得在各家庭間的分配較戰前也更加平等了。所以如果不對租金水準加以控制而任其自由調整的話，那麼至少與戰前一樣多的房屋，比起戰前將可分配得更公平。

在自由市場上，好房子歸於有高收入或財富多的人，這一現象只是提供了一種理由，即政府應當採取長期措施來縮小所得差距和財富的不平等。對於那些希望能在所有的產品上（而非僅僅是房屋）享有比現在更多平等的人（像是我們），直接去解決造成目前所得和財富不均的原因，可能會比對我們生活中的各種商品和服務進行定量分配更可取。允許個人得到不均的貨幣收入，然後又採用各種高成本且複雜的措施阻止他們使用這些收入，這種做法真是愚蠢至極。

2. 第二種反對意見經常指出，取消租金管制會使地主因此受益。除了所謂的「黑市」價格以外，租金價格一定會提高，地主們的收入也一定會提高。可是這能成為反對的理由嗎？在任何定量分配的制度下總會有一些團體受益，而且城市居民中的地主們所得到的收益要少於所有其他的大團體從戰爭擴張中得到的好處。

解決住宅短缺問題的最終解決方式，應是透過新建工程。儘管許多新建房屋後來成了自用住宅，仍有許多人偏愛或不得不租屋而居。要提高這部分人的住宅條件，在很大程度上就仰賴新的出租房的建造。如果我們一方面鼓勵進行新的出租房的建設，另一方面又捨不得給建造者以豐厚的回報，這麼做不是太奇怪了嗎？

3. 第三種反對住宅自由市場的人認為，租金上漲意味著通貨膨脹，或將導致通貨膨脹。

但是，通貨膨脹是許多個別產品價格的上升所造成的，直接從造成通貨膨脹原因的地方著手，會遠比用其他方式解決來得簡單得多，通貨膨脹的原因包括家庭所得的提高，以及用來支應上漲支出（而且是幾乎每樣東西的支出都上漲）的流動資金。對付通貨膨脹的基本武器包括課重稅、<sup>3</sup> 國有經濟以及控制貨幣存量等手段。任意去干預個別產品的價格——舊金山A房子的租金、芝加哥B牛排的價格、紐約C服裝的售價——意味著用笨拙無效的方式去對付通貨膨脹的結果及症狀，卻沒有解決造成它的真正原因。

也許有人會說，我們並不想訴諸財政和貨幣控制，而且也不可能這麼做，所以，廢除租金上限實際上將會引發工資上升，進而使物價

---

<sup>3</sup> 這在1946年的美國可能是對的。然而在1972年的英國，人們日益懷疑高稅收是否將減少「拿回家」的收入，而且會鼓勵勢力強大的工會要求雇主大幅增加工資從而導致貨幣擴張。——原書編者註

上升——這就是常見的工資—價格輪番上漲。我們不想爭辯這種看法是否站得住腳，可是它有說服力嗎？要回答這個問題，我們一方面要估算一下繼續施行租金管制應負擔的成本，另一方面也應估算廢除租金管制可能對通貨膨脹產生多大的影響。接著我們將討論現行制度的成本問題，然後在「結論」中簡要地估算高租金可能導致的通貨膨脹威脅。

### 目前的出售房屋分配

對住宅的銷售價格不作上限規定，意味著目前對自有住宅的分配採用的仍是1906年的方法，即房子分配給出價最高的人。當巨大且不斷提高的需求遇到了相對固定的供給，其結果是住宅的售價不斷提高。許多地主都認為，此時如果把房子以固定上限的價格出租，不如依正在上漲的市價將它賣掉比較划算。

這麼一來，對租金施加上限導致了全部的住宅有越來越多成了自用住宅，人們想要找出租房幾乎不可能——至少在法定租金下是這樣。1906年住宅租金和售價都可以自由上漲，《舊金山記事報》的廣告欄中，出租房屋和出售房屋的比例是10比3，而到1946年實行租金管制後，廣告上出租與出售房屋的比例則變成了10比730。

出售房的自由市場使那些有足夠資金的人可以透過購買解決住宅問題，他們可以先支付一部分頭期款而得到房子。可是他們也常常因此而背負了沉重債務，而且原本想用在別的地方的錢也只好用來支付頭期款。

不論如何，富人總能找到大批住宅（而且是相當不錯的房子）供其選擇購買。價格會很高，可是這也正是他們有房可買的原因。儘管最終買到的房子、傢俱和其他東西可能達不到令他們滿意的程度，或

