

# 社會住宅執行構想與財務評估

花敬群 | 玄奘大學財務金融系副教授

彭揚凱 | OURs 專業者都市改革組織理事

江尚書 | 社會住宅推動聯盟研究員

## 研究摘要

從台灣住宅政策與制度的發展，以及長期社會經濟穩定的角度而論，政府應持續大量直接興建出租式社會住宅，並透過增加租金補貼戶數與改革租屋市場結構，以建構國家居住安定防護網，更可因而改變整體住宅供需結構，逐漸塑造長期穩定的市場環境，對都市地區的活化與環境改造亦有相當貢獻。

基本上，社會住宅的興辦在財務上可達成相當高的自償率，未必會加深政府的財政負擔，也適合經由獎勵民間興辦方式來推動。要達到可自償的財務模式至少有三個關鍵，其一是必須讓土地以免費或低租金方式提供；第二則需有提供長期低利貸款來源；第三是社會住宅租金不宜採成本定價，應以市價打折方式進行，一方面讓受協助家戶均得以低於市價之租金承租，亦可創造弱勢家戶更大的補貼效果。政府無須編列大量預算進行社會住宅補貼，僅須提供廉價租金的土地與融資，將可有效達成自辦或獎勵民間大量興辦社會住宅之目的。不可諱言的，由於台北都會區外各縣市租金水準相對較低，財務自償性相對較低，故仍應編列相關預算支應，但單位補貼戶的預算需求數，仍明顯低於租金補貼。

此外，興辦社會住宅用地的儲備與規劃，相關政府與民間組織的強化與設立，亦是推動社會住宅政策的重要基礎工作。本研究建議應將社會住宅界定為公共設施，透過都市計畫體系劃設用地。另應提升中央與地方住宅主管機關層級與編制，並透過多元財源籌措與擴大民間相關專業組織參與等方式，逐步累積推動社會住宅的執行能量與經驗。

## 壹、研究背景

「社會住宅」議題在此波高房價民怨中獲得各界關注，但輿論上支持與反對的論述卻相當複雜多元（例如不應由政府興建與管理、應利用空餘屋、弱勢需求規模不清楚、應大量興建或僅提供最低數量、應興建於市區或郊區、應集居或散居、破壞區域房價…），加上政府部門各式經過調整、包裝、隨機性的執行方案（青年出租住宅、小帝寶、合宜住宅、現代住宅…），更讓這項住宅福利政策完全失焦。

本研究的撰寫架構分為四大部分。首先，本文討論社會住宅在台灣整體住宅體系中之定位與目標，並從住宅基本需求與住宅之合宜供需體系來論述社會住宅為何值得在當下推動（貳、參）。其次，本研究針對可能的社會住宅資源做初步盤點與討論，並對目前政府執行之住宅補貼資源與使用狀況進行整理，藉以分析當前推動社會住宅所可能面臨的問題（肆）。第三，社會住宅的開發與營運財務，涉及土地、營建、管理維護成本，以及租金或售價收取；因此，本研究試算社會住宅開發的財務自償能力，以探討社會住宅之財務可行性與相關配套措施（伍）。最後，本研究綜合前述討論，從組織、財源、土地、興辦模式、管理經營等五個面向，提出社會住宅政策與各項配套機制之建議，進而歸納本研究的結論（陸、柒）。

## 貳、社會住宅在整體住宅體系中之定位與目標

### 一、為何台灣公營住宅比率如此低

住宅是社會的基本需求，住宅供給的來源包含市場、政府、家庭與非營利機構。過去一百年裡各國住宅供需的核心議題，基本上是一種持續演變的結構，從早期嚴重住宅短缺的補充，到維護基本安全衛生的居住品質提升，進而發展至所有權的滿足，再者為住宅商品化後所關注的負擔能力問題，最後便是住宅供需深度金融化後所衍生的投機泡沫與高房價問題。

早期各國住宅短缺問題嚴重，此時市場能量有限，因此多由政府擔任最主要的供給者，或由政府授權組成半公營機構來承擔。在此階段，西方國家與亞洲的香港、日本、新加坡等國，發展出各式公營或住宅公團會社等機制，配合大量住宅組織機構的成立與出租經營模式的建立，為國家解決了住宅短缺問題，並且建立這些國家整體住宅供需的基本結構—公營住宅為主市場為輔。

在此時的台灣則是採取雙元模式，主要是以圈地運動方式發展出大量眷村，另配合國宅相關條例興建數十萬戶整宅、平宅與國宅。但因為扭曲的眷改條例，以及缺乏發展國宅經營管理組織或過早採取住宅自有化政策，導致眷村與國宅被以配售或出售方式進入市場體系。這些歷史淵源與共業，讓當前台灣公營住宅比率低的嚇人，也讓我們在讚嘆各國擁有大量社會住宅之餘，感嘆歷史無法重新來過，否則台灣應該已有超過 10% 的社會住宅。

## 二、當前住宅問題癥結：國家掌握之住宅資源嚴重不足

前述背景突顯出台灣住宅政策最根本的問題—國家對弱勢家戶的住宅協助能量嚴重不足，且國家對住宅資源掌握程度非常薄弱。該如何強化政府在住宅政策上的職能，以及釐清國家應該協助的對象與服務內容，則是社會住宅政策所必須嚴肅面對的課題。同時，住宅商品化與金融化後所衍生的負擔能力不足與房價泡沫問題，亦與前項議題息息相關。過高的房價導致更多家戶落入需要政府協助的弱勢門檻，健全的供需體系則可以讓較多弱勢家戶，有機會自力回到市場。

社會住宅的潛在需求有多少雖是個短期內不易計算清楚之事，但目前國內約兩成無自有住宅家戶中，必然有相當比率連負擔租金都十分吃重，或僅能承擔極度窳陋的房屋；亦有相當比率擁有住宅之家庭，十分勉強地當著屋奴，或者擠在破舊房舍中感嘆無力換屋改善；或者是房屋使用極度不便的身心障礙者，甚至是極度想要逃離恐怖家庭的受迫害成員，或者台灣一旦發生災變要緊急安置災民的房屋……。這些家庭與成員加起來的總量，以 5% 來估算並不過分，反映在住宅數量上則為 40

萬戶，這是居住基本需求未能受到保護的數量。

台灣既有的住宅供需體系有怎樣的能力來提供上述經濟與社會弱勢者的居住服務？若要真實面對這個問題，顯然不是租金補貼與貸款利息補貼就足夠的，而是需要有一大批房子來具體提供居住服務。

## 叁、住宅供需體系調節構想

### 一、空餘屋轉用的本質應該是發展租屋市場

在前述說明下進一步產生的問題則是，是否可將既有空餘屋轉用為社會住宅，過度興建社會住宅有擴大供給過剩問題之嫌。如果政府有能力將閒置空餘屋轉換為社會住宅，並提供有效管理，確實是大功一件，也是值得進一步發揮與規劃的方向；但是否能夠滿足多元的社會住宅需求模式，則存在相當大的疑慮。也就是說，調節空餘屋使用效率有其效應，但這些房子終究屬於私人，如何納入社會住宅體系亦待相關機制之建立與實驗。

空餘屋的有效利用基本上是個模糊的說法，因為空餘屋是變動的屬性，重點應在於讓既有住宅更有效使用，讓民間住宅資源投入社會住宅體系。因此，如何讓國內長期以來未受妥善經營管理的租屋市場健全與發展，讓租屋也能成為穩定安逸的住宅消費模式，才是問題根源。此外，政府也應建立誘因與制度，引導民間住宅納入社會住宅服務輸送體系，並進行必要之管理與支援。如此便能建構維護社會經濟相對弱勢家戶居住保障的第一道防線。

