

國立臺灣大學工學院建築與城鄉研究所



碩士論文

Graduate Institute of Building and Planning

College of Engineering

National Taiwan University

Master's Thesis

臺灣社會住宅包租代管計畫的形成過程：

以公私協力的公共利益為分析視角

The Formation Process of Social Housing Sublease and Management
Policy in Taiwan: From the perspective of public interest analysis through
public-private partnership

曾柔慈

Jou-Tzu Tseng

指導教授：黃麗玲 博士

Advisor : Li-Ling Huang, Ph.D.

中華民國113年7月

July, 2024

謝誌



回想甫到臺北就學時期待與膽怯交錯的心情，進入城鄉所轉眼已經四年。我的研究題目在第二年因為麗玲老師邀請參與研究案而萌芽，在一年時間中透過大量資料閱讀與評析，讓我快速地對住宅議題有深度的認識。我帶著進城鄉所前對於住宅議題的關懷，延續在研究案中對租賃產業的好奇與靈感，投入於包租代管計畫的研究。

研究過程中必須感謝黃麗玲指導教授和田野場域的受訪者善意接受我的提問，有耐心的和我娓娓道來他們的經驗與知識累積，促進與協助我在研究議題中的思考判斷，也激發我內心對於租賃議題的求知欲望。在漫長的研究過程中，也要感謝身邊同學不時的提供我在研究方法上的提點，讓我能夠適時的找到解決問題的方法。另外，也要感謝過去所有實習和兼職過的單位，沒有他們的田野經驗，我對實務的理解不會有更深刻的體認與感受。

最後，我要感謝我的家人在這四年期間的照顧與支持，讓我可以安心在臺北研究學習。當我做研究覺得沮喪、焦慮、缺乏信心的時候，外公外婆總是會告訴我放寬心、外公和我說你好好做研究不用擔心花費、男友也會鼓勵我要振作打起精神。當我和爸爸媽媽分享未來職涯規劃，他們也總是給予我傾聽和支持。在想念家時，一通電話打給妹妹，她們也都會接起電話和我分享家中的近況。家人們的關心和鼓勵讓我擁有好的寫作狀態得以完成論文。

對於我而言這本論文的完成，滿足我現階段對於住宅議題現象的困惑，讓我有信心追求與選擇我的職涯規劃。而過程中每一個人的支持與協助，都帶給我莫大的動力勇敢去嘗試。未來我將會繼續帶著熱情，在工作中持續發揮價值與貢獻。

曾柔慈 2024.7.30 臺北

摘要

不同於興建的社會住宅，包租代管計畫是由政府補助租賃住宅服務業業者運用民間空屋資源以提供出租管理服務。近年來，公部門與民間團體紛紛檢討包租代管計畫成效，認為政策出現媒合率不如預期、服務品質參差不齊、民眾信心缺乏的狀況。包租代管計畫面對政策成效與規劃執行過程間動態調整的樣貌，說明政策的變動特性。

本研究為深入了解臺灣社會住宅包租代管計畫的推動狀況，採用了田野調查、次及資料研究法和訪談法。首先，研究者透過田野調查，實際進入租賃相關公司實習，觀察租賃服務和倡議現場狀況。其次，本研究運用次級資料研究法和訪談法，補足對研究內容的掌握和驗證。此外，本研究也闡明了田野調查中涉及倫理議題說明研究限制。

本研究結果顯示臺灣的包租代管計畫在實施過程中面臨多重挑戰與矛盾。首先，公私協力的過程中顯示政府與租賃業者在政策目標和利益分配上存在一定的緊張和需求關係。許多業者對於政策的執行和變革，帶來的利益和風險有不同的看法。當包租代管計畫透過扶植租賃產業提升租屋市場的服務時，業者與房東以受理租金上限推算租金擬定，使得租金被抬價的現象出現，進而造成公共利益減損（Public Interest Diminish）。此外，研究發現房東與業者的尋租（Rent-seeking）行為，進一步導致弱勢群體被排除於政策外，減損包租代管計畫的公共利益。

關鍵字：包租代管計畫、租賃住宅服務業、公共利益、公私協力

Abstract

Unlike the construction of social housing, the Sublease and Management Policy(SMP) is supported by government subsidies to rental housing service providers, utilizing private vacant housing resources to offer rental management services. In recent years, both public and private sectors have reviewed the effectiveness of the SMP, identifying issues such as lower-than-expected matching rates, inconsistent service quality, and lack of public confidence. The dynamic adjustments in the policy's effectiveness and execution highlight the inherent variability of the program.

This study aims to gain an in-depth understanding of the implementation status of Taiwan's social housing SMP. It employs fieldwork, secondary data research, and interviews. First, the researcher conducted fieldwork by interning at relevant rental companies to observe the rental services and advocacy activities. Secondly, secondary data research and interviews were used to supplement the understanding and validation of the study's content. Additionally, this research elucidates the ethical issues involved in fieldwork, outlining the study's limitations.

The findings of this study reveal that Taiwan's SMP faces multiple challenges and contradictions during its implementation. First, the process of public-private partnership shows a certain level of tension and need for adjustment between the government's policy goals and the interests of rental service providers. Many providers have differing views on the benefits and risks brought by policy implementation and changes. When the SMP fosters the rental industry to improve market services, the flexibility in rent setting allowed for by providers and landlords has led to inflated rent prices, resulting in public interest diminish. Moreover, the study found that rent-seeking behaviors by landlords and providers further exclude vulnerable groups from the policy benefits, diminishing the public interest of the SMP.

Keywords: Sublease and Management Policy, Leasing Service Industry, Public Interest, Public and Private Partnership

目次



謝誌.....	i
中文摘要.....	ii
英文摘要.....	iii
目次.....	iv
圖次.....	vi
表次.....	vi
第一章、緒論.....	1
第一節、研究動機：新興的租賃產業.....	1
第二節、研究現象.....	2
第三節、研究問題.....	10
第四節、研究設計.....	11
第五節、文獻回顧.....	15
第二章、包租代管計畫的發展脈絡.....	28
第一節、臺灣租屋政策的演進.....	28
第二節、社會住宅包租代管計畫的推行狀況.....	35
第三節、租賃住宅服務業業者的概況與組成.....	42
第四節、小結：包租代管計畫的形成與目標.....	47
第三章、包租代管計畫中的公私協力.....	48
第一節、以公私協力視角檢視包租代管計畫的形成.....	48

第二節、包租代管計畫委託外包的執行形式	58
第三節、包租代管計畫公私協力的過程	61
第四節、小結：協力形式由公私協力轉為委託外包	73
第四章、包租代管計畫的公共利益.....	75
第一節、包租代管計畫的政策誘因	75
第二節、包租代管計畫中的尋租現象	83
第三節、公私部門對於包租代管計畫協助弱勢的觀點	90
第四節、小結：包租代管計畫公共利益的減損	102
第五章、結論.....	103
第一節、政策形成與公共利益	103
第二節、理論回應	104
第三節、政策建議	107
參考文獻.....	108
附錄.....	112
附錄一社會住宅包租代管計畫縣市版參與業者名單	112
附錄二社會住宅包租代管計畫公會版參與業者名單	114
附錄三社會住宅包租代管計畫 108 年至 111 年各縣市包租與代管契約 件數	118

圖次

圖 1 租屋市場參與者類型圖	5
圖 2 包租代管計畫執行架構圖	6
圖 3 包租代管模式圖	8
圖 4 分析架構圖	11
圖 5 無差異曲線圖 (The Indifference Curve)	19
圖 6 貢獻曲線圖 (The Contribution Curve)	20
圖 7 2005 年-迄今租屋相關政策時序圖	34

表次

表 1 初步訪談對象與訪談內容列表	13
表 2 第二階段訪談對象與訪談內容列表	14
表 3 包租代管計畫各期已執行契約戶數統計表	40
表 4 包租代管計畫分期整理圖	41
表 5 包租代管計畫業者樣態分類表	46
表 6 崔媽媽租屋服務中心的租屋服務演變表	57
表 7 包租代管計畫協力關係歷程表	72
表 8 包租代管計畫自形成到執行的協力形式變化表	73
表 9 各縣市受理物件上限標準表	78

表 10 業者服務費（開發費、包管費、媒合費、代管費）政府獎勵金額表	80
表 11 包租代管計畫各期對房東、房客及業者的補助	80
表 12 包租代管計畫六都租金中位數（2021 年－2023 年 6 月 30 日）	89
表 13 一般戶與經濟及弱勢戶統計表	91
表 14 包租代管計畫經濟及社會弱勢統計表	95

第一章、緒論



第一節、研究動機：新興的租賃產業

碩一暑假參與監察院「探究我國青年面對購（租）屋困境下之社會發展權衝擊及影響」研究計畫案的準備，我在整理租屋相關報導資訊時，條列市面上租屋平台的經營取向。進而讓我認識到在租屋市場中，除了房東自行出租外，市面上也有許多服務不同客群且各具專長的租屋管理公司。

其中，就以台灣勞工陣線發表「六都基本工資租屋能力及居住環境調查」(台灣勞工陣線研究部，2018)研究，打開我對六都租賃市場規模與出租類型的初步認識。該調查以 591 租屋網站上 67,506 筆的六都租屋資料為基礎，將刊登者類型分類，屋主自行出租有 42%、委託房仲出租有 42%及代理人類型有 16%，其中代理人類型包含屋主親友、二房東或物業管理公司等身分，顯見委託房仲出租與透過代理人出租已經超越屋主自行出租，成為最高的比例。

根據上述的資料整理經驗以及自身未曾接觸過代理人類型的房東，引發了我對於租賃業者如何擔任代理人出租房屋的好奇。在過去，臺灣的房屋租賃模式主要由屋主自行出租或是委託房仲帶看出租，而在媒合簽約後，雙方的服務關係通常不再持續，這導致了在租賃期間可能出現的權利和義務糾紛，例如房屋修繕、租金支付等問題，也為租屋黑市的形成提供了溫床。

我的研究動機源自於對租賃產業發展的觀察。代理人類型的房東即租賃業者在租屋市場本就不健全的情況下，藉此機會開創租屋服務的商機。透過建立品牌，推動租屋的管理服務，將出租房屋視為新興的產業發展機會。從房東代理人的租賃服務模式崛起的現象，便可以發現業者租賃服務的推行是奠基在租屋市場長期

缺乏管理與居住權益保障不健全的狀況下出現。

為進一步了解近年新興住宅租賃服務公司陸續成立的現象，我先是向崔媽媽蝸牛租屋公司（簡稱蝸牛租屋）進行訪談。通過訪談我了解到租賃業者在各縣市前仆後繼開業的現象，乃是源自政府 2017 年提出的《社會住宅包租代管計畫》（以下簡稱包租代管計畫）。該計畫鼓勵先前有意從事二房東事業的人投入所謂的「租賃住宅服務業」，成為合法二房東管理出租房屋。

在社會住宅包租代管計畫的推動下，政府隨之頒布《租賃住宅市場發展及管理條例》（簡稱租賃專法），訂立租賃住宅服務業業者的設立登記等相關規章，也確立包租代管計畫在前總統蔡英文任期內 8 萬戶的計畫目標。值得注意的是，本研究所關注的研究對象是參與社會住宅包租代管計畫的業者，因此在民間租屋市場同樣以包租代管作為模式經營，但未加入社會住宅包租代管計畫的業者不在本研究範圍內進行探討。

政府在包租代管計畫中提出了三項目標，即降低空屋率、協助弱勢、扶植租賃產業。為了達成這些目標，政府鼓勵房東將民間空屋交由業者開發為社會住宅出租。而這項計畫需要私部門的積極投入參與，促進民間空屋釋出，並媒合一定比例的弱勢房客回應該計畫的政策目標。對此，該計畫的執行品質與成效間接的影響政府與租賃住宅服務業者之間的公私協力關係。故，本研究的關注焦點在於包租代管計畫的公私協力，並以政策目標中的公共利益檢視政策成效。

第二節、研究現象

一、租屋產業面貌

租屋產業的興盛有其時代背景與社會脈絡的演變。本研究透過相關的租屋研究以及訪談租屋產業的參與者，將租屋市場的出租管道劃分為三種類型，分別有房仲業出租、一般房東出租以及房東委託業者以社會住宅作為出租管道。上述三種類型的出租管道中，其中又以社會住宅作為出租管道的參與者，為本研究的主

要研究對象。以下將依序說明三類型出租管道的發展脈絡，並論及該出租管道及參與者對出租房屋的看法。



(一) 房仲業

張金鶚、劉芳瑜（1990）研究房地產仲介制度，他們觀察到大眾將游資大量投入股票與房地產，其中又以房屋仲介公司的擴增速度最為驚人，因而出現各種不同經營理念與型態的仲介公司。1990 年代租賃產業的興盛發展源自於民間資金的投入，帶動不動產的租售行為，連帶仲介產業的制度化變顯得格外重要。根據《民法》第十二節，針對仲介進行出租時的「居間」行為進行規範，諸如應就其所知據實告知當事人、調查當事人履約能力、居間人若違反誠實及信用不得收受報酬。上述的規範在實務上，不單只是契約關係的擬定，很多事後的糾紛源自三方，即仲介（居間人）、房東（委託人）、房客（契約當事人）之間的資訊與權利的不對等。

張金鶚、劉芳瑜訪談永慶房屋經營租屋市場的，了解到仲介業絕大多數都僅針對成屋仲介，並不會主動尋找新的出租客戶，原因是出租市場不具利潤、考量投入風險與專業以及市場不健全（張金鶚、劉芳瑜，ibid）。然而，本研究發現仲介業經營租屋市場的熱度再度出現，是在社會住宅包租代管計畫頒布後，大學校區周遭的租屋業者、租賃公司，以學生為客群，替大學城周遭的房東代為出租房屋。租賃的模式隨政策的鼓勵，讓以營利為目的民間二房東浮出檯面經營租屋產業，但其不一定會加入社會住宅的計畫，而是選擇在發展相對自由的政府計畫外，不運用政府的資源經營租賃產業。

(二) 一般房東

陳彥仲（2000）在台灣地區出租住宅市場研究案中，針對臺北市和臺南市的房東進行出租因素調查，研究指出兩地區過半房東出租原因為空屋利用，其次則是補貼貸款、補貼收入及以租屋為業，超過六成房東出租的價格是參考附近出租

價格。透過上述調查，可以發現租屋市場中，房東的出租行為是以獲取租金報酬，將其再次投入不動產市場或累積資產為主要考量，導致對於住宅管理的觀念尚未成熟。特別是，個體戶的房東，對於如租金、房客管理、修繕、簽約等程序細節不甚理解，遇到租賃糾紛，容易導致租賃關係破裂。

根據行政院主計總處（2022）住宅資訊統計年報統計住宅權屬，全臺有 16% 為非自住，其中包含不住在一起的配偶、父母或子女所擁有約占 6%、租賃占 7%、配住及其他占 3%。從租屋需求面來看，依總人口乘上非自住的比率，再加上外宿學生人數 30 萬，租屋需求約為 300 萬人。另外，根據財團法人台灣地理資訊中心（2024）發布 112 年第 3 季住宅資訊統計彙報，全國有 9,290,424 戶住宅存量，且住宅家戶比為 112%，顯示住宅存量對應家戶數量若是均衡對應的情況下，住宅存量是充足的。

然而，臺灣的租屋問題不在於供給數量，而是住宅資源的分配失衡。2023 年廖庭輝在獨立評論專欄指出¹臺灣的居住現況是多屋者的新宅空屋率高，且為多屋家戶持有。另外，2021 年內政部也曾發布新聞稿²提出，法人擁有多房比例及短期交易行為均明顯高於自然人。透過上述的資料調查，足見臺灣住宅資源在持有成本低以及課稅制度不全的情況下，囤房成為常態，不利租屋市場發展，遑論租屋制度與權益的保障。

（三）社會住宅

2010 年民間住宅團體社會住宅推動聯盟（簡稱住盟）成立，該團體集結社福與住宅領域的組織，向政府倡議只租不賣的社會住宅。住盟在 2010 年至 2015 年

¹獨立評論（2023/7/7）〈新公布的「囤房稅 2.0」為何無效？課徵「特別稅」才是解方〉，<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/411/article/13823>，取用日期：2024 年 4 月 21 日。

²內政部（2021/3/5）〈內政部統計顯示：法人擁有多房比例及短期交易行為均明顯高於自然人〉，https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=4&s=213457，取用日期：2024 年 4 月 21 日。

期間陸續向政府部門、民意代表合作向執政黨倡議，透過舉辦國際交流、修法、記者會、拜會等方式，推動臺灣興辦社會住宅。直到 2016 年民進黨從在野黨躍升為執政黨，積極推動在野時期的住宅政策主張。其中包租代管計畫的推動，便是在推動社會住宅的脈絡下，同步成為社會住宅供應的一環。因此，無論是政府興建或是民間包租代管，社會住宅的精神即是強調協助居住弱勢。

由於受到租屋歧視的弱勢在一般的住宅市場中，容易受到排擠。因此，政府興辦的社會住宅的供給對象之一是在一般租屋市場無法租到房子的弱勢群體。狹義來說是具備《住宅法》第四條所規範的 12 類弱勢身分。廣義來說包含不具弱勢身分，但薪資在中位數以下的群體，可能是青年或是家庭人口較多的家戶。無論廣義或狹義的弱勢定義，有租屋需求者在包租代管計畫下，透過民間屋源的提供，一方面解決政府社會住宅興建數量不足的狀況，另一方面政府藉由該計畫扶植租賃住宅服務業（租服業），提供由業者擔任代理人或是二房東的租賃服務。

以下將前述的出租管道進行整理，可以彙整目前租屋市場的出租管道有三類，分別是房仲出租、個人房東出租以及政府提供的包租代管計畫之社會住宅。

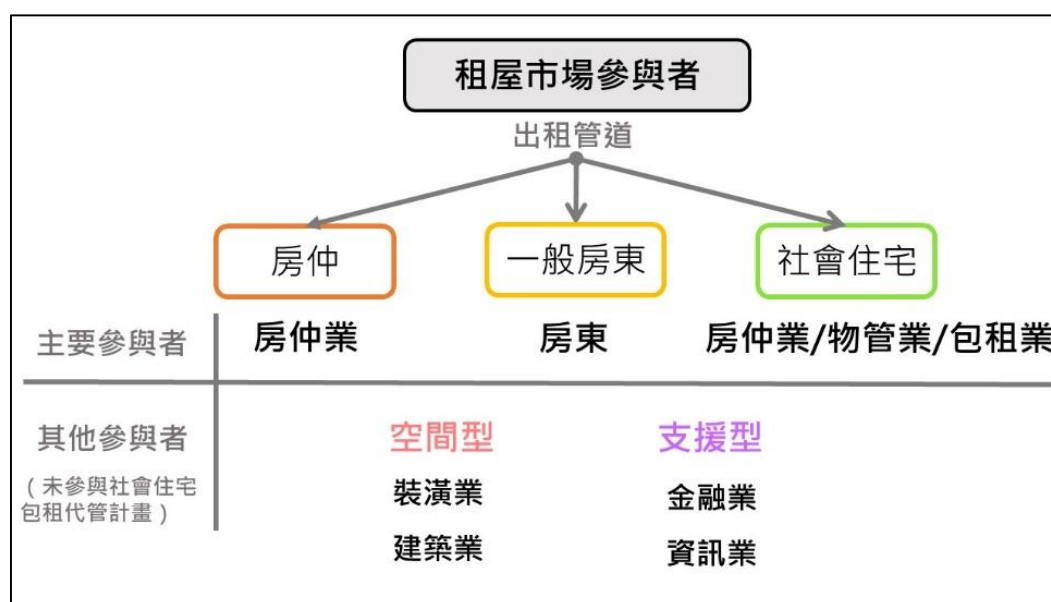


圖 1 租屋市場參與者類型圖

資料來源：作者繪製

經田野訪談與資料蒐集，本研究的研究對象以「參與社會住宅包租代管計畫的房仲業、物管業及包租業」為主。原因在於我的核心關懷是新興產業租賃住宅服務業的形成，因此將業者以其本業進行分類，有助於分析各類業者參與包租代管計畫的目的與成效評估。至於，租賃市場的其他參與者，諸如擅長老屋翻新的裝潢業、從所有權跨足興建租賃住宅的建築業、提供專戶繳租服務的金融業以及建立房屋出租管理系統的資訊業，同樣嘗試發展住宅租賃的加值服務。但上述其他類型參與者，如裝潢業、建築業、金融業、資訊業，其投入在社會住宅的資源、規模與影響較為有限，因此不在本研究進行進一步探討。

二、包租代管計畫執行架構

包租代管計畫施行從政策目標擬定到提供租屋管理服務，涉及公部門與私部門的租屋服務網絡建立。為理解包租代管計畫的執行架構，參考下圖政策執行的部門角色與服務業務說明。

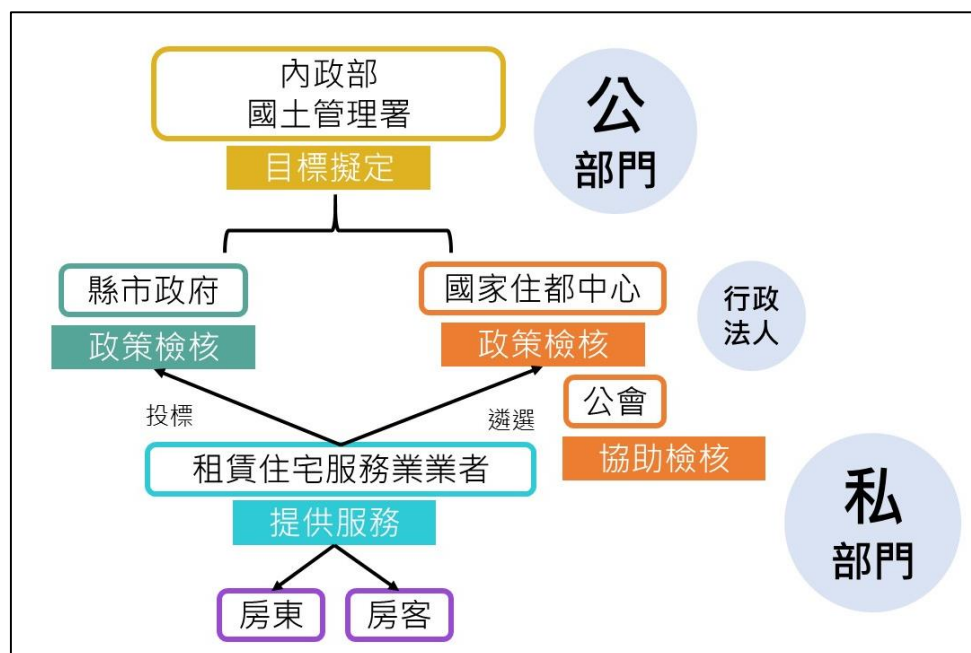
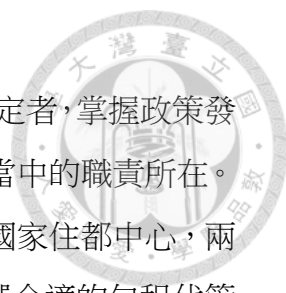


圖 2 包租代管計畫執行架構圖

資料來源：作者繪製



包租代管計畫在公部門由內政部國土管理署做為計畫的制定者，掌握政策發展動向，並提出相應的政策舉措回應政策目標為該機關在計畫當中的職責所在。接者，承接業者執行合約的檢核單位，有縣市政府與行政法人國家住都中心，兩單位分別執行縣市版與公會版的包租代管計畫，負責招標和遴選合適的包租代管廠商，並監督與檢核該計畫業者的履約狀況。

另外，每一期計畫的執行都必須由具備租賃住宅服務業資格的廠商，即私部門投入，其可向縣市政府或國家住都中心以招標和遴選的方式參與。而本研究關注的重點在於包租代管計畫形成過程中（自計畫執行前至第四期計畫），公部門的政策制訂與審核，何以應對私部門的執行成效，從而進行政策整體目標的動態調整。而私部門又是如何在市場機制與計畫要求中，提供租屋的服務，且滿足政府目標數量的要求。

三、包租代管計畫的執行方案說明

根據《租賃專法》總則條文論及的相關用詞定義說明如下圖。租賃住宅服務業指稱「租賃住宅代管業」（簡稱代管業）及「租賃住宅包租業」（簡稱包租業）。

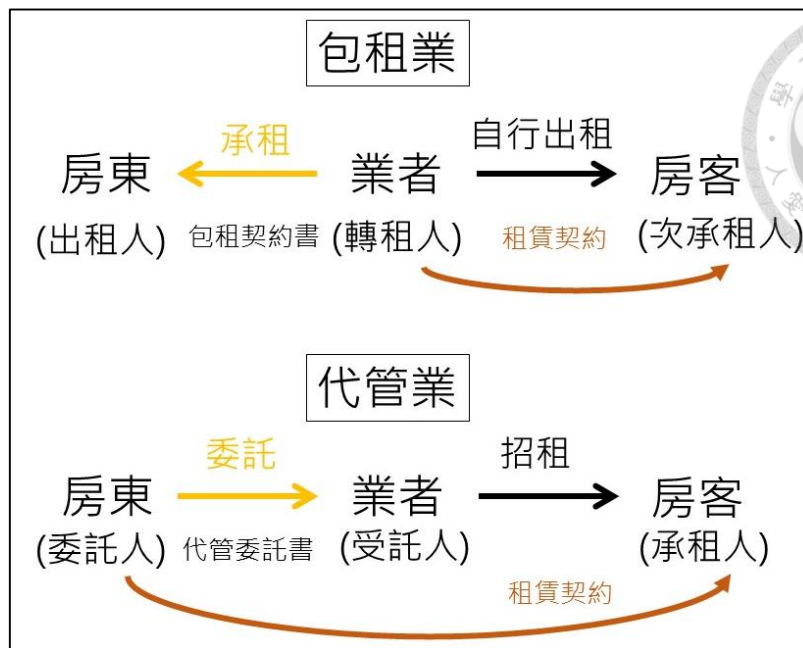


圖 3 包租代管模式圖

資料來源：作者繪製

代管業為受出租人（房東）委託，經營租賃住宅管理業務之公司。包租業為承租租賃住宅並轉租及經營，租賃住宅管理業務。而上述所謂包租業與代管業從事的「租賃住宅管理業務」，包含租賃住宅之屋況與設備點交、收租與押金管理、日常修繕維護、糾紛協調處理。兩種出租模式的方案，對於房東和業者來說，各有利弊，關鍵在於空置房屋、租金擬定，其涉及房東與業者間成本與風險的考量。

在此釐清說明，包租業與代管業的業種設立目的，是基於扶植與建構租賃產業，健全租賃關係發展。因此在《租賃專法》條文中，特別強化租服業的業務與責任，強調簽約租屋後的服務管理。而與之區隔的是過去未有租服業，從事包租或是出租行為，多以經紀業為名目。在 2017 年《租賃專法》頒布之後，以包租或代管為業的業者，必須在寬限期兩年內，成為合法經營包租代管的租服業者。

2020 年內政部地政司曾針對非法經營包租代管業務進行查處，查處的情形包含違規執業、發生重大消費爭議、領得登記證後逾六個月未開始營業、逾期未

辦妥登記³。2023 年行政院發布住宅轉租定型化契約查核結果彙整表⁴，抽查全台灣業者轉租契約的不合格率為 64%。透過上述針對包租代管的合約與業者調查，可以發現在單就在契約擬定上，15 項檢核點就有多達 11 項有諸多業者皆不合格，如：租賃期間、租金約定及支付、修繕、包租業責任與義務等。顯見，包租代管產業的建立與執行，需要更多深入的田野分析與研究，以釐清產業的發展狀況。

四、政府部門與房東對包租代管計畫的評價

立法院在「我國社會住宅興辦計畫實施成效探討」一案，指出社會住宅包租代管各期計畫之媒合率容有提升空間，以及政府應輔導協助並完善管理機制，減少履約爭議（楊慧敏，2021）。上述成效檢討一案的數據統計截至 2021 年 5 月 30 日，根據該案統計的辦理情形表，可初步分析前兩期的包租代管比例分布狀況，如下列點所述（1）第一期試辦計畫包租發展成效達 75%以上的縣市為臺北市及高雄市。（2）第二期成效數量陡升，且以公會版代管增加的比例為最，達核定興辦戶數的兩倍以上，累計逾 5000 次。（3）代管比例在第二期攀升，意味著可能有大量新業者加入，抑或是單位業者媒合率提升。

另外，審計部（2023）發布「政府推動青年居住政策執行情形報告書」，針對包租代管計畫提出兩點審查意見為（1）部分縣市達成率欠佳，執行量能亟待提升。（2）以累計媒合戶數作為計畫績效指標，未能契合實際可提供之包租代管戶數，允宜研謀改善，以照顧更多經濟社會弱勢家庭及青年居住需求。

公視報導⁵房東及行政部門對包租代管計畫的看法，部分房東認為選擇包租

³.內政部地政司（2020/1/30）〈租賃住宅服務業業務檢查及非法經營包租代管業務查處注意事項〉，<https://www.land.moi.gov.tw/chhtml/content/89?mcid=3852>，取用日期：2024 年 4 月 21 日。

⁴.行政院（2020/1/30）〈112 年住宅轉租定型化契約查核結果彙整表〉，chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpgclefindmkaj/<https://www.ey.gov.tw/File/959919263D523F71?A=C>，取用日期：2024 年 4 月 21 日。

