

以「居住穩定」做為社會住宅建構 居住安全網的開始

林育如

壹、前言

2010 年開始的社會住宅運動，聚焦於爭取保障弱勢者的基本居住權益，挑戰政府長期傾向「市場機制」的住宅政策思維，論辯政策無助弱勢者的居住需求，及揭露租金補貼制度的資源取得困境。經過六年的努力，臺灣社會住宅存量（2010 年臺灣社會住宅比率僅 0.08%）總算突破總住宅存量的 0.1%（社會住宅推動聯盟，2017）。如今，政府訂定八年二十萬戶社會住宅政策目標，無論政策支票是否如期兌現，社會住宅的推動，使住宅政策更趨近居住權的核心價值，提供可負擔與安全無虞的住所。

現階段社會住宅政策的推展，在 2016 年底《住宅法》修法完成，著重「提升弱勢居住協助，及健全多元興辦機制」，提高社會住宅弱勢保障比例、制定租金補貼的可負擔機制，以及包括社會住宅興辦之土地、財源、租稅、組織等面向的法令機制修正，使社會住宅來到將全速前進的時刻

（彭揚凱、詹竣傑，2017）。

然而不足的是，臺灣社會住宅還無法做為弱勢居住的最後防線，在種種條件與資源的有限下，社會住宅需要扮演具動能的角色，使弱勢者在居住期間，是一個可以有改變的歷程。社會住宅不只是居住，可以做為保障國民居住福祉的安全網，也為弭平貧富差距的重要步驟，進而提高社會之穩定度（黃志弘，2011）。因此從社會住宅入住開始，以居住的視野，使服務導向自立能力的提升，累積回歸社區的能量。

貳、社會住宅提供居住喘息的機會

臺灣社會住宅由政府興辦為主，設定低於市場租金價格「只租不售」，協助弱勢者減少在住宅市場遭遇之各種經濟、歧視、品質等租屋困境，得以擁有居住喘息的機會，減輕居住壓力。但現今在有限的租期條件下，社會住宅僅能稱作「稍事喘息」，

在充電後，仍要面對下一階段的居住挑戰。

一、減輕經濟負擔

政府在考量興辦成本與市場取向，社會住宅打著低於市場價格約 7-85 折出租（請參考表 1），導致不只是弱勢家戶，甚至是一般租屋族，都認為社會住宅租金偏高，無法真正減輕居住負擔。臺北市政府從 2015 年開始招租的「聯合開發公共住宅」，至今仍有兩處社區超過百戶的空戶，因租金較高遲遲未能順利出租（陳世峰，

2017）。因此政府歷次推出的社會住宅，其租金條件都是社會輿論檢視的重點。

此後租金制度持續進行討論修正，自 2015 年底臺北市興隆公共住宅與 2016 年新北市三處青年社會住宅，皆針對低收入戶、弱勢家戶提供優惠租金，較一般家戶租金負擔減輕許多。但因租金訂定尚未有制度性之通則，且未考量家戶所得負擔能力的差異，加上社會住宅保障弱勢家戶承租比例僅 30%。因此要能取得減輕經濟負擔的居住機會，仍需要靠運氣。

表 1 臺北市、新北市社會住宅概況

縣市/ 社宅類型	社會住宅 名稱(戶數)	租金 折數	租金範圍(元) 依房型坪數	租期 (年)	備註
臺北市 公共(營) 住宅	大龍峒 (110 戶)	7 折	11,200-21,200 (22-41 坪)	第一期 3 年，第 二期 2 年。 最長 5 年。	2011 年招租。
		85 折	12,400-23,100 (22-41 坪)	3 年一期， 一般戶最長 6 年，特殊身分戶 最長 12 年。	2011 年第一次招租。
		約 44 折	6,400-12,000 (22-41 坪)		2017 年重新招(45 戶)。 一般戶租金 85 折，低 收入戶租金約 44 折。
	行天宮站 (30 戶)	7 折	10,700-13,600 (10-16 坪)	第一期 3 年，第 二期 2 年。 最長 5 年。	2014 年招租。
	敦煌 (3 戶)	7 折	21,900 (33 坪)		續租第 2 期租金調高 將近 10%。 (第 1 期租金如表)
	萬隆站 (41 戶)	7 折	8,500-22,500 (13-42 坪)		
	景文 (39 戶)	7 折	14,000-25,000 (24-44 坪)		2013 年招租。 續租租金條件同上。
	永平 (51 戶)	7 折	11,700-12,400 (46-48 坪)	3 年一期， 一般戶最長 6 年，特殊身分戶 最長 12 年。	2014 年招租。 由中繼國宅轉型為公 營住宅。

