

台灣住宅福利與社會正義



周月清・李婉萍

壹、前言

2005 年「整體住宅政策」通過前，台灣沒有住宅政策，只有以職業別區分之補貼政策，尤其是被視為軍公教福利之住宅補貼與優惠貸款，忽略弱勢者住宅需求（Chou et al., 2006）。從公共政策角度而言，住宅公平性議題與需求是被忽略，我國住宅似乎還停留在產業政策，社會學或是社會福利學者也尚未積極參與，學術研究更是闕如。

我國住宅政策始自 1955 年行政院設置「國民住宅興建委員會」，亦為 1965 年行政院公布「民生主義現階段社會政策」七大重要社福措施之一（顏妙桂，1981）；國民政府遷台以來，住宅（housing）尚未被視為政府應當介入之福利事項，國內主管住宅內政部營建署與縣

（市）政府國民住宅主管單位，角色僅針對一般國宅、輔助低利貸款自購、軍眷住宅、公教住宅、低收入戶平價住宅、或輔助勞工自購建置等住宅規劃，尚未視老人、身心障礙者（含愛滋病患者）、受暴婦女、女性單親家庭、原住民等特殊背景與住宅性質需要，主動性配合福利服務制定相關住宅政策（米復國，1994）。

有鑑於先進國家倡議及業已全面發展心智障礙者從隔離型態的教養院居住模式搬到一般社區住宅獨立生活運動及具體實踐，2001 年筆者及數位社福團體機構實務工作者開始推動台灣心智障礙者在社區居住與獨立生活的相關支持方案，業經六年餘，這個團體「台灣社區居住與獨立生活聯盟」已於今年正式申請內政部立案，「台灣社區居住

與獨立生活聯盟籌備會」(Taiwan's Consortium on Community Living, 以下簡稱住盟)也已經成立。此住盟最具體貢獻與作為,即為參與我國現階段「整體住宅政策」與即將送交立法院通過的住宅法草案,將弱勢族群的住宅權益放入相關條文,促使原為僅指產業的住宅措施,同時也成為具有住宅機會平等權益維護的住宅公共政策與法案,促使國家角色介入具有社會資源再分配的社會正義性。

2005 年行政院通過之「整體住宅政策」,事實上,於 1997 年(解嚴後十年)即著手規劃,包括擬定住宅法案(翁樹陽, 1998; 黃暖方、王世燁, 2001),中央內政部營建署負責執行,經建會督導;曾於 2003 年送交經建會審查,但該版本只觸及老人住宅,但未述及其他弱勢族群在社區生活所需住宅,非以社會福利政策視之。筆者在執行障礙者社區居住與獨立生活研究資料收集過程中,從受訪者獲知「整體住宅政策」及住宅法案正在草擬一事,經由行政院婦女權益促進委員會兩屆民間委員角色,歷經三任內政部部長(余政憲、蘇嘉全、李逸洋)及行政院婦女權益促進委員會第四、五屆民間委員的支持,與

前述住盟成員〔尤其陳美鈴(註 1)、李婉萍(註 2)、張淑娟(註 3)等〕參與,過程中相關住宅學者亦與會討論(北科大黃志宏教授、淡大米復國教授、台大華昌宜教授),另熟悉「社會住宅」台灣大學林萬億教授的也大力支持(詳見林萬億, 2003)指導研擬。視為社會運動,前述民間團體及各專家學者的齊力下,「整體住宅政策」歷時一年(2003 年 10 月起至 2005 年 1 月),終將弱勢者住宅權益與「社會融合」(social inclusion)精神放入「整體住宅政策」條文中,包括住宅補貼、弱勢者社區租賃購住宅反歧視保障等;依據「整體住宅政策」,前述成員等,持續關注、追蹤及參與此內政部版本住宅法草案,依循 2005 年「整體住宅政策」,去年(2006)底終於將住宅補貼、弱勢者社區租賃購住宅反歧視權益保障等政策主張,放入住宅法草案相關條文(總則、住宅補貼)或以專章形式(社會住宅、反住宅歧視)呈現。

本文目的有二,一除探討台灣多年以來住宅忽視對社會弱勢族群「住宅福利」平等機會的不公平性(in-equity),以職業別特權保障受領之「補貼政策」的政治歷史背景

外，並介紹先進國家的相關經驗，以回應現階段「整體住宅政策」與住宅法草案關注社會弱勢族群居住需求，相關條文及其視住宅為公部門必須介入之公共政策的社會正義性（social justice）。

貳、台灣住宅措施的歷史與政治背景

一、社會福利發展的歷史與政治背景

先進國家社會福利發展巔峰期為二次世界大戰後，相較之下，台灣社會福利發展起步為晚，且從未真正進入福利國家（welfare state）之林，社會福利發展和解嚴前之台灣特有政治背景息息相關。

二次大戰後，國民政府遷台至 1950 年代的台灣——「政治力」壓過「經濟力」和「社會力」（辛旗，1991，p.5），國防是政府首要及幾近唯一的政策，從占全國總預算的 85%至 90%（傅立葉，1995）可見一斑；台灣社會福利政策始自 1965 年的「民生主義現階段社會政策」，重點在社會救濟和貧窮（張世雄，1996）；截至 1980 年代隨著相關社會福利法案制定，方有社會福利服務，卻是片斷的，極小資產調查的殘補式、選擇性福利（林萬億，1994），經濟發展為優先是社

會福利停滯主要藉口（張人傑，1995）；然而，1970 至 1990 年代的經濟起飛階段，也不盡然促進福利發展；進入 1990 年代，李郝政權「政府的角色就是為資本家賺錢」（王振寰，1995，p.71），認為社會福利使人民懶惰（林忠正，1995），社會福利發展並未因著 1987 年的解嚴而受到執政者重視；2000 年 9 月 17 日陳水扁「經濟優先，福利暫緩」（李易駿，2001），可見，進入 2000 年代或是換黨執政，社會福利仍然處於經濟成長的陰影底下（Goodman & Peng, 1996; Ku, 2001）。

