

落實臺灣居住正義之政策工具研究與運用第一場講座暨座談會

分配正義：權屬中立之學理探討 會議討論內容摘錄

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)

壹、致詞

國立臺灣大學公共政策與法律研究中心 陳正倉執行長



照片 01：國立臺灣大學公共政策與法律研究中心 陳正倉執行長

感謝各位今日與會參加落實臺灣居住正義之政策工具研究與運用第一場講座暨座談會。一般民眾皆認為臺灣房價過高，壓得喘不過氣，臺灣大學公共政策與法律研究中心也覺得此問題相當重要，故跟張金鶚教授、江瑞祥副執行長等一起來研究。我認為，房屋的目的地用來居住，不是用來炒作投機的，隨著人口增加，從經濟的角度來看，自然會上漲，但房屋不僅是一般商品，因為居住作為一種人權，故不該以純粹經濟學上角度思考，今日結合各位學者專家共同探討，歡迎大家共同討論。

貳、講座

長榮大學土地開發學系 謝博明副教授：



照片 02：長榮大學土地開發學系 謝博明副教授

今日報告的主題有 5 大項，分別為：居住正義與分配正義、當前住宅與分配問題、分配正義的政策概念、住宅政策改革之議題以及簡要結論。

首先，「居住正義」對照到英文即為「housing Justice」，而其定義即為：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，且住得有尊嚴。故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。而「居住正義」又可再細分為分配正義、制度正義、空間正義 3 大面向，本次著重於「分配正義」之探討，所謂分配正義，即為「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」，又可從「水平式分配公平」、「垂直式分配公平」觀之，「水平式分配公平」重視「同等級受補助者獲得補助機會相等」；而「垂直式分配公平」則看重「將補助的資源優先分配給最需要補助者」。

其二，在就當前住宅與分配問題進行報告，從近幾年看來住宅權屬的所得極化現象，出現以下現象：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%；臺灣中高所得家庭的住宅自有率為 93.32%，而低所得家庭僅為 77.94%。針對這些現象，臺灣各級政府也有透過一些政策手段企圖改善之，如：住宅補貼等，但住宅補貼的城鄉差異，並未紓解城鄉發展失衡的情形，也導致無法落實分配正義。

其三，分配正義中很重要之概念為「權屬中立」(tenure neutrality)，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；住宅政策之設計應為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；而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，如：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，當然，目前具體落實上，尚未看到各國之具體作法。

其四，針對住宅政策改革之議題，最近《住宅法》修正草案亦有與分配政亦較有關之修正，如：中央主管機關應成為政策執行者、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等。不過，中央與地方的政策執行協調性、社會住宅發展不均衡等，仍有待各級政府努力。

最後，因過去臺灣之住宅議題採取「大市場小政府的思維與治理模式」，故引進必要資源成為推動社會住宅關鍵因素。但也要注意社會住宅「量的不足與迷思」，即除了考量北部需要外，也應兼顧中南部社會住宅潛在需求，此外，也須要各級政府持續投入更多的住宅補貼與分配的調查與研究等，供各界與政府參考。

參、座談會

【按發言先後順序排列】

財團法人國土規劃及不動產資訊中心 江瑞祥副執行長：



照片 04：財團法人國土規劃及不動產資訊中心 江瑞祥副執行長

謝謝各位學者專家以及與會貴賓蒞臨。中心這邊代表研究團隊針對目前研究近況與各位分享。首先，從臺灣居住政策上觀之，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，而臺灣目前居住政策措施包含協助有租屋需求者、協助弱勢購屋需求者、維護一定居住品質。

而「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；具體而言，即讓全體國人均能「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，其內容又可歸納為分配正義、制度正義、空間正義三大塊，本次著重於「分配正義」探討。「分配正義」在歐洲概念上，乃指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。故分配正義其中之重要概念即為「權屬中立」(tenure neutral)，乃指「租賃與持有相同品質之房屋應有平等的成本」，即不同之房屋使用者其「使用者成本」應當相同。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。

臺灣住宅供給結構以「購屋市場」為主；另住宅需求結構以「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。臺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。

未來，我們將持續探討，特別在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。感謝大家。

政治大學地政學系 張金鶚特聘教授：



照片 05：政治大學地政學系 張金鶚特聘教授

1. 各界對於居住正義的理想和目標，在概念上其實相當接近，在作法上卻有很大差別，但政府的執行策略與推動政策的決心才是落實居住正義的關鍵。各界對於住宅的本質是商品或人民安身立命之所，很難達成共識，多從各自立場或基於利益考量，而造成政治角力問題；然而，來自各界對於居住正義認知的覺醒所產生的不同層面之政治壓力，將成為政府相關政策的推進力。
2. 政府住宅資源如何分配確實是關鍵，就目前購屋市場占住宅存量比超過

