

第三章 學者撰擬之人權論文

第一篇

從經濟、社會及文化權利公約之住房權規範論 臺北市政府社會住宅政策實施之相關問題

徐揮彥*

一、序論

1941年美國總統羅斯福於二次大戰將結束前主張，人類有四大自由，其中包括人人有免於匱乏的自由。而因為經濟困境所引起在糧食、衣著及住房上之短缺，即是免於匱乏自由的違反狀態。此理念呈現在1948年聯合國大會所通過的世界人權宣言第25條：「人人有權享受為維持本人及其家人的健康和福祉所需的生活水準，包括糧食、衣著、住房、醫療及必要的社會服務；在遭到失業、疾病、殘廢、鰥寡、年老或在其他不能控制的情況下喪失謀生能力時，有權享受保障。」，並且進一步呈現在具法律拘束力的經濟、社會及文化權利國際公約¹（本文以下稱「經社文權利公約」）第11條第1項，在本規定下之適當住房權(right to adequate housing)係指，能在某安全地方，和平及有尊嚴生活的權

* 國立東華大學財經法律研究所副教授

1 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN GA 2200A(XXI), 21 UNGAOR Supp (no. 16) at 49, UN Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S. 3, entered into force Jan. 3, 1976 (hereafter ICESCR). 截至 2011 年 11 月 27 日共有 160 國家批准，參見聯合國網站：

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en (最後瀏覽日：2011/11/27)，但此官網批准國數並未包括我國。

利，及包括免於被不法、恣意、或歧視的方式驅逐離其住所、土地及社區的權利。²根據聯合國之統計，在各種發展階段之國家中，每年皆有上百萬人被強迫遷離其住宅及土地，而據聯合國安居署數據呈現，全球處於不適當住房狀態下有11億人，可見全球住房權之危急狀況。

住房權係一項容易受忽略的社會權，其長期受忽略之原因，據聯合國人權委員會指出，係基於以下一些誤解，例如：國家財富便能增加房屋所有、住房權沒有財產權重要、私部門或市場就能確保人人之住房、只要立法承認就足以確保此權利之實現、住房權不能透過司法救濟主張(non-justiciable)、大多的住房係由公部門或私部門所建造、無住房狀態無法衡量、住房問題僅在開發中國家存在、只要對住房提撥公共經費就足夠、適住權與其他社會關切無關。³此外，保障及實現住房權問題亦有複雜性，並與許多不容易調和之要素涉入其中有關，例如財產之公有及私有、承租與所有住房、自建與國造住房、國家在建設、分配及分發上之參與係全部、部分或欠缺，以及受補貼與市價住房等問題。甚至，此問題之複雜性又被住房使用者之多樣性所擴大，如家庭或單身個人、年輕人或老年人、貧窮或富有都影響住房需求之內涵。⁴

我國憲法並無直接就最適生活水準保障之規定，亦無直接保障適當住房權之條文，與之接近者只有憲法第10條規定：人民有

2 Commission on Human Rights Resolution: 2004/28, 52nd meeting, 16 April 2004, para. 3.

3 Commission on Human Rights, The Realization of Economic, Social and Cultural Rights: the right to adequate housing, E/CN.4/Sub.2/1994/20, 21 June 1994, pp. 6-12. Office of the UN High Commissioner for Human Rights and UNHABITAT, The Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev.1 (Geneva: United Nations, 2009), pp. 6-9.

4 Scott Leckie, 'The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Right to Adequate Housing: Towards an Appropriate Approach' in 11(4) Human Rights Quarterly (1989), p. 527.

居住及遷徙自由。⁵按大法官會議解釋第558及454號皆提及：「憲法第10條規定人民有居住及遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定居所、遷徙、旅行，包括出境或入境之權利。」而釋字第452號理由書亦提及：「按人民有居住之自由，乃指人民有選擇其住所之自主權。」釋字第443號理由書亦提及：「憲法第10條規定人民有居住及遷徙之自由，係指人民有選擇其居住處所，營私人生活不受干預之自由，且有得依個人意願自由遷徙或旅居各地之權利。」我國憲法概念下之居住自由，由上述解釋文分析，可發現較傾向對居住靜態面向的保障，而國家對人民所選擇居住地點及居住狀態，負有不予非法、恣意干預的消極義務，與經社文權利公約第11條下的住房權概念與內涵顯著不同。換言之，住房權並非我國憲法架構中固有的基本權利，然而我國於2009年批准兩項國際人權公約並制定兩項人權公約施行法後，不僅我國應與其他經社文權利公約締約國同，負有實現及保障公約所承認權利之義務，施行法更規定應將與公約內容不一致的法令予以修正，以進一步實現公約規範。

住房問題一直以來即為長期存在我國社會的問題，例如在臺北市都會區的房價所得比高達10.87倍，住宅短缺約7.6萬戶，此突顯出高房價下的購屋問題的嚴重性，另外原住民族於其保留地之居住問題、對社會弱勢族群所提供社會住宅政策問題、都市更新計畫執行中的搬遷問題等皆是目前亟為迫切的住房問題，就上述議題論者多從政策面探討，而未從人民住房權之保障及實現角度探究。故本文之研究目的在探究住房權這項獲利在我國憲法體系中尚屬陌生權利之規範內涵，並釐清我國作為兩項國際人權公約締約國，在兩項人權公約規範下，對住房權之實現及保障所負

5 值得注意的，約有 53 個國家之憲法提及住房權保障或住房議題，參見 Commission on Human Rights, *The Right to Adequate Housing*, Second Process Report Submitted by Mr. Rajindar Sachar, E/CN.4/Sub.2/1994/20, 21 June 1994, Annex I.

之義務內涵為何，最後以中央政府及臺北市政府關於社會住宅之實踐為對象，審視其與住房權規範之實現是否一致。

二、國際法關於住房權之規範及理論基礎

世界人權宣言第1條規定，人人生而自由，在尊嚴及權利上一律平等。為了使個人在生活上獲得最基本的尊嚴，世界人權宣言對於每個人之住房皆應視為基本的生活條件之一，並應受保障之理念，具體化為宣言第25條，本條第1項規定：「人人有權享受為維持其本人及其家屬之健康及福利所適當之生活水準，包括糧食、衣著、住房、醫療及必要的社會服務；在遭受失業、疾病、殘障、鰥寡、衰老或在其他不能控制的情況下喪失謀生能力時，有權享受保障。」⁶ 在1966年聯合國大會所通過的經濟、社會及文化權利國際公約草案第11條第1項，進一步將世界人權宣言對生活基本條件保障理念實證法化，其規定：「本公約各締約國承認，人人有權為他自己及其家人獲得適當的生活水準，包括適當的糧食、衣著、及住房，並能持續改善其生活條件。各締約國將採取適當步驟以保障此權利之實現，並承認為此而實施基於自願同意的國際合作之重要性。」⁷ 而我國於2011年6月所批准的消除對婦

6 Universal Declaration of Human Rights, article 25.1: Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

7 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, article 11.1: The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international cooperation based on free consent.

