

論居住正義及其解方：臺灣與臺北

李得全* 羅 煊** 謝一鋒***

論文收件日期：108年12月12日
論文修稿日期：109年11月17日
論文接受日期：109年11月20日

摘 要

本研究討論當前居住正義之內涵，認為居住為人類社會之「基本權利」，應儘可能並兼顧優先提供社會處境最不利的成員適宜的居住環境，亦即體現「適足居住權」為實踐居住正義的重要方針，而在評價適足居住權七項關鍵指標中，本文以較具操作性的「可負擔性（affordability）」指標開展，以臺北市為案例，研究發現臺北市「房價所得比」及「租金所得比」均屬高度不可負擔，加上「市場失靈」、「政府失靈」及「治理失靈」，更加劇房價及租金高不可攀程度。

由於住宅商品化、私有化和金融化日趨嚴重，可負擔住宅已成為亞洲城市的重要議題，而台灣及臺北正深處居住不正義困境。本研究就居住不正義之問題，分析其根本原因，針對各問題研擬解決對策，再依現行各機關權責劃分，以及各解決對策之重覆性排列其優先順序，提出中央與地方政府（含行政、立法、司法部門）之關鍵解方，期待有助於居住正義更向前邁進。

關鍵詞：居住正義、可負擔住宅、市場失靈、政府失靈、治理失靈

* 臺北市政府副秘書長，通訊作者，TEL：+886-2-27256014，E-mail：techuanli@gmail.com。

** 英國曼徹斯特大學規劃系碩士、國立臺北大學都市計劃系碩士，E-mail：jimmylo0827@gmail.com。

*** 國立政治大學地政系碩士、國立臺灣大學法律系碩士，E-mail：r02a21075@gmail.com。

Discourses on Housing Justice and The Solutions: Taiwan and Taipei

Te-Chuan Li*, Hsuan Lo**, Yi-Feng Hsieh***

ABSTRACT

This paper deliberates the contemporary housing justice, as a human right, whether its practice gives the earnest priority to underprivileged minorities with maximal interests and equal development opportunities, and meets the 7 criteria of the right to adequate housing. Particularly, the discourse extends from affordability, the easiest factor to be evaluated among the others, and takes Taipei, Taiwan as a case study, which possesses extremely unaffordable ratio of house prices and rent to income, and the serious market failure, government failure and governance failure have further deteriorated the injustice.

As housing commodification, privatization and financialization become more and more serious, affordable housing has become an important issue in Asian cities, and Taiwan and Taipei are deep in the injustice of living. This study analyzes the root causes of housing injustice, develops solutions to each problem, and then prioritizes them according to the current division of powers and responsibilities of each agency and the repetition of each solution. In order, put forward key solutions for the central and local governments (including administrative, legislative, and judicial departments), and look forward to helping housing justice move forward.

Key words: Housing Justice, Affordable Housing, Market Failure, Governments Failure, Governance Failure

* Corresponding Author, Deputy Secretary-general, Taipei City Government. TEL: +886-2-27256014. E-mail: techuanli@gmail.com

** Master, Department of Planning, University of Manchester & Master, Department of Urban Planning, National Taipei University. E-mail: jimmylo0827@gmail.com

*** Master, Department of Land Economics, National Chengchi University & Master, Department of Law, National Taiwan University. E-mail: r02a21075@gmail.com

一、前 言

隨著人類文明的演進，雖然居住權已逐漸受到社會的重視，然而「居住不正義」卻隨著全球資本主義興起及新自由主義風潮影響下日趨惡化（張彥、王長和，2019；García, 2019；陳怡伶、黎德星，2010）。由於住宅商品化、私有化和金融化等日益嚴峻的壓力，造成城市的危機，包括日益嚴重的社會不公、經濟和種族區隔、空間的不平等與脫貧的困難（Sayer, 2016; Forrest, et al., 2017），而即使在社會主義體制下的中國大陸，住宅商品化與私有化也日趨嚴重（Wang & Murie, 1998）。20世紀後期亞洲發展型國家，經歷了快速且高度都市化和工業化的發展過程，也伴隨著都市住宅之集體消費的嚴峻挑戰（Castells, et al., 1990; Doling & Ronald, 2014）。住宅不僅是亞洲超富階層和中產階級產生財富的主要來源，而且還是根深蒂固不平等現象的根源（Chua, 2017; Forrest, et al., 2017; Yang, 2018），可負擔住宅已成為亞洲城市的重要議題。

台灣1987年政治解嚴，1987-1989年房市飆漲，北市預售新屋價格平均從每坪11萬元漲到44.5萬，其間1986-1989的國民所得卻只成長0.12%¹，因此引發了社會極度不滿，1989年8月26日「無住屋者團結組織」要求政府「抑制房價」（當時北市房價所得比約8），提出「住者有其屋」、「平均地權」、「漲價歸公」和「稅制改革」的要求，號召「萬人夜宿忠孝東路」，結果近5萬人夜宿臺北市房價最貴的忠孝東路四段，成為了史上第一次抗議高房價的社會抗爭活動。回顧臺北市過去住宅政策措施，補助家戶數量有97%集中於購屋行為補貼，僅有3%落在居住租屋，造成補貼絕大多數流入私人家戶財產累積，未能在社會資產上進行積累，殊為可惜（黃志宏，2011）。

抗爭30年後，2019年房價卻更加高不可攀（北市房價所得比一度達16），問題未解且更行惡化，其中臺北市問題更是嚴重（Chen, 2020），2020年受疫情影響全球經濟下滑，臺灣房價竟漲到連偏鄉都不放過²，然何以致之？是觀念、制度還是執行？是市場失靈、政府失靈或治理失靈所致？可有解決之道？因此，本文擬以臺北市為例，探討「可負擔住宅」之「市場失靈」、「政府失靈」及公私協力之「治

1 無殼蝸牛30年無解「青世代」成最苦一族，聯合新聞網。資料來源：<https://house.udn.com/house/story/5887/4010078>。

2 疫情衝擊經濟，房價為什麼還是漲不停？資料來源：https://www.cw.com.tw/article/5102230?from=amp&utm_campaign=line_-website_share-icon&utm_medium=website_share&utm_source=line_ 房價漲到連偏鄉都不放過！資料來源：<https://www.storm.mg/article/3024297>。

理失靈」的現象、原因與解方；首先，藉由居住權與正義論之文獻回顧與交互詰問，以跨國視野來探討界定當前臺灣與臺北居住正義的內涵與範圍，其次，以臺北市為個案，進行歷史回顧與比較研究，綜合分析其居住不正義的現象與問題，接續，系統性統整分析討論臺北過去30年至今居住不正義之原因與對策，最後綜整提出臺北居住正義階段性的結論與邁向居住正義的具體行動建議。

二、居住正義內涵及範圍

居住正義之內涵，從字義上可分解出「居住」及「正義」兩個議題，在文獻蒐集及分析上，先以居住權及正義論為兩大主軸開展，再予歸納分析如下：

(一) 居住權

1. 居住權源起

居住權濫觴，有論者認為源起美國總統富蘭克林·羅斯福於1941年提出的四大自由（four freedoms）中「免於匱乏自由」（freedom from want），衍生人類應有居住、糧食等基本的生活水準權利，此即為居住權之雛型（Craven, 2013）。

2. 居住權為基本人權

居住是人類的需要，必須要先有居所才能生存或繁榮，就居住提出合理的要求，也就不會感到尷尬，則居住構成一種權利（Hart, 1973; Waldron, 1993; Bengtsson, 1995）。權利因置於法律或憲法層次而有不同，在比較憲法上，當代以憲法層級訂入居住或居住權（housing or housing rights）保障比例雖僅有44%（黃舒芃，2006），然有論者認為居住為人類維持生存及生命基本條件，應為獨立之人權體系（吳昌鴻，2013），且我國《住宅法》第一條開宗明義：「為保障國民居住權益，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」，故本文認為居住權是維護人性尊嚴重要要素，應為基本人權。

3. 居住權的國際公約規範

在國際公約中表述的是「居住的權利」，或稱住房權、住宅權，而重要規定見諸：（1）世界人權宣言第25.1條：「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預的社會服務；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。」；（2）公民權權利與政治權國際公約（下稱公政公約）第1條：「所有人民得為他們自己的目的自由處置他們的天然財富和資源……在任何情況下不得剝奪一個人民自己的生存手段。」；（3）經濟、社會和文化權利國際公約（下稱經社文公約）第11條：「一、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。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現……」。

聯合國經濟社會文化權利委員會還專門發表了第4號、第7號一般性意見最為廣泛而完整，這文件形成居住權的重要依據（李永然，2016；羅雅怡，2018），而在第7號一般意見中，適足居住權沒有迫使政府修建國內的所有房屋，該權利是確保所有人的居住權保障（法務部，2018）。這個觀點也與孫中山對居住正義的追求不謀而合，其首先體認到全國居室無法由政府負擔全責，政府只能負規劃與監督之責（黎淑慧，2016）。

4. 居住權的憲法圖像

有論者試圖分析居住權內涵與平等權（憲法第7條）、居住遷徙自由（憲法第10條）、財產權及生存權（憲法第15條）是否相容，抑或應屬概括基本權（憲法第22條）範疇，惟歸類放入任何一類基本權，終有侷限（陳冠璋，2016）。惟司法院釋憲實務上，釋字第709號解釋湯德宗、葉百修、蘇永欽及羅昌發大法官協同意見書則認為居住權可放在生存權的脈絡下討論。

5. 小結

居住權的意義，在保障人們「安居」樂業，是2009年成為國內法的兩公約所做到的要求。而居住權內涵的多元面貌，如同財產權一般，是隨著社會經濟生活演變而不斷擴張的權利束（a bundle of rights）（鍾中信，2006），而且必須以基本人權強度保障之，引導國家在保障居住權的方面上不斷精進。

（二）正義論

社會分配結構不患寡而患不均，當現實社會出現了越來越嚴重的不平等，政治哲學也會出現了越來越多反對不平等的理論來試圖解決，當代西方社會存在三種不同的分配正義觀點（姚大志，2013）：

1. 功利主義

功利主義開創者邊沁（Jeremy Bentham）判斷一個人的行為、社會的制度和結

構以及政府的措施等正義與否的標準，是當行為的產生結果是快樂大於痛苦的，行為是正義的。所以在分配正義的問題上，效率是優先於公平的，認為當增加了最大利益，分配問題就迎刃而解（柳碩，2016；桑德爾著，陳信宏譯，2019）。

2. 自由主義

羅爾斯（John Rawls）1971年《正義論》的發表，許多人開始認為功利主義無法強調功利最大化的同時能兼容社會正義對自由和平等價值的要求（晉運鋒，2016）。羅爾斯承繼傳統社會契約論（Social Contract），假設一群人在「原初狀態」（the original position）下，在「無知之幕」（the veil of ignorance）前提，處於原初狀態下的人們會理性選擇將下列正義原則納入社會契約內容：1.平等自由原則（第一原則）：每一個人都具有和他人同樣的最廣泛的基本自由之平等權利；2.差異均等原則（第二原則）：亦即社會和經濟的不平等應當作如下安排，並區分（1）使社會中處境最不利的成員獲得最大的利益（差異原則 difference principle）及（2）職務和地位對所有人開放（機會均等 fair equality of opportunity）。羅爾斯認為要按平等的方向來補償由偶然因素造成的傾斜，也透過補償真正的機會公平，使社會的分配保持在水準點上，即是羅爾斯所主張的「最大的最小值」（maximin）的概念（沈佳俊，2010）。

