

第二章 政策對房地產發展影響

--- 居住政策穩健化發展的新里程

謝杏慧¹、俞海齡²

本文聚焦於今年大幅翻修的住宅法及相關子法的政策內涵、刻正推動立法之租賃專法的精神，以及助益都市更新推動之法制架構，分析其對全國居住政策穩健化之貢獻和待調整、強化之處，最後分析其對房地產發展可能帶來之影響。

一、前言：居住人權的進步與強化

對所有的人民而言，日常生活中的所有活動，都從每個人頭頂上的那一片屋瓦開始，「住」不僅能體現「生活、生產、生態」的需求與演變，更是每個人「生存」的依據。

但我國長期以來住宅供需失衡、價格波動起伏極大，出現「高房價、高空屋率、高自有率」的三高及「低稅率、低品質、低量社會住宅」的三低現象。尤其是都會地區，無論在價格、數量或區位上，都出現失調狀況。政府為實踐居住人權，並舒緩及解決前述問題與現象，於2011年12月底公布全文54條之《住宅法》，該法並自公布後一年施行，該法也成為我國中央與地方政府研訂與執行住宅政策、計畫之最高指導原則。

惟自該法施行以來，一直有包括協助弱勢族群與民間租屋市場之媒合，以及興辦社會住宅之資金、土地取得、租稅優惠、成立專責機構等之推動落差或配套措施不足之疑慮與改善建議，更有提升社會、

1 財團法人國土規劃及不動產資訊中心研究員。

2 財團法人國土規劃及不動產資訊中心副研究員。



經濟弱勢之社會住宅保障比例、廣建社會住宅達 5%、公益出租人之稅賦減免時間及額度等之倡議。

政府自去年中便積極推動《住宅法》的修法，於今年 1 月修正公布全文 65 條；並自公布日施行。這次修法後的主要改革包括：提撥予社會、經濟弱勢對象的社會住宅比例提高至 30%；為鼓勵屋主將房屋出租予符合租金補貼申請資格者，新增綜合所得稅及地價稅之租稅優惠規定；社會住宅作居住、社區長照服務或托育使用的租金收入及收取的租屋服務費用，免徵營業稅。更有為獎勵空屋釋出，提供作為社會住宅及社區長照服務或托育的住宅所有權人，新增綜合所得稅租稅優惠規定等獎勵。

然而，最新公布的 2016 年第 3 季資料顯示，從房價所得比及貸款負擔率來看，全國平均達 9.35 倍、38.49%，居全國前三位者分別是臺北市 15.4 倍、63.71%，新北市為 12.70 倍、52.33%，臺中市則是 9.4 倍、38.79%，均較國際認定合宜的房價所得比 3 ~ 4 倍高出甚多，民眾的房價負擔能力也略低，尤其是雙北地區更顯得過低。民眾的購屋負擔過於沈重，使得可支配、運用於居住以外的所得被壓縮，因此，發展住宅租賃市場，為國人提供長期居住需求的替代選擇方案亦為當務之急。

目前國內住宅租賃市場，常見因資訊不對稱、廣告不實、出租者之管理專業與品質不佳導致之租賃糾紛，為鼓勵住宅所有權人能因租稅減徵而釋出空閒住宅，並使得租賃中介業者、出租人能走向專業之經營管理模式，同時保障承租人之權益，促進我國租賃住宅市場健全化與透明化，以確保租賃雙方之間的信賴度，降低交易成本。今年四月中旬行政院亦通過《租賃住宅市場發展條例》，俾利住宅租賃關係趨於完善，保障租賃當事人權益，活絡住宅租賃市場及促進租賃住宅服務產業化發展。

二、住宅法－居住協助措施的再進化

以《住宅法》來看，其為各級主管機關居住政策之統合基礎，且

為住宅政策與計畫執行之法源依據。為因應國內社會氛圍及經濟情勢的變化，並落實居住人權，《住宅法》於今年歷經大幅修正，特別是在更有效率地興辦社會住宅方面，茲綜整分析本次修法後之重點內容與政策意涵，以及社會住宅整體興辦概念上的轉變。

（一）《住宅法》說明

本次修訂內容主要包含興辦社會住宅（就興辦模式而言）、運用民間空餘屋、照顧多元需求，以及提升居住品質等四大重點。

1. 興辦社會住宅－明定公益本質、強化整合民間的多元興辦途徑與擴大政府資源的協助

就興辦社會住宅模式相關的增修條文來看，除了藉由提高弱勢家戶入住比例與服務，以明確定義社會住宅具有服務弱勢之公益本質和福利特性之外，主要著眼於明定各式興辦模式以做為主管機關取得社會住宅之依據。並且擴大政府在土地或財務等資源上的協助，亦允許主管機關設置或委託專責法人機構以提升專業興辦社會住宅之量能。同時，增列之多元興辦模式囊括包租、代管或透過都市計畫策略取得等整合民間既有空餘屋或開發案之方式。

2. 運用空餘屋－房東、租賃服務事業、房客三方補助與協助以落實租賃政策

整合民間空餘屋作為社會住宅供給途徑為本次修法之重要項目，亦與經行政院通過之《租賃住宅市場發展條例》相輔相成。為能落實包租包管及代租代管民間空餘屋，做為社會住宅以服務社會、經濟較弱勢之家戶，本次修正案增訂多項房屋所有權人的稅賦優惠，對於委託租屋服務事業營運管理之房屋所有權人提出更有利的優惠，以利扶持租屋服務事業。並且主管機關得就透過此方案為入住之弱勢家戶提供租金補助。

