

## 住宅市場與住宅政策第十四次上課紀錄

時間：2007/06/04(一)14：00 到 17：00

主持人：張金鶚老師

地點：政大綜合院館南棟 270622

記錄：張桂霖、鄧筱蓉

出席：張金鶚老師、張桂霖、鄧筱蓉、黃文祺、邱于修、郭益銘、張維升、紀凱婷、施甫學、游適銘、翁業軒。

### 上課記錄討論

**張老師：**我們先看住宅法，住宅政策這件事是怎麼回事，住宅政策我參與滿多的，政黨輪替後發現住宅要大調整，住宅因為有分成勞工、軍公教各種不同住宅，分散在各部門，所以最簡單的想法是，不再蓋國宅了，然後把各部門整合到一個住宅單位，也要有一部住宅法；換句話說，基本上，談論經濟弱勢，很少談到社會弱勢，身分、地位基本上是不討論的，政策草案一直到 94 年 5 月 24 日才定案，當初政策和法令要同時進行，兩者好像雞生蛋蛋生雞，後來結論認為要先有住宅政策，從前言可以看到住宅政策的目標，「基於憲法保障國民基本人權的精神，結合政府與民間資源，在健全的住宅市場、合宜的居住品質、公平效率的住宅補貼與社會住宅的規劃下，使不同所得水準、身心機能、性別、年齡、家戶組成、族群文化之國民，擁有適居且有尊嚴的居住環境」，背後強調民間參與，住宅品質談的不是太多，特別強調保障住宅權利，政策內涵很清楚，即健全住宅市場、建立公平有效率的補貼制度、提升居住品質。

住宅市場內容，包括組織機構法令、健全資訊、加強引導供需總量規劃、住宅金融機構相關機制、讓弱勢者有承購住宅的可及性及多元性、鼓勵興建及整建無障礙住宅環境。

在公平效率住宅補貼這一部份，包括對弱勢補貼、申請條件機制的查核、私部門及第三部門的開發經營、鼓勵私人多元照顧形式、災後重建。

提升居住品質提到居住單元品質、居住鄰里環境品質以及無障礙品質，台灣在無障礙處理的不很理想，住宅政策最後一部份叫做政策作為，就是制定住宅法、實施方案及相關法規、整合機構及資源（包括內政部、國防部、勞委會、原民會、農委會、公教福利委員會）。七、八年前，各地方國宅全部被裁撤，併入不同單位，此處怎麼處理希望在住宅政策裡做個交代，最後也希望確立中央地方分工權

責，中央主要政策擬定，而地方執行，希望有中長期計畫，中央做經費補助。

住宅法的過程中，許多社福單位大量介入，住宅政策是由住宅專業領域的人介入較多，但住宅法卻是社會工作團體介入較多，住宅法共有八章六十一條，條次代表其細膩程度，第一章總則有五條，第二章住宅補貼有十六條，第三章社會住宅就有十六條，第四章住宅品質有六條，第五章住宅市場有三條，第六章反住宅歧視有六條，第七章罰則只有一條，第八章只有八條，社會議題有三章佔了最主要的，故我覺得住宅法也可叫做社會住宅法，住宅市場與品質只有 9 條，我覺得過於偏頗，並不是說社會福利不重要，擔憂的是「大政府小市場」，或者政府在有限資源下，是否有能力？六月底要開住宅法論壇，要看看還有沒有不妥當之處，大家有何想法？

**業軒：**第四十七條 任何人不得以年齡、種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、性別、性傾向、婚姻、容貌、身心障礙、疾病、更生保護、家戶組成等屬性或條件，對住宅之承租人、承買人或貸款人歧視待遇。但法定傳染病依法應予隔離者，不在此限。

但現在出房子常看到限女性，房東也會挑房客的職業或所得，該怎樣界定歧視？

**張老師：**這其實有點抄國外，找工作也是一樣，很多人不會明寫，再者，寫了會不會告你？要法院去認定有沒有歧視，我覺得這很有爭議，背後代表不好執行，國外才真正有歧視問題，所以美國最強調這個，台灣相對來說，歧視還算少，遇到愛滋病者而不租給他，因為的確會擔心；上禮拜去看了新店的現代啟示錄社區，將近兩百五十戶，二樓是顏面殘障者身心調整最後一站，調整完就可出社會，六年多前，顏面殘障團體要買社區，一開始很大的障礙，但後來社區管委會也支持，東京都管理公司也支持，六年下來融合的很好，他們專門辦社區活動。

