

澳洲住宅援助與服務

葉肅科

壹、前言

在居民的醫療健康與福利服務上，住宅往往扮演著一種重要角色。這主要因為適當住宅是適切健康、教育、就業與社區安全結果之要件。然而，住宅價格、所有權配置與地點選擇均會影響家庭成員參與社會和經濟生活之機會。特別是對許多中低收入戶來說，住宅價格依然是一種重要負擔。因此，住宅與家庭的物質福祉密切相關。顯然的，住宅援助對健康與福利具有明顯的重要性。世界衛生組織(the World Health Organization, WHO)也指出：不良的建築與不當的住宅維持都可能讓人們的健康與生活陷入風險。從政策特性來看，住宅援助明顯不同於一般的社區服務方案。畢竟，住宅供給是一般健康與福利之基礎。當居民缺乏住宅可擔負能力時，勢將引爆社會衝突或加重社會問題，轉而促使民眾向政府要求更多不同種類的福利服務與社會救助(葉肅科，2008: 71)。

在澳洲，民眾有高度的住宅需求，並有相當多比率的家庭接受住宅援助。對於

澳洲政府的社會與經濟政策來說，住宅援助可說是重要的一環。基於各種不同理由，包括：低收入、健康情況不佳與歧視，都可能讓某些人需要住宅援助。對於澳洲人而言，政府住宅援助之目的在於：提供適切的與可擔負的住宅。它包括：民眾可利用的住宅方案、住宅方案的資助，以及他們可取得那些方案的相關資訊。大多數的澳洲家庭均是住宅所有人，它們可能是擁有其購屋現金者(34%)或支付其住屋者(35%)。租賃者占澳洲家庭的29%，它包含兩大類型：私人市場租賃者(22%)與公共住宅租賃者(5%)(AIHW, 2008: ix)。

對於許多澳洲家庭來說，住宅費用依然是一項重大負擔。過去30年來，住宅價格對中家戶所得之比已成長兩倍多。根據估計：2007年，澳洲住宅供給因短缺3萬個住處而有無法滿足需求之情形。同時，由於其低收入、健康狀況不佳或被歧視者也會發現：他們特別難以獲得適切與可擔負的住宅而被排除在充分社會參與之外。基於這些理由，澳洲的各級政府都提供援

助以減輕個人與家庭購屋或租賃上可能面臨的財務與其他負擔。這樣的援助是由一連串的方案計畫所提供，服務範圍則從首度購屋者補助（the First Home Owner Grant, FHOG）到租賃援助與公共住宅（AIHW, 2008: 3）。

對於特殊團體，例如：原住民與托勒斯海峽島民（Torres Strait Islander people）或無家可歸者而言，取得與維護住宅經常是困難的。同時，住宅援助也往往因為適合某種目的或需要而更好的滿足這些弱勢族群的住宅需求。其實，有些澳洲人根本沒有任何住家。他們可能因為逃離家庭暴力或家庭衝突，或因為嚴重的財務困難、心理衛生議題或實質的虐待問題而失去其住家。無家可歸援助是要提供給因為各種理由而無法找到一個社區標準可接受之住家，亦即私人與安全的睡覺、飲食、沐浴和如廁設施的居住者。對於經歷無家可歸者的住宅需求來說，無家可歸援助提供一種直接回應。它也包括將援助標的導向提供人們生活技能，好讓他們能在自己的家中獨立生活，並且減少租賃期間的不安全感（AIHW, 2008: ix-3）。

2003 年聯邦與州住宅協議（the 2003 Commonwealth State Housing Agreement, CSHA）之目的在於：提供「適切的、可擔負的與安全的住宅給那些最需要者，以滿足其需求的持續性。」2007-2008 年，該協議提供了 13.5 億澳元的經費給州與領地政府，讓它們可以不同形式將社會住宅服務輸送給澳洲民眾。因此，其資助對象即包括：由政府直接擁有與經營的社會住

宅，以及社區住宅組織依不同資助協議所提供的社會住宅。2008 年 12 月 31 日，這個協議終結。為了凸顯澳洲政府對私人住宅市場之可擔負性的擔心，全國可擔負住宅協議（the National Affordable Housing Agreement, NAHA）乃自 2009 年的元旦開始採行。與全國夥伴關係協議（National Partnership Agreements）相關聯的，它們擴大了政府支持澳洲公民以滿足其住宅需求的角色。諸多措施，例如：全國租賃可擔負性方案（the National Rental Affordability Scheme, NRAS）與各種不同的住宅改革都意圖匡正可擔負住宅的缺點，並緩和當前社會住宅體系的壓力。雖然關注焦點已被擴大，但在澳洲住宅援助的供給上，社會住宅勢將持續的扮演著一種重要角色（AIHW, 2010）。為了方便我們對澳洲住宅援助與服務之討論，本文將先從住宅援助的視野切入以介紹澳洲的住宅援助與服務，並說明為何需要它？以及用什麼來支持它的理由。其次，我們從歷史發展的角度來探討澳洲住宅援助之政策架構，並深入的論述澳洲住宅援助方案。最後，本文則試圖對澳洲社會住宅方案之發展進行分析，並提出幾點可供臺灣社會住宅政策參考的建議。

