



周海娟

## 壹、前言

對許多人來說，家或住宅是他們「安身立命之所」或「立錐之地」(place to stand)。儘管住宅建造、維修或租賃費用占生活支出很重要的比率，但它們卻深遠的影響到人們日常生活的健康與福利(周海娟，2007)。廣義的說，住宅部門包括：建築業界、地方政府當局、實際房地產經紀人、社區信託與投資人，它們共同構成國家經濟體制相當大的一環。因此，無論對直接參與者的生計或國家的經濟成長而言，這些領域的擴展是相當重要的事。雖然國家仍然維持長久以來的角色，成為國家的最大房東，但大多數紐西蘭人的購屋並無政府救助。然而，紐西蘭政府依然致力於幫助中低收入戶或有特殊住宅需求

者找到且住在他們有能力擔負的、優質的住宅裡。長久以來，紐西蘭住宅部期望地方政府、企業界與其他當事人能共同確保紐西蘭的適當住宅供給(周海娟，2006)。事實上，未來紐西蘭住宅策略不僅涉及避風港或住宿處問題，也牽涉到讓居民擁有能擔負與自立的住宅。

2005年，紐西蘭10年住宅策略正式展開。它不僅勾勒出中央與地方政府、毛利原住民與太平洋島民團體，以及廣泛住宅部門如何建立夥伴關係以共同工作，也反映出它要確保所有紐西蘭人都有取得能擔負的、永續的與優質的住宅之機會，以滿足其需求。本文的目的在探討紐西蘭住宅政策的變遷與挑戰，關注重點擺在三個議題上：首先，我們對一個世紀以來的紐西蘭國宅發展進行歷史回顧；其次，本

文論述紐西蘭國宅部會在住宅研究、評估、政策與策略意見上所扮演的角色；最後，我們則探討在建構未來紐西蘭住宅策略中，住宅政策目標所涉及的七個行動領域。

## 貳、國家住宅發展：歷史回顧

一百年來，紐西蘭政府對於沒有能力擔負自有住宅的數十萬紐西蘭人，持續提供其租賃住宅（參見表一）。對於國民的實際生活，國宅可說做出了重大貢獻。當我們審視 1930 年代國家在住宅上所扮演的角色時，應不難發現：國宅社區對於數十萬紐西蘭家庭生活經驗之形塑與影響具有相當的重要性。其

實，在滿足租屋需求上，許多國宅的租屋房客確實面臨不少困難。過去數十年來，國宅風格或樣式逐漸改變。再者，它也建造不少其他形式的國宅，例如鐵路與毛利原住民事務住宅。1950 年代以來，所有紐西蘭執政的政府均同意：國家應提供住宅給最貧窮的紐西蘭民眾，以及那些在住宅市場上遭到種族與其他歧視的人。1991 年，為了降低國家在住宅供給上的角色，國民黨政府乃採行充分市場租賃。此後，紐西蘭國宅政策的公共辯論特別關注的議題是：政府介入住宅市場的程度應該如何？

表一 紐西蘭國宅百年大事紀

時間	大 事 紀
1905	自由黨政府的工人住宅法案通過
1906	威靈頓彼特尼首批工人住宅完成，但方案並不成功，至 1910 年只蓋好 126 間住房。
1912~1928	改革政府出售剩餘的工人住宅，並透過國家預付辦事處貸款促進私人住宅所有權。
1935	首屆工黨政府執政；抵押貸款公司成立。
1936	政府展開重大國宅方案；住宅營造部成立，後來變成工作住宅分部；抵押貸款公司與國家預付辦事處合併成國家預付公司。
1937	首批家庭搬入新國宅，包括威靈頓等地。
1940	完成首批多單位的國宅
1942~1944	由於戰時的短缺，國宅建造實質停止。
1943	威靈頓迪克森街的 10 層樓國宅完成

