發佈：2017-09-04, 週一 14:28
點擊數：15046



台灣的居住權問題長期是主要民怨之一，《住宅法》中有關社會住宅的條文試圖解決該問題。現行的《住宅法》條規定：「社會住宅：指由政府興辦或獎勵民間興辦，專供出租之用之住宅及其必要附屬設施」、「主管機關及民間興辦之社會住宅，應以直轄市、縣（市）轄區為計算範圍，提供至少百分之三十以上比率出租予經濟或社會弱勢者，另提供一定比率予未設籍於當地且在該地區就學、就業有居住需求者。」另，今(2017)
年初修正之該法第四條放寬經濟或社會弱勢者之定義，配合《社會救助法》定義之協助對象修正除低收入戶亦包括「中低收入戶」，且其修正理由考量住宅補貼之實務係由各級主管機關執行，且地方政府有建議具經濟或社會弱勢者之職責，因此納入育有未成年子女之單親家庭、重大傷病者等情形。儘管修法將各縣市轄區提供社會住宅出租的比例由百分之十提高至百分之三十看似立意良善，社會住宅長期供不應求的現
象依然未解。內政部於2014
年核定的「社會住宅中長期推動方案
」遭質疑，如審計部之102
年度

Phoca PDF

發佈：2017-09-04, 週一 14:28
點擊數：15046

中央政府
總決算審核報告中
指出，「全國經濟或社會弱勢家庭沒
有自有住宅者，合計有39萬4715戶，其中有社會住宅需求者為32萬8164
戶，但根據內政部2014年1月6
日核定『社會住宅中
長期推動方案』中統計現階段全國社會住宅供給戶數約6813戶，僅為需求量的2.08%。」

提到社會住宅，歐洲國家經驗已久，其中荷蘭是許多國家借鏡的對象，也是歷史悠久的案例。歐

1901　年頒布實施住宅法（Housing
Act
）開始以居住為人權為出發點規範社會住宅；比市價低廉的社會住宅讓許多國民受益，該受益達到全荷蘭GDP的1.6%
，大約為市場
租金的四成，且荷蘭是全歐
洲，甚至全球社會住宅比例最高的國家。2009
年荷蘭的社會住宅比例佔全國住宅的33%
；即便是繁華的阿姆斯特丹市中心也不乏社會住宅的所在地。這樣的社會保障機制也突顯了歐盟對於社會保障的觀點，不把社會保障作為減貧的工具，而是及早便把社會保障作為防止貧窮發生的方式。許多的社會福利政策措施不若台灣嚴格篩選的條件，是為了預先防止在危機發生時多數人不落入貧窮狀態，反倒不是以危機已發生為前提才啟動政策工具處理貧窮問題，是故在政策設計上多不以壓低的貧窮線的方式定義需要社會保障之族群，而以「有貧窮危機」為定義需要社會政策保障的對象。

荷蘭的社會住宅運作中重要的角色為社會
住宅協會；其過去
向地方政府以低於市價的價格購買土地，或者像開發商或一般地主以市價購買土地，建造社會住宅，中央政府則提供
建造成本的補貼，這樣的運作機制讓社會
住宅的存量在1985
年達到高峰。不過因應八零年代柴契爾和雷根為首的新自由主義市場化的趨勢，現今社會住宅協會不再獲
得政府補貼，故其
實也多建造和一般市價相同的住宅。

Phoca PDF

發佈：2017-09-04, 週一 14:28
點擊數：15046

住宅協會的任務包括：
協助老年人、身心障礙者的住屋需求；建造並提供公共設施，包括學校及運動設施等；派任社區管理員；維持住宅和該區域的環境。而
政府提供的補貼的角色轉為針對租屋者的租金補貼；該補貼根據收入、租金和家戶成員組成，包括成年人人數及是否有配偶等而定，若租金較高、收入較低，則可獲得較多補貼。社會住宅針對的對象包括經濟收入稍低於全國平收入的較為弱勢者、身心障礙者，且沒有有關必須搬離社會住宅的規範；也就是即便住戶的收入提高，也不須因此搬離社會住宅。以目前的規定為例，住宅協會必須將其80%的社會住宅空屋出租給年收入不高於35,739者，且10%
需出租給年收入介於35,739歐元至39,874歐元者，全荷蘭約有40%
的家戶符合這樣的條件。根據2015年的數據，荷蘭人平均年收入 37 ，876
歐元；顯見荷蘭社會住宅申請者的規定迥異於台灣《住宅法》，並非中低收入戶才有資格申請社會住宅。

