

伊甸基金會社會住宅居住服務的前瞻： 臺南大林雙福園區經驗分享

張盟宜

壹、前言

「住房是我的權利」——聯合國世界人居日 1985.10.01

長期以來，房舍在臺灣皆被視為資產，甚至是投資工具，造成房價居高不下，薪資成長與房價成長不成比例。所得較低者被迫居住在空間不足、衛生環境較差、或者交通不便之處。尤其是許多弱勢者及其家庭，經常要面臨找不到適當的居所，比如身障及老人；在社區被排斥者，比如精障、智障、單親、經濟弱勢等；或是因緊急狀況找不到安全住處，如家暴受害人、弱勢底護安置等。長期累積，更是形成貧富差距日益擴大，階級對立，社會不安的居住正義問題。

然而居住是人民的基本權利，憲法中亦規定，人民有居住和遷徙的自由。在先進國家，社會住宅是國家住宅政策極為重要的一環。在政府提供的社會住宅比例上，相較於荷蘭的 32%，香港的 29%，瑞典英國的 18%，連鄰近的韓國也有

6.5%，日本 6.1%，新加坡 3%，臺灣的 0.08%，真的是差距太大了（社會住宅聯盟，2015）。

貳、伊甸對社會住宅服務的認定

基本上，社會住宅係指由政府興建或民間興辦，以低價市場租金或免費出租給所得較低的家庭或特殊弱勢對象。強調「只租不賣」，希望可以保障所有的人，不論收入及身分，都享有安穩居住的權利。因為伊甸基金會是以身心障礙服務起家，因此特別重視住宅條件要符合使用者所需的空間設計，希望讓身心障礙朋友，尤其是下肢障人士，可以在無障礙的環境中有自立自主生活的能力。

伊甸自 1989 年 8 月，即為無殼蝸牛運動的重要成員。在多年與社會住宅推動聯盟的努力下，加上 2011 年 12 月 30 日正式實施住宅法後，更希望透過法律的支持，將社會住宅作為實踐居住正義的方式之一。在種種因素的促成下，臺南大林雙

福園區社會住宅的打造，成為伊甸基金會在此議題上「從倡議到實踐」的第一步。

除了提供適合的硬體空間及合理的房租以外，社會福利服務的配套措施也是社會住宅不可缺少的服務。此外，用「分散」、「混居」的方式，避免把住戶標籤化也是大林的特色。因戶數有限，又希望「取之於社會，用之於社會」，讓更多人可以享有這項機會，因此除了高齡長輩係以居家終老，沒有租期上限外，對於身障、經濟弱勢等住戶，最高租期為六年，以“中繼屋”為目標，期待透過穩定的居所，結合福利服務，增強弱勢家庭自身之能力，期待未來這些家庭可脫離弱勢身分，自立生活。

參、伊甸臺南大林雙福園區社區背景

大林新城位於臺南市南區新生里，界於健康路一段、大同路、大林路與體育路區域間，為大林新村拆除後改建的國宅社區。於 1999 年 2 月 12 日完工，為 10~13 樓之現代公寓住宅，一樓為商業店鋪，並設有地下停車場。除了原大林新村的眷戶以外，水交社眷村拆除後的居民也遷入大林新城。此國宅社區常簡稱為「大林國宅」。主要商業活動區域為大同路及大林路段。合計 1962 戶，包括 300 多戶商店及 1600 多戶住家，居民中包括超過 1000 位老人。

肆、以家戶為單位的居住服務

由於大林雙福園區為舊有國宅改建修繕之房舍，受限於舊有建築物之結構設計，原設計一幢大樓，每層樓共四戶，中間配有一臺電梯，每戶內部皆為三房二廳，戶內實際坪數為 24 和 26 坪二款。因基於希望可以把服務人數達到最高效益，所以原則上以「戶」為單位出租，每戶申請人口數最低為 3 人，最高希望不超過 6 人，每戶人口數不需要皆為血親或姻親關係。此係考慮，如有三五好友願意共居共老互相照顧，亦是符合申請條件。