⁵.公視新聞網。（2023/09/11）〈社宅包租代管 4.0 部分房東不買單 專家：恐因未繳稅〉，

業者能每月收租，也不用為了管理房東和房客傷腦筋。但也有房東認為缺點是不能挑房客，加上包租代管合約不能短租。另外，在房屋稅制方面前內政部政務次長花敬群表示：「額外需要繳的稅其實並不多，所以我覺得房東們放下你心中的小惡魔，實質上這個社會充滿了希望和機會。」

透過上述對包租代管計畫執行成效與利益關係人的意見報導，可知計畫在執行過程中面對的挑戰在於各方的調處、折衝。公共服務在市場機制下提供的服務品質與規範，能否回應政策的公共利益達到協助弱勢居住，是我的研究關注的核心問題。

第三節、研究問題

政府推動社會住宅包租代管計畫旨在透過業者承租民間住宅，扶植租賃住宅服務業作為租賃的新興產業。該計畫執行至今即將邁入第八年，而該政策期待透過租賃業者的參與，帶動空屋率的釋出、協助弱勢租屋以及健全租賃市場的政策目標。然而，在此過程中，四期計畫規範的變革，顯示了政府與業者合作關係的變化，例如租金補助規範和業者服務費的調整等。對此，本研究欲探討社會住宅包租代管計畫在政策形成的過程中，公部門與私部門的公私協力過程為何？以及公私雙方在計畫執行過程中，為了達成計畫目標，經歷了哪些規範的調整？

此外，社會住宅包租代管計畫作為政府住宅政策的一環，應充分考慮新公共管理理論中提到的政策形成與價值面向的討論。隨著政府對租屋政策治理方式的轉變，私部門成為租賃業者在包租代管計畫中參與的重要角色之一。租賃業者提供管理服務，並由政府通過補助和獎勵機制推行住宅政策。因此，本研究的核心問題為在新公共管理的治理框架下，具備公私協力要素的社會住宅包租代管計畫在執行過程中，公共利益如何演變？以及公共利益是否受到減損（Diminish）？

<https://www.youtube.com/watch?v=iLXjTabGUhM>，取用日期 2024 年 3 月 9 日。



第四節、研究設計

一、分析架構

參考下圖，本研究的分析架構有兩個層次。首先是以公私協力的概念檢視包租代管計畫執行過程，其次是分析該計畫在動態的變革中，公部門與私部門角色如何應對計畫目標調整。本研究以業者從事租賃住宅服務業為關注核心，故我將業者依據其本業進行分類，第一類為房屋仲介業、第二類為物業管理業、第三類為包租業。並將這三種類型的業者參與包租代管的策略與特點整理，並深入探討私部門如何與公部門建立合作關係。

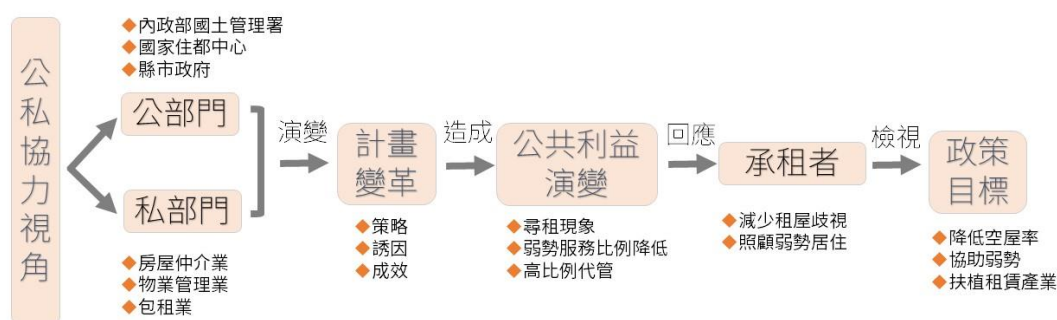


圖 4 分析架構圖

資料來源：作者繪製

承上所述，本研究發現包租代管計畫在公私協力下制度具有動態變革的特性，而這對於政策公共利益的觀點有重大影響。在研究過程中，我發現了尋租現象、弱勢照顧比例降低以及高比例代管的現象，這些現象顯著影響政策的公共利益。因此，我將以政策形成過程為基礎，探討公部門在建構社會住宅的發展策略時，如何與私部門合作，並闡明公私部門間如何構成現今包租代管計畫的發展樣貌。

二、研究方法

為深入了解租賃產業面對政府社會住宅包租代管計畫的影響，我以實習生的身分進入相關租賃公司實習，了解租賃服務與住宅政策倡議的現場狀況。除了實習外，本研究以質性研究方法，如：次級資料研究法、訪談法，補足我對於研究內容的掌握。最後，我將說明在田野調查中的倫理議題，闡明研究限制。

（一）田野

研究期間為 2021 年 7 月至 2024 年 6 月，為認識包租代管政策擬定背景與釐清租賃產業變化，於 2022 年 2 月至崔媽媽蝸牛租屋公司實習並考取租賃住宅管理人員證照作為認識租賃住宅服務業的第一步。2023 年 8 月至專業者都市改革組織兼職，從倡議現場獲得包租代管計畫與租屋市場的資訊。以下各別說明實習的收穫：

1. 崔媽媽蝸牛租屋公司

該實習經驗讓我對於包租代管政策所欲達成的目標有充分的了解。透過對於包租代管的初步提問，深知包租代管計畫未竟之處。同時，也充分理解包租代管計畫從倡議到執行的歷程。

2. 專業者都市改革組織

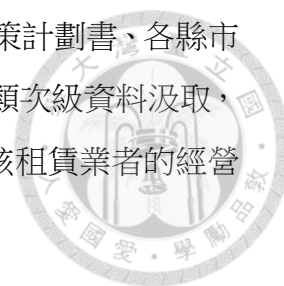
該兼職讓我有機會面對民意代表和行政部門進行政策遊說，這引發我思考住宅政策倡議訴求與我研究現象的關聯。兼職期間參與囤房稅、社宅租金等議題，增進我在多方住宅議題中的了解。

上述實習機會帶給我在倡議、遊說、租賃實務經驗的收穫，但沒有機會能夠實際進入上述單位之外，其他具有經驗或是代表性的包租代管公司實習。若有觀點不足之處，後續將透過訪談補足。

（二）次級資料研究法

主要是整理政府出版的法規與計畫報告書，釐清政策推行脈絡與轉變。資料

來源包含有不動產資訊平台的統計數據、營建署發布的住宅政策計劃書、各縣市政府住宅相關計畫以及實習單位出版的相關參考資料。另外一類次級資料汲取，為媒體報導，透過蒐集租賃市場與業者的動態消息，了解租賃該租賃業者的經營觀點。



(三) 訪談法

在進入田野之初，每個對話並非都與本研究最終的提問有直接的相關性，而是如同洪伯邑、陳懷萱、黃舒楣、黃書緯、呂欣怡、陳怡仔（2021）田野敲敲門一書所述「每個相逢都涵蓋你自身與田野動態、不穩定甚至是片段關係交織的獨特經驗。」在研究過程中基於對觀察現象的描述與對話，建構我對住宅租賃議題的專業知識，並且逐步加深理解。

這項研究的初步訪談有五位對租賃議題有所了解的受訪者。他們代表了參與包租代管相關政策制定階段、執行計畫的不同角色，包括政府官員、業者和研究人員。初步訪談的主題集中在包租代管計畫的形成過程和執行概況上，訪談內容可參考下表。

表 1 初步訪談對象與訪談內容列表

訪問對象	訪談內容
a	包租代管計畫研擬與目標，租賃住宅服務業概況
b	包租代管執行經驗與對計畫的看法
c	包租代管的規則在執行上的遇到的審核狀況
d	租賃業者的房源開發
e	包租代管計畫的政策分析

資料來源：作者繪製



第二階段的訪談將以公私部門為類別擬定訪綱。公部門包括國土管理署、國家住都中心和縣市政府。私部門包括不動產仲介、物業管理和包租業者。訪談的重點將放在公私部門，在計畫中的角色和執行經驗。

表 2 第二階段訪談對象與訪談內容列表

受訪者分類與代號		訪綱
公部門	內政部國土管理署 (編號 A-1)	- 貴單位作為興辦/檢核社會住宅的公部門，對於社會住宅包租代管計畫在擬定/執行過程中所發揮的政策效果，有何評估與看法？ - 為了有效發揮社會住宅包租代管計畫以協助弱勢居住者的目標，公部門如何制定/回應/提出相應的規則與規範？ - 公部門對參與社宅的租服業者有哪些觀察？他們是如何經營產業並將其專業發揮於政策執行？ - 在社會住宅包租代管計畫執行至今，公部門認為最具挑戰性的方面是什麼？ - 貴單位在這項計畫中，與公、私部門的協助形式為何？這種協作模式對於社會住宅包租代管計畫有哪些好處或是可借鑒的經驗？
	國家住都中心 (編號 B-1)	
	縣市政府 (編號 C-1)	
私部門	不動產仲介業 (編號 D-1)	- 對於參與包租代管計畫，業者認為須要具備的租屋服務認知與能力有哪些？ - 參與包租代管計畫參與公會版與縣市版的原因為何？ - 業者在一般戶與弱勢戶的執行比例如何？ - 業者開發屋源與媒合房東的方式有哪些？ - 執行四期計畫過程中，對於歷次的變革有什麼看法？ - 在執行包租代管計畫過程中，覺得最困難的部分是什麼？你如何應對？
	物業管理業 (編號 E-1)	
	包租業 (編號 F-1) (編號 G-1)	

資料來源：作者繪製

（四）研究限制

在業者之間存在商業利益或營運規劃的考量，故本研究對於願意分享包租代管經驗的業者也需具備良好的互動與信任關係，方能在受訪者知情同意的情況下進行研究。訪談對象無法涵蓋所有參與包租代管計畫的業者與公部門。因此，在透過實習、兼職等機會，得以建立關係的前提下，仍存在的研究限制是在私部門訪談對象有限，僅挑選在產業類別中具代表性之業者。公部門訪談局限在於部會間各別的組織職掌，無法僅透過單一部會訪談，獲得該部門職掌外的資訊。故，在公部門的研究資料取得上，會以次級資料研究法蒐集政府出版法規、相關報告書、會議紀錄、報章雜誌報導進行補充。

第五節、文獻回顧

文獻回顧的第一點以公私協力架構探討公共利益實現，爬梳公私協力的緣起與定義，接者說明公私協力風險承擔、公共利益減損的矛盾、尋租與不平等。第二點各國案例，說明美國及韓國運用稅制及與民間團體的合作發展出的租屋政策。第三點則是回顧臺灣近期的包租代管相關論文，整理出以房東、業者、房客為研究主軸的學位論文。

一、以公私協力架構探討公共利益實現

（一）公私協力的內涵

公私協力的概念緣起自 1979 年英國首相柴契爾為復甦英國經濟，運用私有化、民營化（Privatization）的手段，解除管制，讓私部門參與公共事務。而在公共服務轉向私人部門提供的過程中，英國發展出新公共管理（New Public Management，簡稱 NPM）的公共行政理論，乃是因為政府自二戰後施行福利國

家體制，長久下來面對財政和社會福利體系擴張，公共支出控制不當造成經濟停滯狀態，故政府運用 NPM 的概念，打破公私邊界，提出新的政府管理文化（劉坤億，2003）。

Denhardt and Denhardt（2000）整理 NPM 所強調的發展特徵如下述，其發展基礎來自技術和經濟理性的決策者，將公共利益視為個人利益的聚合（Aggregation），透過政府以引導（Steering）的方式，扮演催化劑（Catalyst）釋放市場（Market）的壓力，這促使政策目標必須創造機制和增加誘因，讓私部門及 NGO 參與政策目標執行，間接縮小政府的規模。

經濟合作與發展組織 Organisation for Economic Cooperation and Development 簡稱 OECD（2012）定義公私協力（Public and Private Partnership）是政府（Government）與私部門夥伴（Private Partner）之間的長期協議，私部門夥伴使用資本資產（Capital Asset）提供公共服務，且同時為政府分擔資金與風險，確保市場持續發揮物有所值（Value for Money）、充分競爭、公平的作用。然而，看似增進政府運作功能的 NPM，卻也引發來自各方的質疑與討論，特別是有關其對於市場或是公部門行政上的影響。

Loveman（1991）指出公部門將公共服務私有化對公共利益的影響，有以下見解（1）當私部門具備公共利益的服務動機時，私有化才能發揮作用。（2）當公共服務提供處於競爭市場時，需要其他公司的競爭來規範管理行為。（3）當上述條件不滿足時，政府仍可能繼續執行該項公共服務，但並不一定會降低該服務的成本或是提高服務品質。在公共服務交由私部門提供時，必須確保市場在規範中有效充分競爭，才能藉由私部門的加入，讓公共利益被實現，否則政府提供的公共服務在服務成本與品質上，無法創造優於市場的服務選擇。

陳敦源、張世杰（2010）則認為公私協力政策失敗的原因，乃是因為過程中公共政策必須在相互衝突的價值中做出選擇的困境，像是公私部門都想規避風險，而非共同承擔風險；抑或是，在公部門科層制度與私部門執行服務的慣習差異上，雙方可能無法協力解決問題。

公共行政學教授曾冠球（2011）也指出有關夥伴關係的理念落實與否，牽動

政策制定過程重組與既有制度的調整。而臺灣自 2000 年代推動以來，將目標管理及結果導向為原則，評估機關組織整體績效，且政策目標大多反應機關首長的任務，導致外界的期許未必能夠有效展現於目標和指標的討論過程，對於政策制定缺少定期探究與審視民眾公共價值的變遷（張四明、胡龍騰，2013）。公部門在行政績效的運作系統中，與公私協力強調的分擔風險與合作模式有所差異，造成雙方在合作執行上存在不利因素。

若將公私協力的概念，運用在可負擔住宅政策方面的討論，可以更為明確了解夥伴關係的矛盾。Tsenkova and Witwer（2011）整理私部門可負擔住宅政策的誘因與監管手段，其中在財政誘因措施方面，包含稅賦誘因（Tax Incentives）和直接補助（Direct Subsidies）。運用稅賦作為政策誘因的優點是可以針對租賃住宅提出目標類型（Targeted）的激勵措施，也適用於開發商生產租賃住宅，缺點是政府仍需付出初始成本鼓勵開發商加入，才有機會獲得開發商繳納的稅賦。直接補助可以解決住宅的可負擔性，但往往是短期的政策。

Susilawati and Armitage（2004）指出如果沒有中央政府的支持，可負擔住宅對於開發商不具有吸引力，原因在於公私部門在投資決策標準（Investment Decision-Making）之間存在矛盾關係，雙方都希望最小化風險與最大化的投資回報，如此便阻礙公共服務發展。

（二）公共利益概念的演變與減損（Diminish）

1. 公共利益概念演變

公共利益概念的討論涉及到人類在道德和倫理層面上，看待個人利益和社會利益的觀點，其觀點的形成受到個體價值觀念、社會價值體系的影響，並且反映社會對於共同福祉的追求。以下依序回顧，18 世紀古典政治經濟學家 Jeremy Bentham、John Stuart Mill 以功利主義（Utilitarianism）為觀點，討論社會應遵循福祉（Happiness）的治理。接著，20 世紀 Cassinelli 提出對公共利益概念的反思。最後，21 世紀 John Rawls 論述現代民主社會對公共利益的實踐準則。

18 世紀，英國的政治經濟發展逐漸由傳統觀念轉向理性主義(Rationalism)，強調個人權利。Bentham 批判當時的權貴在憲政體制中，為了維護自身的利益，犧牲公共利益，因此提出「功利主義」(Utilitarianism) 回應權貴的壟斷與專制。Bentham 在《An Introduction to the Principles of Morals and Legislation》一書的第六點指出，功利主義的原則是主張「最大多數人的福祉應大過於被減損(Diminish)的福祉」，其次在第七點 Bentham 認為這是對政府一種適切衡量效益的準則 (Bentham, 1970)。

John Stuart Mill 以 Bentham 功利主義的觀點為基礎，在著作《On liberty》第四章〈Of The Limits To The Authority Of Society Over The Individual〉說明社會在契約中建立彼此的義務，若他人利益造成別人損害，違法者應該受到公正的輿論懲罰；透過審判，在利己與利它的道德觀中，應有充分的自由與合法的方式，建構社會整體利益，保障最大的社會福祉 (Mill, 1890)。此一時期對於公共利益的概念乃是為對抗君主專制的權力集中現象，因此 Bentham 與 Mill 提出功利主義的原則與討論，指出社會公共利益減損源自於大多數人福祉和少數人權益受損的價值判斷所左右。

20 世紀，民主社會發展逐漸成熟，對於追求自由、理性、福祉的概念日益深化。Cassinelli (1958) 認為正因公共利益具有模糊性，因此在實踐過程中，得透過調查、選舉以及社會團體的組織來達成，顯見國家及社會團體對於公共利益看法，對政策足以產生一定的影響力。一旦實現公共利益，政治與道德因素的介入可能使其受到當個人的利益匯聚形成更為龐大的社會利益時，其能否稱為公共利益，取決於這些利益是否具有充分的共有 (Common)。

在 21 世紀，新公共管理學派強調公共服務應該與公民有所連結，並且公共管理者必須建構集體的、共同的公共利益，確保解決方案符合公共利益。政治哲學家 Rawls (1999) 在《A Theory of Justice》一書中指出，面對社會和經濟的不平等結構，若以平等的自由和公平的機會作為制度框架，只有提高社會最弱勢者 (The Least Advantaged Members) 的期待，才能合理地提高那些處境較好的人 (Those Better Situated) 的期待。

為了論證提高社會弱勢者期待的觀點，Rawls 提出了差異原則（The Difference Principle），說明在社會結構中個體與群體受到影響的情況。以下以援引兩張 Rawls 論證差異原則的圖片，分別是無差異曲線圖與貢獻曲線圖。下面兩張圖說明無論在個體或是群體的觀點，提高最弱勢者的福祉，對於有更好處境的群體或是整體社會，皆更符合差異原則所倡導的公平和正義。

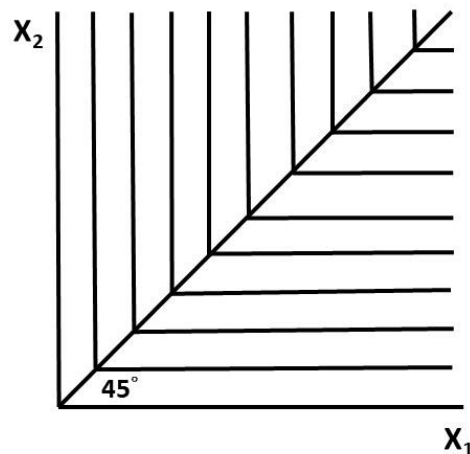


圖 5 無差異曲線圖（The Indifference Curve）

資料來源：引用 Rawls（1999）

圖 5 無差異曲線（Indifference Curves）的 X_1 和 X_2 軸線，分別代表的是社會中兩種不同商品的數量或資源分配。而兩軸相交的點，連成無差異曲線代表的是在消費兩種商品時，所能達到的效用水平（Utility Level）。進一步來說，當無差異曲線以 45 度角的方式連接時，個體願意在兩種商品之間進行完全的一對一替換，而不會對整體的滿足產生影響。當無差異曲線的向上移動，表示個體的效用水平提高，意味著社會中的個體可以獲得更多的滿足和福利，尤其是那些處於弱勢地位的人。

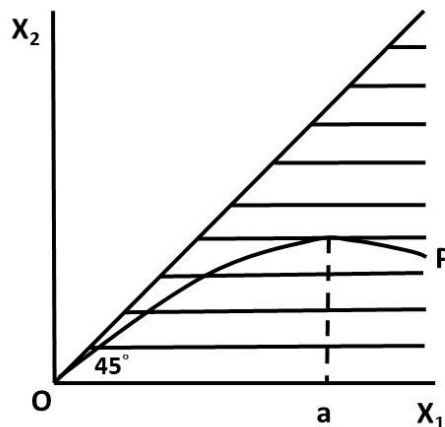


圖 6 貢獻曲線圖 (The Contribution Curve)

資料來源：引用 Rawls (1999)

圖 6 的貢獻曲線所強調的重點是要讓社會中的每個人都意識到，他們的貢獻和利益是相互關聯的，並且社會的穩定和公正需要所有人的參與和奉獻。O 作為原點 (Origin)，代表所有社會初級商品平等分配的假設狀態。X₁ 代表了最受青睞的代表 (The Most Favored Representative)，而 X₂ 代表了最弱勢的人 (The Least Advantaged Person)。當貢獻曲線與無差異曲線相交於 a 點時，意味著社會中最弱勢的人所獲得的貢獻對最受青睞的代表期望有利益，而這種利益是最大化的。換句話說，這個交點反映了一個情況，即社會中最弱勢群體的利益與最有利地位代表的利益達到了最大的平衡，並且這個平衡是符合差異原則。

在貢獻曲線圖中，曲線趨向最有利地位的人的軸線意味著隨著社會中最弱勢群體的期望增加，最有利地位的人的期望也會相應增加。這個趨勢的存在表明了社會中最弱勢群體對於最有利地位的人的生活條件和期望具有積極的影響力，因此需要特別考慮到最弱勢群體的利益。正如 Rawls (1999) 在差異原則中強調的「最大化最小值原則」(Maximin Principle) 決策原則，這個原則核心思想是要尋找在該情況下，最不利地位的人獲得的利益是最大的。換句話說，最大化最小值原則尋求的是最低保證標準，以確保社會中最脆弱群體的福祉最大化。

Oyeshile (2008) 評論 Rawls 最大化最小值原則，提出潛在的爭議內容，包

含（1）適用範圍（2）邏輯的一致性（3）社會經濟安排的質疑。以下根據上述三項侷限和爭議，進行細部的說明。第一點爭議之處在於最大化最小值的理性決策原則，會受限於個人選擇自由，且無法全面的考慮其影響到的其他因素或結果，導致適用的範圍與其受影響層面。該決策原則的侷限是無法確保與驗證在實際應用中，是否存在其他更有效的決策原則。

第二點邏輯一致性的爭議在於，其與 Rawls 提出的其他合約論證，彼此之間的矛盾與不一致。前述指的其他合約論證，包含（1）自尊論證強調的是社會制度應確保每個人都能夠獲得尊重和尊嚴。（2）承諾壓力論證強調的是社會制度應該能夠減輕個人在承擔社會責任和義務時所面臨的壓力和負擔。（3）穩定性論證強調社會制度應該能夠維持穩定和和諧，並且能夠應對可能出現的挑戰和變化。

第三點爭議之處在於，最大化最小值原則可能要求社會經濟安排達到一定程度的慷慨和公平，這可能對社會和個人造成一定的負擔。有一些人認為，接受這樣的一個原則可能會導致對最低標準的不斷提高，而這可能會使社會變得像一個不斷追求不斷提高生產目標的單一機器。

Harsanyi（1975）評論 Rawls 的最大化最小值原則忽略整體社會利益、缺乏平衡、潛在不公平，他認為決策理論中透過對邊際情況（Marginal Situation）的考量，有助於提高人們對道德和決策過程中微小變化的警覺性，從而更好地做出符合道德準則的決策。邊際情況指的是在決策過程中，當一個人在兩個選項選擇之間處於極端的情況下，即使微小的變化，也可能對最終結果產生重大影響。

總結上述公共利益的概念演變，自 18 世紀至今，社會對於公共利益的爭取從對抗威權到建立衡量標準，公共利益的衡平仍持續受到討論。18 世紀的公共利益概念源自英國對抗專制與威權的背景，強調社會在建立彼此義務的契約中，應保障最大的社會福祉。隨著民主與社會制度的演進，21 世紀，新公共管理學派則強調公共服務與公民的聯繫，並要求公共管理者建構集體的、共同的公共利益，確保解決方案符合公共利益。從對抗威權到追求公民制度，公共利益在不同時代出現了象徵對抗威權到建立福祉的意義轉化。

2. 公共利益的討論原則

以下整理近代 20 世紀，對於公共利益討論的框架與原則，說明公共利益的 研究著重於政策形成過程，且提出檢證公共利益的指導原則與要素。Sorauf(1957) 指出公共利益的概念討論集中在政治過程與政策決定的適用性 (Applicability)， 並列出五個討論框架認定議題的公共利益，分別是 (1) 公共利益作為共同價值 (2) 公共利益作為明智或優越的 (3) 公共利益作為道得當務之急 (4) 公共利 益作為利益的平衡 (5) 公共利益的未定義。另一方面，Schubert (1982) 認為公 共利益的理論能以經驗驗證的方式描述其與行為之間的關係。Banfield (2003) 在政治學領域研究政策影響力的結構和動態，指出一個有能力且公正的中央決策 者在任何情況下，都有可能找到唯一決定公共利益內容的價值前提。

Lewis (2006) 則強調公共利益不是一個明確的目標，而是一個概念化的過 程，其指導原則包含 (1) 受託人原則：每一代人都有義務保護子孫後代的利益。 (2) 可持續性原則：任何一代都不應該剝奪子孫後代獲得與自己相當的生活品 質。(3) 義務鏈原則：每一代人的首要義務是滿足生活的人和後代的需求。(4) 預防原則：不應採取對不可逆的傷害或災難性後果構成現實性威脅的行動，除非 有一些令人信服的、抵銷的需求來造福當代或是後代子孫。Lewis 對公共利益 的原則指認具有當代保護公共利益不被減損的意圖，適用於本研究對包租代管計畫 公共利益減損的後續探究。

3. 公共利益減損：尋租現象

若將公共利益指導原則指向社會面向，可以發現土地資源壟斷與閒置，造成 社會不平等加劇，其中尋租 (Rent-seeking) 的狀況，同樣發生在出租房屋上，特 別是城市發展政策，大規模的以補貼作為引導時，影響社會再生產 (Social Reproduction) 的不穩定。為了探究包租代管計畫的公共利益減損的現象，以下 說明尋租定義、補貼造成的城市縉紳化以及尋租造成不平等的影響。

Tullock (1993) 對於尋租 (Rent Seeking) 的定義是指個人或企業透過非生 產性 (Non-Productive Means) 的手段，如：政治遊說、賄賂等，爭取特權或經濟

利益的行為。該行為通常是為了在競爭激烈的市場環境中獲取壟斷地位 (Monopoly Position) 或經濟利益，而不是通過正當競爭和創造價值來獲得收入。

Smith (2002) 在《New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy》一文中對於政府提供補貼的政策提出批判，政府不是調整私人投資，反而是簡單的適應市場邏輯已建立的慣例 (Grooves)，以補貼私部門的方式，推動更大規模的、更昂貴、更具象徵意義的都市政策。都市政策不再渴望指導或調節經濟增長的方向，而是在適應市場，透過市場尋求最高的回報 (Highest Returns)。Smith 強調縉紳化已經變成全球性的競爭策略，即便在縉紳化有限的地方，都市房產市場 (Urban Real Estate Markets) 作為資本積累的動員無處不在。

其實，早在 19 世紀的經濟學家與社會評論家 Henry George 在當時便意識到社會快速進步，透過土地價值增長累積資產的行為，出現利益分配失衡，導致社會階級分化與土地投機的問題，因此他認為土地稅有其重要性。George (1879) 提出單一地租的稅制，其核心理念在於土地課稅的所得完全歸屬政府，並以這些稅金支持具有公共利益的社會服務和公共事業。

另外，諾貝爾經濟學獎得主 Joseph Eugene Stiglitz 對於尋租所造成的不平等現象提出了警示。Stiglitz (2015) 指出，全球不平等的加劇情況正在破壞民主和經濟，並且在道德上是錯誤的，這一現象缺乏正當理由。他指出不平等的現象很大程度上與尋租的經濟行為密切相關，這對公共利益的發展沒有幫助。那些擅長尋租的人通常從自利益集團結構中攫取國家的資源，例如土地和資金。Stiglitz 認為，擴大尋租的經濟行為不僅會導致不當的資本積累，還會對實際的經濟生產力產生負面影響。

二、各國案例

本段將上述對於公私協力與公共利益的理論，以美國租屋券與韓國無殼蝸牛合作社及支援住宅計畫的案例作為分析對象，說明政府的空屋釋出如何有效興辦給弱勢對象。



（一）美國

美國對於低收入與弱勢家庭的住宅補助分為三大類，第一類為公共住宅（Public Housing），第二類為租金補貼，第三類為民間興建政府補助的出租住宅，以下針對第二類租金補貼進行說明。1949 年美國住宅法通過但是興建數量少，且效果不彰。對此，美國政府在 1960 年代逐漸退守興建公共住宅，改以增加租金補貼為主；1974 年修正住宅與社區發展法，通過第八節計畫（Section 8）的規定，達成對低所得家庭住宅維修與房租的補助⁶。

美國住房和城市發展部（HUD）作為國家總體住宅政策的角色，透過聯邦住宅委員會辦公室執行「以聯邦住宅法案第八節為基礎的租屋補助」，大約協助 120 萬家庭，受益對象是給收入未達該區中位數收入 50% 的家庭。除了 HUD 協助外，財政部和農業部也是提供可負擔住宅的重要貢獻者，提供稅務抵免及私有產權出租計畫（Henriquez，2011）。

