

# 我國住宅政策面對高齡化衝擊下之 因應作為

蘇玉峰

## 壹、前言

2020年應該是近十年來對於國際及國內社會經濟環境衝擊變化最大的一年，原因無疑是新冠肺炎的疫情影響，但是人口老化及少子化的速度並沒有因此而減緩，整個經濟社會結構依然往世代差異逐漸拉大的方向變化著，「年齡」變成一個人口群區分的指標，並對各年齡層的人口群由過往經歷的認知或侷限視野的偏見直觀地帶入各類的標籤，其中某些甚至具有刻意誤導或歧視的屬性，「變老」這件事情不知從何時開始被成為個人或社會發展的負面因素。

因此，國家現行政策都必須開始考量「高齡」的需求，相對地似乎暗示高齡人口群缺乏足夠能力去享有原政策規劃的服務或機能，該政策則必須增加預算以強化或改善方能服務全年齡階層，這樣的邏輯在目前的住宅政策概念其實是未盡相符的，在內政部報請行政院於2005年5月核

定的「整體住宅政策」之目標開宗明義表示：「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。」意旨住宅政策精神上本就已考量到可能影響居住權益的各該因素，包含年齡等，及其複合型的交互影響，如青年家庭在初出社會時的短期經濟瓶頸、中年家長面對子女求學住宿需求等，都是年齡因素與所得水準、身心機能、性別、年齡、家戶組成、族群文化等其他因素共同結構的居住權益影響情狀，都應該一視同仁。

## 貳、與時俱進的住宅政策

### 一、彎道的開始－2005年

我國住宅政策前期至1999年的國民

住宅時期，已有陳麗春（2008）等人完整說明，不再贅述，而內政部報請行政院於2005年核定「整體住宅政策」則是與以前作業分野轉折的開始，主要改變如下：

- （一）整合過往以職業身分別區分之各項住宅補貼措施，而以國民的各種弱勢狀況作為補貼制度之主要考量。
- （二）從健全住宅市場、建立公平效率之住宅補貼制度及提升居住環境品質三方面，以更宏觀的視野處理住宅議題。
- （三）更重視與住宅市場機能的整合，從法令面健全住宅租售市場供需雙方公平交易機制，從制度面建置及發布充份住宅市場相關資訊。

綜觀我國房屋市場變化，讓國人印象最深的莫過於1986年至1989年的上漲趨勢，此與我國自1981年至1986年銀行利率持續調降有關，這也醞釀了1989年8月26日無殼蝸牛運動，然當時實未因此促成具體的政策改革，政府仍以「廣建國民住宅」與「擴大購屋貸款」等既有政策回應；時至1997年持續延燒的亞洲金融風暴、1999年集集大地震，皆嚴重損傷我國金融市場體質，中央政府於1999年推出「振興建築投資業措施」及「健全房地產市場措施」並暫緩國民住宅興建，住宅政策才開始有轉換方向的契機；即在停止辦理國民住宅業務後，內政部檢視整體住宅發展現況，於2005年制定「整體住宅政

策」並分別於2007年及2011年報經行政院核定兩期的整體住宅政策實施方案據以執行，自此，政府從國內住宅的部分提供者及住宅貸款的協助者等身分，轉換成國人居住的協助者及住宅租售市場的監督者，會有如此改變，主要是因為國內居住議題焦點，已非住宅供給質量不足，而是住宅資源的分配公平及合理性。

## 二、彎道的結束－2011年

2005年開始的政策轉折並非一次到位，過程中甚至有些猶豫不決，誠如前段所述，該轉折之契機固然與1989年社會運動有關，但以時間點觀察，與1999年因市場危機而策略性停辦國民住宅的關聯性更高。前行政院研究發展考核委員會（現國家發展委員會）2009年11月舉辦「十大民怨，你來投」網路票選，「都會區房價過高」以30%得票率位居榜首後，前行政院經濟建設委員會（現國家發展委員會）旋於2010年4月提出「健全房屋市場方案」，其中由內政部辦理兩處出售式「合宜住宅」，由政府以較低價格標售民間廠商建地，但購地之民間廠商須以約束價格範圍將所建房屋銷售予政府審查符合資格之無自有住宅且一定收入以下的家戶。作法看似新穎，其實仍未跳脫1989年「廣建國民住宅」思維，只是整併了1999年「振興建築投資業措施」不與民爭利的概念。