3. 多元照顧－擴大服務多元族群、公私協力扶持弱勢承租戶並提升社區生活品質



相較於先前《住宅法》與居住協助措施聚焦於居住本身，此次修正案賦予社會住宅更全面的角色，亦即照顧多元化的需求。不僅廣納多類型家戶、考量社會住宅承租戶的福利、生活、甚至文化傳承之需求，更擴及至藉由社會住宅的空間規劃、服務入住者與社區營造策略等，以提升在地社區之公共服務品質。

4. 提升居住品質－安全優先，推動住宅性能評估

安全為提升居住品質的關鍵基礎，修正後的條文規定主管機關之相關居住補助得優先予以現居住處有安全疑慮者，並且增訂性能評估制度與相關配套措施。為落實性能評估制度，透過補助獎勵新建與既有建物取得性能評估結果，並將性能評估報告書列為住宅所有權移轉或點交時的項目，以確保購屋者權權利。

除上述四大修法重點，為能落實不動產資訊透明化，除增列住宅主管機關應公布之資訊，就民間提供的資訊，亦增訂公司或商號需提供相關資訊的時間點為取得建造執照並申報開工日起 30 日內。

信義房屋

表 1-2-1 《住宅法》修正後之重點摘要

面向	相關修正條文及其政策意涵
興辦社會住宅	興辦社會住宅 將社會住宅提供予經濟或社會弱勢者之比率提高為百分之三十以上以擴大照顧弱勢居住需求，且以直轄市、縣（市）轄區為計算提供弱勢家戶比範圍俾利彈性規劃調配（§4） 為強化社會住宅扮演安全網絡之福利特性，社會住宅承租戶若有因資格不符或其他違反租約規定導致被收回住宅的情形，而導致生活陷於困境者，經營管理者應通報社政主管機關（§38）
	明訂多元興辦模式 作為主管機關採多種方式興辦社會住宅之法源依據，修擬增列購買建築物；承租民間住宅並轉租及代為管理（即包租代管）；獎勵、輔導或補助租屋服務事業承租民間住宅並轉租及代為管理，或媒合承、出租雙方及代為管理；辦理土地變更及容積獎勵之捐贈、以公有土地或建築物參與都市更新分回建築物及其基地等方式。且採上開包租代管或代租代管方式，不適用政府採購法規定，以符合實際運作需求（§19、20） 考量民間得採多種方式興辦社會住宅，修擬增列增建、改建、修建、修繕同一宗建築基地之既有建築物；三、購買建築物；承租民間住宅並轉租及代為管理（即包租代管）（§19） 為擴大民間參與及提升社會住宅辦理成效，增訂主管機關應專業服務社會或經濟弱勢家戶租賃協助。此租賃服務得由租屋服務事業辦理，由中央主管機關訂定認定及獎勵辦法（§52）
	增加社宅興辦資源 為降低土地成本，增訂主關機關需使用的公有非公用土地或建築物，如屬於特種基金財產等應有償撥用者，得採長期租用（§21） 為促進民間興辦社會住宅多元管道，並基於結合社會住宅與因應社會結構轉型之公共設施調整與多目標使用的可能，放寬民間興辦社會住宅需用公有土地或建築物時，不需再受限於僅能使用非公用之不動產（§29） 主管機關使用國有土地或建築物興辦社會住宅衍生之收益，無需繳回國庫，得作為興辦社會住宅使用（§21） 為籌措社會住宅龐大資金需求，明定主管機關得視新建、購買、增建、改建、修建或修繕社會住宅資金融通之必要，自行或協助民間向中長期資金主管機關申請提供中長期資金（§24）
	增加專業興辦能量 為兼顧公共利益及企業精神，提供專業、有效率之服務，主管機關得設立或委託專責法人或機構，辦理住宅相關業務（§8）



面向	相關修正條文及其政策意涵
運用民間空屋	<p>鼓勵民間空餘屋釋出 (房東)</p> <p>為鼓勵房屋所有權人將房屋出租予出租予符合租金補貼申請資格者或其他機關辦理之各項租金補貼者 (即公益出租人自行出租)，除了既有房屋稅優惠 (房屋稅條例 §5)，新增租金收入 1 萬元內可免納綜合所得稅與地價稅得按自用住宅用地稅率等租稅優惠規定 (§15、16)</p>
	<p>扶持租屋服務事業 (業者)</p> <p>由主管機關或租屋服務事業者承租民間住宅並轉租及代為管理，或媒合承、出租雙方及代為管理，在作為社會住宅的前提下，其營運期間收取之租屋服務費用，免徵營業稅 (§22)</p> <p>住宅所有權人將住宅出租予主管機關或租屋服務事業者包租代管或代租代管作為社會住宅，租金收入免納綜合所得稅，每屋每月租金收入免稅額得最高 1 萬元，其必要損耗及費用之減除提高至應課租金收入之 60% 計算 (§23)</p>
	<p>補助弱勢家戶承租 (房客)</p> <p>增訂由主管機關或租屋服務事業者承租民間住宅並轉租及代為管理，或媒合承、出租雙方及代為管理者，在可負擔租金之原則下，主管機關得給予入住者租金差額補助 (§26)</p> <p>住宅法訂定之社會或經濟弱勢家戶租用非合法住宅已達一年以上，其亦可申請租金補貼，不受合法建物 (供居住使用，並具備門牌) 及基本居住水準之限制。實施年限為三年，同一申請人以一次為限 (§9)</p>
照顧多元需求	<p>提高社會住宅提撥予經濟或社會弱勢家戶的比例至 30%，並增納中低收入戶為弱勢戶。此外，亦增訂需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 (§4)</p> <p>廣納多元類型家戶</p> <p>為考量原住民族居住需求亦因其文化特殊性而可能有其特殊需求，增訂主管機關研擬住宅政策時評估的議題須納入原住民族文化需求 (§5)。</p> <p>並且，於第 25 條關於社會住宅承租辦法及自治法規由主管機關訂定之的法案總說明中，敘明主管機關應按直轄市、縣 (市) 轄區內原住民族地區外原住民人口數所占全國原住民總人口數之比例，分配並保障原住民入住社會住宅，不得低於原住民族人口數佔全國總人口數比例。</p>