貳、澳洲住宅援助：需要與支持

對於所有澳洲人的福利或福祉來說，獲得安全與可擔負住宅可說是基本的生活要件。因為對於生命的許多實質利益，包括：穩定的就業、社區的連結與家庭的歸

屬感而言，它的確提供了一種福利服務輸送的平臺。然而，並不是每一個人都可取得這樣的住宅。事實上，有許多澳洲人以其所擁有的經濟與社會資源並無法取得可擔負的、適切的住宅之機會。由澳洲政府與社區組織所提供的援助具有可利用資格的澳洲人必須是：在獲得穩定與可擔負住宅上可能有困難者，這種支持即是一般人所說的住宅援助（AIHW, 2017）：

一、澳洲住宅發展概況

近年來，只要從澳洲住宅發展的情況來看，則我們至少會有三個重要發現：

1.較諸過去，有較少的澳洲家戶擁有其住宅的現金，大多數的家戶若不是抵押貸款（36%）購屋，便是向私人市場的房東租屋（26%）。

2.對於尋求特殊的無家可歸服務之案主來說，住宅市場因素，例如：住宅危機、不當或不適的居住條件都是主要理由之一（35%）。

3.2013-2014 年，低收入戶直接花費其收入的 21%於住宅費用上，較諸所有的家戶而言，它們平均花費 14%的收入在其住宅上。

在澳洲，住宅所有權是普遍的一種抱負或渴望。因為對於住宅所有人來說，雖然它可能讓他們曝露在某種財務風險之中，但它也提供住宅保有權的安全和長期的社會與經濟利益。事實上，要維持就業、

適切的健康與營養，以及改善教育，擁有穩定的、安全的與合適的生活處所是絕對必要的（AIHW, 2014）。

2013-2014 年，約有三分之二（67%）的澳洲人擁有其住宅（36%有抵押貸款，31%則沒有抵押貸款）（ABS 2015）。過去 20 年來，住宅所有權的整體比例下降了 5%，住宅所有權的確已改變。擁有其購屋現金（也沒有抵押貸款）的家戶比例下降（從 1994-1995 年的 42%下降到 31%），而有抵押貸款的家戶則持續的增加（從 1994-1995 年的 30%上升到 31%）。過去 20 年來，家戶租賃之比例也有所增加（亦即從 26%增加到 31%）。

儘管住宅所有權可以是財富的主要來源，但是，它也經常是家戶負債或借款的主要來源。顯然的，有抵押貸款或進入私人租賃市場的家戶比例增加，住宅費用占其實收薪金的比例似乎也是增加的。這尤其會讓低收入家庭（或有特殊需求的家庭）難以面對住宅的不穩定性，也更可能需要援助以取得與/或維持適切的住宅。

