

落實台灣居住正義之政策工具 研究與運用之講座暨座談會 【分配正義：權屬中立之學理探討】

會議手冊

時間：2016年11月03日(四) 13:00-16:15

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)

主辦單位： 台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

目次

會議緣起.....	1
議程表.....	3
與會貴賓簡介.....	6
專題講座.....	14
座談會.....	30

會議緣起

2009 年行政院研考會（現「國發會」）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 月央行施行不動產選擇性信用管制，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》，對持有期間兩年內房地產課徵奢侈稅。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（民間稱之為「打房措施」）。2016 年總統大選時，社會住宅議題亦為選前重要口號，並為新政府之重要施政目標之一；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。現行政院已於 9 月提出《住宅法》修正草案已送立法院審查。

然而，在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？為更了解居住正義、分配正義、權屬中立間之關係，而有本次講座暨座談會、記者會。

會議緣起

議程表

時間	議程	主題	講者、座談貴賓
12:30-13:00	與會者簽到		
13:00-13:15	開幕致詞		陳正倉 / 執行長 (臺灣大學公共政策與法律研究中心)
13:15-14:05	專題講座	落實分配正義：對當前住宅政策改革的省思	【講者】 謝博明 / 副教授 (長榮大學土地管理與開發學系)
14:05-14:15	中場休息		
14:15-16:15	座談會	分配正義：權屬中立之學理探討	【發表人】 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) 【與談人】 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) 彭揚凱 / 秘書長 (OURs 專業者都市改革組織) 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)
16:15-17:15	記者會		

議程

記者會議程表

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	【發表人】 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) 【與談人】 張金鵬 / 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 (長榮大學土地管理與開發學系) 彭揚凱 / 秘書長 (OURs 專業者都市改革組織) 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)
17:00-17:15	媒體提問		
17:15~	記者會結束		

與會貴賓簡介

壹、開幕致詞



陳正倉 教授

現職：

臺灣大學公共政策與法律研究中心 執行長

臺灣大學經濟學系 名譽教授

學歷：

臺灣大學經濟學研究所 碩士

經歷：

臺灣大學社會科學院副院長兼法社教務分處
主任

臺灣大學社會科學院副院長兼法社學務分處
主任

考試院國家考試經濟學召集人及命題 審查委員

消費者文教基金會公共政策 委員、召集人

國家通訊傳播委員會 副主任委員

貳、專題講座



謝博明 副教授

現職：

長榮大學土地管理與開發學系 副教授

學歷：

英國格拉斯哥大學都市研究 博士

經歷：

長榮大學土地管理與開發學系 主任

不動產財務金融學士學位學程 主任

臺南市公共債務管理委員會 委員

參、座談會發表人



江瑞祥 副執行長

現職：

財團法人國土規劃及不動產資訊中心
副執行長

學歷：

美國麻省理工學院土木暨環境工程學
博士

經歷：

生態系統設計顧問公司規劃 總監
台賓科技有限公司 副總經理
臺灣大學社會科學院總務分處 主任
臺灣大學政治學系暨建築與城鄉研究所
合聘教師



朱芳妮 研究員

現職：

財團法人國土規劃及不動產資訊中心
研究員

學歷：

政治大學地政學系 博士

與會貴賓簡介

肆、座談會與談人



張金鶚 特聘教授

現職：

政治大學地政學系 教授

政治大學台灣房地產研究中心 主任

學歷：

美國賓夕法尼亞大學都市計畫學系
博士

經歷：

臺北市副市長



華昌宜 退休教授

學歷：

美國哈佛大學文理學院都市及區域計
劃哲學 博士

經歷：

臺灣大學建築與城鄉研究所 教授
總統府國土保育與開發諮詢委員會
委員

中華民國住宅學會 理事長



黃麗玲 副教授

現職：

臺灣大學建築與城鄉所 副教授

學歷：

臺灣大學建築與城鄉所 博士

經歷：

臺灣大學建築與城鄉研究所 所長

臺北市政府都市計劃委員會 委員

中華民國社區營造學會 理事

中華民國發展學會 理事



謝博明 副教授

現職：

長榮大學土地管理與開發學系 副教授

學歷：

英國格拉斯哥大學都市研究 博士

經歷：

長榮大學土地管理與開發學系 主任

不動產財務金融學士學位學程 主任

臺南市公共債務管理委員會 委員

與會貴賓簡介



彭揚凱 秘書長

現職：

OURs 專業者都市改革組織 秘書長

學歷：

臺灣大學建築與城鄉所 碩士

經歷：

社會住宅推動聯盟 召集人

巢運 發起人



陳淑娟 副組長

現職：

內政部營建署國宅組 副組長

學歷：

中國文化大學政治學研究所 碩士

與會貴賓簡介



陳彥仲 特聘教授

現職：

成功大學都市計畫學系 特聘教授

學歷：

美國西北大學都市系統與政策分析
博士

經歷：

成功大學校友基金會 董事

亞洲不動產協會 理事長

逢甲大學建設學院課委會 校外委員



江穎慧 助理教授

現職：

政治大學地政學系 助理教授

學歷：

政治大學地政學系 博士

經歷：

新北市政府 都市計畫委員

專題講座

落實分配正義：對當前住宅政策改革的省思

謝博明 / 副教授
(長榮大學土地管理與開發學系)

