

為什麼台灣需要社會住宅？

台灣需要什麼樣的社會住宅

孫一信

立委陳節如國會辦公室主任



「作為個人，人相信他(她)們應該相互友愛與服務和建立正義。但作為社會、經濟和國家群體，人們卻照其權力所能來盡其取其所要。」

道德的人與不道德的社會
—雷茵霍·尼布爾

「人的倫理能力與團體的大小是呈現反比的相互關係。」是美國政治神學家尼布爾重要的的核心理念。而這個核心理念正好可以描述台灣的住宅問題。

一、台灣當前面臨的住宅問題

住宅問題從工業革命以來，一直是每個社會不斷在面對的棘手問題，從恩格斯在1887刊載於社會民主黨人報，並收錄於馬克思恩格斯選集的



陳節如委員舉辦社會住宅的命運與機會公聽會，需多追求自立生活的身障朋友踴躍參加。

「論住宅問題」，以及其評論普魯東主義和資產階級怎麼樣解決住宅問題。關於住宅的論戰和各種嘗試，不斷出現在各個歷史的階段，也在不同的國家產生不同的結果。

恩格斯提出的解決方法很簡單，那就是「剝奪現在（當時）的房主，或者讓沒有房子住或現在住的很擠的工人搬進這些房主的房子去住。只要無產階級取得政權，這種具有公共福利形式的措施就會像現代國家剝奪其他東西和徵用民宅供軍隊宿舍那樣容易實現了」（恩格斯馬克思選集第三卷156-157頁）。

回到台灣的住宅脈絡來看，當前面對北部地區全世界排名第三高房價現況以及房價所得比恐怕世界第一的問題，豪宅的數量逐步增加；貧富差距因為稅制不公造成前後5%家戶所得差距高達75倍，創台灣歷史記錄；一般民眾的薪資水準倒退十二年，窮忙族高達三百萬；國內有一百萬空屋，卻有三成的家庭沒有自己的房屋。社會的階級對立和世代間的不公義，在住宅問題上面表露無疑。老實講，恩格斯的論述在台灣當下是非常吸引人的解決策略。

國民住宅計畫、政策和法律，是台灣工業發展過程當中，政府提出的解決策略。國民住宅確實解決了一些住房不足的問題，讓工業化過程移居城市的勞工可以用合理價格購買房屋。但國宅政策以對抗房地產投機來塑造國家形象，作為國家合法性的號召，最後卻因國家售出所有權，

好的地點大家搶購有如樂透抽籤，較偏遠地點卻滯銷；國家蓋的房子，最後卻變成市場交易的標的，再怎麼蓋都無法解決弱勢民眾的居住問題，買不起的還是買不起，最後國宅政策宣告終止。

當前我國面臨的問題並非住宅存量不足的問題，而是房價過高。根據國產局局長表示，台北市新北市超過500坪以上公有非公用土地大約有36公頃，以這樣的土地供給存量，以及現有台北市新北市出租國宅以及平宅供給量，是不足以撼動大台北地區房價。高房價的問題必須從資訊透明和金融手段著手。顯然要以社會住宅解決高房價問題的效果相當有限。

因此政府首要應該面對的是在高通膨、高物價、工作貧窮者大量增加（低工作所得）、國家掌握越來越稀少的土地資源、民眾普遍把住宅視為投資財而非消費財的心理因素情況下，如何解決弱勢民眾的居住問題。這就是社會住宅的命題。

二、讓人眼花撩亂的各種住宅新名詞和粗糙的政治操作

去年台灣突然變成五都，我們除了在全球有密度最高的直轄市以外，我們的直轄市還可以連在一起（台南市和高雄市），還可以一個包一個（新北市包住台北市）。台北市和新北市因為高



房價關係，住宅問題突然變成去年的選戰焦點，行政院也推出興建平價住宅（後更名為合宜住宅）的政策；財政部國有財產局推出標售地上權興建公益住宅（後來銀髮族和學生住宅因為居民抗議根本沒標）；今年經建會主委劉憶如更推出一個全新的標售地上權七十年的現代住宅。