同時間，「住宅法」草案1999年就

有了第一個版本，而且已有出租式「社會住宅」及相關規定，在當下也被列入因應民怨之首的作業事項，於2010年公布實施後，內政部隨即發現刻正執行中的「合宜住宅」與住宅法的「社會住宅」概念衝突之處，而再將兩處合宜住宅分別植入一定比率的弱勢出租戶由民間廠商經營一定期限；實際執行層面，內政部則分別於2011年及2014年提出「社會住宅短期實施方案」及「社會住宅中長期推動方案」補助地方政府推動我國第一批社會住宅的興建。

平心而論，「合宜住宅」因為是延續國民住宅的概念，但從策略思維上，卻可以觀察出政府亟欲檢視修正政策方向的意向，只是在於公共住宅興辦主體（公辦或民辦）及興辦方式（出租或出售）的猶豫，在措施推動的道路上留下了保守從舊印象鮮明的胎痕。

### 三、彎道後的直線加速－2017年

2011年住宅法結構與2005年整體住宅政策相似，即便是整體住宅政策2015年第一次修正版，差異也不明顯，但在國內社會經濟卻有新的變化；源於2007年美國次級房貸風暴之後的金融量化寬鬆之因應策略以及國際熱錢回流，2009年至2014年房屋價格新一波漲幅催生了新一批的社會運動——巢運，由社會住宅推動聯盟等19個民間團體於2014年10月4日發起與政府的對話，相較於1989年無殼蝸牛，新的社會

運動團體有更清晰一致的政策訴求，也會務實地思考如何與當時的政治選舉活動相容而提高能見度，而能以在之後推駛著已過彎的住宅政策開始直線加速。

其後，政府即著手進行住宅法第一次修法工作，並於2017年公布施行，建立了穩定推動社會住宅配套工具的法制基礎，同年政府提出「社會住宅興辦計畫」宣告到2024年之8年期間須完成直接興建社會住宅12萬戶及社會住宅包租代管8萬戶，共20萬戶的總目標；隔年成立國家住宅及都市更新中心作為中央推動社宅之專責行政法人，也順利地在2020年底前完成直接興建社宅4萬戶之階段性目標。

然面對社會住宅包租代管進度不如預期，內政部也快速檢討於2021年住宅法第二次修法，增加稅賦優惠等相關市場誘因強度，也配合社會住宅推動進度提升社會住宅弱勢照顧比率，接著提出「社會住宅興辦計畫」第一次修正，為2024年底的總政策目標布局。

由此可明顯觀察，1999年以前為國民住宅時期，之後則為過渡期到2011年方能確定社會住宅的推動方向，而社會住宅推動配套到位則要到2017年，讓社會住宅數量穩定成長，現行的住宅政策也收納了兩個世代社會運動居住議題的主張，心態上更積極與民間團體溝通及與市場機制連結，以務實行動努力跟上國際趨勢及滿足國人期待。

## 參、可預期的社會變化

### 一、人就是會老

我國在2018年達到國際慣例所稱之高齡社會，更於2020年首次人口負成長，儼然成為一種「危機」；但相較於住宅演化過程所遭遇的社會經濟改變，人口結構變化則是一直在穩定可預測的範圍，如前行政院經濟建設委員會（現國家發展委員會）於2008年出版的「中華民國97年至145年人口推計」即已推估2017年我國高齡者比例將增為14%左右，達到高齡社會，尚稱準確；而對於未來將於2025年進入超高齡社會（高齡比例20%），目前似無其他干擾，即使是2020年開始的新冠肺炎疫情。

