



社會住宅與社區營造的轉型 及其結合之探討



林 勝 義

一、前言

住，是人類的基本需求，人人都需要有棲身之所。尤其，重視社會福利的國家，通常將「住宅」列入社會政策，訂定相關法規，致力於滿足人民的居住需求。

以英國為例，1957 年通過住宅法案（Housing Act），授權地方政府強制徵收土地，興建或改造住宅。1972 年訂定住宅財源法案（Housing Finance Act），將「公平租賃」（fair rents）帶入市營住宅。1980 年，修正住宅法案，引進住宅補貼（housing benefit）制度，並增加住宅協會（Housing Association）的資金，以協助老人、單親、低薪與無儲蓄的年輕夫妻，住進社會住宅（social housing）。2000 年，工黨政府發表住宅綠皮書（Housing

Green Paper），強調社區自助（community self-help）與鄰里管理（neighbourhood management）的重要性，藉以改善社會住宅的管理，減少社會排除（Adams, 2002: 72-91）。

在台灣，1965 年，政府訂定民生主義現階段社會政策，將國民住宅列為改善人民生活的重要措施。1975 年，頒布國民住宅條例，並配合六年經建計畫（1976～1981），廣建國民住宅。1982 年，國民住宅條例大幅修正，除由政府興建國民住宅外，增列貸款人民自建，獎勵投資興建，以多種途徑解決住宅問題。1990 年，行政院發布「改善當前住宅問題重要措施」，將「中低收入住宅方案」併入「新社區發展計畫」，以期透過新市鎮的開發，

興建中收入住宅。1994 年，行政院核定社會福利政策綱領暨實施方案，仍將國民住宅列為社會福利的重要措施。2004 年，社會福利政策綱領修正發布，首先使用「社會住宅」一詞，且與「社區營造」同時列為社會福利六大項目之一。2005 年，行政院核定整體住宅政策，推動住宅社區建設，以提升居住環境的品質。

大致上，我國的國民住宅，與歐洲國家的社會住宅在定義上是很接近的（林萬億，2003：55～82）。而且，國民住宅或社會住宅，都強調與社區發展或社區營造相互結合。然而，目前面臨的問題是：我國向來使用「國民住宅」、「社區發展」的名詞，如何分別轉型為「社會住宅」、「社區營造」？再者，一旦轉型之後，「社會住宅」與「社區營造」之間如何相互結合？本文的主要目的，即試圖為這些問題尋找可能的參考答案，以利於居住福利的推動。

二、由國民住宅轉型為社會住宅的問題

國民住宅，是我國住宅政策長期使用的名詞，到了 2004 年行政院修正社會福利政策綱領，才在官方

文件首次提及社會住宅。2007 年 7 月，內政部通過住宅法草案，更臚列「社會住宅」專章。由此觀之，由國民住宅轉而採用社會住宅的理念，似乎已經成為一種必然的趨勢。茲略述國民住宅與社會住宅的理念、比較、轉型的優勢，以及轉型的問題：

（一）國民住宅的理念：依據內政部所編社會工作辭典的解釋，國民住宅（public housing）是各國房屋立法的基本精神，在於推行房屋政策，使收入較低，無力擁有住宅的國民，能獲得適當的住所（林益厚，2000：476）。我國於 1975 年公布施行國民住宅條例，其立法目的即在於透過政府統籌規劃辦理國民住宅事務，以出售、出租、貸款自建或提供貸款利息補貼，提供收入較低家庭居住之住宅。

（二）社會住宅的理念：社會住宅（social housing）一詞，係由歐洲國家引進的新名詞，林萬億（2003：55-82）認為：社會住宅是指政府興建，或民間擁有之合於標準的房屋，以低於市場租金或免費出租給所得較低的家戶，如勞工，或特殊的對象，如老人、身心障礙者、精神病、物質濫用戒治者、家庭暴力受害者、遊民等；或政府補助房租

給所得較低的家戶向民間租屋居住；或政府補助所得較低的家戶購買自用住宅。另外，依據內政部通過的住宅法草案的界定，社會住宅指由政府興辦或獎勵民間興辦，用以出租予經濟或社會弱勢者居住之住宅（第 22 條）。至於經濟或社會弱勢者，是指低所得家庭、單親家庭、生育子女三人以上、65 歲以上

