

國立東華大學財經法律研究所

碩士論文

指導教授：徐揮彥 博士

經濟社會文化權利國際公約之住房權

規範與實踐研究

— 兼論住宅法對國內住房權之保障



研究生：吳昌鴻 撰

中華民國一〇二年一月

學位考試委員會審定書

國立東華大學 財經法律研究所碩士班

研究生 吳昌鴻 君所提之論文

(題目) 經濟社會文化權利國際公約之住房權規範與實踐研究-兼
論住宅法對國內住房權之保障

經本委員會審查並舉行口試，認為
符合 碩士 學位標準。

學位考試委員會召集人	<u>廖福特</u>	簽章
委員	<u>廖福特</u>	簽章
委員	<u>廖福特</u>	簽章
委員	<u>徐揮毫</u>	簽章
指導教授	<u>徐揮毫</u>	簽章
系主任 (所長)	<u>蔡德星</u>	簽章

中華民國

102

年

月

18

日

誌謝

歷經一年多的撰寫生涯終於已告一段落，此時此刻心情如釋負重，可以帶著滿滿喜悅與成就感來寫這篇誌謝，感謝所有幫助過我的人。

首先，當然是極為感謝我的指導教授—徐揮彥老師，在學生進入東華財法所開始即細心且認真的指導與教誨。若今日未受老師之指導，學生根本無法了解世界上有國際人權法之法學研究，或許仍持續誤以為人權僅是社會運動或哲學所研究之領域，法律學門根本談不上邊之理解。也就是說，老師為學生開啟一條奧妙與繽紛之人權法研究，讓學生能夠全心全意地走入符合興趣之一條大路。老師對於學術上之要求雖然讓學生吃足了不少苦頭，也必須花數倍時間來完成目標，但由於老師之嚴格要求，讓學生不只在研究批判或是在閱讀能力上皆有顯著的大躍進，過程中雖然辛苦，不過一切值得啊！並且老師亦時常關心學生之狀況以及不時的鼓勵，種種的對待讓學生非常感動，也是學生在瓶頸與低潮中能夠繼續前進之重要(唯一)推手，這篇論文之完成，若沒老師之鼓勵絕對無法如期完成。很幸運能夠遇到老師，真的！

另外，感謝廖福特教授以及程明修教授在論文口試時所提出的各種建議，讓學生瞭解自己論文之盲點與矛盾之處，讓論文能夠及時修改。並且從兩位教授之建議也提醒了學生在撰寫上之缺點，以及不足之處，精闢的意見讓學生吸收到許多寶貴知識，對於往後可能之研究生涯必然有莫大幫助。

大學生活是我人最美好豐富的期間。感謝靜宜法律系蔡穎芳老師在學生大學時期指導學生之國科會專題研究，讓學生提早踏入法學研究領域，並且從老師之指導學到許多寶貴之研究方式與態度，讓學生得以在記取教訓後時常提醒與勉勵自己，避免重蹈覆轍，並讓研究更為專業與嚴謹。感謝王欽彥老師、戴志傑老師、葉新民老師在學生大學時期之教導與鞭策以及積極幫助學生協助推甄研究所事宜，並謝謝王迺宇老師、郭冠甫老師、邵伊芬老師、林淑雅老師等教導過學生的老師讓我法律學養仍持續進步。尤其感謝亦師亦母亦友的余姑姑在我大學生活乃至於今日多方之照顧與關心，立群學長在我大學期間課業與生活上盡心盡力的關照，學長與姑姑絕對是我人生中最重要之貴人，感恩之情難以言喻。並且謝謝紹堯學長多年與我在課業上之交流與切磋，以及精采的搞笑功力讓我們每天都過著歡樂的日子。謝謝通識中心淑君姊與志忠哥不時對我的關心與照顧，讓我可以平安度過在工作、課業、社團極為忙碌的期間，並且謝謝通識中心所有工讀生之幫助，我能在通識中心工讀實在非常幸運與幸福。感謝玲娟姊與蓮子

姊在親善大使與學生議會期間的照顧與支持。

慶幸有志鴻、緯哲、丞緯、俊璋以及佑佑(是這佑?)你們所舉辦的讀書會時光與課業上之交流，並給予我許多幫助，讓我在大三大四繁忙期間可以無後顧之憂處理許多事情，大學若沒有你們我怎麼可能會有 happy ending 的大學生涯?並要特別感謝緯哲超有誠意的友情贊助，可以讓我順利完成口試，並且因為你的詳細筆記讓我在莫名錄音只錄到一半的窘境下也能夠詳細知道口委老師之建議有哪些，太感謝了!希望我們有時間能夠再相聚以及回味那年的我們囉~

我只能說研究所生涯所要感謝的人實在多到不勝枚舉，絕對要先感謝建凌、宗哲、崧懿大哥與伶伶學妹(?)啦，給我許多照顧與激勵讓我好不感動，尤其在最後繁忙時刻能夠幫我校稿實在很謝謝你們!(雖然有時鳥哥實在很像憤怒鳥非常欠打...)以後一定要時常與你們相聚(並打麻將?)當~然要特別感謝政宏學長無論在學術上與課餘期間對我方教導與提醒，讓我可以安然應對許多狀況與避免浪費許多時間，尤其因為學長之媒介讓我順利可以受徐老師之指導，其感激之情實在不知如何回饋。另外謝謝頻如、奐筠在與老師指導期間之學術交流與激勵和幫助。謝謝建德學長、哲希學長、紹翊學長、炫宏學長、俊德學長、信宏學長、文君學姐等在研究所期間之多方照顧與教導。也很高興在研究所期間認識昭銘、明璋、品琦、劉法官、彥翔大哥、丞軒、伊婷、智舜、雅琴等各位，也不時提供我許多意見讓我有不同層次的思考。另外要最最感謝雅慧姊在行政業務上之幫助與平常之照顧，讓我得以順利完成論文。亦感謝方伶學姐在行政上之幫助與論文撰寫上之教導。

在地方法院擔任訴訟輔導科志工期間對我無論在撰寫論文或是法學訓練與對應處事上都有極大之幫助。感謝陳大哥、陳官、陳公證人以及徐科長在訴訟輔導期間之教導與照顧，尤其陳大哥不時提醒我待人處事以及法學上之教導和鼓勵，讓我在訴輔一年期間學到許多外面學不到之知識與態度。另要特別感謝柏宏學長等 10 多位法官助理提供我許多生涯規劃、國考之方向以及法律上之交流，使我受益良多。另外特別感謝長明、家豐、明函等好同學多方之照顧與幫忙，尤其在我最需要的時候皆會挺身相助，謝謝你們。也謝謝愛狗媽媽們在我發現急需幫助之小狗需要送養時給予大力幫助，讓我可以專心繼續撰寫論文期間。

最後，謝謝陪伴我八年多的明倫，不只讓我得以順利繼續往法律道路前進，也為了支持我自願犧牲許多相處時間，有妳的陪伴讓我人生充滿幸福。

謹將此論文獻給我最愛的爸爸、媽媽與姊姊，生活在這家庭好不幸福!

2013/1/30 午 花蓮東華財法所研究室留

中文摘要

本論文之研究目的主要為分析探討經濟社會文化權利國際公約第 11.1 條住房權之規範內涵與締約國之整體與個別義務與相關案例，來瞭解公約之住房權整體內涵與實踐狀況。其次從公約之住房權規範檢視《住宅法》對於住房權之保障與實踐問題，並給予法規增修建議方向及理論分析。讓立法者及後續研究者得以釐清與瞭解公約之住房權內涵與國家義務，政府得以有效地履行公約義務，以保障國內人民之住房權享有。

從第貳章有關住房權在國際法規範之發展可以發現，住房權與許多人權具有相互連結性與相輔相成之關係，國際間體認到住房權對於人權實踐之重要性，使得許多國際、區域組織條約、憲章等國際法文件皆會針對不同族群、事件有住房權或與住房權概念相符合之規範。而這些規範可以做為我國在處理特定族群、事件之住房權問題時之重要輔助性解釋來源。

在第參章探討經濟社會文化權利國際公約之住房權內涵與公約義務可以瞭解，住房權之權利內涵可分為住房條件與禁止強迫遷離兩大區塊，而締約國之公約義務是必須採取一切適當之步驟，在最大可利用之資源下來逐步實現住房權利，並且有最低核心義務須立即實踐之性質存在。

在第肆章探討有關住房權相關案例亦可發現，經濟、社會及文化權利國際公約之住房權規範已成為許多非公約締約國或組織在案件中解釋住房權之重要參考來源。並且即使非為公約締約國之南非，在解釋國內憲法時仍以保障國內人民之住房權為目的，積極參考公約之規範內涵。其解釋方式可作為我國在解釋憲法或適用法律時之參考對象。

在第伍章可以瞭解雖然我國憲法基本權並未有住房權之相關解釋，但從住房權之內涵性質可能將住房權歸納為憲法第 15 條之生存權所保障。並且國內法院應負起監督政府實踐公約之責任，來積極檢視個案中之法令或政策是否違反公約義務並進行裁判。

在第陸章可以得知，《住宅法》有許多規範並未完全符合公約義務，並與住房權之內涵有不符之處。我國政府應從尊重、保護和實現義務之角度下，積極修正《住宅法》規範與公約不符之處，並且應另增訂相關法令來保障國內人民住房權之享有。

關鍵字：經濟、社會及文化權利國際公約、兩項人權公約、兩項人權公約施行法、居住權、住房權、強迫遷離、住宅法。

簡目

第壹章 緒論	1
第一節 研究背景	1
第二節 研究動機	4
第三節 研究目的	8
第四節 研究方法	10
第五節 研究範圍與限制	12
第六節 研究架構	12
第貳章 住房權在國際法規範之形成背景、發展及理論	15
第一節 住房權規範之形成與發展	16
第二節 住房權與其他人權關係	19
第三節 國際條約、宣言關於住房權保障之規範性質與內涵	19
第四節 區域性條約、憲章、議定書關於住房權保障之規範性質與內涵	33
第五節 小結	39
第參章 經濟社會文化權利國際公約關於住房權保障之規範內涵與締約國義務	41
第一節 住房權規範內涵	42
第二節 締約國之國家義務	50
第三節 小結	60
第肆章 國際、區域組織與國家之住房權實踐案例分析	63
第一節 聯合國組織	64
第二節 區域組織-歐洲社會權利委員會	81

第三節 國家實踐案例-南非	89
第四節 小結	102
第五章 經濟社會文化權利國際公約之住房權在我國憲法與司法裁判之解釋與運作	105
第一節 住房權在憲法基本權之權利定位與性質	107
第二節 經社文公約住房權在我國司法裁判之解釋與運作評析	117
第三節 小結	137
第六章 從經濟社會文化權利國際公約之住房權規範檢視我國住宅法之法規範	139
第一節 住宅法對經濟、社會及文化權利國際公約之住房權實踐問題初探	140
第二節 對於住宅法之法規範檢討與建議方針	147
第三節 小結	153
第七章 結論	155
參考文獻	161

詳目

第壹章 緒論	1
第一節 研究背景	1
第二節 研究動機	4
第三節 研究目的	8
第四節 研究方法	10
第五節 研究範圍與限制	12
第六節 研究架構	12
第貳章 住房權在國際法規範之形成背景、發展及理論	15
第一節 住房權規範之形成與發展	16
第一項 住房權之形成背景	16
第二項 住房權規範理論基礎	17
第三項 權利規範之發展	17
第二節 住房權與其他人權關係	19
第三節 國際條約、宣言關於住房權保障之規範性質與內涵	19
第一項 不分族群規範	20
第一款 世界人權宣言	20
第二款 經濟、社會及文化權利國際公約	21
第三款 公民與政治權利國際公約	21
第四款 消除種族歧視之相關宣言與公約	22
第五款 溫哥華人類居住宣言	23
第六款 發展權宣言	24
第二項 難民	25
第三項 勞工	25
第四項 外籍勞工	29
第五項 婦女	30
第六項 兒童	30
第七項 原住民族	31
第八項 身心障礙者	32

第四節 區域性條約、憲章、議定書關於住房權保障之規範性質 與內涵	33
第一項 歐洲理事會	33
第一款 保護人權及基本自由公約	34
第二款 歐洲社會憲章(1961& 1996)	34
第三款 歐洲外籍勞工之法律地位公約	37
第二項 美洲國家組織	37
第一款 美洲國家組織憲章	38
第二款 美洲人類權利與義務宣言	38
第五節 小結	39
第參章 經濟社會文化權利國際公約關於住房權保障之規範內涵 與締約國義務	41
第一節 住房權規範內涵	42
第一項 禁止歧視原則	43
第二項 占有之法律保障	44
第三項 可負擔性與獲取性	45
第一款 可負擔性	45
第二款 可獲取性	45
第四項 居住品質及環境之妥適性	45
第一款 服務、材料、設備以及基礎設施之可提供性	46
第二款 適合居住性	46
第三款 地點	46
第四款 文化適當性	46
第五項 強迫遷離之禁止	47
第一款 允許強迫遷離之情況	48
第二款 強迫遷離之正當法律程序	49
第三款 其他違反公約義務之情況	49
第六項 其他住房權內容	50
第二節 締約國之國家義務	50
第一項 漸進式積極義務	52
第一款 採取一切適當方法之步驟	53
第二款 以最大可獲取之資源	54
第三款 逐步實現公約權利	55
第四款 國際援助與合作	55
第五款 禁止歧視原則	56

第二項 消極不作為義務 -----	56
第三項 住房權之個別國家義務 -----	57
第一款 實現權利之方式 -----	57
第二款 監測國內住房情況之義務 -----	59
第四項 住房權之可司法性 -----	59
第三節 小結 -----	60
第四章 國際、區域組織與國家之住房權實踐案例分析 -----	63
第一節 聯合國組織 -----	64
第一項 人民或非政府組織對國家之控訴 -----	64
第一款 <i>Ms. L. R. et al. v. Slovak Republic</i> -----	65
第二款 案例分析 -----	67
第二項 對締約國報告書之建議 -----	67
第一款 建議對象與關注問題 -----	68
第二款 委員會建議之總分析 -----	79
第二節 區域組織-歐洲社會權利委員會 -----	81
第一項 <i>European Roma Rights Centre v. Italy</i> -----	83
第二項 <i>Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) v. Slovenia</i> -----	85
第三項 <i>Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. France</i> -----	87
第四項 案件分析 -----	88
第三節 國家實踐案例-南非 -----	89
第一項 <i>The Government of the Republic of South Africa v. Ire Grootboom and others</i> -----	91
第二項 <i>Maggie Jaftha & Christina Van Rooyen v. Stephanus Schoeman & Jacobus Stoltz</i> -----	95
第三項 判決分析 -----	100
第四節 小結 -----	102
第五章 經濟社會文化權利國際公約之住房權在我國憲法與司法裁判之解釋與運作 -----	105
第一節 住房權在憲法基本權之權利定位與性質 -----	107
第一項 相關基本權利與住房權之連結關係 -----	108

第一款 居住及遷徙自由 -----	109
第二款 生存權 -----	110
第三款 財產權 -----	114
第二項 住房權在憲法權利解釋之方向 -----	114
第三項 住房權與憲法基本權之衝突發生與可能解決方式 -----	116
第二節 經社文公約住房權在我國司法裁判之解釋與運作評析 -----	117
第一項 經社文公約在我國國內法上之效力與位階 -----	118
第一款 經社文公約與國內法之關係 -----	118
第二款 經社文公約在國內法之位階 -----	119
第二項 批准經社文公約前後之裁判評析 -----	121
第一款 批准經社文公約前之裁判 -----	122
第二款 批准經社文公約後之裁判 -----	128
第三款 法院適用經社文公約之方式與問題 -----	134
第三節 小結 -----	137
第陸章 從經濟社會文化權利國際公約之住房權規範檢視我國住宅法之法規範 -----	139
第一節 住宅法對經濟、社會及文化權利國際公約之住房權實踐 問題初探 -----	140
第一項 住宅法規範整體介紹 -----	141
第二項 適用範圍與對象之限制 -----	141
第三項 有限之給付住宅補貼 -----	142
第四項 著重社會住宅之興建 -----	144
第五項 居住品質之認定 -----	145
第六項 居住權利平等之保障 -----	146
第二節 對於住宅法之法規範檢討與建議方針 -----	147
第一項 缺乏有效之占有保障 -----	148
第二項 社會住宅興建程序之必要與考量 -----	149
第三項 居住品質之狹隘認定 -----	150
第四項 住房歧視之規範探討 -----	151
第五項 可司法性之功能檢討 -----	151
第六項 其他對於住房權有效落實之期盼 -----	153
第三節 小結 -----	153

第七章 結論	155
参考文献	161

第壹章 緒論

第一節 研究背景

住房為人類最基本且最必要的生活需求，1948年世界人權宣言(The Universal Declaration of Human Rights)第25.1條規定是最早將住房之權利概念所確認之國際文件。住房權之內涵存在是為了讓所有人能夠在適當的生活水準(adequate standard of living)之環境下生活，因此不僅是字面上所指人類有「住房(housing)」之權利，是應有「適當」之住房權。住房，看似普遍最基本應有之生存條件，卻是世界上許多人類遙不可及之夢想，依據聯合國在20世紀末之統計，全球有超過1億人口沒有房屋可居住(homelessness)¹，多達24億以上人類是居住在衛生條件不足之地區，且情況隨著全球人口快速成長與城市(urban)開發越來越嚴重。甚至食用水(potable water)是居民最基本之生活、衛生條件之一，而卻有12億人無足夠之食用水可用²。住房權之侵害或喪失乃世界各國無論是低度、開發中國家或已開發國家皆會發生之問題，低度、開發中國家最顯著之住房權侵害情況是城市邊緣下之龐大貧民窟(slums)群體以及大規模衛生條件極差之住房環境。其中貧民窟是繁華城市背後下惡劣、寫實的一面，人民因為貧窮而無力在城市內購屋又必須前往城市工作而有貧民窟現象，貧民窟大多為臨時搭建之鐵皮屋或石磚房屋等違章建築，由於缺乏有效之城市管理，造成生活環境骯髒，成為社會犯罪之溫床，居民生存保障不安定，不僅侵害居民之住房權，亦連帶影響健康權、生命權、用水權、糧食權等權利。依據聯合國人類居住規劃署(UN Habitat 下稱人居署)在2003年報告指出，全球約有9.24億人或31.6%的城市人口是居住在貧民窟，並隨著世界各國城市發展迅速，貧民窟情況愈趨嚴重³。而已開發國家最常遇到之情況就是房屋售價金額高或房租過高而使人民無法負擔價金或租金的金融危機(financial crisis)現象⁴，儘管有安全、衛生、良好環境之房屋提供，人民卻無法購買或租賃，此等情況皆違反人民享有住房權之權利。然要強調的是，不論是何種程度發展之國家，其國內皆會有貧民窟、衛生環境惡劣、高房價等問題與現象，只是比例多寡之差別。

¹ Official Records of the General Assembly, Forty-third Session, Supplement No. 8, addendum (A/43/8/Add.1).轉引自 ICESCR, General Comment No.4, E/1992/23, 13 December 1991, para.4.

² UN ESC, E/CN.4/2003/5, 3 March 2003, para. 39.

³ UN Habitat, *The Challenge of Slums- Global Report on Human Settlements 2003* (Geneva: UN Habitat, 2003), p. xxv.

⁴ UN HRC, A/HRC/10/7, 4 February 2009, summary.

另外，世界各地皆可能發生之情況如因氣候變遷 (climate changes) 使住房權可能遭受潛在危害之堪慮⁵，以及天災或武裝衝突後 (post- disaster and post- conflict) 後如何回復到適當住房權問題⁶，和強迫遷離 (forced eviction) 等違反、侵害住房權之情況⁷。由於強迫遷離之影響範圍少則數十名、多則數萬居民，並且普遍發生於世界各國內，對於人權侵害極為嚴重，尤其因重大事由 (mega events)⁸ 之建設如奧林匹克運動會或世界運動會等世界型大型運動因必須興建大規模運動場館或興建水庫、商業開發、都市更新等而國家政府單位以直接或間接方式強行驅離、拆除當地居民之住房而居民被迫搬遷致使居住於較差之環境甚至發生無家可歸等情況⁹，因此近年來受到國際相關組織和非政府組織 (NGOs) 關注與訂定方案試圖避免強迫遷離之發生可能。

並且，由於各種族群之住房情況皆有不同之特殊問題或需求，因此國際間對於特定群體之住房權益如原住民族 (indigenous peoples)、婦女 (woman)、國際移民者 (international migrant)、孩童 (child)、身心障礙者 (disability)、老年人 (elder) 等易遭受歧視或忽視之相對弱勢族群皆有相當程度之討論與保護方式。以婦女為例，由於婦女在現今社會中仍普遍因傳統社會之固有觀念致使在習慣上乃至於法制面上受到性別歧視 (discrimination) 與不平等之對待，尤其對於受到家暴之婦女或是喪偶、離婚或分居之婦女，以及以女性住戶為主之家庭等，皆可能受到住房保障不足之情況，例如遭受暴力或性犯罪之疑慮¹⁰。另外，又如國際移民之住房問題，根據聯合國統計全世界有 2 億移民人口¹¹，而移民原因有許多，多數因工作而移民，不論是低階或高階服務。當國際移民進入完全陌生之移居地時，在未取得移居國家之國民身分前，所享之權利義務與該移居國之國民皆有所不同，包括社會保障與救濟等，加上近年來全球性之金融危機，許多移民者因此失業，卻因各種原因無法返回本國，因此無法支付房屋貸款或租金，甚至被迫居住至衛生條件差之地區，並且移民者因語言、文化之隔閡、種族、膚色不同等亦極有可能遭受移居國當地人之種族或國籍歧視¹²。

從以上數據資料與文獻可知，不論何種開發程度之國家，住房

⁵ UN GA, A/64/255, 6 August 2009, paras. 3-4.

⁶ UN HRC, A/HRC/16/42, 20 December 2010, para. 14.

⁷ UN ESC, E/CN.4/2004/48, 8 March 2004, summary.

⁸ UN HRC, A/HRC/13/20, 18 December 2009, paras.5-6.

⁹ 詳細請瀏覽 Center on Housing Rights & Evictions (COHRC),

<http://www.cohre.org/topics/forced-evictions>, last visited 2011/11/13.

¹⁰ UN ESC, E/CN.4/2003/55, 26 March 2003, paras. 25-29.

¹¹ UN GA, A/65/261, 9 August 2010, para. 4.

¹² *Ibid.*, paras. 5- 11.

權之相關侵害是遍佈全球，且住房權所牽涉之問題範圍與情況繁多，並與其他人權關係緊扣連結。住房權之重要性在於固有之人性尊嚴以及其他人權之延伸，也就是說，能夠安全、和平、自主的居住於某處，不受他人隨意侵犯、侵擾，人類才能有尊嚴地繼續生活，當人類無法享有住房權利時，將使得個人之身體、精神、財產遭受侵害或損害。「家為個人或家庭之避風港」，個人或家庭若無法享有完整住房權，亦即未有適當的住屋可供居住，例如居住在蚊蟲孳生之環境，或食用水遭受污染之區域，對於居民之健康權將遭受威脅。或居住在危險山坡地或天災後地質不穩定之區域，居民之生命權將呈現極不安定狀態。甚者強迫遷離後造成無家可歸居無定所時，個人生命財產形同暴露於外，居民無法安心生存，生存權利無法適時獲得保障。

近年來經濟穩定成長，我國已達到已開發國家標準，雖較少出現大規模貧民窟現象，但亦出現已開發國家常見之問題，即房屋售價及租金過高，其情況在都會區尤為嚴重¹³，在偏遠地區或縣市如花蓮、台東縣等區域，雖然房價甚低，但因為地處偏遠，就業、求學不便、生活機能差或條件不利房屋興建居住等問題，多數人並不願居住，然而許多經濟能力上屬於中低階層之族群無力於大都會區域購買或承租房屋。然而依據統計，我國自有住宅率高達 87.4%，僅低於新加坡之 90.1%，卻遠高於英國(70%)、德國(44%)、法國(55%)、荷蘭(54%)，及亞洲國家日本(61.2%)、南韓(54%)等已開發國家之自有住宅比率¹⁴。若僅從數據顯示，我國應有 87.4% 人口擁有自有住宅，然而依據行政院主計處 99 年人口及住宅普查結果卻得知，全國約有 156 萬戶住宅為空閑住宅，其空閑住宅率為 19.3%¹⁵。有高比率之自有住宅率卻也有一定比率之空閑住宅率，此現象表示部分經濟水準較高之國民有能力承購多棟房屋作為投資或自用，而卻有相當比例之人民無力購買一棟房屋，由此可見我國之住宅在享有和分配上極為不均，貧富差距極大。縱使擁有房屋，但因經濟與現實考量，而無力改善被迫居住於環境惡劣之區域，例如老舊眷村、海砂屋、輻射屋、工寮、違章建築等簡陋住房。或者，都會區之住房租金普遍高漲，而無力承擔租金之國民必須承租於住房條件極差之環境，例如近年來出現之「籠民」現象

¹³ 依據統計，我國主要 6 都會區之購屋平均總價為新台幣 1043.1 萬元，單價為一坪約 24.4 萬元。請參閱法務部，經濟、社會及文化權利國際公約國家報告初稿 2011/10/24 版，頁 100，<http://www.humanrights.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=30640&CtUnit=10675&BaseDSD=7&mp=200>，最後瀏覽日 2011/10/24。

¹⁴ 請參閱行政院經濟建設委員會，「健全房屋市場方案」，行政院 2010 年 4 月 22 日院臺經字第 0990021410 號函准予備查，頁 3。

¹⁵ 行政院主計處，99 年人口及住宅普查初步統計結果新聞稿，2011/11/3，<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=30081&ctNode=2314>，最後瀏覽日 2011/12/1。

等¹⁶。

鑒於國內住房問題嚴重，政府早於於 2005 年提出「整體住宅政策」¹⁷以及其後 2010 年之「健全房屋市場方案」¹⁸。政策內容包括健全住宅市場、建立公平效率之住宅補貼制度與提升住居環境品質等。並且近年來政府推行許多政策如課徵奢侈稅以打壓房價；興建永久屋提供天然災害之受災戶居住，提出低利率優惠房貸；對於年輕人採行青年安心成家方案；針對身心殘障者、單親家庭、原住民及重大災害災民有相關補貼方案；預計興建許多合宜住宅與社會住宅提供國人居住¹⁹；而針對輻射屋進行價購輻射屋、補償金、協助清理輻射鋼材、居民之免費健康檢查等²⁰，並且在 2011 年 12 月 13 日經立法院三讀通過《住宅法》，為國內第一部以全國性住宅政策為規範之法律，旨在健全住宅市場，提升居住品質，使全體國民居住於適宜之住宅且享有尊嚴之居住環境²¹。各種資料顯示國內住房問題嚴重以及政府有意改善國民住房而從政策面與法制面來實施措施，以達到國民皆有適當之住房環境目的。

第二節 研究動機

住房權雖然早於世界人權宣言時即已有規範，不過在當時宣言規定之住房屬於為達成適當生活水準條件之一，且何謂「適當生活水準」仍屬模糊不確定之概念，並未在國際上取得普遍共識，又因國際政治環境下之影響，公民與政治權利相對於經濟、社會及文化權利來的重要，住房權概念與內涵並未立即在宣言成立後受到重視。直到數十年後，由於全球人口逐年快速攀升，城市與鄉村之住房需求量提高，但房屋價格提升以及物價上漲等各種妨礙住房之原因，使得為數眾多人類沒有適當房屋居住或被迫居住環境惡劣之區域，造成直接或間接侵害其他各種人權之結果，國際間意識到住房權利對於人權保障之重要性，因此聯合國大會(General Assembly of United Nations)、人權理事會(Human Right Council)、人權高級事務專員機構(Office of the

¹⁶ 〈一坪雅房如鳥籠，民眾克難過活〉，民視新聞，2012/10/28，<http://tw.news.yahoo.com/%E5%9D%AA%E9%9B%85%E6%88%BF%E5%A6%82%E9%B3%A5%E7%B1%A0-%E6%B0%91%E7%9C%BE%E5%85%8B%E9%9B%A3%E9%81%8E%E6%B4%BB-060552741.html>，最後瀏覽日 2013/1/6。

¹⁷ 行政院 2005 年 5 月 24 日院臺建字第 0940021921 號函核定。

¹⁸ 同前揭註 14。

¹⁹ 同前揭註 13，頁 102；例如目前興建中之新北市板橋浮洲合宜住宅、機場捷運 A7 站合宜住宅，以及已興建完成且開始承租之台北市大龍峒社會住宅等，詳請見住宅 e 化網，<http://ehi.cpami.gov.tw/Net/suithouse/suithouse.aspx>，最後瀏覽日 2012/1/13。

²⁰ 經濟、社會及文化權利國際公約國家報告初稿 2011/10/24 版，同前註。

²¹ 《住宅法》第 1 條。

United Nations High Commissioner for Human Rights)、經濟、社會及文化委員會(Committee on Economic, Social and Cultural Rights 下稱經社文委員會)等機構開始做出許多住房權相關之決議、討論、意見、專員報告等試圖解決此類侵害並提供國家應如何實踐方向之建議與標準，涉及住房權內涵之國際與區域條約亦如雨後春筍般出現。

在國際組織方面，與住房權有關之國際條約以 1966 年經濟、社會及文化權利公約(International Covenant on the Economic, Social and Cultural Rights)²² (下稱經社文公約)第 11.1 條規定以及由經社文委員會所做出之相關一般性意見書對於住房權之概念解釋與規範內涵範圍最為廣泛且最為完整。經社文公約公約延續了世界人權宣言第 25.1 條之規範，將住房權做進一步之權利定義與內涵解釋，並成為對締約國具有法律拘束力之條約規範，也意味締約國願意接受經社文公約第 11.1 條住房權之法律義務²³。並且，經社文公約至今已有 160 個締約國²⁴，其代表包括住房權等整體公約權利規範在世界上之重要性，並成為國際人權之主要依據標準。另外，亦有許多其他國際條約有直接或間接之住房權規範，但規範範圍僅限定於某一職業、狀態或族群，權利主體範圍較為狹隘。例如消除一切形式之種族歧視國際公約(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)²⁵第 5(e) (iii)條，兒童權利國際公約(Convention on the Right of Child)²⁶第 27.3 條，消除一切婦女歧視國際公約(International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)²⁷第 14.2 (h)條，有關難民地位公約(Convention Relating to the Status of Refugees)²⁸第 21 條，國際勞工組織(ILO)針對勞工之住房權提出第 115 號建議書(R115 Workers' Housing Recommendation, 1961)²⁹，以及制訂基本目標與標準之社會政策公約(International Labour Organization Convention No. 117 Concerning Social Policy(Basic Aims and Standards),1962)³⁰等。另外，聯合國在 1997 年到 2002 年之間前後提出人居議程目標、原則、允諾和全球行動計畫

²² Adopted in 16 December 1966, entry into force 3 January 1976.

²³ Scott Leckie, *From Housing Needs to Housing Rights: An Analysis of the Right to Adequate Housing Under International Human Right Law*, (London: The International Institute for Environment and Development, 1992), p. 24.

²⁴ See UN Treaty Collection, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq_no=IV-3&chapter=4&lang=en#8, last visited 2013/1/26.

²⁵ Adopted in 21 December 1965, entry into force 4 January 1969.

²⁶ Adopted in 20 November 1989, entry into force 2 September 1990.

²⁷ Adopted in 18 December 1979, entry into force 3 September 1981.

²⁸ Adopted in 14 December 1950, entry into force 22 April 1954.

²⁹ Adopted in 28 June 1961.

³⁰ Adopted in 23 June 1962, entry into force 23 April 1964.

(The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action)³¹以及千禧年發展目標(Millennium Development Goals)中以人民能夠獲得乾淨飲用水與衛生設備，以及脫離貧民窟生活為目標之計畫³²，和聯合國人居署提出聯合國住房權進程(United Nations Housing Rights Programme)³³等，皆是聯合國組織盼望以行動來持續逐步實現人類皆得享有住房權之計畫、策略。

在區域組織方面，歐洲理事會(Council of Europe)以及美洲國家組織(Organization of American States)亦對於住房權做相關規範，如1961年制定之歐洲社會憲章(European Social Charter)³⁴第16條與第19.4(c)條，以及1988年歐洲社會憲章之議定書(Additional Protocol to the European Social Charter)³⁵第4條針對家庭、外籍勞工以及老年人有關住房權概念之規範，爾後在1996年修正之歐洲社會憲章(European Social Charter (revised))³⁶第31條則不分族群、階級一切都納入住房權所規範保障。美洲國家組織憲章(Charter of the Organization of American States)³⁷第34(k)條以及美洲人類權利與義務宣言(American Declaration on the Rights and Duties of Man)³⁸第11條亦有類似規定。另外，將住房權列為憲法位階之國家亦不在少數³⁹。

在我國國內部分，我國於2009年正式批准經社文公約，並且制定《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》⁴⁰(下稱《兩公約施行法》)將公約內國法化，因此包括第11.1條住房權之規範亦成為我國國內法規範之一。並且，政府為改善國內住房情況，制定許多補貼、抑制房價等政策，另在社會壓力之下於2011年制定已延宕多年的《住宅法》作為首部全國性住房政策之規範依據，以試圖解決國內住房問題。其中《住宅法》之制定，表達了國家對於住房問題從政策作為，提升至法制面上之規範來確保全體國民皆能居住於適宜之住宅且享有尊嚴之居住環境之涵義(《住宅法》第1條)，其不只代表國內人民在住房上受到法規範層級之保障，也明確表示國

³¹ See UN Habitat, <http://www.unhabitat.org/content.asp?ID=1176&catid=10&typeid=24&subMenuId=0>, last visited 2011/10/1.

³² See Targets 7.C & 7.D of Millennium Development Goals, <http://www.un.org/millenniumgoals/environ.shtml>, last visited 2011/10/1.

³³ See UN Habitat, <http://www2.unhabitat.org/programmes/housingrights/>, last visited 2011/10/1.

³⁴ Adopted in 18 October 1961, entry into force 26 February 1965.

³⁵ Adopted in 5 May 1988, entry into force 4 September 1992.

³⁶ Adopted in 3 May 1996, entry into force 1 July 1999.

³⁷ Adopted in 30 April 1948, entry into force 13 December 1951.

³⁸ Adopted in April 1948.

³⁹ 例如南非1996年修正之憲法第2章權利清單(Bill of Rights)第26條，詳後述本文第四章部分。

⁴⁰ 2009年4月22日公布，2009年12月10日施行。

家試圖以法規來解決國內住房問題。並且，《住宅法》第 45 條又規定「居住為基本人權」，不僅從法規首次明確居住視為基本人權之一種，也是國內權利體系上之創舉。由於我國已批准經社文公約之關係，公約之所有規範內涵皆對我國具有法律上拘束力，故住房權之規範內涵亦在我國有實質上之效力存在，而我國亦以《住宅法》之制定作為有履行經社文公約住房權的締約國義務之一⁴¹。從經社文公約之批准到《住宅法》之制定的雙重法規保障之下，國內人民應當享有完整的住房權保障，而國內政府亦應從履行法規與公約義務之角度下來實現國內住房權利。

然而，住房權雖已為國際上普遍承認之人權，但在我國國內人權體系尚屬陌生之權利，而在憲法之基本權利解釋上，更無相關權利論述與定位，住房權之概念與理論在司法實務與法學界亦鮮少討論過。即使《住宅法》第 45 條已明確將住房作為基本人權之一種，但亦無後續規範與解釋來確立住房權在國內人權之地位與內涵範圍，因此國內有關住房權之內涵解釋極為缺乏，而有礙權利在國內之實踐成效。我國自批准經社文公約後，政府對於公約之整體與個別權利義務皆應遵守並履行之，並且《兩公約施行法》第 8 條亦規定，各級政府機關應依兩公約之規範來檢討所主管之法令與行政措施，有不符之處應制定或修正之。因此政府應從符合經社文公約之住房權規範的觀點下，來修正與住房權有關法令與行政措施。

《住宅法》做為我國首部以全國性住房政策為規範之法律，其規範範圍較為全面與廣泛，而政府在推動住房政策時，例如社會住宅之興建與租金補貼等皆是以《住宅法》作為法源依據來推行。因此《住宅法》規範本身之性質，即表現政府未來施行住房政策與解決住房問題之方向，因此《住宅法》規範好壞與否影響到國內人民享有住房權之程度，更近一步言之，涉及到我國對於經社文公約之締約國義務之履程度，即能否使經社文公約之住房權真正完全落實至國內並實踐之。故有必要從經社文公約之住房權規範，來檢視《住宅法》之整體規範。從《住宅法》之整體規範發現，《住宅法》僅在第 45 條規定居住為基本人權，其後條文並未有任何進一步之闡釋與規範等，該條形同具文，並無法律上之拘束力。另外如第 34 條之基本居住水準的認定範圍過於狹隘，《住宅法》第四章之居住品質規定似未完全符合住房權之內涵範疇，並且《住宅法》之權利救濟機制極度缺乏，以及社會住宅之興建與程序並未確實符合住房權內涵等問題。因此，《住宅

⁴¹ 總統府人權諮詢委員會(2012)，《經濟社會文化權利國際公約執行情形-簽約國根據公約第 16 條及第 17 條提交的初次報告》，總統府人權諮詢委員會，台北，頁 65。

法》顯然尚無法有效實現國內人民皆得享有住房權之效果，而與經社文公約之權利內涵與國家義務有許多缺乏與不完善之處，甚至違反締約國義務之疑慮。

第三節 研究目的

本研究之研究目的主要為分析探討經社文公約第 11.1 條住房權之規範內涵與締約國之整體與個別義務與相關案例，來瞭解經社文公約之住房權整體內涵與實踐狀況。其次從經社文公約之住房權規範檢視《住宅法》對於住房權之保障與實踐問題，並給予法規增修建議方向及理論分析。讓立法者及後續研究者得以釐清與瞭解經社文公約之住房權內涵與國家義務，政府得有效地履行住房權之權利內涵，人民亦因此完全地享有住房權所帶來之保障，俾符合經社文公約及國際人權之精神內涵。

雖然國際法下之住房權規範不只經社文公約有所規定，但因我國已正式批准經社文公約，而具有國內法上之效力，在我國對於公約下之義務應當遵守並履行之下，無論是法律拘束力或是對國內影響程度都較其他國際條約之效力強。又經社文公約是目前所有國際人權法中有關住房權規範適用最廣泛與內涵解釋最為詳盡之公約⁴²，因此要瞭解國際法上之住房權權利內涵，必須從經社文公約為主要探討對象。而其他國際、區域組織條約雖然對於我國並無任何法律上之拘束力，但是從維也納條約法公約(Vienna Convention on the Law of Treaties 1969)⁴³第 31.3(c)條規定：「條約之解釋除從條約本身上下文之意旨與內涵解釋外，尚必須考慮任何有關之國際法原則⁴⁴」可知，在解釋權利內涵時，除從本身公約規範來解釋外，尚必須考慮相關之國際法文件。因此除主要探討經社文公約本身規範與相關解釋外，亦必須分析整理針對特定族群、狀態之住房權規範的其他國際、區域組織條約與相關解釋，以彌補經社文公約之本身規範不足之處，在住房權利解釋上亦能趨近完整，使更能保障人權之發展。因此本文主要以經社文公約規範以及經社文委員會所做出之與住房權相關之一般性意見書為主要探討基礎，而以其他國際公約、國際組織之建議、討論、專員報

⁴² James A. Sweeney and Lorna Fox O' Mahony. "The Displacement and Dispossession of Asylum Seekers: Recalibrating the Legal Perspective," in Lorna Fox O' Mahony and James A. Sweeney (Eds.), *The Idea of Home in Law: Displacement and Dispossession*, (Cornwall: Ashgate Publishing Company), p. 122.

⁴³ Adopted in 22 May 1969, entry into force 27 January 1980.

⁴⁴ Article 31.3(c) of Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, "There shall be taken into account, together with the context: (c) any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties."

告以及區域組織之憲章與條約及其解釋等做為輔助性參考依據，以釐清了解國際法下之住房權內涵，並做為補充經社文公約之住房權內涵不足與加強解釋部分。

並且，為理解國際法下之住房權權利內涵與性質，首先必須探求住房權之起源，即為何必須將住房獨立成人權一種，以及住房權在國際上之發展歷史概況，從中瞭解經社文公約之住房權內涵。而與經社文公約之住房權規範內涵相關之一般性意見書以及國家義務之一般性意見書為本文探討權利內涵與公約義務之之重要文獻，由於經社文委員會所做出之一般性意見書主要係解釋經社文公約之規範內涵，來彌補公約規範過於空泛而締約國無法確實適用之缺點，並做為締約國實現公約義務之重要參考依據以及檢視有無違反公約義務之憑據。因此雖然一般性意見書為輔助性法源之一，但其為有效之法律性文件解釋，並具有高於聯合國大會決議、學者論文期刊文獻等文件之實質效果，對於締約國而言擁有權威性之解釋文件⁴⁵。並且《兩公約施行法》第3條亦規定，「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會⁴⁶之解釋。」而這解釋亦當然包括一般性意見書，因此我國更應從一般性意見書中，探求經社文公約之規範內涵。既然一般性意見書是國家施行公約內涵與履行公約義務之重要解釋文件，因此本研究將會逐一整理與探討相關一般性意見書。

國際、區域組織與國家之實踐、司法案例為瞭解經社文公約住房權內涵之實踐方式與締約國履行公約義務程度最為重要之參考依據，雖然我國近幾年方才接觸住房權之權利，但住房權在國際法上已有半世紀以上之發展歷史，在此期間內，外國對於住房權實踐之司法判決早已有案例，而國際組織與區域組織之住房權控訴案件亦有文獻可供探究，從整理相關控訴案件與國家司法判決不只可以瞭解經社文公約之住房權實踐狀況與方式外，更可以做為國內司法與憲法在解釋和適用住房權內涵之參考依據與依循對象，其有助於國內權責單位能夠從實際案例中有效掌握住房權整體內涵與實踐方式，來達到實現國內住房權之目標。因此本文將從具有參考價值之國家司法判決，以及對於住房權內涵解釋較為清晰與重要之控訴案件，和經社文委員會對

⁴⁵ 張文貞(2012)，〈演進中的法：一般性意見作為國際人權公約的權威解釋〉，《台灣人權學刊》，第1卷第2期，頁40。

⁴⁶ 該條規定應參照兩公約之人權事務委員會之解釋規定顯有立法錯誤之嫌，原因在於經社文公約之監督機構為經社文委員會，而公政公約之監督機構則是人權事務委員會(Human Rights Committee)，因此有關兩公約之解釋文件則由兩機構各別處理、公布，因此該條應擴張解釋經社文委員會亦在本條之規範在內。亦請參看，廖福特(2011)，〈法院應否及如何適用《經濟社會文化權利國際公約》〉，《台灣人權學刊》，第1卷第1期，頁9。

締約國之國家報告書之建議文件等，來探討這些案件是如何適用國際公約下之住房權，以及對住房權之規範與內涵做何種解釋與實踐方式。

權利地位與權利間相互關係涉及到該權利之行使程度範圍以及效果，住房權對我國而言屬新穎之概念，雖然《住宅法》第 45 條規定居住為人權，然而與憲法中已存在之基本權利，如居住與遷徙自由、生存權之關係為何，其在憲法之地位是如何目前仍屬未知，本文將研究探討並且釐清住房權與各權利關係以及權利衝突之解決可能，以及研究國內司法裁判之實踐狀況與問題。並且在最後一章，將以經社文公約之住房權規範與公約義務等角度，來研究《住宅法》之保障與實踐問題，以及需要何種改進，以期能夠實踐國內住房權之整體保障。

由於 2009 年我國政府才正式批准經社文公約，對於住房權概念較屬生疏，直到近兩年因都市更新計畫而遭受強迫遷離之社會新聞層出不窮，以及因應房屋價格過高而以課徵奢侈稅等手段解決等，人民之住房問題才逐漸受到重視。然人民住房問題之相關研究領域仍以社會、財政、地政相關系所為主，且亦無任何研究系以經社文公約下之住房權為探討主軸。在法律學部分，國內法律學者與研究人員至今僅有少數學術期刊有所探討⁴⁷，法律學位論文部分則無任何完整性之住房權研究。因此本文之學術研究分析結果不僅將以經社文公約為中心之住房權規範內涵統整性介紹，供國內學術與實務上解釋住房權之參考依據之一，更期盼能夠成為國內立法者或政策施行者制定住房權相關法制與政策以及檢討《住宅法》之參考來源之一。

第四節 研究方法

本文採用之研究方法可分「歷史分析法」、「實證規範分析法」、「實證案例分析法」、「比較法分析法」、「社會功能檢驗法」五種。

一、歷史分析法

本文使用歷史分析法之目的主要為瞭解住房權形成原因與起源，以及住房權規範之形成過程。從住房權權利內涵發展之歷史背景與發展過程中，即何時形成、為何形成、以及形成階段之改變過程等，瞭解住房權對於人權之重要性、以及釐清與其他人權之間關係。

⁴⁷ 徐揮彥(2012)，〈從經濟、社會及文化權利公約之住房權規範論臺北市政府社會住宅政策實施之相關問題〉，臺北市政府法規委員會主編，《臺北市人權保障白皮書》，臺北，臺北市政府法規委員會，頁 128-156。

二、實證規範分析法

實證規範分析法是從國際條約、宣言，組織條約、憲章、議定書，以及聯合國大會、人權理事會、人權高級事務專員機構、經社文委員會、人居署等相關人權機構之決議、討論、意見、特別專員報告資料來瞭解住房權之規範性質與內涵為何。並進而探討《住宅法》及其相關子法之規範內容有哪些符合或不符合經社文公約之住房權內涵，並且需要修正改進之處為何等。

在研究過程中，先以國際條約、憲章以及區域組織條約、宣言、議定書作為主要之實證規範分析，並且進一步從一般性意見書中分析經社文公約下關於住房權規範之性質與內涵和國家義務。其次，以國際組織相關決議、討論、意見、特別專員報告書、以及國際法學者論文期刊作為輔助性參考依據，進行實證分析探討，使更加了解經社文公約等其他國際法文件對於住房權之規範內涵與性質。爾後對於我國《住宅法》及其相關子法規範進行實證規範分析予以檢討並提供本文見解。

三、實證案例分析法

找尋國際、區域組織控訴案件以及國家司法判決，並且分析經社文委員會對締約國之國家報告書之建議方向，使能夠更加瞭解住房權之規範內涵以及締約國應盡義務和違反情況與可能結果。尤其對於經社文公約下之住房權規範與內涵有做相關解釋之案例將進行深入分析與檢視。

四、比較法分析法

整理各國際組織與區域組織之條約、憲章、議定書、宣言等有關住房權之規範，並與經社文公約之住房權的法規範進行比較分析彼此規範內涵之異同處與可能和經社文公約之規範內涵不足之處，進而瞭解國際上住房權之權利內涵與性質，並做為國內充實住房權內涵之輔助性解釋。另外亦會針對國家憲法與法令之規範內涵，來檢視我國憲法與《住宅法》未來解釋與增修方向。

五、社會功能檢驗法

《住宅法》方於 2012 年 12 月 31 日正式施行，因此無法瞭解在施行後我國實踐情況為何，國內尚無有跡可循情況下，僅能以住房權之規範與內涵性質角度，以及現階段政府政策施行方向與相關子法內容來預測、推估該法未來可能有那些問題發生及實施之成果，並且通

盤檢視與分析我國《住宅法》所面臨之問題，而在有違反國家義務之情形或需改進之部分將給予修正建議方向。

第五節 研究範圍與限制

住房權之權利內涵甚為廣泛，國際間亦對不同事件、族群之住房問題分別探討之。然而本文之研究目的主要是以經社文公約之住房權規範內涵為中心，來分析探討住房權之整體權利內涵與實踐方向，以及檢視國內《住宅法》之實踐問題，因此並不會逐一針對受居留人、受刑人或是原住民傳統領域居住問題、強迫遷離等個別特殊群體或事件來個別深入分析與探討。

並且，由於本文在檢視國內法制面上以《住宅法》是否符合經社文公約義務為主，因此將從經社文公約之住房權規範為主要探討基礎，進而檢視《住宅法》規範是否有所缺漏或缺失之處，並以法實證研究精神進行檢討，因此不會深入討論其他住房權有關之社會問題、地政、財政、政治等非法律學門之研究。例如，地價稅、房屋稅、奢侈稅之稅率要提高或降低至何種程度之深層分析，以及住房補貼或社會救濟補貼之補貼金、房貸利率等社會政策分析，政黨倡議之土地正義、居住正義、社會正義之政治分析，社會住宅應否大量興建及在哪些縣市之區域興建之地政分析，國人貧富差距要如何縮減，以及是否對富人課徵相關稅率之質性研究與量化分析等，皆非本研究所要探討之對象，僅會作整體事實論述以輔佐住房權之重要性。並且國內近年來受到社會極大關注之強迫遷離之事件亦非本文之研究目的，故在論文撰寫上僅會基本論述有關強迫遷離之住房權內涵基礎和公約義務為何，而不會繼續深入分析國內強迫遷離之法制層面。此外不動產物權移轉之成立要件與效果對於本文所要研究之目的並無直接相當關聯，例如占有對第三人之效力、抵押權對於所有權人之影響等，因此將省略探討民法物權關於不動產之規定。

本研究仍以探討經社文公約之住房權規範內涵與公約義務為主，次要檢視《住宅法》是否符合經社文公約之規範內涵，故仍從法學角度來分析討論經社文公約內涵以及《住宅法》之實踐現況與問題。

第六節 研究架構

首先，在第貳章分析住房權在國際法上之形成背景與權利內涵之形成階段，比較國際公約、憲章、宣言與區域公約、憲章對於住房

權之詮釋，以及瞭解住房權與其他人權之關係為何。而本章研究方法主要為歷史分析法、實證規範分析法以及比較法分析法。

其次，第參章為本論文撰寫重點之一，在內容中針對經社文公約對於住房權之規範內涵與締約國之公約義務進行探討，並且以整理一般性意見書為主，其他解釋文件、學者研究報告與學術期刊為輔。在本章中會逐一說明住房權之規範內涵，即非歧視原則、占有之法律保障、可負擔性與獲取性、居住品質與環境、強迫遷離之禁止、可司法性、國家義務等。本章研究方法主要以實證規範分析法為主。

第肆章亦屬本論文撰寫重點之一，本章內容將從實證案例分析法來整理分析與住房權有關之國際、區域組織之控訴案件，經社文委員會對締約國之國家報告的建議書和國家司法案例等。從探討不同時期、地域、性質之案件皆有助於對經社文公約之住房權內涵與締約國義務更加瞭解，以及做為我國國內憲法、法律解釋與司法實踐之參照借鏡。

另外在本文第五章部分，將以專章來研究探討住房權與我國憲法基本權之相互關聯為何，其各權利內涵是否已包括住房權之內涵，是否有必要將住房權獨立為憲法第 22 條之概括性權利一種，以及住房權與各權利間衝突時要如何解決。並且探討經社文公約在我國國內法之地位，以及分析國內現行司法裁判對於住房權之解釋情況，而未來法院要如何在審理相關案件時，從與經社文公約一致性解釋之角度下達到實現住房權保障之有效救濟機制。本章主要以實證規範分析法以及實證案例分析法為主。

在整理與探討前述住房權規範內涵、性質、締約國義務以及分析國內憲法與司法裁判後，接下來在第陸章檢視《住宅法》對於住房權之保障與實踐問題。本章以檢視《住宅法》規範內容為主、《住宅法》之相關子法為輔，針對有疑問或闕漏等與經社文公約不符合之規定給予增修建議方向，並且提出本文對於國內住房權在法制面上實踐之期盼建議。本章研究方法主要以實證規範分析法與社會功能檢驗法兩種。

最後第柒章為本論文之總結論，除簡述每章重點外，並提出本文之最後論點。

第貳章 住房權在國際法規範之形成背景、發展及理

論

本章首先在第一節探討國際法上住房權規範之形成背景與內涵發展，整體認識住房權在國際法上之地位與作用，並且深入了解住房權之理論基礎，更加理解住房權之內涵，其次釐清住房權與其他人權之關係，為何需要將住房視為個別人權一種，意義何在，與其他人權是否有相衝突之處等。

接下來，在本章第二節部分整理分析所有與住房權有關之國際條約和區域組織條約之規範性質與理論基礎、解釋等，比較探討各國國際公約以及區域性公約對於住房權之內涵異同，尤其以經社文公約作為主要比較標的。對於各種國際、區域條約之歸納式整理的意義並非僅是單純介紹有哪些條約內涵有住房權之規範，與比較與經社文公約之規範內涵的差異性。其目的在於每一種條約等國際法文件有關於住房權之規範內涵與範圍皆有所不同，針對不同之事件或族群有不同程度之規範內容，當國內司法或行政單位適用經社文公約之住房權規範時，難免會因個案特殊性而經社文公約與其依附之相關解釋文件卻無法適用或極須尋求其他法源解釋之可能。此時，相關國際、區域條約等國際法文件即做為個案解釋依據之輔助性法源基礎⁴⁸。並且，依據維也納條約法公約第 31.3(c)條規定，條約之解釋除從條約本身上下文之意旨與內涵解釋外，尚必須考慮任何有關之國際法原則。而所謂國際法原則應廣義認定之，而非僅限於條約本身⁴⁹，因此對於除將條約本身作為輔助解釋之依據外，尚必須參考相關之解釋文件來一併認定規範權利內涵。故整理與住房權有關之國際、區域條約及相關國際法文件，除對於國際上之整體住房權概念有所瞭解外，並有助於在司法解釋或行政實行上之解釋依據，而不得因經社文公約之規範不足而不予適用。

本章節將以歷史分析法、實證規範分析法來探討住房權之緣起

⁴⁸ See Article 38.1 (a) of Statute of the International Court of Justice, “The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply: a. international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states.”