### 二、台灣短期住宅供給過剩，中長期卻快速老化

至於大量興建社會住宅將導致供給過剩問題擴大一事，則應該從更長遠的都市發展歷程來討論，不宜侷限於當前住宅與家戶數量的加減。

目前全國約四成住宅屋齡超過 25 年，台北市則高達 62%；過去十年全國新建住宅數量平均每年不到 10 萬戶，約占存量 1.25%，台北市約僅 1%。若以此速度調整，台灣新增住宅將難以彌補既有住宅的老化折舊（以平均使用 50 年而言，每年應補充 2% 的新住宅），20 年後台灣的住宅存量供給過剩問題會自然消失，但城鄉環境將嚴重老化，另一種形式的住宅短缺（品質短缺）將逐漸形成，台北市將會首當其衝。

針對此，已不能用當前過剩或可能導致市場失衡的傳統思維來觀察。我們應該思考的是，未來台灣為避免居住品質惡化的確需要新蓋住宅，但能否不要讓它們全然進入市場，而是自成新的供需輸送體系。問題的答案很可能就是社會住宅。

### 三、住宅供需體系調節方向：社會住宅 + 出租住宅 + 自用住宅 + 市場住宅

如果真能將部分市場空餘屋轉化為社會住宅，同時搭配政府大量興建提供，對健全住宅市場與避免每十餘年就得發生一次房價泡沫有何貢獻？或者可以這樣問，要不要或該不該對弱勢家庭好一點？對弱勢家庭好一點這件事，會不會也讓更多家庭變得更好一點？

所謂市場空餘屋轉化為社會住宅的更具體論述，其實就是發展較現在更為合理完善的租屋市場，是不是空餘屋其實不是重點，在市場環境中，房子總會有它最有效率的去處。如果我們的住宅市場有較目前多一點（例如 15% ~ 20%）、且居住安定感較佳的租賃市場，再搭配一定比率的社會住宅（例如 5% ~ 10%），甚至再提供與社會住宅相同比率的公營自有住宅市場（可承購，但僅能以政府規定之價格售給政府或政府指定之家戶）。這些受到政府管控的供需比率，將可基於租買選擇機制，有效率地節制民間市場一定比率住宅的價格。如此一來，整體住宅供需體系將有半數以上處於相對穩定的價格結構中，可讓中高所得以下家戶得以免除高房價之苦。至於民間市場則用來滿足消費能力較高者或房地產投資（甚至炒作），讓整體住宅供需體系滿足社會各種需求。因此，建構社會住宅（含租賃市場與部分受管制之自用住宅市場）體系，可根

本解決高房價問題，而非將房價打壓下來後，人民就會自動安居樂業。

## 四、目前正是台灣重新發展公營住宅體系的絕佳時機

三、四十年前台灣錯失建構合宜住宅供需體系的機會，弱勢家戶長久以來的苦苦等待，中產階級一步步踏入屋奴的悲哀，不是打房這麼單純便可解決的事。當前是個重要的改革時機，更是避免台灣未來城鄉老化，讓公共住宅重新取得發展的關鍵時刻。對台灣而言，社會住宅並非只是住宅福利制度，而是經濟政策與國土政策都不能忽視的重大議題。對此，政府住宅組織編制、法令制度、預算等均須配合檢討補充，讓社會住宅或公營住宅成為台灣的國家重大建設計畫。

## 肆、社會住宅供給所面臨之問題

目前台灣正要邁出社會住宅的第一步，但由於政府組織、住宅資源投入、既有興辦模式等問題，而面臨一些挑戰，分析如下。

### 一、政府組織長期弱化

長久以來，台灣有限的住宅政策一直是由「內政部營建署國民住宅組」為中央主管機關，就組織層級來說僅是一個四級單位，地位不高，並主要以「國民住宅」的概念來處理中低收入住宅的需求。在中央政府與住宅相關的主管機關中，還包括「行政院經建會都市及住宅發展處」；但在其任務簡介<sup>1</sup>中，並沒有與住宅直接相關的工作任務描述，僅在2010年因應高房價民怨而擬定的「健全房屋市場方案」中，提出國土及區域規劃、金融風險管控等較不明確的住宅市場調節方向，或是納入住宅補貼政策等原本便已在執行的方案。

<sup>1</sup> 請參考：都市及住宅發展處簡介，<http://www.cepd.gov.tw/ml.aspx?sNo=0001847> [2011/4/19]。

至於資源更缺乏的地方政府層級，隨著 2000 後政策需求減少，國民住宅處也紛紛裁撤或縮編，例如，台北市政府國宅處於 2004 年改隸屬於都市發展局，成為居住政策及服務科、住宅管理科；其它縣市政府的住宅主管機關多是在都發、城鄉、建設局處下或其他公務體系下的一個科或股的兼辦業務層級，且絕大多數並沒有「住宅」的名稱；僅在高雄市政府的都發局下有「住宅發展處」。

政府組織的稀薄反映出台灣的住宅處境，長期以來並無整體的住宅政策及住宅專法，組織編制—不論在中央或地方層級—也不足以有足夠資源來調節住宅的多元供給或需求。國宅單位在 2000 年後已朝去任務化的方向解編，而既有由政府興建的國宅也幾乎融入私有住宅市場的體系中。目前，由政府施行的公營住宅僅是過去因應特殊事件（如：出售國宅的剩餘、處理海砂屋與輻射屋）所留下的零星產物；弱勢者的居住問題主由中央的住宅補貼政策、以及零星針對特定弱勢對象的津貼來處理。因此，台灣與住宅相關的政府組織特性可簡單歸納為：以住宅市場或金融來理解住宅問題；組織層級低且分散於不同政府單位；最直接的結果便是沒有充足的住宅資源與預算。

## 二、稀薄的住宅預算支出

要分析政府在住宅政策上的投入程度，最直接且可量化的方式便是分析其與住宅相關的預算；然而，在住宅政策上的支出很難做跨國比較，因為不同國家的住宅預算模式不同，中央政府與地方政府的介入程度亦不一，某些住宅補貼政策乃由地方政府執行；亦有些國家可能會先補貼非營利機構，再由非營利組織服務特定需求對象。因此，在過去很少有跨國的比較研究可供參考，僅 Maclennan 等人於 1998 年比較歐洲各國住宅政策支出占 GDP 之比率（表 1）。其所謂住宅政策支出包含政府的直接補助與相關稅款減免，雖已是 1990 年代的資料，但大致符合我們對這幾個國家住宅政策的理解。

表 1、歐洲各國住宅政策支出占 GDP 之比率

國家	住宅政策支出 <sup>a</sup> 占 GDP 的比率 (%)
比利時	0.2 <sup>b</sup> (1988)
丹麥	3.6 <sup>c</sup> (1996)
芬蘭	1.8 <sup>c</sup> (1996)
法國	1.8 (1993)
德國	1.4 (1994)
荷蘭	3.2 (1990)
西班牙	1.1 (1990)
瑞典	3.9 <sup>c</sup> (1996)
英國	3.3 (1993)