以下一一簡述各種住宅政策的問題。

1、社會住宅：

行政院協調眷村改建後的五塊地，撥給台北市三塊地，新北市兩塊地蓋社會住宅，但卻遭居民嚴重抗議，郝市長跑到公聽會第一線表示只要有居民抗議就不會執行，等於是鼓勵居民抗議，卻沒有負起行政長官應該有的責任。且社會住宅到底蓋給誰住？誰來興建？誰來管理？更沒有經過嚴謹需求評估。

2、公益住宅（財政部）：

財政部國有財產局跟著也推出內湖銀髮出租住宅和杭州南路附近的學生出租住宅，國產局公益標售地上權，限定銀髮單人房租金上限20,000、雙人房30,000；學生一坪不超過1,200。銀髮族如果夫妻一個月可以付30,000元房租，還算是社會弱勢嗎？學生租個八坪每月得負擔9,600元，這樣算便宜嗎？怪不得負責規劃的戴德梁行招商時來了上百家業者。國產局局長面對租金太高的質疑，表示「業者估算如果低於這個租金水準，會沒有人有意願承標興建。」

3、合宜住宅：

行政院庶民行動方案推出的合宜住宅，推出在機場捷運線林口A7站、板橋浮洲等地興建合宜住宅。合宜住宅的問題除將重蹈國民住宅政策的錯誤外；A7站合宜住宅計畫每坪高達15萬，如果以A7站合宜住宅最小的住宅單元30坪來算，那麼房屋售價還是要450萬，加上裝潢、家具或車庫少說要600萬。依據主計處公佈去年平均每戶可支配所得，最低20%的家庭為28萬2千元；第

二低的20%為54萬5千元，以這個數字推算，最低所得家庭要21年，次所得組家庭要11年才能買的起合宜住宅。合宜住宅並沒有為最弱勢的人解決住宅問題。

4、現代住宅：

民國八十六年台北市政府曾經嘗試在內湖的影劇五村（102戶）、木柵的萬寧（316戶）和萬安（8戶）等三處國宅試辦出售地上權模式，購買者有房屋所有權，但沒有土地所有權，所以每年需要付給台北市政府土地租金。（影劇一年50000；萬寧一年21000；萬安63000）這些年來，居民到處陳情希望能夠取得土地的所有權，台北市政府也因此承受來自市議會、立委甚至監察院的壓力，現在台北市擋不住壓力，已經宣佈今年底要將土地所有權賣給住戶。台北市426戶地上權國宅都擋不住，一萬戶現代住宅以後遊說要出售土地，不管是誰當政都承受不了這種壓力。我們不能只看香港和新加坡有公屋、組屋，就想學人家，香港和新加坡是屬於公有土地政策，而我國走的是私有土地政策，我們不可能在私有土地財產權的大海當中建立一個公有土地制的孤島，那早晚會被淹沒。

且台北車站是設定50年的地上權，目前一坪售價網路上標價是每坪45-50萬，而鄰近建物一坪也是大約50-60萬。如果以這樣來看，如果設定地上權70年，那售價應該要在更高才對，這樣可以幫助弱勢民眾買房嗎？

國民黨執政後，行政院於立法院第七屆第一會期撤回住宅法，有三年的時間可以提出新的住宅法草案，但是卻一再延宕至今未再提出；行政院可以編列社會住宅預算，但我們翻遍預算書卻連規劃費也沒有編列；行政院在組織改造的過程應該告訴我們將來會是由哪個部會、哪個機關來主管全國住宅事務，但在內政部組織法裡面有國土管理署，住宅卻仍是三級機關的一個組。行政院核定的「健全房屋市場方案」營建署的「100-103年整體住宅政策實施方案」也沒有將社會住宅納入具體推動方案內。



台北市安康平價住宅外觀與居住狀況，雖然老舊但畢竟還是個避風港



以單親家庭為對象的延吉平宅，如果平宅都像這樣就可以擺脫被標籤的命運。

一年多來，大家已經搞不懂政府推出的「平價」、「合宜」、「公共」、「公益」、「社會」還是最新出現「現代」住宅到底是什麼東西。總之，套句學者的說法是政府已經亂了方寸。

三、社會住宅是什麼？

社會住宅有五個特質，包括：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、非市場租金以及低所得家戶居住；也有學者說，社會住宅是將住宅去商品化，以社會中經濟弱勢全體為主要對象，企圖達成全民居住品質提昇，使人人有屋住，人民有住得起的住宅。

