

第二章 政策對房地產發展影響

-危老重建、社會住宅與包租代管政策的下一階段挑戰

董建宏¹、鄭建科²、黃瓊瑩³、張育誠⁴

壹、前言

內政部長徐國勇明確強調，2019年是推動都市更新、危老重建、社會住宅、包租代管等四大住宅政策之關鍵執行年⁵。首先，《都市更新條例》第9次修法於2018年12月28日經立法院三讀通過，於2019年1月30日公布施行，蔡英文總統宣示開啟台灣的「都市更新2.0」⁶，2019年全年度辦理都市更新核定案件計有103案，為首次單一年度突破百案門檻。

其次，危老重建申請程序簡化，提供甚具誘因的容積獎勵與稅賦優惠，且銀行配合提供優惠貸款，2019年正式掀起一波危老重建熱潮。隨著《都市危險及老舊建築物加速重建條例》（以下簡稱危老條例）施行近3年，原時程容積獎勵時限將屆，政府已於今年（2020年）4月修法三讀通過，以延續推動誘因。

其三，政府興辦社會住宅計畫（以下簡稱社會住宅），中央預估2020年底可達成第一期興建4萬戶之目標，因此提前啟動第二階段。第二階段將由中央政府主導規劃興辦，已盤點565處共330公頃適宜土地；於規劃設計上，除結合衛生及福利資源，提供社福服務、設置高齡友善設施外，亦導入建築資訊模型（Building Information Modeling，簡稱BIM）及模組化建築，可

¹ 財團法人台灣地理資訊中心董事長。

² 財團法人台灣地理資訊中心政策發展處副處長。

³ 財團法人台灣地理資訊中心政策發展處研究員。

⁴ 財團法人台灣地理資訊中心政策發展處副研究員。

⁵ 彭琳，「四大住宅政策執行年 徐國勇：租售市場相互調節」，工商時報，2019.02.11。

⁶ 內政部營建署都市更新組，「政策大利多 都更2.0元年正式啟動」，內政部營建署網站/即時新聞，2019.05.20。內政部營建署「都市更新入口網」都更查詢/統計成果查詢/辦理都市更新案件數統計表，統計至2020.02.29。

節省前期規劃設計作業時程，以加快興辦社會住宅的腳步⁷。

其四，社會住宅包租代管計畫（以下簡稱包租代管），從2019年中各地方陸續進入第二期計畫，中央政府亦宣示啟動「包租代管2.0」，擴大實施範圍至直轄市以外縣市，與租賃住宅服務商業同業公會合作推動。

回顧2019年，政府的四大住宅政策皆有一定斬獲，並紛紛邁入一個新的階段。因已於《2019台灣地區房地產年鑑》探討都市更新條例修法對房地產發展之影響，故本文不予以分析，僅就危老重建、社會住宅及包租代管等三大面向，探討其重要變革或推動脈絡、下一階段的挑戰。

貳、危老重建推動脈絡與變革

因應都市發展、社會變遷、居住安全與品質等需求，加上都會地區地狹人稠，可供開發之素地日益稀缺等因素，持續推動都市更新實有必要。然而，都市更新在執行上面臨私地主之產權複雜、整合不易、權利變換機制利益分配爭議、資金取得困難、行政作業審查程序冗長、一般民眾專業知識不足等課題，自推動之始至完工入住往往曠日廢時。

為此，政府催生了危老條例，藉由取消都市更新的面積限制、簡化審議程序等彈性化措施，以加快老舊建物的重建。此政策執行已近3年，誘因之一的時程獎勵原訂於2020年5月落日，故於2020年4月，立法院業已三讀通過修法，希望藉由導入新的措施，延續政策動能。本文回顧、檢視危老重建政策的辦理成效與影響，簡要說明邁入下一階段之修法重點方向，並探討未來推動過程中可能面對的課題。

一、危老重建推動狀況與市場影響

危老重建自2017年5月10日條例公布實施以來，依據內政部營建署的資料，截至2020年3月31日累計受理743件申請案，有487件獲得核定，執行近3年以來平均每年約核定168案。相較之下，都更條例截至2020年3月31日

⁷ 內政部營建署城鄉發展分署，「第二階段社會住宅規劃提前啟動」，內政部營建署網站/即時新聞，2020.03.04。

止，上路逾21年平均每年僅約核定40案，由此可見危老條例對於加速推動中高齡建物之重建確實產生一定的效果⁸。關於危老重建推動迄今的成果，詳如表1-2-1。

表1-2-1 危老重建受理與核定案數

縣市別	受理	核定	
	件數(件)	件數(件)	占比(%)
台北市	272	142	29.2%
新北市	161	123	25.3%
桃園市	33	22	4.5%
台中市	143	94	19.3%
台南市	36	35	7.2%
高雄市	41	31	6.4%
其他縣(市)	57	40	8.2%
總計	743	487	100.0%

資料來源：都市更新入口網，「危老重建計畫受理核定數統計表」，資料日期：2020年3月31日，網址：<https://twur.cpami.gov.tw/zh/urban/statistics/view/12>。

進一步分析危老重建核定的案件，可發現主要集中在六個直轄市（合計占91.8%），其中台北市、新北市的核定數便占了54.4%。此一狀況或許反映部分都會地區住宅老化問題日益嚴重，而危老重建政策實能回應其迫切需求。

根據內政部公布之最新統計結果，雙北市屋齡30年以上的住宅達135萬宅，台北市住宅平均屋齡約34.6年為六都最老⁹。這類老屋早年因政府推出1坪換1坪的都更政策，曾創造出一波老公寓購買潮，然而隨著近年房價下跌、都更推動不易而逐漸退燒；如今危老條例推出種種誘因，以及老屋坪數實在等因素，再度揚起都會地區的老屋買氣。

以內政部統計資料來看，全國屋齡30年以上住宅買賣移轉筆數，2017年第4季為7,829筆，2019年第4季增加至12,378筆，其中台北市及新北市皆超

⁸ 都市更新入口網，「辦理都市更新案件數統計表」、「危老重建計畫受理核定數統計表」，都市更新入口網，2020.03.31，網址：<https://twur.cpami.gov.tw/zh/urban/statistics>。

⁹ 內政部不動產資訊平台，「住宅統計->統計資訊主題查詢->108年第四季*房屋稅籍住宅類數量依屋齡區分」，網址：<https://pip.moi.gov.tw/V3/E/SCRE0401.aspx>。

過2,000筆，詳如表1-2-2；而台北市屋齡30至39年之公寓住宅，2016年第四季平均單價約42萬元，而2019年第四季平均每坪單價約45萬元，平均每坪單價增加約3萬元¹⁰。

表1-2-2 屋齡30年以上住宅數量統計

縣市別	2019年第四季				2017年第四季		
	住宅平均屋齡 (年)	屋齡30年以上 住宅		屋齡30年以上 住宅買賣移轉筆數		屋齡30年以上 住宅買賣移轉筆數	
		(宅)	(%)	(筆)	(%)	(筆)	(%)
全國	30.0	4,230,398	48.2%	12,378	29.8%	7,829	26.9%
台北市	34.6	621,474	69.2%	2,206	48.7%	608	45.3%
新北市	28.5	728,973	44.7%	2,705	32.9%	1,905	26.7%
桃園市	25.5	280,554	33.1%	1,170	16.6%	404	23.1%
台中市	27.7	389,862	37.5%	1,505	34.0%	799	30.0%
台南市	32.2	336,672	48.3%	1,005	29.0%	774	25.0%
高雄市	30.8	531,512	49.8%	970	22.7%	786	21.5%
其他縣 (市)	33.0	1,341,351	51.8%	2,817	29.7%	2,553	27.0%

資料來源：內政部不動產資訊平台，「住宅統計 -> 統計資訊主題查詢 -> 108年第四季 * 房屋稅籍住宅類數量依屋齡區分、106年第四季及108年第四季 * 住宅買賣移轉筆數依屋齡區分」，網址：<https://pip.moi.gov.tw/V3/E/SCRE0401.aspx>。