說明：a 包含直接補助與稅款減免，不包含房地產稅。b 不包含貸款利率稅款的減免。c 數字代表占 GNP 的比率。

資料來源：Maclennan et al., 1998。

如果以 Maclennan 等人 (1998) 的計算方式，將民國 100 年度與住宅政策相關的預算加總計算，則住宅政策的支出僅占 GDP 的 0.29% (表 2)，若再扣除眷改基金預算，則實際用於一般民眾之住宅政策支出，僅占 GDP 的 0.11%。在這樣的對照下，可發現政府花在住宅政策的整體支出相當稀薄，而主由市場來滿足人民的居住需求。

### 三、公有土地未被妥善調配利用

由於大台北都會區土地取得不易，在前述政府組織弱化、住宅預算投入不足的情況下，公有土地是現階段推動社會住宅的重要籌碼，也是



表 2、台灣住宅政策支出占 GDP 之比率 (民國 100 年度預算)

預算科目名稱	金額 (千元)
公務人員住宅及福利委員會	70,393
原住民族住宅改善及部落遷建計畫經費	303,950
國民住宅計畫、住宅政策推動及建築開發經理業輔導管理經費	15,595
辦理振興建築投資業措施減輕購屋者利息負擔經費	7,085,989
營建建設基金 <sup>a</sup> (國宅貸款、住宅貸款利息差額及租金補貼部分)	8,193,321
國軍老舊眷村改建基金預算 <sup>a</sup>	25,111,593
總計	40,780,841
預估民國 100 年 GDP	14,085,349,000
住宅政策支出占 GDP 比率	0.29%
不含眷改基金預算占 GDP 比率	0.11%

說明：a 編列在非營業基金預算中。

資料來源：行政院，2011 (預算部分)；行政院主計處，2011a (眷村改建基金部分)；行政院主計處，2011b (GDP 部分)；行政院主計處，2011c (營建建設基金部分)。

促使台灣邁向健全住宅政策的重要策略用地；但這些公有土地並沒有被有效地利用。從 2000 年開始，在活化閒置資產的大旗下，國有土地被大量不當地標售，並不斷創出銷售「天價」；這些高價購得的精華區土地，建商為了回收成本，往往開發為豪宅，進而助長了精華地段的房價上揚<sup>2</sup>；抑或是將高價取得的大面積土地閒置，欲等待房價上漲至更有利可圖時才進行開發。例如，信義聯勤俱樂部的土地，於 2006 年以每坪 274 萬元由新光人壽得標，2 年後再以每坪 406 萬元轉售，轉售至今

2 請參考國家資產搶救連線 (2006) 政府賣地，財團得利，<http://blog.yam.com/savingourland/article/5821066> (2011/4/18)。

仍未開發 (聯合晚報, 2010/7/29)。雖然行政院已於 2010 年指示台北市政府暫停標售不動產 (財政部國有財產局新聞稿, 2010/3/2), 但總計全國國有土地已出售達 4,435 億元<sup>3</sup>; 而以出租、借用、委託經營、委託管理、設定地上權的方式利用的土地價值總計約 1,553 億元, 僅約出售總額的三分之一; 至於國有土地閒置面積 15,912 公頃, 價值約 568 億元; 遭佔用土地面積 29,733 公頃, 價值約 858 億元 (財政部統計處, 2011)。

此外, 既有的行政習慣中, 基於財政自主, 不同機關間的土地取得有相當大比率採取「有償撥用」, 向國營企業取得土地更是困難重重; 這使得公部門內部的土地移轉仍需編列大筆預算來加以支應。從這些數據及現象顯示出, 公有土地利用並沒有被當作珍貴的國家資源來整體調度使用, 反而淪為彌補政府財政缺口的簡便工具, 以及特定機關擁地自重的籌碼; 且在近期不當的標售、標租政策下, 已經形成不可逆的私有化後果。

#### 四、長期無效的住宅硬體投資

在前述已經相對稀少的資源投入下, 所興辦出的少量住宅卻也無助於弱勢者的居住需求。從 1976 年政府決定大幅興建國宅的六年計畫至今, 總計辦理 410,091 戶國民住宅, 包括政府直接興建的 174,891 戶 (表 3) (內政部營建署, 2010); 若以 2010 年底全國住宅存量 7,903,525 戶 (內政部營建署、財團法人國土規劃及不動產資訊中心, 2010c) 來計算, 過去 30 年來累計興辦的國民住宅數量占住宅存量的 5.2%, 政府直接興建則僅占 2.2%。

從 2000 年起, 先前以各種方式興辦的國民住宅陸續停辦。首先, 由於國內住宅供給過剩, 停止辦理「政府直接興建」及「獎勵投資興建」; 2002、2005、2006 年均沒有辦理貸款人民自建; 2007 年起因推行「整合住補貼資源實施方案」, 停止辦理「輔助人民貸款自購」;

---

3 從民國 82 年至 99 年。

表 3、國民住宅興辦方式與戶數

國宅辦理方式	辦理年度別	台北市戶數	全國總計戶數
政府直接興建	1976-1999	52,735	174,891
貸款人民自建	1976-2007	0	47,407
獎勵投資興建	1986-1999	710	67,479
輔助人民自購	1990-2004	47,568	120,314
各類型合計	1976-2007	101,013	410,091

資料來源：內政部營建署，2010。

2008年起因納入「農村改建方案」，停止辦理「貸款人民自建」(內政部營建署，2010)。此外，立法院於2005年修正「國民住宅條例」，刪除由政府機關管理維護的條文，明定國宅社區的管理維護與一般住宅社區相同(陳怡伶、黎德星，2010；國民住宅條例，2005)。至此，過去興建的絕大多數國民住宅進入了住宅市場，交易價格比照市場行情，致使國民住宅政策所投入的公共支出到了今日成就了市場化的住宅，已完全失去國民住宅的意涵。

到了近期，行政院先後拋出「合宜住宅」與「現代住宅」的方案，說穿了就是國宅政策的再版，勢必重蹈過去國宅的覆轍。在過去興建國宅長達40年的期間，僅僅達到整體住宅存量的2.2%；今日這兩個方案所規劃最多1.5萬戶的住宅，換算成住宅存量的意義僅是0.2%，對於房價的調節起不了任何作用。由於數量有限，少數進駐者等同中了樂透彩券；幾年後比照市場行情賣出，一轉手就是數百萬元的進帳。為了壓低售價，政府以低價賣斷或設定地上權提供土地給建商，在政府的融資保證、房價又比鄰近地區便宜的情況下，建商等同賺取利潤卻不用負擔風險。最後，以設定地上權的方式興建住宅(現代住宅)，雖然土地產權仍屬政府，但參照過去台北市辦理「地上權國宅」之經驗，後續必然衍

生民眾要求買回之訴求抗爭，無法維持「政府仍然握有土地」的初衷。簡言之，以這樣便宜行事所蓋出來的住宅，當然對住宅現狀起不了任何調節作用（參見表 4）。

## 五、過往的興辦模式僵化而缺乏品質

除了出售國宅外，台北市以公有土地提供社會住宅的方式包括出租國宅 (3,833 戶)、平價住宅 (1,544 戶) 與中繼住宅 (394 戶)，另針對特殊身分如老人、單親母親或原住民提供零星的出租住宅（國土規劃及不動產資訊中心，2010），這類型的社會住宅供給模式為政府直接興建，並且出租給弱勢群體。然而，過去的國民住宅或各類公營出租住宅設計標準偏低且施工品質不佳，在政府人力不足、且維修管理制度僵化的情況下，導致國宅、整建住宅或公營出租住宅成了窳陋住宅、貧民窟的代名詞。