依照陳節如委員版住宅法草案，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。（法案說明欄文字：考量尚有部分經濟或社會弱勢者難於民間承租適居或負擔得起之住宅，爰由政府核定興辦社會住宅，用以專供其租住，以解決其居住之問題。）

經濟及社會弱勢者包括：一、低所得家庭。二、單親家庭。三、生育子女三人以上，且皆尚未成年。四、六十五歲以上之老人。五、受家庭暴力或性侵害之受害者及其子女。六、身心障礙者。七、感染人類免疫缺乏病毒者或罹患後天免疫缺乏症候群者。八、原住民。九、災民。十、遊民。十一、其他經中央主管機關認定者。住宅法草案也定義社會住宅為社會福利設施，

顯見因社會住宅服務對象的特殊性，因而必須加入更多社會福利服務的考慮。社會住宅的規劃不僅土地問題要解決，興辦模式、經營模式、住民對象評點制度、入住後的管理和福利服務的輸送皆需要完整的配套思考。以避免產生標籤化、污名化、營運無以為繼的問題。

社會住宅因為不同的入住對象，又可區分為：一、不需協助居住形式；二、在宅支持居住形式；三、照顧住宅居住形式等類型。不同的對象應有不同量體、區位、住宅格局與設施、經營管理、相關福利服務輸送機制的規劃。

四、在限制條件底下，我們應該以何種社會住宅為最優先規劃開辦？

台北市社會局管轄的1544戶平價住宅提供給低收入戶居住，常常因為年代久遠被批評建築老舊且有被標籤化的問題，但現實上，這些平宅

隨時住滿著低收入戶，候補的名冊一大串。也有很多人嫌棄台北市的3833戶出租國宅，說它難管理，住兩年就要搬離，但是符合條件的候補名單更長。當房價早已超過民眾所得可以負擔的水準，政府提供的平價出租住宅就會變成人民非常重要的避風港。

荷蘭社會住宅占住宅存量高達34%，今年來訪參加社會住宅國際研討會的荷蘭代表，包括政府官員、基金會執行長也都住在社會住宅，他們只要未達60%所得分位者皆可提出入住申請。但截至目前為止，政府提供符合社會住宅定義的住宅數量僅占全國住宅總量0.08%。

在有限的資源下，我國社會住宅應以社會絕對弱勢者為優先提供社會住宅的對象。例如：台北市高達52%住宅屬於五樓以下沒有升降設備和無障礙環境的住宅，造成希望自立生活的肢體障礙者或獨居老人租不到、租不起、進不去；又例如台北市政府委辦的建軍國宅智障者團體家庭，十年前四戶，現在還是四戶，對智障者、精障者的社區式、去機構化的服務一直推展不起來；而遭受家庭暴力或性侵的特殊境遇家庭，也需要一個中繼安置的家庭單元；當然還有在排隊進平宅、或租用不符最低居住生活條件（甚至違建）的低收入戶。

前述族群應該要被優先照顧，未來社會住宅戶數增加時，再依序接受一定所得分位條件以下

的非低收入戶家庭申請。

社會住宅的租金思維，絕不能如內政部江部長所言以市場租金七折方式定價。應該改以入住家戶可支配所得的一定比例來界定其應繳納租金上限，再由政府補貼其租金差額，否則仍無法照顧到絕對弱勢者。

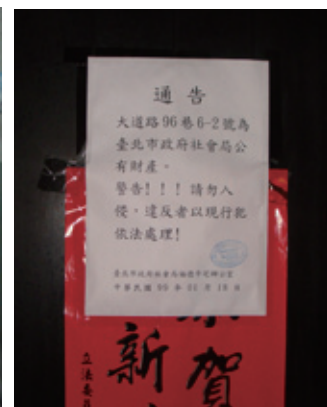
社會住宅的興建，應比照香港模式，低樓層部分規劃設計各式各樣兒、少、婦、老、殘的社會福利服務中心，例如老人日托、兒童公托公幼、兒童玩具圖書館、婦女服務中心、身障者庇護工場、身障家庭資源中心等，由政府取得所有權，並採公設民營方式委託民間非營利社會福利機構經營管理，以彌補都市化的地區社福單位因為租金太高或其他公安、消防、無障礙等硬體因素找不到適合提供服務的場所。