時間	大事紀
1947	奧克蘭的西蒙德斯街國宅與葛雷思道國宅開幕
1948	毛利原住民住宅方案成立，係由國家預付公司與毛利事務部負責管理。
1949	國民黨政府執政，1950年代時，倡議出售國宅給租屋者。
1974	紐西蘭住宅公司成立，是家預付公司與工作住宅分部合併而成。
1978	基督城的第10萬戶國宅完成
1991	對於國宅租屋者，新上任的國民黨政府宣布漸次的採行充分市場租賃。
1999	新上任的工黨政府再度採行與收入相關的租賃，對於國宅的出售也延展償付期。
2001	住宅紐西蘭公司成立
2005	紐西蘭國宅百年紀念

資料來源：Ferguson, 1994; Schrader, 2005; Trlin (ed.), 1997.

整體而言，自由黨與工黨政府都認為：私人企業並不能輸送良好的住宅標準給工人，因此，國家應該介入，並設法安置在住宅市場上沒有能力擔負或不願意住宿的居民。另一方面，國民黨與保守黨政府都強調：政府介入會阻礙工人住宅的私人投資與居民自賴。因此，它們乃企圖降低國家在住宅供給上所扮演的角色。透過國宅發展的歷史回顧，我們可進一步瞭解紐西蘭住宅政策的變遷與挑戰（Schrader, 2005; Trlin, 1997）。

### 一、國宅肇始

在紐西蘭國宅發展的歷史上，第一個興建國宅的政府是自由黨的希東政府（the Liberal administration of

Richard Seddon）。1905年，由於震驚於不斷有報告指出紐西蘭城市工人階級區域的離譜房屋租金與骯髒生活條件，希東政府乃決定採行工人住宅法案（the Worker's Dwelling Act）。該法案的目的在於提供城市工人以低價的郊區住宅，設法搬離城市的髒亂貧民區與貪婪的房東。在此期間，雖然建造了數百戶工人住宅，但此方案似乎不曾成功過。其實，直到1935年的首任工黨政府執政後，國宅才進入其首次的好景氣時期。

與自由黨一樣的，工黨也想提供新郊區住宅給荒廢市中心地區的工人階級。在建造這些住宅時，工黨政府希望能刺激地方企業，並提供因受大蕭條影響而無工作者之工

作機會。在住宅部副部長李約翰（John A Lee）的強力領導下，政府很快的展開紐西蘭史上最大規模的建造方案。這不僅確保整個紐西蘭數百公頃的郊區土地，也讓私人建築業者興建出數萬戶高品質的現代國宅。1937年，沙威吉（Joseph Savage）總理為第一批位於威靈頓鼓笛12巷的現代國宅揭幕。

## 二、國宅出售

1950年，國民黨政府提出立法：允許國宅租屋者購買其住宅。此一措施係基於它確信：私人住宅所有權可提供比租屋更大的個人自由。為了使國宅租屋者能經驗擁有住宅的利益，政府乃提供購屋者非常寬鬆的購屋條件：5%的保證金、3%的抵押貸款率，以及40年的最大限購屋期。此後，計有數萬租屋者購買他們自己的國宅，也變成其住宅的真正所有權人。1950年代以來，國宅建造與出售有相當程度的波動，這與主要政黨的執政有關。一般而言，國民黨政府鼓勵租屋者購買國宅，而工黨政府為了保存國宅數量而不鼓勵，甚至禁止出售國宅。1990年代時，這些住宅發展趨勢尤其明顯。當時，在國民黨政府主政下，國宅出售達到高峰。然