美國加州奧克蘭住宅委員會前執行長 Gresley（2011）說明第八節計畫援助方案事實上是不同方案的集合，分別是第一種透過每年 HUD 頒定公平市場租金，提供租屋者住宅租屋選擇券（HCV）；第二種開發商與聯邦（HUD）簽訂抵押貸款相互搭配的以計畫為基礎的第八節方案（The Project Based Section 8 Program），適用於開發商透過政府給予低利貸款，改建與興建的房屋，以可負擔的租金出租給弱勢房客；第三種是針對公共住宅機構在住宅選擇租屋券（HCV）方案內，接收到由住宅委員會裁量至多 20% 租屋券，維修既有閒置的空屋，出租給老人、混和收入的家庭等，此種方式稱為 PBV。這些方案充分運用私人市場投資、修繕、維護的概念，提供房地產商或是公共住宅機構提供可負擔住宅。

⁶黃舒那(2010/12/2)〈美國公共住宅的介紹〉，《崔媽媽電子報》，<https://enews.url.com.tw/tmm/60825>。
取得日期：2023 年 10 月 20 日。

（二）韓國

1980 年代韓國與臺灣曾有相似的住宅課題，人口快速成長、聚集與開發，浮現居住問題，促使韓國政府面對輿論壓力，提供可負擔住宅。其中韓國可負擔住宅供給樣態有三類，分別是政府作為興辦主體的公共住宅、以私人為興辦主體回饋可負擔住宅的半公共住宅、以社會經濟行動者為主體的社會住宅。而本研究關注的是韓國社會住宅透過公私協力取得居住權，接下來將以無殼蝸牛合作社為案例進行說明。

無殼蝸牛合作社透過住房弱勢群體的團結，實現非營利住房模式，目前截至 2023 年 11 月有 553 位夥伴、336 位居住聯盟會員、14 處蝸牛屋（Snail House）（無殼蝸牛合作社，2023）。無殼蝸牛合作社以自行募資購租地、承接 Seoul Housing & Communities Corporation 首爾住宅及社區公社（簡稱 SH 公社）、Land and Housing Corporation 土地與住宅公社（簡稱 LH 公社）的社會住宅空間或是在房屋市場中自行尋找合適空間向 SH、LH 提案購入，後續由提案方管理營運 30 年，年期過後政府鑑價回購⁷。

對於首爾市政府來說，與 SH 公社合作獲得財務支持，在財務上獲得社會投資基金補貼，同時為年輕人的共居提出新典範；無殼蝸牛合作社的投資金和入住者的保證金補足合作社興辦資金缺口，提供多樣由民間自行提案的蝸牛屋社會住宅，包含藝術家合作社類型、學生希望宿舍等（黃麗玲、劉恩英、曾柔慈、菅沼毅、朱穎芃，2022）。

韓國的住宅政策在《住宅法》與《居住基本法》的通則規定基礎外，有四部有關租賃的特別法，如：《租賃住宅法》、《住宅租賃保護法》、《居住給予法》、《民間租賃住宅特別法案》。上述法規依序針對租賃住宅的營運管理規範、租賃安定保障、居住補貼、吸引民間投入興辦立法。接下來介紹的「支援住宅計畫」，便

⁷林俞辰（2024/4/13）〈從韓國經驗反思臺灣如何增加可負擔租賃住宅〉，《眼底城事》，<https://eyesonplace.net/2023/04/13/22826/>。取得日期：2023 年 10 月 20 日。

是首爾市在前述的租賃相關法規下所推動的政策之一。該計畫為殘障人士、無家可歸和精神疾病者提供 50 個支援住宅單位，提供非住院化和社區整合照顧的積極效果。然而，目前存在法律缺失導致可持續性的住宅供應不穩定。

SH 公社研究員 Hye (2023) 針對「支援住宅計畫」案例分析後發現，既有住宅買入作為支援住宅必須考量物理空間，對於入住者來說能否適應其身體和精神特性，且須具備自然回歸社區的特點；另外，支援住宅存計畫在服務和支援機構分開的問題，導致空間和服務層面上仍有未解決的問題。

總結上述，韓國的租賃住宅政策無論是以第三部門為主的無殼蝸牛合作社，或是以首爾市政府為首的支援住宅計畫，由於屬於分散屋源形式，使其政策執行的規模數量少於社會住宅的供給數量。因此，在政策推動上，分散屋源對於政府與業者存在管理困難與服務成本較高的挑戰。但是，它的效益在於受益的對象得以回歸社區生活或是擁有相較民間租屋市場更為穩定的生活品質。支援住宅計畫有明確的服務對象以及民間屋源取得的機制，回應住宅政策應具備協助最弱勢對象的公共利益。

三、臺灣包租代管論文

目前以包租代管作為論文研究主題的學門多為商業管理、社會行為科學，探討內容以執行成效和執行狀況為主。其中在臺灣碩博士論文網的 18 篇包租代管論文中，可知大眾對於關注的面向有業者、出租人、政府第一線執行者。以下將就業者、房東、政府三類參與者的視角進行文獻回顧。

張滄婷 (2019) 指出社會住宅包租代管計畫推動的困境有三項，稅賦優惠無法提高房東參與意願、精神障礙與獨居老人被排除再計畫外、業者與社福單位連結度不足。黃晴汝 (2022) 認為房東不參與包租代管的可能原因是信任關係所致，而執行率高低與各縣市行政流程與計算方式差異有關；特別是在第三期計畫後，公會版與縣市版、整合租金補貼制度的出現，增加縣市政府承辦審核的數量與難度，出現計畫多頭馬車情況；同時租賃業者不熟稔租賃業務，服務品質難以兼顧，

以致縣市政府承辦認為對於政府對業者監督不完善。

潘苓蕎（2020）提出社會住宅政策無法在臺南市說服房東與業者參與的原因在於房東與業者皆認為參與政策弊大於利，房東基於對資產的保護與利用，認為參與社會住宅無法提升收益，還有可能被課稅；業者認為房東對於計劃接受度低，也不願加入。蔡培英（2020）認為業者之所以社福資源轉介頻率不高，乃是因為業者難以為欠租房客尋求資源，且社政單位不積極回應；租賃市場不透明，連帶造成社會住宅包租代管的租金打折後，仍超過房租市價，對租賃市場並沒有造成影響。



第二章、包租代管計畫的發展脈絡



第一節、臺灣租屋政策的演進

本節將臺灣租屋政策的演進分為四個時期討論，分別是 1999 年租屋政策倡議緣起、2000 年後綱要性的租屋政策演進、2012 年後租屋相關政策的執行內容以及 2017 年推動社會住宅包租代管計畫。政府與民間對於租屋政策的討論越發深入，從住宅團體倡議到立法施行，說明在各界租屋政策的關注度日益提升。

一、1999 年租屋政策倡議緣起

1975 年內政部依《國民住宅條例》⁸統籌興建及管理國民住宅，以出租或出售形式，供收入較低的家庭及軍、公、教人員家庭住宅，以期安定國民生活及增進社會福祉。至此，往後的二十餘年，政府以協助民眾購屋，增加住宅供給，提升住宅自有率，推動以獲得住宅所有權為導向的住宅政策。然而，住宅供給的提升，加劇住宅商品化的趨勢。

1989 年的無殼蝸牛運動，由城市中產階級發起一場抗議高房價的社會運動，開啟臺灣住宅政策的改革序幕。1998 年 12 月行政院面對房地產的供需失調，推出「振興建築投資業措施」，祭出 1,500 億元貸款針對欲購屋者建商紓困。當年無殼蝸牛聯盟政策組召集人楊友仁（1999）認為「1500 億貸款適用於今年購買新成屋的優惠房貸，只是將問題延後並沒有解決問題」，政策短期釋出的誘因，造成明後年市場更加低迷，增加房市風險。

⁸.全國法規資料庫（1975/7/12）〈國民住宅條例〉，取用日期：2023 年 10 月 20 日。

於此同時，無殼蝸牛聯盟對「振興建築投資業措施」提出改革訴求，擬定四大方向和 12 點訴求，其中的第二和第三大方向明確指向租屋政策改革，其內容為（1）釋出空餘屋發展租賃住宅、（2）照顧弱勢規劃租金補貼（無殼蝸牛聯盟，1999c）。1999 年 8 月 28 日無殼蝸牛聯盟以十周年生日辦桌的形式，喊話政府不應實施「振興建築投資業措施」，漫無節制的引導開發，應照顧弱勢居住權益（無殼蝸牛聯盟，1999a）。

時任臺北市市長馬英九到場支持，論及臺北市人稠地狹，住者有其屋應改正為住者適其屋，並表示應建立房租補貼制度，讓大家都有適合的房子可以住⁹。1999 年第二次無殼蝸牛運動倡議，促使國民住宅興辦朝向「輔貸為主、興建為輔」與「出租為主、出售為輔」的原則，民間住宅團體呼籲臺北市府對於弱勢居住資源配置與住宅補貼政策進行檢討，如：住宅補貼改以薪資而非身分別作為補助標準（無殼蝸牛聯盟，1999b）。1989 年到 1999 年民間住宅團體從抗議到與公部門對話，雖然當下租屋倡議訴求並未立即獲得改革的回應。然而，這卻開啟 2000 年後住宅政策的廣泛討論，民間住宅團體進一步將住宅、居住、房屋等多層面的議題推升至中央部門，提出當前的問題，予以各界審視。

二、2000 年後綱要性的租屋政策擬定

2005 年中央政府首次提出《整體住宅政策》，檢討臺灣過去對於住宅發展在掌握與展望上的不足，因此制定原則性的綱要計畫。其旨在保障國民基本人權精神，提出住宅政策的制定原則，應尊重市場機能、維護社會公義、鼓勵民間參與、保障居住權利（行政院，2005）。承接《整體住宅政策》的意旨，2007 年內政部發布實施《整合住宅補貼資源實施方案》，執行自購住宅貸款利息補貼、修繕住宅貸款利息補貼及租金補貼，其中與租屋相關的補助為「租金補貼」，其得依身

⁹李忠義（1999/8/28）〈無殼蝸牛怒吼：房價殺人〉，《中國時報》，

https://docs.google.com/document/d/1-BIcHGk9bVfgkzyjUJx5vjRmXRbApXTXxd5Vuq_UBf8/edit。

取得日期：2023 年 11 月 20 日。

分核定發放給承租者（行政院，2021）。

同年，行政院為具體落實 2005 年提出的《整體住宅政策》便核定《整體住宅政策實施方案》，擬定計畫目標與執行策略。其中一項與租屋相關的目標即是「建立公平效率之住宅補貼制度」，策略是「鼓勵私部門及第三部門開發經營適合弱勢者居住之住宅」（行政院，2007）。此一策略開展租屋相關的民間研究。2000 年後的租屋政策，從上位的綱要性政策宣示到政府部門開始研究租屋政策。可以看見租金補貼不再只由社政部門提供，住宅部門也開始施行租金補貼。

2010 年 8 月，社會住宅推動聯盟（簡稱住盟）成立，指出政府面對高房價民怨依舊顛預，要求政府執行 2005 年《整體住宅政策》在政策目標上所提及「公平效率的住宅補貼與社會住宅的規劃」，以及制訂《住宅法》。2011 年，時任總統馬英九面對政治與時事的判斷，於任期內三讀通過《住宅法》，揭櫫只租不賣的「社會住宅」在臺灣推動的法源依據。

其中，在社會住宅專章當中與租賃相關的權益出現在第二十二條（民國 100 年初版住宅法），該條文內容提到「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：一、興建。二、利用公共建物增建、修建、修繕、改建。三、接受捐贈。四、租購民間房屋」。《住宅法》頒布後，民間據此有興辦法源，但相關配套仍不足，導致社會住宅興辦乏人問津。

三、2012 年後租屋相關政策的執行內容

首先，租屋服務平臺相關計畫緣起於民國 100 年初版《住宅法》的第 44 條。該法揭示中央及縣市主管機關應研擬住宅租賃發展政策，其得以自行或輔導、獎勵民間成立租屋服務平臺方式辦理。對此，2012 年 12 月內政部訂定《輔導獎勵民間成立租屋服務平臺辦法》。政策本於公益理念，由政府獎勵民間團體，成立租屋服務平臺，並交由民間團體尋找房東成為公益出租人，將房屋出租給中低所得家庭。

臺北市政府在上述的政策脈絡下，先行於 2013 年由時任臺北市副市長張金鶚

率先主導辦理《空閒住宅政府代租代管試辦計畫》（簡稱空閒住宅計畫），委託專業廠商「主動」在市場上覓得合適的住宅，向房東提出代租代管的租賃管理服務媒合弱勢房客¹⁰。

接續，臺中市政府也在 2013 年 10 月公告受理《臺中市空閒住宅修繕補助》，委託伊甸基金會協助房東提出出租修繕計畫。申請該計畫的房東需提出近兩個月的電費帳單，證明為低度用電的空閒住宅，即可申請最高 30 萬元的修繕補助；一但房東同意修繕後，須以低於市價的租金出租給低收入家庭至少三年¹¹。透過上述兩個縣市陸續辦理的空閒住宅出租計畫，可知政府透過委託廠商協助辦理，以公私協力的形式，試圖回應租屋歧視與空屋率的居住問題。

在前述地方政府執行租屋服務平臺相關計畫同時，中央政府隨後跟進試辦租屋服務平臺計畫，先後於 2013 至 2016 年分別執行《102 年度租屋服務平臺試辦計畫》（簡稱你租我管試辦計畫）、《103 年度租屋服務平台你租我管試辦計畫》、《105 年度租屋服務平臺你租我管試辦計畫》。計畫試辦過程中，內政部於 2014 年檢討計畫執行情形，邀集租賃服務平臺業者與六縣市政府初步檢討如下：經討論認為房東出租免稅為執行成效不彰最大原因，其次為房東房屋修繕補助金額應增加、撥付租屋服務平臺業者業務費核銷項目太少、文件審核時間過長、房東對於中低收入所得家庭得出租疑慮（內政部，2014）。

2015 年第二次試辦計畫，媒合件數有 18 件、參與平臺家數 16 家；營建署在此邀集 3 直轄市政府與租屋服務平臺業者進行成效檢討會議。內政部（2015）認為在房屋稅與所得稅儘管已經減免情況下，地價稅的調整為非自住導致房東參與意願降低。透過上述試辦經驗檢討，執行成效不彰的原因為房東對於稅務計算與出租有疑慮、業者經費不足。

¹⁰.臺北市府秘書處（2014/1/16）〈北市全國首創「空閒住宅政府代租代管試辦計畫」 張金鶚：設立房東和房客雙代理人機制 活化北市空餘屋和扶助弱勢家庭雙重目標〉，https://sec.gov.taipei/News_Content.aspx?n=49B4C3242CB7658C&sms=72544237BBE4C5F6&s=468086D9258D486C，取用日期：2023 年 5 月 30 日。

¹¹.臺中市政府（2014/6/20）〈臺中市「空閒住宅修繕補助」招募愛心房東 最高補助 30 萬元〉，<https://www.taichung.gov.tw/952788/post>，取用日期：2023 年 5 月 30 日。



四、2017 年推動社會住宅包租代管計畫

儘管，中央及地方政府的相關租賃計畫，已陸續反映房東參與意願低、不願出租給弱勢的狀況。但內政部（2017）在包租代管試辦計畫核定報告書中，仍舊提及利用現有一成空屋提供弱勢家庭及就業、就學青年租屋協助，以補足 20 萬戶社會住宅興辦量能。顯見政府選擇在過去累積試辦經驗的基礎上，頒定「社會住宅興辦計畫」，讓民間業者興辦的包租代管計畫成為社會住宅政策一環。政府更透過《住宅法》修法與《租賃專法》頒布，透過扶植產業，以企業經營的方式擴大政策適用的規模，回應執政黨在社會住宅興辦數量的目標。

2016 年民主進步黨總統候選人蔡英文提出安居三策，成為歷年得票最高的總統，而三策包含居住政策、房市治理政策、房市產業政策¹²。同時，強調國家不能只有房地產政策，因此提出 8 年內提供 20 萬戶只租不賣的社會住宅，發展租屋體系，健全治理。而本研究欲探討的包租代管計畫，便在政府欲健全租屋體系的目標下，補足政府的興辦量能。有鑑於過去相關租屋政策推行誘因不足的經驗，導致房東及業者參與意願低，故政府在 2017 年《住宅法》修法提出租稅減免的誘因，期待閒置住宅能夠釋出，協助經濟或社會弱勢者居住。

詳究 2017 年《住宅法》修正公布全文，該法與包租代管相關的內容包含，法的精神要旨、弱勢房客保障、政府財源確立、房東賦稅誘因、主管機關興辦管道，以下概要羅列修正內容。如：第一條總則納入「健全住宅市場」的目標，強調市場機制的重要性。第四條提出出租比例 30%應給予經濟或社會弱勢身分者。第七條確立社宅興辦財源，包含預算撥充、財產處分收入、興辦社宅收益等。第八條主管機關設置專責法人或機構，辦理住宅相關業務。第十五條出租人參與各項租金補貼，租金收入免納綜合所得稅，每屋每月租金收入免稅額度不得超過一萬元。第十六條公益出租人得按自用住宅稅率課徵地價稅。第十九條主管機關得

¹²經濟日報。(2015/10/1)〈蔡英文住宅政策提三方向〉，<https://reurl.cc/lQAz8d>，取用日期 2024 年 3 月 25 日。

承租民間住宅並轉租代為管理。上述有關 2017 年《住宅法》公布實施的內容，有效的確立包租代管計畫的執行基礎。

接著，根據內政部出版「租賃住宅市場發展及管理條例立法實錄」，載明租賃專法原先立法目的為確保租賃權利義務關係。立委認為國家在租屋市場缺乏有效的法規管制，故提出國家應以公權力協助介入之責，遂行制定專法（內政部，2021b）。《租賃專法》歷經一年籌組諮詢小組，召開數場座談會，由專家學者、政府機關、民間團體提出參考意見，全面審視立法目的。以下條列專家學者與政府機關對於租稅優惠適用、扶植產業的討論重點。

對於租稅優惠和相關補助，林旺根老師認為「出租住宅租稅優惠必須符合公益性，豪宅租賃不在優惠範圍內。」營建署認為「房屋修繕涉及私產權價值提升，且不具公益性，建議不納入優惠。」花敬群回應草案聯席審查會，面對公益性提問，回應「本法重點不在管制而是引導，對於個人（出租人或承租人）及產業都是要規範，希望藉由法治的規範引導扶植產業專業化的服務。」（內政部，ibid）

最終《租賃專法》2017 年公布於年施行，以建構產業發展為重點，條文著重於「租賃住宅服務業」的設立登記及業務責任劃定。透過上述研擬過程及結果的討論，儘管對於政策的公益性有所討論，但最終結果如廖庭輝（2022）在無住之島一書中提及「以租賃產業帶動經濟的論述較為容易獲得支持，住宅團體要求改革的租賃雙方權責義務並不是政府所欲干預的私法領域」的說法。

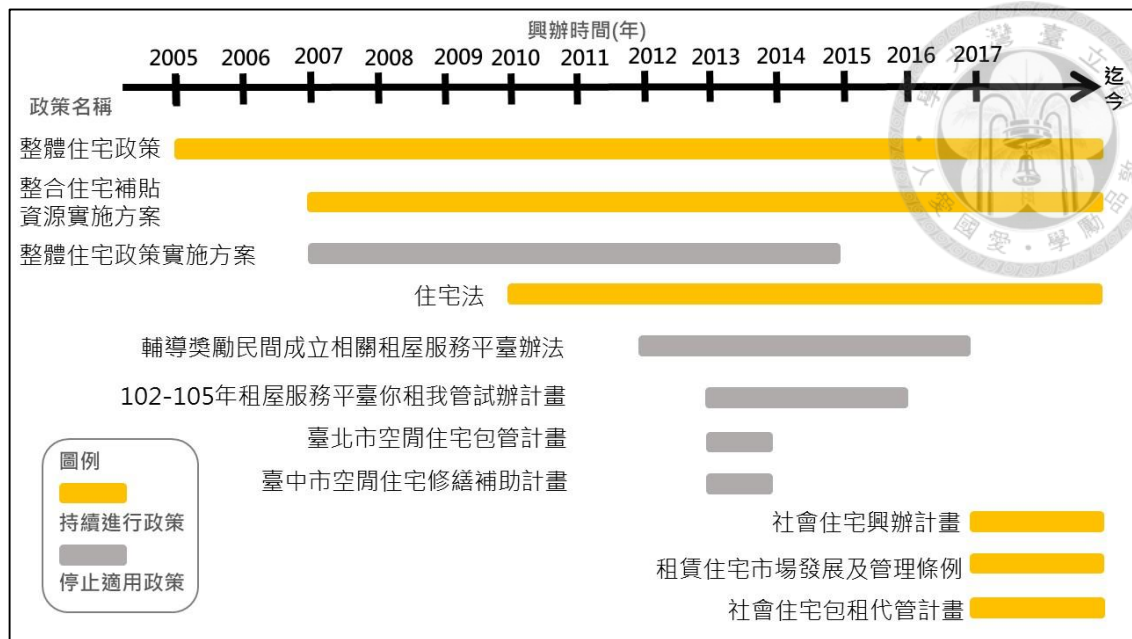


圖 7 2005 年-迄今租屋相關政策時序圖

資料來源：作者整理相關報告書繪製

總結上述，參考上圖租屋政策由租金補貼發放拓展至民間興辦社會住宅，後者的政策推動與執行涉及公私部門的合作，所需的不僅是比租金補貼更高額的執行成本，也包含扶植租賃產業下的利弊。包租代管計畫一改過往政策補助單一對象，而是以私部門代為施行公共服務的角色，協助政府興辦社會住宅。同時，此一政策的頒布讓原先低報酬、無服務的出租行業有所競爭。而包租代管計畫的執行成效是否能如實回應其政策目標，即降低空屋率、協助弱勢居住、扶植租賃住宅服務業¹³，將在後續第三章與第四章逐步釐清。

¹³.內政部不動產資訊平台〈包租代管計畫推動構想〉，

<https://pip.moi.gov.tw/V3/B/SCRB0501.aspx?mode=5>，取用日期：2023 年 10 月 3 日。

第二節、社會住宅包租代管計畫的推行狀況



包租代管計畫執行至今即將滿八年，自第一期計畫至今，包租代管計畫的推行狀況在每個階段有其階段性的變化。以下各別描述各期的執行概況以及推行的相關計畫。

一、第一期計畫概要

包租代管計畫 2017 年開辦第一期計畫至今（2024 年 6 月）已開辦四期，2023 年第四期計畫獲行政院同意辦理執行期程達 5 年，其中前 2 年為業者屋源的媒合期，後 3 年為業者屋源的管理期。事實上，業者在前三期計畫媒合期更為短暫，以一年為期。

四期當中 8 萬戶的目標戶數，先是分配一定戶數至公會版與縣市版，再由中央政府分配目標戶數至各縣市政府及國家住都中心，租賃業者以投標和遴選的制度成為廠商。以下將以內政部各期同意辦理計畫書所述的「達成目標之限制」或「執行現況與精進策略」章節進行探討，釐清各期計畫的執行成效與推動變革。

內政部(2017)執行 106 年度社會住宅包租代管試辦計畫的規模為六都，參看表 3 的整理，可知第一期核定辦理戶數以 10,000 戶的目標，期滿共計媒合 5,157 次，達成率¹⁴僅 52%。其中以臺北市 1,166 戶為最多，占該期已執行契約數 23%，其餘成效較為顯著的城市，依序為臺中市 1163 次、桃園市 1,005 次¹⁵，可見中部以北的執行契約數量較高。

¹⁴.達成率：各期已執行契約數/核定辦理戶數

¹⁵.內政部不動產資訊平台（2023/2/29）〈社會住宅包租代管計畫執行情形表〉，https://www.cc-house.com.tw/tc/largebuilding_detail125.htm，取用日期：2023 年 3 月 25 日。

二、第二期計畫概要

第二期計畫內政部（2019b）考量透過六都縣市政府招標的方式僅能甄選到少數廠商，尚有多數優良廠商動能為能有效利用，因此透過 2018 年成立的行政法人國家住都中心和租賃公會執行公會版包租代管計畫，以遴選制選擇優良廠商執行 5000 戶的目標。

內政部（2019a）執行第二期計畫前，提出第二期縣市版 15,000 戶目標，並認為該計畫尚存的限制有三點，第一點為住宅租賃市場地下化，民間仲介業者普遍認為房屋租賃報酬遠低於買賣，考量利潤，專營租賃業者不多；第二點為政府部門推動人力不足，專責機構尚未成立，縣市政府辦理意有限；第三點為住宅租賃管理不易，觸及私人契約且管理時間長達一年以上。

透過公會版的發布，可見內政部面對第二期計畫亟欲增進媒合率，增加政策執行管道加以應對。目前第二期計畫已截止媒合，後續將不會增加案件數。因此，可以參看下表已執行契約戶數統計表，計算第二期計畫達成率為 73%，其中公會版的達成率為 30%，縣市版達成率為 43%，而縣市版達成率高是因為增加 9 個縣市參與包租代管計畫。

（一）旅館轉社宅計畫

包租代管第二期執行階段，住都中心於 2022-2023 年受理《運用既有旅館及公私有房舍轉型社會住宅整體計畫》（簡稱旅館轉社宅計畫），該計畫於疫情期間鼓勵都會區旅館的出租套房轉型為社會住宅。國家住宅及都市更新中心（2021）興辦緣由乃是疫情衝擊旅宿業，住房率下降，加上公私有資產有閒置與低度利用情形，故提出 20,000 戶目標，其中包含一般旅館 17,000 戶、公私有房舍 3,000 戶轉型為社會住宅，讓有一定規模（15 戶以上）的建物持有者提案申請為期三年的旅館轉社宅計畫。

民間最為知名案例為兆基好宅敦北館，由兆基屋管經營 300 間社會住宅，房

型面積 14-24 坪（含公設），月租金一萬七千元至一萬兩千元¹⁶。公有房舍則是由台灣糖業公司提供位於苗栗、彰化、嘉義、雲林、台南、屏東六處的房舍，租金四千至八千不等¹⁷。儘管該計畫的最終成效戶數不計入包租代管計畫的成效戶數，但該計畫運用包租代管的方案施行，仍有助於日後興辦經驗的檢討。

根據立法院預算中心楊慧敏（2023）提出的 113 年度預算評估報告指出該計畫達成率和出租率皆低，截至 2023 年 9 月該計畫核定 2,070 戶轉型社宅，距離原先 20,000 的目標，達成率僅 10%，且僅 350 戶成功將房舍出租的，出租率為 17%。對此，我認為達成率低的主要原因是計畫不具有延續性，因為對業者來說，該計畫未得見有長期穩定出租的收益。同樣，行政院政務委員吳澤成¹⁸也表明該計畫作為社會住宅興建中的代替選項，為中繼性質。

其次，我認為出租率低是因為國家住都中心核定的公有房舍區位不佳，且 6 處位於租屋需求較低的中南部。儘管租金最低為 2,100 元（弱勢戶），仍無法吸引租客。特別是出租比率最低的台糖苗栗學苑，僅有 4% 的出租率。故旅館轉社宅計畫在先天不足情況下難以為繼，使得計畫成效有限。

三、第三期計畫概要

第三期計畫媒合期目前已截止，後續不會再更新數據，其達成率高達 136%，超越核定辦理戶數 40,000 戶的目標。公會版與縣市版達成率分別是 92% 與 44%，其中又以公會版較上期成長 30,714 次為甚，成長近三倍的媒合戶數。公會版達成率在此期出現爆發性的成長，已超越過去兩期縣市版的執行契約數，推測可能

¹⁶.兆基屋管（2022/7/8）〈全國首例！《兆基好宅-敦北館》7 月 8 日揭幕〉，https://www.cc-house.com.tw/tc/largebuilding_detail125.htm，取用日期：2023 年 11 月 24 日。

¹⁷.台灣糖業公司（n.d）〈學苑套房出租查詢〉，https://www.cc-house.com.tw/tc/largebuilding_detail125.htm，取用日期：2023 年 11 月 24 日。

¹⁸.工商時報。（2022/1/30）〈旅館轉社宅 花敬群：最快 2 月招租〉，旅館轉社宅 花敬群：最快 2 月招租，<https://www.ctee.com.tw/news/20220130700046-430104>，取用日期：2023 年 11 月 24 日。

是公會版的審查方式差異所致，此一現象將在第三章節細就其高成效的原因。

對於第三期計畫，內政部（2021a）分別提出政策面、執行面、市場面三項執行課題，首先（一）政策面：指出實際空餘屋開發比例低、弱勢戶供不應求、一般戶供過於求、租金補貼政策競合、補助對象的合理性及公平性問題；（二）執行面：業者反映撥款未能及時，衍生資金周轉問題，且兩個版本代收轉付金流不一，影響業者投入意願與行政成本。其次，地方政府業務費用不充裕，影響執行力，加上地方政府認為自身角色薄弱，難以介入進行轉約或換約。（三）市場面：租金計算基準缺乏，影響計劃戶數、租金受理上限及補助基準的統籌。

儘管第三期計畫的達成率遠超過目標核定戶數，但同時也反映出更為具體的執行課題。第三期計畫出現弱勢居住資源配置比例失衡以及市場機制無法解決合約糾紛及行政成本衍伸的問題。

