

臺北市平價住宅問題探討、因應策略與未來發展方向

師 豫 玲 · 孫 淑 文 · 陳 肯 玉

壹、前 言

臺北市平價住宅（以下簡稱平宅）為全臺唯一提供低收入戶民眾免費借住的公有房舍，興建於民國 58 年至 68 年，共有五處，計 2,048 戶，為本市低收入戶福利服務重要項目之一，社會救助法並將住宅借住列為低收入戶之特殊救助項目。

平宅的目的原期提供低收入戶居民安定之居所，以減輕其經濟負擔，輔以密集之個案輔導，進而達到脫貧目標。惟本項政策實施近三十年，許多原先未預期的問題逐漸浮現，就個人方面而言，諸如平宅居民遷出率低、福利依賴益形嚴重、成就動機低落、脫貧率低；就平宅社區整體而言，有貧窮次文化、負面標籤、犯罪問題、管理困

難、房舍老舊、影響都市發展等問題，因此，平宅的存廢議題即成為一重要的討論課題。臺北市政府多年來對此議題曾多次討論，從都市發展的角度來看，多認為平宅應予廢除或改建；然而從社會福利的角度來看，平宅對於最弱勢者而言仍為必要的照顧措施，為政府落實關懷照顧低收入戶家庭住宅政策最根本之一環，故有其存在之價值。然而，面對諸多的質疑，平宅此項福利服務措施的種種問題，應如何改善與克服，又隨著時代的變遷，平宅的角色定位、功能應如何轉型，平宅未來走向為何，均為須深入思考的課題。

本文將先就平宅興建緣起與政策背景作一說明，探討當年平宅設立之意義及迄今其角色功能之轉

變，並對平宅現況與發展至今所產生的及面對的種種問題予以分析與檢討，以試擬改善與因應策略，及對未來發展方向提出建議。

貳、平宅政策緣起與存在意義

一、政策背景

臺北市的平價住宅政策主要始於民國 53 年執政（國民）黨中央的一項重要決議，於民國 53 年 8 月 19 日，蔣中正總統明確指示：「都市平均地權政策之推行，其目的並非增加稅收，乃在以地利為社會共享，亦即以社會財富，創建社會福利事業」。並且指示以 54 年地價稅收入辦理如下社會福利措施：1.各縣市貧民區環境之整頓，及貧民生活救助之改善。2.各縣市分區規劃設置醫療所，免費為貧民施醫。3.可先於臺北市興建貧民住宅，廉租貧民居住，以為其他縣市之示範。臺北市平價住宅政策即伊始於此。當時國民黨於民國 53 年 11 月召開的第 9 屆二中全會，通過「民生主義現階段社會政策——加強社會福利措施增進人民生活實施方針」，將社會救助及國民住宅明列於該實施方針七項福利工作項目之內。

民國 54 年 3 月 23 日臺灣省社

會處訂定「臺灣省 54 年度增收地價稅收入辦理社會措施計畫綱要」，通令五個省轄市政府研訂實施計畫及進度，其中臺北市必需單獨辦理興建貧民住宅共一千戶。民國 55 年臺灣省訂定「臺灣省加強社會福利措施第一期四年計畫」，臺北市亦配合擬定「臺北市加強社會福利措施第一期四年計畫」，訂定四年平價住宅計畫（55～58 年），其中預定興建一千五百戶平宅，但執行過程中，遭遇建地難覓之困難及其他因素致未能全數如期辦理。

臺北市政府社會局繼上開平宅四年計畫之後，於民國 59 年續為訂定「平價住宅十年計畫」，預計每年興建平宅七百戶，十年興建七千戶。該計畫於民國 61 年歸併於「臺北市安康計畫」內。臺北市安康計畫第一期分近程（61～65 年度）、中程（66～69 年度）及遠程（70～73 年度）三階段。近程計畫包括六項福利服務措施，其中第五項為平價住宅，定於民國 62 年興建甲種平宅 300 戶，乙種 200 戶，63 年興建乙種平宅 200 戶，64 年興建甲種平宅 250 戶，乙種 200 戶。中程計畫中僅擬定繼續興建平宅 2,000 戶。遠程計畫為繼續推動以上計畫。依北市安康計畫所定，於民國 61 年至 69

年，共需興建平宅 3,150 戶。上述安康計畫第一期中程及遠程計畫後來併入「安康計畫第二期」——「安康計畫六年計畫」實施，第二期計畫的主要重點除繼續興建平宅外，亦納入平宅的分配與管理、加強平宅社工員專業服務及促進安康社區現代化等屬於加強軟體服務之項目。至民國 68 年，考量進住情形並非如預期，故於延吉平宅興建完成後即行停止平宅興建。至此，共計興建四處平宅，加上陽明山管理局於陽明山上興建的大同之家（民國 70 年移撥予臺北市政府社會局），本市共有平宅 2,048 戶。

二、平宅存在之意義與功能定位

在夏鑄九教授主持的臺北市平價住宅改建先期規劃（民國 80 年 6 月，臺北市政府社會局委託研究）中，認為臺北市平價住宅政策係一來自中央而下的政策指示，目的並非僅為回應當時的都市貧民的住宅缺乏問題，而是為了彰顯政府照顧與愛護貧民的德政，以加強鞏固政權的合理性與正當性。

至安康計畫之階段，適值美國推行「消滅貧窮計畫」，於是乃將目標界定為使貧民「有住、就業及營養可獲」，並由「貧民擴及低收

入市民，由部分生活補助進而為全面的生活照顧」，於是平宅於興建時，配合提供托兒所、職業訓練、醫療服務等福利服務措施，並開始注重平宅的管理與社工服務，至此平宅不僅是消極地提供低收入者一居住的房舍，而更具有提供弱勢市民各項服務以穩定其生活及輔導脫貧的積極性意義。