而，1999年，由工黨主導的新政府上台後，則開始對進一步的國宅出售加上延期償付期的限制。

## 三、市場出租

1991年，國民黨政府採行國宅史上最基進改革之一的變革措施：廢除與收入相關的租屋，並設立政府住宿補充。國民黨政府認為：透過較低的租屋費用，國宅租屋者可獲得比私人部門租屋者更多補助。向國宅租屋者收取市場租屋費用，並對真正需要的所有租屋者採行住宿補充，將可創造一種市場遊戲規則，也使租賃市場更公平。再者，它也鼓勵國宅租屋者變得較不依賴國家來滿足其住宿需求。對於數百戶國宅租屋者而言，住宅改革的衝擊是不受歡迎的事。1995年，北巴爾摩史敦的租屋者即向住宅倡議團體申訴：租屋費用已從100元增加到180元。當租屋者活在真正掙扎的困境時，只能勒緊褲帶了。

兩年後，住在南奧克蘭的緊急住宅工人指出：許多沒有能力擔負市場租屋費用者，只能搬去與朋友和親戚住，但其住宅生活條件往往是過度擁擠的且不健康的。批評政府的人指出：這是一種令人憤慨的事；特別是當我們想到：還有數百

戶國宅仍無人居住時，憤憤不平油然而生。然而，政府似乎還確信：住宅政策是公平的。工黨政府顯然不同意這樣的看法。因此，1999年，當它變成掌權的執政者後，它也拆解了市場租賃政策，並重新恢復與收入相關的租屋。據此，符合國宅資格的租屋者所支付的租屋費用並不超過其總收入的25%。

### 參、紐西蘭住宅政策

在紐西蘭國宅部會的日常運作中，住宅研究、評估、政策與策略意見扮演著重要的角色。住宅研究與政策團隊會提供住宅與住宅服務等相關資訊給住宅部長，以及其他政府機構和住宅紐西蘭公司（Housing New Zealand Corporation）商業團體。再者，住宅研究也有助於更廣泛的紐西蘭住宅市場之發展。就長期角度而言，紐西蘭的住宅策略係以紐西蘭住宅策略（the New Zealand Housing Strategy）作為指導方針。十年行動綱領的策略牽涉到地方與中央政府、私人部門與社區導向組織（community based organization, CBOs）。該策略的用意在於：改善住宅品質的取得機會，並提供所有紐西蘭人有能力擔負的住宅（Ferguson, 1994）。

### 一、住宅研究與評估

基本上，住宅紐西蘭的研究與評估團隊向來支持的重要角色是：提供政策建議給住宅部長。在策略上，該團隊尤其關注住宅研究與評估方案。這就涉及住宅政策規劃、服務輸送與運作程序。當住宅政策與方案規劃時，住宅研究特別是該過程不可或缺的一環。住宅研究的進行係與住宅紐西蘭方案的效率直接相關，而且研究重點也關注更廣泛的紐西蘭住宅市場趨勢。紐西蘭的社會住宅是由住宅紐西蘭占有主要地位，共營建出6萬6千個左右的住家。對照之下，非政府社會住宅部門則建造出1萬8千個左右的住所。非政府社會住宅是由地方政府與社區導向組織所提供，包括毛利原住民與太平洋組織。對於社區導向組織的能力培養與基礎建設，住宅創新基金（the Housing Innovation Fund, HIF）可提供必要的經費，而地方當局則以定期貸款、有條件補助、支持性貸款，以及能力培養補助等方式給予資助。

住宅創新基金資助的社會住宅標的對象有三種團體：(一)私人市場無法滿足其需求的中低收入戶：它們是既不太可能取得國宅，而且住宿補充（Accommodation Supplement）也無

法適當滿足其住宅需求的團體；(二)特定住宅要求無法充分滿足的低收入戶：譬如說，無論市場或當前住宅政策均無法充分提供特定住宅要求的毛利原住民與太平洋島民；(三)特殊住宅需求無法充分滿足的低收入戶：譬如說，身心障礙者，以及有支持需求的老人。住宅創新基金計畫案的選取是要檢證非政府社會住宅的永續發展取向，並評估地方政府於保有與擴大其社會住宅投資中的利益。除了地方政府當局外，社區導向的組織也有提供能力培養補助的資格。能力培養補助大多用於治理、組織、運作與住宅政策和程序之規劃。住宅創新基金的經費是用於四年期的計畫案上，以購置或建造新住宅和修繕現有住宅。其中，社區導向組織的計畫案牽涉到 210 個建造單位，地方政府當局則有 145 個建造單位與 374 個修繕單位。社區導向組織貢獻了其計畫案總成本的 30%，而地方政府當局則貢獻出其計畫案總成本的 38%。目前，約有 128 萬的經費係用以支持社區住宅公司的創立與運作。現在，它是由 130 多個會員組織所組成，它們包括：教會、非營利社區團體、毛利原住民與太平洋住宅供給者等組織。

