

從兩公約談我國居住人權 之實踐

暨南國際大學 公共行政與政策學系

特聘教授 李玉君

大綱

- 複習一下：有關兩公約
- 兩公約對居住人權怎麼說？
- 我國如何落實兩公約的居住人權？
- 回顧
- 前瞻
- 總結

人權兩公約，是…

- 1948年聯合國通過「世界人權宣言」
 - 1966年聯合國大會通過
 - 《公民與政治權利國際公約》
 - 《經濟社會與文化權利國際公約》
- = 國際人權憲章

1. 政治與公民自由權：

強調公民、政治權利，是防免國家高權侵害個人權利，也就是所謂的「自由權」、「防禦權」，國家應該消極的不侵害人權。例如生命權、人身自由、宗教信仰自由、遷徙自由、言論自由等等，國家沒事就不應該干涉。

2. 經濟、社會與文化人權：

工作權、合理薪資、組工會的權利、性別平等，家庭、孕婦、媽媽和小孩的保護、有適當生活水準的權利（足夠的食物、水、適當住房）、受教權及參與文化生活的權利。

為什麼要制定兩公約？

聯合國為落實1948年之「世界人權宣言」

它的內容在闡明人類之基本人權，並敦促各國積極落實其保障，務使全球人民在公民、政治、經濟、社會及文化各方面之人權，皆享有相同之保障。

重要發展進程

通過時間

- 1966年12月16日經由聯合國大會決議通過。

生效時間

- 「公民與政治權利國際公約」於1976年3月23日生效；
- 「經濟社會文化權利國際公約」於1976年1月3日生效。

誰有義務遵守？

應遵守者：締約國

- 「公民與政治權利國際公約」，直到2012年5月共有167個締約國。 /194
- 「經濟社會文化權利國際公約」，迄2012年5月共有160個締約國。

台灣呢？

- 台灣在1967年10月5日就由常駐聯合國代表劉鍇在兩公約上簽字。
- 1971年10月25日退出聯合國。
- 2009年3月31日，立法院通過《經濟社會文化權利國際公約》及《公民與政治權利國際公約》兩項聯合國人權公約。
- 在2009年6月15日被聯合國以聯合國大會2758號決議僅承認中華人民共和國為中國合法代表而拒絕存放。

但是，台灣沒有放棄…

- 為提升我國之人權標準，促進人權發展，重新融入國際人權體系及拓展國際人權互助合作，進而提升我國國際人權地位。
- 依據大法官釋字329號，我國欲落實兩公約之精神，須將其「內國法化」。
- 98年3月31日立法院審議通過兩公約，總統於同年5月14日批准，並自98年12月10日施行「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」（合稱「兩公約施行法」）。

「兩公約施行法」這麼說…

- 第2條：兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。
- 第4條：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。
- 政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。

不僅如此，台灣還…

- 除了兩公約，又陸續制定了《消除對婦女一切形式歧視公約施行法》、《兒童權利公約施行法》及《身心障礙者權利公約施行法》。
- 展現我國遵從國際人權規範的決心。

什麼是「居住人權」？

兩公約怎麼說？

- 世界人權宣言第25條第1項規定：人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福利所需的生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療或必要的社會服務；...。
- 經社文權利公約第11條第1項規定：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。

「居住人權」保障的內容有哪些？

- 經社文權利委員會第4號、第7號一般性意見：「安全、平和尊嚴地居住某處的權利」=「適當住房權」（the right to adequate housing）

- 使用權的法律保障：Ex. 禁止迫遷
- 服務、材料、設備和基礎設施的可提供性
- 可支付性：費用是可負擔的
- 適居性：Ex. 不能過於潮濕、無法避寒、危險建築
- 易取得性：Ex. 須使老人、身心障礙者、愛滋病患者等不持久地獲得適當住房的資源
- 地點：便利於就業、就學、托兒、取得保健服務與其他社會設施，且不應處於或鄰近於危害健康的污染地區
- 文化的適當性：住房的建造方式、建築材料與住房政策應恰當體現住房的文化特徵和多樣性

