

# 當前住宅福利的課題

米復國

## 一、前言

大體而言，我們並沒有明確的住宅福利政策，如果有的話，則是指編入中央政府各類支出中歸為社會安全支出項目的「國民住宅」。也就是說，國宅政策等同於住宅福利政策。這種歸類，我們可以視為廣義的住宅福利。另外，政府仿照已開發國家，制定了一些福利計畫，其照顧對象包括：老人、殘障、婦女、兒童、青少年、低收入戶等弱勢族群，他們也有住宅的問題，這些對象的住宅照顧，也是住宅福利的一環，我們可以稱為狹義的住宅福利。

## 二、問題分析

### (一)廣義的住宅福利的問題

因此回顧過去有關的國宅政策，大致可以看出我國住宅福利政策的方向。在民國四十六年至六十四年之間，以「興建國民住宅貸款條例」為主，明確指出協助的對象包括勞工、農民、漁民、市民及公教人員的新建或整修住

宅（四四·七%），並另外配合實際問題，包括：因緊急災害重建的住宅（二六·五%）、因違建而整建的住宅（一〇·二%）、為實施社會福利政策的平價住宅（八·四%）、考慮軍公教人員而貸款機關、學校興建的員工住宅（六·二%），以及鼓勵民間投資興建的住宅（四·〇%），這個時期大致上興建了約十二萬戶，但面對經濟發展，快速的城鄉移民，並沒有太多的作用。

民國六十四年以後則配合當時政經背景，擬定「國民住宅條例」為基礎，希望由政府大力興建，明訂以收入較低家庭為主要照顧對象。其過程中因土地缺乏，政策性地推動老舊眷村配合國宅需求而改建。但對於農村、漁村、礦村、山地及離島偏遠地區卻無法適用於該條例。這些地區另需由台灣省政府擬定相關辦法及要點予以輔助。但整體上，國宅建設仍因土地不足、經費有限，而興建不力。

因此民國七十一年修訂的「國宅條例」增列了貸款人民自建及獎勵投資興建，卻因經濟不景氣滯銷而緩建。但七十六年以後又因房地價格飆漲反而要求甚殷，由政府興建的國宅根本無法趕上較低收入家庭的需求，面對無住屋者的社會運動，因此政策性地另訂輔助人民貸款自行購買住宅的辦法，及勞工建購、修繕住宅的要點。大抵上民國六十四年至民國八十二年底，興建

了約十八萬六千戶（含施工中四萬二千戶）的國宅，大致上只佔房屋總量（民國八十二年約五二、二二四、三三六戶）的六·五%。

進一步從表一，可以歸納出由政府負責興建及輔貸的住宅，指出當前的住宅福利的情形：

表一 台灣地區政府興建及輔貸住宅執行情形 資料截止日：82年6月30日

類 別	數量(戶)	小 計	百分比	主管機關
國民住宅	103,385			
直接興建	103,385			
貸款自建	31,025			
獎勵興建	2,496	136,906	40.61%	(營建署) 內政部
輔助人民貸款自購住宅	41,505	41,505	12.31%	
直接興建	8,349			
輔助貸款	8,121	16,470	4.89%	國防部
軍眷住宅				
直接興建	8,349			
輔助貸款	8,121	16,470	4.89%	國防部
公教住宅				
集體興建	20,505			行政院 人事行政局
輔貸自購	75,826	96,331	28.59%	(住福會)
平價住宅				
直接興建	4,432	4,432	1.31%	社會司
輔助勞工建購住宅	41,443	41,443	12.29%	勞委會
總 計		337,087	100.00%	

資料來源：「中華民國台灣地區八十二年住宅資訊統計彙報」

### 1. 有關國民住宅方面

主要依據為民國六十四年制定以來的「國民住宅條例」及其相關條例，其照顧對象以收入較低家庭（標準由行政院定之）為主，由表一可看出國宅的供應，是政府有關住宅福利的大宗，佔四〇·六一%。但是至目前為止供應量仍嫌不足，從一四九、六五九戶等候承購國宅的名冊來看，每年興建國宅的速度仍然非常緩慢，根本趕不上較低收入家庭的需求。