落實台灣居住正義之政策工具研究與運用

落實分配正義：對當前 住宅政策改革的省思



謝博明

長榮大學土地管理與開發學系
不動產財務金融學士學位學程

2016年11月3日

大綱

- 一、居住正義與分配正義
- 二、當前住宅與分配問題
- 三、分配正義的政策概念
- 四、住宅政策改革之議題
- 五、結語

2

居住正義與分配正義



3

居住正義的義涵 (1)

□ Housing Justice

- ◆ 對於無住屋者或居住於不合適、低品質、不安全住宅的家庭，以及無法負擔合適住宅的低收入家庭都應該得到適合其需求的居所

- The need for decent and affordable housing

□ 居住權的公平正義

- ◆ 包含分配正義和報應正義，讓社會中每一個人都獲得平等對待，住得有尊嚴（李永然，2016）
 1. 建全房市、抑制房價飆漲，讓一般民眾可在合理負擔下租屋或買屋
 2. 以興辦社會住宅等做法補貼照顧弱勢，保障其基本居住權益

4

居住正義的義涵 (2)

□ 理想的居住正義

- ◆ 讓全體國人均能「住宅適其屋」，並落實建全住宅市場、建立公平效率的住宅補貼，提升居住環境品質（張金鶚，2016）

- 政府以平等關懷和尊重的態度，使用具正當性的制度安排或政策工具，分配具道德基礎的前提下，公正而合理的分配住宅資源，以保障人民的基本居住權利，讓人民可安心、安全且有尊嚴地住在適當居住水準的居所（國土中心）

5

整體住宅政策

□ 健全住宅市場

□ 提升居住品質

□ 居住於適宜之住宅
且享有尊嚴之居住
環境



資料來源：內政部營建署

6

住宅政策架構與內涵

健全住宅租售市場

- 引導住宅交易市場健全發展
- 強化住宅租賃市場機制
- 加強住宅及不動產相關資訊的建置及發布
- 加強住宅供需引導

提供多元居住協助

- 針對國人弱勢狀況提供適切多元的居住協助
- 提供青年因地制宜適當之居住協助
- 優先興辦社會住宅以維護國人居住權益
- 提供失能者、失智者多元型式之住宅設施
- 建立災害緊急居住協助機制

提升居住環境品質

- 改善既有住宅條件並推動新建住宅優質化
- 改善居住環境品質並建構友善社區
- 推動建置無障礙住宅及社區

資料來源：內政部營建署

7

居住正義之議題

□ 分配正義

- ◆ 在住宅價格高漲，市場供需失調和政府的住宅資源有限的情形下，如何考量民眾的實質需求，公平的實現分配正義？

□ 制度正義

- ◆ 針對社會與經濟弱勢家庭的住宅需求，如何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，落實制度正義？

□ 空間正義

- ◆ 對於社會住宅的興辦與住宅補貼的實施，如何在公平的基礎上，使民眾有合理的區位與遷徙的選擇，實現空間正義？

8

分配正義的意涵

- 每個人都能依其意願或需求，有公平的機會獲得或使用住宅資源，而居住在適合且可負擔的住宅

- 想購屋者可以合理價格買到適合品質的住宅；想租屋者可以合理租金租到適合品質的住宅

□ 分配的公平

- ◆ 水平式的分配公平：同等級受補助者獲得補助機會相等
- ◆ 垂直式的分配公平：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要補助者
 - 越需要被補助者，獲得較多的補助

□ 分配的正義：

- ◆ 落實分配的水平式與垂直式公平，尤其是後者

9

當前住宅與分配問題



10

最高所得組與最低所得組之倍數



資料來源：家庭收支調查

11

所得分配之吉尼係數



資料來源：家庭收支調查

12

住宅權屬與所得分配 (1)

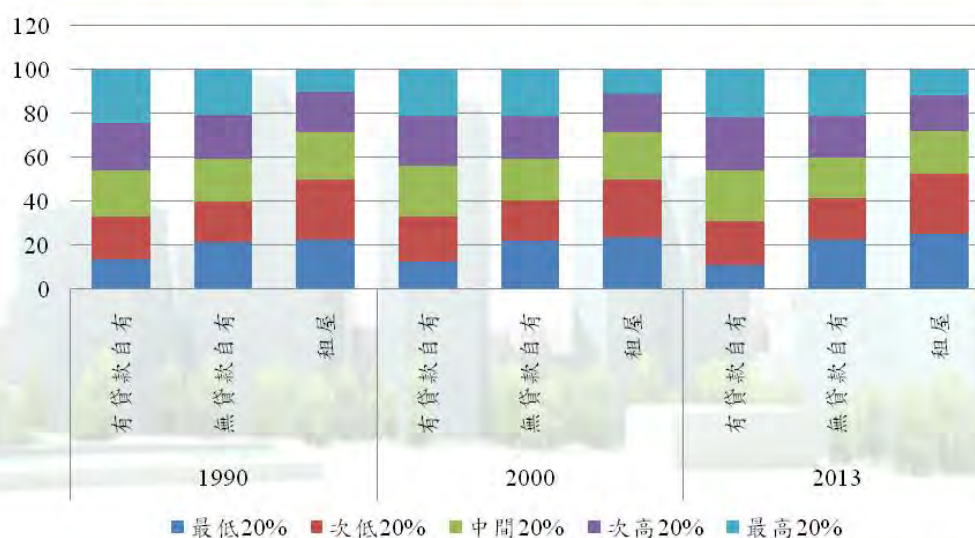
□ 住宅權屬的所得極化現象 (Income Polarization between housing tenures)