	興隆一區 (272 戶)	85 折	6,900-16,100 (13-30 坪)	3 年一期， 最長 6 年。	2015 年招租。 一般戶租金 85 折，安康平宅低收入戶租金 1-4 折（依低收入戶資格）。
		1-4 折	1,600-8,700 (13-30 坪)	3 年一期， 最長 12 年。	
臺北市 捷運聯開 公共住宅	龍山寺站 (11 戶)	7-85 折	15,800-27,200 (19-33 坪)	3 年一期， 一般戶最長 6 年，特殊身分戶最長 9 年。	2015 年招租。 第 1 年租金 85 折（如表），若租戶遵守生活規約，第 2 年租金 7 折。 低收入戶租住龍山寺站、港墘站額外補助 5,000 元/月。
	港墘站 (14 戶)		13,500-25,400 (14-26 坪)		
	臺北橋站 (327 戶)		12,200-28,400 (14-34 坪)		
	小碧潭站 (218 戶)		8,400-27,600 (10-37 坪)		
新北市 青年社會 住宅	永和 (11 戶)	7-8 折	7,500-10,000 (14.5-20 坪)	2 年一期， 最長 4 年。	2013 年招租。
	三重區大同 南段 (119 戶)	64 折	6,200-19,900 (9.84-35.87 坪)	2 年一期， 最長 6 年。	2016 年招租。 一般戶租金 8 折，弱勢戶租金 64 折。
		8 折	7,700-26,200 (9.84-35.87 坪)		
	三重區大安 段 (133 戶)	64 折	8,400-15,000 (13.35-26.65 坪)		
		8 折	10,300-20,900 (13.35-26.65 坪)		
	中和區秀峰 段 (816 戶)	64 折	7,100-19,900 (11.45-37.92 坪)		
		8 折	8,800-26,600 (11.45-37.92 坪)		

資料來源：臺北市政府都市發展局、新北市政府城鄉發展局。

二、擁有公平租住的機會

一般租屋族除了挑房子、租金、房東外，通常也需要經過房東面試，才有機會租到房子。房東透過審視房客的「社會條

件」，包括年齡、職業、家戶組成等重點，決定合適的房客；不論是否為房東的擔憂或歧視，弱勢家戶普遍租屋不易，而社會住宅卻能給予相對尊重的居住尊嚴。

社會住宅提供公平的居住機會，不會

有對象、經濟等歧視問題，只要符合招租條件，透過申請，弱勢家戶便能參與抽籤，有機會入住社會住宅。而如何讓社會住宅數量、抽籤機會增加，以及住宅資源宣傳的強化，使處於居住困境的弱勢家戶易於取得資訊，爭取居住機會，這些部分仍有進步空間。

三、提升居住品質與保障

弱勢家戶礙於經濟狀況，多選擇租住於老舊公寓的隔間房、頂樓加蓋、地下室、工廠改建空間、等待都更的老屋等，其住屋環境窳陋、安全堪慮。長期居於品質不佳的住所，無形累積對於健康的威脅，甚至影響老人、身心障礙者的生理功能的快速衰退。

社會住宅透過空間環境規劃水準的提升，引入物業管理的專業服務，訂定嚴格的社區規約，使整體環境普遍優於一般租屋市場的居住品質。不僅脫去「貧民窟」的標籤，也改善老人、身心障礙者的居住障礙；但目前社會住宅提供無障礙房型的比例仍少，因此當障礙者入住一般住宅房型時，應給予協助彈性增設無障礙輔助設施，使社會住宅成為更友善的居住空間。

