

落實臺灣居住正義之政策工具研究與運用

第二場座談會

制度正義：

居住協助策略與方案選擇機制探討

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 15 日

大綱



台灣住宅政策



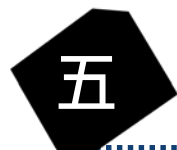
居住之制度正義



弱勢族群居住需求與問題



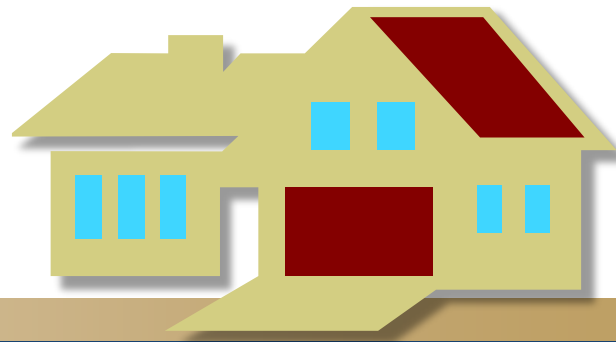
居住協助策略與方案選擇機制



結語

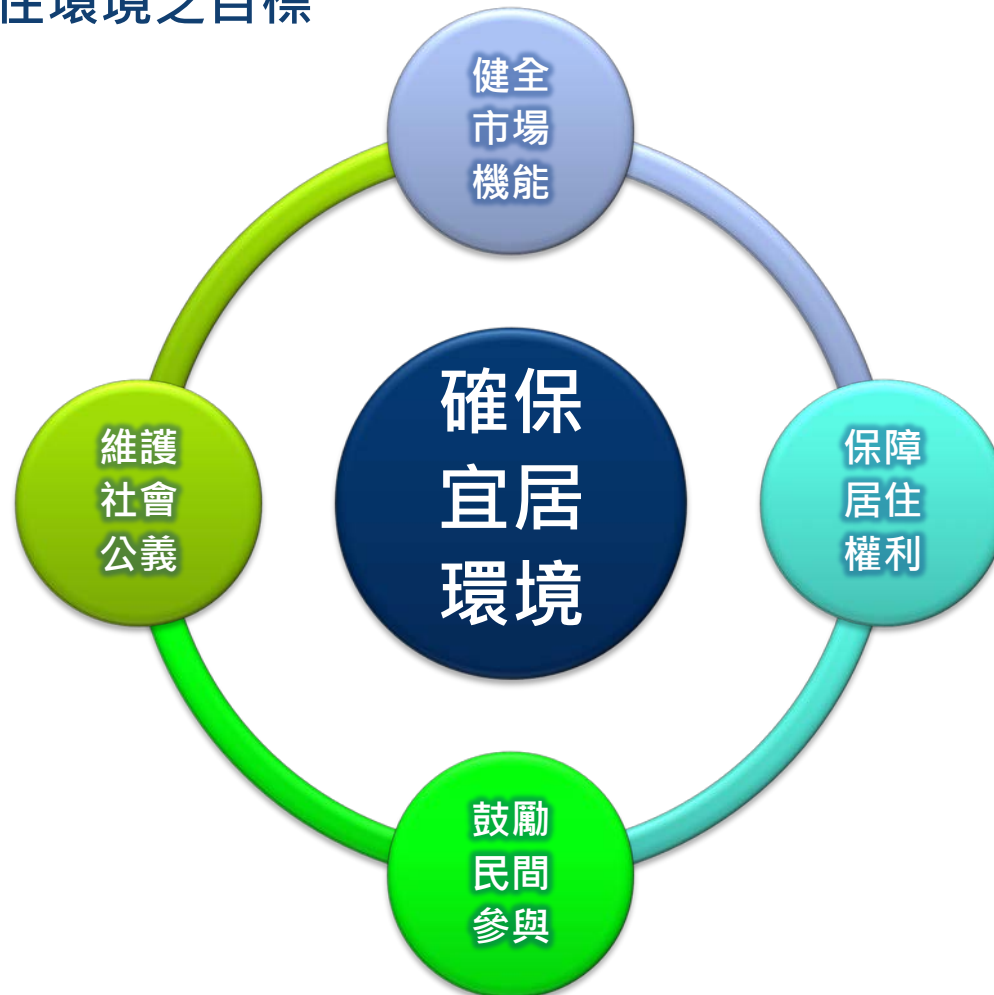
一、台灣住宅政策

- 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



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



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

包含社會住宅、
住宅補貼及各種
居住協助

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

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

住宅政策主要措施



協助無力購屋者

- 租金補貼
- 社會住宅
- 租屋服務平台



中低收入無自有住宅者

- 財政部青年首購優貸方案
- 自購住宅貸款利息補貼



- 長者及行動不便者
- 一定年限舊式建築物

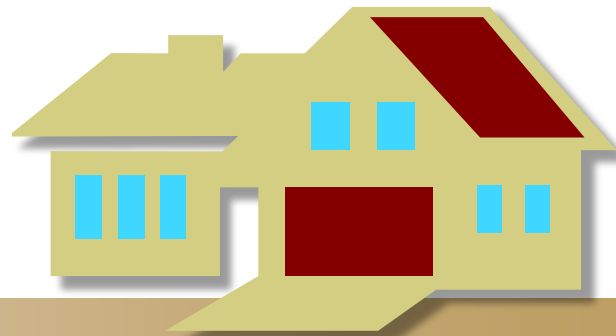
- 住宅無障礙設施改善
- 住宅結構安全評估及補強
- 積極推動都市更新

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

二、居住之制度正義

- 居住正義之意涵
- 居住正義之研究取向
- 政府制度落實居住正義之義務責任
- 制度正義之概念