公共政策或是社會福利政策的影響因素，除了政治（含政黨競爭、選舉、民意代表）、經濟之外，也包括文化、意識型態、歷史、制度科層、傳媒、精英、行政人員（詹火生，1991；朱志宏，1991；Dye, 2004; Wilensky, Luebbert, Hahn & Jamieson, 1985），以及全球化或國際因素（王方，1998；李易駿，2001；張菁芬，2001；Gummett, 1996）；如同前述，台灣政經發展特殊性理當會影響台灣社會福利發展。台灣於兩蔣執政時代，在其繁榮復興基地是為了「反攻大陸」的政策主導下，經濟發展在當時雖曾

被譽稱為「經濟奇蹟」(the state of miracle) (Gold, 1986; Dessus, Shea & Shi, 1995)，也相對地對社會福利的忽略 (Lin, 1991；林萬億，1994，1995；李欽湧，1994；Gold, 1986)，直到 1987 年的解嚴，「反攻大陸」不再成為國家與經濟發展的目標，加上民主改革逐漸成形，台灣社會福利亦隨著政黨競爭與民間結社的解禁，才首次受到關注。社會福利發展必須立基於民主政治，然而，解嚴後即使在民主政治體制下，當經濟發展停滯不前時 (自 1997 年以來)，社會福利發展則受到立即性相對影響。因此，就本土而言，不探討台灣歷史、政治、經濟發展特殊性，很難了解台灣的社會福利發展，其中包括住宅措施。

二、台灣與住宅相關政策與方案

中華民國政府遷台以來至今，行政院共發表三次社會福利政策 (綱領)，作為國內社福發展指導方針，此三份社福政策皆述及住宅相關項目。劉脩如 (1984) 論述大陸淪陷後政府遷台之社會政策，將「興建國民住宅」視為 12 項社會政策之一 (劉脩如，1984，p.324)。1964 年中國國民黨第 9 屆中央委員

會第 2 次會議通過之「民生主義現階段社會政策」述及加強社會福利措施增進人民生活實施方針」其中含括國民住宅，指示六項「國民住宅」福利措施實施方針。1994 年行政院「社會福利政策綱領暨實施方案」中明述有關「國民住宅」六項「實施要領」 (內政部社會司)。前述與住宅相關社會政策文件，對象為全體國民，目的都是為了安定國民生活，解決居住問題；在此「住宅」政策被視為社會福利安定國民生活措施，只針對低收入戶者，未含括社會其他易受傷害 (vulnerable) 人口群。

2004 年新版社會福利政策綱領中首次提出「社會住宅」一辭，指出：「保障國民人人有適居之住宅，涵括弱勢者社會住宅」「社會住宅社區有便利之交通、資訊、社會服務等支持系統」。在社會福利團體及社福住宅學者參與下，我國終於 2005 年制訂「整體住宅政策」 (內政部營建署，2005)，為台灣第一部名符其實住宅政策。過程中參照歐美相關住宅政策法案及配合 2004 年社會福利政策綱領，此「整體住宅政策」目標中明述「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」；內容包括租購屋反歧視條文、住宅補貼、改善住宅硬體環境，協助居住於適居住宅；也包括支持社區居住與生活取代機構教養化模式。

台灣與住宅有關法案，僅有 1975 年頒布之「國民住宅條例」，曾於 1982 年修正（距今 30 年），宗旨為「安定國民生活，增進社會福祉」；可見國民住宅是社會福利政策之一，用以滿足國民人人有「適屋」居住（張偉斌，1995；鍾麗娜，1994；吳君雯，1992；米復國，1994；王明蘅，1994）；方式有：政府直接興建、貸款自建、獎勵投資興建（委託興建、軍眷村改建、軍眷村合建）、貸款自購等；服務對象指一般低收入家庭，及以職業別區分之軍公教、勞工、偏遠區域之漁民、農民。

根據 2005 年 5 月行政院通過「整體住宅政策」，目前營建署「住宅法案」草案版本已出爐，乃根據前述「整體住宅政策」及「社會福利政策綱領」將「住宅反歧視」、「公平補貼」及「社會住

宅」以專章與條文規定之，促使弱勢者社區居住與生活的居住權益保障得有法源基礎。

參、台灣現階段住宅措施與方案

一、住宅措施的問題與困境

2005 年 5 月行政院核定通過「整體住宅政策」之前，國內沒有明確住宅福利政策（米復國，1994；王明蘅，1994；郭振昌，1981；詹火生，1978；顏妙桂，1981）；又，政府對弱勢者「居住」政策（老人、身心障礙者、愛滋病患者、受暴婦女、遊民、受刑人、被管束之未成年男女），一直以設立「長期收容」教養院、安養院模式或是短期收容之中途之家、矯治中心或庇護所處理，相關住宅單位從未予以主動規劃；同時，欠缺積極執行所謂的社區及住宅之硬體與人為（社區居住權益的反歧視）無障礙環境設施。

經由檢索國內與住宅規劃相關期刊文章，發現多數針對老人居住安排與設計者（關華山，1994；林付姜，1990），住宅福利文章則僅屬論述性（王明蘅，1994；米復國，1994；陳志熹，1981；顏妙桂，1981；郭振昌，1981；詹火生，1978）或國外經驗分享（葉肅

科，1993）；建築專業背景的王明蘅（1994）及米復國（1994）皆指出「居住」在社福的重要性，當納為社會安全保障政策之一，協助住者透過合理市場機制，在適當環境買到或租到合宜住宅，此為住宅政策總目標——「住者適其屋」（張金鶚，1991a，p.183）。