3. 社群主義

桑德爾（Michael J. Sandel）是社群主義的代表性人物之一，其認為個人的存在並非像羅爾斯主張是互不相干，個人的存在是由社群所界定的，同一社群內的人互相負有責任與義務（桑德爾著，陳信宏譯，2019），並認為「應得」是社群主義分配正義觀一個重要的問題，例如在2011年「占領華爾街」示威運動，民眾認為華爾街銀行家和經理的收入是普通職員的幾十倍甚至幾百倍，不是他們應得的（姚大志，2013）。

4. 小結

本文認為功利主義的分配正義觀忽略弱勢關懷，或可以羅爾斯《正義論》作為論述居住正義論架構的開展，並借助社群主義「群體」概念，強化保障弱勢之論述，並檢視社會制度（如稅制等）有否讓某一群體獲取高於其「應得」的份額，使分配正義觀點更貼合現實的需求。

(三) 居住正義

有論者將正義論架構套用於居住權論述，認為第一居住正義原則，均等自由原則乃保障居住權的建構，保障人人有權享有適宜的居住水準；第二居住正義原則，機會平等原則乃是保障每個人均能夠自由進出市場，而差異原則乃是保障社會弱勢者享有適當的居住水準（溫揚彥、曾明遜，2012）。另有論者認為居住正義應至少合乎兩個原則，第一原則為每一個人不論其所得、身心機能、性別、年齡家戶特性、文化族群如何，都應該獲得平等對待，而能住得有尊嚴；第二原則是社會上容許「富人住豪宅」的必要條件是社會底層的人因而在居住上獲得改善（楊重信，2011），本文認為居住正義應公平提供人民「適足居住權」，並為社會處境最不利的群體優先提供適宜的居住環境（如圖1）。

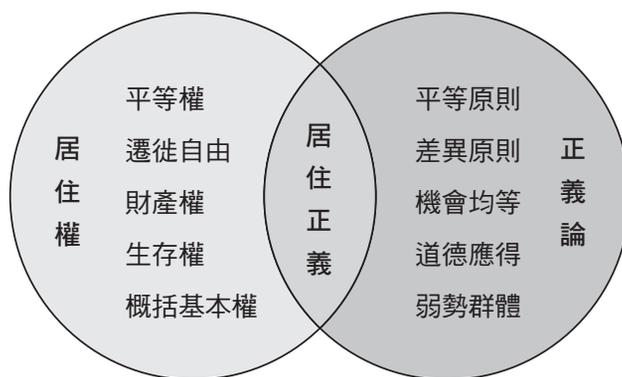


圖1 居住正義示意圖

而所謂「適足居住權」究何所指？聯合國人權事務高級專員辦事處認為七項關鍵指標：使用權之法律保障（legal security of tenure）、基礎設施與服務之可提供性（availability）、可負擔性（affordability）、適居性（habitability）、易取得性（accessibility）、地點（location）、文化之適足性（cultural adequacy）（Office of the United Nations High Commissioner, 2014）。這七項指標值得注意者是「可負擔性」（affordability），亦即各締約國應採取步驟以確保與住房有關的費用之百分比大致與收入水準相稱（法務部，2018）。本研究爰以可負擔性的標準來檢視臺灣與臺北居住不正義之現象及根本原因，並據以提出中央及地方政府關於行政、立法、司法部門之因應對策。

三、居住不正義的現象與問題

1989年無殼蝸牛運動到2014年巢運，再到2015年的臺灣土地宣言，三十年來高房價不僅未獲緩解，反而每況愈下，故本文除了評估購屋負擔能力外，亦考量都會區逐漸增加的租房占比，進一步檢視租房負擔能力，加上市場、政府和治理的失靈現象，綜合分析居住不正義之五大現象與其對應的十大問題：

(一) 現象一：購屋負擔能力低

1. 高房價所得比

根據內政部不動產資訊平台統計，臺灣的房價所得比自2002年平均4.33倍，一路攀升到2016年的最高峰9.03倍，2019年第二季也維持在8.19倍的極度不可負擔水準；臺北市的最高峰出現在2015年的平均15.91倍，2019年第二季則降至14.45倍，但均遠高於極度不可負擔的門檻³。根據Demographia的各國住宅負擔能力調查，2018年香港以20.9倍的房價所得比（Median Multiple）成為全世界購屋最痛苦的城市，臺北市（14.49）排名第二，臺灣平均房價所得比（8.87）也領先於舊金山（8.8）、倫敦（8.3）、多倫多（8.3）、紐約（5.5）等國際都會城市（Bertaud, 2019）。

2. 高貸款負擔率

除了房價所得比外，隨貸款成為民眾買房的主要資金來源，貸款負擔率也能反映真實的負擔程度（臺北市政府主計處，2017；謝明瑞，2019）。國人在「有土斯有財」的社會脈絡下，近年來住宅自有率仍不斷攀升，也表示在房價增值的預期心理下，即便房價持續上升，民眾仍會擔心未來更買不起房，而寧願承擔高貸款負擔來購屋（彭建文、蔡怡純，2012；行政院主計總處，2019）。根據內政部不動產資訊平台資料顯示，臺灣的貸款負擔比率一直高於30%的合宜標準；臺北市雖也從近年最高峰2017年第二季的64.29%降到2019年第一季的58.07%，但仍持續處於房價負擔能力過低（貸款負擔率>50%）的區間。

3 依據美國房地產顧問機構Demographia發布《國際住房負擔能力調查》報告：住房可負擔的標準是中間價不超過收入中位數的3倍。如果中間倍數達到4倍，該地區將被視為中度不可負擔；如果達到4到5倍，則被視為嚴重不可負擔（seriously unaffordable）；如果達到5倍以上，那麼就被視為極度不可負擔（severely unaffordable）。

(二) 現象二：租房成本負擔大

在房價無法負擔時，購屋者便會轉往租屋市場，並間接影響租金水準（張金鵬、陳明吉、鄧筱蓉、楊智元，2009）。行政院主計總處統計全國房租指數從2011年至今年4月，已連110個月上漲（楊卓翰，2020）。從表1可以看出臺北市租金所得比逐年上升，2018年更達0.54的高峰，依國際上房租所得比評量區間（Anderson, et al., 2003），臺北市自2017年起邁入極度高負擔的程度（>50%），且遠高於其他五直轄市之水準（台灣勞工陣線，2018）。2019年11月法國發生大學生因房租每個月608歐元占了其收入的69%，使他無法生活在高消費的城市而自焚的事件，給了租金所得比持續攀升的臺北市意味深長的警訊（黃啟霖，2019）。

表1 臺北市近年租金所得比

	月租金中位數	年租金中位數 (a)	家戶年可支配所得 中位數 (b)	租金所得比 (a/b)
2012	30,000	360,000	1,108,547	0.32
2013	43,000	516,000	1,094,993	0.47
2014	43,000	516,000	1,128,223	0.46
2015	45,000	540,000	1,133,742	0.48
2016	43,000	516,000	1,113,565	0.46
2017	50,000	600,000	1,128,510	0.53
2018	53,000	636,000	1,181,115	0.54

資料來源：行政院主計總處家庭收支調查/內政部不動產成交案件實際資訊資料供應系統
說明：租金所得比=年租金中位數/家戶年可支配所得中位數

(三) 現象三：市場失靈

亞當斯密（Adam Smith）1776年的《國富論》將市場機制喻為「看不見的手」，認為市場會基於個人利益，使稀有的資源達到理性使用，然1920年代主流的經濟學家，如亞瑟庇古（Arthur Pigou），發現自由市場反而常因個人私利，而無能力產生有效率分配，導致市場失靈（Dollery & Wallis, 1997）。以下列舉居住不正義一些市場失靈的問題：

1. 住宅供給無法滿足實質可負擔需求

一般住宅供給包含新建築單元和既有的住宅存量（DiPasquale, 1999），內政部進一步將其分為建物總量、住宅存量、住宅流量及弱勢供給，而依不動產資訊平台

統計，近十年臺北市的住宅供給平穩成長。如依照內政部住宅資訊統計彙報顯示，臺北市的普通家戶數從2009年第一季的959,761戶到2019年第三季的1,024,161戶，住宅存量則是從2009年第一季的888,928宅增加至2019年第三季的954,247宅，皆呈穩定上升趨勢，惟以住宅家戶比（住宅存量/普通家戶數）觀之，臺北市住宅市場似乎仍是供不應求（住宅家戶比低於100%），但為何空屋仍多？因為住宅需求指在一定的時期、在一既定價格下，消費者「願意」且「能夠負擔」的住宅數量（朱芳妮，2017），此外也可合理推測住宅供給項目滿足的需求，常是龐大的資金為了保值或套利所堆砌起來的「假性需求」，而非「實質需求」（邱愛莉，2013）。

2. 空餘屋多但供給及房價持續上升

依內政部不動產資訊平台和臺北市地政局統計，臺北市自2009年以來房價呈穩定上升趨勢，2014年達到最高峰58.96萬/坪，2014年到2018年住宅價格變動則趨於平緩。房價除了市場供需決定外，空屋率也是影響住宅價格的重要變數（彭建文、張金鶚，1995），臺北市的低度使用宅數近十年維持在6-7萬戶，空屋市值高達1.32兆元，且新建餘屋自2010年的1,981戶上漲至2018年的5,066戶，加上近年建物買賣移轉數降低、新推案銷售率不佳，建商囤積的餘屋去化困難，恐產生大量空屋（內政部，2018；方德琳、陳亭均、蘇柏均，2019；徐義平，2019）。然依供需原則，空屋的增加理應抑制新屋供給並造成房價降低，可是臺北市卻出現違反市場供需原則的矛盾現象。

3. 資訊不對稱

由於不對稱的資訊會影響消費者評估商品的品質，許多經濟學家將資訊不對稱（information asymmetry）視為市場失靈的主要原因之一（Earl, et al., 2016）。從購屋者角度來看，根據美國不動產經紀人協會（National Association of Realtors, NAR）於2019年發布的不動產買賣方檔案（2019 Profile of Home Buyers And Sellers），有44%的購屋者在買房前會先上網蒐集資訊，更有93%的購屋者認為網路上的資訊最有幫助，可見房市資訊透明對購屋者的重要性。而台灣雖然自2012年8月開始實施實價登錄，卻加上了「區段化」和「去識別化」的但書，相較於香港、美國和英國揭露至樓層和門牌，台灣的房市資訊只有半透明。另外，資訊透明除了誠實、全面和準確之外，即時性也十分重要（Lin, 2017），然台灣實價登錄的資料更新速度僅一個月三次，相對於香港、日本、美國和英國每日更新的頻率，顯然不夠即時。

(四) 現象四：政府失靈

當市場失靈發生後，有一派學者認為政府因掌握了所有的市場資訊，故應該介入市場運作。然而，政府失靈的現象常由於政策被當作政治的連任工具、公務員沒有足夠誘因去實踐政策，以及政府施政通常只是將財富由一個群體，移轉到另一個群體，而形成「競租」(rent-seeking)的結果(Dollery, et al, 1997)。上述政府失靈的現象，在臺灣居住正義的實踐過程中亦有跡可循：

1. 高房價民怨政府束手無策

無殼蝸牛運動至今已逾三十周年，房價所得比更行惡化。2009年行政院研考會舉辦「十大民怨」網路票選，都會區房價過高成為民怨之首，民意普遍認為政府政策寬鬆，導致房市飆車(劉永祥、楊茲珺，2009)。2017年的六都市政品質調查中，六都的「房價合理程度」皆為最不滿意項目，臺北市更在六都中敬陪末座(臺北市立大學市政管理學院，2017)。另外，內政部「住宅需求動向調查」針對六都之房價趨勢進行購屋者合理性看法調查，發現2014年第四季有56.1%購屋者認為房價「不合理」或「非常不合理」；2015年第四季為52.2%、2016年第四季為47.1%，雖有逐年下降趨勢，但房價不合理和非常不合理仍占大宗。更有調查指出，95.5%年輕人認為政府應更積極推動政策來合理化房價(方德琳等人，2019)，然2019年在國家發展委員會「公共政策網路參與平臺」提案之「應課徵空屋稅」，仍被財政部與內政部以空屋難以認定、空屋與房價不一定高度相關等說辭拒絕提案。蔡英文2016年上任對房市提出「三箭」：8年內興建20萬戶只租不賣的社會住宅、健全租屋市場、不動產持有稅全面改革。四年過去了，這三支箭，沒有一支箭中靶(楊卓翰，2020)。