但是，雙北、台中以外地區推動上的落差，則突顯出危老重建政策的侷限。首先，在屋齡相對較年輕之地區，如桃園市住宅平均屋齡25.5年，由於當地房價相對較低，且市場結構以新推案、重劃區為多，消費者考量重建尚需整合，因此老屋的買氣便非那麼旺盛，危老重建的推動也因此較為不易。其次，六直轄市以外地區雖也有重建的需求，然而該些區域一方面房價遠不如直轄市，另一方面地主有負擔重建工程資金的壓力，考量重建後的建物價值以及償還債務責任，皆會影響到不動產持有者投入重建之意願。

除了透天厝、老公寓以外，受惠於危老條例者尚有產權相對單純的中、小型飯店、商辦大樓，如2019年台北市有馥敦飯店南京館、六福客棧、宣美

¹⁰ 內政部不動產實價查詢服務網，「不動產成交案件實際資訊資料供應系統->105年第四季及108年第四季不動產買賣資料」，網址：<http://lvr.land.moi.gov.tw/>。資料統計篩選條件：交易標的為房地（土地+建物）、建物，建物型態為公寓，主要用途為住家用，建築完成年月為民國70年至78年間之案件。

精品飯店、洛碁大飯店花華館、豪祥Hotel等五個申請案獲得核定¹¹，透過危老重建核定時程較快，亦可申請容積獎勵，打造成更具經濟效益的不動產商品，若座落於交通樞紐地區效益更大，因此啟動重建的誘因強勁。在對區域的影響上，危老重建這種更新面積較小的「小針美容」式改善，或有助於帶動地區經濟發展。

二、危老條例重要時程與修法方向

危老重建是一個為期10年的計畫，於2017年5月10日開辦，至2027年5月31日截止申請。期間有兩個重要的時間點值得注意，詳如圖1-2-1。其一是時程獎勵，於施行後3年內申請的重建計畫，得獲基準容積10%的獎勵（修法後改為逐年調降，至第9年結束）。其次是稅賦減免，於施行後5年內申請的重建計畫，得獲重建期間免徵地價稅、重建後減半徵收地價稅及房屋稅2年等優惠；若未移轉所有權，前述減半徵收地價稅及房屋稅可最多延長至10年。由此可知，在開辦後3年內提出申請，對申請者而言最為有利。



圖1-2-1 危老條例重要時程

資料來源：撰文者繪製。

¹¹ 資料來源：

- (1) 徐義平，「去年北市飯店第5宗 豪祥Hotel危老案通過審議」，自由財經，2020.01.19。
- (2) 徐義平，「北市全錄大樓 通過『危老』審議」，自由財經，2019.12.23。
- (3) 陳雅玲，「政策利多齊發 400萬戶老屋拚重生」，財訊第593期，2019.10.30。
- (4) 林苡婕、黃柏榕，「上海商銀總部通過危老重建！未來改建成商辦大樓」，民視新聞，2019.10.20。

隨著時程獎勵原訂於2020年5月結束，2018年下半年開始湧現申請潮，2018年上半年僅41件申請，下半年則有95件申請，而2019年光1月至5月便有137件申請¹²。在此熱潮下，業界、民意代表、地方政府等紛紛提出延長獎勵時程之建議，原本內政部的態度傾向於不延長，希望維持藉由原設以3年期限加速民眾提出申請的策略。然至2020年初，內政部調整方向，提出配套之修法並經三讀通過，其內容包含三大重點¹³，詳如圖1-2-2：

其一，「時程獎勵」改為逐年遞減落日。考量完全取消可能衝擊民眾的申請意願，因此改採逐步遞減之作法；第4年降為8%、第5年降為6%、第6年降為4%、第7年降為2%、第8年降為1%，至第9年時歸零。

其二，新增「規模獎勵」機制。若建築物基地加計合併鄰地面積達200平方公尺，可獲得基準容積2%的獎勵，每增加100平方公尺，另可獲得基準容積0.5%獎勵。不過，「規模獎勵」與「時程獎勵」給予的容積獎勵合計不得超過基準容積10%。



圖1-2-2 修法後之各類獎勵與優惠時程

資料來源：撰文者繪製。

¹² 財團法人都市更新研究發展基金會，「危老條例簡單快速有獎勵 民眾申請重建意願持續升溫中」，2019都市更新簡訊第82期，2019.06.28。

¹³ 立法院，「立法院第10屆第1會期第9次會議審查報告」，立法院議事及發言系統，2020.04.17，網址：https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtdoc?PD100109:LC EWA01_100109_00267。

其三，取消基地合併鄰地之限制。取消現行「鄰地超過危老建築物基地面積部分不得合併重建」之規定，但合併鄰接之建築物基地或土地面積超過一定面積者，不適用容積獎勵及稅賦減免之規定。

由上開內容觀之，此次修法並非僅是為放寬獎勵時程而為，更重要的是政府注意到現行機制下，申請者將推動中的都更案化整为零轉為危老重建案件，過多小規模重建案可能引發一些隱憂；因此進行滾動式修正，讓危老重建政策得以更加穩健運作。而本次修法亦兼顧考量地方需求，內政部政務次長花敬群表示：「中南部縣市大多是透天厝整併，市場或民間對這部分參與還在學習或累進中，希望給大家多一點誘因促進危老推動。所以我們聽取完地方政府意見，其實北部縣市也樂見其成，基於前提下，把原定規模獎勵400平方公尺的門檻降到200平方公尺。」¹⁴

三、危老重建待處理課題

為了享有原預計於2020年5月結束的危老重建時程獎勵，2019年的申請案件數量因此大幅增加。在各方關切下，政府考量後決定修法延長時程獎勵的落日期限，同時提出新的配套機制。目前，此一政策頗受好評並創下佳績，但其獎勵誘因設計也產生一些值得思考的課題。在危老條例尚約有7年的施行期間中，如何因應減緩危老重建可能對城市發展、都市居民生活造成的潛在衝擊，考驗著政府的執政智慧。

(一)小面積基地開發及畸零地

據危老條例原第3條第2項規定（舊法）：「前項合法建築物重建時，得合併鄰接之建築物基地或土地辦理。但鄰接之建築物基地或土地之面積，不得超過該建築物基地面積。」當鄰地面積大於基地時，僅能就與建築基地相同面積部份納入合併重建，將造成土地分割產生畸零地問題。另，依同法原第6條第3項規定（舊法）：「依第三條第二項合併之建築物基地或土地，其超過1000平方公尺部分，不適用前二項規定。」為申請建築容積獎勵，將造

¹⁴ 王韋婷，「政院通過危老重建條例修正草案 延長落日及增容獎項目」，中央廣播電台，2020.03.19，網址：<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2056163>。

成合併鄰地面積為1,000平方公尺以內；另由內政部統計，申請危老重建案之面積約有51.8%在400平方公尺以下，且此類小面積建築基地的案件數有日益增加的趨勢¹⁵。

危老條例原用意在於促使都市計畫範圍內危險及老舊瀕危建築物進行重建，藉以改善居住環境，提升建築安全，而舊法規定雖促使小規模建築基地得以申請重建，卻造成畸零地問題。又，危老條例放寬對於住宅區之建蔽率、建築高度等規範，且可不受到基地規模、更新程序等之限制，則實務上不乏為加快更新，希望趕在時程獎勵期限內提出申請，而放棄較大面積整合，將原本申請都更整合程度較高之地區個別切割，改走危老重建程序。

以都市設計觀點來看，小基地零星開發將有礙鄰近區域往後推動大規模整體開發，新舊建築夾雜、高低緊鄰也使市容景觀顯得凌亂，建議政府考量整體地區開發規劃，以提升都市機能。而從目前危老重建的修法方向觀之，政府有意識並試圖解決小面積重建可能帶來的問題，此次修法取消合併鄰地面積上限，及提供規模獎勵機制，但能否發揮效果仍有待觀察。

