

CPPL105-03

# 公共政策與法律研究中心

## 105 年度研究計畫案期末報告

落實臺灣居住正義之政策工具研究與運用

主 持 人：黃麗玲副教授

協同主持人：張金鶚教授、華昌宜教授

江瑞祥副執行長

研究助理：朱芳妮、陳亭伊、周延、蕭亦涵

結案日期：民國 106 年 1 月 26 日



國立臺灣大學公共政策與法律研究中心  
Center for Public Policy and Law, NTU

# 目 錄

壹、 計畫背景及研究成果.....	1
一、 計畫內容.....	1
(一) 計畫緣起與目標.....	1
(二) 研究課題與範圍.....	1
(三) 研究方法.....	2
二、 相關文獻探討.....	3
(一) 分配正義之文獻探討.....	3
(二) 制度正義之文獻探討.....	6
(三) 空間正義之文獻探討.....	10
三、 研究結果.....	11
(一) 落實分配正義之研究.....	11
(二) 落實制度正義之研究.....	22
(三) 落實空間正義之研究.....	39
四、 結論與制度建議.....	49
(一) 分配正義.....	49
(二) 制度正義.....	49
(三) 空間正義.....	52
貳、 計畫工作項目及成果.....	54
(一) 第一場研討會.....	54
(二) 第一場座談會.....	56
(三) 第二場研討會.....	60
(四) 第二場座談會.....	62
(五) 記者會.....	66
參、 附件.....	688
一、 參考文獻.....	688
二、 活動照片集.....	700
三、 投稿論文.....	722



國立臺灣大學公共政策與法律研究中心  
Center for Public Policy and Law, NTU

# 壹、計畫背景及研究成果

## 一、計畫內容

### (一) 計畫緣起與目標

自從 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 年行政院施行《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健全房市管制措施（即一般所謂的打房）。此如央行擴大房貸管制特定區域的範圍及一連串的財稅改革；至在土地稅改革方面則有調整公告土地現值以縮短其與市價之差距，而房屋稅改革則有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。而 2016 年 1 月 1 日開始實施的房地合一課徵所得稅制度，更豎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 12 月通過之《住宅法》修正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。

都會區房市交易量受上述管制政策，自 2014 年開始逐漸減少，2015 年底雖因房地合一稅之預期心理致交易量大增，但 2016 年初交易量明顯減少，房價更出現微幅下修的盤整現象。基於市場上出現救房市聲音，政府開始有房市管制鬆綁的作為，例如央行取消特定地區房貸管制，僅保留豪宅貸款規範。然而，落實居住正義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。本研究探討落實居住正義的政策工具並研議其運用方法，期能提出具體政策建議。

### (二) 研究課題與範圍

何謂「居住正義」(Housing Justice)? 根據英國發展超過 60 年歷史之居住正義慈善組織(Housing Justice)的界定，居住正義係指無論是遭受社會排除之遊民，抑或未獲得適合、居住於過度擁擠或不安全住宅 (housing) 的家庭，以及對取得負擔得起之住宅有需求 (need) 的低收入家庭，都應該得到適合其需求之居所 (home)。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；因此，住宅供給可視為一個城市與都市化過程中之集體公民權的落實 (Gurstein & Young, 2013: 4)。

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，以及讓社會中每一個人都獲得平等對待，住得有尊嚴。其目標有二，第一，健全房市、抑制房價飆漲，讓一般民眾可在合理負擔下租屋與買屋；第二，以興辦社會住宅等作法補貼照顧弱勢，保障其基本居住權益（李永然，2016）。或謂理想的居住正義，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（張金鶚，2016）。

廣義而言，居住權不單只是居住權人對他人房屋及其他附著物具佔有或使用權利之「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（謝明瑞，2014）。目前我國政府住宅政策乃傾向此廣義意涵。

在現今民主社會，正義的課題包含政府對基本人權的保障、社會資源的合理分配、政治權力使用的正當性等政治道德問題，且政府應以平等關懷和尊重的態度來對待人民。政府因具有社會資源的分配權與控制權，故為分配正義之驅動者；此外，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（陳閔翔，2014）。綜合上述，居住正義之意涵，本研究重新詮釋為：「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，在分配具道德基礎的前提下，公正而合理地分配住宅資源，以保障人民基本的居住權利，讓人民可安心、安全且有尊嚴地住在具適當居住水準之居所」。

基於本研究對居住正義的理解，將根基於政治學和制度經濟學為理論基礎，以進一步思考臺灣未來落實居住正義所需面對的三個課題：政府在一般住宅市場失衡和公有住宅資源有限的情況下，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？針對經濟社會弱勢族群而言，如何透過具正當性的制度安排或政策工具，針對其特殊居住需求特性，提供其適宜的居住協助措施，以實現制度正義？關於社會住宅的興辦，如何在公正平等的基礎上進行區位選擇，降低民眾入住後所需承擔的相關成本（包含居住成本和非居住成本），以實現空間正義？

### （三） 研究方法

#### 1.比較研究法（comparative research）

本研究針對主要政經體制（例如統合主義、社會民主主義、自由主義）國家之住宅政策進行研究，以瞭解在不同政經背景與體制下所推行的住宅政策對於人民居

住權之影響，並試圖從中找出其規律或模式，進而分析臺灣未來應採用何種概念推行住宅政策或制度，而能達成經濟學所稱之廣義資源配置效率，以利分配正義之實現。

## 2.最低成本分析法 (cost-minimization analysis)

最低成本分析法是指在短期決策中，假設各備選方案的相關收益或效果相同時，通過比較各方案的成本指標，選擇最低成本方案的一種方法。本研究以新制度經濟學為理論基礎，應用交易成本包含生產成本（如政策執行成本）、治理成本（如政策溝通成本）概念，探討不同類型經濟社會弱勢族群如何以最低交易成本選擇政府居住協助措施，及政府如何以最低交易成本提供居住協助措施（制度安排），以利制度正義之實現。

## 3.成本效益分析法 (Cost Benefit Analysis)

應用成本效益分析概念，對社會住宅需求者而言，評估社會住宅的區位選擇，對於不同類型經濟社會弱勢族群而言，其入住後可能的各項成本（包含居住成本和非居住成本）變化。由於各項成本乃負向反映其所能享有的社會住宅周遭生活機能、公設服務、就業可及性與薪資條件等之效益與取捨關係，故可以各項成本建立等成本函數，並結合消費理論，嘗試尋求各類型弱勢族群之可負擔成本線（類似預算線概念）與等成本曲線（類似無異曲線概念）之切點，以瞭解各類型弱勢族群在一定的居住成本和非居住成本負擔下，適合選擇何種社會住宅區位，可產生各項居住與生活條件之最佳配置，以利實現空間正義。

## 4.次級資料觀察法

本研究亦輔以次級資料進行分析，作為影響因數權重或假設值設定之參考；至相關二手統計資料的蒐集則以臺灣 6 都為對象。

# 二、 相關文獻探討

本研究將針對居住正義之 3 個重要議題，即分配正義、制度正義、空間正義等議題進行文獻分析探討與分析。

## （一） 分配正義之文獻探討

對所有人的公平對待及不歧視是實現居住權的基本要素，是以所有個人和團體均

必須給予以程式性和實質性的平等保護；這意味著每個人都必須有獲得、使用住宅資源的公平機會，如建材、信貸、土地、基礎設施和服務，且住宅必須可負擔、適合居住和可獲得／使用(UN, 2002)。由此聯合國對於適足居住權之闡釋，明確地指明分配的公平性為其內涵之核心。基此，本研究認為所謂分配正義，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。

為此，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、湯瑪斯(Thomas von Aquin, 1225-1274)皆認為正義可分成「通則一般性正義」(allgemeinen Gerechtigkeit)與「特定正義」(besonderen Gerechtigkeit)，其中特定正義從一般性正義發展而來，指與其他眾多德行在一旁之「單一德性(Einzeltugend)」，而具體之特定正義，如：交易、交通或契約上之正義；分配、補償或參與權利。(Heimbach-Steins, 2004:317)故特定正義中又區分為「分配正義」(distributive justice; Verteilungsgerechtigkeit)與「因果報應正義」(retributive justice; ausgleichende Gerechtigkeit)。此處「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(潘小慧，2004)。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，則政府應如何介入始能加以落實？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。過去住宅政策即以「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，促使住宅政策目標轉變為「住者適其屋」<sup>1</sup>；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)(李永然，2016)。然而，住者適其屋或住者有其居能否真能讓民眾在心理層面獲得滿足且有安全感？而住者適其屋之政策方向能否真正達成分配正義目標？

依據EU-SILC<sup>2</sup>在2008年之調查研究數據，歐洲國家中低收入(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

<sup>1</sup> 內政部營建署，整體住宅政策，行政院104年9月15日院臺建字第1040049577號函核定，[http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19281&Itemid=53](http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=19281&Itemid=53)。

<sup>2</sup> EU-SILC為The European Union Statistics on Income and Living Conditions之縮寫。



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，而「權屬中立政策（tenure neutral policies）」之概念也在出租住宅出現後，逐漸被倡導。

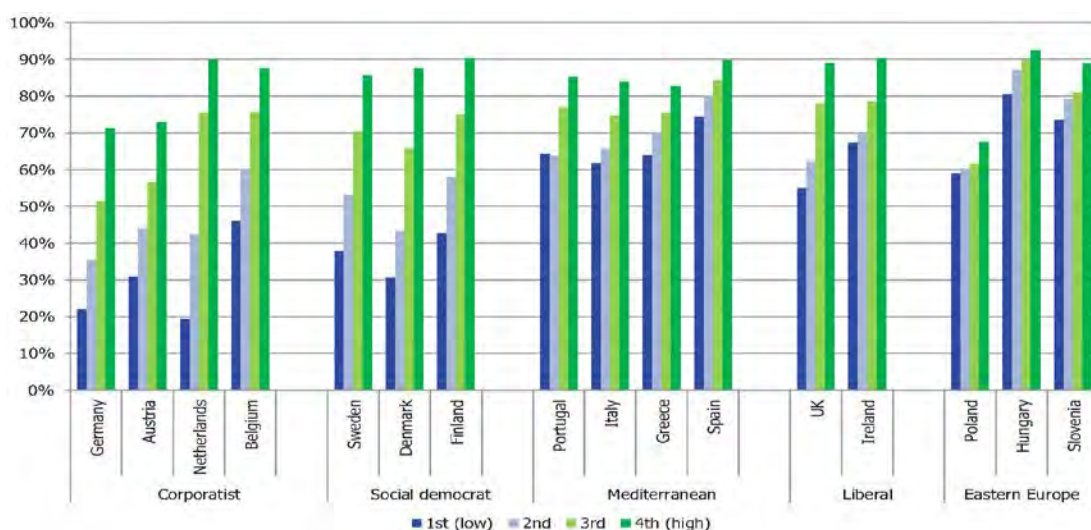
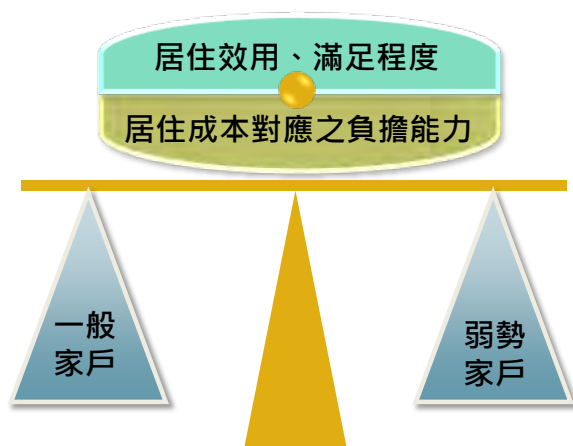


圖1 歐洲住宅自有率-依所得四分位數分(EU-SILC, 2008)

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

「權屬中立（tenure neutral）」概念源自於歐洲，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，亦即不同之房屋使用者其「使用者成本」應當相同；故國家的住宅政策應以提供「適居住宅（adequate housing）」為主要目標，住宅資源應合理分配在各種產權型態，而不應強調在某一特定的權屬型態上。在公共政策上，政府必須消除因居住、租稅政策、市場力量等所造成之使用者成本差異（Thalman, 2007:276），並依據弱勢家戶需求和負擔能力，提供適宜產權型態的住宅協助資源，使一般家戶和弱勢家戶的居住效用和滿足程度不再有明顯差異。



## 圖2 分配正義之理念

資料來源：本研究團隊繪製

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；此如對社會包容（social inclusion）的正向影響及提升勞動市場流動性的評估（Elsinga, 2012）。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（Priemus, 2001）。在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，當都市發展到某一階段後，都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（覺妙地明，2014）。目前我國住宅補貼措施可能導向類似丹麥的租購結構，而未來政策走向似乎以荷蘭為標竿，惟先進國家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？又應如何因應我國風土民情及政經發展結構作適度調整？殊值得進一步探討。

### （二） 制度正義之文獻探討

本研究之制度正義探討，係從制度經濟學中之交易成本理論出發。交易成本可看作是一系列制度成本，包括資訊成本、談判成本、擬定和實施契約的成本、界定和控制權屬成本、監督管理的成本和制度結構變化的成本；簡言之，包括一切不直接發生在物質生產過程中的成本（彭德琳編著，2002）。如人民取得政府資源的交易成本，可看作是一系列制度成本，其包括取得政府資訊成本、申請及取得政府資源成本、與政府協商成本等；而政府提供資源時，需付出取得民眾需求資訊的成本、與利害關係人（如相關中央部會、地方政府、非政府組織、關心政策的民眾、民意代表等）協商的成本、決定及執行政策的成本、設立及運作行政組織的成本、監督及評估政策效果的成本等治理成本，皆屬交易成本的一部份。

制度經濟學學者 Williamson(1996)提出交易成本的影響因素之一為「資產專用性」(assets specific)，其定義為「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」，其類型可分為6種：區位專用性、實物資產專用性、人力資本專用性、專用（客製化）資產、品牌資本、時效專用性等（如下圖）。此若對照到住宅需求面上，如高齡長輩對社會住宅的需求，主要在於無障礙空間設置、社會交流場所、健康照護服務等，需要客製化的高齡社會住宅，故此類住宅具較高的「專用資產」特性，意即無法透過其他政策手段達成同樣之需求滿足；或如居住補助，屬於金錢性支持，此經費可用於各種居住

措施，則其實物資產專用性較低，而社會住宅，屬於實體建物，僅能供人居住、利用，難以轉用於其他居住措施，故實物資產專用性較高。

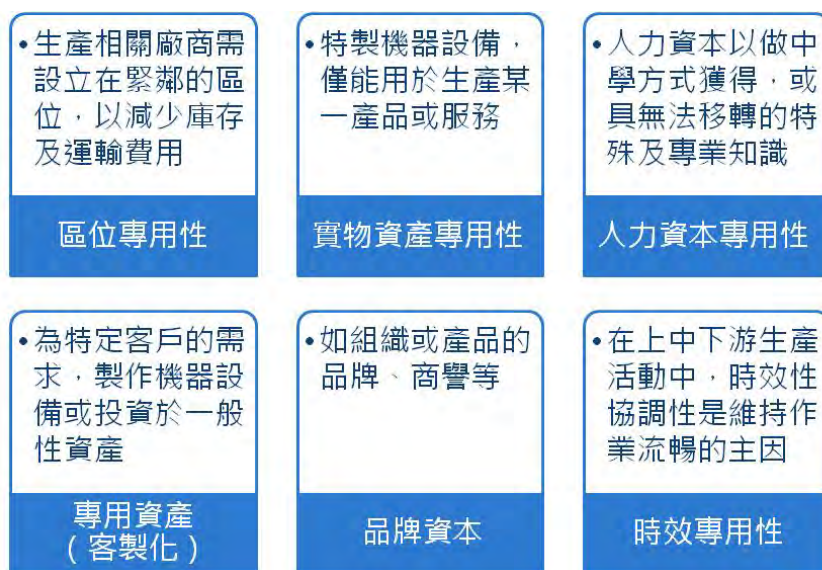


圖3 六種資產專用性內涵

資料來源：Williamson(1996)

原則上，投資的資產專用性愈高，則生產成本、治理成本愈高；而不同的投資（本文後續主要探討政府的制度或政策工具，即政府居住協助的投資），具有不同程度的資產專用性，則使其生產成本、治理成本或交易成本有所高低，如此將影響治理型態的選擇。如下圖，Williamson(1996)將治理型態簡要分為市場治理、混合治理（如後述三邊治理、雙邊治理）、組織治理等三類。假設某項投資的資產專用性為  $k$ ， $B1(k)$  為統合治理的生產成本， $M1(k)$  為市場治理的生產成本，兩者間的差距即為生產成本差額  $\Delta C$ ，表示如下式：

$$\Delta C = B1(k) - M1(k)$$

假設  $B2(k)$  為統合治理的治理成本， $M2(k)$  為市場治理的治理成本，兩者間的差距即為治理成本差額  $\Delta G$ ，表示如下式：

$$\Delta G = B2(k) - M2(k)$$

而組織與市場治理的生產成本差額，加上治理成本的差額，為總成本差額  $\Delta T$ ，表示如下式：

$$\Delta T = \Delta C + \Delta G$$

當資產專用性  $k$  小於  $\bar{k}$ ， $\Delta G$  大於零時，表示統合治理的治理成本高於市場治理，

此時，適合採用市場治理型態；當資產專用性  $k$  大於  $\check{k}$ ， $\Delta T$  小於零時，表示統合治理的生產成本及治理成本總和低於市場治理，此時，適合採用統合治理型態，即統合治理的垂直整合，含政府、組織、企業等；當資產專用性  $k$  介於  $k$ 、 $\check{k}$  之間， $\Delta G$  小於零， $\Delta T$  大於零時，表示雖然統合治理的生產成本及治理成本總和僅稍高於市場治理，但是統合治理的治理成本低於市場治理，此時，適合採用混合治理型態。表示如下式：