者比不上在他們記憶中按照戰前的物價水準他們應該能買到的房子、傢俱等，可是他們畢竟是為家人找到了一處棲身之所。

由此看來，1946年的租金上限措施並不能解決按高租金分配最為人批評之處——亦即富人總能更輕易地滿足自己的住宅需求。其實1946年的措施是讓情況更糟了，它鼓勵現有的租戶免費地使用住宅空間，迫使許多想租房的人不得不去借錢買房，這麼一來房屋的售價大漲，大大高於沒有租金管制時的房屋售價。

這樣下去，為了避免有資金的人先搶到房子，有一種做法就是對房屋的售價也施加一個上限。這種做法將進一步縮小價格分配的空間，並相對擴大了當前分配出租房的租金管制的途徑。如果現行的這種分配出租房的方式是恰當的，那麼這種新做法才是明智的。

但是想要租房子的人的現況又是怎樣呢？

### III. 1946年的方法：依運氣和關係分配

潛在的租戶與想要買房子的人，立場截然不同。租戶願意為他找到的住所支付一筆「合理」的租金，即戰前的租金。可是除非他願意私下支付一大筆錢——用於傢俱開支或以其他迂迴的方式付錢，否則他根本不可能找到可租之房。

立法對租金施加上限，是無房可租的原因所在。因為國家的貨幣所得增長了一倍，所以大部分個人和家庭的貨幣所得也比戰前高得多。這樣他們有能力支付比戰前水準更高的租金，可是法律規定了他們不必這麼做，於是他們就盡力去獲得更多、更好的房子。

由於從1940年以來房屋供給的增長速度與人口的增長速度相同，所以不是所有想擴大住所的個人或家庭都能夠如願以償。那些如願的



人其實是以其他人沒有住宅為代價的。而運氣不佳的人們、新進入房屋市場的人們（如退伍軍人、新婚夫婦、遷居者等）總想得到更多的居住空間，甚至要高於戰前的水準，為此他們到處找房子，結果導致了大批申請者追逐少量空房——我們對這種現象早已司空見慣了。

《舊金山記事報》上的廣告再次證明了租金上限的後果：1906年地震之後租金可以自由上漲，每10份出租廣告對應著1份求租廣告；到了1946年，每10份出租廣告對應了375份求租廣告。

### 「退伍軍人」尋房記

1946年1月28日《紐約時報》報導了查理斯·史瓦茨曼（Charles Schwartzman）的尋房經驗。他30出頭、年輕健壯，剛剛從部隊退伍回來已經花了整整三個月辛苦找房子：

他駕車四處尋找安身之所……從牙買加（Jamaica）到皇后區（Queens）再到拉奇蒙（Larchmont），他找遍了整座城市以及鄰近的地區，幾乎在所有的房地產仲介商都作了登記。他在報紙上登了廣告，回應了別人的廣告；他拜訪了公園路500號的「紐約市退伍軍人中心」以及美國退伍軍人委員會住宅分會；他和朋友們談這個問題；他拜託了親戚們；他還寫信給杜威州長。結果如何呢？

有人願意向他提供一間不怎麼起眼而且只提供冷水的公寓；有人願意提供位於中央公園西部第101街上的四個房間，月租金300美元，條件是他必須為房間裏的傢俱支付5,000美元；某年輕婦人願出租一幢高級舊宅中的一個房間，位於中央公園西部的88大街上，房間經過重新油漆但未重新整修。那婦人提出的條件是

月租金80美元，但租戶必須支付1,300美元做為傢俱開支，並且補償她為得到這幢房子所支付給仲介的100美元。

還有人願意分租「西邊旅館」的兩間寬敞的房間，月租金為75美元。但這位退伍軍人後來發現，旅館主人給的月租單中並不包括傢俱部分，每個房間的傢俱被列入臨時租單按日出租（租金當然會更高一些）。

### 誰得到了房子？

分配出租房現在靠的是運氣和關係。有些家庭在房屋出現短缺以前就租到了房子並願意留在那裏，這些家庭得到了第一優先權。

第二優先權歸於兩類新的進入者：(1)願意並能夠避免（avoid）或規避（evade）<sup>4</sup>租金上限的人，不論他們是採用合法手段，還是在OPA的租金上限基礎上又支付了現金補償。(2)屋主或掌握出租房的人的朋友或親戚。

