發佈：2011-04-29, 週五 18:24
點擊數：10072

壹 楔子

010年年底的選戰，民主進步黨拋出『社會住宅』的政策吸引選民注意，並且成功的成為在台灣房價高居不下的錯誤房市政策下的輿論討論重點，不僅台北市長郝龍斌在選前提出小帝寶的概念，而新北市的市長當選人朱立倫也在就職後第二天因應這個議題，而提到新北市要在一年內提出『社會住宅自治條例』並予以定案，且要強化房屋租金的補貼對象作為過渡期措施。不過社會住宅似乎在推行上面先遇到的是居民強力的反彈，因為大多數的老百姓認為社會住宅等於是貧民窟，容易使得區段地價大跌，而且造成社會不安。所以在新北市被選定為社會住宅的地方遭則遭到地方居民的抵抗，不過這樣的一個社會住宅的政策，如果僅以照顧弱勢的『概念式的社會住宅』單線思考去看，但事實上牽涉的問題層次卻是整個政府對於住宅政策的問題，單靠社會住宅這個概念事實上並不能解決整體性的問題，只能作為一個治標的方法。

整個德國社會住宅的輪廓概念，事實上並非僅僅提出社會住宅興建的口號而已，德國政府是透過與建築商合作並且補助，使其有意願興建住宅，而後透過住房協會並提供擔保給住房協會（或譯為住房合作社，住房連合）或是其他私人租賃企業使其得以向銀行貸款而從建商處取得房屋或土地所有權，然後提供平價的租賃價格，並且在一定的年限之內將這些住宅出租與社會上的經濟地位較為弱勢的階級，在弱勢階級承租社會住宅時，因為政府已經補助，所以承租人可以用比較低的價格租到這樣的住宅。但是社會住宅的問題就在於，社會住宅並不是永遠都作為社會住宅使用，在一定年限之後，可能面臨社會住宅更新或是將其重新規劃作為一般住宅使用。如果政府中斷了這些對於住房協會對於銀行貸款的擔保或是承租人的補助，甚至對於社會住宅的更新計畫沒有後續的研究或是未對區位地段正確估價，那麼可能因為社會住宅的區位影響，住房協會或私承租業者無法繼續以低租金供給承租人，而有破產或轉賣社會住宅的可能性，畢竟住房協會也必須還錢給銀行，且定有一定年限的契約。這時候最弱勢的當然是這些承租人，德國柏林現在就是面臨了政府中斷補助，住房協會或私承租業者只好動腦筋到這些承租人身上，畢竟許多地段的社會住宅的租金無法反應該地段的價格。出租人在沒錢還銀行和不符成本的經濟思維下，當然會採取逼退承租人的方法。但是即令社會住宅承租人不是逼退，而是逐漸離開，出租人同時也會面臨如何將這些本來已經是有固定設計的社會住宅轉變為一般住宅的問題，出租人同時也會面臨無法找到新的承租人的窘境。這些都是德國目前面臨的社會住宅的困境。

而台灣其實早在四十年前的國宅政策，或者微量的低收入平宅，甚至如果進一步思考眷村改建的模式，可以認為台灣早就已經實施這類的社會住宅政策了，可惜其因為欠缺整體考量而成為失敗的政策，因為其主導思想就是把人塞到某個空間裡，卻完全忽視住宅需求本身不是一個單向的思考，住宅的機能必須與人加以結合，在沒有通盤住宅政策考量下，這樣的社會住宅，平價住宅，國民住宅都只能是個急就章的鬧劇。當然整體問題並非僅僅單純的化約為解決高房價問題，或是照顧弱勢的
美麗口號，而必須更深入的從政府整
體施政的角度作思考。[1]
其實整個社會住宅政策除了必須立法規範以外，就如同全民健保一樣，必須和整體憲法價值的福利國概念加以連結，也唯有基於整體政府的施政主軸配搭整體性的思考住宅政策才有可能使社會住宅能夠成功推行。

本文在一開始要先談社會住宅的憲法依據，說明為何國家可以進行干預房市機制的社會住宅的政策。並且根據這些基於憲法依據推導出社會福利國原則主導的住宅政策的四大目標，而在這些目標下，以簡圖介紹德國社會福利國住宅政策的手段，而事實上社會住宅只是政府整體社會福利國住宅政策的一環。在基本思維獲得澄清之後，本文將聯邦德國目前已經算是第二代的社會

