

租賃住宅市場發展 及管理條例體系與定位之探究

何彥陞*

壹、前言

租賃住宅市場發展及管理條例（以下簡稱本條例）於民國106年12月27日制定公布全文46條，並自公布後6個月施行。其規範目的是：「為維護人民居住權，健全租賃住宅市場，保障租賃當事人權益，發展租賃住宅服務業，特制定本條例。」（第1條參照）。

本條例有幾個與傳統法律規範較不同的特色，其一，本條例是從傳統租賃法中切出一塊，僅針對「住宅之租賃」為規範對象，除了周延整體「住宅」政策與制度外，也針對廣大的租賃住宅市場進行規範；其二，針對住宅租賃的私法關係，給予行政管制的規範基礎，以落實住宅政策；其三，在租賃住宅市場中，強化了主管機關的介入的機制；其四，在租賃住宅的範圍下，提出了新的行業——「租賃住宅服務業」（包含租賃住宅代管業及租賃住宅包租業）以及行業管理的規範。由上述之特色，可知本條例在原本是「私法自治」的租賃住宅市場中，強化了「經濟管制」的力道。此即涉及行政管制與私法自治的界限。故本條例既有「私法」與

「公法」交錯規範的特色，也有市場發展與管理等「經濟法」的性質，並且創造了新的行業與其規範，而有「行業管理」的特色。

租賃本來僅是當事人之間的契約關係，國家為了要介入？租賃住宅是否具有「市場」概念？國家需要介入這個租賃住宅市場的發展及管理嗎？由於國家對經濟的介入，市場機制仍受到相當程度的管制，因此，自治在許多部分仍僅具有補充之地位。然而，現代社會在福利國家逐漸退潮後，反而出現重新調整的可能¹。因為國家過於干預與介入，將扼殺經濟市場的創造力與彈性，使得經濟活動減少效率與活力。人們對於自由市場的活力與彈性更具需求性，此一回歸市場機制的自由，將是往後財產管理與交易的重要方向。然而，此處的回歸市場，並不是回頭採行完全自由的放任主義（laissez-faire），而是國家應在實際的經濟生活中在確保市場的公平性，於市場運作中適當的發揮政府的作用，以尊重市場機制的模式，對於社會仍應負責，減少對於自由市場的直接干預，轉而通過市場和政府這雙看不見和看得見手的巧妙結合，利用更有智慧的方式，對市場進行

* 本文作者係逢甲大學土地管理系副教授

註1：詳參蘇永欽（2001.3），〈民事財產法在新世紀面臨的挑戰〉，《法令月刊》，第13-28頁。

管理，創造繁榮的經濟與富裕的生活。²

此時，政府與民間的關係更像夥伴關係，而不是統治與被統治的關係；像社區組織者，而不是分配者³。在這樣的管制與自治的交錯過程中，強制自治成為替代自治和管制的另一個不同的思考。換言之，國家在部分情形下，促使人民完成一定的法律行為，卻不干預該法律行為之內容。

本條例對於租賃住宅市場之發展與管理有所規範，並創設租賃住宅服務業的新興行業，故可說是一種國家對於物權制度的法律規範，以法律的模式管理租賃住宅相關的內容規範，因此是管制（regulation）的概念。而租賃關係是債權性質，其內容則是以當事人的自由意志的約定來決定債權的內容與類型，故債權是以私法自治為原則，惟本條例則針對住宅租賃之債權關係進行一定程度的規範。究竟在政府管制與私法自治之下，本條例的管制與私法自治之關係為何？其於現行法制應之定位為何，其行業管理的界限為何？不無疑問。

管制係指國家藉由各種正式與非正式的手段，對於私營事業一定範圍之經濟活動進行規制的過程⁴。若以規範領域來區分，可以分為經濟管制（economic regulation）、社會管制（social regulation）以及行政管制

（administrative regulation）三種；其中，經濟管制主要是國家對於產品價格、競爭關係與市場進出等相關的經濟決策所為的規範方式，而社會管制則是國家為了保障特定社會價值或權利，所為的管理行為，至於行政管制，則是注重行政機關內部的效率與管理⁵。

管制為國家特定政策的落實。一個國家政策的形成，勢必有上位的政策理念與願景，在此理念與願景下，國家需要先確認特定政策的目標與原則，進而擬定策略，配合社會經濟的發展現況與未來趨勢，形塑出特定的國家政策。倘若社會經濟的發展對於該政策有制度化與法制化的要求，於是法律制度於焉成立。

理論上社會的住宅租賃市場的供給與需求可以構成完全競爭市場。而完全競爭的經濟狀態，係指出租人追求利益極大化，而承租人追求效用極大化，而達到所謂「柏拉圖效率（Pareto efficiency）」的狀態，即沒有任何人的效用受損，資源分配獲得最佳效率，價格像一雙看不見的手（An Invisible Hand），主導市場內經濟活動。然而，在競爭狀況下，可能因為種種的因素，無法達到完全競爭市場所假定的柏拉圖效率點，稱為市場失靈（Market Failure），資源的分配就會無法滿足經濟效率。為確保經濟效率，政府就必須

註2：許立一（2011），〈從形式參與邁向實質參與的公共治理：哲學與理論的分析〉，《行政暨政策學報》，52期，第39-85頁。

註3：參閱Giddens, *The third way-The renewal of social democracy*, 1999；中譯本，鄭武國譯（1999），《第三條路》，第12-48頁。

註4：詳參張玉山、李淳（2001年4月），〈全球化、自由化與公用事業的再管制架構：以電業為例〉，《知識經濟與政府施政》學術研討會，第1-34頁。

註5：John Ernst, *Whose Utilities? The social impact of Utility privatization and regulation in Britain*, Buckingham, Open University, 1994, p.40。

以管制的方式介入。至於造成低效率有不同的來源，包括市場力量、資訊不對稱、外部性跟公共財。因此，為了達成特定政策的目的，以法律為管制的方式，成為國家高權的管制手段。換言之，國家必須決定是否介入私部門之運作、如何介入以及介入之程度⁶。

基於前述的基礎，本研究欲以本條例作為研究的基礎，嘗試釐清本條例的於台灣法制的規範體系與其定位。

貳、台灣住宅政策與法制體系之概觀

探究租賃住宅市場發展及管理條例之體系與地位，涉及了「住宅」與「租賃」此二個面向。前者涉及了台灣的住宅政策與法制，並且與每一個時期的社會與經濟發展息息相關；後者則是在法令規範中，基於社會需求，逐漸發展對於不動產租賃的制度規範。茲說明如下：

一、住宅政策與法制之回顧

台灣地區住宅政策因時空環境不同，辦理方式、對象及規模自有差異，依據陳麗春之研究⁷，大致可分為下列數階段說明：

（一）民國38年-46年

台灣的住宅政策始自民國38年國民政府播

遷來台，因百廢待舉，且人口急速大量增加、經費不足、住宅短缺、住宅質與量水準極為低落，可說是台灣住宅問題最嚴重的時期。

40年開始，國防部為安置國軍眷屬，陸續於全台興建軍眷村，開啟了政府辦理住宅的提供、補貼或補助的工作，其後，強烈颱風克蒂42年7月3日侵台，全台均傳出災情，政府為協助受災戶重建家園，開放部分美援供民眾貸款以減輕負擔。43年內政部設置「興建都市住宅技術小組」，政府亦運用美援興建災害重建住宅。⁸惟當時的住宅以使用公有土地為主，興建住宅較為簡陋、簡樸，大部分之住宅屬於違規使用。故此時之住宅政策，屬於應付緊急情形，故其居住水準僅屬應急、簡便的住宅議題處理機制。44年，前述「興建都市住宅技術小組」改組為「行政院國民住宅興建委員會」，經美國國外業務分署協助，擬定「行政院國民住宅興建委員會組織規程草案」，經決議後公布「行政院國民住宅興建委員會組織規程」，對此，台灣初步建立了國民住宅之組織，包含興建委員會執掌、委員資格、人數及分組事項，有具體規範。⁹

（二）民國46年-53年

46年台灣訂頒「興建國民住宅貸款條例」，此為台灣第一個住宅補貼政策之法源

註6：關於民法管制行為與公共政策的探討，國內較少有人研究，台灣大學政治系黃錦堂教授可以說是鑽研較深者，詳見黃錦堂94年於台大政治系的民法概要課程概說。

註7：陳麗春（2008），〈住宅政策之回顧與前瞻〉，《社區發展季刊》，121期，第4-13頁。

註8：國家發展委員會檔案管理局（2018），國民住宅營造公共居住空間，檔案樂活情報，<https://www.archives.gov.tw/ALohas/ALohasColumn.aspx?c=1551#>，參閱時間：2021.01.05

註9：關於國民住宅興建委員會組織規程內容，可以參考國家發展委員會檔案管理局，文件檔號：0044/473.2/14。

依據，相關業務則是交由地方政府辦理。該條例是針對國民住宅之購買者，給予優惠貸款，以低利貸款及長期償還用於購（建）屋的制度。貸款成數達該國民住宅之標準造價8成，期限15年，其利率則為月息0.5%，以年息則為6%¹⁰。該條例大抵在美援的挹注下運行十餘年。

（三）民國53年-64年

53年開始，政府開始直接興建國宅住宅，並且以興建之「成本價」讓售給較低收入之家庭。亦即興建平價住宅，提供給登記有案之低收入戶，以極低租金或免費借住的方式，提供合格住戶之居住環境。

另外，54年以後，針對不同職業或身分別，給予不同的住宅優惠機制，如54年開辦公教人員建購住宅之協助，政府興建住宅之後，再以成本價讓受給公教及警政人員，並提供其貸款利息補貼，部分情形則是提供購買人貸款利息補貼。