參、入住社會住宅就能穩定居住了嗎？

整體而言，社會住宅使弱勢家戶得到「稍事喘息」的居住機會，也減少居住不穩定的風險因子，如無預期漲租、退租、糾紛等問題，以降低搬家頻率與居住負擔，

避免加重弱勢困境，甚至使社福資源一再投入，增加社會成本。

儘管社會住宅的居住條件優於租屋市場，改善弱勢家戶的居住處境，但當其弱勢條件沒有改善時，無論是在社會住宅或是租屋市場，他們要面對的問題都是相同的。因此，使其能夠「穩定居住」，應該被視為弱勢家戶入住社會住宅後的居住目標。

一、維持穩定的繳租

政府為使社會住宅可以穩定運作，其租金是必要收入，並對累積欠租之住戶，予以終止租約。經濟弱勢戶易因收入的不穩定，發生逾期或欠繳租金的情形；儘管多數時候，任何人都可能會發生如電話費、水電費、信用卡費逾期未繳的狀況，只要能夠補繳，便無使用權益的問題。但對於租住社會住宅，頻繁的欠租，或是累積欠租，都會影響後續的居住權益。

經濟弱勢戶其財務問題成因多重，非單一狀況，包含就業型態、收入情形、補助資源、債務狀況、收支管理能力、家庭健康因素等，都會影響繳租的穩定。當然，並非身為經濟弱勢者就會發生欠租，對於支出安排有規劃，有輕重緩急之別者，寧願餓肚子也會先繳租；但有些卻是習慣先滿足生活所需，而選擇欠租。當這些被遷出的欠租戶，帶著相同的問題，回到租屋市場，租金負擔變重，其經濟狀況只有更差，最後仍得再由社福救助體系介入協助。

二、適應社區公共規範

社會住宅為維持一定的居住水準，訂定較嚴格的社區規範，透過租賃契約要求租戶遵守，違規者依約定處理或解除租約，以杜絕惡意滋擾行為；而租戶是否都能夠自我約束，改變不適當的生活習性，便因人而異。這部分在一般社區也會有相同情形，只是房東少有強制力約束，多向房客道德勸說，避免糾紛；如狀況未改善，房東多選擇消極忍受，待租約結束後不再續約，較少能有效解決問題。

然而弱勢家戶的違規行為，多因其弱勢條件影響，使其生活功能不佳、理解能力不足，或因某些行為的固著性，導致行為舉止不當等。當然對於這些行為，住戶同樣需要承擔責任，但當問題未能被了解或解決時，回到租屋市場一樣會有相近的狀況發生，只是徒增房東對於弱勢家戶的偏見歧視，甚至阻礙民間租賃資源參與社會住宅的可能。

三、接受有限的社會住宅租期

由於現階段社會住宅存量少，政府透過訂定有限的租期，使資源得以輪轉運用。目前一般住戶租期最長 6 年，弱勢家戶則是 12 年，實際租期仍需視各地社會住宅招租條件（請參考表 1）。相較於租屋市場的不穩定，社會住宅至少提供一定時間的居住保證，不會被惡意終止租約，但也無法因為租戶表現良好，得到可以一直居住的獎勵。

因此，在租期的限制下，弱勢家戶在這期間如果只是居住著，消極的享受資源，

從「稍事喘息」變成「高枕無憂」，在社會住宅租期結束後，弱勢條件沒有改善，未能累積自立能量，返回租屋市場後，如何能繼續穩定居住呢？或是選擇勉強度日，繼續依靠社福資源的協助，等到再次申請機會，住回社會住宅呢？