1990 年下半期後，在自由化的思維下，政府開始提供公有土地，以各種公私合夥機制與私部門合作開發各類型的公共建設，例如，設定地上權、興建－營運－移轉 (BOT)、聯合開發等模式；而都市更新也在同一時期快速展開。然而，國宅或公營出租住宅在這個時期亦隨著民營化而朝去任務化的方向進行，住宅政策轉向擴大購置住宅的各種補貼。

因此，廣義的公營住宅在這個時期基本上處於空白，並沒有跟上時興的公私合夥與都市更新的開發機制，也未曾思考除了由政府主導或民間投入外，社會住宅可能有更具彈性的興辦模式。今日所殘留下來少量由政府持有的住宅（例如，捷運聯合開發），本來也非設計來供社會住宅之用，一時要轉用，便遭遇了制度的障礙。因此，如何彈性地因應現有制度而摸索出一條創新途徑是台灣應深度思考的方向，茲將社會住宅的可能供給模式整理歸納如下，但實際操作仍需一定時間的摸索實驗。

表 4、比較分析社會住宅興辦模式

	供給效果	補貼成本效益	政府的主導性	社會觀感
政府自辦/ 直接興建	具有公益性質，可容納較高比率的弱勢照顧對象，並提供各類型的公共服務設施。	政府提供土地為主要成本，政府持續持有土地並收取租金來支付營建成本，可達自償效果。受補貼者支付租金較低，補貼效益最高。	政府最具主導性，可決定建築設計形式、入住對象、營運管理方式等。	可有效提升民眾對政府協助弱勢家戶之觀感。但基於過去國宅與平價住宅的經驗，大眾對政府的興辦能力較缺乏信心。
BOT/ 設定 地上權	具較高的商業性質，在開發商的營利邏輯下，社會住宅數量受到擠壓（例如，安排在較差位置、比率極低、限制入住對象…）。	政府提供廉價土地，並協助融資保證。另在投資者無力營運時，政府仍需接手營運管理。租金應業者利潤而大增，補貼效果最差。	出資者具較大的主導權，政府除了設定幾項原則並立於契約外（例如：多少比率供社會住宅使用、租金上限等），其餘部分難以管制。	大眾對私部門的興建與營運信心有限；BOT曾產生官商勾結的疑雲（高鐵、ETC等），輿論認為這是拿人民的納稅錢去補貼財團。
合建分屋/ 聯合開發		通常由政府出地、建商出資及興建，完成後雙方分回一定比例的土地與樓地板面積，政府等同賣出特定比率的土地當作成本。	視雙方的約定或持有土地面積而定，但需顧及業者的利潤需求，一般認為社會住宅會拉低房價。	過程較複雜，不易獲得民眾肯定。
都市更新	社會住宅的單位最為分散，有效達成混居。但社會住宅散落於各基地，管理與福利輸送需有更強大配套。	政府需提供較高的容積或其他獎勵措施。取得住宅分散，管理不易，容易產生後續弊端。	民間都更案政府無法干涉；政府都更案則類似 BOT 的執行方式。需配合其他法令規範政府可介入的程度，以及更細緻的獎勵方式。	一般民眾對都市更新有美好想像，甚至認為可免費換得新房。亦有認為都更過程複雜、難以與建商斡旋；不同意搬遷者遭受暴力脅迫；建商賺取暴利；政府浮濫發送容積獎勵。
社會房東/ 利用市場 空餘屋	可有效達成混居，且較無標籤化的問題，但最弱勢者較不適用此種方式。	主要成本花在較高額度的租金補貼。	政府須透過制度建立，掌握市場租金水準、認證租屋品質、建立租屋平台、設立誘導制度等。	易為社會大眾所接受，但房東擔心稅負加重、管理不易、租到不好的房客。

資料來源：本文整理。

## 六、住宅補貼之資源配置過度著重購屋

除了整體住宅政策支出與他國相比極度偏低，政府亦以鼓勵購屋為住宅政策的基本邏輯。營建署國民住宅組在民國 100 年度的預算，可大略區分為購屋補貼與租金補貼二類（另有少數屬行政、政策推動費用），其中超過四分之三的預算編列於購屋為主的相關補貼（圖 1），包括「健全房地產市場措施專案利息補貼」、「整合住宅補貼資源實施方案」、「青年安心成家方案」等；另有針對特定對象的住宅補貼，如公教、勞工、原住民等，也都以建購或修繕為主（也就是對象是擁有產權者）。租金補貼的部分，則僅見於「整合住宅補貼資源實施方案」與「青年安心成家方案」，分別編列約 8 億 4000 萬與 6 億 1000 萬元，合計占國宅組總預算的 20.48%（內政部營建署，2011）。

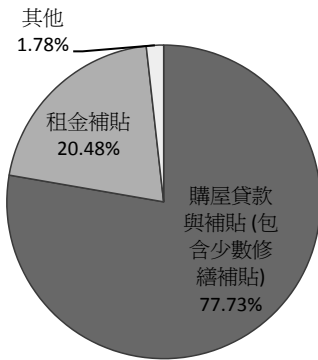


圖 1、營建署國民住宅組民國 100 年度預算分類

資料來源：內政部營建署，2011。

檢視購屋與租金補貼內容，可發現租金補貼對弱勢者的針對性並不高。以「98 年度整合住宅補貼資源實施方案」來說，弱勢家戶與一般家戶申請租金補貼的比率約為 62% 與 38%，而購屋補貼則相反，為 27% 對上 73%（表 5）。此外，租金補貼的申請戶數超過了計畫戶數（106%），而購屋補貼與修繕補貼的申請戶數僅分別為計畫戶數的 67% 與 59%（表

6)。顯然，弱勢家戶對於租金補貼的需求遠超過購屋需求（弱勢者多無法購置自有住宅），但在政府長期鼓勵購屋的思維下，這個方案低估了租金補貼的需求，而將過多的資源放置在購屋補貼上。最後，這個不重視弱勢家戶的補貼政策卻又齊頭式地發送，進一步分析如下。

表 5、98 年度住宅補貼之弱勢與一般家戶申請情況比較

補貼項目	身分	申請戶數	比率
購置住宅貸款利息補貼	弱勢家戶 (第一類)	1,834	27.34%
	一般家戶 (第二類)	4,873	72.66%
修繕住宅貸款利息補貼	弱勢家戶 (第一類)	1,000	33.82%
	一般家戶 (第二類)	1,957	66.18%
租金補貼	弱勢家戶 (第一類)	15,897	62.29%
	一般家戶 (第二類)	9,625	37.71%

資料來源：內政部營建署、財團法人國土規劃及不動產資訊中心，2010b。

表 6、98 年度住宅補貼之計畫與申請戶數

補貼項目	計畫戶數	申請戶數	申請率 (%)
購置住宅貸款利息補貼	10,000	6,707	67.07%
修繕住宅貸款利息補貼	5,000	2,957	59.14%
租金補貼	24,000	25,525 <sup>a</sup>	106.35%

說明：a 資料來源所給之數據無法與前一表格之加總吻合 (25525 ≠ 15897+9625)；僅依據本表資料來源所提供之數據填入。

資料來源：內政部營建署、財團法人國土規劃及不動產資訊中心，2010b。

## 七、齊頭式的租金補貼政策

利用現有房屋市場上的住宅，是短期內提供弱勢家庭住宅最有可能的執行方式。根據 2000 年的戶口及住宅普查資料，台北市約有 10 萬多戶空屋，新北市（原台北縣）則約有 22 萬餘戶，空屋率分別達 12.2% 與 17.4%，且屋齡 20 年以下的空屋分別占 54.0% 與 74.1%（國土規劃及

