

社會住宅質量並進的 策略及挑戰

花敬群・江尚書・徐旻穗

壹、前言

居住權為基本人權，也是國民生活福祉的基礎，世界各國政府就其政治制度及居住情況，採取不同的政策手段，協助中低所得家庭解決居住問題。我國政府早期在「住者有其屋」的思維下，以國民住宅及購屋貸款利息優惠為主軸，推動一系列的住宅補貼政策；至 2010 年後，在高房價民怨及市民社會的反省下，凝聚出只租不售社會住宅的主張，並由蔡英文總統提出「8 年 20 萬戶社會住宅」的中程願景。

社會住宅起源於 19 世紀的歐陸，源於都市化過程中中低所得者負擔不起昂貴的住宅，居住於窳陋環境，引起社會矛盾與問題。經過百年的發展，各國的社會住宅發展出更多元的型態與功能，不僅提供經濟與社會弱勢者安身之所，也更積極回應當代社會所面對的複雜問題，例如高齡化、社會疏離與氣候變遷，先進國家與城市無不透過社會住宅，創造更多元、包容與永續的社區生活方式。

在這樣的脈絡下啟動社會住宅，雖對臺灣的住宅體質是轉變的契機，也是對行政部門的全新挑戰。因為擁有大量社會住宅存量的這些國家，包括眾所嚮往的荷蘭及亞洲的日本，還有晚近的代表韓國，在快速增加社會住宅的時期，均以大量興建的方式打下基礎。但臺灣是在高度都市化、住宅供應充足及人口成長趨緩的時期才開始起步，因此會出現「不要蓋新房子」或是「要重品質而不要多蓋」的論點。

但對政府及一些專業者而言，社會住宅的數量與品質並不是二擇一的問題，反而相輔相成，因為擴大社會住宅存量，代表能讓更多類型的人口受惠；因此有效率地興辦是基礎，也是在談品質或如何與服務結合前，需務實面對的課題。另一方面，住宅與創新服務結合，也代表跨領域的結合，政府應強化相關機制讓各自領域的專業者及專業知識可以投入，彼此激盪出更多的可能性。本文將先簡要回應「應不應該新蓋房子」這個前提問題，再針對「擴大存量」與「提升品質」提出一些構想。

貳、人口成長趨緩，應該蓋新房子嗎？

討論社會住宅議題時，經常聽到一種說法是：「空屋已經那麼多，市場供給過剩，為何還要蓋新的社會住宅？」特別是再加上「臺灣少子女化及高齡化問題嚴重，未來人口會減少，蓋這麼多房子，只會變成蚊子館！」這些論點也許是基於理性，是一種關心，但也易成為反對社會住宅的理由，值得我們好好討論，看清楚問題。

的確，臺灣發展社會住宅的起點，比起歐洲國家及亞洲的日本、韓國、香港，是在非常晚的時間點才起步。臺灣的都市化程度已接近 80%（註 1），且住宅存量已超過家戶數量（2016 年第 3 季全國普通家戶數為 798 萬戶，而住宅存量已達 860 萬戶（內政部營建署，2016b）），加上空屋數量不低，2015 年底全國低度使用住宅約有 86.2 萬戶，占住宅存量的 10.35%（註 2）。單看這些數據，蓋新的社會住宅似乎有那麼點「名不正，言不順」。但其實現階段大量興建社會住宅，才是基於理性的決策，理由有三。