### 二、老人沒有增加持有房屋數，是持有人老了

按財政部每年度性別統計年報內房屋稅開徵概況，在2015至2020年之6年間，由65歲以上之納稅義務人持有之房屋稅基現值比率從20%上升至24%，如表1（若是房屋筆數則從26%上升至31%），而有房屋集中在高齡者的輿論議題；但如將各年齡層人數變化考量進去，則會發現同樣時間區間，各年齡級距納稅義務人之人均現值卻無明顯變化，如表2，顯示房屋現值的分配變化趨勢，尚難歸因於高齡者市場購買行為，而比較有可能僅僅是因為房屋持有者在各年齡級距之人數比率改變。

表 1 房屋稅開徵概況各年齡納稅義務人持有之房屋現值比率

年齡級距	年度（西元）					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
25-29歲	1%	2%	1%	2%	2%	2%
30-34歲	4%	4%	4%	4%	4%	4%
35-39歲	8%	8%	7%	8%	8%	7%
40-44歲	10%	10%	10%	11%	11%	10%
45-49歲	13%	13%	12%	12%	12%	12%
50-54歲	15%	14%	14%	14%	14%	13%
55-59歲	15%	15%	15%	14%	14%	14%
60-64歲	13%	13%	13%	13%	13%	13%
65-歲	20%	20%	23%	22%	23%	24%

資料來源：作者整理。

### 三、多數縣市高齡比率及老屋比率趨向

#### 一正關係

根據內政部不動產資訊平臺及戶政司人口統計資料，觀察2009至2020年各縣市高齡者占該縣市全人口之比率以及屋齡超過40年之比率，除澎湖縣及連江縣外，皆隨時間趨向一正關係線移動（如圖1），非以相同斜率變化，然房屋不會改變其所在之行政區域，而居住者會；又老屋比率較高常意味著當地居住品質較低，高齡者則會選擇遷徙至更適宜居住的地區而移動，所趨向的正關係線可以代表高齡者群眾市場決策的衡酌結果。

### 肆、舊有觀念牽制行動

#### 一、老人都需要高齡住宅？

內政部早在1982年修正建築技術規則，其中第55條要求6層以上之建築物至少應設置1座以上之昇降機通達避難層，冀望電梯成為國內公寓大樓的標準配備，當然市場也因應推出5層樓以下公寓大廈住宅商品，按內政部不動產資訊平臺年2021年第1季統計總樓高為4至5層之住宅單元尚有197萬戶，約占全國住宅存量889萬戶的22%，電梯的有否並非影響居住品質的絕對條件，但無電梯的高樓層則會嚴重影響行動不便者之進出。

之後，內政部在2003年修正建築技術

表2 房屋稅開徵概況各年齡級距納稅義務人持有房屋人均現值（萬元）

年齡級距	年度（西元）					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
25-29歲	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
30-34歲	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
35-39歲	0.8	1.0	0.8	1.0	1.0	1.0
40-44歲	2.9	3.4	3.1	3.7	3.8	3.8
45-49歲	6.6	7.6	7.3	8.5	9.1	9.3
50-54歲	12.5	13.2	12.9	13.9	14.4	14.3
55-59歲	19.2	19.3	19.4	20.0	20.0	19.5
60-64歲	23.2	23.9	23.8	24.8	25.0	24.8
65-歲	25.8	26.0	26.8	27.7	28.1	28.0

