

投稿類別：法政類

篇名：

我的殼在哪？蝸牛遙遠的歸途—淺談社會住宅及居住正義

作者：

許苡婕。私立曉明女中。高二甲。

陳柔羽。私立曉明女中。高二甲。

許容嫣。私立曉明女中。高二甲。

指導老師：林倍賢老師

壹●前言

一、研究動機

台灣的房價日益高漲，但房子卻越蓋越高，新世代的年輕人也許終其一生都無法擁有自己的「家」，當「租不起」、「買不起」成為常態，貧富差距漸漸擴大，要如何解決？這也是當今政府面對的問題之一，而在 2011 年，立法院通過「社會住宅法草案」，推動的社會住宅政策到底是什麼？又對現況有何幫助呢？這些都攸關著我們的未來，激起了我們研究台灣社會住宅問題的興趣。

二、研究目的

理解台灣的社會住宅政策，以及目前推動現況，還有探討目前所遇到的社宅問題，再來對比與我國一樣地狹人稠的荷蘭是如何將社會住宅機制發展至今日世界人人稱羨的程度，做為我國的借鏡及未來政策可參考的前進方向。以下就讓我們來了解目前台灣社會住宅政策、實施現況以及比較與他國之間的差距。

三、研究方法

採用文獻分析法參考報紙、期刊和 105 年 6 月在臺中市大墩文化中心舉辦的「居·有所位」展覽，了解社會住宅的意義，也以網路的方式，參考網站上的民間評論資料，以及觀看關於社會住宅的新聞、影片。最後，與師長討論，總結出我們的認知與想法。

貳●正文

一、何謂社會住宅

「社會住宅」一詞最早是在 2005 年的內政部整體住宅實施方案上出現，而在這房價不合理飆漲與社會分配二極化的雙重困境之下，民間團體在 2010 年更組成了「社會住宅推動聯盟」，希望住宅政策重要項目中也包括社會住宅，並以社會住宅總量佔有率 5% 為目標，而政府也在 2011 年公布「社會住宅短期實施方案」以及將住宅法第三章納入「社會住宅」章節。

所謂的社會住宅是「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。」(住宅法第三條)簡而言之，社會住宅採取只租不賣方式經營，並設有 10% 以上保障給以下人士：
表(一)：住宅法第三條所規定之特殊情形及身分

本法所定具特殊情形及身分	1、低收入戶
	2、特殊境遇家庭
	3、育有未成年子女三人以上
	4、於安置教養機構或寄養家庭結束安置無法返家，未滿二十五歲
	5、六十五歲以上之老人
	6、受家庭暴力或性侵害之受害者及其子女
	7、身心障礙者
	8、感染人類免疫缺乏病毒者或罹患後天免疫缺乏症候群者
	9、原住民
	10、災民
	11、遊民
	12、其他經中央主管機關認定者

(表一資料來源：研究者整理)

(一) 社會住宅申請資格

「社會住宅承租者，應以無自有住宅或一定所得、財產基準以下之家庭或個人為限。社會住宅承租者之申請資格、程序、租金計算、分級收費、租賃與續租期限及其他應遵行事項之辦法，由直轄市、縣(市)主管機關定之。」(住宅法第二十八條)

社會住宅承租者必須無自有住宅，詳細相關資格規定則由各直轄市、縣(市)主管機關訂定，以臺北市為例：

- 「 1、年滿二十歲之國民。
- 2、在臺北市(以下簡稱本市)設有戶籍，或在本市就學、就業有居住需求者。
 - 3、本人、配偶、戶籍內之直系親屬及其配偶，均無自有住宅者。
 - 4、本人、配偶、戶籍內之直系親屬及其配偶，無承租本市國民住宅、公營住宅或社會住宅。
 - 5、家庭年收入低於公告受理申請當年度本市百分之四十分位點家庭之平均所得，且所得總額平均分配全家人口，平均每人每月不超過本市最低生活費標準之三點五倍者。」(臺北市社會住宅出租辦法地四條)

(二) 社會住宅興辦辦法

「民間興辦社會住宅，應檢具申請書、興辦事業計畫及有關文件，向興辦所在地之直轄市、縣（市）主管機關提出申請。」(住宅法第十五條)