有關平宅之借住對象，其資格曾依現實需求而歷經幾次修正。最初福德平宅及大同之家係以有眷之生活照顧戶家庭（即現行低收入戶第 0 類）為主（即二口以上），後因生活照顧戶多為單身戶，於是修法將單身戶納入借住對象。又，安康平宅因位置偏遠，申請進住情形不踴躍，乃修法將遭受重大災害者列入。此外，基於政策性因素考量，福德平宅於早期遷入一批非具低收入戶身分之榮民，安康平宅亦遷入一批歸國難僑。民國 80 年代，因大安森林公園、14 及 15 號公園案拆遷戶，亦有部分安置於平價住宅。是以，平宅除提供低收入戶居住外，早期並扮演著政府關懷榮民及難僑等具德澤廣被之宣示性意義的角色，另方面，亦具有對臨時失去居所者提供緊急安置場所之功能。

但這些於當時或許具相當意義的附帶功能，隨著時代的變遷以及住宅政策的轉變而逐漸式微。至民國 80 年代後期，臺北市低收入戶數逐漸增加，連帶平宅需求亦大為增加，尤以獨居長者、身心障礙者之平宅借住需求量增加幅度最大，故平宅借住對象回歸到以低收入戶為主。

就平宅的人口結構與素質而言，早期進住的家庭多因子女成長就業而脫貧遷離平宅；惟家庭成員如為年長者、精神障礙、智障者之無脫貧能力，則無力遷出，長期居於平宅，隨著歲月的流逝，部分低功能家庭的下一代在平宅開枝散葉，單身戶因年邁致自理生活能力愈形薄弱，使得平宅需投入的照顧資源與成本愈多，諸如建立問安服務、提供協助購物與供餐服務、在宅服務需求大增等，而社工員扮演著輔導、管理、生活照顧等多重角色，平宅宛如半機構式的社區，成為安置那些欠缺社會功能、無法於一般社區生活之最弱勢者的場所。平宅最初立基的脫貧功能已然不彰。

除此之外，平宅內部的鄰里糾紛、青少年偏差行為、犯罪事件等經常發生，予人晦暗沉淪的印象，

外界大都視平宅為都市發展之瘤，一波波的檢討聲浪因此逐漸出現，認為免影響都市發展，促進區域繁榮，平宅應予廢除或改建，改以租金補貼替代住宅提供。然而，就社會福利層面來看，以臺北市如此高度都市化、商業化之城市，無論房價、物價等各項消費均偏高，使得弱勢者之生存更為困難，是以平價住宅之存在更突顯其關懷弱勢的積極意義，其精神在於：在富裕繁榮的都市中真誠接納與平等對待窮人，而非刻意排斥貧困市民，予以邊緣化、隱形化，並積極協助主流社會瞭解他們，以改善其生活情況。（黃清高，民 93 年）再退一步想，最底層的弱勢市民，如年長者、身心障礙者等，即便予以租金補貼，恐亦難於一般社區中覓得租屋而流落街頭，是以，平價住宅之存在實仍有其需要；但如何解決相關問題，將於本文後部探討。

參、平宅現況描述

臺北市現有五處平宅，分別為信義區福德平宅、文山區安康平宅、萬華區福民平宅、大安區延吉平宅及北投區大同之家，以下茲就平宅之分配對象、區位環境、規模

面積、人口結構、輔導管理等現況予以介紹。

一、平宅分配對象

依據現行「臺北市平價住宅分配及管理辦法」，平價住宅之借住對象：本市登記有案之生活照顧戶、生活輔導戶、臨時輔導戶（以上三類即現行低收入戶第 0 至 4 類）及重大災害戶，且設籍本市 6 個月以上，其本人、配偶及二親等直系血親無自有住宅或未配住公有宿舍者。

二、區位環境與平宅規模

目前臺北市共有五處平價住宅各平宅之興建時間及坪數、戶數等如附表 1。其中除大同之家是於 70 年由陽明山管理局移轉給臺北市政府社會局之外，其餘四處平宅分別於民國 59 年到 68 年間興建，當時均於土地較易取得，地處偏遠的區域興建，然而隨著都市的發展，目前除大同之家於山區之外，其他平宅的位置均處於交通便捷，都市發展快速的區位。福民平宅雖處於萬華舊社區，但因板南捷運線的通車及萬板大道的開通，已成為連接北縣的重要位置。安康平宅也因為信

義快速道路的開通，直接連接了木柵與信義計畫區，使文山區不再位於臺北市的邊陲。福德平宅亦因板南捷運線的開通，交通及區域條件都提升不少，未來亦有捷運信義線東延段之終站。延吉平宅更因為都市重心由西區移轉到東區，而成為目前的商業及高級住宅區林立之地區。近年平宅周邊區位的快速發展，帶給居民更多工作機會，也直接創造平宅居民脫貧的利基。

另以各平宅附近租屋市場調查來看，文山區的月租市場行情，每坪 750~850 元之間；萬華區的月租市場行情，每坪 900~1,100 元之間；信義區的月租市場行情，每坪 900~1,200 元之間；大安區的月租市場行情，每坪 1,000~1,200 元之間。這可以顯示平宅借住服務實際補助低收入戶的房屋補助在 9,000~14,000 元之間。（張金鶚，民 96）而一般在外租屋之臺北市低收入戶租屋補助每月僅 1,500 元，兩者落差甚大。而對於低收入戶最弱勢的一群來說，在臺北市居住的花費，占了其生活開銷的一半以上。因此借住平宅對他們來說將對經濟壓力的紓解有莫大的幫助。

附表 1：各平宅基本資料

| 平宅別 | 安康 | | | 福德 | 福民 | 延吉 | 大同之家 | 合計 |
|-------|---|-----|------|-----------------|----------------|--------------------------|--------|-------|
| 完工時間 | 61 | | | 59 | 67 | 68 | 61 | |
| 位 置 | 文山區興隆路四段 42-46 巷、105-109 巷、木柵路二段 2 巷 | | | 信義區大道 94 巷、96 巷 | 萬華區西園路二段 320 巷 | 大安區延吉街 228、236、242、246 巷 | 北投區東昇路 | |
| 種 類 | 甲種 | 乙種 | 兩人合住 | 丙種 | 甲種 | 乙種 | 丙種 | |
| 坪 數 | 14 | 12 | 7*2 | 8 | 14 | 12 | 10 | |
| 總 戶 數 | 485 | 480 | 59 | 504 | 340 | 120 | 60 | 2,048 |
| 備 註 | 甲種平宅提供四口以上的家戶居住、乙種平宅提供三口以上家戶居住、丙種平宅提供兩口或單身戶居住 | | | | | | | |