Phoca PDF

住宅政策與其相關法制的概念介紹，希望讀者可以大致理解德國社會住宅的輪廓概念，並以兩篇相關報導輔佐說明德國現在社會住宅的困境。最後則作出一個總體回顧。

貳 憲法下的社會福利國的住宅政策

如果我們不把社會住宅政策作單線式的口號思考，那麼就必須從市場經濟的角度理解為什麼國家必須對於自由主義的市場以社會福利的管制手段加以干預，而這樣的干預必須要有憲法作為基礎。在德國聯邦的基本法並沒有特別強調住者有其屋的基本權，有規定這樣『住者有其屋』的主觀基本權的是在巴伐利亞邦的憲法第106條『每一個巴伐利亞的居民有權利請求適當的住宅的權利。』不過這樣的『住者有其屋』的基本權可以從聯邦基本法的表列基本權中加以導出，關於基本法有規定的同等價值的基本權可以概略描述如下，根據基本法第1條，住居水準的維持毫無疑問的是人性尊嚴的一個前提。而基本法第2條的個人發展自由以及生命與身體不受侵害的權利，也以住居權為前提。在基本法第6條保障婚姻和家庭裡也必須以基本住居提供作為框架。而基本法第11條的遷徙及移動自由也是以住居地作為中心判斷是否住居及遷徙自由受到妨害。而根據基本法第20條聯邦德國體制服膺於社會福利國原則，自然更無疑義，住居權是個基本法裡的基本權。而在台灣，則可以從憲法第22條及憲法增修條文的第10條第7，8兩項推導出住居權以及社會住宅應該歸納於基本權的範圍。

如果台灣憲法有根據的話，那麼推動社會住宅及其相關的立法自然不能說政府沒有義務，或是說人民沒有這樣的住居權作為憲法上的基本權，甚至否定政府干預房市的正當性，因為這是踐行基本權保護義務的重要手段。[2]

正因前述德國基本法的社會福利國原則及相關我國憲法規定，所以整體的房市走向，政府可以加以干預，不允許自由放任，而傷害國民的權益，這也就是社會福利國住宅政策的原則。在房屋市場上，德國政府的施政第一目標就是放在的市場機制運作功能的確保，也就是對於整體經濟的最佳成效的確保，不僅是房市，也含括房市的所在土地。

所謂市場機制運作功能最佳成效含有兩大想定，第一個是現存的競爭機制已經符合想定的目標。第二個則是允許可能但尚未發生的市場競爭或導引此一可能的競爭機制進入市場。市場機制運作功能並非僅受社會福利原則管制的市場維持住宅供應的框架，也是一種可以基本上可以使住宅供給有成效的手段。市場運作功能的維持可以降低房市的不合適住居選擇的情形。一個事後有許多問題且反應遲鈍的房屋供應市場對於有急迫房屋需求的人當然會導致市場參與者的權力地位不平等。在完全不受管制的市場，市場的投機者或出租人可以任意變動房價且取消租賃契約。其實換房子的時候對於買受人或承租人不可能有不遲延的情形，且搬家和找尋房子的成本也要算在裡面，特別是買受人或是承租人找房子時有許多找房時的機會成本。因此國家要站在買受人或承租人的一方保護他不受出賣人市場的投機者或出租人的投機行為傷害，而得以保證房屋市場的穩定。因為市場運作不能確證所有的公民都能受到足夠的房屋供應，所以福利國住宅政策的第二目標在於透過國家的緊急干預，理由就在於均衡分配房市供需，保護大眾免於受到投機行為的剝削。而所謂的房市市場的供需，並非來自於想像中的投機客創造的市場供需，而是來自於國民具體的需求。

Phoca PDF

這個思考與台灣國民黨政府主張的不可以打壓房市，避免造成房市震盪影響國家經濟的理由，有很大的區別，因為目前台灣的房地產並非正常的房市供需，房價貴的不合理，完全不是市場競爭的正常機制，政府不干預反而形同鼓勵炒作房市，違反了憲法上的住居權與社會國原則。[3]

福利國住宅政策的第三個目標就是要確保房屋有最低價格的供應，這可能是低所得者（解決房價成本以及分配成本的問題）或是個人因素（解決被市場歧視的弱勢者進入房市的問題）而無法擁有適當的房屋者。
為了避免社會隔離作用產生，使貧窮的人被邊緣化。應該注意透過安置無力購屋者而達成或是致力於居住民眾在社會結構上的穩定性。除了這個目標之外也要讓房屋的居住適宜性提高，這不是只單純思考經濟面向的問題，在這裡要注意到的是國家對於私人財產政策的分配問題。社會和家庭政策的形成基礎乃在於私人財產政策，而其重心在於自用住宅。

福利國住宅政策的第四個目標則在於對
於社會的風險預防。
從基本權保護的思維而言，房屋所有權補助的正當性來自於自用住宅屬於所有權與財產權的形式。除此之外個人財產也是民主社會的表徵。個人的住房或個人的住宅係有利於個人發展自由以及與家庭連結的一部分且提供了個人在沒有所得和沒有工作的時候的重大獨立性，使其最後走向極端的傾向受到節制。[4]
住宅所有
權在定義上特別被
賦予一般的社會風險預防的定義，特
別是在年長者照護上。[5]
在比較住宅所有權的問題上，因為住宅的特徵涉及的是長期的資產財，所以住宅被賦予比較不同的意義，相對於通貨膨脹這是較為安全的，且使用者可以捐輸直接利用的價值，而不必要當然的將房屋丟進房市中。這樣的優點相對也有批判，住宅補助的缺點是，不動產很難移動，可能會升高部份事實上以不動產謀生的人的結構性失業。由此也有證據顯示，住宅補助方面，至少他們的負責團體上有一些福利政策上欠缺正當性的不正義。

