

第一章 「台灣推動社會住宅的關鍵」

楊賀雯¹ 蔡淑君² 陳巧玟³

壹、社會住宅的緣起

自總統大選期間，「居住正義」的議題被社會大眾普遍關注。該議題的延燒，主要起因於都會地區房價的上揚，導致人民可支配所得不足以支應住宅支出（或支出比例過大），進而排擠人民對其他生活必須之支出。根據內政部統計，2015年12月底之台北市房價所得比為15.01倍，也就是說要不吃不喝15年，台北市都會區市民才能買得起房子。有鑑於此，迫使政府必須更積極地面對如何建置健全住宅市場，發達經濟，讓人民可以在自由市場下，滿足其住宅需求；並針對無法在自由市場中得到住宅需求滿足的人民，政府則應針對其住宅需求給予必要承諾，也就是提供一定數量的「社會住宅 (Social Housing)」，作為其居住權利之保障。

「社會住宅」一詞，伴隨著落實「居住正義」的口號，逐漸被社會大眾所討論。然而，社會住宅的興辦係屬於政府落實住宅需求滿足措施之一環，若參考 Yeung, Cunningham, and Johannsen (2014) 針對加拿大政府提供可負擔房屋之報告中，關於政府可以提供滿足人民住宅需求之措施，大致可將其依市場與非市場手段以及所提供之保障居住期限為永久性或暫時性來進行區分，請參見圖 5-1-1。

市場性之手段主要有兩類，一為可負擔租金的租賃及自有住宅；

- 1 逢甲大學土地管理學系 副教授
- 2 逢甲大學土地管理學系 專任研究助理
- 3 逢甲大學土地管理學系 碩士班學生



二為低於市場租金的租賃及自有住宅。就時間性而言，前者為永久性的措施；後者則為暫時性措施。而在非市場性手段下之可負擔住宅，可分為三類住宅，一為緊急避難所；二為過渡與支援性住宅；三為社會住宅/租賃援助。依時間性而言，前兩類非市場性手段為暫時性的措施；而後者則為永久性的非市場性手段措施。

「可負擔租金的租賃及自有住宅」係為永久性且市場性之手段，該種措施是透過市場機制運作，政府提供可負擔住宅或針對人民可支配所得之不足進行永久補貼，讓人民得以可負擔之價格購買自有住宅或承租市場中合適之住宅。該類型之措施，主要考量維持人民對住宅支出比例（包括租金給付或購屋貸款之本利支出）勿超過一定比例（一般設定在 30% 以下）。而在台灣住宅政策中，包含了合宜住宅、早期的國民住宅、青年住宅等。以合宜住宅為例⁴，由於合宜住宅之推動，伴隨著背後龐大的利益，導引出各種弊端，就本質上而言，若欲以「擴大供給」達成調節房價之效用，政府需要有足夠的供給量，方能滿足以價制量之功效。但目前政府推出的合宜住宅，僅占大台北都會區住宅存量的千分之四，影響微乎其微，且台灣住宅市場空屋率達 19.2%，並不適用於供需法則解釋，推動之合宜住宅易淪落為炒作房地產之標的。雖然推動合宜住宅之施政經驗不佳，實際上此種可負擔自有住宅的措施，是最接近市場機制的方式。以市場機制的角度，擴大住宅市場的供應數量，市場將會產生住宅下瀉作用，藉由住宅市場的買屋與換屋產生的住宅市場機制，即能使中低收入的家庭改善居住品質，但在現今不健全的住宅市場上，市場機制解決住宅問題成效不彰，欲採行此種措施，如何做好監督與管理，即為政府應妥善處置的課題。

「低於市場租金的租賃及自有住宅」係屬於市場性且為暫時性之手段，該措施係與前者主要差異在補貼時間差異，此類型之補貼屬階段性，且並非以個別受補貼者之可支配所得為考量基礎，而是給予階段性定額的租金補貼或購屋本金利息補貼，台灣目前住宅措施中，以

4 台灣推動之合宜住宅，由中央政府執行興辦的案例有桃園機場捷運 A7 站合宜住宅與板橋浮洲合宜住宅，另由地方政府執行興辦之案例有台中市台中勞工合宜住宅與桃園八德合宜住宅。

租金補貼及包租代管機制較為接近此種措施。內政部營建署於 2007 年核定「整合住宅補貼資源實施方案」，辦理「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」，其中「租金補貼」為我國住宅補貼政策上，政府首次直接以發放現金方式直接對低所得家庭進行住宅補助。同樣提供租金補貼的方案亦有「青年安心成家方案」，但由於政府財政狀況不佳，自 102 年度起即不再續辦。

「社會住宅 / 租賃援助」則係屬於政府積極介入住宅市場，以實物「住宅」提供人民對居住權利的保障，且該租賃住宅之提供並無租賃期限之限制，也就是人民可以針對自己的居住權利，自由選擇以擁有自有住宅或租用公有（或受政府、非營利組織）所保障之出租住宅，來滿足其住宅需求。該類型之住宅協助，大多出現在社會住宅存量很高的社會福利國家。現行台灣社會住宅的存量極少，已然很難達成規模足夠的社會住宅數量，在自由主義下的台灣社會裡，若要學習將住宅去商品化的社會福利國家，此措施在台灣推動仍有揣摩商榷的空間存在。

