

第一章 社會住宅推動之探討-以林口世大運選手村社會住宅為例

周佳音¹

壹、台灣社會住宅發展沿革

回顧台灣的住宅政策，1957年起政府以直接興建國民住宅及低利貸款方式為主，再加上獎勵民間興建、軍眷村改建等，直至1999年受到不動產市場不景氣影響，空屋增多，因此暫緩直接興建及獎勵投資興建方式。到了2007年調整以住宅補貼為主，包括修繕、購屋貸款利息補貼以及租金補貼等。然而由於房價高昇，使住宅負擔能力再度被探討，房價所得比偏高，台北市及新北市都是全球房價所得比偏高的城市之一（2018年第2季為台北市為15.01倍，新北市為12.27倍）。政府在民間團體壓力下，提出只租不售的社會住宅政策已逐漸形成，然在部分民眾擔心弱勢團體群居，影響周圍房價，管理鬆散，易衍生環境及社會問題等，將社會住宅貼上負面標籤，也使得初期在推動社會住宅都很容易被民眾誤解。

依據2011年的住宅法，社會住宅(Social Housing)是指政府興辦或獎勵民間興辦，專供出租之用的住宅及其必要附屬設施(住宅法第3條)，使得社會住宅推動更具法源基礎。然而相較於其他歐美及亞洲先進國家，由於民情、土地所有權公私比例、專責機構組成等而有發展程度差異，台灣社會住宅推動的時間較晚，依社會住宅推動聯盟2015年統計資料顯示，台灣社會住宅佔住宅總量0.08%²，如表5-1-1所示，全球最高則為荷蘭32%，亞洲地區的韓國也有5.1%，顯示台灣推動社會住宅的比例明顯偏低。而在近年政府努力之下，在2018年已完成興建的社會住宅有13,454戶(社會住宅比例占

1 國家住宅及都市更新中心副執行長。

2 整理自社會住宅推動聯盟(2015)http://socialhousingtw.blogspot.com/2014/08/blog-post_54.html。

0.157%)，相較於2016年的7,079戶已屬近倍增的結果，雖然離歐美亞洲先進國家的社會住宅比例仍有極大差異，若加上規劃中2.8萬戶及興建中的1.1萬戶，預估在2020年可興建5.28萬戶，顯示政府積極推動社會住宅，使民眾都能有「適足居住權」³，也就是任何人都有和平、安全而有尊嚴地居住在某處的權利。

表5-1-1 2015年全球社會住宅占住宅總量比率與住宅自有率比較表

國家/地區	區域	社會住宅占住宅總量比率(%) ⁴	住宅自有率(%) ⁵
台灣	東亞	0.08	79.00
羅馬尼亞	南歐	2.30	96.00
葡萄牙	南歐	3.00	75.00
立陶宛	東歐	3.00	91.00
匈牙利	中歐	3.70	92.00
斯洛維尼亞	中歐	4.00	83.00
新加坡	東亞	4.50	90.10
澳大利亞	大洋	4.70	65.00
美國	北美	5.00	68.00
德國	中歐	5.00	42.00
韓國	東亞	5.10	65.40
義大利	南歐	5.30	68.50
馬爾他	南歐	6.00	75.00
以色列	西亞	6.00	70.00
日本	東亞	6.10	61.10
愛爾蘭	西歐	8.70	79.00
波蘭	中歐	10.00	62.00
芬蘭	北歐	16.00	66.00
法國	西歐	17.00	57.00
捷克	中歐	17.00	47.00
瑞典	北歐	18.00	41.00
英國	西歐	18.00	66.40
香港	東亞	29.00	53.00
荷蘭	西歐	32.00	58.00

資料來源：社會住宅推動聯盟(2015)。

3 the right to adequate housing，根據聯合國《經濟社會文化權利國際公約》(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR)之第4號與第7號《一般性意見》(General Comments)的解釋。

