

從年齡歧視談年長者社區居住權益

張偉瑜・徐志維

壹、前言

在網路還不是很方便的年代，每天都會有許多房客來到崔媽媽的服務現場列印租屋資訊，希望透過這樣的方式，找到下一個穩定的棲身處。這天，在眾多房客中，有一位看起來稍有年紀，但卻一頭烏髮的伯伯，不斷請工作人員幫他多找些資料。經過細問，這才知道，原來伯伯已經八十多歲了，雖然終生俸用來支付租金、生活開銷都沒有問題，但找屋的過程中，總是因為年齡而被房東拒絕，索性將頭髮染黑「讓自己看起來年輕些」，好讓房東會願意將房子租給自己。這也讓我們意識到高齡者租屋遭到年齡歧視的問題應受重視，並有適當因應對策。

貳、弱勢者租屋的扶助：初始經驗

面對如此實際急迫的需求，崔媽媽基金會開始推動「弱勢居住扶助」，初期由於缺乏專責人力，先與臺北市政府社會局合作「弱勢者租屋方案」，提供臺北市轄下

22 個社福單位免費查詢租屋資料庫，以提高順利找屋的機會。爾後，崔媽媽基金會發現僅以租屋資訊提供並無法回應弱勢者的居住問題，因為包含：找屋時對自身所需/所能的判斷、無法適切溝通表達而造成的機會錯失、租屋法律知識不足衍生的糾紛，乃至於住宅資源的轉介等，都需要更全程、更深入的陪伴。因此，崔媽媽基金會除了在 2003 年擴增「弱勢搬家扶助」方案，並聘任專業社工人員主責相關扶助業務。方案提供的服務項目包含：(1)租屋諮詢（資訊取得、市場行情、租屋輔導協助等）、(2)福利諮詢（搬家八折補助、搬家費用補助、外部各單位租金補貼、急難救助等資訊諮詢）、(3)法律諮詢（租屋相關法律諮詢或訴訟、調解協助）、(4)二手物資諮詢（家居生活所需二手物品募集）、(5)政策諮詢（住宅訊息及各式租金補貼）。

由於服務是以「滿足居住需求」為出發點，因此無法像其他社會福利機構一樣以特定類別族群為服務對象，崔媽媽基金會的接案標準，以案主是否有能力滿足自身、家庭的居住需求為主要判斷（註 1），因此，服務的對象廣及獨居長者、單

親家庭、身心障礙者，以及有經濟困難的低收入戶。但無論對象為何，大部分的房東因為「弱勢者容易欠租」、「遷入戶口後很麻煩」、「申請補助會造成稅賦增加」、「無人照應生活容易發生意外」等既定印象而不願意將房子出租給弱勢族群。為協助弱勢者獲取較充足的租屋訊息，提昇居住環境品質的選擇機會，崔媽媽基金會也跟臺北市府共同合作對外招募愛心房東，所謂「愛心房東」，非指承諾出租，而是只要願意開放看屋機會給弱勢族群者即符合資格。

參、理想與現實之間：龐大的需求、薄弱的供給

透過幾年的宣導努力，崔媽媽基金會登記的愛心房東數量曾達五千多名，其成果雖然有小幅進步，但對應廣大的弱勢者租屋需求仍顯杯水車薪，2003年三月份由臺北市國宅處委託崔媽媽基金會進行「臺北市住宅租賃市場行為與管理制度之研究」，調查結果顯示，大臺北地區能接受弱勢族群之房東比例約占一成，其中又以接受單親家庭者為多數，約46%，次之為身心障礙者26%，再來是低收入戶23%，對於獨居長者的接受度最低，僅占5%。有一位租屋業者指出：

雖然租屋條件多不會明寫，但房東不想租房子給單身老人，幾乎是不成文的普遍現象，敬謝不敏的原因，不外乎經濟能力與健康條件。房東除了擔心這些單身老人支付租金的經濟能

力，更煩惱這些老人若有什麼病痛意外，或在租屋處往生，不知要找誰來幫忙處理，以後再出租也很麻煩。「租給老人與年輕人，若租金一樣，風險卻不同，你會想租給誰？」（註2）

與微乎其微的年長者租屋供給比率相反，根據衛福部統計處2013年6月針對65歲以上人口家庭組成調查顯示，僅有3.4%住在老人福利機構或其他如護理之家、榮民之家、老人公寓，有高達96.6%的長輩仍選擇住在一般住宅。由此可見比起由機構提供協助的「機構安老」，當前年長者的居住需求仍是透過自理為主的「在宅安老」、還有由社區協力的「社區安老」來滿足。