1. 禁止歧視
2. 住所的適足性
3. 避免強制驅離

台灣如何落實兩公約的居住人權？

- 住宅政策基本法
- 住宅法：100年12月30日公布
101年12月30日施行
106年01月11日修正公布
110年06月09日修正公布

住宅法第53條規定：「居住為基本人權，其內涵應參照經濟社會文化權利國際公約、公民與政治權利國際公約，及經濟社會文化權利委員會與人權事務委員會所作之相關意見與解釋。」。

住宅法基本架構

第一章 總則 § 1-8

第二章 住宅補貼 § 9-17

第三章 社會住宅 § 18-38

第四章 居住品質 § 39-46

第五章 住宅市場 § 47-52

第六章 居住權利平等 § 53-55

第七章 罰則 § 56-57

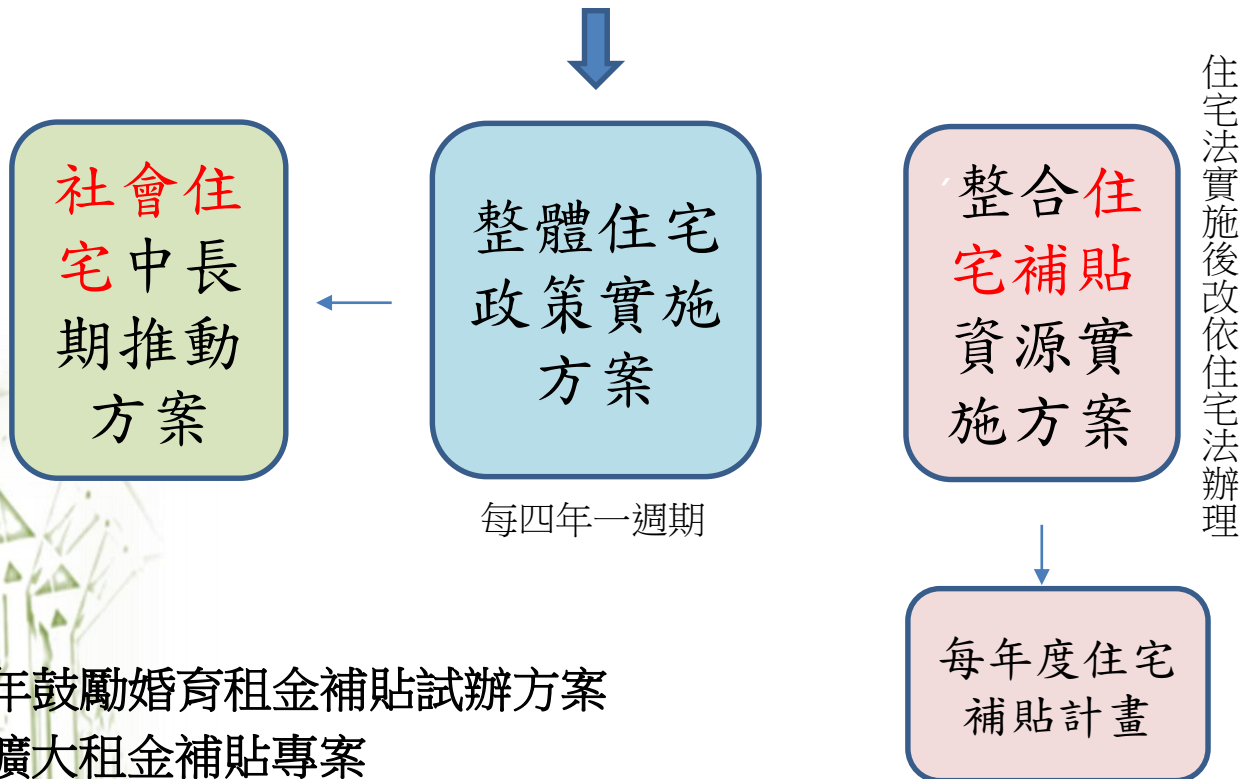
第八章 附則 § 58-65

行政計畫為推動主軸的制度設計

整體住宅政策

94.5.24

104.9.15行政院核定



協助單身青年鼓勵婚育租金補貼試辦方案
三百億中央擴大租金補貼專案

住宅補貼篇



一、中央與地方之權限分工

- 中央主管機關：內政部（營建署）

擬訂住宅政策與全國性住宅計畫，並規劃全國性住宅計畫之財務

- 地方主管機關為直轄市、縣市政府（都發或建設相關局處）

擬訂並執行轄區內住宅計畫外，在住宅補貼方面則負責辦理案件之受理、核定、查核與轄區內住宅補貼之調查

每一年度由內政部核定該年度之「住宅補貼計畫」，由各地方政府公告實施。

二、補貼種類

住宅法§9（擇一申請）

- 自建住宅貸款利息
- 自購住宅貸款利息
- 租金補貼
- 修繕住宅貸款利息
- 簡易修繕住宅費用

住宅補貼客體之「住宅」：供居住使用、具備門牌之「合法」建築物+符合「基本居住水準」。

三、辦理方式與經費來源

營建署依每年度之住宅補貼計畫設定之年度計畫辦理戶數、最高補貼額度，再由各直轄市、縣市以「**戶數限額**」方式公告辦理。

- 為結合地方資源擴大租金補貼戶數，若地方配合編列**自籌款**，中央則亦相對提高對該地方政府之中央補助戶數。故自104年起辦理戶數中含有中央補助與地方政府自籌戶數。