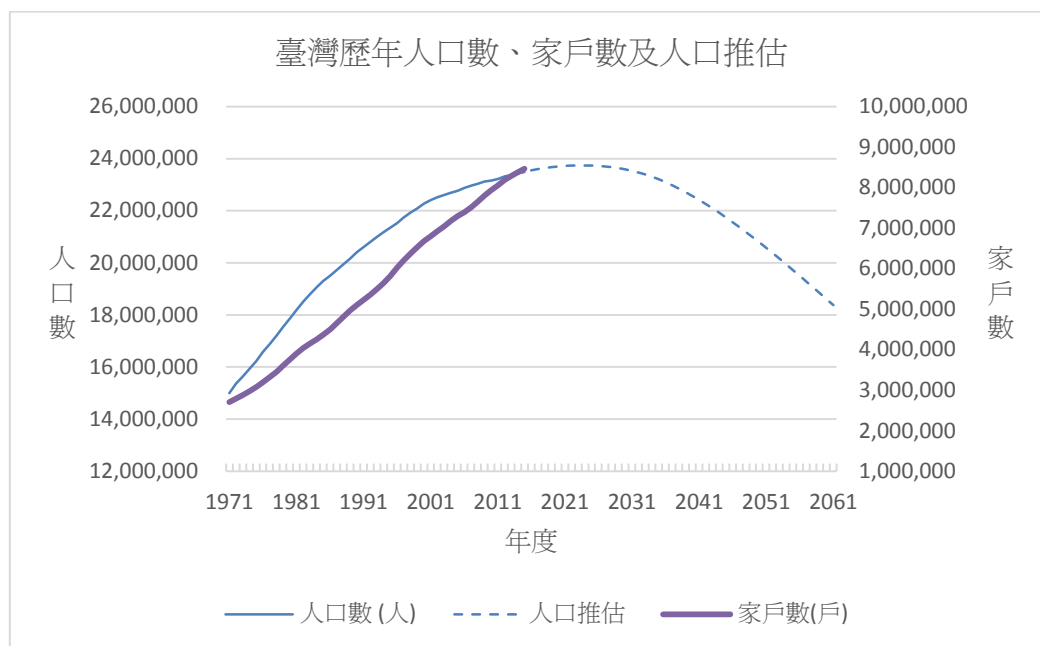
一、社會住宅存量確實不足

先進國家的社會住宅，對整體的居住

結構有一定的穩定與調節功能。全球社會住宅比率最高的荷蘭達到 32%，首都阿姆斯特丹甚至有 50% 都是社會住宅，中等收入以下的市民都有資格申請社會住宅，是自購住宅以外最重要的居住選擇。而亞洲國家中，日本及韓國約有 5% 至 6% 的社會住宅存量，主要協助無能力自購或租賃的弱勢家戶，也包含部分剛出社會的年輕家庭。而臺灣在 2015 年以前，既有的社會住宅（註 3）共約 7,264 宅，尚不及整體住宅存量的 0.1%，與先進國家的標準相比遠遠落後。其供給遠低於所需，實不需爭論。

二、住宅需求仍在成長高峰

根據國發會的人口推估，臺灣的人口最高峰落在 2021 至 2025 年之間，大約是 2,374 萬人（圖 1），亦即至少在未來的 4 至 8 年之間，人口仍在成長。另相較於人口數的推估，因每家戶平均人口仍在持續減少，總家戶數的成長趨勢未見減緩。過去 10 年臺灣總人口成長了 2.6%，但家戶數成長了 12.7%，這是更直接的住宅需求。雖然從長期的人口趨勢推估，住宅需求將逐漸趨緩，但短至中期對新建住宅仍有迫切需要，也是擘畫住宅政策較合理的時程。因此，未來數年每年持續新建一定數量的社會住宅，並未悖離人口及家戶的成長趨勢。



資料來源：歷年人口數、家戶數為內政部統計處，2015；人口推估數值為國家發展委員會，2016。

圖 1 臺灣歷年人口數、家戶數及人口推估

三、住宅供給過剩的問題不應由社會住宅承擔

面對住宅供給過剩的問題，應找出其根本原因。過去都市因應人口及住宅需求的增加，多採取向外擴張的方式，相對地，舊城區的更新及既有建築的整建與重建推動不易。過去 10 年來，臺灣每年新完工住宅數量約 10~12 萬宅，但幾乎都不是透過舊屋的拆除重建，而是以素地興建為主。2006 至 2016 年全國核定都市更新事業計畫計有 449 案，每年平均 40 案，更新戶數約 2,000 宅，僅約新完工住宅數量的 2%。如此一來，住宅存量當然就節節高升，空屋餘屋也持續累積。此議題涉及整體的都市發展策略，需更仔細分析，但若把此複