那麼在96.6%的年長者當中，又有多少的獨居長者呢？表面上，根據內政部及衛生福利部的老人狀況調查（見表1），近三十年來（75年-102年）年長者「與子女共住」的比例僅略為下滑，「獨居」或是「僅與年老配偶同住」的比重未出現明確的變化（衛福部統計部，2014），看似家庭仍承擔提供年長者居住的主要責任，獨居尚未成為年長者居住的主要模式，甚至也沒有日漸增加的趨勢。

我們認為這是由於政府對於「獨居」的界定過於狹隘，即犯了分組錯誤（differential misclassification）的統計謬誤。依據崔媽媽基金會的實際服務經驗，除了表1中的「獨居（註3）」（11.1%）類型外，我們認為「僅與配偶同住」（兩位年齡相近的長者，20.6%）及「與父母同住」（與另一名年齡更長的長者，1.2%）二種

類型亦存在「獨居」的事實，或是面對類似的情境（即便未必有缺乏生活自理能力，但一樣是不受房東青睞的族群），均應

視作廣義的獨居。按照此一標準，2013 年即有 32.9%的家庭是處於年長者獨居的狀態。

表 1 2013 年 6 月 65 歲以上者之家庭組成一覽表

家庭組成		占比	合計
獨居		11.1%	11.1%
僅與配偶同住		20.6%	20.6%
兩代家庭	與配偶及子女同住	12.6%	25.8%
	僅與子女同住	9.8%	
	與父母同住	1.2%	
	與（外）孫子女同住	2.2%	
三代家庭	與子女及（外）孫子女同住	36.6%	37.4%
	與父母及子女同住	0.8%	
	與父母及（外）孫子女同住	0.0%	
四代家庭		1.0%	1.0%
僅與其他親戚或朋友同住		0.6%	0.6%
住在機構或其他		3.4%	3.4%
總計			100%

資料來源：衛福部統計部（2014）

有一位 50 多歲在公關公司上班的主管，曾上網租房子卻處處碰壁。他指出：多數房東嫌他「老叩叩」，有的怕他會對其他年輕房客「管東管西」，有的還一臉鄙夷，認為房子在 4、5 樓，他體力無法負荷爬樓梯，要是「突然剉起來」會很麻煩；甚至有房東直接表明只租 40 歲以下的人。（註 4）

因此除了家庭型態的計算有問題，我們也認為當前政府慣用的年齡界定也不無

疑義。有別於福利資源體系以 65 歲來界定「老人」身份的合法性，實務經驗上，正如上段報導所言，租屋市場對「老人」有著更為嚴苛的定義。因此，我們嘗試再將表 2 中 55~64 歲的「獨居」（5.6%）、「僅與配偶同住」（18.3%）及「與父母同住」（4.1%）併入獨居類組，就會得到 2013 年 55~64 歲者有高達 28%的家庭是處於廣義的長者獨居狀態。

表 2 2013 年 6 月 55~64 歲者之家庭組成一覽表

家庭組成		占比	合計
獨居		5.6%	5.6%
僅與配偶同住		18.3%	18.3%
兩代家庭	與配偶及子女同住	35.3%	47.2%
	僅與子女同住	6.6%	
	與父母同住	4.1%	
	與（外）孫子女同住	1.2%	
三代家庭	與子女及（外）孫子女同住	19.5%	25.5%
	與父母及子女同住	5.8%	
	與父母及（外）孫子女同住	0.2%	
四代家庭		1.8%	1.8%
僅與其他親戚或朋友同住		1.2%	1.2%
住在機構或其他		0.4%	0.4%
總計			100%

資料來源：衛福部統計部（2014）

綜上分析，我們知道有 28% 的 55~64 歲長者及 32.9% 的 65 歲以上的獨居長者，會以「在宅安老」或「社區安老」的方式來滿足居住需求。換言之，扣除自有房屋的狀態，仍有一定比例的長者必須與其他弱勢族群共同競爭這不到一成的看屋機會。

肆、年齡歧視（ageism）：年長者居住的標籤化與社會排除

從前面的討論我們可以看到，年長民眾的租屋過程中，往往伴隨各種歧視，間接或直接導致年長者的找屋及居住困難。同時，這些歧視現象跟承租者的「外在年齡」高度扣連，多數房東會視房客的年齡

