發佈：2011-02-21, 週一 18:17
點擊數：17102

一些統計數字指出台灣社會的惡性發展：2009年，房價與所得比在台北市已經高達14.1倍，台北縣則為9.5倍，就國際標準來看已屬房價過高極度嚴重的程度。另一方面，台灣在十年間，位在貧窮線以下的家庭幾乎成長一倍，達10萬8千餘戶、26萬多人。而最高5%的平均所得與最底層5%平均所得，則從32倍擴大至66倍。面對台灣，特別是大台北都會區如此嚴重的房價飆漲與社會分配二極化的雙重困境，去年8月26日由少年權益聯盟、老人福利聯盟、伊甸基金會、社區居住聯盟、社會福利總盟、康復之友聯盟、都市改革組織、崔媽媽基金會、勞工陣線、智障者家長總會、殘障聯盟、勵馨基金會等民間團體，共同發起了社會住宅推動聯盟（以下簡稱為「聯盟」）。[1]

「聯盟」可以說是另一波無殼蝸牛運動的再起。1989年，為抗議政府放任房價飆漲、缺乏政策干預，小學老師李幸長等人結合了小市民、中產階級以及都市規劃背景的大學師生發起了無殼蝸牛運動，並於8月26日在當時台灣地價最高的地段忠孝東路創下了近兩萬人夜宿的紀錄。這個住宅運動之後催生了兩個團體：崔媽媽基金會是第一個以志工形式服務租屋資訊的社會團體，並持續在社區營造、租屋市場以及公寓大廈管理等領域提供服務。都市改革組織則持續針對建築規劃專業教育與都市政策提出監督與批判。這兩個團體屹立二十年至今，處理都市與社區的眾多議題，然而當時運動的主旨「住屋即人權」，以及政府應積極干預房市的要求，卻幾乎沒有獲得政策回應。二十多年後，「聯盟」的成立一方面反映了運動策略的再反省，即是必須要超越街頭運動、結合更廣大的社會群體，多方面進行立法遊說、運動施壓、公共教育、制度建議等，才能對住宅政策產生真正的改變。另一方面，也可以看到台灣經歷過經濟成長高峰期，所得雖然提高，住宅政策卻與先進國家有巨大落差的弔詭，這正是台灣社會不正義的體現。而任憑房地產部門吸取大量社會財富，公共住宅或社會住宅闕如的狀況即是今日貧富差距擴大的主因。「聯盟」就指出先進各國以出租為主的公有社會住宅占其住宅總量比例的數字，如荷蘭34%、歐盟平均14%、美國6.2%、日本6.06%、香港29%、新加坡8.7%，但台灣僅有0.08%。這個「聯盟」稱為「可恥的數字」，說明台灣在住宅政策上累積了巨大赤字。

社會住宅的議題從去年延燒到現在，相關的概念正引發熱烈社會討論。從廣義來說，社會住宅不僅是為少數弱勢族群所興建的公共住宅而已。積極目標是在照顧最弱勢族群的同時，也納入中產階級中無力負擔市場住宅的人口，使住宅福利能夠成為社會再分配的一環。社會住宅應成為社區必備的基礎設施，以它的公共空間、福利設施、社區經濟做為提升社區生活與社區營造的駐點，這才是社會住宅的最終意涵。目前政府因求兌現北市與新北市市長選舉的支票、以及提早因應未來總統選舉，陸續有社會住宅的政策宣示。然而由於制度、配套措施仍有許多問題，在作業匆促、社會溝通不足的狀況下，急就章公布政策，以硬體建設（主要為住宅單位數量）的內容引來許多社區動員抗爭反對，使社會住宅一時不幸，竟成鄰避（NIMBY, not in my back yard）設施，足堪稱為政策悲劇。