之老人、受家庭暴力或性侵害之受害者及其子女、身心障礙者、感染人類免疫缺乏病毒者或罹患後天免疫缺乏症候群者、原住民、災民、遊民等（第 7 條）。

(二)國民住宅與社會住宅之比較：如果將國民住宅與社會住宅的理念作一簡單的比較，可歸納如表一：

表一 國民住宅與社會住宅之比較

	國民住宅	社會住宅
本 質	非營利住宅 (non-profit)	住宅去商品化 (decommodification)
經 營 主 體	公部門	公部門 非營利組織
實 施 方 式	1.出售 2.出租 3.貸款自建 4.提供貸款利息補貼	1.政府興建住宅出租 2.民間合標準的房屋出租 3.政府補助房租向民間租屋 4.政府補助購買自用住宅
適 用 對 象	經濟弱勢者：收入較低的家庭	1.經濟弱勢者：低所得家庭、勞工等。 2.社會弱勢者：單親、子女三人以上、老人、家庭暴力或性侵受害者、身心障礙者、愛滋病患者、原住民、災民、遊民等。
目 的	協助收入較低家庭獲得適當的住所	達成全民居住品質的提升

由表一顯示，國民住宅與社會住宅兩者，在本質上相同，都是非營利事業，而不把住宅當作一種商品；在實施方式上，大異小同，社會住宅以出租為主，所以在歐洲又

稱「社會出租住宅」(Social Rented Housing)，但國民住宅則另有出售與貸款人民自建等方式。至於經營主體、適用對象、目的等方面，則是大同小異，其稍有不同之處，在

於社會住宅的涵蓋面較為寬廣。換言之，在經營上，社會住宅除了政府部門主導之外，也鼓勵非營利組織參與；在對象上，社會住宅除了照顧經濟弱勢群體之外，也擴及社會弱勢群體；在目的上，社會住宅除了達成「人人適其屋」之外，也顧及提升居住品質。

(四)轉型的優勢：國民住宅一詞，在台灣已行之有年，何以現在必須轉型為社會住宅？追究其轉型的優勢，至少有三：

1.順應福利多元主義的思潮：自 1986 年諾門強森（Norman Johnson）提出福利多元主義（welfare pluralism）之後，對於社會福利的提供，除了政府部門之外，企業部門與非營利部門也扮演重要的角色。在社會住宅方面，由政府結合非營利組織，共同協助弱勢群體改善居住條件，正可符合福利多元主義的潮流。

2.因應社會弱勢者的居住問題：基本上，國民住宅的適用對象，以經濟收入較低家庭為主，而未能兼顧社會弱勢者。但是隨著家庭結構與功能的快速變遷，老人、單親、家庭暴力與性侵害被害者的居住問題，已逐漸浮現，而有待解決。再者，身心障礙者、愛滋病患

者等福利人口的安置場所，也時常遭到社會排除。這些社會弱勢群體的居住問題，已超出國民住宅的範疇，必須改由社會住宅的策略來處理。

3.配合住宅政策的轉變：依據內政部營建署 2006 年 10 月所發布之住宅狀況調查報告顯示，2005 年底臺閩地區住宅總計約有 740 萬餘宅，空閒住宅約有 103 萬餘宅，而 2006 年 12 月底台閩地區總戶數約為 739 萬餘戶，其住宅供給率已超過 100%。換言之，當前的住宅問題，不是數量不足，而是經濟或社會弱勢者沒有能力購買或貸款自建住宅，甚至難以承租適合居住或負擔得起的住宅。所以，政策上不再由政府興建國民住宅，而改由政府核定興辦社會住宅，以出租方式，解決低所得及其他福利人口群的居住問題。

(五)轉型之後的相關問題：就住宅福利而言，由國民住宅轉型為社會住宅，可以照顧更多的福利人口群，其立意良善，且具優勢，應予肯定。但是，轉型之後也可能衍生一些問題，例如：

1.民眾對於社會住宅的瞭解有限：在台灣，大多數人對於「社會住宅」一詞，可能還很陌生。影響

所及，民間對於投資興建社會住宅，可能採取觀望的態度；民意代表對於政府有關社會住宅的預算，也可能有所保留。

2.出租住宅給弱勢者可能有所疑慮：社會住宅的實施方式，係以出租為主。而且，出租的對象是經濟或社會的弱勢者，因此公部門的承辦人員，或者非營利部門，對於弱勢者能否按時支付租金？會不會影響四周住家的生活品質？難免放心不下，而降低其相關工作的積極性、主動性。

