

# 落實臺灣居住正義之政策工具研究與運用之記者會

## 【分配正義：權屬中立之學理探討】

### 記者會會前新聞稿

主辦單位：臺灣大學公共政策與法律研究中心

協辦單位：財團法人國土規劃及不動產資訊中心

時間：2016年11月03日(四)下午4點15分至5點15分

【4:00後可報到】

地點：臺灣金融研訓院5樓503會議室(臺北市中正區羅斯福路三段62號)

#### 【源起】

自2009年行政院研考會舉辦「十大民怨」網路票選，都會區房價過高名列十大民怨之首後，政府開始研議抑制高房價策略。2010年6月央行開始施行不動產選擇性信用管制，以抑制房市投機炒作行為；2011年通過實施《特種貨物及勞務稅條例》，對持有期間在兩年內之房地產課徵奢侈稅。自此「居住正義」成為各界熱烈討論的議題，政府繼而陸續推出各項房市管制措施(即一般所謂的打房措施)，諸如央行擴大房貸管制特定區域的範圍及一系列財稅改革；至在土地稅改革則有如調整公告土地現值以縮短與市價之差距，房屋稅改革如調高新建房屋標準單價、修正豪宅定義的門檻、調整路段率、實施囤房稅等。自2016年1月1日開始實施的房地合一課徵所得稅制度，更樹立了此波房市改革行動之重要里程碑。此外，興建社會住宅亦成為2016年總統大選之選前重要口號，並成為新政府上路後的重要施政目標；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，2016年9月行政院版本《住宅法》修正草案正式送交立法院審議。

然而，落實居住正義仍應為政府房市政策的核心，房市改革僅為達成居住正義目標的工具之一，各項反映公平正義之住宅政策仍應持續執行與改進。於落實居住正義成為政府房市政策核心之際，何謂「居住正義」(Housing Justice)？如何從「分配正義」來探討居住正義？又權屬中立在分配正義如何探討？本次記者會將針對居住正義、分配正義、權屬中立間之關係與媒體各界分享，協助未來《住宅法》修法時，能夠有更深之學理思考。

## 【何謂居住權】

居住正義是為落實「居住權」的保障，其主要內涵為居住權的公平正義，包含分配正義和應報正義，理想之居住正義，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。

## 【何謂居住權之分配正義】

廣義而言，居住權之分配正義，不僅是居住權人對他人房屋及其他附著物佔有或使用權利之「私權」，而是一種私權、公權和福利權之「綜合權」概念，因此需考量「適足住房權」，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廣義意涵。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？

我們認為，所謂分配正義，係指每個人都能依其意願或需求，擁有公平機會，以獲得 / 使用住宅資源，且此住宅是可負擔、適合居住，亦即，想購屋的人可以合理價格買到品質適宜的住宅、想租屋的人可以合理租金承租到品質適宜的住宅。然而，目前臺灣出現居住權極化現象，即富人住豪宅、窮人租不起房子、弱勢族群租不到房子等，顯見住宅資源分配不正義的問題。

故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：亞里斯多德認為正義區分成「通則一般性正義」( *allgemeinen Gerechtigkeit* ) 與「特別正義」( *besonderen Gerechtigkeit* )，而特別正義中又區分為「分配正義」

( *distributive justice; Verteilungsgerechtigkeit* ) 與「因果報應正義」( *retributive justice; ausgleichende Gerechtigkeit* )，其「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；湯瑪斯認為，若個人在整體中佔有愈高的重要性，則按比例其所分配到的亦愈多。然而現今無法僅憑藉購屋或租屋市場機制之運作來實現分配正義，則政府應如何介入加以落實？在有土斯有財的傳統觀念下，窮人和弱勢族群亦想買到可安身立命的居所；若政府僅從負擔能力思考，提供其承租社會住宅或租金補貼，不一定能讓其生活有所寄託，真正滿足其居住需求。過去住宅政策以「住者有其屋」為主要協助目標，但自從民國 96 年函頒整合住宅補貼資源實施方案後，政府對於低所得無自有住宅之國人以提供修繕和購屋貸款利息補貼以及租金補貼為主，即住宅政策目標已轉變為「住者適其屋」；惟亦有專家學者認為，為落實居住正義，保障居住權益，應以「住者有其居」( 人人有屋住 ) 為目標，而非要求「住者有其屋」( 人人買得起 )。然而，住者適其屋或住者有其居能否讓民眾在心理面獲得滿足且有