- ◆ 有貸款自有住宅家庭明顯分布於中間與次高20%所得階層
- ◆ 租屋家庭則明顯集中於次低20%與最低20%的所得階層
- ◆ 無貸款家庭明顯集中在最低20%與最高20%

□ 租屋家庭與無貸款家庭的所得差距逐漸擴大

13

住宅權屬的所得分配不均



資料來源：家庭收支調查

14

住宅權屬與所得分配 (2)

住宅權屬的所得極化 (Tenure Polarization between income quintiles)

- ◆ 2013年家庭收支調查資料(林萬億，2015)
- ◆ 台灣住宅自有率為85.34%，租賃(租押)家庭有8.48%，
- ◆ 中高所得家庭的住宅自有率為93.32%；低所得家庭僅為77.94%

社會階層的極化(Social Polarization)

- ◆ Polarization in income, occupational position, and opportunities

15

住宅補貼的分配 (1)

□ 青年安心成家購屋優惠貸款

資料來源：內政部營建署

- ◆ 最高8成，最高800萬元貸款
- ◆ 最長30年貸款，寬限期最長3年
- ◆ 前兩年浮動利率1.44%起，之後1.74%起

□ 整合住宅補貼資源實施方案

- ◆ 自購住宅優惠貸款補貼：台北市250萬元；新北市230萬元；其他地區210萬元，優惠利率：郵儲利率-0.533%
- ◆ 租金補貼

直轄市、縣（市）	租金補貼金額（每戶每月）
臺北市	5,000元
新北市、臺中市、桃園市、新竹市、新竹縣	4,000元
臺南市、高雄市	3,200元
臺灣省（不含新竹市、新竹縣）、金門縣、連江縣	3,000元

16

住宅補貼的分配 (2)

□ 整合住宅補貼自96年開辦起至104年12月31日止

- ◆ 租金補貼核准28萬6,065戶
- ◆ 購置住宅貸款利息補貼核准4萬886戶
- ◆ 修繕住宅貸款利息補貼核准1萬2,404戶，

□ 105年度規劃

- ◆ 辦理租金補貼5萬6,976戶
- ◆ 購置住宅貸款利息補貼4,500戶
- ◆ 修繕住宅貸款利息補貼3,000戶
- ◆ 共計6萬4,476戶，之後年度租金補貼以每年度5萬戶為目標

□ 從數量而言，租金補貼核准的家戶已大於購屋優惠貸款補貼的家戶

資料來源：內政部營建署

17

住宅補貼分配的潛在問題

□ 住宅補貼的區域與城鄉差異

- ◆ 購屋優惠貸款條件是否較優惠北部家戶？
 - 北、中、南、東各區域申請購屋優惠貸款的比率差異？
 - ◆ 社會住宅的興辦戶數，是否會集中於某些地區（北部區域）？
- 房價高漲，住宅負擔能力惡化地區通常是都會地區，而家戶獲得的補貼也較多
- ◆ 住宅補貼的城鄉差異，並未紓解城鄉發展失衡的情形

18

分配正義的政策概念



19

住宅補貼的權屬中立

□ Tenure neutrality in housing subsidy

- ◆ 住宅資源與補貼的分配應在不同權屬間達到平衡
- ◆ 補貼給最需要的家戶，例如，低收入家戶，而非以某種住宅權屬為優先補貼考量
- ◆ 青年安心成家方案
 - 優惠貸款成數，額度與利率等條件，可能優於租金補貼
 - 鼓勵年輕人購屋，而對年輕的低收入租屋家戶則相對的不公平

20

住宅政策的權屬與區位選擇中立

- 住宅政策的設計應是協助家戶可以依其能力與需求來自由選擇住宅權屬與其所在區位
 - ◆ 某些特殊情形家戶無法租得到適合住宅
 - ◆ 某些地區家戶無法租得到合適住宅
 - 台北市中心區，或是偏遠地區
 - ◆ 某些地區大多數家戶無法買得起合適住宅
 - 高房價所得比、高住宅負擔地區

21

住宅權屬間的課稅中立

□ Tax neutrality between housing tenures

- ◆ 自用住宅家戶與出租住宅房東的所得稅負之間的課稅中立原則
 - 房東的租賃所得與自用住宅的隱含租金所得 (implicit rental income) 應該都要課稅
 - 歐洲先進國家已經考量住宅權屬的租稅中立，只是隱含租金所得多數未實現，較不易課稅

□ 台灣是否考量住宅權屬的租稅中立，值得做深入討論

22

住宅政策改革之議題



23

住宅法修正草案

□ 與分配正義較有關聯者

- ◆ 中央主管機關成為政策執行者
- ◆ 提高社會住宅租與經濟或社會弱勢者之比率(30%)
- ◆ 參酌民眾負擔能力訂定住宅補貼額度(分級補貼)
- ◆ 增加社會住宅房東(social landlords)來源與數量並給予稅負優惠