做出臆測及是否出租的判斷，因此年長者租屋顯然存在嚴重的「年齡歧視」問題。

何謂「年齡歧視」？其指彼此關聯的三種現象：(1)社會上對於高齡者、高齡和老化過程的刻板印象；(2)對高齡者的非友善做法；(3)觀念制度或政策對待高齡者存在的固化模式（Neil Butler, 1969）。這三種現象既貫穿整個年長者租屋的過程，而且指向共同的社會性根源。究竟租屋的「年齡歧視」是如何形成（歧視現象的成因）、以何種方式呈現以及對高齡者的居住造成何種困難（歧視現象的後果）？欲解開年長者的居住困境，年齡歧視是無法迴避的課題，我們嘗試從社會性根源切入，初步探討租屋的年齡歧視現象。

美國社會學家高夫曼使用「污名化」

(stigma) 一詞描述社會將某些負面的、刻板的特徵強加於特定群體，並使之標籤化 (labelling) 的現象。與此同時，因社會大眾的偏見而被強加標籤的特定群體，如身心障礙者、年長者、少數族裔等，往往容易接受社會大眾強加給他們的標籤，據以形塑自我認同及外顯的行為 (Goffman, 1963)。

從崔媽媽基金會協助年長者找屋的聯繫經驗可以明顯地感受，對多數房東來說，「年長」與「死亡」、「風險」、「麻煩」幾乎已經成為不證自明的關鍵詞。當社工協助長者聯繫房東時，得到的經常是「一個人住發生危險沒人知道」、「老人家喜歡撿東西，環境會變得很髒亂」、「身上臭臭的」、「脾氣不好難溝通」、「記性不好容易引發意外」這類拒絕的說法。由房東對年長者的這些描述，可以窺見社會大眾強加給年長者的標籤有：「失能」、「貧窮」、「無法自理 (需要別人特別照顧)」、「習慣差」、「脾氣壞」、「工作和生活不穩定」、「和親友 (社會) 失去聯繫」、「容易發生意外」，以及「身故風險高」等等。這些標籤不僅代表社會大眾對於年長者的普遍觀感，更是讓房東挑揀房客的主要依據。

當我們嘗試以「有看護陪同照顧」、「有退休金可穩定付租」等理由說服，或強調前述風險並不是只會發生在年長房客的身上，仍然很難消除房東的疑慮。不過實際上這些房東從未將房子出租給年長房客，即這類疑慮、標籤未必源自房東的真實經驗，而是來自媒體傳播或對於年長者的既定印象所做出的歧視性判斷。

質言之，多數判斷在經驗層面不難找到合理證據，但以此作為對年長承租者的個體推論卻是犯了分析層次上的生態謬誤 (ecological fallacy)，即是將年長租屋者特質「以全蓋偏」。與以偏概全相反，其指將整體具有某類特徵，直接推論為所有個體均具備此類特質，卻忽略個體之間 (同為租屋年長者) 的差異有時甚至大於群體之間 (不同租屋年齡群) 的差異。舉例而言，「年長者相較年輕人更容易發生意外」似為普遍現象，許多房東因此拒絕出租給年長者。但根據崔媽媽基金會的觀察，僅以租屋而言，年輕人租屋發生意外的機率並不比年長者少 (儘管意外的類型可能不同)，遑論不同年長者間的生理心理狀態差異極大，社會大眾想當然耳的定見，縱使在整體層次無誤，對於個別租屋者而言卻可能是錯誤的標籤。

來自年長者的年齡所產生的錯誤偏見 (標籤)，何以在承租者身上特別明顯，甚至形成「污名化」和「年齡歧視」，致使年長者租屋困難？我們認為首先是租屋的市場 (經濟) 邏輯起到關鍵作用，即「高度將住宅看作獲利和增值的工具」的思維，放大並強化供給方 (屋主) 對於需求方 (房客) 貧窮化的隱憂，接著分析市場邏輯在何種脈絡下將年長租屋者和貧窮議題緊密連結。

伍、我國租屋市場的邏輯

俗諺云「有土斯有財」，反映華人重視房地私有產權的文化。民族性且不置評，

但當整個社會制度、資源配置和政治文化均環繞房地產、以置產先於居住的市場邏輯決定全盤居住供給，便容易產生過剩的假性需求泡沫。正如 2003 年後，儘管缺乏人口紅利和經濟成長等硬需求，房價仍飆漲長逾十年，即是在政府低利率、優惠房貸、降遺贈稅、濫標售國有地、都更獎勵及低持有成本等多重刺激下（莊孟翰，2013），製造極度對炒房有利的市場環境，致使民間游資前仆後繼湧入房地產市場瘋狂炒作。

