

整體住宅政策及住宅法草案介紹—— 高齡化社會與老人住宅之開發實現

內政部營建署

壹、前言

台灣社會已逐漸走向人口負成長，甚至邁向高齡社會，幾乎是循著西歐、北歐及日本等國家的過往發展經驗。這些國家在步入工業化社會後，國民所得、教育水準、生活素質、醫療衛生等，均達到一定水平，加以晚婚現象等因素，表現在人口特質的現象就是生育率大幅降低，以及國民壽命大幅延長，因而造成人口結構的改變。

我國在 82 年 9 月，高齡人口（以下均指 65 歲以上者）達總人口 7%，正式邁入聯合國世界衛生組織所定義的高齡化社會國家；至 96 年 11 月，高齡人口共有 233 萬餘人，占總人口 10.19%，亦即每 10 個人中就有一個是高齡者。根據行政院

經濟建設委員會推估；至民國 107 年，我國高齡人口的比率將達 14%，正式邁入聯合國世界衛生組織所定義的高齡社會國家；至民國 116 年，高齡人口約有 491 萬人，達總人口 20.69%，亦即每 5 個人中就有一個是高齡者。

比較世界各主要國家的高齡社會發展進程，高齡人口占總人口之比例，從 7%（高齡化社會）增加到 14%（高齡社會），日本費時 24 年（1970 年～1994 年），台灣約需 25 年（1993 年～2018 年），德國費時 40 年（1932 年～1972 年），英國約需 45 年，美國約需 70 年（1945 年～2015 年），瑞典約需 85 年。就人口年齡結構觀之，我國人口高齡化的速度，遠較歐美國家為快，而與日本相當。隨著人口快速高齡化，

家庭居住型態也隨之改變，高齡者與子女同住的比例不斷下降，高齡者夫妻同住與獨居比例不斷上升（詳表 1），衍生出高齡者的健康、居住、經濟、社會適應、休閒等五大相關問題，而其中的居住問題是

未來極為重要的一項課題。因此如何因應高齡者需要，結合安養照護之社會福利措施，並提供高齡者適當的休閒生活，以建構全方位的優質高齡者居住環境，政府應通盤思考因應。

表 1 我國 65 歲以上高齡者之居住型態（單位：%）

調查年度	與子女同住	僅與配偶同住	獨居	與親友同住	居住安養護機構	其他
82 年	67.17	18.63	10.47	2.54	1.04	0.14
85 年	64.28	20.63	12.28	1.41	0.90	0.50
89 年	69.68	13.29	6.27	1.25	5.20	1.17
91 年	60.19	18.98	8.17	0.57	5.62	6.46
94 年	60.43	22.20	13.66	0.76	2.26	0.05

資料來源：內政部，老人狀況調查／資料更新日期：民國 95 年 8 月

貳、老人住宅之發展與檢討

一、發展現況

為滿足高齡化社會對老人住宅多元化的入住選擇，有效促進老人住宅產業的發展，提昇老人住宅服務品質，並帶動經濟發展，本部於 93 年間依行政院核定之「促進民間參與老人住宅建設推動方案」及促進民間參與公共建設法規定，以相關促參優惠措施（惟不得申請本部相關經費補助），鼓勵民間運用自

有資金參與投資興建老人住宅，其與老人公寓與老人安養機構同屬提供老人安居之設施之一（詳如表 2）。

老人住宅係以具生活自理能力之老人為服務對象，當老人無法自理生活後，將依其照顧需求轉介至適當機構接受照顧。此外，老人住宅屬社會福利設施、兼具營利性質並視入住者需要引進相關服務。

