發佈：2011-03-25, 週五 18:40
點擊數：14438

2010
年引爆高房價民怨，使住宅政策成為政府的施政重點之一，同年四月底經建會即提出「建全房屋市場方案」，不為「打房」而是「健全」，卻也未見有效抑制投資炒作，導致房價持續不合理的飆漲。於是當民間團體「社會住宅推動聯盟」開始倡議，要求政府照顧弱勢人民的基本居住需求，「社會住宅」也順勢成為政府推動住宅政策的另一條出路，不僅得到馬英九總統親自接見與承諾關心，也成為五都選舉中重要的政策牛肉。政客們的高度關心，使社會住宅在短短幾個月間成為熱門的政策議題，身為倡議者的我們不禁要問，是否真實地了解弱勢者居大不易的問題？還是將社會住宅視為抑制高房價的工具？無論如何，仍樂見「社會住宅運動」從上至下已經開始啟動。

壹、社會住宅，政府準備好了嗎？

不為選舉工具，而是長遠持續的社會住宅政策，必須先從研究、規劃開始，才能逐步重拾民眾對政府的信心。

「社會住宅」被選舉炒的沸沸揚揚，選後熱度也未見消退，從社會住宅推動的積極面來看是好現象，也感謝政府的誠意，但我們憂心的是，政府草率出爐的政策是否會壞了社會住宅在台灣的第一步呢？

在內政部所做「社會住宅相關議題民意調查」中，有高達八成九的民眾支持政府興建社會住宅，有七成六的民眾認為政府興建只租不售的社會住宅，對解決社會或經濟弱勢族群的居住問題有幫助。然而高民調的結果卻無助平息政府在公布興辦社會住宅基地後，各社區居民的抗議訴求，形成民眾普遍認同政府應該照顧弱勢者，卻不願在自家附近興建社會住宅的矛盾情結。其實不難想像社區為什麼抗議，過去政府興建國宅品質不佳，提供低收入戶居住的平宅也因年久失修、管理不佳而具貧民窟形象，使得民眾對於政府興辦社會住宅信心不足，擔憂弱勢者群居影響社區生活品質，更唯恐影響房價下跌。在現今的經濟條件下，大家都想追求短期投資利得的大餅，且認同唯有不動產才是真正有價值的資產。因此社會住宅一詞的出現，民眾也還未清楚了解前，即因權益影響的疑慮而表態拒絕，使社會住宅突然間成為這大環境下的鄰避設施，帶起社會集體排斥的氣氛。

於是政府還未對社會住宅有明確規劃方案與社區配套措施前，即劃定與公佈興辦基地，即使郝龍斌市長具誠意與社區座談，也未能得到支持認同，反認為「社會住宅」一詞已被污名化為貧民窟。但試問，社會又是否願意接受改名後的「公營出租住宅」？如同國產局推出設定地上權的「銀髮出租住宅」、「學生出租住宅」招標案，同樣被社區抗議拒絕，最後竟使「銀髮出租住宅」一案停止招標，可見這並不能歸咎於名稱的問題。過去國宅、平宅的負面形象未改，未來的社會住宅也尚無詳盡規劃，卻一再預告將在今年底動工的時程，社區民眾如何給予信任、願意買單。

貳、台灣需要「社會住宅」！

我們只有0.08%的公有出租住宅，高達30%以上的買不起、租不起、進不了、住不了的居住弱勢者，希望擁有選擇住宅的基本權力，而不是成為屋奴。

Phoca PDF

社區的抗議起因於對社會住宅的不了解，為什麼台灣需要「社會住宅」？難道政府提供的租金補貼3600元不夠嗎，若是提高租金補貼呢？這些問題不只民眾有疑問，或許連推動政策的官員們也滿是疑惑不解。

雖然台灣住宅自有率達70%[1]
，仍有超過30%買不起房、有租屋困難者，及其他必需依附在原生家庭者的弱勢者，在等待解決他們的居住困境。因為住宅商品化盛行，導致房價飆漲，「買不起」房的人比比皆是；高房價也影響租賃市場不健全，租金收益遠落後於住宅買賣所得，屋主易囤屋待價而售，不僅好房東難尋，租屋品質也受制於租金高低來決定，最後淪於「租不起」好屋而望屋興嘆。於是政府的租金補貼確實能協助部分有經濟負擔者，但補貼制度無法要求租賃住宅的品質，且齊頭式的條件標準，也未能滿足不同區位租金與個人支出條件的需求；加上房東不願繳稅，也不願讓房客設戶籍，使弱勢家戶無法取得租屋證明或福利身分可申請相關補助，以及其他遭遇住宅環境障礙或是被房東歧視拒絕的問題等，都是弱勢者「進不了、住不了」的現實問題，無法以金錢補貼解決。