女一切形式歧視公約第14條第2項規定：「締約國應採取一切必要措施，以消除對鄉村婦女之歧視，以在男女平等的基礎確保其參與並受益自鄉村發展，特別是應確保婦女以下權利：……；(h) 享受適當生活條件，特別是關於住房、衛生、電力及供水、運輸及通訊。」⁸

消除一切形式種族歧視國際公約第5條規定：「締約國依本公約第2條所規定之基本義務承諾禁止，並消除一切形式種族歧視，保障人人有不分種族、膚色或民族或人種在法律上一律平等的權利，特別是以下權利：……(e)經濟、社會及文化權利，特別是：……(iii)住房權；……。」兒童權利公約第27條亦針對兒童之住房權有特別規範，其規定：「締約國應承認所有兒童有為其身體、精神、道德及社會的正常發展，獲得適當生活水準之權利。父母或其他對兒童負有責任者，應在其能力及財力許可範圍內，保證兒童成長發展所必需之生活條件。締約國應依其國內條件，在財政許可範圍內，支持父母及其他對兒童負有責任者，完成此項責任時所必須之適當措施。必要時，特別對營養、衣著及住房，提供必要之物質協助及支援措施。……」此外，針對勞工之住房權，則有國際勞工組織第117號公約及第115號建議書特別保障。另外，在區域人權公約架構中，雖然歐洲人權公約未對性質上屬於社會權利之住房權為規定，而以該公約第8條對私人及家庭保障規定及第1號議定書對持有和平享受之保障規範，對於某種層面的住房權為保障；然1961年歐洲社會憲章(European Social

8 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, article 14(2)(h): States Parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in rural areas in order to ensure, on a basis of equality of men and women, that they participate in and benefit from rural development and, in particular, shall ensure to such women the right: ... (h) To enjoy adequate living conditions, particularly in relation to housing, sanitation, electricity and water supply, transport and communications. ...

Charter)針對家庭住房(第16條)、外籍勞工(第19條第4項)及老年人(附加議定書第4條)之住房保障,卻有特別規定;甚者,1996年修正歐洲社會憲章(Revised European Social Charter)第31條,則特別就住房權為新規定。⁹然而,非洲人權及民族權利憲章及美洲人權公約之經濟、社會及文化權利附加議定書,並未就住房權訂定具體規定。從上述國際人權條約分析可發現,住房權不僅被規範在國際人權法典之一的經社文權利公約而彰顯其作為每個人權主體所必要的特性,更是在針對弱勢予以特別規範的人權公約上被再度強調,如針對婦女、兒童及勞工之人權公約,故住房權的實踐與保障亦應針對弱勢族群的問題予以特別考量。

三、住房權之規範內涵

在經社文權利公約第11條第1項規定之適當住房權規範下,締約國被要求有義務承認人人有權為他自己及其家人獲得適當生活水準並能持續不斷被改善的生活條件,因為此源自適當生活條件權利的住房權,對所有經濟、社會及文化權利之享有具核心重要性。¹⁰因此,據經社文權利委員會之解釋,適當住房權不應錯誤的被解釋為,個人向國家主張提供住房之權利。個人仍須找到自身獲得及確保其所想居住處所之方法,國家對住房權之義務不在對人民提供住房,但國家有責任對人人促進近用住房之機會。¹¹因此,住房權之概念,應該被理解為個人在特定處所安全、

9 European Social Charter (Revised), article 31(the right to housing): With a view to ensuring the effective exercise of the right to housing, the Parties undertake to take measures designed: 1 to promote access to housing of an adequate standard; 2 to prevent and reduce homelessness with a view to its gradual elimination; 3 to make the price of housing accessible to those without adequate resources.

10 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 4, 13 December 1991 (hereafter General Comment 4), para. 1.

11 Daniel Moeckli, Sangeeta Shah, & Sandesh Sivakumaran (eds), *International Human Rights Law* (Oxford: Oxford University Press, 2010), p. 242.

和平及有尊嚴生活的權利。

就享有適當住房權的法律主體，為每一個個人及其家人。而締約國應對於社會中的弱勢族群給予特別考量，特別是婦女、兒童、老年人、貧民窟居民、無家可歸者、身心障礙者、難民及移民、少數族群、外籍勞工及疾病患者等，且應更注意保障其免於受不法強迫驅逐之影響。另外應注意者，雖然該條規定「為他自己及其家人」(himself and his family)，但以今日角度詮釋本要件，不僅應將「家庭」概念以廣泛角度理解，並應在公約第2條第2項的非歧視精神下釐清。因此，每個個人及其家人無論其性別、年齡、經濟地位、群體或其他屬性或地位和其他此類因素如何，都有權享有本權利。¹²

而本條所規定之住房權，亦不應以狹義或限制的角度理解，例如僅將其理解為一片頭上的屋頂或僅將其視為一項商品，而應將其視為安全、和平及尊嚴的生活在某處的權利。此詮釋之合理性，不僅基於所有國際人權公約所共同之人的固有尊嚴基礎原則，而在考量住房概念時應留意特別是所得、經濟資源及其他各種相關要素，更基於聯合國人類安居委員會及2000年適當住房全球策略所提及，「適當的居所意味適當的隱私、空間、安全、照明及通風、適當的基礎建設及關於工作及基本設施的適當位置—皆在合理的成本下」，當以此理解為是。¹³

就經社文權利公約第11條所規定的，「適當生活水準」應予必要釐清。就本條所提及的糧食、衣著及住房，係生活之基本必需品，但「適當」生活水準之內涵，則不應僅指前述要素，而應在公約第2條之精神下，視系爭締約國之可得資源、財政條件及文化認定。其規範意旨在使人人皆能在尊嚴的條件下，享受其基

12 General Comment 4, para. 6.

13 Ibid, para. 7.

本生活需求，非須以降低或貶抑其基本自由的方式（如乞討、賣淫或成為債務勞工）才能在滿足其生活必需的條件下生活。¹⁴

因此，在經社文權利公約第11條下之住房權完整而言，應稱「適當住房權」(right to adequate housing)，故適當性(adequacy)之概念對住房權而言格外重要，因為在認定是否特定形式之遮蔽處足以構成適當住房時，此概念突顯許多重要要素。雖然住房權適當性之認定，部分應就社會、經濟、文化、氣候、生態及其他要素考量，但在任何特定情況下皆應考量的面向包括以下幾點：¹⁵