「直轄市、縣（市）主管機關興辦之社會住宅，得自行或委託經營管理。」(住宅法第二十七條)

「直轄市、縣（市）主管機關視社會住宅之需求情形，於必要時得依下列方式取得社會住宅：

- 1、新建
- 2、利用公共建物增建、修建、修繕、改建
- 3、接受捐贈
- 4、租購民間房屋」(住宅法第二十二條)

也就是說，人民可向主管機關申請興辦社會住宅；而主管機關也透過 1.新建 2.利用公共建物增建、修建、修繕、改建 3.接受捐贈 4.租購民間房屋等四種方式興建及經營社會住宅。

(四) 社會住宅可申請補貼種類

「為協助一定所得及財產以下家庭或個人獲得適居之住宅，政府得視財務狀況擬訂計畫，辦理補貼住宅之貸款利息、租金或修繕費用；其補貼種類如下：

- 一、自建住宅貸款利息。
- 二、自購住宅貸款利息。
- 三、承租住宅租金。
- 四、修繕住宅貸款利息。
- 五、簡易修繕住宅費用。

申請前項住宅補貼，同一年度僅得擇一辦理。接受住宅貸款利息補貼者，除經行政院專案同意外，不得同時接受二種以上住宅貸款利息補貼；接受政府住宅費用補貼者，一定年限內以申請一次為限。第一項一定所得及財產基準，由中央主管機關定之。」(住宅法第八條)

為減少經濟負擔壓力，一定財產以下之承租者可以在同一年度申請一種補助，但若已經有其他補助則不得申請。

二、社會住宅的利與弊分析

(一) 台灣社會住宅數量

「2016年為止台灣現有社會住宅已達存量共計 8,036 戶，以 104 年第 4 季全國住宅總量 8,493,852 戶計算，台灣社會住宅存量比率為 0.095%」(台灣社會住宅數量統計表，2016)，各縣市社會住宅戶數，詳下表：

表(二)：台灣社會住宅數量統計表

地區	項目	數量	
台北市	公共住宅(5 處)	842	小計：6,872 (戶) 佔台北市住宅總量 0.729%
	公營住宅(6 處)	274	
	出租國宅住宅(20 處)	3,531	
	中繼住宅(2 處)	365	
	平價住宅(4 處)	1,407	
	婦女中途之家(1 處/房)	77	
	老人住宅/公寓(4 處)	376	
新北市	永和青年住宅	11	小計：656 (戶) 佔新北市住宅總量 0.042%
	新店中正專案出租國宅	56	
	汐止花東新村臨時安置住宅	126	
	三峽隆恩埔文化部落	140	
	五股老人公寓	71	
	三重區大同南段	119	
	三重區大安段	133	
高雄市	原住民出租住宅	13	小計：258 (戶) 佔高雄市住宅總量 0.025%
	勞工租賃住宅	174	
	單親家園	65	
	銀髮家園	6	
	鳳山五甲台電宿舍(第一批)	25	
桃園市	A7 捷運合宜宅	225	小計：225 (戶) 佔桃園市住宅總量 0.028%
全國	合計：8,036 (戶) 佔全國住宅總量：0.095% (104 年第 4 季台灣住宅存量 8,493,852 戶)		

(表二資料來源：社會住宅推動聯盟：台灣社會住宅數量統計表_2016.08.23 更新。105 年 9 月 20 日，取自 http://socialhousingtw.blogspot.tw/2010/08/blog-post_3164.html)

表(三)：經濟或社會弱勢家庭社會住宅需求戶數

地區別	總計	低收入戶	中低收入身心障礙者家庭	中低收入老人家庭	單親家庭	育有未成年子女3人以上家庭
總計	328,164	49,506	59,358	19,562	155,608	43,851
5 都合計	185,262	30,536	29,719	12,189	91,039	21,648
臺北市	31,114	8,976	1,994	2,578	12,615	4,951
新北市	52,439	7,425	9,751	1,693	27,407	6,162
臺中市	33,712	3,496	3,758	1,828	19,170	5,460
臺南市	24,904	3,529	5,688	1,273	12,285	2,129
高雄市	42,962	7,110	8,527	4,817	19,562	2,946
臺灣省及金馬地區合計	142,902	18,970	29,639	7,373	64,569	22,203
桃園縣及三省轄市	41,877	3,691	7,122	2,465	22,629	5,970
其他縣市	100,877	15,279	22,517	4,908	41,940	16,233