表 2 老人住宅與老人福利機構、老人公寓之比較

設施項目	設施型態	設施規範	營運規範	經營主體	服務人力配置	服務項目	政府補助	進住對象
老人住宅	社會福利設施	建築技術規則建築設計施工編第 16 章老人住宅專章、老人住宅基本設施及設備規範	促進民間參與公共建設法、老人住宅綜合管理要點、投資契約	公司及財團法人，兼有營利性質	無規定	依入住者所提出之需求，配合引進相關服務	因已享有促進參優惠，不得同時申請內政部相關補助	具生活自理能力，單獨居住或僅與配偶同住之老人（可放寬至 60 歲以上、原住民 55 歲）
老人安養機構	社會福利機構	老人福利機構設立標準	私立老人福利機構設立許可及管理辦法	財團法人、獨資或合夥，不以營利為目的	老人福利機構設立標準	提供住民 24 小時常態性服務	依內政部推展社會福利補助作業要點規定給予補助（不補助興建費用）	具生活自理能力之老人（可放寬至 60 歲以上）
老人公寓	社會福利設施	無規定	內政部獎助興建老人公寓經營管理原則	公設民營	無規定	視入住者需求，配合提供相關服務	目前非補助對象（前曾為補助對象）	具生活自理能力之老人，同住配偶不限 65 歲以上

資料來源：內政部促進民間參與老人住宅建設推動方案專案評估報告

二、現況檢討

「促進民間參與老人住宅建設推動方案」經報奉行政院於 93 年 4 月 26 日核定後，由內政部據以推動試辦。該方案執行迄今，共有臺北縣等 16 縣（市）政府受理 27 件老人住宅促參案，其中有 9 件由申請人撤回促參申請、9 件由縣市政府駁回促參申請、1 件由縣政府與民間機

構協議終止投資契約、8 件計 1,612 戶刻由縣（市）政府依促參法規定審查中。

民間現行作法大多係採在非都市土地開發興建「專供老人單獨居住或僅與配偶同住」的大型集合住宅，營運方式採只租不售型態。由於民眾傳統養老觀念保守（具生活自理能力者進住老人住宅恐有被譏

笑爲子女不孝之負面評價)以及老人抗拒改變之心理特徵與不願遷居之習性，以致進住老人住宅之風氣未開。據內政部促進民間參與老人住宅建設推動方案專案評估報告，以財團法人長庚紀念醫院附設桃園縣林口養生文化村老人住宅爲例，94年5月開始營業迄今之進住率僅爲27.9% (197人÷706戶，不含95年底已完工惟尚未開始營業之1,362戶)。

此外，加強老人現有住宅以重建、整建、維護等方式進行住宅無障礙化改造，並建立整合醫療和社會福利照顧服務輸送體系，朝向在宅老化之方向推動，係先進國家發展之潮流及趨勢。現行「促進民間參與老人住宅建設推動方案」之推動方向(鼓勵民間機構於非都市土地新建住宅，僅供具生活自理能力之老人及其配偶居住，且須離開原居住宅，接受僅單具部分社會福利性質之服務)似與上開世界趨勢背離，爰經內政部研擬專案評估報告建議停止贖續試辦，並報奉行政院97年1月4日函原則同意。

參、整體住宅政策之老人化社會住宅政策內涵

有鑑於國內住宅長期供需失調、價格起伏波動及住宅市場資訊匱乏等問題嚴重，民眾對於提昇居住環境品質及各項居住需求亦殷切期望；公部門住宅業務分由內政部、行政院勞委會、人事行政局、原住民族委員會、農業委員會、國防部等各部會辦理，針對不同身分條件對象，以直接興建、利息補貼或輔助修繕等方式給予不同程度之補助，住宅資源無法適當整體規劃，進而作最有效率且公平的利用，爰行政院於88年2月底提出「強化經濟體質方案」，其中具體措施五「健全土地及住宅政策：爲強化土地及住宅政策功能，研擬住宅政策及住宅法」，期建立合理住宅補貼機制、健全住宅市場及提昇居住品質。

自88年4月起內政部積極研擬「整體住宅政策」(草案)及「住宅法」(草案)。嗣後行政院93年2月23日院臺內字第0930081882號函核定「社會福利政策綱領」，本部再多次修正「整體住宅政策」(草案)，並邀請相關社會福利學者及弱勢團體代表參與，配合將上開政策綱領之原則納入，報奉行政院94年5月24日院臺建字第0940021921號函核定。

「整體住宅政策」之政策目標「基於憲法保障國民基本人權的精神，結合政府與民間資源，在健全的住宅市場、合宜的居住品質、公平效率的住宅補貼與社會住宅的規劃下，使不同所得水準、身心機能、性別、年齡、家戶組成、族群文化之國民，擁有適居且有尊嚴的居住環境。」自此，我國住宅政策不將再以鼓勵住者有其屋為目標，改以住宅「適」其屋為目標，並以多元措施方式協助民眾（尤其是弱勢者）居住於適宜之住宅。