- 制度正義之政策意涵



居住正義之意涵

- 社會、環境上的公平
- 住宅利益的公正分配
- 城市與都市化過程中集體公民權的落實

Gurstein & Young, 2013

- 住者適其屋
- 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

張金鶚 · 2016

❖ 本研究對居住正義之詮釋

居住正義

政府抱持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

在道德基礎上公正而合理地分配住宅資源

保障人民基本的居住權利

讓人民安心、安全且有尊嚴地住在適居之居所

居住正義之研究取向



政府制度落實居住正義之義務責任 (UN, 2014)

尊重義務

- 國家應**避免**直接或間接干預居住權的享有，如保障特定群體的家園及產權安全、恢復特定群體的住宅及土地

保護義務

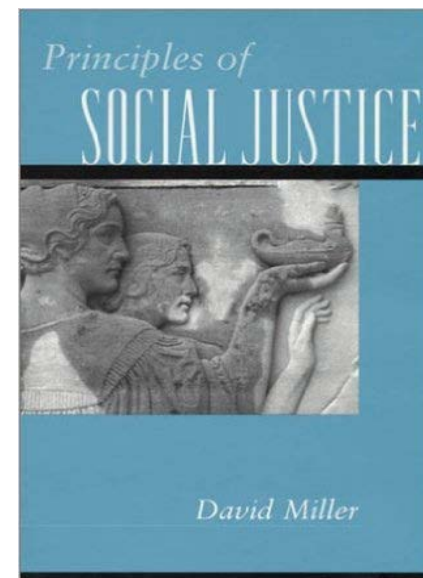
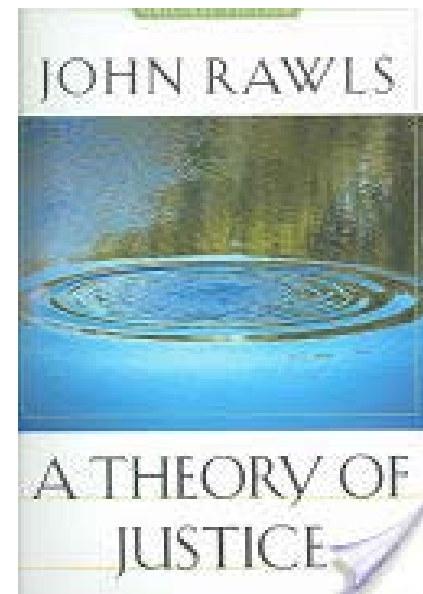
- 國家應**防止**經濟個體扭曲居住權（如業主、開發商、地主、企業等），如健全租屋市場確保居住基本服務、提供住宅金融協助等

履行義務

- 國家應**採取**適當的立法行政、預算司法等措施以充分實現居住權，如制定國家住宅政策、以住宅補貼協助無力獲得住宅的個人或群體等

制度正義之概念

- ❖ 正義的概念：一套社會制度不應對人作「任意區分」並以此進行分配、分配需要「公平」(John Rawls, 1971)
- ❖ 公共政策如果要符合社會正義的要求，最少要作到「**相同對待相同的個體，不同對待不同的個體**」(treat like cases alike and different cases differently ; Anderson, 1979)
- ❖ 一個制度的正義性關乎所牽涉的程序、結果及制度內個人行為的正義性
- ❖ **應得、需要及平等三項原則**是用以評斷社會制度是否合乎正義的(David Miller, 1999)