⁴⁹ 徐揮彥(2013)，〈臺灣的法官及檢察官應如何積極適用已內國法化的核心國際人權條約-以最高法院及最高行政法院適用兩人權公約之裁判為中心〉，第 68 屆司法節學術研討會，司法院、法務部，台北(2013/1/11)，頁 59。

和法制發展過程，以及瞭解住房權與其他人權之關係，另外以比較法分析法探究各國際公約以及各區域公約有關住房權之規範性質與內涵。

第一節 住房權規範之形成與發展

第一項 住房權之形成背景

住房權此一概念並未立即在人權體系中萌芽確立，1945年以前，對於住房之定義仍僅限於財產權之保障，即確保不動產之所有以及在國際法上具體舉證習慣居住地(habitual residence)之方式兩種⁵⁰，因此並未具有住房權利之意涵存在。住房權之雛形出現，最早源於美國總統富蘭克林·羅斯福(Franklin Roosevelt)先生於1941年提出的四大自由(four freedoms)，即言論與表達自由(freedom of speech and expression)、宗教自由(freedom of worship)、免於匱乏自由(freedom from want)以及免於恐懼自由(freedom of fear)，在這四大自由中羅斯福總統即在免於匱乏自由內提出衍生人類應有住房、糧食等最基本的生活水準權利⁵¹。

在1945年以後，免於匱乏自由之內涵逐成為世界人權宣言第25.1條之適當生活水準(a standard of living adequate)，宣言第25.1條規定：「所有人都有權為自己或其家庭之健康與福祉享有適當生活水準，包括糧食、衣著、住房和醫療照顧以及必須的社會服務；有權在遭受失業、疾病、殘疾、鰥寡、年老或其他在無法控制之狀況下而缺乏謀生能力時受到保障⁵²。」第25.1條將適當生活水準之內涵包括糧食、衣著、住房和醫療照顧以及必須之社會服務，該條並非列舉規定，而是例示規定，只要是人類能夠在保有尊嚴之條件下享有自己之基本需求⁵³，皆包括之，而住房也包括在適當生活水準之內涵，由於適當之住房對於人類之需求與渴望極為重要，也是維持生活水準最必要之條件之一，如人類未享受適當住房，則會直接、間接影響人類各種權

⁵⁰ Matthew Craven, "History, Pre- History and the Right to Housing in International Law", in Scott Leckie (ed.), *National Perspectives on Housing Rights*, (Hague: Kluwer Law International, 2003), pp. 46-47.

⁵¹ 轉引自 *Ibid*, p. 49.

⁵² Article 25.1 of the Universal Declaration of Human Right, "Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control".

⁵³ Janusz Symonides 著，楊雅婷譯(2009)，《人權的概念與標準》，台北，韋伯文化國際出版有限公司，頁131。

利之發展，並且毫無尊嚴地生存，也因此經過半世紀以來之發展，從最初之住房，逐漸發展成人類應擁有適當之住房「權利」，並得以有尊嚴地保障與維持生活。

第二項 住房權規範理論基礎

住房權係因住房為適當生活水準之必要條件而後不斷發展之權利。為何將住房權成為人權體系之一環，其理由在於住房是人類維持生活最基本之要件之一，是維護人性尊嚴重要要素，也是最基本之權利。人類能夠生存，必須有可供休息、避難之遮蔽處，若未有安心、遮風避雨之房屋可居住，勢必個體或群體過著無法安定之生活，甚至對於自身之生命造成嚴重危害。另外，單純擁有能夠遮風避雨之房屋居住仍不夠，由於居住於環境惡劣之處，如房屋本體為汙染源，或無衛生設備或衛生設施遭受汙染或環境不安全之處，對於人類之生存與健康保障即有堪慮。孩童與老人之住房問題格外重要，這些屬社會階層之弱勢族群較無法忍受、適應無家可歸或環境惡劣之處，更易有生存危機情況。因此個體或群體如未有適當之住房，其他各種權利即會遭受侵害，更毋須討論人類應享有表意自由、集會自由、文化權等權利與負擔各種義務，也因此，住房視為人類維持生存及生命基本條件之一，重要性極大，住房權因此逐漸成為獨立之人權體系。

第三項 權利規範之發展

對於住房權之規範，首見於世界人權宣言第 25.1 條前段規定，「住房」成為適當生活水準之必要條件，也是首度將住房權納入人權實踐要件之一環，然而世界人權宣言在性質上非法律性質之文件，是由聯合國大會決議而成，對各國亦無法律拘束力⁵⁴，國際間重視程度有限。加上國際人權之內涵尚屬萌芽階段，解釋深度有限，因此適當生活水準之意涵在世界人權宣言時期並未做更多定義與解釋。因此，要達到何種程度之住房即符合適當生活水準並無法得知⁵⁵。不過，往後 60 多年間之發展，將住房權之地位、內涵以及實踐方式更加明確，以下針對住房權在國際規範上較重要之發展做整理。

⁵⁴ 然而，近年來由於國際間對於人權之重視，已有許多國家與學者承認世界人權宣言具有法律拘束力，國家應受其拘束，或是宣言部分條文已有習慣國際法(customary international law)地位；請參閱李孟珍(1998)，〈論世界人權宣言之基本性質與法律效力〉，《中正大學法學集刊》，第一期，頁 347-351。

⁵⁵ Asbjørn Eide. "The Right to an adequate standard of living including the right to food," in Asbjørn Eide, Catarina Rrause and Allan Rosas (Eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*, 2nd ed. (Hague: Kluwer Law International, 2001), p. 133.

在 1951 年，有關難民地位公約第 21 條首度將住房納入國際公約體系內，也是第一個國際公約規範住房權，第 21 條規定，關於住房部分，無論是法律規定或是當局控制，在任何情況下，應給予難民在領域內可能優惠待遇之合法地位，且至少不低於外國人地位⁵⁶。該條係針對難民在收容國領域內之住房地位，為特定群體所享有之待遇。1965 年的消除一切形式種族歧視公約，首度出現住房權(right to housing)之字樣，該公約第 5(e)iii 規定：「締約國依據本公約第 2 條基本義務承諾禁止與限制一切形式之種族歧視，並保障所有人不分種族、膚色、或民族或人種在法律上一律平等，尤其享受以下權利：特別是經濟、社會及文化權利：住房權⁵⁷。」該條將住房權作為全面性避免任何形式歧視之規範。而 1966 年的經社文公約第 11.1 條，將住房之權利不分族群為所有人類應享有之權利，該條也是目前國際法住房權保障之主要依據，相關解釋也最為完整。不過在經社文公約起草之初，將住房權分為兩條來處理，一條是「所有人都有權利享有糧食、衣著以及住房」，另外一條則是「所有人都有適當生活標準，且持續改善生活條件」，不過之後合併為目前第 11.1 條之規範⁵⁸。現行公約第 11.1 條規定：「締約國各國承認所有人有權為他自己和其家庭獲得適當生活水準，包括適當的糧食、衣著和住房，以及持續改進生活條件。各締約國將採取適當的步驟保證實現此一權利，承認基於自由同意之國際合作的影響是極其重要。⁵⁹」經社文公約第 11.1 條規定系承襲世界人權宣言第 25.1 條而來，在規範內容上，公約更強調須「適當」的糧食、衣著和住房才能實踐適當生活水準，以及國家應採取步驟實現權利，和國際合作之必要性。並且經社文委員會對於第 11.1 條之住房權分別作出第 4 號⁶⁰及第 7 號⁶¹一般性意見書，對於住房權之內涵與

⁵⁶ Article 21 of Convention relating to the status of Refugees, "As regards housing, the Contracting States, in so far as the matter is regulated by laws or regulations or is subject to the control of public authorities, shall accord to refugees lawfully staying in their territory treatment as favourable as possible and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances."

⁵⁷ Article 5 (e) (iii) of International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: "In compliance with the fundamental obligations laid down in article 2 of this Convention, States Parties undertake to prohibit and to eliminate racial discrimination in all its forms and to guarantee the right of everyone, without distinction as to race, colour, or national or ethnic origin, to equality before the law, notably in the enjoyment of the following rights: (e) Economic, social and cultural rights, in particular: (iii) The right to housing;"

⁵⁸ Matthew Craven, *supra* note 50, pp. 51-52.

⁵⁹ Article 11.1 of the International Convention on Economic, Social and Cultural Rights, "The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international co-operation based on free consent."

⁶⁰ ICESCR, General Comment No.4, E/1992/23, 13 December 1991. (hereafter General Comment No. 4)

⁶¹ ICESCR, General Comment No.7, E/1998/22, 14 May 1997. (hereafter General Comment No. 7)

國家義務做更明確之闡述，因此經社文公約之住房權規定為目前國際上主要之規範依據。

另外在 1994 年，聯合國特別專員 Mr. Rajindar Sachar 在專員報告中，著手起草住房權國際公約草案(Draft International Convention on Housing Rights)⁶²，全文共 31 條，將住房權性質、適用範圍、國家義務、政府義務、內涵等逐條列出，然而時至今日該草案仍未在聯合國各成員國間取得共識，而處於停滯不前之狀態。

第二節 住房權與其他人權關係

所有人權都具有普世性(universal)、不可分割(indivisible)、相互依存(interdependent)且互為連結(interrelated)的性質⁶³，因此住房權與各類人權之間具有關聯性並相輔相成的。又住房權之實踐與其他人權能否保障具有高度關聯性並具有強烈之滲透性(permeability)，如住房權受到侵害或保障不足，是直接影響到諸多權利之實踐⁶⁴，諸如生命權、工作權、參政權、受教權、隱私權、社會保障權、健康權等。例如無家可歸之人，由於無任何能夠安身立命之居所，隨時有可能遭受欺侮或淪為奴隸(slavery)或遭受人口販運之命運，個人生命受人控制，嚴重侵害其生命權。且對於無家可歸之人，並無法謀得工作或正當性質之工作，更無法行使投票或獲得社會保障等權利，更遑論隱私權對於無家可歸之人。居住在貧民窟之孩童，由於貧民窟本身即屬違章建築，並未有有效戶籍，學校恐會拒絕貧民窟小孩就學。居住在簡陋、環境惡劣或食用水遭受污染之區域，居民在其生活多年亦恐會有產生疾病問題⁶⁵。強迫遷離之結果更使當地居民無家可歸或被迫遷至惡劣之環境，而造成不同層面人權之侵犯。另外強迫遷離亦會影響表意自由、集會(assembly)自由、結社(association)自由之實踐⁶⁶。因強迫遷離往往伴隨著暴力，對於為表達強迫遷離有缺陷而抗議之支持者，將會遭受言語暴力、恐嚇甚至生命威脅等事件發生。也因此，住房權之實踐有助於改善整體人權之實踐。

第三節 國際條約、宣言關於住房權保障之規範性質與內涵

從 1948 年以來，由於深受世界人權宣言之影響，許多國際公約

⁶² UN ESC, E/CN.4/Sub.2/1994/20, chapter IX.

⁶³ Vienna Declaration and Programme of Action, UN GA, A/CONF. 157/23, 12 July 1993, para. 5.

⁶⁴ Scott Leckie, *supra* note 23, pp. 41-42.

⁶⁵ Office of the UN Commissioner for Human Rights and UNHABITAT, *the Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev. 1*, (Geneva: United Nation, 2009), p. 9.

⁶⁶ *Ibid.*

紛紛規範住房權，只是在規範性質與內涵皆有所不同。除有關難民地位公約針對難民的住房做規範，消除一切形式種族歧視公約對於任何種族之住房權不得有歧視，以及經社文公約對於住房權之規範外，各國國際公約針對婦女、兒童、外籍勞工、身心障礙者、原住民族等不同族群皆有不同程度之住房權規範，另外在宣言與建議書上，亦有相關住房權之規範或闡述，以下將分別從各個群體以及規範性質涉及住房權之國際公約、宣言以及建議書逐項整理。

第一項 不分族群規範

第一款 世界人權宣言

如前所述，世界人權宣言是首度提起住房權之國際法文件，而作為國際人權之重要里程碑，其所規範之權利在往後半世紀之影響之大，不容小覷。世界人權宣言所規範之權利具有普世性，不分任何族群、膚色、派別、國家皆適用之，住房權也是如此，首先宣言第 13.1 條規定：「所有人有權在其國境內自由遷徙與居住⁶⁷。」因此所有人有權決定自己之居住地以及搬離任何地方，而任何人或機關不得強制要求任何人搬離原住處以及決定居住地。而宣言第 25.1 條規定：「所有人都有權為自己或其家庭之健康與福祉享有適當生活水準，包括糧食、衣著、住房和醫療照顧以及必須的社會服務；有權在遭受失業、疾病、殘疾、鰥寡、年老或其他在無法控制之狀況下而缺乏謀生能力時受到保障⁶⁸。」本條旨要讓全世界的人類皆享有適當生活水準，因此不論糧食、衣著、住房、醫療照顧以及其他使能夠達到適當生活水準所需的服務都應享有之，並且在弱勢之下更應受到保障。住房權之規範僅為宣言第 25.1 條之一小部分，而宣言本身即無提起與解釋住房權之權利規範與內涵，並且，世界人權宣言是由聯合國大會在 217A(III) 決議案(resolution)決議出來，並未經由國際條約之簽署批准等嚴謹形式，因此起初宣言形式上並未對簽署國有任何法律拘束力，然而世界人權宣言是由於二次世界大戰中出現許多殘酷侵害人權之事件，人類體認到人權可貴而制定之宣言，又為世界上第一個世界性的人權宣言，因此宣言形式上雖未有法律拘束力，不過依循宣言精神之國際、區域條約陸續制定，宣言漸成許多國際、區域條約之範例，在國際法的地

⁶⁷ Article 13.1 of the Universal Declaration of Human Right, “Everyone has the right to freedom of movement and residence within the borders of each state.”

⁶⁸ Article 25.1 of the Universal Declaration of Human Right, “Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control”.

位日趨重要，而許多國家亦承認並願意受宣言部分或全部規範之拘束，並有高於內國法之地位⁶⁹，故宣言實質上是有相當之拘束力。至於住房權在宣言的規範內涵中，如同其他人權(如文化權、用水權等)尚處於萌芽階段，1948 年後制定有關住房權規範之條約、文件、協定等如雨後春筍般出現，而至 1966 年經社文公約之制定，住房權之規範內涵才趨於成熟，並為多數國家所接受。

第二款 經濟、社會及文化權利國際公約

經社文公約第 11.1 條規定：「締約國各國承認所有人有權為他自己和其家庭獲得適當生活水準，包括適當的糧食、衣著和住房，以及持續改進生活條件。各締約國將採取適當的步驟保證實現此一權利，承認基於自由同意之國際合作的影響是極其重要。」本條之規範與世界人權宣言第 25.1 條關於住房權之規範並無太多差異，然而管理並負責釋義經社文公約的經社文委員會對本條關於住房權部份，分別在 1991 年與 1997 年作出第 4 及第 7 號一般性意見書，並在此兩意見書上詳細確定住房權之規範內涵與性質，因此經社文公約第 11.1 條與經社文委員會之第 4、7 號一般性意見書成為國際法上住房權權利之重要依據，並在此期間前後聯合國相關機構(如聯合國人類住區規劃署、聯合國大會、聯合國人權理事會、聯合國人權高級事務專員機構等)作出與住房權有關之相關決議、討論案等，並邀請專家學者作出特別專員(Special Rapporteur)報告，多數文件作為經社文公約第 11.1 條和第 4、7 號一般性意見書之補充資料與更詳細之闡述，對於住房權之權利發展有極重要之影響。關於經社文公約與第 4、7 號一般性意見書以及相關報告、決議、解釋文件等，將從第參章詳細探討與分析之。

第三款 公民與政治權利國際公約

1966 年公民與政治權利國際公約(International Covenant on Civil and Political Rights)⁷⁰(下稱公政公約)第 17.1 條規定：「所有人之私生活、家庭、住宅或通信不得加以任意或非法干涉，他的名譽不得加以非法攻擊」⁷¹。此條強調人民有隱私之權利，並且人民不遭受政

⁶⁹ 關於世界人權宣言在各國內國法之地位，請詳見李孟珍，前揭註 54，頁 351-353。

⁷⁰ Adopted in 16 December 1966, Entry into force 23 March 1976.

⁷¹ Article 17.1 of International Covenant on Civil and Political Rights, "No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation."

府權力機構、自然人或法人之任意或非法干涉、攻擊⁷²。本條亦將家庭、住宅列入不得加以任意或非法干涉之對象，其中非法(unlawful)指的是除法律所設想之案件以外不得有干涉之狀況，且授權之干涉必須基於法律規定，而此法律規定須符合公政公約之規定和目標⁷³；任意干涉(arbitrary interference)亦包含法律規定之干涉，而法律規定必須符合公政公約之規定和目標，並且在個別環境中皆須有所理由⁷⁴；而家庭(family)應擴大解釋為社會中所理解之家庭之所有成員⁷⁵。此外當國家權力機關搜查個人住戶時，應被限制為僅搜查必要之證據，不得有騷擾之情況⁷⁶，因此本條隱私規定意旨，強調讓人民享有尊嚴地居住環境，不遭受非法、任意侵入或國家無正當理由干涉。

第四款 消除種族歧視之相關宣言與公約

消除種族歧視較為人熟悉與重要的國際文件為聯合國大會分別於 1963 年和 1966 年通過之消除一切形式種族歧視宣言(Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)⁷⁷以及消除一切形式種族歧視公約兩種，另外由聯合國教育、科學及文化組織(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)大會於 1978 年通過的族群與種族偏見宣言(Declaration on Race and Racial Prejudice)⁷⁸，部分條文皆有規範住房權相關之內容。

1963 年消除一切形式種族歧視宣言第 3(1)條規定：「特別應在基於種族、膚色或族群上避免歧視做出努力，尤其在公民權利、公民權、教育、宗教、雇傭、工作以及住房等領域。⁷⁹」消除一切形式種族歧視宣言之規範內容奠定了之後 1965 年制定的消除一切形式種族歧視公約基礎，故公約許多條文承襲了宣言之內容，消除一切形式種族歧視公約第 5(e)iii 規定：「締約國依據本公約第 2 條基本義務承諾禁止與限制一切形式之種族歧視，並保障所有人不分種族、膚色、或民族或人種在法律上一律平等，尤其享受以下權利：特別是經濟、社會及

⁷² ICCPR, General Comment No.16, HRI/GEN/1/Rev.1at21, 8 April 1988 (hereafter General Comment No. 16), para. 1.

⁷³ *Ibid*, para. 3.

⁷⁴ *Ibid*, para. 4.

⁷⁵ *Ibid*, para. 5.

⁷⁶ *Ibid*, para. 8.

⁷⁷ UN GA, A/RES/18/1904, 20 November 1963.

⁷⁸ UNESCO, E/CN.4/Sub.2/1982/Add.1, 27 November 1978, annex V.

⁷⁹ Article 3.1 of Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, “Particular efforts shall be made to prevent discrimination based on race, colour or ethnic origin, especially in the fields of civil rights, access to citizenship, education, religion, employment, occupation and housing.”

文化權利:住房權⁸⁰。」即特別要求締約國將住房權利視為不得遭受種族歧視之權利之一。另外，1978年族群和種族偏見宣言第9(2)條規定:「需要時應採取特別措施，以保障個人及群體在尊嚴和權利上一律平等，並且保證此措施不帶有種族歧視。在這方面，應特別關心在社會上或經濟上處於不利地位之種族或民族群體，以便有完全平等地位、沒有歧視或限制地在法律和規章上對這些人予以保護，並使得目前社會措施符合利益，特別是關於住房、就業和健康方面...。⁸¹」本條強調在社會上處於弱勢之族群，國家在關於住房方面之法律、規章應有平等地位，並且沒有任何歧視或限制等內容。

第五款 溫哥華人類居住宣言

1976年聯合國在加拿大溫哥華舉行第一屆人類居住會議(United Nations Conference on Human Settlement)，在該會議中與會各國共同發表溫哥華人類居住宣言(Vancouver Declaration on Human Settlements)⁸²，宣言內容主要宣示各國應共同致力改善人類居住環境，不論是環境、衛生、健康等，並且規劃人類居住問題改善之進程與居住目標等。其中溫哥華人居宣言在第3部分行動指導方針(Guideline for Action)第8點規定:「適當住房和服務是基本人權，各國政府有義務確保所有人民獲得，經由直接援助開始從最小優勢到指導進程之自助以及社會共同行動。各國政府應努力除去所有妨礙他們獲得目標之情況。特別重要的是排除社會及種族隔離，尤其融合不同社會群體、職業、住房以及福利設施來創造更好的社區平衡。⁸³」從前述規定可

⁸⁰ Article 5 (e) (iii) of International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, "In compliance with the fundamental obligations laid down in article 2 of this Convention, States Parties undertake to prohibit and to eliminate racial discrimination in all its forms and to guarantee the right of everyone, without distinction as to race, colour, or national or ethnic origin, to equality before the law, notably in the enjoyment of the following rights: (e) Economic, social and cultural rights, in particular: (iii) The right to housing;"

⁸¹ Article 9.2 of Declaration on Race and Racial Prejudice, "Special measures must be taken to ensure equality in dignity and rights for individuals and groups wherever necessary, while ensuring that they are not such as to appear racially discriminatory. In this respect, particular attention should be paid to racial or ethnic groups which are socially or economically disadvantaged, so as to afford them, on a completely equal footing and without discrimination or restriction, the protection of the laws and regulations and the advantages of the social measures in force, in particular in regard to housing, employment and health;"

⁸² United Nations Conference on Human Settlement, Vancouver, Canada, 31 May to 11 June 1976. See UN Habitat, <http://www.unhabitat.org/content.asp?ID=924&catid=10&typeid=25&subMenuId=>, last visited 2013/1/7。

⁸³ Part 3.8 of Vancouver Declaration on Human Settlements, "Adequate shelter and services are a basic human right which places an obligation on Governments to ensure their attainment by all people, beginning with direct assistance to the least advantaged through guided programmes of self-help and community action. Governments should endeavour to remove all impediments hindering attainments of these goals. Of special importance is the elimination of social and racial segregation, inter alia, through the creation of better balanced communities, which blend different

知，宣言要求各國家有義務確保人民獲得住房權所應享有之權利，並且重視不得有任何住房歧視問題，以及改善住房設施環境等，並作為各國家實踐之指導綱領。

第六款 發展權宣言

聯合國於1986年提出的發展權宣言(Declaration on the Right to Development)⁸⁴是屬於近代人權體系，其性質屬於第三代人權中的集體權⁸⁵。發展權並非自始確立於人權體系之權利概念，而是由於世界上大多數之經濟資源仍由已開發國家所掌握，而以開發中及低度開發國家為首之第三世界並未因此享受所帶來之利益，並且這些第三世界國家並無法在經濟上獨立，而仍須依賴已開發國家之龐大資源，造成國內發展緩慢，影響國家整體發展，因此提倡應有發展之權利⁸⁶，而發展權之整體內涵為全體人類有權來參與、貢獻和享受，經濟、社會、文化及政治之發展。然而由於發展權權利內涵尚處萌芽階段，內涵尚有許多概念不清之處，且發展權極須依賴已開發國家提供資金與技術之援助才得以發展，而已開發國家又不願被附有義務，因此發展權仍屬於沒有法律拘束力，僅是道德或政治上之指導方針⁸⁷。

普遍開發中程度以下之國家都存在著貧民窟、環境惡劣等住房權嚴重不足之現象，而發展權如經實踐，對於該國人民之住房環境必定會隨之改善，因此發展權與住房權亦有相輔相成之關係，而在發展權宣言第8.1條規定：「各國應在國家一級採取一切必要措施實現發展權，以及尤其確保他們能夠獲得所有均等之機會，在基本資源、教育、社會健保服務、糧食、住房、就業、收入公平分配方面。有效採取措施以確保婦女在發展過程中發揮積極作用。並且應進行適當之經濟和社會改革以根除所有社會中不公正現象。⁸⁸」本條理解為，各國政府單位為實現發展權而採取必要措施時，應確保人民都均享有發展權所得到之利益，而住房亦是其中一種，住房之發展人人皆得以平均享受。因此發展權之實踐係影響包括住房權等權利內涵之發展結果。

social groups, occupation, housing and amenities.”

⁸⁴ UN GA, A/RES/41/128, 4 December 1986.

⁸⁵ Anja Lindroos, *the Right to Development*, (Helsinki: Faculty of Law University of Helsinki, 1999), p.23.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 8.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 22.

⁸⁸ Article 8.1 of Declaration on the Right to Development, “States should undertake, at the national level, all necessary measures for the realization of the right to development and shall ensure, inter alia, equality of opportunity for all in their access to basic resources, education, health services, food, housing, employment and the fair distribution of income. Effective measures should be undertaken to ensure that women have an active role in the development process. Appropriate economic and social reforms should be carried out with a view to eradicating all social injustices.”

第二項 難民

涉及難民住房權規範最重要的是有關難民地位公約，該公約第 21 條規定：「關於住房部分，無論是法律規定或是當局控制，在任何情況下，應給予難民在領域內可能優惠待遇之合法地位，且至少不低於外國人地位。⁸⁹」由於天災、戰爭、內亂等大規模侵害因素，才會造成人民被迫離開本國而逃離至鄰近國家而形成難民地位，故在處境已臻艱難情況下，人權極容易遭受侵犯，因此該公約要求締約國對於難民所享受之人權對待，不因難民地位而受減損，且至少不低於對待外國人之地位，住房權也包含其中。

第三項 勞工

針對勞工住房問題，國際勞工組織(ILO)做出許多建議書及公約等，期盼勞工在任何領域與地區皆有適當之住房可供居住，雖然部分建議書及公約批准國寥寥可數，未對於多數國家有普遍之法律效力，然仍可從規範內容來瞭解國際勞工組織對於勞工住房之重視程度，以及期待勞工之住房環境。

在 1947 年國際勞工組織第 82 號關於社會政策(非大城市區域)公約(C 82 Social Policy (Non- Metropolitan Territories) Convention)⁹⁰第 4 條規定：「所有可能步驟之措施都應該被適當地在國際、地區、國家、領域內採取，以促進改善這些範圍如公共衛生、住房、營養、教育、小孩福利、婦女地位、雇傭條件、工作者以及獨立生產者之薪資報酬、外籍勞工之保護、社會安全、公共服務標準以及一般生產。⁹¹」第 9.2 條規定：「在確定最低生活標準之上，讓勞工家庭之食物以及其營養價值、住房、衣著、醫療照顧以及教育等必要需求都能被考量採取。⁹²」第 15.7 條規定：「食物、衣著以及其他必要的提供和服務所花費

⁸⁹ Article 21 of Convention relating to the status of Refugees, “As regards housing, the Contracting States, in so far as the matter is regulated by laws or regulations or is subject to the control of public authorities, shall accord to refugees lawfully staying in their territory treatment as favourable as possible and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances.”

⁹⁰ Adopted in 11 July 1947, entry into force 19 June 1955.

⁹¹ Article 4 of C82 Social Policy (Non- Metropolitan Territories) Convention, “All possible steps shall be taken by appropriate international, regional, national and territorial measures to promote improvement in such fields as public health, housing, nutrition, education, the welfare of children, the status of women, conditions of employment, the remuneration of wage earners and independent producers, the protection of migrant workers, social security, standards of public services and general production.”

⁹² Article 9.2 of C82 Social Policy (Non- Metropolitan Territories) Convention, “In ascertaining the minimum standards of living, account shall be taken of such essential family needs of the workers

之部分薪資，主管機關應該採取一切適當可行之方法來確保他們可能有足夠的現金價值去支付。⁹³」本公約規範以工作在非大城市區域之勞工及其家庭之生活以及報酬等保障，在住房方面，本公約將住房作為保障勞工及其家庭之生活條件之一，締約國應當採取一切適當之措施來改善勞工及其家庭之住房，或是在最低生活標準之上足夠資付住房所需之花費。

1958年國際勞工組織第110號關於農場公約(C 110 Plantations Convention)⁹⁴第88條規定：「雇主給予農場工作者居住房屋之優於條件應不低於國家習慣或國家法律。」⁹⁵本公約規範主體限定於該農場必須為商業化經營並經常性雇用工人，並位於熱帶或亞熱帶從事種植可可、咖啡等經濟作物，而不包括小規模生產或自給自足之農場⁹⁶。

1961年國際勞工組織對於勞工住房問題提出第115號建議書，規範主文共計25條，對於主文內容另增訂關於建議應用方法(Suggestions Concerning Methods of Application)之細則，其有47條規範做詳細闡述，此建議書也是國際勞工組織針對勞工住房問題最為詳盡之正式文件。建議書整體規定國家有義務建立勞工住房政策之架構，以及提供完善之公共設施⁹⁷，國家應盡查核、評估勞工是否妥善住房之責任⁹⁸，雇主應提供住房義務，不論是租賃或是無償使用⁹⁹，應給予勞工安全、合理、衛生及舒適之住房¹⁰⁰等，更詳言之，建議書在章節上分為10節，有1、範圍(Scope)，即規範適用主體，建議書第一條規定：「本建議書適用包括個體經營者以及年老者、退休、或身體殘障之體力勞動者或非體力勞動者之住房。¹⁰¹」由此可知本建議書所適用之主體幾乎涵蓋所有類型之勞工；2、國家住房政策之目標(objectives of national housing Policy)，本建議書要求締約國需要制定住房政策，而這住房政策必須讓所有勞工及其家屬能夠居住在適當且

as food and its nutritive value, housing, clothing, medical care and education.”

⁹³ Article 15.7 of C82 Social Policy (Non- Metropolitan Territories) Convention, “Where food, housing, clothing and other essential supplies and services form part of remuneration, all practicable steps shall be taken by the competent authority to ensure that they are adequate and their cash value properly assessed.”

⁹⁴ Adopted in 24 June 1958, entry into force 22 January 1960.

⁹⁵ Article 88 of C110 Plantations Convention, “Where housing is provided by the employer the conditions under which plantation workers are entitled to occupancy shall be not less favourable than those established by national custom or national legislation.”

⁹⁶ Full content see article 1 of C110 Plantations Convention.

⁹⁷ Article 2-7 of R 115 Workers’ Housing Recommendation.

⁹⁸ Article 8-11 of R 115 Workers’ Housing Recommendation.

⁹⁹ Article 12 of R 115 Workers’ Housing Recommendation.

¹⁰⁰ Article 19 R 115 of Workers’ Housing Recommendation.

¹⁰¹ Article 1 of R115 Workers’ Housing Recommendation, “This Recommendation applies to the housing of manual and non-manual workers, including those who are self-employed and aged, retired or physically handicapped persons.”

合乎居住環境之處所(adequate and decent housing accommodation and a suitable living environment)，並且這個住房政策必須持續地維護(upkeep)勞工及家屬之住房環境，以及不讓勞工之花費超出合理之收入比例(reasonable proportion of income)等¹⁰²；3、政府機關之責任(the responsibility of public authorities)，此部分規範締約國之政府機關間應該共組一個關於住房問題的中央機關(central body)，並且這個機關必須研究以及評估勞工的住房需求，調查貧民窟情況，勞工代表以及雇主代表應共同參與中央機關之作業，以及負責協調住房政策與其他政策之衝突與問題等¹⁰³；4、雇主提供住房(housing provided by employers)，建議書並非要求所有雇主必須全然提供住房給勞工，而是提醒雇主提供勞工住房之重要性，並且認為在工作地點位於市中心人口密集處而勞工上班時需要長途跋涉，以及工作性質需要接到通知(at short notice)馬上處理之情況下，雇主必須有提供住房之義務，而當雇主提供住房，勞工仍享有包括結社自由等基本人權，租金費用不得使勞工之薪資有過多負擔，以及住房環境必須合適性等¹⁰⁴；5、財政(financing)，指國家應當盡可能運用國家財政來輔助勞工住房需求，如提供適當利率之貸款(loan)，提供補助金(subsidy)或減稅、免稅(tax concessions)，鼓勵企業或建商興建勞工之住房等，而強調不應該將國家財政提供之援助成為投機買賣(speculation)之結果¹⁰⁵；6、住房標準(housing standard)，對於勞工住房標準，要求有權機關必須建立一個住房結構安全(structural safety)以及合理程度之適宜(decency)、衛生(hygiene)、舒適(comfort)的最低住房標準，並且根據當地條件來做妥適之措施以實現這個標準¹⁰⁶；7、建築行業有效促進措施(measures to promote efficiency in the building industry)，即鼓勵建築業興建勞工住房¹⁰⁷；8、房屋建設與受雇安定(house building and employment stabilization)，即國家住房進程應該計畫在蕭條期間(slack period)之勞工住房問題有快速應變措施¹⁰⁸；9、鄉鎮、城市與地區計畫(town, country and regional planning)，此部分規定在鄉鎮、城市與地區性之勞工住房計畫，必須考量當地情況而做不同標準，以及避免與防止有投機行為，須做到公平價格等¹⁰⁹；10、一般原則適用(application of general principles)，即勞工國際組織的所有成員皆適用之，包括本建議書之關於建議應用方法。從建議書之主文規範內容得知，住房權不

¹⁰² Article 2-7 of R 115 Workers' Housing Recommendation.

¹⁰³ Article 8-11 of R 115 Workers' Housing Recommendation.

¹⁰⁴ Article 12 of R 115 Workers' Housing Recommendation.

¹⁰⁵ Article 13-18 of R 115 Workers' Housing Recommendation.

¹⁰⁶ Article 19 of R 115 Workers' Housing Recommendation.

¹⁰⁷ Article 20 of R 115 Workers' Housing Recommendation.

¹⁰⁸ Article 21 of R 115 Workers' Housing Recommendation.

¹⁰⁹ Article 23-24 of R 115 Workers' Housing Recommendation.

僅針對勞工本身，勞工之家屬亦受住房權之保障，雇主與國家應有責任與義務給予勞工與其家屬擁有安全的、合適的、衛生的最低標準之居住環境，明顯揭示國家必須對於勞工之住房有積極主動之作為，且督促雇主予以配合。

隔年 1962 年國際勞工組織制定基本目標與標準之社會政策公約，該公約第 2 條規定：「規劃經濟發展應該考慮到將改善生活水準作為首要目標。¹¹⁰」闡明經濟發展與生活水準之改善是相互連結的，避免發生整體經濟發展雖提高，但國民之生活水準卻無改善跡象，或是出現國民間之生活水準嚴重落差等現象。第 5.2 條則規定：「在確認最低之生活水準，必須考量將勞工家屬之糧食以及營養價值、住房、衣著、醫療照顧和教育等必要需求採納之。¹¹¹」該公約注重勞工之生活水準，且不因經濟發展而使生活條件遭受剝削，而是必須相互提升，另外勞工家屬之最低生活水準也因一併考量。

1985 年國際勞工組織第 161 號關於職業之健康服務公約(C 161 Occupational Health Services Convention)¹¹²第 5(b)條規定：「每一個雇主在沒有偏見之下，對於所僱傭之勞工的健康以及安全負有責任，特別是勞工之職業健康與安全，職業健康服務應有以下適當以及合適的設備以保證職業風險：(b)檢查工作環境以及工作現場等影響勞工健康之處，包括公共衛生設施、餐廳、住房等由雇主提供之設備。¹¹³」其規定強調住房與健康間之關聯性，而雇主應從工作環境、現場與居住區域等方面進行檢查改進，以保障勞工之健康權利。

國際勞工組織亦有對於原住民族及部落族群之勞動期間、條件與環境做出第 169 號關於原住民族和部落族群公約(C 169 Indigenous and Tribal Peoples Convention)¹¹⁴予以保障，針對住房權部分，公約主要強調傳統佔有(traditionally occupy)土地之維護與尊重部分，如族群

¹¹⁰ Article 2 of C 117 Social Policy (Basic Aims and Standards) Convention 1962, “The improvement of standards of living shall be regarded as the principal objective in the planning of economic development.”

¹¹¹ Article 5.2 of C 117 Social Policy (Basic Aims and Standards) Convention 1962, “In ascertaining the minimum standards of living, account shall be taken of such essential family needs of the workers as food and its nutritive value, housing, clothing, medical care and education.”

¹¹² Adopted in 25 June 1985, entry into force 17 February 1988.

¹¹³ Article 5(b) of C161 Occupational Health Services Convention, “Without prejudice to the responsibility of each employer for the health and safety of the workers in his employment, and with due regard to the necessity for the workers to participate in matters of occupational health and safety, occupational health services shall have such of the following functions as are adequate and appropriate to the occupational risks of the undertaking: (b) surveillance of the factors in the working environment and working practices which may affect workers' health, including sanitary installations, canteens and housing where these facilities are provided by the employer.”

¹¹⁴ Adopted in 27 June 1989, entry into force 5 September 1991.

應有決定權(right to decide)來優先發展其佔有之土地¹¹⁵，傳統佔有土地應該被承認，而族群所佔有之土地不應該被排除¹¹⁶，當締約國必須對於族群所佔有之土地而實施強制疏散(relocation)時，應得到佔有該土地內之族群同意，如果不同意時仍必須強制疏散，應有合適程序之法律或規則來進行，並且可能的話，讓族群有返回其傳統土地之權利，或是充分之補償等¹¹⁷，這些都是對於原住民族及部落族群所佔有之土地予以保護，如果族群居住在傳統佔有之土地遭受國家或其他族群之驅趕或侵犯，即有可能被迫搬遷居住地，對於族群之個人及家庭的住房權有極大危害，因此傳統領域之侵害對於住房權之保障息息相關。而公約第 20.2(c)條則規定：「關於族群以及其他勞工者，政府應該在所有可能情況下避免任何歧視，特別是在：(c)醫療以及社會援助，職業安全和健康，所有社會保障津貼和任何其他職業有關的津貼，以及住房。¹¹⁸」也就是說，原住民族及部落族群之勞工所享受之勞動條件與待遇，不因地位、身分問題而有不同對待，包括住房環境、國家住房政策、住房購買與取得條件等。

第四項 外籍勞工

外籍勞工屬於跨國性流動勞動服務性質，通常勞工從本國至他國工作期間非永久性，而是短暫停留至他國勞動，待一定期間後旋即返國，由於非他國之國民，無法享有所有社會福利，且在存在著文化與國情差異之下，容易遭受他國國民之歧視或差別性對待，例如房東會因房客為外籍勞工之特殊身分而片面歧視認為承租後有安全疑慮

¹¹⁵ Article 7 of C 169 Indigenous and Tribal Peoples Convention, “The peoples concerned shall have the right to decide their own priorities for the process of development as it affects their..... and the lands they occupy or otherwise use”

¹¹⁶ Article 14 of C 169 Indigenous and Tribal Peoples Convention, “The rights of ownership and possession of the peoples concerned over the lands which they traditionally occupy shall be recognised. In addition, measures shall be taken in appropriate cases to safeguard the right of the peoples concerned to use lands not exclusively occupied by them.....”

¹¹⁷ Article 16 of C 169 Indigenous and Tribal Peoples Convention, “1. Subject to the following paragraphs of this Article, the peoples concerned shall not be removed from the lands which they occupy.2. Where the relocation of these peoples is considered necessary as an exceptional measure, such relocation shall take place only with their free and informed consent. Where their consent cannot be obtained, such relocation shall take place only following appropriate procedures established by national laws and regulations, including public inquiries where appropriate.....3. Whenever possible, these peoples shall have the right to return to their traditional lands, as soon as the grounds for relocation cease to exist.4. When such return is not possible..... Where the peoples concerned express a preference for compensation in money or in kind, they shall be so compensated under appropriate guarantees.”

¹¹⁸ Article 20.2(c) of C 169 Indigenous and Tribal Peoples Convention,” 2. Governments shall do everything possible to prevent any discrimination between workers belonging to the peoples concerned and other workers, in particular as regards: (c) medical and social assistance, occupational safety and health, all social security benefits and any other occupationally related benefits, and housing.”

或搗毀室內設施之可能而提高租金甚至拒租等情況。1990 年聯合國制定保護外籍勞工及其家屬成員權利國際公約 (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)¹¹⁹以保障外籍勞工與其家屬成員，公約第 43.1(d)條規定：「外籍勞工應該享有與國內國民相同之就業對待，關於(d)住房，包括社會住宅計畫以及保障租金不被剝削。¹²⁰」該條規範外籍勞工在國內就業時居住之問題，不因非本國人身分而無法參與國家社會住宅計畫，以及不因為特殊身分房東給予更高之租金收費。

第五項 婦女

1979 年消除一切婦女歧視公約為針對婦女不受歧視保障之第一份國際公約，而該公約第 14.2(h)條規定：「締約國應當採取適當措施去消除對鄉村婦女之歧視，並確保男女平等，使她們能夠參與享受鄉村發展之利益，特別是應該確保以下權利：享有適當之生活水準，特別是住房、衛生、電力、用水供應、傳輸和通訊¹²¹。」該條明確規定鄉村婦女亦享有適當之生活水準，包括住房，並且禁止任何歧視行為，而締約國必須採取必要之適當措施來防免類似情況。我國亦於 2007 年 2 月 9 日由總統批准並頒發加入書，2011 年 5 月 20 日三讀通過《消除對婦女一切形式歧視公約施行法》，而使公約確立國內法上之效力。

第六項 兒童

1959 年兒童權利宣言 (Declaration of the Rights of the Child)¹²²為聯合國針對兒童權利所做之宣言，宣言內容不多，僅明示 10 項原則 (principle)，且無任何拘束力，為聯合國大會決議之一，不過該宣言為 1989 年正式生效之兒童權利公約的雛型之一，並且是依據世界人權宣言第 25.2 條關於孕婦、孩童都有資格受到特別照顧和援助 (motherhood and childhood are entitled to special care and assistance)

¹¹⁹ Adopted in 18 December 1990, entry into force 1 July 2003.

¹²⁰ Article 43.1 (d) of International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of the Families, “Migrant workers shall enjoy equality of treatment with nationals of the State of employment in relation to: Access to housing, including social housing schemes, and protection against exploitation in respect of rents.”

¹²¹ Article 14.2(h) of Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, “States Parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in rural areas in order to ensure, on a basis of equality of men and women, that they participate in and benefit from rural development and, in particular, shall ensure to such women the right: (h) To enjoy adequate living conditions, particularly in relation to housing, sanitation, electricity and water supply, transport and communications.”

¹²² UN GA Resolution 1386 (XIV), 10 December 1959.

之規定而作成之宣言，故具有一定之參考價值。在宣言第 4 原則規定：「兒童應享有社會安全所帶來之利益。兒童應健康地發展與成長；為達到此目的，兒童及其母親應受到特別照顧與保護，包括適當的產前與產後照顧。兒童應有適當之營養、住房、娛樂以及醫療服務之權利。¹²³」從此原則規範可知，為達到兒童之身心都能健康成長與發展，良好的環境與照顧是非常重要的，而母親照顧與否伴隨者兒童之身心發展是否健全，因此兒童享有適當住房是必要且不可或缺的，而兒童之母親亦應享受之。

直到 1989 年兒童權利公約第 27.3 條規定有關兒童之住房權利更加以詳細補充敘述，該條規定：「締約國根據國內條件以及方法，應該採取適當措施去協助其雙親或是有責任照顧兒童之人行使權利，以及提供物質上援助和支援計畫，特別關於營養、衣著、住房。¹²⁴」本條係針對兒童之雙親或扶養之人，國家應提供適當措施及支援，特別是營養、衣著、住房之援助，使兒童得以在適當之環境下成長，畢竟僅讓兒童享有相關福利是不夠的，且與照顧兒童之親人所受之對待有差別是無必要的，兒童之身心發展仍需要從其雙親或照顧之人來養育，締約國要做的僅是幫助和援助兒童能在適當之營養、衣著和住房等方面環境中成長。

第七項 原住民族

2007 年由聯合國大會決議之原住民族權利宣言(Declaration on the Rights of Indigenous Peoples)¹²⁵為國際間保障及尊重原住民族之一大里程碑，而有許多條文規範原住民族所在之生活傳統領域以及居住領域不得侵犯並且應受尊重，如第 10 條不得強迫原住民族遷離其土地或領土，且如在拆遷前應事先得得到同意與賠償，並有可能返回原地之機會¹²⁶，第 21.1 條指出原住民族有權不受歧視地改善經濟與社會條件，尤其在住房等領域¹²⁷，第 23 條規定原住民有權參與制定與決

¹²³ Principle 4 of Declaration of the Right of the Child, “The child shall enjoy the benefits of social security. He shall be entitled to grow and develop in health; to this end, special care and protection shall be provided both to him and to his mother, including adequate pre-natal and post-natal care. The child shall have the right to adequate nutrition, housing, recreation and medical services.”

¹²⁴ Article 27.3 of Convention on the Right of Child, “States Parties, in accordance with national conditions and within their means, shall take appropriate measures to assist parents and others responsible for the child to implement this right and shall in case of need provide material assistance and support programmes, particularly with regard to nutrition, clothing and housing.”

¹²⁵ UN GA, A/Res/61/295, 13 September 2007.

¹²⁶ Article 10 of Declaration on the Right of Indigenous Peoples, “Indigenous peoples shall not be forcibly removed from their lands or territories. No relocation shall take place without the free, prior and informed consent of the indigenous peoples concerned and after agreement on just and fair compensation and, where possible, with the option of return.”

¹²⁷ Article 21.1 of Declaration on the Right of Indigenous Peoples, “Indigenous peoples have the right,

定和他們有關之住房方案，並且透過自己機構來管理¹²⁸，第 26 條則規定原住民族有權使用傳統上擁有的土地、領土和資源，而各國應當承認與保護之¹²⁹，另外尚有 27、28、32 條等對於傳統領域土地之尊重和保護，以及在遭受侵害時應受賠償等規定。這些條文旨在保障原住民族居住在傳統領域內，不被迫強制遷離或是遭受限制，國家應承認原住民族擁有土地、領域之權利，並且不應遭受歧視或不平等對待與侵犯，而這些條文對於原住民族傳統領域保障之理念與前所述之國際勞工組織第 169 號關於原住民族與部落族群公約不謀而合，惟在住房方面，宣言更強調原住民族亦享有改善住房之權利，以及政府不應將原住民族排除政府所擬訂之住房方案外，並且原住民族能夠自我管理住房方案等。雖然宣言本無拘束力，但宣言之制定，也顯示國際對於原住民族之生存問題之重視程度。

第八項 身心障礙者

2008 年正式生效之身心障礙者權利公約(Convention on the Right of Persons with Disabilities)¹³⁰第 28.1 條之適當生活水準及社會保護(adequate standard of living and social protection)規定：「締約國承認身心障礙者及其家屬應該享有適當生活水準，包括適當糧食、衣著和住房，以及持續改善生活條件，並應該採取適當措施去保障和促進身心障礙者之基本權利無任何歧視。¹³¹」而第 28.2(d)條則規定：「應當確保身心障礙者享有公共住宅方案之權利。¹³²」身心障礙者不僅如同經社文公約一樣享有適當生活水準之適當住房權，亦擁有享受公共

without discrimination, to the improvement of their economic and social conditions, including...housing...”

¹²⁸ Article 21.1 of Declaration on the Right of Indigenous Peoples, “...In particular, indigenous peoples have the right to be actively involved in developing and determining ... housing ...programmes affecting them and, as far as possible, to administer such programmes through their own institutions.”

¹²⁹ Article 26 of Declaration on the Right of Indigenous Peoples, “1. Indigenous peoples have the right to the lands, territories and resources which they have traditionally owned, occupied or otherwise used or acquired. 2. Indigenous peoples have the right to own, use, develop and control the lands, territories and resources that they possess by reason of traditional ownership or other traditional occupation or use, as well as those which they have otherwise acquired. 3. States shall give legal recognition and protection to these lands, territories and resources. Such recognition shall be conducted with due respect to the customs, traditions and land tenure systems of the indigenous peoples concerned.”

¹³⁰ Adopted in 30 March 2007, entry into force 3 May 2008.

¹³¹ Article 28.1 of Convention on the Rights of Persons with Disabilities, “States Parties recognize the right of persons with disabilities to an adequate standard of living for themselves and their families, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions, and shall take appropriate steps to safeguard and promote the realization of this right without discrimination on the basis of disability.”

¹³² Article 28.2 (d) of Convention on the Rights of Persons with Disabilities, “...: To ensure access by persons with disabilities to public housing programmes.”

住宅方案計畫成果之權利，不因特殊身分而資格遭受排除，以及國家有義務保護身心障礙者遭受任何形式之歧視。

第四節 區域性條約、憲章、議定書關於住房權保障之規範

性質與內涵

二次世界大戰之後，國際性、跨國性組織紛紛成立，又組織性質因設立目的而異，如以促進國際貿易發展為目的所簽訂之關稅暨貿易總協定(General Agreement on Tariffs and Trade)，打擊跨國犯罪為目的的國際刑警組織(International Criminal Police Organization)，以協調各國間郵務系統為目的之萬國郵政聯盟(Universal Postal Union)等，而以特定地域為連結之組織稱為區域性組織，幾乎世界各大洲皆擁有一個以上之區域組織，組織性質亦各有不同方向，然而為保護、維護人權之區域性條約或國際法文件則較為稀少，有明確論及到住房權相關文件之區域組織僅歐洲理事會以及美洲國家組織兩個組織，其他區域性組織則未直接明確論述住房權等相關規範，以下將逐一分析探討。

第一項 歐洲理事會

歐洲理事會於 1949 年 5 月 5 日正式成立，其成立以共同發展歐洲整體為目標，尤其包括民主政策、人權及個人保護等，目前除白俄羅斯(Belarus)外，全歐洲各國與俄羅斯(共 47 國)皆已成為歐洲理事會之會員國¹³³。歐洲理事會從 1949 年以來訂定數個人權公約與議定書(protocol)，其中各會員國於 1950 年共同制定保護人權及基本自由公約(Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)¹³⁴，成為歐洲區域第一部人權公約，並且依公約規定成立歐洲人權法院(European Court of Human Rights)，負責承接各會員國之人民當人權受侵害時(侵害主體大多為國家)之訴訟機構，其判決對於被控告之會員國有一定程度之拘束力，並另外解釋、闡明所管轄公約等任務。另外在 1961 年制定並於 1996 年修改之歐洲社會憲章則是對歐洲經濟、社會權利之重要規範，有關住房權之規範亦有明確規定。並於 1977 年針對外籍勞工部分制定歐洲外籍勞工之法律地位公約

¹³³ See the history and member states of Council of Europe, <http://www.coe.int/aboutCoe/index.asp?page=quisommesnous&l=en> & <http://www.coe.int/aboutCoe/index.asp?page=47paysleurope&l=en>, last visited 2013/1/7.

¹³⁴ 又稱歐洲人權公約(European Convention on Human Rights)或稱歐洲人權及基本自由公約(European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms), adopted in 4 November 1950, entry into force 3 September 1953.

(European Convention on the Legal Status of Migrant Workers)¹³⁵，來保護會員國內之外籍勞工權益。

第一款 保護人權及基本自由公約

1950年保護人權及基本自由公約並未有任何條文直接提起住房權，僅在第8.1條隱私權部分提起相關，該條規定：「任何人在他的隱私以及家庭生活、他的住家以及通信有權利受尊重。¹³⁶」也就是說，國家機關或自然人不應隨意侵犯、侵入他人之隱私，應尊重他人隱私部分，住家也是受保護標的之一，因此該條強調個人隱私權。另外在保護人權及基本自由公約議定書(Protocol to the Convention for the Protection Human Rights and Fundamental Freedoms)¹³⁷第1條則是強調財產權之保障，該條規定：「1.任何自然人或法人有權利和平享受他們所擁有的。沒有人應該被剝奪其所有，除了為公共利益以及法律規定和國際法之一般原則條件下。2.然而，前面規定不應以任何方式損害國家有權行使強制執行，係根據一般利益或確保稅務履行支付或其他捐款或罰則下認為必須去控制財產權之使用。¹³⁸」從條文可知，對於一特定對象擁有占有狀態或所有權時，任何人不得任意剝奪，不過在法律規定之下，例外是可以剝奪他人所擁有之標的。而保護人權及基本自由公約第4號議定書(Protocol No.4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)¹³⁹第2.1條則規定：「任何合法在該國家領域內之人，有自由遷徙權以及自由選擇他的住所之權利。¹⁴⁰」該條係以居住自由與遷徙自由為主，並且國家得在公共利益或法律規定下限制其自由。

第二款 歐洲社會憲章(1961& 1996)

從以上之歐洲人權及基本自由公約可知，該公約並未實際規定

¹³⁵ Adopted in 24 November 1977, entry into force 1 May 1983.

¹³⁶ Article 8.1 of Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, “Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.”

¹³⁷ Adopted in 20 March 1952, entry into force 18 May 1954.

¹³⁸ Article 1 of Protocol to the Convention for the Protection Human Rights and Fundamental Freedoms, “1. Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.
2. The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.”

¹³⁹ Adopted in 16 September 1963, entry into force 1 November 1998.

¹⁴⁰ Article 2.1 of Protocol No.4 of Convention for the Protection Human Rights and Fundamental Freedoms, “Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.”