目前國人對於社會住宅的負面印象的根源，可能來自美國以及台灣公共住宅的印象。美國在戰後福利國家的年代，曾經大量興建國宅，然而這些大規模公共住宅群，在美國的政府與房地產商引導城市郊區化、並以獨棟住宅為主流的居住意識型態中，逐漸演變為缺乏認同、弱勢者集中的地點。例如Pruitt-Igoe公共住宅，就是其中最有名案例。它於1954年興建，1972年便因為貧窮、犯罪以及空間隔離化現象等，而被聯邦政府炸毀重建。Pruitt-Igoe代表的不僅是如建築評論家Charles Jencks所指「現代主義建築的死亡」，而是美國歷經1960年代的人權與文化運動洗禮後，龐大與僵化的國家官僚體系無能處理新社會所浮現的多樣化住宅需求的失敗印記。台灣公共住宅最早期有從1960年代到1970年代中興建的整建住宅以及後來台

Phoca PDF

北市的平價住宅。當時南機場整建住宅等一批在美國援助下所興建，完工當時還是現代化的模範住宅。平價住宅也是台北市領先其他縣市的住宅福利政策。然而這些住宅後來陸續因為規劃設計不良、公共環境與政府福利投資不足，使貧窮與弱勢大量聚集卻難以脫貧等問題，而成為所謂貧民窟。然而，社會住宅是否一定會步上以上的失敗之路？歐盟各國的狀況大不相同。甚至曾與台灣同被譽為亞洲四小龍的韓國，近年來更以社會住宅政策做為「庶民政策」的主力。以下一些經驗可供參考。

壹、荷蘭的社會住宅經驗

荷蘭住宅法從1901年就已經制定，它賦予私人機構在政府的支持下，提供公共財的角色。在荷蘭，社會住宅主要由社會住宅協會（Social Housing Association, SHA）推動。SHA是獨立的私部門機構，負責營造、租賃、經營、出售等事務，出售的住宅的利潤，則持續投入社會住宅的興建。SHA是一個有著社會目標的企業，並按政府法規來制定業務內容，如SHA必須要符合以下六個目標包括：提供有品質的住屋、財務永續、按順位照顧社會群體的住宅需求、提高鄰里社區的生活品質、住民參與管理、以及回應有照護與輔導需求的社會群體等。

荷蘭在2006年人口有一千六百萬人，家戶數為七百一十萬戶。當時全國已有近五百個SHA。SHA從早期便共同組織聯盟Aedes Organization。 Aedes 共有一百二十位的工作人員，經營兩百四十萬的住宅單位，在荷蘭總數約六百九十萬的住宅存量中佔有約34.7%的比例。這些社會住宅以出租為主要型態。以下為荷蘭的住宅自有與租賃形式的比例。[2]

表一：荷蘭不同類型的住宅存量

	1993	1997	2001	2006
自有住屋	47%	50%	53%	56%
私人租賃	15%	13%	11%	10%
社會租賃	35%	37%	35%	34%
總數（x1000）	6,044	6,366	6,649	6,913

資料來源：住宅部（Ministry of Housing）[3]

荷蘭近年來政府新的政策鼓勵SHA興建自購屋，而不是租賃屋。然租賃的社會住宅比例仍然很高。2005年到2015年，荷蘭的社會住宅協會仍計畫在社會住宅上投資六百四十億歐元。在荷蘭，社會住宅與工作、社福照顧與教育是相互連結的。

美國知名的都市政治學者Susan Fainstein（2006）曾經對幾個全球化城市包括東京、巴黎、倫敦、紐約以及荷蘭的藍斯德（Randstad）都會區的都市政策與社會兩極化現象進行比較研究。她指出，開放性的全球化經濟政策若要避免造成都市社會階層差距擴大的現象，政府必須要謹慎選擇經濟取向，同時對在分配政策進行干預。她的研究中，荷蘭非選擇容易造成所得集中的高科技或金融產業，而是選擇有歷史的貿易業、並透過基礎設施的改善提高物流與人流的品質與效率來面對全球化經濟的挑戰。另一方面中央與地方政府都積極進行以社會住宅與相關的福利措施進行社會再分配。藍斯德地區因此在以上五個全球都會區域中，一直保持為社會階層差距最小的狀況。[4]

