

落實臺灣居住正義之政策工具研究與運用

計畫主持人：黃麗玲

協同主持人：華昌宜、張金鶚、江瑞祥

在臺灣房價與家庭所得比居高不下，一般民眾居住負擔過高甚而壓縮生活品質，而部分地區售屋及租屋價格卻仍節節高升，再加上高屋齡住宅比例高及老舊地區更新推動緩慢等因素加劇居住環境品質及安全的疑慮，上述一連串現象引起民眾對於居住權議題的關注及促使政府需正視如何完善居住政策以加速落實居住正義的目標。

本研究將先利用既有統計及調查，從居住價格、居住品質、居住安全及居住代價等四個研究面向檢視臺灣目前居住權的相關議題及進行居住政策策略與工具之政策性論述。更進一步，本研究案將應用交易成本、網絡治理或其他制度經濟學理論，透過前開四個面向的評估，來架構社會住宅、合宜住宅、補貼措施及稅制改革等四項居住政策工具之選擇機制。此外，探究有限資源下的四個政策工具的資源分配以及後續之政策制定及法制調整，以達到居住正義的目的。

一、計畫緣起(動機、背景)

距1989年的「無殼蝸牛運動」抗議房價高漲已逾25週年，然而，在台灣都會區內房價與家庭所得比為全球各國之冠，房價卻仍節節攀升，不斷刷新紀錄，尤其國內都會房價偏高，一般民眾買不起房子造成民怨，但都會區內卻豪宅林立，此一現象引起民眾對於居住權議題的關注。居住權是人權之一，依據我國憲法第10條規定，人民有居住及遷徙之自由，因此，如何讓人人有房住，達到保障民眾居住權力，是相當重要的議題。此外，依照聯合國人居委員會對於居住權的定義為：「適足的獨處居室、適足的空間、適足的安全、適足的照明和通風、基本廚衛浴設備、和達到就業及基本社會公共設施的合適地點，這一切均要在合理的費用之下。」(華昌宜, 2015)。因此，適足住房權是指任何人都有和平、安全而有尊嚴地居住在某處的權利，而國家有義務，不僅要讓每個人都有房子可以居住，還必須讓每個人都住得安心而自在。而居住正義係包含居住價格、居住代價、居住品質及居住安全四大要件。因此，若欲解決居住問題並落實居住正義，需從住宅基本的土地及房屋開始探討。

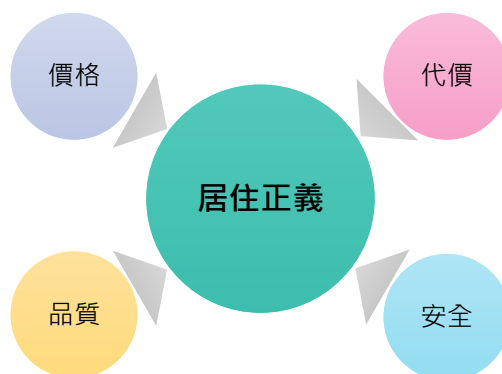


圖1 居住正義四大要件示意圖

住宅之供應，主要來自於土地及房屋的提供，然而在土地及房屋資源有限的情況下，不動產制度的不完善、仍以提高房屋自有率為首要目標等住宅政策（如：居住補助以購屋低利貸款為主），若仍堅持原長期建立在自由市場架構上的臺灣的住宅體系，可能加劇了前述高房價、高空屋率等問題。為健全當前國內住宅市場機制的運作，從租屋市場、購屋市場及其相關市場機制作為，引申出社會住宅、合宜住宅、補貼措施及稅制改革等策略運作方式，以達到居住正義的目的。

