發佈：2011-05-06, 週五 18:28
點擊數：15261

社會住宅(social housing) 這個名詞，在2010年台灣五都選戰之際，成為台灣社會普遍討論的新名詞，且因為各候選人積極操作此議題，突然之間，社會住宅成為報紙頭條新聞焦點。原本，對於政策的推動被關注愈多，能獲得的資源相對也可能較多，但由於社福團體、民眾與政府官員對於社會住宅的認知，存在本質與立場不同的差異，使得這套在歐陸國家行之百年的措施，在台灣出現不同的聲音。

什麼是社會住宅？社會住宅又稱「社會出租住宅」(Social Rented Housing)，簡而言之是指政府（直接或補助）興建或民間擁有之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的住宅。社會住宅政策的精神在於「只租不售」，對於想要擁有房屋的民眾而言，社會住宅並不能解決民眾置產問題；此外，其制度的另一關鍵因素，是要搭配社會福利措施，因為社會住宅是為提供社會或經濟弱勢者覓得居住空間為目的，為達到照顧目的，不僅在硬體上需要針對弱勢者的特殊需求加以規劃，在軟體方面也需要協助在就學、就業或醫療等各面向得到資源，在提供居所之外，使其也能維持一定生活品質。

由前述定義可發現，社會住宅的產生是基於「住宅是基本人權之一」的觀點，住宅是人民消費居住、安身立命之處，而非是一種投資商品的理念。因為台灣在長期缺乏住宅政策的情況下，住宅已成為商品化的投資財產物，而非個人居住權利的消費財，也難怪早在19世紀初期芬蘭即有社會住宅，而在21世紀的台灣，這仍是民眾不甚瞭解的新名詞。而由統計數據顯示，台灣現有社會住宅數量僅佔住宅總量0.08%，而鄰近亞洲國家各國社會住宅占住宅總量比例皆高於台灣，如日本 6.06%、香港 29%、新加坡 8.7%，若由台灣住宅發展脈絡觀之，此結果也不足為奇。

其實，社會住宅的討論並非起源於此次的五都選舉期間，早在民國88 年內政部推動的住宅法草案條文中，第三章即是規範社會住宅之辦理方式、核定程序、經營管理、收費及得終止租約之情形。但由於住宅法草案內容涉及層面甚廣，遲遲未獲共識，時隔十多年至今仍在草案階段，也使得社會住宅的政策一直未能獲得推動，於是，民間團體在此房價高漲之際，並藉由選舉候選人政見爭論，讓社會住宅成為社會關注的焦點。

而在紛紛擾擾的討論聲中，也發現到民間團體、民眾與政府官員的認知，存在著不同的差異。首先，政府部門提出各種帶有社會性質、不同名目的「公益住宅」、「合宜住宅」、「平價住宅」等來因應。但這些措施中，並非都是屬於只租不售的住宅，部分是要以低於市場價格出售給民眾，類似過去的國宅政策，此種作法與社會住宅的精神完全不符合。因為，對於社經弱勢的民眾而言，購屋的門檻太高，以較低的價格鼓勵其購屋，對於社經弱勢者並無實質助益，也無法解決其居住的問題。因此，我們希望對於各種名詞的定義應該有一明確化定義，避免混淆視聽，造成民眾更多的誤解。

另一爭論點則是社會住宅是鄰避設施「Nimby」嗎？選舉期間的「小帝寶」爭議，引發社會住宅的地點選擇問題，也讓社會住宅突然變成眾矢之的鄰避設施，此乃由於過去政府在推動國宅與平宅的不良管理經驗，讓民眾留下「公營的房子拉低社區品質，搞壞房價」的刻板印象。過去所推動的國宅政策由於未限制只租不賣，最後成為轉手牟利標的，而後來推動的平宅，由於未善加管理，在居住者無力自我管理，放任社區破敗的情況下，平價住宅幾乎與「貧民窟」畫上等號；相較於歐陸國家社會住宅，「開國際標」競圖是社會住宅的國際趨勢，在建築設計與空間品質的等級，絕不低於一般住宅甚或更好。未來，要如何減少民眾對於社會住宅標籤化的疑慮，將是此政策在台灣推行能否成功的重要關鍵，而這仍有待政府部門的遠見與大刀闊斧的格局。未來，可仿效其他國家的成功經驗，如西班牙的社會住宅請來各國建築大師比圖，國人熟悉的伊東豐雄建築師也參與其中，以建築大師的設計保證，再加上社福與管理團隊進駐，消除標籤化問題，

Phoca PDF

是降低社會住宅形成都市之瘤或拉低房價疑慮的方式。

社會住宅政策在各國的實施經驗，也並非都是成功的經驗，以過去美國低收入住宅造成階級隔離的失敗經驗，住在低收入戶的公有社會住宅裡，被社會認為是沒有用的人，連社區裡的學生在學校裡都沒有尊嚴，社區治安問題層出不窮。而歐洲的成功經驗，在荷蘭、德國、奧地利、北歐等國的社會住宅服務對象，其涵蓋社會階層較為寬廣，包括社會弱勢的低收入者到中收入者，且住宅空間品質較佳，社會隔離程度較低形成混居社區，此政策的實施雖然與土地資本、房地產的利益衝突，但也排除土地投機與炒作，使社會住宅成為有利於社會整合的政策。

日前內政部已於100年1月12日提出「社會住宅短期實施方案（草案）」，規劃五處地點擬興建社會住宅，然此方案似乎僅為短期實施方案，其興建戶數在1000戶至2000戶之間，台北市以8坪及16坪，新北市以8、16及24坪模擬規劃，不論戶數與坪數皆低於社福團體的訴求，且現行方案規劃過程缺乏社會局介入參與，這不禁另人擔心，是不是又是個急就章的應付措施？在缺乏社福機制的配套下，未考量可能入住者的需求，所規劃的社會住宅與過去的國宅又有何不同呢？而台北市政府也宣佈在未來四年期間砸下6億經費(由都發局編列)，於市郊區域如文山、內湖等區興建共241戶公營出租住宅，每戶面積將是16坪，以市價的8成出租。

他山之石，可否攻錯？其他國家的經驗能否移植成為台灣經驗，還有待後續的觀察。在內政部與台北市政府相繼投入推動社會住宅的同時，也希望整體社會能給予更多支持，期待「社會住宅」政策，不是選舉一時的曇花一現，未來在社福團體的持續督促下，民眾能有更多包容與開放眼界，政府要有實施決心及能力，才能成就一個良好的社會住宅政策。

作者江穎慧為政治大學地政學系助理教授
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

Phoca PDF