伍、大樓空間規劃

由於大林雙福園區係為整幢之國宅大樓，其內部空間皆以住家為考量，原本之規劃也未有公共空間，可供大樓住戶互相交通聯誼，也未有服務空間，因此伊甸決定把一樓空間規劃為服務辦公室及二樓示範屋，也就是直接把社宅服務內建在大樓內部，拉近與住民之距離，方便服務提供，又把二樓規劃為示範屋，除了具有宣導倡議的功能外，平日也做為身障者生活重建、社區長輩樂齡服務等多功能使用，讓社區居民也同樣可享受到專業的社會服務，提高社區對社會住宅的接受程度，避免鄰避效應。因服務不分社宅住民或社區居民，大大拉近住民與社區間的互動關係。至於三樓至十一樓即為供出租使用的社會住宅，即為一層 4 戶，出租有 9 層樓，總共 36 戶可供租用。並且在安全及服務雙重因素考量下，將其中三分之一，即 12 戶，修繕為適合下肢障長輩及身障

者使用的通用空間，打造出全臺灣第一幢由民間 NGO 自行創辦經營的社會住宅。

陸、社會住宅服務之配套措施

由於申請入住者多數為各類身分之弱勢者，因此各類福利資源辦理包含社福資源轉介、各類講座；各類津貼補助相關服務代辦，比如：身心障礙者租屋補助、輔具租借、心理諮商等社會服務，這些是不可或缺的項目。此外，房屋平日之各類設備修繕、公共區域清潔、弱勢族群租屋諮詢、無障礙空間推廣介紹、平時公消安講習演練、住戶意見表達之住戶大會等物業管理工作也都是必要服務。又因應不同家庭之各類需要，肢體障礙生活重建、復康巴士之就醫服務（註 1）、對於緊急救助，由伊甸自籌經費辦理的認養補助，以協助經濟弱勢戶。

為了讓社宅的高齡住民與社區的長輩有更多互動的機會，辦理社區樂齡學苑，除了媒合社區附近的診所，固定來幫長輩們做衛教及預防醫學講座外，也有音樂班、手作班、3C 產品使用等各樣課程，讓長輩可以「活到老，學到老」外，更有一群「資深俊男美女」，認為自己除了學習外，還可貢獻社會，因此又有了社區志工招募／培訓，具體成果之一，就是一群已在電子琴班學習到「出師」的長輩，組了一團「貓碟樂團」（取古字耄耄之斜音，覺得貓碟聽起來比較有現代感），利用空閒時間，自行安排至各地的安養中心、養護中心等地表演，讓更多的長輩知道，晚

年的生活一樣可以多彩多姿。

此外，為了服務社區中的心智障礙朋友，伊甸又在附近找到空間，開辦成人心智障礙社區日間作業設施，讓家有智青的家長可以在白天安心去工作，有些智青甚至因此開啓了他們在職業上的潛能，當然，未來也有可能進入職場就業的機會。

至於經濟弱勢家庭，多數為單親家庭，或家有需要被照顧者，因而只有一人有工作，甚至只是打零工的機會此類之家庭，因為有了穩定的住所，以及一定的支持系統，部分家庭的狀況，包括家庭關係，就可逐漸穩定。有人因此取得照顧工作的相關資格，有了穩定的工作及收入，可期待持續維持一段時間後，會有脫貧改善生活的機會。

這麼多社區化的福利服務，其實就是希望讓更多人知道，如果有了這些方便可近性的配套服務，很多弱勢者及其家庭都是可能在社區間自立生活，而不需要一直往機構送，或者僅給予經濟上的救助，更重要的是，把他們真正當成社會的一部分，不單是接受幫助及被救助的對象。

柒、開辦後的推動及入住狀況

大林雙福園區自 2011 年 12 月，在臺南市政府以「住宅法」為依據，協助伊甸基金會以法人身分，購置了原本只開放給個人購買的大林國宅後，先花了約半年時間，辦理所有之相關手續，以及完成第一階段的 1-2 樓修繕工程，包括服務辦公室及示範屋。

2013 年 5 月，第一階段工程修繕完工，服務團隊也正式進駐，開始社區服務，以及第二階段 3 樓至 11 樓的住宅修繕，此段時間服務團隊除了開始提供社區服務，也運用 2 樓示範屋空間，開辦了肢障生活重建課程，讓更多身障者了解無障礙空間的好處及重要性，也藉此吸引不少國內外團體前來參訪，了解何謂通用設計的社會住宅。