4 社會住宅比率來源：歐洲國家：CECODHAS Housing Europe (2011) 2012 Housing Europe Review: The nuts and bolts of European social housing systems, CECODHAS Housing Europe's Observatory, Brussels (Belgium).美國、以色列：OECD Working Paper No 836, Housing markets and structural policies in OECD countries。其他國家資料為各國相關政府部門。各國資料的年份有所差異。

貳、全台規模最大社會住宅-林口世大運選手村

一、政策規劃

2012年核定之「新北市林口區-國民住宅興辦事業計畫」，為中央政府保障民眾居住權益及創造適宜生活環境，減輕市民購屋經濟能力負擔，因此規劃新北市林口區國宅用地興辦國民住宅，以供較低收入家庭居住使用。又適值2017年世界大學運動會，因此在興建完成後，先配供作選手村短期使用，再提供作為國民住宅。

然於2015年立法院決議，計畫目標由「出售」改為「出租」，2018年8月1日交由剛成立的國家住宅及都市更新中心(以下簡稱住都中心)營運管理，並陸續於2018年9月至11月間完成點交。

二、空間區位

林口世大運選手村社會住宅(以下稱稱林口社宅)位於新北市林口區仁愛路二段、文化一路一段與文化二路一段之間，屬林口特定區計畫之第五種住宅區，基地面積為99,326 m^2 ，共計分為A、B、C、D四大區興建34棟建築，全區皆取得綠建築黃金級、智慧建築銅級標章，總樓地板面積為426,845 m^2 ，合計3,490戶住宅及商業單元。

信義房屋

5 美國：US Census Bureau. 日本：<http://stats-japan.com/t/kiji/11963>。台灣：人口及住宅普查。各國資料的年份有所差異。Wikipedia, List of countries by home ownership rate.



圖5-1-1 林口世大運選手村社會住宅區位示意圖

資料來源：國家住宅及都市更新中心



圖5-1-2 林口世大運選手村社會住宅平面示意圖

資料來源：國家住宅及都市更新中心

三、使用規劃

由於本案提供戶數相當龐大，包括3,408戶住宅單元及82戶商業空間，考量社會住宅之於社區的發展定位，除單純作為具社會福利性質之出租住宅外，亦應發揮社區資源整合、都市機能完善、政府政策推廣等都市機能。將住宅及商業單元規劃為國際創業聚落、公共空間及社福設施、專案出租與開放民眾申請等四大類功能。其中民眾申請戶數為2,500戶，為台灣目前規模最大社會住宅，亦使新北市社會住宅存量一口氣超越台北市目前已完工之社會住宅戶量。經規劃空間使用如表5-1-2所示。

表5-1-2 林口世大運選手村社會住宅之住宅及商業單元使用規劃表

使用類型		戶數(戶)	說明
住宅單元	國際創業聚落	442	附屬設施(青年創業空間)，規劃由經濟部經營。
	公益空間及社福設施	59	附屬設施(非營利幼兒園、婦幼中途之家、身心障礙者社區居住據點…等)，規劃部分由新北市教育局經營。
	開放民眾申請	2,500	107年6月1日開放申請，保留30%予優先戶。
	專案出租住宅	407	非營利法人(NGO)、企業團體等。
商業單元		82	部分為社區活動、公益空間、社福設施及青年創業空間等。
合計		3,490	

資料來源：新北市林口區-國民住宅興辦事業計畫(2018)。⁶

四、入住執行情形

(一)一般民眾申請

2018年6月訂定出租申請手冊，其內容為申請須知、審查作業程序、問答集及租賃契約等，透過內政部營建署、新北市政府城鄉發展局等專屬網頁、媒體新聞、摺頁廣告等管道揭露予社會大眾知悉。