二、澳洲家庭尋求住宅援助之動力源

在澳洲，有許多因素可能導引澳洲家庭尋求住宅援助。這些包括：重要生命事件、住宅市場因素，以及有限的家戶資源管理或避免負面的事件衝擊之能力（參見圖 1）：

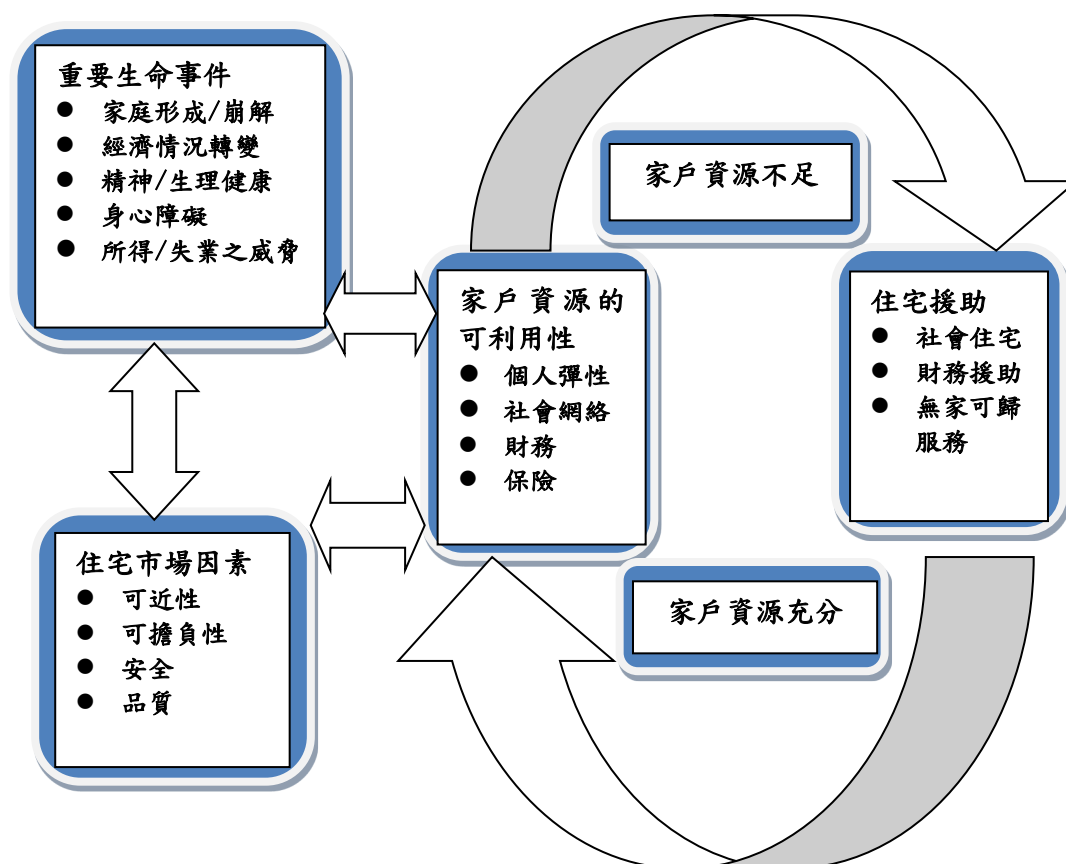


圖 1 澳洲家庭尋求住宅援助的動力源

資料來源：整理自 Stone et al., 2015。

針對可能導引澳洲家庭尋求住宅援助的這三個主要動力源，我們進一步的論述如下：

(一)重要生命事件

較諸整個生命週期可能發生的事，重要生命事件似乎是與個人的重要發展里程碑密切關聯。正面的重要生命事件，例如：家庭形成，可導引家戶在其轉變成一個較大住所或更安全的住宅保有權形式時尋求住宅援助。對於較不利的重要生命事件，

例如：家庭崩解、失業或收入減少模式、經常發生的住宅轉變、健康狀況不佳或失去所愛之人，住宅援助也提供一種安全網的作用。研究顯示：經歷許多重要生命事件而對其社會與經濟情況造成不利影響的家戶較可能需要援助，以得到獲取住宅之機會或維持其當前住宅之可能性（ABS, 2013; AIHW, 2015; Wiesel et al. 2015）：

1.家庭崩解

對於住宅所有權或維持租賃之能力來說，家庭分離與崩解經常可能造成一種負

面的衝擊。家庭結構的變遷，尤其是分居，往往會因為住宅流動的增加而增添住宅的費用。此外，家庭分離與崩解也可能造成從住宅所有權或私人租賃轉變成不安定的住宅情境，甚至無家可歸。譬如說，2014-2015 年，在所有尋求無家可歸特殊服務的案主中，有一半以上的人表示：他們是因為人際關係的崩解（家庭暴力與/或關係/家庭崩解）而尋求援助。

2. 身心障礙

在澳洲，每 5 個人中即有 1 人呈報自己過著身心障礙的生活。其中，有 140 萬的澳洲人表示自己有一種「嚴重或重大的核心活動限制」(severe or profound core activity limitation)。可預期的是：當澳洲人口日益老化時，生活有身心障礙狀況者的住宅與支持服務需求即會明顯增加 (ABS 2013)。事實上，如果沒有額外的財務援助，澳洲身心障礙者往往就難以取得或維持其適切住宅與支持服務的可利用性 (Wiesel et al., 2015)。

3. 失業

維持或取得住宅的能力是與家庭是否有穩定的、正式的就業密切相關，因為只有具有此一能力，方能提供足以擔負住宅相關費用（抵押貸款或租賃支付）的可能性 (Stone et al., 2015)。倘若缺乏這種穩定的、正式的就業能力，家庭可能會發現它們根本沒有滿足租賃與抵押貸款的支付能力，轉而會有住宅援助與支持服務之迫切需求。

(二) 住宅市場因素

住宅市場因素可能對家庭造成負面或不利的衝擊，致使它們不得不尋求住宅援助。負面或不利的住宅市場因素包括：沒有能力維持當前的住宅費用或限制其取得可擔負住宅之機會、與房東發生衝突、不適當的住宅條件、難以獲得新租賃，以及不必要的或經常的住宅流動 (Stone et al., 2015)。其實，這些議題與無家可歸之間具有強烈的關聯性。譬如說，2014-2015 年，在特殊的無家可歸服務個案中，每三個人中即有一人 (35%) 表示：住宿議題（例如：住宅危機、不適當或不適切的居住條件、先前的住宿結束）是他們尋求住宅援助的主要原因 (AIHW, 2015)。晚近幾年，住宅價格明顯的上漲，較消費價格與中收入比率為高，對住宅可擔負性造成衝擊 (AIHW, 2014)。所謂的住宅可擔負性 (housing affordability)，是指：住宅的價格較諸家戶的財務狀況而言。一般來說，該詞是用來泛指主要都市、州或全國性的住宅，相對於個別家戶的住宅而言。住宅可擔負性的測量方法經常是：用某一特定地區的家戶處於住宅壓力的比例來計算。要言之，住宅可擔負性指涉個人可滿足與住宅相關之費用的能力，而它又置基於其收入的情形。當家庭日益缺乏住宅可擔負性時，即會讓它們經歷住宅壓力的風險性增高，而這又可能迫使它們做出對它們有不利影響的決定。事實上，住宅壓力並非只有財務衝擊而已。它可能造成一種與壓力相關的健康狀況之惡化、人際關係緊張的增加、兒童課外活動的限制，以及沒有能力負擔額外的住宅花費（例如：所有物

