

以社會住宅的實踐 凝聚城市的進步性

江尚書

社會住宅推動聯盟研究員



社會住宅 (social housing) 或可負擔住宅 (affordable housing) 的興辦，是要提供住屋給那些無力在市場中競爭的住戶，牽涉到的是建造一個適居並負擔得起的居住環境。因此，如何以符合成本效益的方式設計出耐久的住宅，並且保有足夠彈性來容納不同生命階段、不同類型使用者的日常需求是社會住宅建築的基本內涵。然而，在作者蒐集資料的有限經驗中發現，在建築或設計的領域，社會住宅很少被當成單獨類別來討論，反而常與某些前瞻的都市或建築議題 (例如：緊密城市、綠建築、參與式設計、新都市主義) 擺在一起。一個簡單推論是，正因其較不具私有財產性質、不那麼迎合市場需求，反而具有較高的實驗容忍度。因此，在台灣這個社會住宅剛要起步的地方，其規劃設計的實踐也許正是帶領在地城市往前躍進的關鍵契機。

但現實是殘酷的。無論國外有過多少成功案例、或社會倡議團體有多強的理由說服自己與社會大眾，當政府初步選定興建基地時便已觸碰到當地居民的普遍焦慮。當我們問一個人「是否應該協助弱勢者的居住問題」，絕大多數的回答是肯定的；但當這個以人道主義為理據的回答，落實到具體明確的「社會住宅基地」時，其遭受的激烈反彈尤甚於其他類型的「鄰避設施」。居民可以公然反對一項具公益性質的政策卻不會感到道德上的不安，必須找到充足的理由來說服自己，而這個理由，通常是「維護社區權益」。站在居民的角度，往往認為政府對於當地居民漠不關心—原本社區環境就已經稱不上良好，又要新增數百戶的「問題家庭」來破壞社區安寧、影響自身房產價值。

要化解這樣的疑慮，除了政府需持續進行溝通、社會團體更積極地進行各類社會教育，規劃設計的專業者也有回應策略。已有許多研究指出，良好的住宅環境設計及空間布局，可以幫助社會融合的達成；「混居」在國外的社會住宅計畫中，亦早已不是新的概念。

一、歐洲經驗：從單一化走向多樣性

過去各國的經驗中，全部以弱勢者為容納對象的大規模社會住宅往往走向「貧民窟化」的悲劇，例如，位於荷蘭阿姆斯特丹郊區的Bijlmer住宅區在1970年代有1萬7千多個住宅單位，儘管有現代化的設計概念與高品質住宅，但大量集中低收入居民，加上缺乏後續維護，導致惡化快速，至後來被標籤化為閒人勿進的危險地區，迫使政府重新規劃與改建。今日，各國都理解到集中與隔離化絕非低收入住宅的處方，而致力於達成混合社區的目標。

以1990年代的荷蘭為例，中央政府、市政府、以及社會住宅法人共同發展了「多樣性住宅方案 (differentiated housing)」的策略，此策略包括以下幾個重要特徵：社會住宅與自有住宅混合，融合不同社經階級；更強的機能性混合，結合商業活動，避免單一化的使用方式；符合各族群的特殊需求，而不是以平均水準 (或主流水準) 來設計。在這樣的理念下，阿姆斯特丹東側港區的重建計劃為代表性個案，在該案中，住宅的等級從受補貼的社會住宅到比鄰運河的豪宅都有 (圖1)，然單從外觀上，完全無法區分哪些單位為社會住宅 (圖2)；到後來，富人甚至以居住於此區為榮，認為他們付出的金額用

於補貼弱勢居民，對社會盡到一份責任。

當然，「空間混合」(spatial mix) 的社區不必然是「社會混合」(social mix) 的社區；空間上的鄰近性，未必是達到混居的充分條件。如何在良好規劃的基礎上，真正促成不同背景居民間的社會互動，是接下來要再繼續思考的方向。因此，設計的意義不只是美學與空間布局，還需有更具策略性、軟體面的規劃方案。

二、化解疑慮，促成社區融合

1. 創造社會住宅的正面外部性，帶動社區發展

當使用「外部性」這種字眼時，是一種「訴諸於利」的做法；更明確地說，要說服當地居民相信社會住宅不但不會帶來治安敗壞、人口擁擠等想像中的後果，反而可以為當地創造更舒適的社區環境與服務。因此，社會住宅的基地規劃，必須配合



圖1 東側港區計畫中的運河住宅 (Jürgen Rosemann 教授提供)