分析國內 2005 年「整體住宅政策」發表之前之住宅政策相關實證性研究（empirical studies），發現主要含括三個方向：(1)針對國內住宅政策或問題予以探討（張金鶚，1991b；張偉斌，1995；謝靜琪、黃正彥，1998）；(2)針對特殊人口群（老人或婦女之住宅需求）（曾思瑜，2002a，2002b；陳麗春、林秀吉、林秀鳳，2000；畢恆達，1995）；(3)住宅政策跨國或國外經驗整理分析（曾思瑜，2002a，2002b；林左裕，1999；賴亞伶，1997）。上述與住宅相關之實證性研究都是以文獻探討或文件研究方式進行。

10 篇實證性研究報告分析之一致性發現為（Chou et al., 2006；周月清，2005a）

1.台灣沒有住宅政策（林左裕，1999；張偉斌，1995；華昌宜，1994）。

2.台灣住宅發展可分為國宅和民宅，前者可視為社會福利措施，後者為自由放任，發展迅速；國宅只占 5%，民宅占 95%（張偉斌，1995）。

3.台灣國宅發展及層級有三個階段：「中央主辦」（1954～1958）、「台灣省主辦」（1959～1967）、「省市分辦」（1967 迄今）（張偉斌，1995）。

4.台灣 1970 年代以後，住宅投資快速成長（張偉斌，1995）；台灣住宅自有率（80%以上），高於英、德、美、韓（林左裕，1999），平均房價和家庭年所得相比，高於英、德、美、新加坡（林左裕，1999），住宅存量和供給以北部最多，東部最少（謝靜琪、黃正彥，1998）。

5.住宅問題包括：(1)住宅分配（張偉斌，1995）；(2)缺乏整體規劃（賴亞伶，1997）；(3)政府缺乏主導性、採放任制、經費投入不足（賴亞伶，1997）；(4)房價太高（林左裕，1999）。

6.住宅政策規劃當因應高齡社會的需求，與醫療、福利結合（陳麗春等，2000；曾思瑜，2002b），學習歐美規劃小型一般性、融入社區的住宅，取代傳統「機構」「收容」模式（曾思瑜，2002a，2002b）；一般住宅性能規劃當考慮高齡使用者

(廖慧燕, 2002)。

7.未來住宅政策規劃當研擬高齡及障礙者居住優待辦法(陳麗春等, 2000)。

整合住宅相關實證性與論述性文獻,現階段住宅問題有待急切解決(花敬群, 1997;內政部營建署, 1997;蕭家興, 1997;陳麗春, 1994, 1998;陳小紅, 1999;張偉斌, 1995;夏正鐘, 2000;洪德旋, 2001;翁樹陽, 1998;林益厚, 1999;林萬億, 2003;黃暖方、王世燁, 2001;華昌宜等, 1996;錢學陶、許禎彬, 1998;蕭家興, 1991, 1997;林世銘、簡吉安, 1996):

1.整體住宅政策與法案擬定,整合為單一專責單位。

2.住宅分配不當以職業別區分;不應作為公教軍警及勞工福利一部分。

3.未來住宅補貼當納入老人、障礙、單親、原住民及其他弱勢者。

4.一定比例國宅優先供弱勢者使用;鼓勵民間興建出租住宅及弱勢者住宅。

5.「住者有其屋」改為「住者適其屋」,以「出租」國宅取代「出售」或租金補貼;住宅購屋補貼不當優於租屋補貼。

6.現行「國民住宅條例」更名為「住宅補助條例」。

7.國宅改賣屋不賣地,降低售價。

8.開辦國宅保險。

根據前述住宅相關文獻及 2005 年「整體住宅政策」發表之前,我國沒有住宅政策,僅有國民住宅條例,國內文獻咸少論及弱勢族群住宅,1990 年代以後有相關文章述及老人住宅,障礙者或其他弱勢族群住宅相關論述仍然缺席,咸少來自社福背景實證研究。亦即,我國住宅歷年來官方文件雖以社福政策視之,卻未落實,亦尚未受到社福政策學術研究的重視。

二、台灣不公平、不正義的「住宅福利」現況

如同前述,2005 年之前,華昌宜(1994)、張偉斌(1995)、翁樹陽(1998)、林左裕(1999)、夏正鐘(2000)等多位住宅學者專家曾指出台灣根本沒有住宅政策,只有補貼政策;補助對象依職業別:公教警、參加勞保之勞工、眷村住宅、沒有眷舍官兵與文職職員、濃漁民、較低收入者、原住民、首次購屋貸款(洪德旋, 2001);因此,台灣住宅措施或是所謂的「住宅

福利」可以區分為：(1)國民住宅；(2)平價住宅；(3)勞工住宅；(4)公教住宅；(5)軍眷住宅；(6)濃漁民住宅輔建；(7)無自用住宅首次購屋低利貸款（洪德旋，2001）（如表一）（引自 Chou et al., 2006）。

（一）國民住宅

政府可將國宅做為租售之用途，是由政府或民間單位，在政府提出的國宅政策下興建。合格的申請者，勞工或是低收入戶，可以利用住宅補助方案，所謂的低利，以購買國宅（林世銘，1998；林將財，1996）。

政府首次提出此類住宅方案，是因應 1953 年颱風受災家庭重建家園之需，在 1955 年，「行政院國民住宅興建委員會」成立，目的在於提供房舍重建貸款給勞工、農民、漁民和其他低收入家庭。更甚者，在 1959 年，地方政府成立「國民住宅興建委員會」，而「國民住宅條例」也在 1975 立法（張偉斌，1995；鐘麗娜，1994；吳焄雯，1992），其目的在於「安定國民生活及增進社會福祉」，因此國民住宅條例可以被視為社會政策的一部分（張偉斌，1995；鐘麗娜，1994；米復國，1994；吳焄雯，1992；顏妙桂，1981）。現階段，