不動產資訊中心，2005)。簡言之，目前房屋市場上的空餘屋屋況並不差，但未被善加利用或當成投資商品而閒置。

既有協助弱勢者租屋的主要政策，乃透過內政部營建署國民住宅組的專案來提升其租屋能力。依內政部目前的辦法，每戶申請者可獲得每月 3,600 元的補貼；並建立評點機制，根據申請者的情況排定補助的先後順序（內政部營建署、財團法人國土規劃及不動產資訊中心，2010a）。除了中央政府專案的住宅補貼外，各縣市政府亦針對特定族群給予租金補貼，但通常不同類型的補貼無法重疊使用，且補貼額度不高。以台北市為例，分別針對低收入戶、身心障礙者、原住民等提供房租補助，但低收入戶每月每戶僅補助 1,500 元，而身心障礙者每月最高為 2,000 元<sup>4</sup>（台北市政府社會局，2011a; 2011b）。

然而，在台灣尚未健全的租屋市場中，租金補貼的機制面臨一些困難與挑戰。首先，現實的情況是絕大多數的房東未將出租收入申報為所得稅，且在簽訂契約時約定房客不要將租金列舉為所得稅的扣除額。一旦弱勢家庭申請租金補貼，必使這已成習慣的私下約定現形；在大台北都會區中，3,600 元的租金補貼可能無法讓房東接受報稅所增加的額外負擔，因而減低房東出租予受補貼者的意願，或不讓既有的租客申請租金補貼。

目前，台北市住家的每坪租金至少在 600 元以上，小坪數的獨立套房每坪租金更超過 850 元，且絕大多數的區域超過 1,000 元（崔媽媽基金會，2010）。因此，沒有等級分別的 3,600 元租金補貼，對雙重或多重弱勢者並不足夠。此外，特定的弱勢族群不易被房東接受，一般房東對於獨居老人、低收入戶、或身心障礙者有不同的歧視，要找到合適住宅選擇有限；他們成為公共投入不足、辦理模式僵化、資源配置偏差下最無法安身立命的一群。

---

4 根據台北市政府社會局的規定，單人居住的身心障礙者最高補助面積為 20 平方公尺（約 6.2 坪），每平方公尺 100 元，總計便是 2,000 元。但事實上這種坪數的住宅，在台北市每月的租金至少是 7000 元以上，若家庭成員不只一人，便相對需要更大的空間。



## 伍、社會住宅財務分析

承續前述的問題分析，目前台灣的社會住宅占住宅存量的比率極低；因此，若要達成一定存量的社會住宅，必須擬定長期性的政策方案來持續施行。然而，既有的住宅資源本就不足；且基於過去國外的經驗，左翼政黨大規模集中興建社會住宅，除了面對汙名化、窳陋的問題外，最後導致失敗的關鍵障礙仍是財務無法平衡。因此，在台灣的現實情況下，可平衡的財務自償系統才能避免國外與台灣本身的失敗經驗，而朝向穩定且永續的社會住宅發展策略。

### 一、基本財務模擬

社會住宅之興建與營運，在成本支出上主要為土地成本、營造成本與管理維護支出，收入面則為租金、管理費與政府之補貼金額。

現假設以台北市郊區（例如內湖）第三種住宅區土地 500 坪興辦社會住宅，經容積移轉與獎勵後，假設可建容積率為 400%，可興建總樓地板面積為 2,000 坪。土地若以市價計算每坪約 50 萬元，土地價值約 2.5 億元。營造、營建管理成本每坪約 8 萬元，加上長期管理維護基金每坪 2 萬元，總計營造與維護基金成本約 2 億元，營建與土地成本合計約 4.5 億元，平均每建坪總成本 22.5 萬元。

現假設興建 20 坪與 30 坪兩種住宅規格，總（土地加營造）成本分別為 450 萬元與 675 萬元，若總成本均貸款，在不同利率與期限下每月攤還金額約 1.36 萬至 4.83 萬之間。若僅採計營造成本，土地由政府無償提供，則營造成本分別為 200 萬元與 300 萬元，每月應償還貸款金額則降至 0.6 萬～ 2.1 萬元（表 7）。

表 7、不同成本之貸款月攤還金額

單位：元

貸款金額		利率		2%	3%	4%	5%	6%
		期數						
總成本	30 坪 675 萬元	20 年		34,148	37,436	40,905	44,550	48,357
		40 年		20,439	24,165	28,208	32,549	37,139
	20 坪 450 萬元	20 年		22,766	24,957	27,270	29,700	32,238
		40 年		13,626	16,110	18,806	21,699	24,759
營建成本	30 坪 300 萬元	20 年		15,177	16,638	18,180	19,800	21,492
		40 年		9,084	10,740	12,537	14,466	16,506
	20 坪 200 萬元	20 年		10,118	11,092	12,120	13,200	14,328
		40 年		6,056	7,160	8,358	9,644	11,004

資料來源：本文估算。

以總成本計算應償還金額，在貸款利率 2% 至 3% 之 40 年本利均等攤還金額，約與市場租金水準相當（每坪月租金約 800 元）。當貸款利率上升或償還期間縮短，則月償還額將高於市場租金。若僅採計營造成本，在利率 2% 時，平均每坪之月攤還金額約 303 ~ 506 元，利率 6% 時，則為 550 ~ 716 元。

表 8、不同成本期限與利率之平均每坪月攤還金額

成本範圍	利率		2%	3%	4%	5%	6%
	期數						
總成本	20 年		1,138	1,248	1,364	1,485	1,612
	40 年		681	806	940	1,085	1,238
營建成本	20 年		506	555	606	660	716
	40 年		303	358	418	482	550

資料來源：本文估算。

上述模擬分析顯示出社會住宅財務可行性評估上的幾項重要關鍵因素，其中影響最大的為土地成本是否計入，其次為市場租金水準，第三為利率水準，第四為貸款期間。

## 二、重要財務變數之意義與設定

### (一) 土地成本最高僅能以租金方式計價

由於社會住宅採出租方式辦理，在長期使用中的消費內容以建物折舊為主，另包含土地之使用權利，期滿後土地仍歸政府擁有。依據「促進民間參與公共建設公有土地出租及設定地上權租金優惠辦法」規定，公有土地租金以應納地價稅（土地申報地價 1%）或按國有出租基地租金計收標準六折計收（土地申報地價 3%）。以公告地價約占市價二至三成而論<sup>5</sup>，公有土地年租金約為現值之千分之二之間。故市價一坪 50 萬元公有土地，每年租金約 1000 元，每建坪應負擔之土地月租金約 20 元。

### (二) 市場租金、供給成本與承租戶負擔能力應一併考量

市場租金水準為一般評估補貼額度的觀察基準，但對政府而言，實際補貼金額為供給成本與租金之差額。此關係提供社會住宅財務調控之一大利基，亦即對支付能力較高之家戶，可採市場租金與合理支付能力（一般以三成月所得認定）之差額計算，或以更簡化的市場租金八折計算。