80%，租賃市場近二成，社會住宅不到 1%的情況下，政府均須有適度比例的資源投入，而不應將有限資源過度配置在興辦社會住宅上，尤其針對購屋市場的問題必須有積極作為，不論房市稅制改革和金融管制措施、投機與不實銷售行為的查核、必要立法或修法，以及提升老舊住宅品質政策如老屋健檢、都市更新等，均需大量資源的投入；此外，如何從本質上健全租賃市場的發展，亦應為施政重點。臺灣大市場、小政府的結構及有土斯有財的傳統觀念，可能不利於未來政府住宅政策的推動，應從短中長期提出因應作法。

3. 權屬中立的理想可能較難以達成，因為弱勢族群的權屬選擇相對受限，例如購屋可能不會是低收入者能夠選擇的方案之一。分配正義應從住宅品質、所得負擔和持有成本的角度探討，因應區域間發展的差異，應有不同的住宅補貼資源投入量和作法上的調整，政府如何提供多元選擇、讓市場有更多的良性競爭，將是關鍵。

臺灣大學建築與城鄉研究所 華昌宜退休教授：



照片 06：臺灣大學建築與城鄉研究所 華昌宜退休教授

1. 臺灣的分配正義包含了程序正義課題，空間正義則是效率對抗公平的課題。

2. 聯合國對於適足居住權的闡釋，主要可從人權和經社權 2 面向探討。
3. 各國居住不正義問題可能隨著國家自由經濟的發展而愈來愈嚴重，臺灣政府預計在 8 年內推出 20 萬戶社會住宅，可能無法有效解決弱勢居住問題。

長榮大學土地開發學系 謝博明副教授：

1. 居住正義的相關政策如何執行是關鍵。尤其各地方政府對於住宅政策的認知，南北差異頗大，如何因應區域發展的差異來調整政策作法，是重要的課題。
2. 南部租賃市場規模太小，需求亦相對被壓抑，弱勢民眾縱使申請到租金補貼，也不一定租得到適合的住宅，希望政府可以正視此問題並予協助。
3. 對學者而言，住宅問題需透過研究尋求適合的解決方法；欲找出造成住宅問題的背後原因，需有適當的資料加以分析，但現階段可供分析的基礎資料相當欠缺，期待政府未來可更支持住宅資訊的公布和基礎資料的調查和產製。

OURs 專業者都市改革組織 彭揚凱秘書長：



照片 07：OURs 專業者都市改革組織 彭揚凱秘書長

1. 羅爾斯 (Rawls) 提出的正義論中對於平等自由主義的哲學闡述，挑戰過去功利主義的國家中立概念，羅爾斯反對從最大化角度思考，功利主義只關心如何最大化全體福利，故在此原則下，不會特別處理分配問題。以及桑德爾 (Sandel) 對於正義原則的思辯，為近代討論正義議題的學者中，普遍被認為是合理且可被接受的詮釋。羅爾斯所提「無知之幕」思想實驗概念，目的在於遮蔽立約者的特殊資訊，以避免各人傾向自己的偶然地位，其認為透過一個公平的程序，理性者可尋求受一致性認同的正義原則。因此，針對不同位置的關係者，政府應有不同的機制設計與規劃；然而，國家的實質運作通常並非如此，理想很難被具體落實。
2. 政府難以提供中性的政策框架，政策的推動往往是社會鬥爭的過程。政府是否有足夠的能量和機會去作改變？以及如何尋求有效的途徑去作？均是改革的關鍵。
3. 不動產具有消費和投資的雙重性，政府的住宅政策應有其一致性的定位，然而目前住宅政策並未有一套合理的體系，很多政策的推動方式往往與其原始目標無法相符，或有所矛盾。