二、計畫內容

(一)社會住宅

社會住宅主要係針對目前住宅市場上對於有品質、能負擔的租屋需求缺口的回應。基於我國目前尚未訂定租賃專法，在租屋制度不健全的情況下，租屋市場資訊不透明、交易地下化等問題，除了增加租戶承租風險，也加重了經濟或社會弱勢家戶在民間租屋市場上找到可負擔、符合其家戶需求租屋的難度。透過政府或政府鼓勵民間興辦之「只租不賣」的社會住宅，以低於市場租金給所得較低的家戶或特殊的弱勢對象的住宅，是可回應民眾對於租屋的需求。但是在政府大量投入興建社會住宅的同時，社會住宅興建數量、地點及其對環境、社會的影響，都未能有所全面性的討論。此外，現今社會住宅大多依靠地方政府進行規劃，雖然能興辦因應地方需求差異的社會住宅，然而在各地方政府財政狀況及對此議題關注程度不同的情況下，其社會住宅的質量及供給數量標準不一。同時，中央政府尚缺乏一可供地方政府依循興辦社會住宅之統一規定；也因地方政府土地有限及部分縣市政府因設有住宅基金，擬向中央以國有土地興辦社會住宅時，須循有償撥用管道取得土地，不僅衍生國家財政資源內部移轉之無效率，也因增益財政負擔，使地方政府裹足不前。因此後續針對興建社會住宅的土地及房屋供應的「質」與「量」，將是重要探討之課題。

(二)合宜住宅

「有土斯有財」的文化觀念根深蒂固，再加上目前租屋市場的風險及不穩定性，使得臺灣民眾仍偏好所有權住宅。為解決民眾無法負擔高房價且滿足民眾偏好所有權的需求，內政部依據2010「健全房屋市場方案」，推出合宜住宅方案，由政府提供民間廠商低於市價的土地及訂定未來房屋承購戶資格、民間廠商提供資金技術興建之模式，以低於住宅市場行情的價格，出售予無自有住宅、一定收入以下之家戶。內政部此政策目的為促進促進臺北都會區住宅供給與需求之均衡，舒緩房價上漲情形，然而在承購對象、轉售年期、轉售對象及價格訂定等配套措施之不完善的情況下，合宜住宅反被質疑淪為炒房的工具，使得合宜住宅難以達成其政策立意的美意。國外推行類似方案亦行之有年，如新加坡出售式的組屋、美國可負擔所有權出宅（affordable home ownership），係能均衡房市、創造並永續利用政府資源的方案。是以，中央或各級地方政府應考量推動合宜住宅之適宜時間點、該策略服務的主要對象、以及能使此合宜住宅成為政府永續利用資產之配套措施，方能善用此策略。

(三)補貼措施

政府目前提出之相關居住補貼主要包含租金、購屋利息及修繕補貼，以減緩高房價對民眾的負擔，並協助改善居住安全及品質。租金補貼戶數逐年提升，仍供不應求，且因租屋市場地下化、不動產持有相關稅賦仍偏低等情形，租金補貼並不能

有效解決租屋市場弱勢家戶受歧視、或空餘屋比例偏高不願意釋出市場等情形，使得租金補貼的效果打折扣。相對於租金補貼，政府投入較多資源之購屋利息補貼近年來申請者則反而申請有限而未達名額目標；為能善用政府有限資源，應重新檢視申請資格、補貼年限及補貼額度等相關制度。修繕補貼除了提供一般性住宅修繕的貸款利息補貼或是修繕費用補貼，部分地方政府針對老年人及身心障礙者，提供居家無障礙改造補貼。藉由租金補貼，改善居家安全，更進而提升居住品質。

補貼措施雖較其居住政策措施能更立即提供補助，然其為津貼性質並無財務回收，且補助措施較著重於申請者自身的情境改善，其外溢效益有限。未來在檢視補貼措施如何能貢獻推動居住正義，應評估政府在資源有限、不同之社會需求的情況下，如何多元推動補貼措施，以促成最大效益。

(四)稅制改革

長期以來，由於房屋稅、地價稅等不動產持有稅之稅基長期偏低，民眾持有成本甚少，造成民間囤積房地產炒作，進而導致民間空餘屋比例高，亦造成國人居住成本高漲，是導致居住不正義的重要原因之一。此外，因過去房屋、土地交易採分離課稅，土地按公告現值計徵土地增值稅，房屋則絕大多數按房屋評定現值計徵所得稅，導致不動產交易稅之稅負偏低，且異於國際普遍之稅制作法，造成都會區不動產短期交易頻繁、投資炒作風氣盛行，房價漲多跌少、易漲難跌。政府近年來陸續提出稅制改革措施，在不動產持有稅方面，包括豪宅稅、囤房稅等，內政部地政司更預計於今年底提出公告地價制度改為一年一調之縮短時程修法方案，以使地價稅稅基得以更快地調整至接近市價之合理水準。在不動產交易稅方面，主要為即將於明年實施的房地合一課徵所得稅制度，以及未來繼實價登錄後，實價課稅制度之倡議。這些稅制改革之施行，除了在制度轉型過程中須有整體配套措施之外，政府亦須有改革的決心與魄力，致力於提升居住價格與居住代價之合理性，以朝向實現居住正義之目標邁進。

