

國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所



碩士論文

Graduate Institute of National Development

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

從民眾租屋負擔能力觀點探討臺北市社會住宅政策

Analysis of Social Housing Policies in Taipei : An
affordability perspective

涂靜妮

Ching-Ni Tu

指導教授：周繼祥 教授

Advisor : Jih-Shine Chou, Professor

中華民國 107 年 6 月

JUNE 2018



摘要

臺灣的住宅政策從 1950 年代開始，以「住者有其屋」為目標，由政府興建國民住宅鼓勵人民貸款購屋，在此政策下，買不起房屋的民眾，並未獲得政策關注。隨著房屋價格不斷的飆漲，越來越多民眾買不起房屋，於是政府部門開始將「住者有其屋」的目標改為「住者適其屋」，因此，由政府興建提供民眾租用的「社會住宅」，成為主要的住宅政策。

臺北市的高房價問題為臺灣之首，對於社會住宅的需求也最殷切。為解決臺北市租屋負擔沉重且購屋市場房價過高的情況，臺北市政府陸續興建社會住宅，至 2017 年 12 月底已完成出租的社會住宅計 11 處、1116 戶，其中包括臺北市政府自建的大龍峒公共住宅等 7 處，以及 2015 年運用聯合開發分回房地轉作公共住宅的龍山寺公共住宅等 4 處。前面 7 處臺北市政府自建的社會住宅，自出租以來一直供不應求，而聯合開發分回房舍轉作的 4 處社會住宅，招租情況卻一直不理想，究其差別的關鍵因素，就在於「租金」高低。

因此，本研究以民眾租金負擔能力的觀點，分析臺北市的社會住宅目前的租金定價，是否為臺北市有租屋需求的家戶合理負擔範圍內，藉此提出臺北市的社會住宅政策檢討與修正建議。

關鍵詞：社會住宅、租金、負擔能力、合理負擔

Abstract



“Affordable home ownership” had been the goal of the housing policies since the 1950s, The government built a large number of affordable dwellings and encourages people to take loans to buy them. Nevertheless, the government paid less attention to the minority who could not afford to buy affordable dwellings. As the housing price soared in the last decade, more and more people cannot afford to buy dwellings, The government turned the goal of housing policies to “affordable home accommodation”, so providing social housing from government for rental has become the main housing policy.

Taipei is the municipality that faces the most serious problem of high housing prices in Taiwan, therefore its demand for social housing is most urgent. Taipei City Government consistently provided public housing aimed at relieving heavy rental and loan burden for citizens. By the end of December of 2017, Taipei city government has increased 11 public housing complexes aggregating 1,116 flats. 11 public housing complexes are consist of 7 complexes directly built by Taipei City Government and 4 complexes acquired from joint developments of MRT stations in 2015. 7 city-built social housings complexes are very popular and have long waiting lists but 4 joint-development complexes are not, The key factor for the differences lies in the rental level.

For this reason, this study analyzes the pricing policy of social housing in the context of affordability of citizens of Taipei, and proposes some recommendation based on the research results.

Keywords: social housing, rent, affordability, affordable rent.

謝 辭



這本論文的完成，完全仰賴一大群親朋好友的協助，尤其是我的指導老師周繼祥教授，謝謝他細心的指導及盯緊進度，才能如此順利的在時程內的完成論文；再來是口試委員內政部林慈玲次長及臺北市政府都市發展局張剛維副局長，感謝老長官們在百忙之中抽空幫我進行論文審查，精闢的問題與修正意見使這本論文內容更為完整；特別感謝我的同門學長姐及同學們，有了大家的意見交流及陪伴，使論文撰寫的過程不感覺孤單，更讓不時浮現休學念頭的我有了堅持下去的勇氣。

除此之外，我要感謝讓我採訪並提供豐富資訊的長官與舊識，謝謝你們花許多時間幫我撰寫與修正採訪資料，導正了我論文的的方向；也謝謝提供我許多寶貴意見及統計資料庫的臺北市政府都市發展局老友們，以及任職在中央與地方政府的大學及研究所學長姐弟妹們，有了你們提供的寶貴資訊，讓我對社會住宅政策面與實際執行面有了更深層的了解，使這本論文的內容能更貼近事實，現在你們終於不必再一直接到我的求救電話了。

從上次碩士畢業後 25 年再重返校園學習，從年紀最小的研究生轉變成班上姐字輩的人物，國發所的課程實在並不輕鬆，感謝家人的支持，尤其是我的母親，希望在天國的父親能同享這份喜悅。

目錄



第一章 緒論	1
第一節 問題緣起.....	1
第二節 研究動機與研究目的.....	3
第三節 研究方法.....	5
第四節 名詞界定.....	9
第二章 相關理論及文獻回顧	11
第一節 相關理論.....	11
第二節 國內外相關文獻.....	15
第三節 小節.....	21
第三章 臺灣住宅政策的演進	22
第一節 臺灣住宅政策發展歷程.....	22
第二節 臺灣社會住宅政策內涵.....	29
第四章 臺北市社會住宅負擔能力實證分析	43
第一節 臺北市社會住宅計畫內容.....	43
第二節 臺北市社會住宅申請家戶社會住宅負擔能力實證分析.....	52
第三節 臺北市領取租金補貼家戶社會住宅負擔能力實證分析.....	61
第四節 小節.....	65
第五章 結論與建議	68
第一節 結論.....	68
第二節 建議.....	71

參考文獻

附錄：社會住宅政策訪談紀錄

圖目錄

圖 1-1	研究途徑.....	6
圖 2-1	加入所得預算及效用後住宅負擔能力之意義圖.....	13
圖 2-2	負擔風險之定義圖.....	14
圖 3-1	政策工具光譜圖.....	23
圖 3-2	我國住宅政策演進發展圖.....	24
圖 3-3	臺灣現行住宅政策工具分類圖.....	27
圖 3-4	整體住宅政策實施方案執行策略圖.....	32
圖 3-5	居住協助與照顧對象示意圖.....	36

表目錄

表 2-1	住宅負擔能力相關文獻回顧表.....	19
表 3-1	整體住宅政策實施方案之推動社會住宅策略.....	33
表 3-2	社會住宅短期實施方案 5 處興辦地點.....	34
表 3-3	社會住宅分年執行工作重點與分工表(2017-2020 年).....	39
表 4-1	臺北市早期公有出租住宅概況表.....	44
表 4-2	臺北市社會住宅(一般公宅)現況表.....	46
表 4-3	臺北市社會住宅(聯開公宅)現況表.....	47
表 4-4	2018-2020 年臺北市社會住宅計畫表.....	48
表 4-5	臺北市社會住宅(一般公宅)申請家戶所得分析表.....	53
表 4-6	臺北市社會住宅(聯開公宅)申請家戶所得分析表.....	53
表 4-7	臺北市社會住宅(一般公宅)實際承租家戶租金/所得比率分析表.....	55
表 4-8	臺北市社會住宅(聯開公宅)實際承租家戶租金/所得比率分析表.....	55
表 4-9	臺北市社會住宅(一般公宅)申請家戶社會住宅負擔能力分析表.....	57
表 4-10	臺北市社會住宅(聯開公宅)申請家戶社會住宅負擔能力分析表.....	59
表 4-11	臺北市領取租金補貼家戶所得分析表(2012-2016 年).....	62
表 4-12	臺北市領取租金補貼家戶實際月租金分析表(2012-2016 年).....	63
表 4-13	臺北市租金補貼政策對租金負擔情形影響分析表(2012-2016 年).....	63
表 4-14	臺北市領取租金補貼家戶社宅負擔能力分析表(2012-2016 年).....	65

第一章 緒論

第一節 問題緣起



臺灣的住宅政策從 1950 年代開始，以「住者有其屋」為目標，加強住宅供給為導向，長期採政府主導興建國民住宅、鼓勵人民貸款購屋的方式，大量銷售國民住宅供民眾居住；在此政策下，買不起房屋的民眾，並未獲得政策關注。

隨著房屋價格不斷的飆漲，越來越多民眾買不起房屋，於是政府部門必須拿出多元化的政策工具，以符合民眾的需求。2007 年「整體住宅政策實施方案」，將「住者有其屋」的目標改為「住者適其屋」，運用多元化住宅政策，滿足不同階層民眾的基本居住需求，其中包括健全的住宅市場、合宜的居住品質、公平效率的住宅補貼及規劃社會住宅等，在此時期，由政府興建提供民眾租用的「社會住宅」政策，開始被正視。2010 年的社會住宅推動聯盟，將對住宅的需求轉化為強烈的社會運動，催生出 2011 年的《住宅法》，社會住宅始有正式的法源依據，法案中明定社會住宅將由政府興辦或獎勵民間興辦，針對特殊情形或身分者出租，強調其只租不售的模式，讓租屋市場成為無力購屋者的居住消費選擇方式，將居住權視為人民的基本權利。

2017 年 1 月 11 日修正公布的《住宅法》第 5 條 2 項規定：「直轄市、縣(市)政府主管機關應依據中央住宅政策，衡酌地方發展需求，擬定住宅施政目標，並據以研擬住宅計畫及財務計畫，報中央主管機關備查」，依據前述規定，行政院 2015 年 9 月 15 日核定「整體住宅政策」，其目標昭示「基於憲法保障國民基本人權的精神，結合政府與民間資源，在健全的住宅市場、合宜的居住品質、公平效率的住宅補貼與社會住宅的規劃下，使不同水準、身心機能、性別、年齡、家戶組成、族群文化之國民，擁有適居且有尊嚴的居住環境」。臺北市高房價問題為臺灣之首，對於社會住宅的需求自然也最殷切，依據臺北市政府 2016 年 10 月提出的「公

共住宅執行計畫」內容，該市弱勢家戶有社會住宅需求者約 4.2 萬戶，另臺北市青年人口 86 萬人中約 38 萬人有意願申請社會住宅，可見臺北市社會住宅政策確有其需求與急迫性。



依據前開《住宅法》規定，臺北市政府於 2017 年 6 月 30 日研訂「臺北市住宅計畫及財務計畫」，作為該市推行住宅補貼、社會住宅、居住品質、住宅市場及居住權利平等工作之依據；考量臺北市租屋負擔沉重且購屋市場房價過高的情況，臺北市政府規劃參酌首爾(公共租賃住宅 6.5%)、香港(公共屋邨 30%)、日本(公社住宅及公營住宅 6.1%)、新加坡(出租組屋 3%)等城市發展經驗，訂定 4 年 2 萬戶、8 年 5 萬戶的社會住宅政策目標，將社會住宅存量大幅提升至貼近先進國家水準。

然而在實際執行層面，目前由市政府採「出租」方式提供民眾居住的住宅類型包含出租國宅、婦女中途之家、平價住宅、中繼住宅、老人住宅及公共住宅等六類，前開六類住宅中，其中前五類係屬國民住宅政策時期政府興建提供民眾租賃的住宅，僅第六類「公共住宅」依據《住宅法》辦理興建及出租，符合蔡英文總統 2016 年上任後大力推行的社會住宅政策，故一般所指「臺北市社會住宅」多數即意指「臺北市公共住宅」。2011 年臺北市啟動社會住宅政策，至 2017 年 12 月底已完成出租的社會住宅計 11 處、1116 戶，其中包括臺北市政府自建的大龍峒公共住宅(以下簡稱一般公宅)等 7 處，以及 2015 年運用聯合開發分回房地轉作公共住宅的龍山寺聯開宅(以下簡稱聯開公宅)等 4 處，前面 7 處市府自建的社會住宅，其租金定價以市價的 7 折訂定，自開辦出租以來一直供不應求，但聯合開發分回房舍轉作的社會住宅，為考量土地及造價成本，租金定價約為市價的 8.5 折，致許多社會住宅的需求者無力負擔，招租情況遠不如市府自建的社會住宅。依據 2016



年 5 月媒體報導內容¹，捷運臺北橋站聯開公宅「美麗臺北」及小碧潭站聯開公宅「美河市」，標租、標售票房皆不佳，外界評論是租金太貴，2017 年 1 月又續報導聯開公宅造價高，千戶公宅百戶滯銷²；而依據臺北市政府都市發展局的統計資料顯示，直至 2017 年 5 月底，臺北市聯合開發基地所提供的社會住宅，仍有超過百戶空屋閒置。在臺北市社會住宅數量不足的情況下，捷運聯合開發房舍轉作的社會住宅卻長期出租率偏低，實屬資源浪費，顯示該部分的社會住宅政策恐有缺失，窺其主要原因，就在於「租金」高低。因此，本研究想要以租金為關鍵因素，探討臺北市的社會住宅政策目前執行缺失與修正建議，俾使臺北市社會住宅政策更符合民眾的需求。

第二節 研究動機與研究目的

為解決「臺北居、大不易」問題，臺北市政府積極推動社會住宅政策，但卻有一部分捷運聯合開發住宅轉作的社會住宅招租情形不佳。依據 2011 年內政部營建署「社會住宅需求調查報告」指出，影響社會住宅承租意願最重要的因素便是「租金」，但究竟社會住宅的租金要如何訂定才能符合民眾的需求？本研究以此為出發點，進行臺北市社會住宅政策的探討。

一、研究動機

2016 年 5 月媒體報導指出臺北市聯合開發住宅轉作的社會住宅，因為租金太高致出租率不佳，但所謂的「租金太高」是一種相對的意義，究竟怎麼

¹ 詳 2016 年 5 月 10 日蘋果地產新聞于靜芳「部分降價 北市 234 戶捷運宅求順租」報導
<http://home.appledaily.com.tw/article/index/20160510/37205020/news/%E9%83%A8%E5%88%86%E9%99%8D%E5%83%B9%E5%8C%97%E5%B8%82234%E6%88%B6%E6%8D%B7%E9%81%8B%E5%AE%85%E6%B1%82%E9%A0%86%E7%A7%9F>

² 詳 2017 年 1 月 24 日蘋果地產新聞陳世峰「北市千戶公宅 百戶滯銷，美河市餘屋擬交回捷運局」報導
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/property/20170124/37530804/>



樣的金額才稱之為「太高」呢？2016年柏林市政府規定，社會住宅房屋租金應不超過淨收入三分之一³；2017年美國普立茲獎非小說類作品獎得主馬修·戴斯蒙（Matthew Desmond）在《下一個家在何方？》的書中提出「當房租超過薪水三分之一，我們再也無力翻轉貧窮」⁴。至於我國的相關政策中，內政部營建署發布我國每季「房價負擔能力指標統計成果」，將貸款負擔率 $<30\%$ 定義為「可合理負擔」⁵；2017年臺北市政府重新檢討該府租金補貼政策，也以每月住宅支出不超過家庭可支配所得 3 成為目標。如果依據前開相關案例將社會住宅合理負擔界定為「租金占可支配所得比例不超過 30% 」，以2017年臺北市社會住宅申請條件為例，其申請條件「家庭年收入低於公告受理申請當年度臺北市 50% 分位點家庭之平均所得（148萬元），且所得總額平均分配全家人口，平均每人每月不得超過臺北市最低生活費標準之 3.5 倍（53,067元）」，故家戶可負擔的社會住宅租金約可高達新台幣 3 萬元，依此標準目前臺北市的社會住宅租金定價，無論是一般公宅或聯開公宅似乎均未太高，那又為何會產生社會住宅空租的情形呢？

為解開前揭疑問，本研究的主要動機，在於了解目前臺北市的社會住宅租金，能否能為有租屋需求的家戶所負擔？在許多人亟需社會住宅提供安身之處的情形下，臺北市社會住宅的租金定價是否合理？希望藉由本研究，能對臺北市社會住宅租金政策提出相關建議，俾使後續社會住宅的政策能更為貼近民眾的期望。

³ 詳2015年11月26日，好房網陳佑婷「社宅租金太貴 柏林；不該超過收入 $1/3$ 」報導
<https://news.housefun.com.tw/news/article/553858113268.html>

⁴ 詳2017年6月23日中時電子報趙政岷「抑制房價，社會正義」報導
<http://opinion.chinatimes.com/20170622005683-262104>

⁵ 貸款負擔率的定義為「中位數住宅總價貸款每月攤還額/每戶每月可支配所得中位數」，依據「內政部住宅需求動向」調查報告「房價負擔能力指標分級意涵說明」，貸款負擔率 $<30\%$ 表示合理負擔。



二、研究目的：

- (一)瞭解臺北市社會住宅現況。
- (二)瞭解臺北市社會住宅之申請家戶及實際租用戶，其所得水準分布情形、實際租屋所得負擔比率及臺北市社會住宅負擔能力。
- (三)瞭解領取臺北市租金補貼家戶，其所得水準分布情形、實際租屋所得負擔比率及臺北市社會住宅負擔能力。
- (四)提出關於臺北市社會住宅租金政策建議。

第三節 研究方法

一、研究途徑

研究途徑 (approach)，乃指研究者對於研究對象的研究，到底是從哪一層次為出發點、著眼點、入手點，去進行觀察、歸納、分類與分析，由於著眼點的不同，就各有一組與之相配合的概念，作為分析的架構。1970 年代末期，許多研究者重新定義了制度的意義，並重新重視國家與重要制度在政治發展中的角色 (bring the state back in)，開展了當今「新制度主義」(New-institutionalism) 的研究軸線。新制度主義除了強調傳統主義的制度研究途徑，並致力於探討制度對於政治活動所產生的重大影響⁶，其中包括歷史制度主義、理性選擇制度主義及社會學制度主義三個不同的流派，它讓國家、制度重回政治研究的主角地位，矯正行為主義與理性選擇途徑過於個人主義、功能主義而導致有「見樹不見林」的微觀缺失，並指出制度結構對於個體行為的重大影響，同時也修正馬克思主義、系統理論、結構功能理論等大理論「見樹不見林」的「結構決定論」缺失。在分析應用上，制度可以是自變項與依變項，當制度作為自變項，可研究制度對於個體行為的動機與

⁶ 關於新制度主義的研究途徑，參見周繼祥(2007)，《政治學 21 世紀的觀點》

策略有何種影響，亦可解釋制度運作對社會結構產生何種結果；當制度是依變項時，則可研究個體行為與社會結構如何影響制度的形成與變遷。⁷

本研究係以家戶所得為切入點，藉由家戶所得計算出家戶可以負擔的合理租金，由家戶所得(自變項)探討目前臺北市社會住宅租金定價(依變項)的合理性。「租賃意願」及「社會住宅成本」為分析系統中的調節變項，調節自變項對依變項的影響程度，其中「租賃意願」包含交通機能、學區、鄰近親友及社區管理等因素，藉以調節民眾負擔能力對社會住宅租金的影響程度，藉由該變項的調節，即便租金超過家戶所得之合理負擔，家戶仍有意願租賃社會住宅；「社會住宅成本」則影響政府政策，使政府部門無法因民眾需求而無限制的壓低社會住宅租金，例如研究中聯開公宅的租金定價，考量取得成本，僅能採周邊住宅價格的 85 折計價。此外，社會住宅政策中的「租金補貼」則反饋影響家戶租金負擔能力的高低，當社會住宅租金補貼政策實施後，家戶除所得之外另外增加租金補貼，故可提高社會住宅負擔能力。

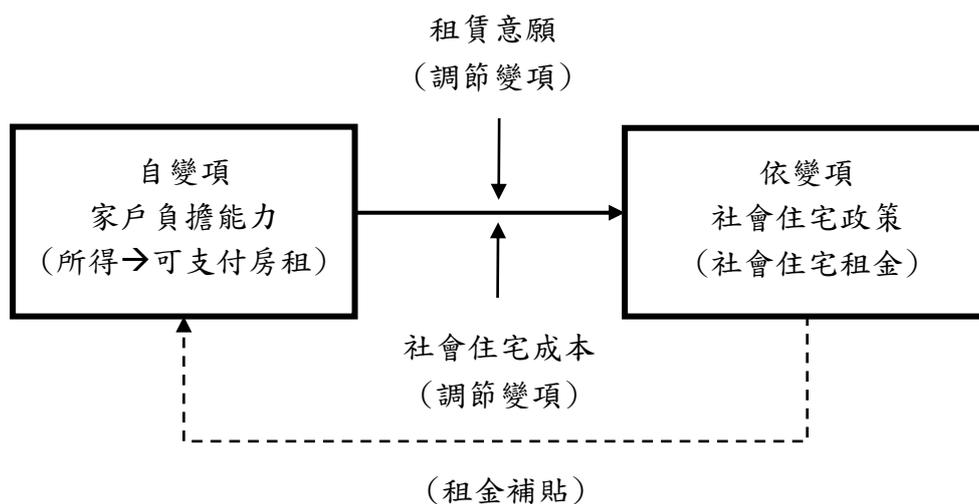


圖 1-1 研究途徑

⁷ 關於新制度主義與政治學的關係，參見蔡相廷(2000)，《歷史制度主義的興起與研究取向》



二、研究對象與資料來源

2011 年《住宅法》通過後，將社會住宅定義為「由政府興辦或獎勵民間興辦，專供出租之用之住宅及其必要附屬設施」，其承租對象，依該法第 25 條規定「應以無自有住宅或一定所得、一定財產標準以下之家庭或個人為限」，另依同法第 4 條規定，提供至少百分之三十以上比率出租予經濟或社會弱勢者，另提供一定比率予未設籍於當地且在該地區就學、就業有居住需求者。本研究係鎖定以臺北市的「社會住宅」作為研究標的，依據臺北市政府都市發展局「臺北市住宅計畫及財務計畫」內容，目前臺北市公有出租住宅中，僅「公共住宅」屬臺北市政府擁有產權、並依據《住宅法》相關規定辦理出租作業之住宅，符合本研究所謂的社會住宅，故本研究將「臺北市公共住宅」界定為「臺北市社會住宅」，探討臺北市社會住宅的負擔能力。

本研究以 2017 年 12 月底已完成招租的臺北市 11 處公共住宅作為研究範圍，包括大同區大龍峒公共住宅、敦煌公共住宅、中山區行天宮站公共住宅、文山區興隆 1 區公共住宅、萬隆站公共住宅、景文公共住宅、士林區永平公共住宅等 7 處，以及 2015 年運用聯合開發分回市有房地轉作的公共住宅的內湖區港墘聯開公宅、萬華區龍山寺聯開公宅、新北市三重區臺北橋聯開公宅、新店區新店機廠聯開公宅等 4 處，總計 1,116 戶，研究年期為 2012-2016 年底，研究對象為前開期間曾經申請租用臺北市公共住宅的家戶，以及前開期間曾經領取臺北市租金補貼的家戶，資料來源為臺北市政府都市發展局。

三、研究方法

(一)文獻分析法：本研究利用文獻分析的方式，就國內外有許多探討住宅負擔的書籍、期刊論文、及雜誌報紙報導進行研究，釐清本研究想要研究

的問題、相關的理論架構、過去相關領域已經研究出的成果及見解、以及研究領域未竟之事，並藉此找出適合本研究的分析方式。

(二)實證分析法：以臺北市 2012 年至 2016 年間曾經申請臺北市社會住宅的家戶及領取租金補貼的家戶為對象，將其家戶所得、臺北市社會住宅租金、以及在一般租屋市場上實際支付租金等數據作量化比較，計算臺北市社會住宅目標人口其社會住宅負擔能力。

(三)深度訪談法：根據本研究的主題設計訪談大綱，透過半結構式的訪談方式，事先設定好主題及準備相關問題，不預設問題的答案，並依據受訪者的回答適時追問和修正問題，蒐集受訪者的參與經驗及回顧。在訪談人物設定部分，本研究鎖定目前中央部會以及臺北市政府推動社會住宅計畫的關鍵人物，就其政策擬定與執行經驗進行訪談，俾瞭解中央及臺北市推動社會住宅的政策理念及所遭遇困難。

四、研究限制

本研究係探討臺北市社會住宅承租戶的租金負擔能力，因此分析內容可能受到下列限制：

(一)無法取得特殊身分家戶實際所得與實際支付租金資料：目前臺北市社會住宅的承租戶家戶所得係以課稅資料為基礎，故許多無需報稅的收入(例如攤販、退休人員、包租公、父母支付等)並無納入家戶總所得中，致部分家戶實際所得比申報所得高，造成研究結果偏誤。另目前資料庫中的所得資料係為「家戶總所得」，與「可支用所得」仍有所差距；又相同所得家戶，因為家庭人口數、成員組成(例如經濟或社會弱勢者、未成年子女、青年或老年…)等因素，會影響家戶實際所得；此外，低收入戶除了租金優惠外，臺北市政府還額外給予租金補貼及社會福利扶助金，故其

實際需支付的房屋租金更低，而實際可負擔租金的能力更高，唯囿於資料庫的限制，前開偏誤因素尚無法消除。

- (二)社會住宅房型會影響統計結果：本研究係將所有申請社會住宅的家戶作為研究對象，致可能忽略了臺北市政府所提供的房型對申請家戶類型及所得所造成的影響。例如，市府所提供的社宅房型大部分是一房型，吸引較多的單身者提出申請，而這些單身者可能是初出社會的年輕人，年所得較低，致統計結果便會顯現社宅申請者年所得低於 50 萬元的居多；反之，倘市府提供的社宅多是三房型，吸引的是雙薪的夫妻，家戶所得也會因此而提高。然本研究僅能依據實際資料庫進行統計，無法調整此偏誤，另此情形並不會影響家戶所得/租金負擔比率的統計結果。
- (三)調節變項未能納入量化分析：依據本研究所設定的研究途徑，影響社會住宅政策的主要因素除了家戶所得外，「租賃意願」及「社會住宅成本」也是造成社會政策影響的重要因素，惟「租賃意願」因家戶個別考量因素而不同，必須進行大量的問卷調查，囿於本研究時間與人力的限制，實無法量化探討，至「社會住宅成本」則因市府已將成本納入租金定價考量，故無需再另行檢討。
- (四)2018 年以後的臺北市社會住宅政策變革無法納入實證分析：臺北市政府 2018 年 2 月辦理招租的社會住宅(健康公共住宅)，為第一個採取差額租金補貼方式的社會住宅，該項新政策除了租金採周邊住宅市場租金行情的 85 成定價外，另搭配公宅分級補貼額度，依家戶年所得以及人口數給予租金補貼，可有效降低家戶社會住宅租金負擔。惟健康公宅預計於 2018 年 5 月才開始第一批住戶進住，囿於資料取得限制，無法將該新政策成效納入本研究分析。

第四節 名詞界定



一、租屋負擔能力

所謂「住宅負擔能力」係探討家戶單位是否具有滿足住宅需求的能力，包括「購屋」及「租屋」的負擔能力，Maclennan and Williams(1990)曾定義住宅負擔能力為：「確保某一標準(或不同標準)的住宅之價格或租金，在第三團體(通常是政府)的觀點下，不至於超過家計的合理負擔」。而 Bramley(1990)也曾經定義住宅負擔能力為：「係指家計單位應該有能力居住在適當標準的良好住宅(根據不同家計單位大小、型態區分)內，而其淨租金的支付後，仍能使家計單位有足夠的所得，而不至於生活在貧窮的標準下」。從這兩種定義來看，住宅負擔能力(Housing Affordability)的意涵，係衡量在所得限制的情況下，家戶單位是否能同時滿足居住需求及其它基本生活需求，而探討租屋負擔能力的意義，在於瞭解「什麼樣所得水準的家戶，以多少住宅支出來租用什麼樣品質的住宅」。