3.社會福利機構如何善用社會住宅：通常，社會福利機構以直接服務居多，現在必須安排或協助其服務對象居住於社會住宅，尤其涉及房租與將來歸還住屋的權益問題，可能一時也不知如何是好？

4.擔心社會住宅重蹈平價住宅的覆轍：台北市曾於 1970 年起，在安康、延吉、五分埔、福民等地區興建平價住宅，免費出借或出租低收入者居住，以改善其住宅環境。不過，平價住宅的供給量有限，成效不彰，而且被污名化為「貧民窟」。目前，台北市政府已計畫將平價住宅全部重建，作為社會福利設施之用。基於前車之鑑，難免擔心社會住宅會步入平價住宅的後

塵。

5.國民住宅現住戶的權益有無保障：在政策規劃上，將來住宅法草案一旦完成立法程序，國民住宅條例將同步廢止。因此，國民住宅的現住戶可能擔心其權益未能繼續獲得保障，甚至成為「政策足球」（policy football）的犧牲品，被踢來踢去。

針對上述問題，我們可能想到的解決方案，一是加強社會住宅理念的宣導，以釋群疑；二是選擇適當地區先行試辦社會住宅，經過評估與改進之後，再予逐步推廣。

三、由社區發展轉型為社區營造的問題

理想的住宅，不只是「房屋」（houses），而且是一個「家」（home）（Adams, 2002: 73）。社會住宅的規劃，當然也不能忽略其所處社區環境的改善。其實，歐洲的社會住宅或美國的公共住宅（public housing），大都與都市發展或社區規劃緊密結合，而我國社會福利政策綱領，亦將社會住宅與社區營造相提並論。

不過，我國推動社區發展已有四十多年歷史，現在對於社會住宅的規劃，卻使用「社區營造」一

詞，因此也有必要探討社區發展轉型為社區營造的問題。以下略述社區發展與社區營造的理念、比較、轉型的優勢，以及轉型的問題：

(一)社區發展的理念：許多國家都透過社區方式提供福利服務，但其所使用的名稱，不盡相同。在北美，通常使用社區組織（community organization）；在英國與澳洲，較常使用社區工作（community work）；在中國大陸，使用社區服務（community service）；在台灣，則經常使用社區發展（community development）。台灣於1990年發布社區發展工作綱要，揭示社區發展的目標，在增進居民福利，建設安和融洽，團結互助之現代化社會，並積極推動公共設施、生產福利、精神倫理等三大建設。簡言之，社區發展乃是基於社區居民的共同需要，本自動自發的精神，配合政府的行政支援及技術指導，有效地運用各種資源，做事綜合性建設，以改善社區居民的生活品質（林勝義，2007：91）。

(二)社區營造的理念：社區發展是一種工作方法（method），也可以當作一種意識（ideology）或行政

架構（administration structure）（梁祖彬，1994）。台灣大約從1994年起，由行政院文化建設委員會從日本引進社區營造的觀念與做法，開始推動社區總體營造。依據日本千葉大學教授宮崎清（1995）的看法，社區營造的產生，是由於社區崩壞，而積極探求解決社區問題的良方，以期創造更好的生活環境。這種社區營造工作，必須由居住於社區的民眾作為營造的主人，然後結合企業、產業、行政，共同經營與再造。通常，社區營造的基本原則，是以社區的歷史個性為基礎，確認社區的文化精華，再由社區居民以內發的方式逐步推動。在台灣，文建會所推動的社區營造，是從社區中找出一項特色切入，再帶動其他相關項目，逐漸整合為一個總體的營造計畫。其切入的項目，包括空間景觀、地方產業、民俗活動、表演藝術等，並將目標指向於營造一個新的社區景觀、新的文化、新的人（黃武忠，1995）。

