發佈：2011-03-01, 週二 18:41
點擊數：12717

在大台北生活的你，是否曾經注意過生活周遭多了一棟又一棟華麗的高樓大廈，到了夜晚，點燈的家戶卻寥寥無幾？

在大台北打拼的你，是否曾經質疑過，為何新大樓一棟又一棟地蓋，可用的公共空間、公園綠地卻越來越小？

在大台北生根的你，是否曾經想要買房成家，卻站在房仲門口，看著驚人的售價金額，而望之興嘆？

壹、 撼動恐龍政府的民怨

據主計處統計，去年（2010年）1到8月，扣除通膨指數後的每月實質平均薪資為43,542元，不僅未回到金融海嘯前（2008年）的44,349元，連1998年同期的43,806元都不到，倒退回12年前的水準。但房價卻持續上漲，根據國土規劃及不動產資訊中心公布住宅需求動向調查結果，顯示去年上半年平均房價所得比，和去年同期相比，六大都會區從6.65倍上升為7.69倍，台北市、台北縣自8.89、6.94倍上升至10.87、7.89倍，依舊位居一、二名，依照國際對於房屋負擔能力等級分類，皆落於「非常嚴重負擔不起」的級距，即便是中華民國住宅學會所做的《房價負擔能力計算方式與國際各國比較研究》將國內標準放寬，台北市的平均房價所得比依舊是座落於「非常嚴重負擔不起」的級距中。由這些統計數據可知，房價過高被票選為民怨之首，確有其道理所在。

2010年初，交通部以每坪679.07萬，標出位於仁愛路116.6坪的國有土地，總價高達7.8億的天價，創下住用住宅地標售史上第一高價，這種政府帶頭炒房的不合理怪象，也使得房價居高不下，受薪階級買不起、也租不起房子，弱勢族群被邊緣化的情況加劇，因此在5月份時，社福團體與住宅的相關專業組織結盟，組成社會住宅推動聯盟（以下簡稱「住盟」），趁五都選舉之際，順勢將藍、綠陣營拉入推動社會住宅政策一役，北二都亦順著社會輿論，候選人紛紛於9月份推出相關住宅政策，更在10月13日與馬總統座談後，達到此戰役的第一次高潮，行政院長在總統的指示下，有效率地帶領著各部會首長組成專案小組開會研擬，至使行政體系徹底動起來。

表一、「社會住宅」推動近程

時間	事件
2010.03.26	抗議高房價記者會(無殼蝸牛聯盟復出江湖)
2010.05.25	台灣社會住宅推動策略工作坊(催生社會住宅推動聯盟)
2010.08.26	住盟正式成立(召開記者會、設立網站)
2010.09.05	住盟拜會台北市候選人蘇貞昌(認同概念，卻無具體承諾)
2010.09.13	住盟拜會候新北市選人蔡英文(納入民進黨十年政綱內，並提出社會住宅存量提高到10%的長期目標。)
2010.09.29	住盟拜會台北市候選人郝龍斌(表示已在規劃，承諾未來會將社會住宅存量提高至5%。)
2010.09.27	台北市議會公聽會。
2010.10.04	世界人居日住盟舉辦記者會(要求政府推動社會住宅總量須達5%，並盡速通過住宅法。)
2010.10.13	住盟拜會馬英九總統(宣示推動社會住宅，指示內政部長江宜樺十月底前提出規劃報告。)
2010.10.15	小帝寶議題出現。
2010.10.24	新北市國民黨候選人公佈社會住宅白皮書。

Phoca PDF

2010.10.26	住盟受內政部邀請提供意見(向內政部澄清聯盟所提出的訴求細節與定義。)
2010.10.29	陳節如、徐中雄委員立法院公聽會(瞭解規劃進度，建議行政部門調查規劃後再推出方案，勿急就章。)
2010.10.31	內政部向馬英九簡報社會住宅初步構想。
2010.11.03	住盟受邀至民進黨中常會報告(將「住宅法」列入民進黨立院下會期的重點推動法案。)
2010.11.08	住盟受邀至立法院財委會報告。
2010.11.15	內政部公佈未來興建社會住宅五處地點。

※本表為筆者整理。

貳、社會住宅≠國宅≠平價住宅≠貧宅

當政府正如火如荼地在規劃社會住宅時，很多民眾可能還傻傻分不清楚，「社會住宅」是另一種國宅？還是平宅？抑或是「貧」宅？其實社會住宅(social housing)，是政府興建或民間擁有合於居住標準的房屋，採只租不賣模式，以低於市場租金或免費出租給所得較低的家戶或特殊的弱勢對象之住宅，即可稱作社會住宅。其中又以「只租不售」為其最重要的精神，所以在歐洲又稱「社會出租住宅」(Social Rented Housing)（林萬億，2009）。

