

投稿類別：法政類

篇名：

由荷蘭社會住宅探討我國社會住宅政策之方向

作者：

侯婷珺。臺北市立士林高商。高二 19 班

指導老師：

吳崇德老師

壹●前言

我國住宅法第3條對於社會住宅規定為：「由政府興辦或獎勵民間興辦，專供出租之用，並應提供至少10%以上比例出租給具特殊情形或身分者之住宅」，可見政策重點在於只租不售，為提供低收入或弱勢者取得適當的居住空間。現代的政府應協助低收入者與弱勢族群的居住需求，以保障有平等居住的機會，搭配各類相關社會福利之措施，讓社會住宅除提供居所之外，還能維持一定生活品質，實踐居住正義理想的好方案。

本研究先就社會住宅內涵與沿革進行探討，並以有成功經驗之歐洲國家荷蘭社會住宅加以研究分析；社會住宅在歐洲推動至今已超過百年，歐洲在都市化過程中，人民住宅供應受到許多問題，引發許多社會問題與衝突，包括家庭離散、教育、衛生健康、就業、治安、社區整合等等（游千慧，2015），借此對目前國內社會住宅現況加以策檢視與並提出策進之方法。有關研究背景與動、研究目的與問及研究範圍與流成分別說明如下。

一、研究背景與動機

社會住宅在台灣是一個較新住宅概念，實現居住正義，提升居住品質，使每個人居住於適宜之住宅及有尊嚴之居住環境，政府要如何來推動社會住宅政策，是本研究要探討之研究背景，有關本研究之動機為：

- （一）對於居住正義有深刻感受，希望能更深入了解社會住宅。
- （二）如何參考他國制定有效政策，推動國內社會住宅，關係成敗，值得探討。
- （三）居住正義是當前政府的重要施政措施，社會住宅政策之規劃策略與執行方式應探究。

二、研究目的

居住是人類生活基本需求，透過完善的住宅政策，提升國民居住品質，降低居住負擔，分散都會區居住人口壓力，實現居住正義（周月清、李婉萍，2008），使每個人居住於適宜之住宅及有尊嚴之居住環境，是現代政府住宅政策追求目標。有關本研究之目的為：

- （一）希望實踐住者有其屋之理想，早日讓台灣社會住宅政策廣泛的落實。

(二) 參考荷蘭社會住宅政策與執行方式，分析與比較其政策與執行，做為國內之借鏡。

(三) 對台灣社會住宅政策規畫策略與發展深入探討，以建立台灣社會住宅政策。

三、研究方法

本論文以研究社會住宅政有關本研究採用之方法包括文獻分析法、比較研究法、分別說明如下：

(一) 文獻分析法 (documentary method)

文獻分析是論文研究最重要的基礎，針對研究主題「社會住宅」各界所發表的研究文獻與研究成果加以探究，對於社會住宅相關文獻之蒐集、整理和分析是本研究基礎的工作，希望能就各種資料探討相關理論及現象，對社會住宅與政策規劃進行研究與探討。

(二) 比較研究法 (comparative method)

本論文研究採用比較研究法，以比較之方式對社會住宅與政策規劃進行分析比較，針對不同時間與國家在某些條件下加以分析與比較。比較研究法是透過有條理、系統、具客觀的方式，將研究的對象做對照比較之分析，以便瞭解事件的發生的原因及形成過程，是一種理論與實際並重的研究方法。期望透過這些分析與比較，能讓本研究對社會住宅與政策規劃及執行能有更深入與明確的瞭解。

貳●正文

政府協助弱勢與低收入的居住需求，讓其有平等居住的機會，才是居住正義精神之真正體現，社會住宅(Social Rented Housing)的政策是為解決社會中經濟弱勢群體為主，本論文以荷蘭為例探討我國社會住宅政策之方向。本論文以台灣社會住宅政策執行為研究主題，有關研究之文獻探討，分別就社會住宅、歐洲住宅政策、值得我國借鏡之處、台灣社會住宅政策規劃策略說明如下。