(二)需所有權人100%同意

依據危老條例第5條規定：「依本條例規定申請重建時，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，向直轄市、縣（市）主管機關申請核准後，依建築法令規定申請建築執照。」須取得全體土地及合法建築物所有權人之100%同意，才能申請重建。相較於都市更新條例第37條規定：「實施者擬訂或變更都市更新事業計畫報核時，應經一定比率之私有土地與私有合法建築物所有權人數及所有權面積之同意」，依狀況分別有更新單元內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過50%、或75%、或80%同意等規定，不同意戶可由政府協助處理。老舊公寓大樓欲透過危老條例申請重建，須達到所有權人100%同意之門檻較為困難，反觀單一產權土地及建物之所有權人（例如透天厝、企業、業者等）較易申請。

¹⁵ 內政部營建署都市更新組，「內政部修危老條例 延長時程獎勵 新增規模獎勵」，內政部營建署網站/即時新聞，2020.01.20，網址：<https://tinyurl.com/wqbz2f6>。

(三)重建之財務負擔及其潛在負面影響

由於參與重建之所有權人日後可能需承擔融資還款、手續費，以及重建後可能增加的管理維護費、房屋稅等，而影響其參與危老重建的意願，亦可能讓原住戶於重建後自認無以負擔而出售遷出。爰此，內政部已於2018年公布修正《中央都市更新基金收支保管及運用辦法》第4條，政府得運用中央都市更新基金，補助擬具危老重建計畫費用每案5萬5,000元、辦理危老重建貸款信用保證每戶300萬元¹⁶，降低參與危老重建民眾籌措重建款項的壓力，但其後仍有償還貸款的責任，且取得融資的利率未必較低，貸款負擔將是左右所有權人決策的重要因素。

簡言之，危老重建為財務能力較佳、整合程度較高或產權較單一的民眾開了一道建物更新的快速道路，但非具前述條件之民眾，尤其是社會或經濟弱勢原住戶，恐將面對往後的財務問題，如無力償還貸款，則只能出售不動產及遷出。

(四)推動困難地區有待突破

從內政部營建署的統計可見，危老重建的推動成效主要集中在六直轄市，核定數占全國的91.7%，而六直轄市中又以台北市、新北市、台中市的核定數占大宗，詳如表1-2-1。進一步以台北市觀之，不同行政區的推動熱度亦不盡相同；依據台北市建築管理工程處提供目前已核定142案之資料進行分析，可發現萬華、松山區這類老宅情形嚴重的地區，其危老重建的推動成效並不明顯，造成前述狀況的主要原因，推測在於基地的區段價值、增值空間等有所不同，詳如表1-2-3。

位於房價精華地段或增值空間大的基地，容易獲得建商、建築經理公司等外部團隊的積極介入，成功推動重建的機會較高。然而，蛋白區亦存有不少老屋，同樣需面對居住安全的議題，因此如何有效促進開發利益較低的地區進行重建，減少城鄉間、城市核心與外圍區的推動落差，是危老重建政策執行上不得不面對之另一重要課題。

¹⁶ 內政部營建署都市更新組，「危老重建再增利多，內政部修法新增提供重建計畫補助及貸款信用保證」，內政部營建署網站/即時新聞，2018.01.03，網址：<https://tinyurl.com/rstlh3y>。

表1-2-3 台北市各行政區危老重建核定情形與住宅屋齡狀況

行政區別	台北市各行政區危老重建核定數 ¹		台北市各行政區住宅屋齡 ²	
	件數(件)	占比(%)	屋齡30年以上住宅占比(%)	住宅平均屋齡(年)
中山區	22	15.5%	66.7%	33
士林區	18	12.7%	77.2%	36
大安區	17	12.0%	81.2%	37
北投區	15	10.6%	68.7%	34
大同區	14	9.9%	71.3%	37
中正區	14	9.9%	69.6%	36
內湖區	11	7.7%	52.9%	28
松山區	8	5.6%	74.9%	36
萬華區	8	5.6%	79.0%	38
文山區	7	4.9%	55.1%	31
信義區	5	3.5%	73.5%	35
南港區	3	2.1%	59.8%	31

資料來源：1.台北市建築管理工程處，「建管業務綜合查詢->宣導專區->危老重建專區->危老重建計畫」，資料時間：2020年3月31日，網址：<https://dba.gov.taipei/cp.aspx?n=56283449CC905BB4>。2.內政部不動產資訊平台，「住宅統計->統計資訊主題查詢->108年第4季*台北市*房屋稅籍住宅類數量依屋齡區分」，網址：<https://pip.moi.gov.tw/V3/E/SCRE0401.aspx>。

參、社會住宅之推動進展

隨著民眾益發認識社會住宅，多已逐漸不再將其視為鄰避設施，而是有助於社區鄰里發展的好厝邊。社會住宅在推動之初，由於以往國民住宅帶給人的刻板印象，曾一度引發周邊居民的疑慮與抗議；然而經過數年持續宣導，及在設計、興建與管理維護上的用心，社會已普遍能接受社會住宅。

社會住宅的興建有助於活化閒置資產，藉由整體規劃設計，改善基地周邊環境，另委託專業物業管理機構代為管理，除可維持居住品質，亦可提供設施設備管理維護服務，而移住人口的消費力也可對當地商家帶來實質效益，促進周邊地區商業活絡發展。此外，花政務次長提到，我國的社會住宅一個重要特色是嘗試與社會福利系統結合，讓居住服務的內涵更加提昇，得以更全面照顧承租者的生活，尤其是為弱勢家戶提供種種相關協助¹⁷。

¹⁷ 花敬群，「居住政策的進展與未來（演講逐字稿）」，民進黨青年部民主伴桌世代共參論壇，2019.12.01，網址：<https://hackmd.io/@billy3321/Hy3IZF1AH>。

社會住宅之興辦目前大致依循目標時程逐漸達成，第一階段預估2020年底前可達到4萬戶之預定目標，第二階段因此提前於2020年啟動。相較於第一階段由地方政府主導，第二階段改為中央政府主導，並採取了如下創新作為：¹⁸

其一，拓展興辦土地來源，積極盤點國營事業及特種基金管有之土地，且依相關法令辦理長期租用。

其二，結合其他推動者，除了中央與地方政府，亦結合新成立的行政法人國家住宅及都市更新中心，及各國營事業共同參與。

其三，因應社會、人口結構變遷，回應青年與高齡族群之需求。除了為警消、勞工、軍職、學生等族群興辦青年就業安居社會住宅，同時導入社會福利、生活支持服務機制，讓育兒家庭、銀髮家庭可獲得幼托、日照、長照、醫療保健、休憩等服務協助。

其四，帶動營建升級，於規劃、設計與興建的過程中，採用循環經濟的理念，並運用BIM、模組化建築等技術，以縮短工期、減少浪費、打造實用的社會住宅。

一、社會住宅興辦進度

以2019年第3季觀之，全國住宅存量計有8,900,428宅，普通家戶數有8,255,359戶，住宅家戶比為107.8%。其中僅台北市住宅家戶比93.2%，顯示住宅數量不足，詳如表1-2-4，其餘縣市雖呈現住宅數量充足情形，但仍需考量是否家戶現住人數較多，有居住空間不足狀況，而有社會住宅需求。

《住宅法》第19條規定：「主管機關得依下列方式興辦社會住宅：一、新辦社會住宅：一、新建。二、利用公有建築物及其基地興辦。三、接受捐贈。四、購買建築物。五、承租民間住宅並轉租及代為管理。六、獎勵、輔導或補助第五十二條第二項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。七、辦理土地變更及容積獎勵之捐贈。八、其他經中央主管機關認定之方式。」據此，各地方政府刻正興辦社會住

¹⁸ 內政部營建署城鄉發展分署，「第二階段社會住宅規劃提前啟動」，內政部營建署網站/即時新聞，2020.03.04，網址：<https://tinyurl.com/tfjqgg5>。