二、臺北市社會住宅

依據《住宅法》第 3 條規定，社會住宅之定義係指「由政府興辦或獎勵民間興辦，專供出租之用之住宅及其必要附屬設施」，強調其只租不售之模式；另依該法第 4 條及第 25 條，社會住宅之承租者，應為經濟或社會弱勢，或在該地區就學、就業，且無自有住宅及一定所得、一定財產標準以下之家庭或個人。臺北市的「公有出租住宅」類型包含出租國宅、婦女中途之家、平價住宅、中繼住宅、老人住宅及公共住宅等六類，其中前五類係屬國民住宅政策時期政府興建提供民眾租賃的住宅，僅第六類「公共住宅」依據《住宅法》辦理興建及出租，而目前臺北市政府提出的社會住宅政策核心也是興建公共住宅，故本研究將臺北市公共住宅界定為臺北市社會住宅，作為本研究之研究對象。

第二章 相關理論及文獻回顧



國內外相關探討住宅負擔能力的理論及文獻中，其主要探討重點均在於分析「所得」以及「住宅支出」間的關係，也就是在於瞭解「什麼樣所得的家戶以多少住宅支出來購買或租用什麼樣的住宅」，因此，本研究藉由「所得百分比法」、「所得預算及效用衡量法」以及「負擔風險法」等三種以家戶所得為關鍵因素的理論探討，作為後續本研究實證方法基礎。

第一節 相關理論

一、所得百分比法

所得百分比法是以住宅消費支出（亦有以住宅價格）佔家戶所得之比率，衡量家戶對於住宅之負擔能力，由於比率是單純的數字，可以跨越時間和國家，在計算和認定上最為簡便，故經常被用來衡量家戶單位的負擔能力。常看到的指標有 RIR (Rent Income Ratio) 或 PIR (Price Income Ratio)，當住宅消費支出所得比超過一定比例，可能會排擠家戶在其它方面之消費，因此，許多相關住宅補貼政策，透過指定住宅消費支出所得比值，作為補助的標準依據。至於住宅支出佔所得的比例多少，算是合理的負擔？參酌相關指標，例如內政部營建署發布的我國每季「房價負擔能力指標統計成果」中，將貸款負擔率〈中位數住宅總價貸款每月攤還額/每戶每月可支配所得中位數〉 $<30\%$ 定義為「合理負擔」；2016 年《大西洋月刊》報導，柏林參議院作出判決，認為柏林市的公共住宅租金太高，自 2106 年 1 月 1 日起，房租費用將直接依據房客的所得進行調整，依據這項新措施，住在社會住宅或國有住宅的低收入戶，房租不會超過淨收入的 $1/3$ ，至於住在能源花費較高處的住戶，房租上限將降至淨收入的 25% ；而臺北市社會局在探討相關租屋補貼時，也認為經濟弱勢的租屋成本須在可支配所得 3 成以下，讓低收入戶、近貧者

支付房屋租金後，還能支應其他提升生活品質(如教育、娛樂等)的開銷。因此，租金占家戶所得比例 30% 以下，為所謂「合理負擔」的經驗值。



二、所得預算及效用衡量法

Hancock(1993)以所得百分比法為基礎，再加上對於住宅品質以及偏好的考量因素，提出新的住宅選擇模式。以圖 2-1 解釋 Hancock 的理論， Y^* 及 H^* 代表最低非住宅消費量及最低住宅消費量，若政府訂出了 Y^* 及 H^* 的數值，則在 A、B、C、D 四個象限中，A 象限代表有住宅負擔能力問題，因為不論是住宅消費或非住宅消費，都未達政府最低標準，B 象限住宅消費及非住宅消費則均高於標準，代表沒有住宅負擔能力問題，加入所得預算線 FG 後，在 FG 線以下的區域是無法負擔住宅，如 FY^*E 及 GH^*E 區域，至於在 FG 線上，或在 C、D 區域及 FG 線以外的部份，則分別消費了過少的住宅及非住宅，由此我們可以看出 C、D 象限中，各有一部份的消費者有住宅負擔能力問題。

以支付能力而言，假設某甲的效用為 U ，則某甲可支付的消費均衡點為 E_1 點，分別消費了 Y_1 的非住宅以及 H_1 的住宅，其中住宅消費支出低於最低標準 H^* ，而非住宅消費支出 Y_1 則高於 Y^* 。某甲也可選擇將消費均衡點為 E ，這樣住宅消費及非住宅消費均到達最低標準，但主觀上他不願作此決定。此種情形可以解釋成某甲原可以支付最低住宅標準 H^* ，但依據偏好他寧願只選擇租用 H_1 的住宅，以提高他在其它非住宅的消費 Y_1 ， H^* 與 H_1 為住宅消費金額的差距，也可解釋為住宅品質的差距。而所謂的「偏好」，其實是一種主觀的觀念，有些人寧願降低住屋的需求，以換取更多的非住宅支出，此外，在面臨租屋或購屋時，買方也常會依據「心中的一把尺」來做決定，無論其所得高低，在心中已對於租屋或購屋設定願意支付的價格，故衡量出租方或賣方所開出的價格是否與他心中預期的價格相符，以作為是否租用或購買的依

據，因此住宅支出牽涉到主觀的意願及客觀的能力，所謂的「租賃意願」或「購買意願」，會影響家戶所願意支付的租金或房屋價金。

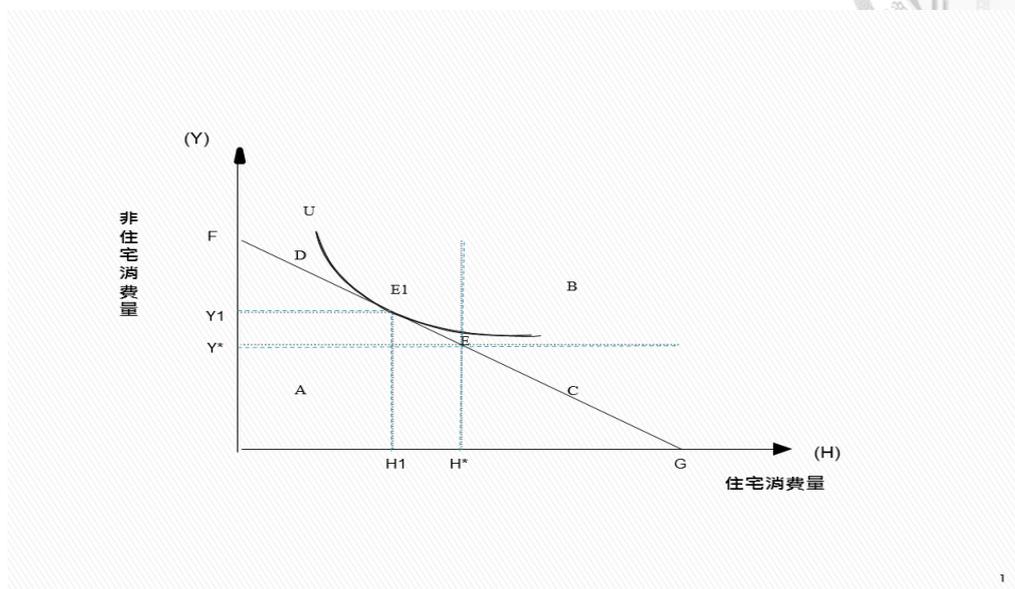


圖 2-1 加入所得預算及效用後住宅負擔能力之意義圖

資料來源：Hancock(1993)

三、負擔風險法

Gan and Hill (2008) 利用財務金融上風險值的概念，建立一個同時考量房價分配和所得分配的負擔能力衡量指標，其以家戶單位在市場上所能負擔之住宅的比率，反映家戶單位的住宅負擔能力。相較於前述所得百分比法及加入所得預算及效用的衡量方式，負擔風險法的差異點在於並未對負擔能力設立一個比較的基準，而是直接計算出家戶單位在住宅市場中能夠負擔的住宅比率。在運用負擔風險法衡量家戶住宅負擔能力時，首先計算出家戶單位欲購置住宅前所能籌措到的最大資金，此金額即為該家戶單位在市場上所能購買之房價上限，稱之為購屋極限 (Affordable limit)，在此臨界值下，將住宅市場區分為家戶單位可以購買及無法購買兩種，其中家戶單位沒有能



力購買之住宅數量占整體住宅的數量比率，即為負擔風險 (Affordable at Risk, AaR)。

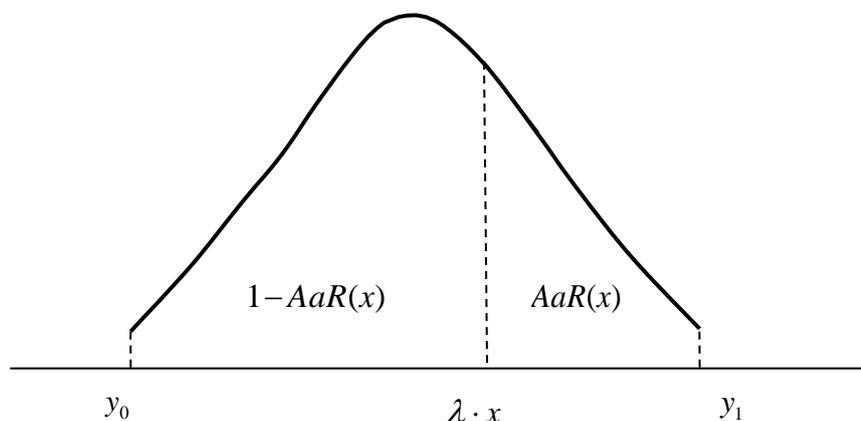


圖 2-2 負擔風險之定義圖

資料來源：Gan and Hill (2008)

以圖 2-2 解釋租屋負擔能力與負擔風險的定義， y_0 和 y_1 分別代表市場上最低與最高的租金水準，所得水準為 x 的家戶單位，其租金極限為 $\lambda \cdot x$ ，以該金額作為臨界值，在臨界值右邊的面積即為家戶單位的租屋負擔風險，左邊的面積則為可租賃的部分，用來表示家戶單位的租屋負擔能力。

計算社會住宅負擔風險時，若將 y_0 、 y_1 分別定義為住宅市場中最低與最高之社會住宅租金， x_0 、 x_1 為最低與最高之家戶所得，同時假設 $x_0, y_0 \geq 0$ ， $x_1, y_1 \leq \infty$ ， λ 為租金負擔極限(30%)， $f(\cdot)$ 為機率密度函數， $F(\cdot)$ 為累積密度函數，則所得水準為 x 的家戶單位，其負擔風險為：

$$AaR(x) = \int_{\lambda \cdot x}^{y_1} f(y) dy = 1 - F(\lambda x)$$

第二節 國內外相關文獻



依據前述理論，本研究將國內外探討住宅負擔能力的相關文獻加以分類，分述如次：

一、使用所得百分比法之相關文獻

Weicher (1977) 曾以家戶支付中位數新屋價格所需償還之貸款金額是否小於家戶所得的 25% 來決定，若小於 25% 表示能夠負擔，大於 25% 則表示有負擔能力問題；Lerman and Reeder (1987) 以居住花費不超過家庭所得的 30% 來衡量住宅負擔能力問題；Stone (1994) 考慮最低非住宅消費支出水準，指出有許多最低所得家戶 (Lowest Income Households) 無法支付所得之 25%~30% 於住宅消費，並認為家戶可支付住宅消費之最大額度應該要視家戶大小 (household size)、型式 (type) 及家戶所得而有所變動。

薛立敏 (1996) 以一個家庭花費在購買住宅之還本付息支出不應超過所得的 30% 及 37.5% 來計算合理房價，研究結果顯示，1994 年臺北市合理房價在 337~516 萬之間、台中市在 261~400 萬之間、高雄市在 261~400 萬之間、臺北縣在 252~383 萬之間、臺灣省在 228~348 萬之間、臺灣地區在 246~378 萬之間。

陳彥仲、薛立敏 (2000) 透過問卷調查、以臺北、台南兩地區之承租戶為對象，並自國內出租住宅市場之現況資料、各都會區租金水準差異、房價與房租之互動關係，研擬相關出租住宅市場之課題與機制。研究結果顯示，無論是以建築型態或承租屋別來看，臺北市承租戶之租金所得比，均較臺南市為高，顯示臺北之承租戶租金負擔較重。

華昌宜、賴碧瑩 (2001) 自各國租賃住宅發展狀況及臺灣租賃市場當今之發展問題，擬定臺灣租賃市場發展之策略，在住宅負擔能力方面，其設定



住宅消費所得比為 25%、房價與家庭年所得比為 4，以 1998 年臺北市政府主計處「家庭收支調查報告」原始資料，配合信義房屋之中古屋房價，推估臺北市家庭擁屋能力。研究結果顯示，1998 年臺北市的 2500 戶家庭中，有 1226 戶（約 49%）之擁屋支出超過標準。

二、使用所得預算及效用衡量法之相關文獻

Bogdon, Silver and Turner (1994) 定義住宅消費支出所得比超過 30%，且居住空間無完整的廚房或浴室、每個房間超過 1 個人時，有住宅負擔能力之問題，若所得比超過 50%，則有嚴重負擔的情形。研究結果顯示，以 1990 年普查資料來看，非常低所得群 (Very low-Income，為中位數所得之 30% 以內) 中有 75% 之承租戶住宅消費支出所得比超過 30% 以上，有 40% 租屋戶住宅消費支出所得比超過 50% 以上，而約 54% 之自有戶住宅消費支出所得比超過 30% 以上，由此可見，在非常低所得群中，承租戶比自有戶更容易有住宅負擔能力問題。

Thalman(1999)將承租戶住宅負擔能力的標準，訂定為租金佔所得比之 25%，以檢視 1986 年社會住宅承租戶之負擔能力問題，研究結果顯示，在合理的居住品質下，25.5% 的人有租金負擔過重的問題。

徐珮倫 (1996) 運用行政院主計處「住宅狀況調查報告」資料，以台中市純住家樣本為對象，透過固定的住宅品質價格模式，研究歷年來住宅品質之變化，再與家庭年所得進行比較，探討台中市居民之擁屋能力。研究結果顯示，1982 年至 1993 年期間台中市的住宅品質已有改善，而高價位住宅品質則有非常顯著的提昇，並認為品質的提昇為造成高價位住宅價格飆漲的主要因素。就擁屋能力來看，有兩項結論，其一除了中價位住宅的消費者，其他

消費者愈來愈無能力購買與 1982 年相同的住宅品質；其二低價位住宅消費者，無能力購買與 1993 年相同的住宅品質。

張金鶚、高國峰、林秋瑾（2000）利用住宅負擔能力的衡量方式，考慮不同所得階層在不同的住宅支出佔所得比例下，能夠購買何種坪數以及區位條件的住宅。實證結果顯示，民國 72、77、82、87 等年度，臺北市不同家戶用於住宅支出較為客觀的比例為 20%~40%。至於在數量的分配上，市場上流通的房價與所得的分配是不平均的，低所得家戶數多於低價位房屋數量，低房價的供不應求導致房價偏離市場供需價格，不利於低所得者購屋，因此政府須增加或提供低價位房價，以使低所得者能有較好的居住品質。

三、使用負擔風險法之相關文獻

Bogdon, Silver and Turner (1994) 考量供給面與需求面之比值，以租金所得比 30% 為基準，根據不同所得群組可負擔之租屋租金範圍，計算在租金範圍內可供出租之總單位數，最後依供給面計算而得之可供出租住宅總單位數除以自需求面計算而得之總家戶數，當比值小於 1 時，表示適合且可提供該所得層承租之住宅總單位數不足，該所得層可能有住宅負擔能力的問題，而比值僅約略大於 1 時，表示家戶在尋找適合且可提供該所得層之租屋仍有困難，因為可能已租給所得較高的家戶。

Joint Center for Housing Studies (1996) 以低所得戶年所得收入 US\$12,000 元為基礎，設定可接受之每月租屋租金 US\$300，並檢視低於 US\$300 元之總租屋單位數，結果顯示此標準下之可供租屋數自 1974~1993 年持續下降。



胡誌芳（1989）透過 1988 年訪查問卷及 1969 年統計年報，探討臺北市住宅選擇與購宅能力，結果顯示 1988 年之購宅能力，僅為 1969 年之 45%，呈現逐年遞減情形。

曹証鈞（2010）以負擔風險法的衡量方式為架構，認為家戶單位在追求效用極大的前提下，會因為對住宅偏好的不同，而選擇不同的住宅負擔，又由於「有土斯有財」的傳統觀念，使得臺灣的家戶對於自有住宅有強烈偏好，可能為了購屋而產生生活品質低落的問題。經利用 2002 年到 2008 年臺北市的數據進行衡量，第一分位家戶單位在 2003 年時的購買負擔能力最高，可負擔將近 30% 的房屋，而在 2004 年後，第一分位家戶單位有能力購買的房屋比率便開始一路下滑，直到 2008 年所能負擔的房屋比率僅剩 9.2% 左右，第二、第三分位家戶單位的購買負擔能力則在 2004 年時達到最高，分別可負擔 76.9% 和 94.8% 的房屋，自 2005 年後，第二、第三分位家戶單位的購買負擔能力也開始下滑，到了 2007 年時，其購買負擔能力已低於 2002 年的水準，第四分位家戶單位的購買負擔能力，除在 2008 年僅剩 85.9% 外，其餘各年具有能力購買的房屋比率均超過 95%，其中以 2004 年和 2005 年所能負擔的比率最高，達到百分之百，第五分位家戶單位各年具有能力購買的房屋比率皆達 100%，代表在 2003 年到 2008 年間，其購買負擔能力完全不受影響。

蔡佩倫（2011）分析臺北市家戶單位購屋負擔能力及租屋負擔能力之變化，藉以計算不同分位家戶單位的購屋負擔能力及租屋負擔能力，她以 2004 至 2009 年間家戶單位在購屋市場中之購買負擔能力和租屋市場中之租屋負擔能力相加，得出家戶單位在整體住宅市場中對於住宅的負擔能力。實證結果顯示，2004 年為衡量期間整體負擔能力最佳的年度，2009 年則次之。



表 2-1 住宅負擔能力相關文獻回顧表

分類一、所得百分比法	
作者	分析方法與成果
Weicher (1977)	以家庭支付中位數價格所需償還的金額所得比為 25%，檢視家戶擁屋能力，若小於 25% 表示能夠負擔，大於 25% 則表示有負擔能力問題。
Lerman and Reeder (1987)	以 HUD 所訂定之適宜居住標準及住宅消費支出所得比 30%，計算家戶住宅支出是否超出負擔能力。
Stone (1995)	認為住宅消費之最大額度應考慮家戶之可支配所得扣除維持家戶應有之最低非住宅消費支出水準，其研究結果顯示至少有 30% 家戶無法滿足此條件。
薛立敏 (1996)	藉由不同都市住宅消費支出所得比標準，估計各都市合理的住宅價格。研究結果顯示，臺北市合理房價在 337~516 萬之間；台中市為 261~400 萬之間；高雄市在 261~400；臺北縣在 252~383 萬之間；台灣省在 228~348 萬之間；台灣地區在 246~378 萬之間。
陳彥仲、薛立敏 (2000)	採用租金所得比自建業型態、承租屋別來探討臺北、臺南兩地租屋戶之負擔能力。結果顯示，以建築型態來看，臺北租屋戶之租金所得比較臺南高；另以承租屋別來看，除套房外，臺北租屋戶之租金所得比均較臺南高，顯示臺北之租屋租金負擔較重。
華昌宜、賴碧瑩 (2001)	設定住宅消費所得比為 25%、房價與家庭年所得比為 4，以臺北市政府主計處「家庭收支調查報告」及信義房屋中古屋房價及其他假設，推估臺北市家庭擁屋能力。結果顯示，2500 戶家庭中有 1226 (約 49%) 擁屋支出超過標準。
分類二、所得預算及效用衡量法	
作者	分析方法與成果
Bogdon, Silver and Turner (1994)	透過住宅品質設定及住宅消費支出所得比超過 30% 定義住宅負擔能力，研究結果指出在非常低所得群中，租屋戶比自有戶更容易暴露於住宅負擔能力問題當中。
Thalman (1999)	透過租金所得比及合宜住宅租金所得比設定為 25%，檢視家戶住宅負擔能力。研究結果顯示，在合理的居住品質下，25.5% 有租金負擔過重問題。

徐佩倫 (1996)	透過固定的住宅品質價格模式，研究歷年來住宅品質之變化，再與家庭年所得進行比較，探臺中市居民擁屋能力。研究結果顯示，臺中市的住宅品質品質的提昇為造成高價位住宅價格飆漲的主要因素。另中價位住宅的消費者能購買與 1982 年相同品質的住宅。
張金鶚、高國峰、林秋瑾 (2000)	利用住宅負擔能力的衡量方式，考慮不同所得階層在不同的住宅支出佔所得比例下，能夠購買何種坪數以及區位條件的住宅。實證結果顯示，民國 72、77、82、87 等年度，臺北市不同家戶用於住宅支出較為客觀的比例為 20%~40%，至於在數量的分配上，市場上流通的房價與所得的分配是不平均的，低所得家戶數多於低價位房屋數量。
分類三、負擔風險法	
作者	分析方法與成果
Bogdon, Silver and Turner (1994)	計算可供各所得層在租金所得比 30% 以內可供出租之住宅單位數，除以各所得層之家戶租屋需求數，計算不同所得家戶之租屋風險。當計算結果小於 1 時，顯示該所得層有住宅負擔風險的問題。
Joint Center for Housing Studies (1996)	透過住宅消費支出所得比 30% 並以低所得收入之所得 \$12,000 元為基礎，計算租金低於 \$300 元之總出租房屋數量。結果顯示，在此標準下之租屋供給量自 1974~1993 年持續下滑。
胡誌芳 (1989)	引用貨幣購買力為物價指數倒數的觀念來衡量購宅能力，即房價指數與所得指數比之倒數。其研究結果顯示，1988 年之購宅能力僅為 1969 年之 45%，呈現逐年遞減情形。
曹証鈞 (2010)	利用 2002 年到 2008 年臺北市的數據進行衡量，第一分位家戶單位在 2003 年時的購買負擔能力最高，可負擔將近 30% 的房屋，到 2008 年所能負擔的房屋比率僅剩 9.2% 左右，第二、第三分位家戶單位的購買負擔能力則在 2004 年時達到最高，分別可負擔 76.9% 和 94.8% 的房屋，到了 2007 年時，其購買負擔能力已低於 2002 年的水準，第四分位家戶單位的購買負擔能力，除在 2008 年僅剩 85.9% 外，其餘各年具有能力購買的房屋比率均超過 95%，第五分位家戶單位各年具有能力購買的房屋比率皆達 100%。
蔡佩倫 (2011)	以 2004 至 2009 年間臺北市家戶單位在購屋市場中之購買負擔能力和租屋市場中之租屋負擔能力相加，得出家戶單位在整體住宅市場中對於住宅的負擔能力。實證結果顯示，2004 年為衡量期間整體負擔能力最佳的年度，2009 年則次之。

資料來源：本研究整理

第三節 小節



依據前述探討住宅負擔能力的理論及國內外文獻得知，不同的住宅負擔分析理論，具有不同的特性與優缺點，「所得百分比法」是利用住宅支出佔所得的百分比計算家戶住宅負擔能力，其優點為目前最簡單、也是最常使用的方法，但缺點是無法呈現出其租用的房子是否符合居住水準；「所得預算及效用衡量法」改善的所得百分比法的缺失，強調除租金水準外，居住品質與偏好也是影響住宅負擔能力的重要因素，如將所得分為「住宅消費支出」及「非住宅消費支出」的合計，為求更好的居住品質，家戶必須降低非住宅消費支出的金額，但反之有些家戶寧願降低居住空間的需求，以換得更多的非住宅支出，因此購買或租賃意願會影響家戶在房屋價金與租金所願意支付的金額高低。前開 2 方法均可分析出單一家戶在住宅支出方面的負擔情形，而第 3 種方式「負擔風險法」則更擴大分析層面，以總體住宅市場供給面與需求面進行考量的，將不同所得的家戶進行比較，若家戶可支付的租金水準越低，其住宅負擔能力越低，在住宅市場可租賃的房屋就越少，居住的風險也就越高。

本研究係以臺北市社會住宅為研究對象，由於社會住宅已具有相當程度的空間品質，故可同時結合應用前述三項理論概念，以租金所得比 30% 作為個別家戶住宅負擔能力的衡量指標，導入臺北市政府所提供的實際統計資料，計算社會住宅的目標群體〈申請承租社會住宅家戶及部分領取租金補貼家戶〉社會住宅租金與所得負擔比例，看其所支付的租金是否在合理負擔範圍內，並進一步計算不同所得的家戶所能支付的社會住宅能力以及能夠承受的社會住宅風險。

第三章 臺灣住宅政策的演進



社會住宅的興起，係源於都市化過程中住宅供需機能的失衡，致社會階層中之中、低所得者買不起住宅，造成社會問題，故政府推動只租不售的社會住宅政策，讓租屋市場成為無力購屋者的居住選擇項目之一，進而發揮租屋市場與購屋市場相互調控的市場均衡機制。臺灣各縣市的住宅政策，皆是依循中央政府所訂定的政策目標研擬，而社會住宅也是由早期的國民住宅政策逐步修正演化而來，因此本章節由住宅政策的工具談起，探討目前社會住宅政策意涵。

第一節 臺灣住宅政策發展歷程

居住是人民的基本權利，住宅政策便是政府對於人民居住權利的重視和保障，臺灣的住宅政策無論是過去的「住者有其屋」或是後來的「住者適其屋」，這些政策目標都需要透過不同政策工具的組合，以確保執行成效。

自 1980 年代起，公共政策學者開始探討政策工具的意義、類型及其不同環境脈絡下的工具選擇，國外許多學者皆曾試圖定義政策工具之意涵，然因各家觀點不同，致使對於政策工具的定義尚未有統一之見解（李長晏、李子瑋，2012），但藉由 L. M. Salamon (2002)「政策工具就是公共行動的工具，它是由組織構成去解決公共問題的集體行為」以及 O. E. Hughes (2003)「政策工具是一種介入機制、制度的方式，而這種機制下，政府是以合理的方式行動」的論述，仍可看出政策工具係政府為解決問題所使用的手段。吳德源（1996）將政策工具區分為：（一）自發型政策工具，指沒有或極少由政府參與，公眾所想要完成的工作均由民間根據自發原則來完成；（二）強制行政策工具，給予政策對象較少的自由選擇空間，依國家涉入程度，由低至高分別為訂強制規範、公營事業與直接提供；（三）混合型政策工具，介於前述自發型及強制型政策工具之間，一般而言，這類型政策工具的運用可以使得政府積極影響標的團體或個人的態度與決定，但最終順從與否由

他們決定(如圖 3-1)。李子瑋(2013)認為政策工具依據強制程度可以分為柔性工具及強制工具，柔性工具包含自願執行的私人行為、說服與規勸，而強制工具為政府運用法規、公權力強制執行的政策實施方式，如課稅、管制與公營事業。

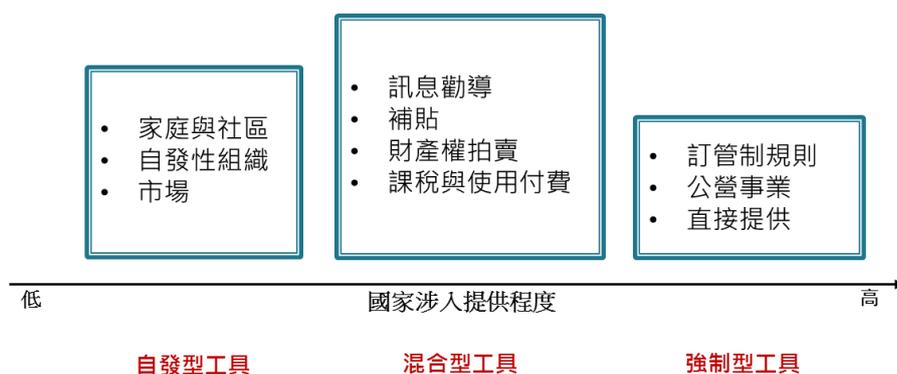


圖 3-1 政策工具光譜圖

資料來源：吳德源(2006)