當住宅供給的投資（投機）目的優先於使用目的時，偏重購屋的市場邏輯反將嚴重排擠社經較弱勢者的居住需求，斷傷國人的基本居住權利。這不僅是指購屋成本大幅上揚、普通民眾難以負擔（註 5），亦有住宅供給一元化、集中於出售住宅，排擠其他居住方式的供給之故。除供給不均衡，以擁屋為尚的文化風氣，也可能促使屋主和民眾不願出租／租屋，進而對租屋者的經濟條件形成刻板印象，加上年齡、外貌等因素，更使年長租屋族群容易遇到歧視。

本文認為租屋市場邏輯分別在四個面向，形塑及強化對於年長租屋者的貧窮聯想：

第一是產業面，相較我國購屋市場的高度專業化，形成資本、勞力和知識三密集的產業體系；租屋市場明顯低度發展，缺乏專業化與市場化的資源與制度（呂秉怡、花敬群，2012），租屋供給和消費因此呈現地下化、單一化、直接交易的特質，衍生租屋交易過程的高度隨機和高風險等

問題，特別是交易雙方的信賴風險上升。

第二是供給（屋主）面。由於租屋產業孱弱，且當前租金收益率極低（註 6），屋主缺乏長期經營出租的誘因，因此我國的租屋市場的主要供給者仍以屋主兼職房東為主流。一般而言，出租盈利的關鍵在於穩定收租和避免房屋價值減損（如果預計短期內出售，後者尤為重要），對於缺乏專業能力和經營意願的多數屋主而言，與其透過經營服務創造和確保收益，不如一開始就挑選看起來不易欠租或製造麻煩的「好房客」、拒絕看似容易欠租或麻煩多多的「壞房客」，就乾脆不租（持有成本不高）。這也是為何年長者找屋要把頭髮染白，只求能讓房東有好印象的原因。

第三是需求（房客）面。由於租屋的缺乏保障、不確定性高，想要長久安穩承租同一處房屋並不容易。相較而言，購屋雖然成本昂貴，但穩定性高，有安全感，尤其是房地產一向被民眾認為是最具保值、增值功能的投資標的。因此具一定經濟能力的租客仍以購屋為居住的優先選項，租屋僅是暫時性選擇，是為了買屋所做的儲蓄方式之一。租屋者往往有租賃住宅「住再久都不是自己」的想法，不願對租屋有更多的投入（金錢、心力），對於租屋相關的權利義務也漠不關心、認知嚴重不足。

第四是文化心理面，購屋、持有房屋不僅具有實際價值，更是深刻形塑國人的價值觀，成為衡量、評價一個人成就的依據。基於前述租屋的種種不足，使其難以被民眾視作理想的居住選擇，也無法帶來

穩定、成功的人生。倘若過了中年尚未持有房屋，即容易在他人（社會）的評價中被視作沒有穩定收入及財產的失敗者（特別是男性），使個人的社會評價被貶低，從而難在租屋市場上獲取信任，甚至是直接遭遇出租方的拒絕和歧視。

上述租屋的四個面向，使國人容易產生「租屋＝貧窮」的普遍心態，並循此做出租屋相關的決策，此為租屋年齡歧視形成的主要邏輯。另一方面，最後一個文化心理面也似乎說明了，市場邏輯是如何將經濟理性衍伸至心理的推論偏誤，形成對年齡汙名化。也因此高齡者在租屋市場遭遇的歧視不單純只是經濟問題（貧窮化），隨著人口、家庭及工作結構變遷，原先主要由家庭承擔的居住照顧責任正在崩解，年長者的居住問題同時也成為重要的倫理問題。

陸、人口及家庭變遷：日益嚴峻的租屋年齡歧視現象及後果

對於年長者的居住困境，社會大眾和政府時常從個人歸因的角度，並做出值得可憐／不值得可憐的判斷（李宗派，2004），忽略年長者受到市場邏輯的莫大衝擊。除了市場邏輯導致歸因偏誤，長年來，我國年長者的居住困境隱而不顯，也可能跟居住型態有關：傳統觀念中子女負有扶養父母的道德責任，居住安養多經由三／四代同堂（折衷／大家庭）的形式內化為家庭責任，不能為家庭責任吸收的「少數」，則被歸罪於個人的問題及失敗。

正因如此，民間和政府傾向將年長者的居住困難判定為家庭或個人之責任；當租屋的支持性制度不足時，高齡租客容易在租屋市場陷入被揀選、排除的年齡歧視情境之中。但當我國高齡人口和扶養比雙雙激增（註 7），以及前文提到三／四代同堂（折衷／大家庭）逐漸瓦解、減少的現象，均顯示獨居長者的人數正在快速增長的事實。我們可以預期過去容易被忽略的居住問題，隨著人口和家庭結構變化，未來將會更為迫切。