一、社會住宅

政府推動社會住宅是為健全住宅市場，提升居住品質，使全體國民居住於適

宜之住宅，並享有尊嚴之居住空間。社會住宅是將一般住宅去商品化，並以弱勢族群為支援對象，完成國民基本居住品質為目的，研究社會住宅應先就其意涵與政策沿革加以了解，分別說明如下：

（一）社會住宅的意涵

社會住宅是指公私部門所提供的非營利低收入出租住宅，也就是指政府直接或補助興建；或民間擁有之適合於居住標準之住宅，採取只租不賣模式，以低於市場租金或免費提供給弱勢對象或低所得的家戶之住宅（李雅村，2011）。社會住宅按照住宅法：「指由政府興辦或獎勵民間興辦，專供出租之用，並應提供至少百分之十以上比例出租予具特殊情形或身分者之住宅。」

因此社會住宅政策的精神在於「只租不售」，對於想要擁有房屋的民眾而言，社會住宅無法解決民眾置產問題（游千慧，2015），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，因此須針對弱勢者提供硬體上的居所，更應進一步在軟體上滿足其就學、就業或醫療等資源需求，以居民維持一定生活水準（周月清、李婉萍，2008）。有關社會住宅照顧對象與政策特色說明如下：

1、社會住宅照顧對象

社會住宅提供照顧的對象為社會或經濟弱勢人民，使其有居住之保障，大致上可以分為一、社經弱勢如中低收入者、原住民；二、階段性的弱勢如受家暴之婦女、災害受災戶、臨時意外受害者；三、身心弱勢等如智能障礙、肢體障礙、精神障礙者等三類（花敬群，2013；蕭琇華，2015）。

社會住宅的受益族群相當多元，除需救助的社會弱勢族群，包括剛畢業的學生、移民、因土地開發被迫遷離的居民等，也可以申請社會住宅（李雅村，2011）。

2、社會住宅政策特色

社會住宅政策強調是社會住宅的制度性，注重社區內的族群與階級融合，透過不同的規劃工具來介入都市住宅政策（林萬億，2003）。例如在荷蘭有些是在獲得政府補助70年租賃權的國有土地上蓋社會住宅、有些是按月接受政府補助租賃的一般房屋，也就是透過不同取得方式來推展社會住宅（曾意辰，2014）。

(二) 社會住宅政策的沿革

社會住宅最早在歐洲推動至今已超過百年，社會住宅源起是因當時歐洲在都市化過程中，住宅供需受到許多問題，房價高漲，造成中低所得者買不起住宅，引發社會問題與衝突，造成問題包括教育、衛生健康、家庭離散、治安、就業、社區整合等等（游千慧，2015），經相關人士改革倡議多次後，1874 年荷蘭阿姆斯特丹市政府開始間接提供勞工住宅之補助，1893 年荷蘭成立「居住促進協會」（Association for Dwelling Improvement），並於 1901 年進通過「住宅法」（Jeroen van Veer，李佳璇譯，2011），讓政府負擔起住宅之救助的角色，提供「只租不售」之社會住宅來解決弱勢國民居住安置問題，至今社會住宅已成為先進國家住宅政策重要的一部分（Lex Pouw，陳虹穎譯，2011）。