「過渡與支援性住宅」係屬於一種非市場性且為暫時性之手段。類似中繼住宅的概念，僅提供特定對象階段性住宅協助。台灣現行各地方政府推動社會住宅措施，對於社會住宅之解讀各有不同，但皆對於租賃期限均有所限制。其中，最長租賃期限以得延展至 12 年最久。惟此種方式將社會住宅定位為「暫時性」之非市場性手段。因此，現行台灣欲推動之社會住宅實屬過渡性與支援性住宅，以提供青年、勞工朋友之經濟弱勢戶與社會經濟弱勢戶，暫時的住宅協助，使其生活獲得援助，能自立脫離貧困後，再到市場上自尋租屋或購屋。惟此種方式，雖能短期救濟需補貼對象，並能輪替使用社會資源，不至於使資源淪為少數人所用，但卻屬於救急不救窮的住宅措施，對於真正需要受救濟的社會 / 經濟弱勢群體，反而會因搬遷成本造成更大的困擾。因此，若欲提供此種住宅措施，對象應鎖定以青年或勞工等短期租賃對象，對於易受傷害歧視之社會弱勢對象，應提供較長期之社會住宅 / 租賃援助措施。

「緊急避難所」係屬於針對緊急事件（包括天災或人為的重大災



害)，危及人民的居住需求時，政府所提供之臨時/階段性的住宅協助。在台灣類似概念之住宅，為災後組合屋或永久屋等住宅。近期台灣組合屋或永久屋的興建，主要為莫拉克颱風所致的八八風災，此種組合屋或永久屋即所謂過渡中繼性庇護所。重建通常得花上好多年才能完成，所以庇護所在這段期間是有存在的必要。

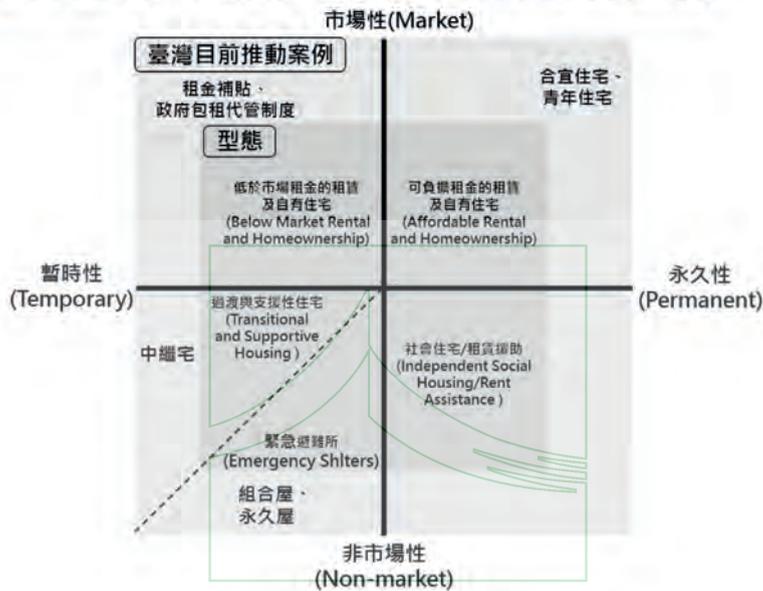


圖 5-1-1、可負擔住宅光譜圖

資料來源：參考 Yeung, Cunningham, and Johannsen (2014), 本研究依據台灣推動情況進行修改。

信義房屋

貳、他山之石可以攻錯 - 國外推動社會住宅狀況

食、衣、住、行、育樂，皆為人類的基本需求，尤其是「住」，人人都需要有棲身之所。然而，對於重視社會福利的國家，通常會將「住宅」列入政府對其居民基本權利之保障，並制定相關法規，致力於滿足人民的居住需求。

從歐洲發展社會住宅的歷史已超過百年，社會住宅最早係由宗教團體開始提供，隨著時間推移轉由慈善機構或雇主為了特定族群而準備，直至 19 世紀，才由中央與地方政府開始供應，並由中央政府以提供家庭住宅補貼，地方政府則發展當地的基礎建設與服務為主 (Scanlon et al., 2015)。

於 19 世紀戰後期間，為了改善戰爭期間對於住宅的破壞與公共建設投入不足等問題，希冀藉由興辦社會住宅，容納快速增長的人口，幫助經濟的復甦與就業情形的保障，故皆由政府接收發展相關住宅建設，提供可負擔住宅 (affordable housing)，以「只租不售」之社會住宅來滿足低收入戶或部分易受傷害弱勢族群的住宅需求問題 (Scanlon et al., 2015)。

迄今，「社會住宅」已成為先進資本主義發達國家住宅政策的重要一環，以下簡要條列各國社會住宅占住宅總量比例：歐盟平均 8.3%、荷蘭 32%、蘇格蘭 24%、奧地利 24%、丹麥 19%、瑞典 18%、匈牙利 3%、西班牙 2%，請參見表 5-1-1。

有鑑於歐洲各國社會住宅建設發展，台灣相較起來則規劃較慢，且相關配套措施較不周全。首先，針對社會住宅的概念，國際間並無統一的定義與名稱，即便在上表 5-1-1，歐洲各國對該名詞之定義與運作內容方式，亦有很大差異性。根據 Braga and Palvarini(2013) 歸納整理出歐洲對於社會住宅定義，大致可以區分為三種類型：第一種為普遍性 (universalistic) 的社會住宅，認為住宅是一種公共責任，必須保障人民住宅的需要 (need)，提供具有品質且可負擔的住宅給予人民，對於居住其社會住宅並無收入限制，而是普遍性的提供所有人；第二種



為針對性 (targeted) 的社會住宅，針對市場上無法滿足其住宅需求之特殊群體提供住宅協助，對於居住社會住宅者，有一定的所得限制；第三種為殘餘性 (residual) 的社會住宅，主要提供給易受傷害之弱勢或特殊群體，例如：老人（因人口結構變遷，高齡化社會產生大量的老人群體）、青年人、中低受人家庭、弱勢/特殊群體（例如：殘疾人，難民，新移民，遊民，退伍軍人等），與低收入和無收入群體。有關各國對於社會住宅的定義與社會住宅比例，請參見表 5-1-2。