內政部營建署 陳淑娟副組長：



照片 08：內政部營建署 陳淑娟副組長

1. 政府住宅政策長期以來會隨著民眾居住權屬和市場狀況作調整，如早期因住宅自有率低，由政府興建提供出售型國宅；後來轉變成提供購置住宅貸款利息補貼等優惠房貸政策，減輕民眾購屋負擔；近年來則因住宅自有率已相當高，政府政策重點轉變為對弱勢家戶的協助策略，如租金補貼和社會住宅，並致力於提供多元的居住協助措施，並重視居住品質的提升，例如近期推出的安家固園計畫，規劃「老舊建築物耐震評估補強」及「土壤液化潛勢區防治改善」等相關推動措施。
2. 政府各項住宅補貼和居住協助措施，均有設定排富條款，且住宅法修正草案中，已通過社會住宅提供給弱勢族群居住之比例由 10%提高至 30%，某種程度上亦有助於居住正義的落實。經統計發現，臺北市公營住宅入住者中約有 70%為弱勢族群，租金補貼核准戶中約有 50%為弱勢族群，顯示現行政府相關住宅協助及補貼政策，實際照顧到的弱勢族群比例高於原先預估值。
3. 八年內推出 20 萬戶社會住宅，是政府政策的目標值。因新建型社會住宅成本相當高，造成政府財政負擔，因此在土地取得上會朝向無償撥用以及長期租用取代價購的方式。此外，在 20 萬戶中，預計 8 萬戶為包租代管，並以民國 109 年提供達 8 萬戶、113 年提供達 20 萬戶為目標。

成功大學都市計畫學系 陳彥仲特聘教授：



照片 09：成功大學都市計畫學系 陳彥仲特聘教授

1. 正義是政策和價值取向的課題，但價值取向會因人而異。
2. 分配的程序很重要，但公平且均等的分配的結果很難實現。例如政府的青年安心成家方案，對於青年有年齡上的限制，但對於 50 歲上下的壯年族群而言，可能因工作調整而有換屋需求，但卻因年齡不符而不適用此方案，有年齡差別待遇問題，故應先重視分配正義的過程。此外，也應思考提高不同地區發展不均問題，例如：將更多就業機會帶到中南部縣市。
3. 社會住宅興建成本太高，政府應思考如何促使既有空屋有效運用的方法，例如透過課稅。
4. 社會住宅需求者真正的需求為何？真正需要政府協助的對象為何？是否有過度補貼的問題？因政府資源有限，應考慮優先協助所得最低的 1%~2% 弱勢對象。
5. 「華人家庭動態資料庫」(Panel Study of Family Dynamics, PSFD) 是目前相當重要的研究基礎資料，但政府卻沒有針對以「住宅」為主體之統計，即以住宅全生命週期的追蹤式調查，若未來有此調查，可結合住戶家庭調查，瞭解住宅在哪幾段時期有人居住、被何種家庭居住、居住多久、歷次購買價格等資訊，相信對於未來的學術研究和政策貢獻有很大助益。

政治大學地政學系 江穎慧助理教授：



照片 10：政治大學地政學系 江穎慧助理教授

1. 亞洲國家之傳統觀念與歐洲之權屬中立觀念不同，故改變並不容易，當民眾面對的選擇變多，想法也可能跟著改變。學者和改革相關組織所能作的，就是提出不同面向的論述和倡議，透過一次次的討論和激辯，讓住宅問題被大眾關注、被政府正視，才有逐漸改變和改善的機會。
2. 非都會區也會有住宅問題，或不同身分的族群也會有特殊的住宅問題，因此政府應採取不同的政策工具。
3. 未來應思考公私部門間的合作與資源分配的方式，尤其是私人企業、NPOs、NGOs 的投入，是重要課題。

臺灣大學建築與城鄉研究所 黃麗玲副教授：



照片 11：臺灣大學建築與城鄉研究所 黃麗玲副教授

1. 我們看到國外文獻對權屬中立之文獻認為其定義為「租賃與持有相同品質之房屋應有平等的成本」，其實隱含很基進的人權、住宅權觀念。「tenure」在歐洲國家之概念與亞洲國家日本、韓國、香港、新加坡等所講之「所有權」(ownership)不同。「tenure」指涉「人和住宅、土地之關係」，故其指涉具體內容可包含租賃、所有權等，若套用至亞洲，權屬中立可包含違建、非正式住宅、共有、祭祀公業...等。甚至可將臺灣過去的「違建」視為第一代的社會住宅。
2. 先進資本主義國家，資本主義跳躍發展通常源自「技術創新」，但臺灣近年來資本的積累反而以房地產為主，而臺灣政府竟然還視這種方式為促進經濟進步之解方，忽略其中之內部負面成本。房地產不應被完全視為商品看待，尤其臺灣過去有太多資源被投入到不動產中。
3. 臺灣公部門住宅政策的創新能力有逐漸下滑的隱憂，相較於韓國、日本等許多創新作法，須要好好努力。

照片 10：與會狀況全景

