

社會住宅如何興建

林萬億

臺灣大學社會工作學系教授



什麼是社會住宅？

社會住宅 (Social Housing) 是歐洲國家的說法，在新加坡與馬來西亞稱組合房屋 (簡稱組屋)、香港稱公共屋邨 (簡稱公屋)、日本稱公營住宅、臺灣稱出租國宅、中國稱廉租屋。只有澳門直接譯自歐洲的社會房屋。至於美國，通常都稱這種由政府興建的住宅為公共住宅 (public housing)。

住宅之所以加上「社會」，在於其有五個特質：國家支持興建、國家補貼、地方政府或非營利組織執行住宅管理、非市場租金，以及所得較低的家戶居住。在歐洲又稱「社會出租住宅」 (Social Rented Housing)，強調其只租不賣的精神。但社會住宅也未必只是用來指稱由公部門或非營利組織所興建，低於市價或免費出租給勞工、中、低所得家戶的住宅。晚近，在歐洲，如荷蘭、法國、丹麥等國，社會住宅政策也包括補助低所得家戶承租民宅或購置自有住宅。

在資本主義發達國家，房屋不只用來居住，也被用來作為炒作營利的標的。私有住宅市場房屋價格會因住宅的商品化而被炒作拉抬，導致住宅價格偏高，尤其在都市地帶。因此，所得偏低的家戶無力購買，或承租民宅，只能住在擁擠、髒亂的簡陋住宅，或是搭建違章建築窩居，甚至露宿街頭。其引發的問題包括傳染疾病、健康條件差、交通不便、資訊隔絕、就業困難、子女就學不利、低自尊、社會關係網絡斷絕等，歐洲人稱之為居住的社會排除 (social exclusion)。因

此，現代福利國家保證人民有權接近適當品質的居住條件，住宅就被列社會權的一環。

本質上，社會住宅是將住宅「去商品化」，以社會中經濟、身體弱勢群體為對象，企圖達成全民居住品質的提升為目的。其目的是達到人人有屋住，即人民有住得起的住宅。

在我國，較熟悉的概念是國民住宅。但是，我們的國民住宅是「由政府機關興建，用以出售或出租予中、低收入家庭及軍公教人員的住宅。」其實，自從興建國民住宅以來，大部分是出售，僅保留極少作為出租之用。可見，我國的國民住宅政策與歐洲國家的社會住宅在意義上有極大的差異。

歐洲社會住宅興建最普遍的首推歐洲的荷蘭、其次是瑞典、丹麥、英國、奧地利等。1996年是歐洲社會住宅占住宅總量的比率最高的時期，荷蘭41%、瑞典占40%，丹麥27%、英國25%、奧地利21%、法國16%、德國13%、比利時9%。南歐諸國社會住宅的占有率明顯低於歐陸各國，其中義大利有5%、葡萄牙4%、西班牙只有1%。歐洲聯盟國家社會住宅占有率平均是14%。隨著1990年代受到新自由主義全球化的影響，住宅私有化政策被推動，到2005年歐洲的社會住宅比率明顯下降 (見圖1)。荷蘭下降到34%，捷克、英國20%，丹麥19%，芬蘭、瑞典18%，法國17%，奧地利14%、波蘭12%，冰島、比利時、德國均不及10%，其餘國家不到5%。

社會住宅由誰來興建？

世界各國通常有以下四種社會住宅興建模式：

1.政府興建模式

以英國為代表。英國的社會住宅是由地方政府興建、修繕，或拆除重建，再租予國民居住。以1981年為例，英國地方政府擁有全部住宅數量的29%作為社會住宅。當時，英國人民房屋自有率為58%，私人租屋市場擁有11%，非營利的住宅協會擁有2%。但是，保守黨政府於1988年修正住宅法後，推動房客選擇自由、有權購屋、民營化等觀念，進行社會住宅產權移轉（Stock transfer），地方政府將部分社會住宅產權轉賣給房客，或轉讓給舊的住宅協會，或新成立的住宅信託基金。到了2006年，地方政府只剩下10%的社會住宅，而住宅協會已擁有8%的社會住宅。房屋自有率提高到70%。

日本的住宅供給中，由政府建造的公共住宅占有相當高的比率。二次戰後的半個世紀，日本共建造住宅 5115萬單位，其中公共住宅占45.7%。政府提供公共住宅的主要方式有三種：由「住宅金融公庫」提供給建造或購買住宅的個人

長期低息貸款；由地方政府在中央政府的補貼支持下建造的廉租公營住宅；中央政府設立的「日本住宅公團」為大城市的薪水階級提供的住宅與住宅基地建設，其業務包括住宅建設、住宅管理、住宅用地的開發與住宅區相關的配套設施和公共設施的建設。其中，廉租公營住宅即是典型的社會住宅。