表 5-1-1、歐洲各國社會住宅的情況

國家	資料統計期間	社會住宅數量 (千)	社會住宅率 (%)	相較於 10 年前的增長率 (%)	私有出租住宅占存量的比率 (%)	自有住宅占存量的比率 (%)	其他形式住宅占存量的比率 (%)
荷蘭	2010	2,300	32	-4	9	59	-
蘇格蘭	2011	595	24	-6	12	64	-
奧地利	2012	880	24	1	16	0	10
丹麥	2011	541	19	1	17	49	18
瑞典	2008	795	18	-3	19	41	22
英國	2011	4,045	18	-2	18	64	-
法國	2011	4,472	16	-1	21	58	5
愛爾蘭	2011	144	9	1	19	70	3
捷克	2011	312	8	-9	10	6	18
德國	2010	1,054 ⁵	5	-3	49	46	-
匈牙利	2011	117	3	-1	4-8	88-92	1
西班牙	2011	307	2	1	11	85	2

資料來源：Scanlon, Arrigoitia, and Whitehead (2015).

由此可知，對於社會住宅定義各國並無統一說法，針對各國對於其社會住宅的概念，提供給不同的群體可負擔的住宅，以滿足人民對於住宅的需求性。對於台灣而言，應該思考社會住宅是針對何種群體提供，並保障其居住的權利。

5 該文顯示德國的法律上有 1,054,000 宅之社會住宅，但實際上卻只有 1,000,000 宅之社會住宅。

表 5-1-2、歐洲各國社會住宅類型與規模的情況

		社會住宅規模			
		>19%	11-19%	5-10%	0-5%
社會住宅類型	普遍性 (universalistic)	荷蘭 / 丹麥 / 瑞典	-	-	-
	針對性 (targeted)	奧地利	捷克 / 法國 / 芬蘭 / 波蘭	比利時 / 德國 / 義大利	斯洛維尼亞 / 盧森堡 / 希臘
	殘餘者 (residual)	英國	法國	比利時 / 愛沙尼亞 / 德國 / 愛爾蘭 / 馬耳他	保加利亞 / 賽普勒斯 / 匈牙利 / 拉脫維亞 / 立陶宛 / 西班牙 / 葡萄牙

資料來源：依據 Braga and Palvarini (2013)，並參考 Rosenfeld(2015) 對社會住宅分類的說明進行修改。

伴隨社會住宅興辦，世界各國在面臨當前國際情勢變遷與國內經濟條件變化，也必須針對既有社會住宅興辦措施進行調整。根據 Rosenfeld(2015) 提出未來興辦社會住宅的五大趨勢與挑戰，以下分別說明：

一、國際整體經濟環境愈來愈不利於推動社會住宅的發展：

各國現今推動社會住宅逐漸朝向協助擁有住宅所有權為主。在全球金融危機後，各國紛紛開始減量興辦社會住宅，並以販售所有權的方式，減少社會住宅的存量。也因社會經濟的不穩定性，使得需要協助的對象不再單一化，政府得重新思考易受傷害弱勢族群的定義，以提供住宅協助。另外，對於整體社會住宅政策與財務上的規劃亦需重新檢討，以因應外在經濟環境變化對於社會住宅推動之衝擊。特別是，原以普遍性 (universalistic) 提供所有人社會住宅的概念，正受到嚴重的挑戰，例如：荷蘭、丹麥與瑞典。這些國家均開始思考調整未來社會住宅興辦方式。

二、社會住宅需要 (need) 的增加：

由於全球經濟的衰退，造成財富分配不平等與貧困加劇，根據歐洲經委會社會住房研究調查，已有超過 1 億人的住宅負擔超過其可支



配所得的 40%。該住宅負擔包含房租、抵押貸款和水電費等。由於住宅負擔比率高，將會排擠其它食品、衛生、衣著、交通和教育等基本生活需求費用，造成生活品質不佳。因無法負擔住宅相關費用，造成社會住宅需求增加，且需求者的類型逐漸多樣化。需求者類型包含因全球人口趨勢，高齡化社會產生的老人、青年人、中低收入戶家庭與弱勢/特殊族群（例如：殘疾人，難民，新移民，遊民，退伍軍人等）、低收入戶和無收入者。有關各國社會住宅短缺數量情況概述，英國的社會住宅等候名冊約為 180 萬、法國的 170 萬、烏克蘭的 117 萬，美國則有 530 萬戶的住宅短缺。其中，蘇聯更是需要 20 年才能滿足現今所有社會住宅需求者的需要（係指已參與社會住宅需求登記之等候名冊數量）。

三、社會住宅供給與選擇性逐漸受限：

因為房價高漲，使得很多人無法負擔住宅的龐大支出，進而選擇社會住宅，產生新的社會住宅需求者，又因長期住宅供給不足與適逢全球金融危機的雙重衝擊下，造成可負擔住宅的短缺情況嚴重。並且住宅市場具有區域性，針對高需求區（熱區），具有高的社會住宅需求性，但由於區位佳造成政府興辦不易；低需求區（緊縮區），其社會住宅的需求性較低，但由於土地取得與興辦成本較低廉，政府較易興建社會住宅。但是社會住宅興辦需要參酌居住者的需求性，而非因易於興建而大量於低需求區域（緊縮區）興辦社會住宅，造成入住比例低，淪於蚊子館。未來政策在制定上，應考量市場的複雜性與多樣化，訂定可解決結構性住宅需求的政策，以滿足弱勢族群對於住宅的需求。另外，亦缺乏合適的社會住宅以供應社會住宅需求者居住，以往社會住宅提供對象，僅限於弱勢族群與低所得者為主，現今則由於人口結構的改變造成老年人口的驟升，以及其他多樣化弱勢族群（例如，青年人、中低收入戶家庭、殘疾人，難民，新移民，遊民與退伍軍人等）的住宅需求加入，未來針對社會住宅政策，應多考量多樣化的住宅需求而設計，並朝向永續性且多代同堂的方向進行。