「社會住宅」的推動，便是強調政府在租金補貼之外，仍需提供弱勢者「實體住宅」的資源，但非過去出售式的國民住宅，而是「只租不售」的「社會住宅」，提供低租金的公有出租住宅給有需求的弱勢者租住外，也包括相關補貼、福利服務及生活資源的引入，使弱勢房客或家戶逐漸提升生活與就業能力，及維持穩定的生活品質。於是租金補貼與社會住宅政策相輔相承，使人民擁有選擇自己想要居住形式的權力，滿足不同的居住需求。然而，如何讓政策能夠長久延續，這是社會住宅必須面對的現實考驗。

社會住宅是一種福利住宅的概念，在台灣尚未真正落實，政府需要長期可投注的資源，使其逐步發展與健全制度。但一向經費、人事缺乏的政府如何扛此重責大任，且現有市場上社會住宅對於建商無利可圖，後續經營管理更是複雜，民間企業資源實難引入。但政府仍可有不同的思維，在市場之外找到出路，如由政府扶植第三部門或是成立半公法人的獨立機構，在官方體制外，協助政府執行社會住宅的興辦與管理。

參、國外社會住宅經驗分享

荷蘭的非營利組織「住宅協會」百年經驗的發展，提供34%的社會住宅，透過良善的規劃設計，創造多元融合的社區居住型態。

在歐盟，社會住宅在荷蘭的比例最高，高達34%，佔所有住宅的三分之一，其成果是超過百年的發展累積而來。1901年，荷蘭政府即制定住宅法，規範建築品質的提昇，改善工業革命後大量人口移居城市造成的惡劣居住品質，也降低疾病的發生，使人民生活、工作得以穩定。而荷蘭住宅協會與社會住宅的發展，也同樣在尋求人們擁有安全舒適的居住與生活環境之宗旨下所累積形成的。

荷蘭社會住宅屬於私立的非營利組織住宅協會（housing association）所擁有，1903年阿姆斯特丹成立第一個住宅協會，最多時曾有超過千家，現在則多合併成大型住宅協會，每一協會擁有約5~10萬戶住宅，分區設有專業經理進行組織管理。住宅協會藉由政府提供便宜的土地，透過計劃申請得到興建社會住宅的貸款補助，同時也受政府法令與租金調整的規範限制，及財務與建築品質的監督。

Phoca PDF

住宅協會的組織運作、財務皆獨立，為非營利架構下的出租住房公司，但為維持營運與興建成本所需，發展後期也開始興建出售市場住宅，而盈餘則繼續用於發展社會住宅與照顧弱勢居住服務上，包括租金補貼與社區住宅環境的維護。於是在住宅協會發展下的社會住宅，其特色為平均分布各區，透過建築的規劃設計，建築品質良善，外觀上與一般自有住宅無差別；以混居的形式使同一區域有不同收入所得、族群類別的居住者，降低貧困弱勢者集中居住，沒有歧視、污名化的社會問題，而是形成多元共融的社區居住型態。

香港的半官方機構「房屋委員會」，在住宅資本市場高漲的香港社會，公屋是提供低所得者得到經濟喘息的住房空間。

1949年大陸國共內戰，大量難民湧入香港，以及戰後的出生潮，使住宅空間缺乏，多搭蓋簡陋違章建築居住。1961年香港政府推出廉租屋計劃，至1972年開始大量興建公屋，並成立獨立於政府部門之外的「房屋委員會」，負責興辦與管理香港公屋，從市中心到郊外新市鎮持續興建，使今天香港擁有高達29%的公屋，提供近三成的低所得市民長期居住。目前申請公屋的等候期約2至3年，具特殊弱勢身分可經社工專業評估，縮短等候期。在高房價、高租金的香港，低於市價4~5成租金的公屋，確實解決香港低所得市民沉重的居住負擔。

香港地狹人稠，除一般住宅外，商業空間也競爭激烈，因此房委會在公屋規劃上，即保留商場與停車場空間，其租金做為房委會長期興辦與管理公屋之用。另在1976年推出「居者有其屋計畫」，由房委會興建出售式的「居屋」以低於市價，售予公屋相對所得較高的居民，欲使公屋騰空率加快，出售所得亦為興辦公屋之經費，至2002年香港政府認為居屋的出售會影響住宅市場運作而停止。然而2004年房委會為舒緩財政困境[2]
，將部分零售物業與停車場的擁有權與管理權出售私人化後，對於社區商業生態以及公屋居民的消費型態產生不小的影響。

公屋商場從原本可提供物美價廉的商品，卻在出售轉為私人化後租金高漲，導致商業競爭嚴重，小型零售商家無法經營，逐漸被連鎖企業或大型購物中心取代，龐大的租金成本也轉嫁在商品價格上，由一般消費者與低所得的公屋居民吸收，若其生活行動條件不足，必須依賴社區時，昂貴的物價反加重其消費負擔。也許房委會最初目的為彌補公屋經營的虧損，卻間接將公屋居民的生活消費權力一併出售給私人企業以換取利潤，此公有資產出售民營化的結果非社會所樂見，至今仍有不少的質疑與批評。