- 中央住宅基金
- 地方政府住宅基金

三、辦理方式與經費來源（續）

- 租金補貼額度

103年度以前：**定額補貼**（101~103年度為4,000元）

104年度起：**差額補貼**，由地方政府依特殊需要自行訂定補貼金額，惟不得超過營建署所訂之補貼金額上限

110年度起：**分級補貼**，納入「可負擔基準」之精神，依居住區域租金水準、受補貼家戶之所得、戶口數與經濟或社會弱勢者之狀況，**區分為4區3個級距**，提供2000至8000元等之不同補貼金額。

- 地方政府除前述配合編列之自籌款外，亦可衡酌財務狀況及實際需要，**依職權增加辦理之戶數及訂定加碼額度**。Ex. 111年度「臺北輕鬆住、租金分級補」住宅租金加碼補貼；**台中市租金補貼加強方案（加碼育兒租金補貼）**

四、補貼對象、原則與申請資格

補貼對象：「一定所得及財產以下」之經濟弱勢家庭或個人（授權內政部訂定）

原則：「經濟、社會弱勢優先」

依據申請人家庭之年所得、家庭成員人數、年齡、動產、不動產持有情況、具備弱勢狀況、是否曾接受政府補貼、是否達基本居住水準等條件，依營建署公告之「租金補貼評點基準表」經過評比以「評點高低」決定補貼之先後順序。

四、補貼對象、原則與申請資格（續）

申請資格：

- 自建或自購住宅貸款利息：家庭成員無自有住宅或二年內建購住宅。
- 申請租金補貼：無自有住宅之家庭。
- 修繕住宅貸款利息與簡易修繕住宅費用補貼：以自有一戶住宅之家庭為限。
- 其餘申請資格：由「**自建自購住宅貸款利息及租金補貼辦法**」與「**修繕住宅貸款利息及簡易修繕住宅費用補貼辦法**」具體化之。

五、申請案件之行政程序： 受理、審查、核定及查核

直轄市、縣(市)主管機關

依據相關辦法及年度住宅補貼計畫

每年公告（申請資格、評點方式、受理申請期間、各項住宅補貼計畫辦理戶數與租金補貼額度等）**辦理**（住宅補貼每年受理申請一次，109年度起，補貼租金改採一年受理2次）

-**受理申請** ➔ **初審** ➔ **複審**（函請財稅機關提供家庭成員之家庭年所得、不動產持有狀況等資料） ➔ **審查合格**後（一個月內） ➔ **核定函** ➔