想想有一批流浪漢或精神病患要住在你的房子，是否願意？可能很難，法律是否能排除這種情形，坦白說我覺得很難，再舉個例，不動產土地開發公司徵才要找男或女？假設其它條件一樣，當然找男的，因為機動性較強，較無安危問題，在不動產界，男女差別很大，所以我覺得宣示性情形居多。

**適銘：**本來比較注重住宅市場那一章，現在比較多人擔心供需不均，房價過高現象，但只有三個條文，規定相關單位要配合提供資訊，但提供的房地價是否為真實價？第七章罰則只針對歧視部份，提供資訊的部分應該也列入罰則。

再來，第 19 與 20 條應該也要有罰則，本來有補貼身份但喪失此身分，那麼補貼

就不應存在，類似法律如房屋稅條例，建物蓋了不一定要辦第一次建物移轉，有防止蓋房子但不交房屋稅的規定，我覺得罰則可以在更強化。

再來是第 57 條，我想政府單位可能為減輕民眾負擔，所以把一些公設登記為公有，不移轉給私人，等於少買一些公設，「前項國民住宅社區辦理重建或經區分所有權人會議決議通過時，由管理委員會或管理負責人向直轄市、縣（市）政府申請，將前項地下室、巷道、兒童遊戲場、綠地與法定空地外之空地及其他設施更名登記為社區區分所有建築物及土地所有權人所有」，問題在於第三項「免繕發權利書狀」，我認為應該通知換狀，因為公寓大廈管理條例的精神為共用部分要隨專用部分移轉，故共用部分不會特別發一張權狀，但共用部分會變多，應換狀。

**張老師：**現在民營化的情況下，公設移轉到所有權人名義下，好處是買的時候包含公設，地價稅、房屋稅也增加，有點國產免費移轉給私人的意思，當初是說管用不合一，公設本來就是住戶自己使用，但政府要管，住宅法之後希望把國宅管理維護交給民間，所以公設移轉給民間，這部份有討論空間。

**桂霖：**當時公有部分納入售價，這不應該，已經賣給別人卻登記公有。

**張老師：**當初政府強調要主管，售價 2.5% 提撥到政府，政府全部去管，沒收多少錢卻背負著一輩子管理；現在政府為一了百了也有可能，解決管理維護困境為其背景。

**桂霖：**我覺得第一條可以定的很簡單，在合適的地點，提供人民足夠之質與量的住宅，合適的地點很重要，否則太空泛。

**張老師：**可以再界定清楚，因為社福團體很強調弱勢權益，從法條比例看，社福住宅佔三章，住宅市場佔三條，是很大的不均衡。

**桂霖：**第 7 條列了很多經濟或社會弱勢者，我覺得學生、學徒、實習生、老年依親之人等也算弱勢，有些老年依親者反而弱勢，獨居或與配偶同居有時地位反而高，這裡有定義上的問題，應該還有其他需要照顧的對象。

**張老師：**以後大家可以算算台灣有多少百分比的人被照顧，也就是多少人要扛照顧的擔子，這一條坦白說我很有意見，弱勢不弱勢？自願成為弱勢還是非自願成為弱勢？之前上課提到社會弱勢與經濟弱勢，我覺得真正要照顧的是社會弱勢同時經濟弱勢，最早的講法為只要經濟弱勢就要照顧，社會弱勢過去是不太照顧

的，後來強調社會弱勢為主，社會弱勢不見得是經濟弱勢，要不要被政府照顧？政府有沒有排富條款？社會弱勢加上經濟弱勢才要被照顧這件事，此處好像沒有很好的宣示。承租戶算不算弱勢？真的要講的話算是社會弱勢，只是社會弱勢不代表要被照顧，政府要有能力照顧真正需要照顧的人，結論是檢核與認定應該是嚴苛的，我覺得這是重要的一條。

桂霖：此條寫到低所得家庭，還是用所得衡量。

張老師：這是經濟弱勢的問題。

桂霖：有的人有財產但所得很低，像有土地。

張老師：這牽涉到經濟弱勢是什麼，認定有兩個，一個是所得，另一個是資產。

桂霖：所以這一條的認定很寬，譬如很多人繼承土地，但沒錢繳遺產稅。

張老師：沒錯，所以還是回到剛剛講的，要社會弱勢加上經濟弱勢才合理，這裡並沒有表現出來，很含糊，他是 or 不是 and，是交集而非聯集，應被檢討，社福團體希望社會福利支出愈大愈好，我覺得如果佔用人民資產是不太對的。