的維修)(Yates & Milligan, 2007)。住宅可擔負性的測量是：用家戶收入花在基本住宅費用(亦即：租賃或抵押)之比例來計算。因此，根據這樣的定義，一位沒有抵押貸款的住宅自有者就不可能經歷住宅壓力(housing stress)。一般來說，任何家戶花費其收入的30%以上在住宅上即可說是處於住宅壓力。任何家戶花費其收入的50%以上在住宅上，則可說處於嚴重住宅壓力。研究顯示：住宅擁有者與私人租賃者都存有住宅壓力(Jacobs et al., 2010)。住在社會住宅者的住宅壓力似乎較不普遍，因為租賃的政策制訂會確保房客將其收入的30%以下用在住宅上。住宅壓力的一個共同來源是家庭的住宅費用，主要是抵押貸款的再支付或租賃，超過其總收入的30%。當然，購屋者與租賃者都可能承受住宅壓力。當家庭具有更高的收入時，可能選擇將其收入的更多部分花費在住宅上，30%的標準是低收入家庭的更好指標(底層的40%)，而他們似乎可能要和住宅成本進行鬥爭(ABS, 2015)。

(三) 缺乏家庭資源

通常，經歷某重要生命事件或受住宅市場因素之衝擊的家庭會依賴家庭資源(例如：儲蓄、保險、社會網絡)以確保它們有能力取得或維持適切的住宅(Stone et al., 2015)。顯然的，低收入家庭往往缺乏資源以對抗任何源自重要生命事件的衝擊與/或造成它們需要住宅援助的住宅市場因素。當家庭無法滿足取得或維持住宅相關的費用時，住宅援助即可提供一種安

全網。住宅援助可以是短期的或長期的，也可能因為個人與/或家庭的需求之不同而有差異。一般而言，住宅援助是透過租賃住宅補助之供給(社會住宅)、財務支付(例如：聯邦租賃援助)與/或特殊的無家可歸服務。

參、澳洲住宅援助政策：架構與方案

澳洲住宅援助的目的在於：協助人們克服在取得或保有適切住宿上所可能面臨的問題。2008年11月，澳洲聯邦政府議會(the Council of Australian Governments)致力透過全國可擔負住宅協議以改善澳洲居住者的住宅可擔負性，並減少無家可歸者與原住民的不利境遇。自2009年以來，澳洲住宅援助的福利服務輸送係在全國可擔負住宅協議的名義下進行(葉肅科，2008: 75-79; AIHW, 2017)：

一、澳洲住宅援助之政策架構

2009年元旦，澳洲的全國可擔負住宅協議正式生效。對於澳洲聯邦與州和領地政府在改善所有住宅保有類型，以及減少無家可歸之成果上，該協議可說提供了一個廣泛的政策架構(SCRGSP, 2016)。全國可擔負住宅協議的目的在於確保「所有澳洲人都有取得可擔負的、安全的與永續的住宅之機會，而有助於社會與經濟參與。」(COAG, 2009: 3)在全國可擔負住宅協議的名義下，澳洲政府乃致力於一連串的改革以改善住宅可擔負性。它們包括：

1.改善對無家可歸者或處於無家可歸風險者之援助的整合性與協調性；

2.改進社會住宅體制安排以降低不利情況的集中化，並改善社會住宅的效率；

3.改善原住民取得主流住宅，包括：住宅所有權之機會，並且縮小標的對象間的落差；

4.增加可擔負住宅之供給的其他改革措施。

其次，對於澳洲各級政府而言，全國可擔負住宅協議也提供了一個廣泛的政策架構，好讓它們在未來能共同致力於改善中低收入家庭之住宅可擔負性（COAG, 2009）。

基本上，全國可擔負住宅協議關注的是六個目標之達成：

1.讓無家可歸者或有無家可歸之風險者能有持續住宅與社會融合之可能性；

2.讓民眾能租賃住宅以滿足其需求；

3.讓民眾有能力可購買可擔負的住宅；

4.透過有效率的與回應性的住宅市場運作，讓民眾有取得住宅之機會；

5.與其他澳洲人一樣的，原住民也有取得相同住宅之機會；

6.原住民，尤其是偏遠地區與偏鄉社區的原住民，有改善住宅舒適性與降低過度擁擠之可能性。

為了支持全國可擔負住宅協議之推行，澳洲政府也制定了五個全國夥伴關係協議（AIHW, 2017）：

1.關於無家可歸之全國夥伴關係協議（National Partnership Agreement on

Homelessness, NPAH）：5 年 11 億澳元。到了它的期滿時間 2013 年 6 月 30 日之後，澳洲聯邦政府議會將起草一份一年過渡期的全國夥伴關係協議。

2.關於社會住宅之全國夥伴關係協議（National Partnership Agreement on Social Housing, NPASH）：從 2008-2009 年到 2009-2010 年的 2 年裡，新社會住宅的營建費用為 4 億澳元。

3.關於偏遠地區原住民住宅之全國夥伴關係協議（National Partnership Agreement on Remote Indigenous Housing, NPA-RIH）：10 年內，將投入 55 億澳元的費用。

4.關於國家建設與就業計畫之全國夥伴關係協議（National Partnership Agreement on Nation Building and Jobs Plan, NBJP）：從 2008-2009 年到 2011-2012 年的 4 年裡，新社會住宅的營建費用達 60 億澳元，而且在社會住宅措施（the Social Housing Initiative）之下，直到 2008-2009 年，還有 4 億澳元的公共住宅修繕與維護費。