資料來源：作者整理。



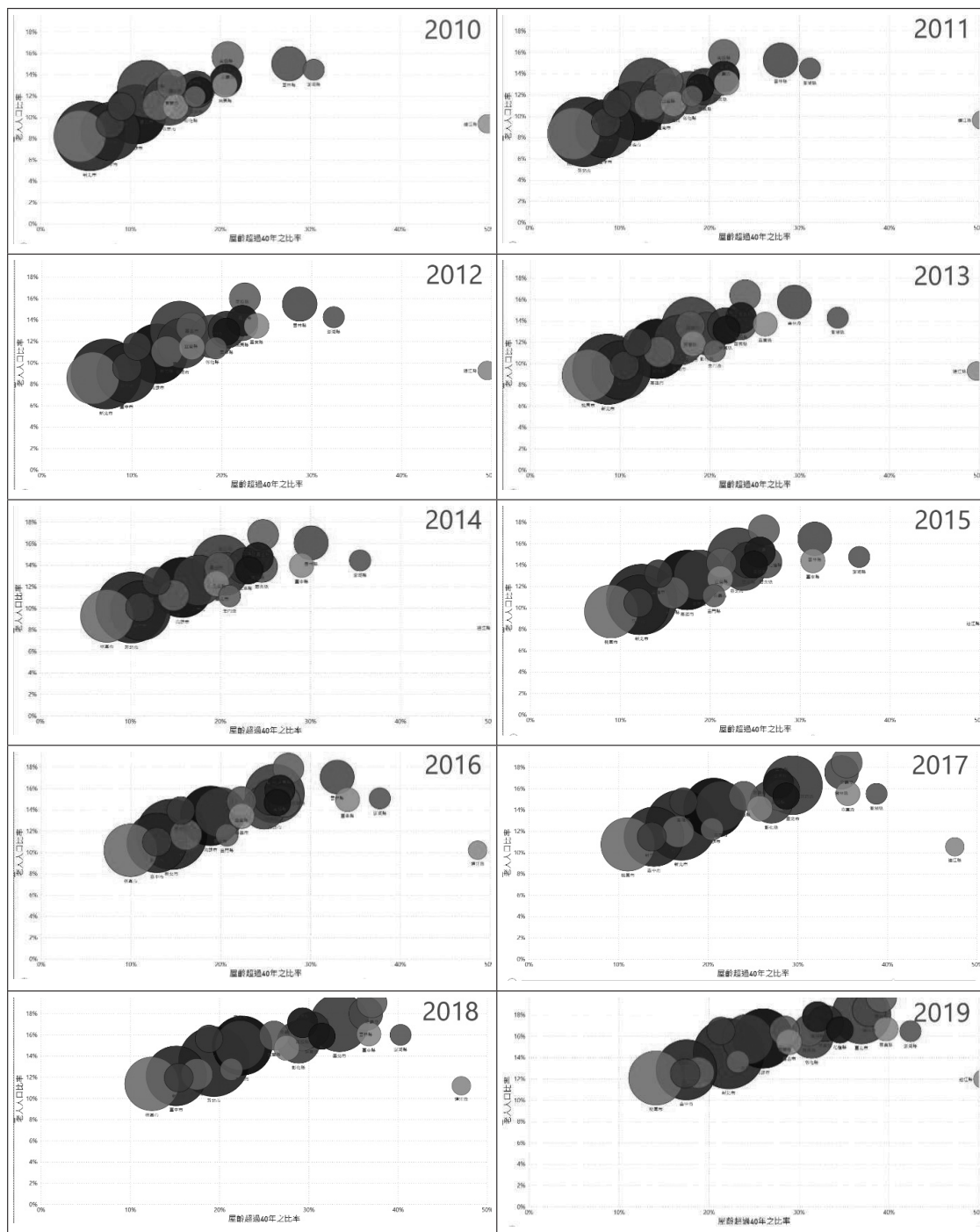


圖 1 各縣市老人人口比率與該縣市屋齡超過 40 年之比率分布圖

資料來源：作者整理。

規則，增訂老人住宅專章，針對專供老人居住使用之建築物或建築物一部分專供作老人居住使用之臥室及服務空間，規定有基本設施及設備，而在老人住宅基本設施及設備規劃設計規範第3.4點即要求臥室應考慮隔音、容易避難及輪椅使用空間。似乎也提供了明確的設計準則供市場上高齡住宅商品遵循。

