

落實臺灣居住正義之政策工具研究與運用第二場講座暨座談會

制度正義：居住協助策略與方案選擇機制探討

會議討論內容摘錄

時間：2016 年 11 月 15 日 (二) 13:00~16:15

地點：臺大校友會館 4 樓會議室 (臺北市濟南路一段 2 之 1 號)

壹、開幕致詞

臺灣大學公共政策與法律研究中心 陳正倉執行長



照片 01：臺灣大學公共政策與法律研究中心 陳正倉執行長

感謝各位今日再次參加落實臺灣居住正義之政策工具研究與運用第二場講座暨座談會。上次我們討論了居住正義的分配正義。今日，我們的主題進入居住正義中的「制度正義」階段，政府針對居住協助，如何透過不同的政策協助，才能滿足不同身份、地區的民眾需求，進而達成制度正義。我還是認為，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

崑山科技大學房地產開發與管理系 顏聰玲副教授



照片 02：崑山科技大學房地產開發與管理系 顏聰玲副教授

居住正義包含分配正義、制度正義、空間正義等 3 大面向，其中今天談的制度正義，重點即在同一住宅政策可否「一體適用」？而未來會提到之空間正義，套用至臺灣即是「不同區域」之居住是否皆公平？如臺北與臺南之落差，導致居住落差嚴重，南部空屋很多，業界也面臨到房地產不景氣，但更重要的是南部欠缺好的就業機會，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。到底居住正義適用誰？每個人對此認知不同，有人專門投資房地產，炒作房地產，以房地產作為獲利對象，當然是居住正義要限制的對象。但有土斯有財之觀念，擁有房屋者當然也不希望自己持有之房屋價值不要下跌太多。

而我認為，所謂居住正義不僅止於人民的居住權，更需考量適足住房權，此外還須考量不被侵犯、住得自在、住得安心，但目前人民與政府對於居住權與適足住房權的認定不同，因此居住正義五法須要有不同程度修正，朝居住正義方向努力。

多元居住正義觀點下，多元之對象有一般社會大眾、自有房屋者、有能力買但選擇租、無能力購買而僅能選擇租屋，當然，我認為可以再區分更多之分類對象，精確釐清後，才更能達成居住正義。而臺灣住宅自有率因為主計總處採用抽樣調查，且無法確定戶內成員與工作地之差別、居住面積分析等，這些統計問題導致住宅自有率之數據並無法確認其真實度。而各國之調查，特別在東亞國家來看，若以主計總處之住宅自有率來看，為東亞國家最高，照理說不用這麼多住宅；若以歐洲國家案例來看，住宅自有率較低之國家，社會住宅需求度較低，而特別在匈牙利、立陶宛等前社會主義國家，社會住宅比例約3%左右，對照荷蘭之32%，差異甚大。

接下來，要談到到底「誰」需要社會住宅？誰才是社會住宅的真正需求者？社會若存在著「富人住豪宅，窮人住陋室，甚或無家可歸」等現象，則不符合居住正義的社會，也不是一個合乎公理正義的社會。我認為無殼蝸牛、蟻族、街友等需要協助，不是「大家都一樣」，每個人都均有才公平的齊頭式平等，而是保障弱勢群體的公平機會與參與權利。

另外，新蓋社會住宅我不反對，但不可能用單一新建住宅手段達成，從國外的案例看，社會住宅可扮演新穎潮流的住宅領導者。

而從治理類型與模式、治理工具與執政資源兩面向來看臺灣居住正義政策，如下圖所示，目前臺灣各級政府已經在法治治理上出抬許多政策，針對網路治理部分，也有部分實施，但針對公司治理、市場治理部分，公私協力的方式，是未來政府、民間都可以參與落實，以提升居住正義。

台灣住宅政策管理工具討論



		治理類型與模式			
		法制治理	公司治理	市場治理	網絡治理
治理工具與執政資源	組織	中央行政機關	半官方性質的房 屋委員會	公私協力辦理 住宅政策	住宅專責 機構
	權威	地政五法 (居住正義五法) 租金管制	授權社區住民 自主管理	原則仍以市場 機制為主	納入利害關 係人觀點
	財政	奢侈稅 實價課稅制度 房地合一稅制 精實地價查估	住宅補貼政策	購屋貸款 住宅券	民間成立的 住宅協會
	資訊	住宅資訊調查 機構	社會住宅去標籤 化的資訊競逐	行銷以租代買 的政策	住宅資訊 透明化

圖 01：治理類型與模式、治理工具與執政資源對照表

資料來源：顏聰玲副教授提供

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 03：財團法人國土規劃及不動產資訊中心 江瑞祥副執行長