雜的結構性議題丟給社會住宅承擔，似乎搞錯問題的重點，也無助解決空屋問題。

因此，逐年興建一定數量的社會住宅，調整居住結構，並且引導一部份的市場空屋轉作社會住宅，是合理的政策方向。社會住宅的支持者，應堅定地說，沒錯，就是要擴大社會住宅存量！

參、擴大存量－新建與運用市場空屋並行

20 萬戶社會住宅的目標基礎，乃綜觀先進國家的社會住宅以占住宅存量 5% 為低標，而臺灣處於起步階段，因此以 2.5%，也就是約 20 萬戶為階段性目標。其中除了 12 萬戶透過直接興建的方式來落實外，其

餘的 8 萬戶則規劃以運用市場空屋的方式來推動。要達到這樣的數量，直接投入大筆預算雖快速有效，但政府更重要的責任是要建立穩固的執行機制，讓社會住宅的存量可以持續累積。因此，政府將住宅法進行全盤翻修，於 2017 年 1 月 11 日修正公布，進而以此法制架構為基礎，以長期經營的角度規劃社會住宅的推動機制。

影響社會住宅能否持續有效率地興建，關鍵兩大因素為「土地」與「財務」。興建 12 萬戶社會住宅約需 360 公頃的公有土地，財政部、國防部所管有的公有土地是重要來源。但過往因尚未將社會住宅視為重要政策，未設立相關法源依據，地方政府必須以「有償撥用」的方式來取得土地，因而在興辦社會住宅的初期便投入大筆費用；這對公務預算是龐大的負擔，也不易獲得地方議會支持。住宅法修訂後，建立了「長期租用」的模式，且租期不受國有財產法的限制（註 4），讓興辦社會住宅的機關可「以租代買」，分期繳交土地租金，輕鬆取得長期使用土地的權利。

另一關鍵是財務模式的建立。過去反對社會住宅的人常說社會住宅是錢坑，以每戶造價 250 萬元計算，12 萬戶需要投入 3,000 億元的政府預算！但這樣的說法是舊思維。正確的作法應是向銀行取得低利融資，再以租金收入逐年攤還，如此政府並不需編列太多預算，就能達成預定目標。中央政府將成立「社會住宅融資服務平臺」（註 5），以利率比價的方式降低融資利率，融資利息則由中央補助地方政府。此外，因各地租金水準有所差異，並非所有社會

住宅個案都能由租金收入攤平成本，因此中央也將補助非自償性的經費，這對財政較困難的縣市尤其重要，不會因為財政問題而影響社會住宅推行。住宅法也規定社會住宅於興建期間土地租金得免予計收，並納入社會住宅房屋稅、地價稅適度減免的規定（註 6）。中央政府也將要求興辦機關提報可行的財務計畫、提撥長期維護基金，建立嚴明的財務紀律。透過上述財務措施的相互搭配，盡可能降低興辦成本，讓社會住宅的推行更有效率（註 7）。

除了採取新建的方式，社會各界亦呼籲善用市場上的空屋資源。但房屋空置不用有其複雜原因，必須針對阻礙因素來著手解決。首先，房屋出租的收入並不高，但需要負擔稅賦增加的風險，也可能碰上不易處理的租賃糾紛；有些房子則需經過一番整理修繕才適於出租，但投入的資金及心力可能不易從租金回收；也有些屋主平日工作忙碌或居於外地，無法便捷地處理租屋事務；更有些屋主年事已高，持有一戶早年辛勤工作存下的房子，但不善使用網路刊登租屋資訊，或是體力不堪負荷麻煩的帶看工作。總總因素，都有可能阻礙屋主的出租意願，使房屋閒置未利用。

最好的方法，是有可信賴的第三方來協助前述的麻煩事情。政府將建立「包租代管」的機制，由政府、專責機構或政府委託民間業者租下民間住宅，於租約期間內按月支付房租給原屋主，再轉租給符合資格的家戶；另一種方式則是協助媒合租賃雙方，並代為管理，提供專業服務。在此機制下，政府將提供合理的誘因，包括