定期查核

若有最低評分相同致超過當年度辦理戶數時，則就評分相同者以「**公開抽籤**」方式決定之。

社會住宅篇



什麼是社會住宅？

- 住宅法第3條：「由政府興辦或獎勵民間興辦，**專供出租**之用之住宅及其必要附屬設施。」。
- 住宅法第4條：「主管機關及民間興辦之**社會住宅**，應以直轄市、縣（市）轄區為計算範圍，提供**至少百分之四十以上**比率出租予**經濟或社會弱勢者**，另提供一定比率予**未設籍於當地且在該地區就學、就業有居住需求者**。」。

政府興辦社會住宅方式

- 新建
- 利用公有建築物及其基地興辦
- 接受捐贈
- 購買建築物
- 承租民間住宅並轉租及代為管理
- 獎勵、輔導或補助「租屋服務事業」承租民間住宅並轉租及代為管理，或媒合承、出租雙方及代為管理【包租代管】
- 辦理土地變更及容積獎勵之捐贈
- 其他經中央主管機關認定之方式

「8年20萬戶社會住宅」

蔡英文總統在2016年競選總統時的政見

12萬戶新建，8萬戶包租代管

社會住宅興辦推動進度

截至112.2.28達成數

已完工數：**24,048戶** (20.04%)

根據內政部的統計，2016年2月時，台灣的九類弱勢族群社會住宅需求數有**27萬0,293戶** (8.9%)，需求最高的是低收入與中低收入戶，約有16萬8055戶，其次是身心障礙者的6萬7,744戶。

包租代管

- 106年行政院核定「社會住宅包租代管試辦計畫」
（第1期計畫）
- 108年2月1日核定「社會住宅包租代管第2期計畫」
（縣市版第2期計畫）
- 108年7月19日核定「**國家住宅及都市更新中心**辦理社會住宅包租代管第2期計畫」（公會版第2期計畫）
- 110年1月13日核定「社會住宅包租代管第3期計畫」
（第3期計畫）
- 由中央**補助**地方政府或**指示**住都中心辦理