肆、社會住宅不只是居住

社會住宅透過提供只租不售的住所，解決弱勢家戶的居住需求，也被社會期待服務介入的可能性。社會住宅針對弱勢家戶提供較理想之居住、安置、照護、生活重建等目的的住宅社區（花敬群，2011）；亦可搭配社會福利措施，協助弱勢家戶的就學、就業或醫療等各面向之資源，以維持一定的生活品質（張金鶚，2011）；或將社會住宅定位為「公共社會福利資源」，整合居住服務與社會服務，建立對弱勢家戶多元照顧的社會福利整合服務體系（孫一信，2011）。

然而，有人可能會問，如此針對性的福利居住照顧，不會成為另一個「平價住宅」貧民窟的翻版嗎？1960-70 年代，臺北市政府推出 5 處「平價住宅」（簡稱平宅），共 2,048 戶，由社會局協助低收入戶居住，沒有租期限制，收取極低廉的維護費用約 200-400 元，只要符合低收入身份即可長期居住。於是平宅社區聚居各類弱勢家戶，儘管政府投入專業社福資源，卻未如政策期待，達成脫貧目標，反是居民遷出率低、福利依賴嚴重、成就動機低落、脫貧率低的結果（師豫玲、孫淑文、陳肯玉，2008）。

與平宅不同的社會住宅，則是提供一定所得條件之下的經濟與社會弱勢對象，非僅限低收入戶，每月需支付租金，租期也有一定的限制。以目前的社會住宅條件，確實無法解決絕對弱勢者的居住問題，也與其他國家以社會住宅照顧最底層弱勢者為主，截然不同，這是臺灣政府需要面對的問題。但對於一般弱勢家戶，階段性社會住宅的流動取向，也驅使往居住自立的可能。

因此，社會住宅做為「居住安全網」的核心，透過居住負擔減輕、居住狀態穩定，弱勢家戶才有進一步改善其弱勢情境的條件；但也並非只要居住在社會住宅，弱勢家戶的問題就會自動消失，一定需要經過改變的過程。

一、經濟提升與資產累積

透過租住社會住宅減輕弱勢家戶的經濟負擔，在平均租期至少 6 至 12 年的時間內，是改善經濟問題的重要時機點。包括，財務規劃與促進就業，家戶是否能有效支配財務，有餘裕理財，積極解決債務，開始累積資產；或是參與就業輔導媒合，維持就業穩定等，尤其子女從在學到就業過程，是否能順利銜接，也是增進弱勢家戶經濟能量很重要的階段。

這是一個價值觀學習與問題解決並進的歷程，需要弱勢家戶願意主動改變，因為轉變會犧牲理所當然享有的福利，但也會成為踏實擁有的資產，這就是一種選擇。另一方面，社會住宅的租金設計，其差額補貼尚未落實家戶可負擔能力的差異性，

以及補貼目的能否使家戶有餘裕改善經濟條件，這是制度面要去思考調整的。

二、居住自律與自立

社會住宅社區規範的訂定，使住戶以作為社區一份子共同參與維護居住生活品質；而弱勢家戶過去少有這樣的居住條件，因此要能調整自己的生活方式去適應與遵守，也是使自己能夠進入社區關係很重要的第一步。

另一方面，住宅管理單位除了嚴正約束住戶的不當行為，避免住戶存有僥倖心態，也需要了解部分弱勢家戶的特殊性，如認知與生活功能不足者，以調整管理介入的方式，這部份便需要與社福資源連結合作。

住戶發生行為問題時，行為本身也許並非重點，反而是可以發現真正問題的機會。社福單位能掌握弱勢家戶的特殊性，協助管理單位有較好的處遇方式；而管理單位也能回應在社區第一線發現的狀況，使社福可適時介入服務，協助弱勢家戶提升在社區居住的生活自立能力。

三、社會關係的重建

臺灣社會住宅採多元對象混居，提供對象除弱勢家戶外，也包括階段性弱勢青年，與無法負擔購屋市場之中低所得家戶（此非指社福身分認定的中低收入戶，是由地方政府設定社會住宅承租之所得條件，家戶所得分位在 50-40% 以下）。因此，社會住宅如同一般社區，有各種社會關係發生，如何使關係正向發展，是社區整體要