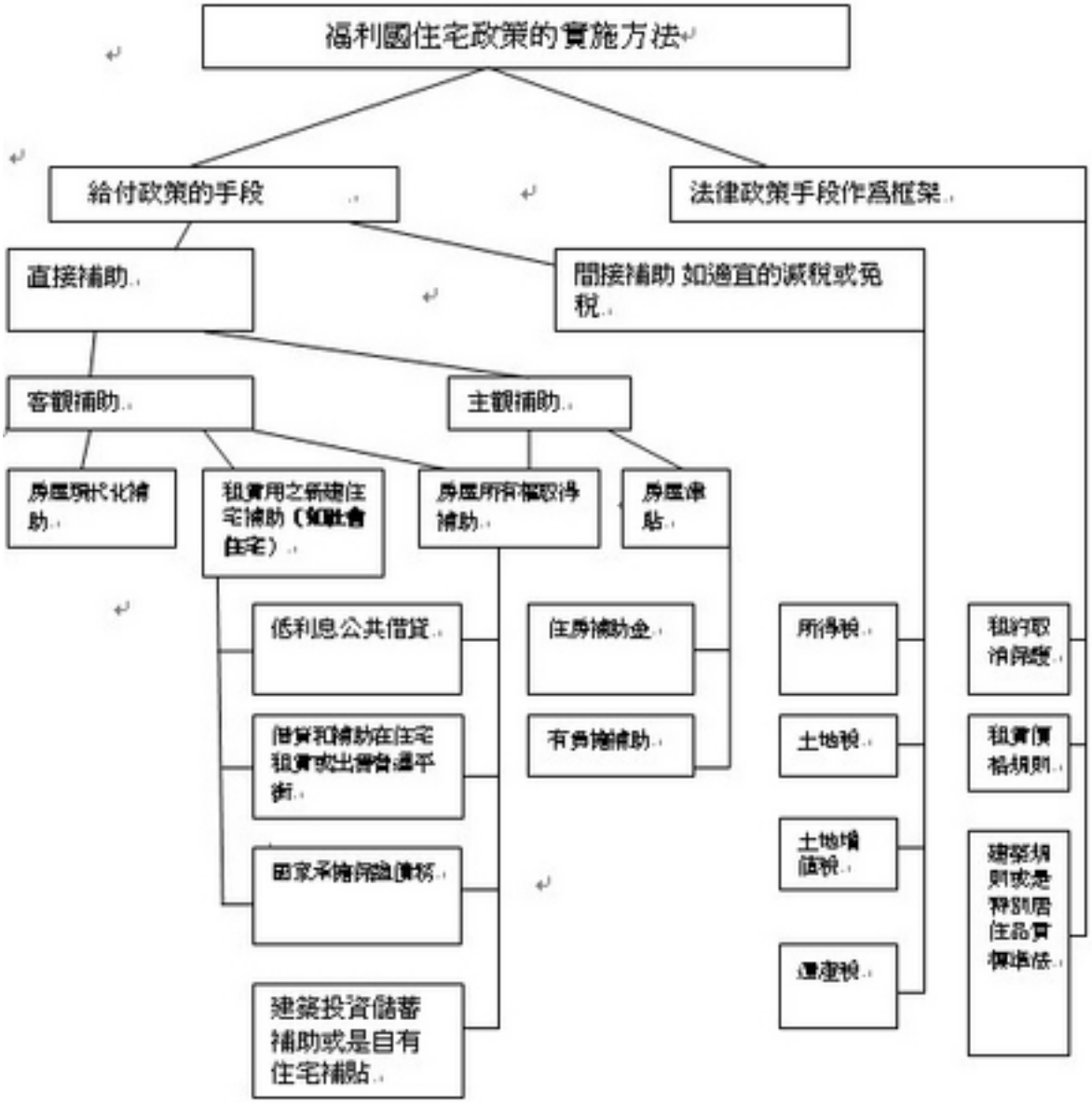
就住宅補助出發，至少必須在房屋供給上有直接的效用。透過篩選的程序，建置新房的預算會取代租賃房屋的預算。一個即將被不續租的住宅比起新建的住宅只能有比較少的租金，這些都會產生直接的影響，同時也會對住房政策的目的產生爭議。因為幫助購買住宅和租賃住宅同時會產生因為經濟政策景氣與活絡的目標設定衝突。特別是在景氣有所震蕩或是不景氣的時候，住宅建造會變成刺激景氣或是擴大內需的手段。只是這些政策的結果往往都是有疑問的，如果國家用這種金融手段申請預算並且用在建設新住宅的話。這只有有限的效用。[6]

在德國思考所謂的社會住宅政策基本上是和整體政府施政的福利國住宅政策作為連結，正因為有基本法的依據，所以德國政府並不是單向思考社會住宅或是將他作為一個競選的口號。德國政府對於社會住宅只是當作整體社會福利國原則下的一個工具環節，並且與其他福利國住宅政策的手段加以配合，茲圖示如下。