1. 對占有的法律保障(legal security of tenure)：關於占有雖有許多不同形式，但締約國皆應採取立即措施使占有，皆應受到法律之保障，以免遭強迫驅逐、騷擾及其他威脅。
2. 服務、材料、設備及基礎建設的可得性(availability)：可得性係確保住房需具備衛生、安全、舒適及營養所需的設備。所有適當住房權的受益人，對於自然及一般資源、安全飲水、烹飪能源、暖氣與照明、衛生及清潔設施、糧食儲存設備、廢棄物處理、淨水場及緊急服務應該有能維持在一定水準的使用機會。
3. 可負擔性(affordability)：可負擔性在確保關於住房之個人及家庭財務成本，應在一個其他基本需求之達成及滿足未受威脅或被妥協的水準。就此締約國應採取步驟，以確保與住房有關成本之百分比，整體上與所得水平相當。另外，締約國對無法負擔住房需求者，應該採取住房補貼，並建立住房融資的形式及水準，適當反映住房需求。在可負擔

14 Asbjorn Eide, 'The Right to An Adequate Standard of Living Including the Right to Food,' in A. Eide et al. (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*, 2nd Rev. ed., (Kluwer Law International: Hague, 2001), p. 133.

15 General Comment No. 4, para. 8.

性之原則下，締約國亦應確保租屋者免於不合理的租金水準及上漲。

4. 可居性(habitability)：適當住房必須具可居住性，即應提供居住者適當空間，及免於寒冷、潮濕、高溫、下雨、颶風、或其他衛生、建築危險及疾病傳染之威脅。此外，居住者之人身安全亦應受到確保。
5. 可接近性(accessibility)：住房之可接近性係指，住房應該對此權利之享有者可接近。就此，例如老年人、兒童、生理障礙者、末期病患、愛滋病患等等之弱勢團體，對適當住房之資源，應被授予完全及能維持一定水平的享受管道。而所有法律及政策之制定，皆應考量上述弱勢團體之特別需求。為達住房之可接近性，有必要對政府建立一個以使人人於適當地方、具尊嚴地生活之權利被具體化為目標的義務，包括使近用土地作為一項權利。
6. 地點(location)：適當住房之地點，必須便於與就業選擇、健康照護服務、學校、兒童照護中心及其他社會設施接近。對經濟上較弱勢之家庭更需注意此點，因為其無法負擔較有工作機會之市區住房之財務開銷而選擇居住在較遠的邊陲地帶，通勤之負擔因而對其較沉重。
7. 文化適當性(cultural adequacy)：就文化適當性係指住房建築所使用之方式，包括其建材及支持的政策，應適當地使住房的文化認同及多樣性得以表現。而國家在住房領域之現代化活發展行動，應確保住房之文化面像未被犧牲之同時，亦能確保現代科技設備被適當地採用。

住房權與其他人權之關係，及與財產權保障及居住自由之差異：據委員會第4及第7號總意見，適當住房權具有自由及權利的面向。基於人權之整體性及互相關聯性，適當住房權不能與其他在兩項人權公約或另外可適用國際文件中所保障之權利分割視

之，其與其他人權之關係，應考量人性尊嚴及非歧視原則。此外，倘若適當住房權必須被社會中的所有群體所實現及維持，其與其他權利之完全享有是不可或缺的。同樣的，個人的隱私、家庭、家園或通信有不應被專斷或非法干預的權利，在界定適當住房權時亦構成相當重要之面向。¹⁶

四、國家義務之內涵

(一)國家在經社文權利公約下對住房權之基本義務

在經社文權利公約第2條第1項下，締約國擔允採取步驟，在最大可得資源下，以所有適當方式，包括採取特別立法措施方式，逐漸達到本公約所承認之權利的完全實現。本項規定對締約國所課與之義務，雖然為漸進的，但性質上係立即性的積極義務，只是要在締約國中最大可得資源之條件下，使所有權利達到完全的實現。就締約國為實現本公約承認權利之措施，立法性質的措施雖然是最重要的，但並不以此為限，只要能使權利完全實現其他措施如行政措施、預算措施、社會及教育措施等都可採取，也因此締約國在本公約之實現義務具靈活性與彈性。因為每個締約國之能力、條件及狀況不同，故對本公約權利之完全實現，亦非一蹴可幾，故公約規定締約國的積極義務係漸進的，締約國應就國內可得最大資源，訂定法律、採取適當措施，並制訂計畫使人民所享有公約權利的內容能越來越完整。¹⁷

但依經社文權利委員會之詮釋，不論締約國所採取之措施為何，在實現本公約責任時有幾項原則必需被尊重。第一、所選擇之實施方式，應適合於確保本公約義務之實現，而在認定公約權

16 General Comment 4, para. 9.

17 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 3, 14 December 1990, paras 2-10.

利產生國內法效力之最佳方式時，確保公約權利之可司法性(justiciability)是必要的。第二、應考量相關締約國已被證明為對確保其他權利保障最有效的方式。第三、應盡量將公約義務之實現納入國內法體系，以讓個人能在國內法院中主張公約之權利規範。¹⁸

在締約國依上述公約規定具體實踐義務過程中所採取之措施，須持續提升人民就公約所承認權利的享受內涵，倘若國家未能持續使權利朝完全實現發展，令此持續改善過程的停滯或退步者，則負有舉證義務具體說明其所面臨的條件與狀況導致其無法持續朝使權利完全實現發展，否則將構成公約義務之違反。

對公約所承認之權利，締約國之整體義務包括三種型態，即尊重義務、保障義務與實現義務。尊重義務係要求國家禁絕一切直接或間接妨害公約權利享有之行為；保障義務係要求國家當第三人公約權利享有造成妨害時應予排除，甚至有妨害可能時應予以防免；實現義務係要求國家採取適當的立法、行政、預算、司法及其他促進措施，使公約承認之權利能完全實現。¹⁹

(二)國家在經社文權利公約下對住房權之個別義務

無論締約國之發展階段如何，仍有特定步驟是必須立即被採取的，聯合國全球安居策略及許多國際分析皆指出，許多促進住房權之措施僅需在政府對有些實踐的「不作為」，及對受影響團體自助行為的協助承諾就可立即實現。²⁰

締約國對生活在不利條件下的社會群體應給予特別考量的

18 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 9, E/C.12/1998/24, 3 December 1998 (hereafter General Comment 9), paras 7-8.

19 Office of the UN High Commissioner for Human Rights and UNHABITAT, The Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev.1 (Geneva: United Nations, 2009), pp. 33-34.