三、平宅人口結構分析

以各個平宅的家庭型態來看，其中福民平宅單親家庭（指父或母為離婚、喪偶、未婚，並育有 18 歲以下子女者）比例最高，占了 43%，安康平宅也有高達 19% 的比例。福德及大同之家因提供單身戶居住，單身低收入戶大多以老人及身心障礙為主，其獨居老人的比例分別占了 74% 與 48%，身心障礙的

比例分別為 34% 與 35% 主要因身心障礙，尤其是精神障礙者在一般社區較不易租到房屋，因此申請借住平宅的人數比例偏高。另外因為平宅勞工階層與老兵的比例高，致外籍配偶及大陸配偶等新移民的人數也較一般社區要多。（統計資料如附表 2）以上種種分析，可以看出平宅家庭型態及人口結構的特殊性。

附表 2：平宅家庭型態與人口結構（96 年 12 月 31 日統計）

| 平宅別 | 安康 | 福德 | 福民 | 延吉 | 大同 | 合計 |
|-------|----------|----------|----------|---------|---------|------------|
| 家 戶 數 | 852 | 355 | 242 | 115 | 46 | 1,610 |
| 核心家庭 | 392(46%) | 6(1.7%) | 61(25%) | 16(14%) | 0 | 475(29.5%) |
| 單親家庭 | 164(19%) | 27(7.6%) | 104(43%) | 12(10%) | 2(4%) | 309(19%) |
| 獨居老人 | 89(10%) | 261(74%) | 7(2.9%) | 3(2.6%) | 22(48%) | 382(24%) |

| 平宅別 | 安康 | 福德 | 福民 | 延吉 | 大同 | 合計 |
|--|-----------|----------|----------|----------|---------|-----------|
| 其 他 | 207(24%) | 61(17%) | 70(29%) | 84(73%) | 22(48%) | 444(28%) |
| 人 數 | 3031 | 478 | 986 | 402 | 91 | 4,988 |
| 老人人數 | 363(12%) | 280(59%) | 135(14%) | 41(10%) | 39(42%) | 858(17%) |
| 身心障礙 | 149(4.9%) | 33(7%) | 36(3.7%) | 25(6%) | 10(11%) | 253(5%) |
| 精神障礙 | 416(14%) | 128(27%) | 198(20%) | 73(18%) | 22(24%) | 837(17%) |
| 其 他 障 礙 | | | | | | |
| 兒 童 | 435(14%) | 11(2.3%) | 166(17%) | 49(12%) | 6(6.6%) | 667(13%) |
| 少 年 | 325(11%) | 17(4%) | 259(26%) | 45(11%) | 21(23%) | 667(13%) |
| 新 移 民 | 168(5.5%) | 67(14%) | 14(1.4%) | 10(2.5%) | 5(5.5%) | 264(5.3%) |
| 備註 1：平宅最高容量為 2,048 戶，本表家戶數 1,610 戶為實際居住戶數。 | | | | | | |
| 備註 2：以上人口類別以身分別計算，如一人分別有多種身分別者，將分別計入。 | | | | | | |

四、平宅住戶的輔導與管理

臺北市平價住宅均設有社工員辦公室，配有社工員及技工，負責該平宅之管理與居民輔導工作（僅大同之家因規模小未設辦公室，由福民平宅辦公室負責）各項輔導服務如下：

(一)個案輔導：平價住宅之個案輔導係以家庭為單位，96 年度整體服務數量包括兒童及少年服務有 136,358 人次、老人服務有 386,179 人次、婦女服務有 5,369 人次、身心障礙服務 111,721 人次、社會救助個案數 89,339 人次。其服務內容分述如下。

1.平宅個案輔導：平宅居民輔導採責任區制，社工員依其問題與

需求擬定處遇計畫及評估服務的頻度，並適時協助居民申辦各項福利資源或結合民間資源方式以協助其解決困境。個案類型方面以獨居老人、身心障礙及精障者、單親家庭為多，因此呈現出多元複雜之問題，除經濟問題外，諸如酗酒、吸毒、偏差行為、自殺、精神疾病、失業、家庭暴力、疏忽、親職功能欠缺、親子衝突、隔代教養……等等，各種問題相互糾結，交織循環，難以處理，常使社工專業能力倍受考驗。

2.低收入戶註銷或降等輔導：依社會救助法規定，政府每年均需辦理低收入戶資格總清查，清查結果攸關次年度是否仍有低收入戶資

格。此為平宅居民最為關心之課題，因為如其次年仍具有低收入戶資格，則不僅仍可享有各種補助，且仍可繼續居住平宅。經總清查而被註銷低收入戶資格或降等者，往往會透過各種管道（如民意代表）陳情。故瞭解渠等被註銷資格或降等之原因以規劃輔導措施或協助申請其他資源，為平宅社工員需處理的重要事件。

(二)關懷輔導活動或各類團體之辦理：

1.自辦或結合資源辦理各類關懷活動：為充實平宅居民之精神生活，促進彼此交流，辦公室針對各年齡層或各類身分之平宅居民辦理各式關懷輔導活動，例如針對長者舉辦慶生會、長者自強旅遊、義剪義診等，針對兒童青少年辦理暑期生活營、課業輔導、行為輔導團體活動等，針對單親媽媽辦理支持性團體、親子團體等，96年度有7,424人次受益。