修繕獎勵、稅賦優惠，讓房東、房客及業者願意加入包租代管的機制，讓原本閒置的房屋可以活化利用。又為了讓收入較低的民眾也能租到合適的房子，政府將依承租者的所得情況，提供租金差額補助。

我們希望藉由業者的服務、政府的監督及獎勵的提供，讓市場上的空屋可以釋出，形成較安穩的租賃關係。雖然透過包租代管所需花費的成本甚至比直接興建社會住宅還多，但未來與租賃專法（註 8）接軌，還能具有引導市場空屋出租及活絡租屋市場的效果；也能在社會住宅存量尚未充足時，以另一種方案，及早協助有急迫住宅需求的弱勢家戶。

肆、提升品質－協助多元的居住需求

社會住宅是要保障任何有居住需求的人，特別是較無能力在購屋或租屋市場中自行滿足居住需求的家戶，因此住宅法第四條列舉各類型的經濟或社會弱勢者，予以保障。同時，為了避免在執行過程中受到壓力，選擇性排除「較不受歡迎」的弱勢家戶，住宅法將弱勢保障比率提升至 30% 以上；又為了避免落入狹隘的地域主義，只照顧設有戶籍的當地民眾，住宅法也明定社會住宅須提供給來自外地的就學、就業人口（註 9）。這樣的規定，讓社會住宅的入住者本質上是多元的，而且不會因為任何的身心特徵而遭受歧視待遇。

但多元特質的入住者，也讓社會住宅的規劃與設計更具挑戰。在其他國家的經

驗中，在早年社會住宅快速累積存量的時期，多採取大規模、單一化的興建方式。但當前世界各國的社會住宅，早已不只是提供可遮風蔽雨的外殼，還要讓入住的每一個人，感到自然舒適；更重要的是，讓所有的住戶及周邊的鄰里，形成堅韌的社區互助網絡。要達到這個理念，社會福利的專業角色不可或缺。

一、可負擔租金的研究與設算

「可負擔租金」的概念是讓不同收入等級的入住者適用不同租金，而能在適當的負擔下入住社會住宅。各國實際的設算方式有所不同，像美國及日本的租金設算極為精細，而韓國則大致以住宅的類型區分租金等級。臺灣過去幾年剛推行社會住宅時，尚未有可負擔租金的概念，而以「攤還興建成本」的角度出發；加上當時的建築設計未必以平價耐用、坪型合理為原則，使得整體租金偏高，部分甚至高達 2 萬 5 千元，並不符合收入較低家庭的需要；或是在勉強入住後，反而發生租金繳付困難的情況。

2017 年 1 月修正公布的住宅法已納入可負擔租金的精神（註 10），但實際上如何操作，要更仔細研擬。世界各國的標準大致是以淨收入（扣除稅金及必要支出後）的 30% 或稅前收入的 10%~20% 為標準；又或是考量市場租金及住宅本身條件，設算一定折扣後斟酌訂定。但收入較低家庭的經濟能力受到複雜因素影響，包括就業、債務、家庭、身心狀況、福利補助等都可能影響其收入的穩定，進而影響租金繳

付能力。因此仔細分析不同類型入住者的經濟與生活情況是必須的，才能設定出合理的分級租金，真正協助舒緩居住負擔。

二、物業管理與福利服務的分工合作

近年興辦的社會住宅多採取較嚴格的管理措施，其經驗基礎來自香港及新加坡所採取的「記點制」，也就是訂定明確的違規項目及扣分分數，當住戶違規累積達到一定分數後，便必須終止租約，無法繼續居住在社會住宅。此作法在各國及臺北市當前經驗中具有一定成效，由於規則明確，且有管理人員適時提醒，多數的居民都願意遵守社區規約，實際上因違規而終止租約的情況極少發生。

我們該更進一步嘗試的，也許是較積極與細緻的服務及管理措施。例如，物業管理單位在發現入住者違反社區規約時，會介入勸導，但不一定能理解其背後原因；而社工則較能掌握入住者的身心或工作狀況，給予較積極的協助。若物管及社福單位能建立緊密的溝通關係，以各自的專業相輔相成，對社區管理將有莫大助益，並能真正從入住者的角度出發，提供必要協助。