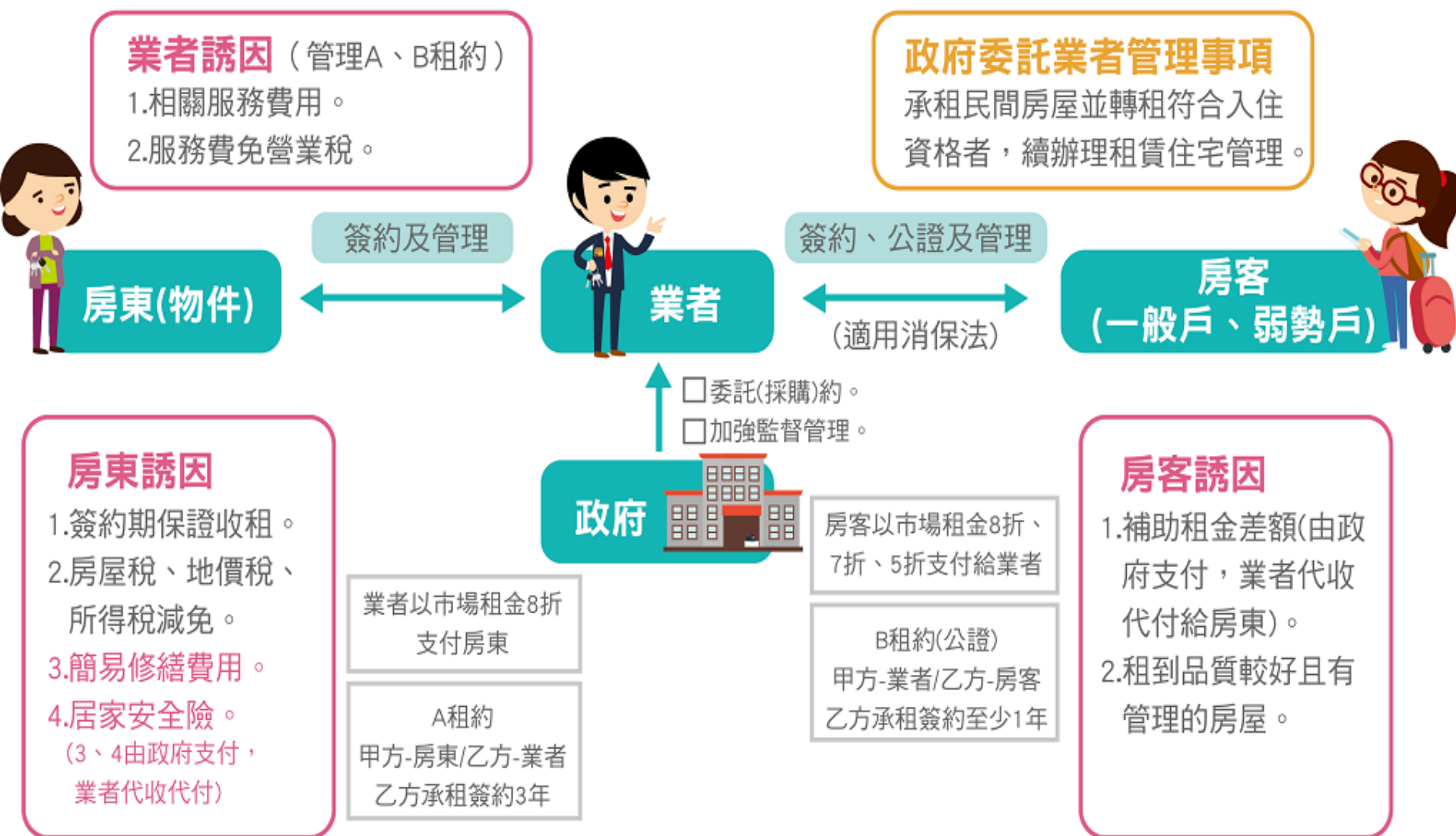
國家住宅及都市更新中心

- 為加速社會住宅及都市更新個案之推動
- 依據住宅法§8、都市更新條例§17(現為§30)設立之行政法人 (國家住宅及都市更新中心設置條例)
- 經費來源：(國家住宅及都市更新中心設置條例§4)
 - 一、政府之核撥及捐(補)助。
 - 二、中央都市更新、住宅及新市鎮開發基金等相關營建建設基金之提撥。
 - 三、政府捐贈之公有土地及建築物。
 - 四、價購取得之公有土地或建築物。
 - 五、國內外公立機構之捐贈。
 - 六、本中心實施、營運、投資社會住宅及都市更新事業之收入。
 - 七、受託研究及提供服務之收入。
 - 八、土地、建築物及其他服務設施處分、收益等收入。
 - 九、其他收入。

何謂包租代管？-1

- **包租**：由政府獎勵及補助「租屋服務事業」承租民間的房子，業者與房東簽3年租約後，於租約期間內每個月付房租給該房東，再由業者以二房東的角色，負責轉租給弱勢民眾並管理租約，管理內容包含代收代繳租金、居住關懷訪視、糾紛諮詢、修繕處理、協助申請居家安全相關保險等。

包租方式示意圖



何謂包租代管？-2

- **代管**：由「租屋服務事業」協助房東出租住宅給一定所得以下或弱勢的房客，並由政府補助服務費用，由業者負責管理房屋，管理內容包括代收代繳租金、居住關懷訪視、糾紛諮詢、修繕諮詢等。

代管方式示意圖



租屋服務事業-1

- 依住宅法§52提供租屋媒合服務、專業管理協助及糾紛諮詢等之事業

租屋服務事業提供服務項目：(租屋服務事業認定及獎勵辦法§3)

- 一、租屋資訊。
- 二、租金補助諮詢。
- 三、承租民間住宅並轉租及代為管理。
- 四、媒合承、出租雙方及代為管理。
- 五、協助收取租金。
- 六、協助租屋契約公證。
- 七、租屋修繕諮詢。
- 八、租屋搬遷諮詢。
- 九、住宅出租修繕獎勵諮詢。
- 十、租屋糾紛諮詢。
- 十一、其他租屋相關諮詢。
- 十二、其他經主管機關認定之服務項目。