我國主要的社會住宅政策規範在「住宅法」當中，營建署自 1999 年開始研擬相關政策，後因政府的政策目標希望先擬訂整體的住宅政策，然後才開始研擬住宅法之草案，2005 年，行政院核定整體住宅政策以後，營建署再繼續研擬住宅法草案，到 2007 年 8 月完成該法草案初稿報行政院審查，但遭到行政院退還修正（林英彥，2008），經多次修正後於 2009 年再報行政院審查，但在審查期間，國內的房地產遭逢嚴重波動情況，2010 年行政院要求經濟建設委員擬訂「健全房屋市場方案」於該年 4 月完成後，再度要求內政部重新檢討「住宅法草案」內容（葉義生，2011）。內政部在第二次重新檢討住宅法草案的過程中，廣徵民意並召開多次公聽會與法規會審查會議，以求該草案周延完整，最後定稿後按程序報請行政院院會通過，並交立法院審查，立法院於 2011 年 12 月通過，確立我國社會住宅的政策（游千慧，2013）。該法草案自開始研擬至定稿，前後共走了 12 個年頭，送請立法院審議於 2011 年 12 月制定通過；並自公布後一年施行。該法分為總則、住宅補貼、社會住宅、居住品質、住宅市場、居住權利及附則，共計 54 條。

二、荷蘭社會住宅

(一) 荷蘭社會住宅政策

社會住宅最普遍的首推歐洲的荷蘭，荷蘭在 19 世紀中葉，為了解決低收入家庭的住宅問題，工會也開始合作興建住宅，少數有遠見的工廠會提供宿舍給其員工居住，民間慈善機構也會提供少量的住宅，提供給付得出房租的技術工人租用（竹中伸五著，陳建中譯，2014）。1901 年更率先通過「住宅法」，政府開始以 *woning corporaties* 的社會住宅協會 (*social housing associations*)，並提供金融和法律上的基本權利，以實現居住需求的社會使命（Lex Pouw，陳虹穎譯 2011）。

對於多數的荷蘭人買房子是生涯中一件重要的大事，但大部分的人未必把擁有房子當成是必然的事，部分收入較低者是以接受補助的方式來長期租房子，而這其中大部分為社會住宅（游千慧，2015）。

荷蘭政策上透過直接補貼或長期低利貸款的金融支持、供房屋建地使用的廉價土地，結合了具貸款專業的組織性支持，讓荷蘭建立制度的住宅協會開始穩定與公平，至今百餘年這些機構以協會、基金會或是公司的形式存在，只要成立宗旨致力於促進社會住宅的利益，都會得到政策上的支持，開創了經政府核可的非營利組織的住宅公司，藉由國家貸款來興建社會住宅的先河（Jeroen van Veer，李佳璇譯：2011）。

荷蘭的社會住宅並不像西歐其他國家或台灣的國宅般以集合住宅式社區大樓為主，這些因為造價考量而興建的社會住宅容易造成特殊族群的聚集，反而與都市其他區域隔離，形成治安與都市功能喪失的社區（漢寶德，2011），非但沒有解決住宅需求之問題，還製造了更多的社區問題，其實早期荷蘭也曾經採用過這樣的方式，但經過一段時間後荷蘭政府便發現此一狀況，便開始轉向致力於社區內族群、階級融合之新方式，透過不同的規劃思維與方式來介入都市住宅政策（Jeroen van Veer，李佳璇譯，2011）。

這種將人民住宅從資本主義體系中轉換出來，國家成為真正的人民的家，最主要靠的就是政府所興建的百萬住宅，讓勞工、受僱者等所得較低者有物美價廉的社會住宅可以承租，解決了國民買不起住宅的問題。

照顧弱勢族群雖是興建社會住宅的最初目的，但是隨著人口老化問題加劇，國家的社會住宅政策也由解決勞工與低收入所得家庭，轉型為老人住宅，或是服務性住宅（竹中伸五著，陳建中譯，2014）。

（二）值得我國借鏡之處

就荷蘭針對社會住宅的政策之特色與成效，可為我國政策制定時之參考與研究，因為住宅問題容易造成個人健康、家庭離散、就業、教育、社區整合、環境衛生、治安等社會問題，荷蘭的社會住宅模式顯示長期各國的財務負擔能力，也因此自 1901 年以來達成的政策目標與實務狀況的落差 (segregation) 比其他國家都來得少（胡勝正，2015），自 1990 年代起，住宅協會經歷了的財務和組織之轉型，作為能承擔風險及社會責任的投資者（Jeroen van Veer，李佳璇譯，2011）。有關荷蘭社會住宅值得我國借鏡之處，分別說明如下：