20 General Comment 4, para. 10.

正當優先權，而且法令及政策，應相對地不以一個社會群體為代價，使另一個已經處於有利狀態的社會群體獲利。而儘管因締約國外部因素所導致住房權實現產生問題之下，公約義務仍持續適用，特別是在經濟緊縮的時期更應如此。經社文權利委員會認為，生活及住房條件之整體退步，若是直接歸因於締約國之政策及法律，而且欠缺配套補償措施的話，將構成與公約義務之不一致。²¹

雖締約國所採取為達成完全實現適當住房權的「最適當措施」，不可避免的會在不同國家間有顯著差異，但經社文權利公約明確地要求每個締約國應採取為達該目的的任何措施。締約國就此所應採取的全國住房策略，應明確界定為發展居住條件之目標，並界定為達此目標的可得資源，及對其利用的最有效方式，且展開為實施該必要措施的責任及時程。而且為了關連性及實效性，及尊重其他人權，本策略宜呈現廣泛且真誠的與所有受影響人民（包括流離失所者、未適當住房者）及其代表進行諮商與參與。²²另外，關於住房狀況有效監督，亦為另一項具立即效果的國家義務。蓋締約國為滿足公約第11條第1項之義務，必須證明其已採取所有必要措施，包括自身國內或在國際合作的基礎下所採之措施，以確定在其管轄領域中無家可歸及無適當住房者之完全範疇。²³

締約國為滿足其關於適當住房權之義務所採取的措施，宜反映其認為適當結合公部門或私部門的措施。在有些國家對住房的政府融資，可能是對新住房建設最有益的做法，但在大部分狀況政府無法以公建住房滿足住房不足狀況。而締約國政府所採取，結合對適當住房權下義務完全承諾的「授權策略」(enabling

21 Ibid., para. 11.

22 Ibid., para. 12.

23 Ibid., para. 13.

strategies)促進措施是被鼓勵的。本質上，這項義務是在證明在整體上對每一個個人在最短之可能期間內，據最大可得的資源，被採取之措施是足夠的。²⁴ 締約國大多被要求採取之措施，整體上都涉及一般資源之分配及政策倡議。儘管如此，正式立法及行政措施的角色仍不應被忽略。²⁵

(三)強迫驅逐與締約國違反公約義務之關係

經社文權利委員會在1994年之第4號一般意見認為強迫驅逐(forced eviction)，係對公約所保障適住權表面上(prima facie)之違反，且委員會經常面對許多強迫驅逐之案件，可見其對適住權影響之深度與頻率。該委員會對強迫驅逐定義為，政府違背個人、家庭及社區之意願，長期或臨時將其搬遷離所居住的房屋及(或)土地，而未提供或不能援引適當的法律或其他保障的行為。強迫驅逐主要出現在人口稠密的都會地區，並不限於開發中國家，已開發國家亦常發生，且往往在開發的過程中出現，而且伴隨著暴力。強迫驅逐不僅極易構成適住權之實質違反，亦會構成其他權利及自由的侵害，如生命權、人身自由、隱私權、家庭權及財產權。²⁶

締約國禁止實施強迫驅逐之義務，不僅基於公約第11條第1項，第2條第1項之規定，亦課予國家使用「所有適當方式」以促進適當住房權之義務。雖前述規定義務性質上屬漸進式義務，但公民及政治權利國際公約第17條第1項卻強化此立即性之國家義務，在該項下授予個人無適當保障不受強迫驅逐之權利，其更承認個人之住宅不受恣意或不法干預之權利。²⁷

24 Ibid., para. 14.

25 Ibid., para. 16.

26 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 7, 20 May 1997 (hereafter General Comment 7), paras 3-7.

27 Ibid., para. 8.

然而應注意，有些驅逐是正當的，如持續未繳交租金或無任何合理理由下破壞承租財產，而有關機關負有義務確保該驅逐係在與公約一致的法律授權下執行，並對受影響當事人提供法律資源或救濟。另外，將強迫驅逐及拆除房屋作為處罰手段本身，係與本公約規範不一致的。²⁸

締約國應確保在執行任何驅逐前，特別是會影響大批人時，應與受影響者進行諮商並尋求任何可行之其他替代方案，以尋求避免或至少降低強制力之使用。受驅逐命令影響者，應獲提供法律救濟或程序之協助，締約國亦應保障相關當事人對財產請求提供適當補償之權利。²⁹

在實施正當性的驅逐時，應與相關國際人權法之規定一致，並應符合合理原則及比例原則。³⁰ 並且適當的程序保障及正當程序，不僅係所有人權所必要，對強迫驅逐之事件更是密切相關。在此程序中所應提供之保障包括：給受影響當事人協商機會、在排定驅逐日期前之適當及合理通知、預計驅逐之資訊應在合理期間對受影響主體可得知、特別是當有大批人受驅逐影響時在執行過程中應有政府官員在場、執行驅逐人員之身分應可辨識、除非受影響當事人同意否則不應在惡劣氣候或夜間執行驅逐、提供法律救濟，及盡可能對有需求者提供法律扶助。³¹ 驅逐不宜導致個人無家可歸或其他人權被違反之結果。當受影響者無法自給自足時，締約國應採取所有適當措施，在可得資源之最大化下，就個案確保適當替代住房、安置或使用有生產能力之土地係可得的。³²

28 Ibid., paras 11-12.

29 Ibid., para. 13.

30 Ibid., para. 14.

31 Ibid., para. 15.

32 Ibid., para. 16.

(四)住房權之可司法性(justiciability)及國家違反義務之認

經社文權利之可司法性係指，權利能夠透過向法院或其他相關國家機構提出主張而獲得實現與救濟的性質，亦是經社文權利與單純政策或理念訴求的區分標準。而經社文權利委員會亦認為，對公約權利有效之救濟並不以司法救濟為限，往往行政救濟即足夠。基於締約國應在善意履行原則下將公約保障權利予以實現，而所有行政機關在其決策中應考量公約之規定，對於公約締約國人民創造一合法之期待利益，故所有的行政上救濟對人民應為可接近的、可負擔的、即時的及有效的。³³就適當住房權可司法性之內涵，至少有以下幾個要素是與國內法律救濟之規定是一致的，這些要素係取決於個別法律體系，這樣的要素主要包括：1.尋求通過法院命令防止有計劃的驅逐或拆房的訴諸裁判機制；2.遭非法驅逐後要求賠償的法律程序；3.對租金高低、承租住所維修、種族或其他形式的歧視，為(公共或私人)房東所實施或所支持的非法行為提出的控訴；4.對分配和提供住房方面存在的任何形式歧視提出控訴；5.就不健康或不合適住房條件對房東提出的控訴。在一些法律體系內，在無家可歸者大量增加的狀況下，也應發展促進集團訴訟的可能性。³⁴

關於國家違反之認定標準，根據經社文權利委員會之認定，在以下兩種狀況發生時，即構成締約國對適當住房權之違反。第一、國家在政策及立法，直接造成居住及住房條件的整體下降，以及欠缺配套的補償措施；第二、強迫搬遷已構成與公約義務表面上違反，只有在最例外且符合相關國際法原則下，才具合法性。³⁵據委員會之分析，締約國違反適當住房權之行為內涵，若以作為及不作為大致整理如下。違反適住權之作為有：1.實施、

