

# 誰的社會？誰的住宅？

## 適足居住權的落實與制度建構的省思（下）<sup>1</sup>

辛年豐

逢甲大學土地管理系助理教授/國立臺灣大學法學博士

### 肆、對於住宅政策的啟示

釐清以上的法律上爭點之後，本文以為要兼顧國家社會政策以保障人民基本權利，並顧及相衝突人民的利益，可以從政府管制措施運作的公平性及資訊公開透明兩個面向著眼。以下，本文將對這兩個面向分別進行討論。

#### 一、貧富差距與政府介入管制的必要性

此一面向的討論與有關政府管制措施公平性的考量有直接關聯性，要加以考慮的，包括政府為何要從事此等社會扶助措施、要如何實施才能達到「公平」而不至於產生副作用等問題。以下，本文分別從這兩個面向加以討論。

##### (一)居住正義的要求

基於國際人權法中所揭示的居住權，要讓民眾有適足的居住環境，國內不乏將居住權理解為居住正義。這樣的要求特別在臺灣已批准兩公約之後，國家及任何公部門都具有達成兩公約要求的義務。究竟居住權的內含是什麼呢？在住宅法第45條中也規定居住本身是基本人權，任何人都應該享有公平的居住權利，並且不能有歧視待遇。臺灣的大法官對此也透過司法院釋字709號表達過意見，肯認

經濟社會文化國際權利公約第11條第1項所揭示的「適足居住權」在臺灣同樣有適用，並據此要求決策的要求須符合正當法律程序的要求，儘管對於此等權利的內含大法官並未做進一步的論述而令人感到惋惜<sup>2</sup>，然無論如何，已經在臺灣種下了國際人權法上居住權的種子。

讓人民有地方可以住，固然是一個基本的要求，但也是一個比較消極的態度；但從國家履行其保護義務的角度來說，毋寧應該採取更為積極的態度，除了有地方可以住之外，國家本於人權的考量，避免階級社會的形成。惟有一個社會沒有明顯的階級，才有辦法避免對人的標籤化及歧視，也才有辦法兼顧顧及到一個人最根本的人性尊嚴。此等積極的態度，大抵上要注意到國家資源的分配、對弱勢更細膩地設計制度，以及突破刻板印象等三個面向，以下，本文將區分這三個面向來做討論。

##### (二)國家履行居住正義所應兼顧的價值

當國家為了履行國際人權法所要求應履行的居住權時，應該要了解自己作為一個管制者所應扮演的角色，以及所要考量的重點。對此，必須回歸保障居住權最核心的思維來做思考，避免對人的人

格權產生照顧不足的問題；從而，本文將分別從資源分配公平性、避免階級社會成形、尊重人性尊嚴等三個面向切入討論，希望可以在資源有限的情況下，將錢花在刀口上，對真正需要國家幫助的人給予適當的給付措施。

### 1. 國家資源分配的公平性

國家的資源有限，每年度編列在社會福利的預算也會受到一定的限制。傳統大法官在對經濟社會事務進行審查之際，往往會尊重政治部門的意見，認為此等事務立法部門具有立法形成自由，高度尊重國會的決定。因此，國家在一個年度的預算中要分多少進行社會福利；在既有社會福利預算已確定的框架下，要以什麼方式來給付、某些人應該獲得社會福利的給付、給予給付的標準及界限等，都應該要尊重立法者的決定，司法部門對比較沒有置喙的空間。但僅管司法部門高度尊重政治部門的決定，但也不代表政治部門可以為所欲為，平等原則最基本的要求對政治部門而言，仍應具有一定的拘束力，至少在事務本身為行政權所可以決定的範圍內，還是應該可以循行政一體的自我控制模式來確定資源分配的妥當與否。簡言之，在實際分配資源之際，也應該要考慮到憲法上平等原則的要求，讓具有類似遭遇的民眾可以獲得類似的待遇，這也正是國家資源的分配需符合公平性的要求。

在以上的要求下，針對居住的問題，住宅法第4條第1項也設計出十二項不同的弱勢類型成為住宅政策所要特別照顧的對象。從以上的類型看來，可以發現立法者原先希望透過住宅政策想要照顧的對象是相當廣泛的；然而，回到現實的面向來看，國家財政資源相當有限，要能夠同時滿足所有弱勢的要求，可以認為是不可能的任務。從國家資源分配合理性的角度來說，資源儘管有限，還是希望可以做到最符合效益的利用，因此，必須要弄清楚那些弱勢才是真正最迫切需要幫助的，如此才能真正讓錢