不屬於這些幸運的未來租戶們只得竭盡全力去獲得剩餘的房子。其中運氣較好的人、家庭規模最小的人、能花最多的時間來找房的人、在設計找房方案中最機靈的人都是最有利的租戶，他們最可能成功。

排在最後的是那些必須養家糊口而妻子又必須照顧小孩子的人，他和他的妻子只能花最少的時間去大海撈針，即使他能找到一個住處，也很可能會遭到拒絕，因為屋主總是不太喜歡有小孩子的家庭，而更願意將房子租給沒有孩子的家庭。

---

<sup>4</sup> 這兩個詞在英國有相同的意義：逃稅（tax evasion）是非法隱藏應稅所得；避稅（tax avoidance）是合法地使應稅所得降至最低。——原書編者註

### 現行方法的社會經濟成本

買不到或租不到房子的人最終都能找到棲身之所。一些人暫居於應急的住所，如拖車、預建用來應急的房屋、改造後的軍營等。大多數人則採取與親人或友人合住的辦法來解決暫時的困難，這種辦法給社會帶來了嚴重的不利影響。

願意且可能提供住宿的親朋好友可能並不住在尋房者希望居住的地方。為了能跟家人住在一起，丈夫不得不犧牲自己的流動性，在附近的地區隨便找一個工作。倘若他在那個地區無法找到工作或只能找到很差的工作，他就只好離開家人到別處去尋找機會，不知何日才能與家人重逢。然而，社會——尤其是現在——很需要人口有流動性。戰後的人口最佳分布方式顯然與戰時不同，日新月異、不斷發生的變化要求人們不僅要願意、而且能夠改變自己的所在位置。

合住（double up）的做法不僅限制了那些這麼做的人的遷移，也限制了不這麼做的人。因為對於一個有住宅的人來說，他若是搬到另一個城市就會成為不幸的新到者，這種決定絕不能草率，一定要經過再三考慮。丈夫外出找房子，而家人待在原處或搬去與親戚一起住時，這麼做最可預測的成本就是一家團聚的日子遙遙無期。

除此之外，租金上限還有其他的影響：它降低了未和他人合住的人的住宅使用效率。因為租金水準相對低於平均貨幣所得，他們要經濟合理地使用住宅空間的動機也就比戰爭時期小了。如果在大戰以前他就覺得搬到一個小一點的地方住或接受另一個房客無利可圖，那麼現在他更沒有理由這麼做。例外的因素只有他出於愛國和人道主義的衝動而這麼做，或者他擔心親戚們會來住多餘的房間。

事實上，租金上限的限制導致了房屋短缺，房屋短缺則阻礙了住宅的有效利用——房客不可能放棄已經租到的過大的房子而再去努力

尋找更合適的住所。一旦出現空房，房主很可能會先將它租給小家庭或單身漢。

租金上限的限制一旦解除，會讓合租完全變成另一種形式。因為在自由的出租市場上，那些放棄一些住宅空間的人，可以從收取的租金中得到補償。這麼一來，合租的就會是那些能夠騰出空間而且想增加收入的人，而不是像現在這樣，是那些不管情況如何一心想著家族責任和義務的人。房客與房東間將進行純粹的商業交易，他們不會覺得自己打擾了房東，或欠了房東的情，或給房東強加了不公平的負擔。他們更有可能根據自己的就業機會選擇在哪裏租房子。勞動者重新獲得了流動性，出租房屋的主人也有動機多接受一些房客。

#### IV. 公共分配的方法

現行的分配方式由地主們執行，其缺陷顯而易見。它屬於私人、個別的分配，因此在戰爭時期OPA要承擔肉、油、罐裝食品和糖的分配，而不是任由商人們自由分配。OPA是否也應對住宅分配進行干預呢？主張由公共機構干預住宅分配的人認為，這種做法有利於社會公平，消除了對新到者的歧視、對孩子多的家庭的歧視，以及造福那些原先住在好友處的家庭。

##### 「政治」分配的問題

為了公平起見，OPA必須能辨別出房東確實有過多的住宅空間，要求其選擇放棄一部分空間，或是選擇移往較小的房子居住。可是任何人不用多想就會曉得從政治的觀點來看，要求一戶擁有住宅的美國家庭接受一個陌生的家庭（因為自由選擇會破壞分配的目的）或搬離