### 2. 輔助人民貸款自購住宅

另外於民國七十八年起，為解決政府興建國宅不力的問題，擬定「輔助人民貸款自購住宅辦法」，協助收入較低家庭購置自用住宅，輔助貸款之優惠比照政府直接興建之國宅，至目前為止計有一一·三二%。

### 3. 有關軍眷住宅方面

主要依據民國六十九年制定之「國軍老舊眷村重建試辦期間作業要點」及民國七十九年「國軍官兵購置住宅輔助貸款要點」，以及原眷戶優先配售、有眷無舍官兵及文職教員為對象。軍眷住宅對象特定，由國防部負責，開辦以來佔政府協助之住宅的四·八九%。

### 4. 有關公教住宅方面

主要依據中央及省市「公教人員購置住宅輔助要點」辦理，主要對象為有給公職一年以上之公務人員為主，在過去為除國宅外，是住宅福利的第二大項，佔有二八·五九%的資源。

### 5. 有關平價住宅方面

為自民國五十六年起配合社會福利基金計畫，由政府指撥公地或價購土地而興建之住宅，其照顧對象，出租以一級貧民為限，出售以二、

三級貧民爲限，建坪小，價格低。民國七十六年以後則主要由省市政府的社會局負責，專供登記有案之生活照顧戶、生活輔導戶、臨時輔導戶及重大災害戶，前者免費借住，後三者則優待借住，在借住期間，如一定期間（一～三年）內生活仍未改善者，始能繼續借住。可以說是照顧社會中最需照顧者的住宅，約佔一·三二%。

#### 6.有關勞工住宅方面

主要依據「八十二年輔助勞工建購住宅貸款處理要點」（八十二年）及「輔助勞工修繕住宅貸款實施要點」（七十九年），這是勞委會爲貫徹行政院面對七十六年以來房價飆漲的問題，提出解決當前勞工住宅問題的重要措施，而照顧的主要對象爲有（三年或三年以上）勞工保險之勞工，爲不同於國宅而專屬勞工之住宅貸款，除一般產職勞工外，另設有特別保留戶勞工，包括鹽、礦、國防工業、原住民、漁、碼頭裝卸工人及金門地區勞工，由於戶數有限，仍不敷需求，至目前爲止佔一·二九%。

經由上述，大致可以看出廣義界定下的住宅福利，傾政府全力執行下的住宅，其受益對象是以照顧較低收入家庭的國民住宅（五二·九二%）（含輔助人民貸款自購）及長期以來受到特別優厚照顧的軍公教人員住宅（三三·四八%）爲主。其中維持國家機器運作有關的軍公教人員向來就享有許多其他的社會福利（退休撫卹及保險）（以七十七年度而言，佔有五〇%左右的政府社會福利支出），而住宅方面竟也佔有約三分之一的政府福利的資源。而佔大多數的勞工族群，雖然也可以申請一般的國民住宅，但須受限爲較低收入家庭，真正爲解決勞工的住宅問題，始自民國七十九年輔助勞工修繕住宅貸款（但名額有限，每年五、〇〇〇戶；最高金

額三〇萬元，八十三年調爲五〇萬）；及八十二年輔助第二建購住宅貸款（名額佔一三、一七〇戶，最高貸款額限一四〇萬），我們也知道有關勞工的福利也遲至民國七十三年才完成「勞動基準法」的立法，相對於軍公教人員，勞工的社會福利救助及住宅福利均明顯爲差。

而政府仿照已開發國家，制定的福利計畫的照顧對象，除低收入戶尚有平價住宅（佔一·三二%）外，有關老人、婦女、殘障、青少年，在住宅福利方面除考慮三代同堂的協助外，則尚未有明顯的劃分與界定。