33 General Comment 9, para. 9.

34 General Comment 4, para. 17.

35 Ibid., paras 11, 18.

贊助、容忍或支持強迫搬遷，2.將拆除或破壞住家或住宅作為懲罰措施，3.在被證明為有能力提供，卻有效地否定水、熱及電等基本設施的行為，4.在住房範疇的種族或其他形式之歧視行為，5.採取立法或政策明顯地與住房權義務不一致，尤其是導致流離失所、更大程度的未適當住房、權利主體往後無能力支付住房，6.廢除與住房權一致或支持住房權的立法，而無明顯地更公平或更一致的修法，7.對住房及其他相關領域公共預算的不合理削減，並欠缺適當補償措施，8.公開地提升高所得族群的住房利益，但未對社會上更多住房權未實現族群為給付，9.將住房建築蓋在或容任其蓋在不安全或被污染而威脅未來居住者生活及健康的地點，10.騷擾、脅迫或干擾與住房權相關的非政府組織、社區組織或草根運動團體，使其無法自由運作。³⁶

而會構成締約國對住房權義務違反的不作為行為包括：1.怠於採取公約所要求的「適當措施」，2.怠於改變或廢止與公約不一致之立法，3.怠於實施本質上能實現及承認住房權之立法，4.怠於干預住房市場，特別是關於房租水準、租賃控制、租金補貼、關於占有的保障及預防不正當投機行為，5.怠於採取或實施關於住房權達成之被承認的國際最低標準，6.怠於提供基礎建設及基本設施如水、電、排水溝及污水處理系統等，7.怠於禁止及防免等同造成住房權違反結果的個人及民事行為，8.怠於利用所有為實現住房權之可得資源，9.於發展影響住房或相關社會面向的總體經濟政策時，怠於整合及完全考量對住房權之意涵，10.怠於依經社文權利公約第16及17條規定提交國家人權報告³⁷。

(五)國家實踐案例：南非最高法院Republic of South Africa v.

36 Commission on Human Rights, The Right to Adequate Housing: progress report submitted by Mr. Rajindar Sachar, E/CN.4/Sub.2/1993/15, 22 June 1993, para. 144.
37 Ibid, para. 145.

Grootboom案³⁸

本案係在1998年由Irene Grootboom及其他未經允許而居住於私有土地上之住戶針對南非政府所提出，其肇因於系爭土地所有人向法院聲請收回不動產的執行命令後，被南非政府強制驅離原棲身處。在驅離過程中聲請人之住處及財產遭到破壞，並在附近體育場建立臨時棲身處。聲請人向高等法院提出緊急安置的聲請，法院向行政部門做成命令，要求對包括兒童與其父母的聲請人提供應包括起碼帳棚、移動廁所及飲水的棲身處。

雖然在最高法院在2000年5月所舉辦的聽證會後，包括中央、省、地方、市政府承諾提出改善此急迫狀況之方案，但4個月後本案聲請人向最高法院指出前述行政部門怠於履行其改善措施。最高法院在9月21日對市政府做成一項命令，要求其對本案聲請人提供特定基本服務。

聲請人之請求，係基於南非憲法之兩項規定。第一係憲法第26條規定，人人有權獲得適當住房之機會，國家有義務採取合理立法及其他措施，以確保此權利在可得資源下逐漸實現，第二係憲法第28條兒童有棲身權(right to shelter)。南非憲法法院在對憲法所保障之系爭經濟及社會權條款審視後認為，雖社會及經濟權利之可司法性(justiciability)存有法律及政治上爭論，但是否社會及經濟權在南非具可司法性，在憲法法院解釋前述憲法條文後已無問題。復因憲法第7條第2項要求政府應對權利法案(Bill of Rights)中所保障之權利予以尊重、保障及實現，故法院亦應確保系爭權利被保障及實現，所以法院所要決定的已經不是可司法性問題，而是應如何實施系爭權利的問題。憲法法院在分析憲法第26條之要件後，考量國際法及其對該條之影響。雖然對國際法之價值就此有許多爭論，但法院在憲法第39條之規定下，將國際法

38 Republic of South Africa v. Grootboom. Case No. CCT 11/00. 2000 (11) BCLR 1169.

視為解釋憲法權利法案之工具，並且在相關國際法原則對南非有拘束力下，其可直接適用。另外，憲法法院亦發現憲法及經濟、社會及文化權利國際公約第11條第1項與憲法第26條之差異，該公約第11條所規定者，為適當住房權(right to adequate housing)，而憲法第26條規定的是獲得適當住房機會之權利(right of access to housing)；而該公約第2條第1項規定課予締約國採取必須包括立法的適當步驟之義務，而憲法課予南非政府之義務為採取合理的立法及其他措施。另外，憲法法院在考量經濟、社會及文化權利委員會之相關一般意見後，並不採納該委員會在第3號一般意見所建議的「最低核心義務」概念，因為認定逐步實現住房權的最低核心義務之工作太耗時且複雜。故憲法法院僅對一個問題作認定，即是否國家所採取為實現憲法第26條所規定之本權利之措施是合理的。

在對憲法第26條進行分析後，憲法法院進一步釐清政府在該條下的義務。該條第1項課予國家的義務，係為社會上所有經濟水平之人民，包括那些無法供給其住房負擔的人民，創造獲得住房機會的條件；而第2項則課予國家義務，為設計達到前項義務的全方位且可行的計畫。雖然關於住房之全國性架構立法已經存在，但僅有立法是不夠的。因為為建立並維持一致、有效的公共住房政策所需的措施，不僅需要立法機關，還包括行政機關。而且，在憲法第26條第2項要求下，一項排除社會中顯著部分人民的計畫，無法被認為是合理的。關於經社文權利公約第2條第1項所揭示：「依可得資源逐步採取措施實現公約所保障權利」之義務，憲法法院認為憲法第26條之精神與其一致，因為第26條並未期待國家應達到超過其可得資源的程度，故資源的可得性就能認定措施是否合理。但在審視相關事實後，憲法法院發現全國性的住房計畫，並未提供給系爭處於住房迫切需求的人民。既然對系爭人民並未提供該計畫，則政府的政策則不具合理性。憲法法院

認為，本案政府部門所採取之驅逐措施，以違反憲法第26條第1項所課予之消極義務方式被實施，並認為憲法課予國家積極的改善聲請人住房條件之措施的義務。在廢止高等法院命令之際，憲法法院同時發佈其公佈命令，要求國家符合其在憲法第26條第2項下之義務，應對處於迫切需求的人民，採取設置、資助、實施及監督措施。³⁹