貳、韓國的社會住宅政策

Phoca PDF

韓國相應的社會住宅政策，用的是公共住宅或是國民租賃住宅的字眼。其住宅供給以租賃屋為主，也以政府為政策推動主體。在規模上，早期韓國雖然不像香港與新加坡那樣顯著，但是卻持續發展，到近幾年來更大幅擴張。例如1971年到82年落實租賃住宅育成方案，「租賃住宅建設促進法」也於1984年通過。為了住宅市場的活性化，也規定申請人租住五年後可以開始申購。到1989年開始，又規劃提供永久租賃住宅。當年政府發表計畫興建的兩百萬公屋中，有二十五萬戶是為經濟所得最低者所設計的永久租賃住宅。1990年代中期，金泳三在致力追求經濟全球化政策的同時，也進行了百萬公屋計畫。2000年以後，盧武鉉同樣推動了百萬公屋計畫，而2008年上任的李明博，目前所執行的則是一百五十萬公屋計畫。

除了政府積極介入做為主體之外，韓國的住宅政策還有靈活的特點。例如，主要興建方式雖為政府自建，但近年來政府也以公告地價來購買之前建商超額供給而賣不出去的屋宇，而將其為轉為公共住宅之用。此外，公共住宅政策雖以租賃為主、不以住宅自有為目標，但因應居住者的經濟能力與購屋意願的變化，也規劃有從租賃變成申購的機制。租賃年限也根據不同所得能力與需求有五年、十年租賃、以及五十年租賃的設計。現有住宅存量中，韓國公共租賃住宅佔現有房屋總量的9.6%，而提供居住者做長期如十年以上的租賃住宅，則佔所有住宅存量的4.8%。

韓國注重規劃設計與興建的品質，也減低公共住宅被污名化的問題。區位選擇多位於公共交通近便地區，同時公共設施配備與設計式樣並不弱於市場屋。最近例如在首爾首都圈、國土海洋部所在地、環境、交通與意象十分良好的安陽市，剛釋出2,250戶公共住宅給屬於第一類條件、也就是最需要住屋的民眾承租，結果報載首日便引來將近四倍的人申請。另外，韓國年輕人原本首購多選擇市場屋，最近卻有轉為申請公共租賃住宅的趨勢。因為租賃住宅的費用大約是市價的30%到83%（按個人的經濟所得訂租金），使年輕人能夠省下大幅成家的成本。而韓國目前社會住宅的熱門情況，也被媒體譽為「人氣的庶民政策」。[5]

參、閒置空屋做社會住宅可行嗎？

在北市，新建社會住宅區位宣布後引來引大的社區反彈。而在新北市，朱立倫市長則提出不一定要興建新房，而是以租金補貼以及空屋變社會住宅的方式來進行。然而政府不宜忽略這個取向一樣需要許多的機制配合。朱立倫市長提到新北市目前的11.6%比例的空屋可首先釋出。然而台灣因為近年的高房價，空屋的所有人不將住屋出租，有部分原因是區位不佳、銷售不易，或是所有權者多著眼於房屋轉手的高利潤，相較之下賺取租金的動機不強。因此空屋不一定都能釋出、甚至轉為社會住宅。

此外，這些私部門的空屋要針對居住弱勢者能夠釋出以供承租，一方面要有更高的弱勢者的生活補貼金額，另一方面，在房東與承租者之間，則需要政府、企業或民間團體承擔更多的責任。筆者透過親自參訪瞭解到大阪市西成區在住宅上，發展了漸進式的公「私」（地方小企業與社區）部門合作模式的作法。西成區為大阪的居住弱勢者集中之區域。在這裡，在地的小型不動產仲介業者，做為小型住宅房東與弱勢承租人之間的橋樑。承租人多為領取生活保護金的前遊民、半就勞、高齡、單親母子家戶、身障者自立者、以及以年金生活的獨身者等。其中單身人士佔大多數。這個另類的租屋市場最早僅有一家地方性、雇用五人的仲介業者願意經營，而一年間進行的仲介數約一百件。近幾年則因為此類經驗發展比較成熟，而陸續吸引其他仲介業投入。

