

住宅福利政策的

的

反省與新方向

— 王明蘅 —

在討論住宅福利政策之推動與執行方式時，應該先對住宅福利的需求與供應情況有所瞭解。做為政策下的檢討與新議題的提出，我想先做一些廣泛性的討論，尤其是「需求」的內容，會隨著時代處境及社會發展階段而變，是必須經常加以檢討與反省。例如水電供應在現代住宅而言是基本的需求，但在十九世紀卻可能是種奢侈的享受。像這樣的反省，會觸及住宅福利的意義問題，也因此會影響政策面的方向，做為思考執行手段恰當性的依據。

居住是個人生活中最基本的需求之一，能滿足這種需求應是公共政策最重要的一項功能。由於是每一個人都必要的基本需求，所以構成不可忽視的「公共性」，而應納入社會福利的領域中。這是對社會福利的一個根本看法。

另一方面社會福利原本是站在人道的立場，為經濟能力薄弱的社會成員提供其基本的生存條件與生活品質。在社會發展過程中，總是有經濟上的成功者與失敗者，或不幸者。在社會人道的立場，這些失敗或不幸的人，即使是在一個公平競爭的社會遊戲中，也不應該受到懲罰而變成更加的不幸，何況是在一個喪失許多資源與機會的不公平遊戲中所造成的失敗與不幸。

我想首先在這裡舉一個驚心動魄的例子。一九八四年的十月，紐約市有位六十六歲的黑人婦女，因為付不出公共住宅的房租而被強制遷移，在抗拒的過程中被警察開槍射殺。這是個不幸的事實，而更不幸的是這是法律所允許的殘酷行為。

。事發後當然引起巨大的震撼與憤怒，尤其來自於無住屋組織及相關團體，他們在紐約時報刊登了一篇怵目驚心的文章：「我們必須射殺社會的失敗者嗎？」

這也許是個極端的例子，但在這個例子背後所隱藏的問題，卻是工業化資本主義社會中所存在的普遍性，甚至是結構性的一些因素所形成的。在許多為低收入興建公共住宅的政策性措施中，例如由政府直接涉入的「都市更新」法案，或者由政府間接調控的獎勵性稅制，以吸收民間對低收入住宅投資，結果卻成了為有錢人爭取更多空間資源的手段。貧窮的人負擔不了更新後較好的環境品質而被迫遷出，即所謂的階層排擠現象。而當商人認為獎勵稅制無利可圖時，政府與民間都不直接投資於低收入住宅的興建。這些經濟上困苦的人，在殘傷或失業後而付不出房租時，便在無情的管理辦法下，勢必被逐出街頭（如果不被射殺的話）。似乎像回到了中世紀一樣，只能仰賴慈善機構的食物，教堂的床位，以及上帝的祝福。

在台灣這個新興的工業化資本主義國家裡，我們似乎逐漸在經歷一個即將發生的類似過程。不久前大規模的無殼蝸牛運動，將居住問題從表層的國宅供應與品質的工程性討論，深入到潛藏的經濟與稅制的結構性討論。在政治風暴中，財政主管掛冠而去，「二次土改」無疾而終，以開發商所主導的房屋供應已超過百分之百（一九九〇統計）。而空屋率幾乎平均高達百分之十五。

換言之，無住屋的人有增無減，土地的炒作使貧富差距脫韁而去，地價飆漲使住宅問題擴展與惡化。即使對一般受過良好教育的薪水階級而言，除非仰賴他們成功的父母為他們預先購置了產業，恐怕大部分人終其一生亦無能擁有一棟普通的公寓。

爲了因應這種住宅壓力，以及可能引發的政治變動，政府的新鎮計畫是個切時的措施，而目前正在推動的都市更新方案，又是個後續的努力，希望在公部門方面，對居住這種國民的基本需求有所反應。這些措施當然可以廣泛地視爲住宅福利政策的一部分。然而需要進一步討論的是，像新市鎮與都市更新在美國的六〇年代末期已宣告停止，因爲它們無法達到照顧低收入人們的預期目標，從中得到較大利益的實際上是富人而非窮人。因此有學者譏諷地認爲都市更新不但沒有失敗，反而「十分成功」。因爲它的设计本來就不是爲了照顧窮人的居住需求。