黃志弘(2001)依據政策工具之不同，將住宅政策工具分為針對供給面的管制工具，以及針對需求面的給付工具，兩者皆以政府作為政策的供給主導。以供給型而言，包括空間管制與價格管制，例如都市更新、都市計畫、租金管制等；而需求面的給付工具則包括由政府直接興建、住宅補貼措施、低利貸款等，住宅補貼又包括直接補貼與間接補貼，前者係政府發津貼給個人，後者則為豁免、減少賦稅(洪子涵，2016)。依據吳德源的分類，國家執行政策的工具包含強制型及混合型，強制型由政府直接實施，混合型則將政策的執行交由民眾的意願決定，即由民眾自行決定是否接受給付。

臺灣的住宅政策，包含混合型及強制型，並針對供給面及需求面多元進行。針對臺灣住宅政策的演進，林萬億(2010)將臺灣的國民住宅政策變遷過程，依照各個時期的政治經濟環境背景及政策方案內容差異，分為六個時期，分別為(一)貸款興建住宅階段(1954-1975)；(二)國宅六年興建計畫(1976-1981)；(三)國

民住宅興建與預售（1982-1989）；（四）新社區發展計畫（1990-1999）；（五）整體住宅政策（2000-2008）；（六）興建國民住宅的復活（2008-2010）。

顏聰玲、李子瑋（2014）將臺灣住宅管理政策之發展歷程，分為應急式住宅政策階段至興建社會住宅復活階段，分述如下(詳圖 3-2)：

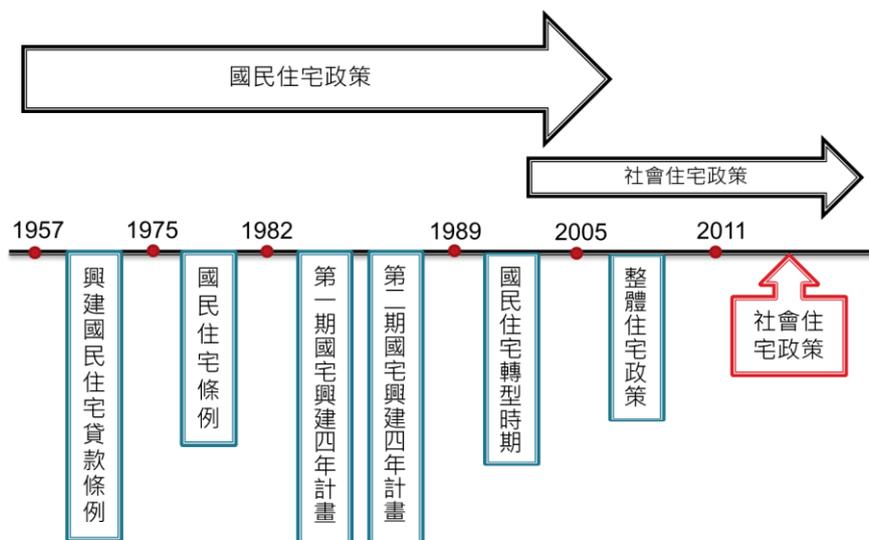


圖 3-2 我國住宅政策演進發展圖

資料來源：李子瑋(2013)

一、應急式住宅政策階段(1930 年~1956 年)：

1949 年底國民政府播遷來台，臺灣各地百廢待舉，除了隨國民政府來台的百萬軍人、公務員及眷屬等造成人口急遽增加外，1953 年的克蒂颱風及 1959 年的八七水災，使得住宅嚴重短缺，故政府陸續興建軍眷村以及災害重建住宅，以因應實務之急，可謂屬應急式的住宅補貼，僅治標不治本。

二、貸款興建住宅階段(1957 年~1974 年)：

1957 年 7 月 29 日公布實施「興建國民住宅貸款條例」，以低收入家庭為對象，進行貸款人民自建的住宅補貼，成為我國第一個住宅補貼法制化的依據。此階段的住宅興建方式以及適用對象種類繁多，大致有貸款自建、政府



興建、鼓勵投資、機關學校貸款興建員工宿舍、一般國民住宅、平民住宅、災害重建住宅、農民住宅、公教住宅等，整體而言因貸款條件無法符合當時社會需求，致興建數量不多。

三、政府直接興建住宅階段(1975年~1981年)：

1975年「國民住宅條例」的頒布，是我國住宅政策的轉捩點，政府機關開始重視住宅的議題，從被動提供轉化為制度化興建。此階段的住宅政策，主要係由政府積極主導國民住宅的興建，方式包括「政府集中興建」與「貸款人民自建」兩種，前者又分為政府直接興建、軍眷村改建以及委託承辦單位興建等方式。

四、國民住宅興建與預售階段(1982年~1988年)：

1982年政府大幅修正國民住宅條例，擴大國民住宅範圍，此階段政府部門除了以「貸款人民自建」方式，協助偏遠地區民眾自備土地自行興建住宅外，也增加「獎勵人民投資興建」等方式，透過民間參與方式，協助政府解決土地取得困難等相關問題，採取「以獎勵民間興建為主，政府直接興建為輔」之政策。在第一期四年國宅興建計畫期間，住宅供應的責任慢慢由政府移轉至民間，透過制度的調降降低政府興建國宅的比例，而第二期四年國宅興建計畫時期，民間住宅價格日漸飆升，造成房地產供需失衡，也引發1989年「無殼蝸牛運動」⁸，故政府於1989年9月間核定「改善當前住宅問題重要措施」，內容包括穩定住宅價格、提供購宅融資等措施，以多元化途徑解決住宅問題。

五、國民住宅轉型時期(1989年~2004)：

⁸ 1989年，臺灣股市上漲帶動房價高升，無力購屋的民眾組成「無住屋者團結組織」，以在全國最貴的忠孝東路睡一晚為號召，1989年8月26日發起「無殼蝸牛夜宿忠孝東路」造勢活動，成為台灣史上首次的無住屋運動。



此階段為國民住宅政策轉型時期，主要內容包括自 1990 年開始推行「新社區發展計畫」、1995 年開辦 30 年房屋貸款計畫、以及 1997 年啟動「修正銀行法開放銀行辦理 30 年房貸，藉由擴大民眾貸款自行購屋之供給量，希望藉由法規的修正以及與民間企業協力合作，逐步建立起「補貼為主、興建為輔」的政策目標。

六、整體住宅政策階段(2005 年~2010 年)：

2004 年社會福利綱領修正方案，首度出現「社會住宅」一詞，並將其列為社會福利六大項目之一；2005 年「整體住宅政策」，以綜合所得以及經濟弱勢情況為考核標準，進行租金補貼、購置住宅利息補貼與修繕利息補貼等措施；2007 年起政府開始推出購置住宅貸款利息補貼、修繕住宅貸款利息補貼以及租金補貼等住宅補貼方案，其中的租金補貼是首次以現金發放的方式進行補貼，與過去採用的利息補貼方式有所不同。

七、社會住宅政策階段(2011 年迄今)：

2011 年 12 月，不動產經濟業管理條例、平均地權條例、地政士法等「地政三法」經立法院三讀通過，成為政府落實居住正義的首要步驟，2011 年公布的《住宅法》，將「只租不售」的社會住宅法制化，政府直接或補助民間興建住宅，以低於市場租金或免費出租及多元住宅型態的方式，照顧所得較低收入戶家庭與弱勢族群，社會住宅成為政府解決高房價問題的重要策略。

洪子涵(2016)將現行臺灣的住宅政策目標與其執行手法整理圖 3-3，他將政策工具區分為管制工具、給付工具及其他工具等三類，主要辦理重點分別是提升居住品質、提供弱勢家戶的居住需求協助，以及創造公平的租屋、購屋機會。

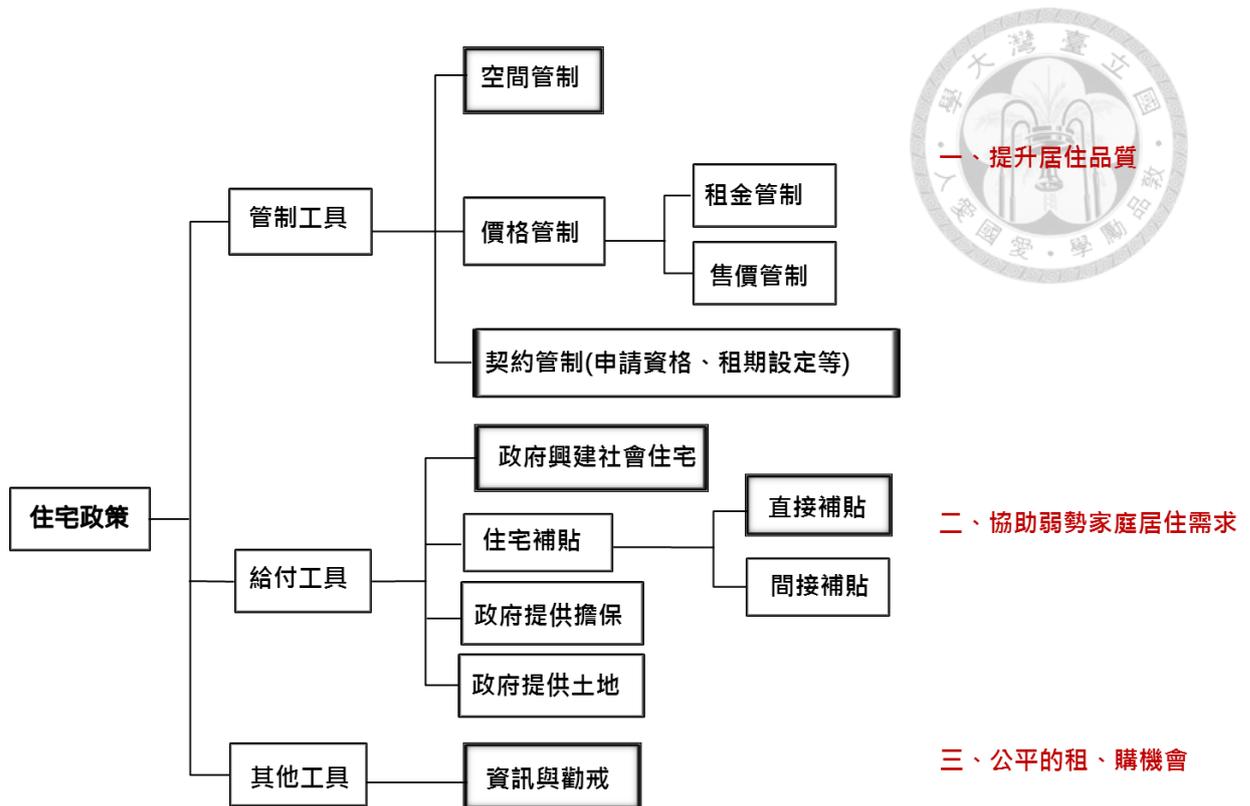


圖 3-3 臺灣現行住宅政策工具分類圖

資料來源：洪子涵(2016)

丘昌泰(2008)認為，政策變遷是一項或多項當前政策被其它政策所取代的現象，並且政策本身深受政治結構的變遷及主政者的政策思維改變所影響。綜觀我國住宅政策演進的歷程，從 1957 年「興建國民住宅貸款條例」至 1975 年訂頒「國民住宅條例」以來，利用多元的輔助方式，包括：政府直接興建、貸款人民自建、獎勵民間投資興建及輔助人民貸款自購住宅等方式，協助人民解決住的問題。

1976 年「國民住宅條例」發布後，政府興建出售的國民住宅，成為主要的住宅政策，民眾以價購方式取得房屋所有權，並由政府部門負責維護，但由於興建數量有限，縱然國宅低於市場價格，仍屬中收入所得家戶才有能力購買，對弱勢家戶來說仍是無法負擔，國民住宅僅解決中低所得者之住宅需求。



1999 年因房屋市場不景氣，空餘屋甚多，政府宣示暫緩直接興建及獎勵投資興建，以協助人民自民購住宅為主，如協助人民貸款利息購屋、中低收入家庭低利購屋、優惠購屋專案、青年購屋低利貸款，國宅滯銷後以暫時承租的方式提供中低收入家戶、公共工程拆遷戶及受災安置戶等居住，且因出租國宅管理較麻煩，故全台僅有臺北市有出租國宅的設置。黃志弘（2001）指出出租國宅係以家庭年收入 89 萬元以下者為供給對象，其平均可負擔之月租金約為 2.2 萬元，而出租國宅之租金約為同區位一般租賃住宅之 3 成至 7 成不等，最低者為 2,300 元，最高者至 1.9 萬元。高芳萱、周世璋與吳玫芳（2013）探討出租國宅的環境，承租戶對於共有環境維護、住家安全品質最不滿意，因此建議出租國宅應該建立有效的保全制度，並加強監視系統位置改善，以避免國民住宅給一般民眾居住空間品質不佳之印象。

劉浩學（2014）將 2005 年以前界定為國民住宅政策時期，2005 年以後因行政院核定整體住宅政策，故將該時期定義為整體住宅政策時期。陳怡伶、黎德星（2010）指出，2005 年修正後的國民住宅條例，明定國宅社區管理維護與一般住宅社區相同，且政府不再負責國宅的管理，自此國民住宅與一般住宅無異。

2008 年政府結合人口政策推動實施青年安心成家方案，給予新婚或育有子女的無自有住宅家庭「兩年兩百萬」之貸款利息補貼及租金補貼，並搭配「住者適其屋」之租金補貼作為居住協助之選項，藉由（租金、貸款）補貼對於低所得者，解決其居住問題，然仍有許多經濟與社會弱勢者居住問題是無法透過補貼來解決，仍待政府興建社會住宅解決，因此租金補貼與政府興建社會住宅，成為現今最主要的住宅政策。另由於政府已制定《住宅法》取代《國民住宅條例》，2015 年 1 月 7 日公告廢止《國民住宅條例》，並於《住宅法》第 59 條規範住宅法施行前已辦理出租之國民住宅處理方式。



綜觀臺灣住宅政策的演化，早期的住宅政策，係以「住者有其屋」為政策目標，由政府興建國民住宅供民眾購買，1989 年以後逐漸轉換為貸款人民自建、獎勵投資興建以及輔助人民貸款自購等政策，但政策協助對象仍以有能力購屋的家戶為主。2000 年以後，受北部房價高漲的政策背景，住宅政策開始與社會福利政策結合，買不起甚至租不起的弱勢家戶，納入住宅政策的照顧對象，2005 年以後的《整體住宅政策》，政策工具包括提升居住品質、購置及租金補貼等，較過去的住宅政策更為全面化而多元，「住者適其屋」成為主要的政策目標。2011 年《整體住宅政策實施方案》，社會住宅成為整體住宅政策的核心，2016 年蔡總統上任後所推動的《社會住宅興辦計畫》，更明確宣示社會住宅為新政府主要的住宅政策。目前臺灣的住宅政策，包含混合型工具的「租金補貼」及強制型工具的「社會住宅」，透過政府的資源、權力提供居住空間，達成人人有屋住的政策目標。

第二節 臺灣社會住宅政策內涵

所謂的社會住宅，是一種由政府或民間興建，以低於一般市場租金的價格出租給人民的住宅，因其只租不售的特性又被稱為社會出租住宅(Social Rented Housing)(Forrest & 黎德星, 2012)；由於社會住宅是以「可負擔租金」出租給一定所得以下家戶，且「弱勢優先」，因此是具有補貼性質的出租住宅，不同於一般商品化住宅(社會住宅推動聯盟, 2016)。

最早的社會住宅概念起源於歐洲，教會利用民眾的捐款，興建住屋協助無家可歸者找到住所，這種住所為社會住宅制度的起源，其後由於居住貧困衍生之公共衛生、社會安定乃至政治衝突等外部性成本，政府介入住宅市場，提供民眾居住空間，社會住宅的提供者轉變為政府部門；近代將保障民眾「居住權」視為社會住宅的核心價值，認為國家有義務確保社會住宅的提供，因此社會住宅除了居住權保障外，其效益更廣泛多元，包括社福照顧平台、健康城市據點、緊急救難



資源、階級流動階梯、都市再生活棋、市場健全助力、多元城市介面等。由於社會住宅的興辦，是要提供住屋給那些無力在市場競爭的住戶，牽涉到的是建造一個適居並負擔得起的居住環境（江尚書，2011；黃世孟，2011），因此社會住宅政策，同時受政府「住宅政策」及「社會福利」政策的影響。

其實社會住宅一詞屬概念性通稱，例如美國稱為「公共住宅」、「可負擔住宅」，香港稱為「公共房屋」，澳門稱為「社會房屋」，馬來西亞及新加坡稱為「組屋」，日本稱為「公營住宅」、「UR住宅」，韓國稱謂「永久租賃住宅」、「國民賃貸住宅」，中國稱為「廉租房」等，而臺灣稱之為「社會住宅」或「公營住宅」，其核心理念均為「只租不賣」、「弱勢優先」及「可負擔租金」。

黃麗玲（2011）認為，社會住宅不僅是為少數弱勢族群所興建的公共住宅而已，積極目標是在照顧最弱勢族群的同時，也納入中產階級中無力負擔市場住宅的人口，使住宅福利能夠成為社會再分配的一環。因此，社會住宅應成為社區必備的基礎設施，以它的公共空間、福利設施、社區經濟作為提升社區生活與社區營造的駐點，這才是社會住宅的最終意涵。

林萬益（2015）指出，臺灣過去以國民住宅試圖實現人人有屋住與平抑房價，但兩者都失敗，國宅雖然價格稍低，但必須是中等收入以上家庭才買的起，而房價仍居高不下，故推動社會住宅的聲浪始於 1994 年的陳水扁市長的國宅只租不賣，納入國家政策於 2005 年的整體住宅政策，結合社會運動於 2010 年的社會住宅推動聯盟，法制化於 2011 年的《住宅法》。

劉浩學（2014）指出，臺灣對於社會住宅的定義，首見於 2004 年的《社會福利政策綱領》，其將社會住宅歸類為社會福利範圍內，針對低所得、獨居老人、受家暴婦女等等弱勢者提供適合的社會住宅。2011 年公告之《住宅法》第 3 條規定，社會住宅係指由政府興辦或獎勵民間興辦，專供出租之用之住宅及其必要附屬設



施。其申辦對象針對特殊情形或身分者，強調其只租不售的模式，並將居住權視為人民的基本權利。2014年「社會住宅中長期實施方案」，提及「社會住宅不僅是提供弱勢者居住，並以適度分散、混居的模式，提供初入社會的年輕人、單親、婦女等一般族群，在人生過渡期，以平價租得一個合宜的安身居所。此外，社會住宅不只是人群與人道的必要措施，也是國家扶助一個平常公民邁向人生改善的美麗方案」。

在推動組織部分，臺灣的社會住宅係由內政部擔任中央主管機關，內政部營建署負責社會住宅與租金補貼整體業務，各地方政府負責興建與管理。自整體住宅政策的核心從早期「國民住宅政策」演化到2005年以後的「社會住宅政策」之後，我國社會住宅政策主要發展歷程略述如下：

一、2005年《整體住宅政策》、2007年《整體住宅實施方案》以及2011年《民國101年至民國104年整體住宅政策實施方案》

行政院前於2005年5月24日核定整體住宅政策，其目標昭示「基於憲法保障國民基本人權的精神，結合政府與民間資源，在健全的住宅市場、合宜的居住品質、公平效率的住宅補貼與社會住宅的規劃下，使不同所得水準、身心機能、性別、年齡、家戶組成、族群文化之國民，擁有適居且有尊嚴的居住環境」，續於2007年11月21日核定「民國97年至民國100年整體住宅政策實施方案」及2011年核定「民國101年至民國104年整體住宅政策實施方案草案」，執行策略如圖3-4。

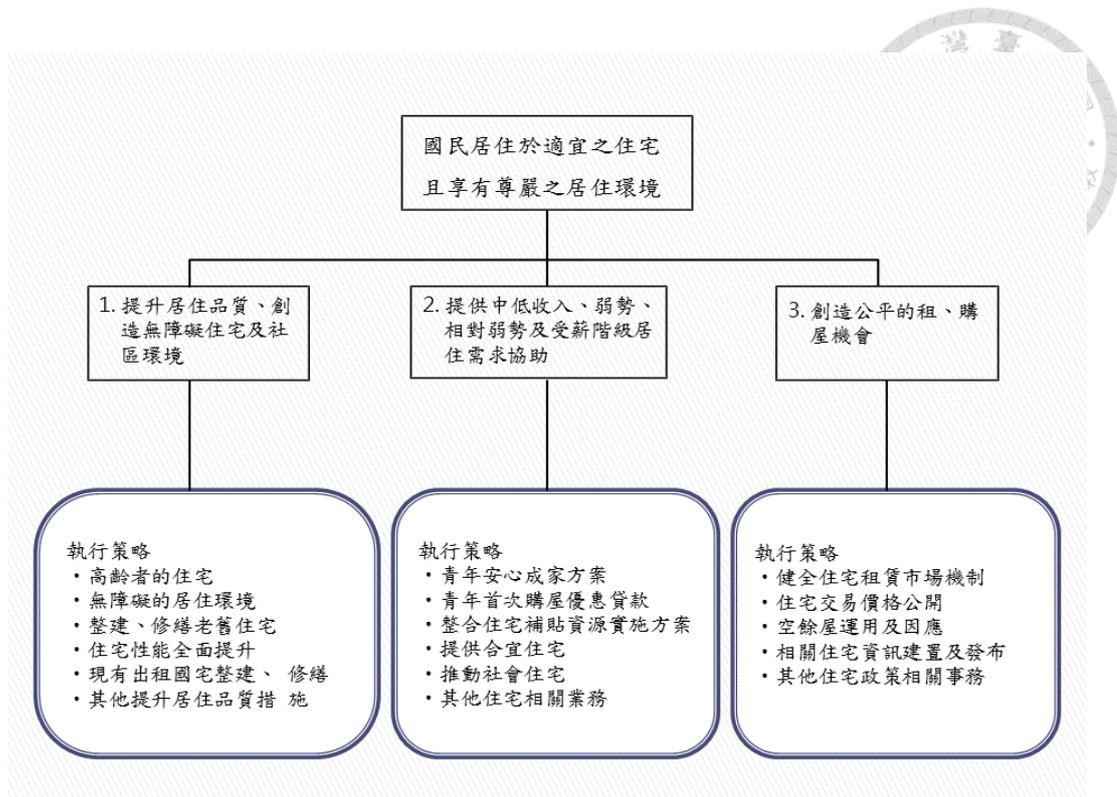


圖 3-4 整體住宅政策實施方案執行策略圖

資料來源：內政部營建署(2011)

無論是「整體住宅政策」、「整體住宅實施方案」或是「民國 101 年至民國 104 年整體住宅政策實施方案」，其政策目的，皆以「提供國民適宜的居住環境」為主，在健全住宅市場、建立公平效率之住宅補貼制度、提升住宅環境品質與供給社會住宅等執行策略下，政府以實質補貼或行政協助方式，保障弱勢族群租屋、購屋、修繕改良居住環境之能力，促進不同所得水準之家戶能夠融合混居。為達成「提供中低收入、弱勢、相對弱勢及受薪階級的居住需求協助」的住宅政策方面，內政部提出青年安心成家方案、青年首次購屋優惠貸款、整合住宅補貼實施方案、提供合宜住宅、推動社會住宅及其他住宅業務等重要方案，其中在「推動社會住宅」部分具體措施如表 3-1。

表 3-1 整體住宅政策實施方案之推動社會住宅策略

具體措施	計畫目標	工作項目				主協辦機關	完成期限
		2012 年	2013 年	2014 年	2015 年		
1. 推動社會住宅短期實施方案	建立地方政府興辦社會住宅中長期推動模式	1. 工程施工 2. 撥付用地 取得價款第 2 期	1. 工程施工 2. 撥付用地 取得價款第 3 期	1. 工程施工 2. 撥付用地 取得價款第 4 期	1. 管理維護	1. 臺北市、新北市市政府 2. 內政部 (營建署)	2014 年 12 月 31 日
2. 推動社會住宅中長期實施方案	研擬我國社會住宅中長期推動方向與多元開發策略	研擬「社會住宅中長期實施方案」	-	-	-	1. 內政部 (營建署) 2. 內政部 (社會司) 2. 直轄市及縣 (市) 政府	2012 年 12 月 31 日
3. 結合第三部門推動	結合民間力量推動社會住宅，民間興辦機構發展與培育	-	-	辦理宣導社會住宅，及社會住宅管理維護服務。	-	1. 內政部 (營建署)	2014 年 12 月 31 日

資料來源：內政部(2011)

二、2011 年 6 月 16 日《社會住宅短期實施方案》

選定臺北市萬華青年段等五處基地，作為社會住宅興辦地點，由內政部住宅基金補助地方政府向財政部與原土地持有單位價購土地，而具體興辦模式、入住對象、租金額度、租期限限制與管理規約等，由地方政府自行決定。

經由內政部、國防部、財政部及地方政府於大臺北地區進行密集會勘及評估後，按下述基地選址原則擇定 5 處興辦地點(詳表 3-2)，基地選址原則如下：

- (一) 交通便捷：臨 10m 以上計畫道路為優先考量。
- (二) 基地規模：基地形狀方整且面積在 0.3 公頃以上。
- (三) 土地權屬：公有地 (國有、縣市有、國營事業土地)。
- (四) 較無地上物：毋須拆遷現有住戶，可以立即興建。



表 3-2 社會住宅短期實施方案 5 處興辦地點

序號	案名	基地面積 (m ²)	模擬規劃坪數/戶數			總計戶數
			8 坪	16 坪	24 坪	
1	萬華青年段	4,081	128	124	0	252
2	松山寶清段	9,391	344	348	0	692
3	三重大同南段	3,081	32	64	30	126
4	三重同安厝段	1,857	22	45	20	87
5	中和秀峰段	12,086	112	252	140	504
總計		30,496	638	833	190	1,661

資料來源：內政部(2011)

由於我國過去從未推動過社會住宅，社會輿論雖然在整體上支持此一政策的價值與理念，但是政府選定基地周邊的居民卻對社會住宅有鄰避的疑慮。對此，雙北市政府曾多次舉辦說明會，了解當地居民的看法。會中周邊居民主要意見彙整如下：

- (一)擔心社會與經濟弱勢的入住，將影響在地治安與生活品質，進一步造成房價下跌。
- (二)主張社會住宅應興建於郊區，既可疏散都市擁擠人口，更可帶動城鄉發展。
- (三)主張都市用地匱乏，應規劃為公園綠地或公共設施改善當地生活環境。

整體而言，社會住宅短期實施方案由於缺乏整體規劃，中央政府僅協助取得土地，其餘如財務預算與社區意見溝通等皆交由地方政府執行，使得雙北市政府必須以自行預算興建以及面對在地社區反應，不僅溝通成本造成整