福利國住宅政策實施方法簡圖 [7]

Phoca PDF

發佈：2011-04-29, 週五 18:24
點擊數：10072



Phoca PDF

由上圖可知社會住宅只是整體福利國住宅政策手段的一環，社會住宅並不能夠單線式的觀察。而在下一章節本文即進入給付政策手段之一的社會住宅，並透過相關法令來解析社會住宅。

參 作為國家給付手段之一的社會住宅

社會住宅的提供主要是透過建築社會住宅以及買入的持有證明進行。不論是使出租人建築或是擁有持有證明都是房屋市場供給的政府客觀補助。這兩種方式都是公行政機關保證投資人的補助，對於使用房屋的承租人而言則有一定時效的平價或是低價租金的好處。同時國家有法律，證明受補助的房子的承租者預算屬於因為所得過低而無法擁有房屋者或是因為受到社會福利救濟而在房屋市場遭到不平等待遇者（必須出示證明）。客觀補助不但是要解決房市分配的問題，也同時要解決根本上無法進入房市交易的弱勢者如殘障，老人，難民等的問題。[8]

社會住宅的法律基礎是來自於1956年的 第二住宅建築法（Zweite Wohnunsbaugesetz），又稱為住宅與家庭住
房建築法。而第二住宅建築法被聯邦議會2001年公佈的建築法改正案(Reform des Wohnungsbaurechts)及其第一條內容含括聯邦社會住宅補助法（Gesetz über die soziale Wohnraumf rderung）的法律取代，但是部份的第二住宅建築法繼續適用。

一 第二住宅建築法頒布後的社會住宅補助途徑與其思維

在第二住宅建築法對於社會住宅設定的目標是要建造寬廣，設備齊全以及減輕全體國民負擔的社會住宅。這樣的社會住宅的財源需來自於國家直接補助或是給予部份減稅甚至免稅的財政優惠。那麼透過公行政補助建造這樣的社會住宅主要是來自於聯邦，各邦及邦以下的各行政區作為補助的主體。這些補助可以幫助房屋的投資者降低在房屋建築的整體造價的成本，透過公共補助或是借貸支援其可能在租賃過程中的流失利益，且在金融手段上降低其借貸利息或是說給予利息金融上的支援。這被稱為
第一種補助的途徑僅僅限於出租的住宅。
投資人有義務將房屋租給無法超過特定收入界線的弱勢者。同時收取補助者對於這些低收入戶也必須提供較低的租金。而根據聯邦受補助住宅義務法（Wohnungsbindungsgesetz），這些受公行政補助的社會住宅都必須遵循成本價格原則出租房舍給低收入戶的弱勢族群，出租人不可以用不符當初住宅建築所流失的利益而提高租金。這個成本租金(Kostenmiete)是根據第二住宅精算基準條例（Zweite Berechnungsverordnung）以及新建物租賃租金估量條例（Neubaummietverordnung）而
得到的數額，租金的最

Phoca PDF

高價額是來自於該住宅的資產成本以及經營成
本。
出租人必須制定一個未來最高租金的經濟上試算表，然後取得政府的允准而定出租金，以達成與公行政手段合致的利益共享。
這個政府允許的租金會有一段期間的持續，並被視為是社會住宅的認許價格，這稱為租金凝結原則（Erstarrungsprinzip）。一開始第一年租金會原則上以市場價格為準且低於市場價格，因為租金凝結原則的原因在政府的契約下，於一定期間後會失效，所以租金會和市場價格打平甚至超過。但是要注意的是成本租金並不是說用所得稅來算承租人可以支付多少，也就是不以承租人經濟能力為基準。毋寧是以公行政部門的補助作為基準
，看看租金何時可以和已經發出去的公行政部門補助兩相打平。這種補助模式就是社會住宅的基本模式。

第二種補助的途徑
則是對於不符合住宅建築法的公共借貸或補助手段的社會住宅建築，透過減免稅務的方式加以補助。補助的面積不可以超過整體建築的百分之二十，而且這些住宅必須要有一定期間的固定租金價格限制
且其轉讓需受限制
。第二種的補助途徑是集中在私有住
宅及私有公寓的建築。第三種補助的途徑
則是透過建商與出資興建住宅者可以透過與政府協商方式而取得政府的補助，可協商的包括有房租漲價受限期間，禁止轉讓期間，哪一種所得的承租人方可租賃，甚至補助的形式等等均屬於可以協商的範圍。

第二住宅建築法主要是著眼於二戰戰後以社會住宅安置大量德國或是歐洲其他區域的難民，解決戰爭造成的社會問題，結果上是讓房市放緩。不過現在思考這個社會住宅的問題就必須更加精確，因為政府要對房屋市場進行干預則是在基本權保護的考量之下，基於社會福利國原則必須照顧在固定所得低於一般水準而沒有適合的房屋居住的人民，這與之前安置戰爭後的難民的思考邏輯不同，主要是基於國家的基本權保護義務而進行的市場機制干預。新的聯邦社會住宅補助法正是從這個觀點出發。