2.專案性脫貧輔導活動：臺北市政府社會局自93年起運用公益彩券盈餘分配基金，規劃系列性的成長課程與輔導活動——「平宅社區沙龍」，以提供居民多元豐富的學習機會，協助其建立健康的生活態度，開發其潛能，繼而增強其社會

適應能力，提昇自信心，達到精神及心理層面的脫貧。96年度辦理28個班隊，參加之平宅居民達4,296人次。

(三)社區工作：

1.社區睦鄰組織：平價住宅為一集居式的社區，為利於管理，以一樓梯間為單位（如安康、福民、延吉平宅）或一層樓為單位（如福德平宅），設置睦鄰小組長，由該單位熱心人士擔任，主要功能為協助傳遞相關政令資訊、協助關注住戶情況、社區事件通報等。平宅辦公室並定期辦理睦鄰小組長會議及活動，以提昇睦鄰小組長之向心力及強化其功能。

2.社區資源聯結與關係建立：平宅為弱勢市民聚集之社區，各類問題交織不斷，需賴各界共同投入處理，例如結合警察局派出所、少輔會、健康服務中心、環保局清潔隊、區公所（社會課）、家暴中心以及民間相關慈善公益團體，並與之建立良好關係，以通力解決相關問題。此外，里長對於平宅居民福祉與社區相關事務亦有相當影響力，故平宅辦公室亦需與之建立良好關係。惟里長因服務里民而過度涉入問題或處理方向與平宅辦公室不盡相同，則可能衍生更多問題，

深化問題的難度。在民間資源方面，平宅因是弱勢集居之地，諸多民間公益慈善團體均會主動進入社區提供服務，尤以長者、兒童為對象之活動居多，如年節時對獨居長者的關懷、捐贈、對兒童提供各種活動門票等等，常會造成此類對象所獲資源過多的情形，居民甚而產生對資源視為平常或不珍惜之狀況。又，對於資源分配的公平性亦為平宅辦公室需小心處理的問題。故如何整合資源，引進確切所需的資源，並予以公平分配，為需加強之處。

3.於社區內設置各類服務場所：93年起台北市政府社會局為改善平宅硬體設備老舊問題，執行「平宅亮起來」專案，投入相當經費改善平宅外觀及部分設備，逐步設立各類服務場所並充實設備，如服務站、閱覽室、親子學藝中心、課輔教室、活動中心等，以提高服務品質。

五、平宅需求——由平宅近年來候缺情形分析

目前臺北市低收入戶 13,471 戶（96 年統計），其中無自有住宅的低收入戶共有 8,462 戶，平宅的提供（2,048 戶）大約僅需求數的 1/4，但因目前臺北市對於經濟弱勢的住

宅福利尚有 21 處出租國宅以較市價低廉的房租提供居住；單親媽媽獨立照顧 18 歲以下子女可以短期申請居住於「慧心家園」；對於低收入戶臺北市給予租屋補助每月 1,500 元；身心障礙者租屋補助以實際租賃房屋坪數計算，最高補助 4,400 元。另外 96 年內政部營建署為協助弱勢家庭解決居住問題，首度推出租金補貼福利方案，租金補貼每月最高補助租金三千元，期間為一年。這些住宅福利及租金補助，得以讓許多低收入戶選擇自己所需求之房屋區位，並且可以避免集中造成標籤化。因此，實際申請平宅借住候缺的戶數僅 806 戶，僅為低收入戶居住需求量的一成。

分析平宅候缺戶數，除丙種平宅（福德平宅與大同之家）因借住人口大部分為老人，流動率及出缺率低，造成候缺時間很長（約 8 年左右）且候缺戶數累積很多（510 戶）以外，延吉平宅因為區域條件及學區較佳，亦有單親家庭不管候缺時間再長（約 5 年），都堅持等候（候缺戶數達 2 百餘戶）。其他如安康平宅（甲、乙種）及福民平宅（甲種），候缺人數分別為 38 戶及 51 戶，大約等候一年就得以進住。

附表 3：無自有住宅之低收入戶與平宅候缺數

| | 低收戶數 (96 年 12 月統計) | 平宅提供數 | 實際候缺數 (96 年 12 月統計) |
|-----------------|-----------------------|-------|------------------------|
| 1~2 口之低收入戶 (丙種) | 5,318 | 623 | 510 |
| 3 口之低收入戶 (乙種) | 1,389 | 600 | 242 |
| 4 口以上之低收入戶 (甲種) | 1,755 | 825 | 54 |
| 合計 | 8,462 | 2,048 | 806 |

候缺戶數與假定的居住需求數其實有相當的差距，這有一部分原因是申請人的居住有一定的地緣性，如果離開自己原生社區或熟悉的環境太遠，不論工作、小孩讀書及自己的社區資源網絡都將會受到影響。

附表 4：近年來平宅申請人原居區位之統計 (民國 92~96 年)

| | 安康甲 | 安康乙 | 福民甲 | 大同丙 | 延吉乙 | 福德丙 | 總合 |
|----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|-------|
| 信義 | 11 | 16 | 7 | 2 | 27 | 132 | 202 |
| 萬華 | 10 | 37 | 77 | 9 | 45 | 193 | 411 |
| 中正 | 9 | 22 | 22 | 5 | 21 | 100 | 188 |
| 中山 | 4 | 12 | 8 | 6 | 21 | 105 | 169 |
| 文山 | 97 | 94 | 4 | 6 | 13 | 175 | 436 |
| 松山 | 5 | 5 | 7 | 0 | 15 | 53 | 85 |
| 大安 | 14 | 7 | 6 | 2 | 43 | 111 | 192 |
| 大同 | 7 | 11 | 22 | 3 | 15 | 64 | 140 |
| 士林 | 16 | 13 | 20 | 17 | 18 | 50 | 141 |
| 內湖 | 8 | 10 | 3 | 4 | 5 | 49 | 82 |
| 南港 | 9 | 9 | 2 | 0 | 18 | 60 | 103 |
| 北投 | 11 | 14 | 21 | 42 | 14 | 41 | 150 |
| | 201 | 250 | 199 | 96 | 255 | 1,133 | 2,299 |