在工業化發展的過程，大量人口往都市移動，住屋需求大增，住宅市場房屋價格易因住宅商品化而遭炒作，致使房價飆升，家戶所得偏低者，難以在都會區擁有合宜的住屋品質，僅能在夾縫中求生存，擁擠、髒亂、交通不便等低落的居住條件，常伴隨著這些經濟相對弱勢的民眾，致使其長時間暴露在高傳染病、低資訊流通、低社會參與的不友善環境，導致社會排除（social exclusion），因而產生諸多社會問題。

故在歐洲等已開發國家，早在十九世紀末就已開始關注此項議題，政府積極介入住宅市場，興建各式住宅，經由不同模式，提供有需要的家戶、個人居住，在二十世紀中葉達到高峰，至今荷蘭仍有34%的公有出租住宅比例，其中首都阿姆斯特丹的公有出租住宅更是高達50%。就連亞洲高度信奉資本主義的香港，也都有29%的公屋，提供其低收入人口的住房保障。（各國詳細比例、作法請見表二。）

表二、各國社會住宅作法與數量（比例）一覽表

國家	公有出租住宅比例	作法
荷蘭	34%	於20世紀初開始推動，為目前社會住宅比例最高國家達34%（其中阿姆斯特丹高達50%），採政府補助（提供土地、建築補貼、貸款）由非營利住宅協會經營，其組織運作、財務皆獨立，盈餘用於照顧弱勢居住服務。租金計算由政府每年調整，申請方式公開透明，以評點制度分配先後。特色為各區平均分佈、透過住宅設計混居，維護居住區域品質，並結合照護服務。
英國	20%	於19世紀為緩和勞工及地主間衝突，訂定「住宅法」並開始興建公有出租住宅，目前約有800萬人居住此類住宅，由地方政府與住宅協會分別持有管理，以低於市場價格之租金補貼，透過評點制，保障住宅需求最大者，並提供多元的補貼系統網絡，滿足各式需求，且遵守

Phoca PDF

		規範者可終身居住。
德國	16.2% (1999年)	於二戰後開始大量推動，主要採政府補貼（土地、貸款）民間投資興建模式，完成後在入住對象與租金訂定上均需受規範，出租人只可收取成本租金，租賃期間不會提高租金，並設定最低居住水準，對適當的住宅面積、房間數有所規範。
美國	6.2%	1950年代起興建大量公有租出住宅提供弱勢團體，近年來為減低標籤化與種族隔離問題，提倡混居政策並改善既有公有出租住宅品質，並配合住宅補貼，解決中低收入住宅問題。
日本	6.1%	自1950年起推動興建，管理單位分別為地方政府(公營住宅)與財團法人組織(住宅公團)。公營住宅以提供低收入戶與高齡家戶為主，住宅公團則以中低收入戶與弱勢家戶為主，分別有不同的租金計算方式，並設定最低居住水準，維持健康且具文化性的居住生活。
新加坡	8.7%	1960年代起大量興建國民住宅（組屋），高達87.6%新加坡居民住在政府興建組屋裡，其中也包括針對經濟弱勢無力購屋者提供廉租屋（出租組屋），約佔總人口數8.7%。
香港	29%	1970年代起大規模推動國民住宅（公屋），目前香港共有約73萬間出租公屋，為全港總人口1/3約200萬的低收入人口提供住房保障。在租金訂定上有嚴格的規定，面積上也有嚴格限制，並對申請者資格進行較高門檻和審批監督機制。
台灣 台北市 新北市 高雄市	0.08% 0.64% 0.02% 0.03%	問題： • 1. 數量過少，遠遠低於合理需求。 • 2. 公有出租住宅多以低收入戶為對象，未能照顧其他社會弱勢對象、情形等。 • 3. 公有住宅實質環境維護缺乏效率、住戶管理無效率與弱勢照護服務不足、管理人力資源分配不足及承租方式難以實現補貼公平性的問題。 • 4. 以台北市來說，目前包括出租國宅、中繼住宅、平價住宅，其主管機關與法源依據各不相同。

※社會住宅推動聯盟整理（2010.08.26）

參、大家都買不起房子的住宅政策

我國政府有較積極完整的住宅政策，乃始於1954年「興建住宅技術小組」，起因於前一年克蒂颱風侵襲，數千民眾無家可歸，往後數十年政府大量興建國民住宅，但最後卻在興建品質低落、低所得者買不起國宅、政策搖擺不定等因素下失敗（林萬億，2009）。此外，針對不同族群，政府亦有提出一些住宅政策，但礙於政策規劃不夠完善整體，配套之社會服務不足，流於片面的硬體提供。最後，多數住宅因不符該族群需求，或管理維護不當而沒落，有些因老舊破損或都市更新而被拆除，有些則成為大家眼中的「貧民窟」。