2. 社會住宅供給嚴重不足

根據內政部公布最新2019年第三季的「住宅資訊統計彙報」統計，全國的住宅存量有8,900,427宅，但社會住宅僅51,599宅(含既有、新完工、興建中及待開工、規劃中)，比例僅0.58%，已完工的社宅更是只有0.18%，相較於日本6.06%、美國6.2%、香港29%及歐盟平均14%，皆難以企及。再者，根據行政院2014年核定的「社會住宅中長期推動方案」中表示當時的6,813戶社宅僅滿足2.08%的需求，亦即台灣社宅至少應達到3.68%才足以滿足社宅需求。臺北市社會住宅數量及比例雖為全國最高，2018年有高達8,750件社宅開工(臺北市都市發展局，2019)，然而2018年招租位於松山區的「健康公宅」，但中籤率僅6.04%，2019年的「青年公宅」和「行天宮站公宅」中籤率更低至4.93%和1.7%，表示臺北市雖積極興辦社

宅，仍嚴重供不應求（張世杰，2018；林晴揚，2019；張滯勻，2019）。

（五）現象五：治理失靈

當市場與政府相繼失靈後，新的公民治理應運而生，試圖打破過去非公即私的界線、創造公私協力的可能性，如BOT、公辦民營、委託外包等形式，但仍因公民治理鑲嵌政策進入尚未結構化的複雜系統，過度簡化了行動的條件或知識不足，造成治理失靈（Jessop, 1999；仇桂美，2004）。以下分析居住正義發生治理失靈的主要問題：

1. 社會住宅公私協力永續經營困境

臺北市因考慮空屋多且公有地不足，未來社會住宅將採多元提供，但社會住宅的興辦依舊不如預期，除了歸因於公部門的效率之外，營運數萬戶社宅的沉重負擔也形成壓力，內政部雖於2018年8月1日成立「國家住宅與都市更新中心」協助政府辦理社宅業務，但北市府原擬成立公宅管理公司惟未獲議會同意，導致社會住宅在地方仍面臨推動人力不足、缺乏跨領域整合人才，以及長期財務無法負擔之困境。因此許多學者與民間團體提議「住宅法人」為其關鍵解方（彭揚凱、詹竣傑，2019）。

2. 包租代管制度難以擴大照顧弱勢

為協助弱勢租屋、鼓勵釋出空餘屋，以及減輕地方財務負擔，包租代管為內政部之重點政策，期透過房東保證收租、稅賦減免、修繕及居家安全保險費等補助，提升房東及業者參與包租代管的意願（賴秀如，2016）。然而，內政部第一期分配六直轄市執行的10,000戶包租代管，至2019年10月31日僅達成51.21%，顯示出房東及民眾的觀念以及包租代管制度配套仍待補強（臺北市政府都市發展局，2019）。

四、居住不正義之原因與對策

接續上述居住不正義的現象與問題，面對可負擔住宅之市場、政府以及治理的「三重失靈」現實，以下將逐項探究其11項原因，並據以提出其對應之12項對策與成立居住正義工作小組予以統合，整體架構如圖2：

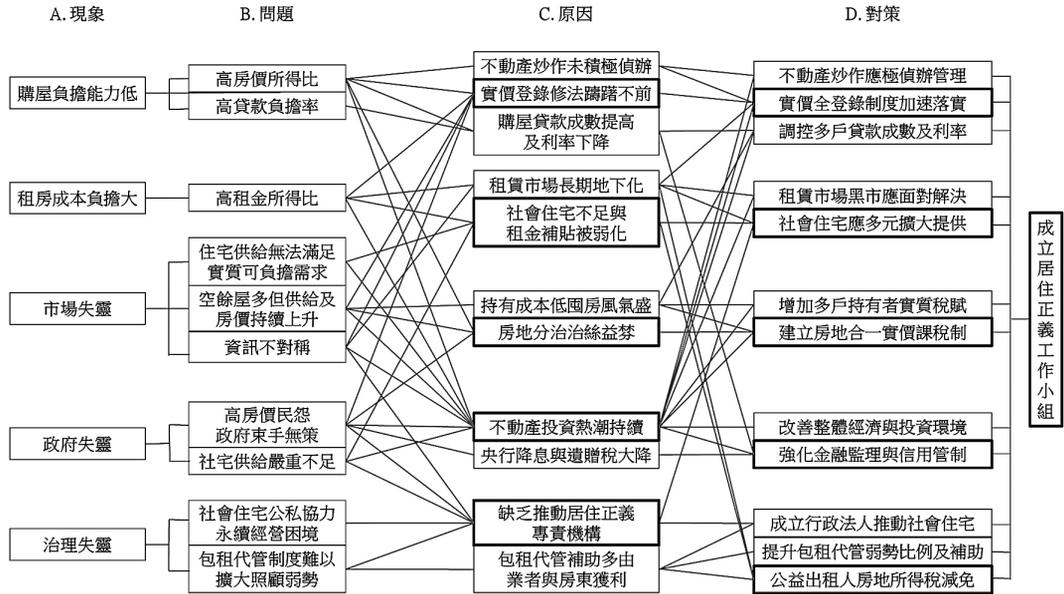


圖2 居住不正義之現象、問題、原因及對策關係架構圖

(一) 居住不正義之原因分析

1. 不動產炒作未積極偵辦

在臺灣炒作不動產除了虛報賣價外，更有「紅單炒作」的手法，若涉及違反「公寓大廈管理條例」第58條規定，沒有拿到建照前便銷售，最高可處20萬元罰鍰；而廣告若讓購屋民眾誤以為已請領到建照，則涉及違反「公平交易法」第21條，最重可開罰2500萬元；「紅單炒作」利用訂金和正式簽約的時間差，以購屋預約證明的紅單高價轉手，雖看似無法源可取締，但國稅局有職權加強查緝買賣逃漏稅，鎖定有紅單買賣紀錄之建商或建案，要求提供換約之買賣名單，並檢視其資金流向，只要交易有獲利，報稅時均須申報財產交易所得，透過建商提供的資料掌握交易過程，將可針對個人綜所稅申報後進行勾稽比對。另外，平均地權條例第83條其實定有相關罰則：「以經營土地買賣，違背土地法律，從事土地壟斷、投機者，處三年以下有期徒刑，並得併科七千元以下罰金。」但1958年立法至今從未有過判例。反觀德國因《經濟犯罪法》視炒房為犯罪，更明訂建商若制定價格超過政府發布之「合理房價」的20%，應負刑事責任；高於50%同時觸犯《刑法》，最高可處三年有期徒刑（曾文龍，2017），惟在臺灣囤糧、囤油也觸犯刑法第251條和石油管理法第47條，但對於囤房炒房行為，各政府機關縱容，法務部也未曾積極偵辦，造成在臺灣「不炒房是笨蛋」之現象。

2. 實價登錄修法躊躇不前

實證研究發現，不動產資訊透明有助於降低房價，在都會區效果尤其明顯（Iona cu, et al., 2019），但實價登錄自2012年採50號為區間揭露交易資訊，2013年改以30號為一區間後，不必修法即可縮小區間為10號或2號，惟至今已逾六年仍未調整，至2019年7月1日的實價登錄2.0修法，完整門牌揭露、預售屋及時登載及政府查核權也仍未入法，被諷為「實價登錄0.5」（翁志威，2019）。此外，業界常有簽訂AB約以高報實價登錄的情形，也待政府查核權、偵查和檢舉制度的強化來解決。實價登錄精進已具高度的社會共識，有78%的消費者支持門牌揭露、94%的消費者支持預售屋及時登載（羅力元，2019），修法未果證實了中央政府（行政及立法）對不動產炒作的消極作為。

3. 購屋貸款成數提高及利率下降

貸款額度主要受貸款成數及利率等因素影響（蔡佩倫，2010；胡志平，2015），市場上平均房貸成數約七成，全國有高達76%的消費者自備款不足30%，臺北市也有66%的比率，表示臺北市有三分之二的消費者購屋資金貸到最高七成的額度，產生了高貸款負擔率的情形⁴。陳柏如（2018）也實證貸款成及貸款負擔皆與臺灣實質房價間有顯著正向相關性，彭建文、林秋瑾、楊雅婷（2004）也認為利率與房價呈負向關係，因此高貸款成數、低貸款利率將雙雙造成房價的上漲。

4. 租賃市場長期地下化

依內政部營建署資料統計，2017年有租屋需求者逾290萬人，然自2012年至2019年實價登錄僅有不到10萬筆的租賃申報，表示租屋市場地下化之嚴重。租屋市場長期地下化的原因在於許多房東為逃避稅賦不申報，而此「租屋黑市」不僅會減弱政府包租代管、租金補貼的政策效果，也會造成資訊不透明、租金墊高等問題（張金鶚，2018）。

5. 社會住宅不足與租金補貼被弱化

台灣資本主義社會想參採福利國家政策發展出「去商品化」的社會住宅，供社會或經濟弱勢居住（游輝禎，2012）的社會共識與制度經驗不足。為回應社會壓力與期待，2014年柯文哲競選臺北市長及2016年蔡英文競選總統均分別提出5萬戶及8年20萬戶社會住宅之政見。然而，根據2019年4月社會住宅推動聯盟統計，全

4 該數據根據永慶房屋2019年第二季趨勢前瞻報告調查，資料來源：

<https://knowhow.yungching.com.tw/research/trend?nv1=reseachR&nv2=trend>。

國社宅存量僅11,863戶，臺北市截至2019年7月也僅19,876戶社會住宅發包及動工。另外，租金補貼雖為強化弱勢的居住權的重要政策（簡龍鳳、游建華，2011），但臺灣的租屋市場因地下化嚴重，補貼常「看得到吃不到」，即便2018年「租賃專法」上路，房客仍擔心房東增稅額加諸在租金上，而放棄申請租金補貼（黃健誠，2019）。

6. 持有成本低囤房風氣盛

依據經濟合作暨發展組織（OECD）民國2018年統計資料顯示，英國、加拿大及美國不動產租稅負擔率⁵分別為4.1%、3.9%及3.0%，鄰近臺灣的南韓及日本則分別為3.3%及2.6%，與臺灣GDP水準相近的波蘭則為1.3%，各國平均值約為2%左右。而我國不動產租稅負擔率由2000年的1.36%逐漸降低至2015年之0.84%⁶。Kuttner and Shim（2016）實證研究認為租稅手段為最適宜用來調控房價的工具之一，低稅率也是形成空屋的主要原因。據內政部統計，全國空屋2018年約86.8萬戶，市值高達9兆，若能順利轉半數的空屋為社宅，除了可創造逾450億的租金收益外，也有助於稅收和租賃業營收（徐義平，2019），但根據內政部地政司統計，臺北市公告地價僅有一般正常交易價格之26.28%，全國平均更是僅有20.02%；房屋稅以房屋現值核課，房屋現值又以房屋標準價格為基礎調整，但房屋構造標準單價三十餘年來修訂幅度不大，使得房屋現值也嚴重低於市價（王進祥，2012；簡淑芬，2012；蘇建榮，2014；蘇惠屏，2017），據臺北市稅捐處計算2018到2019年的房地總稅額與其實價登錄交易價格總計之比值，發現房地平均持有稅之實質稅率僅0.08%，甚至高級住宅與其毗鄰地區地價稅賦率也只有0.010%、0.018%（表2、表3），故有「名目稅率嚇死人，實質稅率笑死人」之譏（彭揚凱、廖庭輝，2019）。反觀許多國家或地區如日本、溫哥華、香港，在持有稅外另徵空屋稅以刺激空屋進入市場，抑制囤房，如建商未在批准出售後一年內移轉課差餉租值的兩倍，同時對於未申報居住狀態者按次罰款，並對空屋依官方估價來課1%空置稅。惟臺灣目前無相關的規範，甚至空屋稅、囤房稅的倡議屢屢受到杯葛（林宸誼，2019；童宇，2019）。