24

衍生的議題 (1)

□ 中央與地方的政策執行不同調

- ◆ 住宅資源分配仍以中央為主導，有些地方政府缺乏專業人力與預算編列，可能會過度依賴中央
 - 未來租金補貼的分級與地區差異，是否會讓住宅資源分配的地區與城鄉差異更明顯？
- ◆ 社會住宅興辦重北輕南，南部以租金補貼為主？
 - 多元化的興辦方式，例如公益出租人、包租代管等措施，是否適合中南部出租住宅市場狀況？

25

衍生的議題 (2)

□ 社會住宅的區位選擇

- ◆ 社會住宅的供給是否考量經濟或社會弱勢家戶的工作與生活的需求？
- ◆ 當經濟或社會弱勢家戶在社會住宅的比率提高時，受限其租金負擔能力與社會住宅自償性，在市中心區的社會住宅是否會受到排擠？

□ 第三部門參與社會住宅興辦的誘因與補助

- ◆ 經濟或社會弱勢的住宅問題需要更多社會福利專業人員的投入
- ◆ 鼓勵更多NPO, NGO 參與興辦、管理與媒合等的誘因以及補助

26

結語 (1)

□ 居住權利與分配正義

- ◆ 基本居住權利與基本居住品質的保障
 - 不受歧視，住宅補貼與居住品質的改善
- ◆ 利用住宅補貼來達產權中立 (Tenure neutrality)
- ◆ 選擇居住方式與地區的權利
 - 人口與就業機會；產業發展與區域平衡

□ 大市場小政府的思維與治理模式

- ◆ 住宅市場機制的管理與制衡
- ◆ 專責法人機構推動住宅業務
- ◆ 扶植與輔導NGO、NPO參與住宅發展

27

結語 (2)

□ 社會住宅發展困境(Dilemmas)

◆ 量的不足與迷思

- 重北輕南，北部需要，南部以租金補貼為主？
- 多元興辦社會住宅是否符合中南部出租住宅狀況？

◆ 從0.095%至5%最低門檻，透過社會住宅福利政策實現居住正義之路仍漫長

◆ 誰來主導？

- 初期仍以中央主導，編列預算；中長期則以地方政府主導，引進民間部門參與
- 長期而言，以強大的民間部門來興辦與管理

□ 持續投入更多的住宅補貼與分配的調查與研究

28

社會住宅數量與分配

地區	項目	數量	
台北市	公共住宅(5處)	842	小計：6,872〈戶〉佔台北市住宅總量0.729% (104年第4季台北市住宅存量941,892戶)
	公營住宅(6處)	274	
	出租國宅住宅(20處)	3,531	
	中繼住宅(2處)	365	
	平價住宅(4處)	1,407	
	婦女中途之家(1處/房)	77	
	老人住宅/公寓(4處)	376	
新北市	永和青年住宅	11	小計：656〈戶〉佔新北市住宅總量0.042% (104年第4季新北市住宅存量1,582,077戶)
	新店中正專案出租國宅	56	
	汐止花東新村臨時安置住宅	126	
	三峽隆恩埔文化部落	140	
	五股老人公寓	71	
	三重區大同南段	119	
	三重區大安段	133	
高雄市	原住民出租住宅	13	小計：283〈戶〉佔高雄市住宅總量0.027% (104年第4季高雄市住宅存量1,051,290戶)
	勞工租賃住宅	174	
	單親家園	65	
	銀髮家園	6	
	鳳山五甲台電宿舍(第一批)	25	
桃園市	A7捷運合宜宅	225	小計：225〈戶〉佔桃園市住宅總量0.028% (104年第4季桃園市住宅存量795,868戶)
全國	合計：8,036〈戶〉佔全國住宅總量：0.095% (104年第4季台灣住宅存量8,493,852戶)		

資料來源：各縣市政府公告資訊*、社會住宅推動聯盟整理

29

謝謝，敬請指教！

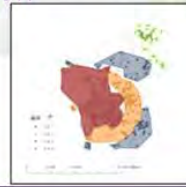
謝博明

長榮大學土地管理與開發學系副教授兼系主任

不動產財務金融學士學位學程主任

Tel: 06 2785123 ext. 2322

Email: bmhsieh@mail.cjcu.edu.tw



座談會

分配正義：權屬中立之學理探討

【與談人】

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)

【發表人】

江瑞祥 / 副執行長

(國土規劃及不動產資訊中心)

謝博明 / 副教授

(長榮大學土地開發學系)

朱芳妮 / 研究員

(國土規劃及不動產資訊中心)

彭揚凱 / 秘書長

(OURs 專業者都市改革組織)

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)

座談會

座談會發表

落實臺灣居住正義之政策工具研究與運用

分配正義：權屬中立之學理探討

江瑞祥 / 副執行長

(財團法人國土規劃及不動產資訊中心)

朱芳妮 / 研究員

(財團法人國土規劃及不動產資訊中心)



The poster features a background illustration of a city skyline with tall buildings and greenery. The text is arranged in a clear, hierarchical manner. At the top, the main title is in a large, bold font. Below it, the subtitle is also in a bold font. The speakers' names and affiliations are listed in a smaller font. The organizing and co-organizing units are listed at the bottom, each preceded by a logo. The date is at the very bottom.