1、社會住宅供給與分配的考量

透過政府提供租屋戶之租金補貼，來滿足應無力自己照顧居住者之需求，政策替這些群體開創合適也充足與方便的住房供給，讓瑞典社會住宅政策的社會目標變得相當寬廣，不僅考慮其收入狀態，也會考慮所需的住宅形式或其他更廣泛的社會因素（包哲，1998）。

2、混居社區與生活品質

運用整合性方式，將不同目標團體及不同收入水準住戶提供差異性的住宅，政策主要聚焦於混居鄰里與城鎮（曾意辰，2014）。這個混合是為了讓荷蘭政府能夠提供更具社會性穩定的鄰里與城鎮，而這些住居型態的未來也能夠包含較低收入群體，以促進當地的教育普及與就業機會之「生活品質」計畫群，其目標是要開創社會性與較高價的租賃與出售的混合住宅（Jeroen van Veer，李佳璇譯，2011）。

3、社會回應與住戶參與

社會住宅與住宅協會的社會接受度，是透過住宅協會、丹麥政府及居民組織之間密集的政策會議而形成的，住宅協會也與住民委員會、個體租戶之間，對於實際的拆除、新建、改善等案件，都會有密集溝通會議，與其他參與在「諮詢議會」相關的社會部門，特別是居民參與的部分，在不同層級及不同階段的決策過程中，用不同方式對不同目標群體回應、對話、傳遞訊息以便尋求較大的支持（包哲，1998）。

4、補貼、賦稅與財源

荷蘭透過以每年度退稅的方法進行的補貼辦法，根據租戶不同的收入水準，可收到不同金額的住宅補貼。國家的保障基金提供的財務支援，使住宅協會可用較少的資金進行社會住宅投資項目。這個支援並不應用在商業活動上。無論是住宅協會與投資者，所有市場參與者一律適用同一標準的營業稅率。地方政府向這些住宅協會要求以低於市場的價格提供土地以供社會住宅之用。這些地方政府至今仍透過國家補助進行地方建設，重建較早期的住宅區與工業區（Lex Pouw，陳虹穎譯，2011）。

三、台灣社會住宅政策規劃策略

居住是國民最的基本需求，人人都需有安身立命之處；政府將住宅當為重要

的公共政策，有其社會福利的意涵，政府資源的投入，目的是讓全民都能擁有一定的居住品質，因此各國對於如何改善或提升居住水準皆訂有住宅政策據以推動，有鑑於國內住宅供需失調，價格起伏波動過大，以及住宅市場資訊匱乏，民眾對於提升居住環境品質與各項居住需求，有殷切的期望（楊少中，2008）。

2011年12月13日，經立法院三讀通過「《住宅法》」，並於2011年12月30日公布，該法於第1條明揭立法目的在於：「**為健全住宅市場，提供居住品質，使全體國民居住於適宜之住宅且享有尊嚴之居住環境。**」乃基於憲法保障國民基本人權之精神，結合政府與民間資源，在健全的住宅市場、合宜居住品質之規劃下，達到依國民所得水準、身心機能、性別、年齡、家戶組成、族群文化等不同條件，均能擁有適宜且有尊嚴之居住環境之目標，因此制定該法。相關政策分別說明如下（李雅村，2011；游千慧，2012；曾意辰，2014；蕭琇華，2015）：

（一）只租不售的社會住宅

住宅法規定由政府興辦或獎勵民間興辦之「社會住宅」，確認「只租不售」的基本原則，而且至少要提供10%比例給特殊情形或身份者，包括低收入戶、特殊境遇家庭、育有未成年子女3人以上、65歲以上老人、身心障礙者、受家暴者等弱勢團體居住，偏向社會福利政策（游千慧，2012）。