(三)社區發展與社區營造之比較：如果將上述社區發展的概念及做法，拿來與社區營造比較，可歸納如表二：

表二 社區發展與社區營造之比較

	社區發展	社區營造
基 本 理 念	是一種方法 (method)	是一種意識 (ideology)
主 要 內 容	1.公共設施建設 2.生產福利建設 3.精神倫理建設	1.造景 2.造產 3.造人
焦 點	社區環境、居民福利	空間景觀、文化產業
工 作 人 員	社區工作者	文史工作者、社區工作者、空間規劃者
實 施 原 則	1.依據社區實況 2.運用社區資源 3.居民自動自發	1.社區歷史個性 2.社區文化精華 3.居民的內發性
目 標	1.經濟條件改善 2.社會條件改善 3.文化條件改善	1.工作有品質 2.生活有品味 3.做人有品德

由表二顯示，社區發展與社區營造兩者，在基本理念，彼此不同；在主要內容、焦點、工作人員等方面，大同小異；在實施原則與目標方面，其用詞雖然不同，但其實質意義卻如出一轍，幾乎沒有多大差別。換言之，社區發展與社區營造的基本理念及其所與使用的言詞，雖然有所不同，但是其對社區整體建設的關心與努力，則別無二致，兩者應該可以彼此包容，相互欣賞，共同為台灣塑造一個可行的願景。

(四)轉型的優勢：自從文建會於1994年提出「社區總體營造」之後，經常引起社區發展「陣營」的

人提出反駁，認為社區發展歷史悠久，範圍普及，而且著重綜合性建設，不像社區營造侷限於文化與產業，只有少數營造點受益，所以社區發展才是真正的總體營造，只是沒有使用「營造」的字眼而已。當然，社區營造「陣營」的人也不會同意這樣的看法，他們認為社區發展是威權時期國家鞏固政權的一種政策，所以1970年代前後可以如火如荼地展開，但是隨著台灣的政治逐漸民主化，百姓不再是聽命行事的追隨者，所以1990年代之後社區發展運動就一籌莫展，現在應該是由下而上推展社區總體營造的時機。其實，兩個「陣營」都各有道

理。但是，從近年來政府在施政上側重社區營造，而較少提及社區發展，似乎可以看出由社區發展轉型為社區營造有其優勢。舉例言之：

1.設立社區總體營造委員會：2000 年，政黨輪替，新政府上台之後，在行政院設立「社區總體營造委員會」，由十二個相關部會首長組成，並確定推動項目為：人才培育、社區環境再造、地方文化產業振興、生活文化等四項。

2.挑戰 2008 新故鄉社區營造計畫：2002 年，行政院推動「挑戰 2008 國家建設重點計畫」，其中「新故鄉社區營造計畫」的目標，在於推動農漁村、原住民部落、客家莊等鄉村特色的整體規劃，以展現新故鄉風貌。

3.訂定「社區營造條例」草案：2004 年 2 月，內政部完成「社區營造條例」草案，經行政院通過，函送立法院審議。此項條例的立法目的，為保障社區居民對於社區發展及社區營造等公共事務之參與，落實社區民主自治精神，建立公民社會價值觀。其中，公共事務之參與，包括社區土地、空間、景觀及環境之營造。

4.台灣健康社區六星計畫：2005 年 4 月，行政院提出「台灣健

康社區六星計畫」，以社福醫療、社區治安、產業發展、人文教育、環境景觀、環保生態等六大面向為執行重點。其中，環境景觀著重社區風貌營造及空間活化。

5.大溫暖社會福利套案：2006 年 9 月，行政院通過「2015 年經濟發展願景三年衝刺計畫」。其中，社會福利套案的目標，包括縮短城鄉差距、強化老人安養、因應少子女化、促進國民健康。並且，以建構長期照顧體系作為旗艦計畫，強化社區照顧關懷據點的功能，發展預防照顧及健康促進服務。

此外，行政院於 2007 年 5 月推出「一週一主軸」，於 2007 年 6 月 13 日院會決議，將投入 4,000 個社區環境之改善，以及大約 53 萬住宅修繕興建補貼。

(五)轉型之後的相關問題：目前，文化部門使用社區營造，社政部門仍然使用社區發展，在政府施政上並未完全轉型為社區營造。只是，在行政院層級的施政，以社區營造較占優勢，這是不爭的事實。不過，如果轉型為社區營造之後，可能也會出現一些問題，例如：