住房權，與住房權相關僅散見於公約本身和議定書之居住隱私權、財產權、居住自由權等三種有所規範，故仍未涵蓋住房權整體內涵，直到 1996 年，歐洲理事會制定並經各會員國同意簽署修改之歐洲社會憲章才正式將住房權納入規範內。

歐洲社會憲章為歐洲地區另一個極為重要之人權公約，而歐洲社會憲章早於 1961 年即已制定，然宥於人權保障仍不足，故於 1996 年各會員國同意修正歐洲社會憲章並取代 1961 年之版本，故目前之歐洲社會憲章以 1996 年版本為主。原來之 1961 年歐洲社會憲章仍未有住房權之直接規範，而是僅針對家庭和外籍勞工有相類似住房權之規範，在第 16 條有關家庭權之社會、法律及經濟保護(the right of the family to social, legal and economic protection)規定：「家庭是社會的基本單位，為確保家庭能夠全面發展所必須之條件，締約國承諾經由各種方法如家庭和社會之保護、財政管理、提供家庭住房、新婚福利及其他適當之方法，來促進家庭生活之社會、法律及經濟保護。¹⁴¹」該條規定國家應使用各種方法包括提供家庭之住房來促使家庭生活在社會、法律及經濟面都受到保護，而歐洲社會權利委員會(European Committee of Social Rights)之獨立專家小組(independent experts)做出報告時另說明，國家提供廉價房屋時，仍須依照那些家庭所需要之標準，以優先保護家庭為立場給予必要之提供¹⁴²，並且說明對於人口眾多之家庭以及無家可歸之家庭，必須提供適當之住房以及必要之服務，如暖氣設備和電力等¹⁴³。而第 19.4(c)條則規定：「為確保合法工作者能安全地在領域內，所受到法律、規則或行政管制，其待遇不低於本國國民，就以下事項：(c)住宿。¹⁴⁴」本條了解到國家在法律或行政管制規範合法外籍勞工在本國國內工作時，其住宿所受之待遇(如住宿提供、住宿環境等)不得低於本國國民，意即不得有歧視性對待。

1996 年新修正之歐洲社會憲章增列許多規範，將人權保障更加

¹⁴¹ Article 16 of the European Social Charter 1961, "With a view to ensuring the necessary conditions for the full development of the family, which is a fundamental unit of society, the Contracting Parties undertake to promote the economic, legal and social protection of family life by such means as social and family benefits, fiscal arrangements, provision of family housing, benefits for the newly married, and other appropriate means." 本條與1996年修改之歐洲社會憲章第16條相同。

¹⁴² European Social Charter, Committee of Independent Experts, Conclusions XI-2, p. 147, 轉引自 Scott Leckie. "The Human Right to Adequate Housing," in Asbjørn Eide, Catarina Rauser and Allan Rosas (Eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*, 2nd ed. (Hague: Kluwer Law International, 2001), p. 163.

¹⁴³ European Social Charter, Committee of Independent Experts, Conclusions XII-1, 1990-1991, p. 16.

¹⁴⁴ Article 19.4(C) of the European Social Charter 1961, "to secure for such workers lawfully within their territories, insofar as such matters are regulated by law or regulations or are subject to the control of administrative authorities, treatment not less favourable than that of their own nationals in respect of the following matters: c) accommodation."

完整明確，而新修正憲章之權利保障主要有住房(housing)、健康(health)、教育(education)、工作(employment)、法律和社會保護(legal and social protection)、人民移動、遷徙自由(free movement of persons)、非歧視(non-discrimination)等，其中新修正之憲章對於住房權之規定新增列 3 條，首度將住房權權利內涵規範於第 31 條，另外新增列對於老年人、貧窮及遭受社會排斥之人之住房保障。第 23 條老年人權利之社會保障(the right of elderly persons to social protection)規定：「為確保老人權利之社會保障能有效行使，各會員國承認不論公家或私人機構直接或共同合作來採取或鼓勵設計合適之措施，尤其是：... 供應他們所需要的以及其狀態所需之合適住房，或適當提供適合他們之住房。¹⁴⁵」因此提供適合老年人之住房為各會員國之義務，國家並應盡可能去施行。另外第 30 條關於貧窮以及社會排斥之權利保護(the right to protection against poverty and social exclusion)則規定：「為確保消除貧窮及社會排斥之權利保護能有效行使，各會員國承認：a.以整體全面性以及合作之方法採取措施來改善居住於危險地方之社會排斥和貧窮狀態之人們，及其家庭，尤其在就業、住房、訓練、教育、文化及社會和醫療幫助。¹⁴⁶」這邊所指之社會排斥(social exclusion)係指那些因種族、年齡、疾病、語言等因素遭受大眾社會排擠之人，屬於弱勢極族群之一。從第 23 及 30 條規定可知，社會上處於極弱勢群體之人，國家應給予必要且適當之援助，包括住房提供予改善，以防免這些人之生活持續惡化，造成各種層面之社會問題。至於新修正憲章第 31 條則規範了住房權之內涵，亦代表歐洲理事會對於住房權之解釋，該條規定：「為確保住房權能有效行使，各會員國應該設計並採取以下措施：1.促進適當住房之權利；2.防止、減少與逐步消除無家可歸情況；3.使住房價格更能貼近那些沒有足夠資源之人¹⁴⁷。」除要求會員國讓內國人民能夠享有適當住房之權利外，督促各會員國注意無家可歸之情況，並且逐步減少此類發生，另外房價價格壓低也屬

¹⁴⁵ Article 23 of European Social Charter (revised) 1996, “With a view to ensuring the effective exercise of the right of elderly persons to social protection, the Parties undertake to adopt or encourage, either directly or in co-operation with public or private organisations, appropriate measures designed in particular: ...provision of housing suited to their needs and their state of health or of adequate support for adapting their housing;”

¹⁴⁶ Article 30 of European Social Charter (revised)1996, “With a view to ensuring the effective exercise of the right to protection against poverty and social exclusion, the Parties undertake: a. to take measures within the framework of an overall and co-ordinated approach to promote the effective access of persons who live or risk living in a situation of social exclusion or poverty, as well as their families, to, in particular, employment, housing, training, education, culture and social and medical assistance;”

¹⁴⁷ Article 31 of European Social Charter (revised)1996, “The right to housing With a view to ensuring the effective exercise of the right to housing, the Parties undertake to take measures designed:

1. to promote access to housing of an adequate standard;
2. to prevent and reduce homelessness with a view to its gradual elimination;
3. to make the price of housing accessible to those without adequate resources.”

於各會員國行使住房權之權利內涵之一。

第三款 歐洲外籍勞工之法律地位公約

1977 年歐洲外籍勞工之法律地位公約為歐洲理事會另一個重要公約，主要為保障歐洲境內大量勞工及其家屬之工作、生活以及待遇不受歧視或差別對待。其中外籍勞工和家屬之住房問題以公約第 13 條處理，該條規定：「1、任何成員國應給予外籍勞工關於住房和租金方面，有權利在國內法和規章範圍內享有不低於自己國家之待遇；2、任何成員國應確保有權機關與各領事機關在其範圍內共同實行檢查，以確保外籍勞工之適當之住宿標準保持與自己國家一致；3、任何成員國按照國內法律以及規章，應承擔保護外籍勞工之租金免於剝削；4、任何成員國應在有權機關所提供之方法下，確保外籍勞工之住房應為適當。¹⁴⁸」由於外籍勞工至他國長期或短期工作，因並非他國國民，容易因環境陌生、當地人帶有歧視性或偏見，而使得外籍勞工居住困難或遭受刁難，故本公約第 13 條乃保護外籍勞工之住房權以及試圖解決住房問題。本公約關於住房權之條款相較於保護外籍勞工及其家屬成員權利國際公約第 43.1(d)條僅規範保護外籍勞工之租金不遭受剝削之規定更為詳細且保障範圍更大，從公約第 13 條可知成員國對於外籍勞工之住房應由有權機關檢查是否合於外籍勞工本國之標準，並且確保其為適當之住房，另外應避免外籍勞工因特殊身分使得租金遭受剝削。

第二項 美洲國家組織

美洲國家組織於 1890 年代即開始計畫設立，直到 1948 年通過之美洲國家組織憲章確定組織之設立，並於 1951 年 12 月正式成立，是世界上最先成立區域型組織之一，而成立至今包括美國共 35 個成員國，其設立主要目標為促進民主政治(democracy)、人權以及發展等

¹⁴⁸ Article 13 of European Convention on the Legal Status of Migrant Workers 1977, “

1. Each Contracting Party shall accord to migrant workers, with regard to access to housing and rents, treatment not less favourable than that accorded to its own nationals, insofar as this matter is covered by domestic laws and regulations;
2. Each Contracting Party shall ensure that the competent national authorities carry out inspections in appropriate cases in collaboration with the respective consular authorities, acting within their competence, to ensure that standards of fitness of accommodation are kept up for migrant workers as for its own nationals;
3. Each Contracting Party undertakes to protect migrant workers against exploitation in respect of rents, in accordance with its laws and regulations on the matter;
4. Each Contracting Party shall ensure, by the means available to the competent national authorities, that the housing of the migrant worker shall be suitable.”

¹⁴⁹。為促進人權發展，除制定多項公約、宣言、決議外，亦成立美洲人權委員會(Inter- American Commission on Human Rights)以及美洲人權法院(Inter- American Court of Human Rights)等機構，負責審查、執行美洲國家組織內所簽訂之各項公約。

第一款 美洲國家組織憲章

美洲國家組織憲章於 1948 年制定以後，經過 4 次條文、章節之修正¹⁵⁰。現行美洲國家組織憲章第 34(k)條規定：「各成員國同意機會平等、消除極端貧窮、公平分配財富和收入，以及讓人民能夠充分參與整體基本目標和決定自己的發展。為實現這些目標，同意以最大努力來實現以下基本目標：提供適當住房給所有階層之人民。¹⁵¹」該條具有強烈之社會主義思想，講求各階層之人民都能公平地享有財富、收入、生活水準等，而適當之住房亦應讓所有階層之人民皆能享受，而成員國則必須使努力地來履行該條義務。

第二款 美洲人類權利與義務宣言

幾乎與美洲國家組織憲章同一時期決議的美洲人類權利與義務宣言，雖僅為宣言而未有法律拘束力性質，然宣言內容闡述許多人權保障，也為後來組織制定條約、決議等法律文件之人權規範奠下基石。宣言第 8 條關於居住與遷徙權利(right to residence and movement)規定：「任何人有權利決定在該國家領域內之住所，並在該領域內自由遷移，以及除自己意願下不得被迫離開。¹⁵²」第 11 條關於保護健康以及福祉權利(right to preservation of health and to well- being)則規定：「任何人有權利經由公共衛生以及社會措施關於食物、衣著、住房以及醫療照顧等公共和社會資源允許範圍下保護自己之健康。¹⁵³」另外

¹⁴⁹ See purpose and member states of Organization of American States, <http://www.oas.org/en/about/purpose.asp> & http://www.oas.org/en/about/member_states.asp, last visited 2013/1/7.

¹⁵⁰ Amended by the Protocol of Buenos Aires in 1967, by the Protocol of Cartagena de Indias in 1985, by the Protocol of Washington in 1992, and by the Protocol of Managua in 1993.

¹⁵¹ Article 34(k) of the Charter of the Organization of American States 1993, "The Member States agree that equality of opportunity, the elimination of extreme poverty, equitable distribution of wealth and income and the full participation of their peoples in decisions relating to their own development are, among others, basic objectives of integral development. To achieve them, they likewise agree to devote their utmost efforts to accomplishing the following basic goals: k) Adequate housing for all sectors of the population."

¹⁵² Article 8 of American Declaration on the Rights and Duties of Man 1948, "Every person has the right to fix his residence within the territory of the state of which he is a national, to move about freely within such territory, and not to leave it except by his own will."

¹⁵³ Article 11 of American Declaration on the Rights and Duties of Man 1948, "Every person has the right to the preservation of his health through sanitary and social measures relating to food, clothing, housing and medical care, to the extent permitted by public and community resources."

第 23 條財產權(right to property)又規定：「任何人有權利享有自己財產，作為滿足像樣的基本需求以及維持個人和家庭之尊嚴。¹⁵⁴」

「讓人民能夠安全、和平、有尊嚴地居住在某處」為住房權之整體概念，從宣言之三條規範亦可了解到住房權內涵之大致表現，宣言第 8 條強調居住與遷徙之自由權，國民可選擇要或不要搬離住家和選擇居住地之權利，宣言雖未進一步解釋該條，然以合理解釋推知，任何人及有權機關不得無故或未有正當法律程序下強迫國民搬遷或驅逐。至於第 11 條則解釋為保護、維護自己之健康，任何人在公共及社會資源允許下要求有權機關提供住房或是改善住房環境等，讓人民得以健康生活。第 23 條雖名為財產權，但有別於單純之財產所有，該條更是強調財產權擁有對於個人和家庭尊嚴之重要性，因此任何人及有權機關不得任意剝奪他人之財產所有，當然亦包括房屋所有在內。

第五節 小結

從本章分析結果可知，住房權之權利內涵發展雖起步較晚，然對於全世界人類尤其弱勢族群之生存保障之重要性極高，並且住房權與許多人權具有相互連結以及連帶關係，例如用水權、健康權等多種權利，也可以說住房權是眾多權利之集合體，又是人類得以生存不可或缺之基本要求，因此在國際與區域組織制定住房權規範或類似於住房權內涵之條文，以保障該組織會員國內之人民享有住房權利。

本文在第三、四節整理各國際、區域組織之條約、宣言、憲章等有關住房權規範發現，相較於經社文公約不分類別之住房權規範，幾乎各條約、宣言、憲章之住房權內涵皆特定於個別族群、種族、身分以及事件使得規範對象與範圍有不同程度之差異，而針對性之規範內仍較為完整詳細，甚至該特定內涵範圍為經社文公約及其一般性意見書所未解釋之部分，例如原住民傳統領域部分，或是勞工住房問題等。雖然經社文公約之內涵是廣泛性而未針對任何身分、族群，對於住房權之保障最為周全。不過由於權利內涵範圍過大之關係，造成在個案適用公約時，恐因公約本身及其相關文件未為解釋時而無法或難以適用。因此，當國內政府(尤其司法機關)在針對不同事件、族群之住房權遭受侵害之案件時，除依據經社文公約及其解釋文件外，尚應從維也納條約法第 31.3(c)條之規範角度下，將其他組織之條約等國

¹⁵⁴ Article 23 of American Declaration on the Rights and Duties of Man 1948, “Every person has a right to own such private property as meets the essential needs of decent living and helps to maintain the dignity of the individual and of the home.”

際法相關住房權文件做為重要之輔助性參考來源。

另外，縱使部分區域組織並未明確規定住房權規範，然由於住房權與其他人權有高度關聯性，並相輔相成，住房權之內涵精神亦可從其他人權來體現，如非洲人權與民族委員會(African Commission on Human and Peoples' Rights)在 *Social and Economic Rights Action Center & Center for Economic and Social Rights v.s Nigeria* 案有關奈及利亞軍政府侵犯當地人土地並採取自然資源中，非洲人權與民族委員會即指出雖然住房權並未明確規定於非洲憲章(African Charter)中，不過依據非洲憲章第 16 條任何個人有權享有最好的身心健康之狀態可推敲，當住房被破壞時，其財產、健康和家庭生活必然會遭受不利影響，因此依據非洲憲章第 14、16 和 18.1 條規定，奈及利亞政府明顯違反住房權¹⁵⁵。因此不論是否有住房權之規範，多數國際、區域組織承認住房權在人權上之重要地位，而做為組織成員之許多國家，當然爾則必須依據各公約義務來實踐各國國內之住房權。

¹⁵⁵ *Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, African Commission on Human and Peoples' Rights, Communication No. 155/96, 27 October 2001, para. 60.

第參章 經濟社會文化權利國際公約關於住房權保障 之規範內涵與締約國義務

從前一章整理探討各國際條約、宣言、憲章關於住房權規範不難發現，對於住房權之權利內涵僅對於族群、狀態等規範對象而有所不同，但其規範目的與精神並無迥異之處。並且，由於僅針對特定族群、狀態而為特別規範之關係，對於該特定對象之住房權規範內涵則較為詳細，而可作為個案有關住房權利解釋上之補充依據或加強論證。

作為國際上早期規範住房權之經社文公約，從公約第 2 條之締約國義務、第 11.1 條住房權規範及其個別締約國義務，以及由經社文委員會所作出之第 4、7 號一般性意見書所綜合之資料是目前解釋住房權內涵最完整且範圍最廣泛之國際法文件，並且亦為國際間乃至於各別國家在實踐或解釋住房權之參考依據¹⁵⁶。

經社文公約第 11.1 條關於住房權規定：「締約國各國承認所有人有權為他自己和其家庭獲得適當生活水準，包括適當的糧食、衣著和住房，以及持續改進生活條件。各締約國將採取適當的步驟保證實現此一權利，承認基於自由同意之國際合作的影響是極其重要¹⁵⁷。」該條將住房視為適當生活水準實現之條件之一，且主體為所有人非特定族群，與世界人權宣言相同，不過公約第 11.1 條又強調須為「適當」之住房，且締約國應該採取適當步驟來實現權利以及國際合作，對於住房權實質內涵部分，負責解釋經社文公約內容之經社文委員會對於經社文公約第 11.1 條分別於 1991、1997 年提出第 4 號及第 7 號一般性意見書，以補充(或擴充)解釋住房權內涵與範圍、對象和性質等，且人權高級事務專員機構委派特別專員(special rapporteur)針對住房權之全球問題做全面檢視以及權利內涵報告書¹⁵⁸等，將住房權之性質、

¹⁵⁶ 對於經社文公約住房權內涵作為許多國際組織、區域組織和各國間之參考依據詳請見本文第四章部分。

¹⁵⁷ Article 11.1 of the International Convention on Economic, Social and Cultural Rights, "The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international co-operation based on free consent."

¹⁵⁸ Ex. UN Office of the High Commissioner for Human Rights, *The Human Right to Adequate Housing, Fact Sheet No.21*(Geneva: United Nations,1994); UN Office of the High Commissioner

要件、國家義務等予以補充解釋，供各締約國實踐之參考。

本章以經社文公約之住房權相關規範、個別一般性意見書作為解釋住房權權利內涵之主軸，另以聯合國相關組織和經社文委員會其他文件、學者文章作為補充解釋文件，來完整探討經社文公約對於住房權之整體內涵以及實踐方式、目標和締約國應盡何種類型與程度之國家義務等。本章共分為三個節，首先論述經社文公約下之住房權規範內涵，將住房權之內涵分成多款各別敘述，其次為探討經社文公約之締約國應盡何種國家義務，最後整理本章研究結果做出小結。

第一節 住房權規範內涵

對於住房權之實踐程度，經社文公約第 11.1 條雖僅規定自己及其家庭有權獲得適當之住房，以及持續改進生活條件，而未有進一步之定義何謂住房權以及權利範圍等，然而從公約規定可知「適當之住房」以及「能夠持續改進生活條件」是住房權實踐最主要之目標與目的，至於適當住房和能夠持續改進生活條件之解釋與定義，則由經社文委員會公告之第 4、7 號一般性意見書以及其他解釋文件負責闡明。

所謂適當住房權，並不僅僅只有四面牆壁與一頂屋頂之房屋能夠遮風避雨即可，其簡單且整體之定義即為「讓所有人能夠安全、和平和尊嚴地居住某處」，因此不僅是享有住房，而是不論收入或經濟狀況如何都享有「適當」之住房權利¹⁵⁹。這也是與財產權和土地權之不同處¹⁶⁰，相較於講求個人所有之財產不被他人任意侵奪，土地權不被無故占有之保障，住房權之內涵除兩種權利所包涵外，尚包括占有之法律保障、有能夠安全、和平和尊嚴地居住等，因此享有住房權者並非僅限定於擁有所有權之人。而住房權之規範主體從經社文公約第 11.1 條可知，主體為自己(本人)以及其家庭，不過不應侷限或限制「家庭」之字義而排除個人戶或戶主為女性之家庭等其他群體，並應擴大解釋不論年齡、經濟地位、群體或地位或其他因素，都有權享受適當住房權¹⁶¹，也就是住房權之適用對象為全體人類。

更詳細解釋何謂「使所有人能夠安全、和平和尊嚴地居住某處」，

for Human Rights, *Forced Evictions and Human Rights, Fact Sheet No. 25*(Geneva: United Nation,1996); UN HRC, A/HRC/4/18, 5 February 2007 etc.

¹⁵⁹ General Comment No.4, para. 7.

¹⁶⁰ Office of the UN Commissioner for Human Rights and UN Habitat, *supra* note 65, pp.7-8.

¹⁶¹ General Comment No.4, para. 6.

從經社文委員會第 4、7 號一般性意見書以及其他聯合國文件分析結果，可將住房權權利內涵細分為禁止歧視性原則、占有之法律保障、可負擔性與獲取性、居住品質及環境之妥適性、強迫遷離之禁止等五項要件，來構成住房權之權利實現要件。

第一項 禁止歧視原則

禁止歧視原於世界人權宣言第 2 條之所有人有資格享受本宣言所載的一切權利和自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身分等任何區別之規定¹⁶²。因此宣言第 25.1 條包括住房之適當生活水準亦在其內，而 1965 年消除一切形式種族歧視公約第 5(e)iii 條則直接明訂住房權之權利行使不得有任何歧視性。並且經社文公約第 2.2 條規定：「本公約締約國瞭解保證所有人行使本公約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等而受歧視¹⁶³。」這種禁止歧視國家所負之義務是即時(immediate)且全面性(cross-cutting)的，且只要是直接或間接歧視，並始無效或影響對公約權利之承認、享有或基礎平等行使之意圖或作用的任何差別、排斥、限制、偏好或其他差別待遇，均屬於歧視¹⁶⁴。

歧視之類型可分為正式歧視(formal discrimination)與實質性歧視(substantive discrimination)兩種¹⁶⁵，正式歧視即利用國內憲法、法律或政策之規範顯有歧視情況，而實質性歧視則是群體或個人以一種歧視態度來對待他人，這種實質性歧視無所不在，且嚴重影響個人或群體行使權利。因此對於在社會上長期處於弱勢狀態之族群，應確保其享有平等之住房權利，尤其在私人領域(private sphere)內之管理者如房東、信用貸款人、公共房屋提供者等可能出於種族、婚姻狀態、身心障礙或性別向等原因直接或間接拒絕提供住房或抵押申請，故政府應確保不會有此等情況發生¹⁶⁶。另外不論居住於何處，如城市地區或鄉村地區、非正式居住區、居無定所者居住區域等，均需確保各種

¹⁶² Article 2 of the Universal Declaration of Human Right, “Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.”

¹⁶³ Article 2.2 of Internation Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, “The States Parties to the present Covenant undertake to guarantee that the rights enunciated in the present Covenant will be exercised without discrimination of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.”

¹⁶⁴ ICESCR, General Comment No.20, E/C.12/GC/20, 2 July 2009. (hereafter General Comment No. 20) para. 7.

¹⁶⁵ *Ibid*, para. 8.

¹⁶⁶ *Ibid*, paras. 8,11.

居住所必要之措施如醫療設施等提供¹⁶⁷。

第二項 占有之法律保障

占有(tenure)是住房權極為核心之權利要件，而所謂占有系指一種權利、期間或是模式來持有附屬於更高層次之土地或租屋(a right, term, or mode of holding lands or tenement in subordination to a superior)¹⁶⁸。因此占有屬於在非自己所有之土地或房屋在有權源之地位上持續支配。人民一旦失去占有，則不可能能夠繼續享有住房權¹⁶⁹，因此屬於住房權之基本必要要件。而所謂占有之法律保障(legal security of tenure)是指在法律保護之下，能夠在自己家中感到安全之權利，以及能夠控制自己住房環境而免於遭受任意強迫遷離之威脅與侵擾，然此種占有保障並不包括非法之占有狀態¹⁷⁰。也就是說，占有必須是在有合法之權源下才能享有，任何非法所取得之占有皆不受法律保障。

占有之形式非常多，包括租用(公共和私人)住宿設施(rental public and private accommodation)、合作住房(cooperative housing)、租賃(lease)、房屋自用(owner-occupation)、緊急住房(emergency housing)、非正式定居(informal settlement)等，且包括土地以及財產的占有¹⁷¹。或可將占有類分為永久的不動產權和經登記之租賃權(freehold and registered leasehold)即一般所有不動產之權利；未登記之權利(unregistered rights)，如分租、轉租等；以及非正式占有(informal tenure)，如未經合法登記的居住、貧民窟等¹⁷²。但不論何種程度的占有，任何人都擁有一定的占有保障，以保證受法律保護而免遭受強迫遷離、騷擾和其他威脅。不過當必須實施強迫遷離等剝奪他人占有狀態之手段時，締約國應立即採取措施，與受影響之個人和家庭進行誠實(genuine)之協商，以便給予缺乏保護的個人與家屬擁有占有之法律保護¹⁷³。

¹⁶⁷ *Ibid*, para. 34.

¹⁶⁸ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, 8th ed. (USA: West publishing company, 2004), p. 1509. Tenure 屬於英美法上之權利概念，tenure 是一種獨立權利，因此也可以直譯為占有權。以下本文所述之占有，皆指英美法上 tenure 之概念。

¹⁶⁹ Scott Leckie, "where It Matters Most: Making International Housing Rights Meaningful at the National Level", in Scott Leckie (ed.), *National Perspectives on Housing Rights*, (Hague: Kluwer Law International, 2003), p. 35.

¹⁷⁰ *Ibid*, pp. 35-36.

¹⁷¹ General Comment No.4, para. 8(a).

¹⁷² Clarissa Augustinus, Marjolein Benschop, Land and Tenure Section Shelter Branch, *Security of Tenure- Best Practices*, (Geneva: UN Habitat, 2003), pp. 3-4.

¹⁷³ General Comment No.4, para. 8(a).

第三項 可負擔性與獲取性

第一款 可負擔性

所謂可負擔性(affordability)系指個人或其家庭與住房有關之費用應該保持在一定水平上，且不會使其他基本需求遭受威脅或放棄，也就是說因住房所需要之任何費用包括購(租)屋、生活起居等之花費，應為個人或其家庭所能負擔之費用，否則恐因住屋花費費用過高而捨棄居住環境或被迫搬離至環境衛生差之地方。因此締約國應採取步驟以確保住房費用與收入之百分比相當，並應該針對無法獲得適當住房之人給予住房補貼，且該住房補貼應恰當反映在住房所需要之資金形式和水平。按照可負擔性原則，締約國應採取適當之措施來保護承租人避免受到不合理的承租金額或高漲租金。在以天然材料為建造房屋之主要材料來源之社會裡，各締約國應採取步驟，以確保該材料之可得性¹⁷⁴。

第二款 可獲取性

而可獲取性(accessibility)主要是保障極弱勢族群(disadvantaged groups)都能獲取適當之房屋。適當之住房必須被有資格之人所獲得，且使極弱勢族群充分和持續地得到適當住房之資源，如老人、小孩、身心障礙者、絕症病患(terminally ill)、愛滋病陽性患者(HIV-positive individuals)、長期患病者(persons with persistent medical problems)、精神疾病(mentally ill)、天災之受害者(victims of natural disasters)、居住在容易受災區域(disaster-prone areas)以及其他群體身分等在住房方面應確保給予一定程度之優先考慮。住房法律和政策應充分考量這些群體之特別住房需要。許多締約國內提高社會中無土地或貧窮階層之人能夠得到土地機會應為其中心政策目標。並且必須有明確之政府義務，來實現任何人有權能夠有和平及尊嚴地生活在安全之地方，包括有資格得到土地。¹⁷⁵

第四項 居住品質及環境之妥適性

擁有適當之住房權，就必須有合適之居住品質及環境，如果居住品質惡劣、周邊設施嚴重不足、居住地點不便利或位於汙染嚴重之區域等，對於居住者而言居住意願必會降低，其居住亦非妥適性。居

¹⁷⁴ *Ibid*, para. 8(c).

¹⁷⁵ *Ibid*, para. 8(e).

住品質及環境之妥適性可再分為 a.居住區域之服務、材料、設備以及基礎設施之可提供性(availability of services, materials, facilities and infrastructure)、b.適合居住性(habitability)、c.居住之地點(location)是否妥當和是否有尊重居民之 d.文化適當性(cultural adequacy)都是居住品質與環境所要考量之處。

第一款 服務、材料、設備以及基礎設施之可提供性

服務、材料、設備以及基礎設施之可提供性，意指一間適當之住房必須包括衛生、安全、舒適和營養必須之設備，因此所有享有適當住房權之人都應持續取得自然和共同資源、安全食用水、烹調、暖氣、照明能源、衛生設備、盥洗設備、食物儲藏、垃圾處理、排水設施和緊急服務等¹⁷⁶。

第二款 適合居住性

適當之住房必須是適合居住的，對居民提供足夠的空間和保護居民免受寒冷、炎熱、潮濕、風吹雨淋或其他對健康有所威脅、建築架構危險和疾病媒介，居住者之身體安全應受到保障。另外委員會各締約國全面地實施世界衛生組織制定的《住房保健原則》，世界衛生組織認為以流行病學分析，住房作為環境因素往往與疾病有所關聯，例如不適當之住房和生活條件不足常與高死亡率和高發病率有關¹⁷⁷。

第三款 地點

適當之住房地點應處於就業選擇、保健服務、學校、幼兒中心和其他社會設施較近之地點。不論是大都會或是農村地區都因如此，對於貧困之居民而言，工作往返之時間與金錢花費都是極大之負擔。並且不應將房屋建在受污染區域或接近污染區而使得居住者之健康權遭受威脅¹⁷⁸。

第四款 文化適當性

房屋建造方式、建築材料的使用以及住房政策都必須能夠適當的體現當地房屋之文化特徵與多樣性，促進住房領域的發展或現代化，

¹⁷⁶ *Ibid*, para. 8(b).

¹⁷⁷ *Ibid*, para. 8(d).

¹⁷⁸ *Ibid*, para. 8(f).

應保證不抹殺住房之文化方面，尤其是應確保適當之現代技術設施¹⁷⁹。

第五項 強迫遷離之禁止

任何強迫遷離(force eviction)之行為是不被允許的，並且是被認為構成嚴重侵害人權之行為¹⁸⁰。而禁止強迫遷離之國家義務是依據經社文公約第 11.1 條及相關規範而來，特別是經社文公約第 2.1 條關於國家應採取一切適當方法來保護適當之住房權¹⁸¹。所以說，強迫遷離之行為本身是被推定違法之行為。

強迫遷離之禁止目的在於人權之本質具有相互關聯性與相互依存性，因此強迫遷離隨之而來的是侵犯許多權利，不僅明顯侵犯經社文公約內所包含之權利，亦違反公政公約之內涵，如生命權(right to life)、人身安全權(right to security of the person)、家庭和住家之隱私不受干擾權(right to noninterference with privacy, family and home)以及和平享有財產權(right to the peaceful enjoyment of possessions)等¹⁸²。

然而只有在一些正當合理之特殊環境下，且符合國際法之相關原則時，才認為是未違反公約義務的¹⁸³。而經社文委員會第 7 號一般性意見書則又重申強迫遷離之違法性與違背公約義務，但是第 7 號一般性意見書更詳細論述在怎樣環境之下強迫遷離是被允許，並且明確表示需要何種保護措施¹⁸⁴。

強迫遷離確實之定義為，個人、家庭乃至社區在違反其意願之情況下被永久或暫時地驅逐出他們所居住之房屋或土地，而無法獲得、或不能援引適當之法律或其他形式來保護¹⁸⁵，因此強迫遷離屬於單方面具有強制力之行為，且違背被侵害者之意願與限制自由。因此強迫遷離與占有之保障息息相關¹⁸⁶，不論是合法占有或非法占有皆有遭受強迫遷離之命運，等於是破壞個人或家庭之實質占有狀態。強迫遷離之原因有許多種類，如因商業開發、都市更新、美化市容、興建大型

¹⁷⁹ *Ibid*, para. 8(g).

¹⁸⁰ Commission on Human Rights resolution 1993/77, 10 March 1993, para. 1.

¹⁸¹ General Comment No.7, para. 9.

¹⁸² *Ibid*, para. 5.

¹⁸³ General Comment No. 4, para. 18.

¹⁸⁴ General Comment No.7, para. 2.

¹⁸⁵ *Ibid*, para. 4.

¹⁸⁶ Office of the UN Commissioner for Human Rights and UN Habitat, *supra* note 65, p.4.

建設等¹⁸⁷。並且強迫遷離往往伴隨者暴力行為，例如因國際武裝衝突(international armed conflicts)、國內衝突(internal strife)、社區或種族之暴力行為(communal or ethnic violence)而造成之遷離等¹⁸⁸。

不過適當住房權並非完全禁止驅離民眾，阻止任何發展計畫¹⁸⁹。並且要強調的是，強迫遷離之行為是對於個人及家庭之住房權利之限縮，且強迫遷離之主導權往往是國家單位所為、或以幫助形式出現，因此無論強迫遷離之目的為何，對住房權之權利限制，締約國必須遵守經社文公約第 4 條規定：「本公約締約各國承認，在國家依據本公約而制定這些權利並享有，國家對這些權利以法律所限制只能在與這些權利之性質不相違背情況下而且僅為促進民主社會中之公共福利目的而已¹⁹⁰。」

第一款 允許強迫遷離之情況

如前所述，強迫遷離屬於被推定為違背住房權內涵與違反公約義務之行為。但有些強迫遷離是被允許的，如持續未繳交房租或沒有合理原因無故破壞承租之房屋而遭受驅逐等，但是當實施強迫遷離之手段時，必須是依照法律規定的，而該法律與經社文公約之規範內涵與公約義務是不相牴觸的，且被強迫遷離者有權能夠援用法律來補救¹⁹¹。另外應注意的是，當強迫遷離是被認定為合理時，其實施必須嚴格遵守國際人權法之相關規範，同時也須符合妥當(reasonableness)和比例(proportionality)之一般原則¹⁹²。

然而強迫遷離本身性質多少仍會侵害住房權以及其他人權，因此為經社文委員會所不樂見之，故締約國必須本持者公政公約第 17 條規定，任何人有權享受權利之保護，免受任意或非法干涉，以及如果沒有得到充分之保護，任何有有權不受強迫遷離之規定，而國家有義務確保此權利受到尊重，不因資源多寡之考慮而改變¹⁹³。因此如果在符合公共福利情況下仍必須進行強迫遷離時，締約國必須設立一套有

¹⁸⁷ General Comment No.7, para. 7.

¹⁸⁸ *Ibid*, para. 8.

¹⁸⁹ Office of the UN Commissioner for Human Rights and UN Habitat, *supra* note 65, p.7.

¹⁹⁰ Article 4 of International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, “The States Parties to the present Covenant recognize that, in the enjoyment of those rights provided by the State in conformity with the present Covenant, the State may subject such rights only to such limitations as are determined by law only in so far as this may be compatible with the nature of these rights and solely for the purpose of promoting the general welfare in a democratic society.” Also see *ibid*, para. 6.

¹⁹¹ *Ibid*, para. 12.

¹⁹² *Ibid*, para. 14.

¹⁹³ *Ibid*, para. 9.

效之法律保護制度，且是不可或缺的，而此制度必須包括 1、對房屋和土地的居民提供最大可能之使用(占有)保障；2、符合經社文公約規定；3、嚴格地限制在那些情況得允許遷移居住者，亦即正當法律程序而言。另外締約國必須確保有充分之立法和其他措施去防止、處罰個人或集體在沒有適當保障之情況下強迫遷離他人¹⁹⁴。

第二款 強迫遷離之正當法律程序

首先要強調的是，當締約國執行任何強迫遷離，特別是牽涉到大批居民時，首先必需與受影響之人磋商，探討所有可行的備案，以避免、或盡可能減少使用強迫遷離之手段必要，而如果受到強迫遷離時，受迫遷者應當有可能援用之法律補救方法或方式，締約國應當保證相關人能夠使受損害之財產得到適當的賠償¹⁹⁵。

因此從經社文委員會第 7 號一般性意見書可知，認為強迫遷離之行為是本質上侵害人權之作為，締約國應盡可能不實行並防止之，然如果一定必須有強迫遷離之作為，則必需在符合公共福祉以及須有未違反公約內涵之正當法律程序下方能實行強迫遷離。因此所謂正當法律程序之強迫遷離，經社文委員會認為必須包括 1、讓受影響之人有真誠的協商機會；2、在預定遷離日期前給予所有受影響之人有適當、合理之通知；3、讓所有受影響之人有足夠合理的時間得知被遷離後之土地或房屋在未來運用之訊息；4、特別是被迫遷離有許多人時，政府官員或其代表必須在遷離進行中出現；5、實行遷離之人必須被確實確認之；6、遷離行動不得在壞天氣或晚間進行，除非受影響之人同意；7、提供法律之補救(provision of legal remedies)；8、必須為那些可能需要去法院進行賠償之人提供法律援助(legal aid)¹⁹⁶。

第三款 其他違反公約義務之情況

除了非法之強迫遷離行為屬於違反公約義務之外，用強迫遷離、拆除房屋作為處罰措施亦是屬於違反公約義務的¹⁹⁷，且縱使為正當法律程序之強迫遷離亦不得使人無家可歸，否則亦構成違反公約義務，因此當受影響之人不能自我提供住房時，締約國必須採行一切適當措施，用盡最大資源確保有可替代的住房、住居或有生產能力的土地

¹⁹⁴ *Ibid*, para. 10.

¹⁹⁵ *Ibid*, para. 14.

¹⁹⁶ *Ibid*, para. 16.

¹⁹⁷ *Ibid*, para. 13.

第六項 其他住房權內容

從以上對於經社文公約之住房權權利內涵詳細整理與分析可知，要完全實現住房權則必須一併考量許多權利之實行，如用水權、糧食權、生命權、健康權等，也就是說住房權仍須倚賴其他權利之實踐方能完全實現，因此締約國不應將住房權和其他國際人權公約及各種得適用之國際文件內之人權隔離開來¹⁹⁹。另外，締約國必須使社會各階層之住房權得以實現和維持，並充分享受其他權利，如言論自由、結社自由(如承租人和其他社區基礎之團體)、居住自由權、參與公共決策權等是必不可少的，另外個人隱私、家庭、住所不受到專橫或非法干涉之權利是確定是否為適當住房權非常重要之範圍²⁰⁰。

第二節 締約國之國家義務

公約之權利內涵實現使人權得以進展之最重要推手就是締約國之積極作為與消極不作為，這種公約要求締約國應作為或不作為之規範，即為公約下之國家義務。經社文公約第 2 條規範締約國之基本國家義務，而公約第 11.1 條則是規範住房權等個別權利之國家義務。

首先第一種國家義務為第 2.1 條規定：「每一締約國承諾個別採取步驟或經由國際援助與合作，尤其是經濟、技術方面，以最大可獲取的資源，使用一切適當方法來逐步實現公約下所有權利，特別包括採行立法措施。²⁰¹」相較於公政公約對於國家義務之要求以消極不作為為原則，積極作為為例外，經社文公約之國家義務即以積極作為義務為原則，消極不作為為例外，蓋從公政公約第 2.1 條：「本公約締約國承擔尊重和確保在其領土和受其管轄之所有個人享有本公約所承認之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等而有任何區別²⁰²」之規範了解，公政公約要求締約國必須尊重和確保所有個人都能

¹⁹⁸ *Ibid*, para. 17.

¹⁹⁹ General Comment No.4, para. 9.

²⁰⁰ *Ibid*.

²⁰¹ Article 2.1 of International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights “Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.”

²⁰² Article 2.1 of International Covenant on Civil and Political Rights, “Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its

享受公約所承認之各種權利，而締約國必須避免去違反公政公約所承認之權利，任何對權利上之限制必須被公政公約相關規範所允許²⁰³。因此諸如生命權、遷徙自由、思想、良心和宗教自由等權利只要國家不加以干涉與限制人民隨時享有即可，然而在締約國國內沒有立法或其他措施規定保護之下，締約國亦須採取必要步驟來保障公約權利²⁰⁴；至於經社文公約之權利內涵，不可避免地必須國家以積極之作為方式方得使人民全面享受權利，例如健康權、住房權、工作權、文化權等，因這些權利人民無法靠一己之力來完成，必須有國家各種層面之幫助，故經社文公約對於締約國主要係克予積極作為義務，並另外要求締約國負有消極不妨礙人民享受經社文權利之義務。而經社文公約第 2.2 條規定：「本公約締約國瞭解保證所有人行使本公約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等而受歧視²⁰⁵。」則是締約國在實行政策、立法等有效促使權利內涵實現之措施時不得有任何歧視之義務。

經社文公約對於締約國之國家義務，從公約規範內涵與順序可分為基本國家義務以及個別權利之國家義務。基本國家義務即上述所敘之經社文公約第 2 條規範，該條主要係規範經社文公約內所有權利內涵所應恪守之國家義務，因此屬於全面性並普遍一體適用於經社文公約內所有權利規範。而個別權利之國家義務則散見於各權利條文規範，至於住房權之個別國家義務即以經社文公約第 11.1 條為主要規範，故個別權利之國家義務因權利內涵差異而有所異同。集合基本國家義務與個別權利之國家義務即構成締約國應遵守並履行之整體國家義務，缺一不可。

不論國家義務性質為何，締約國之整體義務有三種態樣，即尊重義務、保護義務以及實現義務。所謂尊重義務即締約國應抑制直接或間接妨礙人民在公約權利上之享有；而保護義務則是締約國應防止

jurisdiction the rights recognized in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.”

²⁰³ ICCPR, General Comment No.31, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 May 2004, para. 6.

²⁰⁴ Article 2.2 of International Covenant on Civil and Political Rights, “Where not already provided for by existing legislative or other measures, each State Party to the present Covenant undertakes to take the necessary steps, in accordance with its constitutional processes and with the provisions of the present Covenant, to adopt such legislative or other measures as may be necessary to give effect to the rights recognized in the present Covenant.”

²⁰⁵ Article 2.2 of International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, “The States Parties to the present Covenant undertake to guarantee that the rights enunciated in the present Covenant will be exercised without discrimination of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.”

第三人妨礙人民之權利享有；實現義務為締約國應採取適當措施如立法、行政、預算以及其他措施來完全實現公約權利²⁰⁶。尊重義務即屬於國家之消極不作為義務，而保護義務和實現義務則屬於國家之積極義務。本節將從三項締約國之整體國家義務態樣，分別探討締約國之積極義務、消極不作為義務、住房權之個別國家義務以及住房權之可司法性部分。

第一項 漸進式積極義務

如前所述，經社文公約之整體國家義務以積極義務為原則、消極不作為義務為例外，並為經社文公約第 2 條所規範，而其中經社文公約之積極義務又屬於漸進式積極義務性質。

漸進式積極義務為經社文公約之特殊國家義務性質，亦有別於公政公約之積極義務類型，而經社文公約第 2.1 條為其主要規範，從第公約 2.1 條可知，漸進式積極義務基本內涵為國家應採取一切適當方法之步驟，以最大可獲取之資源來逐步(*progressively*)實現公約權利。然而，不得將漸進式積極義務單純解釋為，不論是何種程度侵害公約權利之事件發生或是國家採取任何實踐權利之方式，國家皆僅需以「逐步」之標準來實現公約權利。漸進式積極義務之本質仍為立即性，也就是國家在可利用之資源下仍必須立即來實現公約權利。經社文公約採行漸進式積極義務之立意，只是體認到現實世界任何國家須充分實現經社文公約權利之困難度，故對於實現權利之進程有較靈活性之運用，因此應解釋為締約國確實充分實現公約各權利之明確義務，並盡可能迅速而有效地達成目標之²⁰⁷。

並且，締約國之國家義務內涵更可歸類為行為義務以及結果義務兩項²⁰⁸，所謂行為義務指的是締約國必須使用何種方式來完全實現公約義務，而結果義務乃採取步驟以逐步實現公約權利而言。

對於經社文公約第 2 條之國家積極義務內涵與性質，可分為為 1、採取一切適當方法之步驟；2、以最大可獲取之資源；3、逐步實現公約權利；4、國際援助與合作；5、禁止歧視原則等五項要件，以下個別闡述之。

²⁰⁶ Office of the UN Commissioner for Human Rights and UN Habitat, *supra* note 65, p.33.

²⁰⁷ ICESCR, General Comment No.3, E/1991/23, 14 December 1990 (hereafter General Comment No. 3), para. 9.

²⁰⁸ *Ibid*, para. 1.

第一款 採取一切適當方法之步驟

要完全實現公約權利，則必須採取一切適當方法之步驟，公約第 2.1 條將立法措施(legislative)明列為適當方法之一，不過要強調的是立法措施絕非締約國義務之唯一方法，然許多情況下，立法措施是極須要的，甚至是不可缺少的，例如如果沒有可靠的立法基礎，是很難有效地排除歧視發生，或是保護兒童、母親及教育等領域²⁰⁹。

而司法救濟(judicial remedy)亦認為屬最適當之措施之一，當個人或團體之已權利未能充分實現時，是否有任何行動尋求保障，是經社文委員會所關心之事項²¹⁰。簡言之，司法救濟為人民因住房權受到侵害或侵害之虞時，得以司法程序來維護權利，避免權利喪失或受侵害時無任何救濟途徑。經社文公約以及公政公約皆特別重視國內司法救濟措施，不過經社文公約本身並未有司法救濟之規定，而公政公約第 2.3 條則有所規範，經社文委員會則將公政公約第 2.3 條之規定類推適用到經社文公約，蓋經社文委員會認為從世界人權宣言第 8 條規定：「任何人當憲法或法律所賦予他的基本權利遭受侵害時，有權向合格之國家法院對此種侵害行為作出有效之補救²¹¹。」以及維也納條約法第 27 條規定：「當事國不得援引其國內法規定為理由而不履行條約²¹²。」可知，國家應對於國內法律進行必要之修正，以履行公約義務，並且若經社文公約未有司法救濟，實難以實現權利內涵，故認為經社文公約應與公政公約同有司法救濟之程序²¹³。而這種司法救濟亦涉及締約國在以實現公約權利為目的而資源分配之政策或方式。注意的是，人權間是不可分割且相互依存的，締約國在資源分配上不應僅政府當局全權做決策，否則縱使法院所做之判決有利於權利受侵害或保障不足之人民，亦可能因政府單方面之資源分配決策，無法遵行判決結果，而使司法救濟付於流水，人民無法靠司法救濟而尋求解決，亦嚴重減弱法院保護社會中最弱勢群體之權利之能力，故締約國應承認在資源分配上，法院與政府當局應共同參與資源相關事項²¹⁴。如此，司法救濟之目的與功能方得以運作之。

²⁰⁹ *Ibid*, paras. 3-4.

²¹⁰ *Ibid*, para. 6.

²¹¹ Article 8 of the Universal Declaration of Human Rights, “Everyone has the right to an effective remedy by the competent national tribunals for acts violating the fundamental rights granted him by the constitution or by law.”

²¹² Article 27 of Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, “A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty.”

²¹³ ICESCR, General Comment No.9, E/C.12/1998/24, 3 December 1998 (hereafter General Comment No. 9), para. 3.

²¹⁴ *Ibid*, para. 10.

至於何謂屬於一切適當方法，並無實際列舉與特別區分，只要締約國認為每項公約權利之實施方式是最為能夠完全實現即可，並無一定²¹⁵，當然所謂適當並不限於行政、財務、教育和社會措施等²¹⁶，只要能夠滿足公約權利之措施皆為適當，因此一切適當方法是極為寬鬆、靈活之解釋，不過之後經社文委員會在一切適當方法解釋上加諸限制，即要求締約國必須在國內法律秩序中以適當方法承認公約規範，必須向受到侵害之個人或群體提供適當之補救或補償，以及有適當方法來確保追究政府責任之機制²¹⁷，如此在三種限制(或稱要件)之下所使用之一切適當方法方未違背締約國義務。

第二款 以最大可獲取之資源

所謂最大可獲取之資源(maximum of its available resources)即是締約國在採取一切任何適當措施來履行公約權利義務時，必須使用國內最大可使用之各種資源如財政、立法等，意旨締約國為了實現公約權利義務而盡最大力量來實施之。因此最大可獲取之資源所表達之資源數量、種類由各國依國內之情況來個別認定，並無確切範圍。

然而，無論各國國內之資源多寡，締約國仍有最低核心義務(minimum core obligation)必須遵守，這種最低核心義務係在最起碼情況下確保各項權利之實現能達到一個最基本之水準²¹⁸，也就是締約國國家義務之最低底線，並且性質屬立即性，締約國尚不得以漸進式方式來逐步實現，否則視為違反公約義務。因為如果締約國國內有任一件較大數量之個人被剝奪糧食、基本初級保健、基本棲身處(shelter)和住房或最基本之教育，卻不把此種剝奪行為看作公約最低核心義務，等於是失去公約權利存在之理由²¹⁹。不過最低核心義務之標準仍須端看各締約國之國內資源多少，締約國必須盡最大可獲得資源來實現公約權利，如締約國以缺乏資源為理由而未履行最低核心義務，仍必須已盡一切努力利用可獲得之一切資源作為優先事項履行最低義務²²⁰。甚至在明顯缺乏可獲得資源下，締約國仍有義務努力爭取保證在此情況仍得使人民享有相關公約權利²²¹，並且在耗資相對較少之下以專案保護社會中易受侵害者²²²。但是須強調的是，締約國不得誤以為有履

²¹⁵ General Comment No.3, para. 4.

²¹⁶ *Ibid*, para. 7.

²¹⁷ General Comment No. 9, para. 2.

²¹⁸ General Comment No.3, para. 10.

²¹⁹ *Ibid*.

²²⁰ *Ibid*.

²²¹ *Ibid*, para. 11.

²²² *Ibid*, para. 12.

行最低核心義務即符合國家義務，仍必須從最大可獲取之資源下持續改善生活條件為目標²²³。

不過值得注意的是，監測是否實現經社文公約權利程度之義務以及制定促進權利之策略和方案義務絕不能因資源侷限而有任何排除、消除²²⁴。也就是說締約國無論在何種情況下，仍必須持續監測公約權利實現程度、制定促進權利方案，並不以資源局限為藉口而減少或排除之。

第三款 逐步實現公約權利

國家要完全實現經社文公約之義務，由於需要運用到龐大財政資源與時間，不可能立即實現所有公約義務，因此不可避免地必須是長期間且逐步地實現公約義務。然而如前所述，無論何者經社文公約權利之實現都有立即性實踐之意涵存在，因此國家如有可得利用資源下應立即採取措施來實現權利，尤其在最低核心義務上更是如此。

因此並非說公約義務完全實現一定且只有長時間之計畫方能完全實現，而不必立即實現之，而是締約國應當盡可能在可獲得之資源下，來採取步驟實現之²²⁵。不過要注意締約國實行之任何措施若是對於公約權利實踐有倒退情事時，應慎重考量是否實行，如實行須有充分理由，並應已盡最大可得資源來實現公約權利為前提²²⁶。

所以人民之經社文公約權利未能實現並不表示締約國違反公約之國家義務，而是仍須觀看締約國是否已盡最大可獲取資源並採取步驟，使用一切適當方法來逐步實現公約權利，來決定違反公約義務與否。

第四款 國際援助與合作

國際援助與合作來實現公約權利亦屬締約國之國家義務，經社文公約第 2.1 條規定之。由於世界各國發展程度不盡相同，發展資源較多之國家(已開發國家為主)較能達到完全充分實現公約權利，相較之下，資源較少之低度開發國家則較難以或須花費較長時間方能完全

²²³ Rebecca J. Barber (2008), 'Protecting the Right to Housing in the Aftermath of Natural Disaster: Standards in International Human Rights Law', in 20:3 International Journal of Refugee Law, p.441.

²²⁴ General Comment No.3, para. 11.

²²⁵ Office of the UN Commissioner for Human Rights and UN Habitat, *supra* note 65, p.7.

²²⁶ General Comment No.3, para. 9.

實現公約權利。因此如果沒有制定給予國際援助和合作之積極方案，許多國家將一直難以全面實現公約權利²²⁷。

第五款 禁止歧視原則

禁止歧視原則是締約國另一項重要之國家義務，經社文公約第2.2條之規定不僅適用於住房權，所有經社文公約以下之權利皆受其約束。如前一節所述，原則上任何形式、類型之歧視皆是被禁止的，縱使因特別原因而為之差別待遇(differential treatment)，也必須是合理與客觀的，包括相關措施或不作為之行動與目的是否為合法，是否符合公約權利之一致，是否是為增進民主社會之普遍福利等，方得為差別待遇之合理範圍內，故即使在未已用盡任何可獲取資源下，以缺乏資源為由所做之差別待遇亦非未違反國家義務²²⁸。因此國家不得在無合理且客觀之情況下，拒絕提供某地區任何住房所需之周邊設施，卻優先提供另一地區所有相關周邊設施。又例如不得以土地占有狀況，即是否為合法或非法占有，而對於水資源之提供或不被強迫遷離之保護權利有差別待遇²²⁹。為使禁止歧視能夠在締約國國內落實，必須立法明訂禁止任何形式之歧視，制定政策以落實禁止歧視之教育和推動，消除根深蒂固之系統性歧視(systemic discrimination)，以及對於遭受歧視之人民或族群有司法補救措施、賠償、保證不再重複發生以及公開道歉等機制，並應強調這類遭受歧視案件，須由政府機關或遭控訴之機構負擔全部或部分之舉證責任(burden of proof)，並且對於國內歧視狀態持續性之監督²³⁰。

第二項 消極不作為義務

不論是公政公約或經社文公約皆有消極不作為義務之締約國義務存在，只是在於兩公約所課予之義務程度不同而已。所謂消極不作為義務即是國家應避免使用任何行動來妨礙人民滿足自身權利之機會²³¹。對於經社文公約而言，實現經社文權利主要必須依靠締約國之積極作為，但在人民已享有經社文之個別權利時，締約國則需以消極地不干涉人民繼續享受應有權利之態度看待，也就是締約國必須尊重人民享受各種經社文權利，因此又作為消極不干涉義務。

²²⁷ *Ibid*, para. 14.