由於住宅擔負能力議題與住宅所有權的下降，社會住宅的要求也日益增加。住宅創新基金設立的目的是在於：鼓勵非政府社會住宅部門的創新發展能提供有能力擔負的與安全的出租住宅和住宅所有權機會給低收入的紐西蘭民眾。住宅創新基金的成果評估者認為：住宅創新基金為社區導向組織在非政府社會住宅部門的發展奠定良好的基礎。成果評估的目的有二：(一)決定住宅創新基金援助的程度，進而成為非政府社會住宅部門永續發展的基礎；(二)確定住宅創新基金的取向，以增加非政府社會住宅對標的團體的住宅供給數量與服務輸送品質。

自 2001 年元月起，住宅紐西蘭公司與某些區域健康委員會共同合作以執行住宅紐西蘭房客的健康住宅方案 (Healthy Housing Programme)。健康住宅必須配合不同家庭的類型，並適當滿足其需要。因此，它往往將家庭與其所需的健康和社會服務關聯，以改善其健康與福利，也幫助房客盡可能從住宅生活中獲益。要言之，健康住宅已改善住宅紐西蘭房客的健康與福利。其中，大多為毛利原住民與太平洋島民家庭，以及生活在極具健康風險地區的居民。健康與福利通常是透過四種方

式來改善：(一)減少與住宅相關而影響健康問題的風險；(二)回應大家庭需要並改善國宅的品質與可用性；(三)改善健康與社會服務的取得機會；(四)增加民眾對健康生活的察覺或關注。健康住宅的成功有賴房客的約定與參與，它是從住宅供給者與住家的訪談開始，進而確認住宅、健康與福利對它們的重要性。據此，住宅供給者與住家乃共同執行協定的行動綱領以降低住宅的過度擁擠、改善住宅與住戶健康，並將住家與適切的健康和社會服務關聯。

健康住宅是在與區域健康委員會形成夥伴關係的情況下運作，並由三種同時進行的相關介入所組成：(一)由住宅紐西蘭進行的住宅介入；(二)由區域健康委員會執行的健康介入；(三)確認社會福利性質之議題和提供連結與促進服務給適當政府和社會服務機構的共同介入。一般而言，住宅紐西蘭主要提供四種住宅介入：(一)健康環境：透過通風設備與暖氣系統等的改善；(二)設計改善：例如廚房與浴室的升級；(三)住宅擴展：例如臥室與浴室的增添，以及生活空間規模的增加；(四)住宅移轉：將住宅移轉給其他住宅紐西蘭的住宿單位，更好的滿足住

家需求。健康夥伴的角色是作為健康評估者、教育者，以及轉介健康與社會服務的機構。住宅紐西蘭通常是由鄰里單位來管理，而健康住宅團隊成員則會拜訪與評估所有標的地區內的所有住戶。住宅介入牽涉到更大團隊與住戶的運作，它們包括：建築商、設計者、建築師、租屋管理員、公共衛生護士，以及其他社會服務供給者。介入完成後，住宅租期又歸還鄰里單位管理。