此時期之住宅，面積仍不大，但住宅機能已經有一定的水準。例如台北市南機場即屬於此時期之住宅。53年第一期整建住宅南機場國民住宅落成啟用¹¹。此屬於一大規模的社區被視為政府重大的都市建設。56年臺北市為落實「住者有其屋」政策，由臺北市國民住宅興建委員會興建第二期整建住宅。60年為安置公共工程被拆遷戶，由臺北市國民住宅及社區建設委員會興建第三期整建住宅。¹²

（四）民國64年-83年

64年「國民住宅條例」公布實施，廢除興建國民住宅貸款條例。第3條定義國民住宅為「由政府機關興建，用以出售或出租與軍、公、教人員家庭之住宅。」各縣市政府皆成立國宅專責單位，國宅專責組織漸趨健全，並且積極辦理國民住宅興建，讓受低收入家庭等業務，或輔導協助特定地區（如偏鄉地區）較低收入家庭自建住宅。此時期施行「國民住宅六年興建計畫」（1976-1981年）、第一期「四年國宅計畫」（1982-1985年）、第二期「四年國宅計畫」（1986-1989年）推動國宅興建。

69年時公布實施「國軍老舊眷村重建試辦期間作業要點」，將40年時所興建之軍眷村，共800多處，配合都市更新分期列入改建計畫，以改善軍眷村的生活品質。該要點有三種興建方式：第一，配合省、市國民住宅興建或由國防部自行興建之。第二，與省、市合作興建者，重建後所得之住宅總樓地板面積，軍方與省市政府各1/2比例分配，並以垂直整棟分隔為原則；國防部配額內，除優先配售原眷戶外，餘額按有眷無舍官兵、自願遷建之小型眷村及散居戶、軍中編制內文職教員等順序辦理分配。第三，由國防部自行興建者，除輔助原眷戶外，餘額全部按有眷無舍官兵、自願遷建之小型眷村及散居戶、軍中編制內文職教員等順序辦理分配。¹³

住宅補貼部分，辦理各種不同職業身分之

註10：年息6%看似很高，但是相較於當時的銀行貸款年利率超過10%而言，故6%屬於優惠利率。

註11：劉欣蓉（2011），《公寓的誕生》，國立臺灣大學建築與城鄉研究所博士論文，第182頁。

註12：馮佳福、林秀澧、李思薇、林秀澧、高名孝（2015），《計劃城市：戰後臺北都市發展歷程》，第41-51頁，臺北市：田園城市文化事業有限公司。

註13：趙富盛、蕭炎泉（2006），〈新制眷村改建執行之簡介〉，《現代營建》，第317期，第41-49頁。

補貼，如69年開辦勞工住宅，補貼購置住宅貸款利息，並辦理修繕住宅貸款利息補貼。70年開始實施農民住宅改善計畫，協助農漁民修建住宅為主，並對低收入農民提供修繕補助。住宅政策雖然仍以補貼購置貸款利息為主，但是適用範圍持續擴大。

（五）民國83年-88年

由於行政院82年核定「解決當前勞工住宅問題重要措施，並於83年10月28日核定「勞工住宅輔建方案」，以獎助興建勞工住宅、勞工宿舍，協助勞工解決居住問題，落實勞工住宅政策，第一期的目標是開發住宅社區興建勞工住宅1萬戶，並作權責分工，即所謂6萬元一坪勞工住宅社區興建計畫，共18個興建案、1,771戶。¹⁴該方案並使得民間積極參與國民住宅興建。另外，88年實施原住民住宅改善工作，提供輔購，輔助修繕，補助租金等。

（六）民國88年-94年

此時，社會發展受到外部因素影響，景氣低迷，為挽救建築投資業，中央銀行協商各金融機構，於88年開始實施「振興建築投資業方案」及89年優惠房貸方案，透過金融機構資金放貸，以優惠利率貸給國民購置民間興建之住宅。本期之目的、作法、對象與88年以前各種方案不太相同，惟不離補貼利息的作法。另外，行政院於93年修正社會福利政策綱領，首度出現「社會住宅」概念，並列為社會福利六大項目之一。

另外，**都市更新條例**於此時立法通過，並且進行補助與試辦方案。都市更新之立法，

加重了地方政府推動都市更新之責任與權力，建立專責機構與財源之基礎。另針對公有土地管理機關給予較高之保障；而就容積獎勵採取較寬鬆之態度，以獎勵民間參與都市更新之推動。

（七）民國94年-103年

94年，行政院核定的「整體住宅政策」，此屬於更全方位的住宅政策。為達成整體住宅政策之目標，就健全住宅市場、建立公平效率之住宅補貼制度及提昇居住環境品質三方面，擬訂政策內涵。政策作為有三：

第一，制定住宅法、實施方案及修訂相關法規，實施方案中涉及之社會福利、建築、都市計畫、土地、不動產等相關法令及行政措施，由各該主管機關配合修訂，無法於現行法令中修訂者將新訂住宅法予以推動。

第二，整合機構及資源，整合中央住宅相關業務之人員及機構，並整合中央各項住宅相關業務及預算，並且整合地方住宅業務。

第三，確立中央及地方政府之權責分工，依據地方制度法之規定，住宅業務為直轄市及縣市政府之自治事項，且考量國民對於住的需求亦有地域的差異，中央政府視全國性之住宅發展趨勢及政策需求，適度引導及協助地方政府推動住宅建設。直轄市及縣（市）政府則依據首長施政方向及財務狀況訂定及執行住宅中長期計畫及年度計畫。另外，住宅中長期計畫及年度計畫之經費由地方政府自行編列預算支應，並由中央政府以經費補助及審核機制引導國內住宅發展。¹⁵

註14：柳針（1999），〈政府應加速積極推動勞工住宅輔建方案〉，《台灣總工會會訊》，01月號，
<http://www.tpfl.org.tw/data.php?id=105>

註15：詳可參行政院94年5月24日院臺建字第0940021921號函核定之整體住宅政策。

另鑑於國內住宅供需失調，價格起伏波動及住宅市場資訊匱乏等問題嚴重，而以往公部門住宅業務，分由不同部會辦理，住宅資源無法適當整體規劃及作最有效率且公平之利用。為結合政府及民間資源，在健全之住宅市場、合宜之居住品質、公平效率之住宅補貼等規劃下，使國民擁有適居且有尊嚴之居住環境，爰擬具住宅法，並於100年12月30日制定公布全文54條，自公布後一年施行。

（八）民國104年-迄今

由於整體住宅政策已屆10年未檢討修正，另依住宅法第5條規定，內政部應擬住宅政策，報請行政院核定；經內政部於104年2月5日報行政院審查「整體住宅政策」，並於104年5月7日於行政院第3447次會議報告，整體住宅政策主要內涵包括：健全住宅租售市場、提供多元居住協助以及提升居住環境品質等政策。具體作法則有：短中期提供租金補助、社會住宅、無障礙改善獎補助及耐震評估獎補助，提供多項措施，有助於落實居住正義。

105年後推動四大住宅政策包括危老重建、包租代管、都市更新以及社會住宅，成立國家住都中心將負責推動公辦都更、林口世大運社會住宅管理等工作，協助價購國有房地參與危老重建，並輔導民辦都更。其中修法與立法包含：民國106年1月11日、110年6月9日二次修正公布「住宅法」，民國106年5月10日制定公布「都市危險及老舊建築物加速重建條例」，於民國106年12月27日制定公布「租賃住宅市場發展及管理條例」，民國108年1月30日修正公布「都市更新條例」，相關法制基礎更臻完善。

二、住宅政策之特點與法制脈絡之耙梳

基於前述的回顧，可以找出一些住宅政策之特點，並且有其法制的脈絡：

（一）住宅補貼

透過住宅補貼之方式，使得特定族群有安居之環境，其中包含：貸款補貼、利息補貼、租金補貼等。適用之對象則包含了軍眷、公教警政人員、受災戶、勞工、低收入戶、弱勢族群、首購青年等。

至於其法制基礎，多數的住宅補貼是透過政府政策落實，例如輔建方案、住宅政策等。透過立法建立住宅補助之法制基礎，則有興建國民住宅貸款條例、國民住宅條例、住宅法。

關於住宅租金補貼部分，100年的住宅法第4條第2項規定，住宅租金與自購住宅貸款利息補貼之額度，應依據居住地區合理住宅價格租金水準、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，計算合理補貼額度。

106年住宅法修正後，於第11條第2項規定，主管機關預定每一年度之住宅租金補貼之額度與戶數，應斟酌居住地區租金水準、受補貼家戶之所得、戶口數與經濟或社會弱勢者之狀況及負擔能力等因素決定之。

值得一提的是，106年1月11日修正的住宅法，為鼓勵屋主將房屋出租予符合租金補貼申請資格者，新增綜合所得稅及地價稅租稅優惠規定；社會住宅作居住、社區長照服務或托育使用之租金收入及收取之租屋服務費用，免徵營業稅；為獎勵空屋釋出提供作為社會住宅及社區長照服務或托育之住宅所有權人，新增綜合所得稅租稅優惠規定。（修正條文第15條、第16條、第22條及第23條）

此等租稅優惠，首次將「鼓勵屋主將房屋出租」納入符合租金補貼申請資格之列。此與「租賃住宅市場發展及管理條例」對於鼓勵屋主出租房屋部分，產生了一定的連結。租賃住宅市場發展及管理條例第17條規定，個人住宅所有權人將住宅委託代管業或出租予包租業轉租，契約約定供居住使用一年以上者，得依規定減徵租金所得稅。另外，第18條規定，符合前條規定之租賃住宅，直轄市、縣（市）政府應課徵之地價稅及房屋稅，得予適當減徵。