宅，分別以直接興建、都更分回、自行興辦、修建、都市計畫變更回饋、容積獎勵捐贈，以及促進民間參與公共建設等方式為之。目前社會住宅興辦情形詳如表1-2-5。

表1-2-4 2019年第3季家戶與住宅數量

縣市別	普通家戶數(戶)	住宅存量(宅)	住宅家戶比(%)
全國	8,255,359	8,900,428	107.8%
台北市	1,024,161	954,247	93.2%
新北市	1,504,689	1,670,701	111.0%
桃園市	785,871	862,463	109.8%
台中市	953,467	1,045,067	109.6%
台南市	654,121	707,153	108.1%
高雄市	1,009,276	1,094,609	108.5%
其他縣(市)	2,323,776	2,566,187	110.3%

資料來源：內政部營建署，《108年第3季住宅資訊統計彙報》，網址：<https://pip.moi.gov.tw/V3/E/SCRE0103.aspx>。

表1-2-5 社會住宅興辦計畫執行情形彙整表

縣市別	戶數(戶)		興建中及待 開工	新完工	合計	占住宅 存量比 (%)
	既有	規劃中				
全國	6,538	14,617	19,672	9,374	50,201	0.56%
台北市	5,840	4,023	9,864	2,210	21,937	2.30%
新北市	418	1,772	1,803	6,019	10,012	0.60%
桃園市	0	5,153	4,093	437	9,683	1.12%
台中市	0	1,982	3,417	591	5,990	0.57%
台南市	0	800	0	0	800	0.11%
高雄市	241	450	475	74	1,240	0.11%
其他縣(市)	39	437	20	43	539	0.02%

註：既有戶數指於2016年10月31日前完工出租之社會住宅。

資料來源：內政部不動產資訊平台，「社會住宅推動進度」，資料時間：2020年3月，網址：<https://pip.moi.gov.tw/V3/B/SCRB0501.aspx?mode=7>。

其中，以「直接興建」之興辦方式為主，占84.6%，其次為「都更分回」方式，占3.3%，詳如表1-2-6。而國家住宅及都市更新中心為配合推動8年20萬戶社會住宅政策，於2020年3月啟動社會住宅第二階段興辦工程，首批推動11處基地，其基地皆位於雙北市。

表1-2-6 社會住宅興辦類型彙整

階段	縣市別	戶數(戶)								
		直接興建	修建	都更分回	容積獎勵捐贈	都市計畫變更回饋	促進民間參與公共建設	自行興辦	其他	合計
規劃中	全國	11,847	0	1,265	0	0	0	667	838	14,617
	台北市	3,564	0	459	0	0	0	0	0	4,023
	新北市	1,255	0	200	0	0	0	317	0	1,772
	桃園市	4,834	0	84	0	0	0	0	235	5,153
	台中市	1,910	0	72	0	0	0	0	0	1,982
	台南市	0	0	450	0	0	0	350	0	800
	高雄市	112	0	0	0	0	0	0	338	450
	其他縣市	172	0	0	0	0	0	0	265	437
興建中及待開工	全國	18,126	48	175	824	177	0	0	322	19,672
	台北市	9,783	0	81	0	0	0	0	0	9,864
	新北市	979	0	0	824	0	0	0	0	1,803
	桃園市	3,999	0	94	0	0	0	0	0	4,093
	台中市	3,100	0	0	0	177	0	0	140	3,417
	台南市	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	高雄市	245	48	0	0	0	0	0	182	475
	其他縣市	20	0	0	0	0	0	0	0	20
新完工	全國	6,972	111	0	266	0	1,143	0	882	9,374
	台北市	1,990	37	0	0	0	0	0	183	2,210
	新北市	4,326	0	0	76	0	1,143	0	474	6,019
	桃園市	212	0	0	0	0	0	0	225	437
	台中市	401	0	0	190	0	0	0	0	591
	台南市	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	高雄市	0	74	0	0	0	0	0	0	74
	其他縣市	43	0	0	0	0	0	0	0	43

註：2、3月新增的社會住宅基地資料因未註明「開發方式」，因此歸類為其他類。屬於此類型的基地有：桃園市龜山中興段1266-1與1266-6地號（豐達羊毛）100戶、桃園市機場捷運A7合宜住宅出租單元225戶、台中市寶文段50-5地號140戶、高雄市光華段一小段1664地號182戶、高雄市高松一小段1232地號338戶、新竹市東橋段601地號233戶。

資料來源：內政部不動產資訊平台，「社會住宅興辦計畫執行情形彙整表」，資料時間：109年3月，網址：<https://tinyurl.com/wsab9v5>。

二、社會住宅出租概況與民眾需求

目前已營運社會住宅之房型概況，整理雙北市、桃園市、台中市以及高雄市對外公布之資料可知，目前出租的房型以1房型為主（34.8%），其次為2房型（25.2%），詳如表1-2-7。在出租對象的設定上，依據《住宅法》第4條規定：「主管機關及民間興辦之社會住宅，應以直轄市、縣（市）轄區為計算範圍，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。」故各社會住宅皆有提供約30%之戶數予經濟或社會弱勢者申請，其餘提供一般民眾申請。而租期的設定，依據各縣市訂定之社會住宅出租辦法規定，租賃年期約2至3年為一期，最長續約至6年，特殊情況可延長至12年。

表1-2-7 社會住宅出租戶數概況表

縣市別 套房	戶數（戶）						
	1房型	2房型	3房型	4房型	合計		
台北市	343	1,367	831	378	91	3,010	
新北市	999	1,345	1,207	1,291	321	5,163	
桃園市	0	108	50	54	0	212	
台中市	0	238	128	30	0	396	
高雄市	0	0	0	16	0	16	
總計	戶數（戶）	1,342	3,058	2,216	1,769	412	8,797
	占總戶數比（%）	15.3%	34.8%	25.2%	20.1%	4.7%	100.0%

資料來源：台北市社會住宅招租網（<http://www.public-rental-housing.gov.taipei/>）、新北市青年社會住宅（<https://social-housing.planning.ntpc.gov.tw/>）、桃園市政府住宅發展處、台中市政府都市發展局、高雄市政府都市發展局，資料時間：2020年3月31日。

另一方面，觀察民眾對於社會住宅房型、租押金、租期等的需求，依據內政部營建署2018、2019年的調查結果，無自有住宅者期待承租的社會住宅房型以3房為主，室內面積以20坪至未滿30坪為主，可接受的租金範圍以4,000元至未滿8,000元為主，可接受的押金範圍以1個月之租金為主，期望社會住宅的租期以12年以上為主。兩年度相較，2019年的調查結果顯示期待承租的房型變得較小，可接受之押金範圍亦變得較低。調查結果詳如表1-2-8。

表1-2-8 2018年與2019年無自有住宅者之社會住宅需求

題目與選項	受訪者選擇比率(%)	
	2018年	2019年
期望社會住宅房間數		
1房	3.5%	5.7%
2房	24.3%	28.5%
3房	55.7%	52.6%
4房以上	16.5%	13.2%
期望社會住宅室內面積		
未滿8坪	0.0%	2.1%
8坪~未滿14坪	6.2%	9.1%
14坪~未滿20坪	15.7%	17.6%
20坪~未滿30坪	46.3%	45.0%
30坪以上	31.8%	26.3%
可接受社會住宅租金範圍		
無法支付租金	2.1%	1.7%
未滿4千元	10.1%	12.0%
4千元~未滿8千元	37.6%	36.8%
8千元~未滿1萬2千元	31.2%	30.3%
1萬2千元~未滿1萬6千元	12.1%	11.0%
1萬6千元~未滿2萬元	5.2%	6.3%
2萬元以上	1.8%	1.7%
可接受社會住宅押金範圍		
無法支付押金	7.0%	9.4%
半個月	7.6%	10.2%
1個月	58.4%	57.6%
1.5個月	5.5%	3.5%
2個月	21.5%	19.2%
期望社會住宅租期		
3年(含)以內	7.3%	8.2%
超過3年~6年(含)以內	26.3%	28.4%
超過6年~9年(含)以內	16.4%	17.1%
超過9年~12年(含)以內	12.3%	11.5%
超過12年以上	37.7%	34.8%