由申請人原居住地的區位來看，確實可以看出申請安康平宅以文山區為主，申請福民平宅以萬華區最多，申請大同之家亦以北投及

士林區占多數，延吉平宅申請者以大安及萬華為主。只有福德平宅申請呈現平均分布，這是因為福德平宅申請人大多數是老人，雖然老人也會因為根深蒂固的資源脈絡而不願意離開熟悉居住環境的問題。但卻不像一般家庭，尚有工作地點、孩子轉學及離開原來環境或家庭的支持網絡所產生的影響。所以家庭戶因有居住需求而申請平宅，與實際進住之間尚有許多考量，因此實際進住率大約僅申請的四成左右。

另外當然存在著對於平宅的刻板映象，認為平宅是「貧民」居住的地方，是社會底層的人所居住的地方。有一些單親媽媽亦得到一些傳聞，認為居住在平宅社區裡小孩會學壞，尤其是安康平宅，因為附近學區的學校低收入戶學生的比例偏高，家長不免主觀認為學校素質較差，影響家中有年幼子女的家庭入注意願。且居住的問題家庭確實比一般社區為高，造成許多低收入戶家長害怕其子女受到社區不良影響，寧願在外忍受高額房租壓力，也不願意居住平宅。

另因平宅維護費收費標準低廉，每戶每月僅收 200~400 元之公共設施維護費，無法收支平衡，僅能靠政府編列有限的預算修繕，對

於老舊房舍，無法給予完善的維護，僅能做最基本的維修。這些也造成候缺戶對於房舍老舊不滿意而進住率低落的原因。另外，平宅為老舊公寓式建築，並未設置電梯，亦影響長者及身心障礙者進住意願。因此，未來傾向給予租金補貼方式，使低收入戶有更多元的居住選擇環境。

另外行政院於民國 88 年之「強化經濟體質方案」提出「健全土地及住宅政策：為強化及住宅政策功能，研擬住宅政策及住宅法」，內政部乃著手擬訂住宅法草案，並於 96 年提至行政院審議。依住宅法草案，住宅政策以建立住宅補貼機制及興辦弱勢住宅為主。臺北市政府國宅主管機關都市發展局乃研擬將國宅及社會局主管之平價住宅等住宅資源如何有效統籌運用及轉型為社會住宅，並研討補貼制度之改進，進而建構多元住宅協助機制。對於社會住宅是否應與社會照顧結合，或是應該人房分離由住宅及社福專業的部門分別管理及輔導，尚待後續探討。

肆、平宅問題探討

一、個人層次的問題

在全球化浪潮影響下，臺灣產業外移，造成失業狀況嚴重，平宅居民普遍因低學歷、低職業技能，工作能力有所限制，在社會結構變遷，產業結構轉變之下，使其在謀職方面更為困難，且平宅中老殘、精障、智障人口比例高，生活功能薄弱，其隨著歲月流逝，體能愈差，疾病叢生，無法遷出平宅。除了生理上的失功能外，有些平宅居民在心理或因精神上的疾患、人格的特質，亦限制其脫貧的可能。

(一)由於產業結構的改變，服務業、高科技工業發達，傳統勞力密集產業式微，平宅居民低學歷、欠缺就業技能致謀生不易。此外，過去興盛的家庭代工，提供許多身心障礙者及家庭婦女在家工作的機會，有助其經濟之改善，但現幾乎難覓此類工作，使得身心障礙者、需兼顧幼兒的單親婦女或有老人或重殘者需照顧之家庭之經濟更陷窘境。

(二)由於現今職場的競爭激烈，多以績效取向，平宅居民即使找到工作，亦易因身體因素或缺乏自信，而難以適應，抑或因家庭因素（如需照顧幼兒、老人）無法配合上班時間等而中斷，工作穩定度低，致其就業技能與經驗亦無法累

積，社會適應力不足，循環影響其再次就業之機會。

(三)平宅居民中老年人口（約占平宅總人口 16%）及身心障礙人口（約佔 21%）皆占有相當之比例。許多長者身心狀況隨著時間而逐漸老化，又無親人可依靠，亦不願安置於機構，只能長期居住於平宅，無法脫貧。身心障礙者方面，多重度肢障、智障者及精神障礙者，其自我照顧功能薄弱，缺乏就業能力，亦無法自立生活。渠等居於平宅，無法提供良好的照顧機制，致影響生活品質。

(四)平宅因集居造成青少年聚集，互相模仿學習，甚至形成幫派，而產生犯罪或青少年偏差行為。青少年易因同儕影響，如社區內缺乏正向學習進取的對象或父母教養能力薄弱，均容易影響青少年行為，因此，社會局近年亦加強低親職功能家庭輔導方案，期望從家庭重建做起，期能讓青少年有正向發展。

(五)我國社會救助制度之設計，間接造成福利依賴，平宅居民多年來居於平宅，享有低收入戶資格及各項福利補助，一遇困難，即有社工員盡力協助結合資源滿足其需求。其長期在平宅或低收入戶資格

的保護下，視福利資源之取得為必然且對之具有強烈的敏感度，往往不願脫離低收入戶的保護傘，而形成高度之福利依賴。

二、家庭層次問題

平宅中家庭結構不健全、親職功能不彰之比例偏高，這些家庭因素影響到下一代的人格成長與發展，使得這些孩子難以融入主流社會，就業不易，因此不易脫貧。平宅中即可見有些家庭三代皆居於平宅，由原本的一個貧窮家庭繁衍為多個貧窮家庭。

(一)家庭結構多元：平宅家庭中單親家庭占頗高的比例，福民平宅高達 41%，安康平宅 19%。此外，榮民老兵娶大陸配偶所生的下一代，於老兵凋零後亦產生生活問題。另有些家庭為隔代教養，祖父母之親職功能薄弱、經濟困境嚴重，無法給予孩子良好的生長環境。未婚媽媽亦為平宅的常見現象，有的未婚媽媽性關係混亂，生下多名子女，依賴政府補助生活，卻無力教養子女。