健康住宅成果評估的目標在於確認並批判性的檢討三個項目：(一)健康住宅證據：評估資料顯示，健康住宅明顯降低與住宅相關的疾病、傷害與不良健康情況之風險與比率，並進一步改善居民福祉；(二)健康住宅成果：無論住家、住宅供給者或重要當事人對於健康住宅介入所涉及的面向和它對家庭永續所達成的正面成果，均有極類似的看法。此外，住宅機構間的彼此合作與彈性配合也使住宅紐西蘭與區域健康委員會間具有方案永續性；(三)健康住宅障礙：對於達成成果上的障礙，住宅評估指出應迅速且有效率的加以改進。健康住宅與住宅紐西蘭中的其他商業團體共同合作以回應可能的障礙，例如：部分住宅

無法擴大或現代化，以及地面上的修護議題。在住宅研究取向上，也有兩個重要發現：(一)健康住宅的介入邏輯與成果架構需要再檢討：所有評估問題應與介入邏輯和成果架構連結，有關評估問題的回答也宜加以分析，並進一步提供評估健康住宅成就的基礎；(二)過去住宅介入係基於多個時期或場合的訪談：過去三年來，計有 44 個健康住宅介入領受家庭和 18 個供給機構在多個時期或場合接受介入訪談。健康住宅評估的第二年，又有額外的 24 位重要當事人參與健康住宅訪談。事實上，透過政策與活動的運作，健康住宅的知識與經驗正逐步的移轉給住宅紐西蘭內部的其他商業團體和其他政府機構。

## 二、住宅政策與策略

有關住宅部門的政策建議，住宅紐西蘭是政府的主要提供者。至於策略、運作與部門的相關政策，住宅政策團隊也提供意見給內部商業單位。政策的形成係透過廣泛住宅部門的研究，以及住宅紐西蘭方案與創制措施的評估。整體而言，重要的政策功能包括 (Housing New Zealand Corporation, 2005)：

(一)提供部長有關住宅和與住宅

相關的服務之建議。

(二)引導紐西蘭住宅策略之執行。

(三)進行與住宅相關的研究。

(四)檢討與評估特殊住宅介入的效能。

(五)監控住宅環境以確認當前議題與發展趨勢。

(六)對於廣泛的政府創制措施，提出必要的政策支持。

住宅紐西蘭引導著紐西蘭住宅策略的發展，而其持續角色則是確保策略的執行。基本上，紐西蘭住宅策略 (the New Zealand Housing Strategy) 所設定的住宅發展願景與策略方向是直到 2015 年。為了強化住宅部門提供能擔負的、品質的住宅給所有的紐西蘭人，它乃採取一種合作的取向。當然，中央與地方政府、毛利原住民與太平洋島民團體，以及廣泛的住宅部門都有其扮演的角色。易言之，紐西蘭住宅策略的目標在於協調它們的努力能朝向共同的住宅目標。在 2005 年的住宅策略推展之後，約有 500 人參加了諮詢會議。在此期間，也收到來自個人與組織所寄出的 200 多封信函。

其實，住宅策略的執行牽涉到許多人，包括：政府機構、私人部

門、志願團體、社區組織與地方議會等。基本上，住宅紐西蘭是引導著策略的行動方案之執行。這包括目前已進行中或先前已委託，以及許多新的創制措施。整體而言，在整個住宅策略的八個行動領域上，均有很好的進展。這些包括：

(一)進行住宿補充的檢討，譬如說，完成住宿補充最大限度的檢討。

(二)出版主要的研究計畫案，進一步調查影響房地產價格的動力。

(三)持續擴展國宅數量與種類。

(四)與地方政府相互合作與共同投資，持續推展住宅創新基金。

(五)將抵押貸款保險方案 (the Mortgage Insurance Scheme)，亦即歡迎住家貸款 (Welcome Home Loan) 擴展到六個以上的貸款業者。