整體住宅政策之擬定過程，藉由更廣泛的參與，尤其是社會福利學者與弱勢團體代表積極參與，照顧對象已由原先側重之「較低收入家庭」，改為以評點方式權重決定補貼對象先後順序，並對經濟或社會弱勢者加重評點。

有關老人住宅方面，因應我國急速進入高齡化社會之需，係將老人視為弱勢國民，並積極推動涵括老人住宅設計規劃理念之無障礙住宅及社區環境，以增加符合老人需求之住宅的供給。其相關內涵如下：

一、健全住宅市場面

為保障弱勢國民承租或承購市

場住宅的機會可近性及多元性，政策中明定政府應制訂承購租住宅無歧視之法令，使弱勢國民不因其個人或家戶的經濟、身心、性別、年齡、家庭狀況、或族群文化差異被歧視，而無法承租或承購可負擔之市場住宅，並鼓勵私部門及第三部門提供弱勢國民承租或承購適當住宅的市場資訊。

為鼓勵新建及修建無障礙人性化住宅，以容積獎勵及協助土地使用取得等行政措施，鼓勵私部門及第三部門開發興建或改良無障礙住宅，以加速提供適合老人、永久性及時時性身心障礙者、婦女、小孩及全體國民均可便利生活之無障礙居住環境。

二、建立公平效率之住宅補貼制度面

於「建立公平效率之住宅補貼制度」中明定針對國民的弱勢狀況，提供適切多元的住宅補貼措施或行政協助措施，並鼓勵私部門及第三部門針對弱勢國民之家庭狀況、經濟狀況、身心條件，辦理適合弱勢國民居住之社會住宅，以出租方式，使其安居。推動失能者在宅照顧及多元住宅形式照顧，以降低失能者照顧機構化程度。

三、提昇居住環境品質面

於「提昇居住環境品質」中明定推動符合不同身心機能國民的住宅設計，研究建立不同身心機能國民之無障礙住宅設計規範，同時研究舊有住宅無障礙化之可行性。並推動住宅外部空間無障礙，鼓勵私部門及第三部門組織改善公寓大廈公共空間及其他都市空間之無障礙設施。

肆、「住宅法」(草案)之老人化社會住宅相關規定

自整體住宅政策奉核定後，本部旋即積極研商住宅法(草案)，以落實該政策目標，並召開二十多次研商會議獲致共識，其中更較以往落實照顧弱勢者，以及重視人民住的權利之前瞻性條文草案，由社會福利學者及弱勢團體代表共同積極參與，研擬完成「社會住宅」及「住宅權利平等」專章。住宅法(草案)計7章、63條，可參閱內政部營建署網站(www.cpami.gov.tw)

茲就住宅法(草案)相關內容簡述如下：

一、建立多元、公平合理的補貼制度：住宅補貼種類包括自建住宅貸款利息、自購住宅貸款利息、承租住宅租金、修繕住宅貸款、簡

易修繕住宅費用等補貼，並將以評點決定住宅補貼對象之先後順序，並對經濟或社會弱勢者增加評點權重，以發揮補貼資源最大效用，落實優先照顧最需要者。

二、期使國民都有適居之住宅：為協助部分經濟或社會弱勢者解決難於民間承租適居或負擔得起住宅之問題，由政府興辦或獎勵民間興辦社會住宅，用以專供其租住，以達到人人有屋住之目標。

三、提昇國民居住環境品質：訂定最低居住水準指標、住宅性能評估制度，以供政府施政及民眾購屋參考；定期辦理評鑑住宅社區環境、補助興建具有特色之住宅及推動環境品質改善事項；並將由中央主管機關訂定無障礙住宅設計基準及獎勵辦法，以提昇居住環境品質。

四、建立公開透明之住宅資訊：責由各級主管機關定期蒐集、公布住宅之供給、需求、用地、金融、市場及其他相關資訊，以促進住宅市場運作之效率，進而達到健全住宅市場之目標。