在這個機制下，房東所提供的住宅類型包括低價供日租的簡易宿泊所、以及供長期租用

Phoca PDF

的共同住宅，有些建築也改裝為同兩種目的使用。此外還包括早期建成、沒有衛浴的「文化住宅」，或者也有品質較高的福祉公寓（例如一般兩房的家戶住宅單位約四萬二千元日幣的月租）。而政府對這些由私人部門提供的住宅有特別的消防安全與空間設備的規定，符合標準才能列為福祉住宅。此外，住進福祉住宅的承租者的租金，雖從生活保護補助支出，但是在日本一般租屋者需付出的數目龐大的押金則是由政府代為支付。

這些小規模的（從個位數的戶數到百戶左右）社會住宅，分散於社區中。類型彈性化，外觀也與其他建築相近，避免了被標籤化的狀況。而這個最近十五年才開始的趨勢，背後的經濟背景則是大阪長期經濟不振，房地產價格持續下跌，房產所有權人與仲介業者都在轉變經營型態。不過這個經驗的研究也指出，房東與弱勢的租屋者之間仍需要其他更多的社會網絡以及支援團體的投入，協助如居民的生活適應、住戶間相互溝通、住屋日常管理、住宅改裝維修、以及老人日常訪視等服務，才能夠打破房東的疑慮，願意將房屋出租給領取社會福利津貼的弱勢群體。而學術單位，例如大阪市立大學都市研究中心設於西成區的NPO也成為一個對弱勢地區進行住宅研究的基地，並以調查與行動為基礎，持續給予公部門動態的政策建議。因此以上大阪以私部門的空屋做為社會住宅的取向，其基礎是政府、民間團體、學術機構與小型地方企業為解決問題所進行的長期探索與合作。新北市政府以及社會住宅推動聯盟若要進行上述取向，仍有許多長路要走。

事實上，短短幾個月間，台灣的社會住宅政策執行已浮現一些核心問題：例如，國家或市場誰為主體？目前不論是中央政府或地方政府都有某種期望透過BOT等方式吸引發展商投資的迷思。在房租的思考上，也出現「根據市價打八折」等，而不是按承租人的經濟身份與需要等思維，以上都顯示了國家仍未有將住宅視為社會責任與公共同投資的決心。在法令與制度面上政府更有許多弱點：一方面，台灣的住宅法目前仍躺在行政院，立法上已經晚了荷蘭至少一百一十年，真正與世人見面的日期仍未知。另一方面，掌管全國住宅事務的營建署住宅組的人力則只有二十多人，人手過少難以處理複雜的住宅事務。因此，政府在社會住宅政策的處理上，要如何脫離目前「制度的路徑依賴」困境，而學習如多年前的社區營造政策，進行制度與思維的拓邊，這真是一場艱鉅的挑戰！

作者黃麗玲為台灣大學建築與城鄉研究所助理教授
（本文僅代表作者各人意見，不代表本智庫立場）

註解：
1.社會住宅推動聯盟網站http://socialhousingtw.blogspot.com/

2.Dutch Social Housing in a Nutshell, Hilversum, May, 2007, Aedes vereniging van woningcorporaties.

3.轉引自上一附註之資料來源.

4.Fainstein, Susan S. 2006. “Inequality in Global City Regions.” In Global City Regions: Trends, Theory, Policy. edited by Allen J. Scott. New York: Oxford Press. Pp285-298.

5.參考http://www.newplus.go.kr/newplus_theme/portal/

Phoca PDF