⁶ 整理自新北市林口區-國民住宅興辦事業計畫(2018)。https://pip.moi.gov.tw/V2/F/SCRF0401.aspx。

申請人需符合基本資格，如年滿20歲(含)以上之中華民國國民，需設籍新北市或就學就業於北北基桃，於北北基桃無自用住宅，家戶年所得在118萬元以下者等，符合者為一般戶，另有符合住宅法第4條規定及懷有第三胎者為優先戶。住都中心依不同身分類別提供戶數原則如表5-1-3所示，合計公告招租2,500戶。

表5-1-3 林口世大運選手村社會住宅各種申請身分類別配租比例表

入住申請資格		分配比例(%)	戶數(戶)
優先戶(含懷有3胎者)		30	750
睦鄰戶(設籍於新北市林口區滿6個月以上者)		5	125
一般原住民戶		5	125
新婚2年內或育有學齡前幼兒(6歲以下)(含胎兒)戶	設籍於新北市林口區滿6個月以上者	2	175
	非設籍於新北市林口區與設籍新北市林口區未滿6個月者	5	
現職警消戶		5	125
一般戶		48	1,200
合計		100	2,500

資料來源：國家住宅及都市更新中心(2019)⁷

受理民眾申請，總計受理5,947件申請案件。嗣經審查合格件數為5,255件，以公開電腦抽籤，各房屋申請及提供戶數如表5-1-4所示，平均獲配率為48%。其中一房型獲配率僅18%，而二房型也僅38%，但三房型明顯有餘屋，顯示社會住宅出租仍以一、二房型較受青睞。探究其原因在於一、二房型提供數量較少且租金因坪數少而較便宜，申請民眾多將社會住宅認定為過渡性住宅(一般戶租期為三年，最多六年，優先戶最多為十二年)，即減少支出努力存款使有機會購屋。三房型則供過於求，尚有餘屋待處理的問題，起因

7 整理自國家住宅及都市更新中心(2019)。林口世大運選手村社會住宅FAQ：
https://www.hurc.org.tw/hurc//docDetail.jsp?uid=93&pid=89&doc_id=152&rn=-1304126400。

於原產品規劃三房型為主以利出售，惟因政策變動為出租，造成出租市場以一、二房型為主的產品規劃不相同。

表5-1-4 林口世大運選手村社會住宅各房型申請件數、提供戶數與獲配比率分析

房型	申請		提供戶數(B) 間	獲配率(=B/A) 比例
	件數(A)	比例		
一房型	2,170	41%	396	18%
二房型	1,898	36%	726	38%
三房型	861	16%	1,057	100%
四房型	326	7%	321	98%
合計	5,255	100%	2,500	48%

資料來源：國家住宅及都市更新中心

經數月安排看屋、選屋、簽約公證、點交入住等作業，截至2019年4月為止共計有1,503戶完成入住。依住都中心統計，全台規模最大之林口社宅第一次公告招租的2500戶，已達成60.12%入住率，目前持續安排候補申請人完成入住作業。

(二)國際創業聚落

國際創業聚落由經濟部規劃，包括A區A3棟的1樓以及A6、A7棟及B5三大棟建築目前均已點交予經濟部作為林口新創園(Startup Terrace)，以吸納國際新創資源，建構「亞洲新創資本.聚中心」，全球新創跨域合作，共創產業新境界。目前A6及B5正在全棟整修中，預計提供獨立辦公室、住辦合一、共享工作空間、商旅、展演空間及未來創新商店等，於2019年6月入住使用。包括聯合創新中心、11家國際級加速器及56家新創公司(國際新創占1/3，來自全世界12個國家)。

(三)新北市政府公益空間

公益空間及社福設施則經多次與新北市政府協商，規劃由新北市政府教育局、社會局、勞工局、衛生局等單位進駐，分別辦理托幼、身心障礙照顧、婦幼中途安置、庇護工場、長照機構等社會福利空間。後續還有兒少照顧、原住民服務等公益空間亦在規劃適合空間。