四、有限的財源與財務融資：

由於全球經濟衰退，各國政府稅收減少，在僅能籌措到有限的資金上，造成無論是新的社會住宅或延續性的政策執行困難，並且出現「反景氣循環」的現象，即當經濟衰退，社會住宅的需求性增加，但是政府受經濟環境的影響，造成資金與經費的緊縮，使能提供的社會住宅數量受到限制，基於此風潮下，各國政府開始思考社會住宅的成本效益與適宜性，並且嘗試以結合公部門與私部門的財源，或找尋新的財源方式，藉此推動社會住宅的持續興辦，應付新的社會住宅發展趨勢。

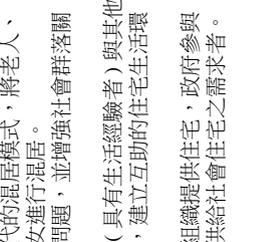
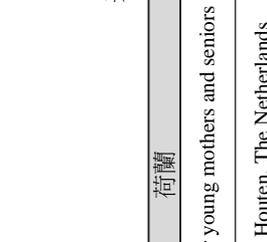
五、社會住宅規劃逐漸重視住宅品質、健康、能源效益：

針對政府既有的社會住宅與未來新建的社會住宅應考量符合健康與能源效益等條件，以保障居住的生活水準，改善生活品質。但由於各個國家對於其住宅品質皆有其規定，對於符合健康、能源效益等條件，應將其政府財務的情況納入考量，以及對於原有社會住宅居住者其修繕費用是否能負擔，亦應進行評估。

藉由國際間對於社會住宅未來發展趨勢與挑戰說明，希冀提供未來台灣興辦社會住宅的思考方向。第一對於國外社會住宅，已逐漸朝向私有化的方向發展，提高住宅自有率，且大多數國家社會住宅比例有下降的趨勢；第二應以整合的方式推動社會住宅，結合各部門的資源，納入社會福利措施，有關健康、能源效益等方面的事務，皆可整合納入，以提供並確保弱勢族群居住的權利；第三政府應提供多樣化的社會住宅類型，滿足不同型態社會住宅需求者；第四由於住宅市場是具有區域性的市場，對於不同住宅發展區域與需求性，應採取適當的措施進行因應；第五對於健全住宅市場策略，應有適當的政治勢力介入（包含，政策宣示與法令制定等），而非僅有靠市場機能自行進行調控。

瞭解未來社會住宅的發展趨勢與挑戰後，後續擬介紹國外興辦社會住宅具有創新概念之案例，以作為台灣社會住宅推展之思考方向。根據 Braga and Palvarini (2013) 之研究報告中，本文將介紹 4 個具有特殊創新概念的社會住宅，該社會住宅分別位於荷蘭、英國、法國與義大利，各案例的推動概述，請參見表 5-1-3。

表 5-1-3、興辦社會住宅具有創新概念之案例

國家	荷蘭	英國	法國	義大利
名稱	Housing for young mothers and seniors	Passivhaus at Sampson Close	Paris Herold Social Housing	Self-renovation of buildings owned by the municipality
區位	Beekmos, Houten, The Netherlands	Sampson Close, Coventry, United Kingdom	XIX Arrondissement, Paris, France	Bologna, Italy
建築完成時間	2008 年規劃，2011 年建設，於 2012 年完工	2008 年建設，2010 年完工，2011 年完成入住	2003-2010	2013 年進行建築的改造，2015 年 12 月完工
入住之社會住宅需求者	年輕的婦女、老人與逃家少女	低收入家庭（社會租賃計畫）	低收入家庭，獨居老人，單身婦女	利用 Equivalisation 方法，以不同家庭成員乘以不同權重計算出收入情況，而所得收入限制需達到 6,000 歐元才可申請入住
戶數	17 戶（4 戶提供給老人、13 戶提供給逃家少女與年輕的婦女）	23 戶	100 戶	43 戶
創新的概念	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建立跨世代的混居模式，將老人、年輕人與婦女進行混居。 2. 解決住宅問題，並增強社會群落關係的聯繫。 3. 藉由老人（具有生活經驗者）與其他居住者混居，建立互助的住宅生活環境。 4. 由非營利組織提供住宅，政府參與興辦，再提供給社會住宅之需求者。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 結合永續發展的概念，創造永續性的住宅居住環境。 2. 為英國第一個且規模最大取得社會住宅認證的案例。 3. 與鄰近大學合作，持續性的進行社會住宅內部環境監控，以保障居住品質。 4. 持續性的進行居住滿意度的調查。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 利用廢棄礦區進行改造，修繕成社會住宅，提供給需求者。 2. 重視環境永續性發展。 3. 進行跨世代的混居模式。 4. 提供多功能的服務給社會住宅社區，與鄰近周遭。 5. 特殊的建築外觀，使該社會住宅成為當地的指標性建築物。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 以工代賑的方式，藉由入住者自行加入社會住宅修繕，以獲得入住的資格，藉此方法無須支付額外的修繕費用。 2. 藉由住宅修繕方式，活化閒置資產，避免土地的浪費。 3. 藉由參與修繕住宅，社會住宅需求者彼此間建立社會聯繫，進而產生具有凝聚性的社區。 4. 社會住宅入住者，藉由參與修繕住宅的方式，獲得一技之長，可以擁有重新回到勞動市場中就業的機會。
現況圖				