花在刀口上。此外，在進行決策之際，還必須考量對於不同弱勢，需要用什麼樣的管制工具來幫助社會上的弱勢，使其有符合人性尊嚴的居住環境<sup>3</sup>；又在不同地區的社會經濟環境等客觀情事，適合用什麼樣的管制手段來達成任務等，都是在決定所要採取的具體管制工具前所要予以衡量的。簡言之，在進行考量之際，所應考量者，除了弱勢的型態之外，還要考量各該弱勢所身處的地區等因素，來決定適合使用的管制手段究竟為何。從行政決策合理性的角度來說，本文甚至認為，惟有注意到種種不同因素所作成的決定，才能認為是對稀有的國家社會福利資源作最有效率的分配。

### 2. 避免造成弱勢中的弱勢

前面所提及的弱勢型態是單獨就不同類型來加以判斷的，如果我們仔細觀察社會上各種不同弱勢群體，可以發現許多人的弱勢並不能歸類為其中一種類型，諸如有些人既是低收入戶，也是身心障礙者或老人，而不能避免有「雙重弱勢」或「多重弱勢」的情形。事實上，這一類雙重弱勢或多重弱勢的情形是最容易被貼上標籤與污名化，是以，從資源分配有效性的角度來說，對於此類情形，在制度的設計上也應該因應這一類的弱勢加以處理，甚至政府對於這樣的弱勢群體更應該優先加以處理，才是真正把國家社會福利的資源花費在最迫切要加以救助的人身上。對於此類情況，如果沒有做好處理，而將資源花費在不那樣急迫的人身上，恐怕將會讓這些弱勢群體處於更為弱勢的情況，加劇了同樣屬於弱勢的群體當中更有弱勢的情形，讓社會中的階級產生更多程度不等的弱勢階級，讓階級更為多重，也讓階級間的不平等更為嚴重。為了避免產生以上的窘境，本文以為可以從以資源提供的對象，以及給予補貼的程度兩個問題切入討論。

目前臺灣提到社會住宅時，所想像的入住對象，往往是年輕力壯的青年人，因為房價的高漲，導

致在都會區沒有地方可以住，因此，希望由政府提供低廉租金的社會住宅，解決其居住的問題，協助他可以努力工作，累積足夠的資本後，以後有能力可以自己購屋或有能力租到其他房屋，搬出社會住宅。包括本文所討論臺北所釋放出聯合開發案的住宅做為社會住宅，民眾也普遍認為市政府所要提供的對象是年輕有為的青年人，且一般社會大眾也可以接受政府所提供的社會住宅是租用給這些青年人。姑且不論在個案中以社會住宅作為管制手段是否合理或是否符合比例原則，許多社會住宅優先提供給看起來不是那麼弱勢的青年人，對於其他更有急迫需求的弱勢民眾，卻沒有受到更多的關注，似乎會讓人感到政府有厚此薄彼的感受。如果政府沒有照顧到更為弱勢民眾的居住權，則長久以來將可能讓這些弱勢的民眾成為住宅政策的孤兒，而使其在社會階級多層級下被往下踹一腳。或有認為事情不會那樣嚴重，這些弱勢得不到住宅政策的幫助，還有其他社會福利措施可以幫助他們。然而，回到居住正義最核心的精神來看，國際人權法之所以確保人們的居住權，正是因為居住問題與一個人的私密空間有緊密的連結，而一個人具有私密空間正是用以型塑人格最主要的因素，而與人性尊嚴有著不可切割的關聯性。因此，以尚有其他社會福利措施可以顧及作為理由來正當化公部門對這些人沒有積極作為，其實是剝奪了人作為人的核心內涵，而僅僅給予物質上的需求。如是，則我們給予這些人的對待與對待動物園中的動物又有什麼太大的不同。另一方面，採取這樣的說法，也難以確保其他的社會福利措施百分之百可以確保到這些弱勢可以得到公部門的給付，如果所有的社會福利措施採取這樣的說詞，最終可能會讓這些人成為社會國的孤兒。從以上的討論可以知道，公部門對於住宅政策給付對象申請資格的認定，更應該嚴肅地加以看