5.關於擴大首次購屋者援助之全國夥伴關係協議（National Partnership Agreement on Extending the First Home Owners Boost, FHOB）：直到 2009 年年底，澳洲政府對於首次購屋者都會給予 7,000 澳元的額外補助。

對於澳洲現有的住宅政策方案，亦即聯邦租賃援助（Commonwealth rent assistance）、全國租賃可擔負性綱領（the National Rental Affordability Scheme）、住宅可擔負性基金（the housing affordability

fund)，以及住宅首購者補助(the first home owners grant)來說，這些協議的制定不僅可提供額外的支持，也有助於全國可擔負住宅協議目標之實現。

二、澳洲住宅援助方案

由澳洲政府提供的住宅援助介入之目的不僅在滿足住宅需求，它們也有助於改善個人、家庭與社區的社會與經濟福祉。澳洲的住宅援助是以許多不同形式來提供，主要包括：

(一) 社會住宅(Social housing)

是由非營利、非政府部門或政府組織以低於市場率(以租賃者的收入百分比為考量基準)之租金而提供給符合資格之家庭予住宅。社會住宅的形式包括：公共住宅(public housing, PH)、州擁有與經營的原住民住宅(state owned and managed Indigenous housing, OMIH)、社區住宅(communitiy housing, CH)，以及原住民社區住宅(Indigenous community housing, ICH)。

(二) 聯邦租賃援助(Commonwealth Rent Assistance, CRA)

是一種對於租賃私人市場或社區住宅者而可支付的免課稅支持補充；獲得一種所得支持支付或多於家庭稅收給付 A 等級之基本比率；以及支付高於最低限門檻之租金。2014-2015 年，最大數量的澳洲人仍然有取得某種援助形式的機會。其中，有 134 萬以上的所得單位獲得澳洲聯邦租賃

援助。

(三) 私人租賃援助(Private Rent Assistance, PRA)

一種對低收入家庭在經歷難以獲得或維持私人租賃的住宿時，而由州與領地政府提供的財務援助。援助類型包括：保證金貸款、租賃補貼、補助與救濟，以及搬家費用。

(四) 首次購屋者補助(First Home Owner Grant, FHOG)

對於低收入首次購屋者、符合資格權判準者，政府可支付的一次性補助。這是從 2000 年 7 月 1 日以來開始採行，並且由州與領地政府依其自身的立法而給予資助與管理。

(五) 購屋援助(Home Purchase Assistance, HPA)

是指為了改善其取得機會與維持住宅所有權，而對於有資格的家庭所提供的一系列財務援助。基本上，它是由各轄區政府自行管理。

肆、澳洲社會住宅方案：討論與建議

自 2009 年以來，在持續轉向擴大其住宅市場之角色的同時，不管是在租賃市場(包含私人與社會住宅)或居家購買上，澳洲聯邦與州或領地政府雙方面都試圖尋求支持所有的澳洲公民以獲得可擔負住宅

與能永續住宅。事實上，這樣的變遷是與國際趨勢一致的。換言之，它擴大住宅政策的範圍以包含整個住宅市場之機能，而不僅只是社會住宅而已（葉肅科，2008: 78-83; AHURI, 2008; AIHW, 2017）：

一、澳洲社會住宅方案概述

在澳洲，社會住宅方案是在 2003 年聯邦與州住宅協議之名義下而被資助的。它主要包括：公共租賃住宅、州擁有與經營的原住民住宅（state owned and managed Indigenous housing, SOMIH）、主流與原住民社區住宅（Indigenous community housing, ICH），以及危機住宿方案（the Crisis Accommodation Program, CAP）。除了在此所描繪的方案之外，聯邦租賃援助（Commonwealth Rent Assistance, CRA）與無家可歸者的支持服務：先前是在「支持住宿與援助方案」之名義下提供服務，現在則在全國可擔負住宅協議（the National Affordable Housing Agreement, NAHA）之名義下給予資助，共同構成澳洲住宿支持服務的光譜（AIHW, 2010; AIHW, 2017）：

（一）公共租賃住宅（Public rental housing）

包括公共擁有或州與領地政府管理而租出的住所。它主要提供適切的、可擔負的與可近性的住宅給有住宅需求之低收入家庭。在澳洲，公共住宅是由州與領地政府提供與經營之租賃住宅，它們包括住在公共租賃住宅之家庭，而其住所又可能是：1.由住宅機構所擁有；2.租賃自私人部門或其他住宅方案地區，用以提供公共租

賃住宅；3.出租給公共住宅之房客。

（二）州擁有與經營的原住民住宅

（State owned and managed Indigenous housing, SOMIH）

由州與領地政府管理的社會住宅，但它的標的對象特別指向中低收入家庭，成員中至少有一位被認定是原住民與/或托羅斯海峽島民的血統。目前，有執行此一方案的州包括：新蘭威爾斯、昆士蘭、南澳與塔斯馬尼亞。

（三）主流社區住宅（Mainstream community housing）

不同於公共住宅，因為它是由非營利組織所管理。重要的是：它為低收入的個人與家庭提供短期、中期或長期的住宅保有權。主要提供給中低收入戶或特殊需求家庭，其為社區導向的組織管理。社區住宅模型可能因為不同行政區域或不同團體而有差異，它們包括：政府供給的、自有的住宅。