感謝各位的與會，不同國家有不同之國情與背景，參考國外政策時也要考量政治經濟文化之不同。今日聚焦在制度正義，其重點又在如何透過不同制度工具選擇，讓居住協助可滿足不同族群需求，本次發表不在提供完美之政策配對結果，而是提供一套政策選擇之機制方案。

過去臺灣政策，其一是對租金之補貼，其二是提供國宅、優惠貸款等協助購宅政策，其三為維護居住品質之政策，如提供老屋修繕補助、都市更新等。但居住協助除了提供住宅以外，提供全方位居住項目也是未來應該思考處。

而弱勢者相較於中高階層族群，其對於生活、生產、生存之需求與中高階層族群不同，故政府落實居住正義應有 3 項義務，分別為：尊重義務（國家避免直接干預居住權）、保護義務（國家防止廠商干涉居住權）、履行義務（國家採取適當手段實現適足居住權）。依照學者 Anderson (1979) 之想法，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)。而本次居住正義主要從「垂直式」分配正義下手，即不同弱勢對象應有不同的政策對待方式，具體而言，不是所有弱勢族群都用租金補貼方式都能滿足其需求，應從應得、平等、需要等 3 面項衡量後，給予不同之政策工具。因此，制度正義之定義，應為「針對不同社會與經濟弱勢家庭的住宅需求，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」，而我們將從制度經濟學角度來達成制度正義，我們引用學者 Williamson (1996) 提出之「資產專用性」(assets specific) 概念，該資產轉用性定義為「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，若再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，我們可得到如下圖向，而這些面向可有不同之治理模式可供選擇判斷。