待。

此外，當對於弱勢採取給付措施時，也要注意到相關的給付內容。以社會住宅為例，社會住宅的租金費率要如何設計本身也是一門學問。國內在制度發展的初期或許會理所當然地採取單一費率的方式來計算，臺北市則有不同的想法，採取了逐年遞減租金的方案，只要前幾年居住的過程中被認定為是「好房客」，就可以逐年調降租金。但無論如何，以上的方案都可以認為是單一的計算方式，對於租金採取單一計算方式表面上看起來對所有人都是公平的，但卻可能忽視了多重弱勢的民眾絕對無法住得起的情形，長久以往，也會間接助長了弱勢中弱勢的階級產生。這樣的情形就是表面上看來合憲，但實際運作結果卻不公平的典型案列。因此，就具體補貼內含的設計也應該有更為細緻的設計，才能兼顧到所有弱勢的居住權。

### 3. 突破刻板與居住尊嚴的維持

在社會住宅已被我們的社會污名化之後，我們要有什麼樣的想法來扭轉弱勢居住於社會住宅，而弱勢等於是貧窮、疾病、犯罪，因此，居住於社會住宅等於是貧窮、疾病、犯罪的刻板印象呢？或許，臺北市政府現階段也意識到這樣的問題，因此，急著為公部門所應承擔的住宅政策找到一個出口，而在繼合宜住宅、社會住宅之後找到另外一個政策走向來處理整個臺灣社會所面對的問題。

或許最重要的是讓我們的社會熟悉弱勢並不是一個社會問題，與貧窮、疾病、犯罪是全然可以切割的觀念；換句話說，當我們可以習慣周遭會有弱勢者與我們居住在同一個社區，也可以同樣享受國家所提供的公共設施是相當重要的，因為惟有如此才能夠突破許多的刻板印象。更進一步來說，誰說弱勢就一定要住在差人一等、經濟、科技、交通便利性等各項指標都落後的地方呢？又誰說弱勢就只能住在沒有文意氣息、沒有人文風采的地方呢？當

我們認為弱勢就應該住在弱勢該住的地方，這所代表的是非弱勢者不會想像到有朝一日自己也會變成弱勢；更慘的是，當弱勢也被這樣的社會價值觀「規訓」，認為自己就應該要住在一個貧窮聚集的地方，沒有資格住像樣的房子，則這個社會大概就已經定型<sup>4</sup>，而難以有太多的改變了。讓我們試著思考一下，這樣的社會可以帶給年輕人什麼樣的想像呢？年輕人會有拼勁追求進步嗎？這個社會還有什麼的未來呢？或許我們可以認為，貧民窟的成形，是在一個階級流動不頻繁、僵化的社會，這樣的社會是沒有希望與未來的，連帶地，這樣的國家也讓人失去追求進步與夢想的機會。問題是，這是我們所追求的國度嗎？

階級的僵化，代表的是對人貼上不同階層的標籤，把人貼上標籤，所標識的是對人缺乏尊重；以住宅了將人圈禁在一定區域的住宅之中，也同樣對人的居住地點貼上標籤，讓對人的評價與其所居住的地點劃上等號，同樣是缺乏對人的基本尊重。因此，讓人們的居住本身具有相當的尊嚴，也就會讓人本身具有尊嚴，而可以讓人在一個健全的自由市場中保有提升自我的動力，並確保社會及國家的進步保有氣息。

從以上的討論可以知道，住宅本身所承載的並不僅僅只是人們的居住問題而已，其本身所蘊含的社會意涵更值得我們重視。在這樣的思維之下，住宅政策的提出就不能僅僅只是消極地考慮到「住」的問題而已，而應該更積極地考量到城市整體的規劃與想像，營造出一個讓人民擁有希望及夢想的都市也變成是國家所要達到的任務，並融入許多在地性的元素及完善化住宅周遭的公共設施，讓弱勢所居住的住宅不會成為貧民窟的象徵，免除標籤化的疑慮。正因為這樣的想法，在社會住宅之後，進一步提出公共住宅(public housing)<sup>5</sup>的想法就更具有