5 不動產租稅負擔率：不動產賦稅收入總額（Tax on Property）占國民生產毛額（gross domestic product, GDP）的百分比。

6 參考資料：黃耀輝、陳清秀、羅時萬（2017），「不動產持有稅租稅負擔之研究」，財政部委託研究。

表2 臺北市不動產持有稅實質稅率概算表（單位：%）

行政區	全市平均	中正區	大同區	中山區	萬華區	信義區	松山區	南港區	文山區	大安區	士林區	北投區	內湖區
自用	0.03	0.03	0.04	0.03	0.05	0.04	0.03	0.03	0.03	0.04	0.03	0.05	0.03
非自用	0.09	0.10	0.06	0.10	0.07	0.08	0.18	0.07	0.06	0.11	0.07	0.06	0.09
平均持有稅率	0.08	0.08	0.06	0.09	0.06	0.07	0.14	0.05	0.05	0.09	0.06	0.06	0.08

資料來源：整理自臺北市稅捐稽徵處

說明：1.資料依107.07.01-108.06.30期間實價登錄之交易資訊，樣本共16,951件

2.平均持有稅係指負擔地價稅及房屋稅占交易總價之比率

3.自住係指地價稅及房屋稅均符合自用者

表3 臺北市十大高級住宅與毗鄰地區地價稅賦比較表

建案名稱		高級住宅（某戶）			毗鄰地區（某戶）		
行政區	（歷年最高單價） 單位：萬元/坪	房價總額 （千萬元） A	地價稅額 （元） B	地價稅 負擔比 B/A	房價總額 （千萬元） A	地價稅額 （元） B	地價稅 負擔比 B/A
大安區	○○信義○○	41.0	26,552	0.006%	2.80	4,752	0.017%
大安區	帝○	32.9	40,663	0.012%	3.71	6,528	0.018%
信義區	皇○○琚	54.1	67,274	0.012%	20.07	33,666	0.017%
中山區	代○山	16.3	15,428	0.009%	6.75	12,162	0.018%
信義區	○白	30.0	27,683	0.009%	1.23	2,163	0.018%
信義區	○○信義	49.0	44,572	0.009%	1.60	3,049	0.019%
信義區	○○信義	33.5	36,094	0.011%	1.60	3,049	0.019%
大安區	仁愛○○	24.5	21,104	0.009%	2.50	4,337	0.017%
松山區	文○苑	50.0	56,116	0.011%	1.69	3,215	0.019%
中山區	○○○花園	22.0	26,401	0.012%	6.75	12,162	0.018%
平均值				0.010%			0.018%

資料來源：整理自臺北市地政局

說明：地價稅額係以申報地價*自住稅率2‰計算

7. 房地分治治絲益禁

「聯合貢獻說」主張的土地、建物合併實價課稅更能反映現實、杜絕炒作，已為臺灣較傾向的經濟理論（蘇惠屏，2017），但臺灣卻面臨房地稅制不勾稽的困

境，依臺北市財政局2019年統計，自住房屋有21.2%坐落非自用住宅用地，而非自住房屋有16.2%是在自用住宅用地上，凸顯出房屋與土地對自用認定標準的混亂。從法規面看，房屋稅對於自住的認定依《住家用房屋供自住及公益出租人出租使用認定標準》第2條規定，本人、配偶及未成年子女全國合計三戶為限，並以實際居住使用為準；地價稅之自用住宅用地依《土地稅法》第9條、第17條規定，土地所有權人與其配偶及未成年之受扶養親屬以一處為限，並由戶籍登記認定，可見房地稅制對自住認定標準亦大相逕庭。最後，公告地價與房屋現值分別為每2、3年評定，除步調不一外，兩者皆遠低於市價，也是造成實質稅率笑死人的主因之一（游適銘，2018）。

8. 不動產投資熱潮持續

大衛·哈維（David Harvey）的資本三迴路（the tertiary circuit of capital）說明當第一迴路的產業投資環境惡化，加上政府提供貸款優惠、住宅補貼等住宅政策，資本將流向第二迴路的不動產投資市場（李承嘉，2012）。「天下雜誌」調查有67.2%企業看壞臺灣投資環境，永慶房屋2019年也揭示房地產為國人資金避險的首選⁷，從國富報告中觀之，土地、房屋及營建工程占總額65.12%，顯示臺灣誇大「火車頭產業」資本慣性與迷思（行政院主計總處，2017；孫中英，2018）。另外，收入凍漲亦影響房價所得比，由於臺灣的產業多保留資本與技術，基地向國外移動、雇用海外勞力，產業形成空洞化之現象，因此即便國民毛額提升，臺灣受薪階層的所得仍然無法上漲，造成房價持續飆漲，但國民所得瞠乎其後的現象（董安琪，2015；邱怡萱，2019）。

9. 央行降息與遺贈稅大降

2008年國際金融海嘯，臺灣出口衰退40%，央行祭出降息、存款全額保障及降低遺贈稅至10%等救市政策，然國外資本回流卻大量流入不動產市場（林建甫、劉明德，2010）。另外，金融海嘯後立法院提案將遺贈稅從50%降至10%，2014年財政部也稱當年修法以來有逾兆元海外資金回流，卻都流向房地產業，甚至後來《21世紀資本論》作者、法國經濟學家Thomas Piketty訪台時都曾提及「調降遺產稅是造成台灣房價高漲的主因」（葉瑜娟，2015）。

7 永慶房屋2019年第二季針對臺灣不景氣現象調查消費者認為資金避險的選擇，房地產以31%成為首選，另外定存、黃金各占20%成為第二順位。另31%的房地產投資者中，有63%希望其房地有收租效益，且有71%的投資者偏好住宅型的房地產。資料來源：<https://knowhow.yungching.com.tw/research/trend?nv1=researchR&nv2=trend>。

10. 缺乏整合推動居住正義及專責組織

居住不正義問題涉及廣泛，有賴中央及地方共同跨域治理面對，而其中社會住宅雖主要由政府積極介入，但可透過公法人主動興辦、公私協力或獎勵民間推動。國際上，日本、香港和韓國等在1970-1980年代，為因應短期且大量的社會住宅需求，又缺乏民間法人的社會基礎，故以公法人的模式推動；荷蘭和德國於20世紀初即透過宗教團體、合作社及非營利民間住宅部門形式興建（彭揚凱、詹竣傑，2019）。在臺灣，許多直轄市包含桃園市已於2015年成立住宅發展處、臺中市於2017年成立住宅工程發展處，新北市目前也正籌備以行政法人模式處理住宅業務，臺北市雖成立都更中心財團法人協助公辦都更，惟組織功能受限且2015年擬成立公宅管理公司卻遭議員反對（朱慶倫，2017），導致至今仍無專管理責機構的窘境。

11. 包租代管補助多由業者與房東獲利

依臺北市都市發展局統計，一般類之包租代管占總案件比例60%，然僅受公證費補助，占總補助的1.09%，房東及業者卻享有51.77%、47.14%的修繕、保險和稅賦減免等政府補助。另依內政部社會住宅包租代管計畫，臺北市辦理2,200戶包租代管（含包租包管1,100戶和代租代管1,100戶），其中內政部撥予地方的經費僅40%的額度供弱勢，而截至2019年10月18日臺北市媒合的1,121戶中，弱勢戶已有613戶，已達55%超過中央分配40%弱勢之比例，可見弱勢需求無足夠比例的經費支撐。雖然房東參與包租代管須面對租屋透明化而需繳稅的潛在損失（惟已有自住稅率及所得稅減免），租客也獲得政府主動媒合更適宜住宅的幫助，但在補助額分配上，本文認為仍應以弱勢為主要對象，方符合分配正義。

（二）居住不正義之對策

接續上述居住不正義之11項根本原因分析，以下逐一就現行中央及地方各單位權責提出12項相關的解決對策，綜整如圖2：

1. 不動產炒作應積極偵辦管理

依平均地權條例第83條，法務部應針對不動產投機、壟斷者稽查，且可處三年以下有期徒刑，並得併科七千元以下罰金。然而，透過司法院的判例查詢發現，第83條從民國47年訂定至今無判例，因此法務部應成立專案小組積極偵辦，且司法院也應配合研訂土地壟斷與投機的審理原則及方式，以供偵辦土地投機案件使用。

2. 實價登錄制度應加速落實

實價登錄採區段化與去識別化的盲點，在於社會對於隱私權的錯覺，事實上比臺灣更重視隱私權的美國，也將全部資訊揭露（王進祥，2013）。故內政部和立法院應加速修訂實價登錄，修法通過前也應先將目前區段化的30號修正至5號或2號等更明確之區間，或以解釋函方式授權各地方政府自行訂立區段揭露；地方政府短期可透過其他資訊彌補實價登錄不足，如臺北市建立房地產價格資料庫、社區交易履歷、小宅履歷、百戶內社區交易履歷、預售契約備查季報、預售定契加註履保繳款記載等。另外，針對AB約的防制，內政部和財政部應連結房地合一稅與實價登錄，針對申報不實案件裁罰，並於國稅局審查營業稅、所得稅或房地合一稅時，協同地方政府嚴加抽查房屋交易資料與稅籍，並於必要時請相關地政士、買賣雙方提供資料查核，同時透過政令宣導鼓勵民眾檢舉登載不實之案件（潘渝霈，2018）。

3. 調控購屋貸款成數及利率

中央銀行自2010年起施行選擇性信用管制、特定地區的購屋貸款規定、自然人及法人貸款成數上限、還款無寬限期等規定，目的為抑制投機性的購屋資金需求，惟根據內政部不動產資訊平台統計，季末購置住宅貸款平均利率自2010年第一季的2.18%至2020年第一季的1.93%，中間呈現持續下降趨勢，有助於刺激買屋需求，且貸款成數居高不下，加上都會區房價過高，造成貸款負擔愈來愈沉重。故金管會和中央銀行應致力於降低貸款成數及控制銀行放款比重，尤其是建商餘屋之貸款，避免建商過度供給不可負擔的住宅。另外，亦應對不動產授信集中度高的銀行採高度之個案管理（魏喬怡、彭禎伶、呂清郎，2018）。

4. 租賃市場黑市應面對解決

國稅局和地方稅捐處應依財政部訂定之「各級稽徵機關處理違章漏稅及檢舉案件作業要點」規定，積極嚴查逃漏稅之房東、訂定吹哨者條款、設置檢舉獎金，以維持租屋市場資訊透明；臺北市可先行強化定型化契約保障租屋者權益、防止不合理轉嫁；並依住宅法第47條定期蒐集、分析及公布住宅資訊。長期則可參考法國設立「巴黎房租觀察中心」，定期公告「房租參考價」以規定房東的租金不得高於參考價之120%，也不得低於70%，並訂有罰則，俾利有效控制市場租金（邱奕捷，2019）。