面向	相關修正條文及其政策意涵
福利與生活服務之必要性	社會住宅依其租住對象身心狀況提供適宜設施或設備及必要之社會福利服務，社會住宅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（§3）
	為增進社會住宅所在地區公共服務品質，及提升社會住宅住戶及周遭居民生活之便利性，社會住宅應保留一定空間供社會福利服務、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、餐飲服務或其他必要附屬設施之用。且基於社會住宅的公益性，必要附屬設施之項目及規模由中央主管機關訂定（§33）
	為使社會住宅之經濟或社會弱勢承租戶獲得妥適之照顧，主管機關或民間興辦之社會住宅，應考量租住者之身心狀況、家庭組成及其他必要條件，除了提供適宜、考量無障礙需求之設施或設備，並增列須提供必要之社會福利服務。設施設備及社會福利設施協助的項目，由中央主管機關訂定之（§34）
	社會住宅得視需要提供可收費者文康休閒活動、社區參與活動、餐飲服務、適當轉介服務、其他依入住者需求提供或協助引進之服務（§36，為原有條文）
照顧多元需求	為引進非營利組織扶助弱勢家戶自立生活（如：身心障礙者家屋、受暴婦女安置），增訂非營利私法人得租用公有社會住宅經營管理，然而其轉租對象應以住宅法定義之經濟或社會弱勢者為限（§35）
	社會住宅營運期間作為居住、長期照顧服務、身心障礙服務、托育服務、幼兒園使用之租金收入免徵營業稅（§22）
與民間協力合作	為獎勵房屋所有權人釋出空餘屋予主管機關或租屋服務事業包租代管或代租代管，作為長期照顧服務、身心障礙服務、托育服務、幼兒園等使用之住宅所有權人，租金收入免納綜合所得稅，每屋每月租金收入免稅額得最高1萬元，其必要損耗及費用之減除提高至應課租金收入之60%計算。（§23）
提升居住品質	優先補助居住安全疑慮者
	為改善居住安全，增訂申請修繕住宅貸款利息或簡易修繕住宅費用補貼，其屬有結構安全疑慮之結構補強可透過增加評點權重優先給予補貼（§10）
落實居住水準政策	為落實訂定居住水準之政策目的，增訂直轄市、縣（市）主管機關應清查不符基本居住水準家戶之住宅狀況，並訂定輔導改善執行計畫（§40）



面向	相關修正條文及其政策意涵	
提升居住品質	落實性能評估制度	為加強住宅安全品質，並提升評估之公信力，增訂中央主管機關應訂定住宅性能評估制度，並指定評估機構受理住宅興建者或所有權人申請評估。且為了為能明確化住宅性能評估制度之內容，亦增訂由主管機關訂定評估制度之評估項目、基準、內容或獎勵方式等相關事宜（§43）
		為確保購屋者權宜，增訂住宅性能評估報告書需於住宅所有權移轉或點交時，應交付住宅所有權人及公寓大廈之管理委員會或管理負責人（§44）
		為鼓勵建商與房屋所有權人參與住宅性能評估制度，增訂新建住宅評估達一定標準者得予獎勵，而屋齡達一定年限之住宅，主管機關得酌予補助評估費用（§45）
其他	完善資訊透明化	為能提供更即時、完善之住宅資訊予政府及民眾，增訂主管機關應公布包含租賃與買賣住宅市場之供給、需求、用地及交易架構；經濟或社會弱勢者之居住需求、住宅補貼政策成效；居住品質狀況、住宅環境風險及居住滿意度等住宅資訊（§47）
		為改善從事住宅興建之公司或商號提供住宅市場資訊之要求缺乏強制力以及資訊滯後的問題，修正增訂從事住宅興建之公司或商號，應於取得建造執照，申報開工日起 30 日內，應配合提供相關統計資訊（§51）

資料來源：彙整自《住宅法》總說明（2017/01/11）

（二）社會住宅－蓄積脫貧能力，共創地方再生

社會住宅不同於一般市場上的租賃住宅，其具有服務弱勢家戶的公益本質與福利特性，這反映到其空間及營運管理上規劃的特殊性，亦增添實際興辦的困難。在社會住宅營運規範上，承租者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，且以直轄市、縣（市）轄區範圍為基準，需提供至少 30% 以上的社會住宅單元出租予住宅法中定義之經濟或社會弱勢者。而租金設定除了考量市場行情，應依據承租者負擔能力，採分級收費。