（一）換居方案

2021 年第三期計畫除延續租金補貼轉軌機制外，同年由新北市首先開辦「新北高齡友善換居一樓梯換電梯方案」（簡稱換居方案），讓擁有自有住宅的 65 歲以上老人或身障者（類別為下肢障者），得向縣市政府、住都中心、包租代管業者申請私宅換公宅，依租金差額計算入住六年¹⁹。

隨後台北市政府也提出「社會住宅青銀換居計畫」，截至 2023 年，僅有五戶入住，遭議員質疑方案成效不佳²⁰，加上入住社宅後的規範與 6 年居住年限，引起反彈。由於民間批評成效不佳，第三期計畫書將該專案計畫放寬規定，增加誘因，讓入住者得同時申請租金補貼。第四期計畫中的換居方案由國家住都中心主

¹⁹. 新北市城鄉發展局（2021/7/22）。〈新北高齡友善換居一樓梯換電梯方案〉，
<https://www.planning.ntpc.gov.tw/home.jsp?id=4941bfa3d64b3bfd&act=be4f48068b2b0031&dataserno=d23dd888ba049829b37afd4e072f87f4>，取用日期：2023 年 11 月 29 日。

²⁰. 公視新聞網（2023/7/24）〈北市青銀換居僅 5 戶入住 議員質疑方案成效不佳〉，
https://www.youtube.com/watch?v=B_dmSAJYTOg，取用日期：2023 年 11 月 29 日。

責，提供林口社宅作為入住選擇，並鼓勵各縣市的社宅納入此方案。

包租代管計畫正嘗試擴大換居方案，強化老人居住水準，租賃業者在這項政策的角色尚未被賦予，以致未有響應，僅憑政府公告，民間參與有限。因此，這項協助老人提升居住品質的方案，目前仍處於發展階段。



（二）300 億租金補貼

2022 年第三期計畫的媒合期，且同時辦理「三百億中央擴大租金補貼」（300 億租金補貼）鼓勵參與租金補貼者參與包租代管。政府透過包租代管與租金補貼的相互整合，擴大興辦量能。截至 2023 年 6 月 30 日，由租金補貼移轉換約（簡稱轉軌）的數量為 4,799 件²¹，僅占每年目標辦理戶數 50 萬戶當中的 1%，顯見由租金補貼轉至包租代管計畫的比例相當有限。

2023 年辦理第二年期的 300 億租金補貼，如同前一年計畫，強調減輕青年、婚育家庭及弱勢負擔，給予補助加碼。值得注意的是 300 億租金補貼目前由國庫撥補住宅基金興辦，將在 2024 年出現 164 億的資金缺口（內政部，2023a）。檢討 2022 年的實施經驗，2023 年的 300 億租金補貼在辦理方式上強調隨到隨辦、不強制填寫房東身分證字號、納入 18 歲租屋族。端看政府撥補預算的規模及放寬申辦規則，可以看出政府大力地以補貼的形式，盼望能夠掌握房東出租資訊以及降低房客租金負擔，但轉軌成效實則有限。

四、第四期計畫概要

第四期計畫目標戶數來到歷年最高為 60,000 戶，但目前計畫在執行媒合中無法確知達成率。不過，從內政部（2023b）第四期核定計畫書指出四項執行面課題，包含（一）資金撥款耗時，影響影響縣市板業者投標意願；（二）部分地方政府未將業者違約、扣款或代償機制納入採購契約，導致主管機關難以介入調

²¹.轉軌戶數資料來源為向 OURs 向公部門取得（2023/7/28）

解或代償損及民眾租屋權益；（三）部分業者擴大經營人員更換頻繁，致使服務品質降低，民眾缺乏信心；（四）業者在行政上出現未經由查核系統審認承租人家庭成員是否有補貼狀態或未確實登打簽約租金及租金補助資訊，導致重複補貼且租賃資訊產製偏誤。目前就第四期的執行課題而言，業者的執行品質良莠不齊影響公共資源配置、資訊建置及民眾參與意願。

表 3 包租代管計畫各期已執行契約戶數統計表

期別	第一期	第二期		第三期		第四期	
計畫起訖	2017-2021 年	2019-2023 年		2021-2025 年		2023-2028 年	
核定辦理戶數	10,000	20,000		40,000		60,000	
		公會版	縣市版	公會版	縣市版	公會版	縣市版
		15,000	5,000	24,000	16,000	25,000	35,000
各期已執行契約數	5,157 (52%)	5,937 (30%)	8,590 (43%)	36,651 (92%)	17,750 (44%)	11,377	25,617
		14,527 (73%)		54,401 (136%)		36,994 (截至 2024.5)	
總計	111,097 (截至 2024.5)						
有效契約數 ²²	79,089 (截至 2024.5)						
該期契約數最多的縣市	臺北市	新北市	桃園市	桃園市	桃園市		
該縣市已執行契約數	1,166	1,642	2,802	4,532	12,595		

資料來源：作者整理內政部公告社會住宅包租代管計畫執行情形表，製表時間 2024/6/11

²².有效契約戶數與總計差異在於，有效契約戶數將不重覆計算同一戶後續參與計畫之次數。

總的來說，包租代管四期計畫的執行狀況可以分為三個時期討論：

第一期為關係摸索期，政府委託業者執行包租代管計畫，依合約需達成一定的辦理戶數，計畫初期參與業者仍觀望，造成成效戶數有限。

第二期為規則變革期，乃是因為該階段出現公會版，參與業者的家數提升，進一步擴大包租代管計畫的服務量能，但也同時造成資源配置、多頭馬車的執行狀況。

第三期及第四期稱為數量穩定成長期，除前述的相關措施持續推行外，可知前兩期的執行戶數無法達標，導致第三期、第四期計畫運用租金補貼的政策資源挹注，以期達成目標戶數。顯現計畫過程必須動態調整其規則回應政策目標。在租屋服務品質上，政府在四期計畫書中的課題提到業者服務品質的疑慮，論及政策在行政程序上的疏失，以及弱勢權益無法保障的問題。

表 4 包租代管計畫分期整理圖

期別	關係摸索期 (第一期)	規則變革期 (第二期)	數量穩定成長期 (第三、四期)
時(年)	2017	2019	2021
相關計畫	—	• 公會版 • 旅館轉社宅計畫	• 換居方案 • 300 億租金補貼

資料來源：作者繪製

如前所述包租代管計畫在執行過程中，第四期檢討課題是政府資源補助重複分配、租賃人員更迭頻繁有失房東信心的狀況。但計畫仍持續推行的原因在於政府「社會住宅」勢在必行的 20 萬戶的數量目標，其中 8 萬戶的包租代管目標，必須透過獎勵的形式，維繫與仰賴租賃業者的協作執行包租代管計畫。因此，公部門與私部門在包租代管計畫的關係形成，是建立在更為上位的政治承諾上，即以數量為成效指標的觀念。在此狀況下，造成彼此間對於原先的政策目標執行成

效有所減損，難以彰顯政策的公共利益。



第三節、租賃住宅服務業業者的概況與組成

包租代管計畫在政策形成的過程中，其制度變革牽涉私部門參與公共服務的過程，而這也促使包租代管計畫的目標與手段有所演變。本節先是以租賃住宅服務業的組成與發展概況進行基本說明，以便釐清包租代管計畫業者在整體政策的發展架構下的公私協力狀況。

租賃業者自 2017 年《租賃專法》頒布後，對「租賃住宅服務業」有興趣投入的業者，須向縣市主管機關申請營業許可，始得經營。根據內政部地政司查詢系統²³，全臺業者家數截至 2023 年 11 月共有 1,298 家，其中六都業者家數占全臺業者家數達 84%。在逾一千家業者規模中，經營公會版的業者家數較縣市版業者多，詳細的業者名單參考附錄一與附錄二。

本研究以穩定發展且參與期程較長的業者為研究對象，並以其專業背景進行分類，釐清該業者參與的動機。以下將三類業者的參與動機與組成概況，透過訪談、媒體報導，進行釐清與分析。

一、不動產仲介業

臺灣租賃產業發展始於不動產交易行為，1998 年《不動產經紀業管理條例》頒布，規範不動產經紀業當中的仲介業與代銷業，得從事不動產買賣、互易、租賃之居間或代理業務。儘管房仲業者經條例認定得從事租賃業務，但從事出租房屋的報酬遠低於賣屋。因此在《租賃專法》未頒布前，房仲從事租賃服務意願低，

²³ 內政部不動產服務業資訊系統。(n.d)〈租賃住宅服務業基本資料查詢〉，
<https://resim.land.moi.gov.tw/Home/RentIndex>，取用日期：2023 年 11 月 24 日。

且普遍以兼著做的形式，經營與賣家的關係。

在前述的背景下，2019 年隸屬住商不動產的五泰房屋，參與第二期新北市公會版包租代管計畫，成為連鎖房仲公司中較早投入的業者。接著，2021 年永慶房屋關係企業合望企業，則是參與雙北第三期公會版。永慶房屋在包租代管的經營上強調「不只代租，擴大代管服務」，提出五大代管服務，包含屋況點交、屋況修繕、違約處理、免費法律諮詢、代理參加區權會，並額外提出價金履約保證以及特定事故房屋跌價險²⁴。永慶房屋參與包租代管的動機源自其在報導中指出「為響應政府社會住宅政策」、「為臺灣社會住宅發展做出貢獻²⁵」，透過加入包租代管，運用房仲業的管理資源和工具，拓展服務市場。

透過報導可知房仲業運用企業化的經營方式，比起其他類型的業者具有人力資源與據點的先天優勢。房仲藉由買賣房屋過程，兼提供代管服務，拓展社會住宅包租代管的業務，達到租屋、買屋、售屋一條龍的商業服務模式。將包租代管視為增加買賣房源的經營管道，且參與政策增進企業形象。

二、物業管理業

隨著公寓大廈管理需求的規範，集結保全、清潔、機電服務的物業管理公司隨之出現。根據內政部（2004）對物業管理服務產業的定義為「針對建築物硬體及服務其社群與生活環境之軟體，作維護管理及全方位的經營。」物業管理產業發展與不動產租售、人力資源應用、建物管理皆有所關聯。顏世禮（2018）指出隨住宅政策、建物管理政策及勞動政策的立法與修正，對物業管理產業衍生多項新的業務市場商機，同時也意味專業的細分化。

2022 年顏世禮指出物業管理市場在過去幾乎就等於 BM（Building Management），但隨著環境的改變、社會的發展，逐漸產生出對於真正的 PM

²⁴ 永慶房屋。(n.d)〈永慶房屋代租服務〉，<https://rent.yungching.com.tw/hosting/introduction/>，取用日期：2024 年 4 月 2 日。

²⁵ 好房網。(2021/6/1)〈永慶力挺居住正義成立租賃服務中心提供社宅包租代管〉，<https://rent.yungching.com.tw/hosting/introduction/>，取用日期：2023 年 4 月 2 日。

(Property Management) 需要²⁶。進步的物業管理必須從人力資源密集轉向與科技管理結合的，將服務藉由系統化的軟體建置，維護物業的價值。

物業管理公司東京都成立子公司東昇國際管理顧問公司（簡稱東昇），參與雙北第二期至第四期公會版包租代管計畫。東昇因應臺灣法令規定，將物業管理業務朝向專業化分工發展，其中參與包租代管計畫，便屬於物業管理業中資產管理（Asset Management）的服務範疇。

我初步訪談了東京都資深協理魏雅蘭及東昇資產管理處處長賀有嶸。他們提到作為物業管理業者參與社會住宅包租代管的動機是「基於政府對於租賃市場逐漸重視，且政府有資源支撐業者經營；長期來說東京都有信心建立服務模式後，深入他們的案場量運作。」物業管理業者相較其他類型的業者，原本就駐點管理社區大樓，容易建議鄰里網絡關係，得知房屋一手的出租消息。資深協理魏雅蘭也提到，東昇選擇參加公會版原因是他們認為「住都中心相較縣市政府，在行政程序上的靈活度比官僚系統有彈性，體恤業者困境。」

三、包租業

在《租賃專法》未頒布前當二房東，即轉租房屋，必須依照租約中的規範確認其是否為合法轉租。《民法》443 條指出轉租行為必須是房客只將租屋的「部分」轉租出去；若全部轉租，仍屬違法轉租。在民法的規範下，二房東轉租受到房東契約規範和民法的限制。然而，2017 年《租賃專法》的頒定後，開放民間得經營租賃住宅包租業，意即業者轉租行為透過立法合法化。這讓原本民間經營包租業的業者，得以透過成立租賃住宅服務業之立案公司，合法經營包租代管業。以下將介紹，在租賃產業發展前期便嶄露頭角，以包租業起家的包租代管業者。

2010 年兆基屋管董事長李建成有感房價高漲，向股東提議獲利了結當時持

²⁶ Ibt 數位建築雜誌（2022/7/30）〈東京都顏世禮：物業管理需呼應時代的服務需求〉，https://www.ibtmag.com.tw/new_article_result.asp?secu_id=HCP011&search_security_id=24867，取用日期：2024 年 4 月 2 日。

有的不動產，運用賣出房產的獲利，改向房東承租房屋經營包租業²⁷。兆基創辦人李建成接受財訊訪談提到「我也曾是一名租屋族，承租期間觀察臺灣租屋市場與生態，然而當時國內租屋市場並未成熟，且未具有公司化及規模化的經營方式，於是著手專研究包租代管業務經營，發現此產業的發展性。²⁸」

兆基屋管的租賃商業模式，在政府包租代管計畫獎勵下，大幅降低業者當二房東的成本，以包租或代管領有政府補助形式，布局全臺租屋市場。兆基屋管全程參與第一期到第四期包租代管計畫、運用既有旅館及公私有房舍轉型社會住宅計畫，合作對象包含各縣市政府及國家住都中心，具有多次與政府合作的經驗。

2013 年崔媽媽蝸牛租屋公司以社會企業的理念成立，並媒合雙北地區弱勢房客的租賃需求。崔媽媽蝸牛租屋公司過去曾參與租屋服務平臺及臺北市政府空閒住宅計畫，而在包租代管計畫推動後，更是參與雙北第一期到第四期的包租代管計畫，在縣市版及公會版皆有執行經驗。崔媽媽蝸牛租屋公司對於弱勢租屋需求的服務專業，源自於崔媽媽基金會逾 30 年來對租屋市場的觀察與參與政府政策執行，以及政策擬定的經驗。

我透過訪問崔媽媽蝸牛租屋公司（簡稱蝸牛租屋）營運長張艾玲，了解她過去參與相關計畫試行及包租代管計畫相關政策研擬經驗。她表示「過去推動與參與相關計畫是因為基金會發現房東面臨自身老齡化、子女繼承等無暇管理房屋出租的情況，同時也發現租賃市場對崔媽媽有期待，讓他們決定將租屋制度朝向專業化發展。」在服務的理念上提到「租屋服務不應該只是簽約後就沒事，應該在租屋媒合後對發揮更多專業，轉介社福資源、協助租屋修繕、搬遷」。透過上述訪談可知崔媽媽蝸牛租屋公司從協助弱勢的過程，發現租屋市場的需求，從而在服務、倡議的過程中，漸進參與政策從無到有的制度化過程，成為包租代管計畫重要的參與者之一。

²⁷ 財訊（2019/5/29）〈雜貨店小老闆 10 年拚成包租代管天王〉，
<https://www.wealth.com.tw/articles/734982f1-12e9-43c3-b4ed-30773d446414>，取用日期：2023 年 11 月 20 日。

²⁸ 財訊（2023/9/23）〈全台第一大包租代管業者兆基屋管多角化經營力拼上市櫃〉，取用日期：2023 年 11 月 20 日。

綜整上述，可參考下表將不動產仲介業、物業管理業、包租業三類型業者參與包租代管計畫的動機、優勢進行條列整理。



表 5 包租代管計畫業者樣態分類表

業者類型	不動產仲介業	物業管理業	包租業
動機	增加房源經營管道	考量政府對租賃市場提供的資源	發現房東在管理房屋上困難
優勢	- 企業化經營 - 人力資源與據點	- 專業化分工與管理 - 社區大樓的鄰里關係	- 弱勢租屋扶助的經驗 - 曾參與政府政策執行與擬定
業者代表	五泰房屋、合望企業	東昇國際管理顧問公司	崔媽媽蝸牛租屋公司、兆基屋管

資料來源：作者整理訪談繪製

如上表，不動產仲介業透過固有的人力資源與企業化經營方式，運用企業知名度開展包租代管業務，試圖與房東建立買賣租售的產業鏈串聯。物業管理業運用管理公寓大廈的鄰里關係，發展公寓類型的出租屋源，並以協助鄰里、投資客出租為主要經營對象。物管業是以管理服務經驗以及政府政策支持為參與動機。包租業則是以出租服務的實務經驗為優勢，加上曾與公部門的合作經驗，比起其他已經在檯面上經營以久的仲介業和物管業，包租業對於租屋制度的改革和動機更為堅定且明確。後續章節，將進一步釐清以上三類型業者應對計畫變革的想法。

此外，透過訪談和報導無可否認業者參與的動機皆是期待透過提供出租服務獲益，而該獲益不僅只是為賺取出租的報酬，還包含以企業形象、產業鏈建立、領導地位等長遠的企業經營考量。因此，穩定發展的業者認為有利可圖，是以企業長期發展為考量。

第四節、小結：包租代管計畫的形成與目標



回顧政府租屋政策的發展歷程，最初的政策倡議集中在提供租金補貼，旨在幫助租客緩解住房壓力。隨著政策的進一步發展，政府開始提供更完整的資源協助，包括引入管理服務業者在出租過程中協助房東和房客。包租代管計畫便是在這一背景下誕生的，其具有多重的政策目標，包含協助弱勢、降低空屋率、扶植租賃住宅服務業。

本章檢視包租代管計畫執行成效，以及針對業者的類型進行參與動機和優勢的分析。透過租屋政策的歷史脈絡爬梳，發現在政策制定過程中，政府與民間團體的合作交流，促使政策不斷檢討和改進，這說明租屋政策具備公私協力特性。然而，也同時發現包租代管計畫的執行並非一帆風順，每一期計畫皆涉及諸多挑戰和變革。這也讓包租代管計畫在多重政策目標期待下，必須滿足房東和房客的租屋需求提供管理服務。對此，政府透過補貼和稅賦減免的形式，提出誘因，鼓勵房東、房客、業者三方參與，企圖解決租賃市場當前的問題。

第三章、包租代管計畫中的公私協力



第一節、以公私協力視角檢視包租代管計畫的形成

包租代管計畫的執行需要仰仗公私部門的共同參與，創造資源的整合。公私部門從各自觀點提出執行的構想，促成合作體系。而包租代管計畫的夥伴關係之所以能夠建立，來自於兩者間能夠相互獲益。公部門認為的「效益」(Benefit)是穩固與維護執政的正當性(Legitimacy)，實踐競選政見，推動社會住宅。而私部門認為效益則是在政策支持下，布局租屋服務產業的事業版圖，發展租賃產業的商業模式與附加價值。

本節說明包租代管計畫執行前民間團體與政府部門的協力過程，從服務經驗、研究、倡議到建立租賃住宅服務業，分析包租代管計畫形成初期至執行階段的公私協力樣貌。

一、非營利組織角色轉變：由基金會另行成立社會企業

(一) 租屋倡議與服務經驗的開展

無殼蝸牛運動的發言人李幸長回憶 1988 年把房子賣掉後，短短半年內，全臺房價竟飆漲五倍之多，故事經報導後引起城鄉所學生們的注意²⁹。隔年，中產階級有感房價短期內的飆漲，李幸長與城鄉所師生等人因而在五月開始籌備一場抗議高房價為題的「無住屋運動」，也稱之為「無殼蝸牛運動」。當時城鄉所的碩

²⁹ 風傳媒 (2014/10/2)〈年輕人你為什麼不憤怒？李幸長：憤怒讓我破繭而出〉，取用日期：2023 年 5 月 10 日。

士生呂秉怡在他的碩士論文中，詳盡記錄無住屋運動的始末。呂秉怡（1992）在論文中提到，無住屋者團結組織在 1989 年五月起，陸續向政府部門拜會以及與民眾宣傳居住訴求，抗議浪潮在八月來到巔峰。內部組織成員憑藉造勢階段累積的運動形象和社會知名度，創立崔媽媽租屋服務中心，希望透過租屋服務中心累積房客名單，為後續發展抗租運動與房客聯盟，從而在適當的契機要求政府進行房租管制（呂秉怡，ibid）。

1989 年社會運動過後，面對社會大眾與組織情勢的變化，無住屋組織內部出現分工，以延續社會運動的動能。而在運動過程中，衍伸出不同性質與群體面向的民間團體，分別有以提供租屋服務為發展導向的崔媽媽租屋服務中心、具有運動抗爭性質的無住屋者團結組織、專家學者組成的政策智囊團專業者都市改革組織³⁰，站在社會的不同面向上，延續爭取居住權益的精神。而本研究關注的是居住服務概念的演進，因此以 1989 年崔媽媽租屋服務中心的成立，作為對租屋服務研究的起點，以下將詳細介紹崔媽媽租屋服務中心租屋服務的演進。

1. 1989 年成立崔媽媽租屋服務中心

1989 年無殼蝸牛運動結束後，崔媽媽租屋服務中心辦理免費的房屋仲介服務，當房客、房東的橋樑，但不負責議價，認為「辦理公益房屋租賃服務，應是一種示範作用，讓政府了解只要下定決心做，解決租屋問題不是難事³¹。」1989 年該免費仲介服務的執行方式，改以電腦化的方式作業，將買賣租售雙方的各類資訊列入檔案，再傳真至各服務中心配對媒合³²。另外，針對房東增闢信箱投件

³⁰ 呂秉怡（2002/7/30）〈崔媽媽基金會之核心價值的創造與轉化〉，chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.taiwanncf.org.tw/seminar/20020730/20020730-12.pdf，取用日期：2024 年 5 月 2 日。

³¹ 莊佩玲（1989/10/13）〈那一隻蝸牛有殼要租？崔媽媽喊話請來報到！〉，聯合報，第 05 版，取用日期：2024 年 5 月 11 日。

³² 莊佩玲（1989/10/5）〈無殼蝸牛徵「崔媽媽」〉。聯合報，第 05 版，取用日期：2024 年 5 月 11 日。

的方式以及房東專線，試圖拉近房東和房客的比例（1:4），讓租賃雙方有更多的選擇機會³³。

1989 年 11 月，在崔媽媽租屋服務中心成立滿一個月時，其登報表示，預計以樂捐的方式成立「崔媽媽基金會」，將租屋服務推行至社區，在服務面上也與法律專業雜誌洽妥，擬成立法律顧問團³⁴。崔媽媽租屋服務中心在成立短短的幾月內，建立通訊系統、配對系統達成免費媒合的租屋資源服務，同時也奠定日後租屋服務的目標與基礎。

2. 1990 年崔媽媽租屋服務中心累積服務經驗

1990 年代崔媽媽租屋服務中心持續擴大影響力，透過與社區及學校的互動，拓展租屋服務的可及性。根據聯合報報導表示「崔媽媽租屋服務中心給人的印象一直侷限在租屋服務上，而今透過成立探討社區問題的專案小組，目的是讓外界了解崔媽媽租屋服務中心關懷的是大眾的居住品質³⁵。」除了與社區互動外，崔媽媽租屋服務中心也與大學展開合作。

教育部同意補助各大學成立租屋服務中心，而崔媽媽租屋服務中心則是提供學校租屋服務中心技術指導³⁶。1991 年，崔媽媽租屋服務中心在經營一年半時間，累計服務房客已有一萬六千名，房東也有六千兩百名，且租屋服務從線上，拓展至現場服務³⁷。崔媽媽租屋服務中心在成立的短短三年，累積服務能力的基礎後，

³³ 莊佩玲（1989/10/30）〈專線撥不通別氣餒「崔媽媽」闢信箱〉。聯合報，第 13 版，取用日期：2024 年 5 月 11 日。

³⁴ 莊佩玲（1989/11/19）〈「崔媽媽」有法律顧問專門解答蝸牛族的租賃疑問〉。聯合報，第 13 版，取用日期：2024 年 5 月 11 日。

³⁵ 莊佩玲（1990/2/11）〈崔媽媽不只會找殼社區服務也想插手〉。聯合報，第 15 版，取用日期：2024 年 5 月 11 日。

³⁶ 莊佩玲（1990/8/16）〈教育部同意補助各大學成立租屋服務中心崔媽媽有意技術指導〉。聯合報，第 15 版，取用日期：2024 年 5 月 11 日。

³⁷ 莊佩玲（1991/3/16）〈崔媽媽中心提供租屋服務本月中起開放現場服務〉。聯合報，第 15

嘗試深化租屋議題，與多方建立合作關係。



3.1994 年崔媽媽租屋服務中心拓展租屋服務

1994 年崔媽媽租屋服務中心增加法律諮詢服務項目，由法律義工提供預約制的諮詢服務³⁸。1996 年，崔媽媽租屋服務中心在租賃實務中，發現市售房屋租賃契約，經常有文字繁瑣、語意不清的缺點，同時合約內容也多站在房東的立場，因此為了捍衛房客權益便推出「崔媽媽版」的房屋租賃契約³⁹。1998 年崔媽媽租屋服務中心在過去一年試辦優良搬家公司推薦，透過評選選出優良的業者，提供公開透明的搬家服務，後續也開創搬家公司的評鑑制度⁴⁰。

總結崔媽媽租屋服務中心在 1989 年至 1999 年的租屋服務發展經驗，可以分為兩個階段，分別是 1990-1993 年**經驗累積期**、1994-1998 年**服務拓展期**。經驗累積期主要是延續無殼蝸牛運動所造的勢，迅速建立租屋服務的基礎，同時儲備後續對租屋議題的倡議量能。在服務拓展期，經由累積租屋服務經驗後，在基礎上拓展改善租屋權益的服務內容，諸如：法律諮詢、崔媽媽版契約、推薦優良搬家公司。

4.2001 年崔媽媽租屋服務中心轉型成立崔媽媽基金會

2001 崔媽媽基金會秘書長呂秉怡表示「由社團組織的服務中心轉變為基金

版，取用日期：2024 年 5 月 11 日。

³⁸ 台北訊（1994/1/17）〈崔媽媽試辦法律諮詢服務〉。聯合報，第 16 版，取用日期：2024 年 5 月 11 日。

³⁹ 黃慧娟（1996/6/21）〈崔媽媽版租賃契約問市：平衡房東和房客權益放棄著作權歡迎索取〉。中國時報，第 16 版，取用日期：2024 年 5 月 11 日。

⁴⁰ 台北訊（1998/4/15）〈崔媽媽推薦優良搬家公司〉。聯合報，第 15 版，取用日期：2024 年 5 月 11 日。

會，宣示性的意義大於實質性，主要是要告訴大家崔媽媽更穩定的成長。」⁴¹崔媽媽由租屋服務中心正式轉型該日（5月14日），時任臺北市市長馬英九到場提到「去年崔媽媽基金會在亞洲所表揚的非政府組織中，是唯一一個沒有外界資助，還能在帳面上有盈餘的非政府組織。」⁴²

崔媽媽租屋服務中心自志工服務團轉型為基金會，說明在資金、人力、服務面向發展逐步穩定，進入組織的**穩定發展期**。崔媽媽基金會的服務對象趨向於租屋族群中的弱勢群體，像是未婚媽媽、低收入戶、獨居老人、身心障礙⁴³。細數崔媽媽基金會以服務弱勢群體為目標的組織理念，在日後成為倡議社會住宅不可或缺的价值精神。以下將透過訪談與資料蒐集，說明在社會住宅的倡議進程下，租屋服務透過經驗累積、政策研究、公私協力試辦計畫，逐步形成包租代管計畫的雛型與樣貌。

（二）社會住宅倡議

2010年崔媽媽基金會會參與社會住宅的倡議，進一步提出租屋市場改革的重要性，推波包租代管計畫的興辦。受訪者 G-1 表示「它(包租代管計畫行程)是一個歷程，所以一開始的起源當然就是社會住宅這件事情」。經訪談與前一段落對租屋服務發展脈絡的梳理，我認為包租代管計畫的形成，源自於非營利組織扮演催化劑的角色，與公部門交流租屋市場的服務經驗與樣貌，並以協力的合作形式，與行政部門建立溝通管道與信任關係。崔媽媽基金會除了與行政部門建立關係，也在過程中與時任在野黨民進黨共同奔走倡議社會住宅，更間接促成包租代

⁴¹ 廖瑞宜（2001/5/14）〈崔媽媽基金會成立：鼓勵男性當義工崔爸爸追憶太太義行紅了眼眶〉。中國時報，第18版，取用日期：2024年5月12日。

⁴² 陸子初（2001/5/14）〈崔媽媽基金會誕生服務滿點未來手機上網也可找到租屋資訊市府擬補助中低收入戶租金〉。中央日報，第11版，取用日期：2024年5月12日。

⁴³ 林韋任（2006/7/21）〈單親媽租屋難 社福機構協助〉。聯合報，第B3版，取用日期：2024年5月12日。

管計畫的政策之窗。

有別於 1989 年透過臺大城鄉所組織動員的無殼蝸牛運動，2010 年社會住宅推動聯盟（簡稱：住盟）組織動員的是民間住宅與社福團體，不再只有上街提出訴求，更是透過工作坊、公聽會、論壇等方式向民間與政府倡議社會住宅。這兩次住宅運動組織動員形式的差異，說明住宅團體對於政治與行政部門的倡議，有更大程度的掌握與判斷，得以向政府提出興辦社會住宅的訴求。