資料來源：Braga and Patvarni (2013)。



參、蔡英文總統的住宅政策主張

由於「高房價、高空屋、低所得」現象，使居住正義的議題，再次浮出檯面。因此，蔡英文總統提出住宅政策之核心理念為安心居住與安居非問題，樂業也 easy。接著以安居三策，藉此解決居住問題，重整住房產業，解開現有的結構困境，逐步引導整體住宅市場的健全發展。強調居住是人民的基本權利，使每個人都要有安心生活的居住選擇權，以下接著說明安居三策之內容。

安居第一策「居住政策」，短期推動社會住宅，長期發展租屋機制的方向施行。推動社會住宅，係指興建只租不賣的社會住宅，以 8 年 20 萬戶作為目標（係依據國際標準台灣全國住宅存量 840 萬戶，以辦理 2.5% 為目標，約需興辦 20 萬戶社會住宅），選擇交通便利的地方，以新建（60-70%）、空餘屋包租應用（10-20%）與容積獎勵（20-30%）等方式興辦社會住宅，優先協助青年與弱勢族群，其社會住宅須以通用設計理念結合社區營造，強化無障礙的生活機能，重視規劃滿足托幼到長照之需求等概念興辦。另一部分，發展租屋機制，係指健全租屋市場，對不動產輕稅結構改革，即進行房屋稅、地價稅等持有稅制調整，並制定租屋專法，以期安定租賃市場供需之情況。

安居第二策「房市治理政策」，則以「市場資訊健全化」、「市場活動制度化」、「稅制合理化」為實行方向，期望以健全化的方式推動，落實實價登錄機制，讓房屋市場資訊透明，並以實價課稅，讓房價合理化。房市治理政策強調其並非打房與處罰概念，而是希冀將不好的因素降低與減少，朝著健全化的方向，應可稱為市場的轉型正義。此政策下，會對不動產的「輕稅結構」作改變，進行房屋稅、地價稅等持有稅的全面改革，未來朝向將房屋稅、地價稅及土地增值稅的稅基，調至與市價一樣，再從稅率合理性、自用輕稅與循序漸進等原則逐步調整，同時亦會制訂「租屋專法」，該法主要意旨為補強現有法規不足之處，包含建立協助小房東經營的機制，例如：政府包租代管業、房東加盟體系等。其次，則為建立租賃雙方權利義務規範，強化租屋糾紛調處，與提供必要的租稅優惠。另外，有關市場資訊透



明度上，則要強化實價登錄的功能，未來不論中古屋、預售屋，應會參酌國外「即時」登錄的方式，並且對於價格查核更加嚴實，以避免高報與虛報的問題。

安居第三策「房市產業政策」，發展不動產四大新興產業，包含「社會住宅」、「租屋產業」、「都市更新」、「物業管理」等。由於房地產是目前國內最大內需產業，若僅對市場之漲價或跌價、交易量增加或減少進行關注，而非類似科技或其他產業皆重視其核心能力，於不動產市場只寄望高房價帶來的利益，恐會忽略不動產市場背後的核心價值。因此，期望藉由發展四大不動產產業帶動國內之內需市場，並且預估可創造每年總產值超過新台幣一兆元，約可佔國內生產毛額的7%。有關蔡英文總統的住宅政策概念圖請參見圖 5-1-2。

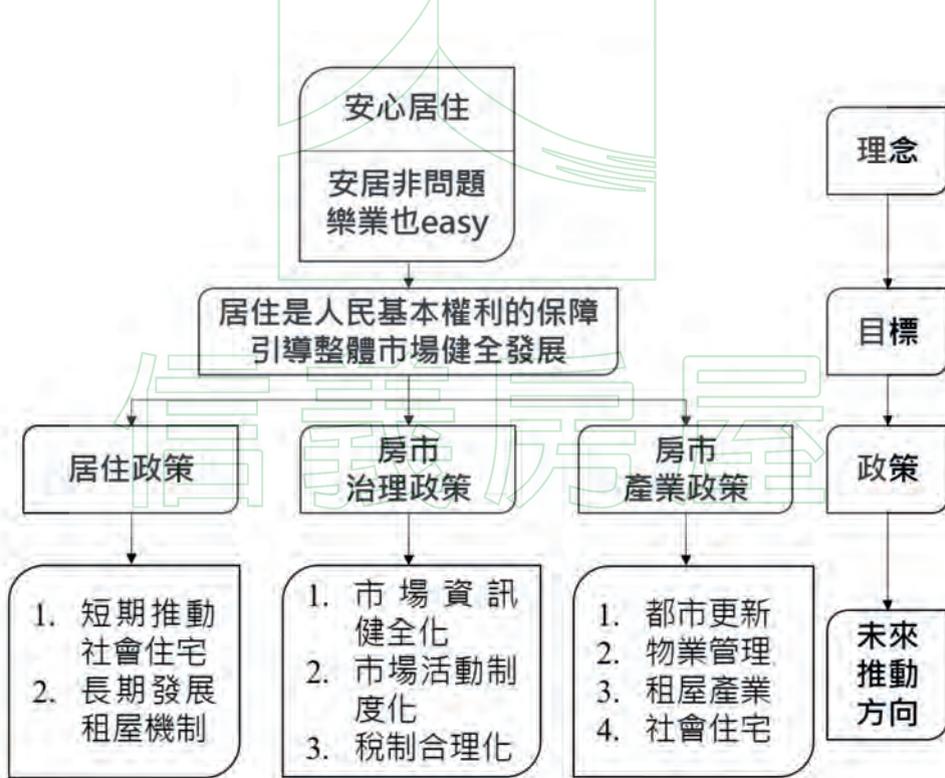


圖 5-1-2、蔡英文總統住宅政策概念圖

肆、社會住宅興辦對不動產市場的影響

一、社會住宅需求量與總體經濟循環呈現反向變動

總體經濟因素的變動往往牽動城市、地區、國家或國際間的不動產市場波動，並吸引許多學者的關注 (Feng, Lu, Hu and Kun Liu, 2010 ; Gupta and Kabundi, 2010 ; Bulligan, 2010 ; Beltratti and Morana, 2010)。然而，不動產市場有著次市場的差異性，對於同一國家不同城市間，或者不同城市相同性質之產品型態間，都存在著差異。因此，即便在同一個國家，當遭逢總體經濟變數變動時，總體經濟變數與不動產市場價量之關係，並非一致性，不同城市間應該呈現出不同的對應關係，存在地區城市間的差異。