（二）政府主導興建住宅

自民國40年起，即有由政府主導或興建住宅，以供特定族群居住之方式。如40年軍眷村、42年災害重建住宅及、54年興建平價住宅、64年國民住宅等。此等政府興建之住宅，有其政府財政負擔、興建品質、住戶管理、後續維護等問題¹⁶，80年代後即逐漸減少。其法制基礎，亦為興建國民住宅貸款條例、國民住宅條例、住宅法。

（三）重建、整建與都市更新之補助

69年之後，政府開始針對老舊建築予以補助，前期是以國軍老舊眷村重建為主，並辦理一般修繕住宅貸款利息補貼、農民住宅改善計畫等。

80年代開始引入民間資源，開辦勞工住宅輔建，振興建築投資業等方案，並且參考日本立法例，引入有別於都市計畫法之都市更新條例，發展公辦與自辦都市更新。自100年住宅法通過後，則聚焦於社會住宅之興辦。

（四）租賃市場之逐漸重視

在政策推動方面，行政院94年5月24日院臺

建字第0940021921號函核定整體住宅政策，首次針對「健全住宅市場機制及法令」部分有所論述，其中包含：1.健全租售住宅市場機制及法令：保障住宅租售市場供給者及消費者雙方權益，促進住宅市場交易品質及數量。2.提升住宅相關產業或服務業之體質：加強住宅相關產業及服務業之管理或評鑑，提供消費者參考。此次的內容是立基於係現行法的基礎，思考如何完善租賃市場的不足。

而民國104年9月15日行政院核定之整體住宅政策，則進一步檢討租賃相關法制，其中包含了(1)進行住宅租賃市場運作機制、出租風險管理等相關制度研究，以作為法制化基礎。(2)研議訂定租賃專法之可行性，並分析目前民法、土地法或其他特別法規之相關租賃規定是否有不足之處。(3)檢討目前租賃糾紛處理課題及解決對策。於此，針對「租賃住宅專法」之法制基礎研究已經有初步成果，並開始尋求各界的意見與討論。

在法制基礎的建立方面，100年住宅法之立法，針對「承租住宅租金」之補貼有所規範（原第8條第1項第3款），並限制以無自有住宅之家庭為限。另外於第28條規定，社會住宅承租者，應以無自有住宅或一定所得、財產基準以下之家庭或個人為限。

106年12月27日公布之租賃住宅市場發展及管理條例，建立了租賃契約全面加強規範雙方權利義務、包租代管專業服務制度、房東將房屋交由專業經營可享租稅優惠、增加免費爭議調處管道及成立房客（房東）協會提供諮詢服務等。

註16：張金鶚（1991），〈住宅問題與政策架構之研究〉，《政大學報》，62期，第155-214頁。

三、小結

基於前述，住宅政策於台灣，其實有很長久的發展軌跡，除了協助特定族群的維護其居住之權益外，也從住宅本體的量與質給予資金與相關之補助，近年來則針對租賃住宅之市場發展，提出相關的立法與政策。茲以下圖說明前述住宅政策與法制之關聯：

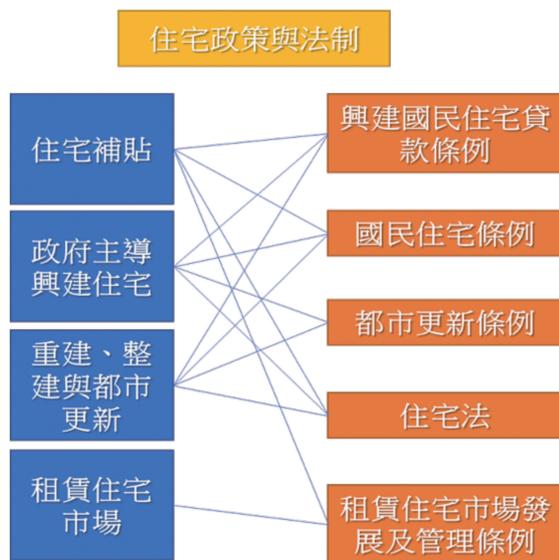


圖1：台灣住宅政策與法制

參、租賃住宅市場發展及管理條例之與居住權

租賃住宅市場發展及管理條例第1條揭櫫之立法目的，是在「為維護人民居住權，健全租賃住宅市場，保障租賃當事人權益，發展租賃住宅服務業」。既然「居住權」成為本條例的規範目的，則本條例就居住權之規範為何，其與在整體法制體系的定位為何，值得討論。再者，本條例對於租賃住宅的出租人與承租人的規範基礎（第8、9、10、11、12條）之管制行為，對於私法自治的衝擊與界

限。此外，本條例規範「應約定及不得約定事項」（第5條）於民法、消費者保護法的關聯、本條例規範「租賃住宅之租金」（第6條）、「押金之金額」（第7條），於民法與土地法之關聯、本條例對於「租賃住宅廣告」（第13條）之規範，與廣告行為、契約自由、言論自由之管制基礎之論述等，皆與現行法產生一定之連結，此連結為何，亦值得討論。最後，關於行業管理部分，本條例對於「租賃住宅服務業」的規範（第3章與第4章）之規範，對於營業自由與當事人權益保障的界限。尤其是本條例對於「非租賃住宅服務業而經營代管業務或包租業務者」之處罰、以及以租賃住宅服務業作為罰則規範基礎，此亦與「不動產經紀業管理條例」有所衝擊。

以下本文即以「居住權」、「民法與消費關係」、「行政管制與土地法」、「行業管理」等進行討論，以釐清本條例的法制體系與定位。

一、居住權之界定

為實施聯合國1966年公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights）及經濟社會文化權利國際公約（International Covenant on Economic Social and Cultural Rights），健全我國人權保障體系，我國於民國98年4月22日公布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，並於同年12月20日施行。按該法第2條規定，公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約（合稱兩公約），「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。¹⁷

依兩公約施行法第3條規定：「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之解釋。」居住權的具體內涵，見諸經濟社會文化權利委員會第4號一般性意見、第號一般性意見，以及開發導致的驅逐與搬遷的基本原則及準則（Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement）等規範，對我國之落實中，該等文件並非僅供參考而已，更是適用（以及判斷應否適用）兩公約時，必須參照之文件。¹⁸

（一）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條雖僅規定自己和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、和平與尊嚴地居住某處」，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¹⁹。這也是與財產權和土地權之不同處²⁰，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，住房權之內涵除了兩種權利所包涵外，尚包括占有之法律保障、有能夠保全、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²¹，也就是住房權之適用對象為全體人類。

人民有「適當住房權」之具體內涵，包括禁止歧視原則、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。²²公約權利委員會對之也作有第4號及第7號一般性意見，前者指出所謂適當的住房，意味「適當的獨處居室、適當的空間、適當的安全、適當的照明和通風、適當的基礎設施、就業的合適地點、一切費用合理」等等；後者則

註17：李建良（2014），〈論國際條約的國內法效力與法位階定序——國際條約與憲法解釋之關係的基礎課題〉，《憲法解釋之理論與實務（八）》，第179-181頁。

註18：孫健智（2018），〈試析所有權與居住權之衝突——105年度上字第1513號判決為例〉，《全國律師》，第22卷第11期，第10頁。

註19：General Comment No.4, para. 7.

註20：Office of the UN Commissioner for Human Rights and UN Habitat, pp.7-8.

註21：General Comment No.4, para. 6.

註22：魏大曉（2020），〈適足居住權作為房屋使用利益喪失求償之規範依據——最高法院105年台上第2293號民事判決評析（中）〉，《司法周刊》，第1993期，第2-3頁。

表示各國政府應保護所有人不受違法之強迫驅離，並對違法之強迫驅離採取補救措施。²³

何謂「使所有人能夠保全、和平和尊嚴地居住某處」，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。

1. 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。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) i i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。」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²⁴。

歧視之類型可分為正式歧視 (formal discrimination) 與實質性歧視 (substantive discrimination) 兩種²⁵，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、公共房屋提供人等可能出於種族、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²⁶。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，均需確保各種居住所必要之措施如醫療設施等提供²⁷。

2. 占有之法律保障

註23：何燕堂 (2016)，〈被形成的[違占戶]——基隆貴美雜貨店：國土活化政策如何侵犯底層人民的居住權？〉，《台灣人權學刊》，第3卷第4期，第155-166頁。

註24：ICESCR, General Comment No.20, E/C.12/GC/20, 2 July 2009. (hereafter General Comment No.20) para. 7.

註25：Ibid, para. 8.

註26：Ibid, paras. 8,11.

註27：Ibid, para. 34.

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)。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²⁸，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保全之權利，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²⁹。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³⁰。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³¹。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³²。

3. 可負擔性與獲取性

(1) 可負擔性

所謂可負擔性 (affordability) 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、生活貧居等之花費，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

註28：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.

註29：Ibid, pp.35-36.

註30：General Comment No.4. para. 8(a).

註31：Clarissa Augustinus, Marjolein Benschop, Land and Tenure Section Shelter Branch, *Security of Tenure-Best Practices*, (Geneva: UN Habitat, 2003), pp.3-4.

註32：General Comment No.4, para. 8(a).

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³³。

(2)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保全之地方，包括有資格得到土地。³⁴

4.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，對於居住者而言居注意願必會降低，其居住亦非妥適性。居住品質及環境之妥適性可再分為：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)、適合居住性 (habitability)、居住之地點 (location)、文化適當性 (cultural adequacy) 等，都是居住品質與環境所要考量之處。

(1)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、保全、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、保全食用水、烹調、暖氣、

註33：Ibid, para. 8(c).

註34：Ibid, para. 8(c).

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³⁵。

(2)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，居住者之身體保全應受到保障。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³⁶。

(3)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³⁷。

(4)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，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³⁸。

5.強迫遷離之禁止

任何強迫遷離 (force evict ion) 之行為為是不被允許的，並且是被認為構成嚴重侵害人權之行為³⁹。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⁴⁰。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)、人身保全權 (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⁴¹。

然而只有在一些正當合理之特殊環境

註35：Ibid, para. 8(b).