$k < k$ ， $\Delta G > 0$  時，宜採市場治理型態

$k > \check{k}$ ， $\Delta T < 0$  時，宜採統合治理型態

$k < k < \check{k}$ ， $\Delta G < 0$ ， $\Delta T > 0$  時，宜採混合治理型態

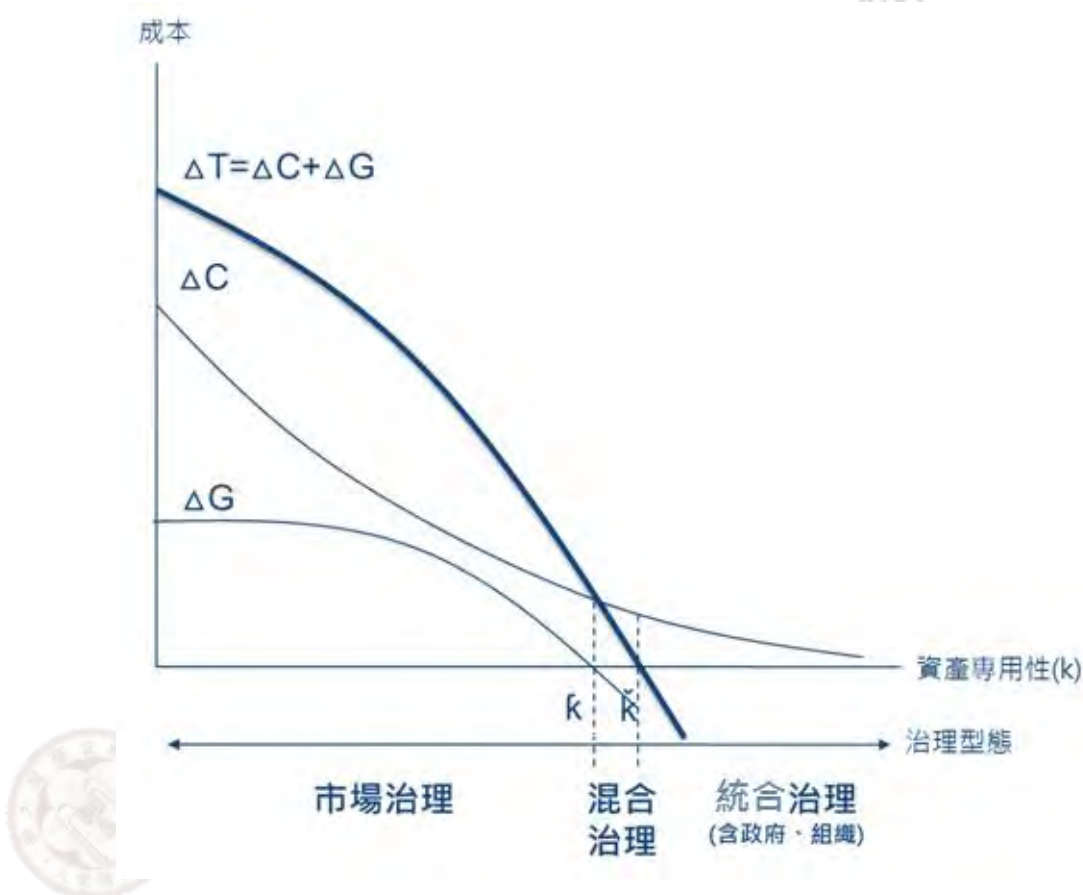


圖4 交易成本、資產專用性決定治理型態之經濟分析圖

資料來源：Williamson(1996)

此外，Williamson (1998)依據投資的資產專用性、交易頻率的結構，區分治理型態，為市場治理、三邊治理、雙邊治理、統合治理等4種，分述如下（如下圖所示）：

### 1. 市場治理 (market governance)

不論交易頻率高低，當投資的資產專用性不具有特殊性時，適用市場治理型態，即採行古典契約。市場上，雙方經常進行交易，可按其經驗決定是否維持一段交易關係，或在沒有轉換費用下，更換另一個交易對象；若交易屬於偶發性者，當事人可根據其他人的經驗，決定是否與某一對象交易。

## 2.三邊治理 (trilateral governance)

當交易是偶發性的、有高度特殊性或混合性時，則適用三邊治理型態，即採行新古典契約。在此，單靠市場是無法滿足交易雙方的要求，故需要第三者協助，用以解決紛爭及評估績效。

## 3.雙邊治理 (bilateral governance)

當交易是混合性的、經常性的，是用雙邊治理型態，即採行關係契約。在此，即使契約不完全，交易雙方仍可因長期維持合作的關係，使交易延續，且個別交易伙伴的自主性得以維持，不會被合併成一個實體。

## 4.統合治理 (unified governance)

當投資具有高度特殊的資產專用性時，不論是偶發性、經常性交易，皆適用統合治理型態，即垂直整合。在此，個體單位會進行整併，無須訂定、完成廠商間的契約，即能促使聯合利潤最大化，更迅速地適應變動的經濟條件。

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		<b>雙邊治理</b> (關係契約) (如出租國宅、 機構照顧)	<b>統治理</b> (垂直整合) (如社會住宅)
-----	--	---	---------------------------------

圖5 交易頻率、資產專用性決定 4 種治理型態

資料來源：Williamson (1998)

後續，本研究藉由 Williamson 的交易成本理論，探討政府居住協助措施的交易頻率、資產專用性、治理型態，與政府、民眾如何依據交易成本、資產專用性決定採用何種治理型態，並自此觀點分析政府的政策工具是否符合制度正義之內涵與精神。

### (三) 空間正義之文獻探討

近代對於「空間理論」的探究，可追溯至 20 世紀初法國社會主義哲學家亨利·列斐伏爾 (Henri Lefebvre)。其提出「三種空間理論」，認為空間是社會性的；在資本主義發展下，空間是一種沿著有利於資本主義制度發展的軌跡被而創造出來的產物，即資本主義制度發展過程中生產和再生產的空間產製了城市。其並認為城市建築是城市布局的具象化表現，由建築決定了城市空間的發展模式；是以，城市中的建築具有表徵空間（或譯為「再現空間」，representations of space）的作用和意義。（陳露明，2008）其後，哲學、建築學等各領域也開始探究空間的「社會面」思維，進而有「空間正義」（spatial justice）一詞之出現與其探討。

自 20 世紀中期以降，空間理論又出現「批判空間觀點」（critical spatial perspective）之理論。這些理論多關注以下三種原理之探討，（1）探討本體論上之空間，例如：我們都是空間的產物，就如同屬於社會一現世一樣；（2）空間之社會生產性，例如：空間是被社會生產而出的，故因此能夠被社會改變；（3）社會—空間之間之辯證，例如：空間形塑社會，反之，社會亦形塑空間。（Soja, 2009）

基於前揭論述，若從空間理論來切入居住成本的可負擔性觀點，除需考量目標群體的收入水準來訂定租金標準外，亦應分析社會住宅興建地點的居住成本，是否為目標群體所能負擔，故社會住宅的興辦地點選擇，必須考量空間正義之落實。

惟不同區域、文化之居民對於居住成本之定義不盡相同，使得社會住宅選址的合理性，一直備受爭議。有人認為，社會住宅應興建在市中心區位，因市中心的工作機會較多、公共設施較完善、生活機能較佳，有助於提升弱勢民眾整體居住與生活品

質；惟此說法僅著重在居住成本及資源可及性的層面。另有一說則指出，市中心物價貴、生活成本較高，租金較貴，不見得可減輕弱勢民眾的生活負擔，應將社會住宅興建在市郊區位，但如此一來部分旅次將因遠離市區而使旅行成本提高、所可享有的公共服務資源較少。此外，若從政府公有土地應採最高最有效利用的原則來看，有學者認為市中心精華地段土地應作可產生最高利用效益之使用，故不應興建社會住宅；但亦有學者認為，政府應保障弱勢族群居住權益，此時具社會公平正義的利用方式可凌駕在最有效率使用之上。

民眾入住社會住宅後所需負擔的相關成本，除居住成本之外，就學就業的通勤成本、非通勤旅次的旅行成本、生活成本、工資損失（機會成本概念）、就業機會、社會歧視對生活的衝擊等非居住成本亦應考量。舉例而言，新建型社會住宅的空間位置選擇，會因為距離市中心的遠近，而必須在弱勢民眾入住後的「生活居住成本」（包含日常生活必要支出等生活成本、房屋租金等居住成本）及「通勤成本與薪資福利損失」（包含可實際衡量的通勤費用、屬於通勤時間成本之一的工資損失、公共服務福利損失）兩大成本類型間進行取捨（trade-off）。即市中心物價、租金較高，故「生活居住成本」較高，但距離工作地點較近，故「通勤成本與薪資福利損失」較低；市郊則反之。兩大成本類型間的取捨關係，將影響弱勢民眾入住社會住宅後所需負擔的總成本，在維持總成本不變的假設下，可以等成本函數（等成本曲線）表示；在該曲線上的所有「生活居住成本」與「通勤成本與薪資福利損失」之組合，均不會引起總成本的變化，由此可推估對弱勢民眾而言兼具效率與公平正義之社會住宅設址點。

### 三、 研究結果

#### （一） 落實分配正義之研究

以下將針對臺灣住宅現況分析，套用上述分配正義理論文獻作初步之分析。

##### 1. 臺灣住宅分配問題分析

臺灣住宅供給結構以「購屋市場」為主。根據社會住宅推動聯盟公布之數據，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。然而，由於都會區房價水準長期偏高，弱勢家戶難以負擔或難以承租到適合的居所，政府近年來已重視社會住宅興辦課題，並將保障居住權利、維護社會公義作為制定整體住宅政策之基本原則。

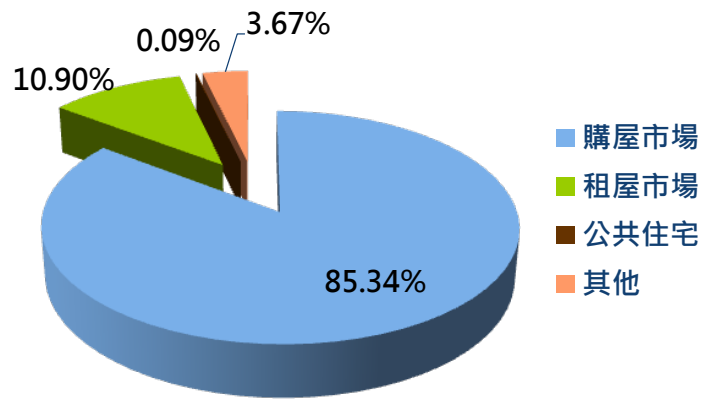


圖6 臺灣住宅供給結構

資料來源：社會住宅推動聯盟（2015）

依據內政部統計數據，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。然而，行政院主計總處所定義之住宅自有率，乃指現住房屋所有權屬戶內經常居住成員所擁有者占總戶數比率，但在有經常居住之事實認定上，以及如何確認是自用住宅而無私下出租或營業使用行為，均為該公式在計算上之困境；此外，由於都會區房價偏高，縱使青年族群想離巢成家，也可能迫於無力購屋或租屋而留在原生家庭，該公式無法反映家庭中可能有應離巢成員的狀況，使得住宅自有率有高估之疑慮。因此，無自有住宅者的真實比例應高於現行統計數據，政府應思考如何協助其購買或承租到適合的住宅。此外，因目前住宅存量中，老舊住宅比例偏高，為提升國人居住品質、延長住宅物理耐用年限，除了現行住宅修繕補助之外，都市更新或老屋活化利用等工具亦是重要選項。

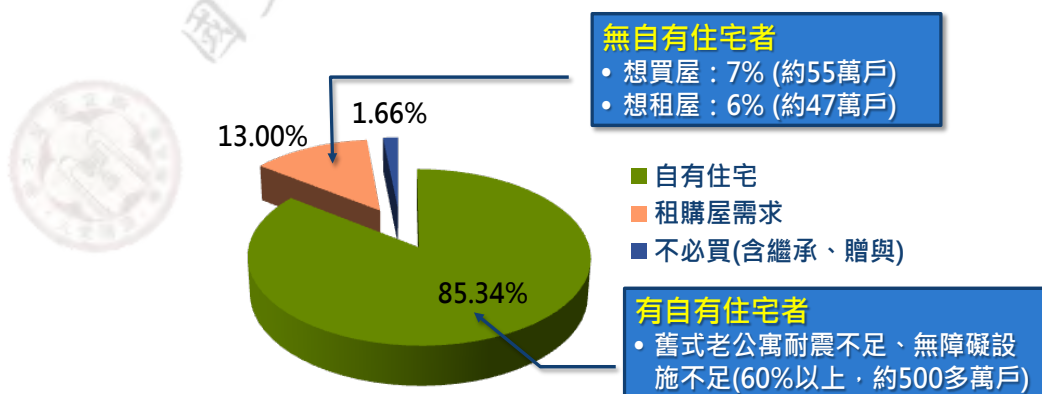


圖7 臺灣住宅需求結構

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、個人或家庭所得及房價，以 2015 年第 1 季普通家戶數 7,852,403 戶推估購(租)屋需求。

資料來源：數據參考內政部營建署，國人關心的住宅議題分析說明報告(2015/9/17)。



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%，顯示所得跟不上房價上漲速度。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。由此可知，臺北市因房價水準高，所得負擔能力較低的民眾，購屋門檻相對較高，或因此需負擔龐大貸款壓力，影響生活品質。

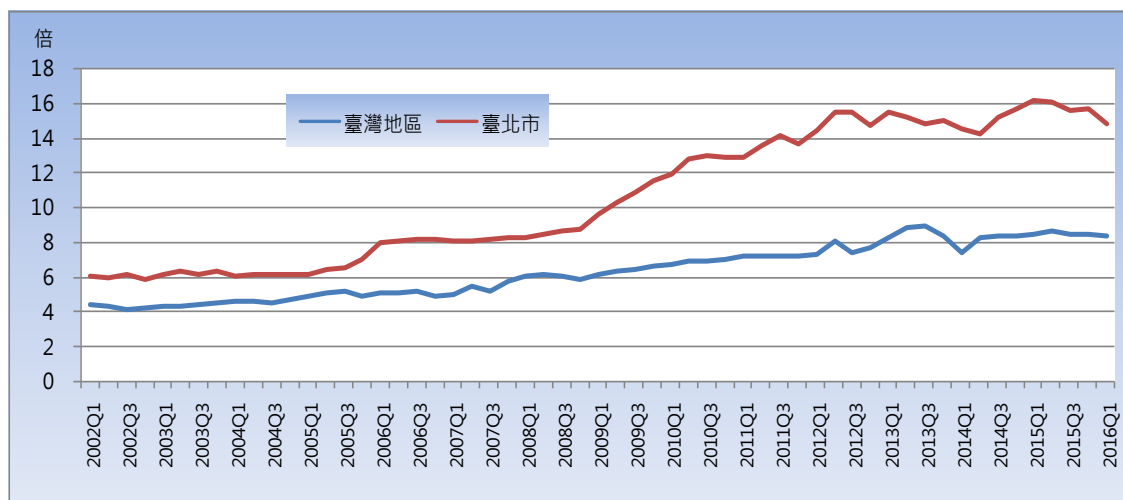


圖8 臺灣地區與臺北市房價所得比長期趨勢

資料來源：數據參考內政部營建署「房價負擔能力統計」。

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

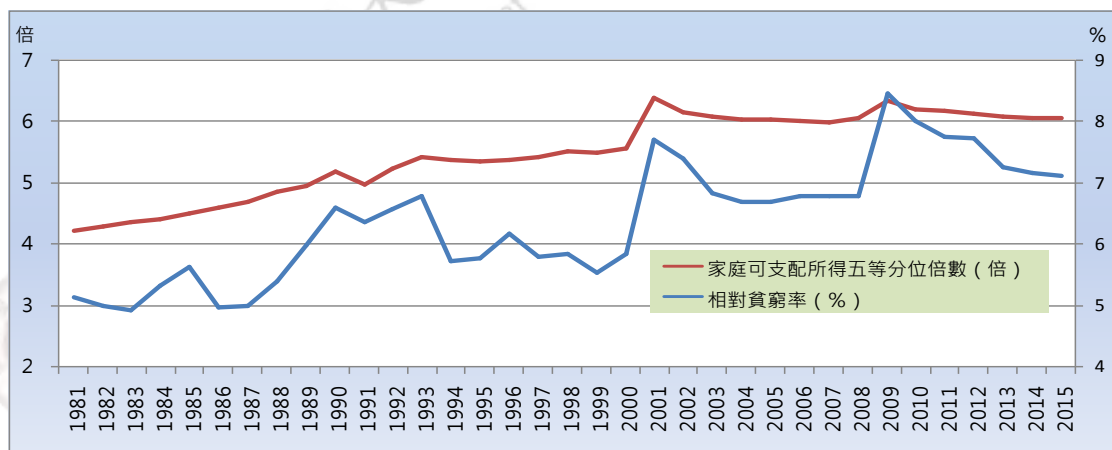


圖9 所得與財富指標

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：數據參考行政院主計總處「家庭收支調查」。

經上述現況分析，可列舉臺灣住宅特性與對應的問題如下。

(一) 小政府、大市場：政府主導性較弱

1. 較接近以市場為導向之自由主義國家，非由政府主導性強之福利國家。
2. 購屋及租賃市場制度及法令規範不健全。
3. 民間企業欠缺以私有土地投入提供合理價位適居住宅之誘因。