政府亦開始思考應提供持續性的協助以強化社會住宅作為安全網絡的功能，且作為協助弱勢承租戶蓄積脫貧能力的一個基石。在社會住宅營運管理上，評估整合就業輔導、創業空間或以工代賑等社會住宅營運管理配套措施等作為，亦規範社會住宅經營管理者應通報社政主管機關，以提供被收回住宅的承租戶後續生活上之相關協助。

為能落實上述社會住宅所扮演的扶助弱勢、助於共創地方再生的角色，社會住宅除了指專供出租之用的住宅，還包括必要附屬設施以服務承租戶，甚至周邊社區居民。（《住宅法》§3、4 及 15）現行的住宅法與同樣剛於今年奉行政院核定的「社會住宅興辦計畫」，除了持續鼓勵多元興辦與完善資源取得之配套措施，並開始著眼於建置社會住宅的社會福利輸送機制與興建管理作業原則。在強化社會住宅的公益本質的同時，擴大提供周邊居民服務與提升硬體與整體營運管理品質，以帶動周邊地區的整體居住品質提升。

《住宅法》與興辦計畫明確規範地方政府得依弱勢戶分布情形，評估於社會住宅內設置不同規模之福利服務據點，並優先結合長照 2.0、托育等社區式服務，完善周邊社區的在地服務。目前雙北既有的社會住宅已結合社政主管機關納入托老托育或出租商業空間予非營利團體經營，而臺中市政府則更進一步期望以全市轄區為範圍，以評估整體需求數量體、區位配置比、公共服務及福利、就創業服務等之需求項目，希冀引入符合社宅基地所在地區需求之民間資源以服務社會住宅承租戶與周邊居民，並採取主動、積極的方式，自規劃階段即與潛在之民間協力者及服務社會經濟弱勢之非營利組織等，透過共同設計理念以思考社會住宅空間與設施設備的需求。

（三）興辦社會住宅對房地產的影響

以政府為主、民間為輔，規劃於 8 年內完成 20 萬戶社會住宅的目標，現為中央與地方政府住宅計畫政策主力。其中超過九成的興辦數量集中在六都，約 18.5 萬戶，雙北境內即超過半數³，約 10.3 萬戶。就興辦方式而言，8 萬戶規劃將透過包租代管取得，其餘 12 萬戶則藉由既有、政府興建、民間參與興建或都市計畫手段等多元管道取得。

然而，在政府積極推動之際，民眾的態度又為何？依據內政部針對社會住宅相關議題於 2010 年在台閩地區進行之抽樣調查⁴，顯示高達八成九的民眾支持興辦社會住宅、七成八的民眾接受與社區混和在

3 依據 106 年 3 月核定通過之「社會住宅興辦計畫」，臺北市、新北市、桃園市、臺中市、臺南市、高雄市分配到的戶數分別為 51,436、51,969、30,012、21,658、15,180、15,169 戶。

4 就 20 歲以上民眾，完成 1,120 有效問卷，在 95% 信賴水準，抽樣誤差為 2.93%。



一起的社會住宅在自家附近。但在實際推動時，從臺北市的公共住宅公聽會、捷運聯開案內所有權人之住戶的反映或推動社會住宅捐贈取得容積獎勵的執行成效等可窺知，當社會住宅興建於自家附近，民眾的反應不完全如調查結果般呈現支持的正向態度。常見的疑慮離不開社會住宅對周邊房價是否有負面影響或是否會造成當地公共設施服務水準的下降等。

表 1-2-2 規劃興辦之社會住宅戶量

年度	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
既有戶數 (A)	7,281	15,408	39,059	61,761	73,541	84,994	110,000	140,000	170,000
直接興建 (B)	8,127	13,651	12,702	61,761	1,453	15,006	20,000	20,000	20,000
包租代管 (C)	0	10,000	20,000	30,000	40,000	50,000	60,000	70,000	80,000
累計興辦 戶數 A+B+C- 重複計算	15,408	39,059	61,761	73,541	84,994	110,000	140,000	170,000	200,000
佔全國住 宅存量 (%)	0.18	0.46	0.74	0.88	1.01	1.31	1.67	2.02	2.38

資料來源：內政部（2017）。「社會住宅興辦計畫」。

上開疑慮其實大部分來自民眾因早期出租國宅帶來的刻板印象，政府近年也試圖藉由整合通用設計理念、綠建築、智慧建築，以及提供更多樣性的服務來賦予社會住宅新面貌。從住宅法內對社會住宅的定義與相關規範以及近年興建的社會住宅案可發現，社會住宅從早期平宅、出租國宅較著眼於集中安置經濟弱勢戶，並以能有效提供居住處（硬體）為主要目標，逐步蛻變成提供弱勢家戶完善的脫貧協助，甚至進而成為帶動地區再生之觸媒。然而這樣的概念執行後，是否成功扭轉社會住宅的形象，對於周邊社區有正面的帶動效果？

社會住宅對周邊社區的影響，從國外相關研究顯示，會依個案特性的不同而異，從建案規模與外觀品質、興辦處原使用與周邊居住環境條件等物理性條件，到社宅的承租戶組成、營運管理模式與社區的原社經特性等社會性條件，都可能造成不同的結果。然而整體而言，