退伍軍人、單身老人、原住民、單親、障礙者，三代同堂家庭或低收入戶，都有資格可以購租國宅。國宅的最初目的是要滿足低收入戶的居住需求，頭期款支付的限制，此類人口無法有能力取得。之後，國宅原意遭到扭曲，變成只有中產階級家庭才有財力購置（陳小紅，1999；華昌宜等，1996）。

（二）在職國軍住宅方案

根據陳麗春（1998）和陳小紅（2001）從三個以在職軍人為補助對象的方案，發現其共通性為申請者的階級愈高，可以得到的補助也愈高，反之階級愈低得到的補助也愈低。第一個方案為「軍眷住宅」；由政府重建早期日本人在台統治時的房舍為主（陳小紅，2001）。此方案於 1971 年立法，至 1984 年，共有 8 萬 3,440 家庭屬於軍眷住宅。第二個方案於 1953 年提出，對於單身退伍軍人或低收入戶的退伍軍人家庭，可以免費或得到相當的補助居住於「榮民之家」。目前全台有 16 個榮民之家，17 萬 1,000 退伍軍人居住當中（更長者會住在護理之家）（陳小紅，2001）。最後一個方案類似於政府對公務人員、警察和教員的補助，在購買住宅上貸款上可享有 3.5%的

優惠貸款利率（220 萬至 150 萬），無論自身是否已經有房子（陳麗春，1998）。

（三）公務員、警察、民意代表和公立教師的住宅方案

這個方案的補助對象包含約聘公務員、警察、民意代表和在公立學校和大學任教的老師。1966、1972 年「中央公務人員、教師購置住宅補助委員會（Central Civil Officers, Teachers Housing Construction and Welfare Mutual Help Council）」成立，統籌公務人員住宅方案。1967 年，起初有 2,255 的民意代表的家庭，和 81,821 個公務人員和教師家庭（陳小紅，2001）。第二個公務人員住宅和在職國軍住宅方案類似，在「減少購屋貸款的利息」的架構下，根據申請者的職位，給予 150 萬至 220 萬不等的貸款金額，最高可貸 20 年。到 1999 年，有 1 萬 2,841 個家庭符合身分得到補助，中央與地方政府在財政上釋放 9 萬 852 個家庭宿舍，7 萬 1,235 的家庭得到優會購屋貸款利息（陳小紅，2001）。

（四）勞工、農民和漁民的住宅方案（Housing Programs for Laborers, Farmers and Fishermen）

只有加入勞工保險且從未有過

房子的勞工可以使用住宅補助方案（洪德旋，2001；黃暖方、王世燁，2001）。首先，類似於公務人員住宅方案，可申請 30 年期的 5.07% 優惠購屋貸款或重建貸款，稍高於公務人員的貸款利息。對於兼有原住民或障礙者身分的勞工，貸款金額可從 160 萬至 180 萬（障礙及原住民勞工）不等。其次，投保的勞工可申請貸款年限為期 7 年的房舍修繕貸款，最高可達 50 萬。國宅，通常應低於一般市場行情，勞工也可以申購。有登記的農漁民也符合資格享有房舍修繕興建優惠利率貸款，最高可貸 160 萬，為期 30 年，利率為 5.08%。自 1998 年起，他們也可以申請金額 60 萬，為期 7 年利率 5.15% 的房舍修繕貸款。對於低收入的農漁民，他們還可以申請 10 萬的房舍修繕補助。

（五）原住民、低收入戶、身心障礙者、老人與高風險婦女的住宅方案

原住民事務委員會於 1996 年成立（行政院原住民事務委員會，2008），基於本身職責，主責原住民的住宅優惠方案。迄今，主要方向有二，一方面提供金額 180 萬，利率 4.8% 為期 20 年的購屋利率優惠貸款，也提供為期 7 年，利率 4.8%，貸款金額為 60 萬的房舍

重建與修繕貸款，並針對低收入原住民家庭提供 2 萬至 7 萬不等的修繕補助（陳麗春，1998；行政院原住民事務委員會，2008）。

根據資產調查被定義為低收入戶的家庭，本身在購買「國宅」上是有困難。「平宅」則是由台北市政府於 1970 年提出，針對無能力購屋的低收入戶家庭的住宅方案。平宅可分成五類，總共包含 2,048 個家庭，至 1979 年為止，共分布於台北市五個不同的地區。這類平宅遭到汙名化，常與貧民窟一詞相連，這也產生非預期的效果，例如使用者會被社區居民歧視。同時平宅也產生了其他的社會問題，例如青少年幫派、社區中的貧窮文化（陳麗

春，1998；陳小紅，2001）。

1997 年開始有針對低收入身心障礙者和老人給與住宅修繕補助。同時，根據 1997 年身心障礙者保護法，自 1999 年起，障礙者可有購屋利率補貼以及住宅租金補助。然而，此類的措施僅有少數人受惠，因為受限於地方政府的經費，得到的補助差異頗大，地方政府編列的預算差異可從 6,200 萬到 30 萬。又根據 2000 年提出的「特殊境遇婦女條例」，此類包括受虐婦女、寡婦、單親媽媽和未婚媽媽，只要有屬於依賴人口的子女，都可以申請租賃津貼，然而，條例訂定迄今，僅有少數婦女受惠。

表一 台灣的住宅補助方案

補助對象	方案內容	資格	補助額度 ^(註4)	主責單位
軍官、士兵	購屋貸款利息減免	不論是否有住宅和家庭收入高低	視申請者的職位而定，職位愈高者補助愈多：220 萬至 150 萬，20 年期的貸款，利率可降低 3.5%	國防部
	提供軍眷住宅			
	軍眷住宅興建			
	租屋與搬遷補助			
公務員 警察 教師	購屋貸款利息減免	不論是否有住宅和家庭收入高低	視申請者的職位而定，職位愈高者補助愈多：220 萬至 150 萬，20 年期的貸款，利率可降低 3.5%	中央人事行政局