圖2 東側港區住宅計畫中，一般住宅和社會住宅幾乎無法從外觀上分辨 (Jürgen Rosemann 教授提供)

政府釋出一定資源，朝「提供公共設施」的方向來推行。以香港的公共屋邨為例，在低樓層除了引進日常需求的商店，亦設有托兒所、公共診所、老人中心、室內運動場、游泳池、圖書館等多樣化的設施；許多公共住宅亦配合地鐵路線興建，交通極為便利。

此外，可以針對基地所在社區的特殊需求規劃不同的公共設施。例如，有的社區飽受尖峰時間塞車之苦，地方政府可承諾交通改善計畫，輔以更密集的社區接駁巴士。有些社區發展過度密集，可保留一定面積的公共空間，規劃為鄰里公園 (當今某些眷村改建成的住宅社區，留有大面積的公園綠地，反而成為當地居民喜愛的居住環境)；或將社會住宅的地下停車場，保留一定比例優先提供給當地居民承租。在某些建築已經老化的社區，政府甚至可承諾優先推行都市更新、提供整建維護的補助，或結合整體社區環境—如人行步道、行道樹、路燈的改善。

簡言之，政府應考量自身的政策資源，致力讓社會住宅的興建被居民當作改善社區的機會。而這些新創造出來的共用空間或設施，將是弱勢居民與一般家庭、周邊社區自然產生會遇 (encounter) 或日常互動的地方。混合居住/使用的社區無疑比豪宅化的門禁社區 (gated community) 有凝聚更多社會互動的機會，藉此創造出足夠的「街道之眼」甚至互助網絡，使得令居民懼怕的反社會行為可以有效降低。

2. 結合社區營造，編織互助網絡

在更積極的意涵上，社會住宅應該結合社區營造，讓社會住宅所提供的公共空間與設施成為社區營造的新據點。在大阪的箕面市，原本的國民住宅因建築物逐漸老舊，居民被貼上高齡化、貧窮化的標籤，當地因而透過社區營造、配合政府的資源，扭轉這種汙名化的刻板印象。例如，市公所租用一塊市有地給當地非營利組織興建區域服務中心，在該建築中，包含了社區廚房、托兒所及其他公共空間，形成整合性的服務平台。後來，其他社區的中

產階級居民也會把小孩帶到社區的托兒所就學，逐漸促成了社會融合。此外，該社區發展出特殊的「地域照顧券」，年長者用這個票券可以獲得接送或跑腿服務，提供服務者不一定是專業志工，而是社區中的一般居民，藉此幫助長者與社區居民交流、走出戶外；而賺得這個票券的居民可獲得不同的回饋，就像是社區貨幣的功能。

又如，日本的建築學者延藤安弘教授，帶領京都U-Court的居民共同設計出他們理想中的住宅，名為協同住宅 (cooperative housing)。在參與式規劃設計的過程中，延藤教授透過模型等較簡單的方式，讓居民了解個別住宅與整體社區的配置關係，即便沒有專業知識的居民，也有能力表達他們心中的想法。因此，所創造出來的社區，不若去人性化的現代式集合住宅，而是透過社區居民的集體構思與生活，創造出各具特色的居住空間與緊密的鄰里

關係 (圖3、圖4)。這樣的成功經驗，在近期逐漸在新店溪畔的溪洲部落展開。原本這邊的原住民要被遷置到三峽隆恩埔原住民就業短期安置住所，但這種安置住宅

完全不符合阿美族的生活方式；在延藤教授與台大城鄉所的協助下，參考日本協同住宅的模式，結合原住民較強的自力造屋

能力，溪洲部落亦開啟了參與式的規劃設計，讓居民將理想的居住環境構畫出來。

在台灣，社區營造已深耕近20年，也成為社會大眾所信賴的參與機制，因此，透過社區營造、參與式設計等由下而上的學習與創造過程，居民得以逐步改善社區的生活環境，對自己的居住環境有較高的自主權，也是促成社會住宅居民與周邊社區建立信賴關係、並進而形成強韌互助網絡的重要機制。

3. 以多元使用者為導向的規劃設計

社會住宅有一部分概念呼應「去機構化」與「正常化」的內涵，讓原本被視為障礙者的居民能夠回到社區居住，並在專業服務的支持之下，盡可能獨立生活。這也是社會融合 (inclusion) 的一個重要內涵：障礙者、精神疾病者在社區中生活與自在地移動，就像街坊鄰居在公園散步、至商店購物一樣方便自然。這除了仰賴更完善的社福輸送體系，在規劃設計面上，也有很多可著力之處。