自家都是完全不切實際的。

即使我們可以克服這一基本困難，一戶特定的人家到底可以得到多大的住宅空間又該如何決定呢？孩子們到了什麼年齡就按不同性別分居不同的房間？傷殘者需要住在低樓層嗎？誰又是傷殘者呢？在家中工作的人（心理學家、作家、音樂家）需要更多的空間嗎？什麼職業的人應得到便利的地理位置？什麼樣的家庭需要有大花園？岳母必須住在家中，還是應該另外一個人住？

OPA委員會應該用多長的時間來回答這些問題，以決定哪些房客或房東應根據委員會的意見，「挪出」空間給那些「應得到」房子的人呢？

住宅短缺的時限也會受到影響。為了公平對待房客及現有房東，新的建物也必須受租金管制政策的限制。如果為了刺激新的建案而讓新屋的租金大大高於同等級的現有住宅，就違背了進行租金管制的初衷，即對所有人一視同仁。另一方面，如果新房屋的租金水準與舊房屋保持一致，那麼私人蓋新的房屋以供出租使用的可能性就會很小甚至不存在。

綜上所述，由公共機構組織分配的做法並不盡善盡美。即便只是管制出租房屋的租金，仍會引起許多管理上的問題及道德上的問題。

## V. 結論

租金上限使得空間分配顯得雜亂而且反覆無常、空間使用的低效率、阻礙了新房屋的建設，並造成租金上限制度的無限延續；或者，它將導致對新建築的補貼，並造成未來房屋市場的蕭條。透過公權力來進行正式分配只會使情況更惡化。

除非取消租金上限會嚴重刺激通貨膨脹，不然我們沒有理由繼續保留這種制度。事實證明，高的租金幾乎不會對其他的商品或勞務產生直接的通貨膨脹壓力，因為房客們購買商品和勞務的資金的減少抵銷了地主增加的額外收入。

高租金對通貨膨脹的間接壓力卻有可能存在。因為租金越高，生活的成本越高，這就為提高工資提供了藉口。在政府直接干預以穩定工資率的年代，這種藉口可能會導致工資提高（否則工資不會提高），而工資提高又會進一步推動某些物價的上漲。

這種間接作用會產生多大的影響呢？對租金上限的限制一旦解除，向新房客及無租約的現有房客收取的租金將大幅上漲。如果受到租約的保護，大多數現有房客的租金只會小幅上漲，或是租金根本就不會上漲。由於房屋進入租賃市場的速度極慢，因此所有住宅租金的平均成長速度將遠遠慢於新房客所支付租金的成長速度，而生活成本的成長速度就更慢了。

在沒有一般性通貨膨脹的情形下，隨著愈來愈多的房屋不斷地進入租賃市場，原先新房客租金的上升趨勢會逐漸趨緩，儘管此時所有房屋的平均租金仍將繼續上漲。

約莫過了一年左右，平均租金會提高大約30%左右，可是即使如此也只意味著生活成本上升了5%左右而已，因為租金占生活成本的比重不足1/5。這樣的上漲幅度（生活成本平均每月上漲率不到0.5%）幾乎不可能引起全面的通貨膨脹。

要預防一般性通貨膨脹必須直接對付它；對某些領域施加某種管制可能暫時抑制了通貨膨脹壓力，卻不能從根本上解決問題，也沒有消除通貨膨脹的壓力。所以，我們相信租金上限制度並沒有特別能抑制通貨膨脹的好處，它甚至將帶來巨大的社會成本。

在房屋問題上沒有什麼解決方法能使眾人都受益，總會有一些人的利益受到傷害。問題的本質是必須說服或勸導某些人在現有的法定租金水準下，願意使用比他們願意支付的更少的住宅空間。現有的分配方式迫使一小部分人作出主要的犧牲，這些人主要包括退伍軍人、移民來的戰時工人以及他們的家人、朋友和親戚。

透過較高的租金分配房屋將吸引其他人使用較少的房屋，因而可以有在全體居民中更平均地分散負擔的好處。與現行方式相比，它直接傷害了更多的人，但傷害的程度較輕，這正是以前和現在都要以高租金分配房屋的理由，也是廢除租金上限的主要政治障礙。

最後要提醒讀者的一點是：我們盡量強調我們的目標與你們的是一致的，即盡可能公平地分配可獲得的房屋資源以及盡快進行新的房屋建設。廢除租金上限會導致租金上升，就其本身而言這不是一件好事。我們並不想多付租金，也不願意看到他人被迫多付租金，或看到地主獲得大筆的意外之財。我們主張廢除租金上限，是因為在我們看來，採用任何其他方式來解決房屋問題都會使情況更糟。