(二)親職功能薄弱：平宅家庭除因家庭結構不完整、單親母（父）親因忙於生計至無法妥善照顧子女外，不少家庭因父母親本身為精

障、智障者，基本上即欠缺教養能力，致其子女易有發展遲緩現象。

(三)居住空間狹小擁擠：平宅住屋房屋面積僅 8 至 14 坪，居住空間狹小，加上多數家庭人口多又不善於整理室內環境，顯得十分雜亂擁擠，毫無生活品質可言。在狹小凌亂的空間中長久生活，可能連帶影響個人的情緒、性格與行為發展。

三、社區層次問題

(一)房舍老舊、公共設施及環境品質維護不易：由於平宅興建迄今已逾二、三十年，房舍老舊，且借住之住戶因每月僅繳納數百元之維護費，反而缺乏使用者付費的精神，更不懂得珍惜平宅資源。經常借住戶搬離時只留下一間毀壞不堪及滿是廢棄物的房間，社會局必須花費龐大的修繕費用整理始得以配住給下一戶家庭。另外由於公共設施及空戶是由社會局負責修繕，經常發生公共設施遭人破壞或是遭竊的事件，甚至連空戶的門窗只要一修繕完畢，就馬上被拆去變賣的情形，社會局經常要把已修繕完畢的門窗鎖在倉庫內，造成空戶沒有門窗的窘境。

(二)社區髒亂、樓梯口雜物堆放凌亂：社區內有許多人以拾荒為

生，經常把垃圾往家裡、社區及樓梯口堆放，造成環境髒亂。另外臺北市近年來推動垃圾不落地，住戶必須購買專用垃圾袋，這對低收入戶來說可能是多了一筆開銷，因此許多住戶將家內的垃圾隨意丟棄在社區內。雖然社會局每天分兩班制清掃社區，仍然沒辦法維持社區的整潔。

(三)平宅次文化：

平宅集居的型態，造成平宅居民自覺在社會底層的自卑心理，使他們形成一種特殊的文化，社區居民之間彼此會互相告知一些福利訊息，對於有相同狀況的族群會互相聚集，例如單親媽媽、外籍配偶、老兵、老鄉等等，他們可以互相交流一些經驗。但是當社區內有福利不公平的情形，就會造成許多紛爭，甚至互相告對方提供不實訊息取得福利。

而平宅部分第二代、第三代對於貧窮所造成的陰影，會在上國中時漸漸浮現，在學校與其他同學之間的比較，可能會產生自卑感。另外因為親職低落，可能在不願意上學的情形下成為中輟生，經常在社區內遊蕩聚集，甚至組成幫派，造成社區內竊盜等犯罪問題。

(四)社工員角色衝突，負荷過重

造成管理與輔導成效不彰：

平宅目前囿於組織編制，每位社工員都需負責服務一百多戶家庭，雖然辦公室的代賑工可以分攤一些簡單的問安工作，但實際上社工專業工作及輔導仍須由社工員負責，且目前社會對社工員賦予極高的責任及期待。另外平宅借住尚有許多管理事務，需要社工員處理，例如催收每月維護費，審查到期戶的續住資格，對於違約戶的管理，以及對於已購屋住戶要限期遷出，甚至透過社會局移送法院強制執行等。這些管理事務均會對於社工員與案主之間的專業關係產生矛盾、衝突，造成案主隱匿及不信任。

另外對於平宅硬體設施的管理維護，雖設置有技工負責監工及處理簡單的維護，但對於硬體維護工程均無專責之專業單位負責，因此工程之驗收等工作皆要由社工督導員擔任，並負擔工程驗收的責任，這些管理角色，耗費過多時間致專業輔導減縮，使社工員及督導造成管理與輔導無法兼顧的局面。

四、都市整體層次：集居造成的標籤化、污名化，影響都市發展。

平宅的集居形式雖然有助於集中民間捐助資源，社工員亦容易結

合民間團體進入社區服務，不論是政府或民間對於社區的社會福利服務可以說是豐厚的。但是集居卻容易造成社會標籤及污名化。因為老舊社區產生的限制區域發展，以及平宅給人的觀感一直是落後、黑暗、髒亂、犯罪，附近地區均掀起了拆遷的聲浪，社會局亦針對平宅建築物外觀及環境景觀先行檢討，請詹益忠建築師、謝園建築師及中原大學景觀系喻肇青教授等座談討論。經詹建築師現場勘查平宅狀況後，他認為平宅建物及公共設施雖然老舊，但其實與一般都市內的老舊社區相去不遠，平宅的建物外觀並不足以使他成為「貧民窟」這個標籤化的原因。真正原因在於大量的聚集低收入戶等弱勢族群，對於附近社區造成一種威脅，也產生一種明顯的界線，平宅內部與外部牢不可破的界線。

但以目前五個平宅來看，這樣的情形在延吉平宅並不明顯，雖然他座落在高級住宅區內，但因為延吉平宅社區僅僅 120 戶，在巷弄內不易存在社區界線。福民平宅因為原就坐落於萬華的老舊社區內，附近社區的建築物與平宅的屋齡差不多，而且其平宅戶數也只有 340 戶，亦沒有很明顯的標籤化情形。

福德平宅與大同之家因為住戶多為老人，只會被指稱為老人社區，亦不至於有污名化的情況。其中只有安康平宅的戶數最多（1,024 戶）、社區最大，且附近新興住宅區的發展，新大樓林立，整個文山區的房價也水漲船高，新成屋行情約為每坪 40~55 萬元（張金鶚，民 96）但是安康平宅的存在當然影響了附近的房價，也影響到學區，造成附近居民的反彈，因此改建或拆遷的聲音不斷，亦形成照顧弱勢與都市發展的兩難。