落實臺灣居住正義之政策工具研究與運用

第一場座談會

分配正義：權屬中立之學理探討

發表人：江瑞祥 博士、朱芳妮 博士

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

105 年 11 月 03 日

大綱

- 一 台灣住宅政策
- 二 居住之分配正義
- 三 台灣住宅分配問題
- 四 住宅資源配置課題探討
- 五 結語

2

一、台灣住宅政策

- 整體住宅政策目標與政策制定原則
- 整體住宅政策內涵
- 住宅政策主要措施
- 住宅政策核心工作項目



3

整體住宅政策目標與政策制定原則

- ❖ 基於憲法保障國民基本人權之精神，致力於達到不同所得水準、身心機能、性別、年齡、家戶組成、族群文化之國民，均擁有適宜且有尊嚴之居住環境之目標

健全市場機能

- 本自由經濟精神，健全住宅租售市場供需雙方公平交易機制，推動住宅金融機制及住宅市場供需引導，促成住宅租售市場適當供需

維護社會公義

- 以所得及弱勢狀況作為住宅補貼主要考量，強化輔助租賃措施，以實質補貼或行政協助，使中低所得國民及弱勢者居住於適宜之住宅

鼓勵民間參與

- 鼓勵私部門及第三部門共同參與，透過補助及評鑑獎勵制度鼓勵民間參與，以建構資訊透明化及優良生活環境

保障居住權利

- 保障國民承租或承購住宅的機會可近性及多元性，創造無礙生活的居住環境，減少社會歧視及排擠，傳達社會融合及尊重人權之態度

4

整體住宅政策內涵

健全住宅 租售市場

- 引導住宅交易市場的健全發展
 - 審核個人出售成屋及預售屋等不動產交易所得
 - 規範購屋貸款及業者的土地營建融資貸款
 - 提高民眾持有多宅成本
 - 建立以實際交易價格計算交易所得課徵稅制度
 - 敦促地方政府核實評定房屋標準價格
- 強化住宅租賃市場機制
- 加強住宅及不動產相關資訊的建置及發布
- 加強住宅供需引導

提供多元 居住協助

- 針對國人弱勢狀況提供適切多元的居住協助
- 提供青年因地制宜適當之居住措施
- 優先興辦社會住宅以維護國人居住權益
- 提供失能者、失智者多元型式之住宅及設施
- 建立災害緊急居住協助機制

包含稅制改革和金融管控等政策

提升居住 環境品質

- 改善既有住宅條件並推動新建住宅優質化
- 改善居住環境品質並建構友善社區
- 推動建置無障礙住宅及社區環境
- 均衡城鄉發展以引導國人原鄉發展

資料來源：整體住宅政策(104.9.15核定版)，內政部營建署全球資訊網

5

住宅政策主要措施



註：財政部公股銀行青年安心成家每戶購屋優惠貸款額度自2016.1.1起，由500萬元提高為800萬元
資料來源：內政部營建署全球資訊網

6

住宅政策核心工作項目



資料來源：內政部「社會住宅政策推動規劃報告」，2016年8月25日

二、居住之分配正義

- 居住正義之意涵
- 分配正義之概念與政策意涵
- 權屬中立之政策意涵
- 歐洲住宅自有率及長者之房屋使用調查
- 荷蘭與丹麥居住權屬中立制度



8

居住正義之意涵

- ❖ 居住正義是一個社會中有關社會、環境上的公平與住宅利益的公正分配：住宅供給可視為城市與都市化過程中之集體公民權的落實 (Gurstein & Young, 2013)
- ❖ 理想的居住正義：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 (張金鶚, 2016)
- ❖ 本研究對居住正義之詮釋：



9

居住正義之研究取向



10

分配正義之概念

- ❖ 聯合國（2002）對於適足居住權之闡釋：
 - 對所有人的公平對待及不歧視是實現居住權的基本要素
 - 所有個人和團體必須予以程序性和實質性的平等保護
 - 每個人都必須有獲得、使用住宅資源的公平機會，且住宅必須可負擔、適合居住以及可獲得或使用
- ❖ 適足住房權：任何人均有和平、安全、自在而有尊嚴地居住在某處的權利（謝明瑞，2014）
- ❖ 本研究對分配正義之詮釋：
 - 每個人都能依其意願或需求，擁有公平機會，以獲得或使用住宅資源，且此住宅是可負擔、適合居住
 - 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

11

分配正義之政策意涵

- ❖ 「分配正義」應考量人民對於整體社會的貢獻以作合理比例的調整 (潘小慧, 2004)
 - 按照事物與人之間的比例來實現均等
 - 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
- ❖ 政府實現分配正義之作法 (陳閔翔, 2014)
 - 政府因具有社會資源的分配權與控制權, 為分配正義之驅動者
 - 政府可考量採用資源平等 (起點平等、事前平等) 或福利平等 (結果平等、事後平等) 的觀點和手段來實現分配正義