營運管理品質越好的社會住宅，對於周邊社區和房價月來帶來正面的效果（Arizona State University, 2008⁵；Ellen, 2007⁶；Duke, 2016⁷）。國內首篇以實價登錄住宅交易價格研究不同類型的社會住宅對周邊房價影響的文獻也指出，硬體及營運管理品質兼顧的社會住宅對周邊房價有正向效果。實證研究顯示，早期的整建住宅與出租國宅其 300 公尺內的住宅總價皆呈現顯著下跌，而近年興辦的公營出租住宅其周邊的住宅總價則呈現顯著上漲，而影響程度皆隨著影響範圍況大而降低。此外，公營出租住宅對低房價住宅的正向提升效果大於高價住宅。（黃怡潔，江穎慧，張金鶚，2017）⁸

上開結果不僅釐清民眾對於社會住宅影響房價的都市傳說，更進而佐證政府對於社會住宅的重新定義及整合全方位服務，有助於達成藉由設置社會住宅帶動都市再生成效之更大的想像及目標。

三、互助共好－建立社會支持關係從社會住宅社區開始

事實上，居住問題的解決，必須從日常生活機能與需求的提供、滿足為出發點，以入住者的需求為導向，以溫暖、體貼與有溫度的做法，於社會住宅居住單元與建物的提供之外，更應考量到社宅基地與周遭居民的融合，並應協助解決社會住宅入住者之經濟與就業狀況，同時考量到入住者在餐飲、照顧、保健、交通、就業、教育等方面所需之公共財貨或服務。在《住宅法》修定後的第 33 條規範便有此意涵存在，該條文基於增進社會住宅所在地區之公共服務品質，以及提升社會住宅住戶及周遭居民生活之便利性，明定社會住宅應保留一定空

- 5 "How Does Affordable Housing Affect Surrounding Property Values?" HOUSING RESEARCH SYNTHESIS PROJECT, Research Brief No. 1, August 2008, Stardust Center, Arizona State University.
- 6 Ellen, I. G.(2007), "Spillovers and Subsidized Housing: The Impact of Subsidized Rental Housing on Neighborhoods," Joint Center for Housing Studies, Harvard University.
- 7 Duke J. (2016), "Social housing has 'dramatic' effect on house prices: analysis," <http://www.domain.com.au/news/social-housing-has-dramatic-effect-on-house-prices-analysis-20160209-gmpyn7/>
- 8 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（接受日期：2017/3/31）



間供作社會福利服務、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、餐飲服務或其他必要附屬設施之用。

在實務上，這樣的社會住宅基地規劃與社區福祉的營造，並不艱難或窒礙難行。鄰近的日本或韓國便有相關之作法，如在社會住宅社區經營食堂、澡堂、藥局，或是提供醫療、復健、安親班、就業、老人送餐等服務，盡可能地、全面地照顧到住民在生活上的各項需求，以保障租戶的生活品質，並讓社會住宅社區鄰近之居民能夠共同享有這些設施與服務，讓社宅住戶與近鄰社區之鄰居能藉此互動、交流，以增進了解，進而相互強化彼此間的社會支持（social support）關係，以利互助與共好。

在國內，目前則有臺中市政府推動「社區共好」計畫，規劃在社會住宅基地的開發中，結合托育、托老等服務社區生活需求之多樣功能，並設計提供與長輩共餐、老少共學、青年創業、文化教育等功能，希望打造臺中成為臺灣未來「共好社宅」的示範及典範。具體策略包括：「好社福」- 結合公、私和第三部門組織的社會福利、健康促進與相關的服務資源；導入就業與創業資源以協助青年和勞工有經濟獨立及職涯發展機會的「好會秀」；增進社會住宅住戶之間及住戶和週邊其他社區居民之間交流、互動機會而將社會住宅公共空間和鄰里融合、共享的「好住處」，以及採用智慧和綠建築興建健康、適居的居住單元並將提供居住所需之基本設備及家電，以打造「好宅居」。

簡言之，在興辦社會住宅之際，對於住宅單元及外部環境、社區的規劃設計上，應併同整體社會之福利設施、諮詢服務及生涯輔導諮商等資源的導入，提供健康促進、增進長輩自主健康管理之生活協助與照顧，並搭配入住戶之人力資源的開發與再利用，協助社會住宅住戶增進社會力與經濟力，促進整體社會的融合以達互助共好之願景。

四、租賃專法－租賃市場的制度化、透明化與健康化

除社會住宅的興辦強化之外，本次租賃專法法制化亦為新政府的

施政重點。根據內政部推估，全臺租屋需求至少佔人口的 1/8⁹，在近年購屋負擔日益加重的情況下，租屋市場更顯其重要性。然而，國內租屋市場長期地下化及其衍生不對等租賃關係，無助於租賃產業發展等課題。為解決上述問題，進而促進租賃市場健全發展，內政部初步於 105 年 6 月 23 公告具消費關係¹⁰之「房屋租賃定型化契約應記載及不得記載事項」，也積極推動定型化契約，並持續推動研訂租賃專法《租賃住宅市場發展條例》。租賃專法草案已於今年 4 月 13 日通過行政院會，將送請立法院審議。