(二) 房價普遍高於可負擔水準：一般家庭所得難以負擔理想住宅價位

1. 都會區房價有投機誘因（持有成本低、租稅轉嫁等）。
2. 經濟成長趨緩、實質薪資所得後退。

(三) 傳統有土斯有財民情：國人追求安身立命之所

1. 擁有住宅可讓民眾心理面獲得滿足且有安全感。
2. 擁有住宅為具有一定財富和社會地位的一種表徵。



圖10 臺灣住宅市場特性與課題

資料來源：本研究團隊繪製

## 2. 臺灣住宅權屬政策之今昔對照

基於有土斯有財的傳統觀念，以及人民普遍追求安身立命之所，早期住宅政策以實現「住者有其屋」為目標，長期以來以輔助人民購置住宅為主要施政方向，分別辦理國民住宅、勞工住宅、軍眷住宅、公教住宅及無自有住宅者首次購屋貸款等項住宅補貼措施。由於臺灣在 1980 年代末期，房地產第三次景氣循環達到高峰，導致房價居高不下，一般民眾難以購屋，市場供過於求，空餘屋數量大增，引發一連串的金融危機，造成房地產市場進入長達 10 年的景氣衰退期。

由於政府認為房地產具有火車頭產業的影響力，為避免整體經濟景氣崩壞，政府自 1999 年開始陸續推動「振興建築投資業方案」及「健全房地產市場措施」，

試圖挽救房市；其中由央行負責執行的優惠房貸專案，係以刺激住宅需求與振興房市景氣為首要目標（行政院經濟建設委員會，2003）。為提振國內景氣，減輕國民購置住宅貸款利息負擔，政府住宅補貼以政策性「購屋貸款利息」補貼為主，例如在 1999 年開辦之 1,500 億元政府優惠房貸、2000 年開辦之 1,200 億元青年優惠房屋貸款暨信用保證專案、以及 2000 年以來各次增撥總額度 1 兆 6,800 億元之優惠購屋專案貸款。內政部自 2008 年 9 月 22 日開辦 4,000 億元優惠購屋專案貸款，截至 2016 年 12 月底，實際貸款餘額為 1,367 億 1,360 萬 538 元，且額度已用罄。近年購屋補助方面，內政部推出「整合住宅補貼資源實施方案」和「青年安心成家方案」等優惠購屋貸款專案；惟「青年安心成家方案」辦理期程為 2009-2012 年度，基於政府財政狀況，2013 年度起不再續辦該方案。財政部從 2010 年 12 月推出「青年安心成家購屋優惠貸款」，最高貸款額度達 800 萬元，貸款年限最長 30 年；截至 2016 年 10 月底，已受理 21 萬 5,955 戶、核貸金額達新台幣 8,244 億餘元，該項貸款實施期程經行政院同意延長至 2018 年底，以繼續協助無自有住宅家庭購屋，減輕國民居住負擔。

行政院在 2005 年核定之「整體住宅政策」，基於當時國內住宅存量已超過家庭總戶數，且住宅自有率亦已達 82%，相較於持有住宅，一般大眾更期望提昇生活與居住水準，因此政策目標轉變成在健全的住宅市場、合宜的居住品質、公平效率的住宅補貼與社會住宅的規劃下，使不同所得水準、身心機能、性別、年齡、家戶組成、族群文化之國民，擁有適居且有尊嚴的居住環境，即轉變為以「住者適其屋」為方向。之後陸續核定「民國 97 年至民國 100 年整體住宅政策實施方案」、「民國 101 年至民國 104 年整體住宅政策實施方案」，將健全房屋市場方案及社會住宅實施方案納入政策重點。

由於住宅政策方向的改變，近年來內政部住宅補貼資源，從購屋補貼轉變為以租金補貼為主要業務。從「整合住宅補貼資源實施方案」計畫戶數而言，2007 年和 2008 年購置住宅貸款利息補貼計畫戶數高於租金補貼計畫戶數，2009 年至 2016 年，租金補貼計畫戶數遠高於購置住宅貸款利息補貼和修繕住宅貸款利息補貼計畫戶數，尤其在 2015 年和 2016 年，租金補貼計畫戶數已接近 6 萬戶；就申請戶數而言，租金補貼申請戶數有逐年增加趨勢，至 2012 年達到近 9 萬申請戶，近年則均有 6 萬戶上下之租金補貼需求，歷年購置住宅貸款利息補貼申請戶數則平均約 6,000 多戶，修繕住宅貸款利息補貼申請戶數則平均約 2,000 多戶。

2016 年新政府上任後，我國住宅政策以興辦社會住宅以及制定不動產(或住宅)租賃條例或相關辦法為施政重點。2016 年底住宅法修正草案通過後，將弱勢保障

比例由 10%提高至 30%，租金補貼由過去齊頭式平等改變為接近垂直公平的分級補貼制，制訂更多元化的社會住宅興辦模式及財源籌措管道，引進非營利組織協助社會住宅經營管理，規範公益出租人之獎勵和包租代管業者之扶植措施，重視原住民文化傳承及提供原住民社會住宅興辦法源依據等，均顯示未來住宅政策將朝向多元居住協助措施的提供，提升補貼資源配置之公平性，以保障弱勢家戶基本居住權利，並以健全租賃產業發展為長期目標。

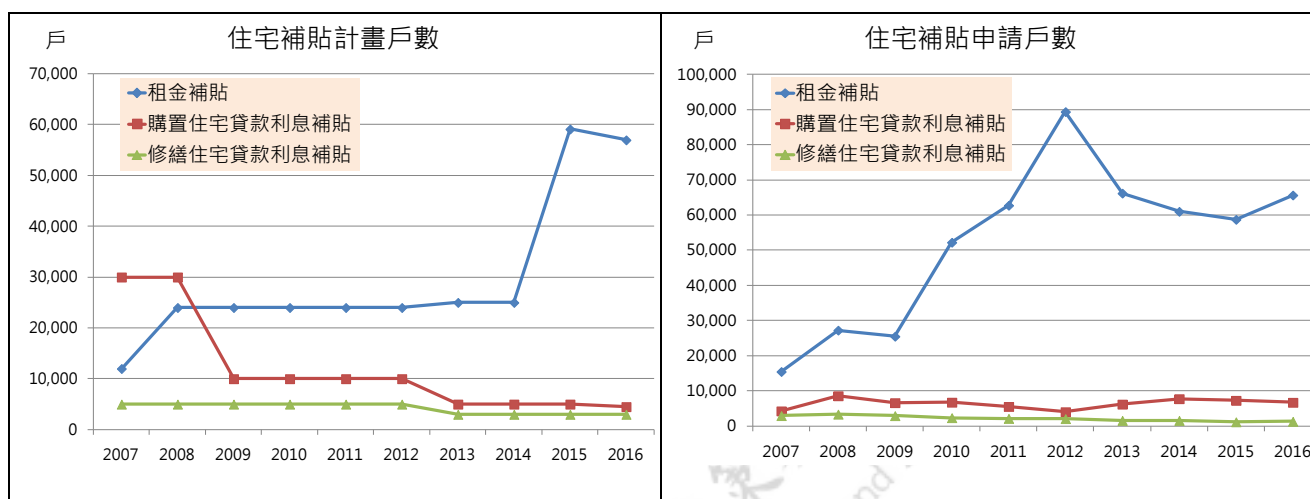


圖11 內政部「整合住宅補貼資源實施方案」歷年住宅補貼戶數

資料來源：數據資料整理自內政部網站，本研究團隊繪製

綜上所述，早期政府為了滿足國人擁有住宅所有權之需求，以購屋補貼為主要政策方向；後因我國住宅自有率不斷提高，政府轉為以照顧弱勢家戶協助其承租品質適宜的住宅，即從保障租賃權面向提供租金補貼。然而，現今擁有住宅所有權的家戶，多數將面臨房屋老化、公共設施機能減退等造成居住品質下降之問題。由於住宅權屬中立制度的理念，不應僅是讓民眾購買或承租到適合的住宅，對於已經購屋的民眾而言，在持有期間維持一定居住品質與居住安全，亦應為政府住宅政策之重點，因此政府除了修繕住宅貸款利息補貼之外，近期陸續推出老屋健檢、老屋拉皮等改善住宅硬體品質措施，都市更新的推動則可提供更完善的公共設施服務。未來政府住宅補貼，應從建築物全生命週期作考量，並非僅在著重在所有權或租賃權交易階段，在長期持有使用階段更須投入相當比例之補貼資源。住宅補貼可不侷限於對家戶的金錢或實物(如社會住宅)補貼，政府為了落實居住正義目標，所需的制度和法律訂定、以及政府主導辦理住宅相關業務和獎勵機制等所需成本，均可視為一種廣義住宅補貼，由此分析最接近社會最適的住宅補貼資源配置方式。

### 3. 國外權屬中立制度運作分析

## (1) 荷蘭權屬中立相關制度

依據 2015 年統計資料顯示，荷蘭自有住宅比率約 60%，居住在非營利之住宅協會（not-for-profit housing corporations）所擁有的「社會出租」（social renting）住宅約 33%，而居住於私人出租住宅者佔 7%；依資料顯示，過去幾年之租屋類型變化不多，僅私人出租住宅略呈減少趨勢。

表1 近年荷蘭住宅使用類型比率表

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

資料來源：本研究團隊整理

就租屋量而言，2015 年荷蘭約有 290 萬之租房，其中高達 80% 為非營利之住宅協會所擁有，其單一住房每月租金平均約 495 歐元。從住宅租金補貼來看，凡符合政府所規定之所得水準者，其所租房屋每月租金若在 681 歐元以下，則給予最高每月 300 歐元之補貼。（Housing Europe Observatory, 2015:72；Scanlon et al., 2015:8）以居住族群來看，荷蘭約有 50% 的青年居住於社會出租住宅；社會出租住宅當中有 33% 由 65 歲民眾居住，亦約有 1.4% 之社會住宅入住者為少數族群或移民。若以「弱勢階層」來看，約有 65% 弱勢階層居住於廣義之相關部門提供的社會住宅（並無市政府等地方政府提供之社會住宅），約 30% 居住在獨立之社會出租住宅、約 5% 居住於私人租賃部門。（Scanlon et al., 2015:6）

自 1995 年以降，隨著政府對於住宅協會新建社會住宅之補助減少及 1997 年制訂《租賃補助法》（Rent Subsidy Act of 1997）後，荷蘭將政府預算逐漸改用在對低收入族群之租金補助上，導致各住宅協會財務上需要轉向獨立運作，紛紛將原 NGO 形式轉型為社會企業型式，並透過從事買賣住宅之營利性活動之營收利潤，直接挹注興辦社會住宅之財務缺口。然而，住宅協會仍可透過信用擔保模式向特定基金借款興辦社會住宅、甚至出售住宅，這些基金為「社會住宅基金」（Waarborgfonds Sociale Woningbouw, WSW）、「中央住宅基金」（Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting）。

前述「社會住宅基金」成立於 1983 年，由荷蘭政府所屬之獨立機構（onafhankelijk instituut）運作；於 2006 年成立之「中央住宅基金」，由荷蘭內政部（ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties）依據荷蘭《住宅法》

(Woningwet) 第 71 條規定管理。(Jeroen van der Veer, 2011:64; Wikipedia, 2016/05/07; Wikipedia, 2016/05/14) 至此，住宅協會雖失去政府直接補助，但透過相關基金貸款，仍可協助其持續興辦住宅業務；而適當的住宅出售也保證政府基金貸款可回收，亦可確保住宅協會有足夠資金維持與新辦社會住宅業務。

關於住宅租金，荷蘭出租房屋的價格乃由國家點數系統(national point system; Woning Waardering Stelsel)決定。基於房屋之面積、廚房與浴室、暖氣狀況、區位等之不同，無論是公營或私營，只要適用有出租補助上限之租賃住宅皆受其限制。荷蘭內政部幾乎每年調整國家點數系統配點方式，如最近一次修正為 2016 年 9 月 30 日，並於 10 月 1 日正式實施；但新的配點方式不一定全面適用全體租賃住宅，特定情況之住宅可不受新的配點方式規範，亦由內政部決定。(Jeroen van der Veer, 2011:69; Huurcommissie, 2016) 配點制度有助於確定每位居住於相同品質住宅之使用者有類似之租金，進而達到分配正義。

## (2) 丹麥權屬中立相關制度

依據丹麥 2014 年統計資料，其住宅使用型態約 51%為自有住宅、49%為租賃住宅。在丹麥租賃市場中，由非營利之住宅協會管理之租房佔丹麥住房存量近 20%，而無論私人或社會租賃，承租者均可依照其所得獲得相當補助。2013 年全丹麥共有 553,355 人接受租金補助，(Housing Europe Observatory, 2015:44) 惟由歷年資料來看，自有住宅比率略有下降趨勢。至社會出租則略為上升，近年來約維持在 19% 上下，而私人出租則顯著減少。隨著 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，亦可存錢購買合作社提供之房屋產權；從 2010 年以來，該種形式佔住宅存量比率皆約維持在 6%，也因有新型態制度出現，亦使單純私人出租之比率降低。(Juul-Sandberg, 2011:9)

表2 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, 2011:9

從下表亦可觀察到丹麥近年來自有住宅人口有下降趨勢；在出租上，丹麥非營利住宅協會仍然擔負最主要租賃房屋提供者，但私人或合夥、有限責任公司等

提供租賃住宅之案例近年來也有增加趨勢，純粹由公部門提供之出租住宅則相對居於少數，且穩定維持於 6 萬人上下。

表3 近 5 年來丹麥住宅居住方式人數表（單位：人）

使用類型/年份	2011	2012	2013	2014	2015	
自有自住住宅	3,327,177	3,317,372	3,300,198	3,282,896	3,272,501	
出租住宅擁有者	私人或合夥	428,411	448,986	467,744	477,015	491,292
	非營利住宅協會	932,737	916,874	930,528	947,785	959,848
	有限責任公司等	280,358	294,197	309,670	327,504	347,090
	住宅協會	345,553	350,209	352,808	359,442	362,556
	公家機關	62,543	61,250	59,202	59,495	60,098
	其他或未詳	107,639	119,570	113,466	107,462	103,064

資料來源：整理自 Statistics Denmark<sup>3</sup>

在社會住宅居住族群上，57%之居住者為單身居住，其中又多為女性；68%為單一成人居住，其他為孩童和青年人；亦有 25%具有移民或其子女之身份。以居住者之收入來看，居住者平均收入為丹麥全國人口平均收入之 68%。

政府對於社會住宅之資金協助上，主要由 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，每 4 年由國會決定該基金使用於社會發展計畫之重點。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，政府當局也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，並開始積極關注在住宅節能議題上。（Housing Europe Observatory, 2015:44）

在住戶之住房補貼上，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，無論承租社會租賃或私人租賃房屋；對低收入更生人更將租房補貼提高至最高 410 歐元，甚是可提供擁有房屋之自住更生人相關住房補貼。

（Scanlon et al., 2015:1-12）

從丹麥案例中可以看出，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，而有助於分配正義達成。不過，丹麥政府於 2002 年起於稅制上採取「總量稅務固定」（general tax freeze），也因居住與商業不動產之財產稅固定在該時期之名目層次上，導致 2002 年至 2008 年丹麥房地產大漲。雖然丹麥的土地稅在某種程度上減輕不動產稅固定問題，但由於丹麥土地稅亦有每年最多徵收 7%之限制，故減輕效果不多，導致丹麥房地產波動較其他北歐國家大，（OECD,

<sup>3</sup> 網址：<http://www.statbank.dk/statbank5a/default.asp?w=1280>。

2016/05:62-64) 而有待丹麥政府解決。

### 3. 政府住宅補貼資源配置

政府在預算有限下，應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，產生最佳資源組合，使弱勢民眾與一般民眾間的居住效用和滿足程度不再有明顯的差異。為達上述目標，政府需思考如何達到配置效率的課題。

從政府的角度而言，乃希望在購屋和租屋補貼的資源配置上，可以最低的成本投入達到相同的產出效果。經濟學所謂「配置效率 (Allocative efficiency)」，乃指以投入要素的最佳組合來生產出「最優的」產品數量組合。在投入不變的條件下，透過資源的優化組合和有效配置，效率將會提高，產出亦將增加。此外，配置效率亦為一種經濟境況，當達到該境況時，表是已不可能通過各種手段，既提高某一人之效用或滿足程度，而又不降低其他人的效用或滿足程度，而達到柏瑞圖效率(Pareto efficiency)。由於住宅市場並非完全競爭市場，自然無法透過市場機制的運作達到柏瑞圖效率，政府透過提供住宅補貼資源，提升弱勢民眾的居住品質，以促進居住的垂直公平與正義。

政府住宅補貼資源配置效率概念的應用，請見下圖所示。由於臺灣住宅權屬以所有權和租賃權占最主要比例，因此本文將權屬中立概念限縮在所有權和租賃權兩種住宅資源補貼上，假設  $X_1$  為各項購屋補貼(例如自住的購置住宅貸款利息補貼...等)合計戶數、 $P_1$  為各項購屋補貼平均每戶所需支付成本、 $X_2$  為各項租屋補貼(例如租金補貼、社會住宅租金優惠補助和軟體服務...等)合計戶數、 $P_2$  為各項租屋補貼平均每戶所需支付成本、 $C$  為各項購屋補貼和各項租屋補貼之合計總金額(即總成本)。 $SS'$  為等產量線，即以不同購屋和租屋補貼戶數投入比例，產生相同的補貼效益。在等產量線上的所有投入組合點，均具有技術效率，但只有與  $C^*$  總成本線相切的  $E$  點，在補貼總成本上是有效率配置方式(配置效率等於 1)。 $B$  點雖然具有技術效率，但總成本為  $C'$ ，其配置效率為  $C^*/C'$ ，亦即  $OD/OB$ ，表示配置效率較低。 $A$  點則是不具技術效率亦不具配置效率資源配置方式。