由前述財務模擬數值得知，在市場租金每坪 800 元下，供給成本在 40 年貸款可控制在每坪 330 ~ 570 元之間（營造成本攤還加地價稅），可暫以平均數每坪每月 450 元。若將半數社會住宅以市價八折（640 元）承租給一般所得家戶，每建坪每月可獲得 210 元的利潤，提供給另一半經濟社會弱勢承租家戶更多租金補貼，亦即可打三折至幾乎免費。

5 公告地價占市價比率如下表所示，參見張勝文等（2006），地價稅是否應按市價課稅。近年各縣市雖有調整，但調幅仍不及市價漲幅，故下列數值仍可適用。

年度	2000	2004	年度	2000	2004
全國	13.7%	17.4%	高雄市	20%	28%
台北市	29.6%	34.4%	台北縣	19.8%	20.9%

### (三) 貸款利率應與資金來源一併評估

當利率從 2% 增至 6% 時，40 年貸款之月攤還金額將增加 1.81 倍，利率波動對租金或財務可行性的影響不能輕忽。在未來利率趨向上升的壓力下，社會住宅的融資來源，較適宜以四大基金（公務人員退撫基金、郵儲基金、勞保基金、勞退基金）做為融資來源。此長期穩定資金可提供較低之融資利率，且配合穩定還款來源，亦可提升四大基金之投資效益。甚至必要時，可採 40 年固定利率方式，以穩定社會住宅財務。

### (四) 貸款期間較適合以 40 年為基準

在利率 2% ~ 6% 情況下，貸款期間 20 年之月攤還金額約為 40 年貸款之 1.7 ~ 1.3 倍（利率越高倍數越低）。在壓低月繳金額前提下，以 40 年貸款方式較符合財務規劃需求。另一方面，因住宅為耐久財，使用期限可達四、五十年，故以同等對應之期限攤提營造成本，亦符合公平原則。

### (五) 建物折舊配套機制

由於建物長期逐漸折舊之關係，故可搭配長期折舊調整機制，例如以新屋按成本加計 10%，逐年遞減至 40 年為負 10% 方式計算成本，讓住新屋者負擔略高的租金，待房屋老舊後則支付較低租金。

## 三、財務自償率分析

經由前述模擬分析可知，在政府出租公有土地與提供營建融資的前提下，營建成本與土地租金可由低於市場租金水準的租金收入來攤還，政府無須編列任何預算與補貼，即可完成社會住宅開發與營運（不含社會福利設施與服務成本）。

由前述台北市郊區 500 坪基地為例，可興建 30 坪與 20 坪住宅各 40 戶，共 2,000 坪。其中半數出租給一般所得年輕家戶，每坪月租金 640 元（約市價八折），每月租金收入 64 萬元。其餘半數供經濟社會弱

勢家戶承租，平均每坪月租金以 320 元計（約市價四折），每月租金收入 32 萬元，合計 96 萬元。

該案營造成本約 2 億元，以 40 年貸款之月攤還金額約 60.6 萬～110 萬元（利率 2%～6%），土地租金之月攤還金額約 4 萬元，合計約 64.6 萬至 114 萬元。長期若以上述成本之平均數計算，則每月總成本約 89.2 萬元。亦即在前述財務設定標準，營造與管理維護基金成本控制在每坪十萬元，貸款利率長期控制在 4% 以下，土地成本以公有土地出租標準設定，社會住宅開發營運之自償率可達 107.6%。

總結來說，要達到可自償的財務模式至少有三個關鍵，其一是土地作價的方式，必須讓土地成本維持在較低的水準；第二則需有穩定的長期低利貸款來源，可由政府透過政策來加以支持；第三是政府過去在進行國宅售價或租金評估時，多以成本做為訂價的上限，如此將無法創造差別補貼的空間，因此未來對社會住宅租金之定價，應以市價做為標竿，以市價打折方式進行定價，一方面讓受協助家戶，均得以低於市價之租金承租，亦可創造弱勢家戶更大的補貼效果。

進一步而言，在前述財物評估之下，政府無須編列大量預算進行社會住宅補貼，僅須提供廉價租金的土地，透過四大基金的融資模式，將可在台北都會區大量興辦社會住宅。不可諱言的，由於台北都會區外各縣市租金水準相對較低，因此在興辦社會住宅時，較難達成財務完全自償的效果，故仍應編列相關預算支應。

## 陸、社會住宅政策構想

依據前述問題說明與財務評估，接下來就針對台灣社會住宅政策推動，從組織、財源、土地、興辦模式、經營管理等五個面向提擬政策構想建議如下<sup>6</sup>：

---

6 此部分之構想，也可視為筆者們對於目前住宅法草案中社會住宅專章的基本意見。

## 一、組織

### (一) 關鍵課題

1. 中央與地方政府長期忽略住宅政策之重要性，致使相關權責組織編制層級過低（甚至無專責單位）且人力不足。此現象於國宅興建政策中止後更形嚴重，組織人力進一步縮減弱化為事務性管理與補貼發放，缺乏住宅規劃、興建、營運等政策規劃與執行能量。
2. 現階段台灣社會住宅政策欲推動落實，政府無疑需扮演方案啟動與制度建構之關鍵角色。對比於現行住宅部門弱化的組織能量，亟需在機構組織編制、部門整合分工、以及政策研究評估等面向有所回應。

### (二) 建議措施

1. **組織提升：**提升各級政府主管住宅之機構層級、擴增員額編制。中央部分配合行政組織再造，將國土管理署（原營建署）調整為住宅暨國土管理署，將住宅主管機構提升至三級單位。地方部分，台北市、新北市等直轄市應成立住宅處，將住宅主管機構提升至二級單位。
2. **政府分工：**未來社會住宅政策之推動，原則上由中央政府負責法令、土地取得、與財政補助；地方政府負責包含興建、營運、及租金補貼等項目之執行。如部分地方政府短期內尚無足夠推動執行之條件，可委由中央政府代為實施。
3. **研究機構：**因應社會住宅之政策推動時勢，應一併建立台灣住宅政策研究機構，專責全國住宅課題之調查、研究、政策擬定、成效評估等事項，做為政府住宅政策之專屬智庫。此研究機構之成立依據應載明於住宅法條文，組織編制與經費由中央主管機關另訂之。

## 二、財源

### (一) 關鍵課題

1. 台灣既有住宅預算資源不足且過度偏重購屋利息補貼，且前述購屋利息補貼為延續性作為，一段期限內仍會持續。換言之，欲推動社會住宅政策，應另覓財源。
2. 社會住宅財源理論上可透過年度預算編列達成，然其常因政策偏好、財政收支狀況而改變，鑑於台灣社會住宅存量過低需透過長期穩定投資來因應，應思考建立可永續投入之財務機制。
3. 又依據本文前述財務試算，社會住宅興辦是可能建構一具自償性之財務模式。據此，政府於推動社會住宅財源規劃，一方面針對無自償性項目（例如：政策推動業務執行、租金補貼發放等）編列預算或另覓財源外，於興辦部分透過政策落實財務自償之辦理模式。

### (二) 建議措施

1. **擴大財源**：未來社會住宅推動經費，中央及地方除應編列預算外，更應健全都市土地開發資本利得課稅與回饋機制來擴大財源。應可包括：
  - (1) 政府預算（並結合既有社會福利補貼資源）。
  - (2) 強化不動產資本利得課稅（如土增稅、房屋交易所得稅等）。
  - (3) 其它因應高房價之稅賦（如奢侈稅、豪宅稅、空屋稅等）。
  - (4) 公有土地（非出售）處份之利得（如都市更新、標租等）。
  - (5) 政府聯合開發分回房舍出售利得。
  - (6) 民間都市計畫變更、都市更新等土地開發回饋代金。
2. **支出類型**：未來推動社會住宅經費支出可概分為一般支出與具自償性支出兩部分。包括：
  - (1) 一般性支出：即不具財務自償性之支出，應以政府預算編列支應。