(六)完成 1986 年住宅租賃法案 (the Residential Tenancies Act 1986) 之檢討。

(七)宣布建築業的執照計畫方案，作為持續推展 2004 年建築法案執行與建築法規檢討的一環。

(八)對於住宅策略中所確定的 7 個不同需求團體，持續的推展工作方案。

#### 肆、紐西蘭住宅策略

2005 年，住宅紐西蘭公司 (Housing New Zealand Corporation) 出版《建構未來：紐西蘭住宅策略》(Building the Future: The New Zealand Housing Strategy) 一書。這本策略報告書清楚顯示：過去探討住宅的「基石」與「膠泥」取向，已由針對更廣泛社會與經濟需求提出解說的創新政策與實務所取代。要言之，在建構未來紐西蘭住宅策略中，它的一個基本觀點是：讓所有紐西蘭人都有取得可擔負的、永續的、優質的住宅，並適切滿足其需求之機會。為了達成此一觀點，紐西蘭社區、企業與地方政府共同致力的四個成果是：減少無法滿足住宅需求的情形；降低住宅的不平等；改善紐西蘭住宅數量與種類；成立住宅部門，鼓勵特有住宅的供給與投資。為了達成這四種成果，紐西蘭政府設定的六個策略目標是：增加可擔負與永續住宅的取得機會；鼓勵更多效率與效能的住宅市場；增加住宅市場的選擇與多樣性；改善住宅標準；增加住宅與社區和其他服務間的整合；促進住宅部門的因應能力。對於未來十年的住宅發展，這本策略報告書也詳述政府的行動方案，而它又涉及底下的七個行動領域 (Housing New Zea-

land Corporation, 2005)：

### 一、企業與地方政府合作以帶來永續住宅供給

政府致力於與住宅部門共同合作，以激勵新住宅的充分供給，並滿足未來需求和幫助穩定市場條件。工作重點是：更深入瞭解紐西蘭住宅供給的動態關係，並對可能問題提出解決方案。這項工作包括：關注地方市場與國家發展圖像。它需要瞭解：影響住宅供給因素的相關國外工作，但也要反映出紐西蘭住宅市場的特色。住宅紐西蘭公司逐漸增加與私人地主和土地開發者接觸，藉由它所獲得的產權與租約方案，而在高需求地區提供適當的社會住宅供給；基本上，租賃期間是 10~15 年。這些租約涉及長期保有期間與提供租屋者安全的其他方法，以作為私人租屋與社會住宅之補充。政府的一個重要目標是：促進私人租屋市場，以提供穩定與優質住宅給選擇或需要承租其住宅的人，並使地主有效的管理其租屋產權。

### 二、改善住宅救助與可擔負能力

對於家庭與社區的健康與福利而言，適當住宅是基本要素。基於此一理由，所有紐西蘭人都必須有

取得優質與有能力擔負的住宅之機會。根據官方統計，紐西蘭住宅市場成功的滿足約 90%紐西蘭人的需求。至於市場無法適當提供者，政府將與社區組織、地方政府與其他機構共同合作，以改善全國各地中低收入戶的社會住宅輸送。在滿足需要直接救助者的住宅需求上，國宅是重要的，而且也將是政府救助的重點。擔負能力不僅指涉住宅成本與收入水準的事，它也涉及人們取得住宅和住在其中的能力。對於中低收入戶而言，住宅需求是要更能提供的。因此，紐西蘭政府將投資國宅、檢討住宿補充，以及發展和社區導向與私人部門組織建立夥伴關係的新救助模型。

### 三、改善住宅所有權的取得機會

在確保所有民眾都能獲得安全住宅上，政府扮演著一種角色。這可能意味著：改善住宅所有權的取得機會，或透過住宅所有權，而使家庭能增加其公平與個人財富。政府特別感興趣的是儲蓄與投資方式，包括工作取向的儲蓄方案，能夠與此相連結。對於住宅所有權的下降，政府的回應方式是：透過方案擴大幫助民眾變成且維持住宅所有權人的身分。紐西蘭政府認為：