另一方面，由於福利服務的提供，會有更多社區居民近用社會住宅設施，可避免被標籤化命運。

至於學生或青年族群屬於短暫需要，應該朝向由學校增建學生宿舍、發放租金補貼及健全租屋市場方向著手。

五、結論：

基於以上說明，筆者認為社會住宅應定位為「公共社會福利資源」以協助社會與經濟弱勢家戶提升居住水準，整合居住服務與社會服務，並



即將拆除的福德平宅

建立對弱勢家戶多元照顧的社會福利整合服務體系。

社會住宅是公共資源，初期應以最弱勢與相對弱勢家戶為優先照顧對象，必須為只租不售，並依據合理負擔能力給予不同的補貼，不應採取相同租金水準方式辦理。政府對最弱勢家戶（經濟與社會弱勢程度均高者）之社會住宅提供，不應僅限補貼觀念，應採取政府責任觀點，將保障最弱勢家戶之基本生活水準視為政府之基本職責，即使免費也應該提供。

社會住宅之主管機關應超越現行主管的營建署國宅組，由更高位階之行政官員召集住宅委員會，通盤整合住宅部門（營建署）、社政部門（社會司、兒童局、家暴及性侵害防治委員會等）、土地資源管理部門（財政部）與民間資源進行規劃。

社會住宅之規劃應依經濟弱勢、社會弱勢者的居住需求，以及土地之可得性規劃，採集合式與分散式興建均可。但不宜將社會住宅集中興建在偏遠郊區。

台北市及新北市的房價所得比和其他縣市相比確實偏高，但因社會住宅需求者的特殊屬性和分布，需求者不會僅限北部二都，政府應跳脫偏狹的台北觀點，將視野擴及全國各區域。

附件：

社會住宅的命運和機會公聽會結論

991029陳節如國會辦公室主辦

一、行政院對社會住宅政策之推動不宜急就章式地亂開支票，而應有規畫、按期程推動。

二、社會住宅之規劃應依經濟弱勢、社會弱勢者的居住需求，以及土地之可得性規劃，採集合式與分散式興建均可。但不宜將社會住宅興建集中在偏遠郊區。

三、為及早確定社會住宅之定義、主管機關，

並促使社會住宅的評估、計畫、興建、管理、服務、配置、資源取得等政策執行取得法律授權，建請行政院盡速完成住宅法草案研擬，並送立法院進行立法作業。

四、配合社會住宅之政策推動，建請經建會就「健全房屋市場方案」、營建署就「100-103年整體住宅政策實施方案」重新檢討，並將社會住宅納入具體推動方案內。

五、建請內政部於社會住宅政策規劃期間應邀集民間團體、專家學者就不同社會弱勢及經濟弱勢需求人口所需之社會住宅類型，包括：一、不需協助居住形式；二、在宅支持居住形式；三、照顧住宅居住形式等類型進行討論。並針對各種社會住宅類型的入住對象、住宅格局與設施、經營管理、相關福利服務輸送機制等議題進行研議。

六、請內政部於二個月內邀集相關部會、民間團體代表、學者專家就以下議題進行研議討論，並將會議結論送委員辦公室：

1. 社會住宅服務對象需求調查：請內政部儘速針對各社會福利法規規定之社會及經濟弱勢者，住宅現況及需求，進行調查及統計評估。

2. 補貼制度規劃：建請內政部彙整現行營建署主責之各項利息、房租補貼方案，及各社會福利法規對於社會弱勢及經濟弱勢之各項住宅補貼規定，進行社會住宅的補助制度規劃，並提出對象之資格、補貼方式之評點原則。

3. 興建模式評估：建請營建署針對不同形式的社會住宅興建模式，邀集地方政府進行可行性評估，包括：政府興建政府經營、政府興建民間經營、政府提供土地獎勵民間興建並經營等模式進行比較。

4. 權責機關確認：為推動社會住宅政策，請內政部就後續推動之中央主管機關及各部會之權責、中央與地方政府之分工進行商議確認。