2010 年住盟檢討公部門過去缺乏討論的住宅政策，從臺灣租屋市場開始深入研究。受訪者 G-1 表示「當時社會住宅倡議以政府興辦為主，而我們就兼著看，那臺灣除了這一塊（興建的社會住宅）以外，還有的租屋市場長什麼樣」。此一觀點透漏在社會住宅倡議歷程中，透過民間組織對租屋議題的指認有其關鍵性。另外，這也同時說明包租代管計畫的形成源自社會住宅倡議的議程中。

2010 年崔媽媽基金會與其他社福團體組成住盟，其中崔媽媽基金會負責參與租賃相關的研究案，嘗試論述租屋服務產業的樣貌與概念。住盟倡議的方式是以向公部門遊說為主軸，並與當時在野黨聯合向行政部門進行社會住宅倡議。實際的租屋服務執行，則是透過與政府部門的合作或智庫的研究案累積經驗。

以下將依序說明，部門間合作意識的促成，以及包租代管計畫的相關研究案，以期說明公私協的過程。

1.行政部門的合作意識推動

2010 年在住盟成立之際，面對政黨競爭的局勢，民進黨高度關注社會住宅的政策倡議。因此，住盟與民進黨針對議題，展開相互合作與支持。在政策倡議的面向上，住盟與政治團體以議題推動的合作形式，由住盟協助將居住問題提出，進而與政治團體討論解決方法與相應對策。受訪者 G-1 表示在倡議的過程中，「我們花很長的時間是要把這個議題（社會住宅）帶到兩個部門，讓他們觀念上知道說這件事情它就是應該大家通力合作，它就是不能只看房子，不能只看人，而是要促成房子和人可以合作在一起」。由此可知，社會住宅推動的重點先是向

住宅和社福部門認知到合作的必要性。



2. 租屋市場樣貌的認知

2012 年崔媽媽基金會執行長呂秉怡、國土規劃與不動產研究中心董事長黃世孟及玄奘大學花敬群教授承接內政部「不動產租賃服務產業經營與管理制度規劃專業服務案」，研究臺灣租賃市場的管理制度與策略。重要的是，此一研究案指出臺灣租屋市場的結構問題。該研究案指出在租擁選擇理論（Tenure Choice Theory）⁴⁴中，已經有許多不符合理論之處，形成扭曲的結構，包含租擁選擇與租金房價關係、高空屋高自有率等狀況，且經推算租屋市場只有兩成的房東房客處於長期安定結構，因此研究認為最直接扭轉問題的方法是發展租屋市場，並降低住宅買賣市場的比重，提升租購屋市場相互調控的功能（呂秉怡，2012）。

3. 租屋服務相關計畫的試行

2014 年崔媽媽基金會在前述住宅問題研究的基礎上，從實務經驗跨出一步，執行「新北市永和青年住宅租賃行為調查及研究委託專業服務案」以及「臺北市的空閒住宅計畫」。前項服務案培養崔媽媽基金會對於租屋的管理維護經驗，後項計畫案探知租賃住宅開發的不易。以下說明兩案的執行內容：

首先是新北市政府委託崔媽媽基金會、伊甸基金會等團體進駐，其中市府與崔媽媽基金會更定期了解青年的入住需求及硬體維護的協助⁴⁵。儘管只有 11 戶，崔媽媽基金會仍對於實際參與租屋服務管理具有初步的經驗，例如修繕、帶看屋、弱勢扶助等。

另一個計畫是臺北市的空閒住宅計畫，基於對服務需求和房源開發的考量，

⁴⁴. 探討住宅需求者如何以負擔成本高低來評估租屋或購屋決策。

⁴⁵. 新北市政府（2014/8/9）〈永和青年住宅—許小資女孩一個新未來〉，

<https://www.ntpc.gov.tw/ch/home.jsp?id=e8ca970cde5c00e1&dataserno=af11dcd62fc1e693fcf479fee90e5a1d>，取用日期：2024 年 5 月 13 日。

在這個計畫中，崔媽媽基金會與民間租賃業者有著各自的專業分工。崔媽媽基金會負責滿足弱勢群體的租房需求，而永勝創業投資有限公司（簡稱永勝）則負責開發空閒住宅。

受訪者 G-1 在該次的執行經驗提到具備服務精神的組織團體遇上具市場經驗以營利為目的業者，「它其實是很互斥的事情，讓我們體認到租屋需求這件事情不是一個馬上會長出來的，你們沒辦法算準時間點。因此關鍵是量大，媒合問題才會減少，供給和需求才搭配得上」。上述的執行經驗培養崔媽媽基金會對於租屋市場經營的專業與敏銳度，也意識到租屋服務運作必須克服的問題，諸如需求與數量的搭配。

訪談社會住宅包租代管計畫的公私協力經驗，受訪者 G-1 闡述過程中面對公部門的協力經驗，如下。從描述可知合作要素包含合作心態、相互支持、能夠反省是公私協力運作必須具備的條件。

(1) 私部門針對政策擬定的經驗。

「就是（政策）要落實的時候，我們會發現，啊不切實際。」

(2) 私部門論及公部門對政策支持的重要性。

「這對我們來說真的都是很新的東西，所以政策的支持，還是最重要的。

你政策沒有支持這件事情，它可能此路不通。」

(3) 公私協力合作的心態展現。

「但是如果你（公部門）政策方向上是支持的。此路不通，你會願意再一起試。」

總結上述的合作經驗與訪談整理，清楚理解公私協力的發展過程，雙方需要具備的要素是願意共同推動、學習、檢討、改善。以包租代管計畫形成之初，首先是私部門對於租屋議題的指認，並透過公部門將其以社會住宅的議題放入議程中。其次是雙向的學習與檢討，提出未來改善的方向。這過程私部門提供的經驗與建議便顯得格外重要，因為雙方都在學習何以租賃為業，企圖改善租屋市場的結構性問題。在包租代管計畫形成階段，在其精神與立意下，所採取的手段是連

結住宅與社福部門，也因此從後續的推動目標中得見協助弱勢租屋、扶植租賃產業為包租代管計畫推動的發展方向。



（三）崔媽媽基金會成立社會企業

2016 年民進黨由在野黨成為執政黨，統整過去對於住宅議題的掌握，加上民間智庫成員的入閣輔佐，20 萬戶的社會住宅政策，由地方政府轉向由中央政府主導。伴隨社會住宅的議題發展擴大，政府意識到興建的社會住宅數量不足，故以民間屋源為導向的包租代管計畫成為社會住宅的政策之一。此一政策轉折促使政府必須提出以租屋為業的合法規範，讓過去在檯面下以租賃為業的包租業、仲介業、物管業，成為包租代管計畫中重要的參與者。

2017 年 6 月《租賃專法》規定參與租賃住宅服務業的業者，必須有租賃住宅服務業的設立登記。故崔媽媽基金會為了符合投標資格，便另行成立社會企業，即崔媽媽蝸牛租屋公司（簡稱蝸牛租屋）。以下取自 G-1 受訪者說明由崔媽媽基金會另行成立蝸牛租屋的緣由。

「因為 106（年）一期計劃我們是用崔媽媽基金會去投標的，我們是中間因應專法（租賃專法）的改變，我們才變（更）給蝸牛（租屋）。106 年投標進場的時候沒有法（租賃專法），但是做兩三個月，法出來了，回溯禁止。我不能改變我已經投標了，所以我投標的當下我是合法的，因為那時候你沒有說不行。」

自此可知包租代管計畫第一期上路狀況有資格規範未明確的狀況，以致針對特定業者的從業資格，需要進行變更動作，以符合現行參與社會住宅包租代管業者的規範，如下所言。

「我計劃執行到一半，就不能變了。所以我對你（政府）法（租賃專法）變了以後，我就是違法啦。為了要改善這件事情，你（政府）不可能因為你法變了，把我踢掉，我權益受損。所以我們（崔媽媽基金會）是在那個時候（租賃專法通過後）變更我們的投標人，就從基金會變更成蝸牛（租屋），基金會把這個標案轉讓給蝸牛（租屋）。」

故崔媽媽基金會成為租賃住宅服務業的業者，是因為《租賃專法》的訂立，致使基金會必須另行成立租賃住宅服務業的公司資格參加計畫。而蝸牛租屋公司與崔媽媽基金會的差異在於，蝸牛租屋公司具有營利的性質，面對房東房客提供租賃住宅的收費服務。而蝸牛租屋公司與其他性質類型業者的經營差異在於其收益是回饋至基金會的運作，以社會企業為經營取向。

統整章節 3-1 崔媽媽基金會自 1989 年迄今的租屋服務發展經驗，參與包租代管計畫的形成過程，參考下表針對前述租屋服務各階段演變的整理。

表 6 崔媽媽租屋服務中心的租屋服務演變表

時期	租屋服務發展轉化	租屋服務的內涵
無殼蝸牛運動 1989 年	社會運動下，延伸抗爭居住權益的精神。	建立通訊系統、配對系統達成免費媒合的租屋資源服務。
經驗累積期 1990-1993 年	累積租屋服務經驗，以及與社區、學校合作，深化租屋議題。	
服務拓展期 1994-2000 年	在累積一定的服務數量後，以自身從事租屋服務經驗的觀察，推出改善租屋權益的服務。	在基礎的租屋服務上，拓展租屋法律諮詢服務、推出崔媽媽版房屋契約、推薦優良搬家公司。
穩定發展期 2001-2009 年	持續深耕弱勢租屋服務，與社福、住宅部門陸續合作。	崔媽媽基金會深化弱勢租屋服務、法等。
社宅倡議期 2010-2017 年-	透過成立住盟，社會住宅倡議與租屋服務推動獲得更大的社會共識。政黨輪替之際，包租代管計畫形成。	崔媽媽基金會另行成立崔媽媽蝸牛租屋公司，提供包租代管服務。

來源：作者繪製

崔媽媽基金會自無殼蝸牛運動成立至今（1989 年-2024 年）已經有 34 年的歷史，面對租屋市場 30 年的變化與政治時局轉變，仍持續服務弱勢租屋實踐租

屋改革。隨著服務量能與專業的累積，組織形式出現相應的合作與轉型，例如：倡議社會住宅的團體住盟、經營租屋服務的蝸牛租屋公司。崔媽媽基金會在經營的過程中，建立各別的議題組織提出創見。



第二節、包租代管計畫委託外包的執行形式

透過與關鍵業者的訪談，我認為包租代管計畫具備公私協力心態的時期是在 2017 年，即包租代管計畫第一期招標之前。公私雙方針對未知的租屋管理服務，運用各自的資源和合作推動的心態，共同想要解決租屋問題。而自第一期計畫核定後，政府對於政策採取的主導力量更為大，8 萬戶的政策目標，讓這項計畫的執行形式必須以大量的委託外包來推行。而業者此時與政府的關係，便轉而從之前的政策創新與嘗試，轉向關注政策執行成效。此一階段政府與業者的公私協力形式，更為貼近委託外包（Contracting Out），造就政策興辦的動能源自業者以實現經濟規模為目標，政府以回應政策成效為導向。以下將依序分析三類型業者在包租代管計畫中的參與動機與合作經驗，論證公私協力的形式轉化。

一、包租業參與動機

在租賃住宅服務業發展之初，私部門以經營事業為本的商業發展模式，很大程度以房東的服務需求為導向發展租屋產業的經濟鏈，並且以尋求產業版圖的擴張為主要的目標。以下訪問業者 G-1 評論其它包租業者在發展初期的策略是「當今天這個業者經濟規模大到一定程度的時候，業者寧願自己做，自己開一個子公司上下游都是自己的。他（包租業者）先占了地盤，有一定的量以後，他就會慢慢衍伸出客戶需要的服務，發展出子公司。」詳細對於業者在租屋市場的經營，延伸觸角發展加值的租賃服務，將在第四章進行說明。

包租業者 F-1 回想自身過去的經營經驗，提到「其實我們在 10 幾年前就都在做這一個行業，包租和代管這件事情。後來，他（創辦人）發現這個產業，它有

很多糾紛，那當時也沒有(相關規範)。他就覺得這個產業可以(投入)。因為，第一租屋人口多需求多，再來這是一個剛性的需求。」包租業者認為臺灣租屋市場糾紛多與剛性需求的兩項特性，讓業者看到投入的商機。

然而，在 2017 年第一期包租代管計畫推出後，包租業者 F-1 考量到自身的經營狀況提到「我們那時候已經兩千多間的管理量體啦。所以我並不會因為我開發這個(包租代管社會住宅)我要去評估說這樣(成本)要多少。因為我的人力有了，管理件數也有了，我基本的基礎面也都已經有了。所以老實說當時我們在評估社會住宅標案的時候，我們沒有去以我要因為這個標案賺多少錢的立場去評估。」上述訪談說明業者加入包租代管計畫在風險評估可行的狀況下，亟欲的目標不一定是獲利，而市場的開拓與布局。

包租業者 F-1 更進一步提到，參與計畫的動機為「我們是有一點轉向社會責任，我們只是單純覺得我們應該要盡一些社會責任。」透過上述訪談可知，在租屋市場已經有一定基礎的包租業者，相較於沒有經營基礎的業者擁有較為豐富的資本與經驗，具備基本的運作量能，足以承擔初期投入的成本，如：專業、人力資源。若以租屋市場長久經營的角度而言，我認為包租業者參與包租代管計畫的目的，除了社會責任外，更重要的是欲成為政府扶植產業的對象，讓自身經營多年的租屋事業獲得執業的合法性。

二、物管業參與動機

物管業者 E-1 最初跨足領域到包租代管相關的服務領域，源自「我們自己公司在 102、103(年)就開始做這個房子的代租代管。」其中，物管業者代管案件的緣起是「建商一開始房子賣了，賣了以後他售後回租。」物管業者透過建商的委託，接洽到以該棟建案各戶的所有權人的代管案件。這意味著在投資屬性的住宅商品上，有出租需求的所有權人，透過建商、代銷業者的牽線，得委由物管業者管理出租。而此一模式的需求者，主要是公寓大廈類型的投資客。對於物管業者來說，透過售後回租的經驗，理解市場上有空屋的管理需求。由此可知，代管業者在先期的執行經驗中，先是包辦物業管理，而後加上代租代管的出租與管理

需求，累積代管的服務經驗。

2017 年社會住宅包租代管計畫頒布後，物管業者 E-1 提到「我們踏入這個包租代管最早的起因就是大量，那時候我們大概就三四百間的量。」在已經有代管整棟式的經驗下，物管業者 E-1 選擇跨足參與包租代管計畫的想法為「公司有一定規模，所以我們就想說是配合政府的政策試水溫的方式參與。」另一方面，物管業者 E-1 認為參與動機一部份來自於政府對政策的支持，「就是我覺得就租賃專法通過把這個租賃住宅服務業變成專業化。」透過上述訪談，可以得知政府對產業立法保障有助於提升業者的參與動機。

業者在服務過程中，需要面對的對象除了政府單位外，也包含房客、房東。特別是在面對房客上，物管業者 E-1 提到「經營代租代管之後，變得我們在篩選房客就是會有一定的經驗，像是基本的故障排除、房租催促、合約訂定、退租點交等流程逐步累積。」另外，面對房東來說，物管業者 E-1 認為自己的優勢來自於「公司品牌、管理起家、具備制度和規模不會朝夕令改、公司流程管理制度明確，再來可能就是政府的認證。」可見物管業的經營優勢在於管理制度，透過制度規範訂定明確的規則以確保服務品質。

三、仲介業參與動機

仲介業者 D-1 提到公司參與的動機「最主要算是社會形象、力挺公益，善盡企業責任，所以我們導入這一塊（包租代管）。」談到仲介業者 D-1 對於參與社會住宅的看法是「其實先前它（仲介業）是純粹只做買賣而已，是我（受訪者）進來了之後，公司導入包租代管。但是畢竟 OO 在租服業仍然算是剛起步算是初學者。對公司內部而言，對這一塊（包租代管計畫）還是很陌生所以就是先從代管開始做起。」透過上述的訪談，可知仲介業者相對而言較熟悉的是代管案的服務模式。

我原先在章節 2-3 推測仲介業加入租服業的情況是，其已經具備足夠管理服務經驗，將租賃服務導入不動產的銷售產業鏈。但訪談 D-1 業者後我確知該服務產業鏈的建立並不容易。因為，房東參與社會住宅和一般租賃住宅後，若有出售

房出意願，會造成其稅賦擔加重。這也就造成了社會住宅和一般租賃市場之間的差異。對於有意出售的房東來說，他們可能不願意參與社會住宅的包租代管計畫。後續我會在第四章詳細說明房東參與包租代管計畫對賦稅的考量因素。

租服業與仲介業在租屋服務上的差異，在於租服業強調的是簽約後對房東和房客的管理服務。對此，仲介業者 D-1 認為目前經營比較困難的地方在於「修繕跟房客」。因為「其實還是有一些屋主他的修繕觀念不佳，就常常抱持著說我就是這樣子的設備、屋況來做出租，那如果萬一設備損壞了，他也不會提供新設備、也不會出錢。」另一方面，業者面對房客會遇到挑選房客的狀況，表示「其實還是有很多屋主，還是有他自己屬意的租客。很多屋主可能就會告訴你說，你可不可以盡量幫我找公務員、工程師這一類，這是屬於大家比較能夠接受的客群。」

總結上述，我認為上述三種類型業者在 2017 年租服業相關規章頒布後，他們皆認知到以租賃為業的合法經營者，應加入社會住宅的政策作為經營租賃市場的一環。其一方面除了獲取服務費的補助外，更重要的是可以在相對健全的社會住宅制度與規範中，運用政府政策之力宣傳政策，同時開創租屋市場的新局。

進一步分析發現三種類型業者的參與態度差異，造就不同的經營風格。仲介業傾向姑且一試的態度，並以代管為主要經營項目。物管業著重精實的管理服務，在政策之下穩健配合執行。包租業展現的則是主導市場的企圖心，求取市場的領先地位。

第三節、包租代管計畫公私協力的過程

本節關注的重點是包租代管計畫四期的公私協力過程，透過訪談公部門與私部門，理解兩個部門間如何看待計畫執行與計畫目標的轉變。首先，我會針對中央政府的相關報導，論證包租代管計畫在執政黨的政治承諾下，以數量為導向目標，影響整體政策的規劃。接著，說明政策的目標導向後，我會根據訪談深入分析四期計畫轉折。

包租代管計畫在 2017 年開始施行，其與相關計畫試辦期間經驗不同的是實施規模的擴大，由縣市政府實施層級擴大到中央政府。當規模擴大，相比過去需要更多租賃業者參與，以及法律位階的制度規範。蔡前總統視察國家住都中心致詞提到「早期的法規建構，都是一步步到位，所以剛開始的速度確實很慢，許多法規必須經過立法院同意後，才有法律的基礎推動政策。此外，早期社宅政策仍以地方政府推動為主，但因量能有限，後續由中央接手，速度也越來越快。⁴⁶」

蔡前總統也提及「社會住宅政策是我在 2016 年競選時非常重要的政策，執行起來挑戰性很高，許多國家實行的社會住宅政策，都是好幾十年累積的成果。」正因為社會住宅政策是競選當時非常重要的政見，讓後續的執行成效備受各界的關注與檢視。當社會住宅的興辦從民間倡議試行，躍升成為連任的競選政見時，此一決策強化了 20 萬戶社會住宅的政策承諾與選票壓力。而該選票壓力從政治部門轉移到行政部門，更進一步的主導與影響社會住宅包租代管計畫的施行。

在包租代管計畫政策宣傳上，政府強調是以執行數量（媒合次數）作為成效標準，認為擴大社會住宅的數量能夠促進租屋市場的健全。其次，包租代管計畫的宣傳方式是以享有「免費」租屋管理服務為宣傳重點。然而，透過房東、房客與業者現身說法的宣傳講座，並無法看出該整體計畫參與者的服務品質，僅是展現單一業者的服務專業。若包租代管計畫長期以數量，而非品質與專業為導向作為政策的執行方針，會導致無益的市場競爭，進而影響包租代管計畫後續的推行成效與負面的民眾觀感。

除了上述以數量為導向的隱憂外，包租代管計畫作為社會住宅政策，還必須面對民間倡議者的監督。因此，政府在面對房東、房客、業者、行政部門之間，內外壓力的情況下，使四期計畫中規則制度呈現動態的變化。以至於原先的政策目標，包含降低空屋率、協助弱勢、扶植租賃產業，在各期執行後有所轉變。以下將四期的轉變，分為三個期程進行討論，分別是關係摸索期、規則變革期、數

⁴⁶ 總統府新聞（2023/9/11）〈總統視察國家住宅及都市更新中心暨包租代管房東客交流〉，<https://www.president.gov.tw/News/27886>，取用日期：2024 年 5 月 15 日。

量穩定成長期，並分析規則變革下公私協力的關係轉變。



一、關係摸索期

第一期計畫臺北市政府在 2017 年 10 月開始受理，但是《租賃專法》是在 2017 年 12 月 27 日公布，依法於半年後 2018 年 6 月 27 日施行。這表示第一期計畫一開始執行時，《租賃專法》尚未生效施行，業者仍在觀望，使得政策初期推動不易。2018 年《租賃專法》施行後，國土署地政司新聞發布⁴⁷提到「為推動社會住宅，早在 106 年 1 月 11 日住宅法修正公布施行時，同時修正房屋稅、地價稅、綜合所得稅相關賦稅優惠規定。」此一新聞表明包租代管計畫第一期是先於《租賃專法》的實施，因此在稅制調整的情況下，臺北市政府為鼓勵參與，提出修繕補助加碼的獎勵，該誘因說明如下。

（一）臺北市房屋修繕補助加碼

臺北市政府在第一期計畫由國土署委託執行的件數是 2,200 戶，臺北市與其它五都不同的是提出⁴⁸「出租前將可享有本府加碼之 5 萬元修繕獎勵，每年還可享有 1 萬元之房屋修繕補助。」政府在政策中為鼓勵房東參與，祭出修繕補助誘因，為提高房東參與意願。對此，仲介業者 D-1 提出房東是否會因為修繕補助加碼，增進參與意願。他認為房東主要的考量仍可能是以下兩點提及，對於出租價格與付出成本的考量，如下訪談：

⁴⁷ 內政部地政司（2018/5/15）〈包租代管服務幫房東 輕鬆收租租屋免煩惱〉，

<https://www.land.moi.gov.tw/chhtml/content/10?mcid=94>，取用日期：2024 年 5 月 16 日。

⁴⁸ 臺北市租金補貼網（2017/12/27）〈包租代管房東房客優惠措施，將由里長及里幹事協助推廣，歡迎市民朋友加入包租代管計畫〉，<https://www.rent-allowance.gov.taipei/News/Detail/1>，取用日期：2024 年 5 月 16 日。



1.租金有上限規範

「那個（臺北市第一期計畫修繕補助加碼）是僅限包租，因為剛推出來的時候他的租金上限是有被規範的。」

2.修繕意願

「（房東）在包租又要低於市場行情的八折的情況之下，有些屋主其實他是不願意再多花錢又再給你修繕，（因為）我（房東）租金已經低了。」

另外，修繕補助對於包租業者 F-1 來說，則是認為「誘因超大，很吸引人啊。因為第一期就沒什麼人來做，那時候大家連社會住宅都不知道。」對於業者來說，政府提出修繕補助加碼，無疑是增加向房東遊說的誘因，增加房東參與意願。

縣市政府受訪者 C-1 則認為該獎勵的實施應該「在房東了解方案在做什麼後，就不需要再持續提供這樣的獎勵補助。」縣市政府受訪者認為政策推行之初政策誘因給予是必要的，但是在政策推廣有成效後，應可以逐步退場。

另一方面，受訪者 C-1 提到修繕補助的加碼，自第二期公會版出現後，若持續提供加碼，縣市版與公會版修繕補助的誘因不同步，造成政策一市兩制。透過訪談可以發現，此一狀況即為中央政府與縣市政府的政策競合。面對制度不一可能造成的混亂，最終協調結果是縣市政府認為財源有限，無法回應中央政府提出通盤加碼修繕補助的標準，因而決定第二期計畫，不再加碼提供修繕補助。

（二）關係摸索

以下整理說明業者在第一期的推動狀況，以便釐清在**關係摸索期**，業者面對制度未明如何與房東推廣政策。業者 G-1 對於第一期的狀況表示「你看一期業者還在，但是一期很難做。因為上頭的指令也不清楚，市場長什麼樣子也不知道。業者對於這件事情的意願也不曉得。那時候還沒有法(租賃專法)，所以一期其實是在沒有法(租賃專法)的時候做的。」儘管業者有過去的包租代管經驗，但是以社會住宅作為推動基礎，仍有諸多的不確定性，該不確定性來自於多方，包含政策支持、服務管理要求、民眾的接受度等。

如物管業者 E-1 指出，第一期業者普遍持觀望態度，表示「那時候社會住宅包租代管其實一開始沒有人要做，第一期聽說也都沒有人有意願。因為大家就覺得錢很少，然後要管理很麻煩，所以很多人不想做。再來就是，一開始的時候大家會覺得社宅包租代管怎麼有那麼好的事情。」第一期觀望的業者，在評估投入意願時，對政策目標的可行性持懷疑態度。因此，初期業者的觀望反映了他們對政府計畫的不確定性和風險考量，導致政策推行初期難以吸引參與者。另一方面，我認為從事租賃產業的業者，過去從未有與政府部門合作的經驗，以至於在初期兩相的認識與合作，需要時間相互認識與釐清彼此的目標。

（三）業者回應

自第一期就參與的包租業者在業務拓展上，展現高度的機動性與應變能力。包租業者 F-1 表示「我們是用步兵政策，就是自己打開發，然後親自去做說明。那當然也拒絕的人很多嘛，但是陸陸續續（有成效）。」透過訪談，了解到包租業者 F-1 面對產業發展時，仰賴產業人員的高度配合，展現出迅速且靈活的調動能力。在人力安排上，包租業者 F-1 提到「確實我們初期花了很多的人力成本去推動，我外縣市是用外派的，像是台南(據點)成立的時候，我的主管從桃園(據點)調下來，然後我的業務是從高雄(據點)拉上來，然後再去開發。」包租業者 F-1 形容當管理數量越來越大，擴大組織的方式就是在各地播種，讓團隊慢慢長出來發芽。

（四）公部門回應

在第一期關係摸索期有的業者發揮高度機動性，也有的業者還在觀望。至於房東對於政策的接受度，也還需要時間、人力進行宣傳。故，此一時期業者、政府、房東在以合作為前提的關係下，彼此處在關係摸索期。國土署受訪者 A-1 面對第一期政策推動目標表示「租賃一定要走上專業化，所以政府剛開始做的時候，希望把這個產業組織起來，讓業者對這個行業有信心。」這進一步闡明公部門在

包租代管計畫中，必須由公部門先行給予政策、法規配套的支持，才能夠說服、鼓勵私部門在第一線執行政策。



二、規則變革期

2019 年包租代管計畫第二期開辦，此一階段多一處執行機構，即委由國家住都中心執行公會版包租代管計畫，故稱為**規則變革期**。國土署受訪者 A-1 對於第二期計畫開辦公會版，認為「有公會產生之後，就覺得說這個（第二期計畫）開始可以慢慢的把市場擴大，就是說我開放業者多一點進來，加速多一點，才能有八萬戶。」公會版本的出現，讓前期在觀望的業者，多一項參與社會住宅包租代管計畫的管道。國土署受訪者 A-1 增加公會版，也是讓「業者也覺得政府開始玩真的，所以業者才會慢慢的一直成立租賃公司來做這一塊。」

（一）協力形式

國土署受訪者 B-1 表示面對包租代管計畫在第一期「成效不如預期」的檢討，在「有法之後你就要有業」的情況下，「對於中央單位來說它(國家住都中心)當然要開始有公司願意成立公會加入。」透過上述的訪談說明，可以知道公會的存在是為更大程度的推動政策執行，補足縣市政府執行包租代管計畫量能不足的一種作法。

第二期計畫國家住都中心與公會的協作形式，透過國家住都中心受訪者 B-1 描述指出「我們只能去宣傳推廣這件事（包租代管計畫），但是我們沒有辦法去 Push 房東，而是把這個（租賃服務）方式交給業者去管理，我們沒有辦法勉強這件事(包租代管計畫)。」可知國家住都中心承接國土署社會住宅專案，身兼採購案的發包者與業者保有一定的距離。國家住都中心與業者的合作關係是委由租賃公會進行輔導、推廣與宣達事項，如國家住都中心受訪者 B-1 所述「我們的概念是我們要跟公會合作，看有沒有可能由公會，針對它轄下業者去輔導推廣，讓他們願意來做這一的一個計畫。」

物管業者 E-1 說明公會版的公私部門協力形式，「就是像樹狀圖，國土管理署一定是最大的，再來就是兩邊開下來，一個是縣市政府，一個是住都中心，再下來就直接對業者了。但是這邊（公會版）又多了一個公會，再來是業者。所以他們（國土署）等於說有一個公會可以幫住都中心做把關。」透過上述的說明，可以知道公會的角色為業者和國家住都中心之間的溝通橋樑。物管業者 E-1 指出，租賃公會的角色任務包含（1）大力推廣（2）向業者宣達事項（3）協助住都中心做初步審核（4）教育訓練（5）與國家住都中心開會。