二　聯邦社會住宅補助法

聯邦社會住宅補助法基本上並沒有如同第二住宅建築法一樣的三種主要補助途徑，他主要是繼承了第二建築法的第三種協商的機制而進行補助。也因為這樣，從2002年開始，新的受補助的社會住宅可以拒絕法定的成本租金。這些新設住宅的高額租金 (原則上可以進行區位比較而決定)以及轉讓房屋所有權的時間或是形式的限制是可以商議的。這些合意可以在雙方的補助承諾的合作契約中和投資者確認。除此之外
，在這樣的合作契約裡
公行政機關和投資者可以商議關於社會住宅供給的援助措施以及住居關系改善甚至是穩定的居民結構的達成與維持，這是為了修正法定補助模式過於僵化的手段。

補助的事項原則上也幅度較大。除了社會住宅新建的計畫外，自用的私有住宅甚至現有房舍的所有權取得和住宅現代化的補助也都可以談。不過政府補助能力可能無法及於取得較好的住宅，如果說援助的預算是設定在出租的社會住宅提供或其相關問題的話。此外聯邦社會住宅補助法較第二住宅建築法有更多的考量新建住宅補助。特別是透過現狀上私有住宅的取得以及使得現有的住民結構可以混居而不至於產生階級的歧視也是重點。透過補助手段的保證而產生補助。這

Phoca PDF

裡會有更好的借貸條件，補助，借貸擔保，政府承諾以及其他受保證的給付。

在新的聯邦社會住宅補助法中如果沒有超過一定所得的界線而是社會的弱勢，都可以比較低的租金承租社會住宅。比起之前的法律規定，各邦的政府可以因地制宜的設定一個所得基準線，而不是僵化的統一一個標準。譬如德國全國生活水準和物價最高的慕尼黑，漢堡等大城其所得基準會比較高，有利於在慕尼黑無法到達這樣所得基準的住民。而可能在其他城市其所得基準線就會較低。這裡的考量不是以全國作為統一基準，而是以各地經濟水平作為考量的水準，這樣就不會發生強迫原來的居民因為經濟因素的原因搬走的不公平狀況。與此同時各邦也獲得授權可以訂定出最高租金的費率標準，當然同樣也是因地制宜。

德國的慕尼黑就在2008年依據地方法規的巴伐利亞邦住宅補助法規定而提高了所得基準線約百分之三十，並且因地制宜的設定了自己的所得基準線。慕尼黑從1980年淨所得界線低於11044歐元即可以聲請，一直到2008年之前配合聯邦政府哈爾茲第四階段失業扶助計畫的12000歐元，不過許多時候社會住宅申請似乎不符合實際需求。因為如果認定所得的界線過低，則有許多人無法獲得社會住宅出租證明。所以根據慕尼黑市政府的社福研究委員會決議，只要每月淨所得低於1250歐元，且年淨所得不超過15000歐元者均可以申請社會住宅，而這個基準是綜合慕尼黑的物價而以一個沒有小孩的人所精算出來的，大約提高了百分之三十的基準線。

那麼按照聯邦的社會住宅補助法申請標準，慕尼黑乃是以15000元作為申請社會住宅的平均界線。每多一個成人則增加4100歐元的界線，每多一個未滿18歲的小孩則又多500歐元的界線，而每多一個人則多出15 m²的空間。筆者將慕尼黑的社會住宅標準大約列表說明如下。

人數	法定所得基準線 (歐元)	適合居住空間
1	15000	45m²
2	20000	2房 或 60 m²
3	22100	3房 或 75 m²
4	26200	4房 或 90 m²
5	30300	5房 或 105 m²

而有了社會住宅後仍然可以申請額外的租金津貼，[9]
同樣也
是以聯邦法律
為依據而因地制宜其標準，
在慕尼黑有五級的級距而異其補助金額，
社會住宅的申請與租金的津貼兩者並非互相排擠，而是透過各級政府有效運用，用來照顧國民的手段。

肆 德國社會住宅實際面臨的困境

接著看看二則德國的報導，瞭解德國目前社會住宅的現況問題。一則是德國北部的柏林鏡報談論柏林的社會住宅租金調整的問題，而另一則則是南德早報談論社會住宅取消，回歸正常房市時政府的重新出租社會住宅的問題。

Phoca PDF

2010年7月6日柏林鏡報 [10]

柏林市中心的社會住宅的房租可能會同時提高百分之三十到百分之百左右，但是這個租金成長可能造成長期的問題，雖有租金調整，但卻甚至不及十年前某些市區中心的住宅應有的市價。柏林社會住宅的問題，乃始自於柏林市政府在2003年由當時時任柏林財政廳長的薩拉欽主導的決定，要將部份對於住宅的補助取消，這就使得某些租屋者必須負擔百分之三十到百分之百以上的租金。
薩拉欽本人並不是一個社會福利國政策的支持者，他的新書『德國正在自殺』不但2010年末蟬聯德國大書店排行榜的冠軍，書中以經濟數據要求德國重新檢討甚至取消社會福利的系統，不但引起了歐洲各界將近一百多位學者的撻伐，也在2010年的歐元區崩解的危機下受到歐洲各國的矚目，因為這樣的主張可能是德國不願意解救歐元區危機，而想置身事外的主流聲音，因為薩拉欽是德國央行的董事。