制度正義之概念

水平式分配公平

- 同等級受補助者獲得補助機會相等

垂直式分配公平

- **不同經濟地位者，給予不同的補助**
- 將補助的資源優先分配給最需要補助者，且越需要被補助者，獲得較多的補助

(謝博明，2016.11.3)

❖ 制度正義

針對不同社會經濟弱勢家庭住宅需求，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

制度正義之政策意涵—導入制度經濟學觀點

資產專用性 (assets specific) (Williamson, 1996)

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

- 生產相關廠商需設立在緊鄰的區位，以減少庫存及運輸費用

區位專用性

- 特製機器設備，僅能用於生產某一產品或服務

實物資產專用性

- 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

人力資本專用性

- 為特定客戶的需求，製作機器設備或投資於一般性資產

奉獻資產
(客製化)

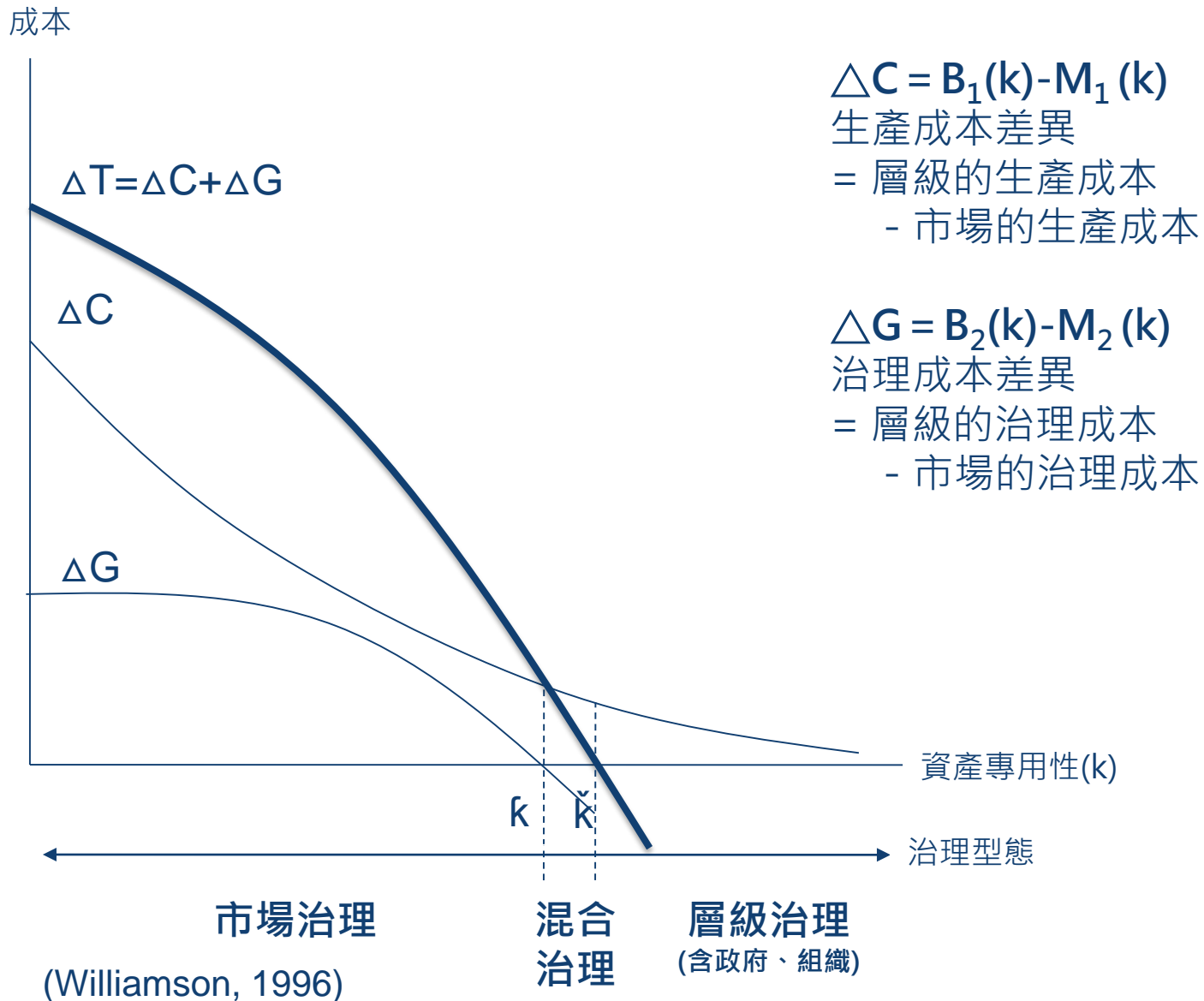
- 如組織或產品的品牌、商譽等

品牌資本

- 在上中下游生產活動中，時效性、協調性是維持作業流暢的主因

時效專用性

制度正義之政策意涵—導入制度經濟學觀點



制度正義之政策意涵—導入制度經濟學觀點

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)	
	經常性		雙邊治理 (關係契約) (如出租國宅、機構照顧)	統一治理 (垂直整合) (如社會住宅)

(Williamson, 1998.)