1.社區營造政策不連續：觀察行政院最近幾年有關社區營造的政策，常因院長更換而重新提出新的

政策。而且，這種情形也出現在文化部門，往往不同的首長上台，對於社區營造項目也有倚重倚輕的現象。影響所及，基層社區的營造工作難免擔心政策朝令夕改而無所適從，更遑論社區永續經營。

2.社區營造項目偏頗：既言社區總體營造，應該是針對社區的各種問題或需求，進行總體面的經營及創造。但是，當前台灣的社區營造工作，似乎偏重於文化與產業領域，即使涉及空間或景觀，也是著重於古蹟、建築、聚落與生活空間的維護，以及造街活動。相對的，與居住有關的農村、漁村、客家莊、原住民部落之更新，績效較不顯著。

3.社區住民參與意願低落：社區總體營造強調全體社區居民自主參與，但事實上，除了地方文史工作者積極投入外，許多居民表現出一付事不關己的態度，對公共事務冷漠疏離，參與意願低落。尤其，社區年輕人多忙於事業，導致社區營造陷入後繼無人的困境。

4.社區資源整合不易：社區營造強調資源整合，但是在政府機關的內部，民政、社政、教育、文化等部門的觀念與做法，經常不一致，而未能有系統化地整合社區資

源，結果造成社區資源浪費。例如，辦理的活動重複，參加的居民可能是同一批人（林志成，1999）。

5.社區基層欠缺正確理念：地方基層公務人員與一般民眾，仍然受到早期推動「社區發展」的影響，以為「社區發展即是基層建設」，因而欠缺主動參與經營的觀念和習慣，一旦專業規劃團隊撤離，社區基層組織如何整合人力、物力資源，達成永續經營的目標，即成為一大考驗（文建會，1998）。

面對上述問題，最重要的課題可能是儘速將社區營造的政策法制化，建立一套可長可久的規範，並且加強各級政府相關部門縱向與橫向的溝通協調，同赴事功，始克有成。否則，政府之間都無法總體營造，基層社區又如何總體營造？

四、社會住宅與社區營造在政策面的結合

經由前面的討論，國民住宅轉型為社會住宅，社區發展轉型為社區營造，固然會衍生一些問題，但是社會住宅、社區營造的使用，相對都較占優勢，而且政府最近幾年有關社區的政策也經常涉及住宅改

善或空間營造。因此，我們可以進一步探討社區住宅與社區營造之間相互結合的情況。

首先就政策面而言，原本，政府對於解決收入較低家庭的住宅問題，訂有國民住宅政策，對於推行社區發展或社區營造，亦各有其政策。後來，行政院於 2004 年修正社會福利政策綱領，直接以「社會住宅」一詞，取代之前的「國民住宅」用語，並且將社會住宅與社區營造兩者相提並論，成為當前社會福利的項目之一。

在現行的社會福利政策綱領之中，有九個條文是社會住宅與社區營造政策，其中同時規範「社會住宅」與「社區營造」兩者，有四個條文，茲標示其重點並引述原文如下：

(一)社會住宅應保留社區活動的空間：政府應於都市計劃中配合劃設社會福利設施用地；政府提供之社會住宅應保留一定坪數作為社會福利或社區活動之用（社會福利政策綱領五之三）。

(二)補助社會住宅維修以符社區居住品質：政府應補助低所得家庭維修住宅，以維持其所居住社區可接受之居住品質（社會福利政策綱領五之四）。

(三)社會住宅所在社區應有便利的設施：政府應保證社會住宅所在之社區有便利之交通、資訊、社會服務等支持系統，以利居民滿足生活各面向之需求（社會福利政策綱領五之五）。

(四)災後應有社區與住宅重建計畫：政府對於因重大災難造成之房屋損害，應有妥善之社區與住宅重建計畫（社會福利政策綱領五之六）。

由此顯示，當前政府對於社會住宅與社區營造兩者的關聯性，在政策上已有良好的結合，並提出具體的規範。但是，政策上對於社會住宅的提供方式，似乎仍然沿襲國民住宅的做法，而與社會住宅的理念，有所出入，亟待釐清。例如，社會福利政策綱領規定：為保障國民人人有適居之住宅，政府對於低所得家庭、身心障礙者、獨居或與配偶同住之老人、受家庭暴力侵害之婦女及其子女、原住民、災民、遊民等家庭或個人，應提供適合居住之社會住宅，其方式包括以長期低利貸款協助購置自用住宅或自建住宅，或提供房屋津貼補助其向私人承租住宅，或以低於市價提供公共住宅租予居住，以滿足其居住需求（社會福利政策綱領五之一）。