補助對象	方案內容	資格	補助額度 ^(註4)	主責單位
	提供國宅 房屋興建			
勞工	購屋貸款利率減免 (含國宅)或房屋興 建	加入勞保且初 次購屋	160 萬, 30 年貸款利 率降為 5.07%	勞委會
	房屋修繕貸款		50 萬	
農民和漁民	房屋興建貸款		160 萬, 30 年貸款利 率降為 5.07%	內政部設置 委員會
	房屋修繕貸款		60 萬, 7 年貸款利率 降為 5.07%	
	低收入家庭修繕補 助		10 萬	
原住民	購屋貸款利率減免 (含國宅)	初次購屋	180 萬, 20 年貸款利 率降為 4.8%	原住民族委 員會
	房屋修繕和興建貸 款利息減免	低收入家庭	60 萬, 7 年貸款利率 降為 4.8%	
	低收入家庭修繕補 助		600~2,000 美金	
中低收入戶	國宅	年齡已婚配偶 初次購屋	160 萬, 30 年貸款利 率降為 5.07%	內政部
低收入戶	平宅	貧窮線以下	低價租屋	台北市政府

資料來源：陳麗春，1998；黃暖方、王世燁，2001。

肆、國外經驗分享

一、國際住宅研究會議關注的議題

2004 年國際住宅研究會議 (the 2004 International Housing Research Conference) 6 月在加拿大多倫多舉行。此會議由國際社會學會「住宅及環境建構研究委員會」(Research Committee on Housing and the Built Environment) 主辦，邀請研究者、

政策制訂者、實務工作者參與及分享經驗，主題為：「全民可獲得適當及可負擔住宅」(Adequate & Affordable Housing for All)，以回應聯合國「社會為全民存有」(Society for All)，目的在跨國研討「適當、反歧視及平等接近、可負擔住宅權益」。

大會的主標題 (themes) 是——

“我們確認我們的使命乃在促使全球人民皆擁有適當住宅的權益；爲了達此目的，我們應當尋求來自公私部門、非政府組織伙伴致力於住民的合法性，確保所有人及家庭免於歧視及有平等機會接近可負擔的、適當的住宅”。

大會討論的議題包括以下十個面向（周月清，2005b）：

1.人口、政治、經濟、社會趨勢如何影響全球、全國與地方住宅政策。

2.針對發展與發展中國家比較及歷史分析住宅系統與政策。

3.探討貧窮、遊民、社會福利、住宅權、NGO 等與住宅相關議題。

4.居住動力、歧視、隔離、社會排除（social exclusion）和空間隔離（spatial polarization）。

5.社會住宅（social housing）政策、方案及管理。

6.鄰里促進（revitalization）、社區發展促進、居住土地議題。

7.房舍、生活方式、尋求「家」（home）和社區，住宅和健康。

8.住宅設計和可以支付得起之住宅（sustainable housing）。

9.住宅市場、私立投資、稅制

政策、伙伴、國際投資、全球性、新自由主義（neo-liberation）等與住宅相關爭議性議題。

10.住宅相關理論、概念、方法論、住宅研究等。

從前述國際住宅會議的討論重點，莫非論述住宅與人權，倡議對象包括遊民、障礙者、難民（新移民）、女性等；反觀臺灣相關 NGO 和實務工作者尚未視住宅爲主要倡議工作內容之一，政府相關單位的工作者也沒有意識到易受傷害者住宅的需求，或視爲其工作對象，也缺乏左派思想的洗滌。

二、美加以身心障礙者為例的住宅權益保障相關政策法案

美國 1968 年 Title VIII 公民權益法案（Civil Rights Act）下通過「公平住宅法」（Fair Housing Act），法定賣、租、房舍經費或其他住宅相關方案，不可因種族、膚色、原始國、宗教、性別、家庭、不孕婦女及障礙有任何歧視。1987 年「公平住宅促進方案」（The Fair Housing Initiatives Program, FHIP）法定要求公私相關單位預防及反對任何與住宅有關的歧視。1988 年「公平住宅法」增訂弱勢者住宅反歧視條文。另，聯邦 HUD 設「公平

住宅與平等機會」處（Fair Housing and Equal Opportunity, FHEO），執行及監督 HUD 相關法案不可有任何歧視（U. S. Department of Housing and Urban Development, HUD, 2003）（引自周月清，2005c）。

以保障障礙者社區居住與獨立生活權益為例，美國住宅相關法案與措施：(1) 1968 年「建築障礙法」（The Architectural Barriers Act of 1968）——要求所有建築及設施，針對移動上有損傷之障礙者，必須是無障礙的；(2) 1973 年「復健法」——聯邦經費補助協助反歧視住宅，保障非必要被安置到隔離式方案；(3) 1990 年 ADA（美國障礙者法案）——除反歧視禁止外，HUD 所有與住宅有關協助或轉介方案、活動，必須符合 ADA 的要求；(4) 2000 年 HUD「障礙者購屋促進方案」（HUD Section 8 Disability Homeownership Initiative）——制訂相關規定及經費協助障礙者購屋，及提供低收入者房租補助；(5) 2001 年 6 月布希總統執行令「個別障礙者社區為基礎選擇」（New Freedom Initiative on Community Based Living, Executive Order #13217-Community-based Alternatives for Individuals with Disabilities）——要求各州及地

方政府遵守 Olmstead 決議，在聯邦政府協助下各州及地方改變隔離式教養院模式（U. S. Department of Housing and Urban Development, HUD, 2002）；自此，HUD 與地方政府合作協助障礙者購屋，促使障礙者整合在社區裡（The White House, President George W. Bush, 2001/06）（引自周月清，2004）。