各個城市的房地產價格與總體經濟變數間確實存在不同的關係，以台灣首都台北市而言，林秋瑾等人 (1997) 與蔡淑君 (2012) 均認為總體經濟變數會領先台北市的房地產價格。依據蔡淑君 (2012) 研究分別以五都探討房屋價格與總體經濟間的關係，發現除台北市外之其他四個都市之房地產價格與總體經濟變數則呈現不一致的現象。總體經濟變數之貨幣總計數與購屋貸款利率與五都的房地產價格關係密切，故貨幣政策對房地產價格的影響較大。

接著，若以社會住宅需求來討論，由於社會住宅的提供主要是滿足住宅法第 4 條規範之 12 種具特殊情形或身分者等弱勢族群需求，另有縣市亦將社會住宅提供給無力負擔住宅支出的青年勞工之經濟弱勢，而無論社會弱勢或青年勞工經濟弱勢族群的需求，將與一般住宅需求呈現消長關係。當總體經濟環境好時，對於社會弱勢的經濟改善情況，影響不大，但對於青年勞工族群因經濟環境改善，有機會進入一般市場上找尋合適的住宅，致使社會住宅的需求較少；當總體經濟環境不好時，則因經濟環境不佳，造成社會住宅需求多樣化，並且對於社會或經濟弱勢均因經濟狀況不佳，無力負擔住宅支出，恐會進入政府供給的社會住宅市場中，造成社會住宅需求量增加。

而社會住宅的供給資金來源方面，將會受限總體經濟環境之變化



影響。當總體經濟環境好時，由於政府獲得資金的來源充足，可以興辦與提供的社會住宅數量多，但是此時的社會住宅需求者亦較少；當總體經濟環境不好時，社會住宅的需求性增加，但是政府受經濟環境不佳的影響，造成資金來源與經費預算的緊縮，政府預算項目將出現排擠效應，使政府能提供的社會住宅數量受到限制，無法滿足弱勢族群的居住需求，即出現反景氣循環的現象。綜合上述，將會發現社會住宅需求強的時候，應該是總體經濟環境不景氣的時候，但在此時，也正是政府投入興辦社會住宅預算、資金最匱乏的時候。

二、社會住宅類似地區性的服務性之公共設施，其主要服務影響範疇有限

現今社會住宅興辦大多皆結合社區營造的概念，具有托幼、長照與智慧住宅等，將類似於圖書館與公園，提供鄰近周遭公共性服務，嘉惠鄰近周遭住戶，提供之服務範疇有限。

社會住宅興辦短期內，可以興辦戶數有限，可影響／改變市場價格有限，例如：各城市推動社會住宅數量與住宅存量的比例來看，若以台北市之社會住宅推動數量，現已規劃社會住宅數量為 21,321 戶，而民國 103 年第 4 季住宅存量為 939,296 宅，社會住宅佔住宅存量比例僅為 2.26%；以台中市之社會住宅推動數量，現已規劃社會住宅數量為 11,187 戶，而民國 103 年第 4 季住宅存量為 983,109 宅，社會住宅佔住宅存量比例僅為 1.13%⁶。故社會住宅的數量，僅佔住宅市場的極小部分，故其影響程度並非如此強烈。先前政府直接興辦國民住宅的情況，花敬群等人（2012）認為當時採取雙元模式，以圈地運動的方式發展大量眷村，並配合國宅相關條例興建數十萬戶整宅、平宅與國宅，但當時眷改條例、缺乏發展國宅經營管理組織與過早採取住宅

6 住宅存量資料來源：內政部不動產資訊平台之住宅資訊統計彙報與年報，<https://pip.moi.gov.tw/V2/E/SCRE0103.aspx>，最後閱讀時間：民國 105 年 4 月 6 日。

台北市的社會住宅規劃數量資料來源：台北市公共住宅財務計畫，<http://210.69.61.31/FileUpload/167-8970/Documents/%E8%87%BA%E5%8C%97%E5%B8%82%E5%85%AC%E5%85%B1%E4%BD%8F%E5%AE%85%E8%B2%A1%E5%8B%99%E8%A8%88%E7%95%AB.pdf>，最後閱讀時間：民國 105 年 4 月 5 日。

台中市的社會住宅規劃數量資料來源：台中市政府都市發展局（2015），台中市 104 年度及中程（104 年 -107 年）住宅計畫委託專業服務案 - 總結報告書。

自有化政策，致使眷村與國宅被以配售或出售方式進入市場體系。若將當時的這些住宅皆納入只租不售的社會住宅中，約能佔住宅存量的10%。

即使社會住宅的興辦數量已達該城市的住宅存量一定比例規模，其所能提供之服務範疇，類似於服務性之公共設施，其主要的服務範圍仍有限。各縣市政府係考量各行政區域之社會住宅需求強度及都市化程度差異，興辦社會住宅，社會住宅僅會座落於某一特定區域內，除了對該區域與鄰近周遭存在影響外，並不會衝擊區域外圍的地區。例如：在台北市興辦社會住宅並不能提供台中市的人民社會住宅居住；在台中市的豐原區興建社會住宅，亦較不會吸引西屯區的人民進行居住。