制度正義之政策意涵—導入制度經濟學觀點

- ❖ 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

交易成本

1 人民取得政府資源

- 取得政府資訊成本
- 申請及取得政府資源成本
- 與政府協商成本

2 政府提供資源

- 取得需求資訊成本
- 與利害關係人協商成本
- 決定及執行政策成本

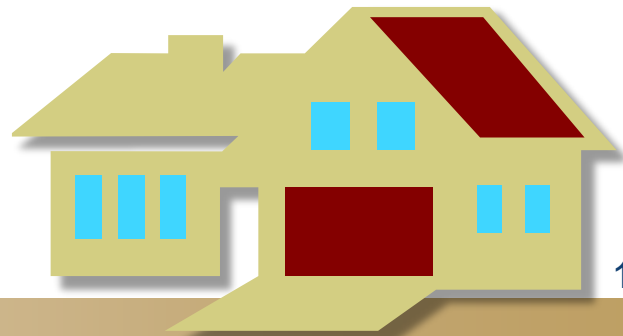
不同社群的人們能以交易成本最低的方式選擇、獲得自己需求的居住協助，以使自己效用最大化

制度正義

政府能以最低交易成本的方式，建立、運作住宅相關制度，且按資產專用性給予不同社群所需的居住協助

三、弱勢族群居住需求與問題

- 弱勢族群有哪些類型？
- 弱勢族群有何居住需求？
- 政府資源適合哪些族群？
- 政府措施能否使弱勢族群安居？



弱勢族群有哪些類型？

社會經濟弱勢族群

(住宅法11類)

1. 主要族群：
原住民、身心障礙者、
65歲以上老人、低收入戶
2. 其他特殊情形或身分族群
特殊境遇家庭
受家暴或性侵之受害者及子女
育有未成年子女3人以上
於安置教養機構或寄養家庭
結束安置無法返家，未滿25歲
感染人類免疫缺乏病毒者或
罹患後天免疫缺乏症候群者
災民、遊民