資料來源：內政部營建署，《108年住宅需求動向調查報告》，2020年2月，網址：<https://pip.moi.gov.tw/V3/E/SCRE0101.aspx>。

承上可知，目前營運中社會住宅主要供給的房型、一般租期設定等，與民眾的期待略有差距，故未來政府規劃興辦時，或可一併考量歷年調查結果，適時評估微調以更加貼近民眾的需要。

三、社會住宅推動之未來挑戰

本文就目前社會住宅推動，初步提出下述未來挑戰，以供參考：

(一) 國有或縣（市）低度利用或閒置土地及建物資源盤點

各地方政府為持續推動興辦社會住宅，以直接興辦方式為主，並透過都市更新、都市計畫變更或促參等多元方式提供，經由中央與地方政府合作，陸續進行國有或縣（市）低度利用或閒置土地及建物資源盤點，以評估興辦更多社會住宅之可行性；如因應社會少子化趨勢，部份學校停辦遷校，其閒置校舍空間，可納入評估；另如，民間低度使用（用電）住宅或新建餘屋（待售）住宅，亦可考量納入。

(二) 社會住宅之設施設備管理、住戶管理及營運

政府興辦社會住宅需考量物業管理費用，包含設施設備管理、住戶管理、清潔管理等。設施設備管理方面，依據內政部公告訂定《社會住宅設施設備及社會福利服務協助項目規定》，社會住宅之設施及設備設置項目，包含客廳及餐廳提供桌椅，臥室提供床、衣櫃，浴室提供淋浴設備、馬桶、洗臉台、鏡子、毛巾架，廚房提供流理台、抽油煙機及瓦斯爐等。目前各社會住宅皆配置簡易傢俱，於規劃階段考量配置室內設備或公用設備，並於住戶生活公約與管理要點，訂定使用規範及損壞賠償規定，讓傢俱可循環再使用，亦可避免於住戶搬遷時清點設備產生糾紛；另外，社區內公共空間之設施設備，定期進行保養維護，以確保使用安全性。

住戶管理方面，制訂住戶生活公約與管理要點，包含記點制度，針對入住家戶人員進行宣導，對於未遵守規約者確實執行記點；為避免入住家戶與物業管理者間產生糾紛，政府宜明確授權物業管理者執行項目，且建立狀況回報機制，讓政府機關人員掌握住戶居住狀況。

維護管理費用方面，目前政府興辦社會住宅，多委託專業物業管理機構代

為管理，以設置保全哨站模式為主，於門廳或停車場配置保全物管人員，提供協助服務住戶日常生活與設施維護，若要降低物業管理成本，則可考量導入智慧化設備與系統；目前除向住戶收取管理費外，政府需編列維護管理費用，以支應委託辦理物業管理事宜，另依據內政部公告訂定《社會住宅必要附屬設施項目及規模》，於規劃階段考量設置附屬性商業設施空間，以營運收入挹注社會住宅營運財源。

(三) 居住協助效益

政府興辦社會住宅，主要為協助經濟或社會弱勢家戶居住問題。目前社會住宅以混居模式為主，提供至少30%戶數予社會及經濟弱勢家戶，其餘為一定所得水準下一般家戶或青年戶，目前租約租期以2至3年為一期，可續約至6年，若為住宅法所訂經濟或社會弱勢者，特殊情況可延長至12年。另外，透過一般家戶或青年戶入住回饋，如提供課輔教育、生活照顧、專業能力培養等方式，協助提供社會及經濟弱勢家戶居住協助。亦可透過入住家戶追蹤調查，瞭解其家戶生活居住狀況、經濟狀況，以評估社會住宅居住協助效益，並分析入住家戶脫貧及遷出能力。

肆、社會住宅包租代管試辦計畫之推動成效

社會住宅包租代管計畫的目的，在於引導市場空屋作為社會住宅有效利用，透過專業服務管理，讓租賃雙方獲得更好的租賃品質與保障。規劃利用民間空屋之一成（約8萬戶），提供弱勢家庭及就業、就學青年租屋協助，與政府興辦之社會住宅達到相輔相成之效果。預計從2017年至2024年，以每年辦理1萬戶，達成8年8萬戶之目標。

於2017年，政府開始推動辦理第一期計畫，為期3年，主要參與者為六直轄市。至2019年，接續推動第二期計畫，推動範圍擴大為六直轄市與14縣（市），後續執行管理3年，預計於開辦後1年內完成媒合15,000戶，媒合期間以1年為原則，得延長1年，詳如圖1-2-3。此外，第二期計畫的另一大特色是採「雙軌模式」推動，一方面維持由地方政府招募業者辦理的「縣市版」，另一方面則由國家住宅及都市更新中心攜手租賃住宅服務商業同業公會及業者，推動目標5,000戶的「公會版」包租代管。



圖1-2-3 包租代管333

資料來源：撰文者繪製。

一、計畫目標與推動狀況

第一期計畫的目標為六直轄市共媒合10,000戶，截至2019年11月30日結束時共累計媒合5,157戶，目標達成率為51.6%。按直轄市別觀之，台中市推動成果最佳，目標達成率72.7%，次之為桃園市（62.8%），再次之為台北市（53.0%）。以成果來看，台南市的達成率26.8%居末，後續推動上有較大的努力空間。第一期計畫之執行成果詳如表1-2-9。

表1-2-9 第一期社會住宅包租代管之目標與推動成果

地區	目標戶數(戶)	媒合戶數(戶)	目標達成率(%)
台北市	2,200	1,166	53.0%
新北市	2,200	906	41.2%
桃園市	1,600	1,005	62.8%
台中市	1,600	1,163	72.7%
台南市	1,200	322	26.8%
高雄市	1,200	595	49.6%
總計	10,000	5,157	51.6%

資料來源：內政部不動產資訊平台，「社會住宅包租代管計畫執行情形」，資料日期：2019年11月30日，網址：<https://pip.moi.gov.tw/V3/B/SCR0501.aspx?mode=7>。

第二期計畫採雙軌制辦理，「縣市版」媒合目標為15,000戶，「公會版」則為5,000戶，總計20,000戶。

按截至2020年3月31日內政部營建署之統計資料，「縣市版」包租代管已有九個直轄市、縣（市）陸續開辦，已媒合了16.3%的目標量。目前推動進度較快者是桃園市、台中市，目標達成率分別是29.1%、25.3%。由於媒合期間以1年為原則，已開辦但進度較為落後的直轄市、縣（市）若不加快腳步，恐需向內政部申請延長媒合期。

另一方面，國家住宅及都市更新中心與公會合作辦理的「公會版」包租代管，經推動約2個月也媒合了3.7%的目標量。第二期計畫執行進度詳如表1-2-10。

表1-2-10 第二期社會住宅包租代管之目標與推動成果

類型	地區	開辦時間	目標戶數 (戶)	媒合戶數 (戶)	目標達成率 (%)
縣市版	台北市	2020.03.23	2,200	0	0.0%
	新北市	2019.09.27	2,200	330	15.0%
	桃園市	2019.09.02	1,600	465	29.1%
	台中市	2019.10.01	1,600	404	25.3%
	台南市	2019.11.06	1,200	145	12.1%
	高雄市	2019.12.13	1,200	75	6.3%
	基隆市	----	800	0	0.0%
	新竹市	2019.09.23	800	43	5.4%
	嘉義市	----	800	0	0.0%
	彰化縣	----	400	0	0.0%
	新竹縣	----	400	0	0.0%
	苗栗縣	2019.09.18	400	3	0.8%
	南投縣	----	300	0	0.0%
	雲林縣	----	300	0	0.0%
	嘉義縣	----	300	0	0.0%
	屏東縣	2019.10.24	100	20	20.0%
	宜蘭縣	----	100	0	0.0%
	台東縣	----	100	0	0.0%
花蓮縣	----	100	0	0.0%	
澎湖縣	----	100	0	0.0%	
公會版	六直轄市	2020.01.16	5,000	184	3.7%
總計		--	20,000	1,669	8.3%