桂霖：第 26 條「非公用之公有土地及公營事業機構欲出售之土地，適宜興建社會住宅者，土地管理機關應依出售當期公告土地現值優先讓售或以設定地上權之方式」，別的管理機關會同意嗎？

張老師：這跟早期的國宅一樣，我反對的原因是因為社會住宅回到早期的國民住宅條例中，早期國民住宅要補貼中低收入者，要求國產局等機關要依公告現值讓售，當然是補貼所以無可厚非，但這是講不清楚的補貼，有點搞不清楚成本多少，買到國宅的人其實不知道自己受到很多價格的補貼，像人事行政成本補貼，我反對這種沒有把帳算清楚的補貼，使得大家要用公有土地來優先讓售，不太妥當，應按價計收，像捷運票價，不應該直接免費，應編列預算，按市價購買，因為會造成很多不應該蓋社會住宅的精華地區蓋了社會住宅，完全沒有市場概念，這是很大的爭議，土地利用就從土地利用的角度去看，一切應以市場為優先，真的覺得有必要在市中心蓋社會住宅的話，就要用市價處理，把補貼講清楚，這是過去國宅老問題的呈現，現在法條又走過去行不通的回頭路。

問題在於當初用這條取得很得很多國宅用地，現在不吐出來，現在政府已經不蓋國宅，想要用國宅基金來處理，眷村改建也是一樣，土地也不讓出來，軍方通過眷改條例才把土地讓出來，因為既得利益者不願放手，土地未有效利用是很大的爭

議。

**桂霖：**我覺得最困難的可能是第 54 條，將來要整合住宅相關的人員、錢及機構，可行性不高。

**張老師：**這條大概是不得已的，因為現在機構及基金散落各處，有很多漏洞。

**桂霖：**如果能成功就幾乎成為住宅部了，但光是國防部那塊就很難。

**張老師：**到最後工程浩大，因為各部會的本位主義。

**桂霖：**常在報上看到將官宿舍，會覺得是人事局管轄，因其主管所有公務員宿舍，但卻歸軍方，軍方像是另一個世界。

**張老師：**我同意這一條是最浩大的工程，最後可能壞的拿來補貼，好的留給自己，會很複雜。

**適銘：**整體住宅政策的第二頁，倒數第三行，最後一句話提到「政府不宜再直接興建該類型住宅」，跟住宅法第八條第一款自建住宅貸款規定，好像在獎勵民眾。

**張老師：**我覺得還好，第三章第 22 條寫到社會住宅，「係指由政府興辦或獎勵民間興辦，用以出租予經濟或社會弱勢者；或政府提供租金補貼，協助需緊急安置或中繼安置之經濟或社會弱勢者向民間租屋」，這一條是後來社福者介入的，原本想法是法令依附政策，他們認為應獎勵民間，但沒有去看國宅條例，裡面很多窒礙難行之處，若市場失靈當然由政府興建，但若不了解住宅市場發展脈絡與過去經歷的痛苦，這樣的東西是沒有被調整的。