註36：Ibid, para. 8(d).

註37：Ibid, para. 8(f).

註38：Ibid, para. 8(g).

註39：Commission on Human Rights resolution 1993/77, 10 March 1993, para. 1.

註40：General Comment No.7, para. 9.

註41：Ibid, para. 5.

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⁴²。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⁴³。

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⁴⁴，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⁴⁵，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、興建大型建設等⁴⁶。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⁴⁷。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⁴⁸。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，締約國必須遵循經社文公約第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。」⁴⁹

在重新安置援助所未涵蓋的範圍之內，對經濟損失之補償應擴大及於強制驅逐對居住狀態造成的影響，必須思考該土地開發對於居住、與住居有密切關聯之經濟活動，以及對於其他人權的影響。⁵⁰並對於前述之影響給予補償。評估該等補償是否適當，並非單純的以財產上的損失，作為衡量之標準，也必須

註42：General Comment No. 4, para. 18.

註43：General Comment No.7, para. 2.

註44：Ibid, para. 4.

註45：Office of the UN Commissioner for Human Rights and UN Habitat, p.4.

註46：General Comment No.7, para. 7.

註47：Ibid, para. 8.

註48：Office of the UN Commissioner for Human Rights and UN Habitat, p.7.

註49：Article 4 of International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

註50：翁燕菁（2018），〈瑠公圳拆遷爭訟中的公約權利保障〉，《法扶報報》，財團法人法律扶助基金會，<https://www.laf.org.tw/index.php?action=LAFBaoBao-detail&tag=232,233&id=123>（查閱時間：110年02月10日）

衡量該土地開發所導致的強制遷居對於適足居住權造成之影響情形和程度，也因考量原居民必須另找尋住居處所、搬家與遷移、家人安頓，並且繼續或重新開展維生之經濟活動所必要的成本等等之因素，加以判斷。⁵¹

6.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⁵²。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⁵³。

二、住宅法之居住權益規範

100年住宅法第1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。106年修法，於第1條增加「為保障國民居住權益」等文字。此係第一個明文規範「居住權益」之規定，其立法說明為：「為強化本法之立法目的，基於憲法保障基本人權之精神，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本法立法核心，爰酌作文字修正。」⁵⁴

依行政院之說明，本次修正為因應國內社會及經濟情勢快速變遷，並兼顧有效落實相關住宅政策及保障人民的基本居住權利，推動安心社會住宅政策的配套，目的是打造高品質、無障礙的住宅環境，落實居住正義。該次修正要點如下：

- （一）增訂中央住宅主管機關興辦社會住宅之權責。（修正條文第2條）
- （二）修正用詞定義，定明社會住宅係以低於市場行情之租金，為專供出租使用之住宅及其必要附屬設施；並增訂公益出租人。（修正條文第3條）
- （三）為能彈性規劃調配社會住宅提供予經濟或社會弱勢者之戶數，定明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，且為擴大照顧弱勢居住需求，將社會住宅提供予經濟或社會弱勢者之比率提高

註51：孫健智（2018），〈試析所有權與居住權之衝突——105年度上字第1513號判決為例〉，《全國律師》，第22卷第11期，第13-14頁。

註52：General Comment No.4, para. 9

註53：Ibid.

註54：可參其立法說明：

http://publichousing.cpami.gov.tw/ezfiles/0/1000/attach/69/pta_10103_8330724_98644.pdf

- 為百分之三十以上。（修正條文第4條）
- （四）增訂中央及地方住宅基金來源。（修正條文第7條）
- （五）為鼓勵屋主將房屋出租予符合租金補貼申請資格者，新增綜合所得稅及地價稅租稅優惠規定；社會住宅作居住、社區長照服務或托育使用之租金收入及收取之租屋服務費用，免徵營業稅；為獎勵空屋釋出提供作為社會住宅及社區長照服務或托育之住宅所有權人，新增綜合所得稅租稅優惠規定。（修正條文第15條、第16條、第22條及第23條）
- （六）增訂直轄市、縣（市）主管機關應清查不符基本居住水準家戶之住宅狀況，並訂定輔導改善執行計畫；增訂住宅性能評估制度之強化規定及補助推動提升住宅環境品質事項之規定。（修正條文第40條至第47條）
- （七）增訂罰則專章，定明違反本法相關條文之罰則。（修正條文第58條至第62條）

從前述的修法方向，針對居住權益部分，似乎是以「社會住宅」作為基礎，擴大照顧弱勢居住需求，並且追查、改善不符基本居住水準家戶之住宅狀況。故可以說是以社會住宅方式，提供特定群體的居住需求。另外則是針對特定住宅的評估與補助，以改善其性能與品質。

110年修法進一步加強了對弱勢居住保障，

例如：弱勢保障比例從現行30%提高至40%、參考民眾可負擔租金的精神訂定社宅租金收費原則、提高包租代管提高弱勢比例，優先保障身心障礙及獨居老人、增列中央主管機關補助縣市辦理不符基本居住水準清查作業等。

三、本條例之居住權規範

租賃住宅市場發展及管理條例第1條則規定：「為維護人民居住權，健全租賃住宅市場，保障租賃當事人權益，發展租賃住宅服務業，特制定本條例。」故本條例為台灣第一個明定「居住權」的法律。

依據本條例之立法總說明，內政部認為，「國人因居住或就學因素有租賃住宅需求者估計約有二百八十五餘萬人，約涵蓋我國總人口八分之一。經檢視現行租賃住宅市場問題，包含租賃權利義務關係不對等、租賃住宅廣告資訊未真實透明及未有便捷糾紛處理機制等，導致一般租屋族群之保障仍有不足，另租賃住宅之供給多以個人出租為主，缺乏專業化經營管理，出租人基於租賃住宅管理事務繁雜、管理成本高或無力管理等因素，導致住宅閒置而未能有效導入租賃住宅市場。」故本條例之內容有五大面向：

（一）強化保障住宅租賃關係

現行「房屋租賃定型化契約應記載及不得記載事項」為適用消費者保護法定義之消費關係，仍有非具消費關係之住宅租賃契約未受保障，故授權就非具消費關係之住宅租賃契約增訂應約定及不得約定事項，提供住宅

註55：可參OURs都市改革組織2021年05月18日之新聞稿：《住宅法》修法三讀通過！弱勢保障顯著提升，其餘項目仍待努力。

租賃雙方更全面性之保障。此外，要求受託刊登租賃住宅廣告之媒體經營者應負特定資訊之查證責任，確保承租人獲得正確資訊，簽訂公平對等之住宅租賃契約。另外，第8條規定出租人負責修繕項目及範圍應於簽訂租賃契約前說明，亦即出租人應以合於所約定居住使用之租賃住宅，交付承租人，並應於租賃期間保持其合於居住使用之狀態。

（二）輔導成立非營利團體協助租賃事務之處理

租賃雙方得分別加入出租人或承租人之非營利團體，利用團體內部提供之互助機制，分享專業經營經驗及面對糾紛處理協商技巧、教育訓練課程培力等，降低處理住宅租賃事務成本，提升專業經營能力及取得可信賴之諮詢處理管道。

（三）增加免費住宅租賃糾紛處理管道

由直轄市或縣（市）不動產糾紛調處委員會進行爭議調處，並考量住宅租賃糾紛涉及金額較低，讓申請人免繳調處費用，由政府扮演公正專業之第三人角色，協助人民確保住宅租賃權益。

（四）提供出租人（自然人）租稅優惠

鼓勵出租人將持有之房屋透過專業經營者代管或出租予專業經營者後轉租，給予所得稅、地價稅及房屋稅相關租稅優惠，出租人藉此能減輕經營負擔及獲得穩定收益，有助活絡租賃住宅市場。

四、居住權益之分析

（一）禁止歧視原則

住宅法透過社會住宅的方式，協助弱勢族群的居住權利，確保社會上長期處於弱勢狀態之族群，享有平等之住房權利。惟對於如

何預防無所不在的實質性歧視，其實並未有過多的著墨。尤其在私人領域內之管理者是否出於種族、年齡、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等，似乎過於消極。同樣的，本條例對於如何避免實質的歧視，並未有具體的規定。

住房歧視對受害人及社會正義產生不公平的戕害。它違背了我們的自由社會願景，消滅它為紐約州和全國工作的重中之重。住房歧視對受害人造成了嚴重傷害，導致他們遭受精神和財產的雙重損害。因此，其有法律規範之必要。

以美國聯邦公平住房法（FHA）為例，受保護群體指的是不可以成為歧視目標的特徵。住房提供者不能僅僅因為人們處於該受保護群體而對處於該受保護群體的人進行區別對待。例如住房提供者不能由於其種族或其原籍是哪個國家而對其區別對待。根據公平住房法案以及各州的反歧視法、行政法或人權法，受保護群體指的是：種族、膚色、宗教、性別、殘疾、家庭狀況、國籍、婚姻狀況、性別、性取向、血統、年齡（40歲或更老）、服兵役狀況、公共援助、基因資訊等。

另外，根據聯邦或州法律，以下行為非法：1.拒絕租賃或出售房屋、2.拒絕洽談房屋出租事宜、3.故意致使房屋不可出租、4.拒絕出租房屋、5.對房屋的出售和租賃設置差別化條款和特權、6.提供差別化的房屋服務或設施、7.故意拒絕房屋用於察看，出售或租賃、8.房產欺詐：為了謀利，通過暗示某個種族（或其它受保護群體）的人、9.已經搬入或即將搬入社區，勸誘（或試圖勸誘）房主出售房屋、10.拒絕提供與房屋出售或租賃有關的任何組織，設施或服務的可獲得性，