（四）危機住宿方案（The Crisis

Accommodation Program, CAP）

提供的住宅在作為政府、教會與福利組織之用，主要是對於經歷無家可歸者或對那些處於目前或緊急危機之情境者提供必要的援助。

（五）原住民社區住宅

（Indigenous community housing, ICH）

是由州、領地與澳洲聯邦政府以各種

安排方式加以資助，並由社區住宅組織為原住民租賃者提供管理。其經費的一個重要來源是：透過先前的社區住宅與下部結構方案(the former Community Housing and Infrastructure Program, CHIP) 而提供。目前，原住民社區住宅是在全國可擔負住宅協議的名義下，以主流住宅服務而受到資助，並在關於偏遠原住民住宅的全國夥伴關係協議(the National Partnership Agreement on Remote Indigenous Housing) 之名義下，為偏遠住宅提供服務。原住民社區住宅組織是由原住民與/或托洛海峽島民組織負責經營之住宅，以提供給澳洲原住民，包括：資源機構與土地議會等社區組織之住宅。通常，原住民社區住宅組織可能擁有它們自己經營的或租賃自州住宅機構之住所。

二、澳洲社會住宅租賃者分析

社會住宅包括：政府或非政府組織(含非營利組織) 所擁有與經營的所有租賃住宅，它們可出租給符合資格的家庭。一般而言，社會住宅的租金多半設在市場水準以下，並且是以家庭收入作為考量。在澳洲，社會住宅是指：由政府資助或部分資助之租賃住宅；它是由政府或某社區組織所擁有或經營，而出租給符合資格者之住宅，主要包括：公共租賃住宅、州擁有與經營的原住民住宅、主流與原住民社區住宅，以及危機住宿方案名義下所提供的住宅。

近年來，澳洲社會住宅的配置已隨著家庭的複雜需求，例如：身心障礙與極低

收入而逐漸增加。截至 2015 年 6 月 30 日止，澳洲的社會住宅已近 39 萬 4,200 個家庭。其中，大多數為公共租賃住宅(31 萬 5,000 戶)，州擁有與經營的原住民住宅(SOMIH) 有 9,700 戶，主流社區住宅有 6 萬 9,500 戶。截至 2015 年 6 月 30 日止，原住民社區住宅(Indigenous Community Housing, ICH) 約有 1 萬 7,500 戶。如果我們從澳洲社會住宅租賃者的角度來分析，則至少會有七個重要發現(AIHW, 2017)：

1.截至 2015 年 6 月 30 日止，估計約有 81 萬 7,300 位社會住宅房客。其中，82% 或 66 萬 7,000 位是公共住宅房客；4% 或約 3 萬 2,100 位為州擁有與經營的原住民住宅(SOMIH) 房客；以及 14%或約 11 萬 8,200 位是社區住宅房客。

2.在 2008-2009 年至 2014-2015 年間，主流社區住宅的居住戶數幾乎增加了兩倍(上升 84%)。換言之，2008-2009 年至 2014-2015 年期間，社區住宅家戶數從 3 萬 7,800 戶增加到 6 萬 9,500 戶(增加 84%)；過去 12 個月以來，增加 4%。

3.相當比例的社會住宅租賃者是年齡 55 歲以上的老人(32%是公共租賃住宅，27%為社區住宅) 或年齡在 14 歲以下的兒童(39%為州擁有與經營的原住民住宅(SOMIH) 房客)。

4.含蓋所有社會住宅方案，主要租賃者較可能是婦女(62%)。

5.較諸一般民眾，社會住宅租賃者在過去 12 年比較不可能取得或具有同等的資格(較諸一般民眾的 17%，它占整個住宅部門的 2%-9%)。

6.在所有的住宅租賃者中，非勞力人口在二分之一（51%是社區住宅）至四分之三（74%為州擁有與經營的原住民住宅（SOMIH）房客）。

7.每 10 個公共租賃住宅房客中，即有 4 位的租賃期已超過 10 年。

倘若就社會住宅的租賃者進行分析，則我們會有如下的發現：

（一）公共租賃住宅房客

在公共住宅家戶中，62%的主要租賃者是女性；在這些公共住宅的租賃者中，獨居的單身成人約占 53%。雖然只有 30% 的公共住宅租賃者確認身心障礙支持年金是其收入的主要來源，但是，44% 的公共住宅租賃者表示有身心障礙的狀況。有四分之一（25%）的租賃者指出：老人年金是其收入的主要來源。因此，在澳洲，一位典型的公共住宅租賃者可被描繪成一位獨居的老年婦女（55 歲以上）。

（二）州擁有與經營的原住民住宅(SOMIH)房客

在州擁有與經營的原住民住宅（SOMIH）家戶，四分之三的主要租賃者是女性（76%），三分之二是年齡 25-54 歲者。從家戶組成的角度來看，家有依賴子女的單親父母是最大的家庭類型（37%），其次是單身成人（25%）。此外，有 36% 的州擁有與經營的原住民住宅租賃者表示有一種身心障礙的狀況。據此，在澳洲，一位典型的州擁有與經營的原住民住宅租賃者可被描繪成一位帶有依賴子女的單身工