肆、台灣未來的社會住宅

政府有扶植第三部門發展社會住宅的責任，在長期上第三部門亦需建立自給自足的營運模式。

台灣的社會住宅仍待從
零出發，雖然政府一再強調從廣義的社會住宅
定義[3]
來看，台灣已有約90萬戶（11.44%）的廣義社會住宅，但今天我們所倡議，不只是單純住宅、租金補貼的個別性問題，而是經過整體思考與規劃的社會住宅政策。台灣無法全盤複製荷蘭已發展百年的住宅經驗，卻能給我們一種期待以社會模式發展社會住宅的想像。在社會模式下，住宅供給不全然為市場商品化的過程，僅由政府或財團建商興建與出售，也可由第三部門參與興辦與管

Phoca PDF

理社會住宅，規劃混合式社區住宅，導入相關軟硬體服務，提升社區生活品質與融合，非以營利考量，真正地落實解決人民居住問題的目的。然而社會住宅的興辦管理包含之廣，其財務運作需要龐大經費支持，「健全的財務機制」將是關鍵問題，也是複雜課題，才能使社會住宅發展長久與穩定。

從國外經驗來看，由第三部門興辦社會住宅是趨勢，但是否有條件發展其他商業營利服務仍待評估。一般住宅市場以出售所得補足高價的土地、興建成本及賺取利潤；而以低租金出租為主的社會住宅，荷蘭住宅協會除透過政府取得低價土地與貸款外，主要藉由販售市場住宅取得經費，而香港房委會則以公屋商場租金為主要經費來源；在台灣，太子建設承接台大學生宿舍一案，以經營複合商場的利潤填補虧損。但商場模式能被普遍利用嗎，仍應視區位與社區生態，才能得到預期獲利。因此社會住宅發展初期，政府有責任協助第三部門穩固基礎，提供便宜土地與興建與管理的經費，使其能逐漸自立營運；在長期發展上，第三部門亦需建立財務自主的經營方式，以透過社區整合與自給自足的商業營運模式為主要考量。

政府應逐步確認社會住宅政策的規劃方向與內容，並積極推動住宅法立法，民間團體將持續扮演倡議與監督角色。

今天的社會住宅能再重蹈過去平宅與出租國宅的覆轍嗎！時代已進步，觀念技術也在提升，政府必需做足研究功課，多汲取國外經驗，取適合台灣條件之處學習；另外也須體認，社會住宅並非興建與經營管理各自為政，需放在同一思維裡去規劃設計，包括住宅形式設計、財務規劃、入住對象的比例、評點機制、租金與補貼的設定、管理辦法、福利服務輸送等，且擴大包含當地與鄰近社區的需求，增加社區的公共設施與服務，提升整體社區居住品質，改善原有排斥拒絕的態度。

再者，「住宅法」是政府推動住宅政策的法源依據，其中的「社會住宅專章」使社會住宅被立法保障推動，而非政策性宣誓；而「住宅權利平等專章」則保障弱勢居住者不被歧視拒絕的有力規範。自1999年內政部草擬住宅法草案開始，10多年過去，進度卻一直停滯在內政部的研議修改中，今年能否如期趕上三月開議的立法院會期，需要更多的推力；但即使進入立法程序，前景仍是堪慮，尤其法案裡關係著住宅資本市場的相關法規，不免有妨礙既得利益者，起而抵制法案。因此未來社會住宅推動聯盟除持續倡議與監督社會住宅之興辦與制度建立外，也將進入立法遊說的長期抗戰，確保社會住宅、弱勢居住權益等相關法條的擬定，以及加速住宅法的立法通過。

居住是一種基本權利，尤其在高房價的今天，政府責無旁貸，加上非營利組織的協助，一起合作努力實踐「住宅是一種基本人權」的遠景。發展社會住宅從零開始確實困難不易，但因為需要，也就更要持續走下去。同樣的，社會民眾應要更有信心，從認識開始，了解社會住宅之於社會必要存在的理由，而後支持與監督政府必須穩健地走好社會住宅在台灣的第一步。

作者林育如社會住宅推動聯盟執行秘書
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

註解：
1.官方「住宅自有率」是權屬登記為「自有」之住宅比率，目前約為88%。除非無人擁有二宅或以上，這以住宅為本的權屬統計並不能轉換為以家户為本的住宅自有率。故以過去相關統計推估，台灣100家户中30户無自宅(住宅自有率應為70%)，其中12户租屋或配住(宿舍)，18户住於他人(親友特別是父母子女) 之宅或與他户共住；其它70户擁有88宅(此為88%「自有率」之來由)。華昌宜（2010.4.7）揭開高住宅自有率的真相。中國時報，16版。

Phoca PDF

2.在1997年香港金融風暴及「居屋」停售的影響，使房委會財務出現困境。

3.依據社會福利政策綱領，採廣義之定義，廣義社會住宅包括各類公有出租住宅、狹義社會住宅、租金補貼及各類購屋貸款利息補貼。

Phoca PDF