再者，家庭分工型態的轉變也在考驗家庭承擔居住扶養的能力。在國人的家庭傳統裡，習慣由兒子一方負起照顧責任，實際上主要照顧者為婦女。但隨居住成本上升，雙薪家庭也成為不得不的趨勢時，原先由媳婦擔任照顧者的模式就難以為繼，這使年長者獨居不僅是居住型態的轉變，同時也意味照顧條件惡化的困境。

很顯然，獨居年長者不應再被視作純粹的個人問題及家庭責任，政府更不該假定市場能充分解決年長者的居住需求，而不存在歧視、貧窮、房地炒作等因素所導致的住宅供給不足（或偏離需求）的問題。但我國政府又是如何面對年長者的租屋歧視和困難呢？

柒、我國的居住政策及其邏輯

前面我們指出年長者居住的年齡歧視不僅和社會觀念相關，亦與一地的政策制度緊密關聯，本段將就居住年齡歧視，展開政策制度的分析。源自市場邏輯的年齡

歧視看似難以轉變，但從先進國家的經驗來看，如果有對高齡者居住支援的政策制度，仍能一定程度確保高齡者的居住安全，提供其穩定居住，進而防止及緩和貧困（住宅政策提案檢討委員會，2013）。多數國家均從整體住宅政策著手，建立以社會住宅或租賃住宅為主體的住宅供給系統，並試圖在多元住宅類型間維持供給平衡；不少較具福利國家傳統的西歐國家，甚至強調居住權導向的社會住宅或租屋供給，優先於財產權導向的自有住宅供給。

按照不同的計算方式，臺灣的住宅自有率在 7 成～8 成 4 之間（註 8），但均是屬於高自有率國家。另一方面，租賃住宅和社會住宅的供給極端低落，儘管性質不同，成因卻是類似：帳面的租賃住宅供給

量少，主要是政府歷來對於租屋市場從未積極管理、一味採取放任態度，致使租屋市場長期地下化，相關資訊高度不透明，政府、業者和民眾都難以窺探供給的真實情況，租賃住宅數量可能存在低估問題；社會住宅方面，數據雖不存在隱匿問題，但同樣是長期被政府忽視的住宅供給模式，情況較租屋市場更為惡劣，社會住宅推動聯盟（2017）統計，截至 106 年 4 月，全國由政府興辦、只租不售的廣義社會住宅總量僅有 8,921 戶，占住宅存量 0.1%。此處的社會住宅數量，是將出租型國民住宅、中繼住宅、老人公寓和銀髮家園等均納入計算，此一極低數值突顯我國居住政策極不重視非市場化的住宅供給模式、一味仰賴市場供給的事實。