資料來源：內政部不動產資訊平台，「社會住宅包租代管計畫執行情形」，資料日期：2020年3月31日，網址：<https://pip.moi.gov.tw/V3/B/SCRB0501.aspx?mode=7>。

二、媒合成功戶對於社會住宅包租代管計畫之看法

2019年8月至9月間，內政部營建署向社會住宅包租代管之成功媒合戶進行問卷調查，藉此了解參與計畫之民眾感受、業者服務滿意度、租賃需求及政策推動之建議。調查對象分為出租人與承租人。

結果發現，社會住宅包租代管計畫獲得參加民眾的高度支持，98.3%的出租人、95.6%的承租人表示支持該計畫。92.1%的出租人、85.7%的承租人認為包租代管計畫可有效讓民眾願意將空閒住宅提供予政府委託的業者出租。而對於業者的服務滿意度，有71.9%的出租人、71.7%的承租人滿意政府委託包租代管服務業者提供的租賃管理服務，詳如表1-2-11。

表1-2-11 媒合成功戶對包租代管社會住宅計畫之看法 - 共同題組

題目與選項	出租人選擇百分比 (%)	承租人選擇百分比 (%)
是否支持包租代管計畫		
支持	98.3%	95.6%
不支持	1.7%	4.4%
是否認同包租代管計畫可有效讓民眾願意將房屋提供予政府委託的業者出租		
認同	92.1%	85.7%
不認同	4.5%	5.1%
無意見	3.5%	9.2%
包租代管媒合業者服務滿意度		
非常滿意	29.6%	31.1%
滿意	42.3%	40.6%
普通	16.9%	16.9%
不滿意	7.1%	5.5%
非常不滿意	4.2%	5.9%
較支持包租或代管		
包租	35.1%	22.3%
代管	14.2%	14.0%
兩者差不多	50.6%	63.8%

資料來源：內政部營建署，《108年住宅需求動向調查報告》，2020年2月，網址：<https://pip.moi.gov.tw/V3/E/SCRE0101.aspx>。

為了有效推廣社會住宅包租代管計畫，調查結果指出，出租人與承租人皆認同採取的配套措施為「房屋租金評定公開透明化」及「制定租賃糾紛處理SOP（制度化）」，詳如表1-2-12。

表1-2-12 媒合成功戶認為能有效推廣社會住宅包租代管計畫前五大配套措施

主要度 排序	出租人		承租人	
	配套措施	主要度	配套措施	主要度
1	房屋租金評定公開透明化	14.7%	房屋租金評定公開透明化	26.0%
2	制定租賃糾紛處理SOP (制度化)	14.5%	提高租金補助的折數	22.8%
3	增加稅賦優惠項目	14.0%	制定租賃糾紛處理SOP (制度化)	12.6%
4	提高修繕補助上限	14.0%	明確規範承租雙方修繕責任範圍	12.1%
5	明確規範承租雙方修繕責任範圍	11.2%	社會福利協助	8.9%

註：主要度之加權計算方式為，「主要」配套措施給3分，「次要」配套措施給2分，「再次要」配套措施給1分，未填寫前三主要因素給0分，再依各項目得分數占總得分數之比率計算主要度。主要度的解讀方式，乃將主要度數值由大至小排序，即可表示主要度之排名。

資料來源：內政部營建署，《108年住宅需求動向調查報告》，2020年2月，網址：<https://pip.moi.gov.tw/V3/E/SCRE0101.aspx>。

其次，89.4%的出租人認為包租代管計畫提供的服務，有助於節省其招租與管理出租房屋所花費的時間，90.6%願意繼續參加包租代管計畫，有41.6%曾將房屋出租給經濟或社會弱勢者家戶。

提供予包租代管計畫出租的住宅，以整戶住家為主（占81.6%），室內面積主要介於「20坪～未滿30坪」（44.7%），屋齡主要落在「20年～未滿30年」（占31.2%）。收取的租賃相關費用，每月租金不含管理費以「1萬2千元～未滿1萬6千元」為主（占34.6%），管理費則以「沒有管理費」為主（占37.8%），詳如表1-2-13。

表1-2-13 媒合成功戶對包租代管社會住宅計畫之看法 - 出租人題組

題目與選項	受訪者選擇百分比 (%)
是否認同業者的服務有助於節省招租與管理出租房屋所花費的時間	
認同	89.4%
不認同	6.4%
無意見	4.3%
是否願意繼續參加包租代管計畫	
願意	90.6%
不願意	9.4%
是否曾經將房屋出租給經濟或社會弱勢者家戶	
曾經	41.6%
未曾	58.4%
出租住宅建物格局	
整戶住家	81.6%
套房（有獨立衛浴或門牌）	18.2%
雅房（無獨立衛浴或門牌）	0.1%
其他	0.0%
出租住宅室內面積	
未滿8坪	6.1%
8坪～未滿14坪	16.0%
14坪～未滿20坪	11.4%
20坪～未滿30坪	44.7%
30坪以上	21.7%
出租住宅屋齡	
未滿10年	14.4%
10年～未滿20年	10.4%
20年～未滿30年	31.2%
30年～未滿40年	27.5%
40年～未滿50年	13.9%
50年以上	2.6%
出租住宅每月租金	
未滿4千元	0.5%
4千元～未滿8千元	9.9%
8千元～未滿1萬2千元	31.9%
1萬2千元～未滿1萬6千元	34.6%
1萬6千元～未滿2萬元	21.6%
2萬元以上	1.5%
出租住宅每月管理費	
沒有管理費	37.8%
每坪50元以下	34.6%
每坪51元～60元	15.6%
每坪61元～70元	5.1%
每坪71元～80元	2.9%
每坪81元以上	4.1%

資料來源：內政部營建署，《108年住宅需求動向調查報告》，2020年2月，網址：<https://pip.moi.gov.tw/V3/E/SCRE0101.aspx>。

其三，79.7%的承租人認為包租代管計畫提供的服務，有助於節省租屋找房子的時間。目前透過包租代管計畫租住的住宅，以整戶住家為主（占76.1%），室內面積主要介於「20坪～未滿30坪」（37.6%）。負擔的租賃相關費用，每月租金不含管理費以「8千元～未滿1萬2千元」為主（占36.6%），管理費則以「沒有管理費」為主（占37.5%）。

有65.0%的承租人家戶成員具有特殊情形或身分，類型以低收入戶或中低收入戶為主（占40.0%），其次是身心障礙者（占17.8%），再其次是65歲以上老人（占13.3%），詳如表1-2-14。

表1-2-14媒合成功戶對包租代管社會住宅計畫之看法 - 承租人題組

題目與選項	受訪者選擇百分比 (%)
是否認同業者服務有助於節省租屋找房子的時間	
認同	79.7%
不認同	10.5%
無意見	9.8%
承租住宅建物格局	
整戶住家	76.1%
套房（有獨立衛浴或門牌）	23.7%
雅房（無獨立衛浴或門牌）	0.2%
其他	0.0%
承租住宅室內面積	
未滿8坪	7.8%
8坪-未滿14坪	21.0%
14坪-未滿20坪	16.5%
20坪-未滿30坪	37.6%
30坪以上	17.1%
承租住宅每月租金	
未滿4千元	4.0%
4千元-未滿8千元	16.8%
8千元-未滿1萬2千元	36.6%
1萬2千元-未滿1萬6千元	31.1%
1萬6千元-未滿2萬元	11.5%
2萬元以上	0.0%
承租住宅每月管理費	
沒有管理費	37.5%
每坪50元以下	26.6%
每坪51元～60元	14.9%
每坪61元～70元	6.7%