#### (二)照顧弱勢族群的住宅福利問題

前述的國宅政策實際上面對近年來快速社會結構及經濟的變遷，已無法解決許多弱勢族群的住宅問題，尤其自民國七十六年以來房價飆漲後形成的高房價年代。這些弱勢族群包括了福利計畫的對象，及未受福利計畫的新弱勢族群，他們的住宅問題可以分別說明如下：

##### 1.老人住宅無法配合家庭及社區

相對於一般年輕人及健康者而言，老人是爲數最多者的一種弱勢族群，尤其臺灣已開始成爲所謂的高齡化社會，由於他們在生理、經濟方面的相對弱勢，而反應在居住安養有一些特殊的需求。

但是「老人福利法」的實施，在有關於居住安養，卻較偏重於機構式的安養，這方面的工作顯然是延續過去各縣市有關的「仁愛之家」及「榮民之家」，只是在近年來改以自費安養爲主。

而有關研究指出，目前大多數老人皆與子女、配偶同住。少數的老人，尤其是孤苦無依或貧苦的老人，特別有安養的需求，過去這方面主要以外省籍的老榮民爲主。近年來，由於家庭結構的變遷，較有經濟能

力的老人，有自行居住或與配偶同住的傾向，因而才有老人公寓或自費安養機構的需求，也擺脫過去救濟院形象的老人院。但衡量大部分的老人或家庭，大多願意留在家庭與社區中，可是對於現代家庭而言，因家庭人手少，而形成家庭照顧的壓力。因此一方面需要外在的幫助（如：日夜託老、在宅服務……）是需要的，另外在老人居家生活上，提供住家設施及社區環境的安全與便利，來減低老人對他人的依賴與服務。

但有關於住宅的興建，目前向來以健康及核心家庭為主，因此在鼓勵老人居家或三代同堂的問題，應能分別協助有關老人住宅設備的改善及住宅空間規模的擴充。

## 2. 殘障者空間有障礙

相對於健康者，殘障者是最明顯的弱勢族群，按照我國「殘障福利法」中嚴格的標準界定，至少有十四萬人列為殘障者。但是就有關的研究，殘障者的福利設施卻一直未受重視。他們的主要問題，一是協助就養，二是得到妥善安置，而前者的競爭劣勢，也經常影響後者，尤其是住家的取得。就妥善安置而言，應考慮機構安養及居家護理，前者以設立長期收容治療院所為主，目前已開始著手進行，唯數量明顯不足。後者則以能居家生活為主，但是有關社區及住宅的規畫部分仍未能顧及。

雖然「殘障福利法」雖然早於民國六十九年通過「政府對各項公共建築物及活動場所，應設置便於殘障者行動之設備」，而「建築技術規則」七十七年也已明列出那些公共建築物及公共設施應設立殘障設備的統一標準。但這樣的立法，除了一些公共建築及場所外，對於許多殘障者仍無濟於事，因為在我們的社區中，早就因為汽車的快速成長，而侵佔巷道、人行道，根本不利於殘障者的行動。

同時住宅的營建，向來以考慮健康者為主，固然殘障者在取得住宅後，也須想辦法重新改裝。但殘障的發生，許多是在工作及交通意外下產生，以致於原有住宅無法使用，但又因生理及經濟上的弱勢而無法換屋。依據相關的研究，他們最大的問題在於難以進出住家（即使是在地面層）、無電梯公寓、狹小的衛浴、臥室、廚房空間，更重要的是市場中缺乏提供考慮無殘障的家庭設備，成為居家生活中的最大不便，而經常必須別人的幫助與服務，無法自立。

## 3. 母親單親家庭的住宅問題

女性向來在我們的社會中，相對於男性，也是一種弱勢族群，她們在家庭及社會的工作中，經常處於劣勢的地位。

依據相關的研究，婦女福利問題，主要包括離婚、未婚媽媽、婚齡兒童照顧、離婚、受暴及勞動參與。這其中特別嚴重者，更首推母親的單親家庭，她們相對於現有的雙薪家庭，單親家庭已經在經濟上處於劣勢，再加上性別的劣勢與照顧兒女的羈絆，使她們在面對高房價的客觀環境上，更顯得無能為力。在有關的個案研究（居住於平價住宅）中，發現她們的生存策略必須彼此互相協助並照顧小孩，才能分別出外工作，同時也因為收入的微薄，一直無法有效改善居家生活。她們是特別需要給予住宅協助的一群。