爲了使人們能充分參與社會，資產所有權是相當重要的，因爲它提供家庭更多的長期安全、控制與獨立。對於可能沒有能力購買一戶住宅的家庭，政府的立場是鼓勵資產累積，而不同方案也可補充政府的儲蓄配套措施之其他要素。調查資料顯示：1991~2001年期間，紐西蘭住宅所有權比率從74%降至68%。這表示：住宅所有權比率下降，而私人租屋增加。整體而言，助長住宅所有權下降的因素包括：勞動市場動態關係的改變；社會動態關係的改變，造成更流動的家庭體制；首次購屋者與住宅產權投資人之間的競爭增加；住宅價格上升比家戶收入更快速，導致住宅供給的縮減；以及消費者債務程度的增加等。

#### 四、鼓勵私人租屋市場的發展

在私人租屋部門的角色上，政府關注的是如何提供房東與房客教育，並爲住宅租屋期間提供契約與調解服務，以及立法架構。諮詢會議顯示：對於房客與房東，都需要進一步的教育與支持。此外，政府感興趣的是：如何確保住宅的優質化，並且滿足不同的住宅需求。基本上，紐西蘭的房客與房東是將私

人租屋市場看作一種達成某種其他目的之手段：對於房客來說，它是一種踏腳石，可省下一種保證金或流動期；對於房東而言，它則是一種投資。它的未來將是有所不同的，並反映出租屋人口規模的日益增加與多樣化，以及更多數人屬於長期租屋者。進一步探究住宅保有期的渴望，將有助於洞悉住宅保有期、類型與區域的未來可能需求，以及對政府政策和建造與投資部門的可能衝擊。

#### 五、改善住宅的品質與永續性

倘若住宅所有權人、租屋者與貸款業者均能重視優質、維修良好與堅固牢靠的住宅，則整體社會與國家經濟皆將蒙受其利。在鼓勵優質住宅上，政府的主要角色在於管制住宅品質、建立住宅標準與提供最佳實務之指導。然而，適當解決方案在於改善紐西蘭住宅類型與數量之品質，而不應影響到民眾的住宅擔負能力。政府的職責在於：瞭解劣質住宅的特性與數量。當然，促進環境永續住宅也是重要任務。對於政府而言，如何提升紐西蘭新建與老式住宅數量與種類之品質是相當重要的。據此，它需要更新管理條例與住宅標準、關注能源效益

和與住宅相關的健康事務之執行措施，以及鼓勵住宅設計與發展的創新制度。劣質住宅的長期社會與經濟代價即意味著：優質住宅具有廣泛的實質利益，而更好的健康即是其成果之一。

#### 六、強化住宅部門的成長能力

這個行動領域所關注的是：如何透過強勢管理條例、交易訓練、研究與其他創制措施之提供，來強化住宅部門的成長能力，促使住宅部門能更好的回應現在與未來的需求。在協助強化住宅部門上，政府的角色包括：鼓勵建築與住宅管理訓練與教育方案之提供。此外，進一步審視建築業界的未來需求也是政府的角色之一。未來，紐西蘭住宅研究中心的研究計畫案應探究紐西蘭住宅的未來，這將有助於進一步活化住宅政策的發展。事實上，改善建築部門的職能與技能將可增加建築業界的能力與住宅品質。倘若要有很好的進步，建築部門就必須改善建築與住宅管理訓練和克服技能短缺的問題。儘管在住宅部門工作的人會同意：要使住宅觀點落實，共同合作是必要的，但他們也警覺到：在紐西蘭都市規劃議定書（the New Zealand Urban Design Pro-

tocol）的進行期間，確實需要強化住宅部門的成長能力。

#### 七、滿足不同團體的多樣需求

不同的人口群會有不同的住宅選擇，這些包括：住宅類型、保有期間、支持性住宿與中途之家，以及身心障礙者的住宅易近性。各種住宅需求的變遷並非總是可適當的透過住宅部門與住宅種類和數量來滿足，其規劃與發展係在回應更早時期的要求與機會。對於透過私人住宅市場而無法滿足需求的居民，政府將設法協助他們。再者，政府也將提高警覺到：不同人口群或團體的差異需求。對於老人、婦女、兒童與青少年、身心障礙者、毛利原住民、太平洋島民與其他族群社區，住宅工作方案亦會妥善規劃與發展。因為所有這些方案所具有的社會、經濟、健康與支持性需求，住宅市場未必總能適切的滿足。紐西蘭都市規劃議定書將促進優質的都市規劃，適切回應不同團體的多樣需求，並提供民眾多樣的住宅選擇。