（一）租賃專法政策說明

草案的內容主要包含健全租賃關係與建立租賃專業服務制度。以下從此兩大面向概述草案內容。

1. 強化保障住宅租賃關係

因應推廣包租、代租業之租賃服務事業，透過研擬非具消費關係之住宅租賃契約應約定及不得約定事項，提供非以企業經營型態之不具消費關係的租賃行為雙方更全面性的保障。另外，輔導成立各別服務租賃雙方之非營利團體，提供租賃雙方知識培育、經驗分享與諮詢的管道。再者，透過地方政府不動產糾紛調處委員會進行爭議調處，提供公正且免費服務來保障多屬經濟弱勢之住宅租賃當事人的合法權益。此外，為鼓勵住宅所有權人釋出空餘屋，且扶持租賃專業服務產業，則給予所得稅、地價稅及房屋稅相關租稅優惠，以鼓勵自然人之出租人將持有之房屋透過專業經營者代管或出租予專業經營者後轉租。

2. 建立租賃專業服務制度

訂定租賃住宅服務業管理及業務規範，包含設立登記、租賃住宅管理人員資格與人數、包租代管之業務、責任與罰則等相關規範。此外，為保障租賃住宅服務當事人，設定採營業保證金代為賠償及賠償

9 99 年租賃市場約 80.8 萬戶，依據家戶數成長、每戶平均人數推估至 105 年之租屋人數，並加上教育部統計之學生住宿人數（內政部，2017）

10 企業經營者房東，則適用消費關係租約。不論公司、團體或個人，若反覆出租且以出租為業，均可認定為企業經營房東。



後補足營業保證金之機制。

表 1-2-3 《租賃住宅市場發展條例》草案重點

面向	相關法令重點
強化保障住宅租賃關係	為提供住宅租賃雙方更完善之保障，就承租人為企業經營者而非消費者或出租人非為企業經營者（如包租業與出租人間及包租業以外之租賃雙方）等非具消費關係之住宅租賃契約，由內政部訂定非具消費關係之住宅租賃契約應約定及不得約定事項（§5）
	考量公告地價及房屋評定現值與市場價值仍有差距無法完全反映房屋收益價值，為避免影響出租人提供租賃住宅之意願，租賃住宅之租金不適用土地法第 97 條規定城市地方房屋之租金以土地及其建築物申報總價年息 10% 為上限（§6）
	為避免租賃住宅廣告不實致承租人權益受損，訂定出租人提供之租賃住宅廣告內容應與事實相符，且受託刊登租賃住宅廣告之媒體經營者對於廣告之租賃資訊應負查證責任（§7）
輔導成立非營利團體協助租賃事務之處理	為積極健全租賃住宅市場發展，主管機關得輔導、獎勵其他機關（構）及住宅租賃之相關團發展租賃住宅服務產業、研究住宅租賃制度與提供住宅租賃糾紛處理及諮詢等。此外，因應我國住宅租賃市場多屬個人而非專業經營者，將加強輔導輔導成立以出租人或承租人為會員基礎之非營利團體提供專業諮詢、教育訓練或租賃爭議免費調處等服務（§8、9）
增加免費住宅租賃糾紛處理管道	為保障多屬經濟較弱勢之住宅租賃當事人的合法權益，定明住宅租賃爭議得向地方政府申請調處，由直轄市或縣（市）不動產糾紛調處委員會進行爭議調處，並免繳調處費用（§10）
提供出租人（自然人）租稅優惠有助活絡租賃住宅市場	為鼓勵住宅所有權人提供住宅予專業之服務業經營管理以發展租賃住宅代管及包租服務市場，規定其住宅所有權人之租金所得稅、地價稅及房屋稅享有適當減徵之優惠措施。租金收入 6 千元免納綜合所得稅、6 千至 2 萬元部分之租金其租金所得必要損耗及費用之減除以租金收入 53% 計算。房屋稅與地價優惠則由地方主管機關訂定（§11、12）
建立租賃專業服務制度	訂定租賃住宅服務業之設立登記、租賃住宅管理人員資格及人數、包租代管之業務與責任以及罰則等相關規範（§13 - 40）
	租賃住宅服務業應僱用具備租賃住宅管理人員資格者從事代管業務及包租業務，專任租賃住宅管理人員至少一人，分設營業處所亦應置專任租賃住宅管理人員至少一人。租賃住宅管理人員須取得專業證照（§19、20）
	租賃住宅代管業應與委託人簽訂委託管理租賃契約，並不得委託他代管業執行租賃住宅管理業務（即禁止複委託）；租賃住宅包租業應經出租人同意轉租並提供原出租人同意轉租文件，始得執行業務。其與次承租人之契約應載明包租相關內容，而該轉租契約之相關資訊亦應以書面通知原出租人（§22、23）

面向	相關法令重點
	為作為後續調整產業政策以及租稅減免個案資料勾稽之依據，租賃住宅服務業應於每季將其受託管理、承租或轉租租賃住宅之相關資訊，提供直轄市、縣（市）主管機關（§28）

資料來源：彙整自《租賃住宅市場發展條例》草案總說明（2017/04/18）

（二）租賃專法對不動產市場之可能影響

相較於《住宅法》內對包租或代租之租賃服務事業以服務弱勢家戶為主軸，《租賃住宅市場發展條例》則著重於對於一般家戶的服務。彙整兩法案對於空餘屋釋出的鼓勵措施可發現，個人房東若自行出租予非租金補貼或非法定之社會經濟弱勢家戶，其並不享有任何優惠；若能透過租賃服務事業做為社會住宅之居住或附屬設施使用，則享有最多的優惠。然而，這樣的優惠措施是否是否有可能排擠家戶收入遊走於租金補助或社會住宅入住資格邊緣的家戶其租屋權利？這些家戶其收入尚不足以承購住宅，為能節省家戶開銷，而承租租金負擔較低的住宅。但是，現行的補助方案可能促使原本租賃市場上租金較低（對上開家戶較可負擔）的房東更傾向出租於租金補助戶，或是委由租賃服務事業出租予經濟或社會弱勢者，進而排擠這些家戶必須承租租金更高的租房，反而提高這類家戶的居住負擔。