題目與選項	受訪者選擇百分比(%)
每坪71元~80元	10.7%
每坪81元以上	3.6%
居住成員中是否具有特殊情形或身分	
有	65.0%
無	35.0%
居住成員中具有特殊情形或身分之類型(複選)	
低收入戶或中低收入戶	40.0%
特殊境遇家庭	10.1%
育有未成年子女三人以上	7.7%
於安置教養機構或寄養家庭結束安置無法返家，未滿二十五歲	0.5%
六十五歲以上老人	13.3%
受家庭暴力或性侵害之受害者及其子女	2.4%
身心障礙者	17.8%
災民	0.0%
原住民	7.7%
感染人類免疫缺乏病毒者或罹患後天免疫缺乏症候群者	0.6%
遊民	0.0%

資料來源：內政部營建署，《108年住宅需求動向調查報告》，2020年2月，網址：<https://pip.moi.gov.tw/V3/E/SCRE0101.aspx>。

三、邁向包租代管2.0之挑戰

從2019年內政部營建署的調查數據可知，透過政府委託的租賃管理服務業者，有助於減少屋主招租、民眾找房子所花費的時間，而相關費用的補助、租賃服務業者的協助則可降低房東的管理成本，因此社會住宅包租代管計畫頗受參加房東與房客的肯定，絕大多數房東亦願意持續參加計畫。而在服務對象方面，社會住宅包租代管計畫設定提供至少四成的戶數予經濟、社會弱勢戶，至於政府興辦之社會住宅之保障戶數比率則僅至少三成，故包租代管相對較能照顧弱勢家戶。

惟從推動成效觀之，包租代管的進度略顯延遲，第一期的媒合目標達成率約五成，似有叫好不叫座的情形。在邁入包租代管2.0後，如何找出癥結點對症下藥，以加緊推動腳步，可謂核心課題。在此，提出以下幾點建議供政府參考：

(一) 計畫推動相關資訊之蒐集與公開透明

相關報導中常提及「包租代管媒合率」，係採媒合成功戶數占計畫目標戶數之比率，不過該數值實際上宜稱為「目標達成率」。較貼切之媒合率計算方式，應為媒合成功住宅物件數占加入計畫住宅物件數之比率，如此才得以了解受政府委託的包租代管服務業者媒合其開發住宅物件與媒合的成效。

藉由探討計畫設定之媒合成功目標數，加入計畫之住宅物件數量、類型、租金分布，以及媒合成功戶數、媒合成功服務之總人數（可分為房東人數與房客家戶人數）、住宅物件數等相關數據，才得以更加掌握推動狀況與遭遇的問題。譬如，了解開發與媒合等執行過程是否有維持良好節奏，媒合難度較高之物件多屬於何種類型，從而進行調控、提出因應對策。

(二) 開發包租代管住宅物件之障礙

包租代管計畫係透過各類獎勵措施，引導民間空屋活化利用，然而在推動上卻受到「租屋黑市」、「住宅違建」、「租金上限」等三大阻礙。我國的租賃市場以個體戶房東為主，房東逃稅、出租未登錄的情形為常態，市場長期以來存在龐大的地下經濟，不少專家學者、文章報導皆曾指出此一問題²⁰。另一方面，人口密集之都會地區則有嚴重的違建問題，地方政府拆除的速度遠遠追不上違建增長之速度²¹。

由於包租代管計畫設有租金上限，因此加入計畫的住宅以租金價格相對較低、屋齡較高的物件為主，然而這類住宅往往有違建問題。依據包租代

²⁰ 資料來源：

- (1) 沈婉玉，「租屋黑市未解包租代管難推學者建議嚴查、大赦」，聯合報，2019.10.31。
- (2) 林祐任，「租屋市場淪黑市租金補貼有用？」，台灣醒報，2019.11.24。
- (3) 李又如，「台北不是我的家！？一租屋黑市大揭露」，鏡周刊，2017.10.26。
- (4) 劉光瑩，「改造台灣租屋產業先讀懂包租公的心」，天下雜誌，2016.04.12。

²¹ 資料來源：

- (1) 謝明瑞，「違建與房市」，國家政策研究基金會網站，2019.04.18，網址：<https://www.npf.org.tw/2/20574>。
- (2) 方明，「全台違建愈拆愈多 10年暴增20萬戶」，工商時報，2018.01.08。

管計畫之相關規定，住宅必須擁有合法房屋證明，若有違建或不符土地使用管制不可申請加入。可見政府委託業者的開發標的，應多屬於房東有依法繳稅、租金相對便宜且沒有違建的老建物。

專家與業者們的實務觀察指出，租金上限變相降低房東釋出房屋意願，參加計畫者多是沒有繳稅疑慮、需要裝修的老舊房屋，過去幾年交屋的空餘屋並不多；但老公寓屋況差，超過九成有違建問題，有租賃服務業者便表示，房型為出租隔間套房或雅房，是許多房東不願意轉軌加入包租代管的主要理由。一旦法令不行，房東逃稅、違建情形為常態，實際上能被納為所用的空屋數量便頗為有限，政策執行難免事倍功半。

(三)租賃服務品質之確保維繫

根據內政部營建署的委託調查，媒合成功戶對業者的服務滿意度為七成一，意味業者的服務在民眾的感受中已有一定水準，但尚可再提升精進。回顧2019年發生的一些爭議事件，譬如：拖欠房東租金、用假房號盜領補助款、以違建屋申請補助款、承租人轉租賺差額等，業者內部控管與作業出現狀況，制度漏洞遭到不當利用，皆勢必影響民眾對於包租代管計畫的觀感。

對於前述狀況，中央與地方政府已提出相關因應作為。新推出的公會版包租代管採取「包租金專戶制」專款專用，希望藉此確保如期撥付租金或補助費用予房東或房客。對於盜領、詐領案件，地方政府積極採取司法途徑處理追討，並增設須填具屋況、租屋安全檢核表之機制，補強案件的審查內容。而對於民眾轉租當三房東的情形，亦將加強稽查，避免資源遭不當利用。

承上述，各級政府雖付諸種種努力，仍有推動人力有限、地方政府增設招標條件、行政流程繁雜、撥款期程偏長、擔保機制造成業者財務壓力等疑慮²²。另外，新推出的「公會版」包租代管，其作業分層相較「縣市版」多一個層級，在核銷、撥付款項上是否可能更為延宕，增添業者營運財務面之風險。此些問題皆值得政府多加關注，以便及時調整與因應，詳如圖1-2-4。

²² 根據對租賃服務業者的訪談資料顯示，包租代管第一期因發生「永勝事件」，第二期的行政程序有趨於嚴格的傾向，並加重業者的擔保責任（譬如：押標金、保留款等）。業者們認為，在審核與撥款上若能如桃園市政府，多控制於1個月內完成會較為理想。