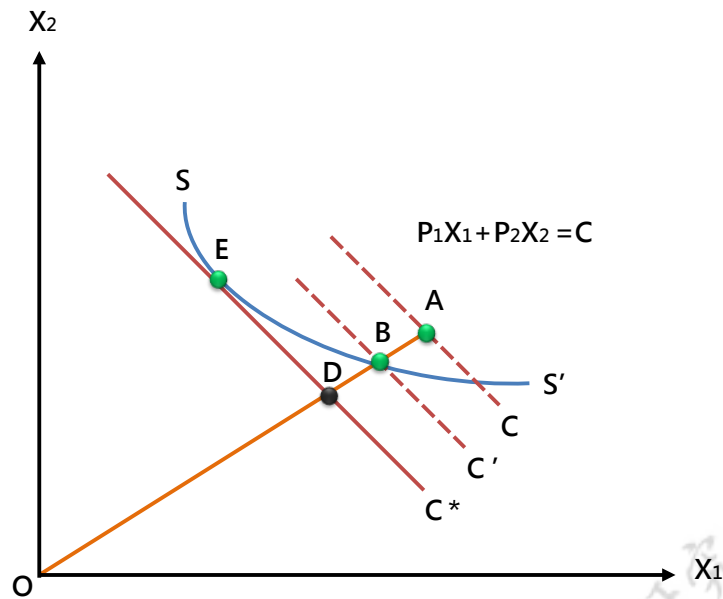


圖12 政府住宅補貼資源配置效率之基本概念

資料來源：參考 Farrell(1957)、高強等(2003)有關配置效率之探討，本研究團隊繪製

政府補貼資源應如何配置，始能兼具效率 and 社會公平正義？(請見下圖所示)，假設  $X_1$  為各項購屋補貼(例如自住的購置住宅貸款利息補貼...等)合計戶數、 $X_2$  為各項租屋補貼(例如租金補貼、社會住宅租金優惠補助和軟體服務...等)合計戶數。 $FF'$  為生產可能曲線，乃由不同購屋和租屋補貼戶數比例所組成，兩者間具有抵換(trade-off)關係；在該曲線上任一點均表示在既定補貼資源下，採最有效率的運作機制、所有資源均充分有效利用，所能提供的補貼戶數組合。進一步假設  $I$  和  $I^*$  為社會的無異曲線，線上的每一點表示社會有相同偏好的組合，不僅滿足效率概念，亦為社會對公平態度之展現。補貼配置組合為  $A$  點或  $B$  點時，均不能使社會福利最大化，而無異曲線  $I^*$  與生產可能曲線  $FF'$  相切的  $E$  點，此時家戶對於所有權與租賃權兩種權屬的補貼型式之邊際替代率等於兩種補貼型式之邊際轉換率，始能達到補貼戶數有效配置及整體家戶福利最適化之目標。



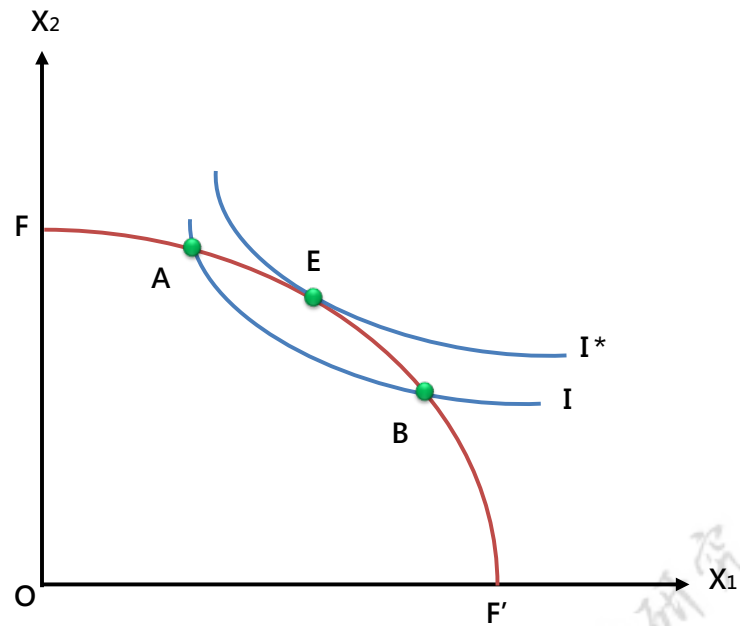


圖13 可滿足社會最適與公平正義之政府住宅補貼資源配置基本概念

資料來源：本研究團隊繪製

## (二) 落實制度正義之研究

臺灣之政府過去便長年提供多元居住協助，如優先興辦社會住宅，給予住宅補貼，建立租屋服務平台，提供失能者、失智者多元型式之住宅及設施，並建立災害緊急居住協助機制，以維護國人居住權益。然而，此一一系列的協助工具，是否確實發揮其應有之效用？是否實現居住權之保障？實不無疑問。

從制度經濟學的交易成本理論出發，居住問題常脫離不了經濟和社會問題，尤其是弱勢族群，單單提供居住協助，尚不足以提升其整體生活品質，或者因無法脫貧、特殊家庭狀況難以改善等因素，導致需要長期甚至永久性的居住協助，不利於政府有限住宅資源之循環利用，如此在政府有限資源條件下，如何降低住宅政策實施之交易成本，尚須深入討論之。

舉例而言，臺灣遊民的居住權問題長期未受重視，雖然已有地方政府輔導遊民就業機會與提供收入的機制，然而卻缺乏公營社會出租住宅的供給與安置機制（蕭閔偉、中山徹、全泓奎、水內俊雄、山田理繪子，2015）。另在進入高齡化社會後，如何面對老年人住的問題，以協助達成在地老化目標，已是重要議題；除了通用設計與無障礙設計的導入（唐峰正，2016）之外，在少子化衝擊下，依據老人住宅社區應具備的特色及其關鍵影響因數，選擇適合的閒置校園改建成老人住宅社區（賴森堂，2016），亦為一種可兼顧活化政府閒置資源的替選方案之一。然而，目標群體為獲得

這些住宅資源所付出的交易成本高低，將影響此制度的成本效益；是以，如何為這些弱勢族群提供合適、低交易成本的居住協助措施，仍有待探討。

為提升政府居住協助資源分配之公平性及有效改善弱勢族群之居住問題，應釐清不同弱勢族群之居住需求與現況問題，瞭解其真正的需求及有無需要輔以特殊協助。例如獨居老人難以在一般市場租屋，需要社區關懷服務；身障者在一般市場易被歧視，需要有無障礙設施，動線設計良好的社區；受家暴婦女需要有臨時緊急安置的居所及社福人員的定期訪視...等。則對於弱勢族群而言，其如何以較低的交易成本獲得政府提供的住宅資源？對於政府而言，如何降低制度運作的交易成本，並落實居住正義？此二課題皆為政府研擬住宅相關制度時所需考量的。據此，政府宜制訂對弱勢族群較為適合、交易成本較低的居住協助措施及配套方案，進而研擬評估機制，以落實制度正義。

爰此，以下說明制度正義內涵，再以制度經濟學交易成本理論觀點，探討臺灣現行居住協助政策工具之性質，提出弱勢族群及政府對居住協助政策工具之選擇機制，並分析弱勢族群居住需求與問題，以釐清政府居住協助措施實施課題，最末對於現行政策提供調整建議。

## 1. 制度正義內涵

深論「正義」之內涵，John Rawls (1971)所提出之「正義論」(A Theory of Justice)，闡述了「正義」係指決定如何分配基本自由和權利及如何分配社會合作中所產出的成果和負擔，才是恰當。正義的概念言明一套社會制度不應對人作「任意區分」，並以此進行分配，因而分配需要「公平」。據此，Anderson(1979)指明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)。其後 David Miller (1999)所著的「社會正義原則」(Principles of Social Justice)一書，則認為一個制度的正義性視乎所牽涉的程序、結果及制度內個人行為的正義性，而可以「應得」、「需要」及「平等」三項原則評斷社會制度是否合乎正義。

謝博明(2016)認為同等級受補助者獲得補助機會相等，此為「水平式的分配公平」；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，且越需要被補助者，獲得較多的補助，則為「垂直式的分配公平」。換言之，不同社會經濟地位的人們應給予不同的對待，在落實居住正義的前提下，政府居住政策應「平等」地提供人們「應得」、「需要」的居住協助，始合乎正義原則。如韓國居住政策，針對不同標的對象，提供不同的居住協助資源。其政策重點

之一為維護住宅市場正常運作而提供全國民眾適用的具體政策工具，如設定售房價  
格上限、較高利率住宅存款、購屋的優惠利率貸款。至針對中產階級民眾，則提供  
公共租賃住宅、居住補貼、金融援助、鼓勵民間企業興辦新型態住宅、以房養老政  
策等居住協助措施。針對中低階層民眾，除同樣可取得公共租賃住宅、居住補助、  
住宅存款等居住資源外，也鼓勵土地住宅公社收購舊宅修葺後轉租給中低階層民眾  
（如下表說明）。

表4 韓國不同目標對象適用不同的居住政策工具

政策對象	維護住宅市場正常運作	中產階層等一般民眾	弱勢階層民眾
具體工具	<p><b>【遏制投機需求】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 賣房價格上限：首都圈民間住宅限制轉賣權，遏止過熱投機</li> <li>* 土地增值稅（토지소득세）</li> <li>* 都市更新超額利益按比例收取分擔金</li> </ul> <p><b>【加強供給】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 入住者選定程序最少化：各公宅入住手續簡化。</li> <li>* 住宅存款：政府以較高利息股利無持有房屋民眾存款買宅，具有政府認定之住宅存款，也有優先入住社會住宅機會</li> <li>* 貸款支援：提供無住宅者優利貸款</li> <li>* 稅賦優惠：提供買入租賃住宅業者（個人屋主亦可交由 LH 公社代租，LH 保障每月一定收益）有稅賦優惠（如：其自住住宅免課轉讓稅），且不限規模戶數。</li> <li>* 租金所得扣稅額優惠：2012 年 6 月將扣除率從 40% 提高至 50%。</li> <li>* 投資 REITs 租賃住宅企業租稅優惠：2012 年 8 月起法人所得稅扣除綠 50% 提高至 100%。至 2019 年底止，其股利或基金所得可採分離課徵所得稅</li> <li>* 住宅內部改善促進：修法允許住宅不影響結構下，進行內部更新改善，增加使用效率。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 公共租賃住宅：例如以大學生、新婚夫婦為對象之幸福住宅；以及高齡者住宅；代租代管住宅等。</li> <li>* 居住補貼：依所得、居住費負擔水準綜合考量，位於中位數所得 43% 以下家戶給予租金補貼、修繕補貼</li> <li>* 金融支援：買房頭期款貸款、租房貸款</li> <li>* 鼓勵民間企業興辦 New Style 住宅：供中產階級承租，每年限制租金漲幅 5% 以內，最長可租 8 年，由政府設定標準保障住宅品質、居住品質。</li> <li>* 以房養老政策</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 公共租賃住宅</li> <li>* 居住補貼</li> <li>* 收購舊宅修葺後轉租：由土地住宅公社購買、修葺、出租。</li> <li>* 鼓勵住宅存款：有存款者納入優先入住租賃住宅對象之一。</li> </ul>

資料來源：本研究彙整。

UN(2014)闡述「正義」原則於居住政策中的實現時，曾直指對於居住正義的落實，政府應負有三方面的義務責任。1.尊重義務：國家應避免直接或間接地干預居住權的享有，如保障特定群體的家園及權屬安全、恢復特定群體的住宅及土地；2.保護義務：國家應防止協力廠商（如業主、房地產開發商、地主、企業等）干涉居住權，如健全租屋市場、確保居住基本服務、提供住宅金融協助等；3.履行義務：國家應採取適當的立法、行政、預算、司法、推動等措施，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。基此，政府應建構一系列的制度，以實現居住正義，如我國住宅政策，除立有住宅法、住宅基金外，針對中低所得無自有住宅之弱勢族群，即以提供金錢-租金補貼或實物-社會住宅為居助協住方式。

此外，就制度經濟學而言，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；亦即，當一個運作成本較低的制度，其節省的交易成本大於創立或改變制度所需的成本，即會被採用，故人們會在有限的條件下按此選擇制度。再者，交易成本將因制度所提供政策工具之資產專用性程度差異而有所不同；故政策工具的選擇，也需考量其資產專用性。另一方面，在該制度下的人們，會在自己有限的條件下，選擇交易成本最低的方式，取得相關資源，如上述的住宅補貼或社會住宅，以使自己的效用實現最大化（彭德琳編著，2002）。

爰此，自交易成本及制度經濟學的角度，本研究認為居住正義之內涵應包含制度正義，而制度正義的體現最重要者在於不同社經地位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，以使自己的效用實現最大化，其次為政府能以最低的交易成本，建立、運作住宅相關制度（含立法、行政、預算、司法、推動等相關政策、計畫或措施），且按資產專用性給予不同社群所需的居住協助。

## 2. 臺灣現行居住協助政策工具之性質

目前政府對於弱勢族群的居住協助，主要有住宅補貼，具有較低的、非特殊性的資產專用性、金錢性，其目的在於提高購屋者、租屋者進入市場的能力，屬於市場治理型態；如社會住宅等公共住宅，是實物性的，具有較特殊、較高的資產專用性，由政府供給實體住宅予租屋者，屬於政府治理型態；以及，租屋平台、包租代管、緊急庇護、臨時安置、機構照顧等，由政府結合非政府組織或私人機構等民間力量，公私協力供給居住服務，屬於混合治理型態的多元居住協助，資產專用性程度介於前兩者之間，如下 2 圖所示。

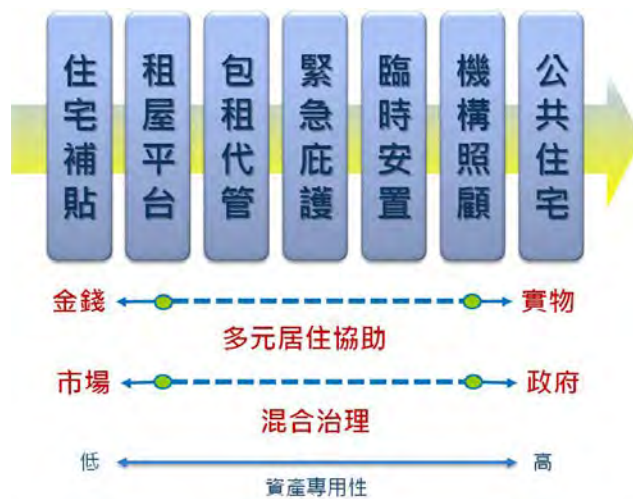


圖14 居住協助政策工具之性質

資料來源：本研究團隊繪製

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)	統合治理 (垂直整合) (如社會住宅)
	經 常 性		雙邊治理 (關係契約) (如出租國宅、 機構照顧)	

圖15 居住協助政策工具適用的情形

資料來源：本研究團隊繪製

### 3. 居住協助政策工具之選擇機制

本研究分別自弱勢族群及政府角度，分析兩者如何依據資產專用性、交易成本來選擇上述的居住協助政策工具。

#### (1) 弱勢族群角度

假設政府為生產特定居住服務而提出的政策工具，可分為 N 實物協助、L 金錢協助，其實物資產專用性為  $k$ ，P 表需求者取得居住服務所付出的執行成本，G 表需求者取得居住服務所付出的溝通成本，C 為 P、G 的總和交易成本（如下圖）。

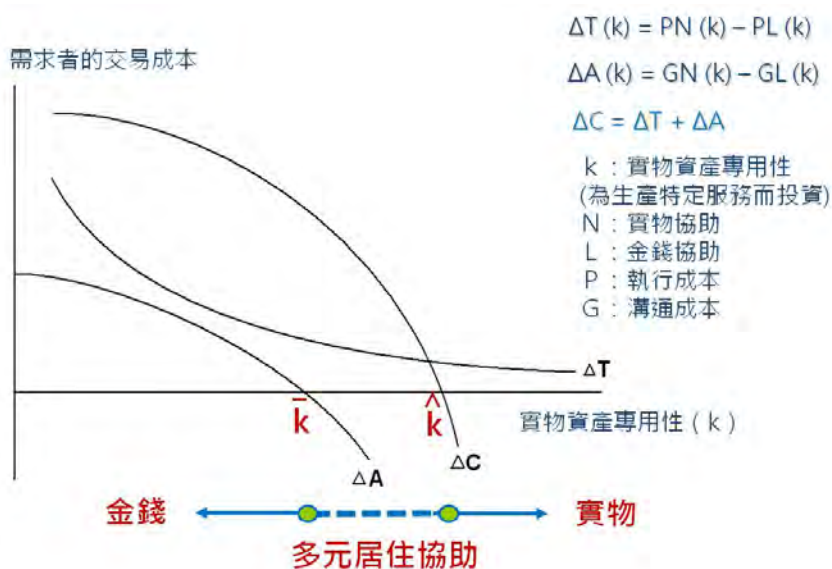


圖16 資產專用性將決定居住協助-弱勢族群角度

資料來源：本研究團隊繪製

再假設  $PN(k)$  為實物協助的執行成本， $PL(k)$  為金錢協助的執行成本，兩者間的差距即為執行成本差額  $\Delta T(k)$ ，表示如下式。

$$\Delta T(k) = PN(k) - PL(k)$$

假設  $GN(k)$  為實物協助的溝通成本， $GL(k)$  為金錢協助的溝通成本，兩者間的差距即為溝通成本差額  $\Delta A(k)$ ，表示如下式。

$$\Delta A(k) = GN(k) - GL(k)$$

金錢協助與實物協助的執行成本差額，加上溝通成本差額，為總交易成本差額  $\Delta T$ ，表示如下式。

$$\Delta C = \Delta T + \Delta A$$

當實物資產專用性  $k$  小於  $\bar{k}$ ， $\Delta A$  大於零時，表示對居住協助有需求的人而言，實物協助的溝通成本高於金錢協助，此時需求者宜選擇金錢協助，如住宅補貼；當實物資產專用性  $k$  大於  $\check{k}$ ， $\Delta C$  小於零時，表示實物協助的總交易成本低於金錢協

助，此時需求者宜選擇實物協助，如社會住宅等公共住宅；當資產專用性  $k$  介於  $\bar{k}$ 、 $\check{k}$  之間， $\Delta A$  小於零， $\Delta C$  大於零時，表示雖然實物協助的總交易成本稍高於金錢協助，但實物協助的溝通成本低於金錢協助，此時需求者宜選擇多元居住協助，如租屋平台、包租代管、緊急庇護、臨時安置、機構照顧等。選擇方式列示如下。