- i. 社會住宅政策推動業務執行費用 (例如：調查研究、政策辦理、規劃設計、服務照顧、績效評估等)。
- ii. 發放租金補貼之經費。

(2) 具自償性支出：針對具財務自償性之社會住宅興辦，由專屬基金 (詳後) 提供興辦費用墊款與金融機構貸款利息波動之差額補貼。

- i. 社會住宅興建之工程及土地租金墊款。
- ii. 社會住宅後續修繕費用墊款。
- iii. 社會住宅興辦於金融機構貸款因應利率波動之利息補貼。

3. **專屬基金**：為健全社會住宅政策之推展並支持自償性社會住宅興辦模式之落實，應於中央設置專屬基金做為穩定的財務支應周轉基礎。依據預算法第四條之規定，設定該基金性質為非營業基金之作業基金，主要用於融資保證與相關研究、作業之用，做為現在已有財源 (預算、營建建設基金等) 之補充。

### 三、土地

#### (一) 關鍵課題

1. 鑑於都市土地稀缺且價格昂貴，不符地租極大化原則的社會住宅是不可能寄望由市場來提供；觀諸世界各國實踐經驗，政府與土地取得及財務支持是關鍵所在。就土地取得部分，台灣由於缺乏如荷蘭、新加坡等政府於土地調度的制度條件，現階段最可行的作法將是，優先運用區位、面積合適的公有土地做為社會住宅之興辦基地。
2. 又依據現行規定，公用土地需依土地公告現值採有償撥用，這將讓公有土地興辦社會住宅之總成本居高不下，導致前述自償性財務機制無法操作，結果是，社會住宅興辦陷入政府財政負擔加劇、民間參與意願低落、住戶租金負擔過高等連鎖性困局，斷送台灣推動此政策的歷史契機。



## (二) 建議措施

1. **土地取得**：優先運用以下方式取得社會住宅用地
  - (1) 檢討運用公有土地(中央、地方、公營事業等)。
  - (2) 各地方已取得之國宅用地變更為社會住宅用地。
  - (3) 檢討眷村改建後取得之騰空眷村土地之運用政策，釋出部分房舍及合宜用地做為社會住宅使用<sup>7</sup>。
  - (4) 因應社會變遷與人口結構改變，調整部分公共設施(如少子化後的學校)做為社會住宅之用。
  - (5) 配合都市土地變更或容積獎勵要求民間提供社會住宅用地或直接興建社會住宅作為回饋。
  - (6) 將社會住宅認定為公共設施用地項目，結合區段徵收、市地重劃等開發模式取得用地。
  
2. **土地作價**：依前述方式取得之公有土地，於興辦社會住宅不採有償撥用而是以公告地價設算租金來作價，使社會住宅永續財務模式得以落實。
  
3. **其它配套**：配合前述構想，於住宅法立法條文納入針對眷改條例、國有財產法、平均地權條例等配合修正檢討。

## 四、興辦模式

### (一) 關鍵課題

1. 依據內政部民調雖有八成以上民眾支持政府推動社會住宅政策，然實際進入社會住宅基地選用與興辦時(包括內政部選定北市及新北市五處社會住宅、台北市政府選定文山區兩處基地)，卻遭遇周邊居民反對，此困境突顯國人對於社會住宅認知仍有不足，仍將社會住宅視為低品質貧民住宅的同義詞。

---

7 眷改騰空用地幾乎都位於都市計畫區內，然依據現行「眷村改建條例」之規定，改建完分配眷戶外之餘屋只能標售、無法租賃，騰空土地將採標售方式處份來償還眷改基金之墊款。

2. 社會住宅另一個被民眾反對的原因是，對於政府推動執行能力的不信任。最常被引用的反對理由就是過去台北市興建五處提供低收入戶居住的「平價住宅」經驗，由於當時規劃設計標準偏低，大量集中弱勢居民，再加上配套社會福利措施與住宅物業管理不足，致使環境日趨破敗，住戶也少能脫貧離開，被冠以貧民窟之負面化標籤。
3. 就過去政府執行住宅規劃設計與營造的經驗來看，除受限承辦人力及專業不足的條件外，執行方式的保守僵化（例如：行政流程冗長、最低價標等）也是問題，其品質與效率多為人所詬病。對比於國外引入企業（如德國）、第三部門（如荷蘭）興辦社會住宅的成功模式，台灣於此一社會住宅推動起步階段，更應思考如何透過制度變革創新來因應解決。

## （二）建議措施

1. 化解疑慮：政府應透過各種公開場合與不同媒體通路，說明未來社會住宅之內涵與興辦方式，來化解民眾疑慮。
  - (1) 適度混居：未來社會住宅入住對象採混居模式，除一定比率供弱勢族群居住外，對象還包括無自有房屋的青年夫婦、勞工受薪家庭、乃至於一般家庭等，並考慮以基地周邊符合資格者優先。藉此混居模式，化解標籤化疑慮，並促進社會整合。
  - (2) 專業團隊：未來社會住宅興辦將引入專業團隊，包括建築設計營造委由建築師與建築營造廠商，後續營運管理引進專業物業管理及社會福利經營團隊參與，確保優質的住宅環境品質與永續經營管理。
  - (3) 配套方案：除確保社會住宅品質及管理外，將同步開展周邊社區配套發展方案，包括社會住宅基地釋出社區公共服務空間、改善周邊社區既成公共環境、推動周邊老舊社區更新、引入社區營造與社會福利服務體系等，讓社會住宅成為地區正向公共建設之一環。

## 2. 興辦模式：

- (1) 實施程序：社會住宅興辦應以估測供應及需求、設計營建、而後營運管理 (**Programming, Building, Operating: PBO**) 之程序模式推動辦理，方可一併解決租 與住房之對應接軌、設計興建品質、長期維護營運、以及社區融合諸問題。
- (2) 政府角色：政府主要角色為，以社會住宅順利營運、周邊社區融合提升為考量，參酌專業、社福、周邊社區等意見，擬定營運與興建計畫準則 (**Programming**)。
- (3) 民間參與：
  - i. 依據前述營運與興建計畫準則，政府公開徵選規劃設計及興建團隊 (**Building**)，可採設分包、統包、甚者結合經營管理等方式辦理。
  - ii. 興建完成後，公開徵選經營團隊 (**Operating**)，可參見後續經營管理構想。

## 五、經營管理

### (一) 課題指認

1. 社會住宅在經營管理涉及兩種專業領域。除一般性的入住管理、設施維護的物業管理專業外，由於入住對象中有一定比率屬特定弱勢族群，還需結合配套性的社福輸送服務照顧專業。
2. 經營管理為行政部門對於社會住宅興辦主要疑慮之所在，特別是台北市整宅、出租國宅的管理經驗，從主觀意願與客觀績效來看，未來社會住宅都不合適由政府直接管理。
3. 近年來民間專業物業管理公司機構已逐漸發展，然由於對社會住宅有疑慮偏見，以及社會住宅在政策面上在租金及入住對象上有所規範，恐缺乏足夠誘因吸引其投入管理。