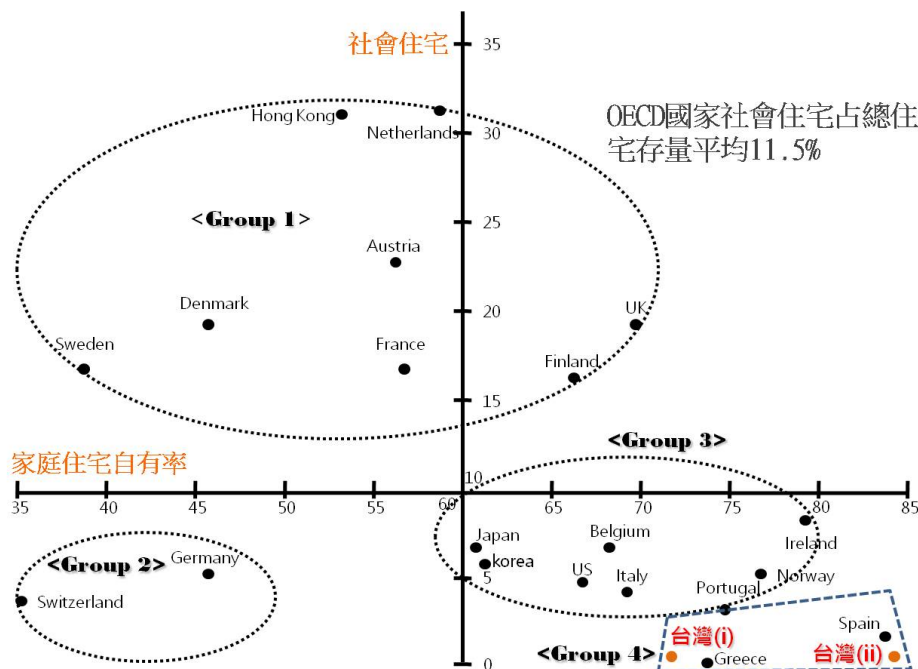


圖 1：社會住宅及家庭住宅自有率象限圖

本研究修改自：金秀顯（2013）

茲依據圖 1 所示社會住宅及家庭住宅 自有率象限，列表說明，如表 3：

表 3 四種住宅供給模式

	住宅供給模式	國家或地區
Group 1	社會住宅極為發達	荷蘭、丹麥、瑞典、英國、香港、法國等
Group 2	租賃市場極為發達	德國、瑞士等
Group 3	住宅自有率偏高，但亦有一定的社會住宅或租賃住宅規模	美國、日本、韓國、比利時等
Group 4	住宅自有率極高，同時租賃住宅和社會住宅比例低	臺灣、希臘、西班牙、葡萄牙等

資料來源：本文自製

過去，提到由政府供給住宅，多數人首先想到的是出售式的國民住宅（國宅），即在全臺興建直接出售的住宅供一定所得以下民眾承購。表面上政府尊重自由市場及國人有土斯有財的傳統觀念，實則不願承擔照顧居住弱勢的責任。對政府而言，私權化住宅供給的好處在於政府只需承擔最小責任，至於部分連國宅都無法買得起的民眾而言，則藉傳統價值觀化約為個人能力問題。近年，雖然在民間團體的積極倡議下，政府開始緩步興建社會住宅，但在「居住責任外化」的慣性思維下，竟產生社會住宅年齡限制的惡性規定：臺北市在 102 年制定的〈臺北市社會住宅出租辦法〉限制申請戶年齡須在 20 歲至 45 歲之間，本應優先照顧在市場上租不到、租不起民眾的政府，卻成了租屋年齡歧視的一員！此一規定經民間團體數年反彈後，方才逐漸被取消。

總的來說，臺灣住宅政策最根本的問

題，在於其混淆家庭居住和置產目的，更認為居住、置產和產業發展可混為一談，並以此作為住宅政策制定之前提，規劃、引導國人的居住計畫，和提供住宅福利。此一住宅福利模式係以家庭為核心，且假設家庭需具照顧上下一代的能力及責任。我們可將這種以購屋為核心的福利供給模式稱之為「購屋福利」。

政府的「購屋福利」具體透過補貼政策和市場政策來運作：補貼政策的如整建住宅、國民住宅、購屋優惠貸款到合宜住宅等等；市場政策的有嚴重偏低的持有稅和交易稅、寬鬆的住宅金融體制、失控的都市容積等等，都是在「購屋福利」預設下的產物。然而，在家庭規模崩解、房價高不可攀的今日，國家卻對住宅資源掌握薄弱，使得住宅協助能量嚴重不足，無法保障在租屋市場上遭到年齡歧視的年長者們，使其必須直接面對市場嚴酷的考驗。

捌、「包租代管」新制度的嘗試： 透過風險承擔，提高市場出租意願

隨著民間團體的倡議，近年來政府住宅政策的「購屋福利」傾向略為鬆動，強調只租不售的社會住宅逐漸成為政策的焦點、社會的共識。2016 年民進黨政府執政後更提出八年內興辦二十萬戶社會住宅的目標。但鑑於興建速度的緩不濟急與民間龐大的空餘屋存量，遂修正《住宅法》將「包租代管」新增為興辦社會住宅的方式之一，即由政府委託租屋服務業者向民眾承租住宅，再轉租給符合住宅法規定具特殊情形或身份的房客（註 9）。為鼓勵房東釋出住宅出租，政策上配套提供保證收租、稅賦減免（註 10）、修繕及居家安全保險費補助等誘因，以期達到擴大社會住宅供給量、健全住宅租賃市場及發展租賃服務產業的多重效果。

與此同時，崔媽媽基金會也著手嘗試新的服務方案—「老有所居」實驗計畫。此方案與政府「包租代管」向民間拓展屋源的概念相似，是以連帶保證人、介入租房管理、福利資源引進等方式，來增強民間房東的出租意願；而與政府「包租代管」不同之處，在於「老有所居」專注於年長者租屋需求的滿足，因此在物件的設定上，希望能以一、二樓低樓層或有電梯之租房為主。