5. 社會住宅應多元擴大提供

如法國2003年通過《都市更新計畫及指導法》，並成立「國家都市更新機構」

(ANRU) 透過都市更新提供社會住宅，巴黎目前社會住宅占比約21%，市政府於2019年頒佈新令（類似包容性分區管制inclusive zoning），規定巴黎市中心民間重建住宅需釋出30%住宅單元，供政府承購作為社會住宅，計劃於2025年社會住宅占比達25%，2030年目標將達30%；韓國首爾市政府1989年成立SH公社，專辦首爾市的社會住宅，其中「再開發賃貸住宅」方案應提供17%新建住宅予原住戶作為另類住宅使用；紐約市房屋局（Housing Authority）亦於1987年執行「包容性分區住房政策」（Inclusionary Housing Program），由市政府指定地區實施可負擔住宅換容積獎勵的政策；荷蘭亦有「大量社會住宅」配套的都更原則，雖無明確規定比例，但仍規範每一都更地區都應提供合適比例社會住宅，如荷蘭東部港區（Eastern Dockland）的棕地開發，即保留了約50%的社會住宅配置於住宅區中（邱秉瑜，2015；金秀顯著，黃麗玲譯，2011；彭揚凱、詹竣傑，2017；彭揚凱、徐志維，2018；詹竣傑，2019）。故臺北市亦應協調公私有土地採多元興辦社宅策略，除透過引進民間資源參與多元興辦與維管公有社會住宅，如表4所列1-3之提供方式及相關配套如符合在地需求的房型管控、委由包租代管及分級租金補貼等，更應同步透過修改都市更新容積獎勵與容積移轉規定，回饋一定比例社宅或代金，並透都市計畫擬（修）訂，實施包容性分區管制，逐步從新舊市區增加社宅數量及挹注住宅基金，如表4所列4-7之方式及配套，以擴大多元提供可負擔的社宅、降低成本並提升效率，如此也可避免貧富差距與地區仕紳化擴大，同時也較符合羅爾斯主張之分配正義。

表4 可負擔社會住宅多元提供方式

地權	興建維管	提供方式及配套	成本	效率
公地	自建自管	1. 新建/整修社會住宅：自租自管+租金補貼	高	低
	自建民管	2. OT、ROT：房型管控+包租代管+租金補貼		
	民建民管	3. BOT、地上權、聯開分回、都更分回、合作住宅：房型管控+包租代管+弱勢優先+租金補貼		
私地	民建民管	4. 容獎取得社宅：房型管控+包租代管+租金補貼	↓ 低	↓ 高
		5. 容獎取得金額：納入住宅基金		
		6. 建商餘屋：低價標購+包租代管+租金補貼		
		7. 包容性管制：提供15%~40%出租住宅+房型管控+包租代管+弱勢優先+租金補貼		

資料來源：本研究整理

6. 增加多戶持有者實質稅賦

稅基部分，內政部及財政部應協調精進估價政策與方法，逐步整併公告地價、公告土地現值、一般正常交易價格及市價；臺北市政府可先整併對房屋標準單價及公告地價調整期程差異提出說帖，以因應未來制度變革。稅率部分，財政部應修正《房屋稅條例》個人第2戶以上提高多戶持有採累進稅率，同時對起造人空置待銷售房屋1年以上提高稅率，並降低單一自住及公益出租持有者的稅率；臺北市除自103年起實施囤房稅及107年起清查空屋改課非自用稅率已有相當成效外⁸。長期而言，由於臺北市自用住宅中查獲有8,746戶空屋，其中有83.79%非囤房稅納稅義務人（表5），故未來可考慮配合中央修法後將持有二戶以上採累進稅率，並加以空屋稅及空店稅抑制炒作。

表5 臺北市自住房屋（空屋）稅籍清查改課案件在市內持有情形

持有北市戶數	1戶	2戶	3戶	4戶	5戶	6戶	7戶	8戶以上	合計
查獲空屋數	3,398	2,627	1,303	616	304	182	95	221	8,746
比率（%）	38.85	30.04	14.90	7.05	3.48	2.08	1.09	2.52	100

資料來源：整理自臺北市政府稅捐稽徵處

7. 建立房地合一實價課稅機制

為解決囤房行為，財政部應先將房屋現值評定時程與公告地價同步，由3年改為2年或1年，並將《住家用房屋供自住及公益出租人出租使用認定標準》第2條自住標準修正為家戶以1戶為限。最後，內政部及財政部應建立「全國總歸戶」將納稅義務人、繼承人的財產資料勾稽，避免「跨縣市囤房」規避持有稅的問題；臺北市政府、市議會則配合修正「房屋稅徵收自治條例」，以作為未來房地合併實價課持有稅之依據。

8. 改善整體經濟投資環境

經濟部應研擬加速經濟轉型、改善投資環境及促進實質投資等結構性政策，再透過金管會的信用管制及租稅手段提升房地產持有成本，壓抑交易資本利得（胡勝正，2015）。

⁸ 資料來源：臺北市政府財政局網站109-07-17 https://dof.gov.taipei/News_Content.aspx?n=133E08708C6AB0EA&sms=72544237BBE4C5F6&s=A38E6543BDC6CCFE。

9. 強化金融監理與信用管制

金管會和中央銀行應強化落實不動產選擇性信用管制，避免房市過熱；金管會亦應強化不動產貸放金融監理制度，並落實管理壽險業投資不動產，嚴查如遠雄人壽保險公司違反保險法，不動產鑑價報告與市價不符和銷售成數未達法定門檻等問題⁹，避免財團以壽險業之名取得政府利多，行不動產炒作之實。

10. 成立行政法人推動社會住宅

張金鶚（2011）認為社會住宅的成功在於良好的營運管理，如荷蘭的住宅法人形式有利於永續經營。另外，《住宅法》2011年發布實施、2014年核定「社會住宅中長期推行方案」，以及內政部2016年著手研擬「社會住宅興辦計畫」後，明定主管機關得設立專責法人或機構辦理社會住宅，建議以行政法人較具彈性之人事、組織及財務，導入企業化經營來提升營運績效，故臺北市政府除也應儘速協調市議會同意成立社會住宅行政法人外，也應依照住宅法35條；「主管機關興辦之社會住宅，得自行或委託經營管理。」及行政程序法第16條：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。」之授權，擴大委由民間協力共同治理。

11. 提升弱勢包租代管比例及補助

依臺北市都市發展局統計第一類弱勢（社會弱勢）加上第二類弱勢（經濟弱勢）包租代管需求共28,476戶，目前僅提供13,285戶，仍有53.35%的缺口¹⁰，故內政部應將現行40%弱勢比例上限鬆綁¹¹、降低房東領取修繕補助之比例，並將補助額轉用於房客採分級租金補貼，才能以有限資源鬆綁或達到優先照顧弱勢的效果。

12. 公益出租人房地所得稅減免

針對公益出租人除房地稅得予以比照自用稅率減免外，建議修訂住宅法15條，將每屋每月租金收入免稅額度一萬元限制與以提高，以鼓勵民間釋出空屋提供弱勢家庭居住。

9 金管會網站裁罰案件新聞稿表明遠雄壽險違反事由包含不動產開發業務、利害關係人交易、保險金提存及防制洗錢作業等業務，因此依保險法予以裁罰。資料來源：<https://tinyurl.com/y7bmjaom>。

10 根據臺北市政府都市發展局統計，第一類弱勢（社會弱勢）包租代管需求共有14,658戶，第二類弱勢（經濟弱勢）共有13,638戶，目前滿足比例分別為20.97%和74.99%。

11 內政部已應臺北市政府建議自第二期包租代管取消弱勢40%比例上限規定，資料來源：風傳媒2019-12-27 <https://www.storm.mg/article/2108141>及<https://www.storm.mg/article/2108145>。

五、結論與建議

(一) 結論

跨國研究指出，住房危機具有深厚的政治和經濟根源，因此需要採取根本的對策來面對解決 (Madden & Marcuse, 2016)，換言之，這需要同時從跨專業、跨尺度及跨部門之觀念、制度與執行共同協力才有可能逐步改善，在當今臺灣民主選舉的社會，居住正義的解方如果沒有足夠的社會共識，形成政治壓力以及選舉換血的結果，以過去兩大黨既得利益結構輪替執政的結果，已經證明居住正義的問題不但無解且愈來愈惡化，並淪為政客選舉拿來打假球的政策口號。綜整居住正義之內涵、現象、問題與根本原因，分析如本文前述之「三重失靈」，臺灣及臺北市當前居住正義的結論如下：

1. 凝聚居住正義的內涵與共識—居住為基本人權，政府應使住者適其屋

居住正義核心在保障人人均有適足居住權，本文認為臺灣居住正義打假球的根本原因在於對都市公共性、社會公義性與環境永續性的研究、認識、論述與共識均不足，但如仍信仰亞當斯密個人追求最大利益的同時，透過看不見的手—市場供需價格，會調和私利與公益，進而提升整體社會利益，則臺灣居住正義無望矣。本文認為在資本自由市場中應該強化分配正義的機制，爰本文採合前述三種不同主義分配正義的觀點，認為無論是那個群體，都要至少符合人性尊嚴的居住形式，社會上富人可以住豪宅，而弱勢者也應有適當居所，才是一個符合居住正義的社會。政府雖沒有能力肩負興建所有國民所需全部住宅的責任，但政府仍有義務運用各類多元政策工具，協助不同群體的人民取得適足的居住環境，亦即要從「住者有其屋」轉念為「住者適其屋」(黃志宏，2011；黎淑慧，2016；張金鶚，2016)，使人們在其可支配資源內，得以合理租金、房價或方式安居，政府自應落實住宅法第1條之立法宗旨：「為保障國民居住權益，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」，然而權利向來都是爭取來的，要落實適足居住權也必然要透過社會學習與動員爭取得來，因此如何喚起社會大眾形成改革共識與壓力，應是邁向居住正義最關鍵的第一步。

2. 居住不正義的主要問題—買不起、租不起、高空屋率的多重矛盾

臺北市的房價所得比世界第二，房價飆漲亦帶動租金提高，臺北市租金所得比高達54%，然弔詭的是，臺北市空屋問題卻始終無消散，產生了多重矛盾的情形：

(1) 理論上空屋的囤積來自於住宅供給過高，而需求動能無法消化供給，因此產

生了空屋、待售餘屋的情形，房價理應要降低，但臺北市的住宅單價、價格指數卻仍居高不下；（2）高房價所得比理應會打擊購屋需求，造成房價下跌，但臺北市的房價指數卻沒有明顯下跌。以上多重矛盾的惡性循環，係由投機者結合決策者把持空屋、低持有成本、控制房價，導致市場失靈，成為無殼蝸牛30年來居住正義最致命的問題。

3. 居住正義三重失靈—市場、政府與治理的現實困境

本文上述居住不正義之市場、政府與治理之七大失靈問題，如同Jessop（1998）所稱，已成為大多數試圖跨時空、多目標治理之最可能的結果，無論是透過市場、國家、夥伴關係或其他機制。而「治理失靈」的原因可能源於：

（1）資本主義的階級衝突結構，即使經由治理機制或許只不過階級間另一衝突平台之展現；（2）新的治理模式須與政府管理模間密切互動，然溝通協商卻須更多的時間；以及（3）治理的新組織型態其治理的困境常在人際間、組織間、系統間協商，協商成本甚高（Jessop，2000；仇桂美，2004）。因此「善治（good governance）」一直是「治理」追求的目標，善治即公共利益最大化的社會管理過程，善治的本質是政府與公民對公共生活的合作管理，是政府對公民社會的一種新穎關係，更是兩者的最佳狀態，而善治的特徵是：合法、透明、課責、法治、回應與有效（吳英明、張其祿，2005：200-203）。