2013 年底完工，許多家有身障及老人的家庭迫不及待的開始申請入住，也有一些經濟弱勢家庭也希望有機會搬入。然而在接受第一批住民入住後，晴天霹靂的被告知，新的住宅法施行細則還沒被制定，原本以為可以運用的「獎勵民間辦理社會住宅」等補助與優惠不但均申請無門，連原本部分經濟弱勢家庭，也因為仍適用大林社區的國民住宅條例尚未廢除，故其規定的「國宅不得申請其他補助」也還合法適用，致使這些弱勢家庭原已有租屋津貼補助資格全部被取消。此時的服務團隊，在報告總會並經過討論後，決定暫時先收這第一批住民，並把他們原本有的租屋津貼先用伊甸自籌的方式予以補足，另一方面分別在地方與中央，為住民爭取應有的權益與儘快廢除已不再合用的國宅法，在一年多的奔走下，好不容易才達成請願與訴求，於 2015 年正式廢除了國民住宅條例，恢復住戶應有之權益，而伊甸也才又繼續接受其他家庭的入住申請。

由 2014 年開始入住，至 2016 年底，短短三年中，36 戶空間，共接受了近 45 戶的入住。其中搬遷出去之家庭，除了有

因長輩過世而不再需要租用通用空間外，也有經濟弱勢戶因為社福的介入，讓家庭經濟功能恢復，提早達到自立的目標而遷出。最特別的是在 2016 年 2 月 6 日的臺南大地震，伊甸基金會基於急難救援之需要，運用原有的示範屋空間，短期性的接待部分受災家庭，讓他們在災難中仍有安居之處。社會住宅的功能發揮了比預期想像的更大效能。

在此段時間服務團隊也做了簡單的統計分析：在 36 戶滿住的情況下，入住總人數大概落點在 125-145 人之間，也就是平均每戶大概有 3.5-4 人居住，性別比大概是女：男為 6：4，但高齡者比例女：男大概是 2：1，顯示老年人口仍是以女性為主要對象；年齡比如果就 18 歲以下、18-64 歲，以及 65 歲以上來比較，大概為 1：3：1，也就是未成年者約 20%，青壯年人口為 60%，年長者為 20%；以身分別來看，除了經濟弱勢（含低收及中低收）、老人、身障、單親、新住民等身分外，另一特別身分為有癌症正在治療中病人之家庭。此類家庭在租屋市場上，亦是容易被排斥的對象，是故建議未來在社會住宅的申請中，也可納入這類有特殊需要的家庭。如就目前在林林的住戶分析，因為數量有限，多數是具備有上述至少二種身分以上之家庭，比較容易取得入住機會。

經過了三年的服務，可以發現，通用住宅的申請最為得到支持與爭取，最受好評及認為最重要的，就是平整的室內空間及夠寬敞的無障礙衛浴設備。住過的家庭

一致表示，這樣的環境讓使用輪椅的家人，可以在居家生活中比較有自主能力，也讓照顧者相對來說減輕負擔與壓力，延緩想送其至 24 小時照顧機構的念頭。

捌、對社會住宅政策的建議

因此，雖然才三年多的社會住宅辦理與執行，可以發現就伊甸的大林經驗中，也可提出一些反省與建議：

一、新政策推動前需與舊政策做好接軌

中央與地方在制定法規時，應在一定期限內公布相關配套，避免政策流於口號。此次大林的社宅第一批住民，就因為新制與舊制間未做好銜接，導致民眾本來應有的權益受損，最後由辦理的 NGO 自行找資源補足，實非一妥當的範例。

二、通用住宅普及化

普及化的無障礙住宅設計有其必要性，且可讓社區自立生活更易落實。適當的環境設計除了讓障礙朋友更可自立生活，落實 CRPD 之精神，也降低使用照顧機構的機會，減少社會成本的支出。

三、用混居替代單一對象

混居方式除了有助於避免住戶因被標籤化而二度受傷，也增進相互協助的動力。透過混居的設計，增加弱勢戶入注意願，也降低了來自社區的壓力。

四、以社群互助取代單打獨鬥

結合社會福利服務有助於弱勢家庭提升自己的能力，達到自立生活。在住戶當中，因同為弱勢，反而生出另一種互助共生的支持系統。

五、善用民間的彈性優勢

有彈性的制度，有信用的責信，讓社會更有機會行善。獎勵民間興辦，或委託民間非營利組織管理，增加對服務使用者的特殊性，做客製化服務，比一味只講規定更具人性，也讓對方因被信任而更願意負責任。由於大林全為伊甸自籌自募之計畫，在辦理時讓工作者及入住者有部分彈性可調整（比如因為繳學費，住戶請求當月租金可先繳部分，其他日後分期還，這樣的制度如在公部門，可能限制會較大），增加了對人性的體貼與信任，弱勢者的能量較易被激發。