住宅 需求

青年族群

1. 非住宅法11類
2. 特定年齡範圍

1. 不屬法定照顧族群
2. 移動性高
3. 戶籍在，人不在

重複定義

定義不明

弱勢族群有何居住需求？

• 低收獨居老人、身障者

- 社會住宅、租屋媒合、租金補貼
- 醫療、長照、居家服務、教育

• 特殊境遇家庭

- 社會住宅、租屋媒合、租金補貼

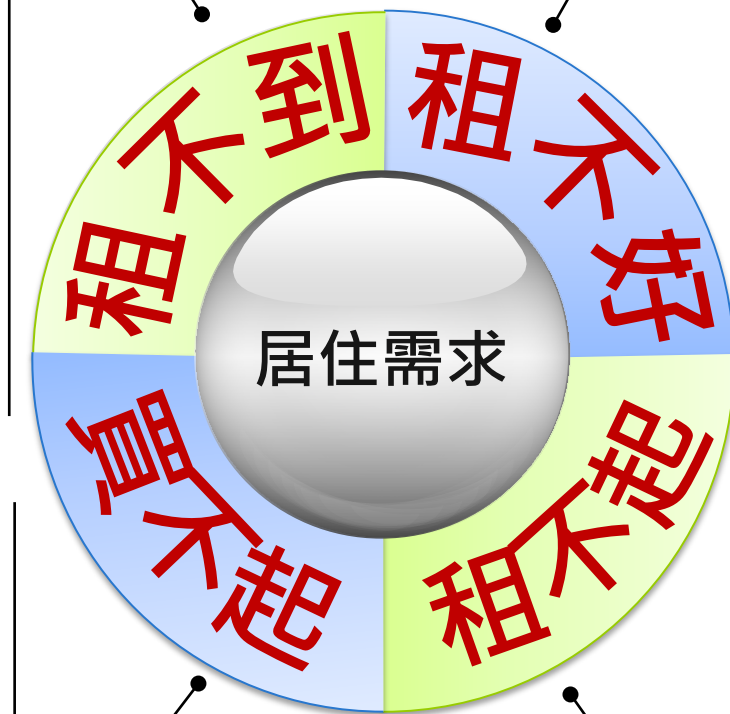
• 遊民

- 臨時安置

• 青年、原住民、育有未成年子女3人以上家庭

- 購屋補貼、合宜住宅
- 就學、就業輔導

不僅住宅或補貼，
更需就業、就學、
就養及生活協助



• 中低收身障者、老人

- 社會住宅、租屋媒合、租金補貼
- 住宅修繕或設施補助

• 災民

- 臨時安置、社會住宅
- 租金補貼、租屋媒合
- 住宅修繕或設施補助
- 就業、就學、金融及生活輔導

• 低收入戶、家暴及性侵受害者、寄養家庭結束未滿25歲者

- 社會住宅、租金補貼、租屋媒合
- 就業、金融及生活輔導

政府資源適合哪些族群？

項目		住宅補貼					租屋服務		多元協助			公共住宅		
		住宅設備(施)補助	租金補貼	購屋貸款利息補	住宅修繕貸款利息補貼	修繕住宅補助	建購住宅補貼	租屋平臺	包租代管	緊急庇護	臨時安置	機構照護	社會住宅	合宜住宅
買不起	青年		√				√	√				√	√	√
	原住民		√			√	√	√				√		
	育有未成年子女3人以上家庭		√				√	√				√		
租不到	低收獨居老人	√	√			√	√		√		√	√		
	低收身障者	√	√	√			√	√	√		√	√		
	特殊境遇家庭		√					√	√		√	√		
	遊民							√		√		√		
租不起	低收入戶		√	√	√	√	√					√		
	家暴及性侵受害者								√			√		
	寄養家庭結束未滿25歲者							√		√		√		
租不好	中低收身障	√	√	√	√		√					√		
	中低收老人	√	√			√	√	√				√		
	災民		√	√	√	√	√					√		

政府措施能否使弱勢族群安居？

租屋市場

- 黑心房東與惡房客，無專法管理
- 居住品質低落、欠缺無障礙設施

租屋平台

- 房東出租意願低，成效不彰
- 弱勢族群支付能力差，易有租屋糾紛，媒合不易

租金補貼

- 不同所得補貼額度相同
- 特殊情形或身分優先性，但互相競爭
- 供不應求，員額有限
- 存在城鄉差異（都會區獲得家戶較多）

購屋補貼

- 過度倚重長期購屋利息補貼
- 可負擔住宅供給缺乏
- 業者缺乏提供合理價位適居住宅之誘因

政府措施能否使弱勢族群安居？

多元協助

- 居住歧視及排擠(如老人、原住民、遊民)
- 老舊房屋居住品質與安全堪憂
- 缺乏社會企業或社福機構協助脫貧
- 居住服務人才不足(如居家服務、醫療照護、就業輔導、金融輔導、生活諮詢)
- 各部會居住協助措施待整合

文化需求

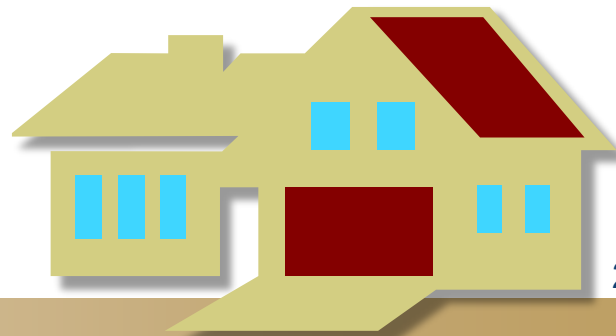
- 自建房屋需求被忽視(如原住民、偏鄉居民)
- 原鄉建地不足、既有建築合法化
- 特殊文化需求被忽視(如原民特色住宅、都會聚落)
- 迫遷戶、災民難獲安居(如受災部落集體安置)