伍、因應策略與未來展望

一、平宅問題因應策略

以下就前所探討之平宅相關問題，提出幾點改善措施與因應策略，期使平宅負面形象減低，並加強其功能之發揮。

（一）加強社工人力，提昇專業服品質：就平宅現行之社工員人數來看，並未達法定人數。以安康平宅的規模而言，依現行平宅分配管理辦法應配置 10 名社工員，然現僅有 7 名，每位社工員約需負擔 140 戶左右的個案（家庭），負荷顯然過重。另隨著時代的改變，平宅的問題愈趨多元複雜，且居民的要求與

期待亦比以往為多，這些在在加重社工的負擔，亦考驗著社工的專業能力。因此，調降每位社工的個案量，定期辦理相關訓練課程，加強社工的專業能力，是為必需。惟因組織編制因素，短期內公務人力恐難以增加，採取為委託服務方式或為一增加人力之方式。社會局於 95～96 年即試辦安康平宅低親職功能家庭輔導委外方案，將 120 個低功能家庭委由民間單位辦理。惟此方式面臨之問題為：現各縣市政府均在推行委外業務，民間有能力及有意願承接之社福團體有限，而平宅個案複雜度及處理困難度極高，故有意願且具能力之承接者難覓。是以，對於受承接平宅服務工作者提供經費辦理專業知能訓練亦為必需。

(二)提供高度關懷與密集輔導：平宅個案因問題多重複雜，且陷入貧窮為時已久，通常難以予短期內獲得改善，多需社工員以給予高度的關懷，以及深入密集的輔導。長期淪於貧窮者或自身有障礙缺陷者，通常極為缺乏自信，易於退縮，在協助其重返主流社會的過程中，需要的不斷的鼓勵與提醒，否則極易半途而廢，故社工對案主（家）的長期支持與陪伴十分重

要。而此議題又與前項所提加強社工人力相呼應，因許多個案需社工長期輔導，故人力數量之提昇是必需的。

(三)有效整合相關社福資源，提供多元服務：平宅因是弱勢集居之地，諸多民間公益慈善團體均會主動進入社區提供服務，然平宅常是處於被動的地位，並非需求的主動提出者，故有時會出現資源相互衝突或分配不均的現象，甚或是接收到不適當的資源，造成平宅社工人員的困擾。為免上述問題的發生，平宅辦公室應將被動的角色轉化為主動，應要瞭解社區需要的資源為何，主動結合適當的資源，並進行有效的整合，將資源團體的力量化為真正的助力，而非加重工作負擔的阻力。

(四)建立有效的管理機制：實質上而言，平宅並無管理人員，僅置社工人員，然有自有平宅之始，社工員即肩負輔導與管理之責，這二種角色基本上是衝突的，一種是給予的角色，一種是禁止的角色，社工員常常本能地盡職扮演好輔導的角色，而忽略了管理這一環，長此以往，平宅的秩序規範日漸薄弱，而產生許多管理上的問題，如違約戶及喪失低收入戶資格者仍持續住

在平宅、社區環境髒亂等，而這些管理問題無形中又成為社工輔導個案時所遭遇的問題。為解決此問題，社會局幾年前曾試辦輔導與管理分流，然成效有限，因為許多問題既屬輔導又涉及管理，二者已難以區分。所以較符合所以較符合現實之作法，為健全相關管理制度，如訂定明確的社區規約，落實辦理新住戶進住平宅前的說明會（如說明居住平宅的權利義務、違約的相關處理方式、註銷低收資格時需依限遷出等等）；建立良好的通報網絡，與警察局派出所、健康服務中心、環保局等建立良好關係，定期召開聯繫會議，以共同防治社區相關問題。此外，社會局自 95 年起提供平宅保全，協助維護社區秩序，及協處緊急事故，對於平宅社區的安全確有助益。

（五）推動活化平宅之措施：前述幾項因應策略係屬基本面的措施，對平宅負面形象的改善較不易呈現，因此尚需有積極性的改善作為，以活絡平宅的氣氛，扭轉平宅陰暗破落的負面形象。活化措施包括硬體方面和軟體方面，硬體方面即積極進行平宅建物及環境的改造，軟體方面即規劃多元的系列輔導團體，提供平宅居民豐富的學習

機會。社會局自民國 93 年起即朝此方向辦理，推動「平宅亮起來」方案，已頗見成效：

1. 硬體方面：針對平宅建物及環境推動「平宅社區改造」方案，於 93 年起邀請專家學者提供規劃意見，自 94 年起逐年編列預算陸續實施，藉由平宅基礎設施的改善、環境綠美化、公共服務空間的充實、建物外觀的美化等，使平宅煥然一新，營造平宅活潑親和的意象。對內而言，可提昇居民的居住品質，建立社區認同感，減少自卑心；對外而言，使平宅與附近社區景觀相融合，消滅貧民窟的形象。以安康平宅為例，主要改造成果如建物外牆彩繪美化、水池水塔全面更新、整修充實學藝中心、服務站及活動中心、托兒所門面意象形塑等，確實營造出一股新氣象，頗獲居民之肯定。

2. 軟體方面：對於弱勢市民的福利需求，在政策上通常鎖定於經濟、居住、醫療等基本需求的提供為主，往往忽略其於心理精神層次及自我成長方面的需求。但若低收入戶市民的內在不充實提昇，僅一味地予以各類補助，恐會加深福利依賴，難以協助其脫貧。有鑑於此，社會局自民國 93 年起逐年編列

預算辦理「平宅社區沙龍」方案，依據平宅居民的問題及需求，規劃系列成長團體或輔導課程，內容包括協助建立良好的情緒處理方式、開發潛能、培養正確的價值觀、加強親職功能、促進身心健康、建立正確的理財觀念等等，期其透過活潑的教育方式，從內在改變自我意象，增強自信心，以累積脫貧能量；此外，透過活動課程的參與，無形中增進居民間相互交流之機會，亦形成一個非正式的互助團體或支持性團體。自辦理以來，居民反應熱烈，多表示參與相關課程後，讓他們不再自卑，覺察到自己存在的價值，提昇走出平宅的勇氣。