**桂霖：**英國住宅政策講到要優先處理公有機關房屋，將閒置房屋拿出來給弱勢用，所以不應在強調由政府興建社會住宅。

**張老師：**各國有不同背景，英國過去有很多 housing for rent，後來因為過多要民營化，強調先讓售公房。

**適銘：**第 28 條「民間依第二十四條興辦之社會住宅，應由直轄市、縣（市）主管機關囑託地政機關，於建物登記簿標示部其他登記事項欄載明社會住宅」，這似乎是在貼標籤。

**張老師：**對，沒錯。

**適銘：**一般貼標籤是查封或徵收，這是不好的，提醒不能過戶像豪宅就不會被貼

標籤，但社會住宅是公有的，承租人也不能過戶，不曉得貼標籤的用意為何？

**張老師：**避免被標籤化是很重要的。

**桂霖：**這條主要目的在獎勵私人興建的那些貼上社會住宅，因為日後可能會變更使用，用意在於透過地政機關控制，結算過去享受的獎勵，防止假藉興建社會住宅名義，短期改為私有住宅，但不一定要用這個手段。

**張老師：**能不能有效管制？這樣對興建社會住宅有沒有誘因？

**桂霖：**有時是因為市場而不得不轉型。

**張老師：**可規定至少要多少年，如同國宅有期限條款，一旦要轉為非社會住宅就要交還補貼，差別在於是3、5年條款還是一輩子的條款。

**張老師：**草案的架構不合理的，是社會主義的情形，但台灣是走向自由經濟的，所以行不通，能否執行是會被挑戰的；另一個問題是是否呼應住宅政策？剛有提過矛盾，再者是條文比例的輕重問題。

第一章第一條並沒有把目標講清楚，如果是以社會福利為主就應該講清楚，故還有爭議之處。

第二章（補貼）的第七條是最大爭議，租金補貼在這章還滿多討論，基本上我同意，有些是否適當也可做些討論，像補貼年數，政府不可能幫你一輩子。

**桂霖：**應該要關心被補貼者的經濟有沒有成長。

**張老師：**有些人會一直維持最低水準，在美國有些補貼者可以藉由努力超過門檻，但情願繼續接受補貼，如果長期補貼反而造成無法脫離貧窮困境。

**桂霖：**但若不能住又會造成一些社會問題。

**張老師：**可以延長期限，問題在於是不是一輩子？因為政府資源有限，必須要公平有效率照顧，如果照顧了一段時間還沒有長進，那只好放棄，因為資源有限；出租國宅最明顯，現在很多被佔用。

**桂霖：**可以更細緻，依所得看是否有成長。

**張老師：**這又有兩種講法，一是有成長就繼續補貼，另外一種是有成長就少補貼一點，但少補貼又失去誘因，意思是有很多種解法，像美國傳統租金補貼，看所得1/4與市場fair rent的差異，每個人的補貼是不一樣的，制度設機牽涉到行

政成本，如果複雜則會增加行政成本，反而划不來；為何老人年金皆為 6000 元？意義在於行政成本太高，可以再作討論，無限期的問題必須要想清楚。

**張老師：**補貼裡對於修繕住宅的補貼是沒有問題的，在社會住宅這一塊，獎勵民間有點政府控管資產的味道，到底適不適當？某個程度上，政府要有一些社會住宅，但其百分比或質量多少？這裡沒有講清楚。另外政府和管理上其實是很大的負擔，可以再討論。

**張老師：**在居住品質部份，是否要達到最適居住水準應該被討論；我們最關心的應是住宅市場這一章，第 44 條在講資訊，但沒有罰則，第 45 條為業必歸會的想法，第 46 條為評鑑，這樣就叫做住宅市場夠不夠？坦白說我不太滿意。

回到住宅政策內涵，第一條為保障租售市場，但裡面並未訂定生產者責任與消費者義務，現在很多糾紛發生在此處，舉個例子，蓋房子有沒有保固？保固多久？現在很多只定在契約中。

通過這個藍圖有沒有解決台灣住宅問題？事實上沒有，還是很嚴重，台灣的住宅問題如何？可以想想哪些可以透過法案解決。

第 46 條與 44 條要講得更仔細，住宅價格資訊怎麼產生？存量部份也沒有好好調查，政府的資訊應對住戶與對房子調查，這兩件事也沒講清楚，意思在於太粗略了，政府要編列的預算也沒有出現。

關於總量規劃與供需引導，在住宅市場這部份也不清楚，像政府蓋多少房子、民間蓋多少房子、空餘屋多少、家戶人口配置等，這些並不明確，從縣市到鄉鎮的市場討論可以再被釐清。

另外一個最大問題就是住宅金融機構，早期住宅法有訂，最近討論的消費者債務清償條例也被討論很多，衝擊在於以往貸款還不出來，房子會被銀行拍賣，現在可以談判更生，銀行風險提高全面緊縮，一般人原來可以貸款買房卻無法貸款，卡債卡奴影響到一般人，當然不公平，銀行也應對浮濫放款負起責任，這也是須檢討改進的，當初財政部完全反對，認為應由金管會主管，多種還款方式及金融機構是應在住宅法內被討論的。

創新的想法有沒有被鼓勵？獎勵對市場創新影響很大，「獎優懲劣」是市場基本核心，只有三條是社會主義想法，對不良廠商及消費者沒有懲罰，不良消費者有個例子，以前太子蓋了社區，黑道買一樓開棺材店以勒索建商，但房子還在賣；

罰則僅有一條很可笑。

請大家想想住宅宣言就是立法的基本依據，我們應該要有什麼樣的住宅法？

**張老師：**補貼作業規定較細緻化，有三種，即租金補貼、購屋貸款利息補貼、修繕貸款利息補貼，租金補貼是過去沒有的，還算可行，我關心的政府有多少資源，沒有預算也沒辦法操作。