作年齡婦女（25-54 歲）。

（三）主流社區住宅房客

在主流社區住宅家戶中，每 10 戶即有近 6 戶（59%）是女性。而且，每 10 戶中即超過 6 戶（63%）是年齡 45 歲以上。單身成人占家戶組成的最高比例（58%），其次是團體與混合家戶（17%）。在主流社區住宅中，有三分之一以上（36%）的租賃者表示有一種身心障礙的狀況。是故，在澳洲，一位典型的社區住宅租賃者可被描繪成一位獨居的中年婦女（45 歲以上）。

三、澳洲社會住宅經驗：臺灣啟示

從 2000 年到 2008 年，在聯邦與州住宅協議之下，社會住宅優先考量的是有租賃高度需求的人。與此哲學一致的是：在這些協議之下，方案輸送所關注的是：公共租賃住宅與其他標的之住宅援助。然而，就聯邦與州住宅協議的實質轉變而言，社會住宅方案已在全國可擔負住宅協議的名義下和提供無家可歸者服務與範圍更廣泛的「可擔負住宅」（affordable housing）措施結合，並且從 2009 年的元旦起，也與全國夥伴關係協議連結。透過「他山之石可以攻錯」的澳洲社會住宅經驗之借鏡與省思，我們提出下列五點建議作為臺灣社會住宅政策參考之依據（葉肅科，2008: 78-83; AIHW, 2017）：

（一）租賃者可從社會住宅生活中獲得社會與經濟利益

可擔負的、安全的與安心的住宅可促

進許多健康與福祉成果，並且有助於提升人們之能力以從事其社區的經濟與社會活動。租賃者認為：源於橫跨其個人情境與住宅方案之不同的社會住宅生活，會有社會與經濟參與的利益。在所有的社會住宅方案中，94%的租賃者表示他們覺得：「更安定下來」(more settled)，82%的租賃者則覺得是「社區的一環」(part of the community)。從就業與教育的角度來看，67%的租賃者覺得他們更能改善其工作情境，74%的租賃者則覺得：由於社會住宅的支持，更能展開或持續教育訓練。而且，85%的租賃者也認為具有更好取得服務之機會；只有25%的租賃者認為：從社會住宅的生活中，一點也沒有社會或經濟的利益可言(AIHW, 2015)。

(二) 社會住宅租賃者普遍對住宅服務供給者表示滿意

「租賃者的滿意度」(tenant satisfaction)可被界定為：社會住宅的租賃者表示他們滿意或極滿意其住宅服務供給者之比例。截至2015年6月30日止，較諸其他社會住宅供給者(公共租賃住宅為73%，州擁有與經營的原住民住宅(SOMIH)則占58%)，社區住宅的租賃者是更一致性的滿意於其住宅供給者(80%)(AIHW, 2015)。從接近各種服務與設施的角度來看，在所有社會住宅方案中，租賃者對其住所的地點之滿意度是高的。尤其是：從重要性的角度來看，接近緊急服務、醫療服務與醫療院所都是最高的。而且，社會住宅的租賃者也都一致的

認為：其住所的地點可滿足其家庭的需求。這是一種正面的發現，因為健康與醫療服務，以及心理衛生服務是社會住宅租賃者在調查前12個月裡最常使用的服務。

(三) 社區住宅部門之成長已變成一種主流發展趨勢

截至2015年6月30日止，估計約有81萬7,300位社會住宅房客。其中，82%或66萬7,000位是公共住宅房客；4%或約3萬2,100位為州擁有與經營的原住民住宅(SOMIH)房客；以及14%或約11萬8,200位是社區住宅房客。上述這些變遷反映出澳洲政策漸次但穩定的轉變，其關注焦點在走向社區住宅部門的成長，以及將公共租賃住宅的所有權或管理移轉或讓渡給社區住宅組織。事實上，公共租賃家戶數的減少是被主流社區住宅家戶數的增加所抵銷。此種住宅市場配置的轉變正反映出政府有意促進社區部門成長的策略，因為主流社區住宅或許可提供更具彈性的與創新的可擔負住宅之選擇。

(四) 澳洲原住民住宅議題優先受到重視且成為全國議題

較諸其他澳洲居民，澳洲原住民似乎更可能碰到生活在標準以下之住宅、生活空間過度擁擠，以及陷入無家可歸的風險中。尤其在澳洲的偏遠地區，此種情況就更加明顯。因為他們生活在那樣的地方，取得福利服務的機會也可能受到空間距離之限制。較諸其他澳洲居民，澳洲原住民往往沒有相同程度可取得可擔負的與安全

的住宅之機會。可能的原因是：收入水準低、遭到房東與租賃機構歧視，甚或缺乏適切的住宅之結果。此外，有些原住民則爲了履行文化義務而長期離開自己的住家，這也可能造成永久住宅的消失。2001年5月，澳洲住宅部長簽署一份原住民住宅10年新取向聲明：「建構更好的未來：原住民住宅邁向2010年」。這份「建構更好的未來」之原住民住宅10年新取向強調：原住民住宅議題已成爲一項全國議題。對於原住民住宅，政府不僅應該優先採取行動，也需要致力尋求改善原住民的住宅與環境健康。