薩拉欽認為德國這種社會福利系統無法提供足夠的動力，使德國人獨立自主，他更認為德國這種移民融合的文化教育政策，根本上的情況絕對比可以解決的問題還要糟，所以在當時柏林財政廳的執政下，薩拉欽取消之前對於承租人的租金補助，自然並不令人意外。因為遵循這個決議，大約有二萬八千戶的十七萬兩千名的社會住宅居民面臨這個出租人將提高租金造成的窘境。有人質疑，社會住宅有國家對於住房協會給予公共借貸作為擔保，使其將房子租給弱勢族群，這並不是一般的借貸，而是對弱勢承租者照顧的一種分期付款，出租人負有義務不可以提高租金。不過柏林市銀行的許多專家卻認為社會住宅租金提高是必要的，因為這些當初對於社會住宅的公共借貸根本沒有可能拿得回來，取消補助後出租人要反應成本和當初的義務這是兩回事。取消對於承租人的補助與出租人是否因政府的公共借貸而不能提供優惠租金不能劃上等號。不過重點在於柏林某些區段的租金本來就無法反應實際的價格，薩拉欽取消補助只是剛好順水推舟的讓租金看漲。這樣就苦了弱勢族群的承租人。

在柏林的社會住宅補助基本上是以三十年為期，而分為前十五年的基礎補助階段和後十五年的接續補助階段。住房協會的低價租金（這是指建築及取得所有權的成本加上低價租給社會弱勢族群的成本）有三分之二是國家補貼而來，而另外三分之一則是國家借貸。如果出租人提高租金是涉及於能源使用或房屋美化的費用，在所謂的接續補助階段則例外可以提高租金。根據柏林投資銀行的統計資料，約有五萬五千戶必須每平方公尺增加0.13歐元的租金。在柏林的某些區域租金提高的話，其界線是每個月每平方公尺房租淨利不可以高於5.35或5.75歐元。不過在很多地點事實上社會住宅房租的租金比沒有政府補助的房子要貴。根據柏林的都市發展廳的資訊，社會住宅租金大約高出一般房價的百分之四十。依據聯邦住宅補助法規定，柏林現在已不合於社會住宅只反應租金成本的法規範，而柏林本來就長期致力於 使用者付費的住宅體系。

至今為止有七百筆的不動產適用其他法典。面臨房租補助被取消的出租人可以依據其他法典請求租金，以求與成本相符約介於每平方公尺12歐元到21歐元之間的租金，這樣的租金是遠超過一般租金價碼的。出租人可以恣意的向承租人請求，並且事實上可以強迫承租人搬家。承租人在個案上，如果不能付錢或不想付錢，出租人就可用特別解除權解除租約。同時市政廳還否定承租人在有必要轉租時，可以出示證明的權利。柏林市投資銀行說，這些住宅是社會住宅，當然不能讓承租人轉租，除非這些公共借貸能完全被償還。

首先出租人的轉賣或是破產的情況不會影響社會住宅的屬性。強制拍賣時仍然有三年的過渡期，可以讓承租者以成本價的租金租賃。除此之外柏林的百萬元保證也是重點。『要房地火大聯盟』的狄雅特 布呂美爾痛批薩拉欽停止接續補助階段抗衡房市的手段。當時柏林市政府的決議可能與出租人的預設立場一致，出租人表面上似乎沒有租金補貼的收入，但出租人其實更想讓房

Phoca PDF

市價格趨於正常化，柏林市政府則得到了避免赤字增加的好處。當時的反對黨議員威根阿特勒就批評這是權謀有餘但專業不足的手段。基民盟的住宅政策發言人史塔特克威茲說的福利國的難題。

要知道，這些被取消接續補助的房屋大約都是在1985到1997年之間建造的社會住宅。3.9億歐元的國家經費流向這些不動產的建築，這是很大的公共補助，而根據都市發展廳的統計更有高達1.2億歐元的經費作為無息借貸給這些不動產建築。

布呂美爾認為這些高額的貸款是被納稅人的稅金擔保的，其更以為這些長期補助本來就是對某些『犯罪結社』給納稅人的負擔，他們享受補貼擁有房屋或是土地所有權，後來卻不盡義務，抽腿落跑，吃虧的都是弱勢族群，撈錢的卻是財閥，最後留一屁股債給納稅人。柏林的自由世界孤島的樣版地位在80年代和90年代成就了這些社會住宅。除了建商和基金發起人外，銀行也有獲利，這些不動產建築基金吸引了來自當時西德的散戶用此不動產投資作為節稅的手段。