面對治理失靈的現實，無論是透過市場（程序理性—優先考慮利潤的極大化）或國家（實質理性—優先追求連續的政策目標）之決策邏輯，為避免治理失靈，關鍵在於持續進行對話以生產和交換更多的資訊，因為在協商式決策與第三類理性：反身理性（reflexive rationality）的脈絡下，將可從治理失靈轉向到後設治理（meta-governance），因此Jessop（1998）倡議必須從治理失靈到後設治理，將後設治理分為制度和策略兩個面向，在制度上，它提供各種機制，俾利於集體學習各種功能的聯結和物質上的相互依賴；在策略方面，後設治理係促進建立共同的願景，進而鼓勵新的制度安排和（或）新的活動，藉以支持和（或）彌補目前各類單一治理模式的不足。國家的角色為政策群體中對話的組織者，像制度一樣，確保次系統的協調性，作為監管機制，可以依此執行目標以及次系統失靈時的補償行為。

4. 居住不正義的根本原因—房地產經濟掛帥之金權政治壟斷的社會現實

如Friedmann（1987:21）指出，公部門的計畫多半只有在與企業資本利益廣泛的相容才可能被成功的推出，並認為當規劃者致力於上述社會指導與社會轉型的實踐，則必然會身陷官僚國家利益與政治社群利益之間的衝突（Friedmann,

1987:38)。過去的實證研究顯示，臺灣相關土地與都會區政策向來沒有一致性與整體性的規劃，主要是隨著利益團體的要求而隨時改變，有些時候則是因應執政黨勝選的要求提出一些收攬人心的作法¹²，整個都會區土地相關政策的走向是以讓利益集團獲利與鞏固政治權力為主，反映在政策上是以放寬既有規定、減少他們土地開發與炒作的成本為主（陳東升，1995：84）。而這與國外Logan和Molotch（1987）「成長機器（growth machine）」的研究指出，都市土地因為稀有而具有高度的使用價值，但是由於土地的不可移動性，要讓使用價值具有高度的交換價值，地主需要都市資本的投資，因此地主聯合地方政客、房地產業者、資本家，聯盟成為「成長機器」，一方面灌輸人民經濟發展重要的意識型態，另一方面大量從事都市計畫或都市更新，將交換價值的成長正當化為全民共識，以合理化其經濟利益，因此有論者認為高房價的根本原因在於民代主體是地主所致¹³。

不過都市發展的結果並未對一般市民產生成長結果共享的預期效果，因為都市發展使得房價大量上揚、物價飛漲，中下層都市居民反而受害而降低生活品質（王振寰，1996：180）的結果不只相互呼應，而其中臺北都會區高房價的問題顯然更為嚴重¹⁴；而這也無怪乎學者們（Brenner et al., 2009）要一直的呼籲：城市是為人們而存在，而非以盈利為目的（Cities for people, not for profit），以及《二十一世紀資本論》作者法國巴黎經濟學院教授皮凱提（Thomas Piketty）說，像台灣不動產價格這麼高、年輕人薪資又停滯，政府稅收也無法成長，應從不動產稅或遺產稅著手，以累進稅率對抗高房價，而且每年課，逼擁有許多房產者賣屋。他更指出，很多國家每年都有資本利得稅，但台灣不動產稅賦占不動產價值僅0.1%，與其他國家比起來偏低，美國是台灣的十倍¹⁵。

此外，房價所得比持續惡化也導因於失序的貨幣（林毅夫，2013）與失序的金融（陳思進，2019），如同諾貝爾經濟學獎得主史迪格里茲指出，過去40年由市場派主導的經濟架構，已大規模顛覆市場、國家與社會三者之間的平衡，導致經濟成

12 例如早期每坪六萬元的勞工住宅政策（1994年6月，李登輝總統對勞工開出一坪六萬元住宅的支票）以及近期2010年7月五都選舉前台北市長郝龍斌喊出了老舊公寓「一坪換一坪」政策。

13 峰言峰語 (<https://mapleduh.pixnet.net/blog/post/43958554>) 援引關鍵評論網報導「10大炒房立委：張慶忠、薛凌排前2 王金平、羅淑蕾入列」 (<https://www.thenewslens.com/article/7430>) 點出地主民代為台灣房價難降的根本原因。

14 行政院研考會「十大民怨」網路票選結果，都會區高房價為十大民怨之首（蘋果日報-2009/11/30），而台北市房價所得比達15.01倍為世界第一，新北市12.67為世界第三（聯合晚報-2014/04/16）。

15 資料來源：聯合報2014年11月18日。

長趨緩、社會不公義。當初全球金融海嘯發生之後，各國央行也是直升機式撒錢，大行貨幣寬鬆政策，然而這些多印的鈔票卻集中在金字塔頂層。他指出金融海嘯後2009至2012的三年間，美國所增加的九成GDP，都進了財富前1%的人手裡，而這些人同時是制定遊戲規則的人。史迪格里茲表示，當時史密斯（Adam Smith）的《國富論》篤信「市場有隻看不見的手」，認為市場機制會自動平衡所有的供需，這種「大市場」的論調也是近40年來經濟的主流思惟。因此經濟學家多認為社會發展到一個階段，自然會有財富「下滲（Trickle down）效應」，較底層的民眾也能改善生活；然而20年前就開始研究社會分配議題的史迪格里茲，卻認為在「自由市場」的迷思中，反而會是財富上流（Trickle up）。他指出這就是一種尋租（rent-seeking）現象：透過剝削勞工與弱勢，讓財富集中在富人身上。說起來，這也是一種財富重新分配，但卻是讓富者愈富、貧者愈貧，並非創造財富、把餅做大，讓所有人共享繁榮。放任市場派的結果，讓市場操縱力大到失控，最終也將威脅民主價值。他贊同政府必須要出面矯正失控的市場秩序，才能讓國家財富與經濟成果有效而公平地分配¹⁶。因此就連偏向市場經濟的經濟學人雜誌終於也承認：房屋私有制是西方最大的經濟政策失誤，造成富裕國家最為嚴重且長時間的經濟失敗¹⁷。

（二）建議

政府機關應是既分工又合作的行政團隊，各主管機關基於當責的態度理應主動協調各權責機關，俾利取得共識後加速推動。行政院2016年林全院長發布政委名單與職務分工，彰顯政務委員對於跨部會政策協調的重要性，也聲稱未來中央政府行政體制將邁向「大政委制」，相當程度想破除各部會「本位主義」（departmentalism）（朱鎮明、朱景鵬，2016）。另「就近原理」，即與人民鄰近之公共事務，儘可能由地方自治團體為之（葛克昌，2008），諸如住宅法第47條第1項第1款明定：「為引導住宅市場健全發展，主管機關應定期蒐集、分析及公布下列住宅資訊：一、租賃與買賣住宅市場之供給、需求、用地及交易價格。」地方政府就經手與人民切身相關的住宅市場第一手資訊，應依資訊項目表確實蒐集分析並公布。因此，依據中央與地方分權合作原則，篩選圖2綜整其中最具關鍵性的各三

16 諾貝爾經濟學獎得主史迪格里茲：病毒告訴我們 有能力的政府很重要（聯合新聞網/遠見 2020-05-07）網址：https://udn.com/news/story/6842/4544178?fbclid=IwAR0HQtlNkHyh-_drAgWl6djM3LOMmxrouGx74BbJuDRQ86ty0Q-qXrdMjEw。

17 經濟學人雜誌（2020），網址：<https://www.economist.com/leaders/2020/01/16/home-ownership-is-the-west-s-biggest-economic-policy-mistake?fbclid=IwAR3SC6Pck1eGuW0pm7jPfdbXOOXGT EawLdAaZWARJTyIz3VAWmQ2CFoeMFU>。

項短中長期行動建議分述如下：

1. 中央政府

(1) 成立行政院居住正義工作小組

如本文前述，居住正義涉及中央及地方各權責機關，非經跨域統整合作難以發揮綜效，並為免重蹈2019年香港及智利因世代差距及貧富懸殊產生社會動亂¹⁸，故建議於行政院成立工作小組¹⁹，跨部會統合圖2提出11項的對策行動，確實面對問題、統合解決問題，也是上述從治理失靈轉為後設治理之整合制度和策略兩個面向的第一步。

(2) 加速實價登錄相關修法及配套²⁰

臺灣從2012年8月開始實施實價登錄，卻採「區段化」、「去識別化」揭露交易資訊，留下了模糊空間供有心業者投機，且預售屋代銷業者得於委託代銷契約屆滿或終止後30日內將代銷建案整批申報，甚至建商自建自售無需登錄，也導致不動產交易資訊無法及時公開透明。建議內政部無須修法即可將實價登錄之地址揭露由現行30號一區間，改為5號或2號一區間，盡可能將詳細地址透明，以免落後於民間業者（如永慶房屋）已提供門牌交易實價資訊，更應順應民意²¹協調立法院加速完成修法，由於資訊透明是健全房市的基礎，無論是預售屋買賣、個人房東房客租賃都應納入即時、門牌地址全揭露，且應將買賣及租賃定性化契約納入規範要求報備及查核，尤其是落實預售屋紅單及契約查核²²，以遏止炒作，確保交易安全。

18 今周刊（2019），第1194期，100-103頁報導民主智利動亂背後的貧富戰爭危機。

19 如同臺北市政府成立居住正義2.0府級專案小組統整市府16個機關協同作業。

20 立法院至少延誤了二年，終於在強大民意壓力下，於2020年12月30日三讀通過「實價登錄2.0」之平均地權條例、地政士法以及不動產經紀業管理條例等修法，雖然如此仍值得紀念與小小慶賀，此次修法其中為回應民意，加碼增訂紅單交易納管：明定預售屋銷售者收受定金時，應以書面契據確立標的物及價金等事項，並不得約定銷售者保留出售、保留簽約的權利或其他不利於買方事項，且買受人不得將預售屋紅單轉售予第三人；違法者將按戶（棟）處15萬元至100萬元罰鍰，以防杜投機炒作。以及回應臺北市率先實施要求納入預售屋買賣定型化契約備查：明定銷售預售屋者於銷售前，應一併將預售屋買賣定型化契約報請地方政府備查，經備查後如使用的契約不符合預售屋買賣定型化契約應記載及不得記載事項，將按戶（棟）直接處6萬元至30萬元罰鍰，以保障消費者權益。以上兩項內容較具新意，但距離健全房市與居住正義之路仍有待持續努力，革命尚未成功，同志仍須努力。

21 根據永慶房屋民調，有78%民眾贊成資訊全揭露，另有94%民眾認為，預售屋應在30天內登錄揭露，來源：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2838892>。

22 北市稽查預售案契約合格率從0升到75%，來源：<https://estate.ltn.com.tw/article/4043>。

(3) 逐步推動房地合一實價課稅

花敬群(2015)認為房地合一課稅為稅改的最終章，向「實價靠攏」為未來的趨勢，林祖嘉(2011)亦提出實價課稅的好處包含：(A)當實價登錄揭露即時資訊後，政府得以立即提出對策因應房市變化；(B)價格資訊公開的前提下，買賣雙方協調容易、成交率提升，促使交易更公平；(C)政府得根據實際交易價格制定相關稅制；(D)稅賦更加公平後，能增加炒作成本以抑制房價。因此，除了加速落實實價登錄及確保交易安全為關鍵的第一步外，內政部及財政部應透過整合房地資料庫及整併齊一土地及房屋價格評定相關法令，全面掌握跨縣市房地的市場資訊，建立「全國總歸戶」的財產查核系統作為課稅依據；立法院也應積極修正《土地稅法》、《房屋稅條例》及相關子法規，以房地整合估價法確立房地合一實價課稅機制；並建議修住宅法，將房屋出租予低收入戶及之所得稅全免，以提高誘因釋出空屋。

2. 地方(臺北市)政府

(1) 精進房市資訊透明及交易安全查核

臺北市政府於中央未修法前率先以門牌10號區間揭露外，應再接再厲以門牌2號揭露，主動檢核並移請相關機關查核實價登錄之的真實性，釐清申報之實價是否涉使公務員登載不實罪；此外亦應依住宅法第47條全面蒐集、分析及公布住宅資訊，精進房市透明；並主動查核預售屋紅單及契約，以遏止炒作，確保交易安全。