12

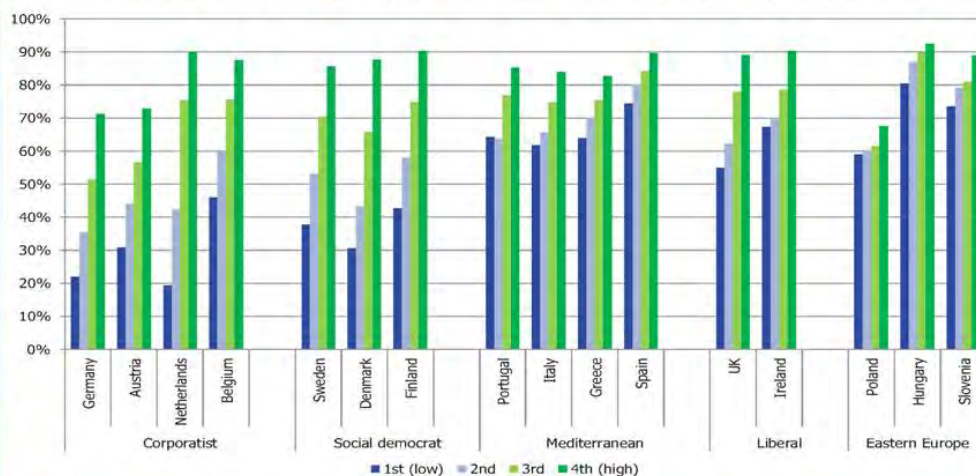
權屬中立之政策意涵

- ❖ 權屬中立 (tenure neutral) 之概念
 - 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
 - 不同之房屋使用者其「使用者成本」應當相同
 - 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
- ❖ 基於權屬中立角度, 在住宅政策上, 政府應消除因居住、租稅政策、市場力量等所造成之使用者成本差異 (Thalmann, 2007)
- ❖ 過去關於住宅所有權的正向效果常被高估, 但運作良好的住宅租賃市場的正向效果卻常被低估 (Elsinga, 2012)
 - 住宅租賃市場的效益如對社會包容 (social inclusion) 的正向影響、以及提升勞動市場流動性
- ❖ 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 (Priemus, 2001)
 - 例如荷蘭的住宅政策讓低所得族群能居住在可負擔住宅

13

歐洲住宅自有率-依所得四分位數分(EU-SILC, 2008)

❖ 以歐洲為例，中低收入（所得在50分位點以下）人民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（如英國）、地中海國家、東歐國家

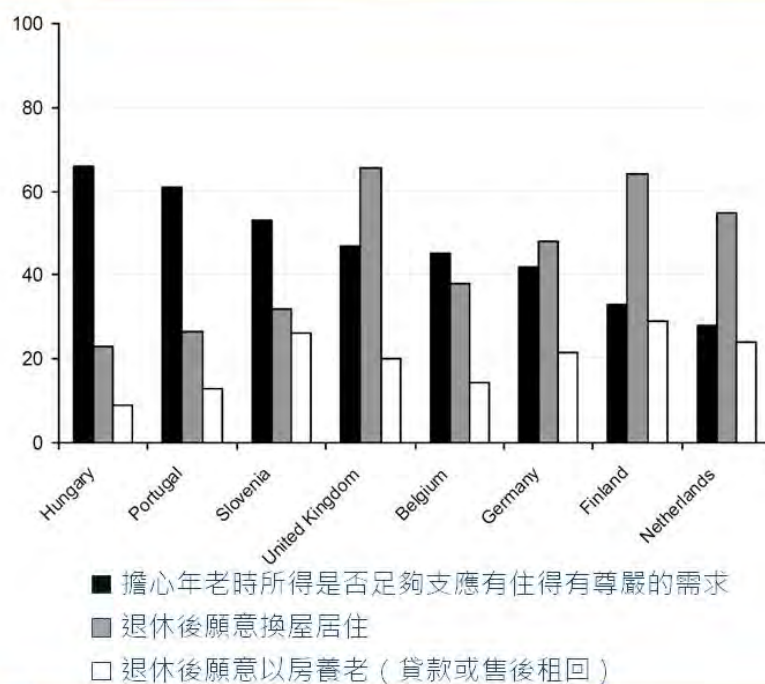


註：EU-SILC為The European Union Statistics on Income and Living Conditions之縮寫

資料來源：Elsinga, Marja. The road to tenure neutral policies-- Stop promising universal home ownership, World Urban Forum 6 Naples, Italy 1-7 September 2012.