迫切性了。

## 二、資訊透明的要求

針對與政策目標相衝突的人民而言，未來國家為了避免人民之間產生對立，也為了避免民眾對於國家所採行的政策不諒解而衍生出爭議，國家對於政策的運作應該有更多的資訊公開，特別在公部門在過程中扮演相當角色，或私部門所從事的事務本質具有公共性的情形，由於涉及「公」的面向，更應該坦誠佈公，做好資訊揭露，才能真正從源頭杜絕問題的產生。

### (一)傾聽利害關係人的聲音

投資人或既已居住其中的居民因投資而獲利在法律的評價上，固然屬於反射利益，人民對於公部門沒有相應的請求權；然而，這樣的結果是否當然可以導引出國家全然不需要顧及政策對此等人民可能產生的衝擊，恐怕還是有進一步加以探討的必要。易言之，民眾所表達出來的意見，對於政策的走向而言難道可以不用顧及，而任投資者處於一種政府主導下可能帶來市場上的不穩定性嗎？特別當這樣的不穩定性是政府所帶來的，更是我們必須仔細加以省思的。或許，對於這些居住其中的民眾或投資客而言，他們所相信的是一個可以預期的安定狀態，雖然市場可能會有一些波動，但不會有太大規模對於自己帶來的影響。或許我們可以試著對照一些近年來政府所採取抑制房價措施，再回頭來思考這一個個案。

近年來，我們可以發現臺灣許多地方的房價均有居高不下的問題，民眾也希望國家可以對高昂的房價進行適度的管制。對此，政府推出奢侈稅作為因應措施，近來也提出房地合一稅的制度，希望可以適度遏止投資及炒作房地產的情形；除此之外，也先後推出合宜住宅及社會住宅的措施，希望解決弱勢民眾的居住問題。本文的重點固然不在對此等

制度進行介紹並探討其有效性，但必須指出的是，在過往許多政策提出的同時，我們並沒有看到投資客及既已購屋的民眾有這麼大的反彈聲浪，但何以在這個個案中卻引發軒然大波，這樣的情形是值得研究者進一步加以思考的。

固然，前述所提及的許多措施本於依法行政原則的要求，都必須透過立法的方式才可以落實，但在此一個案中則是臺北市政府所做的具體措施，沒有經過法律或地方自治條例的規範。本文當然不是認為臺北市政府的做法與依法行政原則的要求相違背，因為在法治國家所要求的依法行政，本來也不是所有行政機關所做的行政行為都必須有法律或地方自治條例的授權才是合法。臺北市政府對於自己進行聯合開發案所取得的不動產所有權，基於其自身照顧人民的職責做適度的安排，本來也沒有什麼可以非難的地方。只是這樣的個案相較於前面所舉出的諸多法律制度，已不再是「抽象地」適用於所有的民眾，而是「具體地」對特定建築物內的人民產生影響。因此，這些民眾可能會認為，「同樣是花錢買房子的人，為什麼是我們這一棟而不是隔壁那一棟規劃成社會住宅」，「買的時候就只知道出賣人是日勝生，為什麼這時候又跑出臺北市政府來，更何況我買屋的地點是新北市」。如此，我們或許可以知道這個案子對於既已居住其中的人或部分投資人而言，對於社會住宅進駐的「可能性」而言，其實是完全沒有預期的，也無怪當政策提出之後會有「嚇一跳」的感覺，甚至也可能也有一定程度的「相對剝奪感」。從法律的角度來說，他們主觀上的想法與客觀上後續的發展而言確實具有相當的不可預期性，雖不能認為這樣的情形與「法安定性」的要求有違，但也難怪這些住戶會在政策宣布後有相當反彈聲浪。

從這樣的發展看來，或許我們可以說，本家中

真正的問題在於為什麼臺北市政府會在新北市的土地上「嘎一腳」？為什麼臺北市政府會在私人建商所推出的建案中具有產權，而可以決定要如何使用這些房屋？本文以為，核心的問題就在於這是一個「聯合開發案」，為了了解這樣的案子為什麼衍生出本案的紛爭，就讓我們對聯合開發案的運作情況做一個簡單的回顧吧！