成員身份和參與權利，或就這些可獲得性，成員身份和參與權利設置差別化條款、11.在製作，印刷或發佈的任何通知，廣告或公告中暗示，對某一受保護群體的傾向或限制、12.脅迫，恐嚇，威脅或干預行使公平住房權利的任何人或任何協助他人、13.行使公平住房權利的任何人。⁵⁶

即使是1968年美國聯邦公平住房法案通過後已滿50年，居住隔離略有減少，非法住房歧視亦有下降。但研究指出，這兩方面的進步始終極為緩慢⁵⁷。止能透過法院作出裁決⁵⁸，實現此目標。而政府各級部門並無投入相關資源以支持公平住房法律之執行，導致在住房租賃、銷售、融資和保險方面仍然存在普遍的歧視。⁵⁹在某些政府住房政策和計畫中，仍可發現歧視性壁壘⁶⁰。此外，亦有研究指出，多數獲得聯邦經費的政府部門，皆未能優先推進公平住房。此導致美國仍未能調和歧視性政策或措施所帶來之傷害。⁶¹

（二）在占有之法律保障

以前述的公平住宅下禁止歧視原則觀察，在占有之法律保障部分，例如租賃的占有、分租、轉租之占有保障，以保證受法律保護而免遭受強迫遷離、騷擾和其他威脅部分，住宅法是針對社會住宅進行規範。而本條例則於第9條規定轉租應經出租人書面同意，簽

訂轉租契約應出示同意轉租之書面文件，第10條規定出租人得提前終止租賃契約之情形、第11條規定承租人得提前終止租賃契約之情形。

其中，第10條規定，租賃期間發生規定之情形之一者，出租人得提前終止租賃契約，且承租人不得要求任何賠償。而出租人若是依規定提前終止租賃契約者，只要依規定期限，檢附相關事證，以書面通知承租人即可。然而，若是不可歸責於承租人之情形（如同條第1項第4款：出租人為重新建築而必要收回），且約定定期租賃契約者，除了於終止前三個月通知之外，則似乎應該保障其居住的權益，並避免出現與強迫遷離之情形。

（三）關於可負擔性與可獲得性

住宅法第25條規定，社會住宅承租者，應以無自有住宅或一定所得、一定財產標準以下之家庭或個人為限。前項社會住宅承租者之申請資格、程序、租金計算、分級收費、租賃與續租期限及其他應遵行事項之辦法或自治法規，由主管機關定之。社會住宅承租者之租金計算，主管機關應斟酌承租者所得狀況、負擔能力及市場行情，訂定分級收費基準，並定期檢討之。第2項租金之訂定，不適用土地法第94條及第97條規定。

註56：可參薩福克大學法學院社區領袖公平住房課程住房歧視測試項目（2015），Fair-Housing-101-Simplified。

註57：Wendell E. Pritchett, Robert Clifton Weaver and the American City: The Life and Times of an Urban Reformer (2008).

註58：114 Cong. Rec. 2708 (1968); Discriminatory Effect Rule, 24 C.F.R. § 100.500 (2013).

註59：New York City Human Rights Law, N.Y.C. Admin. Code § 8-101, 8-203 (2018).

註60：Texas Dep't of Hous. & Cmty. Affairs v. Inclusive Cmty. Project, Inc., 135 S.Ct. 2507 (2015).

註61：History of Fair Housing, U.S. Dep't of Housing & Urban Development, https://www.hud.gov/program_offices/fair_housing_equal_opp/aboutfheo/history

因此，對於針對無法獲得適當住房之人，尤其是第4條第2項之「經濟或社會弱勢者身分」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等部分，已有具體規範。

本條例針對租金部分，第6條規定：「租賃住宅之租金，由出租人與承租人約定，不適用土地法第九十七條規定。」故租賃住宅的租金並未有土地法上限規定之適用。就可負擔性原則之觀點，租金上限管制並非是必要或妥適的方式，而是「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」。就此，本條例於排除租金上限適用之外，並未有適當之措施可以保護承租人受到不合理或高漲房租的影響。建議未來宜有相對應之機制，以保障承租人的權益。

（四）居住品質及環境之妥適性

關於居住品質水準部分，100年的住宅法第34條已經規定：「為提升居住品質，中央主管機關應衡酌社會經濟發展狀況、公共安全及衛生、居住需求等，訂定基本居住水準，作為住宅政策規劃及住宅補貼之依據。前項基本居住水準，中央主管機關應每四年進行檢視修正。」（106修正為第40條）

基於此，內政部101年12月28日訂定「基本居住水準」⁶²，並於107年8月13日修正第1點⁶³。對於住宅之基本居住水準，第2點規定應符合下列規定：

- 1.居住面積達家戶人口平均每人最小居住樓地板面積之和。
- 2.具備住宅重要設施設備項目及數量。

至於住宅重要設施設備項目及數量，第3點規定，指依建築技術規則建築設備編第37條之住宅、集合住宅應裝設之大便器、洗面盆及浴缸或淋浴等衛生設備及其數量。

是以，住宅法針對合適之居住品質及環境有初步的輪廓與規範。雖然於具體落實於居住區域之服務、材料、設備以及基礎設施之可提供性、適合居住性等仍未有具體的規定，但至少是一個起點，留待各直轄市、縣市主管機關依據地方的條件、因素與特性予以補充。

本條例第8條規定，「出租人應以合於所約定居住使用之租賃住宅，交付承租人，並應於租賃期間保持其合於居住使用之狀態。出租人應於簽訂租賃契約前，向承租人說明由出租人負責修繕項目及範圍，並提供有修繕必要時之聯絡方式。前項由出租人負責修繕者，如出租人未於承租人所定適當期限內修繕，承租人得自行修繕並請求出租人償還其費用或於約定之租金中扣除。出租人為修繕租賃住宅所為之必要行為，承租人不得拒絕。」

對於何謂合於所「合於居住使用」之租賃住宅，並未有具體的說明。雖然，各個承租人基於其環境要求、交通、經費、生活機能、就學等有不同的需求，在租金取消上限的情形下，究竟出租人在提供「租賃住宅」時，應至少合於哪些條件，建議應有居住品質及環境之妥適性之具體規範，並且應有法律保留原則之適用，以確保承租人之居住尊嚴與人格發展。再者，若是出租人應提供合

註62：詳參台內營字第1010811800號令。

註63：詳參台內營字第1070812318號令。

於一定品質的租賃住宅，就此品質應有維護的責任，故不應有「特約」方式，約定出租人負責修繕之項目及範圍，以避免出租人基於經濟上之優勢地位對於承租人提出不合理之要求。

肆、租賃住宅市場發展及管理條例之體系與定位

一、民法與消費關係

(一) 本條例租賃住宅之界定

本條例第3條第1款規定，「租賃住宅：指以出租供居住使用之建築物」。其立法理由謂：「租賃住宅，指住宅出租係供居住使用者，不論其是否符合建築管理或土地使用管制等相關法規，舉凡住宅出租係供居住使用者，除第四條規定情形外，均應適用本條例規定。另有關政府機關、學校、公（民）營機構提供員工宿舍；公（私）立學校經營管理之學生宿舍；政府機關、公（民）營機構或非營利團體，提供特定對象作為社會福利服務及長期照顧服務，如失智症團體家屋、少年自立生活適應、身心障礙者社區居住、小規模多機能社區型照顧模式之居住場所；提供生活照顧、健康管理或醫療照護服務，如老人住宅之居住場所；宗教團體提供如香客大樓或神職人員居住場所等，均非本條例立法目的所欲管理及發展之對象，且與一般居住之情形有別，不待明定，均非本條例租賃住宅適用範圍。」

另外，本條例第4條規定，「租賃住宅有下列情形之一者，不適用本條例規定：一、供休閒或旅遊為目的。二、由政府或其設立之

專責法人或機構經營管理。三、由合作社經營管理。四、租賃期間未達三十日。」

立法理由則認為，本條例藉由健全租賃住宅市場及發展租賃住宅服務業，以保障租賃雙方權利義務並提供出租人得選擇專業經營管理服務之管道。考量部分租賃住宅之設置，其類型、使用目的與本條例立法目的及所欲規範之住宅租賃契約關係不同，爰予排除適用。

各款情形排除適用本條例之理由如下：

1. 供休閒或旅遊使用之租賃住宅，與一般居住使用之租賃住宅性質有別，非屬為解決國人居住問題之範疇。
2. 政府自行經營管理之租賃住宅，多為公有財產管理範疇，而由政府設立之專責法人或機構經營租賃住宅包租或代管業務，主要為興辦社會住宅或為執行特定住宅政策目標，係涉住宅法等相關規定範疇。
3. 依合作社法第1條第2項規定，合作社係指依平等原則，在互助組織之基礎上，以共同經營方法，謀社員經濟之利益與生活之改善，而其社員人數及股金總額均可變動之團體。故合作社經營之業務以提供社員使用為限，其運作係透過民主方式由社員開會決定，合作社經營租賃住宅服務者，其所需資金係由社員共同出資或共同向外借貸，經營服務所收之服務費或租金如有結餘，依該法規定亦應按社員交易額比例攤還予社員，並提列公積金及公益金，更可保障租賃當事人權益。合作社既屬非以營利為目的之社團法人，與營利法人之公司性質迥然不同，故將合作社經營管理租

賃住宅部分，排除適用本條例，回歸該法規範合作事業經營管理之範疇。

- 4.未達30日之短期租賃行為，尚非以長久居住為目的，不符國人通常居住需求，亦不符租賃住宅服務業提供服務之經濟規模。
- 5.社會福利團體承租他人房屋作為照顧及保護專業照護弱勢族群之服務，考量其並非僅以居住需求為限，另有照顧看護療養之性質，與本條例規範一般住宅租賃型態有別，故非本條例租賃住宅適用範圍。