資格： 1. 領有租賃住宅服務業登記證，且營業項目登記含租賃住宅包租業、租賃住宅代管業。
2. 領有不動產仲介業設立備查文件。

租屋服務事業-2

- 提供包租代管服務或協助弱勢者租屋，可獲得服務費用之補助：
 - 開發費、包管費
 - 媒合費、代管費
- 接受評鑑（評鑑結果列為甲等以上之租屋服務事業，由主管機關發給獎牌或獎狀。）

公益出租人

- 住宅所有權人或未辦建物所有權第一次登記住宅且所有人不明之房屋稅納稅義務人將住宅出租予符合租金補貼申請資格（**一定所得及財產以下家庭或個人**），經直轄市、縣（市）主管機關認定者。
- **稅捐之優惠：**
 - 每屋每月租金收入1萬5千元內，免納綜合所得稅（實施年限5年）。
 - 地價稅，可按自用住宅用地稅率課徵。

司法判決之分享

臺北地方法院110年度簡字第70號等四則
判決

壹、案例事實

- 原告於109年2月向被告（台北市政府都市發展局）申請109年度「臺北輕鬆住-租金分級補貼加班列車」住宅租金補貼，經被告核定，並核撥7期共計7萬7,000元。後經被告查認原告申請租金補貼之建築物之用途為防空避難室及停車場，與規定不符，乃於109年10月撤銷109年度租金補貼之核定，另向原告追繳溢領之租金補貼款7萬7,000（原處分A）。
- 原告於109年8月再向被告申請配合內政部辦理之109年度住宅租金補貼，經被告審認原告申請租金補貼之建築物之使用執照用途記載為「防空避難室、小型店鋪及停車場」，與自建自購住宅貸款利息及租金補貼辦法（以下簡稱：租金補貼辦法）第18條第1項第1款規定不符，否准原告之申請（原處分B）。

- 原告不服原處分A、B，提起訴願、行政訴訟，臺北地方法院以110年度簡字第70號判決（**判決1**）**駁回原告之訴**。原告不服原判決，提起上訴，經臺北高等行政法院以110年度簡上字第126號判決（**判決2**）**廢棄原判決，發回更審**，臺北地方法院於111年3月24日做成111年度簡更一字第2號判決（**判決3**），**撤銷訴願決定及原處分A、B**，被告應就原告109年8月申請109年度住宅租金補助做成准予自110年1月1日起至110年12月31日止，按月給付原告1萬1000元之行政處分。針對此一判決，台北市政府都市發展局不服，**提起上訴**，臺北高等行政法院於111年7月18日以111年度簡上字第108號判決（**判決4**）**駁回上訴，全案確定**。

貳、兩造當事人主張-1

一、原告主張

• 所承租之建築物係40年老屋，有建物所有權狀及戶籍門牌，每年均有繳納地價稅及房屋稅，且以非自用住宅稅率2.7%核定房屋稅，並有使用執照，本次租金補助申請完全符合租金補貼辦法第18條第1項第1款之規定。

貳、兩造當事人主張-2

二、被告機關主張

1. 租金補貼係政府為保障國民居住權益，所推行之住宅政策。而租金補貼住宅政策涉及公共利益巨大且深遠，因而就何謂可受補貼之「住宅」，自非住宅法第3條第1款「住宅，指供居住使用，並具備門牌之合法建築物」所能完全概括，因此租金補貼辦法有必要就「住宅」定義之細部事項詳細規範。
2. 建築法使用執照制度乃為預防危險發生，保護人民之生命、財產安全，故租金補貼辦法援引使用執照制度，有社會公益性。
3. 稅捐機關核定按自用住宅稅率課徵房屋稅的處分，僅有確認建築物供住宅使用的效力。至建物使用用途是否合法，並非稅捐機關所能認定。
4. 本案系爭建築物，雖依住家用稅率課稅，亦有居住之事實，惟其使用執照之主要用途為停車場及防空避難室，不符合租金補貼辦法之規定。