柏林大約保證了2億歐元。許多公司或住房協會後來都破產了，加上利息幾乎有2.5億歐元必須由柏林支付。柏林市政府當然希望有更多的經濟補助來自於聯邦，因為聯邦大約承接了50%的保證。

綠黨也在尋求解決的方案，如果國家必須付款在這些借貸保證上面，那麼至少政府應該要檢視，是否可以直接承接這些房屋。綠黨的住宅政策發言人，安德里亞斯奧圖這麼說。根據柏林市財政廳的估計，還有大約4.8億的資金缺口要靠聯邦補足。但聯邦至今為止已經拒絕了。柏林市政府提起對於聯邦的第一審訴訟輸了。而透過柏林市政府的決議，如果這個補助取消，住房協會要自己想辦法。不過柏林市政府現在也還在打官司。柏林市政府可以藉由補助借貸的返還開始承擔保證義務。而現有訊息也指出，柏林市政府停止補助後，在2009年之前獲得了0.2億的還款並且也取消了柏林市的保證債務。

擁有8000棟房屋而被取消補助的柏林布蘭登堡建設企業聯盟的狄野特 愛伯哈特就說，『我們贊同應該償還之前的借貸。不過柏林市政府應該負責另外多餘的百分之五十的補助款。這個協商早就在年前進行了，只是一直沒辦法和柏林市政府達成還款協議。具體的協商涉及到攸關借貸的房地所有權問題可能無法進行，因為市政府的財政廳反對我們的建議。現在市政府都市計畫局正在思考未來對於租金問題的輪廓。當然關於到期的借貸也必須一併考量。只是這個問題可能未來都必須大家一起努力。』

2010 年8月19日南德早報 [11]

到2016年約有百棟房屋將從受制約的租金中解脫，租賃協會面臨了如何出租的後續問題。

傳統的社會住宅在德國的縣裡有其租賃模式，但明年將有約百棟的房屋將從受制約的租金模式解脫。同時由國家補助承租者而建造的社會住宅因為沒有預算將在明年停擺。這個結果的發展將難以預料。 對於租賃協會而言則面臨不景氣的後續問題，這也因為德國的哈爾茲第四階段失業扶助計畫的立法。聯邦的行政機關卻意見相左的認為，僅僅是個案上在經濟危機尋找合適住宅的問題。

特別是在慕尼黑南方的格瑞思里德的戲劇性發展，這個將使住房協會的建築物特徵產生變化。住房協會所有的2179棟住宅裡有1700棟是社會住宅，這些社會住宅都是接受住宅補助而設的。對於這些住宅是有時間存續的，應該收多少的租金，受分配的承租人都是有邦政府的核發的社

Phoca PDF

會住宅受領證的。 不過大部分的住宅在2013和2016年將不受固定租金標準的拘束。這幾乎全部的住宅都會遇到。但是在慕尼黑鄰近的沃爾夫斯豪斯恩和沛恩茲堡卻不是這麼完全的極端。不過也是從這個方向走。 現在大約沃爾夫斯豪斯恩有48棟社會住宅不受固定租金標準拘束，到了2012年則又有另外的16棟左右的社會住宅不受拘束，這大概佔了該地建築的一半。而2013年在沛恩茲堡只有在約350棟住宅中卻只有大概少於80棟的社會住宅脫離標準租金的拘束。新的社會住宅不會再有了。現在特別是涉及社會住宅照護弱勢的問題和水電問題。社會住宅其實在格瑞思里德減少且需要的人不多。過去縣府發社會住宅持有證非常的快。現在的哈爾茲第四階段失業扶助計畫的立法讓受扶助者需要繼續對他們舊的住宅付款，如果說社會住宅脫離固定租金束縛後，和原先的特定的租金價格相符或是租金沒有過份離譜。巴伐利亞邦的政府對於將取消的社會住宅的少數承租人建議，他們可以選擇其他的住房協會的社會住宅。不過這些承租人不接受這個和原來他們所想的不太一樣的建議，畢竟這些都是經濟的考量。當然不論他們接不接受，在一段時間之後這些房子將不再是社會住宅。

原來的住房協會現在覺得滿意，他們不再是不自由的選擇承租人。雖然說這樣的政策對於某些相關人而言是沒有說服力的。不過對於沃爾夫斯豪斯恩的住房協會保羅 布洛爾而言他並不反對，人們不會不根據需求決定自己該住哪裡，建築社會住宅的人被賦予法令上的義務，且需遵循法律規定的提供舒適，安全以及具備福利性質的住宅。從幾年前開始，以所得導向而補助的方式就逐漸不再被要求。布洛爾認為這才是公平的，畢竟在德國如同社會住宅這種大型聚落已經不是重點，現在需求的是小型的公寓，而這些才是問題的真正開始，畢竟這些社會住宅可以自由租賃之後，住房協會要如何出租這些住宅才是真正的問題。