日期：100 年 3 月底

單位：戶

(表三資料來源：民國 100 年 內政部統計處：社會住宅需求調查報告。105 年 9 月 20 日，取自 <http://socialhousingtw.blogspot.tw/2015/01/100.html>)

由表(二)、表(三)可知目前台灣社會住宅數量遠遠供不應求，而在 2016 年政府通過通過「住宅法」修正草案，希望能達成 8 年 20 萬戶社會住宅目標。

(二)爭議

1、社會住宅的定義混淆

社會住宅從歐洲引進台灣的目的是希望政府能夠提供弱勢家庭有個安全舒適的棲身之地，但至今政府提出各種不同的「公益住宅」、「合宜住宅」、「平價住宅」，這些不同的政策本意大多與只租不賣的社會住宅不同，目的是提供較低的價格給弱勢民眾購屋，但這種作法無太大成效，畢竟連租屋都負擔不起的家庭哪有能力購屋呢？此舉並無法解決低收入家庭的居住問題。

2、社會住宅標籤化與鄰避效應

社會住宅普遍面臨被「標籤化」，被視為中下階層集中住宅，更會

產生「鄰避效應」，民眾認為社會住宅就等於貧民窟、住在附近生活品質會下降．．．等等，造成社會住宅的推動困難。

3、政府帶頭排除部分弱勢居民

(1) 弱勢家庭租不起的公營住宅

以台北市 2012 年台北市政府新公布的大龍峒公營住宅為例：

- a. 政府公告所規定家庭年所得須在 158 萬以下，月薪 13 萬的限制過於寬鬆，並不符合社會的需求。
- b. 三房兩廳和一房兩廳的一個月租金分別為 21,200 元及 11,200 元。根據 2010 年行政院主計處的統計，全國月薪超過 3 萬的人不到 50%，由此可見，這樣的房租不算低廉。

依今年政府發布的「社會住宅需求調查」中顯示，需求量約 33 萬戶，而台北市則佔了約 0.01%，需求甚高。然而這兩處公營住宅的租金依舊偏高，行天宮公營住宅每月租金至少需 1 萬 700 元，敦煌公營住宅的租金更是高達 2 萬 1900 元。若以此價格來衡量，不僅是一般上班族都要考慮許久，更遑論經濟來源較不穩定的家庭。可以預見的是，有經濟困難家庭前來申請的情況屈指可數。

(2) 歧視老人的公營住宅

台北市 2012 年台北市政府新公布的社會住宅的申請年齡擴大到 20 至 45 歲，但仍然排除獨居老人或年長夫妻的資格，本質上仍是「歧視老人」的公營住宅。

許多民間團體對此表達抗議，認為社會住宅的本意是保障弱勢民眾，而老人居住權也是其中重要的項目，不該提出限制，反而因提出保障名額。並提出以下二點具體方法：

- a. 參考國外案例，例如：荷蘭、香港，設置固定比例老人保障名額
- b. 依所得設定租金分級，確保每戶人家皆可負擔。

二、與荷蘭社會住宅比較

(一)荷蘭的政策

荷蘭的社會住宅分別由房地產市場、補助政策、住宅協會的成立等要素組成，19 世紀末的荷蘭都市居住環境不良、缺乏公共設施，髒亂及傳染病頻傳幾乎可用貧民窟形容，為防止都市失序而在 20 世紀初將「居住權列入公民基本權利」的想法落實到住宅法中。

荷蘭政府於 1901 年頒布實施住宅法 (Housing Act)，然而當時這法案的實施範圍並不全面，真正政府出資補助的社會住宅制度，在第二次世界大戰結束後才出現，戰後許多大城市被炸毀一切百廢待舉，1950 年代的荷蘭傾盡全力在都市重建及產業恢復上，正需大量勞動人口，因此鄉村人口便大量遷移至都市，造成都市住宅嚴重不足。