（二）提供住宅補貼方式

按住宅法規定特殊身分者，其住宅租金與自購住宅貸款補貼之額度，須依據居住地區合理住宅價格租金水準、受補貼家戶之所得、人口數量與弱勢狀況，以及合理負擔能力等標準，計算合理的補貼額度（游千慧，2012）。政府提供一定所得及財產以下民眾，可申請自建住宅貸款利息、自購住宅貸款利息、承租住宅租金、修繕住宅貸款利息及簡易修繕住宅費用等補貼；同一年度僅得擇一辦理，一定年限內以申請一次為限，避免資源重複使用，也促使所需民眾均可獲得適當補貼（蕭琇華，2015）。

（三）鼓勵民間主動興辦社會住宅

住宅法第40條之中規定中央及地方主管機關為穩定住宅市場，在供需失衡的地區，得視實際情形採取興建住宅或其他必要的市場調節措施，招商方式、售價與租金方式、申請資格等，由中央主管機關訂定，且鼓勵民間興辦社會住宅，主管機關提供優惠，鼓勵民間興辦社會住宅（曾意辰，2014）。

(四) 住宅基金

要健全住宅市場、住宅補貼等所費資金相當龐大，為避免住宅業務經費遭受財政遇算運用之排擠或有中斷經費之困擾，在住宅法第 7 條明定各級主管機關得設置「住宅基金」，提供穩定財源以因應政策推動（曾意辰，2014）。

(五) 社會住宅事務評鑑

住宅法第 5 條規定，由中央主管與地方相互配合共同辦理，未來中央住宅政策之研擬及報核程序，且於第 6 條規定直轄市、縣（市）主管機關為諮詢、審議住宅計畫，評鑑社會住宅事務，應邀集相關機關、民間相關團體及專家學者共同參與，其中民間相關團體與專家學者之比例，不得少於 1/3，透過評鑑社會住宅事務，來廣納社會意見（李雅村，2011）。

參●結論

居住正義是當前政府的重要施政措施，台灣社會住宅政策之規劃策略與執行模式應該仔細探究。跟據我國「社會福利政策綱領」的政策目標為：「**基於憲法保障國民基本人權的精神，結合政府與民間資源，在健全的住宅市場、合宜的居住品質、公平效率的住宅補貼與社會住宅的規劃下，使不同所得水準、身心機能、性別、年齡、家戶組成、族群文化之國民，擁有適居且有尊嚴的居住環境**」。近年來國內房市價格一直上漲，使得住宅問題日益嚴重，由於土地資源有限、地價不斷上漲的情勢下，讓「住者有其屋」變成難以達成的目標，針對於弱勢對國民因其差異與不同居住需求，社會住宅將以適當的硬體空間，與軟體服務來照顧與滿足弱勢者居住需求（林萬億，2003）。社會住宅做為實踐「住者適其屋」的里程碑，其需要龐大的國家資源挹注，政府需要與社會溝通，且應有更細膩的政策規劃（花敬群，2013）。

中央主管機關應該參考國外的作法，依照單位面積居住人數、家庭各成員私有空間與臥房數，家庭公共空間包括衛浴、廚房、餐廳數，來訂定住戶之基本居住水準，並全力推動無障礙之住宅，還要促進整體住宅之景觀，補助或獎勵興建具有客家、閩南、原住民等地方特色之社會住宅（蕭琇華，2015）。

社會住宅在硬體空間上並非單一形式、大小的集合大樓，提供弱勢者集中居住，而是在住宅空間的規劃設計上配合各類弱勢者的居住需求，如提供無障礙空間設施，以滿足如身障者、老人等族群的使用，在空間大小的規劃上，針對單身獨居、單親帶著孩子、小家庭等，配合提供不同大小的居住房型（游千慧，2012）。