伍 結論

本文僅僅是作為住宅研究政策的導論，因為篇幅所限，關於台灣社會住宅與相關法令的比較或是更深入的德國住宅政策與法令都有待後續的分析。

首先方法論上先以比較憲法作為出發點，尋找社會住宅的憲法依據，因為社會住宅並不是單純照顧弱勢的敷衍口號而已，而是涉及到政府整體財經政策與住宅政策的方針。除了憲法的社會福利國的原則要兼顧，政府要在憲法上找到干涉房市的正當依據外，也要有明確目標。本文認為社會福利國的憲法原則落實在住宅政策上就是憲法未明文的基本權，國民住居權的保護。所以整體房市走向，政府可以加以干預，不允許自由放任，而傷害國民的權益，以落實國民住居權保護，避免少數人壟斷和操縱房市，使這個權利受到傷害。而其一共有四個住宅政策上的目標，第一目標就是放在的市場機制運作功能的確保；第二目標在於透過國家的緊急干預，理由就在於均衡分配房市供需，保護大眾免於受到投機行為的剝削；第三個目標就是要確保房屋有最低價格的供應，避免因為經濟地位不平等，而發生社會隔離效用，貧窮的人永遠被邊緣化。第四個目標則在於對於社會的風險預防。接下來筆者以簡圖分析社會住宅與其他住宅政策可運用的手段均僅是整體性社會福利國住宅政策下的一環。

確定大方向之後，就從德國的法律變遷分析社會住宅的補助手段以及應如何認定社會住宅需要者。德國在法定補助手段與協議補助手段的實務運作下，社會住宅逐漸轉向以協議補助作為主軸，但是這樣的協議補助意味著政府的強勢干預房市有所侷限，在財政危機下，政府對於如何照顧社會弱勢者本來就會越見縮減，所以其他手段的交互運用就是重點。從德國的媒體的報導可知，目前德國社會住宅的困境，就是在於財政上的考量，政府不願意赤字升高，而要縮減對承租人的補助，但同時卻並不強迫出租人遵守當初補助時給予的承諾。在柏林，對於承租人的租金補貼措施取消後，出租人在同時面臨要考量成本和經濟利益的難關，只好選擇提高租金，但是這樣的方式卻會變成對於社會弱勢的承租人雪上加霜的情況，並且惹起社會批評這些出租人根本上就

Phoca PDF

是賺到利益之後抽腿逃跑，政府放手不管。不過實際問題是柏林市區的租金和其地段有時候因為無法反應市價的租金，有補助社會住宅承租人租金，事實上對於出租人而言也未必符合實際成本，因為如果不是社會住宅，出租人在這些商業地段可以獲得極為可觀的利益，這也是郝龍斌的小帝寶構想面臨的問題，這些都是必須台灣未來在社會住宅應預先設想的。同時社會住宅也面臨如果本身需求不高的情況如何更新利用以及如果社會住宅的租金拘束期限過去後，該如何反應租金在這些弱勢承租人的身上與尋找新的承租人的問題，這些都可能是出租人經濟考量上的難題。

作者段正明為律師
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

註解：

1.劉可強、張立本，社會住宅 勿淪為國宅，中國時報 2010/11/11 http://news.chinatimes.com/forum/0,5252,11051401x112010111100133,00.html

2.Buchheit , Soziale Wohnungspolitik?1984,S.18,19

3.Rottmann,Kompetenzverteilung in der Wohnungspolitik –Eine Ökonomische Analyse, 2004 , S.72ff.有關於此的國內討論可參照，林克叡、張立本 『市場外的住居方案』，中國時報2010/07/05 http://news.chinatimes.com/forum/0,5252,11051401x112010070500121,00.html

4.Expertenkommission Wohnungspolitik ,Wohnungspolitik auf dem Prüfstand , Manuskript, 1995, S.56, zit. Rottmann, A.a.O, S,73

5.Eekhoff,Wohnungspolitik,2002,2 Aufl.S.96ff.

6.Rottmann, A.a.O, S,74ff.

7.Jenkis,Einführung in die Wohnungswirtschaftspolitik, in Helmut W.Jenkis, Hrsg., Kompendium der Wohnungswirtschaft , 3.Aufl, 1996 ,S.89;Mayer, Theorie und Politik des Wohnungsmarket ,1998,S.222.zit. Rottmann ,A.a.O.,S.76

8.Rottmann, A.a.O, S,79,80; Nolte,Soziale Wohnungspolitik und Arbeitskräftemobilität, Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs-und Wohnungswesen , hrsg.von Ernst/Hoppe/Jarass/van Suntum,Bd.193,2000;S.87,S.93

9.http://www.muenchen.de/Rathaus/dir/presseservice/archiv/2008/224381/sozialwohnungen.html

10.http://www.tagesspiegel.de/berlin/mietwucher-in-sozialwohnungen-koennte-dauerproblem-werden/1876322.html

11http://www.sueddeutsche.de/muenchen/wolfratshausen/politik/sinkende-nachfrage-sozialwohnungen-werden-abgebaut-1.990083

Phoca PDF

發佈：2011-04-29, 週五 18:24
點擊數：10072

Phoca PDF