

落實臺灣居住正義之政策工具研究與運用

黃麗玲 (臺灣大學建築與城鄉研究所 副教授)

張金鶚 (臺灣大學建築與城鄉研究所 特聘教授)

華昌宜 (臺灣大學建築與城鄉研究所 退休教授)

江瑞祥 (國土規劃及不動產資訊中心 副執行長)

朱芳妮 (國土規劃及不動產資訊中心 研究員)

陳亭伊 (國土規劃及不動產資訊中心 研究員)

周 延 (國土規劃及不動產資訊中心 助理研究員)

2016 年總統大選時，社會住宅議題成為選前各候選人之重要政見，隨著蔡英文當選後，推動 20 萬戶新政府之重要施政目標；2016 年 7 月之《住宅法》修正草案更擴大了特殊族群身分別的定義，亦增加社會住宅的興辦方法和獎勵彈性。9 月更由行政院提出《住宅法》修正草案送交立法院審查，11 月 16 日立法院內政委員會初審通過「住宅法修正草案」，完成一讀程序，現正於二讀程序中。

有鑑於住宅議題今年來引起社會各界關注，今年年初，臺灣大學公共政策與法律研究中心與國土規劃及不動產資訊中心共同合作，針對「落實臺灣居住正義議題」進行研究，茲將初步研究成果簡要敘述如下。

一、「居住正義」是什麼？

居住正義係指無論是遭受社會排除之遊民，抑或未獲得適合、居住於過度擁擠或不安全住宅的家庭，以及對取得負擔得起之住宅有需求 (demand) 的低收入家庭，都應該得到適合其需求之居所；而理想的居住正義，其目標應是讓全體國人均能「住者適其屋」，並落實健全住宅市場、建立公平效率的住宅補貼、提升居住環境品質等住宅政策三大內涵。居住權不單只是居住權人對他人房屋及其他定著物具佔有或使用權利之「私權」，是一種私權、公權和福利權之「綜合權」概念，因此需考量「適足居住權」，即任何人均有和平、安全、自在而有尊嚴地居住在某處的權利。目前政府住宅政策乃傾向此「適足居住權」之意涵。

依據上述文獻對居住正義的理解，可進一步思考台灣未來落實居住正義所需面對的 3 個課題：政府在一般住宅市場失衡和公有住宅資源有限的情況下，如何考量人民的實質居住需求，公正而平等地實現分配正義？針對經濟社會弱勢者而言，如何透過具正當性的制度安排或政策工具，針對其特殊居住需求特性，提供

其適宜的居住協助措施，以實現制度正義？關於社會住宅的興辦，如何在公正平等的基礎上進行區位選擇，降低民眾入住後所需承擔的相關成本（包含居住成本和非居住成本，如通勤時間等），以實現空間正義？

綜上，可看出居住正義包含「分配正義」、「制度正義」、「空間正義」等面向，本次研究除透過文獻爬梳外，更舉辦 2 場次講座暨座談會，透過更多學者專家之意見，釐清從「分配正義」、「制度正義」、「空間正義」如何具體落實居住正義。

二、分配正義

分配應考量人民對於整體社會的貢獻以作合理比例的調整；例如亞里斯多德（Aristotle）、湯瑪斯（St. Thomas Aquinas）等皆認為正義可分成「通則性正義」與「特定正義」，其中特定正義從一般性正義發展而來，指與其他眾多德行在一旁之「單一德性」，而具體之特定正義可如契約上之正義或具分配、補償、參與等權利。而特定正義中又區分為「分配正義」與「報復性正義」；其中「分配正義」係指依據幾何學的比例作分配，即按照事物與人之間的比例來實現均等。分配正義運用至居住正義中，即產生「權屬中立」（tenure neutral）概念，依歐洲學者看法，認為權屬中立應以是否擁有住宅者之不同角度面向觀之，該概念可以「租賃與持有相同品質之房屋應有平等的成本」來解釋之，亦即不同房屋使用者其「使用者成本」應當相同，故國家的住宅政策應以提供「適居住宅」為主要目標，而不應強調在某一特定的權屬型態上，故於公共政策上，政府必須消除因居住、租稅政策、市場力量等所造成之使用者成本差異。

歐洲國家具體落實權屬中立概念，如荷蘭出租房屋的價格是由全國點數系統決定，其配點方式不一定全面適用於全體租賃住宅，至特定情況之住宅是否可不受新的配點規定，亦由其內政部決定。配點制度有助於確定每位居住於同品質住宅之使用者有類似之租金，進而達到分配正義。而在丹麥案例上，丹麥政府對在住宅補貼上，提供低所得有小孩之家戶等對象最高 398 歐元之租金補貼，無論其租社會住宅或私人租賃房屋；而對低收入更生人更將租房補貼提高至最高 410 歐元，甚是可提供擁有房屋之自住更生人相關住宅補貼。自丹麥案例中可以看出，政府靈活創造不同之居住制度，協助承租者有更多不同選擇的機會，有助於分配正義的達成。