同樣的意識型態，為保障障礙者社區居住與獨立生活權益，加拿大房地產和住宅合作社（Canada Mortgage and Housing Corporation）秉持障礙者得以「整合」（integration）及「生活有尊嚴」（Life with dignity），提出：(1)「居住復建協助方案」（Residential Rehabilitation Assistance Program, RRAP），經濟協助購屋，包括房屋計劃與設計，使住宅對障礙者更為便利、適應及可行（Canadian Mortgage and Housing Corporation, CMHC, 2001）；(2)「居住復建協助方案」也用來協助屋主、房東修繕，及房屋市場中房屋改裝等；(3)「貸款協助屋主修繕方案」（Homeowner RRAP）提供屋主本身為障礙者或低收入者房屋修繕，促使其住屋是健康及安全：房子結構、電、水、暖氣、火的安全等；

(4)「租屋復建協助方案」(Rental RRAP)，提供貸款強制房東做必要健康與安全修繕，使公寓能更符合障礙房客使用需求；若障礙者本人為公寓屋主者，則提供修繕協助，此為「公寓房子居住復健協助方案」(The Rooming RRAP)。「改裝復建協助方案」(Conversion RRAP)則將一般住屋修改為可以自足的(Self-contained)住宅或房間型式，確保環境的安全無虞(Canadian Mortgage and Housing Corporation, CMHC, 2003)(引自周月清，2004)。

以加國 Ontario 省為例，1998 年 Ontario 省除制定「發展服務法案」(Developmental Services Act)，支持障礙者離開(discharged)教養院搬到社區(Ministry of Community, Family and Children's Services, Ontario, Canada, 1998)；「設備津貼」(Utilities Allowance)支持居住在社區障礙住民水電及租屋費用支出，包括暖氣、水、電話、有線電視、非消耗品設備等；為控制住宿場域不可以太大型，居住處規定以六人為限，超過六人補助額度不予增加。「住宅修繕受益金」(Home Repairs Benefit)資助障礙者因需要及臨時緊急情況，可以申請住宅修繕補助金。「社區開始福利金」

(Community State-Up Benefit; CSUB)用來協助發展障礙者可以有永久性居住，包括從教養院搬出，或離開受虐情境；法源為「障礙者之家法案」(Homes for Retarded Persons Act)，如從教養院(註 5)搬到團體之家(group home)，促使其得以開始在社區獨立居住(Ministry of Community, Family and Children's Services, Ontario, Canada, 2003)。其他相關法案政策：「居住復健協助方案」(Residential Rehabilitation Assistance Program, RRAP)、「住宅發展法案」(Housing Development Act)及「加拿大國家住宅法」[National Housing Act (Canada)](引自周月清，2004)。

歐美各國支持弱勢者社區居住與生活服務，除原規劃易受傷害者經濟安全政策，如稅負優惠、年金制度與各項津貼，及健康照護外，也包括住宅及相關福利服務。台灣未來推展弱勢者在社區居住與生活權益得以被保障，除即將立法通過之國民年金、勞政系統的就業、衛生與社政單位健康與社會照護整合外，住宅單位角色亦不容忽略。住宅在歐美國家長年以來被視為公共政策，包括歐洲的社會住宅及美國的公共住宅，以解決易受傷害

(vulnerable) 者的住宅問題，同時也必須考量到政策執行是否產生社會污點 (stigma) 影響，而這是現階段歐美住宅政策面臨考驗之處 (引自周月清，2005d；引自周月清，2005e)。

伍、展望——台灣新的住宅政策與住宅法案

社會福利意旨以集體的力量滿足全體國民的基本需求，此基本需求含括經濟安全 (所得維持)、教育、就業、健康照護、社會生活照護以及住宅。社會福利莫非關注資源分配的正義性，是否因此促進社會整合穩定 (social solidarity)，降低社會階層化 (減少貧富懸殊)。

何謂「社會正義」？基本精神強調自由平等，就社會資源的分配而言，除保障人們自由平等機會外，讓易受傷害人口群或是處境不利者，予以補償和協助，以促進社會中所有人口群社會均等，因此社會正義，不只關心機會平等，也關心結果的均等。在此理念下，視易受傷害人口群或是處境不利者，非源自個人因素，而是被社會不當的制度予以排除 (exclusion)，因此集體社會應該共同負擔責任，藉助集體力量予以介入。

無庸置疑，住宅是政府需介入基

本社會需求，包括針對精神障礙者、愛滋帶原者、遊民等在社區居住與生活的基本權益保障，以提供「適當及可負擔的住宅」 (Adequate & Affordable Housing)。本文前述分析現階段國內以職業別區分之住宅補貼措施 (如表一)，不僅止因職業別而有所謂機會不平等的不公平性 (inequity)，更談不上所謂的社會正義。

本文前述分析台灣歷史政治如何影響社福發展，簡言之，我國一直到 2004 年社會福利政策綱領，行政院甫第一次述及弱勢人口的社會住宅政策，及後續 2005 年整體住宅政策的誕生，將居住視為人民基本權益，及將租購屋反歧視、支持非隔離式居住安排，並視為爾後公共政策方向，以回應全球重視住宅與人權之住宅政策發展趨勢；據此，訂定之「住宅法案」 (草案) 即將送請行政院及立法院審查通過中。值此之際，筆者提供以下幾點看法及建議，供與會公私部門相關決策及實踐者參考：

一、政府資源投入，目的是讓全民都能擁有一定的居住品質，而讓處在不利處境者能有翻身之機會，而非只是像現階段住宅方案以利息補貼的方式，協助有能力及特

殊職業別（如軍公教）購屋者累積資產，讓富者有機會愈富。對於此次住宅法草案所具有社會正義的精神，得以落實；因此，我們誠懇期待今天各方與會者的大力支持，以促進此法案的推行。

二、住宅絕對是一項重大公共社會福利政策，以荷蘭為例，國家介入住宅占四成，台灣僅有 5%。因此，我們期許，爾後在整體住宅政策與住宅法介入之下，可無庸置疑地，讓全體國民不僅「住的有品質」而且是過著有尊嚴的生活，降低社會階層化，促進台灣社會的融合（inclusion）與穩定（solidarity）。