其中，貸款協助購置自用住宅或自建住宅，與歐美社會住宅的實施方式顯然不同，而國內的弱勢者在貸款之外是否有能力籌措自備款？或者在貸款之後是否有能力償還？不無疑問。

換言之，社會住宅政策應該明確，而且具體可行，以作為社會住宅立法的指導原則。因此，我們建議將來修正社會福利政策綱領之時，能將其有關貸款協助購置或自建住宅的部分刪除。並且，參酌歐洲社會住宅的實施經驗，獎助非營利組織參與社會住宅的經營，更加緊密結合社區規劃，以達致全民居住品質提升的最終目標。

五、社會住宅與社區營造在法制面的結合

社會住宅政策必須經由法制化過程，形成社會住宅法規，始能確實保障弱勢群體的居住福利。目前，我國有關「社會住宅」與「社區營造」的法規，都只是草案。其中，社會住宅被列入「住宅法」草案之中第三章，並預定在住宅法通過之後，同步廢止國民住宅條例。至於「社區營造條例」草案，則送立法院審查中。但是，從事居住福利工作，必須前瞻社會福利相關法

規的未來趨向，以便掌握先機，隨時準備為其服務對象提供最佳協助。況且，社會住宅、社區營造兩者，都是政府近年來的既定政策及優勢政策。因此，在探討政策面之後，有必要再根據住宅法草案與社區營造條例草案，探討其在法制面相互結合的情況。

(一)住宅法草案有關社區營造的規定：行政院於 1999 年 2 月提出「強化經濟體質方案」，在「健全土地及住宅政策」項下，決定研擬住宅法，期以建立合理的住宅補貼機制、健全住宅市場及提昇居住品質。內政部乃據以研訂「住宅法」草案，並於 2004 年配合社會福利政策綱領，2007 年針對住宅歧視事件（反對愛滋之家進入社區），兩度修訂，計 63 條條文。其主要內容，包括：住宅補貼、社會住宅、居住品質、住宅市場資訊、住宅權利平等。其中，直接涉及社區營造的條文有三：

1.提供社區參與活動：社會住宅之經營管理，得視實際需要，自行或結合物業管理及相關服務業，提供文康休閒活動、社區參與活動等服務（第 37 條）。

2.補助或獎勵城鄉景觀之改善：直轄市、縣（市）主管機關或

相關目的事業主管機關為改造城鄉景觀風貌，得補助或獎勵新建、增建、修建或改建具地方或民族特色之住宅（第 42 條）。

3.補助社區事務之推動：為提升住宅社區環境品質，直轄市、縣（市）主管機關得補助非營利組織推動住宅社區無障礙空間之營造及改善、住宅社區發展諮詢及技術之提供、社區整體營造、環境改造或環境保育之推動、住宅社區組織團體之教育訓練等事項（第 44 條）。

（二）社區營造條例草案有關社會住宅的規定：三、四十年來，台灣經濟、社會、文化與政治等領域的轉型，已使社區發生相當大的變化。尤其 1994 年行政院文建會自本引進「社區總體營造」的理念，強調社區居民的自發性，由下而上規劃，並採取跨部門的總合發展模式，蔚為社區工作的主流方向，乃由文建會擬訂「社區總體營造」草案。後來送到行政院，以其所涉內容與社區發展息息相關，改由內政部再予研議，並更名為「社區營造條例」草案，計 15 條條文，並經 2004 年 2 月 4 日行政院院會通過，2004 年 2 月 10 日送立法院審議中。其主要內容之中，並未直接提及社會住宅，但相關規定的條文有二：

1.針對社區空間及景觀之營造形成協定：社區居民基於自主及自治意識，針對社區土地、空間、景觀及環境之營造等社區公共事務，得依本條例規定程序形成社區營造協定（第 7 條）

2.針對利用社區空間及景觀等形成實質計畫案：社區營造協定依其內容及性質分類，其中社區計畫是針對開發、利用和保存社區土地、空間、景觀、環境及各種有形資產之實質計畫案，涉及社區成員權利義務之規範事項者（第 8 條）。