體推動時程延宕，預算排擠效應更使新北市政府被迫選擇 BOT 之公私合夥策略，整體政策效益有待評估與檢討。



三、2014 年 1 月 6 日《社會住宅中長期推動方案》

社會住宅中長期推動方案的計畫目標，係預定自 2014 年至 2023 年，花費 67 億預算興建 15,100 戶社會住宅，主要政策目的為「協助無法自行於市場上以租金補貼解決居住問題之特殊情形及身分者(即經濟或社會弱勢)，包括找不到合適的居住者(如老人、肢體障礙者須要完善的無障礙空間)、遭歧視排擠者(如精神及智能障礙)等，透過社會住宅的提供解決因應」。計畫照顧對象依據《住宅法》規定，為一定收入以下之低收入戶、老人、身心障礙者等 11 類具特殊情形或身分者，並協助一定所得以下之無自有住宅家庭，依其需要與財務條件，選擇以購屋或租屋方式取得事宜之住宅。

依據本方案，對於中低收入之無自有住宅家庭，政府原則以提供合宜住宅及購屋貸款利息貼來協助，對於收入較低之無自有住宅家庭，政府則以提供租金補貼及社會住宅予以協助，故除了領取租金補貼外，有租屋需求的家戶也可以選擇承租政府興建的社會住宅，惟相較於民眾的租屋需求，政府部門所能提供的社會住宅數量相對極為不足，另內政部依據住宅法相關規定提供住宅補貼並協助地方政府推動社會住宅建設。

《社會住宅中長期推動方案》依據住宅法規定，以「家庭年收入低於 50 %且戶內有易受住宅歧視之特殊情形或身分者之無自有住宅家庭」為主要優先照顧對象，初步推估為 14,091 戶(詳圖 3-5)。

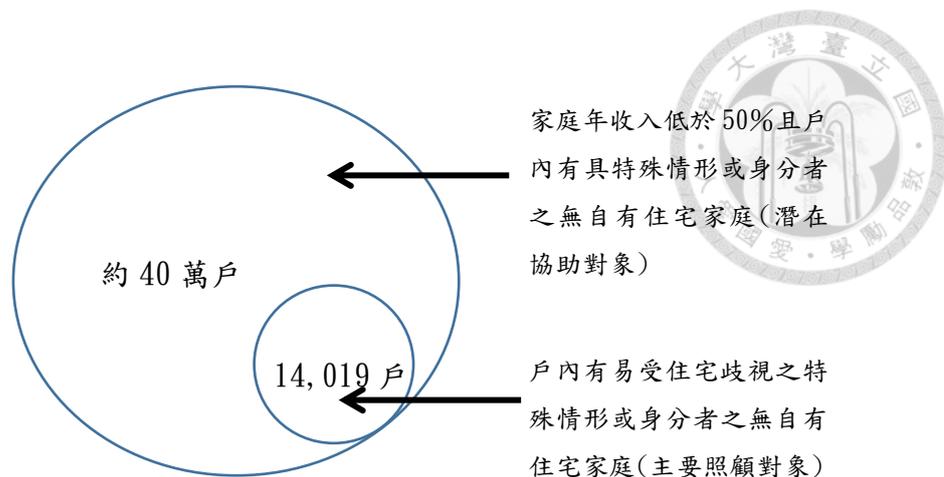


圖 3-5 居住協助與照顧對象示意圖

資料來源：內政部(2014)

然而，由於該政策之擬訂與決策過程未與民間倡議團體充分溝通，引發民間團體與立法院諸多批評質疑，包括：

- (一)刻意低估全國社會住宅需求：依據各縣市年度申請租金補貼數量估算，2012 年申請租金補貼之家戶數已高達 89,379 戶，顯示有大量的社會住宅需求，內政部所提 1.5 萬戶目標恐有低估。
- (二)自我矮化政策願景與推動決心，10 年僅興建約 1.3 萬戶(14,019 戶扣執行中之 7,390 戶)，不僅數量上與先進諸國相去甚遠，預算投入亦相當不足。
- (三)中央卸責導致地方保守的決策產品，中央政府補貼預算，由地方政府執行，在多數地方政府苦於財務或人力資源不足，勢必推動不力。
- (四)過度依賴租金補貼，卻不檢討既有問題。

四、2015 年 9 月 15 日《整體住宅政策》

2015 年的整體住宅政策，以「基於憲法保障國民基本人權之精神，結合政府與民間資源，在健全之租售住宅市場、合宜居住環境品質、多元居住協



助與社會住宅之規劃下，達到不同所得水準、身心機能、性別、年齡、家戶組成、族群文化之國民，均擁有適宜且有尊嚴之居住環境之目標」為政策目標，從「健全住宅租售市場」、「提供多元居住協助」及「提升居住環境品質」等 3 大面向，提出住宅政策發展方向，以達國人「住者適其屋」之住宅政策目標。

前述住宅政策中有關社會住宅部分，主要為「優先興辦社會住宅以維護國人居住權益」，策略包括：

- (一)以多元方式興辦社會住宅，社會住宅的硬體設計需考量促進社區居民的融合，並加強運用社區營造與民眾溝通，減少周邊社區反彈，創造雙贏。
- (二)優先利用閒置校地、校舍及公共設施等，藉由新建或改建轉型為社會住宅。
- (三)結合都市計畫變更、容積調整、容積獎勵、都市更新設置公益設施，回饋捐贈一定比例之房地作為社會住宅。
- (四)以協助土地取得、經費補助、貸款融資、地價稅減徵等方式，獎勵私部門及第三部門開發經營社會住宅。
- (五)研析中央政府成立住宅法人的必要性、適法性、形式及相關配套措施。
- (六)檢討研議國（公）有土地提供作社會住宅用地相關機制。
- (七)因應氣候變遷的極端氣候，例如高溫、低溫或熱浪，社會住宅的設計需考慮弱勢族群對於極端氣候的社會脆弱性，強化住宅與社區之設施，減少極端氣候對於弱勢族群的不利影響等。

此階段住宅政策作為，明確提出「落實中央引導地方主導的模式」，強調社會住宅業務為縣市政府之自治事項，直轄市及縣(市)政府依據首長施政方向及財務狀況，訂定及執行住宅計畫及財務計畫，並成立或指定適當員額與編制積極推動。



五、2017年3月6日《社會住宅興辦計畫》

新政府上任後依據蔡英文總統政見提出之「安心住宅計畫」，該計畫目標為8年內完成20萬戶只租不售社會住宅，以「政府興辦為主，引導民間興辦為輔」，將興辦社會住宅作為中央與地方政府住宅計畫最核心之工作項目，並要求內政部與直轄市、縣(市)政府依據住宅法第5條規定，於「法定住宅政策」及「法定住宅計畫」中，明確提出社會住宅興辦計畫與進度。

在推動體制上，臺灣的社會住宅，仍以政府直接興建為主，由政府編列預算在國有土地上興建社會住宅(詳表3-3)，計畫自2017年至2024年止，8年編列307億6000萬7千元興辦社會住宅，經費需求項目包括社會住宅中長期推動方案待撥付經費、補助地方政府興建社會住宅之先期規劃費、補助地方政府興辦社會住宅融資利息及非自償性經費、包租代管及宣導行銷及其他業務費用，主要經費來源由中央住宅基金支應，如未來年度產生資金缺口，需藉由國庫撥補或房地合一課徵所得稅之分配挹注基金。

2017年3月核定的社會住宅興辦計畫，計畫目標預計至2020年完成8萬戶社會住宅，以台灣平均每戶居住人口約3人計算，約可照顧24萬人口，至2024年將可提供約20萬戶社會住宅，約可照顧60萬人口。另預估自2017年起，4年內各直轄市、縣(市)投入工程經費約1,462億元，長期創造需求價值約4,825億餘元，人力需求約13.9萬餘人。另在提供中低收入、弱勢、相對弱勢及受薪階級居住需求部分，預計至2020年可協助2.4萬戶(以8萬戶的百分之三十計算)弱勢或中低收入家庭解決居住問題，至2024年預計可協助6萬戶以上(以20萬戶的百分之三十計算)弱勢或中低收入家庭解決居住問題，並由地方政府擇定當地區域或社福單位作為社會住宅單一窗口，透過機制將具特殊情形或身分居民之新增、異動情形通報社福單位，以照顧弱勢戶各方面需求。

表 3-3 社會住宅分年執行工作重點與分工表(2017-2020 年)

年度	工作項目	主辦機關	協辦機關
2017 至 2020 年	1. 協助地方政府取得土地	內政部	財政部、國防部、直轄市、縣(市)政府
	2. 成立社會住宅融資服務平台	內政部	財政部、直轄市、縣(市)政府
	3. 推動包租代管	內政部	直轄市、縣(市)政府
	4. 補助地方政府興辦社會住宅融資利息及非自償性經費	內政部	直轄市、縣(市)政府
	5. 補助地方政府社會住宅先期規劃費	內政部	直轄市、縣(市)政府
	6. 以都市計畫方式多元取得社會住宅資源	內政部、六直轄市	直轄市、縣(市)政府(6直轄市除外)
	7. 成立專責機構	內政部	行政院人事行政總處、行政院主計總處
	8. 建立中央與地方政府合作關係	內政部	直轄市、縣(市)政府
	9. 社會住宅行銷宣導	內政部	衛生福利部、直轄市、縣(市)政府
	10. 建置社會福利輸送機制	衛生福利部	直轄市、縣(市)政府
	11. 研訂社會住宅興建管理作業參考原則	內政部	直轄市、縣(市)政府

資料來源：內政部(2017)



為加速達成 2024 年提供 20 萬戶社會住宅的目標，內政部採取以下的政策手段，積極辦理社會住宅計畫(朱慶倫, 2017)：

(一)多元興辦社會住宅

參考國際經驗，政府以社會住宅占全國住宅比例 2.5%為目標，採政府直接興建、包租代管民間空餘屋及容積捐贈獎勵等多元方式興辦社會住宅，分述如下：

1. 興建社會住宅

考量政府財政結構、減輕地方政府財政負擔及導入民間資源為社會住宅主要關鍵執行策略，主要措施如下：

(1)協助地方政府取得土地

地方政府應優先運用縣市所有土地，衡酌地方發展需要，納入社會住宅興辦計畫考量。如有不足，除可考量無償撥用國有非公用土地外，屬有償撥用之國有非公用土地，地方政府得先行依程序辦理有償撥用或洽管理機關辦理長期租用。

(2)成立社會住宅融資服務平臺

為協助地方政府取得較低利率之中期融資，規劃成立社會住宅融資服務平臺，平臺之服務定位為仲介方，以本國銀行為貸款方，地方政府為借款方，藉由本平臺之規劃，縮短地方政府洽談融資銀行之行政程序，並透過平臺之利率比價模式，增加資訊流通性，有效降低融資利率。

(3)補助地方政府社會住宅先期規劃費

由內政部採競爭型補助方式鼓勵地方政府辦理社會住宅先期規劃案，由地方政府勘選合適地點後，提案向內政部營建署爭取補助，每處以 150 萬元為上限。

(4)補助地方政府興辦社會住宅融資利息及非自償性經費

有別於「社會住宅中長期推動方案」補助工程費及用地有償撥用費方式，以導入財務分析及自償率觀念，調整為補助地方政府興辦社會住宅興建及修繕期間融資利息，及營運期間非自償性經費。

2. 推動包租代管

包租代管民間住宅，預計自 2017 年起辦理 1 萬戶，逐年遞增 1 萬戶，至 2024 年 8 年提供 8 萬戶作為社會住宅使用，又為達此計畫目標，規劃提供房東保證收租、租稅減免、修繕及居家安全保險費等補助。「包租」係由專責機構、政府或政府委託民間業者承租民間住宅，於合約期間內按月支付房租(依市場租金再打折)給原屋主，再以二房東身分轉租給一定所得以下，且為住宅法所訂定資格之弱勢民眾，並委託業者代為管理租約；「代管」則由業者協助房東、房客簽訂租約，收取服務費，代理屋主經營管理出租住宅，房東仍具備決定承租對象之權利，業者僅負責日常租屋代理執行事項，希望藉此創造房東、業者、租客三贏局面，初期規劃於雙北、桃園及台中施行。⁹

(二)以都市計畫方式多元取得社會住宅資源

為鼓勵私部門參與興建社會住宅，內政部研擬以容積獎勵方式，包括建築基地興建捐贈社會住宅，提高容積獎勵上限或增加提供社會住宅之容積獎勵項目，後續將研議修正都市計畫相關規定。

(三)成立專責機構

考量推動社會住宅及公辦都市更新需具備高度專業智識且須強化成本效益及經營效能，同時更需兼顧社會正義、維持其公益性，參考日本、

⁹ 詳 2017 年 8 月 9 日,中央社「內政部包租代管,提供租屋族多項保障」報導
<https://money.udn.com/money/story/5641/2633130>

韓國及香港經驗，制定專法成立「國家住宅都市更新中心」行政法人，輔助中央主管機關推動都市更新及執行社會住宅業務，以賦予住都中心自營能力及創造規劃範圍內之最大經濟效益。



除上述國家級專責機構外，地方政府也需成立住宅專責機構，辦理規劃設計、興建、營運、管理為戶及包租代管等社會住宅相關事務。為強化中央各部會與地方政府合作機制，透過由中央舉辦「社會住宅中央與地方共識營」以及由六直轄市輪流每兩個月舉辦一次聯繫會報方式，深度瞭解地方政府執行經驗及具體建議，並凝聚各界共識以利社會住宅之推動。

(四) 落實管理與行銷

社會住宅管理維護工作涵括社區行政事務管理、公共設施及社區安全維護管理、社區清潔管理維護、房舍檢修維護管理等，主管機關得自行或委託物業管理公司、社福團體，負責住宅之管理維護，並訂定住戶公約。至於行銷部分，由中央與地方政府合作辦理，視經費狀況研議運用廣告板、捷運站燈箱廣告、公車車體廣告、第四台託播、網路廣告及政策宣導摺頁與海報等，並透過村里幹事協助宣導，向民眾傳達社會住宅是有品質的理念，逐漸調整社會觀感。另為使民眾即時瞭解政府推動社會住宅辦理情形，內政部亦將架設社會住宅網站，連結中央與地方政府各項施政理念、推動進度及宣導廣告等，讓民眾瞭解政府對於社會住宅相當重視與關心。

第四章 臺北市社會住宅負擔能力實證分析

第一節 臺北市社會住宅計畫內容



依據 2016 年臺北市政府統計資料，設籍臺北市的家戶約 103.7 萬戶，其中約 11 萬戶家庭有租屋需求，且年輕人初出社會薪資偏低，導致租金支出占所得比重偏高。另依據內政部營建署「2016 年辦理房價負擔能力資料統計分析與發布」報告，臺北市 30 歲以下青年，租金所得比高達 48.41%，意即近半數所得給付租金，而 60 歲以上的老人，租金所得比則將近 35%。此外，臺北市部分族群例如老人、身心障礙者等長久以來在租屋市場相對弱勢，希望政府興建公共住宅滿足租屋需求，顯見臺北市社會住宅，確有其推動之急迫性。目前屬臺北市政府所有的「公有出租住宅」，依其機能可區分為下列六類：

一、出租國民住宅

出租國民住宅係臺北市政府依「國民住宅條例」辦理出租之國宅，共計 23 處 3,614 戶，並依「國民住宅出售出租及商業服務設施暨其他建築物標售標租辦法」，建立等候名冊依序配租之方式辦理配租，平均租金約為市場行情之 33%~72% 之間，申請資格限家庭年收入 20% 分位點以下之家戶，目前等候名冊多達 9 千餘戶。

2015 年 1 月 7 日公告廢止《國民住宅條例》，依據《住宅法》第 59 條規定，該法施行前政府已辦理之出租國民住宅，其承租資格、辦理程序等相關事項，得依原依據之法令規定繼續辦理，至該出租國民住宅轉型為社會住宅或完成出、標售為止，後續北市府也需檢討研議國民住宅轉型配套措施。

二、平價住宅

臺北市平價住宅係指由臺北市政府社會局提供低收入戶「借住」，並僅收取管理維護費之市有住宅，原總計 5 處、2048 戶，2011 年福德平宅配合「廣

慈博愛園區興建及營運案」拆除，另安康平宅辦理第 1 期更新改建拆除 96 戶，目前僅餘 4 處、1,448 戶。



表 4-1 臺北市早期公有出租住宅概況表

辦理情形	說明	戶數
已出租	1. 出租國宅：中正、西寧、華昌等 23 處出租國宅(3,614 戶)。 2. 平價住宅：安康、延吉、福民、大同之家等 4 處平價住宅(1,448 戶)。	5,427 戶

資料來源：臺北市政府(2017)

三、中繼國宅

為加速推動臺北市都市更新、整建住宅及因輻射污染或海砂建材而影響建物壽命、危及居住安全的老舊住宅之更新改建，協助解決改建期間居住問題，臺北市政府提供基河三期 CD 區 306 戶、AB 區 22 戶及永平國宅 37 戶作為中繼國宅，作為都市更新改建地區原住戶等待改建期間租賃居住，申請租住者以改建社區為單位。

四、婦女中途之家

臺北市婦女中途之家計 1 處 51 戶，由臺北市政府社會局提供單親媽媽居住服務及社工專業服務，服務時間最長 2 年，使用費 2,300~6,200 元/月，協助對象為設籍臺北市之市民，與臺北市市民辦理結婚登記之新移民，或因遭遇離婚、喪偶、夫服刑或失蹤、未婚懷孕及其他家庭變故等因素，而必須獨立照顧共同生活之 18 歲以下未婚子女的單親媽媽。

五、老人住宅



係由臺北市政府社會局委託民間經營管理，提供套房住屋、營養膳食、清潔維護、福利諮詢、醫護服務、藝文康樂、社團聯誼等服務，供臺北市年滿 65 歲以上，能生活自理、未患有失智症之老人申請進住，目前計 4 處、376 床。

六、公共住宅

截至 2017 年 12 月底止，臺北市已出租的公共住宅共 11 處、1,116 戶，包括由臺北市政府興建的大同區大龍峒公共住宅、敦煌公共住宅、中山區行天宮站公共住宅、文山區興隆 1 區公共住宅、萬隆站公共住宅、景文公共住宅、士林區永平公共住宅等 7 處公共住宅，以及 2015 年柯市長上任後，運用聯合開發分回市有房地轉作的公共住宅，包括內湖區港墘聯開公宅、萬華區龍山寺聯開公宅、新北市三重區臺北橋聯開公宅、新店區新店機廠聯開公宅等 4 處。其中北市府自行興建的公宅，租金定價方式為周邊類似等級成屋住宅租金價格的 7 折，至於聯開公宅基於聯合開發成本考量，租金定價方式為周邊地區類似成屋住宅租金價格的 8.5 折(詳表 4-2、4-3)，另為保障社會與經濟弱勢戶居住權利，除保留一定比例公共住宅供社會及經濟弱勢者優先承租外，經濟弱勢戶租金訂為市價的 1~4 折，並配合租期逐漸調漲，由社會局編列預算補貼租金差額。

前述六類住宅中，第一類係依據早期「國民住宅條例」辦理出租的國民住宅，其承租對象資格限制與住宅法規範的社會住宅承租戶不同，出租價格亦相對較為低廉；第二類至第五類住宅，則兼具社會安全與福利的政策意涵，亦與本研究所稱社會住宅不盡相符；僅第六類「公共住宅」屬臺北市政府擁有產權、並依據住宅法相關規定辦理出租作業之住宅，符合本研究社會住宅的意涵，故本研究將「臺北市公共住宅」界定為「臺北市社會住宅」，作為本研究之研究對象。



表 4-2 臺北市社會住宅(一般公宅)現況表

行政區	基地	戶數	房型	坪數 (坪)	每月租金 (含管理費)	每坪租金 (坪/元)
大同區	大龍峒	110	1房	26	11,200	430.77
			3房	48	21,200	441.67
大同區	敦煌	3	3房	35	22,500	642.86
中山區	行天宮	30	套房	10	11,650	1165.00
				12	13,060	1088.33
				16	14,760	922.50
文山區	萬隆站	41	套房	13	9,240	710.77
				15	10,870	724.67
				18	11,940	663.33
				21	13,020	620.00
			1房	18	12,490	693.89
				19	13,030	685.79
				24	15,190	632.92
			2房或3房	27	16,810	622.59
				33	20,060	607.88
				36	21,130	586.94
	42	24,380	580.48			
文山區	景文	39	2房	24	15,000	625.00
				31	19,000	612.90
			3房	37	22,500	608.11
				44	27,000	613.64
士林區	永平	51	3房	46	11,700	254.35
				47	12,000	255.32
				48	12,400	258.33
文山區	興隆 1區	272	套房	13	6,900	530.77
				16	8,600	537.50
			1房	19	10,200	536.84
				24	12,900	537.50
			2房	25	13,400	536.00
				30	16,100	536.67
			總計(戶)		546 戶	

資料來源：臺北市政府都市發展局(2017)、本研究整理



表 4-3 臺北市社會住宅(聯開公宅)現況表

行政區	基地	戶數	房型	坪數 (坪)	每月租金 (含管理費)	每坪租金 (坪/元)
萬華區	龍山寺	11	套房	19	15,800	831.58
				24	19,700	820.83
			1房	19	15,300	805.26
				23	19,100	830.43
				26	21,500	826.92
			2房	33	27,200	824.24
內湖區	港墘	14	套房	14、15、 16、17	13,500	964.29
				19	19,000	1000.00
			2房	26	25,400	976.92
新北市	臺北橋	327	套房	14	12,200	871.43
				17、19、21	17,100	814.29
			2房	26、27、28	22,800	814.28
				28、30	24,500	816.66
				31、32、34	28,400	835.29
新北市	小碧潭	218	套房/1房	10	8,400	840.00
				14	12,700	907.14
				18、19、21	17,100	950.00
				21	19,500	928.57
			2房	22、23、 24、26	19,700	895.45
				25、26、 27、28	23,800	850.00
				31、37	27,600	749.95
總計(戶)		570				

資料來源：臺北市政府都市發展局(2017)、本研究整理

目前臺北市的住宅政策，仍持續朝向建置社會住宅數量為全市住宅存量 5%（5 萬戶）的目標，並為保障弱勢租屋權益，提供至少 30% 比率出租予經濟或社會弱勢者。2018 年除了松山區健康公宅於 5 月底提供民眾入住，以及文山區興隆公宅 2 區預計 6 月底開始招租外，預估後續將規劃建置的社會住宅數量如表 4-4。

表 4-4 2018-2020 年臺北市社會住宅計畫表

編號	期程	名稱	備註
1	施工中	萬華區青年公共住宅	2018 年完工
2		南港區東明公共住宅	2019 年完工
3		大同區明倫公共住宅	2020 年完工
4		北投區奇岩公共住宅	2019 年完工
5		萬華區青年公共住宅二期	2020 年完工
6		文山區木柵段基地	2019 年完工
7		內湖區瑞光市場基地	2020 年完工
8		南港區中南段公共住宅	2020 年完工
9		萬華區莒光段基地	2020 年完工
10		信義區廣慈博愛院園區(北區)	2020 年完工
11		南港區小彎基地	2020 年完工

資料來源：臺北市政府都市發展局網站

<http://www.udd.gov.taipei/FileUpload/44-10147/Documents/1070328%E8%87%BA%E5%8C%97%E5%B8%82%E5%85%AC%E5%85%B1%E4%BD%8F%E5%AE%85%E4%B8%80%E8%A6%BD%E8%A1%A8.pdf>



編號	期程	名稱	備註
1	已編列預算規劃中	文山區華興段基地	
2		文山區景美運動公園南側第一期基地	
3		文山區景美女中調車場基地	
4		萬華區中興國小基地	
5		信義區六張犁營區基地	
6		信義區三興段基地	
7		信義區廣慈博愛院園區(南區)	
8		南港區小彎基地	
9		北投區北士科機1基地	
10		中山區培英基地	
11		中山區錦州街基地	
12		文山區興隆公共住宅二、三期基地	
13		內湖區舊宗段基地	
14		內湖區河濱高中基地	
1	都更、參建取得及規劃中基地	南港區經貿段土地	
2		士林區福順段土地	
3		大同區捷運新莊線大橋頭站分回	
4		北投區士北科專案住宅	
5		信義區犁和段都更案	
6		中正區南海段都更案	
7		大安區華光社區回饋基地	
8		文山區樟新基地	
9		文山區景美運動公園南側第二期基地	
10		南港區臺電中心倉庫基地	
11		士林區華榮市場都更案	

而為解決過去推動社會住宅所面臨「資源不足」及「民眾反彈」等主要困難，2018年臺北市政府也參酌中央政策，提出推動社會住宅的積極作法¹⁰：



一、多元取得社會住宅

臺北市政府除自行興建方式興辦社會住宅外，亦透過捷運聯合開發、都市計畫獎勵容積、市有土地參與都市更新分回住宅，以及修繕市有閒置眷舍等方式取得社會住宅。後續社會住宅計畫土地來源包括：

- (一) 協調中央再釋出大面積國有土地或與中央合作交換取得土地。
- (二) 都市計畫通盤檢討釋出無使用需求之公設用地、或都市計畫變更回饋取得土地。
- (三) 現有平宅及老舊出租國宅改建。
- (四) 透過公辦更新及都市更新取得社會住宅。

二、推動包租代管計畫，妥善利用民間閒置住宅資源

除新建社會住宅外，鼓勵空餘屋釋出亦為現階段重要策略之一，藉由政府獎勵與補助，鼓勵專業租賃者投入，一方面協助房東修繕房屋後予以包租代管及享有稅賦減免，另一方面協助弱勢租屋客於租屋市場上覓得合宜的房屋。解決長久以來於租屋市場處於弱勢難以租屋的困境，目前臺北市政府已執行包(代)租代管計畫，正式受理房東及房客登記申請。

三、基於公平正義原則，制訂公宅分級租金標準

考量一般戶之收入及合理負擔能力能有所差異，臺北市政府業依據《住宅法》規定：「社會住宅承租者之租金計算，主管機關應斟酌承租者所得狀況、負擔能力及市場行情，訂定分級收費基準，並定期檢討之」，於2017年12月

¹⁰ 詳臺北市政府都市發展局羅世譽前總工程司及吳名秋科長訪談紀錄

底提出「公宅分級補貼制度」，並首度運用於 2018 年 2 月底開始辦理出租之健康公宅，期藉由該政策使臺北市社會住宅朝向更合理公平方向邁進。



四、推動社會住宅智慧社區，提升社會住宅品質

臺北市推動社會住宅全面智慧化，以營建經費外加 3%~5% 規劃建置智慧化設施，未來臺北市所有的社會住宅，都將配備相關智慧科技設施，全面提升為智慧社區，透過各種智慧策略、永續環保等相關產業技術，以因應全球面臨氣候變遷及能源枯竭等環境議題，除考量節能、節水、社區安全外，將建構智慧社區管理雲、智慧電網、智慧化高齡健康住宅等，使居民在安全、健康及舒適便利等方面能接受到更及時與全面性的照護。

五、精進社會住宅管理策略

(一) 推動成立社會住宅管理公司

考量未來社會住宅戶量，以目前臺北市政府都市發展局約 80 名人力管理約 4,500 戶出租住宅，人力已近飽和，為因應逐年增加公宅管理業務，避免公務人力受限制度無法增加導致服務品質下降之情形，由北市府自組公宅管理公司維管，提供專業化服務，不但能享規模經濟效果，公司的組織彈性，更能配合市府政策，全面提升市府效能。

(二) 應用智慧科技於社會住宅管理

過去管理公有住宅的方式及資料因為受限於科技技術，資料零碎亦無法總覽、掌握社區資料及歷史變化，無法符合日益龐大的公宅管理需求。因此，未來將推動臺北市社會住宅成為智慧社區，提供住戶、管理單位、市民、機關各界面更智慧的管理方式，透過 ICT 等科技技術，進行電子資訊化，整合創新的解決方案。