$k < \bar{k}$ ， $\Delta A > 0$  時，選擇金錢協助

$k > \check{k}$ ， $\Delta C < 0$  時，選擇實物協助

$\bar{k} < k < \check{k}$ ， $\Delta A < 0$ ， $\Delta C > 0$  時，選擇多元居住協助

## (2) 政府角度

如下圖，本研究假設政府為生產特定居住服務而選擇的治理型態，可分為 N 政府治理、L 市場治理，其資產專用性為  $k$ ，P 表示需求者取得居住服務所付出的執行成本，G 表示需求者取得居住服務所付出的溝通成本，C 為 P、G 的總和交易成本。

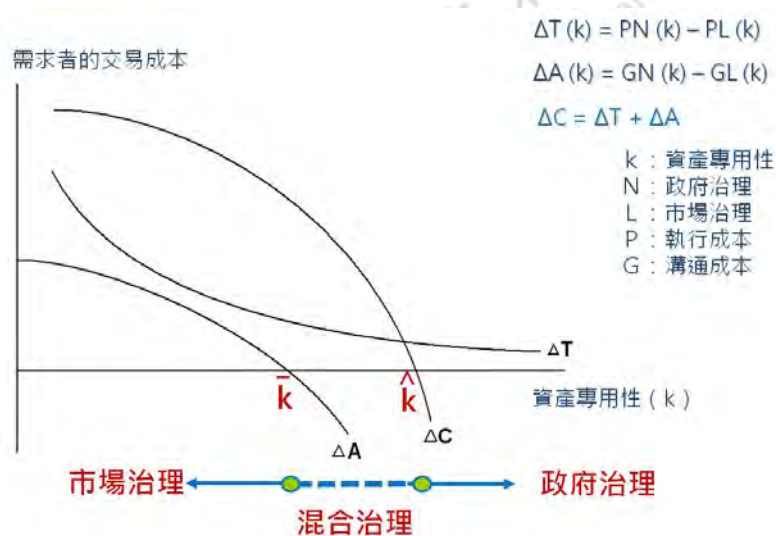


圖17 資產專用性將決定居住協助-政府角度

資料來源：本研究團隊繪製

再假設  $PN(k)$  為政府治理的執行成本， $PL(k)$  為市場治理的執行成本，兩者間的差距即為執行成本差額  $\Delta T(k)$ ，表示如下式。

$$\Delta T(k) = PN(k) - PL(k)$$



假設  $GN(k)$  為政府治理的溝通成本， $GL(k)$  為市場治理的溝通成本，兩者間的差距即為溝通成本差額  $\Delta A(k)$ ，表示如下式。

$$\Delta A(k) = GN(k) - GL(k)$$

而政府治理與市場治理的執行成本差額，加上溝通成本差額，為總交易成本差額  $\Delta T$ ，表示如下式。

$$\Delta C = \Delta T + \Delta A$$

當資產專用性  $k$  小於  $\check{k}$ ， $\Delta A$  大於零時，表示對居住協助有需求的人而言，政府治理的溝通成本高於市場治理，此時，政府宜選擇市場治理型態，如住宅補貼；當資產專用性  $k$  大於  $\check{k}$ ， $\Delta C$  小於零時，表示政府治理的總交易成本低於市場治理，此時，政府宜選擇政府治理型態，如公共住宅；當資產專用性  $k$  介於  $\check{k}$ 、 $\check{k}$  之間， $\Delta A$  小於零， $\Delta C$  大於零時，表示雖然政府治理的總交易成本稍高於市場治理，但是政府治理的溝通成本低於市場治理，此時，政府宜選擇混合治理型態，如租屋平台、包租代管、緊急庇護、臨時安置、機構照顧等多元居住協助。選擇模式考量列示如下。

$k < \check{k}$ ， $\Delta A > 0$  時，選擇市場治理型態

$k > \check{k}$ ， $\Delta C < 0$  時，選擇政府治理型態

$\check{k} < k < \check{k}$ ， $\Delta A < 0$ ， $\Delta C > 0$  時，選擇混合治理型態

#### 4. 弱勢族群居住需求與問題分析

##### (1) 弱勢族群之界定

本研究所稱「弱勢族群」，係指《住宅法》第 4 條所定 11 類具經濟或社會弱勢者及青年，其中以原住民、身心障礙者、65 歲以上老人、低收入戶、青年居多。

- I. 低收入戶。
- II. 特殊境遇家庭。
- III. 育有未成年子女 3 人以上。
- IV. 於安置教養機構或寄養家庭結束安置無法返家，未滿 25 歲。
- V. 65 歲以上之老人。

- VI. 受家庭暴力或性侵害之受害者及其子女。
- VII. 身心障礙者。
- VIII. 感染人類免疫缺乏病毒者或罹患後天免疫缺乏症候群者。
- IX. 原住民。
- X. 災民。
- XI. 遊民。
- XII. 青年。

然而，住宅法第 4 條所定 11 類弱勢族群之定義有所重複或不明之處，如特殊境遇家庭，包含受家庭暴力或性侵害之受害者及其子女，兩者指涉弱勢族群有所重複；或如，災民、遊民，實則定義不清。其次，特定年齡範圍的青年族群，並非住宅法 11 類弱勢族群之一，故不屬法定照顧族群。然而，為使買不起房、租不起房的青年安居，政府特別提供多種居住協助，如租金補貼、社會住宅等，但是由於青年移動性高，形成戶籍設於原生家庭所在地，但於他地就業、就業，故產生「戶籍在，人不在」的現象，因而部分青年居住協助措施並未定設籍限制，如新北市青年社會住宅，放寬未設籍但就學或就業於新北市之青年也可申請入住。

## (2) 弱勢族群之居住需求

基本上，本研究將居住需求分為租屋需求及購屋需求，而弱勢族群的租屋需求普遍大於購屋需求。參照國土規劃及不動產資訊中心（2016）之研究，將居住問題區分為四大面向以研析可能對應的族群，分別為租不到、租不起、租不好及買不起，本研究再探析其對居住協助措施之需求。

### I. 租不到

如低收獨居老人、低收身障者、特殊境遇家庭、遊民等為高度經濟與社會雙重弱勢的族群，易受社會歧視及排擠、房東拒租等，故常有租不到住所的情形，可能需要社會住宅、緊急庇護、機構照護、臨時安置等居住協助措施，並因生活、生存需求，可能需給予醫療、長照、居家服務、教育、就業輔導等扶助。

### II. 租不起

如低收入戶、家暴及性侵受害者、寄養家庭結束未滿 25 歲者等等為高度社會與經濟弱勢的族群，經濟狀況尚未穩定或無法獨立自主，可能需要社會住宅、租金補貼、租屋媒合、緊急庇護、臨時安置等居住協助措施；至為協助改善其經濟狀況，亦應給予就業、金融及生活等輔導。

### III. 租不好

如中低收身障者、中低收老人、災民等高度社會弱勢、中度經濟弱勢的族群，具一定工作能力或經濟能力。一般租屋市場雖可滿足其基本居住需求，但對中低收身障者、中低收老人而言，租屋欠缺無障礙或通用設計，造成其生活不便、逃生避難困難，而對災民而言，由於臨時性居住需求，可能無法承租到品質良好、可負擔的住所。如此，可能需要社會住宅、臨時安置、包租代管、租屋平台、租金補貼、住宅修繕或設施補助等；另對災民更需要給予就業、就學、金融及生活輔導等協助，以重建生活秩序。

### IV. 買不起

如青年、原住民、育有未成年子女 3 人以上家庭等高度社會弱勢族群，具有較強移動性及一定工作能力，但經濟能力不足以購買住宅，則可能需要購屋補貼、合宜住宅等居住協助，又為改善其經濟狀況及協助安居，需有就學、就業輔導等服務。

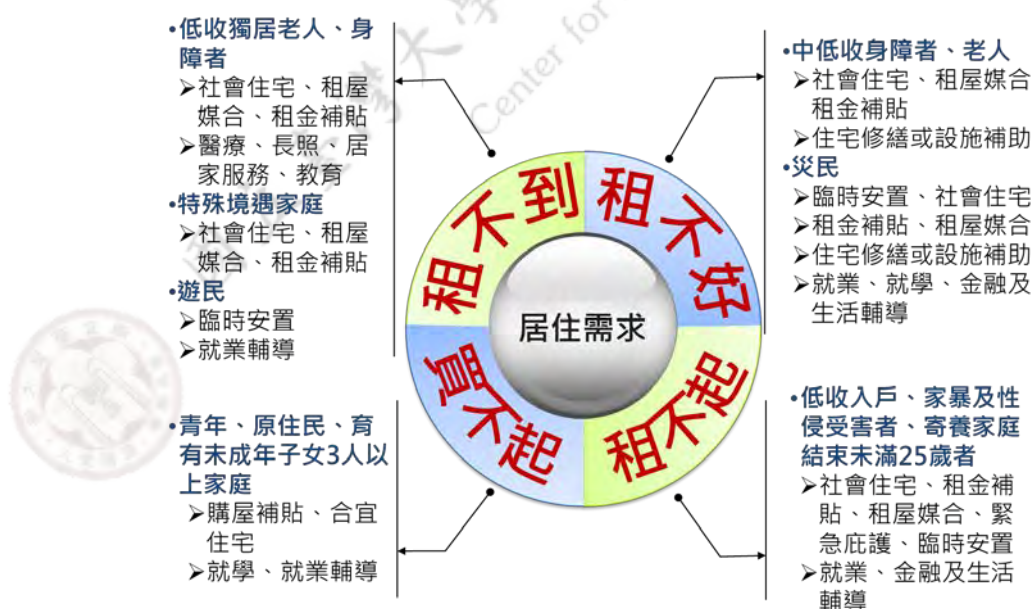


圖 18 弱勢族群之居住需求

資料來源：本研究團隊繪製

### (3) 政府居住協助工具適合之弱勢族群

針對租不到、租不起、租不好及買不起的弱勢族群，政府也提供了許多居住協助措施，包含住宅補貼、租屋服務、多元協助、公共住宅等，這些政策工具適用於不同的族群，彙整如下表；表中以「V」記號表示各個族群適用的政策工具。

表5 臺灣不同弱勢族群適用不同的居住政策工具

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	購屋貸款利息補貼	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
租不到	低收獨居老人	V	V			V		V		V		V		
	低收身障者	V	V	V				V	V	V		V		
	特殊境遇家庭		V						V	V		V		
	遊民								V		V	V		
租不起	低收入戶		V			V		V				V		
	家暴及性侵受害者		V					V	V	V		V		

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	購屋貸款利息補貼	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	青年住宅
寄養家庭結束未滿 25 歲者		V					V	V		V		V		
租不好	中低收身障	V	V	V	V		V					V		
	中低收老人	V	V		V	V	V	V				V		
	災民	V	V	V	V	V	V			V		V		
買不起	青年		V	V			V	V				V	V	V
	原住民		V	V		V	V	V				V	V	
	育有未成年子女 3 人以上家庭		V	V			V	V				V	V	

資料來源：本研究團隊編製



#### (4) 居住協助措施需求與供給之落差分析

透過上述居住協助措施需求與供給之分析，本研究發現弱勢族群普遍需要租屋協助，而政府則提供租金補貼、租屋平台、包租代管、社會住宅等政策工具，以協助其租賃適居、可負擔的住宅；但也因以下問題，而使弱勢族群可能效用無法達到最大化。

##### I. 社會住宅之設計，不一定符合所有弱勢族群之需求

所有弱勢族群皆可適用社會住宅，但社會住宅之設計，不一定符合所有弱勢族群之需求。例如社會住宅可能欠缺醫療照護服務，未必能滿足老人的居住需要；或如社會住宅之空間配置或室內設計，並無考量原住民文化需求，如原住民需要集會所，做為社會溝通交流、文化傳承的場所等；如高齡社會住宅，未考量老人與家人共居的需求、社會網絡需求；如社會住宅興建於市中心，但弱勢族群未必能負擔市中心較高的生活成本；如社會住宅的區位選擇，未充分考量弱勢族群的就業機會或就業地點。故而，弱勢族群雖能取得政府資源，但可能效用未達最大化，可能不合乎制度正義的內涵。

##### II. 社會住宅的租金設定，未考量弱勢族群的負擔能力高低

社會住宅的租金設定，以台北市捷運公共住宅為例，參酌基地區位、房型之市價行情及考量承租戶租屋負擔能力，約為市價 7 折至 85 折，且採逐年減收機制。如此，只考慮房型、區位、市價之差別，同一基地的同一房型訂定統一收費標準，並未考量弱勢族群的負擔能力高低而為差別收費。其次，為反映興辦成本，以市價為基礎訂定租金標準，如龍山寺站公共住宅的 19 坪套房第一年月租金為 15,800 元、24 坪套房為 19,700 元，遠高於低收入的弱勢族群可負擔的程度，使之無法申請入住。換言之，不同社經地位的人們無法以最低的執行成本、交易成本獲得自己需要的居住協助，可能未符制度正義的精神。

##### III. 租金補貼金額，未考量弱勢族群的負擔能力差距

租金補貼可適用於遊民以外的弱勢族群，雖然補貼額度按「城鄉區域房價及租金差異」調整，臺北市為 5,000 元，新北市、桃園市、臺中市、新竹市、新竹縣為 4,000 元，臺南市、高雄市為 3,200 元，其餘縣市為 3,000 元，但是欠缺考慮弱勢族群的租屋負擔能力，即使同一縣市之弱勢族群，每一個人的負擔能力也有差距，應給予不同的對待，如低收入戶所需要的租金補貼額度應高於中低收入戶，如斯不論弱勢族群的經濟弱勢程度，政府給予同樣的對待，可能與制度正義

的內涵相左。

#### IV. 部分居住協助措施尚未分類客製化，亦未按資產專用性給予不同族群所需的居住協助

自前述不同弱勢族群適用不同居住政策工具彙整表中，可見不同弱勢族群適用相同居住協助措施，如社會住宅可適用於所有的弱勢族群，租金補貼可適用於遊民以外的族群，租屋平台則可適用於特殊境遇家庭、遊民以外的族群。此均表居住協助措施的設計主要考量通用性，未針對不同弱勢族群需求而為客製化設計，亦未按資產專用性給予不同族群所需的居住協助，因而本研究認為難符制度正義之內涵。

#### V. 既有居住措施，欠缺配合就業、就學、就養、生活協助措施

既有居住協助措施，主要提供實體住宅、金錢補貼、租屋服務、臨時安置、緊急庇護、機構照護等，其所著重者為弱勢族群的「住」的需求，但居住政策的政府主管機關欠缺整合相關部會、縣市的居住服務資源，如就業、就學、就養、醫療、長期照護、教育、居家服務、生活輔導、金融輔導等生活協助措施，則弱勢族群的居住協助需求無法獲得滿足，因此既有的居住協助措施可能不足以使其效用最大化，進而偏離制度正義的核心精神。

### 5. 政府居住協助措施實施課題

自前述制度正義之內涵觀之，政府需以最低的交易成本，建立、運作住宅相關制度（含立法、行政、預算、司法、推動等相關政策、計畫或措施），且按資產專用性給予不同社群所需的居住協助。然而，從社會住宅、租屋市場、租屋平台、租金補貼、購屋協助、原住民居住協助、其他協助等面向分析，發現政府居住措施的提供可能存在許多執行困難，或市場機制運作不力，使得住宅相關制度的建立、運作無法以最低的交易成本行之，則難達成制度正義所要求的內涵，說明如後。

#### (1) 社會住宅

社會住宅自 2011 年制定住宅法後正式推動，然至 2016 年 3 月內政部統計，既有戶數僅有 7,295 戶，而未來 2016 至 2020 年計畫透過包租代管機制提供 40,000 戶（王榮進，2016），加上各地方政府計畫新建社會住宅 37,712 戶（內政部營建署，2016），合計為 85,007 戶，與 2024 年目標值 2 萬戶差距甚遠，凸顯出社會住宅的推動不足。

社會住宅興辦的推動困難，部分係因其政府管理專業度與效率不足、缺乏財源與專業管理人力、土地取得困難、缺乏興辦區域與效益評估機制等因素，造成執行成本高昂，使得其供給嚴重不足。其次，一般社會住宅、特定弱勢群體專屬社會住宅之興辦欠缺誘因（如高齡社會住宅、原住民社會住宅），使得中央主管機關與地方政府耗費許多溝通成本，也令中央與地方政府的政策執行不同調，且社會住宅的興辦主要集中於6都，尤其雙北市，呈現重北輕南的現象。另外，在社會住宅供給有限之下，政府給予弱勢群體保障比例有限，又未規定各類型可獲得比例，使得眾人彼此競爭獲取相關資源。加上，社會融合機制、社會福利媒合、外展服務等資源的缺乏整合，使得社會住宅的設計、居住服務的提供，不一定合乎弱勢族體的需求，或租金水準非其所能負擔，使得其未必願意或能夠入住。

不論是社會住宅的執行成本、溝通成本高昂，皆使得政府建立、運作住宅相關制度的交易成本提高，而社會住宅的居住服務供給設計，也因未必滿足弱勢族群，造成其不能以交易成本最低的方式選擇、獲得自己需求的居住協助，如此情形與制度正義內涵相左。

## **(2) 租屋市場與租屋平台**

臺灣當前的租屋市場，面臨市場資訊不透明、黑心房東或惡房客、居住品質低落、欠缺無障礙設施、低度利用之空餘屋釋出不易等問題，在政府無專法管理租屋市場時，使得欲租屋的弱勢族群不易承租合適、可負擔的住屋，且容易產生租屋糾紛，又不知如何處理或求助，令其無所適從。爰此，政府期能透過租屋平台、包租代管等工具，協助弱勢族群獲得符合其需求、負擔能力的住屋；但是，此兩項措施亦出現推行不易現象，如房東參與意願低、房東不願出租予弱勢族群、社會歧視或偏見、易有糾紛、弱勢承租家庭所得支付能力差等情形，使弱勢族群不一定能獲得租屋媒合，造成執行成本、溝通成本的增加，致使成效大打折扣。