## (二)聯合開發案的制度運作結構

聯合開發案的運作可以認為是因應全球新自由主義運作而生的開發型態，主要是因為國家在小政府的要求下，自身從事開發行為的量能有限，因此，一方面希望可以開發來滿足各種發展的需求，另一方面國家並沒有足夠的能力以一己之力來開發，是以，出現了國家與民間合作共同進行開發的模式，希望可以達到國家、民間協力部門、地區發展多方面可以均衡的多贏目標。

為了達到這樣的目標，政府的任務就是取得開發的土地，取得的方式當然不一而足，土地所有權屬既有政府所有者當然沒有問題，如土地所有權歸屬於其他人民時，政府就必須運用既有的法律規範來進行土地的取得工作。在取得開發的土地後，政府會透過招標的方式找到適合的私部門來進行開發，在這過程中，私部門也必須提供符合政府所設定條件的證明文件，一旦得標就有資格進行相關的建設，其所取得的產權多寡及權利義務的內容則依私部門得標後與政府簽約的內容而定。聯合開發案就在這樣的結構下進行，一旦完成開發後，從事開發的私部門可以取得一定成數的房屋所有權，又因為政府也依同對這個開發案有貢獻，因此也可以依照契約條款的約定，取得一定成數的房屋所有權。當其他公權力主體在所要開發的土地也有土地所有權的時候，在聯合開發案的運作下，其他公權力主體也可以對後續完成的開發案依比例分得一定的產權。

是以，當進行聯合開發案後，參與開發的私部門當然可以依照契約的約定取得所有權，臺北市政府也是在這樣的脈絡下取得一定比例戶數的所有權。當然，臺北市是一個公權力主體，臺北市政府是一個行政機關，當然有其執行公權力的權限，也有來自於憲法或法律課予其應該執行的任務，是以，在該當公權力主體能力所及的範圍內照顧人民的居住權，正可以說是履行其作為一個公權力主體所應該履行的任務。

### (三)制度建構的走向

臺灣現階段有許多國家與民間共同完成的開發案，聯開宅本身也是一種公部門與私部門合作完成特定事務的類型。然而，會產生此一風波最主要的原因，乃是因為民眾當初購買聯開宅的時候，對於出賣人背後的產權歸屬沒有充分的了解，即便了解此等建築物有公部門的所有權，也沒有預料到公部門的所有權人會如何使用這些房屋，而讓這些聯開宅裡面的既有住戶在市政府公布此一措施後感到錯愕。要如何避免產生這樣的情況呢？或許就要了解到產生問題最核心的因素在於一般民眾購買聯開宅的時候不夠了解。因此，想要避免產生這類的糾紛，就必須讓民眾有機會了解聯開宅這類建物背後的產權結構，這樣的情形正如我們在購屋時會非常重視我們的鄰居是誰、從事什麼職業、生活單不單純一樣，因為對一般民眾來說，這是重要的資訊。只是在當前的法律制度下，鄰居的資訊礙於個人資料的保護，或許不方便透露；但政府在聯開宅裡面的產權歸屬就不會有個人資料保護的問題，反倒基於讓消費者充分了解自己住宅的背景，出賣人應該讓消費者了解這一方面的資訊。另一方面，基於開放政府的觀念，政府也可以主動公開這一方面的資訊。本文相信在資訊充分公開的情況下，將可以大幅削減這一類的爭議。同樣的，本文也認為將來在二手市場從事不動產買賣之際，出賣人也應該主動揭露這一類的資訊。

### 伍、結語

「住」的問題對人們來說是生存最根本不過的問題，但在資本高度集中的現代社會中卻變成社會必須面對的難題，原本社會如果可以自己調適妥當，也不用政府費心來解決這樣的問題。然而，在不同的社會中，社會對於這類的問題也同樣感到無能為力，而讓地方政府或國家等公部門不得不出面面對這類的議題，而需要擬定住宅政策、法律來解決社會所面對的住宅問題。

事實上，儘管由國家來處理民眾的住宅問題，卻不是那樣簡單可以處理的，從本文對於臺北市政府推出以聯開宅作為公共住宅一案，就可以發現這樣的事務其實並不單純，決策者所要面對的，不僅是公部門照顧弱勢民眾居住權、公部門本身資源配置的問題外，也必須面對包括階級社會中標籤化、污名化等社會大眾情感面的問題，凡此，都讓事務本身更顯複雜化，卻也是任何決策者都必須嚴肅面對的。