三、社會住宅服務對象依各縣市地方經濟發展而有所差異

依據地方制度法第18條與第19條規定，有關住宅業務均由各縣市政府自治之。另外，依住宅法規定有關社會住宅之規劃、興辦、獎勵及管理等相关業務，由各直轄市、縣（市）政府主管之。基於此各縣市政府為興辦與管理社會住宅業務，研議相關法令並編列相關預算執行業務。

故各縣市政府依據其可提供之數量與研議之出租管理辦法所提供之服務對象/比例/承諾租金將有差異。台北市提供給青年與社會弱勢，而租金則依據承租人合理負擔能力酌予訂定，市場租金水準應委託三家以上專業估價者查估後評定之。台中市由於青年政策的推動，故將社會住宅提供給青年勞工與社會弱勢，租金則以不得逾越市場租金行情，並由台中市政府都市發展局核定，市場租金行情與台北市相同，須委託三家以上專業估價者查估後評定之。各縣市政府依據住宅法規定，應提供至少10%社會住宅予住宅法第4條規範之12種具特殊情形或身分者，由於該部分住宅需求者僅佔市場上的極小部分，並且該特殊情形或身分者是對住宅有所需要 (need)，對於住宅市場的需求 (demand) 極少，因需求係指在一定的時期，在一定的價格水平下，消費者有願意且能夠購買的商品數量。由於需求 (demand) 極低，對於



整體住宅市場，影響不大。

若為提供給青年勞工租屋需求者來看，該部分最多佔社會住宅供給的 90%，為政府提供之主要社會住宅之需求者，該青年勞工租屋需求者，主要可能會是原不動產中的租屋者，或新成屋的首購產品的潛在客源，或中古屋市場中下濾效應下的末端承接者。

對於首購族，原會進入市場購買新成屋，因政府提供可負擔之社會住宅供其選擇，則有可能會選擇居住社會住宅，待經濟情況顯著改善後，才轉而投入住宅買賣市場，由於該現象的產生，將可能造成社會住宅的需求增加並且影響社會住宅鄰近周遭的首購新成屋銷售。若首購市場仍僅以價格取向作為競爭優勢，將會帶來銷量衝擊。因此，未來首購新成屋市場除了價格的競爭外，仍須提供首購族較佳住宅品質或區位等條件，才能維持與吸引首購族銷量。對於下濾換屋市場亦需考量老舊住宅品質改善。

另外，各城市目前在首購市場或下濾效應下換屋市場，係因不動產市場循環週期差異會造成的影響不同。各城市不同，或相同城市不同市場，各市場生命週期均有差異性，對於各類型產品商品之影響皆不同。Priser and Hamilton(2013) 提出不動產生命週期圖主要區分為四大階段，分別為復甦期 (Recovery)、擴張期 (Expansion)、超額供給期 (Hypersupply) 與經濟衰退期 (Recession)。

綜合上述，長期來說，政府提供社會住宅將會對於經濟弱勢者產生住宅協助，吸引青年與勞工朋友之族群遷入城市中，提供城市未來競爭力，也會改善經濟弱勢者，對居住的立即性需求。另外，由於各縣市政府提供社會住宅供青年勞工居住，幫助其經濟改善，亦將會強化首購者對於住宅的負擔能力與對未來住宅選擇能力。

四、新政府為推動社會住宅興辦的其他相關住宅措施

新政府為了保障人民居住的基本權利，使每個人擁有安心生活的居住選擇權，推動安居三策，於居住政策下，為了健全租賃市場發展的措施，係推動租賃專法與住宅法相關條文的修正等；對於房市治理

政策下，進行相關稅制的改革；對於房市產業政策下，則以政府主導推動公辦都市更新。以下分別說明之：

於居住政策下，為了健全租賃市場發展的措施中，研議「自有房屋租賃法」恐對未來買賣市場與租賃市場帶來衝擊性。該專法的實施可能會對房東未來租賃行為納管，包括房屋調漲限制（消費者物價指數在過去一段時間漲幅逾4%才可調漲租金，並且該漲幅不得超過消費者物價指數，當消費者物價指數下降時，房客可請求調降房屋租金）、稅捐（不得要求或與房客約定，透過任何方式避免繳稅）、租賃條件（不得設置性別、年齡、職業等非必要之條件）與租賃期限等。

由於自有房屋租賃法著重於房客權益的保障，對房東方面多有限制，恐對租賃市場的交易價格與交易數量帶來影響。例如：房東租金收入需課稅，以往由於租賃行為大多為地下經濟，政府無法有效掌握房東租金收入，故無法收取稅金，此部分未來若強制登錄與執行，房東可能進行風險與稅負之轉嫁，將此部分稅金，轉嫁於房客，造成租賃市場價格上揚。雖然有設立防止價格調漲的限制，但若在該法上路前，房東已將稅負轉嫁，設定高租金，恐怕防不勝防。

相對地，若房東進行成本轉嫁，若租金調漲過多時，房客可能選擇退出租賃市場，因租金與所背負之房屋貸款差異不大時，選擇進入買賣市場，以買代租，產生買賣交易量上揚的情況，此時，租賃市場的價格可能難以維持高價位。屆時，將造成租金收益之還原價格與該建物之市場交易價格差距擴大。

此外，在租賃市場價格恐上揚的情況下，亦可能出現以下的效應，由於經濟能力負擔較低，部分房客選擇承租低價位的住宅，但由於轉嫁效果，造成租金上揚後，房客無力承租，可能退出租賃市場，該房客可能轉入政府提供之社會住宅中。退租行為造成租賃住宅大量釋出市場，市場上流通的租賃住宅恐變多。值得注意的是，原本該法的設立是為了保障房客並且藉此增加社會住宅的方式，若政府在配套措施未完善下，可能造成經濟弱勢族群居住權益之損害。