(2) 優先以低成本、高效率之方式擴大多元興辦可負擔住宅

社會住宅常囿於公有地不足、政府財政及人力不足與市民接受度等問題而難以兌現(行政院, 2017)，臺北市除了應協同中央與民間合作多元興辦社宅外，也應同步成立行政法人專責推動社會住宅，並參考國際作法，優先以低成本、高效率之多元方式(如表4)以及鬆綁管制與增加供給彈性(Glaeser, 2008, 2011:161)，來增加全市多元分散小規模的可負擔的住宅供給，並檢討社會住宅的設計、設備與服務水準(黃世孟, 2020)，避免社會住宅豪宅化的設計、營建與維管，同時納入青創、長照、青銀共居的理念²³，搭配推動以房養老，媒合協助青年與老年；另可適時檢討分類逐步延長社宅租期，優先照顧弱勢。

23 根據財政部2018年統計，全國土地持有者45歲以上者占77%，65歲以上者占比高達28%，恐造成持有者高齡化卻無力自理生活的現象，因此在考量社宅多元供給時也建議配合表4的房型管控，提供高齡友善的居住環境，俾利居住正義。數據參考來源：<https://money.udn.com/money/story/5621/4186274>。

（3）精進房地稅制逐步提高持有稅

彭建文、吳森田、吳祥華（2007）提出有效稅率提高1%，房價將下降2.02%，惟目前臺北市房地持有稅之實質稅率僅有0.08%，遠低於國際標準，例如紐約州的持有稅實質稅率約有1.5%、日本1.4%²⁴以及倫敦約0.38%（臺北市地政局，2016），故建議臺北市進一步將房地稅資料勾稽、整合房地稅資料、積極參與內政部和財政部之「房地評價及稅制研商平台」建議修法，並配合研擬修正《臺北市房屋稅徵收自治條例》確立長期朝向房地合一課徵不動產持有稅。短期則可先以本文前述合理化房地稅基為工作重點，並進一步檢討修正房屋稅累進稅率，逐步達成稅制改革落實居住正義。

參考文獻

- 王振寰，1996，誰統治台灣？：轉型中的國家機器與權力結構，臺北：巨流圖書。
- 王進祥，2012 論我國不動產稅制之改革及其影響，財產法暨經濟法，第 30 期，頁 109-153。
- 王進祥，2013，誰說沒在實價課稅？，當代財政，第 31 期，頁 69-75。
- 仇桂美，2004，由公民治理析論台鐵民營化過程中政府與民間之協力關係，考銓季刊，第 39 期，頁 1-14。
- 方德琳、陳亭均、蘇柏昀，2019，打假球的居住正義，今周刊，第 1190 期，頁 84-103。
- 內政部，2018，低度使用（用電）、住宅新建餘屋（待售）住宅統計資訊簡冊，臺北：內政部。
- 台灣勞工陣線，2018，「六都居，易不易！？」勞陣公布六都基本工資租屋能力調查，<https://labor.ngo.tw/news/news-now/800-news20180726>，瀏覽日期 2019.10.16。
- 朱鎮明、朱景鵬，2016，跨部會協調的績效管理新思維，國土及公共治理季刊，4（3），頁 26。
- 朱芳妮，2017，邁向住宅需求資訊健全之路—住宅需求動向調查之現況與展望，住宅學報，26（1），頁 101-109。
- 朱慶倫，2017，社會住宅新作為，國土及公共治理季刊，5（3），頁 122-129。

24 數據參考來源：2020-07-28經濟日報<https://money.udn.com/money/story/5621/4736183>。

- 行政院主計總處，2017，國富統計報告（ISSN：2070-6863），臺北：行政院主計總處。
- 行政院，2017，社會住宅興辦計畫（臺建字第 1060004796 號函核定），臺北：行政院。
- 行政院主計總處，2019，107 年家庭收支調查報告（ISSN：1011-694X），臺北：行政院主計總處。
- 吳英明、張其祿，2005，全球化的公共管理，臺北：商鼎文化出版社。
- 吳昌鴻，2013，經濟社會文化權利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，國立東華大財經法律研究所碩士論文，頁 17。
- 沈婉玉，2019，居住不正義 淪為出身論英雄，聯合新聞網，<https://house.udn.com/house/story/5887/4010063>，瀏覽日期 2019.10.16。
- 沈佳俊，2010，試析羅爾斯的正義理論，東南大學學報（哲學社會科學版），第 12 卷，頁 42-44。
- 李承嘉，2012，臺灣土地政策析論：從改革到投機的福爾摩沙，臺北：五南。
- 李永然，2016，從台灣房地產現況談雙贏之居住正義的實現，人權會訊，第 120 期，頁 29。
- 金秀顯（Kim, Soo-hyun）著，黃麗玲譯，2011，大器晚成？韓國公共租賃住宅的未來，收於「居住正義與社會包容：社會住宅國際研討會『居住正義與社會包容』會議論文集」，臺北：臺大醫院國際會議中心。主辦：社會住宅推動聯盟、臺灣大學建築與城鄉研究所、臺灣社區居住與獨立生活聯盟，頁 248-259。
- 林建甫、劉明德，2010，高房價的成因與解決之道，財團法人國家政策研究基金會—國政分析，<https://www.npf.org.tw/3/7524>，瀏覽日期 2019.10.09。
- 林祖嘉，2011，實價課稅的爭議與配套，國家政策研究基金會，<https://www.npf.org.tw/1/9794>，瀏覽日期 2019.11.23。
- 林宸誼，2019，香港打囤房 要開徵空屋稅，聯合新聞網，https://udn.com/news/story/7333/4046565?from=udn-hotnews_ch2，瀏覽日期 2019.10.24。
- 林晴揚，2019，逾 3 千人搶抽北市青年公宅 一般戶中籤率不到 5%，自由時報，<https://estate.ltn.com.tw/article/7403>；瀏覽日期 2019.12.04。
- 林毅夫，2013，失序的貨幣：我在世界銀行看見的金融真相和復甦契機，臺北：天下文化出版社。
- 花敬群，2015，房地合一稅立法是件怎樣的事，風傳媒，<https://www.storm.mg/article/52351>，瀏覽日期 2019.11.23。

- 法務部，2018，人權大步走網頁，公民與政治權利國際公約經濟社會文化權利國際公約一般性意見修訂 2 版，<http://www.humanrights.moj.gov.tw/public/Attachment/3121133762.pdf>，瀏覽日期 2019.11.23。
- 邱愛莉，2013，台灣房價會因為「人口紅利」崩盤嗎？－從「需求」、「供給」和「資金」看台灣房價，「House123- 好室專欄」，<https://tinyurl.com/y39dc77z>，瀏覽日期 2019.10.02。
- 邱秉瑜，2015，公共住宅的台北進行式：紐約以容積獎勵換民間協助開發，鳴人堂，<https://opinion.udn.com/opinion/story/7885/954588>，瀏覽日期 2019.11.23。
- 邱奕捷，2019，巴黎租屋，為什麼「又貴又難」？（上）：房東責任篇，換日線，<https://crossing.cw.com.tw/blogTopic.action?id=1234&nid=11528> 瀏覽日期 2019.12.04。
- 邱怡萱，2019，台灣高房價惡夢難解套 學者曝背後 3 大黑手，中時電子報，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20190322000002-260410?chdtv>，瀏覽日期 2019.10.09。
- 柳碩，2016，邊沁功利主義正義思想研究，寧夏大學碩士論文，摘要。
- 姚大志，2011，社群主義的自由主義批判，廈門大學學報（哲學社會科學版），第 205 期，頁 101-102。
- 姚大志，2013，評桑德爾分配正義觀，社會科學，10 期，頁 98-99。
- 胡志平，2015，住宅負擔指標估計與比較及空間社會意涵（計畫編號：MOST 103-2410-H-130-043），臺北：內政部。
- 胡勝正，2015，從房價所得比看臺灣的社會不公，臺灣經濟預測與政策，45（2），頁 23-43。
- 晉運鋒，2016，當代功利主義正義觀研究，吉林大學博士論文，中文摘要。
- 桑德爾著，陳信宏譯，2018，正義：一場思辯之旅，臺北：先覺，頁 50-67。
- 張彥、王長和，2019，資本邏輯與居住正義：論馬克思恩格斯對城市居住問題的批判，浙江大學馬克思主義學院，江蘇行政學院學報，2019 年 02 期，頁 5-11。
- 張金鶚、高國峰、林秋瑾，2001，台北市合理房價－需求面分析，住宅學報，10（1），頁 51-66。
- 張金鶚、陳明吉、鄧筱蓉、楊智元，2009，台北市房價泡沫知多少？－房價 vs. 租金、房價 vs. 所得，住宅學報，18（2），頁 1-22。
- 張金鶚，2011，當前社會住宅的期待，中華民國建築學會會刊雜誌，第 63 期，頁 10-13。

- 張金鶚，2016，居住正義，臺北：天下雜誌。
- 張金鶚，2018，租屋黑市知多少，蘋果日報，<https://tw.appledaily.com/news/realtime/20181005/1441679/>，瀏覽日期 2019.10.28。
- 張世杰，2018，抽不到！健康公宅中籤率 6.04% 創台北市新紀錄，好房網，<https://news.housefun.com.tw/news/article/787540187261.html>，瀏覽日期 2019.12.04。
- 張瀨勻，2019，社會住宅開箱》原價 2 萬 5 只租 1 萬、中籤率只有 1% 的公宅長這樣…本篇獨家揭密，商周財富網，<https://wealth.businessweekly.com.tw/GArticle.aspx?id=ARTL000143764>，瀏覽日期 2019.12.04。
- 孫中英，2018，天下調查 近 7 成企業看壞台灣投資環境，聯合新聞網，<https://udn.com/news/story/7238/3517545>，瀏覽日期 2019.10.16。
- 徐義平，2019，全國空屋創新高 市值估逾 9 兆，自由財經，<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1335898>，瀏覽日期 2019.12.05。
- 翁志威，2019，實價登錄修法／2.0 變 0.5 與期待落差大，好房網，<https://news.housefun.com.tw/news/article/197046231888.html>，瀏覽日期 2019.10.21。
- 陳東升，1995，金權城市：地方派系，財團與台北都會發展的社會學分析，臺北：巨流圖書。
- 陳怡伶、黎德星，2010，新自由主義化、國家與住宅市場：臺灣國宅政策的演變，地理學報，第五十九期，頁 105-131。
- 陳冠璋，2016，憲法上居住權之建構與實現—以司法審查為核心，國立臺灣大法律學系碩士論文，頁 59-61、141-152。
- 陳柏如，2018，總體審慎政策工具與臺灣房價的關係—特定目標信用工具與房市相關租稅工具的影響，經濟研究，54（2），頁 287-330。彭建文、張金鶚，1995，臺灣地區空屋現象與原因分析，住宅學報，第三期，頁 45-71。
- 陳思進，2019，失序的金融：洞察非理性資本的運作邏輯，浙江大學出版社。
- 曾文龍，2017，居住是基本人權：德國人不炒房，卻是歐洲最強大的國家，關鍵評論網，<https://www.thenewslens.com/article/71393>，瀏覽日期 2019.10.07。
- 童宇，2019，空屋稅實施一年 溫哥華逾百空房不再空，大紀元，<http://www.epochtimes.com/b5/19/2/7/n11029615.htm>，2019.10.24。
- 彭建文、林秋瑾、楊雅婷，2004，房價結構性改變影響因素分析—以台北市，台北縣房價為例，台灣土地研究，7（2），頁 27-46。
- 彭建文、吳森田、吳祥華，2007，不動產有效稅率對房價影響分析—以台北市大同區與內湖區為例，台灣土地研究，10（2），頁 49-66。