是以，本條例的適用範圍已經有所限縮，主要是公部門提供或經營以外，非供特定對象、30日以上一般居住使用之住宅。此種住宅之租賃行為，不論其是否為合法建物，可能是一般的地上物、公寓、大樓、透天厝、別墅、加蓋建築等等。故民法關於租賃之規定有所重疊。

（二）本條例與消費關係之討論

本條例第5條規定，「租賃契約具消費關係者，適用消費者保護法相關規定；非具消費關係者，其應約定及不得約定事項，由中央主管機關定之。」

其立法理由謂：「依消費者保護法第二條第三款規定，消費關係指消費者與企業經營者間就商品或服務所發生之法律關係。其中消費者尚須符合最終消費之要件，亦即支付租金之承租人所租賃之住宅，應作為居住使用。是以具消費關係之住宅租賃契約，本得依該法第十七條第一項規定，由中央主管機關擬訂住宅租賃定型化契約應記載及不得記載事項，其效力、內容及行政法上之義務等

相關事項自得依該法規定辦理。惟非具消費關係之住宅租賃契約，如出租人非為企業經營者，或承租人為企業經營者而非消費者之情形，則無消費者保護法之適用。考量為健全住宅租賃關係，保障租賃雙方當事人權益及發展租賃住宅服務業之目的，允宜由中央主管機關就非消費關係之住宅租賃契約，定明其應約定及不得約定事項，爰為第一項規定。」

關於本條第1項之規定，本文認為前段與後段之規定，似乎並不對稱。前段規定的是「租賃契約具消費關係者，適用消費者保護法相關規定」，因此規範重點應該是「租賃契約」具有消費關係者，應該適用消費者保護法之規定。而消費者保護法之規範包含了：第二章消費者權益（包含健康與安全保障、定型化契約、特種交易、消費資訊之規範）、第三章消費者保護團體、第四章行政監督、第五章消費爭議之處理等。此時，本條規定了「租賃契約」具有消費關係者，僅是適用消費者保護法的「契約規範」，還是消費者保護法的全部規範？若是之租賃契約，本來有具有「消費者與企業經營者間就商品或服務所發生之法律關係」，則依消費者保護法之規定本應適用消費者保護法。

後段規定：「非具消費關係者，其應約定及不得約定事項，由中央主管機關定之。」則本條例針對「非具有消費關係者」其似乎僅就「應約定及不得約定事項」予以規定。另外，第二項與第三項則規定「前項應約定事項，其內容得包括：一、契約之重要權利義務事項。二、違反契約之法律效果。三、契約之終止權及其法律效果。四、其他與契約履行有關之重要事項。第一項不得約定事

項，其內容得包括：一、限制或免除租賃當事人之一方義務或責任。二、限制或剝奪租賃當事人之一方行使權利，及加重其義務或責任。三、其他顯失公平事項。」、「非具消費關係之租賃契約條款，違反第一項應約定及不得約定事項者，無效；該應約定事項未記載於契約者，仍構成契約之內容；其為口頭約定者，亦同。租賃契約條款，一部無效或不構成契約內容之一部，除去該部分，契約亦可成立者，該契約之其他部分，仍為有效。但對當事人之一方顯失公平者，該契約全部無效。」等法律效果。

依其立法理由說明：「住宅租賃契約攸關租賃雙方租賃安全、居住安定及專業服務等，可區分為具消費關係之包租業與次承租人間之住宅租賃契約書、非具消費關係之包租業與出租人間及包租業以外之租賃雙方當事人間之住宅租賃契約書。為明確第一項非具消費關係之住宅租賃契約，將依循民法及土地法等相關規範基礎訂定該類契約應約定及不得約定事項，引導租賃關係合理化，爰為第二項及第三項規定，授權得訂定之內容及範圍。」因此，本條例之非消費關係指得是非具消費關係之「包租業與出租人間」及「包租業以外之租賃雙方當事人間」之住宅租賃契約書。此時，本條例就「非具有消費關係者」的「應約定及不得約定事項」予以規定，似乎是一種「租賃契約」的「應約定及不得約定事項」。此與消費者保護法的「定型化契

約」之「應約定及不得約定事項」不同。

定型化契約條款是鑑於企業經營者相較於消費者而言，具有經濟上與資訊上之優勢⁶⁴，針對企業經營者為與消費者訂立契約之用所預先擬定之契約條款，旨在保護無磋商能力之消費者⁶⁵。此種契約對於消費者而言，其內容極有不對等之約定，甚且幾乎所有相關同行業者皆使用內容大同小異之定型化契約，打擊消費者之權益至鉅，於是，國家即須對定型化契約進行管制⁶⁶。

國家在部分情形下，促使人民完成一定的法律行為，卻不干預該法律行為之內容。例如於住宅交易之中，為避免當事人於調整買賣契約時，隱瞞重要交易訊息與資訊，政府建立不動產買賣契約範本之典範，並大力宣導與教育消費者接受之，以減少買賣交易糾紛之發生。另外，即在消費者與企業經營者之間的不動產定型化契約中，亦即是契約之內容必須經過債務人繼續一定時間之履行，才能實現契約的目的，例如預售屋買賣機制等。從這個角度來看，政府為了減少住宅交易安全之發生，必須建立一套契約自由與限制之均衡機制，以確保定型化契約條款達到一定的最低限度要求⁶⁷。

是以，於本條例中，針對「非具消費關係」之「租賃契約」，中央主管機關應定其應約定及不得約定事項，就應該思考，究竟「非具消費關係」之「租賃契約」是否具有一定特殊之情形，而需要進行「政府管制」？

註64：何彥陞（2017），《不動產交易與經紀業管理法》，第233-234頁，元照。

註65：曾品傑（2017.1），〈我國定型化契約法之發展〉，《月旦法學雜誌》，第90頁。

註66：詳參楊鴻謙等（2005）合著，《不動產經紀法規實務與理論》，第66-72頁。

註67：參楊芳賢（2005），〈定型化契約條款的規制——若干經濟觀點的介紹〉，《政大法學評論》，第86期，第65-66頁。

一般而言，非消費關係的租賃市場中，確實存在「職業房東」，該等職業房東可能在資訊上具有相對優勢，可能對於承租人有不利之影響。但是普遍的情形是一般的出租人與承租人，此等一般的私法關係，應尊重其私法自治。

然而，實務上發現，民法第422條規定，不動產的租賃契約，其期限超過1年者，應以書面訂之，否則視為不定期租賃。然而，並非所有的承租人與出租人均精通法律，而有足夠能力可以擬訂書面的租賃契約，因此，為因應法律規定，市面上自然就會有販售書面租賃契約的需求，而被廣泛應用在住宅租賃關係中。但市面上流通的書面租賃契約，在權利義務關係的約定，多刻意保障房東，舉例而言，民法第429條規定，除另有約定之外，原則上應由出租人就租賃物之損壞，負擔修繕義務。然多數書面契約，利用條文中允許「特別約定」，將修繕義務約定轉由承租人負擔。由於，住宅租賃的期間，少則一年，多則數年，承租人使用出租人提供的房屋暨其附屬家具、用品，難保不會因使用年限屆至而發生損壞。此時，如依約由承租人負擔修繕義務，若是尋常小物（如燈泡），承租人自掏腰包予以修繕或更換，固無爭議。倘若損害的家俱為高價物品，如冷氣機、洗衣機等物，承租人負擔修繕義務所付出之金錢，甚至可能高於每月租金之數倍，造成嚴重負擔，極不合理。⁶⁸

私法是調整私人之間法律行為的規範，而私法自治，則是指在私領域的範圍內，只要不違反私法之規定，當事人即可依其意思，在雙方之間發生法律效力，而私法對此當事人之意思表示與以尊重，不加以干預。在債權契約部分，往往相關法律規定多為任意規定，只要不違反強行規定的內容，當事人得任意以意思表示為之，則私法自治在債權契約的部分有相當大的空間。⁶⁹在人民的經濟社會生活中之活動，有關民事權利與義務之設立、變更、消滅，皆以當事人之意思表示為主，原則上國家不作干預。只有在當事人之間發生糾紛時，無法以當事人之協商來解決，國家始站在仲裁者的角色，對於私法行為與以裁判，若因契約內容發生爭議，無法合意解決時，最後仍須於民事法院中解決所爭議契約條款效力等問題，應由個案法官依據法律強行規定予以審查論斷，行政機關於此毫無涉入之權限與空間⁷⁰。因此，或許透過行政指導之方式，建立租賃契約的契約範本，或是透過建立便利、公平、公正的糾紛處理機制，或許就可以解決非消費關係的租賃糾紛。

尤其該條第2項規定由主管機關訂定之「應約定事項，其內容得包括：一、契約之重要權利義務事項。二、違反契約之法律效果。三、契約之終止權及其法律效果。四、其他與契約履行有關之重要事項。第一項不得約定事項，其內容得包括：一、限制或免除租賃當事人之一方義務或責任。二、限制或剝奪

註68：崔媽媽基金會（2016），台日住宅租賃國際研討會系列2：台灣住宅租賃法令之現況與問題。

註69：詳黃茂榮（1993），〈法學方法與現代民法〉，《台大法學叢書32》，第117頁。

註70：蔡宗珍（2014.1），〈消費者保護或父權宰制——從臺北高等行政法院102年度訴字第745號判決談起〉，《台灣法學雜誌》，第35頁。

租賃當事人之一方行使權利，及加重其義務或責任。三、其他顯失公平事項」等內容，是否可以直接透過授權，委由主管機關訂定，抑或是需要合於法律保留原則之規範？

另外，本條之立法理由認為「包租業與出租人間」是「非具消費關係」。

租賃住宅包租業（包租業）依第3條第5款之規定，指承租租賃住宅並轉租，及經營該租賃住宅管理業務（以下簡稱包租業務）之公司。當出租人將住宅出租給包租業，包租業將會轉租該住宅給他人。包租業既然是公司，當然合於「企業經營者」之地位，其對於住宅的市場需求、住宅租金、住宅的出租實益、住宅管理等更具有專業，出租人多數僅是一般民眾，此時，一般出租之民眾與包租業公司當然具有資訊與經濟上的落差。因此，本文建議，一般出租人與包租業之間，應該有消費關係的存在，宜有關於定型化契約之相關規範。