社會住宅

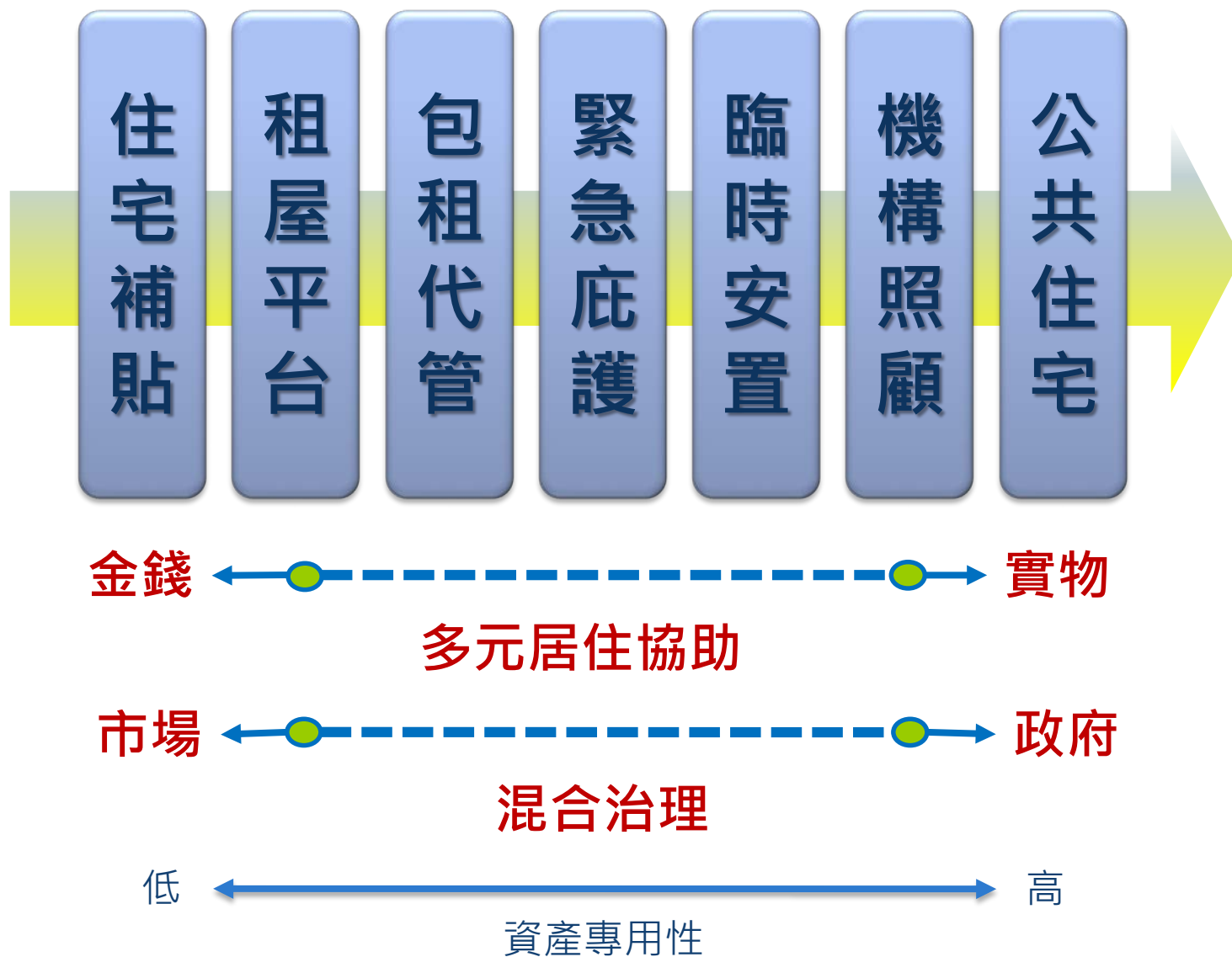
- 土地取得困難，供給嚴重不足，興辦重北輕南
- 弱勢保障比例有限，未定各類型可獲得比例
- 欠慮弱勢的工作、生活、文化需求，其未必願意入住
- 收費準標較高，並非所有弱勢可負擔
- 社會融合機制待建立，缺乏社福、外展服務等資源結合
- 特定群體專屬社宅興辦欠缺誘因 (如高齡、原住民社宅)