1970 年代經濟回復，促成新市鎮與郊區衛星城市相繼進行開發，1980 年代，來自印尼、蘇理南、土耳其等國的新移民為了尋找工作而大量遷移進荷蘭，一時之間大都市內的人口迅速增加，到了 1990 年代，都市人口持續成長，為因應住宅需求的大幅成長，荷蘭修訂了第四次國土空間規劃備忘錄，不只在都市郊區二十一等處大舉興建新住宅區，政策也轉為推動住宅私有化，社宅在新住宅區的比例不得超過 30%，一切只為鼓勵更多中產階級到新住宅郊區置產。

(二)台灣與荷蘭社會住宅比較

我國與荷蘭國土面積及人口較其他國家來得相像，而荷蘭社會住宅政策的成功備受肯定，因此將兩國進行比較。表二中可知我國社會住宅量及社會住宅比例遠遠少於荷蘭，但住宅自有率較荷蘭高，相較之下荷蘭的租屋率則是比我國來得高，兩國社會住宅居住者包含的範圍也不盡相同，荷蘭不僅限弱勢族群進住，也讓教授等具備經濟實力身分的人民一同享有入住社會住宅的權力，這點與我國通過的政策草案入住條件相異。

接著看到吉尼係數的部分，所謂吉尼係數為評斷社會貧富差距所被世界廣泛使用的一種基礎理論，依理論所得出的數值愈小(約 0.2)表示該國家的貧富差距愈小，但若數值過大(約 0.4)則說明貧富差距現象甚是嚴重，依表二可知雖然我國與荷蘭兩國都尚未突破警戒門檻，但我國數值依舊比荷蘭高上一些，此現象也是造成部分人民負擔不起房價的原因之一。

表(四)：台灣與荷蘭的各項比較

	台灣	荷蘭
國土面積/km ²	36,188	41,543
人口密度/km ²	639	491
住宅自有率	85.8%	50.0%
社會住宅	6,451	2,400,000
社會住宅比例	0.08%	32.00%
社會住宅居住者	弱勢族群、創業者、上班族、大學生	災民、老人、中低收入戶、青年、學生、教授
貧富差距世界排名	亞洲第三	17
基尼係數	0.339	0.309

(表四資料來源：研究者整理)

四、未來展望

居住正義簡單來說就是人人都可以以合理的價格得到一個安居之處，目前許多團體都在推動這樣訴求，希望能真正落實基本人權中的居住權，日前台灣各式團體所組成的巢運聯盟提出五大訴求，並不僅僅針對社會住宅，也將重點放在台灣居高不下的房價上頭。

(1) 保障居住人權

希望能將「適足住房權」納入憲法當中，以確立適足、健康、安全、有尊嚴的居住是人民的基本權利。以及修改住宅法草案以保障弱勢民眾權益，首先是「弱勢保障比例」在行政院 2015 年通過的《住宅法》修正草案裡面所規定之比例是 10%，與社會團體期望的 30%有嚴重落差，再來是關於「刪除原有十二類『特殊情形身分之弱勢身分認定』，改授權各地方自訂」，這不僅會造成地方訂定困難以及各縣市不同，更重要的是人人皆可安居乃居住權之基本權益，豈能由地方自行規定呢？

(2) 改革房產稅制

停止提出零星的稅制增改(例：奢侈稅、利得稅.....等)，而是全面改革房地產的估價需和實價接軌，避免炒作房價，也參考國際稅制，訂定符合國際標準之稅率。

(3) 社會住宅佔有率達 5%，成立住宅法人

要求政府成立住宅法人，專門管理有關社會住宅之業務，籌備完善的計畫以逐漸達到社會住宅佔有率 5%之目標。

(4) 修訂公地法令、停建合宜住宅

合宜住宅是政府之前推動的政策之一，採取政府將公有土地或徵收地價賣給建商，而其中部分比例需提供給弱勢民眾居住，但這當中卻爆出弊案，官商勾結從中獲取重利，因此除了希望停止現有只賣不租的合宜住宅，改為只租不售的社會住宅，也希望能檢討公地的標售、修改法令，清查非公用和低度利用之公地，全面防止建商不當獲利。