第二節 臺北市社會住宅申請家戶社會住宅負擔能力實證分析

臺北市社會住宅從 2012 年陸續開始出租，包括 7 處市府自建的一般公宅，以及 2015 年藉由聯合開發分回房舍轉作社會住宅的聯開公宅，因此，本研究依據臺北市政府都市發展局所提供 2012 年度至 2016 年統計資料，分析臺北市社會住宅申請家戶所得水準情形，另計算社會住宅實際承租家戶，其支付租金佔家戶所得的比例，藉以分析臺北市社會住宅租金，是否為承租家戶之合理負擔範圍內。

一、臺北社會住宅申請家戶所得水準分析

臺北市社會住宅制度的精神，是想提供社會上「真正需要的人」，包括所謂「經濟弱勢」（低收入戶、中低收入戶）、「社會弱勢」（租不到適合房子的身心殘障者等）以及一定所得以下無自有住宅家戶等族群，藉由社會住宅相對一般租屋市場低廉的租金，降低他們在居住部分的支出，以實現居住正義。而所謂一定所得以下無自有住宅家戶，雖然目前臺北市將申請家戶所得水準訂定在 50% 分位點(2017 年為 148 萬元)以下，然分析已實際申請社會住宅家戶所得情形，以 2012-2016 年申請社會住宅(一般公宅)的家戶為樣本統計¹¹，幾乎超過 5 成的家戶，年家戶所得在 50 萬元以下，將近 8 成家戶年所得在 80 萬元以下，而家戶所得超過 100 萬元者，大約僅佔申請家戶的一成至二成之間；也就是社會住宅的實際申請者，大多數家戶年所得未達 50 萬元，所有申請家戶的年所得並非均勻地分布在不同的分位數中(詳表 4-5)。

¹¹ 依據臺北市政府都市發展局所提供之 2012 年至 2016 年臺北市政府 7 處一般公宅申請家戶資料統計，樣本數約 5900 戶。



表 4-5 臺北市社會住宅(一般公宅)申請家戶所得分析表

申請家戶所得 % \ 社宅名稱	大龍峒	永平	行天宮	敦煌	景文	萬隆	興隆 1 區
500000 元以下	59.13	55.59	51.95	53.33	49.80	57.57	64.94
500001 元~600000 元	7.92	9.44	6.49	10.00	8.16	7.43	7.46
600001 元~700000 元	6.86	8.04	10.39	6.67	6.53	7.57	6.92
700001 元~800000 元	5.05	8.74	10.39	10.00	5.71	8.24	4.82
800001 元~900000 元	4.22	4.90	7.79	0.00	5.31	5.27	4.29
900001 元~1000000 元	2.71	3.85	6.49	0.00	6.94	3.24	2.85
1000001 元以上	14.10	9.44	6.49	20.00	17.55	10.68	8.71
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

資料來源：臺北市政府都市發展局(2017)，本研究統計

再以 2015 年申請社會住宅(聯開公宅)的家戶資料¹²為樣本進行分析，所有申請家戶中，有超過 8 成的家戶年所得集中在 50 萬元以下，且其中 970 戶所得登記為 0，比例高達全部申請家戶的 4 成(詳表 4-6)。

表 4-6 臺北市社會住宅(聯開公宅)申請家戶所得分析表

申請家戶所得 % \ 社宅名稱	港墘	龍山寺	臺北橋	小碧潭
500000 元以下	80.95	89.35	81.97	86.59
500001 元~600000 元	7.94	4.73	7.47	7.13
600001 元~700000 元	3.17	1.18	4.71	1.81
700001 元~800000 元	2.38	1.18	3.33	2.54
800001 元~900000 元	0.79	2.37	1.38	0.85
900001 元~1000000 元	3.17	0.59	0.49	0.48
1000000 元以上	1.59	0.59	0.65	0.60
	100.00	100.00	100.00	100.00

資料來源：臺北市政府都市發展局(2017)，本研究統計

依據前述本研究所定義居住支出的「合理負擔」(即住宅支出/所得比率 < 30%)，如為符合大部分年所得不到 50 萬元的臺北市社會住宅申請家戶需

¹² 依據臺北市政府都市發展局所提供之 2015 年臺北市政府 4 處聯開公宅申請家戶資料統計，樣本數約 2354 戶。

求，以年所得 50 萬元為基準計算，臺北市社會住宅月租金(含管理費)的合理定價應低於 12,500 元/月，才較能為需求者所負擔，而現有 1,116 戶社會住宅中，僅 27.5%的社會住宅月租金(含管理費)低於該數字。



二、臺北社會住宅申請家戶租金負擔情形分析

本研究所稱之租金負擔，係指「家戶租金與家戶所得的比率」，該比率愈高，表示家戶在住宅支出部分負擔越重。臺北市社會住宅中的聯開公宅因為考慮造價成本，租金定價以市價 85 折為基準，較臺北市政府自行興建的一般公宅租金(約為市價的 6~7 折)高，又因為其坪數較大，致租金總額更高，可負擔的家戶就更少。經就實際承租戶的資料加以統計，得到一個有趣的結果，一般公宅的的實際承租戶，至少超過 30%其支付租金超過家戶所得的 50%(詳表 4-7)，尤其是平均每坪租金最高的行天宮一般公宅，超過 2/3 的家戶月租金超過家戶所得的一半，而該承租戶登記身分均為一般戶，應無領取臺北市政府其它的社會扶助，實際因素究係資料誤植或家戶所得不正確難以探究。至聯開公宅部分，幾乎 4 成以上承租者租金/所得比超過 50%¹³(詳表 4-8)，這意味著臺北市社會住宅的租金定價，大多數超過承租家戶合理負擔範圍。再比對家戶所得資料，發現有些家戶收入登記為 0 元或不到千元，且其申請身分並非經濟弱勢者，但其租用社會住宅的月租金，卻超過 2 萬元以上，究其原因，可能由於該家戶身分為學生、攤販、小型工作室、網拍業者、領取月退休金者或擔任包租公等，無須申報所得或需申報的所得金額極低，故以其申報的所得數據判斷負擔能力，自然呈現超過負荷的情形。

此外，針對低收入戶，臺北市政府提供較為優惠的租金及額外的補貼，例如龍山寺站及港墘站兩處聯開公宅，低收入戶每戶給予 5000 元/月補貼金

¹³ 本部分資料之家戶所得係為家戶向臺北市政府申請承租社會住宅時所提供的數據，並未包含臺北市政府社會局針對低收入戶所提供的額外補助費用或生活扶助費

額，另低收入戶(全戶均無收入)每人每月可領取社會局提供之 14,739 元生活扶助費，故規劃房型多為套/1 房的龍山寺聯開公宅，2015 年及 2016 年實際承租戶中，呈現 11 戶已出租戶數中，有 6 戶承租戶身分別為「低收入戶」及 2 戶承租戶身分別為「特殊身分及情形者」的特殊現象，至於其他聯開公宅低收入戶比例則與一般公宅無明顯差異。

表 4-7 臺北市社會住宅(一般公宅)實際承租家戶租金/所得比率分析表

社宅名稱 租金/所得比 %	大龍峒	永平	行天宮	景文	萬隆
25%以下	22.78	45.00	33.33	25.00	39.13
26% ~ 30%	5.06	10.00	0.00	14.29	13.04
31% ~ 35%	7.59	5.00	0.00	14.29	8.7
36% ~ 40%	7.59	0.00	0.00	3.57	0.00
41% ~ 45%	5.06	5.00	0.00	0.00	0.00
46% ~ 50%	6.33	0.00	0.00	0.00	8.70
51% 以上	45.57	35.00	66.67	42.86	30.43
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

資料來源：臺北市政府都市發展局(2017)，本研究統計

註：低收入戶享有優惠租金，因原始資料限制，本研究統計係為公宅標準租金/家戶申報所得比值

表 4-8 臺北市社會住宅(聯開公宅)實際承租家戶租金/所得比率分析表

社宅名稱 租金/所得比 %	港墘	龍山寺	臺北橋	小碧潭
25%以下	14.29	0	10.37	18.99
26% ~ 30%	0	9.1	9.13	13.92
31% ~ 35%	21.43	0	10.79	13.29
36% ~ 40%	7.14	0	6.22	6.96
41% ~ 45%	14.29	0	8.30	4.43
46% ~ 50%	0	0	4.56	5.06
51% 以上	42.86	90.9	50.62	37.34
	100.00	100.00	100.00	100.00

資料來源：臺北市政府都市發展局(2017)，本研究統計

註：龍山寺及港墘站之低收入戶家戶，臺北市政府額外補助每戶 5000 元/月及生活扶助費，惟因原始資料限制，本研究統計係為公宅標準租金/家戶申報所得比值



若以未給予租金補貼及優惠租金價格的原始資料庫統計，一般公宅的承租戶，約 3 成~5 成家戶租金所得比在 30% 以下，聯開公宅實際承租戶僅約 1 成~3 成租金所得比在 30% 以下(詳表 4-7 及表 4-8)，但在低收入戶享有前開優惠後，租金/家戶所得比超過合理負擔範圍的情形將會降低。

三、臺北社會住宅申請家戶社會住宅負擔風險分析

依據 Gan and Hill 的理論，租屋負擔風險(Rental Affordability at Risk) 為家戶單位在租屋市場中，無法承租之住宅數量佔整體租賃市場住宅數量的比例，故為計算租屋負擔風險，首先須求得家戶單位在市場上的租屋極限(Affordable Rental Limit)，依前述分析，我們將家戶租屋極限設定為家戶所得的 30%，若社會住宅租金超過該家戶所得的 30%，該住宅對該家戶而言即具負擔風險。經將各處社宅申請家戶所得與租金比對，申請承租一般社會住宅的家戶，約 5 成家戶無論該住宅的房型為何，其租金定價均超過該家戶所得的 30%，也就是該家戶對臺北市社會住宅負擔風險為百分之百，另在租得起社會住宅的家戶中，也多僅有 1 房/套房型的社會住宅租金在其合理負擔的範圍內。就以月租金最便宜的興隆公共住宅為例，其最低月租金為 6900 元(月收入須高於 2.3 萬元)，而在實際提出申請的家戶中，有高達 45.27% 的申請家戶，所得水準未達該標準(詳表 4-9)。

若將社會住宅負擔風險的分析結果與前述申請家戶所得水準分析結果相比對，兩者呈現相同的趨勢，亦即社會住宅的申請家戶，所得水準多分布在 10% 分位數以下(家戶年可支配所得約為 50 萬元)，故綜觀臺北市申請承租社會住宅的家戶，接近 5 成的家戶，完全無法在合理負擔範圍內承租到臺北市社會住宅的一般公宅，而可負擔一般公宅 3 房型的家戶，大約僅佔總申請家戶的 2 成，永平國宅因 3 房型因租金水準較低(11,700 元/月~12,400 元/月)，具有負擔能力的家戶數相對較多。

表 4-9 臺北市社會住宅(一般公宅)申請家戶社會住宅負擔能力分析表

社宅名稱 (戶數) 負擔能力 %	大龍峒 (110)	永平 (51)	行天宮 (30)	敦煌 (3)	景文 (39)	萬隆 (41)	興隆 1 區 (272)
無負擔能力家戶	54.68	52.79	46.75	80.00	57.95	43.24	45.27
(月租金+管理費) 可負擔 1 房/套房 家戶	(11,200) 45.32	--	(11,650) 53.25 (13,060) 45.45 (14,760) 41.56	--	--	(9,240) 56.76 (13,020) 42.98 (15,190) 34.47	(6,900) 54.73 (10,200) 43.36
(月租金+管理費) 可負擔 2 房家戶	--	--	--	--	(15,000) 42.05 (19,000) 32.65	(20,060) 18.92	(12,900) 33.74 (13,400) 32.02
(月租金+管理費) 可負擔 3 房家戶	(21,200) 19.31	(11,700) 47.21 (12,000) 46.50 (12,400) 44.41	--	(22,500) 20.00	(22,500) 24.49	(21,130) 16.23 (24,380) 11.02 11.49	(16,100) 24.38
樣本數(家戶)	1326	286	77	30	247	740	3192
實際出租率% 103 年	96	82	90	100	100	97	--
104 年	92	100	90	66	100	97	97
105 年	54	100	90	66	92	80	97

資料來源：臺北市政府都市發展局(2017)，本研究統計

註：表格中打"--"者，表示該處社會住宅無配置該類型房型

前述分析結果係以標準租金與家戶申報所得資料計算，部分特殊身分者如享有優惠租金與社會福利的補貼後，便能將租金負擔提升在合理範圍內。雖然許多申請社會住宅的家戶實際支付租金會超過其合理負擔，但由於社會住宅租金比起同等級房屋市場出租行情，至少便宜 3 成到 4 成，且有政府管理品質較佳，因此仍然供不應求。就以 2017 年 3 月大龍峒一般公宅的招租情



形為例，市府僅釋出 45 戶名額，卻有近 600 名承租戶提出申請，中籤率不到 10%，另 2018 年 2 月底開始辦理出租的健康公宅，其區位條件良好且又搭配公宅租金分級補貼制度，大幅度降低民眾租金負擔，中籤率更僅約 5%，因此臺北市政府仍需持續興建社會住宅，以滿足民眾需求。

表 4-9 中近 3 年來社會住宅(一般公宅)的出租率資料，可呈現出臺北市社會住宅供不應求的情形，2014 年至 2016 年間，大部分社會住宅(一般公宅)出租率均接近滿租的狀態，而有些出租率數字偏低的原因，係因統計期間適逢租約到期重新招租，或該地區恰無地區保留戶有承租需求所致，整體而言，臺北市的社會住宅有極大的需求數量¹⁴。至於社會住宅(聯開公宅)部分(詳表 4-10)，自 2015 年 6 月起開放民眾入住，由於租金係以市價 85 折為訂價基準，且有些坪數較大，租金較一般公宅為高，其 2 房型每月租金(含管理費)幾乎均超過 2 萬元(一般公宅則大多是 3 房型月租金才會超過 2 萬元)，金額幾乎已超出所有申請家戶之合理負擔範圍，在基地周邊有許多中古公寓租金相對便宜的情況下，出租率自然偏低。

由該統計資料可看出，若將住宅合理負擔能力設定為所得的 30%，幾近 8 成的申請家戶連 1 房/套房型的聯開公宅都負擔不起，當然因為許多家戶收入登記為 0，也使該比例較實際結果偏高的原因之一；2 房型的聯開公宅租金(含管理費)最低者為小碧潭站聯開公宅(19,700 元/月)，最高則為臺北橋站聯開公宅(28,400 元/月)，以合理負擔比例反推計算家戶月收入，必須高達 6.56 萬元/月~9.47 萬元/月才有餘裕承租，實非一般申請社會住宅的民眾可以負擔。歸納捷運聯開公宅出租率偏低的原因，包括租金水準接近市場行情，租期又受限制，同區域租屋市場上可提供的住宅數量不少；再者聯開公宅本欲

¹⁴ 公共住宅由於租期的關係，出租率為浮動值，臺北市都市發展局所提供之出租率資料，係以每年 12 月 31 日為計算日。

作出售住宅，因此多是超過 30 坪的大坪數設計，對於社會或經濟弱勢者、不在籍但因就學、就業而有居住需求的年輕人或新婚家庭等都不適合；又聯開公宅社區民眾多所得較高，較不願意與社會住宅的承租戶混居，住戶反對的聲音也影響了出租率；種種因素造成臺北市政府招租期限較長，尤其是 2 房型的部分始終無法全數出租。另雖同為聯開公宅，區位條件也影響民眾的租屋考量，因此較接近台北市中心的港墘站及龍山寺站聯開公宅，挾區位優勢與政府對低收入者的額外補貼，出租率就是比台北橋站與小碧潭站聯開公宅為高。

表 4-10 臺北市社會住宅(聯開公宅)申請家戶社會住宅負擔能力分析表

社宅名稱 (戶數) 負擔能力 %	港墘 (14)	龍山寺 (11)	臺北橋 (327)	小碧潭 (218)
無負擔能力	83.33	94.68	81.23	72.11
(月租金+管理費)	(13,500)	(15,300)	(12,200)	(8,400)
可負擔 1 房/套房	16.67	5.32	18.77	27.89
家戶	(19,000)	(19,700)	(17,100)	(12,700)
	6.37	4.14	6.17	12.68
		(21,500)		(17,100)
		2.37		4.13
				(19,500)
				2.17
(月租金+管理費)	(25,400)	(27,200)	(22,800)	(19,700)
可負擔 2 房家戶	0	0	1.06	2.05
			(24,500)	(23,800)
			0.06	0.07
			(28,400)	(27,600)
			0	0.01
總百分比 %	100.00	100.00	100.00	100.00
樣本數(家戶)	126	169	1231	828
出租率%(104-105)	50	64	43	48
	100	100	75	76

資料來源：臺北市政府都市發展局(2017)，本研究統計



截至 2017 年 1 月，臺北橋站及小碧潭站的聯開公宅還有 135 戶空租，臺北市政府都市發展局表示「主要還是租金太貴，民眾接受意願低」¹⁵，柯文哲市長也針對承租捷運公宅租金負擔過高的現象，表示家戶「乾脆分期繳房貸」¹⁶。為提高出租率，市政府不僅祭出公宅租金較市價第 1 年 85 折、第 2 年 7 折的優惠租金政策，並放寬承租人口數限制，讓單身者也能租用兩房型，另港墘站及龍山寺站還直接調降租金定價，但區位較差且戶數較多的臺北橋站與小碧潭站兩處聯開公宅，出租率仍無法超過 8 成。

鑒於無法出租的房屋，市政府仍然必須負擔管理費，因此臺北市政府開始萌生「轉租為售」想法，重新檢討政策定位，2017 年臺北市政府都市發展局將聯開公宅未出租空戶移還臺北市捷運局，擬採出售方式辦理，不過已承租的住戶還是會保障其原有權益，直至無續租意願後再交還臺北市捷運局出售¹⁷。惟臺北市社會住宅仍有其年度建置目標，如果減少聯開公宅的數量，一般社會住宅的提供數量就必須更為快速的增加，但由於社會住宅基地周邊居民接受度的影響，市政府每次召開社會住宅說明會時常遇見激烈反對意見，尤其住戶受傳統國宅髒亂標籤化的印象影響，擔心房價下跌而強力反彈，致 2017 年臺北市社會住宅的開工數量，與目標已有明顯差距¹⁸，另在租屋服務平台與包租代管政策部分，成效尚未顯著，故後續聯開公宅租約到期後是否立刻出售或者再度延長租期以彌補社會住宅不足的缺口，仍需臺北市政府審慎評估檢討。

¹⁵ 詳 2017 年 1 月 23 日，蘋果電子報「北市大推千戶社宅，卻還有 135 戶等嚙人」報導
<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20170123/1041713/>

¹⁶ 詳 2017 年 1 月 25 日，自由時報電子報「聯開宅當供宅政策錯誤 柯：月租逾兩萬就賣掉」報導
<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/1073997>

¹⁷ 詳本論文附錄，臺北市政府都市發展局前總工程司羅世譽訪談紀錄

¹⁸ 詳 2017 年 3 月 11 日，自由時報電子報「該宅開工戶數差很大 柯：陸陸續續開工中」報導
<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2000865>

第三節 臺北市領取租金補貼家戶社會住宅負擔能力實證分析

依據內政部營建署發布 2017 年度第 4 季房價負擔能力指標統計成果顯示，臺北市房價所得比高達 14.99 倍、貸款負擔率 61.52%，高於全國房價所得比 9.16 倍¹⁹，一直以來居全台之冠。在無法承購住宅的情況下，民眾只能轉而租屋，故為減輕民眾租屋負擔，臺北市政府透過提供租金補貼、輔導成立租屋服務平台協助租屋媒合、以及興辦社會住宅等多元方式，提供租屋協助。

檢視臺北市政府的住宅計畫，其中「建構合理住宅補貼機制」與「提供適量社會住宅」的政策目的，均指在可負擔的住宅市場失靈下，由政府提供相關政策，解決買不起房屋者的居住問題，以維持社會安定，因此領取租金補貼者與社會住宅的承租者都有相同的居住需求，只能藉由「租屋」解決居住問題。許多領取租金補貼的家戶，其經濟能力與承租社會住宅的家戶相當，並且也有承租社會住宅的意願，但因為無法抽中社會住宅只能選擇在外面租屋市場尋求適合的房屋，因此這些家戶，也可視為是「社會住宅的潛在需求者」。事實上，依據臺北市都市發展局的統計資料，臺北市社會住宅的申請者，許多曾經領取過租金補貼。因此，本章節擬探討臺北市目前領取租金補貼的家戶，實際房租負擔狀況，藉此探討臺北市社會住宅租金水準的合理性。

一、臺北市領取租金補貼家戶所得水準分析

依據臺北市政府都市發展局所提供的領取租金補貼家戶資料，2012 年度至 2016 年度領取租金補貼家戶數，依序為 5865 戶、5675 戶、6900 戶、7437 戶及 7954 戶，其中均約近 2 成家戶所得登記為「無」，而所得登記為 1 萬元以下家戶，2012 年度至 2016 年度均接近 3 成 5，2015 年度更高達 4 成，其原

¹⁹詳內政部不動產資訊平台網站
<http://pip.moi.gov.tw/v2/e/scre0105.aspx>

因與前述申請承租社會住宅的家戶相同，除屬中低收入家戶外，有些家戶無申報所得或需申報的所得極低，故以其申報的所得數據作為臺北市政府租金補貼依據，實不免產生偏誤。整體觀之，2012 年迄今，領取臺北市租金補貼家戶，其家庭年收入低於 50 萬元以下者將近 8 成，比申請承租社會住宅的家戶的平均所得水準更低，顯示符合領取租金補貼資格的家戶，其平均經濟條件比擬申請承租社會住宅的家戶更差，也有更高的比例無力負擔臺北市社會住宅租金(詳表 4-11)。

表 4-11 臺北市領取租金補貼家戶所得分析表(2012-2016 年)

年度	2012	2013	2014	2015	2016
家戶所得%					
500000 元以下	78.42	77.57	79.17	80.21	79.96
500001 元~600000 元	5.78	4.86	4.99	5.00	4.99
600001 元~700000 元	4.77	3.96	3.91	4.34	3.92
700001 元~800000 元	3.21	3.30	3.06	3.23	3.13
800001 元~900000 元	2.76	2.15	2.25	2.75	2.39
900001 元~1000000 元	1.72	2.45	2.10	1.81	1.84
1000001 元以上	3.34	5.71	4.52	2.66	3.77
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

資料來源：臺北市政府都市發展局(2017), 本研究統計

二、臺北市領取租金補貼者家戶實際支付月租金分析

另分析臺北市領取租金補貼家戶實際租屋金額，以 2016 年的統計數據為例，領取租金補貼的家戶中，大部分家戶實際承租房屋的月租金在 8,000~12,000 元及 12,000~16,000 元間，月租金超過 16,000 元的不到 3 成，但目前台北市社會住宅標準月租金定價，超過 16,000 元的超過 5 成。(詳表 4-12)。



表 4-12 臺北市領取租金補貼家戶實際月租金分析表(2012-2016 年)

金額 %	年度				
	2012	2013	2014	2015	2016
5000 元以下	7.30	7.08	6.91	6.62	6.36
5001 元~8000 元	15.79	17.09	17.85	18.41	19.59
8001 元~12000 元	25.87	26.57	26.59	26.83	26.28
12001 元~16000 元	26.04	25.55	24.65	24.19	23.43
16001 元~20000 元	15.99	15.52	15.72	15.21	15.10
20001 元~24000 元	5.51	4.81	4.77	5.03	5.19
24000 元以上	3.50	3.38	3.51	3.71	4.05
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

資料來源：臺北市政府都市發展局(2017), 本研究統計

三、臺北市領取租金補貼家戶租金負擔情形分析

如果將臺北市領取租金補貼家戶之實際支付租金與家戶申報所得相比較，2012 年至 2016 年間，大約有超過 60% 的家戶，租金所得比超過 50%，遠遠超過所謂的合理負擔，顯示臺北居確實大不易，尤其是經濟條件較為弱勢的家戶，除了租金補貼外，仍需社會福利部分的政策配合協助。

表 4-13 臺北市租金補貼政策對租金負擔情形之影響分析表(2012-2016 年)

租金/所得比	年度						
	25% 以下	26-30 %	31-35 %	36-40 %	41-45 %	46-50 %	51% 以上
2012(無補貼)	13.95	5.64	5.47	4.30	3.55	3.05	64.04
(有補貼)	17.35	7.02	5.76	4.60	4.26	3.58	57.43
2013(無補貼)	16.21	5.69	4.85	4.39	3.82	3.17	61.87
(有補貼)	20.08	6.31	5.81	4.58	3.84	3.24	56.14
2014(無補貼)	14.23	5.45	4.39	4.23	3.45	2.97	65.28
(有補貼)	17.44	6.12	5.46	4.54	3.86	3.39	59.19
2015(無補貼)	13.96	5.53	5.06	4.22	3.38	2.86	64.99
(有補貼)	17.48	6.60	5.97	4.52	3.82	3.11	58.50
2016(無補貼)	13.41	5.52	5.20	4.20	3.39	3.19	65.09
(有補貼)	17.07	6.61	5.76	4.29	3.41	3.13	59.73

資料來源：臺北市政府都市發展局(2017), 本研究統計



表 4-13 顯示臺北市領取租金補貼家戶，實際支付租金佔所得的比率在合理負擔範圍(30%)內的僅約為總家戶數的 20%，在領取租金補貼之後，家戶租金/所得比率低於 30% 以下者增加近 5 個百分點，顯示租金補貼政策對於提升家戶租屋負擔能力仍有相當助益。

四、臺北市領取租金補貼家戶社會住宅負擔風險分析

依據前述住宅合理負擔的論述，本研究將家戶租屋極限設定為家戶所得的 30%，運用臺北市 2012-2016 年度實際領取租金補貼家戶所得資料，與臺北市社會住宅租金進行比對，計算該等家戶臺北市社會住宅的負擔能力。統計結果顯示，約近 6 成領取租金補貼家戶，臺北市社會住宅的租金是超過其合理負擔範圍，以月租金最低的文山區興隆 1 區公共住宅為例，套房月租金 6,900 元，家戶所得必需高於 2.3 萬元/月才具負擔能力，但依據實際統計資料，曾領取租金補貼家戶，超過 6 成月收入低於 2.3 萬元，也就是在合理負擔範圍內，該家戶所得完全無力支付最低的社會住宅租金，社會住宅承租風險為 100%；而月租金最高的新北市臺北橋站聯開公宅，2 房型月租金 2.84 萬元，家戶月收入需超過 9.47 萬元才可負擔，以 2016 年資料為例領取租金補貼家戶收入超過該金額的約為總家戶數的 2%。再以 2016 年資料為例，該年度領取租金補貼的家戶計 7,594 戶，將所有領取租金補貼的家戶依所得高低排序，該年度家戶排序第 70% 位的家戶(第 5316 戶)，其年所得 316,279 元，在合理負擔範圍內最高可負擔月租金 7,906 元，僅能支付興隆一區的套房租金(月租金 6,900 元)，社會住宅負擔能力僅 2.15%；而所得排名高第 90% 位的家戶(年所得 620,134 元，可負擔月租金 15,503 元)，可負擔一般公宅套房型、1 房型及 2 房型租金，以及聯開公宅套房型與部分 1 房型租金，全部社會住宅負擔能力為 46.24%，顯示目前臺北市社會住宅的租金，對於領取租金補