新加坡的組屋也是由政府的建屋發展局為廣大中低收入家庭所提供的廉價公共住房。2005—2006年時有82%是屋主自住組屋，4%為出租組屋，私人興建住宅只有14%。目前新加坡有住宅單位104.9萬個，建屋發展局所建組屋占84.65%，其它公共公寓占0.39%，商業私人公寓占9.36%，擁有土地的住宅占5.46，其它占0.14%。

新加坡居民取得組屋的產權從一開始就是受到限制的，稱「不完全產權」。組屋的轉賣條件，屋主必需實際居住組屋至少達5年，即可進入市場交易，但政府要抽10—25%的附加費，此後組屋轉讓即可不再受限制，亦即獲得完整產權。如果居住不滿5年時賣掉組屋，政府規定屋主只能將組屋賣回給政府，政府照原價收回，且不收租金。新加坡興建組屋的資金大量依靠公積

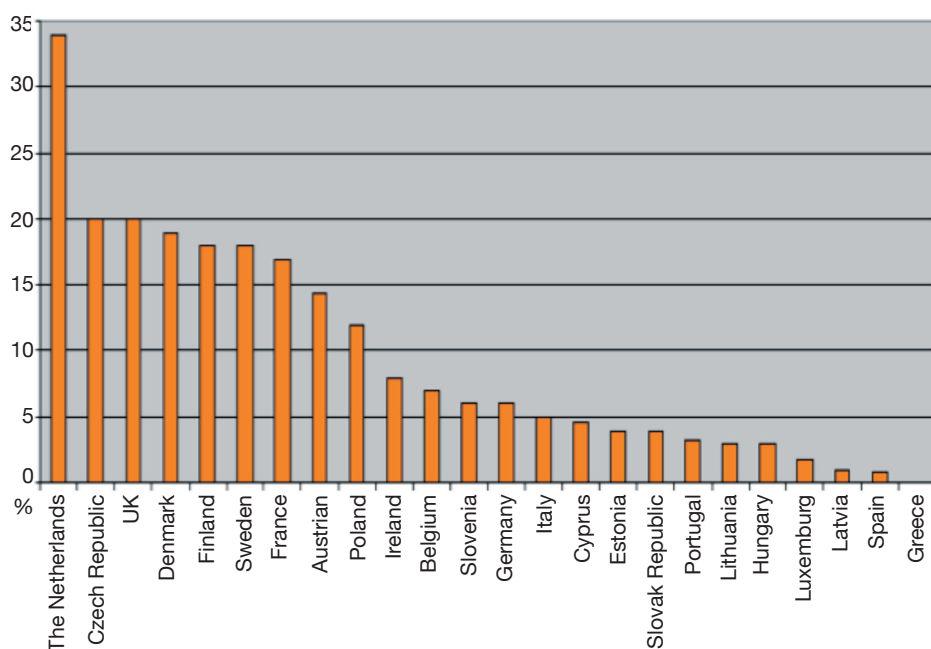


圖1：隨著1990年代受到新自由主義全球化的影響，住宅私有化政策被推動，到2005年歐洲的社會住宅比率明顯下降

金（勞工退休提撥基金），勞工也靠公積金來承租、購買組屋。基本上，新加坡的組屋比較像臺灣的國民住宅。雖然，新加坡的大部分房屋是由政府興建，但因准許買賣，致使新加坡的房屋價格隨市場炒作而不斷上揚，釀成民怨。

馬來西亞的組屋大部分建在大城市，如吉隆坡、檳城、新山等，大多數為二房式，提供給中下階層及貧窮家庭居住。馬來西亞的組屋逐漸減少，政府興建人民組屋代替組屋。人民組屋與組屋的不同點是人民組屋的住戶不擁有房子的擁有權，房子擁有權是政府，政府以租借的方式給予那些都市更新計畫下，被迫遷移的家庭居住。住戶每月必須繳交房租給政府。人民組屋就是典型的社會住宅。

2. 民間興建模式

最典型的是荷蘭，其社會住宅是由政府核可的非營利組織的住宅公司，向國家貸款來興建，再由社會住宅協會管理，2004年有518個住宅協會，管理近99%的社會住宅。住宅協會的法定地位來自住宅法與社會住宅管理辦法。住宅協會的活動必須符合住戶的利益，且優先協助在住宅市場相對弱勢的人民，如低所得家戶。荷蘭的住宅協會是一個既扮演公共服務角色，又扮演市場導向的獨立民間組織的混血機構。

3. 工會合作興建模式

丹麥的社會住宅是由國家貸款給工會組織來興建勞工住宅，或者合作建屋，即是社會住宅的「合作模式」。這些社會住宅主要由非營利的住宅協會管理，全國有7百個住宅協會負責管理7千個社會住宅區，住宅協會組成全國住宅協會聯盟，其中房客也是理事成員，因此，其「房客民主」也是引以為傲的。社會住宅承租戶主要是技術工人、受雇者、年輕專業人士、經濟上還算過得去的人們，以及社會弱勢人口，如老人、精神病人、物質濫用戒治者、遊民也都可承租。由於先進的住宅政策使丹麥國民的居住品質領先歐洲各國。