在進一步地討論我們現有住宅福利的政策問題及執行課題之前，我想先對福利觀念的發展與變化做個簡短的回顧，以做爲討論一些重要觀念的背景。福利措施在成爲一種公共政策之前，基本上是由一群較有能力的人來照顧與其有關而本身無法照顧其自身的人，這種作法出現在家族的成員間彼此的一種倫理關係上，或出現在主僕之間的雇用與工作關係上。或者出現在更爲普遍的一種宗教性人道關懷上。在西方工業革命之後，逐漸形成的社會與經濟分工體制中，雇主階級與

薪水階級的出現，促使對於雇主責任範圍的反省，進而對於政府責任範圍的思考。所謂照顧「窮人」的想法也逐漸從仰賴善心的施捨，轉變成雇主的責任與受雇者的權利。現代的「福利」基本觀念才開始成型。

早在美國一六〇一年伊利沙白時期的貧窮法案中，即強調有意願而又有能力的工作者，在個人不可抗拒的困窘處境中可獲得較多的照顧，而有能力卻無意工作的人，便不應得到相等的對待。這種看法，在廿世紀的各種福利政策中仍然有其根本的地位。儘管在十九世紀時，西方各國已普遍接受了社會福利做爲抗拒經濟窘境的措施，應該是公共的責任。但正式透過政府部門的各項具體政策來實踐福利的措施，是始於德國的俾斯麥時期，其中有一八八三年的醫療法案，一八八四年的工作傷害法案，一八八九年老年法案。較爲全面性的各項社會福利措施約在一九一〇年左右才萌芽。照顧面雖然擴大了，然而，不可抗拒的「意外窘境」，以及有能力與工作意願的「個人責任」，仍然是思考福利措施時的主要觀念基石。

一九三五年美國在三十年代大蕭條時期頒訂了社會安全法案，對於任何無法照顧自身的人提供了一個保護的領域，保障了基本的生存條件。福利已不再是種「特殊需求」，而逐漸成爲「基本權利」。基本權利下的福利措施可提供最基本的生存條件（當然相對於社會發展程度下的條件），而特殊的需求可在充分證據下得到額外的公

共援助。但是當基本福利逐漸擴大其範圍而且增加其給付時，也就沒有特殊需求措施的必要性了。這種擴大又加深其保護的基盤，正是邁向「福利國家」的途徑。

我們是否有能力及準備邁入福利國家，還是件有待評估與思考的課題。也許像「圍城」之戰一樣，福利國家的人民在抱怨他們的高稅率與開置的生產力，而非福利國家的人則抱怨他們被剝削的辛勞與低度的保障。在裡面的人想出來，在外面的想進去。對於居住福利的供應，我們政府的措施目前是十分有限的。基本的政策實際上就是國民住宅政策。以較低收入家庭爲對象的住宅供應辦法。在執行上有三種基本方式：1. 政府直接興建，2. 貸款人民自建，3. 投資興建。這些辦法必須建立在有償還貸款或房租能力的人。對於無此能力者。台北市有「平價住宅」的分配與管理辦法。在其他城市的經濟困窘者，並沒有對等的福利，似乎只得向台北市遷移成爲居民，才能有容身之地。對於特定職業團體如軍人、公教、勞工等，皆有輔助建購的辦法。然而，總住宅供應量的九成以上都是由民間投資開發的。

對於這種高比率的民間投資現象，我想在這裡討論一個與住宅福利問題有密切關係的文化因素。就是我們的社會安全與人民福利，基本上是由「家庭」在負擔，而不是國家。當個人面臨失業、疾病、老年、殘障，以及其他不可預知與抗拒的窘境時，是家庭在提供這種安全與福利的措施。相對於西方個人主義爲基礎的社會結構而言

，我們的社會中，個人若不能得到家庭的照顧，是種十分冒險的生活境遇。因為家庭實質上所能提供的福利遠超過國家。換一個角度來說，我們的國家在資源上及技術上都沒有能力做得比家庭更好。所謂成爲一個「國民」的意義，還是十分初淺與薄弱的。這一點有時候似乎不難從國家意識的強度上反應出來。