參與經營的功課。

過去平宅的社會關係弱化而有貧民窟的標籤，王增勇（2011）認為，平宅是一個「福利」住宅，並不是他所期待的「社會」住宅，這個「社會」要變成一個動詞，住宅要社會化，以及強調了居民的參與。對於全都是租戶組成的社會住宅，初期可能需要由外部力量，透過適當的引導機制，使住戶有機會連結生活關係，進而在社區內部自己發展經營關係。弱勢家戶在這樣的社會關係裡，學習去除自己的標籤，給與自己更多的可能性，回到平等具尊嚴的社會位置。

伍、結語

社會住宅與租屋市場不同之處，在於其福利性與社會性。儘管弱勢家戶在社區租屋一樣可取得在地的社福與社區資源，但多為解決個別問題需求，對於「居住穩定」課題，向來不是服務介入的重點；且租屋市場的市場機制，並無責任替代政府照顧弱勢居住需求。

政府興辦社會住宅，訂定政策制度、投入各項資源、設置各種設施與管理機制，以滿足國民的居住需求。這不會只是一種「扶弱濟貧」的救助措施，是期盼透過社會住宅帶出「社會流動」的可能，而要能流動改變，便需要先從「穩定居住」開始，引導弱勢家戶置換不同的社會角色，提升自我能量。

因此，「社會住宅不只是居住」，可以有更積極的居住過程。現階段，弱勢家戶入住社會住宅後，是迎接改變，也是準備離開的開始；其居住課題如何面對，如何維持居住穩定與累積自立能力，進而與社會有好的銜接。弱勢家戶有其不同的障礙條件與能力，需要在這過程中，伴隨一定程度的服務，且是更有目的性的介入，包括經濟資產的累積，弱勢條件的改善，子女養成教育等等課題，協助去積極面對與準備。

最後，社會住宅仍無法無視「絕對弱勢者」的居住權益，這群弱勢條件無法改善的對象，甚至會隨著時間而愈加弱勢，如老人、特定身障者等，他們沒有離開社會住宅的條件，但政府在政策制度上卻未有回應。如何將現有的社福照顧服務系統與社會住宅結合，使這群弱勢者可以維持在社區自立生活，減緩老化、弱化的狀態，甚至是延後入住照顧機構的時間，這是對於居住照顧的不同想法。

社會住宅的居住，是穩定的也是流動的，穩定帶來能量的累積，而流動是在經歷改變，不讓居住停滯下來，促使社會住宅能豐富其照顧國民居住權益的核心價值。

（本文作者為社會住宅推動聯盟辦公室主任）

關鍵詞：社會住宅、租屋、居住穩定、安全網

參考文獻

- 王增勇（2011）。以住宅社會化對抗貧窮污名化。臺灣社會研究季刊。81，489-497。
- 社會住宅推動聯盟（2017）。臺灣社會住宅數量統計表。2017年3月7日，取自
http://socialhousingtw.blogspot.tw/2010/08/blog-post_3164.html。
- 花敬群（2011）。從房子到服務輸送平臺－社會住宅的現代合宜關點。中華民國建築學會會刊雜誌。63，35-37。
- 孫一信（2011）。為什麼臺灣需要社會住宅？臺灣需要甚麼樣的社會住宅。中華民國建築學會會刊雜誌。63，25-30。
- 師豫玲、孫淑文、陳肯玉（2008）。臺北市平價住宅問題探討、因應策略與未來發展方向。社區發展季刊。121，100-119。
- 張金鶚（2011）。當前社會住宅的期待。中華民國建築學會會刊雜誌。63，10-13。
- 陳世峰（2017年1月24日）。北市千戶公宅 百戶滯銷。蘋果日報，地產新聞。
- 彭揚凱、詹竣傑（2017）。從《住宅法》修法談社會住宅的突破與展望。建築師。505，95-99。
- 黃志弘（2011）。建構「社會住宅」以完善臺灣全方位住宅政策。中華民國建築學會會刊雜誌。63，14-18。