在2004年行政院修正核定的「社會福利政策綱領」中社會住宅與社區營造章，已訂有五個主要政策方向，只是近幾年來，政府除了補貼購屋貸款利息、租金補貼外，無其他具體住宅政策

Phoca PDF

，幾乎放任財團、投機客在房屋市場炒作。換個角度思考，現階段的住宅政策，政府是在鼓勵民眾投入不合理的房價市場，配合炒作，為建商財團銷售不佳的業績解套，更是另一種所得逆分配，因為得到購屋補貼的民眾，大多是有一定的收入與資力以上，買得起房子，也才有補助可以申請。據學者統計（華昌宜，2010），台灣約有三成的家戶無自有住宅，其中包括了為數眾多的低收入者、獨居老人、身心障礙者、家暴與性侵害者、AIDS、原住民、遊民等買不起房子的弱勢者，而擁有自有住宅的七成家戶中，其中六成擁只有一宅，當這些家戶，因家庭生命週期轉變或房屋老舊，需要買房或換房時，也成為買不起房子的族群之一，莫怪乎高房價成為民怨之首，因為全台灣有九成的民眾買不起房子。

肆、選舉政見牛肉大車拼

受高房價衝擊最大的莫過於處在社會底層的弱勢族群，因此住盟提出社會住宅，以解決現階段嚴重遭到迫害的弱勢者居住權利與尊嚴的問題。隨著選舉的接近，北二都四組候選人在社會住宅政策上多有著墨，台北市國民黨候選人郝龍斌更是進一步提出要在仁愛路帝寶旁的空軍總部興建社會住宅，也就是媒體俗稱的「小帝寶」，為此議題再掀一波討論高潮。另外，中央政府也異於往常地有效率，於近日在北二都選定五處作為未來興建社會住宅之用地，但弔詭的是現在立法院正在審查明年的預算書內，執行推動社會住宅的預算是零，在毫無經費支持下，政府如何穩健地規劃並執行社會住宅的政策實質細節，雖然內政部長江宜樺表示可先以營建署的住宅基金支應，但從無經驗的台灣，在推動這麼重要的新政策時，竟沒有完整的財務規劃與配套，就火速宣布地點，急就章地推動，難怪會被質疑是否因選舉而政策買票。

另在地方政府，因北二都房價為全台之冠，亦是民怨最深之二處，故社會住宅也成為四組候選人攻防辯論的重要政策之一。新北市兩組候選人，皆有提出完整的住宅政策，事實上，兩組候選人都將政策重點放在社會住宅上，且並無太大差異，最大不同之處即民進黨候選人蔡英文採公辦都更的方式興建社會住宅，國民黨候選人朱立倫則結合捷運三環三線的政策，挑選現有空屋做為社會住宅。而因小帝寶爭議最大的兩組台北市候選人，在其所提出的政策白皮書裡，並無住宅政策專章，民進黨候選人蘇貞昌僅在老人福利政策裡提出增加供無自有住宅的老人居住之社會住宅，而國民黨候選人郝龍斌則挾有執政優勢，利用都發局研究規劃，目前已有針對相關政策的探討與需求的調查報告，但對象主要是以青年為主。

表三、北二都候選人社會住宅之相關政見

候選人	相關政見
台北市國民黨候選人郝龍斌	[2]於議會報告中表示將提高公有出租住宅總量，目標從總量的0.65%提高為5%。此政策背後行政幕僚作業，是由發展局進行「青年出租住宅公私合作策略規劃」。但由於社會住宅議題發酵，在內容上做了調整，對象上出租住宅包括青年及弱勢族群，土地資源將進一步納入國有土地。 [2]100年度編列14億預算推動社會住宅，同時預計明年成立物業管理公司，管理手頭上既有的公有出租住宅。 [2]99年10月15日「小帝寶」的主張，不在行政單位原規劃方案內。
台北市民進黨候選人蘇貞昌	除目前兩處老人住宅之外，應再增加適合無自有住宅老人

Phoca PDF

	居住的社會住宅，保障老人的居住權利。同時，於這些住宅提供居家服務、到宅醫療、安全維護、共同餐廳等。
新北市國民黨候選人朱立倫	一、配合捷運三環三線，挑選適合社會住宅之區位。 二、邀請民間團體共同討論規劃。 三、籌組或委託專責營運機構。 四、推動自治條例，使社會住宅法制化。
新北市民進黨候選人蔡英文	一、推動『公辦都市更新』，加速舊市區再開發。 (一)優先辦理「舊區再開發」。 (二)調整與完善都市功能。 (三)都市更新由政府部門主導。 二、提供大量社會住宅。 長期目標將非市場化的公屋存量提升到10%。 三、闢建四大都市公園，增加綠地及藝文遊憩空間。