如果從住宅的供需現象來看，目前過度的供應與過高的空屋率代表的是什麼事實呢？這代表的正是國家整體的福利政策與功能是不週全，也不可信賴的。一個有能力的家庭並不是以「一戶一宅」爲目標，而是以「一人一宅」爲目標。許多人的第二棟或第三棟房子，實際上是爲了下一代而購置的。如果不能在有生之年照顧他們的子女，使其有家有室，似乎不敢期望，也無法相信國家的福利措施能夠負擔這種責任。

以一戶一室的市場假設而言，目前是超過了百分之百，供過於求，但是仍然有許多無殼蝸牛，也仍然有人在爲他的下一代甚至下兩代準備居室。以一人一室的標準而言，市場還有相當大的潛力。房地產價格不一定會大幅滑落，土地價格仍然可飆漲。而「一人一宅」的潛在需求，與其說是種傳統文化的投射現象，或許不如說是種國家福利的脆弱的結果。

從房屋市場上目前似乎是供給過量的表面的現象，我們卻看到了國家福利供給不足的深層現象。這樣的反省，促使我們必須更深入地思考社會公平與社會福利之間的關係。在觀念上，福利

政策的擬定應該處理「基本生活保障」與「特殊需求照顧」兩類的課題。目前我們的國家稅政政策似乎並不能支持較好的基本生活保障這樣的福利構想。尤其是在居住福利方面似乎愈形困難。因此，在思考住宅福利的政策與執行方式之時，我們必須認識到幾件事情：

1. 住宅福利不能與整個國家的住宅問題分開來討論。

2. 而整體的住宅問題不能與土地稅制問題分開來討論。

3. 住宅福利政策是與土地稅制有深刻關係的。

在房地產市場過於熱絡而價格飆漲的時候，住宅福利的推動是十分吃力的。有限的資源所能提供的福利將愈是單薄。目前住宅總存量中政府投資的住宅不及一〇%，幾乎是象徵性的聊備一格。更值得注意的是，這些國民住宅並不是「公共住宅」，它們已經出售而私人化了。

如果這一代的父母，不必爲了下一代的居住而費盡心力去購置第二棟或第三棟住宅，而相信政府有可靠的住宅福利能照顧他們的後代。這將會是對目前房地產供需市場有一定的影響力。如果公共住宅能夠逐漸擁有總量四〇%時（類似荷蘭），我們國家才可以談得上是有較好的住宅福利。這些公共住宅應該是只租不售的，是國家的財產，永遠是「公共」的才有可能照顧許多國民的下一代。

在人口成長趨於穩定時，而社會經濟的條件達到已開發國家的水準時，房屋的新興市場是十

分有限的，但會趨於多元化。住宅的生產與供應將不是主要問題，而管理與維護將會是主要的住宅問題。尤其是公共住宅中，其室內格局如果能夠完全配合住戶之需求而調適，（例如在荷蘭新近發展的「室內填充」營建系統），那麼，住戶對於公共住宅便可擁有如同私人產權般的空間變動自由，如果公共住宅能夠供應充份，而公共住宅又能有良好的管理與調適系統，此時我們可以理解某些「擁有」房子的重要誘因，如「照顧下一代」，「空間私人化」等，便不再有絕對的影響力。就像如果公共運輸系統充份而完備時，去「擁有」私人汽車的意願將會減低一樣。台灣目前有八五%的住宅擁有率，這是在全世界最高水準之列，但這也呈現了我們特殊的住宅問題，更可視爲是我們住宅福利的一個相反指標。在我認爲，目前我們需要的住宅福利政策，除了照顧許多特殊團體的措施之外，應是朝向大量增加公共住宅，而不是再興建國民住宅然後出售又成爲私人產業。逐漸增加公共住宅，逐漸累積其存量，將有助於改善目前不健康的房地產炒作，也有助於維持社會公平，更有助於實現社會福利的真實意義。

（本文作者爲成功大學建築研究所教授）