

# 當前社會住宅的期待

張金鶚

政大地政系特聘教授  
政大台灣房地產研究中心主任



社會住宅(social housing) 制度在歐洲實施已超過百年，在最近的台灣社會才被普遍討論，從2010年底的五都選舉開始，社會住宅政策成為各選舉人間的競選政見，也因此獲得更多的關注與推動機會。然而，在推動的過程中也發現到，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差異，未來在推動過程中，仍有許多爭議必須被釐清。

## 一、社會住宅意義

社會住宅制度的形成起源於都市化過程中住宅市場供需機能之侷限性，致使中低所得者買不起住宅，引起社會矛盾與政治衝突，或造成諸如個人健康、家庭離散、就業、教育、社區整合、環境衛生、治安等社會問題，經過諸多社會改革倡議後，最後採行以政府扮演起住宅市場外的補救角色，以提供「只租不售」的社會住宅來解決弱勢人民的居住問題。

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。其精神重點在於「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。

## 二、住宅法草案的社會住宅

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。

依據「住宅法草案第3條」定義，社會住宅指由政府興辦或獎勵民間興辦，用以出租予經濟或社會弱勢者居住之住宅。第8條規定經濟或社會弱勢者條件為：低所得家庭、單親家庭、生育子女三人以上且皆尚未成年、六十五歲以上老人、受家庭暴力或性侵害之受害者及其子女、身心障礙者、感染人類免疫缺乏病毒者或罹患後天免疫缺乏症候群者、原住民、災民、遊民、其他經中央主管機關認定者，符合其中之一身分者。

近日內政部積極推動住宅法草案，預計於5月底將草案送至行政院審查，根據內政部初步規劃，未來社會住宅的興建模式，可分為政府直接興辦及獎勵民間興辦兩大類。從目前草案內容，可發現政府因為財源不足，所以引進民間興建社會住宅，但社會住宅是社會福利的一環，如果興建者不能營利，業者怎麼可能有意願興建？而社會住宅採只租不賣政府模式，後續尚有經營管理層面的經費來源問題。

草案中規定興辦社會住宅的方式有3種：政府自己興建、公有土地設定地上權BOT給民間興建、政府提供土地和建商合建分屋，政府準備鼓勵民間參與，並提供土地取得、租稅減免、融資等三大誘因。其中政府和建商「合建分屋」方式將可能造成公有地落入建商手中，和政府的大面積國有土地只租不售政策違背，且短期內似乎可增加社會住宅提供，達到政策目的，但長期而言將使得政府土地資源越來越少。

住宅法草案的另一個問題則是社會住宅或住宅補貼占太多篇幅，回歸住宅法立法目的應是對於整體住宅政策有明確宣示與全盤規畫，「住宅法」必須有基本宣示，過度投資房地產的行為應被限制，對於買房多者也應提高稅率採累進稅率課徵等。健全的住宅制度必須要三方面配合，包括：住宅補貼、住宅市場，住宅品質，現行「住宅法草案」共有60多條文，但其中社會住宅或住宅補貼占大部分，住宅市場與住宅品質，僅各占7個條文，明顯不成比例，導致「住宅法」似乎變

成「社會住宅法」。

### 三、社會住宅是鄰避設施？

社會住宅是鄰避設施「Nimby」(Not in My Back Yard)嗎？去年五都選舉期間的「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「公營房子拉低社區品質，搞壞房價」的刻板印象。

政府部門目前企圖以各種帶有社會性質、不同名目的「公益住宅」、「合宜住宅」、「平價住宅」、「現代住宅」等因應，以取代「社會住宅」的負面印象。但這些措施並非皆為只租不售住宅，部分是要以低於市場價格出售給民眾，類似過去國宅政策，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，購屋門檻太高，以較低價格鼓勵其購屋，對於社經弱勢者並無實質助益，也無法解決其居住的問題，以各種名詞混淆視聽，將造成民眾更多誤解，未來社會住宅以混居為主，其名稱也不需凸顯「社會住宅」。

內政部於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



安康平價住宅



華昌出租國宅



龍山出租國宅

過程缺乏社會局介入參與，這不禁另人擔心，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國宅又有何不同呢？

若限定只有特殊族群才可申請入住，的確容易因有限的營運成本、低品質居住環境，以及弱勢者過度集中居住，導致社會住宅無法融入社會，造成治安、衛生等問題，落入遭社會隔離的惡性循環；採取混居方式是未來政府部門推動的方向，此規劃方向雖已有共識，但實際規劃細節仍有待討論。究竟未來混居是不同年齡、不同階層混居？或是功能上（居住與商業設施）混合？

從目前規劃方案來看，似乎是偏向採政府與建商合作機制，政府提供土地，建商將興建後住宅部分售予一般民眾，部分提供政府做為出租給特定對象，而成為混合式住宅，期望藉由此方式標籤化問題。但這只是從供給面考量，缺乏需求面的觀點，由於住宅法草案中所界定的社經弱勢，包含老年人、身心障礙者、或低所得家庭等，可發現不同對象的需求勢必不相同，如果未事先考量進住者的需求，這樣的混居規劃未來將面臨嚴重的管理與使用問題。