※本表為筆者整理。

社會住宅不同於以往的國宅政策，除了只租不售外，以「人」為中心則是規劃過程中的另一個重點。房子在設計興建時，就必須考量到入住人口群的需要，如老人、身心障礙者所需要的不只是室外符合法律規定的無障礙設施，室內更要有配合他們生活所需的無障礙設施與空間。有小孩的家戶，住宅也要有符合孩童生活安全的設計等；而人員入住後，如何有一套配合其生活習慣的經營管理模式，老人照顧、幼兒托育以及其他相關社會福利服務如何輸入，和當地社區如何互動，都是在規劃社會住宅時，必須要考量的重點。

大眾期待的政策規劃，是經過精細的討論過程、需求評估調查後，所做的結論，並經歷社會對話與社會教育後執行，但讓人擔憂的是，政府官員們的積極在選後，消失無蹤，且依照過往經驗，台灣政府部門不習慣跨部會合作及聽取民間團體的意見，官僚們常各自閉門造車後，七拼八湊地組成一個背離原美意的四不像政策，最後又以「因民情不同，台灣不適合」為由，失敗收場。

伍、落實「住宅尊嚴」

住宅最重要功能即其居住的使用價值，便是給予居住者「歸屬感」，使之有「家」的感覺（董建宏，2010）。所以住宅不單單只是一間房子而已，裡面還有住戶們，裝載著住戶們的人生以及未來，大家要的是一個可以安居樂業，朝夢想邁進的地方。公園綠地、交通便利、生活機能佳...，這些「好的」住家環境，不是有錢人的特權，是公共資源所建構出來的，任何人都不應被排除在被服務的名單之外，相較於上流社會有錢人出入有名車代步，底層的弱勢更有使用公共交通運輸的需求，使其有便捷的交通可在城市內流動，有助於其就業自立，進而改變生活狀況，使

Phoca PDF

其有向上階層流動的機會，亦是文明國家政府所應負有的責任，更是社會所樂見的改變。

社會住宅解決的不是高房價問題，而是要維持弱勢者基本的住屋尊嚴，期待其能先安居而後樂業。社會住宅要怎樣不會被標籤，成大家眼中的貧民窟，國外有許多社會住宅成功融入當地社區的案例，都可以作為政府的參考，未來如何研擬出一套符合台灣民情的經營模式，將考驗著政府的智慧。

作者江明芸為台灣勞工陣線教育推廣部主任
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

參考資料：

1.林萬億（2009）台灣的社會福利：歷史經驗與制度分析。台北：五南。

2.董建宏（2010）住宅作為一種商品：住宅問題與都市規劃。台灣勞工陣線讀書會講義。

3.社會住宅推動聯盟：社會住宅問與答，http://socialhousingtw.blogspot.com/2010/10/blog-post_7547.html，上網日期：2010年11月。

4.社會住宅推動聯盟：國外案例，
http://socialhousingtw.blogspot.com/search/label/ □□□□¤ □æ¡ □□¾ □，上網日期：2010
年11月。

5.蔡英文競選新北市市長官網：政策白皮
書─都市再生，http://www.iing.tw/2009/10/blog-post_9967.html，上網日期：2010年11月。

6.朱立倫競選新北市市長官網：新
北市願景─社會住宅白皮書，
http://www.ucute.com.tw/llchu/index.aspx?act=article&cid=40557&aid=207407604，上網日期：2010年11月。

7.蘇貞昌竟台北市市長官
網：政策白皮書─尊敬台北市老人的福利政策，
http://eball.tw/issue/policy/elders，上網日期：2010年11月。

8.臺北市青年出租住宅公私合作策略規劃期中報告書（2010）。台北市都市發展局。

9.新頭殼新聞，2010年11月16日。住宅政策偏購屋，住盟：無法解決弱勢需求。

10.中廣新聞，2010年11月16日。江宜樺：社會住宅財源已有盤算。

11.內政部發言人室，2010年11月15日。內政部部公佈「社會住宅實施方案」第一批選址地點。

12.華昌宜（2010年4月7日）。揭開高住宅自有率的真相。中國時報。

Phoca PDF

13.財團法人國土規劃及不動產資訊中心（2010）。住宅需求動向調查報告書。內政部營建署委託研究。

14.中國時報，2010年10月23日。實質平均薪資，倒退12年。

Phoca PDF