## **(3) 租金補貼**

政府提供租金補貼，期能減輕弱勢族群的租屋負擔。但如前述，目前制度設計上，同一縣市中不同所得的族群享有相同的補貼額度，則不同所得的族群受惠的效用不同。此外，由於政府補貼的員額有限，供不應求，則具有特殊情形或身分優先性的弱勢族群之間將互相競爭。再者，六都財政較佳，又能爭取到較多的中央補助，故能提供較多補助員額，然其他縣市反之，則補助員額更加有限，提高競爭程度，明顯存在城鄉差異。以上問題，皆反映出政府提供租金補貼時，執行預算有限下，弱勢族群間的競爭讓獲得補貼的交易成本不一定能達成最低，則無法完全體現



制度正義的內涵。

#### (4) 購屋協助

弱勢族群租屋不易，購屋更困難，尤其在臺灣現在購屋市場及制度不健全、高房價之下，業者缺乏提供合理價位適居住宅之誘因，則可負擔住宅供給缺乏。在降低購屋負擔的相關措施方面，政府一直以來既未按資產專用性給予不同社群所需的居住協助，也未細緻地調查弱勢族群的購屋需求，且因過度倚重長期購屋利息補貼，忽略其他購屋協助的提供。此外，政府曾嘗試興辦合宜住宅，如板橋浮洲合宜住宅，但卻有品質不佳、圖利建商、購屋者未必能負擔等疑慮，而交屋過程不順利、時程延宕，均使其執行成本、溝通成本提高，未能達到制度正義對交易成本最低之要求。

#### (5) 原住民族居住協助

原住民族有其特殊的文化需求，但僅被認定為住宅法所稱的弱勢族群特殊情形之一種，致政府住宅政策設計上也將之與其他弱勢族群一視同仁，卻忽略其文化性；此如原住民族多於原鄉部落自有土地上自建房屋，然政府提供的合法建地不足、建築許可的要求，限制其營造自有住宅、傳統建築，也增加建屋的成本，令原住民無法以最低交易成本獲得自己想要、需要的住宅。其次，原鄉部落，在氣候變遷劇烈、風災或地震頻仍的臺灣，時常變成無法居住或有安全之虞，居民將被迫遷居；此時，安置災民、重建生活皆需要政府的協助，但政府提供的協助多僅著重於住所的提供，未重視生活重建協助措施，如安置住所不一定符合其文化需求（如未設置傳統祭儀場所）、未提供就業機會、無耕作地、欠缺就業或就學輔導等，則災民在取得居住協助後仍無法最大化其效用。上述情形，亦使制度正義的內涵未獲致彰顯。

#### (6) 其他

除上述問題以外，即使政府提供居住協助，弱勢群體仍會因受到社會歧視及排擠（如老人、原住民、遊民），或居住負擔能力較低，而租不到住屋，或是被迫居住在老舊、安全堪憂、品質不佳的住屋；雖然或有民間社會福利組織、社會企業，或是政府機關，提供部分居住協助，但是仍不足以完全解決弱勢族群的居住問題，更遑論協助脫貧。此外，政府雖提供各種居住協助，但不同的居住協助分別隸屬各個主管機關（如教育部、衛生福利部、勞動部等）之權責，將增加居住服務提供的溝通成本，又既有居住服務人才不足（如居家服務、醫療照護、就業輔導、金融輔

導、生活諮詢），使得能夠獲得協助的人數有限，故相關部會的居住協助措施、資源尚待整合，以提供弱勢族群更完整、更多元的服務。

綜上，本研究彙整前述課題如下表，以說明臺灣居住政策主要工具及所增益之弱勢族群取得或政府提供居住協助的交易成本（含執行成本、溝通成本），使得前者無法最大化其效用，後者無法最大化其效益，以致於未能達成制度正義的內涵及精神。

表6 臺灣居住政策工具之實施課題

政策工具	實施課題
社會住宅	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 缺乏財源與專業管理人力</li> <li>● 土地取得困難，供給嚴重不足</li> <li>● 缺乏興辦區域與效益評估機制</li> <li>● 政府管理專業度與效率不足</li> <li>● 中央與地方的政策執行不同調</li> <li>● 興辦重北輕南</li> <li>● 弱勢群體保障比例有限，未規定各類型可獲得比例</li> <li>● 欠缺考慮弱勢群體的工作、生活、文化需求（如老人、原住民）</li> <li>● 弱勢群體不一定願意入住（如老人、原住民）</li> <li>● 民間興辦反應成本，收費標準較高，並非所有弱勢群體可負擔</li> <li>● 社會融合機制待建立</li> <li>● 缺乏社會福利媒合、外展服務等資源結合</li> <li>● 特定弱勢群體專屬社會住宅之興辦欠缺誘因（如高齡社宅、原住民社宅）</li> </ul>
租屋市場	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 黑心房東與惡房客</li> <li>● 低度利用之空餘屋釋出不易</li> <li>● 租屋市場資訊不透明</li> <li>● 居住品質低落、欠缺無障礙設施</li> <li>● 無專法管理</li> </ul>
租屋平台	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 成效不彰，房東出租意願低</li> <li>● 弱勢族群不一定能獲得媒合</li> <li>● 弱勢承租家庭所得支付能力差</li> <li>● 易有租屋糾紛</li> </ul>
租金補貼	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 不同所得補貼額度相同</li> <li>● 特殊情形或身分優先性，但互相競爭</li> <li>● 供不應求，員額有限</li> <li>● 存在城鄉差異（都會區獲得家戶較多）</li> </ul>
購屋協助	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 過度倚重長期購屋利息補貼</li> <li>● 合宜住宅興建品質有疑慮</li> <li>● 可負擔住宅供給缺乏</li> <li>● 業者缺乏提供合理價位適居住宅之誘因</li> <li>● 購屋市場、制度不健全</li> </ul>
原住民居住協助	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 自建房屋需求被忽視（如原住民、偏鄉居民）</li> <li>● 原鄉建地不足、既有建築合法化</li> </ul>

政策工具	實施課題
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 原住民特殊文化需求被忽視（如特色住宅、都會聚落）</li> <li>● 迫遷戶、災民難獲安居（如受災部落）</li> </ul>
其他協助	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 弱勢群體受到居住歧視及排擠（如老人、原住民、遊民）</li> <li>● 住宅權屬的所得極化現象</li> <li>● 老舊房屋居住品質與安全堪憂</li> <li>● 弱勢族群居住品質差（如老人、都市原住民）</li> <li>● 缺乏社會企業或社福機構協助脫貧</li> <li>● 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）</li> <li>● 各部會居住協助措施待整合</li> </ul>

資料來源：本研究編製。

### （三） 落實空間正義之研究

從文獻回顧中可知，「空間正義」理論十分抽象，要明確定義「空間正義」的具體意義相較於從其反面定義有較大困難，（Soja, 2009）故許多找出「空間正義」之做法，往往從「空間不正義」的案例去回推，如美國西雅圖市地理學博士 Jonathan Glick 與其合作團隊共同執行「空間正義專案計畫」（Spatial Justice Projects）之確保西雅圖市公共運輸為導向的發展（transit oriented development）政策能夠確實嘉惠現存之低收入居民<sup>4</sup>。該計畫於定義「空間正義」時，即先找出「空間不正義」的常見可能案例，如對社區健康促進之設施與服務與其他區域相較配置不足、該地區之預算或政治權力等有無形資源分配與其他區域相較不相等、某地區造成傷害之設施或活動顯著高於其他地區、空間之出入口被不公平或不正義地把持住等。由該專案之「空間不正義」的常見可能案例，可協助我們對於空間正義給予較具體想像。

居住正義內涵之一即為政府應保障人民能獲得可負擔住所；則與居住有關的個人或家庭財務成本，應維持在其他基本需要的獲得和滿足不受威脅或損害的程度；則國家應該採取措施，確保居住相關費用百分比，與一般收入水準相當（UN, 2009）。至居住正義之「空間正義」概念，若從成本觀之，則居住有關成本，除了住宅租購成本外，尚包含就學、就業、就養、取得公共設施或服務及其他生活基本需求全部費用及居住於一地福利損失不應該有不滿足基本居住權益等。同時，考量區位居住成本、收入水準不同，不論都市、鄉村地區，政府施政均必須確保某一地區居住成本為當地居民所能負擔，且不威脅其基本需求的獲得與滿足，不能因為地區不同，而有差別待遇。

<sup>4</sup> 詳細內容可參見該計畫網站，網址：<http://spatialjustice.org/about/our-projects/>。

## 1. 社會住宅選址議題探討

「空間正義」之具體落實，即在探討社會住宅選址議題。至「社會住宅選址議題」所涉之空間正義議題，可分為「巨觀」與「微觀」兩層面。巨觀上，須先分析造成公共住宅基地供需變化之影響因素；由於文化習慣、經濟發展不同，不同國家影響公共住宅基地供需變化因素亦有不同，進而導致不同國家有不同社會住宅量體、房型之需求。若以「微觀」來看，一特定地區之社會住宅能否擁有與同一地區不同地方之相同生活水準、公共設施與服務提供水準，並能防止標籤化等問題，亦是「微觀」層面空間正義關注之議題。以下將從上述兩層面分別論述空間正義之社會住宅選址議題。

### (1) 巨觀角度下之空間正義

巨觀角度之空間正義關注國家層級、跨國層級之社會住宅是否擁有同樣之居住水準，以及各國發展不均衡下，導致社會住宅需求可能不同，甚至可能導致歧視問題出現。而在國家層次上，一國內同樣存在發展不均、社會文化不同等現象，可能導致各地區有不同之社會住宅需求，國家如何透過政策手段能夠給予不同類別卻又具有一樣之滿足水準之社會住宅，亦是巨視角度下之空間正義關注問題。而此巨視角度下，探討社會住宅選址議題，即須關注影響社會住宅基地供需之因素，在不同國家，則有不同衡量之做法，另外，就是國家針對不同地區而有不同的社會住宅供給內容，使得無論民眾居住於大都市、小城鎮、偏遠地區等，皆有一定程度之居住水準。

2012年澳洲首都特區（Australian Capital Territory）政府於其「公共住宅評估管理策略」（Public Housing Asset Management Strategy）計畫中，針對大坎培拉區之公共住宅需求進行評估時，運用該政府近10年統計資料，採下表之因素進行評估，並由過去數據資料推估未來公共住宅需求可能趨勢。

表7 澳洲公共住宅需要之影響因素

面向	單位	細部內容	未來趨勢
依照不同類型需求者區分需求程度，列入不同住宅申請等待名單	人次	區分為優先住宅（priority housing）、高度需要住宅（High needs housing）、標準住宅（Standard housing）	三種需求程度者皆增加，以優先住宅需求者增加幅度最大
需求戶之組成類型	戶數	區分為有小孩家庭、無	預估至2020年無小孩

		小孩家庭、單親家庭、 群體家庭 <sup>5</sup> 、單身者	家庭、單身者將成長 20%以上為最高
--	--	--------------------------------------	-----------------------

資料來源：ACT Government. (2012/01)

再以韓國為例，依據韓國相關學者之文獻（윤정란, 이상훈, 장인석, 2016:220）顯示，影響韓國公共住宅基地供需的因素包含人口、經濟狀況、社會文化三大面向，具體如下表所示。

表8 韓國公共住宅基地需要之影響因素

主要面向	細部面向	計算方式	韓國未來	需要方向
人口與 戶口結構 變化	總人口	數量增加或降低	維持或減少	-
	人口增加率	比率上升或下降	維持或下降	-
	出生率		維持或下降	-
	高齡比率		快速上升	-
	戶口結構	核心家庭、大家庭等	1-2 人戶增加	-
經濟結構	成長率	比率上升或下降	低成長	-
	名目所得	數字增加或降低	高	-
	所得不均	惡化或改善	惡化	-
社會文化	都市化比率	比率上升或下降	升高	-
	生活品質水準	標準上升或下降	升高	+
	地方分權化	提高或降低	升高	+
	氣候變遷性	提高或降低	升高	-

資料來源：譯自윤정란, 이상훈, 장인석, 2016:220

此外，為了解決住宅基地開發而解決韓國「住宅難」問題，自 1981 年起，韓國政府通過《住宅基地開發促進法》（택지개발촉진법），以專法方式協助取得住宅開發用地與給予相關優惠。依照 2016 年 8 月 12 日修正生效之該法，韓國政府（含第一級地方政府）得依據「居住綜合計畫」（주거종합계획）當中推算之住宅、住宅基地供需與管理規定，指定特定地點為「住宅開發地區」（택지개발지구）；然為防止中央、地方間指定之住宅開發地區重疊，該法亦規定中央與地方於指定住宅開發地區時，需彼此互相協商後，方能指定，僅有特定例外情況下，中央國土交通部部長才有權逕自指定住宅開發地區。

1990 年民主化後，也有越來越多韓國學者認為首爾人口過度擁擠，導致環境汙染、交通阻塞等相關問題亟待解決，也提出首都與地方應「共存」等概念或是防止人口過度集中之策略等做法，企圖解決人口過度集中導致區域失衡問題。（손정목,

<sup>5</sup> 依照澳洲統計局之定義，群體家庭（group household）為 2 個或更多年滿 15 歲之無親屬關係者同居之單位。網址：<http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/2901.0Chapter34302011>。

2000:98-108；초의수, 2000:185-216) 而韓國各大區人口成長比例，首都圈人口至 1970 年至 2000 間高速成長 1000 萬名，其他地區則呈現小幅滑落或維持原人口規模，亦顯示所有資源都被首都圈磁吸，區域發展不均嚴重，也導致首都圈住宅價格大漲，使得居住品質低落，引起民怨。執此，1988 年盧泰愚就任為首任民選總統後，遂喊出「住宅 200 萬戶」(주택 200 만호)，由政府出資興建 85 萬戶，民間出資興辦 115 萬戶，解決首都圈中產階層以下之住宅難問題；1992 年更提出 25 萬戶永久租賃住宅(영구임대주택)計畫，專供所得 10%分位點以下之經濟最弱勢階層租用。2003 年盧武鉉執政後，又喊出「100 萬戶國民租賃住宅」(국민임대주택 100 만호)政策，提供所得分位點 40%~20%左右之經濟弱勢階層租用；之後又喊出「公共租賃住宅」(공공임대주택)。然而，這幾類租賃住宅多集中於首都圈或大都市周遭。由下圖 LH 公社所興辦之國民租賃住宅基地位置可看出，絕大多數租賃住宅集中於首爾首都圈，小部分集中於其他大型都市，對於農漁鄉村地區並未有太多中低所得租賃住宅。



圖19 近5年韓國 LH 興辦之國民租賃住宅興建基地位置圖與竣工年

資料來源：LH 公社網址<sup>6</sup>

然此並非表示韓國偏遠地方並無租賃居住需求；事實上，隨著人口高齡化、少子化後，農漁村所受到之衝擊更勝於都市。由於過去以都市型態興辦之大量體、高樓層公共住宅等，並不適用於農漁鄉村地區，2016 年韓國國土交通部依據新修正之

<sup>6</sup> 網址：[https://www.lh.or.kr/lh\\_offer/business/bus3220.asp](https://www.lh.or.kr/lh_offer/business/bus3220.asp)。

《公共住宅特別法》(공공주택 특별법) 第 7 條授權之政府可興辦小規模住宅，提出「村落整頓型公共住宅事業」(마을정비형 공공주택사업) 政策，於 2016 年 5 月全部修改《村落整頓型公共住宅事業處理指南》(마을정비형 공공주택사업 업무처리지침)，專門以中小型城鎮、農漁鄉村、偏遠地區為對象，提供其公共住宅，預計於 2017 年一年之間於全國興辦 2400 戶；其中國民租賃型、永久租賃型住宅共佔 50%，另 50% 為朴槿惠政府推動之幸福住宅。(국토교통부, 2016/04/14)

該公共住宅之特色為，由地方住民與地方政府共同商議後提案，並同時樹立「村落計畫」(마을계획)，包含相關基礎建設、公共設施等一併考量整頓，使該村落整頓型公共住宅依照當地住民需求而具有完整之生活機能，興建之戶數約 150 戶以內，同步促進當地空間再生。一旦提案經由國土交通部認可，將由 LH 公社提供最少 10% 以上之營建費用協助地方政府建設。(권경원, 2016/08/31; 국토교통부, 2016/04/14)

此外，依據韓國政府每 10 年公布之住宅計畫，其中最新公布之《第 2 次 (2013-2022) 長期住宅綜合計畫》(제 2 차 장기(13 년~22 년) 주택종합계획)，針對全韓國不同地區依據《宅基地開發業務處理指導》(택지개발업무처리지침) 第 3 條之公式規定，考量不同地區之住宅供給方式、地域別特色、規模別、類型別等需求要素變化，給予不同地區「宅基地原始單位」(택지원단위)，作為未來於不同地區興辦公共住宅之基地總面積之部分參數。具體如下表所示。

表9 韓國不同區域公共住宅基地需求面積求算

內容/階段	第一階段	第二階段	第三階段
做法內容	先推估出全國各區域住宅需求量	依據《宅基地開發業務處理指導》求出「宅基地原始單位」，並與住宅需求量帶入模型中試算	得出之需求面積，考量過去 5 年間之公部門負擔公共住宅之率
最新推估數據	2013-2022 年全韓國平均有 390.1 千戶住宅需求；其中首都圈平均有 217.2 千戶需求，剩餘為其他地方平均需求	各地區「宅基地原始單位」求得公式： $\{[\text{每戶住宅面積}/(\text{容積率} * \text{居住容積率})] * \text{共同住宅比率}\} + (\text{平均建第規模}/\text{居住容積率} * \text{獨棟住宅比率})$ 2012 年過去 10 年首都圈「宅基地原始單位」為每戶平均 189.0 公尺、濟州島為每戶平均 126.5 平方公尺	以 2008~2012 年計算，公部門約負擔 52% 之公共住宅興辦
最終結果	經計算後，全韓國 2013-2022 年間，公共住宅基地需求總面積為 301.3 平方公里，其中首都圈為 182.9 平方公里；非首都圈為 118.4 平方公里		