當我們深入從解決問題的角度出發來思考此等問題，現實必須面對的，除了前揭所論及要用什麼管制工具來處理住宅問題外，包括除果要建社會住宅，用地要如何取得、由誰來興建社會住宅、由誰來經營管理社會住宅、承租民眾與經營單位間的法律關係、租金如何計算才符合公平原則等，都是實際上必須克服的難題，這些問題在住宅法中，充其量僅僅給我們一個方向，並沒有給我們具體的解答，因此，仍有待各個縣（市）、直轄市政府考量自身區位因素，發揮創意來量身打造適用於自己轄區內的住宅政策。也惟有具體掌握各個地方所面對的問題，擬定出適合的策略來解決弱勢民眾「住」的問題，才是切合實際的。在這之前，其他國家、縣（市）或直轄市的住宅政策都只能提供「參考」，不能直接複製貼上到自己的地方共同體，這樣的方向也是

政策擬定及法令制定者所應確實掌握的。

《註釋》

- 1 本文初發表於2015年7月18日本會主辦之南臺灣人權論壇，上篇業已刊載於118期人權會訊。
- 2 參照許宗力，〈2013年憲法發展回顧〉，台大法學論叢，第43卷特刊，2014年11月，頁1043、頁1047-1048。
- 3 就管制工具來看，目前住宅法所規定到的管制工具，除了大家所熟知的社會住宅外，還有租金的補貼，然公部門在特定的個案中，究竟要使用租金補貼還是興建社會住宅，乃至要設計什麼樣的社會住宅，都是進行具體決策之際所要面對的難題。住宅法所採取的管制工具可以認為都是一種補貼(subsidy)，而為補償(compensation)的一種型態，所謂補貼，是指在經濟上指由政府提供金錢，以降低生產者及消費者所面對的價格，獲得補貼的通常是與公眾利益有關的產品，其他然可能對市場產生一定程度的干擾。See Bronwen Morgan & Karen Yeung, *An Introduction to Law and Regulation: Text and Materials*, CAMBRIDGE, 87-88 (2007). 在種類上有實物補貼、價格補貼、貨幣補貼三種類型，實務補貼指政府免費提供實物給特定之低所得者，係政府以行政手段直接免費配給受惠者，故不會影響市場價格機能；價格補貼，指政府提供比市場價格為低之同質產品比供低所得者購買，但須以購買該財貨為前提，因為將改變補助物品之市場相對價格，會引起資源配置的扭曲；貨幣補貼又稱直接補貼，指通過向特定的對象發放無償性現金補助，使補貼接受主體在自身權利之外得到超額收入，增加其絕對購買力。除此之外，尚其他的補貼類型，但與本文的討論較無關聯性，礙於篇幅，於此爰不予討論。  
See <https://www.iisd.org/gsi/subsidy-types> (last visited:

2015/5/26). 目前住宅法所採取的租金補貼或其他國家所採取的租屋券，可認為是貨幣補貼；社會住宅的提供則可認為是價格補貼。

- 4 參照Michel Foucault著，劉北成等譯，〈規訓與懲罰：監獄的誕生〉，桂冠，1992年2月。
- 5 臺北市政府目前所推出的公共住宅有三個步驟，第一步是本文所討論的聯開宅，第二步是完程中繼住宅，最後則是進行公辦都更；參照臺北市政府都市發展局網站，<http://www.gov.taipei/mp.asp?mp=11800ph> (最後瀏覽日：2015/5/31)。

## 《稿約》

「人權會訊」歡迎有關介紹人權理念，探討人權問題及評論人權之文章。

一、文長以二千字至四千五百字為宜。邀稿另議。

二、本刊對來稿有刪改權，不願刪改者請特別註明。

三、稿件一經採用刊登出版，視同作者同意無償授權本會以紙本及可攜式文件格式提供網路點閱服務使用，進行數位典藏、重製、網路公開傳輸、授權用戶下載、列印等行為；作無期限、地域、方式、性質、次數等限制之利用；並得授權第三人以非專屬授權方式推廣本著作。

四、刊登文章致贈作者當期人權會訊五份，不另付稿酬。

稿件請寄

[tipg@cahr.org.tw](mailto:tipg@cahr.org.tw)

或100台北市中正區杭州南路一段  
23號4樓之3