四、居住協助策略與方案選擇機制

- 初步發現及課題
- 後續研究



資產專用性將決定居住協助-弱勢族群角度



資產專用性將決定居住協助-弱勢族群角度

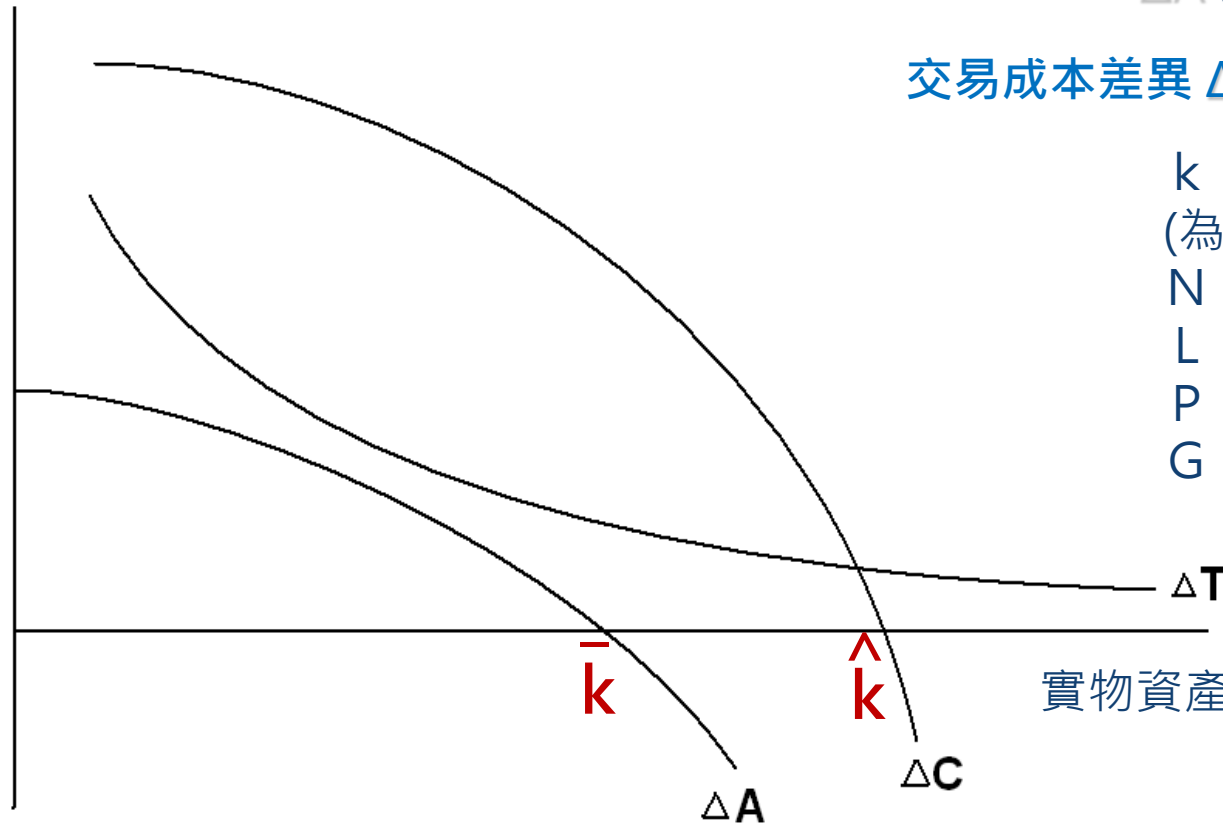
需求者的交易成本

技術效率 $\Delta T(k) = PN(k) - PL(k)$

溝通效率 $\Delta A(k) = GN(k) - GL(k)$

交易成本差異 $\Delta C = \Delta T + \Delta A$

k : 實物資產專用性
(為生產特定服務而投資)
 N : 實物協助
 L : 金錢協助
 P : 執行成本
 G : 溝通成本



金錢



實物

多元居住協助

註：不同的個人、群體
取得各種居住協助
之交易成本會有所
不同，故 ΔC 、 ΔT
 ΔA 有所差異

資產專用性(k)將決定居住協助-政府角度

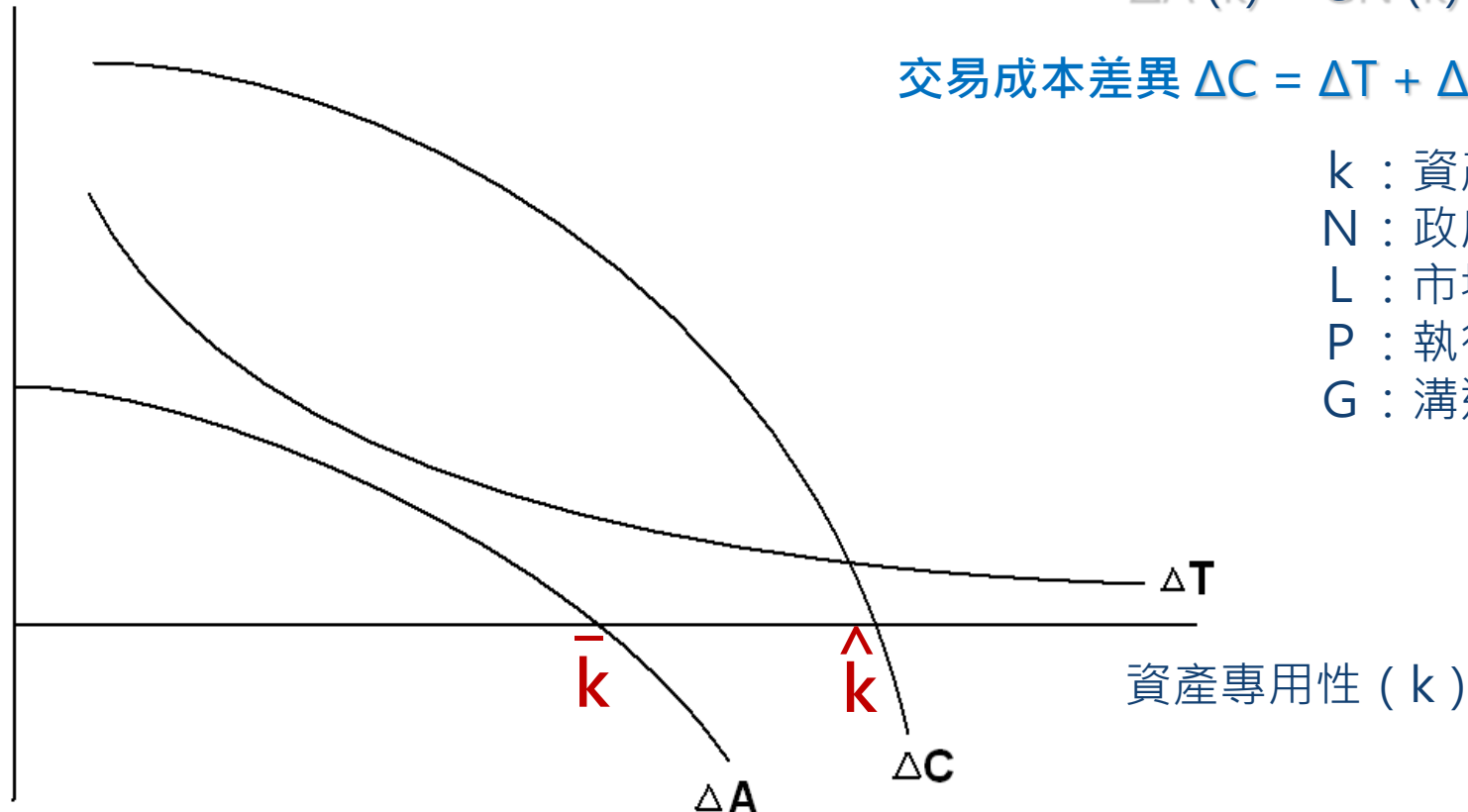
需求者的交易成本

技術效率 $\Delta T(k) = PN(k) - PL(k)$

溝通效率 $\Delta A(k) = GN(k) - GL(k)$

交易成本差異 $\Delta C = \Delta T + \Delta A$