五、維護國民平等之住宅權利：明定不得對於住宅之承租人、承買人或借款人有不合理之歧視待遇，使國民皆擁有平等的住宅權

利。

至於有關老人住宅部分，依循整體住宅政策，係納為社會住宅之一環。為能開發實現社會住宅，訂定各項獎勵措施：

一、協助辦理土地變更。

二、以租賃或設地上權方式提供公有土地，或以租賃方式提供建築物，供其使用。

三、協助取得零星或狹小公有地。

四、補貼民間興辦社會住宅之貸款利息、部分建設或營運管理費用。

五、如有資金融通之必要，得提供中長期資金。

六、得減徵地價稅。

伍、日本推動高齡者居住安定之相關政策

日本為因應高齡化社會的急速發展，於 2001 年 4 月公布「確保高齡者居住安定法」，並於同年 10 月全面施行。該法立法原意係因日本過去主要以中央、地方政府及住宅公團等公部門提供高齡者住宅，惟所能提供的住宅數量有限，且因泡沫經濟後政府財政困難，公部門預算無法持續因應快速高齡化社會對

於高齡者住宅的龐大需求，因此制定該法，作為相關政策實施的依據。

一、政策方向

(一)重視民間市場：

以民間為主力投入高齡者住宅的新建及改造。

(二)重視既有住宅再利用：

透過改建、收購等方式，有效利用大量的既有住宅存量。

二、實施策略

(一)建立高齡者專用出租住宅市場相關機制

1.建立高齡者出租住宅之登錄閱覽制度，提供充足租屋資訊：

為使高齡者享有充分的租屋資訊，方便找到想要的房屋，依據「確保高齡者居住安定法」實施「使高齡者順利入住出租住宅之登錄制度」，由各地方政府指定登錄機關，作為登錄、閱覽的窗口，受理登錄及宣傳願意出租給高齡者的租屋資訊。

2.對登錄住宅提供房租債務保證：

民間租屋業者常因擔心高齡者可能欠繳房租、生病等，而拒絕將住宅出租給高齡者，依據本法由國土交通省指定「高齡者住宅財團」

為「高齡者居住支援中心」，負責全國高齡者出租住宅資訊登錄、公開作業，同時對於承租該出租住宅之高齡者提供「房租債務擔保」，保證期間以二年為原則，以減輕房東對租金無法收取的不確定感，使高齡者得以順利入住。

3.創設終身租賃住宅制度：

為了免除高齡者擔心房東隨時要求退租的不安定感，使高齡者可以安心持久居住，推動高齡者終身租賃制度，以終身為租期；國土交通省住宅局並訂有終身建物租賃標準契約書，契約中明定承租人死亡時契約終止，只有同住的配偶等可繼承此契約繼續居住。

(二)建立「高齡者優良出租住宅」制度

為促進高齡者住宅的有效供

給、協助高齡者的生活、提供可以任意選擇的附加服務，並與社會福祉設施結合，使入住者可以更加安心長久的居住，特建立本制度。所謂「高齡者優良出租住宅」係指高齡者可以安全安心的居住，並已「無障礙化」、具有「緊急狀況之服務」的出租住宅。

其辦理方式係由民間業者新建或整建舊有住宅，供作高齡者專用出租住宅，並善用「公團」、「公社」所持有之現有住宅，改建活用為高齡者住宅。由業者向都道府縣政府提出計畫申請，經核定為高齡者優良出租住宅計畫者，可獲整建費用或房租減價費用的補助、稅賦減免、融資優惠等。並由政府制定高齡者優良出租住宅之認定基準。

(詳表 3)

表 3 日本高齡者優良出租住宅之認定基準

項 目	認 定 基 準
戶數	5 戶以上
規模	原則每戶樓地板面積 25 平方公尺以上
構造	原則以耐火或準耐火結構
設備	原則上各戶皆有廚房、水洗廁所、收納設備、洗臉台及浴室（若公用設備已有廚房、收納設備、浴室時，各戶只須具備水洗廁所與洗臉台設備即可）
住戶室內標準	因應高齡者機能低落時之結構與設備。（無障礙設施）
服務	因應緊急狀況所需之服務
管理	1.管理期為 10 年以上。（若都道府縣政府另訂 10 至 20 年內，則以此