圖 01：臺灣政府落實權屬中立之應做思維圖像

資料來源：本研究團隊製作

而從國外案例上對臺灣居住之分配正義啟示，可由上圖了解，透過釐清不同住宅需求之族群，給予各族群之特定權屬住宅之不同政策協助，方符合達成分配正義內涵。

三、制度正義

以制度經濟學而言，一個制度的運作是否有效，其評判標準在於此制度是否能降低交易成本，是否具有成本效益，亦即，當一個運作成本較低的制度，其節省的交易成本大於創立或改變制度所需的成本，即會被採用，故人們會在有限的條件下按此選擇制度。自交易成本及制度經濟學的角度來看，而制度正義的體現最重要者在於人們能以交易成本最低的方式選擇、獲得政府制度提供的住宅資源，其次為政府能以較低的交易成本建立、運作住宅相關制度(含立法、行政、預算、司法、推動相關政策、計畫或措施等)。

制度正義運用至居住正義，其意涵即為：針對社會與經濟弱勢家庭的住宅需求，應透過具正當性的制度安排與政策工具，協助其居住在適宜的住宅與環境，該公平不但具有水平式的分配公平，即同等級受補助者獲得補助機會相等；且應有垂直式的分配公平，及不同經濟地位者，給予不同的補助，亦即將補助的資源

優先分配給最需求補助者，且越有需求被補助者，獲得較多的補助。

項目		資產專用性		
		非特殊性	混合性	特殊性
交易頻率	偶發性	市場治理 (古典契約) (如租屋服務平台、住宅補貼)	三邊治理 (新古典契約) (如包租代管、緊急庇護、臨時安置)	統一治理 (垂直整合) (如社會住宅)
	經常性		雙邊治理 (關係契約) (如出租國宅、機構照顧)	

圖 02：制度經濟學「資產專用性」作為住宅政策工具選擇途徑

資料來源：本研究團隊依據 Williamson(1998)之理論繪製

制度經濟學學者威廉遜 (Williamson) 針對交易成本理論，提出了「資產專用性」概念，其定義為「交易雙方投入特定資產專門使用在特定用途，能創造最大價值，但運用在其他交易或轉至其他用途時，則會降低所生產之價值」，如人力資本以做中學方式獲得，或具無法移轉的特殊及專業知識之「人力資本專用性」等。此若對照到住宅需求面上，如高齡長輩對社會住宅需求具「資產專用性」，意即無法透過其他政策手段達成同樣之需求滿足。若再加入自己生產成本、治理成本之衡量，配合交易次數發生頻率，我們可得到上圖各區塊，因為交易頻率、資產專用性的區分，政府可選擇不同之治理模式，以達到不同族群之需求，進而達成制度正義。

三、空間正義

「空間正義」著重於考量每一地區的居住成本、收入水準不同，故不論是都市、鄉村地區，國家採取的措施，必須確保某一地區居住成本為當地居民所能負擔，且不威脅其生活基本需求的獲得與滿足，不能因為地區不同，而有差別待遇。

故以「空間正義」思考居住正義，具體案例如：新建型社會住宅的空間位置

選擇，會因為距離市中心的遠近，而必須在經濟或社會弱勢者入住後的「生活居住成本」(包含日常生活必要支出等生活成本、房屋租金等居住成本)，以及「通勤成本與薪資福利損失」(包含可實際衡量的通勤費用、屬於通勤時間成本之一的工資損失、公共服務福利損失)兩大成本類型間進行取捨 (trade-off)。

應用至臺灣案例上，除了臺北首都圈社會住宅選址上應有如上之取捨考量外；「區域發展失衡」導致「不同區域」之居住是不公平現象亦是「空間正義」關注重點，如北部與南部之落差，導致居住落差嚴重，南部空屋很多，業界面臨到房地產不景氣，且南部就業機會相對不足，導致人口移動到北部，造成北部人數大增，社會住宅需求再擴大，形成惡性循環，而此涉及議題便不僅是居住正義，更是區域均衡發展等議題。

四、綜合結論

由上述「分配正義」、「制度正義」、「空間正義」面向定義居住正義，可看出三面向之正義彼此環環相扣，分配正義要針對不同權屬間給予不同政策支持，此涉及制度正義，而制度正義之目標在於水平、垂直之分配公平，亦涉及分配正義，而空間正義則從小範圍之都會圈社會住宅中心與近郊選址取捨衡量外，亦擴大至區域發展均衡等面向，其實也須更廣泛層面之分配、制度正義來思考。如此，方有助於吾人繼續思考居住正義之理論內涵與實際落實，促使吾人能思考層面更廣泛之議題。