貼的家戶而言，負擔風險極高，至於領取租金補貼家戶中年所得最高的家戶，其年收入已超過 113 萬元，足以負擔所有的社會住宅租金(詳表 4-14)。



表 4-14 臺北市領取租金補貼家戶社會住宅負擔能力分析表(2012-2016 年)

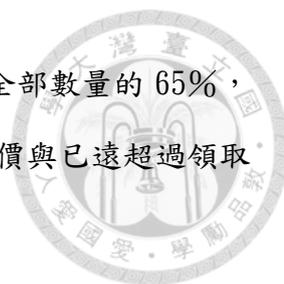
家戶負擔能力 %	第 60%位	第 70%位	第 80%位	第 90%位	第 95%位	第 100%位
年度						
2012	0	8.51	38.08	58.15	74.10	100
2013	0	8.51	44.53	68.86	90.14	100
2014	0	8.42	31.09	59.77	84.86	100
2015	0	8.42	31.09	58.15	81.09	100
2016	0	2.15	15.23	46.24	58.15	100

資料來源：臺北市政府都市發展局(2017)，本研究統計

註：第%位家戶之計算方式，係以當年度所有領取租金補貼家戶依所得由低至高排序後，乘以百分比作計算，例如 2016 年度領取租金補貼家戶計 7,594 戶，其第 70%位家戶為排序第 5,316 戶，依申報資料該家戶總年所得為 316,279 元，合理負擔範圍最高可支付月租金為 7,906 元，依目前社宅租金定價僅能承租月租金 6,900 元的套房，在 1,116 戶臺北市社會住宅中承租風險為 97.85%。

第四節 小節

依據 2012-2016 年臺北市申請社會住宅的家戶所得資料分析，在申請承租社會住宅的家戶中，超過 6 成家戶年所得在 50 萬元以下，而 2012-2016 年領取租金補貼的家戶所得，則有近 8 成家戶年所得未滿 50 萬元，其平均經濟能力較承租社會住宅的家戶更低。如果設置社會住宅的目的係以滿足家戶年所得 50 萬元以下的家戶群體為目標，在合理負擔範圍內，社會住宅月租金(含管理費)必須低於 12,500 元，方能為需求者所負擔，然檢視目前臺北市社會住宅的租金，總計 1,116 戶中，僅 307 戶月租金(含管理費)低於 12,500 元，為所有社會住宅戶數的 27.5%，顯示臺北市社會住宅的租金與有租屋需求者能夠負擔的範圍可能有所落差；再以 2012-2016 年領取租金補貼家戶實際租金支出情形分析，超過 90%的家戶實際月



租金支出在 2 萬元以下，而社會住宅的租金低於 2 萬元的僅佔全部數量的 65%，尤其是聯開公宅 2 房型月租金大多超過 2 萬元，表示該租金定價與已遠超過領取租金補貼家戶的合理負擔。

但進一步分析年所得不足 50 萬元的家戶群體實際所得情形，可以發現臺北市政府在制定社會住宅政策時，已經針對社會經濟弱勢者提供更為優惠的措施，使他們能夠住得起社會住宅。例如興隆一區 3,194 戶申請家戶中，其中超過 3 成年收入不到 12 萬元，但深究其原因，興隆一區原為台北市安康平宅改建，其保留 33% 給安康平宅現住戶，並另訂租金優惠價格，其中低收入戶套房型最低月租金(含管理費)為 1,600 元，屬合理負擔範圍，故如以家戶總申報所得與社會住宅標準租金的比較結果，雖然很大部分社會住宅租金都超過民眾合理負擔範圍，但如再扣除台北市政府給予一些特殊身分的民眾優惠租金及社會福利補貼後，超過合理負擔的情形將會比計算出的數字為低。此外，臺北市高房價高租金的情形非常普遍，許多有租屋需求的家戶實際支付租金原即已超出合理負擔範圍，因此即使聯開公宅租金較高，由於其品質與區位的便利性，以及相較於一般市場租金價格仍是偏低，在臺北市政府調整出租策略後，出租率也大幅上升。

雖然臺北市房價所得比在 2017 年第 4 季已高達 14.99，顯示民眾有著極高的購屋痛苦指數，但因國人「有土斯有財」的傳統觀念，加上整體住宅政策中除了社會住宅外，內政部也持續推出「自購住宅貸款利息補貼」，並可與財政部「公股銀行辦理青年安心成家購屋優惠貸款」搭配使用，故有能力籌得購屋頭期款的家戶，在評估臺北市社會住宅月租金超過 2 萬元或月租金超過其月收入 4 成以上，再加上承租社會住宅有租期限限制後，也會轉而考慮以購置新北市或桃園市的中古屋或小坪數房屋來取代承租臺北市社會住宅。2018 年 1 月信傳媒報導，臺北市及高雄市是六都中唯一設籍人口減少的兩都，許多在臺北市工作的人口，寧願用時間換空間，



而選擇住在新北市²⁰。事實上，依據本研究實證資料，臺北市領取租金補貼的家戶，大約有 1 成在臺北市租屋的月租金已超過 2 萬元，在目前購屋自備款成數低且房屋貸款利率低的情形下，選擇購買新北市或桃園地區的房屋來取代在臺北市租屋的家戶不在少數；此外，雖然臺北市房價已略為下跌，但在大臺北地區仍然無力購屋的民眾，僅能選擇在臺北市及周邊城市租屋，因此也造成臺北市房價跌而房租升的奇異現象。

由於臺北市社會住宅的供給數量仍遠遠低於需求，因此 2018 年 2 月北市府甫推出的健康公宅，民眾申請的情形便十分踴躍，5% 的中籤率可見民眾對於社會住宅需求之殷切。為使抽得到社會住宅的家戶也有能力住得起社會住宅，臺北市政府在 2018 年運用住宅基金辦理「公宅租金分級補貼制度」，這個制度對於實際承租到社會住宅的家戶而言，絕對是一項利多。然過去中央主管機關基於社會福利資源公平分配的角度，對於已承租社會住宅者，即不再給予租金補貼，此項租金補貼政策對於其他有租屋需求者，是否將使其與社會住宅實際承租戶享有的社會福利差距更大？又領取租金補貼的家戶，如果租不起社會住宅，在一般租屋市場下，租的起符合居住水準的房屋嗎？除此之外，為了避免社會福利被濫用並落實公平性，針對一些有未申報所得的家戶(如攤販、網拍賣家)，要如何認定其真正需要社會住宅？為了真正實現居住正義，前開問題恐怕都需要臺北市政府在擬定住宅政策之際，提出更為細緻的解決對策。

²⁰ 詳 2018 年 1 月 9 日信傳媒賴怡君「臺北、高雄減少的人都去哪了」報導
<https://tw.news.yahoo.com/%E5%85%AD%E9%83%BD%E5%94%AF%E4%BA%8C-%E5%8F%B0%E5%8C%97-%E9%AB%98%E9%9B%84%E6%B8%9B%E5%B0%91%E7%9A%84%E4%BA%BA%E5%8F%A3%E9%83%BD%E5%8E%BB%E5%93%AA%E4%BA%86-041804677.html>

第五章 結論與建議



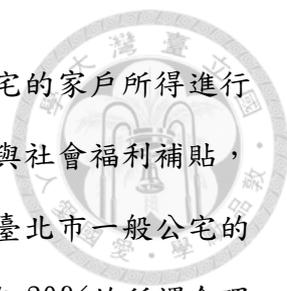
第一節 結論

馬修·戴斯蒙 (Matthew Desmond)²¹ 所著《下一個家在何方？驅離，臥底社會學家的直擊居住報告》中，提及牽繫起貧富兩者的經濟體系——租屋市場，當租屋者收入的一半必須拿來繳交房租，許多家庭因為入不敷出，被迫遷徙到更骯髒、暴力、拮据的街區，致使貧困者因居無定所的壓力，而讓貧窮生生不息。在臺灣，各級政府為實現「居住正義」，藉由興建社會住宅解決都市化過程中住宅市場供需機能侷限性所造成的社會問題，讓租屋市場成為無力購屋者的居住消費選擇方式之一，進而發揮租屋市場與購屋市場相互調控的市場均衡機制。

雖然政府部門推動社會住宅的立意十分良善，但社會住宅品質不佳、住民社會地位「標籤化」及租金太高等因素，往往成為推動社會住宅政策的阻礙，尤其是「高額租金」的部分，更是成為民眾在租屋時是否選擇社會住宅的主要關鍵。依據 2017 年 6 月內政部公布之住宅動向需求調查報告，領取租金補貼的民眾，逾 7 成認為「最高」可負擔的社會住宅月租金在 8,000 元以下，即便是薪資水平較高的臺北市及新北市，認為社會住宅月租金應低於 8,000 元的比例也高達 38% 及 58%²²，然而目前臺北市社會住宅的月租金，只有 2% 低於 8,000 元，與民眾的期待並不相符。本研究所作的實證分析結果，恰巧進一步驗證前述內政部調查報告內容，以 2016 年為例，領取租金補貼的家戶，超過 50% 實際租屋所支付的月租金是在 1.2 萬元以下，但臺北市所提供的社會住宅租金，僅約 23% 低於該數字，顯示臺北市社會住宅的租金定價，確實已超過許多領取租金補貼家庭所願意(或有能力)

²¹ 馬修·戴斯蒙 (Matthew Desmond), 哈佛社會學家，其著作《Evicted: Poverty and Profit in the American City》獲得 2017 年普立茲獎

²² 詳 2017 年 6 月 18 日好房網王莫昀「租金貴鬆鬆 社宅難期待」報導
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170618000342-260110>



在住宅部分所支付的金額；又再以目前實際承租臺北市社會住宅的家戶所得進行分析，如扣除臺北市政府對於經濟弱勢者特別提供的租金優惠與社會福利補貼，直接以家戶申報所得與社會住宅標準租金計算，只有近半數的臺北市一般公宅的承租家戶以及近 3 成的臺北市聯開公宅承租家戶，租金負擔是在 30% 的所謂合理負擔範圍內，顯見實際承租臺北市社會住宅的家戶，有極大部分在租屋方面的支出超過合理負擔。進一步透過家戶年所得分析，超過 5 成的臺北市社會住宅申請家戶，年所得在 50 萬元以下，若以 50 萬元當作年所得基礎計算，合理的社會住宅的租金為 12,500 元/月，而截至 2017 年 12 月底統計，臺北市社會住宅租金僅 27.5% 低於前開金額，故現行臺北市社會住宅的租金對於許多想要承租的家戶而言，確實仍形成不小的負擔。

所謂合理負擔能力的定義，依據本研究第二章文獻回顧，為「家庭居住在適當標準的良好住宅，支付租金後，仍有足夠的所得，生活水準不低於貧窮線標準」，依據該等定義，家戶扣除租金負擔後，其剩餘的所得必須是高於貧窮線標準，也就是要足以支付食品、醫療等生活所需，因此，當臺北市政府部門比照巴黎等西方國家經驗，朝向收取社會住宅「分級租金」，讓家戶在支付房租後還能維持基本生活所需，確實是政策上的一大進步，但生活在臺北市應該要有多少金額才稱得上能維持基本生活所需，實在是一個極難估算的問題，僅以房價不超過家戶所得 30% 這個數字恐難以操作。除此之外，目前臺北市處於高房價的時期，買不起房屋的家戶只能選擇租屋，造成房價微跌租金卻微升的奇特現象，而在年輕人普遍低薪的情況下，許多租屋者實際支付的租屋金額原本即已經遠超過所謂的合理負擔範圍，所以同樣租金定價品質卻更佳的社會住宅，當然是供不應求。

在社會住宅承租對象部分，相較於傳統的國民住宅，社會住宅已朝向提供家戶所得更高、年輕族群更多的方式變革，尤其鄰近臺北市的新北市，特別針對年輕族群提供「青年社宅」，桃園市也擬公布增加社會住宅提供青年族群承租比例的



政策，但由於一般年輕人租屋較為容易，社會住宅主要服務的對象是否應該設定在年輕族群，各界也有不同的見解，也有人認為青年社宅的政策純粹是「選票考量」，2017年臺北市政府舉辦的「居住正義論壇V」中，即有民眾指出臺北市政府應審慎思考運用多重的住宅政策相互搭配，年輕人以租金補貼為主，社會住宅則以提供在外較難租到房子的弱勢族群為重，並在租金上給予更多優惠，以使社會住宅政策更有效益，例如崔媽媽基金會執行長呂秉怡認為，依照政府的介入程度，住宅工具可以分為社會住宅、包租代管、代租代管及最簡單的租金補貼4種，社會住宅應該去處理租屋市場完全無法處理的弱勢，如單身老人、需要高度依賴硬體的嚴重下肢障者，這樣政府只租不售的社會住宅，才能一棒一棒地租給這些人²³。

居住是一項人權，必須讓民眾居得其所、居的安心，以都市空間資源有限的角度，政府興建社會住宅也具備累積社會社會資本的功效。2018年3月16日臺北市政府舉辦「臺北市居住正義論壇VII」²⁴中，柯文哲市長提出臺北市社會住宅應該具備實現居住正義、帶動智慧建築產業發展及實現新的居住模式等功能，藉由社會住宅實現新的、理想的社會關係；臺北市政府社會局局長許立民也曾提出，要實踐「居住正義」最重要就是讓弱勢者「住得到」及「住得起」，更是要「有溫度的住在一起」，無論獨居老人、失能老人、身心障礙者等，可以住在擁有無障礙等空間及可及性、可近性與完善服務輸送體系的生活環境，讓經濟弱勢的租屋成本控制一定水準以下，使低收入戶、近貧者支付房屋租金後，還能支應其他提升生活品質(如教育、娛樂等)的開銷。目前臺北市政府已努力將社會住宅提供社經弱勢民眾居住的比例由10%提升到30%，此外，也加強落實「居住正義」所強調的混居原則，包括創業者、上班族、大學生、兒童、老人、弱勢族群等，採「老

²³ 詳2017年2月16日,新新聞「社會宅上路《住宅法》給居住人權新希望」報導
<http://www.new7.com.tw/SNewsView.aspx?Key=%EF%BF%BD%25&i=TXT20170208174320XV6&p=23>

²⁴ 詳「臺北市居住正義論壇VII」影音資料
<https://www.youtube.com/watch?v=WN6O67bU5E0&feature=youtu.be>

幼共榮、青銀共居」的方式，塑造有溫度的社會關係，並因應高齡少子社會來臨，建立居家照護、在宅老化的全新居住生活型態，讓民眾不只侷限在居住空間的滿足，更包含完善生活照顧支援系統，讓家得以是永遠安心、安全、生養的居所。

第二節 建議

檢核臺北市政府推動社會住宅至今所面臨的問題，建議後續在社會住宅政策的推動及管理上，可朝向下列方式努力：

一、改變租金定價標的物選取方式

目前臺北市社會住宅的租金，係以同區域類似等級房屋租金的 70%~85% 作為定價原則，由於社會住宅原為協助經濟較為弱勢的家戶解決居住問題，若其租金較周邊中古屋高或差距不大，實對政策美意大打折扣，故在臺北市政府 2017 年舉辦的「居住正義論壇 V」中，住商不動產企劃研究室的徐佳馨主任即建議租金應採同區域中最为主流的出租房屋(例如老公寓)為定價基準再作折扣，讓社會住宅是大家「租得起」的房子，以實現政策美意。2017 年 8 月內政部公告之「內政部興辦社會住宅出租辦法」第 10 條，將「社會住宅得評估成本效益，參酌國有財產相關規定租金計算，或委託三家以上不動產估價師事務所查估後評定市場租金水準」明訂入法，前開條文所提到的「成本效益」，是否會造成社會住宅訂定的出租價格偏高，值得再行觀察。

二、加強優惠租金及補貼政策的效益分析

依據本研究第四章實證結果，2017 年底前已完成出租的 11 處臺北市社會住宅，許多承租戶實際支付租金已超過合理負擔範圍，尤其是聯開公宅由於租金價格較高，租金超過合理負擔範圍的情形更為嚴重；鄭志安(2016)曾調查大龍峒公營出租住宅承租戶使用現況，有 4 成承租戶認為租金過高，並建



議租金應考量承租戶之家庭總收入可負擔租金訂定；2017 年臺北市政府舉辦的「居住正義論壇 V」時，也有民眾反映曾抽到臺北市社會住宅卻因負擔不起租金而放棄承租資格，過去臺北市對於社會住宅的租金雖有配合租期調降租金的作法，並對於中低收入戶提供優惠租金或額外補助，但仍有許多多重弱勢的居民，無法住得起社會住宅。金秀顯(2015)²⁵曾表示，臺灣的社會住宅是給年輕和經濟狀況還算不錯的族群，但韓國主要是為服務經濟弱勢者，在韓國由於市場租金上漲快速，約每 2 年就調漲一次，每次漲 10% 到 20%，但韓國社會住宅的租金卻受到嚴格的控管，新的社會住宅一開始只比市場行情便宜 2 成，但之後每 2 年的漲幅不得超過 5%，所以長期來講，社會住宅租金就可以比市價便宜到近 5 成。相較於韓國，2017 年底前臺北市社宅租金定價只有「一般戶及社會弱勢戶市價 85 折、低收入戶市價 4 折」兩種收費方式，社會住宅的租金比起一般租屋市場上的房屋租金價格差異有限，2018 年開始市府新推出「分級租金補貼制度」，除了社宅租金為一般市場行情的 85 折外，考量家戶所得及人口數，搭配租金分級補貼措施，以低收入戶五口之家而言，最高可以補助到 1.1 萬元，較 2017 年底前的社會住宅租金可大幅降低民眾負擔，唯該政策方起步，實際成果仍需再行追蹤檢討。

三、「租金補貼」及「社會住宅」補貼原則應具公平性

臺北市的租屋協助機制，係以由家戶自行承租民間市場房屋的「租金補貼」以及政府興建「社會住宅」為兩大主軸，政策目標皆為提供租屋者良好租賃環境，故本研究第四章即以這兩大族群為討論對象，探討他們的社會住宅負擔能力。實證結果顯示，領取租金補貼的家戶，其平均家戶所得比承租社會住宅的家戶更低，社會住宅的承租風險也更嚴重。過去臺北市對於在民

²⁵ 詳 2015 年 4 月 9 日財團法人青平台基金會網頁「韓式居住正義系列 3，首爾社會住宅照顧弱勢優先，台灣卻變青年住宅」報導
<http://www.ystaiwan.org/policy/1320>



間租屋市場租屋的家戶提供租金補貼，申請條件是家庭年所得 40%分位點以下，且無自有住宅之家庭，其補貼金額 1 人 5,000 元，2-3 人 6,600~7,300 元，4 人以上 10,600~11,300 元；而社會住宅承租條件，申請條件為家庭年所得 50%分位點以下，且北北基桃無自有住宅之家庭，若以市價 85 折計，約為套/1 房折扣 1,700 元，2 房折扣 3,300 元，3 房折扣 4,400 元(臺北市政府都市發展局, 2017)。比較前兩項制度，租金補貼與社宅租金折扣金額落差甚大，不符公平原則，故以社會福利公平性的角度思考，社會住宅的租金除了較市場行情低廉外，也必須使民眾住得起，這也是目前臺北市政府針對社會住宅「分級補貼制度」的內容。然而以使用者付費的角度，社會住宅房屋較新、管理較佳等因素，承租民眾本來就應該支付較高的費用，否則抽中社會住宅的民眾等同中了樂透，這對領取租金補貼的家戶甚至於是一般有租屋需求但無領取租金補貼的家戶，在社會福利分配上是不公平的，因此，對於承租社會住宅的家戶另外加碼給予租金補貼，是否真的合宜？此外，對政府部門而言，興建社會住宅的經濟效益比租金補貼來的高，未來在社會住宅數量越來越多之後，租金補貼政策是否有其延續之必要性？抑或是市場上空餘屋數量眾多但人口成長越來越趨緩的情形下，政府部門是否仍要持續興建社會住宅？這些也是各級政府在制定住宅政策時，必須目標更長遠且計畫隨時檢討的地方。

四、加強社會住宅申請人所得及實際身分查核機制

依據前述的實證資料顯示，臺北市社會住宅的申請家戶，約近 5 成家戶年所得在 50 萬元以下，以 2015 年申請聯開公宅的家戶所得為例，所得登記為 0 的比例甚至高達 4 成，而在臺北市社會住宅的實際承租戶中，許多家戶身分別並非經濟弱勢家戶，但其申報的家戶所得不到 1 萬元，卻實際上有能

力負擔月租金超過 2 萬元的房屋，顯示家戶年所得的申報方式有缺失之處，以課稅資料無法查核實際收入的民眾比例不在少數。

2017 年 5 月聯合新聞網曾報導，租屋網上發現新北市中和青年社會住宅的優先承租戶，上網轉租社會住宅，藉以轉租牟利，經新北市城鄉局查核後，該戶始簽約完成自住²⁶。由於社會住宅的租金，較同等級市場租賃房屋便宜 85 成至 7 成，由家戶中符合承租資格者出面承租後再由家戶其它成員居住，或是轉租牟利的行為，實在所難免。為解決該等現象，臺北市政府刻籌畫成立「臺北市社會住宅公寓大廈管理維護股分有限公司」，希望能透過企業化、專業化的管理，加強查核機制降低前述不公平情形並維護社會住宅居住品質，至於內政部為杜絕對社會住宅部分或全部轉租或借予他人居住之行為，也於「內政部興辦社會住宅出租辦法」第 14 條，訂有該部得訪視住宅核對承租人身分的規定，以避免不公平之情形。然為權衡民眾隱私問題，公部門難以介入住戶隱私，因此也可考量結合 NGO 資源或民間企業，加強住戶間的聯繫與管理，唯有更嚴謹的將有限的社會住宅資源提供給真正需要的家戶，才是政策真正的落實。

五、加強施工品質查核與物業管理制度，維護社宅品質與居住人員安全

2017 年 12 月，臺北市興隆公宅傳出一名 60 歲左右的獨居男性，死亡多日才被發現，因此也暴露臺北市社會住宅雖然經由臺北市政府委託物業管理公司管理，但多是針對硬體設備等空間維護，與社會救助部分無法有效結合。2018 年 5 月，又爆出「北市健康公宅瑕疵超多，住戶怒：根本品質不良」²⁷的

²⁶ 詳 2017 年 5 月 10 日聯合新聞網「濫用社宅 優先戶竟想轉租牟利」報導
<https://udn.com/news/story/7323/2453205>

²⁷ 詳 2018 年 5 月 31 日三立新聞網,呂品逸、陳啓明「北市健康公宅瑕疵超多，住戶怒：根本品質不良」報導

<http://www.setn.com/News.aspx?NewsID=386590>



報導，有住戶反映新落成的健康公宅冷氣管線及浴室洩水坡度設計不良，公宅品質不如預期。社會住宅是市政府落實居住正義的主要政策，但不良的品質與管理將使政策美意大打折扣，後續市府應再強化施工品質查核與物業管理制度，以維護社宅品質與居住人員安全。

六、加強當地居民溝通參與，提出適當回饋機制降低社會住宅興建阻力

2015年4月臺北市政府受理捷運龍山寺站、港墘站、臺北橋站及新店機廠等社會住宅承租申請，消息一出引發既有聯合開發案住宅所有權人的不滿，認為是政府此舉將造成房價下跌，並使出入複雜影響安全，強力反對聯開房舍作為社會住宅使用，該輿論也間接影響聯開公宅的出租率，社會住宅推動聯盟認為前述所有權人過於自私，這種排斥抗爭是一種「居住歧視」，而這種情形凸顯了弱勢者在臺灣社會中居住問題所面臨的困境，顯現出弱勢者的居住空間與社會大多數民眾存在一道看不見得鴻溝，標示了弱勢與非弱勢間的身分地位(辛年豐, 2015)。在臺北市推動社會住宅的計畫過程中，因受臺北市議會要求，需舉辦說明會聽取社會住宅基地周邊居民意見，而在說明會中民眾抗議不斷，甚至有官員被丟冥紙，致推動進度緩慢，2017年5月便開始傳出社會住宅4年2萬戶的建置目標恐難如期達成²⁸，公宅政策跳票。臺北市政府社會局長許立民曾說，社會住宅應該要當「社區的好厝邊」，社會住宅並非空降地區，而是必須融入社區、融入都市，而為避免產生標籤化問題，社會住宅除放寬申請所得限制以進行混合居住外，還需採取多樣化設計以符合不同年齡、族群的需求，使得入住的民眾也能產生歸屬感；另台大城鄉所黃麗玲副教授針對臺北市社會住宅遇到反對問題，建議「其實北市府可以不用推的那麼快，先多多進行溝通，並且強調居住正義的概念」，她也指出「溝

²⁸ 詳 2017 年 5 月 29 日,自由時報「2 萬戶公宅跳票 柯文哲 4 年只能完工 3453 戶」報導
<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2082938>



通是和願意的人溝通」，部分只想要都更、高房價的人，不管怎麼溝通都是無用的。

社會住宅區位既位於都市已開發區，就無法避免與周邊民眾溝通的過程，市政府只能針對鄰里社區既有之活動及需求，補充加強其不足之部分使周邊社區鄰里得共同分享使用，形成共存共榮之整體。2017 年健康公宅除利用「青創計畫」提出「社會福利推動類、活絡社區空間環境或凝聚居民情感類、社區營造類及其他」等提出同好共居的回饋社區計畫外，為減少反對聲浪，加碼提出「區里保留戶」機制，針對松山區設籍里民提出加籤機制²⁹，此舉是否能有效解決社區反對力量尚無法得知，但在一般概念中，通常外縣市來台工作、就學的民眾較需要租屋，獨厚當地設籍居民的作法是否合理已引發不小爭議³⁰。此外，撇開租金問題，年輕人比老年人或身障者等弱勢族群更容易在一般租屋市場上找到理想的房子，獨厚青年的機制是否合理，實有待檢驗。

七、結合社政資源，提供多元服務

內政部次長花敬群曾提出，住宅法修法後，將產生許多新的居住關係，「社會住宅的規畫彈性，將依照社會需求激出不同的創意。又例如可以跟衛福部門討論，讓社福機構承租某個樓層，讓專業工作者以工代住等等，我們很樂觀地期待這些事情發生」。目前臺北市的社會住宅設計，除了計畫將提供社會弱勢族群居住的戶數比例調高到 30%，並已預留低樓層空間由社政單位評估住宅基地規模、戶數、區域特性及需求人口特性等因素，採因地制宜方式配置社會福利設施，並連結相關福利服務資源，促進社區融合。多元社福服務

²⁹ 詳臺北市府都市發展局(2018.1.12)健康公宅招租公告
<http://www.udd.gov.taipei/pages/detail.aspx?Node=38&Page=10758&Index=3>

³⁰ 詳 2018 年 1 月 15 日中國時報 A13 版，柯伶穎「減少反對聲量，30%名額給在地人」報導



的內容包括兒少、婦幼、長照等各類設施，服務項目為長者日間作業設施、整合式照護服務、促進社會參與服務方案等，以「共生公寓」及「合作共老」作為社會住宅的建置目標，將「House」變成有歸屬感的「Home」。但值得注意的是，硬體設施的建置仍需輔以良好的管理才能有效運作，2017年1月臺北市柯文哲市長宣布，預計2020年12月完工的萬華區莒光公宅，將有醫療團隊進駐，其初步概念是藉由萬華公宅附近聯合醫院的醫療團隊進駐設社區成立診所，但如何運作仍尚未有具體計畫，在目前台灣醫療人員及社福人員皆短缺的情形下，如何輔導專業人員進駐社區進行有效並永續的運作，恐是極大的挑戰。