14

歐洲長者之房屋使用調查



15

荷蘭居住權屬中立制度 (1/2)

- ❖ 荷蘭住宅自有率約60%，居住在非營利住宅協會所擁有之社會出租住宅約33%，居住於私人出租住宅者佔7%
- ❖ 2015年全荷蘭約有290萬之租房，其中80%為非營利住宅協會擁有，平均單一住房每月租金約495歐元
- ❖ 弱勢階層中約65%住於廣義上相關部門提供之社會住宅、30%住在獨立之社會出租住宅、5%住於私人租賃部門
- ❖ 凡是符合政府規定所得水準者，其所租房屋月租金在681歐元以下，可獲最高每月300歐元之住宅租金補貼

(Housing Europe Observatory, 2015 ; Scanlon et al., 2015)

近年荷蘭住宅使用類型比率

年份	自有住宅	社會出租住宅	私人出租住宅
2015	60%	33%	7%
2012	60%	32%	8%
2010	59%	32%	9%

資料來源：研究團隊自行整理

16

荷蘭居住權屬中立制度 (2/2)

- ❖ 荷蘭於1997年制訂租賃補助法，將政府預算逐漸改用在低收入族群租金補助，致各住宅協會財務上需獨立運作
 - 使協會紛紛從NGO轉型為社會企業型式，透過從事買賣住宅之營利性活動，將售屋之營收直接挹注興辦社會住宅之財務缺口
- ❖ 住宅協會可透過信用擔保模式向特定基金（社會住宅基金、中央住宅基金）借款興辦社會住宅業務
- ❖ 荷蘭配點制度有助於確定每位居住於同品質住宅之使用者有相近之租金，有助於落實分配正義
 - 適用出租補助之公營或私營出租住宅之租金係由國家點數系統決定，點數之評定會依房屋面積、廚房與浴室、暖氣狀況、區位等而不同

(Jeroen van der Veer, 2011 ; Huurcommissie, 2016)

17

丹麥居住權屬中立制度 (1/2)

- ❖ 依據丹麥2014年住宅使用型態統計資料，近51%為自有住宅、49%為租賃住宅
- ❖ 在丹麥租賃市場中，由非營利住宅協會管理之租房佔全丹麥住房存量近20%
- ❖ 無論私人或社會租賃住宅，承租者可依照其所得獲得相當補助
- ❖ 由1967年成立至今之國家營建基金（National Building Fund）提供興辦社會住宅之貸款，該基金之主要經費源自於更新或修復既有社會住宅
- ❖ 近年來，政府當局和各住宅協會討論該基金如何在更新或新建之間平衡使用，並開始對住宅節能議題積極關注
(Housing Europe Observatory, 2015)

18

丹麥居住權屬中立制度 (2/2)

- ❖ 1970年丹麥政府創立「合作社」（co-operative）租賃住宅方式，使承租人在租房時也可存錢購買合作社提供之房屋產權（Juul-Sandberg, 2011:9）
- ❖ 丹麥政府提供低所得有小孩之家戶等對象最高398歐元之租房補貼；對低收入更生人最高補貼410歐元（Scanlon et al., 2015:1-12）
- ❖ 丹麥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，有助於分配正義達成

近年丹麥住宅使用類型比率表（單位：%）

年份	自有住宅	社會出租	私人出租	其他
2011	49.2	18.9	14.1	17.8
2004	50.5	19.0	17.4	13.1
2000	51.3	19.1	18.0	11.6
1990	51.7	16.8	18.4	13.1

資料來源：整理自Juul-Sandberg, 2011

19

三、台灣住宅分配問題

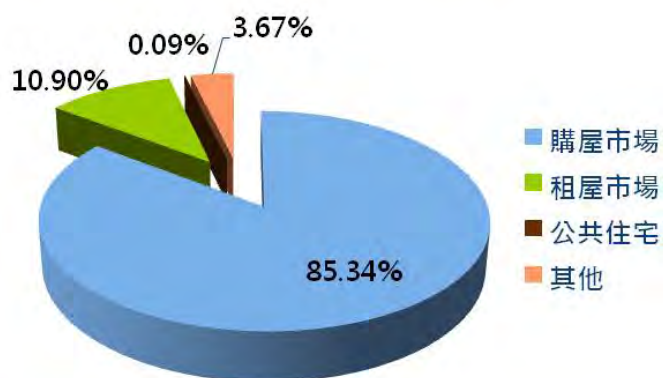
- 臺灣住宅供給結構
- 臺灣住宅需求結構
- 所得跟不上房價上漲速度
- 所得與財富分配不均



20

臺灣住宅供給結構

- ❖ 臺灣住宅供給結構以「購屋市場」為主
- ❖ 截至2015年12月，由政府興辦、只租不售的社會住宅共7,534戶，占全國住宅存量0.089%，遠低於歐洲各國及美(4.8%)、日(5.5%)、韓(5.5%)等國

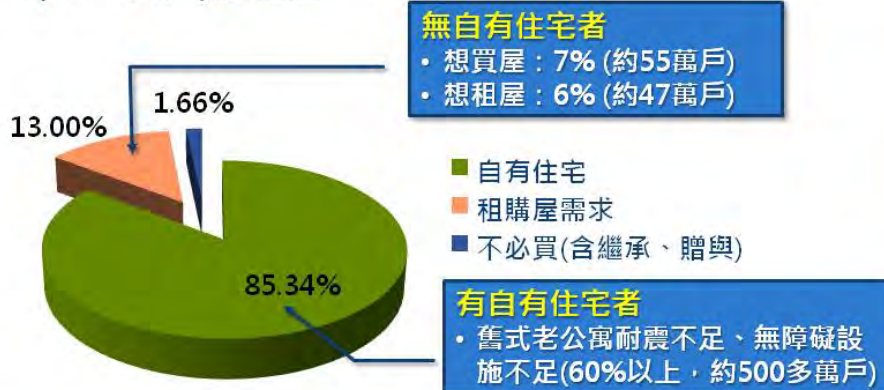


資料來源：社會住宅推動聯盟

21

臺灣住宅需求結構

- ❖ 臺灣住宅需求結構以「自有」為主，占85%；惟60%以上為耐震不夠且無障礙設施不足之老屋，居住品質堪慮
- ❖ 無自有住宅者約占13%，其中7%(約55萬戶)想購屋，6%(約47萬戶)想租屋