從過去的平價住宅的管理經驗，可知政府對於公有住宅仍欠缺有效管理策略，過去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」劃上等號，在沒有成功的經驗可循的情況下，民眾很難相信未來的混居管理會更佳。

未來如果要改變社會住宅是社區鄰避設施的負面印象，除仿效歐陸國家社會住宅，以提升建築設計與空間品質方式，將社會住宅興建品質大幅提高，也可將社會住宅功能加入商業設施、公益設施等，依據社會住宅興建地區的需求，加入該地區不足的機能（如公園綠地、運動中心或複合商場），使社會住宅不只是弱勢團體居住處，增加民眾需要的正面效益(即公益性)，以減少當地民眾認為可能會帶來的負面衝擊，再輔以社福與管理團隊進駐社區，都是降低社會住宅形成都市之瘤或拉低房價疑慮的方式。

#### 四、他山之石 可否攻錯？

社會住宅政策在各國的實施經驗，有成功也有失敗，過去美國低收入住宅造成階級隔離是失敗經驗，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，使社會住宅成為有利於社會整合的政策。

在荷蘭已實行150年的社會住宅制度，其成功關鍵在於良好的營運管理，以及平衡的財務槓桿策略，才能永續經營。荷蘭是由政府提供土地，銀行或政府提供貸款；由「住宅法人」興建，並於政府監督下營運。住宅法人可分二種：住宅協



大理國宅



中正國宅



懷生國宅

會由住戶組成；而住宅基金會為政府或非營利組織所有。社會住宅是由「住宅協會」(第三部門)推動，負責營造、租賃、出售及管理，出售住宅利潤不另做他用，直接投入社會住宅管理經費，因此可永續經營。入住對象採跨族群混居，補貼視個別對象決定，且大多只做為政府的借貸，日後由租金收入償還。從某年度起，隨著經濟發展而提高的租金收益將高於年度成本，淨利用以償還貸款，或投資下一個社宅計畫，此種運作模式形成一種幾可自給自足財務系統。

日本的社會住宅經驗重視社區營造軟體規劃，例如：興辦托兒所，或提供老人接送、代買服務，讓社會住宅的住戶同享不錯生活品質；且隨著日本成為高齡化社會，社會住宅也特別注重老人照護。日本社會住宅為避免社會住宅興建受地方居民排擠，特別注重社區營造，如興辦品質佳的托兒所，讓周邊中產階級家庭也願意把小孩送進托兒所就讀。或在社區中設立咖啡廳，不僅是社區婦女的廚藝教室，也提供餐飲服務，振興地方經濟。

他山之石，可否攻錯？面對台灣對社會住宅熱烈討論，他國不論成功或失敗經驗都必須引以為鑑，在政府部門急切端出各項措施，以解決台灣急迫的住宅問題時，仍必須先檢視台灣自身社會條件。

## 五、規劃設計與社區管理

弱勢者對於一般大眾印象是貧窮、髒亂、擾亂安寧的代名詞，以荷蘭成功的「多樣性」社會住宅為例，透過建築規劃設計，在外觀上刻意使社會住宅與自有住宅雷同，也將住宅與商業、文化活動進行「機能性混合」，藉由良好社區空間設計，有效克服一般人對社會住宅疑慮，由此可知，建築設計的妥善規劃將有助於社會住宅的推動發展。

然而台灣目前的推動過程，仍停留在過去國宅興建思維，對於整體社區規劃並未有具體

想法，應該請建築師與社福單位共同參與前期規劃作業，透過事前分析未來可能入住者，瞭解未來使用者是誰，才能使建築師發揮其規劃設計功能。然而目前的作法，主要是地點選擇的討論，缺乏未來真正使用者討論，如此情境下，建築師只能參與後端的興建住宅，其功能被侷限於蓋房子，而非整體的空間設計。

未事先考慮需求者可能會設計出不符合使用者的住宅，這在過去蘭嶼國宅的案例，已經發生興建不符合使用者的失敗經驗，而事前建築設計與後續經營管理亦關係密切，設計不佳的社區進出口動線，都可能影響到後續的管理問題。可見，如果建築計畫沒預先規劃好，未來將不會出現良好的社會住宅典範，這應該是目前在推動社會住宅時，必須先關注的問題。

從國外經驗可知，良好的空間設計與後續經營管理是社會住宅成功的關鍵，但目前政策偏向興建新的社會住宅，而忽略過去已有的公有出租住宅，對於現存破舊公有出租住宅應積極處理，以整建或改建方式提升住宅品質，並加強社福機能協助管理，藉由先解決原有公有住宅經營管理問題，讓一般大眾對於政府的經營管理有信心，可降低未來後續興建新社會住宅之阻力。

從荷蘭和日本的社會住宅經驗，可瞭解社會住宅制度的成功，必須是硬體加上軟體的規劃，住宅興建設計很重要，而經營管理與社區營造更重要。在行政部門開始積極推動社會住宅同時，也需要整體社會給予更多支持，期待「社會住宅」政策，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，政府在政策執行方向，應舊有與新建同時處理，並應邀請建築與社福團體於前制規劃作業中即參與，先瞭解可能入住者的需求，才能提供符合需求的供給，也才能成就一個良好的社會住宅政策。