(四)店鋪招租作業

由於可供規劃店鋪僅55間，為滿足住戶民生需求，又需因應新創聚落，因此商業店鋪配置上必需謹慎規劃，空間規劃上，考量A區新創聚落較為密集，在A區以都會型的文創複合及旗艦型餐飲為主，B區及C區則以提供民生需求之中小型店鋪，例如社區型超市、餐飲、美髮、藥妝、日用品店等，D區僅一處店鋪，宜採複合式便利商店為招租對象。至於店家引入，已優先引入便利商店、洗衣及超市，以最快時間提供居民民生需求以及安全角落。

(五)服務空間提供

住都中心在每一區均設置服務中心進行住戶管理服務，提供住戶遷入(出)管理、公共空間清潔及安全維護、郵件包裹收發、室內修繕申請等服務，還有AED急救設備。24小時防災中心負責社區安全監控，至於多功能活動空間及遊戲閱覽室都是居民可申請使用設施，甚至地下室還有垃圾處理室，整體的服務性設施完善，不輸一般社區大樓。

五、物業管理

在住都中心籌備處階段已就林口社宅進行物業管理委外服務案，A、B區及C、D區各自由一家物管公司得標。籌備期間首要工作即是協助住都中心辦理入住之執行工作，現場點交後即安排保全及清潔人員執行安全監控及公共空間清潔工作，並就公共區域進行裝修，民眾入住之後則是日常行政管理、定期機電保養以及住戶訪視工作，目前各區物管人員如表5所示，有112位物管人力，另外還有13位訪員人員，合計125位現場工作人員，預估每年固定營運管理費用達1億元。

表5-1-5 林口世大運選手村社會住宅各區之物管人力編制表

人事項目	A區	B區	C區	D區	合計
總幹事	1	1	1	1	4
副總幹事	1	1	1	1	4
行政助理	5	5	5	5	20
機電人員	1	1	1	1	4
派駐人員	1	1	1	1	4
清潔人員	8	6	9	11	34
保全人員	9	9	12	12	42
合計	26	24	30	32	112

資料來源：國家住宅及都市更新中心

參、期待與實際狀況的落差

107年8月才成立的住都中心，僅有9位社宅部門全職工作人員要面對3,490戶的社會住宅管理營運，因此必需在有限人力之下，透過專業委外協力的方式，發揮最大的功能。然而在這過程中，許多原本的規劃都與實際狀況有很大的落差，這些都是住都中心必需一一面對及克服。

一、原始空間規劃與實際使用明顯落差

由於林口社宅興建時的產品規劃是以三房為主(1,548戶)，在於原本設計上是以出售為導向，然因政策上調整為出租，使得一般民眾申請的三房型有著明顯的餘屋，甚至D區興建中的建築也因此而變更設計。商業店鋪原本規劃為小型店鋪，在商業類別規劃時，受限於店鋪面積不足，無法提供適合的業種需求，例如民生需求類的超市，為此，必需在考量結構安全前提下，把局部隔戶牆打除。經濟部的國際創業聚落所需使用的空間，也因原來為住宅規劃，必需變更建築內部以符合創業聚落所需的空間。至於公益空間及服務空間規劃也是有同樣的問題。整體而言，若建築規劃設計時未能與最後使用相當，則都會動到變更使用及室裝的問題，不僅修改使用不易也增加許多的成本。

二、租金訂定與承租戶要求有明顯落差

在林口社宅出租過程中，面臨最大的壓力是在於承租戶均要求以最低租金來承租。由於剛開始規劃空間使用以及租金時，已有決定各空間出租租金，倘純做公益空間使用而未有其他營利行為，則以公益租金出租，這樣的做法是值得肯定及支持的。然而在進一步確認使用性質時，發現部分公益會與商業活動進行結合，如仍以公益租金出租，則對於一般商業店鋪承租以市場行情為基準出租有明顯不公之處，為此，住都中心將店鋪租金以市價進行調整，使公益與商業活動得以兼顧。