²²⁸ ICESCR, General Comment No.20, E/C.12/GC/20, 2 July 2009 (hereafter General Comment No. 20) para. 13.

²²⁹ General Comment No.20, para. 25.

²³⁰ *Ibid*, paras. 37-41.

²³¹ UN Office of the High Commissioner for Human Rights (1994), *supra* note 158, p.8.

從住房權來看，住房權之消極不干涉義務意旨締約國必須避免提倡強迫或任意強迫遷離人民及族群。並且締約國必須尊重人民興建自己之住房和其住房環境合適於他們的文化、技能、需求以及渴望之權利。另外亦須尊重平等對待之權利、家庭隱私權以及其他相關尊重住房權之權利等²³²。因此締約國在積極執行公約權利同時，也需顧及到人民之權利有不被妨礙和不干涉之情形。而締約國未依正當程序而隨意強迫遷離之行為亦屬於違反締約國之消極義務。

第三項 住房權之個別國家義務

首先必須理解，由於住房權大多需要國家以積極提供具體之措施來實現國內每個人及家庭皆能享有，由於完全實現權利必須仰賴龐大之財政資源，因此經社文公約之義務才屬於漸進式之義務，然而如前所述，此種漸進式義務亦為立即性質，也就是國家一但有可用之資源時，則亦必須立即來提供人民享受住房權利，而非將「漸進」理解為「慢慢或逐漸」之解釋。

另外人民固然在住房權受侵害時得尋求救濟，而國家亦在可利用之資源下負有義務排除人民之住房權受到侵害。然而須強調的是，住房權之保障並非指國家需要建造房屋給所有人民，或者將房屋免費提供給所有需要的人，或國家必須馬上完成住房權內涵，或國家應全面掌控住房政策或全面交由紛亂之市場以確保住房權實現，或實現住房權之程序與方式在所有環境跟位置是一樣²³³。當然爾，國家亦不得誤解其本身之義務，否則將因此付出更多財政、時間，甚至目的並未達成而使得實現住房權之進程遙遙無期。

關於國家在住房權之個別義務可分為實現權利方式與監測國內住房狀況兩種。

第一款 實現權利之方式

對於住房權之國家義務，經社文公約第 11.1 條規定各締約國將採取適當之步驟保證實現住房權權利，而所謂採取適當之步驟則有幾項原則須遵守，即無論國家處於何種發展，各締約國都必須立即採取一些步驟²³⁴。並且在制定這些實現住房權之步驟前，必須確定住房發展條件之目標，確認實現這些目標可利用之資源與利用這些資源最有

²³² *Ibid.*

²³³ UN ESC, E/CN.4/Sub.2/1995/12, 12 July 1995, para. 12.

²³⁴ General Comment No.4, para. 10.

成本效益之方法，以及建立實施必要措施之責任制和時間框架等原則²³⁵。而在這些原則下，也應包括對於無家可歸者(homeless)、不適當(inadequately)住房者和他們代表在內所有受影響者有廣泛真誠的協商和參與，且應採取步驟確保各部會和地區及地方有權當局之間之協調，以便有關政策(經濟、農業、環境、能源等)與公約第 11 條所規定之義務保持一致²³⁶。因此國家實施有助於住房權發展之步驟前，必須擬定整體住房發展目標，使完全實現住房權有所計畫；考量已能利用之資源有多少以及使用資源之成本最有效之方法，避免浪費資源及行使過程效率不彰；建立施行措施之責任制與時間框架，防免拖延或怠惰措施之行使；最後，對於那些受影響之人民，對於推行之措施應與之有廣泛之協商和共同參與，並與相關各層級機關有協調機制，如此方得以使措施推行順利，減少因推行措施之衝突、不適合等結果。

至於採取步驟方式，如聯合國之全球住房策略(Global Strategy for Shelter)以及其他國際文件分析所言，只需要政府部分不作為，並且從旁協助受影響之群體自助即可²³⁷。也就是說，實踐住房權並非要求國家政府單位全權推行，如此不僅會使國家財政資源分配不均且負擔過重，亦非極有效率，政府應當挪出部分民間團體可負擔之措施，並交由其逐步實踐，政府僅需以協助或資助方式即可。因此締約國履行其義務之最好方式即是公部門與私部門(民間企業、團體)共同合作施行措施，所以雖然使用公共住房資金建造新住房是最有用的，但是經驗證明，政府無法完全利用公共建造住房來彌補住房之不足²³⁸。

另外，各締約國應對處境不利的社會群體有優先之考量，並給予特別照顧，所以立法與政策上不應在犧牲其他社會群體之下又優惠已處於優勢之群體²³⁹。例如對於身心障礙者必須提供相關之輔助設備，幫助他們增進日常生活中獨立能力與能夠行使權利，以方便他們享有住房權利²⁴⁰。考慮老年人是否便於出入和使用房屋而進行修繕改建，並提供適當交通工具讓老年人得以有更好之生活環境和與人交往之機會，而盡可能永久居住於家中²⁴¹。另外，住房亦是社會保障(social security)所規範之範圍，社會保障之目的在於提供人們在遭受災害、疾病、失業等造成生活困頓或其家屬生活不易時得以獲得金錢或實質上之援助。適當之住房是讓人民得以安心並有尊嚴地繼續在社會中生

²³⁵ *Ibid*, para. 12.

²³⁶ *Ibid*.

²³⁷ *Ibid*, para. 10.

²³⁸ *Ibid*, para. 14.

²³⁹ *Ibid*, para. 11.

²⁴⁰ ICESCR, General Comment No.5, E/1995/22, 9 December 1994. para. 33.

²⁴¹ ICESCR, General Comment No.6, E/1996/22, 8 December 1995. para. 33.

存，因此若無適當之住房卻又沒有任何實質上之援助提供，即可能無法在社會上持續生存或生存顯有困難，尤其對於社會中處於弱勢團體或無獨立生存能力之個人而言。因此對於兒童及其家屬應確保取得適當住房之社會服務，對於身心障礙者、移民者、居住在遙遠地區、易受災區以及遭受武裝衝突地區之人們有適當之補貼，不應流離失所和國內遷徙者無固定居住區域而無法參與社會保障計畫等，以使得這些相對弱勢群體更能享有適當之住房²⁴²。不過要注意的是，如果政府之立法與政策決定造成生活和住房條件普遍下降，卻又無相對之補救措施，即是違反公約義務²⁴³。

第二款 監測國內住房情況之義務

最後，締約國還負有監測義務，即締約國之相關政府機關必須查明國內無家可歸和不適當住房者之詳細情況，特別包括無家可歸之個人和家庭、不適當住房者以及沒辦法獲取基本居住環境者、非法居住者、受強迫遷離者和低收入戶者²⁴⁴，以瞭解國內住房權保障不足之情況及嚴重程度，並得以訂定相關措施以因應進而逐步實現住房權²⁴⁵。

第四項 住房權之可司法性

可司法性(justiciability)是經社文公約要求締約國應履行義務最重要作為之一，所謂可司法性係指有權力能夠透過向法院或其他相關國家機構提出主張而獲得實現與救濟之性質，亦是經社文公約與單純政策或理念訴求之區分標準²⁴⁶。因此可司法性是否有所作為，將直接影響住房權內涵是否能夠完全實現，故重要性可見一般，本文逐個別來探討住房權之可司法性內涵與實踐方式。

可司法性除前述之司法救濟外，行政補救(administrative remedy)亦是其一。司法救濟雖是實現公約義務不可或缺之措施之一，然並非所有之有效補救一定需要司法救濟，許多情況下，行政救濟即足已²⁴⁷。

²⁴² ICESCR, General Comment No.19, E/C.12/GC/19, 4 February 2008. paras. 18,27,39.

²⁴³ General Comment No.4, para. 11.

²⁴⁴ *Ibid.*, para. 13.

²⁴⁵ 聯合國人權高級事務專員機構針對住房權之國家報告應列舉事項共分為5大原則與25小項，包括詳細統計國內住房狀況、詳細提供有關於易受害以及弱勢團體的住房狀況、詳細提供現行法律影響住房權實現之資訊、提供所有能夠實現措施之訊息、以及在撰寫報告期間是否有相關立法、政策等會改變住房權之態樣，並評估其影響程度等，詳請見 UN office of the High Commissioner for Human Rights (1994), *supra* note 158, pp. 19-21.

²⁴⁶ 徐揮彥，同前揭註 47，頁 142。

²⁴⁷ General Comment No.9, para. 9.

因為國內人民在誠信原則下，應當合理期待締約國政府在行政決策上對於公約之權利內涵有所考慮，並且這些行政補救措施是人民可以接近性的、可負擔性的、及時性的以及有效性的²⁴⁸。所以締約國在實現公約義務時，不應一味注重司法救濟程序(司法救濟往往亦須仰賴繁複之立法措施方得實施)，而是在可能且有助於公約權利實現之情況下，締約國應以行政救濟措施方式來實現公約之義務。不過，司法救濟與行政補救是相依相伴的，彼此互補的，不可捨其一，因此行政補救後之最終司法上訴權，或是在沒有司法機構之作用下便無法充分實施公約權利時，司法救濟是必須的²⁴⁹。也就是說，並非行政補救即已滿足可司法性，仍必須有最終的司法訴訟制度來救濟，才構成完整的住房權之可司法性機制。

而住房權之司法救濟並無一定形式之規定與要求，只要該司法救濟符合公約義務，並能完全實踐公約權利內容即可。但是基本上，住房權之司法救濟應包括以下六項但不限於此，即 1、起訴要求法院通過禁止令，來防止遭受遷離或強制拆除行為；2、對於非法遷離應有法律程序來獲取補償金；3、對於房東(公共或私人)實施或支持非法行為關於租金、住宅設備以及種族或其他形式之歧視得以起訴；4、在分配以及可獲取住房之任何形式歧視提出指控；5、房東提供不健康或不適當之住房條件起訴；6、對於大量無家可歸者有提起集體訴訟之可能²⁵⁰。而這六項救濟制度是各國國內建構住房權救濟最基本之獨立法律制度²⁵¹。

第三節 小結

經社文公約第 11.1 條將住房權作為提升生活水準之要件之一，而並未有其他有關住房權之規範，至於住房權之規範內涵與國家義務，係從經社文委員會、聯合國組織之相關意見書、決議等來補充與解釋之，使得住房權之權利內涵更加清楚明瞭，各成員國亦能夠加以參考並適用於內國。不難發現，經社文公約之住房權規範保障對象範圍甚廣，不論種族、地區、國籍、狀態等皆受住房權所規範，而國家亦須盡相關義務來防免住房權受侵害，並進而促進人民享有住房權。在有較為詳細的規範內涵與國家義務，以及規範主體適用於所有對象下，經社文公約成為國際組織與各國實踐和推行人權方針上的主要依

²⁴⁸ *Ibid*, para. 9.

²⁴⁹ *Ibid*.

²⁵⁰ General Comment No.4, para. 17.

²⁵¹ Scott Leckie, “the Justiciability of Housing Rights”, in Fons Coomans and Fried Van Hoof (eds.), *The Right to Complain about Economic, Social and Cultural Rights*, (Utrecht: SIM, 1995), p.36.

據。

整理關於經社文公約之住房權可知，住房權之權利內涵大致可分類為禁止歧視性原則、占有之法律保障、可負擔性與獲取性、居住品質及環境之妥適性以及強迫遷離之禁止等六項要件，各要件之內容又可細分許多實體與程序上之要件，並缺一不可，因此只要其中一個要件受到侵害即可能違反締約國義務，此權利實現之負擔對於締約國本身較為重，尤其住房權之實現必須倚賴長期間以及龐大的政策與經濟資源提供方得實現，故無法短期間立即要求締約國實現國內所有住房權，所以經社文公約課予締約國之國家義務是以漸進性方式來逐步實現公約權利，給予締約國本身有較大的緩衝期間給予逐步實現住房權內涵，但國家義務本身性質仍屬於立即性，也就是只要有可利用之資源下則必須施行，並且縱使無法讓受侵害之個人或家庭完全滿足權利內涵，仍至少須盡到最低之核心義務。

另外，較為注意的是，可司法性之建構是實現住房權最有效與最有保障之方式，可司法性不只可以讓受侵害或保障不足之人民得尋求行政補救或司法救濟等方式獲得應有的住房權保障，更可以敦促國家盡可能快速地實現權利內涵。若無可司法性之建構，住房權將難以有效實現，因此為住房權實現極重要之要件方式，締約國不得忽略之。

雖然經社文委員會之相關解釋文件有詳細論述住房權內涵與國家義務之形式種類，不過國際上與各締約國對於住房權之履行程度與問題有那些以及可司法性之運作方式等，並無法從本章節了解，故本文在下一章即會從案例中深入了解國際間以及各締約國對於經社文公約之住房權規範之實踐程度與問題，使更加明瞭住房權之規範內涵與國家義務尤其可司法性之運作方式，以供我國做為實現住房權之參考借鏡用。

第肆章 國際、區域組織與國家之住房權實踐案例分析

從上一章節整理分析結果可知經社文公約之住房權權利整體內涵，以及如何實現住房權和國家應作為或不作為之國家義務，並發現實現住房權之最有效且最能保障之方法即是可司法性，亦即當住房權利受侵害時是否有辦法向有權機關尋求救濟。住房權可司法性之運作以及住房權之權利解釋情況必須從案例與實踐中探詢。本文整理相關文獻後發現，住房權概念之發展雖距今不過半世紀多，然而國際與區域組織有牽涉住房權之相關判決、決議等案件有相當之數量²⁵²，且有許多國家將住房權概念納入內國憲法與法律規範內²⁵³，可見國際間乃至於各國對於住房權之重視程度相當高。

整理與分析國際、區域組織之控訴案件或建議文件，以及國家之司法實踐之主要目的在於，從這些案例中可以了解住房權之權利內涵與可司法性在國際間以及國家之實踐程度與解釋方向，成為我國履行經社文公約義務之重要參考與依循對象，且得依據維也納條約法第31.3(c)條，將其他國際條約之相關案例作為解釋個案之住房權內涵的參考來源。尤其在國家司法實踐部分，可以從國外司法實踐中，瞭解住房權之內涵如何在憲法中詮釋以及當國內法院審理相關案件時要如何適用等情況。

本文之研究目的為探討經社文公約之住房權規範內涵，因此本章將從與經社文公約之住房權規範有關案例，或對於住房權權利內涵之解釋有所幫助的聯合國與區域組織之決議、評議、判決等文件來作為主要研究對象，其中將聯合國與區域組織分為兩節並分別列舉整理有關案件，且盡可能分析各案件中之異同與特殊之處。在聯合國組織部分，主要針對經社文委員會對於各締約國所提交之國家報告之評論與建議，來整理與分析經社文委員會對於住房權權利內涵和國家義務

²⁵² 詳請見本章第一節以後之相關案例探討與整理。

²⁵³ About Constitutions for example, Section 26 of Constitution of South Africa 1996, section 14 bis of Constitution of Argentina 1994, section 23.3 of Constitution of Belgium 1994, section 7.4, 21.20, 23.9, 187.8 of Constitution of Brazil 1988, section 21.4 of Constitution of Greece 2008, section 39 of Constitution of India 1949, article 13.9 of Constitution of Philippines 1987, section 47 of Constitution of Spain 1978, article 41 of Constitution of Federal Constitution of Switzerland 1999 etc.

About Laws (Acts) for example, Urban Development and Housing Act of Philippines (Republic Act No. 7279 of 1992), article 12 of Racial Discrimination Act of Australia (Act No. 52 of 1975) etc.

之主張和意見為何，以及有關住房權之控訴案例等；而區域組織部分，僅搜尋到歐洲社會權利委員會(European Committee on Social Rights)與本文有直接相關之住房權控訴案件。

而在整理國家實踐案例部分，本章將以南非之司法判決為例，由於南非憲法有住房權之規定，亦有住房權相關之法律，並且南非法院大量引用經社文公約之內涵來解釋憲法與法律，因此以南非之案例為探討。

第一節 聯合國組織

在國際組織之案件分類中，多為人民或非政府組織(NGOs)對國家之控訴，以及聯合國組織對締約國之譴責(denounce)或建議或要求改進之案例。而這些聯合國組織一般為人權公約下之專屬委員會以及人權高級事務專員辦公室等專屬機構。其中經社文委員會對於締約國所提出之國家報告內容，會給予建議甚至譴責之評論甚為重要，因締約國依據經社文公約第 16、17 條有提交國家人權報告之義務，故對於經社文公約之管理機關即經社文委員會之評論意見，將影響締約國施行公約義務之方針與結果。

以下將從人民或非政府組織對國家之控訴案件、經社文公約之國家報告之評議兩部分來探討之。

第一項 人民或非政府組織對國家之控訴

相較於公正公約、消除一切形式種族歧視公約、消除一切婦女歧視公約、身心障礙者權利國際公約以及禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰公約(Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)之規範或任擇議定書有明定人民或團體(一般為非政府組織)可以向公約之負責機構提出申訴(communication)、控訴締約國之機制，經社文公約目前尚無此等機制供當人民經社文權利受侵害時可以向社文委員會提起控訴之權利²⁵⁴。因此經社文委員會必須仰賴締約國繳交之國家報告

²⁵⁴ 關於經社文公約之人民或團體得對締約國向經社文委員會進行控訴之機制已於 2008 年 12 月 10 日經聯合國大會決議任擇議定書(UN GA, A/RES/63/117, 5 March 2009)，並於 2009 年開放簽署，然直到本文撰寫完畢前僅有 41 國家簽署、8 個國家簽署並批准(Argentina、Bolivia、Bosnia and Herzegovina、Ecuador、El Salvador、Mongolia、Slovakia、Spain)，未達到議定書第 18 條之須將第 10 份批准書或加入書交存於聯合國祕書處之規定，故尚未正式生效。見 UN Treaty Collection, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=

以及非政府組織所提出之影子報告(shadow report)，或特別專員提出之報告等方式，來注意締約國是否違反經社文公約之國家義務，並提出意見與建議，故並未有向經社文委員會提出控訴之案子。

然本文搜尋結果發現，與本文直接相關之案例僅有消除一切種族歧視委員會(Committee on the Elimination of Racial Discrimination)之 *Ms. L. R. et al. v. Slovak Republic* 控訴案²⁵⁵而已，其他人權公約委員會之案件如人權事務委員會(Human rights Committee)之 *Mukong v. Cameroon* 案²⁵⁶為受刑人請求在監獄內之居住改善問題，*Länsman et al. v. Finland* 案²⁵⁷為原住民族爭取傳統領域之居住與文化權等，皆與本文之研究目的相關性不大，故不加以論述。

第一款 *Ms. L. R. et al. v. Slovak Republic*

案例事實：

控訴人為 L. R. 女士等人，其訴訟代理人為歐洲羅姆人權利中心和人權提倡聯盟(European Roma Rights Center and League of Human Rights Advocates)，被控訴締約國則為斯洛伐克共和國。

控訴人控訴事實為，2002 年 3 月 20 日 Dobšiná 市議會通過第 251-20/III-2002-MsZ 號決議，批准在 Dobšiná 市內之羅姆人(Roma)居民能夠建築低價住房之計畫。該城市內約有 1800 名羅姆人居住，但居住地之條件極差，多數建築為茅草屋或用紙箱搭建而成的棚子，沒有任何飲用水、廁所、下水道或汗水排除系統。因此當地市議員通過決議要求市長訂立一項計畫從基金中撥出經費來改善羅姆人住房問題。然而 Dobšiná 市內部分非羅姆人當地居民以決議會造成無法適應生活模式之羅姆人大批湧入該市內或郊區為由，嚴正抗議要求市議會撤銷該項決議，隨後 Dobšiná 市議會亦同意撤銷原決議案²⁵⁸。

控訴人等認為市議會與當地居民之行為係住房歧視，締約國未能阻止種族歧視之情況，甚至順應當地居民之要求而撤銷原決議案件，並且未能保障適當住房之權利，亦無任何救濟措施。因此控訴人等在用盡一切國內救濟程序後，控訴斯洛伐克共和國違反消除一切形式種

en, last visited 2013/1/8。

²⁵⁵ Communication No. 31/2003, CERD/C/66/D/31/2003, 10 March 2005. (hereafter *Ms. L. R. Case*) 由於僅討論住房權部分，因此對於本案是否已窮盡國內補救措施，以及其他非與本文相關之爭點皆不闡述，有關以下案例事實與委員會決議之內容並非全文，而是經本文簡要整理。

²⁵⁶ Communication No. 458/1991, CCPR/C/51/D/458/1991, 10 August 1994.

²⁵⁷ Communication No. 511/1992, CCPR/C/52/D/511/1992, 8 November 1994.

²⁵⁸ *Ms. L. R. Case*, paras. 2.1-2.2.

族歧視國際公約第 2.1(a),(c),(d)條²⁵⁹、第 4(a)條²⁶⁰、第 5(e)(iii)條²⁶¹和第 6 條²⁶²，向消除種族歧視委員會提出控訴²⁶³。

委員會決議：

控訴人否定締約國沒有義務提供住房之論點，並提到經社文公約第 11 條有權獲得適當生活水準...包括...住房之規定。控訴人並主張在 *Belgian Linguistics* 案中，說明當締約國決定提供福利時，其提供之方式不得帶有任何歧視性，並且締約國如已經決定實施某些措施時，締約國不得因歧視原因而最後決定不實施。委員會亦認為實現某一特定人權或基本自由之最後步驟必須以不歧視之方式進行，本案市議會最初決議是為了實現住房權而採取重要政策和實踐步驟，但市議會之後卻使用較弱的決議撤銷和取代原本的決議，此種行為確實侵害承認消除一切形式種族歧視國際公約第 5(e)(iii)條以及經社文公約第

²⁵⁹ Article 2.1(a), (c), (d) of International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, “ States Parties condemn racial discrimination and undertake to pursue by all appropriate means and without delay a policy of eliminating racial discrimination in all its forms and promoting understanding among all races, and, to this end:

(a) Each State Party undertakes to engage in no act or practice of racial discrimination against persons, groups of persons or institutions and to ensure that all public authorities and public institutions, national and local, shall act in conformity with this obligation;

(c) Each State Party shall take effective measures to review governmental, national and local policies, and to amend, rescind or nullify any laws and regulations which have the effect of creating or perpetuating racial discrimination wherever it exists;

(d) Each State Party shall prohibit and bring to an end, by all appropriate means, including legislation as required by circumstances, racial discrimination by any persons, group or organization.”

²⁶⁰ Article 4 (a) of International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, “States Parties condemn all propaganda and all organizations which are based on ideas or theories of superiority of one race or group of persons of one colour or ethnic origin, or which attempt to justify or promote racial hatred and discrimination in any form, and undertake to adopt immediate and positive measures designed to eradicate all incitement to, or acts of, such discrimination and, to this end, with due regard to the principles embodied in the Universal Declaration of Human Rights and the rights expressly set forth in article 5 of this Convention, inter alia:

(a) Shall declare an offence punishable by law all dissemination of ideas based on racial superiority or hatred, incitement to racial discrimination, as well as all acts of violence or incitement to such acts against any race or group of persons of another colour or ethnic origin, and also the provision of any assistance to racist activities, including the financing thereof.”

²⁶¹ Article 5 (e) (iii) of International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, “In compliance with the fundamental obligations laid down in article 2 of this Convention, States Parties undertake to prohibit and to eliminate racial discrimination in all its forms and to guarantee the right of everyone, without distinction as to race, colour, or national or ethnic origin, to equality before the law, notably in the enjoyment of the following rights: (e) Economic, social and cultural rights, in particular: (iii) The right to housing.”

²⁶² Article 6 of International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, “States Parties shall assure to everyone within their jurisdiction effective protection and remedies, through the competent national tribunals and other State institutions, against any acts of racial discrimination which violate his human rights and fundamental freedoms contrary to this Convention, as well as the right to seek from such tribunals just and adequate reparation or satisfaction for any damage suffered as a result of such discrimination.”

²⁶³ *Ms. L. R. Case*, paras. 1, 3.1.

11 條之保護平等行使住房權之權利²⁶⁴。

第二款 案例分析

本案雖是消除一切形式種族歧視國際公約之控訴案件，不過控訴人以及消除種族歧視委員會皆從消除一切形式種族歧視國際公約第 5(e)(iii)條以及經社文公約第 11 條之人民有權享有住房權之規定，認為締約國有履行之義務。從這點看來，斯洛伐克共和國同為前述兩國際公約之批准國，委員會除審視自己管轄之消除一切形式種族歧視國際公約之住房權規範時，亦會運用經社文公約之住房權規範來作為決議控訴依據，以求權利內涵之完整性。並且委員會認為當締約國決定施行相關政策與行動時，其內容不得帶有歧視性之意味，亦不得已歧視因素來撤銷、撤回原先政策與行動。因此締約國不得制定具有歧視結果之住房政策與行動，同時也不得因歧視原因而撤銷該住房政策與行動，否則將違反締約國義務。

第二項 對締約國報告書之建議

依據經社文公約第 16、17 條規定，締約國有義務定期向經社文委員會提交締約國報告書(state parties' report，亦稱國家報告書)，以了解各締約國在經社文公約第 1 至 15 條之各項人權實踐狀況與問題。而提交締約國報告書為國家義務之一，締約國如未提交或逾期提交皆會違反締約國之義務。國家提交報告後，經社文委員會對於各國之報告開定期會議來檢視各締約國之公約之落實情況，如發現內國實施措施或社會狀態有違反公約義務時，委員會將提出關注問題(subject of concern)並進而給予改進建議(suggestions and recommendations)，以隨時注意各締約國之國內實踐狀況以及是否有遵守公約義務。關於對國家報告之建議方式，經社文委員會並不會詳細指導如何履行公約義務，而是給予大綱性指導原則，如建議締約國參考一般性意見書、聯合國決議文件等方式，不過從經社文委員會之建議可以了解委員會對各項權利所盼望之實踐方式為何。

經社文委員會對締約國報告之建議書已連續數十年歷史，為能更了解委員會近年來對於住房權實踐之見解，本文整理經社文委員會從 2000 年到 2012 年間締約國報告之建議書，來分析現行經社文委員會對於住房權在內國實踐問題上之態度與看法。為切入重點了解各締約國現行內國住房權問題與委員會建議方向，因此僅從締約國被受關

²⁶⁴ Ms. L. R. Case, paras. 8.4, 10.7, 10.9.

注問題與委員會之建議來探討，捨去重覆意見以及未具有討論必要之文件，另外其餘非住房權部分以及締約國之現況與發展亦非本章所探討之對象²⁶⁵。

第一款 建議對象與關注問題

愛爾蘭(Ireland)²⁶⁶

受關注問題：

儘管締約國採取一些措施，但是流浪者團體(traveler community)²⁶⁷和身心障礙者仍在許多方面遭受歧視，如就業、教育和住房。

委員會建議：

委員會促請締約國盡速頒佈關於身心障礙者人權及留置之立法，並且頒布法律以打擊影響流浪者社區之歧視。

建議分析：

從委員會對愛爾蘭的建議書可知，委員會希望締約國必須對弱勢族群之住房權有特別之法律保障，因此立法為基本且必要之措施。

保加利亞(Bulgaria)²⁶⁸

受關注問題：

保加利亞住房情況惡劣，締約國沒有採取相關措施以舒緩國內之住房壅擠和改善住房條件普遍不良之情況。

委員會建議：

委員會建議制訂行動計畫，改善住房狀況，特別是改善社會住宅。在必要時，締約國應請求國際援助。

建議分析：

²⁶⁵ 關於接下來建議書之引註方式，由於本文第一款中的每一個段落即是該文件的一個 paragraph，因此本文僅在各國之抬頭引註該國被關注與建議之部分(數字照原文段落順序)，而不對每一段皆分別引註。

²⁶⁶ UN CESCR, E/C.12/1999/11& E/2000/22, 26 April-14 May 1999& 15 November-3 December 1999 (hereafter E/C.12/1999/11& E/2000/22), paras.142, 149.

²⁶⁷ 所謂流浪者團體係指愛爾蘭地區普遍存在為數不少的吉普賽人(Gypsy)、羅姆人以及愛爾蘭當地傳統游牧人(Travellers of Irish Heritage)所構成之團體，這些族群並無固定居所，而是不定期搬遷各處生活，當地政府亦會在部分地區設置類似露營區附有公衛設施之地區供應這些族群使用。並且這些族群(尤其是吉普賽人與羅姆人)在歐洲大陸各地頗為常見，詳請見 Gypsy Roma Traveller Leeds, <http://www.grtleeds.co.uk/index.html>, last visited 2012/10/16.

²⁶⁸ E/C.12/1999/11& E/2000/22, paras.230, 240.

為能夠有計畫地施行並解決國內住房問題，締約國必須制定住房計畫，來因應國內住房問題。並且由於保加利亞屬於低度開發國家，在經濟上必然無法自行因應為改善國內住房問題所必須支付之財政資源，因此委員會亦希望締約國請求國際援助，試圖從國際援助中來改善國內住房問題。

阿根廷(Argentina)-1999 年報告²⁶⁹

受關注問題：

委員會對於締約國之住房不足感到關切，以及相關積極行動也不夠。另外委員會對於阿根廷缺少住房方面之統計表示關心。

委員會並關注關於非法佔據建築物之情況甚高，特別是布宜諾斯艾利斯地區，以及遭受迫遷之情況。

委員會建議：

委員會建議締約國在政府管理部門作制度性安排，確保對公約義務在制定國家政策初期時便能考慮到，如住房、衛生和教育等。

委員會建議締約國繼續並加強克服阿根廷住房不足之計畫，並在下一次提交報告中詳細記載住房情況之統計數據。

委員會建議，締約國繼續給予那些占有住房之人有合法契約之政策，並建議作為主要優先審查目前遭受驅離之非法占有之程序。委員會再次請阿根廷政府注意經社文公約第 4 號及第 7 號一般性意見書之整體內容，且敦促確保在政策、立法以及實施措施上能夠充分考慮兩號一般性意見書。

建議分析：

監視、統計國內住房狀況是非常重要之程序，如此才可以確實掌握國內住房問題，進而瞭解國內住房問題之嚴重性並針對不同狀況作不同之處理模式，因此監視、統計國內住房狀況是有效完成實現住房權之目標，因此委員會才特別強調之。另外，締約國在制定國家政策時，必須與各管理機關做統籌計劃之動作，如此才不會造成事後權利保障失衡或因缺乏完整性而無法真正保障之問題。並且，締約國亦應制定政策或法律來保障國內人民之占有保障，而免於遭受任意之強迫遷離。最後，無論締約國使用何種手段來履行國內住房權利，必須注意經社文委員會第 4 及第 7 號一般性意見書有關住房權之整體內

²⁶⁹ *Ibid*, paras.268-269, 275, 283-284.

容。

阿根廷(Argentina)-2011 年報告²⁷⁰

受關注問題:

締約國之住房極為不足乃是因為大部分國民需要有適當和負擔得起的住房缺乏所致。缺少相關可信賴之官方數據是有效解決問題的重要阻礙。委員會關注那些土地、不動產以及建築之投機行為造成中低收入戶人口難以獲得住房之主因。

委員會建議:

敦促締約國採取住房政策來確保得以獲取適當和可負擔之住房，並且使所有人有合法之占有地位。委員會呼應根據第 4 號一般性意見書來有效打擊土地、不動產以及建築市場之投機行為。

建議分析:

此建議最強調的部分即是，締約國應制定住房政策來確保國內人民可以獲得適當和可負擔之住房，也就是應針對地皮炒作或是投機心態之建築材料價格部分進行有效之抑制與控制。避免因國內住房價格高昂使得人民無法享有適當之住房權。

喀麥隆(Cameroon)²⁷¹

受關注問題:

委員會對於喀麥隆農村地區頻繁遭受強迫遷離現象表示關注，而締約國並未在報告中提及此問題。

委員會建議:

委員會敦促締約國在施行法律與政策上應依據第 4 號及第 7 號一般性意見書以抵制強迫遷離之發生。

建議分析:

強迫遷離屬於違反公約義務與住房權之行為，因此對於國內強迫遷離之發生締約國應禁止之，並且應依據第 4 及第 7 號一般性意見書來制定相關政策與立法。

墨西哥(Mexico)²⁷²

²⁷⁰ UN CESCR, E/C.12/2011/3& E/2012/22, 2-20 May 2011& 14 November- 2 December 2011, para.279.

²⁷¹ E/C.12/1999/11& E/2000/22, paras.338, 355.

²⁷² *Ibid*, paras.380, 389, 403.

受關注問題：

委員會對原住民族之長期困境表示關注，特別是 Chiapas, Guerrero, Veracruz 以及 Oaxaca 等原住民族，他們得到衛生服務、教育、工作、適足的營養和住房機會十分有限。

委員會感到遺憾的是缺乏先前令人滿意的結論性意見回覆，以及缺乏因強迫遷離問題向締約國提出書面和口頭報告作出令人滿意之答覆。委員會仍沒有收到有關現行問題以及確保所有居民不遭受強迫遷離之令人滿意之答覆。並且，委員會還關注對住房不足和大量住房狀況不佳之情況，特別是農村地區，那邊許多住房沒有供電、適當的汙水處理設備和自來水。

委員會建議：

委員會敦促締約國加強以可以支付適當之價格取得適足之住房，特別是那些社會中最貧困之階層。委員會希望得到有關受強迫遷離之人數以及如何執行強迫遷離之詳細資料。委員會建議締約國建立機制以紀錄強迫遷離之情況和之後發展，以及採取立即受強迫遷離之補救措施，並且在第 4 次定期報告中向委員會提出相關報告。

建議分析：

對於特定弱勢族群(如原住民族、貧困階級等)國家應制定政策或立法來保障這些族群之住房權得以順利享有。並且應該監視、統計國內強迫遷離之狀況，以瞭解其嚴重性並立即做相應之補救措施。

義大利(Italy)²⁷³

積極方面：

委員會也讚賞的注意到締約國通過 286/98 統一文案，給予有合法居住在國內之外國人擁有與義大利人相同之平等地位，在取得居住及公共住宅之條件以及以優惠條件建造、購買或出租第一個住房方面。

受關注問題：

委員會注意到，許多羅姆人居住在義大利主要各大城市附近缺乏公共衛生設備之營地。羅姆人生活水準低於貧窮線，在工作場所、住房方面遭受歧視。

²⁷³ UN CESCR, E/C.12/2000/21& E/2001/22, 25 April-12 May 2000& 14 August- 1 September 2000& 13 November- 1 December 2000 (hereafter E/C.12/2000/21& E/2001/22), paras.110, 116, 129.

委員會建議：

委員會建議義大利積極改善羅姆人之處境，例如在營地內改建廉價房屋等，並且在就業和住房部分加強並實施反歧視之立法。

建議分析：

同樣地，委員會特別強調弱勢族群之立法與政策上之保障，並且應積極制止住房歧視行為，而以立法為必要。

埃及(Egypt)²⁷⁴

受關注問題：

委員會注意到埃及目前面臨重大的住房問題，締約國本身也意識到。由於撤銷房租價格管制以及低成本住房嚴重不足，住房問題日趨嚴重。此外，在開羅的一些貧窮區域如 potters 以及 Ayn Hilwan 等村莊，出現強迫遷離但無任何提供住房或賠償措施之情形發生。另外開羅城內許多租不起住房之人棲身於墳地旁，根據非官方數據這類人口約在 50 萬至 100 萬人上下。

委員會建議：

委員會敦促為解決住房不足問題，應制定行動計畫和策略，以建造或提供低成本租金的住房，特別為弱勢和低收入族群提供住房。締約國應依照公約第 11 條承擔義務，並且將第 4 號及第 7 號一般性意見書作為住房政策之指導。

建議分析：

第 4 及第 7 號一般性意見書對於國內住房權之實踐有舉無輕重之地位，締約國在制定住房政策與立法時，都應積極參照一般性意見書來制定。並且，建造低成本租金之住房來提供給弱勢族群是必要的，政府應有積極之作為。

約旦(Jordan)²⁷⁵

受關注問題：

對有關強迫遷離事件表示關注，特別是締約國國內主要城市地區。

委員會建議：

依據公約第 11 條，委員會鼓勵締約國防止任何強迫遷離之情況。

²⁷⁴ *Ibid*, paras.164, 179.

²⁷⁵ *Ibid*, paras.241, 256.

委員會建議制定安置程序和計畫，包括登記、全面且容易的家庭回復機制和確保基本服務之提供。委員會建議締約國採納第 7 號和第 4 號一般性意見書。

建議分析：

締約國國內強迫遷離事件是委員會極為關切之問題，委員會當然不樂見強迫遷離之發生，但是若有必要時，締約國應依據第 4、7 號一般性意見書制定安置程序和計畫以避免無家可歸之情況。

澳洲(Australia)²⁷⁶

受關注問題：

儘管締約國做出努力並有所成效，但澳洲的原住民族在享有經濟、社會與文化權利時相對弱勢，尤其是就業、住房以及教育方面。

委員會關切締約國國內現行之住宅租賃法(Residential Tenancies Act 1987)(在新南威爾斯州)沒有提供占有之保障以及保護免於強迫遷離、任意提高租金等規定。因此所造成的結果為雪梨市之租金增長，以及據報導有大量強迫遷離之情事發生，特別是與 2000 年的奧運有關。

委員會建議：

委員會建議締約國在聯邦層級中制訂一個與第 4 號和第 7 號一般性意見書相同之住房策略，包括規定承租人免於在無理由情況下遭受強迫遷離或是任意提高租金。另外建議確保各州和地方政府根據策略建立合適之住房政策。

建議分析：

委員會除希望締約國應依據第 4、7 號一般性意見書來制定全國性之住房策略，並希望地方政府皆能依據此住房策略來建立合適之住房政策。另外，政府應立法或政策來避免承租人在無理由情況下遭受強迫遷離或被任意提高租金等情形。

摩納哥(Monaco)²⁷⁷

受關注問題：

委員會關注締約國對於非摩納哥人只有五年居住要求之限制，使無法真正享受住房權以及社會福利和醫療照顧之權利。

²⁷⁶ *Ibid*, paras.380, 386, 399.

²⁷⁷ UN CESCR, E/C.12/2006/22& E/2007/22, 1- 19 May 2006& 6- 24 November 2006, paras.78, 86.

委員會建議：

委員會建議締約國減少關於非摩納哥人五年住房要求之限制，以讓他們得以享有住房權和社會福利與醫療照顧之權利。

建議分析：

從本建議可以知道，縱使非本國籍之外國人也因國籍身分關係而被剝奪住房權利，締約國除應消極不干涉外國人享有住房權利外，更必須積極讓外國人得以享有住房權和社會福利與醫療照顧之權利。

加拿大(Canada)²⁷⁸

受關注問題：

儘管加拿大經濟水準極高，但截至 2004 年仍有 11.2% 的人口生活在貧困之中，各省和地區間存在極大之貧困差距。而原住民族、非裔加拿大人、移民者、身心障礙者、年輕人、低收入戶婦女以及單親媽媽等處於弱勢狀態之族群仍有很高之貧困比例。尤其是原住民族和其他人口在就業、用水、健康、住房以及教育方面有極大差異，以及締約國未能充分了解非裔加拿大人在享有公約權利所遭受之阻礙。

委員會注意到現行多數省和地區之社會援助低於十年前，造成無法提供足夠收入來支付食物、衣著以及住房等需求，並且福利標準時常設定在低收入標準一半以下。

委員會發現婦女因缺乏適當住房以及援助不足而無法離開受虐關係。

加拿大境內仍有 10 萬到 25 萬人口無家可歸，雖然有關核心家庭(指父母與小孩組成之家庭)之數量已減少，但仍占無家可歸比例 13.7 到 16%。另外住房補貼以及社會援助比例仍遠低於住房平均費用，以及等候補貼住房之名單還非常多，例如漢米敦和蒙特婁地區。

委員會還發現許多強迫遷離案件之理由是因積欠極少量租金，而此狀況可知締約國並未考量到公約義務。

委員會建議：

委員會建議締約國充分持續遵守公約第 2.1 條義務，以最大可得

²⁷⁸ *Ibid*, paras.153, 159, 164, 166, 167, 182, 195, 200, 201.

資源採取所有可能之措施，來確保所有人民都能享有經濟、社會及文化權利。並提醒締約國按照有關締約國義務之第 3 號一般性意見書採取步驟，即應該盡可能在謹慎的、具體以及目標性下實現公約義務。委員會並建議把消除貧窮領域之差距作為優先考量，注意公約第 2、3 條所負義務之立即性。委員會並建議加拿大應將貧窮評估為歧視問題之程度，以及確保措施和計畫不會對特別是弱勢和社會邊緣化之個人或團體在享有經濟、社會及文化權利有消極之影響。

委員會建議締約國給予特別關注無家可歸之少女的各種困難，他們容易遭受健康危害以及社會和經濟之剝奪，因此締約國須採取所有必要措施以提供她們適當之住房、社會和健康服務。

委員會重申建議聯邦、省、地方政府將無家可歸以及不適足住房作為國家緊急事項，必要時恢復或加強社會住宅計畫，加強以及促進住房方面之反歧視立法，增加住房補貼以及符合現實標準之社會救助，並且針對身心障礙者提供適當服務。委員會敦促締約國按照公約標準實施國家戰略以減少無家可歸情況，包括可達成目標以及時間表、與受影響之社區協商與合作、控訴程序、以及透明化追訴責任機制。

另外委員會強烈建議在實施強迫遷離前，締約國應根據第 7 號一般性意見書採取適當措施、立法等，以確保提供那些受影響人有可替代之住宿，以避免無家可歸。

建議分析：

本建議可分為四個部分，第一部分是約國應遵循公約義務，並以最大可利用之資源來實現權利，並且委員會強調公約義務仍屬於立即性義務，對於貧窮與弱勢族群應提供必要服務，而不得消極處理社會弱勢族群之住房問題。第二部分是針對婦女之特別保護，由於婦女容易遭受健康危害以及社會和經濟上之剝奪，因此締約國應採取必要步驟提供住房、社會和健康之服務。第三部分是因積欠少量租金而被強迫遷離是不被允許的而有違反公約義務之虞。第四部分則是應制定反歧視之法律、制定住房政策、補貼措施之設立、針對身心障礙者提供必要服務等，並且，締約國應減少無家可歸之情況，建立住房控訴程序以及追究制度等可司法性機制，以保障締約國國內人民之住房權享有。

摩洛哥 (Morocco)²⁷⁹

²⁷⁹ *Ibid*, paras.286, 310.

受關注問題：

委員會特別關注有關於摩洛哥內之流離失所、少數族群和特別居住於貧民窟之住房條件極差的報導，貧民窟人口稠密之情況造成妨礙人民享有經濟、社會及文化權利。委員會並注意到締約國未努力消除因地震而使住房權受影響之 Al- Hoceima 居民。

委員會建議：

委員會敦促締約國採取必要行動來改善貧民窟以及其他地方之住房條件。並敦促締約國提供地震受災者援助，特別是婦女和孩童，並採取預防行動以確保易於地震區域之住房按照防震標準來興建。締約國應加強提供 Al- Hoceima 住房。

建議分析：

從建議書可知，締約國應立即對災後地區之居民提供必要之服務，包括改善當地之住房條件，並且對於地震敏感區之住房應按照防震標準來興建，以保障當地人之生命權。

薩爾瓦多 (El Salvador)²⁸⁰**積極方面：**

委員會歡迎締約國於 2005 年 6 月通過國家住房政策，特別是承認住房為人權一種。

受關注問題：

委員會關注薩爾瓦多許多家庭之住房處於危險狀態，並未有合適之住房，例如居住於鐵路，河流旁或火山區域。

委員會建議：

委員會鼓勵締約國採取必要步驟以保障住房權，特別是高危險區域。並且締約國應採取防範措施，確保建造符合標準而得以抵抗地震、熱帶氣旋之住房，並通過國家土地分類計畫，以避免人民居住於高危險區域。委員會提醒締約國注意第 4 號及第 7 號一般性意見書。

建議分析：

同摩洛哥一樣，委員會敦促薩爾瓦多政府應對於那些易受災地區給予特別之住房保障，如建造符合標準並得以抵抗天然災害之住房，以及應避免人民居住於高危險區域，以維護人民之生命安全。

²⁸⁰ *Ibid*, paras.399, 412, 431.

賽普勒斯(Cyprus)²⁸¹

受關注問題：

委員會關注締約國沒有採取任何特別政策，以解決第三世界移民者以及尋求庇護者之住房不符合條件之問題，並且締約國仍應持續考慮由雇用人負責提供合適住房條件。委員會另關注，儘管政府有提出兩個住房計畫，一些羅姆人家庭仍生活在貧困之條件下。

委員會建議：

委員會敦促締約國採取改善行動，以改進低收入戶家庭以及弱勢和社會邊緣化團體之住房條件以及提供許多住房、住房設備、貸款和補貼。這在方面，委員會提醒締約國注意第4號一般性意見書內容，以及必須證明自己經由個別或國際合作來採取任何必要步驟，以確定管轄內之所有無家可歸以及住房條件不足之程度。

建議分析：

除締約國應採取實質之住房改善計畫之外，是否有尋求國際合作也是締約國所應盡之公約義務，並且應對於國內無家可歸和住房條件不足之情況進行普查動作。

柬埔寨(Cambodia)²⁸²

受關注問題：

委員會極為關注自從 2000 年起，僅金邊城市就有超過 10 萬居民遭受強迫遷離，至少超過 15 萬柬埔寨人生活在強迫遷離之威脅，以及有權政府機關積極參與奪取土地之報告。委員會深切注意到過去十年以來，由於公共工程、城市美化計畫、私人城市發展、土地投機買賣以及同意私人公司購買大面積土地之行為增加，大規模強迫遷離事件持續增長。並且對於強迫遷離受影響之人缺乏協商和法律賠償，以及沒有適當之措施來提供補償，或家庭被迫搬離後並未有重新安置計畫。另外有報導說一些強迫遷離措施之施行者為警察單位。委員會在 2009 年 5 月 6 日特別專員報告有關適當住房權時，特別提到一個案件嚴重關注，即自 2004 年以來為他們土地而參與法律抗爭之 78 團體有可能遭受強迫遷離之結果，如同 Tonle Bassac 的 Sambox Chap，Sihanoukville 的 Mittapheap，金邊的 Boeung Kak Lake, Dey Krahorn 以及 Borei Keila 等，皆遭受強迫遷離或受到強迫遷離之威脅。

委員會建議：

²⁸¹ UN CESCR, E/C.12/2009/3& E/2010/22, 2- 20 November 2009, para.171.

²⁸² *Ibid*, para.208.

委員會敦促締約國暫停所有強迫遷離行動，直到合適的法律制度之制定以及確認土地所有權之程序完成為止，以確保包括原住民族等所有柬埔寨人之人權受到保護。委員會建議締約國與利害關係人共同協商，並為補充 2001 年土地法而定義何謂公共利益，以及為可能強迫遷離而明確制定指導原則。委員會也敦促締約國明確分類定義國家公有土地以及國家私有土地。委員會強烈建議締約國在進行發展和城市美化計畫前，優先保證與受影響之居民和社區進行公開、參與性以及有意義之協商，以確保受影響之人從他們的財產中強迫遷離時，能夠符合第 7 號一般性意見書適當補償或重新安置之指導原則，並保證在重新安置之地方能夠提供享有基礎服務包括飲用水、電力、清洗、衛生，以及學校、醫療照顧中心和運輸等適當設施。委員會也請締約國注意由特別專員在適當住房權方面所撰寫的「基於發展目的的遷離和遷移問題」(Development-based Evictions and Displacements, A/HRC/4/18)之指導原則。

建議分析：

從委員會對於柬埔寨之報告分析可知，柬埔寨國內強迫遷離之情況非常嚴重，而委員會認為柬埔寨並未積極處理強迫遷離事件而有違反公約義務。因此委員會敦促柬埔寨暫停所有一切強迫遷離，直到合適的法律制度之制定以及確認土地所有權之程序完成為止，並確保所有柬埔寨人和原住民族都能受到保障。並且，委員會強烈建議柬埔寨政府應該依據第 7 號一般性意見書和「基於發展目的的遷離和遷徙問題」之內容來制定相關必要措施以及提供必要服務。

韓國(The Republic of Korea)²⁸³

受關注問題：

根據 2005 年人口和住房普查發現，206 萬住房條件(占住房總數 13%)低於最低住房標準之下，並且委員會對於公共出租住房制度表示關切。

委員會建議：

委員會建議締約國在政府單位設置一個專門人員，負責處理住房事項之控訴或請求。並且建議根據第 4 號一般性意見書分配足夠之資金來實現以提供占有保障以及適當住房為目的之計畫，特別針對弱勢和社會邊緣化之個人及群體。另外委員會強烈建議優先關注那些無家可歸或生活在不利條件之下的國民。委員會也建議締約國提供年度有關性別、年齡以及住戶分類之詳細資料。

²⁸³ *Ibid*, para.469.

建議分析：

委員會建議韓國進行全國住房條件普查，並且應根據第 4 號一般性意見書之內容分配足夠之資金來實現權利，以提供占有之保障。對於弱勢族群之人民更優先關注。

烏拉圭(Uruguay)²⁸⁴

受關注問題：

儘管締約國採取措施以改善住房，包括 2005 至 2009 年的五年住房計畫(Five- Year Housing Plan)，但是在城市以及郊區區域仍存在著大量非正規居住區，其中許多住房是缺乏適當衛生設備以及結構缺陷之危樓。委員會還注意許多農村居住區係位於容易水災之區域。

委員會建議：

委員會敦促締約國著重於提供適當住房，以及資助適當資金提供五年住房計畫所用，將處於非正規居住區之國民重新安置於安全之住房，向低收入戶家庭以及其他弱勢和社會邊緣化之個體與群體提供援助，並給予適當之衛生設備。委員會也呼應締約國應確保任何個體或群體生活於非正規居住區域受強迫遷離時，考量第 7 號一般性意見書。並且要求締約國在下次定期報告時，繳交五年住房計畫影響之資料。

建議分析：

委員會除要求締約國之五年住房計畫應該檢討，並擴大適用於其他非正規居住區外，委員會建議締約國在實施強迫遷離時，應考量第 7 號一般性意見書。

第二款 委員會建議之總分析

雖然經社文委員會無法從國家報告來直接指導或改變締約國之國內政策與實施方式，僅能要求、建議等方式盼望締約國得以參照經社文委員會之建議，故委員會之建議無強制力與拘束力。因此委員會亦無法且沒必要針對住房權不足或違害住房權之現象給予詳細的個別指導方針，僅能敦促按照委員會所給予之建議原則和看法。不過委員會對於國家報告所為之建議，亦可了解委員會對於住房權權利內涵見解以及希望在締約國國內實施住房權方式為何。而除了呼籲各締約

²⁸⁴ UN CESCR, E/C.12/2010/3& E/2011/22, 3-21 May 2010& 1-19 November 2010 (hereafter E/C.12/2010/3& E/2011/22), para.437.

國以行政措施方式來實踐經社文公約住房權之外，經社文委員會更期盼各締約國最基本能夠直接以立法或修法方式來實踐公約義務而保障人民之住房權利。

本文從委員會對於住房權之建議方向可大致分類為以下：

- 1、禁止任何形式之住房歧視，無論是何種族群、身分都應享有至少最低住房標準，並建議締約國應訂立反歧視法來防堵類似情形發生。
- 2、政府在制定住房政策或提供住房時，應優先考慮弱勢和社會邊緣化之個人和族群，這些族群包括身心障礙者、中低收入戶者、原住民族、無家可歸、婦女和孩童、易受災區域之居民、外籍移民等。
- 3、締約國應按照經社文公約第 4 號及第 7 號一般性意見書內容來制定全面性的住房政策、行動或法律。
- 4、不只提供住房，還必須是適當住房，即有合適之衛生設備、用水設備、醫療設備等。
- 5、締約國應遏止土地、房價炒作之投機行為，採取必要步驟(如政策、立法)將土地和房屋價格壓至一般人民可負擔之價格。
- 6、締約國應使用最大資源來興建社會住宅，提供住房補貼、住房貸款等，讓人民得享有適當且可負擔之住房，尤其是弱勢和社會邊緣化之個人和族群。
- 7、防止房租過高或租金任意調漲之情況發生，締約國應採取必要步驟(如制定法律等)。
- 8、絕對避免無家可歸之情況發生，應提供安置場所或住房，或其他必要之社會救助。
- 9、在易受災地區提供足以抵抗天然災害標準之住房與其他相關設備。
- 10、在有合適的法律架構制定或是確認土地所有權程序完備前，禁止任何形式之強迫遷離，並且應依據基於發展目的的遷離和遷移問

題之指導原則²⁸⁵以及經社文委員會之第 7 號一般性意見書來制定相關強迫遷離法律。

- 11、在實施強迫遷離前，應確保受影響之人或利益關係人與實施強迫遷離單位有公開、參與性和有意義之協商機會，申訴制度以及透明化之追究責任機制。
- 12、並且應確保強迫遷離前不會有被迫搬離之手段(如斷水、斷電、停止供給必要設備等)，以及確保強迫遷離後之安置場所。
- 13、避免政府有權機關主導強迫遷離之行動，以及有任何暴力脅迫等行動。
- 14、確保人民之占有保障，不因任意強迫驅離之行為而失去占有保障，並且避免因延繳小額租金而受到強迫遷離。
- 15、締約國應設立負責處理住房之有權單位，接受所有有關住房之控訴、請求案件。
- 16、締約國應提供國內住房狀況、性別、年齡，強迫遷離案件，住房政策與法制等詳細資料給予經社文委員會檢視。

從以上建議可知，經社文委員會著重於住房歧視、弱勢或社會邊緣化之住房保障、住房條件不足、房價或租金之高漲、強迫遷離事件、住房申訴與請求機制、制定住房政策與法制等，並給予基礎指導原則之建議。其中，經社文委員會經常性特別要求各締約國應依照經社文公約第 4 號及第 7 號一般性意見書來制定各國內之住房政策、行動和法律，以及使用這兩號一般性意見書來檢視各國內住房問題，可見經社文委員會極度重視第 4 號及第 7 號一般性意見書能夠在各締約國國內運用與實踐。

第二節 區域組織-歐洲社會權利委員會

在區域組織內之控訴案件中，原告或請求人之請求基礎皆為該區域組織所共同訂定之公約為依據，因此頂多將國際公約作為輔助依據來加強請求基礎論證，受理機構在判決或決議上亦會以國際公約作為輔助論據。在區域組織中，規範與住房權相關之條約、憲章、議定

²⁸⁵ UN HRC, A/HRC/4/18, 5 February 2007.