仲介業者 D-1 進一步說明業者和國家住都中心的協力狀況，「因為公會是對會員業者，那會員業者再把遇到的問題跟公會反映，就變成藉由公會，再來跟公部門來做互動。」透過上述業者的說明，可以清楚得知公會版的業者與國家住都中心的協作是以公會作為訊息傳遞的窗口。因此，國家住都中心會定期向公會開會佈達，再由公會業者對會員業者，進行訊息告知。

（二）規則變革

第二期規則變革除了增加公會版，也包含改變業者服務費補助的計算方式。第一期是按租金比例給付，第二期設定補助上限，到第三期論件計酬，上述業者服務費的計算方式改變，將在第四章以尋租的概念加以探討。

臺北市第二期包租代管計畫，將額外加碼的修繕補助費取消，仲介業者 D-1 對於政策誘因降低，回應該政策變革對業者的影響就是更加「看業者的推廣技巧。」業者在計畫中可執行的誘因工具，除了政府的稅制和補助外，也可能提出其他的加值服務。國土署 A-1 受訪者對於加值服務的看法，認為租屋市場發展有成後，認同以「使用者付費」的觀點。此一觀點，正揭示未來租屋市場的各項服務付費最終仍是以委託者，即房東、房客付費為發展方向。

（三）業者看法

第二期公會版的出現，如受訪者 G-1 所言「最大的變革就是新的規則，多一

批新的業者，把網變大。」受訪者以網作為業者量能的比喻，強調第二期公會版施行，業者增加，擴大興辦量能。受訪者 G-1 也提到，第二期在衡量的情況下，也出現「OO 等業者就是左右手而已，以不同公司名稱進來投標，為了佔地盤。看似給消費者很多選擇，但怎麼選都是我家的。」或者是有「不需要出名的業者，透過一張牌照進場，但是真的做的不是他（有牌照的業者），他們（不需要出名的業者）就是想要賺佣金。」當公會版讓更多業者得以加入，業者為了賺取案件的抽成，與服務對象之間穿插多手的交易，這讓業者無法確實服務到房東、房客，造成資源補助的錯置與服務品質的降低。當業者家數變多，意味管理單位的需要花費更多心力審核，才能滿足公會版的執行率要求。

（四）有效空屋釋出

國土署受訪者 A-1 對於釋出空屋提出看法，她認為不是每間空屋都是能夠有效釋出空屋，還包含「他（房東）有的房子根本不能住人，尤其鄉下的那些，那些沒有市場啊。那些（鄉下空屋）到底有多少？另外一個是有些房子他根本沒有整理過，那種即便再多，那個空屋根本是不能住人的。那另外是說，你一定還要有空屋讓人家可以遷徙。」國土署受訪者 A-1 認為可以拿出來作為出租使用的空屋，其評估與計算方式莫衷一是。無論是從低度用電、稅籍資料、個人住宅使用需求或是持有所有權的觀點來衡量空屋，皆有其評估、統計、論述不齊備之處，而這促使國土署對於釋出空屋的目標持保守態度。

三、數量穩定成長期

就目前第三期與第四期包租代管的成效來看，第三期計畫有 54,401 次媒合，為歷次以來成效最多的一期。第四期目前仍在媒合期，故媒合次數仍會增長，目前（2024 年 5 月）是 36,994 次媒合。透過第三期與第四期的媒合次數，與第一相比，可以初步獲知第三、四期成效穩定成長，故稱**數量穩定成長期**。在數量穩定後，業者 G-1 表示「大概三期已經知道說量衡得差不多了，這個時候其實應該

就要開始求質。」當第三、四期數量成長的狀況，趨向穩定成長時，意味國土署握有更多籌碼，去篩選服務品質較高的業者。第二期是業者家數多，媒合次數多，每一家業者媒合次數處於成長狀況。第三、四期在數量穩定成長狀況下，追求數量與品質的兼備的服務，成為此期關注的重點。

在制度上，國土署為改變前兩期提供業者服務費造成的尋租狀況，將業者服務費改採論件計酬，讓自認獲利不如預期的業者選擇退場。留下來或是願意加入社會住宅的業者，便是以逐步實現經濟規模、拓展增值服務、建立品牌形象、樹立社會責任與企業形象為目標，提升租賃住宅服務業的服務品質。

（一）租金補貼

國土署受訪者 A-1 說明包租代管計畫的租金補「助」和租金補「貼」的差異，租金補助是「按租金比例給，就是按你的負擔能力」，租金補貼不看承租人的租金多寡，「不論你租一萬塊或五千塊的房子，你只要符合規定我就給你四千塊。」前述兩項政策定位不同，社會住宅包租代管的政策定位是「要幫人家找房子，我包租代管的租金補助，這個（租金補助）不是我的重點。」物管業者 F-1 表示，這兩項政策目的有所不同，應該分開來理解，租金補貼的政策定位是「他不管你房子的狀況怎麼樣，是對人給錢。」

租金補助與租金補貼在補助上的邏輯有所差異，儘管租金補助按比例提供可負擔租金的原則直覺較為公平合宜，但行政部門仍必須面對既往租金補貼的執行壓力，因而包租代管計畫的租金補助制度最終仍是被行之有年的租金補貼所取代。國土署受訪者 A-1 提到「為什麼兩邊不可以合而為一，這個聲音一直有出來。後來當三百億一出來的時候，我們三期計畫就開始試試看。因為這(包租代管計畫)有經費和執行的壓力，我們這裡（租金補助）就退場了。」國土署考量包租代管計畫租金補助退場的因素有以下兩項說明：

1. 「我（包租代管計畫）的界定是在幫人家找房子，租金補助只是附帶的，而且他們的房客遠遠大於我們，當然是我們配合人家。」

2.「而且它（租金補助）是民國 97 年到現在老房客一大堆，如果說你今天改成比例制（即租金補助，按市價租金補貼）之後，那些原來的人，你怎麼跟他交代。」

業者 G-1 對於包租代管計畫與 300 億租金補貼相互並行，提出她的看法「第三期計畫卡在選舉的一些因素，（政府）其實不太敢得罪這些業者，因為這些業者底下代表的就是那些所有權人。」該選舉因素指的是 2022 年底縣市首長的選舉，執政黨為了獲得更為廣大的社會大眾支持，提出 300 億租金補貼專案，擴大對單身青年、新婚夫妻、育兒等對象的加碼補助至 50 萬戶⁴⁹。此舉讓包租代管計畫房客補貼制度出現轉變，以下進一步提出業者對此的看法。

（二）業者看法

因為第三期計畫配合著租金補貼政策，業者面對政策的轉變，必須相對應房客傳達租金補貼訊息、政策說明、回應轉軌問題等。行政業務的加重，讓業者開始出現經營持續與否以及經營方向上的考量。包租業者 G-1 認為「300 億政策出來的時候是一個很關鍵的點，業者他是要去考慮自己之後包租代管要朝專業的方向跟（品）質好的方向走。還是他只在乎他的量，堅持要走量的路線，（認為）政府的事不是他的事。或是有些業者，量也衝不起來，然後第四期就決定退場。」

另一方面，包租業者 F-1 則是認為對於房客來說「租金補貼讓他相對有保障，而且他對於房屋型的選擇也會改變。」租屋預算在可負擔性提高的狀況下，他可以選擇的居住條件變得更多，因此居住品質也會提升。房客可負擔的選擇變多，也可能進一步讓「隔套慢慢的比較沒落」，再加上「年輕人對於居住品質上的要求會慢慢越來越高」，房客的選擇都可能會進一步影響出租市場的調整。

⁴⁹ 鄭嫻（2022/3/31）〈300 億租金補貼 50 萬戶受惠〉。聯合報，A6 版，取用日期：2024 年 5 月 19 日。

（三）弱勢比例降低

從第一期至第四期，政策施行的基礎是以建構產業的執行成效為主軸，而租金補貼的出現，在規則上容納更多的租屋族得以加入計畫，而這導致政策對於弱勢照顧的忽略。國土署受訪者 A-1 提到政策執行「最終是希望走向協助真正的弱勢族群，但不是一蹴可幾，因此先從一般(弱勢)再做到極弱勢。」國土署對於政策的弱勢服務對象提出階段性目標的看法，認為現階段服務弱勢的比例「從六成多到現在四成多」，的確存在弱勢照顧下降的趨勢。此一趨勢，後續將在第四章更為詳細分析政府對於弱勢照顧的目標看法。

從業者訪談中，也可以發現業者配合 300 億租金補貼的執行時，因為政府規範的放寬和行政程序的簡化，讓業者對於包租代管計畫弱勢比例的掌握度下降的情況。仲介業者 D-1 表示「當初投標公告裡面有弱勢比例的規範，可是到了後面 300 億出來之後，好像變成說已經沒有要求你這一塊了。」包租業者 F-1 更進一步提到「四期現在他們都去領三百億（擴大租金補貼），所以我們現在這個數據（弱勢照顧比例）有點不太準。」包租代管計畫在租金補貼的制度變革上，雖然提升成效數字，讓業者可以服務的對象更多，但卻也造成不易照顧的弱勢容易被排除在外。綜整上述三個協力階段的說明，整理成表格如下：

表 7 包租代管計畫協力關係歷程表

期別	關係摸索期 (第一期)	規則變革期 (第二期)	數量穩定成長期 (第三、四期)
時間 (年)	2017	2019	2021
背景	制度未明	衡量	開始重質，但遇選舉
私部門 變化	業者參與來自先前合作，且數量少	因增公會版，故參與業者快速增加	政府祭出獎勵，但在仍需量的情況下，業者洗牌
公部門 變化	頒布租賃專法	服務費設定上限	300 億租金補貼、針對屋源和地區設定補助上限
目標 變化	降低空屋率 協助弱勢居住 扶植租賃產業	不再強調空屋釋出	弱勢戶比例由六成降至四成

資料來源：作者繪製

整體而言，社會住宅包租代管計畫面對政策規則的變革，公私部門皆有其考量與挑戰之處，必須適時就施行狀況與目標，進行規則的檢討與調整。我觀察四期的政策目標轉變，輔以公部門的訪談後，我認為政府在包租代管計畫的執行過程，很大的程度的重心是以扶植和鼓勵產業為首要目標。也因此在第一二期歷經規則變革為的是提升成效數量，待制度大致確立後，包租代管計畫媒合次數穩定發展，並透過租金補貼政策，擴大授益對象。然而，回過頭檢視空屋釋出的政策目標，不足之處在於房源的釋出仍可能是既存的出租物件，而少有囤屋的空屋釋出。最後一項協助弱勢的政策目標將在第四章進行說明與檢討。綜上所述，本研究對於政策效益的探究，不僅是在媒合次數的提升，還包含政策獎勵發放的受益對象，特別是對於業者和房東，其獲益是否有損政策的公共利益，後續將在第四章加以討論與分析。



第四節、小結：協力形式由公私協力轉為委託外包

社會住宅包租代管計畫從形成到執行，包含兩個階段分別是 2017 年包租代管第一期計畫頒布前，以及 2017 年至今（2024 年）。我認為兩個階段的協力過程，有不一樣的氛圍與訴求，該比較內容如下表：

表 8 包租代管計畫自形成到執行的協力形式變化表

協力形式	公私協力 (Public and Private Partnership)	委託外包 (Contracting Out)
強調	經驗回饋、相互支持、建構共識	中央統籌角色出現
時期	2017 年包租代管計畫頒布前	2017 年-至今（2024 年）
政策具備	政策創新、制度回應	效率高、品質無法過於要求
受限的原因	產業經濟規模尚未出現	政策精神與市場機制的折衝

資料來源：作者繪製

本研究透過與私部門的訪談，得知在 2017 年前的公私協力時期，相關計畫案的推行過程，如上表左側所列。該過程強調公私雙方的經驗回饋、相互支持，以期建構推動方案的共識。也因此在此公私雙方的討論過程中，會出現對於既有制度的回應反饋，進而修正，發展出所謂的政策創新。但執行的規模限定在縣市政府的相關方案，因此租賃業者的產業經濟規模無法達成，導致參與者為少數。

2017 年包租代管計畫作為社會住宅政策的一環，由中央統籌執行 20 萬戶的目標數量。此時與前期公私協力的差異在於，此一階段以數量為導向，因此反應在執行的速度上必須以高效率加以配合，參考上表右側。而這會促使政策提供的

品質無法過於要求，因為該階段面臨的挑戰包含產業發展、政治承諾、制度規範、服務對象。當市場機制和政府補助處在折衝與調和的階段，該計畫的協力機制勢必以委託合約為主要的執行方式。綜觀四期計畫過程，其充分反映政策目標與實際狀況的動態調整。

綜整上述，透過租賃業者對政策的合作與參與經驗，可以充分了解政策的形成脈絡。當政府在公共議題的範圍內受到政治壓力必須提出相應的政策承諾時，公共服務的提供在量能必須最大化的情況下，政府決定以公私協力的形式施行。除了政府的成效壓力會促使公私協力外，資源的流動亦是採取公私協力的一個原因。面對租屋黑市，僅靠任一方的資源是無法處理現有的扭曲狀況，必須透過公私部門相互透過法規頒定、政策檢核、契約履行的方式合作。

第四章、包租代管計畫的公共利益



第一節、包租代管計畫的政策誘因

包租代管計畫在政策目標與成效數量的執行壓力下，影響政府資源補助的規範。為了檢視資源補助的狀況，我整理與分析房東、房客和業者三方，在中央住宅基金的挹注下，獲得的補助項目與相關規範。本節將依序說明四期計畫中，三方各自領取的補助項目，藉此釐清政策資源的供給流向，以便在後續第二節與第三節分析資源供給背後的意圖與造成的影響。此一分析，有助於了解政策誘因，能否實際促進政策目標的實現。

一、房東補助

首先，第一類補助對象是房東，作為包租代管計畫當中的屋源供應者，房東釋出房屋出租的意願高低，是影響政策成效數量的根本。然而，根據專業者都市改革組織依照稅籍資料的推估，臺灣合法納稅的房東僅占整體租屋市場的 10%⁵⁰，也就是說有 90% 的房東未依法納稅。更嚴重的是，由於租屋市場長期缺乏管理，租屋黑市應運而生。租屋黑市中的房東未依法納稅，除了影響政府稅收外，也使得租屋市場缺乏管理，進而導致租屋雙方的權益受損。

在包租代管計畫中，政府提供房東修繕補助和賦稅減免。對於房東來說，這項計畫增加他們出租管道的選擇。政府為鼓勵房東提供房屋出租參與政策，提出

⁵⁰ 鳴人堂（2021/1/28）〈居住正義不被重視的角落：台灣租屋黑市圖像初探〉，

<https://opinion.udn.com/opinion/story/12838/5212040>。取用日期：2023 年 4 月 17 日。

以下兩項補助，如下：

1. 每年一萬元的住宅出租修繕獎勵

2. 依《住宅法》第 23 條「住宅出租予租屋服務事業轉租及代為管理得減徵租金所得稅」。故，參與包租代管計畫的房東，其房屋稅及地價稅依縣市自治條例享有減免。若每月每屋租金低於一萬五千元，免納綜合所得稅。每月每屋租金高於一萬五千元，超過的租金乘以減免比例 60%。

（一）房東疑慮

房仲業者徐佳馨在接受公共媒體採訪時，曾提到儘管政策看似釋出利多讓房東享有賦稅減免和修繕補助，但房東擔憂的是級距跨階和回溯追稅⁵¹。根據綜合所得稅的申報規範，房子出租需繳納房屋租賃所得⁵²。但在現況中，包租業者 F-1 提到參與包租代管計畫，對於房東的感受是「我以前就不用(繳稅)，但我現在需要被透明化。」房東過去從未繳納租賃所得稅，參與包租代管計畫後，若出租金額高於免稅額，房東擔心會提高課稅級距，造成累進稅率增加。

另一方面，房東隱匿出租事實，其中一個顧慮是稅捐核課追溯。根據《稅捐稽徵法》第 21 條，條列第一點為「未於規定期間內申報，或故意以詐欺或其他不正當方法逃漏稅捐者，其核課期間為 7 年」，第二點是「前項核課期間內，經另發現應徵之稅捐者，仍應依法補徵或並予處罰」。

政府為了消除房東擔心被查稅的疑慮，於 2023 年 11 月 21 日修正《住宅法》第十五條和第十六條。第十五條內容為「依第一項規定（公益出租人）出租住宅所簽訂之租賃契約資料，除作為該項租稅減免使用外，不得作為查核其租賃所得之依據。」第十六條內容為「公益出租人出租房屋所簽訂之租賃契約資料，除作

⁵¹ 公視新聞網（2023/9/11）〈社宅包租代管 4.0 部分房東不買單 專家：恐因未繳稅〉，
<https://news.pts.org.tw/article/656060>。取用日期：2024 年 5 月 3 日。

⁵² 財政部稅務入口網（2023/7/31）〈房子出租〉，<https://www.etax.nat.gov.tw/etwmain/tax-info/understanding/tax-knowledge/6BWQrRM>。取用日期：2024 年 6 月 10 日。

為第一項、第二項房屋稅及地價稅課徵使用外，不得作為查核前開租賃契約所載房屋、其土地之房屋稅及地價稅之依據。」政府為降低房東對於賦稅補徵與處罰的疑慮，透過《住宅法》修法，強調租賃契約資料，不得作為查核的依據。



（二）租金訂定

另外，對於已經加入包租代管計畫的房東來說，租金的訂定是依照「市場租金」打折後出租給房客。其中政府補助「市場租金」的差額，讓經濟及社會弱勢戶享有租金補助。但是在實務層面上，業者表示「市場租金」是由房東決定，業者對於房東租金訂定的立場並無議價權。包租代管計畫的租金擬定，是在尊重市場機制的情況下，按照房東提供有門牌的整層住家或是套房的市場租金，並透過租金市價上限的規範出租。因此，房東的租金訂定方式，主要仍是以政府規定參與的市場租金上限，以及按入住者的身分規範打折後的簽約租金上限，回推自己房屋最高可得的出租金額。

第一、二期計畫業者服務費計算是以租金按比例給付，導致前兩期計畫房客的租金補助以「房東決定的」租金市價按身分別打折出租，這過程中會出現房東與業者聯手抬價出租，且該抬價行為無從管制。該行為不僅滿足房東租金預期，也滿足業者的服務費預期。公共政策的規則制定失當，鼓勵租金與服務費共同抬價尋求更多的不當獲利，會加劇政府資源的浪費。

因此，政府在第三期計畫，依照各地區的租金水準，制定參與計畫屋源的租金上限，如下表。該表的受理租金上限，是依照各地方政府，以一定所得分位點以下，訂定可負擔的租金，其租金上限是根據各行政區情形酌予調整⁵³。

⁵³ 社會住宅包租代管訂定租金價格原則，取用日期：2024 年 5 月 22 日。

表 9 各縣市受理物件上限標準表

縣市別	受理租金上限
臺北市	39,000
新北市、桃園市、臺中市、新竹市、新竹縣	35,000
臺南市、高雄市	29,000
臺灣省（不含新竹市、新竹縣）	22,000

資料來源：參考社會住宅包租代管第三期核定計畫書

以臺北市第四期包租代管計畫為例，房屋物件的市價租金以 39,000 元為上限，包租包管方案的簽約租金為不高於房屋市價租金的 8 折，故租金上限為 31,200 元，參與計畫的房東會以此作為價格天花板回推他的租金預期。代租代管方案的簽約租金為不高於該房屋市價租金的 9 折，故租金上限為 35,100 元⁵⁴。透過上述對於租金擬定上限的說明，可以發現該政策對於出租房屋的租金訂定，是以保障房東財產權不被減損的情況為前提，期待持有空屋的屋主釋出屋源。

二、房客補助

在包租代管計畫中，業者和房東能拿到租金和服務費的補助，但房客得到的是抬價後的租金補助，而這並不足以吸引房客。除非房客具有弱勢的身分，能夠享有較高的租金補助。否則在租金方面，計畫中的屋源租金與一般租屋市場的租金相比，包租代管計畫租金並不會比較便宜。因此，一般房客主動參與包租代管計畫的意願較低、屋源少、價格不一定比較便宜。此一計畫的發展途徑，還是以房東的參與意願為主要的考量。以下說明房客享有四項補助內容，如下：

1. 租金補貼：第一期和第二期計畫僅經濟及社會弱勢戶能夠領取租金補「助」。自

⁵⁴ 臺北市政府都市發展局（2023/12/22）〈臺北市社會住宅包租代管第 4 期計畫已徵選出廠商協助辦理〉，<https://www.udd.gov.taipei/events/eg4jtku-17240>。取用日期：2024 年 5 月 22 日。

第三期計畫，配合「三百億中央擴大租金補貼專案」，參與包租代管計畫的房客，不限經濟、社會弱勢戶，皆可以申請租金補「貼」，放棄租金補「助」。

2.公證費：政府補助 3,000-4,500 元不等的公證費，使租約享有法院公證保障。公證後的租約，若遇糾紛，房東得向法院聲請強制執行免訴訟。房客則可以確保買賣不破租賃的原則，有權向房東主張不得臨時收回房屋。

3.居家安全相關保險：政府補助每年每屋最高 3,500 元的居家安全相關保險，如：火災或地震相關保險。

4.租金代墊：代管案的房客，若遇經濟困難，可申請至多三個月的租金代墊一次。

而若是遇到房客承租有狀況，如：欠租、影響到鄰居，縣市政府受訪者 C-1 表示「其實沒什麼案例是走到代墊租金，這種情況我知道很多都是由業者強制執行。」這說明業者在服務端對於房客狀況的處理需要即時的判斷與敏銳度，給予相應的處遇。大多時候業者在出租時，也會對於房客租金的負擔能力進行評估，降低發生欠租的情況。

三、業者補助

業者在這包租代管計畫中，作為執行角色，肩負房東與房客的溝通橋樑，並負責管理出租房屋，服務房東和房客。業者在計畫中享有四項服務費補助，包含開發費、包管費、媒合費、代管費。根據包租案和代管案的方案差異，業者可以獲得政府相應的費用補助。「包租案」業者領取的是開發費、包管費。「代管案」業者領取的是媒合費、代管費。

上述四項服務費，在第一、二期以簽約月租金按比例給付給業者，造成如前述，房東補助與業者服務費共同抬價，引起尋租現象。因此第三期計畫開始，業者服務費有五個地區別差異，且改採論件計酬，參考下表。服務費的計算方式改變，讓各地參與的屋源必須依照地區受理租金上限（市場租金）規範，此一規則的變革，讓業者服務的房屋租金不與業者的服務費比例有所連動，而是給予定額的補助，減輕業者與房東尋租的行為。

表 10 業者服務費（開發費、包管費、媒合費、代管費）政府獎勵金額表

地區 服務費	臺北市	新北市	桃園市、 臺中市、 新竹市、 新竹縣	臺南市、 高雄市	其他縣市
開發費	24,000	22,000	18,000	16,000	13,000
包管費	4,000	3,600	3,000	2,600	2,100
媒合費	16,000	14,000	13,000	11,000	9,000
代管費	2,400	2,200	1,800	1,500	1,300

資料來源：作者參考社會住宅包租代管第三期核定計畫書繪製

根據上述補助的對象與費用說明，輔以各期計畫的規範變革，整理成下表。其中規則調整較為顯著的是（1）房客的租金補助（2）業者的服務費，以下將進一步分析上述兩項變革所帶來的影響。

表 11 包租代管計畫各期對房東、房客及業者的補助

第一期	第二期	第三期	第四期
2017-2021 年	2019-2023 年	2021-2025 年	2023-2028 年
房東住宅出租修繕補助			
包租三年一約，代管一年一約，每年一萬元補助，唯認定得房屋單位不同。			
每一處	每一屋（以門牌認定）	一件（戶）	同左
房東賦稅優惠			
• 房屋稅、地價稅：依縣市自治條例得予適當減免。 • 綜合所得稅：每屋每月租金收入一萬五千元以下，免納；超過一萬五千元，減徵 60%。			
房客租金補助			

第一期	第二期	第三期	第四期
•包租案： 1. 一般戶 8 折承租，不給予租金補助。 2. 經濟、社會弱勢戶，第一類 7 折承租(政府補市場租金 1 折)，第二類 5 折承租(政府補市場租金 3 折) •代管案： 1. 一般戶 9 折承租，不給予租金補助。 2. 經濟、社會弱勢戶，第一類市場租金 7 折轉租(政府補市場租金 2 折)，第二類市場租金 5 折轉租(政府補市場租金 4 折)。	同左	•社會住宅包租代管可申請三百億中央擴大租金補貼，並切結放棄包租代管租金補助。 •參考「三百億中央擴大租金補貼專案計畫作業要點」⁵⁵ •參考「三百億中央擴大租金補貼及社會住宅包租代管整合作業規定」⁵⁶	同左
房客公證費			
每件不得超過 3,000 元	•雙北不得超過 4,500 •其餘縣市不得超過 3,000 元	同左	同左
房客享有保險與救助			
•包租 居家安全相關保險，每年每屋最高 3,500 元 •代管 代墊租金，不超過三個月，以一次為限	同左	同左	同左
業者服務費			

⁵⁵ 參考「三百億中央擴大租金補貼專案計畫作業要點」。該要點為內政部於 2022 年 6 月 30 日訂定，為執行行政院 2022 年 5 月 24 日核定之三百億中央擴大租金補貼專案計畫，特定本作業規定。第五點「申請本專案計畫租金補貼之房屋，應符合下列各款規定」，第五款「不得為政府興建社會住宅，社會住宅包租代管不在此限。」

⁵⁶ 參考「三百億中央擴大租金補貼及社會住宅包租代管整合作業規定」，第三條第一款第三點，包租代管出租人續留包租代管計畫，其包租案次承租人或代租案承租人轉入領取三百億租金補貼，並切結放棄包租代管租金補助。

第一期	第二期	第三期	第四期
開發費： 每件每次簽約租金 1.5 個月（一次性）	每件最高補助不得超過 27,000 元，若加入為既存租賃契約之住宅，折半給付。	論件計酬，參考表 10、11	同左
包管費： 簽約月租金 25%（每月給，期滿為三年）	承左，且每件每月不得超過 4,500 元，最低每月 500 元支付。	論件計酬，參考表 10、11	同左
媒合費： 簽約月租金 1 個月（一次性）	每件最高補助不得超過 20,250 元，若加入物件為既存租賃契約之住宅，媒合費折半給付。	論件計酬，參考表 10、11	同左
代管費：簽約月租金一般戶 10%、弱勢戶 20%（每月給，期滿為一年）	承左，且每件每月不得超過 4,050 元，最低每月 500 元支付。	論件計酬，參考表 10、11	同左

資料來源：作者整理社會住宅包租代管計畫四期核定報告書並繪製

（1）房客的租金補助：

第一二期計畫租金補助是針對經濟、社會弱勢戶給予一定的折數補貼，一般戶則僅享有房東租金市價打折，不予租金補助，參見上表。然而，在第三期加入 300 億租金補貼後，領取的資格不限經濟、社會弱勢，還包含單身青年、新婚家庭、育有未成年子女家庭等，此一變革擴大補助的受益對象。

（2）業者的服務費：

第一、二期的服務費是簽約月租金按比例計算，這會導致房東與業者共同以受理租金上限回推預期租金，作為租金擬定的依據。因此在包租代管計畫屋源必須是具有門牌的合法套房或整層住家情況下，對於租金可負擔能力較低的對象來說，無法回應其租屋需求。儘管弱勢在社會住宅享有更多補助，但是租

金負擔能力低、無法穩定繳租、無法自主生活等狀況，成為計畫中被排除協助的對象。

總結上述對於租金補助與服務費的補助規則說明，可以看出業者經營的矛盾，如：市場租金的擬定、租客身分篩選等。以整體的執行狀況來看，受益對象的規模擴大，但是保障租金的可負擔性與合約的穩定性卻也同時流失，讓政策原先的照顧弱勢的租屋精神逐步退守。

第二節、包租代管計畫中的尋租現象

暨前述誘因的說明基礎上，本節進一步的指認包租代管計畫中公共利益的變化與減損情況。根據第二章對公共利益相關文獻的回顧，我認為當代公共利益強調的是對於最弱勢者的保障，其中 Rawls 最大化最小值原則正是論述包租代管計畫目標中協助弱勢居住的政策精神。本研究發現在政策推行的過程中，公部門與私部門對於公共利益、經濟利益與政策目標之間的回應，有尋租的現象，造成公共利益減損。以下將以賦稅、增值服務、租金可負擔性、弱勢照顧的分析視角，說明公共利益的減損。

一、出租事實影響賦稅

（一）對仲介業者藉由參與包租代管計畫導入出售服務的觀察

仲介業者 D-1 對於加入包租代管計畫的屋源是否有利於後續出售，提供以下見解「當你要直接這樣子轉化（社宅出租轉為出售），你就會遇到房地合一稅、財產交易所得稅、土地增值稅，不能使用自用住宅稅率的問題，也是沒那麼簡單。」仲介業者認為從社會住宅包租代管計畫的屋源導向出售的商業模式經營，並沒有那麼容易能夠串連出租和賣屋的產業鏈，原因在於若房屋後續有買賣考量，其參與包租代管計畫出租即表明具有出租的事實，會影響自住的優惠稅率。

