

從房子到服務輸送平台

社會住宅的現代合宜觀點

花敬群

玄奘大學財務金融系副教授



在高房價民怨與五都選舉環境下，「社會住宅」成為各界關注的重大議題。然而，社會住宅到底僅是短期選舉話題，或者成為台灣未來住宅體系發展的核心工作，在當前的政策發展脈絡與各方討論中，確實仍存在不少尚待釐清與構思的問題。

過去一段時間裡關於社會住宅議題主要的爭論，包含1.住宅問題不在供給不足，打房才是重點(住宅政策目標設定問題)；2.社會住宅將產生標籤化與貧民窟問題(社會住宅定位與經營管理問題)；3.社會住宅將是過去國宅政策失敗經驗的翻版(政府能力與社會住宅定位問題)；4.政府財政能力不足，應以民間空餘屋來提供(財務規劃與資源利用問題)；5.社區附近居民反對問題(社會住宅是否為鄰避設施問題)；6.出租與出售定位問題(社會價值觀與財務規劃問題)；7.興建地點問題、8.需求規模不清問題…等等。這些問題的釐清或發酵，均將成為影響未來台灣住宅政策體系的重要關鍵。

就在社會住宅議題被持續討論與規劃之際，內政部首先提出「合宜住宅」政策，並已預備招商興辦；行政院經建會亦於今年5月提出「現代住宅」方案，似乎也獲得行政院支持。雖然合宜住宅與現代住宅政策本質上即為過去國宅政策的翻版，更存在圖利開發商與一般民眾無力負擔等問題。但在社會對住宅政策與社會住宅認知不明的情況下，社會住宅在各方質疑與中央政府食古不化的「住者有其屋」政策觀點下，社會住宅似乎快被掩沒。

然而，事實卻又不是如此。數個民間非營利組織所組成的社會住宅推動聯盟已更為積極的規劃相關細節，後續立委與總統大選更提供此項議題繼續

發酵的養分，內政部與台北市、新北市政府也著手委託規劃社會住宅相關制度與推動模式。台灣住宅體系與住宅政策的發展，正面走到一條交通繁忙的十字路口…

社會住宅的定位

社會住宅基本上是針對經濟與社會弱勢家戶提供較理想之居住、安置、照護、生活重建等目的的住宅社區，關於經濟上的負擔與產權等議題，則屬於配套制度。這看似最基本的住宅政策事務，卻是台灣住宅政策長期以來嚴重忽略的工作。

民國60-80年已興建國宅為主的住宅政策，號稱完成超過40萬戶國宅，如今徒留下統計數據，政府手頭上能掌握並提供弱勢服務的數量已不到1萬戶。(絕大多數為陳水扁市長時代留下的出租國宅)民國80年迄今的住宅政策主要為購屋貸款利息補貼，近三年則納入租金補貼。由過去興辦國宅數量或補貼金額而論，台灣在住宅政策所投入的資源與提供的弱勢住宅協助比例，都遠低於各先進國家的水準。多數國家住宅政策支出約佔GDP的1%~2%，台灣則在0.05%左右。更何況，前述住宅政策多屬「住者有其屋」的政策原則，協助對象屬買得起房子的家戶，至於買不起甚至租不起的弱勢民眾，幾乎未受到政策的關注，但他們卻是政策上最應優先協助照顧的對象。這不僅是社會與政治價值觀的嚴重扭曲，也是社會安全體系的一大疏漏。台灣一有大群同胞，數十年來就等這麼一天。

民國100年以後的住宅政策該以什麼做為核心價值?社會住宅其實是很明確的答案，但內容卻又相當模糊。

社會住宅的興辦模式與概念

社會住宅本質上是一種社會福利設施與制度，是針對經濟與社會弱勢家戶提供的居住福利服務，因此在財務上較不容易採取獎勵民間興辦，特別是委由利潤率要求較高的建商或開發商辦理。因此，政府主導興辦是較適當的模式。

興辦社會住宅理應先分析需求狀況，這需要經由相關統計調查數據再行推論，技術上亦不難達成。但是，以台灣目前幾無社會住宅的狀況而言，數量推估不清並不能構成反對理由，應該是先提供與試辦後再進一步檢討興辦規模與策略。

一、物美價廉、好住好用

社會住宅該蓋怎樣的社區與房子，則是個重要議題。社會住宅一個重要核心概念是「平價」，更重要的是對「平價的管理」。從興建的角度而言，興建住宅所使用的材料要「物美價廉」(不是「物廉價廉」，更不是「物廉價美」)，要嚴選素材。因此，就區位而言，不宜太偏僻、生活機能不宜太差。就環境而言，可以是週遭環境較為老舊，甚至鄰近一些鄰避設施，但不應該是交通成本過大或工作機會極少的地區。就建材與設施設備選擇而言，必須是耐用且少裝飾，好維護且成本低，必要設備應完整提供，不必要的設施一個也不要。就社區與格局規劃，必須是實用而不花俏，好住而不用好玩。

二、社會住宅應是睦鄰設施而非鄰避設施

社會住宅社區在規劃上另一項重要觀念是，社會住宅不是鄰避設施，而是受附近居民喜歡的公共服務設施。因此，社區除了提供社會福利服務的相關空間外，也必須具備提供鄰近居民使用或相關福利服務的機能，甚至應提升社會住宅周邊公共服務機能，讓社區成為鄰近民眾歡迎的睦

鄰設施，而非落水狗般的鄰避設施。此外，社會上總習慣以貧民窟來認定社會住宅社區，然而，新蓋的社區如何成為貧民窟?這顯然是盲從與自私遠多於理性的偏差觀點，也是政府部門應該即刻澄清的問題。政府未能有效說明，也顯示相關部門與民眾同樣的認知不清。