如前所述，有 28% 的 55~64 歲長者及 32.9% 的 65 歲以上長者，選擇以「在宅安

老」或「社區安老」的方式來滿足居住需求，但民間房東的出租意願卻不到一成，加上普遍存在的年齡歧視問題，均成為崔媽媽基金會社工處遇時的主要難題。考量社會住宅 30% 的保障出租比例，終究僅能照顧到部分符合弱勢資格的年長者，未來仍有為數不少的年長者需要透過社區租屋來滿足居住需求。因此我們除了期待政府的「包租代管」方案可以成為轉化空餘屋為弱勢者社區居住的承租空間，同時亦由民間自行來啟動實驗方案。以民間的觀點和角色，從空間改善、生活照顧、醫護照顧、事故處理等各個面向，引進過去積累的實務處遇經驗，降低承租期間房東的危機感，擴大未來市場出租給獨居長者的意願與機會。

代結語：走向包容城市的理想和實踐

日本 NHK 特別採訪小組在《老後破產—名為長壽的噩夢》一書中，描述年長者，尤其是獨居的年長者是如何深陷居住貧窮困境，並影響其心理狀態轉為自我退縮、甚至自我厭惡，人際關係進而瀕臨斷絕（NHK 特別採訪小組，2016）。臺灣的年長者居住問題乍看不比日本嚴峻，但考慮到我國人口老化的速度，以及脆弱的社會及政策條件，我們在不久的將來所面對的居住困境恐將遠甚於日本。

如何緩和年長者的居住困境，勢必要從多方面著手，難有單一快速地特效藥。但無論採取哪些解方，都必須正向面對「年

齡歧視」的事實。

面對「年齡歧視」的事實，並非一味要求市場及出租人消除年齡歧視，而是先由政府及民間建構對高齡者友善的環境，打造適合各年齡者都能安居的包容城市（inclusive city）。

WHO（世界衛生組織）在 2007 年發布「高齡友善城市指南」（Global Age-Friendly Cities: A Guide），以來自全球 35 個城市中低收入地區 60 歲以上的高齡者為基礎，提出建構高齡友善城市的八大面向。在住宅（Housing）面向，WHO 羅列多項衡量因子，當中即有「提供可負擔的住宅供高齡者進行選擇，特別是較為脆弱或是身心障礙的高齡者」一項（WHO, 2007），顯見提供或保證適宜的居住選擇，是建構高齡友善城市的要件之一。

如何提供或保證適宜的居住選擇，世界各國多採「只租不售、可負擔租金及優先照顧弱勢」的社會住宅為基本手段。我

國的社會住宅建設起步緩慢，但隨著近年民間團體的積極倡議，以及民眾對居住權益的不滿和認識提高，政府也加快興辦社會住宅的步伐。

我們認為，廣義社會住宅不限於政府直接興建，只要符合「只租不售、可負擔租金、優先照顧弱勢」三原則，政府或民間推動的住宅包租或代租代管方案亦可被視作社會住宅之一種。過去，由於缺乏政策條件，包租或代租代管方案難以推動，但在 2016 年底通過的住宅法修正案中，針對各式社會住宅的興辦，提供相關配套及資源，相信能為打造高齡者友善的居住環境、邁向包容城市奠定良好基礎。

（本文作者：張偉瑜為崔媽媽基金會社會發展處處長；徐志維為社會住宅推動聯盟政策研究員）

關鍵詞：年長者租屋、年齡歧視、住宅政策、包租代管、社會住宅

📖 註 釋

註 1：服務開案指標包含：(1)申請押金代墊、(2)申請請搬家補助、(3)代租代管陪同或媒合承租者、(4)募集二手物資、(5)有陪同需求者、(6)需多次協助者（含租屋、搬家、陪同、法服、情緒安撫等）、(7)有轉介其他機構者、(8)申請法務服務者，以及(9)其他。

註 2：何醒邦、賴昭穎（2012 年 2 月 29 日）。單身老人租屋飽受歧視。聯合報。2016 年 4 月 4 日，取自 https://house.udn.com/mag/house/storypage.jsp?f_ART_ID=258431。

註 3：符合下列其中一項即屬應列為獨居老人：(1)年滿 65 歲以上之單身獨居老人；(2)一戶 2 人以上老人，且其中一人缺乏生活自理能力者；(3)與子女同戶籍，但子女未經常性同住（連續三天以上獨居之事實者）；(4)與子女同住，但子女缺乏生活自理能力。