此外，許多國家社會住宅的管理單位會輔導居民成立委員會，共同討論、改進社區的管理措施；畢竟居民是社區的專家，最了解日常生活的大小事務，在積極的引導與組織下，可培養出社區經營的重要夥伴。在他國實例中，透過定期開會討論及自主管理，不但建立起居民間的互信及默契，也會對社區產生更深的認同，為

社區事務提出洞見。國外還有一些創新的方案，像是讓身體較健康的老人，定期探訪年紀更大的長輩，彼此間較有可聊天的話題，也讓探視者及被探視者都不因獨自居住而感到孤單。這些經驗，都值得我們參考學習進而創新。

三、非營利法人提供以居住為基礎的服務

除了一般的居住型態外，社會住宅也很適合擔任轉銜或更多元的功能，因此住宅法新增相關條文（註 11），讓非營利組織可租用社會住宅，提供合適的居住空間給其關注的對象，並提供專業的支援及陪伴。例如，對身心障礙者的服務強調獨立自主及融入社區，入住的心智障礙者能在社工、老師與同儕的陪伴下，自行安排生活起居，培養更良好的身心功能。又如受暴婦女需要安穩且隱密的居所，及適合兒童成長的健康環境，只要適當規劃，社會住宅就能提供這樣的環境，支持受暴者逐漸脫離壓迫的處境，走向自立。

除了新建的社會住宅社區，透過包租代管所承租的民間空屋，若條件適合，也有機會提供較積極的支援服務。例如，日本及韓國都有運用民間空屋轉做中繼住宅的案例，由政府或公法人包租，或直接購買下來，整修後提供居住單元給從庇護所離開要回歸一般生活的入住者，讓他們能在居住空間及專業服務的支持下，逐漸適應與培養獨立生活的能力。

四、鄰里公共設施與社區生活的開創

理想的社會住宅不僅是個別住戶的總和，還是互相信任與連結的社區，此社區的範圍擴及周邊鄰里，要讓附近的所有人「共好」。因此，未來社會住宅將保留一定空間，針對在地需求，規劃公共設施；不只服務社會住宅的入住者，還讓周邊居民都可一起來使用。住宅法中已列舉社會福利服務、托育服務、幼兒園、青年創業空間等類型的公共設施（註 12），當然還有無窮的可能性。

具體落實的方法可「由上而下」也可「由下而上」，兩種一樣重要。政府在規劃社會住宅時，便應依當地的情況進行評估，優先將政府當前的施政方向，如：長照十年計畫 2.0、幼兒托育、非營利幼兒園、青年創業空間等導入社會住宅。另一方面，也應藉由跨領域專家及地方居民的參與，推動開創性的方案；其類型也許是對環境更友善的生態建築，也許是單親母親彼此互助的合作住宅，讓社區居民透過日常行動共同面對當代城市的一些問題，並以更堅韌的社區網絡迎接未來的挑戰。

伍、結語－跨部門間知識的傳遞與創新

本文說明了政府針對社會住宅擴大存量的作法，及以提升社區品質的規劃，強調數量與品質必須同等重視，才能真正照顧及支援有居住需求的人。前者在新政府

就任以來，已透過住宅法的修訂及跨部門的溝通，走出較明確的機制，穩步朝著目標前進；而後者則開展出更多可能性，有待更仔細的規劃與實作，也涉及更多創新及跨領域合作。

要創新本來就不太容易，尤其在公務體系中，多數的同仁都認真盡責，使命必達，但聽到不熟悉或超出習慣業務的構想，通常的反應是先「眉頭一皺」，也不敢拋出尚未成熟的點子，形成討論氛圍。社會住宅的落實充滿挑戰，行政體系已有既有的基礎，但也有許多知識及作法都是過去所未接觸過的，不是單一政府機關可獨立完成。也因為如此，它提供很多契機，讓各部門去實現較進步的政策。內政部身為中央住宅主管機關，必須建立一套架構，引導更多元與創新的服務在社會住宅中發生；同時保留適當彈性，依據實際執行及服務經驗的回饋，持續調整改進。不論是住宅、營建、社福、物管，都應先拋棄成見及本位主義，發揮各自的專業，彼此合作，將社會住宅務實地興建落實，並且永遠不要自我設限。