五、臺北市政府之住宅政策與住房權之實現

(一)政策面審視：

據本文分析，經社文權利公約中適當住房權規範意旨，並非在使個人擁有向國家主張獲得房屋的權利；相對地，國家在適當住房權下之義務亦非在於提供人民住房之給付行為。正確的說，國家所承擔之義務內涵在使國家可得資源最大化下，積極地採取步驟促進人人有獲得住房之機會，並使人人能在特定處所安全、和平及有尊嚴生活，以及使住房之內涵具有適當性(adequacy)要素。簡言之，為實現住房權國家應作的不應僅僅著眼在如何使人民買到房子的問題，而是使人民對住房之占有及使用基礎不論為購買或租賃，皆應具備上述適當性的性質內涵。據民國99年行政院所提出之「健全房屋市場方案」中關於整體住宅政策，係在尊重市場機能、鼓勵民間參與及保障居住權利之原則下，希望達到健全住宅市場、建立公平效率之住宅補貼制度及提升居住環境品

39 Joan Fitzpatrick and Ron C. Slye, 'Republic of South Africa v. Grootboom. Case No. CCT 11/00. 2000 (11) BCLR 1169 and Minister of Health v. Treatment Action Campaign. Case No. CCT 8/02' in 97(3) American Journal of International Law (2003), pp. 669-673.

質三項政策目標。⁴⁰就該行政院方案對各國整體住宅權屬之分析發現，我國之住宅自有率高達87.4%，全球僅次於新加坡的90.1%，相較於較強調社會福利之歐洲國家顯著高很多，例如德國僅44%、法國為55%、荷蘭為54%，而在亞洲國家中，日本亦僅61.2%、南韓為54%。住房政策雖與房市振興密切相關，但由該方案之主要內容在調整房屋市場機能使其公平及健全，並在保障人民居住權利下，建立公平效率之住宅補貼制度可看出，我國（與新加坡）政府在華人文化中有「土」斯有財及安「居」樂業的傳統思維下，將購買住房視為住房權之主要內涵，而忽略其他實現住房權之面向，且住房權獲得實現與否之重要指標，則高度依賴住宅自有率，此對於住房權之七項適當性要素，僅重視住房之可負擔性而已。而在住房權問題較和緩之前述歐洲及亞洲國家，雖然其住宅自有率顯著低於我國，但對於實現適當住房權之住房政策實施內容並非僅以補貼或調節房市之金融手段提升人民購得房屋之能力，而輔以其他多元措施使人民實現其適當住房權，和平、安全及有尊嚴的生活於某處。

就臺北市政府之住房政策，臺北市政府認為從近期臺北市人口增減與住宅供給量增加可推論得知，臺北市高房價不全然是供需問題，惟臺灣是民主自由經濟的國家，住宅供需係透過市場機制調節之，管控住宅買賣市場機制相關法規權責多數在於中央政府，此部分臺北市政府將配合經建會「健全房屋市場方案」。⁴¹故臺北市政府之住房政策基本上係在行政院之健全房屋市場方案的基礎上加以延伸。臺北市政府之都市發展政策與住房權相關之

40 行政院經建會，健全房屋市場方案，行政院 99 年 4 月 22 日臺經字第 0990021410 號准予備查，頁 1，網頁：< <http://www.cepd.gov.tw/ml.aspx?sNo=0013493&ex=1&ic=0> >（瀏覽日：2011-11-28）。

41 臺北市政府都市發展局，臺北市住宅政策，網址：< <http://www.udd.taipei.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=44&Page=3903&Index=4> >（瀏覽日：2011-11-17）。

項目，主要為「推動都市計畫、都市更新及營建管理法令修訂」、「住宅政策」及「都市更新專案」，特別是住宅政策部分。臺北市政府住宅政策之建構亦是奠基在前述行政院健全房屋市場方案之策略上，而以提供適價、適時、適量、適地、適值的「可負擔住房」(affordable housing)供給為目標與原則，並且為了兼顧原有購屋市場與推廣租屋的政策，臺北市政府採取5項策略：居住權利優先保障、公有房地有效利用、公私合作多元供給、建物更新提升品質，以及居住環境整體改善。具體措施方面，臺北市住宅政策將納入「市有出租住宅總量達本市住宅存量5%」之長期目標，臺北市政府將以多元供給的方式，積極增加公有出租住宅的存量。在管理方面則成立物業管理公司作為配套措施，確保公有出租住宅的管理品質。在健全房屋租賃市場方面，臺北市政府將強化「臺北市居住服務平台」之租屋資訊功能，以提供市民豐富的租屋訊息。此外將辦理「臺北市租屋補貼制度設計」研究案研議租屋補貼制度。另外「老舊中低層建築辦理都市更新擴大協助計畫」亦是住宅政策一環，透過更新可提供質優的住宅，改善居住品質。⁴²就都市發展局所提出之進一步具體住宅政策內涵理念，將「住所」擴展至「居住環境」，以對市民提供更完整的居住服務，其居住政策主要內容為辦理整合住宅補貼資源實施方案試辦計畫、辦理臺北市公有住宅資源運用策略可行性分析、住宅無障礙通用設計環境改善計畫、提升居住品質、推動住宅節能，建立住宅分級制度、建立居住空間通用設計規範、推動居家安全自我檢查宣導、國宅剩餘土地資產活化、出售國宅組織轉型、改善出租國宅整理環境。⁴³

臺北市政府所提出之住宅政策值得肯定者，係其雖以可負擔

42 同前註。

43 臺北市都市發展局，臺北市都市發展政策，網址：<

<http://www.udd.taipei.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=16&Page=2107&Index=0>
> (瀏覽日:2011-11-17)。

住宅(affordable housing)為核心，但其內涵為適價、適時、適量、適地及適質，而與適當住房權所要求住房應具備之適當性(adequacy)之理念方向一致，但仍有較強調可負擔性之性質。另外，為實施該住宅政策理念及原則之五大策略，亦提及與住房權概念接近之居住需求基本權利，亦是中央政府之健全房屋市場方案之目標及原則中未提及而深值肯定。此外五大策略中之居住環境整體改善項目及其所採取之具體方案，亦有跳脫獲得住房之策略方向而朝居住品質強調的內涵。但在進一步完全、實質落實兩項國際人權公約之目的上，應將尊重、保障及實現人民適當住房權，作為中央及地方政府住房政策之主要核心目標為宜，⁴⁴並以住房權之適當性要素為方針，以達到住房權之尊重、保障及實現三大義務為目標，建構中央與地方之住房政策，應能對人民住房權實現與保障有實質的提升。