以上是拋出我們的想法，待會再請各位學者專家補充。

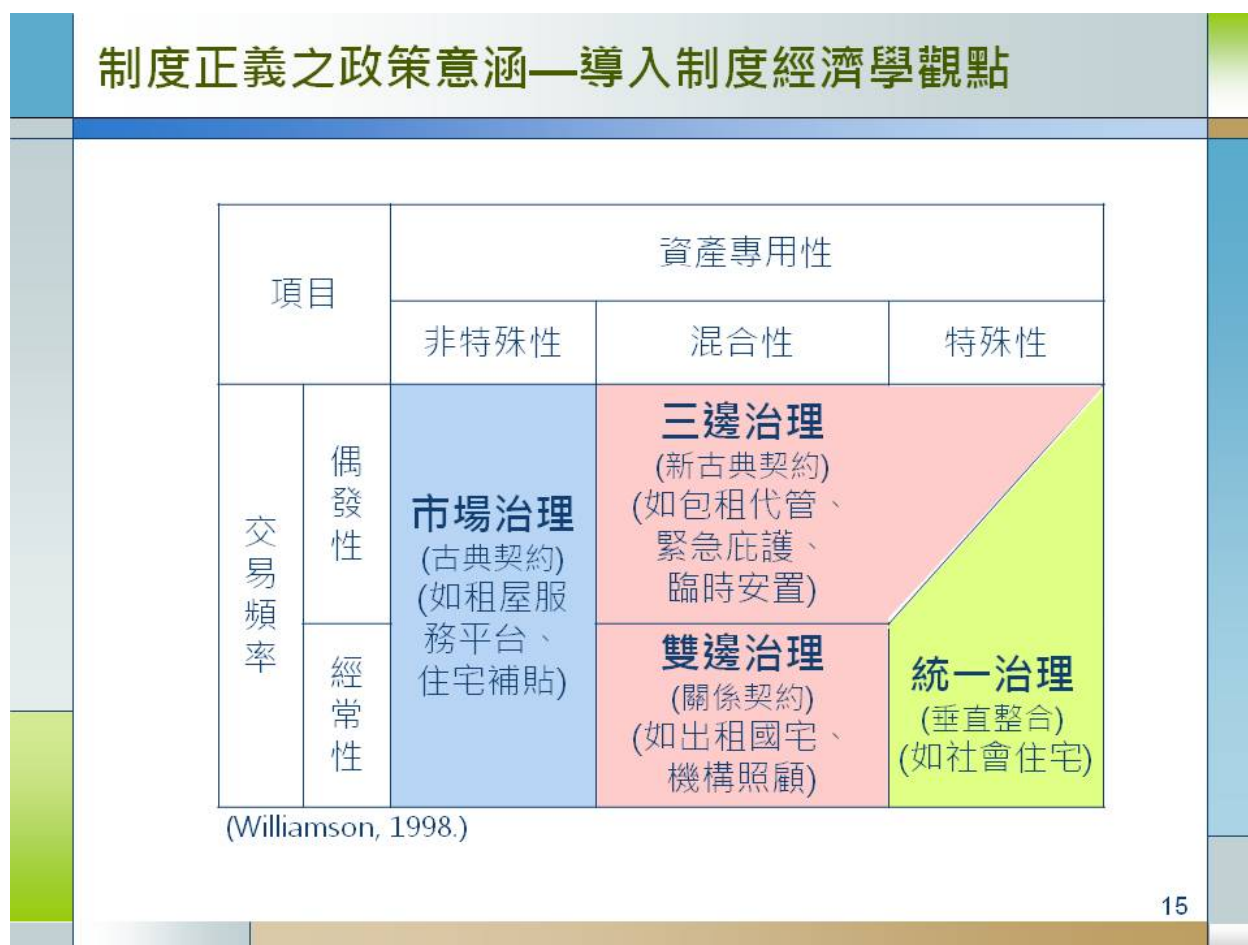


圖 02：制度經濟學「資產專用性」作為住宅政策工具選擇途徑



照片 04：臺灣大學建築與城鄉研究所 華昌宜退休教授

如何將學理之正義與實際之正義進行連結，學術上大家很常談到分配正義，另外有一種正義叫做「司法正義」(criminal justice)，某人犯罪後應有相當之處罰。而我對制度正義之定義，即為兼顧分配正義與程序正義，即是制度正義。再將此制度正義轉化至居住正義上。我提出 3 個重點，其一是蛋糕怎麼切的問題，切得過程要公開透明，就符合程序正義，而切的比例大小就是分配正義，可用「無知之幕」思考方式來達成分配正義與程序正義。

不過，也不是所有學者都同意政府政策介入後才能達成正義，堅持自由市場資本主義之經濟學者海耶克 (Friedrich August von Hayek) 就反對正義理論，其認為市場就如一種賽局一般，宣稱比賽的結果「公不公平」是沒有意義的，個體經過他們自身選擇和努力而在市場上所產生的結果是必然不可預測的，也因此而產生收入的分配不平均，宣稱差距「不公平」並無意義。

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

臺灣住宅市場只關注「持有」房屋，不關心居住品質、居住安定問題，如：老屋健檢就是維護居住品質，但臺灣各級政府做得不多。另外，只要達到程序正義，法律能夠保障相關程序，並將之公開透明，都才能夠繼續推展，但目前社會對於程序正義討論不多，導致都更無法進行之困境。

政府政策目標不在「打房」，而是維護市場正常運作，但臺灣政府於資訊公開上，政府投資非常不同，導致無法準確觀察市場是否「健全」。現在問題在市場分配失靈，政府應該要建立制度，改善市場失靈，但目前政府也失靈，導致現在住宅市場畸形。

如果市場資訊公開透明，房價自然就會正常。故在「大市場、小政府」的邏輯下，政府要健全、公開市場資訊，相關的政策也應以此為目標。臺灣過去因為房間持有成本過低，現在調整持有成本後，卻透過特定大戶稅金高漲來否定調整，其實是「積非成是」的想法。

而「住宅是為了居住」價值，如果像歐洲福利國家加值一樣，那麼住宅就應該是以居住為主，市場投資為輔，在此邏輯下，政府政策便會針對非自主住宅課較高稅金，需要社會凝聚這樣的共識。



照片 06：屏東大學不動產經營學系 黃名義副教授

臺灣市場運作較偏向凱因斯政府干預機制。從社會住宅議題，不同地區的持有成本有不同，同樣的社會住宅在中南部，可能財務自償率將不到 50%，故除了交易成本問題外，還有因區域不同而有財務成本的不同。加上公有土地興辦社會住宅標準不一，如：國防部眷村地都必須有償移轉，反而加深興辦社會住宅負擔。

另外，目前臺灣的房地稅制，也因為區域可支配所得不同，故對於中南部的實質負擔較多。而房屋標準單價 30 年後才首度調整，不應該用單一案例否定調高的必要。過去 12 年榮景的房地產開發商，現在出來抗議，過去怎麼都不吭聲。

市場運作當然回歸市場，但市場資訊不透明，政府仍有必要介入，以維持市場資訊透明。而實價登錄的目的當然是實價課稅，按照實價課稅的做法亦非常合理。

崔媽媽基金會 呂秉怡執行長



照片 07：崔媽媽基金會 呂秉怡執行長

政府的工具不光是興建住宅，還包含交通、都更等議題。例如交通政策整合配合，可以透過都市分散與跨域整合。另外，針對各地方政府皆有意成立住宅專責機構，也可從都市圈角度，跨縣市整合成單一專責機構，思考才會全面。