註：內政部綜合已自有住宅、可暫住於親屬住宅、可繼承親屬住宅、個人或家庭所得以及房價情形，以2015年第1季普通家戶數7,852,403戶推估購屋和租屋需求

資料來源：內政部營建署，國人關心的住宅議題分析說明報告，2015年9月17日

22

所得跟不上房價上漲速度

- ❖ 2016年第1季全國房價所得比為8.46倍，貸款負擔率為35.35%；臺北市房價所得比為14.90倍，貸款負擔率高達62.24%
- ❖ 自2008年開始，臺北市房價所得比呈現明顯上升趨勢，近期雖略有下滑但仍位於相對較高之水準



資料來源：內政部營建署「房價負擔能力統計」

23

所得與財富分配不均

- ❖ 2015 年家庭可支配所得五等分位倍數為 6.06 倍，較 2014 年微增；相對貧窮率 7.1%，雖已連續 6 年下降，惟仍略高於 2008 年之 6.8%



註：相對貧窮率指家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在可支配所得數中位數 50% 以下之人口比率。家庭可支配所得五等分位倍數指將全體家庭可支配所得由小到大排列後，所得最高 20% 者，與所得最低 20% 者之比值

資料來源：行政院主計總處「家庭收支調查」

24

四、住宅資源配置課題探討

- 台灣如何落實權屬中立？
- 台灣住宅市場特性與課題影響政策方向？
- 政府如何協助不同權屬之住宅需求？



25

台灣如何落實權屬中立？

- ❖ 對於相同品質的住宅，不論擁有所有權、租賃權或地上權...等權利，其居住使用成本所對應之所得負擔能力應呈現相對合理的比例



26

台灣住宅市場特性與課題影響政策方向？



27

政府如何協助不同權屬之住宅需求？

- 租得起房子，不須協助
- 租得起、但租不到房子
 - 租屋服務平台、包租代管
- 租不起房子
 - 租金補貼、社會住宅
- 租不起、也租不到房子
 - 社會住宅

- 換得起房子，不須協助
- 配合生涯規劃須換屋，但換不起
 - 輔導轉買為租
 - 售屋後、提供自購住宅貸款利息補貼



- 買得起房子，不須協助
- 購屋初期負擔不起、後期經濟穩定可負擔
 - 自購住宅貸款利息補貼
 - 首購優惠房貸
- 買不起房子，或買屋後負擔將過重
 - 提供租屋媒合或其他住宅補貼協助

- 有經費修繕，不須協助
- 修繕成本高，民眾負擔重
 - 修繕住宅貸款利息補貼
 - 修繕住宅費用補貼
 - 老屋健檢補助
- 鄰里環境及機能逐漸衰敗
 - 協助都市更新籌劃

若民眾買不起、換不起房屋的原因與房價過高有關，政府應透過房市管控政策(租稅、金融等)，減少投機炒作哄抬價格情形，促進房價與負擔合理化

28

五、結語

- 初步發現及課題
- 後續研究



29

初步發現及課題

- ❖ 因高度重視房地產所有權，臺灣居住權屬呈現極化現象
 - 高達85%為自有住宅，租賃住宅僅占約10%，迥異於國外租購結構
- ❖ 在無自有住宅者中，約有一半(約55萬戶)家戶想購屋，針對當中購屋負擔能力較高者，除了傳統購屋貸款利息補貼，政府應思考如何協助其購買到適合的住宅
 - 政府除以房市管控政策，促使房市穩健發展、房價水準合理化之外，是否可能透過租稅減免或融資優惠，鼓勵民間企業投入私人土地和資源，興建符合適居水準之住宅並以合理價格出售？
- ❖ 臺灣具「大市場、小政府」之結構，過去乃由市場主導房市發展，政府介入無法有效解決市場失靈問題，因此國外經驗較難借鏡和調整引入，應思考發展一套適合臺灣國情與制度結構之住宅政策

30

後續研究

- ❖ 探討政府在預算有限情況下，如何依據人民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
 - 如何透過政府工具達成權屬中立目標
 - 建構住宅補貼資源配置之策略與建議

31

- ◆ 購屋租屋不偏廢
- ◆ 擁房的效益不宜高估
- ◆ 租屋市場的效益宜被彰顯
 - 社會融合促進
 - 勞動移動力提升



Thank You !

【學術引用敬請按以下方式】

國立臺灣大學公共政策與法律研究中心 編。(2016/11/03)。落實台灣居住正義之政策工具研究與運用之講座暨座談會【分配正義：權屬中立之學理探討】(第 1~47 頁)，臺北：國立臺灣大學公共政策與法律研究中心。

【本手冊全文可至以下網址下載】

<http://ppt.cc/LG7HY>