- 註 4：潘杏慧（2014 年 7 月 12 日）。逾 45 歲大叔有錢租不到屋。中時電子報。2016 年 4 月 4 日取自 <http://www.chinatimes.com/newspapers/20140712000339-260114>。
- 註 5：據內政部（2017）公布數據，2016 年第三季全國的房價所得比突破 9 倍。而臺北市（2009 第二季）和新北市（2011 年第三季）的房價所得比早在此之前突破 10 倍，目前各為 15 倍和 12 倍，此即「不吃不喝十五年才能買房」說法的由來。
- 註 6：據 Global Property Guide（2011）統計，臺北市的房價是租金的 64 倍，全球第一。意味將房子用於出租，要 64 年才能償還本金，即出租的毛租金收益率僅 1.57%，全球最低。
- 註 7：我國人口老化指數在 106 年 2 月首度突破 100，來到 100.18；意即我國 65 歲以上的老年人口第一次超過 14 歲以下的幼年人口（內政部，2017）。
- 註 8：依行政院主計總處 104 年家庭收支調查報告，擁有自有住宅家庭占全體家庭 84.23%，不住在一起的配偶、父母或子女所擁有占 4.23%，前二者自有住宅合計為 88.46%，顯示國內住宅權屬偏向自有且長期處於高自有率狀態。但另據楊子江（2016）分析財政部房屋稅籍資料，從房屋所有權人歸戶資料當中，發現僅約 7 成多家庭擁有房屋，比家庭收支調查報告所得數據要低。
- 註 9：住宅法第四條規定：主管機關及民間興辦之社會住宅，應以直轄市、縣（市）轄區為計算轄區，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：(1)低收入戶或中低收入戶。(2)特殊境遇家庭。(3)育有未成年子女三人以上。(4)於安置教養機構或寄養家庭結束安置無法返家，未滿二十五歲。(5)六十五歲以上之老人。(6)受家庭暴力或性侵害之受害者及其子女。(7)身心障礙者。(8)感染人類免疫缺乏病毒者或罹患後天免疫缺乏症候群者。(9)原住民。(10)災民。(11)遊民。(12)其他經主管機關認定者。
- 註 10：住宅法第二十三條：「(前略)一、住宅出租期間所獲租金收入，免納綜合所得稅。但每屋每月租金收入免稅額度不得超過新臺幣一萬元。二、住宅出租期間之租金所得，其必要損耗及費用之減除，住宅所有權人未能提具確實證據者，依應課稅租金收入之百分之六十計算。」

參考文獻

- NHK 特別採訪小組著、謝承翰譯（2016）。《老後破產一名為長壽的噩夢》。新北市：大牌出版：遠足文化發行。
- 內政部（2017）。〈最新統計指標-老化指數〉，2017 年 4 月 5 日取自

- <http://www.moi.gov.tw/stat/chart.aspx?ChartID=S0401>。
- 行政院主計總處（2016）。〈104年家庭收支調查報告〉，2017年4月5日取自
<http://win.dgbas.gov.tw/fies/all.asp?year=104>。
- 呂秉怡、花敬群（2012）。《不動產租賃服務產業經營與管理制度規劃專業服務案：總結報告書》。臺北市：內政部。
- 李宗派（2004）。〈老化理論與老人保健(一)〉，《身心障礙研究》，第2卷第1期，頁14-29。
- 社會住宅推動聯盟（2017）。〈臺灣社會住宅數量統計表〉，2017年4月5日取自
http://socialhousingtw.blogspot.tw/2010/08/blog-post_3164.html。
- 金秀顯（2013）。《韓國的公共租賃住宅政策與老舊住宅再開發》，亞洲地區住宅研討會簡報。
- 莊孟翰（2013）。〈從全球房價漲勢看臺灣房地產發展趨勢〉，《當代財政》，第36期，頁47-60。
- 楊子江（2016）。〈我國住宅房屋持有及交易簡析〉，《中國統計學報》，第54卷，頁129-153。
- 衛生福利部統計處（2014）。〈102年老人狀況調查報告〉，2017年4月5日取自
<http://www.mohw.gov.tw/cht/DOS/DisplayStatisticFile.aspx?d=47398&s=1>。
- Butler, R. N. 1969. "Age-ism: Another Form of Bigotry." *The Gerontologist* 9(4, Part 1): 243-6.
- Goffman, E. 1963. *Stigma: notes on the management of spoiled identity*. Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall.
- World Health Organization. 2007. *Global age-friendly cities: A guide*. World Health Organization.
- 住宅政策提案・検討委員会（2013）。《住宅政策提案書》。大阪市：認定 NPO 法人ビッグイシュー基金。