由韓國案例可看出空間正義在韓國逐步落實之情形，社會住宅（公共住宅）並非是大都市週遭之專利，且並非僅有為大都市所興辦之單一型態，必須依照不同之地區與特色而有所變異，但又必須衡量各區域間之衡平性，故衍生出一系列公共住宅基地計算公式。此外，由於各地區之需求可能有所不同，非都市地區之社會住宅興辦更應注意考量在地需求，故與當地民眾連結便十分重要，故當地居民參建公共住宅之機制需要妥善設計，才能預先規劃符合當地民眾需求之社會住宅。

## (2) 微觀角度下之空間正義

微觀角度之空間正義，關注於特定城鎮、地區、生活圈內公共住宅應如何選址與配置，讓其混同於該城鎮、生活圈中，融入而非孤立，並能在該城鎮、生活圈中享有與他人同樣居住品質與公共設施。首先，先行探究各國在微觀空間正義之具體做法。

至美國西雅圖市、費城等社會住宅規劃單位，於其市區亦廣泛分布其公共住宅（Public Housing），除此之外，於城市各處還有分部小單位之「分散式住宅」（Scattered Sites），包含多家庭式住宅（multi-family buildings）與公寓式住宅（apartment buildings）等類型<sup>7</sup>。以費城觀之，共有超過 4000 戶之「分散式住宅」；這些類型之住宅，目的在於讓社會住宅融入城市各處，並透過小單位卻多戶數之「分散式住宅」做法，減少空間上混居與避免標籤化之問題。

韓國《宅基地開發業務處理指導》第 5 條之規定，選定「住宅基地」時，必須考量右開因素：（1）須依據「道市基本計畫」（도시기본계획）之規劃中可開發地區，且不得為國土計畫等相關法令所不允許之開發處，除非依據《為整頓限制開發地區之道市管理計畫變更案設立指導》（개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 수립지침）規定所進行之住宅基地開發例外；（2）住宅基地開發實施者須於提案時，一併考量該地區之廣域交通等公共建設資料，一併提出；（3）住宅基地開發面積超過 495 萬平方公尺以上之新城鎮開發案，在聽取當地住民意見時，須事先與國防部部長、農林水產食品部部長、環境部部長事先協商同意後，方可同意該開發案等規定。

由上述各國案例中，可知美國地方政府為防止公共住宅被標籤化，採取於特定地區中「分散建設」，讓其能夠融入各地區之生活，減少標籤化等空間不正義情事發生。興辦公共住宅時，亦須考慮當地民眾需求，以及與交通等公共建設之配套，從韓國相關規定，亦可看出讓公共住宅享有與其他私人住宅相同水準公共設施之努

<sup>7</sup> 參見西雅圖公共住宅網站，網址：<https://www.seattlehousing.org/housing/public/locations/>以及費城住宅管理局（PHA）網站，網址：<http://www.pha.phila.gov/housing/public-housing/about-scattered-sites.aspx>。



力。

## 2. 社會住宅等成本函數之分析

如下圖「等成本曲線 A」所示，社會住宅若選址市中心區，所負擔之興辦成本較高，但位於市中心，就業較方便，通勤成本可能較低，故特定個案點之位置位於該曲線上方點；而若選址郊區，則因區位條件相反，故位於該曲線下方點。而從上述國外案例中，如韓國興辦公共住宅時，會一併考量週遭硬體交通建設；即便設置於郊區，會延伸綿密之大眾交通網，減低郊區公共住宅之通勤花費時間，則可能降低。以首爾市為例，其「永久租賃住宅」多位於首爾特別市郊區，如江南區、瑞草區、中浪區、江西區、盧原區周遭等新興開發市鎮。另以首爾市瑞草區為例，至 2017 年區共有 3 處永久租賃住宅，位於首爾地鐵沿線 1 公里以內，並有公車站設置，而且首爾地鐵票價計算上，依與距離市中心越遠之地區，給與每公里較優惠之車資，並能享有公車轉乘優惠；如下表所示，皆是縮小通勤花費、減少時間成本差距之做法，可使等成本曲線由 Ax 下降至 Bx。

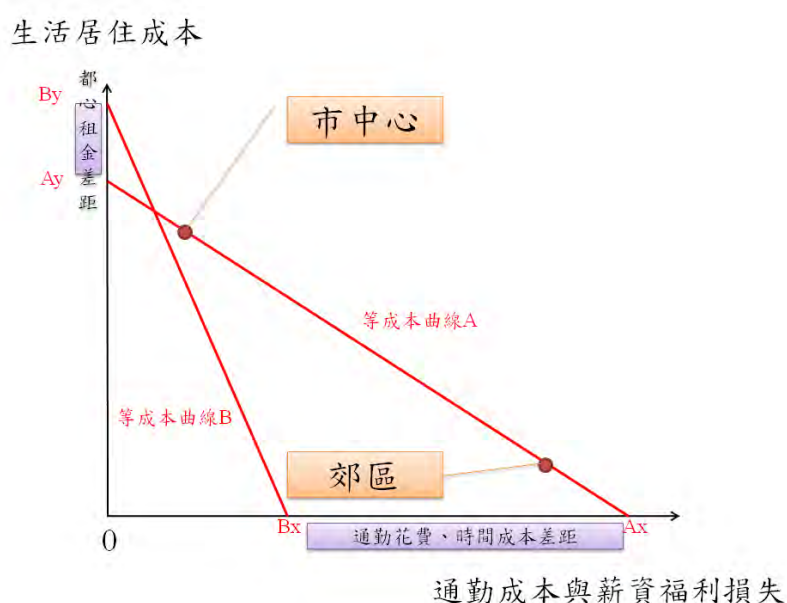


圖20 等成本曲線示意圖

資料來源：本研究團隊繪製



圖21 首爾市瑞草區永久租賃住宅位置圖

資料來源：整理自마이홈주거복지 지도찾기<sup>8</sup>與維基百科

表10 韓國首爾地鐵、公車轉乘計算公式表

交通工具種類	基本里程價格	超過里程計算
地鐵	1250 韓元/10 公里內 【特定身份別另有優惠，如：孩童、老人、身障者、青少年】	首都圈內 10-50 公里以內， 每 5 公里加收 100 韓元；50 公里以上，每 8 公里加收 100 韓元
公車	地鐵換乘公車，10 公里以內免費搭乘（廣域巴士為 30 公里以內）	超過 10 公里以上，每 5 公里加收 100 元（廣域巴士為超過 30 公里）

資料來源：整理自도시철도공사網站<sup>9</sup>

再從上圖垂直軸來看，政府或民間若於都心取得社會住宅用地時，如果可透過法律制度授予之優惠，降低土地、住宅之取得成本，則可減少興辦成本，可使租金水準從  $B_y$  下降至  $A_y$ ，形成新的等成本曲線。而從韓國《公共住宅特別法》

<sup>8</sup> 網址：<https://www.myhome.go.kr/hws/portal/gis/portalMap.do#>。

<sup>9</sup> 網址：<http://www.smrt.co.kr/main/publish/view.jsp?menuID=001001005002>。

(공공주택 특별법)、臺灣 2017 年 1 月甫修正之《住宅法》等各國社會住宅法規之案例中，皆可找到從此面向著手之租稅獎勵優惠，協助降低都市社會住宅之居住生活成本。

此外，若政府鼓勵民間釋出空屋出租供社會經濟弱勢居住使用，當這些供給量分散在不同社區或區位時，則影響民眾居住成本與生活負擔的主要因素將隨之改變，可作為未來深入探討的課題。而政府亦可進一步以成本效益分析法評估社會住宅的區位應如何選定，期以最小的成本投入，產生最大之社會效益，並能落實空間正義。

### 3. 弱勢族群無異曲線之分析

如前述，本研究認為空間正義的實現，在於必須確保某一地區居住成本為當地居民所能負擔，且不威脅其基本需求的獲得與滿足，不能因為地區不同，而有差別待遇。換言之，社會住宅係為提供民眾或弱勢族群有一宜居的住所，故其興辦地點選擇，必須考量弱勢族群或民眾的居住成本、預算限制（或負擔能力）、效用（或滿足程度、偏好），而弱勢族群選擇居住地點時，將綜合考量「生活居住成本」、「通勤成本與薪資福利損失」總和的成本，及其本身的預算、效用、偏好，故社會住宅最適的地點興辦地點應位於弱勢民眾的預算線與無異曲線之交點。

如下圖表示，假設弱勢族群 A、B 總成本、預算線相同為 AF，該線段上 B 點表示居住於市中心時「生活居住成本」、「通勤成本與薪資福利損失」的組合，因市中心住宅租購成本佔總成本的比例較高，故前者遠高於後者；E 點則為居住於郊區時的組合，市中心住宅租購成本較市中心低廉，故在固定預算下民眾所支付的「通勤成本與薪資福利損失」高於「生活居住成本」。倘弱勢族群 A 的無異曲線為 IA，與預算線 AF 焦點於 D 點，表示其最適及偏好的居住地點靠近郊區，而弱勢族群 B 的無異曲線為 IB，與預算線 AF 焦點於 C 點，表示其最適及偏好的居住地點靠近市中心。進言之，即使在相同預算線下，不同弱勢族群仍有不同居住地點的偏好，應作為社會住宅選址考量因素之一。

舉例而言，青年或老年人，基於就學、就業、就醫之必要，願意負擔較高的生活居住成本，可能無異曲線近似於 IB，而希望社會住宅地點位於靠近市中心地區。或是，低收入戶、育有三名以上子女之家庭，無法負擔市中心的高昂生活居住成本，則其無異曲線可能近似於 IA，其偏好的社會住宅地點較靠近郊區。

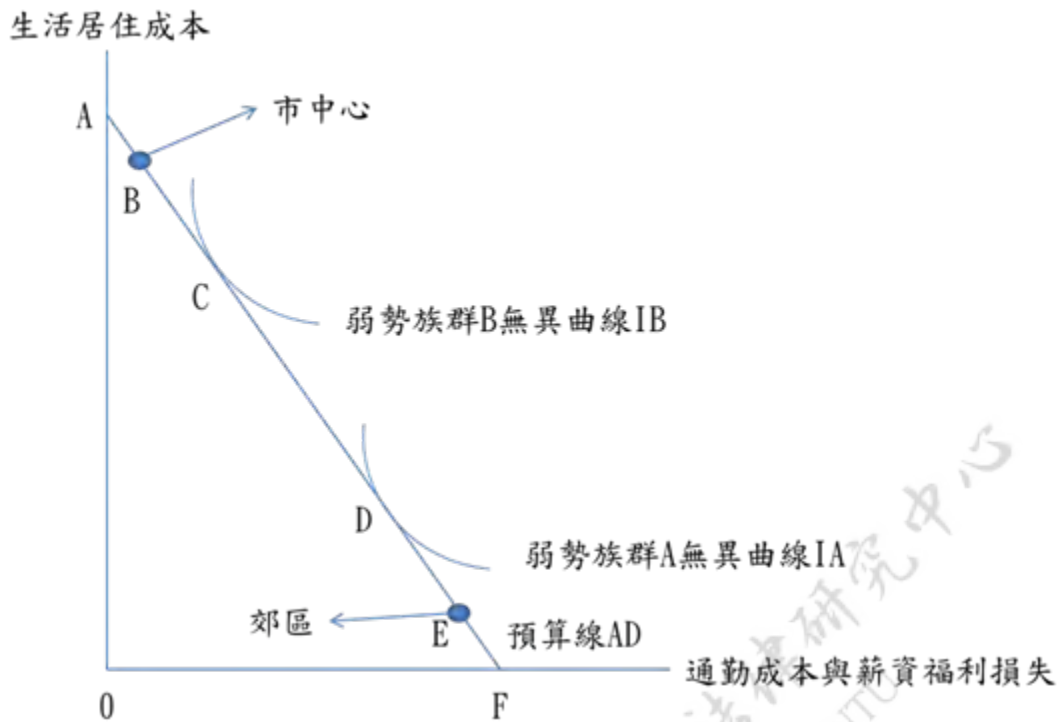


圖22 弱勢族群居住地點選擇分析圖

資料來源：本研究繪製

然而，當前主管機關選擇社會住宅之基地時，並未考量其目標弱勢族群之預算限制（或負擔能力）、效用（或滿足程度、偏好），或是，基地所在區域除租金以外的生活居住成本、通勤成本與薪資福利損失，而是考量基地的可取得性、興建成本、財務自償性等因素，如此，可能使得社會住宅的選址，不是位於弱勢民眾的預算線與無異曲線之交點，當地居住成本是弱勢民眾所不能負擔，不能滿足其需求及偏好，因而無法實現空間正義之理念。以臺北市行天宮站公營住宅為例，其租賃對象為 20 歲~45 歲之青年族群，最低租金為 10 坪套房前三年月租金 10,700 元（含管理費）；倘弱勢民眾為低收入戶之單身青年，其所得低於臺北市低收入戶認定標準每人每月 15,544 元以下，則無力負擔此社會住宅的租金，因而即使符合申請條件，仍然無法申請，換言之，此社會住宅之租金設定可能非目標弱勢族群所能負擔；倘弱勢民眾為低收入戶之 2 人青年夫妻，家庭月收入 31,088 元，次按 104 年臺北市家庭收支訪問調查報告扣除房地產及水費之平均消費支出佔平均消費支出總額的 72.55% 計算，其用於房地產及水費以外之每月消費支出為 22,555 元，則剩餘所得可負擔的房租為 8,533 元，仍無力負擔此社會住宅的租金，可見該社會住宅之選址在未計入弱勢族群的當地生活居住成本、通勤成本與薪資福利損失等因素下，可能無法提供弱勢民眾可負擔的住宅，也不能使其獲得基本需求的滿足。

再以新北市三重 I 館青年社會住宅為例，若屬經濟或社會弱勢者優先戶，套房

月租金約 8400 元~9700 元，二房約 14200 元~15000 元，倘優先戶為低收入戶之單身者，家庭總收入低於新北市低收入戶認定標準每人每月 20,550 元以下，則此社會住宅房租負擔佔所得比例將超過 4 成，高於一般認為合理比例 1/3；再者，倘優先戶為低收入戶、育有 1 子的夫婦，家庭總收入低於 61,650 元，次按 104 年新北市家庭收支訪問調查報告扣除房地租及水費之平均消費支出佔平均消費支出總額的 74.78% 計算，其用於房地租及水費以外之每月消費支出為 46,105 元以下，則剩餘所得可負擔的房租為 15,545 元以下，約相當或低於此社會住宅月租金，換言之，該弱勢家戶在扣除生活居住成本、通勤成本後剩餘之所得可能無法負擔此租金；此例再次凸顯出社會住宅選址未考量其弱勢族群之負擔能力、滿足程度，不合乎空間正義之精神。

## 四、 結論與制度建議

### (一) 分配正義

透過上述權屬中立和配置效率概念之探討，本研究提出下列建議。

1. 由於國情與政治體制之差異，荷蘭與丹麥等統合主義、社會民主主義國家住宅權屬中立政策，雖可供參考借鏡，惟適合臺灣發展的各項權屬所占比例以及政府補貼資源配置方式，均須因應國情差異作調整。
2. 由於受傳統有土斯有財觀念的影響及在住宅自有率偏高的現況下，政府應提供更多元的居住協助措施，除了對於經濟和社會弱勢族群提供租金補貼和社會住宅等租屋補貼協助外，對於經濟條件已達購屋門檻的民眾，除以現行購置住宅貸款利息補貼減輕購屋負擔之外，若能透過健全購屋市場機制的相關作為，使一般購屋民眾得以相對合理價格購屋，即可促進購屋效益的提升；是以，健全購屋市場機制的推動方案和相關行政作業成本，在某種程度上亦屬於廣義的購屋補貼。政府在評估住宅補貼資源如何配置時，不宜僅從實際補貼金額以及住宅使用者效益的提升來分析，各項衍生的外部社會經濟成本和效益，亦應納入評估。
3. 在政府住宅補貼資源配置概念下，除以傳統績效指標方法評估如何配置外，建議可透過成本效益分析法或線性規劃分析法等方式來評估，惟相關指標多缺乏實際數據，故先期應參考國外相關指標搭配模擬分析方法，待評估模式確立後，未來如政府啟動住宅狀況和需求追蹤調查，即可代入真實數據分析，提升模式的參考性。

### (二) 制度正義

制度正義的落實在於政府如何綜合考量不同社經地位的人們對居住協助之需求及其資產專用性等因素，以交易成本最低方式提供居住協助予弱勢族群，使其實現最

大化效用。但經前述分析後，發現政府的居住協助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。此如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（如對不同經濟地位者給予相同的補助、高齡社會住宅未考量老人與家人共居及社會網絡需求、既有居住措施欠缺配合就業、就學、就養、生活協助措施等），故弱勢族群未必能以最低交易成本的方式選擇、獲得其需求的居住協助，而致其效用未能最大化。其次，政府提供居住服務時，其措施類型、預算、人力有限，令不同弱勢族群之間相互競爭資源，且因市場運作機制、執行困難、溝通協調耗時等問題，導致執行成本或溝通成本提高，無法以最低交易成本方式執行居住措施工具，喪失制度正義所強調的核心精神。