k : 資產專用性
N : 政府治理
L : 市場治理
P : 執行成本
G : 溝通成本



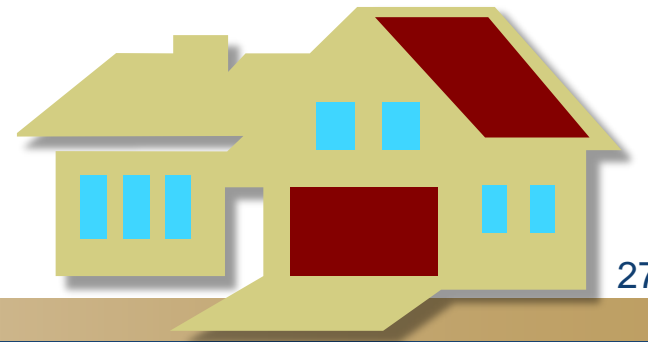
市場治理

政府治理

混合治理

五、結語

- 初步發現及課題
- 後續研究



初步發現及課題

- ❖ 弱勢族群租屋需求大於購屋需求
- ❖ 政府措施重視水平式的分配公平，未充分考量垂直式的分配公平
 - 不同經濟地位者，給予相同的補助（如臺北市租金補貼每月每戶最高5,000元、新北市或台北市不論身份的社會住宅租期相同）
- ❖ 政府措施類型、員額有限，不同弱勢族群之間相互競爭
- ❖ 政府未考量不同群體的全方位、全生命需求特性，而提供相同居住協助，故弱勢族群未必能獲得其需求的居住協助
 - 如高齡社宅，但未考量老人與家人共居的需求、社會網絡需求
 - 如社宅建於市中心，未考量生活成本、就業機會，弱勢族群未必能負擔
- ❖ 居住措施尚未分類客製，使弱勢族群需求未必受惠
- ❖ 既有居住措施，欠缺配合就業、就學、就養、生活協助措施，不足以使弱勢族群效用最大化

後續研究

如何能以交易成本最低的方式選擇、獲得自己需求的居住協助，以使自己的效用實現最大化？

針對不同的弱勢族群，政府如何公平地提供其應得、需求的居住協助，協助其享有適宜的住宅與居住環境？