以房地合一稅為例，自用房地租稅優惠條件第二點⁵⁷為「交易前 6 年內，無出租、供營業或執行業務使用。」可享有課稅所得（稅基）⁵⁸400 萬元以內者免納所得稅，超過 400 萬元者，就超過部分按稅率 10%課徵所得稅。自住享有的優惠稅率與持有標期間 1 年內的持有稅率相差至多 45%。透過稅制的爬梳，可清楚揭示房東不願意揭露出租行為的考量，規避將出租收入納入繳稅依據。房東隱匿出租事實的普遍行為，影響包租代管計畫在推動數量的成效，成為政策推動的困難之一。

基於上述房東對於出租房屋納稅的考量，仲介業者 D-1 觀察屋主的買賣行為，認為「等價格好的時候再賣出去的這種狀況，其實房東要賣的他早就賣，他也不會把它放到租賃（社會住宅）這邊來賣。」透過上述仲介業者的訪談，可以知道參與包租代管計畫的物件與一般租屋市場的物件是有所區隔的。該區隔在於房東出租房屋的目的，國土署受訪者 A-1 表示「對我包租代管（計畫）來講，我們比較在意的是說你房子願意拿出來的話，給我們的（業者），租給我們的弱勢戶，這是我們最大的目的。至於房東願不願意（出）租，我們也不勉強，我覺得也勉強不來。」

現階段，房東參與包租代管計畫與否的考量因素之一，在於不參加可保有自用住宅的優惠稅率。對於有意參與包租代管計畫的房東，其目的主要還是以資產活化為參與的動機。因此，業者推出使用者付費的服務提升服務價值，進一步提高出租價格，造就出租市場的競爭與變化。

（二）對包租業業者發展加值服務的觀察

當租服業者撐過初期經營成本支出達到規模經濟後，開始發展租賃的加值服

⁵⁷ 財政部北區國稅局（2023/10/31）〈Q6：什麼是房地合一自住房地租稅優惠？〉，

<https://www.ntbna.gov.tw/singlehtml/ca5bf361b3e04ef987a5303753f0f37f?cntId=0275a616e0fb4ee2a8b5c2afb4b01e9c#gsc.tab=0>。取用日期：2024 年 6 月 2 日

⁵⁸ 課稅所得為成交價額-取得成本-相關費用-土地漲價總數額=課稅所得（稅基）

務，例如代收垃圾的清潔業。根據租屋市場的需求，而發展出的增值服務，在房東預期利潤不減的情況下，租屋的增值服務最終仍是以使用者付費為原則。因此，租屋增值服務必然會提升租金價格。對於包租業者 F-1 來說，租賃市場「到時候它（租屋）的產品就有差異了，那吸引的族群就會不一樣了。」透過上述業者的布局，可以發現業者透過增值服務，引導租屋市場服務對象的取向差異，且可以帶來更多的收益，但同時挑戰也在於租屋者對於增值服務的負擔能力，以及房東的付費意願。

國土署受訪者 A-1 對於產業擴大市場，發展增值服務，持「樂見其成」的態度。我認同產業發展過程，需要具備競爭、創新、價格靈活、監督機制以及資訊流通等機制與要素。但若最終包租代管計畫保障的弱勢比例逐步退守，市場機制主導的發展狀況持續演進，將會深化租屋市場的不健全。因此，公部門必須扮演監督與規則制定的角色，確保政策的受益對象為真正需要協助的弱勢，而非只是容易取得弱勢身分，但有較高負擔能力的弱勢。本研究對於包租代管計畫的弱勢照顧對象，將在章節 4-3 進行討論與分析。

二、租金的可負擔性

（一）計算方式

國家住都中心受訪者 B-1 表示社會住宅包租代管的租金訂定，乃是「參考學界研究、徵詢估價全聯會」的方式，訂定出租金水準區間表。該區間表以整層住宅及獨立套房為類別，訂定六都各區每坪月租金上限以及收件上限。儘管有每坪上限和租金總價的上限，但是在實務上，有諸多條件的差異，如：同一棟裝潢與否、同一區屋齡差異等狀況，影響房屋租金的租金價格。因此，就算給予上限規範，仍會出現兩種情況，一種是單價不合理，但總價低於上限，或是單價合理但是總價不合理。

以國家住都中心頒布的租金水準區間表的使用原則所述⁵⁹，總價超過收件上

⁵⁹ 內政部不動產資訊平台（2024/1）〈社會住宅包租代管公會版租金水準區間表〉，chrome-

限則不收件，若單價超過整層住宅區間上限，但總價未超過該直轄市收件上限，檢附估價師認可評定租金簽注意見即可。然而，估價師簽註的租金認定方式被詬病之處在於流於形式，但這也反映政府疏於租金的資訊掌握，以致租金的評定莫衷一是。

租金評估的障礙除了基礎資料的缺乏外，最需要被釐清的核心是所有權。由於擁有資產的群體擔心其私有財產價值受到政府干預，且民間社會上至政府下至百姓普遍將房屋價值的評定化約於所有權，導致私有財產的價值被無限上綱。屋主對於私有財產保護的概念，無法單就租金評定改善。租金訂定背後反映的是整體社會對於房產與土地價值的僵化，這使得公部門對租金規範的推行備受壓力。

（二）房東租金推算邏輯

1. 租金上限提高

以台北市為例，第一、二期市場租金上限是 22,500 元，在代管案與包租案簽約租金上限分別是 18,000 元、20,250 元。至第三期計畫時，受訪者 C-1 表示「後來(第三期)我們被檢討成效很差，所以我們也只好把這個標準(市場租金)放寬。」為了達到一定的成效數量，受訪者 G-1 表示在開發屋源上的確發現，「要合法有門牌的，然後又一萬多的，房源在這個區間的就是有限」。

因此在「先求有，再求好」的政策規劃上，市場租金的上限調升至 39,000 元，其中代管案與包租案的簽約租金上限分別為 35,100 元與 31,200 元。比較上述租金上限在第一期和第三期的變化，代管案的簽約租金上限增加 17,100 元，包租案的簽約租金上限增加 10,950 元。顯見包租代管計畫在政府成效被檢討以及業者指出房源有限的狀況下，在制度上簽約租金上限被提高，以求更多屋源參與。

extension://efaidnbmnibpcjpcglclefindmkaj/https://pip.moi.gov.tw/Upload/File/B0504/P4/113%E5%B9%B41%E6%9C%88%E5%85%AC%E5%91%8A%E7%89%88%E7%A7%9F%E9%87%91%E6%B0%B4%E6%BA%96%E5%8D%80%E9%96%93%E8%A1%A8v2.pdf。取用日期：2024 年 6 月 2 日。



2.市場租金打折出租

包租代管計畫最為顯而易見的尋租狀況就是「市場租金打折出租」的規則被房東和業者打破，使租金打折的政策美意沒有發揮作用。在網站資訊上，針對包租代管計畫房東的資訊便表明「市場租金是有解釋的空間的，房東還是可以按照自己的價格出租」⁶⁰、「雖然說包租代管是比市場行情還低，但實務上還是有空間可以調整，多半房東仍可以租到自己開的租金價。」⁶¹這證實了參與包租代管計畫的房東所開出的租金，在執行上確實會出現未依照市價租金打折的狀況。在包租代管計畫中房東獲得政府賦稅減免、修繕補助、出租管理等優惠，卻沒有實質調降租金，這使得政策的公共利益在租客的一方受到減損。

政府顧及房東在包租代管計畫中應受到的保障，以租金利益、私有財產價值不減損為原則，損及租客的居住可負擔性與穩定性。國土署受訪者 A-1 提到「畢竟是人家的私有財產，你不能強迫人家做什麼。」面對公部門的無力以及房東對於財產權減損的顧慮使包租代管計畫推動備受挑戰。

3.租金壟斷

在租金由房東壟斷的情況下，第一、二期計畫規範服務費，按租金比例計算的方式，更是吸引業者聯手房東抬高租金，滿足兩方高租金、高服務費的利益。國家住都中心受訪者 B-1 對此表示「它(租金)的空間可能會有，不會完全沒有，但是沒有那麼大。」受訪者 B-1 認為租金影響沒有那麼大的原因是，市場租金的機制是「你情我願，也不是說我今天業者一直把房租抬高，我就一定租得出去。」

⁶⁰ Mr.Market 市場先生 (2020/11/22)〈社會住宅包租代管方案是什麼？可以節稅嗎、如何申請？〉，<https://rich01.com/social-house-owner-rent-0/>。取用日期：2024 年 6 月 7 日。

⁶¹ SanYaBin. (2021/8/29)〈8 萬分之 1 的包租代管是什麼？從介紹到申請文件，一篇就看懂！(含真實心得)〉，<https://sanyabin.com/incentive-for-privately-owned-subsidized-housing/>。取用日期：2024 年 6 月 7 日。

受訪者 B-1 對於房東參與計畫租金必須打折出租的規範，認為「我不能說百分之百房東都願意降租金給社宅住戶，但維持這樣的理念是我們做社會住宅包租代管它必須要有的。」根據國家住都中心對於租金打折的看法，可知公部門面對房東的態度也只能是在道德上肯定調降租金的房東，沒有積極運用其他手段的想法。

包租代管計畫租金的訂定由房東壟斷，讓縣市政府受訪者 C-1 認為「我會覺得這樣好像有一點點好像在鼓勵房東，也確實是有一點點這樣的疑慮，那所以後來就是在政策上也做了調整。」該調整便是第三期計畫改採論件計酬，如國土署受訪者 A-1 所述「所以我們後來改成給業者（定額）服務費用。」改善租金和服務費的連動狀況，降低業者連帶抬價的疑慮。

但是仍有房東的租金訂定邏輯是以受理物件租金上限回推租金，這表明政府在包租代管計畫中無法有效監督租金的評定，大多狀況仍是依賴市場機制訂定租金。租金補助的發放流向是由房客獲得租金補助，加上自己給付的租金差額支付房租給房東。租金價格被房東壟斷，導致政府的租金補助獲益流向有意尋租的房東，而這正減損包租代管計畫的立意。

下表資料來源為 OURs 向公部門取得資料，係針對 2021 年至 2023 年 6 月，六都包租代管計畫租金中位數進行的整理。租金中位數的增加，代表該城市居住成本提升。其中六都租金中位數增幅以臺北市為最多，其次是桃園市和高雄市。另外，2021 年至 2023 年 6 月租金中位數增幅最為少的城市是台南市，其租金中位數增幅為 500 元。租金中位數增幅少，代表租金受到抬價的波動影響較為小，更為貼近包租代管計畫協助弱勢，提供可負擔租金的目標。

表 12 包租代管計畫六都租金中位數（2021 年－2023 年 6 月 30 日）

租金中位數					
年份 縣市	2021 年	2022 年	較前年 增減幅	2023 年（截至 2023.6.30）	較前年 增減幅
臺北市	16,500	18,000	+1,500	19,000	+1000
新北市	15,900	16,000	+100	17,000	+1000
桃園市	12,900	14,000	+1100	15,000	+1000
臺中市	14,500	14,000	-500	15,000	+1000
臺南市	13,000	13,000	0	13,500	+500
高雄市	11,000	12,000	+1,000	13,000	+1000

資料來源：OURs 向公部門取得

政府為了篩選出更多的房源，提高租金上限。但是，當要有合法門牌，又要具備可負擔的租金，這兩項條件在租屋市場上，參與包租代管計畫必須剔除非法隔間、屋頂加蓋等物件。而這使得包租代管計畫的屋源明顯的是居住品質較高，且租金較高的。這對於負擔能力低的房客來說，比起一般的租屋黑市，包租代管計畫並沒有比較容易找到合適的屋源。詳細對於包租代管計畫當中合法屋源，但租金較貴的狀況如何影響弱勢租屋權益，將在章節 4-3 說明。

三、對政府補助與業者發展的討論

面對公會版業者家數的成長，縣市政府受訪者 C-1 表示「現在的公會都已經形成一個這麼龐大的一個組織的話，那我們還要繼續投入這麼多的政府的經費去

獎勵這些業者做這件事情，我覺得這需要被討論。」在包租代管計畫的成效衡量中，公會版業者提供的量能較縣市政府多，但同時也比較容易出現管理上的困難。例如：履約的審訂標準、服務的品質的要求。如同國家住都中心受訪者 B-1 面對履約標準和品質的狀況所述，除了「照契約去走」之外，認為產業發展和政策推動皆「需要時間」才能實現政策更為理想的狀況。

另一方面，具發展規模的業者對於服務費用的補貼，提出補貼合理性的看法。包租業者 F-1 認為「初期給比較多服務費，是因為管理的間數只有三十、五十間。如果未來服務費再往下降，以我自己來看，我也覺得是合理的，因為量多了。」透過業者的說明，可以得知當該家業者在產業發展中能夠穩定的發揮經濟規模時，業者對於服務費的減少也認為是合理的。

第三節、公私部門對於包租代管計畫協助弱勢的觀點

一、包租代管計畫弱勢服務評析

包租代管計畫推行至今，公部門與倡議團體皆曾對於該計畫的弱勢照顧給予評論。以下說明立法院的「弱勢族群租屋問題研析報告」並輔以 OURs 向公部門取得的資料佐證，提出包租代管計畫的弱勢協助成效檢討。

（一）弱勢比例降低

立法院針對弱勢族群租屋問題研析，指出社會住宅包租代管計畫肩負多重政策目標，然而在實際執行上，面臨空餘屋開發比例低、弱勢戶誘因高供不應求，一般戶誘因低供過於求的問題（吳淑青，2022）。弱勢戶需求供不應求的觀察與私部門業者有相同回應，如受訪者 D-1 所述「我們廣告打出去，只要符合條件的一定都會來。」

第一期與第二期的計畫核定報告書上提到「房客資格經濟與社會弱勢戶比率

至少四成」。第二期公會版的計畫核定報告書則是進一步規範「該比率規定不得超過六成」。第三期與第四期計畫核定報告書提出「該比率至少占執行戶數五成」。透過上述第一期到第四期計畫的報告書檢視，可知包租代管計畫對經濟和社會弱勢戶的比例規範，已由四成提高到五成，高於《住宅法》規範的四成比率。

然而，在第三期和第四期經濟及社會弱勢戶比例要求提高的狀況下，參考 OURs 在 2023 年 1 月以及 6 月向公部門取得的資料內容，如下表。該表針對一般戶與經濟及弱勢戶的數據統計，可以發現該時間段為執行第三與第四期計畫，而弱勢戶的比例從 49% 降至 45%，降低 4% 經濟及社會弱勢戶比例，且該比例已不符第三期規範經濟及弱勢戶五成的標準。

表 13 一般戶與經濟及弱勢戶統計表

統計截至 時間	a. 第一類弱勢 戶（按身分別）	b. 第二類弱勢戶 （低收中低收）	A. 經濟及社會弱勢戶 （第一類+第二類）	B. 一 般戶	總計 A+B
2023/1/31	30%	19%	49%	51%	100%
2023/6/30	28%	17%	45%	55%	100%

資料來源：OURs 向公部門取得

透過上述的表格，足以判斷經濟及弱勢戶比例在第三和第四期計畫有降低的現象。而進一步分析經濟及弱勢戶比例降低的原因是受 300 億租金補貼影響，參與對象的擴大，業者可以選擇較為容易出租的一般戶為主要受理對象。第一、二期計畫一般戶加入包租代管計畫只有房東市價租金打折，沒有能夠領租金補「助」，而現在包租代管第三期計畫後，房客不管一般戶或經濟及社會弱勢戶都可以領 300 億租金補貼。因此，在一般戶也可以領到租金補貼的情況下，再加上實務上業者和房東評估、挑選房客，導致弱勢戶比例下降。

（二）300 億租金補貼對公部門和業者的影響

物管業者 E-1 表明包租代管計畫房客可以請領 300 億租金補貼這一點，對於業者而言有「比較好做。」因為，政策的誘因擴大釋出，業者可以承接更多的一般戶。但同時，也造成行政上的缺失，就是 300 億租金補貼溢領問題。縣市政府受訪者 C-1 表示「那個銜接期的問題會造成業者已經給他這筆錢了，然後他又同時又領了租金補貼。所以當時我們也跟業者討論說，那這樣要怎麼幫他們去把這個補助的錢追回來。」縣市政府是以發公文的方式，由業者向房客追討溢領租金。

面對 300 億租金補貼，四家受訪業者中有兩家業者表明無法精確的回應出租對象身分別的比例。包租業者 F-1 表示「四期都去領租金補貼，所以我們現在這個數據（一般戶和弱勢戶）有點不太準。進入三百億（租金補貼）後，我們不見得拿得到房客的相關資料。」另一家仲介業者 D-1 對於出租對象的掌握同樣提到，「因為（300 億租金補貼的請領開放後）等於說，就已經算是有一點不分類，所以後來我這邊也變成沒有辦法說很精準的統計出比率是幾成。」透過上述業者對於 300 億租金補貼發放改為線上申請的評價，可知雖流程更為方便，但是業者對於房客身分的掌握度降低。加上出租對象很大程度的接受與否，仍以房東的意見為主，這意味著房東仍然可能傾向選擇出租給一般戶，從而導致弱勢戶比例降低。

二、弱勢群體的真實狀況

（一）弱勢居住的想像

公共議題的非營利媒體「多多益善」對於弱勢安居的議題向關心居住的社福團體與包租代管業者進行訪談，其中兩篇的訪談文章〈弱勢尋屋的小小期待，與中產階級的居住想像〉、〈房東與業者毫不保留的厭惡，誰才是租屋市場上的弱勢？〉以及人生百味的〈沒被看見的人—弱勢租屋者心內的家〉專題，皆論及包租代管計畫弱勢照顧的不足，以下將更具體的說明弱勢族群的租屋經驗，以及透過業者訪談，理解弱勢租屋的真實狀況。

在多多益善此篇〈弱勢尋屋的小小期待，與中產階級的居住想像〉⁶²訪談人生百味創辦人巫彥德提到「我認為社會對居住的想像過於單一，尤其現在政府積極衡量的興辦式社宅，反映的是一個人一間房、每個人都可以獨立在社會中生活的樣貌，那些都是中產階級的想像。」透過訪談業者，我體認到政策中理想居住空間與普遍租屋真實居住環境是有所落差的。以下提出相應的訪談經驗。

仲介業受訪者 D-1 曾服務過全盲房客，該房客向業者表示「他只要有床、有浴室，可以讓他正常生活這樣子就好，什麼電器設備那些，他說那些對他來說都不重要。」透過上述案例，豁然理解身障的房客認為基本的居住需求其實相當簡便，與包租代管計畫提供的「合法」房源，有供給與需求上的差異。

（二）弱勢對象的服務樣貌

1. 具身分的弱勢其實不一定需要包租代管計畫的協助

根據多多益善創辦人葉靜倫⁶³在〈房東與業者毫不保留的厭惡，誰才是租屋市場上的弱勢？〉的訪談社工的報導提到，包租代管計畫的弱勢房客篩選「根本不想這麼麻煩」，因為依法要保障弱勢戶其實「很容易達標」。社工舉例「有些人只是家裡恰好有 65 歲以上長輩，或 3 名未成年子女，或有原住民身分，雖然資格剛好符合，但很多人就像一般戶一樣過日子，並不需要協助。」如同包租業者 F-1 提出對於經濟及社會弱勢戶的觀察，認為「他們反而沒有我們想像中的那麼脆弱，需要人一直去每個月關照。」更提到「曾經有低收和中低收反映，你（業者）可不可以不要當成我（房客）住你社宅，你就是一定要問我，一直關心我。」

上述的報導和訪談直接說明了，業者的服務對象在身分別的規範下，傾向挑選不麻煩且容易達標的承租者為房客。而這現象無疑的說明包租代管計畫協助

⁶² 葉靜倫（2022/11/23）〈弱勢尋屋的小小期待，與中產階級的居住想像〉，
<https://rightplus.org/2022/11/23/house-5/>。取用日期：2024 年 6 月 9 日。

⁶³ 葉靜倫（2022/11/23）〈房東與業者毫不保留的厭惡，誰才是租屋市場上的弱勢？〉，
<https://rightplus.org/2022/11/23/house-6/>。取用日期：2024 年 6 月 9 日。

「特定」具有身分別的弱勢，但較為難照顧的弱勢仍然無法在這項政策受到照顧。



2.被排除的弱勢：無家者

業者 F-1 對於無家者的評論提到「你看像街友，他是真的狀況很糟的人去當街友嗎？也不是阿，可以走可以怎麼樣。」該業者的陳述，反映一般大眾對於街友租屋困境的不了解。而這並不會是唯一一個將弱勢排除的業者，因為透過 OURs 向公部門取得身分類別統計資料如下表，獲知遊民的身分別在包租代管計畫中，相較於其他的弱勢身分別其執行戶數是零，顯見街友的確是被排除的弱勢對象。

表 14 包租代管計畫經濟及社會弱勢統計表



身分類別		戶數
第一類弱勢戶	特殊境遇家庭	203
	育有未成年(20 歲以下)子女三人以上	1,006
	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	7
	六十五歲以上之老人	5,246
	受家庭暴力或性侵害之受害者及其子女	95
	身心障礙者	2,790
	感染人類免疫缺乏病毒者或罹患後天免疫缺乏症候群者	77
	原住民	5,562
	災民	2
	遊民	0
	因懷孕或生育而遭遇困境之未成年人	0
第二類弱勢戶（低收入戶及中低收入戶）		9,102

資料來源：OURs 向公部門取得，資料統計截至 2023/6/30

面對政策的檢討，國家住都中心受訪者 B-1 認為「住宅是提供載體，那其實我們住進來的人身分這件事情要被定義。」上述的受訪回應，說明了政策協助對象在身分認定與社會歧視的狀況下，難以被接納與理解，導致遊民成為被排除的

對象。



3.業者認為身心障礙者需要社福專業協助

包租業者 F-1 根據過去服務弱勢的經驗提到「我現在慢慢知道精障（精神障礙）這個議題，大概要尋什麼樣的途徑，或是它只有一門什麼樣的專業能去處理，那大概不是我們能夠處理的。」同樣面對精神障礙者，仲介業者 D-1 提出服務不順利的案例是「那種可能他的精神狀況也不是很好，跟鄰居處的都很不好，也一直不斷的跟屋主抱怨。他對社區造成很大的困擾，跟人借錢、給人按電鈴、管理費不繳、垃圾又給人家亂丟。」根據上述業者對精神障礙者的服務經驗，可以發現對於業者來說，儘管在計畫中有配套社工，但大多業者仍不具備妥善處理精神障礙者的專業。

根據人生百味〈沒被看見的人—弱勢租屋者心內的家〉專題報導⁶⁴，訪談收容據點工作人員在輔導心智障礙者生活自理的過程中，如同上述業者一樣擔心精神障礙者與鄰居的互動不良或是發生意外的風險比較高。對此，收容據點的工作人員表示「我們能理解房東的擔憂，於是無家者住進據點後，便盡力帶大家培養自立生活會需要的能力。例如養成工作、儲蓄、穩定服藥等習慣，也帶大家學習如何與他人相處、好好溝通表達需求。」我認為精神障礙者需要接受的不僅只是居住協助，還包含自立生活的能力建立。

透過上述收容據點受訪者的訪談，我了解到心智障礙者與精神障礙者，需要專業社福單位的協助，以及更多的社會支持讓他能夠適應居住環境。這也反映出包租代管計畫照顧弱勢的政策目標，必須要進一步解決的是社福部門的協助資源如何有效在包租代管計畫中發揮作用，而不是僅憑契約中須具備社工的規範以及電話關懷作為唯一方法。包租代管計畫針對弱勢租屋的協助目標，需要具備社福系統實質有效的介入，使資源精準留給在租屋市場上受到歧視，租不到的弱勢。

⁶⁴ 人生百味〈沒被看見的人-弱勢租屋者心內的家〉，<https://doyouaflavor.tw/people-who-unseen/>。取用日期：2024 年 6 月 12 日。



4.弱勢的租金可負擔性

同樣在前述人生百味〈沒被看見的人—弱勢租屋者心內的家〉的專題報導當中，無家者社工提出包租代管計畫的租金可負擔議題。他表示「我們的服務對象平均預算是 3,000-5,000 元。聽起來很少，但那是因為無家者中，有些人身體無法工作或只能打零工，有些人可以工作，但只找得到低薪的體力勞動。」弱勢生產能力的條件不如一般人，因此負擔居住的預算也相形較低。此一訪談更凸顯無家者的負擔能力有限。儘管無家者有工作能力，但是其可負擔的租金與包租代管屋源的租金，是有很大的差異。

另外在居住安全的把關上，我透過訪談了解某一縣市政府審核案件的標準是以居住安全為第一考量。受訪者 C-1 提到「其實從這個(審核)過程當中，我們就會檢核出居住品質不太合理的房型。」對於無家者的選擇而言，包租代管計畫對於房源的審核，基於居住安全、合法建物這兩項審核要求下，被納入計畫中的房源就不會有租金較為可負擔的非法隔間套房與屋頂加蓋。故，無家者在現有的租屋市場中，除受到租屋歧視外，也難以找到合法且租金可負擔的房源。因而需要社福單位協助的無家者，最終只能選擇在無法進入包租代管合法門檻的屋源居住，才能獲得可負擔的租金。

(三) 包租代管計畫的政策初衷與現實

透過前述業者與社福單位對弱勢照顧經驗的訪談，發現《住宅法》保障的弱勢是具有身分別的弱勢，但不一定代表他需要社工的訪視與關懷。而在包租代管計畫中被社會排除的弱勢，是《住宅法》之外，不一定具有身分，但是需要社福單位積極介入協助的弱勢。這項論點的闡述在公部門也受到迴響，國家住都中心受訪者 B-1 也體認到，社福照顧不應停留在「只要我們社宅裡面有弱勢放進來，你給他住了就是照顧。」

不過，對於包租代管計畫弱勢照顧目標的看法，私部門有不一樣的見解。包

租業者 F-1 表示「我覺得有時候政策還是要反映一下它的初衷，因為當時它（政策），就是想要照顧弱勢，但是我們也不希望這個政策淪為只有弱勢的一個標籤。」⁶⁵。另一方面崔媽媽基金會的觀點則認為優先協助弱勢才是社會住宅的初衷⁶⁵。包租業者 F-1 與崔媽媽基金會對於社會住宅服務對象提出不同的期待，一方希望降低政策的標籤化，另一方希望維持服務弱勢居住的初衷。這兩個出發點不同的服務立場，在同一個政策中面對照顧弱勢目標的挑戰與妥協，將在下一段進行說明。

三、包租代管計畫的成效影響規則的制定

（一）包租案與代管案對於居住的影響

社會住宅推動聯盟（2023）在〈2024 年總統大選民間版社宅政策白皮書〉指出代管案與包租案的比例為 8：2，社會住宅推動聯盟認為代管案件比例多，使穩定居住效益有限。然而在實務上，業者對於穩定居住效益與代管案件多的看法各異。以下將輔以業者的訪談，說明代管案件多並不是影響穩定居住的關鍵，續約率才是服務品質與合約穩定的核心。

1.代管案件多

內政部核定的各期報告書內，對於包租案與代管案的契約說明是包租案三年為一約，代管案一年一約。經訪談，業者表示在實務上包租案雖簽約三年，但對於房東來說並沒有保證收租這件事情，因為契約關係的維繫涉及與房東的信任關係、服務滿意度、房客或房東狀況等變數影響。因此，業者 G-1 表示「你（房東）跟我簽三年，但我們中間走不下去了，可以說分手。」而中途解約的原因在於業者與房東的權力關係是業者服務房東，以房東為重，一旦房東對於服務有任何異議，業者作為服務的角色，只能盡力協調。

⁶⁵ 多多益善編輯部（2019/11/19）〈讓弱勢得以安居，將解決大半生活困境、降低社會扶助成本〉，<https://rightplus.org/2019/11/19/tsuei-ma-ma-1/>。取用日期：2024 年 6 月 11 日。

儘管包租案在風險責任上，已由業者自負盈虧承租，但在實務上業者面對房東出租狀況與服務費的通盤考量，會選擇風險較低的房東與房客參與方案。業者 G-1 指出房東與業者之間的權力關係是「我身為一個業者，我掌管了你(房東)的財產，那我還要付租金給你(房東)，我還要怕你(房東)把我的房子收回不租給我，我怎麼可能都不跟你(房東)回報，我怎麼可能告訴你(房東)說你(房東)都不要過問我。」透過訪談，可知業者在包租案能否履行完三年合約的關鍵，來自於房東的出租意願。

另一方面業者選擇包租與否的考量，如業者 G-1 所述是「在於計算收支怎樣會比較好、租金會不會太高包不起、住宅裡面的房客穩不穩定。」從業者的立場，包租與否除了房東的變因外，還有自身的收支、負擔能力、管理能力的風險評估。

以房客來說，在實務上入住房源是包租案與代管案並沒有太大影響。業者 G-1 表示「坦白講以我們（業者）的角色來說，你說我會因為它是包租案或它是代管案，我的服務就不一樣嗎？是一樣啦」因此，我認為現階段代管案件多，包租案件少的現象，說明的是房東與業者在租屋市場中相互選擇與磨合的過程，彼此要有一定的參與經驗基礎，才能降低中途解約的比例，提升包租案的服務量。