但是，這些法規及設計規範所預設的「老人」範本形象似乎是行動不便、使用輪椅，然根據行政院主計總處2010年人口及住宅普查結果，國內老年人失能率約為12.7%，若按長期照顧服務法第3條定義，即表示多數的老人日常生活尚無需他人協助，而仍可在一般的住宅商品內居住，頂多只是在空間設計多點寬裕及輔助等簡單改善而已，甚至這在高樓層之公寓大樓住宅商品並不難取得，問題的癥結則可能是具有該類機能之住宅購買或租用之取得價格及媒合機會，當然，原有住宅改建或空間轉換，如老舊公寓裝設電梯亦是一種與在宅老化觀念結合的商業行為，生理能力逐漸弱化直接影響高齡者對於環境的適應能力，階梯變成停駐在現有生活選項的阻礙；然而，過往建物在幾乎用滿建蔽率以及各樓層住戶意見難統合等侷限下，按臺北市政府都市發展局110年3月新聞稿，臺北市自104年起申請並獲補助之簡易老公寓增設電梯僅42件。而相對地，我國30年以上老屋已超過400萬戶，屋齡

超過30年以上的住宅占68%之現況，增建電梯雖經政府補助及建管法令放寬卻難能有效推展。

## 二、高齡住宅純粹是照顧措施？

誠如上一節所分析的，高齡者在房屋的取得上與其他年齡層並無明顯的行為差異，而逐漸集中於高齡者持有也是如實反映目前的人口變化趨勢，又高齡者一樣會逐良木而居，以自身物理及經濟條件綜合考量後選擇適合自己的住宅物件；只是說在租屋的行為上會較有可能受到年齡歧視而被市場排擠，則必須把購買及租用兩種選項分開來討論。

高齡購屋者來講，住宅物件的條件要求因為自身生活能力下降或預期下降的情況變得嚴格，進而會壓縮選擇彈性及財務可能；若可選擇的物件數量不足時自然形成市場排擠。

而對於高齡租屋者來講，除了前述的客觀條件外，還多了房東不信任甚至歧視的心態，不可諱言地，在房東不了解高齡房客之身體狀態下，可能隱藏的風險讓房東以較高房租或限制使用行為等方式形成市場阻礙。

「年齡」可以變成個人市場選擇的決定因子，成立之根本條件並不在於政府居住協助量能大小，而是在於民間住宅市場本身的心態是否健康。

## 伍、新世代的住宅思維

### 一、住宅空間合宜調配讓年齡差異不再是距齡

Ashton (2016) 在「年齡歧視」一書的結語提到：「年齡驕傲屬於承認長壽是特權的人，以及準備挑戰構成一切歧視之權力結構的人。」直接指陳出我們對於變老及老年生活的偏見，以及高齡者本身的自我束縛；首先要擺脫「老化是種劣化」、「老人是種弱勢」的窠臼，而是讓熟齡的頭腦及身體在社會或社群中持續扮演積極且有效的影響角色；所以，內政部與地方政府在社會住宅的規劃時皆會考量各類人口群的需求，如林口世大運選手村社會住宅內設有非營利幼兒園、銀光咖啡店、青年創業基地及身心障礙服務據點等，透過適宜的動線區隔及整合，讓社宅公共環境內成為居民及鄰里共享互動的社區空間，也讓都市計畫多目標使用的概念更為實際且有溫度，截至2020年底，國內已完工之社會住宅有52%至少有1項社福或公共服務設施，內政部更與衛生福利部及教育部會商，於長照及育兒相關計畫編列預算，於社宅內設置更多的設施。