三、現無論是在住宅政策或是在住宅法中的住宅補貼、社會住宅與住宅反歧視，此三內涵對台灣來講是一創新法案和條文，然而，就先進國家而言，此三內涵，多年以來就是住宅政策必須涵括的公共政策內涵，此舉作為由來已久。因此我們期許住宅單位，無庸置疑應對此三篇法案內涵，扮演起教育者與宣導者的角色，讓相關的營造、建築、住屋仲介業等，有所認知，了解經濟市場的概念僅是住宅的一環，並非全部；倘缺乏此三內涵，何以說台灣的住宅是一項公共政策

與保障全民住宅權益法案呢？

四、任何一個國家的公共政策制定過程都是透明化，任何一位社會公民也都有知的權益，包括充分了解政府預算的支出與配置。因此我們期許我國的住宅及相關單位，爾後，擬定相關住宅的公共政策探討住宅相關議題過程中，應秉持全民有權益參予的原則。又，住宅議題涉及層次廣泛，任何決策擬定過程當中，政府應主動且積極廣納相關單位與專家的建言，包含弱勢人口與團體的建議。

五、除了欣見並感謝相關人員舉辦住宅法草案的論壇外，我們期許住宅法能儘早進入立法院並立法通過，還給台灣民眾一個平等且有社會正義的住宅權益保障。另外，我們更期許，住宅相關單位對於現行草案的介紹應舉辦更多的法案宣導座談，讓相關單位與民眾都有機會了解政策與法案的精神和內涵。

（本文作者：周月清現為陽明大學衛生福利研究所教授；李婉萍現為台灣社區居住與獨立生活聯盟秘書長）

📖 註 釋

- 註 1：當時為心路社會福利基金會的秘書長及現任瑪麗亞基金會的執行長。
- 註 2：當時為心路社會福利基金會的社工督導及現任台灣社區居住與獨立生活聯盟籌備會執行秘書。
- 註 3：心路社會福利基金會的資深工作者。
- 註 4：現階段所有對象（軍人、公務員、警察、教師、勞工、農漁民、原住民，和購買國宅者）購屋利息補助都是一樣，2.125%（內政部營建署，2004）。
- 註 5：在此之「教養院」（institution）指護理之家、特殊照護之家、醫院、行為治療所、旅店（hostel）、轉銜住宅等。

📖 參考文獻

- 內政部營建署網站（2004）<http://www.cpami.gov.tw/law/law/lawd-2.htm>. 2004 年 6 月。
- 內政部營建署（2005）整體住宅政策。
- 內政部營建署（1997）住宅政策法令及行政體系構想方案，空間（99），35～38。
- 王明蘊（1994）住宅福利政策的反省與新方向，社區發展季刊（67），268～270。
- 王方（1998）東西發展的社會福利，發表於「台灣社會福利發展——過去、現在、未來」研討會，台北：台灣大學。
- 王振寰（1995）台灣新政商關係的形成與政治轉型，徐正光、蕭新煌主編，台灣的國家與社會，71～144，台北：東大圖書。
- 行政院原住民事務委員會（2008）<http://www.apc.gov.tw/>.
- 米復國（1994）當前住宅福利的課題，社區發展季刊（67），271～275。
- 辛旗（1991）台灣社會的三階段變遷論——四十年來的社會結構與文化價值體系，詹火生編著，社會變遷與社會福利，3～18，台北：財團法人民主文教基金會。

- 李欽湧（1994）社會政策分析，台北：巨流。
- 李易駿（2001）經濟全球化下的福利政策：台灣個案初探，發表於「全球化與社會福利」學術研討會，台中：靜宜大學。
- 吳焄雯（1992）臺灣省國民住宅興建分析，主計月報 74（3），43～44。
- 周月清（2006）現行居住政策檢視——以推動智能障礙者社區居住與生活為例，東吳大學社會工作學報（15），155～189。
- 周月清（2005a）台灣智能障礙者居住服務探討，台灣社會工作學刊（4），33～75。
- 周月清（2005b）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。
- 周月清（2005c）發展智能障礙者社區居住與生活：美英兩國探討比較，社會政策與社會工作學刊 9（2），139～196。
- 周月清（2005d）北歐智障者搬出「教養院」到社區居住與生活改革進程，台灣社會福利學刊 4（1），131～168。
- 周月清（2005e）挪威「智能障礙者從教養院搬回社區生活」改革方案——挪威參訪報告，社區發展季刊（109），514～521。
- 周月清（2004）成年心智障礙者居住服務政策與措施探討社區生活與社會融合——美、英、加、斯堪地納維亞等國探討比較，國科會專題研究計劃成果報告（1/2）。
- 林左裕（1999）東西五國住宅經驗之比較與臺灣住宅政策之前瞻，臺灣土地金融季刊 36（3），9～30。
- 林世銘（1998）探討省國民住宅基金之變革，住都雙月刊（132），35～40。
- 林世銘、簡吉安（1996）新加坡住宅金融與中央公積金制度，住都雙月刊（124），2～12。
- 林付姜（1990）銀髮福利——老人住宅之研討，中華民國建築師雜誌 16（6），32～33。
- 林益厚（1999）當前住宅問題與政策，住宅學報（8），91～96。
- 林將財（1996）臺灣省住宅建築與都市發展之回顧與前瞻，臺灣文獻 47（2），39～53。
- 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。