項 目	認 定 基 準
	期間為準) 2.適切管理：以公開招募為原則，以抽籤等公正方式選出入居者，並有適當的事業經營管理計畫及修繕計畫。
入居者資格	1. 60 歲以上 2. 入住者為單身，與配偶或 60 歲以上親人同住，或入住者有病痛或其他特殊原因需有人與之同住，經都道府縣政府認可者。
出租者的條件	須具備管理出租住宅所必須的財力、信用及能力，符合都道府縣政府所訂基準者。

(三) 建立高齡者住宅修（改）建貸款之特別償還制度

為建構適合高齡者居住的住宅環境，政府針對以下二種情形提供貸款特別償還方式，並由「高齡者居住支援中心」以提供債務擔保方式促成。

1. 高齡者既有住宅無障礙化工程
 高齡者因身體機能衰退致需修繕住宅，進行無障礙設施等改善工程（如室內無高低差、走廊通道、房間、浴室門口加寬、浴室加裝扶手等），為協助其順利取得資金，提供特別償還方式，每月只需支付利息，本金於死亡時由繼承者一次清償，融資限額為 500 萬日圓。

2. 高齡者參與之老舊大廈共同改建工程：

高齡者向住宅金融公庫貸款部分，依法每月只需支付利息，本金部分可於高齡者死亡時由繼承者一

次清償，融資限額為 1,000 萬日圓。

陸、現行老人住宅規劃設計

目前相關老人住宅之規定，簡述如下：

一、規劃原則

依據 96 年 7 月 25 日修正發布之老人福利法施行細則第 8 條規定，老人住宅以小規模、融入社區及多機能為規劃原則，其相關內容如下：

(一) 小規模

鑑於現行民間業者多採大型化住宅方式開發，不易於社區內取得適當建築用地，有須將住宅移往偏遠地區興建之虞，將造成適合老人安居之住宅設施偏遠化，不具「可近性」與「便利性」，且有增加社會隔離及被標籤化的疑慮。為引導民間配合社區化、在地老化政策，

適合老人安居之住宅規模應在 200 戶以下。

(二)融入社區

鼓勵中小型老人住宅設立於一般社區中，藉由利用一般社區既有基礎公共設施及生活機能，使老人可輕易獲得交通、文化、教育、醫療、文康、休閒及娛樂等服務。如此除可節省重新興設基礎公共設施及生活機能之資源外，亦有助於建立社區支持網絡，使老人便於參與社區相關事務，增進老人之福祉。

(三)多機能

住宅設施宜配合老人多元需求，設置因應老人身體機能老化之構造或設備，使住宅朝發揮多種居住用途機能方向規劃，並尊重老人及其家庭成員或主要照顧者之居住安排（同住或近鄰居住）需求，以達成維繫、發揚傳統孝道精神。

(四)綠建築

綠建築係目前建築發展之主要趨勢，老人住宅規劃宜符合基地綠化、保水、節能、減廢等綠建築指標，以符合世界潮流趨勢。

此外，參酌日本老人住宅之多機能原則，高樓層可供健康老人使用，中樓層可供需看護老人使用，低樓層可供一般家庭使用，1 樓則為共用空間，可為托兒所、社區活動

中心、圖書館、超級市場、居家服務支援中心、診所或餐廳等用途，惟其使用仍應符合土地分區使用管制規則規定。

二、設計規範

為因應老人住宅列入促進民間參與公共建設之政策，內政部營建署於 92 年 12 月 29 日於建築技術規則建築設計施工編增定第 16 章老人住宅專章，並訂定「老人住宅基本設施及設備規劃設計規範」，自 93 年 1 月 1 日起施行。該規範內容簡介如下：

(一)外部空間規劃

針對戶外休憩空間、人行道安全措施及室外引導通路訂有相關規範。

(二)居住單元與居室服務空間規劃

針對居住單元組合方式、基本簇群規劃原則、生活簇群配置、臥室設置及規劃設計原則、浴室及廁所規劃設計原則、廚房配置及廚具設計原則及陽臺及平臺規劃設計原則訂有相關規範。