(五) 澳洲政府致力研擬許多可擔負住宅的創制措施

爲了尋求匡正或凸顯一般民眾的住宅擔負能力之重要性，當前澳洲政府與住宅研究者正檢證許多相關社會政策與方案，以確保那些是最適切的政策與方案。這些被檢證的領域大抵可分成：住宅市場效能、可擔負的住宅市場效能、供給面補助、需求面補助、募款規定與稅制措施，以及倫理投資與慈善事業等六大類。晚近幾年，澳洲的州住宅當局、州土地委員會、州規劃與發展機構、地方當局與非營利組織都會設法研擬出許多可擔負住宅之創制措施。許多創制措施是示範性或前導的計畫案，有些方案係根據全國可擔負住宅協議的廣泛架構來運作，而其他方案則屬於非全國可擔負住宅協議之措施。然而，它們的共同目標在於：期使澳洲中低收入戶具有擔負住宅的更大能力。

伍、結語：變遷與挑戰

近年來，澳洲的住宅環境已明顯改變。未來，住宅環境還會持續的變遷。其主要理由包括：經濟因素，特別是住宅費用的增加；政府的政策，尤其是它們對於低租賃住所供給的衝擊；人口變遷，包括人口老化；住宅偏好；以及社會變遷。自2009年以來，澳洲政府積極的推動新聯邦與住宅協議。爲了確保住宅援助能提供給最需要的弱勢族群，澳洲政府也持續的進行原住民住宅改革，以及落實住宅援助的改革。

藉由社會住宅的資助，2003年聯邦與州住宅協議對澳洲數千個家庭提供了非常需要的支持服務。透過社會住宅的功能分析，我們發現：自2009年以來，許多社會住宅的重要證據多半置基於全國可擔負住宅協議上。未來，相關的住宅政策都可能據此建構。本文的論述是在澳洲住宅政策處於明顯變遷的時刻，但對全國可擔負住宅協議之名義下的新環境，它也提供重要的脈絡。雖然全國可擔負住宅協議與相關的全國夥伴關係協議的關注焦點已擴大，但社會住宅方案勢將持續的變成澳洲住宅援助供給的一個基本要素。

（本文作者為國立金門大學社會工作學系副教授兼系主任）

關鍵詞：住宅援助、住宅可擔負性、住宅壓力、支持服務、住宅政策架構、社會住宅

參考文獻

- 葉肅科 (2008),〈澳洲住宅政策：歷史脈絡與當前議題〉,《社區發展季刊》,第 121 期,頁 71-85。
- Australian Bureau of Statistics (ABS), (2013). *Disability, Ageing and Carers, Australia: Summary of Findings 2012*. ABS cat no. 4430.0, Canberra ABS.
- Australian Bureau of Statistics (ABS), (2015). *Housing Occupancy and Costs, 2013-14*. ABS cat no. 4130.0, Canberra: ABS.
- Australian Housing and Urban Research Institute (AHURI), (2008). “What Can Australia Learn from International Trends in Housing and Policy Responses?” *AHURI Research and Policy Bulletin*, Issue 97. Melbourne: AHURI.
- Australian Institute of Health and Welfare (AIHW), (2008). *Housing Assistance in Australia*. Canberra: AIHW.
- Australian Institute of Health and Welfare (AIHW), (2010). *A Profile of Social Housing in Australia*. Canberra: AIHW.
- Australian Institute of Health and Welfare (AIHW), (2014). *Housing Assistance in Australia 2014*. Cat. no. HOU 275. Canberra : AIHW.
- Australian Institute of Health and Welfare (AIHW), (2015). *Specialist Homelessness Services Report 2014-15*. Canberra: AIHW. Viewed 8 March 2016.
- Australian Institute of Health and Welfare (AIHW), (2017). *Housing Assistance in Australia 2016*. Canberra: AIHW.
- Council of Australian Governments (COAG), (2009). *National Affordable Housing Agreement: Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations*. Canberra: COAG. Viewed 18 February 2016.
- Jacobs, K., Atkinson, R., Spinney, A., Colic-Peisker, V., Berry, M. & Dalton, T. (2010). *What Future for Public Housing? A Critical Analysis*. Melbourne: AHURI.
- Steering Committee for the Review of Government Service Provision (SCRGSP), (2016). *Report on Government Services 2016*. Canberra: PC.
- Stone, W., Sharam, A., Wiesel, I., Ralston, L., Markkanen, S., James, A. (2015). *Accessing and Sustaining Private Rental Tenancies: Critical Life Events, Housing Shocks and Insurances*, AHURI Final Report No.259. Melbourne: Australian Housing and Urban Research Institute Limited. Viewed 8 March 2016.

- Wiesel, I., Laragy, C., Gendera, S., Fisher, K. R., Jenkinson, S., Hill, T., Finch, K., Shaw, W. & Bridge, C. (2015). *Moving to My Home: Housing Aspirations, Transitions and Outcomes of People with Disability*, AHURI Final Report No.246. Melbourne: Australian Housing and Urban Research Institute. Viewed 8 March 2016.
- Yates, J. & Milligan, V. (2007). *Housing Affordability: A 21st Century Problem*. Final Report no. 105. Melbourne: AHURI.