參、判決理由-1

一、原告不符合租金補貼辦法第18條第1項之申請資格：判決1

1. 住宅租金補貼為**政策性補貼措施**，行政機關自有整體考量之自由形成空間。
2. 被告機關衡酌一定所得及財產以下家庭或個人獲得適居住宅需求與**國庫有限資源**，基於租金補貼辦法否准原告之申請，亦**未對人民之財產權利增加法律所無之限制**，亦無違背或逾越母法之規定。

參、判決理由-2

二、原告符合租金補貼辦法第18條第1項之申請資格： 判決2、3、4

1. 住宅法之立法目的，乃在保障居住之基本人權，並以經濟社會文化權利國際公約第11條揭示之適足住房權為立法核心。（立法理由）
2. 申請人所承租者是否與住宅法第3條第1款住宅定義相當，實為本案應審酌的重點。此為行政機關於做成是否核准租金補貼時，應依職權調查予以認定者，因為建築法使用執照制度與住宅法關於租金補貼之立法意旨並非完全相符，無法據此認定系爭建物並非住宅法所謂「住宅」。
3. 系爭建物有確實供居住使用，且有公證書、房屋租賃契約書及房屋現況使用照片可茲證明，足見原告所承租系爭建物之現況已符合住宅法之住宅定義，故也與租金補貼辦法第18條第1項之申請資格相符。

法院開創性見解

- **判決1**：將住宅補貼定位為政策性之優惠措施，著眼於申請人之財產權是否受侵害，其顯然未體認到住宅租金補貼之目的與對人權實踐的意義。
- **判決2~4**：未囿於過去司法實務之見解，而能直指住宅法之立法目的與經社文公約適足住房權之重要性，對於居住人權在我國司法實務的落實，實具有開創性之意義，誠值得肯定。

回顧-1

- 住宅法的制定與實施對於兩公約「適當住房權」的實踐，具有重要性的意義。
- 尤其是106年、110年兩次的修法，強化了弱勢居住權的保障，如：
 - 社會住宅至少應提供弱勢者之比例從10%，**提升至40%**。
 - 租金補貼額度從定額補貼改採**分級補貼**，強化受補貼家戶的「**可負擔能力**」。
- 增列「**公益出租人**」，並給予租稅優惠。

回顧-2

- 但...
- 住宅補貼「是否」以及「如何」辦理，乃授權行政機關「視財政狀況」擬訂計畫辦理，並未賦予符合資格之人民「住宅補貼請求權」，而係以評點、抽籤的方式決定
- 以計畫主導之立法政策，在推動上則深受政策取向之影響。Ex. 2022年推出之「300億中央擴大租金補貼政策」由中央直接受理與撥款，隨到隨辦、舊戶直接延續補貼，不用重新申請...

回顧-3

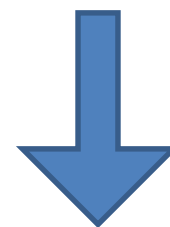
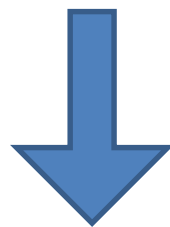
- 社會住宅有6成由非弱勢者居住，對於無法在租屋市場上獲得適當住房的弱勢者而言，恐怕是杯水車薪。



前瞻

- 內政部112.2提出的「落實居住正義政策精進方案」

住宅三箭



租得起：租金補貼2.0 買得起：房貸定額補貼 青年購屋積金

疫後強化經濟與社會韌性及全民共享經濟成果特別條例112.2.21制定公布
§ 3 (二) 減輕居住負擔及提高居住品質。

總結-1

在住宅法施行已屆10年，居住問題依舊難解，而行政主管機關已掌握大量住宅補貼相關資訊，住宅基金財務也日趨充裕之際，期待可以重新全面性檢討住宅補貼法制、賦予人民住宅補貼請求權，以真正逐步落實居住人權之保障。

總結-2

當然，另一方面也令人欣喜，開始有法院能體認適足住房為重要的基本人權，突破過去將住宅租金補貼視為政策性福利措施之見解，援引住宅法保障居住人權與落實經社文公約適足住房權之立法意旨，對行政機關之個案決定予以審查與糾正，積極發揮了司法機關保障人民權益之功能，對於適足住房權在我國實踐之發展，實具開創性之意義。