三、研究方法

(一)文獻分析

本研究將透過蒐集國內外有關住宅政策、社會住宅相關之專書、期刊、論文網路資源等，以探討各國社會住宅政策推動制度，作為本研究探討國內法令及政策制度之基礎。

(二)脈絡分析法

本研究將針對居住價格、居住代價、居住品質及居住安全等議題，及透過交易成本、網絡治理或其他制度經濟學理論之回顧，釐清議題理論之背景脈絡與內涵，建立理論分析框架，依次檢討住宅政策是否合乎居住正義，並提出修法及政策建議。

(三)焦點團體訪談法

本研究將透過專家學者座談會，蒐集各專家學者對於居住價格、居住代價、居住品質及居住安全等4個研究面向之課題建議，作為本研究探討國內住宅政策制度之參考。

四、執行方式與時程

本研究擬從國土規劃、住宅供需等方面，分析如何落實居住正義，促成住者有其屋、住者適其屋，以達到聯合國「安全、和平、和有尊嚴地居住某處的權利」及「確保所有人不論其收入或經濟來源都享有的權利」，滿足居住正義的四大要項。基於台灣長期以來呈現土地與房屋供需失衡現象，市場機制無法充分發揮作用，實有政府介入引導之必要；是以，本研究擬從公部門對於居住正義可執行之手段加以分析，檢討目前臺灣在住屋、租屋、居住環境及相關措施上之缺漏與不足之處，並分年針對公部門主要運用的社會住宅、合宜住宅、補貼策略及稅制改革等四大政策工具，與其相關之措施及法令進行檢視，透過住宅法、土地與財稅等相關法規與政策工具之學理研究與策略應用，對其現行內容進行增修建議，使之成為提升人居品質及使房價能降低到合理水準的有效政策工具之一。而於前述內容齊備後，於操作面上，再依計畫劃分權責，評估應由中央或地方政府來施作，或可委由民間提供，以落實居住正義之理想與目標。以社會住宅為例，目前多由地方政府進行興辦，唯興建土地部分如涉及國有土地，若由地方政府使用基金興建係需繳納費用，不利於社會住宅興辦財務平衡且降低民間投資意願，應儘速進行法條檢修，爾後再決定由中央或地方政府施作，或可委由民間興辦，以彌都會區租賃市場之缺口。

以下為本計畫之研究架構。

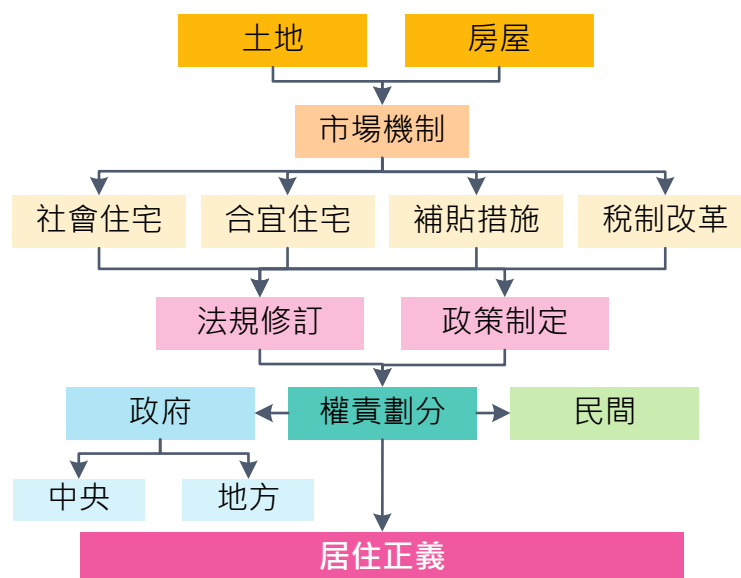


圖 2 居住正義研究架構示意

五、預期效益

透過本研究應可達成以下成效：

1. 從價格、品質、安全及代價檢討臺灣居住環境是否符合居住正義；
2. 檢討中央、地方、民間運用公有土地興辦住宅之相關法令規章；
3. 舉辦專家學者會議及記者會，提出修法與政策建議，作為政府施政之參考；
4. 研究成果發表於TSSCI或SSCI之相關期刊。