二、行政管制與土地法

（一）土地法之規範

住宅租賃另一個主要適用的法律，則是土地法。土地法對於租賃的行政管制有別於民法租賃的私法自治。土地法第三編土地使用之第三章房屋及基地租用部分，關於「房屋」租用之規定，主要是源自於憲法對於人民生存權之保障而來，除規定政府應建築相當數量之準備房屋，供人民承租自住之用（土地法第94條）外，多強調公權力對於房屋租賃權利義務關係之調整與介入。例如租金上限（第97條），出租人收回房屋事由的限制（土地法第100條），某種程度而言，調節了民法契約自由原則，所可能產生的弊

害。因土地法特別針對土地與房屋之租賃有特別規定，為民法之特別法，故在法律適用上，須優先適用土地法之規定。

（二）本條例之規範

本條例與土地法之條文，有數條重疊之處，其適用方式為何，值得討論：

1.本條例第6條

本條例第6條規定，租賃住宅之租金，由出租人與承租人約定，不適用土地法第97條規定。此為直接排除土地法之適用。本條的立法理由提及：「土地法第九十七條規定，城市地方房屋之租金，以不超過土地及其建築物申報總價年息百分之十為限；約定租金超過該規定者，得強制減定之。考量公告地價及房屋評定現值與市場價值仍有差距，無法完全反映房屋收益價值，且上開土地法規定僅規範城市地區之住宅，造成同樣為租賃行為，租金卻因地區不同而有差異。為避免影響出租人提供租賃住宅之意願，並尊重市場機制，爰定明予以排除適用。」

最高法院43年度台上字第392號判例認為，土地法第97條的規定屬於強制規定，如當事人間約定之租金超過此限制，超過部分房東沒有請求權。

關於「租金管制（Rent-control）」一直都是經濟學者討論的議題，租金管制（rent regulation）包括租金控制（rent control）及租金穩定（rent stabilization），租金控制主要規管具有一定樓齡與住齡的，幾乎不可加租；租金穩定則針對特定之公寓，每年由租金指導委員會開會釐定建議加租幅度，個

別房東加租不可超過這個範圍。許多的租金管制之討論，多重視「巴黎的最後房東」的故事，認為房租管制在長期下，因造成房子嚴重短缺，故房東可以用不同的機制來決定房子要租給誰。例如有些房東會只租給沒小孩的，有些只租給女性，有些則只租給同種族的人。此外，房東也懶得理會房客的要求，因為不怕房子租不出去。結果，房客雖然付的房租比較低，但他所能租到的房子或居住品質均比較差。政策制定者面對管制所造成的負面影響，通常是以另外的管制來因應。例：立法規定房東不得有種族歧視的不法行為，且要求房東提供最起碼適宜居住的屋況。不過，這些法律通常因無法執行而形同具文。相反地，在自由競爭市場下，就不需要這些法律，因為房租會調整到均衡水準，而不會有短缺現象，從而也不會有隨之而來的問題。⁷¹

揆諸美國、英國及德國之立法例，其房租管制方式均非採最高額限制，而是規定租賃期間房東不得任意提高租金、限制房租調漲之頻率（至少1年）及漲幅（德國規定除非房屋經過重大修繕，否則3年以內漲幅不能超過20%）。租賃雙方如對租金調整有異議，得申請相關單位進行協調處理。⁷²

本條規定直接排除了土地法上限規定，基於土地法規定的歷史脈絡與規範實際性之理由，並非無見。尤其是城市地方房屋之租金，以不超過土地及其建築物申報總價年息10%為限等，確實與實際租賃市場有嚴重的落差，故本文亦建議可以排除適用。然而，排除適用之後，對於承租人的保障為何？本條例並未有明確規範。或許本條例期待可以透過租賃住宅服務業的協助，來讓租金可以更為透明、公平。然而，對於未透過租賃住宅服務業協助的一般住宅租賃關係，皆排除適用而未有具體「租金」之規範基礎，恐怕會使承租人的保障出現爭議。

2.本條例第7條

第7條規定，出租人應於租賃契約消滅，承租人返還租賃住宅及清償租賃契約所生之債務時，返還押金或抵充債務後之賸餘押金。故本條之重點在於釐清出租人與承租人租賃契約消滅之義務。

此與土地法第98條、99條有所關連。土地法租金之擔保與本條例之押金，概念應該相同。土地法第98條規定，以現金為租賃之擔保者，其現金利息視為租金之一部。前項利率之計算，應與租金所由算定之利率相等。另外，第99條規定，前條擔保之金額，不得

註71：王鴻源、林鼎鈞（2005），〈我國租金管制問題之研究〉，《土地問題研究季刊》，4:3=15，第130-136頁；李基勝（2018），〈關於房地租金管制問題研析〉，《土地問題研究季刊》，17:1=65 2018.03，111-129；游適銘（2016），〈德國財政、地價制度與租金管制〉，《土地問題研究季刊》，15:3=59，32-47。

註72：陳宏明（2017），「租賃住宅市場發展條例草案」評估報告，立法院法制局法案評估報告，編號：1241，第13頁。

超過二個月房屋租金之總額。已交付之擔保金，超過前項限度者，承租人得以超過之部份抵付房租。故土地法之規範重點是擔保的金額計算與抵付。從前述的規範觀察，本條例與土地法之押金規範並未有競合之問題。惟本條例的「清償租賃契約所生之債務」部分，建議應予以釐清，避免於解釋上出現爭議。

3.本條例第10條

第10條規定，租賃期間發生下列情形之一者，出租人得提前終止租賃契約，且承租人不得要求任何賠償：

「一、承租人毀損租賃住宅或附屬設備，不為修繕或相當之賠償。二、承租人遲付租金或費用，達二個月之租額，經催告仍拒繳。三、承租人未經出租人書面同意，將租賃住宅轉租於他人。四、出租人為重新建築而必要收回。五、其他依法律規定得提前終止租賃契約。出租人依前項規定提前終止租賃契約者，應依下列規定期限，檢附相關事證，以書面通知承租人：一、依前項第一款至第三款及第五款規定終止者，於終止前三十日。二、依前項第四款規定終止者，於終止前三個月。」

此與土地法第100條之規定有所不同，土地法第100條規定：「出租人非因左列情形之一，不得收回房屋。一、出租人收回自住或重新建築時。二、承租人違反民法第四百四十三條第一項之規定轉租於他人時。三、承租人積欠租金額，除擔保金抵償外，達二個月以上時。四、承租人以房屋供違反法令之使

用時。五、承租人違反租賃契約時。六、承租人損壞出租人之房屋或附著財物，而不為相當之賠償時。」

關於本條之規定，於實務上發現有惡性承租人利用的管道之問題。承租人因居住之需求，卻無自有房屋，或因工作而須在工作地尋找適合之居所，故一般而言，相較於出租人有餘屋出租可供出租，承租人多被認定為經濟上的弱勢，須要給予保護。而我國土地法第100條為保護承租人，規定承租人積欠租金額，除擔保金抵償外，達二個月以上時，出租人方得終止租賃契約。由於我國住宅租賃，出租人會參考土地法第99條關於擔保金上限之規定，向承租人收取相當於2個月租金數額之金錢為擔保金，以擔保承租人於租賃期間應盡之義務。依上述規定，如果承租人未按時繳租，必須先以擔保金抵償後，再積欠兩個月之租金數額，出租人方取得契約之終止權，因此，實務上經常發生，出租人於承租未屆期即不再繳租，拖延四個月之後（擔保金抵償再積欠2個月），又因民法第440條規定，租出人必須先向承租人催告給付租金，方可終止契約，造成出租人已4個月無法收取租金，仍須發函催告定期催告，承租人仍不履行，方可終止租約。倘若承租人於契約終止後，又拒不搬遷，出租人須花費時日以訴訟方式排除侵害，至訴訟確定，承租人一走了之，形成承租人長期白住（至少4個月，甚至1年），出租人卻求償無著，最後只能自認倒楣的

奇怪現象。⁷³故本條例第10條規定，租賃期間發生一定之情形者，賦予出租人要求提前終止租賃契約之權利，且承租人不得要求任何賠償。對此，於本條例關於租賃住宅部分，有特別之規定，故基於特別法優先適用之原則，應優先適用本條例之規定。

三、行業管理

(一) 本條例之行業管理

本條例訂定租賃住宅服務業管理及業務規範，並要求其服務人員取得專業證照，藉由引入租賃住宅之「代管」及「包租」專業服務制度，協助處理龐雜之租賃住宅相關管理事務，有效協助租賃雙方釐清權利義務關係，建構出租人放心出租及承租人安心居住之專業租賃服務制度。

本條例建立了租賃住宅服務業之制度：指租賃住宅代管業及租賃住宅包租業。租賃住宅代管業（以下簡稱代管業）：指受出租人之委託，經營租賃住宅管理業務（以下簡稱代管業務）之公司。另外，租賃住宅包租業（以下簡稱包租業）：指承租租賃住宅並轉租，及經營該租賃住宅管理業務（以下簡稱包租業務）之公司。