透過本研究，我們參考荷蘭社會住宅政策與執行方式，整理出台灣社會住宅政策規劃策略與執行模式。除了讓我們認識社會住宅的這個公共議題之外，更希望政府能健全社會住宅的執行策略，包括健全社會住宅機制及法令、加強社會住宅及不動產相關資訊的建置及發布、加強社會住宅市場供需引導及總量規劃、加強推動社會住宅金融相關機制、保障弱勢者承租或承購住宅的機會可近性及多元性、鼓勵新建社會住宅及修建無障礙人性化社會住宅。希望實踐住者有其屋之理想，早日讓台灣社會住宅政策廣泛的落實。

肆●引註資料

- 1、包哲（1998）。公共住宅之社會歷史。台北：田園城市文化。
- 2、竹中伸五(著)，陳建中(譯)（2014）。由民間企業進行提供的社會住宅。建築師，40(1)，70-77。
- 3、李雅村（2011）。我國推動「社會住宅」之相關問題探討及修法方向之研析。台北：立法院法制局。
- 4、周月清、李婉萍（2008）。台灣住宅福利與社會正義。社區發展季刊，121。
- 5、林英彥（2008）。評「住宅法」草案。土地問題研究季刊，7(4)。
- 6、林萬億（2003）。論我國的社會住宅政策與社會照顧的結合。國家政策季刊，2(4)。
- 7、花敬群（2013）。社會住宅推動過程中的迷思。建築師，462，84-87。
- 8、胡勝正（2015）。從房價所得比看臺灣的社會不公。臺灣經濟預測與政策，45(2)，23-43。
- 9、曾意辰（2014）。居住正義—台灣社會住宅論述與政策之分析。國立政治大學國家發展研究所：碩士論文。
- 10、游千慧（2012）。當前住宅政策之檢討與修法方向評析。台北：立法院法制局。
- 11、游千慧（2013）。「在地老化」趨勢下我國老人住宅政策發展之研究。台北：立法院法制局。
- 12、游千慧（2015）。我國租屋市場租稅優惠政策之研析—兼評住宅法第12條之1及第54條條文修正草案。台北：立法院法制局。

- 13、楊少中（2008）。由公共利益探討都市更新法令調整機制--以台北市為例。台北大學都市計畫研究所：碩士論文。
- 14、葉義生（2011）。住宅法草案評估報告。台北：立法院法制局。
- 15、漢寶德（2011）。成功的國宅三大條件。台北：社會住宅推動聯盟。
- 16、蕭琇華（2015）。建構社會住宅關鍵成功因素之研究。長榮大學企業管理學系碩士班：碩士論文。
- 17、Jeroen van Veer, 李佳璇(譯)(2011)。〈荷蘭阿姆斯特丹住宅協會的角色與歷史〉。2011 社會住宅國際研討會會議手冊 • 論文彙編。2016 年 9 月 29 日，取自：https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=explorer&chrome=true&srcid=0Bz5hZaO2HLhBNTeWnTE2ZWetOWE1MS00ZDNiLTkzYzctNjVkODFjYWZlOTFh&hl=en_US
- 18、Lex Pouw, 陳虹穎(譯)(2011)。荷蘭的住宅：政府當局與市場參與者的共同事務--Ymere 的目標、策略與成果荷蘭阿姆斯特丹住宅協會的角色與歷史。2011 社會住宅國際研討會會議手冊 • 論文彙編。2016 年 10 月 2 日，取自：https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=explorer&chrome=true&srcid=0Bz5hZaO2HLhBNTQ3YjU1NzEtMTE1NS00MGVlTk5NzUtMzJiYjUzYTl5MTFj&hl=en_US
- 19、內政部（2015）。多元住宅政策 持續落實居住正義。2016 年 9 月 27 日，取自：http://www.moi.gov.tw/chi/chi_news/news_detail.aspx?sn=8466&type_code=02