據此以觀，無論住宅法草案對於社區營造的結合，或者社區營造條例草案對於社會住宅的結合，都有所不足。因為，在住宅法草案之中，只有一個條文直接規定社會住宅得提供社區參與活動之服務，其餘有關補助或獎勵之規定，係用以改善一般住宅，而非專指社會住宅而言。至於社區營造條例草案，有關社區空間及景觀之營運協定或實質計畫，即使可以擴大解釋為涵蓋住宅在內，也是一般住宅，亦非專指社會住宅而言。

職是之故，如果政府真正要落實社會住宅與社區營造相輔相成的社會政策，則應該在相關法規中增

列其他具體可行的條文。例如，在住宅法草案社會住宅專章之中，增訂：主管機關在擬訂有關獎勵民間興辦社會住宅之業務計畫時，應充分提供各項計畫內容及預算資源之訊息，並以社區自主性及永續性為原則，充分考量社會住宅社區相關業務之整合及延續；社會住宅遇歧視待遇事件（例如視覺功能障礙者因需要飼養導盲犬而被拒絕承租社會住宅），應先由相關社區組織單位進行協調、仲裁之後，始得向住宅所在地之直轄市、縣（市）主管機關提出申訴。同時，在社區營造條例草案之中，將一般住宅與社會住宅之營造，納入公共事務項目，以便社區居民可基於自主及自治意識，依規定程序形成社區營造協定。

六、結語

近年來，政府對於社會與經濟弱勢群體的居住需求相當重視。行政院 2004 年修正社會福利政策綱領，特別將「社會住宅與社區營造」列為社會福利六大項目之一，並宣示：政府對於低所得家庭、身心障礙者、獨居或與配偶同住之老人、受家庭暴力侵害之婦女及其子女、原住民、災民、遊民等家庭或

個人，應提供適合居住之社會住宅。

為使社會住宅的經營管理，能與社區營造緊密結合，以落實既定政策，並提升弱勢國民的居住品質，本文試從社會住宅與社區營造的轉型及其結合加以探討，藉以尋求一些可行的具體策略。結果，從相關文獻的論述中，發現由傳統的國民住宅措施轉型為社會住宅方案，以及由傳統的社區發展方法轉型為社區營造的實施，都有其優勢，但亦可能衍生一些問題，必須加以防範及改進。再者，前瞻目前有關社會住宅與社區營造相關政策，以及相關法規的草案，也發現在政策面與法制面，無論社會住宅對於社區營造的結合，抑或社區營造對於社區住宅的結合，都有所不足。因此，建議在政策面應參酌歐洲社會住宅的實施經驗，獎助非營利組織參與社會住宅的經營管理，並與社區規劃緊密結合；在法制面應分別在住宅法草案增訂有關社區營造的處理策略，在社區營造條例草案增訂有關社會住宅的營造事項。

（本文作者林勝義現為長榮大學社會工作學系所教授）

參考文獻

- 林志成（1999）社區總體營造的省思，社教資料雜誌（241），8～11，台中：國立台中圖書館。
- 林益厚（2000）國民住宅，蔡漢賢（主編）社會工作詞典，476，台北：內政部社區發展雜誌社。
- 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）4，55～82。
- 林勝義（2004）論台灣社區的重新整裝再出發，南瀛有愛真情關懷，33～45，台南：台南縣政府。
- 林勝義（2007）社會工作概論，台北：五南。
- 宮崎清（1995）展開嶄新風貌的社區總體營造，文化、產業暨社區總體營造中日交流展研討會論文集，8～15，台北：行政院文建會。
- 梁祖彬（1994）社區工作方法，周永新（編）社會工作新論，138～148，香港：商務印書館。
- 黃武忠（1995）如何建立社區文化以提昇社區生活品質，全國社區發展會議實錄（第三分組引言報告）台北：內政部。
- 行政院文化建設委員會（1998）文化白皮書，台北：行政院文建會。
- Adams, R. (2002) Social policy for social work. New York: Palgrave.
- Alock, P. (2003) Social policy in Britain. 2nd ed. London: Palgrave.
- Popple, P.R. & Leighninger, L. (2008) The policy-based profession: An introduction to social welfare policy analysis for social worker. 4th ed. New York: Pearson.