二、未來發展方向

(一)以過渡服務性質為原則：

平宅住戶於借住契約期滿而無其他重大違約情形時，均得以續約，多數平宅居民認為只要保有低收入戶資格即可長期居住平宅，甚至希望自己終老之後，所借住之平宅得以留給其子女繼續居住，反造成平宅居民長期福利依賴情況。因此應避免讓進住居民認為平宅是得以長期居住的，除了因老化及身心障礙失能之狀況，政府應協助其安

置之外，平宅的提供應以暫時性、過渡服務性質為主，協助家庭自立，採積極輔導方式，期望居民在一定的時間內，積極進入主流就業市場，得到穩定工作，或協助其第二代獲得完善的教育，強化其競爭力，進而達成脫貧的目標。

(二)以小規模分散化為原則：

依現有平宅規模來看延吉平宅的 120 戶是最佳的規模，因為這樣大小的社區，在巷弄內不易存在社區界線，且不至於產生標籤化情形。平宅居民亦容易融入附近社區，不僅增加其就業機會，亦可以增加其向上的學習機會，學齡子女在學校亦得以獲得更多的資源。而安康平宅及福德平宅這樣大的社區，易造成附近社區居民的恐懼威脅，未來將逐漸減量，縮小其規模。

目前，臺北市五處平宅中位於信義區的福德平宅已列為廣慈開發案的範圍，在歷史悠久的臺北市立廣慈博愛院拆遷後，福德平宅已悄然地展開遷置工作，雖然建物仍存，然停止進住、居民安置或遷出的工作已於 96 年開始進行，若干年後，福德平宅將走入歷史，而原址規劃興建另一類型的弱勢住宅——以協助有脫貧能力之弱勢家庭為輔導

對象之中繼脫貧住宅，此將成為台北市首創的脫貧住宅，戶數限於 200 戶左右。而量體最為龐大的安康平宅，未來可能走向減量之路，並搭配安康社區整體規劃案於鄰近興建一小規模的中繼脫貧住宅，戶數亦約為 120 戶。而脫貧住宅的規劃，將考慮有脫貧能力及意願的低收入戶為主，將協助家庭結構較佳，而一時落入貧窮之家庭，採取短期過渡方案，鼓勵低收入戶循序漸進的脫離貧窮，亦可擺脫平宅內的貧窮惡性循環。

(三)低收入戶之住宅福利資源應與租屋市場銜接，宜以租金補貼為主：

住宅福利不應限於平價住宅之提供，因目前臺北市平宅戶數有限，無法兼顧所有低收入戶之需求，亦產生福利不均的問題。未來應採取平宅，脫貧住宅及主流租屋市場並存之模式，最弱勢無法脫貧之低收入戶由政府負責全面及高關懷照顧。擁有脫貧能力者，應限制其居住之時限，積極推動輔導其向上的動機，轉至脫貧住宅予以就業、職訓及家庭扶助等方式，給予提升其家庭功能及經濟能力。進而轉銜至出租國宅甚至一般租屋主流市場，並採取提高租金補貼之方

式，始得將住宅福利普及於所有有居住需求之低收入戶。

陸、結語

綜觀平宅的問題，有人的問題、建物的問題，有輔導層面的問題、也有管理層面的問題，糾結複雜，經緯萬端。究竟是弱勢市民本身的特質形塑了平宅的負面標籤印象，還是平宅本身的型態影響居民的心理與行為，抑或是二者相互影響？不論其間的因果為何，提供最弱勢市民一個基本的、安全的居住空間以安定其生活，給予接納及關懷，以使其活得有尊嚴，保障其基本生存權利，是人性關懷的重要價值，而平宅正扮演著此種角色；此外，平宅也具有彙集各種福利資源，以集中迅速方式輸送至弱勢市民手中的功能，對於低收入戶而言確不失為脫貧的中繼站。故我們必需正視平宅的種種問題，並尋求相關解決或因應策略，以改善平宅長久以來的問題，使其發揮正向的功能。

就近期而言，建議從專業人力、輔導、管理、資源、法規、預算等面向來尋求解決與改善之道，建構完善的管理制度、提昇社工人力專業素質、有效整合運用民間資

源、規劃多元化輔導措施、改善居住品質與美化社區環境、營造活潑的社區氣氛與良好睦鄰關係，以去除平宅的標籤化，使之蛻變為友善的、溫馨的、具有活力的弱勢者的家園。而在未來，可試著從整個制度或政策上來思考發展方向，重新打造一個符合需求、易於管理與輔導、問題最少的弱勢住宅型態。如依本篇前所論述，平宅未來走向以小規模、過渡性服務為原則，借住對象將以具脫貧能力者為主，並由社工人力進行密集深入的輔導，以協助居民達到脫貧目標。至於獨居長者、身心障礙者，考量其需較多

的照顧，不適用於一般平宅社區，其居住服務建議以老人安置住宅、相關安置機構、團體家庭為主，以符案主利益。

總之，我們期許平宅於未來不再是平宅的形式，而是都市中關懷弱勢市民的溫馨家園，家園中的居民不再受到歧異眼光的對待，反之能獲得周遭的接納，且在相關資源的積極協助下，早日脫離貧窮，融入主流社會。

（本文作者：師豫玲現為臺北市政府社會局局長；孫淑文現為臺北市政府社會局專員；陳肯玉現為臺北市政府社會局科員）

📖 參考文獻

- 臺北市政府社會局委託臺灣大學慶齡工業研究中心（1991年6月）臺北市平價住宅改建先期規劃。
- 中華民國住宅學會（2007年12月）臺北市公有住宅資源運用策略規劃期末報告。
- 黃清高（臺北市政府社會局副局長）（2004年5月）臺北市低收入戶家庭政策規劃方向。
- 臺北市政府社會局社會救助科（2007年10月）臺北市政府平價住宅服務簡報。
- 臺北市政府社會局社會救助科（2007年10月）臺北市平價住宅基本資料。