除了上述對於臺北市政府社會住宅政策的建議，面對本研究過程中的限制與缺失，建議後續進行類似研究時，可補充及修正下列內容：

一、公宅租金分級補貼制度的有效性檢測

2018年開始臺北市政府推出公宅「分級租金補貼制度」，這與以往定額租金補貼制度完全不同，考量到家戶人口數的影響。此制度的施行是否真的能讓抽中社會住宅的家戶能在合理負擔範圍內繳交社會住宅租金，又此制度的施行是否會造成社會福利資源分配的不公平，值得後續深入探討。

二、實際家戶所得與租金資料之釐正

本研究係以臺北市政府都市發展局所提供的資料庫進行分析，由於原始資料之限制，未能獲取社會住宅申請家戶總人口數、家戶領取其他社會福利補貼金額及實際繳交租金金額等資料，致進行資料分析時，僅能以家戶申報所得與未針對特定族群折扣前之社宅標準租金做比較，以致統計出的社會住宅租金/所得比率及社會住宅負擔風險有數值偏高之情形。



比較荷蘭的社會住宅政策，臺灣與荷蘭土地面積相似，對於社會住宅的支持度卻截然不同，荷蘭人口數約 1650 萬人，比臺灣少約 700 萬人，卻已擁有 240 萬戶的社會住宅，而臺灣才努力朝向 20 萬戶社會住宅發展。這就如研究一開始所述，國人受傳統「有土斯有財」觀念的影響，大多數仍將「購屋」視為成家立業的基本需求，以致於經濟能力許可下，購屋仍為一般民眾的首要選擇，早期的國民住宅政策自然以讓民眾「擁屋」為政策目標。但即便如此，居住社會住宅已逐漸為國人觀念所接受，世界各國的社會住宅推動經驗，也有許多值得臺灣學習的地方，例如西班牙巴塞隆納的 Santa Caterina Market，將老舊市場更新改建，成為低租金的高齡社會住宅；巴塞隆納的 Fort Pienc，將奧運結束後的設施改建為高齡社會住宅；荷蘭阿姆斯特丹的 GWL-Terrein，由市府主導開發「半數社會住宅，半數市售住宅」；阿姆斯特丹的 WoZoCo，則將原有老舊住宅改建為適合老人居住的住宅。顯見為保障民眾居住權益，各國政府仍透過各種新的觀念與方式，持續的提供社會住宅，以滿足民眾居住需求。

臺灣的社會住宅目前仍朝增加供給量的方向努力，但因應臺灣低薪、高齡化及少子化的趨勢，社會住宅的租金定價、服務對象及規劃方式，都需更宏觀的目標與細緻的計畫內容，例如，是否要由政府部門興建社會住宅？桃園市都市發展局長盧維屏曾指出，社會住宅現在當然是必需品，但是長期效果有待觀察，二十年後，這些房屋會不會過剩？會不會成為另一個新的問題？都需要納入考量。又社會住宅的服務對象應該是何種族群？在高齡化問題最早浮現的日本，單身老人租不到房屋的問題十分嚴重，依據日本租賃住宅管理協會的調查，有 65% 的房東不願意租屋給單身老人，主要是擔心他不繳房租或死在房裡³¹；同樣急遽高齡化的臺灣，究竟要推動提供低所得年輕人居住的社會住宅，或是提供貧窮失去家人及健康老人的老人住宅，現在就必須思考清楚。此外，臺灣正衝向人口斷崖，根據

³¹ 詳 106 年 10 月 17 日中國時報 A10 版，「日本新制房糾紛 確保老人租到房」專題報導



房仲業者統計，臺灣首次購屋的年齡落在 35 至 45 歲之間，而這個區間的人數，從 2000 年開始進入高峰期，約有 370 萬人至 390 萬人，但到 30 年後，只剩下 320 萬人，而同年 76 至 85 歲的因死亡而釋出房屋所有權的人數，會從 2016 年的 89 萬人，翻倍成長為 160 萬人，所以社會住宅的興建數量必須確實的計算，避免成為龐大的廢墟與債務。

除此之外，也有學者專家比較社會住宅與租金補貼政策的效益，在臺北市政府舉辦的「臺北市居住正義論壇」中，專業者都市改革組織(ours)秘書長彭揚凱則提到以政府部門的財務觀點，興建可長期承租的社會住宅較租金補貼是更有效率的政策，故在社會住宅逐漸增加到相當數量後，反而應探討租金補貼政策的必要性。再者，社會住宅的興建與管理也是身為房東的政府部門不能忽視的議題，2017 年 6 月 14 英國倫敦「格蘭菲塔」的社會住宅大火，因為外牆的不當翻修及出入口垃圾堆積，造成近百人傷亡³²，付出極高的社會成本，因此，各級政府在積極興建社會住宅的同時，除了要擔心社會住宅因為租金太高而影響政策效益外，加強施工品質查核、成立或委託專業的物業管理機構維護社會住宅居住品質及永續發展、以及隨時檢討政策目標，應該是大量興建社會住宅的同時亟需辦理的要務。

³² 詳 2017 年 6 月 15 日聯合新聞網，田思怡「倫敦 43 年社宅「格蘭菲塔」 去年 3.8 億翻新」報導 <https://udn.com/news/story/6809/2525020>



參考文獻：

一、中文部分

(一)專書

- 內政部(2007)。《整體住宅政策實施方案》。
- 內政部(2011)。《民國 101 年至民國 104 年整體住宅政策實施方案》。
- 內政部(2011)。《社會住宅短期實施方案》。
- 內政部(2014)。《社會住宅中長期推動方案暨第一期實施計畫》。
- 內政部(2017)。《社會住宅興辦計畫》。
- 內政部營建署(2017)。《「社會住宅規劃設計及興建與營運管理作業策略規劃」委託專業服務案徵求廠商服務建議書》。
- 內政部營建署(2017)。《住宅法相關法規說明》。
- 丘昌泰(2008)。《公共政策(基礎篇)》，臺北：復文圖書出版社。
- 臺北市政府(2014)。《臺北市出租住宅行動綱領》。
- 臺北市政府(2016)。《臺北市住宅計畫及財務計畫》。
- 平山洋介(2009)。《住宅政策的問題在哪》，日本：光文社。
- 社會住宅推動聯盟(2016)。《居住 Next-社會住宅》，臺北。
- 行政院公共工程委員會(2001)。《民間參與公共建設可行性評估及先期規劃作業手冊》。

(二)期刊論文

- Forrest, R，黎德星譯(2012)。(Social Housing Past, Presents and Future 社會住宅：過去、現在和未來)。《住宅學報》，21(2)，91-99。
- 江尚書(2011)。(以社會住宅的實踐凝聚城市的進步性)，《中華民國建築學會會刊》，63，31。

- 
- 米復國(1988)。(臺灣的公共住宅政策),《臺灣社會研究季刊》,2(3),97-148。
- 朱慶倫(2017)。(社會住宅新作為),《國土及公共治理季刊》,(5)3,122-129。
- 李子瑋、李長晏(2013)。(社會住宅政策問題建構與對策提出),《中國地方自治》,第66卷,20-40。
- 辛年豐(2015)。(誰的社會?誰的住宅?適足居住權的落實與制度建立的省思(上)(下)),《人權會訊》,118,54-58,119,50-56。
- 花敬群(2013)。(社會住宅推動過程中的迷思),《建築師雜誌》,39(6),84-87。
- 吳德源(2006)。(政策工具:分類與使用),《T&D 飛訊》,48,1-10。
- 師豫玲、孫淑文、陳肯玉(2008)。(臺北市平價住宅問題探討、因應策略與未來發展方向),《社區發展季刊》,121,100-119。
- 許立民、林淑娥、許韶芹(2016)。(居住正義--以公民審議方式擬定臺北市公共住宅特殊身分保障戶分配機制之過程),《國土及公共治理季刊》,4(4),99-104。
- 張金鶚、高國峰、林秋錦(2001)。(臺北市合理房價—需求面分析),《住宅學報》,10(1),51-66。
- 陳怡伶、黎德星(2010)。(新自由主義化,國家與住宅市場土地),《土地問題研究季刊》,59,105-131。
- 陳慧君(2011)。(政府供給與價格補貼之政策研究—兼論社會住宅政策),《土地問題研究季刊》,38,105-123。
- 黃志弘(2001)。(《新世紀福利國家中的住宅政策》,臺北:臺北市政府社會局福利社會雜誌社。
- 黃世孟(2011)。(從物業管理談社會住宅的角色與功能),《中華民國建築學會會刊》,63,34。
- 黃麗玲(2011)。(社會住宅政策與社會轉型的新視野),《新社會政策雙月刊》,臺北。



黃怡潔、江穎慧、張金鶚(2017)。(臺北市公共住宅對周圍住宅價格之影響)，《都市與計畫》，44(3), 277-302。

鄒喻合、杜功仁(2017)。(臺北市公共住宅物業管理模式之探討)，《物業管理學報》，2017年秋季號，8(2), 57-70。

鄭治安(2013)。(公營出租住宅之承租戶使用現況調查—以大龍峒公營出租住宅為例)，《物業管理學報》，2013秋季號，61-68。

薛立敏(1996)。(臺灣地區的住宅負擔能力與合理房價)，《經濟前瞻》，118-121。

薛立敏、陳綉里(1996)。(臺灣1980年代住宅自有率變化之探討)，《住宅學報》，6, 27-48。

簡龍鳳、游建華(2011)。(英美社會住宅及租金補貼政策之啟示與經濟分析)，《臺灣銀行季刊》，62(3)，146-172。

顏聰玲、李子瑋(2014)。(居住正義觀點下反饋臺灣住宅管理政策工具之重構)，《土地問題研究季刊》，13(3)，27-38。

(三)研討會論文

水內俊雄(2011)。(無家可居者行動經驗學習，日本「社會住宅」的狀況與可能：邁向後「無家可居者自立支援法」時代，建構全國居住安全網的展望)，「2011社會住宅國際研討會」論文集，臺北，224-232。

臺北市政府(2017)。(《居住正義論壇V》《居住正義論壇VII》)，臺北。

臺北市政府社會局(2015)。(《臺北市公共住宅特殊身分保障戶分配機制公民論壇會議手冊》)，臺北。

全泓奎、南垣碩(2011)。(韓國的居住問題與居住福利政策)，「第一屆邁向建構東亞包容都市網絡的國際工作坊」論文集，臺北。

呂哲基(2013)。(韓國賃貸住宅簡介)，「2013亞洲地區住宅研討會」論文集，臺北市政府都市發展局，臺北。



林萬億(2010)。(臺灣的住宅政策：從國民住宅到社會住宅?)，「臺灣社會住宅推動策略工作坊」論文集，臺北。

花敬群、彭揚凱、江尚書(2012)。(社會住宅執行構想與財務評估)，「邁向社會投資型國家—就業與社會安全重大議題研究」論文集，臺北。

金秀顯(2011)。(大器晚成?韓國公共租賃住宅的未來)，「2011 社會住宅國際研討會」論文集，臺北。

高芳軒、周世璋、吳政芳(2013)。(臺北市出租國宅居住空間使用維護管理之研究)，《物業管理學會第7屆論文集》，臺北。

張金鶚(1991)。(臺灣地區住宅政策課題與對策之研擬)，「住宅政策發展之研究」論文集，臺北。

(四)學位論文

呂庭吟(2015)。<《社會住宅與合宜住宅相互變遷之政策過程分析》，臺北：國立政治大學公共行政學系，碩士論文。

李子瑋(2013)。<《臺北市社會住宅政策之探討》，臺北：國立中興大學國家政策與公共事務研究所，碩士論文。

林建華(2002)。<《承租戶租金負擔能力之分析—臺北地區及台南地區之比較》，臺南：國立成功大學都市計畫研究所，碩士論文。

洪子涵(2016)。<《從機會地圖之觀點探討社會住宅供需關係之初探—以臺北市為例》，臺南：國立成功大學都市計畫研究所，碩士論文。

胡誌芳(1989)。<《臺北市民住宅選擇及購宅能力之研究》，臺北：國立政治大學地政研究所，碩士論文。

徐佩倫(1996)。<《台中市居民擁屋能力之研究》，臺南：靜宜大學管理科學研究所，碩士論文。

徐韻涵(2011)。《臺灣可負擔住宅政策與執行方式初探—以臺北市為例》，臺南：
國立成功大學都市計畫研究所，碩士論文。

曹証鈞(2010)。《購屋負擔能力與住宅政策—以臺北市為例》，臺北：國立政治大
學社會科學院財政學研究所，碩士論文。

詹雅先(2016)。《合宜住宅政策之評析—以新北市浮洲合宜住宅政策為例》，臺北：
國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所，碩士論文。

劉浩學(2014)。《社會住宅提供方式之探討》，臺北：國立政治大學地政學系，碩
士論文。

蔡佩倫(2011)。《購屋負擔能力、租屋負擔能力與住宅政策》，臺北：國立政治大
學社會科學院財政學研究所，碩士論文。

薛莘儒(2014)。《臺北市公有住宅政策之政治經濟分析》，臺北：國立臺灣大學社
會科學院政治學系，碩士論文。

(五)研究報告

中華民國住宅學會(2016)。《住宅需求動向調查報告》，臺北：內政部營建署委託
調查報告。

中華民國專業者都市改革組織(2014)。《獎勵民間興辦社會住宅執行策略之研
究》，臺北：國家發展委員會委託研究報告。

中華民國專業者都市改革組織(2015)。《獎勵民間興辦社會住宅執行策略之研
究》，臺北：國家發展委員會委託研究報告。

臺北市政府財政局(2014)。《建置臺北市政府公共建設經濟社會財務效益專業評估
機制案》，臺北。

臺灣營建研究院(2014)。《獎勵民間興辦社會住宅機制及配套措施規劃》，臺北：
臺北市政府都市發展局委託研究報告。

財團法人國土規劃及不動產資訊中心(2016)。《臺北市興辦公共住宅經濟及社會效益分析》，臺北：臺北市政府都市發展局委託研究報告。

莊孟翰等(2002)。《輔購住宅與租金補貼政策之比較研究》，臺北：行政院經濟建設委員會委託研究報告。

陳彥仲、薛立敏(2000)。《臺灣地區出租住宅市場之研究期末報告書》，臺北：內政部建築研究所委託研究報告。

華昌宜、賴碧瑩(2001)。《臺灣租賃住宅市場之發展與推動》，臺北：行政院經建會委託研究報告。

學聯不動產資訊顧問有限公司(2014)。《臺北市中程住宅計畫規劃案》，臺北：臺北市政府都市發展局委託研究報告。

(六)電子資源

內政部(2017)。內政部不動產資訊平台網站，

<http://pip.moi.gov.tw/v2/e/scre0105.aspx>

臺北市政府都市發展局(2017)。健康公宅招租公告網站，

<http://www.udd.gov.taipei/pages/detail.aspx?Node=38&Page=10758&Index=3>

王彥喬(2015)。(青年沒錢造夢，老弱租屋歧視，蔡朱的公宅怎解?)，社會住宅推動聯盟網站，

<http://socialhousingtw.blogspot.tw/search/label/%E5%B0%88%E9%A1%8C%E5%A0%B1%E5%B0%8E>

江尚書(2014)。(韓國的公共租賃住宅與居住福利概念的擴大)，臺北村落之聲網站，<http://www.urstaipei.net/article/15624>



李淑蓮 (2015)。(美河市釋出社會住宅爆爭議 從香港的公屋政策可以學到什麼嗎?)，北美智權報網站，

http://www.naipo.com/Portals/1/web_tw/Knowledge_Center/Editorial/publish-240.htm

林萬益(2015)。(原地打轉的築巢政策)，社會住宅推動聯盟網站，

http://socialhousingtw.blogspot.tw/2015/10/blog-post_7.html#more

香港房屋委員會(2017)。(公屋申請入息及資產限額)，香港房屋委員會網站，

<https://www.housingauthority.gov.hk/tc/flat-application/income-and-asset-limits/>

夏唯盛(2016)。(「弱勢」年輕人，活該買不起房？從新加坡公積金制度，看見臺灣面臨的危機)，換日線網站，

<https://crossing.cw.com.tw/blogTopic.action?id=528&nid=6363>

陳世峰(2017)。(北市千戶公宅百戶滯銷--租金貴等無人住，美河市餘屋擬交還捷運局)，蘋果房地產網站，

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/property/20170124/37530804/>

陳佑婷(2015)。(社宅租金太貴 柏林：不該超過收入 1/3)，好房網網站，

<https://news.housefun.com.tw/news/article/553858113268.html>

黃麗玲(2017)。(溝通是和願意的人溝通 讓公宅成為公共設施)，遠見雜誌網站，

https://www.gvm.com.tw/webonly_content_15314.html

趙政岷(2017)。(抑制房價 社會正義)，中時電子報網站，

<http://opinion.chinatimes.com/20170622005683-262104>



二、西文部分

(一)專書

Bogdon A. S, Silver, J. and Turner, M. A(1994)。(National Analysis of Housing Affordability, Adequacy and Aecessibility), U. S Department of Housing and Urban Development:Washington DC。

Bourassa, S. T. (1997)。(Owner Occupied Housing Costs and the Consumer Prices Index) , Real Estate Research Unit Working paper。

Bramley, G. (1990)。(Access, affordability and housing need) , Paper presented at ESRC Housing Studies Conference University of Surry September 1990 Mineograph SAUS University of Bristol。

Hughes, Owen E. (2003)。(Public Management & Administration:An Introduction):New York, Houndmills。

Joint Center for Housing Studies of Harverd University(1996)。(The Site of the Nation' s Housing 1996) , Joint center for Housing Studies:Cambridge, MA。

Salamen, L. M. (2002)。(The New Governance and the Tools of Public Action:An Introduction. In L. M. Salamon Eds) ,《The Tools of Gonerment:A Guide to the New Governance》。

(二)期刊

Gan ,Quan and Robert J.Hill(2008)。(Measuring Housing Affordability : Looking Beyond the Media) 。《Journal of Housing Economic》, 18(2) , 115-125。

Hancock, K. E. (1993)。(Can Pay?Won' t Pay?or Economic Principles of Affordability), 《Urban Studies》, 30(1) , 127-145。

- 
- Lerman Donald L. and Reeder, William J(1987) 。 (The affordability of adequate housing) , 《AREUEA Journal》 , 15(4) , 389-404 。
- MacLennan, Duncan and Williams(1990) 。 (Affordable housing in Europe) , York:Joseph Rowntree Foundation 。
- Seong-Kyu Ha(2008) 。 (Social housing estates and sustainable community development in South Korea) , 《Habitat International》 , 32(2008) , 349-363
- Stone, Michael E. (1994) 。 (Whose Shortage of Affordable Housing?Comment) , 《Housing Policy Debate》 , 5(4) , 443-458 。
- Stone, Michael E. (2006) 。 (What is housing affordability ?The case for the residual income approach) , 《Housing Policy Debate》 , 17(1) , 151-184 。
- Tahalmann, Philippe(1999) 。 (indentifying households which need housing assistance) , 《Urban Studies》 , 36(11) , 1993-1947 。
- Toshio Mizuuchi, Honh Gyu Jeon(2010) 。 (The new mode of urban renewal for the former outcaste minority people and area in Japan) , 《cities》 , 27 , 25-34 。
- Weicher, John C. (1977) 。 (The affordability of new homes) , 《AREUEA Journal》 , 5 , 209-226 。



附錄 社會住宅政策訪談紀錄

訪談對象一：內政部營建署國民住宅組 朱慶倫組長

訪談時間：2018/3/12

一、您認為臺北市的社會住宅政策，在過去執行過程中遭遇最大的困難為何？有甚麼執行上的缺失是必須克服的？

(一)臺北市的社會住宅政策，在過去執行過程中遭遇最大的困難就是當地民眾反對。行政院 2011 年 6 月 16 日核定「社會住宅短期實施方案」，推動臺北市、新北市 5 處示範基地興辦社會住宅，惟於公布選址地點後，即遭受當地民眾強烈反對，擔心社會住宅會成為「貧民窟」，影響當地治安及房價，經臺北市及新北市政府多次召開說明會與當地居民溝通後，反對聲浪業趨緩，目前已陸續完工且都供不應求，最近招租的臺北市健康公共住宅，中籤率僅 5.5%，顯示出民眾是非常需要社會住宅的。

(二)為降低民眾反對聲浪，臺北市自 2016 年 2 月起，即規劃於各社宅基地舉辦至少 2 次以上的公聽會暨說明會，累計已辦理 39 場，積極傾聽地方民眾意見並爭取民意支持。另在規劃手法上，臺北市透過降低容積率的方式留設更多綠地、廣場、停車空間等鄰里共享空間，並結合社會福利服務、長期照顧服務、身心障礙服務、托育服務、幼兒園、青年創業空間、社區活動、文康休閒活動、商業活動、餐飲服務等附屬設施，滿足住戶及鄰里居民的使用需求，讓社會住宅與周邊社區融合，進一步也能帶動周邊社區的活力與發展。

二、對於臺北市聯合開發宅轉作社會住宅出租率偏低的情形，您有甚麼看法？

(一)聯合開發住宅轉作的社會住宅是個特例，聯開基地過去是以興建交通設施之名徵收民地，但大法官已做出釋字第七四三號解釋，指政府不得將



之出售獲利、只能出租，因此轉作為社會住宅。而捷運聯合開發分回住宅之租金是捷運局考量成本及自償率訂定，需回饋捷運土地開發基金等因素，因此租金較高，出租率自然偏低。

- (二)此外，捷運聯開宅與捷運共構，交通便利，售價高貴，社區居民大多所得較高，較不願意與社會住宅的承租戶混居，住戶反對的聲音也間接影響了出租率。
- (三)再者，聯開宅原欲作為出售住宅，因此多數是逾卅坪的大坪數設計，對於經濟或社會弱勢者、不在籍但因就學、就業而有居住需求的年輕人或新婚家庭等都不適合。
- (四)目前臺北市捷運聯合開發分回住宅 6 處 641 戶皆已停止辦理招租，市府同時也在研擬後續處理方式，希望在挹注開發基金的同時也能回應民眾的居住需求。
- (五)地方政興在興辦社會住宅時，都會考量需求總量、區位及興辦戶數，做適當的建築規劃，目前幾個新完工的社會住宅都呈現滿租的狀態，相信未來不會發生社會住宅出租率偏低的情形。

三、對於許多人抱怨社會住宅租金過高的問題，您有甚麼看法?您覺得社宅租金佔所得的幾成算是合理?

- (一)由於國人普遍認為租屋只是過渡時期，最終仍希望用購買的方式擁有屬於自己的房子，所以在租屋的階段，往往為了節省開支，而選擇租金低廉的房子，這些房子大多是屋齡過高、不安全、不合法或地處偏遠的住宅。而社會住宅具一定品質、交通便利且生活機能佳，租金雖然已經比市場中古屋行情更低約 2 至 3 成，但對於大多數習慣節省租屋支出的民眾而言，仍會覺得社會住宅租金過高。
- (二)社會住宅是透過政府把關，於生活機能佳、交通便利的地點興建，以「通

用無障礙設計」、「節能減碳及綠化」、「居住內部空間適宜、精簡、實用」、「外部完善多樣之公共服務空間」等原則辦理規劃設計，並結合社福、長照、托老、托幼及青創等附屬設施，居住品質符合一定水準以上，其租金也是參考附近房價再打折(7折至85折不等)後訂定，較一般市場高品質的新成屋行情來說，是非常實惠的。

(三)以我國房價最高的臺北市來說，最近招租之健康公共住宅，其租金是參考附近房價再打85折，並依據人口數(房型)及家庭收入之多寡，分級收費由最低6,110元到最高27,200元，最便宜的13坪一房型，月租最低為6,110元，以一般上班族月薪3萬而言，月收入的1/3便可負擔，可說是以平實價格為國民提供更好的生活品質。

健康公宅租金分級收費表

房型		一房型		二房型		三房型		
坪數(含公設)		13坪	17坪	23坪	28坪	31坪	34坪	
實 付 租 金	第一階 (家庭總收入平均每人每月 16,157元以下)	6,110	9,820	14,120	18,670	17,540	20,270	
	第二階 (家庭總收入平均每人每月 16,158元至24,236元)	7,110	10,820	14,820	19,370	18,240	20,970	
	第三階	家庭年總收入低於 88萬元	9,110	12,820	16,420	20,970	23,840	26,570
		家庭年總收入88萬 元至125萬元			18,420	22,400	24,900	27,200
所得分位點40%-50%(家庭年總 收125萬元至145萬元)		10,400	13,600	18,500	22,400	24,900	27,200	

(四)目前臺北市府財政較健全，得予編列預算補助，惟其它直轄市、縣(市)之財政，尚無法提供，例如新北市僅有弱勢戶64折及一般戶8折2種收費標準，我們也期待未來社政單位能編列預算來協助需要幫助的民眾。

- (五)以個人的生活經驗來說，房租低於月收入的 30%較為適宜，這樣才有餘力準備組織家庭、生養小孩或籌備退休金等。



四、如果能調整過去的社會住宅政策，您認為最該調整的部分為何？

- (一)過去地方政府在推動社會住宅時，第一個面對的就是土地取得的問題，「土地」占在社會住宅成本很大比例，所以以往縣市政府必須編列高額預算取得，也因此延緩了社會住宅的推動。2017 年住宅法修法後，我們建立了租用國有土地分期支付租金方式，協助地方政府取得社會住宅土地，2017 年臺中市即透過這種方式，租用 4 處土地，市府節省約 9.5 億元的經費。
- (二)此外，過去中央對地方的經費協助，是以補助部分工程費或用地費為主，而現在採取「融資」服務平台方式，將各縣市政府的資金需求集合起來向銀行議價，可以用較低的利息貸款籌資，之後再由收取的租金繳交利息。在興建期間，縣市政府還沒有租金收入，中央會全額補助融資利息，營運期間，如果縣市政府有自償率不足情形時，中央也將依照合理的財務模式給予補助，透過這樣的方式，中央跟地方都能減輕財政負擔。

五、您覺得後續社會住宅政策及執行部分，有甚麼應該特別注意或調整的地方？

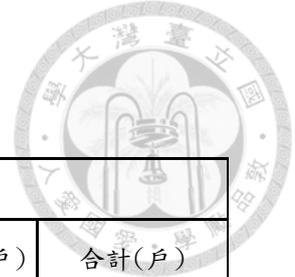
- (一)在第一階段興建 4 萬戶社會住宅部分，各地方政府都已經在積極進行，目前中央也著手規劃整備第二階段興建 8 萬戶的土地資源，透過內政部警政署、消防署、中華電信股份有限公司及其他國營事業(如台電、台水、中油及台糖公司)，協助盤點閒置土地資源，以都市更新的方式來活化土地資源以興建社會住宅，是一種雙贏的合作模式。
- (二)長期以來，我國的居住市場一直呈現人口往大都市集中，且北部房價高於南部的情形，從各地方政府提報第一階段興建 4 萬戶的規劃情形，也



可以明顯看出臺北市、新北市、桃園市及臺中市的需求。在後續政策規劃上，中央也會特別注意南北區域性的差異及雙北市以外地區的出租率，滾動檢討住宅政策，針對不同的租屋需求，積極協助。

- (三)在 8 年 20 萬戶社會住宅的規劃中，除了直接興建 12 萬戶之外，還有一種策略是包租代管 8 萬戶，包租代管係由政府運用民間現有的閒置住宅資源轉化為社會住宅，來補足社會住宅興建期間的需求，2017 年度採試辦計畫方式辦理，預估先由 6 直轄市試辦 1 萬戶，未來將視試辦情形推廣到各縣市。由於加入社會住宅包租代管之住宅，以中古屋為主，且有訂定租金上限，故該住宅的屋齡、屋況及設備等可能較不佳，為保障民眾居住安全，除須符合合法建物規定外，業者及政府對於物件之篩選及審核需更加謹慎，以落實政府協助民眾租屋的目的。

2016-2020 年各直轄市、縣(市)政府社會住宅興辦目標彙整表



縣市別	住宅存量(戶) (A)	2016-2020 年目標值				
		興建(含容獎)			包租(戶) (E)	合計(戶) (F)=(D)+(E)
		既有戶數 (戶) (B)	新增戶數 (戶) (C)	小計(戶) (D)=(B)+(C)		
總計	8,495,264	7,281	37,713	44,994	40,000	84,994
臺北市	942,523	6,572	14,858	21,430	6,670	28,100
新北市	1,581,807	412	6,557	6,969	6,666	13,635
桃園市	795,511	0	4,012	4,012	6,666	10,678
臺中市	989,634	0	6,658	6,658	6,666	13,324
臺南市	672,481	0	680	680	6,666	7,346
高雄市	1,051,327	258	411	669	6,666	7,335
基隆市	165,260	0	20	20	0	20
宜蘭縣	170,358	0	0	0	0	0
新竹縣	181,615	0	0	0	0	0
苗栗縣	174,576	0	860	860	0	860
彰化縣	399,673	0	0	0	0	0
南投縣	165,349	0	200	200	0	200
雲林縣	221,190	0	0	0	0	0
嘉義縣	178,590	0	500	500	0	500
屏東縣	281,207	0	148	148	0	148
臺東縣	75,850	0	43	43	0	43
花蓮縣	123,017	0	1572	1,572	0	1,572
澎湖縣	29,458	0	0	0	0	0
新竹市	170,781	6	1092	1,098	0	1,098
嘉義市	103,359	33	0	33	0	33
金門縣	19,133	0	72	72	0	72
連江縣	2,566	0	30	30	0	30

備註：

1. 2016-2020 年興建之既有戶數及新增戶數係依據各地方政府 2016 年 12 月間回報資料統計，其中既有戶數為 2016 年 10 月 31 日前已完工出租之戶數。
2. 興建戶數與包租代管戶數得視實際執行情形調整互補。



六、其他補充事項?