因為臺灣租屋市場不健全，造成臺灣民法的「契約自由原則」無法實際操作，「契約自由原則」的前提是建立在供給與需求資訊要透明的情況下才能有效運作，然目前實際上，房東掌握的資訊通常多於房客，導致法律看似公平自由，實際上卻非如此。我們認為，可透過導入第三方租賃信託，讓雙方都有一定保障，彼此公平分攤租賃風險。另外，房屋租賃保險的部分，亦可讓雙方增加其租賃房屋信用，而不敢恣意妄為，這些都需要政府制度思考。

針對社會住宅上，政策工具可在救濟面向努力，社會住宅成本花費最高，但所有需求者皆可利用，應該考慮其他的政策工具無法提供需求，具有緊急或特定弱勢族群，如：獨居老人、嚴重下肢障礙者，方才提供社會住宅。而非政府全面提供社會住宅，導致資源錯置，反而讓真正需求者無法使用，如：提供一般青年社會住宅，不如提供其租金補貼。另由專業者進行代租代管，的確有助於減少租賃雙方交易成本。另外，真的特定弱勢族群，提供之居住協助不應該互斥，如：提供獨居老人社會住宅，就不給予其租賃補貼；以及針對家暴者之臨時安置需求等。

而透過其他創新思考，結合居住協助，如以屋換屋等方式，將原有不適合居住的住宅，轉為適合其他族群居住之住宅。以及空餘屋的代租代管服務，可以讓更多中南部空屋增加利用。

逢甲大學土地管理學系 辛年豐助理教授



照片 08：逢甲大學土地管理學系 辛年豐助理教授

我從法治觀點來看，中華民國的憲法其實相當社會主義，對於正義的定義每個人定要可能不同，我認為透過 John Rawls「無知之幕」理論來達成正義目標，應是目前大家有共識之做法。

另從需求面來看，因為對正義的定義不同，例如：從身份別區分、地域別區分達成制度正義等。目前我國住宅法較偏向身份別的區分，但針對區域上，不同的地區的同樣身份別，其居住協助的需求會不同，故也應該考慮區域的不同。因此，不同地方針對其轄下所有的身份別給予彈性的決策空間。

而「居住權」區分為社會供給、防禦需要。法律上，除了分配正義外，尚有平均正義，例如雙方透過契約自由達成平均正義，但實際上因為資訊不對稱，導致落實平均正義有其困難，而導入公法上的行政程序原則、消費者保護法等，有助於解決實際落實平均正義。

崑山科技大學房地產開發與管理系 顏聰玲副教授



照片 09：崑山科技大學房地產開發與管理系 顏聰玲副教授

再補充對政策執行面的看法。特別是強化網絡治理，與民眾持續溝通，透過公聽會等方式與民眾溝通，減少政策執行時遭到可能的反對。此外，政府政策要以整體區域考量非常重要，很多人民移動居住不會侷限在特定縣市，而應以區域作為考量核心。

肆、媒體提問

經濟日報記郭記者

請問在座專家，房屋稅率提高，導致房屋持有成本增加，是否會轉嫁到弱勢居住者？進而造成居住更不正義現象？

崔媽媽基金會 呂秉怡執行長

的確，持有房屋之稅負增加往往導致房東可能調整房租，但臺灣所得未增加下，個人租屋市場不一定是賣方市場，房屋雖會思考租屋族的所得，但租金上漲幅度還是得看區位，交通好的點當然可能會上升。政府的租金補貼應和租屋品質搭配，對於愛心房東的租金扣稅的優惠，也可以讓弱勢階層提高其租屋品質。

政治大學地政學系 張金鶚特聘教授

房屋稅提高，其實也會逼著空屋出租意願，減少其持有成本負擔，轉換房屋從投資財轉為使用財，反而會增加供給。臺灣租屋者的所得較低，房東轉嫁房租，只會讓弱勢者轉向租屋品質更差的房屋，不容易轉嫁。此外，房屋持有成本增加，反而促進政府有更多資金建設，反而促進經濟。

臺灣大學建築與城鄉研究所 華昌宜退休教授

增加租屋成本，反而有助於總體經濟的增加。未來應該多加研究房屋持有成本，應該怎樣正向移轉此負擔。

屏東大學不動產經營學系 黃名義副教授

持有稅增加，可以轉換房屋投入出租，增加收益，有助於經濟發展。針對稅務轉嫁問題，可從資訊透明來解決。