2.計畫規則改變為鼓勵續約

在第二期公會版至第四期核定報告書中有提到各縣市政府得視執行狀況，在不超過核定總經費的前提下，各縣市包租、代管案件得流用的調整空間。私部門在包租案與代管案可以流用的彈性狀況下，會有業者以案件量多為目標，獲取以次為計的服務費。這導致續約率高的業者，沒有獲得服務費的補助。受訪者 G-1 表示前三期計畫「同一組組合續約沒有服務費。」是直到四期計畫，公部門意識到在回應數量目標外，應讓租賃產業的服務朝向穩定的發展。對此，國土署為鼓勵續約率提升，在第四期計畫當中對於同一組續約合約，從不予服務費轉變為給予業者四分之一服務費。

3.穩定居住的效益

當包租案也可能中途解約，說明包租案與代管案的比例高低與穩定的居住效益之間的關連並不大。若欲達成穩定居住的效益，關鍵指標是續約率。續約率高代表租賃關係穩定，房東對於業者的服務品質是信任的，才會有意願將房屋交給給業者繼續管理。業者也才能在獲得房東的信任後，進一步向房東提出更多改善租屋歧視、居住品質等健全租屋市場的措施。

（二）包租代管計畫面對弱勢照顧目標的困難、妥協與挑戰

1.政策執行的困難

訪談包租業者 G-1 在經營上，即便有心要照顧弱勢，但是「落實到實務上，房東不可能不挑，或是就算房東不挑，業者也會挑，所以我(業者)根本照顧不到弱勢。」房東釋出空屋後，對於出租對象有決定的權利，加上業者基於賺取服務費從事租屋服務，因此為了達成讓房東滿意的媒合，業者也間接替房東篩選房客。這導致房客在加入包租代管計畫的房源之前，就像一般的租屋市場一樣需經歷房東與業者的篩選。然而，媒合過程中業者若對於弱勢房客有刻板印象或是認識不足，很容易的選擇可負擔能力高且具有弱勢身分的租客，而不是更為迫切需要居住資源但沒有負擔能力的弱勢租客。

對於包租代管計畫供給房東與業者的資源，縣市政府受訪者 C-1 表示「如果你(政府)運用這麼多資源給房東跟給業者的話，那對於需求者來講，是不是應該要更加的有協助的那個焦點在。」如同臺北市政府在新聞稿提出的主張，包租代管應以弱勢優先，讓弱勢戶租的到為目標⁶⁶。另外，立法院針對社會住宅供給對象研析，同樣指出應訂定合宜申請者資格，將有限資源照顧真正需要者(吳淑青，2022)。上述公私部門對於執行困難與弱勢資源優先的評論與檢討，正反映包租

⁶⁶ 臺北市政府都市發展局(2020/7/7)〈臺北市多元方式照顧弱勢居住，成效全國第一!〉，
<https://www.udd.gov.taipei/events/fhqekzq-10645>。取用日期：2023年6月12日。

代管計畫的困難之處是減少房東、業者的租屋歧視，把資源精準的挹注在需要協助的對象身上。



2.私部門面對協助弱勢目標的妥協

包租業者 G-1 面對包租代管計畫的成效壓力，在照顧弱勢的計畫目標上選擇「妥協」。而這妥協的演變過程是包租業者 G-1 一開始認為包租代管計畫的協助對象「百分之百就是要給弱勢」，到後來體認到必須達標的壓力，「所以我為了要活下來，我在這個政策裡面，我還是同時要兼顧，我要有量，但我又不能放棄初衷。」業者參與包租代管計畫面對收支、從業初衷、政策成效三個層面的考量，因此在不由得的狀況下，必須在現實中提出平衡與取捨的作法，以求生存。

3.公部門規劃政策的挑戰

縣市政府受訪者 C-1 面對包租代管計畫每一期面對招標與執行成效的風險與壓力，回應提到「當你的戶數真的跟其他人差太多，你一定會有外在的壓力，就是之後招標真的沒有業者要來跟我做，那我數字做不起來，不管是中央或議會一定會檢視我的成效。」縣市政府受訪者面對市政的監督，以及業者投標意願，壓力在於政策成效的數量，也是政策執行的挑戰之處。

國家住都中心受訪者 B-1 對於整體政策發展過程中，感到最為挑戰的地方在於「政治因素的影響太大、政策的不穩定性影響太大」，原因在於「我們這8年當中兩年做一次採購，有的一年做一次採購，每一次的採購跟計畫的變動，對我們來說都是一種煎熬跟面對，沒有人可以預測到說，這樣做下去一定會朝這個目標前進。」國家住都中心受訪者對於計畫變動的擬定與逐次的調整，必須承擔的風險不僅只是民間業者意願，還包含政治因素的運作帶來的變動與影響。而如此不穩定的狀況，也正是說明包租代管計畫在整體執行過程當中，面對高度的不確定性與政治承諾下的成效壓力。

第四節、小結：包租代管計畫公共利益的減損



本章第一節說明包租代管計畫對於房東、房客及業者三方的補助與賦稅誘因，初步指出服務費在制度上的規定，會導致業者尋租。接著第二節指認尋租現象，從租稅、增值服務、租金計算的邏輯，論證尋租者是房東和業者。在第三節從弱勢比例降低的現象，論證政策的規範與業者的排除，會導致需要協助的弱勢無法進入包租代管計畫。另外，服務對象的擴大，導致租金補助和業者服務的資源，挹注在較有負擔能力且具有弱勢身分別的房客上。第三節的第三點指出政策的成效會影響規則的制定，這強調包租代管計畫執行的不確定性與挑戰，致使規則的擬定會以鼓勵數量成效作為指導原則，而這導致補助對象偏離與服務品質的降低。

綜觀上述三方在包租代管計畫中的受益狀況，我認為包租代管計畫的公共利益演變是逐步降低的狀況。透過第四章包租代管計畫執行的討論，了解到政策箇中的期待與挑戰。期待來自於高房價下，社會住宅的供給，緩解民眾的居住焦慮。挑戰來自房東對於不動產價值的投資觀念，與包租代管計畫期待房東打折出租的出發點是矛盾的。

第五章、結論



第一節、政策形成與公共利益

本研究旨在探討臺灣社會住宅包租代管計畫的推行狀況，尤其是公私協力的形式與政策目標的回應。透過對政策形成過程、執行現況和面臨的挑戰進行深入的分析，了解在該計畫推動過程中公共利益和市場機制之間的狀況。本研究主要研究問題為在包租代管計畫發展過程中，公私協力的過程為何？在協力過程中，雙方調整哪些規範回應計畫目標？包租代管計畫過程中，公共利益的演變？以及公共利益是否在執行的過程中受到減損？

以下回顧各章節對於本研究問題回應的重點之處。第一章介紹研究背景、研究動機和研究問題。隨著租賃市場發展，政府期待透過推動社包租代管計畫解決租屋問題。本研究的研究動機源自於新興租賃產業的發展與挑戰，因此在研究現象中聚焦於出租管道釐清以及公私部門對政策執行的成效與評價。在了解包租代管計畫的基本知識與運作後，我將研究問題具體化為政策的公私協力過程與其面對政策目標與執行過程的衝突對公共利益的影響，並在此基礎上設計了研究方法與文獻回顧。

第二章詳述了臺灣租屋政策的歷史演進與包租代管計畫的推行狀況，以期了解包租代管計畫的運作概念如何在歷次發展機會中逐步被推進。透過包租代管計畫的推行狀況檢視，發現在四期的規則變革中，政策推動可以劃分為三個時期討論，分別是關係摸索期、規則變革期與數量穩定成長期，各期變化代表政策目標與實踐的動態變化。同時，本章也分析出參與包租代管計畫的業者類型，分為不動產仲介業、物業管理業以及包租業，並將分類業者的動機、優勢進行分析。本章透過政策演進與業者動機分析，釐清政策發展在各階段的演進與檢討。

第三章深入探討公私協力，檢視包租代管計畫面對多重因素下的形成與轉變。該計畫的形成，源自非營利組織在租屋服務經驗上的回饋與累積，並透過倡議傳遞社會住宅概念與弱勢服務的核心價值。經業者訪談，分析業者參與動機是為獲得經營租屋事業的合法性。接著，我的研究說明了造成該計畫以數量成效為導向的原因，來自於 2017 年社會住宅 20 萬戶的競選政見。選票壓力強化以數量為導向的施行手段。另外，公部門在執行過程中，面對參與者的不確定性，使制度產生變革，以應對參與者的變動。公私協力形式特徵在 2017 年政策頒布前後有所差異，其原因在於夥伴關係的建立以及政策推動動力來源。

第四章探討包租代管計畫的政策誘因如何使政策的公共利益減損。包租代管計畫在執行過程中，資源分配規範與實務經驗存有差異，導致政策效益減弱。本研究發現造成尋租現象的關鍵原因為賦稅制度，其表達人民對財產權僵化的價值觀認知。政府提高屋源租金上限，房東獲得政府補助與稅收減免，但未能實質調降租金，削弱了政策對租客的公共利益保障。業者面對弱勢照顧目標的實踐不易，點出租屋市場既存的難題，包含：租屋歧視、租金訂定。

透過以上四個章節的探討，本研究分析包租代管計畫在推行過程中的合作關係與公共利益實踐。透過研究發現政策實施過程中，公私協力的形式雖提升了政府的執行量能，但因出租房屋的價值衝突與資源分配失衡，導致政策的公共利益受到減損。本研究認為租屋環境的市場機制與公共利益平衡，應以確保最弱勢群體的居住權益為考量，才能改變臺灣住宅政策整體的問題，解決長期的資源配置失當。

第二節、理論回應

（一）公私協力

1. 價值觀與制度

公私協力理論強調政府與私部門合作，透過私部門代為行使公共服務，達成

公共政策的目標。該理論認為公私協力能夠提升資源利用效率，透過結合雙方的優勢提升公共服務品質。但研究發現包租代管計畫中，房東與業者對資產價值的認定以所有權的概念概括居住的權利，導致房屋釋出有限。為釋出更多的房源，政府施以補貼作為鼓勵手段，但透過執行數量來看，予以誘因仍難見效。其根本的原因是房東和業者將出租房屋視作資產活化與增值，而非強調居住者的權益。除上述政策價值層面的解析，公部門對於稅賦制度的不作為，也同樣導致公私協力的效益有限。由於賦稅制度牽連房屋納稅成本，加上未報稅為大多數的情況時，房東傾向選擇不揭露出租的事實，連帶不參與包租代管計畫。另一方面，政府礙於選票與利益考量，在賦稅制度上監管與懲處沒有積極作為，讓房屋未繳稅出租也不會受到裁罰。

2. 協力經驗的拓展

公私協力理論與本研究相應之處為協力歷程的發展。包租代管的概念演進歷經數年的民間經驗發酵，最早的源起可以溯及崔媽媽基金會的服務轉型，由非營利機構到成立社會企業。崔媽媽基金會轉型過程中，以民間倡議帶動行政部門的參與意願，逐步培養對租屋市場的認知與經驗的累積，提出社會住宅的理想藍圖。

在包租代管計畫第一期執行經驗中，政策對於業者寄與厚望，然而彼時大多業者對於政策持觀望態度，唯過去與政府有合作經驗的業者願意加入參與計畫。計畫初期業者被賦予期待提服務完善的租賃服務，但隨著計畫初期達成率不彰。因此，政府在委託外包的協力關係下，調整制度變革，以求成效。委託外包的協力形式讓公私部門在快速的步調下，尋求因應的解方。私部門學習承接標案，釐清政策規劃的目標與機制。公部門向私部門學習實務經驗，以利規範調整與檢討。

而委託外包與公私協力兩者的協力關係差異在雙方於政策執行的願景。當包租代管概念尚未成形，公私協力的政策執行願景在於建構租屋服務。而委託外包的政策執行願景是提升執行成效。因此，當政策推動的願景不同時，協力的樣貌也有所差異。不過無論是在個情況下，協力的共通要素是雙方皆被目標下產生的效益所滿足，如此才能開創合作。



3. 政策目標的矛盾

公私協力理論認為合作可以確保市場發揮競爭與公平，但在本研究中發現由於制度與社會文化的發展脈絡未能切合，故從協力關係中可見公私雙方為達成政策目標，必須兼顧以房東資產為本的想法進行出租。房東利益的最大化與包租代管計畫協助弱勢居住的目標形成矛盾的關係。業者很多時候不得不在協力關係下，為求生存，選擇較為容易，但忽視弱勢的方式經營包租代管事業。

（二）公共利益

1. 理論補足

當功利主義以最大多數人的福祉為衡量公共利益的標準，必須面對的不公是大多數人的整體利益是否是透過壟斷取得。因此，功利主義談論的理想情境應該是建構在市場合理發展的情況下，選擇集體利益的最大化。為彌補功利主義的缺失，本研究以 Rawls 的最大化最小值原則論述公共利益的內涵應以保障脆弱群體的福祉為考量。就本研究對包租代管計畫的分析，足見弱勢群體權益是被排除在政策之外。然而，包租代管計畫以資產為本的政策發展導向，對於最弱勢群體缺乏最低限度的保障，有失政策公共利益的體現。

2. 尋租現象導致公共利益減損

尋租理論強調的是個人或企業在市場環境中透非生產性的壟斷行為，獲取地位和經濟利益。在本研究中發現包租代管計畫中確實有房東在租金上運用政府公共資源的挹注，未按照市場租金打折的規範，以抬價的手段提高租金，此謂租金上的尋租。事實上，整體政策以補貼為主的方式惠及私部門，即顯示政策挹注流入資本市場，房東和業者將租金視作為資本積累的動員，創造以經濟利益為導向的手段，忽視租屋權益的保障，造成政策公共利益的減損。

第三節、政策建議

將出租作為房東資本積累的方法，這樣的價值觀，同步在民間租屋市場發酵。民間未參與包租代管計畫的房東與業者，也開始以包租代管的管理模式，聯手以包租的形式出租，對房客提倡使用者付費，對房東提出保證收益的觀點，會加速整體租屋市場的租金上漲。民間租屋市場以利之所趨的發展導向，會讓社會住宅包租代管計畫，在以弱勢照顧為優先的政策目標下，執行越趨困難。因為負責租屋管理的業者與希望租金效益最大的房東，只要參與一般租屋市場可滿足他的利益期待，反而加入社會住宅包租代管計畫的減稅、補助誘因，不及民間出租管道的獲利來得多。

再加上包租代管計畫以數量為發展導向，受益的對象範圍擴大，也同時降低業者市場的經營成本。經營成本指的是政府同意受理的對象擴大，業者客源經營的限制變少，這會導致政府找私部門合作的誘因逐步喪失。業者參與政策，壯大產業的過程中，也同時降低對於政府補助的依賴。這對於業者來說，政策誘因不再具有吸引力。若政府對於租賃市場的放任，私部門很容易地再次建立以租賃作為不當獲利的尋租管道。對此，我認為公部門應該釐清真正需要包租代管計畫協助的對象是，受到租屋歧視的房客，而非容易取得弱勢身分且具有負擔能力的房客。另外，對於持有房屋的稅制必須進一步的探討與權衡，才能有效的將釋出空屋管道的建立在政策期待之上。

參考文獻



- 內政部(2004)。物業管理服務業發展綱領及行動方案。
- 內政部(2014)。103 年度租屋服務平臺你租我管試辦計畫。
- 內政部(2015)。105 年度租屋服務平臺你租我管試辦計畫。
- 內政部(2017)。106 年度社會住宅包租代管試辦計畫。
- 內政部(2017)。106 年度社會住宅包租代管試辦計畫。
- 內政部(2019a)。社會住宅包租代管第 2 期計畫核定本。
- 內政部(2019b)。國家住宅及都市更新中心辦理社會住宅包租代管第 2 期計畫核定本。
- 內政部(2021a)。社會住宅包租代管第 3 期計畫核定本。
- 內政部(2021b)。租賃住宅市場發展及管理條例立法實錄。
- 內政部(2023a)。300 億元中央擴大租金補貼專案計畫核定本。
- 內政部(2023b)。社會住宅包租代管第 4 期計畫核定本。
- 內政部國土管理署 (2005)。整體住宅政策。<https://reurl.cc/adl3MD>
- 台灣勞工陣線研究部(2018)。六都基本工資租屋能力及居住環境調查。
<https://labor.ngo.tw/issue/report/838-report201807>
- 行政院(2007)。整體住宅政策實施方案。
- 行政院(2021)。整合住宅補貼資源實施方案。
<https://www.cpami.gov.tw/filesys/file/chinese/dept/ph/1100006415.pdf>
- 行政院主計總處(2022)。住宅資訊統計年報。
<https://pip.moi.gov.tw/V3/E/SCRE0103.aspx>
- 吳淑青(2022)。社會住宅供給對象之研析(R01785)。立法院。
<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=220952>
- 吳淑青(2022)。弱勢族群租屋問題之研析(R01669)。立法院。
<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=218918>
- 呂秉怡(1992)。運動組織與組織運動-無住屋運動之資源創造與轉化〔未出版之碩士論文〕。臺灣大學建築與城鄉研究所。
- 呂秉怡(2012)。不動產租賃服務產業經營與管理制度規畫專業服務案。內政部。
- 社會住宅推動聯盟(2023)。2024 總統大選民間版社宅政策白皮書。
- 洪伯邑、陳懷萱、黃舒楣、黃書緯、呂欣怡、陳怡仔(2021)。田野敲敲門：現地研究基本功。國立臺灣大學出版中心。
- 財團法人台灣地理資訊中心(2024)。民國 112 年第 3 季住宅資訊統計彙報。內

政部國土管理署。

國家住宅及都市更新中心(2021)。運用既有旅館及公私有房舍轉型社會住宅整體興辦事業計畫(核定本)。

張四明、胡龍騰(2013)。後新公共管理時期政府績效管理的公共價值意涵。《公共治理季刊》,1(1),73-83。

張金鶚、劉芳瑜(1990)。我國房地產仲介制度之課題與策略研究。《經社法治論叢》,6, 85-131。

張滄婷(2019)。我國社會住宅包租代管政策規劃與執行落差〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。

陳彥仲(2000)。台灣地區出租住宅市場之研究期末報告書(MOIS891009)。內政部建築研究所。

陳敦源、張世杰 (2010)。公私協力夥伴關係的弔詭。《文官制度季刊》,2(3),17-71。

曾冠球(2011)。協力治理觀點下公共管理者的挑戰與能力建立。《文官制度季刊》,3(1),27-52。

無殼蝸牛合作社(2023)。韓國蝸牛住房合作社網站。<https://minsnailcoop.com/>

無殼蝸牛聯盟(1999a)。誰的台灣？誰的城市？人民要打造自己城市歷史。
https://docs.google.com/document/d/1dUxbXMiEymogGw_70G8Q8EcYsxwofqDDFkosW1jmzdc/edit

無殼蝸牛聯盟(1999b)。住者適其屋，觀念正確；國宅新政策，落實為先
<https://docs.google.com/document/d/1MRrM53Br8-oOSoETehn-l01V2IauE5RDAFdxJxH-kgU/edit>

無殼蝸牛聯盟(1999c)。住宅改革架構。
https://docs.google.com/document/d/1fHdbP3VmYXdNko_mNNywPWS0O7TltrjZfZN2lqoggzg/edit

黃晴汝(2022)。地方政府為何無法有效執行社會住宅「包租代管」政策？〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。

黃麗玲、劉恩英、曾柔慈、菅沼毅、朱穎芃(2022)。探究我國青年面對購(租)屋困境下之社會發展權衝擊及影響委託研究案。監察院。
<https://www.grb.gov.tw/search/planDetail?id=14146602>

楊友仁(1999)。結構危機下的社會運動改革序曲：1500 億房貸問題與住宅運動。
https://docs.google.com/document/d/16_oj7kLG9mgZNdNnjSmGuUSTdq6ldIyLN6FEczMskW4/edit

楊慧敏(2021)。我國社會住宅興辦計畫實施成效探討(110101)。立法院。
<https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=45070>

楊慧敏(2023)行政法人國家住宅及都市更新中心 113 年度預算評估報告。

<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=46586&pid=234427>

廖庭輝(2022)。無住之島：給臺灣青年世代居住正義的出路。衛城出版。
劉坤億(2003)。英國柴契爾政府改革背景與理念的探索。行政暨政策學報, 36, 81-118。

審計部(2023)。政府推動青年居住政策執行情形。

<https://www.audit.gov.tw/p/406-1000-8971,r30.php?Lang=zh-tw>

潘苓蕎(2020)。社會住宅包租代管計畫實施成效之探討-以台南市為例〔未出版之碩士論文〕。崑山科技大學。

蔡培英(2020)。臺中市社會住宅包租代管模式對租賃市場之衝擊〔未出版之碩士論文〕。逢甲大學。

顏世禮(2018)。2018 台灣地區房地產年鑑。行義文化出版有限公司。

<https://www.ncscre.nccu.edu.tw/node/693>

Banfield,E. (2003)Political Influence (1st ed.)<https://doi.org/10.4324/9781315126678>

Bentham, J. (1970). An Introduction to the Principles of Morals and Legislation (1789), ed. by J. H Burns and HLA Hart, London.

Cassinelli,C.W.(1958)Some reflections on the concept of the public interest.Ethics, 69(1), 48-61.

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. Public administration review, 60(6), 549-559.
<http://www.jstor.org/stable/977437>

George, H. (1879). Progress and Poverty.

Gresley, J. (2011). The Section 8 Housing Assistance Program A program of the United States of America,making private rental housing affordable to low-income families.

Harsanyi, J. C. (1975). Can the Maximin Principle Serve as a Basis for Morality? A Critique of John Rawls's Theory [A Theory of Justice, John Rawls]. The American Political Science Review, 69(2), 594-606.
<https://doi.org/10.2307/1959090>

Henriquez, S. (2011). U.S Experience with Rental Assistance That Might be Helpful for Taiwan.

Hye, O. J. S. J. Y. (2023) 지원주택 사례 분석을 중심으로 한 서울시 지원주택 공급 실적과 향후 정책방향.

Lewis, C. W. (2006). In Pursuit of the Public Interest. Public administration review, 66(5), 694-701. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00634.x>

Loveman, J. B. G. G. W. (1991). Does Privatization Serve the Public Interest? Harvard Business Review. <https://hbr.org/1991/11/does-privatization-serve-the-public-interest>

Mill, J. S. (1890). On liberty G. Routledge.

- 
- Organisation for Economic Cooperation and Development. (2012). Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships.
- Oyeshile, O. A. (2008). A critique of the maximin principle in Rawls' theory of justice. *Humanity & Social Sciences Journal*, 3(1), 65-69.
- Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice Revised Edition*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvkjb25m>
- Schubert, G. A. (1982). *The public interest : a critique of the theory of a political concept / by Glendon Schubert*. Greenwood Press.
- Smith, N. (2002). New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy. *Antipode*, 34(3), 427-450. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00249>
- Sorauf, F. J. (1957). The Public Interest Reconsidered. *The Journal of Politics*, 19(4), 616-639. <https://doi.org/10.2307/2126954>
- Stiglitz, J. E. (2015). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. <https://doi.org/10.7916/d8-96ed-6058>
- Susilawati, C., & Armitage, L. (2004). Do public private partnerships facilitate affordable housing outcomes in Queensland? *Australian Property Journal*, 38(3), 184-287.
- Tsenkova, S., & Witwer, M. (2011). Bridging the gap: Policy instruments to encourage private sector provision of affordable rental housing in Alberta. *Canadian Journal of Urban Research*, 20(1), 52-80.
- Tullock, G. (1993). *Rent seeking*. E. Elgar.

附錄

附錄一社會住宅包租代管計畫縣市版參與業者名單



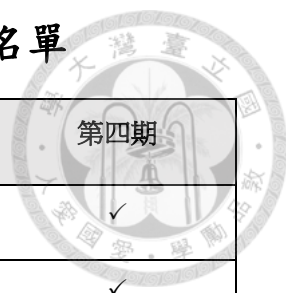
業者名單	第一期	第二期	第三期	第四期
大晟資產管理顧問	✓	✓	✓	✓
大管家房屋管理顧問	✓	✓	✓	✓
二十一世紀不動產	✓	✓	✓	✓
兆基管理顧問	✓	✓	✓	✓
崔媽媽蝸牛租屋	✓	✓	✓	✓
不用管	✓			
永勝租屋經理	✓			
生活資產管理	✓			
信基不動產	✓			
富盟物業	✓			
易居管理顧問		✓		
楊裕開發建設		✓		
萬隆不動產開發		✓		
鼎倫租賃住宅代管		✓		
嘉暘開發		✓		
總管家租賃住宅服務		✓		
大佳地產			✓	✓
大管家租賃住宅代管			✓	



凌群不動產管理顧問			✓	
真會租不動產			✓	
喆璽不動產仲介經紀			✓	
富裕傳承管理顧問			✓	✓
萬隆不動產開發			✓	✓
總管家租賃住宅服務			✓	✓
顧家資產管理顧問			✓	✓
日盈不動產仲介經紀				✓
安勝物業				✓
宜居不動產管理顧問				✓
星華				✓
富山房屋買賣				✓
匯創管理顧問				✓
聯碩物業				✓

資料來源：內政部不動產資訊平台社會住宅包租代管專區，製表時間 2023.11

附錄二社會住宅包租代管計畫公會版參與業者名單



業者名單	第二期	第三期	第四期
力群不動產經紀	✓	✓	✓
上晟不動產仲介	✓	✓	✓
大管家租賃住宅服務	✓	✓	✓
不用管	✓	✓	✓
中油房屋資產管理	✓	✓	✓
五泰房屋仲介	✓	✓	✓
伊格公寓大廈管理維護	✓	✓	✓
吉富不動產仲介經紀	✓	✓	✓
吉翔不動產	✓	✓	✓
東昇國際管理顧問	✓	✓	✓
星華	✓	✓	✓
星鴻	✓	✓	✓
國成物業管理	✓	✓	✓
寄居蟹租屋	✓	✓	✓
喬陽管理顧問	✓	✓	✓
尊信不動產經紀	✓	✓	✓
棣寶不動產	✓	✓	✓
匯揚不動產經紀實業	✓	✓	✓
新瑞豐仲介	✓	✓	✓
頤策開發	✓	✓	✓
豐家管理顧問	✓	✓	✓

業者名單	第二期	第三期	第四期
鎮信不動產經紀	✓	✓	✓
九鼎資產管理	✓		
大佳地產	✓		
大溪不動產經紀	✓		
住好宅物業	✓	✓	
幸安地產	✓	✓	
金澤不動產仲介	✓		
凌群不動產管理顧問	✓	✓	✓
家仁管理顧問	✓		
崔媽媽蝸牛租屋	✓		
富裕傳承管理顧問	✓		
群利資產管理	✓		
樂高不動產	✓		
瑞億物業	✓		
一佳租賃住宅服務		✓	✓
大管家管理顧問		✓	
台一不動產		✓	✓
永慶房屋仲介		✓	
合望企業		✓	
好室成家不動產經紀		✓	✓

業者名單	第二期	第三期	第四期
安盛房屋管理顧問		✓	
住福實業		✓	
昀湟不動產企業		✓	
易居管理顧問		✓	✓
松信不動產		✓	✓
昶勝不動產仲介經紀		✓	✓
敦信不動產經紀		✓	✓
匯康資產管理		✓	✓
意志力投資		✓	✓
新北市地產開發		✓	
鼎倫租賃住宅代管		✓	✓
嘉禾地產		✓	✓
嘉晟租賃住宅代管		✓	✓
嘉暘開發		✓	
聯勝開發		✓	
聯勝資產管理顧問		✓	
土帝公地產開發			✓
大晟資產管理顧問			✓
禾豐好宅管理顧問			✓
安東租賃			✓

業者名單	第二期	第三期	第四期
吳霖租賃物業			✓
長信物業管理			✓
租寓平台			✓

資料來源：內政部不動產資訊平台社會住宅包租代管專區，製表時間 2023.11

附錄三社會住宅包租代管計畫 108 年至 111 年各縣市包租 與代管契約件數

縣市 \ 分類 年度	代管				包租			
	108	109	110	111	108	109	110	111
新北市	378	1,495	2,542	5,836	277	815	996	1,900
臺北市	384	831	1,484	2,504	517	1,549	3,053	4,528
桃園市	459	2,953	5,740	9,304	97	361	331	1,020
臺中市	527	1,580	3,400	5,580	189	309	444	712
臺南市	197	800	1,932	2,734	26	258	535	739
高雄市	550	744	3,183	4,367	144	464	872	1,309
宜蘭縣	2	17	106	373	-	2	16	19
新竹縣	25	86	232	317	-	191	316	256
苗栗縣	18	184	42	218	-	13	8	74
彰化縣	7	4	15	41	-	-	15	16
南投縣	-	3	2	-	-	-	-	49
雲林縣	-	16	553	499	-	-	1	28
嘉義縣	2	34	80	121	-	18	11	5
屏東縣	188	119	891	855	8	266	59	85
臺東縣	-	-	2	50	-	-	-	1
花蓮縣	-	3	34	5	11	42	62	58
澎湖縣	-	-	-	-	-	-	-	-
基隆市	5	190	633	1,081	2	77	237	295
新竹市	10	138	323	416	-	31	108	110
嘉義市	41	148	527	688	-	28	57	107
金門縣	-	-	-	3	-	-	-	-
連江縣	-	-	-	-	-	-	-	-
總計	2,793	9,345	21,721	34,992	1,271	4,424	7,121	11,311

資料來源：OURs 向公部門取得