表 1-2-4 個人房東（民間空餘屋）釋出管道與相關優惠

出租管道	出租用途	租稅優惠與法源依據
自行經營	一般住宅	
	公益出租人（出租予接受主管機關租金補貼或其他機關辦理之各項租金補貼者）	<ul style="list-style-type: none"> 所得稅優惠—每月租金收入免稅額度 1 萬元、必要費用減除率維持 43%，實施年限總計 10 年（住宅法 §15） 房屋稅按自住稅率（房屋稅條例 §5）、地價稅得按自住用地稅率，由地方政府訂定（住宅法 §15）
出租予住宅主管機關	居住（社會住宅）、長照服務、身心障礙服務、托育、幼兒園使用	<ul style="list-style-type: none"> 所得稅優惠—每月租金收入免稅額度 1 萬元、必要費用減除率 60%，實施年限總計 10 年（住宅法 §23） 地方政府得減徵房屋稅與地價稅



出租管道	出租用途	租稅優惠與法源依據
租賃住宅服務業 (包租代管、 代租代管)	一般住宅	<ul style="list-style-type: none"> 所得稅優惠—每月租金收入免稅額度 6 千元、必要費用減除率 53%，實施年限總計 10 年（租賃住宅市場發展條例 §11） 地方政府得減徵房屋稅與地價稅，實施年限總計 10 年（租賃住宅市場發展條例 §12）
	居住（社會住宅）、長照服務、身心障礙服務、托育、幼兒園使用	<ul style="list-style-type: none"> 所得稅優惠—每月租金收入免稅額度 1 萬元、必要費用減除率 60%，實施年限總計 10 年（住宅法 §23） 地方政府得減徵房屋稅與地價稅（住宅法 §22）

資料來源：彙整自《租賃住宅市場發展條例》草案（2017/04/18）、《住宅法》（2017/01/11）

五、老屋條例－居住安全與品質的提升

臺灣地狹人稠，國土資源與空間需做更有效利用以永續發展，都市更新也將為臺灣都市發展及提供社會住宅途徑、改善居住品質的重要策略。當前，中央及地方都意識到都市更新，抑或更廣義之都市再生，對提升都市計畫地區居住品質與整體發展的重要性，紛紛透過法制和相關獎勵機制積極推動都市更新，如臺北市即定 2016 年為臺北市公辦都更元年。而目前中央推動都市更新之法制架構，除了既有之《都市更新條例》，為能更有效推動實施，自 2016 年起即研議《都市危險及老舊建築物加速重建條例》與《國家住宅及都市更新中心設置條例》兩法，以及尚在初步構思之《都市再生條例》。《都市更新條例》修正案自 2012 年 12 月 7 日送請立法院審議，迄今已多達 20 案修正版本，進度未如預期，基於居住安全課題的急迫性，鼓勵、有效推動都市區的危險及老舊建築的重建為政府目前首要處理的議題。

（一）《都市危險及老舊建築物加速重建條例》政策說明

因應都市計畫地區地狹人稠，未符合耐震標準老屋眾多而可能帶來的複合性災害，而五層樓以下的老屋較難支應高齡化無障礙需求等影響居住安全與品質之課題，政府期透過訂定《都市危險及老舊建築物加速重建條例》專法，加速危險及老舊建築物重建。該條例於今年

4月25日經立法院三讀通過，主要誘因包含稅賦優惠與容積獎勵，並協助提供融資管道與貸款信用保證。相較行政院版草案，三讀版本新增需在十年內提出重建申請的落日條款，建蔽率及建物高度標準改由地方訂定取代全面性開放，並且限縮合併鄰接建築物基地或土地辦理以享有容積獎勵之基地面積於1,000m²內，以及限定房屋稅優惠適用於房屋所有權人為自然人等。後續內政部尚需完成「結構安全性能評估實施辦法」、「結構安全性能評估補助辦法」、「建築容積獎勵辦法及施行細則」等配套，以利未來執行。

表 1-2-5 《都市危險及老舊建築物加速重建條例》法令重點

面向	相關法令重點
適用危險及老舊瀕危之合法建物	<p>為因應潛在災害風險及社會高齡化需求，本條例適用對象為都市計畫範圍內危險及老舊瀕危之合法建物，包含</p> <p>(1) 經建築主管機關依建築法規、災害防救法規通知限期拆除、逕予強制拆除，或評估有危險之虞應限期補強或拆除者</p> <p>(2) 經結構安全性能評估結果未達最低等級者</p> <p>(3) 經結構安全性能評估結果之建築物耐震能力未達一定標準，改善不具效益或未設置昇降設備，且屋齡三十年以上者 (§1)</p>
獎勵—容積、建蔽率、稅賦優惠	<p>建築容積獎勵；獎勵後之建築容積，不得超過各該建築基地基準容積的 1.3 倍或原建築容積的 1.15 倍，不受都市計畫法第 85 條所定施行細則規定基準容積及增加建築容積總和上限之限制¹¹ (§6)</p> <p>為加速民眾參與，本條例施行後 3 年內申請者，得再給予基準容積 10% 作為獎勵 (§6)</p> <p>合法建築物重建時，得合併鄰接之建築物基地或土地辦理。為符合立法宗旨為促進危險及老舊瀕危之合法建物重建，合併之基地面積不可超過危險及老舊建物基地，且超過 1,000m² 的部分不適用容積獎勵 (§3、6)</p> <p>建蔽率及建築物高度得由直轄市、縣(市)主管機關訂定放寬標準，但建蔽率放寬僅適用於住宅區，且不得超過原建蔽率 (§7)</p>
配套措施	<p>結構安全性能評估之內容及相關規範，由中央主管機關定之，主管機關得補助結構安全性能評估費用，以免民眾因無法負擔而不提出評估申請 (§1、4)</p>