書大致有保護人權及基本自由公約及其第1、4號議定書，1961與1996年之歐洲社會憲章、歐洲外籍勞工之法律地位公約、美洲國家組織憲章、以及美洲人類權利與義務宣言等，不過本文整理發現，僅負責受理申訴與解釋之歐洲社會憲章的機構，即歐洲社會權利委員會之住房權案件與經社文公約之住房權規範有值得參考與探討之價值，至於由歐洲人權法院所審理之案件，由於請求權基礎之保護人權及基本自由公約及其議定書並未有確實住房權內涵，其判決方向亦非以住房權之概念來決定，因此並無必要予以探討，如 *Chapma v. United Kingdom* 案²⁸⁶和 *Khamidov v. Russia* 案²⁸⁷等都是涉及房屋或土地財產權和隱私權遭受侵害時之訴訟，法院也以財產權和隱私權之角度來做判決。而其他如美洲人權法院、美洲人權委員會等組織亦無本文所欲探討之案例²⁸⁸。

因此雖然整理近十多年來與住房權直接或間接相關之案例有十多件，並以歐洲社會權利委員會所接受之申訴案件居多，而經篩選過後可探討之案例有3件決議(decision)案件，分別為 *European Roma Rights Centre v. Italy*²⁸⁹，*Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) v. Slovenia*²⁹⁰，*Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. France*²⁹¹案件。三件案件之控訴內容皆不盡相同，不過請求權基礎皆以1996年修訂後之歐洲社會憲章第31條住房權為主要請求依據。其中 *European Roma Rights Centre v. Greece*²⁹²和 *European Roma Rights Centre v. Bulgaria*²⁹³案之控訴內容與 *European Roma Rights Centre v. Italy* 案有許多相重疊之處，且其共同點為申訴人皆為歐洲羅姆人權利中心(European Roman Rights Centre (ERRC))為代表，因此遭受侵害之族群亦都為羅姆人，故僅探討 *European Roma Rights Centre v. Italy* 一案為代表，以下將分別探討這3件案件。

²⁸⁶ European Court of Human Rights, Application No. 27238/95, 18 January 2001.

²⁸⁷ European Court of Human Rights, Application No. 72118/01, 15 November 2007, final judgement on 2 June 2008.

²⁸⁸ 以上各區域組織住房權相關案件資料訊息多數參考 COHRE, *Leading Cases on Economic, Social and Cultural Rights: Summaries, Working Paper No.7* (Geneva: COHRE, 2009), pp.14-32，而2009年以後之案件由本文自行搜尋整理。

²⁸⁹ European Committee of Social Rights, Complaint No. 27/2004, 7 December 2005. (hereafter *ERRC Case*)

²⁹⁰ European Committee of Social Rights, Complaint No. 53/2008, 8 September 2009. (hereafter *FEANTSA Case*)

²⁹¹ European Committee of Social Rights, Complaint No. 63/2010, 28 June 2011. (hereafter *COHRE Case*)

²⁹² European Committee of Social Rights, Complaint No. 15/2003, 8 December 2004.

²⁹³ European Committee of Social Rights, Complaint No. 31/2005, 18 October 2006.

本節將整理 3 件案件之事實概況以及委員會決議認定，並各別分析與比較 3 件案件之間差異與對於住房權內涵實踐之影響。因此在案例整理上將會省略程序規定、控訴程序過程、雙方攻防以及非與經社文公約住房權規範直接相關或非本文必須探討之內容。

第一項 *European Roma Rights Centre v. Italy*

案例事實：

歐洲羅姆權利中心(ERRC)控訴義大利境內的羅姆人住房情況違反新修正之歐洲社會憲章(以下簡稱憲章)第 31 條住房權規定。此外 ERRC 也控訴羅姆人居住之營地(camping sites)的生活條件不佳，且時常遭受強迫遷離，羅姆人並無任何權利可在營地居住。另外，控訴締約國在制定住房政策和措施時，具有種族歧視，違反憲章第 31 條²⁹⁴以及第 E 條²⁹⁵非歧視規定²⁹⁶。

締約國則否定 ERRC 的一切控訴，並認為多數羅姆人並不適用義大利內國憲法所保障之對象以及不符合憲章附錄(Appendix)第 1 條所保障之範圍，即在締約國領土內合法居留或經常性工作者。並且締約國認為不可能區分羅姆人之人口類別來個別適用憲章第 31 條規定²⁹⁷。

委員會決議：

委員會決議締約國違反憲章第 31 條住房權以及第 E 條非歧視之規定。

委員會認為申訴單位有三個爭點，即羅姆人在營地之生活條件不足和不適當，並因此過著流浪生活形式或受強迫遷離之命運；羅姆人之營地或居住地之不合法占有造成系統性的強迫遷離；缺乏符合羅姆人所需之永久住所²⁹⁸。

²⁹⁴ Article 31 of European Social Charter (revised) 1996, “The right to housing With a view to ensuring the effective exercise of the right to housing, the Parties undertake to take measures designed:

1. to promote access to housing of an adequate standard;
2. to prevent and reduce homelessness with a view to its gradual elimination;
3. to make the price of housing accessible to those without adequate resources.”

²⁹⁵ Article E of European Social Charter (revised)1996, “The enjoyment of the rights set forth in this Charter shall be secured without discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national extraction or social origin, health, association with a national minority, birth or other status.”

²⁹⁶ *ERRC Case*, paras. 5.

²⁹⁷ *Ibid*, para. 6.

²⁹⁸ *Ibid*, para. 12.

關於羅姆人在營地生活條件不足和不適當部分，締約國雖宣稱已做了許多必要措施來保障羅姆人生活條件，並且提供緊急賠償金等方式處理羅姆人問題，但締約國卻無法證明多少數量之營地是條件足夠的，而是確認現行未經許可營地有多少，並歸咎於羅姆人之品行不良。委員會認為，憲章第 31.1 條是保證有權取得適當住房權，其意思是住房要有結構上安全、衛生和健康之確保，如擁有基本舒適環境，即得以用水、健康和廢棄物處理、衛生環境之加強、電力提供、不過度擁擠以及占有保障等，因此短暫的居住地是無法提供適當住房權的。另外委員會提醒憲章第 31 條和第 E 條係禁止任何歧視，並建立在義務上之確保。總結來說，締約國並沒有採取適當步驟來確保羅姆人獲得住房權之權利。因此委員會認為締約國必須採取適當步驟來確保羅姆人獲得適當質與量的住房，並符合他們所需，以及確保當地有權機構在其領域內有責任履行之²⁹⁹。

關於強迫遷離和其他措施部分，委員會注意到憲章第 31.2 條要求締約國確保強迫遷離必須有正當理由，以及在實施中必須尊重個人尊嚴，且有足夠替代之住宿提供。另外必須設立強迫遷離之法律程序，詳細規範那些情況不得實施強迫遷離(如夜晚或冬天)，得向法院尋求法律補償與救助，以及非法強迫遷離之補償是必要的。因此委員會發現義大利不只未有強迫遷離相關之法律程序，且沒有可信之證據反駁羅姆人遭受暴力強迫遷離之情況。委員會因此認定締約國違反憲章第 31.2 條以及第 E 條之規定³⁰⁰。

有關缺乏永久住房部分，委員會注意到憲章第 31.1 條締約國有保證人人獲得適當住房之義務。並且憲章第 31.3 條規定，締約國負有職責採取適當措施來興建住房，特別是社會住宅。另外，締約國應確保弱勢團體能夠獲得社會住宅之機會，包括與在締約國領土內之國民、憲章規定之合法居留者以及經常性工作者有同等機會獲得住房權。因此委員會承認締約國在羅姆人獲取社會住宅上秉持著平等對待原則，但締約國錯誤地認為，所有人獲得住房權之機會都是一律平等，以統一標準來看待各種狀況，這種間接歧視亦是憲章第 E 條所不允許的。另外委員會認為締約國錯誤地針對不同情況之羅姆人而有不同對待，並且締約國只是單純介紹提升羅姆人住房情況之措施政策，這些都有違憲章第 3.1 和 3.3 條及第 E 條之規定³⁰¹。

²⁹⁹ *Ibid*, paras. 34-37.

³⁰⁰ *Ibid*, paras. 41-42.

³⁰¹ *Ibid*, paras. 43-46.

第二項 *Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) v. Slovenia*

案例事實：

NGO 組織 FEANTSA 控訴斯洛維尼亞共和國(Slovenia)違反憲章第 16 條³⁰²、第 31 條和第 E 條之規定，斯洛維尼亞未確保居民之住房權之占有保障，特別是家庭方面。

斯洛維尼亞共和國直到 1991 年以前約有 23 萬棟公有住宅，這些公有住宅是由國家機構、市政府、公營企業以及其他有權政府機關等單位個別負責管理的，而所有權歸於住宅社區所有(類似財團法人組織依法承購或興建公有住宅，所有權歸於財團法人)，斯洛維尼亞之合法公民得依住房法(Housing Act)規範持續、永久承租公有住宅並合法占有。然而 1991 年斯洛維尼亞政府制定非國有化法(Denationalisation Act 1991)³⁰³，並之後增修住房法(Housing Act 1994)，使原社區所各自擁有之公有住宅，政府得依法使用徵收、收回等方式將公有住宅進一步國有化，造成所有公有住宅因國有化而停止原承租關係，約 1 萬 3 千戶承租人及其家庭因國有化後之公有住宅拒絕繼續承租而必須被迫搬離，而其他承租戶雖得持續承租公有住宅，但新法實施後這 12 年以來，政府將租金提高至原租金 613%，使得許多承租戶無力負擔，另外限定只有原持有人死亡後之繼承人得繼續承租占有，否則一旦原承租人死亡，繼承人及其家庭必須立即搬離公有住宅。因此新法後造成斯洛維尼亞之國民無法獲得適當住房權之數量增加，並且造成許多強迫遷離以及無家可歸之結果發生或有發生之虞³⁰⁴。

締約國斯洛維尼亞政府則表示新法應繼續維持，因現階段已經不可能將國有化之公有住房再回歸到原所有人。並且截至 1994 年，政府已經安排這些承租人購買私有住宅或其他住宅，使這些原住房法所保障之承租人在政府的努力下已經有許多人完成私有化(原 2,566 件提升至 4,700 件)。另外，締約國認為強迫遷離係依據法律合法實施，故無違法之虞。而租金之計算亦未增加超過至原租金之 128%，且僅

³⁰² Article 16 of the European Social Charter (revised) 1996, "With a view to ensuring the necessary conditions for the full development of the family, which is a fundamental unit of society, the Parties undertake to promote the economic, legal and social protection of family life by such means as social and family benefits, fiscal arrangements, provision of family housing, benefits for the newly married, and other appropriate means."

³⁰³ 該法主要目的是國家依法得對私人所有之不動產強制徵收、收回等程序轉為公有不動產，完成國有化程序。

³⁰⁴ FEANTSA Case, paras. 6-7.

占 2008 年平均所得之 16.5% 而已³⁰⁵。

委員會決議：

委員會決議締約國違反憲章第 31.1 條、31.3 條、E 條以及第 16 條規定。

委員會首先強調締約國必須在合理期間以最大可用資源採取措施，來實現憲章之住房權規範。由於憲章第 31 條之規範無法足以解釋締約國義務實質內涵，因此必須參考其他國際組織之相關文獻與解釋，其中經社文公約第 11.1 條是極重要之解釋來源，並包括經社文委員會第 4 及第 7 號一般性意見書，以及聯合國特別專員 Miloon Kothari 之適當住房權報告等都是本決議解釋憲章第 31 條之參考依據³⁰⁶。

關於憲章第 31.1 條促進獲得適當住房之權利部份，委員會一貫支持由法律來保護適當住房權，而締約國在 1991 年以前之住房法允許承租人以優惠租金承租並得以合法持續占有住房，或以優惠價格購買住房之規定即是保護適當住房權之措施，使它們之占有得以保障。然而在 1991 年後修正住房法卻剝奪承租人上述之優惠措施，使得承租人在獲得住房之方式不足或缺乏替代住房，以及增加租金等都是妨礙他們享有住房權之權利，故違反憲章第 31.1 條之規定³⁰⁷。

在憲章第 31.3 條之住房價格應使那些沒有足夠資源之族群能夠接受之部分，締約國不能以國家整體平均住房價格一體適用於所有不同階層之族群，並認為租金或房價並未高於人民平均所得而未違反憲章規範，締約國應以貧窮族群之收入來算出適當之平均住房價格。因此從控訴單位所提出之資料結果顯示，締約國並未給予承租人尤其是老年人合理之租金或遷移至其他住宅並得合法持續占有之機會，故違反憲章第 31.3 條規定³⁰⁸。

而在第 E 條禁止歧視部分，締約國僅對部分承租人逕行強迫遷離等要求遷離公共住房之措施，而對其他承租人則有替代住房方案（雖然此方案亦違反憲章第 31.1 和 31.3 條規定），然而這兩類承租人並無任何處境不相同之處，締約國僅對部分承租人逕行強迫遷離之措施明顯有歧視性之意思存在，因此委員會認定締約國違反憲章第 E

³⁰⁵ *Ibid*, para. 38.

³⁰⁶ *Ibid*, paras. 28,31,36-37.

³⁰⁷ *Ibid*, para. 70.

³⁰⁸ *Ibid*, para. 72.

條規定³⁰⁹。

同樣地，承租人未受到憲章第 31 條之住房權保障，其家庭之住房亦受到同等待遇處境，因此締約國一樣違反憲章第 16 條之規範³¹⁰。

第三項 *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE)*

v. France

案例事實：

COHRE 控訴法國總統在 2010 年 7 月 21 號和 28 號各別宣布有關強迫遷離羅姆人之非法營地以及大規模驅逐(mass expulsions)之措施，使得法國境內之羅姆人處境極為惡化。COHRE 並控訴法國已經在 2010 年夏季期間實施強迫遷離和大規模驅逐之動作，此舉已違反憲章第 31.2 條以及 19.8 條³¹¹之規定。並且，法國內政部私人辦公室主任於 2010 年 8 月 5 日通知警察局長將羅姆人非法居住地之強迫遷離視為優先政策，此舉明顯歧視羅姆人，故締約國違反憲章第 E 條、第 31.2 條和 19.8 條³¹²。

締約國則反駁上述一切指控，締約國聲稱並未違法憲章之規定，因驅逐羅姆人之行動完全是個人決定，並且羅姆人在國內是非法的，因此不適用憲章有關住房權之規定。並且，締約國要求委員會注意 2010 年 8 月 5 日之通知已被 2010 年 9 月 13 日通知所取代，有關羅姆人之標記已被刪除了。最後締約國認為 2010 年夏季期間之強迫遷離與驅逐行為是與歐洲聯盟法(European Union Law)相容的³¹³。

委員會決議：

委員會決議締約國違反憲章第 31.2 條(防止和減少無家可歸並逐步消除之)與第 E 條(非歧視原則)。

³⁰⁹ *Ibid*, para. 74.

³¹⁰ *Ibid*, para. 75.

³¹¹ Article 19.8 of European Social Charter (revised) 1996, " With a view to ensuring the effective exercise of the right of migrant workers and their families to protection and assistance in the territory of any other Party, the Parties undertake:

8. to secure that such workers lawfully residing within their territories are not expelled unless they endanger national security or offend against public interest or morality"

有關於違反第19.8條部分，因主要爭點是該條之排除例外情形為何(即為保障國家安全或公共利益或道德而驅逐外籍勞工)，與本文所欲探討之標的並無直接關係，而當遭受強迫遷離時之程序與補救措施和以下將會提到憲章第31.2條之內容大致相同，故憲章第19.8條本文將會省略。

³¹² *COHRE Case*, paras. 6-8.

³¹³ *Ibid*, paras. 9-11.

非法占有在該領域或住宅或許理所當然應被驅離，不過非法占有之驅離並非是無限制的，驅離必須依據適當之程序以及充足保護受驅離之權利，在 *European Roma Rights Centre v. Greece* 案即是如此解釋。並且當實施強迫遷離時務必遵守 2 點，即尊重人性尊嚴以及充足保護遭受驅離之人的權利。而且當以一般利益實施強迫遷離時，有權機關也必須給予他們遷移至新的住所或是財政上救助等措施。最後，當這些人不能有效受益於立法所給予之權利，而政府為滿足需求採取受人指責之強迫遷離行為時，政府既不能實施任何正當理由之措施，也不能持續剝奪他們的權利³¹⁴。

有關締約國認為 2010 年 8 月 5 日之通知已被 2010 年 9 月 13 日通知所取代，但委員會發現後通知並未表明締約國已否決前通知之強迫遷離羅姆人非法營地之敘述，也就是說前通知仍有效地持續進行，且前通知亦未被明確撤銷，因此前通知之內容仍然有效並僅指明羅姆人之非法營地，明顯具有種族歧視之行為³¹⁵。

綜上所述，締約國之強迫遷離行為與政策明顯未尊重人性尊嚴以及給予適當之補償或救助措施，其政策內容亦有種族歧視之敘述，因此締約國確實違法憲章第 31.2 條以及第 E 條之規定³¹⁶。

第四項 案件分析

1996 年歐洲社會憲章第 16 條家庭權之社會、法律及經濟保護 (The Right of the Family to Social, Legal and Economic Protection) 規定：「家庭是社會的基本單位，為確保家庭能夠全面發展所必須之條件，締約國承諾經由各種方法如家庭和社會之保護、財政管理、提供家庭住房、新婚福利及其他適當之方法，來促進家庭生活之社會、法律及經濟保護。」而第 31 條住房權規範則規定「為確保住房權能有效行使，各會員國應該設計並採取以下措施：1、促進獲得適當住房之權利；2、防止、減少與逐步消除無家可歸情況；3、使住房價格更能貼近那些沒有足夠資源之人。」另外第 E 條規定：「享受憲章所規範之權利應保證不受任何理由之歧視，如種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、民族血統或社會出生、健康以及少數民族、出身或其他地位而做區別。」以上三條規定，主要構成住房權之保障。

從案例可知，由於歐洲委員會所承接之控訴大多是非政府組織

³¹⁴ *Ibid*, paras. 41-43.

³¹⁵ *Ibid*, paras. 47, 49-51.

³¹⁶ *Ibid*, paras.54-55, 80.

對締約國之控訴，而遭受住房權侵害之對象亦為歐洲地區之少數民族即羅姆人和吉普賽人等，這些少數族群在歐洲地區之社經地位即處於不利之弱勢狀態並經常遭受歧視對待，因此多數居住於政府未經許可之非法營地和區域，因此委員會也特別重視締約國對少數民族之強迫遷離行為之程序，改善居住環境，幫助少數民族取得住房機會，或有利於購買、承租住房之措施等，因此在條文上之解釋亦偏重於保障少數民族之住房權為主。

雖然憲章之住房權規範與經社文公約住房權之規範內容有異，不過歐洲社會委員會在建議施行住房權措施方式或權利內涵解釋上與經社文公約住房權之精神相符合，例如需要建立適當之強迫遷離程序以及後續安置或補救措施方得以實施強迫遷離，鼓勵締約國興建社會住宅，降低房價或房租使弱勢團體得以負擔，以及住房政策或措施應以弱勢族群作為優先考慮對象，和不得遭受歧視等。甚至歐洲社會委員會在決議案件控訴時，亦會參考經社文公約以及其第 4、7 號一般性意見書後而下決定，控訴方亦會引用公約和一般性意見書作為請求依據之輔助，可見經社文公約之住房權規範與其一般性意見書，在其他公約之重要性與參考依據。

第三節 國家實踐案例-南非

人民要直接完全享受住房權內涵，國家則必須有效積極實踐，而國家實踐住房權之最有效率方式莫不過於可司法性之運作，讓人民當住房權受侵害或不足時，得以向有權或司法機關尋求救助，以保障個人或家庭之住房權。故可司法性之有效行使，必須依靠政策、法制或司法判決間之運作方得以完全實現住房權之權利內涵。其中司法判決是行使住房權可司法性之最佳途徑，並且通常司法判決對於敗訴一方具有強制力與拘束力，故當人民和其家庭之住房權利遭受侵害而提出控訴或尋求救濟時所做出勝訴之司法判決，幫助人民和其家庭之權利實踐效果是最為明顯的。並在司法判決中更能瞭解司法人員、辯護律師乃至於國家單位對於住房權權利內涵之理解能力、實踐程度以及應如何行使方為妥當並符合住房權之精神。因此本節將從司法判決分析住房權在國家實踐情況，除更能明瞭住房權權利內涵，並進而作為我國司法甚至法制規範上之參考。

對於蒐集並分析國家司法判決上，本文將焦距於判決內容是否有引用經社文公約並其判決內容對於詮釋住房權內涵有極具參考性之部分。從整理各相關文獻、判決，並除去本章在國際與區域組織中

已探討過之國家案例外，本文發現南非以及印度兩國之司法判決可作為本節之主要研究對象。探討兩國司法判決之理由在於，南非並非經社文公約之批准國而僅是簽署國³¹⁷，但南非於 1996 年新制定憲法特別規範住房權，而在之後有許多因強迫遷離、住房條件缺乏等案件上訴至南非憲法法院(Constitutional Court of South Africa)並做出對住房權之國家實踐具有正面積極作用之判決，甚至部分判決引用經社文公約作為解釋住房權內涵之參考依據。

南非共和國是非洲國家中無論在經濟、法律、農業、政治等層面都是最為發達之國家，在種族隔離(Apartheid)期間黑人遭受各種型態歧視與人權侵害，而住房權亦因當然受到諸多歧視與侵害問題。而南非政府在 1996 年期間新修正憲法(Constitution of the Republic of South Africa 1996)後，確定種族隔離在法律上之廢除與不存在，確立任何人之人性尊嚴與平等，並且增加許多人權列入憲法規範所保障，住房權即是其一。南非新憲法第 26 條規定：「1、任何人皆有權利獲得適當之住房。2、國家必須在可利用之資源下，採取合理之立法以及其他措施，來逐步實現此權利。3、在沒有考量所有相關情況而做出之法院決定前，沒有人會被從自己的房子被驅逐或拆毀他們的房子。沒有任何法律允許任意驅逐。」³¹⁸該條規範成為南非人民在憲法上請求住房權之主要依據，因此在 1996 年以後出現許多因住房權受侵害而提出控訴或尋求救濟之司法判決，本文從南非憲法解釋機構即南非憲法法院中選取 2 件爭點各不同而引用到經社文公約且見解內容極具參考性之判決。依判決決定讞時間依序為 *The Government of the Republic of South Africa v. Ire Grootboom and others*³¹⁹、*Maggie Jaftha & Christina Van Rooyen v. Stephanus Schoeman & Jacobus Stoltz*³²⁰ 等案。

The Government of the Republic of South Africa v. Ire Grootboom and others 案主要爭執的是政府提供住房之程度為何；*Maggie Jaftha & Christina Van Rooyen v. Stephanus Schoeman & Jacobus Stoltz* 案則

³¹⁷ Signature on 3 October 1994.

³¹⁸ Section 26 of Constitution of South Africa 1996,

“1. Everyone has the right to have access to adequate housing.

2. The state must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realisation of this right.

3. No one may be evicted from their home, or have their home demolished, without an order of court made after considering all the relevant circumstances. No legislation may permit arbitrary evictions.”

³¹⁹ Constitutional Court of South Africa, Case CCT 11/ 00, 4 October 2000. (hereafter *Grootboom Case*)

³²⁰ Constitutional Court of South Africa, Case CCT 74/ 03, 8 October 2004. (hereafter *Christina Case*)

為債務人之房屋因小額債務被扣押拍賣致使無家可歸是否違憲之問題，以下探討上述二件判決，並簡述案件事實以及法院見解，由於僅討論並整理與經社文公約之住房權有關或是對於住房權內涵有探討性之部分，因此本文將會省略其他爭點、訴訟程序以及在下級審之判決等等。

第一項 *The Government of the Republic of South Africa v. Ire Grootboom and others*

訴訟當事人簡介：

本件被告因不服高等法院判決，因此上訴至南非憲法法院。其上訴人(被告)有四個單位，即 the Government of the Republic of South Africa(第一被告即上訴人), the Premier of the Province of the Western Cape, Cape Metropolitan Council 以及 Oostenberg Municipality，而原告(被上訴人)係以 Mrs. Irene Grootboom (第一原告即被上訴人)為首等 510 位孩童和 390 位大人。

案件事實：

Mrs. Irene Grootboom 和其他被上訴人因被強迫遷離而暫時居住於 Wallacedene 體育場旁之空地，因居住環境相當惡劣，故向 Cape of Good Hope 高等法院尋求救濟，高等法院判決准許 Mrs. Irene Grootboom 等人請求並要求南非政府直到他們獲得永久居所前，應提供帳棚、便於利用之公廁以及長期間之供水設施等，南非政府亦遵循之。然在四個月後南非政府怠於履行判決義務，Mrs. Irene Grootboom 等人逐向南非憲法法院請求緊急申請，法院於 2000 年 9 月 21 日准許其請求並要求南非政府必須提供一定程度的基本服務³²¹。

被上訴人 Mrs. Irene Grootboom 等人受種族隔離政策影響，居住於 Cape Metro 東邊的 Oostenberg 市政府區域邊緣，該地區多達四分之一人口沒有收入，且該地區居民半數皆為孩童，他們居住於棚屋並鄰近於極為危險的主要道路上且常受水淹之苦。雖然市政府有提供低房價房屋之補助機制，但太多人申請致使往往需排隊等待許多年。被上訴人等無法長期間等待而繼續忍受居住於原環境惡劣之地區，因此於 1998 年 9 月底搬遷至 Wallacedene 區內之私人空地，被上訴人將新聚集之土地稱為 New Rust。然而私人空地之所有人並不同意被上訴人居住於此，故在 1998 年 12 月 8 日向裁判法院(magistrate' court)申

³²¹ *Grootboom Case*, paras. 4-5.

請收回不動產(ejectment)訴訟，法院亦裁准地主之請求，並於 1999 年 3 月准許驅離程序，同年 5 月 19 日在寒冷、風大且下大雨的開普敦(Cape)冬天下拆除 New Rust 的房屋以及搬離被上訴人之所有設施，同時裁判法院和市政府等上訴人居中協調要求市政府等單位提供被上訴人永久或暫時性的土地供其居住。市政府同意被上訴人搬遷至 Wallacedene 體育館旁空地，然而政府單位在之後並未及時提供任何基礎設施以及適當之住房，因此被上訴人遂在 1999 年 5 月 31 日向高等法院請求市政府等單位應遵循憲法義務提供緊急措施以及暫時性之住房，高等法院同意此救助請求，然而市政府等單位不服高等法院之裁決並上訴之³²²。

法院判決理由：

本案為被上訴人之住房權以及兒童之棲身權(Right to Shelter)受到侵害，而法院認為，本案爭點在於上訴人即南非政府單位在南非憲法第 26 條以及第 28.1(c)條³²³之義務應為何。

首先，南非憲法第 26 條之獲得適當住房權，國家所應負之義務為何？就如同憲法第 2 章(Bill of Rights)所有權利一樣，第 26 條之義務必須從其規範理解。該條有三個小結作為國家義務之分析，第一為給予獲得適當住房權之一般權利，第二為建立及劃定國家促使人民獲得適當住房權之範圍，其中三要件即(a)採取合理之立法及其他措施；(b)在足夠之資源內；(c)來逐步完全實現權利，第三則是提供保護免於被任意強迫遷離。不過國家是否已履行上述義務，仍必須仰賴其他資訊來解釋與理解³²⁴。

對於第 26 條國家義務之解釋，憲法第 39 條明定法院必須將國際法作為工作來解釋憲法第 2 章(Bill of Rights)內之權利，並且在 *Brink v. Kitshoff* 案即說明當解釋憲法第 2 章時，非法律拘束力(non-binding)之國際公約亦如同有法律拘束力之國際公約，皆能夠作為解釋憲法之工具。不過從經社文公約第 11.1 條最低生活水準以及第 2.1 條國家義務規範可知，經社文公約與我國憲法第 26 條之內涵並不相同，(a)公約為適當住房權而憲法第 26 條則是獲得適當住房權；(b)公約要求國家應採取適當步驟包括立法，而憲法則要求國家採取合理立法和其他措施相當³²⁵。

³²² *Ibid*, paras. 4-5, 8-12.

³²³ Section 28.1(C) of Constitution of South Africa 1996, "Every child has the right: c. to basic nutrition, shelter, basic health care services and social services."

³²⁴ *Grootboom Case*, para. 21.

³²⁵ *Ibid*, paras. 26-28.

為了解國家應盡何種程度之義務，本院參考經社文公約第 3 號一般性意見書第 10 段有關社會經濟權利之最低核心義務之解釋：

「委員會從十多年來檢視締約國報告所累積的經驗發現，最低核心義務(minimum core obligation)是所有締約國至少必須負責承擔的義務。因此，例如締約國在其國內有較大數量個人之基本糧食、基本初級保健、基本棲身處(shelter)和住房或最基本教育遭受剝奪，那該締約國即違反國家義務。如果公約並未確定此種最低核心義務，那就沒有存在之價值。同樣地，締約國是否違反最低核心義務，仍必須衡量該國之資源決定。公約第 2.1 條規定每一締約國必須盡最大可獲取之資源來採許必要步驟。如締約國以缺乏資源為理由而未履行最低核心義務，仍必須已盡一切努力利用可獲得之一切資源作為優先事項履行最低義務³²⁶。」

從這一般性意見書已經清楚表達每一締約國必須履行最低核心義務以確保滿足經濟、社會權利之最低需求層級，包括適當住房權。因此，當締約國在其國內有較大數量個人之基本住房遭受剝奪時即違反國家義務，而國家必須證明已使用所有資源試圖履行該最低核心義務。然而一般性意見書並未明確的定義何謂「最低核心」，並且在決定獲得適當住房之最低核心義務範圍前，首先應明確定義享有該權利之需求(needs)和機會(opportunities)，但需求和機會又必須考慮各種因素如收入、失業、可利用之土地和貧窮等，另外在不同城市和鄉村間又有不一樣解釋，而本院並無其他足夠資訊可以釐清，因此本院無法了解最低核心義務之界定範圍為何，故無法在憲法內構成最低核心義務之解釋³²⁷。

因此，本院必須從憲法第 26 條規範分析國家義務以及本案所採取的措施是否合理。第 26.1 條任何人都有權利獲得適當住房權(Everyone has the right to have access to adequate housing)為權利的範圍，因此範圍亦包括孩童在內。從第 26.1 條可知，獲得適當之住房不僅只是磚瓦搭建而成的房屋即可，還必須有適當之土地、適當之服務包括飲用水、汙水處理以及資金提供等。因此國家不只有責任提供住房，還必須滿足上述之相關服務等，並且能夠經由立法以及其他措施來提供住房。國家必須在所有經濟層面中，創造每個人都能夠獲得適當住房之條件，故國家在處理住房事項時，必須考量各種經濟層面

³²⁶ *Ibid*, para. 29

³²⁷ *Ibid*, paras. 30, 32-33.

之人民而做不同方面的提供與協助³²⁸。

憲法第 26.2 條國家必須在可利用之資源下，採取合理之立法以及其他措施，來逐步實現此權利(the state must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realization of this right)的規範，是獲得適當住房權之國家義務，而規範又可細分為(a)採取合理立法和其他措施；(b)逐步實現權利；(C)可利用之資源³²⁹。

所謂採取合理立法和其他措施，本院認為從國家政府、州省政府、地方政府都有不同層次之權責，制定法律、措施等交由國家和州省政府，而地方政府則是負責確保該法律、措施得以維持並持續管理。在法律方面，尤其國家政府應制定國家層級之法律框架，讓各州省、地方政府得以遵循，並釐清各政府之權責。而在採取措施方面，國家政府應建立一致性的公共住房計畫，這計畫必須有明確的輪廓和能夠滿足權利實現之內容讓立法機關和行政部門能夠使用。因此僅僅制定法律是不足夠的，還必須依靠計畫來履行國家義務，法律應是作為行政部分在制定政策、計畫之框架。要注意的是，立法和其他措施必須是合理的(reasonable)，如果是不合理的立法、措施將會違反憲法之國家義務。所謂「合理」指的是制訂計劃時必須考量他們在社會、經濟和歷史層面上的住房問題，以及考量負責機關實踐計畫的能力，並且該計畫必須是平衡性和可變通性適當提供住房危機以及有短期、中期、長期之需求期間。如果計畫排除社會中重要的部分，則是不合理的。因此住房計劃不得歷久不新，而必須持續更新計畫內容。由於我們尊重人權以及確保他們都能夠有適當的基本人類需求，因此獲得適當住房權是必要且根深蒂固的。因此，憲法需要任何人都能都受到照顧和關心之對待。如果措施並未尊重那些最危急之人的基本需求，那該措施是不合格的³³⁰。

關於逐步實現權利部分，其意旨實現不是立即性的，雖然實現權利非立即性，但國家必須採取步驟來完成目標，即在法律、行政、經濟以及財政障礙上應該檢視，並盡可能縮短達成目標之時間。逐步實現權利這詞是採自經社文公約第 2.1 條之規定，因此從經社文委員會之一般性意見書解釋中可知逐步實現權利之涵義，第 3 號一般性意見書第 9 段如此敘述：

³²⁸ *Ibid*, paras. 34-35.

³²⁹ *Ibid*, para. 38.

³³⁰ *Ibid*, paras. 39-44.

「然而，長期實現或逐步實現不應被誤解，且排除充分含意的義務。一方面權利必須有靈活策略，並反映世界上任何國家確保完全實現經濟、社會及文化權利之困難性。而另一方面，逐步實現這詞必須根據公約整體目標來看，即存在之理由來理解，亦即為締約國建立完全實現權利之明確義務。因其建立了盡可能迅速和有效地達成目標之義務。而且，任何會使權利倒退之措施都應慎重小心考量以及有充分理由考慮到公約規定權利之完整性，和充分使用了所有最大可利用之資源³³¹。」

從可利用資源規範可知，國家在採取措施時不需要在利用資源上超過可利用資源之範圍，也是在目標和採取措施方法上取得平衡點。不過要強調的是，是否在可利用之資源下採取措施決定該措施是否合理³³²。

法院判決結論：

憲法第 26.2 條要求國家制定和實施廣泛且一致的計畫來逐步實現獲得適當住房權。而這計畫必須包括合理的措施，提供那些沒有獲得土地、沒有屋頂以及生活在極惡劣或危險狀態之人民有適當之救濟措施。不過本院發現國家住房計畫並未在可利用之資源下合理提供居住於 Cape Metropolitan 領域之沒有獲得土地、沒有屋頂以及生活在極惡劣或危險狀態之被上訴人等任何適當之補救措施³³³。

法院決議，宣告有關 Cape of Good Hope 高等法院之命令無效，並且公布命令要求國家依據憲法第 26.2 條規定，對那些迫切需求之人民採取設置、資金、實施以及監督措施³³⁴。

第二項 *Maggie Jaftha & Christina Van Rooyen* *v. Stephanus Schoeman & Jacobus Stoltz*

訴訟當事人簡介：

本件為兩案併為一案審理，因此共有 2 個上訴人以及 18 個被上訴人。Maggie Jaftha 和 Christina Van Rooyen 為本案上訴人，前上訴人之控告單位(對象)順序分別為 Stephanus Schoeman, Mietjie Skaarnek, Markotter Attorneys, Chris Botes, Minister of Housing in the

³³¹ *Ibid*, para. 45.

³³² *Ibid*, para. 46.

³³³ *Ibid*, paras. 93-96

³³⁴ *Ibid*, para. 99.

National Government, Minister of Housing for the Provincial Administration of the Western Cape, Clerk of the Magistrates' Court: Prince Albert, Registrar of Deeds: Cape Town, Minister for Justice and Constitutional Development 等 9 位被上訴人；後上訴人之控告單位(對象)順序分別為 Jacobus Stoltz, Catherine Goliath, Markotter Attorneys, Chris Botes, Minister of Housing in the National Government, Minister of Housing for the Provincial Administration of the Western Cape, Clerk of the Magistrates' Court: Prince Albert, Registrar of Deeds: Cape Town, Minister for Justice and Constitutional Development 等 9 位被上訴人。從訴訟當事人可知，本件兩位上訴人大多對同一單位(對象)進行控訴。

案件事實：

兩件事實背景非常類似，因此法院才會併案處理。首先是 Maggie Jaftha 女士部分，上訴人處於失業狀態，受教程度低，於 1997 年靠政府之住房補助購得一棟房子並與其兩位小孩共同生活。在 1998 年間，上訴人向被上訴人之一 shaarneek 女士借款 250 元南非蘭特(ZAR)³³⁵，並分期付款償還。雖然上訴人在之後期間有償還一些分期付款金額，但仍無法於清償日前清償完畢，故 shaarneek 女士委託被上訴人之一 Markotter 律師事務所向 Prince Albert 裁判法院提出清償債務訴訟，法院亦裁定認可並要求上訴人需償還包括利息與訴訟費用在內 63245 元。之後被上訴人向法院請求強制拍賣房屋以清償債務，然上訴人在 2000 年至 2001 年仍繼續試圖償還部分債務，以尋求停止強制拍賣房屋程序之機會，不過被上訴人並未予以理會。最終於 2001 年 8 月 17 日以 5000 元便宜價格將上訴人房屋強制拍賣給被上訴人之一 Schoeman 先生，致使上訴人失去房屋之占有³³⁶。

上訴人 Van Rooyen 女士同樣處於失業狀態，其未受過教育，育有三位小孩。於 1997 年間，Van Rooyen 女士的丈夫向政府申請住房補貼約 15000 元購得房屋，然而不久丈夫便辭世，其房屋由上訴人所繼承。在 1995 年間，上訴人為購買蔬菜而欠被上訴人之 Goliath 女士 190 元債務，同樣地，上訴人並未於清償日前償還債務，Goliath 女士委由 Markotter 律師事務所向 Prince Albert 裁判法院提出告訴，法院准許並要求上訴人需償還包括利息和訴訟費用等 19830 元。而上訴人之房屋亦遭受強制拍賣之命運，並和另一上訴人 Jaftha 女士房屋被拍賣之同一時間以 1000 元價格售出³³⁷。

³³⁵ 蘭特為南非貨幣單位簡稱 ZAR 或 R，1 蘭特約 3.332 新台幣。

³³⁶ *Christina Case*, paras. 3-4

³³⁷ *Ibid*, para. 5.

法院判決理由：

本案爭點在於當債務人無力償還債務時，法律允許債權人聲請強制執行債務人之房屋並拍賣，致使債務人喪失占有之保障，違反憲法第 26 條之獲得適當住房權之保護。更細言之，准許將強制執行之財產予以拍賣來滿足債務之裁判法院第 32 法案(Magistrates' Court Act 32 of 1944)第 66.1(a)條³³⁸以及第 67 條³³⁹是否在憲法上具有正當性。

在解釋法律是否合憲之前，必須先討論憲法第 26 條住房權之內涵。本案著重於兩個爭點，第一是憲法第 26 條之占有保障(security of tenure)之程度以及憲法第 26 條是否有消極義務(negative obligation)之存在。憲法第 39.1(b)規定³⁴⁰，法院在解釋權利憲章(Bill of Rights)時必須考量國際法之解釋。雖然在 *The Government of the Republic of South Africa v. Ire Grootboom and others*(下稱 *Grootboom*)案中有解釋經社文公約之住房權內涵，但仍不夠仔細，因此本案將探討經社文公

³³⁸ Section 66.1(a) of Magistrates' Court Act 32 of 1944, "Whenever a court gives judgment for the payment of money or makes an order for the payment of money in instalments, such judgment, in case of failure to pay such money forthwith, or such order in case of failure to pay any instalment at the time and in the manner ordered by the court, shall be enforceable by execution against the movable property and, if there is not found sufficient movable property to satisfy the judgment or order, or the court, on good cause shown, so orders, then against the immovable property of the party against whom such judgment has been given or such order has been made "

³³⁹ Section 67 of Magistrates' Court Act 32 of 1944, "In respect of any process of execution issued out of any court the following property shall be protected from seizure and shall not be attached or sold, namely:

- (a) the necessary beds, bedding and wearing apparel of the execution debtor and of his family;
- (b) the necessary furniture (other than beds) and household utensils in so far as they do not exceed in value the amount determined by the Minister from time to time by notice in the Gazette;
- (c) stock, tools and agricultural implements of a farmer in so far as they do not exceed in value the amount determined by the Minister from time to time by notice in the Gazette;
- (d) the supply of food and drink in the house sufficient for the needs of such debtor and of his family during one month;
- (e) tools and implements of trade, in so far as they do not exceed in value the amount determined by the Minister from time to time by notice in the Gazette;
- (f) professional books, documents or instruments necessarily used by such debtor in his profession, in so far as they do not exceed in value the amount determined by the Minister from time to time by notice in the Gazette;
- (g) such arms and ammunition as such debtor is required by law, regulation or disciplinary order to have in his possession as part of his equipment:

Provided that the court shall have a discretion in exceptional circumstances and on such conditions as it may determine to increase the amounts determined by the Minister in respect of paragraphs (b), (c), (e) and (f)."本條為在不動產扣押、查封、拍賣程序中禁止扣押、查封、拍賣債務人之必需生活用品及營業工具等，與我國強制執行法第53條頗為雷同。

³⁴⁰ Section 39.1 of Constitution of South Africa 1996, "When interpreting the Bill of Rights, a court, tribunal or forum

- a. must promote the values that underlie an open and democratic society based on human dignity, equality and freedom;
- b. must consider international law; and
- c. may consider foreign law."

約和經社文委員會第 4 號一般性意見書³⁴¹。

第 4 號一般性意見書在第 7 段強調不應將公約第 11.1 條住房權規範限縮解釋，而應解釋為使每個人有權利在安全、和平、及有尊嚴地居住在某處。第 8 段說明「適當」這個概念對於住房權是特別重要的，而是否適當決定於社會、經濟、文化、氣候、生態及其他因素，並且必須考量任何特殊背景。本院著重於占有保障部分，第 4 號一般性意見書第 8 段說明，占有保障不只限於所有權人，而是所有人都有一定程度之占有保障，並保證受法律保護以避免遭受強迫遷離、騷擾以及其他威脅等³⁴²。

從第 4 號一般性意見書來看南非之住房占有保障規範，占有保障來自於憲法第 26 條住房權之規範，其目的在於防堵南非歷史上使用法律強迫、脅迫和騷擾人民並強制搬離他們自己的住房和土地，使其無家可歸，而這法律背景是存在於種族隔離和嚴重的不公正作為。因此體認到歷史上之不對等、不公正之社會、法制現象，新憲法承認獲得適當住房權是伴隨者人類尊嚴(dignity)與自身價值(self-worth)，因此如果一人失去住房且伴隨恥辱之情況下，是極沒有尊嚴的。為避免歷史重演，憲法第 26.3 條即規定，在沒有法院考量所有情況下而做出的決定，人民不得被迫從他們的土地或住房搬離或被拆除。而憲法第 26 條整體規範即允許任何人都享有住房權之權利，而國家不得妨礙除非有正當理由。在本案中，上訴人皆無任何收入且屬低收入戶者者，在經濟、社會上相對弱勢極易遭受侵害，上訴人之住房還是靠政府補貼方才購得，而借款原因在於支付生活必需之消費。因此債權人如可以任意使用法律來強制拍賣住房以滿足債權，將致使上訴人之房屋遭受強制拍賣而失去占有，等於使上訴人及其家人退回到無家可歸或居住於非正規住房之情況³⁴³。

至於憲法第 26.1 條獲得適當住房權是否有消極義務，即國家與人民是否有消極不去干預他人獲得住房權之義務。在許多案件中，往往僅談到國家在住房權之積極義務部分，只有少數案件討論到消極義務方面，如在 *Grootboom* 案中，被上訴人主張憲法第 26 條之消極義務並非指國家防止或削減人民獲得適當住房權，同時國家僅負有積極義務而已，消極義務乃適用所有主體，包括個人(然而這部分法院並未進一步解釋)。也就是說消極義務不僅僅只有國家必須承擔，其他個人、單位等都有消極不干預他人享有適當住房權之義務。本案上訴

³⁴¹ *Christina Case*, para. 23.

³⁴² *Ibid*, para. 24.

³⁴³ *Ibid*, paras. 25-30.

人同於 *Grootboom* 案之被上訴人相同主張，然而本案高等法院卻否決上訴人之主張，其認為從憲法 26.2 條規範來看(國家必須在可利用之資源下，採取合理之立法以及其他措施，來逐步實現此權利)，獲得適當住房權與自我主張(*self-standing*)和獨立自主(*independent*)的權利無任何關聯性。即獲得適當住房權之義務在於國家，並且是積極性的，但是個人並未被賦予任何消極義務之責任。然而本院認為，不論是個人或國家皆賦予不干涉他人享有適當住房權之消極義務。進一步言之，任何措施如果是允許剝奪人民獲得適當住房權，那這個措施即是違反憲法第 26.1 條³⁴⁴。

分析完憲法第 26 條住房權規範後，接下來探討裁判法院第 32 法案(Magistrates' Court Act 32 of 1944)第 66.1(a)條以及第 67 條是否在憲法上具有正當性。首先，法案第 66.1(a)部分規定是違憲的，理由在於該條允許債權人能在不合理情況(*unjustifiable*)且沒有任何司法監督(*judicial intervention*)下強制拍賣，而債務人並未有任何補救機會。法案第 66.1(a)規定，當法院作出應支付金錢之判決或分期支付金錢之命令後，債務人並未立即償還金錢或未按期償還金錢時，法院應強制執行債務人之動產財產，並且如果沒有足夠動產財產能夠滿足該判決或命令，或法院提出「適當理由(*on good cause shown*)」下，應命令以原判決或原命令執行債務人之不動產財產。也就是說，只要債務人之動產財產一次未滿足判決和命令，債權人得直接不附理由要求法院強制拍賣債務人之不動產財產，或法院本身應提出適當理由後直接強制拍賣債務人之不動產財產。在這種情況，不問債務人之生活環境、情況為何，債權人得要求法院或法院自行應依法強制執行拍賣，使得債務人及其家人所居住之唯一住房因此喪失，致使無家可歸並剝奪生活權利之保障。甚者，本案兩位上訴人皆曾嘗試支付部分價金以償還債務，以免房屋遭受強制拍賣，然而本案之被上訴人皆不予理會而逕行強制拍賣房屋，實乃剝奪上訴人之補救機會。並且法院並未能實質監督此類強制拍賣程序是否合適，且必須依法執行，其缺乏有效之司法監督對於人民之獲得適當住房權之保障有所不合³⁴⁵。

因此，本院建議應將法案第 66.1(a)條後半段修為，如果沒有足夠動產財產能夠滿足該判決或命令，或法院提出適當理由下，「法院必須考量所有相關情況後得強制命令(*a court, after consideration of all relevant circumstances, may order execution*)」以原判決或原命令拍賣債務人之不動產財產。如此法院有實質司法監督，得視情況決定

³⁴⁴ *Ibid*, paras. 31-34.

³⁴⁵ *Ibid*, paras. 50-51.

是否強制拍賣債務人之不動產財產，使得債務人亦得有補救機會³⁴⁶。

而關於上訴人認為法案第 67 條限制不得扣押、查封、拍賣部分生活必需品等動產，並未確實保障債務人之生存所需用品，因此屬於違憲。然而本案認為，法院第 67 條已提供許多不得被扣押、查封、拍賣之動產項目，讓債務人能夠維持最基本之生活，如果全面禁止 (blanket prohibition) 任何動產不得被扣押、查封、拍賣的話，將對於債權人在滿足債權有不利之影響，故法案第 67 條並未違憲³⁴⁷。

法院判決結論：

撤銷高等法院之命令，並且有以下決定：

因裁判法院第 32 法案 (Magistrates' Court Act 32 of 1944) 第 66.1(a) 條並未規定強制拍賣債務人之不動產財產之司法監督，故宣布違憲且該法無效³⁴⁸。

法案第 66.1(a) 條後段之對當事人之不動產財產 (against the immovable property of the party) 應改為法院必須考量所有相關情況後得強制命令 (a court, after consideration of all relevant circumstances, may order execution)³⁴⁹。

第三項 判決分析

在第一件 *Grootboom* 案中，南非政府雖然有提供 Mrs. Irene Grootboom 等人緊急安置地區，然而並未更進一步提供乾淨用水、衛生設備以及能夠暫時或永久安全居住之房屋。Mrs. Irene Grootboom 等人因此向法院尋求救濟，而南非政府則認為國家已盡相當義務故沒有必要提供更多援助。在本案中，憲法法院從南非憲法第 26 條之住房權規範來說明人民享有適當之住房權，而國家有義務來逐步實現此義務。由於南非憲法第 26 條並未有太多權利內涵之解釋，因此憲法法院除引用其他判決之外，亦大量參考經社文公約第 11.1 條以及經社文委員會之第 3、4 號一般性意見書，來解釋憲法第 26 條之內涵。在大量參考相關文獻後，本案之憲法法院雖然發現南非政府已有制定住房計畫之相關政策，然其內容並未真正符合憲法之住房權內涵，因此指示南非政府不只需要制定(修改)一個從中央政府至地方政府都

³⁴⁶ *Ibid*, paras. 61-64.

³⁴⁷ *Ibid*, paras. 50-51.

³⁴⁸ *Ibid*, para. 67

³⁴⁹ *Ibid*.

能遵守且符合住房權內涵之住房計畫，並且制定一個法律位階之整體住房法規讓各政府單位都有依據來制定個別住房政策等。對於國家義務程度部分，雖然憲法法院認為經社文公約之最低核心義務概念過於模糊故無法解釋憲法第 26 條之國家義務內涵，然而從該條規定了解，國家義務並非立即性的，而是漸進式的積極作為，國家必須以最大可獲取之資源讓人民得以滿足生活上最基本之需求，如果國家並未使用最大可獲取之資源來實現住房全義務，那國家即是不符合憲法第 26 條之義務。因此在最後判決結論上，憲法法院認定南非政府並未滿足 Mrs. Irene Grootboom 等人最基本之生活需求，因此南非政府並未盡憲法上之國家義務。

從本案可知，南非雖未批准經社文公約，不過法院在解釋憲法所保障之權利上，充分參考國際法之相關規範與解釋，尤其是經社文公約及其相關解釋文件，從中了解權利之本質與內涵，來補充憲法本身規範內涵模糊不清之問題，也因此將國際法規範之權利內涵與精神以內涵解釋方式適用於國內憲法乃至於法律之位階，使得人民得受到充分之權利保障。並且，本案法院更要求南非政府應制定(修改)符合住房權之住房計畫以及全國性之住房法律，讓人民能夠直接受惠與保障住房權內涵之實現。此種從司法行為要求政府必須要有一定之行政作為，並參與行政上資源分配之問題，不只能夠有效地檢視政策是否有違反權利之保障並且提供實質意見，更能確實從司法救濟方式，真正保障人民在住房權上之保障目的³⁵⁰。並且命令南非政府用適當之方式救濟 Mrs. Irene Grootboom 等人之住房問題，亦充分實現可司法性之精神。

而在 *Maggie Jaftha & Christina Van Rooyen v. Stephanus Schoeman & Jacobus Stoltz* 案部分，Maggie Jaftha 與 Christina Van Rooyen 女士因為無法立即償還小額債務而遭受債權人向法院申請強制執行並逕行拍賣唯一的住房，使得兩位債務人與其家庭被迫面臨無家可歸之困境。更糟的是，法院依裁判法院第 32 法案(Magistrates' Court Act 32 of 1944)第 66.1(a)條規定無法拒絕債權人之強制執行申請要求，甚至法院當發現所下之清償債務命令之償還期限超過而未完全清償時，必須依法行將債務人之不動產強制執行並拍賣，縱使債務人有分期繳納部分債務亦會遭受相同下場。在本案中，憲法法院依據憲法第 26 條以及參考經社文公約第 11.1 條以及其經社文委員會之第 4、7 號一般性意見書後認為，住房權之目的應是使每個人有權利在安全、和平、及有尊嚴地居住在某處，尤其是必須有尊嚴地在社會中

³⁵⁰ See also General Comment No. 9, para. 10.