## 4. 都市原住民（移民）的貧困社區

由於臺灣長期的以漢文化或平地文化為中心的思考方式，形成許多原住民必須往都市謀生，但由於文化的劣勢，原住民經常淪為臺灣經濟的底層，相對於平地漢人，原住民在都市中處於經濟上的絕對劣勢。顯而易見地，他們無法在謀生的同時，也能在住宅上求得一處安生立命之

處。他們經常多人賃屋一室（一個房間超過兩個人，甚至多達六、七人，較學生有過之而無不及），有些則在都市邊緣地區形成一些原住民的貧困社區，例如：基隆的八尺門、臺北縣新店溪畔的阿美族社區。而這些社區許多也是非法侵佔，像新店溪畔的阿美族社區就是位於行水區中，隨時會被拆除或遭洪水淹沒的命運。而有關原住民相關問題多列為省府處理，在原住民的社會發展方案中，有關改善原住民的生活環境，對居於平地的原住民僅能優先補助原住民低收入戶五萬元購買住宅，補助每項一萬元改善廚房、浴室及廁所，仍不能解決大多數的都市原住民的問題。而且更重要的是，原住民原有許多祭典、儀式及歌舞活動，在都市移民的過程，並無適合的空間可以進行，雖然可以借用體育館、學校，但迥異於原居地的會所，以致於難以維繫原住民文化。

##### 5. 大專學生住宿嚴重不足

大學生的住宿問題也是經常被忽視的課題，這是因為學生（包括大學生）在我們的社會中向來不被認為是一個完整的公民。

由於大專競爭的激烈，許多學生必需離鄉背井前往大專就讀。但在擁有大學城的地區的都市計畫，通常對大專院校總是假設了可以自給自足（由學校提供完整的食宿、休閒空間）。因此，在都市計畫上經常沒有考慮這群大量就讀的學生。但實際的情況是許多大專院校的經費及校地不足，並未提供足夠的住宿空間，只有放任學生自求多福，在校外賃屋而居、覓食及滿足休閒娛樂。依據有關的研究，學生校外住宿面對的問題，主要是學校附近租屋的嚴重不足與房屋品質惡劣，以及居住環境無法負擔大量集中的學生（如：飲食店及交通）。特別是近年來由於房價飆漲下，也帶動校園附近房租迅速的上漲，但是相關的品質並沒有提

升。雖然像淡江大學及文化大學的學生也發生了抗租運動，但到目前為止，因為沒有任何制衡的力量，學生也沒有其他租房選擇（粥少僧多、校舍缺乏、通學不便）下而屈服了。對他們而言，他們付出的是高房價但卻是低品質的住宿空間。

##### 6. 偏遠地區農漁民的住宅及社區危機

偏遠地區的農漁民，尤其是年老的農漁民，面對經濟情勢農漁產品價格偏低，相對於主流社會（工業）明顯地也是一種弱勢族群，如再加上我國進入GATT的影響，對偏遠地區的年老農漁民更為雪上加霜。在許多研究中指出，仍有一些年老農漁民並不願意離開家鄉，但他們年事已高，已經無法在農漁事業上競爭，在經濟上，他們經常需仰賴年輕家庭的匯助，而原有的住宅（農宅）許多又已成爲危屋，而必需整修，過去雖然也有省府農宅修繕的補助，但金額低，名額有限，而顯得無助。但更嚴重的是，偏遠地區事實上面臨的是社區的瓦解，在經濟發展的趨勢下，年輕人口已經不會返回家鄉，許多協助的方案，多無能爲力。因此，面對許多偏遠地區的社區，除了及時協助年老的農漁民，有關住屋修繕的經費補助與修屋技術的援助外，更重要的是整體社區的振興，能夠兼顧經濟與文化。

（本文作者爲淡江大學建築研究所教授）