(一)過去我國住宅政策長期以輔助人民購屋為主，因此，目前我國住宅自有率約為 85%，屬於高自有率的國家，而隨著國內社經狀況之變遷以及房價之高漲，早期的國民住宅政策自 2007 年起改以租金補貼為主，住宅政策目標由「住者有其屋」轉變為「住者適其屋」，讓財務基礎較不穩的國民，依其不同之需求與財務條件，選擇以購屋或租屋方式取得適宜之住宅，對於收入較低之無自有住宅家庭，原則上政府以提供「租金補貼」或只租不售的「社會住宅」來協助租屋。在未來社會住宅逐漸增加的情形下，租屋市場將成為無力購屋者的正常居住消費選擇方式，進而發揮租屋市場與購屋市場相互調控的市場機制。

(二)有關社會住宅、包租代管與租金補貼，三者各有其優缺點，適合不同經濟能力及需求的民眾，以下為三者優缺點的比較表供參。

社會住宅、包租代管與租金補貼的比較

	社會住宅	包租代管	租金補貼
優點	1. 提供弱勢族群長期穩定居住。 2. 可多元規劃，有利大量社會福利資源引入並提供青年創業空間。 3. 持續性的住宅資源可提供緊急災害臨時安置或公共工程拆遷戶安置。	1. 補足社會住宅興建期間之需求。 2. 鼓勵民間空餘屋出租，增加住宅資源。 3. 扶植租賃服務產業。 4. 協助部分在住宅市場上不易租到住宅的弱勢家庭承租。	1. 民眾可自由在市場上尋找偏好的住宅類型。 2. 充分運用分布在民間各地的空閒住宅。 3. 中南部、東部地區住宅主管機關偏好以租金補貼為優先措施。
缺點	個案規劃及興建均約需 3 年以上，民眾等待期間較長。	因中南部居住習慣差異，中南部的租賃業者及地方住宅主管機關較無參與意願。	部分弱勢家庭者找不到合適的住宅承租，以致未能得到補貼。

訪談對象二：臺北市政府建築管理工程處 羅世譽副處長

(原任臺北市政府都市發展局總工程司)

訪談時間：2018/3/12



一、您認為臺北市的社會住宅政策，在過去執行過程中遭遇最大的困難為何？有甚麼執行上的缺失是必須克服的？

(一)臺北市政府推動公共住宅政策所面臨的問題：

1. 目前臺北市公有出租住宅供給仍然不足，臺北市現有公共住宅總數約 6,500 戶，約占全台公有出租住宅 90.5%，雖為全台之冠，惟仍僅佔全市住宅存量之 0.68%，低於美國(6.2%)、日本(6.1%)、南韓(6.1%，含興建中)新加坡(3%)、香港(30%)、德國(4.6%)、英國(18%)、法國(17%)、瑞典(18%)與荷蘭(32%)等國家之平均水準，因此如要達成全市住宅存量 5%(5 萬戶)之政策目標，必須投入大量資源人力，並需要中央政府予以支持協助。
2. 再來是市民普遍仍存有公有出租住宅品質不佳之刻板印象，過往臺北市公有出租住宅因均提供弱勢者居住，且多為 50~60 年代興建，建物屋齡老舊，不符現代標準；另住宅管理維護及修繕服務均由公部門自行負擔，效率及品質待提升，且部分住民生活習慣不佳，使市民針對公有出租住宅存在整體環境品質及觀感不佳之刻板印象，亦造成目前臺北市政府推動公共住宅過程遭受附近居民反對，而致推動困難。
3. 臺北市政府目前住宅部門編制之人力、財源有限，在臺北市內適宜興辦公共住宅之公有土地亦有限，且多數為國有土地依現有規定撥用金額龐大，導致興辦社會住宅能量不足，又住宅法現行獎勵民間興辦社會住宅誘因仍不足，致引入民間資源困難。

(二)為解決推動公共住宅政策所面臨問題，都市發展局的對策為：

1. 為使臺北市公共住宅朝 5 萬戶之政策目標邁進，臺北市政府以多元方式增加公共住宅存量，包含老舊公有出租住宅更新改建、公有土地興建及市有土地參與都市更新等方式，但目前市府仍先以「自行興建」為主，以期於短期內提升公共住宅興辦成效。
2. 又為提收公共住宅品質，目前市府推動之公共住宅將促進建物及維護管理優質化，嚴選施工廠商與優良建築師，依基地區位環境特色與地區性需求態樣等條件進行細部規劃，除營造適合居住之社區環境，並依周邊鄰里需求評估設置托嬰、托老或保母等相關社會服務設施。藉專業與適切性的規劃，亦能營造適合居住之社區環境，並委託專業物管公司管理提升公共住宅維管品質及發揮服務成效，改變民眾對於公有出租住宅品質不佳的印象。
3. 為使市民更了解市府公共住宅推動計畫，並將公民參與精神於公共住宅政策具體實踐，都市發展局自 2016 年 2 月起，開始至各公共住宅基地辦理公聽會，目前已辦理 39 場次公聽會，除加強政策溝通，解除市民疑慮，並廣納各界意見取得共識，以期順利推動政策目標，創造整體社會正面效益。惟因市民普遍仍存有對過去出租國宅品質不佳之刻板印象，造成目前本府推動公共住宅過程屢次遭受附近居民反對，部分就公共住宅興建後引進人口將產生交通衝擊、公共設施服務水準下降等有所疑慮而反對興建致推動困難。前述問題雖然不與公共住宅之興建有絕對相關，但市府考量居民感受及實際交通問題仍需透過長期規劃解決，因此重新檢討容積量體，或調整開發期程緩建，免除衍生之疑慮。
4. 鑒於目前市府住宅相關業務人力與權責難以因應未來大量的住宅業務，且為因應未來逐漸增加之公共住宅戶量，需提供迅速且貼近公有出租住宅承租戶需求之居住服務，因此臺北市政府都市發展局致力推動設置住

宅專責機構(住宅處)及公宅管理公司，期望各界予以支持。



二、對於臺北市聯合開發宅轉作社會住宅出租率偏低的情形，您有甚麼看法？

- (一)2015 年柯市長上任之初，臺北市政府於短期內公共住宅提供數量仍有限，無法滿足廣大租屋需求，故為優先照顧中等收入以下民眾的居住權利，先將捷運聯開分回住宅轉為供作公共住宅，俟後續公共住宅數量豐沛後，再視情況決定該等聯合開發分回住宅的處理方式。
- (二)都市發展局對外招租之龍山寺站、港墘站、臺北橋站、小碧潭站四處 570 戶捷運聯開宅，係由捷運局以行政委託方式由都發局代為租賃管理，其市價租金基準由捷運局依「臺北市大眾捷運系統土地開發公有不動產租售自治條例」規定辦理並提送臺北市財產審議委員會審議通過，都發局續參酌捷運局提供之市價租金水準並綜合評估公共住宅申請人租金負擔能力予以訂定，經估算租金(含管理費)約為市價 7-8.5 折，另聯開宅因其區位及造價故租金水準較高，已針對位於本市聯開宅就低收入戶提供額外租金補貼，並已依據土地法第 94 條、97 條檢討租金上限調降租金，於 2016 年 5 月 9 日重新公告招租；而已於 2016 年 5 月 9 日前入住的租戶，都發局亦依調降後的租金標準，將原租金與調整後之租金差額自起租日全數退還予租戶。
- (三)捷運聯開宅坪型與規劃係以出售為主，在興建完成後改為出租使用常難以符合租戶需求，而在租金定價上又受限於捷運局規範，以社會住宅出租對象為中所得以下者來說，雖然交通方便但租金負擔較高因此不易出租，因此都市發展局經檢討後，已於 2017 年中，將未出租空戶移還捷運局以一般聯開宅方式續處並研議調整租金，而臺北市政府已就本次聯開宅出租經驗，審慎研議爾後聯開宅轉作社會住宅之選取標準及公共住宅租賃制度及租金定價，避免選取條件不適合作為公共住宅使用之聯開宅

難以出租。



三、對於許多人抱怨社會住宅租金過高的問題，您有甚麼看法？您覺得社宅租金租金佔所得的幾成算是合理？

(一)臺北市政府公共住宅（社會住宅）租金及管理費係基於「使用者付費」及「合理租金負擔」原則，參酌當地租金行情水準予以估算，並依據承租人（家庭年所得 50%分位點以下，2017 年度為 148 萬）合理負擔能力酌予訂定，租金(含管理費)約為市價 8.5 折，經濟弱勢戶租金則訂為市價 1~4 折，並配合租期逐步調漲，由社會局編列預算補貼租金差額，承租人則依據本身可負擔租金能力及個人偏好，選擇近市中心坪數較小或離市中心較遠坪數較大之公共住宅。

(二)公共住宅不只是協助青年居住，更是讓青年有希望的政策，以臺北市行天宮聯開公宅為例，臺北市政府委託估價結果每坪租金平均值約為 1,464 元，12 坪套房含管理費市價月租金約為 19,000 元，臺北市政府在租金制定上考量市民負擔能力與協助青年與弱勢家戶安居之政策目標，租金制定以估價結果與周邊中古大樓行情進行平均再打 85 折進行出租，12 坪套房含管理費每月租金訂為 14,100 元，市民若承租本市行天宮公宅，相較於承租一般市場上之住宅每月將可省下 4,900 元之租金支出，住滿六年將可省下 35 萬 2,800 元，讓青年有機會存錢，為未來打拼事業與成家安居帶來更多的希望。

(三)而參照國內外的相關研究，合理的住宅負擔支出占可支配所得不宜超過 30%，為讓臺北市各項租屋協助機制更為公平，也配合 2017 年 1 月修正公布之住宅法第 25 條規定應斟酌承租者所得狀況、負擔能力及市場行情，訂定分級收費基準，因此都市發展局在 2017 年 9 月 12 日「居住正義論壇五」中以「公宅合理負擔租金」為題，研提「公共住宅分級租金



收費(補貼)標準」,依照承租人之所得及承租房型,提出讓市民負擔得起的公共住宅租金分級計費制度,期望能減輕青年、弱勢家庭負擔公宅租金的壓力,並率全國之先於2018年健康公共住宅開始適用,讓公共住宅之租金負擔更為合理公平。

四、如果能調整過去的社會住宅政策,您認為最該調整的部分為何?

- (一)臺北市在1962年開始為了興闢道路及公共設施,即開始興建整建住宅以安置公共工程拆遷戶,1974年臺北市政府更成立了「臺北市國民住宅處」,專責推動國宅建設,自1975年~2004年興建之一般國宅約有52,954戶,不過大部分國宅皆以出售為主。
- (二)因過去國宅政策以提升住宅自有率為政策原則,故以出售為主,至今無法抑制房價上漲,反而減少公有土地資源,使後續推動公共建設更加困難。10年之間臺北市房價所得比由6.31倍(92年)上升至16.15倍(104年),一般買房的市民,要將收入的68.58%拿去繳房貸,被迫減少其他支用用途,造成小市民的痛苦與挫折。
- (三)臺北市因土地資源有限,政府無法滿足所有人的購屋需求,從過去是府大量興建國宅出售後迄今居住問題仍日趨嚴峻就可發現;因此面對高房價所造成的居住問題,現在臺北市政府的住宅政策主軸,已轉變在於維護市民之居住權,讓一般市民住得起臺北,而非保障所有人皆可買賣取得房地產,也就是「以租屋取代購屋」。2014年柯市長上任後,積極推動興辦公共住宅計畫,並採用多元的政策工具如公共住宅、租金補貼、包租代管民間住宅等協助解決居住問題,期望讓臺北市民皆可安居臺北。
- (四)過去大量興建的國民住宅因為各種因素或年久失修而有品質不佳的疑慮,並讓市民普遍存有對過去出租國宅品質不佳之刻板印象,造成目前市府推動公共住宅過程屢次遭受附近居民反對,而致推動困難。因此為



打造高品質及高水準的公共住宅，臺北市的公共住宅耐震設計用途係數 (I) 採用第三類建築物 $I=1.25$ ，較一般住宅強度 $I=1.0$ 高，另市府積極推動公宅智慧化，以營建經費外加 3-5% 建置智慧化設施，包含智慧三表 (水表、電表及瓦斯表)，安全防災、資訊通信、建築自動化、節能管理與智慧電網，智慧生活服務與物業管理等，以提升公共住宅精緻感、親民及永續建築的形象。

五、您覺得後續社會住宅政策及執行部分，有甚麼應該特別注意或調整的地方？

- (一) 為達成 4 年興辦 2 萬戶公共住宅之政策目標，因此市府推動公共住宅政策前期係以公有土地直接興建方式儘速增加公共住宅供給，但由於臺北市內低度利用或閒置之公有土地分佈不均，故目前推動中公共住宅多集中於信義區及文山區。
- (二) 然而市府長期目標仍係於 12 個行政區皆規劃設置公共住宅，因此政策上多元方式增加公共住宅存量，包含公辦都更、市有土地參與都市更新分回房地、都市計畫變更回饋或大型土地開發再利用等方式取得公共住宅。在臺北 2050 願景計畫中，市府所提出之西區門戶、東區門戶、北區門戶、社子島開發等策略發展計畫，除做為都市再生之引擎，並從整合地區資源之角度，提出大同、中正、萬華、士林、文山等地區都市再生及更新計畫，各項計畫中亦包含公共住宅之規劃與提供，因此除透過結合都市計畫、都市更新計畫於各個地區皆有適宜存量之公共住宅，以照顧各行政區的市民之外，公共住宅亦可提供各項計畫中繼安置之節點，成為促使計畫推動之催化劑。
- (三) 另公共住宅除了追求高品質的硬體工程設備外，並結合公共服務納入社區共融之精神。目前臺北市公共住宅的空間特性是除了住宅單元外，其底層部(1 至 2 樓)皆以設置公共服務空間為主，包含鄰里商店、活動中心、



青創服務、圖書館、公園綠地或托嬰、托老、公共保母服務等社福設施，地下停車場也提供公共使用，作為其周邊社區類公共設施，屋頂並設置城市農園及太陽能板，並兼具生態社區景觀規劃及綠建築再生能源之構想，促進社區居民農作、融居及交流的機會。

- (四)在新的規劃概念上，新世代的公共住宅也更加注重社區整體氛圍及凝聚力的營造，讓公共住宅不僅是一個居住的空間，而可以成為新世代生活的典範。都市發展局前於 2017 年底試辦「臺北市公共住宅青年創新回饋計畫」，以松山區健康公共住宅為首辦基地，讓有熱忱創意的青年人提出回饋計劃入住公宅，成為提升公宅整體的種子，目前健康公共住宅之青創戶已完成徵選，青年們提出的回饋計畫內容包含親子共學手作類、專業回饋類、人本銀髮樂齡社居環境類、藝術多媒體相關類、飲食類以及其他平台類等六大類型，未來都發局也會委託專業團隊，借助其社區營造及整合能力，輔導提案青年或團隊執行提案計畫，並透過培力工作坊的討論，讓提案青年與團隊激發更多的創意，為公宅與社區搭起互動橋樑以達「公宅好厝邊」之政策理想。

六、為吸引青年入籍，新北市及桃園市都針對 40 歲以下青年口提出入住社會住宅的誘因，反觀臺北市似乎較無這方面的對策，請問臺北市對於社宅入住族群有特別的設定目標嗎？

- (一)新北市政府以 BOT 方式興辦招租的社會住宅，有保留一定比例給予青年族群入住，以新北市中和青年住宅為例，將提供總戶數 816 戶的 55%(448 戶)給予 20 歲以上未滿 41 歲之青年族群，但在租金上並無再給予特別優惠補助誘因，而桃園市社會住宅部分刻開工興辦中，尚未有完工開放招租的社會住宅，因此無實際提供青年入籍社會住宅的誘因。
- (二)臺北市政府於推動社會住宅政策之初，鑒於臺北市高齡少子化衝擊城市



競爭力，輔以青年貧窮化現象且臺北市青年人口大量外流，為協助年輕人減輕居住壓力，公共住宅出租對象係以中收入以下之 20~45 歲青年為原則，同時希望藉由青年人的活力與創意增進與地方的融合，改善市民對公辦出租住宅之疑慮，但因為臺北市公共住宅目前供給仍少，除了青年族群以外有更多弱勢身分及中老年人有社會住宅需求，因此臺北市政府後續就公共住宅申租之年齡條件僅規定年滿 20 歲以上不再限制年齡上限，讓所有有社會住宅需求者皆有機會入住。而北市府亦認同讓青年人入住公共住宅有助於提升整體社區意識並有助於政策推動，因此在近期招租之健康公共住宅開始執行「青年創新回饋計畫」，提供 7% 戶數以徵件評選方式，鼓勵年輕人入住社會住宅並提供社區回饋服務。

(三) 北市府對於公共住宅入住族群之分配仍以「混居」的方式作為規劃目標，因公有出租住宅過往均提供弱勢者居住，建物品質不符現代建築標準，且部分住民生活習慣不佳，使市民對公有出租住宅存在整體環境品質及觀感不佳之刻板印象。在參考荷蘭、法國及韓國經驗後，市府公共住宅租賃制度確認朝混居融合方向辦理，除提供優質的公共住宅，透過租賃制度的設計讓一般家戶、青年家戶、經濟弱勢、社會弱勢（老人、身障…）共同生活居住，藉由完善的管理制度，彼此融合相處、正向影響，共同形塑良好居住環境，亦可破除對於弱勢者集中居住造成標籤化的問題。

訪談對象三：新北市政府都市發展局 江志成副局長

訪談時間：2018/3/30



一、您認為新北市的社會住宅政策，在過去執行過程中遭遇最大的困難為何？有什麼執行上的缺失是必須克服的？

(一)社會住宅的推動是個辛苦的過程，從尋找適當土地、規劃設計到興建完工往往需要 3-5 年的時間，但民眾的居住需求不能等，市府僅能在有限的土地資源、人力及資金限制下，盡力興辦社會住宅，並結合租金補貼的方式，照顧民眾「住」的權益。

(二)2019 年新北市的社會住宅將達到 7,000 戶的目標，未來社宅的數量也將持續增加，該如何更有效的興辦、管理社會住宅，也是我們必須審慎思考的挑戰；參採鄰近日、韓等國家推動社會住宅之成功經驗，皆以籌組獨立組織之方式(如日本大阪住宅公社、首爾住宅公社等)，執行相關業務，以提升服務效率及服務品質。

(三)新北市府自 2015 年起也積極規劃設置社會住宅推動之獨立法人組織「新北市居住服務中心」，期能對外引進專才、採企業化經營管理模式、優化營運服務流程，提供更有效率的社會住宅興辦及住戶居住服務。

二、對於臺北市聯合開發宅轉作社會住宅出租率偏低的情形，您有甚麼看法？

(一)以聯合開發方式取得的社會住宅，因其興辦資金來自聯合開發基金，有營利以挹注開發成本的壓力，因此，在租金訂定上較難依承租人所得負擔能力有彈性調整，導致租金價格偏高、出租率偏低的情況。

(二)建議政府以聯合開發取得的住宅單元採部分銷售的方式，來挹注開發成本，或結合公托、庇護中心等多元的機能來提升自償性，部分作為社會住宅使用空間，就能更有彈性的依承租人負擔能力訂定租金標準，以符

合民眾的期待。



三、對於許多人抱怨社會住宅租金過高的問題，您有甚麼看法?您覺得社宅租金佔所得的幾成算是合理?

- (一)社會住宅的租金是否過高或過低，其實會依承租人的所得負擔能力而呈相對應的關係，參採德國等先進國家之經驗，社會住宅租金一般以所得負擔能力 30% 為合理範圍。
- (二)目前臺灣各縣市政府在訂定社會住宅租金時，主要係以市價租金再予以折扣優惠，例如：本市社會住宅租金係依承租人條件區分為兩級距，中低收入戶或是育有未成年子女 3 人以上家庭等社會、經濟弱勢的優先戶，租金為市價 64 折，其餘一般戶之租金則為市價 8 折。
- (三)以市價租金再予以折扣的方式來訂定住宅租金，確實會因承租人所得上差異而有不同感受，然而考量台灣目前就人民所得、稅收的管控制度較不健全，倘欲以所得負擔能力訂定社宅租金，應審慎評估。

四、如果能調整過去的社會住宅政策，您認為最該調整的部分為何?後續社會住宅政策及執行部分，有甚麼應該特別注意或調整的地方?

- (一)過去出租式國宅因為維管不善，且承租人以經濟、社會弱勢家戶為主，容易衍生窳陋化、貧民化、標籤化等問題，導致市民對國宅的觀感不佳，甚至演變成鄰避設施，使得政府照顧弱勢的善意被扭曲。
- (二)未來新北市推動社會住宅不應追求「量」，更應該兼顧「質」的提升，然而，這並不表示社會住宅應該設計的過於舒適或奢華，讓民眾有「社宅樂透」的誤解，並怠慢入住者脫貧的心態；而應該依服務對象的不同予以規劃，並結合社會服務及社會福利的概念。例如新北市推動的永和國光社會住宅，以青青共居為主題，即以雅房的建築型式讓租客之間有更



多互動，並邀請租客一起打造共享客廳，一方面幫助年輕人拓展人際關係，同時也能節省建設成本，讓政府資源更有效運用，服務更多民眾。

(三)另外，新北市府推動社會住宅，主要係為了補足租屋市場的不足，保障弱勢家戶住的權利，而非與市場機制競合，因此社宅政策應與租金補貼制度並行。

訪談對象四：臺北市政府都市發展局住宅企劃科 吳名秋科長

訪談時間：2018/3/30



一、您認為臺北市的社會住宅政策，在過去執行過程中遭遇最大的困難為何？有甚麼執行上的缺失是必須克服的？

(一)預算編列及爭取：

公宅成本若加計用地經費，對於財務回收及自償性無法達成，因此用地取得成本，經市府政策同意由市府公務預算撥補具有一定性的助益。興建成本對外融資，已由相關會計師事務所就公宅推動所需之財務進行試算，並依程序報請市府公債委員會同意對外融資，另外在預算編列部份也獲得市議會支持。

(二)中央相關政策涉及用地取得及撥用、解繳及稅賦減免規定：

因應住宅法修法後已大幅對於公共住宅政策之推動有很大的助益，惟後續因應臺北市為建成程度高之區域，土地之稀有性為必然之問題，未來臺北市土地為公宅自建長期推動的關鍵。

(三)民眾溝通：

公宅興建基地周邊市民普遍仍存有對過去出租國宅品質不佳之刻板印象，部分就公共住宅興建後引進人口將產生交通衝擊、公共設施服務水準下降、影響不動產價格或引入口對象等有所疑慮而反對興建致推動困難。在市府進行 41 場次公聽會、說明會後，目前各基地已因應民意修正及納入相關社會設施，除部份基地仍待溝通外，其餘基地已進行施工或規劃設計中。

二、對於臺北市聯合開發宅轉作社會住宅出租率偏低的情形，您有甚麼看法？

建築物興建本有其規劃設計及施工時效及遞延性，故於推動初期公宅存



量不足下利用以聯開宅轉作公宅是為一權宜的做法，惟受限於大眾捷運法等相關規定，對於面積大或租金高的單元，對於 50 分位點以下的需求者而言，是比較無法負擔的，因此高租金一直是招租時面臨的問題，況且過高的租金亦不符政策執行之公平性。

三、對於許多人抱怨社會住宅租金過高的問題，您有甚麼看法？您覺得社宅租金佔所得的幾成算是合理？

依各方研究所得租金負擔應為收入的三分之一為宜；另目前臺北市的租金依據臺北市社會住宅出租辦法之規定，基於使用者付費及合理負擔原則，本市公共住宅租金定價以市價 85 折為原則，經濟或社會弱勢者則由目的事業主管機關差額補貼，惟一般戶之收入及合理負擔能力能有所差異，而依據住宅法規定：「社會住宅承租者之租金計算，主管機關應斟酌承租者所得狀況、負擔能力及市場行情，訂定分級收費基準，並定期檢討之」，因此目前已綜合考量市民合理住宅租金負擔範圍、居住區位條件公平性、合理補貼財務規劃等面向研訂公共住宅租金分級規劃，在公宅自償回收及社會福利之間取得必要的平衡點。

四、如果能調整過去的社會住宅政策，您認為最該調整的部分為何？

住宅法修法為社會住宅推動母法，如於擬定時即整合各部會資源及法令規定對於政策推動初期具有一定的指導及助益，惟目前於住宅法修法後相關配套尚屬完備，另目前對於空屋釋出已研擬包租代管政策使公益出租人有地價稅、房屋稅及所得稅之減免提高釋出誘因，然空屋釋出率並不如預期，或許與不動產持有成本過低有關。

五、您覺得後續社會住宅政策及執行部分，有甚麼應該特別注意或調整的地方？



社會住宅為全國性政策，然而除了都市化人口密度高、房價取得成本高的縣市或區域較有需要外，是否需要全面性執行或擇要進行或是有應地制宜的需求，或許為後續政策檢討或修正的方向。另外就資源分享的方面來看，社會住宅的推動與國土行政區劃及功能定位，具有一定之關連性，或許也是做為未來研擬之方向。