三、建築設計舞台、歡樂取代憂愁

台灣有完善的建築教育體系與建築師專業團體。社會住宅社區興建規劃，應該成為建築科系的重要課程與實習計畫。更重要的是，如果未來台灣必須長期持續興辦大量社會住宅社區，各大學建築系與建築師公會的專業投入，更是社會住宅方案成敗的重要關鍵。各國的經驗都顯示，社會住宅的興辦提供建築師非常寬廣的設計概念舞台，除滿足社區功能之設計外，也讓許多建築觀念得以具體落實，更讓社會住宅社區呈現的歡樂驚喜，遠多於貧窮的弱勢。因此，政府在推動社會住宅政策的同時，也應該進一步強化建築相關科系與職業團體的參與，讓社會住宅的規劃設計成為建築界的全民運動。

四、財務可自償

社會住宅的財務規劃其實是可達到內部自償的效果，未必須要政府編列大量預算支應。這是目前政府部門與社會對興辦方式評估上，因欠缺財務評估而產生的錯誤認知，更因此將政策導向獎勵民間興辦的錯誤方向。

若以營造成本加計土地租金方式計算成本，採40年長期融資的本利均等攤還，每月每坪應償還金額其實是遠低於市場租金水準(僅約五成左右)。若將社會住宅社區半數承租給青年家戶或一般家戶，以市場租金八成收取租金，其餘半數承租給經濟與社會家戶，收取市場租金三成至五成。在此財務結構下，社會住宅社區不僅可達成財務自償，仍可產生財務剩餘供社會福利服務或其他服務使用。其間的關鍵點之一，在於土地成本不能以市場價格計算，需要公共服務或公有土地出租的租金標準計算。另一項關鍵點在於不能

如同過去興辦國宅以成本做為計算售價(租金)之基礎，而應以市場價格(租金)水準為計價基礎。如此方能在成本有效調控下，讓承租民眾形式上獲得補貼，但在興辦財務上仍可達成自償與產生盈餘。亦即，社會住宅的財務可行性是沒問題的，重要的是觀念的重新建立。

五、混居模式與社區營造

前述財務構想的另一層目的在於混居效果的實現，避免集居的機構化與標籤化問題過度凸顯。亦即在五成的青年家戶與一般家戶混居下，社會住宅社區與一般社區差異性已不高，且有助財務自償效果的達成。此外，社區中受補貼的青年與一般家戶，則可成為協助社區中弱勢家戶學童安親、課後輔導，老人關懷、送餐…等各式福利服務的參與者，營造社區「不獨親其親，不獨子其子」的環境。進一步而論，對於經濟社會弱勢家戶的協助，除了財務與設施的提供外，對其下一代的教養協助、日常生活的支持，以及精神層面的滿足，才是貼心且正面的價值創造，這也是台灣社會迫切需要發展的軟實力。

六、建築物管理與弱勢家戶管理分流

社會住宅社區的管理亦是相關討論上較受質疑事項，主要原因在於既有國宅、平宅或整宅社區的管理確實有所不當。然而，社會住宅的管理實包含建築物的管理維護與福利服務輸送，此分屬不同專業的工作，應由個別專業團體分別執行。

建築物的管理本應委由物業管理公司，以一般住宅社區管理方式辦理，並收取與市場相當的管理費。而對弱勢家戶的福利服務輸送，則應由相關社政單位與社福團體承擔。甚至在避免物業管理公司租金收取與其他管理事務上的困擾，亦可由相關社政單位或社福團體以二房東方式承租，以社福機構的模式進行福利服務輸送。在此概念下，社會住宅社區便可由各種專業團體的合作，各司其職的達成相關目的。其實，這也是國外社會住宅管理的基本模式，只可惜國內的社

政單位一直未對社會住宅提出他們的角色功能規劃，讓社會上對於社會住宅社區的管理毫無信心。這項問題也是推動社會住宅政策中，必須再行施壓的重要部分。

社會住宅之專業整合與服務輸送平台

社會住宅的興辦其實具有多項制度革新的功能與意義。最主要的意義在於對長期未受關注的經濟社會弱勢家庭，提供合宜的居住協助與較為完善的福利服務輸送，同時也是台灣住宅政策正式取得合宜目標的一大提升。長期以來背負「沒有政策的住宅政策」的罵名，也將重新改寫。

其次，社會住宅也是社會福利制度的一次重大革新，從過去機構式與零散式的福利服務輸送模式，調整為社區式的在宅福利服務輸送模式。這將可快速提升服務效益，並降低服務成本。

第三，社會住宅從興辦到管理維護，將可提供國內建築、社區營造與社會福利專業團體，展現專業能量的具體舞台，並提供相關專業能力的重新組合盤點，對提升國內專業技職團體的功能位階，與深化專業價值的社會認知，均具有重大意義。

最後，社會住宅的興辦模式確實不僅是營建新社區。重新規劃與發展國內的租賃住宅市場，讓房東有誘因且樂於將之承租給弱勢家戶，讓民眾可以以長期租屋方式同樣滿足居住需求，亦是社會住宅制度中必須衍伸發展的配套模式。如果，未來台灣的整體住宅服務供需模式，一成由社會住宅社區來提供，另有二至三成家戶經由健全的租屋市場來滿足，這三成的住宅供需將可透過租買選擇的市場機制，讓購屋市場中約二至三成住宅的價格受到牽制。在此供需結構下，整體住宅供需體系中約有五至六成的租金或價格將不易受到景氣波動，均屬於可合宜負擔的結構。市場上其他四至五成買賣住宅，則可任由發展，再透過稅制與市場健全機制調控，高房價問題亦可迎刃而解。