三、住戶期待與社會住宅應提供的差異

近年來政府的推動的社會住宅，有些標榜一隻皮箱即可入住，概念上是把社會住宅當成是旅館來提供民眾居住使用，民眾一方面期待是最低租金，另一方面又要求高規格的物管服務，如24小時服務中心開放。然而對於管理社會住宅的單位，如何有效運用國家資源，提供「合適」的住宅品質，這之

間的拿捏確實不是件容易的事。舉例來講，在林口社會住宅原來的建築點交給住都中心，就大部分室內空間都有消防管線外露的問題，也就是未能加裝天花板，加上管線顏色是紅色，十分鮮明，由於管線是必要的設備，倘每戶再加裝天花板，初估至少3億元，在當時才剛點交即要讓民眾入住的時程壓力下，住都中心決定承認既成事實，但提供予民眾可以噴漆或自費裝天花板來因應。

肆、社區營造的作法

一般的社區大樓著重的管理在於硬體設備定期檢查修繕以及現場的保全清潔及服務，然而光是這樣的管理，對於林口社會住宅是不足的，社區是民眾在居住，如何透過訪視關懷以及公共藝術社區化的方式，讓林口社會住宅增加溫度，也是住都中心在民眾陸續入住之後必要面對的重要課題。

一、訪視員計畫

有鑑於林口社會住宅承租戶數量多，對於居住在此的每一住戶都需進行訪視了解居住適應狀況。因此在2018年11月徵選訪視人員後，即辦理訪視人員教育訓練、訪視內容設計及社會福利系統對接管道建立，避免過去住戶進駐後因缺乏相應之社會福利支援最終仍難獨立生活之情境發生。目前所了解住戶入住後的生活適應情形，就已受訪的1,057戶而言，入住後有63%整體而言已非常適度，33%還算適應，有5%是不太適應，探究其原因主要為天氣，次為行政管理與服務及交通。

表5-1-6 承租戶生活適應情形分析表

項目	戶數	比例
整體而言，已非常適應	662	63%
整體而言，還算適應	345	33%
不太適應	50	5%
總計	1,057	100%

註:統計至108年4月

資料來源：國家住宅及都市更新中心

再者是林口社會住宅符合住宅法第4條的社經弱勢者身份的戶數為540戶，占現住戶35.9%(=540/1503)，針對這些需要關懷的對象，住都中心先了解這些需要關懷對象原有的社福單位，並盤點目前新北市所有的社福系統，了解需關懷對象是否已有社福協助。透過建立關係、關懷服務、轉介追蹤等方式，逐戶訪視與紀錄，建立社區危安預警、社福資源介入及輔導服務之管道。

今年訪視員陸續與住戶接觸訪視，以正面評價為多，未來亦將以此為輔助，積極引導政府資源最有效發揮於需要幫助之對象，使有限之社會住宅資源能形成最大效益。

二、公共藝術規劃

依文化藝術獎助條例規定，公有建築物應設置公共藝術，美化建築物及環境，且其價值不得少於該建築物造價百分之一，為此提供林口社會住宅公共藝術設置之法源及經費支援。在2018年從住都中心籌備處期間，使主動邀請公共藝術方面之學者專家，透過腦力激盪方式，思考如何將公共藝術引入林口社會住宅，擘劃出「藝術投身社會」(socially engaged arts)的概念策劃，定位為：「公共藝術的社會計畫與公共生活」(Public Arts: Social Project & Public Life)，物件、事件、裝置或任何實體作品(包含臨時性、永久性)以及參與的過程，都是計畫的一部份，更關鍵在於有民眾參與的過程，能夠以林口世大運選手村社會住宅基地為核心，向外擴散量能，重新編織居民與社區、社區與社區間的關係。