林萬億（1994）福利國家——歷史比較的分析，台北：五南。

林忠正（1995）經濟發展與社會福利，中華民國現代福利協會編，台灣的社會福利：民間觀點，103～130，台北：五南。

花敬群譯（1997）雄心萬丈：美國低收入住宅政策的過去與未來，住宅學報（5），59～74。

洪德旋（2001）住宅政策與立法，395～431，社會政策與社會立法，洪德旋、林振裕、江亮演、林勝義主編，台北：空大。

夏正鐘（2000）探討我國住宅補助政策，臺灣土地金融季刊 37（3），135～149。

翁樹陽（1998）英國的住宅政策發展及其對我國住宅建設的啓示，臺灣土地金融季刊 35（2），27～49。

郭振昌（1981）社會福利與國民住宅的興建問題，中國論壇 11（11），30～32。

傅立葉（1995）我國政府支出的政治經濟分析，中華民國現代社會福利協會編輯，台灣的社會福利：民間觀點，161～206，台北：五南。

張人傑（1995）「社會福利」或「國家福利」？從國家與社會關係看我國社會安全制度，中華民國現代福利協會編，台灣的社會福利：民間觀點，37～66，台北：五南。

張世雄（1996）社會福利的理念與社會安全制度，台北：唐山。

張菁芬（2001）全球化對年金改革的衝擊：英國、台灣及大陸的跨國性比較研究，發表於「全球化與社會福利」學術研討會，台中：靜宜大學。

張金鶚（1991a）住宅問題與政策架構之研究（下）國立政治大學學報（63），263～292。

張金鶚（1991b）住宅問題與政策架構之研究（上）國立政治大學學報（62），155～184。

張偉斌（1995）臺灣地區住宅建設之變遷，中國工商學報（17），111～137。

陳小紅（1999）「振興建築投資業措施」與總體住宅政策規劃的省思，厚生雜誌（6），20～23。

陳小紅（2001）半世紀來台灣的「住宅政策」：評析與展望，詹火生、古允文

- 編，社會福利政策的新思維，311～362，台北：厚生基金會。
- 陳志熹（1981）從福利社會談住宅政策，土地改革 31（11），45～47。
- 陳麗春、林秀吉、林秀鳳（2000）高齡人口住宅需求趨勢與規劃之研究（3），人與地（199），47～58。
- 陳麗春（1998）我國住宅補助定位之探討，人與地（174），37～46。
- 陳麗春（1994）臺灣地區現階段住宅政策之探討，研考雙月刊 18（2），27～32。
- 黃暖方、王世燁（2001）目前國內住宅問題與住宅法之制訂，人與地（208），32～47。
- 曾思瑜（2002a）北歐高齡者住宅、設施政策與體系建構之研究——以瑞典和丹麥為例，建築學報（41），23～42。
- 曾思瑜（2002b）瑞典、英國、日本高齡者住宅與入居設施體系之比較研究，科技學刊 11（1），45～62。
- 華昌宜等（1996）台北市住宅政策總體檢問題與建議，住宅學報（4），89～103。
- 華昌宜（1994）台灣應有的住宅目標，住宅學報（2），133～134。
- 畢恆達（1995）婦女住宅空間體驗之初步分析，性別與空間研究室通訊（1），84～95。
- 葉肅科（1993）澳洲福利國家：社會「福利住宅政策」，社區發展季刊（63），88～96。
- 劉脩如（1984）社會政策與社會立法，台北：五南。
- 廖慧燕（2002）建立住宅性能評估制度之研究，內政部建築研究所。
- 詹火生（1978）社會福利與國民住宅，中國論壇 6（2），20～22。
- 詹火生（1991）台灣地區政治民主化與社會福利發展，詹火生編著，社會變遷與社會福利，169～176，台北：財團法人民主文教基金會。
- 錢學陶、許禎彬（1998）從美國「平價住宅」制度論社會階級差異問題，人與地，179/180，51～54。
- 關華山（1994）台灣老人的居住安排與住宅問題，建築學報（11），53～72。
- 顏妙桂（1981）從社會福利觀點論我國國民住宅之建設，三民主義學報，（5），269～284。

- 謝靜琪、黃正彥（1998）從住宅市場之角度探討臺灣省的國宅政策，臺灣地政（147），20～32。
- 賴亞伶（1997）臺灣與新加坡國宅政策之比較研究，臺灣地政（135），30～34。
- 鍾麗那（1994）從登輝大道至空屋震撼思想—臺灣的國宅政策，人與地（130），4～13。
- 蕭家興（1997）建構符合臺灣社會情境的住宅政策，空間，90/91，75～79。
- 蕭家興（1991）國宅建設之現況與未來，營建季刊2（1），30～45。
- Chou, Yueh-Ching, Wang, Yu-Yu, Fu, Li-yeh, & Palley, Howard A. (2006) Taiwanese Housing Policy: Shifting the Focus of Housing Policy under a Democratic Regime. *Asia Pacific Journal of Social Work and Development (APJSWD) (SSCI)* (In Press).
- Dessus, S., Shea, J. D., & Shi, M. S. (1995) Chinese Taipei: The origins of the economic "miracle". Paris: OECD.
- Dye, T. R. (2004) Understanding public policy (11th ed.) Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall。
- Gold, T. B. (1986) State and society in the Taiwan miracle. London: M. E. Sharpe, Inc.
- Goodman, R., & Peng, I. (1996) The East Asian welfare states: Peripatetic learning, adaptive change, and nation-building. In Esping-Andersen G. (Ed.), *Welfare states in transition: National adaptations in global economies* (pp.192-224) London: SAGE.
- Gummett, P. (1996) Introduction. In P. Gummett (Ed.), *Globalization and public policy* (pp. 1-17) Cheltenham: Edward Elgar.
- Ku, Y-W. (2001) To be or not to be a Taiwanese welfare state: Lessons from recent experience. In C. J. Finan (Ed.), *Comparing the social policy experience of Britain and Taiwan* (pp. 27-48) Aldershot, England: Ashgate.
- Lin, W-I. (1991) Labour movement and Taiwan's belated welfare state. *Journal of International and Comparative Social Welfare*, 7 (1), 31-44.
- Wilensky, H. L., Luebbert, G. M., Hahn, S. R., & Jamieson, A. M. (1985) *Comparative social policy: Theories, methods, findings*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, Berkeley.