過去國宅的設計乃單一化的住宅單元，即便目前營建署的社會住宅方案中也只有「8坪、16坪、24坪」這種概念模糊的面積規格；在入住者的圖像還不清楚之前，一般的設計多以單身、新婚夫妻或小家庭來劃設住宅單元面積與隔間，缺少設計的積極性功能。社會住宅的入住者有別於市場預售導向的銷售對象，應在規劃階段，訂出合理、多樣、且準確的使用者比例，例如，有多少百分比分別提供給一般家庭、單親家庭、獨居長者、各類障礙者等不同類型的照顧對象，進而根據具體的方案目標進行建築的規劃設計。

目前，通用設計 (universal design) 逐漸取代無障礙設計，希望照顧更廣泛的使用者；同時保留一定彈性，讓不同生命階段或需求人口都可友善使用，提高生活空間的包容性。台北市的出租國宅已初步落實此概念，例如，市政府於文山區萬樂出租國宅，率先改造一戶示範性的通用設計住宅，頗受好評，也讓通用設計成為台北市政府在未來推行公營

續接34頁下半



圖3 U-Court住宅的庭園充滿綠意，陽台亦佈滿植栽 (于欣可攝影，2010/9/18)



圖4 在居民的巧手打造下，每戶住宅都充滿個人特色 (于欣可攝影，2010/9/18)

從物業管理談社會住宅的角色與功能

黃世孟

國立高雄大學都市發展與建築研究所教授
台灣物業管理學會理事長



台灣物業管理學會2009年3月1日發行第21期「物業管理趨勢報」，方塊專欄我寫的主題名稱訂為「開發租賃投資管理、包租代管租屋經理」。趨勢報主題內容主要報導「租屋」、「房東」、「管理」等課題，突然令我想起曾經探討過台灣的國民住宅，今天改稱為「社會住宅」，宜扮演「橋」的角色與功能之見解。

其實迄今，我仍深覺政府推展社會住宅政策中，最失敗的一環就是「租屋住宅」與「租屋經理」這兩塊領域。回顧政府歷年來興建出售的或出租的社會住宅，兩者均屬於社會福利的一環，主要照顧中低收入者，提供「適時的」、「適量的」安居生活環境。但過去每年興建過高比例的出售社會住宅，不但永遠解決不了中低收入者住宅需求量，簡直就是浪費政府的積累資產。反

之各縣市政府不願承辦、推展出租社會住宅的房量，就是擔心擔任房東角色、負責租賃管理業務。

我認為政府興建社會住宅，就如同興建一座「橋」，這座「橋」所扮演的角色與功能，需要協助一群「無殼蝸牛」順利渡至「有殼家族」歷程。因此，「橋」上總不能站滿、擠滿人，以致阻礙「橋」是供人通行的功能。所以出售的社會住宅，猶如讓一群人永遠站在橋上，因此需檢討社會住宅的出售政策。反之唯有落實出租的社會住宅，才能通暢住宅需求者的人流。

總而言之，近年來台灣的物業管理服務業蓬勃發展，建議政府重新啟動興建出租社會住宅政策，委託民間辦理包租、代管、租屋等經理事宜，樂觀且可行。

文接33頁上半

出租住宅的設計目標。除了私人空間外，這類設計必須延伸到周邊社區、乃至接駁公車，鼓勵居民更自在地在社區甚至城市中移動；一般新建住宅或老舊公寓的整建維護也應朝這個方向推行，讓「利用市場住宅成為社會住宅」的政策更具可行性。

結論

社會住宅的興建不只是蓋出一群住宅單元，而和公共建設的提供、整體社區的營造、社會福利的輸送、甚至更廣泛的都市進化過程息息相關；其生產過程，從設定方案到具體落實甚至營

運管理，涉及政府、開發商、營造公司、社福團體、入住對象、地方居民等多方的行動者。規劃設計無疑是社會住宅興辦過程的樞紐，「整合」因此是專業者必須具備的視野。好的專業者願意傾聽各方的需求，在有限的資源與預算下設計出容納多種使用者的住宅；未必要有多新潮或充滿藝術感的設計，但要讓最「普通」的日常生活可以在其中自然流轉。

我們期許社會住宅的規劃設計超越被動提供一般水準的住宅，而成為進步性都市發展概念的具體落實地點與觸媒。