11 如《都市計畫法臺灣省施行細則》，都市更新地區為 1.5 倍法定容積、非都更則為 1.2 倍



面向	相關法令重點
	直轄市、縣（市）主管機關應輔導並提供融資管道予經建築主管機關依建築法規、災害防救法規通知限期拆除、逕予強制拆除，或評估有危險之虞應限期補強或拆除者之合法建物。 並且，提供重建工程必要融資貸款信用保證予地方主管機關評估前開建築物之重建計畫必要資金取得有困難、評估應優先推動之地區、或起造人為自然人之計畫（§9、10）
	申請重建時，新建建築物之起造人應擬具重建計畫，取得重建計畫範圍內全體土地及合法建築物所有權人之同意。此外，重建計畫申請之施行期限為至本條例公布起 10 年內（§5）

資料來源：彙整自《都市危險及老舊建築物加速重建條例》草案總說明（2017/03/16）

（二）老屋重建推廣與不動產關係

今年，政府極有效率地通過《都市危險及老舊建築物加速重建條例》，加速改善危險及老舊建物帶來的居住安全及品質問題之初衷相當值得喝采，但建立在需要全體住戶同意之前提上，使得此條例未必有助於產權較為複雜的危樓或老舊建物之申請。實務上常見之產權較為複雜的危樓或老舊建物，通常建物所有權人的經濟狀況較為不佳，較難善盡維護建築物的義務。因此，此條例之設定是否可能導致安全急迫性較高者卻較難申請，使得政策初衷無法被落實？此外，該條例對於補助建築物所有權人進行其本應盡到其對建築物之維護義務，似有變相鼓勵房屋所有權人不需負擔維護義務之疑慮？而在此條例又較有利於產權單純之建築物的情況下，是否反而會重啟老屋的商機？在未來資源分配利用上反而可能邊緣化安全需求或弱勢戶經濟協助需求較高者？

六、居住政策穩健化的新里程

「住」，不僅是人民基本生理需求滿足的必需品，也是安全、社交、尊重需求的呈現，更是一國居住人權落實程度的展現。對於居住人權的意涵，聯合國在 1966 年第 21 屆常會決議通過的《經濟、社會、文化權利國際公約》中，提出了「適足居住權」（right to adequate

housing），並要求締約國採取適當作法以確保之。在該公約的《第四號一般性意見》中指出「適足居住權」適用於「每個人」，只要有「使用權」，無論租用、占用、非正規社區、聚居等各種形式，居住人權理應受到一定程度的保障。

因此，過去幾年陸續有居住正義三法、五法等相關法律的公布施行，政府更持續透過有關政策及計畫，以具體的實施方式及做法，逐漸落實居住正義的理念。該些法律規範與制度的建構，莫不對不動產上下游產業及專業從業人員造成相當程度的管制與影響。尤其在房地產市場交易的透明化、供需結構的合理化，以及產業發展體質的健全化上，社會團體與學界不斷倡議健全租賃市場體制與管理，以協助社會、經濟相對弱勢者取得適宜之出租用社會住宅，為此，政府透過修定《住宅法》、草擬《租賃住宅市場發展條例》，以及推動通過《都市危險及老舊建築物加速重建條例》等相關規範，並搭配稅賦優惠及租稅制度的改革，一步步強化居住人權與正義。

尤其是今年通過的《住宅法》修正案，廣泛採納民間倡議團體的相關建議並能快速立法通過，實為難得一見的立法佳績。然而，身為實質興辦社會住宅的地方主管機關而言，或礙於土地取得及資金融通等困難，使得社會住宅的興辦進程及資源到位的狀況仍有待中央政府之協助，方能真正展開新里程，且關於社會住宅之租金計算或調整方式與幅度，仍未有客觀計算可負擔租金之標準，而中央與地方之住宅專責機構的設立仍只聞樓梯響。此外，關於百分之三十之社會住宅保障比例的達成時程與方式，以及就弱勢保障建立具身份評點精神的分配與申請機制，甚至是因應原住民族教育及語言文化等傳承發展需要以興辦專供原住民承租之社會住宅的措施等，都待中央與地方主管機關儘快確定與推展。居住正義與人權之落實並非一蹴可幾，但短短一年的法制與住宅市場體制的改革，確實已為居住政策穩健化發展樹立一個嶄新的里程碑，未來對於社會經濟弱勢者的扶助，仍應在既有的法制基礎上，持續調整與完善，以提供多元化的公共服務及對應資源的挹注等，方能真正地、踏實地使全體國民居住於適宜之住宅且享有尊嚴與「適足居住權」。