(二)法規面審視：

就與人民適當住房權實現及保障之法規層面涉及廣泛，但若就內政部營建署及臺北市政府都市發展局所主管及執行之法規而論，最主要的相關法規為都市計畫法、都市計畫法臺北市施行細則、都市更新條例、臺北市都市更新自治條例、國民住宅條例及臺北市國民住宅出租及管理要點，就這些規定對住房權實踐及保障之影響分析如下。

1.都市更新條例及臺北市都市更新自治條例

近期對人民居住品質及住房權相關權益最受矚目之法令修改議題，即是都市更新條例(本文簡稱「都更條例」)所引發之諸多討論。就該條例之立法目的，包括「復甦都市機能及改善居住環境」，與對住房權適當性要素實質內涵提升之理念方向是一致

44 兩項人權公約施行法第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。

的。但就該條例之實施對住房權之保障與實現，究係正面或負面影響，應整體分析。

除前述該條例第1條所揭示之改善居住環境目的外，第5條規定主管機關對都市更新地區劃定所進行調查及評估之項目包括，都市發展狀況、居民意願、原有社會、經濟關係及人文特色等要素，而臺北市都更自治條例之調查項目尚包括，使用性質、強度、權屬、人口組成、公共設施、地區環境及居民意願等要素（第4條），考量層面更廣泛。另外，都更條例第6條所規定主管機關得優先劃定為更新地區之項目，除了基於住房建築及公共安全要素外，尚包括具歷史、文化、藝術、紀念價值，亟須辦理保存維護者。亦是在住房權適當性要素中，除了可居住性之提升外，還及於對文化適當性而值得肯定。

在都市更新計畫中往往包括對居住建築之重建及整建，故對於原本建築之所有及使用者之居住狀態可能造成影響，特別是涉及弱勢所有及使用者之情形，因此都市更新計畫之規劃及執行過程，對使用及所有者與相關受影響社區大眾所提供之決策參與機制即相當重要。良善、公開及透明的決策參與機制不僅係確保住房權之必要機制，更是避免都市更新計畫執行過程中對相關當事人其他自由及權利侵害所不可或缺。都更條例第19條對都市新計畫雖訂有通知、公告及公聽會，但於99年5月修法所增訂之第19條之1，得採簡化作業程序，免舉辦展覽、公聽會及審議，甚至第29條之1第2款可由主管機關在沒有具體標準下，認定該都市更新計畫不影響其他權利人權益及不影響原核定計畫下，免辦公開展覽及公聽會，對受計畫影響之建築物所有及使用人，以及其他受影響社區住戶之參與，在此簡化作業程序下將受限制。

再者，除了不夠健全之參與制度容易影響弱勢住戶及其他相關受影響當事人外，都更條例第8條及第16條所規定審查更新地區或都市更新計畫之擬定或變更、都市更新事業計畫、權利變換

計畫及處理有關爭議所成立之審議小組，除了遴選學者、專家、熱心公益人士及相關機關代表外，並未特別重視弱勢族群社團或團體代表之參與。此外，在都市更新事業計畫範圍內若屬公有土地及建物之狀況，有鑑於這類土地房舍過去常為弱勢承租戶狀況下，在欠缺健全參與決策機制及弱勢權益團體參與審議下，都更條例第27條第3項第6款所訂之處理方式，僅規定「管理機關得與該違章建築戶達成訴訟上和解」，對弱勢住戶住房權保障欠缺具體設計與安排內容。另外，在都更條例第37條規定下，權利變換範圍內出租之土地及建築物，因權利變換而不能達到原租賃之目的者，租賃契約依此規定必須終止，承租人就此雖可請求特定補償，但本條已顯著成為民法第425條之特別法，亦即排除民法該條保障弱勢承租人之立法意旨。都更條例第37條規定，在系爭土地及建築物承租住戶為弱勢者，形式規範上處於更不利地位。

第三、在前述分析呈現都更條例對弱勢住戶及其他相關當事人住房權及其他權利的潛在負面影響下，都更條例尚設有許多主管機關及都更計畫實施人進行拆除條款，如第24條第3項、第33條第3項以及99年5月修法所增訂之第36條。特別是第36條在新修法後，使得都市更新計畫實施人能自行公告拆除遷徙之土地改良物，並限期30日內拆除或遷徙，屆期未拆除或遷徙者，實施者得逕為拆除（並嗣後向被拆除者請求拆除費用），而主管機關受實施人依此規定請求下有代為拆除或遷徙之「義務」，據此主管機關應訂定期限辦理強制拆除或遷徙。此新增修條文之拆遷程序，顯著未符合本文（第參章第3節）所言經社文權利委員會第7號一般意見書所規定之正當性驅逐程序，而在執行過程中極可能構成侵害住房權之違法強迫驅逐。就此高度可能違反住房權規範之風險，在都更條例第5章提供諸多租稅獎勵措施，鼓勵股份有限公司組織之都市更新事業機構投資都市更新事業下，有被高度提高的疑慮。雖鼓勵商業機構參與都市更新事業，能補強個人土地及

建物所有權人資本不足之限制，但亦可能在有複雜組織犯罪背景之建設公司參與都市更新計畫，⁴⁵即使是純粹建設公司參與下，亦可能在商業利益掛帥下，忽視弱勢住戶及相關受影響主體之權益，使拆除條款之執行構成違法的強迫搬遷風險大幅提高。

對位於臺北市的都市更新計畫，臺北市政府雖為都更條例之主管機關，就都更事務應依據者為本條例。但臺北市都市更新自治條例第27條對都更計畫實施者申請建築執照時，應檢附否則不予核定的文件中，包括原實施者與舊違章建築戶簽署之安置協議書，或由新實施者安置者，其與舊違章建築戶簽署之安置協議書之規定，能有效避免對上述弱勢違章建築戶住房權侵害之可能。基於此立法例，臺北市政府可在都更條例及地方制度法與其他法規之授權下，修改其都更自治條例以免除上述都更條例可能侵害人民住房權之風險。

2. 都市計畫法

就都市計畫法之立法目的係改善居民生活環境及促進城鄉均衡發展觀察，此理念與實現適當住房權之目標一致。而該法第42條至第47條就都市計劃地區內之公共設施、交通便捷、休閒環境、教育機構及生活所需之公務機關之設置予以規定，並限制對生活易造成干擾機構或商業應設於適當的都市邊緣地帶規定，亦屬對於住房內涵及品質提升有益之規範。

如同都更條例，都市計劃執行過程亦可能因為徵收而對人民之土地及財產造成影響，特別是都市計畫法為都市更新計畫之執行設有許多強制拆除條款，如第50條第2項、第64條第2款、第79條及第80條。然拆除條款之存在並非當然構成對住房權之侵害，而是其執行有無符合前述住房權保障之參與、協商及通知程序，否則以動用公權力強制拆除原住戶之房屋，極可能構成違反適當