為求制度正義的落實執行，以下建議政府針對不同類型的弱勢族群，詳實且細緻地調查其居住需求、居住負擔能力、居住問題等，並據此調查結果及按資產專用性，設計更多元、更貼近其需求的客製化居住協助措施、工具，以調整既有的居住服務，如租金補貼金額、社會住宅的租金，按受惠者不同的負擔能力而差別定之，或如跨世代居住的社會住宅。至其設計除強調通用性外，亦應兼顧特殊對象的需求，如身心障礙者的無障礙設施、原住民族文化空間等，抑或既有社會住宅、合宜住宅等，整合相關部會的就業、就學、就養、生活協助措施，以提供全方位、全生命週期的居住服務。同時，為提供弱勢族群更完善的居住協助措施，降低政府的執行成本或溝通成本，或解決購屋、租屋市場的不健全問題，本研究就上述政策工具之實施課題，提出因應對策如下表所示。

表11 住宅政策工具實施課題之因應對策

政策工具	實施課題	因應對策
社會住宅	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 缺乏財源與專業管理人力</li> <li>● 土地取得困難，供給嚴重不足</li> <li>● 缺乏興辦區域與效益評估機制</li> <li>● 政府管理專業度與效率不足</li> <li>● 中央與地方的政策執行不同調</li> <li>● 興辦重北輕南</li> <li>● 弱勢群體保障比例有限，未規定各類型可獲得比例</li> <li>● 欠缺考慮弱勢群體的工作、生活、文化需求（如老人、原住民）</li> <li>● 弱勢群體不一定願意入住（如老人、原住民）</li> <li>● 民間興辦反應成本，收費準標較高，並非所有弱勢群體可負擔</li> <li>● 社會融合機制待建立</li> <li>● 缺乏社會福利媒合、外展服務等資源</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 建立社會住宅專責管理機構或委託物業管理公司</li> <li>● 設計興辦區域與效益評估機制</li> <li>● 與金融機構協商土地及建築融資優惠專案</li> <li>● 提供各地方政府（尤其非六都縣市）興辦誘因</li> <li>● 調查弱勢群體對社會住宅的需求（如戶數、建築及空間設計、負擔能力等）</li> <li>● 建立多元服務的維運管理機制，納入社區營造與社會融合的推動工作</li> </ul>

政策工具	實施課題	因應對策
	結合 ● 特定弱勢群體專屬社會住宅之興辦欠缺誘因（如高齡社宅、原住民社宅）	
租屋市場	● 黑心房東與惡房客 ● 低度利用之空餘屋釋出不易 ● 租屋市場資訊不透明 ● 居住品質低落、欠缺無障礙設施 ● 無專法管理	● 推動租賃專法 ● 落實租賃市場資訊的實價登錄 ● 建議修法納入住宅所有權人若因住宅出租予弱勢族群，而為簡易修繕住宅，除得申請修繕住宅貸款利息補貼或簡易修繕住宅費用補貼外，亦提高其綜合所得稅免稅額，以鼓勵房東改善居住品質或裝設無障礙設施 ● 結合社會福利、就業輔導系統，改善弱勢承租家庭負擔能力 ● 提供律師諮詢服務，協助弱勢承租家庭、房東解決糾紛 ● 發展投資 REITs 租賃住宅企業 ● 收購舊宅、空餘屋修葺後轉租
租屋平台	● 成效不彰，房東出租意願低 ● 弱勢族群不一定能獲得媒合 ● 弱勢承租家庭所得支付能力差 ● 易有租屋糾紛	
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）	● 補貼額度建議按弱勢族群之所得水準調整 ● 補貼預算分配納入考量不同縣市弱勢族群戶數、所得水準
購屋協助	● 過度倚重長期購屋利息補貼 ● 合宜住宅興建品質有疑慮 ● 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 ● 購屋市場、制度不健全	● 提供業者供給可負擔、適居住宅之誘因（如簡化許可程序、容積獎勵、稅賦減免等） ● 提供住宅存款優惠利率方案 ● 提供購屋頭期款貸款方案
原住民居住協助	● 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 ● 原住民特殊文化需求被忽視（如特色住宅、都會聚落） ● 迫遷戶、災民難獲安居（如受災部落）	● 增加原鄉建地編定 ● 推動既有建築合法化 ● 推動原住民族特色住宅、建築群 ● 迫遷戶、災民除提供安置住所外，更應提供長期就業、就學、就養、生活重建協助
其他協助	● 弱勢群體受到居住歧視及排擠（如老人、原住民、遊民） ● 住宅權屬的所得極化現象 ● 老舊房屋居住品質與安全堪憂 ● 弱勢族群居住品質差（如老人、都市原住民） ● 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	● 強化社會教育及溝通，減少社會排擠、歧視問題 ● 補助老舊房屋整建、修繕 ● 結合社會企業或社福機構，提供就業輔導及媒合工作機會 ● 協調、整合各部會居住協助措施，建立單一窗口或連結各部會資源的服務單位 ● 改善居住服務人才的就業環境，鼓勵民間組織或私人企業提供更多工作機會

### (三) 空間正義

下圖為本研究從經濟學等成本曲線觀點論述空間正義之主要內容；以下羅列社會住宅興辦上，空間正義應關注之處。

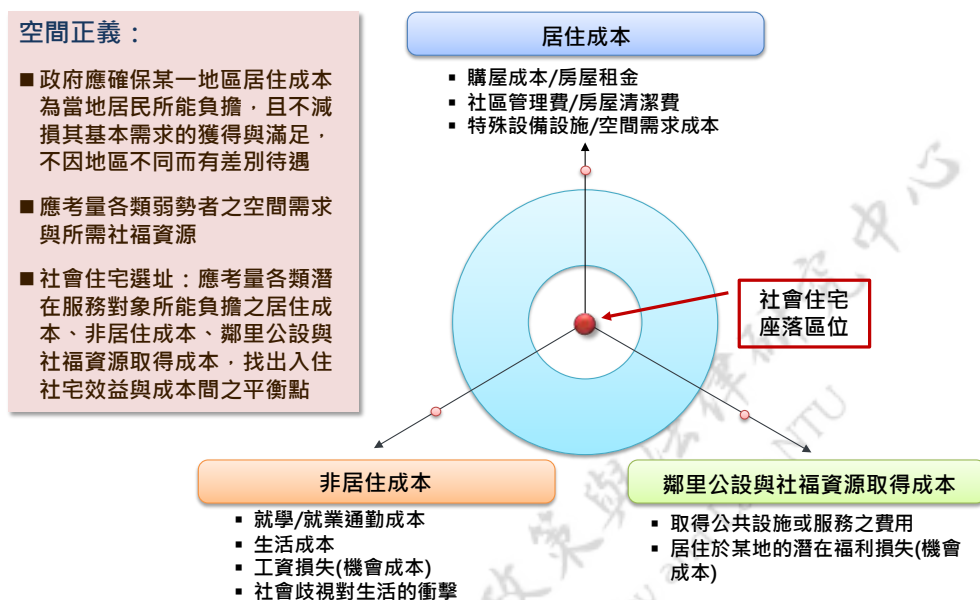


圖23 空間正義概念圖

資料來源：本研究團隊繪製

#### 1. 郊區社宅配合交通建設，減少交通成本

由上述國外案例中，特別從韓國案例可看出，受限於都心地區土地取得困難與成本高昂，故其提供經濟最弱勢之社會住宅主要興辦於都市近郊地區，但透過良善之大眾交通系統配套，減少居民之通勤成本。

#### 2. 都心區社宅透過法律租稅優惠，降低興辦成本

在都心區興辦之社會住宅，數量較少，但會透過法律授權之租稅優惠，興辦者可透過優惠減少成本支出，故能降低租金，進而轉而降低弱勢者租金成本。

#### 3. 城鄉社宅興辦類型、方式不同

從韓國案例上，也可看出韓國政府對於都市、鄉村之社會住宅興辦有不同之做法，鄉村區更重視當地民眾、地方政府參與，採小規模方式興辦。而韓國案例中，也可看到其透過系統化之計算方式，分配公共住宅建設用地至不同區域，以滿足不同區域之住宅需求。



#### 4. 分散式社宅，避免標籤化

美國地方城市透過分散設置社會住宅做法，降低標籤化問題，亦是落實空間正義之具體做法。



國立臺灣大學公共政策與法律研究中心  
Center for Public Policy and Law, NTU

## 貳、計畫工作項目及成果

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，《住宅法》修正內容終於於 2017 年 1 月正式通過實施。

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」？透過 2 次座談會暨研討會，探討如何從「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？如何透過制度落實居住正義？於政策規劃中實踐居住正義？牽涉到具體政策工具選擇如何落實制度正義等。

透過 2 次講座暨座談會，邀請 NGO、官、學界多種不同角度之看法，思考制度正義如何透過政策與方案選擇落實。將針對居住正義、分配正義、權屬中立間之關係與各界分享，讓社會各界對居住議題有更深之學理思考。

### （一）第一場研討會

**會議名稱：分配正義：權屬中立之學理探討**

（1）辦理目的：探究權屬中立在分配正義中之概念與如何落實

(2) 辦理時間：2016 年 11 月 03 日 (四) 13:00~16:15

(3) 參與人員：陳正倉執行長 (臺灣大學公共政策與法律研究中心)、謝博明副教授 (長榮大學土地開發學系)、江瑞祥副執行長 (財團法人國土規劃及不動產資訊中心)

(4) 重要結論：

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。

## (二) 第一場座談會

### 【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：

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：**

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。

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。

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：**

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。

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。

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：**

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。

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。

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：**

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。

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。

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：**

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。

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。

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：

正義是政策和價值取向的課題，但價值取向會因人而異。

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。

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。

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。

「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：

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。

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。

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：

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。

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。

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。

## (三) 第二場研討會

### 會議名稱：制度正義：多元居住政策之學理探討

(1) 辦理目的：探究制度正義在居住正義中之概念與如何落實

(2) 辦理時間：2016年11月15日(二) 13:00~16:15

(3) 參與人員：陳正倉執行長(臺灣大學公共政策與法律研究中心)、顏聰玲副教授(崑山科技大學房地產開發與管理系)、江瑞祥副執行長(財團法人國土規劃及不動產資訊中心)

(4) 重要結論：

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。



		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：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

## (四) 第二場座談會

### 【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：

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、優惠貸款等協助購住宅政策，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

間接干預居住權)、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。

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)	統合治理 (垂直整合) (如社會住宅)
	經 常 性		雙邊治理 (關係契約) (如出租國宅、 機構照顧)	

圖：制度經濟學「資產專用性」作為住宅政策工具選擇途徑

## 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

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。

## 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

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

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

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。

## (五) 記者會

### 經濟日報記者郭記者

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。



國立臺灣大學公共政策與法律研究中心  
Center for Public Policy and Law, NTU

## 參、附件

### 一、參考文獻

#### 英文部分

- ACT Government. (2012/01). Public Housing Asset Management Strategy. URL:  
[http://www.communityservices.act.gov.au/hcs/publications/public\\_housing\\_asset\\_management\\_strategy](http://www.communityservices.act.gov.au/hcs/publications/public_housing_asset_management_strategy)
- Elsinga, Marja. The road to tenure neutral policies-- Stop promising universal home ownership, World Urban Forum 6 Naples. Italy 1-7 September 2012.
- Farrell, M. J (1957), "The Measuring of Productive Efficiency," Journal of Royal Statistical Society, 120(3): 253-281.
- Gurstein, P. & Young, M. (2013). Housing Justice: A Human Rights Approach. Retrieved from:  
<http://housingjustice.ca/wp-content/uploads/2013/05/Housing-Justice-Paper-ICHUE2013.pdf>.
- Housing Europe Observatory. (2015). The State of Housing in the EU 2015. pp. 72-73. URL:  
<https://drive.google.com/file/d/0B3Yb8SWGtmE7SI8yZWc5M0Y2TjA/view>
- Juul-Sandberg, Jakob. (2011). National Report for DENMARK. TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. European Union's Seventh Framework Programme. URL: [http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/DenmarkReport\\_09052014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/DenmarkReport_09052014.pdf)
- OECD. (2016/05). Economic Surveys: Denmark 2016, OECD Publishing, Paris. ISBN 978-92-64-25616-3. pp. 62-64.
- Priemus, Hugo(2001). "Poverty and Housing in the Netherlands : A Plea for Tenure-neutral Public Policy," Housing Studies, 16(3): 277-289.
- Scanlon, K., Fernández Arrigoitia, M., & Whitehead, C. M. (2015). Social housing in Europe. European Policy Analysis, (17), 1-12.
- Thalmann, P. (2007). Tenure-neutral and equitable housing taxation. Urban Studies, 44(2), 275-296.
- UN (2002). United Nations Housing Rights Programme (First Phase).
- UN (2009). Housing Indigenous Peoples Policy Guide To Housing For Indigenous Peoples In Cities In Cities.
- UN (2014). The Right to Adequate Housing. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Fact Sheet No. 21/Rev.1.

#### 德文部分

- Heimbach-Steins, Marianne(Hg.). (2004). Christliche Sozialethik. Ein Lehrbuch 1. Regensburg: Pustet, Friedrich. ISBN 3-7917-1923-8. p. 317.



## 荷蘭文部分

Huurcommissie. (2016). "Huurprijscheck - bijzondere situatie." URL:

<https://www.huurcommissie.nl/onderwerpen/huurprijs-en-punten/huurprijscheck-en-puntentelling/huurprijscheck-bijzondere-situatie/>

Wikipedia. (2016/05/07). Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting. URL:

[https://nl.wikipedia.org/wiki/Centraal\\_Fonds\\_voor\\_de\\_Volkshuisvesting](https://nl.wikipedia.org/wiki/Centraal_Fonds_voor_de_Volkshuisvesting)

----- (2016/05/14). Waarborgfonds Sociale Woningbouw. URL:

[https://nl.wikipedia.org/wiki/Centraal\\_Fonds\\_voor\\_de\\_Volkshuisvesting](https://nl.wikipedia.org/wiki/Centraal_Fonds_voor_de_Volkshuisvesting)

## 中文部分

高強、黃旭男、Toshiyuki Sueyoshi (2003),《管理績效評估：資料包絡分析法》，台北：華泰文化發行。

李永然 (2016), 從臺灣房地產現況談雙贏之居住正義的實現, 人權會訊, 120: 28-36。

唐峰正 (2016), 因應高齡化社會之全方位住宅趨策—通用設計, 國土及公共治理季刊, 4 (1): 136-142。

張金鶚 (2016), 居住正義-你我都能實踐的理想, 天下雜誌: 臺北市。

陳閔翔 (2014), 作為平等的正義: 德沃金平等自由主義的理路與辯護, 政治與社會哲學評論, 51: 93-138。

陳露明, (2008)。空間(Space)。香港: 嶺南大學文化研究系。檢索自:

<http://commons.ln.edu.hk/mcsln/vol10/iss1/8/>

彭德琳編著 (2002), 新制度經濟學, 湖北人民出版社。

潘小慧 (2004), 多瑪斯論「義德」之組成部分, 哲學與文化, 31 (3): 109 - 134。

蕭閔偉、中山徹、全泓奎、水內俊雄、山田理繪子 (2015), 以非正式公私協力網絡建構遊民取向之社會出租住宅: 臺北市萬華地區的案例分析, 都市與計劃, 42 (3): 295-324。

賴森堂 (2016), 善用閒置校園協助老人住宅在地化之探討, 民生論叢, 12: 31-50。

謝明瑞 (2014), 居住正義之探討, 人權會訊, 111: 28 - 30。

覺妙地明 (2014), 他山之石世界各國的社會住宅, 禪天下, 111: 16-20。

Jeroen van der Veer, (2011), 〈荷蘭阿姆斯特丹住宅協會的角色與歷史〉, 收於「居住正義與社會包容: 社會住宅國際研討會」。

「89-91年振興房地產措施實施成效之評估」委託研究報告, 委託單位: 行政院經濟建設委員會(現為國家發展委員會), 受託單位: 中華民國住宅學會, 2003年12月。

## 韓文部分

국토교통부. (2012). 제 2 차 장기(13년~22년) 주택종합계획. pp. 66-70

----- (2016/04/14). 보도자료-『2016년 마을정비형 공공주택사업』설명회 개최.

URL:

[http://www.kic.or.kr/Upload/Board/160415\(%EC%84%9D%EA%B0%84\)%202016%EB%85%84%20%EB%A7%88%EC%9D%84%EC%A0%95%EB%B9%84%ED%98%95%20%EA%B3%B5%EA%B3%B5%EC%A3%BC%ED%83%9D%EC%82%AC%EC%97%85%20%EC%84%A4%EB%AA%85%ED%9A%8C%20%EA%B0%9C%EC%B5%9C\(%EA%B3%B5%EA%B3%B5%EC%A3%BC%ED%83%9D%EA%B3%B5%EA%B8%89%EA%B3%BC\).pdf](http://www.kic.or.kr/Upload/Board/160415(%EC%84%9D%EA%B0%84)%202016%EB%85%84%20%EB%A7%88%EC%9D%84%EC%A0%95%EB%B9%84%ED%98%95%20%EA%B3%B5%EA%B3%B5%EC%A3%BC%ED%83%9D%EC%82%AC%EC%97%85%20%EC%84%A4%EB%AA%85%ED%9A%8C%20%EA%B0%9C%EC%B5%9C(%EA%B3%B5%EA%B3%B5%EC%A3%BC%ED%83%9D%EA%B3%B5%EA%B8%89%EA%B3%BC).pdf)

권경원. (2016/08/31). 전남 강진 등 20 곳 '마을정비형 공공주택사업' 선정. 서울경제.

URL: <http://www.sedaily.com/NewsView/1L0CTBVO0J/GB01>

손정목. (2000). 인구집중방지책과 행정수도 전말 (IV). 국토 (구 국토정보), pp. 98-108.

초의수. (2000). 수도권 집중화에 따른 지역격차 문제와 해소방안. 지방정부연구, 4(1), pp. 185-216.

윤정란&이상훈&장인석. (2016). 장래 공공택지의 수급여건 및 공급역량 진단. 부동산학보, [제 66 집]. 한국부동산학회. pp. 218-230.

## 二、活動照片集





第一場座談會照片



第二場研討會照片





第二場座談會照片

### 三、投稿論文

【待研究結束後，聽取相關學者專家意見，將改做論文投稿】