這樣預先防止貧窮及保障居住權的制度看似相當完善，當然如何保障經濟上相對弱勢者的居住權，是社會住宅機制設計上不可或缺的環節。荷蘭的案例相當適合做租金和社會住宅居住流動性的研究，因為租金的上限並不隨市場租金或租戶收入波動，而是由荷蘭政府規定，所以研究上市場需求不會成為影響居住流動性的因素。根據Kattenberg和Hassink
的研究數據，社會住宅的平均租金約每年4,650
歐元，相較於一般市場的租金為每年7,850歐元；每戶平均年收入為18,000
歐元，遠低於該研究地區的平均每戶年收入為33,000
歐元，以歐盟許多國家定義之貧窮線為收入
中位數之60%
來看，社會住宅的住戶平均收入低於貧窮線，代表整體來說儘管稍低於平均收入的居戶便可以申請社會住宅，實際上制度的確相當程度保障了貧窮線左右或以下的住戶的居住權。另外，居住於社會住宅中最高收入的族群僅20%
會因為租金的控制而減少搬離社會住宅，顯示政府其實可以透過調整租金增加較高收入的族群搬離社會住宅的誘因，避免社會住宅提供過多較高收入的族群居住。

然而另一方面，需要再仔細深入
整體社會住宅居戶所受到的經濟收益分配是否公平，也就是收入較高的住戶是否比收益較低的住戶獲得的經濟收益少。該研
究的樣本發現，三分之一的住戶有配偶，37%的住戶有小孩，38%
的住戶成年人數為兩人以上，即62%
的住戶僅一人為家戶。另以工作及經濟狀況來
看，53%的住戶得到租金補貼，36%的住戶無工作收入，54%
的住戶有固定工作，40%
的住戶有全職工作。研究結果指

Phoca PDF

出，社會住宅住戶中收入最高的10%
獲得相較於市價租金的收益比收入最低的10%多出5%的點數(
該點數為荷蘭社會住宅制度計算收益程度之單位)
，也因此可以推斷實際上荷蘭的社會住宅機制並沒有完全保障工作收入最低的族群可以獲得較多的經濟保障。儘管有全職
工作者獲得的租金收益較兼職工作者低，對於36%的無工作
家戶來說並沒有因為社會住宅的機制獲得更高的經濟收益保障，且年輕族群的租金收益比年長族群的租金收益低40%
的點數，可見可終身居住、無搬離條件的社會住宅也造成世代不平等的問題。不平等的現象也存在其他面向，包括今年三月續任荷蘭總理的呂特(Mark
Rutte)
一直希望社會住宅的運作能更自由市場化，且今年總理大選前荷蘭房價上漲的幅度大於通膨率也是討論的之一。D66
黨發布的數據顯示民眾申請社會住宅平均需等8
年，更有一些極端案例的等待期間高達21
年，因此該黨政見訴求必須在市場上增加十萬戶社會住宅以減少申請者等待期間。

荷蘭的社會住宅制度一直是許多人所稱羨的。保障居住權的範圍不限於中低收入戶的規定涵蓋收入僅稍低於全國平均收入的族群，是為了確保居住是人權，且基於及早防止貧窮問題發生。但另一方面，社會住宅的制度並非完美無瑕。沒有退場制度的設計需要有其他的機制鼓勵較富有的住戶可
以搬離，
而最低收入的族群
及最需要社會住宅的失業者並沒有因
此獲得較多的經濟保障，且世代收益不均
，代表的是已居住在社會住宅內的居民所受到的經濟保障仍有不平等的現象，申請者平均等待時間過長則代表的是退場誘因仍有改善空間才能確保未入住、有急迫需求的人能真正進入該機制等，都是需要處理的問題，這也是台灣在推動社會住宅政策時應列入評估考量的方向，以讓社會住宅能實現居住權的公平正義。

參考文獻：

Mark A. C. Kattenberg and Wolter H. J. Hassink (2017), 'Who Moves Out of Social Housing? The Effect of Rent Control on Housing Tenure Choice', De Economist, 2017(165) 43–66

Phoca PDF

發佈：2017-09-04, 週一 14:28
點擊數：15046

作者 陳思穎　為荷蘭海牙國際社會研究院Institute of Social Studies研究生

Phoca PDF