(5) 發展租屋市場、制訂租賃專法

調查市場閒置空屋，引導其成為出租屋，要求行政院制訂「租賃住宅及產業專法」，制定有關租屋之細則，也確保租屋房價與市場相符，以及提供誘因給予房東，讓弱勢家庭可優先入住。

參●結論

台灣的社會住宅政策到目前為止發展雖仍稱不上健全，然而在屢次的修改與進步中，民間團體也發揮了它們的監督性質，督促政府將政策修改得更加完善。藉由這次小論文我們了解台灣社會住宅的政策、發展，法條等，也明白我們與國外相比還有許多不足的地方。

首先，關於《住宅法》的部分，雖然一在地修正草案仍與民間團體的期待有所差距，對於保障弱勢家庭比例部分，不僅要平衡政府所能還有經費問題還要符合社會需求，這是未來政府實施制定政策的一項重大課題。

第二，在前文內容中所提出的社會住宅爭議部分，我們參考各方資料，加入自己的想法，提出以下幾點解決方法：

- 一、除了分配一定比例給弱勢族群外，讓住戶組成多元化，例如學生、青年族群、年輕夫婦等未擁有成熟經濟實力族群。
- 二、開放社宅附近住戶及社區擁有使用相同資源及設施的權利，使減少鄰近住戶可能排斥社會住宅住戶的現象。
- 三、政府幫助民間非營利團體成立社會住宅基金會或者是社會住宅法人，有效管理社會住宅。
- 四、可借鏡香港案例，聘請專門物業公司管理清潔、保安。參考香港房屋委員會在前幾年提出的扣分制度。詳細規範出不可做之行為(例：亂拋垃圾、違規吸菸)，確保住宅品質，並按照不當實施次數扣分，扣分若達到一定數量便強制解約。
- 五、參考其他國家的成功經驗，例如：聘請台灣知名建築師設計，這樣不僅可以讓社宅周圍民眾較容易接受，也可以改變民眾對社

宅的既定印象。

最後我們探討了荷蘭與台灣的社會住宅的差異，荷蘭的社宅占有利高達 50% 以上，因為歷史的演變和民俗風情的不同，荷蘭的民眾並沒有買屋的文化，大多數人終其一身都在租屋，所以他們有發展健全的政策規範，以及專門幫助租屋者的協會，提供租屋者諮詢以及打官司的服務，這些都可以提供為台灣社宅政策提供良好的示範。

台灣的社會住宅發展才正要開始，除了那些社會運動人士，身為台灣下一代的我們也應該要關注現今的社會議題，在民間與官方互相理解、溝通下，共同規劃出最適合台灣的社宅政策，未來，希望台灣不再看到有人因為買不起、租不起房而流落街頭，人人都能擁有一個能夠安居的家。

肆●引註資料

曾文龍（2011）。年第二季房地產分析。**現代地政雜誌**，339，133 頁

徐義平（2012）。社宅納入都更、區域開發。**自由時報**。3 月 14 日，A8 版。

宋純智（2013）。**建築實錄：社會住宅新模式**。遼寧省；遼寧科學技術出版社

住得起的社會住宅：台灣與荷蘭社會住宅比較。105 年 9 月 8 日，取自
<http://www.urstaipei.net/housing/>

阿姆斯特丹社會住宅聯盟。105 年 9 月 8 日，取自
<http://www.slideshare.net/snailtw/ss-5048801>

社會住宅與社區營造的轉型。105 年 9 月 14 日，取自
<http://sowf.moi.gov.tw/19/quarterly/data/121/5.htm>

社會住宅推動聯盟：什麼是社會住宅。105 年 9 月 14 日，取自
http://socialhousingtw.blogspot.tw/2010/10/blog-post_7547.html

社會住宅推動聯盟：統計資訊—各國住宅基本資訊。105 年 9 月 15 日，取自
http://socialhousingtw.blogspot.tw/2014/08/blog-post_93.html

社會住宅推動聯盟：台灣社會住宅數量統計表_2016.08.23 更新。105 年 9 月 20 日，取自
http://socialhousingtw.blogspot.tw/2010/08/blog-post_3164.html

民國 100 年 內政部統計處：社會住宅需求調查報告。105 年 9 月 20 日，取自
<http://socialhousingtw.blogspot.tw/2015/01/100.html>