繼續生存，而國家以及其他單位(個體)不得任意剝奪或強迫遷離任何人之住房。法院認為，兩位本案債務人都屬於在經濟上極弱勢之族群，國家應給予應有之保障，如果本案債務人之唯一住房遭受強制執行並拍賣，將使得債務人及其家庭面臨無家可歸甚至在社會上處於更為不利之處境，如此憲法第 26 條之規範目的將蕩然無存，人民之尊嚴遭受踐踏，與南非 1990 年代前之種族隔離政策造成許多人權迫害無異。因此法院認為，裁判法院第 32 法案(Magistrates' Court Act 32 of 1944)第 66.1(a)條與憲法第 26 條之精神格格不入而宣告違憲，並且國家應將該法案修成裁判法院應在充分考量當事人之情況後方得以強制執行拍賣之。

本案憲法法院並非認定裁判法院第 32 法案(Magistrates' Court Act 32 of 1944)第 66.1(a)條完全違憲，而是部分違憲，也非宣告凡是經濟弱勢之族群都不得強制執行拍賣其不動產，若是如此恐會造成人民之財產權無法受到保障。簡而言之，本案認為裁判法院在執行強制執行前應該充分考量債務人之環境後方得執行，並給予債務人有繼續清償債務之機會，而免因期限超過而失去唯一住房。然而，相較於我國強制執行法第四條規定，債權人只要有執行名義並備好充分理由即得向法院申請強制執行，而法院不問債務人狀況為何皆必須依法准許債權人之申請並逕行強制執行債務人之動產或不動產，直到清償為止。雖然債權人之財產權得以保障，然而卻極易侵犯債務人之住房權，使得國內那些較為弱勢之族群的住房權處於極為危險之狀態。

第四節 小結

從本章之整理方向可分為三類：即其他國際與區域組織之控訴案件中對於住房權之解釋以及對經社文公約住房權內涵之適用，經社文委員會對於締約國在實踐國內住房權之期盼方向，以及非經社文公約之締約國在司法判決上從經社文公約及其相關文件來補充解釋國內憲法之住房權內涵。

在本章所整理之案件中發現，當國際與區域組織遇到有關住房問題之控訴案件時，除以援用本身所規範之條約外，亦將經社文公約之住房權規範做為輔助性法源，更大量參考相關之一般性意見書來補充解釋、強化該案件之論證理由。

而在經社文委員會檢視各締約國之國家報告書時，委員會以第 4、7 號一般性意見書為主、其他會議文件為輔做為檢視該國是否實踐住

房權之依據。尤其在國內住房環境條件欠缺、住房不足、強迫遷離事件以及可司法性機制為最主要關注標的。並且國內實踐住房權之方式以立法措施和制訂全國住房計畫為基本必要手段，但並不限於這些，任何有效實現住房權之作為委員會皆樂見之。

而從南非憲法法院解釋住房權之方式與方向時發現，對於國內憲法解釋上，不應侷限於國內本身既有之憲法權利內涵，為保障國內人權，應參酌國際條約等國際法相關文件之解釋，縱使並非該國際條約之締約國亦不影響將其作為參考解釋依據。南非憲法法院即以經社文公約之住房權內涵來解釋國內憲法之住房權規範。何況為該國際條約之締約國時，以我國為例，我國已簽署批准經社文公約，更應在符合該國際條約之規範內涵與目的以及公約義務下，充分運用國內憲法與法律上之解釋，俾能真正達到簽署該國際條約之目的以及實現住房權之結果，而非被國內既有之法律思維所約束，使得經社文公約難以真正落實於國內人權體系。

第五章 經濟社會文化權利國際公約之住房權在我國

憲法與司法裁判之解釋與運作

國際間對於住房權之概念與內涵已有相當成熟之認識，其相關內涵解釋與實踐方式更有許多討論與體現。從相關探討之案例可以發現，經社文公約之住房權已為許多有關住房侵害案件之主要輔助參考依據，更從經社文公約之相關解釋來確立住房權之內涵範圍，甚至在非締約國之國內司法判決上，亦引用經社文公約之住房權解釋作為佐證。至於經社文委員會更是提供建議方針來讓締約國確實履行公約義務並實現住房權內涵。住房權在國際上已為重要之人權體系一環。

然相較於我國國內之住房權探討，無論是行政、立法、司法上皆無詳細之論述與適用。在我國而言住房權是鮮為人知且極為陌生之權利概念，我國憲法並未有住房權此一概念之存在，國內對於住房權之具體論述亦相當稀少，對「住房權」都有不同之中文英譯，除國內多數英譯或傳統用法上均以居住權³⁵¹表示外，亦有少數直譯為適當住宿權³⁵²，其英譯名稱之不同亦影響到對於「住房權」之權利內涵解釋。雖然我國早於經社文公約制定之初即以中華民國為合法政權代表中國之身分於1967年簽署公約，然而由於政治歷史等因素我國於1971年退出聯合國組織，造成已簽署之經社文公約並未進一步在國內作批准動作³⁵³，經社文公約自此後30多年並未在我國確實落實發展。直到2009年5月14日我國正式自行批准經社文公約，並於同年制定《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》(下稱《兩公約施行法》)使公約內國法化後，住房權此概念才在國內有更進一步之接觸與認識，又由於近年來政府與國人關心的居住正義以及日前臺北士林王家文苑苑強制拆遷等事件，住房權相關議題才逐漸受

³⁵¹ 如最高行政法院101年度判字525號判決、最高行政法院101年度判字473號判決、最高行政法院101年度判字336號判決、最高行政法院101年判字84號判決、最高行政法院101年判字7號判決、最高行政法院100年判字1549號判決等數百判決皆使用居住權一詞。

³⁵² Felix Morka 著，輔仁大學社會文化研究中心譯(2004)，《和平叢書》，〈人權鏈環13:適當住宿權〉，台北，輔仁大學社會文化研究中心，頁1。

³⁵³ 也可以說我國簽署經社文公約之行為已無任何效力，實際上等同於未簽署，宥於中華人民共和國在1971年經由聯合國大會第2758決議被承認為唯一合法代表中國之政權，中華人民共和國嗣後認為中華民國無權代表中國簽署經社文公約，故屬非法而無效(illegal and null and void)之行為，其後於1997年10月27日重新以中國身分簽署經社文公約，See UN Treaty Collection, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en#EndDec, last visited 2012/11/18.

到重視與討論。

如本文第壹章緒論所言，有關住房權之法律評析與論述極為稀少，在我國憲法條文或大法官解釋憲法上更是付之闕如，僅少數學者論及到「住居所之不可侵犯性擴大為居住權擁有」之類似於住房權之概念意涵³⁵⁴，但其內涵及保障範圍並未進一步深入分析探討。對於我國現行憲法體制下，本文認為經社文公約之住房權甚或國際法定義下之住房權內涵對我國憲法體制而言應屬於全新概念之人權。也就是憲法所未規定，屬新興型態之自由、利益或價值，且已達成人權保障條件之新興人權³⁵⁵。因此這種新興人權在我國國內人權實踐上處於初步階段，亦當然在憲法、法律乃至於實務運作上仍有諸多已知或未知尚待釐清之疑義。

因此，本章將探討兩個主要問題，第一為住房權在憲法上之地位關係，第二是住房權在我國司法判決之運作情況。

首先如前所述，住房權已成為國際法上所承認之個別人權體系，由於我國已完成批准經社文公約並公布兩公約施行法而將公約內國法化，住房權之規範與內涵因此首度完整帶入國內法體系。但由於經社文公約之整體規範內涵無論在我國在憲法、法律或是行政措施上不可避免地會有許多衝突與違犯之情況，也因此才有《兩公約施行法》第8條之要求檢討各級法令及行政措施之規定。同樣地，在國內憲法解釋或司法實踐上，住房權亦有可能出現與其他權利或法規範相衝突與違犯等問題，也就是國際法與國內法在適用上出現不一致之問題，其中又以和憲法基本權發生權利衝突最為嚴重。然而，國內普遍認為國際條約之位階僅處於低於憲法但高於法律或至少等同於法律之位階³⁵⁶，如果單從位階論解釋來認定住房權並非為憲法所保障之權利，而視為低於憲法基本權以下之權利，即出現權利高低位階、權利優先順序等對於人權保障相當不利之問題，也與人權強調之普世性、不可分割性、相互依存與連結性有所違背，我國與國際人權之接軌將出現

³⁵⁴ 陳慈陽(2005)，《憲法學》，台北：自版，頁322。

³⁵⁵ 蕭淑芬(2009)，〈新興人權之保障與發展初探-我國與日本之比較〉，《中研院法學期刊》，第4期，頁214。

³⁵⁶ 司法院大法官議決釋字(以下簡稱大法官釋字)第329號解釋理由書，1993年12月24日公布；徐良維(2010)，〈生存權作為社會保險制度為基礎的司法建構-以我國憲法解釋之探討為中心〉，《警大法學論集》，第19期，頁22；廖福特(2010)，〈國際人權條約內國法化與地方自治體〉，《台灣國際法季刊》，第7卷第2期，頁92；張文貞(2009)，〈憲法與國際人權法的匯流-兼論我國大法官解釋之實踐〉，廖福特主編《憲法解釋之理論與實務》第六輯，台北，中央研究院法律學研究所籌備處，頁249-250。不過張教授認為兩公約部分權利已具有強行國際法或絕對法之位階，其地位應等同於憲法位階，見張文貞(2010)，〈國際人權法與內國憲法的匯流-台灣實施兩大人權公約之後〉，《台灣人權促進會季刊》，第10期，頁22。

落差與失衡結果，國內行政與法制實踐上亦可預見將會面臨重重阻礙。依據《住宅法》第 45 條規定：「居住為基本人權，任何人皆應享有公平之居住權利，不得有歧視待遇。」從此條可知立法者已承認居住為基本人權，也是首度以立法方式肯認居住屬人權之地位，然而《住宅法》僅屬法律位階，第 45 條之規定是否可以因此代表憲法上業已承認將居住作為憲法上基本權之位階地位？不可否認地，從位階論來看法律當然無法直接認定已為憲法基本權所保障或已創設獨立權利之力量。

不過，從《住宅法》第 45 條之規範本文可以探求該法所謂「基本人權」是否代表國內立法者有意將住房權作為憲法之權利一種，而何種憲法權利可以涵括住房權之權利內涵並受憲法之保障，例如是否屬於憲法第 15 條之生存權的權利內涵，或是有意將住房權作為如隱私權一樣解釋為憲法第 22 條之概括性權利規範等。並且，亦可藉由《住宅法》第 45 條規範來探討經社文公約之住房權權利內涵在我國憲法上之權利地位為何，以尋求國際法與國內憲法、法律之一致性解釋，來避免在往後權利適用上之困境與疑義。

其次，法院所作出之裁判影響到人民之間或人民與國家間之權利義務關係，也關係到人民得請求司法救濟來保障權利本質或給付請求之程度範圍。而住房權所強調之可司法性，即人民之權利遭受侵害或保障不足時得尋求救濟之途徑，其中之一的運作模式即為司法救濟，也就是經由法院進行訴訟以維護其權益之救濟。因此，在本章第二節中將整理我國於批准經社文公約前後涉及到與經社文公約之住房權具有直接關聯性的司法裁判，來瞭解當人民住房遭受侵害時尋求救濟之情況與類型，並分析原被告主張以及判決理由來了解我國司法對於經社文公約之住房權相關解釋與作為，而在分析司法裁判之前，先行探討經社文公約在我國國內法上之效力與地位為何。而從批准經社文公約之前後司法裁判可以分析我國實務上對於經社文公約之住房權的解釋方向以及對經社文公約之接受採納程度，並瞭解近年來法院對於經社文公約住房權規範之適用狀況與問題和國內在實踐經社文公約住房權之程度發展，並進一步評析我國法院在未來適用經社文公約之可能方式。

第一節 住房權在憲法基本權之權利定位與性質

國內雖然並無住房權在我國憲法基本權之類型與性質等詳細論述，也未明確解釋住房權在基本權之位階類別，不過憲法基本權是以

人性尊嚴應被充分尊重作為基本概念³⁵⁷，國家除非有限制行使基本權之正當性外，國家不得隨意侵犯人民之基本權，並且有保護人民行使基本權之義務³⁵⁸。與經社文公約之住房權內涵同樣以人性尊嚴作為出發點，為保障國內人權以及國際公約和國內憲法、法律之一致性解釋上，住房權不應與基本權之其他權利有任何位階落差之問題。不過要強調的是，即使住房權並未解釋為憲法位階層級，仍不影響經社文公約在國內之實踐效力與國家義務之程度，畢竟經社文公約並未要求締約國非得將公約權利皆受國內憲法所保障，而是著重於公約在國內實踐效果為何，是否為憲法權利所保障非公約所關注之問題。本文要探討住房權在憲法基本權之定位的目的，只是有助於國內在實現權利上之一致性，以利國內人權上之發展與各級機關有一致之遵循方向。

本節將探討基本權與經社文公約之住房權的相互連結關係為何，哪些基本權之權利內涵範圍與住房權具有直接或間接關係，並且該基本權利是否可能涵括住房權之整體內涵，或者是否有必要從憲法第 22 條之概括性權利將住房權獨立成國內個別權利，以及當住房權與憲法基本權發生衝突時要如何解決，皆是本節所要討論之範圍。

第一項 相關基本權利與住房權之連結關係

此部分主要探討我國憲法基本權之部分權利內涵是否與經社文公約住房權之內涵有關連性，甚至其基本權利是否已涵括住房權之全部內涵。在討論基本權利與住房權之連結關係前，必須先注意經社文公約住房權之內涵範圍為何，從本文第三章之整理與探討經社文公約、經社文委員會第 4、7 號一般性意見書以及相關文獻可知，住房權的概念為使所有人能夠安全、和平和尊嚴地居住某處，而其整體內涵蓋可分為五項即禁止歧視性原則、占有之法律保障、可負擔性與獲取性、居住品質及環境之妥適性(包括居住區域之服務、材料、設備以及基礎設施之可提供性、適合居住性、居住之地點、文化適當性)以及強迫遷離之禁止。

而與住房權內涵有所相關之基本權利，本文發現有憲法第 10 條之居住及遷徙自由、第 15 條之生存權和財產權等三種基本權利，以下分別探討之。

³⁵⁷ 李惠宗(2006)，《憲法要義》，台北，元照出版，頁 82。

³⁵⁸ 陳慈陽，同前揭註 354，頁 315-316。

第一款 居住及遷徙自由

所謂居住及遷徙自由係指人民有選擇其居住處所，營私人生活不受干預之自由，且有得依個人意願自由遷徙或旅居各地之權利³⁵⁹。憲法第 10 條雖然將居住及遷徙自由綜合規定，不過居住自由與遷徙自由乃不同之概念與意涵，首先對於居住自由部分，指的是人民之住居不受非法入侵之自由，無法律依據不得搜索人身或住處，更不得無故封錮居所之自由³⁶⁰，也就是國家不得任意侵犯人民居住空間之消極義務。例如有關警方對於執行場所之臨檢行為時應限於已發生危害或依客觀、合理判斷易生危害之處所、交通工具或公共場所為之，其中處所為私人居住之空間者，並應受住宅相同之保障³⁶¹。然而須注意的是，從居住自由之權利解釋是得不出人民有向國家請求居住空間之權利³⁶²。

而所謂遷徙自由乃指只要具有國民之身分，國家不得拒絕其留在國境內或自國外返國之權利³⁶³，也就是遷居、旅遊、出入國境之自由權利。遷徙自由的權利內涵不只有積極地任意遷徙之權利，尚包括免於受強迫遷移之自由³⁶⁴。例如兵役法及兵役施行法並未明確授權役男出境處理辦法第 8 條限制役男出境之規定，因此該條已重大侵害人民自由權利而宣告違憲³⁶⁵。或例如行政院所訂定的國人入境短期停留長期居留及戶籍登記作業要點第 7 點規定，關於在臺灣地區無戶籍人民申請在臺灣地區長期居留得不予許可、撤銷其許可、撤銷或註銷其戶籍，並限期離境之規定，係對人民居住及遷徙自由之重大限制，但未有法律或法律明確授權之依據，而宣告違憲³⁶⁶。又如在法官釋字第 542 號中，人民因居住區域位於國家執行翡翠水庫集水區遷村作業之地，而遭受強迫遷離且未獲得補償金而提出釋憲，不過法官認為計畫遷村之手段與水資源之保護目的間尚符合比例原則，因此在強迫遷村部分未違憲，但補償金發放標準機制應被檢討³⁶⁷。另外尚有大法

³⁵⁹ 大法官釋字第 443 號解釋理由書，1997 年 12 月 26 日公布。

³⁶⁰ 李惠宗，同前揭註 357，頁 160。

³⁶¹ 大法官釋字第 535 號解釋理由書，1997 年 12 月 14 日公布。

³⁶² 陳慈陽(2005)，同前揭註 354，頁 504。另外在臺灣最高法院 101 年度上字第 475 號民事判決中，上訴人亦主張憲法第 10 條為保障住房權之主要依據，不過法院並未針對住房權做任何論述。

³⁶³ 李惠宗，同前揭註 357，頁 160。

³⁶⁴ 吳庚(2004)，《憲法的解釋與適用》，台北，自版，頁 204。

³⁶⁵ 大法官釋字第 443 號解釋理由書，1997 年 12 月 26 日公布。

³⁶⁶ 大法官釋字第 454 號解釋文，1998 年 5 月 22 日公布。

³⁶⁷ 大法官釋字第 542 號解釋文，2002 年 4 月 4 日公布。本號解釋係因政府有發放安遷救濟金之行為屬於人民利益之給付行政，以及遷村目的係保護水資源等因素，因此並未違法憲法第 10 條之居住遷徙自由，不過關於居住事實之證明方法相關單位應該檢討改進之。翡翠水庫強迫

官釋字第 497 號解釋之大陸人民入境問題、大法官釋字第 517 號解釋關於兵役條例就遷居致召集令無法送達者處刑罰規定問題、以及大法官釋字第 558 號解釋認定國安法就人民入出境須經許可之規定違憲部分等等³⁶⁸，都屬於憲法第 10 條之居住及遷徙自由之範疇。

從前述可知，國家對於人民之居住遷徙自由屬消極義務，除非因憲法第 23 條為防礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要時，否則不得以法律限制之。居住及遷徙自由強調的是人民之住居不受非法入侵以及有任意遷離住家之自由，另外尚有不被強迫遷離之意涵存在。而住房權之權利內涵即已涵攝居住及遷移自由之部分內涵，不過顯而易見，憲法第 10 條居住及遷徙自由之內涵是沒有所謂禁止歧視性原則、占有之法律保障、可負擔性與獲取性、居住品質及環境之妥適性等權利架構。並且，從公政公約第 12 條有關人民有遷徙自由以及自己選擇居住自由之權利(have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence)規定可知³⁶⁹，國際人權法上係將居住及遷徙自由與住房權兩種權利作為不同認定與內涵之個別獨立人權。因此總結而言，本文認為在權利內涵以及權利保障目的有許多差異上，憲法第 10 條之居住及遷徙自由並無法涵括住房權之權利概念與內涵。

第二款 生存權

生存權屬於於社會基本權之範圍，也是少數屬於社會基本權之基本權利一種³⁷⁰，在國家義務上積極給付義務更大於消極不干涉義務

拆遷案之聲請人係因未設籍而僅居該地而未發放安遷救濟金為理由向司法院聲請解釋，故並未主張個人住房權受到侵害，並且該案發生在 2002 年前，我國亦尚未批准經社文公約，時至今日，如同類似案件發生，聲請人或大法官似應從住房權之保障內涵來考量而做不同之認定。

³⁶⁸ 大法官釋字第 497 號解釋文，1999 年 12 月 3 日公布；大法官釋字第 517 號解釋文，2000 年 11 月 10 日公布；大法官釋字第 558 號解釋文，2003 年 4 月 18 日公布。

³⁶⁹ Article 12 of International Covenant on Civil and Political Rights, “1. Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence. 2. Everyone shall be free to leave any country, including his own. 3. The above-mentioned rights shall not be subject to any restrictions except those which are provided by law, are necessary to protect national security, public order (ordre public), public health or morals or the rights and freedoms of others, and are consistent with the other rights recognized in the present Covenant. 4. No one shall be arbitrarily deprived of the right to enter his own country.”

³⁷⁰ 由於憲法並未有社會基本權此一規定，因此在字義上亦有學者稱社會權或社會經濟基本權等，稱社會基本權者，主要是為突顯「權利」在憲法基本權利之意義，見陳新民(2002)，〈論社會基本權利〉，收於氏著，《憲法基本權利之基本理論(上)》，台北，元照出版，頁 96-97。亦有學者認為從原德文 Soziale Grundrechte 之翻譯即為社會基本權，以及從德國法和權利位階等角度來看採用社會基本權較為準確，而指稱社會權並非憲法位階之相關權利，詳請見張桐銳(2011)，〈論憲法上之最低生存保障請求權〉，《政大法學評論》，第 123 期，頁 125-127。不過另有學者稱社會經濟基本權，並將財產權歸於社會經濟基本權之範圍內，見陳慈陽，同前揭

(國家給付功能更多於防禦權功能)，不過國內有關生存權之學術論述以及大法官解釋文相對於自由權之探究較為缺乏，因此有關憲法 15 條生存權之概念定義尚無統一定論，且亦無明確之權利內涵與範圍。

有關生存權之定義，我國學者有認為生存權分為生命之尊重以及生活之延續，即生命權與生活權兩大類，所謂生命權的尊重涉及到國家制度對人民所保持的態度，包括國家制度本身對人民生命之態度以及對人民有關生命權觀點的容許程度，如死刑存廢、安樂死合法化與墮胎合法化等問題；而生活權為國家要如何使人民維持其最低度合於人性尊嚴之生活³⁷¹。然而所謂合乎人性尊嚴之生活為何，並未有明確定義，但可從最低水準之經濟生活以及維持人民最基本生活之制度建制兩方面來觀察，也就是人民之生活是否符合最低之經濟生活水準(經濟量化後之平均值)，以及國家是否有制度來保障維持人民最基本生活³⁷²。不過亦有學者認為生活水準雖可以從經濟上量化，但生活水準高低不等於幸福之程度，也就是固定的最低生存水準標準並不代表人在生活上已有尊嚴，因此生存權之內涵除了維護人民最低生存水準外，還必須符合人的尊嚴之生活為要件³⁷³。另外有學者認為，生存權存在之前提為生命權，在擁有生命後，除生理及心理個體健康存在之保障外，而並須更進一步保障人民基本生活需求之滿足，而確保最低生存限度，因此生存權之保障關係到工作權、財產權以及國家最低限度之給付作用的確保³⁷⁴。此外，有學者認為生存權之最低生存需求(亦即本文上述整理的最低水準之經濟生活或最低生存限度等用語)的認定不清，但由於現行最低生存保障請求權係透過社會救助法予以實現，因此似可從社會救助法第 4 條第 1、2、3 項³⁷⁵要求政府機關定期調整

註 354，頁 585。

³⁷¹ 李惠宗，同前揭註 357，頁 217。

³⁷² 同前註，頁 225。

³⁷³ 吳庚，同前揭註 364，頁 271-272。吳大法官以大法官釋字第 372 號解釋文中論述：「維護人格尊嚴與確保人身安全，為我國憲法保障人民自由權利之基本理念。」為觀念，認為我國憲法上已承認人的尊嚴或人格尊嚴之概念，並且以大法官釋字第 422 號解釋來論證保障生存權不以固定的最低生存水準為限。

³⁷⁴ 陳慈陽，同前揭註 354，頁 586。

³⁷⁵ 社會救助法第 4 條第 1、2、3 項：「本法所稱低收入戶，指經申請戶籍所在地直轄市、縣(市)主管機關審核認定，符合家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費以下，且家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額者。

前項所稱最低生活費，由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地最近一年每人可支配所得中位數百分之六十定之，並於新年度計算出之數額較現行最低生活費變動達百分之五以上時調整之。直轄市主管機關並應報中央主管機關備查。

前項最低生活費之數額，不得超過同一最近年度中央主計機關所公布全國每人可支配所得中位數(以下稱所得基準)百分之七十，同時不得低於台灣省其餘縣(市)可支配所得中位數百分之六十。但本法中華民國九十九年十二月十日修正之條文施行後第一年，依前項規定所定之最低生活費數額超過所得基準百分之七十者，得予維持，並於低於所得基準之百分之七十前，免依前項規定調整；其低於施行前一年最低生活費者，以施行前一年最低生活費

之「最低生活費」角度來認定所謂最低生存需求，不過由於最低生活費之認定標準是整體總額，而非個別項目之支出，因此在個別需求項目之滿足無法確保時，可能造成個人具體最低生存需求滿足上之落差³⁷⁶。故除從最低生活費之基準認定外，尚須滿足個別之基本需求，也就是衣食住行以及其他特別必要需求如產婦及嬰兒營養補助等，方得符合生存權之最低生存需求³⁷⁷。亦有學者將生存權之保障範圍從滿足最低生存需求擴展至對抗社會風險提供所得替代或所得維持，滿足適當生存之需求，即經由社會保險來具體實現³⁷⁸。

而在司法院大法官解釋上，並未對生存權之概念與內涵範圍作詳細論述與確切範圍，而僅就個別案件做獨立解釋。在釋字第 476 號有關毒品條例之死刑、無期徒刑規定違憲問題，大法官將人民的生命權納入憲法第 8 條人身自由以及憲法第 15 條生存權之內涵³⁷⁹；而在釋字第 203 號則是將工作權納為生存權之保障意涵³⁸⁰；在釋字第 422 號中，大法官認為行政院以固定不變之金額標準來推算整體農民之最低生活費支出標準金額，而未斟酌承租人家家庭(即承租耕地之農民)生活之具體情形及實際所生之困窘狀況，違反農民之生存權以及憲法第 153 條(國家為改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策)³⁸¹。該號解釋則是認為生存權之保障不應「平等地」一體適用，而需視各族群乃至各家庭之實際狀況來個別認定其保障範圍；另外對於老弱殘廢、無力生活之人民，政府在課稅或執行措施應給予特別差別待遇來保障人民之生存權，並符合憲法第 7 條之平等原則³⁸²。

綜合以上國內學者與大法官解釋之相關論述後可知，國內將憲法第 15 條生存權之概念界定為生命權與生命存續期間之生活權利兩類別，而在內涵範圍上以生命必須延續和最低生存需求為必要要件，其中最低生存需求還必須符合人性尊嚴，也就是國家須依不同經濟、社會水準而做合理差別對待之給付提供與認定。不過整體而言，生存權之權利內涵仍較不明確，並且極可能依個案事實而做不同程度之擴

定之。」

³⁷⁶ 張桐銳，同前揭註 370，頁 168-172。

³⁷⁷ 同前註，頁 173。

³⁷⁸ 林炫秋(2008)，〈社會保險權利之憲法保障-以司法院大法官解釋為中心〉，《國立中正大學法學集刊》，第 24 期，頁 324。

³⁷⁹ 大法官釋字第 476 號解釋文，1999 年 1 月 29 日公布。類似解釋亦可參看大法官釋字第 551 號解釋理由書，2002 年 11 月 22 日公布。

³⁸⁰ 大法官釋字第 203 號解釋理由書，1986 年 2 月 28 日公布。

³⁸¹ 大法官釋字第 422 號解釋文，1997 年 3 月 7 日公布。

³⁸² 大法官釋字第 694 號解釋理由書，2011 年 12 月 30 日公布；大法官釋字第 701 號解釋理由書，2012 年 7 月 6 日公布。

充解釋。

在國際法規範中生存權與生命權為不同概念，生命權(right to life)乃是生命存在與否之問題，如公政公約第 6.1 條規定：「任何人都有固有的生命權。其權利應受法律保護。沒有人應該被無理剝奪他的生命。³⁸³」而生存權乃是人在生命存在期間能否持續有尊嚴地生活之問題。而與國內生存權之內涵意涵相類似之國際人權為世界人權宣言第 25.1 條規定、經社文公約第 11.1 條以及兒童權利國際公約第 27.1 條所規定之適當生活水準權利(right to an adequate standard of living)。不過與生存權一樣，適當生活水準權利並未有明確之定義，而是必須從各國國際法規範來綜合解釋。依世界人權宣言第 25.1 條規定適當生活水準包括適當之糧食、衣著、住房和醫療照顧以及必須的社會服務；而經社文公約第 11.1 條同樣包含了適當之糧食、衣著以及住房；兒童權利國際公約第 27.1 條則包括兒童適當的身體、心理、精神、道德以及社會發展。因此所謂適當生活水準必須在最低限度下讓每個人能夠享有必要的生存權利(subsistence rights)³⁸⁴，包括最基本需求為糧食、衣著以及住房之享有，但是不限於這些且可能更多，並且在享受這些基本需求時必須具有人性尊嚴(human dignity)之生活，而不是過著羞恥和無道理的阻礙生活，另外其經濟生活水準至少高於貧窮線(poverty line)以上³⁸⁵。因此國際法規範之適當生活水準權利與我國生存權之概念與內涵相近，其保障範圍可作為參考。

我國憲法之生存權規範雖未明確指出權利內涵包含住房權之保障範圍內，但從國際法規範了解，住房權本身係從適當生活水準權利而衍生出來之人權，其權利概念則是讓讓人們能夠安全、和平和尊嚴地居住某處，並且住房權之權利性質亦屬於社會基本權(社會權)一種，主要必須依靠國家來積極提供給付與服務之作為方有可能完全實現權利。而生存權同於適當生活水準權利，權利目的讓人們可以有最低生活保障並有尊嚴地繼續生存，亦須靠國家來積極作為實現。因此在國際法解釋以及憲法解釋上，本文認為似應可將住房權之整體內涵解釋至生存權之內涵保障範圍內，藉此達到住房權提升至基本權位階之效果，除與國際人權接軌外，進而更能保障我國人民之權利而不會造

³⁸³ Article 6.1 of International Covenant on Civil and Political Rights, “Every human being has the inherent right to life. This right shall be protected by law. No one shall be arbitrarily deprived of his life.”

³⁸⁴ Asbjørn Eide. “Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights,” in Asbjørn Eide, Catarina Rrause and Allan Rosas (Eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*, 2nd ed. (Hague: Kluwer Law International, 2001), p. 18.

³⁸⁵ Asbjørn Eide. “The Right to an Adequate Standard of Living Including The Right to Food,” in Asbjørn Eide, Catarina Rrause and Allan Rosas (Eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*, 2nd ed. (Netherlands: Kluwer Law International, 2001), p. 133.

成權利位階之差異性與不對等之結果。

第三款 財產權

財產權同於工作權與生存權規範於憲法第 15 條，其性質屬於社會基本權一種³⁸⁶，故有學者將生存權之保障範圍包括工作權與財產權³⁸⁷。關於財產權之權利內涵，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害³⁸⁸。因此財產權所保障的是私人財產³⁸⁹、物的所有權之存續期間³⁹⁰。對照於住房權之權利內涵，同樣也有不動產(住房)不受他人非法或任意侵犯之類似財產權之概念，不過住房權更偏重於國家之積極給付作為，以及禁止歧視性原則、占有之法律保障、可負擔性與獲取性、居住品質及環境之妥適性等權利意涵存在，因此與財產權之權利目的在於保障私人財產之存續期間有所不同。

第二項 住房權在憲法權利解釋之方向

綜合以上對於我國憲法基本權之相關權利探討，本文發現憲法第 10 條之居住及遷徙自由並無法完全涵括至住房權之整體權利內涵，而憲法第 15 條財產權之權利目的與保障範圍和住房權不同，更不能作為住房權在基本權之權利定位。唯獨在權利解釋上可將住房權之內涵所涵括的基本權即為憲法第 15 條之生存權，理由在於生存權與經社文公約第 11.1 條之適當生活水準權利一樣旨在保障人民最低生存需求以及人性尊嚴之維護，而住房權亦本為適當生活水準之衍生權利。另外權利性質上住房權屬於社會基本權之性質，除消極之不干涉義務外(而當被侵害時則得行使防禦權)，生存權同住房權一樣須靠國家來積極提供給付或服務之作為義務。

至於是否有必要將住房權作為憲法第 22 條之概括性權利而成為獨立生存權外之權利，如隱私權、姓名權³⁹¹等權利經過大法官釋憲而得確立之問題。本文認為如從權利解釋之明確性與特殊性之角度來看，也就是在明確性上不必經由生存權之內涵來間接解釋住房權，並可能

³⁸⁶ 不過有學者認為應歸類於經濟上之受益權，見黃炎東(2010)，《憲法、人權與國家發展》，台北，五南圖書出版，頁 102-103。

³⁸⁷ 陳慈陽，同前揭註 354，頁 585、601。

³⁸⁸ 大法官釋字第 400 號解釋文，1996 年 4 月 12 日公布。

³⁸⁹ 陳慈陽，同前揭註 354，頁 601。

³⁹⁰ 許育典(2009)，《憲法》，台北，元照出版，頁 283。

³⁹¹ 依序為大法官釋字第 585 號解釋理由書，2004 年 12 月 15 日公布；大法官釋字第 399 號解釋文，1996 年 3 月 22 日公布。

因生存權之權利範圍廣泛且模糊不清，隨時可能因個案而改變其生存權之權利範圍，進而造成住房權之內涵範圍界線跟著改變之虞；並且國際法已將住房權作為獨立之人權，來強調住房權對個人及其家庭之人權保障的重要特殊性，有別於其他權利，故在憲法解釋上亦可以依據憲法第 22 條將住房權作為概括性權利之解釋。不過由於生存權在權利範圍解釋上可以涵括住房權之整體內涵，因此似乎不必如公政公約第 7 條有關不受酷刑(torture)對待之權利規範因在我國憲法並未有類似規定或可涵括之權利，而必須從憲法第 22 條之概括性權利解釋，將不受酷刑對待提升至憲法位階³⁹²之絕對必要性。

雖然，我國無論在學界與實務界上並未明確將住房權之概念涵括於生存權之保障範圍，不過從保障國內人權角度，以及為了不使國際人權與國內憲法基本權利產生權利位階落差之矛盾現象，在憲法解釋上應當將住房權之內涵為憲法基本權所保障，將住房權提升為憲法位階上。並且，由於國內已批准經社文公約並將公約予以內國化，從《兩公約施行法》第 4 條規定：「各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。」可知，所謂「各級政府機關行使其職權」亦當然包含司法院大法官依職權解釋憲法之行為。又不應單純認為經社文公約僅具有法律位階效力而處於憲法位階之解釋不應受其拘束，當我國批准經社文公約之後，即必須遵守公約義務，且須從尊重、保護和實現義務之角度下積極實現公約之權利。況且，《住宅法》第 45 條已明白規定居住為基本人權之一種，故可從憲法解釋上將法律層級作為加強提升至同於基本權利之論據³⁹³。另外，維也納條約法第 27 條又規定當事國不得援引其國內法規定為理由而不履行條約³⁹⁴，因此若釋憲者之解釋與公約有所不符而國內政府又以解釋效力為憲法位階而必須遵守時，即有違國際法原則以及違反公約義務，對於國內實踐公約義務與人權之實現皆有所不利。故在憲法權利解釋上，應與經社文公約之權利內涵有一致性解釋，釋憲者應積極將公約規範作為釋憲之解釋標準。縱使其他對我國未具有法律拘束力之國際條約，亦應依循維也納條約法第 31.3(c)條規定以及本文第肆章南非 *Grootboom* 案與 *Christina* 案中，南非憲法法院積極參考非該條約締約國之規範內涵來解釋國內憲法之方式，將國際條約作為解釋國內憲法之主要來源依據。

³⁹² 廖福特(2010)，〈不受酷刑作為權利-以國際標準建構我國憲法規範〉，收於黃舒芃主編，《憲法解釋之理論與實務》第七輯下冊，台北，中央研究院法律學研究所籌備處，頁 470-471。

³⁹³ 許育典，同前揭註 390，頁 334。

³⁹⁴ Article 27 of Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, "A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty."

往後在憲法解釋上應基於人權之普世性、不可分割性、相互依存與連結性之角度下，將經社文公約住房權之整體內涵亦受憲法第15條之生存權的權利範圍所保障，除與國際人權體系正常接軌外，亦可經由經社文公約與憲法解釋之雙重保護下，保障我國人民之人權行使。

第三項 住房權與憲法基本權之衝突發生與可能解決方式

所謂基本權利衝突指得是基本權毫無限度行使，以致基本權主體與其他基本權主體行使基本權時，產生衝突狀態，也就說在行使基本權時即有可能犧牲另一個基本權利之行使發生³⁹⁵。所有不同權利間甚至同種權利彼此都有可能產生權利衝突的問題，在實務上亦時常發生，例如個人皆有言論自由，不過當言論出現不當侮辱行為時即侵犯了對方之名譽權，或人民皆具有集會自由，不過如集會地點在私人住家內則侵犯他人之居住自由等。因此如住房權已提升為基本權時，即有可能與其他基本權利發生衝突問題，但如果住房權僅為法律所承認之權利一種，當發生與基本權位階之權利衝突時，即會因憲法位階優位性原則而造成住房權利遭受排擠之後果，因此正如本文在本章前言所述，將住房權提升至憲法基本權位階實有必要。

住房權與許多權利都有可能發生權利衝突之現象，而以財產權之衝突最為嚴重。在我國批准經社文公約以前，由於住房權普遍未受重視，甚至時至今日住房權之權利內涵仍未在國內發展成熟，因此如發生有住房權利遭受侵害時，例如國家或第三人(一般為建造商)以優先考量公共利益之名，在未充分協商之下依都市計畫法等相關法律強行拆遷人民住宅，迫使人民被迫流離失所或居住水準較以往更低之住房，此種結果造成權利比重完全失衡而偏重於財產權之保障(建造商依都市計畫法相關規定購買不動產)；或人民占有非所有之房屋或在私人土地自行搭建房屋，因屋主或地主以保障財產權為由在未考量占有人之住房權之下依法強制迫遷行為等等，都是住房權與財產權之間權利衝突之情況。

至於要如何解決權利之衝突，在國內並無一定遵循模式，必須由司法權在個案中作最後決定³⁹⁶。不過基本考量上，必須試圖取出權

³⁹⁵ 陳慈陽，同前揭註 354，頁 481。

³⁹⁶ 李惠宗，同前揭註 357，頁 121。

利彼此間之平衡點，而非完全擠壓另一權利之行使³⁹⁷。例如從價值優位性考量，也就是何種權利之價值更值得受到保護等，來給予衝突解決之評斷³⁹⁸，或者依憲法第 23 條之權利限制來審慎衡量評估。例如在上述所舉例之都更案，承審法院應考量強迫遷離是否真正符合公共利益，並且受強迫遷離之人是否有機會充分參與協商，並是否受到妥適之安置與補償等來取得權利衝突之平衡點，而非完全偏重一方之權利。或如占有人未合法占有房屋或在土地搭建房屋時，應先考量這些占有人是否在失去占有後會造成流離失所、無家可歸等社會問題後再行強制執行遷離動作，而非一味保障住房權而擠壓所有人之財產權，或相反之。

因此在權利運作上，並非完全保障個人及其家庭之住房權而排擠其他權利行使，而必須考量各種權利間之平衡性而不致完全失衡。在必須強迫遷離而造成可能危害住房權之時，國家(或司法單位)也需考量強迫遷離確實按造不牴觸經社文公約之法律規定，以及被強迫遷離之人也有可能使用法律來救濟，且遷離行為不得使人無家可歸之結果³⁹⁹。

第二節 經社文公約住房權在我國司法裁判之解釋與運作

評析

對於經社文公約之住房權規範與權利內涵有真正機會完整認識主要是在我國於 2009 年批准兩公約後開始，不過在 2009 年以前，已有當事人在訴訟上提出經社文公約之住房權⁴⁰⁰做為論證理由之一，然宥於我國僅簽署但未批准經社文公約，對我國並無任何效力，加上住房權本身並非習慣國際法(Customary International Law)更非強行法(Jus Cogens)之地位，以及我國法院長期倚賴國內法等因素，法院多不承認經社文公約之住房權規範效力，故均以輕描淡寫方式反駁甚至不予理會當事人之主張；而 2009 年以後由於兩公約已被批准並公布兩公約施行法將公約予以內國化，因此兩公約在國內法制上已具有國內法上之規範效力，法院也應不得輕率應對當事人之主張，甚至需積極適用兩公約。

³⁹⁷ 陳慈陽，同前揭註 354，頁 481。

³⁹⁸ 李惠宗，同前揭註 357，頁 121。

³⁹⁹ General Comment No.7, paras 12, 17.

⁴⁰⁰ 在裁判內容中當事人皆完全使用「居住權」一詞，而非本文所慣用的「住房權」一詞，為使本文內容之名詞統一，以下相關裁判若提到居住權時則統一以「住房權」表示於本文之論述上。

法院在做裁判之主要依據為法律規範，既然經社文公約已為我國法律體系之中，因此法院避免不了接觸經社文公約相關規範，並且極有可能會遇到經社文公約與國內其他法律相衝突與矛盾之處。因此本文首先探討經社文公約在我國國內法上之效力與位階問題，以解決、釐清當經社文公約與國內法衝突時之可能方式。其次主要整理我國最高法院、高等法院、最高行政法院與高等行政法院相關裁判來分析我國法院如何適用、處理經社文公約之住房權規範，以瞭解經社文公約之住房權在國內司法救濟上之運作情形與問題並提出裁判評析。

第一項 經社文公約在我國國內法上之效力與位階

當國際法適用於國內法時皆會出現三種層次問題，首先第一種層次就是國際法與國內法間之關係問題，也就國際法在國內法上之效力而言，第二種層次則是國際法在國內法之位階地位為何，第三種層次則是國內法院如何適用國際法之問題⁴⁰¹。

第一款 經社文公約與國內法之關係

傳統學說與實務上有區分一元論(dualism)與二元論(monism)之主張，簡而言之，一元論係指國際法與國內法皆為一個法律結構，國際法可以直接適用於國內法律體系，而國際法為上位概念；而二元論指的是國際法與國內法為不同之法律結構，國際法必須在經由國內立法化後方得以適用，國際法與國內法為平等地位⁴⁰²。兩種區別意義在於國內法院是否應該直接適用國際法之規範⁴⁰³，採取一元論之國家，國際法只要經由立法機關決議通過後即有國內法之效力，也可視為形式規範之併入；而採取二元論之國家，除立法機關決議外，尚必須實質上另制定新法將國際法轉換為國內法，則可視為實質規範之併入⁴⁰⁴。在我國內學說與實務上亦有此種傳統爭論，在國內實務上，認為依據憲法第 63、141 條、大法官釋字第 329 號解釋理由書以及最高法院 72 年台上字第 1412 號民事判決以及法務部(72)律字第 1813 號致外交部函釋等規範與內容可知，國際條約一經立法議決總統批准，其位階同於法律，不待立法轉換，故我國是採取一元論體制之國家⁴⁰⁵。

⁴⁰¹ 有關國內法院如何適用國際法之部分，將在本章第二項之國內判決評析時論述。

⁴⁰² 丘宏達(2010)，〈現代國際法〉，台北，三民書局，頁 110-111。

⁴⁰³ Harris, D. J., *Cases and Materials on International Law*, 7th rev. ed. (London: Sweet& Maxwell/Thomson Reuters, 2010), p. 62.

⁴⁰⁴ 鄧衍森(2010)，〈從國際法論人權的保障與實踐〉，《全國律師》，第 14 卷第 3 期，頁 21。

⁴⁰⁵ 法務部(2009)，法務部對《「國際公約內國法化的實踐」委託研究報告》之對案建議，台北：法務部，頁 2。

不過另有學者認為，理論上我國在法制上係採取一元論，不過礙於我國國際情勢關係而造成簽署與批准等程序有許多阻礙，並無法順利正式簽署與批准相關國際條約，為避免國內不必要之爭議，必須以二元論之手段將國際條約轉換為國內法，如我國於 2009 年 4 月 22 日公布之《兩公約施行法》即是一例，但公布施行法之行為目的僅是確立國際法在國內法上之地位而已⁴⁰⁶。

然而不論國家是採一元論或二元論體制，皆未能解決國內法制或法院如何適用國際法，以及當國際法與國內法衝突時如何處理等問題⁴⁰⁷，因此一、二元論之爭論在國內實踐國際法內涵之意義性相對低。

第二款 經社文公約在國內法之位階

針對國際法對國內法之效力問題仍有許多不同爭議與論述，不過關於經社文公約與公政公約(下稱兩公約)在國內法之效力則較無太多爭議，其理由在於《兩公約施行法》第 2 條已明確規定兩公約已具有國內法律之效力，故不會有否認經社文公約在我國無任何效力等問題。因此目前有疑問也是本文欲探討之問題為國際法適用於國內法之第二種層次，即國際法在國內法之法位階為何，本文僅針對兩公約之法位階效力為主。

首先，《兩公約施行法》第 8 條規定：「各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制(訂)定、修正或廢止及行政措施之改進。」該條規定各級政府機關之法令及行政措施都應依照兩公約之規範內容來檢討，也就是不論五院機關及其下級各部會、各縣市政府等機關單位都應受其拘束。而所謂之法令及行政措施包括法律、命令和行政處分等，故各種類型法制都應受兩公約之規範內容所拘束而受檢討。

然而當兩公約與國內法產生衝突時，兩公約是否受後法優於前法、特別法優於普通法之法律基本原則，並何者為優先等問題。有學者認為，兩公約的部分權利內容已構成強行國際法或絕對法，而其位

⁴⁰⁶ 鄧衍森，同前揭註 404，頁 22；另請參看，廖福特(2002)，〈引進國際人權準則：比較分析與台灣借鏡〉，《東海大學法學研究》，第 17 期，頁 214。

⁴⁰⁷ 丘宏達，同前揭註 402，頁 111。

階等同於憲法，故我國任何法律規範不得有所牴觸，而其他規範內容只有在立法者明確表達反對兩公約之特定權利保障內容而制定法律時，才得以適用⁴⁰⁸。另外有認為此基本原則在適用上並非絕對，否則人權將會大打折扣，從人權標準角度來看，兩公約所內涵之國際人權標準，政府在立法與行政上應依《兩公約施行法》第 8 條來檢討⁴⁰⁹。亦有學者認為，從憲法第 141 條規定：「中華民國之外交，應本獨立自主之精神，平等互惠之原則，敦睦邦交，尊重條約及聯合國憲章，以保護僑民權益，促進國際合作，提倡國際正義，確保世界和平。」之精神，以及歷年來司法實務見解與相關國家法制，我國於憲法或相關法律應明定，我國法令與條約牴觸時，條約優先適用之規定⁴¹⁰。而實務上則認為，兩公約為普世遵循之人權規範，具有人權保障意義上之正義性、普遍性及不可剝奪性，因此兩公約具有優位性，而不因其他法律規定而受影響⁴¹¹。

本文認為，從《兩公約施行法》第 8 條之規範可知國內各種法律、命令等皆必須為兩公約之規範內容所約束，並且如國內法規與兩公約之規範內容有所衝突或違反之時，國內法規皆應制定、修正或廢止，因此經社文公約應當優先適用。從法解釋來看，兩公約之位階至少高於法律，方得依據兩公約來檢討國內所有法令⁴¹²。故兩公約對國內法律而言屬於上位概念，國內所有法令應當不得與兩公約有所牴觸，而在衝突上亦應以兩公約為優先，否則如果立法者可以隨時以立新法方式來使兩公約之規範內容因後法優於前法、特別法優於普通法之原則來取代，則我國簽署並批准兩公約之保障國內人權之目的即無任何意義，人權保障亦有隨時遭受減損之後果，除非新法之人權標準高於兩公約才不會有前述問題。並且應注意維也納條約法公約第 27 條規定：「成員國不得以國內法理由拒絕履行公約。⁴¹³」因此即使國家以兩公約位階同於法律，而有後法優於前法、特別法優於普通法之原則時，國家亦不得以此理由來拒絕履行兩公約之規範內容，否則亦違反締約國義務。

⁴⁰⁸ 張文貞(2010)，同前揭註 356，頁 22。

⁴⁰⁹ 王自雄(2010)，〈人權兩公約之內國法化暨其施行法之實施-從國際法的內化與人權在我國憲政體制下之法律地位論起〉，《台灣法學雜誌》，第 164 期，頁 121。

⁴¹⁰ 廖福特(2009)，〈國際公約內國法化的實踐〉，台北，法務部委託研究，頁 30。

⁴¹¹ 法務部，同前揭註 405，頁 7。

⁴¹² 亦請參看高涌誠，〈兩公約與施行法之適用與解釋-並評論我國實務運作之幾個事例〉，2011 年國際人權公約研討會，行政院人權保障推動小組、法務部，台北(2011/12/8-9)，頁 98。

⁴¹³ Article 27 of Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, "A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty." See also CESCR, General Comment No.9, E/C.12/1998/24, 3 December 1998, para. 3.

第二項 批准經社文公約前後之裁判評析

整理我國歷年來高等法院(除臺灣高等法院外,包括臺中、臺南、高雄、花蓮等高等法院分院)、最高法院、高等行政法院(包括臺北、臺中和高雄)和最高行政法院發現,許多當事人皆會以住房權來主張其權利,不過主張內容與方式可分為四種類型,第一種類型是在主張上僅是一般文字敘述之形式意義,而無任何權利內涵之深入論述,也是整理案件中占最大筆數⁴¹⁴;第二種類型是以憲法第 10 條為住房權之保障依據來作為論證依據之一,不過通常都是當事人主張但未更進一步論述其權利內涵而法院亦未多加闡述⁴¹⁵,法院亦有自行引用憲法第 10 條作為住房權之保障依據,但以人民享有居住自由不受非法入侵為論述理由⁴¹⁶;第三種類型則是運用憲法第 10 條以及其他法律來主張其住房權⁴¹⁷;第四種也是本文主要探討的類型即是當事人運用國際公約來主張其住房權之保障,在此部分本文以 2009 年 5 月前後為分界點,也就以兩公約批准前後為區分標準,批准前之案件為樂生療養院強迫遷離事件⁴¹⁸,而批准後之案件則依序為中部科學工業區第三期發展區開發計畫⁴¹⁹、以及苗栗大埔農地徵收案⁴²⁰、屏東縣霧台鄉阿

⁴¹⁴ 其中又以眷舍依法遭拆除為最大宗,諸如最高行政法院 101 年度裁字 1579 號裁定、最高行政法院 101 年度判字 525 號判決、最高行政法院 101 年度判字 473 號判決、最高行政法院 101 年度判字 435 號判決、最高行政法院 101 年度判字 336 號判決、最高行政法院 101 年度判字 84 號判決、最高行政法院 101 年度判字 7 號判決、最高行政法院 100 年度判字 2271 號判決、最高行政法院 99 年度判字 332 號判決、最高行政法院 98 年度判字 914 號判決、最高行政法院 97 年度判字 657 號判決、最高行政法院 96 年度判字 1835 號判決、最高行政法院 95 年度判字 1696 號判決、最高行政法院 94 年度判字 1130 號判決、最高行政法院 93 年度判字 958 號判決等數百件裁判,另外尚有最高法院 100 年度台上字 1025 號民事判決、最高法院 97 年度台上字 661 號民事判決、最高法院 88 年度台上字 1038 號民事判決等數十宗裁判。

⁴¹⁵ 如最高法院 98 年度台上字 970 號民事判決、最高法院 92 年度台抗字 544 號民事判決、最高法院 98 年度台上字 5053 號刑事判決、臺灣高等法院臺中分院 97 年度上易字 300 號刑事判決、臺灣高等法院臺中分院 92 年度上國易字 1 號民事判決、臺灣高等法院高雄分院 97 年度抗字 304 號民事裁定、臺灣高等法院臺南分院 90 年度上字 273 號民事判決等。

⁴¹⁶ 臺灣高等法院臺南分院 92 年度上訴字 1072 號刑事判決、臺灣高等法院臺南分院 92 年度上易字 672 號刑事判決等。

⁴¹⁷ 其中最為著名的案件就是臺北再興社區自治管理委員會拒絕台灣關愛之家協會(專門收容愛滋病患者之社團法人機構)繼續進駐於社區內,認為愛滋病患者會對社區居民造成健康危害,故以社區規約要求台灣關愛之家協會搬離社區,而臺灣臺北地方法院 95 年度重訴字 542 號民事判決則以社區規約之規定為依據判決台北再興社區自治管理委員會勝訴。不過上訴審臺灣高等法院 95 年度上易字 1012 號民事判決則以憲法第 10 條住房權保障以及人類免疫缺乏病毒傳染防治及感染者權益保障條例第 4 條第 1 項居住不得歧視等理由判決台灣關愛之家協會勝訴並不得再上訴。

⁴¹⁸ 樂生療養院強迫遷離事件因原告分別提出停止拆遷執行之訴訟,因此案件多達數十件以上,但其裁判內容僅原告部分不同而主張依據、判決理由皆相同,因此本文僅論述臺北高等行政法院 96 年度停字 140 號裁定、臺北高等行政法院 96 年度訴字 3173 號判決以及最高行政法院 97 年度裁字 5334 號裁定。

⁴¹⁹ 臺北高等行政法院 99 年度訴字 2054 號判決。

⁴²⁰ 臺中高等行政法院 100 年度訴字 228 號判決。

禮部落劃定特定區域範圍案⁴²¹。

以下僅陳列本文整理之案例概要事實、原被告就經社文公約之住房權主張與抗辯部分以及判決結果，其餘請求理由依據以及雙方攻防皆予以省略，並針對各裁判作分析。

第一款 批准經社文公約前之裁判

1、樂生療養院強迫遷離案

(1)臺北高等行政法院 96 年度訴字第 3173 號判決

案例事實：

行政院衛生署樂生療養院部分建物(按編:指的是迴龍舊院區)，位於臺北都會區大眾捷運系統新莊線新莊機廠工程用地範圍，臺北市政府捷運工程局依大眾捷運法第 22 條等相關規定發函要求樂生療養院限期拆除，原告(院生病患)不服提起訴願經決定駁回後，遂提起行政訴訟。

本件原告之訴駁回。

原告主張：

原告為樂生療養院之院民，被告欲強制拆除院區，將會嚴重影響原告等院民之健康權以及經社文公約第 11、12 條規定之住房權，故原告在本案有當事人適格。

被告主張：

原告僅依據我國對經社文公約已有簽署，該公約已具有法律性質，並以該公約內容有課予國家機關保障人民健康權與適當住房權等公權力行使義務，然而，保障人民健康權與適當住房權之手段甚多，國家對此仍有手段選擇之裁量空間，且於本案中並無裁量縮減至零之情事。

然除原告無法具體舉證何種權利受侵害者外，另就原告援引經社文公約及憲法第 22 條，原告之健康權及適當住房權應受保障而論。誠如原告所述，該等權利既屬國家照顧責任，則關於國家照顧責任等

⁴²¹ 臺北高等行政法院 99 年度訴字 1677 號判決。

國家給付之請求，仍涉及國家資源如何使用之問題，就本案既欠缺具體明文之規定者，則國家等行政機關即有高度裁量權，而非有原告指摘違法之情形可言，故自無得主張有國家侵害人民權利之可能。

另外，原告以健康權、適當住房權等受損為主張之依據，然縱樂生療養院為拆除，原告非必然有健康權受損之情形，況樂生療養院對原告等院民已盡妥適安置與長期生活醫療照顧，原告雖為樂生療養院之院民，但非樂生療養院之所有權人，故原告之主張不但無法證明，對本案之實體爭執提起行政爭訟在法律上亦顯無理由。甚且，目前樂生療養院在新舊園區中間已有開闢連結之專門道路，故系爭處分對於原告將有較好之照顧，而更能適切保障原告等之健康權及適當住房權，以履行其所稱之國家照顧責任。

法院判決理由：

查經社文公約第 11 條、第 12 條規定。惟該公約僅係就基本人權抽象原則之宣示，指導締約國之政策走向，此觀諸同公約第 2.1 條規定：「每一締約國家承擔盡最大能力個別採取步驟或經由國際援助和合作，特別是經濟和技術方面的援助和合作，採取步驟，以使用一切適當方法，尤其包括用立法方法，逐漸達到本公約中所承認的權利的充分實現。」及第 12.2 條就為達到同第 1 條第 1 款「人人有權享有能達到的最高的體質和心理健康的標準」目標具體列舉國家應採取之步驟甚明。是該公約實不足為原告請求權之依據。遑論第 11 條所謂「相當的生活水準，包括足夠的...住房」等文，足夠的住房與原告於本案所主張之不得搬遷之適當住房權是否同義，亦非無疑；再該第 12.2 條採取之步驟所指「創造保證人人在患病時能得到醫療照顧的條件」亦仍係抽象之概念，有待締約國各自具體立法落實，自難認原告得逕以上開公約規定，據為渠等之公法上權利或法律所保護之利益權源，而提起本件撤銷訴訟。

判決分析：

本件以樂生居民(亦為病患)為原告，對於台北市捷運局為興建機廠而對樂生居民進行強制遷離進行訴訟。本件原告提出之主張理由之一即是認為台北市捷運局之強制遷離行為嚴重影響原告等人之經社文公約之住房權與健康權。然法院則是認為經社文公約僅為抽象原則之宣示，而為指導締約國之政策走向為由，認為住房權規範不得為原告請求權依據。並認為所為足夠之住房與原告所主張不得搬離之適當住房權之內涵有所疑問，故不得混為一談。

本件之訴訟期間為我國批准經社文公約之前，因此認為經社文公約本身規範過於抽象，並僅為指導締約國之政策走向的認定與評斷而不予適用公約規範之結果在訴訟上並未有任何問題。不過要注意的是，若本案是發生在批准經社文公約之後時，法院則不得將公約本身之性質給誤解(即仍持續認為公約規範過於抽象並僅為政策上之指導)而不予適用。在於從經社文公約第 2.1 條規定可知：「每一締約國承諾個別採取步驟或經由國際援助與合作，尤其是經濟、技術方面，以最大可獲取的資源，使用一切適當方法來逐步實現公約下所有權利，特別包括採行立法措施。⁴²²」因此公約要求締約國應採取包括立法等措施來實現公約權利。並且司法救濟制度亦是履行公約義務之重要手段⁴²³，故公約本身非僅是指導締約國之政策走向而已，從行政、立法乃至於司法都受公約義務所拘束。

並且亦須注意的是，若僅單從經社文公約規範本身確實為過於抽象之概念，然而在經社文委員會提出之一般性意見書以及許多解釋文件所輔助下，公約各規範皆具有充足與詳盡之解釋內涵，法院在適用公約規範時，亦不得僅從公約規範本身來論斷系爭規範是否可以作為裁判依據與理由，仍必須依循維也納條約法第 31 及 32 條之解釋方式來解釋公約規範⁴²⁴。

⁴²² Article 2.1 of International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights “Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.”