#### 伍、結語：脈絡變遷與策略挑戰

在儲蓄與累積重要資產上，住宅所有權提供給許多紐西蘭人一種誘因。在此脈絡下，紐西蘭政府不僅

鼓勵儲蓄文化，也認可住宅所有權的重要性。自 1930 年代晚期以來，國宅已是紐西蘭住宅的一種重要特色，未來，也將持續下去。逐漸的，它們也將與其他社區夥伴所提供的住宅關聯或並列。顯然的，住宅選擇與未來規劃也必然將從過去的歷史中成長。對於政府與住宅當事人而言，討論紐西蘭住宅的未來和出版《建構未來：紐西蘭住宅策略》一書，諮詢過程是相當寶貴的機會。面對未來，不僅人口變遷，住宅需求也在轉變。未來，將有多少紐西蘭人可擁有自己的住宅？租屋是否會因為它可提供類似的安全，而變成一種實際長期的另類方式？未來十年，紐西蘭將有足夠的住宅嗎？住宅規劃與住宅類型的適切混合，真的能滿足住宅需求嗎？

住宅環境的變遷是明顯的，公共諮詢、研究與分析所形成的紐西蘭住宅策略也顯示：未來十年，住宅願景將持續有相當幅度的轉變。在維修與生活上，未來住宅將被期望要扮演更好的與較低成本的角色，也更能適應其居住者的變遷需求。在許多情況下，隨著公寓與城市住宅變得愈來愈普遍後，它們也

就不會看起來像傳統的紐西蘭老宅。雖然小家庭也要更多的空間，但大家庭或擴大家庭勢將需要更多的住宅。單是住宅政策並不能確保令人滿意的住宅，金融、勞動市場、交通、社會救助與規劃政策等均有其可能的影響力；有時，它們對於住宅成果甚至會有更多的影響力。

其實，《建構未來：紐西蘭住宅策略》所採行的是一種整合與整體的住宅觀點，而非孤立於其他政策領域的一種視野。住宅策略認為：住宅政策可支持更廣泛的社會、文化與經濟目標，而且有助於永續發展。從廣泛部門的角度來看，它涉及地方政府、社區與企業界，伴隨的是：住宅紐西蘭公司、建築與住宅部，以及其他中央政府機構。對於未來住宅需求，新策略取向允諾擴大範圍去回應。它不僅詳述未來十年住宅部門的政策優先性與行動方案，也進一步勾勒出紐西蘭未來住宅的願景。儘管整個住宅策略發展已凝聚許多人的觀點與理念，但是現在，最大的挑戰還是在於：如何將住宅策略付諸實現。

（本文作者周海娟現為國防大學社會工作學系助理教授）

📖 參考文獻

周海娟 (2006) 紐西蘭社會福利行政體系：經驗與啓示，社區發展季刊 (113)，127~142。

周海娟 (2007) 紐西蘭福利改革：變遷與挑戰，社區發展季刊 (117)，25~37。

Ferguson, B. (1994) Building the New Zealand Dream. Palmerston North: Dunmore Press.

Housing New Zealand Corporation (2005) Building the Future: The New Zealand Housing Strategy. Wellington: Graphetti Ltd..

Schrader, B. (2005) We Call It Home: A History of State Housing in New Zealand. Auckland: Reed Publishing.

Trlin, A. D. (ed.), (1997) Social Welfare and New Zealand Society. Wellington: Methuen Press.