4. 公私混合興建模式

瑞典的社會住宅主要是由地方政府組成的公共住宅公司來興建與管理。但是，也有像丹麥一樣的合作住宅。尖峰時期，瑞典政府擁有社會住宅只占1%，公共住宅公司擁有的住宅高達21%，合作式住宅也有18%，總計高達40%，是除了荷蘭之外歐洲社會住宅占有率最高的國家，當然也是與丹麥齊名的高品質社會住宅國家。瑞典的社會住宅申請並無家戶所得限制，但是，住戶多為中、低所得家戶。

香港是亞洲國家中社會住宅最多的地區。香港的公屋由政府或志願團體興建，出租予低收入居民。目前香港提供出租公營房屋的機構有三個，分別是香港房屋委員會（房委會）、香港房屋協會（房協）及香港平民屋宇有限公司。香港約有三分之一的居民，即200多萬人居住於房委會的67萬個、房協的15萬個，以及香港平民屋宇有限公司大坑西邨之一千六百多個出租單位。這些公屋都由政府提供土地，政府房屋署或志願團體興建、管理。

社會住宅給誰住？

社會住宅的興建源頭是為解決勞工住宅不足、居住品質差的問題。通常，其對象為勞工階級，後來才逐漸擴大到身心障礙者、老人、單親家庭、遊民等。目前世界各國的社會住宅承租資格要件規定有兩類：

一是不設定條件，如瑞典、丹麥、荷蘭等，因為其社會住宅存量夠多，所以不以家戶所得為入住門檻。但是，所得高低也是計算積點項目之一。通常住戶還是以中所得以下者為主。

二是規定中、低所得家戶為入住要件，如美國、英國、日本、馬來西亞、香港等。再依家庭組成、工作地點距離、身心障礙程度、緊急需求（如移民、離婚、家庭暴力等）、專案需要（如都市更新遷建）等計算點數，依序優先入住。

社會住宅的樣式

各國社會住宅的興建通常都依需求進行規劃，其對象涵蓋不同職業、家戶組成、身體條件、公共服務需求。因此，其單位房間數量，以一房式（單身、學生、獨居老人）、二房式（小家庭）、三房式（多人家戶）為主。其建築基地也以融入社區為主，接近市場、就業場所、醫院、學校，且分散在各主要城市，如荷蘭四大都市阿姆斯特丹的社會住宅比率是56%、鹿特丹是59%、海牙39%、烏垂特45%，均高於全國平均數。

進一步，社會住宅的建築外觀變化多元，甚至比私人興建民宅更加美觀，如果不是在地人，幾乎無法分辨何者為社會住宅？亦即，社會住宅不是貧民住宅，只不過是政府或民間興建，用來出租之用，不宜有特殊標籤。除非特別承租給老人、身心障礙者的協助住宅或照顧住宅，才有必要特別設計。但是，融入式、合作式的社會住宅已將老人、身心障礙者納入，建構一個無障礙的

居住環境，且達到互助合作的居住環境。

臺灣目前屬於社會住宅的僅有出租國宅、平價住宅、老人公寓等，數量極少。內政部於去年五都選前公佈「社會住宅實施方案」第一批選址地點，包括萬華青年段、松山寶清段、三重大同南段、三重同安厝段、中和秀峰段等五處基地，面積共30,316平方公尺，預估可興建1661戶；且預訂於100年12月底前動工，完工後將優先開放社會經濟弱勢者申請租用。這基本上是應付選舉的急就章。首先，未經需求調查，如何知道社會住宅需求在哪裡？蓋給誰住？要蓋何種樣式？其次，數量少必然淪為低收入戶的集中地，附近居民會擔住房價下跌而抗爭。第三，缺乏長遠規劃，根本無法解決高房價的問題。而最近經建會仿新加坡模式推出現代住宅，出售不完全產權，無助於解決高房價，部分人民買不起房屋的問題，更無法滿足部分人民租不到房屋的居住需求。只不過是變相的國民住宅回鍋。

■

第二十三屆第二次建築研究成果發表會 【研究成果及設計作品徵稿公告】

主辦單位：臺灣建築學會

執行單位：成功大學建築學系

投稿截止日期：中華民國100年9月19日（星期一）

審查結果公布：中華民國100年10月7日（星期五）

發表日期：中華民國100年11月5日（星期六）

發表會地點：成功大學建築學系（701台南市大學路1號）

學會網站：<http://www.airoc.org.tw>

投稿網址：<http://http://www.airoc.org.tw/abstract/>