除了研議「自有房屋租賃法」外，未來新政府亦針對住宅法進行



修法，為保障弱勢居住權，立法院內政委員會於民國 105 年 4 月 6 日初審通過《住宅法》修正案，房東若租屋給接受政府租金補貼的弱勢族群，每月所獲租金，最高 1 萬元免課徵所得稅，實施年限為 5 年，藉此提高出租誘因。雖然以免稅提高房東出租意願，但是房東有可能因此被國稅局調查過往的其他稅收，此修法的效果值得商榷。

除此之外，另有增修住宅法第 12 條之 1 與第 54 條，亦因內政部依稅捐稽徵法規定提供租金補貼之房東資料，供稅捐單位向出租住宅之房東課稅，致房東不願出租住宅予申請租金補貼之弱勢家庭，或變相增加租金，迭生民怨，影響政府租金補貼政策。故為提高房東出租住宅意願，避免房東轉嫁應納稅額予接受租金補貼者，增修住宅法第 12 條之 1 規定，房屋所有權人將房屋出租予依本法規定接受政府住宅租金補貼者，於房屋出租期間所獲得租金中之政府補貼額度部分，免併入綜合所得總額課徵所得稅，並依稅捐稽徵法第 11 條之 4 規定，訂明實施年限。但該法發布後，房東是否願意出租住宅，仍值得關注。

於房市治理政策下，進行相關稅制的改革，此部分涉及不動產市場的輕稅結構的改變，未來將對於房屋稅與地價稅等持有稅率進行全面性的修法，係因各項不動稅基評定嚴重偏低，公告地價與房屋評定現值約僅市價的一成，公告土地現值約僅市價的五成，造成國內不動產持有稅（房屋稅與地價稅）實質稅率不到 0.1%，與國際標準約 1% 相差甚大。希冀藉由調整房屋稅、地價稅與土地增值稅之稅基，調至與市價相同，朝向稅率的合理化、自用輕稅率的方向逐步修法調整。另外，於民國 104 年 6 月 5 日已三讀通過的房地合一稅制，已於民國 105 年 1 月 1 日施行，實價課稅係為解決現制房地分開課稅之缺失，抑制房地炒作，建立房屋、土地交易所得合一按實價課徵所得稅制度，實價課稅所增加稅收將用於住宅政策及長期照顧服務支出等配套措施，逐步落實居住正義，改善貧富差距，合理配置社會資源。

於房市產業政策下，則以政府主導推動公辦都市更新，有關都市更新政策，未來將於內政部下設專責機構，以公辦、民辦並行方式，藉以加速推動都市更新。現下台灣屋齡卅年以上住宅，大約有三百五十五萬戶，很多是缺乏無障礙的環境、也有消防安全問題，或

對老人不友善的居住空間。其中，尤以雙北地區最為嚴重，若分成廿年重建，每年可以創造出五千億元的產值，總計會有超過十兆元的重建規模。目前以尊重市場的方式推動，由建商自辦都市更新。但是，卻少了共同信任的人，雖然建商主導能引進現代公共設施，改善提升住宅品質，但卻缺乏整體公益性。因此政府須介入處理與個別房屋都更無法體現城市完整風貌重建。故未來係朝向公平分配的方法，以透明的程序推動都更，以公權力介入，並於內政部設專責機構，朝向整合社會住宅與都市更新，藉以爭取更多社會住宅來源以供弱勢族群居住。

參考文獻：

- Beltratti, A., and Morana, C. (2010), International house prices and macroeconomic fluctuations, *Journal of Housing Economics*, 34, pp.533-545.
- Braga, M. and Palvarini, P. (2013), *Social Housing in the EU*, Brussels: European Union.
- Bulligan, G. (2010), Housing and the macroeconomy: the Italian case, *Housing Markets in Europe*, pp.19-38.
- Feng, L., Lu, W., Hu, W., and Liu, K. (2010), Macroeconomic Factors and Housing Market Cycle: An empirical analysis using national and city level data in China, *Scientific Research*, pp.1088-1092.
- Gupta, R., and Kabundi, K. (2010), The effect of monetary policy on house price inflation A factor augmented vector autoregression (FAVAR) approach, *Journal of Economic Studies*, 37(6), pp.616-626.
- Yeung, G. Cunningham, J. B., and Johannsen, C. (2014), *Affordable Housing for Coquitlam*, GYEUNG 598 Master's Project.
- Priser, R. B., and Hamilton, D. (2013), *Professional Real Estate*



- Development, 3rd Edition, Washington, DC: Urban Land Institute.
- Rosenfeld, O. (2015), Social Housing in the UNECE region- Models, Trends and Challenges, Geneva: UNITED NATIONS.
 - Scanlon, k., Arrigoitia, M. F., and Whitehead, C. (2015), Social Housing in Europe, Swedish Institute for European Policy Studies.
 - 蔡淑君 (2012), 中古屋市場交易價格與總體經濟因素關係之研究 - 以台灣五都為例, 科技部補助大專學生研究計畫 (NSC101-2815-C-035-017-H)。
 - 林秋瑾、王建安、張金鶚 (1997), 房地產景氣與總體經濟景氣於時間上領先、同時、落後關係之探討, 國家科學委員會彙刊; 人文及社會科學, 第七卷, 第一期, 頁 35-56。
 - 花敬群、彭揚凱、江尚書 (2012), 台灣智庫十週年紀念專輯 (3) 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 - 社會住宅執行構想與財務評估。

信義房屋