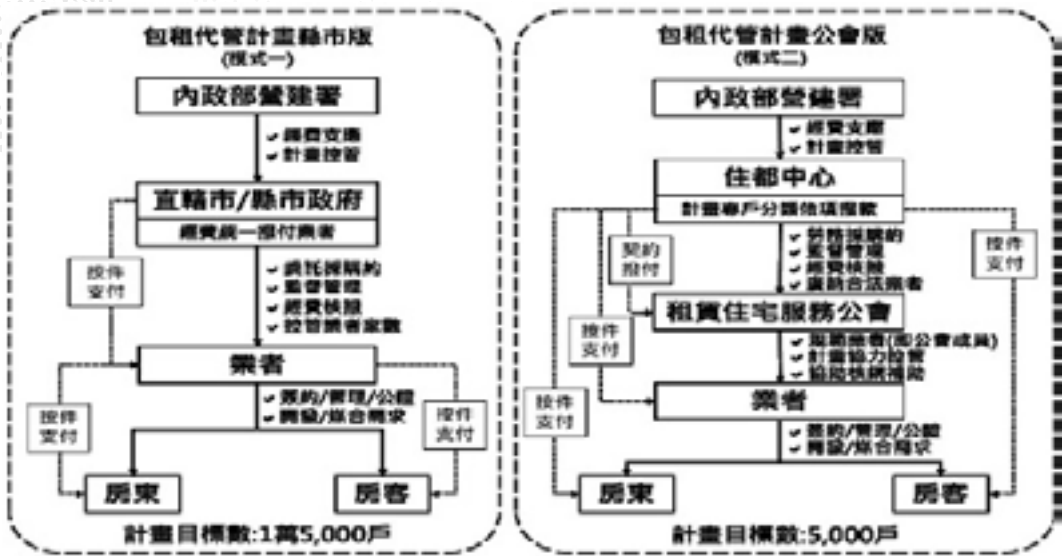


圖1-2-4包租代管2.0縣市版與公會版運作架構

資料來源：內政部營建署，《國家住宅及都市更新中心辦理社會住宅包租代管第2期計畫（核定本）》，2019年7月，網址：<https://pip.moi.gov.tw/V3/B/SCRB0504.aspx>。

(四)政策推動之滾動修正

社會住宅包租代管計畫預計從2017年至2024年，以每年辦理1萬戶，達成8年8萬戶之目標。然而，研擬計畫時估算約有80萬之空屋，排除掉屋齡低、屋況佳、市場競爭力較高、有違建狀況等類型之房屋，適合加入包租代管計畫之住宅物件比率恐怕頗為有限。易言之，8萬戶之媒合目標可能有高估之虞，反映在推動過程中有達成率落後的情形。

目前包租代管計畫已執行至第二期，建議政府進行滾動式檢討，分析迄今之執行狀況，檢視實際上可供包租代管計畫開發運用之潛在空屋量，以及原先設定目標之合理、可行性。尤其第二期採「擴大辦理」以加強推動力道，隨此期執行應能更清楚地釐清問題癥結。藉由滾動式檢討，可為第三期研擬採取其他配套措施、調整目標或延長整體計畫之辦理期程等措施。

包租代管計畫實為政府一番美意，亦受到參與民眾的高度肯定；然目標設定若有失衡，可能導致執行上發生弊端。一旦業者提供服務的品質下滑、媒合的住宅物件未合乎規定，將傷害大眾對包租代管計畫的看法，若政策帶來的正向效益因此受到忽視，可謂相當可惜。

伍、結論與建議

花政務次長談及政府住宅政策方向時指出，每個地方都需要定義該世代的居住課題，評估政府、民間與專業者應該處理且有能發揮的面向，共同的目標是減輕問題、提升幸福、建構未來及追求均衡。然而住宅問題多元，待處理的課題繁多，因此，「定義問題」的主要目的，就是選擇處理問題的角度與路徑。承此脈絡，政府對居住問題的設定是：政府直接供給的安定住宅太少、租屋市場被嚴重忽視、老舊危險房子改建速度嚴重落後，並由此衍生出當前所著重的住宅政策。²³

本文回顧與探討了2019年我國在危老重建、社會住宅與包租代管等重要住宅政策、計畫的推動狀況與變革。最後，簡要提供以下各點建議，供政府後續施政參酌：

一、對危老重建之建議對策

目前危老重建的熱度多源於開發利益，關注焦點圍繞在容積獎勵、稅賦減免等誘因，但也導致城鄉、區域推動落差之情形。因此，在後續推動上，建議政府可考慮多結合公共利益、社會福祉等元素，讓危老重建機制的內涵更顯豐富，而不只是一種相對於都更程序的快速通關重建機制，本文提出幾點建議供參：

- (一)危老條例促使小面積老舊建物得以重建，並提供獎勵容積，及對住宅區放寬建蔽率、建築高度等規定；政府於審核重建計畫時，宜考量整體地區開發規範，除控管該地區容積，亦需留意該地區之公共設施水準，以避免地區過度開發，造成都市擁擠現象，並留意因土地分割產生畸零地問題。
- (二)透過危老建築物重建輔導團，加強宣導危老重建知識，凸顯以「保障居住安全」的出發點，藉此促進地區民眾參與危老重建的意願，並瞭解民眾無法參與之困難點，以作為政策修訂之參考。

²³ 花敬群，「台灣居住問題處理的角度與路徑」，包容性城市居住政策國際會議（載於OURs都市改革組織網站），2019.09.07，網址：<https://ours.org.tw/2019/09/10/2019icn-huachingchun/>。

- (三)對於申請及核定之危老重建案件，進一步分析其土地面積、所有權人數等資料，危老重建需所有權人100%同意才能申請，可由危老建築物重建輔導團協助瞭解欲申請民眾是否面臨所有權人整合問題，以作為政策修訂之參考。

二、對社會住宅之建議對策

社會住宅推動第一階段主要在規劃興建，2020年將進入第二階段，除持續規劃興建外，於家戶入住後亦開始維護管理事務，為使社會住宅得以永續經營管理，政府建立相關法規制度，但仍有些許課題待解決，本文提出幾點建議供參：

- (一)地方政府除持續對其所管有之低度利用或閒置土地及建物進行資源盤點外，宜積極與國有財產署、教育部、國營事業等單位合作，如評估將停辦遷校之閒置校舍轉作社會住宅之可行性。
- (二)社會住宅物業管理方面，目前政府多委託專業物業管理機構辦理社會住宅維護管理事務，除提供住戶之日常居住服務，並進行設施設備維護管理、社區清潔管理等，藉以提升居住品質，讓社會住宅永續經營管理；政府除於規劃設計階段就納入物業管理機制，另應考量對物業管理業制定相關法令規範，提供更優質服務，避免產生糾紛事件。
- (三)持續掌握經濟或社會弱勢者家戶數量及居住協助需求，並針對入住家戶進行追蹤調查，評估社會住宅居住協助之效益，藉以作為社會住宅推動策略之參考。

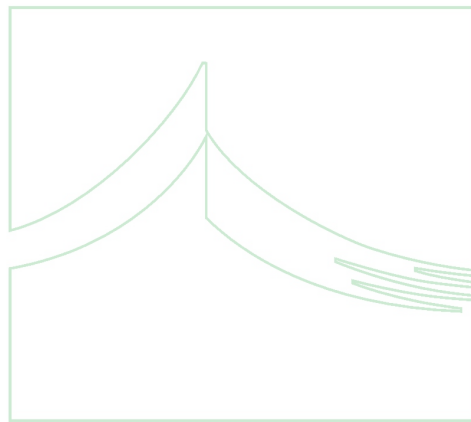
三、對包租代管之建議對策

包租代管計畫目前已邁入第二期，除了就第一期執行所遭遇之狀況提出因應與防弊機制，並擴大辦理範圍與增加模式，讓人感受到政府積極推動之企圖心。第一期計畫已於2019年11月30日結束，執行品質頗受參與民眾的認同，本文期許第二期計畫亦能延續好評，持續為我國的租賃住宅市場發揮正向引導作用，同時就政策推動之精進提供以下建議：

- (一)蒐集累積執行之相關數據資料，供進行滾動式檢討及調整執行策略。
- (二)謹慎決定放寬幅度，研擬調高包租代管住宅物件之租金上限。一方面讓更

多物件願意參加計畫，另一方面亦不會對租金負擔能力有限之弱勢家戶造成排擠。

- (三) 依據內政部營建署之調查結果，受訪者認為最能有效推廣包租代管計畫的配套措施為「房屋租金評定公開透明化」，故政府可待時機成熟，考慮將房東自租納入實價登錄。現行包租代管租金評定之資料來源為實價登錄及租屋網站，然而實價登錄的資料未能完全涵蓋，而租屋網站租金資訊的操作空間大；若將自租納入實價登錄，除有助於包租代管之租金評定更貼近市場現況，也有助於推動租賃市場資訊之透明化。



信義房屋