(二) 政府介入行業管理

不動產業係指從事不動產開發、經營及管理等行业均屬之⁷⁴。依據行政院主計總處定

義，國內不動產經營及相關服務業為「從事不動產經營及相關服務之行業」⁷⁵。其中，不動產經營及相關服務之行業又概括不動產經營業與其他不動產業兩大類別。

不動產經營業包含租售業與經紀業兩項細類別，租售業為自有不動產買賣或租賃及不動產轉租賃，而經紀業則為居間撮合不動產買賣雙方達成交易，提供房屋或土地的詳細資料、專業知識及服務，居間仲介代理；其他不動產業則是為他人管理不動產、土地、建築改良物及其相關權利估價服務，如：公寓大廈管理、物業管理及不動產估價。⁷⁶此外，根據該趨勢報告中指出，截至2016年為止，國內不動產經營及相關服務業的各項細項產業類別家數中，以不動產租售業居冠，總家數為13,827家，佔整體比率70%；其次為不動產經紀業，總家數為5,634家，佔整體比率28%。而其他不動產業方面，不動產管理業有242家，佔整體比率1.2%；未分類其他不動產業160家、不動產估價業22家，兩者佔整體比率皆未達1%。

關於租賃管理行業部分，在本條例立法之前，不動產租售業居冠，總家數為13,827家，佔整體比率70%；其次為不動產經紀業，總家數為5,634家，佔整體比率28%。故該等市場與行業已經形成。惟是否需要另外訂定租賃住宅服務業之規範？

(三) 產業管理法之特性

註73：崔媽媽基金會，前揭註68。

註74：何友鋒、賴碧瑩（2010），〈不動產租賃服務產業發展與推動策略〉，內政部委託研究報告，編號：PG9902-0283。

註75：李家如（2017），〈不動產經營及相關服務業發展趨勢〉，TTR台灣趨勢研究報告，台灣趨勢研究。

註76：同前註。

作為經濟法的一個組成部分，產業管理法具有經濟法的一般特征，如經濟性或專業性、政策性、行政主導性和綜合性等。當然，產業管理法在體現經濟法的一般特征時又有自己的方式，從而形成了其在經濟法中的一些特殊性。從產業管理法的基本性質、內容出發，認為產業管理法至少具有以下幾個特色：

第一，政策性。產業管理法實際上就是產業政策的法律化。在產業管理法中，政策是內容，法律是其形式，或者說產業政策獲得了法律的表現形式，進而具有法律的一般性質，如規範性和約束力，或者說政策本身就具有法律性質。產業管理法的政策性決定了產業管理法具有較大的變動性和靈活性。

第二，公共利益。政府代表的是公共利益，但這並非在任何時候都能夠自動實現的，而需要在產業管理法中得到體現和保障，包括對某些行業、企業進行規劃、引導、扶持、保護和限制等，其所要達到的直接目的都是為了維護社會整體利益，而不是直接為了某個或某些私人（企業）的利益，儘管它在客觀上和間接地會對個體利益產生某種積極或消極的影響。

基於前述之特性，本文認為，在水平法域間的耦合，則是指實體法和實體法之間，訴訟法和訴訟法之間，難免存在的手段目的，前提結果，多重選擇或共同必要的關係，尤其考量管制與自治交互為用的現代社會，法

域間如何合理鏈接或串連，以追求最大綜效，更有諸多值得觀察整理的經驗。最能反映管制與自治新辯證關係的法域耦合，莫過於因應公私協力而必須就同一行為作分階段或分別環節做不同處理者。⁷⁷於租賃住宅之行業管理部分，本文亦認為是水平法域間的耦合，由於國家對經濟的高度介入，市場機制仍受到相當程度的管制，因此，自治在許多部分仍僅具有補充之地位。然而，現代社會在福利國家逐漸退潮後，反而出現重新調整的可能⁷⁸。由於國家過於干預與介入，將扼殺經濟市場的創造力與彈性，使得經濟活動減少效率與活力。人們對於自由市場的活力與彈性更具需求性，此一回歸市場機制的自由，將是往後財產管理與交易的重要方向。然而，此處的回歸市場，並不是回頭採用完全自由的放任主義（laissez-faire），而是國家應在實際的經濟生活中在確保市場的公平性，於市場運作中適當的發揮政府的作用，以尊重市場機制的模式，對於社會仍應負責，減少對於自由市場的直接干預，轉而通過市場和政府這雙看不見和看得見手的巧妙結合，利用更有智慧的方式，對市場進行管理，創造繁榮的經濟與富裕的生活。

此時，政府與民間的關係更像夥伴關係，而不是統治與被統治的關係；像社區組織者，而不是分配者⁷⁹。在這樣的管制與自治的交錯過程中，強制自治成為替代自治和管制的另一個不同的思考。換言之，國家在部

註77：蘇永欽（2018），〈夏蟲語冰錄（一二五）——法域介面解釋學〉，《法令月刊》，第69卷第6期，第118-128頁。

註78：詳參蘇永欽（2001.3），〈民事財產法在新世紀面臨的挑戰〉，《法令月刊》，第13-28頁。

註79：參閱Giddens，前揭註3，第12-48頁。

分情形下，促使人民完成一定的法律行為，卻不干預該法律行為之內容，以避免憲法關於職業自由之規範。

伍、結論

租賃住宅市場發展及管理條例與傳統法律規範較不同的特色，政府與民間的關係更像夥伴關係，而不是統治與被統治的關係。國家在部分情形下，促使人民完成一定的法律行為，卻不干預該法律行為之內容。在政府管制與私法自治之下，本條例的管制與私法自治之關係為何？

租賃住宅市場發展及管理條例之體系與地位，涉及了「住宅」與「租賃」此二個面向。前者涉及了台灣的住宅政策與法制，並且與每一個時期的社會與經濟發展息息相關；後者則是在法令規範中，基於社會需求，逐漸發展對於不動產租賃的制度規範。住宅政策於台灣，其實有很長久的發展軌跡，近年來，內政部透過整體住宅政策健全住宅租售市場，以落實居住正義。

租賃住宅市場發展及管理條例第1條揭櫫之立法目的，是在「為維護人民居住權，健全租賃住宅市場，保障租賃當事人權益，發展租賃住宅服務業」。既然「居住權」成為本條例的規範目的，適當住房權即為「讓所有人能夠安全、和平與尊嚴地居住某處」，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。「適當住房權」之具體內涵，包括禁止歧視原則、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。

本條例第10條規定，租賃期間發生規定之情形之一者，出租人得提前終止租賃契約，且承租人不得要求任何賠償。而出租人若是依規定提前終止租賃契約者，只要依規定期限，檢附相關事證，以書面通知承租人即可。然而，若是不可歸責於承租人之情形，且約定定期租賃契約者，除了於終止前三個月通知之外，則似乎應該保障其居住的權益，並避免出現與強迫遷離之情形。

另外，基於本條例第6條之規定，租賃住宅的租金並未有土地法上限規定之適用。就可負擔性原則之觀點，租金上限管制並非是必要或妥適的方式，而是「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」。就此，本條例於排除租金上限適用之外，建議未來宜有相對應之機制，以保障承租人的權益。

再者，本條例第8條規定，對於何謂合於所「合於居住使用」之租賃住宅，並未有具體的說明。雖然，各個承租人基於其環境要求、交通、經費、生活機能、就學等有不同的需求，在租金取消上限的情形下，究竟出租人在提供「租賃住宅」時，應至少合於哪些條件，建議應有居住品質及環境之妥適性之具體規範，並且應有法律保留原則之適用，以確保承租人之居住尊嚴與人格發展。再者，若是出租人應提供合於一定品質的租賃住宅，就此品質應有維護的責任，故不應有「特約」方式，約定出租人負責修繕之項目及範圍，以避免出租人基於經濟上之優勢地位對於承租人提出不合理之要求。

關於本條例之民法與消費關係部分，於本

條例中，針對「非具消費關係」之「租賃契約」，中央主管機關應定其應約定及不得約定事項，就應該思考，究竟「非具消費關係」之「租賃契約」是否具有特定特殊之情形，而需要進行「政府管制」？

私法是調整私人之間法律行為的規範，而私法自治，則是指在私領域的範圍內，只要不違反私法之規定，當事人即可依其意思，在雙方之間發生法律效力，而私法對此當事人之意思表示與以尊重，不加以干預。因此，或許透過行政指導之方式，建立租賃契約的契約範本，或是透過建立便利、公平、公正的糾紛處理機制，或許就可以解決非消費關係的租賃糾紛。另外，該條第2項規定由主管機關訂定之應約定事項等內容，是否可以直接透過授權，委由主管機關訂定，抑或是需要合於法律保留原則之規範？另外，本條之立法理由認為「包租業與出租人間」是「非具消費關係」。惟一般出租之民眾與包租業公司當然具有資訊與經濟上的落差。因此，本文建議，一般出租人與包租業之間，應該有消費關係的存在，宜有關於定型化契約之相關規範。

另外，在行政管制與土地法部分，本條例第6條規定直接排除了土地法上限規定，基於土地法規定的歷史脈絡與規範實際性之理由。然而，排除適用之後，對於承租人的保障為何？本條例並未有明確規範。或許本條例期待可以透過租賃住宅服務業的協助，來讓租金可以更為透明、公平。然而，對於未透過租賃住宅服務業協助的一般住宅租賃關係，皆排除適用而未有具體「租金」之規範基礎，恐怕會使承租人的保障出現爭議。至於第7條規定，本條例與土地法之押金規範並未有競合之問題。惟本條例的「清償租賃契約所生之債務」部分，建議應予以釐清，避免於解釋上出現爭議。

最後，就行業管理部分，國家應在實際的經濟生活中在確保市場的公平性，於市場運作中適當的發揮政府的作用，以尊重市場機制的模式，對於社會仍應負責，減少對於自由市場的直接干預，轉而通過市場和政府這雙看不見和看得見手的巧妙結合，利用更有智慧的方式，對市場進行管理，創造繁榮的經濟與富裕的生活。