45 就此，都更條例未規定對參與都更計畫股份有限公司組織，對上述考量設有篩選標準與程序。

住房權之強迫驅離。但前述條款卻欠缺要求主管機關在執行拆除行動前，與受影響住戶進行協商以及必要之安置程序，此狀況及可能造成構成侵害住房權的強迫搬遷行為，甚至該法第80條對不遵守拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，除應依法予以強制執行外，並得處6個月以下有期徒刑或拘役的規定，不僅使人身自由及住房權淪為僅係抽象的都市更新利益的代價而違反比例原則，更可能侵害其他人權。

而都市計畫法第57條及第61條之事業計畫內容，並無對倘若涉及原住戶搬遷及安置計畫項目應予納入之要求。另外，當土地權利關係人自行擬定或申請變更細部計畫時，往往涉及土地及房屋的拆除或重建，但此申請在受地方政府拒絕後，再向內政部或縣市政府請求處理的狀況，經前述機關依法處理後，都市計畫法第25條卻規定該土地關係權利人不得再提異議。此規定不僅違反行政程序法，而剝奪人民對行政行為提出救濟之訴訟權的侵害，亦可能令土地相關權利人因此面臨被強迫驅逐之危險。

3. 國民住宅條例及臺北市國民住宅出租及管理要點

國民住宅條例第21條規定購買政府興建之國民住宅，若積欠貸款本息達3個月，經催告仍不清償者（第2款）；第23條及第29條規定，承租政府興建或貸款自建之國民住宅，若有積欠租金達3個月，經催告仍不清償者（第2款），國民住宅主管機關得終止租賃契約，收回該住宅及基地，並得移送法院裁定後強制執行。另外，臺北市國民住宅出租及管理要點第七點係就特定身分給與國民住宅保留戶之規定，並未全面及平等地及於所有弱勢族群，例如對因天災、不可抗力或重大災害住宅遭毀損而無及時購置及租用住房者、因都市更新、都市計畫或徵收住宅受拆除者。此外，此特定身分包括未曾結婚而育有未成年子女之單親家庭，亦屬一項突破。從國民住宅之精神及臺北市國民住宅出租及管理要點第

7點特別針對具社會弱勢身分給予保留戶安排觀察，國民住宅及北市國民住宅出租制度性質具有社會性，但本條例及要點之規定卻未將此社會福利性予以呈現（或針對具第7點弱勢身份承租人呈現），而具有顯著純粹租賃契約性質，遑論對上述弱勢身分承租人住房權保障。

六、結論

據我國在批准兩項國際人權公約後所提出的第一次國家人權報告當中對適當住房權之國家實踐說明，當中首項即表示：「針對無家可歸、無適當住居者及居住於過度擁擠或結構不完全之房屋者，政府並無進行全國性調查。」⁴⁶ 此調查之要求及說明，係對經社文權利公約締約國在撰寫國家人權報告時，針對公約第11條住房權中住房供給項目中所要求之首項說明。⁴⁷ 此調查之內容及要求，對其後締約國針對住房權實踐之說明及住房權實現核心方針為重要基礎，更是未來審視締約國是否實現逐步提升住房權義務的顯著指標。就無家可歸者，不僅為完全無棲身處，無疑地係住房權無法獲得實現的最顯著態樣之一，而消除無適當居住者

46 經濟社會文化權利國際公約執行情形：締約國據公約第 16 條和第 17 條提交的初次報告（中華民國），2011 年 10 月 24 日版本，頁 100，網址：<http://www.humanrights.moj.gov.tw/public/Attachment/1102517562796.doc>（瀏覽日：2011-11-19）。

47 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Guidelines on Treaty-Specific Documents to be Submitted by State Parties under Article 16 and 17 of the International Covenant on Economic, and Cultural Rights, E/C.12/2008/2, 24 March 2009, Annex, para. 50: Indicate whether a national survey on homelessness and inadequate housing has been undertaken, as well as its findings, in particular the number of individuals and families who are homeless or inadequately housed and without access to basic infrastructures and services such as water, heating, waste disposal, sanitation, and electricity, as well as the number of persons living in over-crowded or structurally unsafe housing; General Comment 4, para. 13.

及居住於過度擁擠及結構不完全的住房及欠缺水、電、衛生等基本設施及服務的住房，即為國家改善住房權及建構住房政策之首要目標。或許，我國自2009年3月31日批准兩項國際人權公約並通過兩項人權公約施行法，至提出第一份國家人權報告期間，有許多人權基礎建設尚待積極建構，未能對此項檢視住房權實現狀況的基本指標完成準備。但對住房權實現之目的言，倘若此項關於住房權的全國性調查未完成，不僅使國家未來對住房權保障是否達到逐步提升的義務無法明確呈現，更會造成國家住房政策偏離實現人民住房權方向，亦是怠於履行前述公約義務。⁴⁸就前述偏離實現人民適當住房權的住房政策，除了由我國人權報告中關於「住屋供給與房價」內容以及本文第肆章第一節住房政策面審視內容所呈現之外，我國之住房政策將協助人民購得住房視為主要目標，因而使購屋津貼及利率補助等金融措施成為住房政策的主要內涵，如此之住房政策對完全實現住房權之目標反而方向偏離。

此外，據本文第肆章關於相關法規面之分析，亦發現在欠缺健全參與及救濟制度下，對原本居住於建物中的住戶及容易發生違法的強迫驅逐，而構成如同本文第參章第五節案例般的國家義務違反結果。因此，針對我國上述條文之修改及調整，已為我國中央及地方政府實現經社文權利公約對住房權保障之首要任務之一。

國家締結並批准經社文權利公約的國內法化程序，在國際法上不僅產生受本公約拘束之效果，因而基於條約必須遵守及善意履行原則，國家有義務使公約權利於其領域內實現。⁴⁹而我國進

48 General Comment 4, para. 13.

49 此係1969年維也納條約法公約第26條之規定。1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, article 26 (Pacta sunt servanda): Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith.

一步制定兩項人權公約施行法，其第2條更規定，「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力」。而根據我國憲法第141條「尊重條約」之精神，在司法實務上皆將經批准之條約視為優於國內法律之地位，甚者，本施行法第4條規定，「各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。」就我國而言，對於住房權之實現與保障對人民所賦予的已不僅是如經社文權利委員會所提的「正當期待」⁵⁰，而應視之為憲法第22條下的具體實證權利。⁵¹故在前述可能發生違法強迫驅逐的相關條文修法前，或是未來發現其他牴觸住房權規範之國內法律及規定時，應朝使住房權得以實現及受保障的方向解釋之，並建構相關的住房政策。

50 General Comment No. 9, para. 9.

51 參見 吳庚，憲法的解釋與適用，第3版，三民，2004年6月，頁149-150。