(三)共用服務空間

針對樓梯及平臺寬度、梯級尺寸、室內走廊、走廊及樓梯之扶手、門廳出入口及其他設施訂有相

關規範。

(四)公共服務空間

針對設置與配置原則、交誼室設置及規劃設計原則、服務管理室訂有相關規範。

(五)設備及設施

針對老人住宅之設備及設施設置原則、設備能源、垂直上下之昇降設備（昇降機、階梯昇降機）、消防警報滅火設備、全面無障礙樓地板、室內要求、電氣照明、盥洗設備等均訂有相關規範。

柒、未來展望

參酌世界先進國家發展潮流及趨勢，我國適合老人安居之住宅政策宜朝「社區高齡者住宅」方向規劃推動，並重視數量龐大的既有住宅改建為高齡者住宅（無障礙住宅）的問題，以計畫單元整體規劃（planned unit development, PUD）的社區開發原則，將社區視為完整單元，依土地開發容積總量設定管制密度，將多樣的高齡者社會住宅類型融入一般住宅社區環境，俾使住宅資源透過適當整體規劃，作最有效率且公平的利用，以因應未來高齡社會的實際需求。

目前台灣社會文化，基本上還

是鼓勵父母與子女同住，並由家庭負起照顧責任，當家庭無法發揮照顧父母責任時，才由政府介入提供服務。目前亟需政府介入保護或給予協助的老人，以「獨居或僅與配偶同住的老人」為優先對象，而「獨居或僅與配偶同住的老人」的經濟狀況可分經濟較優與經濟較弱勢二類，經濟能力較優者之獨居或與配偶同住的老人住宅需求，可由自由市場機制處理，至於經濟較弱勢者之獨居或與配偶同住的老人住宅需求之照顧政策，未來除可運用社會住宅設施予以照顧服務外，現階段本部已於報奉行政院 96 年 11 月 21 日核定之「整體住宅政策實施方案」，其計畫目標一、「健全住宅市場」訂有「保障弱勢者承租或承購住宅的機會可近性及多元性」一項執行策略，計畫目標二、「建立公平效率之住宅補貼制度」訂有「針對國民的弱勢狀況，提供適切多元的住宅補貼措施或行政協助措施」、「鼓勵私部門及第三部門開發經營適合弱勢者居住之住宅」、「鼓勵失能者在宅照顧及多元住宅形式照顧」三項執行策略，計畫目標三、「提昇居住環境品質面」，訂有「研究建立適合各年齡層人士及身心障礙者居住之通用性住宅設

計手冊」、「研究舊有住宅無障礙化之可行性」、「研訂相關法令，營造住宅社區（部落）無障礙空間」三項執行策略。

另為維護老人尊嚴與自立的生活環境，滿足高齡化社會老人的居住安排與居住形態，內政部於刻正積極研擬之「人口政策白皮書（草案）」，訂有「提供優質高齡者住宅，有益高齡者的身心並減輕高齡者的照護負擔，節省照護費用與醫療費用；建構通用環境並提供多樣的高齡者社會住宅，健全高齡者住

宅市場之產業發展」之高齡化社會對策，並研議「訂定建築物無障礙設施設計規範」、「規劃建構無障礙的居家環境」、「規劃建構通用化的社區環境」、「研議推動並建構質量兼具、適合老人安居之社會住宅」、「研訂整合適合老人安居之社會住宅配套措施及相關法令」、「研訂鼓勵兩代近居優先入居社會住宅相關機制」等相關配套措施，俟奉行政院核定後即可落實執行。

📖 參考文獻

- 林萬億（2003）論我國的社會住宅政策與社會照顧的結合，國家政策季刊，2（4），53～82。
- 周月清（2005）住宅與人權——2004 年國際住宅研究會議與會心得，社區發展季刊（108），267～276。
- 陳淑娟、陳惠君、宋玉珍（2007）開發實現高齡社會的居住環境，出國報告。
- 內政部（2007 年 11 月）促進民間參與老人住宅建設推動方案專案評估報告。
- 內政部營建署（2005 年 11 月）臺灣銀髮住宅相關法規簡介。
- 內政部營建署，行政院 94 年 5 月核定「整體住宅政策」。
- 內政部營建署，行政院 96 年 11 月核定「整體住宅政策實施方案」。