4. 民間第三部門社福團體於弱勢服務輸送照顧上雖有專精，然對於住宅硬體設施管理維護等法規、技術、財務專業則相對陌生，寄望其擔負社會住宅經營管理也不合理。

## (二) 建議措施

1. **內容分工：**將社會住宅之經營管理區分為一般性物業管理與弱勢對象服務輸送兩部分，分別委由不同專業來負責管理。
2. **一般性物業管理：**即市場上所定義包括入住管理、硬體設施維護、租金收取等事項。未來社會住宅應於租金收入提撥一定比率(財務上有誘因，可參照財務試算小節)做為物業管理費用，由所有人(政府)據徵選有意願民間專業廠商協助管理，並予以定期考核。
3. **弱勢對象服務輸：**即針對社會住宅採混居模式後，其中入住弱勢對象之社會福利服務輸送事項。建議未來社會住宅應就欲分配弱勢對象之住宅單元，由所有權人(政府)採統租第三部門社福團體而非個別租用弱勢對象模式辦理，藉此模式，第三部門社福團體對外做為包括物業管理單位與相關社政單位之窗口，以利物業管理維護及社福服務輸送之運作；對內可依其專業細緻照顧各個入住弱勢對象之需求。

## 柒、結論

在過去政府長期扶植房市、忽略住宅政策的脈絡下，台灣社會住宅的第一步有許多制度障礙待跨越。我們認為，社會住宅的興辦並非賺錢事業，且涉及更複雜的土地取得、營運管理、福利輸送乃至整體社區營造，政府若仍只想以既有的商業招標方式引入民間資本、便宜行事，而不願在組織變革、預算投入與制度創新上有所突破，那麼社會住宅重蹈國宅之覆轍、或淪為財團逐利之新場域，將只是預料中的結果。人民居住權的維護無疑需由政府肩負起更大的責任，此時正是台灣宣誓對住宅政策重視的關鍵時刻。

從台灣住宅政策與制度的發展，以及長期社會經濟穩定的角度而論，政府應持續大量直接興建出租式社會住宅，一方面加速建構國家居住安定(全)防護網，更可因而改變整體住宅供需結構，逐漸塑造長期穩定的市場環境，對都市地區的活化與環境改造亦有相當貢獻。基本上，在合宜的財務安排下，社會住宅的興辦在財務上可達成相當高的自償率，未必會加深政府的財政壓力。

不可諱言的，正確的住宅政策觀點與不流於世俗的執行方案規劃，將是影響住宅政策與社會住宅走向的關鍵因素。亦即，在住宅政策觀念中，弱勢家戶的居住協助問題，應以提供安定的租屋環境，減輕租屋財務負擔與精神壓力為住宅政策最核心的工作。滿足民眾購屋或「擁有」住宅，決非當前的迫切課題。

在不流於世俗的執行方案下，政府應擔負起主導社會住宅的興辦與營運工作，並在有效執行此項工作的目標設定下，進行相關的配套制度研擬與規劃，包含法令制度、組織人力、財務與社會相關資源等。一味地尋求由民間興辦，只是造成以弱勢家戶的微薄收入，填補開發商不合理的利潤要求；若政府期盼以容積獎勵來不勞而獲社會住宅，也將引發後續難以收拾的都市環境惡化，與社會住宅社區的內部紛爭。

終究，長期以來台灣社會在住宅體系裡已營造太多不公不義的模式與觀念，這些不公義又不若政治性議題有其明確的正反意見集團，而是累積成深沉的社會價值觀與文化基礎。社會住宅制度與改革，必須突破政治、經濟、社會與文化藩籬，才可能逐漸獲得理解與認同。而在這社會進化的緩慢過程裡，弱勢者的居住壓力與哀嚎，仍將持續。

## 參考文獻

內政部營建署，2010，民國 98 年營建統計年報。取自：政府資訊公開，  
<http://www.cpami.gov.tw>，取用日期：2011 年 4 月 15 日。

—，2011，100 年度歲出計畫提要及分支計畫概況表。取自：政府資訊  
公開，<http://www.cpami.gov.tw>，取用日期：2011 年 4 月 7 日。

內政部營建署、財團法人國土規劃及不動產資訊中心，2010a，住宅補  
貼專區。取自：住宅 e 化網，<http://ehi.cpami.gov.tw/>，取用日期：  
2011 年 4 月 4 日。

—，2010b，住宅資訊統計年報 (民國 98 年)。住宅統計資訊網，<http://housing.cpami.gov.tw/>，取用日期：2011 年 4 月 4 日。

—，2010c，住宅資訊統計季報 (99 年第 4 季)。取自：住宅統計資訊網，  
<http://housing.cpami.gov.tw/>，取用日期：2011 年 5 月 30 日。

內政部營建署國民住宅組，2007，整體住宅政策實施方案。取自：業務  
新訊，<http://www.cpami.gov.tw>，取用日期：2011 年 4 月 15 日。

台北市政府社會局，2011a，低收入戶房租補助。<http://www.bosa.tcg.gov.tw>，取用日期：2011 年 4 月 8 日。

—，2011b，身心障礙者申請租賃房屋租金補助。<http://www.bosa.tcg.gov.tw>，取用日期：2011 年 4 月 8 日。

行政院，2011，中華民國 100 年度中央政府總預算案歲出機關別預算表。  
<http://www.dgbas.gov.tw>，取用日期：2011 年 4 月 7 日。

行政院主計處，2011a，國軍老舊眷村改建基金預算表。<http://www.dgbas.gov.tw>，取用日期：2011 年 4 月 7 日。

一，2011b，國民所得統計常用資料。<http://www.dgbas.gov.tw>，取用日期：2011年4月7日。

一，2011c，營建建設基金預算表。<http://www.dgbas.gov.tw>，取用日期：2011年5月18日。

財政部國有財產局新聞稿，2010，臺北市精華地區國有土地停止標售。<http://www.mofnpb.gov.tw>，3月2日。取用日期：2011年4月18日。

財政部統計處，2010，中華民國財政統計年報（民國99年）。<http://www.mof.gov.tw/>，取用日期：2011年4月5日。

國土規劃及不動產資訊中心，2005，空屋資訊查詢。<http://www.ippi.org.tw/realestate/Market/MarketIndex.aspx>，取用日期：2011年4月7日。

一，2010，〈台北市青年出租住宅公司合作策略規劃案期末報告〉。台北：財團法人國土規劃及不動產資訊中心。

國民住宅條例，2005，中華中華民國九十四年一月二十六日總統華總一義字第09400010111號令修正公布。

崔媽媽基金會，2010，租金統計。<http://www.tmm.org.tw/statist/index.html>，取用日期：2011年4月8日。

陳怡伶、黎德星，2010，〈新自由主義化、國家與住宅市場：臺灣國宅政策的演變〉。《地理學報》59: 105-131。

聯合晚報，2010，信義聯勤養地逾4年 還未推案。[http://money.udn.com/house/storypage.jsp?f\\_MAIN\\_ID=414&f\\_SUB\\_ID=4054&f\\_ART\\_ID=215621](http://money.udn.com/house/storypage.jsp?f_MAIN_ID=414&f_SUB_ID=4054&f_ART_ID=215621)，7月29日。取用日期：2011年4月19日。

Maclennan, D., J. Muellbauer and M. Stephens, 1998, Asymmetries in Housing and Financial Market Institutions and EMU, *Oxford review of Economic Policy*, 14(3): 54-80.