六、社福服務社區化

服務是社區性而非單對住戶，會減少社區對弱勢服務的刻板印象而有鄰避效應。許多弱勢進駐社區，會引起社區的緊張與對立，然而大林經驗證明，只要社區同時也得到 NGO 進駐後的服務提供，並覺得有所幫助，反而會形成另一種支持支援的力量。

七、讓公共空間設計成為服務的助力

設計多元的公共空間，讓住戶與社區

有更多機會互動，會讓社區的生活更美好。礙於空間限制，部分服務未能發揮更好的功效，然而因社區力量被開發，現在在社區中的如里長、管委會、發展協會等也都歡迎大林服務團隊與其一同辦理更多活動，讓社區更活潑有生命力。

玖、結語

人人有權為他自己和家庭獲得相當的生活水準，包括足夠的食物、衣著和住房，並能不斷改進生活條件。（聯合國經濟文化權利公約）

伊甸大林雙福園區的經驗，讓大家看到福利服務結合住宅政策，可以有不同的可能性與發展。然而，除了用修繕舊有閒置住宅以外，放眼望去，臺灣雖然有許多人仍在苦於尋求合理價格又有適當空間的

住屋外，卻也有不少視房屋為資產的人，運用本身經濟上之優勢，輕鬆用房子得到更多的利益。當今的社會住宅政策，政府除了提出更多的都更計畫、興建更多新房子以外，是否有可能盤點全臺的房屋數量，配合合理的稅賦制度，要求目前閒置的空屋釋出，用合理的價格出租給需要的民眾？或是建立包租代管、以房養老等制度，讓無殼的人民擺脫「買不起、租不久、進不去、住不好」的困境，讓房屋恢復其「被居住」的功能。使人民得以「住的久、進的去、住的好」，這才是一個理想的社會住宅政策應該追求的理想與目標。

（本文作者為伊甸基金會臺南區區長）

關鍵詞：社會住宅、住宅法、住宅政策

註釋

註 1：在社宅開辦時，臺南市尚未有公辦之復康巴士服務，臺南市社會局於 2015 年開始辦理復康巴士業務。

參考文獻

- 刁雅怡（2016）。《民間興辦社會住宅需求之個案分析－以臺南市大林雙福園區為例》。臺南：長榮大學土地管理與開發學系碩士論文。
- 內政部統計處（2011）。《社會住宅需要調查報告》。臺北：內政部。
- 社會住宅推動聯盟（2015）。《統計資訊－各國住宅基本資訊》。臺北：社會住宅推動聯盟。
- 林育如、徐志雄（2015）。《巢運一週年 訴求總回顧》。臺北：社會住宅推動聯盟。
- 林萬億（2015）。《原地打轉的築巢政策》。臺北：社會住宅推動聯盟。

- 張盟宜（2015）。〈安居，不再是有錢人的權利－以伊甸基金會大林雙福園區為例〉，收錄於中華民國專業者都市改革組織等主編《第五屆東亞包括城市網絡工作坊－包容城市的實踐與願景》，頁 50-52。臺北：中華民國專業者都市改革組織等。
- 張盟宜（2015）。〈社會住宅對障礙者的生活支持〉，收錄於喜憨兒基金會主編《2015 健康醫療、安心照顧－身心障礙者醫療與照顧國際研討會》。臺北：喜憨兒基金會。
- 郭騰傑（2014）。〈荷蘭社會住宅：用時間換取空間？〉，《荷事生非》，網址：
<https://www.oranjeexpress.com/2014/10/08/p2940/>。
- 黃麗玲（2017）。〈遙迢長路：臺灣社會住宅運動之回顧〉，《建築師雜誌》505 期，頁 92-94。
- 彭揚凱（2015）。《阻礙社會住宅的三座大山》。臺北：社會住宅推動聯盟。
- Chen, Doreen（2014）。〈在荷蘭租得起房子：社會住宅、評價式出租方案和有保障的市場租屋〉，《荷事生非》，網址：<https://www.oranjeexpress.com/2014/10/04/p2908/>。
- Huang, Johanna（2014）。〈荷蘭社會住宅的現況與迷思〉，《荷事生非》，網址：
<https://www.oranjeexpress.com/2014/10/06/p2919/>。