### 二、正向思維撥亂反正住宅市場

面對市場上因個體生理、經濟或社會條件差別造成的資源不公平分配等情形，廣蓋社會住宅或普發租金補貼或許是最實

際且直觀的方式解決，但恐淪為治標不治本的權宜之計，使用公共資源去填補民間市場交易雙方認知誤差所產生的價差，是否變相表示該「年齡歧視」是政府的責任而須予以補助（或補償），而更讓整體環境心態更為扭曲，為此，內政部於2017年起推出了社會住宅包租代管，即是與民間包租代管業者合作，透過政府資源及民間服務，引介民間房屋予弱勢居住，保障租屋價格及居住品質，提供高齡者實質且直接的居住照顧，截至2021年7月底前，社會住宅包租代管累計媒合2萬949戶，其中約有6成具有弱勢資格，藉由一般租賃行為取得適宜居所。

### 三、社宅、幼教與社福多方資源共享讓效益最大化

日本NHK特別採訪小組（2010）在探討該國「無緣死」現象，發現社會裡有一群社交層面狹窄（無社緣），也沒有親人照顧（無血緣），甚至因不喜歡麻煩他人而未與鄰居聯絡（無地緣）的老人，因年歲默默死去卻無人知曉或收屍；而山田昌弘（2013）卻發現日本社會體制也對年輕人過度冷酷無情，根源於整體國家政策設計對應的「範本家庭」過度單調且理想，而使得年輕人容易落到非典型。一個國家中老、青兩類人口群都覺得國家照顧機能有改善空間；前者認為應該多些可以製造「連結」的場所，後者則建議社會應



要以能更包容各類型的家庭或個體。以此為鑑，各類照顧機制的各自為政容易產生盲點，如何讓機制間之銜接更為密實，橫向聯繫相當重要，而內政部也與衛生福利部及教育部於2020年9月建立溝通平臺，有效促成社宅與社福及幼教設施之整合開發，讓社宅成為建構社會安全網的重要節點，透過該平臺的協調，衛生福利部及教育部刻就高齡及幼教等預算直接支應國家住宅及都市更新中心在社宅興建規劃相關高齡及幼教設施設備，並將多方需求做更有效的整合盤點，這樣的橫向溝通直接衝破了過往各設施本位主義的壁壘，而為社宅與社福設施間相輔相成、互補有無的功能在財務面及執行面上提高了可行性。

## 陸、結語

山田昌弘（2013）點出日本社會體

制對青年世代的冷酷無情，等同被國家集體棄養而發出針貶，國家應從害怕設想「意料之外」的傳統觀念中覺醒檢視原有的政策結構；日本NHK特別採訪小組（2010）追蹤日本各地孤獨終老的案例及探討原因，試圖去找出各類人口群間可以產生新的「連結」的方法；艾希頓（2016）則透過群體的自我檢視去打破對「老年」的刻板印象，剛好由政府、社群及個人三個層次來探討年齡對於生活的影響，綜合這些理念基礎，住宅政策不會刻意把高齡議題形塑成一種威脅，而是會以更寬廣的視野、更縝密的思維及更精準的資訊去隨著國人需求變化而與時推移，從而規劃建構一個能全齡分享共融、彼此珍惜認同的居住環境。

（本文作者為內政部營建署正工程司）

**關鍵詞：**住宅政策、高齡化

## 📖 參考文獻

- NHK特別採訪小組（2010）。《無緣社會：無緣死三萬二千人的衝擊》。臺北：新雨。
- 山田昌弘（2013）。《社會為何對年輕人冷酷無情：青貧浪潮與家庭崩壞，向下流動的社會來臨！》。臺北：立緒。
- 內政部。不動產資訊平臺，<https://pip.moi.gov.tw/V3/Default.aspx>。
- 內政部戶政司。人口統計資料，<https://www.ris.gov.tw/app/portal/346>。
- 財政部。性別統計年報，<https://www.mof.gov.tw/multiplehtml/293>。
- 陳麗春（2008）。〈住宅政策之回顧與前瞻〉，《社區發展季刊》，121，4-13。
- Applewhite, A. (2016). *This Chair Rocks: A Manifesto Against Ageism*. New York: Celadon Books.