⁴²³ General Comment No.3, para. 6.

⁴²⁴ Article 31 of Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, “1. A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.

2. The context for the purpose of the interpretation of a treaty shall comprise, in addition to the text, including its preamble and annexes:

(a) any agreement relating to the treaty which was made between all the parties in connection with the conclusion of the treaty;

(b) any instrument which was made by one or more parties in connection with the conclusion of the treaty and accepted by the other parties as an instrument related to the treaty.”

3. There shall be taken into account, together with the context:

(a) any subsequent agreement between the parties regarding the interpretation of the treaty or the application of its provisions;

(b) any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation;

(c) any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties.

4. A special meaning shall be given to a term if it is established that the parties so intended.

Article 32 of Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, “Recourse may be had to supplementary means of interpretation, including the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion, in order to confirm the meaning resulting from the application of article 31, or to determine the meaning when the interpretation according to article 31:

(a) leaves the meaning ambiguous or obscure; or

(b) leads to a result which is manifestly absurd or unreasonable.”

關於條約解釋方式請參看徐揮彥(2012)，同前揭註 49，頁 53-61。

況且，從經社文委員會第 4 及第 7 號一般性意見書可知，住房權之權利內涵亦包括禁止強迫遷離⁴²⁵，因此強迫遷離之行為實質上等同於侵害受影響之人的住房權享有。

(2) 臺北高等行政法院 96 年度停字第 140 號裁定

案例事實：

聲請人聲請停止臺北縣政府強制拆除樂生院區部分建物。

本件聲請人之聲請駁回。

聲請人主張：

本件拆遷處分將對聲請人之健康權與適當住房權造成重大且不可回復之損害，此二項權利係經社文公約，此一具有國內法地位之公約所明文保護，亦藉由憲法第 22 條之規定成為憲法所保障之權利。依司法院釋字第 329 號解釋，經社文公約屬有拘束力之國內法法源，按憲法第 141 條「..，尊重公約及聯合國憲章..」。復按司法院釋字第 329 號解釋理由書「總統依憲法之規定，行使締結公約之權；行政院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之公約提出於行政院會議議決之；立法院有議決公約之權，憲法第 38 條、第 58 條第 2 項、第 63 條分別定有明文。依上開規定所締結之公約，其位階同於法律。」是以，我國所簽署之國際人權公約經立法院批准後即具有國內法之效力，無庸再經特別的法律將其內國法化，即有拘束力，即經立法院批准後之國際人權公約與國內法律居於同等地位，自屬當然。

經社文公約為我國於 1967 年時所簽署，立法院亦於 2002 年 12 月 31 日通過該公約，衡諸上開說明，經社文公約於我國之法位階等同於法律，具有國內法之地位。我國人民就經濟社會文化公約所保護之權利受侵害時，自得援引該公約為實體法上之請求權依據，當屬無疑。

聲請人之系爭權利受憲法保障，依憲法第 22 條規定，憲法未明文列舉之權利，於不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。前揭公約中所保障之健康權與適當住房權均非本質上有害社會利益與公共利益之權利，自應受憲法保障。此外，此兩項權利涉及聲請人之

⁴²⁵ General Comment No. 4, para. 18; General Comment No.7, para. 5.

基本生活條件，與憲法第 15 條生存權密切相關。故憲法第 15 條與第 22 條均屬聲請人之權利依據。本件處分涉及聲請人受前揭公約保護之權利，依據經社文公約第 11 條、第 12 條規定，本公約締約各國承認人人有權為他自己和家庭獲得相當的生活水準，包括足夠的食物、衣著和住房，並能不斷改善生活條件；以及人人有權享有能達到的最高體質和心理健康的標準。基於該公約，任何締約國之國民均應享有最高精神與物質健康的健康權及適當住房的基本生存權。

況本件業經聯合國人權委員會認定強制迫遷有違反公約之虞，聯合國人權委員會專員 Paul Hunt 與 Miloon Kothari 於 2005 年 7 月 20 日就台灣樂生療養院事件作成報告，指出強制迫遷將可能影響樂生院民之健康權與適當住房權。該報告更援引聯合國經濟社會文化權利委員會之見解，表示任何強迫拆遷行動都被推定違反公約規範（*prima facie incompatible with the provisions of the Covenant*）。

前揭經社文公約或憲法所保障之權利，至少在防禦權領域，為直接可適用之法規範，並拘束包括法院在內之所有國家機關，無待另行立法執行或落實。是以聲請人自得援引以對抗相對人之不法侵害。

法院裁定理由：

與臺北高等行政法院 96 年度訴字第 3173 號判決的判決理由完全一樣，即經社文公約僅係就基本人權抽象原則之宣示，指導締約國之政策走向，因此是該公約實不足為原告請求權之依據。另外足夠的住房與原告於本案所主張之不得搬遷之適當住房權是否同義，亦非無疑，以及政府已有妥適安置院生病患故未違反健康權和適當住房權等。

裁定分析：

本件原告不僅強調經社文公約具有國內法效力外，尚引用聯合國人權委員會專員 Paul Hunt 與 Miloon Kothari 就台灣樂生療養院事件所作成之報告來作為主張住房權保障之佐證。然而法院仍按照前一個法院判決之理由，認為公約僅具抽象概念以及僅為指導締約國之政策走向而不得作為請求權依據。

較值得注意的是，法院以政府已有妥適安置院生病患故未違反適當住房權之理由來反駁原告之主張。關於此點，法院單憑已有妥適安置來認定未違反適當住房權嫌有疑問。本案屬於強迫遷離事件，而強迫遷離之禁止為住房權所保障。從一般性意見書可知，若必須施行

強迫遷離之行為，必須要施行過程前、中、後至少有 1、讓受影響之人有真誠的協商機會；2、在預定遷離日期前給予所有受影響之人有適當、合理之通知；3、讓所有受影響之人有足夠合理的時間得知被遷離後之土地或房屋在未來運用之訊息；4、特別是被迫遷離有許多時，政府官員或其代表必須在遷離進出中出現；5、實行遷離之人必須被確實確認之；6、遷離行動不得在壞天氣或晚間進行，除非受影響之人同意；7、提供法律之補救(provision of legal remedies)；8、必須為那些可能需去法院進行賠償之人提供法律援助(legal aid)⁴²⁶等程序。因此若在強迫遷離行為中未有至少以上程序時，縱使事後已有妥適安置措施，仍屬於違反住房權保障之可能結果。

(3)最高行政法院 97 年度裁字第 5334 號裁定

案例事實：

上訴人不服臺北高等行政法院 96 年度訴字第 3173 號判決提起上訴。

本件上訴人上訴駁回。

上訴人主張：

原審所謂經社文公約所宣示者僅係單純的抽象概念，不足為上訴人之請求權基礎，顯屬有誤。上訴人受上開公約所保護之地位，遭原處分之侵害，自具有訴訟權能，而有權提起本件訴訟，請求撤銷原處分，以維護上開法律上利益之必要等語，為其理由。

法院裁定理由：

本院經核上訴意旨，就原判決有何違背何項法令，並未具體說明，應認其上訴不合法。

裁定分析：

本件法院裁定理由本文無法了解法院是因上訴人之主張未有明瞭之具體說明而被駁回，還是法院認為經社文公約本身非請求權基礎，而逕行認為上訴人並未依據「法律」而作請求權基礎故駁回之。若法院理由為後者，則必須注意經社文公約之生效期間與作為上訴依據之效力問題。依據「條約及協定處理準則」第 10 條規定：「協定經簽署

⁴²⁶ General Comment No.7, para. 16.

後，主辦機關應於三十日內報請行政院備查；除內容涉及國家機密或有外交顧慮者外，並應於生效後，送立法院查照。」第 11 條第 1 項規定：「定有批准條款之條約案，經立法院審議通過，咨請總統批准時，主辦機關應即送外交部報請行政院轉呈總統頒發批准書，完成批准手續。」第 11 條第 2 項規定：「條約完成前項批准手續並互換或存放批准書生效後，主辦機關應報請行政院轉呈總統公布施行。但情況特殊致無法互換或存放者，由主辦機關報請行政院轉呈總統府逕行公布。」從這些條文規定可知，條約在國內之生效必須先經過有權機關之簽署並經立法院審議通過，而後經總統完成批准動作，最後互換或存放批准書後由總統公布施行(或無法互換或存放時逕行公布施行)，條約才在國內發生效力，並具有拘束力。經社文公約正式完成批准程序是在 2009 年 5 月 14 日，並於 2009 年 12 月 10 日正式生效，因此本案系爭日期是在 2009 年以前，經社文公約本身對我國無任何拘束力，當然法院更可不受其拘束而認定上訴人所主張之理由為無理由，而認為上訴不合法駁回之。

然而時至今日，由於經社文公約已具有國內法上之效力，公約性質等同於國內所有法律。因此當上訴人認為法院之判決理由違背經社文公約之規範內容時，得依據行政訴訟法第 238 條提起上訴。法院即不得以經社文公約未具有拘束力等語而認為當事人上訴不合法。

第二款 批准經社文公約後之裁判

1、中部科學工業園區第三期發展區開發計畫

一臺北高等行政法院 99 年度訴字第 2054 號判決

案件事實：

中部科學工業園區第三期發展區開發計畫(簡稱中科三期)主要是開發臺中后里基地到七星農場來作為科技廠業進駐區域，不過由於當時環境影響評估內容有許多疑點爭議，加上該區域有許多農田與部分住戶而進駐廠商疑似汙染當地水源與土地使居民處在公害之環境，因此環保團體與當地居民逐提起多項訴訟。

本案主要是 95 年環境影響評估審查結論已被臺北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號判決撤銷，然被告行政院國家科學委員會以及中部科學工業園區管理局仍未停止開發繼續讓廠商進駐，原告逐因此

提起行政訴訟。

本件原告之訴駁回。

原告主張：

依據經社文公約第 11 條之規定，「本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。」，經社文公約第 4 號一般意見書之第 7 點更明確表示：「委員會認為，不應狹隘或限制性解釋住房權利，譬如，把它視為僅是頭上有一遮瓦的住處或把住所完全視為一商品而已，而應該把它視為完全、和平和尊嚴地居住某處的權利..公約的權利源於人身的固有尊嚴，而這一人身的固有尊嚴要求解釋住房這一術語時，應重視其他多種考慮。..」、第 9 點則謂：「如上所述，不應把適足的住房權與載於國際人權兩公約及其他適用的國際文件內的其他人權分隔開來。在這方面已提及人類尊嚴的概念和不歧視之原則。..」。

經社文公約第 12 條第 1 項要求：「本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。」、經社文公約第 14 號一般意見書第 3 點謂：「健康權與實現國際人權憲章所載的其他人權密切相關，又相互依賴，包括獲取食物、住房、工作、教育和人的尊嚴的權利，以及生命權、不受歧視的權利、平等、禁止使用酷刑、隱私權、獲得資訊的權利，結社、集會及行動自由。所有這些權利和其他權利和自由都與健康權密不可分。」、第 4 點謂：「..健康權包括多方面的社會經濟因素，促進使人民可以享有健康生活的條件，包括各種健康的基上決定因素，如食物和營養、住房、使用安全飲水和得到適當的衛生條件、安全而有益健康的工作條件，和有益健康的環境。」、第 11 點更明確表示：「委員會對健康權的解釋，根據第 12 條第 1 款的規定，是一項全部包括在內的權利，不僅包括及時和適當的衛生保健，而且也包括決定健康的基本因素，如使用安全和潔淨的飲水..。另一個重要方面，是人民能夠在社區、國家和國際上參與所有衛生方面的決策。」等語。

法院判決理由：

原告主張友達公司、旭能公司排放廢至大安溪下游，嚴重影響地下水，損害當地居民民生用水，忽略居民健康風險評估，應即止實施開發，且依經社文公約第 11 條第 4 號一般意見書及第 12 條第 14 號一般意見書關於住民一般住居權與健康權保障規定，認 95 年環評審查結論既經撤銷，已無合法環評審查，依法不得實施相關開發行為

云云。惟查被告國科會於 99 年環評審查結論有條件通過後，於 100 年 5 月 26 日以會授權中環字第 1000012997 號函再請被告環保署澄清及確認友達公司及旭能公司免實施環評之效力，嗣經被告環保署 100 年 6 月 13 日環署綜字第 1000044583 號函明確說明：被告國科會所附該二公司「所屬產業類別與污染物排族量相關資料，因與 98 年 12 月 2 日所修正發布之『認定標準』規定免實施環境影響評估尚無不符」等語，有該函文可按，而臺中市政府於 100 年 6 月 10 日亦核發七星園區污水處理廠水污染防治許可證，是尚難認定該二公司排放廢污水有損害當地居民民生用水情事；另依經社文公約上述規定之最終目的是希望保障生命權，原告仍認該二公司在當地設廠開發損害居民健康，係針對 99 年環評審查結論之質疑，非本院審理範圍，尚無原告所稱未經合法環評審查之情事。

判決分析：

本件原告除依據經社文公約本身規範外，尚提出第 4 號及第 7 號一般性意見書作為主張佐證，其運用公約之方式較其他案件之原告更為成熟。然本件承審法官認為原告之主張非本院審理範圍，故迴避原告主張而不處理，著實可惜。

2、苗栗大埔農地徵收案

一臺中高等行政法院 100 年度訴字第 228 號判決

案件事實：

本案整體事實為苗栗縣政府為了開發新社區及因應新竹科學園區竹南基本區域，向行政院內政部報請對 852 筆土地，面積 12461 公頃區段徵收。然而該區域大多為農耕地以及部分住居，並且徵收程序未徵詢當地人同意且徵收過程有諸多爭議，故向行政法院提起多項行政訴訟。本案為後續事件之其中一件案件。

本件原告之訴駁回。

原告主張：

我國已於 98 年 5 月 14 日簽署公政公約及經社文公約，並訂同年 12 月 10 日正式施行。依《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》第 2 條、第 3 條及第 4 條之規定，兩公約之人權條款及公約委員會之一般性意見具有等同於國內法律位階之效

力，可拘束所有行政機關之行政措施、司法機關之審理及判決。經社文公約委員會第 7 號之一般性意見指出，為保障人免受強迫驅逐，締約國應立法對房屋和土地之居住者盡可能提供最大之使用保障，並須嚴格規範強制遷移人民之要件。經社文公約委員會第 12 號一般性意見指出，如果國家之行政行為侵犯人民取得糧食的權利，則顯已違反公約所規範之國家義務；另一般性意見第 34 點亦課予法官監督行政機關之行政措施是否有侵犯糧食安全之義務。是以若徵收因客觀情事變更而使目的變得不明確，且有徵收手段不必要之情形，為保障人民之適足住房權及取得足夠食物之權利，避免行政機關任意侵犯糧食安全，並強迫他人搬遷，行政機關自應撤銷徵收處分，否則即違反經社文公約所課予之國家義務，而違背國內法律之強行規定。

綜上，由於土地徵收乃對人民財產權最嚴重之侵害，若行政機關以開發工業及未來用地需求為由擬定區段徵收，除事前須經審慎、嚴格之程序作成徵收處分外，如事後都市計畫已變更原土地使用分區或因客觀情事發生而有產業進駐不明確且難認具體之情形，致徵收目的及原來徵收手段之發動變成不必要時，由於保護優良農地為我國重大農業政策，衡諸公共利益並為落實憲法第 15 條、司法院大法官釋字第 409 號解釋及經社文公約第 11 條保障人民之財產權及相當生活水準之意旨，行政機關自應撤銷原徵收處分。

法院判決理由與裁判分析：

本案中原告首度主張苗栗縣政府之強迫遷離行為已違反經社文公約義務，而違背國內法律之強行規定。然而，法院並未對國際公約之部分做出任何闡述或駁回理由，而是仍從國內固有法律制定之觀點來看本案事實與爭點。法院認為系爭案件並未有土地徵收條例第 49 條第 1 項第 5 款之情事變更情況、行政決議並未非法等支持被告所主張之多項抗辯，以及本案有更行起訴等程序問題而駁回原告之訴。

3、屏東縣霧台鄉阿禮部落劃定特定區域範圍案

一臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1677 號判決

案件事實：

屏東縣霧台鄉阿禮部落由於遭受民國 98 年 8 月 8 日的莫拉克颱風摧殘，造成阿禮部落成為嚴重受災區域，而部落居民集體遷村至政府所安排之永久屋並等待原鄉重建。然而事後受指定單位-行政院農

業委員會委派劃定特定區域工作小組認為，阿禮部落已為不安全之原居地而劃定為特定區域範圍，也就是部落居民不得在原部落地進行重建。因此，反對不得原鄉重建之部分部落居民逐提起行政訴訟。

本件原告之訴駁回。

原告主張：

國際人權規範乃普世價值，而此基本權利進入法治國家憲法體系，乃具體化為基本權保障條文，產生所謂憲法化效果，此可證諸我國憲政實務運作，如司法院釋字第 549 號解釋及第 578 號解釋援引國際勞工公約、釋字第 582 號解釋參考歐洲人權及基本自由保障公約，以及釋字第 587 號解釋參酌兒童權利公約等。凡此，皆係以國際人權規範作為憲法解釋之法理依據，是此等國際人權規範，亦可透過我國憲法第 22 條規定，作為司法機關裁判之法律依據。

另外，我國已於 98 年 12 月 20 日施行《兩公約施行法》，且按該法第 2 條規定，兩公約具有國內法律之效力，是兩公約當可作為補充我國憲法第 22 條人民之其他自由及權利之基礎，亦可作為鈞院裁判依據，當無疑義。再者，經社文公約第 11 條第 1 項規定，據此國家不得強迫搬遷人民，否則即屬違反上開公約，甚至違反憲法第 22 條規定之違法違憲行政行為。

經查，重建條例第 20 條第 2 項劃定特定區域之行政行為，具有限制居住或限期強制遷居、遷村等嚴重侵害前述公約保障權利之法律效果，就本件爭議而言，原處分將完全剝奪原告等人返回原居地之基本權利，是原處分不僅違法，甚且已屬違憲之行政處分。

臺灣大學法律學院張文貞副教授著正視災民的國際人道權保障—從人道關懷到人權本位乙文謂：「...在天然災害發生後，面對異常脆弱的生命主體，我們反而需要更堅實的人權保障。...聯合國在 2006 年所公布聯合國還償難民及流離失所者的住屋與財產原則、或是天然災害下人權保障工作指引、或是其他類似的文件，都是基於此一人權本位的立場。...即便是從最保守的觀點出發，兩公約中具有習慣國際法地位的權利至少都包括：...離鄉及返鄉權...。臺灣在 2009 年 3 月正式批准兩公約，立法院也同時通過《兩公約施行法》，而此一施行法在同年 12 月 10 日正式實施。臺灣既已正式在內國法律秩序下受到兩公約的拘束，兩公約所保障的人權對各政府機關及法院即均有拘束力。」

原處分違反經濟社會文化權利國際公約第 11 條、一般意見書第 4 號及第 7 號對於適當住房權的保障：1. 劃定特定區域政策乃將原住民族人權簡化為居住權益，復將居住權益再簡化為單一的住宅提供，嚴重忽略國際公約上適足住房權之內涵。2. 八八水災高雄縣原住民部落再造聯盟於 98 年 12 月 28 日即已發表書明聲明「我們堅決反對中央重建委員會『劃定特定區域』」，其中即表示：政府就劃定特定區域之政策及其執行之依據「區域重建綱要計畫」，係在沒有充分公開資訊、充分與民眾討論，違反行政程序法第 164 條規定之情況下作成，且劃定特定區域之政策違反聯合國國內流離失所問題指導原則原則 6 及原則 9、以及兩公約之適足住房權等相關國際公約。3. 因此，原處分乃依據劃定特定區域之政策所作成，自顯非適法之處分。

原處分違反經濟社會文化權利國際公約第 21 號一般意見書，要求締約國必須對於原住民與其祖先的土地及其與大自然的關係相連的文化價值觀和權利應予尊重和保護，以防止其獨特的生活方式受到侵蝕，且在所有涉及原住民特殊權利的問題上應尊重原住民自由、事先和知情同意的原則，本案所為安全堪虞之認定、及特定區域之劃定，均有為締約國遵守上揭公約一般意見書之義務。

法院判決理由：

關於原告質疑原處分違反我國簽署之兩公約者。本院認為災後重建工作首重安全效率，而人本思想是人性尊嚴的一環，對基本人性尊嚴的維護，法律上的期待是不容稍有踐踏；但若安全之維護或效率之提升，不至於影響到基本人性尊嚴（重建會之共識原則為政府將充分尊重每一戶原住居者之意見）時，當安全效率與人本思想無法兼顧時，規範價值的選擇則是在安全與效率，人本思想的貫徹就要讓步，而以事後彌補的方式來包容（安置措施未盡週延者當盡力彌補）。這樣的判斷基準，充分說明原處分並未違反遷移最後手段性原則，也未忽略災難人權的保障。至於，國際公約上適當住房權之實踐，參酌住戶包明堂及學者黃智慧之證述，確實有未盡週延之處，以及國際公約上一般意見書，涉及原住民特殊權利的問題上應尊重原住民自由、事先和知情同意的相關深度溝通，政府機關確實仍有相當努力之空間，但這是行政行為未臻妥當的範疇，原告主張此等國際公約上欠缺，而認為原處分違法者，自無足採。

判決分析：

本件為八八風災後原住民族部落因安全考量必須強制遷村之案

件，也就是強制遷離事件。本件原告積極使用經社文公約之住房權規範來主張權利，並大量參考經社文委員會第4、7及21號一般性意見書作為重要之佐證依據，認為政府應充分考量人民之住房權保障以及尊重原住民族文化之角度下取消永久遷村計畫。而法院亦較其他案件更為積極處理原告在經社文公約之主張，實屬難得。不過法院以安全大於人本思想為考量而駁回原告之主張。但有趣的是，法院承認政府對於處理住房權問題以及原住民族文化部分未盡周延而應檢討，並認為此部分屬於行政行為而非法院所能處理故無能為力。

關於法院認為有關強制遷村之計畫屬於行政措施而非法院所能處理之部分，本文認為如此論述將有礙可司法性之運作，人民更無法向法院尋求有效之司法救濟來取得住房權之救濟保障。並且須注意的是，人權間是不可分割且相互依存的，因此在資源分配上不應僅政府當局全權做決策，否則縱使法院所做之判決有利於權利受侵害或保障不足之人民，亦可能因政府單方面之資源分配決策，無法遵行判決結果，而使司法救濟付於流水，人民無法靠司法救濟而尋求解決，亦嚴重減弱法院保護社會中最弱勢群體之權利之能力，故締約國應承認在資源分配上，法院與政府當局應共同參與資源相關事項⁴²⁷。也就是法院對於政府之行政行為仍具有監督權之性質，對於可能違反公約義務之行政行為皆因作出有利於公約義務履行之裁判。

並且在住房權保障與生命安全之考量上，法院應考量政府在實施永久遷村計畫實，是否有與原告等人有充分與真誠之協商機會，而因遷村而損失之財產是否有適當之賠償⁴²⁸等。如果認為有遷村之立即性與必要性時，法院則必須考量新址是否適合居住，服務、材料、設備以及基礎設施是否可提供性，地點是否妥當，是否有尊重當地人之文化⁴²⁹等，才得以兼顧原告等人之安全性與人本思想之尊重，而不致完全失衡其一。

第三款 法院適用經社文公約之方式與問題

從批准兩公約前之裁判可知，在樂生療養院強迫遷離案件中，原告積極引用經社文公約之規定，並闡述經社文公約有國內法之效力，並佐以住房權亦為憲法第22條所保障之權利。然法院並未反駁經社文公約在國內法之效力，而是認為經社文公約係基本人權之抽象宣示，

⁴²⁷ General Comment No.9, para. 10.

⁴²⁸ General Comment No.7, para. 14.

⁴²⁹ General Comment No.4, para. 8.

且僅是指導締約國之政策方針，並且公約規範內容也僅是抽象之概念故不採納原告有關於經社文公約之主張。

在批准兩公約後之判決發現，當事人主張經社文公約之理由較批准前之主張更加豐富，更以經社文委員會之第4號及第7號一般性意見書來充實論證內容，可了解當事人更加積極運用經社文公約來做為主張依據。然而法院並未因此更積極回應當事人之主張，更無進一步審視經社文公約之規範內容以及參考其他一般性意見書等權威性建議，甚至草草回應當事人主張並否定之或避而不提，法院仍以國內法為主要判決依據。而在屏東縣霧台鄉阿禮部落劃定特定區域範圍案中，法院雖肯認經社文公約及其一般性意見書之內涵，但對於要如何與原住民持續良性溝通乃行政行為，故在判決理由上刻意迴避。

從整理之相關判決可知，當事人雖然積極主張經社文公約之住房權，但法院則持續消極應對，針對住房權之請求冷淡處理或不予處理，更仍然著重於國內法之探討，甚至認為公約義務僅是行政層面，以不侵犯權力分立為由逃避當事人之主張，這些現象，並未因批准經社文公約後有所改變。會有如此現象，除法院對於國際公約之運用尚生疏不成熟外，對於國際公約之規範內涵亦未充分了解，並誤以為規範內涵過於空泛、抽象而無法解決系爭案件，或誤解為公約義務僅是行政上之作為與不作為與司法無涉，並且在高度依賴國內法作為依據之情況，法院更加不願意面對與適用國際公約，造成經社文公約至少在住房權這一權利，並無法有效在國內司法體系順利運作，其可司法性之效果亦大打折扣，人民無法得到有效之救濟。然而，需注意的是，國內是否有完備的司法救濟是實現公約義務之必要條件⁴³⁰，並非僅限於國家在行政、立法之上之公約義務。並且，人權一旦完成國內法化程序構成國內法律之部分後，不但應具有優先之規範效力，並應受到完全的司法保障以落實公約之規範效力⁴³¹。因此，國內司法救濟之程度影響到一個公約之權利內涵是否能夠確實實現，其具有重要之功能地位。

兩公約規範已具有國內法上之效力，而至少與國內法律有同等地位下，國內法院應當予以適用而非拒絕。然而法院在審理當事人依據兩公約做為請求權基礎之案件或是牽涉到兩公約案件時，將會遇到如何適用兩公約之問題。所謂如何適用公約係指公約本身是否具有自動履行(self-executing)之效果，也就是指人民與政府間基於條約之規

⁴³⁰ General Comment No. 9, para. 9.

⁴³¹ 鄧衍森(2010)，〈人權保障的規範理論:序曲〉，《台灣法學雜誌》，第166期，頁127。

範所形成之相對法律關係中，賦予人民一般客觀法律權利，使人民得直接依據該公約之規範作為請求權基礎⁴³²，公約之規範是否具有自動履行效果，則取決於法院本身⁴³³。但是縱使該公約之規範未具有自動履行之效果，仍具有間接效力存在，也就是該規範應作為締約國政府在解釋及適用中之素材，並在一至性解釋下使國內法之適用結果與該公約規範意旨一致⁴³⁴。

然而，經社文公約之住房權本身並未具有自動履行效果⁴³⁵，其理由在於住房權之規範內涵較重視國家之積極作為部分，而此積極作為之要件偏向於國家實踐權利之整體方針面向，其內涵較為模糊和許多不確定法律概念存在，因此尚難於直接作為請求權基礎。不過縱使住房權本身無自動履行效果，亦有間接效力存在，也就是法院可從係爭案件所牽涉到之法令與政策是否有在合理較短時間內，有周密、具體、明確地實踐公約義務；是否承擔最低限度的核心義務；以及是否承擔尊重、保護和實踐義務⁴³⁶，來具體判斷該案件之法令或政策之違反公約義務與否，並做出裁判或無法解決時提起釋憲等方式。

而法院在適用經社文公約時，應積極參照經社文公約之一般性意見書⁴³⁷以及相關解釋文件作為主要解釋規範內涵依據，以彌補公約本身規範之不足，《兩公約施行法》第3條亦有所規定。並且，在處理特別族群之住房案件或是經社文公約之相關解釋文件並未有所探討之案例，法院不得以法律規範未為完備等理由拒絕適用，而是應依據維也納條約法公約第31.3(c)條規定，將相關國際、區域條約等國際法文件做為個案解釋依據之輔助性法源基礎。

如此經社文公約才能順利地在國內司法裁判上運作，國家之公約義務有效得到監督與實踐，人民之住房權遭受侵害時亦得確實向法院尋求司法救濟並得到實質之權利保障，來彌補國內憲法與法制上住房權保障不足之處，而非司法機關僅做為公約下之旁觀角色。

⁴³² 徐揮彥(2013)，同前揭註49，頁52。

⁴³³ General Comment No. 9, para. 11.

⁴³⁴ 徐揮彥，同前揭註49，頁52。

⁴³⁵ 廖福特(2011)，同前揭註46，頁20。

⁴³⁶ 同前註，頁20。並且當法院適用公約第3、7(a)(i)、8、10.3、13.2(a)、13.3、13.4、15.3條時，法院應立即適用權利規範，直接確認國內法律或行政措施是否侵犯相關權利進而裁判，見同前註，頁20-22。

⁴³⁷ 張文貞(2012)，同前揭註45，頁40-41。

第三節 小結

我國憲法雖然未有具體的住房權之基本權利規範，不過從憲法第 15 條生存權之權利內容以及經社文公約對於住房權之解釋可知，生存權亦可包括住房權之整體權利內涵。並且，在解釋國內憲法時，應從與經社文公約之規範內涵達到一致性解釋之角度下，將公約之規範內涵作為解釋憲法權利之依據標準。如此不會因權利位階上之落差而發生人權產生優先順序之矛盾現象，亦減少國內權利內涵與公約之規範內涵不一致造成適用上之困難與衝突等問題，甚至違反公約義務之後果。

經社文公約已經我國立法院議決並由總統批准，並進而公布施行法，使經社文公約之國內法效力更加確立，我國各級法院應更加積極來適用經社文公約之整體規範以及一般性意見書，而非刻意忽視或簡略論述。法院所扮演之角色除排除侵害之外尚有監督政府實踐公約義務之功能，因此必須以審視國內法制或行政措施是否有違反公約義務之角度來裁判，如發現國內法制或行政措施違反住房權之締約國義務時，法院應當有適切之裁判或無法裁判時提起釋憲，來保障人民之可司法性，使人民得以順利尋求司法救濟，而非一味將責任推給行政機關。並且，在處理特別族群之住房案件或是經社文公約之相關解釋文件並未有所探討之案例，法院不得以法律規範未為完備等理由拒絕適用，而是應依據維也納條約法公約第 31.3(c)條規定，將相關國際、區域條約等國際法文件做為個案解釋依據之輔助性法源基礎。

第陸章 從經濟社會文化權利國際公約之住房權規範

檢視我國住宅法之法規範

從第肆章探討國家與組織相關案例可瞭解許多國家透過國內法律措施、司法實踐、行政行為等方式達到實踐住房權之目的。並且從經社文委員會對締約國報告書之建議綜合整理發現，立法方式是最基本且直接保障人民能夠行使住房權，並使國內人民之住房權免受侵害，以及可以尋求救濟之管道。

並且從第伍章可以發現，我國有關住房權之國內實踐情況仍非常不足，不僅在憲法解釋上付之闕如外，法院面對經社文公約之住房權之問題時，亦未以積極態度來處理解釋之。在立法上之保障亦相當少有且皆屬於片面性缺乏完整的規範，而僅是因應特定政策範圍、特定縣市或個別群體而制定之法令，例如，由國家制定的《國民住宅條例》⁴³⁸，其目的在於使一般人民皆能以較低廉優惠之價格、貸款購買或自建國民住宅，不過該法目的僅是讓人民能夠獲得住房之機會，並無其他權利保障；行政院內政部訂定之《住宅補貼作業規定》⁴³⁹以及《青年安心成家作業規定》⁴⁴⁰之規定都僅是針對特定群體給予補貼來購買或承租住宅之命令性質；臺北市政府制定之《臺北市平價住宅分配及管理自治條例》⁴⁴¹則是提供臺北市境內弱勢群體免費或優待借住之服務，另外《臺北市中低收入戶原住民建購或修繕住宅補貼作業要點》⁴⁴²亦僅針對臺北市內之弱勢原住民族群提供優惠之住房或補助修繕費用等，並無完整且全面性之住房權規範。直到 2011 年 12 月 13 日我國立法院正式三讀通過《住宅法》⁴⁴³(以下以住宅法或本法來表示)，我國才正式擁有較全面性且完整的住房規範。

《住宅法》為我國第一部全國性的整體住房法律，對我國人民之住房權保障無非具有重要之正面影響與進展。由於《住宅法》制定時間為我國批准經社文公約之後，其立法之完成以及住房政策之續行，

⁴³⁸ 1975 年 7 月 12 日制定，最後修正日，2005 年 1 月 26 日。

⁴³⁹ 2007 年 4 月 10 日發布實施，最後修正日，2012 年 7 月 4 日。

⁴⁴⁰ 2009 年 2 月 3 日發布實施，最後修正日，2012 年 7 月 6 日。

⁴⁴¹ 1972 年 10 月 21 日制定，最後修正日，2011 年 7 月 11 日。

⁴⁴² 2007 年 5 月 24 日制定，最後修正日，2010 年 8 月 11 日。

⁴⁴³ 2011 年 12 月 30 日公布，公布後一年實施。

也代表我國政府逐步履行締約國義務與個別義務之決心⁴⁴⁴。並且，《住宅法》第 45 條亦已明示住房為人權一種，其承認住房權在國內人權上之地位，與經社文公約第 11.1 條所要表達之內涵相符。然而，《住宅法》之制定並不代表者我國已實現經社文公約之住房權保障，只能說政府朝向逐步實現之目標但仍未真正完成，無論在法制上與政策上皆有許多討論與爭議之處。

本章以經社文公約之住房權規範內涵為主，其他相關國際條約、案例為輔，檢視《住宅法》法規範內容是否符合住房權之整體內涵和締約國義務，並提出問題與法規範面之建議。由於《住宅法》為新制定之重要法律，其規範內容與背景尚屬生疏，因此本文在論述上先介紹《住宅法》之簡要歷史背景與重點規範內容，並檢驗現行法對於國內政策之可能影響與成效。其次，探討《住宅法》之規範內容有哪些與住房權之權利內涵有不符或遺漏之處。最後提出本文對於《住宅法》之修正建議與未來法制之期盼。

第一節 住宅法對經濟、社會及文化權利國際公約之住房權

實踐問題初探

《住宅法》並非近一兩年才開始研議之法制，其制定歷史可追溯至 1990 年代末期，早於 1999 年 4 月即開始由行政院內政部研擬，然而因為規範內容意見分歧、牽涉到各部會之資源整合與行政業務，造成法案停擺而未持續進行，直到 2004 年初配合行政院「整體住宅政策」才持續進行，並於 2011 年 5 月間研擬完成《住宅法》草案⁴⁴⁵。草案經過不斷增修後方於 2011 年 12 月 13 日正式於立法院完成通過三讀程序，並於同年 12 月 30 日由總統公告。

《住宅法》並未在公告之日起逕行生效，而是於公告後一年也就是 2012 年 12 月 30 日正式生效施行。然而政府早先於《住宅法》通過前持續推動住宅相關政策，《住宅法》只是讓政府在推行住房政策能夠依法有據、依法行政⁴⁴⁶以及增強往後住房保障之效果。

⁴⁴⁴ 總統府人權諮詢委員會，同前揭註 41。

⁴⁴⁵ 《住宅法》草案總說明，內政部版本，2011/5，頁 1。

⁴⁴⁶ 林益厚，〈談住宅法與社會住宅〉，財團法人都市更新研究發展基金會，2012/3/16，http://www.ur.org.tw/news_detail.asp?n_sn=3605，最後瀏覽日 2012/12/14。

第一項 住宅法規範整體介紹

《住宅法》全文共有 54 條，分為七章，第一章為總則，其中第 1 條至第 7 條為立法宗旨、各機關權責劃分、住宅計畫研擬及審議、名詞定義等；第二章為住宅補貼，第 8 條至第 13 條為住宅補貼種類、補貼辦理方式、受補貼之住房的定期查核及授權事項規定等；第三章為社會住宅，也是本法最為重要之規範，其第 14 條至第 32 條大致有社會住宅辦理方式、核定程序、獎勵及優惠、經營管理、收費及得終止租約之情形等；第四章為居住品質，其第 33 條至第 38 條之規定有基本居住水準規定、補助或獎勵推動提升住宅環境品質事項、推動住宅性能評估制度等；第五章為住宅市場，第 39 條至第 44 條為蒐集住宅市場及其他相關資訊並定期公布、對於住宅供需失衡之地區興建社會住宅或其他必要之市場調節措施、為提升租屋市場健全發展，應研擬住宅租賃發展政策等；第六章為居住權利平等，第 45 條至第 47 條則規範居住為基本權利且不得有歧視待遇等情事、行政申訴處理機制及相關處罰規定；最後第七章為附則規定，第 48 條至第 54 條規定本法提出前已辦理之各類住宅後續處理問題、以及施行日期等。

第二項 適用範圍與對象之限制

每一個法律都有其立法目的，《住宅法》第 1 條為本法之立法目的，該條規定：「為健全住宅市場，提升居住品質，使全體國民居住於適宜之住宅且享有尊嚴之居住環境，特制定本法。」而其表現憲法保障國民基本人權之精神，結合政府與民間資源，在健全之住宅市場、合宜居住品質之規劃下，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⁴⁴⁷。

依據本法第 3 條規定可知，本法之適用範圍僅限於住宅與社會住宅兩種⁴⁴⁸，至於所謂住宅係指供居住使用，並具備門牌之合法建築物。因此可知對於非法建築物如違建、加蓋房屋以及臨時搭建而未取得門牌登記之房屋皆不在本法之保護範圍之內。

⁴⁴⁷ 《住宅法》草案第 1 條立法說明，行政院版本，立法院公報，第 100 卷第 88 期，2011/12/22，頁 793。

⁴⁴⁸ 原行政院內政部 2011 年 5 月《住宅法》草案版本尚有「合宜住宅」此一住宅類型，所謂合宜住宅指由政府招商投資興建，以政府所訂平準價格優先出售予一定所得以下無自有住宅家庭，並提供適當比例出租予一定所得以下無自有住宅家庭或個人之住宅。然而在送至立法院一讀審查過程中已將合宜住宅排除至住宅法外，而合宜住宅目前則是由「健全房屋市場方案」來續行執行，見《住宅法》草案第 3 條，同前揭註 445，頁 4；行政院經濟建設委員會，同前揭註 14，頁 11。

另一種之適用範圍為社會住宅，社會住宅為國內近年來新興之住宅模式，主要考量部分具特殊情形或身分者⁴⁴⁹，難於民間承租適居或負擔得起之住宅，而由政府興建或獎勵民間來興辦之，以解決住房問題⁴⁵⁰。不過社會住宅僅提供出租專用，而不得永久所有並出售，並且為避免社會住宅被標籤化之隱憂⁴⁵¹，允許非特殊情形或身分之人承租，僅保留至少百分之 10 以上比例給特殊情形或身分之人承租(本法第 3 條)⁴⁵²，而其他承租社會住宅之資格又僅限於無自有住宅或一定所得、財產基本以下之家庭或個人為範圍(本法第 28 條)。因此社會住宅之承租對象仍有一定之最低標準，而非任何人均得承租，不過由於擔心所謂社會標籤化之憂慮，本法第 3 條因此僅保留至少百分之 10 以上比例給特殊情形或身分之人承租社會住宅，而其他部分則給予本法第 28 條之資格身分國民承租，如此規範結果恐會造成國內極須要住房之特殊情形或身分者之人，因百分比之限制受到排除而無法有效取得住房資源。甚至恐會造成因比例限制問題而必須興建更多社會住宅造成國家財政負擔更重以及實現住房權之進程因此推延而對人民住房權之保障不足等疑慮⁴⁵³。

第三項 有限之給付住宅補貼

給付住宅補貼之類型限於自建住宅貸款利息、自購住宅貸款利息、承租住宅租金、修繕住宅貸款利息、簡易修繕住宅費用等五項(本法第 8 條)。給付住宅補貼之目的在於使國民能夠經由政府所提供之補貼措施更有機會自建或購買住宅或是修繕自有住宅，而保障國民之居住權利。不過給付住宅補貼措施依本法第 8 條規定，需視政府財務狀況而擬定，因此有可能因政府當年度財政資源之多寡使得補助對象、金額有所增減，而有可能造成須受補貼之個人或家庭在當年度無法得

⁴⁴⁹ 所謂特殊情形與身分者，規定於本法第 4 條：「本法所定具特殊情形或身分，指下列規定之一者：一、低收入戶。二、特殊境遇家庭。三、育有未成年子女三人以上。四、於安置教養機構或寄養家庭結束安置無法返家，未滿二十五歲。五、六十五歲以上之老人。六、受家庭暴力或性侵害之受害者及其子女。七、身心障礙者。八、感染人類免疫缺乏病毒者或罹患後天免疫缺乏症候群者。九、原住民。十、災民。十一、遊民。十二、其他經中央主管機關認定者。」

⁴⁵⁰ 《住宅法》草案第 3 條立法說明，同前揭註 447，頁 794。

⁴⁵¹ 《住宅法》草案第 3 條立法說明，同前註，頁 794。

⁴⁵² 然而民主進步黨所提出之《住宅法》草案版本，將社會住宅定位為僅專門用以出租給經濟或社會弱勢者，並不允許其他階層之族群承租社會住宅，而非三讀通過後之至少保留百分之 10 比例以上給具特殊情形或身分者的版本，不過此版本並未被採納，見《住宅法》草案第 3 條，民主進步黨版本，立法院公報，第 100 卷第 88 期，2011/12/22，頁 811。

⁴⁵³ 因此有立法委員則提出應從比例百分之 10 調升至至少百分之 30 的建議，見鄭麗君委員質詢記錄，立法院公報，第 101 卷第 49 期，2012/6/7，頁 57。

到補貼資源之現象。

補貼對象在自建、自購住宅貸款利息之補貼部分限於無自有住宅之家庭或二年內建構住宅之家庭；承租住宅租金補貼限於無自有住宅之家庭；修繕住宅貸款利息和簡易修繕住宅費用補貼以自有一戶住宅之家庭而有一定年限以上之老舊住宅整修外牆或汰換更新設備必要為限(本法第 9 條)，而設備、設施之更換或維修則有限定範圍⁴⁵⁴。

在補助優先順序上以是否具有特殊情形或身分或是否未達基本居住水準而決定補貼順序(本法第 9 條第 2 項)。特別的是，申請政府住宅補貼之居住住宅，除修繕住宅貸款利息或簡易修繕貸款利息補貼外，必須至少達到本法第 34 條所定之基本居住水準以上(本法第 11 條)。也就是說，如其自購或自建住宅或是承租之住宅未達本法所定之基本居住水準⁴⁵⁵時，則不得申請住宅補貼，如此將對於人民因經濟因素被迫於居住在未達基本居住水準標準之住房有所不利⁴⁵⁶。

另外，關於住宅租金與自購住宅貸款利息補貼之額度，以居住地區合理住宅價格租金水平、受補貼家戶之所得、人口數量與弱勢狀況以及合理負擔能力標準等，來計算合理補貼額度(本法第 4 條第 2 項)。故非以個案來衡估補貼額，而是依各地區之一般平均值來評量，並且亦非為全額補貼而是有其最高限額⁴⁵⁷。

⁴⁵⁴ 不過得修繕之設施設備具有一定限制，其限於 1、屋頂防水、排水及隔熱；2、外牆防水及面材整修。3、衛生設備；4、一般照明設備；5、無障礙設施設備；6、分間牆、天花板及地板整修；7、給水、排水設備；8、電氣管線；9、燃氣設備之供氣、排煙管線；10、空氣調節及通風設備之風管、風口及電氣管線等 10 項，採列舉方式而非例示。而修繕貸款利息補貼之貸款額度不超過新台幣 80 萬元，償還年限最長 15 年，寬限期最長 3 年，優惠利率則是中華郵政股份有限公司二年期定期儲金機動利率(郵儲利率)減百分之 0.533 機動調整、郵儲利率加百分之 0.042 機動調整等方案，詳請見《修繕住宅貸款利息及簡易修繕住宅費用補貼辦法》第 8、13 條。

⁴⁵⁵ 有關基本居住水準之定義詳後述。

⁴⁵⁶ 不過據媒體報導所示，對於未達基本居住水準之個人或家庭(又稱籠民現象)，政府將依《基本居住水準》草案規定優先補助最高 4 千元房租補貼，然而《基本居住水準》草案並未有類似規定，是否為政策指向或是法規範再修正而放寬補助範圍，則有待往後觀察判別，見陳文信，〈都會「籠民」每月可望獲 4 千房租補貼〉，中國時報，2012/11/30，

<http://tw.news.yahoo.com/%E9%83%BD%E6%9C%83-%E7%B1%A0%E6%B0%91-%E6%AF%8F%E6%9C%88%E5%8F%AF%E6%9C%9B%E7%8D%B2%E5%8D%83%E6%88%BF%E7%A7%9F%E8%A3%9C%E8%B2%BC-213005858--finance.html>，最後瀏覽日 2012/12/24。

⁴⁵⁷ 自建或自購之貸款利息補助最高優惠貸款額度不超過新台幣 220 萬元，償還年限最長 20 年，寬限期最長 5 年，優惠利率則是中華郵政股份有限公司二年期定期儲金機動利率(郵儲利率)減百分之 0.533 機動調整、郵儲利率加百分之 0.042 機動調整等方案；而租金補貼則每戶最高補助新台幣 4 千元整，以一年為限，詳請見《自建自購住宅貸款利息及租金補貼辦法》第 14、15 條。

第四項 著重社會住宅之興建

社會住宅之興建程序為《住宅法》之重點規範，中央政府為落實「居住正義」，早於《住宅法》三讀通過之前即已推動「社會住宅短期實施方案」，計畫在北部 5 處地方興建社會住宅⁴⁵⁸。而本法關於社會住宅之相關法規，除讓原本之政策得順理成章依法行政外，亦強化、確定往後之社會住宅興建相關程序。

社會住宅可分為民間辦理與政府機關辦理或民間與政府共同辦理三種方式(本法第 15 條、第 22 條、第 23 條)，在民間辦理部分，除提出相關聲請程序外，政府機關得提供公有非公用土地或建築物出租(本法第 17 條)、補貼貸款利息、部分建設費用或營運管理費用(本法第 18 條)、中長期資金(本法第 19 條)、適當減徵地價稅(本法第 20 條)等優惠措施，顯見政府對民間興辦社會住宅之殷切。

而政府主管機關必須在各縣市內評估社會住宅之需求總量、區位及興辦戶數等，納入住宅計畫及財務計畫(本法第 14 條)。以避免住宅供過於求，產生資源閒置浪費等情況⁴⁵⁹。並且政府機關應對社會住宅之經營管理者進行輔導、監督及定期評鑑(本法第 30 條)。當民間興辦之社會住宅出現無法營業時，社會住宅經營者應給予住民妥適安置；或政府機關應協助安置；當經營者不予配合時，除強制實施外，並處予相當罰鍰；必要時，則政府機關得以接管(本法第 31 條)。

在社會住宅之設置地點部分，除要求民間興辦之社會住宅總面積必須達到都會區或非都會區一定平方公尺以上，本法並未有相關例示或列舉規範，僅在先前 2010 年中央政府在台北地區選址社會住宅中，列出交通便捷(臨 10 公尺以上計畫道路為優先考量)、基地形狀方整且面積在 0.3 公頃以上，土地權屬於公有地、較無地上物(即不須拆遷現有住戶，可立即興建)等考量⁴⁶⁰。而關於社會住宅興建之設施設備上，在政府機關辦理部分，得保留一定空間作為社會福利服務或社區活動之用(本法第 25 條)；在政府機關或民間所辦理之部分，則應考量其租住對象之身心狀況、家庭組成及其他必要條件，提供適宜之設施或設備(本法第 26 條)⁴⁶¹。

⁴⁵⁸ 總統府人權諮詢委員會，同前揭註 41，頁 65。

⁴⁵⁹ 《住宅法》草案第 2 條立法說明，同前揭註 447，頁 798-799。

⁴⁶⁰ 內政部，〈內政部公布社會住宅實施方案第一批選址地點〉，2010/11/15，http://www.moi.gov.tw/chi/chi_news/news_detail.aspx?sn=4817&type_code=，最後瀏覽日 2012/12/20。

⁴⁶¹ 關於社會住宅之必要設施設備內容有，1、客廳及餐廳：應備有所需桌椅。2、臥室：應備有

社會住宅之興建除有規定應考量租住對象之狀況而提供適宜之設施或設備外，關於適合居住性、地點之妥適性以及文化適當性等方面並未有相關規範而作為民間或政府興建社會住宅之參考依據，僅得以透過政策上之考量或在興建前之評估報告來注意。

另外值得注意的是，當前述承租人有出現不符承租資格、或將住宅部分或全部轉租或借予他人居住、改建、違建住宅等或做居住以外之用、其他違反租約規定經通知後 30 日內仍未改善等情況時，社會住宅之經營管理者得隨時終止租約並收回住宅(本法第 32 條)，使承租人失去占有保障。

第五項 居住品質之認定

人民僅享受住的權利仍不足矣，尚必須在居住品質上獲得確保，本法第 33 條至第 38 條則是對於居住品質之確保與認定標準。有關本法對於居住品質可分為三種類別，各別為住房景觀與風貌之改善、國民之基本居住水準以及社區環境之品質提升。