以腦力激盪所共思出來的成果，往下成立公共藝術執行小組延續此一成果，2019年以擬定公共藝術設置計畫書為主，以利後續公共藝術的具體推動。概念上強調社會住宅居民與藝術共同創作，藝術融入社區，因此，在一些執行子計畫上，除了永久性設置外，也提出民眾參與性的活動，也有藝術團隊的駐村以學術單位的觀察評論，計畫的執行也要留意保留創作的可能性。

伍、社會住宅的建議

中央住宅政策積極推動「安心住宅計畫」，其計畫目標為八年內完成20萬戶只租不賣社會住宅，其中政府興辦有12萬戶，預計在近年來將陸續規

劃、工程及營運。為維護優質的住宅品質，減少不當設計所造成的後續成本追加，建議從選址、規劃、建築設計、工程、管理營運都要謹慎執行。

一、選址及規劃著重可行性評估

任何基地開發，都必需充分掌握基地條件及開發可行性，由於社會住宅承租民眾的所得能力有一定的限度，配合其工作及生活環境的思考及負擔租金能力，建議可參考「住宅需求動向調查」有關無自有住宅者的問卷調查結果。評量區位、適法性、土地取得、建築成本取得、產品定位、財務及營運管理等可行性評估，充分掌握後進行興建工程。在規劃期間要特別留意空間使用配置，必需有效的與後端使用內容結合，特別是一些公共性的空間，例如公共服務空間及社福系統引入的公益空間，當然，社會住宅雖以住宅居住為主，也需考量否有店鋪規劃及提供，並將可提供的業種業別所需空間規格都能考量，以利後續居民入住消費。

二、強化營建品質監控系統

過去政府興建住宅最常引發民眾不滿的在於營建品質不良，在建築設計同時，可引入最新的工程技術及方法，當然綠建築、智慧建築或是耐震標章等提昇建築品質的一些認證是要考量納入的。但這些畢竟都是加分的概念，最重要的仍是營建工程品質的確保，因此，建議後續社會住宅工程應強化工程現場監督機制，例如甲方監造。

三、積極處理營建完成到交屋之間的工程問題

一般而言營建工程主要是完成大部分的工程，但交付與民眾的房屋，多少都有一些收尾的工程要進行，或是能讓民眾使用上較為便利舒適的設備，或是有利於社區大樓的管理。這些小型的工程都是發生在營造廠完工現場點交時，陸續才發現的，例如人行步道石板間縫過大、路燈夜間照明不足，也有吊衣架位置不當、排水阻塞等小到住戶入住後才發現的問題。這些也都只能透過問題反應才能去解決，因此，在完工後的點交驗收，建議都要多加檢視，減少後續民眾入住後的不便及安全問題。

四、建立良好管理溝通管道

社會住宅的管理，剛開始思考的是比照於一般大樓引進物業管理，確保

基本的保全及清潔，然而僅是「物業」的管理是不夠的，入住民眾的關懷也是很重要的，特別是在社會住宅屬於社經弱勢戶的民眾有一定的比例，在林口社會住宅主要是透過訪視員計畫進行住戶的關懷，這部分除了提供住都中心管理上的資訊外，也是有助於民眾反應對住都中心管理上的意見。此外建議仍可提供服務中心的客訴專線、線上陳情等多元管道，使雙方仍有一定程度的交流。

陸、結語

林口社會住宅為全台灣最大規模之社會住宅，也是由國家成立專責機構營運管理之社會住宅，在目前有限的管理人力之下，以「社區安全、居住安心、生活安定」為目標，努力以服務取代替管理，讓幸福溫馨傳遞。現階段都還在建制良善的互動及相關的服務管理機制。當然，在過程中，難免有磨擦衝突，意見不一的地方，持續的友善溝通，透過滾動式檢討厚實制度，共創適合台灣風土文化之經營機制，引導台灣社會住宅往落實居住正義道路前行，打造多元適居之生活環境。

信義房屋