（本文作者：花敬群為內政部政務次長；江尚書為內政部秘書；徐旻穗為內政部營建署副工程司）

關鍵詞：社會住宅、住宅法、居住服務、弱勢保障

註 釋

- 註 1：都市化程度指的是某一社會都市人口占總人口比率。但都市人口有不同定義，若單純以「都市計畫區」人口來計算，2015 年臺灣的都市化程度為 79.8%。資料來源：內政部統計處，2015。
- 註 2：內政部營建署利用房屋稅籍資料與臺電用電資料，將每年 11 月、12 月平均用電度數低於 60 度的住宅，界定為低度使用（用電）住宅。資料來源：內政部營建署，2016a。
- 註 3：包含平價住宅、出租國宅及少量的公營住宅等類型。
- 註 4：住宅法第 21 條：主管機關依本法興辦社會住宅，需用之公有非公用土地或建築物，屬應有償撥用者，得採租用方式辦理，其租期由中央主管機關定之，不受國有財產法第四十三條有關租期之限制。
- 註 5：行政院已於 2017 年 3 月 13 日核定「成立社會住宅融資服務平臺方案」（內政部，2017a）。
- 註 6：住宅法第 22 條：社會住宅於興辦期間，直轄市、縣（市）政府應課徵之地價稅及房屋稅，得予適當減免。
- 註 7：在行政院核定之「社會住宅興辦計畫」中，106-113 年預計補助地方政府融資利息及非自償性經費，合計約 73 億元；而 106-136 年預估補助經費 550 億元（內政部，2017b）。
- 註 8：租賃住宅市場發展及管理條例（草案），於 106 年 5 月 22 日經立法院內政委員會審查完竣。
- 註 9：住宅法第 4 條：……社會住宅，應以直轄市、縣（市）轄區為計算範圍，提供至少百分之三十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。前項經濟或社會弱勢者身分，指下列規定之一者：……。
- 註 10：住宅法第 25 條：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。
- 註 11：住宅法第 35 條：非營利私法人得租用公有社會住宅經營管理，其轉租對象應以第四條所定經濟或社會弱勢者為限。
- 註 12：住宅法第 33 條：為增進社會住宅所在地區公共服務品質，主管機關或民間興辦之社會住宅，應保留一定空間供作社會福利服務、長期照顧服務、身心障礙服務、托育服務、幼兒園、青年創業空間、社區活動、文康休閒活動、商業活動、餐飲服務或其他必要附屬設施之用。

參考文獻

- 內政部 (2017a)。成立社會住宅融資服務平臺方案 (核定本)，取自內政部營建署網站，
<http://www.cpami.gov.tw/> (2017/4/28 查閱)。
- 內政部 (2017b)。社會住宅興辦計畫 (核定本)，取自內政部營建署網站，社會住宅專區，
<http://www.cpami.gov.tw/> (2017/4/28 查閱)。
- 內政部統計處 (2015)。104 年內政統計年報電子書，取自
<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm> (2017/4/21 查閱)。
- 內政部營建署 (2016a)。低度使用 (用電) 住宅、新建餘屋 (待售) 住宅統計資訊簡冊，
取自內政部不動產資訊平臺，<https://pip.moi.gov.tw/> (2017/4/22 查閱)。
- 內政部營建署 (2016b)。住宅資訊統計彙報，民國 105 年第 3 季，取自內政部不動產資
訊平臺，<https://pip.moi.gov.tw/> (2017/4/23 查閱)。
- 國家發展委員會 (2016)。中華民國人口推估 (105 至 150 年)，取自國家發展委員會網
站，<http://www.ndc.gov.tw/> (2017/4/22 查閱)。