關於住房景觀與風貌之改善，主要係針對住房具有地方或民族特色而言，並以營造住宅景觀及風貌為目的，政府得以補助或獎勵該住房(本法第 33 條)。因此有關住房景觀與風貌之改善較著重於具地方或民族特色之文化保存，以增進地方或民族文化特色乃至於帶動地方觀光發展為主，而非一般個人或家庭住房之外觀改善或周遭環境之增進⁴⁶²。

而最為重要之基本居住水準認定標準，其制定目的係作為政府在住宅政策規劃及住宅補貼之依據，並於每四年修正基本居住水準之認

單人或雙人床、衣櫃及窗簾。3、浴室：應備有浴缸或淋浴設備、馬桶、洗臉臺、鏡子、毛巾架及扶手。4、廚房：應備有廚具、流理臺、抽油煙機及瓦斯爐等。5、其他應具備項目：曬衣架、熱水器（設有中央系統者免）等。並且在設置二套衛浴設施者，其中一套得以設置淋浴設備方式辦理，而設施或設備供行動不便者使用時，應設置無障礙設施或設備項目。另外，在各戶與各屋室應備有適當之有線及無線電視、電話等管線、電源插座、燈具開關及緊急求助系統，出入口則應備有門禁管制，並具備對講及安全監控系統。然而，當為供具特殊情形或身分者居住，配合族群聚居、生活習慣、宗教信仰及其他需求條件設置不同之必要設施與設備時，得不適用前述規定。詳請見《社會住宅設施及設備項目規定》第 2、3、4、5 條。

⁴⁶² 在民進黨團所提出之《住宅法》草案第 45 條第 3 項規定：「本條文補助或獎勵事項，得包含興建城鄉及部落社區更新之集合式住宅，以及環境改善」則不限於改造具地方或民族特色之住房改善，對於興建城鄉及部落社區之集合式住房皆包括之，補助與獎勵住房環境之改善範圍較為廣泛，見《住宅法》草案第 45 條，同前揭註 452，頁 826。

定標準(本法第 34 條)。依據子法《基本居住水準》草案⁴⁶³第 2 點規定，所謂基本居住水準包含平均每人最小居住樓地板面積⁴⁶⁴及住宅應具重要設施設備項目。而所謂具重要設施設備則限於衛生設備⁴⁶⁵，如未達規定或單獨一項未具備衛生設備時，均屬低於基本居住水準之家戶(基本居住水準草案第 3、4 點)。因此本法對於基本居住水準之認定標準僅以是否達到一定之居住空間以及是否衛生設備有所備齊為要件，其認定標準顯過於狹隘，而造成適用對象範圍極大限縮之疑慮，對於處於居住簡陋以及居住環境低落之人民無法有效依本法獲得住房權之保障。

另外，政府機關應主動辦理提升住宅社區之環境品質，並納入住宅計畫，其中較為重要的則是無障礙空間之營造及改善、公寓大樓之屋頂、外牆、建築物設備及雜項工作物之修繕及美化、整體社區營造與技術提供、教育訓練等(本法第 35 條)。因此本法針對整體住宅社區之環境改善，而非個體戶或零散戶。

第六項 居住權利平等之保障

居住權利平等之保障在《住宅法》僅僅 3 條規範，本法第 45 條明示居住為基本人權，任何人皆應享有公平之居住權利，不得有歧視待遇，而本法第 46 條則是規定任何人不得拒絕或妨礙住宅使用人為特定之行為，本法第 47 條則是發生第 46 條之妨礙住房使用之情況時，得向主管機關提起申訴之規定。

本法第 45 條明確規定：「居住為基本人權，任何人皆應享有公平之居住權利，不得有歧視待遇。」⁴⁶⁶因此任何人都有公平之居住權利，而這種居住權利屬於任何人之基本人權。從本法第 45 條規範內涵解釋，任何人不得以性別、年齡、宗教、種族、階級、黨派、語言、思想、出生地、性傾向、婚姻、容貌、身心障礙、疾病、更生保護或家戶組成等因素，對住宅之承租戶、承買戶或借款人有歧視對待⁴⁶⁷。本

⁴⁶³ 行政院公報，第 18 卷第 225 期，2012/11/22，頁 45169-45171。

⁴⁶⁴ 平均每人最小居住樓地板面積乃依不同之家戶數量而有不同居住樓地板面積量，家戶僅一人之每戶基本居住面積平均為 3.96 坪、2 人為 5.28 坪、3 人為 6.6 坪、四人為 9.13 坪、五人為 11.18 坪、6 人以上為 12.5 坪，而此認定為全國統一標準。見《基本居住水準》草案第 3 點及立法說明，同前註，頁 45170-45171。

⁴⁶⁵ 衛生設備又限於每一居住單位包含大便器、洗面盆、浴缸或淋浴設備各一個，見《基本居住水準》草案第 4 點及立法說明，同前註，頁 45171。

⁴⁶⁶ 值得注意的是，居住為基本人權之明訂在原各種版本之《住宅法》草案均未有相關規定，而是在黨團協商後所明確之，至於為何需將居住為基本人權特別明訂於《住宅法》則無任何說明。

⁴⁶⁷ 《住宅法》草案第 41 條立法說明(現行法為第 45 條)，同前揭註 447，頁 805。

法第 45 條明確規定住房為基本人權，並享有公平之住房權利而不得有歧視待遇。雖從條文來看，有確保人民享有住房權保障而不受任何歧視對待或侵害之國內法規範，然而本法第 45 條僅為訓示性條款，若僅從國內法角度下，當承租人或承購住房人遭受本法第 45 條之侵害歧視時，並無法有效地從第 45 條成為訴訟上之依據來源。

雖然本法第 47 條有住宅使用人得向主管機關申訴之規定，然而僅限於住宅使用人在本法第 46 條列舉事項所為之作為遭受拒絕或妨礙時方得提出申訴，進而提起行政訴訟之可能。又本法第 46 條僅限於在 1、自費從事必要之居住或公共空間無障礙修繕；2、因協助視覺功能障礙者之需要飼養導盲犬；以及 3、合法使用住宅之專有部分及非屬約定專用之共用部分空間、設施、設備及相關服務之三種列舉事項所為之行為。因此我國人民是否能從《住宅法》來完全保障人民之住房權不受侵害或歧視則有疑慮。

第二節 對於住宅法之法規範檢討與建議方針

從上一節對於《住宅法》之整體規範初探不難發現，《住宅法》雖為我國首部全面性之住房法律，但其規範內容仍有許多不足與缺乏之處，實難以真正有效保障人民享有住房權之權利，並且與經社文公約之住房權內涵有諸多不一致之處，甚至可能造成違反公約義務之結果。

然不諱言地，《住宅法》之制定確有助於我國國內人民皆享有住房權之實現，例如制定全國與地方性住房計畫(本法第 2 條)為經社文委員會盼望締約國必須實施的措施之一，以瞭解國內住房狀況後依計畫逐步實現住房權，另外興建社會住宅供國內需要之人享有安全、和平有尊嚴地居住之權利亦為必要，調節國內住房市場機制以防免房價不當高漲以及隨時監控國內住房市場狀況等規範皆是有效實現國內住房權之內涵。

不過，若以整體經社文公約之住房權權利內涵來觀察，《住宅法》仍有許多需要檢討與改進之處，如缺乏有效之占有保障、社會住宅興建未考量地點、文化適當性等、居住品質之認定過於狹隘、住房權利遭受侵害之規範過於簡陋、可司法性之功能探討和其他如強迫遷離之規範極度缺乏等。本節將針對《住宅法》之相關規範有不足之處予以檢討，須說明的是，本文並非逐一對各別條文進行規範增修動作，而是對須檢討之規範或不足之範圍以經社文公約之住房權權利內涵為

主之角度下給予建議往後應增修之方向，以建構與經社文公約之住房權內涵一致的國內住房法規範。

第一項 缺乏有效之占有保障

占有保障是構成住房權權利內涵最基本之要件之一，也可以說在享有住房權之前必須有占有之保障⁴⁶⁸。並且不論何種形式之占有，例如承租房屋、自有房屋、緊急住房或是非正式之定居型態，都應受一定法律保護程度之占有保障，而不受強迫遷離、騷擾和其他威脅⁴⁶⁹。縱使必須實施強迫遷離而剝奪他人之占有狀態，仍必須有真誠之協商，以給予缺乏占有保護之個人與家屬擁有占有之法律保護⁴⁷⁰。

另外應注意，經社文委員會在檢視阿根廷之國家報告書時，即建議締約國應該繼續給予占有住房之人有合法契約之政策，並做為主要優先審查現階段遭受驅離之非法占有之程序⁴⁷¹。讓合法之占有者都有一定程度之法律保障，而不會被國家或私人任意驅離，而非法之占有者則是應另為安置或符合住房權之措施。

從《住宅法》可發現，本法並未有任何有關占有保障之相關規定。其中本法第 32 條規定，當社會住宅之承租人有 1、已不符承租社會住宅之資格；2、將住宅部分或轉租或借予他人居住；3、改建、增建、搭建違建、改變住宅原狀或變更為居住以外之使用；4、其他違反租約規定之行為，經通知後 30 日內仍未改善之任一情況時，社會住宅之經營管理者得隨時終止租約並收回住宅。也就是依照本法第 32 條之規定，承租人在無任何法律保護占有之規範下，以及沒有可以立即尋求救濟或有充份協商之下，隨時皆可能依本條之違反而任意遭受侵害或強迫遷離，致使失去占有而被迫無家可歸等違反公約義務之可能。

因此，《住宅法》應明訂占有保障之相關保護規範，例如，嚴格地限縮解釋認定本法第 32 條得退租社會住宅之情況，並且應給予一定延緩期間讓受影響之個人或家庭有機會能夠尋覓不差於原承租處之社會住宅品質與環境之住房；占有遭受侵害之個人或家庭有尋求救濟之機會，並在救濟期間不得任意剝奪占有並致使失去占有之情況；當有發生可能造成無家可歸之情況時，必須給予一定程度之安置或補

⁴⁶⁸ Kristen David Adams (2009), 'Do We Need a Right to Housing?', in 9 Nevada Law Journal, p. 292.

⁴⁶⁹ General Comment No.4, para. 8(a).

⁴⁷⁰ *Ibid.*

⁴⁷¹ E/C.12/1999/11& E/2000/22, para. 284.

助措施⁴⁷²。

因此政府應從人民有持續享有住房之占有保障的角度下，建立一套完備之占有保障機制，或當法院在審理住房占有遭受妨礙、侵害時，在解釋與適用國內法（住宅法或其他相關法令）時，應與締約國之公約義務有相符合之一致性解釋⁴⁷³，而非以國內法為理由拒絕履行公約義務。

第二項 社會住宅興建程序之必要與考量

社會住宅為《住宅法》最重要之法規範之一，與低於市場房價為目的而興建之合宜住宅，和打擊房價等同列為國內住房政策之核心。社會住宅之興建固然讓國內人民享有住房權之保障有極大幫助與進展，對於弱勢族群之住房問題有一定成效之解決。然而，社會住宅之興建必定需花費龐大之國家財政資源，以及長期間之興建過程，因此如僅依靠社會住宅來完全實現經社文公約之住房權內涵勢必是有限的。並且要注意的是，住房權之實現並非指要求國家興建住房給所有人，而是避免人民無家可歸，禁止強迫遷離與歧視、特別照顧社會邊緣化之群體、確保占有之保障，並保障每個人之住房皆是適當的⁴⁷⁴。因此國家為符合公約義務以及住房權之各別義務而實踐措施方法必須是多管齊下來逐步實現，而非過度重視某一措施。

在興建社會住宅之程序考量上，除《住宅法》第26條需考量租住對象之身心狀況、家庭組成及其他必要條件，來提供適宜之設施或設備外，《住宅法》並未有相關規範有關興建社會住宅必須考量地點之妥適性、適合居住性以及文化適當性等方面。地點之妥適性、適合居住性以及文化適當性為住房權之權利保障構成要件部分，也就是要求適當之住房必須是適合居住，對居民提供足夠的空間和保護居民免受寒冷、炎熱、潮濕、風吹雨淋或其他對健康有所威脅、建築架構危險和疾病媒介，而居住者之身體安全應受到保障；住房之地點應處於就業選擇、保健服務、學校、幼兒中心和其他社會設施較近之地點，並且不應將房屋建在受污染區域或接近污染區而使得居住者之健康權遭受威脅；房屋建造方式、建築材料的使用以及住房政策都必須能

⁴⁷² 值得注意的是，在民主進步黨所提出之《住宅法》草案版本中，則提出當經濟或社會弱勢者無適當社會住宅可供居住時，政府應給予緊急安置或中繼安置，或提供租金補貼協助向民間承租住宅之規定，不過此版本並未被採納，見《住宅法》草案第43條，民主進步黨版本，同前揭註452，頁825。

⁴⁷³ 徐揮彥，同前揭註49，頁55。

⁴⁷⁴ Office of the UN Commissioner for Human Rights and UN Habitat, *supra* note 65, p.6.

夠適當的體現當地房屋之文化特徵與多樣性，來促進住房領域的發展或現代化，而不抹殺住房之文化方面，但是仍應適當之現代技術設施等⁴⁷⁵。政府在興建社會住宅時，即必須考量上述關於居住品質及環境之妥適性。

雖然政府或民間在興建社會住宅時應會從建築評估、建築規畫、政策報告等方面來考量居住品質及環境之妥適性，然而，在未有法規範所明訂之下，亦可能會發生未注意或非必要考量之下而草率興建社會住宅，恐將造成因社會住宅品質不佳而使得社會與國家資源成本之浪費以及人民居住意願降低等現象，甚至出現海砂屋、輻射屋或居住環境汙染等問題。故在興建社會住宅之程序考量上，應當在《住宅法》內明確規定有關居住品質及環境之妥適性範圍，以避免減少興建後所可能衍生之居住問題。

第三項 居住品質之狹隘認定

《住宅法》對於居住品質之認定極為狹隘，本法第 33 條僅針對具有地方或民族特色之住宅，給予提供補助或獎勵來修繕，其目的僅是增加文化特色以及觀光利益，是否讓人民有適當之住房可居住則非所問。而本法第 34 條有關基本居住水準之認定，則侷限於居住面積之大小是否達一定全國性標準以及住房內是否有衛生設備即足以，並從基本居住水準來做為住房補貼與住宅政策規劃之依據。然而，個人或家庭之基本居住水準必須以居住環境與品質是否為適當來認定，除了在居住必要設施、設備上必須考慮到該住房是否有服務、材料、設備以及基礎設施之可提供性，即有持續取得自然和共同資源、安全食用水、烹調、暖氣、照明能源、衛生設備、盥洗設備、食物儲藏、垃圾處理、排水設施和緊急服務等最基本之居住要求，尚須考量該住房是否適合居住而不會對住房之人有健康危害疑慮⁴⁷⁶等。尤其，國家亦應針對弱勢或社會邊緣化之個體與族群提供在住房條件上之援助，並給予適當之衛生設備⁴⁷⁷。如僅憑藉《住宅法》所認定的基本居住水準(空間面積與極簡單之衛生設備)，無法真正讓人民有效地從法規範上與政策上獲得適當住房之機會與保障，並可能因限縮認定基本居住水準使政府有逃避住房權之積極作為義務的藉口。

因此有關本法第 34 條之基本居住水準之認定上，應從服務、材料、設備以及基礎設施之可提供性角度來擴張解釋，並擴大適用範圍

⁴⁷⁵ General Comment No.4, paras. 8(d- g).

⁴⁷⁶ *Ibid*, paras. 8(b- d).

⁴⁷⁷ E/C.12/2010/3& E/2011/22, para. 437.

與對象。

第四項 住房歧視之規範探討

《住宅法》第45條明文規定住房為基本人權，並且任何人都享有公平之住房權利，而不得有歧視待遇。本條規定乃國內法制上之創舉，不僅明示住房為基本人權的一種，也表示國家欲杜絕任何形式之居住歧視的決心，此規定有助於住房權在國內憲法、司法解釋上之依據、準則，對於國內住房權之實現有相當程度之助益。不過須強調的是，只要是直接或間接歧視，並使之無效或影響對公約權利之承認、享有或基礎平等行使之意圖和作用的任何差別、排斥、限制、偏好或其他差別待遇，均屬於歧視⁴⁷⁸。且除國家明文規定不得有住房歧視之消極不作為規範外，尚必須要有積極的保護措施以防免歧視下造成無可挽回的結果。而積極的保護措施體現，如對於在社會上長期處於弱勢狀態之族群，在住房提供或抵押、貸款申請上應確保與一般人享有平等之住房權利，而非因身分上之特殊拒絕於外；又例如居住在偏遠鄉村、非正式居住區或居無定所之區域，國家均需確保各種居住醫療措施等所必要之措施，而不因位置關係而遭受歧視或不平等對待⁴⁷⁹。

因此對於居住歧視之規定，《住宅法》應制定相關積極保護社會弱勢族群或特殊身分者不受歧視待遇之規範，尤其我國已批准消除一切婦女歧視公約，對於公約第14.2(h)條對於防止鄉村婦女之住房歧視亦應給予特別保護。另外在法規範或政策制定上，更應參照消除一切形式種族歧視公約等避免歧視之國際法文件之規範內涵。以避免個人或家庭在行使住房權利上遭受歧視上之刁難，並可避免、減少法律以下之命令、行政規則有直接或間接之歧視規定問題之發生。

第五項 可司法性之功能檢討

可司法性為實現與保障人民享有住房權極為重要之方式，而可司法性並不限於司法救濟，尚包括行政救濟等能夠讓住房權受侵害之人有救濟機會之方式皆為可司法性之範圍。如住房權未有有效的可司法性存在，其住房權規範等同於沒有牙齒的老虎，住房權將難以確實實現。因此可司法性是否有所作為，將直接影響住房權內涵是否能夠完全實現。

⁴⁷⁸ General Comment No.20, para. 7.

⁴⁷⁹ *Ibid*, paras. 8, 11, 34.

觀之《住宅法》整體規範，除第 47 條明文規定得提起申訴來保障其住房不受妨礙外，《住宅法》並無其他可司法性之規範。並且，本法第 47 條僅限於當發生本法第 46 條之情事時，也就是拒絕或妨礙住宅使用人自費從事必要之居住或公共空間無障礙修繕，或因協助視覺功能障礙者之需要而飼養導盲犬，或對合法使用住宅之專有部分即非屬約定專用之共用部分空間、設施、設備及相關服務有所妨礙限制時，方得向主管機關提起申訴。因此，從第 47 條反面解釋來看，當發生第 45 條住房歧視或是其他本法非行政處分行為之態樣時，則不得提起申訴之行政救濟。又第 45 條僅為訓示性條款而不得作為請求權基礎，因此當個人或家庭遭受住房歧視時非但無法尋求行政救濟外，更不得依靠司法救濟來解決之。並且《住宅法》有許多規範並非強制性規範，而僅是政策上之指導方針與依據，例如社會住宅之興建、住宅補貼等。以住宅補貼為例，個人或家庭能否有要求住宅補貼，則必須視政府之財務狀況所做之計畫來認定有無，因此當政府當年度無住宅補貼計畫時，人民即無要求住宅補貼之權利，更無法尋求任何救濟之可能。

因此，本文發現《住宅法》極度缺乏可司法性之設計制度，而無法有效保護個人或家庭之住房權保障。立法者未在《住宅法》建立完備可司法性程序之原因除了是《住宅法》係以政策方針為導向外，尚且可能在於深怕建立可司法性程序後恐會造成國家財政上之極大負擔。但須注意的是，公約義務並非要求政府須立即馬上提供資源或補助等措施來實現人民之住房權利，而是要求締約國應採取一切適當方法，以最大可獲取之資源來逐步實現權利，因此不得以財政負擔為藉口來阻止一切可司法性之發展，否則亦有違反公約義務之可能。

本文認為《住宅法》應建立一套有效的可司法性程序，包括行政救濟與司法救濟，以確實保障人民之住房權利。而可司法性制度必須是讓人民可以接近、負擔、及時並且有效的⁴⁸⁰。並且可司法性之設計必須至少包含 1、起訴要求法院通過禁止令，來防止遭受遷離或強制拆除行為；2、對於非法遷離應有法律程序來獲取補償金；3、對於房東(公共或私人)實施或支持非法行為關於租金、住宅設備以及種族或其他形式之歧視得以起訴；4、在分配以及可獲取住房之任何形式歧視提出指控；5、房東提供不健康或不適當之住房條件起訴；6、對於大量無家可歸者有提起集體訴訟之可能⁴⁸¹。

⁴⁸⁰ General Comment No.9, para. 9.

⁴⁸¹ General Comment No.4, para. 17.

第六項 其他對於住房權有效落實之期盼

另外《住宅法》第 3 條為考量社會住宅不被社會標籤化以及貧民窟等憂慮⁴⁸²，僅保留至少百分之 10 以上比例給特殊情形或身分之人。而此種考量下之結果乃是本末倒置，不僅因必須興建更多社會住宅而造成國家財政負擔加重，並且因排擠結果而無法及時有效地提供特殊情形或身分之人的住房需求，與住房權之可獲取性要件有所不符，亦無法對弱勢族群提供特別之住房照顧，甚至因此承租資格之放寬提供給社會上較為優勢之族群，而有違背公約之承擔義務之可能⁴⁸³。社會住宅之興建目的當然是提供給社會弱勢族群有安全、和平有尊嚴的居住地方，縱使開放給非社會弱勢族群居住，仍會因附近居民或政府之先入為主觀根深蒂固的觀念而不檢標籤化之印象。因此國家並非為排除社會標籤化而犧牲社會弱勢族群享有住房權之權利保障，而是以教育或政策上之推行落實，來消除根深蒂固之系統性歧視⁴⁸⁴。

並且在住房補貼部分，《住宅法》第 4 條第 2 項雖規定以居住地區合理住宅價格租金水平、受補貼家戶之所得、人口數量與弱勢狀況以及合理負擔能力標準等，來計算合理補貼額度，而非制式的全國統一補助標準，此種較彈性之調節補助措施亦能符合住房權之可負擔性，然而目前受補貼之額度仍有最高限額(如租金補貼最高 4 千元台幣)，因此國家在審核補貼法制或行政措施時，應注意各別案件當事人在住房之可負擔性程度，而給予最大之補貼幫助。

較值得注意的是，強迫遷離是被推定違反公約義務之行為，然而《住宅法》整體規範並未有防止強迫遷離或必須實施強迫遷離時之嚴謹法程序，因此《住宅法》在未來修法上，應參酌經社文委員會第 7 號一般性意見書來制定完整之強迫遷離程序規範，以法律保障人民在住房權之占有。

第三節 小結

《住宅法》之立法理由即明示以健全住宅市場，提升居住品質並使全體國民居住於適宜之住宅且享有尊嚴之居住環境為目的。因此在《住宅法》之整體法規範建構上必須考量人民之住房權保障，而非僅

⁴⁸² 〈社會住宅 2012 年出租〉，蘋果日報，2010/11/10，
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20101101/32928396/>，最後瀏覽日 2012/12/26。

⁴⁸³ E/C.12/2000/21& E/2001/22, para. 179; Genreal Comment No. 4, para. 11.

⁴⁸⁴ General Comment No.20, para. 37.

偏重於興建社會住宅、調節住房市場價格等住房政策，並僅將《住宅法》純粹作為住房政策之指標方針與程序依據，而非以經社文公約之住房權整體內涵為規範，因此並未有強迫遷離之相關規範。因此雖然《住宅法》為我國首部全國性住房政策法規，對於實現國內經社文公約之住房權保障有正面之幫助。然而，從上述相關論述發現，《住宅法》仍有許多與經社文公約之住房權權利內涵保障不足之處，甚至有違反公約義務之虞。

對於本文在本章之修正建議上，除從《住宅法》之原本規範予以增修外，亦可另定新法規範將經社文公約之住房權規範予以完整落實在國內住房法制，如制定強迫遷離程序法制、可司法性之程序制度建構等，讓國內住房權之保障範圍更加完備，並符合經社文公約之公約義務。須注意者，不論何種形式之修法或政策上之制定，國家都必須以尊重義務、保護義務和實現義務之角度來履行公約義務⁴⁸⁵。

⁴⁸⁵ Office of the UN Commissioner for Human Rights and UN Habitat, *supra* note 65, p.33.

第七章 結論

住房權之人權標準確立之起步時間雖較其他許多人權來得晚，然而對於全世界人類尤其對於弱勢人民或族群之生存保障之重要性極高，並且住房權與許多人權具有相互連結以及連帶關係，也可以說住房權是眾多權利之集合體，又是人類得以生存不可或缺之基本要求，其權利之實現與否，影響到其他人權是否獲得保障。世界人權宣言第 25.1 條是住房權在國際人權地位上之確立，而經社文公約第 11.1 條及其第 4、7 號一般性意見書更是將住房權之權利要件內涵與範圍予以確認。

在國際組織中，因受到世界人權宣言或經社文公約之人權標準影響，紛紛針對特殊族群、事件制定不同程度內涵之住房權規範，如以消除住房歧視為目的之消除一切種族歧視公約第 5(e)iii 條、消除一切婦女歧視公約第 14.2(h) 條以及身心障礙者權利公約第 28.1 條；以保障難民之住房權利不被給予差別待遇為目的之有關難民地位公約第 21 條；以保護勞工享有適當住房以及雇主應給予適當住房為目的之第 82 號關於社會政策(非大城市區域)公約第 4 條、第 115 號建議書，以及保護外籍勞工和其家屬不被住房剝削之保護外籍勞工及其家屬成員權利國際公約第 43.1(d) 條；以保護兒童享有適當住房環境而有健全身心發展為主的兒童權利公約第 27.3 條；以及保障原住民族之傳統居住權利為目的之原住民權利宣言各相關規範等，都是對特定族群給予較常發生住房侵害事件之特別保障規範。

而在部分區域組織內，亦期盼組織締約國能夠在國內履行住房權利，以實踐各締約國國內之人權保障，如歐洲社會憲章第 31 條、歐洲外籍勞工之法律地位公約第 13 條，以及美洲國家組織憲章第 34(k) 條等。並且，在區域組織之有關住房問題控訴案中，承審單位亦會引用經社文公約第 11.1 條以及相關一般性意見書之住房權權利內涵來做為個案之重要權利解釋來源，例如 *FEANTSA v. Slovenia* 案即是一例，或是在解釋區域條約之住房權規範時，亦與經社文公約之住房權內涵相符。

在各國之憲法規範中，許多國家亦有住房權之確切規範或相類似規範，例如南非憲法第 26 條、比利時憲法第 23.3 條、希臘憲法第 21.4 條、印度憲法第 39 條等。並且，以南非為例，雖然南非並非經社文公約之締約國，然而在解釋本國憲法有關住房權之權利規範時，

卻仍會參考經社文公約之住房權內涵來解釋國內憲法之住房權規範，進而判斷係爭案件之法制或政策是否有違憲情狀，例如在 *Grootboom* 案中，要求國內政府應提供緊急住房供給並制定相關政策來保障當事人之住房權，而在 *Christina* 案中，則是認定有關強制執行不動產之規定因未考量當事人之經濟狀況，以及不能夠在嗣後分期付款以保障僅有不動產，造成恐會流離失所以侵害住房權而宣告違憲。

因此從以上之相關國際、區域組織條約以及相關住房案例中可以發現，住房權已為世界各國所重視之人權權利，並且經社文公約之住房權規範具有重要之規範效力地位，並為國際上住房權實踐之重要參考來源依據。並且從這些國際、區域組織條約之住房權規範亦可以瞭解，不同之族群或事件在住房權之需求上皆有所不同與特殊之處，不得一概而論。因此當我國有權機關在處理住房權個案中，應針對不同之族群或事件而有不同之認定，雖然多數國際、區域組織條約對我國而言未有拘束力，但從保障國內人權以及實現國內人民之住房權的角度下，應從維也納條約法第 31.1(c)條之規定，將相關之住房權規範與國際法文件作為解釋個案之重要輔助性參考來源。

至於經社文公約之住房權內涵為何，從公約本身規範以及經社文委員會第 4、7 號一般性意見書以及其他解釋文件中可瞭解，住房權並非從文義解釋只有住房之權利，而是必須有適當之住房權。而所謂適當住房權之概念係指讓所有人能夠安全、和平和尊嚴地居住於某處，因此非單純之房屋、土地之所有權保障，或是居住遷徙自由、不可侵犯居住隱私等內涵，對於住房權之整體內涵更擴大解釋為禁止歧視性原則、占有之法律保障、可負擔性與獲取性、居住品質及環境之妥適性、強迫遷離之禁止等。使不分族群、身分、地位、財富之族群都能享有適當之住房，以保障個人或家庭之生存延續。

而締約國必須有效在國內實踐經社文公約之住房權內涵，必須確實履行公約上之國家義務與住房權之個別義務。經社文公約之國家義務有積極作為義務與消極不作為義務，其中積極作為義務為漸進式之積極義務，但此義務亦為立即性義務，締約國必須採取一切適當方法之步驟，以最大可獲取之資源來逐步實現公約權利，包括國際援助與合作以及以積極作為方式禁止任何歧視，而消極不作為義務則是避免人民已享有之權利遭受剝奪而言。而住房權之個別義務除實現一般性意見書所載之各項權利內涵要件外，更應隨時監測國內住房狀況，已制定相關政策或法制來盡快有效地實現住房權內涵。

更詳細整理後發現，經社文委員會盼望締約國應該從幾點建議方向來實踐國內住房權，但不限於此，即 1、禁止任何形式之住房歧視，無論是何種族群、身分都應享有至少最低住房標準，並建議締約國應訂立反歧視法來防堵類似情形發生；2、政府在制定住房政策或提供住房時，應優先考慮弱勢和社會邊緣化之個人和族群，這些族群包括身心障礙者、中低收入戶者、原住民族、無家可歸、婦女和孩童、易受災區域之居民、外籍移民等；3、締約國應按照經社文公約第 4 號及第 7 號一般性意見書內容來制定全面性的住房政策、行動或法律；4、不只提供住房，還必須是適當住房，即有合適之衛生設備、用水設備、醫療設備等；5、締約國應遏止土地、房價炒作之投機行為，採取必要步驟(如政策、立法)將土地和房屋價格壓至一般人民可負擔之價格；6、締約國應使用最大資源來興建社會住宅，提供住房補貼、住房貸款等，讓人民得享有適當且可負擔之住房，尤其是弱勢和社會邊緣化之個人和族群；7、防止房租過高或租金任意調漲之情況發生，締約國應採取必要步驟(如制定法律等)；8、絕對避免無家可歸之情況發生，應提供安置場所或住房，或其他必要之社會救助；9、在易受災地區提供足以抵抗天然災害標準之住房與其他相關設備；10、在有合適的法律架構制定或是確認土地所有權程序完備前，禁止任何形式之強迫遷離，並且應依據基於發展目的的遷離和遷移問題之指導原則以及經社文委員會之第 7 號一般性意見書來制定相關強迫遷離法律；11、在實施強迫遷離前，應確保受影響之人或利益關係人與實施強迫遷離單位有公開、參與性和有意義之協商機會，申訴制度以及透明化之追究責任機制；12、並且應確保強迫遷離前不會有被迫搬離之手段(如斷水、斷電、停止供給必要設備等)，以及確保強迫遷離後之安置場所；13、避免政府有權機關主導強迫遷離之行動，以及有任何暴力脅迫等行動；14、確保人民之占有保障，不因無權占有而任意強迫驅離，並且避免因延繳小額租金而受到強迫遷離；15、締約國應設立負責處理住房之有權單位，接受所有有關住房之控訴、請求案件；16、締約國應提供國內住房狀況、性別、年齡，強迫遷離案件，住房政策與法制等詳細資料給予經社文委員會檢視。

回到我國對於住房權之實踐成效狀況發現，住房權雖然在國際上為重要之人權體系，但在我國國內之行政、立法、司法一直以來並無相關明確論述與詳細規範，憲法基本權解釋上並無確切定義，往往僅將住房定位為財產權之享有，居住、遷徙之自由。而我國 2009 年已為經社文公約之簽署批准國，對於公約義務應當遵守與履行之下，我國無論在行政或是立法上應積極地來實現住房權。我國憲法雖然未有具體的住房權之基本權利規範，不過從憲法第 15 條生存權之權利

內容以及經社文公約對於住房權之解釋可知，生存權亦可包括住房權之整體權利內涵。並且，在解釋國內憲法時，應從與經社文公約之規範內涵達到一致性解釋之角度下，將公約之規範內涵作為解釋憲法權利之依據標準。如此不會因權利位階上之落差而發生人權產生優先順序之矛盾現象，亦減少國內權利內涵與公約之規範內涵不一致造成適用上之困難與衝突等問題，甚至違反公約義務之後果。

另外，經社文公約既然已經為國內法化，成為我國至少法律位階之地位，我國各級法院應更加積極來適用經社文公約之整體規範以及一般性意見書，而非刻意忽視或簡略論述。法院所扮演之角色除排除侵害之外尚有監督政府實踐公約義務之功能，因此必須以審視國內法制或行政措施是否有違反公約義務之角度來裁判，如發現國內法制或行政措施違反住房權之締約國義務時，法院應當有適切之裁判或無法裁判時提起釋憲，來保障人民之可司法性，使人民得以順利尋求司法救濟，而非一味將責任推給行政機關，致使人民無法從司法機關實踐住房權之可司法性功能來確實保障人民之住房權以及督促國家之公約義務。

並且，從經社文公約之住房權整體內涵檢視發現，雖然我國已制定《住宅法》做為國內第一部整體性之住房法制，但是《住宅法》整體規範偏重於興建社會住宅、調節住房市場價格等住房政策，且僅將《住宅法》純粹作為住房政策之指標方針與程序依據。而整體法規範缺乏強迫遷離之禁止或是必要強迫遷離時之嚴格程序規定，並且居住品質環境之認定過於狹隘，以及可司法性功能不足等問題，《住宅法》並無法真正保障國內人民之住房權享有，並且亦無法有效依據該法尋求司法救濟，更與經社文公約之住房權規範內涵亦不完全相符，甚至有違法公約義務之可能。

我國在行政、立法、司法上除了必須積極參照經社文公約之相關一般性意見書以及相關解釋文件外，更應在個案解釋與適用中將其他國際、區域條約等國際法文件來積極參考其規範內涵，如此方能有效實踐國內人民之住房權。並且在國內整體住房政策與住房法制上，更應從符合經社文公約義務之角度來訂定、實施，並側重國內弱勢或特殊族群之住房保障。住房權利內涵能否在國內順利完全實現，除需靠政府在行政與立法上確實依循公約義務來積極作為以及司法機關積極正確地適用經社文公約等相關國際條約之外，尚必須靠國內學術持續之研究成果與社會工作者之推行發揚，讓我國全體人民尤其是社會弱勢族群，能夠在快速時間內完全保障住房權，並使其他人權能夠

因此伴隨實現之。

參考文獻

壹、中文文獻

一、專書

Janusz Symonides 著，楊雅婷譯(2009)，《人權的概念與標準》，台北，
韋伯文化國際出版有限公司。

丘宏達(2010)，《現代國際法》，台北，三民書局。

李惠宗(2006)，《憲法要義》，台北，元照出版。

吳庚(2004)，《憲法的解釋與適用》，台北，自版。

許育典(2009)，《憲法》，台北，元照出版。

黃炎東(2010)，《憲法、人權與國家發展》，台北，五南圖書出版。

陳慈陽(2005)，《憲法學》，台北，自版。

二、專書論文

Felix Morka 著，輔仁大學社會文化研究中心譯(2004)，《和平叢書》，
〈人權鏈環 13:適當住宿權〉，台北，輔仁大學社會文化研究中心。

徐揮彥(2012)，〈從經濟、社會及文化權利公約之住房權規範論臺北
市政府社會住宅政策實施之相關問題〉，臺北市政府法規委員會主
編，《臺北市人權保障白皮書》，臺北，臺北市政府法規委員會，頁
128-156。

陳新民(2002)，〈論社會基本權利〉，收於氏著，《憲法基本權利之基
本理論(上)》，台北，元照出版，頁 95-128。

張文貞(2009)，〈憲法與國際人權法的匯流-兼論我國大法官解釋之實
踐〉，廖福特主編《憲法解釋之理論與實務》第六輯，台北，中央
研究院法律學研究所籌備處，頁 223-272。

廖福特(2010),〈不受酷刑作為權利-以國際標準建構我國憲法規範〉,黃舒芃主編,《憲法解釋之理論與實務》第七輯下冊,台北,中央研究院法律學研究所籌備處,頁441-481。

三、研討會論文

高涌誠,〈兩公約與施行法之適用與解釋-並評論我國實務運作之幾個事例〉,2011年國際人權公約研討會,行政院人權保障推動小組、法務部,台北(2011/12/8-9),頁97-109。

徐揮彥,〈臺灣的法官及檢察官應如何積極適用已內國法化的核心國際人權條約-以最高法院及最高行政法院適用兩人權公約之裁判為中心〉,第68屆司法節學術研討會,司法院、法務部,台北(2013/1/11),頁41-73。

四、期刊

王自雄(2010),〈人權兩公約之內國法化暨其施行法之實施-從國際法的內化與人權在我國憲政體制下之法律地位論起〉,《台灣法學雜誌》,第164期,頁113-122。

李孟玟(1998),〈論世界人權宣言之基本性質與法律效力〉,《中正大學法學集刊》,第1期,頁333-361。

林炫秋(2008),〈社會保險權利之憲法保障-以司法院大法官解釋為中心〉,《國立中正大學法學集刊》,第24期,頁297-347。

徐良維(2010),〈生存權作為社會保險制度為基礎的司法建構-以我國憲法解釋之探討為中心〉,《警大法學論集》,第19期,頁1-47。

張文貞(2012),〈演進中的法:一般性意見作為國際人權公約的權威解釋〉,《台灣人權學刊》,第1卷第2期,頁25-43。

- 張文貞(2010)，〈國際人權法與內國憲法的匯流-台灣實施兩大人權公約之後〉，《台灣人權促進會季刊》，第 10 期，頁 12-22。
- 張桐銳(2011)，〈論憲法上之最低生存保障請求權〉，《政大法學評論》，第 123 期，頁 121-183。
- 廖福特(2011)，〈法院應否及如何適用《經濟社會文化權利國際公約》〉，《台灣人權學刊》，第 1 卷第 1 期，頁 3-29。
- 廖福特(2010)，〈國際人權條約內國法化與地方自治體〉，《台灣國際法季刊》，第 7 卷第 2 期，頁 75-115。
- 廖福特(2002)，〈引進國際人權準則:比較分析與台灣借鏡〉，《東海大學法學研究》，第 17 期，頁 153-224。
- 鄧衍森(2010)，〈從國際法論人權的保障與實踐〉，《全國律師》，第 14 卷第 3 期，頁 13-22。
- 鄧衍森(2010)，〈人權保障的規範理論:序曲〉，《台灣法學雜誌》，第 166 期，頁 123-130。
- 蕭淑芬(2009)，〈新興人權之保障與發展初探-我國與日本之比較〉，《中研院法學期刊》，第 4 期，頁 207-231。

五、研究報告

廖福特(2009)，「國際公約內國法化的實踐」，台北，法務部委託研究。

六、政府文件

1、總統府人權諮詢委員會：

經濟社會文化權利國際公約執行情形-簽約國根據公約第 16 條及第 17 條提交的初次報告，2012/4。

2、立法院：

立法院公報，第 100 卷第 88 期，2011/12/22。

立法院公報，第 101 卷第 49 期，2012/6/7。

3、行政院：

行政院公報，第 18 卷第 225 期，2012/11/22。

4、行政院經濟建設委員會：

「健全房屋市場方案」，行政院院臺經字第 0990021410 號函准予備查，
2010/4/22。

「整體住宅政策」，行政院院臺建字第 0940021921 號函核定，
2005/5/24。

5、內政部：

《住宅法》草案總說明，內政部版本，2011/5。

6、法務部：

法務部對《「國際公約內國法化的實踐」委託研究報告》之對案建議，2009/11/26。

七、司法裁判

1、最高行政法院

101 年度裁字第 1579 號裁定

101 年度判字第 525 號判決

101 年度判字第 473 號判決

101 年度判字第 435 號判決
101 年度判字第 336 號判決
101 年判字第 84 號判決
101 年判字第 7 號判決
100 年度判字第 2271 號判決
100 年判字第 1549 號判決
99 年度判字第 332 號判決
98 年度判字第 914 號判決
97 年度判字第 657 號判決
97 年度裁字第 5334 號裁定
96 年度判字第 1835 號判決
95 年度判字第 1696 號判決
94 年度判字第 1130 號判決
93 年度判字第 958 號判決

2、最高法院

100 年度台上字第 1025 號民事判決
98 年度台上字第 970 號民事判決
98 年度台上字第 5053 號刑事判決
97 年度台上字第 661 號民事判決
92 年度台抗字第 544 號民事判決
88 年度台上字第 1038 號民事判決

3、臺北高等行政法院

99 年度訴字第 2054 號判決
99 年度訴字第 1677 號判決

96 年度停字第 140 號裁定

96 年度訴字第 3173 號判決

4、臺中高等行政法院

100 年度訴字第 228 號判決

5、臺灣高等法院

101 年度上字第 475 號民事判決

95 年度上易字第 1012 號民事判決

6、臺灣高等法院臺中分院

97 年度上易字第 300 號刑事判決

92 年度上國易字第 1 號民事判決

7、臺灣高等法院臺南分院

92 年度上訴字第 1072 號刑事判決

92 年度上易字第 672 號刑事判決

90 年度上字第 273 號民事判決

8、臺灣高等法院高雄分院

97 年度抗字第 304 號民事裁定

八、司法院大法官議決釋字

大法官釋字第 203 號解釋(1986 年 2 月 28 日公布)

大法官釋字第 329 號解釋(1993 年 12 月 24 日公布)

大法官釋字第 399 號解釋(1996 年 3 月 22 日公布)
大法官釋字第 400 號解釋(1996 年 4 月 12 日公布)
大法官釋字第 422 號解釋(1997 年 3 月 7 日公布)
大法官釋字第 443 號解釋(1997 年 12 月 26 日公布)
大法官釋字第 454 號解釋(1998 年 5 月 22 日公布)
大法官釋字第 476 號解釋(1999 年 1 月 29 日公布)
大法官釋字第 497 號解釋(1999 年 12 月 3 日公布)
大法官釋字第 517 號解釋(2000 年 11 月 10 日公布)
大法官釋字第 535 號解釋(1997 年 12 月 14 日公布)
大法官釋字第 542 號解釋(2002 年 4 月 4 日公布)
大法官釋字第 551 號解釋(2002 年 11 月 22 日公布)
大法官釋字第 558 號解釋(2003 年 4 月 18 日公布)
大法官釋字第 585 號解釋(2004 年 12 月 15 日公布)
大法官釋字第 694 號解釋(2011 年 12 月 30 日公布)
大法官釋字第 701 號解釋(2012 年 7 月 6 日公布)

貳、外文文獻

一、專書

Garner A. B. (2004). *Black's Law Dictionary*. 8th ed. USA: West publishing company.

Harris, D. J. (2010). *Cases and Materials on International Law*. 7th rev. ed. London: Sweet& Maxwell/ Thomson Reuters.

Lindroos A. (1999). *The Right to Development*. Helsinki: Faculty of Law University of Helsinki.

Leckie S. (1992). *From Housing Needs to Housing Rights: An Analysis*

of the Right to Adequate Housing Under International Human Right Law. London: The International Institute for Environment and Development.

二、專書論文

Craven M. (2003). History, Pre- History and the Right to Housing in International Law. In Leckie S. (ed.), *National Perspectives on Housing Rights*, Hague: Kluwer Law International, pp. 43-61.

Eide A. (2001). The Right to an adequate standard of living including the right to food. In Eide A., Rrause C. and Rosas A. (Eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*, 2nd ed. Hague: Kluwer Law International, pp.133-148.

Eide A. (2001). Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights. In Eide A., Rrause C. and Rosas A. (Eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*, 2nd ed. Hague: Kluwer Law International, pp. 9-28.

Sweeney J. A. and O'Mahony L. F. (2011). The Displacement and Dispossession of Asylum Seekers: Recalibrating the Legal Perspective. In Sweeney J. A. and O'Mahony L. F. (Eds.), *The Idea of Home in Law: Displacement and Dispossession*. Cornwall: Ashgate Publishing Company, pp. 101-132.

Leckie S. (1995). The Justiciability of Housing Rights. In Coomans F. and Hoof V. F. (eds.), *The Right to Complain about Economic, Social and Cultural Rights*. Utrecht: SIM, pp.36-76.

Leckie S. (2001). The Human Right to Adequate Housing. In Eide A., Rrause C. and Rosas A. (Eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*, 2nd ed. Hague: Kluwer Law International, pp.149-168.

Leckie S. (2003). Where It Matters Most: Making International Housing

Rights Meaningful at the National Level. In Leckie S. (ed.), *National Perspectives on Housing Rights*. Hague: Kluwer Law International, pp. 3-41.

三、期刊

Adams K. D. (2009). ‘*Do We Need a Right to Housing?*’ In 9 Nevada Law Journal, pp. 275-324.

Barber J. R. (2008). ‘*Protecting the Right to Housing in the Aftermath of Natural Disaster: Standards in International Human Rights Law.*’ In 20:3 International Journal of Refugee Law, pp.432-468.

參、國際組織文件

一、聯合國

1、聯合國大會

A/RES/18/1904 (20 November 1963)

A/CONF. 157/23 (12 July 1993)

A/Res/61/295 (13 September 2007)

A/64/255 (6 August 2009)

A/RES/63/117 (5 March 2009)

A/65/261 (9 August 2010)

Resolution 1386 (XIV) (10 December 1959)

2、教育、科學及文化組織

E/CN.4/Sub.2/1982/Add.1 (27 November 1978)

3、經濟社會理事會

E/CN.4/Sub.2/1994/20 (21 June 1994)

E/CN.4/2003/5 (3 March 2003)

E/CN.4/2004/48 (8 March 2004)

E/CN.4/2003/55 (26 March 2003)

E/CN.4/Sub.2/1995/12 (12 July 1995)

4、人類居住規劃署

UN Habitat (2003). *The Challenge of Slums- Global Report on Human Settlements 2003*. Geneva: UN Habitat.

Augustinus C., Benschop M. & Land and Tenure Section Shelter Branch (2003). *Security of Tenure- Best Practices*. Geneva: UN Habitat.

5、人權高級事務專員機構

UN office of the High Commissioner for Human Rights (1994). *Fact Sheet No. 21, The Human Right to Adequate of housing*. Geneva: United Nation.

UN Office of the High Commissioner for Human Rights (1996). *Fact Sheet No. 25, Forced Evictions and Human Rights*. Geneva: United Nation.

Office of the UN Commissioner for Human Rights and UNHABITAT (2009). *The Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev. 1*. Geneva: United Nation.

6、人權理事會

A/HRC/4/18 (5 February 2007)

A/HRC/10/7 (4 February 2009)
A/HRC/13/20 (18 December 2009)
A/HRC/16/42 (20 December 2010)
Resolution 1993/77 (10 March 1993)

7、經濟社會文化委員會

(一) 一般性意見書

General Comment No.3, E/1991/23 (14 December 1990)
General Comment No.4, E/1992/23 (13 December 1991)
General Comment No.5, E/1995/22 (9 December 1994)
General Comment No.6, E/1996/22 (8 December 1995)
General Comment No.7, E/1998/22 (14 May 1997)
General Comment No.9, E/C.12/1998/24 (3 December 1998)
General Comment No.19, E/C.12/GC/19 (4 February 2008)
General Comment No.20, E/C.12/GC/20 (2 July 2009)

(二) 其他文件

E/C.12/1999/11 & E/2000/22

(26 April-14 May 1999 & 15 November-3 December 1999)

E/C.12/2000/21 & E/2001/22

(25 April-12 May 2000 & 14 August- 1 September 2000 & 13
November- 1 December 2000)

E/C.12/2006/22 & E/2007/22

(1- 19 May 2006 & 6- 24 November 2006)

E/C.12/2009/3 & E/2010/22

(2- 20 November 2009)

E/C.12/2010/3& E/2011/22

(3-21 May 2010& 1-19 November 2010)

E/C.12/2011/3& E/2012/22

(2-20 May 2011& 14 November- 2 December 2011)

8、人權事務委員會

General Comment No.16, HRI/GEN/1/Rev.1at21 (8 April 1988)

General Comment No.31, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (26 May 2004)

二、控訴案例

1、消除一切種族歧視委員會：

Ms. L. R. et al. v. Slovak Republic, Communication No. 31/2003,

CERD/C/66/D/31/2003 (10 March 2005)

2、人權事務委員會：

Mukong v. Cameroon, Communication No. 458/1991,

CCPR/C/51/D/458/1991 (10 August 1994)

Länsman et al. v. Finland, Communication No. 511/1992,

CCPR/C/52/D/511/1992 (8 November 1994)

肆、區域性組織文件

一、歐洲理事會

European Social Charter, Committee of Independent Experts,

Conclusions XII-1, 1990-1991.

二、控訴案例

1、非洲人權與民族委員會：

Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria,

African Commission on Human and Peoples' Rights, Communication No. 155/96 (27 October 2001)

2、歐洲社會權利委員會：

Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. France,

Complaint No. 63/2010 (28 June 2011)

European Roma Rights Centre v. Greece,

Complaint No. 15/2003 (8 December 2004)

European Roma Rights Centre v. Italy,

Complaint No. 27/2004 (7 December 2005)

European Roma Rights Centre v. Bulgaria,

Complaint No. 31/2005 (18 October 2006)

Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) v. Slovenia,

Complaint No. 53/2008 (8 September 2009)

3、歐洲人權法院：

Chapma v. United Kingdom,

Application No. 27238/95 (18 January 2001)

Khamidov v. Russia,

Application No. 72118/01 (15 November 2007)

伍、外國司法案例

Maggie Jaftha & Christina Van Rooyen v. Stephanus Schoeman & Jacobus Stoltz,

Constitutional Court of South Africa, Case CCT 74/ 03 (8 October 2004)

The Government of the Republic of South Africa v. Ire Grootboom and others,

Constitutional Court of South Africa, Case CCT 11/ 00 (4 October 2000)

陸、NGOs 組織

COHRE (2009), *Leading Cases on Economic, Social and Cultural Rights: Summaries, Working Paper No.7* (Geneva: COHRE)

柒、網路資源

一、國內部分

1、法務部：

經濟、社會及文化權利國際公約國家報告初稿，2011/10/24，

<http://www.humanrights.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=30640&CtUnit=10675&BaseDSD=7&mp=200>

2、行政院主計處：

99 年人口及住宅普查初步統計結果新聞稿，2011/11/3，
<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=30081&ctNode=2314>

3、內政部：

內政部公布社會住宅實施方案第一批選址地點，2010/11/15，
http://www.moi.gov.tw/chi/chi_news/news_detail.aspx?sn=4817&type_code=

4、住宅 e 化網：

合宜住宅資訊

<http://ehi.cpami.gov.tw/Net/suithouse/suithouse.aspx>

5、財團法人都市更新研究發展基金會：

林益厚，〈談住宅法與社會住宅〉，2012/3/16，
http://www.ur.org.tw/news_detail.asp?n_sn=3605

6、新聞報導

〈社會住宅 2012 年出租〉，蘋果日報，2010/11/10，
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20101101/32928396/>

〈一坪雅房如鳥籠，民眾克難過活〉，民視新聞，2012/10/28，
<http://tw.news.yahoo.com/%E5%9D%AA%E9%9B%85%E6%88%BF%E5%A6%82%E9%B3%A5%E7%B1%A0-%E6%B0%91%E7%9C%BE%E5%85%8B%E9%9B%A3%E9%81%8E%E6%B4%BB-060552741.html>

陳文信，〈都會「籠民」每月可望獲 4 千房租補貼〉，中國時報，

2012/11/30

<http://tw.news.yahoo.com/%E9%83%BD%E6%9C%83-%E7%B1%A0%E6%B0%91-%E6%AF%8F%E6%9C%88%E5%8F%AF%E6%9C%9B%E7%8D%B24%E5%8D%83%E6%88%BF%E7%A7%9F%E8%A3%9C%E8%B2%BC-213005858--finance.html>

二、國外部分

1、聯合國千禧年發展目標第 7.C 與 7.D 計畫：

Millennium Development Goals (MDG),

<http://www.un.org/millenniumgoals/environ.shtml>

2、聯合國人類居住規劃署：

The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action,

<http://www.unhabitat.org/content.asp?ID=1176&catid=10&typeid=24&subMenuId=0>

United Nations Housing Rights Programme (UNHRP),

<http://ww2.unhabitat.org/programmes/housingrights/>

Vancouver Declaration on Human Settlement,

<http://www.unhabitat.org/content.asp?ID=924&catid=10&typeid=25&subMenuId=>

3、聯合國條約收集中心

國家簽署、批准或加入經濟、社會及文化權利國際公約

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en#EndDec

國家簽署、批准或加入經濟、社會及文化權利國際公約任擇議定書

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en

4、歐洲理事會

成立歷史：

<http://www.coe.int/aboutCoe/index.asp?page=quisommesnous&l=en>

會員國數

<http://www.coe.int/aboutCoe/index.asp?page=47paysleurope&l=en>

5、美洲國家組織

目標

<http://www.oas.org/en/about/purpose.asp>

會員國數

http://www.oas.org/en/about/member_states.asp

6、Gypsy Roma Traveller Leeds,

<http://www.grtleeds.co.uk/index.html>