安全感？住者適其屋之政策方向能否真正達成分配正義之目標？

### 【居住權之分配正義之國外作法】

居住權之分配正義作法，以歐洲國家為例，依據 2008 年調查數據，中低收入（所得在 50 分位點以下）人民的住宅自有率由低至高可概略排序為：統合主義國家（如荷蘭、奧地利）、社會民主主義國家（如瑞典、芬蘭、丹麥）、自由主義國家（例如英國）、地中海國家、東歐國家；依據 2012 年調查數據，英國、瑞典、芬蘭等國家政府設有較大的社會（公共）住宅部門，荷蘭政府提供的社會出租住宅最多，其次則為奧地利、丹麥，「權屬中立政策（tenure neutral policies）」之概念遂在出租住宅出現後，逐漸被倡導，即國家的住宅政策應以提供「適居住宅（adequate housing）」為主要目標，而不應強調在某一特定的權屬型態上。過去關於住宅所有權的正向效果常被高估，但運作良好的出租市場的正向效果卻常被低估；例如：對社會包容（social inclusion）的正向影響、提升勞動市場流動性等。權屬中立的公共住宅政策之導入，對於抵抗貧窮可產生穩定的貢獻，例如荷蘭的住宅政策讓低所得族群能居住在可負擔住宅。土地不大的國家如荷蘭（全球社會住宅存量比例最高的國家）、瑞典、丹麥等，在都市發展到某一階段後，均出現土地飆漲問題，因此很早就陸續推動社會（公共）出租住宅，以解決弱勢民眾居住問題。

### 【國外作法如何適用至臺灣】

從以上國外案例，國外政策與制度作法是否適合在高度重視房地產所有權、大市場小政府型態的臺灣來推動？如何因應我國風土民情及政經發展結構作適度調整？

不僅於此，協助讓弱勢民眾買到或租到適合的住宅，對政府而言亦涉及配置效率問題。政府在預算有限情況下，如何依據人民的需求協助其購買或承租到適合的住宅，有效配置購屋和租屋的補貼資源，產生最佳的資源組合，以使弱勢民眾的居住效用和滿足程度不再有明顯的差異，應予深入探討。

### 【敬邀參與】

本次記者會特別邀請張金鶚特聘教授（政治大學地政學系）、華昌宜退休教授（臺灣大學建築與城鄉研究所）、黃麗玲副教授（臺灣大學建築與城鄉研究所）、謝博明副教授（長榮大學土地開發學系）、陳淑娟副組長（內政部營建署）、陳彥仲特聘教授（成功大學都市計畫學系）、江穎慧助理教授（政治大學地政學系）江瑞祥副執行長（國土規劃及不動產資訊中心）、朱芳妮研究員（國

土規劃及不動產資訊中心)等學者專家、公務先進出席，從不同角度共同針對【分配正義：權屬中立之學理探討】召開記者會，針對上述議題進行討論與分享，敬邀各位媒體朋友出席。

### 【議程表】

時間	議程	主題	講者、座談貴賓
16:00-16:15	報到		
16:15-16:25	主持人引言		黃麗玲 / 副教授 (臺灣大學建築與城鄉研究所)
16:25-17:00	記者會	分配正義：權屬中立之學理探討	<p>【發表人】</p> <p>江瑞祥 / 副執行長 (國土規劃及不動產資訊中心)</p> <p>朱芳妮 / 研究員 (國土規劃及不動產資訊中心)</p> <p>【與談人】</p> <p>張金鶚 / 特聘教授 (政治大學地政學系)</p> <p>華昌宜 / 退休教授 (臺灣大學建築與城鄉研究所)</p> <p>黃麗玲 / 副教授 (臺灣大學建築與城鄉研究所)</p> <p>謝博明 / 副教授 (長榮大學土地管理與開發學系)</p> <p>陳淑娟 / 副組長 (內政部營建署)</p> <p>陳彥仲 / 特聘教授 (成功大學都市計畫學系)</p> <p>江穎慧 / 助理教授 (政治大學地政學系)</p>
17:00-17:15	媒體提問		
17:15~	記者會結束		

**新聞聯絡人：**

周延 先生

(02) 2367-2179# 2103

[ippi2367@gmail.com](mailto:ippi2367@gmail.com)

【更多相關內容將於成果發表時再行發佈】