- 彭建文、蔡怡純，2012，住宅負擔能力與住宅自有率之長期關係—追蹤資料共整合分析應用，住宅學報，21（2），頁 1-28。
- 彭揚凱、詹竣傑，2017，首爾的社會住宅這樣蓋！台灣「住都中心」快參考，獨立評論在天下，<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/411/article/6258>，瀏覽日期 2019.11.23。
- 彭揚凱、徐志維，2018，為何都更？如何都更？阿姆斯特丹的經驗與啟示，獨立評論在天下，<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/411/article/6945>，瀏覽日期 2019.12.02。
- 彭揚凱、廖庭輝，2019，囤房稅該怎麼做？台灣居住正義的必經之路（上），鳴人堂，<https://opinion.udn.com/opinion/story/12838/4063636>，瀏覽日期 2019.10.07。
- 彭揚凱、詹竣傑，2019，公共住宅下一步：住宅法人的必要性與國外經驗（上），台北村落之聲，<https://www.urstaipei.net/article/21368>，瀏覽日期 2019.11.06。
- 游輝禎，2012，空餘屋轉作社會住宅可行性之研究，內政部建築研究所自行研究報告，臺北：內政部。
- 游適銘，2018，房地合一課徵不動產持有稅探討—英國經驗之借鏡，財稅研究，47（4），頁 54-72。
- 黃世孟，2020，社會住宅作為「渡橋」：物業管理如何確保橋上人流暢通？<https://opinion.udn.com/opinion/story/12838/4860924>，瀏覽日期 2020.09.16。
- 黃玉旻，2013，從可負擔觀點探討台灣住宅政策演變之研究—1950 年～ 2012 年，成功大學都市計劃學系學位論文，頁 1-97。
- 黃志宏，2011，建構「社會住宅」以完善台灣全方位住宅政策，中華民國建築學會，會刊雜誌 2011.07，頁 14-18。
- 黃舒芃，2006，社會權在我國憲法中的保障，中原財經法學，第 16 期，頁 23。
- 黃健誠，2019，政府的房屋租金補貼「看得到、吃不到」？這方法不但便宜，而且有保障，今周刊，<https://tinyurl.com/yxgjre63>，瀏覽日期 2019.10.30。
- 黃啟霖，2019，法國大學生自焚抗議經濟差 點燃反政府怒火，Yahoo! 新聞，<https://tinyurl.com/tnjqbqg>，瀏覽日期 2019.12.05。
- 詹竣傑，2019，法蘭西的社會連帶：你無法想像的社會住宅模式（上）<https://opinion.udn.com/opinion/story/12838/4032040>，瀏覽日期 2019.11.23。
- 葉瑜娟，2015，降遺贈稅沒影響？財長遭立委、學者打臉，風傳媒，<https://www.storm.mg/article/51553>，瀏覽日期 2019.10.16。

- 溫揚彥、曾明遜，2012，從居住正義論臺灣社會住宅政策實施，收於：2011年住宅學會年會暨論文研討會，花蓮：國立東華大學。
- 葛克昌，2008，制度性保障與地方稅，法令月刊，59（6），頁7。
- 楊卓翰，2020，全國房價、租金指數均創新高！小英的居住正義出了甚麼問題？
<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5100753>，瀏覽日期 2020.06.17。
- 楊重信，2011，居住正義的真諦，玉山週報，108期。
- 董安琪，2015，全球化下台灣產業的轉型—空洞化抑或升級？于宗先院士公共政策研討會會議專書，臺北：中央研究院經濟研究所。
- 臺北市立大學市政管理學院，2017，2017年六都市政品質與競爭力調查出爐，
<https://tinyurl.com/y32x7d2a>，瀏覽日期 2019.10.16。
- 臺北市地政局，2016，揭開實質稅率的神秘面紗，新聞稿，<https://tinyurl.com/vl6egwu>，瀏覽日期 2019.11.23。
- 臺北市都市發展局，2019，中央應對地方政府執行困難積極研議策進作為，共同提昇社會住宅興辦能量，新聞稿，<https://www.udd.gov.taipei/pages/detail.aspx?Node=38&Page=12352&Index=3>，瀏覽日期 2019.11.21。
- 臺北市都市發展局，2019，社會住宅興建計畫及戰情中心，<https://www.hms.gov.taipei/#/>，瀏覽日期 2019.10.16。
- 劉永祥、楊茲珺，2009，票選 10 大民怨 最恨高房價，蘋果日報，<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20091130/32127065/>，瀏覽日期 2019.10.16。
- 蔡佩倫，2010，購屋負擔能力、租屋負擔能力與住宅政策，政治大學財政研究所學位論文，頁 1-62。
- 潘渝霈，2018，網友爆「簽假合約」炒房術，難道實價登錄攏係假？內政部公開「虛報」數字讓人跌破眼鏡，風傳媒，<https://www.storm.mg/lifestyle/411115>，瀏覽日期 2019.12.04。
- 黎淑慧，2016，從民生主義看居住正義的實踐，新北市：弘揚圖書。
- 賴秀如，2016，影響臺北市社會住宅政策執行因素之探討，東海大學公共事務學系學位論文，頁 1-104。
- 魏喬怡、彭禎伶、呂清郎，2018，逾放比連年走升 授信集中度過高的銀行將採「高度管理」！金管會將出手打房貸，中時電子報，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20180622000233-260202?chdtv>，瀏覽日期 2019.10.28。
- 鍾中信，2007，從產權結論都市更新之權利變換制度，國立政治大地政學系碩士在職專班論文，頁 2-15。

- 謝明瑞，2019，買房，您準備好了嗎？財團法人國家政策研究基金會—國政分析，
<https://www.npf.org.tw/2/20697>，瀏覽日期 2019.10.28。
- 簡淑芬，2012，不動產估價模型之研究—以臺中市為例，逢甲大學財稅學系學位論文，頁 1-85。
- 簡龍鳳、游建華，2011，英美社會住宅及租金補貼政策之啟示與經濟分析，臺灣銀行季刊，62（3），頁 146-172。
- 羅雅怡，2018，適足居住權與我國憲法第 15 條財產權保障之交錯初探，土地問題季刊，17（3），頁 109-110。
- 羅力元，2019，實價登錄 2.0 / 關鍵 2 條沒過 學者憂無法真正保護消費者，好房網，<https://news.housefun.com.tw/news/article/159407231923.html>，瀏覽日期 2019.10.16。
- 蘇建榮，2014，健全不動產稅制之研究，財政部 103 年度委託研究計畫，未出版。
- 蘇惠屏，2017，房屋稅條例課稅制度之分析—以評定現值及稅率為中心，財稅研究，46（3），頁 47-73。
- Anderson, L. M., Charles, J. S., Fullilove, M. T., Scrimshaw, S. C., Fielding, J. E., Normand, J., & Task Force on Community Preventive Services., 2003, Providing affordable family housing and reducing residential segregation by income: a systematic review. *American journal of preventive medicine*, 24(3), pp. 47-67.
- Bengtsson, B., 1995, Politics and housing markets – four normative arguments, *Scandinavian Housing & Planning Research*, 12, pp. 123-140.
- Bertaud, A., 2019, 15th Annual Demographia International Housing Affordability Survey: 2019 (Data from 3rd Quarter 2018). Retrieved October 16, 2019, from <http://www.demographia.com/dhi.pdf>.
- Brenner, N., Marcuse, P., & Mayer, M., 2009, Cities for people, not for profit. *City*, 13(2-3), pp. 176-184.
- Castells, M., Goh, L., & Kwok, R. Y.-W., 1990, *The Shek Kip Mei Syndrome: Economic Development and Public Housing in Hong Kong and Singapore*. London: Pion.
- Chen, Y. L. 2020, Housing Prices Never Fall: The Development of Housing Finance in Taiwan, *Housing Policy Debate*, DOI: 10.1080/10511482.2020.1714691
- Chua, B. H., 2017, *Liberalism Disavowed: Communitarianism and State Capitalism in Singapore*. Ithaca: Cornell University Press.

- Craven, M., 2013, 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.
- Doling, J., & Ronald, R. (Eds.), 2014, *Housing East Asia: Socioeconomic and Demographic Challenges*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Dollery, B. E., & Wallis, J. L., 1997, Market failure, government failure, leadership and public policy. *Journal of Interdisciplinary Economics*, 8(2), pp. 113-126.
- DiPasquale, D., 1999, Why don't we know more about housing supply?. *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, 18(1), pp. 9-23.
- Earl, G., Kraatz, J., Liu, B., Mohamed, S., Roca, E., & Jayawardena, N., 2016, Social Housing Finance in Australia as a Missing or Incomplete Market: A Review of the Literature. *Sustainable Housing*, 30.
- Forrest, R., Koh, S. Y., & Wissink, B. (Eds.), 2017, *Cities and the Super-Rich: Real Estate, Elite Practices, and Urban Political Economies*. New York: Palgrave Macmillan.
- Friedmann, J., 1987, *Planning in the public domain: From knowledge to action*. Princeton University Press.
- García, I., 2019, Historically Illustrating the Shift to Neoliberalism in the U. S. Home Mortgage Market, *Societies*, 2019, 9, 6, pp. 1-16.
- Glaeser, E. L., Gyourko, J., & Saiz, A., 2008, Housing supply and housing bubbles. *Journal of urban Economics*, 64(2), pp. 198-217.
- Glaeser, E., 2011, *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, London: Penguin.
- Hart, H. L. A., 1973, Bentham on legal rights, in: A. W. B. Simpson (Ed.) *Oxford Essays in Jurisprudence II*, pp. 171-201 (London: Oxford University Press), pp. 201.
- Ionaşcu, E., Taltavull de La Paz, P., & Mironiuc, M., 2019, The Relationship between Housing Prices and Market Transparency. Evidence from the Metropolitan European Markets. *Housing, Theory and Society*, pp. 1-30.
- Jessop, B., 1998, The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International social science journal*, 50(155), pp. 29-45.
- Jessop, B., 1999, The dynamics of partnership and governance failure. *The new politics of local governance in Britain*, pp. 11-32.

- Jessop, B., 2000, The crisis of the national spatio-temporal fix and the tendential ecological dominance of globalizing capitalism. *International journal of urban and regional research*, 24(2), pp. 323-360.
- Kuttner, K. N., & Shim, I., 2016, Can non-interest rate policies stabilize housing markets? Evidence from a panel of 57 economies. *Journal of Financial Stability*, 26, pp. 31-44.
- Logan, J. R., Molotch, H. L., Fainstein, S., & Campbell, S., 2013. The city as a growth machine. *Japonica BROWN-SARACINO, The Gentrification Debates: A Reader*, London, Routledge, pp. 87-102.
- Lin, D., 2017, *Regulating Information Asymmetry in the Residential Real Estate Market: The Hong Kong Experience*. Taylor & Francis.
- Madden, D. & Marcuse, P., 2016, *In Defense of Housing: The Politics of Crisis*, London and New York: Verso Books.
- Office of the United Nations High Commissioner, 2014, *The Right to Adequate Housing*, fact sheet No.21 (Rev.1), Retrieved November 21, 2019, from https://www.ohchr.org/documents/publications/fs21_rev_1_housing_en.pdf.
- Sayer, A., 2016, *Why We Can't Afford the Rich*. Bristol: Policy Press.
- Wang, Y. P., & Murie, A., 1998, *Housing Policy and Practice in China*. London: Palgrave Macmillan.
- Waldron, J., 1993, Rights, in: R. E. Goodin & P. Petit (Eds) *A Companion to Contemporary Political Philosophy* (Oxford: Blackwell), pp. 576.
- Yang, M., 2018, The Rise of "Gangnam Style": Manufacturing the Urban Middle Class in Seoul, 1976-1996. *Urban Studies*, 55(5), 3404-3420.

